

우리나라 관할해역내 북한선박 통항통제 제도와 개선방안

이재규*†

* 한국해양대학교 해양군사대학 해양군사학과

A Study on the Navigation Control System against DPRK Vessels Within the ROK Maritime Jurisdictional Area and its Improvement

Jae-Kyu Lee*†

* Department of Maritime Military Studies, College of Maritime Military Studies, Korea Maritime and Ocean University, Busan 606-791, Korea

요 약 : 남·북한간 정전협정시 해양경계를 정하지 못했으며, 주변국과 관할해역 경계가 명확하지 않다. 유엔군사령부는 6·25전쟁 이후 정전협정 준수를 위해 북방한계선과 작전구역을 설정해 해·공군 세력의 활동을 통제했고, 우리나라는 작전구역 내에서 북한선박의 통항을 통제해 왔다. 작전구역 내에서 제3국 선박은 항해의 자유를 향유하지만, 북한선박은 교전국으로서 통항이 통제되는 특수한 해양 제도가 유지되고 있다. 그러나, 작전구역이 설정된 이후 유엔해양법협약 발효, 남·북한의 유엔 가입 등 변화가 지속되고 갈등요인이 있어 작전구역의 지리적 범위를 보완할 필요가 있다. 또한 해군의 기능적 역량 강화를 위해 해군함정에게 북한선박 통제를 법적으로 보장하는 조치가 요구된다. 본 논문에서는 6·25 전쟁 이후 한반도 주변해역에서 북한선박을 통제하여 온 실례와 북한선박 통항통제 제도에 대한 개선방안을 살펴보았다.

핵심용어 : 관할해역, 북한선박, 통항통제, 작전구역, 유엔해양법협약

Abstract : The boundaries of ROK maritime jurisdictional area remains unclear as two Koreas failed to draw clear maritime boundaries at the armistice agreement and there are no clear maritime boundaries with China and Japan. After the Korean War, the United Nations Command established the northern limit line(NLL) as well as the area of operations(AO) to enforce the DPRK's compliance with the armistice agreement and has been controlling all of the maritime and air activities in the region. ROK also has been controlling the passage of DPRK vessels in the area. Within the AO, third nation vessels have freedom of navigation, Yet, due to the division followed by the Korean War, ROK classifies DPRK as a hostile state and unique controlling system is applied to DPRK vessels. Since the establishment of the AO, many changes have been occurring such as adoption of the UN Convention on the Law of the Sea(UNCLOS) and two Koreas' joining the UN. Also, there are continuous inter-Korean conflicts. Therefore, the geographical span of the AO needs to be reconsidered. Furthermore, a legal measure which ensures ROKN vessel's functional capability of controlling DPRK vessels must be introduced. This thesis examines post-Korean War DPRK vessel control system in the Korean peninsula as well as how it should be improved.

Key Words : Maritime jurisdictional area, DPRK vessels, Navigation control, Area of operations, UN Convention on the Law of the Sea

1. 서론

우리나라는 북한과 정전협정시 육상경계선만 정했을 뿐 해상경계를 명확하게 정하지 못해 아직까지 논란의 대상이 되고 있다. 또한, 해양을 접하고 있는 중국·일본 등 주변국과 해양경계를 확정하지 못한 상태다. 다만, 어업의 문제에 관해서는 조약을 통하여 중국과는 잠정조치수역, 일본과는 중간수역 설정을 통해 해양경계 확정 이전에 양국의 효율적

어족자원 관리와 이용에 대한 잠정약정을 체결하고 있다.

이렇게 경계획정이 확정되지 않아 관할해역¹⁾이 명확하지 않은 상태에서 우리나라는 NLL(northern limit line) 이남 해역 중 평화선·작전구역 등 설정된 범위에서 북한선박²⁾의 통항을 통제해 왔으며, 2009년 정부의 PSI³⁾ 참여 결정으로 국

1) 연안국이 주권·주권적 권리를 행사하는 해역으로 내수, 영해, 접속수역, 배타적경제수역, 대륙붕 등이 있다.

2) 본 논문에서 북한선박의 범위는 북한국적의 군함·상선·어선 등을 통칭한다. 6·25전쟁 기간중이나 정전협정 이후에도 선박의 종류와 관계없이 통제 대상이 되어왔기 때문이다.

3) PSI : proliferation security initiative(WMD 확산 방지구상)

† madoros@kmou.ac.kr, 010-5080-2010

제사회와 함께 통제를 강화중이다.

그러나, 북한은 정전협정 이후에도 해상을 통한 침투를 지속하고 우리어선을 나포하는 등 해상안전을 직·간접적으로 위협해왔으며, 상선을 이용해 무기수송·공작활동 의심 등 불법 해상활동 가능성이 상존한 상태에서 작전구역을 수시 침범하고 있어 우리나라 경비세력과 마찰⁴⁾을 빚고 있다. 하지만, 군사적인 폐쇄성으로 인해 제대로 연구가 수행되지 않고 있으며, 1994년 유엔해양법협약의 발효, 남북기본합의서의 채택 등 주변해양의 법질서 변화에 맞추어 보완이 필요하다.

우리나라 관할해역에서 주권이나 주권적 권리 및 관할권을 집행하는 기관은 해군과 해경이며, 합동으로 해상보안 및 해양환경 오염 방지활동을 병행하며 작전구역을 침범하는 북한선박을 탐지·추적하여 퇴거작전을 하고 있다. 그런데, 해군·해경간 임무가 중복된 상태에서 국내법상 단속권한이 제대로 보장되어 있지 않아 갈등요인이 되고 있다. 특히, 최근 세월호 여객선 침몰사고 후속조치로 해양경찰 기능을 조정하려 하고 있어 효과적인 통제를 위해 법적 보완이 시급하다

본 논문에서는 6·25전쟁 이후 한반도 주변해역에서 북한선박을 통제하여 온 실례를 중심으로 살펴보고, 북한선박 통항통제 제도에 대한 개선방안을 찾아보고자 한다.

2. 북한선박 통항통제의 연혁적 분석

2.1 평화선에 의한 통항통제

평화선(공식명칭 ‘인접해양의 주권에 관한 대통령선언’, 이하 ‘평화선’이라 한다.)⁵⁾은 일본어선의 한국 근해 침범에 대응하기 위해 제98회 임시 국무회의에서 의결된 어업보호수역안을 경무대에서 확대 수정한 것으로 1952년 1월 18일 국무원 공고 14호로 선포되었다.

선포 배경에는 1950년대 초 중국이 공산화되고 6·25전쟁 발발로 미국의 일본 점령정책이 아시아의 우방으로 삼는 정책으로 급변하였으며, 일본 어업을 통제했던 맥아더라인을 샌프란시스코 평화조약 발효(1952년 4월 28일) 이전에 철폐하려 하자, 한국도 해양주권을 확보하고 자주권을 행사하기 위한 조치가 필요했었다.

4) 합참이 국회 국방위원회에 제출한 자료에 따르면, 2012년에는 북한상선 62척이 작전구역안으로 들어와 퇴거조치 되었다. 「세계일보」, 2013년 10월 7일자. ; 2013년 기준 북한상선은 400여척으로, 작전구역 침범 현황은 일반공개를 제한하고 있으며, 남북상황에 따라 헛수는 증가하고 있지만 지속되고 있다.

5) 선포 이후 일본을 비롯한 미국·영국·자유중국 등 우방국까지 우리정부가 취한조치를 부당하다고 비판적인 태도를 취하자, 우리정부는 1953년 2월 8일 “한국이 선언한 주목적은 한·일 양국의 평화유지에 있다”고 해명하여 이때부터 평화선이란 명칭이 붙게 되었다.

1952년 9월 30일 이승만 대통령은 국무회의를 주재하는 자리에서 “앞으로 평화선을 침범한 외국어선의 나포는 물론, 전쟁에 소요되는 군수물자를 싣고 온 일본선박까지도 엄중히 단속해야 한다”고 유시하였으며, 10월 4일에는 대통령 긴급명령 제12호에 의거하여 대통령령 제707호로된 포획심판소와 고등 포획심판소를 개설하게 되었다(Chee, 1979).

동년 10월 14일 법무부장은 “해상방위 봉쇄선을 침범하는 선박에 대하여 포획심판령에 의거하여 처벌할 것이며, 평화선을 침범한 어선에 대하여도 심판령과 관계법을 적용하여 처벌할 것”이라고 엄명했다.

평화선 선언 취지가 우리 연안의 해양자원 보호에 있었지만, 6·25전쟁 중에 선포되어 해군함정이 포획심판령에 따라 단속에 입했으며, 한국해군은 유엔군사령부로부터 북위 37도 이남 해역에서 해상봉쇄와 해상작전 임무를 배정받아 안보목적을 수반하였다.

한국정부는 평화선을 국내법적으로 뒷받침하기 위해 1953년 12월 12일 어업자원보호법을 제정하고, 6·25전쟁이 종료된 이후에도 해군과 내무부에 소속되어 있는 해양경찰대 합정을 이용하여 강력한 법집행⁶⁾을 하여 10여년간 외국어선 362척을 나포하였다.

평화선은 1965년 한·일 어업협정 체결로 존재목적을 사실상 상실하였으며, 유엔해양법협약 발효이후 배타적경제수역에서의 어업은 배타적경제수역법 등 관련 법률에 따라 규제되고 있다.

2.2 정전협정 교섭시 남·북한 해상경계 논의

정전협정 교섭시 지상에서의 전선은 38선을 중심으로 양분된 양상을 띠고 있었으며, 해상에서의 전선은 북한 해군이 궤멸된 상황에서 유엔군의 해·공군력이 한반도 해상 전체의 해상통제권을 장악하고 있었다.

이러한 상황에서 북한측은 “38선 이북의 주변도서를 포함하여 해상분계선 문제를 협상의제로 삼을 경우 불리하다”고 판단하여 지상분계선에 중점을 두고 협상에 임하여 “육지의 군사분계선을 중심으로 후방에 해당하는 도서나 수역에서 무조건 철수할 것”을 주장하였고, 유엔군측은 “북한해군이 궤멸된 상태에서 일방적으로 보상이 물러날 수 없으니 지상의 군사분계선을 38선 이북으로 조정하자”고 하였다(Ha, 2014).

그러나, 진전 없는 장기간에 걸친 협상과 한국전쟁을 조기에 종결시키려는 참전국 및 미국 내 여론에 밀려 전쟁 재발의 방지 등에 치중하여, 남·북한간 해상경계선 설정 없이 협정체결 당시까지 확보하고 있었던 38선 이북의 연안 섬들과 해상통제권을 북한에 양보하기로 한 채 협정을 체결

6) 어업자원보호법 제4조(범죄의 수사)에서 해군함정의 승무장교, 사병, 대통령령으로 정하는 공무원에게 사법경찰관리의 직무를 부여했다.

하였으며, 유엔군이 서해5도를 제외한 해역에서 일방적으로 철수한 형태가 되었다.

1953년 7월 27일 체결된 정전협정에서는 해양의 경계에 대해 명확하게 남·북한간의 경계를 규정하지 않았으며, 섬 등 육지의 관할권만을 분명히 규정하고 해양경계에 관하여 부분적으로 다음과 같이 규정하고 있다.

제2조 제13항 ㄴ목에서 “정전협정이 효력을 발생한 후 10일 이내에 상대방 한국에 있어서의 후방과 연안도서 및 해면으로부터 모든 군사역량·보급물자 및 장비를 철거한다. 상기 연안도서라는 용어는 정전협정이 효력을 발생할 때에 비록 일방이 점령하고 있더라도 1950년 6월 24일에 상대방이 통제하고 있던 도서들을 말하는 것이다”라고 명시함으로써 6·25 이전에 어느 쪽이 관할하였는가를 중요시하고 있다.

제2조 제15항에서 “해상군사역량은 비무장지대와 상대방의 군사통제하에 있는 한국 육지에 인접한 해면을 존중하여 한국에 대하여 어떠한 종류의 봉쇄도 하지 못한다”고 명시함으로써 상호 인접한 해면의 존중과 한국지역에 대한 봉쇄를 금지하고 있다.

육지에서 어느 정도의 폭까지를 관할수역으로 하고 나머지를 공해로 하느냐는 의견이 달랐다. 유엔군은 3해리를 주장한데 비해 공산군은 12해리를 주장하였다(Ha, 2014). 결국, 인접해면에 대한 의견차이로 구체적인 넓이와 거리에 대한 합의는 이루지는 못하였으며, 해상경계에 관한 규정이 불완전한 정전협정으로 체결되게 되었다.

2.3 북방한계선(NLL)과 작전구역에 의한 통항통제

정전협정 한달이 지나 유엔군사령관은 한반도 해역에 전쟁구역으로 설정했던 해상방위수역을 철회하였지만, 정전협정 준수와 연합 해상세력의 복상을 통제하기 위해 1953년 8월 30일 NLL을 설정했다. 당시 영해기준 3해리를 고려하였고, 서해 해상에는 서해5도와 북한지역의 개략적인 중간선을 기준으로 하였으며, 북한측에 공식통보하였다(Park and Kim, 2011).

당시 북한은 NLL에 대해 아무런 이의를 제기하지 않았다. 북한 함정은 6·25전쟁에서 쫓겨났고, 유엔군측에서 북한 지역 주변 해상까지 완전히 지배하고 있다가 정전협정에 따라 철수하여 이의를 제기할 형편이 아니었으며, 정전협정 이후에도 유엔군측의 해군력이 압도적으로 우세하였기 때문에 NLL을 잘 준수하였다(Ha, 2014).

유엔군사령관의 NLL 설정에 따라 한국해군은 1953년 8월 30일부터 NLL을 기준으로 해상작전을 수행하기 시작하였으며, 1956년 4월 유엔군사령관으로부터 동·서·남해의 해상작전권을 위임받아 우리해역에 대한 해상작전권을 행사하게 되었다. 당시 한국해군의 작전구역은 유엔군사령관이 설

정한 NLL이남 해역에서 평화선 이내를 작전구역으로 해상작전을 수행하였다. 이후 유엔군사령부는 정전시 교전규칙을 제정하면서 한국군의 작전인가구역(AAO)⁷⁾을 설정하였는데, 북쪽으로는 NLL과 일치하여 유엔군사령관의 허가 없이 넘을 수 없는 선으로 인식되었고, 동·서·남쪽으로 이 구역을 이탈할 때에는 유엔군사령관에게 보고하도록 하였다.

유엔군사령관이 설정한 AAO는 1994년 평시 작전통제권의 한국합참 환수 이후 합참 통제하에 운용중이며, 2007년 합참예규 개정시 지금의 작전구역(AO)⁸⁾으로 명칭이 변경되는 과정을 거쳤다.

작전구역은 북한 또는 주변국과 불필요한 마찰을 우려하여 설정한 우리해군 세력을 통제하기 위한 구역의 개념에서, 북한과의 관계에서는 정전상태 유지를 위한 실질적인 우리 관할해역으로 인식되어 유지되고 있으며, 해군·해경 합동으로 북한선박의 통항을 통제해 오고 있다.

작전구역이 규정되어 있는 합참예규는 대외적 구속력 없이 내부 구성원에게 하달되는 명령이기 때문에 법적 성질은 행정규칙에 해당한다. 따라서, 작전구역은 작전의 필요에 따라 편의상 설정한 구역에 불과하므로 설정행위 자체는 대외적으로 아무런 의미가 없으며, 제3국의 선박은 우리나라의 평화와 질서·안전보장을 해하지 않는 한 항해의 자유를 누린다.

그러나, 남·북한간 정전상태라는 특수성과 북한의 50해리 군사경계수역(Song, 2014) 운영에 대한 대응, 그리고 북한의 지속된 해상 침투에 대비한 자위권 차원에서 북한선박에 대해서는 통제 기준구역이 되어왔다. 1991년 남북 기본합의서 체결시에도 쌍방 관할해역을 존중해줄 것을 명시하였다.⁹⁾

특수한 안보환경은 일반적인 국제법과 관행에 우선되어 고려될 수 있다. 즉 작전구역내에서의 해군작전은 북한의 군사경계수역 설정에 따른 복구(Reprisal)와 타국의 관할권

7) AAO : approved area of operations. ; 개략적으로 중국과 일본의 중간해역에 설정했는데, 안보상황 변화에 따라 일부구역의 변동이 있었다. ; 사전적 의미를 살펴보면, 1994년 한국 합참에서 간행된 <연합·합동작전군사용어사전>에 AAO는 ‘해군구성군사령관의 작전통제를 받는 유엔사/연합사 해군부대의 작전인가해역’이라고 기술되어 있다. 그러나, 2003년 12월에 간행된 사전에는 ‘평시 아군의 해상 및 공중전력을 효과적으로 통제하기 위하여 합참의장이 설정하는 구역’이라고 설명하고 있다.

8) AO(area of operations)는 작전지역으로도 번역·사용되어 왔다. 2003년에 간행된 <연합/합동 군사용어사전>에 작전구역은 ‘부여된 임무를 완수하기 위하여 지휘관에게 권한과 책임이 부여된 지역이며, 지상과 해상에서 지역 구분시 사용된다’로 설명되어 있다.

9) ‘남북사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서’의 ‘제2장 남북 불가침의 이행과 준수를 위한 부속합의서(1992년 9월 17일 발효)’ 제10조 남과 북의 해상 불가침 경계선은 앞으로 계속 협의한다. 경계선이 확정될때까지 쌍방이 지금까지 관할하여 온 구역으로 한다. 제11조 공중 불가침 경계선과 구역은 지상 및 해상불가침 경계선과 관할해역 상공으로 한다.

확대 사례¹⁰⁾, 정전상태라는 현안보상항을 고려시 북한과의 관계에서는 정전상태 유지를 위한 실질적 해상관할해역으로 볼 수 있다.

2.4 남북 해상 교류협력 확대 및 항로대 운용

남·북관계의 변화에 따라 1991년 12월 13일 남·북 총리 간 ‘남북 사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서’ 체결 및 ‘한반도 비핵화 공동선언’을 타결했으며, 합의서는 1992년 2월 19일 발효되어 부산 - 나진·청진간, 인천 - 남포간 화물선 항로를 운용하였다.

2004년 5월 28일에는 남·북 해운합의서 발표이후 남·북 항로대를 운용했는데, 외곽항로대와 연결된 우리나라 지정항은 인천·군산·여수·부산·울산·포항·속초항 등 7개항이었고, 선박운항 허가 신청시 어느 항로대를 이용할지 선박운항 허가 신청서에 명시하였다. 북한선박의 남측해역 운항시 통신검색에 불응하거나 항로대 무단이탈 및 도주시 남·북 해운합의서상 관할해역 밖으로 퇴각조치 하도록 하였으며, 나포규정은 없었다.

북한상선은 남북해운합의서상 명시된 항로대를 이용하여 합참 작전구역내에서도 사전허가 신청과 통항간 우리 해군·해경합정의 감시하에 통항을 하였다.¹¹⁾ 남북 해운 합의 이후 해상수송량은 2004년 2,124회 운항에 수송량은 110만 8천톤이었고, 2005년 4,497회(679만 5천톤), 2006년 8,401회(1,630만 6천톤)로 증가추세를 보였다.¹²⁾

그러나, 2010년 3월 26일 천안함 피격사건이 북한의 소행으로 밝혀져 2010년 우리정부의 5·24 조치로 남북항로대 운용을 중단했고, 이후부터 우리나라 관할해역내 북한선박의 통행은 전면 금지되고 있다.

2.5 WMD 확산방지 위한 국제사회의 북한선박 통제 강화

2001년 9·11사태를 겪으면서 국제사회는 미국을 주도로 대량살상무기(WMD)¹³⁾의 확산에 대한 우려와 함께 운반수단에 대한 확산을 저지하기 위해 광범위한 노력을 본격적으로 시작하였다. 특히, 미국은 북한을 불량국가(rogue state)로 지정하여 북한으로부터 재래식 무기는 물론 핵·생화학무기의 확산을 방지하기 위하여 심혈을 기울이고 있다.

국제사회의 만류에도 불구하고 북한이 2006년 10월 9일

핵실험을 강행하자, 유엔안전보장이사회는 북한의 핵실험이 국제평화와 안전에 위협임을 규정하고 금지물품¹⁴⁾을 적재한 북한 출입항 화물검색을 위한 회원국의 협조조치를 촉구하고 금융·경제제재를 포함하는 결의 제1718호¹⁵⁾를 결의하였다. 그러나, 한국은 북한과의 관계악화를 고려하여 참여를 유보하였다.

그러나, 2009년 5월 25일 북한이 2차 핵실험을 강행하자, 5월 26일 한국은 유보하였던 북한 금수품 제재에 적극 동참하는 PSI 전면 참여를 선포하였으며, 유엔안전보장이사회는 6월 22일 보다 강력한 제재를 내용으로 하는 결의 제1874호¹⁶⁾를 만장일치로 채택하였다. 이로인해 국적을 불문하고 금지물품을 적재한 북한 출·입항 선박에 대해 제재가 진행되었고, 금수품을 식별하기 위한 국제적인 노력이 지속되고 있다.

2012년 제정된 해양경비법 제12조 제1항 제2호(해상 검문·검색)에서는 WMD나 그 밖의 무기류 또는 관련물자의 수송에 이용되고 있는 것으로 의심되는 선박에 대하여 해양경찰관이 해양경비활동 중 해상 검문·검색하도록 규정하고 있다.

앞에서와 같이 우리나라가 작전구역을 기준으로 북한선박의 통항을 통제하고 국제사회와 WMD 확산방지를 위한 협력을 강화하고 있지만, 지리적 범위가 일반적인 국제기준과 상이하고, 해상에서 해군·해경의 관할권 수행권한면에서 비효율적인 요인이 내재되어 있어 개선이 필요하다.

3. 우리나라 관할해역내 북한선박 통항통제 제도의 문제점 및 개선방안

3.1 작전구역 지리적 범위의 미비점 보완 필요성

우리나라가 한반도 주변 해역에 설정한 작전구역의 범위는 동·서·남해에 선포된 대한민국 EEZ 거의 대부분, 특정 금지구역 외곽과 동해의 끝단까지 뻗어있다.¹⁷⁾ 그러나, 유엔해양법협약의 발효 등 새로운 국제질서의 형성에 비추어 영해 밖에서 해군이 북한선박 통항 통제의 기준이 되는 작전구역 운용간 다음과 같은 문제점이 있어 보완이 필요하다.

10) Angola(20해리)·Cameroon(50해리) 등은 12해리를 넘어서는 영해를 선포하였고, Peru·Panama·Somalia·Uruguay 등 12개국은 200해리 EEZ에 안보개념을 주장하였다.
 11) 합참은 남북해운합의서의 실행 보장을 지원하기 위해 합참예규에 세부내용을 반영하였고, 남북 해운합의서에 의하지 않은 북한선박, 즉 미승인 북한선박에 대한 대응지침을 추가하였는데, 이때 해군작전 범위의 기준이 되는 구역이 바로 작전구역이었다.
 12) 해양수산부 제269회 국정감사 요구자료(2007)
 13) WMD : weapons of mass destruction(핵·생화학무기)

14) WMD 및 7대 무기류(탱크, 장갑차, 대포, 전투기, 공격용 헬기, 군함, 미사일)
 15) 북한이 1차 핵실험을 한 이후 북한을 제재하기 위해 2006년 10월 14일 총17개 항으로 구성된 결의안을 만장일치로 채택했으며, 제8항에서 대량살상무기 관련 품목과 재래식무기 및 사치품을 명시하고 명시된 품목에 대한 모든 회원국의 북한 수출입을 금지하였다.
 16) 소형무기를 제외한 북한의 모든 무기관련 물자 대외수출 금지, 의심되는 북한선박에 대한 금융·물자서비스 제공 금지, WMD·미사일 관련 프로그램과 연계된 금융·경제자산 동결
 17) 「조선일보」, 2010년 5월 25일자.

3.1.1 주변국과의 범위 중복 문제

현재의 작전구역은 중국·일본과 해양경계 미확정 수역인 한·중 잠정조치수역과 한·일 중간수역의 일정구간 그리고 상대측 EEZ까지 일부 포함하고 있어 해군작전 수행시 주변국과 외교적 마찰 가능성이 있다(Choi, 2010).

군사적 필요에 의해 임의적으로 설정한 자체통제 개념의 구역으로, 타국에 배타적 권리를 주장할수 있는 영역의 개념이 아니기 때문에, 설정 당시 타국과의 관계 등은 고려의 대상이 되지 않았고, 유엔해양법협약 개념이 제대로 반영되어 있지 않았다.

최근들어 중국 해감소속 어정선과 군함이 서해 작전구역 주변 잠정조치 해상에서 경비업무 수행중인 우리나라 군함에 대하여 퇴거를 요구하는 일들이 발생하고 있다. 백령도 서남방 해역과 흑산도 서방 해상에서 경비임무를 수행중인 우리 군함에 대하여 ‘중국측 수역’임을 이유로 우리군함의 퇴거를 요구(2010년 3회, 2011년 4회)한 것이다. 중국은 우리나라와의 해양경계를 동경 124도18로 보는 경향이 있다(Kim, 2012).

일본과는 우리 해군 작전구역 일부가 일본방공식별구역(JADIZ)에 포함되어 있다. 긴급한 대간첩작전, 적성국 함정 감시작전, 해상초계작전, 해·공 합동작전 등 항공작전을 수행시 일본측의 허가를 득한후 한국방공식별구역(KADIZ)을 월선하도록 되어있어 신속한 항공기의 현장투입이 어렵고, 향후 국가전략측면에서 대륙붕과 해양개발에 적극적으로 대비하기 어려운 실정이다(Kim, 2002).

3.1.2 국제법상 요건 미충족 및 통제간 마찰 발생

우리 작전구역은 동해상의 경우 지상의 군사분계선(MDL : Military Demarcation Line)을 기준으로 하여 해상으로 200해리 넘게 설정되어 있으며, 서남해역의 경우 100해리 이상으로 이어도 외곽 해역까지 포함하고 있는 등 6·25전쟁시 전쟁구역(해상방위수역) 범위 보다 넓다. 또한, 북한이 군사경계수역을 연안 50해리로 설정한 것에 비해 상대적으로 넓게 설정되어 있어, 북한의 설정범위와 비례성에 비추어 보아도 과도하다.

또한, 현재의 작전구역은 우리군 내부에서만 군사상으로 통제되고, 외부에 공표되지 않아 국제적인 일반적 요건¹⁹⁾을 충족하지 못하고 있으며, 동해 및 남해 원해상에서 북한선박 통제간 수시 마찰요인이 되고 있다(Lee, 1997).

18) 중국의 124°선에 대한 해석은 우리나라가 평화선 선포시 124° E를 사용하였다는 점에 근거하는 듯 하다(Kim, 2012).
 19) 무력충돌방지법과 유엔헌장 제51조 자위권의 요건 ; ① 군사수역 설정 목적이 방위에 그쳐야 한다. ② 지리적 범위가 명확해야 한다. ③ 선포국의 행위가 국제관행이나 일반원칙에 맞고 합법적이어야 한다. ④ 선박통제의 내용 및 그 형태를 타국에서 인식할수 있도록 명시적으로 공표하여야 한다. ⑤ 설정 즉시 유엔안전보장이사회에 보고해야 하며, 필요성·합리성·비례성에 따른 의무를 준수해야 한다.

북한상선은 통상 작전구역을 존중해 주기도 하나 원거리 외곽기동으로 인한 유류비를 줄일 목적으로 수시 작전구역을 가로질러 항해하기도 한다. 이 과정에서 작전구역 밖으로 퇴거를 요구하는 경비함정과 작전구역을 침범하는 북한선박간 밀어내기와 항로단축을 위해 재침범을 반복하여 지그재그 형태의 통제가 반복되는 실정이다.

작전구역 범위는 광범위한 반면, 북한상선 대응강도는 남북 관계에 의해 좌우되는 경향이 있어 비교적 안보위협이 덜한 원해에서 강력한 대응으로 남북갈등을 유발하기도 하고, 안보위협이 높은 근해에서 남북관계를 고려 느슨한 대응을 하는 등 일관성 없는 작전을 수행하기도 했다. 이로 인해, 일선 작전부대에서는 혼선을, 북한으로 하여금 오관의 기회를 줄 수도 있다.

3.1.3 작전구역 범위의 개선방안

앞에서 살펴본 바와 같이 유엔해양법협약이라는 새로운 해양질서가 정립되고 주변국과 경계확정이 협의되고 있는 상황에서 작전구역을 북한선박을 대상으로 하는 우리안보적 관할해역의 개념으로 사용하기에는 문제가 따르기 마련이라 보완이 필요하다.

보완방안으로 첫째, 현재와 같이 북한에게만 통용되는 작전구역의 국제적인 요건 충족을 위해 공표(해도에 좌표 도식, 관련국에 공개)하는 것이다. 평시 공해상에서 통항의 자유를 제한하는 것은 유엔해양법협약상 허용되지 않지만, 자위조치에 따른 군사수역은 제한된 범위내에서 관행적으로 허용²⁰⁾되어 왔다(Elie, 1968). 국제법상 자위권의 요건에 따라 합당하게 선포하고 의무를 준수시 국제책임의 문제가 발생하지 않는다.

두번째 방안으로, 해군 작전구역을 남북 운항실태와 주변국과의 경계 미협정 실정을 반영하여 대응구역을 세분화 하는 방법이다. 군내 일각에서도 내부적으로 거론되고 있다.
 ① 남북 해운합의서상 운용했던 해상항로대 기준 연안해역을 대북 안보수역²¹⁾으로 설정하고, ② 중국·일본과 확정된 우리 EEZ를 감시/대응수역²²⁾으로 설정하며, ③경계 미확정

20) 자위권에 근거한 군사수역중 대표적인 것은 1962년 10월 23일 구소련의 쿠바 핵무기 배치를 저지하기 위한 쿠바봉쇄이며, 미국은 집단적 자위조치로 합리화 하였다.
 21) 대북 안보수역은 안보를 위해 필수적으로 확보되어야 하는 수역으로 기준은 남북 해상항로대 내측해역이며, 남북한이 상호 인정한 영역이다. 모든 선박을 식별하고 북한선박의 경우 퇴거조치를 취하는 등 영해의 적극적 대응개념을 확장하는 개념이며, 퇴거요구에 불응시 무력사용이 가능한 구역이다.
 22) 감시/대응수역은 대한민국의 안보가 최소한으로 확보되는 비교적 원해로서 북한선박에 대한 무조건적인 퇴거조치를 지양하고 은밀 감시를 실시하는 구역으로, 우리 안보수역으로 진입이 확실시 될 때 대응작전을 하는 구역이다. 따라서 통상적인 항해를 하는 북한선박에 대해서는 무행통항을 적용하고, 위해행위시 대응작전 또는 정치/군사적 상황에 따라 유동적으로 대처한다.

Table 1. Duty of Korean Navy and Coast Guard

	Navy	Coast Guard
Peace time	<ul style="list-style-type: none"> o War deterrence <ul style="list-style-type: none"> - Maintenance of war readiness posture - Maritime Patrol - Anti-espionage Ops o Maritime sovereignty and interest protection <ul style="list-style-type: none"> - Maritime resource protection - Maritime economic activity protection - Surface terrorism and smuggling interdiction - Salvage and rescue - Maritime pollution prevention o Diplomatic support <ul style="list-style-type: none"> - International security cooperation - Overseas port visit 	<ul style="list-style-type: none"> o Maritime Guarding <ul style="list-style-type: none"> - Anti-espionage Ops - Fishing protection in contacted sea area - Arrest illegally entered vessels - Protection of major facilities on the shore - Protection of major harbors - Alien vessel surveillance - Pirate arrest - Suppress maritime protest · terrorism - Patrolling wide area o Sea salvage o Maritime pollution surveillance and prevention o Maritime traffic safety
War	<ul style="list-style-type: none"> o Maritime control o Military projection o SLOC protection 	<ul style="list-style-type: none"> o Support Navy's surface Ops o Maintain maritime security

Source : Jae-Hyun Ryu(2001), Ocean Researchthesis collection, Vol.26, p.8.

구간인 잠정조치 수역과 중간수역을 감시수역²³⁾으로 세분화하는 것이다(Choi, 2010).

① 대북 안보수역은 안보를 위해 영해 이원에서 적극적인 대응을 위한 것으로 영해에서의 적극적 대응개념을 남북 해상항로대까지 확장한 개념이다. ② 감시/대응수역은 확정된 우리측 EEZ범위로 비교적 원해인 관계로 공해 자유의 원칙과 안보상황을 적절히 고려해야 하는 수역이다. ③ 감시수역은 중국·일본과의 경계 미확정 구역인 한·중 잠정조치 수역, 한·일 중간수역으로 주변국과의 관계를 고려해야 하는 수역이다.

앞의 방안을 종합해볼 때, 첫째 작전구역 공표방안은 휴전협정 이후 북한과의 특수관계와 북한의 군사경계수역 운용에 대한 복구의 논리로 주장할 수 있으나, 현재의 범위는 주변국과 마찰이 불가피 하고 장기간 운용에 따른 국제법적인 논란의 대상이 될 우려가 있어서, 국제적 인지도를 고려 시 평화선의 범위로 공표를 검토할 필요가 있다. 두 번째 대응구역 세분화 방안은 우리나라 내부 정책결정만으로도 가능하며 국제법 테두리내에서 가장 합당할 것으로 판단된다. 다만, 북한선박을 대상으로 국가 관할권 집행의 기준이 되는 만큼 정부 유관기관 합동으로 적절한 범위를 협의해 결정할 필요가 있다.

3.2 북한선박 통제권한에 대한 국내법 정비 필요성

3.2.1 해군 해경의 임무 중복

해군과 해경은 정부조직법상 엄연히 구분되는 기관이며, 기본적인 법적 임무도 달리고 있다. 정부조직상 해군은 국방부 예하 조직이며, 해경은 해양수산부 외청기관으로 존

재한다. 법령상 임무를 중심으로 판단해볼 때 해군과 해경은 국방과 경찰이라는 기본 임무면에서 대별된다.

그러나, 해군과 해경은 같은 경비구역 또는 관할해역에서 유사한 업무를 하고 있다. 해군의 최상의 교범으로서 전·평시 해군의 목표달성을 위해서 기본지침을 제공하는 해군 기본교리에 명시한 임무와 해경이 표방하는 세부적인 임무를 종합하여 보면 Table 1과 같이 임무의 많은 부분이 중복되고 있다(Ryu, 2001).

이와 같이 중복되는 이유는 첫째, 북한이라는 당면의 적과 해상에서 대치하고 있으며, 끊임없는 북한의 해상침투 위협을 겪고 있는 한국의 안보환경 특성에서 유래한다. 북한은 정전협정 이후 끊임없이 해상을 통한 무장 및 비무장 세력을 침투시켜왔으며, 우리 어선을 나포하는 등 우리의 안보를 직·간접적으로 위협해왔다. 동해안에서의 연이은 잠수함 침투와 서해 연평도 근해에서 NLL을 월선하여 위기를 고조시키는 등 해상침투 의지를 늦추지 않고 있다.

둘째, 해군과 해경의 법적 임무의 중복 그 자체에 있다. 해경은 해양에서의 경찰 역할을 수행하지만, 전시에는 해군의 직접적인 통제 하에 해군과 같이 해양방위 임무를 수행하도록 되어있을 뿐만 아니라, 평시에도 통합방위법에 따라 대간첩작전 등 국가방위 임무를 수행토록 되어 있다(Ryu, 2001).

셋째, 우리나라 해양통제 기관의 미분화에 기인한다고 보여진다. 해군은 원래 해상경비대로 창설되어 건국 이래 전통적으로 해양방위를 주임무로 하는 동시에 해상에서 치안유지의 역할도 수행하여 왔다. 해양경찰이 창설된 1953년 이후에 방위임무 이외의 대부분의 임무는 해양경찰에 이관되었으나, 해경의 해양통제 업무역량이 미약했다. 따라서 해군은 오랫동안 해상치안업무를 국방업무와 함께 담당해야 했다. 이는 해양경찰 자체가 해군에서 지원한 해군함정과 인원으로 창설되었으며, 그간 장족의 발전을 이룩했음에도 불구하고

23) 감시수역은 중국·일본과의 경계 미확정 구역으로 군사작전시 불필요한 외교적 마찰이 예상되고, 우리 경비전력 고려 효과적인 대응이 제한되는 수역으로 공해자유를 인정하는 해역이다.

고 200해리 배타적경제수역 등 관할해역 확대에 비해 해경은 고유의 경찰임무를 수행하기에 역부족이었다. 이러한 상황에서 해군의 해경임무 지원 및 대리 수행은 자연적인 현상이 되었으며, 현재 남북 분단상황에서 북한선박 통제관련 해군의 해경에 대한 지원은 아직까지 불가피한 실정이다.

넷째, 군사적 역할뿐만이 아닌 경찰적 역할을 수행해야 하는 현대해군의 특성 때문이다. 현대해군은 군사적 역할뿐만 아니라 경찰적 역할을 수행하고 있다. 유엔해양법협약 제107조 및 제110조에서도 해적 등의 해상안보를 해치는 행위에 대한 규제세력으로서 해군함정을 포함한 '정부업무에 사용되는 공선'에게 부여하고 있다. 실제적으로 중·소규모 국가 해군의 경우 경찰적 역할이 매우 중요한 부분이 되고 있는데, 남북 대치형태의 특수한 상황에서 해군의 북한선박에 대한 통제력을 강화할 필요가 있다(Ryu, 2001).

결론적으로 양 기관은 해양이라는 특수한 공간에서 해양주권을 수호하며 국가권익을 보호하고 관장하는 국가권력 기관으로서 임무와 역할에 있어 많은 공통점을 가지고 있다 (Park and Lee, 2012).

3.2.2 해군 해경의 해상 관할권 집행상 문제 제기

관할해역내 통항중인 북한선박의 범위는 군함·어선·상선 등 다양한데, 모든 북한선박에 대해서 해군함정만으로 통제하기는 어렵다. 북한 군함에 대해서는 적성 선박으로 직접 대응하여 교전규칙에 의거 대응하면 되지만, 군함 외의 상선·어선 등 일반선박에 대해서는 적성선박과 같이 직접적인 대응에 많은 제한점이 있다. 유엔사/연합사 교전규칙에 의거한 북한선박의 영해/NLL침범시 대응지침도 모호하게 되어있어 2001년 북한상선의 제주해협 통과사례와 같이 실질적인 적용이 어렵다.

과거 냉전시에는 군함을 포함하여, 불법어선·의심선박에 대해 승선·검색·정선·나포·필요시 격침 등의 군사적 강권을 행사하여 왔으며, 국제사회도 인정하는 입장을 보였다. 그러나, 우리나라는 1991년 유엔 가입으로 비군사적 활동에 대해서는 국제법과 일반적 국제규범을 우선적으로 고려해야 하는 복잡한 상황에 직면해 있다(Lee, 2009). 남·북간의 문제는 1953년 정전협정, 1991년 유엔 동시 가입, 1991년 남북기본합의서 등을 복합적으로 고려해 처리하여야 한다.

해군이 평상시 작전구역에서 선박에 대한 통제권은 유엔해양법협약상 부여된 임검권²⁴⁾과 추적권²⁵⁾이다. 그러나, 북한의 군함을 제외한 일반선박에 대해서는 직접적으로 적용

하기에 제한사항이 많아 안보논리와 국내법에 의존할 수밖에 없는 상황이다.

해양경찰도 유엔해양법협약상 법령 위반 선박을 대상으로 임검권과 추적권을 보유하고 있으나, 국내법적 근거를 확보하기 위한 조치로 2012년 해양경비법 제정시 해상 검문·검색·추적·나포 등의 권한을 해양경찰이 수행하는 것으로 명시했다.²⁶⁾

국내법중 해군에게 일반선박에 대한 통제권한을 부여한 것은 6·25전쟁중 선포된 평화선을 국내법적으로 보장하기 위해 1953년 12월 12일 제정된 어업자원보호법이다. 동법 제4조(범죄의 수사)에서 해군함정의 승무장교, 사병, 기타 대통령령으로 정하는 공무원에게 사법경찰관리의 직무를 부여했다.

그러나 동법은 현재 사실상 사문화되었다고 판단된다. 이 유로는 첫째, 1965년 한·일 어업협정 체결로 평화선은 존재 목적을 상실하였다. 둘째, 유엔해양법협약 발효이후 영해에서의 어업은 '영해 및 접속수역에 관한 법률', EEZ에서의 어업은 '배타적경제수역에서의 외국인 어업 등에 대한 주권적 권리의 행사에 관한 법률'이 규정됨으로써 신법·특별법 우선의 원칙에 따라 규범력을 상실하였으며, 더 이상 효력을 유지하고 있지 않다(Kim, 2012).

3.2.3 북한선박 통항통제를 위한 국내법 정비방안

법률적으로 해상 단속권한은 해경에게 부여한 상태에서 일반선박에 대한 검색권한은 해경에게 있어 해군은 통합방위법에 따라 해경을 간접적으로 작전통제 할 수 있을 뿐이다. 해군과 해경과의 작전지휘권 관계는 1967년 규정된 대통령 훈령 제28호에 의해 처음으로 규정된다. 대통령 훈령에 따라 해군의 각 함대사령부는 해당 해역내의 해양경찰 통제를 통해 해경함정에 대한 전·평시 작전통제를 수행하여왔다.

해경에 대한 통제권은 북한의 해상도발 감소와 해경의 작전통제 완화 요구로 1995년 통합방위법에서 평시 동·서해 접적해역(1·2함대)에서만 해군이 해경을 통제하도록 개정되었고, 2000년 3월 1일 개정된 통합방위법에 따라 평시 해경함정에 대한 작전통제권은 완전히 소멸되었다.

결국, 현행 국내법상 해군의 해경세력 통제는 법률상 통합방위태세가 발효될때에만 시행하도록 되어있어 통합방위 사태가 발생하지 않은 상태에서 일반선박에 대한 통제권한은 없는 실정이다.

해군은 주변국과의 안보상황 통제나 북한군함에 대해 대응하고, 일반선박 검색관련하여서는 승선검색과 단속권한을 가진 해경을 통해 시행함이 바람직할 것으로 생각된다. 그러나, 북한의 선박을 이용한 해상 침투가능성이 상존하고,

24) 공해상에서 해적행위에 중사, 노예거래에 중사, 무허가방송, 무국적, 외국의 국기를 게양하고 있거나 선박의 국기 제시 거절시 임검권을 가진다.(유엔해양법협약 제110조)

25) 연안국의 법령을 위반한 선박에 대해 추적권을 가진다.(유엔해양법협약 제111조)

26) 해양경비법 제12조(해상 검문·검색), 제13조(추적·나포), 제14조(해상 항행 보호조치 등)

정전상태가 지속되는 한 평시 북한선박에 대한 해군의 경찰력 임무 수행현실은 단시일내 바뀌지 않을 것으로 보인다.

따라서, 해경이 법적인 권한은 가지고 있으나, 실제 수행능력의 부족으로 남북간의 특수관계를 고려하여 해군에게 일반선박에 대한 통제책임을 주려면 통합방위법상 평시 해군의 해경 통제시기를 조정하거나, 해경에게 검색권한을 부여한 해양경비법에 해군을 단속관원으로 추가 하는 등 국내법을 개정할 필요가 있다.

그러나, 통합방위법이 지상작전 위주로 되어있어 해상작전을 법적으로 실행하기에 현실적으로 어려움이 있고, 해양경비법이 해양경찰에 맞추어 제정된 취지를 감안시 개정이 쉽지 않을 것으로 판단되며, 남북간 휴전상태를 고려하여 해군함정에게 평상시(정전시) 북한 일반선박에 대한 단속권한을 부여할 수 있도록 가칭 ‘해양방위법’을 제정할 필요가 있다.

4. 결론

앞에서 살펴보았듯이 영해와 EEZ로 구성된 작전구역에서, 제3국은 현행 해양법 질서인 유엔해양법협약에 따라 영해내 무해통항권과 EEZ내 항해의 자유를 보장받는 등 효력이 없지만, 북한선박은 정전상태의 교전국임에 따라 무해통항권이 없고 EEZ내 통항을 통제받는 등 남북간 특수한 해상통항제도가 성립되었다고 볼 수 있으며, 남북 상호간 합의에 의해 승인된 선박에 한하여 남북 항로대 이용 등 해군·해경함정 통제 하에 통항을 허용하였었다.

그러나, 작전구역은 유엔군사령관에 의해 설정된 이래 우리나라의 유엔해양법협약 비준, 중국·일본과 해양경계 획정 진행 등 많은 변화가 지속되고 갈등요인을 내포하고 있어, 이의 해소를 위해 국제법에 맞게 개선하고 작전구역의 지리적 범위를 정부 유관기관 합동으로 보완해 대응할 필요가 있다.

또한, 관할해역내 해상에서 북한선박의 통항을 통제하는 것은 해군과 해경의 함정·항공기인데, 해경에게만 법적 권한이 주어져 있고 평시 해군에 의한 북한선박에 대한 법적 권한이 미흡하므로, 한반도 주변해역이 남북 대치상황이라는 특수환경임을 고려, 해상 법집행(단속 등)과정에서의 해군의 기능적 역량 강화를 위한 조치²⁷⁾가 요구된다.

References

- [1] Chee, C. K.(1979), Peace Line, Bumwoosa, p. 178.
- [2] Choi, K. M.(2010), A Study on Effective Management Measure and International Legal State of AO, Graduate School of Naval War College, pp. 30-31.
- [3] Elie, A.(1968), The Missile Crisis, Lippicott, pp. 121-204.
- [4] Ha, T. Y.(2014), A Study on the North Korea's Neutralization Attempt of the Western Sea-NLL and its Countermeasures, Graduate School of Korea Maritime and Ocean University, pp. 8-24.
- [5] Kim, D. W.(2012), A Change of Marine Order in Northeast Asia and 60th Anniversary of Peace Line's Declaration, Maritime Strategy, Vol.153, p. 23.
- [6] Kim, H. S.(2002), A Study on the KADIZ, Maritime Strategy, Vol. 117, p. 16.
- [7] Lee, Y. H.(2009), International Legal Aspects on the Use of Force against Foreign Ships for Maritime Law Enforcment by Coastal States, Korean Institute of Maritime Law, Vol. 21, No. 1, pp. 137-141.
- [8] Lee, J. K.(1997), A Legal State of Military Zones in Korean Peninsula, Graduate School of Korea National Defense University, pp. 26-28.
- [9] Park, C. H. and H. T. Kim(2011), International Law of the Sea, whybooks, p. 60.
- [10] Park, S. H. and Y. C. Lee(2012), A Study on Strengthening Functions of Koreaa Coast Guard following Implementation of Maritime Security Act, Korean Institute of Maritime Law, Vol. 24, No. 12, pp. 216-217.
- [11] Ryu, J. H.(2001), Countermeasure for 21C Stregthening of National Maritime Control, Ocean Research thesis collection, Vol. 26, pp. 7-9.
- [12] Song, B. J.(2014), A Study on the North Korea's Position towards the UNCLOS, Graduate School of Hankuk University of Foreign Studies, pp. 127-131.

원고접수일 : 2014년 07월 24일

원고수정일 : 2014년 10월 07일

게재확정일 : 2014년 10월 28일

27) 우리나라와 대치중인 북한해군이 상선과 어선에 대한 단속권한을 행사하고 있으며, 해경의 발달이 미흡한 리비아·파나마 등의 국가에서도 평시 해군함정에게 일반선박에 대한 단속권한을 부여하고 있다. 한편, 프랑스·이탈리아·필리핀 Coast Guard는 군인신분이며, 국방부에 소속되어 있다(Ryu, 2001).