



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

法學博士 學位論文

國際法上 沿岸國 海洋安保管轄權에 관한 研究

*A Study on the Maritime Security Jurisdiction of
Coastal States in International Law*

指導教授 李 潤 哲

2008年 8月

韓國海洋大學校 大學院

海上交通情報學科 海事法務政策專攻

林 采 鉉

本 論文을 林采鉉의 法學博士 學位論文으로 認准함

委 員 長 (印)

委 員 (印)

委 員 (印)

委 員 (印)

委 員 (印)

2008年 6月

韓國海洋大學校 大學院

海上交通情報學科 海事法務政策專攻

林 采 鉉

目 次

Abstract

第1章 序 論	1
第1節 研究의 目的	1
第2節 研究의 範圍 및 方法	5
第2章 海洋安保管轄權에 관한 一般理論	8
第1節 海洋安保의 概觀	9
I. 安保의 意義	9
1. 安保의 概念	9
2. 安保威脅	13
II. 海洋安保의 意義	16
1. 海洋安保의 概念	16
2. 海洋安保威脅의 實態	19
第2節 海洋에서의 國家管轄權과 海洋安保管轄權	23
I. 國家管轄權의 概要	24
1. 國家管轄權의 概念	24
2. 國家管轄權의 分類 및 相互關係	26
3. 國家管轄權의 限界	29
4. 立法管轄權의 基準	29
II. 海洋에서의 國家管轄權 類型	32
1. 旗國管轄權	32
2. 港灣國管轄權	34
3. 沿岸國管轄權	36
4. 外國船舶에 대한 管轄權行使의 法的根據	38
III. 海洋安保管轄權	39

第3章 海洋安保威脅에 관한 國際法體系 및 實態	41
第1節 유엔海洋法協約上의 海洋安保管轄權	42
I. 유엔海洋法協約과 海洋安保規定	42
II. 管轄水域別 國家의 權利·義務 관계와 安保管轄權 行使	44
第2節 SUA協約上의 海洋安保管轄權	46
I. SUA協約의 採擇背景과 海洋安保威脅	46
II. SUA協約의 主要內容	48
1. 犯罪의 定義	48
2. SUA協約의 適用範圍	49
3. 犯罪에 대한 管轄權의 行使範圍	50
4. 犯罪人의 司法的 處理 : 引渡 및 處罰	51
5. SUA協約 議定書	53
III. SUA協約 2005년 議定書	54
1. 採擇背景	55
2. 主要內容	55
第3節 PSI와 海洋安保管轄權	58
I. PSI의 成立背景과 海洋安保威脅	58
II. PSI의 基本理念 및 遮斷原則	61
1. 基本理念	61
2. 遮斷原則	62
III. PSI의 性格 및 運營體系	64
IV. PSI의 法的 問題	65
第4章 領海 및 接續水域에서의 沿岸國 海洋安保管轄權	66
第1節 領海에서의 沿岸國 海洋安保管轄權	66
I. 領海에서의 沿岸國管轄權	66
1. 領海의 意義 및 發展	66
2. 沿岸國 立法管轄權 및 執行管轄權	70
3. 領海內 沿岸國 海洋安保管轄權	77

II. 海洋安保威脅에 대한 沿岸國管轄權	78
1. 軍事的 安保威脅	78
2. 海賊 및 海上武裝強盜	83
3. 海上테러리즘	92
4. 大量殺傷武器	98
5. 環境的 安保威脅	103
第2節 接續水域에서의 沿岸國 海洋安保管轄權	106
I. 接續水域에서의 沿岸國管轄權	106
1. 接續水域의 意義 및 發展	106
2. 沿岸國 立法管轄權 및 執行管轄權	107
II. 海洋安保威脅에 대한 沿岸國管轄權	108
第5章 排他的 經濟水域 및 大陸棚에서의 沿岸國 海洋安保管轄權	111
第1節 排他的 經濟水域에서의 沿岸國 海洋安保管轄權	111
I. 排他的 經濟水域에서의 沿岸國管轄權	111
1. 排他的 經濟水域의 意義 및 發展	112
2. 沿岸國 立法管轄權 및 執行管轄權	114
II. 海洋安保威脅에 대한 沿岸國管轄權	117
1. 軍事的 安保威脅	117
2. 海賊 및 海上武裝強盜	120
3. 海上테러리즘	122
4. 大量殺傷武器	126
5. 環境的 安保威脅	127
6. 不法 漁業의 威脅	131
第2節 大陸棚에서의 沿岸國 海洋安保管轄權	133
I. 大陸棚에서의 沿岸國管轄權	133
1. 大陸棚의 意義 및 發展	133
2. 沿岸國 立法管轄權 및 執行管轄權	135

II. 海洋安保威脅에 대한 沿岸國管轄權	136
第6章 公海에서의 沿岸國 海洋安保管轄權	139
第1節 公海에서의 沿岸國管轄權	140
I. 公海의 意義 및 法的地位	140
II. 公海에서의 管轄權	142
1. 旗國主義 原則	142
2. 臨檢權	144
3. 追跡權	148
第2節 海洋安保威脅에 대한 沿岸國管轄權의 擴張	151
I. 旗國主義 原則과 海洋安保威脅에 대한 管轄權	151
II. 海洋安保威脅과 船舶遮斷	152
1. 海上테러리즘의 抑制	152
2. 大量殺傷武器의 不法的 擴散 抑制	156
第7章 海洋安保管轄權 關聯法制的 問題點 및 改善方案	159
第1節 海洋安保管轄權 關聯法制的 問題點	159
第2節 海洋安保管轄權 關聯法制的 改善方案	162
I. 유엔海洋法協約의 改正	162
1. 領海 및 接續水域 關聯規定	162
2. 排他的 經濟水域 關聯規定	168
3. 公海 關聯規定	170
II. 海上刑法의 導入	171
1. 草案의 推進背景 및 經過	172
2. 草案의 內容 및 導入 可能性	173
第8章 結 論	176
參考文獻	179

A Study on the Maritime Security Jurisdiction of Coastal States in International Law

by Lim, Chae-Hyun

*Major in Maritime Law and Policy
Department of Maritime Traffic Information
Graduate School of Korea Maritime University
Busan, Korea*

Abstract

Under the highly developed and technologized international society, the oceans and seas are of vital importance for transportation, livelihood, food and a range of other ecosystem goods and services. In particular, the approximately 90 percent bulk of all international trade is transported by sea and the combined value of ocean resources and uses is estimated to be about \$7 trillion per year including fish and recreation industry, transportation, communications, waste disposal, and etc.. In this sense, the security of the oceans is to be regarded as one of primary concerns. However, international community is more and more faced with non-traditional maritime security threats which would endanger the interests of all states. These non-traditional threats include intentional and unlawful damage to the marine environment including illegal dumping and the discharge of pollutants from vessels, depletion of natural resources such as illegal, unreported and unregulated(IUU) fishing, and the spread and possible use of biological, chemical and nuclear(BCN) weapons as well as crimes at sea such as piracy and armed robbery against ships. In addition, there is no

universally-accepted definition of the term 'maritime security', and its meaning may be different from dependence on the context and the users. This trend seems to similarly appear in the field of national security, and it can be said that the concept of security in relation to the security environment is not fixed one but changeable one. Also, it should be noted that today's maritime security matters have no national boundaries and are connected, and accordingly, which means that it must be addressed at all levels. Thus, all states share in the benefits of making safe and secure oceans, and in the responsibility for addressing major threats and challenges to maritime security.

Meanwhile, in order to respond to broad and potential supranational maritime security threat, it is important not only to prepare relevant laws and regulations, which are in conformity with international law such as the UN Convention on the Law of the Sea, 1982(UNCLOS), but also to provide legitimate measure to apply for the laws and regulations on a ship and ocean structure. For these reasoning, international community has already prepared a lot of international initiatives, developed many regional cooperative bodies or regional conventions, and concluded national legislations and bilateral agreements. For instance, the international cooperative system of Weapons of Mass Destruction Proliferation Security Initiative under the leadership of US and the 2005 Amendments to the Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Maritime Navigation, 1988 under the leadership of International Maritime Organization had been framed after the 9/11 tragedy in US. These are mainly focusing on the non-proliferation of weapons of mass destruction, and have several problems, which mean that their principles and provisions are not consistent with the UNCLOS and international customary law. Most of all, their boarding and searching systems on board a ship are in discord with the right of innocent passage in Territorial Sea and the freedom of navigation in Exclusive Economic Zone and on the High Seas.

In addition, the vast and comprehensive UNCLOS, which is so called Constitution of Sea, established for the first time one set of rules for the oceans bringing order to a system fraught with potential conflict. However, UNCLOS seldom includes explicit provisions on such security problems, and most security concerns largely depend on independent Conventions and systems adopted by international community to combat against such security threats. While the functions of these conventions and systems mainly concentrate on regulating ships through exertion of flag state, they are not providing any jurisdictional right to coastal states with relation to security matters. In this regard, coastal states, which have the most related interests with maritime security, consequently need to rely on UNCLOS in relation to whether they can have proper jurisdiction on maritime security threats. Moreover, UNCLOS is one of few international agreements that most of the countries in the world abide by, even those that are not states parties. Nevertheless, the provisions of UNCLOS do not have direct linkage to security problems. Rather, the jurisdictional right of security is derivative right from other general provisions. Thus, there are controversies in respect of interpretation and application of UNCLOS to regulate security threats. For example, UNCLOS does not include the provision that directly prohibits any military activities in the Territorial Sea of coastal states. Nevertheless, it has the provision that provides the right of innocent passage of vessels of foreign state, which includes highly military aspects. Thus, if there are military activities taken by foreign states, this activities should be regulated on the basis of the provision of innocent passage.

This paper examines, firstly whether there is any coastal states' jurisdiction related to maritime security threats within UNCLOS provisions, secondly how the conventions and systems other than UNCLOS can be applied with the security threats without any conflicts with general international law. For this purpose, this paper focuses on the concept and significance of maritime security, the existence of maritime security

jurisdiction of coastal states according to the jurisdictional waters such as Territorial Sea, Contiguous Zone, Exclusive Economic Zone, Continental Shelf and the High Seas. Moreover, it considers the measure, if possible, that can resolve the problem of jurisdictional clauses of UNCLOS with regard to maritime security and jurisdictional conflicts between the UNCLOS and other international conventions and systems which have jurisdictional aspects in relation to maritime security.

第1章 序 論

第1節 研究의 目的

오늘날 국제사회에서 해양은 운송, 생활, 식량, 그리고 해양환경이나 생태계가 제공하는 재화나 서비스 등의 측면에서 매우 중요하다. 예컨대, 해양은 지구 표면의 3분의 2를 차지하고, 지구상에 존재하고 있는 물의 90%정도에 해당하며, 모든 생명체의 97% 이상이 생존하고 있는 공간으로서 전 세계 화물 운송량의 약 90%가 운송되는 공간이다. 또한 어족자원이나 기름·가스과 같은 광물자원 등 해양자원 그리고 해양을 산업, 운송, 교통 및 쓰리기 처리 등으로 사용하는 해양사용을 가치로 환산했을 경우 매년 약 7兆弗(7 trillion dollars)에 해당한다고 한다.¹⁾ 즉, 해양은 인류의 생존에 필수적인 생태계를 조성해줄 뿐만 아니라 많은 양의 단백질과 석유·가스자원을 공급하고 있으며, 나아가 과학기술이 발달함에 따라 광물자원을 포함하여 더 많은 혜택을 인류에게 제공할 수 있는 매우 중요한 공간이다.

그러나 해양에는 인류에게 이익을 제공하는 그 고유의 기능을 해칠 수 있는 많은 安保威脅(security threats)들이 존재한다. 특히, 국제사회는 과학기술의 발전을 비롯한 안보환경변화로 인하여 해양이 제공하는 이익의 보호를 의미하는 海洋安保(maritime security)를 위협하는 보다 많은 非傳統的의 威脅에 직면하고 있다. 종래에는 주로 군사적인 충돌이나 이념의 대립이 안보를 위협하는 주요인이었다면, 현대 국제사회는 선박에 대한 테러, 大量殺傷武器(weapons of mass destruction : WMD)²⁾의 불법적 확산, 해적 및 해상무장강도, 마약이나 향정신성물질 및 핵물질의 불법거래, 밀입국 및 불법무기의 밀거래, 천연자원의

1) United Nations Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea, Oceans : The Source of Life - The Law of the Sea 20th Anniversary(1982-2002)(http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/convention_20years), 2002, p.13.

2) 대량살상무기(WMD)란 “원자폭발무기, 방사선무기, 치명적인 화학 및 생물학적무기, 그리고 이들 무기의 폭발력에 상당하는 미래에 개발될지도 모르는 어떤 무기들”이라고 정의된다(United Nations, “New Weapons of Mass Destruction Radiological Weapons”, *Disarmament Yearbook*, Vol.16(1991), p.313).

고갈, 그리고 해양환경의 손상 등을 포함한 비전통적 안보위협이 점차 증가하고 있다.³⁾ 다만, 비전통적 위협이라고 해서 이전에 전혀 없었던 완전히 새로운 위협이 등장한 것이 아니라, 과거에는 안보차원에서 심각하게 생각지 않던 문제들이 최근에 들어와 그 중요성이나 안보적 차원의 의의가 새롭게 부각되었다는 것을 의미한다. 예를 들면, 2001년 9월 11일 알카에다(*Al-Qaeda*) 테러리스트가 납치한 미국여객기에 의한 테러사건은 국제사회에 커다란 충격을 주었으며, 이를 계기로 국제사회는 테러리즘의 변화된 유형을 감지하고 해양안보와 관련한 문제를 고려하였는데 그 대표적 예가 대량살상무기 불법확산의 문제인 것이다.⁴⁾ 대량살상무기를 이용한 테러행위는 아주 치명적인 피해를 발생시킬 수 있기 때문이다. 이와 더불어, 최근까지 해상에서 발생하는 해적 및 해상무장강도 행위는 계속적으로 증가하고 그 수법도 예전과는 달리 점점 더 흉포화·조직화되고 있으며, 이러한 행위들이 국제테러범죄와 연계되어 발생하기도 한다. 그리고 기술의 발달 및 인구의 증가로 인해 어족자원은 점점 더 고갈되고 있으며, 환경문제 또한 최근의 지구촌 곳곳에서 발생하는 기상이변을 통해 국제사회에 커다란 위협요인으로 등장하였다. 그러나 이러한 안보위협의 문제는 각 국가의 개별적 노력만으로는 해결될 수 없는 汎世界的인 특성을 가지고 있는데, 해양에서의 안보위협 또한 해양의 國際的 性格에 비추었을 때 이와 같은 특성을 지니고 있다고 할 것이다.⁵⁾ 이러한 의미에서, 현대 국제사회에서 해양안보를 보장하고 향상시키는 것은 국제사회가 해결해야 할 가장 중요한 문제 중의 하나이고, 따라서 모든 국가는 보다 안전한 해양의 이익을 공유하기를 희망하는 것처럼 해양안보나 안전에 대한 위협이나 도전에도 공동으로 대처할 책임이 있다 할 것이다.

이렇게 超國家的이며 潛在的인 특성이 있는 해양안보위협에 대처하기 위해서는 무엇보다도 동 위협에 대처하기 위한 적절한 법제도를 마련하고, 이와 더불어

3) United Nations General Assembly, Report of the Secretary-General on Oceans and the Law of the Sea - A/61/63(9 March 2006), p.27.

4) 박희권, “항해안전에 관한 불법행위 억제 협약의 개정과 한국외교”, 「서울국제법연구」, 제13권 제2호, 서울국제법연구원(2006), 81-82쪽.

5) United Nations General Assembly, Draft Chapter on Maritime Security and Safety of the Report of the Secretary-General(http://www.un.org/Depts/los/consultative_process/consultative_process.htm), 2008, p.1.

어 이러한 규정이나 규칙을 선박이나 해양구조물 등에 적용시키기 위하여 유엔 해양법협약(United Nations Convention on the Law of the Sea, 1982)과 같은 국제법의 규정에 양립할 수 있는 적절한 수단의 제공도 필요할 것이다. 이를 위해 국제사회는 많은 국제적인 이니셔티브(Initiatives)나 협약의 발전, 지역적 협력체나 협약의 체결, 그리고 국내적 입법이나 협정의 체결 등의 노력을 경주하고 있다.⁶⁾ 예를 들면, 2001년 9월 11일 미국에서 발생한 테러 사건을 계기로 미국의 주도하에 만들어진 국제적 협력체로서 대량살상무기확산방지구상(Proliferation Security Initiative, 이하에서는 “PSI”라 한다)이나 국제해사기구(International Maritime Organization, 이하 “IMO”라 한다)의 주도로 만들어진 항해의 안전에 대한 불법행위의 억제를 위한 협약(Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation, 1988, 이하에서는 “SUA협약”이라 한다) 및 동 개정의정서(2005) 등을 들 수 있다. 그러나 비록 동 제도와 협약이 주로 대량살상무기 및 관련물질의 확산을 방지하기 위한 목적을 공유한다 하더라도, 그 실행 상에 있어서는 國際慣習法(international customary law) 뿐만 아니라 유엔해양법협약의 규정에도 양립될 수 없는 여러 문제점을 가지고 있다. 그중에서도 특히 문제가 되는 것은, 선박을 승선·검색하는 연안국의 관할권이 영해내 無害通航權(right of innocent passage)이나 배타적 경제수역 및 공해에서의 航海自由의 原則을 침해하는 결과를 초래할 수도 있다는 것이다.

한편, 해양에 관한 최초의 포괄적이고 종합적인 일괄 국제협약인 유엔해양법협약은 잠재적인 분쟁으로 가득한 해양에 질서를 형성하고 유지하는 역할을 하며, 흔히 ‘바다의 憲法(Constitution of Sea)’이라 불린다. 그러나 유엔해양법협약은 여러 가지 안보 문제에 관한 직접적이고 명시적인 규정을 거의 포함하고 있지 않다. 결과적으로 각종 해양안보위협에 대한 억제는 대부분 국제적으로 채택되거나 실시되는 개별협약이나 제도 등을 통해 이루어지고 있는 실정이며, 다만 이러한 협약 및 제도 등도 해양위협에 대해 특정 국가가 일정한 관할권을 행사하여 동 위협을 억제를 할 수 있는 권한을 부여하는 규정이라기보다는 주

6) 구체적 예는 Sam Bateman, “Regional Responses to Enhance Maritime Security in East Asia”, 한국해로연구회, 「동아시아 지역의 해운과 해로안보」(서울 : 연세대학교 동서문제연구원, 2006); United Nations General Assembly, *op. cit. supra* note 5, 참조.

로 개별 위협에 대한 規制的 측면에 치중하고 있다. 특히, 각종 규제적 협약들은 주로 선박 國籍國의 역할에 초점을 맞추고 있고, 결국 해양안보위협에 대해 가장 커다란 이해관계를 갖는 沿岸國의 입장에서 특정 안보위협에 대해 자국의 관할권을 행사하여 동 위협을 적절히 억제할 수 있는지 여부에 관한 문제는 다시 유엔해양법협약에 의존할 수밖에 없다. 그러나 유엔해양법협약이 모든 해양안보위협에 대해 관련 특별규정을 가지고 있는 것이 아니라 오히려 특정 안보위협행위에 대해 동 협약의 특별규정이 아닌 주로 일반규정의 해석을 통하여 동 위협행위에 적용하는 방법을 택하고 있으며, 이러한 관행으로 인해 연안국들이 自國의 海洋管轄水域에서 안보 문제들에 대해 관할권을 행사함에 있어 관련 규정의 해석 不一致로 인한 他國의 관할권과 충돌하는 문제가 발생할 수도 있으며 또한 기타 국제협약이나 제도들과 抵觸하는 문제 등이 발생할 수도 있다. 예컨대 전통적인 안보위협의 가장 대표적 例로서 군사활동문제와 관련하여 유엔해양법협약은 특별한 규정을 제시하고 있지 않으며, 만약 타국의 군함에 의해 연안국의 영해내에서 군사활동이 발생할 경우 연안국이 적용할 수 있는 규정은 군사활동을 금지하는 유엔해양법협약 규정이 아니라 영해의 무해통항권에 관한 규정을 적용해야 할 것이다. 그러나 무해통항권에 관한 규정은 군사활동의 의미가 무엇인지에 대한 명확한 규정이 없기 때문에 해석상 분쟁이 발생할 수 있는 여지가 있다. 한편, 유엔해양법협약은 海賊行爲를 公海에서만 발생할 수 있는 행위로 파악하여 연안국의 영해와 같은 관할수역에서 발생하는 해적행위는 동 협약상 해적행위로 인정될 수 없으며, 이는 결국 海上不法行爲에 대해 포괄적으로 규정하고 있는 SUA협약과 같은 개별협약의 규정을 적용하여 규제할 수 있음을 의미한다. 그러나 SUA협약에 의한 해상불법행위에 대해 각 국가의 관할권 행사 또한 유엔해양법협약 및 國際慣習法에서 규정하는 공해상 선박에 대한 旗國의 排他的管轄權과 충돌할 가능성을 배제할 수 없다.

따라서 본 논문에서는 연안국의 海洋安保管轄權(maritime security jurisdiction)⁷⁾ 행사와 관련하여, 유엔해양법협약을 중심으로 각종 안보문제 및 안보위

7) 논문의 목적상 해양안보와 관련한 문제에 대한 국가관할권을 ‘해양안보관할권(maritime security jurisdiction)’이라 지칭한다. 동 용어는 Stuart Kaye, “Freedom of Navigation in a Post 9/11 World : Security and Creeping Jurisdiction”, David Freestone, *et al.*, ed., *The Law of the Sea* (New York : Oxford University Press, 2006)에서도 사용되었다. 이와는 달리, ‘해양안보(ocean security)’라는 용어(조동오, “해양안보의 환경변화와 해

협에 대해 연안국의 관할권 존재여부를 확인한다.⁸⁾ 또한, 동 협약을 제외한 여러 협약이나 제도를 이행함에 있어, 연안국의 관할권 행사가 유엔해양법협약이나 국제관습법의 규정과 충돌하지 않도록 하기 위한 대응방안도 제시하고자 한다. 이를 위해 해양에서의 안보문제에 관하여, 먼저 현대 사회에 있어 해양안보의 개념에 대해 고찰하고, 연안국의 안보관할권의 존재여부를 유엔해양법협약상의 관할수역별로 나누어 분석하며, 기타 협약 및 제도를 이행함에 있어 예견될 수 있는 관할권 충돌 문제 등을 해결할 수 있는 방안에 대해서도 국제법적인 관점에서 연구하고자 한다.

第2節 研究의 範圍 및 方法

본 연구는 해양의 중요성 및 국제적인 해양안보의 중요성을 고려하여, 연안국 중심의 해양안보관할권의 행사에 대해 고찰한 후 이로부터 파생되는 문제점을 해결할 수 있는 방안을 논의하고자 한다.

본 논문의 구성은, 먼저 제1장 서론에 이어 제2장에서는 연안국이 특정한 해양안보위협에 대해 행사하는 해양안보관할권의 本質이 무엇인지 확인하기 위해 해양안보 및 국가관할권의 개념 등에 대해 고찰한다. 즉 가변적인 개념으로서 국가안보의 개념을 중심으로 해양안보의 개념이 무엇인지에 대해 논의하고, 이를 중심으로 본 논문에서 다루고자 하는 해양안보위협을 별도로 확정한다. 또한 국제법상 국가가 행사할 수 있는 국가관할권의 개념은 무엇이고, 국가관할권은 어떻게 분류하는지, 입법관할권 및 집행관할권의 행사의 한계는 어디까지인지, 그리고 입법관할권의 이론적 기초는 어떤 것들이 있는지 등에 대해 비교

양경찰의 향후과제에 관한 연구”, 「해양환경안전학회지」, 제12권 제3호, 해양환경안전학회(2006.9)나 ‘해상보안(maritime security)’라는 용어(양찬수, “인공위성 원격탐사를 이용한 해양안전과 보안”, 「2008년도 해양환경안전학회 춘계학술발표회 논문집」, 해양환경안전학회(2008.5))를 사용하기도 한다.

8) 본 논문에서 특히 유엔해양법협약을 중심으로 논의를 진행하는 이유는 유엔해양법협약이 기존의 국제관습법을 상당부분 포함하고 있고, 그 외의 규정들도 지속적으로 국가들의 지지를 받고 있기 때문이다. 즉, 유엔해양법협약은 대부분의 국가들이 준수하는, 심지어 당사국이 아닌 국가도 포함한, 몇 안 되는 국제조약 중에 하나이기 때문이다(United Nations Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea, *op. cit. supra* note 1, p.1).

· 검토한다. 그리고 해양에서 선박을 중심으로 한 기국주의, 혹은 지리적 위치를 중심으로 한 항만국 및 연안국의 관할권 등에 대해 유엔해양법협약의 내수, 영해, 군도수역, 접속수역, 배타적 경제수역, 대륙붕 및 공해를 중심으로 고찰한다.

제3장에서는 해양안보를 확보하기 위한 國際法體系 및 實態에 대해서 검토한다. 해양안보의 개념을 중심으로 유엔해양법협약상 해양안보위협에 대한 규정체계를 살펴보고, 몇 가지 안보위협에 대한 관할권 규정을 포함하는 PSI와 SUA협약의 구성에 대해서도 검토한다.

제4장에서는 영해 및 접속수역에서 발생할 수 있는 해양안보위협을 유엔해양법협약에 근거하여 威脅별로 분석하여 연안국이 行使할 수 있는 입법관할권 및 집행관할권을 구체적으로 분석한다. 또한 각 위협별로 그 개념에 대해 먼저 확정하여 논의의 범위를 세분화하였다. 유엔해양법협약의 규정이 미흡한 경우에는 그 밖의 협약 중에 연안국의 관할권을 부여할 수 있는 경우에 대해 고찰하고, 이러한 협약들이 유엔해양법협약의 규정에 抵觸되는 부분에 대해서도 검토한다.

제5장에서는 배타적 경제수역 및 대륙붕에서 발생할 수 있는 해양안보위협에 대해 연안국이 관할권을 행사할 수 있는가에 대해 안보위협별로 고찰하였다. 다만, 배타적 경제수역은 주로 경제적 사항에 대한 연안국의 주권적 권리 및 관할권을 인정하고 그 외에는 공해의 법적지위를 향유하고 있기 때문에, 공해의 자유개념을 적용하여 배타적 경제수역의 관할권을 고찰하였다. 이러한 배타적 경제수역의 공해적 성격은 결국 해양안보위협에 대한 연안국 관할권을 더욱 어렵게 하고 있어, 제4장에서 언급된 유엔해양법협약 이외의 협약을 적용하여 검토하였다. 대륙붕의 경우에도 주로 경제적 사항에 대한 연안국의 주권적 권리가 인정되는 수역으로서 이를 중심으로 대륙붕에서 발생할 수 있는 안보위협에 연안국의 관할권행사에 대해 검토한다.

제6장에서는 비록 공해가 연안국의 관할권에 해당하는 수역은 아니지만, 해양안보위협 중에서 국제사회 전체의 利益이라는 관점에서 모든 국가가 행사할 수 있는 普遍的管轄權을 중심으로 몇 가지 안보위협에 대해 고찰하였다. 그리고 배타적 경제수역의 공해적 성격에 비추어 동 수역에서도 적용될 수 있는 공해에서의 각종 원칙 및 제도에 대해 검토하고, 특히 자위권이론을 중심으로 한

관할권의 확장에 대해 검토하였다.

제7장에서는 상기에서 연구·검토한 내용을 기초로 해양안보위협에 대한 연안국 관할권 행사에 관한 유엔해양법협약의 규정의 問題點 및 未備點 그리고 동협약을 보완할 수 있는 기타 협약과의 공존 가능성에 대해서도 검토하고, 이를 개선할 수 있는 방안을 고찰하였다. 이를 위해, 유엔해양법협약의 관련규정을 연안국 관할수역별로 구분하여 개정하는 방안에 대해 고찰하고, 현재 국제해법회 및 국제해사기구를 중심으로 진행 중인 국내입법을 위한 海上刑法의 지침서의 도입가능성을 검토하여 해양안보관할권 규정의 문제점 및 미비점을 보완할 수 있는지에 대해서 검토하였다.

마지막으로 제8장에서는 결론의 장으로 이제까지의 연구를 요약하고, 유엔해양법협약에 근거한 연안국의 해양안보관할권에 대해 평가하고 이를 보완할 수 있는 방안을 제시하고자 한다.

본 논문은 이상의 연구를 위해 관련 國際條約과 관련 國內立法을 1차적 자료(primary sources)로 하여 분석하였으며, 2차적 자료(secondary sources)로 이러한 조약 등을 바탕으로 한 학자의 학설이나 의견 등 각종국내외의 文獻을 참조하였다. 다만, 해양안보위협 각각에 대한 규제적 방안에 대한 자료는 방대하였던 반면 본 논문에서 논의하고자 하는 해양안보관할권과 관련된 자료들은 상대적으로 부족하여, 주로 관련 협약조문의 해석에 대한 여러 학설을 중심으로 안보위협의 유형별로 연안국관할권의 존재여부 및 행사에 대해 고찰하여 문제점 및 미비점을 확인하고 개선방안에 대해 연구하였다.

第2章 海洋安保管轄權에 관한 一般理論

해양에서 인류의 平和와 安保를 害할 수 있는 많은 威脅에 대처하기 위해서는 모든 위협을 억제하고 처벌할 수 있는 국가의 역할이 무엇보다 중요하다. 즉 국가는 각종 범죄 행위에 대해 법을 제정하고 그 위반에 대해 재판 및 처벌을 하는 등의 관할권을 적절히 행사하여야 한다. 이러한 의미에서, 安保問題와 관련하여 沿岸國은 자국의 管轄水域이나 인근 수역에 위치한 선박에 대하여 적절하고 효과적인 管轄權을 適法하게 주장하고 행사할 수 있어야 자국의 안보를 확보할 수 있을 것이다.

본 장에서는 먼저 해양안보의 개념이 무엇인지부터 살펴보아야 하지만 국제법상 ‘안보’ 혹은 더 나아가 ‘해양안보’가 무엇인지에 대한 명확한 규정을 찾을 수 없다. 따라서 국제정치학에서 논의되는 ‘國家安保(national security)’ 및 ‘國際安保(international security)’ 그리고 ‘人間安保(human security)’에 관한 논의를 바탕으로 ‘海洋安保(maritime security)’의 개념을 확정하고, 본 논문에서 논의하고자하는 해양안보의 개념을 해양안보위협을 중심으로 구체화한다. 해양안보 개념은 또한 ‘海洋安全(maritime safety)’의 개념과도 구분되어 다루어질 것이다.

또한, 국가의 적법한 관할권 행사를 위해서는 관할권의 개념, 분류 및 한계 등에 관하여 명확히 할 필요가 있다. 더구나 각 국가의 관할권 행사는 자국 領域의 한계를 벗어나는 경우에는 他國과 관할권이 競合하기도 하는데, 예를 들어 연안국의 배타적 경제수역을 향해하는 외국선박에 의한 안보위협으로서 海上테러리즘의 경우에 연안국의 관할권은 동 선박의 國籍國家(flag state)의 관할권과 競合이 발생할 수 있으며 이러한 국가의 관할권 競合의 문제 등도 확인할 필요가 있다.

즉, 연안국 관할수역별로 발생할 수 있는 안보문제에 대한 유엔해양법협약상 연안국관할권의 존재여부나 행사의 문제 등을 살펴보기 전에 국가안보의 개념을 바탕으로 해양안보의 개념의 확인하고 국가관할권에 관한 기초적 이론에 대해 살펴보고, 이를 바탕으로 해양에서의 국가관할권의 유형 및 해양안보관할권에 관하여 살펴본다.

第1節 海洋安保의 概觀

I. 安保의 意義

1. 安保의 概念

‘安保’란 용어는 ‘安全保障’의 줄임말로써 최근까지 國際政治學 분야에서만 거의 독점적으로 사용되었으며,⁹⁾ 국제정치학은 국가간 분쟁의 평화적 해결과 세계평화 유지를 위하여 많은 경험적 연구를 하였지만 아직 일반적으로 적용될 수 있는 체계적 안보개념을 정립하지 못하였다.¹⁰⁾¹¹⁾ 이러한 안보문제는 1980년대에 이르기까지 주로 國家安保를 중심으로 연구되었으며, 國家安保에 대한 국제정치학계의 지배적인 접근법은 現實主義(realist)와 理想主義(idealist)를 바탕으로 전개되는 것이었다. 이러한 시각의 차이는 인간 원시사회의 ‘자연상태(the state of nature)’와 인간의 본성을 보는 시각의 차이에서 비롯되어 안보문제의 원인과 해결방법의 차이를 보이는데,¹²⁾ 현실주의자들은 군사력 또는 힘을 통해 국가안보라는 목표를 달성할 수 있다고 주장하는 한편 이상주의자들은 평화를

9) 전용, “국가안보와 인간안보”, 「국제정치논총」, 제44집 제1호, 한국국제정치학회(2004), 28쪽.

10) 조명현, “현대 국가안보 개념과 체계적 안보분석틀”, 「사회과학논총」, 제7권, 충남대학교 사회과학연구소(1996.12), 220쪽.

11) ‘안보’라는 어원은 본래 라틴어의 ‘securitas’에서 온 말인데 이는 ‘se’와 ‘curitas’의 합성어로 ‘se’는 ‘free from’을 뜻하고 ‘curitas’는 걱정, 근심, 불안, 공포, 위협이라는 뜻으로, 이는 ‘걱정, 근심, 불안, 공포, 위협으로부터 해방 또는 자유’를 말한다. 또한 이 말은 ‘회의로부터의 해방’, 공격이나 손실에 노출하지 않고 효율적으로 ‘안전’ ‘보호’하고 방해받지 않는 확신을 갖는 것까지를 의미하기도 한다(*Webster’s New Twentieth Century Dictionary of the English Language*, 2nd Ed.(New York : The Publishers Guild, Inc., 1965), p.1641, 조명현, 전게서, 220쪽에서 재인용).

12) 현실주의자들은 근본적으로 인간의 본성을 ‘性惡說’로 인식하여 사회에서 평화와 질서 그리고 개인의 안녕을 유지하기 위해서 ‘절대적 권력(주권)’의 필요성을 정당화하였으며, 반면에 이상주의자들은 인간의 본성을 ‘性善說’로 보고 사회악과 전쟁은 사회구조적 제도적 산물로 이해하며 이는 전쟁억지와 세계평화를 위한 노력을 통해서 해결될 수 있다는 주장을 한다.

위한 노력의 결과로써 국가안보가 달성되는 것으로 인식한다는 점에서 차이가 난다.¹³⁾ 구소련이 붕괴하고 冷戰時代가 종식되기 전까지 현실주의적 패러다임이 주류를 이루었으며, 이러한 입장에서 國家安保의 概念을 “외부의 위협으로부터 국가의 내적 諸가치를 보호하기 위한 국가의 능력”이라고 정의할 수 있다.¹⁴⁾ 따라서 국가는 안보문제를 해결하기 위하여 더 강력한 힘을 추구하기 위해 군사력 증강에 힘쓰게 되었고 군사적 해결에 역점을 두게 되었기 때문에 자연히 軍事安保가 안보의 중심적인 위치를 점하게 되었다. 즉, 이때까지의 안보 개념은 현실주의적 관점에 바탕을 두고 군사방위(national defence)와 유사한 의미로 정의되었으며, 군사적 차원에서의 외부적 위협에 대한 국가적 대응 노력을 국가안보로 총칭했다.¹⁵⁾

그렇지만 안보개념은 시대와 상황에 따라 다르게 변화될 수 있는 可變的인 개념이며,¹⁶⁾ 안보환경의 변화에 따라 안보개념이 얼마든지 다르게 설정될 수 있다.¹⁷⁾ 안보의 환경변화는 또한 국가의 정책적 변화를 야기하기도 하는데, 예컨대 미국은 종래의 국가안보전략의 초점을 한반도와 대만해협 등에 맞추고 있었지만 9/11 테러사건의 발생 이후에는 기존의 위협보다는 테러 및 대량살상무기의 불법적 확산과 같은 새로운 위협에 중심을 둔 전략으로 변화하였다.¹⁸⁾ 즉, 冷戰時代의 종식은 전쟁 발발 가능성을 감소시켰으며, 이에 종래 군사력 중심에서 경제, 자원, 환경, 그리고 사회 등 다양한 분야로 안보개념이 확대되어야

13) 전용, 전계논문, 29쪽.

14) 조명현, 전계논문, 221쪽. ‘안보’의 개념에 대한 다양한 정의는 본 논문 221쪽 참조.

15) 백종천·이민용, 「한반도 공동안보론」(서울: 일신사, 1993), 90쪽.

16) 예를 들어, 미국의 경우에도 ‘국가안보(national security)’의 개념이 모호하지만 전통적으로 정책, 이데올로기 및 결과라는 세 가지 의미를 함축하고 있다고 한다. 특히, 초창기 선구적 학자 어네스트(Ernest)에 따르면 제2차 세계대전까지는 ‘국가안보’라는 용어는 자주 사용되지 않고 ‘안전(safety)’ 혹은 ‘안전확보(securing)’로 사용되었다고 하였으며, 그 이전인 1700년대 후반에는 국가안보의 요소로 산업의 독립을 중요하게 생각하기도 하였다. 즉 미국에서 미국의 개혁시대(Progressive Era)에까지 국가안보의 개념이 계속 변화하였다. 자세한 내용은 Mark R. Shulman, “The Progressive Era Origins of the National Security Act”, *Dickinson Law Review* Vol.104 No.2(2000) 참조.

17) 전용, 전계논문, 27쪽.

18) 박창권, “21세기 미국의 아태전략과 동아시아 안보”, 이흥표(編), 「미국의 해양전략과 동아시아 안보」(서울: 한국해양전략연구소, 2005), 28쪽.

한다는 논의들이 생겨났다. 안보의 주요 쟁점이 군사적인 요소로부터 경제적인 문제로까지 확대되었으며, 더 나아가 자원, 환경, 사회문제 등 모든 非軍事的인 要素들을 포괄하는 개념으로 변화하였다. 다시 말해, 기존의 안보문제가 국가를 보호 대상으로 하는 ‘국가안보’에 중점을 두었던 반면, 최근의 안보 논의는 안보의 보호 대상으로써 ‘國家’의 영토나 주권보다는 ‘人間’의 복지나 안전 문제에 더 많은 비중을 두는 ‘人間安保’의 개념이 새롭게 부각되고 있다.¹⁹⁾

인간안보라는 용어는 1994년 국제연합개발계획(United Nations Development Program : UNDP)의 ‘인간개발보고서(the 1994 Human Development Report)’에서 처음으로 사용되었는데, 기존의 안보개념의 논의를 비판하면서 ‘인간안보’ 개념의 필요성을 다음과 같이 제기하고 있다.

“지금까지 안보의 개념은 외부의 침략으로부터 영토를 보전하는 것, 외교정책을 통해 국가 이익을 보호하는 것, 또는 핵전쟁 위협으로부터 전 세계의 안보를 지키는 것 등의 좁은 의미로 해석되었다. 안보는 특히 인간이 아닌 국가와 관련되어 왔다.”²⁰⁾

보고서는 인간안보의 개념에 대해 2가지 의미를 가지는 것으로 정의하였는데, 먼저 기아, 질병, 가혹행위 등 만성적인 위협으로부터 보호하는 것, 그리고 가정, 직장, 사회 공동체 속에서 일상생활 양식이 갑작스럽게 파괴되는 것로부터 보호하는 것이 그것이다.²¹⁾ 동 보고서는 또한 인간안보의 7가지 구성요소에 대해 제시하고 있다. (a) 경제안보(economic security, 예컨대 빈곤으로부터의 자유), (b) 식량안보(food security, 예컨대 충분한 식량의 확보), (c) 건강안보(health security, 예컨대 질병으로부터 보호 또는 치료받을 수 있는 것), (d) 환경안보(environmental security, 예컨대 환경오염이나 자원고갈 등의 위협으로부터 보호), (e) 개인안보(personal security, 예컨대 고문, 전쟁, 강도, 내란, 마약남용, 자살, 또는 심지어 교통사고에 이르기까지 다양한 위협으로부터의 개인의 신체적 안전을 보호하는 것), (f) 공동체안보(community security, 예컨대 전

19) 전용, 전계논문, 26쪽.

20) UNDP, *Human Development Report 1994*, p.22(<http://hdr.undp.org/en/reports>).

21) *Ibid*

통문화의 보존과 종족의 보호), 그리고 (g) 정치적안보(political security, 예컨대 시민으로써 정치적 권리를 향유하고 정치적 탄압으로부터 자유로운 것) 등이 포함된다.²²⁾ 이와 같이 광범위하게 정의된 인간안보의 개념은 학자마다 혹은 국가적 필요에 따라 각기 다양하게 정의되고 있으며, 일본과 캐나다의 경우 이러한 개념을 정책에 적용되기도 한다. 그러나 오늘날 인간안보에 대한 UNDP의 정의는 가장 널리 인용되고 있으며 가장 權威的인 해석으로 인정받고 있다.²³⁾

다만, 안보의 개념이 인간안보로 변화하고 있다고 할지라도, 인간안보가 기존의 국가안보 개념을 완전히 대체하는 새로운 개념으로 위치를 확고히 하고 있다고 할 수는 없다. 이는 인간안보의 개념이 몇 가지 극복해야 할 문제점이 있기 때문인데, 예를 들어 인간안보에 대한 개념이 모든 요소를 포괄하도록 지나치게 광범위하고 모호하게 정의됨으로써 무엇이 과연 인간안보인지 알 수 없다는 점 등을 들 수 있다. 그리고 인간안보와 국가안보를 대립되는 개념으로 간주하여서는 안 되며, 국가안보와 인간안보는 상호 보완적인 측면이 많다고 보아야 한다. 왜냐하면, 국민이 안보 불안을 느끼게 된다면 진정한 의미에서 국가가 안보를 확보한 것으로 볼 수 없으며, 반대로 국가가 외부의 위협, 범질서의 파괴, 폭력행위 등으로부터 자국민들을 제대로 보호하지 못하거나 생존에 필요한 최저생활 수준을 제공해주지 못하게 될 경우 인간안보가 확보될 수 없기 때문이다.²⁴⁾

상기의 안보개념에 관한 논의를 통해서 전통적인 개념으로서 국가안보와 새로운 개념으로서 인간안보가 그 논의의 중심에 있음을 확인하였다. 다만, 국가를 중심으로 한 국가안보에 상호보완적인 개념으로서 인간안보 이외에 국제사회 전체로서의 국제안보의 개념에 대해서도 살펴볼 필요가 있는데, 이는 국가안보 및 인간안보와의 관계에서 다음과 같이 이해될 수 있다. 즉, 國際安保도 전통적으로 국가를 그 기본으로 한 국가주권, 국가방어, 그리고 국가의 獨立과 防禦를 위한 정책 등을 포함하는 개념이며, 이는 식량생산, 자원의 유용성, 그리고 기타 자원 등에 대한 고려를 포함한다. 그렇지만 안보개념의 可變性에 비

22) *Ibid.*, pp.24-33.

23) 전웅, 전제논문, 33쪽.

24) 전웅, 상제논문, 43쪽.

추어, 이러한 개념은 국제사회의 혁신적인 발전으로 인해 많은 변화를 겪고 있는데, 안보는 더 이상 군사적 안보의 개념에 머물러 있는 것이 아니라 經濟的, 生態的, 環境的 그리고 社會的 安保의 개념까지를 포함하고 있다.²⁵⁾ 이는 일반적으로 국제안보가 인간안보와 직접적으로 관련되어 있기 때문이며, 따라서 안보의 개념은 국제안보와 인간안보를 종합적으로 즉, 모든 범위의 안보를 고려하여야 하며, 그런 다음 특별한 상황이나 시간 및 장소에 따라 안보 문제에 접근하여야 한다. 국가안보와 국제안보의 상호 관계 또한 서로 대립적이거나 모순 되는 개념은 아니며, 서로 존중되고 고려되어야 할 것이다. 예컨대, 2차 세계대전이 종식되고 등장하게 된 냉전시대에 세계 각국들은 미국·소련을 중심으로 동서로 나뉘어 국가안보 능력을 향상시키기 위하여 군사력 증강에 치열한 경쟁을 벌였고 빈번한 전쟁위험 속에 살았다. 그러나 구소련의 붕괴와 동구공산권이 민주화를 추구하면서 공산주의의 위협이 사라진 후 등장한 國際和解協力體制에서는 세계 각국은 군사적 경쟁을 지양하고 경제발전과 국민복지 향상을 위하여 화해와 개방 그리고 교류와 협력에 더 치중하고 있다. 이는 효율적인 국가안보를 위해서는 국제안보의 환경이 변화하여야 하며, 국가안보가 국제안보 환경의 변화에 따라 탄력적이고 융통성 있게 적용해 나가야 한다는 것을 보여 주는 것이다.²⁶⁾

결과적으로 오늘날 국가를 중심으로 한 안보는 인간안보나 국제안보와 절대로 무관하게 생각할 수 없으며, 오늘날의 국가안보의 문제는 인간안보, 국가안보, 그리고 국제안보가 복잡한 상호작용관계에 있다는 것을 올바르게 인식하고 이 세 가지 안보수준에서 균형 있게 고려되어야 한다. 그리고 국가안보를 위태롭게 할 수 있는 諸요인들을 포괄적이고 총체적 그리고 체계적으로 분석하고 이해할 수 있을 때, 국가와 세계인류가 직면하고 있는 안보문제를 합리적이고 효율적으로 해결할 수 있을 것이다.

2. 安保威脅

25) Gunnar Kullenberg, "International Security and Ocean Governance—diversity and integration", *UNITAR Series on Sea and Human Security*(2007.9)(<http://www.unitar.org/hiroshima/programmes/shs07/speakers.htm>), p.1.

26) 조명현, 전계논문, 226쪽.

威脅(threat)은 安保問題를 발생시키는 결정적인 계기를 제공하며, 실재의 위협이 아니라면 적어도 잠재적인 위협, 혹은 최소한 豫見의 가능성만이라도 전제될 수 있어야 한다.²⁷⁾ 國際安保環境이 변화하였고 지금도 변화하고 있지만, 안보환경이 변했다는 것은 결국 그 속에 작용하고 있는 威脅要因들이 변화하였다고 이해하여야 한다. 따라서 주요 안보위협을 확인하기 위해서는 안보환경의 변화에 따른 안보개념의 변화에서 보듯이, 그 범주를 냉전시대의 안보위협인 傳統的 安保威脅과 脫冷戰時代의 안보위협으로서 非傳統的 安保威脅으로 구분해 볼 수 있다.

전통적인 안보위협은, 냉전시대의 안보개념이 주로 軍事中心의 국가안보를 그 주요 대상으로 하였음을 확인하였듯이, 주로 군사적 성격의 것이거나 혹은 최소한 군사와 밀접한 관련이 있는 형태가 통상적이다. 安保狀況의 발단이 어떠한 것이든지 안보문제는 결국 국가차원으로 귀결되고 구체화되어 대응에 있어서도 국가가 책임지고 앞장서서 해결해내지 않으면 안되는 것이었다. 안보문제는 당연히 국가중심이였으며, 국제안보라고 하더라도 그 핵심이 개별국가의 안보에 두어져 있음을 쉽사리 파악할 수 있다.²⁸⁾ 결국 군사적 안보가 중심인 안보개념에서 전통적 안보위협은 異質的인 이데올로기와 군사위협이 그 중심이라 할 것이다. 예컨대, 서방국가들에게는 사회주의 이데올로기와 사회주의 경제체제가 공산국가들에게는 자유민주주의 이데올로기와 자본주의 경제체제가 각각 위협요인으로 상정되었다.

탈냉전시대에서는 전쟁의 위협이 급격히 감소하고 새로운 현상이나 독특한 국제사회의 질서가 생성되기 시작하였으며, 이에 따라 새로운 안보위협들이 등장하였다. 다만, 이러한 비전통적 위협들이 이전에 전혀 없었던 완전히 새로운 위협이 등장한 것이 아니라, 과거에는 안보차원에서 심각하게 생각지 않던 것들이 최근에 들어와 중요성이나 안보적 차원의 의의가 새롭게 부각되었다는 것이다. 이러한 비전통적 위협에는 환경문제, 경제문제, 국제범죄조직, 인구의 대량이동 등의 새로운 이슈들과 질병, 마약, 테러리즘, 식량문제, 대기오염, 식수

27) 정준호, “안보위협의 새로운 경향”, 「교수논총」, Vol.19, 국방대학교(2000), 131쪽.

28) 정준호, 상계논문, 133쪽.

및 일반용수 부족, 어족자원의 고갈, 농지황폐화, 삼림파괴 등과 같은 문제들도 새로운 안보위협으로 등장하였다.²⁹⁾ 예컨대, 환경문제가 비단 최근에 발생한 문제는 아니고 오래전부터 존재하였는데, 선진공업국가들의 고도성장과정에서 등장하였으며 개발도상국가들을 중심으로 세계인구가 폭발적으로 증가하면서 이러한 문제를 가속화하였다 할 것이다. 특히, 최근 세계 곳곳에서 많은 환경적 사건들이 발생하고 있는데, 이는 가뭄(drought), 홍수, 열대폭풍, 쓰나미(tsunamis), 지진, 자연의 화재, 熱波(heat wave) 등에 의해 수백만 가지의 생명을 황폐화하고, 많은 재산과 기간시설을 파괴하며 삶의 터전을 파괴하는 것 등을 의미한다.³⁰⁾ 더구나 환경오염과 물 부족에 의한 농업생산 변화는 식량문제를 발생시키기도 한다.

환경적 측면에서의 이러한 안보취약성은 작년 한 해 동안 여실히 증명되었는데, 대표적으로 세계는 놀랄만한 기상이변을 겪었다. 특히, 아시아의 홍수, 중국의 비정상적인 降雨量, 雨期동안 인도의 심각한 홍수, 그리스에 대규모 산불을 발생시킨 熱波, 비정상적인 북유럽의 강우량, 남아프리카의 눈 등이 이를 대표한다. 중국은 홍수와 산사태로 1,400만 명이 영향을 받았으며, 남아시아의 최악의 홍수는 방글라데시(Bangladesh)와 네팔(Nepal)에서 3,000만 명의 농장, 삶의 터전 및 재산을 파괴하고 건강상의 위험을 초래하는 등의 영향을 끼쳤다.³¹⁾ 즉, 이른바 環境安保는 산성비, 농업생산량, 생물다양성, 森林伐採, 경제의 경쟁력, 지구온난화, 질병, 난민, 인구의 불법이동, 석유위기, 빈곤, 토지의 荒廢化, 홍수 등 많은 환경적 분야를 포함한다.³²⁾ 환경문제는 많은 국제적 노력에도 불구하고 피해의 심각성은 날로 더해만 간다. 이와 더불어, 경제문제의 경우도 이전 시대에 존재하였지만 새로이 부각되는 것은, 경제요소가 단순히 軍力建設에 있어 불가결한 핵심요소라는 차원을 넘어서 이제는 군사와 밀접한 관련을 갖고 있다는 점뿐만 아니라 안보의 위협요인으로서의 경제요소가 갖는 독자적인 영향력이 막대하여 한 나라의 死活問題를 좌우하게 되었다는 점이 그 주된 요인

29) 정준호, 상계논문, 139쪽.

30) Gunnar Kullenberg, *op. cit.*, p.1.

31) *Ibid.*, pp.1-2.

32) Alan Dupont, *The Environment and Security in Pacific Asia* (New York : Oxford University Press, 1998), p.8.

이다.³³⁾ 경제적 안보위협요인으로서 (a) 부의 절대적 貧困, (b) 부의 상대적 貧困과 부의 偏在 또는 불균형적 分配로 인한 사회적 불만과 갈등 그리고 계층간의 대립·분열현상을 초래하는 경우, (c) 經濟秩序上으로 의외로 혼란이 야기되는 경우로 위조화폐의 대량 유입 또는 유통질서의 혼란 등의 경우, 그리고 (d) 海外輸出入市場의 접근확보 및 확대가 도전을 받거나 저지될 때는 중대한 경제안보문제가 발생하는 경우 등을 포함한다.³⁴⁾ 결국 이러한 추세는 또한 앞으로 안보환경의 변화에 따라 새로운 안보위협을 추가할 수도 있을 것이다.

II. 海洋安保의 意義

1. 海洋安保의 概念

海洋安保(maritime security)라는 용어의 개념에 대해 보편적으로 인정되어지는 정의는 존재하지 않으며, 이를 사용하는 상황이나 사람에 따라 의미하는바가 달라질 것이다.³⁵⁾ 상기에서 확인하였듯이 안보의 개념이 시대와 상황에 따라 다르게 변화될 수 있는 가변적인 개념이며, 안보환경의 변화에 따라 안보개념이 얼마든지 다르게 설정될 수 있다. 특히, 해양안보에 관한 국제적인 환경이 크게 변화하였다는 것은 주지의 사실이며, 이는 다음과 같은 변화 등을 포함한다. 먼저, 탈냉전시대는 기존의 국가안보에서 중시하던 군사적 안보에서 벗어나 인간중심의 안보를 생각하게 하는 요인이 되었으며, 전쟁위험의 감소는 자연적으로 군의 감소로 이어졌다.³⁶⁾ 둘째, 1970년대 이후 뚜렷하게 나타나고 있는 연안국의 管轄海域 확대추세는 해양안보환경에 중대한 영향을 미치고 있으며, 관할권의 확대는 국가간 관할권의 중복을 초래하며 결국 경계획정문제를 발생시킨다. 이는 특히 해양자원의 확보를 위한 연안국의 주장을 통해 심화되고 있다.

33) 정준호, 전계논문, 143쪽.

34) 정준호, 상계논문, 143-144쪽.

35) United Nations General Assembly, *op. cit. supra* note 5, p.1.

36) 예를 들면, 소련의 붕괴와 함께 새로운 평화의 시대를 고대하며 미국은 40%에 달하는 해군을 감축하였다(송영선, “최근의 동아시아 안보와 지전략적 환경 고찰”, 대한민국해군, 「21세기 동아시아 해양안보의 현안과 전망」, 제7회 국제해양력 심포지엄 논문집, 2001, 75쪽).

다만, 여기서는 해양자원을 확보하기 위한 해양경계분쟁이나 영유권분쟁은 해양자원의 분쟁으로 간주하여 논의한다.³⁷⁾ 셋째, 과학기술의 발전은 어업장비 및 기술의 발전을 이끌었으며, 이는 결국 어업자원의 고갈을 초래하여 안보위협을 초래하고 또한 수산자원을 확보하기 위한 국가간의 충돌을 발생시키기도 하였다.³⁸⁾ 넷째, 선박을 통한 교역량이 증가하고, 이는 결국 대형 유류오염사고와 같은 선박으로부터 오염이 발생할 수 있는 가능성을 증대하여 해양을 위협하고 있다. 마지막으로, 해상에서의 해적행위의 증가나 동행위의 대형화 및 흉포화 경향은 해양안보를 크게 저해하며, 또한 새로운 형태의 위협으로 해상테러리즘이나 대량살상무기의 불법적 확산은 해양의 기능을 현저히 저해할 수 있는 위협이라 할 것이다. 기존의 해양은 국가 및 인류에게 교통로와 국가방어의 측면에서 혜택을 제공하는 측면에 주로 한정되었지만, 과학기술의 발달은 해양의 이러한 측면을 벗어나 해양에너지, 석유 및 천연가스과 같은 해양광물자원 및 해양관광자원에 이르기까지 다양한 혜택을 추가적으로 제공하고 있다. 또한 유엔해양법협약 채택에 따른 연안국의 관할수역 확대는 해저자원의 확보를 중심으로 한 더 많은 경계획정분쟁이나 도서의 영유권분쟁 등을 증가시키기도 하였다. 결국, 이러한 해양안보환경의 변화는 해양안보의 개념을 변화시키기에 충분하다 할 것이다.

즉 해양안보는 가장 협의의 개념으로서 군함으로부터의 무장공격과 같은 領土保全의 威脅으로부터 국가를 보호하는 것을 의미하지만, 보다 일반적인 경우에는 선박에 대한 해적, 해상무장강도, 그리고 테러활동과 같은 海上犯罪의 威脅으로부터 선박, 사람 그리고 기타 이익 등을 보호하는 것을 의미한다. 그리고 고의적이고 불법적인 선박으로부터의 불법 투기나 오염물의 배출 그리고 不法·非報告·非規制漁業(illegal, unreported and unregulated : IUU) 등으로 인한 천연자원의 고갈 등을 포함하는 해양환경의 파괴 또한 국가들의 이익에 위협이 되기 때문에 해양안보의 대상이 될 것이다. 다시 말해, 해양안보의 개념은 각 국가들이 해양에서의 활동들에 의해 그들이 위협받고 있는 이익이라는 관점에서 다양한 접근방법을 가진다고 할 수 있으며, 이는 과학기술의 발전에 따른

37) Peter Jaques and Z.A. Smith, *Ocean Politics and Policy : A Reference Handbook* (Santa Barbara : ABC-CLIO, 2003), 조동오, 전계논문, 226쪽에서 재인용.

38) 조동오, 상계논문, 226쪽 참조.

안보환경의 변화로 더욱더 다양하게 나타나고 있다.³⁹⁾ 이를 바탕으로 해양안보는 ‘해양이 국가 및 인류에게 제공하는 이익을 보호하고 안전한 상태로 유지’하는 것으로 정의할 수 있다. 海洋安保는 특히 앞서 고찰한 人間安保의 측면에서 보았을 때 많은 부분에 관련성을 갖는데 이에 는 해양의 기후(climate) 조절시스템으로서의 역할, 기후를 제어하여 물 부족을 해결할 수 있는 역할, 식량생산의 역할, 에너지 부족을 보충할 수 있는 역할, 그리고 해상교통로를 제공하는 역할 등을 포함한다.⁴⁰⁾ 특히 해양은 직접적으로 기후에 영향을 미치는 것과 마찬가지로 기후변화에 의해 영향을 받는다는 측면에서 기후시스템(climate system)의 기본적인 요소이고, 따라서 기후의 변화는 해양안보에 큰 영향을 미친다.

본 논문에서는 해양안보의 여러 위협 중에서 전통적 위협으로서 국가주권이 나 영토보전에 반하는 문제(군사적인 힘의 사용이나 활동의 측면) 그리고 새로운 위협으로 등장한 해상에서의 犯罪行爲(해적, 해상무장강도, 테러리즘, 마약 등의 불법거래 등), 자원안보⁴¹⁾(주로 어업규제), 환경안보, 그리고 대량살상무기의 불법적 확산 등 주로 선박을 중심으로 발생할 수 있는 안보위협들을 중심으로 연안국의 관할권의 행사에 관하여 살펴보고자 한다. 또한, 해양안보는 海上安全과는 구분되어 논의되는데, 해상안전은 주로 해상에서의 人命安全, 航海의安全, 그리고 海洋環境의 保護 및 保存 등과 관련된 개념이다. 해상안전의 이러한 개념이 해양안보와 불가분의 관계이긴 하지만 해상안전에 관한 문제는 관할권의 측면보다는 주로 각종 규제적 제도 및 협약에 중요성이 부여되기 때문에, 여기서 해양안보와 구분된다.⁴²⁾

39) United Nations General Assembly, *op. cit. supra* note 5, pp.1-2.

40) Gunnar Kullenberg, *op. cit.*, pp.2-14.

41) 해저자원의 안보에 관한 문제에서 석유나 가스 등과 같은 비생물 천연자원은 일반적으로 해양영역의 확대나 경계획정 문제를 포함하는 국가간 분쟁을 포함하며, 또한 자원을 확보하기 위한 해양경계분쟁이나 영유권분쟁은 해양자원의 분쟁의 측면으로 간주하여 본 논문의 대상인 관할권의 행사 측면에서는 제외한다.

42) United Nations General Assembly, *op. cit. supra* note 5, p.30; 다만, 해양안보를 군사적 안보(military security), 해상교통안보(maritime transportation security), 해양환경안보(marine environment security), 해양생태계안보(marine ecology security), 해양자원안보(marine resources security) 등으로 구분하기도 한다. 즉, 안전의 문제를 안보문제의 범위로 포함시키고 있다(조동오, 전제논문, 225쪽).

2. 海洋安保威脅의 實態

(1) 軍事的 威脅

외국선박에 의한 군사활동이 해양안보를 저해한다는 것은 의심의 여지가 없으며, 이러한 군사활동이나 위협이 국가간의 군사적 충돌 혹은 무력충돌로 이어질 경우 이는 해양안보뿐만 아니라 국가안보 자체에도 커다란 위협이 된다. 비록 현대 국제사회에서 군사활동에 의해 안보가 저해되는 경우가 빈번하게 발생하지는 않지만, 그렇다고 전혀 발생하지 않는 것도 아니다. 예컨대, 우리나라는 1999년 6월 15일 북한 경비정이 북방한계선(Northern Limit Line, NLL)을 침범해 ‘연평해전’이 일어난 지 3년만인 지난 2002년 6월 29일 서해 연평도 근해에서 또 다시 북한측 해군의 도발이 발생하여 ‘서해교전’이 발생하였다.⁴³⁾ 이는 해양안보를 심각히 훼손하였을 뿐 아니라, 우리 국민에게도 적지 않은 충격과 파장을 초래하고 국가안보를 훼손하였다고 할 수 있다. 다만, 상기의 군사적 위협이 우리나라의 특수한 사정에 基因한다고 할 수 있으나, 이러한 경우 외에도 예컨대 남중국해에 있는 南沙群島(Spratly)⁴⁴⁾를 중심으로 군사적 충돌이 발생하기도 하였다.⁴⁵⁾

(2) 海賊 및 海上武裝強盜

선박에 대한 해적 및 해상무장강도 행위는 선원의 행복과 항해 및 경제적 안보를 위협에 빠지게 함으로써 해양안보를 위협한다. 이러한 범죄행위는 생명을 해하고, 선원을 다치게 하거나 인질로 삼고, 항해와 경제에 심각한 혼란을 초래, 선주에게 경제적 손실, 보험료 및 안보확보비용의 증가, 소비자와 생산자의

43) 김강녕, “서해교전과 우리의 안보적 대응”, 「통일전략」, 제2권 제1호, 한국통일전략학회(2002.7), 9쪽.

44) 남중국해에 있는 여러 개의 산호초 및 암초로 구성된 무인도인데, 중국의 해남도에서 남쪽으로 900해리, 말레이시아 사바 북서쪽으로부터 150해리 떨어져 있으며 약 150,000평방마일의 면적을 차지한다. 남사군도는 전략적인 중요성뿐만 아니라 많은 자원이 매장되어 있어 영유권분쟁의 대상이 되고 있다.

45) 김현수, 「국제해양법」 (서울 : 연경문화사, 2007), 408-419쪽 참조.

비용증가, 그리고 환경을 손상시키는 등의 피해를 초래한다.⁴⁶⁾ 이러한 해적 및 해상무장강도 행위는 많은 국제적인 노력에도 불구하고 감소하지 않고 오히려 증가하고 있다. 예컨대, 2006년 239건이었던 동 범죄행위는 2007년 263건으로 증가하였으며, 그 유형도 단순히 재물을 빼앗는 것이 아닌 小火器 혹은 대전차 화기(Rocket Propelled Grenade) 등을 사용하여 인명을 死傷하거나 선박 자체를 납치하기도 한다.⁴⁷⁾ 즉, 해적 및 해상무장강도 행위가 증가할 뿐 아니라, 그 유형도 대형화되고 흉폭화한다고 할 수 있다.

(3) 海上테러리즘

선박, 해상구조물 그리고 기타 인류에게 이익을 제공하는 시설물 등은 해상 테러리즘의 잠재적 대상이다. 특히 이러한 공격은 선원 및 여객의 안전을 위협, 경제적 위협 및 환경적 위협 등의 광범위한 영향을 미칠 수 있기 때문에 해양 안보에 가장 큰 위협을 가한다고 할 수 있다.⁴⁸⁾ 해상테러리즘의 발생은 완전히 새롭게 생겨난 해양안보위협 형태는 아니며, 새로운 유형의 테러리즘에 의한 위협을 자각하고 그 위험성이 새로이 부각되었다.

해상테러리즘의 기원은 1924년 1월에 홍콩 연안에서 발생한 영국선박의 납치 사건이라고 할 수 있으며, 동 사건에서 선장을 포함한 많은 사람의 인명손실이 있었다.⁴⁹⁾ 이후 1940년부터 1960년 사이에 발생한 해상테러리즘은 대부분 정치적 동기를 가진 단체에 의한 선박의 폭파였으며, 1960년에 한동안 잠잠하다 1970년대 중반부터 다시 급증하였다. 1980년대에는 SUA협약 제정의 배경이 되었던 Achille Lauro 號 납치사건이 발생하였으며, 1990년대에 접어들어 새로운 양상의 해상테러리즘이 발생하였다. 냉전시대가 붕괴되고 과학기술이 발전하는 등 새로운 안보환경이 형성되어 좌파적 이념과 민족해방이라는 대의명분을 내

46) United Nations General Assembly, *op. cit. supra* note 5, p.4.

47) ICC IMB, *Piracy Robbery Against Ships : Annual Report 2007*, 2008.1 참조.

48) OECD Report, *Security in Maritime Transport : Risk Factors and Economic Impact*, 2003 참조.

49) 최석운 외3인, “해상테러행위에 대한 법적 책임과 대응방안”, 「한국해법학회지」, 제29권 제2호, 한국해법학회(2007.11), 339쪽.

세운 ‘志士의 테러행위의 1세대’에서 광신적 신념이나 맹목적 파괴주의와 결합한 ‘신종테러행위 제2세대’가 부상하였다.⁵⁰⁾ 2000년대의 테러리즘으로는 2000년 필리핀에서 폭발물을 실은 버스로 여객선을 폭파한 사건이 발생하였고, 2000년 10월에 예멘 아덴항에 정박해 있던 미군함 Cole호에 폭발물을 적재한 소형 고무보트가 충돌하여 미군 17명이 사망하고 39명이 부상당한 사건도 발생하였다. 또한 2002년 10월 6일도 예멘 동부해안에 접안 중이던 프랑스 유조선 Limburg 號에 소형어선 1척이 충돌하여 선원 1명이 사망하고 9만 배럴(barrels)의 원유가 유출되는 사건이 발생하였다. 특히, 미국의 9/11 테러사건 이후에는 새로운 유형(예컨대 대량살상무기 등을 이용한 테러리즘)의 테러리즘에 대한 우려를 갖게 되어, 국제사회가 더욱 관심을 집중시키고 있다. 즉, 해상테러리즘은 시대의 흐름에 따라 그 양상이 변화하였지만, 결코 없어지지 않고 있으며 오히려 새로운 유형의 해상테러리즘에 대한 우려로 인하여 더 큰 근심을 갖고 있다고 할 수 있다.

이와 더불어 대량살상무기의 불법적 확산에 의한 해양안보위협외의 경우도 국제사회에서 주목을 받기 시작하였다. 이는 9/11 테러사건이후 테러리즘이 새로운 유형으로 확대될 수 있음을 미국을 비롯한 국제사회가 자각하면서부터 주목받기 시작하였으며, 대량살상무기가 불법적으로 확산되는 것을 방지하기 위하여 많은 노력이 경주되고 있다. 비록 이러한 무기가 확산된다고 하여 바로 안보에 위협이 되는 것은 아니지만, 일면 이러한 무기가 해양에 존재하는 것만으로도 위협이 될 수 있으며 또한 이러한 무기가 자국에 있는 테러리스트 등에 전달될 경우 더 큰 피해를 발생시킬 수 있기 때문이다. 다만, 대량살상무기 등의 불법적 확산이 실제로 이루어지고 있는가 하는 부분에는 명확한 증거를 제시하기는 쉽지 않을 것이며, 예를 들어 서산 號 사건(The Sosan)⁵¹⁾에서 확인하

50) 최석운 외3인, 상계논문, 340-341쪽.

51) 서산호 사건은 2002년 12월 9일 아프리카의 Horn에서 동쪽으로 600해리 떨어진 아덴만(the Gulf of Aden)에서 발생한 사건으로, 스페인 군함 두 척인 북한의 화물선인 서산호를 정선시키고 수색하여 국제적으로 주목받은 사건이다. 스페인 군함의 임검권 행사는 미국과 공조 하에 이루어 졌는데, 임검 결과 4만여 시멘트 포대 아래 숨겨진 23개의 컨테이너를 발견하였고, 컨테이너마다 15개의 스킵드 미사일 半제품과 15개의 재래식 탄두가 발견되었다. 그렇지만 다음날 미국 부통령 체니 및 콜린 파월 장관과 예멘 대통령 알리 압둘라 사리간의 회담 끝에 “예멘의 미사일 구매는 불법이 아니라는 것을 인정”한다고 결론내리고 서산호를 풀어주어 원래 목적지인 예멘으로 가도록 한 사건이다(김현주, “대량살상무기

였듯이 이러한 무기가 실제로 해상을 통해 운송되고 있다 하더라도 그 규제는 쉽지 않을 것이다.

(4) 環境的 威脅

해양안보를 해하는 환경적 요인으로는 주로 해양에서 발생하는 오염사고가 가장 대표적이다. 특히 해양에서 발생하는 대형 유류오염사고는 해양이 인류 및 국가에게 제공하는 이익을 크게 훼손하여 해양안보를 저해한다고 할 수 있다. 현재까지 많은 대형 유류오염사고가 발생하였는데, 선박에 의한 사고로는 대표적으로 1967년 Torrey Canyon 號 사고, 1978년 Amoco Cadiz 號 사고, 1989년 Exxon Valdez 號 사고, 1996년 Sea Empress 號 사고, 1999년 Erika 號 사고, 그리고 2002년 Prestige 號 사고 등이 있으며,⁵²⁾ 해상 시설물 및 구조물 등의 폭발에 의한 오염사고로서 1969년 Santa Babara 유전 폭발사고, 1977년 Ekofisk 유전 폭발사고, 그리고 1979년 IXTOC 1 유전 폭발사고 등⁵³⁾이 있다. 그 중에서 예컨대 비교적 최근의 Prestige 號 사고는 약 15,000톤의 기름이 유출되어 관광지와 주요어장으로 이름 높은 스페인 갈라시아 부근의 약 500km에 이르는 해안이 심각하게 오염되었으며, 기름띠가 해안에서 약 30km 떨어진 해역까지 확산되어 해안 정화작업에만 약 6개월의 시간이 소요되었다. 특히 스페인의 가르시아 지역은 유럽에서도 어패류 자원이 가장 심하게 오염된 것으로 확인되었으며, 오염된 해안 80%에 대해 스페인정부는 어업과 패류채취작업을 중단시켜 패류채취업자 13,000여명과 연안어선 6,000여척이 조업손실을 입는 등 그 피해가 심각하였다. 이렇듯 해양오염에 의한 해양안보의 위협은 매우 심각할 수 있으며, 또한 이는 결과적으로 자원안보를 저해하는 등의 부차적인 위협

확산방지구상(PSI)에 관한 국제법적 고찰”, 연세대학교 법학석사학위논문(2005.2), 6-7 쪽).

52) 대형유조선에 의한 해양오염사태에 대한 자세한 내용은 오공균, “국제해양환경법의 성립과 발전에 관한 연구”, 한국해양대학교 법학석사학위논문(2004.2), 19-27쪽 참조.

53) 미국 캘리포니아의 Santa Babara 영해에서 석유 개발시설이 폭발하여 10여 일간 4,500톤의 원유가 해양에 유출되었고, 북해 노르웨이 대륙붕의 Ekofisk 유전이 폭발하여 2만톤 이상의 원유가 유출되었으며, 멕시코만의 Campeche에서 석유 채취시설이 폭발하여 약 50만톤의 원유가 유출된 사건을 의미한다.

도 가할 수 있다.

(5) 資源的 威脅

인류에게 남은 마지막 寶庫로서 해양에는 많은 자원이 광범위하게 존재하고 있는데, 예컨대 인류에게 필수불가결한 어업자원이나 해저광물자원뿐만 아니라 그 외의 기타 해양자체를 이용하거나 해양에서 발생하는 에너지자원 등이 있다. 따라서 해양이 인류에게 제공하는 이러한 이익을 안전하게 보호하고 지키는 해양안보는 매우 중요하다 할 것이다. 그렇지만 해양의 이러한 자원이 枯渴될 수 있음은 주지의 사실이며, 따라서 해양자원을 효율적인 관리를 통해 보호하지 않을 경우 해양이 제공하는 커다란 이익을 놓치는 것이라 할 수 있다. 물론, 해양자원이 해양안보를 저해하는 측면은 단순히 동 자원의 고갈만이 아니라, 이러한 자원을 확보하기 위한 국가간의 분쟁의 형태로 국가안보에 영향을 미치기도 한다. 자원확보를 위한 영유권분쟁이 발생하거나 일부 어업자원을 확보하기 위한 분쟁이 발생하기도 한다. 앞서 보았던 남사군도를 중심으로 한 주변국의 분쟁이나, 일명 ‘가자미 전쟁(turbot war)’이라 불리는 캐나다와 EU사이의 에스타이호 나포사건⁵⁴⁾ 등을 들 수 있다.

第2節 海洋에서의 國家管轄權과 海洋安保管轄權

연안국이 해양에서 발생하는 안보위협에 대해 적절한 관할권을 행사할 수 있는지 즉 해양안보관할권이 행사될 수 있는지 확인하기 위해서는, 먼저 국가관할권의 한 형태라 할 수 있는 해양안보관할권이 무엇인지 파악해야 하면 이를 위해 국가관할권의 개념을 살펴볼 필요가 있다. 더구나, 해양안보관할권의 개념을 파악하는 것 외에도 유엔해양법협약의 규정 중에는 ‘관할권’이라는 용어를 자주 사용하고 있어(예컨대 제27조, 제28조, 제56조, 제92조 및 제94조 등), 동 협약을 조문을 해석하고 이해하는데 있어 국가관할권이 무엇인지 확인할 필요가 있다.

54) 자세한 내용은 최중화, 「현대국제해양법」(서울 : 두남, 2005), 314-319쪽 참조.

한편, 전통국제법상 해양은 領海(territorial sea)와 公海(high seas)로 二分되어 왔으며, 영해는 특정국가의 영역의 일부를 구성하고 동 국가의 배타적 지배하에 놓이는 閉鎖해양인 반면, 공해는 어느 국가에게도 귀속될 수 없으며 領有를 주장할 수 없는 모든 인류의 자유로운 이용에 開放되는 해양이다.⁵⁵⁾ 영해는 영토와 마찬가지로 국가의 주권이 적용되는 특성을 가진다. 그러나 유엔해양법 협약이 채택·발효됨으로써 해양은 영해와 공해의 이분법을 떠나 영해, 군도수역(archipelagic waters), 접속수역(contiguous zone), 배타적 경제수역(exclusive economic zone), 대륙붕(continental shelf), 공해, 그리고 심해저(sea-bed) 등으로 구분되어 훨씬 세분화 되었다. 이러한 구분법에 따라 연안국의 관할권은 일반적으로 영해와 군도수역은 완전한 管轄權이 미치고, 접속수역, 배타적 경제수역 및 대륙붕은 制限的 管轄權이 미치며, 공해와 심해저는 연안국의 관할권이 미치지 않는다.⁵⁶⁾

상기의 해양수역별 관할권 구분은 영역적 요소를 중심으로 한 연안국의 관할권 구분에 지나지 않으며, 이를 중심으로 할 경우 공해와 심해저의 경우는 국가의 관할권이 적절히 행사되지 못해 공백이 발생할 우려가 있다. 다만, 국가관할권을 ‘국가가 그 국내법을 일정한 범위의 사람·물건·사건(행위) 등에 대해 행사할 수 있는 국제법상의 권한의 총체’로 이해했을 때, 본 논문에서 다루고자 하는 해양안보의 위협은 주로 선박을 중심으로 발생할 수밖에 없음을 상기하여 다음과 같이 구분할 수 있다. 즉, 선박을 중심으로 하여 크게 旗國管轄權(flag state jurisdiction), 港灣國管轄權(port state jurisdiction) 그리고 沿岸國管轄權(coastal state jurisdiction) 으로 구분하고, 연안국관할권은 다시 영해 및 접속수역, 배타적 경제수역 및 대륙붕, 그리고 공해 등 수역별로 나누는 것이 필요하다.

I. 國家管轄權의 概要

1. 國家管轄權의 概念

55) 오윤경 외12인, 「현대국제법」(서울 : 박영사, 2000), 262쪽.

56) 최종화, 전게서, 27쪽.

國際法上 國家管轄權(state or national jurisdiction)에 관한 명시적 정의는 없지만,⁵⁷⁾ 관할권이란 용어는 기술적인 색채가 강하기 때문에 그 의미가 정확하지 않으므로 사용 시에 상당한 주의를 요한다.⁵⁸⁾ 또한, 國家管轄權은 國家主權의 한 표현 내지 그것의 구체적인 발현형태로 이해되는데, 따라서 국가관할권의 개념을 명확히 파악하기 위해서는 국가주권의 개념과 구분하여 확인할 필요가 있다.

국가관할권은 일반적으로 ‘國家가 그 國內法을 일정한 범위의 사람·물건·사건(행위) 등에 대해 행사할 수 있는 國際法上的 權限의 總體’라고 정의할 수 있다. 즉, 관할권은 법적 관계나 의무를 변화, 창설 혹은 종료할 수 있는 권한의 행사를 의미하기 때문에 국가주권의 필수적이고 중심적인 요소를 나타낸다.⁵⁹⁾ 그러나 國家主權은 타국과의 관계에서 領域主權으로 나타나는 반면, 국가관할권은 국가주권에서 연원하는 것이지만 단지 屬地的 領域性만을 갖는 개념이 아니라 域外性까지도 포함하는 개념이다.⁶⁰⁾ 다시 말해, 국가주권이 일반적으로 국제법상 대내적으로 最高權(對內主權)이며 대외적으로 獨立權(對外主權)을 의미하지만 국가관할권은 이와는 달리 영역 외에서도 일정부분 적용되기 때문에, 국가관할권이 주권개념의 논리 필연적 귀결이 아닌 것이다.⁶¹⁾

한편, 국제법은 국가관할권이 행사될 수 있는 한계 및 범위를 결정하여 주는 반면, 국내법은 국가가 관할권을 주장하는 방법 및 정도에 대하여 관계하고 있

57) ‘관할권’에 관한 사전적 의미는 다음과 같다. ‘모든 종류의 사법적 행위를 포함하는 용어로서, 먼저 일정한 논쟁의 문제에 대해 결정하고 정당히 구성된 법원의 당사자나 해당사건에 대한 통제를 전제할 수 있는 법원의 권한이다. 관할권은 법원의 권한을 사실관계에 대한 질문, 법의 적용, 판결 그리고 선고하는 것으로 정의한다. 다만, 동 용어는 사용하는 문맥에 따라 다른 의미를 갖는다. 관할권을 또한 둘째, 법원이 장소적 권한을 갖는지, 마지막으로 법원이 심리를 할 수 있는 사건의 종류 등에 사용된다’(Henry Campbell Black, *Black’s Law Dictionary*, 6th Ed.(St. Paul : West Group, 1991), p.594).

58) Peter Malanczuk, *Akehurst’s Modern Introduction to International Law* (London and New York : Routledge Press, 1997), p.109.

59) Malcolm Shaw, *International Law* (Cambridge : Cambridge University Press, 2003), p.572.

60) 이의정, “국가관할권의 개념과 분류에 관한 연구”, 「법학논집」, 제18집, 청주대학교 법학연구소(2001.12), 281-283쪽.

61) 이의정, 상계논문, 286쪽.

다. 따라서 국내법 및 국제법 양자와 관계가 있는 국가관할권의 행사는 현대 국제사회가 많은 부분에 있어서 각 국가간에 무한 경쟁이 치열해지고 있음을 감안할 때 매우 중요한 것임에 틀림없다.⁶²⁾ 이러한 관할권의 문제는 국제법의 각 분야에서 다양하게 논의되고 있는데, 대체로 다음의 세 가지 정도의 뜻으로 사용된다.⁶³⁾ 먼저 廣義로서 국가에게 국제법상 허용되는 모든 종류의 권한 및 권능을 포함하는 주권을 행사할 수 있는 국가의 권능을 의미하며, 다음으로 행위규범을 제정하고 이러한 규정을 법원에서 적용하여 규정위반 그 결과를 확인하는 국가의 권리를 의미하고, 마지막으로 狹義로서 법원의 재판할 수 있는 권리만을 의미한다. 구체적으로는 예컨대 國內問題不干涉, 國家免除, 國家行爲理論, 對外機關의 特權과 免除, 國籍, 국내적 救濟完了의 원칙 등과 해양법상 각 수역에서의 국가의 관할권(연안국, 기국 및 제3국 등), 항공법상 下土國의 관할권과 航空犯罪에 대한 각국의 관할권, 宇宙法에서의 登錄國의 관할권 등에 적용된다.⁶⁴⁾

2. 國家管轄權의 分類 및 相互關係

국가관할권을 분류함에 있어 여러 가지 입장이 있으며, 국가관할권을 전혀 분류하지 않는 입장도 있고 기능에 따라 2분류나 3분류로 나누기도 한다.⁶⁵⁾ 다

62) 국가관할권의 효력이 미치는 범위문제는 연혁적으로 특정국가의 범죄관할권 원리 즉 국내형법의 영토적 적용문제를 중심으로 발전하였고(현재에도 범죄인인도조약이나 사법공조조약 등으로 국내법상 집행관할권의 영토외적 한계를 극복하기 위한 노력이 계속되고 있다), 이후 상업 및 경영활동분야로 확대되었다. 개인 및 기업의 행태가 국제화·복잡화·다양화함에 따라 각국은 범집행의 효율성 등을 이유로 관할권 확장의 필요성이 증대되었다(이의정, 전제논문, 283쪽).

63) Haijiang Yang, *Jurisdiction of the Coastal State over Foreign Merchant Ships in Internal Waters and the Territorial Sea*(Berlin/Heidelberg : Springer, 2006), p.31.

64) 이병조 이종범, 「국제법신강」(서울 : 일조각, 2007), 181쪽.

65) 국가관할권의 분류는 학자들에 따라 몇 가지로 구분된다.

1. 첫째, 입법관할권, 재판관할권(jurisdiction to adjudicate) 및 강제관할권(jurisdiction to enforce)으로 나누는 방법이 있다(미국 대외관계법 제3차 리스테이트먼트(1987) 제401조(Restatement, Third, Foreign Relations Law of the United States, 1987)); Restatement는 American Law Institute가 정리·작성하는 것으로서 條文의 형식을 취하지만 立法은 아니고, 법적 구속력을 가진 것은 아니지만 지극히 권위 있는 것으로 판결에

만, 본 논문에서 국가관할권은 立法管轄權(legislative, rule-making or prescriptive jurisdiction)과 執行管轄權(rule-enforcing jurisdiction)으로 구분하고, 집행관할권은 다시 行政管轄權(executive jurisdiction)과 裁判(司法)管轄權(judicial jurisdiction)으로 나눈다.⁶⁶⁾ 이와 더불어, 국가관할권은 刑事管轄權과 民事管轄權으로 구분이 되는데, 일반적으로 국제법에서는 형사관할권만을 대상으로 하며 또한 민사관할권은 본 논문의 대상이 아니다. 立法管轄權이란 국가가 입법부의 행위, 행정부의 命令과 規則 혹은 재판소의 선례들을 통하여 법규범을 선언하는 힘을 말하며, 이러한 의미에서 국제협약에 批准(ratification)하거나 加入(accession)하는 것도 일종의 입법관할권 행사이다. 그러나 국가의 법을 수립하는 방식은 차이가 있으며, 예컨대 영국이나 미국과 같은 보통법계(common law system) 국가에서는 先例(ratio decidendi)가 법원으로 간주되지만 그렇지 않은 곳도 있다. 그리고 執行管轄權이란 위에서와 같이 법규가 제정되면 이제 국가는 이를 집행해야 하는데, 예를 들어 범인을 체포하고, 증인과 증거서류를 수집하거나 소환하고 재판을 하여 판결을 집행하는 것을 말한다. 즉, 제정된 법규를 行政的 또는 司法的 行動을 통하여 실제사건에 적용하는 힘을 집행관할권이라 한다.⁶⁷⁾

입법관할권은 집행관할권의 근거를 제공하며, 더 나아가 입법관할권이 없이

도 종종 인용된다(정용태·류재형, 「국제법학」 (서울 : 대왕사, 1997), 226쪽).

2. 둘째, 입법관할권(jurisdiction to prescribe)과 집행관할권(jurisdiction to enforce) 그리고 재판관할권(jurisdiction to adjudicate)으로 나누는 방법이 있다((Peter Malanczuk, *op. cit.*, 109쪽; 이의정, 전제논문, 302쪽; 오윤경 외12인, 전제서, 31쪽).
3. 셋째, 입법관할권(jurisdiction to enforce)과 법적용관할권(jurisdiction to apply)으로 나누는 방법이 있다(Rosalyn Higgins, *Problems & Process : International Law and How We Use It* (Oxford : Oxford University Press, 1994), p.78).
4. 넷째, 관할권의 배타성의 정도에 따라서 영토관할권(territorial jurisdiction), 준영토관할권(quasi-territorial jurisdiction), 인적관할권(personal jurisdiction)으로 구분하고, 이를 다시 입법관할권과 집행관할권으로 구분하는 방법이 있다(이병조 이준범, 전제서, 181쪽).
5. 다섯째, 관할권을 영토관할권(territorial jurisdiction)과 영토외적관할권(extra-territorial jurisdiction)으로 나누는 방법이다(김한택, 「현대국제법」 (춘천 : 강원대학교 출판부, 2004), 138쪽).

66) Malcolm Shaw, *op. cit.*, p.572.

67) 김대순, “국가관할권 개념에 관한 소고”, 「법학연구」, 제5권, 연세대학교 법학연구소 (1995.2), 206쪽.

집행관할권은 유효하게 행사될 수 없다.⁶⁸⁾ 다만, 국가의 집행관할권의 행사가 국내법이 아닌 국제법을 직접적으로 준용하여 행사될 수 있는지 여부는 명확하지 않다. 예컨대, 보편적관할권이 인정되는 범죄행위인 해적행위에 연안국의 국내법이 제정되어 있지 않은 경우에 동 국가가 범죄행위에 집행관할권을 행사할 수 있는지 여부이다. 이에 대해서, 일반국제법이나 국제관습법의 존재를 통해 일반적으로 국가의 집행관할권이 긍정될 것이다. 다만, 그렇다 할지라도 완벽한 국내법규나 규정의 존재가 더 선호된다 할 것이다.

한편, 입법관할권은 궁극적으로 집행관할권을 전제로 하는 것이며, 이는 집행이 없다면 입법 자체가 무의미하기 때문이다. 그러나 예외적으로 국제법상 입법관할권은 있어도 法廷地國家의 집행관할권 특히 재판권의 행사를 각종의 免除(immunities)와 같은 방법으로 제한하는 경우도 있다.

집행관할권은 특히 刑法분야에서 원칙적으로 자국의 입법관할권을 전제로 한다. 가장 중요한 전제로서 집행관할권은 관할권 행사의 이론적 원칙을 불문하고 국제법에 근거하여 입법된 국내법에 기초하여 행사되어야 한다.⁶⁹⁾ 그러나 民事法에서는 刑法의 경우와는 달리 입법관할권과 집행관할권은 대체로 별개의 것으로 다루어지고 있다. 즉, 外國的 要素(foreign elements)가 내재되어 있는 사건에 대해 재판권을 행사함으로써 국가간에 분쟁이 야기되는 경우는 드물고, 마찬가지로 외국의 사법규정을 準據法(governing law)으로 하여 재판한다고 해서 당해 외국이 모욕을 느낄 이유가 없다. 또한, 필요에 따라 외국의 민사재판소가 내린 판결이나 외국의 仲裁判定에 대해 承認과 집행을 허락할 수도 있기 때문이다.⁷⁰⁾ 다만, 국가의 집행관할권의 행사가 입법관할권에 기초하지 않고 행사되는 경우가 있는데, 이는 적법한 권한을 가진 국가의 협력을 받는 경우이다. 예를 들면, 특정 국가는 다른 국가의 同意를 예컨대 양자 혹은 다자협약이나 묵시적인 방법으로 특별히 획득하는 경우에 타국의 영역내에서 집행관할권을 행사할 수 있다.⁷¹⁾ 그러나 사전에 동의를 획득하지 못한 경우는 타국의 영역주

68) Haijiang Yang, *op. cit.*, pp.35-36.

69) O. Schachter, *International Law in Theory and Practice* (Dordrecht : Martinus Nijhoff Publisher, 1991), p.257.

70) 김대순, 전계논문, 209쪽.

71) E.J. Molenaar, *Coastal State Jurisdiction over Vessel-source Pollution* (Hague :

권을 침해하는 것이 된다. 타국의 영역내가 아닌 경우 즉 국가의 관할권 밖에서는 국제협약에 근거하여 관할권이 행사될 수 있을 것이다. 예컨대, 공해상으로의 추적권, 임검권, 해적행위에 대한 보편적관할권, 그리고 공해상 오염에 대한 개입권 등을 들 수 있다.

3. 國家管轄權의 限界

국가관할권에 관한 논의가 실체인 국가의 對內的 主權의 일 표현으로서 영토 관할권이 중심이 되는 것이지만, 국제법은 국가관할권을 領土管轄權만으로 한정하지 않고 域內管轄權(intraterritorial jurisdiction)뿐만 아니라 域外管轄權(extraterritorial jurisdiction)까지도 인정하고 있다. PCIJ의 Lotus 號 사건은 역외관할권을 긍정한 대표적인 판례이다. 이렇게 역외관할권이 적용되는 경우에는 국제법상 국가들 간에 분쟁이 발생할 여지가 있는 것이다. 따라서 역외관할권의 합리적인 限界를 설정하여 국가들의 관할권의 충돌에 따른 분쟁을 방지하는 것이 중요하지만, 국제법은 이에 대해 아직까지 합리적인 해결책을 제시하지 못하고 있다. 예컨대, 국가관할권이 본질적으로 국가 주권에서 派生하는 것이기 때문에 국가들의 合意를 요하게 되는 것이다. 그러나 일반적으로 입법관할권은 역외관할권을 인정하고 있음에 반해, 집행관할권은 역외관할권이 인정되지 않는다.

4. 立法管轄權의 基準

입법관할권의 이론적 기준은 주로 刑事管轄權을 중심으로 발전되어 왔는데, 대체로 屬地主義(territorial principle), 屬人主義(nationality principle), 保護主義(protective principle) 그리고 普遍主義(universal principle)로 구성된다. 이상의 원칙들은 부분적으로 혹은 완전히 국가의 域外立法管轄權을 정당화하기 위한 도구로서 사용되고 있다. 국가가 관할권을 領域外로 확장하기 위해서는 어떤 행위(관할대상)와 그 행위에 자국 법령을 적용하려는 국가간에 국제법상 인정

Kluwer Law International, 1998), p.86.

되는 어떠한 連結點(linking point)이 있거나 關聯性이 존재해야 한다는 것이다.⁷²⁾ 예를 들어, 이러한 요소로서 속지주의원칙은 영토를 기준으로, 자국 내에 있는 사람·사물·사건에 대하여 관할권을 주장하는 것이다. 그러나 적절한 연결점이나 관련성이 존재하는지에 대해 판단하는 것은 쉬운 것이 아니며, 일반적인 합리성의 원칙(reasonableness)에 의존할 수밖에 없을 것이다.

먼저, 속지주의는 관할대상으로서 범죄행위의 영토 관련성에 기초하는 관할권으로, 행위자가 내국인이나 외국인이나를 불문하고 국가는 ‘한 국가의 영토 내에서(within a state’s territory)’ 발생한 범죄에 대해 행위자의 국적을 불문하고 (형사)관할권을 갖는다는 것이다.⁷³⁾ 속지주의는 국가의 領土主權으로부터 당연히 도출되는 가장 기본적인 관할권이며 대륙법계 국가는 물론 영미법계 국가에서도 모두 취하고 있다. 다만, 속지주의의 영역을 기초한 개념은 본래의 영역의 한계를 넘어 특정의 國外行爲도 대상에 포함할 수 있는데, 다음의 두 가지 유형이 있다. 한 범죄가 두 국가에서 발생했을 경우에, 이러한 상황에서 속지주의는 다시, 범죄가 그 영토 내에서 개시된 국가가 관할권을 갖는다는 主觀的 屬地主義(subjective territorial principle)와 범죄가 그 영토 내에서 완성된 국가가 관할권을 갖는다는 客觀的 屬地主義(objective territorial principle)로 구분될 수 있다. Lotus 號 사건⁷⁴⁾이 이 두 원칙이 원용된 좋은 예인데, 터키는 공해상의 충돌로 피해를 입은 자국의 선박은 자국의 영토를 일부를 구성한다는 논리로서 피해의 효과가 발생한 터키가 관할권을 갖는다고 주장하였으며, 상설국제사법법원(Permanent Court of International Justice : PCIJ)은 터키의 관할권행

72) E.J. Molenaar, *op cit*, p.76; 김정균 성재호, 「국제법」(서울 : 박영사, 2000), 155쪽.

73) 김대순, 상계논문, 210쪽.

74) The Lotus case, France v. Turkey, *PCIJ Series A*, No.9, 1927; 터키선박과 공해상에서 충돌한 프랑스선박이 터키에 기항했을 때, 충돌 당시 프랑스 선박을 타고 있었으며 당해 충돌로 책임을 져야 하는 프랑스인 항해사에게 터키정부가 형사책임을 물은 일로 국제법상 문제가 되었다. 프랑스는 터키법원이 프랑스인 항해사(Demons)에 대해 관할권을 행사하기 위해서는 국제법이 관할권을 인정하고 있다는 것을 보여주어야 한다는 점, 국제법상 외국인이 외국에서 범한 범죄에 대해 단순히 희생자의 국적을 근거로 관할권을 행사할 수 없다는 점, 그리고 국제법상 공해상의 선박에서 발생한 모든 사건에 대한 관할권은 기국이 독점적으로 행사한다는 점 등을 주장하여 터키의 관할권행사가 국제법 위반이라 주장하였다.

사가 국제법에 반하는 것이 아니라고 하여 객관적 속지주의를 인정하고 있다.⁷⁵⁾

둘째, 속인주의는 사람의 國籍⁷⁶⁾ 관련성에 기초하여, 개인의 해외에서의 범죄에 대하여 그의 國籍國家가 관할권을 행사할 수 있다는 원칙을 말하며 국가의 對人主權(personal sovereignty)으로부터 도출된다. 속인주의는 다시 能動的(積極的) 屬人主義(active nationality principle)와 受動的(消極的) 屬人主義(passive nationality principle)로 구분되어질 수 있다. 능동적 속인주의는 범죄인의 국적국이 관할권을 행사하는 것을 말하며, 통상적인 속인주의가 이에 해당한다. 반면에 수동적 속인주의는 외국인의 외국에서의 범죄라 하더라도 그 범죄의 피해자의 국적 국가가 관할권을 행사할 수 있다는 것이다.⁷⁷⁾ 수동적 속인주의는 외국인의 외국에서의 행위가 그 국가에서는 합법인데도 피해자의 소속 국내법이 그것을 범죄로 규정할 가능성도 있다는 점에서 비판이 있다.

셋째, 保護主義는 외국인의 외국에서의 범죄라 하더라도 이 범죄로 인하여 국가의 이익, 즉 國家安保 또는 死活的 경제이익을 침해당한 국가가 형사관할권을 행사할 수 있다는 것을 말한다. 보호주의는 침해된 法益의 주체가 국가라는 점에서 볼 때 개인의 법익 침해국이 관할권을 갖는 受動的 屬人主義와 구별할 수 있으며, 피해국가 영토 내에서 효과 또는 결과가 발생할 것은 요구하지 않는다는 점에서 특히 객관적 속지주의와 구분된다. 다만, 국가의 이익 즉 국가 안보나 사활적 경제이익 등의 개념이 모호하여 남용될 여지가 있다.

마지막으로, 普遍主義는 여러 국가의 共通利益을 해치는 범죄에 관하여 범인

75) 동 사건에서 PCIJ는 범죄의 두 요소인 발단/원인(origin)과 결과/효과(effect)는 “법적인 면에서 완전히 불가분의 것이므로 이 둘을 분리하면 범죄는 존재하지 않는 것으로 된다 (legally, entirely inseparable, so much so that their separation renders the offence non-existent)”고 지적하였다(김대순, 「국제법론」 (서울 : 삼영사, 2006), 325쪽).

76) 국제법상 國籍의 정의에 분명하고 일률적인 규칙은 없으며, 개인에게 국적을 부여하는 것은 각 국가의 전속적 권능이다. 다만, 타국과의 관계에서 국적에 기초한 관할권을 주장하기 위해서는 국가와 개인과의 사이에 ‘진정한 연계(genuine link)’가 있어야 한다(The Nottebohm Case(Liechtenstein v. Guatemala), 1955 *ICJ Rep* 4).

77) 한국 형법 제6조도 이를 채택하고 있다. 형법 제 6조는 ‘본 법은 대한민국 영역 외에서 대한민국 또는 대한민국 국민에 대하여 전조에 기재한 이외의 죄를 범한 외국인에게 적용한다’고 규정하고, 이와 더불어 단서에서 ‘행위지의 법률에 의하여 범죄를 구성하지 아니하거나 소추 또는 형의 집행을 면제할 경우에는 예외로 한다’고 규정하여 이를 보완하고 있다.

과 범행지 여하를 불문하고 그 實行者를 抑留하고 逮捕한 모든 국가가 형사관할권을 행사하는 것을 의미한다.⁷⁸⁾ 상기의 다른 이론적 기초들은 모두 당해 범죄와 그 범죄에 대해 관할권을 주장하는 국가 사이에 일정한 연결점이 있거나 관련성이 존재해야 하지만 보편주의는 그 같은 관련성을 필요로 하지 않는다. 다시 말해, 외국인의 외국에서의 범죄로 인하여 직접 어떠한 침해도 받지 않았다고 하더라도 형사관할권을 행사할 수 있는 것으로, 國際共同體 전체에 대한 위협이 되는 중대한 범죄 내지 國際法下의 犯罪에 대하여 인정되고 있다. 국제법하의 범죄라 함은 해적행위(piracy), 전쟁범죄(war crimes), 전쟁관련 범죄(war-related crimes, 즉 평화에 대한 죄와 인도에 대한 죄), 집단학살(genocide)등이 여기에 속한다.⁷⁹⁾ 그러나 현대 국제법이 國家主權과 國內問題 不干涉의 원칙을 기초로 하고 있기 때문에 보편주의는 예외적인 상황 하에서만 원용될 수 있으며, 원칙적으로 이런 관할권의 행사가 각 국가의 재량사항 즉 임의적이라는 속성을 갖고 있다. 이러한 보편주의의 임의성의 약점을 보완하기 위해 관할권의 행사를 강제하는 의무적 보편주의가 몇몇 협약에 '引渡 아니면 訴追(either extradite or prosecute)'라는 공식의 형태로 도입되고 있다.⁸⁰⁾

II. 海洋에서의 國家管轄權 類型

1. 旗國管轄權

기국관할권은 國際慣習法의 규정에 따라 선박의 國籍國家⁸¹⁾가 자국의 國旗를

78) 山本草二, 박배근(譯), 「(新版)國際法」(서울 : 국제해양법학회, 1999), 259쪽.

79) 김대순, 전제논문, 214쪽; 다만, 보편관할권을 행사할 수 있는 범주가 명확한 것은 아니다. 예를 들어, Shaw 교수는 보편관할권을 행사할 수 있는 사항으로 해적행위와 전쟁범죄만을 예시하고 추가적으로 국제조약에 의해 추가될 수 있는 準普遍管轄權(quasi-universal jurisdiction)이 있음을 제시하고 있다. 이는, 海底電線 및 管線의 손상, 마약거래 그리고 노예무역 등을 들고 있다(Malcolm Shaw, *op. cit.*, pp.592-607).

80) 1937년 테러리즘 방지 및 처벌을 위한 협약; 1949년 4개 적십자협약상의 중대한 위반; 1970년 항공기 불법납치 억제를 위한 헤이그 협약; 1971년 민간항공의 안전에 대한 불법행위 억제를 위한 몬트리올 협약; 1973년 외교관 등 국제적으로 보호받는 인물에 대한 범죄의 방지와 처벌에 관한 협약; 1988년 항해의 안전에 대한 불법행위의 억제를 위한 협약.

81) 선박의 국적(the nationality of a ship)은 그 선박이 어느 국가에 소속하는가를 나타내

게양한 선박에 대해 동 선박이 위치한 장소에 상관없이 배타적인 입법 및 집행 관할권을 행사할 수 있음을 의미한다. 다만, 선박의 사람이나 활동에 대한 기국 관할권이 어떠한 원칙에 근거하여 행사될 수 있는지에 대해 일치하는 견해는 없다. 기국관할권이 선박의 국적에 기초한 속인적관할권인지, 혹은 선박을 떠다니는 국가영토의 일부분(floating island)으로 간주한 準屬地的管轄權(quasi-territorial jurisdiction)인지 명확하지 않다.⁸²⁾ 이에 대해서는 일반적으로 선박의 국적에 기초한 속인적관할권으로 이해하며,⁸³⁾ 더구나 기국관할권이 어떠한 범주에 포함되던 이에 항의하는 국가는 없으며⁸⁴⁾ 단지 선박에게 국적을 부여하는 기국의 재량에 관한 사항이 더 중요하다 하겠다. 기국관할권은 公海上 선박에 대해 선적국의 배타적 관할권이 적용되어 선박에 대한 외국으로부터의 간섭 행위를 원칙적으로 배제함으로써 항해활동의 자유를 보장해 주는데 그 의의가 있으나, 타국의 관할수역에 위치하는 선박의 경우에는 이와는 달리 관할권의 競爭이 발생한다. 선박이 최소한 다른 국가의 관할수역에 들어가기 전에는 특정 국가의 떠있는 領土의 延長(extension)으로 취급될 수 있지만, 타국의 영해와 배타적 경제수역 등의 관할수역에 존재할 경우에는 동 연안국가의 관할권이 미친다. 國際條約이나 國際慣習法은 선박에 대한 기국관할권이 제한되는 특별한 상황에 대한 명확한 언급이 없으며, 다만 유엔해양법협약은 기국관할권과 연안국관할권이 경합하는 경우 약간의 기국관할권 優位를 인정하고 있다.⁸⁵⁾ 또한,

는 법적인 관계를 나타내는데, 유엔해양법협약은 선박의 국적의 부여와 등록 및 국기게양권에 관한 조건을 각 국가가 정하도록 하고 있다(제91조)(이후 船籍國과 旗國은 같은 의미로 사용된다).

82) E.J. Molenaar, *op cit.*, p.83.

83) 최종화, 전제서, 142쪽; E.J. Molenaar, *op cit.*, p.95; Haijiang Yang, *op cit.*, p.33; 다만, 선박에 대한 기국관할권을 속인주의 혹은 속지주의의 채용으로 볼 수 있는 여지가 있기 때문에, 이를 양자가 아니라 그 자체로 특수한(*sui generis*) 성격을 띠므로 기국주의라는 용어가 독자적으로 널리 사용된다고 한다(Restatement, Third, Foreign Relations Law of the United States, 1987, p.243 §402 Reporter's Note 4).

84) O. Schachter, *op cit.*, p.254.

85) M.A. Becker, "The shifting public order of the oceans : freedom of navigation and the interdiction of ships at sea", 46 *Harvard International Law Journal* 131(2005), p.21; 이는 유엔해양법협약 제228조 제1항에 잘 나타나 있다. 제228조 제1항(소송의 정지·제한) '소송을 제기한 국가의 영해 밖에서 외국선박이 선박으로부터의 오염의 방지, 경감 및 통제에 관하여 적용되는 법령이나 국제규칙과 기준을 위반한 데 대하여 처벌하

연안국의 형사집행관할권의 경우, 영해에서 항행하는 외국선박에 형사집행관할권은 원칙적으로 금지되며 예외적인 경우⁸⁶⁾에 한하여 인정됨을 규정하고 있다.

2. 港灣國管轄權

‘항만국’ 혹은 ‘연안국’에 대한 명시적 정의는 존재하지 않지만, 직접적인 해석으로 연안국은 주로 자국의 관할수역에서 航海하는 선박과 관련되고 항만국은 자국의 港灣(ports)나 碇泊地(anchorage)를 방문하는 선박과 관련되어 있다. 다만, 이러한 접근법이 관할권의 모든 국면을 충분히 반영하고 있다고 할 수는 없으며, 일반적으로 집행관할권의 종류나 위반행위의 발생장소 및 집행관할권 행사기준의 형태 등에 대한 충분한 고려가 있어야 한다.⁸⁷⁾

港灣(혹은 港口)은 일반적으로 국가의 領土內에 전적으로 존재하며⁸⁸⁾ 국가의 영토주권이 미치지 때문에 국제관습법은 항만내에서 연안국의 전적인 관할권이 행사됨을 인정하고 있다.⁸⁹⁾ 대부분의 경우에 항만은 연안국의 內水(internal waters)⁹⁰⁾로 간주되며 다른 해양수역에 비하여 가장 강력한 연안국 주권이 미

는 소송은, 그 소송이 연안국에 대하여 중대한 피해를 발생시킨 경우와 관련되었거나 문제된 기국이 자국선박이 행한 위반에 대하여 적용 가능한 국제규칙과 기준을 실효적으로 집행할 의무를 반복하여 무시하지 아니하는 한 소송이 시작된 날로부터 6개월 이내에 기국이 동일한 혐의에 대하여 처벌하는 소송을 시작한 경우 정지된다. 기국이 이 조에 따라 소송의 중지를 요청한 경우, 그 기국은 이전에 소송을 제기한 국가에게 적절한 시기에 따라 사건의 모든 서류와 소송기록을 제공한다. 기국이 제기한 소송이 종결되었을 때 정지된 소송은 종료된다. 이러한 소송에 관하여 발생한 비용이 지급된 경우 연안국은 정지된 절차와 관련하여 제공된 보석금과 그 밖의 금융보증을 반환한다’.

86) 유엔해양법협약 제27조 제1항 ‘연안국의 형사관할권은 오직 다음의 각호의 경우를 제외하고는 영해를 통항하고 있는 외국선박의 선박내에서 통항중에 발생한 어떠한 범죄와 관련하여 사람을 체포하거나 수사를 수행하기 위하여 그 선박내에서 행사될 수 없다; (a) 범죄의 결과가 연안국에 미치는 경우; (b) 범죄가 연안국의 평화나 영해의 공공질서를 교란하는 종류인 경우; (c) 그 선박의 선장이나 기국의 외교관 또는 영사가 현지 당국에 지원을 요청한 경우; (d) 마약이나 향정신성물질의 불법거래를 진압하기 위하여 필요한 경우’.

87) E.J. Molenaar, *op cit.*, p.92.

88) 유엔해양법협약 제11조, 12조 및 121(1)조 참조.

89) E.J. Molenaar, *op cit.*, p.101.

90) 내수는 영해기선(baseline)의 육지 쪽 수역으로(유엔해양법협약 제8조 제1항) 항만, 만, 하천, 운하, 호수 등이 이에 해당되며, 국제법상 국가영토의 일부로 간주되기 때문에 연안

치는 곳이다. 다만, 항만은 속지적 원칙에 기초하여, 항만국이 항만으로의 접근을 부정하거나 자국의 항만에 접근할 수 있는 요건을 결정하는 법규나 규정을 차별 없이 제정할 수 있는 관할권을 가진다. 국가관행상 일반적으로 항만으로의 접근이 허용되지만 일반 국제법상 항만으로의 法的 接近權(legal right of access)은 허용되지 않는다고 할 수 있다.⁹¹⁾ 예를 들어, 1958년 제네바 영해 및 접속수역협약(Geneva Convention on the Territorial Sea and the Contiguous Zone, 1958) 제16조 제2항에 의하면 항만국은 선박의 內水 입항 허용을 위한 요건을 정할 수 있으며 이러한 요건이 준수되도록 필요한 조치를 취할 수 있음을 규정하고 있다.⁹²⁾ 그러나 모든 상황에서 접근권이 금지되는 것은 아니며, 조난당한 선박의 경우는 대부분 접근권이 인정된다.

항만국관할권은, 특히 집행관할권과의 관계에서, 기국관할권의 비효율적 행사의 결과를 반영하여 위생, 안전 및 환경오염의 방지 등의 유지를 위해 그 역할의 중요성이 새로이 부각되었다고 할 수 있으며, 이러한 비효율적 기국관할권의 행사는 주로 편의치적국(flag of convenience)들의 선박에 대한 효율적이지 못한 관할권 행사에 기인한다고 할 수 있다.⁹³⁾ 특히, 항만국관할권은 기국관할권과 연안국관할권의 갈등에 따른 타협의 산물로 이해되는데, 연안국의 선박에 대한 해상에서의 집행관할권 행사 대신에 항만에서 선박에 집행관할권을 행사함으로써 기국의 航海利益을 저해하지 않는다는 것이 주된 이유이다.⁹⁴⁾ 예컨대 유엔해양법협약 제218조에 의하면 항만국은 자발적으로 항만에 寄港하는 선박에 대해 자국의 관할수역 밖에서의 배출조사를 행하고 일정한 경우 소송을 제기할 수도 있음을 규정하고 있다. 다만, 동 규정에 의한 집행관할권의 강력한 지리적 확장은 동 협약 제94조 및 제211조 제2항의 위생, 안전 및 오염방지에 관한 기국관할권에 부여된 특별한 권한과 관계가 있지만, 이 규정이 일반적인

국의 영토주권이 작용하는 주권영역이다. 한 가지 예외로 연안국이 새로이 직선기선을 획정함으로써 종전에는 내수가 아니었던 수역이 새로이 내수로 편입된 경우에는 그 수역에 대해 무해통항권이 인정된다.

91) *Ibid*.

92) 비록 명시적으로 항만을 언급하지는 않았지만, 이는 내수에 포함하는 것으로 간주된다.

93) M.A. Becker, *op. cit.*, p.26; E.J. Molenaar, *op. cit.*, pp.88-90.

94) E.J. Molenaar, *op. cit.*, p.90.

경찰권의 광범위한 부여가 아니라 제한적인 집행관할권의 확장을 의미한다고 하겠다.⁹⁵⁾ 이와 더불어 港灣國執行管轄權과 관련하여 港灣國統制(port state control : PSC)와 같은 제도가 있는바, 항만국통제제도란 항만국이 자국의 관할 해역에서 해상의 안전과 해양환경보호를 위해 외국적 선박을 대상으로 선박안전기준, 선원의 자격, 근로조건 및 선원의 운항능력 등이 국제기준에 적합한지를 점검하여 위반 시 당해선박에 대해 출항정지 등 불이익 처분을 행사하는 제반행위를 의미하며, 기준미달선(sub-standard vessel)⁹⁶⁾ 등에 대해 자국의 이익 보호를 위해 통제하는 제도이다.⁹⁷⁾ 항만상의 선박은 원칙적으로 연안국의 영토 주권이 미치는 공간으로서 이러한 제도의 시행은 아무런 문제점이 없으며, 통제도의 시행의 근거법령으로는 항만국의 법령이나 주로 국제해사기구에 의해 채택된 국제협약을 중심으로 실행된다.

반면, 이러한 항만국집행관할권에 대한 制限 중 하나는 선박의 선내문제와 관련된 경우인데, 원칙적으로 항만국은 자국의 국익에 관련되는 사항에 대해서만 외국 선박에 대해서 그 국내법을 적용하며 선박 内部事項에 대해서는 船籍國의 법체제에 일임하는 것이 국제관습법상 인정된다. 이는 선박이란 그 자체로 특수한 개체이며 외국의 내수에 정박하고 있는 경우라도 내부적으로는 선적국의 법체계 내에 있으며, 또한 선적국의 국내법을 적용하고 시행할 수 있는 船長이나 領事와 같은 기관이 존재하기 때문이다.⁹⁸⁾ 양자 혹은 다자간 협약에 의한 항만에의 접근 등에 대한 또 다른 제한이 부과될 수도 있다.

3. 沿岸國管轄權

연안국에 의한 관할권 행사는 주로 자국의 해양수역에 대하여 이루어지며,⁹⁹⁾

95) M.A. Becker, *op. cit.*, p.27.

96) 기국주의 원칙에 따른 선박에 대한 통제 및 관할권의 행사가 편의치적선 등의 빈번한 출현으로 제대로 시행되지 못함으로 인해 많은 기준미달선(sub-standard vessel)을 양산하고 결과적으로 해상안전이나 해양환경을 위협하는 사건이 발생되고 있다. 다만, 편의치적선이라고 해서 무조건 기준미달선을 의미하는 것은 아니다.

97) 이윤철, 「국제해사협약」(부산 : 다솜출판사, 2007), 134쪽.

98) 최중화, 전게서, 51쪽.

99) 유엔해양법협약상 '연안국'이란 용어는 영해, 접속수역, 배타적 경제수역, 그리고 대륙붕

연안국의 관할수역에서 항해 중에 발생하는 외국선박에 의한 범죄행위는 연안국의 관할권이 미친다. 沿岸國管轄權은 항만국의 경우처럼 국가주권의 屬地的原則에 기초하며, 예컨대 유엔해양법협약도 영해(영해기선에서 최대 12해리)에서 연안국의 주권이 미침을 규정하고 있다(제2조).

연안국은 領海內의 외국선박에 대해 일정한 입법 및 집행관할권을 행사할 수 있는 권한을 가진다. 그러나 연안국관할권의 범위는 영해내의 외국선박의 無害通航權(right of innocent passage)의 행사에 의해 일정부분 제한되는데, 유엔해양법협약은 이에 관한 자세한 규정을 두고 있다(제17조 내지 제26조).

領海以遠 수역의 경우에도 연안국은 일정부분 입법관할권과 집행관할권을 행사할 수 있다. 배타적 경제수역의 개념이 도입되기 전에는 규제적 완충지로서의 접속수역(영해기선으로부터 최대 24해리 중 영해를 제외한 수역)이 연안국관할권이 적용될 수 있는 최대 범위였다.¹⁰⁰⁾ 항행의 목적으로 접속수역은 공해에 해당하며, 다만 연안국이 자국의 영토, 내수 또는 영해내에서의 관세·재정·출입국관리·위생에 관한 법규 위반을 예방하거나 처벌할 목적으로 제한적인 국가관할권을 행사하는 수역이다(제33조). 따라서 接續水域의 설정은 保護主義 일종으로 구체적인 국가법익의 보호를 목적으로 한 적용이 인정되며, 獨占禁止法의 관계에서 국가가 通商保護의 합법적인 권리를 갖고 있으므로 보호주의를 적용할 수 있을 것이다.¹⁰¹⁾

연안국은 또한 영해기선에서 200해리까지 확장되는 排他的 經濟水域에 대해서도 일정한 규clr을 제정하고 집행할 권한을 갖는다. 그렇지만 어떠한 관할권 원칙이 배타적 경제수역에서의 연안국관할권 행사에 적용될 수 있는지는 명확하지 않다. 배타적 경제수역이 비록 ‘영토’의 개념이 적용될 수 없다하더라도 영역적 요소에서 완전히 자유로운 것은 아니며, 이는 배타적 경제수역에 대해 행사되어지는 權利의 性質 및 排他성과 또한 동 수역이 연안국의 영역에 隣接(contiguous)한다는 사실 때문이다.¹⁰²⁾ 따라서 배타적 경제수역에 대한 연안국

등의 관할수역에 대해 적용되고 있으며, 해협, 군도, 공해, 섬제도, 폐쇄해 및 반폐쇄해, 내륙국의 해상으로의 접근권 등에는 적용되지 않고 있다.

100) M.A. Becker, *op. cit.*, p.26.

101) 이의정, 전계논문, 307쪽.

102) E.J. Molenaar, *op. cit.*, p.79.

관할권은 準屬地主義(quasi-territorial principle)에 기초한 관할권행사라 할 수 있다.¹⁰³⁾ 大陸棚의 경우에도 이와 다르지 않으며, 비록 대륙붕이 연안국의 영토에 해당하지는 않는다 하더라도 동 지역은 육지영토의 자연적 연장으로서 準屬地主義에 기초한 연안국의 관할권이 행사되는 곳이라 할 것이다. 즉, 배타적 경제수역은 경제적 이용이나 천연자원의 개발 등에 대한 주권적 권리(sov­ereign rights)와 그 외 여러 사항에 관할권을 갖는 수역으로 인정되며(유엔해양법협약 제56조), 또한 대륙붕에서 연안국은 동 지역을 탐사하고 천연자원을 개발함에 있어 주권적 권리를 행사 할 수 있다(제77조).

상기의 연안국 관할수역 이외, 公海와 같은 수역은 국가관할권 범위를 벗어나므로 선박의 기국의 배타적 관할권이 국제관습법이나 유엔해양법협약에 의해 인정된다. 즉 속인주의에 기초한 기국관할권이 행사되고, 예외적으로 해적행위와 같은 사항에 대해서는 보편적관할권이 인정된다.

4. 外國船舶에 대한 管轄權行使의 法的根據

屬地主義原則에 따라 내수 및 영해에 있는 외국선박에 대한 연안국관할권은 領域的인 성격을 가지며, 배타적 경제수역 및 대륙붕에는 準領域的 성격의 연안국관할권이 행사된다. 그러나 외국선박에 대한 국가관할권은 국제조약에 의해 보충되거나 일정한 조건이 붙기도 하며, 일반적으로 수락된 국제관습법도 중요한 역할을 하고 있다.

일반적으로 연안국이 자국의 내수나 영해내에 있는 외국선박에 대해 행사하는 관할권의 법적근거가 領土主權이라고 하는 것은 異見의 여지가 없다. 즉 연안국은 외국선박에 대해 적용 가능한 일반국제법이나 국제관습법에 의해 금지되는 경우가 아닌 한 그들의 관할권을 행사하기 위한 모든 조치를 취할 수 있다.

다음으로, 외국선박에 대한 국가관할권의 법적근거로서 국제협약이나 양자협정 등을 들 수 있다. 먼저, 국가관할권의 超國家的 특성상 외국선박에 대한 관

103) D.W. Bowett, "Jurisdiction : Changing Patterns of Authority over Activities and Resources", 53 *British Yearbook of International Law* 1-26(1982), p.6; Haijiang Yang, *op. cit.*, p.42.

할권은 다양한 국제협약에 의해 규제될 수 있다. 예를 들어, 유엔해양법협약 제 218조는 국가의 영토주권에 근거하여서는 좀처럼 부여될 수 없는 항만국의 領土外的 관할권을 외국선박에게 행사할 수 있는 규정을 포함하고 있다. 또한 많은 IMO 협약들이 항만당국에게 항만국통제의 권한을 인정하고 있다. 반면, 국제협약에 의한 일정한 제한이 가해지기도 하는데, 예컨대 유엔해양법협약의 영해내 무해통항권에 관한 규정이 대표적이다. 다음으로, 해양에서의 국가관할권 행사에 대해 양자협정 등에 의해 일정한 조건이 부과되기도 하는데, 특히 해운, 교역 및 영사에 관한 양자협정 등에 의한 경우이다. 이론적으로 많은 상선대를 보유하고 있는 弱小國이 기국에게 부여되어 있는 특정한 권한을 특정 연안국에게 부여하여 행사할 수 있게 할 수 있다. 예를 들어, 이중조세의 방지, 선박서류의 상호 인정, 그리고 선박에 대한 민사 및 형사관할권에 관한 사항 등에 대한 관할권 문제를 포함한다.¹⁰⁴⁾

마지막으로, 지역적 규정에 의한 관할권 부여를 들 수 있다. 대표적인 예로서 일부 유럽연합 지침서나 규정들을 들 수 있으며,¹⁰⁵⁾ 또한 일부 지역적 협정(예컨대 Helsinki Convention, 1992) 등도 관할권문제에 대해 규정하고 있다.¹⁰⁶⁾ 즉, 일부 지역적 연합이나 지역적 협약 등에 의해 특정 국가에게 일정한 관할권을 부여할 수 있으며, 이 외에도 항만국에게 일정한 통제권한을 부여할 수 있는 양해각서 등(예컨대 1982년 Paris MOU)도 존재한다.

III. 海洋安保管轄權

해양에서의 국가관할권의 행사는 旗國管轄權, 港灣國管轄權 및 沿岸國管轄權으로 구분되지만, 해양에서의 안보문제와 관련하여서는 연안국관할권이 가장 중요시된다. 비록 대부분의 해양안보위협은 선박을 媒介로하여 발생될 수 있으나 해양안보위협의 발생과 가장 이해관계가 큰 국가는 연안국이라 할 수 있기 때문이다. 대부분의 海路가 연안국의 관할권의 범위 내에 있어 연안국은 이를

104) Haijiang Yang, *op. cit.*, pp.42-43.

105) 예를 들면, Directive 95/21 of the Council of the EC on 19 June 1995, Official Journal of the European Communities 1995 L 157/1.

106) Haijiang Yang, *op. cit.*, p.43.

보호할 필요가 있으며, 자원안보위협, 환경안보위협 그리고 해상범죄위협 등에 의해 가장 영향을 받는 국가도 연안국이기 때문이다. 따라서 해양안보관할권의 행사는 연안국의 관할권행사와 가장 밀접한 관련을 갖는다 할 것이다.

해양안보의 개념은 앞서 보았듯이 상황이나 사람에 따라 의미하는 바가 달라지며, 결국 이는 각 국가가 해양에서의 활동에 의해 그들이 위협받고 있는 이익이라는 관점에서 다양한 접근방법을 갖는다. 이를 바탕으로 해양안보는 국가 및 인류에게 해양이 제공하는 이익을 보호하고 안전한 상태로 유지하는 것을 의미한다. 따라서 해양안보관할권은 해양안보를 확보하기 위해 국가가 행사하는 관할권이라고 할 수 있으며, 즉 ‘해양안보관할권은 해양이 국가 및 인류에게 제공하는 이익을 보호하고 안전한 상태로 유지하기 위해 행사하는 국가관할권’이라고 할 수 있다. 해양안보관할권은 특히 위협받고 있는 해양안보에 따라 혹은 해양안보를 해하는 위협의 종류에 따라 다양하게 행사될 수 있다. 결국 해양안보관할권은 연안국과 밀접한 연관성을 가지며, 유엔해양법협약상의 여러 규정에 비추어 각 수역별로 부여된 연안국의 권한을 중심으로 해양안보입법관할권과 해양안보집행관할권으로 구분하여 논의되어야 한다.

한편, 해양에서 安保威脅에 대한 적절한 규제는 船籍國의 역할이 중요함을 알 수 있으며, 해양에서 안보위협을 주체라 할 수 있는 船舶에 대해서는 주로 旗國管轄權이 우위에 있기 때문에 연안국관할권 행사가 용이하지만은 않다. 이에 따라 공해상의 선박에 대해서는 기국이 배타적 관할권을 행사하는 것이 국제관습법 및 유엔해양법협약의 원칙이더라도 영해나 배타적 경제수역 등의 국가 관할수역에서는 연안국의 관할권행사의 실효성을 확보해 주기 위해 기국의 관할권과 연안국의 관할권을 竝存시킨다. 특히, 최근에 새로운 형태의 해양안보 위협, 특히 해상테러리즘과 같은 경우 유엔해양법협약이 관할권 행사에 대해 명확한 규정을 제시하고 있지 않다. 연안국이 각종 안보위협에 대해 적절하게 대응하기 위해서는 국제법에 의해 관할권을 행사할 수 있는 정당한 권한을 부여받아야 함은 당연하기 때문에, 연안국의 입장에서 관할권의 유무를 명확히 파악하고 있어야 할 것이다. 이를 위해 특히 유엔해양법협약을 중심으로 하여 연안국의 각 관할수역에서 안보위협 따른 관할권행사에 대해 검토하며, 다만 관할권은 입법 및 집행관할권 모두를 포함하며 특정한 관할권의 유형만을 의미하지 않는다.

第3章 海洋安保威脅에 관한 國際法體系 및 實態

본 장에서는 해양안보의 확보를 위한 국제적 법률체제의 일반적인 양상을 살펴보기 위해 관련 국제적 규칙이나 규정에 대해 논의한다. 해양안보의 개념이나 이를 규제하기 위한 포괄적인 안보 관련규정이 존재하지 않기 때문에, 각 안보 위협에 따른 규제적 국제법 및 제도를 고찰하는 것이 효과적일 것이다. 다만, 본 논문에서는 각 안보위협에 대한 規制的 協約(regulatory conventions or instruments)¹⁰⁷⁾의 고찰을 대상으로 하는 것이 아니기 때문에, 각 안보위협에 대한 연안국관할권의 행사와 관련한 국제법을 중심으로 살피고자 한다. 즉 해양에서 연안국의 안보를 위협할 수 있는 많은 요소 중에서 특히 선박을 중심으로¹⁰⁸⁾ 발생할 수 있는 안보위협에 대해 일반 國際法上¹⁰⁹⁾ 연안국이 적법한 입법 및 집행관할권을 행사할 수 있는지 살펴보고자 한다. 규제적 협약 및 제도는 일반적으로 관할권에 대한 규정에는 관련이 없으며, 주로 기술적 기준 등을 포함하여 당사국이 동 협약의 규정을 효율적으로 이행하도록 하는 의무를 규정하고 있다. 당사국은 이러한 기준 등을 국내법규로 수용하고 자국의 선박에 적용시키는 방식을 취한다. 물론, 이러한 협약 및 제도는 선박소유자나 선박운영자들이 그들 선박이나 선원들이 해당 기준에 부합하도록 할 책임도 부담하게 하며, 이들은 자국 선박의 규제만을 받는 것이 아니라 타국에 의한 규제도 받고

107) 본 논문에서 ‘규제적 협약 혹은 제도(regulatory conventions or instruments)’이라는 용어는 일반적으로 해양안보위협에 관한 기술적인 규정이나 기준을 포함하는 협약이나 협약 및 비구속적 제도 등을 지칭한다. 예를 들면, 국제해상인명안전협약(International Convention for the Safety of Life at Sea, 1974), 국제선박 및 항만시설 보안규정(International Ship and Port Facility Security Code, ‘ISPS Code’) 및 해양오염방지협약(Protocol of 1978 Relating to the International Convention for the Prevention of Pollution from Ships, 1973) 등을 들 수 있다. 이와 더불어, 국제해사기구(IMO)와 같은 국제기구가 법률적 구속력이 없는 많은 결의서(resolutions), 권고서(recommendations), 코드(Codes) 등을 채택하여 각종 협약의 효율적 이행을 돕고 있다. 특히 IMO는 약 700여 개 이상의 다양한 주제에 걸쳐 채택하고 있다.

108) 연안국의 안보를 저해할 수 있는 海洋境界劃定이나 島嶼의 領有權 주장 등은 선박을 중심으로 한 안보위협이라 할 수 없으며, 본 논문의 논의 범위에도 포함되지 않는다.

109) 여기서 일반 國際法이란 형식적 의미의 國際條約과 國際慣習法을 의미하지만, 논의의 범위를 국제조약을 중심으로 하여 국제관습법은 예외적인 경우에 한하여 논의한다.

있다. 다만, 규제적 협약이나 일반 국제법이 전혀 별개의 것은 아니며, 일반적으로 해양안보위협에 대한 관할권은 규제적 협약의 기술적 기준을 입법하고 집행함으로써 행사되는 것이 일반적이다.

이를 위해 특히 유엔해양법협약을 중심으로 하여 해양에서 발생할 수 있는 안보위협에 대한 연안국 관할권행사에 대해 고찰하고, 또한 이러한 안보위협에 대해 동 협약이 적용되지 않아 발생할 수 있는 연안국관할권의 공백을 보충해 줄 수 있는 몇 가지 국제법적 제도에 대해 살펴본다. 이는 해적 및 해상무장강도, 海上테러리즘, 그리고 WMD 등에 관련된 국제적 제도로서 PSI와 SUA협약을 포함하며, 그 이외의 안보위협에 관한 국제적 협약 및 제도는 특별히 언급하지 않고 본문 중에 유엔해양법협약과 같이 논의된다.¹¹⁰⁾ 특히 유엔해양법협약을 중심으로 연안국 안보문제에 대해 논의하는 것은 안보의 개념이 명확하지 않고 이를 포괄적으로 다룰 수 있는 국제법규도 존재하지 않지만, 해양안보에 관한 많은 국제적 규정이나 규칙은 모두 ‘바다의 憲法’이라 할 수 있는 유엔해양법협약과 國際聯合憲章(Charter of the United Nations)의 범위 내에서 작용하기 때문이다.¹¹¹⁾ 이와 더불어, 유엔해양법협약은 기존의 국제관습법을 상당부분 포함하고 있으며 그 외의 규정들도 지속적인 국가들의 지지를 받고 있기 때문이다. 즉 유엔해양법협약은 동 협약의 당사국이 아닌 국가를 포함하여 대부분의 국가들이 준수하는 몇 안 되는 국제조약 중에 하나이기 때문이다.

第1節 유엔해양법協約上의 海洋安保管轄權

I. 유엔해양법協約과 海洋安保規定

유엔해양법協約은 海洋法 秩序를 안정시키고 해양을 平和的으로 이용할 수 있게 하는 것을 그 기본 취지로 하며, 해양에서의 통항, 해양생물자원의 관리, 해양환경의 보호·보전 등 해양의 평화적 이용에 관련된 문제를 주로 규정하고

110) 밀수, 어업, 그리고 환경문제 등과 같은 안보위협은 유엔해양법협약에서 비교적 명확하게 규정하고 있어 논란의 여지가 크지 않다.

111) United Nations General Assembly, *op. cit. supra* note 5, p.2.

있다.¹¹²⁾ 동 협약은 해양에서의 활동에 대해 법적 한계를 규정하고, 각 국가의 主權的 權利(sov​er​eign rights), 管轄權(juris​diction) 및 航海의 自由(freedom of navigation) 등과 같은 동 국가들의 권리와 의무사이에서 균형을 맞추려 한다. 반면에 동 협약은 해양의 군사적·전략적 사용 혹은 해양 군비통제 등에 관한 규정을 거의 포함하고 있지 않고, 안보문제에 대해서도 심도 있게 다루고 있지는 않으며 해군의 군사적 활동 등도 거의 고려하고 있지 않다. 더구나, 안보문제를 하나의 주제로서 다루기보다는 다른 주제에 관한 규정 중에 위치하고 있다.¹¹³⁾ 다만, 동 협약을 좀더 포괄적으로 살펴보면 해양안보에 관한 몇몇 규정을 포함하고 있다는 것을 확인할 수 있다.¹¹⁴⁾

유엔해양법협약상 안보관련 규정을 주제별로 나누어 다음과 같은 네 가지로 구분해볼 수 있다.¹¹⁵⁾ 첫째, 해양의 平和的 이용규정을 포함하고 있다(예컨대 제58조제2항, 제88조, 제141조, 제143조, 147조 제2항, 제240조, 제301조 등). 둘째, 해양을 國家管轄水域과 國際管轄水域 등 각 수역별로 국가의 권리·의무, 협약규정의 적용 및 시행의 문제, 그리고 협약규정의 모호성으로 인한 분쟁의 소지 등을 포함하는 通航問題에 대해 규정하고 있다.¹¹⁶⁾ 셋째, 각 해양 수역별로 군사적 이용문제나 軍艦의 法的 地位 등에 대한 규정을 두고 있다(예컨대 제17조, 제19조, 제20조 및 제29조 내지 제32조 등). 마지막으로, 분쟁의 平和的 解決을 위한 절차를 담고 있다(제15부 분쟁의 해결). 다만, 동 협약은 해양안보를 향상시키기 위해 직접적으로 해양에서의 군사활동에 대해 금지하거나 규제하는 규정을 두기보다는 海洋問題에 대해 적용가능한 규정을 명확화 및 세밀화 하는

112) 유엔해양법협약 전문 참조. 동 협약은 2008년 4월 1일 현재 155개 국가가 비준·가입하였다(http://www.un.org/Depts/los/reference_files/chronological_lists_of_ratifications.htm#The%20United%20Nations%20Convention%20on%20the%20Law%20of%20the%20Sea).

113) Stuart Kaye, *op. cit.*, p.348.

114) Jin-Hyun Paik, “Maritime Security and the UN Convention on the Law of the Sea”, Dal-choong Kim, *et al.*, ed., *Marine Policy, Maritime Security and Ocean Diplomacy in the Asia-Pacific* (Seoul : IEWS, 1995), p.31.

115) 이근수, 「유엔해양법협약과 국제안보 - 해양레짐 개념의 적용을 중심으로」, 경희대학교 정치학박사학위논문(1999. 2), 120-121쪽.

116) 본 논문의 영해 및 접속수역, 배타적 경제수역 및 대륙붕, 그리고 공해에서의 연안국 해양안보관할권에 관한 논의 참조.

방법이나 분쟁이 발생하였을 경우 이를 평화적으로 해결하는 수단을 제공하는 방식으로 해양안보를 증진시키고자 한다. 이러한 면에서 유엔해양법협약은 해양안보의 확보에 무의미한 것이 아니라 일면 ‘派生的(derivative)’ 효과를 가진다 할 것이다.¹¹⁷⁾ 따라서 해양안보의 문제는 결국 각 관할수역에서의 각 국가의 권리·의무 관계 및 통항문제를 중심으로 해양의 평화적 이용이나 군사적 이용 등의 요소를 추가하여 선박에 의한 해양안보위협별로 나누어 논의될 수 있으며, 유엔해양법협약상의 영해, 배타적 경제수역 그리고 공해 등을 중심으로 각각의 안보위협에 대한 연안국 관할권을 고찰할 필요가 있다.

II. 管轄水域別 國家의 權利·義務 관계와 安保管轄權 行使

해양에서 안보위협에 대한 적절한 규제에 대해서는 船籍國의 역할이 중요하다. 유엔해양법협약에 의하면 국가는 自國籍 선박에 대하여 행정적·기술적·사회적인 사항에 대한 관할권과 통제를 효과적으로 행사하여야한다(제94조 제1항). 그리고 旗國은 자국의 국기를 게양한 선박이 어디에 위치하건 일반적으로 수락된 국제적인 규제조치, 절차 및 관행을 따르고, 이를 준수하도록 필요한 조치를 취해야 한다(제94조 제5항). 다만, 공해상의 선박에 대해서는 기국이 배타적 관할권을 행사하는 것이 국제관습법 및 유엔해양법협약의 원칙이지만, 영해나 배타적 경제수역 등의 국가 관할수역에서는 연안국의 관할권행사의 실효성을 확보해 주기 위해 기국의 관할권과 연안국의 관할권을 並存시킨다.

한편, 안보위협과 관련하여 해양에서의 범죄, 대량살상무기의 확산, 환경보호·보전, 그리고 자원 등의 안보문제에 관하여 이해관계가 가장 큰 나라는 연안국이다. 더구나 便宜置籍國(flag of convenience : FOC)¹¹⁸⁾의 증가로 인해, 선적국에 의한 효율적인 管轄權 및 統制가 실행되지 못하고 있는 현실에 비추어 해양에서 발생하는 안보위협에 대한 통제 및 억제에 있어 결국 연안국의 안보관

117) Jin-Hyun Paik, *op. cit.*, p.32.

118) 선박들이 그 소유주나 운항책임자의 國籍國 등 진정한 연결 관계를 가지는 국가의 국적을 취득하지 않고 여러 가지 이유(세금 등 주로 경제적인 이유)로 다른 국가에 등록되어 그 국적을 취득해 왔는데, 이를 소위 ‘便宜置籍(flags of convenience)’이라고 한다. 편의치적선을 규제하기 위해 유엔해양법협약은 선적국과 선박간에는 ‘진정한 연계(genuine link)’가 있어야 한다고 규정하고 있다(제91조)(Peter Malanczuk, *op. cit.*, p.185).

할권의 행사가 중요시 된다. 연안국의 관할수역별 관할권행사와 관련한 유엔해양법협약의 규정은 다음과 같다.

領海에서 연안국의 主權은 동 수역의 상공·해저 및 하층토에 미치지만(제2조), 領土主權과는 달리 타국 선박에 대해 무해통항권을 보장하여야 한다(제17조).¹¹⁹⁾ 그러나 무해통항중인 선박은 그들의 통항이 연안국의 평화와 공공질서 또는 안전¹²⁰⁾을 침해하지 않아야 하며, 유엔해양법협약과 기타 국제법 규칙에 따라 행해져야 한다(제19조). 기타 국가들의 권리·의무 및 관할권에 관한 규정은 유엔해양법협약 제2부(Part II)에 있으며, 이는 연안국의 형사관할권 그리고 군함의 통항 및 면제 등을 포함한다. 接續水域의 경우 연안국은 연안국의 영토나 영해에서의 관세·재정·출입국관리 또는 위생에 관한 법령의 위반방지나 이러한 위반이 발생했을 경우 이를 처벌하기 위한 통제를 행할 수 있다(제33조). 즉, 접속수역은 연안국이 관세·재정·출입국관리 또는 위생 등의 4가지 사항에 대한 집행관할권만을 행사할 수 있는 수역이며,¹²¹⁾ 어업이익 등을 포함한 경제적 사항에 대한 관할권은 배타적 경제수역의 범위에 포함될 수 있다.

연안국은 排他的 經濟水域에서 동 수역 내의 생물자원과 무생물자원에 대하여 主權的 權利를 행사하고, 인공섬, 시설 및 구조물의 설치·사용이나 해양과학조사 또는 해양환경보전 등에 관한 管轄權(jurisdiction)을 행사할 수 있다(제56조). 그리고 연안국은 생물자원을 탐사·개발·보존 및 관리하는 주권적 권리를 행사함에 있어 동 협약과 부합하게 채택된 자국법령을 준수하도록 보장하기 위해 乘船, 檢索, 拿捕 및 司法節次 등을 포함하는 조치를 취할 수 있다(제73조). 다만, 이러한 법적 효력은 해저의 상부수역, 해저 및 그 하층토에 미치지만 상공은 제외된다. 이와 더불어, 연안국은 대륙붕에서 동 지역을 탐사하고 천연자원을 개발함에 주권적 권리를 행사하며(제77조 제1항), 또한 이러한 목적의 대륙붕 시추에 대하여 배타적인 허가 및 통제권을 갖는다(제81조). 그리고 연안

119) 영해에서의 主權이 領土主權과 다른 점으로 또한 裁判管轄權 행사 제한(제27조 및 제28조) 그리고 외국군함에 대한 免除特權(제32조)과 같은 점이 있다.

120) 동 문맥상 ‘安全(security)’의 개념은 용어의 번역상 ‘安全’으로 사용하였지만 실질적인 내용은 본 논문의 安保(security)와 다르지 않는 것으로 취급한다. 즉 제19조에 관한 논의에서 ‘안전’이라는 용어는 ‘안보’와 같은 뜻으로 사용된다.

121) 다만, 많은 국가들이 접속수역을 관세수역, 관세·위생수역, 전관수역 그리고 안전수역 등으로 원용하고 있다(최종화, 전게서, 64쪽; Stuart Kaye, *op. cit.*, pp.354-356).

국은 제60조와 제80조에 근거하여 자국 관할권내에 건설된 인공섬, 시설 및 구조물로부터 발생하는 해양환경의 오염을 방지, 경감 및 통제하기 위한 법령을 제정하고 집행할 수 있다(제208조). 다만, 대륙붕에 대한 연안국의 권리는 대륙붕의 상부 수역과 그 상공의 법적 지위에는 영향을 미치지 않는다(제78조 제1항).

公海에서 모든 국가는 항해 및 상공비행의 자유를 향유하며, 그 외에 동 협약에 규정된 기타 자유와 규정되지 않았지만 동 협약의 해양 이용의 원칙에 반하지 않는 기타 자유를 누릴 수 있다(제87조). 반면에 동 협약은 공해에서 특별한 관할권을 허용하고 있는데, 이는 다음과 같다. 즉, 공해에서는 선박에 대해 선적국의 배타적 관할권이 인정되지만, 국제사회 전체의 이익을 위해 해적행위, 노예수송, 무허가 방송, 무국적선 그리고 自國籍을 가진 선박으로 국기를 게양하지 않거나 제시를 거부할 때 등의 일정한 경우에 대해 모든 국가의 입검권(right of visit)을 인정하고 있다(제110조).

그 이외의 연안국의 관할수역으로서 群島水域 및 海峽 등에 관한 규정이 있다. 群島水域에 관한 일부 규정도 타국 선박의 무해통항권에 관한 규정을 두고 있으며(제52조), 국제항해에 이용되는 해협에서의 통항(通過通航 및 無害通航)에 관한 규정은 제3부(Part III)에 제정되어 있다.

第2節 SUA協約上의 海洋安保管轄權

I. SUA協約¹²²⁾의 採擇背景과 海洋安保威脅

SUA협약은 해상에서 航海安全에 대한 不法行爲를 抑制하기 위한 協約으로, 해양안보위협 중에서 특히 선박에 대한 海賊行爲 및 海上테러리즘을 抑制하기 위한 협약이다. 이 협약 채택에 결정적인 기여를 한 사건은 1985년 10월 7일 수에즈운하 부근의 공해상에서 팔레스타인 解放戰線(Palestine Liberation Front : PLF)의 소속 테러범들에 의해 납치된 이탈리아 유람선 Achille Lauro 號 사

122) SUA협약은 2008년 1월 31일 현재 전 세계 선박량의 87.75%에 해당하는 147개국이 비준·가입하였으며, 1992년 3월에 발효되었다. 우리나라는 2003년 5월 14일 가입하였다 (www.imo.org 참조).

건이 그것이다. 알렉산드리아(Alexandria)를 출발하여 포트세이드(Port Said)로 가던 동 선박은 4명의 테러범들에 의해 피랍되고, 69세의 이스라엘系 미국인 Leon Klinghoffer라는 불구의 노인을 휠체어에 태운 채 바다로 던져 살해한 사건이다.¹²³⁾

이 사건을 계기로 이와 같은 새로운 유형의 테러행위에 대해 국제사회에서 法的規制를 가하여야 한다는 여론이 일게 되었다. 이에 따라 이탈리아, 오스트리아 및 이집트의 공동발의에 의하여 1985년 11월 20일 IMO 총회에서 선박의 안전항행을 위협하는 행위에 대하여 관심을 표명하고 선박의 안전과 승객 및 승무원의 안전을 위협하는 海上不法行爲의 방지를 위한 조치를 취할 것을 촉구하는 결의가 채택되었다.¹²⁴⁾ 이어서 1985년 12월 9일 UN총회에서도 국제테러행위를 비난하면서 IMO로 하여금 海上테러문제에 대한 대책을 마련하도록 요청하는 결의를 채택하였다(A/RES/40/61).

이에 1986년 11월에 개최된 IMO 이사회(Council) 제57차 회의에서 오스트리아, 이집트, 이탈리아 3개국이 기존의 反테러 협약, 특히 항공기 납치와 사보타지(sabotage)에 관한 헤이그협약과 몬트리올협약¹²⁵⁾을 모델로 하여 ‘해상항해의 안전에 대한 불법적 행위의 억제’를 위한 협약초안(Draft Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Maritime Navigation)’을 작성하여 제출하였다. 동 회의에서는 協約草案의 검토를 위해 特別準備委員會를 구성하고 검토를 시작하였다. 동 위원회는 2차에 걸쳐 회의를 갖고 협약최종안을 마무리하였으며, 대륙붕상 위치한 固定構造物에 대한 不法行爲 抑制에 관하여는 별도의 議定書가 작성되고 몇 가지 쟁점 사항을 제외하고 대체적인 합의를 도출하였다. 협약초안과 의정서초안은 1987년 6월 국제해사기구 이사회

123) 동 사건에 대한 자세한 내용은 안경훈, 「해상테러리즘에 관한 연구」, 경희대학교 법학박사학위논문(1998.2), 53-55쪽; Malvina Halberstam, “Terrorism on the High Seas : The Achille Lauro, Piracy and the IMO Convention on Maritime Safety”, 82 *American Journal of International Law*(1988), p.269 참조.

124) IMO Res.A.584(14) “Measures to Prevent Unlawful Acts which Threaten the Safety of Ships and the Security of their Passengers and Crews”, 20 November 1985.

125) 1970년 항공기의 불법납치억제를 위한 협약(Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft, 1970, ‘헤이그 협약’); 1971년 민간항공의 안전에 대한 불법적 행위의 억제를 위한 협약(Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Civil Aviation, 1971, ‘몬트리올 협약’).

제58차 회의에서 특별준비위원회의 보고서와 함께 법률위원회(Legal committee)에 제출하기로 결정되었으며, 동년 10월 법률위원회는 이사회가 지적한 몇 가지 문제를 비롯하여 협약초안 및 의정서초안을 최종검토하고 이를 이사회에 보고하였다. 이를 토대로 1988년 3월 1일에서 10일까지 런던에서 열린 동 협약 채택을 위한 외교회의에서 SUA협약 및 동 협약 의정서¹²⁶⁾가 채택되었다.

II. SUA協約의 主要內容

SUA협약은 전문과 22개조의 협약문으로 구성되어 있는데,¹²⁷⁾ 전문은 무고한 사람의 생명을 위협하거나 빼앗고, 기본적인 자유를 침해하며 인간의尊嚴性을 損傷시키는 모든 형태의 테러행위가 전 세계적으로 확산되는 것에 대하여 깊은 우려를 표명하며, 특히 해상항행의 안전을 저해하는 모든 불법행위의 방지와 불법행위자인 범죄인에 대한 기소와 처벌을 위한 효과적이고 실질적인 조치를 강구하기 위하여 채택되었다. 다만, 동 협약이 전문에서 주로 海上테러리즘의 문제에 대해 그 우려를 명확히 표현할 뿐이지만 협약의 내용상 해적행위 및 해상무장강도 행위도 이에 포함된다.

1. 犯罪의 定義

동 협약에서 규정하고 있는 海上航行의 安全에 대한 不法的 行爲(unlawful acts against the safety of maritime navigation)의 유형으로는 다음을 포함한다. 즉, 어떠한 자든지 不法的으로 혹은 故意的으로 (a) 武力 또는 武力的 威脅이나 그 밖의 협박에 의해 선박을 抑留·統制하는 행위, (b) 선박의 안전한 항

126) 대륙붕상 위치한 고정플랫폼의 안전에 대한 불법행위 억제를 위한 의정서 (Protocol for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Fixed Platforms Located on the Continental Shelf, 1988, 이하 “SUA협약 의정서”라 한다).

127) 협약의 제1조 및 제2조는 適用範圍 및 非適用範圍, 제3조는 犯罪構成要件, 제4조는 適用範圍, 제5조는 제3조에 규정된 범죄가 그 범죄의 중대성을 고려한 적별한 형벌에 의해 처벌될 수 있도록 하고 있으며, 제6조는 管轄權問題, 그리고 제7조 내지 제15조는 당사국의 權限과 義務 그리고 제16조는 당사국간의 분쟁해결 절차를 규정하고 있다.

해를 위협할 수 있는 행위로서 船上의 사람에 대하여 暴力을 행사하는 행위, (c) 선박을 破壞하는 행위 또는 선박의 안전한 항해를 위협할 수 있는 毀損을 선박이나 그 화물에 야기하는 행위, (d) 선박을 破壞할 수 있는 장치·물질 또는 선박의 안전항해를 위협하거나 위협할 수 있는 毀損을 선박이나 그 화물에 야기할 수 있는 장치나 물질을 모든 수단에 의하여 선박에 설치하거나 설치되도록 야기하는 행위, (e) 航海施設의 破壞·심각한 損傷이나 그 운용을 심각하게 방해하는 행위로서 선박의 안전한 항해를 위협할 수 있는 행위, (f) 자신이 허위임을 아는 정보를 교신함으로써 선박의 안전항해를 위협하는 행위, (g) (a) 내지 (f)에 규정된 범죄행위 또는 그 未遂行爲와 관련하여 사람에 傷害·殺害하는 행위 등을 행하는 것은 범죄로 규정하고 있다(제3조 제1항). 또한 어떠한 자든지 상기에 규정된 범죄의 미수행위, 타인을 教唆하여 상기의 범죄를 행하도록 하는 행위 또는 그러한 범죄를 행하는 자의 그 밖의 共犯이 되는 행위, 혹은 국내법에 규정된 바와 같이 自然人 또는 法人이 어떠한 행위를 하도록 또는 하지 않도록 강요할 것을 條件을 붙이거나 또는 無條件의으로 제1항의 (b), (c) 및 (e)호에 규정된 범죄를 범할 것이라고 위협하고, 그 위협이 문제의 선박의 안전한 항행에 위해를 줄 가능성이 있는 경우 등은 범죄를 범한 것으로 규정하고 있다.¹²⁸⁾

2. SUA協約의 適用範圍

동 협약은 제1조에 適用範圍의 선박을 ‘動力船, 潛水艦 또는 기타의 浮揚船을 포함하여 海床에 영구적으로 부착되지 않은 모든 형태의 선박’이라고 정의하고, 다만 군함, 海軍補助船, 稅官 또는 警察用으로 사용되고 있는 國有 또는 국가에 의해 운영되는 선박, 또는 항해에 사용되지 않거나 退役(laid up)한 선박에는 적용되지 않음을 규정하고 있다(제2조).

128) 전술하였듯이 동 협약이 기존의 국제테러규제협약, 특히 헤이그 및 몬트리올 협약의 영향을 받았지만 몇 가지 점에서 차이가 있다. 즉, SUA협약은 殺人罪 및 傷害罪를 새로이 추가하고, 항행시설의 파괴 및 훼손을 규정하고 있으며, 단순 훼손행위가 아니라 ‘중대하게 (seriously)’라는 용어를 삽입하고 있는 점, 그리고 未遂 및 共犯이외에도 새로이 教唆犯과 威脅에 의한 犯罪를 추가하고 있다는 점 등이다(제성호, “해상테러의 법적 규제”, 「국제법학회논총」, 제35권 제2호, 대한국제법학회(1990.12), 243쪽).

동 협약의 장소적 적용범위는 선박이 한 국가 영해의 바깥한계 또는 인접국에 대한 동 국가 영해의 횡적한계 밖에 위치한 수역안으로, 동 수역을 통과하여, 또는 동 수역으로부터 항해중이거나 항해할 예정인 경우를 그 대상으로 하며(제4조 제1항), 이에 해당하지 아니하는 경우에도 제1항에 해당하는 국가가 아닌 협약의 당사국의 영토 내에서 범죄자 또는 犯罪嫌疑者가 발견된 때에도 본 협약이 적용된다(제4조 제2항). 다시 말해, 동 협약은 내수, 영해, 군도수역, 해협, 배타적 경제수역은 물론 공해도 적용대상으로 하여,¹²⁹⁾ 동 협약상의 범죄에 대하여 어떠한 사건이든 최소한 1개국의 관할권을 인정함으로써 관할권의 未備 때문에 海上不法行爲가 처벌 없이 끝나는 일이 없도록 하려는 기본 목적을 달성하였다.¹³⁰⁾ 다만, 동 협약은 장소적 적용범위에 관해서만 규정할 뿐 時間的 適用範圍에 대해서는 언급이 없다.¹³¹⁾

3. 犯罪에 대한 管轄權의 行使範圍

SUA협약은 제3조에 규정된 범죄행위에 대하여 義務的 管轄權(obligatory jurisdiction)과 裁量적 또는 任意的 管轄權(discretionary or voluntary jurisdiction)의 두 가지 관할권을 인정하고 있다. 즉, 각 당사국은 범죄가 행하여진 당시 자국의 국기를 게양한 선박에 대하여 또는 船舶內에서, 영해를 포함하여 자국의 영토내에서, 또는 자국민에 의하여 범죄가 행하여질 경우 裁判管轄權을 확립하는데 필요한 조치를 취하여야 한다(제6조 제1항). 또한 당사국은 자국에 通常的으로 居住地가 있는 無國籍者가 범죄를 행한 경우, 범죄의 실행시 자국민이 抑留 또는 脅迫받거나 傷害 또는 殺害될 경우, 또는 자국으로 하여금 어떠한 행위를 하도록 하거나 삼가도록 강요하기 위한 시도로서 犯罪가 행하여진 경우에는 裁判管轄權을 확립할 수 있다(제6조 제2항). 즉, 동 협약은

129) 신경엽, 「테러리즘에 대한 국제법적 규제에 관한 연구」, 경희대학교 법학박사학위논문(2002.8), 117쪽.

130) 지상원, “항해안전에 대한 불법행위 억제협약의 국내수용 방안”, 「해사법연구」, 제14권 제2호, 한국해사법학회(2002.12), 111쪽.

131) 헤이그 협약은 비행중(in flight)인 동안에 그리고 몬트리올 협약은 운항중(in service)인 동안에 적용됨을 규정하고 있는 점과는 달리, 동 협약은 시간적 제한을 두고 있지 않다 (Malvina Halberstam, *op. cit.*, pp.303-304).

기국, 범죄가 자국의 영해를 포함한 영토내에서 발생한 경우의 범죄행위지국과 범인의 國籍國(加害者所屬國)이 관할권을 확립할 의무가 있으며, 반면에 無國籍者의 常住地國, 희생자의 國籍國(被害者所屬國), 그리고 범죄인이 자신들의 행위에 의해 그 행동에 영향을 미치고자 하는 대상국가(目標國)도 관할권을 확립할 수 있다. 이와 더불어 동 협약은 관할권의 重複行使 또는 不行使를 방지하기 위하여 通告制度和 불인도시의 관할권 확립의무를 규정하고 있다. 즉, 관할권을 확립한 모든 당사국은 IMO 사무총장에게 通告하여야 하며, 이후에 관할권을 취소한 경우에도 사무총장에게 通告하도록 하고 있다(제6조 제3항). 또한 범죄혐의자가 당사국의 영토내에 있고 그 당사국이 제6조 제1항 및 제2항의 규정에 의하여 관할권을 확립한 당사국중의 어느 국가에도 범죄혐의자를 인도하지 않은 경우에 각 당사국은 제3조에서 규정한 범죄의 관할권을 확립하기 위하여 필요한 조치를 취할 것을 규정하고 있다(제6조 제4항). 동 협약은 국내법에 따라 행사되는 어떠한 형사관할권도 배제하지 않는다(제6조 제5항). 아울러 본 협약은 어느 것도 自國國旗를 게양하지 않은 선박내에서 조사 및 집행에 대한 관할권과 관련하여 이를 행사할 각국의 권한에 대한 국제법 규칙에 영향을 미치지 아니한다(제9조). 예컨대, 公海上에서 발생한 海賊行爲나 奴隸賣買行爲에 대해 일반국제법상 모든 국가가 이에 관할권을 행사할 수 있는 원칙이라든가, 또는 自國領海 內에서의 타국의 선박내에서 발생한 범죄에 대해 일정한 경우 연안국이 관할권을 행사할 수 있는 法 原則에 영향을 미치지 않는다는 점을 포함하는 것으로 이해된다.¹³²⁾

4. 犯罪人の 司法的 處理 : 引渡 및 處罰

기존의 國際테러規制協約은 모두 國內裁判을 통한 국제테러범의 사법적 처리라는 방식을 채택하고, 테러범의 處罰確保를 위해 테러범의 引渡義務를 규정하고 있다. 이는 동 협약에서도 마찬가지인데, 범죄인인도의 방법에 의해 海上테러를 抑制(구체적으로 起訴 및 處罰)하려고 하고 있다.¹³³⁾ 다만, 협약상 犯人所

132) 제성호, 전계논문, 254-255쪽.

133) 제성호, 상계논문, 255쪽.

在地國은 自國에서 刑事節次를 개시할 수 있기 때문에(제10조) 범죄인의 인도 의무는 절대적인 것이 아니다. 동 협약이 기본적으로 범죄인을 ‘인도 또는 기소 (*aut dedere, aut judicare*)’라는 주의에 입각하고는 있지만, 인도할 것인가 아니면 기소할 것인가의 결정권이 犯罪人所在地國에 있기 때문에 동 국가는 언제나 인도의무로부터 빠져나갈 가능성이 있다고 할 수 있다.

협약상 범죄는 모든 당사국간의 현존 引渡條約상 引渡하여야 할 범죄에 포함 되는 것으로 보고, 향후의 범죄인인도조약에서 이 범죄를 인도범죄로 포함하도록 하고 있다(제11조 제1항). 또한 相互主義의 원칙에 따라 비당사국에 대하여도 인도범죄로 인정하도록 하고 있는데(제11조 제2항 및 제3항), 이는 범죄를 政治犯의 영역에서 제외하도록 하기 위함이다.¹³⁴⁾ 한편 제7조에 따라 관할권을 확립한 국가로부터 하나 이상의 범죄인인도 요청을 받고도 기소하지 않기로 결정한 당사국은 범인 또는 범죄혐의자가 인도될 국가를 선정함에 있어 범죄의 실행 당시 당해 선박이 계양한 국가의 소속국민 당사국(旗國)의 이익과 책임에 대하여 정당한 고려를 하여야 한다고 규정하고 있다(제11조 제5항). 즉 犯罪人所在地國은 범인의 國籍國 또는 旗國이 인도를 요청할 경우 그를 이들 국가들 중 어느 한 국가에 대하여 인도할 것인가의 문제에 대하여, 그리고 기소를 하기 위하여 사건을 권한 있는 당국에 회부할 것인지 여부에 관해 재량권을 갖는다. 따라서 협약 당사국이 희생자의 國籍國이나 目標國에게 인도할 의무를 지는 경우는 그 국가가 기소를 위하여 사건을 권한 있는 당국에 회부할 의사가 없으며, 동시에 다른 어떤 국가도 인도를 요청하지 않은 경우뿐이다.

이와 더불어 동 협약상 기소의무도 절대적인 것이 아니고, 범죄인의 불인도 시 발생하는 이차적이고 대체적인 의무라 할 것이다. 협약 제6조에 의하면 자국 영토내에서 범인 또는 범죄혐의자가 발견된 당사국은 제6조가 적용되는 경우, 그 자를 인도하지 아니하는 경우에는 범죄의 종류와 범죄가 그 영토내에서 발생하였는지의 여부에 불문하고 당해국가의 법률에 의한 소송절차에 따라 기소를 목적으로 권한 있는 당국에 지체 없이 회부하도록 하고 있으며, 특히 당사국의 법률에 따라 기타의 다른 모든 범죄의 죄질에 대한 경우와 동일한 방법으로 결정을 하여야 한다고 규정하고 있다. 범죄에 대한 處罰은 ‘제3조에 규정

134) 안경훈, 전계논문, 85쪽.

된 범죄를 당해 범죄의 중대한 성질을 고려하여 적절한 刑罰(appropriate penalties)로 처벌할 수 있도록 하여야 한다'고 규정하고 있을 뿐이다.

또한 동 협약은 범죄의 사법적 처리와 관련하여 船長의 權限을 규정하고 있다. 당사국(旗國) 선박의 선장은 제3조에서 열거된 범죄를 범하였다고 믿을 만한 상당한 이유가 있는 자를 타방당사국(접수국)의 당국에 인도할 수 있다(제8조 제1항). 또한 기국은 그 선박의 선장으로 하여금 실행 가능한 범위에서 제1항에 의하여 인도하고자 하는 者를 승선시킨 채 접수국의 영해로 들어가기 전에 그자를 인도하겠다는 의도와 그 사유를 접수국의 관계당국에 통보할 것을 가능하다면 보장하여야 하며(제2항), 선장이 자신이 가지고 있는 犯罪嫌疑와 관련된 證據를 접수국 당국에 제공할 수 있도록 보장하여야 한다(제4항). 접수국은 이 협약이 引渡問題를 야기 시킨 행위에 적용될 수 없다고 간주할 만한 상당한 사유가 없는 한 그 인도를 수락하여야 한다(제3항).

마지막으로 동 협약은 刑事司法共助와 관련하여, 당사국 상호간의 조약이나 혹은 조약이 없을 경우 당사국의 국내법에 따라, 당사국에 대하여 소송절차상 필요한 舉證資料의 收集을 위한 지원을 포함하여 刑事訴訟과 관련하여 상호 최대의 지원조치를 하여야 한다고 규정하고 있다(제12조). 특히, 海上테러범죄의 실행을 위하여 각 당사국의 영토에서 사전준비를 하는 것을 방지하기 위한 모든 실질적인 조치를 취할 것, 그리고 국내법에 의거 정보를 교환하고 제3조에 규정하는 범죄의 실행을 방지하기 위하여 적합하다고 보는 行政的 措置 및 기타 조치의 조정 등을 할 것을 규정하고 있다(제13조 제1항). 그리고 제3조에서 규정하는 범죄행위로 인하여 여객이 지연되거나 방해로 받는 때에는 자국 영토 내에 그 선박, 여객 또는 선원이 소재하는 당사국은 船舶, 旅客, 船員 또는 貨物이 부당하게 억류되거나 지연되는 것은 회피하기 위한 가능한 노력을 하여야 한다(제13조 제2항).

5. SUA協約 議定書

동 의정서는 SUA협약 제5조 및 제7조와 제10조 내지 제16조의 규정이 대륙붕상의 고정플랫폼상에서 또는 고정플랫폼에 대하여 동 의정서의 제2조의 범죄가 행하여졌을 때 준용된다(제1조 제1항). 또한 이 규정에 의하여 의정서가 적

용되지 않는 경우에도 자국의 내수 또는 영해에 고정플랫폼이 위치하는 국가가 아닌 당사국의 영토내에서 범인 또는 범죄혐의자가 발견된 때에는 SUA협약이 적용되도록 하고 있다(제1조 제2항). 고정플랫폼의 범위는 자원의 탐사, 발굴 또는 기타의 經濟的 目的을 위하여 해저에 영구적으로 부착된 인공섬, 人工設備 및 人工構造物을 말한다(제1조 제3항).

범죄의 구성은 不法的·故意的으로 (a) 武力, 武力에 의한 위협 또는 기타 脅迫에 의해서 고정플랫폼을 抑留·統制하는 행위, (b) 그 행위가 고정플랫폼의 안전을 해칠 가능성이 있는 고정플랫폼내의 인명에 대한 暴力 행위, (c) 고정플랫폼을 破壞하거나 그 安全을 해칠 가능성이 있는 損傷을 야기하는 행위, (d) 어떤 수단에 의하든 당해 고정플랫폼을 破壞할 가능성이 있거나 그 安全을 해칠 가능성이 있는 장치 또는 물질을 고정플랫폼에 두거나 두도록 하는 행위, 또는 (e) (a)호 내지 (d)호에서 규정한 범죄 또는 범죄미수와 관련하여 인명을 상해 또는 살해하는 행위 등을 포함한다.

관할권에 관하여는 범죄가 當該國家의 대륙붕에 고정플랫폼이 위치하고 있는 동안에 그 고정플랫폼에 대하여 또는 고정플랫폼내에서 행해진 경우, 또는 범죄가 당해국가의 國民에 의하여 행해진 경우 義務的으로 관할권을 확립하기 위한 조치를 취하며(제3조 제1항), 이와 더불어 當該國에 居所를 둔 無國籍者에 의하여 범죄가 행해진 경우, 犯罪行爲時에 당해국가의 국민이 強奪, 威脅, 傷害 또는 殺害된 경우, 또는 당해국가에 어떠한 행위를 강제하거나 抑制하기 위하여 범죄를 행하는 경우에 관할권을 가질 수 있다(제3항 제2항). 다만, 제2항에 의거 관할권을 확립한 모든 당사국은 국제해사기구 事務總長에게 通告하도록 하여 그 행사에 신중을 기하도록 하고 있다.

III. SUA協約 2005년 議定書¹³⁵⁾

135) Amendments to the Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Maritime Navigation, 1988(이하 “2005년 의정서”라 한다) 그리고 Amendments to the 1988 Protocol for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Fixed Platforms Located on the Continental Shelf, 1988(이하 “2005년 플랫폼 의정서”라 한다). 2008년 1월 31일 현재 2개국이 비준하였다(www.imo.org).

1. 採擇背景

국제해사기구는 2001년 9월 11일 미국 테러사건이 계기가 되어 미국의 요청에 의해 2001년 12월 제22차 총회에서 해상안전을 도모하기 위한 기존협약체제를 최근의 테러양상과 국제법 발전을 반영하여 재검토하였으며 이에 기초하여 적절한 조치를 취할 것을 내용으로 한 총회결의서 A.924(22)를 채택하였다. 이에 더하여 법률위원회에서는 2002년 4월에 개최된 제84차 회의에서 선박이 테러목적으로 사용되는 것을 방지하기 위해 SUA협약과 SUA협약 의정서를 개정하기 위한 작업을 처음으로 논의하였으며, 이후 미국을 중심으로 하여 7차례 본회의와 2차례의 회기간 작업반 회의를 통해 2005년 제90차 회의에서 최종개정안을 마련하게 되었다. 그 결과 국제해사기구는 2005년 의정서 채택을 위한 외교회의를 2005년 10월 10일부터 14일까지 개최하여 2005년 의정서 및 2005년 플랫폼의정서를 채택하였다.

2. 主要内容¹³⁶⁾

(1) 새로운 犯罪構成要件의 新設

2005년 의정서 제3조의 2는 현행 SUA협약 제3조의 처벌대상 범죄를 확대하여, WMD 등을 운송하는 행위도 새로운 犯罪를 구성하는 것으로 규정하였는데 다음과 같다. 첫째, 다음의 행위의 목적이 대중을 위협하거나 또는 특정 국가·국제기구로 하여금 특정 행위를 행하도록 혹은 행하지 못하도록 강요하는 것이다. 이는 (a) 사망, 중대한 상해 혹은 피해를 야기하거나 야기할 수 있는 모든 폭발물질, 방사능 물질 또는 BCN무기¹³⁷⁾를 선박에 대하여 또는 선상에서 사용

136) 자세한 내용은 정대율, “2005년 항해안전에 대한 불법행위 억제협약의 국내 대응방안 연구”, 「해사법연구」, 제18권 제1호, 한국해사법학회(2006.3); 박희권, “항해안전에 관한 불법행위 억제 협약의 개정과 한국외교”, 「서울국제법연구」, 제13권 제2호, 서울국제법연구원(2006); IMO, Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Maritime Navigation, 1988(<http://www.imo.org>)참조.

137) BCN무기란 2005년 의정서에서는 화학방무기를 나타내는 용어이다. 즉 BCN 무기는 biological weapons, chemical weapons, and nuclear weapons and other nuclear

하거나 선박으로부터 排出하는 행위, (b) 사망, 중대한 상해 혹은 피해를 야기하거나 야기할 수 있는 정도의 양 혹은 농도의 기름, 액화천연가스, 또는 기타 위험물질과 유독물질을 선박으로부터 배출하는 행위, 그리고 (c) 사망, 중대한 상해 혹은 피해를 야기하는 수단으로 선박을 사용하는 행위 등을 포함한다. 둘째, 다음의 물질 등을 선박으로 운송하는 행위를 범죄로 규정하였다. 즉, (a) 선박으로 大衆을 위협하거나 또는 특정 국가·국제기구로 하여금 특정행위를 행하도록 혹은 행하지 못하도록 강요하기 위해서 사망 또는 중대한 부상이나 피해를 야기하기 위해 사용될 것으로 의도되거나 혹은 위협하기위한 모든 폭발물질 혹은 방사능물질을 운송하는 행위와, (b) BCN무기, 原料物質(source material), 特殊 分裂物質(special fissionable material), 특수 분열물질의 가공·사용·생산을 위하여 설계 또는 준비된 장비, 또는 이중용도물자 등¹³⁸⁾을 선박으로 운송하는 행위 등은 새로운 범죄를 구성한다. 다만, NPT협약¹³⁹⁾ 당사국에 의한 핵분열 물질 등의 운송과 핵무기 및 핵기폭장치의 제조 등에 사용되는 이

explosive devices 등을 포함한다(2005년 의정서 제1(1)(d)조). 2005년 의정서를 채택하기 위한 논의과정 중, 가장 쟁점이 되었던 사항으로서 불법적이고 고의적인 목적으로 세균무기(생물무기), 화학무기 및 핵무기 등의 선박에 의한 운송행위를 범죄로 규정하고 이러한 운송금지무기에 대한 간소화된 문구로서 용어를 정의하고자 하는 과정에서 쟁점이 되었다. 이러한 운송금지무기는 초기 개정안에서 BWC협약, CWC협약 및 NPT협약에서 규정하고 있는 관련 용어의 정의를 원용하여 ‘금지무기(prohibited weapon)’로 명시하였다. 이에 대해 인도 및 파키스탄 대표 등은 NPT 체제하에서 핵 활동과 관련한 운송행위를 범죄로 규정하였는데 강한 반론을 제기하며 금지무기에 대한 용어의 정의 자체를 반대하였다. 특히 이러한 비확산 문제를 SUA협약의 개정에서 다루는 것은 이 협약의 검토를 강제한 IMO 총회결의서 A.924(22)에서도 그 근거가 없다는 점을 지적하면서 논의의 부적정성을 제고하고 다른 협약규정을 원용함에 있어서 그러한 협약의 비체약국의 관련을 고려해야 하며, NPT 체제에서 핵 비확산 문제가 재검토되어야 함을 지적하였으나 수용되지 않았다. 다만, 인도가 제89차 회기간 작업반회의에서 금지무기에서 ‘금지(prohibited)’의 문구 삭제를 주장하고 또한 체약국이 아닌 경우에는 이 용어가 부적절하므로 ‘지정무기(designated weapon)’로 하자는 의견을 제시한 결과 제90차 회의에서 금지무기는 이 용어의 내용이 ‘세균무기, 화학무기 및 핵무기(biological, chemical and nuclear weapon)’로 수정하였다(정대율·김인현, “SUA협약개정에 대한 회의 참가보고”, 「2005년 한국해사법학회 정기학술대회 발표논문집」, 한국해사법학회(2005.5), 27쪽).

138) 2005년 의정서 제3조의 2 제1항(b)(iv)는 “BCN무기의 설계, 제도 등에 중대하게 기여하는(significantly contribute) 장비, 물질 또는 소프트웨어나 관련기술 등”을 규정하고 있는데, 본고에서는 이를 ‘이중용도물자 등’이라 한다.

139) 핵확산금지조약(Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, 1968).

중용도물자의 운송은 범죄구성요건에서 배제된다. 셋째, 테러범죄자 逃避傍助 운송행위이다. 즉 2005년 의정서의 부속서상 9개 협약¹⁴⁰⁾에서 규정된 범죄자임을 알고서 刑事訴追를 피하기 위한 자를 도와 줄 의도로 불법적이고 고의적으로 승선시켜 운송하는 행위이다.

(2) 嫌疑 선박에 대한 乘船 및 檢索制度

2005년 의정서는 범죄혐의 선박에 대한 海上乘船·檢索制度를 도입하고 있는데, 동 의정서 당사국의 법집행기관은 범죄혐의 선박에 乘船 및 檢索(boarding and searching)을 할 수 있다(제8조의 2). 승선 및 검색을 하기 위해서는 승선 및 검색 국가가 혐의 선박의 기국에게 승선 및 검색을 할 수 있도록 承認을 요청하여야 하며, 요청받은 기국은 요청을 受諾, 拒否, 공동검색 또는 旗國(피요청국)에 의한 자체 검색 등 4가지 조치 중 하나를 취하여야 한다.

협약 당사국은 2005년 의정서의 署名 또는 批准·受諾 또는 加入 시 자국 선적 선박에 대하여 승선 및 검색에 대한 包括的 사전 승인을 IMO 사무총장에게

140) 2005년 의정서는 반테러협약으로 다음의 9개 협약을 부속서로 두고 이들 협약에서 규정된 범죄자임을 알고서 형사소추를 피하기 위한 자를 도와 줄 의도로 불법적이고 고의적으로 승선시켜 운송하는 행위를 범죄행위로 규정하고 있다. 즉, (a) 항공기의 불법납치억제를 위한 협약(Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft, 1970.12.16), (b) 민간항공의 안전에 대한 불법적 행위의 억제를 위한 협약(Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation, 1971.9.23), (c) 외교관등 국제적 보호인물에 대한 범죄의 예방 및 처벌에 관한 협약(Convention on the Prevention and Punishment of Crimes against Internationally Protected Persons, 1973.12.14), (d) 인질억류방지에 관한 협약(International Convention against the Taking of Hostages, 1979.12.17), (e) 핵물질의 방호에 관한 협약(Convention on the Physical Protection of Nuclear Material, 1979.10.26), (f) 민간항공의 안전에 대한 불법적 행위의 억제를 위한 협약에 보충하는 국제민간항공에 사용되는 공항에서의 불법적 폭력행위의 억제를 위한 의정서(Protocol for the Suppression of Unlawful Acts of Violence at Airports Serving International Civil Aviation, supplementary to the Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation, 1988.2.24), (g) 대륙붕상 고정된 플랫폼의 안전에 대한 불법적 행위의 억제를 위한 의정서(1988.3.10), (h) 폭탄테러행위의 억제를 위한 국제협약(International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings, 1997.12.15), 그리고 (i) 채택된 테러자금조달의 억제를 위한 국제협약(International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism, 1999.12.09) 등을 포함한다.

통지할 수 있다(opt-in system). 승선 및 검색 결과 무혐의로 밝혀질 경우, 책임 있는 국가는 효과적인 救濟 方案을 제공하여야 하며, 협약 당사국은 선박의 국적 확인, 승선 및 검색 요청의 발송과 접수를 담당할 중앙당국을 지정 또는 창설하여야 한다.

(3) 國際共助體制 強化 등 協約 履行體制 強化

SUA협약의 이행을 위한 당사국간 共助體制를 강화하였으며, 국제테러범죄자의 해상운송에 대한 처벌규정 신설, 共犯 및 法人 처벌규정 신설 등 협약의 이행 체제를 강화하였다.

(4) SUA協約 議定書 改正

2005년 의정서의 내용은 대륙붕상 고정식 플랫폼에도 준용하는데, 플랫폼을 이용하여 유독물질 등을 방출하는 행위, 플랫폼을 이용하여 BCN무기나 핵물질 등을 사용하는 행위 등은 모두 플랫폼의정서에 의하여 처벌 가능한 행위이다.¹⁴¹⁾

第3節 PSI와 海洋安保管轄權

I. PSI의 成立背景과 海洋安保威脅

미국의 9/11 테러는 국제사회가 새로운 양상의 테러리즘에 대한 경각심을 갖게 한 사건이며, 이를 계기로 汎世界的 차원에서 테러의 豫防과 抑制를 위한 다각적인 대책을 강구하고 있다. 특히, 2002년 12월 발생한 서산호 사건이 PSI를 창설하게 된 결정적인 계기를 제공했다. 동 사건에서 북한 선박인 서산호가 無國籍船으로 모든 국가의 臨檢權 대상이 될 수는 있지만, 동 선박에서 발견된 스커드 미사일(scud missile)의 運送 그 자체는 國際法違反이 아니므로 이러한

141) 박희권, 전계논문, 84쪽.

WMD의 확산을 제지할 수 없다는 국제법의 한계를 증명하였다. 이에 미국의 주도로 WMD의 확산을 방지하기 위해 PSI가 도입되었다. PSI는 기존의 WMD 확산방지에 관한 국제체제의 한계,¹⁴²⁾¹⁴³⁾ 소위 불량국가(Rogue State) 등장에 따른 국제법질서의 한계,¹⁴⁴⁾ 그리고 컨테이너에 의한 수송이나 便宜置籍船의 증가에 따른 해양의 安保의 脆弱性¹⁴⁵⁾ 등의 원인에 의해 그 필요성이 제기되어 성립되었다.

PSI는 조약이 아닌 國際協力體로서¹⁴⁶⁾ 2003년 5월 31일 부시 미국 대통령이

142) 주로 기존의 조약체제의 한계성을 주된 이유로 지적한다(M.A. Becker, *op. cit.*, pp.4-6; 정서용, “국제법질서의 한계와 대량살상무기확산방지구상의 출현”, 「서울국제법연구」, 제14권 제1호, 서울국제법연구원(2007), 13-16쪽; 최종화, “PSI 실행상의 법적 한계와 한국의 대응책”, 「해사법연구」, 제15권 제2호, 한국해사법학회(2003.12), 5쪽; 최종화, 전게서, 470쪽 참조).

143) 국제적인 노력의 범주를 다음 네 가지 형태로 구분하여 그 한계성을 살펴볼 수 있다(최종화, 전게서, 470쪽; 최종화, 상계논문, 5-6쪽).

1. 핵확산금지조약(NPT), 핵실험금지조약(PTBT 및 CTBT), 생물무기금지협약(BWC), 그리고 화학무기금지협약(CWC) 등의 국제조약을 체결함으로써 국가들의 참여를 유도하고 있지만, 條約相對性의 原則에 의하여 비당사국에 대하여는 이들 조약의 羈束力이 없기 때문에 확산주체로서의 역할을 하는 국가가 가입하지 않는 한 불완전한 방지책일 수밖에 없다.
2. 전략물자통제약정, 쟁거위원회(ZC), 원자력공급국그룹(NSG), 호주그룹(AG), 그리고 미사일기술통제체제(MTCR) 등의 既得權 國家들로 구성된 輸出統制體制가 가동되고 있지만, 이 기구들은 일정한 조직이나 통일적인 규정을 갖추지 않은 비공식적인 체제이기 때문에 法的 拘束力이 없다는 문제점이 있다.
3. 유엔총회, 안전보장이사회, 군축위원회, 국제원자력기구 등 공식적인 국제기구들도 일반 군축문제 뿐만 아니라, 대량살상무기의 확산 통제에 대하여도 상당한 역할을 수행하고 있지만, 참여하는 국가들 간의 정치적 이해관계 불일치로 인하여 소기의 목적을 달성하지 못하고 있다.
4. 주로 미국의 주도하에 양자간 또는 다자간의 협의를 통한 정치·외교적인 노력들이 경주되고 있기는 하나, 북한 핵문제 해결과정에서 보듯이 그 한계성을 드러내고 있다.

144) 리비아, 이란, 이라크 및 북한 등 소위 불량국가의 등장은 국제사회의 평화와 안전에 대한 심각한 위협 요인으로 꼽히고 있지만 국제법 질서는 이 문제에 대해 효과적인 해결책을 제시하지 못하고 있다(정서용, 전계논문, 4-7쪽).

145) M.A. Becker, *op. cit.*, pp.6-8.

146) PSI 加盟國(participants)은 일정한 형태의 協定에 서명할 필요도 없고 拘束力 있는 法的 責任을 지지도 않으며, 加盟國들은 단지 遮斷原則을 지지하고 협조할 것을 요구받을 뿐이다. 또한 PSI는 “a coalition of the willing”, “a political arrangement”, “a concrete, operationally focused initiative”, 그리고 “activity rather than an organization” 등으로 이해된다(M.A. Becker, *op. cit.*, p.9).

폴란드 의회에서 행한 연설에서 WMD와 關聯物質의 陸上·海上·空中 輸送을 통한 擴散을 遮斷할 수 있는 국가의 능력을 개선하고 강화하기 위한 국제적인 노력을 기울일 것을 주장하고, 이와 더불어 PSI의 필요성을 제안함에 따라 공식출범하게 되었다. 이후 미국과 영국 등 11개국이 참가한 6월 12일의 제1차 마드리드 회의와 6월 18일의 아세안 지역포럼(ASEAN Region Forum)을 통해 PSI의 실체는 구체화 되었는데, 참가국은 미국, 영국, 프랑스, 독일, 일본, 호주, 이탈리아, 네덜란드, 폴란드, 스웨덴, 그리고 포르투갈 등을 포함한다.¹⁴⁷⁾ 제1차 스페인 마드리드(Madrid) 회의에서는 WMD 및 그 관련물질을 수송하는 선박 또는 항공기의 운항을 加盟國들이 自國 領海나 領空에서 遮斷하고 선박이 자국 港灣에 입항하였을 때는 港灣國統制를 통하여 규제하는 원칙에 합의하였으며, 제2차 오스트레일리아 브리즈번(Brisbane)회의는 2003년 7월 9-10일 軍備縮小와 국제안보에 관하여 열렸으며 公海 및 公空에서 차단가능성에 대해 논의되었다. 그리고 2003년 9월 3-4일 사이의 제3차 프랑스 파리(Paris) 회의에서 PSI의 ‘차단원칙성명(Statement of interdiction principles)’이 채택되었다.

PSI는 기존의 대량살상무기 확산방지 관련 국제기구나 조약들이 소기의 기능을 발휘하고 있지 못함에 따라, 해양과 空中을 통한 WMD와 그 관련물질의 불법적 수송을 차단(interdiction)¹⁴⁸⁾, 즉 혐의선박과 항공기에 대한 수색을 강화하고 필요한 경우 나포함으로써 WMD와 그 관련물질의 국제적 확산을 방지하는 것을 목적으로 한다. PSI에 참가하는 국가들은 차단원칙성명의 차단원칙을 遵守할 것을 동의하며, 동 원칙은 국가들이 WMD의 확산, 運送體系 혹은 관련물

147) 2007년 11월 9일 현재 86개국이 참가하고 있다(미국무부 www.state.gov/t/isn/c19310.htm 참조).

148) “차단(interdiction)’이란 정선(stop)·승선(board)·검색(search or inspect) 또는 나포(seizure or arrest or detention) 등의 수단으로 해당 선박의 항행의 가로막거나(intercept) 또는 정선시키는(quarantine) 강제조치를 의미하는 통념상의 용어일 뿐 법적 개념으로 확립된 것은 아니며, 평상시 유엔안전보장이사회 결의 없이는 타국에 의한 봉쇄가 불가능하다는 점을 고려하여, 이를 수행하는 선택된 용어라고 할 수 있다. 차단과 유사한 개념인 봉쇄(blockade)는 적국 연안의 전부 또는 일부에 대하여 모든 선박의 출입을 차단하는 전쟁 수행행위의 일종이다. 그러나 봉쇄는 유엔헌장 제2조 제4항에 의하여 금지되며, 자위권의 행사 또는 안전보장이사회 결의에 의한 강제조치로서 행사가 가능한 것으로 되어있다”(최종화, “PSI의 법적 정당성 확보에 관한 일고찰”, 「해사법연구」, 제19권 제1호, 한국해사법학회(2007.3), 3쪽).

질을 차단하기 위해 효과적 조치를 취하거나, 이러한 확산을 막기 위해 정보의 교환 및 협력활동 경주하며, 그리고 이러한 약속을 이행하기 위해 필요한 경우 관련 국제법 및 국내법을 검토한다. 특히, 혐의선박이나 항공기가 加盟國의 국적을 보유하고 있거나 당사국 管轄의 水域이나 領空에 있을 경우, 당해 국가는 확산관련 국가로의 확산과 밀접한 관계가 있는 화물을 수송하고 있는 것으로 의심되는 선박 또는 항공기에 승선하여 조사하기 위한 법적 권한의 행사에 모든 노력을 다할 것에 합의하였다.¹⁴⁹⁾

PSI는 여러 海洋安保威脅 중에서 특히 WMD 및 그 관련물질의 불법적 확산에 따른 해양안보, 국가안보 및 국제안보에 대한 위협을 억제하기 위한 國際的協力體로 이해할 수 있다. 동 구상은 도전적이면서도 時宜 적절하며, 현재까지의 國際平和 및 安保의 영역에서 이루어진 가장 중요한 긍정적 발전중 하나이다.¹⁵⁰⁾

II. PSI의 基本理念 및 遮斷原則

1. 基本理念¹⁵¹⁾

PSI는 WMD, 운송체계, 그리고 관련물질의 불법적인 확산으로 인하여 증가되는 위협에 대하여 국제적으로 對應하는 體制로서 WMD의 확산방지를 위한 조약과 제도의 준비를 포함하여 국제사회의 협력을 그 기반으로 한다. 모든 WMD의 확산이 국제평화와 안전을 위협하기 때문에 UN에 의한 PSI 실행의 필요성이 강하게 요청되며, 이는 1992년 1월 UN 안전보장이사회의 의장성명 (Presidential Statement)과 합치되므로 구체적인 실행을 추구하는 단계이다. 또한 PSI는 WMD 등의 확산방지를 위하여 보다 일관되고 협의적인 노력이 필요

149) The White House, Office of the Press Secretary, "Fact Sheet : Proliferation Security Initiative: Statement of Interdiction Principles", 4 September 2003(<http://www.state.gov/t/isn/rls/fs/23764.htm> 참조).

150) Mark R. Shulman, "The Proliferation Security Initiative and the Evolution of the Law on the Use of Force", *Houston Journal of International Law*, Vol.28 No.3(2006), p.776.

151) The White House, Office of the Press Secretary, *op. cit.*

하다는 취지를 표명한 최근의 G-8 및 EU의 성명과도 일치된다. PSI 加盟國 (participants)들은 이러한 WMD 등이 테러조직의 수중에 들어갔을 때의 위험에 대하여 깊이 우려하고, 그 확산을 주도하는 國家나 團體로부터 WMD나 관련물질 및 기술이 확산되는 것을 遮斷하기 위한 공동의 노력을 경주하고 있다.

PSI는 海上·空中·陸上을 통한 WMD나 관련물질 및 기술의 확산을 遮斷하기 위한 조치를 취할 능력과 의지를 갖춘 모든 국가가 다양한 형태로 참여할 것을 요청한다. 그리고 PSI는 WMD 확산과 관련되는 국가나 단체에 의하여 확산의 목적으로 이용될 수 있는 선박과 항공기, 그리고 선적국, 항만국, 영해·영공·영토국의 협력도 요구한다. 기존의 비확산규범을 회피하거나, 일탈하거나, 또는 그러한 무역을 통하여 이익을 추구하는 국제적 擴散主體에 대한 遮斷努力은 국제사회의 새롭고 강력한 행동을 필요로 한다. PSI 實行主體들은 모든 관련국들이 ‘차단원칙’의 이념과 같이 PSI를 지원하는 데 있어 가능한 수단과 적극성을 가지고 대응할 것을 기대하고 있다.

2. 遮斷原則(Interdiction Principle)¹⁵²⁾

PSI 가맹국들은 국내법, 국제법 및 國際制度, 그리고 UN 안전보장이사회를 포함한 관련체제에 의하여, WMD와 관련물질 및 기술의 확산을 주도하는 국가나 단체로부터 관련 국가나 단체로 유입되는 WMD, 운송체계 및 관련물질을 차단하기 위한 보다 조정되고 효과적인 기반을 구축하기 위하여 다음의 차단원칙에 합의하였다. PSI 가맹국은 국제평화와 안전에 대한 위협에 대응하는 모든 국가에 대하여 차단원칙에 동참할 것을 요청한다.

- (1) 단독으로 또는 타국과 협조하여 확산 관련 국가나 단체로부터 또는 관련 국가나 단체로의 WMD 移轉 및 輸送을 遮斷하기 위한 효과적인 조치를 취한다. 일반적으로 확산 관련 국가나 단체란 (a) 화학무기, 생물무기, 핵무기 및 그러한 운반수단의 개발 또는 획득 노력을 하거나, 또는 (b) WMD 등의 移轉(賣買, 受領 및 促進)을 통해 확산에 종사하고 있는 것으로 판단하여 PSI 가맹국들이 차단 대상으로 확정하는 國家 또는 主體를 말한다.

152) *Ibid*

- (2) 본 構想의 일환으로서 타국에 의해 제공되는 情報의 機密을 유지하면서 협의가 있는 확산활동에 관련되는 정보의 신속한 교환을 위하여 합리적인 절차를 취하고, 차단활동 및 차단능력을 提高하기 위하여 적절한 財源 및 努力을 투입하는 등 차단노력에 대한 가맹국간의 조정을 극대화한다.
- (3) 이러한 목적을 달성하기 위하여 필요한 경우, 관련 국내법을 재검토하고 강화하도록 노력한다. 그리고 이러한 約束을 이행하기 위하여 필요한 경우에는 적절한 방법에 따라 관련 국제법 및 제도의 강화를 위하여 노력한다.
- (4) 각국의 국내법적 권한이 허용하는 범위 내에서 국제법 및 국제제도상의 의무에 합치하도록 WMD 등의 貨物輸送에 대한 차단노력을 지원하기 위하여 다음을 포함한 구체적인 행동을 취한다.
- a. 확산 관련 국가나 단체로부터 관련 국가나 단체로의 화물수송 및 관련 협력을 하지 않는다. 그리고 자국의 관할권 內에 있는 그 누구에게도 이를 許可하지 않는다.
 - b. 자국의 主導나 타국의 요청, 또는 기타 사유에 기초하여 自國籍 선박이 확산 관련국가나 단체와의 사이에 WMD 등을 수송하고 있는 것으로 의심되는 충분하고 합리적인 이유가 있는 경우에는 내수, 영해 및 타국의 영해 以遠의 海域에서도 停船·臨檢措置를 취하고, 확인된 관련화물을 押留한다.
 - c. 적절한 상황 하에서, 타국에 의한 자국적 선박의 停船·臨檢에 동의하고, 당해 국가가 확인하는 경우에는 당해 선박에 積載되어 있는 관련화물의 押留措置에 대하여 동의하는 것을 진지하게 고려한다.
 - d. 다음을 위하여 적절한 조치를 취한다 : (a) 확산 관련 국가나 단체로부터 관련국가나 단체로 WMD 등의 화물을 수송하고 있는 것으로 합당하게 의심되는 경우, 내수, 영해, 접속수역에서 停船·臨檢하여 발견된 관련화물을 押留하거나; (b) WMD 등의 화물을 수송하고 있는 것으로 합당하게 의심되고 그 항구, 내수 및 영해를 출입하고자 하는 혐의 선박에 대하여 入域전에 停船·臨檢을 요구하여 關聯物資를 押留하는 등의 조치를 취한다.
 - e. 자국의 주도나 타국의 요청 또는 證據 제시에 기초하여 : (a) 확산관련 국가나 단체로부터 관련국가나 단체로 WMD 등의 화물을 수송하고 있는 것으로 의심할 충분하고 합리적인 이유가 있으면서 自國 領空을 통과 중인 항공기에 대하여 檢査를 목적으로 着陸할 것을 요구하고, 확인되는 경우에

는 관련화물을 押留한다; (b) 관련화물을 수송하고 있는 것으로 의심하기에 충분하고 합리적인 이유가 있는 항공기에 대하여 사전에 自國 領空의 통과를 거부한다.

- f. 港灣, 空港, 기타의 施設이 확산 관련 국가나 단체로부터 관련 국가나 단체로 WMD 등의 화물 輸送中繼地로 이용되는 경우에는 관련화물을 수송하고 있는 것으로 의심하기에 충분하고 합리적인 이유가 있는 선박, 항공기, 기타의 輸送手段을 검사하여 혐의사실이 확인된 경우에는 該當貨物을 押留한다.

III. PSI의 性格 및 運營體系

PSI의 性格을 열거하자면 다음과 같이 요약될 수 있다.¹⁵³⁾ 먼저, ‘自發的 參與’에 기초하고 있으며, 이는 참석 여부가 자유재량이며 PSI 회원국으로 참여기로 결정한 국가도 차단 훈련이나 운영전문가회에 참석할 것인지 여부 또는 物理的 遮斷行爲가 실제적으로 발생하는 경우에도 협조할 것인가를 자발적으로 결정할 수 있다. 둘째로, ‘現存 국제법과 국내법에 의거’ 協力을 提供하고, PSI 가입에 따른 추가적인 법적·제도적 부담이 불필요하다. 그렇지만 현행 국제법상 혐의선박이나 항공기에 대한 遮斷權을 행사하는 등의 PSI 실행은 그 법적 근거를 확립하고 있지 못한 상태이며, PSI 실행의 法的 正當性을 확보하기 위한 많은 노력이 필요하며 현재까지 많은 노력이 이루어지고 있다.¹⁵⁴⁾ 마지막으로, ‘遮斷措置의 성격이 具體性과 合理性’을 가지고 있다는 것이다. 이는 일반적인 不法行爲 단속시와 마찬가지로 遮斷措置를 시행하고자 할 경우에는 구체적이고 합리적인 정보가 필요하다는 의미이다. 특히 PSI의 활동은 다양한 협력조치들로 구성되는 물리적 차단으로부터 정보협력, 정책조정, 훈련시 물적 지원제공, 國際法規範化 共助 등에 이르기까지 다양하다.

다음으로, PSI의 運營體系는 차단원칙을 정점에 두고 주요회의, 운영전문가회의(Operational Experts Group), 차단훈련(interdiction exercise) 등으로 이루어

153) 박철민, “PSI의 의의와 우리의 대응”, 「서울국제법연구」, 제14권 제1호, 서울국제법연구원(2007), 48-49쪽.

154) 이러한 법적정당성 확보노력의 예는 최종화, 전개논문(註 148) 참조.

진다.¹⁵⁵⁾ 차단원칙은 PSI의 핵심인데 PSI의 활동원칙과 조치사항을 규정한 원칙선언으로 일반 국제기구의 운영 협약에 해당한다. 다만 PSI가 국제기구도 국제조약도 아닌 同心國家(like-minded countries)들의 자발적 對擴散 協力體制이고 活動(activities) 그 자체이기 때문에 차단원칙은 法的 拘束力을 가지고 있지 않다.¹⁵⁶⁾ 주요 회의에는 각국의 고위급 대표가 참석하고 있으며 운영전문가회의와 함께 비회원국에는 개방하지 않고 회원국만 참석 가능하다. 遮斷訓練은 陸上, 海上, 空中에서의 차단훈련을 매년 6-8차례 회원국 주관 하에 개최하고 있으며, 보통 4-5개국에서 선박, 항공기, 검색전문가 등 물적 지원을 하는 가운데 모의 도상 훈련 및 실제훈련과 결과 평가회 순으로 2-3일간 개최된다. 차단훈련에는 우리나라와 같은 非會員國이 옵서버(observer) 자격으로 참석할 수 있고 실제 차단훈련의 參觀이 가능하지만, 모의 도상훈련은 會員國에게만 開放되고 있다.

IV. PSI의 法的 問題

PSI는 同心國家들의 자발적 對擴散 협력체제이고 활동이기 때문에 동 체제의 차단원칙은 법적 구속력을 갖진 않는다. 다만, 동 체제는 현재 존재하는 국제법과 국내법에 의거하여 행사됨을 규정하고 있다. 그러나 현행 국제법상 혐의선박이나 항공기에 대한 遮斷權을 행사하는 등의 PSI 실행은 그 법적 근거를 확립하고 있지 못한 상태이며, 특히 유엔해양법협약 및 국제관습법에서 인정되는 영해 무해통항권과 배타적 경제수역 및 공해에서의 항해자유의 원칙과 일치하지 않는 문제가 발생한다. 즉, PSI를 실행하기 위하여 자국의 영해에서 무해통항권을 향유하는 외국선박을 차단하고 관련화물을 압류하는 것은 모든 선박에게 인정되는 무해통항권을 불법적으로 침해하는 것이며, 또한 배타적 경제수역이나 공해에서 항해중인 외국선박에 대해 동 선박의 기국 동의를 바탕으로 PSI를 시행하는 것 또한 모든 선박에게 인정되는 항해의 자유를 일정부분 침해하는 측면이 있다.

155) 구체적 훈련이나 회의 일정에 대해서는 미국무부 <http://www.state.gov/t/isn/c12684.htm> 참조.

156) 박철민, 전계논문, 47쪽.

第4章 領海 및 接續水域에서의 沿岸國 海洋安保管轄權

본 장에서는 영해 및 접속수역에서 발생할 수 있는 해양안보위협에 대하여 연안국이 적절한 관할권을 행사할 수 있는지 살펴보고자 한다. 해양안보위협에 대해 특히 유엔해양법협약을 중심으로 살펴보고, 이와 더불어 유엔해양법협약의 규정이 적용될 수 없는 안보위협에 대해서는 기타 적용 가능한 국제협약 및 체제를 살펴본다.

영해는 연안국의 主權이 미치는 공간으로 일반적으로 모든 사항에 대하여 연안국의 관할권이 행사될 수 있다. 그러나 이러한 연안국의 권한은 자국의 영해 내에서 무해통항권을 향유하는 외국선박을 방해할 수 없으며, 따라서 영해에서 연안국의 관할권에 관한 사항에 대해 논의하기 위해서는 외국선박에게 인정되는 무해통항권이 무엇인지 유엔해양법협약의 규정을 중심으로 살펴보아야 한다. 다시 말해, 유엔해양법협약상 연안국의 입법관할권 및 집행관할권에 관한 일반규정을 살펴보고 이를 바탕으로 연안국관할권과 외국선박의 무해통항권과의 관계에 대해 고찰한다. 또한 영해에서 연안국의 해양안보를 저해할 위험성이 큰 몇몇 안보위협을 중심으로 위협들에 대한 정의 그리고 관련협약의 규정을 살펴보고자 한다. 다만, 접속수역의 경우 유엔해양법협약에 의해 원칙적으로 집행관할권만이 인정되는 수역으로 매우 제한적인 연안국관할권만이 인정되는 수역으로, 동 수역에서의 특징적인 관할권의 내용을 중심으로 해양안보관할권에 대해 고찰한다.

第1節 領海에서의 沿岸國 海洋安保管轄權

I. 領海에서의 沿岸國管轄權

1. 領海의 意義 및 發展

(1) 領海의 概念 및 法的地位

두 차례 유엔해양법회의의 영해의 幅에 관한 합의실패 후, 마침내 제3차 유엔해양법회의는 유엔해양법협약 제3조에 ‘모든 국가는 동 협약에 따른 基線(baseline)으로부터 최대 12해리의 범위에서 영해의 폭을 설정할 수 있는 권리’를 규정하였다.¹⁵⁷⁾ 동 수역에 대한 연안국의 주권은 영해의 상공, 해저 및 하층토에 미친다(제2조). 따라서 영해에서 발생할 수 있는 모든 安保威脅에 대해 연안국이 관할권을 행사할 수 있으며, 다만 海洋安保威脅에 대한 연안국의 관할권은 그것이 집행관할권의 행사이든 혹은 입법관할권의 행사이든 외국선박에 의해 향유되는 無害通航權을 고려하여 행사되어야 한다. 이는 주로 외국선박에 대한 보다 광범위한 航行權을 주장했던 국가와 영해 및 資源利用에 관한 연안국관할권의 擴張을 주장했던 국가들 간의 이해관계의 타협을 도출한 결과이며, 결국 영해에서의 기국 및 연안국 이익의 競合은 무해통항권의 개념에 의해 조정된다.

(2) 外國船舶의 無害通航權

영해에서 외국선박에 의한 무해통항권의 향유는 국제관습법, 국제협약 및 여러 판례 등의 통하여 조정되고 발전되었으며, 특히 유엔해양법협약은 몇 가지 사항을 제외하고 일반적으로 국제관습법을 성문화하였다고 인정되는 1958년 영해 및 접속수역협약의 내용을 그대로 포함하고 있다. 즉 유엔해양법협약 제17조는 모든 국가의 선박은 동 협약에 따라 영해에서 무해통항권을 향유할 수 있음을 규정하고 있다. 그리고 제18조 및 제19조에서 通航(passage)의 의미와 無害(innocent)의 의미에 대해 규정하고 있다. 제18조에 따라 통항이라 함은 다음의 목적을 위하여 영해를 지나서 항행함을 말한다. 즉, 내수에 들어가지 아니하거나 내수 밖의 정박지나 항구시설에 기항하지 아니하고 영해를 횡 단하는 것 또는, 내수를 향하여 또는 내수로부터 항진하거나 또는

157) 제1차 유엔해양법회의(the first United Nations Conference on the Law of the Sea, ‘UNCLOS I’)는 1958년 Geneva에서 개최되어 4개의 협약을 채택하였으며, 제2차 유엔해양법회의(the second United Nations Conference on the Law of the Sea, 1960, ‘UNCLOS II’)는 1960년 Geneva에서 개최되었지만 영해의 폭을 결정하는 문제를 포함하여 아무런 성과를 얻지 못하였다. 제3차 유엔해양법회의(the third United Nations Conference on the Law of the Sea, 1973-1982, ‘UNCLOS III’)는 1973년에서 1982년까지 9년간의 협상기간이 소요되고 1982년 4월 30일 유엔해양법협약을 채택하였다.

이러한 정박지나 항구시설에 기항하는 것을 의미한다. 통항은 계속적이고 신속하여야 하지만, 정선이나 닻을 내리는 행위가 통상적인 항행에 부수되는 경우, 不可抗力이나 遭難으로 인하여 필요한 경우, 또는 위험하거나 조난상태에 있는 인명·선박 또는 항공기를 구조하기 위한 경우에는 통항에 포함된다(제18조 제2항). 따라서 무해통항권을 주장하는 선박은 통항의 범위에서 벗어나서는 안 되며, 예컨대 영해내에서 漫遊(cruising)하거나 徘徊(hovering)하는 선박은 ‘계속적이고 신속(continuous and expeditious)’한 통항이 아니기 때문에 제18조 제2항의 규정에 따른 경우가 아닌 이상 무해통항권을 주장할 수 없다.

무해통항권의 향유는 ‘통항’의 요건에 해당할 뿐만 아니라 ‘無害’의 요건에도 부합하여야 한다. 유엔해양법협약 제19조 제1항은 이 협약과 그 밖의 국제법규칙에 따라 이루어지는 통항이 연안국의 평화, 공공질서, 또는 안전을 해치지 않는 한 이는 무해하다고 규정하고 있다. 이와 더불어, 외국선박이 제19조 제2항에서 규정하는 활동(activities)¹⁵⁸⁾을 영해에서 행하는 경우에는 무해한 통항이 되지 않으며, 연안국의 평화, 공공질서 또는 안전을 해치는 것으로 간주한다. 다만, 여기서 규정하고 있는 각 활동이 의미하는 바가 정확히 무엇인지에 대해서 협약은 아무런 규정도 포함하고 있지 않기 때문에 해석상 혼란이 발생할 수 있다. 예를 들면, 연안국의 국방이나 안전에 해로운 영향을 미칠 것을 목적으로 하는 선전행위가 무엇인지 혹은 고의적이고도 중대한 오염행위란 무엇인지 등 의미하는 바가 명확하지 않아 해석상 분쟁의 여지가 있다. 또한, 동 조문은 오직 여러 가지 ‘活動’만이 통항의 無害性を 제거하는 것으로 제시되고 있기 때문에 구체적인 활동 외에 예컨대 외견상 장비불량, 장비미비, 화물의 위험성과 같은 요소들이 無害性を 없앨 수 없다. 따라서 원칙적으로 단순한 특정 선박의 존재나 통항만으로는 有害한 통항으로 간주할 수 없고 통항의 無害性を 제거

158) 이는 (a) 연안국의 주권, 영토보전 또는 정치적 독립에 반하거나, 또는 국제연합헌장에 구현된 국제법의 원칙에 위반되는 그 밖의 방식에 의한 무력의 위협이나 무력의 행사, (b) 무기를 사용하는 훈련이나 연습, (c) 연안국의 국방이나 안전에 해가 되는 정보수집을 목적으로 하는 행위, (d) 연안국의 국방이나 안전에 해로운 영향을 미칠 것을 목적으로 하는 선전행위, (e) 항공기의 선상 발진착륙 또는 탑재, (f) 군사기기의 선상 發進·着陸 또는 搭載, (g) 연안국의 관세·재정·출입국관리 또는 위생에 관한 법령에 위반되는 물품이나 通貨를 싣고 내리는 행위 또는 사람의 승선이나 하선, (h) 이 협약에 위배되는 고의적이고도 중대한 오염행위, (i) 어로활동, (j) 조사활동이나 측량활동의 수행, (k) 연안국의 통신체계 또는 그 밖의 설비·시설물에 대한 방해를 목적으로 하는 행위, 또한 (l) 통항과 직접 관련이 없는 그 밖의 활동 등을 포함한다.

하기 위해서는 구체적 활동을 요하며, 이는 무해통항권의 결정여부에 대한 연안국 재량권을 제한하여 무해통항권의 범위를 확장한다고 할 수 있다. 그러나 제19(1)조의 규정유지와 제19(2)(1)조의 규정의 내용은 동 조의 활동목록이 列舉的(exhaustive) 目錄이 아니라 例示的(non-exhaustive) 目錄이라는 것을 의미하며,¹⁵⁹⁾ 또한 제19조 제2항의 경우 ‘only prejudicial...if’라고 규정되지 않고 ‘prejudicial...if’라고 규정되어 있기 때문에 활동목록이 더 추가될 수 있음을 나타낸다.¹⁶⁰⁾ 즉, 제19조에서 규정하고 있는 유해통항의 행위는 한정적인 목록이 아님을 의미하며, 이는 외국선박에 의해 향유되는 무해통항권의 범위를 축소하였다 할 것이다. 다만, 무해통항권과 관련하여 한 가지 주목할 점은 통항의 ‘無害性’ 개념은 연안국의 법령을 준수하는 문제와는 별개의 것으로 취급되어야 하며, 연안국법령을 遵守하지 않았다고 하여 이것이 곧바로 통항의 무해성을 박탈하여 외국선박의 무해통항권을 부정할 수 없으며 반대로 선박의 유해한 통항이 곧바로 연안국의 법령위반을 반드시 전제로 하지는 않는다는 점이다.¹⁶¹⁾ 다시 말해, ‘선박이 그러한 법령을 위반하면 그 선박은 벌금이나 기타 制裁를 받지만, 그 선박의 통항은 단지 그 때문에 無害性を 상실하지는 않는다. 선박은 벌금을 납부하여야 하지만 그 후에는 계속 항해를 허락받아야 한다. 통항이 유해하기 위해서는 연안국법령의 단순한 違反 이상의 그 무엇이 있어야 한다’고 할 수 있다.¹⁶²⁾

159) R.R. Churchill and A.V. Lowe, *The Law of the Sea* (Manchester : Manchester University Press, 1999), p.85; K. Hakapää and E.J. Molenaar, “Innocent Passage - Past and Present”, *Marine Policy*, Vol.23(1999), p.132; 이에 대해 제19조 제2항에서 제시하는 목록이 예시적인 목록이 아니라 한정적인 목록이라 주장하는 의견도 존재한다 (Donald R. Rothwell, “Innocent Passage in the Territorial Sea : The UNCLOS Regime and Asia Pacific State Practice”, Donald R. Rothwell and Sam Bateman, *Navigation Rights and Freedoms and the New Law of the Sea*(Hague : Martinus Nijhoff Publishers, 2000), p.75).

160) D.P. O’connell, I.A. Shearer ed., *The International Law of the Sea Volume I* (New York : Oxford University Press, 1982), p.270.

161) “It was noted too that the concept of compliance with such laws and regulations was separate from the concept of compliance with the conditions of innocent passage, even though failure to comply with laws and regulations might in certain cases constitute a breach of the conditions of innocent passage”(E.D. Brown, *The International Law of the Sea Volume 1 Introductory Manual* (Aldershot : Dartmouth, 1994), p.58); 정진석, “선박기인오염에 대한 연안국의 관할권”, 「환경법연구」, Vol.27 No.2, 한국환경법학회(2005), 299쪽; Donald R. Rothwell, *op. cit.*, pp.77-81.

162) Gerald Fitzmaurice, “Some Results of the Geneva Conference on the Law of the

한편, 외국선박의 무해통항권과 관련하여 영해내의 항로대(sea lane)나 통항분리방식(traffic separation scheme) 등의 규정을 위반하였을 경우에 연안국이 이러한 위반을 무해통항으로 간주할 수 있는지 살펴볼 필요가 있다. 연안국은 영해내에서 항행의 안전을 위해서 필요한 경우 자국의 영해에서 무해통항권을 행사하는 외국선박에 대하여 선박통항을 규제하기 위해 지정된 항로대나 통항분리방식을 이용할 것을 요구할 수 있다(제22조 제1항). 물론, 항로대나 통항분리방식의 지정은 권한 있는 국제기구의 勸告, 국제항행에 慣習의으로 이용되고 있는 水路, 특정한 선박과 수로의 특성, 그리고 船舶交通量 등을 고려하여 설정되어야 한다(제22조 제3항). 이와 더불어, 연안국은 유조선, 핵추진선박 및 핵물질 또는 본래 위험·유독한 기타 물질이나 재료를 운반중인 선박에 대해 특정 航路를 통항하도록 요구할 수도 있다(제22조 제2항). 다만, 비록 이와 같은 특별 항로제도의 위반이 유해한 통항인지 명확하지 않지만 제19조 제2항에 이와 관련한 아무런 규정이 없고 또한 이러한 행위가 ‘통항과 직접 관련이 없는 그 밖의 활동’이라 단정하기는 어렵다. 이와는 반대로, 오히려 이러한 경우에도 무해통항권은 연안국의 통제권보다 우월하며, 예컨대 핵폐기물을 적재한 선박의 영해진입을 거부할 수 없으며 다만 보다 안전한 항로를 사용하도록 요구할 수 있을 뿐이다. 즉 연안국에 의해 유엔해양법협약에 부합하게 설정된 항로대나 통항분리방식 등을 위반하는 행위가 결과적으로 유해통항을 구성하지는 않는다고 할 수 있다.

2. 沿岸國 立法管轄權 및 執行管轄權

영해에서 연안국의 立法管轄權行使와 관련된 규정은 유엔해양법협약 제2부와(Part II 영해와 접속수역) 제12부(Part XII 해양환경의 보호와 보전)에서 주로 찾을 수 있으며, 특히 一般規定으로서 영해내 무해통항권과 관련한 제21조 및 제24조를 들 수 있다. 연안국은 영해에서 선박의 무해통항에 관한 법령을 제정할 수 있는데, 이는 유엔해양법협약과 그 밖의 국제법규칙에 부합해야 하며 제21조 제1항에 규정된 항해, 해양생물, 어업, 해양과학조사, 환경보호 그리고 연안국의 관세·재정·출입국관리 또는 위생 사항 등의 전부 또는 일부에 대해 규정을 제정한다.¹⁶³⁾ 연안국은 이러한 모든

Sea”, *International and Comparative Law Quarterly*; Vol.8(1959), p.94.

163) 연안국은 (a) 항행의 안전과 해상교통의 규제, (b) 항행보조수단과 설비 및 그 밖의 설비나 시설의 보호, (c) 海底電線과 官線의 보호, (d) 해양생물자원의 보존, (e) 연안국의

법령을 적절히 공포하여야 한다(제21조 제3항). 다만, 이러한 법령들은 일반적으로 수락된 국제규칙이나 기준을 시행하는 것이 아닌 한 연안국의 입법관할권이 외국선박의 설계, 구조, 인원배치 또는 장비에 대하여는 적용되지 않음을 규정하고 있다(제21조 제2항). 외국선박의 설계·구조·인원배치·장비에 대한 이러한 제한은 이전에는 연안국에게 허용되었던 관할권을 제한함으로써 연안국 및 기국의 이익 사이에 균형을 유지하기 위한 것이며, 이는 이러한 사항이 항해 중에 정비될 수 없기 때문이다.¹⁶⁴⁾ 물론, 외국선박은 영해에서 무해통항 중에 이러한 모든 법령과 해상충돌방지에 관해 일반적으로 수락된 모든 국제규칙을 준수하여야 한다(제21조 제4항). 다만, 제21조 제1항의 규정에서 제시하는 연안국의 입법관할 대상목록이 예시적인 것인지 아니면 한정적인 것인지 대해 불명확성이 존재한다. 그러나 비록 제21조의 규정이 연안국이 행사할 수 있는 입법관할권의 예시적 목록이 아니라고 가정 할지라도, 연안국 입법관할권의 한계에 대해 일정한 의문이 제기된다. 왜냐하면, 다음으로 살펴볼 내용에 의하면 유엔해양법협약 제25조 및 제27조에 근거한 연안국 집행관할권 행사의 범위에 제한이 없으며, 이러한 집행관할권은 입법관할권을 전제로 행사되기 때문이다.

한편, 연안국의 무해통항에 관한 입법관할권은 선박의 통항이 무해통항의 범위에서 벗어날 수 있는 행위를 규정하고 있는 제19조의 경우와는 달리 특별한 상태를 부과하여 제한을 가하지 않고 있다. 예를 들면, 제19(2)(h)조는 ‘이 협약에 違背되는 故意的이고 重大한 오염행위’를 유해통항의 근거로 하여 ‘고의적이고 중대한’이라는 제한을 가하고 있지만, 제21(1)(f)조는 ‘연안국의 환경보전과 연안국 환경오염의 방지, 경감 및 통제’에 관한 법령을 제정할 수 있는 것으로 하여 특별한 制限을 가하고 있지 않을 뿐만 아니라 오히려 연안국은 자국의 해양환경의 보호를 넘어 자국의 海岸線 전체를 포함하는 해양환경의 보호·보존에 관한 법령을 제정할 수 있다. 이러한 의미에서 제21조에 의한 국내법령을 위반하였다고 하여 곧바로 무해통항권을 상실한다고 말할 수 없으며, 마찬가지로 유해한 통항을 하였다고 모두 연안국 법령의 위반이라 할 수는 없다. 그리고 제21조 제2항의 경우 연안국의 法令制定權에 대한 특별한 제한을 가하고 있는데, 외국선박의 설계, 구조, 인원배치 혹은 장비에 대한 법령을 제정하고자

漁業法令 違反防止, (f) 연안국의 환경보존과 연안국 환경오염의 방지·경감·통제, (g) 해양과학조사와 水路測量, 그리고 (h) 연안국의 관세·재정·출입국관리 또는 위생에 관한 법령의 위반방지 등에 대하여 영해에서의 무해통항에 관한 법령을 제정할 수 있다.

164) R.R. Churchill and A.V. Lowe, *op. cit.*, p.94.

할 때에는 일반적으로 受諾된 國際規則이나 基準에 부합하게 제정되어야 한다. 이러한 제한은 반대로 선박의 설계, 구조, 인원배치 혹은 장비 이외에는 제한이 없음을 의미한다. 즉, 연안국은 영해에서의 무해통항에 관한 국내법령을 제정함에 있어 국제적 기준에 얼마일 필요가 없으며, 사실상 일정한 기준을 설정하고자 의도된 국내법이 아닌 이상 선박의 설계, 구조, 인원배치 혹은 장비에 대한 아주 부차적이고 사소한 영향은 일반적으로 인정된다. 이러한 연안국의 입법관할권은 연안국의 主權에 대한 制限이 매우 制限的인 경우에 한하여 인정되는 것과 같은 의미로 이해된다.¹⁶⁵⁾ 다만, 연안국의 입법관할권은 유엔해양법협약 제24조¹⁶⁶⁾에 규정된 것처럼 외국선박의 무해통항을 방해하지 아니하여야 한다. 제24조는 연안국의 法令執行에 관한 의무를 규정하고 있지만, 결국 집행관할권은 입법관할권에 근거하기 때문에 입법관할권을 일정부분 제한하고 있다. 그러나 연안국이 실질적으로 差別을 하지 않아야 함은 명백하지만, 어느 정도까지 입법 혹은 집행관할권을 제한해야 하는지 명확하지 않다.¹⁶⁷⁾ 이는 외국선박의 무해통항을 방해하는 것 자체가 금지된 것은 아니며, 유엔해양법협약에 근거하지 아니하여 관할권이 행사되는 경우만을 의미한다. 집행은 법령을 근거로 이루어지기 때문에 입법관할권의 행사는 일정부분 선박의 무해통항권을 방해하는 효과를 발생한다. 따라서 여기서 연안국 입법관할권의 행사에 필요한 것은 關聯狀況이나 關聯要素 등에 포함된 여러 利益을 감안하여 판단되어야 하며, 이는 결국 合理性의 原則(reasonableness)이 결정적인 역할을 한다고 할 수 있다.¹⁶⁸⁾ 예컨대, 제21조 제2항에서 연안국의 외국선박의 설계, 구조, 인원배치 혹은 장비에 대한 입법관할권은 일반적으

165) E.J. Molenaar, *op. cit.*, p.200.

166) 제24조 연안국의 의무

1. 연안국은 이 협약에 의하지 아니하고는 영해에서 외국선박의 무해통항을 방해하지 아니한다. 특히, 연안국은 이 협약에 따라 제정된 법령을 적용함에 있어 다음 사항을 행하지 않는다 : (a) 외국선박에 대하여 실질적으로 무해통항권을 부인하거나 침해하는 효과가 있는 요건의 부과; (b) 특정국의 선박, 또는 특정국으로 화물을 반입·반출하거나 특정국을 위하여 화물을 운반하는 선박에 대한 형식상 또는 실질상의 차별.
2. 연안국은 자국이 인지하고 있는 자국 영해에서의 통항에 관한 위협을 적절히 공표한다.

167) 즉 제24조에서 규정하고 있는 ‘방해’의 의미가 불명확하며, 무엇이 무해통항에 대한 ‘방해’인지 명시적인 답을 제시하지 못한다. 한 가지 확실한 점은 비록 연안국의 모든 법령이 항해에 일정부분 영향을 미치겠지만 이러한 모든 법령이 무해통항을 방해한다고 할 수는 없다.

168) E.J. Molenaar, *op. cit.*, p.202.

로 수락된 국제규칙이나 기준에 부합하게 행사되어야 함을 규정하고 있는데, 이러한 제한이 합리성원칙의 특별한 적용이라 할 것이다. 연안국은 立法을 통해 보호하고자 하는 利益의 중요성과 입법을 하지 않을 경우 그러한 이익에 미칠 위협 그리고 무해통항권 행사에 대한 法令干涉의 性格 및 程度 등을 비교형량하여야 할 것이다. 결론적으로, 영해에서 領域主權에 근거한 연안국 입법관할권은 제21조에 규정된 항해 등의 사항에 대한 입법의 권리는 물론 자국의 영해에 있는 외국선박에 대하여 포괄적 입법관할권을 행사할 수 있지만, 국제예양의 문제로서 입법관할권의 행사를 자제한다고 할 수 있다.¹⁶⁹⁾

다음으로, 영해에서 연안국의 집행관할권의 행사는 무해통항의 개념 그리고 일반적 또는 특정한 제도 등의 존재로 인해 매우 복잡한 관계를 가진다. 예컨대 영해에서 외국선박에 의해 연안국의 안보에 위협이 발생하였다고 할지라도 이러한 위협이 곧바로 무해통항권을 행사하는 동 선박의 무해통항권을 배제한다고 할 수 없으며, 또한 연안국의 법령이나 규정을 위반한 선박의 행위가 바로 유해한 통항이 되는 것은 아니다. 따라서 영해에서의 연안국 안보관할권행사는 안보를 위협하는 외국선박의 행위가 무해통항에 해당하는 경우와 무해통항에 해당하지 않는 경우로 나누어 살펴볼 수 있다.

영해에서 연안국의 외국선박에 대한 법령 및 규정 집행에 관한 유엔해양법협약의 규정은 또한 제2부와 제12부에서 찾을 수 있다. 제12부는 여러 가지 해양안보위협 중에서 특히 해양환경의 보호·보존에 관한 문제를 규정하고 있으며, 特別規定(*lex specialis*)으로서 제12부는 제2부의 규정에 우선하여 적용될 것이다. 다만, 여기에서는 해양안보위협중 하나인 선박에 의한 해양오염에 관한 규정을 중심으로 하는 것은 아니며, 연안국 執行管轄權의 一般의 行使에 대해 살펴본다. 유엔해양법협약상 연안국의 일반적인 집행관할권과 관련한 규정은 크게 안보위협을 가하고 있는 선박이 무해통항권에 위배하지 않고 항해하는 경우와 선박이 무해통항권에 위배되는 경우로 나눌 수 있으며, 이와 관련한 규정은 제24조, 제25조, 제27조 및 제28조가 있다.¹⁷⁰⁾

169) R.R. Churchill and A.V. Lowe, *op. cit.*, p.95.

170) 배타적 경제수역에서 연안국 법령의 시행에 관한 명시적인 규정(제73조)이 있는 것과는 달리, 영해에서의 연안국 법령의 집행관할권에 관한 일반적 규정은 존재하지 않는다. 그리고 제28조에 규정된 외국선박과 관련한 민사관할의 문제는 논의의 범위에 포함되지 않는다.

먼저, 외국선박이 무해통항권을 行使하는 경우에, 유엔해양법협약 제27조는 영해내의 외국선박에 대한 형사관할권의 행사를 일반적으로 허락하지 않고 있다. 즉 연안국은 (a) 범죄의 결과가 연안국에 미치는 경우, (b) 범죄가 연안국의 평화나 영해의 공공질서를 교란하는 경우, (c) 그 선박의 선장이나 기국의 외교관 또는 영사가 현지 당국에 지원을 요청한 경우, 또는 (d) 마약이나 향정신성물질의 불법거래를 진압하기 위하여 필요한 경우 등을 제외하고는 영해에서 통항하고 있는 외국선박의 선박내에서 통항중에 발생한 어떠한 犯罪와 관련하여 사람을 逮捕하거나 搜查를 수행하기 위하여 그 船舶內에서 형사관할권을 행사할 수 없다(제27조 제1항). 다만, 이러한 규정은 內水를 떠난 선박이 영해를 통항중에 연안국이 체포나 수사를 목적으로 자국법이 허용한 조치를 취할 수 있는 권리에는 영향을 미치지 않는다(제27조 제2항). 주목할 것은 연안국의 형사관할권의 집행이 사람의 체포나 수사만을 대상으로 한다는 것이며, 선박의 抑留나 訴訟의 진행 등에 대해서는 언급이 없다. 또한, 동 협약 제12부나 제5부(배타적 경제수역)에 따라 제정된 법령위반의 경우를 제외하고, 연안국은 외국선박이 자국의 내수에 들어오지 않고 단순히 영해를 통과하는 경우에 동 선박이 영해에 들어오기 전에 발생한 범죄와 관련하여 사람을 체포하거나 수사를 하기 위해 영해를 통항중인 외국선박내에서 어떠한 조치도 취할 수 없다(제27조 제5항). 즉 제27조는 영해에서 연안국의 형사집행관할권이 행사될 수 있는 경우를 沿岸國과 旗國이 추구하는 이익에 따라 다음의 세 가지 유형으로 구분하고 있다고 할 수 있다. 먼저 선박이 영해를 향해하는 동안 범죄를 행한 경우, 그리고 선박이 내수에서 연안국 법령을 위반하고 영해를 향해중인 경우, 마지막으로 외국의 항구를 떠나 영해를 향해중인 선박이 연안국의 영해의 바깥에서 범죄를 행한 경우를 들 수 있다. 첫 번째 경우는 연안국의 이익이 기국의 이익보다 중요시되었다고 볼 수 있으며, 상기의 4가지 경우에만 집행관할권을 행사할 수 있다. 그러나 첫 번째 경우의 연안국관할권의 행사는 강제라기보다는 연안국의 國際禮讓(comity) 혹은 연안국의 意志에 달려있다.¹⁷¹⁾ 이는 제27조 제1항의 규정상 사용된 ‘should’라는 용어는 국제법상 완전한 강제보다는 약간 약한 어떠한 것을 나타내기 때문이다.¹⁷²⁾ 다시 말해, 연안국은 제27조 제1항에 규정된 4가

171) E.J. Molenaar, *op. cit.*, p.244.

172) Article 27 Criminal jurisdiction on board a foreign ship

1. The criminal jurisdiction of the coastal State should not be exercised on board a foreign ship passing through the territorial sea to arrest any person or to conduct any

지 상황이외의 경우에도 자국의 의지에 따라 집행관할권을 행사할 수 있다고 할 수 있다. 두 번째 상황은 외국선박이 연안국의 내수에서 자국 법령을 위반하고 영해를 향해하는 경우이기 때문에, 이러한 상황에서 연안국의 집행관할권은 제한되지 않는다. 그리고 이러한 상황의 경우 연안국의 집행관할권의 행사는 사람의 체포 및 수사 뿐만 아니라 선박의 押留까지도 포함한다. 이는 제27조 제1항의 경우는 ‘arrest any person’이라고 규정하고 있지만, 제2항의 경우는 ‘arrest’라고만 규정하여 사람을 특정하고 있지 않기 때문에 선박의 억류까지도 포함될 수 있다. 세 번째 경우는 영해 바깥에서 발생한 경우를 의미하며, 연안국관할권의 행사를 排除하고 있다.¹⁷³⁾ 이와 더불어 제27조 제4항은 연안국의 관할권행사에 있어 절차상 요건을 부과하고 있는데, 연안국의 관할 당국에 의한 사람의 체포는 또한 체포여부나 逮捕方式을 고려함에 있어 通航利益을 적절히 고려하여야 한다는 것이다. 즉, 입법관할권의 경우와 마찬가지로 연안국집행관할권행사의 適法性은 결국 合理性의 原則이라는 견지에 크게 의존하고 있다고 할 것이다.¹⁷⁴⁾ 결국 영해에서 연안국에 대한 해양안보위협과 관련하여서도 연안국관할권의 행사는 특별규정이 적용되는 선박에 의한 해양오염의 경우를 제외하고는 상기와 같은 규정의 적용이 일반적으로 적용될 것이다.

연안국은 또한 집행관할권을 행사함에 있어 즉 유엔해양법협약이나 동 협약에 따라 제정된 법령을 적용함에 있어 외국선박에 대하여 실질적으로 무해통항권을 否認하거나 侵害하는 效果가 있는 要件을 부과하거나, 또는 특정국의 선박 혹은 특정국으로 화물을 반입·반출하거나 특정국을 위하여 화물을 운반하는 선박에 대한 형식상 또는 실질상의 差別을 하여서는 안된다(제24조). 연안국은 유엔해양법협약에 의하지

investigation in connection with any crime committed on board the ship during its passage, save only in the following cases:(a) if the consequences of the crime extend to the coastal State;(b) if the crime is of a kind to disturb the peace of the country or the good order of the territorial sea;(c) if the assistance of the local authorities has been requested by the master of the ship or by a diplomatic agent or consular officer of the flag State; or(d) if such measures are necessary for the suppression of illicit traffic in narcotic drugs or psychotropic substances.

2. The above provisions do not affect the right of the coastal State to take any steps authorized by its laws for the purpose of an arrest or investigation on board a foreign ship passing through the territorial sea after leaving internal waters.

173) 그러나 선박에 의한 해양오염의 경우에는 이와는 달리 이와 같은 경우 연안국이 관할권을 행사할 수 있음을 규정하고 있다(제220조 제3, 5, 6항).

174) E.J. Molenaar, *op. cit.*, p.245.

아니하고는 영해에서 외국선박의 무해통항을 방해하지 아니한다. 다만, 집행관할권 행사와 무해통항권의 관계에서 주의할 것은 적법한 집행관할권의 행사는 외국선박의 무해통항권을 剝奪하는 것이 아니며, 합법적으로 집행관할권을 행사하는 한 이는 연안국의 적법한 권한의 행사이다.¹⁷⁵⁾ 즉, 연안국의 집행관할권의 행사는, 예컨대 선박의 수사·검사, 어떠한 경우가 되었든 입법관할권과는 달리 외국선박의 계속적인 항행에 일정부분 방해하는 효과를 발생하지만, 합법적인 통항의 방해는 무해통항권의 침해라 할 수 없다.

다음으로, 외국선박이 영해에서 무해통항권을 행사함에 있어 제18조 및 제19조의 규정에 위배하여 유해한 통항을 하는 경우에 연안국의 집행관할권을 생각할 수 있다. 외국선박에 의한 무해통항권 위반에 대해 유엔해양법협약 제25조는 연안국의 保護權을 인정하고 있으며, 따라서 연안국은 외국선박의 통항이 무해하지 아니하면 이러한 통항을 방지하기 위해 필요한 措置를 자국 영해에서 취할 수 있다(제25조 제1항). 다만, 연안국이 취할 수 있는 조치의 범위에 대해서는 아무런 언급이 없으며, 연안국은 유해한 통항을 ‘防止(to prevent)’할 權限만을 갖으며 이는 有害通航을 行하는 외국선박에 物理的인 檢査나 抑留와 같은 관할권행사는 행할 수 없고 단지 선박을 영해에서 退去시키거나 유해한 행위를 中止시킬 수 있는 권한만을 의미한다고 주장할 수 있다.¹⁷⁶⁾ 그렇지만 이러한 해석과는 반대로 무해통항권을 위반하는 외국선박에 대한 연안국의 집행관할권의 행사는 일반적으로 제한이 없다는 것이 널리 인정된다. 즉, 연안국은 무해통항권의 범위에서 벗어난 선박에 대해 동 선박을 영해에서 추방시키거나 유해한 행위를 중지시키는 것뿐만 아니라, 동 선박에 완전한 집행관할권(full jurisdiction)을 행사할 수 있다. 이는 제25조 제1항의 조문상 ‘필요한 조치’를 취할 연안국의 권리에 특별한 제한을 가하지 않은 점에서 확인할 수 있으며, 다만 ‘필요한 조치’는 일반국제법의 원칙인 必要性(necessity)와 比例性(proportionality)의 원칙에는 부합하여야 한다.¹⁷⁷⁾ 연안국이 무해통항권을 위반한 외국선박에 대해 취할 수 있는 조

175) *Ibid.*

176) 이러한 견해에 따르면 ‘연안국은 문제의 선박이 입항조건을 준수하는지를 확인할 수 있으며 나아가 입항을 거부할 수도 있다. 하지만 이러한 경우 연안국은 더 이상의 조치를 취할 수는 없으며, 입항조건 위반 결과 통항의 무해성이 상실되지 않는 한 문제의 선박을 영해로부터 축출까지 할 수는 없다’고 한다(정진석, 전제논문, 301쪽).

177) M.S. McDougal and W.T. Burke, *The Public Order of the Oceans* (Dordrecht : Martinus Nijhoff, 1985), pp.259-260; R.R. Churchill and A.V. Lowe, *op. cit.*, p.87;

치로는 예컨대 口頭 警告(verbal warning), 위반선박의 계속적인 진행을 방지하기 위한 위치의 追跡, 警告射擊, 위반선박의 乘船 및 檢索, 선박을 밀어내는 것(bumping off),¹⁷⁸⁾ 그리고 경우에 따라 선박을 拿捕하여 處罰하는 것 등이 포함된다. 그리고 연안국은 무기를 사용하는 훈련을 포함하여 자국의 安全保護上 긴요한 경우에는 영해의 지정된 수역에서 형식·실질상 차별 없이 외국선박의 무해통항을 一時的으로 停止시킬 수 있다(제25조 제3항). 즉 연안국의 안보이익을 보호하기 위해 적절히 공포한 후 무해통항권이 일시적으로 특정 장소에서 차별 없이 정지될 수 있다.¹⁷⁹⁾ 이와 더불어, 내수로 향하거나 내수 밖의 항구시설에 기항하고자 하는 선박에 대하여 연안국이 이러한 항행에 대해 설정한 허가조건을 위반하는 것을 방지하기 위한 필요조치를 취할 수 있다(제25조 제2항).

유해한 통항을 행하는 선박은 무해통항권을 상실하였지만, 연안국의 법령이나 규정을 위반한 선박에 대해서는 통항을 제한할 수 있는 연안국 권리가 인정될지언정 무해통항권 자체가 상실된 것은 아니다. 즉, 무해통항을 행하는 외국선박이라 할지라도 여전히 억류되거나 항구로 이끌 수는 있지만, 법적인 견지에서 무해통항권이 상실되는 것은 아니다.

3. 領海內 沿岸國 海洋安保管轄權

영해는 연안국의 주권이 미치는 공간으로서 연안국이 안보문제에 대한 입법 및 집행관할권을 행사하는 것은 당연하지만, 동 수역에서 외국선박은 무해통항

(K. Hakapää, *Marine Pollution in International Law - Material Obligations and Jurisdiction* (Helsinki : Suomalainen Tiedeakatemia, 1981), p.195; B. Smith, "Innocent Passage as a Rule of Decision : Navigation v. Environmental Protection", 21 *Columbia Journal of Transnational Law* 49-102(1983), p.84; I.A. Shearer, "Problems of Jurisdiction and Law Enforcement against Delinquent Vessels", 35 *International and Comparative Law Quarterly* 320-343(1986), pp.325-326, cited as in E.J. Molenaar, *op. cit.*, p.249).

178) Donald R. Rothwell, *op. cit.*, p.76.

179) 다만, 제25조에서 규정하고 있는 '안보(security)'의 의미가 어떤 범위를 포함하는 지는 명확하지 않다. 예컨대, 1958년 제네바 영해 및 접속수역협약은 단순히 '안보(security)'라는 표현만을 사용한 반면, 유엔해양법협약은 '무기를 사용하는 훈련을 포함하여 자국의 안보상(security, including weapons exercises)'라는 표현을 사용하고 있다.

권을 향유하기 때문에 이에 위배됨이 없이 행사되어야 할 것이다. 즉, 영해내에서 외국선박에 의한 군사적 활동과, 테러, 해적 및 해상무장강도, 마약의 불법거래, 밀입국 등의 범죄행위, 불법어업, 그리고 환경오염 등의 해양안보위협에 대해 연안국이 관할권을 행사하고 규제할 수 있다는 것은 의심의 여지가 없다. 다만, 군함의 통항과 관련한 연안국의 규제권한이나 위험화물을 적재한 선박 등의 통항을 규제하는 문제, 해적, 해상무장강도 및 해상테러행위의 억제하는 문제, 그리고 대량살상무기의 운송억제를 위한 항해자유의 침해 등의 안보사항에 대해서 유엔해양법협약이 명확한 규정을 마련해 놓지 않았거나 그 해석상에 분쟁의 소지를 내포하고 있다. 특히, 해적, 해상무장강도 및 해상테러행위 억제 문제나 대량살상무기 등의 안보위협에 대한 국가관할권의 공백을 없애기 위해 PSI와 같은 국제협력체제나 SUA협약 2005년 의정서의 채택과 같은 국제적 노력 또한 진행되고 있다.

II. 海洋安保威脅에 대한 沿岸國管轄權

여기서는 영해에서 외국선박에 의해 발생하는 안보위협을 몇 가지 주제별로 구분하여 연안국 안보관할권에 대해 살펴보고, 이와 더불어 각 해당 위협을 규제하고자 하는 국제협약이나 제도 또한 고찰하여 유엔해양법협약상의 관할권 규정과의 상호관계에 대해 살펴본다.

1. 軍事的 安保威脅

안보의 개념이 종래에 주로 軍事的 安保를 의미하였음은 앞서 확인한 바와 같다. 따라서 해양에서의 군사적 위협에 대처하는 것은 해양안보위협의 문제 중에서 가장 중요한 부분 중에 하나일 것이다. 특히, 영해는 연안국의 주권이 미치는 공간으로 타국의 군함 등에 의한 군사적 위협에 가장 민감한 수역이라 할 것이다. 영해에서의 외국선박의 군사활동 문제는 결국 외국 군함(혹은 잠수함)의 군사활동과 직접적인 관련성을 가지며, 군함의 군사활동의 문제는 또한 영해내에서의 외국선박의 무해통항권과 밀접한 관련을 맺고 있다. 유엔해양법

협약은 군함¹⁸⁰과 관련한 제29조 내지 제32조의 규정을 두고 있다. 다만, 이러한 규정들은 연안국이 외국군함에 의한 위협에 대처하기 위한 자국의 입법 및 집행관할권 행사에 대해 명확하게 규정하고 있지 않다. 그리고 유엔해양법협약은 군사활동의 정의에 대해 명확한 규정을 두고 있지 않으며, 무해통항과의 관계를 떠나 연안국에 가해지는 외국군함의 군사위협에 대처하는 문제 등에 대해서도 아무런 규정을 제시하지 않는다.

軍事活動은 일상적인 군함(혹은 잠수함)의 항행 및 그와 관련한 기타의 활동에서부터 공격 또는 방어 목적의 해저발사미사일(sea-based missile)의 배치, 전략적 또는 전술적 목적을 위한 해저감시장치 및 무기체계의 배치, 무기실험, 그리고 다양한 형태의 군사조사(military research) 등 다양한 형태로 나타난다. 유엔해양법협약은 명시적 정의를 제공하지 않지만, ‘군사활동은 통상적 船舶運用, 機動部隊의 機動, 항공기의 離陸·着陸, 軍事演習, 군사기기의 운용, 정보수집, 무기연습, 兵器試驗, 그리고 軍事調査 등을 포함’하는 개념이다.¹⁸¹ 또한 유엔해양법협약 제19조 제2항은 연안국의 평화, 공공질서 또는 안전을 해칠 수 있는 외국선박의 활동을 제시함에 있어 여러 군사적 활동을 포함하고 있다. 제19조 제2항은 명백히 군사적 성격을 띠며, 외국선박의 무해통항권을 인정하지만 군함은 무해통항중에 군사활동을 할 수 없도록 하였다. 즉, 연안국의 주권, 영토보전 또는 정치적 독립에 반하거나, 國際聯合憲章에 구현된 국제법의 원칙에 위반되는 그 밖의 방식에 의한 무력의 위협이나 무력의 행사, 무기를 사용하는 훈련이나 연습, 연안국의 國防이나 안전에 해가 되는 정보수집을 목적으

180) 유엔해양법협약 제29조 ‘이 협약에서 “군함”이라 함은 어느 한 국가의 군대에 속한 선박으로서, 그 국가의 국적을 구별할 수 있는 외부표지가 있으며, 그 국가의 정부에 의하여 정식으로 임명되고 그 성명이 그 국가의 적절한 군적부나 이와 동등한 명부에 등재되어 있는 장교의 지휘 아래 있으며 정규군 군율에 따른 승무원이 배치된 선박을 말한다.’

181) ‘Military activities include, *inter alia*, normal ship operations, task force maneuvers, launching and landing of aircraft, military exercises, operating military devices, intelligence collection, weapons exercises, ordnance testing and military surveys’(J.A. Roach and R.W. Smith, *United States Responses to Excessive Maritime Claims* (Hague : Nijhoff, 1996), p.427). 혹은 ‘military activities means the operations of military vessels, aircraft and devices, including intelligence gathering, exercises, trials, training, and weapons practices’(M.J. Valencia and K. Akimoto, “Guidelines for navigation and overflight in the exclusive economic zone”, *Marine Policy*, Vol.30 No.6(2006), p.708).

로 하는 행위, 연안국의 國防이나 안전에 해로운 영향을 미칠 것을 목적으로 하는 宣傳行爲, 항공기의 船上 發進·着陸 또는 搭載, 그리고 군사기기의 선상 발진·착륙 또는 탑재 등의 활동은 연안국의 안보에 위협이 되는 유해한 활동이다. 그러나 상기의 규정은 군함 등에 의한 구체적 활동을 제시하고 있기 때문에 타국 영해에서 단순히 통항권을 행사하는 군함에게 이러한 무해통항권의 법리가 적용될 수 있는지에 대한 문제는 명확하지 않다. 연안국의 입장에서 자국의 영해내에 타국 특히 敵對國이나 혹은 기타 強大國 군함의 존재만으로도 큰 위협이 될 수 있기 때문이다.

군사적 안보문제와 관련하여, 군함에 의한 군사적 활동의 문제를 떠나, 가장 논란의 대상은 군함이 영해내에서 무해통항권을 향유할 수 있는지 여부이다.¹⁸²⁾ 군함의 무해통항권에 대해서는, 코르푸해협 사건¹⁸³⁾에서 군함도 무해통항권을 행사할 수 있음을 判示하였고, 유엔해양법협약은 모든 선박은 영해에서 무해통항을 할 권리가 있음을 규정하였다(제17조).¹⁸⁴⁾ 그러나 다수의 국가들이 군함의 무해통항권을 인정하지 않고 있으며, 일정한 조건을 부여하는 입법을 하고 있다. 이런 국가들은 연안국의 안보관할권을 주장하기 위한 수단으로 외국군함에게 그들의 항해에 대해 사전에 通報하거나 許可를 받을 것을 요구하거나, 심지어는 외국의 군함이외의 선박에 까지 사전 통보 혹은 허가를 요하기도 한다.¹⁸⁵⁾ 예를 들면, 중국은 군함이 중국의 영해에 진입하려면 중국정부의 허가를 얻을 것을 요구하는 법령을 제정하고 있다.¹⁸⁶⁾ 이러한 과도한 관할권 주장에 대해 많은 선진 해양국가들이 반대하고 있으며, 이에 대해 연안국의 허가를 받지 않거나 통보를 하지 않은 채 항해를 행하는 物理的인 抗議 方法을 동원하기도 한다.¹⁸⁷⁾ 다만, 이러한 국가들의 주장에도 불구하고 군함의 일반적인 무해통항권은 인정된다고 할 수 있으며, 반면에 항해를 제외한 기타의 어떠한

182) R.R. Churchill and A.V. Lowe, *op. cit.*, p. 88.

183) Corfu Channel Case [1949] *ICJ Rep.* 3.

184) 잠수함이나 그 밖의 잠수항행기기는 해면 위로 국기를 게양하고 항행하는 것이 무해한 통항이다(제20조).

185) Stuart Kaye, *op. cit.*, p.353; 현재 약 60여 국가가 이러한 관행을 취하고 있다.

186) 중화인민공화국 주석령 제55호 영해 및 접속수역법 제6조(1992.2.25)(외교통상부 조약국, 「동북아 해양법령과 유엔해양법협약집」(서울 : 일조각, 2006), 387쪽).

187) J.A. Roach and R.W. Smith, *op. cit.*, pp.266-267.

한 군사활동도 허용되지 않는다.¹⁸⁸⁾

그러나 비록 외국선박의 연안국 영해내에서의 군사활동이 無害性을 상실시켜 연안국이 이를 방지하기 위하여 필요한 조치를 취할 수 있다 하더라도, 군사활동을 규제할 법령의 제정에 관해서 유엔해양법협약은 명확한 규정을 두고 있지 않다. 유엔해양법협약이 제21조에 영해에서의 무해통항에 관한 법령을 제정할 수 있는 권한을 부여하고 있지만, 동 조는 군사활동에 관한 법령을 제정할 수 있는 권한은 부여하고 있지 않다. 다만, 앞서 논의하였듯이 연안국 입법관할권행사는 관련 상황이나 관련요소 등에 포함된 여러 이익을 감안하여, 즉 합리성의 원칙을 고려하여, 판단되어야 하며 제24조의 규정에 근거해 무해통항을 실질적으로 방해하는 법령이 아닌 이상 연안국의 군사활동에 대한 입법관할권은 일면 인정된다고 할 수 있다.

이와 더불어 유엔해양법협약은 30조에, 타국 군함이 연안국의 영해에서 영해통항에 관한 연안국의 법령을 준수하지 아니하고 무시하는 경우 연안국은 그 군함에 대하여 영해에서 즉시 退去할 것을 요구할 수 있는 권리를 인정하고 있다. 또한, 군함이 영해통항에 관한 법령 또는 이 협약이나 그 밖의 국제법 규칙을 준수하지 아니함으로써 연안국에게 입힌 어떠한 損失이나 損害에 대하여도 國際責任이 있음을 규정하고 있다(제31조). 그러나 이러한 규정에도 불구하고 연안국이 자국의 영해에서 단순한 무해통항이 아닌 일정한 형태의 군사활동을

188) 국제관습법 및 일반국제법에서도 외국해군의 영해내 군사적 이용을 다음과 같이 제한하고 있다(김현수, 전거서, 280-281쪽). 첫째, 해양법협약 제20조는 “잠수함 및 기타 잠수정은 해면위에 부상하고 그 기를 계양하여 항해하여야 한다”라고 규정하고 있다. 이는 최근 스웨덴, 노르웨이, 이탈리아 등 서유럽 국가들의 연안 밖에서 흔히 발생되었던 소련 잠수함 또는 기타 정체불명의 잠수한 출현사고를 비추어 볼 때 매우 중요한 법규정이며, 이러한 요구는 특히 연안국과의 사전출입절차 협의 없이 영해로 진입하여 연안국 통제가 불가능한 방사능 오염을 야기할 수 있는 핵잠수함의 통제에 매우 유용한 근거 규정이 된다. 둘째, 국제관습법상 유엔해양법협약 제38조가 허용하는 해협상공의 통과통항을 제외하고는 영해의 상공비행권이 인정되지 않으며, 연안국은 또한 자국 영해상공에서의 외국 항공기의 군사작전을 배제할 수 있다. 셋째, 심해저 무기통제 조약(the Sea-Bed Arms Control Treaty)은 12해리 이원의 수역에 핵무기 및 기타 대량학살용 무기 설치를 금하고 있으며, 동 금지는 그러한 연안국에게는 적용되지 않는다. 넷째, 트라테를코 조약(the Treaty of Tlatelolco)은 1963년 핵실험금지조약(the Nuclear Test Ban Treaty) 규정을 답습하고 있는데 이에 따르면 체약국 영수를 포함한 남미에서의 핵무기 설치를 금지하고 있다. 또한 동 조약은 이러한 금지를 영해를 포함한 수중 시험까지도 확대 적용하고 있다.

행하는 외국선박에 대해 취할 수 있는 조치의 限界가 무엇인지 논란의 여지가 있다. 연안국은 자국안보 및 기타의 이익을 보호하기 위해 무해하지 아니한 선박의 통항을 방지하기 위해 필요한 조치를 자국 영해에서 취할 수 있는데(제25조 제1항), 다만 군함에 대해서 취할 수 있는 조치의 범위가 어디까지인지가 문제될 수 있다. 외국의 군함이 영해통항에 관한 연안국의 법령을 위반할 경우 단순히 퇴거만을 요구할 수 있는지, 아니면 퇴거요구 외에도 일정한 武力의 사용과 같은 기타의 措置가 취해질 수 있는지 명확하지 않다. 이에 대해, 유엔해양법협약 제30조에 근거하여 군함에 퇴거요구만을 할 수 있으며 무력의 기타 사용이 불가하다는 의견과, 또는 영해내 항해에 관한 연안국의 법령의 단순한 위반과 무해통항에 관한 국제법 위반을 구분하여 연안국의 조치범위를 결정할 필요가 있으며 오직 후자의 경우에만 연안국의 무력사용을 포함한 강제조치를 취할 수 있다고 하는 의견도 있다.¹⁸⁹⁾ 그렇지만 어느 것도 만족스런 결과를 얻기는 어려우며, 예컨대 첫 번째의 경우 退去에 不應하고 항행을 지속하는 군함에 대해서 어떠한 조치를 취할 수 있으며, 두 번째 경우 무해통항과 관련된 연안국의 법령위반과 평화·질서·안보에 대한 위반을 분리해서 생각할 수는 없기 때문이다. 결국 제25조 제1항에 근거한 연안국의 집행관할권은 일정한 強制措置까지를 포함하고 있으며, 다만 무력 사용이 언제 그리고 어느 정도까지 허용가능한가의 문제는 무력사용의 必要性和 比例性的의 일반규칙에 의존하여야 한다.¹⁹⁰⁾ 국제법상 必要性 原則이란 유해행위에 개입된 외국 선박에게 연안국 영해를 떠날 것을 연안국이 요구할 수 있다는 것을 의미하며, 比例性的의 原則은 연안국의 권리행사여부가 이들의 선택에 달려 있음을 의미한다. 만약 외국 선박이 퇴거하지 않으면 연안국은 선박 주위에 威脅攻擊을 하거나 잠수함을 浮上시켜 정체를 확인하기 위한 爆雷를 사용하는 등의 警告措置를 하기 위한 제한되고 통제된 武力行使를 할 수 있다.¹⁹¹⁾ 필요성 원칙은 또한 연안국 영해로부터 중요한 정보나 자료 등이 불

189) 김현수, 전게서, 283쪽.

190) 김현수, 상게서, 284쪽.

191) 예컨대 領海에서 潛航하고 있는 잠수함에 대해 사용되는 對潛戰術에 인간의 생명이 관련되어 있다는 고려는 그 당시에 연안국의 安全保障에 미치는 군사적 위협에 비례하는 것이다. 따라서 交戰國이 자국의 領水에서 잠수함을 接觸한 경우에는 戰術的으로 威脅의인 장소에 잠수함이 존재하고 있었다는 사실에 대해 책임이 있는 것으로 看做할 수 있으므로 그와 같은 잠수함에 대하여 對潛兵器를 사용할지라도 交戰國은 自衛에 근거하여 正當性을

법으로 유출되는 것을 막을 필요가 있을 때 외국 선박에 乘船·拿捕 목적으로 무력 사용을 할 경우 이는 정당화 된다. 즉, 영해에서 연안국이 외국군함에 대해 무력 등의 강제조치를 취할 수 있는 경우는, 군함이 정찰활동에 가담할 경우 또는 이러한 선박이 연안국 방위체제에 대한 반응시험을 하거나 무력공격을 자극하거나 연안국 통신망 방해작업 등을 할 경우 등이 있다. 다만 연안국 영해내에 있는 외국 선박의 격침이나 외국잠수함 擊退意圖를 가진 무력사용은 그러한 侵入者를 저지하여 영해를 떠나도록 하는 모든 필요 수단을 다한 뒤에만 가능하다고 할 수 있을 것이다.¹⁹²⁾

영해에서 연안국에 대한 외국선박에 의한 군사적위협의 존재에 대해 연안국이 행사할 수 있는 또 다른 조치로 무해통항의 일시적 정지를 생각할 수 있다. 즉 연안국은 무기를 사용하는 훈련을 포함하여 자국의 안전보호상 필요한 경우에 영해에서의 외국 선박의 무해통항권을 형식상 또는 실질상 차별 없이 지정된 수역에서 일시적으로 적절한 공표 후에 정지시킬 수 있다(제25조 제3항). 그러나 무해통항의 일시적 정지는 사전에 공표한 후 일시적으로 특정 수역에서 행사될 수 있기 때문에 사전에 예측되지 못한 경우의 군사적 위협에 대한 대응으로서는 충분하지 못하다.

2. 海賊 및 海上武裝強盜

(1) 海賊 및 海上武裝強盜의 概念

海賊行爲는 오래전부터 國際犯罪로 인정되었으며, 국제해상운송에 커다란 위협이 되고 있다. 오늘날 해상운송의 중요성을 감안한다면, 이와 같은 해적행위는 해상운송의 안전을 저해하여 국가의 경제에 커다란 피해를 줄 수 있다. 더구나 최근 국제적으로 해적 및 해상무장강도의 피해사례는 증가하는 추세에 있으며, 그 피해규모와 특성 또한 점점 더 大型化·凶暴化 되고 있어 선원 및 선박의 안전과 국제무역을 위협함으로써 국가의 이익을 저해하고 있다. 그러나

갖게 될 것이다(강영훈, 「군함의 법적지위」(서울 : 연경문화사, 1984), 203쪽).

192) 김현수, 전계서, 284쪽.

‘해적행위’의 개념은 그리 명확한 것이 아니며, 주로 국제법의 영역에서 해적을 정의내리고 있다. 일상적인 언어관용에 따라 해적은 ‘배를 타고 바다를 오가면 財貨를 強奪하는 盜賊’을 의미하지만, 일상적인 언어의 사용이 법률용어의 의미와 일치하지 않기 때문에 법적 관점에서 특히 국제법의 범주에서 살펴볼 필요가 있다.

유엔해양법협약상 해적행위(piracy)란 私有船舶 또는 私有航空機의 승무원이나 승객이 私的인 目的(private ends)을 위하여 공해 또는 국가관할 영역 밖의 장소에 있는 타 선박·항공기 혹은 그 선박이나 항공기내의 사람·재산에 대하여 가하는 불법적인 暴行·抑留·掠奪行爲를 말한다(제101(a)조). 또한, 특정 선박 또는 항공기가 해적행위를 자행 중임을 알면서 그 행위에 자발적으로 가담하거나, 그러한 행위를 선동 또는 고의적으로 조장하는 모든 행위도 해적행위가 된다(제101(b),(c)조). 유엔해양법협약상 해적의 정의에 따른 해적행위의 구성요건을 요약하면 다음과 같다. 첫째, 행위지가 공해이거나 국가 관할영역 밖의 장소여야 하며,¹⁹³⁾¹⁹⁴⁾ 따라서 항구 또는 영해내에서 발생하는 해적행위는 유엔해양법협약에서 정의하는 해적행위에 포함되지 않는다. 이는 영해와 같은 국가의 관할영역 내에서 행해진 폭행·억류·약탈행위는 그 관할국가가 규제·진압할 권한과 책임이 있기 때문이다. 둘째, 私有의 선박이나 항공기를 사용한 不法行爲이다. 그러나 군함, 정부선박 또는 정부항공기의 승무원이 반란을 일으켜 이를 지배하고 그러한 상황에서 해적행위를 범하는 경우에는 사유의 선박이나 항공기로 간주된다(제102조). 한편, 선박 또는 항공기가 해적선 또는 해적항공기가 된 경우에도 그 國籍을 보유할 수 있으며, 國籍의 보유나 상실은 그 국적을 부여한 국가의 법률에 의하여 결정된다(제104조). 셋째, 그 불법행위의 효과는 他 선박 또는 他 항공기에 미친다. 따라서 해적행위가 성립되기 위해서는 적어도 2척이상의 선박이 관여하고 있어야 하며, 선원이나 승무원이 지배권을 획득하기 위한 목적으로 하는 자체적 행위는 선상반란 또는 공중납치

193) 1956년 국제법위원회 해양법 초안상 공해 또는 국가관할 以遠 지역은 무주지(*terra nullius*)인 섬이나 기타 미점유 지역의 연안에서의 해적행위 등을 의미한다(ILC Draft Art. 39(1) Commentary in *ILC Yearbook*, Vol. II, p.260).

194) 유엔해양법협약 제58조 제2항의 해석상 공해 또는 국가관할 이원 지역은 배타적 경제 수역을 포함한다(김영구, 「한국과 바다의 국제법」(서울 : 21세기북스, 2004), 642쪽; 김현수, 전게서, 358쪽).

(hijacking)로서 해적행위로 보지 않는다.¹⁹⁵⁾ 넷째, 해적행위의 目的은 私的인 것(private ends)이어야 한다. 여기서 사적 목적이란 사적인 이유 또는 이득을 위한 목적, 예컨대 어떤 선박의 승무원 또는 승객이 자기의 사적 이득을 위해 정치적 목적도 없이 또는 본국으로부터 어떠한 권한도 부여받지 않고 타 선박을 강탈하거나 혹은 선박의 지배권을 장악한 경우를 의미한다.¹⁹⁶⁾ 따라서 공격인 목적을 위하여 실행되는 경우에는 해적행위로 되지 않고 관련국가에 대한 불법행위에 따른 국가책임을 물을 수 있을 뿐이다. 즉 정치적 목적을 위한 선상반란행위는 그 자체로 자동적으로 해적행위를 구성하는 것은 아니다.¹⁹⁷⁾

유엔해양법협약상 정의는 해적이 공해상이나 기타 국가관할권 밖에서만 발생할 수 있음을 규정하고 있어, 연안국의 관할수역에 발생하는 선박·항공기·사람·재산에 대하여 가하는 불법적인 폭행·억류·약탈행위 등은 해적의 범주에 포함되지 못하여 현실을 반영하지 못하고 있다. 왜냐하면, 오늘날 대다수 해적행위는 내수, 영해, 해협 및 군도수역 등에서 발생하고 있기 때문이다.¹⁹⁸⁾ 이와 같은 유엔해양법협약의 지리적인 제한은 결국 해상에서 실제로 발생하고 있는 모든 해적행위에 대하여 대응할 수 없는 문제점을 발생시켰다. 이에 유엔해양법협약상 해적행위의 규정을 ‘해적행위를 효과적으로 제압할 수 없는 장애요인’, ‘현실과는 동떨어진 정의규정’, 또는 ‘해적단속을 저해하는 시대에 뒤떨어진 정의규정’이란 비판이 있다.¹⁹⁹⁾

IMO는 국가 管轄權內의 이러한 행위들을 海上武裝強盜로 분류하고 다음과 같이 정의하였다. 즉 “선박에 대한 해상무장강도는, 해적행위를 제외하고, 국가관할 영역내의 장소에 있는 타 선박이나 혹은 동 선박의 사람이나 재산에 대하

195) 최종화, 전게서, 157쪽; 전일수·노영돈, “해적방지를 위한 국제적 동향과 우리나라 관련법제의 개선방안”, 「해운물류연구」, Vol.42, 한국해운물류학회(2004.9), 80쪽.

196) 최석운 외3인, “해적행위에 대한 법적 책임과 대응방안”, 「한국항해항만학회지」, 제 29권 제1호, 한국항해항만학회(2005), 44쪽.

197) 전일수·노영돈, 전계논문, 80쪽.

198) 예를 들면, ICC IMB의 ‘선박에 대한 해적 및 무장강도’ 2007년 보고서에 따르면, 2007년 한 해 동안 발생한 선박에 대한 공격행위(attack)는 계선(berthed) 및 정박지(anchored)에서 127건이 발생한 반면 항해중(steaming)에 발생한 사건은 53건에 불과하다(ICC IMB, *op. cit.*, pp.10-11).

199) 최석운 외3인, 전계논문(註 196), 45쪽.

여 가하는 불법적인 폭행·억류·약탈행위를 말한다”고 규정하고 있다.²⁰⁰⁾ 즉 해양을 지리적 측면에서 2개의 범주 즉 국가관할수역과 국가관할수역 以遠으로 나누어 전자의 경우 불법적 행위는 해상무장강도로 분류하고 후자의 경우 불법적 행위는 해적행위로 구분하고 있다. 이와 더불어 국제상공회의소(International Chamber of Commerce : ICC)산하 국제해사국(International Maritime Bureau : IMB)²⁰¹⁾은 해적에 대한 통계보고서를 발행함에 해상무장강도를 함께 집계하는 통계의 목적상 해적 및 해상무장강도의 정의를 “절도나 기타 범죄행위의 명백한 의도로 그리고 동 행위 조장을 위한 무력 사용의 명백한 의도나 가능성을 가지고 승선을 시도하거나 승선하는 행위”라고 하였다.²⁰²⁾ 이는 실제 대부분의 해적행위가 연안국의 관할권내에서 발생됨에 따라 유엔해양법협약의 정의를 적용하지 않고 상기의 정의를 채택했음을 밝혔다. 따라서 해적행위가 어디에서 일어났는가 하는 장소적 제한 문제 및 정치적 동기를 가진 테러리스트의 행위인지 여부의 판단 문제는 발생하지 않으며, 공해상을 향해중인 선박에 대한 행위뿐만 아니라 항구와 정박지에서 선박에 대한 행위 및 정치적 동기를 가진 테러리스트의 행위도 포함하고 있다고 할 수 있다.²⁰³⁾

오늘날 해적의 개념은 공해상에서 발생하는 불법행위만을 지칭하는 것이 아니라 掠奪의 意思를 수반하지 아니한 殺傷行爲와 暴力行爲도 포함하려는 추세로 나아가고 있다. 요컨대 1982년 유엔해양법협약에 해적을 정의하였던 당시의 해상환경과 현재의 상황은 많은 차이가 있으며, 해적의 발생이 장소를 특정하

200) IMO Res.A.922(22) “Code of Practice for the Investigation of the Crimes of Piracy and Armed Robbery Against Ship”, 29 November 2001.

201) ICC IMB는 모든 종류의 해상범죄나 부정행위 등에 대처하는 주요기관을 목표로 1981년에 설립되었으며, 매년 해적 및 해상무장강도에 대한 통계보고서 작성도 하나의 업무이다.

202) For statistical purposes, the IMB defines Piracy and Armed Robbery as, “An act of boarding or attempting to board any ship with the apparent intent to commit theft or any other crime and with the apparent intent or capability to use force in the furtherance of that act”(ICC IMB, *op. cit.*, p.3).

203) ICC IMB의 이와 같은 정의는 예컨대 좀도둑이 몰래 선박에 승선하여 시계를 훔쳐가는 경우에도 해적행위 통계수치로 계산되기 때문에 해적행위에 대한 통계수치가 높게 나타나며, 이는 해적행위 문제를 다루는데 있어 핵심부분을 소홀히 하는 결과가 발생된다는 비판도 있다(최석운 외3인, 전제논문(註 196), 45쪽).

지 않으며 어느 국가의 海運에도 영향을 미칠 수 있는 점 등을 감안한다면 국제협력을 통해 해적에 대해 효과적으로 대응하기 위해 무엇보다 국제적으로 통일된 개념이 정립될 필요가 있다. 물론, 이러한 개념은 해적 및 해상무장강도 모두를 포함하는 개념이 되어야 할 필요가 있다.

(2) 유엔海洋法協約上의 海賊 및 海上武裝強盜의 規制

해적행위는 불특정 국가의 私船을 無差別的으로 습격함으로써 공해상에 있어서 해상안전을 저해하는 범죄이기 때문에 해적행위는 ‘인류공동의 적(*hostes humani generis*)’으로 간주되어 國際犯罪로 보게 되었으며, 따라서 公海上의 해적행위에 대하여 기국 이외의 어떤 국가도 관할권을 가진다는 普遍的管轄權을 인정하게 되었다.²⁰⁴⁾ 유엔해양법협약도 모든 국가에게 공해나 국가관할권 밖의 어떠한 곳에서라도 해적행위를 진압하는데 최대한 협력할 것을 규정하고 있으며(제100조), 해적선·해적항공기와 그러한 혐의가 있는 선박과 항공기(제110(1)(a)조) 및 해적행위로 탈취되어 해적의 지배 하에 있는 선박·항공기는 모든 국가가 이를 나포할 수 있다(제105). 이러한 나포행위는 보편주의원칙에 근거하여 모든 국가의 군함·군용기 및 정부역무에 종사한다는 사실표지를 하고 권한을 부여받은 선박 및 항공기에 의해서만 행해질 수 있다(제107조). 해적선과 해적항공기 또는 해적행위로 탈취되어 그 지배 하에 있는 선박·항공기를 나포하고 범행자를 체포한 국가는 자국의 법원에서 국내법률(형법)에 의거하여 해적행위에 부과될 형벌을 결정하고 재판절차에 따라 나포된 범죄행위자를 처벌할 수 있다(제105조). 또한 그 국가는 나포된 해적선과 압수된 재산에 대하여도 적절한 조치를 결정할 수 있으며, 다만 善意의 제3자 권리를 보호하기 위한 합리적 배려가 수반되어야 한다. 적절한 근거가 없는 불법나포가 행해진 경우에는 그로 인하여 발생한 손해와 손실은 나포국가가 선박의 선적국에 대하여 배상할 책임이 있다(제106조).

즉 유엔해양법협약은 해적행위와 관련하여 이를 규제하고 처벌할 수 있는 연안국의 관할권을 적법하게 부여하고 있다. 그러나 앞서 확인하였듯이 협약상

204) 전일수·노영돈, 전제논문, 77쪽.

해적행위는 공해상이나 기타 국가관할수역 以遠의 지역에서만 이루어질 수 있기 때문에, 내수·영해 및 그 밖의 연안국의 관할권내에서의 해적행위를 규제할 수 있는 연안국의 관할권에 대해서는 명확한 규정을 두고 있지 않다. 다만, 비록 해상무장강도 행위에 대해 유엔해양법협약이 해적행위와 같은 명확한 규정을 두고 있지는 않다 하더라도, 영해내 외국선박의 해상무장강도 행위는 외국선박의 무해통항권과의 행사와 관련하여 고려할 필요가 있다. 유엔해양법협약의 제19조 제2항에 규정된 활동의 목록 중에 명시적으로 외국선박에 의한 해적 및 해상무장강도 행위가 규정되지 않았지만, 이러한 행위가 연안국의 평화, 공공질서 또는 안전에 위배됨은 당연하다. 더구나 연안국은 자국의 영해에서 무해하지 아니한 외국선박의 통항을 방지하기 위하여 필요한 조치를 취할 수 있으며, 연안국의 취할 수 있는 ‘조치’에는 특별한 제한이 없다고 할 수 있으므로 연안국은 완전한 집행관할권을 행사할 수 있다. 따라서 제21조에 포함되어 있는 목록에는 해적 및 해상무장강도에 대해 연안국이 법령을 제정할 수 있는지 언급이 없지만, 연안국이 이러한 행위에 대해 완전한 집행관할권을 행사할 수 있으려면 연안국의 입법관할권이 인정되어야 한다고 할 수 있다. 결국 무해하지 않은 외국선박에 의한 통항을 배제하기 위한 연안국의 조치는 無制限의 집행관할권을 의미하기 때문에 일정부분 연안국의 입법관할권이 인정된다. 유엔해양법협약이 해적행위 이외의 해상무장강도 등의 행위에 대해서는 명시적인 관할권을 부여하지 않지만, 상기의 해석에 따라 인정된 관할권을 기초로 한 각 연안국의 적절한 국내법 제정이 해상무장강도와 같은 안보위협에 효율적으로 대처함에 있어 큰 역할을 할 수 있을 것이다. 예를 들어, 우리나라 형법 제340조 제1항은 ‘多衆의 威力으로 海上에서 선박을 強取하거나 船舶內에 침입하여 타인의 財物을 強取한 자는 無期 또는 7년 以上の 懲役に 處한다’고 규정하고 있고,²⁰⁵⁾ 제2항은 ‘제1항의 罪를 犯한 者가 사람을 傷害하거나 傷害에 이르게 한 때에는 無期 또는 10년 以上の 懲役に 處한다’고 규정하며, 제3항은 ‘제1항의 罪를 犯한 者가 사람을 殺害 또는 死亡에 이르게 하거나 婦女를 強姦한 때에는 死刑 또는 無期懲役に 處한다’고 규정하고 있다. 즉, 형법 제340조 제1항

205) 이에 대해, 동 규정을 포함한 형법의 규정이 영해 및 기타 수역에서의 해적 및 해상무장강도를 규제하고 처벌하기에 부적당하다는 지적이 있다(전일수·노영돈, 전계논문, 86-91쪽; 지상원, 전계논문, 111-112쪽).

은 ‘해상강도’에 해당하고, 제2항은 ‘해상강도·상해·치상’에 해당하며, 제3항은 ‘해상강도·살인·치사·강간’에 해당하며, 대다수의 형법학자들은 형법 제340조를 이른바 ‘海賊罪’로 이해하고 있다.²⁰⁶⁾ 또한 SUA협약의 국내이행법인 선박 및 해상구조물에 대한 위해행위의 처벌 등에 관한 법률(2003.5.27)이 제정되어 있다.

공해에서의 해적행위에 관한 규정과는 별도로 유엔해양법협약상 영해내에서의 관련규정인 형사관할권 규정을 살펴보면, 다음의 경우에 연안국은 자국의 영해내에 있는 외국선박내에서 형사관할권을 행사할 수 있다. 범죄의 결과가 연안국에 미치거나, 범죄가 연안국의 평화나 영해의 공공질서를攪亂하는 종류인 경우, 혹은 외국 선박의 선장이나 기국의 외교관 또는 영사가 현지 당국에 지원을 요청한 경우 등을 포함한다(제27조). 동 규정이 유엔해양법협약상 모든 국가의 보편적관할권에 의하여 규제될 수 있는 해적행위가 아닌 해상무장강도에 대한 연안국 관할권행사에 어는 정도 적법한 권한을 부여할 수 있는지 명확하지 않다. 다만, 외국선박이 외국선박에 대해 연안국관할권내에서 행하는 해적행위는 동 행위의 결과가 연안국에 영향을 미치거나 연안국의 평화나 영해의 공공질서를 교란할 수 있는 蓋然性이 있다고 할 수 있으며, 더구나 해적행위 피해선박의 선장이나 기국의 외교관 또는 영사가 연안국의 당국에 지원을 요청한 경우라면 연안국의 관할권 행사는 가능할 수 있을 것이다. 또한, 앞서 살펴 보았듯이 연안국은 제27조 제1항에 규정된 4가지 상황 이외의 경우에도 자국의 意志에 따라 관할권을 행사할 수 있기 때문에, 연안국 관할권내의 해적행위 즉 해상무장강도에 대해 연안국 형사관할권이 행사될 수 있다고 할 수 있다. 그러나 제27조 제1항에 근거한 연안국의 형사관할권 행사는 사람의 체포나 수사만을 대상으로 하며, 선박의 억류나 소송의 진행 등에 대해서는 언급이 없기 때문에 연안국 관할권행사의 實效性에 의문이 제기될 수 있다. 그러나 연안국의 완전한 입법관할권이 인정되는 경우라면 연안국 집행관할권의 행사 또한 인정될 수 있기 때문에 동 행사에 있어 제27조에 근거한 집행관할권의 한계를 극복할 수 있을 것이다. 그리고 연안국의 관할 당국에 의한 사람의 체포는 逮捕與否나 逮捕方式을 고려함에 있어 通航의 利益(예컨대 무해통항권의 향유)을 적절히 고려하여야 한다(제27조 제4항).

206) 최석운 외3인, 전제논문(註 196), 49쪽.

따라서 유엔해양법협약상 해적행위의 경우에 연안국의 관할권 행사에 대한 아무런 제한이 없음은 의심의 여지가 없지만, 해상무장강도의 경우 명시적인 규정이 없어 연안국이 관할권을 행사하기에는 일정부분 어려움이 발생할 수 있다. 다만, 집행관할권의 행사를 중심으로 입법관할권이 보장된다고 할 수 있기 때문에 연안국의 관할권은 해상무장강도에 대해서도 인정된다고 할 것이다. 그리고 해상무장강도의 경우 연안국의 관할권의 행사는 상당부분 속인주의, 속지주의 및 보호주의와 같은 국제법상 원칙에 기초한 연안국의 국내법에 의존하여 규제될 수 있을 것이며, 또한 SUA협약의 채택 및 발효로 유엔해양법협약의 해적 및 해상무장강도에 대한 규정에서 발생할 수 있는 연안국관할권의 미비에 대해 補充하고 있다.

(3) SUA協約上의 海賊 및 海上武裝強盜의 規制

SUA협약은 航海의 安全에 대한 모든 불법적 행위의 豫防과 그 범죄자들의 起訴와 處罰을 위한 효과적이고 실제적인 措置를 취하는데 있어 국가간 협력을 강화하기 위한 목적으로 제정되었다. SUA협약은 해적 및 해상무장강도로서 처벌될 수 있는 불법행위를 광범위하고 구체적으로 명시하였으며(제3조), 해적행위를 한 선박이 영해내 혹은 영해밖에 있을 경우뿐만 아니라 불법행위자가 一國의 領土內에 있을 경우에도 그 국가는 범죄인을 自國法에 따라 처벌하든지 혹은 相關국에 범죄인을 인도해야 할 의무를 규정하고 있으며(제4조), 또한 당사국은 불법행위 방지를 위한 국제협력과 사범공조체제를 유지하도록 요구하고 있다.

동 협약의 場所的 適用範圍는 영해뿐만 아니라 공해까지 포함하기 때문에 유엔해양법협약에서와 같이 공해상 해적행위만을 대상으로 하지 않으며, 오히려 연안국 관할수역내의 불법행위 즉 해상무장강도에 대해서도 당연히 관할권을 행사할 수 있다(제4조 제1항). 이에 해당하지 아니하는 경우에도 제1항에 해당하는 국가가 아닌 협약 당사국의 영토내에서 범죄자 또는 범죄혐의자가 발견된 때에도 본 협약이 적용된다(제4조 제2항). SUA협약은 또한, 특정한 범죄행위²⁰⁷⁾에 대한 재판관할권의 확정하기 위하여 다음과 같은 규정을 두고 있다(제6조). 먼저, 각 당사국은 제3조에 규정된 범죄가 自國의 國旗를 揭揚한 선박에

대하여 또는 동 선박에서, 영해를 포함하여 자국의 영역안에서, 그리고 自國民에 의하여 발생하는 경우에는 그 범죄에 대한 재판관할권의 확립을 위하여 필요한 조치를 행하여야 한다. 또한, 당사국은 자국이 通常적으로 居住地가 있는 無國籍者가 범죄를 行한 경우, 범죄의 실행시 자국민의 억류 또는 협박받거나 상해 또는 살해될 경우, 그리고 자국으로 하여금 어떠한 행위를 하도록 하거나 참가하도록 강요하기 위한 시도로서 범죄가 행하여진 경우에는 재판관할권을 확립할 수 있다. 이와 더불어 동 협약은 관할권의 중복행사 또는 不行使를 방지하기 위하여 통고제도와 불인도시의 재판관할권 확립의무를 규정하고 있다.

따라서 SUA협약에 의한 해적 및 해상무장강도의 처벌은, SUA협약이 해적행위로서 처벌될 수 있는 불법행위를 광범위하고 구체적으로 명시하는 한편, 해적행위를 행한 선박이 영해 밖에 있을 경우뿐만이 아니라 불법행위자가 一國의 영해나 領土內에 있을 경우에도 그 국가는 범죄인을 자국법에 의하여 처벌하든지 또는 관련국에 범죄인을 인도해야 할 의무를 규정하고 있기 때문에 해적행위 및 해상무장강도 모두에 대해 연안국의 관할권이 적법하게 행사될 수 있다. 즉 SUA협약 규정에 비추어 볼 때 영해나 관할수역 내에서의 해상무장강도 등의 해상불법행위에 대해 연안국이 관할권을 행사할 수 있음은 의심의 여지가 없으며, 이는 연안국의 主權的 權能에 해당하므로 유엔해양법협약상의 규정과도 충돌이 발생하지 않는다. 다만, 결국 이러한 국제법을 국내적으로 시행함에 있어 국내적 규정이 제대로 갖추어져 있지 않거나, 동 협약을 비준하지 않은 국가에게는 그 목적을 달성하기가 어려울 것이다.²⁰⁸⁾

207) 즉, (a) 무력 또는 무력적 위협이나 그 밖의 협박에 의해 선박을 억류·통제하는 행위, (b) 선박의 안전한 항해를 위협할 수 있는 행위로서 선상의 사람에 대하여 폭력을 행사하는 행위, (c) 선박을 파괴하는 행위 또는 선박의 안전한 항해를 위협할 수 있는 훼손을 선박이나 그 화물에 야기하는 행위, (d) 선박을 파괴할 수 있는 장치·물질 또는 선박의 안전항해를 위협하거나 위협할 수 있는 훼손을 선박이나 그 화물에 야기할 수 있는 장치나 물질을 모든 수단에 의하여 선박에 설치하거나 설치되도록 야기하는 행위, (e) 항해시설의 파괴·심각한 손상이나 그 운용을 심각하게 방해하는 행위로서 선박의 안전한 항해를 위협할 수 있는 행위, (f) 자신이 허위임을 아는 정보를 교신함으로써 선박의 안전항해를 위협하는 행위, (g) (a) 내지 (f)에 규정된 범죄행위 또는 그 미수행위와 관련하여 사람에게 상해·살해하는 행위, (h) 상기에 규정된 범죄의 미수행위, (i) 타인을 교사하여 상기의 범죄를 행하도록 하는 행위 또는 그러한 범죄를 행하는 자의 그 밖의 공범이 되는 행위 등을 포함한다.

208) 우리나라는 SUA협약을 국내법화하여 선박및해상구조물에대한위해행위의처벌등에관한

3. 海上테러리즘

(1) 海上테러리즘의 概念, 類型 및 發生原因

① 海上테러리즘의 概念

테러(terror) 혹은 테러리즘(terrorism)이라는 용어는 많이 사용되고 있지만 그 개념에 대해 확립된 정의가 없으며,²⁰⁹⁾ 이는 국가·지역 그리고 정치적 이념에 따라 테러리즘의 동기와 원인 및 테러리즘에 대한 견해가 다르기 때문이다.²¹⁰⁾ 다만, 여기서 “테러리즘은 어떤 사람이, 그 性質이나 內容上 住民을 威脅하거나 정부·국제기구로 하여금 어떠한 作爲 또는 不作爲를 강요할 목적으로, 어떠한 수단에 의하여 不法的 및 故意的으로 행하는 일정한 犯罪行爲를 의미한다”라고 정의한다.²¹¹⁾

마찬가지로 해상테러 혹은 해상테러리즘에 대한 명확한 정의 또한 없는 실정이다. 다만 “해상테러리즘은 (a) 海上環境의 범주 내에서, (b) 海上 또는 港灣에서 선박 또는 플랫폼을 이용하거나 이에 대하여 또는 여객이나 사람에 대하여, (c) 觀光施設, 港灣 및 항만과 인접한 都市를 포함한 海上施設物에 대하여 행하는 테러행위”로 정의할 수 있으며, 단순히 해상에서 혹은 선박내에서 발생한 폭력행위라는 협의의 관점이 아니라 선박을 이용한 시설물에 대한 불법적 폭력행위까지 포함하는 광의 개념이라 할 수 있겠다.²¹²⁾ 또한 “해상테러가 政治的

법률(제정 2003.5.27 법률 제6880호)을 제정하고 있다.

209) 이는 각종 해상테러리즘관련 문헌에서 공통으로 지적하고 있는 사항이다. 또한, 테러 및 테러리즘을 구별하여 정의하는 많은 주장이 있지만, 여기서는 다수의 학자들이 주장하듯 구별의 실익이 없기 때문에 본 논문에서는 테러와 테러리즘을 같은 의미로 쓰기로 한다. 일부 학자는 테러는 심리적 공포이고 테러리즘은 이를 일으키게 하는 행위로 보고 테러를 테러리즘에 중요한 요소로 보기도 한다(예를 들면, 최진태, 「테러, 테러리스트 & 테러리즘」(서울 : 대영문화사, 1997), 19쪽; 김현진, 「테러리즘의 법적 규제에 관한 연구」, 호남대학교 법학박사학위논문(2005.2), 9쪽).

210) 테러리즘에 대한 다양한 정의에 대한 예는, 신경엽, 전계논문, 6-39쪽 참조.

211) 신경엽, 전계논문, 21쪽.

212) 신창훈, “해상테러리즘의 규제와 방지에 관한 국제법 동향과 우리나라의 대응방향”,

構成員 자체에 중점을 두고 간접적으로 국가나 정부를 목표로 삼으면서 大衆의 支持가 크게 부족한 상태에서 秘密工作을 펼치는 것이라면, 反亂은 신원 확인이 가능한 무장 군인이 정부나 정부 조직을 직접적으로 공격한다는 측면에서 해상테러 및 해상테러리즘과 구별”된다.²¹³⁾

해상테러리즘은 결국 해상불법행위의 하나이며 SUA협약 및 SUA협약 의정서에서 규정하는 해상항행의 안전에 대한 불법적 행위이다. 물론, 해상항행의 안전에 대한 불법적 행위가 모두 해상테러리즘에 포함되는 것은 아니며, 오히려 해상테러행위는 해상항행의 안전에 대한 불법적 행위의 下位概念이라 할 것이다.²¹⁴⁾ 해상테러리즘은 또한 해상불법행위로서 해적행위와 개념이 비슷하지만, 兩者는 여러 면에서 그 本質的 差異를 보이고 있다. 여기에는 먼저, 해적행위는 私的인 目的으로 행하는 약탈행위인데 반해 해상테러는 그 목적이 政治的인 것에서부터 宗教的·民族의인 것에 이르기까지 다양하다. 둘째, 대상에 있어서 해적행위가 성립하기 위해서는 공격하는 선박과 공격받는 선박이 별도로 존재하여야 하지만 해상테러는 같은 선박내에서 발생할 수 있다. 셋째, 裁判管轄權에 있어 해적행위는 모든 국가의 普遍的管轄權이 인정되지만 해상테러는 아직 그러하지 못하다는 점이다.²¹⁵⁾ 마지막으로, 해적행위는 공해나 국가관할권 밖에서만 발생할 수 있지만 해상테러리즘은 해양의 어디에서도 발생할 수 있다.

② 海上테러리즘의 類型²¹⁶⁾

해상테러리즘의 유형은 그 위치와 의도된 목표물에 의해 구분될 수 있다. 해상테러리즘은 연안에서 항해하는 선박이나 고정된 시설 및 구조물을 대상으로 발생할 수도 있으며, 해안지역 역시 공격의 대상이 될 수 있으며 특히 항구에

「서울국제법연구」, 제11권 제2호, 서울국제법연구원(2004.12), 68쪽; 해상테러리즘을 “선박, 해안시설, 구조물 및 부락을 대상으로 해상에서 선박이나 포대 등을 사용하여 행하는 테러 행위나 활동”이라는 정의도 있다(김현수, 전게서, 373쪽).

213) 김현수, 전게서, 373쪽.

214) 신경엽, 전계논문, 110쪽.

215) 안경훈, 전계논문, 29쪽. 국제범죄로서 보편적관할권이 행사될 수 있는지에 대한 논의는 본 논문 제4장 참조.

216) 김현수, 전게서, 373-374쪽.

정박해 있거나 해안근처에서 활동 중인 선박, 항구시설, 관광휴양시설과 같은 해안위치 시설물, 혹은 일반적인 해안정착물 등이 대상이 될 수 있다. 내륙에서 발생한 내수용 선박의 이용 혹은 이를 대상으로 삼는 테러행위, 또는 규모가 큰 호수 지역내에서 발생한 테러라 할지라도 해상테러리즘으로 인식될 수 있을 것이다.²¹⁷⁾

구체적으로 고속소형선박을 이용하여 해안 및 강가에 위치한 시설물을 대상으로 뺑소니식 공격을 펼치는 것은 해상테러리즘의 전형적인 예이며, 이는 특히 강·항구 주변 등 인구가 밀집된 지역에 주로 발생한다. 화물 항구 역시 폭발물이 적발되지 않게 항구로 배달되는 것과 같은 전통적 테러수단을 통해 테러리즘의 대상이 될 수 있으며, 더구나 폭발물이 승객과 함께 적재된 수화물 내로 배달되거나 대기하고 있는 승객을 목표물로 삼을 수 있는 여객항을 의도적으로 폭파시킬 경우에는 사상자의 수와 간접피해가 매우 높다.

해상테러의 유형 중 특히 주목할 필요가 있는 경우는 핵물질(이미 사용된 핵연료를 처분시키기 위해 운송되는 플루토늄 적재선)이나 기타 위험화물은 운반하는 선박을 납치하는 것을 들 수 있다. 요컨대, 이미 사용된 핵연료가 개량된 핵무기로 활용되기는 쉽지 않지만, 일반 대중이나 다른 물체를 방사선에 노출시키거나 감염시키는데 사용될 수 있다. 또는 폭발성이 강한 화물이나 독성이 강한 위험물질 등을 적재한 선박에 대한 테러리즘은 엄청난 피해를 발생시킬 수 있을 것이다. 물론, 핵연료나 위험물질을 적재한 선박 자체를 이용하여 직접 공격에 활용할 수도 있을 것이다.

③ 海上테러리즘의 發生原因

현대 국제사회에서의 해상테러리즘의 발생원인은 다음과 같다. 먼저, 장소적인 요인으로 해상이라는 공간이 일반인들이 접근이 어렵기 때문에 無政府 狀態가 발생할 수 있다. 이는 一國의 영해에서도 마찬가지인데, 국가 主權이 미치는 영해라고 하더라도 사실상 치안 및 경계상태가 취약한 곳에는 해상테러리즘이 충분히 발생할 수 있기 때문이다. 다음으로, 현재의 시대적 상황이 기존의 냉전

217) 김현수, 전계서, 374쪽.

시에서의 상황과 차이를 보이고 있기 때문이다. 종전에는 미국과 소련간의 힘의 정치(power politics)에 의해 상대적으로 질서를 유지하였지만, 냉전의 종식과 함께 새로운 양상의 안보환경에 의한 새로운 해양안보패러다임이 형성됨으로써 해양은 불법행위에서부터 해양영유권 분쟁 및 해군력 경쟁 등 이러한 과도기적 상황을 맞이한 것도 해상테러리즘의 발생원인 중 하나이다.²¹⁸⁾ 마지막으로, 선박을 통한 화물의 운송이 통상 단독항행을 하기에 위협에 노출되는 시간이 길며 상대적으로 속력이 빠르지 않기 때문에 테러리즘의 발생이 더 용이하기 때문이다. 세계 대부분의 물류수송이 선박으로 이루어지지만 대부분의 선박은 武裝이 되지 않은 상태이다. 즉 선박으로의 접근성이 상대적으로 용이하고 비무장상태이기 때문에 해상테러리즘의 손쉬운 목표가 된다고 할 수 있다. 이러한 점들이 현대의 해상테러리즘이 발생하는 일반적인 원인이라 할 것이다.

(2) 유엔해양法協約上의 海上테러리즘 規制

유엔해양법협약은 해적행위와는 달리 해상테러리즘에 대한 별도의 규정을 마련하고 있지 않다. 그러나 해상테러리즘과 같은 해상불법행위에 대해 적용될 수 있는 규정은 영해에서 외국선박의 무해통항을 인정하고 있는 무해통항권과 관련한 규정과 형사관할권에 관한 규정을 고려할 수 있다. 예컨대, 외국선박에 의한 해상테러리즘이 연안국을 직접 대상으로 행하여지든지 혹은 그 외의 선박 및 시설물을 대상으로 이루어지든지, 이러한 행위는 연안국의 안보에 위협이 되며 즉 無害性을 상실한 통항이 될 뿐만 아니라 제27조 제1항에 따라 연안국에 영향을 미쳐 연안국의 평화와 공공질서를 교란할 것이다. 따라서 연안국의 안보 및 안전에 커다란 위협이 될 수 있는 이러한 행위는 제19조에서 규정하고 있는 무해한 통항이 될 수 없으며 연안국은 무해통항권을 상실한 외국선박에 대해 일정한 조치를 취할 수 있다. 연안국이 취할 수 있는 조치는 외국선박을 영해 밖으로 추방하거나 테러행위를 중단하는 것뿐만 아니라 기타의 모든 조치를 취할 수 있다. 또한 제27조 규정에 따라 연안국이 평화 공공질서를 교란한 선박에 대해 형사관할권을 행사하여 관련자를 처벌할 수 있다. 물론, 이를 위해

218) 최석운 외3인, 전제논문(註 49), 342쪽.

서는 해상테러리즘에 대한 연안국의 입법관할권이 전제되어야 함은 당연하다고 할 수 있기 때문에, 법령 및 규칙에 관한 집행관할권의 전제로서 입법관할권은 연안국에 부여되어 있다고 할 수 있다. 다만, 연안국의 주권이 미치는 영해에서 발생한 해상테러리즘에 대해 연안국이 입법·집행관할권을 행사하여 일정한 조치를 취할 수 있다는 것은 의심의 여지가 없는 반면, 연안국 관할권의 행사는 무해통항권을 차별적으로 방해하여서는 안된다.

따라서 연안국 영토 혹은 영해내에서 테러활동을 수행할 임무를 띤 승조원이 승선한 외국 선박이 연안국의 안보를 위협할 경우나 테러활동을 수행하여 안보 위협을 가하였을 경우 동 선박의 항행은 無害性을 상실하였으므로 연안국이 적절한 조치를 취할 수 있는 것은 당연한 것으로 인정된다. 그러나 만약 公海上에서 도착한 선박이 연안국의 영해를 橫斷하면서 안보를 즉각 위협하지 않으나 이후 제3국에서 테러활동을 목적으로 하는 경우에 연안국이 관할권을 행사할 수 있는지는 명확하지 않으며, 이러한 경우 외국선박의 통항은 무해통항에 관한 규정이 위반된 것이 아니기 때문에 연안국이 적절한 관할권을 행사할 수 없다(제19조 제2항).

다음으로, 제27조 제1항에 따라 해상테러리즘에 대한 연안국 형사관할권의 집행은 문제의 여지가 없다. 즉, 외국선박의 해상테러행위는 연안국의 안보를 심각하게 위협할 것이며, 이에 대해 연안국이 자국의 평화 및 공공질서의 교란이나 테러행위의 결과가 연안국에 미침을 이유로 집행관할권을 행사한다고 하더라도 논란의 대상이 되지 않는다. 그렇지만 앞서 고찰된 것처럼 자국의 직접적인 테러리즘의 대상이 아닌 한 연안국의 안보관할권의 행사는 정당화 될 수 없다. 따라서 테러행위가 연안국의 평화 또는 영해의 공공질서를 교란하는 종류인 경우 연안국은 이러한 외국 선박에 대해 형사관할권을 행사할 수 있지만, 테러행위가 영해로 진입하기 전에 발생한 경우에는 기국의 요청이 없이는 연안국이 형사관할권을 행사 할 수는 없을 것이다. 다만, 내수의 경우에는 연안국의 완전한 主權下에 있으므로 연안국은 이 수역에서 違法行爲 발생 시 자국 영토 내에서 발생한 것과 동일하게 관할권을 행사할 수 있다.

(3) SUA協約上의 海上테러리즘 規制

SUA협약은 전문에서 확인할 수 있듯이, 항해의 안전에 대한 모든 불법적 행위 중에서 특히 해상테러리즘의 예방과 그 범죄자들의 기소와 처벌을 위한 효과적이고 실제적인 조치를 취하는데 있어 국가간 협력을 강화하는 것을 목적으로 한다. 특히 SUA협약 제6조 제1항은 영해를 포함하여 자국의 영토내에서 범죄가 행하여질 경우에 관할권을 확립할 수 있음을 규정하고 있다. 따라서 영해에서 해상테러리즘은 SUA협약에 의해 규제될 수 있으며, 그 적용상 상기의 유엔해양법협약에 근거한 연안국관할권과 크게 다르지 않을 것이다. 즉, 직접적 위협에는 그 규정의 적용이 가능하지만, 제3국 및 기타 장소에서의 테러를 위한 단순한 통항은 規制權이 없다 할 것이다. 다만, 테러범이 연안국의 영토에 현존할 경우 연안국은 그 테러범을 처벌하거나 인도하기 위해 구금할 의무가 있음을 규정하고 있다(제6조 제4항). 그리고 본 협약은 어느 것도 自國國旗를 게양하지 않은 선박내에서 조사 및 집행에 대한 관할권과 관련하여 이를 행사할 각국의 권한에 대한 국제법규칙에 영향을 미치지 아니하기 때문에(SUA협약 제9조), 예컨대 公海上에서 발생한 海賊行爲나 奴隸賣買行爲에 대해 一般國際法上 모든 국가가 이에 관할권을 행사할 수 있는 원칙이라든가, 또는 自國領海 內에서의 타국의 선박내에서 발생한 범죄에 대해 일정한 경우 연안국이 유엔해양법협약 등에 근거하여 관할권을 행사할 수 있는 법 원칙에 영향을 미치지 않는다. 동 협약은 국내법에 따라 행사되는 어떠한 형사관할권도 배제하지 않는다(제6조 제5항).

반면에 SUA협약이나 SUA협약 의정서의 목적은 항해의 안전에 대한 불법행위 및 대륙붕상 위치한 고정구조물에 대한 불법행위를 억제하기 위한 협약이기 때문에, 예컨대 해상테러리즘이 연안국 해안의 내륙 쪽에 위치한 구조물이나 사람, 또는 항구시설, 관광휴양시설과 같은 해안위치 시설물 및 일반적인 해안 정착물에 대해 직접 발생할 경우에 동 협약 및 의정서에 의해 테러리즘을 규제할 수 있는 연안국관할권이 정상적으로 부여될 수 있는지는 명확하지 않다. 이와 더불어 선박 자체를 이용하여 연안국에게 테러행위를 행하거나 또는 테러위협을 가하는 경우 등에 대해서도 관할권의 행사가 동 협약에 근거할 수 있는지의 의문이 남는다. 즉, 연안국에 대한 직접적 테러리즘은 협약상 무력·위협·협박에 의한 선박 억류·통제, 선상의 사람에 대한 폭력, 선박을 파괴 또는 안전항해를 위협하는 선박 및 화물의 훼손, 선박 파괴 장치·물질 또는 이러한 것을

설치 및 설치되도록 하는 행위, 항해시설의 파괴·손상, 허위정보의 교신, 그리고 이러한 범죄행위에 대한 미수 및 교사 등의 협약상 불법행위의 범위에 해당하지 않는다.

최근 개정된 SUA협약 2005년 의정서들에는 기존의 범죄행위에 새로운 형태의 테러위협들을 범죄행위로 추가하였는데, 예를 들어 WMD 등을 운송하는 행위도 새로운 범죄를 구성하며, 사망, 중대한 상해 혹은 피해를 야기하는 수단으로 선박을 사용하는 행위 등도 범죄를 구성하는 것으로 규정하였다(제3조의 2). 2005년 10월 14일에 채택되어 2006년 2월 14일부터 1년간 서명을 위해 개방되었지만, 현재까지 단 2개국만이 비준을 하여서 발효까지는 상당한 시간이 소요될 것으로 보인다.

4. 大量殺傷武器

2001년 미국의 9·11 테러는 국제사회가 새로운 양상의 테러리즘에 대한 경각심을 갖게 하였으며, 이를 계기로 汎世界的 次元에서 테러의 豫防과 抑制를 위한 다각적인 대책을 강구하고 있다. 종래에는 총기나 폭탄 등 小火器(small weapons)를 통한 테러가 일반적이었지만,²¹⁹⁾ 항공기 자체가 테러도구로 사용될 수 있다는 것을 확인하고 선박 또한 유사하게 사용될 수 있다는 우려를 갖게 했다. 이와 더불어 WMD가 테러에 사용될 경우 피해는 상상할 수 없을 만큼 치명적일 것이라는 우려를 갖고, 이를 이용한 테러를 방지하기 위해 테러리스트에 대한 형사처벌 이외에 WMD의 확산 자체를 차단하여야 한다는 공감대가 형성되었다.²²⁰⁾

이러한 WMD의 불법적 확산은 국제사회에 커다란 위협으로 작용할 수 있는데, 유엔해양법협약은 WMD의 불법적 확산과 같은 해상안보위협에 대해 특별한 규정을 두고 있지 않다. 가장 큰 利害關係를 가진 연안국으로서 이를 규제하기 위한 효과적 관할권을 행사할 수 있어야 하지만, 유엔해양법협약 제21조는 선박의 안전 항해, 건전한 환경의 보호 및 관세나 밀입국 관리 등에 관한

219) 小火器를 규제하기 위한 많은 시도들이 있음(United Nations General Assembly, *op cit. supra* note 5, pp.9-10 참조).

220) 박희권, 전계논문, 81-82쪽.

立法權만을 규정하고 WMD의 불법확산과 같은 위협에 대한 입법권은 부여하고 있지 않다. 더구나 외국선박에 의한 WMD의 운송이 연안국의 평화, 공공질서 또는 안전을 해치는 有害한 通航이 된다고 단호히 간주할 수는 없다. 다만, 제19조의 규정에 비추어 보면, 연안국은 WMD를 자국에 있는 테러리스트 등에게 전달하려는 선박에 대해 유해한 통항을 근거로 유효한 관할권을 행사하여 적절할 조치를 취할 수 있을 것이다. 이러한 행위는 ‘통항과 직접관련이 없는 그 밖의 활동’에 해당할 수 있으며, 연안국의 평화, 공공질서 또는 안전을 해칠 위험이 있기 때문이다.²²¹⁾ 따라서 외국선박이 운송중인 WMD를 연안국의 테러리스트에게 전달하고자하는 의도가 명백하다면, 연안국은 이를 제지하기 위해 유엔해양법협약 제25조에 따라 필요한 조치를 취할 수 있는 권한을 근거로 제한 없는 집행관할권 및 입법관할권을 행사할 수 있을 것이다. 반면에 유엔해양법협약 제27조에 따른 형사관할권의 경우, 외국선박에 의한 WMD의 운송이 그 자체로서 범죄라 할 수는 근거가 명확하지 않기 때문에, WMD의 적재를 이유로 적법한 형사관할권의 행사는 동 선박의 선장이나 영사가 요구하지 않는 한 이루어지기 어렵다.

그리고 영해상의 외국선박이 연안국으로의 전달이 아니라 단순히 영해를 통과하여 제3국에 전달하는 경우, 연안국의 안보관할권은 행사되지 못한다. 즉 연안국의 영해에서 WMD를 운송하는 선박이 연안국의 테러리스트에게 WMD를 운송하려는 명백한 의도가 없기 때문에 무해통항권을 위반하여 항행하고 있다고 할 수 없다. 더구나 유엔해양법협약 제23조에 의하면 ‘외국의 핵추진선박과 핵물질 또는 본래 危險하거나 有毒한 그 밖의 물질을 운반중인 선박은 영해에서 무해통항권을 행사하는 경우, 이러한 선박에 대하여 국제협정이 정한 書類를 휴대하고 또한 국제협정에 의하여 확립된 特別豫防措置를 遵守한다’²²²⁾ 라고 규정하여, 위험물질을 운송하는 선박의 무해통항권을 원칙적으로 인정하고 있다. 또한, 연안국은 동 협약에 의하지 않고는 선박의 무해통항을 방해하지 아니하며, 외국선박에 대하여 실질적으로 무해통항권을 부인하거나 침해하는 효

221) Stuart Kaye, *op. cit.*, p.359.

222) 여기에서 의미하는 관계서류와 조약상 확립된 특별예방조치는, 선박과 화물에 관한 안전검사증서와 선박 기항 허용에 관한 양자조약과 선박 안전구조 및 운항에 관한 IMO의 관련 협약상의 요건들을 의미하는 것으로 해석된다.

과가 있는 요건의 부과나 특정국의 선박, 또는 특정국으로 화물을 반입·반출 하거나 특정국을 위하여 화물을 운반하는 선박에 대한 형식상 또는 실질상 차별을 하여서는 안된다(제24조). 다만, 연안국은 영해내에서 항행의 안전을 위해 필요한 경우 자국의 영해에서 무해통항권을 행사하는 외국선박의 통항을 규제하기 위해 지정된 항로대나 통항분리방식을 이용할 것을 요구할 수 있으며(제22조 제1항), 특히 유조선, 핵추진선박 및 핵물질 또는 본래 위험·유독한 물질을 운반하는 선박에 特定航路를 이용하도록 요구할 수도 있다(동조 제3항). 그러나 만약 연안국이 설정한 항로대나 통항분리방식을 단순히 위반하는 선박에 대해 외국선박의 무해통항권 위반을 이유로 적절한 조치를 취할 수 있을지는 의문의 여지가 있으며, 사실상 유해통항을 행하였다고 할 수 없다. 결론적으로 유엔해양법협약상 WMD의 경우도 단순히 통과만을 이유로 연안국의 안보위협이라 간주하여 관할권을 행사할 수는 없을 것이다.²²³⁾ 그러나 일면 WMD의 불법적 확산은 결국 국제사회 전체의 평화·질서 및 안보를 저해하는 원인이 될 것임이 자명하다. 유엔해양법협약상의 규정으로는 적절한 관할권을 행사할 수 없는 바, WMD를 적절히 차단하거나 적절한 관할권행사를 위해서 PSI나 2005년 의정서 등이 도입되었다 할 것이다.

비록 아직 발효되지는 않았지만 해상테러리즘 특히 WMD의 불법적 확산과 같은 문제점에 대해 국제적인 관심이 집중되어 있는 만큼, 2005년 의정서는 그 중요성이 인정된다. 2005년 의정서는 WMD 등을 운송하는 행위도 새로운 범죄를 구성하는 것으로 규정하였는데 WMD와 관련하여 다음과 같은 새로운 유형의 범죄구성요건을 규정하였다. 이는 (a) 선박을 이용하여 인명을 殺傷하거나 재산을 破壞하는 행위, 선박을 이용하여 人命殺傷 또는 財産破壞를 야기하는 방향으로 폭발물, 방사성물질 또는 BCN무기를 사용하는 행위, (b) 선박에서부터 有毒物質, 油類, 액화천연가스 등을 放流하는 행위, 그리고 (c) 선박을 이용하여 國際法上 금지된 BCN무기, 원료물질(source material), 특수 분열물질(special fissionable material), 특수 분열물질의 가공·사용·생산을 위하여 설

223) 코르푸해협사건에서도 군함이 전투준비를 갖추었다는 사실만으로는 유해한 통항이 아니며, 구체적인 행동이 있을 것을 무해통항의 요건으로 보았다(Corfu Channel Case [1949] *ICJ Rep.* 3 참조). 즉 제19조 제2항에 열거된 12가지 유형의 무해통항 요건들은 모두가 행위규정들로서 적재된 화물의 종류와는 무관하다.

계 또는 준비된 장비, 물자, 이중용도 물자 등을 운송하는 행위 등을 포함한다. 2005년 의정서는 이러한 새로운 범죄를 포함하여, 혐의 선박에 대하여 기국의 동의를 바탕으로 승선 및 검색(boarding and searching)하여 규제할 수 있는 관할권을 부여하고 있다(제8조의 2).²²⁴⁾ 승선 및 검색을 하기 위해서는 승선 및 검색 국가가 혐의 선박의 기국에게 승선 및 검색을 할 수 있도록 承認을 요청하여야 하며, 요청받은 기국은 요청을 受諾, 拒否, 공동검색 또는 旗國(피요청국)에 의한 자체 검색 등 4가지 조치 중 하나를 취하여야 한다. 따라서 연안국의 영해내의 외국선박에 대한 승선 및 검색은 원칙적으로 기국의 동의에 기초하여 행하여질 수 있기 때문에 적법한 절차로 인정된다.

PSI는 해양과 공중을 통한 WMD와 그 관련물질의 불법적 수송을 遮斷하고 혐의선박과 항공기에 대한 수색을 강화하며, 필요한 경우 나포함으로써 WMD와 그 관련물질의 국제적 확산을 방지하는 것을 목적으로 한다. 구체적으로 PSI 加盟國인 연안국은 자국적 선박에 대해 WMD 등을 수송하고 있는 것으로 의심되는 충분하고 합리적인 이유가 있는 경우에는 내수, 영해 및 타국의 영해 以遠의 해역에서도 停船·臨檢措置를 취하고 관련화물을 압류할 수 있으며, 적절한 상황 하에서 타국에 의한 자국적 선박의 停船·臨檢에 동의하고 관련화물의 압류조치에 동의하는 것을 진지하게 고려한다. 또한, 연안국은 확산관련 국가나 단체로부터 관련국가나 단체로 WMD 등의 화물을 수송하고 있는 것으로 합당하게 의심되는 경우 내수, 영해, 접속수역에서 停船·臨檢하여 발견된 관련화물을 압류하거나, 大量殺傷武器 등의 화물을 수송하고 있는 것으로 합당하게 의심되고 그 항구, 내수 및 영해를 출입하고자 하는 혐의선박에 대하여 입역 전에 停船·臨檢을 요구하여 관련물자를 압류하는 등의 조치를 취할 수 있다. 그렇지만 영해에서 PSI를 실행하는 데 있어 몇 가지 한계점을 가지고 있는데, 다음과 같은 문제점이 지적될 수 있다.²²⁵⁾ 즉 “(a) 협약 제19조 제2항에 열거된 12가지 유형의 무해통항 요건들은 모두가 행위규정들로서 선박에 적재된 화물의 종류와는 무관하며, (b) 협약 제21조의 무해통항에 관한 연안국 입법 내용에는 해상교통, 시설·환경 및 생태계보호, 관세·재정·출입국관리·보건위생에 관한 것들만 명시적

224) 발효시점을 확신할 수 없으므로 현재로서는 PSI 만이 그 효용성을 가지고 있다 할 것이다. 그리고 다수 문제점이 지적되고 있는데 이는 박희권, 전계논문, 85-90쪽 참조.

225) 최종화, 전계서, 479-481쪽.

으로 포함되기 때문에 대량살상무기 적재·수송행위를 직접 규제하는 입법 근거로서 원용하는 것은 모순이며, (c) 협약 제23조가 규정하는 외국적 핵추진선박과 핵물질운반선의 무해통항조건으로서 안전 관계서류의 휴대와 특별예방조치 준수의무에 관한 것이 있지만, 실제로 적법한 관계서류를 휴대하고 특별예방조치를 취한 상태로 운항하는 경우, 대량살상무기나 미사일 적재 그 자체를 문제 삼아 통항을 저지하거나 차단 할 수 없다는 점, (d) 협약 제24조가 규정하는 연안국의 의무는 연안국의 법령 적용상 실질적이고 무해통항을 부정하거나 방해하는 효과를 가져 올 수 있는 조건을 부과할 수 없고, 특정국가의 선박 또는 특정 국가와 관련되는 화물수송행위에 대하여 차별적인 법적용을 금지하고 있는 것, (e) 협약 제25조는 외국선박의 영해 유해통항에 대하여 연안국이 취할 수 있는 보호조치에 관한 것을 규정하고 있는 바, 그 중에서 특히 연안국의 안보에 절대적으로 필요한 경우에 한하여, 당해 선박의 국적 등에 차별을 두지 않고 영해의 특정 구역에서 무해통항 일시정지권의 행사를 허용하고 있지만, 예컨대 이 규정도 북한선박이나 북한화물 적재 선박의 영해 무해통항을 특정적·차별적으로 저지·차단할 수 있는 법적 근거로 원용할 수 없는 것으로 판단된다는 점” 등을 들 수 있다. PSI의 실행상 발생하는 이러한 문제점을 극복하기 위해 많은 노력들이 경주되고 있는데, 예컨대 미국이 주로 便宜置籍國들과 체결한 兩者協定, 유엔안전보장이사회의 결의서 채택, 그리고 SUA협약 2005년 의정서의 채택 등을 들 수 있다. 미국은 라이베리아(Liberia), 파나마(Panama), 벨리즈(Belize), 키프로스(Cyprus), 마셜제도 공화국(the Marshall Islands), 그리고 크로아티아(Croatia) 등과 양자협정을 체결하여 미국으로 하여금 자국적 선박을 정선하고 검색할 수 있도록 허락하고 있다.²²⁶⁾ 특히 라이베리아와 파나마는 PSI 加盟國이 아니지만, 특별한 상황 하에 미국에 의한 자국적 선박의 검사를 허용하며, 반대로 미국도 자국적 선박을 검사할 권한을 부여한다. 2005년 의정서의 경우는 이미 확인하였듯이, WMD 등의 운송을 범죄로 구성하여 PSI가 협약이 아니라는 약점을 보완하고 있다고 할 수 있다. 그리고 유엔안전보장이사회는 PSI의 법적 정당성을 확보하기 위해 결의 제1540호, 제1695호 및 제1718호를 채택하였는데,²²⁷⁾ 특히 제1540호(2004.4.28)는 WMD가 非國家團體에게 확산되는 것을 방지하기 위해 모든 국가가 국제법에 부합하는 모든 조치를 취할 수 있음을 규정하

226) 미국무부 <http://www.state.gov/t/isn/trty> 참조.

227) 최중화, 전계논문(註 148), 14-16쪽 참조.

고, 모든 국가는 그러한 무기가 비국가단체의 수중에 넘어가지 않도록 할 의무를 진다고 규정하고 있다. 다만, 동 결의서는 선박의 차단에 대한 언급을 하지 않아, 동 조치의 실효성을 훼손하고 있다.

5. 環境的 安保威脅

환경을 보호하기 위한 규정이나 규칙을 위반하는 것은 직접적으로 갈등을 초래하거나 또는 빈곤, 이주, 전염병, 통치력 약화 및 경제적 생산성 감소 등 다른 갈등 원인을 악화시키는 등의 다양한 형태로 해양안보를 위협할 수 있다. 이러한 위협은 해양서식지 및 생물종의 감소, 어업량의 감소, 산호초의 변색 및 생물다양성의 감소 등과 같이 명백한 형태로 나타나며, 결국 연안국의 사회·경제적 이익에 직접적 영향을 미치게 된다. 그러나 모든 環境規範的 위반행위가 해양안보에 위협을 가하는 것은 아니며, 한 국가나 혹은 그 이상의 국가의 안보를 위협하는 정도의 모든 고의적이고 불법적인 환경피해가 해양안보의 위협이라 할 것이다.²²⁸⁾ 예를 들면, 1991년 1월 이라크 군은 많은 양의 원유를 페르시아만에 유출시켰으며, 이는 역사상 가장 심각한 결과를 발생시켰다. 페르시아만의 해양생태계를 현저하게 손상시켰으며, 유엔안전보장이사회는 결의 687(1991)로써 이라크가 모든 직접적 損失과 被害에 責任이 있음을 확인하였다. 이와 더불어, 비록 고의적인 위협에 의한 환경피해가 아니라고 할지라도, 환경의 특성상 過失로 인한 船舶事故나 기름유출과 같은 경우에도 연안국의 이익을 현저하게 침해하기 때문에 환경에 대한 안보위협으로 인정할 수 있다. 또한, 환경피해의 발생은 앞서 살펴보았던 기타 다른 해양안보위협과도 밀접한 관련을 맺고 있는데, 예컨대 해상테러리즘에 의한 유조선의 폭파와 같은 사고는 엄청난 環境的 災殃을 초래할 수도 있기 때문이다.

해양환경의 안보위협을 규제하기 위한 많은 국제적 규제협약이 이미 채택되었을 뿐 아니라 유엔해양법협약도 해양환경의 보호·보존을 위하여 포괄적 규정을 두고 있다. 특히 영해에서 연안국의 입법·집행관할권행사와 관련된 규정은 유엔해양법협약 제2부와(Part II 영해와 접속수역) 제12부(Part XII 해양환경의 보호와 보존)에서 주로 찾을 수 있다. 먼저 유엔해양법협약 제21조는 영해에서의 무해통항에 관한 특히

228) United Nations General Assembly, *op. cit. supra* note 5, p.17.

‘연안국의 환경보전과 연안국의 환경오염 방지·경감·통제’ 대해서 법령을 제정할 수 있다. 다음으로 동 협약 제12부에 모든 국가는 원인을 불문하고 모든 해양환경의 오염을 방지, 경감 및 통제하기 위하여 필요한 모든 조치를 취할 것을 규정하고 있고(제194조), 해양환경오염의 방지, 경감 및 통제를 위한 국제규칙에 부합하게 국내입법을 할 것을 오염원별로 규정하고 있으며(제207-212조), 기국, 항만국 및 연안국의 집행권을 동 협약의 규정에 부합하게 행사할 수 있음을 규정하고 있다(제213-233조).

즉, 연안국은 영해에서 선박의 무해통항에 관한 법령을 제정할 수 있는데, 특히 자국의 환경보전과 환경오염의 방지·경감·통제에 관하여 유엔해양법협약과 그 밖의 국제법규칙에 부합하게 규정을 제정할 수 있다(제21(1)(f)조). 이러한 내용은 유엔해양법협약 제211조 제4항에도 규정되어 있는데, 연안국은 자국 영해에서 주권을 행사함에 있어 무해통항권을 행사하는 선박을 포함 외국선박으로부터의 해양오염을 방지·경감·통제하기 위해 동 협약 제2부 제3절에 따른 외국선박의 무해통항을 방해하지 않는 범위에서 국내법령을 제정할 수 있다. 나아가서 연안국은 무해통항권을 향유하는 선박에 대해 항행의 안전과 해상교통의 규제에 관한 법령을 제정함으로써 영해에서의 해양오염을 간접적으로 규제할 수도 있다(제21(1)(a)조). 더구나 항행의 안전을 위해 필요한 경우 자국의 영해에서 무해통항권을 행사하는 외국선박에 대해 항로대와 통항분리방식을 지정할 수 있다(제22조). 그러나 해양환경을 보호·보존하기 위한 영해내 연안국의 입법관할권은 무제한적인 것은 아니며, 외국선박의 무해통항을 방해해서는 안 되며 또한 무해통항에 적용되는 연안국의 법령은 그것이 일반적으로 受諾된 國際規則이나 基準을 施行하는 것이 아닌 한 외국선박의 설계·구조·인원·배치 및 장비에 대하여는 적용되지 않는다.

영해에서 연안국은 자국의 해양을 위협하는 외국선박에 대해서 입법관할권에 근거하여 집행관할권을 행사할 수 있을 뿐만 아니라, 영해에서 無害性을 상실한 외국선박에 대해서도 일정한 조치를 취할 수 있고 제27조 제1항에 근거한 형사관할권을 집행할 수도 있다. 먼저, 연안국은 유엔해양법협약 제19(2)(h)조에 ‘유엔해양법협약에 위배되는 고의적이고도 중대한 오염행위’에 대해 유해통항을 근거로 적절한 조치를 취할 수 있다. 물론, 이러한 조치는 외국선박의 무해통항권을 부당하게 침해하여서는 안된다. 그러나 동 조문에서 사용되는 ‘고의적(wilful)’이고 ‘중대한(serious)’과 같은 용어의 의미가 명확하지 않으며, 선박에 의한 오염행위가 동 선박의 무해성을 상실시키기 위

해서는 고의적이며 중대해야 하는 累積的인(cumulative) 基準을 충족해야 한다.²²⁹⁾ ‘고의적’이 의미하는 것은 오염행위가 고의적이거나 함을 의미하는 반면 그 구체적 형태에 대해서는 언급이 없으며, 오염행위의 ‘중대성’은 오염이 연안국의 이익을 侵害(prejudicial)하여야 한다는 측면에서 문제의 여지가 없지만 그 정의가 무엇인지는 제공되지 않는다. 따라서 이와 같은 용어의 모호성은 연안국에게 무해통항을 배제하기 위한 관할권의 행사에 상당한 자유를 부여하고 있다고 할 수 있으며, 특히 연안국이 보호하고자 하는 이익(예컨대 연안국의 해안이나 시설물)이 명확히 제시되지 않았으며 오염이라는 용어는 특별한 의미를 부여한 것이 아니라 동 협약의 일반적인 오염의 정의를 적용시켰기 때문에 연안국의 재량권이 크게 확대되었다고 할 수 있다.²³⁰⁾ 예컨대 우발적인 사고에 의한 오염물질의 배출은 고의적인 행위가 아니지만 연안국이 이에 대해 아무런 조치를 취할 수 없는 것은 아니라 할 것이다. 그러나 외국선박에 의한 오염행위가 명백히 고의적이고 중대할 경우에 연안국이 무해통항을 방지하기 위해 취할 수 있는 조치에는 제한이 없으며 연안국은 완전한 집행관할권을 행사할 수 있을 것이다.

다음으로, 유엔해양법협약 제220조 제2항은 영해를 항행하는 선박이 운항중에 선박으로부터 오염의 방지·경감·통제하기 위하여 동 협약 또는 적용가능한 국제규칙과 기준에 따라 제정된 국내법령을 위반하였다고 믿을만한 명백한 근거가 있는 경우, 연안국은 관련 선박에 대해 조사를 행할 수 있고 나아가 증거가 허락하는 경우 자국 법률에 따라 선박의 억류를 포함한 소송도 제기할 수 있다고 규정한다. 다만, 이러한 집행관할권은 역시 무해통항권을 방해하지 못하기 때문에 비례성 혹은 합리성 테스트에 근거하여 행사되어야 할 것이다. 제220조 제2항에 의한 연안국의 집행관할권은 제27조에 근거하여 연안국이 행사할 수 있는 형사관할권이 체포와 조사인데 반해 소송까지도 제기할 수 있도록 규정하고 있기 때문에 연안국의 권한을 확장하여 규정하고 있다. 한편, 유엔해양법의 일반적 원칙에 의하면 자국의 내수에 들어오지 않고 단순히 영해를 통과하는 외국선박에 대해 연안국은 동 선박이 영해에 들어오기 전에 발생한 범죄와 관련하여 사람을 체포하거나 수사를 하기 위해 외국선박내에서 집행조치를 취할 수 없다(제27조 제5항). 그러나 해양환경보호와 관련하여 동 협약은 연안국

229) E.J. Molenaar, *op. cit.*, p.197.

230) *Ibid*

의 영해를 항행중인 선박이 동 수역에서 선박기인오염에 관하여 적용가능한 국제규칙과 기준 또는 이에 합치하는 연안국법령을 위반하였다고 믿을 만한 명백한 증거가 있는 경우, 연안국은 일단 그 선박에 대해 船舶識別, 登錄港, 직전 및 다음 寄港地에 관한 정보와 위법여부를 확인하는데 필요한 기타 관련 정보를 요구할 수 있으며(제220조 제3항), 나아가 이와 같은 위반행위에 의해 해양환경의 중대한 오염을 야기하거나 야기할 위험이 있는 배출을 하였다고 믿을 만한 명백한 근거가 있는 경우 연안국은 그 선박에 대한 물리적 조사도 행할 수 있다(제220조 제5항). 또한, 이러한 위반의 결과 연안국의 해안이나 관련이익, 또는 영해의 자원에 중대한 피해를 야기하거나 야기할 위험이 있는 배출이 발생했다는 명백하고 객관적인 증거가 있는 경우 연안국은 자국 법률에 따라 선박의 억류를 포함한 소송을 제기할 수 있다(제220조 제6항).

마지막으로, 연안국은 자국 영해의 통항중에 일정한 오염행위를 발생시키는 외국선박에 대해서 제27조 제1항에 의하여 형사관할권을 행사할 수 있다. 특히 외국선박에 기인한 오염행위는 일반적으로 그 배출의 결과가 연안국에 미치고 동 배출이 연안국의 평화나 영해의 공공질서를 교란하는 성격을 지니기 때문에, 연안국의 형사관할권의 행사는 적법하게 인정될 것이다. 물론, 경미한 오염행위까지 연안국의 형사관할권의 대상으로 할 수는 없으며, 다만 이미 심각하게 오염된 수역에서는 아주 경미한 오염행위도 연안국에 심각한 영향을 미칠 수 있음을 간과해서도 안된다. 결국 외국선박에 의한 해양오염행위에 대해 제27조에 근거하여 연안국이 행사하는 집행관할권 역시 무해통항권을 방해하지 않아야 하며, 비례성 혹은 합리성 테스트에 근거하여 행사되어야 할 것이다.

第2節 接續水域에서의 沿岸國 海洋安保管轄權

I. 接續水域에서의 沿岸國管轄權

1. 接續水域의 意義 및 發展

접속수역은 18세기 영국에 의한 기능적 입법인 ‘徘徊法(Hovering Act)’이 그 기원이며, 동 법은 자국의 해안선으로부터 8리그(즉 24해리) 거리 내에서 밀수를 위해

배회하는 선박을 단속하기 위해서 제정되었다.²³¹⁾ 영국은 배회법에 의해 관세규칙을 효과적으로 시행할 목적으로 일정범위의 영해 인접수역에서 통제권을 행사하였으며, 다만 이 때까지도 3해리 범위의 영해가 관행으로 정착되지 않았다. 이후 19세기를 거치면서 3해리 영해의 개념이 영국에서 자리 잡았으며, 3해리 이상의 연안국관할권에 대해 부정적 입장을 취하고 예외적으로 추적권과 해석학적 현장성원칙²³²⁾이 인정되었다. 영국 이외의 국가들도 다양한 형태의 관할권을 주장을 하였는데, 예컨대 미국은 독립 초기에 밀수 및 노예무역의 억제를 위한 관할권을 행사하였으며, 프랑스는 3해리 어업수역, 6해리 중립수역 및 12km 관세수역의 설정하였고, 벨기에, 이탈리아, 그리스, 쿠바 및 터키 등은 관세 및 안보수역을 설정하였다.²³³⁾ 비록 목적과 범위의 차이는 있지만 이러한 국가관행은 1930년 헤이그 성문법전화회의가 개최되었을 당시 이미 관습법을 형성하였으며,²³⁴⁾ 1958년 영해 및 접속수역협약 제24조를 통해 영해기선으로부터 12해리의 범위 내에서 연안국의 관세·재정·출입국관리 또는 위생에 대한 관할권을 명문으로 인정하였다.

유엔해양법협약 제33조에도 큰 차이 없이 규정되었으며, 다만 동 협약에서는 영해의 범위가 12해리로 확장되었고 접속수역의 범위도 영해기선에서 24해리까지로 확장되었다. 그리고 유엔해양법협약은 배타적 경제수역과 같은 새로운 개념을 채택하여 접속수역의 필요성을 다소 감소시켰지만, 배타적 경제수역은 주로 경제적 관할권이 중심이기 때문에 접속수역과는 별개의 제도로 인정된다. 접속수역은 당해 연안국의 입법과 실질적 선포를 전제로 하며, 어업이익의 보호에 대한 문제는 배타적 경제수역 체제에 포함된다. 즉, 接續水域은 연안국의 영토나 영해에서의 관세·재정·출입국관리 또는 위생에 관한 법령의 위반방지나 이러한 위반이 발생했을 경우 이를 처벌하기 위한 통제를 행할 수 있는 수역으로, 領海基線으로부터 24海里 이내 범위의 수역이다(제33조).

2. 沿岸國 立法管轄權 및 執行管轄權

231) R.R. Churchill and A.V. Lowe, *op. cit.*, p. 132.

232) 추적권 및 해석학적 현장성원칙에 대해서는 본 논문 제6장 참조.

233) R.R. Churchill and A.V. Lowe, *op. cit.*, pp.132-133.

234) 최종화, 전계서, 63쪽.

영해 및 접속수역협약 제24조 및 유엔해양법협약 제33조의 조문에 의하면 관할권은 접속수역에서 영토 및 영해에서 발생한 법령위반에 대한 처벌이나 위반의 방지를 위해서만 행사될 수 있으며, 접속수역에서 발생한 범법행위 자체에 대해서는 관할권이 행사되지 않는다. 또한 연안국은 접속수역에서 집행관할권만을 행사할 수 있으며, 접속수역에 대한 연안국의 입법관할권은 인정되지 않는다고 할 수 있다. 이는 유엔해양법협약 제27조 제5항(영해 및 접속수역협약 제19조 제5항)에서 규정하는 것과 같이, 영해를 단순히 통과하는 외국선박이 영해에 들어오기 전에 행한 범죄와 관련하여 사람을 체포하거나 수사를 위해 선박에 대해 취하는 조치를 금지하고 있다는 점에서 확인할 수 있다. 왜냐하면, 접속수역에서 연안국이 입법관할권을 행사할 수 있다면, 동 수역에서 외국선박은 범법행위를 할 수 있고 연안국의 관할권을 피하기 위해 追跡權이 인정되는 공해로 逃走하는 것이 아닌 제27조 제5항에 근거하여 관할권이 면제되는 영해로 逃走하여 연안국관할권을 회피할 것이기 때문이다.²³⁵⁾ 즉, 접속수역에서는 외국선박에 의한 범법행위가 발생할 수 없으며,²³⁶⁾ 연안국은 집행관할권만을 행사할 수 있다.

II. 海洋安保威脅에 대한 沿岸國管轄權

접속수역은 유엔해양법협약의 채택 이전에는 공해의 일부로 간주되는 수역이었기 때문에 동 수역에서 외국선박에 대한 연안국관할권은 조약에 명시되지 않는 한 부정되었다. 접속수역에서의 연안국의 관할권행사는 엄격히 제한적으로 해석되었다.²³⁷⁾ 이는 유엔해양법협약에서도 동일한데, 동 협약에 의하면 4가지 보호이익에 대한 법령을 연안국의 영토 또는 영해내에서 위반하거나 동 위반을 방지하기 위해서만 관할권을 행사할 수 있을 뿐이다. 그러나 접속수역에서 ‘관세, 재정, 출입국관리 및 위생’ 이외의 사항에 대해서도 연안국의 관할권이 행사될 수 있는 지, 동 목록이 예시규정인지 열거규정인지 견해가 일치하지 않는

235) R.R. Churchill and A.V. Lowe, *op. cit.*, p.137.

236) 다만, 배타적 경제수역에서의 보호이익의 침해까지 제외하는 것은 아니며, 제33조에서 규정한 보호이익에 대한 침해만을 의미한다.

237) 최종화, 전게서, 64쪽.

다. 즉 접속수역에서 4가지 목적이 아닌 예컨대 안보 등의 이유로 관할권을 행사할 수 있는지 명확하지 않다. 다만, 이에 대해서는 일반적으로 열거규정으로 파악하고, 안보위협과 같은 기타의 사항에 대해서 연안국의 관할권이 행사될 수 없다고 할 수 있다.²³⁸⁾ 결국 연안국은 협약상 4가지 보호이익 이외의 사항에 관한 안보위협에 대해서는 관할권을 행사할 수 없으며, 오직 테러행위나 해적 및 해상무장강도 행위가 연안국의 관세나 출입국 법령의 위반에 이르는 경우에만 연안국은 외국선박에 대해 집행관할권을 행사할 수 있다. 그리고 대량살상무기 및 관련물질이 불법적으로 연안국에 반입될 경우나 테러리스트가 밀입국을 할 경우 등에 대해서만 연안국 집행관할권이 행사될 수 있으며, 환경적 안보위협이나 어업의 위반 등에 의한 자원적 안보위협에 대해서는 배타적 경제수역에서의 연안국 권한이 인정될 수 있을 것이다.

한편, 이와는 반대로 현재 많은 국가들이 접속수역을 유엔해양법협약에서 규정하는 4가지 목적 이외의 사항에 대하여 설정하고 있다.²³⁹⁾ 특히, 안보문제와 관련하여 많은 국가가 동 수역을 설정하고 있으며, 예컨대 중국의 관할권확장 주장이나 북한의 군사수역²⁴⁰⁾ 설정 등을 들 수 있다. 또한 1974년 Taiyo Maru 號 사건에서 미국 법원은 “영해 및 접속수역협약 제24조는 다른 목적을 위한 접속수역의 설치를 방해하지 않는다”고 판시하여,²⁴¹⁾ 4가지 보호이익은 예시적인 것에 불과하다는 의견을 제시하였다. 그러나 이와 같은 국가관행이나 판례에도 불구하고 접속수역에서 연안국이 협약상 보호이익 이외의 목적으로 관할권을 행사하는 것이 국제관습법상 정당화 될 수 있을지는 의문이 남는다.

이와 더불어, 연안국관할권과 관련한 접속수역의 법적 지위에 대한 논쟁은 유엔해양법협약의 채택으로 더욱 혼란스럽다. 유엔해양법협약이 채택되기 전에는 영해와 공해로 해양을 구분하고, 외국선박의 관할권에 대한 存否與否에 다름이 있을 경우 영해내에서는 연안국관할권이 존재하는 것으로 추정하고 반대

238) Stuart Kaye, *op. cit.*, p.351; 정진석, 전제논문, 306쪽; 신창훈, 전제논문, 70쪽; 山本草二, 최홍배(譯), 「해양법」(서울 : 芝山, 2002), 305쪽; *Yearbook of the International Law Commission* 1956, Vol. II, p.295.

239) Stuart Kaye, *op. cit.*, pp.354-356 참조.

240) The Democratic People's Republic of Korea[North] The 50-mile Military Boundary Zone of August 1, 1977(외교통상부 조약국, 전제서, 387쪽 참조).

241) United States v. F/V Taiyo Maru No.28, 395 F.Supp. 413(1975), at 419.

로 접속수역에서는 동 수역이 공해이기 때문에 연안국관할권이 존재하지 않는 것으로 추정되었다. 반면에 유엔해양법협약이 채택된 이후에는 접속수역은 공해로 간주되는 것이 아니라 배타적 경제수역에 포함되기 때문에, 접속수역에서 연안국관할권이 존재하지 않는다는 추정에서 벗어난다. 따라서 접속수역에서 유엔해양법협약의 규정이 없는 사항에 대해 관할권의 존재여부가 문제되었을 경우, 이는 ‘형평의 원칙’과 ‘분쟁 당사자간의 관련이익의 중요성과 전 세계적 차원의 이익의 중요성’을 감안하여 해결되어야 할 것이다.²⁴²⁾

242) R.R. Churchill and A.V. Lowe, *op. cit.*, p.139.

第5章 排他的 經濟水域 및 大陸棚에서의 沿岸國 海洋安保管轄權

본 장에서는 연안국이 자국의 배타적 경제수역 및 대륙붕에서 외국선박에 의해 발생할 수 있는 안보위협에 대해 각 위협별로 구분하여 관할권을 행사할 수 있는지에 대해서 살펴보고자 한다. 다만, 배타적 경제수역은 1982년 유엔해양법협약을 통해 처음으로 도입된 제도로서, 제3차 유엔해양법회의에서 일련의 과정을 거치며 개발도상국과 해양선진국들간의 일종의 타협에 산물로서 등장하였기 때문에 연안국의 권한의 이행과 관련하여 일면 불명확성이 존재한다. 이는 배타적 경제수역에서 연안국이 경제적 사항에 대해서 主權的 權利를 행사할 수 있고 기타 연안국의 시설·구조물, 해양환경보호 및 해양과학조사 등에 관한 管轄權을 행사할 수 있는 수역임과 동시에 일정부분 공해적 성격을 갖는 공해의 자유를 인정하는 수역이기 때문이다. 즉 양자의 측면을 고려하여 연안국이 권한을 행사하여야하기 때문에 규정의 해석상 혼란이 발생한다. 한편, 대륙붕은 배타적 경제수역에 제도와는 별개의 법적지위를 갖으며, 1958년 제네바 대륙붕협약에 처음 성문화되고 여러 판례를 거쳐 개념이 정립되어 유엔해양법협약에 규정되었다. 유엔해양법협약에 의해 領海基線에서 200해리 以遠으로 확장될 수 있기 때문에, 본 논문에서는 배타적 경제수역과 중복되는 200해리 이내와 그 이원의 수역으로 구분하여 해양안보관할권을 논의한다.

따라서 본 장에서는 배타적 경제수역 및 대륙붕의 일반적 개념 및 법적지위에 대해서 살피고, 또한 동 수역들에서 연안국의 입법관할권 및 집행관할권에 관한 일반규정을 살펴본다. 이를 바탕으로 각 위협별로 연안국 해양안보관할권이 행사될 수 있는지 고찰하고, 기타 협약 및 제도의 보충 및 적용에 관해서도 살펴보고자 한다.

第1節 排他的 經濟水域에서의 沿岸國 海洋安保管轄權

I. 排他的 經濟水域에서의 沿岸國管轄權

1. 排他的 經濟水域의 意義 및 發展

배타적 경제수역은 領海基線으로부터 200해리 범위까지의 水域을 말하며(유엔해양법협약 제57조), 유엔해양법협약에 의해 주로 經濟的 側面에서의 沿岸國의 管轄權을 인정하는 제도이다. 배타적 경제수역의 개념은 비교적 최근에 생겨난 개념으로, 1970년대에 생성되어 유엔해양법협약을 통해 처음으로 입법되었다. 역사적으로 배타적 경제수역의 개념은 1945년 이후 연안국들이 계속적으로 해양관할권을 확장하려는 관행을 보임으로서 형성되었는데,²⁴³⁾ 특히 1945년 Truman 선언²⁴⁴⁾과 1947년 칠레와 페루가 선언했던 연안으로부터 200해리까지의 수역에 있어서 資源保存을 위한 主權宣言²⁴⁵⁾이 그 효시라 할 수 있다.²⁴⁶⁾ 배타적 경제수역은 제3차 유엔해양법회의에서 보다 직접적으로 형성되었으며, 많은 개발도상국들이 주로 어업자원의 확보를 위한 일방적인 200해리 연안국관할권 확장을 주장하였다.²⁴⁷⁾

배타적 경제수역은 영해 밖의 인접한 수역으로 연안국의 권리와 관할권 및 다른 국가의 권리·자유가 유엔해양법협약의 관련규정에 의하여 규율되는 특별한 법제도이다(제55조). 배타적 경제수역의 수평적인 범위는 앞서 보았듯이 영해기선에서부터 200해리까지이지만 실질적으로 영해 외측 경계선으로부터이고, 공간적인 범위는 수직방향으로 海底의 海床과 下層土에서부터 그 상부수역까지이고(제56조 제1항), 인공섬, 시설물, 구조물 등에 대해서는 해면 위 일정 범위의 공간까지이다(제60조). 연안국은 배타적 경제수역에서 해저의 상부수역, 해저 및 하층토의 生物資源과 非生物資源 등 天然資源의 탐사·개발·보존·관리

243) R.R. Churchill and A.V. Lowe, *op. cit.*, p.160.

244) “Proclamations Concerning United States Jurisdiction over Natural Resources in Coastal Areas and the High Seas”- Presidential Proclamation No. 2668, September 28, 1945.

245) A.L. Hollick, “The Origins of 200-Mile Offshore Zones”, 71 *American Journal of International Law*(1977), pp.494-500.

246) 최종화, 전제서, 89쪽.

247) 개발도상 연안국의 경제적 이익을 확보하기 위한 이러한 관할권의 확대는 결국 미국, 캐나다, 오스트레일리아와 같은 선진 해양국가들의 이득으로 이어졌다. 반면에 한국과 일본 등 원양어업국들이 해외어장을 상실함으로써 경제적 손실을 입었다.

를 위한 목적과 해수·해류·해풍 등을 이용한 에너지 생산과 같은 동 수역에서의 경제적 개발과 탐사를 위한 그 밖의 활동에 관한 主權的 權利(sov​er​eign rights)를 갖는다(제56(1)(a)조).²⁴⁸⁾ 또한 연안국은 배타적 경제수역에서 인공섬, 시설 및 구조물의 설치·사용, 해양과학조사, 또는 해양환경보전 등에 관한 管轄權(jurisdictions)을 행사할 수 있으며(제56(1)(b)), 그 밖에 유엔해양법협약에 규정된 권리를 갖는다(제56(1)(c)조). 그러나 배타적 경제수역제도는 제3차 유엔해양법회의를 통하여 77그룹과 같은 개발도상국의 주도하에 창설되어 유엔해양법협약에서 처음 입법된 해양관할권제도로 이전에는 공해에 해당되던 수역이다.²⁴⁹⁾ 따라서 동 수역에서 ‘모든 국가는 연안국이나 內陸國을 불문하고, 이 협약 관련규정에 따를 것을 조건으로, 제87조에 규정된 항행·상공비행의 자유, 해저전선·관선부설의 자유, 그리고 선박·항공기·해저전선·관선의 운용 등과 같은 이러한 자유와 관련되는 것으로서 이 협약의 다른 규정과 양립하는 그 밖의 국제적으로 적법한 해양 이용의 자유를 향유’할 수 있으며(제58조 제1항), 더구나 ‘제88조부터 제115조까지의 규정과 그 밖의 국제법의 적절한 규칙은 이 부에 배치되지 않으면 동 수역에 적용’된다(동조 제2항). 즉, 새로이 설정된 배타적 경제수역에서 연안국에 부여된 이익은 기국에게 부여된 항해의 자유, 상공비행의 자유, 해저전선 및 관선 부설의 자유, 그리고 ‘이러한 자유와 관련되거나 동 협약의 다른 규정에 양립하는 국제적으로 적법한 海洋 利用의 自由’ 등의 이익과 균형을 이루고 있다고 할 수 있다. 물론, 배타적 경제수역에서의 연안국 이외의 국가에 의해 향유되는 자유는 공해의 자유보다는 제한된 범위의 것이다. 배타적 경제수역이 이와 같이 특별한 제도이기 때문에 동 수역의 법적 지위에 관해 많은 논란이 있어왔는데, 배타적 경제수역이 천연자원의 탐사·개발·이용에 대하여 연안국의 주권적 권리가 인정되는 반면 공해의 자유가 인정되는 수역이기 때문이다. 따라서 배타적 경제수역제도는 연안국의 경제적 이익과 국제사회의 共同利益을 機能的으로 結合한 法制度이며, 機能的인 包括性, 관할권의 排他性 그리고 空間的인 廣域性 등의 특성을 지닌 수역이다.²⁵⁰⁾

248) 해저와 하층토에 관하여 이 조에 규정된 권리는 제6부(대륙붕)에 따라 행사된다(제56조 제3항).

249) 최종화, 전게서, 92쪽.

250) 최종화, 상게서, 98쪽.

배타적 경제수역이 연안국의 주권적 권리와 관할권 그리고 공해자유의 일부가 병존하는 제3의 特殊水域(*sui generis*)으로 영해와 공해의 중간적 성질을 갖는 법제도로 확립되어있기 때문에 동 수역에서의 각 국가의 권리 주장은 결국 분쟁의 여지를 안고 있다. 유엔해양법협약은 이에 대해, 연안국의 주권적 권리 및 관할권의 행사는 다른 국가의 권리·의무를 적절히 고려(*due regard*)하고 이 협약에 부합하는 방식으로 행동하며(제56조 제2항), 타국의 권리행사는 연안국의 권리·의무를 적절히 고려(*due regard*)하고 제5부의 규정과 배치되지 아니하는 한 이 협약과 그 밖의 국제법규칙에 따라 연안국이 채택한 법령을 준수할 것을(제58조 제3항) 규정하고 있다. 또한 유엔해양법협약에 의하여 배타적 경제수역에서 권리나 관할권이 연안국이나 다른 국가에 귀속되지 아니하고 또한 연안국과 다른 국가간에 이해관계를 둘러싸고 마찰이 발생한 경우에 당사자의 이익과 국제사회 전체의 이익을 중요성을 각각 고려하면서 衡平에 입각하여 모든 관련 상황에 비추어 해결할 것을 규정하고 있다(제59조).

2. 沿岸國 立法管轄權 및 執行管轄權

배타적 경제수역에 관한 유엔해양법협약의 규정은 주로 경제적 측면에 관한 연안국의 관할권을 인정하고 있을 뿐 해양의 안보위협에 대해 특별한 규정을 두고 있지 않다. 영해에서 해양안보위협의 문제가 무해통항권에 관한 규정과 상당한 관련성이 있는 것과는 대조적으로, 배타적 경제수역의 경우는 경제적인 측면에서의 해양안보위협(예컨대 어업문제)과 환경적 측면에서의 해양안보위협에 관한 문제를 제외하고는 특별한 규정을 제시하지 않는다.

다만, 유엔해양법협약은 배타적 경제수역에서 연안국의 경제적 권리에 대한 입법관할권과 관련하여 다음의 몇 가지 규정을 포함하고 있다. 즉, 유엔해양법협약상 제58조 제3항, 제60조 제2항, 제62조 제4항, 그리고 제211조 제5항 등이 배타적 경제수역에서 입법관할권과 관련한 내용을 포함한다. 먼저, 제58조 제3항은 ‘이 협약상 배타적 경제수역에서 권리행사와 의무를 이행함이 있어, 각국은 연안국의 권리 및 의무를 적절하게 고려하고, 이 부(제5부)의 규정에 배치되지 않은 한 이 협약과 그 밖의 국제법규칙에 따라 연안국이 채택한 법령을 준수한다’고 규정하고 있는데, 이는 연안국은 ‘이 부(제5부)의 규정에 배치되지 않

고 이 협약과 그 밖의 국제법규칙에 부합하는 법령을 채택할 수 있음을 의미한다. 유엔해양법협약 제60조 제2항의 경우는 ‘연안국은 이러한 인공섬, 시설 및 구조물에 대하여 관세·재정·위생·출입국관리 및 안전법령과 규정에 대한 관할권을 비롯하여 배타적 관할권을 가진다’고 규정하고 있다. 즉 연안국은 배타적 경제수역상 인공섬이나 시설 및 구조물에 대해 관세·재정·위생·출입국관리 및 안전에 관한 법령을 제정할 수 있음을 규정하고 있다. 그리고 제62조 제4항에 근거하여 연안국은 생물자원의 이용과 관련하여, 특히 자국의 배타적 경제수역에서 漁撈行爲를 하는 다른 국가의 국민이 준수하여야 할 법령을 유엔해양법협약에 부합하게 제정할 수 있다. 마지막으로, 유엔해양법협약은 배타적 경제수역에서 연안국의 해양환경보호·보전을 위한 입법관할권을 규정하고 있다. 즉 제211조 제5항은 ‘연안국은 제6절(Section 6 Enforcement)에 규정된 법령을 집행하기 위하여 자국의 배타적 경제수역에서 선박으로부터 오염을 방지·경감·통제하기 위하여 권한 있는 국제기구나 일반 외교회의를 통하여 확립된 일반적으로 수락된 국제규칙과 기준에 합치하고 또한 이에 대하여 효력을 부여하는 법령을 제정할 수 있다’고 규정하고 있다. 동 규정은 해양환경의 보호와 관련하여 연안국의 입법관할권이 행사될 수 있음을 규정할 뿐 강제적인 규정은 아니며, 법령을 채택함에 있어서는 ‘일반적으로 수락된 국제규칙과 기준에 합치하고 또한 이에 대하여 효력을 부여’하는 효과를 가져야 한다. 결국 유엔해양법협약상 배타적 경제수역에서 연안국의 입법관할권에 관한 규정은 주로 경제적 측면에서 연안국의 주권적 권리 및 관할권 행사에 관한 사항을 포함할 뿐 특정한 해양안보위협에 대한 관할권을 제시하고 있지는 않다.

배타적 경제수역에서 연안국의 집행관할권과 관련한 규정은 생물자원에 관한 주권적 권리의 행사에 관한 규정으로서 제73조와 해양환경보호를 위한 연안국의 집행관할권을 특별히 규정하고 있는 제220조가 있다. 즉 연안국은 배타적 경제수역에서 생물자원을 탐사·개발·보존 및 관리하는 주권적 권리를 행사함에 있어 유엔해양법협약에 부합하게 채택된 자국법령을 준수하도록 보장하기 위해 승선, 검색, 나포 및 사법절차 등을 포함하는 조치를 취할 수 있다(제73조 제1항). 나포된 선박과 승무원은 적절한 保釋金과 그 밖의 保證金을 예치한 뒤에는 즉시 석방되어야 하며(제73조 제2항), 외국선박을 나포하거나 억류한 경우에 관련 연안국은 적절한 경로를 통하여 취하여진 조치와 그 후에 부과된 처벌

에 관하여 旗國에 신속히 通告하여야 한다(제73조 제4항). 그리고 배타적 경제 수역에서 어업법령 위반에 대한 연안국의 처벌은 관계국간 달리 합의하지 아니하는 한 禁錮 또는 다른 형태의 身體刑이 포함되어서는 안된다(제73조 제3항). 다음으로 해양환경의 보호 및 보존에 관한 법령을 위반하였을 경우에, 연안국은 자국의 배타적 경제수역을 항행중인 선박이 그 수역에서 선박기인오염에 관하여 적용가능한 국제규칙과 기준 또는 이에 합치하는 연안국법령을 위반하였다고 믿을 만한 명백한 증거가 있는 경우, 연안국은 그 선박에 대하여 船舶識別, 登錄港, 직전 및 다음 寄港地에 관한 정보와 위법여부를 확인하는데 필요한 기타 관련정보를 요구할 수 있다(제220조 제3항). 더불어 이와 같은 위반행위에 의해 해양환경의 중대한 오염이 야기되거나 야기될 위험이 있는 배출이 발생하였다고 믿을 만한 명백한 근거가 있는 경우, 연안국은 그 선박에 대한 물리적 조사도 행할 수 있다(제220조 제5항). 그리고 이러한 위반의 결과 연안국의 해안이나 관련이익, 또는 배타적 경제수역의 자원에 중대한 피해를 야기하거나 야기할 위험이 있는 배출이 발생했다는 명백하고 객관적인 증거가 있는 경우에는 연안국은 자국 법률에 따라 선박의 억류를 포함한 소송을 제기할 수 있다(제220조 제6항). 그렇지만 제6항의 경우에도 권한 있는 국제기구를 통하여 또는 달리 합의된 바에 따라 보석금이나 그 밖의 적절한 金融 擔保要件을 충족할 수 있는 적절한 절차가 수립되고 연안국은 이러한 절차의 적용을 받는 경우, 연안국은 그 선박의 출항을 허용한다(제220조 제7항). 따라서 배타적 경제수역에서의 집행관할권도 입법관할권과 마찬가지로 경제적 관할권과 관련한 사항에 대해서 연안국의 관할권을 인정하고 있다.

비록 배타적 경제수역에서 연안국이 행사할 수 있는 집행관할권이 경제적 사항에 대한 배타적관할권을 제외하고는 주로 公海自由의 原則에 해당됨을 규정하고 있지만, 동 수역에서 인정되는 일정한 공해자유원칙을 고려할 때 공해상해적행위, 마약 및 향정신성물질의 불법거래, 무허가 방송, 노예수송 등을 억제하기 위한 臨檢權(right of visit)과 배타적 경제수역에서 발생하는 위반행위에 대한 연안국의 追跡權(right of hot pursuit) 등도 적용된다. 즉, 공해에서는 선박에 대한 선적국 이외의 국가관할권 행사가 부인되는 것이 국제법원칙이지만, 국제사회 전체의 이익을 보호하기 위해 해적행위, 노예수송, 무허가방송, 무국적선 또는 외국국기를 게양하거나 국기제시를 거절하였음에도 불구하고 실질적

으로 군함과 같은 국적을 보유한 선박에 대하여는 임검권을 행사할 수 있다(제110조). 또한, 연안국은 영해 또는 기타 관할수역내에서 외국선박이 연안국의 국내법령을 위반한 경우, 범법 선박을 공해에까지 계속 추적하여 나포할 수 있는 추적권을 행사할 수 있다(제111조).

II. 海洋安保威脅에 대한 沿岸國管轄權

여기서는 배타적 경제수역에서 외국선박에 의해 발생하는 안보위협을 주제별로 구분하여 연안국 안보관할권에 대해 살펴보고, 이와 더불어 각 해당 위협을 규제하고자 하는 국제협약이나 제도 또한 고찰하여 유엔해양법협약상의 관할권 규정과의 상호관계에 대해 살펴본다.

1. 軍事的 安保威脅

유엔해양법협약상 배타적 경제수역에서 외국선박의 군사적 활동 등의 안보위협에 대한 연안국의 관할권행사 규정은 존재하지 않는다.²⁵¹⁾ 유엔해양법협약은 배타적 경제수역내에서의 타국에 의한 군사활동이 가능한가의 문제에 관하여는 명쾌한 해결책을 제시하지 못하며, 오히려 배타적 경제수역에 관한 동 협약 규정은 그 성질, 법적지위 및 동 수역에 있어서의 연안국 권리 범위에 관하여 불명확한 내용을 내포하고 있다. 이러한 불명확성은 배타적 경제수역에 관한 협약 규정이 자원이용보다는 오히려 동 수역이 공해라는 측면의 강조를 주장했던 국가와 연안국의 기능적 관할권 확장을 거론했던 국가들의 일종의 타협의 산물임에 기인한다.²⁵²⁾ 반면에 영해에서의 외국선박에 의한 군사활동이나 무기연습 등은 유엔해양법협약 제19조에 규정된 외국선박의 무해통항권을 박탈하는 군사적 활동목록에 포함될 것이며, 또한 외국선박에 의한 군사활동의 규제를 위해 관련 상황이나 관련요소 등에 포함된 여러 이익을 감안하여 무해통항을 실질적으로 방해하지 않는 한 일정부분 입법관할권이 행사될 수 있었다. 그러나 배타

251) Stuart Kaye, *op. cit.*, p.351.

252) 김현수, 전계서, 288쪽.

적 경제수역에는 이러한 규정이 없다.

제3차 유엔해양법회의에서 배타적 경제수역내에서의 항해 이외의 군사작전에 대해 연안국의 동의가 필요함을 규정하는 협상이 시도되었지만 실패하였음을 주목할 필요가 있다. 예컨대 페루는 외국의 배타적 경제수역내에서 군함 및 군용항공기의 군사활동을 삼가도록 하자는 비공식안을 제시하였고 영국도 이와 유사한 타협안을 제시하였다. 그러나 이러한 주장은 받아들여지지 않고 오히려 ‘기타 합법적인 국제적 해양이용의 자유’까지도 허용하는 상당히 완화된 내용으로 협약이 규정되어, 군함기동 및 항공기 작전 등이 동 협약의 기타규정과 양립할 수 있는 범위 내에서 허용되는 것으로 인정된다.²⁵³⁾ 유엔해양법협약 제58조 제1항은 ‘모든 국가는 연안국이나 내륙국을 불문하고, 이 협약 관련규정에 따를 것을 조건으로, 제87조에 규정된 항행·상공비행의 자유, 해저전선·관선부설의 자유, 그리고 선박·항공기·해저전선·관선의 운용 등과 같은 이러한 자유와 관련되는 것으로서 이 협약의 다른 규정과 양립하는 그 밖의 국제적으로 적법한 해양 이용의 자유를 향유’할 수 있음을 규정하였다. 유엔해양법협약 제87조 제1항 규정된 공해자유의 권리는 예시적인(non-exhaustive) 규정이며,²⁵⁴⁾ ‘그 밖의 국제적으로 適法한 海洋 利用’이라는 조문에서 유엔해양법협약이 공해 및 배타적 경제수역의 사용에 관한 유일한 권원이 되는 것은 아니고 배타적 경제수역에서 동 협약의 다른 규정과 양립하는 그 밖의 국제적으로 적법한 해양 이용의 자유를 인정하고 있다고 할 수 있다. 다시 말해, 외국선박의 배타적 경제수역내에서의 군사활동을 인정하고 있다고 할 수 있다. 다만, 공해의 자유가 軍事機動과 관련된 자유까지 포함한다는 것에는 일반적인 승인을 이루고 있다고 할 수 있지만 그 한계가 어디까지인지에 대한 논의는 승인을 이루지 못하고 있다.

한편, 유엔해양법협약은 ‘公海는 平和的 目的을 위하여 保存된다’(제88조)고 규정하고 있다. 이는 선박의 군사적 활동에 커다란 제한이며, 潜在的으로 모든 군사적 활동을 금지하고 있다 할 것이다. 유엔해양법협약은 국제 평화와 안보의 증진을 목표로 오직 평화적 해양의 이용만을 인정하고 있기 때문이다. 그러

253) 김현수, 전계서, 289쪽.

254) 이는 제87조 제1항의 조문 중에 ‘*inter alia*(among other things)’라는 표현을 사용하고 있음에서 확인할 수 있다.

나 이러한 견해는 많은 국가 및 학자들에 의해 부정되고 있으며,²⁵⁵⁾ 연안국이 배타적 경제수역에서 행하는 권리행사에 방해를 주지 않는 범위 내에서 외국선박의 군사활동은 가능하다 할 것이다.²⁵⁶⁾ 즉 배타적 경제수역에서의 외국선박의 군사활동의 문제에 대해 통일된 견해는 존재하지 않으며 국가간의 관행에도 많은 차이를 보인다. 군사적 위협에 대한 연안국의 일반적 관할권행사는 주로 외국군함 혹은 심지어 외국상선 등에 자국의 영해 또는 그 이상의 管轄水域에의 入域前 通告할 것을 요건으로 부과하는 형태로 나타나며,²⁵⁷⁾ 그 이상의 조치를 포함하는 국가관행은 거의 없다고 할 것이다. 따라서 일반적으로 제87조 규정이 군함에 의해 항해의 자유가 향유됨을 부정하지는 않으며, 군함에 의한 항해의 자유가 일반적인 항해의 자유와 달리 취급되어야 할 이유는 없다. 더 나아가 군사기동과 관련된 자유는 제58조 제1항의 범위에 포함되는 자유이며, 군사연습, 기동 및 무기시험 등이 이러한 군함의 활동과 관련된 해양의 사용이기 때문에 국제법적으로 확립된 합법적 사용임이 인정되고 있다.²⁵⁸⁾ 다만, 공해의 자유로서 군함의 활동은 타국의 이익을 정당히 고려하여야 하고(제87조 제2항), 평화적 목적을 위한 공해사용을 留保하고 있는 제88조²⁵⁹⁾와 일치하여야 하며²⁶⁰⁾ 또한 무력의 사용이나 위협을 禁하는 일반적인 의무를 구체화하고 있는 제301조²⁶¹⁾와도 일치하여야 한다. 결과적으로 유엔해양법협약은 배타적 경제수역에서 군사활동에 관한 규정을 두고 있지 않지만, 예컨대 배타적 경제수역에

255) Stuart Kaye, *op. cit.*, p.353; 김현수, 전게서, 287-308쪽 참조.

256) 김현수, 전게서, 307쪽.

257) 이러한 관행은 주로 접속수역의 관할권에 안보문제를 추가하여 행사하는 것이며, 예외적으로 북한(기선으로부터 영해와 군사수역을 포함하여 62해리)이나 시리아(41해리)와 같은 과도한 안보관할권 주장이 있다.

258) 김현수, 상게서, 292-293쪽.

259) 동 규정은 평화적 목적의 해양 이용은 하나의 원칙으로서 勸告積인 성격을 지녔다고 할 수 있다(이근수, 전계논문, 123쪽).

260) 유엔해양법협약 제88조(평화적 목적을 위한 공해의 유보) 내지 제115조(해저전선 또는 관선의 훼손을 회피하기 위한 손실의 보상) 또는 기타 국제법의 적절한 규정은 본 장과 모순되지 않는 한 배타적 경제수역에 적용된다(제58조 제3항).

261) 제301조(해양의 평화적 이용) '이 협약에 따른 권리행사와 의무 이행에 있어서 당사국은 다른 국가의 영토보전 또는 정치적 독립에 해가 되거나 또는 국제연합헌장에 구현된 국제법의 원칙에 부합되지 아니하는 방식에 의한 무력의 위협이나 행사를 삼가야 한다.'

서 연안국의 보호이익을 침해하지 않는 한도에서 외국선박의 군사활동이 인정될 수 있을 것이다.

이와 더불어, 연안국이 배타적 경제수역에서 외국선박의 군사적 활동에 대해 관할권을 행사할 수 있는지 여부, 혹은 행사할 수 있다하더라도 그 범위가 명확하지 않다. 이에 대해서는 연안국의 안보이익이나 유엔해양법협약상 保護利益이 侵害된다면 적절한 관할권을 행사할 수 있을 것이다. 다만, 연안국이 행사할 수 있는 집행관할권의 범위, 더 나아가 연안국이 행사할 수 있는 무력사용의 한계가 어디까지인지 명확하지 않은 문제점이 있다. 예를 들면, 배타적 경제수역상 군함에 의한 연안국의 법령위반의 경우에 연안국이 영해에서 영해통항에 관한 연안국 법령을 위반한 경우 군함에 대해 취할 수 있는 퇴거 이상의 어떠한 조치를 취할 수 있는지의 문제인데, 배타적 경제수역에서 연안국이 외국군함에 대해 퇴거 이상의 조치를 취할 수는 없을 것이다.²⁶²⁾ 결국 연안국이 외국군함에 의한 군사적 위협이나 법령위반에 대해서 고려할 수 있는 관할권의 행사는, 어느 범위까지 연안국이 외국군함에 대해 무력사용을 할 수 있는지의 문제이다. 이러한 문제와 관련된 규정은 국가에 의한 무력 사용 및 위협은 일반적으로 금지한다는 제301조 뿐이다. 따라서 연안국은 일반적으로 무력에 의한 위협 또는 무력의 행사를 삼가야 하며, 무력의 사용은 國際聯合 憲章上²⁶³⁾의 自衛權(self-defense)에 근거하거나 유엔안전보장이사회의 결의에 따라 행사될 수 있다 할 것이다.

2. 海賊 및 海上武裝強盜

해적행위란 민간선박 또는 민간항공기의 승무원이나 승객이 사적인 목적을

262) 다만, 외국군함의 법령위반 행위로 인한 어떠한 손실이나 손해에 대해 군함의 국적국가에게 국제책임을 요구할 수는 있을 것이다.

263) 유엔헌장 제51조 ‘이 헌장의 어떠한 규정도 국제연합회원국에 대하여 무력공격이 발생한 경우, 안전보장이사회가 국제평화와 안전을 유지하기 위하여 필요한 조치를 취할 때까지 개별적 또는 집단적 자위의 고유한 권리를 침해하지 아니한다. 자위권을 행사함에 있어 회원국이 취한 조치는 즉시 안전보장이사회에 보고 된다. 또한 이 조치는, 안전보장이사회가 국제평화와 안전의 유지 또는 회복을 위하여 필요하다고 인정하는 조치를 언제든지 취한다는, 이 헌장에 의한 안전보장이사회의 권한과 책임에 어떠한 영향도 미치지 아니한다.’

위해 공해 또는 국가관할 영역 밖의 장소에 있는 타 선박·항공기·사람·재산에 대하여 가하는 불법적인 폭행·억류·약탈행위를 말한다(제101조). 이는 연안국의 관할수역내에서 발생하는 해상무장강도와 구별되는 개념으로 유엔해양법협약상 인정된다. 따라서 연안국이 배타적 경제수역에서 발생하는 해적 및 해상무장강도를 규제할 수 있는 관할권에 대해 살피기 위해서는, 동 수역에서의 불법적인 폭행·억류·약탈행위가 해적행위로 인정될 수 있는지 확인하여야 한다. 유엔해양법협약은 배타적 경제수역에서 연안국은 동 협약상 인정되는 공해의 자유 외에 이러한 자유와 관련되는 것으로서 이 협약의 다른 규정과 양립하는 그 밖의 국제적으로 적법한 해양 이용의 자유를 향유할 수 있다고 규정하고 있다(제58조 제1항). 또한, 제58조 제2항의 규정에 의하면 ‘제88조부터 제115조까지의 규정과 그 밖의 국제법의 적절한 규칙은 이 부에 배치되지 않으면 동 수역에 적용’된다고 규정하고 있어, 해적에 관한 동 협약의 규정이 배타적 경제수역에 대해서도 적용될 수 있음을 언급하고 있다. 따라서 연안국은 배타적 경제수역에서 발생하는 이러한 불법행위를 해적의 범주에 포함하여, 공해상 해적의 억제를 위한 규정과 동일하게 적용할 수 있다.

즉, 모든 국가는 공해나 국가관할권 밖의 어떠한 곳에서라도 해적행위를 진압하는데 최대한 협력하여야 하며, 普遍主義原則에 근거하여 모든 국가에게 해적행위 진압을 위한 拿捕權이 인정된다. 다시 말해, 모든 국가는 공해나 국가관할권 밖의 어느 곳에서라도 해적선·해적항공기 또는 해적행위에 의하여 탈취되어 해적의 지배 하에 있는 선박·항공기를 나포하고, 그 선박과 항공기내에 있는 사람을 체포하고 재산을 압수할 수 있다. 다만, 해적행위의 혐의가 있는 선박이나 항공기의 나포가 충분한 근거가 없이 행해진 경우 그로 인하여 발생한 손해와 손실은 당해 선적국에 대하여 배상할 책임이 있다.

배타적 경제수역에서 해적을 억제하기 위한 연안국의 관할권은 결국 경제적 관할권에 관한 입법관할권과 집행관할권을 규정한 배타적 경제수역에 관한 규정이 아니라, 인류공동의 적으로서 국제범죄인 해적을 보편적관할권에 근거하여 규제하려는 유엔해양법협약상의 규정에 근거하고 있다. 따라서 배타적 경제수역상 해적행위에 대한 명백한 입법관할권은 존재하지 않지만, 보편적집행관할권을 행사하는 연안국의 권한은 당연히 적절한 입법관할권에 기초하여야 하기 때문에 해적에 대한 연안국의 입법관할권은 인정된다 할 것이다. 다만, 이

러한 보편적집행관할권을 행사하기 위한 일반적인 규정으로서 임검권에 관한 규정도 준용됨은 명백하다 할 것이다. 이와는 별개로, 배타적 경제수역에서 연안국의 경제적 사항에 대한 주권적 권리 및 관할권을 침해하는 해적행위는 또한 연안국의 관련법령에 의해 일정부분 억제될 수 있을 것이다. 일정한 연안국 보호이익이 침해되거나 해양환경오염을 야기하는 결과를 발생시키는 행위에 대해서 연안국은 자국의 법령 준수를 위해 승선, 검색, 나포 및 사법절차를 포함한 기타의 조치를 취할 수 있을 것이다.

나아가 SUA협약 또한 배타적 경제수역에서 발생하는 해적 및 해적행위에 적용될 수 있다. 이는 SUA협약의 적용수역은 배타적 경제수역을 포함하며, 또한 동 협약에서 규정하고 있는 여러 불법행위의 유형에 해적행위가 포함되기 때문이다. 그러나 배타적 경제수역에서 발생한 해적행위에 대한 연안국의 관할권이 의무적 혹은 임의적 관할권에 포함되는지 여부를 고찰할 필요가 있다. 각 당사국은 범죄가 행하여진 당시 자국의 국기를 게양한 선박에 대하여 또는 선박내에서, 영해를 포함하여 자국의 영토내에서, 또는 자국민에 의하여 범죄가 행하여질 경우에 관할권을 확립하는데 필요한 조치를 취하여야 하며(제6조 제1항), 또한 당사국은 자국에 통상적으로 거주지가 있는 무국적자가 범죄를 행한 경우, 범죄의 실행시 자국민이 억류 또는 협박받거나 상해 또는 살해될 경우, 또는 자국으로 하여금 어떠한 행위를 하도록 하거나 참가하도록 강요하기 위한시도로서 범죄가 행하여진 경우에는 관할권을 확립할 수 있다(제6조 제2항). 동 조항에 따르면 배타적 경제수역에서 범죄가 발생하였을 경우 과연 연안국이 관할권을 유효하게 행사할 수 있는지 여부가 불명확하다. 왜냐하면 배타적 경제수역을 ‘領海를 포함하여 자국의 領土내에서’의 범위에 포함할 수 있는지가 확실치 않으며, 오히려 배타적 경제수역은 경제적인 문제에 관한 연안국의 관할권을 제외하고는 공해에 가깝기 때문에 이에 포함되기 어려울 것이다.

3. 海上테러리즘

(1) 유엔海洋法協約上の 海上테러리즘 規制

해상불법행위의 하나로서 海上테러리즘을 개념상 해상환경의 범주에서 즉 해

상 또는 항만에서 선박이나 플랫폼을 이용하거나, 이에 대하여 또는 여객·사람에 대하여, 또는 관광시설, 항만 및 항만과 인접한 도시를 포함한 해상시설물에 대하여 행하는 테러행위라고 정의하였을 때, 배타적 경제수역에서도 해상테러리즘은 여러 형태로 발생할 수 있다. 그렇지만, 유엔해양법협약은 연안국이 이러한 행위를 규제 및 억제할 수 있는 어떠한 권한도 부여하지 않았다. 또한, 동 협약이 예컨대 해적행위, 노예수송 및 무허가방송 등에 보편적관할권을 인정하여 임검권을 모든 국가에게 부여했던 것과는 달리, 해상테러리즘에 대해서는 아무런 명시적 규정을 포함하고 있지 않다.

海上테러리즘의 本質 與否를 不問하고 영해에서 발생하였을 경우, 연안국은 적절한 관할권을 행사할 수 있었다. 그러나 배타적 경제수역은 경제적 이익의 보호를 위해서 연안국의 주권적 권리 및 관할권이 행사되는 수역이며, 연안국의 전적인 관할권이 행사될 수 있는 수역은 아니기 때문에 테러행위에 대한 관할권을 행사하기가 쉽지 않다. 더구나 영해에서는 무해통항권이 인정되지만, 배타적 경제수역은 항해의 자유가 인정되기 때문에 테러행위 규제 측면에서 더욱 혼란이 발생한다.

배타적 경제수역에서 연안국이 관할권을 행사할 수 있는 경우는 결국, 동 수역내에서 연안국이 보호하는 경제적 이익에 대한 직접적인 테러행위나 해양환경오염을 야기하는 테러행위에 대해서만 가능하다고 하겠다.²⁶⁴⁾ 다만, 연안국이 배타적 경제수역에서 자국의 경제적 이익을 보호하기 위하여 행사할 수 있는 입법관할권의 범위는 명확하지 않으며, 예컨대 해양오염을 방지하기 위한 자국 법령에 해상테러리즘을 명시적인 規制對象으로 규정하기는 쉽지 않을 것이다. 그럼에도 불구하고, 연안국은 테러행위에 대해 관할권행사를 집행함에 있어 自國法令의 준수를 보장하기 위해 승선, 검색, 나포 및 사법절차를 포함한 기타의 조치를 취할 수 있는 권한은 인정되며(제73조 제1항), 외국선박을 나포하거나 억류한 경우 연안국은 적절한 경로를 통해 취한 조치와 처벌에 관해 事後에 신속하게 기국에게 통고하면 된다(제73조 제4항).

반면에 유엔해양법협약은 배타적 경제수역상의 인공섬, 시설 및 구조물의 安全(safety) 문제에 관해 연안국이 관할권을 행사할 수 있음을 규정하고 있다.

264) 신창훈, 전제논문, 71-72쪽.

제60조 제2항은 ‘연안국은 이러한 인공섬, 시설 및 구조물에 대하여 관세·재정·위생·안전 및 출입국관리 법령에 관한 관할권을 포함한 배타적 관할권을 가진다’고 규정하였다. 따라서 배타적 경제수역에 인공섬, 시설 및 구조물이 존재할 경우, 연안국은 동 시설물 등의 안전에 위해가 되는 일체의 테러행위를 규제할 관할권을 가진다. 즉, 연안국은 자국의 배타적 경제수역에 인공섬, 시설 및 구조물을 건설하여 운용 및 사용하는 경우 이를 보호하기 위해 안전의 문제에 대해 입법관할권을 행사하고, 이를 바탕으로 집행관할권을 행사할 수 있다. 그러나 연안국이 시설물 등의 안전에 관한 법령을 위반하는 테러리즘을 이유로 행사할 수 있는 집행관할권의 범위에 대한 명시적 규정이 없다. 다만, 연안국은 제73조 제1항에 규정된 자국법령의 준수를 보장하기 위한 승선, 검색, 나포 및 사법절차를 포함한 기타의 조치까지를 취할 수 있을 것이다. 이는 배타적 경제수역에서 연안국이 제60조 제1항에 근거한 시설물의 건설, 운용 및 이용을 허가하고 규제하는 연안국의 권리는 제56조에 규정하고 있는 목적 및 기타 경제적 목적에만 한정되기 때문이며, 결국 연안국이 배타적 경제수역에서 보호하고자 하는 경제적 이익과 동 시설물이 관련되어 있기 때문이다. 반면, 인공섬, 시설 및 구조물 등의 건설, 운용 및 사용의 목적이 비경제적인 경우에도 연안국이 똑같은 관할권을 행사할 수 있는지에 대해서는 명확한 언급이 없다.

(2) SUA協約上의 海上테러리즘 規制

SUA협약의 장소적 적용범위는 내수, 영해, 군도수역, 해협, 배타적 경제수역은 물론 공해도 포함한다. 즉 연안국의 배타적 경제수역에서 발생하는 다음과 같은 불법행위를 행할 경우에 동 협약이 적용될 수 있다. 즉 무력·위협·협박에 의한 선박 억류·통제, 선상의 사람에 대한 폭력, 선박을 파괴 또는 안전항해를 위협하는 선박 및 화물의 훼손, 선박 파괴 장치·물질 또는 이러한 것을 설치 및 설치되도록 하는 행위, 항해시설의 파괴·손상, 허위정보의 교신, 그리고 이러한 범죄행위에 대한 미수 및 교사 등의 협약상 불법행위를 저지른 경우를 의미한다. 이러한 범죄에 대해 SUA협약은 의무적 관할권과 임의적 관할권을 설정하고 있으며, 따라서 배타적 경제수역에서 발생한 해상테러리즘에 대한 연안국의 관할권이 의무적 혹은 임의적 관할권에 포함되는지 여부를 확인하여

야 한다. 그러나 배타적 경제수역은 ‘領海를 포함하여 자국의 領土內에서’의 범위에 포함될 수 없고 오히려 동 수역은 경제적인 문제에 관한 연안국의 관할권을 제외하고는 공해에 가깝기 때문에 SUA협약에 근거한 연안국관할권의 범주에 포함되기 어려울 것이다. 다만, 자국기를 게양한 선박에 대하여 또는 선박내에서 또는 자국민에 의하여 범죄가 발생할 경우에는 관할권을 확립할 수 있으며, 또한 任意的 管轄權의 경우에도 관할권을 확립할 수 있는 여지가 있다. 그리고 앞서 확인하였듯이 유엔해양법협약에 근거하여 확립된 연안국의 관할권에는 아무런 영향을 미치지 않는다.

연안국은 또한 인공섬, 시설 및 구조물 등의 안전에 관한 문제는 SUA협약 의정서에서도 그 규정을 적용할 수 있는데, 대륙붕에 설치된 시설이나 구조물에 대한 안전위협행위에 대한 법적규제가 가능하다. SUA협약 의정서상 고정플랫폼의 범위는 자원의 탐사, 발굴 또는 기타의 經濟的 目的을 위하여 해저에 영구적으로 부착된 인공섬, 인공설비 및 인공구조물을 말하기 때문에, 배타적 경제수역에서의 시설물 등과 차이가 없다. 의정서에 구성하는 범죄요건은 不法的·故意的으로 무력, 무력에 의한 위협 또는 기타 협박에 의해서 고정플랫폼을 抑留·統制하는 행위, 그 행위가 고정플랫폼의 安全을 해칠 가능성이 있는 고정플랫폼내의 인명에 대한 暴力 행위, 고정플랫폼을 破壞하거나 그 安全을 해칠 가능성이 있는 損傷을 야기하는 행위, 어떤 수단에 의하든 당해 고정플랫폼을 破壞할 가능성이 있거나 그 안전을 해칠 가능성이 있는 장치 또는 물질을 고정플랫폼에 두거나 두도록 하는 행위, 또는 상기에서 규정한 범죄 또는 犯罪未遂와 관련하여 인명을 상해 또는 살해하는 행위 등을 포함한다. 그리고 관할권을 행사할 수 있는 국가는 범죄가 당해국가의 대륙붕에 고정플랫폼이 위치하고 있는 동안에 그 고정플랫폼에 대하여 또는 고정플랫폼내에서 행해진 경우, 또는 범죄가 당해국가의 國民에 의하여 행해진 경우 의무적 관할권을 확립할 수 있으며(제3조 제1항), 또한 당해국에 居所를 둔 無國籍者에 의하여 범죄가 행해진 경우, 犯罪行爲時에 당해국가의 국민이 強奪, 威脅, 傷害 또는 殺害된 경우, 또는 당해국가에 어떠한 행위를 강제하거나 抑制하기 위하여 범죄를 행하는 경우에 관할권을 가질 수 있다(제3항 제2항). 다만, 제2항에 의거 관할권을 확립한 모든 당사국은 국제해사기구 사무총장에게 通告하도록 하여 그 행사에 신중을 기하도록 하고 있다. 따라서 배타적 경제수역에서 인공섬, 시설 및

구조물에 대해 발생하는 테러행위에 대해서는 SUA협약의 규정에 의해 연안국이 관할권을 행사할 수 있는 권한이 인정된다.

4. 大量殺傷武器

유엔해양법협약상 배타적 경제수역에서 연안국이 경제적 문제와 관련한 사항에 대해 관할권을 행사하는 것은 문제의 여지가 없지만, WMD 등의 확산을 차단하기 위해 연안국관할권이 행사될 수 있는지에 대해서는 규정이 없다. 더구나 배타적 경제수역은 경제적 문제와 관련된 사항을 제외하고는 협약에 부합한 범위 내에서 공해의 자유를 향유할 수 있는 수역이다. 영해에서는 WMD가 연안국으로 전달될 위험이 있는 경우 무해통항을 위반한 것으로 간주하여 관할권을 행사할 수 있지만, 배타적 경제수역에서는 항해자유가 보장되고 안보와 관련한 규정이 없기 때문에 적절한 관할권행사가擔保될 수 없다. 비록 WMD의 목적지가 명백히 연안국이라고 할지라도 영해 및 접속수역이 아닌 이상 배타적 경제수역에서 외국선박을 규제할 수 있는 연안국관할권이 적용될 수 있을지는 확실치 않으며, PSI에서 일반적으로 적용되는 유엔헌장상의 自衛理論이 적용될 가능성은 있다 할 것이다. 다만, 유엔헌장의 제51조가 허용하는 自衛權도 현실적으로 武力攻撃이 발생한 경우여야 하기 때문에, 논의의 핵심은 자위권을 넘어 연안국의 豫防的 自衛權(preventive self-defense)이 행사될 수 있는 가로 옮겨간다. 그렇지만 이러한 논의는 PSI와 관련한 논의에서도 아직 명확한 결론에 도달하지 못한 실정이다. 배타적 경제수역에서 WMD의 불법적 확산에 종사하는 선박은 결국 유엔해양법협약의 규정에 의해 규제될 수 없으며, 2005년 의정서나 PSI의 실행에 의존할 수밖에 없을 것이다.

2005년 의정서는 특히 WMD의 불법적 확산과 관련한 새로운 범죄구성요건을 추가하여 규정하였는데, 다음과 같은 새로운 유형을 행위를 범죄로 간주한다. 즉, 선박을 이용하여 인명을 살상하거나 재산을 파괴하는 행위, 선박을 이용하여 인명살상 또는 재산파괴를 야기하는 방향으로 폭발물, 방사성물질 또는 BCN무기를 사용하는 행위, 선박에서부터 유독물질, 유류, 액화천연가스 등을 방류하는 행위, 그리고 선박을 이용하여 국제법상 금지된 BCN무기, 원료물질, 특수 분열물질, 특수 분열물질의 가공·사용·생산을 위하여 설계 또는 준비된

장비, 물자, 이중용도 물자 등을 운송하는 행위 등을 포함한다. 또한, 동 의정서는 국가관할권 이원 수역인 공해 및 배타적 경제수역에서 협약 당사국이 동 협약상의 범죄행위 혐의선박에 승선 및 검색을 실시할 수 있도록 규정하고 있으며, 기국은 자국 선박의 승선 및 검색에 대한 사전 承認權(opt-in)을 갖고 있다. 따라서 배타적 경제수역상 연안국에 의한 외국선박에 대한 승선 및 검색은 원칙적으로 기국의 동의에 기초하여 행할 수 있기 때문에 일면 적법한 절차이지만, 타면 포괄적인 사전 승인제도 등을 규정하고 있어 일정부분 기국의 선박에 대한 배타적관할권에 제약을 가한다고 할 수 있다.

WMD의 불법적 확산이 배타적 경제수역에서 외국선박에 의하여 이루어지고 있는 경우, 만약 연안국과 선적국 모두 PSI 가맹국일 경우 연안국은 선적국에 대하여 자국 선박을 정선·검색권을 요구하고 관련화물을 압류할 수 있다. 즉 PSI 가맹국은 적절한 상황 하에서 타국에 의한 자국적 선박의 정선·임검에 동의하고 선적국가가 확인하는 경우에는 당해 선박에 적재되어 있는 관련화물의 압류조치에 대하여 동의하는 것을 진지하게 고려한다. 다시 말해, PSI에 따라 선적국은 공해 및 배타적 경제수역에서 자국의 선박에 대한 정선·검색권을 미국이나 PSI 參與國에게 移讓할 수 있어, 선적국의 배타적 관할권에 例外를 구성한다. 이는 유엔해양법협약이 인정하는 보편적 관할권에 기초한 公海警察權 行使에 의하여 공해자유원칙이 명시적으로 제한되는 경우인 해적행위·노예 무역·무허가방송 등에 추가하여 인정되는 것이다. 즉 PSI에 참여함으로써 공해 및 배타적 경제수역에서 연안국이 기국의 동의 하에 WMD를 불법 확산하는 선박에 대해 관할권을 행사 할 수 있다고 할 것이다.

그러나 2005년 의정서나 PSI는 모두 공해 및 배타적 경제수역에서 항해의 자유를 향유하는 선박에 대한 배타적인 선적국관할권의 例外로 작용해야 함을 의미하며, 국제관습법과 유엔해양법협약에 의해 인정되는 항해의 자유를 일정부분 침해한다고 할 수 있다. 이로 인해, 양자는 아직 보편적인 지지를 받지 못하고 있으며, 연안국이 양자를 통해 WMD에 대한 효율적 관할권을 행사하기 위해서는 이러한 문제점들이 해결되어야 할 것이다.

5. 環境的 安保威脅

배타적 경제수역에서 외국선박에 의한 오염행위에 대한 연안국의 관할권은 다른 해양안보위협과는 달리 명시적인 관할권 관련 규정을 가지고 있다. 비록 동 수역이 경제적 목적을 기본으로 하고 있지만, 배타적 경제수역의 발달 초창기부터 海洋汚染統制 역시 동 수역개념의 중요한 요소였다.²⁶⁵⁾ 유엔해양법협약은 원인을 불문하고 모든 해양환경의 오염을 방지, 경감 및 통제하기 위하여 필요한 모든 조치를 취할 것, 해양환경오염의 방지, 경감 및 통제를 위한 국내입법을 할 것을 오염원별로 규정하고 있으며, 기국, 항만국 및 연안국의 집행권을 동 협약의 규정에 부합하게 행사할 수 있음을 규정하고 있다. 특히 배타적 경제수역과 관련하여, 유엔해양법협약은 제56조에 포함된 연안국 관할권의 대상으로 해양환경의 보호와 보존을 포함하고 있다. 연안국은 배타적 경제수역에서 해양환경의 보호 및 보존을 위해 적절한 입법·집행관할권을 행사할 수 있으며, 다만 이러한 권한은 영해의 주권과 같은 절대적인 것이 아니라 관할권을 행사함에 있어 他國의 自由를 적절히 고려하여야 한다.

연안국은 배타적 경제수역에서 선박기인오염을 방지, 경감 및 통제하기 위하여 일반적으로 수락된 국제규칙과 기준에 합치하고 또한 이에 대하여 효력을 부여하는 법령을 제정할 수 있다(제211조 제5항). 동 규정은 강제적인 규정은 아니며, 법령을 채택함에 있어서는 일반적으로 수락된 국제규칙과 기준에 합치하고 또한 이에 대하여 효력을 부여하는 효과를 가져야 함을 의미한다. 이러한 요건을 채택한 이유는 배타적 경제수역의 공해적 측면을 고려하여 동 규정은 공해상 선박기인오염에 대한 기국의 배타적관할권에 일정한 변화를 가져왔기 때문이며, 다만 연안국으로의 급격한 권한이동을 막고 연안국의 권한과 타국의 해양이용의 자유를 조화시키기 위한 장치를 마련하기 위하여 ‘국제규칙과 기준에 합치하고 또한 이에 대하여 효력을 부여’하는 법령을 채택하도록 하고 있다.²⁶⁶⁾ 여기서 일반적으로 수락된 국제규칙이나 기준이 의미하는 것은 海洋汚染防止協約²⁶⁷⁾과 같은 규제적 협약을 의미하며, 연안국의 권한남용 가능성을 방지함으로써 그 행위의 자유를 제한하는 상한선이 되는 기준이다. 다만, 보다

265) 정진석, 전계논문, 307쪽.

266) 정진석, 상계논문, 308쪽.

267) The International Convention for the Prevention of Pollution from Ships, 1973, as modified by the Protocol of 1978 relating thereto(MARPOL 73/78).

더 엄격한 오염기준이 필요한 경우에는 연안국은 비록 제한적이지만 배타적 경제수역의 일부 수역에서 이를 채택할 수 있다. 즉, 유엔해양법협약 제211조 제6항에 따르면, 국제규칙과 기준이 배타적 경제수역의 명확히 지정된 特定水域의 環境保護에 부적당하다고 판단되는 경우 연안국은 관련 국가들과 협의하고 국제해사기구의 승인을 얻은 후 그 수역을 위해서 더 엄격한 선박기인오염 통제를 위한 법령을 제정할 수 있다. 물론, 이러한 법령 역시 연안국의 자의적인 오염기준이어서는 안되며 특별수역을 위해 국제해사기구가 제정한 국제기준과 규칙에 부합하여야 한다.

연안국은 또한 자국의 배타적 경제수역에서 발생하는 오염행위에 대해 일정한 집행관할권을 행사할 수 있으며, 집행관할권의 행사는 해양환경의 피해 정도에 따라 취해질 수 있는 조치가 다르게 규정되어있다. 즉, 외국선박이 배타적 경제수역에서 해양환경의 보호 및 보존에 관한 법령을 위반하였을 경우에, 연안국은 자국의 영해 또는 배타적 경제수역을 항행중인 선박이 그 수역에서 선박기인오염에 관하여 적용가능한 국제규칙과 기준 또는 이에 합치하는 연안국 법령을 위반하였다고 믿을 만한 明白한 證據가 있는 경우 연안국은 그 선박에 대하여 선박식별, 등록항, 직전 및 다음 기항지에 관한 정보와 위법여부를 확인하는데 필요한 기타 관련정보를 요구할 수 있다(제220조 제3항). 또한, 위반행위에 의해 해양환경의 重大한 汚染이 야기되거나 야기될 위험이 있는 배출이 발생하였다고 믿을 만한 明白한 根據가 있는 경우 연안국은 그 선박에 대한 物理的 調査도 행할 수 있으며(제220조 제5항), 위반의 결과 연안국의 해안이나 관련이익 또는 배타적 경제수역의 자원에 重大한 被害를 야기하거나 야기할 위험이 있는 排出이 발생했다는 明白하고 客觀的인 證據가 있는 경우에는 연안국은 자국 법률에 따라 선박의 억류를 포함한 소송을 제기할 수 있다(제220조 제6항). 다만, 제6항의 경우에도 권한 있는 국제기구를 통하여 또는 달리 합의된 바에 따라 보석금이나 그 밖의 적절한 금융 담보요건을 충족할 수 있는 적절한 절차가 수립되고 연안국은 이러한 절차의 적용을 받는 경우 연안국은 그 선박의 출항을 허용한다(제220조 제7항). 연안국의 집행관할권에 관한 상기의 조항에서 나타난 몇 가지 사항을 살펴보면, 먼저 연안국의 집행관할권이 행사되는 경우 법령위반행위는 모두 배타적 경제수역에서 발생되어야 함을 규정한 반면 영해에서 발생한 오염행위에 대해 배타적 경제수역에서 규제할 수 있는지에 대

해서는 언급이 없다. 그리고 제220(3),(5),(6)조의 경우 배타적 경제수역에서 연안국 법령을 위반하고 배타적 경제수역이나 영해에 존재해야함을 규정하고 있기 때문에, 배타적 경제수역에서 법령을 위반하고 연안국의 영해에 동 위반선박이 존재할 경우 유엔해양법협약 제111조의 추적권의 행사는 부정될 것이다. 마지막으로 제220(3),(4),(5)조의 집행관할권의 행사는 해양환경의 피해 정도에 따라 취해질 수 있는 조치가 다르게 규정되어있는데, 제(3)항은 법령을 위반하였다고 믿을 만한 ‘명백한 증거가 있는 경우’, 제(5)항은 제3항에 언급된 위반을 하여 해양환경에 중대한 오염을 야기하거나 야기할 위험이 있는 실질적인 배출이 발생하였다고 믿을 만한 명백한 증거가 있는 경우, 그리고 제(6)항은 제3항에 언급된 위반을 하여 연안국의 해안이나 관련이익, 또는 영해나 배타적 경제수역의 자원에 중대한 피해를 야기하거나 야기할 위험이 있는 배출을 하였다는 명백하고 객관적인 증거가 있는 경우 등으로 나누어 취해질 조치를 정보요구, 물리적 조사 그리고 억류를 포함한 소송으로 구분하고 있다.

상기의 논의를 바탕으로 요약하면, 유엔해양법협약상 배타적 경제수역에서의 연안국이 집행할 수 있는 선박기인오염에 대한 관할권은 여러 가지 방법으로 연안국의 이익과 항해의 이익을 조화시키고자 노력하였다.²⁶⁸⁾ 첫째, 위반되는 오염기준 및 규칙은 적용가능한 국제규칙 또는 기준이어야 하며, 국제규칙 및 기준은 다만 연안국 자신이 당사국인 조약 및 관습법상의 규칙과 기준을 말하며 비구속적인 문서까지 포함하지 않는다. 둘째, 연안국은 오염피해의 중대성에 따라 단계적 조치를 취할 수 있지만, 그 기준이 명시되지 못해 연안국은 집행 조치를 취함에 보다 많은 재량을 갖게 되었다. 셋째, 연안국의 집행관할권은 기국의 訴訟優先權에 의해 제한을 받는다.²⁶⁹⁾ 이는 선박기인오염에 대한 기국의 우선적인 관할권을 인정하는 것이지만 한편으로는 만약 기국의 善意가 확보되지 않는다면 이 조문은 배타적 경제수역으로 확대된 연안국의 집행관할권이 가지는 효과를 크게 상실시킬 수도 있다.

한편, 연안국이 해양환경의 오염에 의한 안보위협에 대해 관할권을 행사하는

268) 정진석, 전제논문, 310쪽.

269) 유엔해양법협약 제228조 제1항은 배타적 경제수역에서의 오염기준 위반에 대한 연안국의 소송은 그 소송이 시작된 날로부터 6개월 이내에 기국이 동일한 혐의에 대해 소송을 시작한 경우 정지된다.

것은 의문의 여지가 없지만, 해양환경 문제를 근거로 하여 일정한 수역(배타적 경제수역)의 항해를 제한하는 관행이 있어 문제의 여지가 있다. 2002년 11월 스페인 隣接沿岸에서 單一船體(single hull vessel) 유조선 프레스티지(Prestige) 호 사건²⁷⁰⁾이 발생한 후, 스페인과 프랑스는 그들의 배타적 경제수역에서 항행하는 船齡 15년 이상의 단일선체 선박에 대해 검사를 실시하여 堪航能力(seaworthiness)²⁷¹⁾이 없는 것으로 밝혀지면 그들의 배타적 경제수역에서 추방할 것이라고 하였다.²⁷²⁾ 이와 더불어, 다수의 국가들이 그들의 영해나 배타적 경제수역에서 핵물질 운반 선박의 운항을 금지하는 주장을 하기도 하며, 이러한 국가들은 매우 위험한 성질을 가진 화물은 해양환경에 위협이 되며, 그들은 돌이킬 수 없는 피해의 발생가능성을 방지할 권리가 있다고 한다.²⁷³⁾ 다만, 이러한 관행을 가진 국가가 상당한 수에 달하지만, 북해대륙붕사건에서 국제사법법원에 의해 지지되었던 국제관습법의 존재를 나타낼 정도의 수에는 이르지 못하다고 할 수 있어,²⁷⁴⁾ 이러한 관행을 바탕으로 특정 화물을 운송하는 선박을 규제하는 것은 인정될 수 없을 것이다.

6. 不法 漁業의 威脅

270) 프레스티지호 사고는 2002년 11월 13일 스페인 서북단에 위치한 가르시아(Garcia)지방의 앞바다에서 77,000톤의 연료중유를 적재한 채 운항하다 선체가 손상되어 구조작업을 벌이던 중 선체가 두 동강이 나서 침몰한 사건으로, 수천톤의 연료유가 유출되어 가르시아 지방의 해안선에서 시작되어 프랑스의 Lill de Yeu섬까지 이르는 대서양 해안선 일대로 피해가 확산된 사고이다. 프레스티지호는 사고당시 선령 26년의 단일선체 선박으로, 사고 이전 1999년 이미 두 차례나 안전규칙을 위반한 사례가 있었던 선박이다. 자세한 내용은 민성규, “프레스티지호 사고에 관련된 EU 등의 규제강화 동향과 그 영향”, 「해양한국」, 2003년 3월호, 한국해사문제연구소, 38-45쪽 참조.

271) 堪航能力이란 선박이 항해중에 겪게 될 바다의 危難(perils)과 기타 危險(risks)을 견딜 수 있는 能力을 말한다. 다만, 감항능력이 선박이 완벽할 것을 요하는 것은 아니며 당해 항해에 합리적으로 견딜 수 있으면 족하다(Chae-Hyun Lim, “Seaworthiness of the Ship in UNCITRAL Draft Instrument and in Korean Commercial Act”, Dissertation for the degree of Master of Laws of the University of Wales(2005.9), p.5).

272) Stuart Kaye, *op. cit.*, pp.361-362.

273) *Ibid.*, p.361.

274) North Sea Continental Shelf Case [1969] *ICJ Rep.* 3, paras. 60-82.

食糧不安定은 국제평화와 안보에 커다란 위협의 하나로 확인되었으며, 어업 분야에서는 어업자원의 濫獲이 지속가능한 어업의 성공에 가장 큰 위협으로서 세계의 식량불안정에 영향을 미친다.²⁷⁵⁾ 그리고 어업자원의 남획의 주요인은 不法·非報告·非規制漁業(IUU) 어업 때문이며, 이는 연안국의 관할수역 및 국제관할수역에서 발생할 수 있다. IUU 어업중 일부는 組織犯罪나 불법행위 등에 연관되기도 하며, 주로 기국의 관할권이 제대로 행사되지 못하는 것이 주요 원인이다.²⁷⁶⁾

유엔해양법협약상 배타적 경제수역은 주로 경제적 관할권을 규정하고 있고, 어업에 대한 관할권은 그 핵심이 된다고 할 수 있을 것이다. 유엔해양법협약은 배타적 경제수역 내에서 연안국의 수산자원의 보존과 이용에 관한 주권적 권리의 행사(제56조)와 더불어 그에 수반되는 의무를 이행할 것을 동시에 규정하고 있다. 즉, 배타적 경제수역 내의 생물자원 보존조치는 연안국의 배타적 관할 사항으로서 연안국이 과학적 자료에 기초하여 과도어획을 방지하기 위한 적절한 조치를 취하고 이를 위하여 관련 국제기구와 협력하여야 하고(제61조 제2항), 반대로 연안국은 경제수역내에서의 생물자원 보존조치를 저해함이 없이 최적 이용 목표를 증진시켜야 함과 동시에 배타적 어업권을 갖는다(제62조 제1항). 다만, 연안국은 허용 어획량 중에서 자국의 어획능력을 초과하는 잉여분에 대하여는 연안국 자체의 경제·사회적 관련이익, 내륙국과 지리적 불리국 및 개발도상국의 관련이익, 그리고 전통적 입어국의 경제적 손실 극소화 등을 고려하여 타국의 입어를 인정해야한다(제62조 제2,3항). 그러나 허용어획량이나 자국 어획능력의 결정과정 및 방법에 대한 객관적 기준이 결여되어 있기 때문에 그러한 요소들의 결정권은 전적으로 연안국의 恣意的 判斷에 의존한다 할 수 있다.

연안국은 자국의 배타적 경제수역에서 이러한 생물자원의 보존 및 이용을 위해 유엔해양법협약에 부합하는 일정한 국내법령을 제정할 수 있으며, 동 수역에서 어로행위를 하는 타 국가의 국민은 연안국의 법령에 의하여 수립된 보존조치와 그 밖의 조건을 준수하여야 한다(제62조 제4항). 연안국의 구체적 입법

275) United Nations General Assembly, *op. cit. supra* note 5, p.15.

276) *Ibid.*, p.15.

관할권의 행사는 대체로 다음의 사항을 포함하며, 이러한 내용은 주로 양자협정 또는 지역협정과 같은 어업협정 등을 통해 구체화 된다. 즉, (a) 어선·선원·장비와 관련한 漁業許可와 入漁料, (b) 漁獲對象 魚種 및 어선별 漁獲量, (c) 漁期·漁場·漁具·어선의 형태, 규모 및 수, (d) 어획대상 어종의 年齡과 體長, (e) 어획량과 위치보고 등의 어선활동정보, (f) 어업조사에 대한 협력, (g) 감시원·훈련생의 배승, (h) 漁獲物의 전부나 일부를 연안국의 항구에 내리는 행위 금지, (i) 합작투자 및 협력사업에 관한 조건, (j) 선원의 훈련과 기술의 이전, 그리고 (k) 집행절차 등을 포함한다.

연안국 이러한 입법관할권에 근거하여 일정한 집행관할권을 행사할 수 있는데, 연안국은 배타적 경제수역내의 생물자원 이용에 관한 주권적 권리를 행사함에 있어 자국 법령의 이행을 보장하기 위하여 승선·임검·나포 및 사법조치 등의 필요한 법령집행권을 갖는다(제73조 제1항). 나포된 선박과 승무원은 적절한 보석금이나 그 밖의 보증금을 예치한 뒤에는 즉시 석방되어야 하며(제73조 제2항), 배타적 경제수역에서 어업법령 위반에 대한 연안국의 처벌은 관계국간 달리 합의하지 않는 한 禁錮 또는 다른 형태의 身體刑이 포함되지 않는다(제3항). 특히 외국선박을 나포하거나 억류할 경우에는 연안국은 적절한 경로를 통하여 자국이 취한 조치와 그 후에 부과된 처벌에 관하여 기국에 신속히 통고한다. 이와 더불어 연안국은 제111조에 규정에 추적권에 근거하여 자국의 배타적 경제수역에서 일정한 법령을 위반하고 도주하는 어선에 대해, 동 규정에 위배됨이 없이 관할권을 행사할 수 있다. 따라서 연안국은 해양안보위협이 여러 가지 형태 중에 배타적 경제수역상 발생할 수 있는 IUU 어업 등에 의한 문제에 대해 입법 및 집행관할권을 적절히 행사할 수 있는 것은 의심의 여지가 없다.

第2節 大陸棚에서의 沿岸國 海洋安保管轄權

I. 大陸棚에서의 沿岸國管轄權

1. 大陸棚의 意義 및 發展

(1) 大陸棚의 概念

대륙붕이 국제법적으로 부각된 것은 대륙붕에 부존되어 있는 풍부한 생물 및 비생물 천연자원에 대하여 연안국들이 권원을 주장하였기 때문이며, 대륙붕제도의 기원은 1945년 미국의 Truman 대통령에 의한 이른바 ‘대륙붕선언’²⁷⁷⁾이다. 동 선언은 당시의 국제법을 위반한 조치였지만 타국으로부터 항의가 제기되지 않았으며, 오히려 他 연안국을 자극하여 유사한 선언을 하게 하여 대륙붕제도에 대한 관습법 형성을 촉진하였다.²⁷⁸⁾

그러나 대륙붕의 개념은 그리 명확한 것은 아니며, 일반적인 地質學的 대륙붕의 정의는 1958년 제네바 대륙붕협약(Geneva Convention on the Continental Shelf, 1958) 및 유엔해양법협약에 의한 국제법적 개념과 상이하다. 지질학적인 대륙붕은 해안의 저조선으로부터 완만한 경사를 이루어 평균수심이 130m에서 200m에 이르는 지역을 의미하지만, 국제법적 대륙붕의 개념은 지질학적인 대륙변계(continent margin)²⁷⁹⁾를 포함하는 개념이다.

(2) 大陸棚의 外側限界

대륙붕은 원래 지질학적 개념에서 출발하였지만 다수의 연안국들의 관행을 통해 관습법을 형성하고, 대륙붕협약에서 처음으로 성문화하였다. 이후 여러 판례(예컨대 북해대륙붕사건)를 통해 이론적 정비를 거쳐 유엔해양법협약에서 체제를 완성하였다.

유엔해양법협약 제76조 제1항은 대륙붕은 ‘육지영토의 자연적 연장(natural prolongation of land territory)을 따라 영해 밖으로 뻗친 대륙변계의 바깥 끝까지, 또는 이것이 200해리에 미치지 아니하는 경우에는 기선으로부터 200해리까지의 해저지대의 海床과 下層土’를 말한다고 규정하여, 지질학적으로 영해 바깥의 해저지대가 바로 심해저로 떨어지는 연안

277) “Proclamation of the United States with respect to the Natural Resources of the Subsoil and Sea Bed of the Continental Shelf”, Presidential Proclamation No.2667, 28 September 1945; 이 선언은 미국 연안에 인접한 대륙붕 해저와 하층토의 천연자원은 미국에 귀속되며 미국의 관할과 통제에 속한다는 것을 주장하였다.

278) 최종화, 전개서, 117쪽.

279) 대륙변계는 해안의 저조선으로부터 완만한 경사를 이루어 평균수심이 130m에서 200m에 이르는 대륙붕과, 그 다음에 급경사를 이루어 1,200m-1,300m 수심에 이르는 대륙사면(continent slope), 그리고 연이어서 다시 경사가 완만해져서 심해저와 연결되는 대륙융기(continent rise) 모두를 포함하는 개념이다.

국의 경우에도 최소 200해리의 대륙붕을 갖게 했다. 동 협약은 또한 대륙변계가 영해기선으로부터 200해리를 초과하는 경우에도 대륙붕을 설정할 수 있는 권한을 연안국에게 부여하고 있는데, 제76조 제4항에 의하면 대륙변계가 기선으로부터 200해리를 넘는 경우에는 퇴적암의 두께가 그 가장 바깥 고정점으로부터 대륙사면의 끝까지를 연결한 가장 가까운 거리의 최소한 1퍼센트가 되는 가장 바깥 고정점을 연결한 선이나 또는 대륙사면의 끝으로부터 60해리를 넘지 아니하는 고정점을 연결한 선을 대륙붕의 외측한계로 설정할 수 있다. 그러나 위의 경우처럼 대륙붕이 영해기선으로부터 200해리 밖으로 확장되는 경우에는 연안국은 경도와 위도 좌표로 표시된 고정점을 연결하여 그 길이가 60해리를 넘지 아니하는 직선으로 대륙붕의 외측한계를 그어야 한다(제76조 제7항). 그리고 위 기준에 따라 대륙변계의 외측한계를 결정짓더라도 대륙붕은 기선으로부터 350해리를 넘거나 혹은 2,500m 等深線(isobath)으로부터 100해리를 넘을 수 없다. 다만, 200해리를 초과하는 대륙변계의 외연을 대륙붕의 외측 한계로 확정코자하는 연안국은 대륙붕경계위원회(Commission on the Limits of the Continental Shelf)에 대륙붕 범위의 획정에 관련된 자료를 제출하여야 하고, 동 위원회의 권고를 기초로 연안국이 획정한 대륙붕의 범위는 최종적이며 구속력을 갖는다(제76조 제8항).

2. 沿岸國 立法管轄權 및 執行管轄權

연안국은 대륙붕을 탐사하고 천연자원²⁸⁰⁾을 개발할 수 있는 주권적 권리를 보유하며, 이러한 권리는 연안국이 대륙붕을 탐사하지 아니하거나 그 천연자원을 개발하지 아니하더라도 다른 국가는 연안국의 명시적 동의 없이는 이러한 활동을 할 수 없다는 의미에서 배타적인 권리이다(제77조 제1,2항). 즉 연안국은 제반 목적의 대륙붕 시추에 대하여 배타적인 허가 및 통제권을 갖는다(제81조). 따라서 연안국은 대륙붕을 탐사하고 천연자원을 개발함에 있어 대륙붕 시추에 대하여 배타적인 허가 및 통제권을 행사하며, 이는 연안국이 이러한 사항에 대하여 입법관할권 및 집행관할권을 행사할 수 있음을 의미한다. 이러한 입

280) 천연자원이란 해저와 하층토의 광물, 그 밖의 무생물자원 및 정착성어종(sedentary species)에 속하는 생물체, 즉 수확가능단계에서 해저표면 또는 그 아래에서 움직이지 아니하거나 또는 해저나 하층토에 항상 밀착하지 아니하고는 움직일 수 없는 생물체로 구성된다(유엔해양법협약 제77조 제4항).

법관할권 및 집행관할권은 또한 대륙붕상의 인공섬, 시설 및 구조물에 대한 관세, 재정, 출입국관리, 위생 및 안전에 대하여 배타적으로 행사될 수 있다(제80조). 그리고 연안국은 자국의 관할권하의 해저활동으로부터 또는 이와 관련하여 발생하는 해양환경의 오염 및 제60조와 제80조에 근거하여 자국 관할권내에 건설된 인공섬, 시설 및 구조물로부터 발생하는 해양환경의 오염을 방지, 경감 및 통제하기 위한 법령을 제정하고 집행할 수 있다(제208조). 다만, 천연자원의 개발에 대한 주권적 권리 및 환경보호를 제외한 어떠한 명시적 관할권도 연안국에 부여되어 있지 않다.

이와 같은 연안국의 권리는 연안국의 실효적인 점유나 명시적인 선언에 근거하여 발생하는 것은 아니며(제77조 제3항), 배타적 경제수역이 명시적인 선언이 필요한 것과는 달리 대륙붕은 타국의 승인 여부에 상관없이 대륙붕 자체가 육지영토의 자연적 연장이라는 사실에 기초하여 당연히 원초적으로(*ipso facto ab initio*) 연안국이 보유하는 권리이다.²⁸¹⁾ 이러한 대륙붕에 대한 연안국 권리는 대륙붕의 상부수역과 상공의 법적지위에는 영향을 미치지 않는데(제78조 제1항), 영해기선에서 200해리까지의 범위에서는 연안국의 대륙붕은 배타적 경제수역의 범위와 중복된다. 배타적 경제수역의 경우는 연안국의 주권적 권리 및 관할권이 해저 및 하층토에까지 미치기 때문에 대륙붕에 대한 주권적 권리와 중복되게 된다.

II. 海洋安保威脅에 대한 沿岸國管轄權

대륙붕에서 발생할 수 있는 해양안보위협에 대한 연안국관할권에 관한 논의를 위해서는, 유엔해양법협약상 대륙붕을 200해리 以內와 200해리 以遠의 지역으로 구분할 필요가 있다. 이는 비록 배타적 경제수역과 대륙붕의 별개의 제도이고 법적지위도 상이하지만, 200해리의 배타적 경제수역을 선포하였다면 200해리 이내에서의 대륙붕에서 연안국의 관할권행사는 배타적 경제수역에 대한 관할권행사의 범위에 포함되기 때문이다. 즉 200해리 이내에서의 연안국의 대륙붕에 대한 해양안보관할권에 대해서는 배타적 경제수역에서의 논의와 다르지

281) R.R. Churchill and A.V. Lowe. *op. cit.*, p.145.

않다. 반면, 200해리 이원으로 연안국이 대륙붕을 설정하였을 경우에는 대륙붕의 상부수역은 공해에 해당하고 단지 대륙붕의 海床, 海底 및 下層土에 대한 연안국의 권한만이 인정된다.

연안국은 200해리 이원의 대륙붕에 대해서도 대륙붕을 탐사하고 천연자원을 개발할 수 있는 주권적 권리를 보유하고, 대륙붕상의 인공섬, 시설 및 구조물에 대한 관세, 재정, 출입국관리, 위생 및 안전에 대하여 배타적관할권을 행사할 수 있으며, 해저활동으로 인한 오염이나 이를 위한 시설물 등에 의하여 발생할 수 있는 오염에 대한 관할권을 행사할 수 있다.

이를 바탕으로 본 논문에서 논의하고 있는 해양안보위협에 대한 연안국 해양안보관할권에 대해서 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 외국선박에 의한 군사적 위협의 경우에 200해리 이원에서 연안국에게 직접적인 군사적 위협을 가할 수 있는 경우는 제한적이라 할 것이다. 다만, 대륙붕에서 행하여질 수 있는 군사활동을 통해 선박의 통항을 위협한다든지 환경오염을 발생시키는 등의 목적으로 해양안보를 저해할 수 있는 경우가 있는데, 예컨대 공격 목적의 해저발사미사일을 배치한다든지 또는 전략적·전술적 목적의 해저감시장치 및 무기체계 등의 대륙붕상에 배치, 무기실험 그리고 군사조사 등이 있다. 이러한 대륙붕상의 군사활동은 연안국관할권의 직접적인 대상은 아니며, 대륙붕에서 연안국에게 인정되는 경제적 차원의 주권적 권리나 환경 등이 손상되는 경우에 한하여 연안국이 일정한 관할권을 행사할 수 있을 것이다. 이와 더불어, 대륙붕에 설치되어 있는 시설물 등에 대한 군사적 위협의 경우를 고려할 수 있는데, 만약 실질적인 공격의 경우에는 유엔헌장상의 자위권에 근거하여 일정한 조치를 취할 수 있으며 그 밖에 대륙붕에서의 연안국의 보호이익을 침해하는 경우에 대해서만 일정한 관할권을 행사할 수 있다. 외국군함에 연안국관할권의 행사 범위는 배타적 경제수역에서의 연안국의 관할권행사 범위와 다르지 않을 것이다. 둘째, 대륙붕에서 외국선박에 의한 대륙붕상의 인공섬 및 시설물에 대한 해상테러리즘을 고려할 수 있다. 이에 대해, 연안국은 시설물 주위에 500m의 안전수역을 설정하여 동 시설물에 대한 안전을 확보할 권한을 행사할 수 있는 권한 즉 입법관할권 및 집행관할권을 행사할 수 있으며, 이는 배타적 경제수역에서의 연안국의 시설물 등에 대한 권한과 다르지 않다(제80조). 그리고 외국선박이 해상테러리즘을 통해 연안국의 대륙붕상 보호이익을 침해하거나 환경을 오염시키는

행위에 대해서도 연안국은 관할권을 행사할 수 있다. 마지막으로, 해양환경에 대한 안보위협과 자원에 대한 안보위협을 고려할 수 있는데, 연안국은 이에 대해서 명시적인 관할권을 행사할 수 있다. 즉 제208조에 근거하여 환경보호에 대하여 관할권을 행사할 수 있으며, 또한 연안국은 생물자원에 대한 주권적 권리를 행사하여 통제할 수 있음은 상기에서 확인하였다.

第6章 公海에서의 沿岸國 海洋安保管轄權

유엔해양법협약상 ‘沿岸國’이란 용어는 영해, 접속수역, 배타적 경제수역, 그리고 대륙붕 등의 管轄水域에 대해 적용되고 있으며, 해협, 군도, 공해, 섬제도, 폐쇄해 및 반폐쇄해, 그리고 내륙국의 해상으로의 接近權 등에는 적용되지 않고 있다. 따라서 공해에서 발생하는 해양안보위협 문제는 일반적으로 연안국의 관할권행사와는 관련이 없으며, 전통국제법상 확립된 선적국의 배타적 관할권이 공해상 선박에 대해 적용된다. 공해상 선박에 대해 선적국 관할권을 배타적으로 인정하는 이유는 그 선박에 대한 외국으로부터 干涉行爲를 원칙적으로 배제함으로써 航海活動의 自由를 保障해 주고자 하는데 의의가 있다 할 것이나, 항해활동의 자유가 무한정 보호되는 것은 아니며 다른 국가의 이익을 적절히 고려하여야 하는 의무도 부담한다(제87조 제2항).

유엔해양법협약은 또한 공해의 자유를 모든 국가가 향유할 수 있음을 규정함과 동시에, 해양에서 발생할 수 있는 여러 안보위협문제에 대해 모든 국가가 보편적관할권을 행사할 수 있고 또한 행사하도록 규정하고 있다. 이는 동 협약 제110조 및 제111조의 규정에 근거한 臨檢權과 追跡權을 의미한다. 더구나 현재 국제사회는 연안국의 관할권을 점점 더 擴張(creeping jurisdiction)²⁸²⁾하는 국가의 관행과 마주하고 있는데, 이러한 관할권의 확장추세는 특히 해양자원을 확보하기 위한 목적과 WMD등의 확산을 억제하기 위한 주장에 주로 집중되어 있다. 예컨대, 많은 국가들이 海底鑛物資源을 확보하기 위한 차원에서 자국의 해양관할수역의 범위를 확장하려 시도하고 있고, 칠레와 캐나다의 경우는 해양자원을 확보하기 위해 자국의 관할권을 공해에 까지 확장하는 국내입법을 단행하였으며,²⁸³⁾ 그리고 미국을 비롯한 많은 국가들은 국제적인 안

282) “Creeping Jurisdiction이란 지리학적 수역 또는 이전에는 특정 국가나 존재(entity)의 배타적관할권에 속하던 문제가 점차 다수의 국가 또는 존재들에 의한 경합적 관할권이 인정되려는 경향을 언급하는 말이다. 이는 또한 입법 및 집행하는 당국이 공식적 혹은 비공식적 방법을 통해 그들의 관할구역을 지속적으로 확장하는 경향을 지칭하는 것이기도 하다”(M.A. Becker, *op. cit.*, p.56 note 24).

283) 칠레는 200해리 배타적 경제수역 이원의 공해에 세습해(presential sea) 개념을 도입하고 경계내외분포자원을 보호할 목적으로 연안국의 특별이익과 권리를 주장하는 일방적 국내입법을 단행하였으며, 캐나다는 자국의 관할권을 공해수역까지 확대하기 위해 ‘연안어업보호법(Coastal Fisheries Protection Act)’을 개정하였다(최종화, 전제서, 300쪽; Stuart Kaye, *op. cit.*, pp.347-348).

보확보의 추구하고 자국의 안보확보를 위해 PSI와 같은 제도를 도입함으로써 전통적 해양법질서를 뛰어넘어 공해상에서까지 국가관할권을 확장하여 선박을 검사하려 하는 등의 노력을 경주하고 있다. 해양영역 확장 추세는 관련 국가간에 중요한 문제이며, 어느 국가를 막론하고 이러한 의지를 가졌다고 할 수 있을 것이다. 다만, 칠레나 캐나다의 일방적 관할권 확장의 의도는 국제사회의 지지를 거의 얻지 못했으며, PSI의 경우에도 아직은 광범위한 지지를 얻고 있다 단언하기는 쉽지 않다.

본 장에서는 연안국의 해양안보관할권의 확장에 관한 문제 중에서 보편적관할권을 행사할 수 있는 범죄로서 해적 및 해상무장강도 행위와 연안국의 안보적 고려뿐만 아니라 국제사회 전체의 안보 측면에서 해상테러리즘 및 WMD의 불법적 확산에 관한 문제를 고찰한다. 이는 연안국이 자원안보의 측면에서 어업의 문제나 환경보호 및 보존의 문제에 대한 관할권을 점증적으로 확장하는 시도를 하고 있지만, 이러한 문제는 연안국의 관할권 확장에 의한 해결보다는 지역적인 협력체의 구성을 통해 해결하려는 국제사회의 시도가 더 효율적이라 할 수 있기 때문에²⁸⁴⁾ 본 장에 포함하지 않는다.

第1節 公海에서의 沿岸國管轄權

I. 公海의 意義 및 法的地位

公海란 어느 특정국가의 관할권에 종속되지 않는 해역, 즉 내수, 영해, 배타적 경제수역, 그리고 군도수역에 포함되지 않는 모든 해역을 의미한다(제86조). 다만, 공해는 海底·海床 및 그 下層土를 포함하지 않는 上部水域을 의미하며 공해 밑에 있는 해저는 深海底에 관한 별도의 규정에 의해 규율된다. 공해의 법적 성격에 대해서는 無主物說(*res nullius*), 公有物說(*res communis*) 및 國際公域說(international public domain) 등의 이론이 논의되어 왔는데,²⁸⁵⁾ 공해의

284) Stuart Kaye, *op. cit.*, p.348; United Nations Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea, *op. cit. supra* note 1, p.12.

285) 무주물설은 과거의 공해에 대한 역사적인 측면에 집착하여 공해가 누구의 소유도 아니며 누구의 권한에도 속하지 않으므로 먼저 점령한 자가 이를 소유할 수 있다는 설이고, 공유물설은 로마법에서 유래한 것으로 바다는 햇별이나 공기와 같이 누구라도 그것을 이용할

법적성질을 규명함에 있어 공해를 인류가 공동으로 사용하며 또 그 사용이 국제법에 의해 보장된다는 점에서 ‘공유물성을 갖는 국제공역’의 개념이 적절할 것이다.²⁸⁶⁾

공해는 연안국이거나 내륙국이거나 관계없이 모든 국가에게 개방된다(제87조 제1항). 즉, 어떤 국가도 국제법상 공해를 영유할 수 없으며, 공해는 원칙적으로 각국의 자유로운 사용을 위해 개방된다. 이를 가리켜 일반적으로 공해자유의 원칙(principle of freedom of the high seas)이라 한다. 이 원칙은 Hugo Grotius의 1609년 自由海論(*Mare Liberum*)을 통하여 그 법적인 내용이 정립되어 국제관습법의 형태로 존재하다 1958년 공해협약²⁸⁷⁾을 통하여 공해자유의 원칙으로 발전하여 성문화되고, 1982년 유엔해양법협약에 계승되었다. 이는 또한 Lotus 號 사건의 국제상설사법법원(PCIJ)에 의해서도 인정되었는데, 즉 “공해상의 선박의 자신의 게양하고 있는 국기의 국가 이외 국가의 권한에 종속되지 않는다. 해양자유의 원칙에 비추어, 즉 어떠한 영토주권도 미치지 않는 공해에서, 어떠한 국가도 선박에게 어떤 종류의 관할권도 행사할 수 없다”고 하였다.²⁸⁸⁾ 공해의 자유는 유엔해양법협약과 그 밖의 국제법규칙이 정하는 조건에 따라 행사되며, 다음을 포함한다. 즉 항행의 자유, 상공비행의 자유, 해저전선 및 관선부설의 자유, 인공섬 및 기타 시설물 건설의 자유, 어업의 자유, 그리고 해양과학조사의 자유 등을 포함하며(제87조 제1항), 이는 공해의 자유에 포함되는 모든 자유를 표현하는 것이 아닌 예시적인 열거에 불과하다. 모든 국가는 또한 공해의 자유를 행사함에 있어 다른 국가의 이익 및 심해저활동과 관련된 유엔해양법협약상의 다른 국가의 권리를 ‘적절히 고려(due regard)’하여야 한다(제87조 제2항). 이러한 자유는 沿岸國은 물론 非沿岸國 등 모든 국가가 향유할

수 있으나 그 전부를 배타적으로 지배할 수 없다는 설이며, 국제공역설은 공해가 국제사회 질서에 직접 귀속되어 누구나 국제법규칙에 따라 합리적으로 이용할 수 있는 국제공역이라는 설이다(최종화, 전게서, 134-136쪽).

286) 이병조·이중범, 전게서, 474쪽.

287) Geneva Convention on the High Seas, 1958.

288) The Lotus case, France v. Turkey, *PCIJ Series A*, No.9, 1927, p.25; “Vessels on the high seas are subject to no authority except that of the State whose flag they fly. In virtue of the principle of the freedom of the seas, that is to say, the absence of any territorial sovereignty upon the high seas, on state may exercise any kind of jurisdiction over foreign vessel upon them.”

수 있으며, 사람은 물론 군함을 포함한 모든 선박과 군용항공기를 포함한 모든 항공기에 대하여도 차별 없이 적용된다.

다만, 공해는 평화적인 목적을 위하여 留保되어야 하며(제88조), 이는 공해이용이 평화적인 목적에 입각한 것이어야 함을 뜻하기 때문에 공해에서 핵실험을 하거나, 고정적인 軍事水域을 설정하고, 대량살상무기를 배치하는 행위 등은 위법한 것으로 보아야 한다. 그러나 공해상에서 특정구역에 海軍演習區域을 설정하여 특정기간 군사연습을 실시하는 것은 제87조 제2항 및 제88조에 위반되지 않는다고 할 수 있다.²⁸⁹⁾

II. 公海에서의 管轄權

1. 旗國主義 原則

공해는 어느 국가도 유효한 관할권을 주장할 수 없는 공간이라 할 수 있는데, 그렇다고 공해가 無法狀態로 放置되는 것은 아니다. 공해상의 선박에 대해서는 그 선박의 國籍國이 관할권을 배타적으로 행사할 수 있으며, 국제법이 인정하는 범위 내에서 例外的으로 외국선박에 대하여 관할권을 행사할 수 있다.²⁹⁰⁾ 특정 선박에 대해 국적은 부여하는 권한은 각 국가의 裁量인데, 모든 국가는 선박에 대한 자국국적을 부여하는 것과 자국영토에서의 선박의 登錄 및 자국기를 揭揚할 수 있는 권리 등에 관한 조건을 정할 수 있다(제91조 제1항). 그 국적을 부여하는 국가와 선박간에는 진정한 연계(genuine link)²⁹¹⁾가 있어야

289) 김영구, 전제서, 612-613쪽.

290) Angelos M. Syrigos, "Developments on the Interdiction of Vessels on the High Seas", David Freestone, *et al.*, ed., *The Law of the Sea* (New York : Oxford University Press, 2006), pp.153-155.

291) '진정한 연계'라는 개념은 Nottebohm 사건(The Nottebohm case [1955] *ICJ Rep.* 4)에 대한 ICJ의 판결에 영향을 받았다. 이 사건은 과테말라에 거주하는 독일인 Nottebohm은 Liechtenschein에 귀화한 일이 있는데 1949년 과테말라는 그를 독일인으로 간주하여 체포하고 재산을 몰수하였다. Liechtenschein은 국적국임을 근거로 외교적 보호권을 발동하여 그의 재산 반환과 보상을 요구하였다. ICJ는 판결에서 재외 국민에 대한 국가의 외교적 보호권 행사의 요건이 되는 국적의 존재는 그 개인과 국가사이에 사실상의 실효적 관계(real and effective link) 즉 "진정한 연계"가 기초로 되어야 한다고 판시하고 그와

한다. 그러나 이 규정의 시행을 확보할 제도가 마련되어 있지 않고 있으므로 라이베리아나 파나마 등의 편의치적국들이 진정한 연계가 없이도 외국선박에 자국 국적을 부여하여 왔다. 즉 '진정한 연계'가 의미하는 것이 무엇인지 혹은 진정한 연계가 존재하지 않으면 어떻게 되는지에 대해서는 아무런 명시적 언급이 없기 때문에 便宜置籍船의 問題²⁹²⁾와 관련하여 어떠한 실효성이 있을지는 의문스럽다.²⁹³⁾ 또한, 선박은 1개국만의 국기를 게양하고 항행하여야 하고 편의에 따라 2개국 이상의 국기를 게양하고 항해하는 선박은 다른 국가에 대하여 어느 국적도 주장할 수 없는 無國籍船과 동일시되며, 선박은 진정한 所有權이 移轉 또는 登錄變更의 경우를 제외하고는 항행중이나 기항 중에 그 국기를 바꿀 수 없다(제92조).

일반적으로 선박의 국적국가는 자국선박에 관한 행정적, 기술적 및 사회적 문제에 대하여 자국의 관할권을 행사하고 통제하여야 하여야 하며, 이를 위하여 자국선박에 대한 船舶登錄原簿(register of ships)를 유지하여야 한다(제94조 제1,2항). 즉, 선적국은 자국선박에 대해 선박의 감항능력을 확보하고, 해상교통질서 유지 및 안전지원체제의 유지, 해양사고 구조체제의 유지와 원조의 제공, 해양환경의 보호 및 보전, 그리고 해저전선 및 관선의 보호 등에 책임이 있다(유엔해양법협약 제7부). 따라서 선박의 국적은 그 선박에 대한 국제법상 국가관할권 행사의 기준이 되며, 특히 공해상의 선박은 기국의 배타적 관할권에 귀속된다고 할 수 있다.

공해상 선박에 대한 기국의 배타적 관할권에도 불구하고, 공해상의 범질서 유지를 위하여 예외적으로 군함과 정부선박 또는 군용항공기가 犯法船舶을 임검·수색할 수 있는 예외적인 경우가 있다. 유엔해양법협약상 제99조 내지 제

Liechtenstein사이에는 이러한 사실상의 결합관계(factual link)가 결여되어 있으므로 귀화국의 외교적 보호권을 인정할 수 없다고 하였다.

292) 편의치적국은 통상 편의치적선에 대하여 각종 세금을 감면하고 선박운항과 선원고용에 관한 규제를 완화하며 노동법제 및 사회보장제도의 적용을 완화하는 등 여러 가지 인센티브를 부여하고 선박의 매입 및 임차와 관련된 금융 인센티브도 제공하고 있다. 그러나 편의치적이 활성화 되면 국가적으로 보아 해운산업이 위축되고 국가필수국제선박을 비롯한 국적선대의 확보가 어려워진다는 문제점이 발생하게 되며, 특히 국제법적으로는 선박의 안전운항이나 오염방지에 관한 법규의 적용 및 통제가 어려워지고 선박의 행위로 인한 국제책임이나 선박에 대한 외교적 보호권 행사의 주체와 관련하여 어려움이 나타나게 되는 등 여러 가지 문제점이 발생하게 된다(R.R. Churchill and A.V. Lowe. *op. cit.*, pp.258-259).

293) R.R. Churchill, "European Community Law and the Nationality of Ships and Crews", 26 *European Transport Law* 591(1991), p.593; Peter Malanczuk, *op. cit.*, p.186.

109조에 규정된 사항, 즉 노예수송, 해적행위, 마약 및 향정신성 물질의 불법거래, 무허가 방송 등은 공해에서 금지된 행위로, 모든 국가가 이러한 행위를 공해에서 억제하도록 협력할 것을 일반적으로 규정하고 있다. 나아가 해적행위, 노예수송, 무허가 방송, 무국적선 그리고 자국적을 가진 선박으로 국기를 게양하지 않거나 제시를 거부할 때 등의 일정한 경우에 대해 모든 국가의 임검권을 인정한다. 다만, 이러한 행위 중에서 국제범죄행위로서 완전한 보편적관할권을 인정할 수 있는 경우는 해적행위뿐이라고 할 수 있는데, 이는 해적행위를 제외하고 다른 행위에 대해서는 임검권 즉 방문·검색권만을 명시적으로 인정하고 있을 뿐 구체적인 나포의 권리가 모든 국가에게 부여된 것은 아니기 때문이다. 보편적관할권은 특정한 범죄에 속지주의나 속인주의와 같은 일정한 관련성이 없이도 모든 국가가 범죄인을 처벌할 수 있음을 의미하는데, 이러한 관할권은 특정행위가 모든 국가가 향유하는 이익에 대해 위해를 가하고 이에 대해 범죄자를 체포하고 처벌할 수 있다는 보편적 합의가 있어야만 한다.²⁹⁴⁾ 즉 이러한 행위는 인류공동의 적으로 간주되어 국제범죄로 모든 국가가 보편적관할권을 갖는다고 할 수 있다. 유엔해양법협약은 공해상 선박에 대한 기국주의의 배타적관할권의 예외로 임검권에 더불어 연안국의 법령을 위반한 선박에 대해 공해까지 계속될 수 있는 추적권을 인정하고 있다.

2. 臨檢權(right of visit)²⁹⁵⁾

유엔해양법협약 제110조는 모든 국가의 군함에게 공해상 특정한 행위에 종사하는 외국선박에 대해 방문·수색권(임검권)을 행사할 수 있는 권한을 부여하

294) Angelos M. Syrigos, *op cit.*, p.156.

295) 임검권이 의미하는 바가 명확하지 않은데, 일반적으로 임검권을 행사하는 절차로 접근권(right of approach), 방문수색권(right of visit and search), 나포권(right of capture) 등이 있다(혹은 국기심사권 행사(접근권), 임검권의 행사, 검색권의 행사, 그리고 혐의선박의 나포권으로 구분하기도 함(김영구, 전게서, 651-652쪽)). 유엔해양법협약의 경우는 제110조에 국기심사권 및 방문수색권만을 규정하고 있으며, 동 협약의 개별규정에 특정행위에 대한 나포권을 별도로 규정하고 있다. 따라서 임검권의 범위에 포괄적으로 나포권까지 포함할 수 있을지 명확하지 않다. 이에 임검권은 개념은 협의로서 일반적인 방문수색권을 임검권으로 파악하고, 광의로는 이와 같은 절차행위를 통틀어 임검권(right of visit)으로 정의할 수 있다.

고 있는데, 이에 는 노예수송, 해적행위, 무허가방송(군함이 관할권을 가진 경우), 무국적선박, 그리고 외국기를 게양하고 있거나 국기제시를 거절하였음에도 불구하고 실질적으로 군함과 같은 국적을 보유한 경우 등에 대한 合理的인 根據가 있는 경우를 의미한다.²⁹⁶⁾ 즉, 공해에서 선박에 대한 선적국관할권의 예외로서 보편적관할권 행사의 가장 대표적인 예로 군함에 의한 임검권을 인정하며, 이것은 일반 국제관습법에 의하여 인정되고 발전된 제도로서 일종의 公海干涉行爲(act of interference)이다.²⁹⁷⁾ 유엔해양법협약은 특히 임검권의 행사에 있어 선박이 국기를 게양할 권리를 갖는지를 검사하는 國旗審査權(verification of flag)을 행사할 것을 규정하고 있는데, 이것이 임검권 행사의 초기 단계이다. 또한 서류를 검열하고 이후에도 혐의가 남을 경우 신중한 선박내 검사를 할 수 있음을 규정하고 있다(제110조 제2항). 임검권을 행하는 군함이나 비상업용 정부선박은 정부업무에 사용중인 것을 명백히 표시되어 식별이 가능하며 정당하게 권한이 부여된 선박이어야 한다(제110조 제5항). 다만, 해적행위 및 무허가 방송에 임검권을 행사하는 경우에는 임검 후 상황에 따라 나포를 할 수 있는 권한을 인정하고 있지만(제107조, 제109조), 나머지의 임검권 대상의 경우에는 명시적으로 나포권을 인정하지 않고 있다. 그리고 혐의가 없는 것으로 판명되

296) 임검권의 행사에 포함되는 절차는 다음을 의미한다(Angelos M. Syrigos, *op. cit.*, p.155; 김영구, 전계서, 651-652쪽).

1. 국기심사권(접근권) 행사 : 국기오용의 혐의가 있는 선박을 遭遇한 군함이 국기심사권을 행하기 위해 혐의선박에 접근하여 국기를 게양할 것을 요구해야 하며, 이러한 단계의 군함의 권한을 접근권(right of approach)이라한다. 실제로 군함은 이러한 경우에 국제신호서에 의한 기호와 자신의 국기를 올리고, 空砲 1발을 발사하며, 이는 상대방 혐의선박에게 국기를 제시하라는 표시이다. 이를 위해 군함은 장교의 지휘하의 보트를 보내어 선박의 서류를 검사한다.
2. 임검권(방문수색권) 행사 : 서류를 검사하고도 의문이 남을 경우, 군함은 추가적인 검사를 위해 선박에 승선한다. 군함은 임검할 뜻을 알리기 위해 空砲 2발을 발사하고, 空砲 2발의 발사가 있음에도 선박이 항진을 계속하는 경우 선박의 선수방향에 포 1발을 발사하여 정선시킨다. 선수방향의 사격이 있었음에도 정선하지 않고 도주할 경우 군함은 적절한 실력 행사를 하여 정선시킬 수 있다. 다만, 이러한 임검행위는 선박의 본질을 해칠 수 있기 때문에, 화물을 해하지 않도록 최대한 주의하여 검사가 행해져야 한다.
3. 나포권 : 나포권(right of seizure or arrest)은 임검 결과 선박이 공해상에서 처벌될 수 있는 어떤 행위를 행하였음이 명백한 경우 행사될 수 있는데, 선박을 나포하고 화물을 압류할 수 있다. 다만, 혐의가 입증되지 않을 경우 군함은 손해배상을 하여야 한다.

297) 최종화, 전계서, 160쪽.

고 또한 임검을 받은 선박이 혐의가 정당화될 어떠한 행위도 하지 않은 경우, 그 선박은 손해배상을 받을 권리가 있다(제110조 제3항).

이와는 별도로 동 협약 제108조는 공해상에서 마약이나 향정신성물질의 불법 거래를 진압하기 위해 모든 국가가 협력할 것을 규정하고 있지만, 동 조항은 임검권을 행사할 수 있는 경우는 아니며 자국기를 게양한 선박이 마약이나 향정신성물질의 불법거래에 종사하고 있다고 믿을 만한 합리적인 근거가 있을 경우 다른 국가에 이러한 거래의 진압을 위한 협력을 요구할 수 있을 뿐이다. 유엔해양법협약이 이러한 특별한 사항들에 대한 기국의 배타적관할권을 배제하고 어느 정도 공해상 간섭행위를 할 수 있도록 하고 있지만, 각 행위에 대해 취해질 수 있는 조치의 정도가 일치하지는 않는다.

(1) 奴隸輸送

유엔해양법협약은 奴隸輸送 및 賣買(transport and trade of slaves)가 국제법상 금지된 행위임을 규정하고 있다. 모든 국가는 자국기 게양이 허용된 선박에 의한 노예수송을 방지하고 처벌하며, 자국적 선박이 불법적으로 그러한 목적에 사용되는 것을 방지하기 위하여 실효적인 조치를 취한다. 또한 모든 선박에 피난한 노예는 그 선박의 기국이 어떠한 나라이건 피난사실 자체로써 自由人이다(제99조). 선박의 기국에 대한 의무 부과와 더불어 동 협약 제110조에 노예수송의 혐의를 가진 선박은 모든 국가의 군함에 의한 임검권의 대상이 된다. 다만, 혐의선박이 임검권의 대상이기는 하지만, 타국 군함에 의한 동 선박에 대한 나포권은 명시적으로 인정되지 않기 때문에, 완전한 선적국주의를 벗어나지는 못했다고 할 수 있다.

(2) 海賊行爲

해적행위는 國際犯罪行爲는 가장 대표적인 형태로서, 모든 국가는 공해나 국가관할권 밖의 어떠한 곳에서라도 해적행위를 진압하는데 최대한 협력하여야 한다(제100조). 따라서 普遍主義原則에 근거하여 모든 국가의 군함·군용기 및 정부업무에 종사한다는 사실표지를 하고 권한을 부여받은 선박 및 항공기에 의

한 해적행위 진압을 위한 나포권이 인정되는데(제107조), 모든 국가는 공해나 국가관할권 밖의 어느 곳에서라도 해적선·해적항공기 또는 해적행위에 의하여 탈취되어 해적의 지배 하에 있는 선박·항공기를 나포하고, 그 선박과 항공기 내에 있는 사람을 체포하고 재산을 압수할 수 있다(제105조).

(3) 痲藥 및 向精神性物質의 不法去來

유엔해양법협약 제108조는 모든 국가가 마약이나 향정신성물질의 불법거래를 진압하기 위하여 협력할 의무를 부과하고 있는데, 이는 아편과 같은 마약이나 대마초 및 환각제 등의 향정신성 물질은 인류의 정신과 건강을 저해하는 것이기 때문에 공해에서 불법적으로 거래가 이루어지는 것을 방지하는 것이 국제사회 전체의 이익에 부합되기 때문이다. 즉, 모든 국가는 공해에서 선박에 의하여 국제협약을 위반하여 행하여지는 마약과 향정신성물질의 불법거래를 진압하기 위해 협력하여야 하며, 선적국은 자국기를 게양한 선박이 이러한 물질의 불법거래에 종사하고 있다고 믿을 만한 합리적인 근거를 가지고 있다면 다른 국가에 이러한 거래의 진압을 위한 협력을 요청할 수 있다(제108조). 다만, 동 조항은 어디까지나 진압에 대한 협력의무만을 부과한 것이고, 제110조의 임검권의 대상에서 제외되어 있기 때문에 실효성이 확실치 않다.

(4) 無許可放送

모든 국가는 공해로부터 무허가방송을 진압하는데 협력하여야 하며(제109조 제1항), 무허가방송이라는 불법행위에 대한 관할권을 행사할 수 있는 국가는 放送船의 旗國, 施設物의 登録國, 從事者의 國籍國, 放送 受信國 및 그로 인하여 適法한 通信이 방해받는 모든 국가 등이다(제109조 제3항). 여기서 無許可放送(unauthorized broadcasting)은 國際無線通信規則(International Radio Regulations)에 위반하여 일반 大衆을 대상으로 공해상의 선박 또는 시설물로부터 送出되는 라디오 또는 텔레비전 방송을 의미하며 遭難通信(distress calls)의 송출은 제외된다(제109조 제2항). 무허가방송은 그 방송 청취권 내의 국민에 대해 문화적·정신적 침해가 될 수 있을 뿐만 아니라, 국익에 직접적인 위해가

될 수도 있다. 또한 무선통신과 주파수 할당 등에 관한 국제질서는 각국의 국내법적 통제에 일차적으로 위임되어 있지만, 국가 관할영역 밖에서의 불법방송은 국제무선통신 질서를 교란하는 행위이기 때문에 국제적인 협력을 통하여 저지할 필요가 있다고 할 수 있다. 따라서 관할권을 행사할 수 있는 국가의 군함은 무허가방송협약이 있는 선박이나 사람을 제110조의 규정에 따라 공해에서 체포하거나 나포하고 방송기기를 압수할 수 있다(제109조 제4항).

(5) 無國籍船

무국적선일 경우 모든 국가가 관할권을 행사할 수 있다는 것은, 국제적 공해 제도가 선박의 국적을 기초로 하여 이루어졌다는 점에서 쉽게 이해할 수 있다. 기국은 자국적 선박에 대해 배타적관할권을 행사할 수 있기 때문에, 국기가 없는 공해상 선박은 기국의 보호를 받을 수 없는 것이다. 이러한 원칙은 Asya 號 사건에서 확인되었는데, ‘선박의 국적을 증명할 수 있는 선박서류가 없고 존재하지 않는 국가의 국기를 게양한 Asya 號는 어떠한 국가의 외교적 보호권도 주장할 수 없으며, 마찬가지로 어떠한 국가도 동 선박을 나포하여 국제법을 위반하였다고 주장할 수 없다’고 판시하였다.²⁹⁸⁾

이와 더불어 외국기를 게양하고 있거나 국기제시를 거절하였음에도 불구하고 실질적으로 군함과 같은 국적을 보유한 경우, 선박과 임검권을 행사하는 군함은 실질적으로 같은 국적을 갖고 있기 때문에 문제의 여지가 없다. 왜냐하면, 모든 선박은 특정 국가에 등록하는 순간부터, 기국의 배타적관할권에 귀속되기 때문이다.

3. 追跡權(right of hot pursuit)

追跡權은 追跡國의 내수, 영해, 군도수역, 접속수역, 배타적 경제수역 및 대륙붕에서 외국선박이 추적국의 국내법령을 위반한 것으로 믿을 만한 충분한 이유가 있을 때, 犯法 선박을 公海에 까지 계속 추적하여 나포할 수 있는 권리를

298) *Molgan v. Attorney General for Palestine*, Appeal Cases, 1948, p.370, cited as in *Angelos M. Syrigos, op. cit.*, p.158.

말한다. 추적권은 연안국의 영해 및 관할수역에 대한 관할권행사를 실질적으로 보장해 주는 법제도일 뿐만 아니라 공해에서 선박 관할권행사의 旗國主義에 대한 전형적인 例外 제도이다. 이 제도는 예컨대 공해에서 외국적 선박에 대한 기국주의가 엄격하게 적용되고, 영해에서는 영해주권, 접속수역과 배타적 경제수역 등에서는 관할권만이 엄격히 적용된다면, 이러한 수역에서 연안국의 법령을 위반한 선박이 공해로 도주한다면 나포가 불가능해져 공해가 犯法船舶들의 庇護處가 될 수도 있기 때문에 공해상 범질서를 유지하고 연안국의 법익을 보호함으로써 국제사회 전체의 이익을 도모하기 위해 인정된 제도이다.²⁹⁹⁾

추적권이 행사되기 위해서는 선박이 자국법령을 위반한 것으로 믿을 만한 ‘충분한 이유(good reason)’가 있어야 하지만, 동 조문에 대해 명확한 범법행위의 종류와 위반의 정도에 대해서는 규정이 없다. 그러나 충분한 이유가 무엇인지에 대해 제한적으로 해석해야할 근거가 없기 때문에 법령위반의 현행범이나 법령위반으로 인한 결과의 진행 등을 반드시 요구하는 것이 아니라 단순한 법령위반의 혐의만으로도 충분한 이유는 성립된다 할 것이다. 다만, 공해상으로의 추적이나 나포행위는 심각한 행위이기 때문에 사소한 통항규칙의 위반, 보고의 무의 위반, 선박서류의 불비 또는 출입항 절차의 위반과 같은 경미한 위반은 추적권 행사를 위한 요건에 해당하지 않고, 沿岸國의 國家安保, 關稅法, 出入國管理法, 漁業關係法令, 環境犯罪 등과 같이 연안국의 主權 및 管轄權 행사에 직접적인 영향을 미치는 행위에 대해 추적권이 發動될 수 있을 것이다.³⁰⁰⁾

연안국에 의한 추적권은 선박 또는 그 선박의 子船 중의 하나가 추적국의 내수, 군도수역, 영해, 접속수역, 배타적 경제수역 및 대륙붕 상부수역 내에 있을 때부터 개시되어야 하며, 다만 추적권을 행사하는 선박이 동 수역에 있을 필요는 없다(제111조 제1항). 피추적선이 子船을 가지고 犯法行爲를 할 때, 母船이 관할수역밖에 있을 지라도 범법행위를 하는 자선이 추적국의 관할수역 내에 있기만 하면 이들을 일체로 보는 해석학적 현장성원칙(doctrine of constructive presence)³⁰¹⁾에 따라 모선이 관할수역 내에 있는 것으로 간주하여 추적권을 행

299) 최종화, 전게서, 161쪽.

300) 김영구, 전게서, 653-654쪽.

301) 김종구, “유엔해양법협약상 추적권 행사의 요건에 관한 고찰”, 「2008년도 해양환경안전학회 춘계학술발표회 논문집」, 해양환경안전학회(2008.5), 199쪽 참조.

사할 수 있다.³⁰²⁾ 추적권은 또한 다음의 요건을 충족해야 적법한 것으로 인정된다. 즉 추적선이 ‘이용 가능한 실질적인 수단(practicable means as may be available)’에 의하여 피추적선의 위치가 연안국의 관할 영역내에 있다는 사실을 확인하고, 또한 피추적선이 인지할 수 있는 거리에서 시각적·청각적 정선신호를 발신한 후 그 명령에 응하지 않고 공해로 도주하는 경우에 추적은 개시될 수 있다(제111조 제4항). 여기서 ‘이용 가능한 실질적인 수단’이라 함은 피추적선의 위치를 확인하는 수단으로서 채래식의 선위 측정 장치는 물론이고, 레이더나 GPS(Global Positioning System)³⁰³⁾와 같은 현대식 航法裝置들을 총칭한다. 그리고 추적 개시 요건으로서 유효한 시각적 停船信號의 방법에는 發光信號, 手旗信號, 국제신호서의 旗類信號 등이 있고, 聽覺的 停船信號의 방법에는 기적, 사이렌, 확성기 등에 의한 음향신호가 있는데 이들 신호는 반드시 피추적선이 인지할 수 있는 근거리에서 행해져야 한다. 이와 같이 정선신호의 수단으로서 시각적 및 청각적인 사항을 명시적으로 규정한 것은 무선통신에 의한 정선명령을 배제함으로써 추적권의 濫用을 防止하고자 하는 것이다.

또한 추적권은 중단됨이 없어야 한다. 추적 개시 요건이 충족되고 추적선이 정선명령을 내렸지만 이에 불응하면 추적은 즉각 개시되어야 하고, 그 추적행위는 중단되지 않는 경우에만 법적으로 유효하고 기타 수역으로 계속될 수 있다(제 111조 제1항). 예컨대 추적이 항공기에 의하여 행해지고 정선명령을 발한 항공기가 피추적선을 직접 나포할 수 없는 경우, 그 항공기가 요청한 추적선이나 항공기에 추적을 인계할 때까지는 積極的인 追跡은 계속되어야 한다(제111조 제6항).³⁰⁴⁾ 추적권의 행사에 대한 시간적·공간적 제한은 없으며, 피추적선

302) The Grace and Ruby(US Massachusetts District Court, 1922) - 이 사건은 영국 선적의 그레이스호와 루비호가 부속선인 자선을 이용하여 미국에서 유통이 금지된 주류를 미국으로 반입하다가 미국 당국에 의하여 자선이 나포되고 모선도 미국 영해 바깥의 공해에서 나포된 사건인데, 이에 대해 당해 법원은 비록 모선이 공해상에 있었지만, 자선이 미국 수역내에서 미국 법령에 위반하여 추적 대상이 되었으므로 모선과 자선을 일체로 보고 추적권의 대상이 된다고 판결하였다.

303) GPS는 24개의 인공위성을 이용하여 선박의 위치를 결정하는 전 세계적 위치결정 시스템이다.

304) The I'm Alone Case: Canada v. United States, 3 *RZA* 1609(1935) - 동 사건은 미국이 禁酒法을 실효적으로 집행하기 위하여 1922년에 관세법 적용수역을 3해리 영해로부터 12해리까지 확장하였으나, 영국의 항의를 받고 교섭한 결과 1924년 영-미주류밀수방

이 자국이나 제3국의 영해에 진입함으로써 추적권은 消滅된다(제111조 제3항). 따라서 피추적선의 선적국 또는 제3국의 접속수역, 배타적 경제수역, 대륙붕 상부수역에 진입한 경우에는 추적권이 소멸되지 않는다.

추적권을 행사할 수 있는 주체는 정당한 保護法益을 침해받은 연안국의 군함, 군용기 및 추적권을 부여받고 선명한 외부표지를 한 정부선박과 정부항공기이다(제111조 제5항). 그리고 추적권의 행사가 정당화되지 않은 상황 하에서 선박이 영해 밖에서 정선 또는 나포된 경우, 그 선박은 그로인하여 지속될 수 있는 손실·손해에 대해서 보상받을 수 있다(제111조 제8항).

第2節 海洋安保威脅에 대한 沿岸國管轄權의 擴張

I. 旗國主義 原則과 海洋安保威脅에 대한 管轄權

공해의 자유는 국제법상 널리 그리고 오랫동안 확립되어온 원칙이다.³⁰⁵⁾ 이는 평화시는 물론 전쟁시에도 적용되며, 항해의 자유가 가장 대표적이다. 즉 공해에서 항해의 자유가 인정되는 반면 모든 주권국가는 평등하기 때문에 공해상 선박에 대한 기국의 배타적관할권이 인정되었다고 할 것이다.³⁰⁶⁾ 따라서 공해

지조약(The US-Great Britain Liquor Anti-Smuggling Convention)이 체결되었다. 이 협약은 미국으로 향하는 모든 외국선박에 대하여 주류 밀수단속을 위하여 피의선박의 속력으로 연안으로부터 1시간 항해거리 내에서 미국의 임검권을 인정하는 규정을 두었다. 1929년 3월 20일 캐나다 선적의 I'm Alone호는 미국 연안 6.5해리 해상에서 미국 해안 경비정 Wolcott호의 정선명령을 받고 도주를 시작하였기 때문에 즉시 추적이 개시되었다. 그리고 그 후 다른 경비정 Dexter호에 의하여 연안으로부터 200해리 떨어진 공해에서 격침되었다. 이 사건에 대하여 미국-캐나다 합동위원회(Joint Commission)는 1935년 1월 최종보고서에서 미국에 의한 추적권 행사의 정당성을 인정하되, 선박을 나포하지 않고 격침시킨 것은 조약 및 일반 국제법상 위법하므로 미국은 이를 인정하고 사죄할 것과 2만5천 달러의 배상금을 지불할 것을 결정하였다(김정건 외3인, 「국제법 주요 판례집」(서울 : 연세대학교 출판부, 2006), 157-158쪽).

305) Ian Brownlie, *Principles of Public International Law* (New York : Oxford University Press, 2003), pp.223-227; D.P. O'Connell, I.A. Shearer ed., *The International Law of the Sea Volume II* (New York : Oxford University Press, 1984), pp.792-801.

306) Angelos M. Syrigos, *op. cit.*, p.151.

상 선박은 기국의 배타적관할권에 종속되며, 기국만이 공해상 선박에 대해 일정한 권한을 행사하고 그들의 국내법을 적용한다. 그러나 오랫동안 유지되어오던 공해상 선박에 대한 기국의 배타적관할권 원칙은 새로운 변화에 직면하고 있다. 특히 본 논문의 논의 범위와 일치하는 많은 해양안보위협에 대한 기국 이외의 관할권이 점점 더 널리 적용되고 있다. 예를 들면, 공해상 발생한 유류 오염사고에 대한 연안국의 관할권의 행사,³⁰⁷⁾ 칠레나 캐나다가 어업자원의 확보를 위해 제정한 국내법에 의한 자국 인접 공해에 대한 관할권 주장, 공해상 WMD 불법확산에 종사하는 선박에 대해 PSI와 2005년 의정서에 근거한 선박 차단행위, 또는 SUA협약 및 2005년 의정서에 의한 공해상 테러행위 처벌 등의 새로운 경향이 있다. 나아가 일부 국가는 유엔헌장이 보장하는 자위권 (self-defence) 이론을 적용하여 공해상 선박에 대해 일정한 조치를 취하기도 한다. 이는 유엔해양법협약에서 규정하고 있는 기국주의의 예외적 상황임과 더불어 일정부분 공해상 선박의 자유를 훼손시킨다. 다만, 이러한 예외적 관할권 행사의 시도 및 사례들은 자국의 안보를 위해서 혹은 국제사회 전체의 이익을 위해 행사되고 있다고 할 수 있는데, 특히 최근 국제사회에서 가장 현저하게 발전되고 있는 관행으로서 PSI나 SUA협약 등을 중심으로 한 해적행위, 해상테러리즘 및 대량살상무기 확산의 억제를 위해 행사되는 船舶遮斷行爲에 대해 살펴보는 것은 의미 있는 것이다.

II. 海洋安保威脅과 船舶遮斷

1. 海上테러리즘의 抑制

(1) 海賊行爲 및 海上테러리즘

307) 1969년 유류오염사고시 공해상 개입에 관한 국제협약(International Convention Relating to Intervention on the High Seas in Cases of Oil Pollution Casualties, 1969) 제1조에 따르면, '동 협약의 체약국은 현저하게 유해한 결과를 가져올 것이 합리적으로 예측되는 해난이나 이와 관련된 행위의 결과로 기름에 의한 해양의 오염 또는 그 위협으로부터 생기는 자국의 연안 또는 관계이익에 대한 중대하고도 급박한 위험을 방지·경감 또는 제거하기 위해 공해상에서 필요한 조치를 취할 수 있음'을 규정하고 있다.

공해상 해적행위는 보편적관할권이 인정되어 모든 국가가 적법한 관할권을 행사하여 억제할 수 있지만, 해상테러리즘은 아직 보편적관할권이 인정되지 않는 것이 일반적인 견해이다. 또한, 유엔해양법협약은 공해상 해적행위에 대해 보편적관할권을 명시적으로 인정하고 있지만, 해상테러리즘에 대해서는 아무런 언급이 없다. 물론, SUA협약의 채택으로 공해상 테러행위에 대해 일정한 억제 및 처벌이 이루어 질 수 있지만, 조약의 상대성 원칙에 의해 당사국이 아닌 경우 동 협약이 적용되지 않는다는 점을 고려할 필요가 있다.³⁰⁸⁾

국제해사국(IMB)의 통계에 근거하여 해적행위의 유형이 변하고 있음을 확인하였는데, 과거의 해적이 주로 선박에 승선하여 돈이나 값비싼 화물을 훔치는 등의 형태를 취한 반면 최근의 경향은 선박과 화물을 납치하는 경향이 있다. 즉, 21세기 해적의 유형은 항구나 정박지에서 승선하여 소지품 등을 훔치는 경우, 잘 조직되고 무장된 조직 범죄자들이 계선, 정박 혹은 항해중에 승선하여 선원들의 돈이나, 값비싼 화물 혹은 선박의 장비 등을 훔치는 경우, 그리고 선박과 화물을 납치하는 경우 등을 포함한다.³⁰⁹⁾ 이중에서 세 번째 유형의 해적행위는 대부분 심각하고 선원의 생명에 위협을 가하며, 주로 공해상에서 많이 발생한다. 따라서 이러한 행위가 모든 국가의 군함에 의해 억제될 수 있음은 당연하다 할 것이다. 문제는 선박의 납치행위가 주로 테러리스트와 연계될 가능성이 크며 선박 전체를 납치하는 해적의 경우 보통 범죄 집단과 국제테러리스트일지도 모르는 알려지지 않은 後援者와 연계된 것으로 나타난다는 것이다.³¹⁰⁾ 그리고 이러한 선박이 위험화물을 적재하였을 경우, 동 선박에 의한 無差別의 공격은 엄청난 피해를 발생시킬 것이다.

이와 같은 해적행위의 유형에 대해, 국제사회는 국제테러리즘을 해적행위와 동일시하려는 움직임을 보이고 있는데, 이러한 경향은 2001년 9월 11일 미국의 테러사건 이후 더욱 명확해지고 있다. 이는 1958년 공해협약과 유엔해양법협약에 규정된 해적에 관한 정의가 애매하며 또한 한정적인 개념이 아니라는 데 基

308) 1969년 조약법에 관한 협약(Vienna Convention on the Law of Treaties, 1969) 제 34조.

309) IMB's Piracy Reporting Centre, Attacks on Ships - Background Information (<http://www.marisec.org/piracy/background.htm#IMO>) 참조.

310) Angelos M. Syrigos, *op. cit.*, p.175.

인한다.³¹¹⁾ 결국 국제법상 해적행위에 인정되는 보편적관할권을 해상테러리즘에도 적용시키려는 의도 때문인데, 예를 들어 테러리스트에 해적행위의 혐의가 인정될 경우 공해상 모든 국가는 선박에 대해 관할권을 행사할 수 있기 때문이다. 그러나 해적행위, 제노사이드(genocide), 반인륜범죄(crimes against humanity) 그리고 공격행위(crime of aggression)를 제외하고,³¹²⁾ 일반적인 국가관행은 다른 보편적관할권의 존재를 인정하는데 매우 조심스럽다. 이와 더불어 앞서 확인하였듯이 테러행위에 대한 정의가 일치하지 않고, 국가와 사회적 배경 등에 따라 현저한 차이를 보이기 때문에 무엇이 테러행위인지에 대한 것조차 일치하지 않는다. 따라서 해상테러행위를 공해상 보편적관할권이 인정되는 범죄로 간주하기는 쉽지 않을 것이다.

(2) 自衛權과 海上테러리즘

공해에서 발생한 해상테러리즘은 해적행위와는 달리 보편적관할권의 행사대상이 될 수 없지만, 다음으로 고려될 수 있는 것은 유엔헌장에서 보장하는 자위권에 근거하여 국가의 관할권이 행사될 수 있는가 하는 문제이다. 이와 관련하여 이스라엘은 1973년과 1986년에 자국 전투기를 이용해 민간항공기를 차단하였는데, 동 사건이 테러혐의를 이유로 공해상에서 기국의 허락 없이 차단하는 문제와 가장 밀접한 관련이 있다.³¹³⁾ 동 항공기들은 공해의 상공인 국제상공에서 나포되었는데, 이스라엘은 항공기에 테러리스트가 승선해 있다고 생각하였다. 이스라엘의 행위는 많은 국제적 비난을 받았지만, 동 사건에 대한 안전보장이사회의 회의에서는 미국이 이스라엘의 주장에 동의하여 아무런 제재조치도 취하여지지 않았다. 이스라엘은 자국이 취한 조치는 자위권에 근거하였으며 그들은 자국민을 테러행위로부터 보호할 수 있는 고유한 권한을 행사한 것이라고 하였다. 즉 ‘테러에 의해 희생되었던 국가는 예비적인 미래의 공격에 대해

311) *Ibid.*, p.176.

312) 1946년 유엔총회는 뉘른베르크 재판에 적용되었던 전쟁범죄, 반인륜적 범죄 그리고 공격행위 등에 보편적관할권이 적용됨을 명문화하였다(United Nations General Assembly, Resolution 95 - A/64/Add.1(1946)).

313) Angelos M. Syrigos, *op. cit.*, p.169 참조.

일정한 조치를 취할 수 있으며, 국제수역이나 국제상공에서 테러리스트를 체포하는 것을 금지하는 국제법은 그렇게 중대한 문제가 아니라고 하였다.³¹⁴⁾ 그렇지만 이스라엘에 의한 이러한 행위는 많은 비판을 받았었으며, 동 사건이 공해상 테러행위에 대한 일정한 권한이 모든 국가에게 인정되는 관행으로 간주되는 것은 아니다.

그러나 미국에서 발생한 항공기 테러사건은 이러한 자위권의 행사에 관한 인식을 바꾸기에 충분했다. 동 사건이 발생하고 유엔안전보장이사회는 국제테러행위를 규제하기 위한 많은 조치를 취하였는데, 그 중에서도 동 이사회가 채택한 결의서 1368 및 1373은 공통적으로 그 前文에 ‘固有한 個別的 혹은 集團的 自衛權(inherent right of individual or collective self-defence)’을 재확인하였다. 특히 미국은 유엔헌장 제51조, 유엔안전보장이사회 결의서 1368 및 1373, 그리고 기타 반테러협약 등을 “war on terror”의 시행의 근거로 파악하였으며, 나아가 아프가니스탄(Afghanistan) 공격을 정당화하기 위해 고유의 개별적 혹은 집단적 자위권을 근거로 내세웠다. 즉 ‘이러한 공격에 대응하고 고유한 개별적 혹은 집단적 자위권에 근거하여, 미국군은 미국에 대한 추가적인 공격을 방지하고 단념시키기 위해 아프가니스탄을 공격한다’고 하였다.³¹⁵⁾ 그리고 9/11 사태는 미국의 이러한 공격을 정당화할 수 있을 만큼 ‘대규모, 그리고 계속적 공격’으로 간주된다.³¹⁶⁾ 동 사건에 있어 미국에서 발생한 테러 사건은 미국의 자위권을 발동할 수 있을 정도의 공격이었음을 인정하여 테러행위에 대한 국가의 자위권이 인정되었지만, 모든 사건이 이와 동일하게 취급되어 일률적으로 테러행위에 대해 자위권을 행사할 수 있는 것은 아니라 할 것이다.

(3) SUA協約 및 2005년 議定書와 海上테러리즘

SUA협약 및 2005년 의정서의 장소적 적용범위는 내수, 영해, 군도수역, 해협,

314) United Nations Document S/PV.2651(4 February 1986), pp.19-20.

315) Letter dated 7 October 2001 from the Permanent Representative of the United States of America to the United Nations addressed to the President of the Security Council, UN Security Council Document S/2001/946(7 October 2007).

316) Angelos M. Syrigos, *op. cit.*, pp.170-171.

배타적 경제수역은 물론 공해도 포함한다. 따라서 공해상에서 테러행위가 발생할 경우 SUA협약 및 2005년 의정서에 규정된 관할국가에서 일정하게 관할권을 행사할 수 있다. 협약상 인정되는 관할권은 보편적관할권을 인정하는 것은 아니지만, 협약의 목적상 가능하다면 관할권을 공백을 발생시키지 않기 위한 규정을 두고 있으며 어느 정도 목적을 달성했다고 할 수 있다. 다만, 2005년 의정서는 9/11 테러사건 이후 국제사회의 위협으로 새롭게 등장한 WMD 등의 운송까지도 범죄로 정하여 범죄구성요건을 확장하였으며, SUA협약상 인정되지 않던 승선·검색제도를 인정하였다는 점에서 큰 차이가 난다. 이는 공해상에서 선박에 승선하고 검색하는 간섭행위는 기국의 배타적관할권을 침해하기 때문이며, 다만 이러한 간섭행위가 기국의 동의를 바탕으로 할 것을 규정하고 있어 이러한 우려를 없애고 있다.

2. 大量殺傷武器의 不法的 擴散 抑制

(1) 自衛權의 適用

9/11 사건 이후 미국은 자위권 이론에 근거하여 아프가니스탄을 공격하여 사실상의 탈레반정권(*de facto* Taliban regime)을 전복시켰으며, 이에 더하여 추가적인 조치를 취하였다. 미국은 알카에다(*Al-Qaeda*)³¹⁷⁾가 아프가니스탄 밖에서 재편성되는 것을 방해하고, 소위 불량국가나 테러리스트그룹에게 대량살상 무기를 제조하거나 획득하는 것을 방지하고자 하였다.³¹⁸⁾ 즉, 미국은 대량살상 무기의 불법적 확산을 막는 위해 노력을 경주하고 있는데, PSI가 대표적 예라고 할 수 있다. 미국은 PSI의 실행, 즉 WMD나 관련물자 운송혐의선박에 대한 공해상 차단권은 선제적자위권(*preemptive self-defence*)을 근거로 행사됨을 언급하였다. 미국은 ‘자위권은 미국과 그 동맹국들이 “완전히 형성되기 이전의 위협의 발생(*emerging threats before they are fully formed*)”에 대해 선제적인 행동을 취할 수 있으며, 실질적 혹은 직접적인 武裝攻擊이 발생한 뒤에 대응할

317) Osama Bin Laden이 이끄는 이슬람국제테러조직을 의미한다.

318) Angelos M. Syrigos, *op cit.*, p.172.

필요가 없다'³¹⁹⁾고 하였다. 그러나 PSI의 실행 근거로 미국이 주장하는 선제적 자위권 이론은 다른 대부분의 PSI 참가국들은 동의하지 않았다.³²⁰⁾ 미국은 공해상에서 WMD나 그 관련물질의 불법적 확산을 방지하기 위한 조치로서, 이러한 물질을 운송하는 혐의가 있는 선박을 승선 및 검색하기 위하여 선박을 차단할 것을 주장하고 있다. 다만, 공해상 기국주의의 예외사항은 앞서 확인하였듯이 매우 엄격히 해석되어야 하고, 또한 PSI의 참여국 대부분이 미국의 자위권 이론에 대해 동의하지 않는다는 점을 볼 때 공해상에서 WMD나 그 관련물질을 차단할 수 있는 법적 정당성은 명확하지 않다고 할 수 있다.

(2) PSI 및 2005년 議定書와 大量殺傷武器

PSI의 초기목적은 공해에서 혐의선박을 차단하는 것이었는데, 2003년 PSI의 출범 당시 미국 국무부 부장관이었던 John Bolton은 'PSI 참여국들은 공해에서 어떠한 혐의선박과 항공기를 차단 또는 요격할 권한이 있다'고 하였다.³²¹⁾ 그렇지만 이러한 조치는 국제법과 일치할 수 없으며, 다만 PSI 창시자들은 동 구상이 1992년 1월 31일 유엔안전보장이사회 의장성명에 기초한 것이라고 하였다. 성명에 의하면 모든 WMD의 확산은 국제평화와 안전을 위협하며, 안전보장이사회 이사국들은 WMD의 연구 또는 생산에 관련된 기술의 이전·확산을 방지하고 이것을 위한 적절한 조치를 취할 책무가 있다고 하였다.³²²⁾ 그러나 이 성명은 실제로 행동으로 옮기기에는 그 내용이 모호하고 안전보장이사회 의장성명 및 안전보장이사회 결의와 불일치하는 것이었기 때문에, WMD 적재선박에 대한 공해상 선제적 차단행위의 법적 정당성을 확보하지는 못하였다.³²³⁾ 이에 대해 John Bolton 부장관은 (a) 선박이 國籍確認命수에 불응하는 경우로서 해

319) National Security Strategy of United States of America, 17 September 2002(<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf>), pp.4-16.

320) 최종화, 전개논문(註 148), 5쪽.

321) 최종화, 상계논문, 4쪽.

322) United Nations Security Council Statement, Project on Chemical and Biological Warfare, S/23500(31 January 1992).

323) 최종화, 전개논문(註 148), 5쪽.

적선으로 간주하여 나포할 수 있는 경우, (b) 편의치적선으로 당해 선박의 선적국이 미국이나 그 동맹국에게 동의하는 경우 그 선박을 정선 및 검색할 수 있는 경우, 그리고 (c) 선박이 WMD나 그 관련물자를 적재하여 운송중인 것으로 혐의가 확인되는 경우 등의 3가지 경우에 모든 국가는 공해상 차단행위를 할 수 있다고 하였다. 그렇지만 북한화물선 서산호 사건에서 볼 수 있듯이 공해상의 자유는 국제법상 확립된 원칙으로 PSI의 실행에 의해 제한될 수 없는 한 예를 보여준 것이다. 물론 이러한 제한은 공해상 혐의선박을 차단하고자 하는 국가가 동 선박의 국적국의 동의에 기초하여 행해진다면 그 정당성이 인정될 수도 있을 것이며, PSI의 차단원칙도 이러한 내용을 담고 있다. 그리고 PSI는 국제조약이 아니기 때문에 이를 정당할 수 있는 방법에는 이를 뒷받침할 수 있는 결의서 등을 안전보장이사회가 채택하거나, 국제조약의 형태로 채택하는 방법이 바람직해 보인다.

이와 더불어 공해상 WMD나 그 관련물질을 억제하기 위한 협약으로 SUA협약 2005년 의정서를 들 수 있다. 동 의정서는 공해를 적용범위로 포함하고 있고 WMD나 그 관련물질의 운송을 범죄로 규정하여 일정한 국가로 하여금 관할권을 행사할 수 있도록 하고 있기 때문에 그 의의가 크다고 하겠다. 그리고 승선·검색제도를 인정하여 이러한 목적을 담보할 수 있다는 점도 동 의정서의 중요성을 더하는 요소이며, 동 의정서의 공해상 선박 간섭행위는 기국의 동의를 바탕으로 할 것을 규정하고 있어 합리성도 갖추고 있다고 할 수 있다. 그러나 동 의정서는 여러 문제점 또한 포함하고 있는데, 예컨대 WMD나 그 관련물질을 단순히 운송하는 선박의 범죄성을 인정할 수 있는가 혹은 이중용도물자가 의미하는 것이 무엇인가 하는 점 등을 들 수 있다. 따라서 동 의정서가 PSI를 보충해 줄 수 있고 국제평화와 안보에 커다란 기여를 할 수 있을 것으로 기대되지만, 풀어야 할 문제점도 여전히 존재하고 있다고 할 것이다.

第7章 海洋安保管轄權 關聯法制的 問題點 및 改善方案

본 장에서는 해양안보위협에 대한 각 수역별 연안국 관할권 행사와 관련하여 고찰된 안보관할규정의 문제점을 확인하고 이에 대한 개선방안을 검토하고자 한다. 특히, 유엔해양법협약이 각종 안보위협에 대한 연안국 관할권 행사를 담보할 수 있는 권한을 연안국에게 부여하는지 여부, 그 적용상 한계, 그리고 해당 규정이 없을 경우 관련 규정을 해석함에 있어서의 논란 등을 중심으로 문제점을 파악하였다. 그리고 유엔해양법협약에 적용가능한 규정이 없을 경우에 동 협약을 대신해 적용할 수 있는 본 논문상의 SUA협약 및 PSI 등과의 관계에서 발생할 수 있는 문제점을 파악하고 개선방안을 연구한다.

해양안보위협에 대한 연안국의 관할권확보를 위한 개선방안으로, 본 논문에서는 유엔해양법협약 관련규정의 개정방향의 제시와 현재 國際海法會(Comité Maritime International)와 IMO에서 연안국의 해상범죄행위에 대한 관할권의 확보를 위해 검토되고 있는 海上刑法의 국내입법을 위한 지침서 초안(Maritime Criminal Acts - Draft guidelines for national legislation, 이하 “초안”이라 한다)을 검토하고 살펴본다. 특히, 유엔해양법협약의 개선방안에 관한 검토는 연안국의 관할수역별 관련규정을 중심으로 하여 안보관련규정의 개선방안을 고찰하고자 한다. 그리고 초안의 채택배경 및 경과에 대해 살펴보고, 동 초안의 관할권규정을 중심으로 내용을 살펴보고, 또한 유엔해양법협약과의 관계를 중심으로 국내적 도입가능성에 대해서도 검토한다.

第1節 海洋安保管轄權 關聯法制的 問題點

해양안보위협과 가장 밀접한 이해관계를 가지는 연안국이 해양안보관할권을 적절히 행사하기 위해서는 앞서 확인한 것처럼 유엔해양법협약의 규정이 적절히 규정되는 것이 무엇보다 중요하다. 동 협약이 해양에 관련된 거의 모든 사항에 대해 포괄적이고 종합적인 규정을 포함하고 있을 뿐만 아니라 규정의 상당부분이 국제관습법적 측면에서 이해되기 때문이다. 그러나 상기의 논의를 바탕으로 해양에서 발생할 수 있는 주요 해양안보위협에 대처하기 위한 연안국관할권에 관한 유엔해양법협약 규정의

여러 문제점을 확인할 수 있었다. 이는 다음을 포함한다.

먼저, 안보위협에 대해 가장 이해관계가 크다고 할 수 있는 연안국의 관할권에 관한 규정이 거의 고려되고 있지 않으며, 동 협약에 제정된 안보관련규정들도 다른 주제에 관한 규정 중에 위치하고 있어 해석 및 적용상에 혼란을 초래한다. 둘째, 가장 일반적인 연안국 안보위협이라 할 수 있는 영해 및 배타적 경제수역내 외국선박의 군사활동에 관해 규정을 거의 두고 있지 않아서, 어떠한 행동이 유해통항인지 혹은 연안국에 안보위협이 되어 연안국이 관할권을 행사할 수 있는지, 또는 군사위협에 대해 연안국이 어느 정도까지 행동을 취할 수 있는지 등의 해석이 불명확하다. 특히 군사활동에 대한 규제는 자칫 국가간의 분쟁이 발생할 가능성이 크기 때문에, 명확한 범위를 설정해야만 관할권행사로 인한 국가간 분쟁이 발생하지 않을 것이다. 더구나 국가간에 군사위협에 대한 인식 및 규제 관행이 차이가 나기 때문에, 국내적인 법제정이나 해석보다는 국제적인 차원에서 특히 유엔해양법협약과 같은 국제법에서 이를 명확히 할 필요가 있다. 셋째, 유엔해양법협약상 해적 및 해상무장강도의 규정이 연안에서 많은 해적행위가 발생하고 있는 현실을 반영하고 있지 못하며, 또한 해적을 해상무장강도의 범주와 달리하고 있어 해상무장강도는 유엔해양법협약에 특별한 규정을 두지 않았다. 이는 해상무장강도의 경우 연안국의 법령이 未備할 경우 관할권의 空白이 발생할 우려도 있다. 넷째, 해상테러리즘의 경우 통일된 개념조차 마련되어 있지 않은 상황이며, 유엔해양법협약은 이에 대해 아무런 규정을 두고 있지 않고 영해에서 무해통항권의 법리에 의해 특별한 경우에만 연안국이 관할권을 행사할 수 있으며, 배타적 경제수역도 인공섬이나 시설물 등에 관한 테러와 연안국의 경제적 보호이익이 침해당할 경우에만 명시적인 관할권이 행사될 수 있을 것이다. 이는 오늘날 커다란 해양안보위협으로 인지된 해상테러리즘에 대해 연안국관할권 행사의 어려움을 보여준다. 다섯째, WMD에 대해 유엔해양법협약은 아무런 규정을 제공하지 않으며, 연안국 테러리스트에 전달될 WMD의 경우 등 예외적인 경우에만 규제될 수 있음을 확인하였다. WMD이나 관련물자의 확산은 연안국뿐만 아니라 국제사회 전체의 평화와 안보에 커다란 영향을 미칠 수 있으므로 반드시 규제되어야 할 것이다. 이를 위해, 2005년 의정서나 PSI등이 도입되었지만 효과적 실행에는 무해통항권의 부정 또는 항해의 자유의 침해 등 문제점이 발생할 것으로 보인다. 여섯째, 해양환경의 손상에 의한 연안국 안보위협의 경우는 비교적 포괄적인 규정을 포함하고 있어 관할권행사가 어렵지 않지만, 위험화물을 운송하는 선박에 대해서 연안국이 豫防的 管轄權

(precautionary jurisdiction)³²⁴)을 행사³²⁵)하여 항해를 거부할 수 있는지에 대한 국가관행에 많은 차이가 있어 향후 갈등발생의 원인이 될 수도 있다. 일곱째, 어업에 관한 문제의 경우 영해 및 배타적 경제수역에서 연안국 관할권행사의 적법한 절차로 인정되며, 타 국가가 주장할 수 있는 부분은 매우 제한적이다. 다만, 배타적 경제수역내 어업의 경우는 공해에서 조업하는 타국 어선과 경계내외분포자원(straddling fish stocks) 관하여 그리고 인접국과 경계왕래자원(transboundary fish stocks)에 관한 충돌이 발생할 수 있으며, 결과적으로 이러한 문제는 개별국가의 관할권에 의존할 것이 아니라 지역적인 협력의 중요성이 강조된다. 여덟째, 접속수역은 연안국의 영토나 영해에서의 관세·재정·출입국관리 또는 위생에 관한 법령의 위반방지나 이러한 위반이 발생했을 경우 이를 처벌하기 위한 통제를 행할 수 있는 수역인데, 많은 국가의 관행이 상기 4가지 이외의 보호이익을 이유로 집행관할권을 주장하고 있다. 이미 60여 국가가 이러한 수역을 설정하고 있으며 판례 또한 이를 지지하는 경향을 보이고 있기 때문에, 향후 국제관습법적 지위가 형성될 수 있음을 간과하여서는 안될 것이다. 마지막으로, 국제적으로 공해상에서 여러 가지 안보위협에 대해 관할권을 행사하기 위한 노력들이 많이 이루어지고 있지만, PSI나 2005년 의정서에서 보듯이 일정한 한계를 안고 있으며, 또한 아직까지 공해에서 선박의 항해자유의 원칙 더 확고한 원칙으로 자리하고 있기 때문에, 동 의정서나 PSI의 실행에 있어 여전히 풀어야 할 문제점으로 지적된다.

이와 더불어, 유엔해양법협약에 근거하여 연안국관할권이 행사될 수 없는 경우에 적용될 수 있는 SUA협약 및 그 의정서 그리고 PSI의 경우에도 유엔해양법협약 및 국제관습법에서 인정되는 기본 규칙에 충돌하는 등의 문제점이 발생하는데, 다음을 포함한다. 먼저, SUA협약은 국제사회가 해상에서의 불법행위 특히 해상테러리즘에 대해 많은 고려를 함에 따라 현재 많은 국가가 협약의 당사국이 되었으며, 해상무장강

324) 1992년 리오선언(Rio Declaration of the 1992 United Nations Conference on Environment and Development, 'UNCED') 제15원칙은 예방적의 원칙(precautionary principle)을 다음과 같이 정의하고 있다 - '환경의 보호를 위해서 각 국가는 자신의 능력에 따라 예방적 접근법을 사용하여야 한다. 중대한 위협 또는 회복 불가능한 피해가 있을 경우, 완벽한 과학적 확실성이 부족하다는 이유로 환경의 파괴를 방지하기 위한 비용 효율적(cost-effective) 조치를 취하는 것을 연기하여서는 안된다.'

325) 연안국 예방적관할권에 관한 자세한 내용은 Benedicte Sage, "Precautionary Coastal States' Jurisdiction", *Ocean Development & International Law*, Vol.37, 2006.11 참조.

도나 해상테러리즘에 대한 유엔해양법협약의 관할권 공백을 메워주고 있다. 그렇지만 유엔해양법협약이 많은 국제관습법을 반영하고 있는 반면에 동 협약은 그렇지 못하고, 조약의 상대성 원칙에 따라 당사국이 아닌 국가에게 SUA협약의 규정은 거의 적용될 수 없다. 즉 동 협약규정에 따라 관할권을 행사함에 있어 여러 가지 문제점이 지적³²⁶⁾되고 있어 유엔해양법협약 관할권 공백을 메우기에 한계가 있다. 둘째, 2005년 의정서는 아직 발효되지 않았지만 향후 발효될 경우 해상테러리즘의 규제에 많은 영향을 미칠 것이다. 그러나 새로운 구성된 범죄 타당성 여부나 승선 및 검색제도의 유엔해양법협약 및 국제관습법과의 충돌, 그리고 이중용도물자의 명확한 정의 등 많은 문제점을 내포하고 있다 할 것이다. 마지막으로, PSI는 현재 국제사회에서 다수의 지지를 받고 있지만, 국제조약이 아닌 점이나 무해통항권 및 항해자유의 원칙 등에 배치되는 점 등은 문제점으로 지적된다. 더구나 이에 참여하지 않는 국가들에 대해서는 관할권을 행사할 수 없는 문제점도 포함한다.

第2節 海洋安保管轄權 關聯法制的 改善方案

I. 유엔해양법協約의 改正

1. 領海 및 接續水域 關聯規定

(1) 領海

영해는 연안국의 해양안보와 관련하여 가장 민감한 수역이라 할 것이며, 영해에서의 해양안보위협에 대한 연안국의 입법관할권 및 집행관할권의 행사는 앞서 확인하였듯이 외국선박의 무해통항권과 밀접한 관련이 있다. 즉 해양안보 관할권을 확보하기 위한 규정의 개정은 연안국의 일반적 관할권 규정뿐만 아니

326) (a) 범죄용의자가 발견된 영역국에 대하여 엄격한 인도 의무를 부과하지 않고 있으며, (b) 정치범불인도 원칙을 인정한 점, (c) 협약은 기소·재판·형벌의 결과에 대한 의무를 규정하는데 미치지 못하며, (d) 국제테러리즘이 개인이나 사적 집단의 차원을 넘어 국가의 사주·지원에 의해 행해지는 양상을 보이는 현시점에서 아무런 규정을 두고 있지 않음 점 등이 있다(신경엽, 전개논문, 124-126쪽).

라 무해통항권과 관련한 규정도 함께 검토되어야 한다.

영해에서 연안국의 입법관할권에 관한 규정은 제21조를 들 수 있는데, 동 조항은 해양안보위협에 대처하기 위한 연안국관할권의 행사를 포괄적으로 보장하지는 못한다. 즉 동 조항이 연안국의 안보문제에 대한 입법관할권을 확보하기 위해서는 개정을 통해 새로운 조항을 삽입하는 방법이 필요할 것이다. 이에 대해, 제3차 유엔해양법회의에서 논의되었듯이 ‘안보(security)’라는 내용을 추가하는 방법을 고려해 볼 수 있지만, 이는 동 회의 과정에서 제시되었던 여러 의견과 결과적으로 배제되었음을 볼 때 효과적인 방법은 아니라 할 것이다.³²⁷⁾ 더구나 안보가 가변적인 개념이라는 점을 고려하였을 때 이는 적절하지 않은 방법이라고 할 수 있으며, 제3차 회의당시의 안보의 개념은 주로 군사적 안보에 가까웠지만 현재의 안보의 개념은 보다 포괄적이기 때문이다. 따라서 보다 구체적인 조항의 추가가 필요하며, 제21조 제1항의 목록에 “(i) 해상불법행위의 억제”라는 항을 추가하는 방법이 그 대안이 될 수 있다. 물론, 해상불법행위가 무엇인지에 대한 논란의 여지는 있지만, 연안국의 법령은 유엔해양법협약이나 그 밖의 국제법에 부합하여야 하기 때문에 현존하는 국제법의 범위를 벗어날 수 없을 뿐만 아니라 앞으로의 변화에 따른 추가적인 불법행위에 대해서도 입법관할권을 행사할 수 있을 것이다. 이를 통해 해적의 정의에 포함되지 않는 해상무장강도, 그리고 해상테러리즘 및 논란의 여지는 있지만 대량살상무기의 불법적 확산(예컨대 2005년 의정서 발효 시)³²⁸⁾ 등에 대해서 연안국이 입법관할권을 행사할 수 있을 것이다. 다만, 제21조은 주로 연안국 경찰권의 행사대상에 관한 사항들이기 때문에 군함의 위협에 대한 관할권의 문제는 동 협약의 무해통항권에 관한 제19조에 의한 관할이 더 적절한 방법이라 할 수 있고, 오히려 좀더 근본적인 문제로서 군함의 무해통항의 문제에 대해 명확한 규정이 필요할 것이다.³²⁹⁾

327) 김현수, “유엔해양법협약 발효에 따른 남북한 영해법 개정에 대한 일고찰”, 「서울국제법연구」, 제2권 제1호, 서울국제법연구원(1995), 3-10쪽 참조.

328) WMD의 운송 자체를 범죄로 규정할 수 있는지에 대한 논란은 계속적으로 증폭될 것으로 예상되지만, 동 물질의 이송은 연안국의 해양안보뿐만 아니라 전 세계의 평화와 안보를 파괴할 수 있기 때문에 적절히 규제되어야 할 것이다.

329) 물론 제17조에 따라 모든 선박의 무해통항권이 인정되지만, 많은 국가가 이에 위배된 관행을 가지고 있기 때문에 명시적인 규정을 입법하는 것이 필요할 것이다.

다음으로, 연안국의 집행관할권과 관련된 제25조 및 제27조의 규정을 살펴볼 필요가 있다. 먼저, 형사집행관할권과 관련한 제27조의 경우, 제1항의 규정이 의미하는 관할권의 범위를 명확히 할 필요가 있다. 즉 제27조 제1항에서 규정한 4가지 경우에만 연안국의 형사집행관할권이 행사될 수 있는지 아니면 그 외에도 행사될 수 있는지에 대한 명확한 규정이 요구된다. 물론, 현재의 규정에 의해서도 각종 해양안보위협에 대처할 수 있는 연안국의 관할권은 부여되지만, 새로운 해양안보위협에 의해 발생할 수 있는 상황에 대해서도 관할권이 행사될 수 있음을 명확히 하기 위해서는 제27조 제1항의 “should” 대신 “may”를 추가하여 4가지 이외에도 연안국이 관할권을 행사할 수 있음을 분명히 할 필요가 있다.

이와 더불어, 연안국은 제25조에 근거하여 집행관할권을 행사할 수 있는데, 동 조항은 무해통항권을 위배하는 외국선박에 대한 연안국의 보호조치권을 의미한다. 연안국은 외국선박이 유해통항을 할 경우 이를 방지하기 위해서 필요한 조치를 취할 수 있는데, 여기에서 의미하는 필요한 조치의 범위가 어디까지인지 명확하지 않다. 유해통항을 방지하기 위해 외국선박을 退去시키거나 유해한 행위를 中止시킬 권한만을 인정한 것인지 아니면 외국선박에 대한 물리적 검사나 억류와 같은 관할권을 행사할 수 있는지의 여부가 불명확하기 때문에 이를 명확히 할 필요가 있다. 다만, 동 조항은 연안국이 완전한 집행관할권을 행사할 수 있음을 의미하는 것으로 이해되기 때문에, 제25조 제1항의 “무해하지 아니한 통항을 방지하기 위하여 필요한 조치를”이라는 문구를 “무해하지 아니한 통항을 방지하기 위하여 선박의 조사나 억류를 포함한 모든 필요한 조치를”로 개정하는 것이 필요할 것이다.

게다가 제25조에 의한 연안국 집행관할권은 제19조에 의한 유해한 통항의 조건과도 밀접한 관련을 맺고 있는데, 특히 제19조 제2항은 영해에서 외국선박의 행위가 無害性을 상실하고 유해한 통항이 될 수 있는 목록을 구체적으로 제시하고 있다. 이에 대해서는, 제19조 제2항의 목록이 예시적인 것인지 한정적인 것인지 명확하게 할 필요가 있는데, 동 목록은 본 논문에서 예시적인 것으로 이해되었으며 또한 새로운 유형의 해양안보위협이 발생할 경우에 이에 대응하기 위하여 동 목록이 예시적인 규정임을 규정할 필요가 있다. 이를 위해, 제19조 제2항의 조문 중 “if in the territorial sea it engages in any of the

following activities” 대신 “if in the territorial sea it engages, *inter alia*, in any of the following activities”로 삽입하는 것이 필요할 것이다. 다만, 상기의 입법관할권 및 집행관할권의 행사는 제24조에서 규정한 것과 같이 외국선박의 무해통항권을 부인하거나 침해하는 효과를 가져와서는 안된다.

(2) 接續水域

접속수역은 연안국의 영토나 영해에서의 관세·재정·출입국관리 또는 위생에 관한 법령의 위반방지나 이러한 위반이 발생했을 경우 이를 처벌하기 위한 통제를 할 수 있는 연안국의 집행관할권만을 인정하는 수역이다. 동 수역에서 입법관할권이 행사될 수 없음은 이미 확인한바와 같고, 다만 많은 연안국들이 현재 접속수역에 대해 상기의 네 가지가 아닌 안보와 같은 협약상에 담보되지 않는 보호이익을 중심으로 동 수역을 설정하고 있다. 4가지 보호이익은 열거적인 목록으로 이해되지만, 이러한 국제적인 관행의 추세를 묵과할 수는 없고 또한 해양안보의 중요성이 날로 부각되고 있기 때문에 동 수역에 대한 새로운 보호이익을 추가하는 것이 바람직해 보인다. 따라서 동 수역에 광범위한 안보와 같은 사항보다는 앞서 영해의 입법관할권에 추가된 “해상불법행위”에 대한 법령의 위반과 같은 문제에 대해 연안국이 집행관할권을 행사할 수 있도록 하는 방안을 고려할 필요가 있겠다. 다음 <표 1>은 영해 및 접속수역에서 연안국 해양안보관할권을 확보하기 위해 앞서 논의된 유엔해양법협약 관련규정의 개정안을 제시하고 있다.

<표 1> 領海 및 接續水域에서의 沿岸國 海洋安保管轄權 關聯規定 改正案

現行 規定	改正案
제19조 무해통항의 의미 2. 외국선박이 영해에서 다음의 어느 활동에 종사하는 경우, 외국선박의 통항은 연안국의 평화, 공공질서 또는 안전을 해치는 것으로 본다: (a) 연안국의 주권,	제19조 무해통항의 의미 2. 외국선박이 영해에서 <u>특히</u> 다음의 어느 활동에 종사하는 경우, 외국선박의 통항은 연안국의 평화, 공공질서 또는 안전을 해치는 것으로 본다:

<p>영토보전 또는 정치적 독립에 반하거나, 또는 국제연합헌장에 구현된 국제법의 원칙에 위반되는 그 밖의 방식에 의한 무력의 위협이나 무력의 행사; (b) 무기를 사용하는 훈련이나 연습; (c) 연안국의 국방이나 안전에 해가 되는 정보 수집을 목적으로 하는 행위; (d) 연안국의 국방이나 안전에 해로운 영향을 미칠 것을 목적으로 하는 선전행위; (e) 항공기의 손상 발진착륙 또는 탑재; (f) 군사기기의 손상 발진착륙 또는 탑재; (g) 연안국의 관세재정출입국관리 또는 위생에 관한 법령에 위반되는 물품이나 통화를 신고 내리는 행위 또는 사람의 승선이나 하선; (h) 이 협약에 위배되는 고의적이고도 중대한 오염행위; (i) 어로활동; (j) 조사활동이나 측량활동의 수행; (k) 연안국의 통신체계 또는 그 밖의 설비시설물에 대한 방해로 목적으로 하는 행위; (l) 통항과 직접 관련이 없는 그 밖의 활동</p>	<p>(a) - (l) <좌동></p>
<p>제21조 무해통항에 관한 연안국의 법령</p> <p>1. 연안국은 이 협약의 규정과 그 밖의 국제법규칙에 따라 다음 각호의 전부 또는 일부에 대하여 영해에서의 무해통항에 관한 법령을 제정할 수 있다: (a) 항행의 안전과 해상교통의 규제; (b) 항행보조수단과 설비 및 그 밖의 설비나 시설의 보호; (c) 해저전선과 관선의 보호; (d) 해양생물자원의 보존; (e) 연안국의 어업법</p>	<p>제21조 무해통항에 관한 연안국의 법령</p> <p>1. 연안국은 이 협약의 규정과 그 밖의 국제법규칙에 따라 다음 각호의 전부 또는 일부에 대하여 영해에서의 무해통항에 관한 법령을 제정할 수 있다:</p> <p>(a) - (h) <좌동></p> <p>(i) 해상불법행위의 억제.</p>

<p>령 위반방지; (f) 연안국의 환경보전과 연안국 환경오염의 방지, 경감 및 통제; (g) 해양과학조사와 수로측량; (h) 연안국의 관세재정출입국관리 또는 위생에 관한 법령의 위반방지.</p>	
<p>제 25 조 연안국의 보호권</p> <p>1. 연안국은 무해하지 아니한 통항을 방지하기 위하여 필요한 조치를 자국 영해에서 취할 수 있다.</p>	<p>제 25 조 연안국의 보호권</p> <p>1. 연안국은 무해하지 아니한 통항을 방지하기 위하여 <u>선박의 조사나 억류를 포함한 모든 필요한 조치</u>를 자국 영해에서 취할 수 있다.</p>
<p>Article 27 Criminal jurisdiction on board a foreign ship</p> <p>1. The criminal jurisdiction of the coastal State should not be exercised on board a foreign ship passing through the territorial sea to arrest any person or to conduct any investigation in connection with any crime committed on board the ship during its passage, save only in the following cases: (a) if the consequences of the crime extend to the coastal State; (b) if the crime is of a kind to disturb the peace of the country or the good order of the territorial sea;(c) if the assistance of the local authorities has been requested by the master of the ship or by a diplomatic agent or consular officer of the flag State; or(d) if such measures are necessary for the suppression of illicit traffic in narcotic</p>	<p>Article 27 Criminal jurisdiction on board a foreign ship</p> <p>1. The criminal jurisdiction of the coastal State <u>may</u> not be exercised on board a foreign ship passing through the territorial sea to arrest any person or to conduct any investigation in connection with any crime committed on board the ship during its passage, save only in the following cases: (a) if the consequences of the crime extend to the coastal State; (b) if the crime is of a kind to disturb the peace of the country or the good order of the territorial sea;(c) if the assistance of the local authorities has been requested by the master of the ship or by a diplomatic agent or consular officer of the flag State; or(d) if such measures are necessary for the suppression of illicit traffic in narcotic</p>

drugs or psychotropic substances.	drugs or psychotropic substances.
제33조 접속수역 1. 연안국은 영해에 접속해 있는 수역으로서 접속수역이라고 불리는 수역에서 다음을 위하여 필요한 통제를 할 수 있다: (a) 연안국의 영토나 영해에서의 관세·재정·출입국관리 또는 위생에 관한 법령의 위반방지; (b) 연안국의 영토나 영해에서 발생한 위의 법령 위반에 대한 처벌.	제33조 접속수역 1. 연안국은 영해에 접속해 있는 수역으로서 접속수역이라고 불리는 수역에서 다음을 위하여 필요한 통제를 할 수 있다: (a) 연안국의 영토나 영해에서의 관세·재정·출입국관리·위생 또는 <u>해상 불법행위에 관한 법령의 위반방지</u> ; (b) 연안국의 영토나 영해에서 발생한 위의 법령 위반에 대한 처벌.

2. 排他的 經濟水域 關聯規定

배타적 경제수역에서 발생할 수 있는 해양안보위협에 대한 연안국의 관할권 행사와 관련하여 유엔해양법협약에서 특히 논의되어야 하는 것은 동 수역에서의 해상테러리즘과 WMD 및 관련물질의 불법적 확산과 관련한 사항이다. 외국 선박에 의한 군사적 위협의 문제의 경우, 동 수역에서의 군사활동은 일반적으로 공해의 자유로서 인정되기 때문에 동 수역에서의 연안국 보호이익을 저해하였을 경우에만 문제가 될 수 있으며, 이러한 경우에도 연안국은 선박의 國籍國에게 손해배상을 청구하거나 동 선박을 退去시키는 조치만을 취할 수 있을 것이다. 다만, 직접적인 위협에 대해서는 제301조에 따라 국제연합헌장상 보장되는 自衛權을 행사하여 대처할 수 있을 것이다. 그리고 배타적 경제수역에서의 해적행위는 보편적관할권이 행사될 수 있는 국제범죄이기 때문에 연안국의 관할권행사는 당연히 인정되며, 또한 동 수역에서의 해양환경오염이나 자원적 안보위협에 대해서도 관할권을 적절히 행사될 수 있다. 물론, 유엔해양법협약의 규정상의 문제는 아니라고 할지라도 해양환경오염을 예방하기 위한 스페인의 豫防的 管轄權의 행사 문제나 어업자원의 효율적 관리를 위한 배타적 경제수역 경계부근에서의 관할권행사 등의 문제도 존재한다. 그러나 예방적 관할권행사의 문제, 즉 배타적 경제수역에서 일정 船齡 이상의 선박을 검사하고 추방하는 것은 합리적인 의심 및 정보 그리고 선적국의 동의에 기초하여 행하는 PSI 제

도보다 국제사회의 공감대를 형성하기 더욱 힘들 것이다. 따라서 유엔해양법협약의 개정을 통하여 예방적인 성격의 관할권 제도를 도입하기 보다는, 이미 국제적으로 갖추어진 각종 규제협약의 시행강화를 통해 해결하는 방법이 바람직하다. 이는 지역적 및 국제적 항만국통제제도나 회원국감사제도(IMO Member-state Audit Scheme)³³⁰⁾ 등의 규제적 제도의 시행을 강화하는 것을 의미한다. 어업의 경우에는 앞서 확인하였듯이 자국의 일방적 노력보다는 지역적 및 국제적 노력이 더욱 중요하며, 이미 많은 노력이 국제사회에서 진행되고 있다.

배타적 경제수역에서 해상테러리즘은 연안국의 보호이익을 침해할 경우나 동수역의 인공섬, 시설 및 구조물의 안전법령을 위반하였을 경우에 연안국의 관할권행사의 대상이 되었으며, 그 이외의 상황에 대해 연안국이 행사할 수 있는 관할권의 범위는 불명확하다. 더구나, 해상테러리즘에 대한 정의조차 국제사회에서 정립되지 않고 오히려 국가간의 큰 차이를 보이고 있기 때문에 이에 대한 대책을 마련하는 것은 쉽지 않다. 해상테러리즘에 대해 연안국이 관할권을 행사하기 위해서 고려해볼 수 있는 방법은, 먼저 제100조 내지 제107조에서 규정하고 있는 것과 같이 해상테러리즘을 모든 국가의 보편적관할권이 행사될 수 있는 규정을 제정하는 방법이다. 즉, 해상테러리즘의 개념은 제외하더라도,³³¹⁾ 보편적관할권의 행사를 모든 국가에게 인정하는 것이다. 그러나 테러리즘에 대한 보편적관할권 인정은 아직 국제사회에서 많은 논란을 발생시키고 있기 때문에 오히려 제110조에 규정된 임검권의 대상에 해상테러리즘을 추가하는 방법이 적절한 것이다. 비록 임검권의 대상에 추가한다고 하여도 나포권이 인정되지 않는 이상 해상테러리즘에 대해 연안국이 행사할 수 있는 관할권의 효율성을 담보할 순 없지만, 해상테러리즘을 행한 선박에 대해 항해의 자유를 일정부분 제한할 수 있는 적법한 권한을 부여하는 것이기 때문에 SUA협약이나 2005년 의정서와 발생하는 충돌의 문제는 해결될 수 있을 것이다. 또한, 제56(1)(b)조에 해상테러리즘을 추가하는 방법을 고려할 수 있는데, 이는 배타적 경제수역에서

330) IMO 자발적 회원국감사제도 기준미달선(sub-standard vessel)을 감소시키기 위한 도구로서, 회원국들에게 IMO의 기술적인 조치들을 어떻게 효과적으로 관리하고 이행하는지를 종합적이고 객관적으로 평가하기 위한 제도이다(이윤철, 전게서, 164쪽).

331) 해상테러리즘에 대한 개념은 더 많은 국제적인 논의를 거쳐 확보되어야 할 부분으로, 정치적인 성격이 강하다 할 것이다.

해상테러리즘을 연안국의 관할권 대상으로 추가하는 것이다. 그러나 만약 해상 테러리즘을 제56(1)(b)조의 목록에 삽입할 경우 배타적 경제수역의 주된 목적인 경제적인 범주를 크게 벗어날 뿐만 아니라, 영해에서의 해상테러리즘에 연안국 관할권과 유사한 권한을 창설하게 됨으로써 양 수역간의 구별 실익을 크게 훼손하고 지나친 관할권의 확장을 초래할 것이다.

다음으로, 배타적 경제수역에서 연안국의 해양안보에 대한 위협으로서 외국 선박의 WMD 및 그 관련물질 운송에 대해 연안국이 관할권을 행사할 수 있는가 하는 부분인데, 유엔해양법협약상의 규정은 이에 대해 아무런 근거를 제공하지 않으며 또한 2005년 의정서나 PSI에 의한 WMD의 규제는 오히려 동 수역에서의 항해의 자유를 침해하고 있다. 즉, WMD 및 그 관련물질의 불법적 확산을 억제하기 위한 연안국관할권의 행사를 위해서, 먼저 제108조에 규정된 마약 및 향진신성물질의 불법거래에 대한 모든 국가의 협력의무 부과와 같이 WMD의 운송에도 협력의무를 부과하는 방법이다. 따라서 제108조에 WMD 및 그 관련물질³³²⁾을 추가하는 방법을 고려할 수 있는데, 이는 단지 협력의무일 뿐이기 때문에 연안국의 실효적인 조치를 사실상 기대할 수 없다. 이에 해상테러리즘의 경우와 같이 제110조에 WMD 및 그 관련물질을 추가하여 배타적 경제수역상 외국선박의 항해자유를 일정부분 제한할 수 있는 적법한 권한을 부여함으로써 SUA협약이나 2005년 의정서와 발생하는 충돌의 문제를 해결하고 또한 어느 정도 동 물질의 불법적 확산을 억제하는 효과를 기대할 수 있다. 제56조에 WMD 및 그 관련물질을 추가하는 방법은 해상테러리즘의 경우와 같다.

3. 公海 關聯規定

공해에서 연안국의 관할권 확장과 관련하여 특히 중요한 사항이었던 해상테러리즘과 WMD의 불법적 확산의 문제에 대해, 연안국은 유엔해양법협약에 근거하여 적절한 관할권을 행사할 수 없다. 또한, 유엔해양법협약 이외에 2005년 의정서나 PSI에 의한 동 행위의 규제를 확인하였지만, 2005년 의정서나 PSI에 의한 관할권의 행사는 비록 이러한 관할권행사가 선박의 국적국의 동의를 바탕

332) 여기에서 WMD 및 그 관련물질은 2005년 의정서상의 개념을 의미한다.

으로 한다고 하더라도 일정부분 유엔해양법협약이나 국제관습법에서 인정하는 공해에서의 항해자유 원칙을 침해하는 결과를 낳았다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 상기에서 제시하고 있는 것과 같이 해상테러리즘과 WMD의 운송을 제110조의 목록에 추가하여 임검권의 대상이 되게 하는 방법을 고려할 수 있으며, 이를 통해 국가의 관행을 확보하고 慣習法化 하는 것이 필요할 것이다. 다음 <표 2>은 배타적 경제수역 및 공해에서 연안국 해양안보관할권을 확보하기 위해 앞서 논의된 유엔해양법협약 관련규정의 개정안을 제시하고 있다.

<표 2> 排他的 經濟水域 및 公海에서의 沿岸國
海洋安保管轄權 關聯規定 改正案

現行 規定	改正案
<p>제110조 임검권</p> <p>1. 제95조와 제96조에 따라 완전한 면제를 가지는 선박을 제외한 외국선박을 공해에서 만난 군함은 다음과 같은 혐의를 가지고 있다는 합리적 근거가 없는 한 그 선박을 임검하는 것은 정당화되지 아니한다. 다만, 간섭행위가 조약에 따라 부여된 권한에 의한 경우는 제외한다:</p> <p>(a) 그 선박의 해적행위예의 종사; (b) 그 선박의 노예거래예의 종사; (c) 그 선박의 무허가방송예의 종사 및 군함 기국이 제109조에 따른 관할권 보유; (d) 무국적선; (e) 선박이 외국기를 게양하고 있거나 국기제시를 거절하였음에도 불구하고 실질적으로 군함과 같은 국적 보유.</p>	<p>제110조 임검권</p> <p>1. 제95조와 제96조에 따라 완전한 면제를 가지는 선박을 제외한 외국선박을 공해에서 만난 군함은 다음과 같은 혐의를 가지고 있다는 합리적 근거가 없는 한 그 선박을 임검하는 것은 정당화되지 아니한다. 다만, 간섭행위가 조약에 따라 부여된 권한에 의한 경우는 제외한다:</p> <p>(a) - (e) <좌동></p> <p><u>(f) 해상테러리즘;</u></p> <p><u>(g) 대량살상무기 및 그 관련물질.</u></p>

II. 海上刑法의 導入

연안국이 자국의 관할수역에서 해양안보위협을 규제하고 억제하기 위한 관할

권을 행사하기 위해서는 적법한 권한에 근거하여 입법을 하고 이를 집행하여야 한다. 다만, 상기의 논의를 통해서 해양안보위협에 대한 연안국의 관할권행사는 여러 문제점이 노출되었으며, 이에 대처하기 위해 유엔해양법협약을 개정하는 방법과 또한 현재 CMI와 IMO를 비롯한 여러 국제기구에서 함께 논의되고 있는 국내적 海上刑法의 도입을 고려할 수 있다.

1. 草案의 推進背景 및 經過³³³⁾

1997년 CMI를 비롯한 몇몇 국제기구들은 급속한 증가추세에 있는 해적에 대해 연구하기 위해 일정한 그룹을 결성하고, 해적과 해상무장강도를 행한 범죄자를 처벌하기 위한 좀 더 효율적인 수단을 강구하기 위해 3년간 연구를 진행하여 2001년 해적 및 해상폭력에 관한 모델 국내법(Model National Law on Acts of Piracy and Maritime Violence)을 채택하였다. 그러나 모델 국내법이 국제사회의 관심을 받기 전에 9/11 사건이 발생하여 관심의 중심이 테러리즘으로 이동하였으며, 또한 2002년 M/V Tajima 사건³³⁴⁾은 외국적 선박에서 발생한 폭력범죄에 대한 연안국의 관할권에 관한 문제와 해적 및 해상무장강도 이외의 중대한 해상범죄행위에 대한 처벌에 대한 관심의 문제를 대두시켰다. 이로 인해 SUA협약의 개정에 대한 추진이 가속화되었으며, IMO의 법률위원회(Legal Committee)는 CMI에 국제관습법으로 발전할 수 있는 국제협약을 제정할 것을 제안하였다. 이를 계기로 CMI는 모델 국내법을 연구하였던 합동그룹에 더하여 동 사안에 관심 있는 새로운 국제기구를 포함하여³³⁵⁾ 해적 및 해상무장강도 이

333) IMO Legal Committee, LEG 93/12/1(15 August 2007) 참조.

334) 동 사건은 파나마 국적으로 일본인과 필리핀인이 승선하고 있는 M/V Tajima에 관련된 것으로, 동 선박이 공해에서 항해하는 중에 일본인 2등 항해사가 두 명의 필리핀 선원에 의해 살해된 것으로 주장되었다. 선장은 이들을 선박이 화물항인 일본에 도착할 때까지 감금하였다. 문제는 외국적 선박에서 발생한 범죄행위의 혐의자에 연안국 및 항만국이 적절한 관할권을 행사할 수 있는가 하는 것과, 구체적으로 동 사건이 SUA협약 제3(1)(b)조에 따른 범죄행위가 맞는지 여부였다(CMI, "Acts of Piracy and Maritime Violence"(http://www.comitemaritime.org/worip/pdf/Acts_PiracyWP.pdf), p.4).

335) 이에는 the Baltic and International Maritime Council(BIMCO), the International Chamber of Shipping(ICS), the International Criminal Police Organization (INTERPOL), the International Group of P&I Association(P&I Clubs), the

외의 중대한 해상범죄와 이전에 고려되지 않았던 다양한 관할권문제에 대해 논의하기 위해 2005년 4월에 그룹을 재결성하고 2005년 12월에 작업에 착수하였다. 9/11 사건은 국내형법의 도입에 대한 관점 및 방향을 근본적으로 바꾸었고, 2001년 모델 국내법을 완전히 새로운 방향으로 개정하여 선박에서 발생하는 새로운 범죄유형을 감안할 뿐 아니라 ISPS Code, 2005년 의정서 그리고 IMO의 海事安全委員會(Maritime Safety Committee)에서 해적 및 해상범죄행위에 대해 채택한 각종 지침서의 발전된 내용들을 모두 포함하는 국내형법을 제정하고자 하였다.³³⁶⁾ 동 작업은 2007년 초까지 계속되었으며, 이를 통해 완성된 초안은 현재는 각국의 海法會와 IMO 법률위원회에 회람되었다. 동 초안의 주 목적은 관련 국제법의 집행수단으로서 및 해상에서의 불법적인 범죄행위를 억제하기 위한 현재 노력의 일환으로서 매우 중요한 국내법의 통일을 위한 포괄적인 국내입법 지침서를 제공하기 위해 제안되었다.³³⁷⁾

2. 草案의 內容 및 導入 可能性

초안은 해적 및 해상범죄행위에 대한 효율적인 처벌을 위한 합동그룹의 연구를 통해 완성되었으며, 처음에는 주로 폭력행위에 대한 논의를 중심으로 하였지만 9/11 사건이나 M/V Tajima 사건 등을 통해 장소를 불문하고 발생하는 폭력적인 해상범죄행위뿐만 아니라 비폭력적 해상범죄행위도 그 대상으로 하였다. 즉, 동 초안은 광범위한 해상범죄 예컨대 殺人, 傷害, 해적, 해상무장강도, 強奪, 중대한 詐欺, 拉致, 해상테러리즘 및 대량살상무기의 불법적 확산 등이 대부분 國內 海上 또는 海事管轄에 귀속된다는 점을 고려하여 국내법에 의해 효과적으로 제어하는 것을 추구한다. 이는 합동그룹이 이러한 범죄를 처벌하기 위한 가장 중요한 요소로 높은 수준의 國內立法 統一性(uniformity)을 꼽고 있기 때문이며, 결과적으로 관할권행사, 체포, 증거의 수집 및 인정, 구금, 범죄인

International Maritime Bureau(IMB), the International Transport Workers Federation(ITF), 그리고 the International Union of Marine Insurance(IUMI) 등이 포함된다.

336) IMO Legal Committee, LEG 93/12/1(15 August 2007), p.3 para.5.

337) *Ibid.*, p.3 para.8.

인도 및 재판, 유죄의 판결 그리고 적절하고 합리적인 정도의 형벌의 부과 등에 대한 장애물을 파생시키는 법의 충돌을 제거하는 것이다.³³⁸⁾ 이러한 관점에서 봤을 때, 본 논문에서 연안국이 해양안보위협에 대해서 적절한 관할권을 행사하기 위한 방법으로 초안에서 논의되었던 것처럼 국제적으로 통일된 국내입법을 채택하는 것도 중요한 대안 중 하나일 것이다. 특히 유엔해양법협약의 관련규정은 해양환경이나 어업 등에 관한 문제는 비교적 포괄적이고 합리적인 규정을 포함하고 있는 반면에 동 초안의 규제 대상인 해적 및 해상무장강도, 해상테러리즘 그리고 WMD의 확산 등에 대해서는 효율적이지 못하기 때문에 동 초안의 중요성은 증가된다 할 것이다.

초안의 제1조는 정의에 대한 규정을 담고 있는데, 제1조 제1항에는 선박, 해상구조물, 사람 및 부차적 행위(collateral act) 등에 대해 정의하고 있으며, 제1조 제2항에는 16가지의 해상범죄행위와 2005년 의정서에 의한 범죄행위를 포함하고 있음에 대해 규정하고 있고, 제1조 제3,4항은 해적행위의 정의에 대해 규정하고, 그리고 제1조 제5항 및 제1조 제6항은 未遂, 共謀, 共助, 教唆 및 脅迫한 자에 대해서도 범죄행위가 성립됨을 규정하고 있다.³³⁹⁾ 16가지의 해상범죄행위는 불법적인 목적의 고의 혹은 과실에 의한 행위의 종류를 나열하고 있는데, 일반적인 사람의 상해 및 살인, 선박 및 해상시설물 그리고 화물의 파괴 및 피해, 항로표지의 파괴, 항행을 위협하는 거짓 정보, 선박이나 선원으로부터의 도둑 등을 포함할 뿐만 아니라 환경, 해안, 해상시설물 그리고 관련 국가이익을 저해하거나 위협에 빠뜨리는 것까지 포함한다. 그리고 2005년 의정서에서 규정하고 있는 범죄행위를 그대로 도입함으로써 일반적인 해적 및 해상무장강도, 해상테러리즘 그리고 WMD 및 관련물질의 불법적 확산에 이르기까지 범죄행위로 규정하고 있다. 또한 유엔해양법협약상의 해적행위의 정의를 그대로 도입하였을 뿐 아니라 제1조 제4항은 국내법이나 국내법원에서 정의한 해적행위도 해적행위의 범주에 포함됨을 인정하고 있다. 한편, 본 논문과 가장 밀접한 관련이 있는 관할권에 관한 규정은 제2조에 포함되어 있다. 제2조 제1항은 제1조 제2항, 제4항 및 제5항에 정의된 범죄행위가 영토, 내수 혹은 영해내에서 발생

338) IMO Legal Committee, LEG 93/12/1 Annex(15 August 2007), p.1.

339) 구체적인 초안상의 규정은 IMO Legal Committee, LEG 93/12/1 Annex(15 August 2007) 참조.

하였을 경우는 연안국은 이를 처벌하여야 하며, 또한 접속수역, 군도수역, 배타적 경제수역, 대륙붕, 그리고 공해 혹은 다른 국가의 관할권 밖의 어떤 장소 등에서 이러한 범죄가 발생하였을 경우 연안국은 1958년 제네바 영해 및 접속수역 협약과 공해협약 그리고 유엔해양법협약에서 허용되는 관할권의 범위 내에서 연안국은 범죄를 처벌하여야 한다. 그리고 제2조 제2항 내지 제8항에는 선박 및 시설물에서 혹은 이에 대해서 발생하였을 경우에 대한 屬地主義, 범죄혐의자를 구금하고 있는 국가, 자국민, 자국 거주 외국인 및 무국적자에 대한 能動的 혹은 受動的 屬人主義, 旗國, 船主, 선장 혹은 선원의 요청이 있을 경우 항만국이나 선박이 위치한 곳의 관할 국가, 연안국의 평화를 해칠 경우 연안국, 군함 및 정부선박에 대한 면제, 그리고 해적행위에 대한 보편적관할권 등의 규정을 담고 있다. 즉, 초안의 관할권 규정에 따르면 연안국의 관할권이 행사되는 경우는 기존의 유엔해양법협약의 경우와 크게 다르지 않다고 할 수 있는데, 이는 결국 유엔해양법협약의 적절한 개정 없이는 해양안보위협에 대한 연안국관할권의 행사는 크게 달라지지 않는다고 할 수 있다. 따라서 동 초안에 따른 국내입법이 많은 국가들에 의해 널리 수용된다고 하더라도 연안국의 해양안보관할권을 향상시키기에는 역부족이라 할 것이다. 그렇지만, 동 초안이 전혀 무의미한 것은 아니며 오히려 광범위한 범죄행위를 규정함으로써 유엔해양법협약, SUA협약 및 2005년 의정서, 그리고 PSI 등에 규정되어 있는 범죄행위를 체계화하여 입법하도록 하여 통일성을 제고하는데 중요한 역할을 할 것이며, 결과적으로 국내법의 충돌에 의한 관할권행사의 難點을 해결할 수 있을 것이다. 향후의 진행과정에 대해서는 확인할 수 없지만, 지속적인 논의와 연구를 통해 국제협약으로 채택된다면 국내입법의 경향을 통일하여 국제법의 해석 및 적용상의 논란을 감소시켜 효과적인 관할권규정으로 적용될 수 있을 것이다. 마지막으로, 동 초안은 제3조에 범죄인 인도 그리고 제4조에 범죄인의 처벌 등에 대해 규정하고 있다.

第8章 結 論

이상에서 고찰한 바와 같이 국제사회의 발전과 더불어 해양안보위협 범위는 점차 변화되고 있음을 확인하였다. 예컨대 小火器 이외의 WMD의 불법적 확산과 같은 문제는 비교적 최근에 확인된 해양안보위협이라 할 것이다. 본 논문에서는 많은 해양안보위협 중에서 주로 국가주권이나 영토보전에 반하는 군사적인 힘의 사용이나 활동의 측면, 해상에서의 범죄행위, 자원안보, 환경안보, 그리고 대량살상무기의 불법적 확산 등의 문제에 대한 연안국 관할권의 행사에 관하여 살펴보았다. 특히, 소위 ‘바다의 憲法’으로 불리는 유엔해양법협약을 중심으로 각종 안보위협에 대해 연안국이 효율적 관할권을 행사할 수 있는 근거 규정이 있는지, 그 적용상 한계는 무엇인지, 그리고 관련 규정이 없을 경우 이를 대신하여 적용될 수 있는 기타 협약 및 제도는 무엇인지에 대하여 검토하였다. 이를 통해 연안국의 해양안보관할권에 관해서 다음과 같은 문제를 확인하였다.

무엇보다도 유엔해양법협약의 해양안보문제와 관련한 규정이 이해관계가 크다고 할 수 있는 연안국의 관할권행사에 대해 많은 고려를 하지 않고 있으며, 일부 해양안보 관련규정들도 다른 주제에 관한 규정 중에 위치하고 있어 해석 및 적용상에 혼란을 초래한다. 군사문제에 관한 사항은 영해의 무해통항권제도를 제외하고는 해양의 평화적 이용에 관한 규정만을 포함하고 있어 국가관행 및 해석상 혼란을 야기하고 있다. 그리고 시대의 흐름을 반영하지 못한 해적 및 해상무장강도 개념의 그리고 불명확성을 지닌 해상테러리즘의 개념 등도 연안국 관할권행사에 일정부분 제한요소로 작용하고 있으며, 해상테러리즘 및 WMD의 불법적 확산 등에 의한 해양안보위협에 대한 연안국관할권의 행사는 특히 배타적 경제수역에서 유엔해양법협약의 규정 적용에 한계성을 갖는다. WMD 및 그 관련물질의 운송에 대해 PSI 및 2005년 의정서 등이 적용될 수 있지만, 유엔해양법협약 및 국제관습법에 의해 보장된 무해통항권이나 항해자유의 원칙과 충돌하는 문제점도 발생하였다. 한편, 연안국의 관할권은 해양안보위협의 문제와 관련하여 점차 공해로 확장되고 있는데, 이러한 확장의 추세는 결국 앞서 지적되었던 공해자유의 원칙을 침해하는 성격이 강하기 때문에 이러

한 문제가 해결되어야 국제사회의 광범위한 지지를 확보할 수 있을 것이다. 이와는 달리, 해양환경의 오염 등에 의한 위협이나 어업자원의 감소 등에 의한 위협에 대한 연안국관할권의 경우는 유엔해양법협약에서 비교적 포괄적인 규정을 포함하고 있을 뿐만 아니라, 이러한 관할권을 효율적으로 시행하기 위한 각종 국제 및 지역적 협약 그리고 국제 및 지역적 기구들에 의한 규제적 집행이 중요시 되고 있다.

상기의 논의를 통해 유엔해양법협약은 다양하고 계속 변화하는 해양안보위협에 대처하기에 여러 가지 미비점이 있음을 확인하였다. 이로 인해 연안국은 안보위협에 대해 관할권을 행사함에 있어 어려움이 발생하고 있으며 심지어는 관할권의 공백이 발생하기도 한다. 이와 반면에, 국제사회는 안보위협에 대해 이미 많은 법적·제도적 장치를 마련하였다. 예컨대, 현재 테러리즘에 대처하기 위한 전 세계적 혹은 지역적 제도는 무려 30개에 이르며,³⁴⁰⁾ 테러에 대처하기 위한 해상인명안전협약(International Convention for the Safety of Life at Sea, 1974)의 제5장 및 제11-2장의 개정, WMD의 확산을 막기 위한 유엔안전보장이사회의 결의 1540(2004) 채택, 지역적인 협력으로서 아시아 해양안보 이니셔티브 2004 및 지역협력협약의 채택³⁴¹⁾ 등이 이에 해당한다. 다만, 해양에서의 안보를 확보하기 위해 이러한 노력들이 중요한 것은 사실이지만, 이를 실행하는 것 또한 중요하다. 따라서 기국은 물론 이해관계를 가진 연안국이나 항만국의 역할이 더욱 중요하다 할 것이다.

연안국의 입장에서 보면 무엇보다도 자국의 안보위협에 효과적으로 대처할 수 있는 적절한 國家管轄權의 行使가 중요하다. 연안국은 적절한 규정에 근거한 국가관할권의 행사를 통해 자국안보를 위협하는 많은 사건들에 대해 타국과의 갈등 없이 효과적으로 규제할 수 있다. 즉, 연안국은 자국의 해양안보를 위협하는 외국선박의 일정한 행위에 대해 자국의 관할수역에서 적절한 관할권을 행사할 수 있어야 하며, 이러한 권한은 국제법에 기초한 국내입법에 근거하여

340) United Nations General Assembly, Report of the Secretary-General on Measures to eliminate international terrorism - A/62/160(27 July 2007), para. 120.

341) 그 외 아시아 지역의 협력에 대해서는 Sam Bateman, "Regional Responses to Enhance Maritime Security in East Asia", 한국해로연구회, 「동아시아 지역의 해운과 해로안보」 (서울 : 연세대학교 동서문제연구원, 2006), pp.29-41 참조.

행사되어야 한다. 따라서 본 연구를 통해 확인된 유엔해양법협약상의 여러 안보관할규정의 문제점 및 미비점은 동 협약을 개정하는 것 이외에 현재 진행 중인 국제적으로 통일성을 갖춘 해상형법을 국내입법으로 도입하는 것도 하나의 대안이 될 수 있다. 그러나 비록 현재의 초안 완성되지 않았다고 하더라도, 연안국의 관할권의 확보를 위해 동 초안의 제정을 추진하였던 원래의 목적에 비추어 연안국관할권을 효율적으로 행사하기에는 일정한 한계가 있다고 할 수 있다. 이는 동 초안의 규정상 새로운 범죄행위로 2005년 의정서 및 PSI에 의한 범죄와 해적행위의 새로운 개념을 도입한 것은 바람직하지만, 연안국관할권의 범위는 결국 유엔해양법협약상의 범위를 벗어나지 못하고 있기 때문이다. 다시 말해, 동 초안은 다시 유엔해양법협약의 규정이 해양안보관할권을 효율적으로 행사할 수 있는 규정으로 개정되기 전에는 커다란 효과를 기대하기 어렵다 할 것이다.

결과적으로, 연안국이 자국안보에 대한 위협에 대해 적절한 관할권을 행사하기 위해서는 해양법질서를 안정시키고 해양을 평화적으로 이용할 수 있도록 하기 위해 종합적인 규정을 담고 있는 유엔해양법협약의 규정이 적절하게 개정되는 것이 가장 중요할 것이다. 개별 국제조약의 경우에는 조약의 당사국만을 구속할 수 있고, 이러한 규정이 국제관습법적 지위를 향유하기 위해서는 많은 관행의 축적이 필요하고 또한 국가 관행에 많은 차이를 보일 수도 있음을 유념할 필요가 있다. 그리고 국제적 체계나 제도는 PSI의 예에서 볼 수 있듯이 국제조약이 아니고 이를 보완하기 위해 다시 양자협약을 체결하는 것과 같은 커다란 제약이 있기 때문에 무엇보다 포괄적이고 종합적이며 일부 국제관습법상의 내용을 담고 있는 유엔해양법규정의 적절한 개정이 가장 좋은 대안이 될 수 있을 것이다. 즉, 이제 해양안보확보 문제는 특정국가에 적용되는 문제가 아니라 기국, 연안국, 항만국 모두가 주체가 되어 세계주의, 보편주의적 차원에서 동참해야 할 것이다. 이를 해결하기 위한 선결과제로 해양질서확립의 근간이 되는 유엔해양법협약을 개정하여, 영해는 물론이고 배타적 경제수역 등에서도 해양안보위협에 적용할 수 있는 포괄적인 안보관할규정의 제정이 이루어져야 할 것이다.

參考文獻

1. 國內文獻

(1) 單行本

- 강영훈, 「군함의 법적지위」, 서울 : 연경문화사, 1984.
- 김두현, 「현대테러리즘론」, 서울 : 백산출판사, 2004.
- 김영구, 「한국과 바다의 국제법」, 서울 : 21세기북스, 2004.
- 김정건 외3인, 「국제법 주요 판례집」, 서울 : 연세대학교 출판부, 2006.
- 김현수, 「국제해양법」, 서울 : 연경문화사, 2007.
- 김현진, 「테러리즘의 법적 규제에 관한 연구」, 호남대학교 법학박사학위논문 (2005.2).
- 대한민국해군, 「21세기 동아시아 해양안보의 현안과 전망」, 제7회 국제해양력 심포지엄 논문집, 2001.
- 대한민국해군, 「새로운 안보위협과 해군의 역할」, 제8회 국제해양력 심포지엄 논문집, 2003.
- 백종천 · 이민용, 「한반도 공동안보론」, 서울 : 일신사, 1993.
- 山本草二, 최홍배(譯), 「해양법」, 서울 :芝山, 2002.
- 신경엽, 「테러리즘에 대한 국제법적 규제에 관한 연구」, 경희대학교 법학박사학위논문(2002.8).
- 안경훈, 「해상테러리즘에 관한 연구」, 경희대학교 법학박사학위논문(1998.2).
- 외교통상부 조약국, 「동북아 해양법령과 유엔해양법협약집」, 서울 : 일조각, 2006.
- 이근수, 「유엔해양법협약과 국제안보 - 해양레짐 개념의 적용을 중심으로」, 경희대학교 정치학박사학위논문(1999. 2).
- 이운철, 「국제해사협약」, 부산 : 다솜출판사, 2007.
- 이운철 · 김진권, 「신해사법규」, 부산 : 다솜출판사. 2007.
- 이의정, 「국제법상 국가관할권에 관한 연구」, 청주대학교 법학박사학위논문 (2000.12).

이홍표(編), 「미국의 해양전략과 동아시아 안보」, 서울 : 한국해양전략연구소, 2005.
 최종화, 「현대국제해양법」, 서울 : 두남, 2005.
 최진태, 「테러, 테러리스트 & 테러리즘」, 서울 : 대영문화사, 1997.
 한국해로연구회, 「동아시아 지역의 해운과 해로안보」, 서울 : 연세대학교 동서문제
 연구원, 2006.

(2) 論文 및 其他

김강녕, “서해교전과 우리의 안보적 대응”, 「통일전략」, 제2권 제1호, 한국통일전략
 학회(2002.7).
 김기순, “해양오염규제에 관한 국가관할권의 고찰”, 「해사법연구」, 제20권 제1호, 한
 국해사법학회(2008.3).
 김대순, “국가관할권 개념에 관한 소고”, 「법학연구」, 제5권, 연세대학교 법학연구소
 (1995.2).
 김문달, “해양법협약과 해양환경의 보호와 보존”, 「법학논고」, Vol.3 No.-, 경북대학
 교 법률연구소(1987).
 김영구, “공해상 기국 이외의 관할권에 관한 약간의 고찰”, 「국제법학회논총」, 제32
 권 제2호(통권 제62호), 대한국제법학회(1987.12).
 김중구, “접속수역, 배타적 경제수역 및 공해에서의 형법의 역의적용”, 「법학연구」,
 제26집, 한국법학회(2007.5).
 ——, “유엔해양법협약상 추적권 행사의 요건에 관한 고찰”, 「2008년도 해양환경안
 전학회 춘계학술발표회 논문집」, 해양환경안전학회(2008.5).
 김채형, “경제관계법의 역의적용과 국가관할권”, 「안암법학」, 제9호, 안암법학회
 (1999).
 김현수, “해적행위의 국제적 규제에 관한 연구”, 「해양전략 연구논집」, Vol.3 No.-,
 해군대학(2002).
 ——, “유엔해양법협약 발효에 따른 남북한 영해법 개정에 대한 일고찰”, 「서울국
 제법연구」, 제2권 제1호, 서울국제법연구원(1995).
 김현주, “대량살상무기확산방지구상(PSI)에 관한 국제법적 고찰”, 연세대학교 법학석
 사학위논문(2005.2).

- 민성규, “프레스티지호 사고에 관련된 EU 등의 규제강화 동향과 그 영향”, 「해양한국」, 2003년 3월호, 한국해사문제연구소.
- 박창권, “21세기 미국의 아태전략과 동아시아 안보”, 이홍표(編), 「미국의 해양전략과 동아시아 안보」, 서울 : 한국해양전략연구소, 2005.
- 박철민, “PSI의 의의와 우리의 대응”, 「서울국제법연구」, 제14권 제1호, 서울국제법연구원(2007).
- 박희권, “항해안전에 관한 불법행위 억제 협약의 개정과 한국외교”, 「서울국제법연구」, 제13권 제2호, 서울국제법연구원(2006).
- 백봉흠, “배타적 경제수역내에서의 연안국의 어업관리제도”, 「아·태공법연구」, Vol.8, 아세아태평양공법학회(2000).
- 백진현, “아시아·태평양 해양안보협력의 과제와 전망”, 「국제지역연구」, Vol.8 No.3, 서울대학교 국제지역원(1999).
- 송영선, “최근의 동아시아 안보와 지전략적 환경 고찰”, 대한민국해군, 「21세기 동아시아 해양안보의 현안과 전망」, 제7회 국제해양력 심포지엄 논문집, 2001.
- 신창훈, “해상테러리즘의 규제와 방지에 관한 국제법 동향과 우리나라의 대응방향”, 「서울국제법연구」, 제11권 제2호, 서울국제법연구원(2004.12).
- 이석용, “북한선박과 영해침범과 국가안보”, 「군사논단」, Vol.- No.29, 한국군사학회(2001).
- 이운철, “항만국통제의 법적 근거와 국내시행상의 문제”, 「2005년도 해양환경안전학회 춘계학술발표회 논문집」, 해양환경안전학회(2005.5).
- 이의정, “국가관할권의 개념과 분류에 관한 연구”, 「법학논집」, 제18집, 청주대학교 법학연구소(2001.12).
- 이춘근, “한국 해양안보의 재조명”, 「전략논총」, Vol.- No.11, 한국전략문제연구소(1999).
- 전 용, “국가안보와 인간안보”, 「국제정치논총」, 제44집 제1호, 한국국제정치학회(2004).
- 전일수·노영돈, “해적방지를 위한 국제적 동향과 우리나라 관련법제의 개선방안”, 「해운물류연구」, Vol.42, 한국해운물류학회(2004.9).
- 정갑용, “해적행위의 국제적 규제와 최근 국제동향”, 「국제법학회논총」, 제47권 제1호, 대한국제법학회(2002).

- 정대율, “2005년 항해안전에 대한 불법행위 억제협약의 국내 대응방안 연구”, 「해사법연구」, 제18권 제1호, 한국해사법학회(2006.3).
- 정대율·김인현, “SUA협약개정에 대한 회의 참가보고”, 「2005년 한국해사법학회 정기학술대회 발표논문집」, 한국해사법학회(2005.5).
- 정서용, “국제법질서의 한계와 대량살상무기확산방지구상의 출현”, 「서울국제법연구」, 제14권 제1호, 서울국제법연구원(2007).
- 정준호, “안보위협에 대한 새로운 경향”, 「교수논총」, Vol.19, 국방대학교(2000).
- 정진석, “선박기인오염에 대한 연안국의 관할권”, 「환경법연구」, Vol.27 No.2, 한국환경법학회(2005).
- 제성호, “해상테러의 법적 규제”, 「국제법학회논총」, 제35권 제2호, 대한국제법학회(1990.12).
- 조동오, “해양안보의 환경변화와 해양경찰의 향후과제에 관한 연구”, 「해양환경안전학회지」, 제12권 제3호, 해양환경안전학회(2006.9).
- 조명현, “현대 국가안보 개념과 체계적 안보분석틀”, 「사회과학논총」, 제7권, 충남대학교 사회과학연구소(1996.12).
- 양찬수, “인공위성 원격탐사를 이용한 해양안전과 보안”, 「2008년도 해양환경안전학회 춘계학술발표회 논문집」, 해양환경안전학회(2008.5).
- 양희철, “해상테러에 대한 국제법적 고찰”, 경희대학교 법학석사학위논문(1998.2).
- 지상원, “항해안전에 대한 불법행위 억제협약의 국내수용 방안”, 「해사법연구」, 제14권 제2호, 한국해사법학회(2002.12).
- 최석윤 외3인, “해적행위에 대한 법적 책임과 대응방안”, 「한국항해항만학회지」, 제29권 제1호, 한국항해항만학회(2005).
- , “해상테러행위에 대한 법적 책임과 대응방안”, 「한국해법학회지」, 제29권 제2호, 한국해법학회(2007.11).
- 최진태, “해적행위의 본질, 발생현황, 및 조직·기술적 대응 방안에 관한 연구”, 「해양안전학회지」, 제4권 제2호, 해양안전학회(1998.7).
- 최종화, “PSI의 법적 정당성 확보에 관한 일고찰”, 「해사법연구」, 제19권 제1호, 한국해사법학회(2007.3).
- , “PSI 실행상의 법적 한계와 한국의 대응책”, 「해사법연구」, 제15권 제2호, 한국해사법학회(2003.12).

한국해양수산개발원, “유엔결의(1718호)에 따른 북한선박 및 화물검색은 가능한가?”,
KMI 해양수산 현안분석(2006.3).

2. 外國文獻

(1) 單行本

Alan Dupont, *The Environment and Security in Pacific Asia*, New York : Oxford University Press, 1998.

Anastasia Strati, *et al.*, ed., *Unresolved Issues and New Challenges to the Law of the Sea*, Leiden/Boston : Martinus Nijhoff Publishers, 2006.

D.P. O'connell, I.A. Shearer ed., *The International Law of the Sea Volume I*, New York : Oxford University Press, 1982.

D.P. O'connell, I.A. Shearer ed., *The International Law of the Sea Volume II*, New York : Oxford University Press, 1984.

Dal-choong Kim, *et al.*, ed., *Marine Policy, Maritime Security and Ocean Diplomacy in the Asia-Pacific*, Seoul : IEWS, 1995.

David Freestone, *et al.*, ed., *The Law of the Sea*, New York : Oxford University Press, 2006.

Donald R. Rothwell and Sam Bateman, *Navigation Rights and Freedoms and the New Law of the Sea*, Hague : Martinus Nijhoff Publishers, 2000.

E.D. Brown, *The International Law of the Sea Volume 1 Introductory Manual*, Aldershot : Dartmouth, 1994.

E.J. Molenaar, *Coastal State Jurisdiction over Vessel-source Pollution*, Hague : Kluwer Law International, 1998.

Haijiang Yang, *Jurisdiction of the Coastal State over Foreign Merchant Ships in Internal Waters and the Territorial Sea*, Berlin/Heidelberg : Springer, 2006.

Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary*, 6th Ed., St. Paul : West Group, 1991.

Ian Brownlie, *Principles of Public International Law*, New York : Oxford University Press,

2003.

ICC IMB, *Piracy Robbery Against Ships : Annual Report 2004*, 2005.1.

ICC IMB, *Piracy Robbery Against Ships : Annual Report 2007*, 2008.1.

J.A. Roach and R.W. Smith, *United States Responses to Excessive Maritime Claims*, Hague : Nijhoff, 1996.

Keith Michel, *War, Terror and Carriage by Sea*, London/Singapore : LLP, 2004.

M.S. McDougal and W.T. Burke, *The Public Order of the Oceans*, Dordrecht : Martinus Nijhoff, 1985.

Malcolm D. Evans, *Blackstone's International Law Documents*, New York : Oxford University Press, 2003.

Malcolm Shaw, *International Law*, Cambridge : Cambridge University Press, 2003.

O. Schachter, *International Law in Theory and Practice*, Dordrecht : Martinus Nijhoff Publisher, 1991.

Peter Malanczuk, *Akehurst's Modern Introduction to International Law*, London and New York : Routledge Press, 1997.

R. Jennings and A. Watts, *Oppenheim's International Law*, Harlow : Longman, 1992.

R.R. Churchill and A.V. Lowe, *The Law of the Sea*, Manchester : Manchester University Press, 1999.

Rosalyn Higgins, *Problems & Process : International Law and How We Use It*, Oxford : Oxford University Press, 1994.

UNDP, *Human Development Report 1994*(<http://hdr.undp.org/en/reports>).

Yearbook of the International Law Commission 1956, Vol. II.

Zou Keyuan, *Law of the Sea in East Asia*, New York : Routledge, 2005.

(2) 論文 및 其他

A.L. Hollick, "The Origins of 200-Mile Offshore Zones", 71 *American Journal of International Law*(1977).

Angelos M. Syrigos, "Developments on the Interdiction of Vessels on the High Seas", David Freestone, *et al.*, ed., *The Law of the Sea*, New York : Oxford University Press,

- 2006.
- Benedicte Sage, “Precautionary Coastal States’ Jurisdiction”, *Ocean Development & International Law*, Vol.37(2006.11).
- Chae-Hyun Lim, “Seaworthiness of the Ship in UNCITRAL Draft Instrument and in Korean Commercial Act”, Dissertation for the degree of Master of Laws of the University of Wales(2005.9).
- Choung-II Chee, “Rights, Duties, and Interests of the Coastal States under Article 116, Paragraph(b) of the 1982 Law of the Sea Convention”, 「국제법학회논총」, 제39권 제1호, 대한국제법학회(1994.6).
- CMI, “Acts of Piracy and Maritime Violence”(http://www.comitemaritime.org/worip/pdf/Acts_PiracyWP.pdf).
- D.H. Joyner, “The Proliferation Security Initiative : Nonproliferation, Counterproliferation, and International Law”, 30 *Yale Journal of International Law* 507(2005).
- D.W. Bowett, “Jurisdiction : Changing Patterns of Authority over Activities and Resources”, 53 *British Yearbook of International Law* 1-26(1982).
- Donald R. Rothwell, “Innocent Passage in the Territorial Sea : The UNCLOS Regime and Asia Pacific State Practice”, Donald R. Rothwell and Sam Bateman, *Navigation Rights and Freedoms and the New Law of the Sea*, Hague : Martinus Nijhoff Publishers, 2000.
- Hasjim Djalal, “The Law of the Sea Convention and Navigational Freedoms”, Donald R. Rothwell and Sam Bateman, *Navigation Rights and Freedoms and the New Law of the Sea*, Hague : Martinus Nijhoff Publishers, 2000.
- Gerald Fitzmaurice, “Some Results of the Geneva Conference on the Law of the Sea”, *International and Comparative Law Quarterly*, Vol.8(1959).
- Gunnar Kullenberg, “International Security and Ocean Governance—diversity and integration”, *UNITAR Series on Sea and Human Security*(http://www.unitar.org/hiroshima/programmes/shs07/speakers.htm).
- ILC Draft Art. 39(1) Commentary in ILC Yearbook, Vol.II.
- IMB’s Piracy Reporting Centre, Attacks on Ships – Background Information(http://www.marisec.org/piracy/background.htm#IMO).
- IMO Legal Committee, LEG 93/12/1(15 August 2007).

- IMO Res.A.584(14) “Measures to Prevent Unlawful Acts which Threaten the Safety of Ships and the Security of their Passengers and Crews”, 20 November 1985.
- IMO Res.A.922(22) “Code of Practice for the Investigation of the Crimes of Piracy and Armed Robbery Against Ship”, 29 November 2001.
- IMO, Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Maritime Navigation, 1988(<http://www.imo.org>).
- Jin-Hyun Paik, “Maritime Security and the UN Convention on the Law of the Sea”, Dal-choong Kim, *et al.*, ed., *Marine Policy, Maritime Security and Ocean Diplomacy in the Asia-Pacific*, Seoul : IEWS, 1995.
- K. Hakapää and E.J. Molenaar, “Innocent Passage – Past and Present”, *Marine Policy*, Vol.23(1999).
- Lee-Sik Chai, “The Revision of the SUA Conventions”, 「한국해법학회지」, 제29권 제1호, 한국해법학회(2007.4).
- M.A. Becker, “The shifting public order of the oceans : freedom of navigation and the interdiction of ships at sea”, 46 *Harvard International Law Journal* 131(2005).
- M.J. Valencia and K. Akimoto, “Guidelines for navigation and overflight in the exclusive economic zone”, *Marine Policy*, Vol.30 No.6(2006).
- Malvina Halberstam, “Terrorism on the High Seas : The Achille Lauro, Piracy and the IMO Convention on Maritime Safety”, 82 *American Journal of International Law*(1988).
- Mark R. Shulman, “The Proliferation Security Initiative and the Evolution of the Law on the Use of Force”, *Houston Journal of International Law* Vol.28 No.3(2006).
- Mark R. Shulman, “The Progressive Era Origins of the National Security Act”, *Dickinson Law Review* Vol.104 No.2(2000).
- National Security Strategy of United States of America, 17 September 2002(<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf>).
- Ross Babbage, “Maritime Security in the Asia Pacific in the Twenty-first Century”, Donald R. Rothwell and Sam Bateman, *Navigation Rights and Freedoms and the New Law of the Sea*, Hague : Martinus Nijhoff Publishers, 2000.
- R.R. Churchill, “European Community Law and the Nationality of Ships and Crews”, 26 *European Transport Law* 591(1991).

- Sam Bateman, “Regional Responses to Enhance Maritime Security in East Asia”, 한국해양연구원, 「동아시아 지역의 해운과 해로안보」, 서울 : 연세대학교 동서문제연구원, 2006.
- Stuart Kaye, “Freedom of Navigation in a Post 9/11 World : Security and Creeping Jurisdiction”, David Freestone, *et al.*, ed., *The Law of the Sea*, New York : Oxford University Press, 2006.
- Suk-Kyoon Kim, “Critical Review of Definitions of Piracy and Acts of Violence at Sea”, 「한국해법학회지」, 제27권 제1호, 한국해법학회지(2005.4).
- The White House, Office of the Press Secretary, “Fact Sheet : Proliferation Security Initiative: Statement of Interdiction Principles”, 4 September 2003(<http://www.state.gov/t/isn/rls/fs/23764.htm>).
- United Nations Document S/PV.2651, 4 February 1986.
- United Nations Security Council Document S/2001/946, 7 October 2001.
- United Nations Security Council Document S/RES/1540, 28 April 2004.
- United Nations Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea, Oceans : The Source of Life - The Law of the Sea 20th Anniversary(1982-2002)(http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/convention_20years/), 2002.
- United Nations, “New Weapons of Mass Destruction Radiological Weapons”, *Disarmament Yearbook*, Vol.16(1991).
- United Nations General Assembly, Resolution 95 - A/64/Add.1, 1946.
- United Nations General Assembly, Draft Chapter on Maritime Security and Safety of the Report of the Secretary-General(http://www.un.org/Depts/los/consultative_process/consultative_process.htm), 2002.
- United Nations General Assembly, Report of the Secretary-General on Measures to eliminate international terrorism - A/62/160, 27 July 2007.
- United Nations General Assembly, Report of the Secretary-General on Oceans and the Law of the Sea - A/61/63, 9 March 2006.
- United Nations General Assembly, Report of the Secretary-General on Oceans and the Law of the Sea - A/61/63/Add.1, 17 August 2006.
- United Nations General Assembly, Report of the Secretary-General on Oceans and the

Law of the Sea - A/62/66, 12 March 2007.

United Nations General Assembly, Report of the Secretary-General on Oceans and the Law of the Sea - A/62/66/Add.1, 31 August 2007.

3. 인터넷 자료

http://www.comitemaritime.org/cmidsocs/rules_idx.html.

<http://www.imo.org>.

<http://www.mpil.de/ww/en/pub/research/events/legal-challenges.cfm>.

<http://www.state.gov/t/isn/c19310.htm>.

<http://www.state.gov/t/isn/c12684.htm>.

<http://www.state.gov/t/isn/trty>.

http://www.un.org./Depts/los/reference_files/chronological_lists_of_ratifications.htm#The%20United%20Nations%20Convention%20on%20the%20Law%20of%20the%20Sea.