

STRATEGY 21

통권44호 Vol. 21, No.2, Winter 2018

평화선의 안보적 성격에 관한 역사적 · 국제법적 고찰

양재영*

I. 서론

II. 평화선의 안보적 성격에 관한 역사적 검토

1. 역사적 사례
2. 안보적 성격 분석

III. 평화선의 안보적 성격에 관한 국제법적 분석

1. 영해 외측 수역에서의 해양안보관할권
2. 간접침략에 대한 자위권

IV. 결론

* 한국해양대학교 일반대학원 해양정책학과.

I. 서론

갑작스러운 해방과 미군정의 통치, 남북분단 등 급변하는 정세 속에서 신생 독립국으로 출발한 대한민국 정부의 우선적 과제는 국가건설(Nation Building)이었다. 그리고 초대 정부인 이승만 정부가 국가 건설을 진행해나가는 과정에서 빼놓을 수 없었던 과제는 바로 해양질서의 확립이었다. 3면이 바다로 이루어진 한반도의 지리적 상황에서 해양질서의 확립은 한국의 안보와 경제에 지대한 영향을 미치는 과제였다.

당시 한국은 일본어선의 한반도 연안어장 침탈로 막대한 경제적 손실을 입고 있었다. 해방 후 한반도의 연안어장은 연합군최고사령부(Supreme Commander for the Allied Powers/General Headquarters)가 일본의 어업활동을 제한하기 위해 설정한 ‘맥아더 라인(MacArthur Line)’에 의해 보호받고 있었는데, 일본어선들이 이를 침범하고 어로활동에 나서면서 한·일 간의 어업 분쟁이 촉발되었다. 이후 샌프란시스코 대일평화조약(Treaty of Peace with Japan)의 체결로 일본어선의 침탈을 억제해주었던 맥아더 라인의 폐지가 확정되었고, 한국은 시급히 자구책을 마련해야하는 상황에 이르게 되었다. 그러나 문제는 이뿐만이 아니었다. 당시 한국은 적대적인 공산세력(북한, 중국, 소련)에 둘러싸여 있었고, 심지어 이들과 전쟁 중이었다. 한국의 인접해양은 일본 어선의 침탈과 공산세력의 군사적 위협으로 인해 위험하고 무질서한 공간이 되어 버렸다. 한국은 이러한 위기상황을 극복하기 위해 한반도를 둘러싼 인접해양의 질서를 확립하고 이를 유지할 해양안보정책을 효과적으로 구사해야 했다.

결국 한국정부는 인접해양에서의 경제적·안보적 필요성에 따라 1952년 1월 18일 ‘인접해양에 대한 주권에 관한 선언(국무원 고시 14호)’, 일명 ‘평화선 선언¹⁾’을 발표했다. 동 선언에 의하면 평화선은 ‘국가의 복지와 방어’를 목적으

1) 인접해양에 대한 주권에 관한 선언(평화선 선언)

확정된 국제적 선례에 의거하고 국가의 복지와 방어를 영원히 보장하지 않으면 안될 요구에 의하여 대한민국 대통령은 다음과 같이 선언한다.

1. 대한민국 정부는 국가의 영토인 한반도 및 도서의 해안에 인접한 해방(海柵)의 상하에 기지(既知)되고, 또는 장래에 발견될 모든 자연자원 광물 및 수산물을 국가에 가장 이롭게 보호보존 및 이용하기 위하여 그 심도 여하를 불문하고 인접 해방에 대한 국가의 주권을 보존하며 또 행사한다.
2. 대한민국 정부는 국가의 영토인 한반도 및 도서의 해안에 인접한 해양의 상하 및 내에 존재하는 모든 자연자원 및 재부(財富)를 보유·보호·보존 및 이용하는 데 필요한 아래와 여(如)히 한정된 연장해안에 궁(固)하여 그 심도 여하를 불구하고 인접 해양에 대한 국가의 주권을 보지(保持)

로 하여, 특히 한반도 인접해양의 어업자원과 대륙붕 자원을 보호하기 위해 설정된 것이었다. 한국은 평화선을 기준으로 하여 이를 침범하는 일본 어선 및 의아선박 등을 통제했다. 평화선은 한국 국민들, 특히 어민들로부터 큰 지지를 얻었다.

하지만 국제해양질서가 변동하는 과정 중에 취해진 한국의 평화선 선언은 획선 범위의 광범위함²⁾과 주장된 권리의 배타적 성격 때문에 타국으로부터 큰 반발을 사기도 했다. 평화선의 직접적인 이해당사국인 일본은 물론이고, 미국, 영국, 중화민국 등 자유우방 국가들까지도 한국의 평화선 선언에 우려를 표명했다. 이들 국가는 평화선의 국제법적 정당성에 의문을 제기했다. 평화선 문제는 14년에 걸쳐 진행된 한일회담의 주요 의제로 다루어졌으며, 한·일 관계에 있어 가장 첨예한 쟁점 사안 중 하나였다.

평화선은 어업보존수역선, 대륙붕 경계선, 접속수역선, 국방선³⁾이라는 복합적 성격을 지닌 선이었지만, 일본과의 어업분쟁이 직접적인 배경이 되어 설정되었기 때문에 사실상 어업보존수역선으로만 간주되어왔다. 기존의 연구들도 어업보존수역선으로서의 평화선이 국제법적으로 정당했는지 여부에 주로

하며 또 행사한다. 특히 어족 같은 감소될 우려가 있는 자원 및 재부가 한국 주민에게 손해가 되도록 개발되거나, 또는 국가의 손상이 되도록 감소 혹은 고갈되지 않게 하기 위하여 수산업과 어업(漁業)을 정부의 감독 하에 둔다.

3. 대한민국 정부는 이로써 대한민국 정부의 관할권과 지배권에 있는 사슬한 해양의 상하 및 내에 존재하는 자연자원 및 재부를 감독하며 또 보호할 수역을 한정할 아래에 명시된 경계선을 선언하며 또 유지한다. 이 경계선은 장래에 구명될 새로운 발견, 연구 또는 권익의 출현으로 인하여 발생하는 신 정세에 맞추어 수정할 수 있음을 겸하여 선언한다. 대한민국의 주권과 보호 하에 있는 수역은 한반도 및 그 부속도서의 해안과 아래의 제선(諸線)을 연결함으로써 조성되는 경계선 간의 해양이다.

- (1) 함경북도 경흥군 우암영 고정으로부터 북위 42도 15분 동경 130도 45분의 점에 이르는 선
- (2) 북위 42도 15분 동경 130도 45분의 점으로부터 북위 38도 동경 132도 50분의 점에 이르는 선
- (3) 북위 38도 동경 132도 50분의 점으로부터 북위 35도 동경 130도의 점에 이르는 선
- (4) 북위 35도 동경 130도의 점으로부터 북위 34도 40분 동경 129도 10분의 점에 이르는 선
- (5) 북위 34도 40분 동경 129도 10분의 점으로부터 북위 32도 동경 127도의 점에 이르는 선
- (6) 북위 32도 동경 127도의 점으로부터 북위 32도 동경 124도의 점에 이르는 선
- (7) 북위 32도 동경 124도의 점으로부터 북위 39도 45분 동경 124도의 점에 이르는 선
- (8) 북위 39도 45분 동경 124도의 점으로부터(평안북도 용천군 신도열도) 마안도 서단에 이르는 선
- (9) 마안도 서단으로부터 북으로 한만 국경의 서단과 교차되는 직선

4. 인접 해양에 대한 본 주권의 선언은 공해상의 자유항행권(自由航行權)을 방해하지 않는다.
한국사데이터베이스, “인접해양에 대한 주권에 관한 선언,” http://db.history.go.kr/item/level.do?levelId=dh_024_1952_01_18_0020 (검색일: 2018. 7. 29).

- 2) 평화선을 기준으로 한 한국의 관할수역 범위는 한반도로부터 20~200해리에 이르는 수준이었다.
- 3) 한일회담 관련 정부문서에 따르면 안보적 성격의 평화선을 ‘국방선’이라고 부르고 있다.

관심이 있었다. 반면 국방선으로서의 평화선, 즉 평화선의 안보적 성격은 상대적으로 주목받지 못했다. 기존의 연구⁴⁾에서 국방선 문제는 간단하게 언급되거나 아예 언급되지 않는 경우도 있었다. 무엇보다도 국방선이라는 개념에 대한 합의된 정의조차 없었기 때문에 깊이 있는 논의가 거의 이루어지지 않았다. 평화선을 국방선이라고 주장하는 입장은 주로 선언문상의 ‘국가의 ... 방어’란 문구에 초점을 두고, 평화선이 국방을 위해 설정된 선임을 강조한다. 그리고 평화선이 공산간첩의 침투로부터 한국을 보호하기 위해 설정되었다고 간략하게 설명한다. 홍성근(2015)은 이를 전시상황에서의 자위권적 조치라고 규정했고, 박종성(1962)도 공산세력의 위협 때문에 불가피한 조치였다고 설명했다.⁵⁾

반면 정인섭(2006)은 ① 국방의 목적이 선언문 전문에서만 발견될 뿐 본문에서는 구체적인 내용이 없다는 점, ② 이와 관련된 후속 입법조치가 없었다는 점, ③ 군함의 통행과 상공비행에 아무런 제한이 없었다는 점을 들어 평화선이 국방(안보) 문제와 큰 연관이 없다고 주장했다.⁶⁾

이러한 이견에도 불구하고 평화선이 국방(방어)을 목적으로 설정되었다는 것은 부정할 수 없는 사실이다. 그 내용이 구체적이든 추상적이든 선언문 상의 문구가 그러한 목적을 명시하고 있기 때문이다. 하지만 선언문상의 ‘방어’ 개념이 구체화되지 않았기 때문에 그 세부적인 성격은 불분명했다.

이에 본 연구는 기존의 연구에서 상대적으로 덜 조명 받아온 평화선의 안보적 성격을 역사적으로 검토하여 그 구체적인 내용을 밝히려 한다. 국방선으로서의 평화선을 분석하고 그 성격을 규명하는 것은 1950~1970년대 한국의 해양질서와 해양안보정책을 규명하고 이해하는데 반드시 필요한 작업이라 할 수 있다.

더 나아가 본 연구는 평화선의 안보적 성격을 국제법적으로 분석하여, 국방선으로서의 평화선이 법적으로 정당했는가를 평가하려 한다. 평화선의 법적

4) 평화선과 관련한 선행연구 가운데 평화선의 안보적 성격을 언급한 연구로는 문철순, “「제네바」국제해양법 회의경과 : 1958년 2월 24일~4월 27일”, 『국제법학회논총』 제4호(1958); 김찬규, “평화선의 합법성에 관한 고찰”, 『건대학보』 제9호(1960); 박종성, 『해양국제법』 (서울: 법문사, 1962); 백봉홍, 『현대해양법의 입법방향에서 본 평화선의 법적 지위』, 동국대학교 석사학위 논문(1963); 오제연, “평화선과 한일협정”, 『역사문제연구』 제14호(2005); 조운수, “‘평화선’과 한일 어업 협상: 이승만 정권기의 해양질서를 둘러싼 한일간의 마찰”, 『일본연구논총』 제28호(2008); 박진오, “해방이후 한국의 독도정책: 일본 의회 독도 속기록을 중심으로”, 『일본학보』 제95집(2013); 배규성, “이승만 라인(평화선)의 재고찰: 해양법 발전에서의 의의와 독도 문제에서의 의미”, 『일본문화연구』 제47집(2013); 박창건, “한일어업협정 전사(前史)로서의 GHQ-SCAP 연구: 맥아더라인이 평화선으로”, 『일본연구논총』 제39호(2014); 홍성근, “평화선 선언과 독도 폭격 연습지 지정에 대한 법·정책적 이해”, 『독도연구』 제18호(2015)가 있다.

5) 박종성(1962), p.293; 홍성근(2015), p.178.

6) 정인섭, “1952년 평화선 선언과 해양법의 발전”, 『서울국제법연구』 제13권 제2호(2006), pp.8-9.

정당성에 관한 기존의 연구들은 어업보존수역선과 대륙붕 경계선으로서의 성격에 주 초점이 맞추어져 있었다. 반면 국방선으로서의 평화선을 법적으로 평가한 연구는 사실상 전무한 상태이다. 국방선으로서의 평화선 문제는 관련국간의 주요 쟁점사안이 아니었기 때문에 연구자들의 관심을 받지 못했다. 하지만 동 사안에 대한 연구는 반드시 이루어져야 했다. 왜냐하면 국방선으로서의 평화선을 법적으로 비판한 사례가 분명하게 존재했기 때문이다.

1959년 5월 27일 주한 미국대사는 국방선으로서의 평화선이 국제법적으로 부당하다는 주장을 한바 있다. 공산세력의 침략행위를 막기 위해 평화선이 필요하다는 한국의 주장에 대해 미국은 오히려 한국의 조치가 ‘자유세계의 방어에 부정적인 영향’을 미칠 수 있다고 반박했다. 미국은 국제법이 허용하는 연안국의 해양안보활동을 제시하면서 평화선이 이러한 법적 허용범위를 넘어섰다고 주장했다. 미국이 제시한 활동은 첫째, 합법적으로 운용중인 외국 선박을 방해하지 않는다는 전제에서의 공해 순찰이다. 둘째, 해안선으로부터 12해리 이내 수역에서의 밀수 및 침투 방지 활동이다.⁷⁾

이외에 1962년 12월 6일 일본 아사히 신문은 한일회담에서 일본 측이 “공해상에 국방선을 설정하는 것은 국제법상 절대로 용인할 수 없다”는 입장이라고 보도하기도 했다.⁸⁾ 또한 1965년 2월 28일과 3월 1일에 열린 일본 중의원 예산위원회에서 사토(佐藤榮作) 일본 수상은 평화선이 국방선으로 존속하는 문제에 관해서 “평화선은 국제법상 불법·부당한 것이며, 따라서 국방선은 생각할 수도 없다”고 답변한바 있다.⁹⁾

이처럼 평화선의 안보적 성격에 대한 법적 정당성 문제는 당대에 국제법적 쟁점으로 분명히 존재했기 때문에 논의할만한 가치가 충분하다. 따라서 본 연구는 기존의 연구에서 등한시되어온 평화선의 안보적 성격을 재조명하고, 그 법적 정당성을 규명하고자 한다.

7) 외무부 아주과, 『Report on Conversation with Ambassador Walter C. Dowling on the Problems of the Peace Line, etc.』, 문서철명 : 제6차 한·일회담 : 어업 및 평화선위원회 회의록 및 기본정책, 1961.10-62.3.5, 등록번호 : 729, 분류번호 : 723.1JA, 생산년도 : 1961-1962, 프레임번호 : 1489-1490.

8) 외무부 아주과, 『제목없음(주일대사 → 외무부장관 착신전보 TOKYO, 번호 : JW-12092)』, 문서철명 : 제6차 한·일회담 : 제2차 정치회담 예비절충 - 본회의, 제1-65차, 1962.8.21.-64.2.6. 전 5권(V.2 4-21차, 1962.9.3.-12.26), 등록번호 : 737, 분류번호 : 723.1JA, 생산년도 : 1962-1964, 프레임번호 : 0270.

9) 외무부 동북아주과, 『제목없음(주일대사 → 외무부장관 착신전보, 번호 : JAW-03011)』, 문서철명 : 제7차 한·일회담 : 어업관계회의 및 훈령, 1964.12-65.6. 전4권(V.2 농상회담 : 어업관계, 1965.3.-4.2), 등록번호 : 1461, 분류번호 : 723.1JA, 생산년도 : 1964-1965, 프레임번호 : 0029-0030.

Ⅱ. 평화선의 안보적 성격에 관한 역사적 검토

1. 역사적 사례

가. 한국 해군의 작전

평화선의 안보적 성격은 한국의 해양안보 주무기관인 한국 해군의 활동을 통해 확인할 수 있다. 한국 해군은 평화선 경비를 위해 목항(木項)작전(1951.10.-12.)¹⁰⁾·한산(閑山)작전(1952.7.-12.)·노량(露梁)작전(1953.1.-3.)을 수행했는데, 이들 작전의 주요임무는 밀선(密船)의 단속이었다. 한국 해군은 한국과 중국, 일본 등지를 오고가는 밀선(간첩선, 밀수선)이 한국 내 적 오열(五列)을 준동시키고, 간첩활동을 통해 군사기밀을 유출시킬 수 있다고 경고했다. 또한 밀수품 반입으로 국내 경제에 직간접적인 교란이 발생된다는 점을 지적했다. 이에 한국 해군은 6개의 경비구역(① 부산-포항 ② 지세포-부산-거제도 남안-매물도 ③ 여수-목포 ④ 부산-가덕도 ⑤ 포항-장기갑 ⑥ 진해-백도)을 설정하여, 구역 내를 통항하는 선박들을 단속했다.¹¹⁾

1960년대 들어서도 한국 해군은 평화선 선언의 주목적을 “공공간점의 해상 침투 방지 및 해상밀수의 엄단”이라고 인식하여 작전을 수행했다.¹²⁾

나. 한일회담 과정 중의 논의

평화선의 안보적 성격에 관한 한국정부의 입장은 한일회담의 준비 및 진행 과정 중에서도 확인된다. 평화선 선언 직후 한국 정부는 평화선의 안보적 성격을 소극적으로 해석하기도 했다. 1953년 6월 10일 제2차 한일회담 제6차 어업 위원회에서 한국 측 대표는 평화선 선언문 상의 ‘국방(Defence)’이라는 용어가

10) 목항작전이 실시된 시기는 평화선 선언 이전인 1951년이므로 작전의 목적이 평화선 경비에 있었다고 보기는 어렵다. 그런데 한국 해군의 판찬 역사기록인 『대한민국 해군사 작전편 제2집』에서는 목항작전의 목적이 평화선 경비임을 명시하고 있고, 이후 진행된 한산·노량작전이 목항작전과 동일한 성격의 작전이었다고 기술하고 있다. 이는 편찬과정 중에 나타난 오류로 보이나, 평화선의 성격에 대한 당시 해군의 입장을 확인할 수 있다는 점을 감안하여 본 연구에 포함시켰다.

11) 해군본부 정훈감실, 『대한민국 해군사 작전편 제2집』 (서울: 해군본부 정훈감실, 1958), pp.65-70.

12) 해군본부 정훈감실, 『대한민국 해군사 행정·작전 합편 제3집』 (서울: 해군본부 정훈감실, 1961), p.71.

국방 그 자체를 의미하는 것이 아니고, 연안 어업문제로 인한 분쟁의 발생을 예방한다는 의미라고 설명했다. 그러면서 평화선의 성격은 어업자원보호를 위해 설정된 어업보호수역(Conservation Zone)선이라고 설명했다.¹³⁾ 한국 정부의 이러한 입장은 한·일 간 평화선 논쟁의 핵심쟁점이 어업문제였기 때문이기도 했지만, 1952년 9월 26일 클라크(Mark W. Clark) 유엔군사령관에 의해 선포된 클라크 라인(Clark Line)¹⁴⁾이 유지되고 있었던 점도 영향을 미친 것으로 추정된다. 클라크 라인은 전시 방위수역선으로 설정되어 실질적인 효력을 발생시키고 있었기 때문에, 평화선의 안보적 성격이 부각되지 않았던 것으로 보인다.

하지만 1953년 8월 27일 클라크 라인이 폐지된 이후로는 평화선의 안보적 성격이 강화된 것으로 보이는데, 이러한 정황은 1960년대 한일회담 과정에서 주로 발견된다. 당시 한국은 박정희 군사정부가 들어선 상태였는데, 박정희 정부는 어업보존수역선으로의 평화선과 국방선으로서의 평화선을 구분하여 한일 회담에 임했다.

1962년 10월 22일 김종필-이케다(池田勇人) 회담에서 이케다 수상이 국방선으로서의 평화선에 의문을 제기하자 김종필 중앙정보부장은 “한국은 여전히 전쟁에 준하는 상태이고 현재도 휴전선에서의 충돌사건이 자주 발생하고 있으며, 해상을 통한 간첩 등의 침투가 많으므로 공산 측에 대해서 (국방선으로서의 평화선이) 필요하다.”고 답변했다.¹⁵⁾

그리고 동년 12월 24일 한·일 간 어업관계 비공식회담에서 한국 측은 일본 측에 국방선으로서의 평화선에 대해 다음과 같이 설명했다. 먼저 국방선으로서의 평화선은 어업 문제와는 무관하고 군사상의 목적이 위주임을 강조했다. 그리고 한국은 휴전상태이지만 공산세력과 사실상의 전쟁 상태이므로 해상으로 침투해오는 공산간첩을 막기 위해 평화선이 필요하다고 설명했다. 특히 일본 어선을 가장해 침투하는 공산간첩을 방지하기 위해서는 일본도 국방선의

- 13) 외무부 정무과, 『한일회담 제6차 어업위원회 경과 보고서』, 문서철명 : 제2차 한·일회담 (1953.4.15.-7.23.) : 어업위원회 회의록 제1-13차, 1953.5.6-7.23, 등록번호 : 91, 분류번호 : 723.1JA, 생산년도 : 1953, 프레임번호 : 0990.
- 14) 클라크 라인은 전시 한국 해안 방어 및 유엔군 해상교통로 확보, 공산간첩 침투 방지, 밀수·밀입국 방지를 목적으로 하는 해상방위수역(Sea Defense Zone)선이었다. 모든 선박은 유엔군사령부의 허가 없이는 클라크 라인 이내 수역으로 통과할 수 없으며, 퇴거명령에 불응 시 해당 선박은 나포조치 되었다. 클라크 라인의 범위는 평화선의 범위와 유사했다. 그리고 나포된 선박은 부산으로 인도되었으며, 나포 임무는 한국 해군이 담당했다.
- 15) 외무부 동북아주과, 『김종필 부장-이케다 수상 회담 회의록』, 문서철명 : 김종필 특사 일본 방문, 1962.10-11, 등록번호 : 796, 분류번호 : 724.41JA, 생산년도 : 1962, 프레임번호 : 0122.

제약을 받아야 한다고 주장했다.¹⁶⁾ 이처럼 한국은 간첩방지를 위해 평화선을 유지하고 있음을 대외적으로 인정했다.

국방선으로서의 평화선을 공산간첩의 침투문제로 연결시키는 입장은 국내 회의에서도 동일하게 나타났다. 한일회담 대책회의가 한창이던 1963년 7월 12일 국방부는 외무부 측에 평화선이 국방선으로서 존속해야 한다고 주장했다. 국방부의 주장은 첫째, 공산세력의 간접침략에 대응하기 위해 평화선이 필요하다는 것이다. 둘째, 1962년 간첩검거 통계에 따르면 육로 침입이 23%, 해로 침입이 64%로 전체의 3분의 2가 해로 침입이고, 해로 침입의 11%가 일본을 경유한 침입이므로 평화선은 중요하다는 것이다. 셋째, 평화선이 철폐되면 외국 어선의 수가 증가하게 되어 간첩선 색출이 어려워진다는 것이다. 넷째, 평화선 철폐 시 장차 국가안보에 악영향을 초래할 수 있다는 것이다.¹⁷⁾

또한 동년 8월 9일 열린 대책회의에서 국방부는 전관수역이 12해리의 범위로 확정될 시 “간첩침투 방지 및 해상보안 강화”를 위해 해상보안청을 설치하고, 그 예하에 평화선 경비대의 편성·운용 및 평화선 경비정 6척을 지원할 것을 건의하기도 했다.¹⁸⁾

다. 특정해역의 기준선

1965년 6월 22일 ‘한일어업협정(대한민국과 일본국간의 어업에 관한 협정)’이 체결되자 어업문제를 중심으로 한 한·일 간의 평화선 분쟁은 소강상태에 접어들었다. 하지만 한일어업협정과 평화선의 안보적 성격은 무관한 사안이었기 때문에, 국방선으로서의 평화선은 존속된 것으로 추정된다. 1969년 12월 2일 한국 외무차관은 “평화선은 국방·어업·대륙붕에 걸쳐 다각적인 면에서 선포된 주권선언으로 지금도 엄연히 살아있는 것”이라고 발표하기도 했다.¹⁹⁾

16) 외무부 아주과, 『어업관계 비공식회담 회의보고』, 문서철명 : 제6차 한·일회담 : 제2차 정치회담 예비절충 - 어업관계회의, 1962.6-64.3. 전5권(V.1 1962.6-12), 등록번호 : 741, 분류번호 : 723.1JA, 생산년도 : 1964, 프레임번호 : 0248-0249.

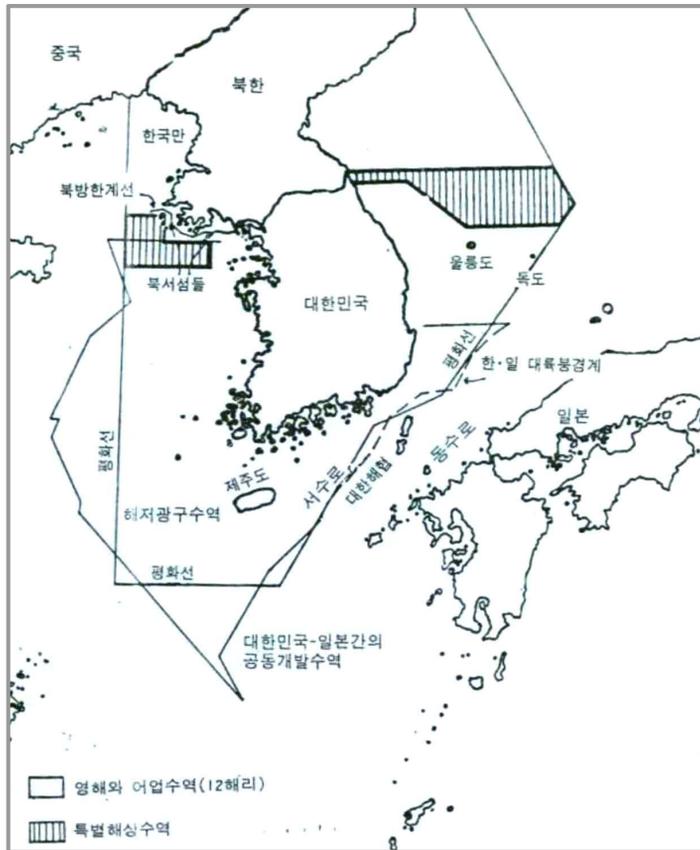
17) 외무부 아주과, 『평화선의 군사적 의의』, 문서철명 : 제6차 한·일회담(1961.10.20.-64.4.) : 한·일회담에 관한 대책회의 - 어업문제를 중심으로, 1963.5.-9., 등록번호 : 731, 분류번호 : 723.1JA, 생산년도 : 1963, 프레임번호 : 0007-0008.

18) 외무부 아주과, 『한일회담에 관한 대책회의(3차)』, 문서철명 : 제6차 한·일회담(1961.10.20.-64.4.) : 한·일회담에 관한 대책회의 - 어업문제를 중심으로, 1963.5.-9., 등록번호 : 731, 분류번호 : 723.1JA, 생산년도 : 1963, 프레임번호 : 0059-0060.

19) 『한국일보』 (1969.12. 3.); 이재규, 『우리나라 작전구역 내 북한선박 통항통제 제도와 개선방안 연구』, 한국해양대학교 박사학위 논문(2015), p.61에서 재인용.

국방선으로서의 평화선은 1972년 4월 17일 제정된 ‘선박안전 조업규정(교통부령 제428호)’을 감안했을 때 1970년대 이후까지 존속했던 것으로 추정된다. 동규정에 따라 설정된 특정해역(Special Maritime Zone)²⁰⁾은 북한간첩의 해상침투 방지 및 한국 어선 피랍 방지가 주목적이었는데, 이 해역의 외측경계는 평화선을 기준으로 한 것이었다.²¹⁾ 평화선이 특정해역의 기준선으로 활용된 것은 그간 지속되어온 평화선의 안보적 성격을 감안한 조치였다고 판단해 볼 수 있다.

〈그림 1〉 특정해역(특별해상구역)²²⁾



20) 특정해역에서의 선상작업은 정부 당국의 허가가 없거나 통신시설을 갖추지 않은 경우에 금지된다. 특정해역은 동·서해상에 각각 설정되었다. 서해상의 해역은 북위 37도에서 37도 55분과 동경 124도와 126도 사이에 동서 100해리, 남북 50해리를 범위로 한다. 동해상의 해역은 북위 37도 27분과 38도 30분 사이의 위치로 동서 150해리, 남북 75해리를 범위로 한다. 김달중 편, 『한국과 해로안보』(서울: 법문사, 1988), pp.570-571.

21) 김달중 편(1988), pp.567-571.

22) U.S. Central Intelligence Agency, “Republic of Korea, Maritime Claims,” (1978) Map 5.; 김달중 편(1988), p.569에서 재인용.

2. 안보적 성격 분석

이처럼 한국 정부는 평화선 선언문상 ‘방어’의 의미를 ‘공산간첩의 해상침투로부터의 방어’로 구체화했고, 이를 대외적으로 표명했으며, 정부활동으로 집행했다. 즉, 평화선은 공산간첩 침투방지 목적에 한정된 방위수역선이었다고 정리할 수 있다. 방위수역(Defensive Waters)의 사전적 의미는 ‘연안국이 자국 연안에 대한 적성국(敵性國)의 공격·전시 금제품의 수송·간첩활동을 막기 위해 선박의 통항을 제한하는 수역’이다.²³⁾ 방위수역은 군사수역(Military Zone)이나 안보수역(Security Zone) 등의 용어와 혼용되기도 하는데, 이들 수역은 연안국이 영해 외측 해역에 ‘해양안보관할권(Maritime Security Jurisdiction)²⁴⁾’을 행사한다는 개념으로 볼 수 있다.²⁵⁾

앞서 언급한 클라크 라인이 방위수역의 한 예이다. 실제로 평화선과 클라크 라인은 매우 유사한 성격을 띠고 있었다. 두 선 모두 간첩침투 저지 및 밀수·밀입국 방지를 위해 설정되었으며, 간첩선, 밀수선, 일본어선 등의 한반도 근해 침범을 차단하는 효과를 가져왔다. 다만 평화선은 전시뿐만 아니라 정전 후에도 유지되었다는 점에서 클라크 라인과 차이가 있었다. 또한 평화선은 해안 방어(정규전) 및 해상교통로 확보문제와 관련해서는 언급된 바가 없다는 점이 달랐다. <그림 2>에서 확인할 수 있듯 범위에 있어서도 차이가 있다.

6·25 한국전쟁 시기에 평화선은 클라크 라인의 존재로 인해 국방선으로서의 성격, 즉 안보적 성격이 크게 부각되지 않았다. 하지만 정전 이후 ① 클라크 라인이 폐지되고, ② 미국의 대간첩작전 지원은 축소된 반면, ③ 북한의 간첩선 침투는 계속되면서²⁶⁾ 안보적 성격이 강화된 것으로 추정된다.

정리하면 평화선은 공산세력의 간첩침투를 방지하기 위한 국방선(방위수역선)으로서 안보적 성격을 띠고 있었다. 북한에 의한 간첩침투가 상당부분 해로

23) 국방과학기술용어사전, “방위 수역,” <https://terms.naver.com/entry.nhn?docId=2756514&cid=50307&categoryId=50307> (검색일: 2018. 8. 18).

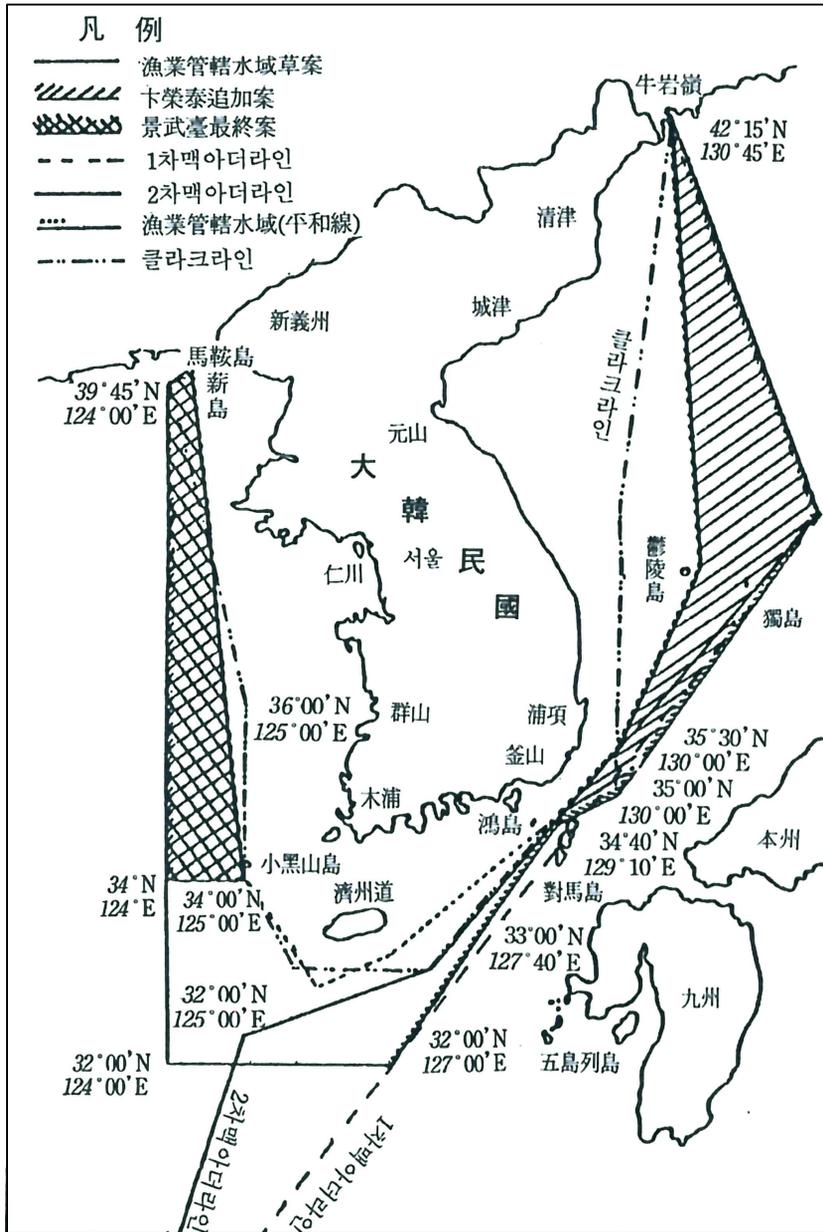
24) 해양안보관할권(maritime security jurisdiction)이란 연안국의 해양안보를 위한 관할권을 의미한다. 해양안보의 개념에 대한 보편적인 정의는 존재하지 않으며, 각국의 상황과 이해관계에 따라 다양하게 설명된다. 과거에는 주로 국가주권이나 영토에 대한 군사적 위협의 측면(전통적 위협)이 강조되었지만, 최근 들어서는 해상범죄행위, 자원안보, 환경안보의 측면에서도 해양안보관할권 문제가 논의되고 있다. 임재현·이윤철, “연안국 해양안보관할권에 관한 국제법적 고찰”, 『해사법연구』 제20권 제1호(2008), pp.405-406.

25) 김영규, 『한국과 바다의 국제법』 (서울: 북21, 2004), p.176.

26) 이재규(2015), p.62.

를 통해 이루어졌다는 점을 감안한다면, 평화선은 한국의 안보에 필수적인 중요 정책이었다고 평가할 수 있다.

〈그림 2〉 평화선과 클라크 라인²⁷⁾



27) 지철근, 『수산부국의 야망』 (서울: 한국수산신보사, 1992), p.127.

Ⅲ. 평화선의 안보적 성격에 관한 국제법적 분석

1. 영해 외측 수역에서의 해양안보관할권

1959년 미국은 국방선으로서의 평화선 개념에 이의를 제기한 바 있다. 미국은 공산간첩의 해상침투 방지라는 목적으로 평화선을 정당화할 수는 없다면서, 한국이 공해상에 안보관할권을 행사하려 든다고 지적했다. 미국의 지적대로 평화선 선언은 영해 외측 수역에 해양안보관할권을 주장하는 조치라고 할 수 있다. 그렇다면 연안국이 영해 외측 수역에 해양안보관할권을 행사하는 것은 국제법적으로 허용될 수 있는가? 평화선 선언 당시에는 이를 판단할 명문화된 법 규정이 없었기 때문에 평화선 선언 전후 시기의 관련 논의과정을 전반적으로 살펴볼 필요가 있다.

과학기술의 급속한 발전은 영해(Territorial Sea)제도 만으로 연안국의 안전(security)을 보장할 수 없다는 인식을 불러일으켰고, 이로 인해 영해 외측 수역에서의 해양안보관할권 문제가 논의되기 시작했다. 1922년 국제법협회(International Law Association : ILA) 제31차 회의에서는 연안국의 다양한 사정(방위, 중립의 보장 등)을 고려해 영해를 확대할 수 있게 하자는 제안이 있었고, 1924년 ILA 제33차 회의에서는 영해 외측에 안전·위생·관세의 감시를 위한 6해리 관할수역이 제안되었다. 그리고 1927년 국제법학회(Institut de droit international : IDI)에서는 안전·중립·치안유지·위생·통관에 대한 집행권이 행사되는 관할수역을 규정하는 시도도 있었다.²⁸⁾

1930년 헤이그 국제법전편찬회의 제2위원회(영해분과) 준비위원회(Preparatory Committee)가 제안한 토의안(Basis of Discussion)에는 “연안국은 자국의 영토 또는 영해 내에서 외국선박에 의한 관세·위생규칙의 침해 및 자국 안보(Security)에 대한 간섭을 예방하기 위해 영해에 인접한 공해에서 필요한 규제(Control)를 행사할 수 있는데, 규제 범위는 연안으로부터 12해리를 넘을 수 없다.”는 내용이 있었다.²⁹⁾ 즉, 국제법전편찬회의에서는 연안국이 자국 영해 외측

28) 이창위, “접속수역 제도의 역사적 전개와 법적 성격”, 『서울법학』 제22권 제2호(2014), p.315.

29) League of Nations, *Acts of the Conference for the Codification of International Law* Volume I: *Plenary Meetings* (Geneva: League of Nations, 1930), p.123.

공해상에서 안보관할권을 행사할 수 있는지 여부가 토의되었다. 이 토의에서 참여국들의 입장은 대립되는 양상을 보였다. 연안국(Coastal State)들은 접속수역의 도입을 주장하면서 안보 등을 목적으로 한 관할권 행사가 필요하고, 그 범위는 해당수역의 해상 및 공중에까지 미쳐야 한다고 주장했다. 반면 해양강대국들은 연안국의 해양안보관할권을 부정했고, 연안국의 합법적인 방어 권리는 국제법의 일반 원칙에 이미 존재하고 있다고 반박했다. 그리고 연안국들의 주장을 수용할 경우 항해자유의 원칙이 심각하게 위협받을 것이라고 경고했다.³⁰⁾ 이러한 이견으로 해양안보관할권에 관한 논의는 타결을 이루지 못했다.

1956년 국제법위원회(International Law Commission: ILC)는 해양법 초안을 심의하면서 접속수역 내 안보관할권 행사 조항을 포함시킬 수 없다는 입장을 밝혔다. 위원회는 ‘안보’라는 주제가 해결되지 않는 쟁점으로 남아있다는 점을 인정하면서도, “접속수역에서의 안보관할권 문제는 언급할 필요가 없고, 바람직하지 않다.”고 보았다.³¹⁾ 위원회는 “‘안보’라는 용어의 극단적인 모호성이 남용의 길을 열어줄 것이며, 이러한 권리의 부여는 불필요하다.”고 설명했다. 그리고 접속수역에서는 “관세 및 위생 관련 규칙만 집행되어도 국가안보를 지키는데 충분할 것”이라고 주장했다. 위원회는 “국가안보에의 즉각적이고 직접적인 위협에 대한 자위(Self-Defence) 조치는 국제법의 일반원칙과 유엔헌장에 근거한다.”고 설명했다.³²⁾

1958년 제1차 유엔해양법회의에서도 해양안보관할권 문제가 논의되었다. 제1위원회 제58차 회의에서는 접속수역 관련 조항(제66조)에 대한 개정안이 채택되었는데, 그 내용을 보면 “연안국은 영해에 인접한 공해에서 자국안보에 대한 침해를 예방하고 처벌하기 위해 필요한 조치를 취할 수 있다”는 내용이 포함되어 있었다.³³⁾ 하지만 이 안은 본 회의에서 채택되지 않았고, 안보 관련 조항이 제외된 미국의 안이 최종 통과되었다.³⁴⁾ 결국 제1차 유엔해양법회의에서 체결된 ‘영해와 접속수역에 관한 협약’에는 영해 외측 수역에서의 해양안보 관할권이 규정되지 않았다.

30) League of Nations(1930), p.124.

31) United Nations, *Yearbook of the International Law Commission 1956 Volume II* (New York: United Nations, 1957), pp.5-6.

32) United Nations(1957), p.295.

33) UNCLOS I, *Official Records Volume II : Plenary Meetings* (Geneva: United Nations Publication, 1958), p.117.

34) UNCLOS I(1958), p.126.

상기의 내용을 종합해 볼 때, 평화선 선언 당시 영해 외측 수역에서의 해양안보관할권 행사는 국제법적으로 인정받기 어려웠다. 이러한 조항은 1958년 협약에서도 채택되지 않았을 뿐만 아니라 1982년 유엔해양법협약에서도 포함되지 않았다. 김영구(2004)는 영해 외측 수역에서의 연안국 해양안보관할권이 국제법에서 일관되게 부정되어 왔다고 평가했다.³⁵⁾

하지만 이를 근거로 평화선이 부당한 조치였다고 단정 지을 수는 없다. 비록 영해 외측 수역에서의 해양안보관할권 행사 문제가 합의에 이르지 못하는 못했지만, 이에 대한 문제제기가 지속적으로 존재해왔고 1958년 제1차 유엔해양법 회의에서는 공식안건으로 채택되는 등 무시할 수 없었던 주장임에는 분명했다. 그리고 당시 국제해양법은 국제관습법의 형태로 존재하여 그 구체적인 내용을 확인하기 곤란했고, 이를 성문화시키는 과정 중에서 치열하게 논의된 것이기 때문에, 연안국의 해양안보관할권 행사가 국제해양법상 금지규범으로 확립되었다고 단정 지을 수 없었다.

2. 간접침략에 대한 자위권

국방선으로서의 평화선은 공산간첩의 해상침투 방지라는 한정된 목적을 위해 설정되었다. 즉, 평화선은 공산세력(북한)의 ‘간접침략’에 대해 자위권을 행사한 조치라고 설명할 수 있다. 실제로 1963년 한국 국방부는 ‘평화선의 군사적 의의’를 논하면서, 평화선이 공산세력의 간접침략을 방어하는 역할을 한다는 입장을 밝혔다.³⁶⁾ 평화선의 이러한 역할이 국제법적으로 허용 가능한지 여부를 확인하기 위해서는 먼저 간접침략에 대한 자위권 행사의 법적 정당성을 검토해보아야 한다.

가. 간접침략의 개념

간접침략(Indirect Aggression)이란 무력의 직접적인 사용으로 타국을 공

35) 김영구(2004), p.178.

36) 외무부 아주과, 『평화선의 군사적 의의』, 문서철명 : 제6차 한·일회담(1961.10.20.-64.4.) : 한·일회담에 관한 대책회의 - 어업문제를 중심으로, 1963.5.-9., 등록번호 : 731, 분류번호 : 723.1JA, 생산년도 : 1963, 프레임번호 : 0007.

격하는 직접침략(Direct Aggression)과는 달리 간접적인 수단·방법³⁷⁾을 통해 타국 내부의 혼란·전복(顛覆) 등을 기도하는 행위를 의미한다.³⁸⁾ 간접침략은 비정규군 또는 비군사적 수단으로 타국 내에 내란, 혁명 등을 발생시켜 무력사용 시와 같은 효과를 야기한다.³⁹⁾ 즉, 간접침략은 무력을 사용하지 않고도 무력을 사용한 것과 동일한 결과를 야기하는 행위인 것이다.

간접침략의 개념은 행위자를 기준으로 볼 때 ① 침략당사국에 의한 비무력 위법행위, ② 제3자를 통해 대리로 행한 무력·비무력 위법행위로 분류된다.⁴⁰⁾ 침략당사국이 무력을 사용하는 것은 직접침략에 해당되기 때문에 간접침략이 아니지만, 침략당사국이 제3자의 무력사용을 지원하여 무력행위가 발생한다면 이것은 간접침략에 해당된다.

역사적으로 간접침략이란 용어는 1947년 9월 미국 트루먼 대통령의 연설에서 처음 사용된 것으로 알려져 있다. 트루먼 대통령은 그리스와 터키에 대한 군사원조 계획을 발표하면서 “우리는 직접·간접침략이 자유로운 국민에게 전체주의를 강요하고 국제평화를 위협하며 나아가서 미국의 안전을 위태롭게 한다는 것을 솔직히 인정해야 한다.”고 발언했다. 이후 간접침략 용어는 1948년 미주기구(Organization of American States : OAS) 헌장(보고타 헌장), 1951년 미·일 안보조약, 1951년 미국·남아프리카연방 간 교환각서, 1951년 미국·대만 간 교환각서 등에서 사용되었다.⁴¹⁾

이후에도 국제사회에서 간접침략이란 용어가 사용되어 왔지만, 이를 국제법적으로 규정하는 일은 순탄치 않았다. 1974년 이전까지는 간접침략의 상위 개념인 ‘침략’의 정의조차 합의되지 않았기 때문에, 간접침략 역시 그 법적 성질이 모호했다.⁴²⁾ 특히, 간접침략이 유엔헌장상의 침략 개념⁴³⁾에 포함될 수

37) 간접침략은 다음의 수단·방법으로 자행된다. 첫째, 간첩침투를 통한 첩보활동(Espionage)이다. 첩보활동의 종류에는 전략첩보(Strategic Espionage)·전술첩보(Tactical Espionage)·문서첩보(Document Espionage)·과학첩보(Scientific Espionage)·인적첩보(Source Espionage) 등이 있다. 둘째, 해당 정부의 기능을 마비시키기 위한 공작행위(파괴·방화·암살·납치·선전·선동·유언비어 등)이다. 셋째, 해당 정부를 전복시키기 위한 군증행동(Demonstration)·프락치(Fraction Activities)·게릴라(Guerilla) 등이다. 이외에 반체제 세력에 대한 무기원조, 미디어 심리전 등도 간접침략에 포함된다. 최대현, “간접침략과 북괴납파공작의 태양(態樣)연구”, 『검찰』 제41호(1971), pp.24-25.

38) 송태균 편, 『간접침략』 (서울: 병학사, 1979), p.25.

39) 이선호, 『국가안보전략론 : 국제안보환경과 한반도평화』 (서울: 정우당, 1990), p.413.

40) 김석호, 『국제법상 침략에 관한 연구 : 간접침략을 중심으로』, 서울대학교 석사학위 논문(1980), p.15.

41) 이선호(1990), pp.430-431.

42) 1974년 12월 14일 유엔총회에서는 ‘침략의 정의에 관한 결의 제3314호(Definition of Aggression,

있는지에 대해서는 많은 논란이 있었다. 왜냐하면 간접침략이 유엔헌장상의 침략 개념에 포함될 경우 간접침략에 대한 유엔안보리의 집단조치나 자위권 행사 여부가 달라지고, 어떤 국가의 행위가 침략범죄가 될지 합법적 행위가 될지도 달라지기 때문이었다. 논란의 일례로 1956년 ‘침략의 정의에 관한 유엔 특별위원회’에서는 간접침략의 내용이 포함된 침략의 정의안(案)⁴⁴⁾이 제출되었지만, 각국의 입장 차로 인해 투표조차 부쳐지지 못한 바 있다.

간접침략의 개념이 유엔헌장상의 침략 개념, 특히 유엔헌장 제2조 제4항에 규정된 “use of force(힘의 사용)”에 포함되는 것인가와 관련해서는 많은 학자들의 논쟁이 있었다. 이를 부정하는 학자들은 “use of force”를 “use of armed force(군사력의 사용)”로 축소 해석하는 입장을 보인다. 반면 긍정하는 학자들은 유엔헌장상의 “force(힘)”의 개념이 군사력이나 무력의 개념보다 넓다고 주장한다.⁴⁵⁾

간접침략을 유엔헌장상의 침략 개념으로 포함시킬 것인가의 문제는 여전히 논쟁중이지만, 본 연구는 포함시키는 것이 바람직하다고 본다. 왜냐하면 유엔헌장 제1조 제1항⁴⁶⁾은 침략행위를 국제평화 및 안전의 유지에 대비되는 ‘평화 파괴 행위’의 일환으로 명시하고 있기 때문이다. 간접침략과 직접침략(무력사용)이 동일한 의도에서 출발하여 동일한 결과(평화의 파괴)를 야기한다는 점을 고려한다면, 간접침략 역시 침략으로 봐야 한다. 단지 수단의 차이(무력사용

United Nations General Assembly Resolution XXIX’를 채택하였다. 결의문 제1조는 “침략이란 한 국가가 다른 국가의 주권, 영토보전 또는 정치적 독립에 대한 무력의 사용, 또는 유엔헌장에 위반된 것으로서 이 결의에서 규정하고 있는 다른 방식으로의 무력사용을 말한다.”라고 하여 침략을 정의했다. 최태현, “국제형사재판소 관할대상범죄로서의 침략범죄의 정의”, 『국제법학회 논총』 제47권, 제3호(2002), pp.216-217.

43) 유엔헌장에서 침략과 관련된 규정은 제1조 제1항, 제2조 제4항, 제39조, 제51조이다.

44) 1956년 특별위원회에서 제출된 침략의 정의안은 간접침략에 대해 다음과 같이 규정하고 있다.

- “a 타국에 대한 파괴행위(테러행위, 견제행위 등)를 장려하는 것
- b 타국 내에서 내란의 양성을 조장하는 것
- c 타국 내에서 국내소요 또는 침략자에게 유리하게 정책의 변경을 조장하는 것”

박재섭(박기갑 신원), 『전쟁과 국제법』 (서울: 삼우사, 2010), p.246.

45) 이재준, 『간접침략에 관한 국제법적 고찰』, 국방대학교 석사학위 논문(2003), p.30.

46) 유엔헌장 제1조 제1항

국제평화와 안전을 유지하고, 이를 위하여 평화에 대한 위협의 방지·제거 그리고 침략행위 또는 기타 평화의 파괴를 진압하기 위한 유효한 집단적 조치를 취하고 평화의 파괴로 이를 우려가 있는 국제적 분쟁이나 사태의 조정·해결을 평화적 수단에 의하여 또한 정의와 국제법의 원칙에 따라 실현한다.

국가법령정보센터, “유엔헌장 제1조 제1항,” <http://www.law.go.kr/조약/국제연합헌장%20및%20국제사법재판소규정> (검색일: 2018. 8. 23).

유무)만으로 간접침략을 침략 개념에서 배제한다면, 간접침략을 악용하는 사례가 발생할 수 있다. 반대로 간접침략을 침략 개념에 포함시킨다면 간접침략을 통해 평화를 파괴하려는 국가들의 의도를 차단하여 국제평화와 안전의 유지라는 유엔헌장의 정신에 부합할 수 있다.

나. 자위권의 개념과 원용요건

자위권(Right of Self-Defense)의 사전적 의미는 “국가 또는 국민에 대한 급박한 침해에 대하여 실력으로써 방위할 수 있는 국가의 기본적 권리”이다.⁴⁷⁾ 자위권 개념에 따라 국가는 자국의 법익에 위해가 가해질 경우 이를 배제하기 위해 필요한 한도에서 무력대응을 할 수 있다.

자위권은 국제법이 인정하는 국가 고유의 권리(Inherent Right)로서 유엔헌장 제51조와 국제관습법에 근거해 원용할 수 있다. 유엔헌장 제51조⁴⁸⁾에 따르면 국가가 자위권을 원용할 수 있는 요건은 “유엔회원국에 대하여 무력공격(Armed Attack)이 발생한 경우”이며, 단, 국가의 자위권 행사는 유엔안보리의 조치가 취해지기 전까지 인정되고, 자위권 행사 조치는 즉시 안보리에 보고되어야 한다.

여기서 무력공격의 의미와 관련해서는 많은 논쟁이 있었는데, 1986년 국제사법재판소(International Court of Justice : ICJ)는 니카라과 사건(Nicaragua Case)을 판결하면서 무력공격을 ‘무력사용의 가장 중대한 형식(the most grave forms of the use of force)’으로 규정했고, ‘다른 중대하지 않은 방식(other less grave forms)’과 구별했다. ICJ는 무력공격의 사례로 “① 정규군(무장병력)의 국경 너머의 활동, ② 정규군에 의한 무력공격과 같은 수준의 무장집단, 무장단체, 비정규군, 용병을 타국으로 파견하는 행위, ③ ②

47) 법률용어사전, “자위권,” <https://terms.naver.com/entry.nhn?docId=3657919&cid=42131&categoryId=42131> (검색일: 2018. 8. 24).

48) 유엔헌장 제51조

“이 헌장의 어떠한 규정도 국제연합회원국에 대하여 무력공격이 발생한 경우, 안전보장이사회가 국제평화와 안전을 유지하기 위하여 필요한 조치를 취할 때까지 개별적 또는 집단적 자위의 고유한 권리를 침해하지 아니한다. 자위권을 행사함에 있어 회원국이 취한 조치는 즉시 안전보장이사회에 보고된다. 또한 이 조치는, 안전보장이사회가 국제평화와 안전의 유지 또는 회복을 위하여 필요하다고 인정하는 조치를 언제든지 취한다는, 이 헌장에 의한 안전보장이사회의 권한과 책임에 어떠한 영향도 미치지 아니한다.”

국가법령정보센터, “유엔헌장 제51조,” <http://www.law.go.kr/조약/국제연합헌장%20및%20국제사법재판소규정> (검색일: 2018. 8. 23).

의 사항에 대한 깊숙한 개입”을 제시했다.⁴⁹⁾ ICJ의 판결은 무력공격의 의미를 매우 제한적으로 해석한 것이지만, 국제법으로 확립된 내용이라 할 수 없었고, 재판부내에서도 반대의견이 있었다. 슈웨벨(Stephen M. Schwebel) 판사는 재판소의 판결이 무력사용의 현실을 제대로 반영하지 못했고, 국제법의 점진적 발전이나 각 국의 안보 및 법 감정과도 맞지 않는다고 반대의견을 제시했다.⁵⁰⁾ 현재 무력공격의 개념에 대해서는 일치된 국가관행이나 합의가 부재한 실정이다. 다만 1974년 ‘침략의 정의에 관한 결의 제3314호’의 침략 개념을 가지고 무력공격의 범위를 도출하기도 한다.

국제관습법에서 자위권의 원용 요건으로는 ① 필요성(Necessity)의 원칙, ② 즉각성(Immediacy)의 원칙, ③ 비례성(Proportionality)의 원칙을 들 수 있다. 먼저, 필요성의 원칙이란 침략을 저지할 수 있는 유일한 수단이 무력대응인 상황에서만 자위권이 발동될 수 있다는 것이다. 즉, 다른 평화적 방법·수단으로는 침략을 막을 수 없는 상황을 가리킨다. 필요성의 원칙은 1837년 캐롤라인 호 사건(Caroline case)에서 미국 국무장관인 웹스터(Daniel Webster)가 제시한 요건으로, 웹스터는 자위권 발동의 요건으로 “여하한 수단의 선택의 여유도 숙고의 시간도 허용치 않는 긴급하고도 절박한 자위의 필요”를 제시했다. 다음으로 즉각성의 원칙이란 침략에 대한 무력대응의 시점이 침략 직후나 침략 중에 이루어져야 한다는 것이다. 즉각성의 원칙은 오래된 과거의 침략을 문제 삼아 평화를 파괴하는 ‘자위권의 남용’을 방지하기 위한 원칙이지만, 정당한 사유가 있을 경우 예외가 인정될 수 있다. 마지막으로 비례성의 원칙이란 자위권으로서의 무력대응이 침략의 저지 및 격퇴라는 목적에 비례해야 한다는 것이다. 즉, 수단(무력대응)의 정도는 목적(침략의 저지 및 격퇴)의 범위 내로 제한되어야 한다는 의미이다. 비례성의 원칙은 캐롤라인 호 사건에서 웹스터가 언급한 “불합리하거나 과도한(unreasonable or excessive) 여하한 행위도 하지 않았어야...”에서 도출되었다.⁵¹⁾

유엔헌장 제51조와 국제관습법은 자위권 원용 요건에 있어서 약간의 차이가 존재한다. 유엔헌장 제51조는 자위권 발동의 요건으로 무력공격의 발생을 요구하는 반면 국제관습법은 ‘급박하고 부당한 침해의 발생’이나 ‘무력공격에 이르지 않은 무력의 행사’로도 자위권 발동이 가능하다.⁵²⁾ 이러한 차이는 동일

49) 기윤서, 『한반도 교전규칙』(파주: 한국학술정보, 2013), pp.27-28.

50) 이재준(2003), pp.36-37.

51) 김석현, 『국제법상 국가책임』(서울: 삼영사, 2007), pp.254-257.

현상에 대한 합법성 판단을 어렵게 한다. 무엇보다 유엔헌장 상의 무력공격 개념도 논란의 여지가 많은 상황이기 때문에 더욱 판단이 어렵다.

유엔헌장과 국제관습법 사이의 관계나 우선순위와 관련해서도 다양한 입장이 있다. 특별법(유엔헌장)과 일반법(국제관습법)의 관계로 보는 입장이 있는가 하면, 상호 독립된 병존관계로 파악하는 입장도 있다. 다만, 현실에 있어서 각국은 유엔헌장과 국제관습법을 병존한 채로 자국의 입장에 부합하는 법규범을 적용시키고 있다.

자위권 문제에서 중요한 쟁점은 선제적 자위권(Anticipatory Self-Defence)에 관한 것이다. 예방적 자위권(Preventive Self-Defence)으로도 불리는 선제적 자위권은 적국의 침략(공격)징후가 명백하고, 적국의 침략을 허용할 시 상당한 피해의 발생은 물론 자위권 행사가 불가능해지는 상황에서 적국의 침략을 방지하기 위해 선제적으로 무력을 행사하는 자위권을 의미한다.⁵³⁾ 선제적 자위권을 부정하는 입장에서는 주로 유엔헌장 제51조에 근거하여 자위권은 반드시 적국의 무력공격이 발생한 경우에만 발생할 수 있다고 주장한다. 따라서 무력공격이 발생하기 전에 이를 선제공격하는 것은 불법행위가 된다고 본다. 반면 선제적 자위권을 인정하는 입장에서는 다음과 같이 반박한다. 첫째, 유엔헌장 제51조는 자위권을 창설한 것이 아니며, 헌장 이전부터 존재해온 국제관습법에서의 자위권을 보존하는 것으로 볼 수 있다. 유엔헌장(1945년) 이전에 확립된 국제관습법은 임박한 공격에 대한 국가의 선제적 자위권을 국가 고유의 권리로 인정하였으며, 유엔헌장 제51조에 보존되었다는 주장이다. 둘째, 무력공격이란 공격을 위한 행동이 개시된 상황까지를 포함하는 것이며, 이러한 상황에서 무력사용이 유일한 대응수단인 국가는 선제적 자위권을 행사할 수 있다. 셋째, 1945년 이후 선제적 자위권을 인정하는 국가실행이 지속적으로 존재한다. 그 예로 1962년 쿠바 위기사태, 1967년 이스라엘-아랍 간 전쟁, 1981년 이스라엘의 이라크 원자로 공습, 1986년 미국의 리비아 폭격을 들고 있다. 넷째, 유엔헌장 제51조는 자위권 원용 요건의 특정 원칙을 언급할 뿐이고, 자위의 고유한 권리는 이 원칙보다 확장될 수 있다.⁵⁴⁾

정리하면, 자위권은 유엔헌장 제51조와 국제관습법의 요건에 따라 발동되

52) 유재형, “UN헌장상의 자위권과 전통국제법상의 자위권”, 『한국사회과학연구』 제35권 제2호(2013), p.17.

53) 김성우, 『전쟁법 이해』 (인천: 진영사, 2016), p.71.

54) 송승중, “선제적 자위권의 정당성에 관한 연구 : 유엔헌장 제2조 4항과 제51조의 해석을 중심으로”, 『국가전략』 제21권 제4호(2015), pp.192-194.

어야 한다. 자위권은 무력공격 또는 무력공격과 같은 결과를 초래할 침해가 발생했거나 임박한 경우에 발동될 수 있다. 단, 무력공격의 확대해석과 선제적 자위권은 남용의 여지가 크기 때문에, 국제관습법 상 필요성·즉각성·비례성의 원칙을 엄격히 준수해야 할 것이다.

다. 간접침략에 대한 자위권 행사의 법적 정당성

간접침략은 직접침략과는 달리 무력공격 외의 수단이 사용될 수 있지만, 그 의도와 결과가 평화를 파괴하고, 상대국에 막대한 피해와 생존의 위협을 줄 수 있다는 점이 직접침략과 동일하므로 유엔헌장상의 침략 개념에 포함시켜야 한다. 그리고 간접침략은 국제관습법상의 ‘급박하고 부당한 침해’에 해당된다. 이러한 점을 고려한다면 간접침략에 대한 자위권 발동은 유엔헌장으로서나 국제관습법으로서나 정당하다고 할 수 있다.

켈슨(Hans Kelsen)은 무력공격의 개념이 침략국 자체의 무력사용 뿐만 아니라, 타국의 내전에 직접 개입하는 행위 및 타국 정부에 저항하는 혁명집단에 대한 지원 행위도 포함한다고 주장했다. 그 근거로 유엔헌장 제51조가 무력공격이란 용어를 정의내리지 않았기 때문에 해석의 여지가 있다고 설명했다. 또한 무력공격의 의미를 실질적으로 해석할 수 있는 주체는 공격과 방어의 당사자인 ‘국가’인데, 이들 국가들이 내전개입이나 혁명집단 지원을 무력공격으로 인식하고 있다고 설명했다. 이것은 무력공격의 개념에 간접침략이 포함될 수 있다는 의미로 해석할 수 있다.⁵⁵⁾

또한 켈링(B.V.A. Röling)은 유엔헌장 제2조 제4항의 ‘force’의 개념에 간접침략이 포함되어 있고, 간접침략 시 무력이 사용되는 경우 제51조에 따라 자위권이 행사될 수 있다고 주장했다.⁵⁶⁾

이외에도 미국 상원에서 북대서양조약기구(North Atlantic Treaty Organization : NATO) 조약을 심의할 때, 외교위원회는 “혁명이나 무질서(disorder)는 동 조약 제5조의 무력공격(Armed Attack)에 포함되지 않지만, 만일 이러한 혁명이나 무질서가 외부세력에 의해 원조·방조될 경우 이러한

55) Hans Kelsen, *The Law of The United Nations : A Critical Analysis of Its Fundamental Problems*(London: Stevens & Sons, 1951), p.798; Hans Kelsen, *International Law Studies : Collective Security Under International Law*(Washington: Government Printing Office, 1957), p.88.

56) 김석호(1980), p.71; 이재준(2003), p.26.

원조는 무력공격으로 볼 수 있다”고 주장한 바 있다.⁵⁷⁾

반면, 브라운리(Ian Brownlie)는 무력공격에 대한 광범위한 해석이 가능하지만, 비례성의 원칙을 엄격하게 적용한다면 다양한 형태의 간접침략에 대항할 수 있는 권리는 유엔헌장 제51조에서 도출될 수 없다고 주장했다.⁵⁸⁾ 즉, 간접침략에 대한 자위권 행사를 부정하는 것이다. 유엔헌장상의 무력공격 개념을 직접적인 군사공격으로만 제한적으로 해석하는 입장에서는 간접침략을 무력공격의 형태로 인정하지 않기 때문에 자위권 행사도 불가하다는 입장을 보인다.

하지만 현실에 있어서 이러한 제한적 해석은 간접침략에 의한 피해를 방조할 우려가 있고, 현실적인 법규범으로 준수되기 어렵다. 왜냐하면 직접적인 군사공격과 비슷한 수준의 피해를 끼칠 수 있는 간접침략을 당하면서도 최후의 수단으로서의 무력대응을 포기할 국가는 존재할 가능성이 낮기 때문이다. 평화의 파괴를 방지하려는 유엔헌장의 정신과 현실에서의 수용가능성을 고려했을 때, 간접침략에 대한 자위권 발동은 정당하다고 할 수 있다.

라. 평화선 사례에의 적용·분석

6·25 한국전쟁 이후 북한은 폭력혁명전략⁵⁹⁾ 하에서 한국 정부를 전복시키고, 한반도 공산화 통일을 달성하기 위해 무장간첩을 침투시켰다. 당시 북한의 무장간첩들은 사실상 북한군 소속으로 노동당 중앙당연락부(勞動黨 中央黨 連絡部), 사회안전성(社會安全省), 민족보위성 경찰국(民族保衛省 偵察局), 집단군 도보정찰소(集團軍 徒步偵察所)의 소속이었으며, 1961년 이후에는 중앙당연락부 대남사업총국(中央黨連絡部 對南事業總局) 출신이 다수를 이루었다.⁶⁰⁾ 이들은 지하당 구축 및 공산주의 사상 전파, 흑색선전을 통해 반체제 세력 육성을 시도했고, 총파업·폭동 선동, 정부 요인(要人)의 납치 및 암살, 폭탄테러 등을 자행해 사회적 혼란을 일으켰으며, 일반 국민 납치, 선박 탈취, 한국 군사 기밀 수집 등으로 한국의 안보를 현저히 침해하였다.⁶¹⁾

57) 김영원, “국제법상 무력공격의 개념변화”, 『외교』 제72호(2005), p.72.

58) Ian Brownlie, *International Law and the Use of Force by States* (Oxford: Clarendon Pr., 1963), p.279.

59) 폭력혁명전략이란 한국정부를 폭력혁명으로 전복시키고, 인민 주도의 인민정권을 수립한 뒤 통일을 성취한다는 북한의 대남전략이다. 한국정부는 북한의 폭력혁명전략이 ① 지하당 구축, ② 통일선전 형성, ③ 유격전 전개 등의 순으로 전개될 것이라 판단했다. 국방군사연구소, 『대비정규전사 II : 1961-1980』 (서울: 국방군사연구소, 1998), pp.18-20.

60) 최대현(1971), p.26.

북한은 폭력혁명전략의 달성을 위해 적지 않은 무장간첩을 한국 측에 침투시켰다. 그 중 해상을 통한 침투는 다른 경로보다 그 수가 월등히 많았는데, 육군본부의 통계에 따르면 1953년부터 1985년까지 해상을 통한 간첩 침투는 확인된 것만 1,154건에 달했고, 침투인원은 2,653명에 달했다. 이것은 전체 침투건수 중 53%를 차지하는 것으로 침투경로가 불분명한 252건(12%)을 감안하면, 북한의 무장간첩이 대부분 해상을 통해 침투해왔다는 사실을 확인할 수 있다.⁶²⁾ 이에 군과 경찰은 북한 간첩의 해상침투를 저지하기 위해 대간첩작전(對間諜作戰)을 수행했는데, 주요 사례는 <표 1>에서 확인할 수 있다.

<표 1> 해상 대간첩작전 주요 사례 (1957년~1980년)⁶⁵⁾

일 자	위 치 ⁶³⁾	전 과 ⁶⁴⁾
1957년 7월 24일	서해 연평도 근해	간첩선 1척 격침, 간첩 2명 생포
1958년 7월 10일	동해 속초 동쪽 34마일 해상	간첩선 1척 나포, 간첩 7명 생포
1958년 9월 8일	동해 울릉도 서쪽 13마일 해상	간첩선 1척 나포, 간첩 4명 생포 및 2명 사살
1958년 9월 17일	서해 소연평도 서쪽 18마일 해상	간첩선 1척 나포, 간첩 3명 생포
1958년 9월 28일	서해 강화도 근해	간첩선 1척 나포, 간첩 6명 생포 및 1명 사살
1958년 10월 15일	서해안	간첩선 1척 나포, 간첩 1명 생포 및 4명 사살
1958년 11월 24일	동해 거진 근해	간첩선 1척 나포, 간첩 2명 생포 및 4명 사살
1959년 7월 19일	서해 옹도 남서쪽 7마일 해상	간첩선 1척 나포, 간첩 4명 생포
1959년 7월 24일	소연평도 남서쪽 15마일 해상	간첩선 1척 격침, 간첩 2명 생포 및 5명 사살
1959년 11월 26일	서해	간첩선 1척 격침, 간첩 4명 생포 및 2명 사살
1966년 10월 10일	동해 울릉도 근해	간첩선 1척 격침
1967년 4월 17일	서해 격렬비열도 근해	간첩선 1척 격침, 간첩 5명 생포 및 10명 사살

61) 국방부 전사편찬위원회, 『대비정규전사 : 1945-1960』, (서울: 국방부 전사편찬위원회, 1988), pp.394-401.

62) 국방군사연구소(1998), p.361.

63) 간첩선이 나포·침몰된 위치이며, 자세한 내용이 없는 경우에는 국방부 기록에 나타난 위치만 기

일 자	위 치	전 과
1968년 8월 20일	남해 제주 서귀포 해안	간첩선 1척 나포, 간첩 2명 생포 및 12명 사살
1969년 9월 24일	서해 흑산도 서북방 20마일 해상	간첩선 1척 격침, 간첩 15명 사살
1969년 10월 14일	서해 소흑산도 서남방 60마일 해상	간첩선 1척 격침, 간첩 20명 사살
1970년 4월 3일	서해 격렬비열도 서북방 10마일 해상	간첩선 1척 격침, 간첩 15명 사살
1970년 6월 29일	서해 영흥도 서방 500야드 해상	간첩선 1척 격침, 간첩(무장공비) 6명 사살
1970년 7월 28일	동해 거진 근해 (휴전선 남방 7마일 해상)	간첩선 1척 격침
1970년 10월 10일	동해 거진 동남방 12마일 해상	간첩선 1척 격침
1971년 5월 14일	동해 묵호 근해 (휴전선 남방 5마일 해상)	간첩선 1척 격침
1971년 6월 1일	서해 소흑산도 서남방 60마일 해상	간첩선 1척 격침
1974년 7월 2일	남해 부산 송도 남방 20마일 해상	간첩선 1척 격침
1978년 4월 28일	남해 거문도 동북방 12마일 해상	간첩선 1척 격침, 간첩 4명 사살
1979년 7월 21일	남해 남해도 동방 400m 해상	간첩선 1척 격침, 간첩 6명 사살
1980년 6월 20일	서해 격렬비열도 북방 10마일 해상	간첩선 1척 격침, 간첩 1명 생포 및 9명 사살

상기의 상황을 종합해보면 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 북한은 한국에 간첩을 침투시켜 간접침략을 자행하였다. 북한은 폭력혁명을 통한 한국정부의 전복이라는 목표 하에서, 북한군(혹은 북한정부요원)을 비밀리에 침투시켰으며, 암살·납치·테러 등의 물리적 공격과 선전·선동 등의 심리적 공격을 자행했다. 이것은 유엔헌장 제1조 제1항에 나타난 ‘평화의 파괴’행위이며,

재했다.

64) 용어에 있어서 간첩선·무장간첩선·공작선은 간첩선으로 통일했고, 간첩·무장간첩·공작원·승조원은 간첩으로 통일했다.

65) 국방부 전사편찬위원회(1988), pp.368-401; 국방군사연구소(1998), pp.297-317.

명백한 무력(군사력)공격 행위(유엔헌장 제51장)이고, 한국 측에 ‘급박하고 부당한 침해(국제관습법)’를 끼친 행위라고 규정할 수 있다. 이로 인해 한국은 자위권의 발동요건을 충분히 갖추었던 것이다. 둘째, 이러한 북한의 침략이 주로 해상침투에서 시작되었고, 그 수가 상당했다는 것은 해상에서의 자위권 행사가 불가피 했음을 보여준다. 그래서 한국은 자위권 행사 차원에서 평화선에 안보적 성격을 부여하고 평화선 내에서의 대간첩작전을 수행한 것이었다.

그렇다면 한국 정부가 수행한 평화선 내에서의 대간첩작전은 필요성·즉각성·비례성의 원칙을 준수했다고 볼 수 있는가? 먼저, 한국은 필요성의 원칙을 준수했다고 봐야 한다. 애당초 북한의 간첩침투는 공식적인 선전포고에 의한 공격이 아니라 은밀한 비정규전(非正規戰)의 성격을 띠고 있었다. 따라서 평화적 수단을 통해 북한의 행위를 차단하는 것은 불가능했으며, 무력을 통한 대응이 유일한 방법이었다.

그리고 한국은 즉각성의 원칙을 준수했다고 봐야 한다. 한국의 대간첩작전은 오래된 과거의 침략에 대한 대응이 아니라, 준전시상태에서의 실시간 대응 개념에 가까웠다.

한국은 비례성의 원칙도 준수하였다. 한국의 자위권 행사는 NLL이남 평화선 수역 내에서의 북한 간첩선에 대한 임검·체포·공격으로 이루어졌다. 한국군경은 간첩선과 간첩만을 상대로 임검·체포·공격을 감행했으며, 추가적인 보복조치를 취하지 않았다. 특히 공격의 경우, 당시 북한 간첩선들이 중무장된 무장전투함에 가까웠고, 간첩들도 중무장한 상태였기 때문에 결코 과도한 조치였다고 볼 수 없다.⁶⁶⁾ 즉, 한국의 자위권 행사는 ‘침략의 저지 및 격퇴’라는 자위권의 목적에 비추어볼 때 정당했다.

평화선 내에서의 대간첩작전은 근본적으로 선제적 자위권의 성격을 띠고 있었다. 한국군경의 임검·체포·공격 대상이었던 북한의 간첩 중에는 아직 한국 영토 내에서 간첩활동을 수행하기 전인 자들도 있었다. 그렇다면 이들에 대한 선제적 자위권 행사는 정당했다고 볼 수 있는가? 당시 북한 간첩은 해상침투 시에 침투로 및 상륙지점에 대한 지형지물을 철저히 교육받은 상태였으며, 간첩선 내에서의 처신과 공격·상륙방법 등을 훈련받은 상태였다.⁶⁷⁾ 이치

66) 당시 북한 간첩선은 비반동포, 기관포 등으로 무장되어 있었고, 간첩들은 기관총, 다발총, 칼빈소총, M1소총, AK소총, 고사총, 권총, 수류탄, TNT, 단도, 각종 탄약 등을 무장하고 있었다. 국방부 전사편찬위원회(1988), pp.368-381; 국방군사연구소(1998), pp.297-317.

67) 최대현(1971), p.28.

럼 간첩선 침투는 북한 정부에 의해 철저하게 계획된 침략준비 행위였으므로 한국 근해에 북한 간첩선이 항행중이라는 사실은 그 자체가 이미 적대의도의 표출이자 침략(무력공격)이 임박한 상황이었다고 간주할 수 있다. 또한 이들의 작전은 은밀하게 ‘치고 빠지는(Hit and Run)’ 방식이었기 때문에 침략이 발생한 이후 대처하는 것은 큰 의미가 없었다고 봐야 한다. 요컨대, 북한 간첩의 계획성·은밀성·기동성을 고려한다면 이를 예방하기 위한 선제적 자위권 행사는 불가피한 조치였다고 판단된다.

정리하면 한국의 평화선은 유엔헌장 제51조와 국제관습법에 따라 간접침략에 대한 자위권 행사로서 인정될 수 있으며, 필요성·즉각성·비례성의 원칙에 부합한 합법적 조치였다고 평가할 수 있다.

IV. 결론

평화선은 한국 정부의 국가건설 및 전쟁대처과정에서 선포된 정치적·경제적·군사적 조치로서 한반도 인접해양의 질서를 확립한 복합적 성격의 경계선이었다. 평화선은 어업보존수역선, 대륙붕 경계선, 접속수역선, 국방선으로서의 성격을 모두 띠고 있었다. 본 연구는 평화선의 이러한 성격 가운데서 그 중요성에 비해 덜 조명되었다고 판단되는 국방선으로서의 평화선, 즉 평화선의 안보적 성격에 주 초점을 맞추어 그 내용을 역사적으로 검토하고 법적 정당성을 분석하였다.

검토 결과, 평화선의 안보적 성격은 ‘공산간첩의 침투방지 목적에 한정된 방위수역선’이었다고 정리할 수 있었다. 평화선은 한국 해군이 대간첩작전을 수행하는데 필요한 기준선으로서 실질적인 효력을 발휘했다. 그리고 평화선의 이러한 기능에 대한 한국해군의 인식은 평화선 선언 직후부터 1960년대에까지 이어진 것으로 밝혀졌다. 한일회담 초기에 한국대표단은 평화선의 안보적 성격을 소극적으로 해석하기도 했으나, 클라크 라인의 폐지 이후로는 보다 적극적으로 평화선의 안보적 성격을 주장해왔다. 한국 정부는 어업문제에서 국방선으로서의 평화선을 분리시키려고 일관되게 노력했으며, 사실상 이를 관철시켰다. 평화선의 안보적 성격은 1972년에 설정된 특정해역의 기준선이 평화선이었던 점에서도 재확인되었다.

국제법적 분석으로는 평화선이 간접침략에 대한 자위권 행사로서 정당했다고 결론 내릴 수 있었다. 주로 해로를 통해 시도되어온 북한의 간접침략은 평화를 파괴하고 한국 측에 급박하고 부당한 침해를 끼칠 수 있었으므로, 평화선을 통한 한국의 대간첩작전은 자위권 발동의 차원에서 정당했다. 또한 평화선은 필요성·즉각성·비례성의 원칙에도 부합했다고 평가할 수 있다.

해양안보관할권의 측면에서는 평화선이 국제법적으로 인정받기 어려웠다는 결론을 내릴 수 있었다. 다만, 1950년대에 연안국의 해양안보관할권 행사가 국제해양법상 금지규범으로 확립되었다고 보기는 어렵기 때문에 평화선이 부당한 조치였다고 확언할 수는 없다.

이처럼 국방선으로서의 평화선은 공산세력과의 열전(Hot War)에서 전후 냉전(Cold War)에 이르는 시기의 한국해양안보사(韓國海洋安保史)에서 결코 배제할 수 없는 중요한 존재였다. 평화선에 관한 연구는 1950~1970년대 한국의 해양질서 및 해양안보 문제를 이해하는데 중요한 기초자료를 제공할 것으로 보인다. 따라서 향후 평화선에 관한 연구는 어업문제 뿐만 아니라 안보문제의 차원에서 보다 많은 검토와 논의가 이루어져야 할 것이다.

참고문헌

단행본

- 국방군사연구소, 『대비정규전사 II : 1961-1980』 (서울: 국방군사연구소, 1998).
- 국방부 전사편찬위원회, 『대비정규전사 : 1945-1960』, (서울: 국방부 전사편찬위원회, 1988).
- 기윤서, 『한반도 교전규칙』 (파주: 한국학술정보, 2013).
- 김달중 편, 『한국과 해로안보』 (서울: 법문사, 1988).
- 김석현, 『국제법상 국가책임』 (서울: 삼영사, 2007).
- 김성우, 『전쟁법 이해』 (인천: 진영사, 2016).
- 김영구, 『한국과 바다의 국제법』 (서울: 북21, 2004).
- 박재섭(박기갑 신편), 『전쟁과 국제법』 (서울: 삼우사, 2010).
- 박종성, 『해양국제법』 (서울: 법문사, 1962).
- 송태균 편, 『간접침략』 (서울: 병학사, 1979).
- 이선호, 『국가안보전략론 : 국제안보환경과 한반도평화』 (서울: 정우당, 1990).
- 지철근, 『수산부국의 야망』 (서울: 한국수산신보사, 1992).
- 해군본부 정훈감실, 『대한민국 해군사 작전편 제2집』 (서울: 해군본부 정훈감실, 1958).
- _____, 『대한민국 해군사 행정·작전 합편 제3집』 (서울: 해군본부 정훈감실, 1961).
- Brownlie, Ian, *International Law and the Use of Force by States*(Oxford: Clarendon Pr., 1963).
- Kelsen, Hans, *The Law of the United Nations : A Critical Analysis of Its Fundamental Problems*(London: Stevens & Sons, 1951).
- _____, *International Law Studies : Collective Security Under International Law*(Washington: Government Printing Office, 1957).

논문

- 곽진오, “해방이후 한국의 독도정책 : 일본 의회 독도 속기록을 중심으로”, 『일본학보』 제95집(2013).
- 김석호, 『국제법상 침략에 관한 연구 : 간접침략을 중심으로』, 서울대학교 석사학위 논문(1980).
- 김영원, “국제법상 무력공격의 개념변화”, 『외교』 제72호(2005).

- 김찬규, “평화선의 합법성에 관한 고찰”, 『건대학보』 제9호(1960).
- 문철순, “「제네바」국제해양법 회의경과 : 1958년 2월 24일~4월 27일”, 『국제법학회 논총』 제4호(1958).
- 박창건, “한일어업협정 전사(前史)로서의 GHQ-SCAP 연구 : 맥아더라인이 평화선으로”, 『일본연구논총』 제39호(2014).
- 배규성, “이승만 라인(평화선)의 재고찰 : 해양법 발전에서의 의의와 독도 문제에서의 의미”, 『일본문화연구』 제47집(2013).
- 백봉흠, 『현대해양법의 입법방향에서 본 평화선의 법적 지위』, 동국대학교 석사학위 논문(1963).
- 송승중, “선제적 자위권의 정당성에 관한 연구 : 유엔헌장 제2조 4항과 제51조의 해석을 중심으로”, 『국가전략』 제21권 제4호(2015).
- 오제연, “평화선과 한일협정”, 『역사문제연구』 제14호(2005).
- 유재형, “UN헌장상의 자위권과 전통국제법상의 자위권”, 『한국사회과학연구』 제35권 제2호(2013).
- 이재규, 『우리나라 작전구역 내 북한선박 통항통제 제도와 개선방안 연구』, 한국해양대학교 박사학위 논문(2015).
- 이재준, 『간접침략에 관한 국제법적 고찰』, 국방대학교 석사학위 논문(2003).
- 이창위, “접속수역 제도의 역사적 전개와 법적 성격”, 『서울법학』 제22권 제2호(2014).
- 임채현·이운철, “연안국 해양안보관할권에 관한 국제법적 고찰”, 『해사법연구』 제20권 제1호(2008).
- 정인섭, “1952년 평화선 선언과 해양법의 발전”, 『서울국제법연구』 제13권 제2호(2006).
- 조윤수, “‘평화선’과 한일 어업 협상: 이승만 정권기의 해양질서를 둘러싼 한일간의 마찰”, 『일본연구논총』 제28호(2008).
- 최대현, “간접침략과 북괴남과공작의 태양(態樣)연구”, 『검찰』 제41호(1971).
- 최태현, “국제형사재판소 관할대상범죄로서의 침략범죄의 정의”, 『국제법학회논총』 제47권, 제3호(2002).
- 홍성근, “평화선 선언과 독도 폭격 연습지 지정에 대한 법·정책적 이해”, 『독도연구』 제18호(2015).

정부 및 국제기구 문서

- 외무부 동북아주과, 『김종필 부장-이계다 수상 회담 회의록』, 문서철명 : 김종필 특사 일본 방문, 1962.10-11, 등록번호 : 796, 분류번호 : 724.41JA, 생산년도 :

1962, 프레임번호 : 0122.

_____, 『제목없음(주일대사 → 외무부장관 착신전보, 번호 : JAW-03011)』,
문서철명 : 제7차 한·일회담 : 어업관계회의 및 훈령, 1964.12-65.6. 전4권
(V.2 농상회담 : 어업관계, 1965.3.-4.2), 등록번호 : 1461, 분류번호 :
723.1JA, 생산년도 : 1964-1965, 프레임번호 : 0029-0030.

외무부 아주과, 『Report on Conversation with Ambassador Walter C. Dowling on
the Problems of the Peace Line, etc.』, 문서철명 : 제6차 한·일회담 : 어
업 및 평화선위원회 회의록 및 기본정책, 1961.10-62.3.5, 등록번호 : 729,
분류번호 : 723.1JA, 생산년도 : 1961-1962, 프레임번호 : 1489-1490.

_____, 『제목없음(주일대사 → 외무부장관 착신전보 TOKYO, 번호 : JW-12092)
』, 문서철명 : 제6차 한·일회담 : 제2차 정치회담 예비절충 - 본회의, 제1-65
차, 1962.8.21.-64.2.6. 전5권(V.2 4-21차, 1962.9.3.-12.26), 등록번호 : 737,
분류번호 : 723.1JA, 생산년도 : 1962-1964, 프레임번호 : 0270.

_____, 『평화선의 군사적 의의』, 문서철명 : 제6차 한·일회담(1961.10.20.
-64.4.) : 한·일회담에 관한 대책회의 - 어업문제를 중심으로, 1963.5.-9., 등
록번호 : 731, 분류번호 : 723.1JA, 생산년도 : 1963, 프레임번호 : 0007-0008.

_____, 『한일회담에 관한 대책회의(3차)』, 문서철명 : 제6차 한·일회담
(1961.10.20.-64.4.) : 한·일회담에 관한 대책회의 - 어업문제를 중심으로,
1963.5.-9., 등록번호 : 731, 분류번호 : 723.1JA, 생산년도 : 1963, 프레임
번호 : 0059-0060.

_____, 『어업관계 비공식회담 회의보고』, 문서철명 : 제6차 한·일회담 : 제2차
정치회담 예비절충 - 어업관계회의, 1962.6-64.3. 전5권(V.1 1962.6-12), 등록
번호 : 741, 분류번호 : 723.1JA, 생산년도 : 1964, 프레임번호 : 0248-0249.

외무부 정무과, 『한일회담 제6차 어업위원회 경과 보고서』, 문서철명 : 제2차 한·일
회담(1953.4.15.-7.23.) : 어업위원회 회의록 제1-13차, 1953.5.6-7.23, 등
록번호 : 91, 분류번호 : 723.1JA, 생산년도 : 1953, 프레임번호 : 0990.

League of Nations, *Acts of the Conference for the Codification of International
Law Volume I: Plenary Meetings*(Geneva: League of Nations, 1930).

UNCLOS I, *Official Records Volume II : Plenary Meetings*(Geneva: United
Nations Publication, 1958).

United Nations, *Yearbook of the International Law Commission 1956 Volume II*
(New York: United Nations, 1957).

웹사이트

국가법령정보센터, “유엔헌장 제1조 제1항,” <http://www.law.go.kr/조약/국제연합헌장%20및%20국제사법재판소규정> (검색일: 2018. 8. 23).

_____, “유엔헌장 제51조,” <http://www.law.go.kr/조약/국제연합헌장%20및%20국제사법재판소규정> (검색일: 2018. 8. 23).

국방과학기술용어사전, “방위 수역,” <https://terms.naver.com/entry.nhn?docId=2756514&cid=50307&categoryId=50307> (검색일: 2018. 8. 18).

법률용어사전, “자위권,” <https://terms.naver.com/entry.nhn?docId=3657919&cid=42131&categoryId=42131> (검색일: 2018. 8. 24).

한국사데이터베이스, “인접해양에 대한 주권에 관한 선언,” http://db.history.go.kr/item/level.do?levelId=dh_024_1952_01_18_0020 (검색일: 2018. 7. 29).

Abstract

Historical and International Legal Study on Security Characteristics of the Peace Line

Yang, Jae Young*

This research aims to cast light upon security characteristics of the Peace Line, which have been underestimated. To understand maritime order and maritime security policy of the Republic of Korea between 1950 and 1970, it is necessary to analyze the Peace Line as line of defence and to investigate its character

This research begins with analyzation of historical facts and investigation on security characteristics of the Peace Line. It goes further to examination of legal justification of the Peace Line, which was one of international legal issues of the period, principally regarding its security characteristics.

As results of the study, it could be said that the security characteristics of the Peace Line was the line of defensive waters, which set its goal mainly to prevent infiltration of communist spies. The Peace Line had practical effect as it functioned as a base line of the ROK Navy to take anti-spy operation. At the early phase of the Korea-Japan Negotiation, the Korea delegation interpreted significance of the Peace Line passively. After abrogation of Clark Line, the delegation, however, became positive to maintain the Peace Line and its security characteristics. Security characteristics of the Peace Line was recognized again, as it became the base line of special maritime zone which was made in 1972.

Through analysis on international law, it is concluded that the Peace Line

* Master degree, Department of Maritime Law and Policy, Graduate School of Korea Maritime and Ocean University.

was fair as a part of the right of self-defense against indirect aggression. North Korea attempted indirect aggression mainly from sea way, and these might undermine peace and cause urgent and unjust damage on the ROK. Thus the ROK's action of anti-spy operation through the Peace Line can be justifiable as considering the right of self-defence. Also the Peace Line accorded with principles of necessity, immediacy and proportionality.

As it was argued on the above, the Peace Line as line of defence was one of the most significant factor in the ROK's maritime security history from the Hot war against communist forces to Cold war period after Korean War and must not be underestimated.

Key Words : Peace Line, Syngman Rhee Line, Line of Defence, Indirect Aggression, Right of Self-Defense