

1974년 북방한계선 논쟁의 시작과 구조화

사진가 이시우

목차

- | | |
|----------|-----------|
| 1. 시작 | 5. 미국의 반발 |
| 2. 유엔사해체 | 6. 한국의 견인 |
| 3. 사건 | 7. 영해법 |
| 4. 요새화 | 8. 구조화 |

1. 시작

1972년 7.4남북공동성명이후 흔들리던 남북관계는 1973년 8월 28일 공식적으로 중단되었다. 그리고 두 달 뒤인 10월 23일부터 북한 경비정들이 소위 NLL을 넘나들기 시작했다. 유엔군 정위의 기록에 의하면 1973년 11월 19일에서 12월 1일까지 10여일 사이에서 서해5도 ‘연해수역’(沿海水域, contiguous waters)을 6회에 걸쳐 침범하였다고 밝혔다.¹⁾ 이러한 북한의 NLL월선사건을 논의하기 위하여 1973년 12월 1일 열린 제346차 군정위에서 북한측대표 김풍섭은 자신들의 영해가 12해리라며 다음과 같이 주장하였다.

“정전협정의 어느 조항에도 서해해역에서 계선이나 정전해역이라는 것이 규정되어 있지 않았으므로 황해도와 경기도의 도계선 북쪽과 서쪽의 서해6개 도서를 포괄하는 수역은 북한의 군사통제 하에 있는 수역이다. 그리고 휴전협정 제2조 13항목의 해석에서 황해도와 경기도의 도계선의 서쪽 연장선을 하나의 ‘경계선’으로 상정하고 있으므로 그 북쪽은 우리의 ‘연해’이다. 따라서 당신측은 휴전협정의 요구에 따라 해군함선과 간첩선을 우리 측 연해에 침입시키는 행위를 당장 그만 두어야 하며, 앞으로 서해의 우리측 연해에 있는 백령도, 대청도, 소청도, 연평도, 우도에 드나들려 하는 경우에는 우리 측에 신청하고 사전 승인을 받아야 한다.”²⁾

즉, 북한측은 서해5도의 주변수역을 자국의 연해라면서 NLL을 사실상 부정하였다. 뿐만 아니라, 북한의 연해수역을 진입하려는 남한이나 유엔사 배들이 먼저 북한측의 승인을 받은 후 통항해야 한다고 주장하였다. 1967년 1월 19일 당포함 격침사건³⁾이 동해 북방한계선에 대한 북

1) Narushige Michishita, “Calculated Adventurism: North Korea's Military-diplomatic Campaigns.” PhD diss., (John Hopkins University, 2003), p.334; 로버트 라울리, 「1970년대 중반 미국의 대한정책과 서해5도 문제」, (서울대학교국제대학원석사논문, 2012), p.29

2) 오일환, 「북한의 북방한계선(NLL)무력화 시도와 그 대응책」, 『월간아태지역동향』146집, (2004), p.14 재인용

3) 권주혁, 『바다여, 그 말하라!』, (대구: 중앙, 2003), pp.150-193참조

한국의 본격적 대응이었다면 1973년 12월 1일은 서해 북방한계선에 대한 본격적 대응이었다. NLL논쟁이 시작된 것이다.

2. 유엔사해체

미국은 1973년 말 일어난 서해5도 사태가 유엔사해체를 결정할 유엔총회에서 북이 유리한 조건을 선점하기 위한 시도로 파악했다. 12월 1일 군정위에서의 서해5도 연해수역에 대한 북한의 영해주장은 제28차 유엔총회에서 국제연합한국통일부흥위원회(UNCURK)⁴⁾해체가 공식화된 직후이며 유엔사해체논의가 곧 이어 전개될 상황에서 일어났기 때문이다.

북한은 1971년 7월, 키신저의 중국 방문에 의한 중미 접촉 사실을 중국측을 통해 알게 되고 8월에 들어서 중국을 지지하는 입장을 밝혔다. 북한은 유엔군사령부⁵⁾ 해체에 의한 주한미군의 철수, UNCURK의 해체 등 유엔총회에서의 “한반도 문제” 토의의 실시를 중국을 통해 미국측에 요구했다.⁶⁾ 1972년 미·중간 비밀회담에서 유엔총회의 연례화된 의제인 이른바 “한반도 문제”를 다루고 있었다. 미국은 1970년대에 들어 한반도문제를 유엔차원에서 탈피시켜 남북간의 문제로 처리되길 원하고 있었다. 그러나 1972년에 중국측이 한반도문제를 다시 거론하였을 때 미국정부는 일단 UNCURK와 UNC해체를 할 의사가 있다고 했다.⁷⁾ 그리고 1년 뒤인 73년 6월 19일, 키신저는 황진 주미중국연락사무소장에게 73년 제28회 유엔총회에서 유엔한국통일부흥위원단의 활동을 종결하고 74년에 유엔군사령부문제를 해결하는 방법에 대해 논의하려는 준비를 하고 있다고 제안했다.⁸⁾ 결국 이러한 미국측의 제안을 중국이 받아들이는 것으로 타협이 이루어졌다. 그리하여 73년에 열린 제28회 유엔총회에서는 유엔한국통일부흥위원단의 해체가 결정되고 유엔군사령부의 해체는 유보되었다. UNCURK해체 후 미국은 1974년 3월 유엔사해체를 위한 방안을 만들었다.⁹⁾ 키신저 당시 국무장관은 1975년 9월 유엔총회 연설에서 76년 1월 1일부로 유엔사를 해체 할 것을 약속했지만 이 방안에 따라 단서를 달았다.¹⁰⁾ 정전협정체

4) 유엔한국통일부흥위원단(UNCURK)은 1950년 10월 7일 유엔총회에서 미국 등 8개국의 공동제안에 의해 설립되었다. UNCURK에는 한국의 통일독립민주정부수립에 관해 유엔을 대표하고 한국의 구호와 부흥에 관련된 책임을 수행하는 것이 위임되었다. 구성국은 오스트레일리아, 칠레, 네덜란드, 파키스탄, 필리핀, 태국, 터키. 이 기구는 주로 한국 내 선거와 재건업무에 대해 유엔총회에 매년 보고서를 제출하였으나 1970년대에 들어 실질적인 활동이 끝난 상태와 다름없었다. 그러나 이 기관을 해체한다는 것은 사실상 “한국문제”가 남북대화 차원의 문제로 전환되는 것도 의미하였다. 홍석률, 『분단의 히스테리: 공개문서로 보는 미중관계와 한반도』, (창비, 2012), p.186참조

5) 유엔사는 이름과 달리 미군사령부이다. 1950년 7월 7일 유엔안전보장이사회는 결의를 통해 ‘미국의 통합군사령부 창설을 권고’했다. 그러나 20여일 뒤 이 사령부를 창설하며 이름을 갑자기 ‘유엔군사령부’로 바꾸었다. 그러나 1997년 부트로스 갈리 유엔사무총장과 2003년 코피아난 총장은 북한유엔대표부의 질의에 대한 답신에서 유엔사는 유엔조직이 아님을 명확히 했다.(이시우, 『유엔군사령부』, (파주: 들녘, 20013) 참조

6) 高一, 「停戰協定體の制變容と東北アツア」, 『PRIME』No.41, (東京:明治學院大學國際平和研究所, 2018), p.26

7) 홍석률, 『분단의 히스테리: 공개문서로 보는 미중관계와 한반도』, (파주: 창비, 2012), p.354-355

8) 고일, 「조선전쟁과 그 후: 북조선에서 본 정전협정체제」 『아시아 태평양 연구』39호, (2014년), p.61

9) 이 방안은 1974년 3월 29일에 미국 정부가 채택한 National Security Decision Memorandum 251 (NSDM 251)에 의한 것이었다. 이 방안의 주요사항은 1) 한미연합사령관이 휴전협정의 서명자로서 유엔군사령관을 대체한다 2) 미국은 한국의 안보상황이 안정되면 주한미군을 감축하고 궁극적으로 철수한다는 것을 상해선언과 같은 방식으로 표명하고 그 대가로 상대방은 적어도 단기간 동안 미군의 남한주둔을 임시적으로 수용한다 3) 남북한 사이에 불가침 협정을 체결한다. 홍석률, 2004, 「1970년대 전반 북미관계: 남북대화, 미중관계 개선과의 관련 하에서」, 『국제정치논총』, 44집, 2호, 227쪽.

제, 즉 기존의 한반도내 안보구조를 유지하면서 닉슨독트린에 따라 주한미군을 점차 감축하고자 한 것이었다.¹¹⁾ 감축이 완료되는 시점까지는 미군철수는 미루어짐이 당연했다. 미국은 UNC를 해체해도 그 기능은 새로 발족한 한미연합사령부(CFC)¹²⁾에 위임하여 궁극적으로는 한국군을 통제하고자 했다.¹³⁾ 이 방안은 1974년 6월 중국측에 전달되었다. 그러나 중국과 북한은 유엔사 해체와 동시에 주한미군 철수가 이루어져야 한다고 주장하며 이 방안을 거부하였다.¹⁴⁾ 이처럼 겉보기에 북·중간의 협조는 지속되고 있었지만 내면적으로는 73년부터 이미 북·중간에 미묘한 갈등이 시작되고 있었다. 이에 1973년 12월부터 북한은 중국을 통한 간접접촉 대신 미국과의 직접접촉을 시도하기 시작했다.¹⁵⁾ 이 과정과 서해5도 사건이 일치한다. 1973년 서해5도 문제가 발생한 직후 작성된 미국국가안전보장회의(National Security Council: NSC)메모에 따르면 미국은 북한의 서해5도 분쟁화의 동기를 다음과 같이 제시하였다.

“유엔총회의 결의안은 유엔사에 대한 미래나 남한 내 주한미군에 대해 아무런 언급이 없었기 때문에 한국에 유리하였다. 그래서 북한은 현재 중국과 독자적으로 행동하려 하고 있으며 이는 유엔이나 미국이 행동해야 할 사항이 주목받게 하거나, 안전보장이사회에서 중국과 소련으로 하여금 북한측의 입장을 지지하도록 하는 것이다…우리는 중국이 이번 유엔총회 이후 유엔사의 미래에 대해 미국이 논의할 의사가 있다는 것을 북한에 전해줘서 UNCURK결의안에 대한 북한측의 협조를 얻었을 것이라고 봐야 할 것이다. 중국을 완전히 믿지 못하는 북한은 미국에게 유리한 상황에서 미국을 흔들려 할 것이다…(서해5도 문제를 일으켜) 미국의 입장을 난처하게 하며 국제적인 지지를 몰아 유엔사와 주한미군을 반대하는 여론을 조성하려 할 것이다.”¹⁶⁾

이처럼 서해5도 사건의 배경을 유엔사해체문제로 판단했던 미국은 NLL과 영해를 둔 갈등이

10) 이시우, 「유엔군사령부의 해체 문제에 대하여」, 『통일뉴스』(2003.10.22)

<http://www.tongilnews.com/news/articleView.html?idxno=36517>

11) 홍석률, 『분단의 히스테리: 공개문서로 보는 미중관계와 한반도』, (창비, 2012), p.372-373

12) 1978년 10월 17일 「한미연합사령부 설치에 관한 교환각서」에 의하면 동일인물이긴 하지만 유엔사령관의 작전통제권을 이양받은 것이 아니라 위임받은 것이었다. 그리고 유엔사령관직을 겸임할 때까지만 유효한 것으로 명시되었다.

13) 1975년 5월 28일 미국 정부는 신규 연합사령부에 대한 세부안을 다시 한국에 제의하게 되었다. 그 핵심내용은 다음에 있다. “유엔사의 작전통제 하에 있는 한국군은 연합사령관이 계속 작전통제한다.” (국방대학교 합동참모대학(2003), p.51; 심세현, 「한미연합방위체제의 형성과 구조:한미연합군사령부의 창설과정을 중심으로」, (중앙대학교대학원석사논문, 2008), p.76인용)

14) 홍석률, 『분단의 히스테리: 공개문서로 보는 미중관계와 한반도』, (창비, 2012), p.228-232참조

15) 73년 유엔총회에서는 북한의 요구를 중·미가 공동으로 억누르는 형태가 되었다. 중국은 북한의 대미 ‘대리 교섭자’이며 동시에 미국의 대북 ‘대리 교섭자’의 역할을 하게 되었다. 중국의 역할에 한계를 느낀 북한정부는 1974년에 북·미간의 평화협정체결을 요구한다. 74년 3월 25일, 허담 외교부장은 최고인민회의 제5기 제3회 회담에서 정전협정을 평화협정으로 바꾸는 문제를 토의할 것을 ‘아메리카 합중국에 정식으로 제기’한다고 발표했다. 북한은 전년의 중국의 타협이라는 경험에 입각하여 이집트나 루마니아 같은 ‘중개자’를 통해 대미 직접 교섭을 모색했다. 남북 공동 성명 발표 후 북한은 평화 협정 체결 등의 군사문제를 토의하기 위한 남북 정상회담의 실현을 남측에 요구했으나, 남측은 정치 군사문제 등의 ‘큰 이야기’에는 관심이 없고 남북대화를 북의 일련의 ‘평화공세’를 컨트롤하는 ‘창’으로 이용했다. 즉 북측에서 보면 남북대화는 생각한 대로 진행되지 않았던 것이다. 이런 경험에서 북한은 1974년에 평화협정체결의 대상으로 한국이 아닌 미국을 선정하게 되었다. 高一, 「停戰協定體の制變容と東北アツア」, 『PRIME』no.41, (東京: 明治學院大學國際平和研究所, 2018), p.34

16) “The Korean Situation and the China Element,” December 3, 1973, Memorandum from Richard H. Solomon to Secretary Kissinger, National Security Adviser NSC East Asian and Pacific Affairs Staff, Box 36, Ford Library.

발생하자 이 문제에 휘말리는 것을 경계하며 다음과 같이 표명하였다.

“우리는 (서해5도 지역에서) 북한경비정의 활발한 활동에 대한 남한정부의 우려를 이해하고 있으나 유엔사가 일방적인 영해주장을 정당화하기 위하여 이용되어서는 안 된다.”¹⁷⁾

그리고 1973년 12월 24일 열린 제347차 군정위에서는 NLL과 영해주장에 관련된 내용의 언급을 회피한 채 정전협정에 있는 조항을 거론하여 북한측의 주장을 반대해야 한다고 다음과 같이 지시하였다.

“군정위의 유엔사 대표는 남북간 상이한 영해주장에 대한 언급을 피하라고 지시받을 것이다. 대표는 정전협정에서 규정되고 있는 서해5도에 대한 유엔사측의 “통항권”을 근거로 삼아 북한측의 주장을 반대해야 할 것이다. 대표 또한 (1950년 중반에 유엔사에 의해 일방적으로 선포된) NLL을 법적으로 변호하지 말아야 한다.”¹⁸⁾

미국은 어업전관수역(exclusive fishing zone)을 둘러싼 남한정부의 주장을 지지하는 것처럼 보이지 않도록 조심했을 뿐 아니라 74년 12월 유엔총회에서의 승리를 위해 총회 전에 예정되어 있던 한미합동군사훈련을 취소하기도 하였다.¹⁹⁾ 1974년 12월에 열린 제29차 유엔총회에서는 남한과 남한을 지지하는 국가들이 유엔안보리에 남한안보문제를 비롯한 유엔사해체 문제에 관여하는 국가와 상의하자는 요청을 담은 결의안을 내놓은 반면, 북한과 북한을 지지하는 국가들은 유엔사 주도하 모든 외국군의 완전철수결의안을 내놓았다. 이 두가지 결의안에 대한 투표에서 남한의 결의안이 북한의 결의안을 겨우 누르고 통과되었다. 1974년은 한국과 미국의 승리였다. 그러나 1975년 2월 26일 발생한 사건 이후 미국의 우려는 다시 반복되었다. 1975년 말 열릴 유엔총회에서 유엔사해체 결의안이 다시 상정될 것이 명확했고 서해사건은 미국에게 불리하게 작용할 것 또한 분명해보였기 때문이다.

“작년 (1974년 유엔총회)에 열린 유엔총회에서 유엔사의 정통성에 대한 문제를 많이 제기하였으며 올해에도 그럴 것이다. 유엔사가 남한정부의 어업전관수역이나 작전/영해 주장을 지지함으로써 그의 권한을 초과한다는 그럴듯한 비판이 가해지면 미국과 남한의 정치적인 이해관계에 엄청난 타격을 줄 수 있다. 앞으로는 미국이 국제법 원리에 어긋나는 사건에 연루되어서는 안 될 것이며 유엔사 통제하에 있는 남한의 군도 이러한 행동을 하지 말도록 해야 할 것이다…그리고 (미국정부는) 남한이 독자적으로 이러한 행동을 하지 않도록 적당한 압력을 가해야 할 것이다.”²⁰⁾

17) Joint State/Defense Message, November 30, 1973, From Secretary of State to American Embassy in Seoul, Record Group 59, Central Foreign Policy Files 1973-1976, National Archives and Records Administration.

18) “Korean West Coast Island Situation,” December 22, 1973, Memorandum for Kissinger from Froebe. Record Group 59, Central Foreign Policy Files 1973-1976, National Archives and Records Administration.

19) 박원곤, 「미국의 대한정책 1974-1975년: 포드 행정부의 동맹정책 변화」, 『세계정치』32집2호, (2011), p.84

20) Joint State/Defense Message, Cable from Secretary of State to American Embassy in Seoul, March 7, 1975, Record Group 59, Central Foreign Policy Files 1973-1976, National Archives and Records Administration.; 로버트 라울러, 「1970년대 중반 미국의 대한정책과 서해5

1975년 6월 들어 미국정부는 UNC에 대한 관심을 다른 곳으로 돌리기 위하여 유엔사의 깃발이 달린 비정전협정 부대에서 유엔사의 깃발들을 떼자는 제안이 제기되기도 하였다.²¹⁾ 1975년 11월에 열린 제30차 유엔총회에서 다시 투표가 이루어졌는데 이번에는 북한과 남한이 지지하는 결의안이 동시에 채택되었다. 이를 두고 북한은 “국제무대에서 미제가 전횡을 부리던 시대는 지나갔다”고 하고 1976년에 열릴 투표를 위해 노력하였다.²²⁾ 이처럼 북방한계선문제는 유엔사 해체를 둘러싼 북·미간의 외교전에서 중요변수로 다루어졌다.

3. 사건

1973년 말 서해5도 사건 이후 이 지역에서 큰 사건이 일어났다. 1974년 2월 15일 북한 경비정 한 척이 남한어선 두 척(수원32, 33호)을 공격하여 한 척을 침몰시키고, 한 척을 피납하였던 것이다.²³⁾ 이 사건은 전국적인 규모의 반북규탄 대회가 조직되는 계기가 되었으며, 더 나아가 대한뉴스 특집으로 이 대회의 모습과 다섯 개 섬이 표시된 지도가 전국민에게 영상으로 송출되면서 서해5도가 국민들에게 각인되는데 큰 영향을 주었다. 사건이 알려지자 전국적으로 수천만 명이 서울에서 모여 북한의 행위를 규탄하였는데 당시 주평양 루마니아 대사는 남한국민들의 분노를 다음과 같이 표현했다. “한국전쟁 이후 남한국민이 반복 감정을 이렇게까지 높이 표현한 것은 드물다고 생각된다.”²⁴⁾ 남한정부는 이같은 분위기를 받아 당장 군정위를 소집하여 북한측의 행위를 규탄해야 한다고 하였다.

다음 해인 1975년 2월 26일 또 하나의 사건이 발생한다. 북한어선 60여척이 NLL이남으로 넘어와 조업을 한 뒤 2척의 무장선이 이 어선들을 서쪽 공해상으로(방공식별구역[ADIZ]밖으로) 인도하는 과정에서 남한의 구축함과 충돌하여 어선 한 척이 침몰하는 사건이 발생한다. 이 곳은 남북 양쪽이 인정하는 “공해”였다. 북한선박 침몰에 대한 북한의 대응은 매우 즉각적이었다. 북한의 전투기들이 85회에 걸쳐 서해5도 지역을 배회하면서 백령도, 대청도와 소청도의 영공을 비행하였으며 백령도 근방으로 11척의 경비정들을 보냈다. 더군다나 옹진도에 있는 모든 군에 경계태세를 취하라고 명령하기도 하였다.²⁵⁾

도 문제」, (서울대학교국제대학원석사논문, 2012), p.50재인용

21) “Lowering UNC Profile in Korea,” June 21, 1975, National Security Council Memorandum from W.R.Smyser to General Scowcroft, National Security Advisor Presidential Country Files for East Asia and the Pacific, Box 9, Ford Library.; 로버트 라울러, 「1970년대 중반 미국의 대한정책과 서해5도 문제」, (서울대학교국제대학원석사논문, 2012), p.50재인용

22) 1976년도 유엔총회에서 한국문제를 논의하려던 시기에 판문점미루나무벌채사건이 발생한다. 결정적 요인은 아니었으나 이 사건에 대한 국제적인 비판으로 인하여 북한의 주장은 더 이상 논의되지 않았다.

23) 한국전쟁 이후 이와 유사한 남한어선피납 사건은 빈번히 일어났다. 1967년 당포함 사건 역시 월선선박을 보호하다 벌어진 일인데 박정희정부의 생산 전 분야에 걸친 증산지시가 있었고 당시 강원도지사가 원산 앞바다까지 가서 어업활동을 하라는 독려가 원인이 되었다는 분석도 있다. 남한 어선의 북방한계선 월선사건은 우발적, 의도적 원인이 모두 작용하고 있었다. 그러나 이 사건이 특별히 주목을 끈 것은 사건 자체뿐만 아니라 박정희정부가 주도적으로 대응하며 국민적 곁길을 조직했기 때문이었다.

24) Telegram from Pyongyang to Bucharest,” February 21, 1974, The Origins of the Northern Limit Line Dispute: New Evidence from Romanian and American Archives, NKIDP, p.23; 로버트 라울러, 「1970년대 중반 미국의 대한정책과 서해5도 문제」, (서울대학교국제대학원석사논문, 2012), p.46재인용

4. 요새화

당시 미국이 당면한 또 하나의 골칫거리는 남한정부가 서해5도를 요새화하고자 한 것이었다. 수년간 서해5도의 방위시설들이 향상되지 않았으며 남한정부는 1973년 말 서해5도 지역문제가 불거졌을 때 서해5도 주변에서의 북한의 군사력이 남한보다 훨씬 증가한 것에 대해 당황스러웠다. 따라서 서해5도 지역이 분쟁화된 직후인 1974년 초부터 남한정부는 이른바 “사수” 정책을 도입하여 서해5도 내 열악한 군사력을 보강하려는 목적으로 요새화작업에 착수하였다.

“수원호 납치사건이 발생하자 박대통령이 긴급지시로 서해5도를 요새화시켜라, 지하요새를 구축하고 비상식량을 비축하라고 지시한다. 예비군과 학도호국단 학생들에게까지 M16소총을 무장시켰다. 당시는 M1소총을 사용하다가 미군과 협의하여 M16소총이 공장에서 나오기 시작하는 단계였는데 전방군인들에게 주기도 전에 이들에게 지급하고, 당시 양산단계도 아닌, 시제 단계에 있었던, 번개사업을 통해 개발한 105mm 곡사포 10문을 배치하고 그러면서 방위성금 모금도 시작한다.”²⁶⁾

1974년 36개 동을 시작으로 1976년까지 128개 동의 대피소가 건설되어 대피훈련이 일상화되었다. 주민들에 대한 경보방송을 위해 마을마다 경보사이렌이 설치되었다. 예비군에 대한 훈련과 교육도 늘리고 학도호국단에 실탄사격 훈련과 군사훈련 교관과 교범을 지원하는 등 섬 주민에 대한 훈련도 체계화하였다. 1974년과 1975년 사이에 북한군의 상륙을 막기 위해 해안선에 용치와 단애가 설치되고, 1975년과 1976년에는 4,291m에 이르는 군사용동굴을 굴설하였다. 이로서 백령도 두무진의 해충기암 절벽과 연평도의 빠삐용 절벽안에는 미로 같은 갭도가 건설되어 고립상태에서도 수십 일을 버틸 수 있는 준비가 갖추어졌다. 1976년에는 90mm 해안포 30문을 증강하고, 1977년에서 1979년 사이에 해안가에는 6,200여 발의 지뢰를 매설하고,²⁷⁾ 근해에서 육상조종기뢰 약150개를 부설하였다.²⁸⁾ 주요 산악지대에는 군부대와 군시설이 위치하게 되었다.²⁹⁾

요새화를 추진할 주체로서 서해5도의 해병대 조직도 증강되었다. 이미 한국전쟁기 다양한 비공식적 유격부대들이 활동하였지만, 서해5도에 국군이 상륙한 것은 1951년 해병대 독립41중

25) Narushige Michishita, “Calculated Adventurism: North Korea's Military-diplomatic Campaigns.” PhD diss., (John Hopkins University, 2003), p.342; 로버트 라울러, 「1970년대 중반 미국의 대한정책과 서해5도 문제」, (서울대학교국제대학원석사논문, 2012), p.48재인용

26) 서우덕, 「첨단국가의 초석 방위산업, 울곡사업(1부), (37분~40분)」, 『국방TV』(2015.3.27.)

27) 필자가 행한 1999년 백령도 조사에 따르면 1974년 이래 해안선을 따라 매설된 지뢰에 의한 피해로 당시 6명의 사망자와 1명의 부상자가 확인되었다. 그러나 주민들의 증언에 의하면 피해자가 총 20여 명이 된다고 했다.(이시우사진집, 『대인지뢰』, (서울: 한국교회여성연합회, 1999), p.56) 2012년에는 백령도 해병대원 2명이 발목지뢰에 부상을 입는 사고가 발생하기도 했다. 주민들의 입장에서는 한 때 삶의 기본 터전이었던 해안가가 1974년 이후에는 공포의 공간이 되었던 것이다.

28) 해병대제6여단, 『백령도 군사』, (2005), p.91-93; 전원근, 「동아시아 최전방 낙도에서의 냉전경관 형성-1970년대 서해5도의 요새화와 개발을 중심으로」, 『사회와 역사』104권, (2014), p.89재인용

29) 북한이 서부 해상으로 남침을 감행할 경우 서해5도에 있는 남한의 군사력이 침략을 억제할 수 있으며 백령도에 설치된 레이더는 북한에서나 중국에서의 군사움직임을 사전적으로 파악할 수 있다. Narushige Michishita, “Calculated Adventurism: North Korea's Military-diplomatic Campaigns.” PhD diss., (John Hopkins University, 2003), p.355; 로버트 라울러, 「1970년대 중반 미국의 대한정책과 서해5도 문제」, (서울대학교국제대학원석사논문, 2012), p.41

대가 백령도에 상륙하고, 도내의 청년들에게 군사훈련을 실시하면서부터였다. 수차례에 걸친 부대의 창설과 개명을 거친 후 1974년 3월 11일 「해본일반명령 제10호」에 따라 해군도서방어부대가 창설(이전 명칭 ‘해군도서경비부대’)된다. 서해5도에 대한 방어임무를 어느 정도 독자적으로 수행할 수 있도록 지휘관을 대령에서 준장으로 상향조정하였으며, 9월 20일에 연평도와 우도의 병력을 통합하여 해군도서방어부대 예하에 연평부대를 창설하였다. 이 조직이 1974년부터 섬의 요새화를 수행한 주체로, 1976년에 ‘제6해병여단’으로 조직이 다시 증편되면서 현재 백령도에 상주하는 흑룡부대와 연평도의 연평부대의 이원화된 조직체계가 완성되었다. 해병대6여단의 기록을 통해 1974년 당시 도서의 군사조직 재편이 시급한 과제였음을 알 수 있다.

“북괴는 … 터무니없는 위협이 가중됨에 따라 도서방어부대는 1974년초부터 부대를 증강하는 한편, 제반 작전시설을 요새화하고, 예비군을 전력화하여 적의 침투를 신속정확한 조기경보체제로 즉각 봉쇄할 수 있는 강력한 대책과 북괴의 어떠한 도발도 끝까지 싸워서 사수할 수 있는 전투태세에 완벽을 기함으로써 ’74년 12월 27일 대통령으로부터 부대표창을 받았다.”³⁰⁾

본래 정전협정에 유엔군사령관의 군사통제³¹⁾지역, 즉 점령지역으로 명기되어 있는 이 섬들의 요새화는 한국군 단독으로 진행되었다. 이는 38선 이북과 군사분계선까지의 지역에 대해 주권이 아닌 행정권만을 이양³²⁾한 것과는 달리 최종적 관할권(control of ultimately jurisdiction)³³⁾의 유예 혹은 부분적 포기였다. 한국정부는 미국에 지속적으로 이 섬들의 연합방어를 요청하였으나, 미국은 공식적인 회신을 계속 지연시켰다. 미국은 NLL문제에 대해서는 한국정부에 미온적인 반응을 보이는 한편 한국군의 작전통제와 남한의 방어라는 전체적 규정에 한에서만 움직였다.³⁴⁾ 인천 앞바다를 방어할 수 있는 해군력을 갖춘 미국에 비해, 한국군에게 서해5도는 보다 시급한 과제이자 각별한 자산으로 다가왔을 것이다.

박정희 대통령은 1974년 2월, 서해5도의 작전개념을 “일단 철수 후 반격하여 격퇴한다”에서 “절대 사수”로 바꾸고, 비밀리에 고위급 군사시찰단을 대만의 금문도로 급파하여 요새화 시설을 모델로 삼아 서해5도를 요새화하도록 했다.³⁵⁾ 작전개념의 변경은 단순한 전술의 변화만을

30) 해병대제6여단, 『백령도 군사』, (2005), p.87; 전원근, 「동아시아 최전방 낙도에서의 냉전경관 형성 -1970년대 서해5도의 요새화와 개발을 중심으로」, 『사회와 역사』104권, (2014), p.90재인용

31) 정전협정에 사용된 ‘군사통제(Military Control)’는 군사영어사전의 정의에 의하면 “외세의 군대에 의한 한나라의 통제, 즉 점령”이다. 또한 미국은 1954년 8월 이승만에게 보낸 공문에서 군사분계선이 남 38선이북지역에 대해 ‘군사점령’하에 있는 지역으로 명시했다.(Text of my letter to President Rhee. From Tokyo CINCUNC To Secretary of State No:C-69271, Aug 10, 1954 (Army Message; 이시우, 『한강하구』, (서울: 통일뉴스, 2008), p.377,382재인용)

32) 이시우, 「유엔사 군사관할권의 실상」, (민중당김종훈의원실주최전문가토론회, 2018.5.14.), p.4-7

33) 다음은 38선 이북에 대한 1954년 6월 미국공문이다. “우리는 한국의 행정적이고 최종적인 관할권(control, administratively and ultimately juridically)하에 38선 이북지역을 효과적으로 이양하기 위한 언커크의 조치에 신속히 동의해야한다.” 여기서 ‘행정적이고 최종적인 관할권’은 1954년 9월 1일 변영태외무장관에 의해 다음과 같이 ‘행정권과 주권’으로 재해석 된다. “한국은 행정권(administrative control)뿐만 아니라 주권(sovereignty)을 가져야 한다. 이곳은 한국 영토이다.”(*Foreign Relations of the United States 1952-1954 VolXV, Korea (in, two parts) Part 2*, (Washington: United States Government Printing Office, 1984), p.1809, p.1867)

34) 1975년 6월 24일 Richard Smyser가 안보보좌관 Brent Scowcroft에게 보낸 비망록 “Defense of UNC Controlled Islands”에 이러한 기본전제가 확인된다.
(<http://digitalarchive.wilsoncenter.org>)

이끌었던 것이 아니다. 기존의 작전개념이 중심부 혹은 후방에서의 지원에 의존하는 것이었던 반면, '절대 사수'의 새로운 작전개념은 지원 없이 섬을 방어해야 한다는 것을 의미했다. 따라서 현실적으로는 서해5도의 전력을 보다 강화해야 했고, 이는 서해5도의 군사적 위험을 높임으로써 주민의 생명과 안전을 위협하는 요소가 되었다. 즉 국가안보와 주민안보의 관계가 일체화되는 계기가 된 것이다.³⁶⁾ 남한정부는 2010년에 발생한 천안함침몰과 연평도포격사건 이후 NLL을 계속 "사수"할 것이며 서해5도의 방위를 담당하는 "서북도서사령부"를 창설하는 등 서해5도를 더욱 요새화하였다.³⁷⁾ 즉, 1970년대 중반의 서해5도 요새화가 다시 재현된 것이다. 미국정부는 남한정부의 이러한 요새화 작업을 대체로 지지하고 있는 것으로 보인다. 그러나 기본적인 문제인 NLL을 해결하지 않고 서해5도 요새화에만 집중하면 서해5도 지역에서 남북 간 충돌은 앞으로 계속될 것으로 보인다.³⁸⁾ NLL에 대한 우리의 무지, '영해사수'라는 그 순진하고도 열렬한 군인정신이 오히려 화를 키우고 있다.³⁹⁾

5. 미국의 반발

NLL을 둔 한·미간 입장차이는 1973년 12월 1일 제346차 군정위 전후에서 부각되었다. 12월 24일 열린 제347차 군정위에서 유엔사가 서해5도 연해수역을 침해한 사건만을 정전협정의 위반이라고 주장하였다. 그러나 남한정부는 NLL을 넘은 사건들이 남한의 영해를 침해한 것이라고 주장했다.⁴⁰⁾ 미국은 NLL이 정전협정에서 언급되지 않았을 뿐만 아니라 일방적으로 성립된 것을 주목하여 NLL월선을 정전협정 위반이라고 보지 않은 반면, 남한정부는 NLL이 정전협정의 근본취지에 의해 성립되었기 때문에 NLL월선을 정전협정 위반이라고 보았다. 이러한 입장차이는 1973년 말 발생한 이른바 "서해사태" 때부터 1976년 서해5도 지역에서 남북 간 충돌 및 NLL월선 사건이 줄어들 때까지는 물론, 현재까지 지속되고 있다. 서해사태가 발생하자 작성된 미 중앙정보부의 보고서는 NLL이 갖고 있는 문제점들을 다음과 같이 지적하였다.

"NLL은 국제법에 의한 근거가 부재할 뿐만 아니라 주변해역에 관한 최소한의 규정에 어긋난 부분이 있다...북한측이 공식적으로 NLL을 인정한다는 근거가 없으며...남한은 북한이 1953년부터 NLL을 존중(respects)해왔다고 주장하고 있으나 NLL이 1960년 이전에 성립되었다는 근거를 찾지 못하였다."⁴¹⁾

35) 김필우, 「서해5도서의 지역적 특성과 이동권 보장에 관한 연구」, (인하대학교석사학위논문, 2010), p.37; 마찬가지로 이명박 정부도 금문도에 군사시찰을 계획하였으나 외교적 문제 등으로 실행하지 않은 것으로 보인다.

36) 전원근, 「동아시아 최전방 낙도에서의 냉전경관 형성-1970년대 서해5도의 요새화와 개발을 중심으로」, 『사회와 역사』104권, (2014), p.88

37) 박병진, 「군, 2015년까지 서해5도 요새화」, 『세계일보』(2011.01.18)

38) 로버트 라울러, 「1970년대 중반 미국의 대한정책과 서해5도 문제」, (서울대학교국제대학원석사논문, 2012), p.60

39) 정태욱, 「서해 북방한계선(NLL) 재론: 연평도 포격사건을 계기로」, 『민주법학』45권, (2011), p.289

40) Narushige Michishita, "Calculated Adventurism: North Korea's Military-diplomatic Campaigns." PhD diss., (John Hopkins University, 2003), p.337-338; 로버트 라울러, 「1970년대 중반 미국의 대한정책과 서해5도 문제」, (서울대학교국제대학원석사논문, 2012), p.30재인용

41) "The West Coast Islands," January 1, 1974, Central Intelligence Agency, Directorate of Intelligence, The Origins of the Northern Limit Line Dispute: New Evidence from Romanian and American Archives, NKIDP e-dossier, 16면. 한국해군은 「해본기밀 1235호 (1953.08.30) 휴전기간 중 한국해군 함정에 대한 작전지시」에 근거하여 북방한계선을 표시하고, 이를

그러나 미국은 공개적으로는 NLL을 부정한다는 발언을 하지 않았다. 1973년 12월 1일에 열린 제346차 군정위에서는 NLL에 대한 언급이 없었으나, 24일 제347차 군정위에서는 지난 20년간 북한이 사실상 NLL을 존중해왔다고만 지적하였다. 그러면서도 미국은 NLL월선사건을 정전협정 위반으로 다루지 않았다. 당시 미국은 세계적으로 3해리 영해만을 인정하고 있었다.⁴²⁾ 따라서 북한경비정들이 서해5도 3해리 주변해역 안으로 진입할 경우에만 정전협정 위반이라고 주장하였다. 즉, NLL이남해역이라고 하여 남한의 영해라고 보지 않았다. 이에 대한 남한정부의 입장은 다음과 같이 정리할 수 있다.

“(NLL은) 정전협정에 위반하거나 전혀 근거없는 경계선을 일방적으로 설정한 것이 아니라, 정전협정규정의 의미를 충실히 이행하기 위해 불분명한 구체적 내용을 분명하게 보완한 것이다. 이는 정전협정이 양측의 심각한 견해차이로 규정하지 못한 사항에 대해 현실적인 필요에 따라 재규정한 것이다…북방한계선은 비록 정전협상에서 합의된 선은 아니지만, 정전협정 이행과정에서 쌍방의 무력충돌 방지와 정전체제의 안정적 관리를 위해 설정된 선으로 정전협정의 근본 취지와 제 원칙에 부합하는 선이라 할 수 있다. 그동안 우리 측은 북방한계선 이남해역을 관할해왔으며 북한도 사실상 우리 측의 관할권을 인정해왔다.”⁴³⁾

즉, 남한정부는 그간 북한측이 NLL에 대해 침묵해왔기 때문에 사실상 NLL의 존재를 인정해왔다는 주장이었다.⁴⁴⁾ 침묵승인설이라 하겠다. 그러나 주한미국대사는 다음과 같이 확연하게 다른 태도를 보였다.

“엄밀하게 따지면 NLL 북쪽 공해에서 일어난 이번 어선사건은 정전협정에 위반이 될 사항이 없다. 다만, 정전협정 제17조항의 문맥을 감안하여 보았을 때 이러한 사건은 적대적인 행위를 금지하는 제12조항을 위반하는 것이라고 볼 수도 있다…(그러나 군정위 차원에서보다) 남북간 직접적인 접촉이 어선과 어부들을 석방시키는 데 더 효과적일 것이다…(이것이 된다면) 남한정부가 요청하고 있듯 군정위 차원에서 문제 해결하는 것을 진지하게 고려해야 할 것이다.”⁴⁵⁾

기준으로 작전을 수행하기 시작했다고 하면서, 클라크 사령관이 NLL을 설정했다는 것을 기정사실로 전제했다. 그러나 서해해상분계선을 선포했다는 클라크 문서는 국방부의 전방위적인 노력에도 아직까지 찾지 못했다.(조성훈, 『군계선과 남북한 갈등』, (국방부 군사편찬연구소, 20110, pp.98~99; 김보영, 「유엔군의 해상봉쇄·도서점령과 NLL」, 『한국근현대사연구』제62집, (2012.9), p.167)

42) Narushige Michishita, “Calculated Adventurism: North Korea's Military-diplomatic Campaigns.” PhD diss., (John Hopkins University, 2003), p.358; 로버트 라울러, 「1970년대 중반 미국의 대한정책과 서해5도 문제」, (서울대학교국제대학원석사논문, 2012), p.39재인용

43) 서유석 외, 「북한의 군사정책 및 군사전략변화와 서해긴장상태 전망」, (통일부, 2010), p.47에서 재인용.; 로버트 라울러, 「1970년대 중반 미국의 대한정책과 서해5도 문제」, (서울대학교국제대학원석사논문, 2012), p.40재인용

44) 한국학자들의 대부분(예컨대 김명기, 『백령도와 국제법』, (1980), p.43; 박종성, 『한국의 영토』, (1985), p.385; 유병화, 『동북아지역과 해양법』, (1971), p.277등 참조)은 대부분 NLL을 유엔사가 북에 정식 통고했다고 주장하고 있다. 한국 외무부의 연구보고서(외무부, 『주요 국제문제 분석-서해5도의 법적지위』, (외교안보연구원, 1988) p.3)에도 그런 기록을 담고 있으나 정작 유엔사는 이런 사실을 부인하고 있다. 김영구, 「서해에서의 남북한 해상경계선에 관한 법적 문제의 고찰」, (1999), p.65참조; 김명기, 「서해상의 북방한계선의 법적 성격」, 『토지공법연구』제9집, (2000), p.14재인용

45) “ROK-NK Fishing Boat Incident,” February 15, 1974, Cable from American Embassy in Seoul to Secretary of State, Record Group 59, Central Foreign Policy Files 1973-1976, National Archives and Records Administration.

이처럼 미국은 NLL을 부정하고 서해 3해리 안에서 일어나는 사건만을 인정함으로써 서해5도 지역 내 사건들에 대한 유엔사의 책임을 제한시키고자 하였다. 다음으로 미국은 서해5도 문제를 남북간에 해결하도록 유도하고자 했다. 제346차 군정위 직후 워싱턴에서 소집된 워싱턴특별행동그룹회의(Washington Special Actions Group Meeting)⁴⁶⁾에서 서해5도 내 북한의 도발에 대해 어떻게 대응하여야 하는지 논의하였다. 이 회의에서 미국 관료들은 7.4 남북공동성명 직후 설치된 남북간 “핫라인(hotline)”를 남한정부가 활용하여 접촉하라고 권유하기로 하였다.⁴⁷⁾ 즉, 유엔사가 개입해야 할 문제를 군정위 차원에서 다루지 않고 남북간 접촉으로 해결하자는 것이었다.

그러나 이러한 미국의 권유는 남한정부의 반발을 불러왔다. 남한정부는 서해5도 해역문제는 정전협정과 관련된 것이며, NLL월선은 정전협정 위반이므로 군정위에서 풀어야 할 문제라고 반박하였다.⁴⁸⁾ 이러한 입장 차이를 좁히지 못한 채 1974년과 1975년에 일어난 충돌사건에서 한·미간에 서로 다르게 대응하는 상황이 지속됐다.

또한 주한미대사 필립 하비브(Phillip Habib)는 남한정부가 서해5도를 요새화하고자 하는 데에 대해서도 본국에 이의를 제기했다. 1974년 초 하비브 대사는 워싱턴에 보내는 전문에서 서해5도에 대한 북한의 위협이 없으므로 요새화 계획을 축소하거나 아예 그만두어야 한다고 제안하였다.

“북한은 아직까지 서해5도 지역에서 항해를 방해하지 않았고, 북한해군의 활동이 적을 뿐만 아니라 비도발적이다(non-provocative). 현재 북한이 무력적으로 도발할 능력은 있지만 그럴 준비가 되고 있지 않는다는 것에 대해 현재 만장일치의 정보판단이 있다.”⁴⁹⁾

더군다나 하비브 대사는 북한이 서해5도 자체를 자국의 영토라고 주장하지 않았다고 지적하였다. 그는 “남한정부 입장에서 보았을 때 5개 도서를 자국의 통제하에 유지하는 것이 가장 중요하다”고 인정하였지만, 요새화 계획에 대해서는 반대한다고 강조하였다.⁵⁰⁾ 하지만 하비브의 제안에 대해 워싱턴에서 온 답변은 매우 애매하였다. 미국 정부는 요새화 계획을 지지도, 반

46) 이 회의는 키신저(Kissinger)의 주도하에 고위결정정책자들의 참가로 진행되는 회의였는데 전시의 전단계인 위기시에 대한 판단과 위기조치에 대한 결정을 하는 회의였다. 전시관할권이 군인에게 넘어가는 데 비해 위기시관할권은 정치와 군사가 공동결정하는 구조를 갖는 것이다. (이시우, 「유엔사 군사관할권의 실상」, (민중당김종훈의원실주최전문가토론회, 2018.5.14.), p.21참조)

47) “North Korea,” December 4, 1973, Washington Special Actions Group Meeting, National Security Adviser Presidential Country Files for East Asia and the Pacific, Box 36.; 로버트 라울러, 「1970년대 중반 미국의 대한정책과 서해5도 문제」, (서울대학교국제대학원석사논문, 2012), p.45재인용

48) 홍석률, 『분단의 히스테리: 공개문서로 보는 미중관계와 한반도』, (창비, 2012), p.360

49) “Reinforcement of Garrisons of ROK-Held Islands,” February 13, 1974, Cable from American Embassy in Seoul to Secretary of State, Record Group 59, Central Foreign Policy Files 1973-1976, National Archives and Records Administration.; 로버트 라울러, 「1970년대 중반 미국의 대한정책과 서해5도 문제」, (서울대학교국제대학원석사논문, 2012), p.51재인용

50) “Reinforcement of Garrisons of ROK-Held Islands,” February 13, 1974, Cable from American Embassy in Seoul to Secretary of State, Record Group 59, Central Foreign Policy Files 1973-1976, National Archives and Records Administration.; 로버트 라울러, 「1970년대 중반 미국의 대한정책과 서해5도 문제」, (서울대학교국제대학원석사논문, 2012), p.52재인용

대도 하지 않을 것이라는 이른바 “불간섭(hands off)” 입장을 취하겠다는 것이었다. 이러한 불간섭 입장은 1975년 2월 26일 충돌 때까지 계속되었다.

그러나 이 충돌로 미국은 불간섭정책을 재검토하는 계기가 되었다. 당시 미 국무장관 헨리 키신저는 국제법적인 이유로 한국과 한국군의 성명을 지지할 수 없음을 밝혔다.⁵¹⁾ 키신저는 1975년 2월 28일 주한미대사를 비롯한 관계자들에게 보낸 급전에서 미국정부의 입장을 명확히 정리했다.

1. 국무부와 국방부는 한국 국방부가 (NLL부근에서) 북한 선박과 항공기를 다루는 몇가지 공적업무에 대해 깊은 우려를 갖고 있다.
2. 북방순찰한계선(NPLL)은 국제법적 지위를 갖지 않는다. NPLL은 일방적으로 설정됐고 북한에 의해 받아들여지지 않고 있다. 게다가 공해의 경계선을 일방적으로 설정하는 한, 이는 확실히 영해에 대한 국제법과 미국법에 배치된다.
3. 한국국방부가 내놓은 자료는 이 해역에 대해 ‘영해’라는 용어를 씌으로써 문제를 더욱 악화시키고 있다. (중략) 미국정부도 유엔사도 이번 사건이 한국의 영해나 배타적 경제수역 내에서 발생한 것이라는 한국 측 성명을 지지할 수 없다.
4. 어떠한 경우에도 한국 국방부가 이 사건을 한국 어업구역보호의 문제로 처리하게 되면 이 미 유엔사/미정부가 이번 경우의 행동을 정당화하는데 갖는 어려움을 더욱 배가시키게 된다. (중략) 특히 정전협정 범위를 넘어서는 공해로 간주하는 지역에서는 말이다.”⁵²⁾

미국은 이 수역을 한국의 영해로 인정하지 않음을 명확히 밝혔다. 그리고 1975년 2월 26일 “충돌”사건이 발생하였을 때 미국정부는 서해5도 3해리 주변해역 밖에서 일어났기 때문에 한미상호방위조약에 규정된 “주변해역” 범위를 벗어났다는 이유로 미군전투기를 보내지 않았다. 뿐만 아니라 당시 주한미대사는 서해5도 3해리 인접해상 밖에서 일어나는 사건들은 남한정부가 알아서 처리할 능력을 가지고 있다고 발언하였다.⁵³⁾ 이렇게 해서 미국은 군사적으로 어디에서 어디까지 개입할 것인지 분명히 선을 그으면서 한미상호방위조약에서 규정된 지역 외, 즉 서해5도 3해리 주변해역 밖에서 미군을 투입하거나 파견하지 않을 것이라고 확인했다. 이때 박정희 정부는 서해5도 지역이 북한의 침략에 가장 쉽게 노출되어 있는 곳이기 때문에 서해5도 지역 내 유사시 미국의 “자동개입”을 해야 한다는 논리를 펼쳤다. 이것은 분명히 미국의 대한안보공약을 실험해보는 것이었다고 볼 수 있다. 그러나 미국은 이러한 박정희 정부

51) 이 자료는 2006년 기밀해제된 문서로, 1975년 2월 28일에 주한 미대사관, 주한 유엔군사령관, 미국 태평양함대 사령관 등에게 송신되었다. 한편, 주한 미대사관과 스틸웰 장군은 이 사건을 계기로 추가적인 충돌을 피하기 위해 교전수칙(Rules Of Engagement)을 재검토해야 한다는 의견을 보이고 있다 (1975년 2월 27일/월슨센터 자료). 이 지역의 충돌을 교전수칙과 군조직 내부의 조직사회학적 요소로 설명하는 중요한 연구로는 김종대, 『서해전쟁』, (메디치, 2013)을 참고할 것.

52) From SECSTATE WASHDC to AMEMBASSY SEOUL IMMEDIATE, CINCUNC SEOUL IMMEDIATE, INFO USMISSION USUN NEW YORK IMMEDIATE, CINCPAC HONOLULU HI IMMEDIATE, *SUMMARY PUBLIC AFFAIRS ASPECTS OF NORTH KOREA BOAT/AIRCRAFT INCIDENT*, 28 FEB 1975. 번역문은 『경향신문』2010.12.17. 「키신저 “NLL 일방 설정… 국제법 배치」참고. 키신저는 이 긴급전문에서 위의 사실들을 주한미대사와 주한유엔군사령관이 한국정부 관리들에게 통보하도록 지시했다. 그러므로 이 같은 사실을 한국정부가 인지하고 있었을 것은 의심의 여지가 없다.

53) Narushige Michishita, “Calculated Adventurism: North Korea's Military-diplomatic Campaigns.” PhD diss., (John Hopkins University, 2003), p.349; 로버트 라울러, 「1970년대 중반 미국의 대한정책과 서해5도 문제」, (서울대학교국제대학원석사논문, 2012), p.52재인용

의 요청을 명백히 거절하지는 않으면서도 서해5도 지역 내 미군 투입이나 파견을 꺼려하는 태도를 보임으로써 이중적 입장을 취하였다.

김일성의 베이징 방문 직후인 1975년 4월 22일 박정희 대통령은 유엔사령관과 미국대사를 면담한 자리에서 서해5도 내 북한에 의한 침략이 발생할 경우 미국의 대응에 대해 직설적으로 따졌다. 그러나 이에 유엔사령관은 만약 침략이 발생하면 서해5도를 방위하기란 매우 어려울 것이며 그러한 상황에서 할 수 있는 여러 결정은 전장사령관(field commander)이 할 것이 아니라 정부와 정부간에 해야 할 것이라고 응답하였다.⁵⁴⁾ 즉, 북한이 서해5도 지역에서 침략을 감행할 경우 미국의 대응에 앞서서 미국정부와 한국정부간 논의가 이루어져야 한다는 것이었다.

또한 1975년 8월 27일 미 국방부장관 제임스 솔레진저(James Schlesinger)가 방한하였을 때 박정희와 서종철 국방장관은 서해5도 지역에서 북한의 침략이 발생하면 미국정부의 대응에 대해 더 구체적인 답변을 끌어내려 하였다.

“(5개) 도서들이 한국본토에서 멀리 떨어져 있기 때문에 별거 아니다 라고 생각하기 쉽지만 이 지역은 중요하다. 이 지역에서 일어나는 도발의 초기대응은 긴요하다. 당신측 (미국정부)의 안보공약에 대해 북한이 가볍게 생각해서는 안 된다. 우리가 도발의 초기에 제대로 대응하지 않으면 심각한 상황에 직면하게 될 것이다.”⁵⁵⁾

하지만 솔레진저 장관은 이같은 물음에 가상적인 질문에 대해 답하기 곤란하다며 서해5도 내 유사시 미국이 자동적으로 개입하는 것은 헌법적인 문제와 미 의회와의 논의가 필요하다며 확답을 회피하였다. 그러면서도 미국정부의 대응이 “빠를 것이다”며 안심시키려 했다.

이런 맥락에서 미해군대학의 Roehrig는 미 정부 및 CIA의 기밀문서를 통해 미국정부가 NLL의 정당성을 입증할 근거의 미흡으로 오늘날까지 남한의 입장을 지지하기를 주저하고 있음을 여러 번 밝힌 바 있다.⁵⁶⁾

6. 한국의 견인

그러나 미국정부는 한국의 입장에 반대하면서도 한국이 미국의 영향력에서 벗어나도록 방치하진 않았다.

54) “Views of President Park on Northwest Islands, Defense of Seoul and I Corps (US/ROK) Group,” April 23, 1975, Record Group 59, Central Foreign Policy Files 1973-1976, National Archives and Records Administration; 로버트 라울러, 「1970년대 중반 미국의 대한정책과 서해5도 문제」, (서울대학교국제대학원석사논문, 2012), p.53재인용

55) Memorandum of Conversation between Minister of Defense Suh Jyong-Chul and Secretary of Defense James R. Schlesinger, August 26, 1975, Box 9, National Security Advisor Presidential Country Files for East Asia and the Pacific, Ford Library.; 로버트 라울러, 「1970년대 중반 미국의 대한정책과 서해5도 문제」, (서울대학교국제대학원석사논문, 2012), p.53 재인용

56) Terence Roehrig, “The Northern Limit Line: The Disputed Maritime Boundary Between North and South Korea”, The National Committee on North Korea ISSUE BRIEF(2011) (www.ncnk.org); 전원근, 「동아시아 최전방 낙도에서의 냉전경관 형성-1970년대 서해5도의 요새화와 개발을 중심으로」, 『사회와 역사』104권, (2014), p.85재인용

“우리는 남한정부가 서해5도를 방위하는 것을 적극적으로 격려할 수밖에 없다고 보며 이는 유사시 미국 정부가 어떻게 대응할지 결정할 때까지 시간을 벌 수 있게 할 것이다. 스틸웰 장군 (General Stilwell)은 남한정부에 북한의 침략을 막기 위하여 서해5도 방위 시설들을 업그레이드시킬 것과 북한 침략 시도를 더 잘 예상할 수 있도록 정보수집을 강화할 것을 격려하고 있다.”⁵⁷⁾

한편 미국은 “격려”의 수준보다 더 실질적인 면에서 서해5도내 방위 강화에 도움을 주었다. “게링급”구축함이 미국으로부터 수입되었을 뿐만 아니라⁵⁸⁾ 휴대용 지대공미사일 시스템인 레드아이(Redeye)도 제공해주기로 하였다. 이러한 무기는 확산방지의 목적으로 동맹국가에게마저 쉽게 제공하지 않았지만, 서해5도를 전투기 공격에 의해 방어하기가 어렵다는 판단하에 특별히 배려하였다.⁵⁹⁾ 한국군의 섬 요새화에 대해서도 76년에는 지지쪽으로 바뀌었다.

이같은 상황을 감안하면 남한정부가 서해5도의 방위문제를 강조한 것이 어느 정도의 성과를 냈다고 볼 수 있다. 미국정부가 서해5도 지역문제를 주시하고 있다는 것을 보여주었다는 차원에서 남한정부는 만족하였을 것이다. 1976년 5월 SCM공동성명 발표 이후 동아일보는 SCM의 결과를 다음과 같이 평가하였다.

“제9차 한미안보협의회는 그동안 서해5개 도서 등 잇단 북괴의 남침위협에 대한 미국측의 강력한 상호방위보장과 한국군전력증강을 위한 신무기도입 및 이의 자체생산에 필요한 미국측의 충분한 기술지원에 대한 약속을 받음으로써 만족할 만한 성과를 거두었다고 할 수 있겠다.”⁶⁰⁾

미국의 반발에 대한 한국의 견인이 일정정도 성과를 낸 것이다. 이처럼 미국과의 갈등상황에서도 한국정부의 노력은 부분적이지만 미국을 한국의 입장으로 견인할 수 있음이 증명되었다. 그러나 이는 어디까지나 미국이 설정한 한계범위 내에서의 견인이다.

7. 영해법

국내외의 수많은 변수는 상호작용하며 전개되지만 악무한을 반복하는 것은 아니며 일정시점과 조건에서 하나의 체계로 수렴된다. 이 사건의 수렴점은 영해법이다.

57) “Policy Problems in Korea,” January 16, 1976, Department of Defense Office of International Security Affairs Study, Washington National Records Center, OSD Files: FRC 330-79-0049, Korea, 092.; 로버트 라울러, 「1970년대 중반 미국의 대한정책과 서해5도 문제」, (서울대학교국제대학원석사논문, 2012), p.55재인용

58) Narushige Michishita, “Calculated Adventurism: North Korea's Military-diplomatic Campaigns.” PhD diss., (John Hopkins University, 2003), p.388; 로버트 라울러, 「1970년대 중반 미국의 대한정책과 서해5도 문제」, (서울대학교국제대학원석사논문, 2012), p.54재인용

59) “Sale of Redeye to ROKG,” Cable from Secretary of State to American Embassy in Seoul, May 15, 1976, Record Group 59, Central Foreign Policy Files 1973-1976, National Archives and Records Administration.; 로버트 라울러, 「1970년대 중반 미국의 대한정책과 서해5도 문제」, (서울대학교국제대학원석사논문, 2012), p.54재인용

60) 「한국의 전략중요성 재확인 한미안보협회의의 성과」, 『동아일보』(1975.05.28.) 네이버 뉴스 라이브러리 검색(2012.04.30)

이미 1974년 대통령 신년사에서 박정희 대통령은 주요한 정세로서 “서해상의 긴장상태”에 대해 언급하는 한편, 1월 18일 연두기자회견에서 이들 섬들이 “우리의 영토”이고, 1만 5천 여 명의 국민이 살고 있는 점을 분명히 하며 상당한 시간을 할애하여 설명하였다.⁶¹⁾ 1974년 1월 22일 헨리키신저 국무장관이 서해5도는 한국영토라고 언명하였다.⁶²⁾ 그러나 육지의 영토와 달리 ‘영해’에 대해서는 다른 입장을 취했다. 국방부를 포함한 남한정부의 기관들은 75년 2월 26일 사건이 남한의 “영해”에서 발생했다고 공개적으로 발표하였다.⁶³⁾ 이에 대해 미국정부의 내부적인 반응은 다음과 같았다.

“‘영해’의 용어를 사용하는 국방부의 입장은 해당문제를 악화시키는 효과가 있다. 주지하듯 미국정부는 3해리 영해, 12해리 전관수역을 인정하고 있다. (그러나) 국방부가 이 사건을 남한의 전관수역을 위한 보호와 연계시키려는 것은 이번 사건에 있어서 유엔/미국정부의 행동을 정당화하는 것을 더욱 어렵게 한다. 우리는 유엔사나 미국정부의 타당한 역할은 정전협정범위를 벗어나고 공해로 간주되는 해역에서 남한정부가 주장하는 어업관리를 위하여 무장적으로 행동할 것이 아니라고 본다.”⁶⁴⁾

북방한계선이 마치 영해선인 것처럼 주장하는 한국정부의 주장에 대해 1974년 1월 CIA는 이미 북방한계선의 성격을 정확히 정리했다.

‘북방한계선의 유일한 목적은 유엔사해군부대가 특별허가 없이(최소한 두 개 장소에서 그러나 논쟁의 여지없이 북한주권 하에 있다고 추정되는 수역을 횡단하는)이 선의 북쪽을 향해하지 못하게 함으로써 사고를 피하기 위한 것이었다.’⁶⁵⁾

즉 남측해군이 북으로 넘어가지 못하도록 통제하는 한계선인 것이다. 이문항은 북방한계선이 유엔사 해군사령관의 일방적 작전통제선(Operational Control Line)⁶⁶⁾으로서 해군선박뿐만 아니라 한국 어선들도 통제하는 한계선이라는 것을 알았다고 했다.⁶⁷⁾ 북방한계선이 북이 아닌 남을 통제하기 위한 기준선임은 현재의 유엔사규정(UNC Regulation 551-4)에서도 확인된다.

‘선박이 서해의 북방한계선 이북 수역 혹은 동해의 북방한계선 이북 수역을 침범하는 것을 방

61) 전원근, 「동아시아 최전방 낙도에서의 냉전경관 형성-1970년대 서해5도의 요새화와 개발을 중심으로」, 『사회와 역사』104권, (2014), p.102

62) 이시우, 「서해경계선, 영해선인가 군사분계선인가?」, 『통일뉴스』(2006년 05월 26일) <http://www.tongilnews.com/news/articleView.html?idxno=65279>

63) Narushige Michishita, “Calculated Adventurism: North Korea's Military-diplomatic Campaigns.” PhD diss., (John Hopkins University, 2003), p.334; 로버트 라울러, 「1970년대 중반 미국의 대한정책과 서해5도 문제」, (서울대학교국제대학원석사논문, 2012), p.48재인용

64) “Summary Public Affairs Aspects of North Korea Boat/Aircraft Incident,” Cable from Secretary of State to American Embassy Seoul, February 28, 1975, Record Group 59, Central Foreign Policy Files 1973-1976, National Archives and Records Administration.; 로버트 라울러, 「1970년대 중반 미국의 대한정책과 서해5도 문제」, (서울대학교국제대학원석사논문, 2012), p.49재인용

65) CIA, ‘The West Coast Korean Islands’, BGI RP 74-9, January. 1974, pp.2-3 Approved For Release 2000/04/18: CIA-RDP84-00825R000300120001-7

66) 이문항은 같은 책에서 작전통제선이란 말 대신 작전기획선(operational line)이란 말도 혼용해서 사용하고 있다. (이문항, 『JSA-판문점(1953~1994)』, (서울: 소화, 2001), p.92-96)

67) 이문항, 『JSA-판문점(1953~1994)』, (서울: 소화, 2001), p.92

지하기 위한 통제수단을 서해/동해 인근에서 작전을 수행하는 모든 인원들이 숙지할 수 있도록 적절한 교육을 실시한다.’⁶⁸⁾

박정희정부는 자꾸 이 지역을 영해로 규정함으로써 미국의 입장을 난처하게 만들었다. 박정희 정부는 1977년 12월 31일 북한의 해상분계선 선포에 대응하여 영해법(현행명 「영해 및 접속수역법」)을 만들고 1978년 4월 30일 대통령령을 제정 시행하였다.⁶⁹⁾ 그러나 이전까지의 주장과는 달리 서해5도 지역 전체를 영해에서 제외시켜 국민과 세계를 어리둥절케 했다.⁷⁰⁾ 미·중 데탕트 국면에서 국제법과 미국의 국내법을 위반하면서까지 한국정부를 지지할 수 없었던 미국의 입장은 결국 한국의 영해기선이 서해5도 수역에서 멈추는데 영향을 주었던 것이다.⁷¹⁾ 섬을 둘러싼 3해리는 미국도, 심지어 북한도 인정하는 영해가 될 수 있음에도 아예 이 조차 포기한 것은 미국의 입장을 과도하게 고려한 역편향으로 볼 수 있다.⁷²⁾ 즉 1970년대 서해5도의 영해문제에 대한 한·미간의 상호반발과 견인은 1977년 영해법의 제정에 이르러 영해포기라는 모순된 결과로 이어졌던 것이다.⁷³⁾ 2017년 3월 28일에서야 헌법재판소는 유엔협약에 의하여 서해5도의 저조선(통상기선)으로부터 12해리가 영해가 된다고 판시했다.⁷⁴⁾ 그렇다면 연평도와 소청도 사이의 바다 중간해역은 영해에서 제외된다. 북방한계선이 영해선이 될 수 없음이 증명된 셈이다. 북방한계선=영해선이라는 사생결단의 국가적 캠페인은 정작 법체제에 이르러 꼬리를 내렸다. 일부 영해포기로 구조화 된 것이다. 그리고 박정희를 계승한 보수정부는 물론 민주정부마저 영해법을 무시하고 NLL영해론을 주장하는 갈지자 행보를 보여주었다.

NLL이 북도 인정한 해상분계선으로 사실상의 영해선이라는 주장에서 보이듯 이 둘을 혼동하고 있다. 개념적으로 ‘해상군사분계선’과 ‘영해선’은 다른 것이다. 영해는 육지를 둘러싸고 있는 연안수역으로 해안선을 따라 ‘해대(海帶벨트)’의 형태로 되어 있는 데 비해, ‘해상군사분계

68) 『UNC/CFC Regulation』551-4, (2015년 6월 4일 개정) p.17

69) 대통령령인 영해 및 접속수역법 시행령 제2조 별표1의 「기선을 기선으로 하는 수역과 그 기점」에 의하면 서해의 영해기선은 웅진군 덕적면 백아리 소령도에서 끝난다. 대한해협은 3해리, 울릉도와 독도 역시 영해가 표시되어 있으나 서해5도에 대한 영해표시가 없다.

70) 2017년 3월 2일 서해5도 주민들은 정부를 상대로 영해표시를 명확히 해달라는 헌법소원을 냈다.

71) 전원근, 「동아시아 최전방 낙도에서의 냉전경관 형성-1970년대 서해5도의 요새화와 개발을 중심으로」, 『사회와 역사』104권, (2014), p.94

72) 한편, 당시 국내 전문가들 또한 서해5도 주변 해역에 대해 법률적, 이론적으로도 영해를 주장할 수 없음을 인식하고 있었다. 1976년 국토통일원 비밀회의석상에서 이문항(군사정전위원회 전문위원), 지정일(서울대학교 교수)은 서해5도에 영해를 설정해도 백령권과 연평권 사이의 공백은 공해가 될 수밖에 없음을 밝히고 있다.(김필우, 「서해5도서의 지역적 특성과 이동권 보장에 관한 연구」, (인하대학교 석사학위논문, 2010), p.24-25) 미국정부는 NLL의 필요성을 주장하고 있는 남한정부의 주장에 지지의 목소리를 보내고 있으나 이것은 명목상일 뿐 실제로 서해5도 3해리 영해를 아직도 고수하고 있는 것으로 보인다. 예를 들면, 1999년 9월 2일 UNC 마이클 던 소장이 북측대표 이찬복에게 항의 서한을 전달하면서 “우리는 북측이 일방적으로 설정한 해상군사분계선을 인정하지 않는다는 것을 통보하며 남북공동군사위원회 간 합의가 이루어질 때까지 북방한계선은 우리의 실질적인 분리선으로 유지될 것이며 북측이 인가없이 어떤 이유로든 북방한계선을 넘는 것을 도발로 간주할 것”임을 천명하였다. 그러나 그 후 미 국무부 필립 리거 대변인이나 그레그 주한미국대사등은 북한이 북방한계선을 인정할 것을 촉구하면서도 한미는 북한의 북방한계선 무효선언에 과잉대응해서는 안된다는 입장을 표현했다.(김병기, 「서해상의 북방한계선의 법적 성격」, 『토지공법연구』제9집, (2000), p.15

73) 정일준은 유신체제를 낳게 된 박정희 정권의 국가안보에 대한 위기의식을 다층적인 스케일의 실재 요소들을 통해 설명한다. 특히 ‘안보’를 둘러싸고 발생했던 한미 간의 견해 차이와, 안전보장을 위해 인권과 민주주의를 버리고 독재를 택한 박정희 정권 스스로 안보에 위협이 된 역설을 분석하고 있다.(정일준, 「유신체제의 모순과 한미갈등: 민주주의 없는 국가안보」, 『사회와 역사』70, (2006)

74) 채종원, 「현재, 서해5도 영해지정 헌법소원 각하」, 『매일경제』(2017.3.30.)

선’은 바다를 이쪽과 저쪽으로 나누어 분리시키는 것이다. 영해는 한 국가의 주권적 지배가 미치는 범위로서 바다자원의 이용 등에서 배타적 권한을 행사할 수 있으나, ‘해상군사분계선’은 단지 군사적 목적을 위하여 군사적 충돌과 적대행위를 방지하기 위하여 완충구역을 만들고 쌍방의 군사력을 후퇴시키는 경계선일 뿐이다. 다시 말하면 육지에서는 군사분계선이 남북 사이의 경계선이 되고, 또 남과 북의 불가침구역의 경계선이 될 수 있지만, 해상에서는 군사분계선과 별도로 남과 북이 각기 자신의 대세적(對世的) 불가침구역인 영해를 정하는 별도의 경계선이 있을 수 있는 것이다. 정태욱에 따르면 정전협정에서 해상문제에 대한 아무런 규정을 두지 않았다고 생각하는 것은 부정확한 이해이다. 정전협정에서 말하는 ‘인접해면’은 남과 북의 영해와 같은 내용으로 이해되어야 한다는 것이다.⁷⁵⁾

정전협상 당시 북한의 12해리 주장과 미국의 3해리 주장이 맞서서 구체적인 선은 확정하지 못하였지만, 정전협정은 해상에 군사분계선을 긋지 않고, 대신 쌍방의 인접해면, 즉 영해를 존중하는 원칙을 세운 것이라고 보아야 할 것이다. 영해는 원칙적으로 ‘정전협정과 무관하게’ 남과 북이 고유하게 가지고 있는 것이다. 남과 북은 공히 영해에 관한 법률을 가지고 있다. 북한은 1955년 제정된 법령에서 12해리를 규정하였으며,⁷⁶⁾ 우리도 ‘영해 및 접속 수역법’ 및 동시행령에서 12해리를 규정하였다.

‘해상군사분계선’이 바다를 남북으로 가르는 선으로 된다면, ‘영해’는 보통 육지를 둘러싼 ‘벨트’ 모양이 된다. NLL은 백령도 서쪽 중국 방향으로 한참 더 나아가 있는데(중국의 산둥반도와 북한의 황해도의 중간지점까지 이르고 있다), 그 이남의 너른 바다가 모두 우리의 ‘영해’일 수는 없는 것이다. 이는 국제법은 물론 상식에도 맞지 않는 얘기이다.⁷⁷⁾

소청도와 연평도 사이의 약 45해리(약 83킬로미터)나 되는 너른 바다도 마치 바다의 휴전선처럼 남북을 가르고 있다. NLL은 소청도와 연평도 사이의 해역, 즉 수차례의 교전 등 그 동안 분쟁이 빈발하였던 이 수역에서 북한 해안을 밀착하여 그어져 있다. 즉 우리 육지를 둘러싼 벨트가 아니라 오히려 북한 육지를 둘러싼 벨트의 모습을 하고 있다. 소청도와 연평도 사이의 바다를 가르는 부분이 문제이다. 우리 육지로부터 12해리가 넘고 오히려 북한 육지에서는 12해리 안쪽에 있는 바다를 남북으로 갈라 통행도 금하고 어업활동도 금하는 것은 그 자체가 침략행위일 수 있다.⁷⁸⁾ 따라서 한국의 영해법은 이같은 현실을 오히려 잘 반영하고 있다.

8. 구조화

박정희의 NLL영해론은 한·미갈등을 촉발했고 미국은 박정희정부에 휘둘리지 않기 위해 서해5도에 대한 미국의 개입을 부분적으로 포기, 약화시켰다. 미국의 남북 직접해결 원칙은 박정희

75) ‘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 않는다는 점, 나아가 순전히 군사적 목적을 위한 정전협정에서 영해확정이라는 정치적 문제를 다루는 것은 적절치 않다는 점 등이 고려된 것이라고 추측된다. 정태욱, 「서해 북방한계선(NLL) 재론: 연평도 포격사건을 계기로」, 『민주법학』45권, (2011), p.261

76) 1955년 3월 5일 ‘내각 결의’ 제25호에 의하여 12해리 영해를 결정한 것으로 알려져 있다. 박춘호, “북한의 해양법 문제”, 북한법률행정논총 제6집(고려대학교 법학연구소, 1984.12), 87쪽 참조.

77) 정태욱, 「서해 북방한계선(NLL) 재론: 연평도 포격사건을 계기로」, 『민주법학』45권, (2011), p.262-266

78) 정태욱, 「서해 북방한계선(NLL)재론: 연평도 포격사건을 계기로」, 『민주법학』45권, (2011), p.286

로서는 원치 않는 결과였다. 한편 1977년 영해법제정에서 박정희정부의 주장과 정반대되는 결과로서 서해5도의 영해에 대한 법적포기가 이루어졌다. 실로 자기부정이 아닐 수 없다. 이같은 박정희역설은 영해주권의 관점에서 규탄 받아 마땅한 일이다. 박정희와 그의 계승자들이 보이는 격렬한 반공, 반복적 영해론과는 달리 법체제상으로는 영해포기와 미국 개입여지의 축소가 구조화되었음을 알 수 있다. 육지의 비무장지대와는 달리 강과 바다에서는 유엔사의 개입여지는 더욱 축소된다. 따라서 남북간 화해와 협력이 진전되면 유엔사의 개입의 최소화구조와 법적영해포기구조 속에서 가장 먼저 평화를 정착시킬 수 있는 공간이기도 하다. 99년 이후 고양된 반복애국적 영해론의 여론구조가 엄존하지만 법체제와 여론 중 어느 것이 더 강력한 구조인가를 생각해보면 평화만들기의 가능성을 비관할 필요는 없어 보인다.