

〈토론회〉

연평도 포격전의 교훈과 평화협정 실현 과제

- 일시 : 2011. 11. 23(수) 오전 10시~12시
- 장소 : 국회 도서관 4층 입법조사처 대회의실
- 주최 : 평화와통일을여는사람들
평화·통일연구소
정동영 의원실

식순 및 목차

□ 사 회

: 강정구 평화·통일연구소 소장

□ 인 사 말

: 정동영 민주당 최고위원 / 4

□ 발 제 :

제1주제 : 서해 북방한계선(NLL) 재론 : 연평도 포격 사건 1주년에
즈음하여

- 정태욱 인하대 교수 / 6

제2주제 : 6자회담 전망과 평화협정 실현의 과제

- 백종천 전 청와대 통일외교안보정책실장 / 46

□ 토 론 :

박순성 민주당 부설 민주정책연구원 원장 / 51

최규엽 민주노동당 부설 새세상연구소 소장 / 56

고영대 평화·통일연구소 상임연구위원 / 62

‘평화와 통일’ 앞에 하나가 되어야 합니다

정동영 (민주당 최고위원, 국회의원)

“서울역에서 파리로 가는 대륙열차시대, 우리 미래세대는 이 대륙열차에 몸을 싣고 광대한 유라시아대륙의 새로운 시장과 자원, 그리고 무한한 기회를 향해 힘차게 달려 갑니다. 9.19 합의를 실천해서 비핵화를 이루고 정전협정을 평화체제로 바꿔 한반도에 항구적인 평화가 정착되고, 현재 남북한의 180만 대군은 대폭 감축, 징병제를 모병제로 전환하기 위한 논의가 진행됩니다. 사람과 돈과 물자가 자유롭게 오고 가는 남북경제공동체가 실현됩니다. 남한의 자본과 북한의 노동력과 토지가 결합되어 한국경제는 새로운 전기를 맞이합니다. 이것은 남북 국가연합단계에 이르는 지름길이 될 것입니다.”

늘 상상해오던 한반도의 모습이었습니다. 민주정부 10년 동안 우리의 노력은 이를 눈앞에 둔 듯 했습니다. 그러나, 2011년 11월, 지금 우리는 휴전 이후 최초의 영토에 대한 공격이었던 연평도 포격전 1주년을 논의하고 있습니다. 한미FTA협상에서는 개성공단 원산지 인정문제가 제외되었으며, 주변국의 노력에도 불구하고 정작 이명박 정부는 ‘선 핵폐기, 후 대화’를 주문처럼 되뇌이고 있습니다. 참담한 심정입니다.

1991년의 남북기본합의서 제1장은 상호체제 인정, 파괴·전복행위 금지, 정전체제를 평화체제로 전환, 상호 화해와 신뢰 등을 핵심으로 담고 있습니다. 2000년 6.15공동선언은 통일문제를 우리 민족끼리 자주적으로 해결하고 교류협력을 활성화하자는 내용을 담고 있습니다. 2009년 9.19공동성명은 한반도 평화의 대장전이었습니다. 북한의 핵무기와 핵프로그램 포기, 미국과의 수교, 53년 7월 27일 정전체제에 대한 당사국간, 미중남북간의 평화협정체제 전환 논의시작이 핵심 내용입니다. 남북이 함께 이 정신으로 돌아가면 됩니다. 지도자와 국민이 결단하면 됩니다. 그러나, 현 정권은 남북관계에 대한 철학과 전략, 그리고 능력의 부재를 보여주며 국민의 기대를 저버리고 있습니다.

2012년은 ‘평화냐 전쟁이냐’를 결정하게 될 중대한 기로입니다. 지금과 같은 시대착오적 냉전의 틀에 갇힌 세력이 또다시 집권을 한다면 제2, 제3의 연평도를 넘어 민족의 생존이 존폐의 위기에 처할 수도 있을 것입니다. 민주진보세력이 하나가 되어 반드시 정권을 교체해야 하는 시대적 요구가 이것입니다.

오늘 토론회는 이러한 중차대한 시기에 한반도의 평화를 위한 다짐의 기회가 되리라 생각합니다. 사회를 맡으신 강정구 평화·통일연구소 소장님, 발제를 맡아주신 정태욱 인하대 교수님과 백종천 전 청와대 외교안보실장님, 토론에 참여해주신 박순성 민주정책연구원 원장님, 최규엽 새세상연구소 소장님, 그리고 고영대 평화·통일연구소 상임연구위원님께 특별한 감사의 마음을 드립니다. 민주주의가 사회의 공기라면, 평화는 그 모든 것이 존재하게 하는 전제입니다. 한반도의 평화와 통일을 위한 대전환을 준비하는 자리가 되기를 다시한번 기대합니다. 감사합니다.

서해 북방한계선(NLL) 재론 : 연평도 포격 사건 1주년에 즈음하여¹⁾

정태욱 인하대 교수

I. 머리말

벌써 연평도 포격 사건이 발생한 지 일 년이 지났다. 포격은 직접적으로는 북한에 의하여 저질러진 것이지만, 그 배경에는 NLL에 관한 남북의 대립과 갈등이 자리하고 있다. 그리고 사태를 악화시키는 데에는 NLL을 둘러싼 우리 국민들의 부정확한 이해, 오도된 여론이 한 몫을 하였다. 국민들의 선량하고 용감한 애국심이 오히려 적의와 증오를 확대하고, 사태를 악화시키는 데에 기여한 것이다.

제2의 연평도 사건을 막기 위하여 정전 교전규칙을 개정해야 한다든지, 자위권을 확대하여 적극적인 대응에 나서야 한다든지, NLL을 더욱 확고하게 관철해야 한다든지 하는 강경론들은 대체로 그와 같은 그릇된 인식에 터잡고 있다. 아니 그러한 인식을 이용하고 있다. 우리 사회 국민들 사이에 퍼져 있는 ‘서해 북방한계선(NLL) 절대사수’라는 이데올로기는 정치적 기득권을 위해 활용되기도 하는 것이다.

그와 같은 NLL의 ‘정치화’는 팽배하여 있는데, NLL의 진실에 대한 논의, NLL에 대한 합당한 규범적 논의 매우 미약하다. NLL의 문제는 어쩌면 NLL에 대한 진실이 옳게 인식되지 않고, 합당한 규범이 공유되고 있지 못하기 때문이라고 할 수 있다. 필자는 그 동안 그를 위해 미미하나마 기회가 되는대로 발표를 해 왔으며, 오늘도 그런 관점에서 기존의 논의를 반복하여 제시해 보고자 한다.

1) 이 발표는 2011년 6월 14일 참여연대 주최 평화심포지움에서 발표되었던 글과 거의 동일합니다. 다만, NLL의 정치화 과정에 대한 추적 부분 그리고 연평도 포격의 국제형사재판소 규정의 전쟁범죄 해당 여부에 대한 부분 새로 추가되었을 뿐이라고 할 수 있습니다. 양해를 구합니다.

먼저 서해 NLL을 비롯해 남과 북이 각기 서해 그리고 동해에 그은 선들이 모두 법적으로 근거가 없는 선이라는 점을 확인하고, 이어서 남과 북이 한반도 수역에서 주장하는 해상군사분계선 등 부당한 군사적 선들을 모두 없앨 것을 제안하고자 한다. 이미 많은 논의가 있어 왔듯이 NLL은 국제해양법 및 정전협정상 근거가 없다는 점이 재차 지적될 것이다. 그리고 NLL이 고착화되기까지의 과정을 추적해 본 후, 지난 번 연평도 포격 사건도 검토하게 될 것이다. 나아가 남한의 서해 NLL만이 아니라 북한이 동해와 서해에 설정한 군사경계수역, 그리고 그에 따라 사실적으로 적용되고 있는 동해 NLL 또한 타당성이 없는 선임을 지적하고자 한다.

다음으로 개선 방안도 제시해 보고자 하였다. 첫째 남한은 서해의 NLL을 포기하고, 북한은 동해의 NLL을 포기하는 패키지 해법이다. 여기서 중요한 것은 남북이 더 이상 ‘해상군사분계선’을 그을 필요도 없고, 또 그에 집착할 이유도 없다는 것이다. 만약 남과 북이 새로운 해상경계선을 설정한다면, 그것은 영해, 혹은 배타적 경제수역과 같은 해수의 평화적 이용에 대한 것이어야지, 군사적 대치를 지속하는 ‘해상군사분계선’은 그 개념 자체를 폐기되어야 한다고 보는 것이다. 두번째 개선방안은 만약 경계선을 새로 긋는 것이 힘들다고 할 경우, 평화수역, 공동어로구역의 설정으로 NLL 문제를 우회하는 방법을 살펴본다. 세번째 개선방안으로는 NLL에도 불구하고 남북 민간 선박들의 자유로운 통행, 직항로를 인정함으로써 남북 교류와 협력을 증진시키는 방법을 제시해 본다. 이러한 둘째, 셋째 방법은 제2차 정상회담인 10.4 선언에서 ‘서해평화협력특별지대’의 방안으로 나온 바 있어 새로운 것은 아니다. 현재의 문제 상황은 당시 해법의 유용성을 증명해주고 있다. 다만, 서해평화협력지대의 방안은 서해의 경우에만 한정된 것이었는데, 필자는 동해와 같이 연동하여 접근하는 것이 유용할 수 있다는 점을 제시해 보고자 한다.

II. 서해 NLL의 의미

1. 영해와 NLL

서해 NLL은 흔히 영해²⁾의 경계선으로 언급된다. 이러한 발상은 곧 NLL을 육지의

2)한반도와 부속도서 전체를 우리 영토로 보는 헌법 조항에 따르면 북한과 영해의 경계를 논하는 것이 자체 모순이다. 여기서 영해라 함은 남북의 특수관계에 따른 특수한 ‘영해’ 개념으로 이해되기를 바란다. 정전협정상의 ‘인접해면’도 내용적으로 같은 개념이라고 할 수 있다.

휴전선과 같은 차원으로 보는 것이다. 육상의 군사분계선이 남북을 가르듯이, 해상의 NLL도 해상을 갈라, 그 이북은 북한의 바다, 그 이남은 남한의 바다라고 생각하는 것이다. 그러나 뒤에서 다시 얘기하겠지만, 영해의 경계와 해상 군사분계선을 혼동해서는 안 된다. 영해는 육지 영토를 둘러싼 일정한 폭(현대 국제해양법에서는 12해리까지 인정됨)의 수역을 의미하는 것이지, 너른 바다를 남북으로 갈라 분할 영유하는 개념이 아니다. 서해 NLL을 영해의 관점에서 본다면, 이는 차라리 북한 영해의 경계라는 차원에서 의미가 있다. 지도상에서 바로 확인되듯이 NLL은 북한 황해도의 해안선을 일정한 폭으로 감싸고 있는 것이다.

1) 남한 영해와 NLL

이미 언급한 바와 같이 NLL이 우리 영해의 경계라는 주장은 영해 개념 자체에서 성립하기 어렵다. 우리 영해및접속수역법도 영해에 대하여 12해리를 규정하고 있다(대한해협은 3해리임). 그런데 동법에서 12해리 산정의 시점인 직선기선으로서 경기만 남쪽의 소령도까지만 규정하고 있다(영해및접속수역법 제2조 제2항, 동시행령 제2조 별표 1)³⁾. 즉 서해 5도 수역에 대하여 우리는 공식적으로 영해의 경계를 선포한 적은 없다⁴⁾. 현재 남한의 영해는 아래 지도 1과 같다.

<지도 1> 한국의 영해및접속수역법에 따른 영해의 경계(출처: 인터넷 구글 검색 <http://aerofleet.tistory.com/category/?page=17>, 검색일 2011. 6. 6.)



이에 대하여 소위 ‘실효적 지배의 원칙’ 혹은 ‘역사적 응고의 원칙’ 등을 언급하며 NLL 수역이 우리의 영해가 될 수 있다는 논의도 있으나, 이는 국제해양법의 대원칙인 ‘공해 자유의 원칙’에 반한다. 그러한 이론이 적용되는 경우는 대체로 두 가지 경우뿐이다. 첫째는 해안선의 굴곡이 심하거나 섬들이 많은 경우 직선기선으로 영해의 기준선을 채택하는 것[이러한 직선기선은 해안 저조선(低潮線)을 기준으로 하는 통상기선에 비하여 영해의 폭을 실질적으로 확장시키는 의미가 있다.], 둘째는 자국의 육지로 둘러싸인 만(灣)의 경우 내수(內水)로 지정하여 그로부터 영해의 기산점을 삼는 경우이다.⁵⁾ 어느 경우이나 이는 국제적인 효과가 있는 국가 행위로 되어야 하고 또 관계 국가를 포함한 국제적인 승인이 있어야만 하는 것인데, 우리 NLL은 모두 해당하지 않는다.

또한 섬도 원칙적으로 독자적인 영해를 가질 수 있고, 12해리 영해를 취할 경우 우리 서해 5도와 북한 황해도의 연안 수역이 겹치게 된다. 국제해양법상 인접국가 혹은 대항 국가의 경우 영해 획정의 기본 원칙은 등거리선(중간선)이다. NLL은 그렇게 우리 서해 5도와 북한 육지 사이의 중간선에 해당하므로 남북의 타당한 영해 경계선이라고 주장하는 이들도 있다. 그러나 이는 옳지 않다. 첫째, 서해 5도의 경우 소청도와 연평도 사이는 40해리 이상 떨어져 있어, 12해리 영해의 원칙에 맞지 않고, 둘째, 일국의 작은 섬들과 타국의 큰 내륙이 경합할 경우 섬들의 비중은 작게 취급된다는 것이 현대 국제해양법의 원칙이기 때문이다.⁶⁾ 소청도와 연평도 그리고 우도 등 바다에 점점이 떠 있는 작은 섬들을 죽 이어서 북한의 황해도 해안선에 대응하는 선을 만들고 그 두 선들의 중간선으로 남북의 영해의 경계를 삼는다는 것은 결코 공정하거나 형평에 맞는 해법이 될 수 없다.

3) ‘영해 및 접속수역법 시행령’ 제2조 (직선기선의 기점)는 “영해의 폭을 측정함에 있어서 법 제2조 제2항의 규정에 따라 직선을 기선으로 하는 각 수역과 그 기점은 별표 1과 같다.”고 규정하고 있고, 첨부된 별표 1에서 서해안의 직선기점은 소령도까지 명기되어 있을 뿐이다. 물론 그렇다고 하여 서해 5도 수역에서 우리의 영해가 없다는 뜻은 아니다. 다만, 관련 수역이 북한과의 접경지역이므로 우리 영해의 범위를 확정하지 못한 것이라고 이해된다. 우리 영해관련법에서조차 서해 5도 수역에서 영해 획정에서 신중함을 보이고 있음을 알 수 있다.

4) 영해 기선은 그 국가가 공식적으로 인정하는 대축적해도(1/50,000)에 표시한다.

5) 이안 브라운리, 정영진/황순식 역, 국제법(현암사, 2004), 182-185쪽 참조

6) 국제해양법의 관점에서 NLL이 북한이 부당하게 불리하게 되어 있다는 중요한 증거가 되는 글로는 Van Dyke, Jon M./Valencia, Mark J./Garmendia, Jenny, “The North/South Korea Boundary Dispute in the Yellow (West) Sea”, Marine Policy, 제27호(2003)를 들 수 있다. 그 논의에 기초한 보다 자세한 설명으로는 Kotch, John Barry/Abbey, Michael, “Ending Naval Clashes on the Northern Limit Line and the Quest for a West Sea Peace Regime”, Asian Perspective 제27권 제2호(2003), 188-192쪽 참조.

2) 북한의 영해와 NLL

NLL은 북한 황해도를 둘러싸고 있어, 영해의 개념상 오히려 북한 영해의 경계로서의 의미가 있을 수 있다(지도 2 참조).

<지도 2> 서해 북방한계선(NLL)과 북한 주장의 서해 해상경계선(출처: 김영구, 독도, NLL 문제의 실증적 정책 분석, 다솜출판사, 2008, 266쪽)



NLL은 정전협정 체결 직후 12해리 영해가 아직 공인되지 않은 상태에서 남측 내부의 초계활동의 한계를 설정하기 위하여 만들어진 선이다.⁷⁾ 유엔사가 정전협정에서 존중하기로 한 쌍방의 ‘인접해면’을 3해리로 간주하면서 그에 준하여 설정된 것으로 파악된다. 물론 서해 5도와 북한 육지가 마주 보는 곳에서는 중간선의 원칙을 따른 것으로 보인다. 즉 NLL은 그 이남이 우리 영해가 아니라 그 이북이 북한 영해라는 차원에서 의미가 있을 수 있는 것이다.

그러나 국제해양법의 발전으로 영해의 범위가 3해리에서 12해리로 확장되었다. 북한의 경우 1955년 공식적으로 12해리 영해를 법으로 규정하였고⁸⁾, 이어서 NLL 이남까지 자신들의 영해에 대한 방어에 나선 바 있다⁹⁾. 또한 1968년 푸에블로호 사건 당시 12해리를 주장하여 미국으로부터도 승인을 받은 바 있다¹⁰⁾. 그리고 마침내 유엔해양법 협약이 채택되면서 12해리 영해(12해리까지 영해를 허용함)의 원칙은 확고한 국제법적 원칙이 되었다. 비록 유엔해양법에 가입하지 않았더라도 그것은 이미 국제관습법이 되

었다고 보아야 한다.

그렇다면 적어도 법적으로는 북한의 12해리 영해 주장을 우리가 무조건 외면하고 배척할 수만은 없다고 할 것이다. 북한이 서해 수역의 새로운 경계선에 대한 문제제기를 한 시점과 12해리 영해를 확정짓는 유엔해양법 제3차 회의가 시작된 시기가 일치하는 것에 주목할 필요가 있다¹¹⁾. 비록 후술하듯이 당시 북한의 새로운 해상군사분계선의 주장은 부당한 것이었지만, 그 영해 확대의 기본 입장은 타당한 면이 있는 것이다. 아래 <지도 3>는 직선기선에 의한 북한 12해리 영해의 가상선을 그어 본 것이다. 비록 서해 5도를 염두에 두지 않은 것이지만, 현재 NLL에 준한 선이 북한 영해의 경계라고 하기에는 북한에 많이 불리한 것임을 확인할 수 있다.

다시 말하면, 당시 북한의 문제제기는 정말로 NLL에 대한 것이 아니었다고 할 수 있고, 만약 NLL에 관한 것이었다고 한다면, 그것은 NLL이 남한의 영해로서 부당한 선이라는 차원도 아니고(그것은 원래 국제해양법상 원천적으로 불가능한 것이므로 다룰 필요도 없음), NLL을 해상군사분계선으로 인정할 수 없다는 주장도 아니고(해상군사분계선은 공식 설정된 바가 없기 때문에 북한이 군사정전위원회에서 그에 대해 문제를 제기할 이유는 없다.), 다만, NLL은 자신들의 영해, 즉 정전협정상 ‘인접해면’의 범위로써 유효할 수 없다는 것으로 볼 수 있다.

7) 우리 군의 공식 입장을 옮겨 보면 다음과 같다. “1953년 8월 30일 유엔군사령관은 한반도 해역에서의 남북 간의 우발적 무력충돌 발생 가능성을 줄이고 예방한다는 목적으로 동해 및 서해에 아(我) 해군 및 공군의 초계활동을 한정하기 위한 선으로 북방한계선을 설정하였다.”(국방부 군비통제관실, 북방한계선에 대한 우리의 입장, 국방부, 2002, 5쪽.) 그러나 NLL 설정의 근거에 대하여는 아직 불확실한 부분이 많다. 군사정전위원회 편람에는 서해 NLL의 근거 규정으로 「유엔사/연합사 교전규칙」S항 “자”세항을 말하고 있다.(국방정보본부, 군사정전위원회 편람 제2집, 1993, 425쪽.) 그러나 그 교전규칙에 관한 1953년도의 원자료가 있는지는 여전히 의문이다. 유엔군사령부 고문을 역임하였던 이문항은 NLL의 근거를 1958년 미군/유엔사의 해군작전사령부에 의하여 설정된 작전통제선에서 찾고 있다.(이문항, JSA-판문점(1953-1994), 소화, 2001, 92쪽.)

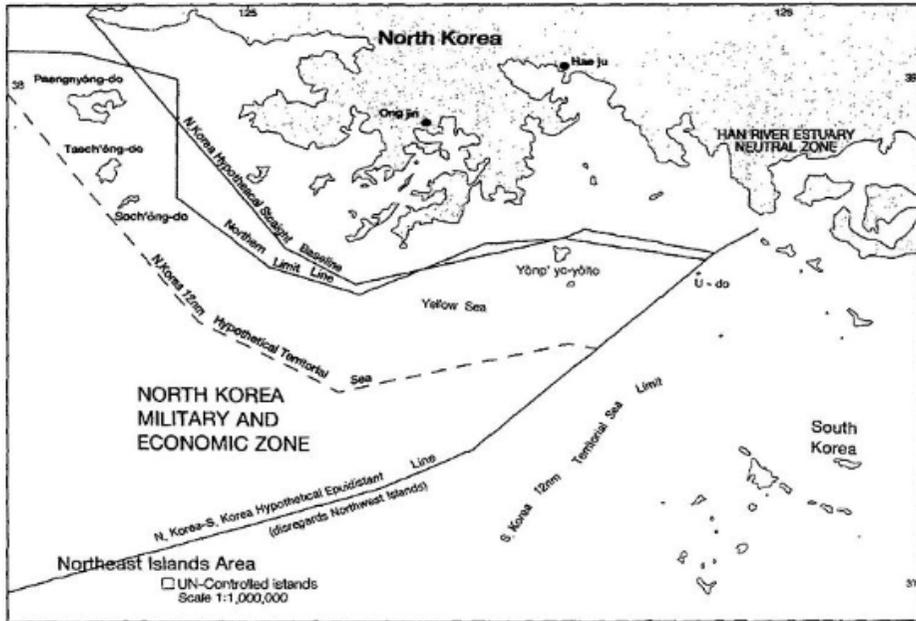
8) 박춘호, “북한의 해양법 문제”, 북한법률행정논총 제6집, 고려대학교 법학연구소, 1984, 12, 84쪽 참조.

9) 1955년 이후의 발발한 주요 사건들로는 다음과 같은 것을 들 수 있다: 1955. 5. 10. 해주만 부근에서 조업 중인 우리 어선에 포격, 아축 선박 5척 침몰, 선원 6명 사망, 9명 부상, 15명 행방불명; 1958. 11. 7. 공해상에서 어로 작업 중인 아축 어선 2척(금구호, 신영호) 및 어부 강제 나포.; 1958. 12. 6. 북한 무장선박이 공해상에서 어로 작업 중인 아축 어선 7척 및 어부 42명 강제 나포 등(밀줄은 필자). 합동참모부, 군사정전위원회 편람, 제8집, 2010, 254쪽. 여기서 우리 군이 ‘공해상’이라고 표기한 것에 주목할 필요가 있다.

10) 박춘호, 앞의 글, 87쪽.

11) 제3차 유엔해양법 회의는 1973년부터 열리기 시작하여, 1982년 유엔 해양법협약 채택이라는 결실을 보았다.

〈지도 3〉 미 국무부가 작성해 본 관련 지도(출처: 출처: 박춘호, “북한의 해양법문제”, 북한법률행정논총 제6집, 고려대학교 법학연구소, 1984. 12, 110쪽).



Source : US Gov't

2. 해상군사분계선과 NLL

NLL은 영해는 아니지만, 해상군사분계선으로는 의미가 있을 수 있다. 그러나 주지하다시피 정전협정상 해상군사분계선은 존재하지 않는다. 우리의 NLL이나 북한이 선포한 서해 해상경계선 모두 정전협정상 근거가 없다. 정전협정은 기본적으로 육지에만 휴전선을 만들고, 바다에는 남북을 가르는 선을 긋지 않기로 하였음에 주의해야 한다. 정전협정은 대신 단지 ‘인접해면’¹²⁾, 즉 영해를 존중할 것을 명하고 있을 따름이다.¹³⁾ 또한 정전협정은 인접해면 후방으로 모든 군사역량을 후퇴시키기로 하였으며¹⁴⁾, 항구에 대한

12) ‘영해(territorial waters)’라는 용어를 쓰지 않고, ‘인접해면(the water contiguous to the land area)’이라는 용어를 사용한 것은 아마도 당시 영해의 범위에 대하여 국제적으로 확립된 규범이 존재하지 않았다는 점, 그리고 중국과 미국이 주도하는 정전협정에서 남한과 북한의 ‘영해’를 확정하는 것은 온당치 않다는 점, 나아가 순전히 군사적 목적을 위한 정전협정에서 영해획정이라는 정치적 문제를 다루는 것은 적절치 않다는 점 등이 고려된 것이라고 추측된다.

13) 정전협정 제2조 15항 “본 정전협정은 적대 중의 일체 해상 군사역량에 적용되며 이러한 해상군사역량은 비무장지대와 상대방의 군사통제하에 있는 한국 육지에 인접한 해면을 존중하며 항구에 대하여 어떠한 종류의 봉쇄도 하지 못한다.”(밑줄은 필자)

일체의 봉쇄도 금지하였다. 따라서 만약에 NLL이 북한의 인접해면을 침범하는 선이라면, 그리고 북한의 항구 이용을 제한하는 선이 된다면, 이는 정전협정을 정면으로 위반하는 것이다.

이에 대하여 휴전 후에 해상군사분계선을 새로 설정할 수 없는지 의문을 제기할 수 있다. 정전협정 규정상 원칙적으로 정전협정을 수정하거나 보충하는 후속합의서의 형식으로 해상군사분계선을 다시 설정할 수는 있을 것이다. 그러나 지금까지 해상군사분계선에 대한 후속합의서는 체결된 바 없다(반면에 육상의 군사분계선에 관하여는 경의선 및 동해선의 연결을 위한 육상의 비무장지대 개방에 관한 후속합의서가 두 차례에 걸쳐서 체결된 바 있음).

정전협정 후속합의서의 형태는 아니지만, 사실상의 군사분계선으로 상호 존중되는 선이 있을 수 있지 않은가라고 다시 반문할 수 있다. 즉 NLL에 대하여 유엔사와 북한 사이의 승인과 묵인의 관행이 있는 것이 아닌가 생각할 수 있다. 그러나 서해상의 NLL에 대하여는 그러한 승인과 합의가 없다. 서해 NLL을 설정한 유엔사는 북한에 통보한 적이 없다(증거도 없으며, 유엔사와 미국도 인정하지 않고 있음). 이미 언급한 대로 NLL은 애초 설정 당시 해상 군사분계선으로 설정된 것이 아니라, 단지 내부 초계활동(북한의 인접해면, 즉 영해를 침범하지 않도록)을 위하여 설정한 한계선이라고 할 때, 그 선은 대외적인 의미가 없고, 북한에 통보할 일도 없는 것이었다. 유엔사의 공식 입장도 NLL은 해상군사분계선이 아니라는 것이다.¹⁴⁾

군사정전위원회의 정전협정 위반에 관한 기록에서도 ‘NLL 침범 그 자체’를 정전협정 위반으로 향의한 일은 한 번도 없는 것으로 되어 있다.¹⁵⁾ 아니, 1999년 이전에는 NLL 자체에 대한 언급이 전무하다시피하다. 그동안 문제가 되었다면, 다만, ‘아츄 수역’, ‘아츄 인접 수역’에 대한 침범 혹은 다른 군사적 적대행위 등에 관한 것뿐이었다. 즉 승인의

14) 정전협정 제2조 13항 ㄴ목 “본 정전협정이 효력을 발생한 후 10일 이내에 상대방은 한국에 있어서의 후방과 연해도서 및 해면으로부터 그들의 모든 군사역량 보급물자 및 장비를 철거한다.”(밑줄은 필자)

15) 유엔사령관이 우리 국방부장관에 보낸 서한(1989. 6. 3.)에서 다음과 같은 유권해석을 주었다고 한다: “정전협정상에는 유엔군 사령부가 북측 선박들이 단순히 북방한계선을 월선한 데 대해 항의할 권한이 없음. 그러나 북측 선박들이 서북도서 해상 3해리 이내에 들어오거나, 대한민국 선박에 대하여 발포하고 이들을 격침시키거나 나포하려는 등 명백한 도발행위를 자행할 시에는 유엔사는 북측에 대하여 항의전문 발송 및 군정위 본회의를 소집하여 북측의 행위를 항의/비난 할 수 있음”, 국방정보부, 군사정전위원회 편람 제2집, 1993, 425쪽.

16) 합동참모부, 군사정전위원회 편람, 제8집, 2010, 254-269쪽의 해상 위반 사건에 대한 기록 참고.

대상이 되는 것은 단지 ‘인접해면’, 즉 원래 정전협정 체결 시 유엔사가 상정하였던 해안으로부터의 3해리에 대한 쌍방 관할권을 인정하는 정도였다.

그에 대하여 다시, 상호 존중되지 않더라도 휴전체제 하에서 일방이 실력적으로 관철하고 있다면 휴전체제의 일부로서 유효한 것이 아닌가라는 반문이 있을 수 있다. 이는 지극히 현실주의적인 관점이다. 하지만, 그것은 결국 전쟁상태를 지속하자는 뜻에 불과하다. 정전협정의 대원칙, 즉 전쟁 종결, 적대행위 방지의 원칙을 정면으로 무시하는 것이다. 휴전체제는 전쟁의 연장이 아니다. 우리 휴전체제는 선행적 평화협정과 같은 것으로 한국전쟁의 완전한 종결을 위한 것이다. 현재의 휴전체제를 전쟁상태의 지속이라고 한다면, 북한의 도발행위와 무력공격에 대하여 항변할 근거도 사라진다.¹⁷⁾

3. 서해 NLL에 대한 북한의 승인 여부

이처럼 NLL은 남북의 영해도 아니고 정전협정을 보완하는 해상군사분계선이 될 수도 없다. 소위 ‘역사적 응고’의 논리로써 NLL 이남 수역의 영해 취득을 말할 수 없다. 영해의 시효 취득은 국제적 승인과 국제적 관행이 있어야 가능한 것이므로, 설사 북한의 승인이 있었다고 하여도, 국제적 승인이 없는 한 국제해양법의 범위를 넘는 수역을 우리 영해로 만들 수는 없다. 유엔사와 북한이 상호 동의한 해상군사분계선도 될 수 없다. 정전협정은 여전히 유효한 것이며, 해상 관할권에 대하여 아직 유엔사와 북한 사이에 정전협정과 다른 어떤 의사표시나 관행도 있다고 얘기할 수 없다.

그러나 대세적(對世的)인 영해 취득도 아니고, 또 유엔사와 북한 간의 공식적인 군사분계선도 아니고, 단지 남북 간의 상대적(相對的)인 해상 경계선의 성립에 관해서라면 북한의 승인만으로 의미있는 결과가 나올 수도 있을 것이다. 그리고 만약 그와 같은 차원에서 NLL에 대한 북한의 승인이 있다면, 그것은 다시 북한 영해를 합법적으로 제약하는 효과를 낳을 수도 있을 것이다. 북한의 승인을 말할 수 있는 근거로 우리 당국은 1984년 북한 적십자사가 수해물자를 인수인계 지점, 비행정보구역 변경에 대한 북한의 묵인, 1959년 발간된 조선 중앙연감지도, 1991년 남북기본합의서의 합의사항 등을

17) 최근에 미국은 이와 같은 관점을 부분적으로 수용하고 있음을 나타내고 있다. 지난 2011년 10월 28일 열린 제43차 한미 안보협의회에서 김관진 국방장관과 미국 패네타 국방장관은 “지난 58년간 남북 군사력을 분리하고 군사적 긴장을 예방하는 효과적 수단이었던 NLL의 실질적 가치를 인정하고 이를 준수할 것”을 촉구하였다. 연합뉴스, 2011-10-28 12:00 송고

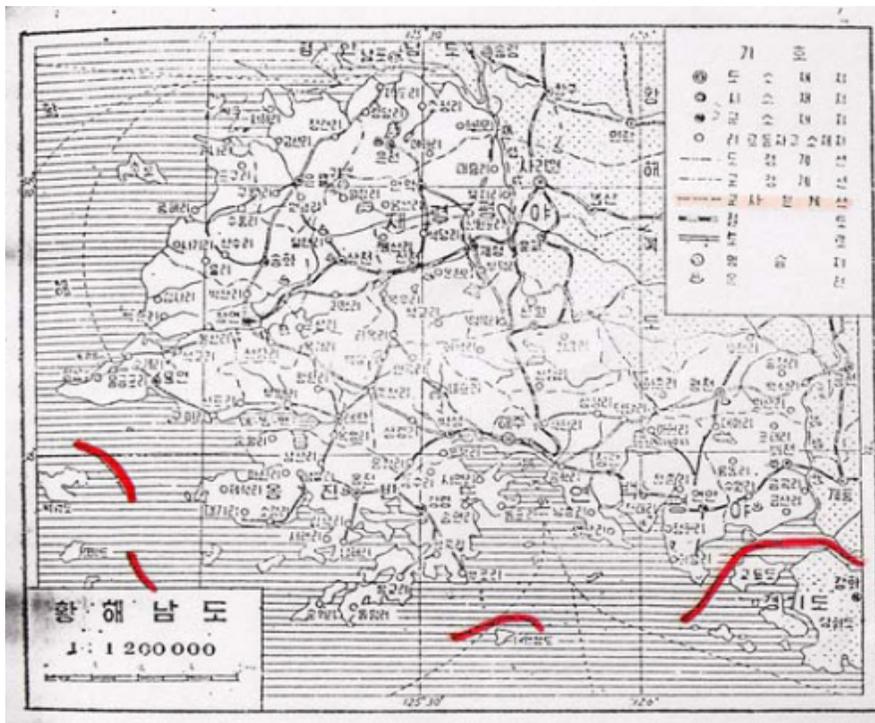
18) 이하의 설명은 정태욱, “서해 북방한계선 재론: 연평도 포격 사건을 계기로”, 민주법학 제45호, 2011, 255-299쪽의 내용을 다시 반복한 것이다.

들고 있다.¹⁸⁾

그러나 이러한 사례들은 우선 그 동안 북한이 NLL을 무효라고 주장하고, 자신들의 영해, 해상군사분계선, 서해 통항질서 등을 천명한 그들의 공식적 입장을 실효시키는 정도로 중대한 예들이라고 하기는 어렵다. 또한 비행정보구역의 설정이 반드시 영토주권과 연결되는 것이 아니고, 수해물자 인수인계 상황에서 그 지점이 남북의 경계라는 의사표시가 있었던 것이 아니라고 할 때, 그러한 사실만으로 금반언(禁反言)의 법리에 의하여 북한에 자기구속의 효력이 발생한다고 보기는 어렵다고 생각한다.

또한 중앙연감의 지도에서 NLL은 죽 이어진 실선이 아니라 우리 섬들과 북한 옹진반도의 육지 사이의 경계선을 띄엄띄엄 그어 놓은 것에 불과하다(지도 4). 따라서 그 지도는 NLL을 해상군사분계선으로 인정하는 것이라기보다 자신들의 영해를 확인하는, 혹은 앞서 언급한 대로 정전협정에 규정된 바의 양측의 '인접해면'을 존중하는 차원에서 그어진 경계선이라고 보는 것이 타당할 것이다.

〈지도 4〉 조선중앙연감의 지도 (출처: 조선중앙연감, 1959, 253쪽, 이용중, 앞의 글, 543쪽에서 재인용. 검은 실선이 NLL과 겹치는 부분이다.)



마지막으로 1991년의 남북 기본합의서는 남북의 공식적 합의라는 점에서 그것이 정말 NLL을 남북의 해상경계선으로 긍정하는 것이었다면 이는 상당한 의미가 있어 보인다. 금반언의 법리가 적용될 수 있는 사례가 될 수도 있을 것이다.

남북기본합의서 제11조에는 “남과 북의 불가침 경계선과 구역은 1953년 7월 27일자 군사정전에 관한 협정에서 규정된 군사분계선과 지금까지 쌍방이 관할하여 온 구역으로 한다”(밑줄은 필자)고 규정되어 있으며, 그것을 구체화하기 위한 남북불가침의이행과준수를위한부속합의서 제3장 불가침 경계선 및 구역 제9조에는 “남과 북의 지상불가침 경계선과 구역은 군사정전에 관한 협정에 규정한 군사분계선과 지금까지 쌍방이 관할하여 온 구역으로 한다”, 그리고 제10조에는 “남과 북의 해상불가침 경계선은 앞으로 계속 협의한다. 해상불가침구역은 해상불가침경계선이 확정될 때까지 쌍방이 지금까지 관할하여 온 구역으로 한다”고 규정되어 있다(밑줄은 필자).

여기서 많은 사람들은 ‘지금까지 쌍방이 관할하여 온 구역’이라는 구절에서 바로 NLL을 떠올리고 다른 가능성은 생각하지 않는다. 그러나 위 문언의 구조는 ‘불가침경계선’과 ‘불가침구역’을 구분하고 있음에 주의해야 한다. 특히 육상과 달리 해상의 불가침경계선은 아직 확정되지 않은 것으로 전제하고, 대신 불가침 구역만 규정하고 있다. 즉 해상에서는 ‘선(線)’을 얘기하지 않고, ‘면(面)’을 말하고 있는 것이다. 그렇다면 ‘지금까지 쌍방이 관할하여 온 구역’이라 함은 NLL로 남북의 바다를 분할하는 것이 아니라 정전협정상 남북에 고유한 ‘인접해면(영해)’을 가리키는 것이라고 봄이 옳을 것이다.¹⁹⁾

남북기본합의서에서 ‘쌍방이 지금까지 관할하여 온 구역’에 관하여 곧바로 NLL을 떠올리는 것은 ‘인접해면(영해)’과 ‘해상군사분계선’을 구분하지 못하는, 정전협정상 해상 규율의 대원칙이 ‘바다의 휴전선’을 긋는 것이 아니라, ‘인접해면을 존중하는 것’에 있다는 점을 망각한 데에서 오는 오류일 따름이라고 생각한다.²⁰⁾

4. NLL의 정치화

그러나 어느덧 NLL은 한반도 군사적 대립 상황에서 서로 대치하고 있는 ‘최전선’처럼 되었다. 어떻게 하여 그런 상황에 이르렀을까? 관련 자료가 제한되어 있어, 이에 대한 세밀한 추적은 쉽지 않으나, 결국 남북의 적대적 관계, 상호 불신과 군사적 우위를 점하

19) 보다 자세한 설명은 정태욱, “서해 북방한계선(NLL)의 성격과 정전협정상의 해상불가침 구역”, 인권과 정의 통권375호(2007.11), 44-63쪽 참조.

려는 군사주의가 그와 같은 결과를 빚은 것으로 생각된다.

이미 언급한 바대로 NLL은 유엔사가 정전협정상 인접해면 존중의 원칙에 따라 북한 연안을 침범하지 않기 위하여 내부적으로 설정한 선이다. 즉 남측 해군의 초계활동, 즉 북한의 군사적 도발행위에 대한 경계와 대응활동의 북방한계를 정한 선이다. 즉 NLL은 일응 북한 영해의 경계라고 할 수 있었고, 그 아래는 우리의 영해가 아니라 ‘공해’로 인식되었던 것이다. 다만, 우리 서해 5도도 고유한 영해를 갖는 것이고, 섬을 둘러싼 3해리 연안 수역은 배타적 ‘인접해면’으로 남측 관할임은 당연한 것이며, 그에 대한 보호가 남측의 초계활동의 주요한 이유 중의 하나가 될 것이다.

한편 우리 어민들의 어업은 우리 섬의 인접해면에 국한되지 않고, ‘공해’ 상에서도 가능하였고, NLL 근처까지 때로는 그 이북까지 넘나들면서 조업활동을 했던 것으로 판단된다. 이러한 사정은 휴전 직후 북한의 해군력이 아직 복구되지 않아 그에 대응하기 어려웠다는 점도 반영되었을 것이다.

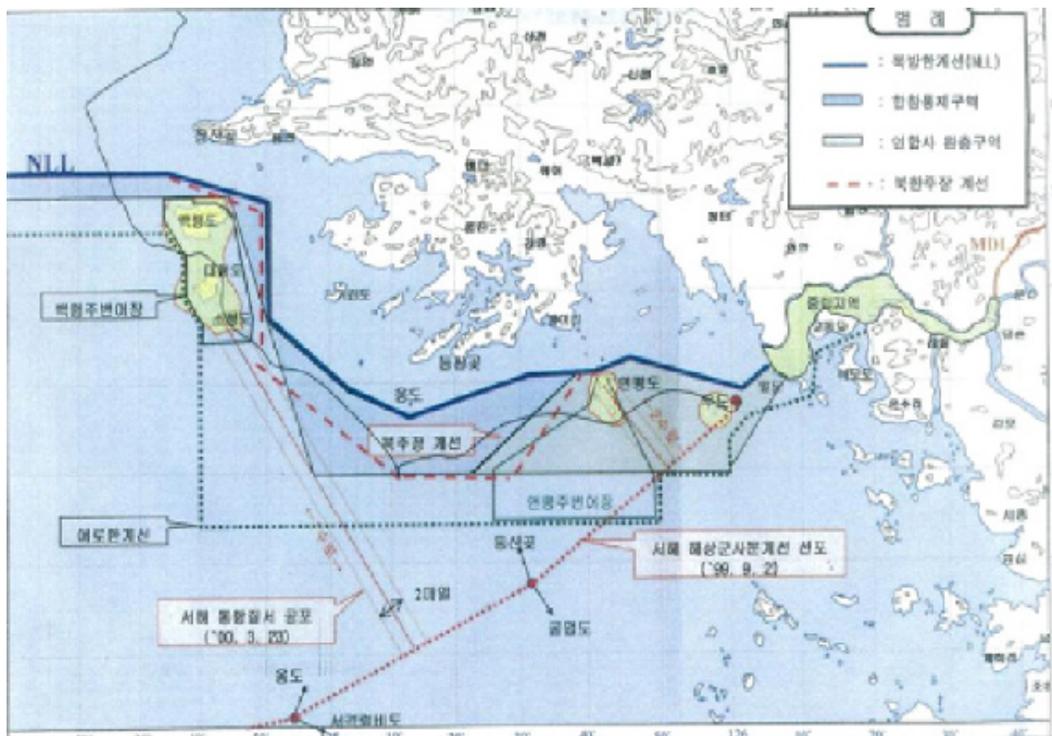
그러나 북한은 처음부터 인접해면의 폭으로서 3해리가 아니라 12해리를 주장하였으며, 마침내 1955년 12해리 영해를 법적으로 공포하기에 이르렀고, 이후 서해 및 동해 상에서 어업 관련 많은 분쟁이 발생하게 되었다. 흥미로운 것은 당시 북한은 한편으로는 우리 선박들을 영해 침범 이유로 나포하기도 하고, 다른 한편으로는 우리 선박의 자기 영해 내에서의 어업을 ‘인도적’ 차원에서 허용한다는 입장도 보여왔다는 점이다. 당

20) 그러나 흥미로운 것은 2009년 1월 30일 북한의 조국평화통일위원회는 남북기본합의서를 지적하며 “북남 합의의 파괴책동으로 서해 해상 군사경계선 관련조항들이 휴지장으로 되어 버린 조건에서 우리는 그 조항들을 완전히 그리고 중국적으로 폐기한다”고 발표하였다는 점이다. 사람들은 이는 곧 북한이 남북 기본합의서 등을 통하여 북방한계선을 인정하였던 사실을 시인한 증거로 볼 수 있지 않은가라고 생각할 수 있을 것이다. 필자로서도 북한의 그와 같은 성명은 당혹스러운 것이었으나, 그러나 북측 성명의 문맥을 볼 때, 그것 역시 우리 측의 일방적 생각이라고 판단된다. 당시 성명서의 관련 부분을 자세히 인용해 보도록 한다. “우리가 당시 그에 대해 합의한 것은 조선반도에서 군사적 충돌과 전쟁위험성을 미리 방지하고 평화를 지키기 위한 것이었지, 결코 조선전쟁 교전일방인 미국이 제멋대로 일방적으로 그어놓은 불법무법의 ‘북방한계선’을 인정한 것이 아니었다. 그 합의의 기본 취지는 서해해상군사분계선을 하루빨리 공정하게 확정하여 분쟁의 불씨를 없애자는 것이었다. … 우리 측은 이미 국제법적 규범과 쌍방 군사적 대치관계의 현실에 부합되는 가장 합리적인 서해해상군사분계선을 설정하여 세상에 선포하였으며 이번 조선인민군 총참모부 대변인 성명에서 그것만을 인정한다는 것을 다시금 명백히 하였다(밑줄은 필자). 이것은 남조선 당국의 호전적 책동에 대처하여 불가피하게 취한 단호한 조치이다.”(참여연대 평화군축센터 블로그에서 재인용, <<http://blog.peoplepower21.org/Peace/30754>>, 검색일 2011. 6. 6) 이렇게 볼 때, 북한의 주장은 NLL 수용의 철회가 아니라, 오히려 남측의 입장을 더 이상 고려하지 않겠다는 더욱 강경한 주장으로 파악된다. 즉 자신들이 1999년에 선포한 해상군사분계선을 계속 관철할 것이며, 더 이상 서해 해상군사분계선에 대한 협상의 여지가 없다는 취지로 파악된다.

시 파상적으로 제기된 북한의 평화공세의 일환이었던 것이다.

그에 따라 우리 정부에서도 민간 차원에서는 어선과 어민의 보호와 통제를 위하여 어로 한계선, 어로저지선 등을 설정하고, 군차원에서는 작전통제선을 설정하게 된 것이 아닌가 생각된다.²¹⁾ 1968년 1월 발생한 푸에블로호 사건도 큰 영향이 있었을 것이라고 생각된다. 그렇게 설정된 어로저지선과 작전통제선은 소청도와 연평도 사이의 수역의 경우 NLL이남으로 많이 내려오는 것이다(지도 5참조). 이때까지 NLL은 여전히 ‘초계활동의 북방한계’일 뿐, 남북의 ‘해상 군사분계선’이라는 인식은 아직 형성되지 않았던 것으로 판단된다.

<지도 5> 서해 5도 수역의 여러 선들(출처: 황진희 외 3인, 남북한 해양 접경지역 공동 활용 방안, 한국해양수산개발원, 2009, 44쪽)

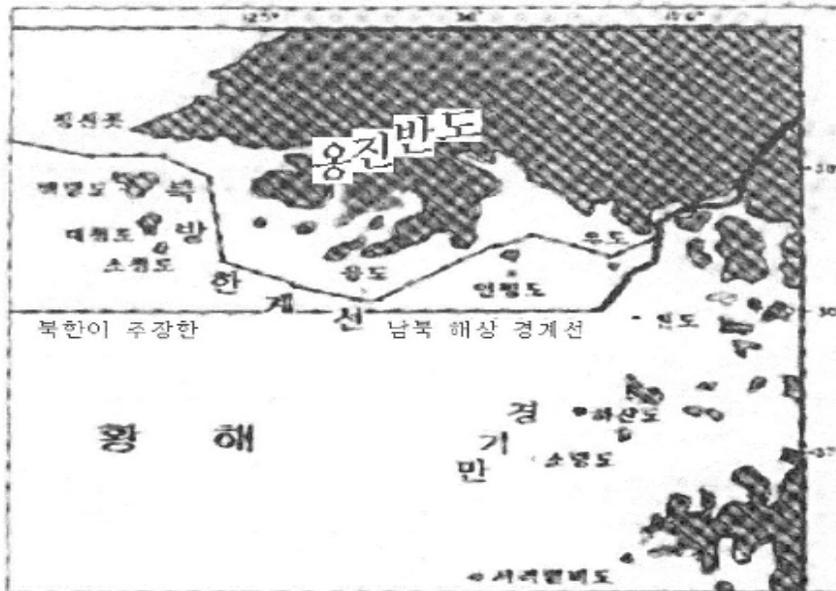


21) 그 설정 시기에 대하여는 아직 정확히 파악하지 못하였다. 다만, 1965년 당시 정일권 국무총리가 연평도를 방문하고, 1968년 어로저지선이 발효되었다는 기사가 있다. “연평도 역사를 알면 대안이 보인다. 65년 국무총리가 이 섬 찾은 까닭”, 오마이뉴스 2002. 7. 4. http://www.ohmynews.com/nws_web/view/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0000080419, 검색일 2011. 11. 15.

그러다가 이미 언급한 바와 같이 1973년 12월 북한이 군사정전위원회에서 서해상의 해상경계선에 대한 새로운 주장을 제기한다. 서해 5도 주변 해역이 모두 자신들의 관할권이 미치는 ‘인접해면’이라는 것이다. 이는 당시 12해리 영해가 국제적으로 공인되는 국제해양법회의가 열리는 시점과 맞물려 있는 것으로 추측된다.

그러나 북한은 자신들의 ‘영해’를 주장한 것이 아니라 그에 더 나아가 ‘해상군사분계선’을 주장하였다. 그리하여 정전협정에 그어진(섬의 관할 귀속을 정하기 위하여 그은) 선, 즉 (구) 황해도/경기도 경계선을 연장한 선의 남쪽 끝단을 기점으로 우측으로 수평연장선을 그어 해상 경계선으로 삼자고 주장한 것이다(지도 6 참조). 그렇게 되면 서해 5도는 당연히 북측 관할 수역에 포함되게 된다. 그리하여 북한은 우리 측 인원이 서해 5도를 왕래하기 위하여는 북한의 승인을 얻어야 한다고 주장하였던 것이다.

〈지도 6〉 북한이 1973년 군사정전위원회에서 주장한 것으로 추측되는 해상 군사분계선(출처; 김영구, 독도, NLL문제의 실증적 정책분석, 다솜출판사, 2008, 263쪽)



하지만, 이는 정전협정상 섬의 관할과 인접해면의 존중이라는 원칙에 반하는 것이며, 국제해양법상으로도 근거가 없는 것이었다. 이러한 북한의 주장은 큰 논란을 불러왔고, 또 우리 군의 반발을 불러온 것으로 생각된다. 북한이 단지 12해리 영해에 따른 인접해면의 획정에 그치지 않고 자신들에게 유리한 선을 서해 해상분계선으로 제시함으로써

남측 군도 남측에 유리한 NLL을 해상군사분계선으로 주장하게 되었던 것이 아닌가 한다. 그 때까지 NLL은 북한의 ‘괴선박’이 남하하는 것을 경계하는 ‘공해상 초계활동의 북방한계’였다면, 이제 NLL을 ‘우리 영해의 북방한계’로 삼고자 한 것이다. 북한 영해의 존중이라는 차원에서 설정된 NLL이, 이제 남북의 관할권을 나누는 경계라는 차원으로 바뀌는 것이다.

그러나 그것은 유엔사의 입장도 아니었고, 우리 정부의 공식 입장도 아니었다. 군사정전위원회에서 유엔사 측은 북한의 주장을 배척하였을 뿐, NLL을 서해 해상군사분계선으로 주장하지는 않았다. 유엔사 측은 단지 서해 5도 섬을 포함한 상호 인접해면 존중, 그리고 인접해면을 제외한 공해에서의 통항의 자유를 주장하였다.²²⁾ 미국 정부도 우리 군당국의 움직임에 대하여도 찬성하지 않았다. 그리하여 1975년 국무장관 키신저는 NLL을 국제법상 해상경계선(군사분계선이든 영해의 경계이든)으로 인정할 수 없다는 공문을 보내게 된다.²³⁾

우리 군 당국의 NLL의 ‘해상경계선화’는 이후에도 계속되었던 것 같고, 그에 따라 미국과 유엔사의 저지도 역시 계속되었던 것 같다. 이미 언급하였듯이(앞의 각주 15 참조), 1989년 유엔사는 우리 군당국에 ‘북측 선박들이 단순히 북방한계선을 월선한 것은 정전협정 위반이 아니고, 북측 선박들이 서북도서 해상 3해리 이내에 들어오거나, 대한민국 선박에 대하여 명백한 도발행위를 자행할 시에만 정전협정 위반이 된다’는 해석 지침까지 전달한다.

때문에 우리 정부는 NLL을 우리 영해 혹은 해상경계선으로 관철할 수는 없었다고 생각한다. 우리 서해 5도와 북한 육지가 마주하는 해역에서는 당연히 NLL이 중간선의 위치에 있으므로 상호 인접해면(영해)의 경계가 되고, 우리 인접해면을 수호한다는 차원에서도 NLL을 지켜야 하는 것이었지만, 소청도와 연평도의 너른 바다의 경우는 정전협정과 국제해양법에 반하지 않도록 주의한 것으로 파악된다. 즉 NLL이남으로 작전통제

22) 당시 정전위원회 회의록에 NLL을 우리 영해라고 하는 주장은 전혀 없다. 유엔사측은 “우리측 선박들은 공해상에서와 또는 우리측 도서들에 인접한 수역에서만 활동했음을 말해두는 바임”, “우리측이 서해 5도 도서로 항행하는데 허가를 요청해야 한다는 당신측의 제의는 전적으로 가소로운 것임. 우리측은 정전협정이 서명된 이래 20년에 걸쳐 자유롭게 이들 섬들을 선박으로 왕래해 오고 있는 것임.”의 주장만 한 것이다. 이상, 합동참모본부, 군사정전위원회 편람 제4집, 1999년 313쪽.

23) 이에 1975년 2월28일 23시45분 보낸 전문 송신자: 국무장관, 워싱턴DC, 수신자: 서울 주한 미국대사관, 서울 주한 유엔군사령관, 뉴욕 주 유엔 미국대표부, 호놀룰루 미국 태평양함대 사령관. 경향신문 2010. 12. 17, http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201012172153245&code=910303 검색일 2011. 11. 15

선을 그어서 그 이북으로 군함을 기동하기 위하여는 합참의 승인을 받도록 하였던 것이다. 그렇게 하여 소청도와 연평도 사이의 수역은 그동안 사실상 남북의 ‘완충수역’과 같이 취급되어 온 것이 아닌가 생각된다(지도 5의 ‘합참 통제구역’ 참조).

그리고 그와 같은 사정이 1991-1992년의 남북 기본합의서 및 그 부속 합의서 채택 시에 반영된 것이 아닌가 생각된다. 앞서 언급하였듯이 남북불가침의 이행과 준수를 위한 부속합의서 제10조는 “남과 북의 해상불가침 경계선은 앞으로 계속 협의한다. 해상불가침구역은 해상불가침경계선이 확정될 때까지 쌍방이 지금까지 관할하여 온 구역으로 한다”고 규정하여, 해상불가침 구역에 대하여는 모호하게 처리하고(남과 북이 모두 자신들에게 유리하게 해석할 수도 있도록), 해상불가침 경계선에 대하여는 앞으로 계속 협의하기로 정한 것이다.

물론 그런 가운데에서도 서해상의 남북 간의 충돌은 계속되었지만, 그것이 정전협정 위반이 아닌 이상, 북한 어선들이 조업 활동 중에, 그리고 그를 보호하기 위하여 북한 해군 함정이 NLL을 넘어온 것에 대하여 우리 군이 문제를 삼을 수는 없었던 것으로 판단된다. 실제로 군사정전위원회 회의에서 NLL침범 자체에 대한 항의는 한 건도 없다. 그렇기 때문에 1996년 대북 강경기조가 심하였던 김영삼 정부 하에서도 이양호 국방장관은 국회에서 공개적으로 북한의 NLL 침범은 단순한 월선일 뿐이지(즉 북측 자신의 영해의 경계를 넘어온 것에 불과함; 필자 주), 정전협정 위반은 아니라고 말할 수 있었던 것이라고 생각된다.

그러나 오히려 대북 온건 기조의 김대중 정부 들어 NLL은 마침내 ‘남한 영해’의 경계와 같은 지위로 고착화된다. 1999년 소위 ‘제1차 연평해전’이 발생한 것이다. 북한 어선이 꽃게잡이를 위하여 NLL 이남으로 남하하고, 그를 지도하기 위하여 북한 함정이 따라 내려 온 것에 대하여 우리 군이 강경대응에 나선 것이다. 우리 해군은 소위 ‘밀어내기’ 공격, 즉 선체를 부딪쳐 북한 함선을 몰아내는 작전을 수행하였고, 그에 대하여 북한이 소총을 발사하자, 곧 함포사격을 하여 북한 함선을 격침시켰던 것이다.

이러한 NLL의 무력관철이 당시 김대중 정부의 공식 입장이었을 것으로는 생각하지 않는다. 다만, 국방부와 보수 정치권 그리고 주류 언론은 ‘영해사수’라는 이데올로기를 만들어 내는 데에 성공하였다. 그리고 그것은 일반 국민들의 ‘신성한 애국심’과 결부되어 우리 정치현실에서 일종의 ‘금기사항’이 되어 버렸다. 그 결과 김대중 정부의 햇볕정책은 큰 타격을 입고, 근본적 한계에 봉착하였던 것이다.

그에 맞서 북한은 다시 1999년 새로운 서해 해상경계선을 주장하였다. 이번에는 단지 군사정전위원회에서 제기한 것이 아니라 공식적으로 일방적으로 선포한 것이다. 그리고 1973년의 주장과 달리 남북의 등거리선(서해 5도를 무시한 상태로)을 제시하였다(앞의 지도 2 참조). 1973년보다 더욱 공세적이 된 것이다. 물론 그것 역시 정전협정과 국제 해양법에 반하는 것이었다. 자신들의 고유한 '12해리 영해' 주장이 아니라 그 이상의 해상 경계선을 주장함으로써 이는 결과적으로 남측의 NLL 해상경계선 주장을 더욱 고착화시켰다고 할 수 있다.

이렇게 상승된 남북의 서해 군사대립은 마침내 2002년 소위 '제2차 연평해전'을 낳게 되었고, 그리고 2009년 '대청해전'으로 이어졌다. 그리고 2010년 천안함 침몰 사건과 더불어 2010년 11월 연평도 포격사건에 이르게 되었다.

5. 연평도 포격 사건의 책임

연평도 포격 사건이 벌써 1주년을 맞이하였지만, 아직도 사태의 실제적 진실은 관심 밖이다. 대신 북한에 대한 대결의식만 고조되고 있다. 그와 관련하여 일각에서는 국제형사재판소(ICC)에 김정일 북한 국방위원장을 제소할 것을 추진하고 있다. 실제로 2010년 12월 국제형사재판소의 루이스 모르네오 오캠포(Luis Moreno-Ocampo) 검사는 예비조사에 착수하였음을 발표하기도 하였다.²⁴⁾ 대상 행위는 천안함 침몰 사건과 연평도 포격사건이었다.

그러나 천안함은 물론이고²⁵⁾, 연평도 포격 사건도 국제형사재판소 규정의 전쟁범죄라고 할 수 있을지는 의문이다. 동 규정 제8조 전쟁범죄는 "특히 계획이나 정책의 일부로서 또는 그러한 범죄의 대규모 실행의 일부로서 범하여진 전쟁범죄"라고 규정되어 있다. 접경 분쟁 지역에서의 국지적 무력 충돌이 그러한 요건에 해당할지는 의문이다. 연평도 포격의 경우 4명의 사망자 가운데 2명이 민간인이어서 혹시 민간인에 대한 고의적 살상 혹은 의도적 포격이 문제될 수 있을지 모른다²⁶⁾. 그러나 북한의 민간인 살상이 고의적이었는지, 민간 시설 공격의 의도적이었는지는 확실치 않다.²⁷⁾

24) 국제형사재판소 보도 자료, 2010. 12. 06 : [http://www.icc-cpi.int/menus/icc/press%20and%20media/press%20releases/press%20releases%20\(2010\)/pr608?lan=en-GB](http://www.icc-cpi.int/menus/icc/press%20and%20media/press%20releases/press%20releases%20(2010)/pr608?lan=en-GB) 검색일, 2011. 11. 15. 다만 현재 실제로 조사가 어떻게 수행되고 있는지는 알 수 없다.

25) 천안함 사건은 그 사실관계조차 불명확하고, 모든 피해자가 군인이라는 점에서 국제형사재판소의 관할 대상이 될 수 있을지 의문이다.

왜냐하면 기본적으로 연평도 포격 사건은 NLL을 둘러싼 남북의 군사적 대립이 만들어 낸 사건이기 때문이다.²⁸⁾ 즉 1999년 ‘제1차 연평해전’부터 계속된 남북의 충돌의 맥락 속에서 벌어진 것이고, 분쟁 수역이라고 할 수 있는 서해상에서 우리 군이 NLL을 관철 시키려는 무력시위에서 비롯된 것이라고 할 수도 있기 때문이다. 직접적으로 연평도 포격 사건이 나기 직전에도 우리 군의 공세적 군사훈련이 진행되었음을 기억할 필요가 있다.

우리 군은 2010년 천안함 침몰 사건 이후 서해 해상에서 사격훈련 등 북한에 대한 무력시위를 계속 벌여왔고, 북한은 그에 대하여 대응 타격을 경고해 왔다. 우리 군은 NLL 이남, 연평도 서남방으로 한 ‘통상적인’ 사격훈련이라고 하였지만, 북한은 자신들의 ‘영해’에 대한 공격으로 받아들였다. 당시 북한군 최고사령부의 이름으로 낸 ‘보도’에서 북측은 “남조선 괴뢰들이 우리의 거듭된 경고에도 불구하고 23일 13시부터 조선 서해 연평도 일대의 우리측 영해(밀줄 필자)에 포사격을 가하는 군사적 도발을 감행했다”면서 “즉시적이고 강력한 물리적 타격으로 대응하는 단호한 군사적 조치를 취했다”고 밝혔다.²⁹⁾

우리는 연평도 NLL이남으로 쏘았다고 하지만, 그 지점은 여전히 북한이 주장하는 영해의 범위 안에 놓일 수 있는 것이다³⁰⁾. 만약에 북한 영해에 대한 사격이었다면, 이는 북한의 영토에 대한 침략행위(act of aggression)에 해당할 수 있다.³¹⁾ 결국 우리 영

26) 관련된 국제형사재판소 규정은 다음과 같다. 국제형사재판소 제8조 2항 나 (1)민간인 주민 자체 또는 적대행위에 직접 참여하지 아니하는 민간인 개인에 대한 고의적 공격 (2) 민간 대상물, 즉 군사 목표물이 아닌 대상물에 대한 고의적 공격 (4) 예상되는 구체적이고 직접적인 제반 군사적 이익과의 관계에 있어서 명백히 과도하게 민간인에 대하여 부수적으로 인명의 살상이나 상해를, 민간 대상물에 대하여 손해를, 또는 자연환경에 대하여 광범위하고 장기간의 중대한 피해를 야기한다는 것을 인식하고서도 의도적인 공격의 개시 (5)어떤 수단에 의하든 방어되지 않고 군사목표물이 아닌 마을, 촌락, 거주지 또는 건물에 대한 공격이나 폭격.

27) 북한은 2011. 11. 27. 중앙통신사 논평을 통하여 “연평도 포격에서 민간인 사상자가 발생한 것이 사실이라면 지극히 유감스러운 일이 아닐수 없다”고 유감을 표명하였다. 한겨레신문(인터넷), 2010. 11. 27, <http://www.hani.co.kr/arti/politics/defense/451009.html>, 검색일 2011. 11. 15

28) 이에 관하여는 정태욱, 앞의 글(서해 북방한계선 재론 : 연평도 포격 사건을 계기로), 참조.

29) 연합뉴스 2010.11.23자 19:29 송고. 이는 천안함 사건 이후 남북이 상호 포격훈련을 주고받으며 긴장이 고조되는 상황에서 북한의 반복된 주장이었다. 북한은 이미 동년 8월 3일에도 북한군 전선 서부지구사령부 명의로 우리 군의 백령도 등 서해 5도 인근의 해상사격 훈련계획에 대해 ‘통고’를 내보내 “8월에 들어서면서 백령도, 대청도, 연평도 인근수역에서 지상, 해상, 수중 타격수단들을 동원하여 벌이려는 괴뢰 군부호전광들의 해상사격소동은 단순한 훈련이 아니라 신성한 우리 공화국 영해(밀줄 필자)에 대한 노골적인 군사적 침공행위이며 불법무법의 ‘북방한계선’을 끝까지 고수해보려는 무모한 정치적 도발”이라고 하였다: 연합뉴스 2010.8.3자 12:32 송고.

해를 북쪽으로 확대하고, 그만큼 북한의 영해를 축소시키는 것이기 때문이다. 이처럼 북한의 포격이 우리 군의 침략행위에 대한 대응이었다면, 북한 포격의 동기는 자위적인 대응행위라고도 볼 수 있는 것이다. 물론 북한의 포격이 자위권 발동의 요건인 ‘비례성’과 ‘필요성’을 충족시킨 것인지는 의문이지만, 그렇다고 국제형사재판소에서 처벌할 심각한 전쟁범죄라고 할 수 있을지는 더욱 의문이다.

한편 북한의 포격을 부른 연평도에서의 사격훈련 자체도 문제이다. 그 사격훈련은 ‘호국훈련’의 일환으로 알려져 있다.³²⁾ 호국훈련은 팀 스피리트 훈련, 즉 1990년대 한반도 평화 무드의 확산과 함께 중단되었던, 한반도 전쟁위기의 상징이었던 대규모 한미연합군사훈련의 부활로 평가된다. 또한 북한 서해안 상륙작전이 포함되어 있음을 볼 때³³⁾, 작계(작전계획) 5029, 즉 북한 유사시 북한 점령의 계획이 포함되어 있다고 추측하는 것도 무리는 아닐 것이다. 그런데 이 ‘유사시 북한 점령의 작전’은 ‘선제적 타격’(preemptive strikes)이라는 자위권 오남용의 전형적 범주에 해당될 가능성이 농후한 것이다.

이와 같이 서해 5도 수역에서 실시되는 공격적이거나 과도한 군사훈련들은 모두 불필요한 도발이며 유엔헌장이 금지하는 ‘무력사용의 위협’일 수 있다. 실제 무력 사용은 물론 무력사용의 위협도 단지 자위권의 행사의 범위 안에서만 타당할 수 있을 뿐임을 유의해야 한다.³⁴⁾ 서해상의 우리의 한미연합군사훈련은 그러한 정도를 넘어서는 것으로 판단된다.

30) 한편 연평도 포격 이후 우리 군의 보복 사격훈련이 있었는데, 그에 대하여 북한은 다시 대응하지는 않고, 다만, 우리 훈련이 ‘사격 수역과 탄착점’을 변경시켰다고 주장한 점도 유의할 필요가 있다. 연합뉴스, 2010.12.20자 19:48 송고

31) 침략행위, 즉 침략범죄(crime of aggression)도 국제형사재판소 규정에 의한 처벌대상이다. 다만, 동 조항의 시행은 침략행위에 대한 국제적인 합의가 있는 후로 미루어져 있다. 그러나 타국의 영토보전을 침해하는 의도적인 사격, 특히 타국의 영토를 점령하려는 공격이라면 침략범죄에 해당하는 점에는 큰 이견이 없다. 이와 관련하여 유엔총회 결의 3314호 제3조 및 김영석, “국제형사재판소 규정상의 침략범죄에 관한 최근 논의 고찰”, 서울국제법연구, 제16권 1호, 2009, 9쪽 참조.

32) 북한의 포격 직후 우리 합동참모본부는 우리의 포사격훈련이 ‘호국훈련의 일환’으로 이루어진 것임을 명백히 밝혔다: 연합뉴스, 2010.11.23자 16:28 송고. 북한은 공격 당일 오전 우리 군에 ‘호국훈련이 공격성이 아닌가’하는 항의 전통문을 보내왔다. 청와대 대변인 김희정은 북한의 공격이 호국훈련과 관련이 있는지 확인 중이라면 그와 같은 사실을 브리핑하였다: 연합뉴스, 2010.11.23자 15:23 송고. 그러나 이후 우리 군은 호국훈련과의 관련성을 부인하고 단지 ‘통상적인 사격훈련’이었다고 입장을 바꾸었다. 그 이유는 알 수는 없으나, 아마도 호국훈련이 한미연합훈련으로 기획된 것이라고 할 때, 미국 정부가 혹은 우리 정부가 미국과의 관계에서 부담을 안을 수 있다는 사정이 반영된 것이 아닌가 추측된다.

33) 연합뉴스, 2010.11.16자 14:37 송고.

실사 영해를 바로 침범하는 것이 아니라고 하더라도 북한의 영해에 대한 다툼이 있는 분쟁수역에서 포사격 훈련을 실시하는 것은 충돌을 유발하는 무력시위가 아닐 수 없다. 즉 군사적 적대행위를 금지하고 있는 정전협정에 반하는 행위이다. 또한 연평도와 소청도 사이의 너른 바다를 NLL로 압박하여 북한 육지를 포위하고 해주의 항구로서의 기능을 무력화시키는 것도 ‘항구에 대한 일체의 봉쇄’를 금지한 정전협정에 반한다고 보아야 할 것이다.

북한의 연평도 포격 사건을 국제형사재판소에 가져간다면, NLL 문제 또한 국제사법재판소에 가져가야 할 것이다. 그런데 지금 상황에서는 국제형사재판소에서 연평도 포격이 전쟁범죄로 판명될 가능성보다는³⁵⁾ NLL의 무력적 관철이 국제법적으로 불법이라는 판단이 내려질 가능성이 더 크다고 생각된다.³⁶⁾

III. 동해의 NLL

서해 NLL의 온전한 이해를 위해서는 동해의 경우도 같이 살펴보아야 한다. 서해만이 아니라 동해에서도 NLL이 언급된다. 원래는 NBL(Northern Boundary Limit)이 었다가 서해와 같이 NLL로 명칭을 통일되었다고 한다. 동해 NLL의 실체는 매우 모호하다. 군사정전위원회 편람을 보면 동해 NLL은 우리가 설정한 것이 아니라, 북한이 군사정전위원회 회답에서 ‘군사분계선 수평 연장선’이라는 언급을 몇 번 하였고, 그것을

34) 군사훈련에 대한 국제법적 적법성에 대한 논의로는 정태욱, “한미합동군사훈련의 적법성”, 법학연구 제11집 제1호(인하대 법학연구소, 2008), 93-110쪽 참조.

35) ICC의 예비 수사 공표에 대한 우려에 대하여는 “Concern over ICC North Korea Probe”, Institute for War & Peace Reporting, ACR Issue 293, 31. May. 2011, <http://iwpr.net/report-news/concern-over-icc-north-korea-probe> 검색일, 2011. 11. 15 참조.

36) 국제해양법의 관점에서 NLL이 북한이 부당하게 불리하게 되어 있다는 중요한 전거가 되는 글로는 Van Dyke, Jon M./Valencia, Mark J./Garmendia, Jenny, “The North/South Korea Boundary Dispute in the Yellow (West) Sea”, Marine Policy, 제27호(2003)를 들 수 있다. 그에 따른 상세한 설명으로는 J. B. Kotch/M. Abbey, 앞의 글, 188-192쪽 참조. 또한 Terence Roehrig도 NLL 문제, 즉 남북의 해상 경계선 문제를 국제사법재판소에 가져갈 경우 현행 NLL은 그대로 유지될 수 없을 것으로 보고 있다. Roehrig, T., “Korean Dispute over the Northern Limit Line: Security, Economics, or International Law?”, 48-53쪽. 한편 벨기에에 본부를 두고 있는 International Crisis Group도 남한에게 NLL에 대한 고집을 포기하고 그 문제를 ICJ 등 국제사법기구에 의한 중재에 맡길 것을 권유하고 있다. International Crisis Group, “North Korea: The Risks of War in the Yellow Sea”, Asia Report 제198호(2010.12.23), <<http://www.crisisgroup.org/en/regions/asia/north-east-asia/north-korea/198-north-korea-the-risks-of-war-in-the-yellow-sea.aspx>>, 검색일: 2011.1.30.

우리 측이 그대로 인정한 것처럼 설명되어 있다. 서해 NLL의 경우 유엔사/연합사 교전 규칙 S항 “자”항이라는 근거가 제시되고 있는데, 동해 NLL의 경우는 그렇지 않은 것이다.³⁷⁾

다만, 우리 군은 동해 NLL을 사실상 전제하고 있는 것 같다. 또한 어로한계선³⁸⁾이 그 NLL 아래 평행하게 그어져 있으며, 그 위에는 다시 우리 군의 작전통제선이 있다는 점³⁹⁾에서 동해 NLL의 사실상의 존재를 시사하는 것이라고 볼 수 있다(지도 7참조). 북한의 경우 동해 NLL에 대하여 공식 선포한 적은 없다. 다만, 후술하듯이 ‘군사경계수역’의 남단을 동해 NLL에 맞추었다는 점에서 NLL을 일종의 군사분계선으로 생각하고 있음을 추측할 수 있다.

<지도 7> 동해 NLL 포함 한국 해안 전역의 경계선들(출처; 황진희 외, 앞의 글, 39 쪽, 원출처 해양경찰청, 해양경찰백서, 2008)



▲ 경비 해역도

그러나 이는 정전협정이나 그 후속합의서에서 공식적으로 존재하는 선도 아니고, 북한과 유엔사, 혹은 남북이 공식적으로 승인한 선도 아니고, 나아가 유엔사의 작전 명령으로서도 존재하지 않은 선이라고 할 때, 동해의 해상군사분계선은 설정되지 않은 것으로

보아야 할 것이다.

실사 유엔사와 남북이 암묵적으로 그 선을 군사적 분계선으로 인정하고 있다고 하여도 그것이 '공식적'인 동해의 해상 군사분계선이 될 수는 없다. 나아가 육상군사분계선 끝을 동쪽으로 수평 연장한 그 선은 남북의 경계로서는 적합하지 않다. 국제해양법상 인접국의 합당한 경계선이라고 할 수 있는 등거리선 원칙에 많이 위배된다. 서해와 달리 동해의 NLL은 남한에 불리하게 되어 있는 것이다.

보통 우리 선박을 '동해 NLL을 침범하였다' 혹은 'NLL을 침범하였다는 이유로 북한이 나포하여갔다'는 기사가 나오고 있는데, 엄밀히 말하자면 그러한 북한의 강제력 행사는 NLL침범이 아니라 북한의 영해 혹은 군사경계수역 또는 배타적 경제수역에 대한 침범을 이유로 하는 것으로 보아야 할 것이다. 만약 북한이 동해 NLL을 주장한다면, 서해 NLL에 대한 남한의 주장에 항변하기 어려울 것이다.

IV. 북한의 군사경계수역과 배타적 경제수역

북한은 1977년 7월 1일 영해 기선으로부터 200해리를 배타적 경제수역으로 선포하고 같은 해 8월 1일에는 군사경계수역을 선포하였다.⁴⁰⁾ 먼저 배타적 경제수역을 보면, 동해의 경우 원산만을 내수화하여 그로부터 200해리를 지정하였고, 서해의 경우에는 중국과의 등거리선까지 설정하였다. 그 배타적 경제수역의 남쪽 경계선은 동해의 경우는 남북의 등거리선을 취하였고, 서해의 경우도 서해 5도를 고려에 넣지 않은 채, 남북의 등거리선을 취하였다(지도 8).

37) 합참의 국방정보본부가 펴내는 군사정전위원회 편람 제2집에는 다음과 같이 설명되어 있다. “동해상의 해상경계선에 대해서는 정전협정 및 규정에 명시된 바는 없으며, 제156차 군정위 본회의(1962. 9. 27) 및 제255차 군정위 본회의(1967. 10. 2)에서 북측은 동해상의 해상경계선은 ‘군사분계선의 연장선’임을 발언한 일이 있으며 아측이 이에 대해 이의를 제기하지 않은 사실로 미루어 동해 해상경계선은 ‘지상 군사분계선의 수평 연장선’으로 보아야 할 것임.” 국방정보본부, 군사정전위원회 편람 제2집, 1993, 426쪽.

38) 어로한계선은 어선 조업의 북방한계를 정한 선으로서 서해와 동해 모두 존재한다. 그 선의 위치는 선박안전조업규칙 제3조 1항 및 2항에 적시되어 있다. 동해의 어로한계선은 북위 38도 33분 09.83초 수평선이다.

39) 국방부 관계자에 따르면 어로 한계선 위에 우리 어민들의 보호 등을 위하여 청색-황색-적색선으로 작전통제선을 설정하고 있다고 한다.

40) 박춘호 앞의 글, 91쪽 및 93쪽 참조.

〈지도 8〉 북한의 군사경계수역 및 배타적경제수역(출처: 이정훈, “북의 욕심, 남의 조심: NLL은 불안하다”, 신동아 통권 560호(2006년 5월), 원본은 박춘호, “북한의 해양법 문제”, 109쪽)



배타적 경제수역은 그 개념이 유엔 해양법협약상 인정되는 것이고, 그 범위도 동협약상 인정되는 200해리로 설정하여 국제법을 존중하는 의미가 있지만, 원산만을 내수화한 것⁴¹⁾, 그리고 서해의 경우 서해 5도를 무시하고 남북의 경계를 설정한 것은 국제해양법상 긍정되기 어렵다.

다음은 군사경계수역 선포는 더욱 문제이다. 북한은 서해의 경우는 배타적 경제수역 전체를 군사경계수역으로 지정하고, 동해의 경우는 영해 기점에서 동쪽으로 수평하게 50해리를 연장한 범위를 지정하였다. 군사수역의 남쪽 변(邊)은 동해 NLL과 같고, 북쪽 변은 북한과 소련의 경계선의 연장선으로 추측된다.

41) 원산만 내수화는 국제해양법상으로 지지되기 어렵다. 유엔해양법협약상 만(灣)을 내수로 하기 위해서는 만의 입구가 24해리를 넘어서는 안 된다. 그렇지 않은 경우 관습국제법상 내수로 용인되는 ‘역사적 만(灣)’으로서의 국제적 승인이 있어야 하는데, 과연 그렇게 볼 수 있을지 의문이다.

그러나 이는 국제법적으로 용인되기 어려운 것이다. 경제적 배타수역과 달리 군사경계수역은 국제해양법상의 관할수역의 종류에 포함되지 않는다. 1958년 영해협약과 1982년의 유엔해양법협약은 군사수역 혹은 안보수역을 인정하지 않고 있으며, 국제관행에서도 일반적 승인을 받지 못하고 있다. 유엔해양법협약 제33조는 영해를 넘어서는 접속수역으로서 출입국관리, 관세, 위생, 해양오염 방지의 경우에만 인정하고 안보 목적은 기각시켰음에 주의해야 한다. 일부 국가들이 전시에 정당방위의 관점에서 군사수역을 설정해 온 선례들이 있지만, 우리 휴전체제는 단순히 전쟁의 연장이 아니라 전쟁의 종결을 의미하는 것이다(완전한 평화상태의 회복은 아니더라도). 북한의 군사경계수역이 정당방위의 의미도 갖기 어렵다.

북한의 군사경계수역 선포는 서해와 동해 모두에서 해상 군사분계선을 설정하는 의미를 담게 된다. 즉 서해의 경우, 군사경계수역의 남단은 1999년에 북한이 공식적으로 선포하는 '서해 해상경계선'과 일치하며, 동해의 경우는 육상 휴전선의 동쪽 연장선, 즉 동해 NLL과 일치한다. 이러한 군사경계선 설정은 정전협정을 위반하여 남한 주민들의 바다 이용을 제약하고 한반도 해상의 군사적 긴장을 고조시키는 결과를 낳을 것이다.

V. 서해상의 평화정착을 위한 제언

이에 관하여는 크게 3가지 가능성을 생각해 보고자 한다. 첫째는 NLL, 즉 서해의 NLL을 동해의 NLL과 함께 폐기하고, 남북 간 해수의 평화적 이용의 경계를 새롭게 설정해 보는 것이다. 둘째는 서해와 동해 접경 수역에 공동어로 구역을 설정하되, 동해와 서해 각 수역에서는 비대칭적으로 그러나 전체적으로 대칭적으로 설정해 보는 것이다. 세째는 예전에 북한 선박의 제주해협 통과를 허용하였듯이 서해 및 동해 NLL에서도 남북의 민간 선박의 통항의 자유를 확보하는 것이다.

이러한 세 가지 방법들은 모두 연관되어 있지만, 전체를 단번에 시행하기에 부담스럽다면 순차적으로 혹은 개별적으로 시행할 수도 있다. 난이도를 보면 민간 항행의 직항로가 가장 쉬울 것이며, 공동어로구역 설정이 그 다음으로 어려울 것이고, 남북의 해상 경계를 설정하는 것이 가장 난이도 높은 과제가 될 것이다.

1. 해상경계선의 재설정

일찍이 남북은 기본합의서에서 해상경계선의 재설정에 관하여 협의하기로 한 바 있다.

현재 NLL이 문제가 많다고 할 때, 그 문제를 해결하는 것이 근원적인 해법일 것이다. 관련하여 특기하고 싶은 것은 두 가지이다. 첫째는 해상경계선은 ‘해상군사분계선’이 아니라 ‘평화적 이용의 경계’에 관한 것이어야 한다. 둘째, 해상경계선 설정은 서해에서만 이 아니라 동해 해상도 함께 고려할 필요가 있다는 것이다.

1) 해상군사분계선과 ‘평화적 이용의 경계’

먼저 원칙적으로 해상군사분계선이란 용어가 사라진다면 가장 이상적일 것이다. 우리는 ‘해상군사분계선’이라는 개념에서 해방될 필요가 있다. 해상군사분계선의 개념 자체가 정전협정에 부합하지 않는다. 정전협정은 바다의 공적 이용, 항행의 자유를 존중하는 차원에서 해상군사분계선을 만들지 않은 것인데, 이제 다시 그 선을 설정하자고 하면 이는 정전협정의 평화적 성격을 오히려 전쟁의 성격으로 만들어 버리는 퇴행적인 결과이다. 남한이 주장하는 NLL은 물론 북한이 1999년 선포한 해상경계선 모두 폐기되는 것이 옳다.

또한 NLL은 현대 국제해양법상 어떤 경계선에도 값할 수 없다. 우리는 앞서 초기 NLL은 북한의 ‘인접해면’ 즉 3해리 영해에 해당하는 선으로 기능하였음을 얘기한 바 있다. 하지만, 현대 국제법은 12해리까지 영해를 확장할 수 있다. NLL은 이제 더 이상 국제해양법상 ‘인접해면’의 해석에 부합하지 않게 된 것이다. 나아가 현재 NLL은 북한의 영해 내지 해수에 관한 이용권(배타적 경제수역 등)을 심각하게 침해하고 있으며, 국제해양법의 대원칙인 바다의 평화적 이용, 항행의 자유를 방해하고 있는 선이다.

사람들은 해상군사분계선을 포기하는 것은 곧 육상의 휴전선을 포기하는 것으로 혹은 해상의 우리 ‘영해’를 포기하는 것으로 오해한다. 그러나 그것은 말 그대로 오해이다. 해상군사분계선을 포기한다고 하더라도 영해는 남는 것이며, 또 정말 중요한 것은 해상군사분계선이 아니라 영해를 비롯한 고유한 관할권이다. 특히 서해 5도의 섬들이 고유한 영해를 갖는다는 점은 의심의 여지가 없다. 아울러 해상군사분계선의 설정으로 가면 이는 남과 북의 문제가 아니라 군사정전위원회의 문제, 즉 북미 장성급회담에서 처리되어야 할 문제가 되어 버린다.

2) 남북 간 해상 경계의 획정

서해상에 새롭게 경계선을 설정한다면 이는 남북의 군사적 대치선이 아니라 남북의 합

당한 해수 관할권에 관한 것이 되어야 할 것이다. 즉 국제해양법상 인정되고 있는 접속 수역 그리고 배타적 경제수역에 대한 경계설정이 되어야 할 것이다. 이는 정전협정상 규정된 ‘인접해면’에 대한 재해석이기도 하다.

정전협정 체결 당시 유엔사의 3해리 입장과 공산측의 12해리 입장이 맞서 그 ‘인접해면’의 폭이 결정되지 않았다고 하면 당시에는 최소 3해리 기준이 의미가 있었다고 할 수 있다. 하지만, 이후 12해리 영해는 유엔해양법협약에서 규정되었으며, 그 협약은 1994년 발효되어, 2010년 현재 세계 160국이 가입하여 이른바 ‘바다의 헌법’과 같은 역할을 하고 있다. 비록 미국은 그에 가입을 하지 않고, 북한도 서명만 하고 비준을 하지 않은 상태이지만, 남한은 가입절차를 마쳤고, 그 중요 내용은 이미 관습국제법으로 공인되었다고 할 수 있다. 그리고 남북한 모두 국내법적으로 12해리 영해를 선언하였다. 그렇다면, 이제 ‘인접해면’의 폭에 대한 해석도 12해리를 기준으로 변화되어야 할 것으로 생각한다.

인접해면은 정전협정상 양측의 군사령관이 새롭게 창설한 것이 아니라 원래 남과 북에 고유하게 인정되는 해양주권, 즉 영해를 존중하는 차원에서 나온 문구라고 할 때, 인접해면의 폭을 국제해양법의 발전에 따라 재해석하려는 시도에는 어떤 부당함이 없다고 생각된다. 아울러 인접해면은 상호 군사역량이 후퇴하는 선이라고 할 때, 인접해면의 폭을 넓히는 것은 평화를 확장하고 군사적 긴장을 완화하는 의미가 있다. 즉 정전협정의 대전제인 무력충돌 방지에 기여하는 것이다.

그러나 그렇다고 12해리를 일률적으로 적용할 수는 없다. 서해 5도와 북한 해안이 마주 보는 수역은 12해리를 넘지 않기 때문이다. 비록 영해의 구획에서 섬이 육지 본토와 같은 비중으로 고려되지는 않더라도, 그의 고유한 영해는 보장되어야 한다. 예컨대 우리가 대한 해협에서는 3해리 영해를 취하여 대마도의 일본 영해를 존중하듯이, 서해 5도의 고유한 영해는 존중되어야 한다.

서해 5도 수역의 ‘영해의 범위’에 관한 우리 정부의 공식 입장은 알 수 없다. 이미 설명한 바와 같이 우리 법은 영해의 기점이 되는 직선기선의 좌표에 있어서 경기만 남쪽 소령도까지만 규정하고 있다. 북한의 경우도 서해 5도 수역에서 영해의 범위에 대하여는 정확하게 알 수 있는 자료를 구할 수는 없다. 하지만, 미 국무부가 12해리를 기준으로 가상적으로 북한 영해를 그어 본 지도가 있다(앞의 지도 3). 이에 따르면 우리 서해 5도는 모두 북한 영해 안에 포함되게 된다. 그러나 이는 서해 5도의 존재를 유념치 않은 것

으로 현실성은 떨어진다.

반면에 2007년 제6차 장성급회담에서 북한 측이 제안하였다고 하는 ‘새로운 경계선’이 있다. 이는 12해리 영해의 관점에서 있으며, 서해 5도를 고려에 넣은 것으로 판단된다. 즉 백령도, 대청도 소청도와 북한의 황해도, 그리고 연평도와 북한의 황해도 사이에는 NLL과 유사한 선을 그리고 소청도와 연평도 사이의 너른 바다는 우리 NLL 이남으로 상당히 내려온 선을 제시하고 있다(지도 9).

<지도 9> 북한이 주장하는 경계선(출처: 중앙일보, 입력 2006.5.18자 http://article.joinsmsn.com/news/article/article.asp?ctg=10&Total_ID=2296660, 검색일, 2011. 6. 6.)



서해상의 새로운 경계설정을 반드시 ‘영해’의 차원에 국한시킬 필요는 없다. 현대 국제해양법은 단지 영해만이 아니라 일국의 관할권을 점점 확대시켜 왔다. 접속수역이 그렇고, 배타적 경제수역이 그렇다. 유엔해양법협약에서 접속수역은 영해 외측 12해리까지 인정되며, 배타적 경제수역은 영해의 기점부터 200해리까지 인정된다.

남과 북은 모두 접속수역은 물론이고 배타적 경제수역까지 선포한 바 있다. 남한의 경우 1996년에 배타적 경제수역법을 통해 200해리 경제수역을 선언하였고, 북한의 경우는 이미 본 바와 같이 1977년 구체적인 수역을 설정하고 공포하였다. 서해 5도 수역의 경우 북한은 남북의 등거리선을 기준으로 하여 그 이북으로 배타적 경제수역을 선포하였고, 남한의 경우 서해 5도 영해의 기선이 명확하게 규정되어 있지 않은 관계로 확실하

게 알 수는 없다. 다만 배타적 경제수역법에 관계국과 별도의 합의가 없는 경우는 배타적 경제수역의 권리를 “중간선 바깥 수역에서는 행사하지 않는다”고 규정하고 있다(동법 제5조 제2항).

배타적 경제수역의 획정에서 인접국 사이의 경계를 획정하는 데에 있어 기본 원칙은 등거리 원리 혹은 ‘형평성의 원리’이다.⁴²⁾ 실제로 한국과 중국, 한국과 일본은 그러한 원리들에 입각하여 ‘어업협정’을 맺었다(지도 7 참조). 남과 북 사이에서도 그와 같은 차원에서 기본적인 협정을 생각할 수 있을 것이다. 이와 관련하여 미국 국무부에서 서해 해상 구역도를 그려본 지도가 있어, 참고할 수 있을 것이다(지도 10). 지도를 보면 백령도를 포함하여 서해 5도 이남의 수역은 남한의 구역으로 하였고, 대신 소청도와 연평도 사이에서는 북한이 주장하는 남북 등거리선까지 남하되어 있음을 알 수 있다.

〈지도 10〉 미국 국무부에서 작성하였다고 하는 서해 해상의 구역 구분도(등거리선 기준)(출처: 김영구, 『한국과 바다의 국제법』, 신판, 21세기북스, 2004, 468쪽)



서해상의 새로운 경계획정이 기존의 NLL에 비하여 우리 남측에 불리한 결과를 가져온다는 항의에 대하여는 동해의 경우로써 보충할 수 있을 것이다. 동해의 경우도 NLL 대신 새로운 경계획정이 필요한 것이다. 이미 보았듯이 동해 NLL도 정전협정상으로도 근거가 없고, 또 국제해양법상 경계획정의 기준에도 부합하지 않는다. 그와 관련하여 북한이 동해상에 설정한 군사경계수역도 재고되어야 한다. 말하자면 우리는 서해에서

42) 이에 대한 자세한 내용은 김현수, 국제해양법, 연경문화사, 2007, 224쪽 이하 참조.

NLL을 양보하고 북한은 동해에서 군사경계수역을 양보하자는 것이다.

이렇게 동해상에서도 남북 간에 새로운 평화적 이용의 경계를 설정해 볼 수 있다. 동해안은 해안선이 단순하고 또 섬들도 없기 때문에 남북의 해상 경계의 획정에서 등거리선의 원칙을 적용하는 데에 큰 어려움은 없을 것으로 보인다. 마침 북한이 선포한 200해리 배타적 경제수역도 그런 기준에 의하여 설정된 것이다(물론 그 원산만을 내수화하여 그 기선이 상당히 바깥에서 시작하고 있다는 점에 대하여는 다를 수 있을 것이다.).

요컨대, 남북 간의 해상 경계선을 설정한다면, 군사적 대치선으로서의 해상군사분계선이 아니라 국제해양법상의 평화적 이용의 구획에 대한 것이어야 한다. 그리고 그를 위하여 먼저 서해의 NLL과 동해의 NLL을 동시에 폐기하는 것이 필요하다. 중국과 일본과 어업협정을 맺듯이, 남북 간에도 군사적 경계가 아니라 형평의 원칙에 맞는 해수의 평화적 이용을 위한 새로운 구획설정이 필요한 것이다.

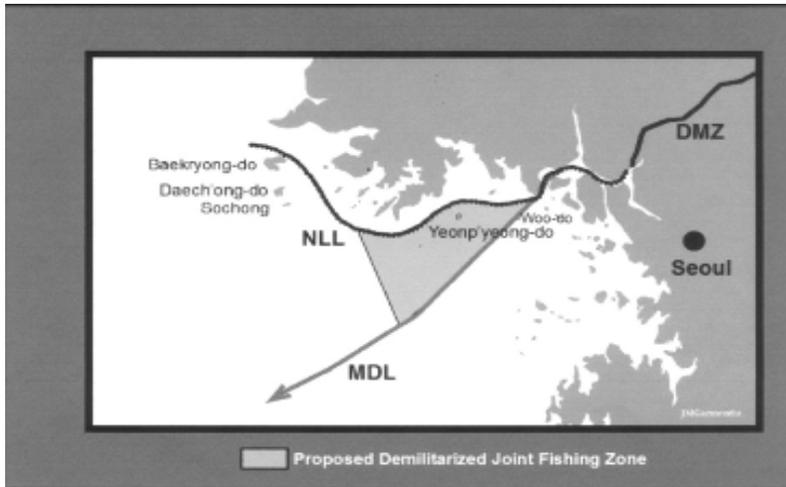
2. 공동어로구역의 설정

남북의 해상경계선(평화적 이용을 위한)을 새로 긋는 것은 분쟁 해결의 가장 확실한 방법이고 기술적으로는 단순한 문제일 수 있으나, 실제로는 남과 북이 모두 정치적 부담을 크게 져야하는 어려움이 있다. 따라서 남과 북이 기존의 주장들, 즉 남한은 NLL, 북한은 자신들의 경계선을 공식적으로 철회하지 않으면서도 한반도 접경 수역을 평화 수역으로 만드는 방법이 거론되어 왔다. 바로 공동어로구역의 해법이다.

일찍이 반 다이크 교수는 남한의 NLL과 북한 주장의 서해 해상 경계선 사이를 공동어로구역으로 하는 방안을 제시한 바 있으며(지도 11), 남북 간에도 공동어로구역에 대한 논의는 일찍부터 제기되어 왔다.

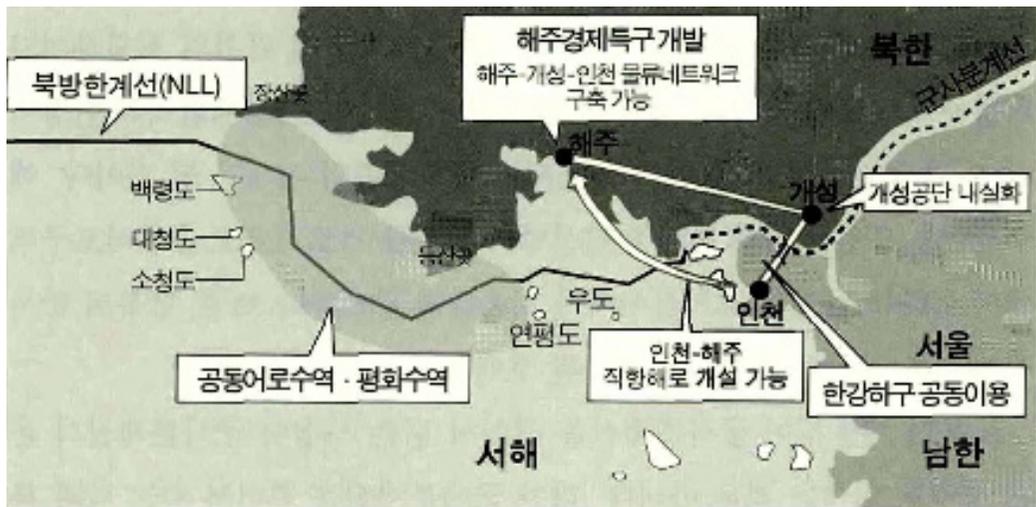
2005년 제15차 장관급회담에서 남북은 서해상의 공동어로구역을 추진하기로 합의하였고, 이어서 수산협력 실무회담에서 공동어로에 관한 구체적 합의에 이르렀다.⁴³⁾ 그에 따라 2006년 제3차/제4차 그리고 2007년 제5차/6차 장성급군사회담에서 계속하여 서해 해상 충돌방지와 아울러 공동어로구역 설정을 논의하였다. 그리고 마침내 2007년 10월 제2차 남북 정상회담에서 서해평화협력특별지대와 공동어로구역이 합의된 바 있다(지도 12 참조). 그러나 10.4합의 후속 회담에서 남과 북은 다시 견해 차이를 좁히지 못하고 무산되고 말았다.

〈지도 11〉 존 반 다이크 교수 등이 제안한 서해 5도 수역에서의 공동어로구역(Van Dyke, Jon M./Valencia, Mark J./Garmendia, Jenny, “The North/South Korea Boundary Dispute in the Yellow (West) Sea”, Marine Policy 제27호(2003) 155쪽)



43) 2005년의 남북수산협력실무협의회 합의사항은 주목할 만한 것이다. 그 전문을 옮겨 본다. “회의에서 쌍방은 6. 15 남북공동선언의 기본정신에 따라 서해상에서의 평화정착과 남북어민들의 공동이익을 실현하기 위한 수산협력 문제들을 협의하고 다음과 같이 합의하였다. 1. 남과 북은 평화정착과 공동이익의 원칙에서 서해상의 일정한 수역을 정하여 공동어로로 진행하기로 한다. ○ 공동어로 수역과 공동어로 시작 시기는 남북군사당국회담에서 합의되는데 따라 확정하기로 한다. ○ 공동어로에서의 어로기간, 어선 수 및 어구이용, 입어로 등에 대해서는 쌍방이 합의하여 정한다. 2. 남과 북은 서해상의 정해지는 수역에서 쌍방의 어선이 아닌 불법어선들의 어로활동방지를 위해 출입을 통제하는 조치를 상호 협력하기로 한다. 3. 남과 북은 수산물생산, 가공 및 유통분야에서의 협력사업을 진행해 나가며 이를 위한 구체적인 문제들은 남북 수산협력실무접촉에서 협의하기로 한다. 4. 남과 북은 수산물 생산향상을 위해 우량품종의 개발을 공동으로 추진하며 이를 위한 수산분야 기술교류를 진행한다. 5. 남과 북은 제3구 어장진출에 서로 협력하기로 한다. 6. 남북수산협력실무접촉 날짜와 장소는 앞으로 문서교환방식으로 협의 확정하기로 한다.” 남북수산협력실무협의회 제1차회의 합의서, 2005. 7. 27. 통일부, <http://dialogue.unikorea.go.kr/agreement/southnorth/152> 검색일; 2011. 6. 6.

〈지도 12〉 서해 평화협력특별지대(출처: 김근식, “2007 남북정상회담을 결산한다”, 창작과비평, 제35권 제4호, 2007, 12, 405쪽)



정상 간의 논의에도 불구하고 정상회담이 열린 이후 개최된 제7차 장성급군사회담 (2007. 12. 12-14, 판문점 평화의 집)에서는 공동어로 구역의 설정에 실패했다. 이 회담에서 우리측은 공동어로 구역을 NLL 기준으로 동면적으로 설정하자는 진전된 안을 제안하였으나 북측은 우리측 안이 NLL 고수를 전제로 한 것이기 때문에 받아들일 수 없다고 주장하면서 “양측의 계선 사이 수역을 통째로 평화수역으로 만들”것을 주장했다(지도 13 참조). 공동어로와 평화수역 설정문제는 이러한 쌍방의 입장차이로 계속 논의하기로 하고 회담을 종료했다.⁴⁴⁾

국제해양법상으로 보면 이는 북한의 양보라고 할 수 있다. 북한은 자신들의 영해에 해

44) 백중천, “남북관계발전과 평화변영을 위한 선언: 주요 내용과 의미”, 세종정책연구 2009년 제5권 1호, 7쪽.

45) 신현석, “2010년도 남북간 수산협력사업 추진 방향과 계획”, 북한해양수산저널, 제2호, 108쪽.

46) 2007년도의 남북농수산협력분과위원회 제1차 회의에서의 북측 동해 수역에서의 남한 입어에 대한 합의 내용은 다음과 같다: 제4조 “남과 북은 수산분야에서 공동의 이익을 위해 협력사업을 적극 추진해나가기로 한다. 남과 북은 2008년 중에 북측 동해수역의 일정한 어장에서 남측어선이 입어 및 어로를 진행하도록 적극 협력하기로 한다. 이와 관련하여 협력대상수역선정, 입어료에 해당하는 어구자재 등의 제공 및 어장이용 조건과 방법, 기타 실무적인 문제 등을 적극 협의해 나가기로 한다. ②남과 북은 수산물 생산과 가공, 우량품종 개발, 양식분야에서 적극 협력하기로 한다. 이를 위해 2008년 상반기 내에 현지조사를 진행하며 구체적인 협력대상과 규모, 방법 등은 앞으로 협의·확정하기로 한다. ③남과 북은 생산 및 가공된 수산물의 효율적 유통을 위하여 적극 협력하기로 한다. ④남과 북은 수산협력사업의 원활한 추진을 위해 2008년 초에 개성에서 별도의 실무접촉을 가지기로 한다. 남북농수산협력분과위원회 제1차 회의 합의서, 통일부, <http://dialogue.unikorea.go.kr/agreement/southnorth/191> 검색일; 2011. 6. 6.

당할 수 있는 부분을 공동어로구역에 내놓은 것이고, 우리는 단지 NLL(법적으로 근거가 없는) 이남을 제공하는 것뿐이기 때문이다. 물론 북한은 자신들의 영해라고 하지만, 실제로는 군사적 대치 상황과 남한의 압박으로 인하여 북한이 사실상 이용하지 못하는 수역을 확보하는 것에 만족한 것일 수도 있다.

<지도 13> 서해 공동어로구역에 관한 남북한 인식의 차이(출처; 황진회 외, 앞의 글, 74쪽)



따라서 이러한 북한의 제안을 받지 못할 이유가 없다. 그러나 그럴 경우 소위 ‘NLL 무력화’ 책동에 넘어간다는 남한 내의 ‘무지한’ 여론을 넘어서기 어렵다면, 동해의 경우와 연동하여 패키지 방식으로 접근하는 것도 방법일 수 있다고 본다. 즉 서해에서는 북한 쪽의 요구를 수용하되, 동해에서는 NLL의 북쪽에 공동어로구역을 설정하는 일괄타결의 방법을 생각해 보는 것이다.

실제로 동해 어장에 대하여 북한은 일찍이 남한 어선들에게 입어를 제의하여 왔다. 북한은 제4차 남북장관급회담(2000.12.16, 북한)에서 북측 동해수역(은덕어장)에 남측 어선 입어를 먼저 제의를 하였고, 이어서 제8차 남북장관급회담(2002.10.19, 북한)에서 재차 제의를 한 바 있다. 그러나 우리 어업인들 간의 지역별, 업종별 이해관계의 상충으로 그 추진이 무산되었다.⁴⁷⁾ 이후 2007 정상회담 이행 후속조치로 남북농수산협

47) 북한은 일본과 어업협력협정을 체결한 바 있는데, 일본은 북한의 원산만 내수화에 따른 직선기선을 공식 인정하는 것을 피하기 위하여 민간협상창구를 활용한 바도 있다. 황진회 외, 앞의 글, 80쪽.

력분과위(2007.12.14)에서 이듬해에 북한 동해수역 입어를 추진하기로 합의하였으나⁴⁶⁾, 남북관계 경색으로 중단된 바 있다. 나아가 동해상의 입어에 있어 북한의 원산만 내 수화에 따른 직선기선의 문제 그리고 군사경계수역의 문제가 걸림돌이 될 수 있다.⁴⁷⁾

한편 남북 간에 민간차원의 수산 협력과 합작의 시도는 계속되어 왔다. 1999년 (주)해주는 북한 민족경제협력연합회 소속의 '광명성총회사'를 사업파트너로 삼아 남북 합작 수산회사 설립하여 조업 수역을 서해 군사분계선 이북으로 설정하고 통일부로부터 남북 협력사업 사업자승인도 획득한 바도 있으며⁴⁸⁾, 「안승유통」은 북한에 어선 10척과 어구, 장비, 기술자를 제공하고, 원산 해역에서 홍게 어획을 위한 합작사업을 시도하기도 하였다.⁴⁹⁾ 기타 전국어민총연합회의 북측 수역 입어사업, 수협중앙회의 입어사업 등도 추진된 바 있다.⁵⁰⁾

이처럼 남북 접경 수역에서의 공동어로구역 설정은 그 필요성과 유용성이 지대하여 언제라도 시행될 수 있는 사업으로 생각된다. 다만, 서해 NLL 그리고 동해상의 북한의 원산만 내수화 및 군사경계수역이 문제가 될 것이다. 이론적으로 남북이 서해와 동해에서 각각 양보함으로써 형평에 맞는 해결이 가능하다고 생각한다. 실천적으로는 북한이 동해 입어에 적극적인 입장임을 고려하여 동해 공동어로구역을 먼저 설정하고, 이후 서해로 확장시키는 것도 방법이라고 생각한다.

48) 1997년 12월 (주)해주는 북한 '조선총국청진무역상사'와 접촉, 1998년 10월 '광명성총회사'를 파트너로 정하고 사업의향서를 교환하였고, 1998년 10월 남북이 공동 투자하는 '풍어수산합작회사'를 평양에 설립하고 11월 통일부에 남북협력사업 승인을 신청하여 1999년 2월 사업자승인을 획득하였다. 사업방식은 해주가 어로작업에 선박과 장비 제공, 판매와 운송을 담당하고 풍어수산주식회사는 어업허가, 어획물 보관, 현지 선원고용, 어획물 전량을 해주에 인계하는 등 사업수행에 편의를 제공하기로 하였다. 어선(저인망 3척, 운반선 1척)과 시설장비(냉동차량 2대 등)를 외상으로 북측에 제공하고 조기, 홍어, 가자미, 광어, 갑각류 등 어획물을 북측 60%, 해주 40%로 배분, 남쪽으로 전량 반입하는 조건에 합의하였다. 투자액은 397만 달러로 예정, 남측이 75% 북측이 25% 비율로 5년간 합작투자를 계획하고, 조업수역은 서해안 군사분계선 이북 연안(북위 38.5° 39.5°)으로 합의하였다. 그러나 남측 어업인들은 대상 어종이 회유성 어종으로 남측 어업영역에 미치는 영향을 우려하여 반대하였고 이에 통일부는 2000년 8월 16일로 사업승인을 불허하였으며, 2000년 10월 이후 사업추진이 중단된 상태이다. 황진회 외, 앞의 글, 76쪽

49) 안승유통에서 북측에 붉은대게잡이 어선 10척(감척어선)과 어구 장비 등을 제공하고, 우리 기술자를 어선에 승선시켜 원산 장전해역에서 붉은 대게를 연간 3만톤을 어획하여 10년 동안 반입하여 수출용 원자재로 활용하는 사업계획을 수립하였다. 3차례에 걸쳐 남북협력사업으로 승인신청을 하였으나 통일부로부터 승인을 받지 못하였다. 황진회 외, 앞의 글, 76쪽. 그 원인에 대하여는 구입목적이 감척어선의 처분절차상 관련규정에 부합하지 않는다는 통일부의 입장이 반영된데 기인한 것이라는 견해도 있고(황진회 외, 앞의 글, 77쪽), 남한 어업인들이 홍게를 대량으로 국내 반입할 경우 가격하락 등 피해가 우려된다고 주장하여 반대하였기 때문이라는 견해도 있다. 신현석, 앞의 글, 106쪽

50) 황진회 외, 앞의 글, 77쪽.

아래 표는 남북 정부 당국 간 공동어로와 접경수역에서의 평화협력 회담의 일지를 정리한 것이다.

회담	일자/장소	주요 내용
제4차 남북장관급 회담	2000.12/평양	-남북은 어업부분에서 상호 협력하기로 함 -북측에서 남측에 동해 북측 어장 제공 제의
제5차/8차 남북장관급 회담	2001.9/서울 2002.10/평양	-동해 북측어장 이용 관련, 빠른 시일 내 실무접촉 갖기로 합의
제1차/2차 남북 장성급 회담	2004.5/금강산, 2004.6/설악산	-서해상의 우발적 충돌 방지와 군사분계선 지역에서의 선전활동 중지 및 선전수단 제거에 관한 합의서 채택 -쌍방 함정들이 서로 대치하지 않도록 통제, 쌍방 경비 함정간 상호대치 및 오해 방지를 위해 국제상선공통망을 활용, 제3국 어선들의 불법어로 활동 단속관련 정보교환
6.15 공동성명 5주년 기념행사	2005.6/평양	-정동영 장관이 김정일 위원장과의 면담에서 NLL 주변 수역의 평화를 위한 수산회담 제의
제15차 남북장관급 회담	2005.6/서울	-남북경제협력추진위원회 산하에 수산협력실무협의회 구성, 운영 합의 -공동어로 등 수산협력문제 등을 협의 해결하기로 합의
제1차 남북 수산협력 실무협의회	2005.7/개성	-양측은 서해상 공동어로 등에 대하여 합의 및 합의서 채택
제3차/4차 남북장성급 군사 회담	2006.3월, 5월/판문점	-남측은 서해상 충돌방지를 위한 개선조치, 공동어로수역 설정 및 바다목장 시범조성 제안 -북측의 서해 NLL 근본적인 재설정 주장으로 회담 결렬
제13차 남북 경제협력추진위원회	2007.4/평양	-남북수산협력 실무접촉 일정을 문서교환방식으로 협의, 확정하기로 합의
제5차 남북 장성급 군사 회담	2007.5/판문점	-서해공동어를 실현하기로 하고, 공동어로 수역 설정 등과 관련한 문제를 계속 협의하기로 함.
제6차 남북 장성급 군사 회담	2007.7/판문점	-공동어로수역 별다른 합의도출 없이 종료 -우리측은 NLL 기준으로 등거리 등면적에서 시범 설정 -북측은 NLL 이남과 북측 주장 '경비계선' 사이에 공동어로수역을 설정하자고 주장
제2차 남북정상회담 개최 결정	2007.8./평양	-서해평화협력특별지대를 설치하고 공동어로구역 및 평화수역 설정
제2차 남북정상회담	2007.10/평양	-10.4 공동선언
제1차 총리회담	2007.11/서울	-남과 북은 쌍방의 관심 수역에서 수산물 생산, 가공 유통 등을 위해 서로 협력하기로 함
제1차 남북협력공동위원회	2007.12/서울	-남과 북은 제1차 남북수산협력실무협의회(2005)에서 합의한 사업을 적극 추진하기로 합의
제1차 남북농수산분과위원회	2007.12/개성	-남과 북은 2008년 중에 북측 동해수역의 일정한 어장에서 남측 어선의 입어 및 어로 진행 합의
제7차 남북장성급 회담	2007.12/판문점	-남측 NLL 기준으로 동일면적 공동어로구역 제안 -북측 '양측의 계선 사이 수역'을 통째로 평화수역으로 만들 것을 주장

3. 남북 민간 선박 운항의 자유

해상 경계의 재설정, 그리고 공동어로구역 설정에 앞서 일차적으로 시급한 것은 남북 선박 운항의 자유이다. 국제해양법상으로는 설사 자국의 영해라고 하여도 타국 선박의 ‘무해통항권(innocent passage)’을 부인할 수 없다(유엔해양법협약 제17조). 바다는 육지에 비하여 평화와 공동 이용의 원칙이 더욱 강한 것이다. 그러나 남북의 경우 NLL은 그와 같은 기본원칙을 침해하고 있으며, 그 결과로 NLL로 둘러싸인 해주의 경우 실제적으로 항구로서의 기능이 상실되었다고 할 수 있다. 따라서 만약에 직항로 개설이 이루어진다면 그것만으로도 서해상의 평화와 남북협력에서 중요한 진전이라고 할 것이다.

기이한 것은 우리 선박은 그동안에도 해주 직항로를 이용하여 왔는데 반하여, 북한 선박만이 NLL을 넘어 바로 들어오지 못하고 ‘ㄷ’자로 우회에서 통항하여 왔다는 점이다.⁵¹⁾ 북한의 경우 국제해양법의 원칙에 따라 통항의 자유를 인정하였다면, 우리 경우는 그것에 제한을 가해 왔다는 뜻이 되는 것이다. 다만, 제주해협의 경우에 2005년 남북 간의 해운합의서 체결 이후 북한 선박의 무해통항권이 인정되었다. 이도 국제법상 당연한 것이었으나 뒤늦게 실현된 것이다. 그러나 2010년 소위 ‘5.24 조치’에 의하여 그마저도 금지되었다.⁵²⁾

사람들은 남북의 특수한 상황을 얘기한다. 어떤 이들은 휴전체제는 전시 상황의 지속이며 전시상황에서는 무해통항이 허용될 수 없고, 적국의 선박은 나포, 공격할 수도 있다고 한다.⁵³⁾ 그러나 우리의 휴전체제를 단지 전쟁의 지속으로 보는 것은 정전협정을 전적으로 무시하는 것과 다름이 없다. 정전협정도 하나의 조약이며, 그것이 전쟁을 종결

51) 북측 선박이 직항로를 이용할 경우 해주-인천 사이를 운행 시 현재보다 운항거리 189마일, 운항 시간 16시간 단축이 가능하고, 항차당 연료비와 용선료를 4,700만원 절감할 수 있다고 한다. 백종천, “남북관계발전과 평화번영을 위한 선언: 주요 내용과 의미”, 세종정책연구 2009년 제5권 1호, 86쪽.

52) 통일부는 2010. 5. 24에 천안함 사태를 이유로 “북한선박의 우리 해역 운항을 전면 불허”, “제주해협을 포함해 우리측 해역에 북한 선박의 운항과 입항을 금지”. 5.24조치는 그에 더하여 “남북교역 중단”, “우리 국민 방북 금지”, “진행중인 사업의 투자확대도 금지”, “대북지원사업의 원칙적 보류” 등을 담은 대북제재조치를 발표한 바 있다.

53) 이에 대하여는 김명기, “북한 상선, 영해 및 북방한계선 침범사건의 평가”, 북한, 2001년 7월호, 30-39쪽 참조.

54) 우리 휴전체제의 법적 성격이 전시 상태의 지속이 아니라 전쟁의 종결에 있다는 점에 대한 자세한 분석으로는 이근관, “한반도 종전선언과 평화체제 수립의 국제법적 함의”, 서울대학교 법학, 제 49권 제2호, 2008, 164-192쪽 참조. 아울러 그에 대한 국제법적 논의로는 Dinstein, Yoram, War Aggression and Self-Defence(제4판, Cambridge University Press, 2005), 42-47쪽 참조

하고 평화상태로 나아가기 위한 약속이라고 할 때, 휴전체제를 단순히 전시의 연장으로 보는 것은 옳지 않다. 우리의 휴전체제는 일단 전쟁의 종결을 의미하고 다만 평화가 회복되지 않은 과도기적 상태로 이해되어야 한다. 이는 현대 ‘휴전’에 관한 국제법적 논의에서 거의 확립된 견해이기도 하고,⁵⁴⁾ 만약 그렇게 해석하지 않는다면, 북한의 연평도 포격 기타 여러 군사적 도발들을 비난할 근거가 없다.

나아가 휴전 중에 상대국 선박의 무해통항권을 부인할 수 없다고 하는 중요한 선례도 있다. 유엔 안전보장 이사회는 이집트가 이스라엘과의 전쟁에서 휴전협정을 체결한 후에도 이스라엘 선박의 수에즈 운하 통항을 계속 불허한 것에 대하여 불법이라고 선언한 바 있다.⁵⁵⁾ 또한 유사한 사례로서 코르푸 해협(Corfu Channel) 사건에서 알바니아가 그리스와의 전시 상태를 이유로 영국 군함에 대한 무해통항권을 제약할 수 없다고 선언한 ICJ의 판례도 있다.⁵⁶⁾

무엇보다도 유엔해양법협약에서도 항행의 자유에 대하여는 광범위하게 규정해 놓고 있다. 먼저 공해의 경우 연안국이나 내륙국을 막론하고 모든 국가에 개방되며, 항해의 자유, 비행의 자유, 해저 전선 및 도관 건설의 자유, 인공도서, 기타 시설 설치의 자유, 어로의 자유, 과학적 조사의 자유를 제약하지 못한다(동 협약 제87조 1항). 공해는 평화적 목적을 위하여 유보되어야 하며(동 협약 제88조), 어떠한 국가도 공해의 어느 부분을 그의 주권에 복속시킬 수 없다(동 협약 89조).

배타적 경제수역의 경우에도 연안국은 타국가의 권리 및 의무를 정당하게 고려하여야 하며(동 협약 제56조 제2항), 배타적 경제수역 안에서 모든 나라들은 항해, 비행, 해저 전선과 도관부설 등 합법적인 국제적 해양이용의 자유를 향유한다(동 협약 제58조 1항).

나아가 한 국가의 영해에서도 무해통항은 모든 나라에게 인정된다. 동 협약 제19조 1항은 “연안국의 평화, 공공질서 또는 안전보장을 위해하지 않는 한” 무해통항으로 본다고 하고 있으며, 동조 제2항에서는 그러한 유해한 통항의 예로서 “유엔헌장에 반하는 무력의 행사 및 위협, 무기를 사용하는 훈련, 연안국의 국방 또는 안전보장을 해치는 정

55) 유엔 안보리 결의 제95호, 1951. 9. 1.

56) ICJ Reports, Corfu Channel (United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v. Albania), 1949. <http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=3&k=cd&case=1&code=cc&p3=90>, 검색일, 2011. 6. 6.

보수집을 목적으로 하는 행위, 연안국의 국방 또는 안전보장에 영향을 미치는 것을 목적으로 하는 선전행위, 항공기의 이륙, 착륙, 탑재, 연안국의 관세, 재정, 출입국관리, 위생법규에 위반한 물품, 통화의 양하, 적하 또는 사람의 승선, 하선, 유엔해양법협약에 위배되는 고의적이고 중대한 위반행위, 일체의 어로활동, 조사 또는 측량행위, 연안국의 통신체제 또는 기타설비, 시설의 방해를 목적으로 하는 행위, 통항과 직접 관련이 없는 기타 행위”만으로 한정해서 열거하고 있다.

이처럼 통항의 자유, 무해통항권은 매우 강력한 것이다. 협약의 조문상으로도 보면 균함의 경우에도 무해통항권이 인정되고, 실제로 위에서 언급한 바와 같이 코르푸 해협 사건에서 알바니아 영해에서 영국 균함의 무해통항권이 인정되었다. 그럼에도 불구하고 무해통항권이 절대적인 것이 아니고 국가 안보를 이유로 제한이 가능하다고 보는 입장도 있다.⁵⁷⁾ 그리고 최종적으로 통항의 무해성을 결정하는 것은 각국의 고유한 주권적 사항이라고 인정된다. 현실 정치가 큰 영향력을 미치는 국제법의 관행에서 ‘무해통항권’은 아주 취약한 권리라고도 얘기된다.

하지만, 우리의 경우 제주해협 그리고 서해와 동해의 NLL에서 북한의 선박에 대하여만 일체 통항을 금지하고 있는 것은 국제해양법상 용인되기 어려워 보인다.⁵⁸⁾ 연안국은 무해하지 않은 통항을 방지하기 위하여 영해에서의 필요한 조치를 취할 수 있고(유엔해양법협약 제25조 1항), 자국의 안전보장을 위하여 불가피한 경우 무해통항을 정지시킬 수도 있으나(동 협약 제25조 제3항), 그것은 “외국 선박들 가운데 차별을 두지 않아야” 하며, 그러한 정지는 “일시적”인 것이어야 한다(동 협약 동조 동항).

이렇게 볼 때, 우리 해안에서 12해리를 벗어나 있는 한 NLL을 우리 영해라고 하기 어렵지만, 설사 NLL을 우리 영해의 경계라고 할지라도, 북한 선박이 평화롭게 NLL을

57) 이와 관련하여 프랑스가 1995년 핵실험을 위하여 자국의 영해인 Mururoa 수역을 폐쇄한 것이 거론된다. Kong, Stephen, The Right of Innocent Passage: A Case Study on Two Koreas, Minnesota Journal of Global Trade, 제11호(2002년 여름) 380쪽 참조.

58) 은 취지로 Kong, Stephen, 위의 글, 388-390쪽 참조.

59) 2007년 10.4 선언에서 서해평화협력지대에 대한 합의가 있는 후, 강무현 해양수산부 장관도 해주 직항로에서 북한에 대한 불공평함과 국제관행상 직항로가 허용되는 것이 맞다고 밝힌 바 있다. 강 장관은 “언페어하게(불공정하게) 한국에서 올라가는 정기선 선박이나 자원을 지원하는 남쪽 선박들은 지금도 NLL을 통해 넘어가고 있지만 북쪽 선박은 이것이 안 돼, 백령도 쪽으로 돌아서 입출항 하도록 되어 있다”고 지적했다. 이어 “NLL이 있더라도 민간선박과 상선의 통항이 인정되는 것이 해운 쪽 관행”이라며 “안보문제만 조금 검토, 보강한다면 국제관행을 봐서도 해주 직항로를 열어주는 것이 맞다”고 덧붙였다. 통일뉴스 2007. 10. 8자, <http://www.tongilnews.com/news/articleView.html?idxno=74872>, 검색일: 2011. 6. 6

넘나드는 것을 금지할 수는 없다고 할 것이다. 더욱이 우리 선박은 NLL을 통과하여 북한 수역으로 들어가고 있지 않은가? ⁵⁹⁾

북한 입장에서 NLL은 그들이 1977년 선포한 50해리 군사경계수역에 포함된다고 할 수 있다. 그러나 당시 선언에서도 북한은 “민용선박, 민용비행기(어로 선박 제외)들은 해당한 사전 합의 혹은 승인 밑에서만 군사경계선 구역을 항행 및 비행할 수 있다”고 밝혀⁶⁰⁾, 애초부터 민간 선박의 운항을 막지 않겠다고 하였던 것이다. 물론 이와 같이 사전 승인을 요구하는 것도 국제해양법의 통항의 자유, 무해통항권의 법리에 비추어 보면 부당한 것이다. 하지만, 북한이 남측 선박이 서해 해상의 직항로를 이용할 수 있게 한 것은 그 군사경계수역의 배타성을 최소한 완화시킨 것이라고 할 수 있다.

이른바 ‘해주 직항로’ 아니 남북의 직항로, 그리고 덧붙이자면 대한해협의 무해통항권 등은 국제해양법상 당연히 인정되어야 하는 것이고, 남북 간 별도의 합의도 필요한 것은 아니라고 할 것이다. 그러나 우리 앞에는 NLL이 가로 놓여 있다. 그리고 북한의 경우에는 ‘군사경계수역’이 그에 해당한다. 반복하지만, 그러한 부당한 선들을 모두 없애는 것이 원칙적으로 옳은 길이겠지만, 현실적으로 그것이 어렵다고 할 경우, 민간 선박의 자유로운 운항에 대한 합의를 이끌어 내는 것만으로도 중요한 성과라고 할 것이다.

실제로 주지하듯이「2007 남북정상회담」에서「서해평화협력특별지대」구상의 일환으로 민간선박의 해주직항로 통과를 추진키로 합의한 바가 있다. 그러나 이 역시 이후 계속 추진되지 못하였다. 해주직항로 설정을 위해서는 남북 군사회담에서 통항절차에 대하여 합의를 해야 했는데, 남측은 북측 민간선박이 NLL 통과 시 남측이 제시하는 통항절차를 준수한다는 전제를 고수했다. 이는 NLL을 우리 영해의 경계로 보는 군부의 입장이 고수된 것이라고 할 것이다. 북한은 물론 그러한 조건을 수용하지 않았다. 참여정부는 중장기적으로는 해주-한강하구 수역을 ‘자유통항지대’로 발전시킬 계획이었다고 한다.⁶¹⁾ 그러한 계획이 실현되었다면 한반도 평화체제에 중요한 이정표가 되었을 것이다. 하지만, 이후 정부가 바뀌면서 해주직항로는 물론이고, 제주해협의 무해통항까지 철회되는 경색국면으로 변하고 말았다.

이처럼 해주 직항로, 남북의 민간 선박 운항이라는 기본적인 평화적 교류에 있어서도 NLL은 걸림돌로 남아 있다. 하지만, 선박 운항의 자유는 원칙적으로 남북의 합의 사

60) 노동신문, 1977. 8. 1자, 박춘호, 앞의 글, 94쪽에서 재인용.

61) 백종천, 앞의 글, 86쪽.

항이 아니고 ‘바다의 헌법’인 국제해양법상 보편적으로 허용되어야 하는 것이다. 따라서 이 부분은 남북 접경수역의 평화를 위하여 가장 먼저 착수되어야 할 것으로 본다. 바다에서의 국제적 규범의 기본원칙을 준수한다는 차원에서 그리고 북한은 이미 그것을 수용하고 있다고 할 때 상호성의 차원에서 우리 군부에 새로운 인식을 촉구할 필요가 있을 것이다.

VI. 맺음말

연평도 포격 사건 일주년, 서해 바다의 평화는 결코 정전 교전규칙의 개정이나 자위권의 적극적 확대와 같은 공격적 입장으로 보장되지 않는다고 생각한다. 그것은 오히려 우리 한반도의 상황을 군사적 대치의 악순환으로 몰고 갈 뿐이다.⁶²⁾

대신 NLL의 정치화가 아니라 NLL에 대한 진실과 규범이 중요하다고 생각한다. 정확한 진실과 올바른 규범에 대한 존중이야말로 진정으로 북한을 인도하고 또 국민들의 참된 애국심을 고무할 수 있는 방법이라고 생각한다.

NLL과 관련하여 오늘 발표의 골자를 한 마디로 말해본다면, 남한은 서해 NLL을 포기하고, 북한은 동해 NLL(군사경계수역)을 포기하라는 것이 될 수 있다. 이는 상호성과 형평성에 맞는 평화의 방법으로 제시된 것이지만, 여전히 남한은 남한대로 북한은 북한대로 자신들의 안보를 이유로 그 포기에 주저할지 모른다.

그렇다면 점진적 해법이 유용할 수도 있다. 서해의 평화는 NLL이라는 근본문제를 해결하기 이전에도, 그 선을 ‘평화의 물결’이 넘나들 수 있다면 실질적인 문제는 해결되는 것일 수도 있다. 바다의 선이란 가공적인 것이며, 어떠한 인위적인 장벽이 실제 존재하는 것은 아니기 때문이다. 그리하여 공동어로구역, 서해 직항로 보장 등이 그 실마리가 될 수 있다고 생각한다.

서해 NLL을 비롯한 남북 간의 여러 경계선들에 대한 편견과 오해가 제거되고 보다 정확한 인식이 널리 공유될 수 있기를, 남북 공동어로와 민간 선박의 직항과 같은 ‘평화의

62) 실제로 미국은 정전교전규칙에 찬성하지 않고 있는 것 같다. 앞서 본 한미 안보협의회의에서 미국은 정전협정의 준수를 강조하고 있다. 정전협정의 무력충돌 억제기능을 여전히 중시하고 있는 것이다.

물결이 서해 해상을 비롯하여 한반도 전 수역을 넘나들어 군사적 대치의 여러 선들과 제한들을 희석시킬 수 있기를 기대해 본다.

6자회담 전망과 평화협정 실현의 과제

백종천 전 청와대 통일외교안보정책실장

1. 도입

2011년 11월 중순 현재 6자회담과 남북관계는 동결된 상태에 있다. 근본원인은 이명박 정부의 대북정책 ‘비핵.개방.3000’이지만 현실적 원인은 작년에 발생한 천안함 침몰 사건과 연평도 피격사건에서 찾을 수 있다.

하지만 지난 7월 북미 간 뉴욕 회담과 이어서 10월에 열린 제네바 회담 이후 미국과 북측에서 그나마 긍정적 반응이 나와서 기대해 보지만 정작 우리 정부의 반응을 헤아리기 어려운 상황이다. 두 번의 북미회담 결과에 대해서도 명확한 설명이 없어서 북미당국의 ‘진전이’ 있었다는 발언에 대하여 전문가들의 ‘전문적’ 추정이 있을 뿐이다. 이를 종합해 보면 미국과 북한은 이번 두 번의 회담을 통해 6자회담을 재개하기 위해 비핵화 사전 조치와 평화체제 논의가 거론하였으며 이에 대한 양측의 이해가 있었을 것으로 평가된다. 전자는 한미가 6자회담 재개 조건으로 북측에 요구한 국제원자력기구(IAEA) 사찰단 복귀, 핵실험 및 미사일 발사 유예 선언 및 우라늄농축(UEP) 프로그램 중단 등을 말하며 후자는 2008년 이후 북한이 계속 주장해온 평화협정체결 요구를 말한다.

이러한 상황 판단을 일단 받아들인다면 6자회담이 재개되면 이번에는 6자회담에서 한반도 비핵화 문제가 논의되고 동시에 9.19 공동성명에서 6자가 합의한 대로 “한반도의 항구적 평화체제에 관한 협상”을 “적절한 별도 포럼에서”에서 진행할 가능성이 크다. 그러나 한반도 비핵화뿐만 아니라 한반도의 항구적 평화체제 구축은 시간을 요하는 문제이고 특히 한반도 평화체제 구축이 평화협정으로 귀결되기 위해서는 남측에서 엄청난 논란이 일어날 수밖에 없는 문제이기 때문에 이 문제는 단계적·점진적으로 접근할 수밖에 없을 것이다.

이러한 시각에서 한반도의 항구적 평화체제는 먼저 남북 간 정치적·군사적 신뢰를 형성하면서 서해에서의 군사적 우발충돌을 방지할 수 있는 방안을 강구하고 동시에 군비통제를 실시하여 남북 간뿐만 아니라 한국 내 안보우려를 해결하지 않으면 안 된다. 즉

한반도 평화체제는 단번에 구축하기 어려운 과제이다. 그리고 미국은 여전히 북핵 폐기가 선행되어야 한다고 주장한 반면 북한은 평화협정 체결 후에 핵을 포기할 수 있다는 주장을 고수하고 있기 때문에 이를 접목시킬 수 있는 ‘입구전략’으로 참여정부는 ‘종전선언’을 제시한 것이다.

2. 종전선언 추진의 배경과 의미

「10.4 남북 정상선언」⁴항에서 “남과 북은 현 정전체제를 종식시키고 항구적인 평화체제를 구축해 나가야 한다는데 인식을 같이하고 직접 관련된 3자 또는 4자 정상들이 한반도 지역에서 만나 종전을 선언하는 문제를 추진하기 위해 협력해 나가기로 하였다.”

참여정부는 출범과 함께 ‘한반도 평화체제 구축’을 국정과제로 제시하고 “우선 북한 핵문제 해결과 평화증진을 가속화하고, 다음으로 남북 간 제 분야에서 협력을 심화하고 평화체제의 토대를 마련하며, 최종적으로 평화협정 체결과 평화체제 구축을 실현해 나간다. 특히 평화체제로의 완전한 전환 이전까지는 현재의 정전협정이 준수되어야 한다.”라는 점진적 접근에 따라 한반도 평화정착을 꾸준히 추진하였다. 이러한 ‘한반도 평화체제 구축’ 과제는 오랜 역사적 배경을 가지고 있다. 1992년 남북은 「남북기본합의서」에서 “현 정전상태를 남북 사이의 공고한 평화상태로 전환시키기 위해 공동으로 노력하기로” 합의했으며, 4자회담(1997.04-1999.08)에서는 긴장완화·평화체제 문제를 협의기로 합의했으나 북측의 ‘근본문제’(북미 평화협정, 주한 미군 철수) 우선 논의 주장과 당사자 문제로 인하여 성과 없이 끝났다. 그러나 참여정부는 6자회담「9.19 공동성명」(2005)과 「2.13 합의」(2007)를 통해 “직접 관련 당사국들이 별도 포럼을 구성, 한반도 평화체제 협상을 갖기로”합의하는데 성공했다. 참여정부는 한반도 평화체제 구축을 위한 국제적 환경을 조성하기 위해 모든 외교적 노력을 아끼지 않았다. 정부는 「2.13 합의」에 따른 북핵 불능화조치가 가시화되는 시점에서 ‘한반도 평화포럼’을 구성·추진한다는 방침을 세워 핵문제 해결과 더불어 한반도 평화체제 구축도 병행 추진하려고 했다.

2007년 8월 남북정상회담 개최가 합의된 시점에서 보면, 북핵문제는 「2.13 합의」에 따른 비핵화 초기단계 조치의 이행이 완료되었으며 다음 단계 조치(불능화 및 신고 등)의 연내 종결에 합의하고 이에 대해 기타 5개국은 의무사항을 성실히 이행하는 중이었다. 이처럼 북핵문제가 해결국면으로 진입하는 시점에서 비핵화를 가속화하고 북미관계 정상화를 촉진하기 위해서도 참여정부는 한반도 평화체제에 관한 논의를 시작할 필요가

있었다.

참여정부는 이러한 북핵문제의 해결국면을 십분 활용하여 2007년 내로 북핵 불능화 단계를 순조롭게 마무리하고 핵폐기 단계로 진입할 수 있는 환경을 마련하기 위하여 북미간 핵폐기 접근에 대한 입장 차이를 줄이는 방안을 강구하였다. 북한은 핵개발이 미국의 북한에 대한 적대시정책에서 비롯된 것이라고 주장하면서 북미 평화협정 체결이 선행되어야 핵폐기가 가능하다는 입장을 견지했으며, 미국은 핵문제를 우선 해결해 나가면서 평화체제 논의를 진행하되 최종적인 평화협정 체결은 핵폐기 이후에나 가능하다는 입장을 취했다. 이러한 북미간의 상반된 입장을 조율하기 위해서는 북한에게는 안전보장이 담보되고 미국에게는 핵폐기 논의가 개시될 수 있는 방안으로 참여정부는 평화협정이 아니라 ‘중전선언’을 추진하기로 했다.

‘중전선언’은 교전 당사국간 전쟁 종결 행위를 의미하는 것으로 형태는 일방 당사국의 선언 또는 당사자 간 공동성명, 공동선언, 협정 체결 등 다양한 방식으로 이루어진다. 일반적으로 ‘중전선언’은 교전 당사국들이 관계정상화 과정에서 채택하는 공동성명이나 공동선언으로 원칙적으로 국제법적 구속력이 없는 신사협정이다. 그러나 협정형태의 중전선언은 서명, 비준 등 엄격한 절차를 거치는 경우 국제법상 조약에 준하는 효력을 갖는다. 이에 따라 참여정부는 정상들의 정치적 의지를 담은 ‘중전선언’을 통하여 미국은 대북 ‘적대시 정책’의 포기 의지를 표명하고 북한은 핵폐기 의지를 표명함으로써 핵폐기 협상, 평화체제 논의 및 북미 관계정상화 노력 등을 앞당길 수 있다고 판단하였다. ‘중전선언’의 내용은 이 선언이 평화협정의 전단계로서 정치적 의미를 갖는 것이기 때문에 법률적 구속력은 갖지 않으나 핵폐기를 추동할 수 있는 내용을 꼭 포함시켜야 한다. 한마디로 ‘중전선언’을 통해 참여정부는 북핵 폐기와 북미관계 진전을 유도하고 이를 남북관계 발전과 선순환적으로 병행추진하려고 했다.

‘중전선언’의 시점은 앞에서 설명한 바와 같이 핵폐기 과정에 추동력을 보태준다는 차원에서 불능화 조치를 마무리 하고 핵폐기 단계로 넘어가는 길목에서 추진하는 것이 바람직하다고 생각하여 이 문제를 정상회담 의제에 포함했다.

그러나 정상회담의 상대인 북측의 반응이 문제였다. 북측은 줄곧 평화협정은 북미간의 문제라고 주장하면서 우리 측과의 논의를 회피했으나 2000년 6월 남북정상회담 이후에는 태도가 유연해지기 시작했다. 그리고 북측은 「2.13 합의」(2007)에서 “직접 관련 당사국들은 적절한 별도 포럼에서 한반도의 항구적 평화체제에 대한 협상을 갖는다.”는 내용에 합의했다. 이 당시에 북측은 협상 ‘당사자’ 문제에 대하여 애매한 입장을 견지

했다. 이에 따라 정부는 정상회담을 통해 남북이 중심이 되고 미·중이 참여하는 통일지향적 한반도 평화체제 구축을 위해 그 시발점으로 ‘중전선언’이 필요하다고 북측을 설득한 것이다.

한편, 미국과 중국도 한반도 평화체제를 다룰 준비가 되어 있었다. 2006년 4월 말 부시 대통령은 후진타오 주석과의 정상회담에서 북측과 평화협정을 체결할 용의가 있음을 표명하였고, 그 직후 탕자쉬엔(唐家璇) 국무위원이 북측을 방문하여 이러한 뜻을 전달한 것으로 알려졌다. 더 나아가 2006년 11월 부시 대통령은 하노이에서 열린 한미 정상회담(2006. 11. 18)에서도 북핵 폐기, 평화협정, 한국전 종전 등에 대한 의지를 표명하였으며 이에 대해 토니 스노(Tony Snow) 미 백악관 대변인은 “북한이 핵을 포기할 경우 미국이 취할 수 있는 구체적 목록 중에는 한국전의 종료를 선언하고 경제 협력과 문화·교육 등 분야의 유대를 강화하는 게 포함돼 있다.”고 밝혔다. 이어서 2007년 9월 시드니에서 열린 한미정상회담(2007. 09. 07)에서 부시 미국 대통령은 “지난해 11월 하노이 한·미 정상회담에서 밝힌 바와 같이 우리의 목적은 한국전쟁을 종결시키기 위한 평화협정을 김정일 위원장 등과 함께 서명하는 것이며, 이제 우리는 한국전쟁을 종결시켜야 하고 종결시킬 수 있다는 메시지를 김 위원장에게 전해 달라”고 노무현 대통령에게 요청했다.

이에 따라 노무현 대통령은 「2007 남북정상회담」에서 “현 시기가 핵문제 해결과 함께 평화체제 구축의 적기임”을 북측에 설명하고 부시 미국 대통령의 중전선언 추진 발언을 전달하고 북측의 호응을 유도함으로써 남북이 협력하여 현 정전체제를 종식하고 한반도 평화체제를 구축하기 위해 “중전을 선언하는 문제”를 추진기로 합의했다. 노무현 대통령은 10월 4일 대국민 보고에서 “이제 북핵문제가 풀리면 한반도 평화체제로 가야한다. 앞으로 원칙에 있어서 남북이 주도해서 직접 관련 당사국과 평화체제에 관한 협의를 열어 나가도록, 앞으로 협의를 해 나가는데 협력하자. 이 과정의 일환으로서 부시 미국 대통령이 제안한 바 있는 중전 선언 방안을 김 위원장에게 저는 설명했습니다. 이에 대해서 김 위원장은 정전체제를 평화체제로 전환하는 데에는 기본적으로 동의한다는 뜻을 밝히고, 이전에 한미 간에 논의한 바 있는 중전선언 방안에 대해서 구체적인 관심을 표명했습니다. 그리고 이것을 성사시키도록 남측이 한번 노력을 해 보라, 이런 주문을 했습니다. 그래서 앞으로 여러 당사국 간에 대화가 잘 이루어지면 이 문제도 북측으로서는, 그렇게 할 용의가 있다는 점을 분명히 했습니다.”

남북 정상간 ‘중전선언’에 대한 합의는 한반도 평화체제 논의를 위해 남북이 협력할 것

을 약속한 것 이외에 협상의 당사자 문제를 해결한 것이다. 남북 정상이 “종전을 선언하는 문제를 추진하기 위해 협력해 나가기로” 함으로써 ‘평화협정 체결에 있어 한국을 배제한다’는 북한의 기존 입장을 변화시킨 것이다. 이에 대해 노무현 대통령은 11월 13일 “북핵 폐기와 평화협정을 시간에 늦지 않게 밀고 가기 위해서는 정상들의 [종전]선언으로 결정적인 이정표를 제시할 필요가 있습니다. 이렇게 하면 이 문제를 풀어나가는 실무자들에게 강력한 메시지를 주게 될 것입니다. 그래야 가다가 어려운 일에 부닥치더라도 좌절하는 일 없이 결론에 이를 수 있을 것입니다. 평화협정이 체결되고 난 후에 선언을 하는 것은 그저 축배를 들자는 것 이외에는 아무런 의미가 없습니다.”라고 밝혔다.

3. 제안 : 한반도 문제 해결 입구전략으로 종전선언을 다시 제안한다.

지난 8.15 경축사에서 이명박 대통령은 북한을 향해 “책임 있는 행동과 진정한 자세로 신뢰를 구축하는 게 가장 중요하다”고 말했다. 옳은 지적이다. 남북관계를 진전시키려면 무엇보다도 남북 간 ‘신뢰구축’이 중요하다. 남북 간 신뢰가 형성되지 않으면 핵심 현안을 논의할 수 있는 장도 마련할 수 없기 때문이다. 그래서 공식적 대화와 협상이 시작되기 전부터 당사국들은 상호 신뢰를 쌓기 위한 노력을 해야 한다. 국가 간 대화와 협상에서 일방이 백기를 들고 협상장에 들어오기를 기대하는 것은 대화와 협상을 포기하는 것과 같다. 이명박 정부의 ‘비핵.개방.3000’ 대북전략은 이에 버금가는 수준이다. 이것이 이명박 정부가 남북관계를 진전시키지 못한 근본 원인이다.

남북관계에서 ‘정경분리’ 원칙을 말할지라도 현실적으로는 군사·정치·경제·인도적 문제들이 연계되지 않을 수 없다. 이러한 이유 때문에 이제 남북관계는 군사·정치·경제·인권 등 영역 중에서 하나의 특정 영역(예, 북핵)을 분리하여 해결할 수 없다. 이에 따라 남북 간 모든 영역의 문제는 동시다발적으로 포괄적 시각에서 접근해야 한다. 그리고 다양한 쟁점들은 연계하여 순차적으로 ‘행동 대 행동’ 원칙에 따라 단계적으로 풀어나가야 한다. 이것이 ‘포괄적·점진적 접근전략’의 핵심이다. 이렇게 해야 전략이 융통성을 가지고 목표를 달성할 수 있다. 이러한 ‘포괄적·점진적 접근전략’의 입구전략으로 종전선언을 다시 생각해 본다. 종전선언은 북핵 문제를 포함한 ‘한반도 문제’를 해결할 수 있는 포괄적 내용을 망라하고 4자간 협상 로드맵도 포함해야 한다. 종전선언에는 북핵 폐기, 한반도 평화체제로의 전환, 북미·북일관계 정상화, 대북 경제·에너지 지원, 협상 회의체와 로드맵 등이 포함되어야 한다.

“연평도 포격전의 교훈과 평화협정 실현 과제” 관련 토론문

박순성 민주정책연구원 원장

- 정태욱 교수님과 백종천 실장님의 발표는 중요한 발견과 제안을 담고 있음
 - “북한의 새로운 해상군사분계선의 주장은 부당한 것이었지만, 그 영해 확대의 기본 입장은 (유엔해양법 협약의 관점에서 볼 때) 타당한 면이 있는 것이다.”
 - NLL을 “상호 존중되지 않더라도 휴전체제 하에서 일방이 실력적으로 관철하고 있다면 휴전체제의 일부로서 유효한 것”이라고 주장한다면, “이는 지극히 현실주의적인 관점이다. 하지만, 그것은 결국 전쟁상태를 지속하자는 뜻에 불과하다.”
 - “NLL은 한반도 군사적 대립 상황에서 서로 대치하고 있는 하나의 ‘전선’처럼 되었다. …… 결국 남북의 적대적 관계, 상호 불신과 군사적 우위를 점하려는 군사주의가 그와 같은 결과를 빚은 것으로 생각된다.”
 - “1999년 소위 ‘연평해전’이 발생한 것이다. 우리 국방부와 보수 정치권 그리고 주류 언론이 합작하여 김대중 정부의 햇볕정책에 중대한 타격을 입히고, ‘영해사수’라는 이데올로기를 만들어 낸 것이다. 그리고 그것은 일반 국민들의 ‘신성한 애국심’과 결부되어 우리 정치현실에서 어떻게 하기 어려운 상수가 되어 버렸다.”
 - “사람들은 남북의 특수한 상황을 얘기한다. 어떤 이들은 휴전체제는 전시 상황의 지속이며 전시상황에서는 무해통항이 허용될 수 없고, 적국의 선박은 나포, 공격할 수도 있다고 한다. 그러나 우리의 휴전체제를 단지 전쟁의 지속으로 보는 것은 정전협정을 전혀 무시하는 것과 다름이 없다.”
 - “남북관계에서 ‘정경분리’ 원칙을 말할지라도 현실적으로는 군사·정치·경제·인도적 문제들이 연계되지 않을 수 없다. 이러한 이유 때문에 이제 남북관계는 군사·정치·경제·인권 등 영역 중에서 하나의 특정 영역(예, 북핵)을 분리하여 해결할 수 없다. 이에 따라 남북 간 모든 영역의 문제는 동시다발적으로 포괄적 시각에서 접근해야 한다. 그리고 다양한 쟁점들은 연계하여 순차적으로 ‘행동 대 행동’ 원칙에 따라 단계적으로 풀어나가야 한다. 이것이 ‘포괄적·점진적 접근전략’의 핵심이다. 이렇게 해야 전략이 융통성을 가지고 목표를 달성할 수 있다. 이러한 ‘포

- “북한의 제안을 받지 못할 이유가 없다. 그러나 그럴 경우 소위 ‘NLL 무력화’ 책동에 넘어간다는 남한 내의 ‘무지한’ 여론을 넘어서기 어렵다면, 동해의 경우와 연동하여 패키지 방식으로 접근하는 것도 방법일 수 있다고 본다.”
- “대신 NLL의 정치화가 아니라 NLL에 대한 진실과 규범이 중요하다고 생각한다. (서해 NLL을 비롯한 남북 간의 여러 경계선들에 대한 편견과 오해가 제거되고) 언제나 진실을 중시하고 합당한 규범을 존중할 때, 그것이야말로 진정으로 북한을 인도하고 또 국민들의 참된 애국심을 고무할 수 있는 방법이라고 생각한다.”
- “점진적 해법이 유용할 수도 있다. 서해의 평화는 NLL이라는 근본문제를 해결하기 이전에도, 그 선을 ‘평화의 물결’이 넘나들 수 있다면 실질적인 문제는 해결되는 것일 수도 있다.”
- “이러한 ‘포괄적·점진적 접근전략’의 입구전략으로 종전선언을 다시 생각해 본다. 종전선언은 북핵 문제를 포함한 ‘한반도 문제’를 해결할 수 있는 포괄적 내용을 망라하고 4자간 협상 로드맵도 포함해야 한다. 종전선언에는 북핵 폐기, 한반도 평화체제로의 전환, 북미·북일관계 정상화, 대북 경제·에너지 지원, 협상 회의체와 로드맵 등이 포함되어야 한다.”

□ 두 분의 주장을 지지하면서, 몇 가지 첨언을 하려고 함

- 남북관계를 공부할수록, 현실이 군사주의와 반공주의 등 지배이데올로기와 잘못된 애국심 때문에 왜곡되어 국민들에게 전달되고 있음을 깨닫게 됨
 - 이를 극복하기 위해서는 전문가들의 노력, 시민사회 전반에 대한 올바른 평화·통일교육, 여론 형성 과정에 대한 시민적 감시 등이 필요함. 아울러 국민들의 현실 인식을 고려한 정책이야말로 설득력이 있는 현실적 정책이라고 할 수 있음
- 북핵위기를 포함한 한반도 문제를 포괄적으로 바라보아야 함
 - 모든 영역의 문제를 포괄적으로 바라보는 시각이 필요할 뿐만 아니라, 역사적으로 또한 지역적 차원에서 바라보아야 함. 남북 분단이 한반도 문제를 어떻게 ‘정치화’했는지를 파악하고 또한 남북 분단이 어떻게 동북아의 지역 질서에 연결되어 있는지를 파악해야 함. 역사적으로 볼 때, NLL은 역설적으로 전쟁당사자로서 북한의 주권을 인정하는 성격이 있었으나(“서해 NLL을 영해의 관점에서 본다면, 이는 차라리 북한 영해의 경계라는 차원에서 의미가 있다.”), 역사 과정에서 ‘정치화’되었음
- 현실을 고려할 때 ‘점진적 접근/해법’이 중요하다는 주장을 전적으로 수용하면서, 두 가지 점을 강조하고 싶음
 - 정태욱 교수께서도 지적하였듯이(정전 교전규칙의 개정이나 자위권의 적극적 확

대와 같은 공격적 입장은 한반도의 상황을 군사적 대치의 악순환으로 몰고 갈 뿐임), 평화적 해법이 유일한 해법임을 다시 강조할 필요가 있음. 이 방법만이 서해 5도를, 서해를 전쟁기지나 전장이 아니라 사람이 함께 살아가는 평화의 섬이나 평화지대로 만드는 유일한 길임

→ 이미 남북한 사이에 채택된 다양한 합의(특히 남북기본합의서, 6·15선언, 10·4선언 등)를 실천하는 의지가 필요하며, 끈질긴 실천을 통해 위기를 현명하게 극복할 때 남북 사이에 새로운 관계가 정립될 것임

- 합의 내용의 실천을 통해 남북 사이에 '실질적 평화체제'가 수립된다면, 종전선언은 현실을 확인하는 (말 그대로) '선언'의 의미를 지니게 될 것임. 다른 식으로 표현한다면, 이렇게 될 경우 종전선언은 남북관계 차원에서 필요하다기보다는 동북아 질서 차원에서 필요하다고 할 수 있음

→ 결국 선언이나 협정이 평화를 가져다주는 것이 아니라, 평화 의지의 끈질긴 실천이 선언이나 협정으로 형식화되는 것임

- <평화와 통일을 여는 사람들>을 비롯한 평화·통일 시민운동이 우리 사회에 깊이 뿌리내리고 있는 냉전이데올로기와 군사·반공주의, '잘못된 애국심'을 국민들과 함께 극복해 나갈 때, 진정한 평화가 실현될 것임

→ 한국 사회에서 민주주의의 온전한 실현은 이러한 비정상적 상태의 극복 과정이라고 할 수 있음

→ 한반도의 평화, 통일, 민주주의, 인권을 위한 시민사회의 노력에 민주진보진영 정치세력은 적극적으로 협력할 것임

뉴민주당의 약속(2010. 2. 7)

통일 · 외교 · 안보분야 : 지속가능한 한반도 평화와 번영의 길을 연다.

〈브랜드2〉

한반도 비핵화와 평화프로세스 주도적 병행 추진

1. 현황

민주평화정부에서 북핵 문제 해결에 일정한 성과가 있었으나 이명박 정부 출범 후 답보 상태에 있다.

2005년 9·19 공동성명에 이어 2007년 2·13 합의, 10.3 합의 등으로 북한 핵시설 불능화 조치는 상당한 가시적 성과가 있었다. 북한은 2008년 6월 플루토늄 생산량 등을 적시한 핵 신고서 제출에 이어 영변원자로 냉각탑을 폭파하였고, 미국은 그해 10월 11일 북한에 대한 테러지원국 지정 해제를 발표하였다.

그러나 이명박 정부는 미국내 네오콘과 함께 북핵폐기와 검증방법에 대한 대립을 고조시키면서 6자회담의 진전을 좌초시켰고, 갈등은 계속되었다. 그 결과 북한도 핵시설 재가동과 2차 핵실험(2009년 5월) 등 우리가 용납할 수 없는 행동을 취하였고, 유엔 대북제재에 이어 6자회담이 중단되고 말았다.

북한의 비핵화 문제를 진전시키기 위해 우리 정부는 6자회담과 평화협정 문제 논의를 주도적으로 이끌어 가야 한다

* 6자, 평화체제 구축을 위한 별도포럼 구성 합의(2005.9.19)

* 미국, 핵폐기시 평화협정 서명 용의 표명(2006.11. 하노이, APEC)

* 미국, 한국전쟁종결을 위한 평화협정 서명 의사 재차 표명, 남북정상회담에서 김정일 위원장에게 본인의사 전달요청(2007.9.7, 한미정상회담)

* 2007년 10월 남북정상회담, 6자회담 합의문의 순조로운 이행 위한 남북공동 노력 합의

이명박 정부는 선(先) 핵폐기를 주장하고 있으나 이는 일방적 요구일 뿐 해결책이 아니다. 한반도 비핵화와 평화체제 구축을 동시에 추진하는 구도를 우리가 주도적으로 이끌어 갈 때, 북핵문제 해결의 길이 보일 것이다.

2. 정책과제

□ 핵폐기와 한반도 평화체제 수립을 연계, 병행 추진

- 북핵 폐기와 평화체제 수립은 상호 불가분의 관계이므로 북핵폐기와 한반도 평화체제 수립(남북관계정상화, 북미관계정상화)이 병행추진되어야 하며 이 과정에서 우리의 주도적, 공세적 역할이 요청된다.

- 한반도 평화체제는 남북관계정상화(정치군사적 신뢰구축)와 북미관계정상화를 두 개의 기본축으로 하여 수립되며, 이러한 관계정상화는 북한의 핵폐기 없이는 불가능하기 때문이다.

□ 남북관계정상화를 위한 남북합의 준수

- 남북은 1992년 남북기본합의서와 2000년 6.15 남북공동선언, 2007년 10.4 남북정상선언을 이행해야 한다. 남북기본합의서의 상호체제 인정과 존중, 국제무대에서의 대결지양, 군사적 신뢰조치, 6.15 남북공동선언의 경제·사회·문화협력, 통일문제에 대한 자주적 노력, 그리고 10.4 남북정상선언의 비핵화를 위한 남북공동노력, 경협 및 투자활동 등의 분야에서 조속한 이행이 이뤄져야 한다.

□ 북미관계정상화를 위한 당사자간 노력

- 북한의 핵폐기와 미사일문제, 인권문제 등의 해결노력과 함께 미국의 각종 대북제재 해제와 국제사회의 경제협력 및 지원 등의 분야의 진전이 있어야 한다.

□ 남북중심의 평화협정 체결

- 평화협정은 기본적으로 한반도에서 중국적으로 평화를 유지해야 하는 남과 북이 중심이 되고, 휴전협정 서명 관련국인 미국과 중국이 참여하는 형식으로 추진한다.

연평도 사건의 교훈과 한반도 긴장국면 타개 방안

최규엽 새세상연구소 소장

1. 연평도 사건의 원인

1) 구조적 원인: NLL의 취약성, MB의 반복정책

- NLL 인근의 해역은 남과 북 사이에서 수십 차례가 넘게 군사적 충돌이 일어났을 정도로 안보 취약 지역. 특히 1999년과 2002년 두 차례의 대규모 군사적 충돌이 발생하기도 했던 우발 충돌 가능성이 대단히 높은 지역.
- 이와 같은 우발적 충돌이 빈번하게 일어났던 이유는 첫째, NLL이 정전협정 어디에도 언급이 없는, 과거 유엔군사령관이 일방적으로 그어놓은 임의의 선이라는 점. 북측은 NLL을 인정하 바 없음. 둘째, 따라서 NLL 인근 해역은 남과 북이 각기 자신의 해양주권이 존재한다고 주장하는 해역에 공통으로 해당되는 곳임. 즉 서로가 자기네 해역이라고 우기고 있고, 이를 판정할 수 있는 정전협정상의 근거도, 남북 합의상의 근거도 없었던 것이 우발적 충돌의 원인이었음.
- 2007년 2차 남북정상회담 이후 남과 북 사이에 해상분계선 문제를 합의할 수 있는 논의 구조가 만들어졌음. 2007년 11월 남북국방장관회담에서 해상분계선 문제를 협의하기 위한 ‘남북군사위원회’를 열기로 합의한 것. 그러나 이명박 정부가 출범하면서 이에 대한 논의가 단 한 차례도 개최된 바 없음.
- 지난 정권에서 우발적 충돌을 줄일 수 있는 중요한 기회를 만들었으나 이명박 정부가 반복정책으로 일관함으로써 이 같은 기회를 살리지 못해 우발적 충돌의 구조가 지속되었던 것.

2) 직접적 원인: MB의 대화 거부, 미국의 전략적 방치, 북의 강제전략

- 11월 연평도 포격 사건이 발생하기 직전까지 북측은 MB 정부에 수차례 대화를 제의했으나 MB는 거절함. 미국은 남북대화를 북미대화의 전제조건으로 내세우면서도 전략적 관리론을 앞세워 한반도 문제를 방치함.
- 이 상황에서 북의 강제전략이 발동함. 당시 첫 번째 강제전략은 11월 중순 우리나라 농축시설을 공개한 것. 상황을 방치한다면 우리나라 농축을 통한 핵시설을 확보하겠다는 북측의 경고였음. 연평도 포격은 북측의 두 번째 강제전략이었음. MB 정부의 포사격훈련이 북측이 자신의 영해라고 주장해왔던 해역을 향해 실시되자 북측은 지체없이 연평도를 포격하는 대응을 구사함.
- 분명 북측의 연평도 포격사건은 그 자체로 본다면 북측의 정전협정 위반이라고 할 수 있음. 그러나 그 같은 비판이 사태를 해결해 줄 수는 없음. 북측의 행위가 갖는 의미와 의도를 잘 파악해야 함. 북측은 연평도 포격사건을 행함으로써 남북 사이에 군사적 충돌이 일어날 수 있음을 남측과 미국측에 경고한 것.
- 따라서 연평도 포격 사건은 남측 군사행동에 대한 대응적 측면도 있지만 보다 본질적으로는 전략적 관리론을 구사하는 미국을 향한 군사 행동이었음. 전략적 관리론은 상황이 급격하게 호전되는 것도, 상황이 급격하게 악화되는 것도 아닌 현상유지를 하면서 북측의 양보를 기다리겠다는 전략. 연평도 포격사건은 전략적 관리론이 설정하고 있던 하한선 아래로 남북 관계가 악화될 수 있다는 것을 보여준 것임. 이는 달리 표현하자면 미국이 현 상황을 타개하기 위한 대화 국면에 돌입하지 않으면 보다 더 큰 군사적 충돌이 일어날 수 있음을 시위한 것. 즉 미국의 대북정책 전환을 ‘북한 특유의 방식’으로 촉구한 것이라고 할 수 있음.

2. 연평도 사건의 결과

1) 미중 양국의 협력 체제 구축

- 연평도 포격사건 이후 미국의 대응이 변함. 적극적인 한반도 상황 관리에 돌입함. 미국은 이명박 정부의 보복성 군사훈련을 자제시켰으며 12월 20일 MB 정부가 훈련을 강행하자 주한미군을 참관인 형식으로 훈련에 결합시켜 훈련의 규모와 포의 방향을 남쪽으로 옮김. 21일 저녁 OBS 뉴스는 “K-9 자주포 12문 중 1문 만 사격에 참가해 4발을 발사하고 나머지 11문은 포신을 북쪽으로 향하고 있었다”는 군 관계자의 발언을 소개. 김종대 D&D FOCUS 편집장 역시 한 매체 기고문에서 “훈련

시간이 1시간 반으로 단축됐고 탄착지점을 북한 NLL 쪽에서 조금 더 후방 쪽으로 내렸고, K-9을 한 대 밖에 투입하지 않았다”고 덧붙이기도 함.

- 한편 미국은 빌 리처드슨 뉴멕시코 주지사를 방북시켜 북측과 협의를 진행토록 함. 빌 리처드슨은 훈련이 실시되는 12월 20일 오전 국제원자력기구(IAEA) 사찰단의 복귀와 사용 후 연료봉의 해외 판매, 그리고 서해 문제를 해결하기 위한 군사공동위의 개최를 북측과 합의함.
- 이 같은 연장선에서 오바마 대통령은 2011년 1월 후진타오 중국 국가주석과의 정상회담에서 남북 사이의 긴장 완화를 위한 남북대화와 한반도 비핵화를 위한 6자회담 재개를 위해 두 나라가 노력하고 협력할 것을 합의함. 이는 미중 양국이 연평도 사건으로 고조된 한반도 위기를 해소하기 위한 협력체제를 구축했음을 의미함.

2) 6자회담 재개 프로세스의 가동

- 실제로 미중 양국은 정상 합의 이후 ‘남북비핵화 회담 - 북미 양자회담 - 6자회담’이라는 3단계 6자회담 재개 프로세스를 합의하고 남과 북을 설득했으며 결국 6월부터 시작하여 이 같은 프로세스가 가동되어 지금까지 두 차례 남북 비핵화 회담과 북미 회담이 진행되었음.
- 비록 미중 협력체제가 장기간 지속될 것이라는 단정을 하기는 힘들지만 최소한 한반도에서의 긴장이 다시 격화되는 일이 없도록 하는 범위에서는 협력체제를 지속할 것으로 보이며 이는 남북 대화가 복원되고 6자회담이 재개될 수 있는 강력한 모멘텀으로 작용할 것으로 보임.
- 연장선에서 남북 정상회담설이 끊임없이 나올 정도로 최근 남북 관계를 복원하고자 하는 남과 북 양 당국의 비밀 접촉이 진행되고 있는 것으로 보임.

3. 현 국면의 타개책으로서 종전선언의 유의미성

- 백종천 전 정책실장이 제기한 종전선언이 현 국면에서 갖는 의미에 대해 전적으로 동의함. 종전선언은 한미 정상과 남북 정상이 합의한 것임. 이는 사실상 한국 정부를 매개로 하여 남북미 3자의 간접 교감이 이루어진 것으로 볼 수 있음. 물론 북측을 제외하고 한국과 미국에서는 정권이 바뀌긴 했지만 외교라는 것이 정권에 따라 바뀌는 가변적인 것이 아니라는 점을 감안하면 종전선언은 현재의 경색국면을 타개하는 데 유의미한 수단이 될 수 있을 것으로 보임.

- 특히 북미 양국의 신뢰가 현저하게 악화되어 있는 현 상황을 타개하는 데서 종전선언은 큰 의미가 있음. 첫째, 북측이 평화협정 체결 문제를 강력하게 요구하고 있는 상황에서 오바마 대통령이 종전선언에 동의한다면 북측의 신뢰를 얻을 수 있을 것임. 둘째, 오바마 대통령 역시 북측의 전향적 자세를 촉구해 왔다는 점에서 김정일 위원장이 종전선언에 동의한다면 오바마의 신뢰를 얻을 수 있음. 셋째, 남북미 종전선언을 이끌어냈다는 성과를 확보할 수 있다는 점에서 이명박 대통령 역시 매력적인 방안이 될 것임.
- 단 이를 위해 남북미 삼국 정상의 노력이 공히 필요하겠지만 특히 이명박 대통령의 노력이 중요하게 요구되고 있음.
- 남북미 종전선언을 할 수만 있다면 향후 남북관계와 한반도 비핵화, 한반도 평화협정 체결이라는 세 가지의 목표를 일거에 달성할 수 있는 유력한 방안임이 분명함. 한반도 평화와 통일을 바라는 모든 정당사회단체가 한반도 종전선언을 위한 남북미 정상회담을 강력하게 요구할 필요가 있으며 국제여론을 조성하기 위한 노력도 절실하게 필요하다고 판단됨.

[참고자료]

『2017년 집권을 위하여-집권전략 10대 과제』,
민주노동당 집권전략위원회(2009. 6) >
- 평화방안(79~80쪽) -

주한미군이 이 땅에 주둔하는 한 대북 적대정책을 포기하지 않을 것이므로 평화협정 체결 이후에도 주한미군이 존재한다면 평화와 통일은 전혀 불가능하다. 1975년 유엔 30차 본회의는 주한미군의 철수와 평화협정의 체결을 촉구하는 ‘조선문제에 관한 결의안’을 통과시킨 바 있다. 한반도평화의 주요 과제는 북미핵공방 해소와 동시에 평화협정, 외국군의 철수, 남북불가침선언, 북미불가침선언, 북미수교, 북일수교이다.

한반도평화방안은 주한미군 없는 평화협정으로 압축된다. 평화협정에는 전쟁종식선언을 포함해 상호체제인정과 불가침 및 내정불간섭의 선언, 무력사용금지 및 위협 포기, 불가침 경계선확정, 유엔사령부의 해체와 남북의 한반도평화 공동관리기구 구성, 군비통제와 축소, 대량살상무기포기 및 재래식 무기와 병력의 상당한 감축, 군사동맹 불가담, 종전에 따르는 전후 처리, 타 조약이나 법률과의 관계 등의 내용이 포함될 것으로 보인다.

평화협정은 통일문제의 민족자결과 외세개입의 배제를 선언해야 한다. 다자간 협정이나 국제보증과 같은 형식을 밟는 것은 협정체결 이후 복잡한 문제를 야기할 수 있다. 그러므로 진보진영과 민중진영은 외세가 한반도문제에 다시 개입할 수 있는 장치를 마련하는 평화협정 조항에 대해 대대적인 반대운동을 전개해야 한다. 평화협정의 체결과정은 민족과 민중의 주체역량을 총동원하는 방식이어야 한다. 예를 들어 분열과 갈등을 강요하는 외세에 대해 공동으로 대응해야 한다. 남은 평화협정의 실질적인 당사자 지위를 가질 수 있도록 미국으로부터 군사주권을 회복해야 한다.

통일역량을 가늠하는데 있어 북의 핵무장이 평화협정의 체결과정에서 어떤 역할을 하는가를 매우 신중하게 접근해야 한다. 북이 핵을 폐기하는 과정은 한반도비핵화를 완성하는 과정이어야 한다. 핵무기와 이를 운반할 장거리미사일을 둘러싼 북미 간 갈등은 한반도에 국한된 것이 아니라, 해외 미군기지과 미국 본토의 안보까지 포함하고 있다. 그

러므로 평화협정체결과 별도로 북미불가침조약이나 협정을 맺는 것이 이상적이다. 북의 핵 폐기가 미국의 세계 핵 지배전략을 후퇴하게 하는 계기가 되도록 모든 핵무기의 동시 철폐를 제기하는 반전반핵운동을 전개해야 한다. 평화협정이 체결되지 않는다면 군축은 물론 의미 있는 군비통제도 불가능하다.

그러므로 평화협정의 전제조건을 단계별로 합의하는 방식이 아니라 평화협정에 이르는 단계적 조치와 사후 조치에 대해 일괄하여 동시에 합의한 후다만 그 단계별로 이행하면 된다.

평화협정은 남북이 참여하는 한, 그 형식은 국가 간의 조약이 아니라 정부간의 협정이어야 한다. 협정이라도 국가안보에 해당하는 것이므로 국회의 동의를 얻어야 하며, 북은 남북기본합의서의 경우 이미 최고인민회의의 동의를 얻은 선례가 있다. 미국의 경우도 단순한 행정협정이 아닌 한 조약과 협정 모두 의회의 2/3 혹은 과반수의 동의를 얻어야 한다.

통일과 평화는 민중의 밥이자 생명이다. 노동자 농민 빈민 청년학생과 같은 민중들 속에서 평화협정의 필요성에 대한 대대적인 자각운동이 전개되어야 한다. 평화와 통일이 보장되지 않는다면, 전쟁으로 민중의 생명이 제일 먼저 위태로워지고, 군비경쟁으로 민중의 삶이 더욱 고달파지기 때문이다.

연평도 포격전의 교훈과 평화협정 실현 과제

고영대 평화·통일연구소 상임연구위원

1. 연평도 포격전의 교훈

1) 연평도 포격전의 발단의 하나로서 5·24 대북 제재 조치와 공세적 한미연합훈련

(1) 5·24 대북 제재 조치

연평도 포격전의 발단은 천안함 침몰에 대한 민군합동조사단의 최종 조사결과가 발표된 직후 이명박 대통령이 천명한 대북 ‘적극적 억제전략’(대 국민 담화문, 2010. 5. 24)과 국방부가 발표한 ‘5·24 대북 제재 조치’가 한 발단을 이룬다고 할 수 있다.

‘적극적 억제’(proactive deterrence) 전략이란 천안함 사건 직후 구성된 대통령 직속 국가안보총괄점검회의 이상우 의장이 밝힌 대로 “국방 기조를 전수방어 전략에서 억제 전략으로 바꿈으로써 ‘선제공격’ 역량을 다지는 것”으로 “북한으로서는 경제적인 파산까지 이를 수 있는 가장 고통스럽고 엄청난 부담”(조선일보, 2010. 8. 16)을 줌으로써 북한 붕괴와 흡수통일을 노리는 매우 적극적인 공세 전략이다.

국방부 발표 ‘5·24 대북 제재 조치’는 대북 심리적 재개, 북한 선박의 우리 해역 운항 전면 불허, 한미연합 대잠수함 훈련 실시, 역내외 해상 차단 훈련 준비 등의 조치를 담고 있다. 그런데 세 번째 조치인 한미연합 대잠수함 훈련 실시에 그 일환으로 해상 사격 능력을 집중적으로 향상시킨다는 내용이 담겨 있다.

이렇듯 5·24 대통령 담화문과 국방부 대북 제재 조치에는 선제공격까지를 포함한 대북 공세적 전략과 전술, 이를 실현할 훈련 강화를 언급하고 있어 이후 실시된 한미연합 훈련 혹은 남한군 합동훈련이 더 빈번하고 공세적으로 실시될 것임을 시사해주고 있다.

(2) 공세적인 한미연합훈련의 빈번한 실시

천안함 침몰 사건 이후 한국군은 단독 훈련과 한미연합훈련을 비롯하여 해외에서 실시된 한미, 다국적 훈련까지 포함하면 최소 20 차례 이상의 훈련을 실시하였다.

이 중에서 북한이 가장 위협적으로 받아들이는 한미연합연습은 약 10여 차례로, 주요 대규모 훈련 일정과 양상은 다음과 같다.

- 7월 25~8일 : 1976년 이후 최대 규모의 연합해상기동 전쟁연습(동해). F-22 랩터, 핵항모 조지 워싱턴호 등이 참가. 동해 NLL 침범에 대응해 실전을 방불케 한 대잠·대공·대함 훈련 실시. 일본 자위대 참관.

- 8월 5~9일 : 육해공 합동 해상기동훈련(서해). 천안함 대응 조치 일환. 백령도 등 NLL 근방에서 태안반도까지 서해 일대에서 광범위하게 전개됨, 1만 8천 톤 급 독도함 등 참여. 북한 해안포 120여 발 발사(서해)로 대응(9일 남측 훈련 끝난 뒤). 10여 발 NLL 이남에 떨어짐. 사상 처음 NLL 이남 포격.

- 8월16~26일 : 을지프리덤가디안(UFG) 연합훈련. 평소의 3배인 미군 3만 명 참가. 63일 만에 평양을 점령하고 북한 지도자를 생포한다는 자극적인 내용이 언론에 공개됨. 미군 주도의 핵무기 제거, 안정화 작전 시행, 중·러 개입 차단 훈련 등이 실시됨.

- 10월 13~14일 : 대량과괴무기확산방지구상(PSI) 해상차단훈련, 일본 해상자위대 구축함 참가. 우리 관할 수역에서 일본의 군사훈련은 해방 이후 최초.

이와 같이 5·24 대북 조치 이후 한미연합훈련은 수십 년 이래로 최대 규모로, 항모와 스텔기 전투기가 참여하는 공세적인 성격으로, 일본 자위대까지 참가하는 다국적 훈련으로, 그리고 북한 지도자를 생포한다는 대북 자극적인 성격으로 치러졌다. 이로 인하여 북한 해안포가 사상 처음으로 NLL 이남을 포격하는 북한의 공세적 대응이 이루어졌다.

2) 연평도 포격전의 직접 원인

(1) 공세적 성격의 대규모 호국훈련

“호국훈련은 합참 주도하에 육·해·공군 합동작전 차원의 대부대 작전수행 능력을 배양하기 위해 매년 실시하는 전구 및 작전사령부급 기동훈련이다. … 1996년 ‘팀 스피리

트'(Team Spirt) 훈련을 대체하여 육군의 군단급 실병 기동훈련을 병행하는 호국훈련으로 변경하였다. 이후 작전환경 및 훈련여건, 부대구조 변화 등을 고려하여 2008년부터 매월 3월에 시행하던 군단급 기동훈련을 통합하여 전구급 기동훈련으로 격상시켰다(『국방백서 2010』).

2010년 훈련(11월 22~30)에는 한국군 7만여 명과 궤도차량 600여 대, 헬기 90여 대, 함정 50여 척, 항공기 500여 대가 참가하였으며, 미 7공군 등 미군 장병도 참가하였다(국방일보, 2010. 11. 18) 특히 2010 훈련에는 한국 해병대 상륙훈련(서해 만리포)이 계획되어 있었으나 기상 악화로 취소되었으며, 미 해병대는 훈련 직전에 불참을 통보하였다.

2010년 호국훈련은 참가 규모에 있어서나 또한 한미 해병대 상륙훈련까지 계획되어 있었다는 점에서 대북 중심공격과 함께 국지전 이상의 전쟁을 수행할 수 있는 대규모 공세적 기동훈련이었다고 할 수 있다.

(2) 북의 작전통제선을 넘어 형성된 남한군 훈련 포탄의 탄착 지점

남측 군 훈련 포탄 탄착 지점에 대해서 합참 관계자는 민주당에 비공개 보고를 통해 “탄착 지점이 북의 작전통제선을 넘어갔을 개연성¹⁾이 있다.”고 밝힌 바 있다.

김태영 당시 국방장관도 국회 국방위원회(2010. 11. 24)에서 “북한이 늘 얘기하는 자기들의 계선이라는 게 있습니다. 그 계선이 조업구역 바로 북방으로 그어져 있습니다. 그 계선 남쪽으로 저희가 조업을 하게끔 하고 있습니다. 조업구역 위측에 사격하게 됩니다. 연평도로부터 서남 방향 쪽으로 사격하게 됩니다.” “신중을 기하기 위해 가능한 한 제일 이쪽 북측 ‘계선’에 붙여서 조업구역 위측에 사격을 합니다.” NLL까지는 한 4~5km 정도의 공간을 두고 있습니다.”²⁾라고 포격 지점을 밝힌 바 있다.

포격전 다음날 북은 외무성 대변인 담화를 통해 “적들은 끝끝내 13시경부터 연평도에서 우리측 령해에 수십발의 포사격을 가”했다고 문제를 삼았다.

이상의 남북 당국(자)의 주장을 종합하면 북의 해상경비계선은 NLL과 어로저지선(적

1) 국회사무처, 「국방위원회 회의록(임시회의록)」, 2010년 11월 24일, 6쪽

2) 국회사무처, 「국방위원회 회의록(임시회의록)」, 2010년 11월 24일, 6쪽, 17쪽

3) “서해에는 남쪽이 정한 북방한계선(Northern Limit Line : NLL), 어로저지선(적색선), 어업통제선(조업구역경계선), 어로한계선과 북한이 정해놓은 해상 군사분계선과 5개 섬의 ‘통항질서’상 수로 등 각종 선이 존재하고 있다. 그리고 이에 대해 남북의 주장이 날카롭게 맞서고 있다. 위치를 보면 북방한계선이 가장 위에 있고 북방한계선 4.5마일(7.2km) 남쪽에 어로저지선이 있고, 이 어로저지선 1.5~2마일(2.7~3.6km) 밑에 연평어장 등 어장 주변에 설정한 조업구역경계선인 어업통제선이 있다. 어업통제선 바로 밑에는 어로한계선이 있다.”(황진희 외, 『남북한 해양 접경지역 공동 활용방안』, 한국해양수산개발원, 2009. 12, 39쪽)

NLL과 북한의 12해리선



색선, NLL로부터 7.2km 남쪽³⁾ 사이에 그어져 있고, 남한군 포격은 어로저지선 아래 남측 조업구역 위측 구역에서 실시되는데, 당일 훈련 과정에서 일부 포탄이 북이 설정해 놓은 해상경비계선을 넘어 갔을 가능성이 있다는 것이다. 북한은 바로 이 포탄들을 자신의 영해에 대한 무력공격으로 보고 연평도에 포격을 가한 것으로 보인다.

사건 당일 북은 대남 전통문에서 훈련이 너무 “공격성”(“민중의 소리”, 2010. 11. 23)이지 않느냐고 항의했다는 사실에서도 북은 남측 함정의 NLL 인접 기동과 해상경비계선 이북에 떨어진 포탄에 민감하게 반응해 무력 대응을 한 것으로 판단된다.

3) 연평도 포격전의 성격

남한의 포격훈련과 북한의 대응(연평도) 포격, 남한의 대응 포격의 국제법적 정당성을 둘러싸고 남한의 자위권 행사, 북한의 자위권 행사, 남북 동시 자위권 행사 등으로 의견이 갈린다. 특히 유엔군사령부는 “북한의 연평도에 대한 포격은 자위권에 해당하지 않”으며, 반면에 “북한 무도와 개머리 지역에 대한 한국 해병대의 대응 사격은 자위권 행사로서 정당하다.”고 적시한 보고서를 유엔에 제출⁴⁾(2011. 3. 9)한 것으로 알려졌다. 어떤 주장이 정당한지 판단하기 어려운 문제이긴 하나 유엔현장 제51조⁵⁾와 ‘침략의

4) dongA. com, 2011. 3. 10일자.

5) 유엔현장 제51조 : “본 현장의 어떠한 규정도 국제연합 회원국에 대해 무력공격이 발생한 경우 안전보장이사회가 국제평화와 안정의 유지에 필요한 조치를 취할 때까지 개별적 또는 집단적 자위의 고유권한을 저해하지 않는다. (후략)”

정의에 관한 유엔 총회 결의'(1974. 12) 등에 의거해 판단해 볼 수 있을 것이다.

전쟁이 국제법상 불법으로 규정되어 있는 현 시기에 자위권 행사만이 유일하게 합법으로 인정받는다. 자위권은 무력공격이 발생한 경우에 발동될 수 있으나 유엔헌장에서 무력공격에 대한 정의를 내리고 있지 않아 대체로 '침략의 정의에 관한 유엔 총회 결의'⁶⁾ 제3조에 규정된 침략행위를 원용하여 기준으로 삼는다.

또한 자위권은 상대방의 무력공격을 배제하기 위한 매우 제한되고 엄격한 조건⁷⁾에서만 행사될 수 있다. 즉 필요최소한의 범위(비례성의 원칙) 내에서만 행사될 수 있는 것이다. 그렇지 않다면 자위권 행사를 구실로 무력충돌을 더 큰 위기, 국지전이나 전면전으로 확대시킬, 그래서 전쟁을 불법으로 규정한 의미를 퇴색시킬 위험이 크기 때문이다.

위와 같은 국제법적 규정에 의거해 연평도 포격전의 성격을 규명하기 위해서는 먼저 남북 어느 쪽이 무력공격을 감행했느냐가 키포인트가 된다. 시간적으로 남한 해군의 포격훈련이 먼저 실시되었기 때문에 남한 해군의 포격훈련이 무력공격에 해당한다면 북한 연평도 포격은 정당한 자위권 행사로 될 것이며, 남한 해군의 포격훈련이 무력공격이 아니라면 북한의 연평도 포격이 무력공격으로 되어 남한의 북한의 무도에 대한 포격은 정당한 자위권 행사로 된다.

앞서 언급한 대로 NLL 인근에서의 남한 해군의 포격훈련은 그 자체가 북측 영해 안에서 이루어지는 것으로 이미 유엔 해양법을 위반⁸⁾한 것이자 정전협정을 위반⁹⁾한 것이다.

6) '침략의 정의'에 관한 유엔 총회 결의(3314) :

- 전문 : "침략은 위법한 무력사용 중에서 가장 중대하고 위험한 유형"(전문),
- 1조(정의) : "국가가 타국의 주권, 영토보전 혹은 정치적 독립에 대하여, 혹은 본 정의에 명시된 것처럼 유엔헌장과 일치하지 않은 방법으로 무력을 사용하는 것"
- 3조(예) : "무력에 의한 타국 영토의 공격·점령·병합, 타국 영토에 대한 무력에 의한 폭격 또는 일체의 무기의 사용, 무력에 의한 타국 항구 또는 연안의 봉쇄, 타국의 육·해·공군에 대한 무력의 의한 공격, 조약에 의하여 타국에 주둔 중인 군대를 조약 규정에 위반하여 사용하거나 조약이 종료된 후에도 그 타국 영토에 계속 주둔시키는 것, 타국이 제3국을 침략하는데 자국 영토를 이용하도록 허용하는 행위, 그리고 이상 열거한 행위 또는 그 실질적인 관련에 해당할 정도로 중대한 무력행위를 타국에 대하여 수행하는 무장집단, 비정규군 혹은 용병의 국가에 의한 혹은 국가를 위한 파견" 하는 행위 등. 김대순, 『國際法論』, 2005. 3. 20, 1008쪽에서 발췌 인용.7) 자위권 : "국가 또는 국민에 대한 현실적 또는 급박한 불법 침해가 있을 경우 이를 배제하여 국가 또는 국민을 방위하기 위하여 필요최소한의 범위 내에서 실력을 행사할 수 있는 권리를 말하며, 광의로는 긴급피난을 포함한다."(국방대학교, 『안보관계용어집』, 2001. 12)

7) 자위권 : "국가 또는 국민에 대한 현실적 또는 급박한 불법 침해가 있을 경우 이를 배제하여 국가 또는 국민을 방위하기 위하여 필요최소한의 범위 내에서 실력을 행사할 수 있는 권리를 말하며, 광의로는 긴급피난을 포함한다."(국방대학교, 『안보관계용어집』, 2001. 12)

8) 1994년 국제 해양법 상 12해리 영해가 발효됨으로써 서해 5도가 북의 영해 안에 있는 섬으로 되었다. 북한은 1955년 3월에 이미 12해리 영해를 선포한 바 있다. 이에 "NLL 근방에서 남한 해군 작전이 이루어지는 경우 유엔해양법 협약에 따라서 남한이 북한 영해를 침범한 것이 될 수도 있다." 이용중, 『서해 북방한계선(NLL)에 대한 남북한 주장의 국제법적 비교 분석』, 『법학논고』, 555쪽, 2010. 2

그러나 북은 그 동안에도 수없이 이루어진 남측 또는 한미연합 해군의 NLL 인근(북 영해 안)에서의 포격훈련을 대북 무력공격으로 간주해 직접적인 무력 대응을 하지는 않았다. 연평도 포격전 당일에도 오전에 수천 발의 남한 해군의 포사격이 이루어졌지만 북한은 무력 대응을 하지 않았다. 오로지 오후 1시 이후에 이루어진 수십 여발의 포탄에 대해서만 영해 침범으로 간주한 것이다. 즉 북한은 스스로 설정한 소위 해상경비계선 위쪽으로 남측 해군의 훈련 포탄의 탄착군이 형성되자 비로소 이를 무력공격—‘침략의 정의에 관한 유엔 총회 결의’ 제3조 중 ‘타국 영토에 대한 폭격 또는 일체의 무기의 사용—으로 보고 무력 대응을 한 것이다. 이는 북한 당국이 12해리 영해선이 아닌 그 보다 훨씬 북쪽(NLL 4~5Km 남쪽)에 그어 놓은 해상경비계선을 기준으로 해 남한의 무력공격 여부를 판단한 것으로, 남한에 대해서는 보다 완화된, 스스로에 대해서는 보다 엄격한 기준을 적용하여 무력공격 여부를 판단한 것이다.

이상의 사실관계와 국제법적 규정에 의거해 볼 때 남한 포격훈련은 ‘침략의 정의에 관한 유엔 총회 결의’가 규정하고 있는 침략행위의 요건을 충족시키는 무력공격으로 되며, 유엔헌장 제51조에 따라 북한이 자위권을 발동할 수 있는 요건을 충족시키는 것으로 된다.

이상의 내용을 남북 각각의 시차별 무력행사에 적용해 보면

첫째, 남한 합참이 밝힌 대로 남측 포탄이 북의 작전통제선(해상경비계선) 너머에 떨어졌다면 북한이 이를 영해에 대한 무력공격으로 간주하고 대응 포격을 한 것은 정당한 자위권 행사라고 볼 수 있다.

둘째, 그러나 침해 배제와 필요최소한의 범위 내라는 자위권 행사의 원칙에 따른다면 북한은 NLL 이남에 대해 남측 포격이 중단되도록 하는 정도의 포격을 가하는데 머물러야 한다. 그런데 북한은 비록 섬이지만 육지, 그것도 민가에까지 무차별적 포격(『국방백서, 2010』을 가함으로써 자위권 행사의 원칙(필요최소한의 범위 내)을 넘어섰다고 할 수 있다.

셋째, 이후에 이루어진 남한의 북한 무도에 대한 대응 포격은 무력복구에 해당하는 것으로, 무력복구를 금지한 국제법적 원칙을 위배한 것이다. “무력공격의 발생에 대한 책임이 자국에 있는 때는 자위권 행사가 성립되지 않”¹⁰⁾기 때문에 자위권을 행사한 북한에

9) “일체 적대행위를 완전히 정지”한다는 정전협정 제2조 12항에 위배된다. 또한 NLL을 경계로 한 남측 해군의 북 선박 차단과 항구의 봉쇄는 정전협정 제2조 15항과 타국 선박의 ‘무해통항권’을 보장한 유엔 해양법 협약 17조에 위배된다. 또한 “다른 국가의 영토보전이나 정치적 독립에 반대되거나 또는 국제연합의 목적과 양립할 수 없는 다른 어떠한 형태의 무력위협 또는 무력행사도 삼가야 한다”는 유엔헌장 제2조 4항을 위배한 것이다.

10) 이병조 · 이중범, 『국제법 신강』, 170 쪽, 2003. 9. 30

대한 남한의 무력 대응이 자위권 행사로 되지 않는다.

넷째, 북한의 2차 연평도 포격, 특히 남측 포격이 종료된 이후(남측의 무력공격이 배제된 이후)에도 계속된 포격은 남측 무력복구에 대한 무력복구 차원의 포격으로 역시 무력복구 금지의 원칙을 위배한 것으로 보아야 할 것이다.

한편 김관진 국방장관이 국회 청문회 과정에서 밝힌, 북한의 해안포, 장사정포, 미사일(서해 5도) 공격에 대해 전투기 폭격으로 소위 원점을 타격하겠다는 주장은, 그로 인해 전면전으로 비화할 수 있다는 위험성은 논외로 하더라도, 배제와 비례성의 자위권 행사 원칙과 자위권 원칙을 따라야 할 작전법 및 교전규칙¹¹⁾ 자체를 부정하는 위헌적, 위법적 주장이라고 할 수 있다.

4) 제2 연평도 포격전

국지전, 나아가 전면전을 불러올 수도 있었던, 이에 연평도 포격전보다도 한층 더 한반도 위기를 조성했던 12·20 남한군 서해상 포격훈련이 날선 말싸움과는 달리 남북이 상호 자제함으로써 위기를 무난히 넘길 수 있었다.

남한군 포격훈련에 대해 북한이 다시 남한 영토에 대응 포격을 할지, 이에 남한군이 북한 영토를 타격함으로써 국지전, 전면전이 발발하게 될지는 남한군의 탄착지점에 달려 있었다. 즉 연평도 포격전 때처럼 남한군 탄착지점이 북한이 설정한 해상경비계선을 넘어서서 형성된다면 북한이 이를 영해 침범으로 간주해 다시 연평도 포격전을 능가하는 대남 타격을 가할 가능성이 매우 높았기 때문이다. 실제로 북한은 남북 장성급 회담 북측 단장 명의의 통지문(2010. 12. 17)을 통해 “연평도 포사격을 할 경우 우리 공화국 영해를 고수하기 위해 2차, 3차의 예상할 수 없는 자위적 타격이 가해질 것”(노컷 뉴스, 2010. 12. 17)이라는 입장을 발표했다.

그러나 다행히도 남한군 탄착지점은 “NLL에서 10Km 이상 남쪽”(연합뉴스, 2010. 12. 20) 지점에 형성되었으며, 이에 북측이 대응 포격에 나서지 않음으로써 휴전협정 체결 이후 최대의 한반도 전쟁 위기를 넘길 수 있었다.

당시 남한군이 연평도 포격전 때처럼 공세적 대북 훈련을 하지 않은 것은 유엔 안보리 회의를 소집하는 등 중·러의 강력한 훈련 중단 요구와 함께 무엇보다 미국의 견제가 작용했기 때문일 것이다. 훈련 당일 미국은 멀리 합참의장이 미 국방성 지휘통제실에 대기

11) 교전규칙 : “군대가 적군과 마주했을 때 교전을 개시하고, 계속해야 할 상황과 그 한계를 설정하기 위하여 발령된 훈령을 말한다. 교전규칙으로 전시 교전규칙과 정전 시 교전규칙이 있다. 교전규칙은 국가통수기관과 작전지휘관들이 적용 가능한 국내법과 국제법 및 정치·군사정책 하에서 무력사용을 통제하는 수단이다.”(공군본부 법무감실, 1996)

하며 태평양사령관, 주한미군사령관과 전화 통화를 통해 한국군 훈련 동향을 점검하는 한편 스티븐스 주한 미 대사과 샤프 주한미군사령관을 청와대로 보내 훈련 자제 또는 중단을 촉구했던 것이다.

오바마 정권이 표면적으로는 제2 연평도 포격훈련을 한국의 정당한 주권행사라고 옹호하면서도 뒤로는 억제에 나선 것은 아프가니스탄 등 국제사회에서 미국이 처한 어려운 조건 때문일 것이다. 즉 미국은 자신들의 패권 유지를 위해 한반도의 긴장과 대립을 원하나 그렇다고 해서 전쟁을 감당할 여유는 없었던 것이다.

한편 당시 유엔 안보리 회의는 남한군 훈련에 대해 아무런 결론을 내리지 못함으로써 훈련을 중단시키는데 직접적으로 기여하지 못했으나 한반도 위기 상황에 세계의 이목을 집중시킴으로써 한국군이 훈련을 늦추도록 하거나 공세적인 성격의 훈련을 제어시키는데 다소나마 기여했을 것으로 여겨진다.

5) 연평도 포격전의 정치·군사적 의미와 교훈

군사적 측면에서만 볼 때는 연평도 포격전의 의미는 매우 단순하다. 앞서 살펴본 것처럼 남한군 해상 기동훈련과 사격훈련을 북한이 자신의 영해에 대한 무력위협과 공격으로 간주하여 무력대응에 나선 것이다. “북한이 호국훈련이 사실상 실제 공격이라며 훈련 중지를 요구해 왔다.”라는 청와대 관계자의 설명(경향닷컴, 11월 23일)은 이를 뒷받침한다.

물론 북한이 연평도 포격전을 감행한 데는 국내외에서 정치·경제·군사적으로 발목이 잡혀 있는 오바마 정권이 한반도에서 전면전을 감행하기 어려우리라는 계산이 깔려 있을 수도 있다. 실제로 미국은 대 이라크·아프가니스탄전의 하중과 함께 2010 QDR에서도 밝힌 것처럼 한반도를 비전투지역으로 분류하고 주한미군의 주둔형태를 기존 1년 근무의 전진배치에서 가족 동반 3년 근무의 전진주둔으로 전환할 준비를 갖추고 있다. 이는 주한미군이 한반도에 얽매이지 않고 자유롭게 세계 각 지역의 분쟁에 투입될 수 있는, 소위 전략적 유연성을 행사하기 위한 것이다. 이에 미국이 자신의 세계 군사 전략과 상충되는 한반도에서의 전면전을 감행하기는 쉽지 않다고 할 수 있다.

그러나 정치적 측면에서 보면 연평도 포격전의 의미는 다소 복잡적이다. 안보리 의장 성명 이래로 6자회담의 전제조건으로 선 남북대화를 요구하는 미국에 호응하여 적극적인 대남 대화공세를 펴고 있고, 미국에 대해서도 우라늄 농축 시설까지 공개하며 대화공세를 펴고 있는 북한이 이러한 노력들이 일거에 수포로 돌아갈 수도 있는 연평도 무력 공격을 감행한 것은 일견 앞뒤가 맞지 않는 대응이기 때문이다.

이 모순된 북한 대응에 대한 실마리는 부분적으로나마 북의 조국평화통일위원회의 11

월 18일자 논평에서 찾을 수 있을 것 같다. 이 논평에서 북한은 남한이 “비핵화 목적 달성을 위한 남북정상회담만 가능하다”고 주장하고 있다며 이를 오만불손한 언사라고 규탄하고 있다. 이는 북한이 남한이 남북정상회담을 북미대화과 6자회담을 가로막기 위한 수단으로 악용하고 있다고 판단한 것 같다.

또한 이 논평에서 북한은 이명박 대통령과 현인택 통일부 장관의 당시 발언들을 “북남 관계 개선과 평화를 바라는 온 겨레와 내외 여론에 찬물을 끼얹는 도전 행위”라고 규탄하고 있다. 북은 미국이 6자회담의 재개의 전제조건으로 요구해 온 남북관계 개선을 가로막고 있는 책임이 이명박 정권에 있다는 것과 남북 대결정책으로 한반도 평화를 위협하고 있는 책임도 이명박 정권에 있다고 보고 있는 것이다.

또한 북한은 이 논평에서 “남조선 당국은 대결을 추구하며 외세의 힘을 빌어 동족을 해치려는 어리석은 꿈에서 깨어나야 하며 하루 빨리 대화와 협력의 마당에 나와야 한다.”고 촉구하고 있다.

이와 같이 북한은 당시 남북관계와 북미관계를 파탄시키고 한반도 평화와 북한을 위협하는 근본 원인이 이명박 정권에 있다고 판단하고 이를 타개하기 위한 방안의 하나로 연평도에 대한 포격을 감행한 것으로 추정된다.

물론 여기에는 연평도 포격에도 불구하고 우리나라 농축 등을 이용해 미국을 대화의 장으로 불러낼 수 있다는, 곧 연평도 타격이 북미대화의 추동력을 손상시키지 않으리라는 판단이 작용하고 있다고 볼 수 있다.

그렇다면 북한의 연평도 포격은 1차적으로 이명박 정권을 직접 겨냥한 것이며, 이를 통해 분쟁의 원인인 한반도 적대관계 해소와 이를 위한 북미대화 및 6자회담의 재개를 미국에 촉구한 것으로 보인다.

한편 연평도 포격전은 천안함 사건과 마찬가지로 한미동맹의 위협성과 무용론을, 한미동맹세력의 무능을 다시 한 번 국민들에게 인식시키는 계기로 되었다.

천안함 사건으로 이미 자신들의 무능을 비판받아 온 한미동맹세력은 마치 이를 만회하려는 듯이 설 새 없이 고강도의 대규모 한미연합훈련을 벌였다. 그러나 결과는 북한을 억제하기는커녕 오히려 연평도 포격이라는 미증유의 대남 공세를 허용하고 말았다. 이것이 의미하는 바는 한미동맹은 북한의 무력공격을 불러올 뿐 우리 국민의 안전을 담보하지 못하며, 나아가 전면전까지 불러와 우리 민족을 송두리째 절단낼 수도 있는 매우 위험한 존재라는 사실을 다시 입증해 보인 것이다.

또한 연평도 포격전 당시 대북 대응 강도를 둘러싸고 한미동맹세력 간에 빚어진 갈등은 이들의 무능을 다시 한 번 표출시키는 계기로 되었다. 이명박 대통령의 강경 대응 지시 여부를 둘러싸고 진실 게임을 벌이던 한미동맹세력들은 결국 김태영 국방장관을 희

생시키는 것으로 갈등을 봉합하였으나 사실여부에 관계없이 북한의 연평도 포격에 허둥지둥하던 한미동맹세력들의 모습은 국민들에게 무능한 존재로 비쳐지기에 충분하였다.

이로 인해 한미동맹세력이 갖게 된 좌절감은 상당한 것 같다. 이상우 전 ‘국가안보점검총괄회의’ 의장이자 ‘국방 선진화 추진위원장’은 지난 연말에 개최된 국방연구원 주최 한 포럼에서 연평도 포격전으로 갖게 된 좌절감을 토로¹²⁾했는데, 이는 대북 공세적인 군사 전략과 무기도입 및 이를 위한 국방예산을 타내려는 한미동맹세력들의 상투적인 엄살에 그치지 않고 연평도 포격전을 통해서 그들이 받은 충격과 좌절의 단면을 비교적 솔직하게 드러낸 것으로 보인다.

연평도 포격전을 겪으면서 혼란과 충격에 빠졌던 한미동맹세력들로서는 이른바 북 급변사태에 대한 무력개입과 흡수통일 기도가 자신들의 실력을 뛰어넘는 객기 부리기일 수도 있다는 회의를 적어도 한 번쯤은 가졌음직하다.

2. 한반도 평화협정 실현 과제

1) 북핵 폐기와 한반도 평화협정 체결은 동전의 양면

(1) 6자회담의 파탄 원인

3년 전 6자회담이 파탄에 이른 표면적인 원인은 시료 채취 문제였다. 북핵 폐기 3단계 진입 전에 시료 채취를 해야 한다는 미국의 입장과 시료 채취는 3단계 과제라는 북한의 입장이 팽팽하게 대립한 결과 합의점을 찾지 못했기 때문이다. 검증에 위한 시료채취란 6자회담 당사국이 9·19 공동성명 이행을 위한 3단계, 곧 핵 폐기 단계에 합의하고 이를 이행한 후 핵 프로그램과 시설이 합의에 맞게 폐기되었는지를 검증하는 것이다.

그러나 미국은 시료채취 문제와 더불어 “핵 프로그램과 관련 있는 것으로 간주되는 모든 지점과 시설, 위치에 대한 전면적인 접근”을 요구함으로써 ‘제 6차 6자회담 수석대표 회의’(2008. 7. 12)에서의 검증에 대한 합의-시설 방문, 문서 검토, 기술인력 인터뷰

12) “북한은 돈이 없기 때문에 아직도 제2세대 전쟁 때 쓰던 무기를 가지고 있습니다. 그러나 전쟁 기획, 훈련, 전투계획, 병력 운용, 교리에 이르기까지 제4세대 전쟁 개념을 반영하고 있습니다. 반면에 우리는 북한과 정반대 상황입니다. 경제는 북한보다 좀 나아서 제4세대 무기를 어느 정도 가지고 있습니다. 그러나 군 구조, 지휘체계, 부대편성 등에서는 여전히 제2세대 전쟁 방식을 그대로 유지하고 있습니다. 어떻게 이기겠습니까?” 이상우, 「한국 국방 선진화 방향」, 13 쪽, 2010. 12. 13. 그는 같은 글(19 쪽)에서 “이 다음에 통일이 되어서 좋은 세월이 오면 이번 연평도 포격 도발을 기획한 사람을 만나서 소주 한 잔 사주고 싶습니다. 치밀하고 완벽하게 준비했습니다. 시기 고르는 것, 무기체계 고르는 것, 그리고 타깃 고르는 것, 전부가 치밀했습니다. 제가 간담이 서늘했었습니다. 연평도 하나여서 그렇지 만일 전면적 도발이었으면 어떻게 했을 것인가? 북한이 이번에 연평도에서 한 것처럼 치밀하게 전면전을 시도한다면 우리 국군이 충분히 대응할 수 있겠는가?”

및 6자가 만장일치로 합의한 기타 조치-를 뛰어넘는 무리한 요구를 하였다.

이에 북한은 2008년 10월 평양을 방문한 힐 차관보에게 검증문제를 남북 상호사찰과 평화협정 등 군사적 현안과 함께 논의할 것을 제안하였다. 당시 북한은 우라늄 농축 장비로 의심받고 있던 수입 고강도 알루미늄관의 사용처인 군사시설까지 힐 차관보에게 보여주면서 검증문제가 곧 군사적 문제임을 이해시키려 했으나 미국은 이에 대한 입장을 밝히지 않은 채 검증문제를 9·19 공동성명 이행을 위한 3단계로 이행하기 위한 전제조건으로 내걸었고, 남한은 남북 상호사찰과 북미 군사회담에 반대하였다.

결국 검증문제 합의에 실패했다는 것은 남·북·미 간 본질적인 문제로서의 군사적 문제로의 진입에 실패했다는 것을 의미한다. 북핵 폐기 3단계 해결을 위해서는 결코 피할 수 없는 군사적 문제의 해결에서 미국과 남한은 이를 다루어 나갈 의지도 준비도 되어 있지 않았던 것으로 보인다.

(2) 한반도 비핵화 과정과 평화협정 체결 과정은 동시적 과정

오바마 정권 들어 지금까지 3년 동안 북미 간에 6자회담 재개를 위한 전제조건을 두고 줄다리기를 계속해 오고 있다. 또한 그 조건은 한반도 및 동북아 정세의 변화에 따라 내용을 달리 하고 있다.

1년 전의 북한의 우라늄 농축 시설 공개와 그 파장에 따른 6자회담 재개 조건은 현재 북한과 중·러의 조건 없는 6자회담 재개 입장과 남한과 미·일의 우라늄 농축 프로그램 중단, 핵·미사일 실험 유예, IAEA 사찰단 복귀 입장이 대립하고 있다. 이 중에서도 IAEA 사찰단 복귀 문제는 1년 전 리처드슨 전 멕시코주 지사의 방북 시 북한이 이미 수용한 바 있고, 핵·미사일 실험 유예는 지난 8월 북러 정상회담 당시 김정일 국방위원장 수용 의사를 밝힌 바 있어 사실상 현재는 우라늄 농축 프로그램 중단만 쟁점으로 남아 있는 셈이다.

그러나 이와 같은 6자회담 재개 조건을 둘러싼 당사국 간 대립도 결국 6자회담 파탄 원인과 마찬가지로 군사적 문제의 해결 방안(선후)에 대한 입장 차이로 귀결된다. 미·일·한은 핵을 포함한 북한의 위협적인 무장력의 선 제거에, 북한은 체제 존립을 위협하는 핵을 포함한 미·일·한의 무장력 억제와 그 안전장치(평화협정)의 선 확보에 중점을 두고 있다.

북한은 2010년 1월 11일 외무성 성명을 통해 “평화협정이 체결되면 조·미 적대관계를 해소하고 조선반도 비핵화를 빠른 속도로 적극 추동하게 될 것”이라며 선 평화협정 체결 입장을 밝힌 바 있다.

이에 앞서 2009년 9월 12일 당시 평양을 다녀온 보즈워스는 워싱턴 기자회견을 통

해 “ … 6자회담이 재개되면 첫 번째 과제 중 하나는 비핵화, 새 평화체제, 평화협정, 에너지·경제지원, 관계정상화, 동북아 안보질서 구축 등 요소들의 전반적인 배열 (sequencing) 문제가 될 것이다.”라며 “평화협정 협상에 들어가기 위한 조건에 대해서도 논의했다.”고 밝힘으로써 6자회담과 평화협정 논의가 병행될 수 있음을 시사하였다.

나아가 북한은 6자회담에서 “비핵화와 더불어 평화협정 체결 논의를 의제화해 50 대 50으로 균등하게 논의해야 한다.”며 평화협정 체결의 동시 의제화는 물론 아예 시간 배분까지 못을 박고 나왔다(연합뉴스, 2010. 2. 26).

천안함 침몰과 연평도 포격전이라는 미증유의 사건을 겪은 후에도 북미 간 6자회담 재개 조건은 여전히 선 우라늄 농축 프로그램 중단과 평화협정 동시 의제화에 두어 졌다. 남한 정부는 천안함 사건과 연평도 포격전에 대한 책임 있는 조치 및 북한의 비핵화 진정성에 대한 확인을 남북대화의 재개 조건으로 내세웠으나 미국은 이를 외면하고 우라늄 농축 프로그램 중단, 핵·미사일 실험 유예 등을 내세웠다.

반민반관 성격의 북미 베를린 토론회(2011. 3 28~29)에서도 북미관계 정상화, 북한 비핵화, 재래식 무기 감축, 남북 경협을 포함한 국제사회와의 경제협력, 평화협정 체결 문제(연합뉴스, 2011. 3. 30) 등을 주제로 다룸으로써 한반도 비핵화와 평화협정 체결을 중심 의제로 한 정부 차원의 북미대화에 대비한 사전 정지 작업을 벌였다.

1년 8개월 만에 재개된 뉴욕(7월)과 제네바(10월) 두 차례의 북미 간 정부 차원의 대화에서도 미국은 우라늄 농축 프로그램 중단에 요구에 북한은 평화협정 및 북미 관계 정상화 문제 논의 개시를 6자회담 재개 조건으로 내걸었다.

이렇듯 오마바 정권 출범 이래로 지난 3년 동안 중단된 6자회담 재개를 위한 북미 간 줄다리기의 초점은 결국 우라늄 농축 프로그램 중단과 평화협정 동시 논의로 귀결되었으며, 따라서 빠르면 연말, 늦으면 내년 초 6자회담이 재개된다면 한반도 비핵화와 평화협정 체결 문제가 거의 동시에 논의되어 나갈 가능성이 크다. 물론 6자회담 재개와 함께 북핵 폐기 3단계와 평화협정 체결로 논의가 직행하기 위해서는 회담 결렬의 원인이 되었던 시료 채취 등 검증 문제에 대한 합의와 북핵 불능화 단계의 재확인, 특히 우라늄 농축 프로그램 가동 중단과 불능화 등 풀어야 과제가 많으나 그 성패는 북핵 폐기 과정과 평화협정 체결 및 이행 과정이 동시적 과정으로 보장되는가 여부에 달려 있다고 할 수 있다.

한편 6자회담에서 북핵 폐기 과정과 평화협정 체결 및 이행이 동시적 과정으로 진행된다는 것은 평화협정 체결과 평화체제 구축을 통해 북미 간 군사적 대결 체제의 전면적인 해체를 도모하는 북한의 입장과 한반도에서 자신들의 정치군사적 기득권—주한미군 주둔 등—을 계속 지켜나가려는 미국의 입장이 차이를 접목시켜 나간다는 것을 의미하는

것이기도 하다.

2) 한반도 비핵화와 평화협정 체결 및 이행 가상 로드맵

한반도 비핵화와 평화협정 체결 및 이행 로드맵을 구상해 보는 것은 그 중·장기적 전망 속에서 당면 과제의 해결 지점을 찾아 나간다는 점에서 결코 허망한 일만은 아닐 것이다. 10·4 선언을 앞두고 당시 노무현 정부는 청와대를 중심으로 평화체제 로드맵을 작성(한겨레신문, 2007. 7. 19)했으며, 2008년 1월 외교통상부가 대통령직 인수위원회에 2010년까지 북핵 폐기를 마무리하고 평화협정에 서명하는 로드맵을 추진하겠다고 보고했다는 보도(연합뉴스, 2008. 1. 13)도 있고 보면 현 정세에 맞는 로드맵을 그려보는 것은 그다지 어려운 일이 아니며 또한 필요한 일이기도 할 것이다.

(1) 2016~7년까지 한반도 비핵화와 평화협정이 체결·이행되어 나갈 것으로 전망

한반도 비핵화와 평화협정 체결 및 이행 가상 로드맵은 늦어도 내년 초에 6자회담이 재개되고 바로 뒤를 이어 4국 간 평화포럼이 개최되어 한반도 비핵화와 평화협정 체결 및 이행을 동시에 다루어 나간다는 가정을 전제로 하고 있다. 물론 이런 가정은 북핵 폐기 뒤 평화협정 체결을 한다는 한국 당국의 가정과 궤를 달리 한다. 과연 어떤 경로가 현실화될 지 속단하기는 어려우나 필자는 단연코 6자회담이 재개되고 그 성과를 내기 위해서는 북핵 폐기와 평화협정 체결 및 이행 과정이 동시에 진행되어야 한다고 단언한다. 이는 북한이 핵 폐쇄와 불능화가 진행되는 동안 한반도 평화협정 체결 과정은 제자리걸음을 면치 못했다는 지난 6자회담에 대한 자기반성 속에서 평화협정 체결을 통한 군사적 위협이 제거되지 않는 한 결코 핵을 포기하지 않으리라는 판단에 근거하고 있다.

가정대로 늦어도 2012년 초에 6자회담이 재개될 경우 이후 회담의 진행은 기존 플로토늄 프로그램의 불능화 재확인, 폐기 과정과 함께 보다 보다 중요하게는 북한의 우라늄 농축 프로그램의 불능화, 폐기 과정에 초점이 맞춰질 것이다. 이 과정에서 우라늄 농축 시설의 평화적 이용 허용 여부는 회담의 순향을 가름할 최대 변수로 작용할 것이다. 만약 미국이 북한의 농축 프로그램의 평화적 이용을 불허하고 전면 폐기를 관철시킨다면 한반도에서 자신의 정치군사적 기득권을 전면적으로 포기하는 평화협정 체결로 보상해야만 할 것이다.

한반도 비핵화와 평화협정 체결에 대한 논의가 합의에 이르기 위해서는 최소한 3년이

소요될 것이며, 따라서 그 시점은 2013~4년이 될 것으로 추정된다. 6자회담이 재개 되더라도 지난 회담 결과를 그대로 이어받는 것이 아니라 앞서 언급한 대로 우라늄 농축 프로그램 중단 등 새로운 협상 요인들이 많아 협상 타결에는 시간이 많이 소요될 것이다. 특히 주한미군 철수나 한반도 평화군축에 대한 합의를 보자면 3년의 시간은 결코 짧은 기간이 아니다.

그런데 과연 주한미군 철수라는 한반도 및 동북아 정치군사적 지형을 근본적으로 뒤바꿀 대 전환이 이루어질까 하는 의구심을 가질 수도 있다. 이와 관련해서 최근 통일연구원 등이 수행한 통일부 용역 연구에서 ‘외국군 주둔 문제’를 ‘평화상태 회복’과 같은 필수 조항과 함께 평화협정에 담아야 할 일반조항으로 분류¹³⁾하고 있는 것은 자못 의미가 크다고 할 수 있다. 물론 구체적인 합의를 뒤로 미루고 포괄적인 내용을 담는 평화협정이 라면 2012~3년에라도 서명할 수 있을 것이다. 그러나 이를 원하는 당사국은 없을 것이며, 또한 합의에 이르더라도 이는 종전선언 이상의 의미를 갖지 못하게 될 것이기 때문에 국제법적 구속력을 갖고 한반도에서의 대결 구도를 청산하는 데로 나아갈 수는 없을 것이다.

2014~5년에 한반도 비핵화와 평화협정 체결에 합의할 경우 그 이행과 검증에는 통상적으로 약 3년이 소요되게 될 것이다. 내일신문(2005. 10. 10)이 통일연구원 6명의 연구위원들과의 토론과 10명의 외부 전문가들의 검증을 거쳐 작성한 한반도 평화체제 로드맵에서도 핵 합의 따른 폐기 완료의 최단 기간을 3년으로 잡고 있다. 또한 외교통상부가 대통령직 인수위에 보고(2008. 1)한 ‘한반도 비핵화 추진 계획’(로드맵)에서도 핵 폐기 단계를 약 3년으로 잡고 있다. 추가 신고는 핵 협상 타결의 일환으로 되어야 할 것이다. 이상의 판단들에 의거하면 2017~18년까지 비핵화와 평화협정에 대한 합의 내용이 이행될 수 있을 것으로 보인다.

평화포럼이 가동되어 한반도 평화협정 체결에 대한 논의에 들어가면 이의 필수불가결한 구성 요소로서의 남북 군축에 대한 논의도 병행되어야 할 것이다. 그 논의 틀이 평화포럼 내에 두던 밖에 있던 명확한 것은 현재의 남북 군사력을 그대로 둔 채 평화상태로의 전환이나 회복을 기대할 수 없기 때문이다. 따라서 평화협정 체결은 군축 합의로 뒷받침되어야 하는 바, 이에 대한 내용 및 이행도 한반도 비핵화와 평화협정 내용 및 이행과정과 연동되어야 할 것이다. 물론 군축의 어려움을 고려한다면 먼저 공세전력을 감축하는 등 단계를 밟아 나갈 수 있으며, 이에 따라 비핵화보다 2~3년의 기간이 더 소요될 수도 있을 것이다. 이럴 경우 그 완료 시점은 2020년 전후로 맞춰지게 될 것이다.

13) 통일연구원·한국전략문제연구소·대외경제정책연구원·이화여대 통일학연구원·한국재정학회, 「통일부 남북공동체 기반조성사업 결과보고회 자료집(요약본)」, 2011. 10. 7, 9쪽.

한편 이러한 과정은 북미·북일 수교 과정과도 동시에 이루어질 것으로 보인다. 2007년 9월 당시 버시바우 미국 대사는 “... 우리는 2008년 말 이전에 한반도의 완전한 비핵화를 목표로 하고 있다. ... 완전히 비핵화를 즈음에 북한과 정상적인 관계를 맺을 수 있다. ... 비슷한 시기에 한반도 평화체제 논의를 완료하고자 한다. ...”(오마이뉴스, 2008. 9. 5) 이러한 미국의 입장은 이미 2008년 상반기에도 표명된 바 있으며, 오바마 정권 들어서도 셸리그 해리슨이나 보스워스 등에 의해 북한에 제시되었던 것으로 알려져 있다. 한반도 비핵화, 평화체제, 북미수교를 패키지로 다루려는 입장은 오히려 북한이 더 강력히 지지해 온 것이기도 하다.

따라서 6자회담과 평화포럼 재개와 함께 북미, 북일 수교 실무팀을 동시에 가동시켜 북미, 북일 관계 정상화 과정에 대한 합의와 이행을 해나가는 것은 당사국들의 이해와 합치되며, 그 합의와 이행 과정은 비핵화 및 평화체제 구축 과정에 비해 상대적으로 용이한 과정이 될 것이며, 시기가 앞당겨질 수도 있다.

그런데 앞서의 통일원 용역 연구 보고서는 한반도 비핵화와 평화협정 체결 시점을 2020년으로 보고 있다.¹⁴⁾ 이는 선 북핵 폐기 후 평화협정 체결 입장에서 있기 때문이다. 이 연구 보고서는 북핵 협상이 타결되고 난 뒤 신고 및 검증을 완료한 다음 북핵 폐기가 시작되는 시점에서 평화협정에 관한 논의를 시작하며 핵 폐기가 완료된 다음 평화협정을 체결하자는 입장이다. 이에 따라 핵 협상의 타결과 폐기 과정을 평화협정 타결과 이행 과정과 동시에 진행될 것으로 보는 필자의 입장과 2~3년의 시차가 발생한다. 그러나 (핵 합의 타결 뒤) 신고 및 (핵 폐기 전) 검증 과정을 단계화하고 기간을 배정한 것을 제외하면 핵 협상 타결과 이행, 평화협정 타결과 이행 기간을 각각 3년 정도로 상정한 것은 비슷하다.

(2) 2020년을 전후로 연합·연방제 방식의 통일로 진입할 수 있을 것으로 전망

그 동안 통일 시기에 대한 국내외의 연구 결과가 종종 발표되었으며, 대체로 2020년(아미티지·나이, 『THE U.S.-JAPAN ALLIANCE』, 2007. 2), 2025년(미 국가정보위원회(NIC), 『GLOBAL TRENDS 2025-A Transformed World』, 2008. 11. 20)을 전후한 시기를 꼽고 있다. 그러나 분명한 근거를 밝히고 있지는 않다. 한반도 비핵화와 평화협정에 관한 협상이 타결되어 안정적으로 이행 과정에 들어서게 되면 통일 시기와 방법을 놓고 남북 간 협상이 진행될 수 있다. 한반도 평화협정이 체결된다는 것 자체로, 그리고 그 이행으로 통일의 걸림돌이 제거되어 나간다면 더 이상 통

14) 이 보고서는 평화공동체 추진 로드맵을 단·중·장기 세 가지로 구분하고 있으나 어느 형태의 로드맵이든 2020년 이전까지 한반도 비핵화와 평화협정 체결을 전제로 하고 있다.

일을 늦춰야 할 이유가 없는 것이다.

통일 시기와 방식은 상호 연동되어 있다. 방식에 따라 남북 당국이 통일을 거부할 수도 있고, 그 시기를 조정할 수도 있기 때문이다. 그러나 통일 방식은 이미 남북 간에 6·15 선언 2항에서 연합연방제 방식으로 합의를 본 바 있기 때문에 흡수통일을 기도하는 정권이 아니라면 이를 발전시켜 합의에 도달할 수 있을 것이며, 여기에 그다지 많은 시간이 소요되지도 않을 것이다.

통일 방식에 대한 앞의 전제를 남북이 받아들인다면 통일 시점이 더 중요한 문제로 부상할 수 있다. 지금은 남북 모두 가까운 시일 내에 통일을 할 수 있는 내적 준비를 갖추고 있다고 볼 수 없기 때문이다. 그러나 평화협정을 이행해 가는 과정에서 통일을 위한 내적 기반이 다져지고, 통일에 대한 대중들의 인식도 긍정적인 쪽으로 더 바뀌리라는 전망이 가능하다면 남북 당국은 한반도 평화포럼이 가동되는 시점에 맞춰 통일 시기와 방식을 논의할 남북 간 공동위원회를 구성해 논의를 시작해 나갈 수 있을 것이다. 통일 시기 및 방법에 대한 합의와 이행 과정도 평화협정이나 군축에 대한 합의 및 이행 과정과 궤를 같이 하면서 평화협정과 군축의 이행으로 한반도가 평화상태로 전환되는 시점에 (낮은 단계의) 통일로 진입하는 것이 바람직하다고 판단된다.

따라서 평화협정과 군축이 이행을 마무리하는 시점인 2020년 전후가 (낮은 단계)의 통일로 진입하는 시기가 될 수 있다고 판단된다.

앞서의 통일부 용역 연구에서도 2020년을 통일의 해로 상정(단기형)하고 있으나 그 근거를 밝히고 있지 않다. 그러나 평화협정과 군비통제를 이행한 후 바로 제도통일을 설정하고 있으며, 또한 통일된 후 10여 년의 안정화 단계를 거쳐 2030년에 완전한 통일을 달성한다는 로드맵을 제시하고 있는 것으로 보아 북한의 급변사태 등에 따른 흡수통일을 의도하고 있는 것으로 판단된다.

3) 평화협정 체결 전에 굳이 종전선언 단계를 거쳐야 하는가?

노무현·부시 대통령 간에 먼저 논의되고 후에 노무현·김정일 정상 간에 합의된 3자 또는 4자 종전선언(2007년 10·4 선언 4항)은 한반도에서의 군사적 대결 구도를 지양하자는 취지의 긍정성에도 불구하고 법적 성격과 지위가 모호하고 따라서 의의나 성과도 제한적일 수밖에 없어 지금 시기 꼭 종전선언이라는 단계를 거쳐야 하나 하는 의구심을 갖게 한다.

사실 부시·노무현 대통령 사이에서 논의된 종전선언은 평화협정일 가능성이 크다. 중앙일보(2007. 10. 6)에 따르면 “종전선언은 부시 대통령이 제안하고 노 대통령이 전달했으며, 김 위원장이 수용하는 스케일로 추진”되었는데, 부시 제안의 원천은 이른바

‘젤리코 보고서’였는데, 이는 “한반도 정전협정을 평화협정으로 대체하는 접근법으로 북핵 문제의 해결에 그치지 않고 한달음에 동북아 냉전구조를 해체하자”는 것이 핵심 내용이었다는 것이다. 또한 이미 2006년 4월 미중 정상회담에서 부시 대통령이 후진타오 주석에게 “김 위원장에게 평화협정 체결을 검토할 수 있다는 뜻을 전해 달라”고 부탁했다는 것이다.

이 기사 내용이 사실이라면 부시 대통령의 평화협정 체결 뜻을 노무현 대통령이 종전선언으로 받아들인 것으로 되며, 이는 얼마 남지 않은 임기나 보수세력의 이념 공세를 의식해 평화협정 체결이 아닌 종전선언을 추진했을 수 있다.

당시 종전선언의 의미를 둘러싸고 정부 내에서 혼선이 빚어지는 가운데 버시바우 미대사가 “평화협정이 종전을 의미하는 것이며, 그것이 법적이고 정치적인 차원(의 종전)”(연합뉴스, 2007. 10. 25)이라고 일견 정리 발언을 한 것 속에서도 미국은 평화협정을 통한 한국전쟁의 정치적, 법적 해결을 도모했던 것으로 보인다.

(1) 종전선언의 한계

종전선언이 단순히 한국전쟁의 종료를 선언하는 것이라면 이는 이미 정전협정(1953년)에 의해 한국전쟁이 종료되었다고 보는 국제법적 이론들이 많다는 측면에서 종전을 선언한다는 의미가 퇴색된다.

북한도 한국전쟁이 이미 종료되었다고 본다. 북한은 “최후(종)적인 평화적 해결이 달성될 때까지 조선(한국)에서의 적대행위와 일체 무장행동의 완전한 정지를 보장”한다는 정전협정 전문 등의 규정을 들어 정전협정이 “적대적 군사행동의 일시적 정지를 규제한 것이 아니며 어느 때든지 다시금 상대방을 반대하는 적대적 군사행동을 재개할 수 있다는 것을 의미하는 것도 아니다.”는 의견을 갖고 있다. 그러나 북한은 전쟁 종료를 “적대적 군사행동의 저지”를 규제한 것으로 한정하며, 평화협정을 체결하여 법적, 정치적 해결을 해야 완전한 전쟁의 종료가 달성된다고 본다.¹⁵⁾

또한 종전선언이 정전협정이나 평화협정을 대체할 수 없다는 점에서 그 의의가 제한된다.

종전선언으로 전쟁을 종료시키더라도 이것이 정전협정을 대체할 수 없기 때문에 전쟁은 끝났는데 정전협정과 정전상태가 유지되는 상황모순이 발생한다.

아울러 정전협정(1953년)은 60항에서 “... 한 급 높은 정치회의를 소집하여 한국에서 모든 외국군 철거 및 한국 문제의 평화적 해결을 위한 문제를 토의”하도록 함으로써 단

15) 「조선전쟁의 법적 종결을 위한 조선민주주의인민공화국의 투쟁」, (과학백과사전종합출판사, 평양, 1989), 통일원(남북회담사무국), 『한반도 평화체제 문제 관련 주요 문건집』, 1996. 6.

16) 백종천, ‘6자회담 전망과 평화협정 실현 전망’.

순한 전쟁 종료에서 머물지 않고 평화협정 체결까지를 명시하고 있다는 점에서 평화협정 체결의 전 단계로서의 종전선언의 의의를 퇴색시킨다.

더욱이 종전선언이 정전협정 60항—모든 외국군 철수—이상의의 내용을 반영하지 못한다면 지금까지의 한반도 평화협정 체제 구축 과정의 근본 원인을 제거할 아무런 방안을 제시하지 못하는, 따라서 정전협정만도 못하는 형식적인 선언을 하는 것이 된다. 이러한 모순은 종전선언에 “북핵 폐기, 한반도 평화체제로의 전환, 북미·북일관계 정상화, 대북 경제·에너지 지원, 협상 회의체와 로드맵이 포함”¹⁶⁾된다고 해도 극복되지 않는다. 위와 같은 내용들이 북미 제네바 기본합의나 그 밖의 북미, 남북 간에 체결된 합의문에 이미 수차례나 반복해 명시되었지만 한반도의 평화상태로의 전환을 가져오지는 못했다.

한편 종전선언은 말 그대로 한반도에서 전쟁 종료를 선언하고 완전한 평화상태를 지향(평화협정 체결과 평화체제 구축)한다는 정치적 의지와 상징성을 밝히는 것이나 그것이 한반도에서의 완전한 평화체제 구축을 국제법적으로 구속할 수 없다는 점에서 한계를 지니고 있다.

따라서 이렇듯 별 실효성 없는 종전선언을 추진하는 것은 오히려 평화협정 체결시기를 지연시키고 한반도에서 항구적인 평화상태를 정착시키는데 시간과 자원을 낭비하는 것일 수도 있다.

그러나 평화협정 체결로 가기 위한 단계로서의 종전선언은 기존의 남북, 북미 간 합의나 이른바 유연한 방식¹⁷⁾이나 ‘평화조약 없는 평화’¹⁸⁾ 방식 등으로 평화협정을 대체하려는 퇴행적인 시도들에 비해서는 분명 진향적이다. 왜냐하면 유연한 방식 등이란 그것이 지금까지의 평화협정 체결의 교착 원인을 해결하려고 하기보다는 피해가려고 하는 것으로 현 교착상태를 지속시키겠다는 주장에 다름 아니기 때문이다. 평화협정의 체결이 어려운 것은 평화협정이라는 형식의 어려움이 아니고 거기에 담을 내용에 대한 합의의 어려움에서 오는 것이며, 그 핵심은 정전협정 60항을 이행할 것인가 아닌가, 주한미군의 철수 문제를 다룰 것인가 피해갈 것인가 하는 문제로 귀결된다. 50년대의 제네바회담, 90년대의 4자회담 등 평화협정 관련 회담은 예외 없이 이로 인해 파탄이 났다.

(2) 북한이 제시한 ‘잠정협정’(1996. 2. 22)은 종전선언과는 위상이 전혀 다르다.

17) 통일연구원·한국전략문제연구소·대외경제정책연구원·이화여대 통일학연구원·한국재정학회, 「통일부 남북공동체 기반조성사업 결과보고회 자료집(요약본)」, 2011. 10. 7, 9쪽.

18) 이근관, ‘한반도 종전선언과 평화체제 수립의 국제법적 함의’, 2008. 5. 24

19) 조성렬, 『한반도 평화체제』, 2007. 4, 34쪽.

20) 통일원(남북회담사무국) 발간 『한반도 평화체제 문제 관련 주요 문건집』(1996. 6)에 실린 ‘잠정협정’에서 원문 그대로 인용한 것임.

한편 종전선언의 성격을 북한이 제시한 잠정협정으로부터 유추해 볼 수 있다는 견해¹⁹⁾가 있다. 그러나 이는 매우 잘못된 것이다.

잠정협정은 “현 정전체계가 조선(한)반도에서 안전보장 유지의 사명을 수행할 수 없다는 것은 누구에게나 명백하게” 된 조건에서 “현 공백 상태를 시급히 메꾸”기 위해 “조선(한)반도에서 무장충돌과 전쟁을 막기 위한 최소한의 제도적 장치라도 시급히 마련되어야” 한다는 취지로 제안되었다. 즉 잠정협정은 “정전상태를 평화적으로 유지하기 위하여” “완전한 평화협정이 체결될 때까지 정전협정을 대신”하는 제도적 장치라는 것이다. 이를 위해 북한은 ‘조미공동군사기구’를 조직 운영하자고 제안하고 있다.²⁰⁾

그렇다면 잠정협정은 종전의 정전협정을 대체하기 위한 새로운 정전협정이라는 점에서 정전협정의 위상, 곧 군사적 성격을 벗어나지 않는다. 그러나 잠정협정은 종전의 정전협정을 그대로 답습하는 것이 아니라 종전의 군사정전위원회를 대신할 조미공동군사기구를 새로 구성하는 등 정전협정의 주체를 북·미·중 3자에서 북미 양자로 대체시키는 등의 상황 변화를 모색하고 있다.

그러나 종전선언은 정치적 성격을 띠고 있으며, 정전협정을 대체할 수 없다는 점에서 군사적 성격의 잠정협정과 동일시 될 수 없다.

또한 잠정협정은 평화협정을 대체할 수는 없음은 물론 평화협정으로 가는 과도적 단계일 수도 없다. 잠정협정은 한반도에서의 전쟁 재발을 막기 위한 제도적 장치로서 한반도 평화협정 체결과 평화체제 구축의 전제일 뿐이다. 그러나 종전선언은 한반도 평화협정 체결과 평화체제 구축으로의 진입하는 정치적 위상을 갖거나 평화협정 체결과 평화체제 구축의 전망을 제시해야 한다는 점에서 정전상태의 평화적 유지를 기본 임무로 하는 잠정협정과 성격이 다를 수밖에 없다.

4) 2012년은 한반도 평화체결을 위한 동력 구축의 결정적인 해

차기 정권은 한반도 비핵화와 평화협정 체결을 주도하고 민족통일의 디딤돌을 높아야 할, 차차기 정권은 민족을 통일로 안내해야 할, 따라서 민족과 국가의 운명을 좌우할 막중한 역사적 책임을 지게 되는 정권이다.

그러나 이러한 낙관적 전망은 2012년 대선에서 민족 화해와 통일 지향 세력이 정권을 잡는다는 전제 하에서만 가능하다. 6자회담 파탄과 5·24 조치로 상징되는 이명박 정부의 반복 대결 정책은 지난 김대중 정부와 노무현 정부가 이루어 놓은 민족의 화해와 한반도 평화 초석을 근본으로부터 파헤치고 말았다. 그리고 그 피해는 고스란히 국민과 민족의 몫으로 남았다.

이제 2012년 대선에서 민족의 화해와 통일에, 한반도 평화와 통일에 김대중, 노무현 정부보다 전향적인 정권을 창출해야만 그들의 넘어서지 못했던 평화협정 체결과 통일로 나아갈 수 있다.

그러나 차기 정권을 개혁진보세력이 잡는다고 해도 이 정권은 두 가지의 큰 벽과 씨름해야 한다. 그것은 미국과 미국의 이익을 한국의 이익보다 더 챙기는 보수·수구세력과 통일 과정과 통일 이후 시대의 주역인 젊은 세대들이다.

미국과 보수·수구세력과의 싸움은 명시하는 것조차 진부하다. 오히려 젊은 세대와의 씨름이, 그들이 한반도 평화와 통일의 주체라는 점에서 또한 이들이 차기 정권의 창출에 결정적인 동력이라는 점에서, 더 심각하고 어려운 과제일 수 있다.

여론 조사 결과는 통일의 필요성에 대한 국민들의 인식이 전반적으로 낮아지고 있는 가운데 통일의 필요성에 대한 세대별 인식도 낮아지고 있을 뿐 아니라, 특히 젊은 세대일수록 통일의 필요성에 대한 인식이 더 낮은 것으로 나타났다.

2007년에 통일의 필요성에 대한 국민들의 인식이 63.8%였던 반면에 2011년에는 53.7%로 10%나 낮아졌다. 세대별로는 50대 이상은 63.9%, 40대는 57.5%, 30대는 49%, 20대는 40.8%로 낮아졌다. 특히 자신의 이념적 성향을 진보라고 밝힌 비율이 35%로 다른 세대에 비해 상대적으로 높은 20대에서 북한을 적대 대상으로 보는 비율이 26%로 다른 세대의 2배에 달한다는 사실은 그들이 곧 군대에 가야 하거나 바로 제대한 세대라고 해도 자못 충격적이다.²¹⁾ 이러한 사실은 차기 정권이 20, 30대 젊은 세대들의 통일의식을 높여내고 대북관을 바로 잡아 주지 않으면 자신의 통일정책이 이들로부터 지지를 받지 못하게 될 수 있고, 이로 인해 통일의 동력이 결정적으로 약화될 수 있다는 우려를 보여주고 있는 것이다.

따라서 그 어느 시기보다 국민들의 관심과 젊은 세대들의 선거 참여가 높아질 2012년도 대선에서 한반도 평화협정 체결과 통일 과제를 중심적인 선거공약으로 의제화 함으로써 국민들의 평화협정 체결과 통일에 대한 관심과 지지를 높여내고 특히 젊은 세대들의 관심과 지지를 높여냄으로써 한반도 평화협정 체결과 통일의 동력을 구축해 가야 할 것이다.

이런 점에서 차기 대선은 지금까지 금기시 되어 왔던 터부를 깨는 선거로 되어야 한다. 그 터부란 미국의 이익을 위해 우리의 이익을 훼손시키는 것을 너무나 당연하게 받아들이는 것이다. 이는 미국 아닌 그 어느 나라도 우리의 이익을 훼손할 수 없도록 해야 한다는 평범한 진리를 스스로 포기하는 것이다. 주한미군 주둔과 한미동맹이 민족과 국가 발전의 질곡으로 되고 있는데도 마치 이를 천형이나 되는 양 계속 짊어지고 가려는

21) 서울대학교 통일평화연구원, 『2011 통일의식조사 발표 통일의식과 통일준비』29, 38쪽.

이 기막힌 터부를 차기 대선을 통해서 조금이라도 깨내야만 한반도 평화협정 체결과 통일이 우리에게 다가올 수 있는 것이다.