

南北韓 漁業關係의 전개와 海洋法問題

崔 宗 和*

〈목 차〉

- | | |
|-------------------|--------------------|
| I. 서론 | IV. 남북한 海洋管轄政策의 비교 |
| II. 북한의 海洋管轄政策 분석 | V. 결론 |
| III. 境界海面의 법적 지위 | |

I. 서론

한국전쟁 이래 남북한 쌍방은 상호 국가승인의 효력을 갖는 조약이나 해양관할에 관한 양자조약을 체결한 바 없이 오로지 1953년의 休戰協定에 의하여 양측관계가 규율되어 왔다. 그리고 남북한은 1958년의 해양법에 관한 4개 제네바 협약에 서명하거나 가입한 바 없었지만, 1973년 12월 3일 뉴욕에서 개최된 제3차 유엔 해양법회의 제1회기부터 1982년 12월 10일의 협약채택회의까지 매 회기마다 공히 대표단을 파견하였다. 한국은 1983년 3월 14일 유엔 해양법협약에 서명하였고, 1996년 2월 28일 가입함으로써 협약 당사국이 되었다. 북한은 1982년 12월 10일 동 협약에 서명하였지만, 동북아시아에서 유일한 미가입국이면 서도 가장 먼저 배타적 경제수역을 선포하였고, 유일하게 동해에서 인접국가와 해양경계 획정에 합의하였다.

이와 같은 해양법에 관한 역사적 전개과정에서 남북한 쌍방은 각각 독자적으로 영해·접속수역·배타적 경제수역·군사수역 등의 해양법 문제를 처리해 왔기 때문에 많은 부문에 있어서 쌍방간에 괴리가 생긴 것이 사실이다. 따라서, 본격적인 남북 교류협력의 시대를 맞이하여, 북한의 해양관할정책과 실태를 면밀히 검토함으로써 수산업의 교류협력과 관련한 해양법상의 합리적인 해결기준을 모색하는 것이 중요한 과제이다. 이와 관련하여 검토되어야 할 문제들은 다음과 같다.

첫째, 북한의 영해·군사수역·배타적 경제수역의 법적 성격을 규명하는 문제와 더불어, 양측의 해양경계 획정에 관한 문제.

둘째, 현실문제로 대두되어 있는 海上軍事分界線으로서의 北方限界線(NLL)의 유지와 관

* 부경대학교 해양산업정책학부 교수

련된 서해 5도 주변수역의 법적 지위를 확고히 하는 문제.

셋째, 양측의 관할해역에서의 어업자원 보존·관리 및 어장 이용에 관한 합의를 도출하는 문제와 더불어 共同漁撈水域의 설정 가능성에 관한 문제.

넷째, 중국, 일본 등 주변국들과의 해양경계 획정을 위한 협의과정에서 남북한이 공조하는 문제와, 더 나아가 해역 통합에 관한 문제 등이 있을 수 있다.

이와 같은 문제들을 해결함에 있어서 먼저 고려하지 않으면 안 되는 것이 남북한 쌍방의 법적 지위에 관한 문제이다. 즉, 쌍방간의 법적 지위가 완전한 독립국가인가의 여부에 따라 문제 해결 방식이 달라질 수 있기 때문이다. 그러나 본 연구에서는 1991년 유엔 동시가입 사실과, 같은 해에 체결된 남북기본합의서의 서명 당사자 명칭으로서 상호 정식 국호를 사용하였다는 점에 기초하여 일단 쌍방의 법적 지위를 완전한 국제법 주체로 보고, 또한 해양 관할에 관한 문제는 휴전협정과 무관한 비군사적 문제이기 때문에 유엔 해양법협약을 준거 규범으로 하는 해결방안을 논의하기로 한다. 다만, 휴전협정은 군사적 적대행위의 중지에 관한 문제 해결 수단인 반면에, 해양법은 법률적인 문제의 해결 기준이므로 휴전협정체제와 현대국제해양법 체제와의 양립 가능성 문제는 논외로 한다. 왜냐하면, 남북한간의 관계는 법률적으로 규율될 수 있는 범주의 것이라기보다는 매사가 국가 안전보장 문제와 직결되기 때문에 초법률적인 고도의 정치·군사적인 방법으로 해결될 수 있는 이중적 특수관계이기 때문이다.

II. 북한의 海洋管轄政策 분석

1. 領海

영해는 영토의 해안 또는 군도수역에 접속된 수역으로서 그 범위는 領海基線(baseline)으로부터 12해리까지이다(유엔 해양법협약 제3조). 그리고 영해의 외측 한계는 영해기선상의 최근접점으로부터 영해범위와 등거리인 점의 궤적이다(동협약 제4조). 영해에서는 당해 연안국의 영해주권이 행사되며, 그것은 영해의 상공 및 하층토까지 미친다. 또한 영해주권은 타국 선박에 대하여 無害通航(innocent passage)을 인정해야 하는 등 해양법과 기타 국제법에 따라 행사되어야 하기 때문에 영토주권과 같은 절대성을 갖지 못하는 차이가 있다(동협약 제2조).

영해기선이란 영해범위를 측정하는 육지쪽 기준점의 궤적을 말하는데, 이것에는 通常基線(normal baseline)과 直線基線(straight baseline)의 두 종류가 있다. 해양법상 영해기선은 영해범위를 측정하는 기준선으로서의 역할 뿐만 아니라, 접속수역, 배타적 경제수역, 대륙붕 등 연안국의 모든 관할해역 범위를 측정하는 기준이 되기 때문에 그것의 중요성은 절대적이라 할 수 있다. 통상기선은 당해 연안국이 공인하는 대척도 해도상에 해안을 따라 표기

한 低潮線(low-water line)으로서 우리나라 동해안과 같이 해안선이 단조롭고 연안 부근에 섬이 존재하지 않는 경우에는 당연히 통상기선을 채용해야 한다. 그러나 서해안이나 남해안과 같이 연안에 일련의 다도해가 존재하거나 해안선의 굴곡이 심한 경우에는 지형조건을 고려하여 직선기선을 채용할 수 있도록 예외적으로 인정한다. 이와 관련하여 유엔 해양법협약은 직선기선의 설정 요건으로서 자연적 조건, 획선기술상의 조건(동협약 제7조)과 함께, 그 내용에 관한 공시의무를 부과하는 원칙규정을 두고 있다(동협약 제16조). 그럼에도 불구하고 다수의 연안국들은 지극히 자의적으로 직선기선을 채용함으로써 관할해역을 일방적으로 확대하는 방법으로 이 제도를 남용하고 있는 것이 현실이다.¹⁾ 여기서는 북한의 영해제도로서 영해의 범위와 직선기선 및 그 공시성 문제에 관하여 논의하기로 한다.

1) 領海範圍에 관한 문제

북한은 1950년대 초기까지 영해의 범위에 관한 확실한 입법조치를 취하지 않았다. 그러다가 1953년 한국전쟁의 휴전협정 체결 협의과정에서 12해리의 영해를 주장한 사실이 있는데, 이는 당시 소련이 1921년 이래 시행해 온 12해리 영해제도의 영향을 받았기 때문인 것으로 추정된다. 그리고 북한은 1955년 3월 5일 內閣決議 제25호로 12해리 범위의 영해를 선포한 것으로 알려져 있지만, 체제의 폐쇄성으로 인하여 당시에는 전혀 공표되지 않다가 1968년 1월 23일 원산 앞 바다에서 미국 해군 정보수집함 Pueblo호를 나포할 때 해안으로부터 11.3해리 거리의 영해를 침범했다고 주장함으로써 그 사실이 간접적으로 인지되게 되었다.²⁾

북한이 12해리 영해를 시행한다는 사실은 1975년 9월 2일 압록강 하구의 薪島 근해에서 어로조업 중 나포된 일본어선 松生丸(쇼세이마루) 사건을 통하여서도 간접적으로 확인된 바 있다. 당시 일본측은 이 어선이 공해상에서 평화적으로 어업활동을 하고 있었음에도 불구하고, 북한 경비정의 총격으로 사상자가 발생하고 어선이 나포된 사실은 중대한 불법행위라고 주장하였다. 이에 대해 북한측은 북한의 영해를 침범한 수상한 선박에 대하여 확인조치를 취할 목적으로 정선명령을 하였으나, 이에 불응하고 도주하였으므로 그 선박을 추적하여 나포했다고 주장하였다. 결국 松生丸 나포사건은 북한이 민간어선에 무력을 행사한 데 대하여 일본측에 유감 표시, 어선 및 선원 송환, 사망한 선원 2명의 유족에게 각각 2만 달러씩의 조의금을 지급함으로써 종결되었으나, 이 사건으로 인하여 일본은 북한의 영해를 12해리로 간주하게 되었다. 그 후 동년 9월 22일 일본 수산청은 국내 어업단체 및 지방자치단체에 한국 근해 출어선으로 하여금 선체에 일장기 표시, 대형 일장기를 준비하여 필요시 게양, 북한 12해리 영해 접근 금지, 정확한 선박위치 파악과 선단조업 이행 등을 준수하도록 지시한 바 있다.³⁾

1) 拙著, 「現代國際海洋法」, 世宗出版社, 1999, pp. 40~45.

2) David J. Harris, *Cases and Materials on International Law*, 3rd ed., Sweet & Maxwell, 1983, p. 333.

북한은 제3차 유엔 해양법회의에서도 12해리의 영해제도가 국제법적으로 정착되어 갈 뿐만 아니라, 연안국이 200해리까지의 경제수역을 선포하여 인접 해양에 대한 주권적 관할권을 주장하고 행사할 수 있게 된 국제적인 흐름을 민감하게 감지하고 있었던 것으로 보인다. 즉, 국제정치적 상황은 중국과 미국이 급속도로 관계를 정상화 해 가는 이른바 냉전구도 속의 화해분위기가 성숙되고 있었으므로 1960년대와 같은 공격 일변도의 태도를 수정할 필요를 느꼈던 것으로 추정된다. 그리고 북한은 동해에 있어서 구소련과의 사이에 두만강 하구의 領海境界劃定에 관한 협정을 1985년 4월 17일 체결하였다.⁴⁾

2) 領海基線에 관한 문제

북한이 영해의 범위에 관하여는 공시한 바가 없지만, 영해기선에 관하여는 간접적으로 언급한 바가 있다. 즉, 1977년 6월 21일자의 배타적 경제수역을 선포함에 있어서 그 범위를 영해기선(북한은 領海起算線이라고 표기)에서 200해리로 한다는 것과, 같은 해 8월 1일 공포한 해상 軍事境界水域의 범위 역시 동해에서는 영해기선으로부터 50해리로 하며, 서해에서는 배타적 경제수역으로 한다는 것이었다.

북한의 영해기선은 특히 동해에서 두만강 하구의 국경마을인 나주리의 西水羅(북위 47도 17분 29.03초, 동경 130도 41분 30.52초)로부터 강원도 杆城 북방의 軍事分界線 끝단(북위 38도 36분 45초, 동경 128도 21분 42초)을 연결하는 大圈距離(great circle distance) 245해리에 달하는 직선기선을 설정함으로써 東韓灣과 鏡城灣 전체를 내수로 편입하였는데, 이 때의 영해기선은 灣口閉鎖線이다.⁵⁾ 물론 이것은 동해의 경우이며, 황해에 있어서는 어떤지 분명하지 않다. 섬이 거의 없고 해안선이 단조로운 동해에서 만구폐쇄선을 무리하게 영해기선으로 채용한 점으로 미루어 볼 때, 섬이 비교적 많고 해안선의 굴곡이 심한 황해에 있어서는 당연히 동일한 제도를 채용했을 것으로 짐작되지만, 한편으로 중국과의 직접적인 이해관계가 충돌한다는 점을 고려하여 다른 제3의 방법을 채택했거나, 아니면 기선 획정을 보류했을 가능성도 있다.

그런데, 북한이 동해 일원에 설정한 영해기선으로서의 만구폐쇄선은 그 길이가 24해리 이하이어야 하는 해양법상 만의 입구폐쇄선도 아니고, 해안을 따라 일련의 섬이 존재하는 것도 아니기 때문에 일단 직선기선을 설정할 수 있는 자연적 조건이 결여되어 있음은 틀림없다. 그렇다고 해서 해안의 일반적인 방향을 일탈하지 않아야 하는 등의 획선 기술상의 조건을 충족한 것도 아니다. 그 뿐만 아니라, 장기간에 걸쳐 타국의 묵시적 승인 하에 평화적으

3) 金燦奎, “바다 - 北韓이 노리는 死角”, 『政經研究』, 제160호, 1978.

4) 이 협정은 1985년 4월 17일 북한 외교부장 김영남과 당시 소련 외교부장 Andrei Gromyko가 모스크바에서 서명하였으며, 1985년 8월 7일 평양에서 비준서를 교환하였다 (Jonathan I. Charney & Lewis M. Alexander, *International Maritime Boundaries*, vol. 1, The American Society of International Law, 1993, pp. 1135~1144).

5) Daniel J. Dzurek, “Deciphering the North Korean-Soviet Maritime Boundary Agreements”, *Ocean Development and International Law*, vol. 23, 1992.

로 계속적인 관할권을 행사함으로써 이른바 歷史灣(historic bay)으로 인정될 수 있는 조건을 갖춘 것도 아니다.⁶⁾

한편, 북한은 1958년의 영해 및 접속수역에 관한 제네바협약이나 1982년의 유엔 해양법협약의 비당사국이기 때문에 이들 조약상의 요건을 일탈하여 직선기선을 채용하더라도 무방할 것인가 하는 점을 검토할 수도 있다. 그러나 이들 조약은 이미 유효한 실정 국제법으로서 영해제도에 관한 한 상당 수준의 보편성을 확보하고 있기 때문에, 국제법상의 통상기선제도나 직선기선제도를 일탈한 북한의 직선기선은 법적 정당성을 인정받을 수 없는 것이다.

이상에서 논의한 바를 종합해 볼 때, 내외에 알려진 북한의 영해제도는 극단적 연안국주의 입장을 취하고 있는 것으로 파악되며, 거기에 내재된 모순성은 다음 세 가지로 요약된다. 즉, 구체적인 내용의 公示義務를 불이행한 점, 동해 전체에 대하여 무리한 직선기선을 채용한 점, 일반적 국제관례를 무시하고 평화시에 군사수역을 설정하고 유지하는 점 등이다.

2. 軍事水域

북한은 1972년에 남북통일 3원칙에 관한 「7. 4 南北共同聲明」⁷⁾을 발표하는 등 한국과 평화지향적 태도를 보이면서, 한편으로는 특히 한반도 주변수역에 대한 관할권을 확보하고자 하는 여러 가지 의미있는 조치를 연속적으로 단행하였는데, 그 대표적인 것이 1973년 12월 1일 제346차 軍事停戰委員會에서 서해 5도 부근 수역에 대한 관할권을 주장한 것과, 1977년 8월 1일자로 시행된 50해리의 軍事境界水域(the military boundary zone) 및 배타적 경제수역을 선포한 것이었다. 1977년 8월 1일 북한의 軍事境界線 선포 내용은 다음과 같다.

「朝鮮人民軍最高司令部는 우리나라에 조성된 정세의 요구로부터 조선민주주의인민공화국의 경제수역을 믿음직하게 보호하며, 민족적 이익과 나라의 자주권을 군사적으로 철저히 지키기 위하여 군사경계선을 설정한다. 군사경계선은 동해에서는 영해기산선으로부터 50해리, 서해에서는 경제수역의 경계선으로 한다. 군사경계수역 안(수상, 수중, 공중)에서 외국인, 외국군용선박, 외국군용항공기의 활동을 금지하며, 민간선박(어선은 제외)과 민간항공기들은 해당 사전합의 혹은 승인 하에서만 군사경계수역을 항행 및 비행할 수 있다. 군사경계수역 안(수상, 수중, 공중)에서 민간선박 및 민간항공기들은 군사적 목적을 띄는 행동과 경제적 이익을 침해하는 활동을 할 수 없다.」⁸⁾

이 선포의 내용을 분석하건대, 북한은 군사수역에서의 외국군함의 활동을 금지하는 한편,

6) 金燦奎, “北韓의 國際法에 대한 태도”, 『北韓法體系와 特色』, 世宗研究所, 1995. pp. 728~740.

7) 1972년 5월 2일부터 5일까지 이후락 당시 중앙정보부장이 평양을 방문하여 김영주 조직지도부장과 회담한 데 이어, 5월 29일부터 6월 1일까지 박성철 제2부수상이 서울을 방문하여 회담하고, 그 해 7월 4일에 조국통일 3원칙, 즉 자주적 통일의 원칙, 평화적 통일의 원칙, 민족적 단결의 원칙을 주된 내용으로 하는 공동성명을 발표하였다.

8) 1977. 8. 1 로동신문, 「조선인민군 최고사령부의 보도」.

민간선박의 항행에 대하여까지 사전협의 또는 승인을 요구함으로써 배타적 경제수역의 상당 부분에 걸쳐 지극히 강력한 관할권을 주장할 수 있는 근거를 마련하였다. 그런데, 이러한 성격의 군사수역은 영해에 있어서 외국선박의 무해통항과 배타적 경제수역에서의 자유통항을 인정해야 하는 현대해양법의 기본원리나 국제사회의 관례를 무시한 조치이다. 특히 외국어선의 출입과 통항을 사전협의나 승인의 대상에서마저도 제외함으로써 외국인의 어업 활동을 원천적으로 봉쇄하고 있다는 사실에 주목할 필요가 있다. 즉, 북한의 군사수역은 그 설정 범위에서부터 해양법의 어떤 규정이나 원칙으로도 설명될 수 없는 탈법적인 방법으로 광범위하게 채택된 데다가, 그 수역 내에서 행사되는 관할권의 극단적인 배타성은 유례가 없는 것이다.⁹⁾

그리고 군사수역의 법적 성격은 연안국이 국가안보상의 필요성에 입각하여 외국선박에 대하여 무해통항의 일시적 정지권을 행사하는 영해 내의 수역으로서 그 범위를 공시하는 것이 관례이다. 예를 들면, 한국의 防禦海面法¹⁰⁾은 전시·사변 기타 군사상 특히 필요할 때 국무회의의 심의를 거쳐 대통령이 영해의 전부 또는 일부에 방어해면을 지정하여 선박의 해상활동을 통제하되, 군사상의 필요성이 소멸되면 즉시 해제하도록 하는 지정과 해제의 공시의무 및 그 범위를 규정하고 있다(법 제2조). 그 뿐만 아니라, 한국전쟁 중에 선포되었던 Clark Line¹¹⁾과 같은 방위수역 개념의 군사수역은 모두 적대행위가 현존하고 있는 상황에서 한시적으로 설정되는 데 비하여, 북한의 군사수역은 보편적으로 인정될 수 있는 배경이나 요건이 갖추어지지 않은 평시적 상황에서 선포된 것이라는 점이 특징이다. 더욱이 군사수역을 설정하는 배경으로서 “... 민족적 이익 및 국가의 자주권을 군사적으로 철저히 지키기 위하여 ...” 라고 규정한 것은 휴전협정상의 “일체의 적대행위 완전 중지”(휴전협정 제2조 제12항) 및 “확고한 군사 정전 보장”(동 제2조 제13항)이라는 기본정신에도 배치되는 것이라 하지 않을 수 없다.

그런데, 북한이 이와 같은 취지의 군사수역을 주장했던 목적은 대체로 다음 세 가지였던 것으로 추정된다. 즉, 자국의 해양 관할영역을 확대함으로써 안전보장을 더욱 공고히 하고자 하는 군사적 목적, 서해 5도 주변수역에 대한 영역권 주장과 북방한계선의 무효화를 노리는 정치적 목적, 일본과의 어업협정 체결을 통하여 어업이익을 확보하고자 하는 경제적 목적 등이다. 이와 관련하여 1977년 8월 1일 한국정부와 일본정부는 공식성명을 통하여 북한 군사수역의 불법성을 비난하였으며, 그 다음날 미국정부와 주한 유엔군 사령부도 동일한 취지의 성명서를 발표함으로써 그것의 합법성을 부정한 바 있다.¹²⁾

9) 金榮球, 「韓國과 바다의 國際法」, 曉星出版社, 1999, p. 175.

10) 1963. 3. 23 법률 제1311호 제정, 1993. 12. 27 법률 제4615호 개정.

11) 한국전쟁 중에 한반도 주변 수역에 설정되었던 한국방위수역선 즉, Clark Line은 유엔군 사령관 명의로 1952년 9월 27일 선포되었다가, 휴전협정 성립 1개월 후인 1953년 8월 27일 공식 철회되었다. 이것의 선포목적은 간첩의 한국침투를 저지하고 유엔군 해상보급로를 확보하는 것이었다.

12) 金榮球, 앞의 책, pp. 175~176에서 재인용.

① 한국정부 대변인(김성진 문화공보부장관)의 성명 : 「한국정부는 북한측의 소위 200해리 경

이와 같이 북한이 영해와 그 외측의 배타적 경제수역을 포함하여 폭 50해리에 이르는 광활한 해역에 군사수역을 설정하고, 특히 그것을 배타적 경제수역의 수호권과 연계하여 안보적 관할권을 지속적으로 행사한다는 것은 해양법상의 배타적 경제수역제도 뿐만 아니라, 국제법의 일반원칙상으로도 인정될 수 없는 것이다.¹³⁾ 그리고 군사경계선을 구실로 서해 5도 주변수역에서의 한국국민의 어업활동이나 선박의 자유통항을 방해하는 행위는 분명한 휴전협정 위반행위에 해당된다.

3. 排他的 經濟水域

1) 排他的 經濟水域의 設定背景과 의의

배타적 경제수역 연안국은 그 수역 내의 생물자원과 비생물자원에 대한 보존·관리 및 개발·이용 등 경제적 활동에 관하여 主權的 權利(sov​er​eign right)를 행사하며, 인공섬 및 시설물의 설치·이용, 해양과학조사, 해양환경의 보전 등에 관한 管轄權(juris​diction)을 행사하는 반면에, 타국선박의 항행의 자유 및 해저전선과 도관의 부설에 관한 자유는 허용된다. 이와 같은 점에서 배타적 경제수역 제도는 연안국의 경제적 이익과 국제사회의 공동이익을 기능적으로 결합한 법제도이다. 그러므로 연안국의 경제적 관할권에 종속되는 배타적 경제수역은 기능적인 포괄성, 관할권의 배타성, 공간적인 광역성과 같은 특성을 지닌다.¹⁴⁾ 이와 같은 의미에서 배타적 경제수역의 법적 지위는 첫째, 천연자원의 이용 및 보존·관리에 있어서 연안국의 배타적 지배권에 종속되기는 하지만 국가영역은 아니다. 둘째, 자원 이용에 대한 연안국의 주권적 권리와 제한적 관할권이 행사되기 때문에 완전한 공해로서의 성질을 갖지 않는다는 것이 유엔 해양법협약의 기본원칙이다.¹⁵⁾

제수역이나 또는 소위 군사경계수역이라는 것이 1953년의 휴전 이래 한반도에서 유지되어 왔던 현상에 변경을 초래하고 특히 휴전선에 인접한 동해 및 서해의 수역에 있어서 우리 어선들의 조업안전과 우리 선박들의 안전항해를 위태롭게 할 우려가 있으므로 이를 인정하지 않는다는 것을 또다시 명백히 밝힌다.

- ② 일본 관방장관(소노타; 園田)의 성명 : 「군사경계선과 같은 것을 설정하는 것은 국제법상 인정될 수 없다. 앞으로 북한측이 각국에 대해 군사경계선의 설정을 정식으로 통보할 것으로 생각되는데, 상세한 정보를 수집한 뒤에 대응책을 세우겠다.」
- ③ 미국무성 대변인(John Trantner)의 성명 : 「북한의 선언은 일방적 발표이며, 결코 주한 유엔 군사령부나 혹은 미국의 권리·의무를 제한 또는 축소하지 않으며, 휴전협정상의 북한의 의무를 축소시키지 않는다.」
- ④ 유엔군 사령부 대변인(Robert C. Leed 대령)의 성명 : 「북한의 일방적인 군사경계선 선언은 휴전협정에 규정되어 있는 유엔군측과 공산측의 어느 한쪽의 권리도 침해할 수 없다. 앞으로 공해와 공해 상공에서의 유엔군 작전에는 아무런 변화가 없을 것이며, 유엔군 사령부는 계속 휴전협정을 준수할 것이고, 북한측도 똑같이 이를 준수할 것을 기대한다.」

13) 朴椿浩·柳炳華, 「海洋法」, 民晉社, 1986, pp. 229~238.

14) 崔宗和, 앞의 책, p. 98.

15) 李漢基, 「國際法講義」, 博英社, 1997, p. 362.

북한은 1977년 6월 21일 자체의 해양자원을 보존·관리하고 적극적으로 개발·이용하기 위하여 中央人民委員會政令으로 배타적 경제수역을 선포하고, 같은 해 8월 1일부터 시행하였는 바 그 내용은 다음과 같다.

첫째, 바다자원을 보존·관리하고 적극 개발하기 위하여 배타적 경제수역을 설정한다.

둘째, 배타적 경제수역의 범위는 영해기산선으로부터 200해리로 한다.

셋째, 배타적 경제수역의 경계 획정이 곤란한 수역의 경계선은 바다 半分線까지로 한다.

넷째, 수중, 해저 및 하층토를 포함한 이 수역 내의 모든 생물자원 및 비생물자원에 대하여 自主權을 행사하며,¹⁶⁾ 당국의 사전승인 없이 외국인, 외국선박 및 외국항공기들이 이 수역 내에서 고기잡이, 시설물 설치, 탐사 및 개발 등 북한의 경제활동에 방해되는 행위와, 해수 및 대기를 오염시키는 행위, 인명이나 자원에 해를 끼치는 일체의 행위를 금지한다.

북한이 1977년 당시에 위와 같은 내용의 배타적 경제수역을 서둘러 선포했던 정치적 배경은 무엇이었던가? 북한은 1974년 8월 5일 제3차 유엔 해양법회의 제2회기 카라카스 회의에서 200해리 領海權을 주장하는 제3세계 국가들의 입장을 적극 지지함으로써 처음으로 200해리 해양관할권 문제에 대하여 긍정적인 태도를 취한 바 있다.¹⁷⁾ 그리고 1977년 1월 31일 당시 日朝議員聯盟會長이던 일본의 久野忠治 의원의 방북시에 북한의 對外文化連絡委員長 金寬燮은 “200해리 漁業專管水域制度는 시행하지 않는다”고 공언한 바 있었으나, 1977년 5월 13일 북한대표단의 방일시에는 느닷없이 배타적 경제수역 제도의 조기 시행을 검토 중이라고 한 데 이어, 6월 21일에 전격적으로 공포하였던 것이다.

당시는 각 연안국에 의한 해양관할권의 확대가 국제적인 추세였고, 인근 국가인 소련과 일본이 배타적 어업수역(EFZ)을 선포하였으며,¹⁸⁾ 또한 1974년에 체결되었던 韓日大陸棚共同開發協定을 한국과 일본이 비준한 시기였다. 그리고 1973년부터 북한에 의하여 제기되어 온 서해 5도 주변수역에 대한 분규와 더불어 대륙붕 개발과 관련한 남북한 상호간의 정통성 주장 등이 대립되어 있었다. 이와 같은 상황에서 북한이 서둘러 배타적 경제수역을 선포했던 배경은 우선 해양관할에 있어서 인근 국가들과의 대등한 지위를 확보하고, 한국에 대하여 주도적인 입지를 확보할 필요성 등이 작용하였던 것으로 추정된다. 즉, 당시 북한의 정치적 계산은 일본으로 하여금 북한과의 민간어업협정 체결을 불가피한 선택으로서 수용

16) 북한에서 主權은 정치적 지배권 즉, 政權의 의미로 사용되며, 自主權은 국가 대내외정책을 외부로부터 어떤 간섭도 받지 않고 자주적으로 결정할 수 있는 권리로서, 민족자결권에 기초한 국가의 고유한 속성 즉, 獨立權 내지 主權(sovereignty)을 의미한다 (조선민주주의인민공화국 사회과학원, 「정치용어사전」, 사회과학출판사, 1970, p. 428, p. 550).

17) UNCLOS III, *Official Record*, vol. III, 1975, p. 215.

18) 소련은 1976년 12월 10일 배타적 어업수역법을 제정한 데 이어, 1977년 3월 1일 배타적 어업수역(EFZ)을 선포하였으며, 1984년 2월 28일 최고회의 간부회의 포고령에 의하여 배타적 경제수역(EEZ)으로 변경하였다. 한편 일본은 1977년 7월 1일 어업수역에 관한 잠정조치법을 제정 공포함으로써 배타적 어업수역(EFZ)을 선포하였지만, 한국과 함께 북한에 대하여도 이 법률의 적용을 유보하는 조치를 취했던 것으로 해석된다. 그리고 이 법률은 1996년 7월 20일 배타적 경제수역 및 대륙붕에 관한 법률을 시행함으로써 배타적 경제수역(EEZ) 체제로 전환함과 동시에 폐지되었다.

할 수밖에 없도록 함과 동시에 일본에 대한 정치적 접근의 계기를 마련하며, 소련과는 오희츠크해와 그 인접 해역에서의 원양어업에 관한 협력기반을 구축하고, 중국에 대하여는 대륙붕개발 문제와 관련하여 대일본 유화정책을 사전에 차단하는 효과를 추구했던 것으로 해석된다. 그리고 한국에 대하여는 서해 5도 주변수역 문제에 대한 전략적 우위를 확보함으로써 정치·군사적 긴장분위기를 조성하여 필요하다면 한국의 해상경제활동에 대한 방해 구실을 마련하는 효과도 기대했던 것으로 판단된다.¹⁹⁾

1977년 북한이 배타적 경제수역을 선포할 당시에는 수역의 범위와 경계에 관하여 주변의 이해당사국들과 협의를 거치거나 그 내용을 공시한 사실이 없었기 때문에 간접적인 자료에 의하여 그 상황을 추정할 수밖에 없었다. 그러나 동해에 있어서는 구소련과의 사이에 두만강 하구의 「영해경계 획정에 관한 협정」을 1985년에 체결하였고, 「배타적 경제수역 및 대륙붕의 경계획정에 관한 협정」을 1986년에 체결하였으며,²⁰⁾ 1990년 9월 3일에는 1985년 「영해경계 획정에 관한 협정」의 시행을 위한 협정을 체결함으로써 그 경계를 공식화하였다. 황해에 있어서는 중국과의 배타적 경제수역 경계를 中間線으로 추정되는 “바다 半分線”으로 한다고만 언급했을 뿐, 구체적인 획선 내용을 밝힌 바 없으며, 그 수역 전체를 군사수역으로 선포하였다.

이상에서 논의한 바와 같이 북한의 배타적 경제수역은 국제법상 인정될 수 있는 순수한 자원에 대한 주권적 권리나 관할권의 행사라기보다는 영해와 동일한 하나의 주권영역으로 주장하고 있으며, 군사적 목적에도 큰 비중을 두고 있다는 점이 특징이라 할 수 있다. 그렇지만, 장래에 북한이 유엔 해양법협약 당사국으로 가입한다면 동해의 직선기선, 군사수역, 배타적 경제수역의 정확한 범위와 법적 성격 등에 대한 재검토가 행해져야 할 것이다.

2) 排他的 經濟水域內에서의 對外漁業政策

북한은 배타적 경제수역 내에서 대외적으로 적용할 어업기본정책으로서 「조선민주주의인민공화국 경제수역에서의 외국인과 외국배, 외국비행기들의 경제활동에 관한 규정」을 1978년 8월 12일 政務院決定 제160호로 공포하고, 1980년 1월 1일부터 시행하였다.²¹⁾

이 규정은 일반규정, 어업활동, 과학조사연구, 해양환경 보호에 관하여 4개장, 34개 조문과 부록(붙임표)으로 구성되어 있으며, 1977년 6월 21일자의 中央人民委員會政令으로 공포된 「조선민주주의인민공화국 경제수역을 설정함에 관하여」를 정확히 집행함으로써 북한의 배타적 경제수역에서 수산자원을 비롯한 해양자원을 보호·관리하고, 적극적으로 개발·이

19) 柳炳華, 「東北亞地域과 海洋法」, 眞成社, 1991, pp. 283~289.

20) 이 협정은 1986년 1월 22일 북한 외교부장 김영남과 당시 소련 외교부장 Eduard Shevardnadze가 평양에서 서명하였으며, 1986년 5월 7일 모스크바에서 비준서를 교환하였다.

21) 이 규정은 34개의 조문과 부록(붙임표)으로 구성되어 있으며, 1977년 6월 21일자의 중앙인민위원회 정령으로 공포된 「조선민주주의인민공화국 경제수역을 설정함에 관하여」를 정확히 집행함으로써 경제수역 해양자원을 보존·관리하고, 적극적으로 개발·이용하는 것을 목적으로 하고 있다.

용하는 것을 목적으로 하고 있다(제1조). 그리고 북한은 자국 배타적 경제수역의 수중, 해저 및 하층토에 있는 모든 생물자원과 비생물자원에 대하여 완전한 자주권을 행사함을 선언하고(제2조), 이 규정의 적용대상을 북한의 배타적 경제수역 내에서 경제활동 및 과학연구사업을 행하는 모든 외국인·외국선박·외국항공기로 하고 있다(제3조).

그런데, 여기서 “……모든 생물자원과 비생물자원에 대한 완전한 자주권의 행사……”를 규정한 것은 배타적 경제수역 내에서 당해 연안국이 행사할 수 있는 주권적 권리나 관할권에 관한 유엔 해양법협약의 기본원칙을 무시한 조치임을 알 수 있다.²²⁾

이 규정의 제2장(제5조~제23조)은 구체적인 입어조건과 어선의 의무 및 벌칙에 관한 내용인데, 입어허가에 관한 사항(제5조~제7조), 법규준수의무(제8조), 입역통보의무(제9조), 어선의 표지의무(제10조), 어업허가증 및 선박서류 비치의무(제11조), 어업활동 보고의무(제12조), 각종 기록의 유지의무(제13조), 망목의 크기와 어획금지 체장(제14조), 연어·송어·정어리·게·물개·고래의 포획금지(제15조), 어선의 크기와 집어등의 밝기 제한(제16조), 입어료(제17조), 금지된 어법(제18조), 타어선의 어업활동 방해금지(제19조), 군사경제선 내에서의 어업활동 금지(제20조), 관헌의 입검 등 감시활동에 대한 협력의무(제21조 및 제22조), 범칙어선에 대한 구체적인 벌칙(제23조) 등을 포함하고 있다.

이 규정의 내용 중에서 특기할 것은 첫째, 각종 어구의 망목 크기의 최저한계를 명태중총 트롤 37.5mm, 명태저인망 30mm, 가자미트롤 50mm, 가자미저인망 40mm, 새우트롤 및 새우저인망 20mm, 콩치자망 17mm, 멸치자망 13.6mm, 고등어자망 39mm와 같이 구체적으로 명시한 점이다. 둘째는 어획이 금지되는 어류 3종의 최저체장한계를 명태 30cm, 가자미 21cm, 외치 19cm로 규정하고, 새끼고기가 80% 이상되는 곳에서는 어업활동을 할 수 없다는 규정과 함께, 송어·연어·정어리·게·물개·고래를 잡을 수 없다는 捕獲禁止種을 구체적으로 열거하고 있다는 점이다. 그리고 규정 제23조는 구체적인 벌칙으로서 범칙행위의 정도에 따라 ① 어업의 중단 ② 입어허가의 취소 ③ 어구와 어획물의 몰수 ④ 피해액의 배상 ⑤ 15만원 이하의 벌금 ⑥ 선원과 어선의 억류 등 6개 항목을 규정한 다음, 정상이 엄중할 때에는 조선민주주의인민공화국 형법에 따라 처벌한다고 하는 단서를 두고 있는데, 이는 유엔 해양법협약 제73조의 3항이 규정하는 이른바 體刑禁止原則을 무시한 지극히 자의적인 규정으로서, 영해 내에서 연안국이 행사할 수 있는 관할권의 범주에 속하는 것이다.

이상에서 논의한 내용을 통하여 볼 때, 북한의 경제수역정책의 특징은 해양자원 중에서 어업자원의 보존·관리에 주안점을 두고 있다는 점, 대외어업정책은 곧 對日漁業政策이라는 점, 배타적 경제수역을 영해와 동일한 주권영역으로 규정하고 있다는 점 등임을 알 수 있다.

22) 崔宗和, 앞의 책, pp. 97~100.

3) 일본과의 漁業關係

북한이 1977년 8월 1일 동해와 황해에 배타적 경제수역과 50해리 軍事境界水域을 선포하고 시행함에 따라 일본은 종래부터 조업해 온 기존 어장의 확보문제에 관하여 북한과 협상하지 않을 수 없게 되었다. 이에 따라 1977년 9월 5일 평양에서 朝鮮東海水産協同聯盟과 일본의 日朝漁業協議會 사이에 민간 차원의 「日-朝漁業協力에 관한 暫定合意書」가 체결되어, 그해 10월 1일 발효되고, 익년 6월 30일까지 시행되었다.

제1차 합의서의 주요 내용은 일본어선의 어업활동 범위를 동해 북한 군사경계선 외측의 배타적 경제수역으로 하며, 어선의 규모는 200톤 이하로 하고, 유효기간은 1977년 10월 1일부터 1년으로 하며, 일본은 북한이 어업기술과 어업기자재를 도입하는 것에 협력한다는 것과, 그 외에 상대측 어선의 안전보장과 긴급구호 등을 규정한 것이었다.

그리고 제2차 잠정합의는 1978년 6월에, 제3차 잠정합의는 1980년 5월에 각각 성립되었지만, 북한 대표단 방일시의 정치적 발언 문제 등으로 인하여 1982년 6월 30일에 잠정합의가 실효됨으로써 입어가 일시 중단되었다. 그러다가 1984년 10월 15일에 제4차 잠정합의서가 서명되었고, 이 합의에 기초하여 범칙행위 처리를 위한 日朝民間漁業共同委員會가 설치되었다. 그 후 1987년 12월 16일부터 1989년 말까지 유효한 제5차 잠정합의서에 합의하였는데, 여기서 처음으로 入漁料支拂方式이 채택되었다. 즉, 이 합의서에 의거 일본에 대하여 개방하는 어종은 명태, 연어, 오징어, 게 등으로 하며, 양측은 合作會社를 설립하여 운영하기로 하였다.

북한은 어업을 대외적으로 규제하는 데 있어서 명태 외에는 고정된 쿼터를 정하지 않고, 어선의 크기와 척수 그리고 어기와 어법 등을 규제하는 일반적인 관례에 따랐다. 1989년 12월에는 일본의 日朝友好議員聯盟과 북한의 朝日友好親善協會 사이에 제6차 잠정합의로서 1990년부터 2년간 유효한 「북조선 200해리 경제수역에 대한 양국간 漁業暫定合意書」가 동경에서 서명되었고, 1991년 12월에는 제7차 잠정합의서에 서명함으로써 유효기간을 2년간 연장하였다. 그러나 1994년 1월 이후에는 잠정합의서의 유효기간 연장에 관한 새로운 합의가 없었으므로 현재는 어업협력관계가 중단된 상태이다.²³⁾

23) 大日本水産會, 「水産年鑑」, 1998, p. 101.

〈표 1〉 북한 경제수역 내에서의 일본의 어업실적(추정치)

(단위: 엔)

잠정합의 체결상황	연도	오징어 채낚기			연승, 유자망			계 통 발			합 계		
		어획량 (톤)	금액 (백만)	조업 척수	어획량 (톤)	금액 (백만)	조업 척수	어획량 (톤)	금액 (백만)	조업 척수	어획량 (톤)	금액 (백만)	조업 척수
1차합의 77.10-78.6	1977	18,000	8,712	1,800	800	240	391	4,860	892	18	23,660	3,844	2,209
2차합의 78.7-80.6	1978	25,831	11,159	1,015	481	141	261	3,500	620	18	29,812	11,920	1,294
	1979	25,605	12,162	1,337	1,261	759	260	3,424	562	17	30,290	13,483	1,614
3차합의 80.7-82.6	1980	36,929	10,636	1,542	1,022	301	246	3,510	554	21	41,461	11,491	1,809
	1981	7,787	3,239	535	1,918	752	231	3,145	539	20	12,850	4,530	786
	1982. 6	3,848	1,962	355	925	572	176	1,313	228	18	6,086	2,762	549
실효기간 82.7-84.10	1982. 7 ~1983												
4차합의 84.11- 86.12	1984	2,079	983	278	-	-	-	-	-	-	2,079	983	278
	1985	13,082	6,750	623	256	126	93	936	196	20	14,274	7,072	736
	1986	3,976	2,246	371	626	229	113	692	151	16	5,294	2,626	500
실효기간 87.1-87.12	1987												
5차합의 87.12- 89	1988	424	-	108	30	-	29	-	-	-	454	-	137
	1989	1,097	-	207	37	-	40	-	-	-	1,134	-	247
6차합의 90.1-91.12	1990	418	-	153	9	-	15	-	-	-	427	-	168
	1991	666	-	170	79	-	35	-	-	-	745	-	205
7차합의 92.1-93.12	1992	509	-	118	49	-	13	-	-	-	639	-	131
	1993	203	-	57	1,397	-	34	-	-	-	1,600	-	91

자료 : 日本水産廳 海洋漁業部 國際課

Ⅲ. 境界海面의 법적 지위

1. 서해 5도 周邊水域과 北方限界線

서해 5도란 황해도의 대동만 입구의 백령도(북위 37도 58분, 동경 124도 40분; 면적 47

km²), 대청도(북위 37도 50분, 동경 124도 42분; 면적 25km²), 소청도(북위 37도 46분, 동경 124도 46분; 면적 6km²), 그리고 해주만 입구의 연평도(북위 37도 38분, 동경 125도 40분; 면적 7.4km²), 우도(북위 37도 36분, 동경 125도 58분; 면적 0.2km²)를 말하며, 북위 38도 이남의 경기만 북부에 위치하고 있는 한국 관할하의 섬들이다.²⁴⁾

비록 이들 섬이 외관상으로는 북한 영역에 근접하여 위치하고 있기는 하나, 한국전쟁 이전부터 한국의 관할 하에 있었을 뿐만 아니라, 전쟁 중에도 그 지위는 변경된 바 없었으며, 1953년의 휴전협정 제2조 13항(b)에 의하여 법적 지위가 확정되어 있기 때문에 논쟁의 대상이 되지 않는다.

그러나 이들 섬의 주변수역은 남북한 관계에 있어서 특히 어장 및 해상교통로로서, 그리고 군사전략적으로 매우 중요하지만, 쌍방간의 법적 경계가 명확하지 않기 때문에 1973년 이후 주요 긴장 요인으로 되어왔다. 여기서 법적 경계가 불명확하다는 것은 1953년의 휴전협정 규정상 육상의 軍事分界線(the military demarcation line)은 휴전 성립 시점의 軍事接觸線(the line of contact)을 기준으로 설정하였으나, 해상은 당시 유엔군측이 한반도 주변수역 전체의 制海權을 장악하고 있는 상황에서 해상군사접촉선 자체가 존재하지 않았기 때문에 굳이 해상군사분계선을 확정할 현실적 필요성이 없었던 데에 기인한다. 거기에 더하여 영해의 범위에 관하여도 유엔군측은 3해리를 주장한 데 대하여 북한측은 12해리를 주장함으로써 합의가 없는 상태에서 성립된 것이 휴전협정 제2조 13항(b)의 규정이다.

이와 같이 휴전협정에는 동해와 서해의 양측 관할권을 구획하는 해양경계선이 확정되어 있지 않는 상태에서 유엔군 사령부측은 1953년 8월 30일 서해 5도로부터 북쪽으로 북한 점령지역과의 대략적인 중간선에 해당되는 北方限界線(the Northern Limit Line ; NLL)을 일방적으로 설정하고, 그 내용을 북한측에 통고했으나 당시 북한측으로부터는 아무런 이의제기가 없었다.²⁵⁾ 그 후 20년간 북방한계선은 남북한간의 사실상의 해상군사분계선으로서의 역할을 하였지만, 1973년 10월과 11월에 걸쳐 북한측 경비정들이 약 43차에 걸쳐 대거 월선침범한 이른바 西海事態가 발발하였다. 이어서 동년 12월 1일 열린 제346차 軍事停戰委員會에서 북한측 수석대표 金豐燮 소장은 “휴전협정의 어느 조항에도 서해 해면상 경계선이나 정전해역이 규정되어 있지 않으므로 황해도와 경기도의 도경계선²⁶⁾ 북쪽과 서쪽의 5개 도서를 포괄하는 수역은 북한의 군사통제 하에 있다. 그리고 휴전협정 제2조 13항(b)의 해석상 황해도와 경기도 도경계선의 서쪽 연장선을 하나의 경계선으로 상정하고 있으므로 그 북쪽은 북한의 沿岸海(coastal waters)이다. 따라서, 유엔군측은 휴전협정의 요구에 따라 해군함정과 간첩선을 북한측 연안해에 침입시키는 행위를 당장 중단해야 하며, 앞으로

24) 정확히는 대연평도와 소연평도를 구분하면 6개 섬이라 함이 옳다.

25) 외교안보연구원, 「서해 5도의 법적 지위」, 1988, p. 3.

26) 황해도와 경기도의 도경계선에 대하여 휴전협정 별첨 제3지도의 주1에서 “이 도경계선은 서해 沿岸島嶼(coastal islands)들의 관할을 표시하는 것으로서 다른 의미가 없으며, 다른 의미를 부여해서도 안 된다” 라고 규정하고 있다. 따라서, 북한측의 주장은 지극히 자의적이고 왜곡된 것이다.

북한측 연안해에 있는 백령도, 대청도, 소청도, 연평도, 우도에 출입하고자 하는 경우에는 북한당국에 신청하여 사전승인을 받아야 한다”고 주장하였다.²⁷⁾

그리고 그 다음해인 1974년 9월 12일에 개최된 제354차 군사정전위원회 본회의에서도 북한측은 한국측이 휴전협정을 위반하여 자신들의 수역을 침범했다는 등 선전공세를 계속 하였고, 유엔군측은 이를 반박하고 북한측의 주장을 묵살하였다.

1991년 12월 13일 채택된 「남북화해·불가침·교류협력에 관한 합의서」(이하 “남북기본 합의서”로 표기함) 제11조는 “남과 북의 不可侵境界線과 구역은 1953년 7월 27일자 군사정전에 관한 협정에 규정된 군사분계선과 지금까지 쌍방이 관할하여 온 구역으로 한다”고 규정하였으므로, 이 규정대로 남북 불가침경계선을 정한다면 휴전협정상 육상의 군사분계선은 엄존하므로 문제가 없다. 그러나 휴전협정은 그 자체의 입법적 흠결 때문에 남북한간의 해양경계선 합의를 위한 명료한 기준이 되지 못하고 있다. 물론 이 규정상의 “지금까지 쌍방이 관할하여 온 구역”은 존재하는 바, 동해에서는 군사분계선의 연장선을, 서해에서는 북방한계선을 기준으로 정하면 된다는 것이 한국측의 입장인 반면에, 북한측은 앞에서 논의한 바의 1973년의 주장을 되풀이하고 있다.

그리고 서해 5도 주변수역에 대한 북한의 관할권 주장은 1992년 9월 17일에 채택된 1991년의 남북기본합의서의 부속합의 중 남북불가침 부속합의서 채택을 위한 남북군사분과위원회 협의회에서 다시 제기된 바 있었으나, 결국 부속합의서 제10조는 “남과 북의 해상불가침 경계선은 앞으로 계속 협의한다”는 선에서 타결되었다. 여기서 “앞으로 계속 협의한다”는 의미는 서해 5도 주변수역의 관할권 문제에 관한 남북한간의 잠재적 분쟁이 현실적으로 표출되었다는 것과 그것이 아직 미해결 상태임을 나타내는 것이다. 그러나 남북기본합의서나 그 부속서들은 제대로 발효되지 못한 채 사문화 되었다.

그러던 중 1999년 6월 15일 이른바 서해교전사태가 발발하여 북한해군 어뢰정 1척이 격침된 무력충돌이 있었다. 1999년 7월 21일 및 8월 17일 개최된 군사정전위원회 장성급회담에서 북한측은 한강 하구의 경기도와 황해도의 도경계선에서 출발하여 황해도 등산곶과 굴업도의 등거리인 점~황해도 웅도와 서격렬비열도의 소엽도와의 등거리인 점~북위 36도 50분 45초, 동경 124도 32분 30초를 지나 북한과 중국과의 해양경계선을 연결하는 선을 남북한간의 해상군사분계선으로 해야 한다고 주장하였다. 그리고 1999년 9월 2일에는 위의 것과 일치하는 내용의 조선서해 해상군사분계선을 확정하여 선포하였다(〈그림 1〉 참조).

또한 북한은 2000년 3월 23일 이른바 서해 5도 通航秩序를 발표하였는 바, 이는 1973년 12월 1일의 제346차 군사정전위원회에서 제기되었던 서해 5도 주변수역 관할권 주장과 일관된 것으로서 그것을 구체화하는 행위이며, 유엔군측의 북방한계선을 무력화 하고자 하는 의도적 계략에 기초한 상투적 전술로 보아야 할 것이다.²⁸⁾

27) 군사정전위원회, 「제346차 군사정전위원회 회의록」, 1973, 12, 1.

28) 2000년 3월 23일 북한인민군 해군사령부는 서해 해상군사분계선 획정에 대한 후속조치로서 이른바 「조선서해 해상군사분계선 설정과 관련한 후속조치로서 “5개섬 통항질서”를 공포함에 대하

여기서 서해 5도 주변수역 문제와 관련하여 북한측이 주장하는 북방한계선의 법적 성격에 대한 한국측의 대응 논리를 검토해보면 대개 다음의 세 가지로 요약된다.²⁹⁾ 첫째, 북방한계선은 유엔군 사령부가 휘하 해군세력의 활동에 대한 자기제한적 조치로서 일방적으로 설정한 것이지만, 실질적으로는 휴전협정 내용을 집행하기 위한 필수적인 조치였다. 둘째, 북방한계선은 한국측이 관할하는 서해 5도와 북한측 영역과의 대체적인 중간선이기 때문에 타당성이 있다. 셋째, 북방한계선의 설정과 더불어 유엔군 사령부는 그 사실을 북한측에 통고하였으나, 북한은 이에 대한 명시적인 이의를 제기함이 없이 휴전협정 성립 이래 1973년까지 약 20년간 사실상 양측의 해상군사분계선으로 기능하여 왔기 때문에 법이론상 북방한계선은 휴전체제의 일부를 구성한다는 쌍방의 묵시적 합의가 있었음을 인정해야 한다.³⁰⁾

여」라는 제목의 중대보도를 통하여 모두 6개항으로 된 서해 해상군사분계선 북쪽 수역에 위치한 5개섬에 대한 통항질서를 공포했다고 조선중앙통신과 북한 방송들이 보도하였다. 그 구체적인 내용은 다음과 같다.

1. 우리 영해에 있는 미군측 관할하의 5개 섬들 중 백령도, 대청도, 소청도를 포괄하는 주변수역을 제1구역으로, 연평도 주변수역을 제2구역으로, 우도 주변수역을 제3구역으로 한다.
 - ① 제1구역의 북쪽 계선은 북위 38도선으로 하고, 동쪽과 남쪽, 서쪽 계선은 백령도, 대청도, 소청도의 영해기산선으로부터 2km 폭으로 평행되게 그은 선으로 한다.
 - ② 제2구역의 북쪽 계선은 북위 37도 41분 24초선으로 하고, 동쪽과 남쪽, 서쪽 계선은 연평도의 영해기산선으로부터 2km 폭으로 평행되게 그은 선으로 한다.
 - ③ 제3구역 계선은 우도 영해기산선으로부터 2km 폭으로 평행되게 연결한 선으로 한다.
 - ④ 제1, 2, 3구역 안에서의 미군측 함정들과 민간선박들은 우리측에 적대적인 통항이 아닌 이상 통항의 자유를 가진다.
2. 제1구역으로 드나드는 모든 미군측 함정들과 민간선박들은 제1수로를 통하여, 제2구역으로 드나드는 모든 미군측 함정들과 민간선박들은 제2수로를 통하여서만 통항할 수 있다.
 - ① 제1수로는 서해 해상군사분계선상의 북위 37도 10분 03초, 동경 125도 13분 19초 지점과 소청도의 제일 높은 고지정점을 연결한 선을 축으로 하여 좌우 1마일 폭을 가진다.
 - ② 제2수로는 서해 해상군사분계선상의 북위 37도 31분 25초, 동경 125도 50분 38초 지점과 대연평도의 제일 높은 고지정점을 연결한 선을 축으로 하여 좌우 1마일 폭을 가진다.
 - ③ 원칙적으로 우리측 영해에 있는 미군측 관할하의 섬들에 비행기들이 드나들 수 없으며, 부득이한 경우 모든 비행기들은 이 수로 상공을 통하여서만 비행할 수 있다.
3. 제1, 2, 3구역과 제1, 2수로들에서 미군측 함정들과 민간선박들은 공인된 국제항행규칙들을 엄격히 준수하여야 한다.
4. 미군측 함정들과 민간선박 및 비행기들이 지정된 구역과 수로를 벗어나는 경우, 그것은 곧 우리측 영해 및 군사통제수역과 영공을 침범하는 것으로 된다.
5. 제정된 수로통항시 우리측의 행동에 그 어떤 위협이나 지장을 주어서는 안되며, 이 수로들과 통항구역이 우리 함정들과 민간선박들의 통항을 가로막는 구역이나 수로로 될 수 없다.
6. 이번에 제정한 통항구역과 수로는 어디까지나 미군측 관할하의 섬들이 우리측 영해에 위치하고 있는 점을 고려하여 설정한 것이며, 이 구역과 수로가 미군측 수역으로는 될 수 없다.

29) ① 金明基, “西海五島의 法的地位”, 『國際法學會論叢』, 제23권, 1978.

② 金植鍵, “西海五島 周邊水域의 法的地位”, 『國際法學會論叢』, 제33권 2호, 1988.

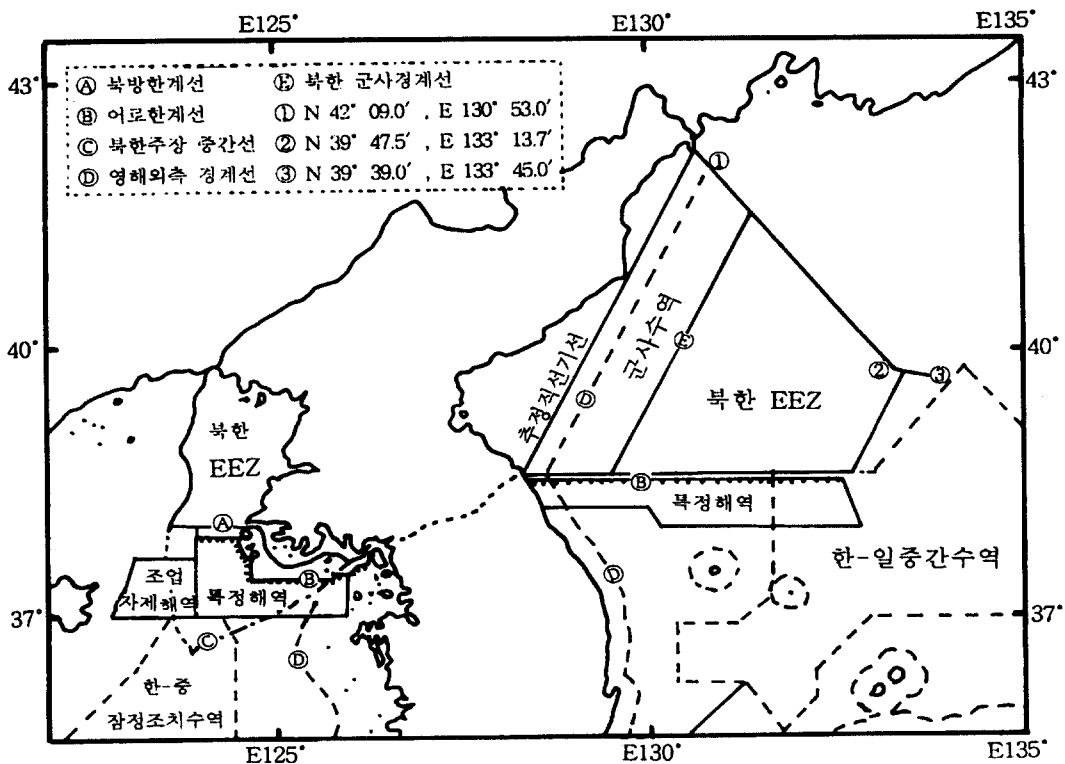
③ 金燦奎, “北方限界線과 韓半島休戰體制”, 『法律新聞』, 1996. 8. 5일판.

④ 朴鍾聲, 『韓國의領海』, 法文社, 1985, p. 201.

⑤ 柳炳華, 『東北亞地域과 海洋法』, 眞成社, 1991, pp. 277~289.

30) 이에 관하여는 조약법에 관한 비엔나협약 제31조 3항(b)의 조약 적용에 관한 당사국간의 追後

결론적으로, 서해 5도 주변수역에 있어서의 남북한간 해양경계선에 관하여는 휴전협정으로나 기타의 문서상 명문으로 합의된 규정이 없다. 그 이유는 휴전협정이 육지를 기초로 군사분계선과 비무장지대를 설정하면서 그 인접수역은 종속적으로 처리했기 때문이었던 것으로 해석된다. 그리고 1950년 6월 24일까지 이 수역은 한국의 관할 하에 있었고, 휴전성립 당시에도 한국측의 관할 하에 있었을 뿐만 아니라, 오히려 유엔군측은 한국측의 관할 하에 있던 다수의 섬들과 주변수역을 북한측에 양보한 것이 사실이다. 그러므로 서해 5도 주변수역이 휴전협정에 기초하여 한국의 관할영역이라는 데 대하여는 항변의 여지가 없다.³¹⁾ 또한 한국 관할 하의 서해 5도가 자체의 독립적 영해를 12해리까지 가질 수 있음은 물론이고, 그 자체의 대륙붕과 배타적 경제수역을 가질 수 있다는 사실은 1958년의 영해 및 접속수역협약과 1982년의 유엔 해양법협약상의 원칙과도 완전히 일치되는 사실임에 틀림이 없다. 따라서, 북방한계선을 무시한 서해 5도 주변수역에 대한 어떠한 형식의 관할권 주장이나, 서해 5도를 무시한 등거리 방식에 의한 해상군사분계선의 설정, 그리고 그에 기초한 이른바 서해 5도 통항질서 등은 법적 근거가 없을 뿐만 아니라, 일반적인 국제관행과도 일치하지 않는 지극히 자의적인 주장에 불과하다고 할 것이다.



〈그림 1〉 남북한의 해양 관할 수역도

慣行의 원칙에 의하여 설명될 수 있다.

31) 柳炳華, 앞의 책, p. 272.

즉, 북방한계선은 현실적 대안이 있을 수 없는 남북한간의 해상군사분계선이다. 그리고 이 문제는 쌍방간의 현안으로 대두되어 있지만, 유엔 헌장 제33조가 규정한 평화적 수단 (peaceful means)³²⁾으로써 해결될 성질의 것이 아니다. 왜냐하면, 현재의 남북한 관계는 평시 국제법이 적용되는 관계가 아닌 휴전협정 체제 하의 특수관계이기 때문이다. 따라서, 북방한계선의 법적 성격은 국제해양법에 의존하여 규명할 수 있는 것이 아니라, 정치적 절충이나 군사역량에 의존할 수 밖에 없다는 것이 현실적 판단으로서 옳다고 본다.

2. 漁撈限界線과 特定海域

1) 漁撈限界線

북한당국에 의한 한국어선의 피납은 1953년 휴전협정이 체결된 후 계속 자행되어 왔고, 1954년 이후 군사분계선 근해의 境界海面漁場에서 조업 중 납북되었던 어선과 선원 및 귀환상황은 <표 2>에 나타낸 바와 같은데, 2000년 현재까지 미송환 어선은 32척이고, 미송환 선원은 428명에 달한다. 여기서 한국어선의 납북사고가 가장 격심했던 시기는 1960년대였으며, 서해에서의 납북사고가 동해에서보다 훨씬 많았음을 알 수 있다. 이와 같이 남북한간의 어업관계는 정치·군사적인 관계와 결부되어 항상 어느 일방의 공세적인 자세와 다른 일방의 수세적인 자세의 攻防關係만 존재하였을 뿐, 진정한 의미의 평화적인 어업협력관계는 성립하지 않았다.

한국은 북한과 인접한 경계해면어장에서의 어선 피납방지를 목적으로 1964년 6월 29일 「農林部例規 제32호」에 의하여 처음으로 漁撈限界線을 설정하여 현재까지 유지되고 있는데, 이 선의 법적 성격은 한국어선의 어업활동에 대한 한국정부의 자위적 통제선이다. 이것은 군사분계선에 맞추어 동해에서는 해안선과 북위 38도 35분 45초 위도선의 교차점에서 정동으로 연장한 선으로 하였고, 서해에서는 강화도 서북단 한강 하구의 창후리항에서 시작하여 불규칙적인 경로를 거쳐 그 북쪽 한계는 북위 38도 03분 위도선으로 하였다. 어로한계선은 그 동안 남북관계 사태의 진전에 따라 가장 심할 때에는 5~7해리까지 남하하기도 하였으나, 최근에 긴장관계가 다소 완화됨으로써 어로한계선이 북상조정되어 북방한계선과의 거리는 동해에서 3해리, 서해에서 6해리 정도로 좁혀졌다.³³⁾

32) 유엔 헌장 제33조가 규정한 평화적 수단이란, 당사자간의 직접교섭, 심사, 중개, 조정, 중재재판, 사법적 해결, 국제지구의 이용 등을 말한다.

33) 현재 어선의 조업 중 피납방지와 안전조업 지도를 목표로 하는 국내 법규에는 선박안전조업규칙(1972. 4. 17; 행정자치부, 국방부, 해양수산부 합동부령), 어선안전조업규정(1992. 9. 5; 해양수산부 고시), 선박통제규정(1985. 6. 7; 국방부, 해양수산부, 경찰청 공동훈령)이 있다.

그리고 그간 어로한계선의 설정 및 주요 변경사항은 다음과 같다.

- 1964. 06. 29 ; 어로한계선 설정 (동해 ~ 38° 35' 45" N, 서해 ~ 38° 03' 00" N)
- 1967. 12. 15 ; 어로한계선 남하조정 (동해 ~ 38° 34' 45" N, 서해 ~ 38° 00' 00" N)
- 1968. 11. 25 ; 어로한계선 남하조정 (동해 ~ 38° 30' 00" N)

〈표 2〉 북한당국에 의한 한국어선의 나포 및 선원의 피납과 귀환 상황

구분	연대	납 북			귀 환		
		계	동해	서해	계	동해	서해
어 선 척 수	1954~1959	92	22	70	89	21	68
	1960~1969	309	119	190	296	115	181
	1970~1979	47	21	26	38	20	18
	1980~1989	10	2	8	9	2	7
	1990~1999	7	-	7	1	-	1
	계	465	164	301	433	158	275
선 원 수	1954~1959	625	134	491	590	118	472
	1960~1969	2,173	914	1,259	1,943	836	1,107
	1970~1979	674	410	264	534	391	143
	1980~1989	161	54	107	148	54	94
	1990~1999	36	-	36	26	-	26
	계	3,669	1,512	2,157	3,241	1,399	1,842

자료 : 해양경찰청

그런데, 동해의 어로한계선은 북한이 1977년에 일방적으로 설정했던 경제수역의 남방한계선을 기준으로 하여 그것과 평행되게 정동으로 획선한 것이다. 따라서 남북한간의 해양경계선으로서의 법적 지위를 부여할 수도 없고, 부여해서도 안 된다. 왜냐하면, 해양경계획정에 관한 쌍방의 합의나 해양법원칙에 기초하여 획선된 것이 아니기 때문이다.

2) 特定海域

한국정부는 국방상의 경비 목적과 어선의 남북방지 및 안전조업 지도를 목적으로 1968년 11월 25일 동해와 서해의 어로한계선 남쪽 일정 범위의 수역에 일방적으로 特定海域을 설정하였으며, 그 후 1972년 4월 17일 제정된 船舶安全操業規則 제5조로써 법적 근거를 마련하였다.³⁴⁾ 특정해역은 한국정부가 한국어선의 어업활동에 대한 자위적 통제조치를 시행

· 1969. 03. 10 : 어로한계선 남하조정 (서해 ~ 37° 30' 00" N)

· 1989. 04. 13 : 어로한계선 북상조정 (동해 ~ 38° 33' 00" N, 서해 ~ 37° 55' 00" N)

34) 동해 특정해역은 어로한계선과 북위 38도 30분, 동경 132도 37분~북위 38도 00분, 동경 132도 50분~북위 38도 00분, 동경 130도 10분~북위 38도 15분, 동경 130도 00분~북위 38도 15분과 육안과의 교차점을 연결하는 선으로 둘러싸인 해역이며 면적은 약 18,984km²이다. 서해 특정해역은 어로한계선과 북위 37도 30분, 동경 126도 00분~북위 37도 00분, 동경 126도 00분~북위 37도 00분, 동경 124도 00분~북위 37도 55분, 동경 124도 00분을 연결하는 선으로 둘러싸인 해역으로서 면적은 약 11,738km²이다(〈그림1〉 참조).

하는 수역이다. 특정해역의 법적 지위는 한국의 영해 또는 배타적 경제수역이지만, 서해의 경우는 수역의 특수성을 고려하여 영해 및 접속수역법상 소령도 이북의 수역에 대하여 영해기선의 기점을 확정하지 않았고, 따라서 영해의 범위도 확정되지 못한 상태이다. 그렇다고 해서 북한측이 주장한 가상중간선은 유인도이면서 경제적 이해관계나 역사적 권원 등의 관점에서 볼 때 무시될 수 없는 서해 5도의 효과를 전혀 고려하지 않은 것이기 때문에 해양법원칙이나 국제관행상 터무니없는 억지주장이므로 용인될 수 있는 것이 아니다. 더욱이, 휴전체제의 일부인 북방한계선이 현존하는 해상군사분계선으로서 유효하다는 사실은 한국 측 입장에서 추호도 양보될 수 없는 것이다.

한국은 1992년 9월 5일 선박안전조업규칙을 개정하여 동해에서는 특정해역의 남방한계선을 북위 37도 27분으로부터 북위 38도로 북상조정하였고, 서해에서는 동경 124도 00분선의 어로한계선을 폐지함으로써 어업활동 규제를 대폭 완화하는 조치를 취하였다. 현재 어로한계선 이북 수역의 어장은 서해에 A, B, C 어장, 연평도 주변 어장, 백령도·대청도·소청도 주변 어장, 강화도 서방 어장으로 구분하여 관리되고 있으며, 동해에는 저도어장이 있다.

서해 특정해역은 흥어(성어기: 10월 1일~4월 30일), 병어(성어기: 3월 1일~7월 31일), 꽃게(성어기: 3월 1일~6월 30일, 9월 1일~12월 31일) 등의 주요 어장이다. 그리고 2000년 5월 현재 서해 5도 주변 해역에서 활동 중인 어업인, 어선과 그 연안해에서 어획되는 주요 어종은 <표 3>에 나타낸 바와 같다.

<표 3> 서해 5도 주변수역의 도서별 어업현황 (2000년도 현재)

도서명	어업인수	업종별 어선수	주요 어종
백령도	868	연승 37, 채낚기 28, 통발 4, 복합 16, 낭장망 3, 어장관리 2 [계 90척]	까나리, 멸치, 전복, 해삼
대청도	674	자망 9, 연안연승 59, 근해연승 10, 복합 15, 채낚기 11, 통발 4, 운반선 2 [계 110척]	우럭, 노래미, 꽃게
소청도	240		
연평도	688	자망 38, 채낚기 6, 복합 15, 통발 3, 어장관리 1 [계 63척]	꽃게, 굴, 바지락
합계	2,470	263척	

자료 : 해양수산부

특정해역에 출어하는 어선은 2척 이상의 선단편성 의무, 출어등록 및 출어신고 의무, 1일 3회 이상의 위치보고 의무를 이행해야 한다.³⁵⁾ 한편, 「배타적 경제수역에서의 외국인어업 등에 대한 주권적 권리의 행사에 관한 법률」 제4조에 의하여 한국의 배타적 경제수역 중

35) 선박안전조업규칙상 한국 주변해역은 특정해역, 조업자제해역, 일반해역으로 구분된다.

어업자원의 보호 또는 어업조정을 목적으로 特定禁止區域에서는 외국인의 어업활동이 금지된다. 특정금지구역은 동해와 서해의 특정해역 북부 구역과 대한해협에 설정된 수역으로서 내국인에게에는 적용이 없다.³⁶⁾

3) 操業自律規制措置

한국은 1975년 1월 28일 중국과의 어업분쟁 및 피납방지를 목적으로 황해의 일-중어업협정선으로부터 약 35해리 폭의 완충수역을 두는 操業自律規制線을 설정하였다. 이 선은 1992년 3월 30일 일-중어업협정선과 일치하도록 변경함으로써 어업활동 영역을 확대하였다가 같은 해 9월 5일 해제하고, 그 대신 서해 操業自律規制海域을 신설하였는데, 이 해역은 1994년 7월 11일에 일-중어업협정선까지 확장되었다. 한편, 1970년대에 들어서 동해 중심부의 大和堆를 중심으로 한 일대 해역에 풍도 높은 오징어 어장이 개발됨으로써 한국 어선단이 이 어장에 대거 진출하였다. 그러나 1977년 북한과 구소련이 배타적 경제수역과 어업수역을 선포함으로써 1978년 5월에 수산업협동조합중앙회는 대화되어장 북부에 비공식 조업자율규제선을 설정하였다. 그 후 1980년과 1981년에 이 어장에서 한국어선 나포사건이 발생하자 한국정부는 1982년 4월 17일 선박안전조업규칙을 개정하고 북쪽 한계를 북위 40도 선으로 하는 조업자율규제선을 대화되어장 북부에 공식적으로 설정하였다. 그리고 1990년 10월에는 이 규제선을 북위 42도로 북상조정하여 어장 확대조치를 취하였다. 그 후 1999년 7월 5일에는 개정된 한-일어업협정의 시행에 따른 어장 축소 문제를 다소나마 해소하기 위하여 조업자율규제선의 북상조정을 통한 대화되어장 확대조치를 단행하였다.

한편, 1998년에 개정된 한-일어업협정상 동해중간수역과 북한 배타적 경제수역과의 사이에 공백으로 남아 있는 유보수역의 법적 지위는 현재 모호한 상태이기 때문에 이 문제는 장차 한국-일본-러시아-북한과의 사이에 협의해야 할 과제로서 남는다.

IV. 남북한 海洋管轄政策의 비교

1. 한국의 領海 및 接續水域

한국의 영해에 관한 법규정은 1948년 5월 10일의 軍政法令 제189호의 제3조 2항에서 영해를 3해리로 한다는 것이 처음이었다. 1962년 1월 20일 「舊法令廢棄에 관한 特別措置法」에 의거하여 위의 軍政法令이 실효되었기 때문에 그때부터 1977년에 영해법이 제정되기까지 한국의 영해 범위는 불확정적이었고, 다만 1965년에 체결되었던 한-일어업협정에 의하여 12해리 漁業水域 형태로 존재했을 뿐이다. 그러다가 1977년 12월 31일 법률 제3037호

36) 「배타적 경제수역에서의 외국인어업 등에 대한 주권적 권리의 행사에 관한 법률」 시행령 제2조.

로 領海法을 제정·공포함으로써 현대 해양법상의 영해제도를 확립하였다. 그리고 1995년 12월 6일 법률 제4986호로 영해법을 「領海 및 接續水域法」으로 개정하여 접속수역제도를 도입하였다.

우선 영해의 범위는 영해기선으로부터 12해리까지의 수역으로 하며, 대한해협은 3해리로 한다(법 제1조 및 영 제3조). 통상기선은 해안의 저조선으로 하며, 특수한 사정이 있는 수역은 직선기선을 사용하되(법 제2조 및 영 제2조), 동해안의 영일만과 울산만, 그리고 부산 송정 앞바다의 1.5미터 암에서부터 경기만 입구의 소령도까지 남해안과 서해안 일원에 걸쳐 직선기선을 채용하고 있다. 영해기선의 육지쪽 수역은 내수이며(법 제3조 1항), 영해기선으로부터 24해리까지의 수역 중에서 영해 외측의 수역을 接續水域으로 한다(법 제3조 2항). 隣接國 및 對向國 간의 영해 및 접속수역 경계는 별도의 합의가 없는 한 中間線原則에 의한다(법 제4조). 외국 선박의 무해통항권을 인정하고, 13가지 有害行爲의 유형을 열거하였으며, 국가 안보상의 필요가 있으면 무해통항을 일시적으로 정지시킬 수 있고, 외국군함과 비상업용 정부선박의 無害通航은 3일 전의 事前通告를 요건으로 한다(법 제5조).

이와 같은 내용으로 구성된 한국의 영해 및 접속수역법은 경기만 일대의 서해 5도 주변 해역에 대한 영해기선 설정과 남북한간 영해경계 확정 문제를 유보하고 있다.

2. 한국의 排他的 經濟水域

제3차 유엔 해양법회의에서는 물론이고, 유엔 해양법협약이 채택된 이후에도 한국의 경제수역 정책은 매우 소극적이었는데, 그 이유는 海外漁業에 크게 의존하는 수산업 구조상의 필요성 때문이었다. 그러나 1995년 일본의 경제수역 선포 정책 결정 후에는 한-일관계의 특성상 그에 상응하는 조치를 취하지 않을 수 없게 되었다. 이에 따라 1996년 2월 28일 85번째로 유엔 해양법협약 당사국이 됨과 동시에 경제수역 정책을 적극적인 방향으로 전환하였다.

그리고 1996년에는 「배타적 경제수역법」³⁷⁾과 「배타적 경제수역에서의 외국인어업 등에 대한 주권적 권리의 행사에 관한 법률」³⁸⁾을 제정하였다. 「배타적 경제수역법」은 유엔 해양법협약의 배타적 경제수역 제도를 수용하여 한국의 배타적 경제수역 범위와 연안국으로서의 주권적 권리 및 관할권, 외국 또는 외국인의 권리와 의무에 관하여 규정한 것이다. 특히 이 법률에 의한 한국의 배타적 경제수역의 폭은 200해리를 충족하는 곳이 없기 때문에 대개 中間線에 의하여 그 외측 경계가 확정되므로, 그만큼 한국의 근해어장은 상대적으로 축소될 수 밖에 없겠으나, 아직 일본, 중국 등 주변국과의 해양경계 확정에 합의하지 못한 상태이다.

「배타적 경제수역에서의 외국인어업 등에 대한 주권적 권리의 행사에 관한 법률」은 한국

37) 법률 제5151호: 1996. 8. 8 공포, 1996. 9. 10 시행.

38) 법률 제5152호: 1996. 8. 8 공포, 1997. 8. 8 시행.

의 배타적 경제수역 내에서 행해지는 외국인의 어업활동에 대하여 연안국으로서 주권적 권리의 행사에 관한 구체적인 내용을 정한 것이다. 이 법률의 규정 중에서 외국인에 대하여 어업협정의 우선 적용(법 제3조), 特定禁止區域에서의 외국인의 어업활동 금지(법 제4조) 등은 어업에 있어서 국제협력관계와 한국의 정치적 현실을 특별히 반영한 규정들이다.

3. 북한의 海洋管轄政策의 특징과 한국의 對應措置

극단적인 연안국주의 입장을 취하고 있는 북한의 영해제도가 갖는 모순성은 공시의무의 불이행, 동해 전체의 무리한 직선기선 채용, 영해 전체를 군사수역화 한 점, 서해의 영해기선 및 영해범위의 모호성, 외국선박의 無害通航權 부인 등으로 요약된다. 또한 북한의 배타적 경제수역은 영해와 동일한 주권영역으로 주장되고 있으며, 군사수역에 의하여 강력하게 보호된다는 것은 현대해양법의 원리에 위배되는 것이다. 그리고 북한의 배타적 경제수역 정책은 곧 일본에 대한 관할권 행사를 주된 목적으로 하는 것이라고 볼 수 있으나, 유일한 대외 어업관계인 일본과의 민간어업협력 잠정합의도 1994년 1월 이후 효력이 중단된 상태이다.

서해 5도의 관할권 문제는 휴전협정상 명시적인 규정이 있고, 이에 대하여 북한도 이의가 없다. 그러나 그 주변수역에 대하여 양측의 주장이 대립된다. 즉, 서해에 있어서 남북한 海上軍事分界線으로서 한국측은 북방한계선을 주장하는데 대하여, 북한측은 자의적으로 설정한 중간선을 주장한다. 북한이 주장하는 중간선방식에 의한 해상군사분계선이나 이른바 서해 5도 통항질서 등은 현대해양법 원리로서는 설명될 수 없는 것이기 때문에 한국측의 북방한계선이 합리적인 해상군사분계선이라는 데에는 이론의 여지가 있을 수 없다.

한편, 동해에서는 육상의 군사분계선 끝점에서 정동으로 확장한 북방한계선을 海上軍事分界線으로 상호 인정하는 데에는 이의가 없는 것 같다. 동해와 서해에 한국측이 설정한 특정해역과 어로한계선은 한국어선의 어업활동에 대한 자위적 통제조치이다. 1952년에 한국이 대통령 선언으로 平和線을 선포한 이래 남북한 쌍방에 의한 해양법 관련 주요 조치사항을 정리하면 다음과 같다.

〈남북한 해양법 관련 주요일지〉

- 1952. 01. 18 : 한국, 평화선 선포
- 1953. 07. 27 : 휴전협정 체결·발효 ⇒ 육상 군사분계선 설정
- 1953. 08. 30 : 유엔군, 북방한계선(NLL) 설정
- 1955. 03. 05 : 북한 12해리 영해 선포(내각결의 제25호)
- 1964. 06. 29 : 한국, 어로한계선 설정
- 1965. 06. 22 : 한-일어업협정 체결
- 1968. 01. 23 : 북한, 미국 해군 정보수집함 Pueblo 호 나포
- 1968. 11. 25 : 한국, 특정해역 설정

- 1969. 06. 25 : 한국, 선박통제규정 제정
- 1972. 07. 04 : 통일 3원칙에 관한 남북공동성명 발표
- 1973. 12. 01 : 제346차 군사정전위원회에서 북한은 서해 5도 주변수역 관할권 주장
- 1975. 01. 28 : 한국, 서해 조업자제선 설정
- 1977. 08. 01 : 북한, 배타적 경제수역 및 50해리 군사경계수역 설정
- 1977. 12. 31 : 한국, 영해법 제정·공포
- 1982. 04. 17 : 한국, 동해 조업자제선 설정
- 1991. 09. 17 : 남북한 동시 유엔 가입
- 1991. 12. 13 : 남북화해·불가침·교류협력합의서(남북기본합의서) 채택
- 1992. 09. 17 : 남북불가침 부속합의서·남북화해 부속합의서 채택
- 1996. 02. 28 : 한국, 유엔 해양법협약 가입
- 1996. 08. 08 : 한국, 배타적 경제수역법 및 관련 법률 제정·공포
- 1999. 06. 15 : 서해교전사태 발발
- 2000. 03. 23 : 북한, 서해5도 통항질서 발표
- 2000. 06. 15 : 남북정상회담 개최, 남북공동선언문 합의

V. 결 론

남북한 상호간의 법적 지위에 관하여 국제법 주체성이 여러 분야에서 부정되어 온 것도 사실이지만, 1991년 유엔 동시가입을 계기로 하여 그 문제는 더 이상 논쟁의 여지가 소멸되었다는 견해가 지배적이다. 그럼에도 불구하고 양측간의 법률관계를 규율하는 준거규범은 1953년의 휴전협정이 현재로서는 유일한 것이다. 그런데, 휴전협정이란 그 자체가 규정하는 바와 같이 군사적 적대관계의 종식에 관한 합의일 뿐이다. 그리고 쌍방이 합의했던 1991년의 南北基本合意書나 1992년의 附屬合意書는 법적 규범성을 발휘하지 못하고 있다. 따라서, 남북한간의 산적한 문제들은 고도의 정치적 작용에 의하여 초법률적으로 해결될 가능성이 매우 높다. 그럼에도 불구하고 쌍방간의 정치적 판단의 기초는 국제법에 그 연원이 있다는 전제 하에 남북한간 수산업 분야의 본격적인 교류·협력 시대를 맞이하여 북한의 해양관할정책 및 어장의 개발과 이용, 境界海面漁場의 법적 지위 등에 관한 해양법 문제를 검토하였다.

첫째, 북한의 제반 해양관할정책은 현대해양법의 제원칙을 무시한 것으로서 적법성이 결여되어 있기 때문에 남북한 쌍방간에는 해양정책상의 현격한 괴리가 존재한다. 이에 대처하여 한국이 일방적으로 설정한 특정해역과 어로한계선은 내국민 보호를 목적으로 하는 순수한 자위적 통제조치로서 대외적 효력을 갖지 않는 것이다.

둘째, 현재 남북한은 군사적 대치상황이 해소되지 않은 휴전협정체제 하에 있으면서도,

海上軍事分界線과 같은 해양경계에 관한 합의는 존재하지 않는다. 이 문제에 대하여 특히 서해에서는 쌍방의 주장이 심각하게 대립하고 있다. 그러나 북방한계선(NLL)의 남북한간 해양경계선으로서의 성격에는 변함이 있을 수 없다.

결론적으로 해양관할에 관한 남북한 양측의 정책적 괴리, 연안국의 내수나 영해에서는 외국인에 대하여 어업활동을 허가하지 않는 국제적 관행, 최근 북한 연근해 어업자원의 상태 등을 고려할 때 연근해 어선어업 분야의 북한어장 진출은 당분간 기대하기 곤란할 뿐만 아니라, 경제성도 기대할 수 없을 것으로 판단된다. 다만, 영해나 내수에 양식어장을 허가하는 것은 예외이다. 또한 군사분계선 부근 수역에 中立水域 성격의 南北共同漁撈水域을 설정하는 방안도 검토된 바 있으나, 이는 쌍방간에 특단의 정치적 결단 없이는 실현이 불가능하며, 특히 서해 5도 주변수역은 해양경계에 대한 현실적 분쟁이 존재하는 한 어려울 것으로 보인다. 비록 북한의 배타적 경제수역에 한국어선의 진출이 가능해진다 하더라도 원만한 시행을 위하여 그 절차와 구체적인 협력방안 등은 과거 일본 수산업계가 경험했던 바를 면밀히 검토하여 참조할 필요가 있다. 이상에서 논의한 바와 같은 현실에도 불구하고, 통일기반을 구축하는 것과 통일 이후의 해양법 분야 국제협력에 대비한다는 측면에서 쌍방이 해양법 공동연구 방안을 모색하는 노력은 절실히 필요한 것으로 사료된다.