

서해해상 긴장완화와 평화정착 방안

정영태 (통일연구원 선임연구위원)

NLL은 정전협정과 남북기본합의서에 의거 법적 근거를 찾고 있으나 북한이 정전협정 파기, 남북기본합의서를 무시하고 있는 상황에서는 NLL의 타당성 또는 실효성이 점차적으로 약화될 수 있다.

북한이 NLL을 부정하면서 이의를 제기하는 선례를 지속적으로 축적하게 될 경우 국제법상의 '응고의 원칙'에 근거한 NLL 타당성 견지입장이 취약하게 될 가능성도 있다.

북한이 서해해상경계선 문제를 지속적으로 제기하고 나올 경우, 기존의 NLL을 서해상 불가침경계선으로 설정해야 한다는 입장을 견지할 필요가 있다.

남북교류협력이 본격화·제도화될 경우 상호 안보위협은 최소화하면서도 어느 일방의 양보가 아닌 남북 쌍방 간에 정치·경제적 이익을 공유할 수 있는 방안을 강구해 나가도록 함. 공동어로구역/평화수역 설정/경제특구 건설과 해주항 활용/민간 선박의 해주직항로 통과/한강하구 공동이용 등을 단계적으로 이행해 나가도록 한다.

NLL 관련 중장기 대책은 남북 평화체제 전환 단계에 따라 수립 및 시행되는 것이 바람직 할 것으로 판단된다.

남북 교류협력의 심화·발전 및 동북아 안보질서 안정을 통해 냉전구조 해체를 위한 기반조성, 한반도 평화보장에 대한 주변국들의 실질적 보장 도출, 평화체제 구축을 위해 NLL 관련 사안을 신축적으로 적용해 나가야 할 것이다.

목 차

- 1. NLL의 법적 성격과 유효성
 - 가. NLL의 법적 성격 및 설정 근거
 - 나. NLL의 법적 유효성
- 2. NLL(해상경계선)의 문제점
- 3. NLL 해석의 긴장완화 및 평화정착 방안
 - 가. 서해 공동어로수역 설정 및 군사적 조치
 - 나. 기타 서해 NLL 해석에서의 남북 간 공동이익 창출 방안: 남북수산협력 사업
- 4. 서해 해상경계선 관련 대북 협상 방안
 - 가. 서해 사태의 원인과 문제점
 - 나. 대응방안

1. NLL의 법적 성격과 유효성

가. NLL의 법적 성격 및 설정 근거

1) 서해 해상경계선 설정 배경

- 정전협상 당시 유엔군의 해. 공군력은 한반도 해상통제를 장악한 상태임.
 - 유엔 측은 지상분계선에 중점을 두고 협상에 임했음.
 - 북한 측은 주변도서가 거의 유엔군 관할 하에 있었으므로 주변도서 문제를 협상의제로 삼을 경우 불리하다고 판단, 지상분계선에 중점을 둔 것으로 보임.
 - 한국전쟁을 조기에 종결시키려는 참전국 및 미국 내의 여론과 휴전 후 전쟁재발의 방지 등에 치중하여 유엔군 측은 해상경계선에 대해서는 많이 양보한 상태에서 성급하게 정전협정을 체결하였음.
 - 정전협정 체결 시 국련 측과 조중 측은 서해수역에서의 상호 영해 설정(우리 측: 3해리, 북측: 12해리 주장)에 합의를 이루지 못하였기 때문에 쌍방 간 “인접해변”이라는 애매한 어휘를 사용하여 정협문안을 작성한 결과 휴전이후에도 합의된 명확한 해상 경계선의 부재로 서해상에서의 분쟁사건이 빈번히 발생하게 되었음.
 - 남북기본합의서에도 “해상불가침 경계선은 앞으로 계속협의 하되 확정시까지의 지금까지 관할하여온 구역으로 한다”라고 규정하고 있기 때문에 장차 대북 협상 시 영해의 명확한 설정이 요구되고 있는 상황임.
 - 남북한은 각각의 논리로 해상경계선을 확정 발전시켜 왔으며 이를 살펴보면 다음과 같음.
- <남한의 해상 경계선 변천과정>
- 1950년 7월 4일: 미 극동해군사령관이 동. 서해 봉쇄한계선 설정.(동해 41도 N, 서해 39도-30도 N)
 - 1952년 9월 27일: 유엔군 사령관(클라크 대장)이 해상방어구역(Clark Line)의 선포. → 정전협정 후 폐지(1953년 8월 27일)

- 1953년 8월 30일: 유엔군 사령관이 유엔군 측 함정 및 항공기 활동제한 목적으로 해상 경계선(NBL/NLL) 설정.
 - 동해: 북방경계선(NBL: Northern Boundary Line), 38도 -36분 -06초N 기준 설정.
 - 서해: 북방한계선(NLL: Northern Limited Line), 한국 및 북한의 주요 도서로부터 3해리, 우리 측의 서해 5개 도서와 북한 측 도서사이의 중간점을 연결하였으며 백령도 서방해역은 37도 -35분 -00초 N 선 기준 설정.
 - 1959년, 1961년: NBL 및 NLL 상향조정.
 - 1980년 4월 15일/1981년 8월 17일: NBL/NLL 상향조정.
 - 1996년 7월 1일: 「유엔사/연합사 규정 525-4호 정전 시 교전규칙」 개정에 따라 NBL 개념 삭제하고 동·서해 모두 NLL로 통일.
 - 우리 측은 NLL 설정 후 지금까지 이선을 성실히 지켜오고 있으며 사실상 해상경계선으로 운용하고 있는 상황임.
- <북한의 해상경계선 변천과정>
- 북한은 1955년 3월 5일 12해리 영해를 선포하였으나 공식적인 공표는 없었음.
 - 1977년 7월 1일 경제수역을 발표하였는데 그 내용은 다음과 같음.
 - 수역범위: 영해 기산선으로 부터 200해리, 200해리 획정불가 수역은 반분선.
 - 주장내용: 수중, 해저, 지하수역 안에서 생물 및 비생물 자원에 대한 자주권 행사, 규제 및 사전승인 없이 경제수역 안에서 어로, 시설물 설치, 탐사, 개발 등과 바닷물, 대기오염을 비롯한 인민과 자원에 해를 주는 행위 금지.
 - 1977년 8월 1일 해상군사경계선 설정에 관한 북한군 최고사령부 발표.
 - 수역범위: 동해: 영해 기산선으로 부터 50해리, 남방한계선을 38도 -36분 48초로 설정, 우리 측 NBL 보다 3초 남쪽으로 확정.(약 400M 중첩됨)
 - 서해: 경제수역 경계선, 백령서방 남방한계선을 38도 -00분 N로 설정 추정, 우리 측 NLL 보다 3분 남쪽으로 확정.

1953년 8월 30일
유엔군 사령관이
유엔군 측 함정 및
항공기 활동 제한
목적으로 해상 경계선
(NBL/NLL) 설정...
1996년 「유엔사/연합사
정전시 교전규칙」 개정
에 따라 NBL 개념 삭제하고
동·서해 모두 NLL로
통일

1999년 북한은 북측 등산곶과 남측 굴업도 사이의 등거리 점, 북측 옹도와 남측 서격렬비도·소협도 사이의 등거리 점, 한반도와 중국 사이의 반분선과 교차점을 이은 선을 해상군사분계선으로 하고, 이 선의 북쪽 수역을 인민군 측 해상 군사통제수역으로 일방적 선언... NLL 부정

- 주장내용: 군사경계선 구역 안(수상, 수중, 공중)에서 외국인, 외국군용 함선, 외국 군용비행기들의 행동금지, 민용 선박, 민용 비행기들은 사전합의, 혹은 승인 하에 군사수역 항행 및 비행가능, 군사수역 안에서 민용 선박, 민용 비행기들이 군사적 목적의 행동과 경제적 이익 침해활동 불가.
- 우리 측은 국제법상 전례가 없는 불법적인 주장으로 인정할 수 없음을 명백히 밝혔음.(정부 대변인 성명 1977.8.1)

- 1999년 북한은 북측 황해도 강령반도 끝단인 등산곶과 남측굴업도 사이의 등거리 점(북위 37도 18분 30초, 동경 125도 31분 00초), 북측 옹도와 남측 서격렬비도, 소협도 사이의 등거리 점(북위 27도 1분 2초, 동경 124도 55분), 한반도와 중국사이의 반분선과 교차점(북위36도 50분 45초, 동경 124도 32분 30초)을 이은 선을 해상군사분계선으로 하고, 이 선의 북쪽수역을 인민군 측 해상 군사통제수역으로 한다고 일방적으로 선언함으로써 NLL을 정식으로 부정하는 행위를 단행.

2) 관련 규정

- 정전협정
 - 제2조 13항 “ㄴ”

정전효력 발생 후 10일 이내에 상대방의 연해 섬들 및 해면으로부터 모든 군사역량, 보급물자 및 장비를 철거한다. (...) “연해 섬”이란 정전효력이 발생할 때, 비록 일방이 점령하고 있더라도 50.6.24에 상대방이 통제하고 있던 섬들을 말한다. 단, 황해도와 경기도의 도계선 북쪽과 서쪽에 있는 모든 섬 중에서 백령도, 대청도, 소청도, 연평도 및 우도의 도서 군들을 국제연합군 총사령관의 군사통제하에 두는 것을 제외한 기타 모든 섬들은 조선인민군사령관과 중국인민지원군 사령관의 군사통제하에 둔다.
 - 제2조 15항

본 정전협정은 적대중의 일체 해상군사 역량에 적용되며 이러한 해상군사 역량은 비무장 지대와 상대방의 군사통제하에 있는 한국육지에 인접한 해면을 존중하며 한국에 대하여 어떠한 종류의 봉쇄도 하지 못한다.
- 인접 해면의 범위에 대한 의견 차이로 구체적인 넓이, 거리에 대한 미합의.

- 인접해면에 대해 북측은 12해리, 유엔사는 3해리 주장.
- 서해 5개 도서만 유엔군 통제 하에 남겨두는 문안으로 합의.
 - 정협 규정에는 「서해 5개 도서」로 표기되어 있으나 이중 연평도의 경우 대연평도와 소연평도로 명백히 구분되기 때문에 서해 6개 도서로 통칭.
- 양측 군사통제구역의 접촉선이나 해상경계선을 명확히 확정하지 않은 채 서둘러 정전협정을 체결.
- 남북합의서
 - 제2장(남북 불가침) 제11조
남과 북의 불가침 경계선과 구역은 정전협정에 규정된 군사분계선과 지금까지 쌍방이 관할해온 구역으로 한다.
 - 남북 불가침 부속합의서 제 3장(불가침 경계선 및 구역) 제10조
남과 북의 해상불가침 경계선은 앞으로 계속 협의 한다. 해상불가침 구역은 해상불가침 경계선이 확정될 때까지 쌍방이 지금까지 관할하여온 구역으로 한다.

나. NLL의 법적 유효성

1) 북방한계선(NLL): 서해상

- 유엔사/연합사 해군 및 항공초계활동의 북방한계를 한정짓기 위해 유엔군 사령관이 일방적으로 설정(1953년 8월)한 것으로 법률상의 효력을 갖지 않으며, 한국 및 북측 주요 도서 사이의 중간점을 연결한 선임.

2) 북방경계선(NBL): 동해상

- 유엔사/연합사 해군 및 항공 초계활동의 북방한계를 한정짓기 위해 유엔군 사령관이 일방적으로 설정한 선으로 법률상의 효력을 갖지 않으며, 군사분계선을 동쪽으로 연장한 선임.

3) 북방한계선에 대한 관련 측의 입장

- 정전협정 후 70년대 초까지는 서해 도서와 북한도서의 지근거리가 5.7해리임을 감안, 중간선인 3해리 영해를 묵인해 옴.

남북 불가침 합의서 제11조에는 “남과 북의 불가침 경계선과 구역은 정전협정에 규정된 군사분계선과 지금까지 쌍방이 관할해온 구역으로 한다”고 규정

1973년도에는 북한이 200해리 경제수역 및 12해리 영해를 주장하고 정전협정 조항을 주관적으로 해석... 현재는 3마일 영해 및 NLL범위에서 쌍방 공방전이 이뤄지고 있는 실정

- 1973년도에는 북한이 200해리 경제수역 및 12해리 영해를 주장하였고 정전협정조항을 주관적으로 해석해 왔음.(경제수역이론 발생 시기)
- 그러나 현재는 3마일 영해 및 NLL범위에서 쌍방 공방전이 이루어지고 있는 실정임.

- 북방한계선에 대한 관련 측들의 구체적 입장을 정리해 보면 다음과 같음.
 - 한국의 경우: 해상경계선으로 간주하고 북한 선박이 NLL 월선 시 군정위를 통한 항의 요구 및 대국민 홍보를 하고 있는 실정임.
 - 북한의 경우: NLL을 인정하고 있지 않으며 새로운 해상 경계선을 설정, 이를 고착화시키고자 노력해 오고 있음.
 - 유엔사의 경우: 북한선박의 단순한 NLL 월선은 정전협정 위반이 아니므로 군정위를 통한 항의는 불가하나 대한민국인접수역(3해리)의 침범 또는 적대행위 시는 군정위를 통한 항의(유엔군 사령관 서한 → 국방부 장관, 1989.06.03)
 - ※ 서북도서 3해리 이내의 수역을 유엔사 통제지역으로 간주함.

4) NLL의 타당성에 대한 국제법적 근거

- 도서의 영해: 국제인 학설, 판례, 조약 등에 의하면, 도서는 본토의 부분으로 취급되어 영해를 갖는다고 되어 있으며, 그러한 관할권은 국가 경찰권의 적절한 행사와 전시 타국의 적대행위로부터 방호대책을 강구키 위해서 필요함.
- 도서 영해의 기선(基線)과 폭(幅)에 대한 국제법상의 원칙에 따라 우리 측 관할권의 유효성 주장 가능.
 - 등거리의 원칙: 해양법 협약 제 15조: 대항. 인접 국가 간의 영해의 경계확정.

“2개국 간의 해안이 상호 대항 또는 인접하고 있는 경우에는 양국 중 어느 국가도 양국 간의 개별의합의가 없는 한, 양국의 각 영해의 혹은 측정하는 기선상의 최근점에서 같은 거리에 있는 모든 점의 연결인 중간선을 넘어서 영해를 확정하지 못한다. 단 본 조의 규정은 역사적 근원 또는 기타 특수사정으로 인하여 본 규정과 상이한 방법으로 양국의 영해를 확정할 필요가 있는 경우에는 적용되지 않는다.”

- 북측은 12해리 영해를 주장하고 있기 때문에 서해 5도는 북측 관할 지역으로부터 12해리 영해 내에 위치하고 있으며, 백령도의 경우 가장 가까운 거리인 5.7해리에 위치하고 있음.
 - 따라서 중첩된 해역의 한계는 상술한 ‘등거리 중간선 원칙’에 의해 구획되어야 하며, 북측의 영해와 서해 5도 영해의 중간선은 유엔사령부가 설치한 NLL과 대체로 일치함.
 - 그러나 북측이 영해 12해리를 주장할 경우 연평-소청도간 수역은 24해리를 초과하여 등거리 중간선원칙 적용 시 우리 측 논리가 취약하게 됨.
 - ※ 이러한 취약성은 「전쟁수역」 또는 「방어수역」이론으로 보완할 수도 있음.
 - 「전쟁수역」 또는 「방어수역」을 설정하는 것은 국제법상 교전자의 권리로 인정되어 있는 바, 국제연합군 사령부가 일방적으로 설치한 NLL은 일종의 「전쟁수역」 또는 「방어수역」으로 1952년 7월 27일에 국제연합군 사령부가 선포한 클라크라인과 동일한 성격의 것으로 볼 수 있음.

- 또한 상기 단서 조항인 역사적 근원 또는 특수 사정으로 인한 논리를 적용하는 것이 바람직할 수도 있음.
 - 남북기본합의서 전문에 명시된 바와 같이 국가 간 관계가 아닌 남북 간의 특수한 관계 적용.
 - 북한 측이 NLL을 묵시적으로 시인한 사례 적용: 군정위 168차 회의 (LSMR 311우리 함정의 간첩선 격침위치 상호 주장)시 간접적 시인 (1963. 5.)/수해물자 수송 시 상통점을 NLL 선상으로 합의 비영도 남방 3.2NM, 백령도 서방 NLL 선상 등.

- 실효성의 원칙(Principle of Effectiveness)
 - 국제법상 권원의 유무를 불문하고 현실적인 사실상의 지배를 존중하는 것으로 사실상의 존재를 확인하는 상태.(군사상의 지배)
 - 국제법상 국가·정부·교전단체의 승인, 전시점령 봉쇄, 정복, 선점 등의 경우에 사실상 실효적인 지배권의 행사유무를 중시하며 국제법 질서가 영속적으로 복종되고 작용되는 데까지 국제법은 이를 승인.
 - 국가는 실효성의 원칙에 따라 작용하게 되며, 영해의 획정을 포함한 영역주권은 비록 위법적인 행동일지라도 법령의 시행, 묵인 등에 의해 유효한 효과를 가져 올 수 있음.(I. Brownlie)
 - 정전협정 이전에 서해 6도를 포함한 웅진, 기린도, 순위도가 남한의

국제법상 국가·정부·교전단체의 승인, 전시점령 봉쇄, 정복, 선점 등의 경우에 사실상 실효적인 지배권의 행사유무를 중시하며 국제법 질서가 영속적으로 복종되고 작용되는 데까지 국제법은 승인

국제사회의 발달에 따라 영역 취득의 새로운 권원을 인정하는 응고의 원칙...
 관계국의 합의, 승인, 묵인 등의 다양한 복합적 요소에 의해 인정되는 권원 취득 방식에 따르면 NLL 이남의 해역은 40여 년 동안 북한의 묵인에 의해 응고돼 UN군 관할하에 있음

주권이 미치는 38°선 이남에 있었고 NLL은 정전협정 이후 40여 년 동안 우리 측에 의해 실효적인 지배가 이루어져 왔음.

- 따라서 서해 6도 주변해역을 포함하여 NLL 이남은 우리 측의 관할권이 행사되는 해역으로 판단됨.

○ 응고의 원칙(Principle of Consolidation)

- 국제사회의 발달에 따라 영역 취득의 새로운 권원을 인정.
- 관계국의 합의, 승인, 묵인 등의 다양한 복합적 요소에 의해 인정되는 권원 취득 방식.
- 따라서 NLL 이남의 해역은 40여 년 동안 북한의 묵인에 의해 응고되어 UN 군 관할하에 있음.

2. NLL(해상경계선)의 문제점

○ 현재 견지되고 있는 NLL은 정전협정과 남북기본합의서에 의거 법적 근거를 찾고 있지만 북한 당국은 정전협정 파기, 남북기본합의서를 무시하고 있는 상황에서는 NLL의 타당성 또는 실효성이 점차적으로 약화될 수밖에 없음.

- 정전협정 내에서도 합의된 명확한 해상 경계선의 부재.
- 남북기본합의서에도 “해상불가침 경계선은 앞으로 계속협의 하되 확정시까지의 지금까지 관할하여온 구역으로 한다”라고 규정하고 있기 때문에 장차 대북협상 시 영해의 명확한 설정 요구가 당연히 되고 있음.

○ NLL은 해상경계선으로 보다 지상의 군사 분계선에 맞추어 해상봉쇄 세력을 남쪽으로 철수시키기 위한 ‘자기 제한적 경계선’으로 하달된 지시로서 북한 당국에는 공식 통보되지 않은 것으로서 북한이 이를 공식 수용하고 있지 않기 때문에 북한의 태도 여하에 따라 이를 무효화하는 해상분쟁 발생이 빈번해 질 문제점을 지니고 있음.

- 특히 UNC 측은 북한함정들이 적대행위나 도발적 행위를 자행하지 않는 한 영해를 제외한 월선행위를 정전협정의 위반사항이 아닌 것으로 간주하고 있어 이는 북한의 NLL 무시 또는 부정행위를 더욱 심화시켜 나갈 가능성이 상존함.

○ 현 북측이 NLL을 부정하면서 이의를 제기하는 선례를 지속적으로 축적하게 될 경우 현재 국제법상의 ‘응고의 원칙’에 근거한 NLL 타

당성 견지입장이 취약하게 될 가능성도 있음.

3. NLL 해역의 긴장완화 및 평화정착 방안

가. 서해 공동어로수역 설정 및 군사적 조치

1) 서해 공동어로수역 설정

- NLL 인접수역을 남북한 공동어로수역으로 조성하여 남북한 공동어로 협력 활성화를 기할 수 있음.
 - 공동어로수역의 경우 서해 NLL부근 남북에 걸치는 공동구역을 지정하는 방식.
 - 북측지역을 공동구역으로 정해 남측이 입어료를 내고 조업하는 방식.
 - 북측에 남측의 배를 대여해 조업하는 방식 등이 제시될 수 있음.

- 서해 NLL 부근 남북에 걸치는 공동구역 설정 방식을 우선적으로 추진하기에는 여러 가지 어려움이 있는 것으로 판단됨.
 - 북측은 NLL 자체를 인정하지 않고 그들의 새로운 해상경계선을 주장하고 있기 때문에 NLL을 사실상 인정하게 되는 NLL 인접수역 공동어로수역 조성에 대한 합의 도출 어려움 상존함.
 - 북측이 NLL 인접수역 조성에 합의를 하게 될 경우에도 NLL 자체를 실질적으로 무실화 시키는 방향으로 추진해 나갈 가능성을 배제할 수 없음.
 - 따라서 서해 특정해역의 상호입어를 통한 공동어로수역방식은 남북한 간 새로운 서해해상경계선 설정에 대한 합의가 도출되기 이전에는 현실성이 크게 결여되는 방안으로 판단됨.
 - NLL 관련 재협상 → NLL 인접수역 공동어로 수역화 → 남북공동어로협력 과정을 수용하는 방향설정에 대한 과단성이 필요함.
 - 이러한 과감한 방향설정이 전제되지 않은 상황에서 NLL 인접수역 공동어로 수역화가 추진될 경우 NLL에 대한 입장차이로 인하여 서해해상이 분쟁지역화 될 우려 상존함.

- 공동어로수역 설정 관련, 가장 현실성 있는 것으로는 북측지역을 공동구역으로 정해 남측이 입어료를 내고 조업하는 방식으로 판단됨.
 - 이 경우 남북 양측은 당해수역의 수산자원이나 어업에 대한 공동관리 차원에서 조업어선의 종류, 규모, 척수나 어획량을 규제할 필요

공동어로수역 설정 관련, 가장 현실성 있는 것으로는 북측지역을 공동구역으로 정해 남측이 입어료를 내고 조업하는 방식... 이 경우 남북양측은 당해 수역의 수산자원이나 어업에 대한 공동관리 차원에서 조업어선의 종류, 규모, 척수나 어획량 규제 필요 있음

본격적 수산협력 단계에 가서는 수산협력실무협의회 및 분과위 또는 전문기구를 지원할 수 있는 남북한 수산협력공동 연구센터(가칭) 설립 필요성 있음

가 있음.

- 공동어로사업의 대상어종으로는 꽃게, 대하 등이 지적되며 자망어업, 통발어업, 연승어업, 기선형망어업 등 중소형어선에 의한 어업 등이 주 대상 업종이 될 수 있음.
 - 이 공동어로사업이 추진될 경우 북한 측의 각종 어로자재나 장비 등의 지원으로 남북한 양측의 어획성능 격차를 해소해 나감.
- 서해상 평화정착 관련 군사적 신뢰구축문제와 수산분야 협력과 직접 연관시키는 것을 지양하고 수산분야 고유의 협력실무협의회 중심으로 추진해나가는 것이 바람직함.
- 이를 위해서 남북한실무협의회에 군사관련 인물을 배제하고 순수하게 수산관련 실무자 및 관계 전문가들로 구성.
 - 향후 수산관련 협력분야 및 내용이 결정되고 이의 원활한 추진을 위한 군사실무회담 실시로 연결되도록 함.
- ※ 남북한 도로 연결을 위해 군사실무회담이 이루어짐으로써 남북한의 자연스러운 군사대화가 추진된 전례를 적극 활용.
- 수산실무협의회에서는 NLL 관련 재협상과 같은 북한의 정치·군사적 요구를 원칙적으로 차단하고 수산실무협계에 치중하도록 유도.
- 남북수산협력 협의 초기단계에서는 단일 창구의 수산협력실무협의회를 정례적으로 개최하여 남북한의 관련 당국자 간 협의하고 각종 정보교환에 치중.
- 관련 당사자 간 남북수산협력의 필요성, 분야, 방법 등에 대한 개괄적인 합의를 도출해내는 단계로 활용.
- 이어 남북수산협력의 분야가 확정되면 상호협력을 위한 조사단계에 돌입하게 될 것이며 이를 위해서 분과위 또는 분야별 관련 전문 조사기구를 각각 구성함.
- 이를 통해서 상호 현지 방문조사, 기술적 타당성 및 경제성을 판단하거나 기후, 수질, 수자원, 에너지 공급 등 기초자료 수집활동 실시.
- 본격적 수산협력 단계에 가서는 수산협력실무협의회 및 분과위 또는 전문기구를 지원할 수 있는 ‘남북한수산협력공동연구센터(가칭)’를 설립할 필요성이 있음.
- 동 연구센터를 북한지역 또는 남측지역 중 하나, 아니면 남북 양측 각각 하나씩 설립하여 연구지원 물자 및 연구 인력의 상호 이동 및

협력 체제를 구축해 나가도록 함.

2) 군사적 제 조치

- 남북한 간 수산협력 과정에서 우선적으로 제기되는 것이 해상충돌을 예방하는 문제임.
 - 일차적으로 NLL을 합법적인 해상경계선임을 북한이 재인식 할 수 있는 환경을 조성하고 이를 무시하는 일체의 도발행위를 단호하게 응징한다는 태세를 유지함.
 - NLL을 둘러싼 군사적 갈등을 최소화한 억제하려는 차원에서 남북합정 간 해상충돌방지협정 체결을 필요로 함.
- 남북 합정 간 해상충돌방지협정은 접경지대 해상에서 상호 조우 시 군사적 충돌을 사전에 예방하기 위한 조치의 하나인데 1972년 미·소 간 체결한 바 있는 “공해상충돌방지협정(INCSEA)”와 같은 내용들을 적용할 수 있을 것임.
 - 이와 함께 남북한이 모든 해군함정들이 공해상에서 충돌방지를 위한 국제협약(예: International High Sea Clash Prevention Regulations; International Code of Signals 등)준수를 확인하는 공동선언을 추진.
- 또한 남북한 영역에서 해상사고 발생 시 수색 및 구조 활동이 양측 해군함정이 직접 참가할 수 있도록 하는 수색 및 구조(SAR)활동으로 활성화될 필요가 있음.
 - 이를 위해서, 첫째, 수색 및 구조를 담당할 책임구역을 확정토록하며, 둘째, 구조업무를 위해 타 영역으로 들어가는 입국허가 및 절차에 관해 합의하도록 해야 하며 셋째, 합동훈련 및 연수를 주기적으로 실시하도록 하며, 넷째, 공동으로 적용할 신호 및 통신규정을 작성하고 통신회선을 주기적으로 점검하도록 함.
- 해상범죄 방지를 위해서 남북 해군함정들의 협력활동을 본격화 할 필요가 있음.
 - 이를 위해서 사건발생시 상호 교신방법과 추적 및 나포를 위한 역할 분담, 그리고 사건처리를 위한 절차 관련, 남북 간 상호합의를 구체화 하고 이를 본격적으로 실시하도록 함.
- 유엔평화유지활동을 위해 남북한 함정이 공동으로 참여할 수 있는 기회를 창출하는 것이 바람직할 것임.

남북한 간 수산협력
과정서 우선적으로
제기되는 것이 해상충돌
예방 문제...
일차적으로 NLL을
합법적인 해상경계선임을
북한이 재인식할 수
있는 환경을 조성하고
이를 무시하는 일체의
도발행위를 단호하게
응징한다는 태세를
유지해야

NLL을 둘러싼 군사적 갈등을 최소화
억제하려는 차원에서
남북함정 간 해상충돌
방지 협정 체결 필요...
접경지대 해상에서 상호
조우 시 군사적 충돌을
사전에 예방하기 위한
조치의 하나인데 1972년
미·소간 체결한 바 있는
“공해상충돌방지협정
(INCSEA)”과 같은
내용 적용할 수 있어

- 유엔의 평화유지활동을 위해 각국의 해군함정은 병력 및 물자의 수송, 의료지원 등 후방 군수지원은 물론 경우에 따라서는 소해작전 등 직접적인 전투지원 업무까지도 지원하고 있는 상황임.
- 향후 남북관계가 좀 더 발전하는 상황에 부응하여 해군 함정의 UN PKO 공동참여 활동을 떠나가게 될 경우 남북한 간 해군차원의 신뢰구축 뿐만 아니라 한반도 차원의 군사협력 태세를 과시할 수 있는 좋은 기회를 가질 수 있게 될 것임.
- 이에 공동으로 참여하게 될 경우 상호협력을 위해 군사용어의 통일은 물론 공통된 신호규정과 통신방법 등을 확정하고 필요시 관련 교육과 훈련을 공동으로 벌일 필요도 있음.

나. 기타 서해 NLL 해역에서의 남북 간 공동이익 창출 방안:
남북수산협력 사업

1) 추진전략

- 당사자 간 협의 단계: 남북한 당사자 간 협의. 각종 정보교환/기초 환경 및 사회간접자본에 대한 개괄적 파악.
- 가능성 검토 및 조사단계: 현지 방문조사, 기술적 가능성과 경제성 분석/기후, 수질, 수자원, 에너지 공급 등 자료 수집 검토.
- 시험양식 및 검증 단계: 시험양식을 통한 검증과 문제점 분석/종묘 혹은 치어생산, 투약, 사료, 각종 시설에 대한 실험 및 검증.
- 본격적 수산협력 단계: 시험양식 결과를 토대로 본격적 수산협력 실시/근로자 관리, 품질검사 등 종합적 판단.

2) 수산협력 사업의 종류

- 서해상의 수산자원 공동조사.
- 서해해상 중국어선 침범에 대한 공동대응.
- NLL 주변지역 서식어종 인공부하방류사업.
- 수산분야 대북지원.
- 합작어로회사 설립.
 - 공동어로구역/평화수역 설정/경제특구 건설과 해주항 활용/민간선박의 해주직항로 통과/한강하구 공동이용.

4. 서해 해상경계선 관련 대북 협상 방안

가. 서해 사태의 원인과 문제점

- 기본적으로 북한은 서해해상 경계선을 비롯한 한반도 군사분계선을 모호하게 하거나 폐기하여 남북한 경계선을 중심으로 무력 분쟁화를 기도함으로써 남북사회의 분열을 통한 남측사회 붕괴를 유도하고자 함.
 - NLL 침범을 거듭함으로써 서해해상 경계선에 대한 분쟁지역 이미지가 고착과 새로운 협상대상으로 당연시하는 분위기 창출.
 - 군사분계선의 경우 북한은 끊임없이 정전협정체제를 부정함으로써 이를 무실화 시키고자 노력함.
- 북측의 서해해상 침범 및 서해 5도 군사도발의 경우 남북 장성급군사회담에서 합의한 바 있는 ‘서해 우발적 충돌방지’ 관련 사항을 악용하여 서해해상 분쟁지역화 의도를 본격화한 사례로 평가됨.
 - 북한은 스스로가 인위적으로 설정한 서해해상 분계선을 기점으로 ‘서해 우발적 충돌 방지’ 사항을 적용, 남측의 NLL 기점 해상방어 활동을 남북 장성급 회담 합의사항 불이행으로 몰고 감과 동시에 NLL 침범을 거듭함으로써 NLL 무력화를 시도.
- 북한이 먼저 서해해상 경계선을 비롯한 군사적 문제를 다루기 위한 군사회담을 선 제의한 것 역시 NLL의 ‘분쟁 수역화’ 분위기 확산노력의 일환으로 치부됨.
 - 향후 남북고위급 군사회담이 실현될 경우 북한은 서해해상의 군사적 긴장완화와 충돌방지 관련 논의를 앞세워 NLL 재협상 문제로 연결시켜나가고자 할 것임.

북한은 NLL 침범을 거듭함으로써 서해해상 경계선에 대한 분쟁지역 이미지 고착과 새로운 협상대상으로 당연시하는 분위기를 창출하려고 안간힘...

나. 대응방안

1) 기본방향

- 북한이 서해해상경계선 문제를 거론하고 나올 경우, 기존의 NLL을 서해상 불가침 경계선으로 설정해야 한다는 입장을 견지.
- 따라서 NLL이 서해해상불가침 경계선으로 설정되도록 해야 한다는 우리측의 주장은 국제법 및 국제관례, 남북기본합의서 규정 등에 비추어 합리성과 법리적 타당성을 갖고 있기 때문에 새로운 해상경계

*NLL이 서해해상불가침
경계선으로 설정되도록
해야 한다는 우리 측의
주장은 국제법 및 국제
관례, 남북기본합의서
규정 등에 비추어 합리
성과 법리적 타당성을
갖고 있기 때문에
새로운 해상경계선
설정 시까지
NLL 고수해야*

선 설정 시까지 NLL 고수.

- 기타의 방안은 1953년 이후 지금까지 준수되어온 남북한 간 묵시적 해상경계선인 NLL의 국제법적 타당성을 스스로 부정하는 결과 야기

- 그러나 남북교류협력이 본격화, 제도화될 경우 상호 안보위협은 최소화하면서도 어느 일방의 양보가 아닌 남북 쌍방 간에 정치·경제적 이익을 공유할 수 있는 방안을 강구해 나가도록 함.
 - 공동어로구역/평화수역 설정/경제특구 건설과 해주항 활용/민간선박의 해주직항로 통과/한강하구 공동이용 등을 단계적으로 이행해 나가도록 함.

2) 중장기 대책

- NLL 관련 중장기 대책은 남북 평화체제 전환 단계에 따라 수립, 시행되는 것이 바람직 할 것으로 판단됨.
- 제1단계: 남북 교류협력의 심화, 발전 및 동북아 안보질서 안정을 통해 냉전구조 해체를 위한 기반 조성.
 - 북한의 NLL 무효화 주장을 일축하고 남북한 NLL 준수 공동의지 표명을 유도하면서 단계적으로 NLL의 군사적 의미를 경제적 의미로 전환시키는 방안을 모색함.
 - 북한의 공세적 외교차원에서 진행되는 NLL 무효화 주장 원천 봉쇄.
 - 서해안의 상업용 선박 운항로를 설정하여 다양한 관광코스 개발 및 남북한 합작 사업을 위한 수송로 등으로 활용, NLL이 상업용 선박들에 대한 항해에 대한 관할 분기점이라는 경제적 의미를 갖도록 하는 조치 강화.
- 제2단계: 한반도 평화보장에 대한 주변국들의 실질적 보장을 이끌어 내는 과정이므로 북미, 북일 협상 과정에서 NLL 문제와 관련된 미일의 협력을 유도.
 - 한반도 평화보장 관련, 대북협상에서 미국과 일본은 한반도의 안정을 보장하기 위한 포괄적 안전보장 이행 방안의 하나로 기존에 유지되어 온 해상경계선 및 육지 경계선 유지 필요성을 강조하도록 유도.
 - 남북한은 경제적 협력을 넓혀나가는 상황에서 서해 해상에서의 경제, 과학, 기술 관련 공동협력 방안을 적극 모색하는 가운데 이를 구체화하는 과정에서 제기되는 각종 군사적 문제를 해결하기 위한 군사실무회담을 적극 유도해 나감.

- 제3단계: NLL과 관련된 사안을 보다 신축적으로 운용, 평화체제 구축에 NLL 관련 사안이 장애 요소로 등장하지 않도록 하는 데 노력을 경주함.
 - 남북합의서에 근거한 남북군사공동위원회에서 NLL을 대체하는 새로운 해상경계선 획정 문제를 의제로 채택, 실질적인 협상 추구.
 - 새로운 경계선 획정이 곤란하게 될 경우 일단 남북한 간 공동어로 구역을 설정, 북한과의 수자원 공동 활용방안을 수립.
 - 3단계 도래에 대비하여 지금부터 정부는 NLL과 관련하여 어느 정도까지 신축성을 허락할 것인지의 문제를 검토, 남북한관계 변화과정에 입각한 단계별 NLL 대책을 수립할 필요가 있음.

기획 및 감수: 진행남(제주평화연구원 연구위원)

편집: 고정선(제주평화연구원 연구위원)

김석범(제주평화연구원 인턴)

저자 약력

■ 정영태

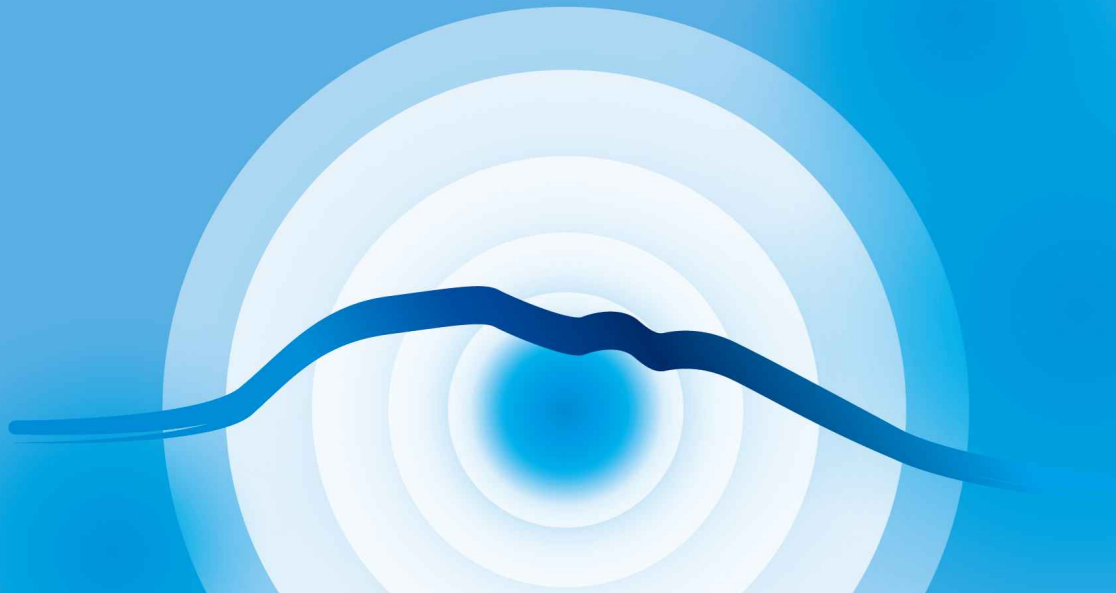
現 통일연구원 북한연구센터 소장으로 재직 중임. 영남대학교 정치학과를 졸업하고 한국의국어대학교 정치학 석사, 프랑스 파리 1대학에서 정치학박사를 취득하였음. 국가정보원·NSC 자문위원을 역임했고 현재 통일부 정책자문위원으로 활동 중임. 저서로는 『김정일 정권 등장 이후 북한의 체제유지 정책 고찰과 변화 전망』, “한국인의 전쟁 관과 군에 대한 인식”, “Political Role of the Military in North Korea”의 다수가 있음.

JPI 정책포럼 현황

- 안찬일 『북한의 다각적 평화공세와 체제전환 가능성』 (2011년 1월)
- 황지환 『남북관계의 국제정치』 (2011년 1월)
- 성원용 『러시아 극동지역의 전력공급체계와 남-북-러 전력계통 연계』 (2010년 12월)
- 고상두 『동북아 다자협력체 구축조건: 통일독일의 경험이 주는 함의』 (2010년 12월)
- 김갑식 『북한 당대표자회와 김정은 후계체제 전망』 (2010년 12월)
- 박홍영 『전후 일본 ODA 정책의 변화상: 한국에 주는 함의』 (2010년 11월)
- 김미경 『일본의 반핵평화주의와 안보현실』 (2010년 11월)
- 김수암 『탈북자의 현황 및 인권』 (2010년 10월)

- 원동욱 『중국 대외원조의 현황과 추세: ‘불량국가’ 지원과 그 시사점』
(2010년 10월)
- 손기웅 『독일통일 20주년에 비취본 한반도통일의 과제와 전망』
(2010년 9월)
- 이선진 『중국의 대미안마 전략』 (2010년 9월)
- 최경수 『북한에 대한 인도적 지원과 북한의 변화 전망』 (2010년 9월)
- 전진호 『일본의 한국병합 100년 한일관계의 과제와 전망: 동아시아
평화를 위한 한일갈등의 해결방안과 협력의 전망』 (2010년 8월)
- 정성장 『북한의 파워 엘리트 변동: 동향과 전망』 (2010년 8월)
- 최명해 『중국의 대북 정책: 변화와 지속』 (2010년 8월)
- 김재철 『중국과 동아시아 지역협력』 (2010년 7월)
- 이성우 『두만강 개발과 동아시아 다자협력의 전망: 동아시아
다자협력체의 건설을 중심으로』 (2010년 7월)
- 이애란 『북한이탈주민 여성의 사회정착 현황과 조기정착 방안』
(2010년 7월)
- 안병민 『남북해운합의서상 통항 통제조치의 효과 및 전망』
(2010년 6월)
- 서상문 『한국전쟁의 국제정치적 의의와 현재적 함의』 (2010년 6월)
- 손병권 『오바마 행정부 등장 이후 미중관계의 전개양상과 전망』
(2010년 6월)
- 권태진 『북한의 식량위기: 배경 및 전망』 (2010년 5월)
- 오경택 『오바마 정부의 기후변화 정책 평가 및 전망』 (2010년 5월)
- 김기석 『신 공동체 구상과 신아시아 외교』 (2010년 5월)
- 전성훈 『핵비확산 체제와 원자력의 평화적 이용: 한·미 원자력협정
개정에 대한 함의』 (2010년 4월)
- 김석수 『해적과 해양안보: 소말리아 해적 문제를 중심으로』
(2010년 4월)
- 유달승 『이란의 권력구도와 정치운동 및 핵 문제』 (2010년 4월)
- 조동호 『통일비용 논의의 바람직한 접근』 (2010년 3월)
- 이영훈 『북한 경제난의 현황 및 전망』 (2010년 3월)

- 이선진 『동남아에 대한 중국 전략: 현황과 대응』 (2010년 3월)
- 문홍호 『마잉주 정부 출범 이후 양안관계의 변화와 지속』 (2010년 2월)
- 조성렬 『한반도평화협정 논의의 재등장 배경과 향후 전망』 (2010년 2월)
- 이종서 『EU의 대북정책의 특징: 규범적 권력 vs. 전략적 이익추구』 (2010년 1월)
- 박병광 『최근의 중국 군사력 발전 현황과 함의』 (2010년 1월)
- 송화섭 『일본의 군사전략과 군사력 증강 추세』 (2010년 1월)
- 고주현 『ARTE TV 정책형성 과정과 한중일 공동채널의 가능성 모색』 (2009년 12월)
- 김강일 『중국의 동북아전략과 대한반도정책』 (2009년 12월)
- 윤이숙 『한중일 환경산업기술발전과 정부의 역할』 (2009년 12월)
- 김영희 『독일통일이 한국에 주는 교훈』 (2009년 12월)
- 박원화 『항공 안전: 국제 및 국내법적 대처』 (2009년 12월)
- 고봉준 『동북아의 ‘조용한’ 군비경쟁과 북핵(미사일) 실험』 (2009년 12월)
- 조운영 『미국 오바마 행정부의 외교정책과 대북정책』 (2009년 12월)
- 최장근 『일본 민주당의 독도정책에 관한 분석』 (2009년 12월)
- 이춘근 『우주 개발: 쟁점과 전망』 (2009년 11월)
- 주장환 『중국의 소수민족문제와 동아시아 평화의 전망』 (2009년 11월)
- 조양현 『한·중·일 3국 협력의 현황 및 전망』 (2009년 10월)
- 황지환 『북한의 최근 대내외 인식과 정책방향』 (2009년 10월)
- 조 현 『동북아 에너지 협력의 현황과 전망』 (2009년 10월)
- 이성우 『북한의 인권현황과 한국의 인권외교정책』 (2009년 10월)
- 최원기 『G20와 글로벌 거버넌스의 재편: 한국에의 함의』 (2009년 9월)
- 박영준 『일본 민주당의 외교안보정책 구상과 대한반도 정책 전망』 (2009년 9월)



평화와 번영을 위한
제6회 제주포럼

새로운 아시아: 평화와 번영을 위하여

2011. 5. 27 ~ 29

해비치 호텔 & 리조트 제주

- 주최: 제주특별자치도 / 국제평화재단 / 동아시아재단
- 주관: 제주평화연구원
- 후원: 외교통상부 / 국토해양부 / 대통령직속미래기획위원회 /
제주국제자유도시개발센터 / 한국국제교류재단 / 동북아역사재단 /
서울과학종합대학원 / 제주대학교 / PRIO / 코리아 DMZ협의회 /
UN거버넌스센터 / 대한지질학회



제주포럼조직위원회: 제주특별자치도 서귀포시 중문동 2572번지(697-120)
Tel. +82 64 735 6500 / Fax. +82 64 735 6512 / jejuforum@jpi.or.kr / www.jejuforum.or.kr



제주특별자치도 서귀포시 중문동 2572 (697-120)
전화: 064)735-6500 팩스: 064)735-6512
E-mail: policyforum@jpi.or.kr <http://www.jpi.or.kr>

『JPI 정책포럼』에 게재된 의견은 필자 개인의 의견으로,
제주평화연구원의 공식입장과는 무관함을 알려드립니다.

ISSN:

2005-0500