

北方限界線과 西海5島 周邊水域의 海洋法問題

최종화† · 김영규

(†부경대학교 · 해양수산부)

Northern Limit Line and its Problems of the Law of the Sea in the Sea Area around Five South Korean Islands of the West Sea

Jong-Hwa CHOI† · Young-Gyu KIM

†Pukyong National University · Ministry of Maritime Affairs and Fisheries

(Received May 3, 2004 / Accepted July 1, 2004)

Abstract

Five Islands in the West Sea of Korea (Baekryeong-do, Daecheong-do, Socheong-do, Yeonpyeong-do, and Woo-do) are located very close to the North Korea's coast and all of them are under the jurisdiction of South Korea. The North and South Korean naval vessels clashed twice in the West Sea of Korea on June 15, 1999 and on June 29, 2002. These incidents were resulted from conflicts over the validity of the Northern Limit Line(NLL) and the appropriate maritime boundary between the two Koreas.

From the viewpoint of South Korea, the North Limit Line is a lawful Maritime Military Demarcation Line under the Korean Military Armistice Agreement and it must be maintained as a maritime boundary between two Koreas until being substituted by a peace treaty. In conclusion, the maritime boundary between two Koreas cannot be settled easily by the principles of the International Law of the Sea at present.

Key words: NLL, Five Islands in the West Sea, Maritime Military Demarcation Line, Korean Military Armistice Agreement, International Law of the Sea

I. 머리말

서해5도란 황해도의 대동만 입구에 위치한 백령도(N 37° 58', E 124° 40'), 대청도(N 37° 50', E 124° 42'), 소청도(N 37° 46', E 124° 46'), 그리고 해주만 입구의 연평도(N 37° 38', E 125° 40'), 우도(N 37° 36', E 125° 58')를 말하며, 북위 38도 이남의 경기만 북부에 위치하고

있는 한국 관할하의 섬들로서, 연평도를 대연평도와 소연평도를 구분한다면 서해6도라 함이 옳다.

이들 서해5도의 주변수역은 꽃게자원의 주요 산란장임과 동시에 어장으로서 매년 5-6월이 되면 매우 활발한 어업활동이 전개됨으로써 휴전협정 체결 이후 지속적으로 어선 남북사건이 발생하였고, 1) 두 차례의 해전을 치른 바 있으며, 1990년대

† Corresponding author: 051-620-6674, cjh@pknu.ac.kr

부터는 중국어선단의 불법어업이 성행하였으며, 그러한 상황은 2001년 한-중어업협정 발효 후에도 개선되지 않고 있다.

이 해역에서 남북한간에 적대적 대치관계가 지속되는 상황에서도 최근 양측간에 진행되고 있는 여러 가지 긴장완화 조치들은 평화를 지향하는 고무적인 현상이라 하지 않을 수 없을 것 같다. 그럼에도 불구하고, 1953년에 체결되어 50년 이상 유지되어 온 휴전협정체제는 여전히 남북한간의 관계를 설정하는 기본틀임을 간과할 수 없는 것이다.

본격적인 남북 교류협력의 시대를 맞이하여, 서해5도 주변수역의 중요성이 더욱 부각되는 시점에 해양 분야 교류협력과 관련되는 합리적인 기준을 모색하는 것은 중요한 과제인바, 이와 관련하여 논의되어야 할 주요 문제들은 다음과 같다.

첫째, 남북한간 해양경계 획정에 관하여 현실문제로 대두되어 있는 해상군사분계선으로서의 북방한계선(NLL; Northern Limit Line, 본고에서는 NLL로 표기함)의 유지와 관련된 서해5도 주변수역의 법적 지위에 관한 문제와 더불어, 북한이 주장하는 이른바 「서해5도 통항질서」에 대응하는 문제.

둘째, 양측의 관할해역에서의 어업자원 보존·관리 및 어장 이용에 관한 합의를 도출하고, 중국어선단의 서해5도 주변수역 불법어업활동을 공동으로 통제하는 문제, 그리고 공동어로수역의 설정과 같은 이른바 평화벨트(Peace Belt) 구축 가능성에 관한 문제.

셋째, 중국, 일본 등 주변국들과의 해양경계 획정을 위한 협의과정에서 남북한이 공조하는 문제와, 남북한 쌍방간의 해양경계 획정문제 등이 있다.

이와 같은 문제들을 해결함에 있어서 먼저 고려하지 않으면 안 되는 것이 남북한 쌍방의 법적 지

위에 관한 문제이기는 하지만, 최근에 전개되고 있는 화해분위기 등을 고려할 때 우발적 무력충돌 가능성이 매우 높은 서해5도 주변수역에 있어서의 평화체제 구축을 통한 상호 신뢰회복을 도모하는 문제는 매우 시급을 요하는 것이라 하지 않을 수 없다. 본고에서는 우선 남북한간의 최대 쟁점으로 부각되어 있는 NLL의 법적 성격을 규명하고, 서해 특정해역 및 특정금지구역의 법적 의의를 논의한다. 다음, NLL과 한-중어업협정의 관계를 검토하였다.

II. 西海5島와 그 周邊水域의 現況

1. 一般現況

가. 지리적 위치

서해5도는 인천광역시 옹진군에 속하며, 동으로는 인천광역시와 경기도의 시흥, 안산, 화성군과, 남으로는 충남의 서산, 당진과, 북으로는 강화군 및 북한 옹진반도와 장연군 및 연백군과 인접하고, 서로는 중국의 산둥성과 마주하고 있다.

나. 인문환경

- 남북분단 전에는 황해도에 속하였으며, 인구 12만 4,892명(1943)으로 군청소재지는 옹진을 당현리(堂峴里)였고, 1945년에 경기도로 편입되었다가, 1995년에 인천광역시에 편입되었다.

- 농경지는 협소한 편이며, 특산물로는 감과 꽃감이 있고, 백령도의 진촌 간척지는 미곡생산단지 기능을 하고 있다.

- 주된 산업은 어업으로서 2000년에 어획량 8,736톤, 어획고 488억원이었는데, 꽃게 어장을 둘러싼 북한과의 어장경합, 중국어선의 남획으로 2001년에는 각각 4,696톤과 369억원으로 감소추세를 보였다.

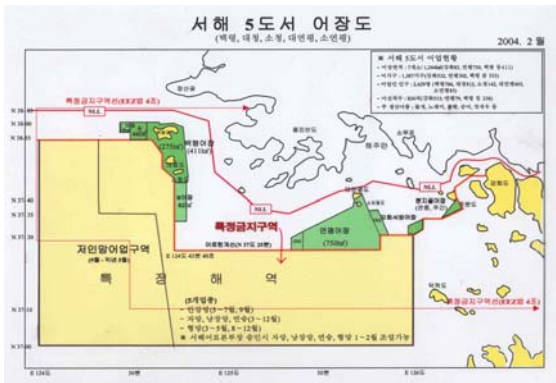
- 서해5도는 북한과의 긴장이 상존하고, 해상교통에만 전적으로 의존하고 있기 때문에 정주생활 환경이 매우 취약하다. 그리고 북한과 지리적으로 근접하여 있어서 공동어로 및 자연자원과 안보시

1) 한국휴전협정(Korean Military Armistice Agreement)의 명칭은 휴전협정 또는 정전협정으로 혼용되고 있다. 협정의 국문명칭은 정전협정으로 표기되어 있다. 본고에서는 휴전협정으로 표기한다.

설을 활용한 관광사업 등을 협력사업으로 추진할 수 있을 것이다.

다. 자연환경

- 기후는 해양성 및 대륙성 기후가 혼재하고, 해안과 바다에는 두무진, 용기포, 사곶 천연해변비행장 및 덕포리 해수욕장을 비롯한 천혜의 관광자원을 보유하고 있으며, 천연기념물로는 백령도의 물범서식지(제331호, 1982. 11. 4 지정)와 대청도의 동백나무 북방한계 자생지(제66호, 1962. 12. 3 지정)가 있다.



[그림 1] 서해5도 주변수역의 어장도

2. 漁業現況

서해5도 주변 어장은 꽃게, 까나리, 우럭 등의

<표 1> 서해5도 주변수역의 도서별 어업현황 (2003년도 현재)

도서명	상주인구	어업인수	면적 (km ²)	주요 업종 및 총어선수	주요 어종
백령도	4,230	786	46.4	연승, 채낚기, 통발, 복합어업, 남장망, 어장관리선 [계 116척]	까나리, 멸치, 전복, 해삼
대청도	1,148	815	15.6	연승, 채낚기, 통발, 자망, 복합어업, [계 122척]	우럭, 노래미, 꽃게
소청도	207	142			
연평도	1,330	686	7.3	자망, 채낚기, 통발, 복합어업, 어장관리선 [계 78척]	꽃게, 굴, 바지락
합계	6,915	2,429	69.3	316척	

자료 : 해양수산부, 인천광역시 옹진군청

주요 어장이다. 그리고 2003년 현재 서해5도 주변 해역에서 활동 중인 어업인, 주요 업종, 어선과, 그 연안해에서 어획되는 주요 어종은 <표 1>에 나타난 바와 같다.

III. NLL의 法的 性格

1. 休戰協定과 NLL

비록 서해5도가 외관상으로는 북한 영역에 근접하여 위치하고 있기는 하나, 한국전쟁 이전부터 한국의 관할 하에 있었을 뿐만 아니라, 전쟁 중에도 그 지위는 변경된 바 없었으며, 1953년의 휴전협정 제2조 13항(b)에 의하여 법적 지위가 확정되어 있기 때문에 그 관할권은 논쟁의 대상이 되지 않는다.

그러나 이들 섬의 주변수역은 남북한 관계에 있어서 특히 어장 및 해상교통로로서, 그리고 군사전략적 요충지로서 매우 중요하지만, 쌍방간의 법적 경계가 불명확하기 때문에 1973년 이후 주요 긴장 요인으로 되어왔다. 여기서 법적 경계가 불명확하다는 것은 1953년의 휴전협정 규정상 육상의 군사분계선(the military demarcation line)은 휴전 성립 시점의 군사접촉선(the line of contact)을 기준으로 설정하였으나, 해상은 당시 유엔군측이 한반도 주변수역 전체의 제해권(制海權)을 장악하고 있는 상황에서 해상군사접촉선 자체가 존재하지 않았기

때문에 굳이 해상군사분계선을 획정할 현실적 필요성이 없었던 데에 기인한다.

거기에 더하여, 영해의 범위로서 유엔군측은 3해리를 주장하고 북한측은 12해리를 주장함으로써 합의가 없는 상태에서 성립된 것이 휴전협정 제2조 13항(b)의 규정이다. 이와 같이 휴전협정상 동해와 서해의 양측 관할권을 구획하는 해양경계선이 확정되지 않은 상태에서 유엔군사령부는 1953년 8월 30일 서해5도로부터 북쪽으로 북한 점령지역과의 대략적인 중간선에 해당되는 NLL을 일방적으로 설정하고, 그 내용을 북한측에 통고했으나 당시 북한측으로부터는 아무런 이의도 제기되지 않았다.²⁾

그리고 휴전협정 부속문건에는 22매의 지도가 첨부되어 있는데, 그 중에서 「지도3」은 서해5도에 관한 것으로서 5개 도서 주변의 장방형 표시는 단지 유엔군사령관의 군사적 통제 하에 두는 각 도서의 위치를 표시하기 위한 것일 뿐 아무런 법적 의의가 없으며, 앞으로도 그러한 의의가 있을 수 없다고 명시하고 있다. 이와 관련하여 휴전협정의 해석상 서해5도는 독자적인 영해를 가질 수 없다는 해석을 하는 사례도 있으나,³⁾ 이는 국제해양법의 발전추세를 이해하지 못한 데서 기인한 결과인 것으로 보인다.

왜냐하면, 영토에 연접한 일정 범위의 해역을 영해로 하고, 영해에서는 당해 연안국의 영해주권이 행사된다는 사실은 이미 확립된 국제법의 원칙이며, 더욱이 휴전협정에 의하여 관할 영토의 영해범위가 확정되는 것이 아니기 때문이다. 다만, 영해에서 외국적 선박이 행사할 수 있는 무해통항권을 남북한 쌍방이 상호 인정하느냐 하는 것은 일반 해양법원칙에 따를 것이 아니라, 휴전협정체제라는 특수관계에 맞추어 해결해야 할 문제인 것이다.

2) 외교안보연구원, 「서해5도의 법적 지위」, 1988, p. 3.

3) 김성주, “서해상 안보위협과 대응전략”, 「21세기 전략환경 변화와 한국해군의 과제」, 제10회 합상토론회, 대한민국해군, 2004, p. 150.

이와 같이 1953년 NLL이 설정된 후 20년간 NLL은 남북한간의 사실상의 해상군사분계선으로서의 역할을 하였지만, 1973년 10월과 11월에 걸쳐 북한측 경비정들이 약 43차에 걸쳐 대거 월선 침범한 이른바 서해사태가 발발하였다. 이어서 동년 12월 1일 열린 제346차 군사정전위원회에서 북한측 수석대표 김풍섭 소장은 “휴전협정의 어느 조항에도 서해 해면상 경계선이나 정전해역이 규정되어 있지 않으므로 황해도와 경기도의 도경계선⁴⁾ 북쪽과 서쪽의 5개 도서를 포괄하는 수역은 북한의 군사통제 하에 있다. 그리고 휴전협정 제2조 13항(b)의 해석상 황해도와 경기도 도경계선의 서쪽 연장선을 하나의 경계선으로 상정하고 있으므로 그 북쪽은 북한의 연안해(coastal waters)이다. 따라서 유엔군측은 휴전협정의 요구에 따라 해군함정과 간첩선을 북한측 연안해에 침입시키는 행위를 당장 중단해야 하며, 앞으로 북한측 연안해에 있는 백령도, 대청도, 소청도, 연평도, 우도에 출입하고자 하는 경우에는 북한당국에 신청하여 사전승인을 받아야 한다” 고 주장하였다.⁵⁾

그리고 그 다음해인 1974년 9월 12일에 개최된 제354차 군사정전위원회 본회의에서도 북한측은 한국측이 휴전협정을 위반하여 자신들의 수역을 침범했다는 등 선전공세를 계속하였고, 유엔군측은 이를 반박하고 북한측의 주장을 묵살하였다.

북한은 2002년 제2차 서해교전 이전까지는 서해5도의 영해문제를 중심으로 주장을 펴면서, 한국군함의 영해침범을 비난하였으나, 2002년 7월부터는 휴전협정 정신에 입각하여 해상분계선에 관하여 논의하자고 제안하였으며, 그 논의의 당사자도 한

4) 황해도와 경기도의 도경계선에 대하여 휴전협정 별첨 지도3의 주1에서 “이 도경계선은 서해 연안도서(coastal islands)들의 관할을 표시하는 것으로서 다른 의미가 없으며, 다른 의미를 부여해서도 안 된다” 라고 규정하고 있다. 따라서 북한측의 주장은 지극히 자의적이고 왜곡된 것이다.

5) 군사정전위원회, 「제346차 군사정전위원회회의록」, 1973, 12. 1.

국이 아니라 미국이라고 하였는데, 그것은 한국을 휴전협정 당사자에서 배제하여 온 북한의 일관된 입장 표시인 것이다.

2. 南北基本合意書와 NLL

1991년 12월 13일 채택되고 1992년 2월 19일 평양에서 개최된 제6차 고위급회담에서 비준서를 교환함으로써 발효된 「남북화해·불가침·교류협력에 관한 합의서」(이하 “남북기본합의서”로 표기함)⁶⁾ 제11조는 “남과 북의 불가침경계선과 구역은 1953년 7월 27일자 「군사정전에 관한 협정」에 규정된 군사분계선과 지금까지 쌍방이 관할하여 온 구역으로 한다”고 규정하였으므로, 이 규정대로 남북 불가침경계선을 정한다면 휴전협정상 육상의 군사분계선은 엄존하므로 문제가 없다. 그러나 휴전협정은 그 자체의 입법적 흡결 때문에 남북한간의 해양경계선 합의를 위한 명료한 기준이 되지 못하고 있다. 물론 이 규정상의 “지금까지 쌍방이 관할하여 온 구역”은 존재하는 바, 동해에서는 군사분계선의 연장선을, 서해에서는 NLL을 기준으로 정하면 된다는 것이 한국측의 입장인 반면에, 북한측은 앞에서 논의한 바의 1973년의 주장을 되풀이하고 있다.

그리고 서해5도 주변수역에 대한 북한의 관할권 주장은 1992년 9월 17일에 채택된 1991년의 「남북기본합의서」의 부속합의 중 「남북불가침부속합의서」 채택을 위한 남북군사분과위원회 협의회에서 다시 제기된 바 있었으나, 결국 부속합의서 제10조는 “남과 북의 해상불가침경계선은 앞으로 계속

6) 「남북기본합의서」는 한반도 분단 47년 만에 양측정부가 작성한 평화공존에 관한 최초의 공식문서로 된 합의라는 점에서 그 의미가 크다고 할 것이다. 이 합의서는 남북화해, 남북불가침, 남북교류와 협력 등 관계개선 3개 분야에 관한 기본원칙을 규정하고, 해당 분과위원회에서 부속합의서를 채택하여 발효시킴으로써 구체적인 관계개선을 도모하는 데 합의한 것이다. 이 합의에 따라 1992년 9월 17일 「남북불가침에 관한 부속합의서」를 채택한 바 있다.

협의한다”는 선에서 타결되었다. 여기서 “앞으로 계속 협의한다”는 의미는 서해5도 주변수역의 관할권 문제에 관한 남북한간의 잠재적 분쟁이 현실적으로 표출되었다는 것과 그것이 아직 미해결상태임을 나타내는 것이다. 비록 현재까지 「남북기본합의서」나 그 부속서들이 제대로 발효되지 못한 채 사문화 되어 있기는 하지만, 장래에 있어서 새로운 해상불가침경계선이 합의될 때까지 NLL의 해상불가침경계선으로서의 역할은 유효한 것이다.

3. NLL에 대한 北韓의 挑發

1999년 6월 15일 이른바 제1차 서해교전(연평해전)이 발발하여 북한해군 어뢰정 1척이 격침되는 무력충돌이 있었다. 1999년 7월 21일 및 8월 17일 개최된 군사정전위원회 장성급회담에서 북한측은 한강 하구의 경기도와 황해도의 도경계선에서 출발하여 황해도 등산곶과 굴업도의 등거리인 점~황해도 웅도와 서격렬비열도의 소엽도와의 등거리인 점~북위 36도 50분 45초, 동경 124도 32분 30초를 지나 북한과 중국과의 해양경계선을 연결하는 선을 남북한간의 해상군사분계선으로 해야 한다고 주장하였다. 그리고 1999년 9월 2일에는 위의 것과 일치하는 내용의 이른바 「조선서해 해상군사분계선」을 확정하여 선포하였다(그림 2 참조).

또한 북한은 2000년 3월 23일 이른바 「서해5도 통항질서」를 발표하였는데,⁷⁾ 이는 1973년 12월 1

7) 2000년 3월 23일 북한인민군 해군사령부는 서해 해상군사분계선 확정에 대한 후속조치로서 이른바 「조선서해 해상군사분계선 설정과 관련한 후속조치로서 “5개섬 통항질서”를 공포함에 대하여」라는 제목의 중대보도를 통하여 모두 6개항으로 된 서해 해상군사분계선 북쪽 수역에 위치한 5개 섬에 대한 통항질서를 공포했다고 조선중앙통신과 북한 방송들이 보도하였다. 그 전문은 다음과 같다.

【조선서해 해상군사분계선 설정과 관련한 후속조치로서 「5개섬 통항질서」를 공포함에 대하여】

조선인민군 총참모부는 국토의 안정과 평화를 보장하려는 일념으로부터 주체88(1999)년 9월 2일 조선 서해 해상군사분계선을 확정하여 세상에 선포하였다. 우리가 선

포한 서해 해상군사분계선은 조선휴전협정에는 물론 국제법에도 전적으로 부합되는 가장 합리적이고 현실적이며 공명정대한 해상분계선이다.

세계 여론은 물론 남조선 정계, 사회계, 학계에서도 NLL의 불법성과 새로운 서해 해상군사분계선의 법적 타당성을 인정하면서 <상당한 논리를 갖춘 것>으로 평가하고 있다.

미군측이 NLL의 <목시적인 인정>이요, <고수>요 하는 것은 우리가 선포한 서해 해상군사분계선의 당위성과 그 공명정대성으로 하여 더는 어쩔 수 없는 처지에서 벗어나 보려는 공색한 변명에 지나지 않는다.

우리는 조선휴전협정에 따라 미군측 관할하의 섬들인 백령도, 대청도, 소청도, 연평도, 우도가 우리 영해 안에 있는 현실을 고려하여 이 섬들에 드나드는 배들의 통항 문제를 비롯한 쌍방간에 제기될 수 있는 문제들을 협상의 방법으로 해결해 보려고 여러 모로 노력해 왔다.

그러나 미군측은 아무런 법적 타당성도 없이 일방적으로 그어놓은 NLL을 계속 고집하면서 마치 지난 서해교전에서 그 무슨 <승리>나 거둔 것처럼 여론을 오도하고 있는가 하면 우리측 군사통제수역에 함정들을 계속 침입시키면서 오만하게 행동하고 있다.

미군측의 이와 같은 행위는 남조선 괴뢰들을 부추겨 조선 서해에서 또다시 충격적인 사건을 일으키고 정세를 일촉즉발의 사태로 몰아가기 위한 고의적이며, 계획적인 책동이라고 밖에 달리는 볼 수 없다.

우리는 서해 해상군사분계선을 준수함에 있어서 제기될 수 있는 문제들을 협상을 통하여 해결할 용의가 있지만 미군측이 끝내 문제토의를 거부하고 있는 조건에서 이제 더 이상 실무토의에 응해 나오기만을 무한정 기다릴 수 없게 되었다.

이로부터 조선인민군 해군사령부는 위임에 의하여 서해 해상군사분계선 북쪽 수역에 위치한 「5개섬 통항질서」를 다음과 같이 확정 공포한다.

1. 우리 영해에 있는 미군측 관할 하의 5개 섬들 중 백령도, 대청도, 소청도를 포괄하는 주변수역을 제1구역으로, 연평도 주변수역을 제2구역으로, 우도 주변수역을 제3구역으로 한다.
- ① 제1구역의 북쪽 계선은 북위 38도선으로 하고, 동쪽과 남쪽, 서쪽 계선은 백령도, 대청도, 소청도의 영해기산선으로부터 2km 폭으로 평행되게 그은 선으로 한다.
- ② 제2구역의 북쪽 계선은 북위 37도 41분 24초선으로 하고, 동쪽과 남쪽, 서쪽 계선은 연평도의 영해기산선으로부터 2km 폭으로 평행되게 그은 선으로 한다.
- ③ 제3구역 계선은 우도 영해기산선으로부터 2km 폭으로 평행되게 연결한 선으로 한다.

- ④ 제1, 2, 3구역 안에서의 미군측 함정들과 민간선박들은 우리측에 적대적인 통항이 아닌 이상 통항의 자유를 가진다.
2. 제1구역으로 드나드는 모든 미군측 함정들과 민간선박들은 제1수로로 통하여, 제2구역으로 드나드는 모든 미군측 함정들과 민간선박들은 제2수로로 통하여 서만 통항할 수 있다.
 - ① 제1수로는 서해 해상군사분계선상의 북위 37도 10분 03초, 동경 125도 13분 19초 지점과 소청도의 제일 높은 고지정점을 연결한 선을 축으로 하여 좌우 1마일 폭을 가진다.
 - ② 제2수로는 서해 해상군사분계선상의 북위 37도 31분 25초, 동경 125도 50분 38초 지점과 대연평도의 제일 높은 고지정점을 연결한 선을 축으로 하여 좌우 1마일 폭을 가진다.
 - ③ 원칙적으로 우리측 영해에 있는 미군측 관할하의 섬들에 비행기들이 드나들 수 없으며, 부득이한 경우 모든 비행기들은 이 수로 상공을 통하여서만 비행할 수 있다.
3. 제1, 2, 3구역과 제1, 2수로들에서 미군측 함정들과 민간선박들은 공인된 국제항행규칙들을 엄격히 준수하여야 한다.
4. 미군측 함정들과 민간선박 및 비행기들이 지정된 구역과 수로를 벗어나는 경우, 그것은 곧 우리측 영해 및 군사통제수역과 영공을 침범하는 것으로 된다.
5. 제정된 수로 통항시 우리측의 행동에 어떤 위협이나 지장을 주어서는 안되며, 이 수로들과 통항구역이 우리 함정들과 민간선박들의 통항을 가로막는 구역이나 수로로 될 수 없다.
6. 이번에 제정한 통항구역과 수로는 어디까지나 미군측 관할하의 섬들이 우리측 영해에 위치하고 있는 점을 고려하여 설정한 것이며, 이 구역과 수로가 미군측 수역으로는 될 수 없다.

우리가 이번에 <5개섬 통항질서>를 공포하는 것은 서해 해상에서의 충돌을 막고 섬 주민들의 생활상 편의를 주려는 최대의 아량의 표시이다. 미군측은 서해 해상군사분계선을 존중하여야 하며 제정된 통항질서를 엄격히 지켜야 한다. 서해 해상에서 제정된 통항질서가 지켜지지 않을 경우 언제 어디에서 어떤 일이 벌어지리라는 것은 그 누구도 예측할 수 없다. 만약 미군측이 이른바 <연평해전 승리>에 대하여 떠들고 있는 남조선 괴뢰들의 희떠운(거들먹거리며 거만한) 소리에 공감하면서 서해 해상충돌을 막고 평화와 안전을 보장하려는 우리의 성의 있는 노력에 감히 도전해 나선다면 우리 혁명 무력은 경고 없는 행동으로 대답할 것이라는 것을 엄숙

일의 제346차 군사정전위원회에서 제기했던 서해 5도 주변수역 관할권 주장과 일관된 것으로서 그것을 구체화하는 행위이며, 유엔군측의 NLL을 무력화 하고자 하는 의도적 계략에 기초한 상투적 전술이었던 것으로 보아야 할 것이다. 즉 북한이 선포한 이른바 「조선서해 해상군사분계선」과 「서해5도 통항질서」는 휴전협정에 대한 위반일 뿐만 아니라, 국제해양법원칙에도 부합되지 않는다.

4. NLL의 法的 性格

여기서 서해5도 주변수역 문제와 관련하여 북한측이 주장하는 NLL의 법적 성격에 대한 한국측의 대응논리를 검토해보면 대개 다음의 세 가지로 요약된다.⁸⁾ 첫째, NLL은 유엔군사령부가 휘하 해군 세력의 활동에 대한 자기제한적 조치로서 일방적으로 설정한 것이지만, 실질적으로는 휴전협정 내용을 집행하기 위한 필수적인 조치였다. 둘째, NLL은 한국측이 관할하는 서해5도와 북한측 영도와의 대략적인 중간선이기 때문에 해양법원칙에 비추어보아도 타당성이 있다. 셋째, NLL의 설정과 더불어 유엔군사령부는 그 사실을 북한측에 통고 하였으나, 북한은 이에 대한 명시적인 이의를 제기 함이 없이 휴전협정 성립 후 1973년까지 약 20년간 사실상 양측의 해상군사분계선으로 기능하여

히 공포한다.
주체89(2000)년 3월 23일

- 8) ① 金明基, “西海五島의 法的 地位”, 「國際法學會論叢」, 제23권, 1978.
② 김영규, “북방한계선(NLL)과 서해교전사태에 관련된 당면문제의 국제법적 분석”, 「STRATEGY 21」, Vol. 5, No. 1, 한국해양전략연구소, 2002, pp.5-52.
③ 金楨鍵, “西海五島 周邊水域의 法的 地位”, 「國際法學會論叢」, 제33권 2호, 1988.
④ 金燦奎, “北方限界線과 韓半島休戰體制”, 法律新聞, 1996. 8. 5일판.
⑤ 朴鍾聲, 「韓國의領海」, 法文社, 1985, p. 201.
⑥ 柳炳華, 「東北亞地域과 海洋法」, 眞成社, 1991, pp.277-289.

왔기 때문에 법 이론상 NLL은 휴전협정체제의 일부를 구성한다는 쌍방의 묵시적 합의가 있었음을 인정해야 한다.⁹⁾

서해5도 주변수역에 있어서의 남북한간 해양경계선에 관하여는 휴전협정상으로는 기타의 문서상 명문으로 합의된 규정이 없다. 그 이유는 휴전협정이 육지를 기초로 군사분계선과 비무장지대를 설정하면서 그 인접수역은 종속적으로 처리했기 때문이었던 것으로 해석된다. 그리고 1950년 6월 24일까지 이 수역은 한국의 관할 하에 있었고, 휴전협정 성립 당시에도 한국측의 관할 하에 있었을 뿐만 아니라, 오히려 유엔군측은 한국측의 관할 하에

- 9) 이에 관하여는 「조약법에 관한 비엔나협약」 제31조 3항(b)의 조약 적용에 관한 당사국간의 追後慣行의 원칙에 의하여 설명될 수 있다. 1953년 8월 30일 이후 북한이 NLL을 사실상의 해상군사분계선으로 인정하고, 이를 기준으로 상호간의 관계를 처리한 사례로는 다음과 같은 것들이 있다:
① 1959년 북한 중앙통신사가 발간한 「조선중앙연감」에서 NLL을 군사분계선으로 표기하고 있다.
② 1963년 5월 제168차 군사정전위원회 본회의에서 북한 간첩선의 위치에 관한 북한측의 설명에서 당시 그 선박은 NLL 북측에 위치하였음을 극력 주장함으로써 NLL의 존재를 간접 시인하는 결과로 되었다.
③ 1984년 9월 29일부터 10월 5일 사이에 북한이 수해복구 지원물자를 한국측에 인도하는 과정에서 수송선단 상봉점을 NLL의 일정 지점으로 하고, 호송업무를 상호 인수인계한 사실이 있다.
④ 1992년에 체결된 「남북기본합의서」 제11조는 “남과 북의 불가침경계선과 구역은 1953년 7월 27일자 휴전협정에 규정된 군사분계선과 지금까지 쌍방이 관할하여 온 구역으로 한다” 라고 규정함으로써 NLL은 당연히 지금까지 한국이 관할하여 온 구역으로 되었다.
⑤ 1993년 5월 국제민간항공기구(ICAO)가 간행한 「항공항행계획」상 한국의 비행정보구역(FIR; flight information region)이 NLL에 준하여 설정되었지만, 북한은 이에 대하여 이의를 제기하지 않았으므로 묵시적인 동의가 있는 것으로 해석된다.
⑥ 2001년 1월 18일 백령도 근해에서 구조된 북한 조난어선과 선원을 NLL 상에서 북한 경비정에 인계한 사실이 있다.

있던 다수의 섬들과 주변수역을 북한측에 양보한 것이 사실이다. 그러므로 서해5도 주변수역이 휴전협정에 기초하여 한국의 관할영역이라는 데 대하여는 항변의 여지가 없다.¹⁰⁾

또한 한국 관할 하의 서해5도가 자체의 독립적 영해를 12해리까지 가질 수 있음은 물론이고, 그 자체의 대륙붕과 배타적 경제수역을 가질 수 있다는 사실은 1958년의 「영해 및 접속수역협약」과 유엔해양법협약의 원칙과도 완전히 일치되는 사실임에 틀림이 없다. 따라서 NLL을 무시한 서해5도 주변수역에 대한 어떠한 형식의 관할권 주장이나, 서해5도를 무시한 등거리 방식에 의한 해상군사분계선의 설정, 그리고 그에 기초한 이른바 「서해5도 통항질서」 등은 법적 근거가 없을 뿐만 아니라, 일반적인 국제관행과도 일치하지 않는 지극히 자의적인 주장에 불과하다고 할 것이다.¹¹⁾



[그림 2] 북한이 주장한 남북한간 해양경계선

즉, NLL은 현실적 대안이 있을 수 없는 남북한간의 해상군사분계선으로서 한국과 유엔군은 휴전협정 제2조에 근거하여 임의 설정한 NLL에 대한 실효성의 원칙을 고수하고 있으며, 과거 50년 이상 이 원칙에 의하여 NLL은 유지되어 왔다. 그리고 이 문제는 쌍방간의 현안으로 대두되어 있지만,

유엔헌장 제33조가 규정한 평화적 수단(peaceful means)¹²⁾으로써 해결될 성질의 것이 아니다. 왜냐하면, 현재의 남북한 관계는 평시 국제법이 적용되는 관계가 아닌 휴전협정 체제 하의 잠정적 특수관계이기 때문이다.

<표 2> NLL의 성격에 관한 남·북한과 유엔군사령부의 입장 비교

구분	북한	한국	유엔군사령부
경계선	황해도와 경기도의 도계선 서쪽 연장선	백령도 서쪽 72km, 북쪽 5.4km	한국과 동일
경비수역	서해 6개 도서를 포함한 도계 연장선의 이북 해역	서해5도를 포함한 NLL 이남 해역	한국과 동일
NLL의 당위성	불법적인 유령선이기 때문에 인정할 수 없음	양측간의 대략적인 중간선으로서 실질적인 해상군사분계선임	임의로 설정한 것인 만큼 해상군사분계선은 아님
NLL 설정 후 통보 여부	협의한 바 없음	1953년 설정 즉시 북측에 통고했음	1953년 한국군과 주한 미해군의 작전명령서에만 존재하므로 북측에 대한 통보의무 없음
무력사용가능성	NLL을 인정할 수 없으므로 판단불가	육상의 군사분계선과 마찬가지로 월선시 무력대응 가능	월선 후 적대적 도발행위 또는 서해5도 3해리 이내 침범시 무력대응 가능
NLL 수정 논의	의제로 채택할 것을 요구	논의 불요, NLL 고수방침	논의가 가능하다는 입장
주요 쟁점	존재를 묵인하다가 1973년 12월, 1999년 6월, 2002년 6월 이의 제기	유엔군사령부의 일방적인 설정 사실을 인정하되, 현실적 해상군사분계선임	NLL에 대한 단순침범은 문제가 없음

자료 : 대한매일, 2002. 7. 2

10) 柳炳華, 앞의 책, p. 272.

11) 참조; Jon M. Van Dyke-Mark J. Valencia-Jenny Miller Garmendia, "The North/South Korea Boundary Dispute in the Yellow(West) Sea", *Marine Policy*, Vol. 27, 2003, pp. 143-158.

12) 유엔헌장 제33조가 규정한 평화적 수단이란, 당사자간의 직접교섭, 심사, 중개, 조정, 중재재판, 사법적 해결, 국제기구의 이용 등을 말한다.

따라서 NLL의 법적 성격은 휴전협정체제의 일 부임과 동시에, 잠정적 해상군사분계선이므로 그것을 유지하는 방편은 국제해양법에 의존할 것이 아니라, 정치적 절충이나 군사역량에 의존할 수 밖에 없다는 것이 현실적 판단으로서 옳다고 본다.

그러나 여기서 앞으로 전개될 여러 가지 상황변 화에 대한 대비태세를 갖추에 있어서 제기될 수 있는 문제점은 다음과 같다.

첫째, 한미동맹관계가 변질되고 NLL 설정주체 인 유엔군사령부의 해체가 실현되는 상황에서도 NLL은 유지될 수 있을 것인가?

둘째, 휴전협정체제가 유지되는 상황에서 해상을 통한 남북 왕래가 빈번해지는 경우, NLL을 유지해야 할 명분을 확립함과 동시에, 북한이 주장하 는 이른바 「서해5도 통항질서」에 대한 합당한 대응책은 무엇인가?

셋째, 국제해양법 원칙에 따른 해양경계 확정문 제를 본격적으로 논의하게 될 시기는 언제이며, 구 체적인 방법은 어떤 것인가?

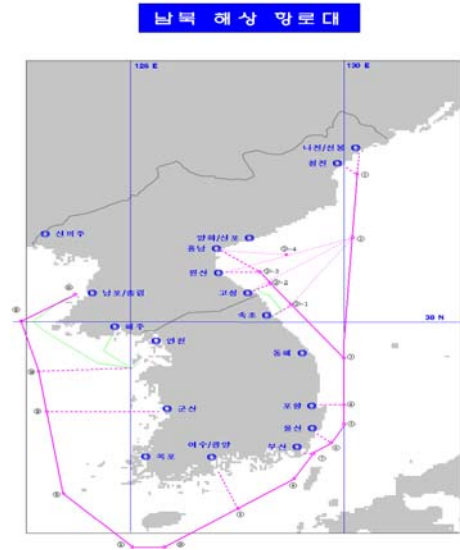
넷째, NLL을 통하여 북한으로부터 집단난민사 태가 발발하는 경우의 대비책은 무엇인가?

한편, 2004년 6월 5일 체결된 「남북해운합의서」 에 부속된 남북해상항로대의 도면을 면밀히 검토 해보면, 인천-해주, 인천-남포간에 기존의 남북직 항로가 인정되었는데, 비록 이 합의서가 NLL 문제 를 합의한 것은 아니지만, 북한이 NLL의 존재를 묵시적으로라도 인정한 바탕에서 형성된 것이 아 닌가 생각되기도 한다(그림 2] 참조).

IV. 漁撈限界線과 特定海域 및 特定禁止區域

1. 漁撈限界線

북한당국에 의한 한국어선의 피랍은 1953년 휴 전협정이 체결된 후 계속 자행되어 왔고, 1954년 이후 군사분계선 근해의 경계해면어장에서 조업 중 납북되었던 어선과 선원 및 귀환상황은 <표 3>



[그림 2] 남북해운합의서에 부속된 남북해상항로대

<표 3> 북한당국에 의한 한국어선의 나포 및 선원의 피랍과 귀환 상황

구분	연 대	남 북			귀 환			
		계	동해	서해	계	동해	서해	
어 선	1954~1959	92	22	70	89	21	68	
	1960~1969	309	119	190	296	115	181	
	1970~1979	47	21	26	38	20	18	
	1980~1989	10	2	8	9	2	7	
	1990~1999	7	-	7	1	-	1	
	계	465	164	301	433	158	275	
	선 원	1954~1959	625	134	491	590	118	472
		1960~1969	2,173	914	1,259	1,943	836	1,107
		1970~1979	674	410	264	534	391	143
		1980~1989	161	54	107	148	54	94
1990~1999		36	-	36	26	-	26	
계		3,669	1,512	2,157	3,241	1,399	1,842	

자료 ; 해양경찰청

에 나타난 바와 같은데, 2000년 현재까지 미송환 어선은 32척이고, 미송환 선원은 428명에 달한다.

여기서 한국어선의 납북사고가 가장 격심했던 시기는 1960년대였으며, 서해에서의 납북사고가 동해에서보다 훨씬 많았음을 알 수 있다. 이와 같이 남북한간의 어업관계는 정치·군사적인 관계와 결부되어 항상 어느 일방의 공세적인 자세와 다른 일방의 수세적인 자세의 공방관계만 존재하였을 뿐, 진정한 의미의 평화적인 어업협력관계는 성립하지 않았다.

한국은 북한과 인접한 경계해면어장에서의 어선 피랍방지를 목적으로 1964년 6월 29일 「농림부에 규 제32호」에 의하여 처음으로 어로한계선을 설정하여 현재까지 유지하고 있는데, 이 선의 법적 성격은 한국어선의 어업활동에 대한 한국정부의 자위적 통제선이다. 이것은 군사분계선에 맞추어 동해에서는 해안선과 북위 38도 35분 45초 위도선의 교차점에서 정동으로 연장한 선으로 하였고, 서해에서는 강화도 서북단 한강 하구의 창후리항에서 시작하여 불규칙적인 경로를 거쳐 그 북쪽 한계는 북위 38도 03분 위도선으로 하였다. 어로한계선은 그 동안 남북관계 사태의 진전에 따라 가장 심할 때에는 5~7해리까지 남하하기도 하였으나, 최근에 긴장관계가 다소 완화됨으로써 북상 조정되어 NLL과의 거리는 동해에서 3해리, 서해에서 6해리 정도로 좁혀졌다.¹³⁾

13) 현재 어선의 조업 중 피랍방지와 안전조업 지도를 목표로 하는 국내법규에는 「선박안전조업규칙」(1972. 4. 17; 행정자치부, 국방부, 해양수산부 합동부령), 「어선안전조업규정」(1992. 9. 5; 해양수산부 고시), 「선박통제규정」(1985. 6. 7; 국방부, 해양수산부, 경찰청 공동훈령)이 있다.

그리고 그간 어로한계선의 설정 및 주요 변경사항은 다음과 같다.

- 1964. 06. 29 ; 어로한계선 설정 (동해 ` 38° 35' 45" N, 서해 ` 38° 03' 00" N)
- 1967. 12. 15 ; 어로한계선 남하조정 (동해 ` 38° 34' 45" N, 서해 ` 38° 00' 00" N)
- 1968. 11. 25 ; 어로한계선 남하조정 (동해 ` 38° 30' 00" N)

그런데, 동해의 어로한계선은 북한이 1977년에 일방적으로 설정했던 배타적 경제수역의 남방한계선을 기준으로 하여 그것과 평행되게 정동으로 확산한 것이다. 따라서 남북한간의 해양경계선으로서의 법적 지위를 부여할 수도 없고, 부여해서도 안 된다. 왜냐하면, 해양경계확정에 관한 쌍방간의 합의가 없었을 뿐만 아니라, 국제해양법원칙에 기초하여 확산된 것도 아니기 때문이다.

2. 特定海域

한국정부는 국방상의 경비 목적과 어선의 납북 방지 및 안전조업 지도를 목적으로 1968년 11월 25일 동해와 서해의 어로한계선 남쪽 일정 범위의 수역에 일방적으로 특정해역을 설정하였으며, 그 후 1972년 4월 17일 제정된 「선박안전조업규칙」 제5조로써 법적 근거를 마련하였다.¹⁴⁾ 특정해역은 한국정부가 한국어선의 어업활동에 대한 자위적 통제조치를 시행하는 수역으로서 내국인의 월선조업과 납북사고를 예방하기 위한 어업활동 규제 목적으로 설정된 것이다. 그리고 그 범위는 어로한계선을 북측한계로 하고, 동측한계는 동경 126도 선, 서측한계는 동경 124도 선, 남측한계는 북위 37도 선으로 되어 있으며, 한국의 영해 일부와 배타적 경제수역을 포함한다.

특정해역의 법적 지위는 한국의 영해 또는 배타적 경제수역이지만, 서해의 경우는 수역의 특수성을 고려하여 「영해 및 접속수역법 시행령」상 소령도 이북의 수역에 대하여 영해기선의 기점을 확정

·1969. 03. 10 ; 어로한계선 남하조정 (서해 ` 37° 30' 00" N)

·1989. 04. 13 ; 어로한계선 북상조정 (동해 ` 38° 33' 00" N, 서해 ` 37° 55' 00" N)

14) 서해 특정해역은 어로한계선과 북위 37도 30분, 동경 126도 00분~북위 37도 00분, 동경 126도 00분~북위 37도 00분, 동경 124도 00분~북위 37도 55분, 동경 124도 00분을 연결하는 선으로 둘러싸인 해역으로서 면적은 약 11,738km²이다([그림 3] 참조).

하지 않았고, 따라서 영해의 범위도 확정되지 못한 상태이다. 그렇다고 해서 북한측이 주장한 가상중간선은 유인도이면서 경제적 이해관계나 역사적 권원 등의 관점에서 볼 때 무시될 수 없는 서해5도의 효과를 전혀 고려하지 않은 것으로서 해양법원칙이나 국제관행상 터무니없는 억지주장이므로 용인될 수 있는 것이 아니다. 더욱이, 휴전협정 체제의 일부인 NLL이 현존하는 해상군사분계선으로서 유효하다는 사실은 한국측 입장에서 추호도 양보될 수 없는 것이다.¹⁵⁾

한국은 1992년 9월 5일 「선박안전조업규칙」을 개정하여 동해에서는 특정해역의 남방한계선을 북위 37도 27분으로부터 북위 38도로 북상 조정하였고, 서해에서는 동경 124도 00분선의 어로한계선을 폐지함으로써 어업활동 규제를 대폭 완화하는 조치를 취하였다. 현재 어로한계선 이북 수역의 어장은 서해에 A, B, C 어장, 연평도 주변 어장, 백령도·대청도·소청도 주변 어장, 강화도 서방 어장으로 구분하여 관리되고 있으며, 동해에는 저도어장이 있다.

특정해역에 출어하는 어선은 2척 이상의 선단편성 의무, 출어등록 및 출어신고 의무, 1일 3회 이상의 위치보고 의무를 이행해야 한다.¹⁶⁾

3. 特定禁止區域

특정금지구역은 「배타적 경제수역에서의 외국인어업 등에 대한 주권적 권리의 행사에 관한 법률」¹⁷⁾ 제4조 및 동 시행령 제2조에 의하여 한국의 배타적 경제수역 중 어업자원의 보호 또는 어업조정을 목적으로 동해와 대한해협 및 서해5도 주변 수역에 설정되어 있다. 특정금지구역의 범위는 동

경 124도선—북위 37도 10분선—백령도 북단의 북위 38도 NLL 일부를 포함하여 백령도 등 서해5도의 영해 외측 한계선—동경 126도선으로 포위된 수역이다(그림 3) 참조). 그리고 특정금지구역은 한국의 배타적 경제수역에 설정되고 외국인의 어업활동을 금지하는 수역이기 때문에 그 범위에는 영해가 포함되지 않으며, 내국인에 대한 적용도 없다.

V. 西海5島 周邊水域과 韓中漁業協定과의 關係

1. 特定禁止區域에서의 中國漁船 統制問題

한-중어업협정 가서명 이전 교섭 당시에 한국측은 NLL과 관련하여 황해 잠정조치수역 북단(북위 37도선) 이북의 서해5도 인근 해역에 설정된 특정금지구역을 중국이 존중하여 줄 것을 요구하였으나, 중국은 이를 인정할 수 없다는 입장을 고수하였다.

이 문제는 막바지까지 협상 타결의 큰 장애로 작용하였으며, 우여곡절 끝에 양해각서를 체결하여 타협점을 찾았다. 즉, 중국이 한국의 특정금지구역을 존중하는 대신, 한국은 중국의 양자강 하구 수역에서 1975년도 일-중어업협정상 의 휴어구제도를 존중하기로 하였다.

그러나 양해각서 문안에는 구체적인 어업규제와 관련된 법령명칭 및 지리좌표는 기재되지 않고 “연안국이 현재 시행하고 있는 어업에 관한 법령”이라고 모호하게 표현되어 있다. 이는 중국측이 북한과의 관계를 고려하여 관련법령 명칭을 양해각서에 명기하는 것을 적극 반대했기 때문에 합의된 것이었지만, 그 후 어업공동위원회를 통하여 관련법령을 교환한 바 있다.

특정금지구역에서의 중국어선 조업에 대하여 단속과 처벌에 관한 관할권을 한국이 행사하는 것은 당연하다는 것이 한국측의 입장인 반면에, 중국측은 양해각서 제1항의 「...연안국이 현재 시행하고

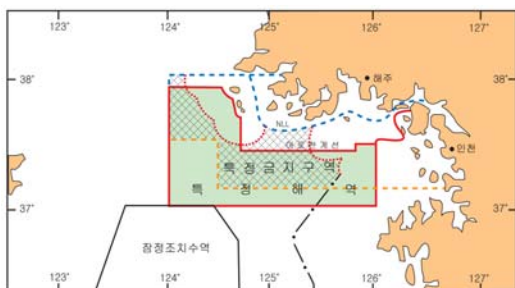
15) 崔宗和, 「現代國際海洋法」, 도서출판두남, 2004, pp. 460~464.

16) 「선박안전조업규칙」상 한국 주변해역은 특정해역, 조업자제해역, 일반해역으로 구분된다.

17) 1996. 8. 8 법률 제5809호 제정, 1997. 8. 6 시행.

있는 어업에 관한 법령을 존중하고,…」에서 존중한다는 것은 동 수역에서 연안국인 한국의 단속권은 인정하되, 처벌권은 선적국인 중국이 행사해야 함을 의미하는 것으로 해석한다.

그러나 서해 특정금지구역에 대한 중국어선의 조업자율규제 문제는 양해각서 체결 당시 양자강하구수역 한국어선 조업자율규제 문제와 연계하여 합의한 것이므로 한국에게 단속 및 처벌권이 있음은 당연하다고 할 것이다.¹⁸⁾



[그림 3] 서해 특정해역 및 특정금지구역의 범위

2. 韓國領海의 範圍

최근에 중국측은 어업공동위원회 등의 회담을 통하여 양해각서 상의 “존중”의 해석문제를 제기함과 동시에, 이 수역에서의 처벌권 행사는 선적국주의에 의하여야 한다는 견해를 피력하는 한편, 한국측으로 하여금 그 수역 일대에 대한 영해기점 자료를 제시하여 줄 것을 요청한 사실이 있다.

우리나라 「영해 및 접속수역법 시행령」은 경기만의 소령도까지 직선기선 기점을 확정하고 있는 바,¹⁹⁾ 이는 그 이북의 도서 분포상황과 남북한 관

계를 고려하여 직선기선을 채용할 수 있는 충분한 조건을 갖추고 있음에도 불구하고, 당분간 직선기선 채용을 유보한 것으로 보기 때문에 한국의 영토인 서해5도 주변의 영해는 통상기선에 의하여 확정되며, 그 외측 한계는 12해리의 폭을 가지고, 육지측 한계는 NLL로 봄이 타당하다. 따라서 「영해 및 접속수역법 시행령」상에 영해기점을 명시적으로 규정하지 않은 것은 위법하지 않다. 왜냐하면, 통상기선을 채용하는 경우에는 그 영해기점을 공시할 법적 의무가 없기 때문이다.

다만, 한국의 영토인 백령도—대청도—소청도 사이는 그 거리가 각각 약 4해리, 2.2해리이기 때문에 문제가 없으나, 소청도와 대연평도 사이는 약 44해리로서 24해리를 초과하면서도 영해법상 직선기선을 확정하지 않은 상태이기 때문에 소청도와 대연평도 양측 12해리 영해범위 이원의 약 20해리에 달하는 수역의 영해범위가 불확정적이기는 하지만, 연평도와 소청도 12해리 영해 이원의 NLL 남부 수역은 한국의 배타적 경제수역으로 봄이 현실적으로 타당하다.

3. NLL 부근 수역에서의 中國漁船 統制問題

NLL 문제, 영해기점 확정 문제 등은 남북한간의 문제로서 준전시 국제법관계이거나, 한국의 국내 문제로서 제3국인 중국이 개입할 여지가 없는 것은 분명하다. 다만, 최근에 수백척의 중국어선단이 불법적으로 NLL 부근 수역에 출현하여 집단조업을 감행함으로써 이 수역에서의 이들 어선에 대한 단속문제가 남북한과 중국 3자간에 민감한 정치적인 문제로 발전할 수 있음을 우려하지 않을 수 없다.²⁰⁾ 그러나 어떤 경우라도 이 수역에 대한 침범

18) 해양수산부, 「동북아수역에서의 신국제어업협력체계 구축방안」, 부경대학교 해사문제연구소, 2003, pp. 70~73.

19) 한국은 「영해 및 접속수역법」상 경기만의 직선기선 기점을 소령도(제23번 기점 ; 북위 36도 58분 38초, 동경 125도 45분 02초)까지 확정하고 있다 (「영해 및 접속수역법 시행령」 [별표 1]). 그리고

특정금지구역의 남방한계는 북위 37도 10분선이다.

20) 해양경찰청 자료에 의하면, 한국의 배타적 경제수역과 과도수역에서 불법어업 혐의로 나포된 중국어선은 한-중어업협정이 발효된 2001년에 174척, 2002년에 175척, 2003년에 240척(NLL 부근 수역 103척), 2004년 6월 15일까지 355척(NLL 부근

조업은 중국어선단의 불법적인 영해침범 행위임에 틀림이 없다.

그리고 NLL은 한-중어업협정의 체결에 의하여 어떠한 영향도 받지 않는다. 즉 이 어업협정은 어업에 관한 사항을 규율하기 위하여 한국과 중국간에 체결된 협정이므로, 한국과 북한간의 현실적인 해양경계선이라 할 수 있는 NLL의 법적 지위에 어떠한 영향도 미칠 수 없다. 따라서 서해 북부수역에 대한 한국의 조업규제사항을 중국어선이 준수하여야 하는 것은 마땅하며, 남북한 간에 중국어선단의 불법적 어업활동을 통제하고 관련 정보를 상호교환하기로 한 최근의 합의는 매우 의미 있는 진전인 것으로 볼 수 있다.

VI. 맺음말

서해5도 자체의 관할권 문제는 휴전협정상 명시적인 규정이 있고, 이에 대하여 북한도 이의가 없으나, 그 주변수역에 대하여는 양측의 주장이 대립된다. 즉, 서해에 있어서 남북한 해상군사분계선으로서 한국측은 NLL을 주장하는 데 대하여, 북한측은 자의적으로 설정한 등거리선을 주장한다.

NLL의 법적 성격은 휴전협정체제의 일부를 구성하며, 남북한간 잠정적 해상군사분계선임과 동시에, 현실적 해양경계선이기 때문에 그것을 유지하는 것은 정치적 절충이나 군사적 역량에 의존할 수 밖에 없다. 따라서 북한이 주장하는 등거리선 방식의 해상군사분계선이나 이른바 「서해5도 통항질서」와 같은 체제는 현행의 휴전협정이 존속하는 한 수용될 수 없다. 다만, NLL이 철회되는 시점은 북한체제의 붕괴와 통일단계로 진입하는 시기로 볼 수 있고, 휴전협정이 평화협정으로 대체되는 경우는 국제법에 의거한 해양경계 획정문제를 본격적으로 논의할 수 있을 것으로 본다.

한국이 일방적으로 설정한 특정해역과 어로한계선은 내국민 보호를 목적으로 하는 순수한 자위적

통제조치로서 대외적 효력을 갖지 않는 것이다. 그러나 배타적 경제수역에 설정된 특정금지구역은 중국과 북한에 대하여 효력이 있다.

서해5도는 그 자체로서 당연히 영해 및 접속수역을 가지기 때문에 중국어선단이 NLL 부근 수역을 침범하여 조업하는 것은 영해침범에 해당되며, 영해의 범위가 다소 모호한 소청도와 연평도 사이의 NLL 남부 일부 수역은 한국의 법령에 의한 특정금지구역이므로 중국은 한-중어업협정상의 의무로서 불법적인 어업활동을 자제해야 한다.

끝으로, 지금까지 우리는 NLL의 적법성을 옹호하고, 그것의 유지를 위한 논리 전개에 수준에 머물러 있었다. 그러나 이제는 NLL을 대체할 새로운 남북한 해양경계선 획정 가능성에도 대비하는 해양법적 연구에 본격적으로 착수해야 할 시기인 것으로 판단되는 바이다.

참고 문헌

- 이광남·서병귀, IUU어업에 대한 국제적 규제 동향과 우리나라의 대응방안, 수해양교육연구 제15권 1호, pp.82~100, 2003.
- 박용섭, 중국의 해상교통안전법, 수해양교육연구 제5권 1호, pp.15~22, 1993.
- 차철표, 한·중 어업자원관리제도에 관한 비교연구, 수해양교육연구 제13권 2호, pp.146~167, 2001.
- 김성주, “서해상 안보위협과 대응전략”, 「21세기 전략환경 변화와 한국해군의 과제」, 제10회 합상토론회, 대한민국해군, 2004.
- 金明基, “西海五島의 法的地位”, 『國際法學會論叢』, 제23권, 1978.
- 김영규, “북방한계선(NLL)과 서해교전사태에 관련된 당면문제의 국제법적 분석”, 『STRATEGY 21』, Vol. 5, No. 1, 한국해양전략연구소, 2002.
- 金楨鍵, “西海五島 周邊水域의 法的地位”, 『國際法學會論叢』, 제33권 2호, 1988.

수역 61척)에 이른다.

- 金燦奎, “北方限界線과 韓半島休戰體制”, 法律 新聞, 1996. 8. 5일판.
- 朴鍾聲, 「韓國의領海」, 法文社, 1985.
- 柳炳華, 「東北亞地域과 海洋法」, 眞成社, 1991.
- 崔宗和, 「現代國際海洋法」, 도서출판 두남, 2004.
- 외교안보연구원, 「서해5도의 법적 지위」, 1988.
- 해양수산부, 「동북아수역에서의 신국제어업협 력체제 구축방안」, 부경대학교 해사문제연구 소, 2003.
- Jon M. Van Dyke · Mark J. Valencia · Jenny Miller Garmendia, "The North/South Korea Boundary Dispute in the Yellow(West) Sea", Marine Policy, Vol. 27, 2003.

【부 록】

[남북한 해양법 관련 주요일지]

- 1952. 01. 18 : 한국, 평화선 선포
- 1952. 09. 27 : 유엔군사령부, Clark Line 설정 (1953. 08. 27 공식철회)
- 1953. 07. 27 : 휴전협정 체결·발효 ⇒ 육상 군사분계선 설정
- 1953. 08. 30 : 유엔군, NLL 설정
- 1955. 03. 05 : 북한 12해리 영해 선포(내각결의 제25호)
- 1964. 06. 29 : 한국, 어로한계선 설정
- 1965. 06. 22 : 한-일어업협정 체결
- 1968. 01. 23 : 북한, 미국 해군 정보수집함 Pueblo 호 나포
- 1968. 11. 25 : 한국, 특정해역 설정
- 1969. 06. 25 : 한국, 선박통제규정 제정
- 1972. 07. 04 : 통일 3원칙에 관한 「남북공동성명」 발표
- 1973. 12. 01 : 제346차 군사정전위원회에서 북한은 서해5도 주변수역 관할권 주장
- 1975. 01. 28 : 한국, 서해 조업자제선 설정
- 1977. 08. 01 : 북한, 배타적 경제수역 및 50해리 군사경계수역 설정
- 1977. 12. 31 : 한국, 영해법 제정·공포
- 1982. 04. 17 : 한국, 동해 조업자제선 설정
- 1991. 09. 17 : 남북한 동시 유엔 가입
- 1991. 12. 13 : 「남북화해·불가침·교류협력합의서(남북기본합의서)」 채택
- 1992. 09. 17 : 「남북불가침 부속합의서·남북화해 부속합의서」 채택
- 1996. 02. 28 : 한국, 유엔해양법협약 가입
- 1996. 08. 08 : 한국, 배타적 경제수역법 및 관련 법률 제정·공포
- 1999. 06. 15 : 제1차 서해교전사태(연평해전) 발발
- 2000. 03. 23 : 북한, 「서해5도 통항질서」 발표
- 2000. 06. 15 : 남북정상회담 개최, 「남북공동선언문」 합의
- 2001. 06. 05 : 북한 상선단(4척) 제주해협 통항사건 발발
- 2002. 06. 29 : 제2차 서해교전 발발
- 2004. 05. 26 : 제1차 남북장성급회담, 서해 긴장완화방안 논의
- 2004. 06. 03 : 제2차 남북장성급회담, 우발적 무력충돌방지책 합의
- 2004. 06. 05 : 「남북해운합의서」 및 부속합의서 체결