

# “서해 교전” 분석과 향후 북한 태도 전망

1999. 8

손기웅(통일정책연구실 연구위원)  
허문영(통일정책연구실 실장)



본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며, 당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.

# 목 차

<b>I. 서해 교전의 전개 및 특징</b> .....	1
1. 서해 교전의 전개 .....	1
2. 서해 교전의 특징 .....	3
<b>II. 서해 교전의 이전 북방한계선에 대한 남북한의 입장</b> .....	7
1. 북방한계선의 성격 .....	7
2. 북방한계선에 대한 북한의 태도 .....	8
3. 한국의 대응 .....	9
<b>III. 서해 교전을 유발한 북한의 의도</b> .....	12
1. 대외차원: 대미 협상력 강화 .....	12
2. 대남차원: 포용정책 시험 및 영해확장 .....	14
3. 대내차원: 체제 결속 .....	15
<b>IV. 정부의 대응평가</b> .....	16
1. 긍정적 측면 .....	16
2. 부정적 측면 .....	16

V. 향후 북한 태도 전망 .....	18
VI. 우리의 고려사항 .....	21
<부록> 북한의 서해 5도 주변해역 주요 도발 일지 .....	23

# I. 서해 교전의 전개 및 특징

## 1. 서해 교전의 전개

○북한은 6.7부터 꽃게잡이 조업을 명분으로 어선 15척과 경비정 6척을 “북방한계선”(Northern Limit Line: NLL) 아래로 남하시키면서 침범을 시작함.

- 남한 해군의 경고방송에도 불구하고, NLL 침범은 계속됨.

○남한 해군은 북한의 의도적, 지속적인 도발에 단호하게 대처하기 위해 6.11 함정에 의한 밀어내기식 “충돌격퇴작전”에 돌입함.

○충돌작전에 대한 보복으로 6.15 북한 함정은 남한 함정에 대한 충돌공격을 시작, 이를 남한 함정이 저지하는 과정에서 북한 함정의 선제사격으로 남북 함정간에 교전(이하 “서해 교전”)이 발생함.

○한편 북한은 6.11 인민군 판문점대표부 성명을 통해 서해 교전은 “미국 작전계획 5027-98”<sup>1)</sup>의 시험으로서, 6.4부터 시작된 남한 함

---

1) 북한은 6월에 접어들어 각종 방송매체를 통해 미국이 종전의 “제 2 조선전쟁 도발계획인 작전계획 5027”을 더욱 호전적이며 침략적인 5027-98로 바꾸었으며, 미국은 한반도와 지형조건이 비슷한 유고슬라비아에서 이 작전계획의 현실성과 실효성을 검토한 바 있다고 비난하였음. 북한은 작전계획 5027-98이 “첨단 군사기술 장비들과 중장거리 순항유도무기, 전략폭격기, 스텔스 전투폭격기 등을 기둥으로 하는 현대적인 타격수단들에 기초”하여 선제공격을 통해 “무차별적인 고강도 공중타격전으로 교전 상대방에 작전계획 및 통신체계와

정의 북한 영해 침범<sup>2)</sup>으로 발생되었다고 주장함.

○ 교전이 발생한 6.15에는 사태 해결을 위해 개최된 유엔사-북한군 장성급회담에서 북한은 남한의 선제사격으로 쌍방간에 교전이 발생하여 북 함정 1척 침몰, 3척 파손됐으며<sup>3)</sup>, 유엔사가 임의로 설정한 NLL은 인정할 수 없다고 주장함.

- 서해 해상경계선의 새로운 획정을 주장함.

전력을 무력화하고 전면적인 지상공격 작전을 들이대어 짧은 기간에 전쟁을 결속”하고, 전쟁종결 이후에는 점령통치를 실시하는 6단계의 전쟁계획이라고 주장함. 『평양방송』, 1999.6.12.

2) 서해 교전 발생과 관련하여 북한은 『중앙방송』(6.6), 『국제방송』(6.6) 및 『노동신문』 논평(6.6)을 통해서 남한 함정이 6.5부터 북한의 영해를 침범하였다고 주장하였다가 『중앙방송』(6.9, 6.10), 『민민전 방송』(6.9)에서는 6.7부터 남한의 침범을 주장함. 그러나 남한 함정의 충돌격퇴작전이 개시된 후 발표된 북한인민군 판문점대표부 대변인의 성명(6.11)부터 북한은 모든 매체를 통해 남한 함정이 6.4부터 불법적으로 북한 영해를 침범하여 도발하였다고 주장함.

3) 북한은 6.11 남한 해군의 충돌격퇴작전에 의해 1명 사망, 2명 부상의 피해를 입었다고 주장함. <표 1>은 6.15 서해 교전에 의한 북한측 피해 추정임.

<표 1> 6.15 서해 해전에 의한 북한측 피해상황 추정

구분	침몰	피해	사망	부상
국방부	1척	5척	17~30명	다수
뉴욕타임스	1척	1척	17명	다수
워싱턴포스트	1척	3척	-	-
CNN	2척	5척	30명이상	70명
로이터통신	1척	3척	-	-
AP통신	1척	5척	30명	상당수
AFP통신	1척	5척	30명	70명

출처: 『조선일보』, 1999.6.17

- 북한은 6.16 조국평화통일위원회 대변인 성명을 통해서 “당분간 남측 인원들의 평양방문과 접촉을 제한 또는 중지한다”고 선언함.
- 6.19 인민군 해군사령부 대변인 성명을 통해 김대중 대통령을 거명하면서 교전 발생의 책임이 남한에 있음을 비난함.

○서해 교전의 전개과정 및 북한의 주요 관련언동은 <표 2>와 같음.

## 2. 서해 교전의 특징

- 정전협정 체결 및 NLL 설정에도 불구하고 NLL을 간헐적으로 침범하던 북한은 '70년대에 접어들어 백령도 상공에서 무력시위를 벌이고 함정으로 NLL을 침범하는 등 빈번하게 긴장을 조성함.
- 내각결정을 통해 영해 12해리를 채택(1955.3.5)했다고 언급하면서 1973.10 북한은 서해 5도 인접수역이 북한의 영해라고 주장함.<sup>4)</sup>
- 북한의 서해 5도 주변해역 주요 도발일지는 <부록 1>과 같음.

---

4) 북한은 1977.7.1, 2백해리 경제수역을 발표하고, 1977.8.1 북한군 최고사령부는 해상군사경계선 설정에 대한 발표를 통해 “동해는 영해 기산선으로부터 50해리, 서해는 경제수역으로 설정한다”고 밝혀 서해의 경우 NLL과 중첩되게 만듦.

<표 2> 서해 교전의 전개과정 및 북한의 주요 관련언동

일시	북한의 주요 도발내용	관련 북한의 언동
'99. 6. 7	09:10 북 경비정·어선 NLL 침범 시작	
6. 8	침범 지속	
6. 9	침범 지속 06:35 북 경비정과 남 고속 정간 충돌	
6.10	침범 지속	
6.11	침범 지속 10:48 남 고속정의 북 경비 정에 대한 충돌식 밀 어내기 작전 돌입 12:12 북 경비정 4척 선체 손상, NLL 북방으로 철수	○인민군 판문점대표부 성명 발표 - 남 함정들이 6.4부터 북측 영해를 침범하고, 6.9 및 6.11에는 3차에 걸쳐 북 함정과 충돌하였으며, - 이러한 도발은 북한을 삼키기 위 한 “작전계획 5027”의 전반적 수 정·보완의 연장선상에 있는 것으 로, - 침범한 모든 남 함정들의 철수, 침범행위에 대한 사죄 및 여론 오도행위의 근절, 모든 후과에 대하여 책임질 것을 요구함.
6.12	침범 지속	
6.13	침범 지속 16:00 북 어뢰정 NLL 침범	
6.14	침범 지속	



일시	북한의 주요 도발내용	관련 북한의 언동
6.15	<p style="text-align: center;">침범 지속</p> <p>09:07 남 고속정 1척과 북 경비정 1척간 함미 충돌</p> <p>09:20 남 고속정 2척의 북 경비정 함미와 어뢰정 선체 충돌</p> <p>09:24 남 고속정 3척과 북 어뢰정 2척·경비정 1척간 충돌</p> <p>09:28 북 경비정 1척(PC381)의 남 고속정에 2척에 선제 사격, 남 함정 응사</p> <p>09:42까지 14분간 남북 전함정간 교전, 북 어뢰정 1척 침몰·경비정 대파, 북 NLL 북방으로 퇴각</p> <p>09:48 교전 종료</p>	<p>○ 유엔사-북한군간 장성급회담에서 남한의 도발을 주장</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 10:09 북한측 대표는 금일 09:15 서해에서 한국측의 선제사격으로 북한군이 죽어가고 있다고 주장 - 실제 교전은 09:25 북측의 선제사격으로 발생 - 하면서 남 해군의 북영해 침범을 묵과할 수 없으며, 무력충돌 역시 남한의 고의적인 계획이라고 주장함.</li> <li>- 북한은 휴전협정에 따라 서해 5도는 한국이 관할하게 되었으나 유엔사가 임의로 설정한 NLL은 인정할 수 없다고 주장함.</li> </ul> <p>○ 「중앙방송」을 통해 서해 교전이 남한측에 의한 “엄중한 무장도발행위”라고 비난</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 남한의 선제 사격으로 인한 계획적인 도발 북 함정 1척이 침몰, 3척이 파손됐고,</li> <li>- “무장도발이 전면전으로 번져지지 않은 것은 전적으로 우리 인민군 군인들의 높은 인내력과 자제력의 결과”라고 보도함.</li> </ul>

일시	북한의 주요 도발내용	관련 북한의 언동
6.16	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 조국평화통일위원회 대변인 성명 발표 <ul style="list-style-type: none"> <li>- “당분간 남측 인원들의 평양방문과 접촉을 제한 또는 중지한다”고 선언함.</li> </ul> </li> <li>○ 「평양방송」을 통해 긴장완화를 요구 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 김정일 국방위원장의 발언을 인용, “남조선 당국자들은 위험한 전쟁정책을 포기하고 긴장완화로 나아가야 한다”고 보도함.</li> </ul> </li> </ul>	
6.19	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 인민군 해군사령부 대변인 성명 발표 <ul style="list-style-type: none"> <li>- “서해 사태” 발생 이후 처음으로 김대중 대통령을 거명하며 비난하고,</li> <li>- 교전에서 남 함정 10여척이 손상되고 상당한 인명피해가 발생했음을 주장함.</li> </ul> </li> </ul>	

○ 그러나 서해 교전은 과거의 도발과 다른 다음의 특징을 지님  
(<표 3> 참조).

<표 3> 서해 교전의 특징

과거 NLL 침범 형태	서해 교전의 특징
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 소규모의 어선 및 경비정 침범</li> <li>○ 한번에 몇시간 정도 머물다 철수, 연간 수차례 되풀이</li> <li>○ 남 해군의 경고방송 등 대응조치로 퇴각</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 동원된 어선 및 경비정의 규모가 크고 어뢰정도 동원</li> <li>○ 약 10일간 지속적으로 NLL 침범</li> <li>○ 경고방송, 함정충돌에도 불구하고 NLL 지속 침범</li> <li>○ 북 함정의 선제사격으로 남북 함정간(정규군간) 전면적 교전 발생</li> </ul>

## II. 서해 교전 이전 북방한계선에 대한 남북한의 입장

### 1. 북방한계선의 성격

○1953.7 정전협정은 육상 군사분계선은 명백히 규정한 반면, 해상 군사분계선에 대해서는 명시적 규정없이 “인접해면 존중”이란 표현을 사용함.

- 정전협정 제2조 15항은 “본 정전협정은 적대중의 일체의 해상군사역량에 적용되며, 이러한 해상군사역량은 비무장지대와 상대방의 군사통제하에 있는 한국지역에 인접한 해면을 존중하며 한국에 대하여 어떠한 종류의 봉쇄도 하지 못한다”고 규정함.

○그 결과 서해 5도(백령도, 대청도, 소청도, 연평도, 우도) 인접해양에 대한 남북한의 관할권을 나누는 분계선이 명시되지 않음.

○따라서 유엔군사령부는 정전협정 체결 직후 1953.8 함정과 항공기의 북상방지 및 어선과 선박의 피랍방지를 위해 서해 5도로부터 북쪽 3해리(5.5km)가 되는 동시에 5도와 북한점령지 사이의 중간이 되는 지역에 NLL을 설정함.<sup>5)</sup>

---

5) 동해의 경우 군사분계선 연장선(Military Demarcation Line Extended), 즉 육상 군사분계선 동해접점의 위도평행선이 쌍방에 의해 묵시적으로 설정·인정되었음.

- 서해 5도와 북한지역간 최단거리는 6~12해리로 NLL은 해양법상 엄격한 의미에서 양측간 등거리 중간선은 아니나 대체로 중간선과 일치함.
- 한편 남북간 우발적 월경에 따른 무력충돌을 막기 위해 NLL 남쪽지역 폭 1~5km구역에 “완충구역”(Buffer Zone)을 설정함.

○북한은 이렇게 정해진 NLL에 대하여 1973.12.1까지 공식적으로 이의를 제기하지 않으면서 간헐적으로 NLL 침범을 감행함.

## 2. 북방한계선에 대한 북한의 태도

○1970년대에 접어들면서 NLL 침범빈도를 늘리던 북한은 1973. 12.1 군사정전위 제346차 본회의에서 서해 5도 주변해역에 대한 관할권을 주장하며 NLL을 처음으로 공식적으로 불인정함.

○동 회의에서 북한은 ① 정전협정 제2조 13항 b6)에서 양측 군대가 상대방의 후방도서 및 그 해역에서 철수하기로 한 점, ② 서해 5도

---

6) “본 휴전협정이 효력을 발생한 후 10일 이내에 상대방의 한국에 있어서의 후방과 연해도서 및 해면으로부터 그들의 모든 군사역량, 보급물자 및 장비를 철거한다. ... 상기한 ‘연해도서’라는 용어는 본 휴전협정이 효력을 발생한 때에 비록 일방이 점령하고 있더라도 1950년 6월 24일에 상대방이 통제하고 있던 도서들을 말하는 것이다. 단 황해도와 경기도의 북쪽과 서쪽에 있는 모든 도서 중에서 백령도, 대청도, 소청도, 연평도, 우도의 도서군들을 국제연합군총사령관의 군사통제하에 남겨두는 것을 제외한 기타 모든 도서들은 조선인민군 최고사령관과 중국인민지원군사령관의 군사통제하에 둔다.”

는 유엔군 관할하에 둔다고 했으나 그 주변해역에 대해서는 아무런 규정이 없다는 점, ③ 서해에서 황해도와 경기도 경계선 서쪽 및 북쪽의 섬들을 북한의 관할하에 두었다는 점 등을 거론하면서 다음의 사항을 주장함.

- 서해 5도 주변해역을 포괄한 모든 해면은 북한측 연해이며,
- 북한측 연해에 속한 5도를 왕래할 경우 북한측에 출입신청을 하고 사전승인을 받아야 하고,
- 이상의 요구에 불응시에는 해당조치를 강구할 것임.

### 3. 한국의 대응

○국제법, 북한이 인정한 관습법, 「남북한기본합의서」 등에 근거하여 NLL은 적법하며 비무장지대에 있는 군사분계선과 동일한 효력을 가지는 것으로 대응함.

#### <국제법적 대응>

○정전협정 관련: 정전협정이 서해 5도를 한국측의 관할하에 두도록 하고 상대방 관할하의 인접해면을 존중하라고 규정한 것에 근거하여, 서해 5도의 주변해역이 서해 5도에 속하는 것으로 존중하는 것이 정전협정의 정신이며 따라서 이것에 기초한 NLL은 합당함.

- 북한이 서해 5도에 관한 한국의 관할권을 인정하면서도 주변해역은 북한의 연해라고 주장하는 것은 국제법상의 일반원칙을 무

시하는 것임.

○해양경계선 획정에 관한 해양법 관련: 서해 5도와 북한의 응진반도(인근 섬 포함) 사이의 거리는 6해리(12km) 내외로서 영해의 폭을 3해리로 규정하던 당시의 해양법으로 보면 대체로 중간선을 채택한 북방한계선은 합당함.

○1982년 유엔 해양법협약 관련: 동 협약 제15조 및 제121조를 서해 5도에 적용하면 NLL은 적법함.

- 제15조는 두 국가 연안이 옆으로 있거나 마주보고 있는 경우에는 반대협정이 없는 한 두 국가 사이의 해양경계선은 등거리 혹은 중간선으로 획정할 것을,
- 제121조는 섬의 경우에도 육지와 마찬가지로 영해, 접속수역, 경제수역, 대륙붕수역을 정하며, 다만 자연상태에서 사람이 살 수 없는 바위섬 주위에는 경제수역과 대륙붕수역을 설정할 수 없다는 것을 규정함.

<관습법적 대응>

○NLL에 대한 북한의 묵시적 합의: 유엔군이 NLL을 일방적으로 설정하였으나, 한국이 서해 5도 주변해역을 실효적으로 관할하여 왔으며, 이에 대해 북한이 20년간 이의를 제기하지 않고 묵시적으로 인정함으로써 NLL은 관습법상의 지위를 획득함.

- NLL은 “실효성의 원칙”(principle of effectiveness), “응고의 원칙”(principle of consolidation), “묵시적 합의의 준수원칙”(pactum tacitum sunt servanda) 등에 의거, 정전협정과 같은 효력을 갖는 관습법으로 형성·응고됨.

<남북관계상 대응>

- 「남북기본합의서」 관련: 북한이 정전협정을 기초로 하는 「남북기본합의서」에서 서해 관할구역을 명백히 하였으며, 그 부속서에서도 이 구역에 대한 실질적인 관할·점유를 인정함.
  - 「남북기본합의서」 제11조는 “남과 북의 불가침 경계선과 구역은 1953년 7월 27일 군사정전에 관한 협정에 규정된 군사분계선과 지금까지 쌍방이 관할해온 구역으로 한다”고,
  - 불가침부문 부속서(1992.9.17) 제10조는 “남과 북의 해상불가침 경계선은 앞으로 계속 협의한다. 해상불가침 경계선이 확정될 때까지 쌍방이 지금까지 관할해온 구역으로 한다”고 규정함.<sup>7)</sup>

---

7) 이러한 의견에 대해 리영희 교수는 다음의 논지를 들면서 “남북사이의 서해수역은 어느 쪽도 합법적으로 관할권의 배타적 권리를 주장할 수 없는, 정전협정상 공백으로 남겨져 있는 수역”이므로 남북한 및 유엔군은 이 수역에 대한 성격규정을 새로이 정립해야 한다고 주장함. “북방한계선”은 합법적 군사분계선인가?: 1999년 6월 15일의 서해상 남북 해군 충돌 배경의 종합적 연구”, 3 「통일시론」(1999 여름), pp. 23~62 참조.

- 서해 5도는 각기 따로 따로 존재하는 기하학적 “점”으로서 유엔군 통제하에 놓일 뿐, 군사목적으로나 어업·산업적, 또는 정치적 목적으로 “선”으로 연결될 수 없어 NLL은 정전협정에서 합의된 바 없는 일방적인 선이며,
- 유엔군총사령부(총사령관)가 NLL의 설정에 관해 정전협정 당사자인 북한과 중국측에 정식 통고했다는 근거가 없고,
- 북한이 NLL이나 어떤 “수역”에 대해서도 정전위원회에서 유엔군측에 구두·

### Ⅲ. 서해 교전을 유발한 북한의 의도

○서해 교전은 시기·장소·방법 등의 측면에서 북한이 철저하게 계획한 도발로 판단됨.

- 북한은 페리 방북·김영남 방중 이후, 남북 차관급회담 이전의 시점에, 국제법적으로 논란이 있을 수 있는 서해 NLL지역에 국한하여, 군사적 도발은 일으키되 기존의 경협사업과 비료지원은 받아들이는 통제적인 도발을 감행함.

○북한의 도발은 무엇보다 미국의 대북접근을 유인하고, 남북대화의 주도권을 확보하기 위한 전술로 판단됨.

- 즉 NLL을 무효화시키고, “저강도 전쟁”(low intensive warfare)으로 정치·군사적 목적을 달성하려는 것으로 보임.

#### 1. 대외차원: 대미 협상력 강화

---

문서로, 서해해상에서 실제행동으로 그 무효성을 주장하는 “최고”를 40년간 계속하여 왔으므로 NLL을 “목시적”으로나 “실제적”으로나 인정했다고 보기 어려우며,

- 「남북기본합의서」(1991.12.13)와 불가침 경계선 및 구역에 관한 별도 부속합의서(1992.9.17)에서 남북은 서해의 “선”과 “구역”에 대해서는 “쌍방”이 공동으로 설치하고 공동으로 관리해 온 것 이외에는 어떤 존재도 인정하지 않고 앞으로 협의하기로 규정하였는 바, NLL 및 관련 수역은 남북한 쌍방이 공동으로 설치하고 공동으로 관리한 것이 아니기 때문에 상기 두 합의서에 의해 규제되는 것이 아님.



○ “先美後南”<sup>8)</sup>의 과시를 통한 미국의 대북접근 유인

- NLL을 침범함으로써 한반도 긴장완화의 주요 고리가 남북간이 아니라 형식적으로는 북한군·유엔사, 내용적으로는 북·미에 있음을 과시하여 한반도 평화체제 전환과정에서 북한의 협상 상대가 남한이 아닌 “미국”임을 강조하고,
- 베이징 차관급회담 등 남북당국 대화에도 불구하고, 북한이 여전히 “先美後南”의 입장을 견지하고 있음을 보여줌.

○ 페리보고서 제출 이전 북한의 대미협상력 제고

- 페리보고서 작성과정에서 미국과의 협상을 통해 영향력을 행사할 수 있다고 판단한 북한이 서해 교전 유발을 통해 한반도 긴장상황의 본질이 북한의 핵이나 미사일이 아니라 정전체제의 불안정성 및 불합리성에 있다는 메시지를 미국에 전달하고,
- 페리 방북을 통해 한·미·일의 포괄적 접근방안이 제안됨으로써 방어적 위치에 서게된 북한이 미국과의 협상에서 보다 공세적인 입장에서 주도권을 확보하고자함.

○ 체제보장책 확보차원에서 한반도 군사적 긴장조성

- 클린턴행정부 기간에 북·미관계를 진전시켜 북·미평화협정 체결 또는 이를 위한 중간조치로서 북·미잠정협정 체결과 북·미군사

---

8) 북한의 “通美封南” 전략이 남한을 배제하고 미국과 접근하려는 것이라면, “先美後南”은 북한이 남한과의 대화를 배제하지는 않으나 우선순위를 미국에 두는 전략을 말함.

협의기구 가동을 위해 군사적 긴장을 조성함.

## 2. 대남차원: 포용정책 시험 및 영해 확장

### ○ 남북 차관급회담에서 NLL문제 의제화와 주도권 장악

- NLL문제를 의제화하여 이산가족문제 해결에 관한 차관급회담을 공전 또는 지연시킴과 동시에,
- 의제의 우선순위를 군사·안보문제로 전환하여 향후 협상에서 북한이 주도권을 획득하려함.

### ○ 한국 정부의 대북포용정책 시험

- 현 정부의 대북포용정책과 정경분리원칙을 역이용하여 경제·사회분야에서의 교류·협력을 지속하되, 당국간 대화재개에도 불구하고 정치·군사적으로는 긴장관계를 유지하겠다는 “이중전략”을 구사하여,
- “경제적 실리”와 “체제유지”를 동시에 추구하는 한편,
- 정부의 대북포용정책과 정경분리원칙의 지속성 여부를 시험하고 국론분열을 도모함.

### ○ 영해 확장의 시도

- 1973년 이후 NLL의 무효화를 시도해온 북한은 남북관계의 변화에 따라 동 문제의 이슈화를 치밀하게 사전준비함.

- 최근 전개된 「한·일 어업협정」과 한·중 어업협상 과정에서 노출된 우리의 비준비성으로부터 영향을 받음.

### 3. 대내차원: 체제 결속

- 군사적 긴장조성을 통해 북한 내부의 불만요인을 외부로 전환시키고 대내적 결속 도모
  - 경제적 궁핍에 따른 북한내 불만요인의 완화,
  - 남북간 긴장관계 조성을 통한 체제 결속 등을 꾀함.

## IV. 정부의 대응 평가

### 1. 긍정적 측면

- 정전협정 위반에 대한 단호한 대응, 교전악화 불원 및 대북포용정책 지속의지를 확고하게 표명함.
  - 교전 수습을 위한 유엔사-북한군간 장성급회담 및 남북당국간 대화를 제의함.
  
- 군사적으로 교전규칙에 입각하여 단호하게 대응함으로써 “튼튼한 안보”가 대북포용정책을 지탱하는 기반임을 입증함.
  - “안보와 화해·협력 병행”이란 정부의 대북정책에 대한 국민적 공감대를 넓힘.

### 2. 부정적 측면

- 서해 교전 초기에 미흡하게 대응함.
  - 정부는 북한 경비정의 NLL 침범과 관련한 성명을 통해 북한 함정의 NLL 침범이 NLL 무효화 책동이라기 보다 북한 꽃게잡이 어선의 보호라는 측면이 많다는 점을 은연중에 부각하여 단호한 초기 대응에 실패함.

○북한이 베이징 차관급회담 개최 합의에도 불구하고 한반도 긴장완화에 여전히 소극적이라는 현실을 간과, 남북관계 진전에 대하여 지나치게 낙관함.

○「한·일 어업협정」을 체결하고 한·중 어업협상을 진행하면서도 북한이 영해문제를 제기할 수 있다는 점을 간과함.

## V. 향후 북한 태도 전망

- “NLL문제의 표면화”로 소기의 성과를 거둔 것으로 판단한 북한이 서해 교전의 패전에도 불구하고 단기적 측면에서 또다른 공개적인 무력도발을 감행하기는 어려울 것임.
  - 남한 해군의 6.11 북한 함정 충돌격퇴작전 이후 북한의 반응이 군사적 채널인 북한군 판문점대표부 성명이었음에 반해, 서해 교전 직후 북한의 반응이 노동당의 대남기구인 조국평화통일위원회<sup>9)</sup>의 성명(6.16)이었다는 점은 북한이 군사적 확전을 원치 않았다는 평가를 제기하게 함.
  - 6.19 북 인민군 해군사령부의 이름으로 성명이 발표된 것도 패전책임을 해군사령부로 한정하여 인민군 나아가 김정일로까지 확대되는 것을 막으려는 의도로 이해됨.
  
- 그러나 서해 교전이 단순한 상황적 요인이 아닌 남북갈등의 구조적 요인에 기인하는 것이기 때문에 북한의 저항도 도발은 향후에도 지속될 것임.
  
- 북한은 서해 도발 및 패전의 후유증을 희석시키는 동시에 대남 및 대미 실리확보를 위해 협상국면으로의 전환을 꾀하면서 다음과 같

---

9) 대남담당 비서인 김용순 아태평화위원회 위원장이 조국평화통일위원회의 부위원장으로서 공석중인 위원장을 대신하고 있음.

은 태도를 취할 것임.

○첫째, 북한은 유엔사-북한군간 장성급회담, 북·미고위급회담, 4자 회담 등에서 NLL의 적법성을 부정하면서, 북·미 평화협정을 통한 서해 해상경계선의 새로운 획정을 지속적으로 거론할 것임.

- 문제수역이 국제법상 공해로 간주되고 있음에 근거하여 국제해사기구(IMO) 등에 동 문제를 제기할 가능성도 있음.

○둘째, 북한은 “완충구역”에 대한 어로행위를 전개하여 긴장을 고조시키거나 완충구역의 존재의의를 훼손시키면서 한·미의 대응에 틈새를 조장하려할 것임.

○셋째, 북한은 서해 교전에서 참패한 원인 분석과 그 파급효과 등을 감안한 보완대책을 강구하면서 정치적·군사적 대남우위를 유지하기 위한 방책을 포기하지 않을 것임.

- 서해 교전의 패전에 자극을 받은 북한은 방위력 강화를 위한 군 경제 건설에 적극 노력할 것이며,<sup>10)</sup> 재래식 군사력의 확충과 더불어 대량 살상무기 개발·생산·배치에 보다 주력할 것임.

---

10) 북한은 서해 교전 직후 6.16 장문의 「노동신문」·「근로자」 공동논설 “우리 당의 선군정치는 필승불패이다”를 발표, 김정일의 정치방식이라는 “先軍政治”론을 주장하면서, “전국가적, 전사회적으로 인민군대를 내세우고 나라의 방위력 강화에 최선을 다하는 기풍”, “국가 경제기관들에서는 군사사업과 관련한 과업을 무조건 철저히 집행하는 기풍”, “강력한 국방력을 담보해주는 우리식 경제구조”를 적극 살려야 한다는 것 등을 강조함.

○넷째, 북한은 경제난 타개 및 국제적 안전보장을 통한 체제안정화 요구에 직면하고 있는 바, 금강산 관광사업 및 대북비료 지원사업은 지속적으로 수용할 것임.

- 북한의 조국평화통일위원회 대변인 성명이 남측과의 교류 중단 의 범위를 “평양”에 국한하고 접촉을 “제한 또는 중지”한다고 한 것은 남측과의 거래를 통한 실리를 포기하지는 않겠다는 의지로 평가됨.

- 금강산 관광객의 역류를 해제한 것도 이를 반증함.

○다섯째, 대남 관계에서 재래식 군사력을 압박수단으로 활용해온 북한의 협상수단이 서해 교전에서의 패배로 말미암아 약화된 상황에서 북한은 남한을 상대하는 것보다 대량살상무기를 가지고 미국과의 직접협상을 통해 체제의 생존·유지를 도모할 것임.

- “先美後南”에 입각, 당분간 대남 관계는 간헐적인 지원을 얻어낼 수 있을 정도만 유지하고 미국과의 협상에 최대한의 노력을 기울일 것임.

- 북한은 미국과는 주로 정치·안보협상을 하고 남한과는 경제협력을 점진적으로 해나가는 방법을 택할 가능성이 큼.



## VI. 우리의 고려사항

- 향후 우리는 “대북 억제와 포용”이라는 원칙 아래 다음과 같은 정책방향을 견지하는 것이 바람직함.
  
- 첫째, 굳건한 안보에 기초하여 대북포용정책을 지속할 것임을 국내·외적으로 천명함.
  - 남북 당국회담, 유엔사-북한군간 장성급대화, 4자회담 등에서 서해 교전에 대한 유감을 표명하고, 판문점 군사정전위 혹은 남북 당국회담에서 NLL에 관한 구체적 합의가 있기까지 일체의 NLL 무효화 시도에 대해서 단호히 대처할 것임을 천명함.
  - 한·미, 한·유엔사간에 NLL의 유효성에 대한 확고한 공동 인식을 바탕으로 북한의 NLL 무효화 시도에 단호히 대응함.
  
- 둘째, 동시에 대북포용정책에 기초하여 한반도 냉전구조 해체를 위한 포괄·종합·다차원적 접근과 易地思之의 협력지향적 자세를 고취함.
  - 서해 교전, 금강산 관광객 억류, 차관급회담 파행 등 북한의 불성실한 태도가 국내 일각의 강경여론을 부추기고 있으나, 장기적 안목에서 이를 소화하고 대북포용정책을 견지함.
  - 한반도 냉전구조 해체와 긴장완화에 더욱 적극적으로 나서되, 북한의 체제안보 위협감 해소를 위한 평화지향적 공동안보 정책과

경제난 해소를 위한 협력정책 협의의지를 천명함.

- 서해 교전을 향후 남북어업협력을 위한 계기로 활용함.

○셋째, NLL, 북한의 12해리 영해 주장, 한·중어업협정 간의 관련성에 관해 우리의 입장을 체계적으로 정리함.

○넷째, NLL이외 남북간 잠재적 갈등사안을 점검하고 이에 대한 대비책을 마련함.

- 북한은 향후 남한 및 미국과 협상국면으로의 진입을 염두에 두고 협상카드로 활용할 수 있는 모든 잠재적 갈등사안을 문제화시켜 북한의 입지를 강화시키고자 할 것임.

○다섯째, “경제적 실리”와 “체제의 유지”란 두가지 목표를 동시에 추구하려는 북한이 남북한 교류·협력을 받아들이면서, 다른 한편으로 서해 교전과 같은 군사적 도발로 긴장관계를 조성하여 체제유지를 도모할 개연성이 항상 존재하는 “남북관계의 구조적 이중성”을 국민들이 납득하도록 홍보함.

<부록> 북한의 서해 5도 주변해역 주요 도발 일지

일 시	도 발 내 용
'56.11 .7	서해 상공에서 남 군항공기 2대 습격
'57. 5.16	북 함정 연평도에서 어선 납북
'58. 8.24	북 함정 연평도에서 어선 1척 납북
'60. 8.24	북 무장선 연평도 근해 침범, 포격전에 의해 격침
'62.12.23	북 함정 연평도에서 남 함정과 교전, 남 장병 6명 사상
'64. 3.20	북 함정 백령도 근해에서 남 어선 2척 납북
'65.10.29	북 함정 강화 앞바다에서 남 어부 109명 납치
'70. 6. 5	북 함정 연평도 서북방에서 남 해군 방송선(승무원 20명) 납북
'70. 7. 9	북 함정 백령도 근해에서 남 어선 5척(어부 29명) 납북
'71. 1. 6	북 경비정 서해안에서 남 어선 포격, 1척 침몰
'72. 2. 4	북 함정 대청도 서쪽에서 남 어선 포격, 1척 침몰 5척 납북
'73.12. 7~18	북 함정·경비정 10여척 연평도·대청도·백령도 근해 11차례 침범
'74. 2.15	북 함정 백령도 서쪽 공해에서 남 어선 2척 납북
'75. 2.26	북 선박 10척 백령도 서남해상 침범, 북 함정·MIG기 NLL 침범
'75. 3.24	북 항공기 30기 백령도 주변 상공 침범
'75. 6. 9	북 MIG-21 2기 백령도 상공 침범
'76. 1.23	북 항공기 2기 백령도 상공 침범

일 시	도 발 내 용
'81. 8.12	북 MIG-21 2기 백령도 상공 침범
'81. 8.26	북 미군 정찰기 SR-71기에 미사일 공격
'83. 1.31	북 폭격기 IL-28기 백령도 상공 침범
'85. 2. 5	북 함정 백령도 공해상에서 남 어선 2척 납북
'87. 1.15	북 장산곶 공해상에서 남 어선 1척(어부 11명) 납북
'87.10. 7	북 함정 백령도 공해에서 남 어선 1척 포격, 어부 1명 사망
'89. 1.28	북 함정 장산곶 공해에서 남 어선 2척 납북
'89. 5. 4	북 함정 연평도 근해에서 남 어선 1척 납북기도, 실패
'89. 5. 7	북 함정 대청도 근해에서 남 어선 2척(어부 4명) 납북
'91. 4.13	북 경비정 1척 백령도 근해 NLL 침범
'93. 6.21	북 경비정 1척 백령도 동북쪽 4km NLL 침범
'96. 4.19~8.27	북 어뢰정·경비정 연평도쪽 NLL 13차례 침범
'97. 5.29	북 경비정 1척 백령도 서북방 5.6km NLL 침범
'97. 6. 5	북 경비정 1척 백령도 서쪽 12.9km NLL 침범, 함포 3발 발사
'97. 7.2~4	북 경비정 1척 백령도 서쪽 12.9km NLL 침범
'98.11.24	북 간첩선 강화 앞바다에 출몰

## 통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 통일문제가 보다 현실적인 과제로 대두되고 있는 시점에서 그동안 제한적으로 유관기관과 전문가들에게만 배포해오던 각종 연구결과물들을 보다 폭넓게 개방하여 전국의 대형서점에서 개별구입하거나 본원의 定期會員에 가입하여 구독할 수 있도록 하였습니다.

본원의 간행물 분량이 많아 일일이 서점에서 구입하기에는 번거로움이 있을 것이라는 점을 고려하여 定期會員制를 운영하게 되었습니다. 정기회원에게는 본원의 모든 간행물(연구보고서, 국문 및 영문 저널, 학술회의 총서, 판매되지 않는 수시「정세분석보고서」 등)을 직접 우편으로 우송해드리는 것은 물론 학술회의 초청 등 회원의 권리를 부여하오니 많은 이용을 바랍니다.

### 1. 정기회원의 구분

- 1) 일반회원 : 학계나 사회기관에서의 연구종사자
- 2) 학생회원 : 대학 및 대학원생
- 3) 기관회원 : 학술 및 연구단체 또는 도서관 등의 자료실

### 2. 회원가입 및 재가입

- 1) 가입방법 : ① 회원가입신청서를 기재하여 회비를 납부하신 入金證과 함께 본 연구원으로 Fax 또는 우편으로 보내주심으로써 정기회원 자격이 취득됩니다.  
② 본원 홈페이지에서 회원가입신청서를 작성하신 후 회비를 납부하신 입금증을 Fax 또는 우편으로 보내주심으로써 정기회원 자격을 취득하실 수 있습니다.
- 2) 연 회 비 : 회원자격은 가입한 날로부터 1년간입니다.  
일반회원 및 기관회원 10만원, 학생회원 7만원
- 3) 납부방법 : 신한은행 온라인 310-05-006298(예금주:통일연구원)
- 4) 재 가 입 : 회원자격 유효기간 만료 1개월전 회비를 재납부하면 됩니다.(재가입 안내장 발송).

### 3. 정기회원의 혜택

- 1) 본 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의등 각종 연구행사에 초청됩니다.
- 2) 본 연구원이 발행하는 정기간행물 「통일연구논총」과 The Korean Journal of National Unification을 포함하여 그 해에 발행되는 단행본 연구보고서(년평균 25~30권), 학술회의 총서(년평균 5~6권), 정세분석보고서(년평균 10~15권) 등의 간행물이 무료 우송됩니다.
- 3) 본 연구원에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용이 가능합니다.
- 4) 시중서점에서 판매되고 있는 본 연구원의 지난자료를 50% 할인된 가격에 구입할 수 있습니다.
- 5) 본원 홈페이지에서 모든 발간물에 대한 초록검색 서비스를 제공하며, 1997년~1998년 발간물은 원문을 온라인 상으로 다운로드 받으실 수 있습니다. 단, 기관회원의 경우 담당자 1인만 가능합니다.

### 4. 회원가입 신청서 제출 및 문의처

서울시 강북구 수유6동 535-353 (우편번호:142-076)  
통일연구원 통일학술정보센터 (전화:901-2559, 901-2529 FAX:901-2547)

# 회원가입신청서

성 명				
근 무 처				
	직 위			
간행물 받을 주소	(우편번호 : )			
연 락 처	전 화		FAX	
	전자메일			
전 공 및 관심분야				
회원구분	일반회원 ( ) 학생회원 ( ) 기관회원 ( )			

본인은 통일연구원의 정기회원 가입을 신청합니다.

199    년    월    일

신청인

(인)

※ 본 신청서를 팩스나 우편으로 보내주십시오.

(서울시 강북구 수유6동 535-353 통일연구원 통일학술정보센터 FAX:901-2547)

※ 신한은행 온라인 310-05-006298 (예금주: 통일연구원)

※ 본 연구원에서 여러분들을 위해 어떤 서비스를 더 제공했으면 좋은지에 대한 의견이 있으신 분은 본 신청서 뒷면에 적어주시기 바랍니다.

---

**“서해 교전” 분석과  
향후 북한 태도 전망**

統一情勢分析 99-06

---

발행처 **통 일 연 구 원**

편집인 통일연구원 통일정책연구실

서울 강북구 수유6동 535-353

전화: 901-2523, FAX: 901-2544

인쇄일 1999년 8월 일

발행일 1999년 8월 일

---