

## 정전협정 60년, NLL과 서북 도서

제 성 호 \*

### 〈목 차〉

- I. 서 론
- II. 정전협정의 성격과 구조적 한계
- III. 정전협정과 NLL : 설정 배경, 개념, 법적 성격 및 근거
- IV. NLL의 법적 유효성 : 긍정론의 입장 검토
- V. NLL과 남북기본합의서
- VI. 헌법적 및 군사적 측면에서 본 NLL 사수(死守)의 당위성
- VII. 결 어

### I. 서 론

금년은 6.25전쟁을 정지시키기 위해 한국군사정전협정<sup>1)</sup>이 체결된 지 60년이 되는 해이다. 이 정전협정에 따라 남북관계는 작금 정전상태(停戰狀態)로 규정되고 있고, 또 한반도의 현상(現狀)이 구조적인 제약 속에 처해 있다. 어느 덧 두 세대가

\* 중앙대 교수

1) 정식 명칭은 ‘국제연합군 총사령관을 일방으로 하고 조선인민군 최고사령관 및 중국인민지원군 사령원을 다른 일방으로 하는 조선 군사정전에 관한 협정’이다.

흘렀지만, 이 같은 정전상태에 아직까지 근본적인 변화가 보일 조짐은 나타나지 않고 있다.

정전협정은 북방한계선(Northern Limit Line: NLL)<sup>2)</sup>이란 제도를 잉태하게 된 근본원인이자, 서북 도서 혹은 서해 5도<sup>3)</sup>라는 개념의 등장배경이 되기도 한다. 현재 이 NLL의 유효성에 관하여 남북한은 첨예한 입장 대립을 보이고 있고, 호시탐탐 북한은 NLL을 월선(越線)하거나 서북도서 주변수역을 향해 포사격을 하는 등 NLL 무력화 전략을 끊임없이 구사하고 있다. 특히 북한의 3차 핵실험에 대한 유엔 안전보장이사회의 대북 제재 결의 2094호 채택, 제재는 전쟁, 불바다 발언 등 북한의 대남 공갈 및 협박, 2013 키 리졸브 훈련 개시 등으로 서북 도서 주변해역에서의 군사적 긴장이 그 어느 때보다도 고조되고 있다. 이와 관련해서 2012년 대선 직전 이 NLL과 관련해서 노무현 전 대통령이 2007년 평양에서 열린 2차 남북정상회담에서 ‘땅따먹기’ 발언을 했다는 사실이 알려지면서, 지금까지도 이를 둘러싸고 보혁간에 남남갈등이 증폭되고 있는 것이 우리 사회의 현실이다. 하지만 NLL은 여전히 서해안보의 생명선으로 작동하고 있다. 그러기에 우리로서는 결코 포기할 수 없다.

본고에서는 정전협정 60주년을 맞이하여 정전협정의 성격과 구조적 한계, 정전협정 상의 서북도서 규정과 NLL의 등장배경, 현 정전체제 하에서 NLL이 갖는 의미, NLL의 법적 성격과 사수의 당위성, 남북기본합의서 및 불가침부속합의서에 명시된 해상불가침경계선 조항의 법적·군사적 함의(含意), NLL 사수의 당위성 등에 관하여 살펴보기로 한다. 이 같은 검토는 NLL의 올바른 이해를 위하여 반드시 필요한 작업이라고 할 것이다.

## II. 정전협정의 성격과 구조적 한계

### 1. 정전협정의 의의

- 
- 2) 현재 NLL은 서해와 동해에 모두 설정되어 있다. 동해 NLL은 남북한 간에 특별한 논란이 존재하고 있지 않으므로 편의상 본고에서는 서해 NLL만을 지칭하는 것으로 이해하고 논지를 전개하기로 한다.
  - 3) 서북 도서는 정전협정에 명시된 백령도, 대청도, 소청도, 연평도 및 우도의 5개 섬을 가리킨다. 그런데 연평도는 대연평도와 소연평도로 구성되어 있어 엄밀하게 말하면 서해 6도라고 해야 옳지만, 통상 서해 5도로 통칭되고 있다.

국제법상 정전협정이라 함은 교전 쌍방 ‘군사령관 간’에 군사작전의 일부 또는 전부의 정지를 위해 맺은 군사적 성격의 협정을 말한다. 정전협정에 의해 설정·수립되는 정전상태는 전쟁을 수행중인 적대 군대 간 전투행위의 일시적 중단만을 의미할 뿐이다. 정전협정에는 통상 군사분계선과 비무장지대, 불가침 의무 협약, 불가침 및 정전의 확보를 위한 각종 조치, 정전협정 이행·감시기구, 군사적 대화 채널 및 운영 방식, 포로교환, 평화협정 체결 노력 등이 명시된다.

정전협정 그 자체만으로는 전쟁이 종료되지 않기 때문에 완전한 전쟁의 종결 내지 종료를 위해서는 ‘정부간 평화협정’의 체결이 요구됨은 두말할 것도 없다. 일반적으로 평화협정은 통상 전쟁상태 종결과 평화상태 회복, 전쟁책임조항: 전쟁피해에 대한 배상 및 보상, 전범의 처리 등, 영토조항 및 경계선 존중, 상호 불가침, 외국군 철수, 분쟁의 평화적 해결, 전쟁발발 이전의 계약 내지 협정의 효력 확인 혹은 그의 전면적 내지 부분적 부활 약속, 미송환 포로 존재시 완전송환을 위한 협력 의무, 평화지대 설치 또는 비무장·철군의무 이행, 군비통제 및 기타 전쟁 재발방지 조치, 국제적 보장 등을 포함한다.

## 2. 한국 군사정전협정의 의의, 법적 성격과 특수성

「한국군사정전협정」(이하 한국정전협정 혹은 정전협정이라고 약칭함)은 6.25 전쟁이라는 한반도 상에서의 무력충돌을 법적으로 정지시킨 문서이다. 전술한 바와 같이 정전협정은 전쟁의 일시적 정지일 뿐 전쟁 종결 및 평화상태 회복의 효과를 발생하지는 못하는 바, 국제법상 정전협정 체결 후 60년이 지난 지금까지도 평화체제 내지 평화상태로의 전환이 이루어졌다고 말할 수는 없다. 하지만 그와 같은 내재적 제약에도 불구하고 정전협정은 남북한, 미국, 중국 등 전쟁 당사자들을 법적으로 구속하는 유일한 국제군사협정으로 존속하고 있음을 유의해야 한다.

정전협정은 체결 이후 지난 60년간 한반도에서 - 간헐적으로 북한이 군사도발을 감행하기도 했지만 - 전쟁(전면전) 재발을 억제하는 체제(mechanism)를 형성하는 한편, 한·미동맹과 더불어 남북한 간에 긴장완화 및 평화유지 기능을 불완전하기는 하지만 그 나름대로 수행해 왔고 지금도 그러하다. 다른 한편, 정전협정은 한반도에서 냉전의 제도화 및 구조화라는 정치·군사적 현상(政治·軍事的 現狀)을 초래, 분단을 고착화시킨 측면도 있음을 부인할 수 없다고 하겠다.

한국정전협정은 국어로 정전이란 용어를 사용했지만, 그 법적 성격은 ‘일반적

휴전협정'(general armistice agreement)에 해당한다. 정전협정은 남북한, 미국, 중국 등 주요 교전자들 간에 있어 어느 일방의 완전한 승리를 확보하지 못한 상태에서 체결되었다. 이는 6.25전쟁이 정지됐음에도 전쟁책임문제(전범 처벌 및 전쟁 피해 배상·보상 등의 문제)가 제대로 다루어지지 못하는 원인이 되었다. 한편, 한국정전협정에 의해 형성된 정전체제는 60년 동안 지속되어 왔는데, 이 같은 사례는 국제사회에서 찾아볼 수 없는 매우 희귀한 현상임은 주지하는 바와 같다.

### 3. 정전협정의 한계

정전협정은 6.25전쟁을 조기에 끝내려는(정지) 목적에서 체결되었다. 이에 따라 내용상 한반도에서의 적대행위를 종식시키는 데만 국한되는 구조적인 제약을 내포하고 있다. 우선, 전쟁의 정지 이후 남북한의 정치적 관계를 규정하지 않음에 따라 상호 간의 관계는 불안정을 피할 수 없었다. 또 평화체제로의 전환을 위한 적극적인 여건 조성에 관해 구체적으로 명시하지 않은 결과 정전협정만으로는 공고한 평화를 정착시키는 데는 상당한 한계를 노정하였다.

정전협정 제60항<sup>4)</sup>에 따른 정치적 후속협상은 실패로 끝났고, 결국 불완전한 종전(終戰) 처리로 귀결되는 양상을 보였다. 주지하는 바와 같이 1954년 4월 26일부터 동년 6월 15일까지 제네바에서 열린 제네바 정치회담은 한국을 포함해서 총 19개국이 참가했으나, 아무런 성과 없이 결렬되었다.<sup>5)</sup>

정전협정 체결 시 한국 대표는 서명자로 참여하지 않음에 따라 이후 협정의 당사자 문제를 촉발시키는 결과를 초래하였다. 뿐만 아니라 한반도 군사문제의 직접 당사자인 대한민국이 정전협정 이행과정에서도 제대로 목소리를 내지 못하였고, 이는 한반도문제의 한반도화라는 군사적 과제를 끊임없이 제기하기에 이르렀다.

정전 이행·감시기구로 군사정전위원회 및 중립국감독위원회라는 기구를 설치하기는 하였지만 정전협정 위반행위를 억제·시정할 수 있는 효율적인 장치를 완비하지는 못하였다. 특히 군사정전위원회의 경우, 정전협정 위반사건 처리, 감시 및

4) 정전협정 제60항은 “한국 문제의 평화적 해결을 보장하기 위하여 쌍방 군사사령관은 쌍방의 관계 각국 정부에 정전협정이 조인되고 효력을 발생한 후 삼(3)개월 내에 각기 대표를 파견하여 쌍방의 한급 높은 정치회담을 소집하고 한국으로부터의 모든 외국군대의 철거 및 한국 문제의 평화적 해결 등 문제들을 협의할 것을 이에 건의한다”고 규정하고 있다.

5) 이후 1997년 12월부터 1999년 8월까지 한반도 평화체제 전환을 위한 4차회담이 6차례 열렸으나, 이 회담 역시 가시적인 성과 없이 결렬되었다.

협의 기능은 초기에만 제대로 작동했을 뿐 1960년대부터 양측 입장을 일방적으로 선전하는 정치선전 도구로 전락하였다고 해도 과언은 아닐 것이다. 즉, 정전협정의 존재에도 불구하고, 남북한 군사분쟁의 유권적·평화적 해결 내지 위반사건 시정을 위한 제도적 장치는 여전히 미흡한 상태라고 할 수 있다. 그런 탓으로 북한은 1994년 4월 이래 정전협정을 ‘빈 종잇장’이라고 강변하게 되었다.

한편, 정전협정 그 자체의 한계라고 볼 수는 없지만, 정전협정은 냉전체제와 맞물려 한반도에서 냉전의 제도화 및 구조화의 상징물로 화한 측면도 없지 않다.

### Ⅲ. 정전협정과 NLL: 설정 배경, 개념, 법적 성격 및 근거<sup>6)</sup>

#### 1. NLL의 설정배경 및 경위

1953년 7월 27일 체결된 정전협정은 육지에서는 한반도를 가르는 길이 155마일의 육상 군사분계선을 설정하고 있다. 그러나 바다에서는 해상 군사분계선을 설정하지 못하였다. 단지 서해의 경우 “황해도와 경기도의 도계선(道界線) 북쪽과 서쪽에 있는 모든 도서 중에서 백령도, 대청도, 소청도, 연평도 및 우도의 도서 군(群)들을 유엔군 총사령관의 군사통제하에 둔다”는 규정(제2조 13항 ㄴ목)과 “본 정전협정은 적대 중의 일체 해상군사역량에 적용되며, 이러한 해상군사역량은 비무장지대와 상대방의 군사통제 하에 있는 한국지역에 인접한 해면을 존중하며 한국에 대하여 어떠한 종류의 봉쇄도 하지 못한다”(제2조 15항)는 규정만을 두고 있을 뿐이다.

이처럼 정전협정에서 해상 군사분계선이 명시되지 못한 것은 정전 협상 시기(1952년 1월말)에 유엔군측과 공산군(북한)측이 인접하면 내지 연해수역(沿海水域:

6) 이하의 내용은 제성호, “북방한계선의 법적 효력과 한국의 대응,” 제성호, 『한반도 안보와 국제법』 (서울: KIDA프레스, 2010), pp. 207~288, 제성호, “남북한 특수관계와 NLL 문제: 영토선 여부와 구속력의 근거를 중심으로,” 『인권과 정의』, 통권 제375호 (2007.11), pp. 24~43와 제성호, “NLL의 법적 성격과 사수(死守)의 당위성,” NLL 영토주권 포럼, 『NLL은 자유민주주의를 지키는 생명선이다』, NLL 영토주권 수호를 위한 긴급 현안진단 토론회 (2012.11.22), pp. 9~21 중 상당 부분을 발췌하여 재정리한 것이다.

coastal waters)의 범위에 관하여 합의를 이룰 수 없었기 때문이었다. 이 때 유엔군측은 당시 국제관행이었던 3해리 영해를, 그리고 공산측은 유엔군측에 의한 해상봉쇄를 우려하여 12해리 영해를 주장했다. 하지만 양측 간의 첨예한 입장 차이가 좁혀지지 않음에 따라 정전협정에서는 영해라는 표현을 사용하지 않게 되었고, 동시에 인접해면의 범위(구체적인 넓이와 거리), 즉 해상 군사분계선의 설정도 이루어지지 않았던 것이다.<sup>7)</sup>

이는 유엔군측 요인과 공산군측 요인이 복합적으로 작용한 결과였다. 주지하는 바와 같이 정전협정 상 육상의 군사분계선(the Military Demarcation Line: MDL)은 정전 성립 시점의 군사접촉선(the Line of Contact)을 기준으로 설정되었다.<sup>8)</sup> 하지만 해상은 당시 유엔군측이 한반도 주변수역 전체의 제해권을 장악하고 있는 상황에서 해상 군사 접촉선 자체가 존재하지 않았다.

공산군측은 주변도서가 대부분 유엔군 관할 하에 있어 주변 도서문제를 협상 의제로 삼을 경우 불리할 것으로 판단하고, 육상 군사분계선 획정과 후방도서로부터의 유엔군 ‘철수’ 문제에만 중점을 두었다. 유엔군측이 정전협정에 해상봉쇄 금지 규정이 있기 때문에 걱정할 필요가 없다고 강조했지만, 공산군측은 이에 승복하지 않고 해상 군사분계선에 관한 규정의 삭제를 집요하게 요구했다.<sup>9)</sup>

유엔군측도 서둘러 해상 군사분계선을 획정해야 할 절박한 현실적 필요성을 느끼지 않았기에 공산군측 요구를 수용하기에 이르렀다.<sup>10)</sup> 이렇게 하여 해상 군사분계선이 확정되지 못하는 결과를 낳게 되었다. 이에 따라 서로 적대하는 남북 양측의 병력간에 군사적 충돌의 위험을 피할 수 없었다. 이 당시 이승만 대통령이 이끄는 한국 정부는 북진통일의 입장을 완전히 포기하지 않았다. 실제로 정전협정 체결 후에도 간간히 남북한 간에 해상 무력충돌이 발생한 것으로 알려지고 있다.

그러자 유엔군측은 국군 병력(함정 및 항공기)의 대북 접근을 막기 위한 군사활동의 외측(북방) 한계를 설정할 필요성을 인식하게 되었다. 하지만 그보다는 정전협정 제2조에 따라 해상에서의 병력 철수 등 정전협정 내용의 성실한 이행과 해상경비 임무를 위한 실질적 필요가 더욱 절실하였다.<sup>11)</sup> 이에 유엔군사령부(유엔군 총사령관: Mark W. Clark 대장)는 정전협정이 체결된 지 한 달 후인 1953년 8월

7) 김찬규, “북한의 경제수역에 관한 고찰,” 『북한법률행정논총』, 제5집 (1982), p. 98; 통일부 정보분석국, “서해 해상경계선 문제,” 통일부 보도참고자료 (1999.6.14), p. 3 참조.

8) 박진구, “휴전협정의 체결과정,” 『군사』(국방부 전사편찬위원회), 제6호 (1983), pp. 79~80.

9) 국방부 군비통제관실, 『북방한계선에 관한 우리의 입장』 (서울: 국방부, 2002.8), p. 20.

10) 최중화, 『서해5도와 북방한계선』, 2004년도 대한국제법학회 제4회 학술발표토론회 (2004. 6.18), p. 4.

11) 김영구, “서해 해상경계선과 통항질서에 대한 분석,” 『서울국제법연구』, 제7권 1호 (2000), p. 2.

30일 유엔군 및 국군 병력과 한국 어민의 북한 월경을 방지하고, 아울러 공산군 병력의 남하를 차단하기 위해 ‘일방적’으로 NLL을 설정하게 된 것이다.<sup>12)</sup>

## 2. NLL의 개념

NLL은 정전협정 당시 해상에서 해면에 관한 넓이와 구역에 관해 명백하게 규정되지 못함에 따라 유엔군측 함정 및 항공기의 초계활동의 북방한계를 제한할 목적으로 유엔군사령관이 일방적으로 설정한 선을 말한다.<sup>13)</sup> 다시 말하면, 유엔군사령관(주체)이 군사적 필요(목적)에서 일방적으로(방법) 설정한 통제선 내지 한계선이었다. 앞서 지적한 바와 같이 NLL의 설정 목적은 실효적인 해상경비 임무가 주된 것이며, 남측 선박의 북상 자체를 통제하는 것은 부수적인 것에 지나지 않았다.

NLL은 한강 하구(河口)로부터 시작해서 서북쪽 방향을 향해 진행하여 백령도 서쪽 42.5 마일(약 80km) 지점까지 뻗어 있다. NLL은 이른바 서해 5도(백령도, 대청도, 소청도, 연평도와 우도)<sup>14)</sup>와 옹진반도 및 그에 연한 북한의 도서들 사이에 그어진 (등거리에 입각한) 중간선이라고 할 것이다.

NLL은 위도 및 경도의 좌표를 중심으로 표시하면 다음의 점을 연결한 선이다 (부록 1 참조).<sup>15)</sup>

- |                           |                           |
|---------------------------|---------------------------|
| ① 37°42'45"N, 126°06'40"E | ② 37°39'30"N, 126°01'00"E |
| ③ 37°42'53"N, 126°45'00"E | ④ 37°41'30"N, 125°41'42"E |
| ⑤ 37°41'25"N, 125°40'00"E | ⑥ 37°40'55"N, 125°31'00"E |
| ⑦ 37°35'00"N, 125°14'40"E | ⑧ 37°38'15"N, 125°02'50"E |
| ⑨ 37°46'00"N, 124°52'00"E | ⑩ 38°00'00"N, 124°51'00"E |
| ⑪ 38°03'00"N, 124°38'00"E |                           |

12) 클라크 유엔군사령관(미 육군 대장)에 의해 설정된 북방한계선의 구체적인 내용은 당시 유엔군사령부 정전 교전규칙(2급 비밀)에 수록되었다. 한국국방연구원, 『북한의 서해도발 가능성 및 대책』, 북한 군사동향과 대북정책방향 10 (서울: 한국국방연구원, 1999.9.3), p. 2. NLL은 한국군 및 주한 미 해군 작전명령서에도 표기되어 있다. 김영구, “서해 해상경계선과 통항질서에 대한 분석,” p. 3; 이장희, “북방한계선의 국제법적 분석과 재해석,” 『통일경제』, 통권 제56호 (1999.8), p. 118.

13) 통일부 정보분석국, “서해 해상경계선 문제,” p. 4.

14) 연평도는 대연평도와 소연평도로 이루어져 있기 때문에 서해 5도는 ‘서해 6도’로 불려지기도 한다.

15) 유병화, 『국제법Ⅱ』 (서울: 진성사, 1989), p. 278.; 김영구, “서해 해상경계선과 통항질서에 대한 분석,” p. 3.

〈표 1〉 NLL의 위치



현재 NLL은 유엔사/연합사규정 525-4호「정전시 교전규칙(Rule of Engagement)」S항 “자” 세항에 명시되어 있다.<sup>16)</sup> NLL은 1953년 8월 설정된 이후 1959년, 1961년, 1980년 및 1981년에 각각 일부 구간에서 약간 상향 조정되었다. 한편 정전 성립 후 북한이 급조된 해군병력을 기반으로 해서 자체적으로 설정·운용하여 온 ‘해군경비구역선’은 현행의 NLL과 거의 일치하는 것이었다.<sup>17)</sup>

### 3. NLL의 법적 성격

유엔군사령부가 설정한 NLL은 한 마디로 남북한 간의 우발적 무력충돌을 피하기 위한 일종의 통제선(Control Line)이라고 할 수 있다.<sup>18)</sup> 이를테면 북방으로의 ‘초계활동(patrol) 제한선’ 혹은 대북 근접 활동(민간 및 군사 활동 포함)의 한계선인 셈이다.<sup>19)</sup> 북한도 NLL을 관례적으로 준수해 왔는 바, 이로 인하여 이 선은 실질적으로 정전체제의 불가분의 일부를 구성하게 되었다.<sup>20)</sup>

16) 국방정보본부, 『군사정전위원회 편람』, 제2집 (서울: 군인공제회 제1인쇄사업소, 1993.12), p. 425.  
 17) 김영구, “서해 해상경계선과 통항질서에 대한 분석,” p. 3; 유재민, “남북한 불가침선 협상과 한계,” 국방대학원, 『안보과정 우수논문집』 (서울: 국방대학원, 1998.12), p. 15; 제성호 외, 『서해 해상경계선문제 해결방안』, 통일부 용역보고서 (서울: 통일연구원, 1999.11), pp. 11~12.  
 18) 배계식, 『현 휴전협정체제에서 본 서해 5도서의 문제점 발생원인 및 대책』, 남북관계-대비방안연구, 국통정 77-10-1184 (서울: 국토통일원, 1977.8), pp. 10~11.  
 19) 국방부 군비통제관실, 『북방한계선에 관한 우리의 입장』, p. 5.

이 NLL은 전시에 교전국의 해군력(군함 또는 기타 수단)으로써 모든 선박에 대해 당해 선박이 선적한 화물의 국적 및 형태를 불문하고 적(敵)의 항(港) 또는 해안선과 외부를 출입·교통하는 것을 차단하는 봉쇄선(blockade line)이 아니다.<sup>21)</sup> 봉쇄는 이를 침파하는 중립선박도 나포하여 몰수할 수 있는데 비해, NLL은 그것을 넘어 해주 항(港)에 드나드는 제3국의 선박에 어떠한 제재도 가하지 않고 있기 때문이다.<sup>22)</sup>

NLL이 항구적인 것인가가 문제될 수 있다. 법리적으로나 실제상으로 그렇지 않다고 할 수 있다. NLL은 정전체제가 존재하는 한에서만 타당한 잠정적(暫定的)인 대북 한계선이라고 보아야 한다. 즉, 정전상태 하에서의 또는 비상시(非常時)의 잠정조치(暫定措置)라고 할 것이다.<sup>23)</sup>

## 4. NLL의 설정 근거

NLL의 설정 근거는 원초적인 한국 관할 해상영토의 자기제한, 불안정한 정전체제의 보정(補正: 해상 군사분계선 미비의 보완), 전쟁수역·방위수역 선포권과 국가방위권, 국가의 정당행위권, 특히 평화유지적인 제도 설정권 등에서 찾을 수 있다.

### 가. 서북도서 및 인접 해면에 대한 관할권: 정전협정 제2조 13항목

정전협정 제2조 13항은 상대방 지역의 후방과 연해도서 및 해면으로부터 모든 병력을 철수한다는 것, 그리고 상대방 지역의 연해도서란 현재 일방이 점령하고 있

20) 배재식, 『현 휴전협정체제에서 본 서해 5도서의 문제점 발생원인 및 대책』, p. 10.

21) 전시 국제법상 봉쇄의 개념에 관해서는 Ludwig Weber, "Blockade," Rudolf Dolzer et al, *Encyclopedia of Public International Law*, vol. 3 (Use of Force · War and Neutrality, Peace Treaties) (Amsterdam · New York · Oxford: North Holland Publishing Company, 1982), pp. 47~51 참조.

22) 김찬규, "북방한계선과 한반도 휴전체제," 『국제법평론』, 통권 제7호 (1996-II), p. 104.

23) 6.25전쟁 당시 한국의 이승만 대통령은 유엔군사령관에게 작전지휘권을 이양(1950.7.14-18간)하였는 바, 동인이 동 작전지휘권의 행사 범위 내에서 취한 정당한 군사적 조치(NLL 선포 조치)는 대한민국이 공식적으로 이를 부인하지 않는 한, 대한민국을 법적으로 구속하게 되어 있다. 실제로 NLL은 대한민국에 의해 인용(認容) 내지 수용(受容)되어 국내적으로 그 효력이 인정되고 또한 구속적인 것으로 실시되어 왔다. 이에 따라 NLL은 오늘날 대한민국의 국내법 제도, 특히 영토제도(해상 영토관할권의 한계) 및 해상 방어체제의 일부로 확립되어 있다.

더라도 1950년 6월 24일 당시 상대방이 통제하고 있던 도서를 말한다는 것, 단 황해도-경기도 도계선 북서쪽 도서 중 백령도 등 5개 서북 도서는 남측 통제 하에, 나머지는 북측 통제 하에 둔다고 규정하였다.

이러한 규정은 북위 38도선과 황해도-경기도 도계선 연장선 사이에 위치한 도서 및 해면은 전쟁 발발 이전은 물론이고 정전협정 체결 당시에도 남측의 통제 하에 있었음을 상호 인정함을 전제로 한 것이었다.<sup>24)</sup> 이처럼 정전협정의 정신과 문맥(특히 제2조 13항 ㄴ목의 서해 5도에 관한 규정)에 비추어 볼 때 북위 38도선과 황해도-경기도 도계선 연장선 사이에 위치한 도서 및 해면은 지금도 남측의 관할 하에 있다고 할 것이다.

그러므로 우리측의 관할 하에 있는 해역에 대하여 스스로 (해상안보에 관한) 관할권 행사의 한계선을 설정하는 행위는 정전협정에 의해 암묵적으로 시인·인정된다고 할 수 있다.

## 나. 정전의 성립과 전쟁수역·휴전수역 설치

교전자는 전시에 ‘전쟁수역’(war zone)을 선포하거나 적국의 항구와 연안을 봉쇄할 수 있는 국제법상 권리가 인정되고 있다. 이 밖에도 국가는 전·평시를 불문하고 ‘방위수역’(defence zone)을 설정할 수 있는데, Ian Brownlie는 이 같은 권리가 국가의 고유한 권리인 자위권에서 도출되거나 그와 연관이 있는 것으로 보고 있다.<sup>25)</sup>

1953년 7월 27일이 정전협정의 체결로 무력 적대행위가 정지되고 법적으로 정전(停戰)이 성립되었지만, 전쟁 이전의 원상(原狀: status quo ante bellum)인 평화가 설정된 것은 아니다. 따라서 교전자는 정전상태의 효과적인 유지를 위해서 일종의 전쟁수역 혹은 군사작전수역을 설치할 수 있다고 할 것이다. 유엔군사령부가 설치한 NLL은 일종의 방위수역 또는 전쟁수역의 한계선이라고 할 수 있다.<sup>26)</sup> 이는

24) 유엔군은 정전협정 체결 당시 점령하고 있던 38도선 이북 도서(남포 서측 ‘초도,’ 청천강 서방 ‘대화도,’ 원산 앞바다인 ‘여도’)들을 북한에 돌려주고 38도선 이남까지 철수하기로 합의한 것이다. 그러나 이 경우 38도선 이남에 있는 해주 및 웅진반도에 대한 유엔군의 ‘완전 봉쇄’ 상황이 초래되므로 유엔군은 북한측에 좀 더 양보하여 우리가 주권을 행사할 수 있는 38도선 이남의 도서 중 북한측의 육지에 인접한 일부 도서를 북한측의 통제 하에 두는 것으로 인정한 것이다.

25) Ian Brownlie, *Principles of Public International Law*, 3rd ed. (Oxford: Clarendon Press, 1979), p. 250; 백진현, “남북한 해운협력과 국제법,” 『서울국제법연구』, 제1권 1호 (1994), p. 96. Brownlie는 방위수역 내에서 연안국이 의심 선박에 대한 입검 및 포획권을 행사할 수 있다고 주장하면서, 이 방위수역은 안보수역, 중립수역의 형태를 띠 수도 있다고 한다.

26) 이와 관련, 고 박종성 교수는 NLL 주변수역은 작전수역이라고 그 성격을 규정한 바 있다. 박종성, 『한국의 영해』 (서울: 법문사, 1985), pp. 203, 388.

1952년 9월 27일에 유엔군사령부가 선포한 클라크 라인(Clark Line, 해상방위봉쇄선)<sup>27)</sup>과 유사한 점이 있다. 그러나 클라크 라인이 기본적으로 북한 인근 해상에 대한 봉쇄선이었던 데 반해, NLL은 선박의 대북 활동 한계를 설정한 한계선이라는 점에서 차이가 있다.

어찌됐든 클라크 라인이 전시에 유효했던 것처럼 NLL도 법적으로 타당한 것이었다. 현재 남북한 혹은 유엔군사령부와 북한은 정전상태에 있으므로 한반도에서 ‘공고한 평화상태가 설정·회복될 때까지 NLL은 계속 그 효력을 갖는다’고 하겠다(잠정성 내지 잠정적 효력성).

### 다. 우발적 무력충돌 방지를 위한 ‘평화유지’적 제도

NLL은 정전협정 체결과정에서 명시적인 합의를 보지 못한 해상 군사분계선과 관련하여 유엔군사령관이 일방적으로 설정한 것이라고 함은 기술한 바와 같다. 하지만 이는 남북간 우발적인 무력충돌을 예방하고 이를 통해 해상에서의 정전의 확보 및 실효적 유지를 위해 고안된 제도라고 할 수 있다. 말하자면 현상유지적·평화유지적 제도라고 할 것이다. 따라서 군사정전위원회(또는 유엔군사령부와 북한군 간의 협상)에서 정전협정을 보충하는 특별합의가 성립되지 않는 한, NLL은 그 나름의 독자성을 가지면서도 동시에 정전협정을 일정 부분 보완하는 성격을 갖는다고 볼 수 있다.

## 5. 북한의 동의 필요 여부

북한과 우리 사회내 중복세력은 NLL은 북한의 동의 없이 유엔군사령관이 일방적으로 선포한 ‘유령 선’이라고 강변하고 있다. 하지만 NLL 이남의 수역은 8.15 해방 이후 6.25전쟁 전까지, 6.25전쟁 기간 중은 물론 이후 60년이 지난 지금까지 단 한 번도 북한의 관할수역인 적이 없고, 대한민국이 단독적·배타적으로 관할하

27) 클라크 라인은 한반도 연안 약 100해리 내외의 해역에서 ‘오로지 전시에 한반도 연안의 경비 및 적의 침입과 금수품 도입을 예방하기 위해 실시한 조치(해상방위선)’였다. 박춘호, “북한의 해양법문제,” p. 101. 이에 관한 보다 자세한 내용은 지철근, 『평화선』 (서울: 범우사, 1979), pp. 178~182 참조. 클라크 라인은 1952년 9월 27일 설치되었으며, 1953년 8월 27일 철폐되었다. 미국은 클라크 라인에 대하여 유엔 총회의 승인을 요청하였으나, 승인을 받지는 못하였다. 김영구, “서해 해상경계선과 통항질서에 대한 분석,” p. 23.

여 온 대한민국의 해상 관할권에 속한 수역이다. 1945년 8.15 해방 이후 1950년 6.25전쟁 전까지 남북한 간의 경계선은 38도선이었고, 백령도(북단은 38도선 바로 밑에 위치하고 있다) 이남의 바다는 대한민국의 단독 관할수역이었다.

전술한 바와 같이 6.25전쟁 기간에는 유엔군이 한반도 전 수역에서 제해권을 장악하고 있었기 때문에 북한이 NLL 이남에 대해 관할권을 행사하지 못하였다. 이는 1953년 8월 유엔군사령관이 NLL을 선포한 후에도 마찬가지였다.

이러한 맥락에서 볼 때 대한민국이 '본래부터 자신의 배타적인 관할수역이었던 곳'에 대하여 동 수역의 범위를 스스로 제한 내지 한정하는 조치는 북한의 동의나 승인을 받을 필요는 없는 것이다. 물론 별단의 (특별)합의가 있을 경우에는 그에 따르지만, 자신의 관할수역에 대한 자기제한에 대하여 북한과 반드시 합의를 할(혹은 북한의 동의를 득해야 할) 필요가 있는 것은 아니라고 할 것이다. 이는 마치 독도가 대한민국의 고유한 영토로서 대한민국의 영유권과 관련해서 일본이나 북한의 동의나 이들 나라와의 합의를 구할 필요가 없는 것과 마찬가지라고 하겠다.

## IV. NLL의 법적 유효성: 긍정론의 입장 검토

### 1. 현존 경계선 긍정설

국내에서는 NLL의 유효성을 긍정하며 현존하는 경계선으로 간주하는 입장이 통설이다. 여기에는 ① 응고설, ② 특별 관습법설 내지 묵시적 합의설, ③ 전쟁수역설, ④ 실효적 지배설, ⑤ 필수적 사후조치설, ⑥ 남북기본합의서 추인설 등이 있다. 전쟁수역설은 앞에서 다룬 NLL의 설정 근거에서 그 핵심내용을 검토하였기에 중복을 피하기 위해 여기서는 설명을 약하기로 한다.

#### 가. 응고설(consolidation theory)

본래 응고이론(凝固理論: consolidation theory, principle of consolidation)이라 함은 영토(특히 영토분쟁)에 관한 국제법에서 인정되는 것으로 영역권은 단순히 점유주의에 입각한 일방적 영토 취득만이 아니라, 합의(agreement)나 승인

(recognition) 또는 묵인(acquiescence)과 같은 다양한 방식에 의해 응고되며 확정되어 간다는 이론을 말한다.<sup>28)29)</sup> 응고설은 이러한 응고이론을 차용해 NLL의 법리 구성에 적용한다. 이 입장에 의하면, NLL은 정전협정의 안정적 관리를 위한 실효적 해상경계선으로 지난 40여년 이상 동안 북한측의 사실상 ‘묵인’ 하에 성립된 여러 관행을 통해 명확하게 응고되었다고 한다. 앞에서 언급한 바와 같이 북한이 실시한 ‘해군경비구역’의 한계는 대체로 NLL과 일치하는 바, 이 같은 사실은 북한 당국의 묵인을 추론 가능케 하는 것이라고 한다.

## 나. 특별 관습법설 또는 묵시적 합의설(tacit agreement theory)

NLL이 유엔사와 공산측(또는 남북한)간에 묵시적 합의가 형성되어 특별 관습법의 효력을 갖는다는 입장이다. 한반도에서 NLL은 유엔군사령부의 일방적 조치로 설정된 것이기는 하지만, 수십년간 공산군(북한)측에서 아무런 (명시적인) 이의(異議)를 제기하지 않았다. 그러므로 이 경계선은 이론상 정전체제의 일부를 구성하는 것으로 쌍방간의 묵시적 합의(pactum tacitum) 내지 동의가 이루어져, 정전협정 자체와 동일한 효력을 갖는 관습법으로 성립되었다고 할 수 있다. 이와 같은 근거에서 북한은 NLL을 준수하고, 현상의 체제를 존중해야 한다는 것이다.<sup>30)</sup>

## 다. 실효적 지배설: 실효성의 원칙

국제법질서는 권원의 유무를 불문하고 현실적인 사실상의 지배를 존중한다는 ‘실효성의 원칙’(principle of effectiveness)에 의해 규율되는 바, 여기서 실효성이란 사실상 존재를 확인하는 상태를 말한다.<sup>31)</sup> 일찍부터 국가·정부·교전단체의

28) 응고이론은 소위 ‘역사적 권원(歷史的 權原)의 응고’를 새로운 권원 취득의 방식으로 인정해야 한다고 주장한다. Charles de Visscher, *Theory and Reality in Public International Law*, trans. by P. E. Corbett (Princeton: Princeton University Press, 1968), pp. 200~203; 이한기, 『한국의 영토』 (서울: 서울대학교 출판부, 1969), pp. 106~107.

29) 응고의 요소로 Ian Brownlie는 ① 평화적 점유, ② 타국에 의한 묵인이나 용인을 들고 있고(Ian Brownlie, *Principles of Public International Law*, p. 169.), Georg Schwarzenberger는 ① 불완전승인, ② 여러 형태의 금반언, ③ 묵인, ④ 승인, ⑤ 타국에 의한 동의를 응고의 과정에 존재하는 요소로 열거하고 있다. Georg Schwarzenberger and E. D. Brown, *A Manual of International Law*, 6th ed. (London: Professional Books Limited, 1976), p. 99.

30) 배재식, 『현 휴전협정체제에서 본 서해 5도서의 문제점 발생원인 및 대책』, p. 20; 박종성, 『한국의 영해』, p. 201; 김찬규, “북방한계선과 한반도 휴전체제,” p. 105; 유병화, 『동북아지역과 해양법』 (서울: 진성사, 1991), p. 281.

31) Charles de Visscher, *Theory and Reality in Public International Law*, p. 318.

승인, 전시점령, 봉쇄, 선점 등의 경우에 널리 적용되어 온 실효성의 원칙은 NLL에 대해서도 적용 내지 원용될 수 있다는 것이다.<sup>32)</sup> 즉 NLL의 실효적 내지 사실적 지배는 NLL 제도에 의한 새로운 법적 권리와 의무의 창설을 가능케 한다는 것이다. 여기에다가 일부 학자는 서해 5도는 분단 이후 지금까지 계속해서(중단 없이) 한국의 주권과 관할권 하에 있었음(실효적 지배)을 들어 NLL의 역사적 권원 내지 본원적 권리를 주장하기도 한다.<sup>33)</sup>

## 라. 필수적 사후조치설

NLL은 정전협정 제2조 13항 및 제15항을 이행하기 위한 필수적인 조치로서 설정·시행되었다는 것을 지적하는 것만으로도 법적 효력을 갖기(유효성 취득)에 충분하다는 입장이다.<sup>34)</sup> “NLL은 비록 정전협정에 합의된 선은 아니나, 정전협정 이행과정에서 쌍방의 무력충돌 방지와 정전체제의 안정적 관리를 위해 불가피하게 설정된 선으로서 정전협정의 근본취지와 제원칙에 부합되는 것”이라는 입장은 이설과 궤를 같이 하는 것이라 할 수 있다.<sup>35)</sup>

## 마. 남북기본합의서 추진설

NLL은 본래 유엔군측과 공산군측 간의 합의에 근거를 두고 있는, 그래서 국제법상 법적 구속력을 갖는 완전한 의미에서의 해상 경계선은 아니지만, 1992년 2월에 발효한 남북기본합의서에 의해 구속력을 갖게 된 남북한 간의 ‘사실상의 해상 경계선’이라는 입장이다(보다 자세한 내용은 후술 참조).

## 바. 중간선 원칙 부합설

32) 김명기, “서해 5도서의 법적 지위,” pp. 333~334 김명기 교수는 실효성의 원칙에 입각해 판단할 때, 북한이 주장하듯이 백령도 주변 해역이 북한의 영해라는 것을 인정한다 할지라도 우리가 정전 이후 수십여년간 실효적인 지배를 해 왔으므로 (‘유엔해양법협약의 규정과는 별도로’: 필자주) 실효성의 원칙에 의해 우리의 영해임이 명백하다고 한다.

33) 김정진, “서해 5도 주변수역의 법적 지위,” 『국제법학회논총』, 제33권 2호 (1988), p. 143; 박종성, 『한국의 영해』, pp. 203, 388. 이 같은 논리는 응고이론에서도 자신의 입장을 강화하기 위해 원용될 수 있다.

34) 유병화, 『동북아지역과 해양법』, p. 281; 최진모, “북방한계선(Northern Limit Line)의 법적 성격과 평화적 이용방안,” 통일부 주최 서해 NLL 현지방문 및 전문가회의 발표문 (2004.4.29~30), p. 3.

35) 국방부 군비통제관실, 『북방한계선에 관한 우리의 입장』, p. 14.

NLL은 서해 5도와 옹진반도 등 북한의 연안(또는 인근도서)간에 대체로 등거리리에 위치한 중간선에 입각해 획선된 해양경계선으로 1958년의 ‘영해 및 접속수역에 관한 협약’이나 1982년의 ‘유엔해양법협약’ 등에서 확립된 영해경계 원칙(대항연안에서의 중간선원칙)에 비추어 보더라도 타당성을 갖는다는 것이다.<sup>36)</sup>

## 2. NLL 존중 사례: 남북한 및 유엔사의 실천 · 관행

### 가. 북한 간첩선의 NLL 월선·침투시 유엔사와 북한측 주장(1963.5.17)

1963년 5월 17일에 개최된 군사정전위원회 제168차 회의에서 북한 간첩선의 격퇴 위치를 둘러싸고 상호간 논란이 발생하였다.<sup>37)</sup> 이 때 유엔사측은 NLL이 그려진 지도를 제시하며,<sup>38)</sup> 북한 간첩선의 침투 사실에 대해 항의하면서, “간첩선이 NLL을 침범하였기 때문에 사격하였다”라고 주장하였다.

이에 대해 북한은 “북한 함정이 NLL을 넘어간 적이 없다,” 즉 NLL 북쪽에 위치하고 있었다고 응수하였다. 이는 NLL의 존재를 전제한 것으로서 결국 북한이 NLL의 존재 사실과 더불어 NLL을 준수한다는 점을 인정한 것이라고 평가할 수 있다.

### 나. 북한 수해물자 수송선박과 우리 호송선단의 상봉위치(1984.9.~10.)

1984년 9월 29일부터 10월 5일 사이에 북한 적십자사가 수해물자를 우리에게 인도하고 복귀하는 일이 있었다. 이 과정에서 정전협정 및 국제법상 자국의 관할권이 미치는 해역에서만 활동이 가능한 경비함정 등 군함으로 구성된 양측의 호송선단이 NLL 선상에서 상봉하여 수해물자를 인계 및 인수함으로써 북한도 NLL이 실효적인 해상경계선임을 인정한 바 있다.

### 다. ICAO의 비행정보구역 설정과 북한의 NLL 묵인 · 동의(1993.5.)

36) 김명기, “서해 5도서의 법적 지위,” pp. 332~333; 김정건, “서해 5도 주변수역의 법적 지위,” pp. 143, 154.

37) 합참정보참모본부, 『군사정전위원회 편람』, 제4집 (서울: 군인공제회 제1문화사업소, 1999.8), pp. 138~140; 국방정보본부, 『군사정전위원회 편람』, 제2집, p. 97 참조.

38) 이 때 유엔사측은 “정전협정상의 공식 지도에는 우리측 선박들이 … ‘그 아래로 초계하여 온 것을 표시하는 푸른 선’(NLL을 지칭: 필자 주)이 있다”고 언급하였다.

1993년 5월 국제민간항공기구(International Civil Aviation Organization: ICAO)의 간행물인 「항공항행계획」(Air Navigation Plan: ANP)에서 NLL에 준해 조정된 한국의 비행정보구역(Flight Information Region: FIR) 변경(안)이 공고되었다. 그럼에도 불구하고 1998년 1월 발효시까지, 그리고 발효 이후에도 북한측은 이에 대해 전혀 이의를 제기하지 않았다.

비행정보구역이 해당 국가의 영토와 영해를 확정하는 의미는 없다. 하지만 조난 항공기에 대해 탐색 및 구조 임무가 발생하기 때문에 통상 해당 국가의 주권이 미치는 구역을 따라 설정되는 것이 관례이다. 이러한 점을 감안할 때 북한이 NLL을 묵시적으로 인정했다고 볼 수 있다. 적어도 ICAO 간행물을 통해 그런 사실이 확인된다고 할 것이다.<sup>39)</sup>

## 라. 기타

이 밖에 남북해운·수산협력의 과정에서 해주를 출입하는 북한 상선들이 NLL 이북 항로를 이용하였던 사실이나 2002년과 2011년에 북한 조난선박의 NLL상 인수 등의 사례도 NLL의 존재 및 유효성을 간접적·묵시적으로 인정한 것이라고 볼 수 있다.<sup>40)</sup>

## 3. 결어

NLL의 설정은 비록 일방적인 것이었지만, 이는 정전체제(전시의 연장 상황) 하에서 교전자의 정당한 권한으로 인정되는 전쟁수역 내지 방어수역 선포권에서 연유하는 합법적인 조치라고 하겠다. 다만 NLL의 지역 국제관습법성 획득 주장에는 다소 의문이 있다. 국제관습법 성립의 두 가지 요건, 즉 불변적이고도 획일적인 ‘일반적 관행’의 성립과 ‘법적 확신’(특정 관행의 준수가 법적 의무감에 기해 행해지고 있다는 필요적 신념)의 존재와 관련해서 NLL이 이러한 요건을 충족시키고 있는지 여부에 관하여는 앞으로도 좀 더 신중한 검토를 요한다고 생각된다.<sup>41)</sup>

39) 국방부 군비통제관실, 『북방한계선에 관한 우리의 입장』, pp. 10~12.

40) 통일부 정보분석국, “서해 해상경계선문제,” p. 6 참조.

41) 관습법의 ‘성립과정’에서 명백히 그리고 집요하게(expressly and persistently) 반대하는 자에 대하여는 당해 관습법이 적용되지 않는다는 이론이 있다. 이른바 ‘집요한 반대자 이론’(persistent

만일 관습법으로 확립되지는 않았다고 파악할 경우에도 응고이론에서 제시하는 바와 같이 NLL이 - 약간의 위반사례가 있었다고 하더라도 - 묵인 또는 기타의 방법에 의해 또는 적어도 실효적 지배에 정전협정을 보충하는 법제도로써 응고되었다고 볼 여지는 충분하다고 할 것이다. 나아가 남북기본합의서의 관련 규정에 의해 NLL의 유효성은 법적으로 강화, 고양 내지 재확인되고 있다고 할 것이다. 즉, 남북기본합의서 규정 또한 NLL 설정에 의한 영토취득 권원의 응고에 기여하였다고 평가할 만하다.

이와 관련해서 응고이론은 기억할 수 없을 정도로 고래(古來: 古代)의 시점에서부터 권원 형성(점유의 역사적 사실)이 시작되어야 한다는 비판적 주장이 있으나,<sup>42)</sup> 이는 법리를 오해한 것으로 부당하다고 할 것이다. 1953년 8월부터 시작해서 1973년 혹은 1999년까지의 기간이라면 불완전한 권원의 응고는 승인, 묵인, 금반언(禁反言, estoppel)<sup>43)</sup> 내지 합의(남북기본합의서 관련 규정) 등에 의해 얼마든지 가능하다고 보아야 한다.

또한 서해 5도의 영해 범위와 관련하여 중간선 원칙의 적용은 법적 정당성을 갖는다고 할 것이다. 우선 해양법상 도서는 그 자체의 영해를 가지며, 대항국간의 중복되는 영해 경계는 일차적으로 중간선원칙에 따르도록 되어 있다. 특별한 사정은 먼저 중간선원칙을 인정한 연후에 고려되어야 한다. NLL의 경우 특별한 사정은 ① 정전협정 체결 당시 유엔군이 전 한반도 주변 해역을 장악하고 있었다는 점, 특히 서해 5도의 연장선과 황해도-경기도 도계선 이북의 해면에 대한 관할권(제해권)이 유엔군에게 속해 있었다는 것, ② 이러한 사실을 전제로 해서 정전협정 제2조 13항이 성립되었다는 점, 그리고 ③ 현재 한반도는 정전체제 하에 있고, 남북한은 참여한 정치·군사적 대결상태를 지속하고 있다는 점 등이라고 보아야 할 것이다. 이러한 특별사정이 서해 5도가 북한측 영해 12해리 범위 내에 있다는 사정보다 더욱 압도적인 것이라고 할 때, NLL의 적법성을 당연히 긍정할 수 있다고 하겠다.

---

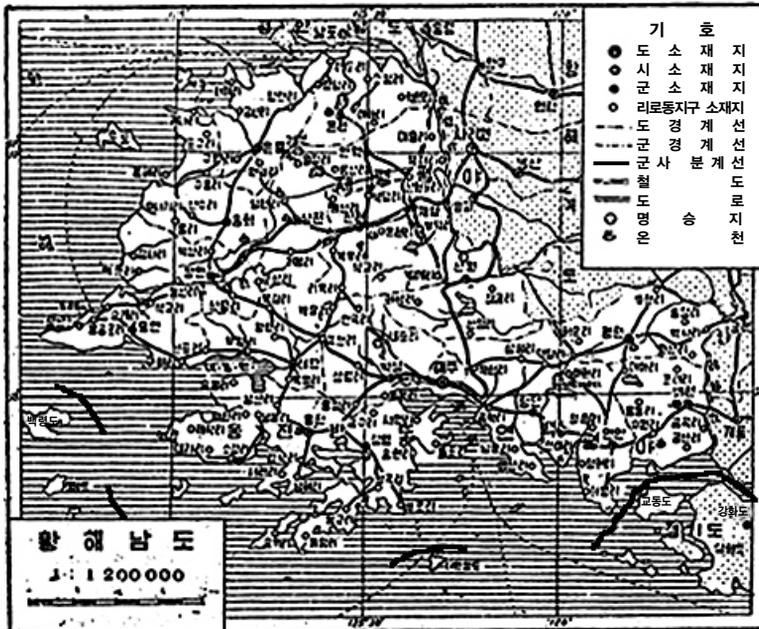
objector rule, '집요한 불복 이론'이라고도 한다)이 그것이다. Ian Brownlie, *Principles of Public International Law*, pp. 10~11 참조. 그런데 이 이론은 주로 국제관습법의 성립과정에서 적용되는 것이며, 이미 국제관습법이 성립된 다음에는 적용되지 않는다. 따라서 NLL의 국제관습법성 여부를 논할 때에는 집요한 반대가 더 이상 허용되지 아니하거나 무의미할 정도로 1973년 12월에 이미 NLL이 국제관습법으로 확립되었는가 하는 점이 규명되어야 한다. 다음으로는 만일 당시까지 국제관습법으로 확립되어 있지 않았다면, 그 이후 지금까지 북한이 '명백히 또한 집요하게' 관습법으로의 확립에 반대하였는가를 따져 보아야 한다.

42) 이장희, "북방한계선의 국제법적 분석과 재해석," p. 121.

43) 금반언의 원칙에 관해서는 I. C. MacGibbon, "Estoppel in International Law," *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 7 (1958), pp. 468~513; D. W. Bowett, "Estoppel Before International Tribunals and Its Relations to Acquiescence," *British Yearbook of International Law*, vol. 33 (1957), pp. 176~202 참조.

요컨대, NLL은 설정목적이 정당한 것이었고 설정방법이 합리적인 것이었다. 또한 1953년 8월에 설정된 후 1999년 9월 이전까지 한 두 차례 문제제기를 한 것을 제외하고는 40년 이상 북한이 이를 줄곧 묵인·준수해 왔다(특히 남북기본합의서 채택 이후 북한은 9년 이상 NLL의 존재 및 유효성을 묵인하였다).<sup>44)</sup> NLL은 ① 전쟁수역 또는 방위수역의 법리, ② 해양법상 대항하는 국가간에 있어서 영해의 경계선으로 인정되고 있는 중간선의 원칙, ③ 실효성의 원칙, ④ 묵인의 법리, ⑤ 응고의 원칙 등에 의해 그 합법성이 인정된다.<sup>45)</sup> 북한은 NLL을 존중·준수하는 다수의 관행을 시현해 왔고, 그들의 공식 간행물인 『조선중앙년감』 1959년도 판에서도 NLL에 해당되는 곳을 (해상) ‘군사분계선’으로 표기하였는 바, 이는 NLL에 대하여 남북간 합법적 제도로서의 존재 및 수락을 시인한 것으로 평가할 수 있다. 따라서 NLL제도에는 이른바 ‘금반언의 원칙’(principle of estoppel)이 적용된다고 할 수 있다.

〈표 2〉 1959년 조선중앙연감 부록에 명기된 지도



44) 김찬규, “북방한계선과 한반도 휴전체제,” p. 103.  
 45) 김명기, “서해 5도서의 법적 지위,” pp. 332~336.; 배재식, 『현 휴전협정체제에서 본 서해5도서의 문제점 발생원인 및 대책』, p. 20; 박종성, 『한국의 영해』, pp. 385~388; 유병화, 『동북아시아와 해양법』, pp. 281~283; 제성호, 『한반도 평화체제의 모색 -법규범적 측면을 중심으로-』 (서울: 지평서원, 2000), p. 70; 제성호, “북한의 국제법 인식체계와 사례연구,” 통일원, 『북한·통일연구 논문집 -(VI) 국제관계 분야-』, 국통조 90-12-95 (서울: 통일원, 1990), pp. 109~111 참조.

## V. NLL과 남북기본합의서

### 1. 남북기본합의서의 법적 함의: NLL의 존재 및 유효성 인정

1992년에 발효된 남북기본합의서 및 「남북불가침분야 부속합의서」는 NLL의 법적 지위와 유효성에 관하여 매우 중요한 법리와 합의를 제공하고 있다.

먼저 남북기본합의서 제11조(남북불가침)에서는 “남과 북의 불가침 경계선과 구역은 정전협정에 규정된 군사분계선과 지금까지 쌍방이 관할해 온 구역으로 한다”고 하고 있고, 「남북불가침분야 부속합의서」 제3장(불가침 경계선 및 구역) 제10조에서는 “남과 북의 해상불가침 경계선은 앞으로 계속 협의한다. 해상 불가침 구역은 해상불가침 경계선이 확정될 때까지 ‘쌍방이 지금까지 관할하여 온 구역’으로 한다”고 규정하고 있다.

이 조항들은 새로운 해상불가침 경계선이 설정되기 전까지는 쌍방(남북한)이 지금까지 ‘각기’ 관할해 온 구역, 즉 남한은 NLL 이남의 방위수역, 그리고 북한은 NLL 이북의 ‘해군경비구역’에 대하여 각각 계속해서 관할하기로 하되, 이를 불가침 구역으로 한다는 것을 의미한다. 이를 달리 표현하면, 남측 해상관할구역의 북측 한계는 NLL이고 북측 해상 관할구역의 남측 한계도 NLL인 바, 남북기본합의서 제11조 및 남북불가침부속합의서 제10조에 따를 때 NLL은 남북한 간에 새로운 합의가 도출되기 전까지는 해상불가침경계선으로 기능한다고 보아야 할 것이다. 그러므로 남북기본합의서 제11조와 「남북불가침분야 부속합의서」 제10조의 법적 함의(法的 含意: legal implication)는 그 동안 남북한 간에 묵시적으로 합의·존중되어 온 NLL의 효력을 인정하고 이를 준수하겠다는 의사를 표명한 것이라고 하겠다.

이와 관련해서 ‘쌍방이 지금까지 관할하여 온 구역’은 ‘쌍방이 지금까지 공동으로 관할하여 온 구역’을 가리킨다는 주장도 있으나, 이 같은 해석은 남북합의서의 해당 조문의 성립을 무의미하게 만드는 불합리한 해석이라고 할 것이다. 한반도 주변해역에서 남북한 ‘쌍방이 지금(남북기본합의서 및 불가침분야 부속합의서 채택 시)까지 공동으로 관할하여 온 구역’은 실제로 한 곳도 없었기 때문이다. 한강하구의 공동수역만을 가리키는 것이라는 일부의 주장이 있기는 하지만, 이는 타당한 것이라고 할 수 없다. 우선 조약해석상 ‘실효성의 원칙’(principle of effectiveness)에 비추어 볼 때 위와 같은 해석은 통상적인 의미를 벗어난 부당한 것이며, ‘남북기

본합의서의 체결과정 및 체결 직후 북한측이 보인 태도<sup>46)</sup>와도 정면배치되는 불합리한 해석이라고 하겠다.

요컨대, 남북기본합의서 제11조와 「남북불가침분야 부속합의서」 제10조는 남북한 간에 묵시적으로 인정·존중되어 온 NLL의 존재 및 효력을 간접적·암묵적으로 시인하고 있다고 할 것이다.

다만 「남북불가침분야 부속합의서」 제10조 1문에서 “남과 북의 해상불가침 경계선은 앞으로 계속 협의한다”고 규정하고 있는데, 이는 해상불가침 경계선 내지 서해 5도 주변해역의 관할권 문제에 관하여 남북한 간에 존재하는 잠재적 분쟁이 현실적으로 표출되었다는 것, 그리고 그것이 아직 미해결 상태임을 시사하고 있다.<sup>47)</sup> 더불어 이 조문은 남북한이 새로운 해상불가침 경계선 설정을 위한 ‘성실한 협의의무’를 명시한 것이라고 하겠다. 이러한 전제 하에서 새로운 해상불가침 경계선이 설정되기 전까지는 남과 북이 NLL을 존중·준수해야 한다는 것을 의미한다고 할 것이다.<sup>48)</sup> 단 여기서 유의할 것은 협의는 반드시 NLL을 대체하는 새로운 경계선을 설정 협의만을 의미하는 것은 아니라는 점이다. 동 제1문의 협의는 북한의 부당한 주장을 반박하고 설득하는 목적의 협의도 당연히 포함하는 것으로 해석함이 타당하다고 할 것이다.

이 협의와 관련하여, 두 가지 점을 유의할 필요가 있다.

첫째, (정전협정체제의 불가분의 일부를 이루고 있는) NLL에 대한 ‘협의’는 평화체제로의 전환을 이룩하기 전까지는 정전체제 메커니즘으로 화한 NLL을 준수·이행할 때만이 가능하다는 전제가 깔려 있다. 따라서 이는 정전체제, 특히 NLL을 침범·훼손하고 약화시키는 상황에서는 NLL문제를 협의할 수 없다는 의미이기도 하다. 더욱이 「남북불가침분야 부속합의서」 제10조 제1문의 ‘협의’가 현실적 타당성을 갖기 위해서는 남북기본합의서(제9조 내지 제14조)와 불가침 부속합의서의 나머지 규정들(주로 군사적 신뢰구축에 속한 것이나 일부는 운용적 군비통제나 구조적

46) 통일원, 『남북기본합의서 해설(II) -합의과정에서의 쌍방 주장-』 (서울: 통일원, 1992), pp. 112~117 참조. 1991년 12월 13일 제5차 남북고위급회담에서 남북기본합의서가 채택되었는데, 합의서 타결 직후 북측 남북고위급회담 대변인(안병수)이 가진 기자회견에서 “불가침경계선은 원래 군사분계선을 불가침의 경계선으로 한데 대해서 우리가 제기했는데, 남측에서는 이 경계선뿐만 아니라 해상에 있는 도서라든가 이런 것도 염두에 두고서 경계선을 긋고자 제기를 해왔습니다. 우리는 이것을 수용했습니다.”라고 발언하였다. 위의 책, p. 117.

47) 최종화, 『서해5도와 북방한계선』, p. 5.

48) 북한은 2002년 7월부터 정전협정의 정신에 입각해서 해상 군사분계선에 관하여 논의하자고 제안하고 있는데, 그 협의의 당사자는 한국이 아니라 어디까지나 미국이라는 입장을 보이고 있다. 위의 논문, p. 5. 북한측이 한국의 정전협정 당사자성과 평화협정 협상을 위한 협의 자격을 부인하는 상황에서 우리측이 해상불가침 경계선에 관한 협의의무만 부담한다는 주장은 타당성을 갖기 어렵다고 할 것이다.

군비통제 혹은 군비감축과 관련이 있는 것도 있다)이 성실하게 이행되어야 한다. 예컨대, 무력 불가침 이행, 우발적 무력충돌 방지, 군사직통전화 개설·운영, 군 인사 교류, 대규모 군사훈련의 상호 통보 및 통제,<sup>49)</sup> 수도권 안전보장문제 등이 합리적인 수준에서 추진·해결되어야 한다. 이와 관련, 남북기본합의서 제12조와 「남북불가침분야 부속합의서」 제3조<sup>50)</sup>에서도 ‘협의’ 혹은 ‘계속 협의’를 명시하고 있음에 유념해야 한다. 이러한 점에 비추어 여타의 군사적 신뢰구축 및 군비통제조치에 대해서는 남북한이 아무런 구체적인 협의를 하고 있지 않음(혹은 하려고 하지도 않음)에도 유독 NLL만 협의하려는 것은 남북기본합의서의 채택목적이나 남북관계의 안정적 발전에 부합하지 않는 부당한 처사라고 하지 않을 수 없다. 그럼에도 불구하고 NLL을 협의하려는 것은 북한의 NLL 흔들기에 호응하는 것이 될 수도 있다.

둘째, 남북고위급회담에 참여한 이동복 대표(총리 특보 겸 남북고위급회담 대변인 겸직)에 따르면, ‘해상 군사분계선’을 ‘해상 불가침경계선’으로 그 ‘성격’을 변화시키는 것을 협의한다는 뜻이지 그 ‘위치’ 변경을 협의한다는 뜻이 아니라는 것이다. 다시 말하면 남북 관계가 정전협정체제 → 불가침합의체제 → 평화협정체제로 발전하는 과정에서 그 경계선은 군사분계선 → 불가침경계선 → 평화경계선으로 발전하게 될 것인데, 여기서 북한은 NLL을 해상의 군사분계선으로서의 성격은 인정하나 이를 불가침경계선으로 수용하지 않아 앞으로 더 ‘협의’하기로 하였다는 것이다. 이동복 대표가 주장하는 바를 북한측이 동의할지는 미지수이다. 하지만 향후 NLL 재설정 협의문제가 이슈로 제기될 경우 우리가 대북협상에 임할 때 참고할 가치가 있다고 생각된다.

## 2. 북한의 해상 군사분계선 설치의 위법성

북한은 1999년 9월 2일 조선인민군 총참모부 명의의 「특별보도」(‘조선 서해해

49) 남북기본합의서 제12조는 “남과 북은 불가침의 이행과 보장을 위하여 이 합의서 발효 후 3개월 안에 남북군사공동위원회를 구성·운영한다. 남북군사공동위원회에서는 대규모 부대이동과 군사 연습의 통보 및 통제문제, 비무장지대의 평화적 이용문제, 군인사교류 및 정보교환 문제, 대량살상무기와 공격능력의 제거를 비롯한 단계적 군축 실현문제, 검증문제 등 군사적 신뢰조성과 군축을 실현하기 위한 문제를 협의·추진한다.”고 명시하고 있다.

50) 남북불가침분야 부속합의서 제3조에서는 “남과 북은 쌍방의 합의에 따라 남북 사이에 오가는 상대방의 인원과 물자, 수송 수단들을 공격, 모의공격하거나 그 진로를 방해하는 일체 적대 행위를 하지 않는다. 이 밖에 남과 북은 북측이 제기한 군사분계선 일대에 무력을 증강하지 않는 문제, 상대방에 대한 정찰활동을 하지 않는 문제, 상대방의 영해·영공을 봉쇄하지 않는 문제와 남측이 제기한 서울지역과 평양지역의 안전보장문제를 남북군사공동위원회에서 계속 협의한다.”고 명시하고 있다.

상 군사분계선을 선포함에 대하여) 발표를 통해 북방한계선이 무효라고 선언하였다. 이 특별보도문의 내용은 다음과 같다.

- “1. 조선 서해 해상군사분계선은 정전협정에 따라 주어진 선인 황해도와 경기도의 도계선 가-나선의 가점과 우리측 강령반도 끝단인 등산곶, 미군측 관할하의 섬인 굴업도 사이의 등거리점 북위 37도18분30초, 동경 125도31분00초, 우리측 섬인 응도와 미군측 관할하의 섬들인 서격렬비도, 소협도 사이의 등거리점 북위 37도1분12초, 동경 124도32분30초를 지나 우리나라와 중국과의 해상경계선까지 연결한 선으로 하며, 이 선의 북쪽 해상수역을 조선인민군 해상군사통제수역으로 한다.
2. 조선 서해해상 우리의 영해안에 제멋대로 설정한 미군측의 강도적인 북방한계선은 무효임을 선포한다.
3. 조선 서해해상 군사분계선에 대한 자위권은 여러 가지 수단과 방법에 의하여 행사 될 것이다.”<sup>51)</sup>

그리고 2000년 3월 23일 북한 해군사령부는 1999년 9월 2일자 ‘서해해상 군사분계선’ 선포에 따른 후속조치로서 ‘5개섬 통항질서를 공포함에 대하여’를 「중대 보도」 형식으로 발표하였다.<sup>52)</sup> 이 발표에서 북한은 백령도, 대청도, 소청도를 포괄하는 수역을 제1구역, 연평도 주변수역을 제2구역, 우도 주변수역을 제3구역으로 하고, 미군측 함정과 민간 선박·항공기들은 지정된 항로로만 운항해야 한다고 주장하였다. 이 같은 ‘5개섬 통항질서의 공포’ 조치는 북한이 주장하는 해상 군사분계선을 기정사실화 하면서, 그 정당성을 확보·제고하기 위한 것으로 분석된다.<sup>53)</sup>

전술한 바와 같이 북한은 북방한계선의 유효성을 부정하고 황해도와 경기도의 도계선으로부터 중국과의 해상경계선까지 연결한 선 이북의 해상수역을 조선인민군 ‘해상군사통제수역’으로 선포하였다. 그러나 북한측이 오랫동안 묵인, 관례적으로 존중함으로써 정전협정의 불가분의 일부를 구성하게 된 NLL을 일방적으로 무효화시킬 수는 없다. 더욱이 조선인민군 총참모부 명의의 「특별보도문」을 통해 황해

51) 1999년 9월 2일자 조선중앙방송 및 평양방송 보도. 통일부 정보분석국, 『주간 북한동향』, 제450호 (1999.8.28~9.3), pp. 1~5; 『중앙일보』, 1999년 9월 3일, pp. 1, 3; 『조선일보』, 1999년 9월 3일, p. 4 참조.

52) 이후 북한은 2009년 12월 21일 ‘서해해상 군사분계선’ 북쪽에 ‘평시 해상사격구역’을 선포하였다. 이 같은 조치는 2009년 11월 10일 대청해전(3차 서해교전) 후 북한이 실질적인 해상불가침 경계선인 NLL을 부정하는 동시에, 기존의 서해해상 군사분계선의 유효성을 주장하기 위해 취해진 것으로 보인다. 『동아일보』, 2009년 12월 22일자, p. A8; 『중앙일보』, 2009년 12월 22일자, p. 3 참조.

53) “북한, ‘서해 5도 통항질서 공포’ (종합), 『연합뉴스』, 2000년 3월 23일자; 통일부 정보분석국, 『주간 북한동향』, 제479호 (2000.3.18~3.24), p. 18.

도와 경기도의 도계선 연장선 이북의 수역을 그들의 해양관할권 하에 두겠다는 북한 당국의 선언은 섬도 영해를 갖는다는 유엔해양법협약 제121조 제2항을 정면으로 위반하는 것일 뿐 아니라,<sup>54)</sup> 남북한 간에 확고한 법제도로서 응고되어 있고, 특히 남북기본합의서 및 불가침 부속합의서를 통해 상호 존중기로 한 NLL을 불법적으로 침해하는 것이며 나아가 정전협정체제를 파괴하는 것이라고 하겠다.

북한은 황해도와 경기도의 도계선 연장선이 남측 경기도 해안과 북측 황해도 해안의 등거리에 위치하고 있다는 점에 의지해 소위 ‘조선 서해해상 군사분계선’을 정당화하려는 것으로 보인다. 즉, 등거리원칙에 입각해서 남북한의 영해 경계를 설정하려는 것 같다. 이는 남북한의 중복영해 경계획정에 있어서 서해 5도의 존재를 사실상 부인하는 것을 의미한다.

그러나 북한의 (등거리원칙에 입각한) 서해해상 군사분계선 설정에 대하여는 몇 가지 반론을 제기할 수 있다. 첫째, 남북관계는 민족내부의 (비국제적) 특수관계로서 여기에는 일반국제법이 그대로 타당하지 않는다는 것(이는 그 동안 북한이 취해왔던 태도이기도 하다), 둘째, 1982년 유엔해양법협약은 본질상 평시에 적용되는 것이며, 교전권 행사가 인정되는 전시(戰時) 상황 내지 그 연장인 정전상태에는 적용되지 않는다는 것, 셋째, 북한은 유엔해양법협약의 당사국이 아니라는 것, 넷째, 서해 5도와 같은 섬들이 자체의 영해를 갖는다는 것은 해양법의 일반원칙(영해법의 기본원칙)이라는 것, 다섯째, 설령 등거리 원칙이 적용 가능하다고 하더라도 서해 5도의 존재 및 NLL에 의한 해상영토 권원의 응고라는 특별사정이 존재한다는 것, 여섯째, ‘조선 서해해상 군사분계선’ 선포는 남북기본합의서를 파기 내지 무시한 일방적인 조치로서 적법성의 기반을 가지지 못한다는 것 등이 그 대표적인 예들이라고 하겠다.

한편 1992년 2월 19일 이후 북한이 NLL을 무단 침범·월경하는 행위는 명백히 「남북기본합의서」 제11조 및 「남북불가침분야 부속합의서」 제10조의 중대한 위반을 구성하는 것이라고 할 것이다. 따라서 북한은 일방적으로 선포한 해상군사통제수역을 즉각 폐기하고, NLL에 이의가 있다면 남북간 기합의사항 대로 당국간 대화(즉 남북군사공동위원회나 기타 형식의 남북군사 당국간 회담)를 통해 NLL을 대체할 새로운 해상경계선 협상을 개시(그리고 필요하다면 새로운 합의 도출 모색)하도록 해야 한다. 새로운 해상경계선이 채택되기 전까지는 현재의 NLL이 남북한간의 해상경계선이라는 점을 인정해야 한다. 그리고 북한은 더 이상 NLL 침범을 비롯한 해상 무력도발을 되풀이해서는 안 될 것이다.

54) 유엔해양법협약 제121조 제2항은 “... 도서의 영해는 본 협약의 규정에 따라 결정된다”고 규정하여, 섬도 12해리의 영해를 가질 수 있음을 분명히 하고 있다.

## VI. 헌법적 및 군사적 측면에서 본 NLL 사수(死守)의 당위성

### 1. 헌법 제3조와 NLL: 영토선 논쟁과 관련하여

노무현 대통령이 2007년 10월 11일 정당 대표들에게 2차 남북 정상회담 결과를 설명하는 자리에서 “NLL을 영토선이라고 하는 사람도 있는데 이것은 국민을 오도하는 것”이라고 주장하였다. 이를 계기로 당시 우리 사회에서는 NLL이 영토선에 해당되는가 하는 점이 법적 논란이 된 바 있고, 이후에도 비슷한 논쟁이 계속되고 있다.

혹자는 대한민국의 영토는 헌법 제3조에 따라 ‘한반도와 그 부속도서’이므로 압록강과 두만강 변(혹은 하천의 중간선)이 영토선은 될 수 있을지언정 NLL은 영토선이 될 수 없다고 주장하기도 한다. 하지만 이 같은 주장은 남북한이 엄연히 분단국으로서 존재한다는 현실을 외면한 것이라고 하겠다.

주지하는 바와 같이 헌법 제3조 영토조항은 제4조 통일조항과 함께 이해되어야 하는 것으로서 ‘한반도와 그 부속도서’는 ‘최종목표’로서의 영토 개념(곧 통일한국의 영토 범위)이며, 분단 상황 하에서 대한민국의 ‘실제 관할영토’는 대한민국의 ‘통치권이 미치는 곳’까지라고 할 것이다. 이렇게 볼 때 대한민국의 ‘실제 관할영토(영토관할권)의 한계’는 육상에서는 군사분계선이며, 해상에서는 NLL이라고 할 것이다. 이러한 점에서 NLL은 현재 남북한 간의 ‘실질적인 영토선’이라고 볼 수 있다.<sup>55)</sup> 반면 육상 군사분계선과 NLL 이북의 지역은 대한민국 헌법상 반국가단체인 북한이 점거 또는 관할하는 지역이라고 할 것이다.

대한민국인 반국가단체인 북한에게 영토관할권을 포기하거나 해상 영토를 내줄 수는 없으며, 그러한 행위는 국가반역에 해당된다고 볼 수 있다. 헌법 제66조 제2항에 따라 대한민국의 대통령은 영토보전과 헌법 수호의 책무를 갖는 바, 따라

55) 헌법이나 국제법상 ‘영토선’이라는 개념은 확립된 개념은 아니다. 그러한 의미를 담은 전문적·기술적인 용어로서는 통상 ‘국경선’(boundary, border line)이라는 말이 보다 일반적으로 사용되고 있다. 굳이 영토선이라는 말을 사용할 경우, 그것은 ‘영토관할권의 한계선’을 가리키는 것(이러한 법률용어의 축약어)이라고 할 수 있다. 이러한 개념의 영토선 내지 ‘영토관할권의 한계선’은 두 가지 의미를 갖는다. 하나는 국가간의 영토적(관할권) 한계를 지칭하는 국경선이 그것이다. 다른 하나는 분단국 내부에서 두 분단체(divided entities) 상호간에 존재하는 실질적인 영토관할권의 경계선 혹은 분단선(分斷線)을 가리키는 것이다. NLL은 군사분계선과 함께 후자의 의미에서 영토선(분단선)이라고 할 수 있다.

서 NLL을 결코 포기하여서는 안 될 헌법적 의무를 진다고 할 것이다. 또한 한국 정부(해군)는 NLL을 침범하는 북한선박에 대해 격퇴하여 우리의 영토관할권을 수호할 의무를 진다고 하겠다.

## 2. NLL 사수(死守)의 군사적 당위성

### 가. 해상 영토관할권 축소의 계속 양보 요구 차단

만일 우리 정부가 북한의 NLL 부정 태도를 수용하여 NLL 이남수역에 새로운 해양경계선(해상 영토관할권의 한계선)을 설정하거나 또는 공동어로구역을 설정할 경우, 북한은 계속해서 해양경계선의 남하를 요구할 것이 불을 보듯 분명하다. 그럴 경우 궁극적으로 남북간 해양경계선이 북한측이 주장하는 경기도와 황해도의 도계선 연장선까지 내려오는 결과를 초래할 수도 있다. 왜냐하면 북한이 남북교류 확대, 이산가족 상봉 등과 연계하여 집요하고도 지속적인 NLL의 남하를 요구할 것이기 때문이다(더욱이 안보에 무른 태도를 보이는 친북 성향의 정부가 등장할 경우 북한의 요구에 계속 밀릴 수밖에 없을 것으로 내다 보인다).

해상안보의 침범선인 NLL에 대해선 한번 터진 독은 막을 수 없다는 인식이 절대로 요구된다. 곧 북한에 의한 해상 영토관할권 축소의 계속적 양보 요구를 차단하기 위해서는 NLL을 반드시 사수해야 한다.

### 나. 무력충돌 가능성 사전 방지

NLL이 무너지고 무시될 경우, 서해 바다에서 한국 및 유엔군 해군 함정들과 북한 해군함정은 서로 섞여져 버릴 것이고, 이에 따라 남북한 해군 함정 간에 무력충돌의 가능성은 그만큼 높아지게 될 것이다. 바다의 휴전선인 NLL이 무력화 되는 경우 한반도 정전체제의 안정적 관리에 부정적 영향을 미칠 것이 확실하다. 이러한 점을 감안할 때 NLL 주변수역에서 남북한 해군함정 간의 무력충돌 가능성을 사전에 방지함으로써 서해에서의 평화유지를 위해서라도 NLL은 반드시 사수되어야 한다.

### 다. 서해5도의 안전보장에 절대 긴요

NLL의 무력화는 그렇지 않아도 현재 불안한 서북도서의 안전을 더욱 위협하

게 될 것이다. 특히 NLL의 무력화 내지 경계선의 남하(특히 NLL 중간부분의 대폭 남하)는 백령도, 대청도, 소청도 방위에 치명적인 영향을 줄 것이며, 이는 현재의 방위수준으로는 감당하기 어려운 엄청난 규모의 방어태세(능력) 증강 및 그에 따른 방위비 증액을 요구한다고 할 것이다.

북한은 NLL이 무력화될 경우, 바로 다음 단계로서 서북도서에 대한 도발을 지속 감행함으로써 분쟁을 더욱 확대해 나갈 것이다. 이와 관련, 북한은 한국 영토인 5개 도서에 대한 도발에 한국이 어떻게 대응하는가를 실험하려 할 가능성도 있다. 이러한 점에 비추어 서해5도의 안전보장은 물론 한국의 대북 억지전략을 유지하기 위해서는 NLL의 사수가 절대로 긴요하다고 할 것이다. 지난 수십 년 동안 북한이 서해5도에서 각종 도발을 행할 경우 이를 응징·보복한다는 점을 북한측에 분명히 각인시켜 줌(연평도 포격사건에 대한 한국의 대응이 그 대표적인 사례임)으로써 서해5도의 안전이 보장되어 왔다고 볼 수 있는 바, 한 번 NLL이 무너질 경우 한국의 대북 도발 억지능력이 대폭 약화될 것이 명약관화하다.

## 라. 수도권 안전보장 확보

NLL의 무력화는 심중팔구 수도권의 안전보장에 매우 부정적인 영향을 미칠 공산이 크다. 해상 안보태세 약화로 서해바다가 위협해질 경우, 혹은 북한군의 해상침투 속도가 이전보다 더욱 빨라지게 될 경우, 인천공항, 경기도, 서울 등 수도권이 북한군의 직접적인 안보위협 하에 놓일 수밖에 없게 될 것이기 때문이다. 이러한 점을 감안할 때에도 NLL 사수는 절대적인 명제라고 할 것이다.

## VII. 결 어

이미 살펴본 바와 같이 NLL의 법적 성격은 3가지로 정리할 수 있다. 첫째, NLL은 분단 상황에서 남북한 간에 현존하는 실질적인 영토선, 곧 ‘실제 해상 관할 영토’의 경계선이다. 둘째, NLL은 서해 바다에서 육상 군사분계선에 상당하는 ‘사실상의 해상 군사분계선’ 혹은 ‘바다의 휴전선’이다. 셋째, NLL은 남북기본합의서 제11조 및 남북불가침부속합의서 제10조의 문언에 따를 때 남측 해상관할구역과 북

측 해상관할구역의 접점선으로, 합의서 규정에 의해 ‘묵인’(acquiescence)의 법적 효과가 발생한 ‘해상불가침경계선’이라고 할 수 있다.

제18대 대선을 앞둔 시점인 2012년 가을 노무현 전 대통령이 2007년 10월 2차 남북정상회담 시 김정일과의 비공개 단독회담에서 NLL과 관련해 ‘땅 따먹기’ 운운하며 더 이상 NLL을 주장하지 않겠다고 발언한 것으로 알려져 정치·사회적 파문이 확산된 바 있다. 하지만 우리가 잊지 말아야 할 것은 NLL 문제를 ‘땅 따먹기’ 차원에서 이해하여선 안 될 것이다. 그것은 대한민국과 북한, 곧 합법 중앙정부와 반국가단체의 관계에서 제기되는 헌법상의 문제, 특히 분단국 내부에서 발생하는 영토관할권의 한계(경계선) 문제임을 명심해야 한다.

북한이 NLL 문제를 들고 나오는 이유는 NLL이 정전협정체제와 불가분의 일체를 형성하고 있는 만큼, 정전협정을 무력화시키는 전략과 무관치 않은 것으로 분석된다. 다시 말하면 북한은 이 선이 유엔군사령관이 설정한 것을 직시하고, 정전협정 무실화와 더불어 유엔군사령부 해체를 실현시킴으로써 NLL 존립의 근거를 박탈하려는 계산이 깔려 있는 것으로 풀이된다. 이를 바탕으로 미국과 직접 평화협상을 개최하여 NLL을 걷어내고 자신들이 원하는 새로운 경계선을 설정하겠다는 것이다. 다시 말하면 북한이 1999년 9월 이후 NLL을 흔드는 것은 기 확립된 유효한 해상관할권 경계선을 부정하고 ‘새로운 법의 정립을 요구’하는 정치적·군사적 분쟁 제기의 일환(일본의 독도 분쟁수역화 기도에 대비되는 이른바 북한판 NLL수역 분쟁화 기도 → 이를 매개로 정전협정의 조미(朝美) 평화협정 체결 대체주장의 명분 축적)이라고 이해할 수 있다. 그러므로 우리 정부로서는 북한의 속셈과 전략을 결코 수용할 수 없는 것이다.

NLL이 지난 60년 동안 피로써 지켜 온 남북한 간 ‘실질적인 해상 영토선’이며, ‘사실상의 해상 군사분계선’인 만큼, 우리 정부와 군은 해상 영토 수호 차원에서 앞으로라도 반드시 지켜 내야 할 것이다. 이것이 대한민국 정부가 응당 가져야 할 영토주권 및 해양관할권 수호 정책에 부합하는 것일뿐더러, 서북도서와 NLL을 지키기 위해 생명까지 희생한 호국영령의 뜻을 살리고 이어가는 태도라고 하겠다.

## 참고문헌

- British Yearbook of International Law, vol. 33 (1957).
- Georg Schwarzenberger and E. D. Brown, A Manual of International Law, 6th ed. (London: Professional Books Limited, 1976).
- Ian Brownlie, Principles of Public International Law, 3rd ed. (Oxford: Clarendon Press, 1979).
- 국방정보본부, 『군사정전위원회 편람』, 제2집 (서울: 군인공제회 제1인쇄사업소, 1993.12).
- 국방부 군비통제관실, 『북방한계선에 관한 우리의 입장』 (서울: 국방부, 2002.8).
- 국방부 군비통제관실, 『북방한계선에 관한 우리의 입장』.
- 김영구, “서해 해상경계선과 통항질서에 대한 분석,” 『서울국제법연구』, 제7권 1호(2000).
- 김정진, “서해 5도 주변수역의 법적 지위,” 『국제법학회논총』, 제33권 2호 (1988).
- 김찬규, “북한의 경제수역에 관한 고찰,” 『북한법률행정논총』, 제5집 (1982).
- 김찬규, “북방한계선과 한반도 휴전체제,” 『국제법평론』, 통권 제7호 (1996-II).
- 박종성, 『한국의 영해』 (서울: 법문사, 1985).
- 박진구, “휴전협정의 체결과정,” 『군사』(국방부 전사편찬위원회), 제6호 (1983).
- 배재식, 『현 휴전협정체제에서 본 서해 5도서의 문제점 발생원인 및 대책』, 남북관계-대미 방안연구, 국통정 77-10-1184 (서울: 국토통일원, 1977.8).
- 백진현, “남북한 해운협력과 국제법,” 『서울국제법연구』, 제1권 1호 (1994).
- 유병화, 『국제법Ⅱ』 (서울: 진성사, 1989).
- 이장희, “북방한계선의 국제법적 분석과 재해석,” 『통일경제』, 통권 제56호 (1999.8).
- 이한기, 『한국의 영토』 (서울: 서울대학교 출판부, 1969).
- 제성호, “북한의 국제법 인식체계와 사례연구,” 통일원, 『북한·통일연구 논문집 -(VI) 국제관계 분야-』, 국통조 90-12-95 (서울: 통일원, 1990).
- 제성호 외, 『서해 해상경계선문제 해결방안』, 통일부 용역보고서 (서울: 통일연구원, 1999.11).
- 제성호, “남북한 특수관계와 NLL 문제: 영토선 여부와 구속력의 근거를 중심으로,” 『인권과 정의』, 통권 제375호 (2007.11).
- 제성호, “북방한계선의 법적 효력과 한국의 대응,” 『한반도 안보와 국제법』(서울: KIDA프레스, 2010).
- 제성호, “NLL의 법적 성격과 死守의 당위성, NLL 영토주권 포럼, 『NLL은 자유민주주의를 지키는 생명선이다』, NLL 영토주권 수호를 위한 긴급 현안진단 토론회 (2012.11.22).
- 최종화, 『서해5도와 북방한계선』, 2004년도 대한국제법학회 제4회 학술발표토론회 (2004. 6.18).
- 통일부 정보분석국, “서해 해상경계선 문제”.
- 한국국방연구원, 『북한의 서해도발 가능성 및 대책』, 북한 군사동향과 대북정책방향 10 (서울: 한국국방연구원, 1999.9.3).
- 합참정보참모본부, 『군사정전위원회 편람』, 제4집 (서울: 군인공제회 제1문화사업소, 1999.8).

## Abstract

## 60 Years since the Armistice Treaty, the NLL and the North-Western Islands

Jhe Seong-Ho\*

The United Nations Command (UNC) and the communist North failed to reach an agreement on where the maritime demarcation line should be drawn in the process of signing a truce after the Korean War because of the starkly different positions on the boundary of their territorial waters. As a result, the Armistice Treaty was signed on July 1953 without clarification about the maritime border. In the following month, Commander of the UNC unilaterally declared the Northern Limit Line (NLL) as a complementing measure to the Armistice. Referring to this, North Korea and its followers in South Korea wrongfully argue that the NLL is a "ghost line" that was established not based on the international law. However, one should note that the waters south of the NLL has always been under South Korea's jurisdiction since Korea's independence from Japan on August 15, 1945. There is no need to ask North Korea's approval for declaring the territorial waters that had already been under our sovereign jurisdiction. We do not need North Korea's approval just as we do not need Japan's approval with regard to our sovereign right over Dokdo.

The legal status of the NLL may be explained with the following three characteristics. First, the NLL is a de facto maritime borderline that defines the territorial waters under the respective jurisdiction of the two divided countries. Second, the NLL in the West Sea also serves as a de facto military demarcation line at sea that can be likened to the border on the ground. Third, as a contacting line where the sea areas controlled by

---

\* Professor, Chung-Ang University

the two Koreas meet, the NLL is a maritime non-aggression line that was established on the legal basis of the 'acquiescence' element stipulated by the Inter-Korea Basic Agreement (article 11) and the Supplement on the Non-aggression principle (article 10).

Particularly from the perspective of the domestic law, the NLL should be understood as a boundary defining areas controlled by temporarily divided states (not two different states) because the problem exists between a legitimate central government (South Korea) and an anti-government group (North Korea). In this sense, the NLL problem should be viewed not in terms of territorial preservation or expansion. Rather, it should be understood as a matter of national identity related to territorial sovereignty and national pride.

North Korea's continuous efforts to problematize the NLL may be part of its strategy to nullify the Armistice Treaty. In other words, North Korea tries to take away the basis of the NLL by abrogating the Armistice Treaty and creating a condition in which the United Nations Command can be dissolved. By doing so, North Korea may be able to start the process for the peace treaty with the United States and reestablish a maritime line of its interest. So, North Korea's rationale behind making the NLL a disputed line is to deny the effectiveness of the NLL and ask for the establishment of a new legal boundary. Such an effort should be understood as part of a strategy to make the NLL question a political and military dispute (the similar motivation can be found in Japan's effort to make Dokdo a disputed Island). Therefore, the South Korean government should not accommodate such hidden intentions and strategy of North Korea.

The NLL has been the de facto maritime border (that defines our territorial waters) and military demarcation line at sea that we have defended with a lot of sacrifice for the last sixty years. This is the line that our government and the military must defend in the future as we have done so far. Our commitment to the defense of the NLL is not only a matter of national policy protecting territorial sovereignty and jurisdiction; it is also our responsibility for those who were fallen while defending the North-Western Islands and the NLL.