

法學碩士 學位論文

대량살상무기 불법운송의 해양차단에
대한 국제법적 연구

- WMD 확산우려국가와 비국가행위자를 중심으로 -

A Study on the Maritime Interdiction of Illicit
Transportation of WMD in International Law



指導教授 李 溶 熙

2010年 7月

韓國海洋大學校 大學院

海 事 法 學 科

金 寶 姬

本 論 文 을 金 寶 姬 의 法 學 碩 士 學 位 論 文 으 로 認 准 함 .

위원장 鄭 映 錫 (印)

위 원 丁 大 (印)

위 원 李 溶 熙 (印)



2010年 6月

韓國海洋大學校 大學院

【目 次】

제1장 서론	1
제1절 연구의 목적 및 필요성	1
제2절 연구의 범위 및 방법	4
제2장 대량살상무기 확산 실태와 해상운송 사례	6
제1절 대량살상무기의 정의 및 확산 실태	6
1. 대량살상무기의 정의 및 특성	6
2. 대량살상무기의 확산 실태	7
제2절 대량살상무기 해상운송 사례	12
1. 서산호 사건	12
2. 빌 드 비르고호 사건	13
3. Baltic Sky호 사건	14
4. BBC China호 사건	14
5. 사례분석	15
제3장 영해 내 대량살상무기 해양차단의 국제법적 근거	16
제1절 무해통항과 PSI의 양립성	16
1. 무해통항의 개념	16
2. PSI의 개관 및 차단원칙	18
3. PSI의 해양차단과 무해통항권	25
4. PSI와 기타 연안국 관할해역에서의 해양차단	33
제2절 개정 SUA 협약에 따른 영해 내 해양차단	35
1. 개정 SUA 협약 개관	35
2. 개정 SUA 협약과 영해 내에서의 해양차단	41
제3절 안전보장이사회 결의와 해양차단	42
1. 유엔현장	42
2. 안전보장이사회 결의 1540호에 의한 영해 내 해양차단	45
3. 안전보장이사회 결의 1803호에 의한 영해 내 해양차단	49
4. 안전보장이사회 결의 1718호에 의한 영해 내 해양차단	51
5. 안전보장이사회 결의 1874호에 의한 영해 내 해양차단	56
6. 안전보장이사회 결의에 의한 영해 내 해양차단과 유엔해양법협약의 양립가능성	59
제4절 소결	62

제4장 공해상 대량살상무기 해양차단의 국제법적 근거	64
제1절 공해자유의 원칙과 PSI	64
1. 공해자유의 원칙과 제한	64
2. 기국주의 원칙의 예외	66
3. PSI와 공해에서의 해양차단	68
제2절 양자승선협정과 공해상 해양차단	69
1. 양자승선협정의 개관	69
2. 양자승선협정의 주요 내용: 바하마와의 승선협정	71
제3절 개정 SUA 협약과 공해상 해양차단	75
1. 개정 SUA 협약에 의한 해양차단	75
2. 개정 SUA 협약의 한계	78
제4절 안전보장이사회 결의와 해양차단	79
1. 안전보장이사회 결의 1718호에 의한 공해상 해양차단	79
2. 안전보장이사회 결의 1874호에 의한 공해상 해양차단	80
3. 안전보장이사회 결의와 유엔해양법협약의 충돌	81
제5절 소결	83
제5장 대량살상무기 해양차단권의 국제관습법화에 대한 분석	84
제1절 대량살상무기 확산 방지에 대한 국제법의 한계	84
1. 국제사회의 변화와 국제법의 한계	84
2. 대량살상무기 해양차단을 위한 노력의 한계와 새로운 국제관습법의 성립	85
제2절 현대 국제관습법의 성립요소	86
1. ‘일반적이며 계속적인 국가관행’의 의미	87
2. 법적확신의 의미	90
제3절 영해 내 해양차단권의 국제관습법으로의 성립 여부	93
1. PSI와 국제관습법	93
2. 개정 SUA 협약과 국제관습법	98
3. 안전보장이사회 결의와 국제관습법	99
4. 소결	102
제4절 공해상 해양차단권의 국제관습법으로의 성립 여부	103
1. 공해상 대량살상무기 해양차단에 있어서의 ‘기국의 동의’	103
2. PSI와 기국의 동의	104
3. 양자승선협정과 기국의 동의	104
4. 개정 SUA 협약과 기국의 동의	106
5. 안전보장이사회 결의와 기국의 동의	108
6. 소결	109

제6장 결론 111

參考文獻 117

Abstract 130



- 표 목차 -

<표 1> 개정 SUA협약의 주요 내용 39
<표 2> 안보리의 3차례 이란 핵 제재안 비교표 50
<표 3> 결의 1718호의 금지물품 53
<표 4> 범죄 의심선박에 대한 승선·검색 절차 77
<표 5> PSI 회원국 현황(2010년 5월 기준) 95

- 그림 목차 -

<그림 1> 대량살상무기 보유국 현황(2007년 기준) 7
<그림 2> PSI의 회원국 현황(2009년 기준) 21



제1장 서론

제1절 연구의 목적 및 필요성

대량살상무기(Weapons of Mass Destruction: WMD)는 핵무기, 생물무기, 화학무기 및 그 운반수단을 포함하는 개념으로써, 치명적 살상력뿐만 아니라 장거리 대규모 표적을 타격할 수 있는 전략적 무기이다.¹⁾ 이러한 대량살상무기의 확산은 개별 국가를 포함하여 국제사회 전체의 큰 위협이 되고 있으며, 특히 9·11 테러 이후 테러단체와 대량살상무기와의 연계 가능성이 제기되면서 평화에 대한 위협 요인으로 대두되었다.²⁾

9·11 테러 이전에도 국제사회는 이미 대량살상무기의 확산을 방지하기 위해 핵확산금지조약(Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, 이하에서는 NPT), 화학무기금지협약(Convention on the Prohibition of the Development, Production, Stockpiling and Use of Chemical Weapons and on their Destruction, 이하에서는 CWC), 생물무기금지조약(Convention on the Prohibition of the Development, Production and Stockpiling of Bacteriological(Biological) Weapons and on Their Destruction, 이하에서는 BWC) 등의 조약을 체결하였으며, 대량살상무기 보유국들의 다자간 수출통제체제를 통해 핵무기, 화학·생물무기, 미사일, 재래식 무기가 확산우려국가나 테러단체에 이전되지 않도록 대량살상무기의 개발, 제조 등에 관련된 물자의 이전을 통제하고 있었다.³⁾ 그러나 이러한 노력은 실질적인 확산 방지의 실행에 있어 다음과 같은 한계를 가지고 있다.

첫째, 다자간 수출통제체제는 대량살상무기 또는 그 기술 보유국간의 협의체에 의한 통제이기 때문에, 사실상 대량살상무기 및 그 기술을 보유하고 있지만 인정되지 아니하거나, 이러한 통제체제에 동의하지 않는 국가에 의한 수출은

1) 국방부, 『대량살상무기에 대한 이해』(서울 : 국방부, 2007), 10쪽.

2) 홍관희, 『북한의 대량살상무기 개발과 한국의 대응』(서울 : 통일연구원, 2002), 11쪽.

3) 이용호, “핵물질 등의 다자간 수출통제체제에 관한 고찰”, 『사회과학연구』, 제21권 2호(2002), 3쪽.

통제할 수 없다는 문제가 있다. 또한 NPT 등의 조약 및 다자간 수출통제체제와 같은 기존 비확산 체제⁴⁾는 비보유국의 개발을 금지하거나, 대량살상무기 보유국에 대하여 비보유국에게로 이전 방지 의무만을 부여하였고 ‘운송’ 자체를 규제하고 있지 않아, 이미 운송중인 무기를 제재할 수 없다.⁵⁾

둘째, 해양은 대량살상무기의 확산 통로로 이용되어 질 수 있는 좋은 환경을 제공하고 있다. 국가경제의 주축을 이루는 해상무역의 활성화를 위해 보호되는 해상교통로가 대량살상무기의 거래에도 이용되고 있는 것이다. 이는 전통적으로 영해 내 무해통항권과 공해자유의 원칙 등으로 인해 자유로운 해양운송이 보장되기 때문이다. 게다가 9·11 테러 이후 공항 및 철도 등에 대한 검색이 강화되어 이를 통한 대량살상무기의 운송이 매우 어렵게 되자, 상대적으로 화물에 대한 감시 및 해상에서의 선박검색이 어려운 해양을 통해 대량살상무기가 확산되고 있는 것이다. 그러나 유엔해양법협약(United Nations Convention on the Law of the Sea of 1982)은 선박을 이용한 대량살상무기의 운송행위를 규율하는 규정을 두고 있지 않다.⁶⁾

요컨대 각종 조약과 다자간 수출통제체제를 위반하거나 또는 이에 구속되지 않는 비당사국이 선박에 의해 대량살상무기를 적재하여 운송하는 경우 이를 제재할 방법이 없는 것이다.

이에 대한 대처방안으로 확산우려국가 및 비국가행위자의 대량살상무기 매매를 막기 위해 운송 중인 선박을 해상에서 제지하는 해양차단의 필요성이 제기되었다. 국제사회는 대량살상무기확산방지구상(Proliferation Security Initiative: PSI, 이하에서는 PSI), 항해안전에 관한 불법행위 억제 협약의 개정(Protocol of 2005 to the Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the

4) 비확산(Nonproliferation)이란 기존의 국제규범과 다자수출통제 체제에 의거하여, 이를 엄격히 지킴으로써 대량살상무기 관련 물품 및 기술이 제3자에게 이전되지 못하도록 하는 행위이다. 박철민, “PSI의 의의와 우리의 대응”, 『서울국제법연구』, vol. 14, no. 1(2007), 45쪽; 비확산이란 대량살상무기와 관련 물품 및 기술 등이 다른 국가나 특히 비국가행위자인 테러단체로 이전되지 못하도록 하는 행위이다. 외교통상부, 『군축·비확산 편람』(서울 : 외교통상부, 2007), 3쪽.

5) 박희권, “항해안전에 관한 불법행위 억제(SUA) 협약의 개정과 한국 외교”, 『서울국제법연구』, 제13권 2호(2006), 86-87쪽.

6) 유엔해양법협약은 노예운송과 마약 및 향정신성 물질의 운송을 금지하고 있을 뿐이다. 유엔해양법협약 제99조 및 제108조.

Safety of Maritime Navigation, 이하에서는 개정 SUA 협약), 미국과 편의치적 국간 체결한 양자승선협정(PSI Ship Boarding Agreement, 이하에서는 양자승선협정) 및 안전보장이사회의 결의를 통해 대량살상무기의 해양차단을 실행하고 있다. 즉 확산우려국가와 비국가행위자의 대량살상무기의 획득 또는 판매를 위한 이들 무기의 운송을 불법화하여, 이를 해상에서도 규제가 가능하도록 한 것이다.

통상 해양차단이란 의심선박에 대한 정선·승선·검색·억류 또는 나포 등의 수단을 의미하는 것으로 선박의 항행을 가로막거나, 정선시켜 검색하도록 하는 강제조치를 의미하는 것으로 이해된다.⁷⁾ 대량살상무기 해양차단은 기존의 비확산 체제의 한계에 대한 보완책으로, 기존의 비확산이 이들 무기의 이전을 미연에 방지하는 데 중점을 두고 있었다면, 해양차단은 이미 이동 중인 자원의 물리적 차단을 상정하고 있다.⁸⁾

그러나 이러한 국제사회의 노력 역시 한계를 지니고 있다. 즉 PSI 및 해양차단에 관한 조약은 자발적으로 참여한 당사국에게만 해당되므로 정작 확산우려국가 및 테러단체에게는 적용할 수 없으며, 조약의 특성상 회원국이 탈퇴하면 별다른 제재를 가할 수 없는 등 구속력이 약하다. 게다가 정치적 영향에 의해 차단대상 국가가 배제될 우려가 있다. 또한 해양차단에 관한 결의는 북한과 같은 특정 국가와의 관련성을 요구하는 등의 한계가 존재한다. 그러나 진정한 국제사회의 평화와 안전을 위해서는 특정 국가만이 아닌 모든 국가의 대량살상무기 보유 및 확산이 차단되어야 한다. 이를 위해서는 대량살상무기 해양차단이 주요 국가의 정치적 영향력을 벗어나 각종 조약과 결의의 범위를 넘어서 적용되는 보편적인 국제관습법으로써의 성립이 인정되어야 할 것이다.

이 논문에서는 먼저, 대량살상무기 확산 실태와 이들 무기의 보유 주체의 확대 및 해상운송 사례에 대해 검토한다. 그리고 이들 무기의 확산을 방지하기 위한 해양차단과 관련된 각종 조약 및 결의 등에 대해 검토하도록 한다. 그러나 대량살상무기 운송을 이유로 외국선박에 대해 해양차단을 실행할 경우, 이것이 영해 내 무해통항권을 침해할 수 있고, 공해에서의 자유항행의 원칙 및 기국주의 원칙을 침해할 우려가 있다. 따라서 대량살상무기의 해양차단에 관한

7) 최종화, “PSI의 법적 정당성 확보에 관한 일고찰”, 『해사법연구』, 제19권 1호(2007), 3쪽.

8) 외교통상부, 전게서, 4쪽.

국제법 위반 논란에 대해 영해 및 공해로 나누어 각각의 해역에서 대량살상무기 해양차단이 국제법상 허용되는지 여부에 대해 고찰하고자 한다. 마지막으로 현재까지의 해양차단에 대한 국가관행이 국제관습법으로서의 성립요건을 충족하는가의 여부에 대해 살펴보는 것을 본 논문의 목적으로 한다.

제2절 연구의 범위 및 방법

본 연구는 대량살상무기 확산 방지를 위한 해양차단의 국제법상 근거에 대하여 영해와 공해로 나누어 살펴보고자 한다. 또한 영해에서 연안국에 의한 해양차단 및 공해에서 대량살상무기를 적재하고 있는 선박의 기국에 부여된 각종 조약 및 결의상의 차단의무가 국제관습법으로서의 성립요건을 충족하였는지 여부에 대해 고찰하고자 한다.

이에 따라 제1장 서론에 이어, 제2장은 대량살상무기의 확산 실태와 해상운송 사례에 대해 알아보하고자 한다.

제3장은 영해 내에서의 대량살상무기의 해양차단에 대한 국제법상 근거에 대해 검토한다. 이를 위하여 현재 이루어지고 있는 국제사회의 노력을 크게 세 가지로 나누어 살펴보고자 한다. 먼저 PSI와 유엔해양법협약의 영해 내 무해통항권의 양립 가능성 여부에 대해 검토하고, 개정 SUA 협약의 영해 내에서의 해양차단 규정과 특징 및 한계에 대해 알아보하고자 한다. 또한 해양차단을 다루고 있는 유엔안전보장이사회의 결의를 살펴본다.

제4장은 공해에서의 대량살상무기 해양차단에 대한 국제법상 근거에 대해 살펴보고자 한다. 현행 국제법상 대량살상무기 운송 선박에 대한 기국 이외의 승선·검색은 허용되지 않으며, 기국의 동의를 얻는 경우에 한하여 가능하다. 이를 위하여 국제사회는 대량살상무기 적재 선박의 기국에 대해 타국의 승선·검색 요청이 있을 경우 이에 동의할 것을 규정한 각종 조약 및 결의를 채택하였다. 여기에서는 PSI, 양자승선협정, SUA 협약의 개정 및 안전보장이사회의 결의로 나누어 각각에 규정된 공해상의 해양차단에 대해 분석한다.

마지막으로 제5장에서는 대량살상무기의 해양차단이 국제관습법으로 성립되었는지 여부를 영해와 공해로 나누어 살펴보고자 한다. 즉 대량살상무기

의 해양차단을 규정한 각종 조약 및 결의에 의거한 관행이 일반적 국가관행을 형성할 수 있는지 여부와 만일 국가관행으로 인정될 수 있다면 법적 확신이 존재하는가에 대해 고찰하고자 한다.

이상과 같은 연구의 목적 및 범위에 따라 유엔해양법협약과 대량살상무기 확산을 막기 위한 해양차단을 다룬 각종 조약 및 유엔안전보장이사회결의 등을 분석하고 적용한다. 그리고 대량살상무기의 해양차단과 관련된 국가들의 활동 및 이행 사항들이 국제관습법으로써 성립되었는지 여부를 살펴보기 위해 국제관습법의 일반 이론에 대해 알아보고 이를 적용하며 분석하여 결론을 도출하는 것을 이 논문의 주된 연구방법으로 사용하고자 한다.



제2장 대량살상무기 확산 실태와 해상운송 사례

제1절 대량살상무기의 정의와 확산 실태

1. 대량살상무기의 정의 및 특성

대량살상무기란 핵무기, 화학·생물무기 및 이의 운반수단인 미사일 등 짧은 시간에 대량의 인명을 살상할 수 있는 파괴력을 가진 무기를 의미한다. 군사적으로 ABC(Atomic, Biological, and Chemical), NBC(Nuclear, Biological, and Chemical), CBRN(Chemical, Biological, Radio-logical, and Nuclear)과 같은 맥락으로 사용된다.⁹⁾¹⁰⁾ 대량살상무기는 여러 측면에서 재래식 무기와 구별된다. 첫째, 치명적 살상력이다. 핵무기의 경우 동일 중량의 재래식 폭탄과 비교하여 100만 배 이상의 위력을 지니고 있다. 핵폭발 이후의 방사선에 의한 피해까지 고려하면 그 살상력은 더욱 커진다. 둘째, 쓰임의 양면성이다. 대량살상무기는 일상생활에서 평화적으로 사용하는 것과 같은 원료로 만들어진다. 예로, 핵무기의 원료는 원자력 발전에 쓰이는 핵 연료주기에서 얻으며, 화학무기는 비료, 살균제, 살충제, 의약품 등과 동일한 원료로 만들어진다. 또한 생물무기는 백신이나 의약품의 제조 과정을 변형시켜 만들 수 있고, 미사일 추진체나 유도장치에 적용되는 기술은 통신위성 및 인공위성을 운용할 때 쓰이는 것과 동일하다. 셋째, 대량살상무기는 전략적 목적으로 사용될 수 있다. 전술무기가 전장 내의 목표를 파괴하거나 근접작전을 수행·지원하는 무기체계라면 대량살상무기는 장거리의 대규모 표적 또는 핵심 표적을 타격할 수 있는 전략무기로서의 의미를 갖는다. 넷째, 대량살상무기는 상대적으로 획득비용이 저렴하다. 대략 1km²안에 있는 인원을 살상하는 데 필요한 평균 비용은 핵무기의 경우 재래식 무기를 획득하는 데 드는 비용의 50~60%, 화학무기는 10~20% 정도 밖에 소요되지 않는다.¹¹⁾

9) 국방부, 전계서, 10쪽.

10) 9·11 테러 이후 ABC 무기뿐만 아니라 이동수단으로서의 탄도미사일과 재래식 무기도 포함 된다는 견해가 있다. 미국의 FBI는 대량살상무기의 정의를 무기의 종류에 따라 정할 것이 아니라 무기가 입힌 피해의 규모와 결과에 따라 내려야 한다고 제안한 바 있다. 진시원, 『국제 안보레짐으로서의 PSI와 한국의 안보』 (서울 : 한국전략문제연구소, 2004), 17쪽.

2. 대량살상무기의 확산 실태

대량살상무기의 확산(proliferation)이란 이들 무기 또는 관련 물자·기술 등이 보다 많은 행위자에게 이전되는 것을 뜻한다.¹²⁾ 특히 핵무기의 경우는 수평적 확산과 수직적 확산으로 나뉘어 다루어지기도 한다. 즉 핵보유국이 비보유국에게 이전하거나, 비보유국이 자체적으로 개발한 경우를 수평적 확산이라고 부른다. 그리고 핵보유국이 현재 보유하고 있는 핵무기를 개량할 경우를 수직적 확산이라고 부른다. 그러나 통상 ‘확산’이라는 용어는 수평적 확산을 의미한다.¹³⁾

가. 국가 간의 대량살상무기 확산 실태

(1) 개별 국가의 확산 실태

<그림 1> 대량살상무기 보유국 현황(2007년 기준)



자료: “세계 대량살상무기 보유국 현황”, 『연합뉴스』 (2009. 4. 21)¹⁴⁾

11) 국방부, 전게서, 10-11쪽.

12) 외교통상부, 전게서, 3쪽.

13) 상게서, 3-4쪽.

14) “세계 대량살상무기(Weapons of Mass Destruction) 보유국 현황”, 『연합뉴스』 (2009. 4. 21), <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=104&oid=001&aid=000261934>

1970년에 발효된 NPT는 1967년 1월 1일을 기준으로 미국·러시아·영국·프랑스·중국 등 5개국만을 핵무기 보유국으로 인정하고 이외의 국가에 대해서는 핵무기 보유를 금지하고 있다.¹⁵⁾ 그러나 북한은 1993년 3월 12일 NPT를 탈퇴한다는 공식성명을 발표하고 이를 안전보장이사회에 통보하였다.

현재 인도, 파키스탄, 이스라엘, 이란, 이라크, 북한, 알제리 등이 핵 프로그램을 보유한 것으로 알려져 있다.¹⁶⁾ 미국의 핵과학 전문지 '핵과학자회보'는 '2009 세계 핵무기 배치 현황' 보고서에서 2009년 현재 핵보유국은 북한을 포함해 미국, 러시아, 중국, 영국, 프랑스, 인도, 파키스탄, 이스라엘 9개국이며 전체 핵무기 규모는 2만3천360기에 이른다고 말했다. 핵과학자회보 보고서는 또 이들 9개 핵보유국 외에도 미국이 핵무기를 배치해 놓은 독일, 네덜란드, 벨기에, 이탈리아, 터키 등 14개국, 111곳에 핵무기가 있으며 이 가운데 약 절반 정도가 실전 배치 중이거나 실제 운용 중이라고 주장했다.¹⁷⁾

화학·생물무기는 1925년 제네바의정서에 따라 전쟁 수단으로 사용이 금지된 이후 CWC¹⁸⁾, BWC¹⁹⁾에서도 개발과 생산 및 보유가 금지되고 있다. 그러나 화학·생물무기는 여타 무기에 비해 생산비용이 적게 들고, 제조 기술 습득이 용

3(검색일자 : 2010. 3. 5).

15) 핵확산금지조약. 핵보유국이 핵무기, 기폭장치 및 그 관리를 제3국에 이양하는 것을 방지하고 비핵보유국이 핵보유국으로부터 핵무기를 수령하거나 자체개발하는 것을 방지하기 위한 조약으로 1968년 유엔에서 채택되어 1970년 3월 5일 발효되었다. Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, July. 1, 1968. *United Nations Treaty Series*, vol. 729, No. 10485(1970), p. 161.

16) 국방부, 전게서, 14쪽.

17) “美 핵과학자회보 ‘북한 등 9개국 핵무기 보유’”, 『연합일보』 (2009. 11. 20), <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=000298501>

3(검색일자 : 2010. 4. 7).

18) 화학무기금지조약. 대량살상무기의 일종인 화학무기의 개발·생산·획득·비축 등을 포괄적으로 금지하며, 보유중인 화학무기와 생산시설의 신고 및 폐기를 규정하였으며, 협약이행 여부에 대한 강력한 검증체제 및 비당사국으로의 화학 원료물질 및 기술이전 통제를 규정한 것으로 1997년 4월 발효되었다. 한국은 1995. 4. 비준하였으며, 북한은 미가입 상태다. Convention on the Prohibition of the Development, Production, Stockpiling and Use of Chemical Weapons and on their Destruction. *United Nations Treaty Series*, vol. 1974, no. 33757(1997), p. 45.

19) 생물무기금지조약. 미생물·생물학 작용제 및 독소의 개발·생산·비축 및 획득을 금지하고 병원균·독소장비 및 운송수단의 폐기 또는 평화적 목적으로의 전환을 규정한 것으로 1972년 4월 채택되어 1975년 3월 발효되었다. 한국은 1987. 6. 가입하였으며 북한은 1987. 3.에 가입하였다. Convention on the Prohibition of the Development, Production and Stockpiling of Bacteriological(Biological) and toxin Weapons and on Their Destruction. Apr. 10, 1972. *United Nations Treaty Series*, vol. 1015, no. 14860(1976), p. 163.

이하며 사전 적발이 어렵다는 특성 때문에 이들 무기를 보유하고 있다고 인정하는 국가는 거의 없다.²⁰⁾ 이러한 이유로 정확한 확산의 실태도 파악하기가 어렵지만 2007년을 기준으로 생물무기는 약 20개국이 보유하고 있거나 그러한 능력을 가지고 있는 것으로 추정되고 있으며, 화학무기는 약 25개국이 개발 및 보유하고 있는 것으로 추정되고 있다.²¹⁾ 특히 생물무기는 다수의 국가가 비공개로 연구를 하는 것으로 알려져 있으며, 서방 선진국은 물론 중동지역 국가들도 활발한 연구를 진행하고 있는 것으로 추정되고 있다.²²⁾

나. 비국가행위자로의 확산 실태

(1) 비국가행위자의 개념

비국가행위자란 국가 이외의 국제관계에 영향을 미치는 행위주체이다.²³⁾ 국제관계에 있어 중요한 행위자로 등장한 비국가행위자로는 국제기구, 다국적기업, 종교단체, 인종적 정치단체와 테러단체 등을 들 수 있다. 이 가운데 대량살상무기의 확산과 관련하여 주목받고 있는 비국가행위자는 테러단체이다.

테러단체는 콜롬비아의 좌익 게릴라 집단이나 일본의 적군파와 같은 이념적 테러단체와 아랍 민족주의적 성격을 지니고 있는 검은 구월단 등과 같은 민족주의적 테러단체가 있다. 또한 이슬람 테러단체, 알카에다, 이슬라믹 지하드 등과 같은 종교적 테러단체 및 체첸 테러리스트와 같은 종족적 테러단체로 나눌 수 있다. 이 외에도 음진리교와 같은 종교적 광신단체, 미국의 유나바머(Unabomber)와 같은 소수의 광신·망상집단에 의한 테러단체도 존재한다.

(2) 비국가행위자로의 확산 실태

대량살상무기는 보유하고 있는 살상 능력에 비해 그 획득 비용이 저렴하며

20) 국방부, 전계서, 15쪽.

21) 상계서.

22) 송재형, “대량살상무기 테러리즘의 확산 가능성과 대응의 한계”, 박사학위논문, 한남대학교, 2007, 74쪽.

23) 2004년 국립국어원의 ‘신어’ 자료집에 수록되었다. 네이버 국어사전, <http://krdic.naver.com/detail.nhn?kind=newword&docid=3223>(검색일자 : 2010. 3. 2).

무기 제조에 필요한 원료를 일상생활에서 평화적으로 사용되는 것들로부터 얻을 수 있다. 또한 강력하고 간단한 방법으로 많은 인명과 시설을 파괴하고 더 많은 공포를 야기할 수 있기 때문에 비국가행위자는 대량살상무기를 자신의 목적을 달성하기 위해 가져야 할 수단으로써 개발하고 획득하기 위해 노력하고 있다. 특히 테러단체들은 이러한 무기를 개발하거나 보유하기 위해 다각도로 노력하고 있어 더욱 문제가 된다.

오사마 빈 라덴은 ‘대량살상무기의 획득은 종교적인 의무’라는 발언을 한 바 있으며, 아프가니스탄 내에 있는 알-카에다의 시설물에서 노획한 문서에는 CBRN물질에 대한 정보가 포함되어 있었다.²⁴⁾ 또한 동남아시아의 테러단체들도 대량살상무기를 확보하고자 노력하고 있으며,²⁵⁾ 구소련이 붕괴된 이후 러시아와 독립국가연합 내 핵물질 관리체계가 약화되면서 관련기술 종사자가 테러단체에 매수되고, 이들 테러단체에 의한 대량살상무기의 이용 가능성에 대한 우려도 고조되고 있다.²⁶⁾ 즉 테러단체가 기존의 폭발물의 경계를 부수고 화학적 또는 생물학적 그리고 핵을 이용한 테러를 일으킬 가능성이 존재한다는 것이다. 실제로 1972년 미국의 파시스트 단체인 ‘떠오르는 태양’이 장티푸스 배양균을 입수하여 이를 도시의 상수도에 넣으려고 계획한 바 있었다. 또한 1985년 미국 네오나치 단체가 청산가리로 뉴욕과 워싱턴 시의 상수도를 오염시키려는 시도가 있었으며, 1995년에는 일본의 사이비 종교단체인 옴 진리교 신자들이 도쿄 지하철역에 사린을 살포한 바 있었다. 이외에도 1984년 인도에서는 사교 집단인 라지니쉬교가 자신들의 목적을 위해 살모넬라균을 살포하였었다. 또한 2001년 미국에서의 탄저균 우편물 사건 및 2004년 영국의 리신 우편물 사건 등은 대량살상무기를 이용한 테러가 현실화되고 있음을 알려주고 있다.

이와 같이 대량살상무기가 국제사회의 규제 범위 밖에서 활동하는 비국가행위자로 확산 될 경우, 비인도적 사용 가능성이 높아 심각한 국제사회의 위협요

24) “알-카에다, 화생방·핵 공격 능력 보유”, 『연합뉴스』(2003. 6. 3), <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=104&oid=001&aid=000038589> (검색일자 : 2010. 4. 8),

25) “기고: 대량살상무기 확산을 막는 실질적 조치”, 『문화일보』(2005. 10. 17), <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=110&oid=021&aid=000012460> (검색일자 : 2010. 1. 10).

26) 국방부, 전게서, 14쪽.

소가 된다. 만일 알-카에다와 같은 비국가행위자가 대량살상무기를 보유하게 될 경우 그 피해는 9·11 테러 그 이상이 될 것이다. 그리고 비단 이들 테러단체뿐만 아니라 그 이외의 공동체·집단·개인 차원에서도 그 제조나 보유 및 사용에 대한 우려 또한 지속적으로 제기되고 있다.²⁷⁾

(3) 비국가행위자에 의한 확산 실태

BBC China호 사건²⁸⁾으로 리비아는 2003년 자국의 비밀 핵무기계획 추진 사실을 인정하고 비밀거래의 방법과 장소, 내용 및 상대 등에 관한 정보와 국제 암시장에서 구입한 모든 핵 장비를 국제원자력기구(International Atomic Energy Agency, 이하에서는 IAEA)와 미국 등에 넘겨주었다.²⁹⁾ 리비아의 국가 지도자 무아마르 카다피에 의하면, 리비아가 비밀리에 구입한 핵시설 가운데는 우라늄 농축 공장 건설에 필요한 모든 장비와 핵무기 조립방법과 계획이 포함되어 있었다. 특히 주목할 점은 이러한 설비와 정보의 제공자가 국가가 아니라, 파키스탄 핵무기의 아버지라 불리는 아유브 칸(A.Q. Khan)이 운영하는 두바이의 한 회사였다는 것이다.

두바이에 있는 칸의 회사는 독일과 스위스, 싱가포르, 일본 등 세계 각처의 75개의 납품 회사로 이루어져 있었다. 대표적 예로, 말레이시아에 원심분리기 공장이 있으며, 스위스의 한 가족이 운영하는 엔지니어링 회사인 ‘TINNER’는 원심분리기를 조립하였고 남아프리카공화국의 한 회사는 그 부품을 공급하였다. 칸은 2004년 북한을 13차례 방문하여 북한 미사일과 파키스탄의 핵무기 기술을 거래하였다.³⁰⁾ 또한 이란, 리비아와 접촉하여 미국의 공격을 저지하도록 설계된 핵 장비를 구입하도록 설득했다.

27) 송재형, 진계논문, 72쪽.

28) 사건의 자세한 내용은 본 논문 제2장 2절 4 (14쪽) 참조.

29) “리비아 WMD 포기선언”, 『매일경제』 (2003. 12. 21),

<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=101&oid=009&aid=0000335239>
(검색일자 : 2010. 5. 15).

30) “악의 상인 칸 박사”, 『세계일보』 (2007. 5. 15).

<http://www.segye.com/Articles/News/Opinion/Article.asp?aid=20070515000348&ctg1=02&ctg2=03&subctg1=02&subctg2=03&cid=0101100203000&dataid=20070515155000122>(검색일자 : 2010. 12. 29).

이 외에도 북한은 유명회사와 해외 범죄 조직을 활용하여 이란, 시리아 등에 핵무기 및 탄도미사일 등 관련 기술을 수출하였다. 특히 시리아에는 핵 프로그램과 함께 열중성자 증식로를 설계하고 건축하는데 도움을 준 것으로 알려져 있다.³¹⁾ 또한 북한은 제3국의 운송업자와 화학무기 등을 운송하는 계약을 맺어 이들 무기를 판매하고 있다.³²⁾

제2절 대량살상무기 해상운송 사례

1. 서산호 사건

서산호 사건은 2002년 미국과 스페인의 공조 하에 미사일을 실은 북한 선박을 공해상에서 정선·검색한 사건이다. 서산호는 본래 북한 선박이지만 캄보디아 국적을 취득한 선박이었다. 미국은 서산호가 동아시아에서 중동지역으로 핵 관련 물질을 수송하고 있다고 의심하였다.³³⁾ 스페인 해군은 미국으로부터 의심가는 선박에 대한 정보를 받고 그 항로를 주시하고 있었다. 2002년 12월 9일 동북 아프리카에서 동쪽으로 900km 가량 떨어진 아라비아 해상에서 스페인 해군의 프리깃함 2척이 화물선 서산호에 접근하여 정선신호를 보냈다. 서산호 선장이 무전으로 시멘트를 실은 배라고 주장하며 정선요구를 묵살하고 도주하자 스페인 군함은 서산호를 향해 경고사격을 가하였고, 10여명의 특수부대원들이 헬기로 서산호에 투입돼 승무원을 제압하고 시멘트 포대더미 밑에 있는 컨테이너 23개를 발견하였다. 이에 인근에 있는 미군 순양함에서 폭발물 처리반 요원들이 헬기로 투입되어 컨테이너 안에서 스커드 미사일 15기와 고체 추진체를

31) “안보리 결의 이행 점검 보고서...‘北, 유엔 감시 피해 핵무기·미사일 기술 수출”, 『국민일보』 (2010. 5. 28), <http://news.kukinews.com/article/view.asp?page=1&gCode=kmi&arcid=0003756743&cp=ny> (검색일자 : 2010. 6. 14).

32) “강계 트랙터 공장은 北 무기 제조 총본산”, 『조선일보』 (2010. 3. 10), http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2010/03/10/2010031000019.html(검색일자 : 2010. 6. 14).

33) “대량살상무기 의심선박 차단조치 사례는?”, 『헤럴드 생생뉴스』 (2009. 6. 20), <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=112&aid=0002014419>(검색일자 : 2010. 1. 5).

발견하였다. 그러나 서산호가 합법적인 무역 신용장을 갖고 있었고, 예멘이 스커드미사일의 소유권과 자국의 방위목적으로 활용할 것임을 주장하며 동 선적물을 제3국에 이전하지 않겠다는 약속을 한 바, 미국은 서산호의 석방과 스커드 미사일의 예멘 인도를 인정할 수밖에 없었다.³⁴⁾ 결국 12월 15일 예멘공화국의 알무칼라(Al -Mukalla)항에서 북한제 스커드미사일 하역작업이 완료되었다.³⁵⁾ 또한 서산호는 독일에서 수 톤의 화학무기 제조용 물질을 신고 12월 6일 남포항에 도착하였다. 이 물질은 신경가스를 제조하는 데 사용하는 시안화나트륨으로 플라스틱 등 상업용 물품 뿐 아니라 신경가스인 사린가스를 제조하는 데 사용할 수 있는 이중용도 물질로 알려져 있다.³⁶⁾

2. 벨 드 비르고호 사건

벨 드 비르고호 사건은 2003년 북한의 무역회사가 독일회사인 ‘옵트로닉’으로부터 우라늄 농축에 필요한 초고속원심분리기를 제조할 수 있는 고강도 알루미늄관을 다량 수입하려다 독일과 프랑스 두 정부의 공조로 차단된 사건이다. 2003년 4월 3일 옵트로닉의 수주를 받은 프랑스 화물선 ‘벨 드 비르고’호는 알루미늄관 22톤을 신고 함부르크 항을 출항하였다. 뒤늦게 이 사실을 알게 된 독일은 프랑스에 이를 알렸고, 프랑스 정부는 같은 달 10일 이집트 수에즈 운하를 통과하기 직전에 이 화물을 하역하도록 선장에게 명령하였다. 12일 이집트 알렉산드리아 항에 강제 정박한 벨 드 비르고호에서 독일과 프랑스가 공동으로 알루미늄관을 압수하였다. 알루미늄관은 수출이 엄격히 통제되는 물품으로 정부의 허가 없이 수출될 수 없는 물품이기 때문이었다.

당시 알루미늄관의 공식 행선지는 중국의 항공기 제작업체 선양 항공으로 되어 있었으나 독일 정부는 진짜 행선지를 북한으로 의심하였으며, 옵트로닉도 수출 계약과 관련하여 북한 국적 인물과 접촉한 것으로 알려졌다.³⁷⁾

34) “북 미사일 적발 ‘서산호 사건’이 출발 배경”, 『한겨레』 (2009. 5. 26), <http://www.hani.co.kr/arti/politics/defense/357083.html>(검색일자 : 2010. 1. 5).

35) 최종화, 전계논문, 6쪽.

36) “북 서산호 귀환때 신경가스 재료실어”, 『한국일보』 (2003. 2. 19), <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=104&oid=038&aid=0000171350> (검색일자 : 2010. 1. 7).

3. Baltic Sky 사건

Baltic Sky호는 기존에 'Sea Runner'라는 이름으로 콜롬비아에 등록된 선박이었다. Sea Runner호는 부실 기록, 문서와 해도 미비, 구명정과 선박의 심각한 부식으로 2002년 8월부터 2003년 3월까지 영국에 억류되었다. 이 선박은 결함 시정 조치 후 출항하였으며, 곧 새로운 선적국과 선명으로 항해하였다. 이는 그리스 영해에서 당국에 의해 Baltic Sky호가 억류되면서 드러났다.

Baltic Sky호는 2003년 4월 22일 알바니아를 출항하여 같은 해 5월 12일 튀니지에 도착하였고, 그 후 한 달 넘게 지중해를 항해하였다. Baltic Sky호가 다르다넬스 해협 인근의 터키에 의해 발견되었을 때, 이 선박은 편의치적국인 코모로 국적을 가지고 있었다. 그리스 당국은 Baltic Sky호를 2003년 6월 18일부터 추적하였고, 그리스 군은 그로부터 5일 후 동 선박에 승선하여 680톤의 폭발물과 8,000여개의 기폭장치를 발견하였다. 그리스 당국은 해당 화물을 수단으로 운송하기 위해 터키와 그리스 사이의 해역에서 무엇을 했는지 알고자 하였다. 그러나 해당 화물을 인수하고자 했던 회사는 도로 건설 등에 사용될 물질이라고 주장하였으며, 수단 외무부는 화물의 습득과 운송과 무관하다고 하였다. 동 선박의 선장과 선원은 그리스 법원에 회부되었고, 법원은 폭발물 등의 불법 운송과 위험 화물 운송 통지를 하지 않은 것에 대해 책임을 물었다.³⁸⁾

4. BBC China호 사건

2003년 10월 독일 선박 BBC China호가 지중해 공해에서 리비아로 원심분리기를 운반한다는 정보를 입수한 미국은 독일 정부에 동 선박의 회항을 설득하도록 협조를 요청했다. 이런 미국의 요청을 받아들인 독일 정부의 조치에 따라 BBC China호는 수에즈 운하를 통과한 뒤 이탈리아 타란토 항으로 회항하였고,

37) “대량살상무기 의심선박 차단조치 사례는?”, 『헤럴드 생생뉴스』 (2009. 6. 20).

<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=112&aid=0002014419>(검색일자 : 2010. 1. 5).

38) Andreas Persbo, Ian David, "Sailing into Uncharted Waters?: The Proliferation Security Initiative and the Law for the Sea", *British American Security Information Council Research Report* 2004, pp. 50-51.

검색 결과 적하목록에 없던 원심분리기가 적발했다.

5. 사례분석

서산호 사건은 대량살상무기를 적제한 선박에 대한 해양차단이 전통국제법상 확립된 공해자유의 원칙에 의해 제한될 수 있는 한계를 확인한 사례로 평가되기도 한다.³⁹⁾ 또한 해양차단 작전을 직접 시행한 스페인이 억류한 서산호를 미국이 다시 풀어준데 대해 불만을 제기하는 등 차단 작전과 관련한 여러 문제를 부각시켜 미국이 PSI를 추진하게 된 하나의 계기가 되는 사건이기도 하다.⁴⁰⁾ 또한 BBC China호 사건은 리비아가 대량살상무기를 포기하는 결정적 계기가 된 것으로 평가받고 있다.⁴¹⁾

Baltic Sky호 사건은 연안국이 외국선박에 대해 자국의 영해에서 형사관할권을 행사하는 것이 제한되지만, 만일 대량살상무기의 확산을 범죄로 규정한 국내법을 제정할 경우 외국 선박에 대한 영해 내 해양차단이 가능하다는 것을 나타내는 사례로 평가되고 있다.⁴²⁾



39) 최종화, 전제논문, 6쪽.

40) “대량살상무기(WMD) 의심선박 차단사례 어떻게 있나”, 『연합뉴스』(2009. 6. 20), <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0002724679>(검색일자: 2010. 1. 5).

41) 이에 대한 자세한 내용은 김강녕, “미국의 대량살상무기 억제정책과 북한의 선택”, 『군사논단』, 제37권(2004), 128-134쪽 참조.

42) Captain Somjade Kongrawd, “PSI: Legal and Political Controversial Issues”, *WMU Journal of Maritime Affairs*, vol. 4(2005), p. 8.

제3장 영해 내 대량살상무기 해양차단의 국제법적 근거

제1절 무해통항과 PSI의 양립성

1. 무해통항의 개념

영해주권의 원리란 영해에 대하여 갖는 연안국의 권한이 포괄적, 전속적 통제권으로서의 주권을 갖는다는 것이다.⁴³⁾ 즉 영토에 대한 주권과 같이 일반적으로 지배하는 권리로 영해를 보유하고 통치하며 처분하는 권리⁴⁴⁾ 등 포괄적 관할권의 행사가 가능하다는 것이다. 이는 ‘영해가 국가의 주권 하에 있다’고 한 조약 등에서도 확인할 수 있다.⁴⁵⁾ 그러나 영해에 대한 국가의 주권적 권한은 무해통항권으로 인해 영토주권과 같은 절대성을 갖지 못하는 한계가 있다.⁴⁶⁾

무해통항(innocent passage)이란 영해 내에서 외국선박이 연안국의 평화, 공공질서 또는 안전을 해치지 않는 한 자유로이 항행할 수 있는 권리를 말한다.⁴⁷⁾ 18세기부터 인정되어왔던 외국선박의 타국 영해⁴⁸⁾에서의 무해통항권은 영해협약 제14조⁴⁹⁾ 및 유엔해양법협약 제17조⁵⁰⁾에 의해 확인되어졌다. 따라서 연안국은 자국 영해를 무해통항하는 외국선박에 대해 무해통항권을 부인하거나

43) 영해주권 원리의 성립과정은 김영구, 『한국과 바다의 국제법』(서울 : 21세기북스, 2004), 108-111쪽 참조.

44) 지교헌, “한국 인접해양의 국제법 구조”, 『청주교육대학교 논문집』, 제6집(1970), 143쪽.

45) 국제민간항공조약 제2조; 국제법전문찬회의의 영해문제 소위원회의 해양법 초안 제1조.

46) 최종화, 『현대국제해양법』(서울 : 도서출판 두남, 2008), 37쪽.

47) 유엔해양법협약 제19조 1항.

48) 유엔해양법협약 제3조.

모든 국가는 이 협약에 따라 결정된 기선으로부터 12해리를 넘지 아니하는 범위에서 영해의 폭을 설정할 권리를 가진다.

49) 영해협약 제14조 4항.

통항은 연안국의 평화, 질서, 또는 안전을 침해하지 아니하는 한 무해하다. 이러한 무해통항은 이 협약의 규정 및 국제법의 기타 규칙을 준수하여 행한다.

50) 유엔해양법협약 제17조.

연안국이거나 내륙국이거나 관계없이 모든 국가의 선박은 이 협약에 따라, 영해에서 무해통항권을 향유한다.

침해하는 요건을 부과할 수 없으며⁵¹⁾, 특정국의 선박 또는 특정국으로 화물을 반출입하는 선박에 대해 형식상·실질상의 차별을 해서는 아니된다.⁵²⁾ 그러나 연안국은 해양생물자원의 보존, 연안국의 관세·재정 등에 관한 법령의 위반방지를 위해 무해통항에 관한 법령을 제정할 수 있으며⁵³⁾, 무해통항권을 행사하는 외국선박은 이러한 연안국의 법령을 준수해야 한다.⁵⁴⁾

무해통항에서의 ‘통항’은 두 가지로 나누어지는데⁵⁵⁾ 첫째, 내수에 들어가지 않거나 내수 밖의 정박지나 항구시설에 기항하지 아니하고 횡단하는 것이다.⁵⁶⁾ 둘째, 내수로의 입출항과 내수외측에 있는 묘박지나 정박시설에 가기 위해 영해를 지나서 항해하는 것이다.⁵⁷⁾ 무해통항에서의 ‘통항’은 계속적이고 신속해야 하지만 정상적인 항해에 부수적인 것인 한, 일시적 정지 및 투묘까지 포함되며 조난이나 불가항력에 의한 경우까지 확대된다.⁵⁸⁾ 그러나 타국 영해를 배회(hovering)하는 것은 금지되며 잠수정이나 기타 수중 잠항체는 부상하여 항행하여야 한다.⁵⁹⁾

무해통항에서의 ‘무해’는 연안국의 평화와 공공질서 또는 안전을 해치지 않는 것을 의미한다.⁶⁰⁾ 또한 유엔해양법협약은 군사기기의 선상 발진·착륙·탑재, 어로활동, 통항과 직접적인 관련이 없는 활동 등의 유해통항의 유형을 열거하고 있는데,⁶¹⁾ 유해한 통항에 대해 연안국은 이를 방지하기 위해 필요한 조치를 취할 수 있다.⁶²⁾

PSI는 참여국의 영해에서 대량살상무기 적재 의심 선박에 대한 정선 및 검색은 물론 화물의 압류까지 제시하고 있어 이것이 각국의 영해에서 전통적으로 보장되어 온 ‘무해통항권’을 침해한다는 주장이 지속적으로 제기되고 있다.⁶³⁾⁶⁴⁾

51) 유엔해양법협약 제24조 1항의 (a).

52) 유엔해양법협약 제24조 1항의 (b).

53) 유엔해양법협약 제21조 1항.

54) 유엔해양법협약 제21조 3항.

55) 유엔해양법협약 제18조 2항.

56) 유엔해양법협약 제18조 1항 a.

57) 유엔해양법협약 제18조 1항 b.

58) 유엔해양법협약 제18조 2항.

59) 유엔해양법협약 제20조.

60) 유엔해양법협약 제19조 1항.

61) 유엔해양법협약 제19조 2항.

62) 유엔해양법협약 제25조.

63) Mark Shulman, "The Proliferation Security Initiative and the Evolution of Law on the

아래에서는 유엔해양법협약의 무해통항 관련 규정과 PSI의 실행상의 양립 가능성에 대해 알아보고자 한다.

2. PSI의 개관 및 차단원칙

가. PSI의 개념과 특성

PSI는 대량살상무기와 운반체계 그리고 관련물질의 확산이 야기하는 안보적 도전과 위협을 억제하고 예방하기 위한 행동방안이다.⁶⁵⁾ PSI는 기존의 소극적인 수출통제만으로는 대량살상무기의 거래를 방지하는 데 한계가 있다는 문제의식에서 출발하였다. 그리하여 현 국제법 질서 내에서의 국제평화유지 수단의 한계를 인식하고 이를 개선해 나가기 위해 기존의 비확산체제의 정태적이고 소극적인 성격과 달리 대량살상무기 및 관련 물자의 운송을 차단하는 능동적인 성격을 가진 국제 협력체계를 이루었다.⁶⁶⁾ 부시 전 대통령은 PSI가 공중, 해상, 육상에서 대량살상무기 및 미사일의 흐름을 차단하기 위한 국제법적, 외교적, 경제적, 군사적 조치를 강구하기 위한 국가들 간의 파트너십이라고 정의하였다.

PSI의 목표는 기존 국제기구나 조약으로는 접근할 수 없는 대량살상무기 관련 불법거래를 물리적 수단인 ‘차단’을 통하여 방지하고자 하는 것으로,⁶⁷⁾ 확산

Use of Force”, *Houston Journal of International Law*, vol. 2, no. 3(2006), pp. 798-802.

64) 이에 대해 무해통항의 원칙을 어겼다는 법적 논쟁을 피하기 위한 우회방법을 제기하는 경우도 있다. 즉, 연안국의 영해를 통항하고 있는 대량살상무기 적재 의심 선박의 목적지가 당해 연안국인 경우 자국 내수로 들어올 때까지 기다려 내수에서 국내법을 적용하여 조치를 취할 수 있을 것이다. 또한 의심 선박의 목적지가 타국인 경우 단지 영해를 통항하고 있는 선박을 임검하여 법적인 논쟁을 일으키지 않고 그 목적지에 해당하는 국가에 대량살상무기 적재의심 선박에 대한 정보를 알려주는 방법이 있다. 이는 대량살상무기 적재의심에 관한 정보에 신중을 기할 수 있을 뿐 아니라, 기국과의 발생 가능한 정치적·외교적 마찰을 피할 수 있으며 무해통항의 원칙에 위배된다는 논쟁도 피할 수 있다. Young-Joon, Lee, “Imperfection Doesn’t Diminish the Legitimacy of the PSI”, *GLOBAL ASIA*, vol. 3, no. 2(2008), pp. 48-49.

65) 박창권·김명진, “대량살상무기 확산방지구상(PSI)과 북한”, 『국방정책연구』, 제71호(2006), 101쪽.

66) 외교통상부, “PSI참여 의의와 전망”, 4쪽.

http://www.mofat.go.kr/webmodule/htsboard/hbd/hbdread.jsp?typeID=6&boardid=95&seqno=323183&c=&t=&pagenum=1&tableName=TYPE_DATABOARD&pc=&dc=&wc=&lu=&vu=&iu=&du(검색일자 : 2010. 1. 5).

우려국가 및 비국가행위자에 의한 대량살상무기와 그 운반수단 및 관련물자의 운송을 중간에서 차단하는 것이다.⁶⁸⁾ 즉 PSI란 해양과 공중 및 지상에서 대량살상무기와 운반수단 및 관련물질의 부정한 거래를 규제하기 위한 포괄적인 강제적 집행 메커니즘으로서, 부정한 거래의 경제적이고 정치적인 비용을 증가시켜 대량살상무기와 관련물질의 국제적 확산을 억제하거나 차단하는 것이라고 정의할 수 있다.⁶⁹⁾ 그러나 이는 기존의 비확산 레짐을 대체하는 것이 아닌 보완하는 형식으로 보아야 한다.⁷⁰⁾

나. PSI의 연혁 및 현황

(1) 미국의 WMD 대응 국가전략 보고서

PSI는 2002년 12월 미국 WMD 대응 국가전략보고서에서 ‘Counter-proliferation strategy(대확산)⁷¹⁾ 전략의 요소로서 차단 방안이 제시되면서 구체적인 형태를 띠게 되었다.⁷²⁾

위의 국가전략보고서는 대량살상무기의 이동을 저지하기 위한 군사·정보·기술·법집행 등 제반 분야에서의 차단력 향상, 군사력과 대량살상무기 확산에 대한 강력한 응징자세, 효율적인 정보 및 감시 능력을 통한 대량살상무기 위협에 대한 억제 정책, 대량살상무기로 무장한 적대적 세력으로부터 미국을 보호하기 위한 능력보유를 제시하였다. 이와 함께 비확산(non-proliferation) 요소로는 적극적인 비확산 외교, 다자체제, 협력적 위협감소, 핵물질 통제, 수출통제 및 비확산 제재 등이

67) 국방부, 전게서, 40쪽.

68) The Proliferation Security Initiative (PSI) is a global effort that aims to stop trafficking of weapons of mass destruction (WMD), their delivery systems, and related materials to and from states and non-state actors of proliferation concern.
<http://www.state.gov/t/isn/c10390.htm>(검색일자 : 2010. 2. 1).

69) Andreas Persbo, Ian David, *op.cit.*, p. 18.

70) 국방부, 전게서, 12쪽.

71) 대확산이란 보다 능동적이고 물리적인 수단이 수반되는 행위로, 수출통제가 실패하여 해당 물자가 국경 봉쇄선을 뚫었거나, 더 나아가 확산자의 손에 넘어간 대량살상무기가 다시금 제3자의 확산자로 불법 이전되는 경우 이를 저지하는 행위가 포함된다. 또한 대확산 개념은 군사전략적 차원에서는 대량살상무기 공격을 받은 피해국의 피해복구 조치와 보복공격을 포함하기도 한다. 박철민, 전게논문, 45쪽.

72) 상계논문, 46쪽.

제시되었다.⁷³⁾

(2) PSI 공식출범 및 차단원칙 채택

2003년 5월 31일 조지부시 전 미국 대통령은 폴란드 Krakow의 G-8 회담에서 대량살상무기, 미사일이나 재래식 무기를 탑재하였다고 믿을만한 합리적인 의심이 있는 선박이나 항공기를 중간에서 차단하는 내용의 PSI를 제안하였다.⁷⁴⁾

이후 PSI는 2003년 6월 미국의 주도하에 영국·프랑스·독일·일본·호주·이탈리아·네덜란드·폴란드·포르투갈·스페인 11개국이 참여한 가운데 스페인 마드리드에서 개최된 제1차 회의를 통해 출범하였다. 회의 참석자들은 대량살상무기의 확산 방지를 위해 기존의 소극적인 수출통제만으로는 한계가 있음을 지적하고, 더욱 강력한 선제적 조치가 필요하다는데 인식을 같이 하였다.

또한 2003년 7월 호주의 브리즈번(Brisbane)에서 개최된 제2차 회의에서는 공해에서의 차단가능성에 관한 논의가 진행되었다. 이 회의에서는 현행 국제법으로도 차단이 가능하다는 의견과 새로운 조약 체결이 필요하다는 의견이 대립되어 결론을 내리지 못하였다.⁷⁵⁾ 그러나 참가국들은 당장 실현 가능한 조치로 참가국이 개별적으로 또는 참가국간 합동작전에 의하여 의심선박이나 항공기를 육상·해상·공중에서 차단하는 것에 합의하였다.⁷⁶⁾

2003년 9월 파리에서 개최된 제3차 회의에서 참가국들은 국제법적, 국내법적 틀 안에서 대량살상무기 및 미사일의 확산 방지를 위한 기존 노력을 한층 강화하기로 합의하고, 자국선박에 의한 대량살상무기 운송금지, 자국선박의 단속에 대한 동의, 자국의 영역 내에서의 단속활동을 골자로 한 PSI 차단원칙을 채택하였다.

PSI는 국가들의 자발적 협조에 기초한 것으로, 이 구상에 가입하기 위해서는 2003년 9월 파리에서 채택된 ‘차단원칙 성명’을 승인하고, 이를 외교적 절차를 통해 미국에 통보하여야 한다.⁷⁷⁾

73) <http://www.state.gov/documents/organization/16092.pdf>(검색일자 : 2010. 2. 1).

74) Jennifer K. Elsea, "Weapons of Mass Destruction Counterproliferation : Legal Issues for Ships for Aircraft", *CRS Report for Congress*, 2003, p. 2.

75) 최종화, 전게서, 386쪽.

76) 상게서.

77) 국방부, 전게서, 38쪽.

(3) 회원국 현황 및 활동 현황

PSI는 최초 미국·영국 등의 11개국에서 시작되어 2010년 6월 8일 기준으로 97개국에 이르렀으며⁷⁸⁾, 우리나라 또한 2009년 5월 26일 정식 가입하였다.

<그림 2> PSI의 회원국 현황



자료: 외교통상부, “PSI(Proliferation Security Initiative, 확산방지구상) 바로알기”, 2009.⁷⁹⁾

PSI는 2010년 1월을 기준으로, 2010년 1월 24-28일에 걸쳐 아랍에미리트(U.A.E)와 미국의 주최로 열린 훈련을 포함하여 37회의 차단훈련이 실시되었으며, 2010년 9월 16일에 호주 케언스(Cairns)에서 38번째 차단훈련이 실행될 예정이다. 또한 한국 주관으로 2010년 10월 부산항과 인근 해상에서 PSI 해양차단 훈련이 실시될 예정이다.⁸⁰⁾ 이 외에 미국 플로리다에서 2009년 5월 12-14일에 열린 운영전문가 회의(Operational Experts Group Meetings)를 포함하여 22회의 회의가 개최된 바 있다.⁸¹⁾

78) <http://www.state.gov/t/isn/c27732.htm> (검색일자 : 2010. 6. 29).

79) 외교통상부, “PSI(Proliferation Security Initiative, 확산방지구상) 바로알기”, 2009, 3쪽.
http://www.korea.kr/expdoc/viewDocument.req?id=23067&call_from=extlink (검색일자 : 2010. 12. 7).

80) “10월 부산서 PSI 해상훈련”, 『국민일보』 (2010. 6. 21),
<http://news.kukinews.com/article/view.asp?page=1&gCode=kmi&arcid=0003837703&cp=nv> (검색일자 : 2010. 6. 29).

다. PSI의 차단원칙

(1) PSI 차단원칙의 개관

2003년 9월 4일 프랑스에서 열린 제3차 회의에서 PSI의 차단원칙(Interdiction Principles for the Proliferation Security Initiative)이 채택되었다. PSI의 참여국은 국내법과 유엔안전보장이사회 결의를 포함한 국제법과 일치하는 범위에서 국가와 비국가행위자에 의한 대량살상무기, 운반수단 및 관련물질의 운송(shipments)을 억제(impede)하거나 막기(stop) 위한 보다 더 협력적이고 효율적 기반을 만들기 위해 차단원칙에 따르기로 합의하였다.⁸²⁾ 특히 ‘국내법 및 유엔 안전보장이사회 결의’에 따를 것을 명시적으로 선언함으로써 변화하는 상황에 맞추어 PSI 또한 변화할 것을 암시한 것으로 보인다.

PSI 차단원칙으로는 네 개의 원칙과 세부지침으로 구성되어 있다. 첫째, 단독 또는 국가 간 협조를 통해 대량살상무기와 운반수단 및 관련물질의 개발·이전 차단을 위한 효과적인 강구를 취한다. 둘째, 신속한 정보교환을 위한 절차를 구축한다. 셋째, 필요한 경우 참가국의 관련 국내법과 국제법의 체계를 강화한다. 넷째, 참가국의 국내법 범위에서 기존 국제법과 일치하는 방식으로 구체적 차단 방안을 이행한다.⁸³⁾

이에 따른 구체적 차단 방안으로는 ① 확산우려국가 또는 비국가행위자의 대량살상무기 및 관련물자의 운송 및 지원 금지, ② 자국의 내수, 영해 및 타국 영해 이원의 해역에서 ‘자국 선박’에 대한 승선·검색 및 화물 압류, ③ 자국의 내수, 영해 및 접속수역에서 대량살상무기 운송 혐의가 있는 ‘외국선박’의 승선·검색 및 압류, ④ 자국선박에 대한 승선·검색·압류에 대한 동의를 고려, ⑤ 대량살상무기 및 관련물자의 수송이 의심되는 항공기가 자국의 영공을 통과하는 경우, 의심 항공기의 영공 통과 거부 또는 검색을 위한 착륙 요청 및 혐의 확인 시 화물의 압수, ⑥ 자국 항만에서의 대량살상무기 환적·선적 시 관련물자의 검색·압류 등이 있다.

81) <http://www.state.gov/t/isn/c27700.htm>(검색일자 : 2010. 6. 14).

82) <http://www.state.gov/t/isn/c27726.htm>(검색일자 : 2010. 12. 8).

83) 국방부, 전게서, 39쪽.

PSI 차단원칙은 자국선박에 대한 관할권 행사 및 자국의 관할권이 미치는 항구, 내수, 영해, 접속수역에서 자국의 국내법과 현행 국제법을 통해 이를 해결하고자 하였다. 그러나 PSI의 실행은 영해 내 무해통항권 등의 전통 해양법을 침해할 가능성이 있다.

(2) PSI 차단원칙의 내용 분석

PSI의 차단원칙 1항⁸⁴⁾은 확산우려국가와 비국가행위자를 정의하고, PSI의 목적이 대량살상무기 및 관련물질의 ‘운송’ 행위 자체를 막는 것임을 밝혔다. 즉 PSI는 ‘누구’가 아니라 ‘무엇’을 대상으로 하는 협력으로 특정 국가를 대상으로 하지 않는다. 따라서 대량살상무기를 확산우려국가 또는 비국가행위자에게 이전하고자 하는 경우에는 어느 국가라도 PSI의 대상이 될 수 있다.⁸⁵⁾ PSI의 대표적인 차단사례로 평가되는 BBC China호 사건에서는 독일 국적 선박이 차단 대상이었다.⁸⁶⁾ 그러나 확산우려국가가 미국 등 주요 국가의 정치적 영향에 의해 결정되어질 우려가 있다.

대량살상무기의 확산은 은밀히 이루어지는 만큼 정확한 정보가 무엇보다 중요하다. 따라서 PSI 차단원칙 2항⁸⁷⁾은 실효적이고 신속한 조치를 위하여 참여국간의 원활한 정보교환을 강조하며 협력을 중요시하고 있다.

PSI 차단원칙 3항⁸⁸⁾은 해양차단을 위한 법적 기반 구축을 언급하고 있다. 실제로 PSI의 주무책임부서인 미국무부의 국제안보비확산국(Bureau of

84) PSI 차단원칙 1항.

단독 혹은 다른 국가들과의 협력 하에 확산우려국가 및 비국가행위자로의 대량살상무기 등의 이전 또는 운송(transfer or transport)을 차단하기 위한 실효적 조치에 착수한다. ‘확산우려국가 및 비국가행위자’란 (1) 화학, 생물, 핵무기와 운반수단을 개발 및 획득하고자 하거나, (2) 매매행위를 포함한 대량살상무기 등을 이전(transfers)하는 국가 및 실체를 의미한다.

85) 외교통상부, “PSI(Proliferation Security Initiative, 확산방지구상) 바로알기”, 4쪽.

86) 상계자료.

87) PSI 차단원칙 2항.

확산활동에 관련된 정보의 신속한 교환을 위해 유연한 절차(streamlined procedures)를 채택하고, 이 구상의 일환으로 다른 국가들에 의해 제공된 비밀정보를 보호한다. 또한 차단활동 및 역량을 위한 적절한 자원과 노력을 제공하며 차단을 위하여 참여국은 최대한으로 합동한다.

88) PSI 차단원칙 3항.

이를 이루기 위해 필요한 적절한 수단을 통한 관련 국내법 권한 및 국제법과 국제법적 틀의 강화를 위해 노력한다.

International Security and Nonproliferation, 이하에서는 ISN)은 ‘PSI의 참여국은 현존하는 권한들을 적용하고(use existing authorities) 이러한 법적 권한을 강화해 나갈 것’이라고 하였다. 또한 장기적인 관점에서 지속적으로 대량살상무기 등 관련물질의 운송을 차단하기 위한 법적 근거를 마련할 것을 규정하고 있다.⁸⁹⁾ 이는 구체적으로 SUA협약의 개정, 편의치적국과의 양자승선협정 체결 등으로 나타나고 있다.

PSI 차단원칙 4항 a)호⁹⁰⁾는 대량살상무기의 확산을 막기 위해 우선 회원국의 선박을 이용한 확산우려국가 및 비국가행위자로의 운송을 금지하였으며 이에 대한 지원 또한 금지하도록 하였다.

PSI 차단원칙 4항 b)호⁹¹⁾는 자국 선박이 대량살상무기를 운송할 경우 자국의 내수, 영해 및 타국의 영해 이원의 해역에서 승선·검색 및 화물을 압류하도록 규정하고 있다. 이는 기국주의 원칙에 따른 것으로 유엔해양법협약에 위배되지 않는다. 특히 ‘타국의 영해 이원의 해역’이라고 명시적으로 규정함으로써 타국의 영해에서 연안국의 동의가 없는 경우에는 자국 선박이라 하더라도 위의 조치를 행하지 않도록 하고 있다. 이 조항은 국내법 및 국제법적 틀 안에서의 조치로 전통적 해양법을 따르고 있는 것으로 해석된다.

또한 PSI 차단원칙 4항 c)호⁹²⁾는 타국의 관할권 행사에 있어서 기국의 동의를 요청함으로써 기국주의의 원칙을 따르고 있다.

4항 d)호의 (2)⁹³⁾는 영해를 단순히 통항하는 것이 아닌 회원국의 항구 및 내

89) <http://www.state.gov/t/isn/c10390.htm>(검색일자 : 2010. 1. 12).

90) PSI 차단원칙 4항 a)호.

자국 국내법이 허용하고 국제법적 책무와 일치하는 범위 내에서 대량살상무기 등의 화물 차단을 위한 행동지침으로, a) 확산우려국가 또는 비국가행위자간의 대량살상무기 등의 화물의 운송 및 지원을 금지하며, 자국의 관할권이 미치는 영역 내의 개인에게 허가하지 않는다.

91) PSI 차단원칙 4항 b)호.

자국의 주도 또는 타국의 요청으로 확산우려국가 및 비국가행위자의 대량살상무기 등 운송의 합리적 혐의가 있는 경우, 자국의 내수, 영해, 타국의 영해 이원의 해역에서 의심 ‘자국선박’에 대해 승선·검색하고 해당 화물을 압류한다.

92) PSI 차단원칙 4항 c)호.

대량살상무기 관련 화물 운송이 의심되는 자국 선박에 대한 타국의 승선·검색 및 그러한 화물 압류 요청이 있을 경우 허용을 진지하게(seriously) 고려한다.

93) PSI 차단원칙 4항 d)호의 (2).

자국의 항구, 내수, 영해를 출·입항하는 의심 선박들에 대해 입항 전 승선·검색 및 대량살상무기 관련물질로 확인된 화물의 압류를 위한 적절한 조치를 취한다.

수를 출입항하는 의심 선박에 대한 조치에 대해 규정하고 있다.⁹⁴⁾ 또한 4항 d)호의 (1)⁹⁵⁾은 대량살상무기 의심 선박에 대해 연안국의 내수뿐 아니라 영해와 접속수역에서의 차단을 규정함으로써, 유엔해양법협약에 규정된 영해 내의 무해통항권과 접속수역에서의 항행의 자유를 침해할 가능성이 있다. 차단원칙 중 유엔해양법협약과 충돌 우려가 있는 부분은 바로 영해 및 접속수역에서의 임검 및 화물 압류의 권한에 관한 문제이다.

3. PSI의 해양차단과 무해통항권

PSI의 차단원칙 내용 중 영해에서의 대량살상무기 해양차단과 관련하여 문제가 되는 것은 4항의 d)(1)이다. 특히 연안국의 영해를 항해하는 외국선박에 대해 승선·검색할 수 있는 권한의 국제법적 근거의 존재 여부 및 그 실행 과정에서의 적법성 여부가 문제된다. 아래에서는 유엔해양법협약과 PSI 차단원칙의 양립가능성에 대해 알아보려고 한다.

가. 유엔해양법협약 제19조 1항의 적용(무해의 의미)



대량살상무기를 적재하여 영해를 통항하는 외국 선박에 대해 정선 및 검색을 하려면 이러한 대량살상무기의 운송행위가 유해한 것으로 간주되어야 한다. 따라서 유해 행위의 기준에 대해 살펴볼 필요가 있다.

유엔해양법협약은 그 통항이 연안국의 평화, 공공질서 또는 안전을 해치게 되는 경우 무해하지 아니하다고 규정한다.⁹⁶⁾ 이 규정은 연안국의 유해통항의 자의적인 해석을 막기 위해 제19조 2항에서 유해한 활동에 대한 예시를 구체적

94) 이 외에, 자국의 판단 또는 타국의 요청이 있을 시, 자국의 영공을 통과하는 의심 항공기에 대해 검색을 위한 착륙 요구 및 화물 압류, 의심 항공기의 자국 영공 통과 사전 거부(차단원칙 4항(e)), 자국의 항구, 공항, 기타 시설이 대량살상무기 화물 운송의 환적 기점으로 이용될 경우, 이들 선박, 항공기, 기타 운송 수단의 검색 및 관련 물품으로 확인된 화물의 압류에 관한 규정이 있다(차단원칙 4항(f)).

95) PSI 차단원칙 4항 d)호의 (1).

확산우려국가 및 비국가행위자간의 대량살상무기 운송이 의심되는 선박을 자국 내수, 영해, 접속수역에서 정선 및 검색하고 화물 압류를 위한 적절한 행동을 취한다.

96) 유엔해양법협약 제19조 1항.

으로 규정한 만큼 대량살상무기 운송에 대한 명시적인 규정이 없으므로 이를 유해한 통항이라고 보기 어렵다는 견해가 있다.⁹⁷⁾

그러나 최근 들어 대량살상무기를 운반하는 선박에 대해서는 무해통항의 원칙을 적용할 수 없다고 주장하는 국가가 증가하고 있으며 대량살상무기가 연안국의 안보에 큰 위협이 되므로 유해통항으로 취급해야 한다는 주장도 제기되고 있다.⁹⁸⁾

나. 유엔해양법협약 제19조 2항⁹⁹⁾의 적용(유해통항의 유형)

PSI의 실행과 관련하여 적용할 수 있는 조항은 제19조 2항 (a),(f),(g)라고 할 수 있다. 제19조 2항 (a)는 연안국의 주권, 공공질서 또는 정치적 독립에 반하거나, 또는 유엔헌장에 구현된 국제법의 원칙에 위반되는 그 밖의 방식에 의한 무력의 위협이나 무력의 행사 시 유해통항으로 간주된다고 규정되어 있다. 이와 같은 유엔헌장에 구현된 국제법 원칙의 위반이 유해한 것으로 간주되기 위해서는 ‘무력의 위협’이나 ‘무력의 행사’를 통해 표출되어야 한다. 그러므로 단순히 대량살상무기를 적재하고 영해를 항해하는 것은 무력의 위협이라 보기 어려우며 무력의 행사 또한 인정되기 어렵다. 또한 제19조 2항 (f)는 군사기기의

97) 최종화, 전거서, 394, 408쪽; 김현주, “대량살상무기확산방지구상(PSI)에 관한 국제법적 고찰”, 석사학위논문, 연세대학교, 32-33쪽.

98) 한국전략문제연구소 편집부, “PSI 추진실태와 해상 WMD”, 『전략연구』, 제12권 제1호 (2005), 142-143쪽.

99) 유엔해양법협약 제19조 2항.

외국선박이 영해에서 다음의 어느 활동에 종사하는 경우, 외국선박의 통항은 연안국의 평화, 공공질서 또는 안전을 해치는 것으로 본다.

(a) 연안국의 주권, 공공질서 또는 정치적 독립에 반하거나, 또는 국제 연합헌장에 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 선상 발진·착륙 또는 탑재

(f) 군사기기의 선상 발진·착륙 또는 탑재

(g) 연안국의 관세·재정·출입국관리 또는 위행에 관한 법령에 위반되는 물품이나 통화를 싣고 내리는 행위 또는 사람의 승선이나 하선 행위

(h) 이 협약에 위배되는 고의적이고도 중대한 오염행위

(j) 어로활동

(k) 조사활동이나 측량활동의 수행

(l) 통항과 직접 관련이 없는 그 밖의 활동

선상 발진·착륙 또는 탑재하는 행위를 규정하고 있는데, 대량살상무기의 단순한 운송은 이에 해당되지 않는다 할 것이다. 마지막으로 제19조 2항 (g)의 적용에도 한계가 있다. 즉 유해행위로 간주되기 위해서는 영해에서 관세 등에 관한 법령에 위배되는 물품 등을 ‘신고 내리는 행위’(the loading or unloading)가 있어야 한다. 그러므로 단순히 적재하여 통항하는 경우는 이에 해당하지 않는다.¹⁰⁰⁾ 이는 코르푸 해협사건에서 나타난 바와 같이 무해의 의미가 적재된 화물의 종류가 아닌 행위에 대한 규정임을 판시한 국제사법재판소(International Court of Justice, 이하에서는 ICJ)의 판결에서도 확인할 수 있다.¹⁰¹⁾

따라서 유엔해양법협약 제19조 2항을 근거로 무해통항을 제한하여 대량살상무기 운송 의심 선박에 대한 차단을 실행하는 것은 한계가 있을 것으로 보인다. 그러나 동 협약 제19조 2항에서 제시된 규정이 예시적인 성격이며, 연안국의 법률에 의해 동 조항에 예시된 사항 이외의 문제에 대해서도 연안국의 법률에 근거를 마련하는 것이 가능하다는 견해도 있다.¹⁰²⁾ 실제로 이러한 해석에 근거하여 국내법에 의해 무해통항권을 제한하고 있는 입법례도 증가하는 추세이다.¹⁰³⁾



다. 유엔해양법협약 제21조의 적용(무해통항에 관한 연안국의 법령)

연안국은 유엔해양법협약의 규정과 그 밖의 국제법 규칙에 따라 영해에서의 무해통항에 관한 법령을 제정할 수 있다.¹⁰⁴⁾ 그 가운데 연안국은 자국의 관

100) 최종화, “PSI 실행상의 법적한계와 한국의 대응책”, 『해사법연구』, 제15권 2호(2003), 15쪽.

101) 최종화, 전게서, 408쪽.

102) 김대순, 『국제법론』(서울: 삼영사, 2007), 913쪽.

103) 정서용, “남북관계의 측면에서 대량살상무기확산방지구상(PSI)에 대한 국제법적 검토”, 『서울국제법연구』, 제15권 1호(2008), 11쪽.

104) 유엔해양법협약 제21조 1항.

연안국은 이 협약의 규정과 그 밖의 국제법 규칙에 따라 다음 각 호의 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 어업법령 위반방지
- (f) 연안국의 환경보전과 연안국 환경오염의 방지, 경감 및 통제
- (g) 해양과학조사와 수로측량

세·재정·출입국관리 등에 관한 법령의 위반을 방지하기 위한 법령을 제정할 수 있다. 연안국이 영해 내 대량살상무기의 운송 행위를 직접 규제하는 국내법을 시행할 경우, 연안국으로 반입하고자 영해를 통과하는 경우뿐만 아니라 단순 통항이라 하더라도 이에 대해 규제가 가능할 것이다.¹⁰⁵⁾

이에 대해 동 협약 제21조의 무해통항에 관한 연안국 입법내용이 해상교통, 관세·재정 등에 관한 것들만 명시적으로 규정하였기 때문에, 대량살상무기의 적재 및 운송행위를 직접 규제하는 입법 근거로 원용하지 못한다는 견해도 있다.¹⁰⁶⁾ 그러나 이 견해에 의하더라도 관세법 등의 위반방지를 위한 무해통항에 관한 법령을 통한 대량살상무기 운송행위의 규제는 가능하다. 즉 외국 선박이 연안국에 대하여 수출 또는 수입할 목적으로 대량살상무기를 적재하여 영해를 통항할 경우, 이에 대해 연안국은 금지된 대량살상무기가 자국으로 반출입 되지 않도록 법령을 제정하여 시행할 수 있다. 또한 이러한 연안국의 법령에 대해 외국 선박은 영해에서 무해통항권을 행사하는 경우 이러한 법령을 준수해야 하는 의무가 있다.¹⁰⁷⁾ 따라서 연안국이 대량살상무기의 수출입을 금지한 관세법을 제정하여 시행하는 경우, 대량살상무기를 불법적으로 연안국에 반출입하고자 하는 명백한 근거가 존재한다면 이에 근거하여 해양차단이 이루어질 수 있다고 할 것이다. 그러나 유엔해양법협약 제21조 규정이 대량살상무기 운송행위를 직접 규제하는 근거가 될 수 없다는 견해에 따른 경우 조약 또는 결의 등에 따로 정하지 않는 한, 연안국으로의 반출입 목적 없이 단순히 대량살상무기를 적재하여 영해를 항해하는 경우에는 21조의 적용은 허용되지 않는다고 할 것이다.

라. 유엔해양법협약 제23조의 적용(핵추진선박 등의 무해통항)

대량살상무기 및 관련 물질에 대해 가장 직접적으로 언급된 규정은 유엔해양법협약 제23조이다. 이 협약은 ‘외국의 핵추진선박과 핵물질 또는 본래 위험하

(h) 연안국의 관세·재정·출입국 관리 또는 위생에 관한 법령의 위반방지

105) 대량살상무기 확산을 범죄시하는 국내법이 시행된다면, 참가국 영해에서의 외국선박에 대한 해양차단이 가능하다. 한국전략문제연구소 편집부, 전계논문, 148쪽.

106) 최종화, “PSI 실행상의 법적한계와 한국의 대응책”, 15쪽.

107) 유엔해양법협약 제21조 4항.

거나 유독한 그 밖의 물질을 운반중인 선박이 영해에서 무해통항권을 행사하는 경우, 이러한 선박에 대하여 국제협정이 정한 서류를 휴대하고 또한 국제협정에 의하여 확립된 특별예방조치를 준수한다'고 규정한다.

동 협약에 근거한 무해통항이 인정되기 위해서는 이러한 화물의 정확한 명칭을 기재한 서류를 휴대하고, 안전평가서를 하역하고자 하는 연안국의 정부에 사전에 제공하여야 한다. 그러므로 이 규정에서 눈여겨 볼 것은 유엔해양법협약 제23조에 따라 핵추진 선박 등이 '무해통항권을 갖는다'의 의미보다는 '국제협정이 정한 서류를 휴대하고 예방 조치를 준수할 경우'에 한하여 무해통항권을 행사할 수 있다는 것에 무게를 두어야 한다.

여기서의 국제협정이 정한 서류라 함은 구체적으로 국제해상인명안전협약(International Convention for the Safety of Life at Sea: SOLAS, 1974) 제7장 제5조의 서류를 뜻한다. 이에는 ① 화물의 명칭이 등재되어 있는 해상위험화물 운송에 관련된 모든 서류에는 그 화물의 정확한 기술적 명칭을 사용할 것, ② 하주에 의해 작성된 선적서류는 운송을 위한 선적화물이 적절히 포장되고 표시 또는 명찰이나 꼬리표를 붙이고, 운송을 위한 적합한 상태에 있음을 나타내는 서명된 증서 또는 확인서를 포함할 것 등이 규정되어 있다.¹⁰⁸⁾ 그리고 '특별에

108) 이 외에 SOLAS 제8장 제7조(안전평가서).

① 해상 또는 항내에서 선원, 여객, 대중, 수로, 음식물 또는 수자원에 대하여 부당한 방사선, 기타 위험이 발생하지 아니하도록 하기 위하여 원자력 시설 및 선박의 안전성을 평가할 수 있도록 안전평가서를 작성할 것

② 안전평가서는 원자력선이 방문하고자 하는 국가의 당사국 정부에 대하여 이들 정부가 선박의 안전성을 평가할 수 있도록 충분한 여유를 가지고 사전에 제공할 것 등을 명시하였다
SOLAS 제8조(조작안내서).

원자력시설의 조작에 관한 모든 사항 및 안전에 중요한 관련을 가진 모든 사항에 대한 조작성의 직무상 정보와 지침을 위하여 상세히 기술된 조작 안내서를 작성하여야 한다. 주관청은 충분하다고 인정할 때는 이와 같은 조작 안내서를 승인하여야 하며 또한 그 선내에 그 조작 안내서의 사본을 비치하여야 한다

SOLAS 제10조.

① 원자력여객선 안전증서 및 원자력화물선 안전증서에는“원자력선인 이 선박이 이 협약 제8장의 모든 요건에 적합하고 또한 본 선박에 대하여 승인된 안전평가서와 일치하고 있음”이라고 기재되어야 한다.

② 원자력여객선 안전증서와 원자력화물선 안전증서의 유효기간은 12개월을 초과하여서는 아니 된다.

③ 원자력여객선 안전증서 및 원자력화물선 안전증서는 주관청 또는 주관청으로부터 정당하게 권한을 부여받은 사람 또는 단체에 의하여 발행되어야 한다. 어떠한 경우에도 주관청은 해당증서에 대하여 전 책임을 진다. 박찬호 외 5인, 『유엔해양법협약 해설서 I』(서울 : 사

방조치'란 주로 SOLAS 협약에 규정된 안전조치 등을 의미한다.¹⁰⁹⁾ 즉 핵물질 또는 본래 위험하거나 유독한 물질을 운송하는 선박이 타국 영해를 지날 때 이러한 화물을 적재하였다는 것을 명시해야 함을 규정한 것으로서, 이러한 화물을 적재한 사실을 숨기고 이뤄지는 불법적인 운송은 이미 무해통항에 해당되지 않음을 나타낸다.¹¹⁰⁾

이 규정을 대량살상무기의 운송에 적용하기 위해서는 대량살상무기가 '핵물질 또는 본래 위험하거나 유독한 물질'에 해당되어야 할 것이다. 대량살상무기는 핵무기, 화학·생물무기를 포함하는데, 핵물질 또는 핵무기가 23조 규정에 적용됨은 이론의 여지가 없을 것이다. 그러나 화학·생물무기의 경우, 동 협약 규정상의 '본래 위험하거나 유독한 물질'에 해당될 수 있는지 여부에 대해서는 분명하지 않다.

1969년 발간된 유엔 보고서는 화학 작용제를 '인간·동물·식물에 직접적인 독성효과를 주기 위해 사용하는 기체·액체·고체 상태의 화학물질'로 정의하고 있다.¹¹¹⁾ 이와 같은 화학물질의 본래 성질상의 유독성에 따라 유엔해양법협약 제23조의 '본래 위험하거나 유독한 물질'의 범주에 포함할 수 있다. 생물무기 역시 세균과 독소 등의 특수한 생화학물질을 이용하여 인간·동물·식물을 살상·고사시키는 무기로,¹¹²⁾ 이 또한 성질상 동 협약 23조의 '본래 위험하거나 유독한 물질'의 범주에 해당될 수 있을 것이다. 따라서 유엔해양법협약 제23조는 대량살상무기의 운송에 적용할 수 있으며, 이를 근거로 해양차단이 이루어질 수 있다고 여겨진다. 물론 동 협약 규정에 따라 적법한 관계서류를 휴대하고 특별예방조치를 취한 경우, 대량살상무기를 적재한 선박의 무해통항을 방해할 수는 없다.¹¹³⁾ 그러나 관련서류 및 특별예방조치를 취하지 않은 선박 또는 조약과 결의에 의해 불법으로 규정된 대량살상무기의 운송은 유해한 통항으로

단법인 해양법포럼, 2009), 71-72쪽.

109) 상계서.

110) 스페인의 1964년 국내입법에서 '외국인의 핵추진선박이 영해를 통항하는 것은 무해통항이 아니다'라고 규정한 것을 예로 들며, 핵추진선박과 핵물질 또는 본래 위험하거나 유독한 그 밖의 물질을 운반중인 선박의 영해 내에서 통항은 그 자체로 연안국의 안전과 질서를 위협할 수 있다고 간주되었다는 견해도 있다. 김영구, 전계서, 202쪽.

111) 국방부, 전계서, 118쪽.

112) 상계서, 142쪽.

113) 최종화, 전계서, 394쪽.

간주될 수 있을 것이다. 전술한 바와 같이 영해의 무해통항권을 통해 보호하고자 하는 보호법익은 은밀하게 이루어지는 대량살상무기 운송에는 해당되지 않기 때문이다.

마. 유엔해양법협약 제22조의 적용(영해내의 항로대와 통항분리방식)

연안국은 유조선, 핵추진선박 및 핵물질 또는 본래 위험하거나 유독한 그 밖의 물질이나 재료를 운반중인 선박에 대해서 항행의 안전 등을 위해 지정된 항로대만을 통항하도록 요구할 수 있다.¹¹⁴⁾ 이는 항해안전과 연안국의 이익을 보호하기 위한 조치로, 이러한 항로대 및 통항분리제도는 해도상에 표기되며 연안국이 공시해야 한다.¹¹⁵⁾ 따라서 이러한 물질 등을 운반하는 선박이 이를 지키지 않을 경우는 더 이상 무해한 통항이라 할 수 없다. 특히 대량살상무기가 비국가행위자에게 판매되는 등 불법적인 경우라면, 해당 외국선박은 핵물질 등을 적재하고 있더라도 이를 숨기고 지정된 항로대를 통항하지 않을 가능성이 높다. 따라서 지정된 항로대를 지키지 않는 선박에 대하여 외국선박이 핵물질 등의 대량살상무기를 적재하고 있다는 합리적 근거가 있는 경우에는 무해통항권이 적용되지 않으며, 동 협약에 따라 유해통항에 따른 연안국에 의한 승선·검색¹¹⁶⁾ 등의 조치가 가능하다고 할 것이다.

바. 유엔해양법협약 제27조의 적용(외국선박 내에서의 형사관할권)

유엔해양법협약은 연안국의 외국선박 내에서의 형사 관할권 행사 범위에 대해 규정하고 있는데 (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 경우가 그것이다.

이 중 PSI의 직접적 근거가 될 사항은 (c)항으로 기국의 요청에 의해 연안국

114) 유엔해양법협약 제22조 2항.

115) 유엔해양법협약 제22조 4항.

116) 유엔해양법협약 제25조.

이 관할권을 행사하는 경우이다. 즉 기국의 요청이 있을 경우 영해에서 무해통항권을 제한될 수 있는 것으로 PSI 차단원칙 실행의 중요한 근거가 될 수 있음이다. 이는 ‘WMD 운송이 의심되는 자국적 선박에 대한 타국의 승선·검색 및 그러한 화물 압류 요청이 있을 경우 허용을 적극 고려한다’는 PSI의 차단원칙과 부합한다.¹¹⁷⁾

연안국의 형사 관할권 행사에 관한 기국의 요청¹¹⁸⁾ 외에 영해에서 대량살상무기를 운송하는 외국선박에 대해 형사 관할권을 행사하기 위해서는 우선, 대량살상무기의 운송이 범죄로 규정되어야 한다. 대부분의 PSI의 참가국은 대량살상무기의 이전에 대한 형사법을 제정해놓고 있다.¹¹⁹⁾ 예로, 영국은 테러방지 및 보안법(Anti-Terrorism Crime and Security Act) 등을 제정하였으며, 호주는 대량살상무기확산방지법(Australian Weapons of Mass Destruction Prevention of Proliferation Act of 1995)을 통해 이를 규정하고 있다.

유엔해양법협약은 영해에서 무해통항권을 행사하며 항행 중인 외국선박에 대해 형사 관할권을 행사하기 위해서는 범죄로 규정하는 것 이외에, 범죄의 결과 즉 대량살상무기 운송의 결과가 연안국에까지 영향을 주거나¹²⁰⁾ 범죄가 연안국의 평화나 영해의 공공질서를 교란하는 것으로 한정하고 있다.¹²¹⁾ 그러나 PSI가 규제하고자 하는 대량살상무기 운송이 이러한 요건을 충족하는지의 여부는 명확하지 않으며 PSI 참여국과 비참여국 또는 반대국간의 의견 차이를 보이고 있다.¹²²⁾

사. 유엔해양법협약 제24조의 적용(연안국의 의무)

연안국은 유엔해양법협약에 의하지 아니하고는 영해에서 외국선박의 무해통항을 방해하지 않아야 한다.¹²³⁾ 특히 연안국은 동 협약이나 동 협약에 따라 제정된 법령을 적용함에 있어 특정국의 선박, 또는 특정국으로 화물을 반입·반

117) 진시원, 전거서, 41-42쪽.

118) 유엔해양법협약 제27조 1항 (c).

119) Andreas Persbo, Ian David, *op.cit.*, p. 50.

120) 유엔해양법협약 제27조 1항 (a).

121) 유엔해양법협약 제27조 1항 (b).

122) 유엔해양법협약 제27조는 유엔안전보장이사회 결의 또는 조약에 의해 달리 해석될 수 있다. 자세한 내용은 본 논문 제2장 2절 3, 5(14-15쪽), 제3장 3절 6(59-60쪽) 참조.

123) 유엔해양법협약 제24조 1항.

출하거나 특정국을 위하여 화물을 운반하는 선박에 대한 형식상 또는 실질상의 차별을 해서는 아니 된다.¹²⁴⁾ 따라서 북한 또는 이란과 같은 특정국의 선박만을 대상으로 한 법령은 허용되지 않는다고 할 것이다.¹²⁵⁾ 그러나 특정 국가 등을 대상으로 하지 않고 모든 국가에 대해서는 동 협약에 따라 제정된 법령을 적용할 수 있다. 그러므로 대량살상무기의 수출입을 금지하는 법령 제정 시, 특정국을 대상으로 하지 아니하고 비확산 체제를 벗어난 불법적인 매매를 시도하는 모든 국가의 선박을 대상으로 법령을 제정하고 시행할 수 있을 것이다.

아. 유엔해양법협약 제25조의 적용(연안국의 집행권)

연안국의 영해에서 외국선박이 무해통항의 범위를 넘어서 유해통항으로 간주되는 행위를 할 경우, 연안국은 통항의 일시적 정지를 요구할 수 있다. 만일 이에 불응하는 경우에는 정선·검색, 나포 등 기타 필요한 조치도 가능하다.¹²⁶⁾ 또한 연안국의 조치에 불응하고 도주하는 선박에 대해서는 제3국 영해 진입 전까지 추적권 행사도 가능하다.¹²⁷⁾ 단, 외국의 군함이나 비상업용 정부선박 및 승선자의 법령 위반 시는 이의 시정 또는 영해 퇴거요구만이 가능하다.¹²⁸⁾



4. PSI와 기타 연안국 관할해역에서의 해양차단

가. PSI의 해양차단과 내수

내수¹²⁹⁾는 육지영토의 일부로 간주되어 연안국의 배타적 주권이 인정된다.¹³⁰⁾

124) 유엔해양법협약 제24조 1항 b.

125) 특정 국가를 대상으로 한 안전보장이사회의 결의가 있을 경우에는 가능하다.

126) 유엔해양법협약 제25조; 박찬호 외 5인, 전게서, 73쪽; 김영구, 전게서, 151쪽; 김현수, 『국제해양법』(서울: 연경문화사, 2007), 52쪽.

127) 유엔해양법협약 제111조; 김현수, 상게서.

128) 유엔해양법협약 제8조; 상게서.

129) internal water, interior, inland waters라고 쓰이며 운하, 강, 호소 등이 이에 해당하나, 법적으로는 기선의 육지 측에 있는 수역을 일컫는다.(영해협약 제5조 1항, 유엔해양법협약 제8조). 이용희, “연안국 범집행시 외국선박에 대한 무력사용에 관한 국제법적 고찰”, 『해사법연구』, 제21권 1호(2009), 130쪽.

130) 상게논문.

군함을 포함한 모든 외국 선박은 연안국의 항 또는 내수 안에서는 기국과 연안국간의 명시적 협약으로 달리 규정한 경우를 제외하고 연안국의 국내법 규정을 적용받는다.¹³¹⁾ 즉 선박을 이용한 대량살상무기 운송의 금지를 규정한 연안국 국내법이 존재한다면 항 또는 내수에서의 연안국의 관할권은 인정된다. 따라서 PSI의 차단원칙이 회원국에 대해 국제평화와 안보에 미치는 대량살상무기의 위협을 우려하는 모든 국가들이 국내법적 기반을 강화하기를 요청한 것은 실효적인 조치로서 의미가 있다고 할 것이다.

나. PSI의 해양차단과 접속수역

접속수역이란 국가가 일정한 영해 이원의 수역에서 관세, 재정, 위생, 출입국 관리에 관한 국내법을 적용할 수 있는 수역을 일컫는다.¹³²⁾ 접속수역의 폭은 영해기선으로부터 24해리까지 결정할 수 있으며¹³³⁾, 연안국의 영토와 영해 내에서의 관세, 재정, 출입국 관리 및 위생법규의 위반과 처벌에 대한 관할권을 규정하고 있다.¹³⁴⁾ 그러나 접속수역 내에서의 위반에 대해서는 규제할 수 없고, 연안국의 영토나 영해 내에서 발생한 위반에 대해서만 접속수역 내에서 관련 국내법을 통해 규제할 수 있을 뿐이다.¹³⁵⁾

유엔해양법협약에 따르면 접속수역에서 대량살상무기의 운송을 차단하기 위해서는 PSI 참여국들이 관세법 등을 통하여 대량살상무기 관련 화물을 불법 화물로 규정하여야 한다.¹³⁶⁾ 일단 국내법으로 대량살상무기의 수출입을 금지한 경우, 영해에서의 대량살상무기 운송행위에 대해 영해 내에서 뿐만 아니라 접속수역에서도 조치를 취할 수 있다. 그러나 참여국의 영해를 지나지 않고 단순히 접속수역만을 지나는 경우 접속수역은 대량살상무기 운송에 있어서 공해와 같은 성격을 지녔다고 간주될 수 있을 것이다.¹³⁷⁾

131) D. P. O'connell, *The International Law of the Sea*, vol. II(New York : Oxford Press, 1984), p. 733. 상계논문에서재인용; 김영구, 전게서, 93-101쪽.

132) 유엔해양법협약 제33조 1항.

133) 유엔해양법협약 제33조 2항.

134) 유엔해양법협약 제33조 1항.

135) 이용희, 전계논문, 131-132쪽; 김영구, 전게서, 222쪽.

136) 진시원, 전게서, 42쪽.

137) Andreas Persbo, Ian Davis, *op.cit.*, pp. 51-52.

다. PSI의 해양차단과 배타적 경제수역

배타적 경제수역(the Exclusive Economic Zone: EEZ)은 1970년대에 새롭게 생성된 개념으로 연안국은 영해기선으로부터 200해리 이내의 수역의 해면과 해저, 해상(sea-bed), 하층토(subsoil)와 그 상부수역의 생물, 무생물 천연자원에 대하여 탐사, 개발, 보존, 관리 및 해수·해류·해풍을 이용한 에너지생산 등 기타 경제적 활동에 관한 주권적 권리(sovereign right)를 향유하며, 인공섬, 시설물 등의 설치 사용과 해양과학조사, 해양환경 보존 등에 관한 관할권(jurisdiction)을 갖는다.¹³⁸⁾ 반면에 연안국 이외의 국가도 EEZ 안에서 항행의 자유, 상공비행권 및 해저전선·관설부설의 자유를 누리며 이 외의 국제적으로 적법한 해양이용의 자유를 누린다.¹³⁹⁾

그러나 이러한 권리를 행사함에 있어서 모든 국가는 연안국의 권리와 의무를 적절하게 고려하고, 유엔해양법협약의 규정과 국제법 규칙에 따라 연안국이 채택한 법령을 준수해야 한다.¹⁴⁰⁾ 동 협약 제58조 2항은 제88-115조 규정이 EEZ에 적용됨을 명시하고 있는데, 이에는 평화적 목적을 위한 보존과 항해의 자유, 그리고 입검권(right of visit)의 적용에 대해 규정하고 있다. 특히 제110조는 해적행위, 노예거래, 무허가 방송, 무국적선의 의심이 있는 경우의 공해상 입검권에 대해 규정하고 있다. 따라서 대량살상무기 운송에 있어서 EEZ는 공해와 같은 성격을 지녔다고 간주될 수 있을 것이다.

제2절 개정 SUA 협약에 따른 영해 내 해양차단

1. 개정 SUA 협약

가. 개정배경

1983년 10월에 발생한 이탈리아 여객선 Achille Lauro호의 피랍사건¹⁴¹⁾으로

138) 유엔해양법협약 제56조.

139) 유엔해양법협약 제58조 1항.

140) 유엔해양법협약 제58조 3항.

제정된 해상불법행위억제협약(International Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Maritime Navigation : 이하에서는 SUA 1988로 표기함)은 항해중인 선박의 안전을 위협하는 선박 납치 등 해상에서의 테러행위를 억제하고 범죄 행위를 규제하기 위하여 1988년 채택되었다.¹⁴²⁾

그러나 2001년 발생한 9·11 테러는 SUA 1988이 급진적인 테러를 방지하고 대응하는데 미흡하다고 생각하는 계기가 되었다.¹⁴³⁾ 즉 선박에 대한 공격뿐만 아니라 선박 자체를 테러의 무기로 사용하는 경우 등에 대한 위협에 대처하기 위한 추가적인 조치를 취할 필요성이 국제사회에 제기되었다.

이에 선박을 이용한 새로운 양상의 해상테러에 대처하기 위하여 미국 주도로 2002년 제84차 IMO(International Maritime Organization) 법률위원회에서 개정이 추진되었다. 그러나 논의과정에서 대량살상무기와 테러리스트와의 연계 가능성에 대한 국제사회의 우려를 반영하여 대량살상무기 확산 방지에 관한 조약으로 성격이 변경되었다.¹⁴⁴⁾ 협약의 개정 교섭과정에서 새로운 범죄조항의 신설 및 승선 및 검색 조항 등이 쟁점이 되었으나, 대부분의 국가들이 반테러 및 확산방지라는 SUA 협약 개정의 취지를 지지하였다.¹⁴⁵⁾

141) 1985년 10월 7일 4명의 팔레스타인 납치범들이 지중해를 항해하던 이탈리아의 여객선 Achille Lauro호를 납치하였다. 납치범들은 관계 당국과 요구조건 등을 협상 중에 휠체어를 타고 있던 69살의 유대계 미국인 한 명을 살해하고 바다로 던져 버리는 범죄를 저질렀다. 이후 테러범들이 이집트 항공기를 타고 도피하던 중 미국의 전투기에 의해 이탈리아에 착륙하게 된다. 미국은 테러범들의 인도를 요청하였지만 결국 테러범들은 유고슬라비아로 인도되어 도피에 성공하게 된다. 이 사건은 국제적으로 커다란 충격과 함께 해상 테러에 대한 국제적 대응 체계를 갖출 필요성을 제기하였고 마침내 범인의 인도에 관하여 강조점을 가지고 있는 SUA 협약의 제정과 채택으로 이어지게 된다. 부산지방해양항만청 해양안전 블로그, “해상보안 관련 국제협약”,

http://blog.naver.com/psn_poseidon?Redirect=Log&logNo=90046830325(검색일자 : 2010. 2. 8)

142) 1988년 3월 로마에서 열린 ‘항해안전에 반하는 불법행위에 관한 국제회의’에 참가한 76개국의 만장일치로 협약 및 의정서가 채택되었고 1992년에 발효되었다. 우리나라는 2003년 5월 14일 가입하였다. 국방부, 전개서, 42쪽.

143) SUA 1988의 주요 내용으로는 선박과 재산에 대한 강탈 또는 손상을 입히는 행위, 상해, 살인, 위협한 물건의 실치 등 테러에 관한 행위와 시도에 대하여 범죄로 규정하고 있다. 또한 테러 범죄에 관하여 자국민이 아닌 자가 국외에서 범한 행위를 처벌할 수 있도록 테러 행위자에 대한 사법권과 관할권을 대폭 확대하고 있으며, 기국의 책임 그리고 선장이 체포한 범죄자에 대한 인도 절차에 대해서 규정하고 있다. 국가간 법 적용에 있어서 이견이 있을 때에는 국제사법재판소에 중재 아래 분쟁을 해결하는 방법과 범죄자의 송환 문제를 다루도록 하고 있다. 전개 블로그 자료.

144) 박희권, 전개논문, 82쪽.

145) 상계논문, 85쪽.

이에 2005년 10월 14일 'SUA 1988' 및 'SUA Protocol 1988'에 대한 개정안이 채택되었다.¹⁴⁶⁾¹⁴⁷⁾

나. 개정 SUA협약의 주요 내용

개정 SUA 협약은 SUA 1988 제3조에 규정된 범죄의 범위를 확대하여 새로운 범죄구성요건을 추가하였다. 즉 범죄의 구성요건을 규정한 기존 협약 제3조 1항을 수정하고,¹⁴⁸⁾ 제3조의 2, 제3조의 3, 제3조의 4를 신설하였다.¹⁴⁹⁾

(1) 제3조의 2(1)¹⁵⁰⁾(대량살상무기 등의 사용 및 배출)

불법적 또는 고의적으로 아래에 명시한 행위를 하거나, 일정한 행위를 정부나 국제기구로 하여금 행하거나 행하지 않도록 강요하는 것을 범죄행위로 규정하였다.

- (i) 사망, 중대한 상해 또는 피해를 발생하거나 발생하기 쉬운 수단으로 어떠한 폭발물질, 방사능 물질 또는 BCN 무기를 선박에 대하여 또는 선상에서 사용하거나 선박으로부터 배출하는 행위
- (ii) 상기 (i)에 해당되지 않는 기름, 액화천연가스 또는 기타 유해·유독 물질을 사망, 상해 또는 피해를 발생하거나 발생할 수 있는 양

146) 1. Protocol of 2005 to the Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Maritime Navigation.

2. Protocol of 2005 to the Protocol for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Fixed Platforms located on the Continental Shelf.

147) Amendments to the Convention for the Suppression of Unlawful Acts (SUA) Against the Safety of Maritime Navigation, 1988 and its related Protocol, were adopted by the Diplomatic Conference on the Revision of the SUA Treaties held from 10 to 14 October 2005. The amendments were adopted in the form of Protocols to the SUA treaties. http://www.imo.org/Conventions/mainframe.asp?topic_id=259&doc_id=686(검색일자 : 2010. 4. 5).

148) SUA 1988에 규정되어 있는 범죄로는 선박에 있는 사람에 대한 폭행, 협박, 상해, 살인죄와 선박 납치죄, 선박 손괴죄, 선박 운항관련 기기 및 시설의 손괴죄, 선박에 대한 위협 물건 설치 및 탑재죄, 선박의 안전을 해할 목적의 허위정보 전달죄, 선박납치살인·치사죄, 상해·치상죄 등이 있다. SUA 1988 제3조.

149) 개정 SUA 협약 제4조 5항, 제4조 6항, 제4조 7항.

150) 개정 SUA 협약 제4조 5항.

- 혹은 능도로 선박으로부터 배출하는 행위
- (iii) 사망, 중대한 상해 또는 피해를 발생하는 수단으로 선박을 사용하는 행위
- (iv) 상기에 규정된 범죄를 범하기 위해 협박하는 행위 등이다.

(2) 제3조의 2(2)¹⁵¹⁾(대량살상무기 등의 운송)

- (i) 폭발물질 또는 방사성 물질, (ii) BCN 무기, (iii) 원료물질, 특수분열물질 또는 특수 분열물질의 가공·사용·생산을 위하여 설계 또는 준비된 장비, 물자 그리고 IAEA의 포괄적 안전조치협정을 따르지 않는 핵관련 물질이나 장비, (iv) BCN 무기의 설계, 제조 또는 운송에 중대하게 기여하는 장비, 물자, 소프트웨어 또는 관련 기술 등을 선박을 이용하여 운송하는 행위를 범죄행위로 규정하였다. 따라서 이 규정에 의해 대량살상무기 등의 운송이 불법화되었다.



(3) 제3조의 3¹⁵²⁾

제3조, 제3조의 2, 제3조의 3에 규정한 범죄와 부속서에 수록된 9개 협약¹⁵³⁾에 명시된 범죄를 저지른 자를 인지하고, 형사 소추를 피하기 위해 선박에 승선시켜 도피시키는 행위를 범죄로 규정하였다.

151) *Ibid.*

152) 개정 SUA 협약 제4조 6항.

153) 개정 SUA 협약 제7조.

- ① 항공기의 불법납치억제를 위한 협약
- ② 민간항공의 안전에 대한 불법적 행위의 억제를 위한 협약
- ③ 외교관 등 국제적 보호 인물에 대한 범죄 및 처벌에 관한 협약
- ④ 인질억류방지에 관한 국제협약
- ⑤ 핵물질의 방호에 관한 협약
- ⑥ 제2항 협약에 보충하는 국제민간항공기가 이용하는 공항에서의 불법적 폭력행위의 억제를 위한 의정서
- ⑦ 대륙붕상에 고정된 플랫폼의 안전에 대한 불법적 행위의 억제를 위한 의정서
- ⑧ 폭탄테러행위의 억제를 위한 국제협약
- ⑨ 테러자금조달의 억제를 위한 국제협약.

(4) 제3조의 4¹⁵⁴⁾

제3조, 제3조의 2, 제3조의 3에에서 규정한 범죄행위와 관련하여 타인을 살해 또는 상해하거나, 교사·방조한 것에 대해서도 처벌하도록 규정하고 있다.

(5) 개정 주요내용 정리

‘개정 SUA 협약’의 내용을 정리하면 다음과 같다.¹⁵⁵⁾¹⁵⁶⁾

<표 1> 개정 SUA협약의 주요 내용

조문	주요 내용	비고
제1조	○ 2005년 의정서 목적상 협약, 기구, 사무총장 용어 정의 규정	해당 조문 신설
제2조	○ 협약에서 사용되는 용어 정의 - 운송 및 중대한 상해 또는 피해, BCN 무기, 독성화학물질, 원료 물질 등에 대한 정의 규정	선박을 제외한 대량살상무기 관련 용어 규정 신설
제3조	○ 기존 제2조에 1개 조문 추가 - 이 협약의 시행이 다른 국제법에 영향을 미치지 않음	제2조의 2규정 신설
제4조	○ 기존 3조에 3개 조문 추가 - 위해 목적으로 선박에 대량살상무기·유류 등을 사용하거나 배출, 운송하는 행위 - 선박을 피해 발생수단으로 악용하는 행위	범죄행위에 대한 규정 대폭 신설

154) 개정 SUA 협약 제4조 7항.

155) 2005년 개정된 SUA 협약은 24개의 조문으로 구성되어 있으며, 개정 SUA 협약과 기존 SUA 1988 협약이 단일 문서로 통합되었다. 따라서 개정 SUA 협약에 가입한 국가들 사이에서는 두 협약이 하나의 협약문서로 해석되고 적용된다. 개정 SUA 협약 제15조.

156) ‘개정 SUA 협약’의 내용은 대륙방상 고정식 플랫폼에도 준용한다. ‘SUA Protocol 2005’에 의해 유독물질 등을 방출하는 행위, 플랫폼을 이용하여 BCN 무기나 핵물질 등을 사용하는 행위 등은 모두 처벌 가능하게 된다. 박희권, 전제논문, 84쪽.

	- 범죄인을 선박에 승선시키는 행위 등을 범죄행위로 규정	
제5조	○ 기존 제5조에 1개 조문 추가 - 법인이 협약에 명시된 범죄행위를 한 경우, 당사국에 대해 재정적 제재를 포함한 처벌의무 부과	제5조의 2 규정 신설
제6조	○ 협약에 규정된 범죄에 대한 관할권 확정과 범죄인 인도 유무를 불문하고 IMO 통보에 관한 사항 규정	일부 규정 개정
제7조	○ 협약의 부속서로 1970년 항공기 불법납치억제 협약 등 9개 협약을 추가 - 이 부속서는 협약 비준시 적용을 배제 가능	해당 조문 신설
제8조	○ 당사국(선적국) 선박 선장은 범죄 의심자를 타방 당사국(인수국)에 인도할 수 있음 ○ 범죄를 억제하는데 필요한 당사국의 협조(사법공조) 및 승선·검색에 관한 규정 및 보호조치 규정 신설	제8조의 2 신설
제9조	○ 당사국 영토 안에 있는 범죄인에 대한 신속한 처벌과 공정한 대우 규정	일부 조항 개정
제10조	○ 협약 범죄는 기존의 범죄인 인도 조약의 인도대상을 범죄로 봄 ○ 협약 범죄는 정치범죄로 인정하지 않음 ○ 특별한 사정이 있는 경우 당사국은 범죄인의 인도 거절 가능	일부 조항 개정 및 2개 조문 신설
제11조	○ 협약에 규정된 범죄를 처벌하는데 필요한 증거 획득 등 형사소송절차에 대해 당사국 협력 필요	일부 조항 개정 및 1개 조문 신설
제12조	○ 당사국은 협약에 정한 범죄를 예방하는데 필요한 협력을 해야 하며, 범죄 실행에 따른 피해 최소화 노력함	일부 조문 개정

제13조	○ 일방 당사국은 협약에 규정된 범죄 실행에 관한 정보를 입수한 경우, 관할권 있는 다른 당사국에게 제공함	조문 전면 대체
제14조	○ 범죄 관련 정보와 범죄인 처벌상황 등을 IMO에 통보할 것	기존 협약 제15조 제15조 3항 개정
제15조	○ 1988년 SUA 협약과 개정 SUA 협약은 당사국간에 단일 문서로 통합되고 해석됨	해당 조문 신설
제16조	○ 제17조 이하에 명시한 최종 규정이 개정 SUA 협약의 최종 규정임을 명시	해당 조문 신설
제17조~제24조	○ 협약의 서명, 비준과 발효요건, 개정 및 수정 등의 절차 규정	해당 조문 신설

자료: 최재선 외 4인, 『국가 물류보안 체제 확립방안 연구(I)』, 한국해양수산개발원, 2006.¹⁵⁷⁾



2. 개정 SUA 협약과 영해 내에서의 해양차단

기존 NPT, CWC, BWC 등의 대량살상무기 확산방지 조약은 회원국들의 수평적, 수직적 확산 방지 의무만을 부여하였고, ‘운송’ 자체를 규제하고 있지는 않았다.¹⁵⁸⁾ 그러나 개정 SUA 협약은 선박을 이용한 대량살상무기 ‘운송’ 행위 자체를 범죄로 규정하여 처벌할 수 있도록 하고 있다. 또한 개정 SUA 협약은 대량살상무기 등의 운송에 관련되는 자연인 및 법인에 대한 처벌규정을 신설하여 이들 무기의 운송을 범죄화하였다.¹⁵⁹⁾

기존 유엔해양법협약을 비롯한 국제법이 이들 무기의 운송을 제지하거나 처벌 가능하도록 하는 규정을 두고 있지 않아 개인 또는 법인은 아무런 처벌 없이 이들 무기를 운송해왔었다.¹⁶⁰⁾ 이란의 이슬람 성직자들과 원심분리기 설비

157) 최재선 외 4인, 『국가 물류보안 체제 확립방안 연구(I)』 (서울 : 한국해양수산개발원, 2006), 44쪽.

158) 박희권, 전개논문, 86-87쪽.

159) 상계논문, 87쪽.

160) 본 논문 제2장 1절 2. 나 (3) (11쪽) 참조.

를 20년 넘게 거래해 온 아유브 칸(A.Q. Khan)은 이러한 핵 확산 거래에 의해 거액을 벌어들였으며, 또한 처벌도 받지 않았다는 사실에서도 이를 확인할 수 있다.¹⁶¹⁾ 그러나 개정 SUA 협약으로 인해 각 당사국은 자국의 영해 내에서 대량살상무기를 운송하는 선박에 대해 관할권을 행사할 수 있게 되었다.¹⁶²⁾ 또한 대량살상무기의 운송을 불법화하는 등 협약의 내용을 국내법으로 제정하여 실행할 경우 유엔해양법협약 제27조 1항에 의한 연안국에 의한 외국선박 내에서의 형사 관할권 행사가 가능하여 영해 내에서의 해양차단의 근거가 될 수 있다.

제3절 유엔안전보장이사회 결의와 해양차단

1. 유엔헌장

가. 평화에 대한 위협의 금지

유엔헌장 제1조는 ‘국제평화와 안전 유지를 위한 평화에 대한 위협방지 및 제거’를 유엔의 창설목적으로 규정하고 있다.¹⁶³⁾ 또한 유엔헌장 제2조 4항은 무력에 의한 위협이나 무력의 행사, 그리고 유엔의 목적에 배치되는 방법에 대해 금지하고 있다. 일반적으로 대량살상무기에 의한 위협 또는 공격이 유엔헌장 제2조 4항에 해당된다는 것에는 이론의 여지가 없을 것이다. 그러나 대량살상무기의 운송행위가 무력에 의한 위협에 해당하는지에 대해서는 이견이 있다. 이에 대해 안전보장이사회는 유엔헌장 제39조에 의거한 결의 1540호를 통해 ‘핵, 화학·생물무기와 그 운반수단의 확산이 국제평화와 안전에 위협이 됨을 확인’한 바 있으며, 이는 그 이후의 결의에 의해 재확인되고 있다. 즉 대량살상

161) “이란 왜 핵 강국을 꿈꾸나”, 『세계일보』 (2004. 10. 29), <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=110&oid=022&aid=0000060699>(검색일자: 2010. 12. 29).

162) 개정 SUA 협약 제4조 5항, SUA 1988 제6조.

163) 이외에 침략행위 또는 기타의 평화 파괴의 진압을 위하여 실질적인 집단적 조치를 취할 것을 규정하였다. 또한 평화를 파괴할 우려가 있는 국제분쟁, 사태의 조정 및 해결을 평화적 수단에 의해 또는 정의와 국제법의 원칙에 따라서 실현하기 위하여 국가 간의 우호관계를 발전시키고 국제협력을 달성하는 것을 목적으로 한다.

<http://www.un.org/en/documents/charter/chapter7.shtml>(검색일자: 2010. 1. 15).

무기의 운송 행위 자체가 무력에 의한 위협이 아니라는 견해에 의하더라도, 대량살상무기의 운송은 확산을 위한 필수적인 요소로서 이러한 운송행위를 제지하는 조치가 유엔헌장 제1조의 목적에 상응하는 ‘평화에 대한 위협을 방지하고 제거’하는 행위라고 볼 수 있을 것이다.

나. 평화에 대한 위협에 대한 제재

이를 위해 유엔헌장은 안전보장이사회¹⁶⁴⁾에 유엔의 신속하고 실효적인 행동을 확보하기 위하여 국제평화와 안전의 유지에 대한 일차적인 책임을 부여하고 ‘평화에 대한 위협을 결정하는 권한’과 그에 대한 ‘조치를 취할 권한’을 부여하고 있다.¹⁶⁵⁾ 다양한 형태의 국제평화를 해치는 행위에 대한 강제조치 유무 및 방법을 결정할 수 있는 권한을 부여한 유엔헌장 제7장은 안전보장이사회의 제재조치에 대해 다음의 단계를 거치도록 하고 있다.

첫째, 헌장 제39조에 규정된 바와 같이 평화의 위협, 파괴 또는 침략행위의 존재여부를 확인하는 것이다. 헌장은 ‘평화에 대한 위협’ 등에 대한 정의 규정을 두고 있지 않으며, 이를 안전보장이사회의 자유재량에 일임하고 있다. 즉 안전보장이사회의 제1차적 임무는 평화의 위협, 파괴 또는 침략행위라는 불분명한 법 개념을 구체화하는 것이다.

둘째, 일단 평화의 위협·파괴 또는 침략행위의 존재가 확인되면, 국제평화와 안전의 유지 혹은 회복을 위하여 권고하거나, 제41조에 따른 비군사적 제재조치 및 제42조에 따른 군사적 제재조치를 취할 수 있는 권한을 갖게 된다.¹⁶⁶⁾ 그러나 평화에 대한 위협의 존재가 결정되었다고 해서 반드시 강제조치를 취해야 하는 것은 아니며 당사국에게 평화적 해결을 위한 권고를 할 수 있다. 이러한 권고는 법적 구속력은 없으나, 이후 이 조치의 이행 여부가 강제조치의 결정에 고려되므로 사실상 강제력을 갖는다고 할 수 있다.¹⁶⁷⁾ 안전보장이사회는 권고

164) 안전보장이사회는 5개 상임회원국(중국, 프랑스, 러시아, 영국, 미국)과 10개 비상임회원국(오스트리아, 일본, 터키, 레바논, 우간다, 브라질, 멕시코, 가봉, 나이지리아, 보스니아)으로 구성되어 있다. <http://www.un.org/sc/members.asp>(검색일자 : 2010. 3. 1).

165) 유엔헌장 제24조 및 제39조.

166) 김명기, “북한의 핵문제에 대한 국제연합의 제재조치”, 『북한』, 통권 제260호(1993. 8), 116쪽.

조치 등의 예비적 조치로 국제평화와 안전을 유지하지 못할 경우 강제조치를 취할 수 있으며 이에 는 비군사적 조치 및 군사적 제재조치가 포함된다. 비군사적 조치로는 경제관계 및 철도·해운·항공·우편·전신·무전 기타의 운수·통신수단의 전부 또는 일부의 차단 및 외교관계의 단절을 포함한다.¹⁶⁸⁾ 그러나 위의 예시된 행위에 한정되지는 않는다고 본다.¹⁶⁹⁾ 또한 제41조에 의한 비군사적 제재로 충분하지 않다고 인정되는 경우 해군, 육군, 공군에 의한 시위, 봉쇄 및 다른 작전을 행사할 수 있다.¹⁷⁰⁾

안전보장이사회는 국제평화와 안전의 유지라는 일차적 의무를 이행함에 있어서 회원국을 대신하여 행동하므로, 회원국을 구속하는 결의를 채택할 수 있다.¹⁷¹⁾¹⁷²⁾ 이러한 결의의 구속력에 대한 법적 근거는 ICJ에 의해 확인된 바 있는데, ICJ는 유엔헌장에 명시되어 있는 안전보장이사회의 권한을 긍정하며 결의의 법적 구속력을 인정하고 있다.¹⁷³⁾ 즉 안전보장이사회는 국가나 비국가행위자에 대한 권리와 의무에 대한 결정을 내릴 수 있고,¹⁷⁴⁾ 결의의 실효적 이행을 위해 제재조치를 시행할 수 있으며, 개별 회원국들에게 군사력을 포함한 다른 제재조치의 시행을 허가(authorize)할 수 있다. 이러한 점에서 이론상 다툼이 있지만 안전보장이사회는 입법기관의 성격을 가질 뿐만 아니라,¹⁷⁵⁾¹⁷⁶⁾ 국제평화와 안전에 관한 한 집행기관으로서의 역할을 담당하고 있다고 할 것이다.¹⁷⁷⁾

167) 신용호, “안전보장이사회 결의의 합법성과 사법심사”, 『국제법학회논총』, 제44권 제1호 (1999), 165쪽.

168) 유엔헌장 제41조.

169) 김명기, 전개논문, 116쪽.

170) 유엔헌장 제42조.

171) 유엔헌장 제25조.

172) 헌장 제25조에 따라 회원국을 구속하는 안전보장이사회의 결정은 1)헌장 제7장에 따라 채택된 구속적 결정만 인정된다는 견해, 2)헌장 제24조(2)에 열거된 것에 한정된다는 견해, 3)헌장에 명시되지는 않았으나 안전보장이사회에 인정되는 이른바 묵시적 권한의 행사에 따른 결정까지 포함한다는 견해가 대립하고 있다 그러나 적어도 헌장 7장에 따른 강제조치에 관한 결정에는 구속력이 인정된다. 박현석, “안전보장이사회 결의에 대한 국제사법재판소의 기능적 통제”, 박사학위논문, 서울대학교, 1996, 16-17쪽.

173) *I.C.J. Reports 1971*, pp. 3, 16-58.

174) Frederic L. Kirgis, “The Security Council’s First Years”, *The American Journal of International Law*, vol. 89(1995), pp. 506-520.

175) *I.C.J. Reports 1971*, p.15.

176) 그러나 이에 대한 반대의견으로 Fitzmaurice판사는 안전보장이사회는 오로지 평화를 유지하고 회복하기 위한 조치만을 취할 수 있으며 입법적 권한은 없다고 하였다; *ICJ Report, 1971*, p. 294.

2. 안전보장이사회 결의 1540호에 의한 영해 내 해양차단

가. 채택배경 및 과정

9·11 테러 이후 대량살상무기의 테러단체로의 유입을 우려하게 되면서 이에 대한 통제 강화의 목소리가 커지게 되었다. 그러나 기존의 다자간 수출통제체제 및 비확산 조약은 실효적인 수단으로서의 한계를 보였다. 이에 부시 전 미국 대통령은 2003년 9월 유엔 총회에서 테러단체에 대한 대량살상무기 확산 저지를 위하여 대량살상무기 확산 방지와 수출통제체제의 강화를 위한 안전보장이사회 결의 채택을 제안하였다. 이에 따라 안전보장이사회는 2004년 4월 28일 만장일치로 결의 1540호를 채택하여 모든 회원국에게 비확산 및 수출통제 입법과 집행을 의무화하고 관련 국내조치 결과를 담은 국가보고서를 6개월 이내에 제출토록 결정하였다. 즉 대량살상무기의 확산 행위에 대한 처벌강화의 필요성이 커지게 되자 국제사회는 이러한 내용을 담은 보편적인 국제규범의 정립을 위해 노력하기 시작한 것이다.¹⁷⁸⁾ 동 결의 이행을 위해 안전보장이사회 산하에 1540 위원회가 2년 기한으로 설치·운영되었고, 2006년 4월에는 동 위원회의 임무연장을 골자로 한 안전보장이사회 결의 1673호가 채택되었고, 다시 2008년 4월 결의 1810을 채택하여 2011년 4월 25일까지로 임무가 연장되었다.¹⁷⁹⁾

나. 결의 1540호의 주요내용

(1) 전문검토

안전보장이사회는 결의 1540호를 통해 ‘핵, 화학·생물무기와 그 운반수단¹⁸⁰⁾

177) Fassbender B., "The United Nations Charter As Constitution of The International Community", *Columbia Journal of Transnational Law*, vol. 36(1998), pp. 529, 568.

178) 외교통상부, "안보리 비확산 결의 1540호 이행 관련 주요 이슈", <http://www.mofat.go.kr/help/search/index.jsp>(검색일자: 2010. 1. 23).

179) <http://www.un.org/sc/1540/resolutionstatements.shtml>(검색일자: 2010. 2. 8).

180) 핵, 생물· 화학 무기 및 그러한 사용을 위해 특별히 고안된 것을 운반할 수 있는 미사일, 로켓 및 여타 무인시스템.

및 관련물질¹⁸¹⁾의 확산이 국제평화와 안전에 위협이 됨을 확인'하였다. 동 결의는 헌장 제39조에 의거한 것으로 대량살상무기와 그 운반수단의 확산이 유엔헌장상의 '평화에 대한 위협'의 행위에 포함되었다는 것을 의미한다. 또한 대량살상무기 확산 문제에 국제법적으로 새로운 차원을 부가하며 이러한 확산을 막기 위한 유엔헌장상의 제재조치가 취해질 수 있음을 명백히 하는 것이다. 이는 유엔헌장에 규정된 책임에 부합되도록, 대량살상무기 및 그 운반수단의 확산에 의해 초래되는 국제평화와 안전에 대한 위협에 대응하기 위해 적절하고 효과적인 행동을 취하겠다는 결의 1540호의 규정에서도 확인할 수 있다. 또한 각 국가, 지역 및 국제적 노력을 강화할 필요성을 인식하고, 이와 함께 추가적인 효과적인 조치들을 취해야 할 시급한 필요성을 인식하였다.

(2) 주요내용의 검토

결의 1540호는 모든 국가들이 비국가행위자에게 대량살상무기와 운반수단의 개발, 획득, 제조, 보유, 운송, 이전, 사용 등에 대한 어떠한 지원행위도 삼갈 것을 결정하였다(decide).¹⁸²⁾ 특히 테러 목적을 위한 비국가행위자의 대량살상무기 획득, 보유, 운송, 이전, 사용하는 것을 금지하고 이러한 행위에 대한 공범, 지원, 자금조달을 금지하는 적절하고 효과적인 법률들을 자국의 국내 절차에 따라 채택하고 시행할 것을 결정하였다(decide).¹⁸³⁾ 또한 동 결의는 관련물질 통제와 대량살상무기 및 그 운반수단의 확산 방지를 위해 국내적 통제체제를 확립하고, 대량살상무기로 전용 가능성이 있는 물질의 품목 작성과 보안관리 강화, 방호, 국경 통제, 불법거래와 중개 탐지 및 저지 등 국내 조치 집행과 대량살상무기의 국내 수출통제와 환적통제 체제를 수립, 발전 및 유지하도록 하였다.¹⁸⁴⁾

동 결의는 비국가행위자의 대량살상무기와 그 운반수단의 '운송'을 금지하는 조치를 취하도록 규정하여, 대량살상무기 등의 '운송' 행위 자체를 규제 대상행

181) 관련 다자조약 및 협정에서 다뤄지고 있거나 국가통제목록에 포함되어 있는 품목으로 핵, 생물·화학 무기 및 그 운반수단의 고안, 개발, 생산 또는 사용에 이용될 수 있는 물질, 장비 및 기술.

182) S/RES/1540 Art. 1.

183) S/RES/1540 Art. 2.

184) S/RES/1540 Art. 3.

위에 포함시켰다. 여기에는 비국가행위자에 의한 대량살상무기와 그 운반수단의 운송행위 뿐만 아니라, 비국가행위자를 목적지로 하는 국가의 운송행위도 포함되는 것으로 해석되는데, 이러한 행위가 곧 비국가행위자의 대량살상무기 등의 획득, 보유에 대한 직접적인 원인에 해당되기 때문이다.

이와 함께 안전보장이사회는 모든 국가들이 대량살상무기 확산방지를 목적으로 하는 다자간 조약의 보편적 채택과 완전한 이행을 촉구하며, 더 나아가 필요한 경우 다자조약을 강화할 것을 요구하였다.¹⁸⁵⁾ 그리고 핵심 비확산 다자조약의 준수를 위해 국내 법률을 채택할 것을 요구하였다.¹⁸⁶⁾ 기존의 비확산 체제의 이행을 중시하는 동 결의는 ‘1540호의 어떤 조항도 NPT, CWC, BWC 당사국들의 권리 및 의무들과 충돌하거나 이를 변경하는 것으로 해석되지 않으며, IAEA 또는 화학무기금지기구(The Organization for the Prohibition of Chemical Weapons, OPCW)의 책임을 변경하지 않는 것으로 해석한다’는 규정에 의해서 구체적으로 확인된다.¹⁸⁷⁾ 또한 대량살상무기 확산에 의해 야기되는 위협에 대처하기 위해 비확산에 관한 대화와 협력을 증진하도록 하였다. 이와 함께 자국의 국내법과 법적 권능 및 국제법에 따라 대량살상무기 불법거래의 방지를 위한 협력활동을 할 것을 요구하였다(call upon).¹⁸⁸⁾ 이 조항을 근거로 ISN은 PSI가 이러한 협력활동을 취하기 좋은 방법이라고 한 바 있다.¹⁸⁹⁾ 또한 이와 같은 맥락에서 결의 1540호는 미국이 주도하는 PSI에 대한 정당성을 부여하는 근거로 인용되어지고 있다.¹⁹⁰⁾

다. 결의 1540호의 특성

결의 1540호는 국제평화와 안보에 위협이 되는 대량살상무기 확산문제를 해

185) S/RES/1540 Art. 8(a).

186) S/RES/1540 Art. 8(b).

187) S/RES/1540 Art. 5, Art. 8.

188) S/RES/1540 Art. 9, Art. 10.

189) UN Security Council Resolution 1540, adopted unanimously by the Security Council, called on all states to take cooperative action to prevent trafficking in WMD. The PSI is a positive way to take such cooperative action. <http://www.state.gov/t/isn/c10390.htm>(검색일자 : 2010. 2. 7).

190) 외교통상부, “안보리 비확산 결의 1540호 이행 관련 주요 이슈”.

결하기 위한 안전보장이사회 최초의 공식결정으로 비국가행위자에 대한 대량살상무기와 그 운반수단의 ‘운송’ 행위를 규제 대상행위에 포함시켰다. 이는 기존 국가를 확산주체로 상정하여 이루어진 조치들의 한계를 극복하기 위하여 비국가행위자를 주체로 행해지는 대량살상무기 확산방지 조치라는 점에서 큰 의의가 있다고 할 것이다. 또한 결의 1540호는 테러리즘에 대한 결의 1373호에 이어 안전보장이사회 역사상 두 번째로 특정 국제안보 위협이 아닌, 일반적 안보 위협에 대해 유엔헌장 제7장의 권능을 인용한 조치이다.¹⁹¹⁾

동 결의는 대량살상무기 확산을 막기 위해 크게 세 가지 형태의 확산방지 규정을 제시하였다.

첫째, 모든 국가가 국내적 통제를 확립하기 위한 조치를 채택하고 시행한다.

둘째, IAEA 등의 틀 내에서 다자간협력에 대한 국가의 이행의무를 보완한다.

셋째, 모든 국가들이 비확산에 관한 대화와 협력을 증진하고 자국의 법률 및 국제법에 부합하는 범위 내에서 협력활동을 한다.

결의 1540호는 유엔 회원국 중 기존 비확산 조약 및 체제 내에 가입되어 있지 않은 국가들에게도 유엔헌장상의 안전보장이사회 결의의 권한에 의거하여 확산 방지를 위한 의무를 부여하였다.¹⁹²⁾ 이와 함께 결의 실행의 주체를 ‘모든 국가들’로 규정함으로써 유엔헌장 제2조 6항¹⁹³⁾에 따라 비당사국에게도 동 결의의 효력이 미칠 수 있는 가능성이 있다.¹⁹⁴⁾

안전보장이사회는 동 결의의 이행을 면밀히 감시하고, 이 목적을 위해 추가 결정을 할 의도를 표명하며 계속하여 다루어 나갈 것을 결정하였다.¹⁹⁵⁾ 여기서의 추가조치는 헌장 제40조의 규정의 의거한 잠정적 조치, 제41조에 규정한 비군사적 조치, 제42조의 규정에 의거한 군사적 조치를 취할 수 있음을 선언한 것으로 국제사회의 평화와 안전의 유지를 위해 지속적으로 이에 대한 제재조치를 취해나갈 것을 밝히고 있다.¹⁹⁶⁾

191) 상계자료.

192) 유엔헌장 제25조 및 제2조 6항.

193) 유엔헌장 제2조 6항.

이 기구는 유엔회원국이 아닌 국가들도 국제평화와 안전의 유지에 필요한 한에 있어서 이들 원칙에 따라 행동할 것을 확보하여야 한다.

194) 안전보장이사회 결의문은 ‘회원국’(member state)과 ‘모든 국가’(all states)를 구분하여 표기하고 있다.

195) S/RES/1540 Art. 11, Art. 12.

라. 한계

결의 1540호는 대량살상무기 확산에 대한 제재조치의 단계로 보자면 대량살상무기 불법거래 방지를 위한 강력한 제재조치라기 보다는 국내법 및 기존 조약의 강화와 국가 간 협력활동을 촉구하는 권고적 조치에 해당한다고 볼 수 있을 것이다.¹⁹⁷⁾ 동 결의는 대량살상무기가 국제평화와 안전에 위협이 된다는 인식은 공고히 하였지만 기존의 비확산 체제의 이행을 중요시하며 결의의 조치를 위한 실행의 근거로 자국의 국내법과 국제법에 따를 것을 선언하였다. 즉 결의 1540호는 유엔헌장 제7장에 의거하여 모든 국가에게 비확산 및 수출통제를 위한 조치를 취하도록 국제법적으로 의무화하였으나, 그 이행에 있어서는 각국의 국내법을 적용하도록 하는 등 재량사항에 맡겨두었다. 이로 인해 대량살상무기 확산에 적극적인 국가와 그렇지 않은 국가 간의 실행의 간극이 발생할 가능성이 있다. 게다가 실제 해양에서 선박을 통한 대량살상무기의 운송이 이루어질 경우, 운송행위 차단을 위한 승선·검색 및 나포할 수 있는 수권규정을 두고 있지 않다. 따라서 동 결의에 의거하여 연안국의 국내법을 적용하여 영해에서 대량살상무기 운송 의심 선박에 대한 해양차단은 허용된다고 할 것이나¹⁹⁸⁾, 그 이외의 해역에서 기국주의 원칙 등 해양법에 부합되지 않는 모든 차단행위는 허용되지 않는다.

3. 안전보장이사회 결의 1803호에 의한 영해 내 해양차단

안전보장이사회는 2008년 3월 3일 우라늄 농축을 중단하라는 국제사회의 요구를 이행하지 않고 있는 이란에 대해 1803호 결의안을 만장일치로 채택하였다. 동 결의는 유엔 회원국과 이란 간 핵물질 이전을 금지한 것으로, 1737호 및 1747호에 이어 3차 제재 결의이다.

결의 1803호는 1737호 및 1747호에서 제재했던 대상을 추가¹⁹⁹⁾하고, 처음으

196) 김명기, 전계논문, 116쪽.

197) 최승환, “전략물자수출통제와 개성공단”, 지식경제부, 『국제수출통제규범의 최근동향과 우리 기업에의 영향』, 전략물자 수출통제 국제세미나, 코엑스 인터컨티넨탈 호텔, 2005, 10쪽.

198) S/RES/1540 Art. 2.

199) 자산동결 대상으로 12개 기업이 추가됐고, 핵 프로그램 등 관련자 13명은 자산동결뿐 아니라 해

로 민간 및 군용으로 함께 쓰일 수 있는 물품의 교역도 제재 대상에 포함시켰다. 이 외에 자산 동결, 관련자의 여행 제한, 금융활동 감시 등의 조치를 취하였다. 또한 모든 국가는 자국 영토로부터 또는 자국선박을 이용하여 직·간접적으로 원산지에 관계없이 1737호 등에서 금지된 모든 물품, 물질, 기기, 제품과 기술의 공급, 판매 또는 운송을 방지하기 위한 필요한 조치를 취할 것을 결정하였다(decide).²⁰⁰⁾

여기서 눈여겨보아야 할 것은 11항에 규정된 화물검색(inspect the cargoes)관련 조항이다. 동 조항은 국내법 권한과 국제법 특히 해양법과 부합되도록, 결의 1737호 및 1747호에 의해 금지된 물품을 운송한다고 의심할만한 합리적인 근거가 있을 경우, ‘Islamic Republic of Iran Shipping Line’이 소유 또는 운영하는 선박의 이란발, 이란행 화물을 자국의 항구에서 검색하도록 요구하였다(Calls upon).

여기서는 화물검색이 가능한 장소를 자국의 항구로 특정 지었을 뿐만 아니라 ‘Islamic Republic of Iran Shipping Line’의 소유이거나 동 회사에 의해 운영되는 이란발, 이란행 선박을 대상으로 하였다는 데 특징이 있다. 그러므로 동 결의에 의한 선박의 화물검색은 자국의 항구에 한하여 가능한 것으로 동 결의에 의한 영해에서의 해양차단은 허용되지 않는다고 할 것이다.²⁰¹⁾



<표 2> 안전보장이사회의 3차례 이란 핵 제재안 비교표

	1차(1737호)	2차(1747호)	3차(1803호)
결의 일시	2006. 12. 23	2007. 3. 24	2008. 3. 3
주 요	○ 핵농축 및 재처리 관련 모든 활동 중단	○ 1차 결의안 내용	○ 1, 2차 결의안 내용 준수 촉구

외여행도 감시할 것을 요구했다. 이란의 모든 은행의 금융활동을 감시하되 특히 핵 확산 활동과 관련된 것으로 의심되는 펠리 은행과 사데라트 은행에 대해서는 더 강력한 경계를 하라고 촉구했다. “유엔 안보리, 이란에 3차 핵 제재 결의”, 『한국일보』, (2008. 3. 3).

<http://news.hankooki.com/lpage/world/200803/h2008030422153122550.htm>(검색일자 : 2009. 12. 15).

200) S/RES/1803 Art. 8.

201) 그러나 2010년 6월 9일 채택된 결의 1929호에 의해 영해 내 해양차단이 가능할 것으로 보인다. S/RES/1929 Art. 14.

내용	<ul style="list-style-type: none"> ○ 중수로 관련 계획 중단 ○ 핵농축, 재처리, 중수로 관련 물질 및 기술 이전 금지 ○ 제재대상 개인과 단체의 자산동결 	<p>준수 촉구</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 추가된 제재대상 개인과 단체 자산 동결 ○ 제재 대상자 여행 자발적 금지 ○ 대이란 무기판매 자발적 금지 ○ 이란에 신규 금융 원조 및 대출 자발적 규제 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 제재 대상 여행제한, 자산동결, 금융활동 감시 ○ 핵 관련 물품 적재 의심 선박 검열 촉구 ○ 이란 은행과 금융 거래, 수출신용장 개설 등 금지 촉구 ○ 멜리은행, 사데라트 은행 금융활동 감시 ○ 나크디 준장 등 5명 여행 금지
사 후 조 치	<ul style="list-style-type: none"> ○ 회원국 60일 이내 결의안 이행여부 보고 ○ IAEA 사무총장 이란의 결의안 이행 여부보고 	<ul style="list-style-type: none"> ○ IAEA 60일 이내 이란의 결의안 이행 여부 보고 ○ 불이행시 추가 제재경고 	<ul style="list-style-type: none"> ○ IAEA 90일 이내 이란의 핵 활동 중지 여부 보고

자료: “유엔안보리 1-3차 이란 핵제재안 비교”, 『연합뉴스』 (2008. 3. 4)²⁰²⁾

4. 안전보장이사회 결의 1718호에 의한 영해 내 해양차단

가. 결의 1718호의 주요 내용

결의 1718호는 그 전문에서 핵, 화학·생물무기 및 그 운반수단의 확산이 국제평화와 안전에 위협이 된다는 사실을 재확인하면서, 북한이 2006년 10월 9일 실시한 핵실험으로 인하여 국제평화와 안전에 위협이 존재하게 되었다고 인정하였다. 이에 유엔헌장 제42조에 의거하여 북한의 핵실험과 미사일 발사 및 탄도미사일 개발 계획을 중지하고 기존의 미사일 발사 유예 약속을 재확인할 것²⁰³⁾과 NPT탈퇴 선언의 철회²⁰⁴⁾ 및 IAEA와의 안전조치 협정에 복귀할 것을

202) “유엔안보리 1-3차 이란 핵제재안 비교”, 『연합뉴스』 (2008. 3. 4), <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=104&oid=001&aid=0001986778>(검색일자 : 2009. 12. 15).

203) S/RES/1718 Art. 2, Art. 5.

요구하였다.²⁰⁵⁾ 또한 그 밖의 현존하는 모든 대량살상무기와 탄도 미사일 계획을 완전하고 검증가능하며 돌이킬 수 없는 방법으로 포기해야 한다고 결정하였다(decide).²⁰⁶⁾

결의 1718호는 모든 회원국을 대상으로 자국 영토를 통하거나, 자국민에 의하거나, 그 원산지와 관계없이 자국 선박 및 항공기를 사용하여 대량살상무기를 직접 또는 간접적 방법으로 북한에 공급하거나 판매 또는 이전하는 것을 방지하도록 결정하였다.²⁰⁷⁾²⁰⁸⁾ 또한 북한은 8항 (a)(i) 및 8항 (a)(ii)²⁰⁹⁾에 포함된 모든 품목의 수출이 금지되며, 모든 회원국은 자국민에 의하거나, 자국 선박 또는 항공기를 이용하여 이러한 품목들을 원산지에 관계없이 북한으로부터 구입하는 것이 금지되었다.²¹⁰⁾ 그리고 모든 회원국은 자국민에 의해서 또는 자국 영토를 통해서 상기 8항 (a)(i) 및 8항 (a)(ii)의 금지 물품의 제공, 제조, 보수, 사용과 관련된 기술 훈련, 자문, 용역 또는 지원을 북한으로 이전하거나, 북한의 국민 또는 영토로부터 이전받는 것을 방지해야 한다.²¹¹⁾

또한 8항의 결정사항의 이행준수를 보장하기 위해, 모든 회원국은 국내법 및 국제법에 따라 이 조항에 규정한 요건을 이행할 수 있도록 필요한 경우 북한행 및 북한발 화물검색(inspection of cargo to and from the DPRK)를 포함한 협력조치를 취할 것이 요구된다(call upon).²¹²⁾ 또한 결의 1540호와 같은 의미로 추가적 조치가 취해질 수 있음을 강조하였다.²¹³⁾

204) S/RES/1718 Art. 3.

205) S/RES/1718 Art. 4.

206) S/RES/1718 Art. 6, Art. 7.

207) S/RES/1718 Art. 8(a).

208) 이에 대하여 자세한 사항은 S/RES/1718(2006) 12.

<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/407/67/PDF/N0940767.pdf?OpenElement>
참조

209) 본 논문 제3장 제3절 4. 나(51쪽) 참조.

210) S/RES/1718 Art. 8(b).

211) S/RES/1718 Art. 8(c).

212) S/RES/1718 Art. 8(f).

In order to ensure compliance with the requirements of this paragraph, and thereby preventing illicit trafficking in nuclear, chemical or biological weapons, their means of delivery and relate materials, all Member States are called upon to take, in accordance with their national authorities and legislation, and consistent with international law, cooperative action including through inspection of cargo to and from the DPRK, as necessary;

나. 결의 1718호의 특징

(1) 금지물품 등의 확대

북한에 대한 제재를 담고 있는 결의 1718호는 금지품목을 광범위하게 규정했을 뿐만 아니라 구체적으로 설명하고 있다는 데에 특징이 있다.

모든 회원국들에게 각국의 영토나 자국민, 자국 선박·항공기 등을 이용해 북한으로 직·간접적으로 제공하거나 판매 및 이전되지 못하도록 한 물품은 다음과 같다.

<표 3> 결의 1718호의 금지물품

제8항의 (a)(i)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 유엔재래식무기등록제도상 목적으로 정의된 모든 탱크, 장갑전투차량, 대구경 대포, 군용항공기, 공격용 헬기, 전함, 미사일 시스템 또는 이와 관련된 부속품을 포함한 물자. ○ 대량살상무기 관련 계획에 기여할 수 있는 안전보장이사회 결의 또는 동 결의 12항에 의해 구성되는 위원회(제재위원회)에 의해 결정되는 물자.
제8항의 (a)(ii)	<ul style="list-style-type: none"> ○ S/2006/816의 리스트를 감안하여 그 규정을 수정하거나 완결하지 않는 한 S/2006/814와 S/2006/815에 명시된 모든 품목, 물자, 장비, 상품 및 기술과 안전보장이사회 또는 제재위원회에 의해 북한의 핵 또는 탄도미사일 또는 여타 대량살상무기 관련 프로그램에 기여할 수 있는 것으로 판단된 여타 품목, 물자, 장비, 상품, 기술.
제8항의 (a)(iii)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사치품

게다가 제8항의 (c)는 상기 제8항의 (a)(i) 및 (a)(ii)에 포함된 물품의 제공, 제조, 보수, 사용과 관련된 기술훈련, 자문, 용역 또는 지원까지도 북한으로의 수출입을 방지하도록 결정하였다.²¹⁴⁾

213) S/RES/1718 Art. 16, Art. 17.

214) S/RES/1718 Art. 8(c).

(2) 화물검색 관련 수권조항

화물검색을 직접 규정한 조항은 제8항의 (f)이다. 즉 모든 회원국은 자국의 관련 권한과 국내법 및 국제법에 따라 특히 핵, 화학·생물무기의 밀거래와 이의 운반수단 및 관련물질을 막기 위해 이 조항에 규정한 요건을 이행할 수 있도록 필요한 경우 북한행 및 북한발 화물검색을 포함한 협력조치를 취할 것을 요구하였다(call upon).²¹⁵⁾ 이는 모든 회원국에게 북한과의 무기거래를 금지하도록 결정(decide)한 것과 비교해 볼 때, 화물검색을 취할 것을 요구(call upon)한다는 문구를 사용함으로써 실행을 위한 강제의 수위가 한 단계 낮추어진 것으로 보인다. 또한 최초 미국은 동 결의의 이행을 위해 해상검문을 주장하였지만, 중국과 러시아의 이의 제기로 화물검색으로 대체되었다.²¹⁶⁾ 따라서 동 결의는 직접적으로 선박에 대한 승선·검색에 관한 조항을 두고 있지 않아, 이로 인해 해상에서의 화물검색에 대한 해석을 둘러싼 논란이 발생할 수 있다.

첫째, 영해 내 화물검색이 가능한가의 문제이다. 자국의 관련 권한과 국내법 및 국제법에 따라 화물검색을 포함한 협력조치를 취하도록 한 규정에 따라 모든 회원국의 항구, 내수에서 국내법을 적용하여 북한을 출입항하는 선박에 대한 화물검색을 할 수 있다. 국내법에 따라 입항금지 또는 퇴거 등의 조치를 취할 수 있음도 물론이다. 이와는 달리 영해 내 대량살상무기 해양차단은 해양차단에 대한 수권 규정이 없으므로, 연안국의 영해를 항행하는 외국선박의 무해통항권을 침해할 우려가 있다. 그러나 결의 1718호에 의해 북한과의 대량살상무기 거래 및 이전이 금지되었으므로, 이를 이행하기 위해 자국 국내법에 의거하여 연안국의 영해에서 해양차단이 이루어질 수 있을 것이다. 이는 안전보장이사회 결의의 효력에 의해 유엔해양법협약의 제21조에 해당하는 관세·재정·출입국관리 등에 국한되는 것이 아닌 대량살상무기의 운송행위를 직접 규제하는 입법도 가능하다 할 것이다. 또한 유엔해양법협약에 의하면 유해통항일 경우, 연안국의 관할권 행사가 가능하도록 규정하고 있다.²¹⁷⁾ 이에 대해 안전보장

215) S/RES/1718 Art. 8(f).

216) 최윤정, “북한의 2009년 로켓발사행위에 관한 국제법적 고찰”, 석사학위논문, 이화여자대학교, 2009, 31쪽.

217) 유엔해양법협약 제25조.

이사회는 결의 1718호를 통해 대량살상무기 확산이 국제평화와 안전에 위협이 됨을 확인함으로써, 대량살상무기 적재하여 연안국의 영해를 통항하는 것이 유해행위로 간주될 수 있도록 하였다. 따라서 자국 영해에서 연안국은 동 결의에 따라 영해 내의 대량살상무기의 불법적 운송을 금지하는 국내법을 제정하여 이를 적용할 수 있을 것이다.

둘째, 화물검색과 관련하여 북한선적 선박만 해당하는 것인가의 문제이다. 그러나 제8조의 (f)는 ‘북한을 출입하는(to and from the DPRK)’이라고 규정하고 있으므로 이 문구를 선박에 적용할 경우, 회원국에 한하여 북한선적이 아니더라도 대량살상무기를 싣고 북한에서 또는 북한을 향해 항해하는 모든 선박에 대해서는 화물검색이 가능하다고 할 것이다.

셋째, 북한 영해 및 제3국의 영해에서의 화물검색이 가능한가이다. 이에 대한 해결의 실마리가 될 수 있는 것은 유고연방에 대한 결의 820호(1993)의 제29조이다. 이 결의는 세르비아와 몬테네그로의 영해에서 금수조치를 집행할 해상전력을 명시적으로 허용하고 있다. 이와 같이 명시적으로 규정된 경우 외에는 해당 연안국의 동의가 있는 경우만 허용되며, 제3국의 영해 내에서도 연안국의 명시적 승인이 있어야만 허용된다고 할 것이다. 이와 같은 일반적인 안전보장이사회 결의의 관행으로 볼 때 명시적 규정이 존재하지 않는 경우, 북한과 같은 해당국가의 영해 또는 제3국의 영해에서의 연안국의 동의가 없는 한, 화물검색은 인정되지 않는 것으로 보는 것이 타당할 것이다.

넷째, 화물검색 이외에 화물의 압류도 가능한가에 대한 문제이다. 각국의 이해관계의 차이로 미국과 일본은 화물검색 뿐만 아니라 대량살상무기 등 위험화물의 압류 및 선박 저지까지 포함한다고 해석하는 반면, 중국은 화물검색은 동의하지만 압류나 선박 저지 등의 조치는 불가능하다는 입장이다.²¹⁸⁾ 이와 관련하여 다시 안전보장이사회결의 820호를 살펴보면 동 결의는 제25조에서 ‘위법선박 및 화물은 압수된다’고 명시적으로 규정하고 있다.²¹⁹⁾ 그러나 대부분 안전보장이사회는 결의를 위반한 위법선박에 대해 목적국가로의 화물운송을 막거나

218) 최재선, 김민수, 『유엔 결의 (1718호)에 따른 북한 선박 및 화물 검색은 가능한가?』, 한국해양수산개발원 해양수산 현안분석(2006. 11), 1-2쪽.

219) S/RES/820 Art. 25.

they and their cargoes may be forfeit to the detaining State.

우회하도록 하고 있다. 즉 화물 압류에 대해 명확한 수권조항을 규정한 경우는 매우 드문 경우라고 할 수 있다.²²⁰⁾ 따라서 이와 같은 안전보장이사회 관행에 비추어 볼 때 화물압수의 명시적 규정이 없는 결의 1718호를 근거로 압류의 조치를 실행할 수 없다고 할 것이다.

5. 안전보장이사회 결의 1874호에 의한 영해 내 해양차단

가. 결의 1874호의 내용 및 의의

안전보장이사회는 북한의 2차 핵실험에 대한 대응으로 대북제재결의 1874호를 만장일치로 채택하였다.²²¹⁾ 동 결의는 그 전문에 핵, 화학·생물무기와 그 운반수단의 확산이 국제평화와 안전에의 위협이며, 모든 회원국은 유엔헌장상의 목적과 원칙을 유지해야 함을 재확인하였다. 또한 안전보장이사회는 모든 회원국에게 결의 1718호에 따른 의무 실행을 요구하며(calls upon), 유엔헌장 제7장 제41조에 의거한 제재조치인 결의 1874를 채택하였다. 이는 결의 1718호 보다 세분화되었을 뿐만 아니라 더욱 강력한 제재를 담고 있는 것이 특징이다. 또한 동 결의는 북한의 2009년 5월 25일 핵실험이 관련 결의들, 특히, 안전보장이사회 결의 1695호 및 결의 1718호와 2009년 4월 13일 안전보장이사회 의장성명(S/PRST/2009/7)에 대한 위반이자 명백한 무시라고 하면서 이를 가장 강력한 수준으로 규탄하였다(condemn).²²²⁾

나. 결의 1874호의 특징

(1) 금지물품 등의 확대

결의 1718호에 의한 금지물품은 결의 1874호에 의해 더욱 확대되었다. 결의

220) Craig H. Allen, *Maritime Counterproliferation Operations and the Rule of Law*, (Westport, Conn : Praeger Security International, 2007), p. 131.

221) <http://blog.naver.com/agendanet/20069031271>(검색일자 : 2010. 4. 7).

222) S/RES/1874 Art. 1.

1718호의 8항(a)호 및 8항(c)호상의 금지 품목은 대량살상무기 관련 물자 및 기술 등이었다. 그러나 결의 1874호는 1718호의 제8항(a)호의 조치들에 대한 금지 품목의 대상을 확대하여 모든 무기와 관련 물품뿐만 아니라 이러한 무기의 공급, 제조, 정비, 사용과 관련된 금융거래, 기술 훈련, 자문, 용역 또는 지원에도 적용되는 것으로 결정하였다(Decide).²²³⁾ 즉 모든 회원국은 ‘모든 무기’에 대해 자국영토를 통하거나 자국민에 의하거나 자국 선박 및 항공기를 사용하여 직접 또는 간접적 방법으로 그 원산지와 관계없이 북한에 공급하거나 판매 또는 이전하는 것을 방지해야 한다. 그러나 소형무기와 경화기 및 관련 물품은 제외되었다. 다만 북한에게 소형무기를 직·간접적으로 공급, 판매, 이전하는 것에 대하여도 주의하도록 요구하고(call upon), 북한에 대해 이들 무기를 판매할 경우 최소 5일 전에는 위원회에 통보하도록 결정하였다(Decide).²²⁴⁾ 또한 결의 1874호는 북한의 수출입을 금지한 결의 1718호의 제8항(b)호²²⁵⁾의 조치들이 모든 무기와 관련 물품뿐만 아니라, 이러한 무기 또는 물품의 공급, 제조, 정비 또는 사용과 관련된 금융 거래, 기술 훈련, 자문, 용역 또는 지원에 대해 적용되도록 확대하였다.²²⁶⁾ 즉 북한은 모든 무기와 관련 물품뿐만 아니라, 기술 훈련, 자문 등의 수출이 금지된다. 또한 모든 회원국은 자국민에 의하거나, 자국 선박 또는 항공기를 이용하여 이러한 품목들을 원산지에 관계없이 북한으로부터 구입하는 것이 금지되었다.²²⁷⁾

(2) 화물검색 관련 조항의 내용 및 특징

모든 국가는 결의 1718호의 제8항(a),(b),(c)와 결의 1874호의 제9항 및 제10항에 의해 금지되는 물품의 공급, 판매, 운송 또는 수출에 대한 합리적인 근거가 있는 경우, 국내법 권한과 국제법에 따라 북한행, 북한발의 모든 화물을

223) S/RES/1874 Art. 10.

224) *Ibid.*

225) S/RES/1717 Art. 8.(b).

북한은 위에 명시한 모든 품목들의 수출을 중단해야 하며, 모든 회원국들은 자국민이나 자국선박 및 항공기 등이 북한으로부터 위와 같은 물품들을 획득하지 못하도록 금지한다.

226) S/RES/1874 Art. 9.

227) S/RES/1874 Art. 8(b).

항구와 공항을 포함한 자국 영토에서 검색할 것이 요구된다(calls upon).²²⁸⁾ 또한 모든 국가에 대해 제11조에 따른 화물검색에 협력할 것을 요구하였다(calls upon).²²⁹⁾ 이와 함께 항구를 포함한 자국 영토 내의 화물검색을 통해 공급, 판매, 이전 또는 수출이 금지된 품목들을 적발한 경우 동 결의는 이를 ‘압류하도록 결정하였으며’(decides), ‘모든 회원국들에게 그러한 권한을 부여하기로 결정한다’(decides)고 규정하여 화물 압류에 대한 명확한 수권규정을 제시하였다.²³⁰⁾ 이에 따라 모든 국가의 항구, 내수에서 대량살상무기 등 적재 의심 선박에 대한 화물검색 조치를 취할 수 있을 뿐만 아니라 금지된 품목을 압수할 수 있게 되었다. 또한 결의 1718호 제8항 (f)는 화물검색의 주체를 회원국들(all Member States)로 규정하였으나, 결의 1874호 제11항은 모든 국가(all States)로 확대한 것이 특징이다. 다만 동 결의는 영해에 대해서는 특별한 규정을 두고 있지 않는데, 이에 대해서는 위의 결의 1718호에 논의한 사항이 그대로 적용될 것이라 하겠다.

동 결의는 북한의 행동을 지속적으로 검토하고, 규정들의 준수 여부에 따라 향후 제재 조치들의 강화, 조정, 중지 또는 해제를 포함하여, 결의 1718호 제8항과 금번 결의 관련 조항들에 포함된 조치들의 적절성을 검토해 나갈 준비를 확인하였다.²³¹⁾ 또한 추가 조치가 필요한 경우, 별도 결정이 내려져야 한다는 점을 강조하였다(underline).²³²⁾ 이는 북한이 결의를 이행하지 않는 경우 더욱 강력한 제재가 취해질 수 있음을 시사하는 것이다.

결의 1718호 및 1874호 등의 안전보장이사회결의는 유엔헌장에 근거한 조치로 법적구속력이 있으며 모든 회원국은 이를 이행해야 할 의무가 있다. 그러나 유엔은 자체 군사력 또는 집행기관이 존재하지 않아, 회원국들에 의해 실행되어야 하므로 각 국가의 국익에 따라 적극적으로 의무이행을 하지 않는 경우가 발생하는 등 한계가 있었다. 그러나 대량살상무기의 해상검색에 대해 부정적이던 중국이 결의 1874호에 있어서는 적극 협력함으로써 법적 실효성은 가시화될 것으로 기대되고 있다.²³³⁾

228) S/RES/1874 Art. 11.

229) S/RES/1874 Art. 13.

230) S/RES/1874 Art. 14.

231) S/RES/1874 Art. 32.

232) S/RES/1874 Art. 33.

6. 안전보장이사회 결의에 의한 영해 내 해양차단과 유엔해양법협약의 양립가능성

유엔헌장은 최고 국제법(paramount interational law)이며, 헌장상의 의무와 조약과의 의무 충돌이 있는 경우 헌장의 의무가 우선한다.²³⁴⁾ 더 한층 강력한 이유로(A fortiori), 헌장상의 의무와 국제관습법간의 의무충돌이 있는 경우에도 헌장상의 의무가 우선한다.²³⁵⁾

유엔헌장 제7장의 규정은 안전보장이사회로 하여금 평화의 위협, 파괴 또는 침략행위에 대한 조치를 취할 수 있는 권한을 부여하였으며 이러한 조치는 유엔회원국과 필요시 모든 국가를 대상으로 법적 의무를 부여할 수 있도록 되어 있다. 즉 안전보장이사회는 유엔헌장 제25조에 의거하여 국제평화와 안전의 유지라는 일차적 의무를 이행함에 있어서 회원국을 대신하여 행동하므로, 안전보장이사회는 회원국을 구속하는 결의를 채택할 수 있는 것이다.

가. 영해에서의 무해통항권과 안전보장이사회의 결의

안전보장이사회가 명시적으로 영해에서 대량살상무기 등의 운송을 금지하는 결의를 채택했을 경우 대량살상무기를 적재하여 통항하는 선박에 대하여 해양차단이 가능하다. 그러나 위에서 살펴보았던 결의 가운데 영해 내에서의 대량살상무기 운송에 대한 선박 검색을 명문화한 규정은 찾아보기 어렵다. 다만, 결의 1540호 등은 모든 국가가 비국가행위자의 대량살상무기 운송을 금지하고 이러한 행위에 대한 지원을 금지하는 국내법을 시행할 것을 결정하였는데²³⁶⁾, 이를 근거로 자국의 국내법을 적용하여 영해 내에서 해양차단이 이루어질 수 있을 것으로 보인다.

이와 함께 대량살상무기의 확산을 국제사회의 평화와 안전에 대한 위협으로 규정한 안전보장이사회 결의는 유엔해양법협약의 해석과 적용에 영향을 미칠

233) 김종일, “국제사회의 비난과 대북제재로 고립되는 북한 체제”, 『북한』, 통권 제453호(2009. 9), 97쪽.

234) 유엔헌장 제103조.

235) Craig H. Allen, *op.cit.*, p. 95.

236) S/RES/1540 Art. 1.

수 있을 것이다. 아래에서는 안전보장이사회의 결의에 의거하여 유엔해양법협약의 무해통항 관련 규정을 해석해 보도록 한다.

(1) 유엔해양법협약 제19조 1항 및 제27조의 적용

유엔해양법협약 제19조 1항의 ‘연안국의 평화, 공공질서 또는 안전을 해치지 않는 경우 무해하다’는 규정은 안보위협 요인의 변화와 이로 인한 국제 안보질서 및 대응방안의 변화로 인해 그 해석에 영향을 미칠 수 있을 것으로 보인다. 안전보장이사회는 결의 1540호, 1718호 및 1874호 등을 통해 대량살상무기의 확산 자체가 국제평화와 안전에 위협이 됨을 확인하였다. 이는 결국 모든 연안국의 안보에도 위협이 되고 있는 상황이므로 대량살상무기의 확산 행위가 연안국의 평화와 안보를 해하는 것으로서 무해통항의 요건을 벗어나 유해통항임을 주장할 수 있을 것이다. 특히 대량살상무기를 테러단체에게 이전하는 것은 연안국의 평화·공서·안보를 위협하는 행위이므로 그러한 목적의 통항은 무해통항의 요건을 충족하지 않음이 명백하다.²³⁷⁾

위와 동일한 이유로 유엔해양법협약 제27조에 의거하여 영해에서 대량살상무기를 운송하는 외국선박에 대하여 형사 관할권을 행사할 수 있을 것이다. 동협약은 범죄의 결과가 연안국에 미치거나, 범죄가 연안국의 평화나 영해의 공공질서를 교란하는 경우 영해를 향해하는 외국선박 내에서 범죄와 관련된 사람을 체포하거나 수사를 수행할 수 있다.²³⁸⁾

또한 안전보장이사회 결의에 의해 비국가행위자 또는 북한 등의 대량살상무기의 운송을 금지한 결의가 채택되었기 때문에 이러한 금지사항을 어긴 외국선박의 영해 내에서의 통항은 이미 무해한 통항이 아니므로 이러한 외국선박에 대해 취해진 연안국의 조치는 적법하다고 할 것이다. 안전보장이사회결의에 의해 금지된 국가 또는 비국가행위자에게 대량살상무기를 이전하기 위하여 영해

237) 최중화, “PSI의 법적 정당성 확보에 관한 일고찰”, 7쪽; 박기련·김연철, “PSI와 바람직한 한국의 선택”, 『전략연구』, 통권 제43호(2008), 146쪽; Stuart Kaye, “Freedom on Navigation in a Post 9/11 World : Security and Creeping Jurisdiction”, David Freestone, Richard Barnes, David M Ong(eds), *the Law of the Sea*, (New York : Oxford Univ. Press, 2006), p. 359.

238) 유엔해양법협약 제27조 1항.

를 통항하는 경우, 이 행위 자체가 국제사회의 평화와 안전에 위협이 되기 때
문이다.

(2) 유엔해양법협약 제19조 2항의 적용

유엔해양법협약 제19조 2항 (a)는 연안국의 주권, 공공질서 또는 정치적 독립
에 반하거나, 또는 유엔헌장에 구현된 국제법의 원칙에 위반되는 그 밖의 방식
에 의한 무력의 위협이나 무력의 행사 시 유해통항으로 간주된다고 규정되어
있다. 이에 대해 테러단체에게 판매되는 대량살상무기 운송 행위가 테러방지에
관한 안전보장이사회 결의의 위반행위이므로 제19조 2항 (a)호에 규정된 유엔
헌장을 위반한 무력위협에 해당한다는 주장도 제기되고 있다.²³⁹⁾ 그러나 이러
한 행위가 직접적으로 무력위협에 해당한다고 보는 것은 적법한 해석으로 판단
되어지지 않는다. 결국 유엔해양법협약 제19조 2항에 해당하는 유해통항으로서
해양차단이 이루어진다는 논리는 부적합하며, 협약 제19조 1항을 적용하거나
안전보장이사회결의에 의거하여 국내법에 의해 차단을 실행하는 것이 바람직하
다고 여겨진다.



(3) 유엔해양법협약 제21조의 적용(무해통항에 관한 연안국의 법령)

연안국은 유엔해양법협약의 규정과 그 밖의 국제법 규칙에 따라 자국의 관
세·재정·출입국관리 등에 관한 법령의 위반을 방지하기 위해 영해에서의 무
해통항에 관한 법령을 제정할 수 있다.²⁴⁰⁾ 따라서 동 협약에 의해 대량살상무

239) Benjamin Friedman, *The Proliferation Security Initiative: The Legal Challenge*,
(Washington, DC : Bipartisan Security Group Policy Brief, September, 2003), p. 3.

240) 유엔해양법협약 제21조 1항.

연안국은 이 협약의 규정과 그 밖의 국제법 규칙에 따라 다음 각호의 전부 또는 일부에 대하
여 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 어업법령 위반방지
- (f) 연안국의 환경보전과 연안국 환경오염의 방지, 경감 및 통제

기의 수출입을 금지한 관세법을 제정하여 시행하는 경우, 대량살상무기를 불법적으로 연안국에 반출입하고자 하는 근거가 존재한다면 이에 근거하여 해양차단이 이루어질 수 있다. 또한 대량살상무기의 확산을 방지하기 위해 국내법적 조치를 의무화한 안전보장이사회 결의에 의거하여 연안국은 유엔해양법협약에 예시된 관세법 등의 국내법을 제정할 수 있을 뿐만 아니라, 결의의 이행을 위한 직접적인 대량살상무기 규제관련 법률을 제정·시행할 수 있을 것으로 판단된다.

제4절 소결

대량살상무기를 적재하여 자국의 영해를 이동 중인 외국선박에 대하여 이루어지는 해양차단이 국제법에 부합하는가에 대한 논의는 PSI의 출범으로 야기되었다. 즉 유엔해양법협약 제19조 2항에 유해통항의 예가 명시적으로 규정되어 있으므로, 이에 해당되지 않는 대량살상무기의 단순 운송은 무해통항에 해당되어 영해에서의 해양차단은 국제법상 위법이라는 것이다. 그러나 유엔해양법협약 제21조에 의거하여 연안국은 대량살상무기의 수출입을 금지하는 관세법 등의 위반을 방지하기 위한 국내법을 제정할 수 있고, 이를 근거로 영해 내에서 해양차단이 행해질 수 있다.

또한 개정 SUA 협약은 대량살상무기의 운송을 불법화하고, 그러한 행위를 처벌할 수 있도록 규정하였다. 따라서 연안국은 개정 SUA 협약으로 인해 자국의 영해 내에서 대량살상무기를 운송하는 선박에 대해 관할권을 행사할 수 있다.²⁴¹⁾ 또한 대량살상무기의 운송을 불법화하는 등 협약의 내용을 국내법으로 제정하여 실행할 경우 유엔해양법협약 제27조 1항에 의해 연안국의 외국선박 내에서의 형사 관할권 행사가 가능하여 영해 내에서의 해양차단의 근거가 될 수 있다.

이와 함께 안전보장이사회의 결의 1540호, 1718호, 1874호 등은 대량살상무기의 확산이 국제사회의 평화와 안전에 위협이 됨을 확인함으로써 대량살상무기의 운

(g) 해양과학조사와 수로측량

(h) 연안국의 관세·재정·출입국 관리 또는 위생에 관한 법령의 위반방지

241) 개정 SUA 협약 제4조 5항, SUA 1988 제6조.

송이 연안국의 평화와 안전을 해하는 것으로 해석될 수 있다. 또한 안전보장이사회의 결의를 위반하는 운송 행위는 이미 유해한 통항으로서 연안국은 영해 내에서 조치를 취할 수 있다. 뿐만 아니라 안전보장이사회는 모든 국가에게 확산방지의무를 부여하며 이를 위해 국내적 통제를 확립하기 위한 조치를 채택하고 시행할 것을 결정하였다. 따라서 연안국은 안전보장이사회의 결의에 의거하여 국내법을 제정하고 이에 근거하여 영해 내에서 대량살상무기를 적재하여 운송하는 외국 선박에 대해 승선·검색 등의 조치를 취할 수 있게 되었다.



제4장 공해상 대량살상무기 해양차단의 국제법적 근거

제1절 공해자유의 원칙과 PSI

1. 공해자유의 원칙과 제한

공해자유 원칙의 근간을 이룬 Hugo Grotius의 자유해론(Mare Liberum)²⁴²⁾²⁴³⁾은 사실 자국의 해상무역의 이익을 위해 고안된 것으로 항해, 통상, 어업의 자유를 그 내용으로 한다. 이후 폐쇄해론을 주장하는 등 많은 반대이론이 있었으나 19세기에 이르러 이 원칙은 확립되었다.²⁴⁴⁾ 국제관습법으로 확립된 이 원칙은 1958년 공해협약 제2조와 유엔해양법협약에 의해 국제법으로 성문화되었다.

배타적 경제수역의 개념이 없던 1950년대까지, 공해는 영해와 내수를 제외한 모든 부분이었다.²⁴⁵⁾ 그러나 현재 공해의 범위는 영해·내수뿐만 아니라 배타적 경제수역 또는 군도수역을 제외한 해양의 모든 부분을 일컫는 것으로 공간적 축소가 이루어졌다.²⁴⁶⁾

유엔해양법협약에 따르면 공해는 자유로운 사용을 위해 모든 국가에게 개방되어 있으며,²⁴⁷⁾ 어떠한 국가도 공해의 일정 부분을 자국의 주권 아래 둘 수 없다.²⁴⁸⁾ 또한 공해에서 특히 항행의 자유, 상공비행, 해저전선과 관선 부설, 인공섬과 시설 건설 및 어로와 과학조사의 자유를 누린다.²⁴⁹⁾

위에서 살펴본 바와 같이 공해에서 모든 선박은 항행의 자유를 향유하며 타국의 간섭으로부터 자유롭다. 이러한 공해자유의 원칙에 대해 일부에서는 동

242) Hugo Grotius, *The Freedom of the Seas : The Right Which Belongs to the Dutch to Take Part in the East Indian Trade*, James Brown Scott(Ed., 1916), p. 7.

243) 공해의 법적 성격에 대해서는 공유물, 공공물, 무주물 이론 등이 있다. 이에 대한 자세한 내용은 김영구, 전제서, 606쪽 참조.

244) 김영구, 전제서, 607쪽.

245) 1958년 공해협약 제1조.

246) 유엔해양법협약 제86조.

247) 유엔해양법협약 제87조 1항.

248) 유엔해양법협약 제89조.

249) 유엔해양법협약 제87조.

원칙이 공해에서 무엇이 행해지고 있는지 무관심하며, 공해에서 행해지는 일반 행위에 대해 어떠한 법적인 평가도 부여하지 않는다는 비판이 있다.²⁵⁰⁾ 그러나 공해의 자유로운 이용은 그것이 법적 규율 밖에 존재하거나 아무런 규칙 없이 방치되어 있음을 가리키는 것이 아니며, 절대적으로 허용되는 것 또한 아니다.

공해자유 원칙의 제한 원리는 모든 국가에게 ‘평화를 유지해야 한다’²⁵¹⁾고 규정한 유엔헌장 또는 ‘공해는 평화적 목적을 위해 유보되어야 한다’²⁵²⁾고 규정한 유엔해양법협약에서 확인된다. 또한 동 협약은 ‘해양의 평화적 이용이 타국의 영토적 또는 정치적 독립에 반하거나 유엔헌장에 규정된 국제법 원칙과 양립하지 않는 다른 방법에 의한 무력의 위협 또는 사용을 삼가야 한다’²⁵³⁾고 규정함으로써 공해의 평화적 목적을 위한 사용을 의무화하였다. 그러나 ‘평화적 목적’ 또는 ‘평화적 이용’이라는 문구는 객관적인 기준을 제시하고 있지 못하다.²⁵⁴⁾ 실제로 제3차 유엔해양법회의에서 ‘평화적 이용’의 의미에 대해 해양강국은 ‘평화적 이용’이 유엔헌장 제2조 4항을 의미하는 것으로 국가의 영토보전이나 정치적 독립에 대한 위협 또는 무력사용만이 금지된다고 하였으며, 개발도상국들은 해양의 이용을 평화적 목적에만 제한시킬 의무를 수반하는 규범적 의미를 포함하므로 모든 군사 활동 자체가 금지된다고 주장한 바 있다.²⁵⁵⁾

이와 함께 유엔해양법협약은 공해의 자유를 행사함에 있어, 모든 국가에게 타국의 이익에 대한 ‘적정한 배려’(due regard)를 할 것을 규정하고 있다.²⁵⁶⁾ 이는 1958년 공해협약에서 규정한 ‘합리적 고려’²⁵⁷⁾(reasonable regard)에 비해 적법성의 요건을 강화한 것으로 해석된다.²⁵⁸⁾ 그러나 ‘적정한 배려’라는 문구 역시 명확한 기준을 제시하고 있다고 볼 수 없으므로, 이와 관련하여 분쟁이 발

250) 小田 滋, 『海洋法の源流を探る：海洋の國際法構造』(有信堂, 1989), 37-38쪽. 이민효, “공해의 군사적 이용과 공해자유원칙의 제한”, 『성균관법학』(2004), 652쪽에서 재인용.

251) 유엔헌장 제2조 4항 및 제103조.

252) 유엔해양법협약 전문, 제88조.

253) 유엔해양법협약 제301조.

254) 이민효, 전계논문, 660쪽.

255) Third United Nations Conference on the Law of the Sea, *Official Records*, vol. 5, pp. 54-68.

256) 유엔해양법협약 제87조 2항.

257) ‘합리적 고려’는 공해의 군사적 이용을 제한하고, 해양에서의 군사적 활동의 합법성을 판단하는 기준이었다. Rüdiger Wolfrum, “Restricting the Use of the Sea to Peaceful Purpose Demilitarization in Being”, *German Yearbook of International Law*, vol. 24(1981), p. 208.

258) 김영구, 전계서, 612쪽.

생활 경우 각 사안별로 관련 국가들의 이익을 비교형량하고 판단할 수밖에 없을 것이다.²⁵⁹⁾

2. 기국주의 원칙의 예외

항행의 자유와 더불어 공해자유 원칙에 의해 필연적으로 귀결되는 기국주의 또한 인정된다.²⁶⁰⁾ 기국주의란 기국만이 공해상의 선박에 대하여 배타적 관할권을 행사한다는 것이다. 이는 국제관습법으로 확립된 원칙이며, 1958년 공해협약²⁶¹⁾과 유엔해양법협약²⁶²⁾에서도 확인할 수 있다. 요컨대 공해는 모든 국가에게 자유로운 사용이 개방되어 있으며 모든 선박은 기국의 관할을 받는 것 외에는 공해상에서 완전히 자유로워야 한다.²⁶³⁾ 다만, 공해상 기국의 배타적 관할권은 유엔해양법협약 또는 다른 국제법 규칙에 규정이 있는 경우에 제한될 수 있다.²⁶⁴⁾

기국주의 원칙의 예외적 제도 가운데 대표적인 것으로 군함에 의한 검문권, 임검권, 추적권, 나포권 등이 있다.²⁶⁵⁾

먼저, 검문권은 군함이 선박의 식별 또는 국적을 확인하기 위해 해당선박에 접근, 검문할 수 있는 권리이며 이는 일반적으로 무선통신을 이용하여 이루어지고 있다. 이러한 검문권은 공해상에서 일반적으로 행해지며, 국제관습법상 인정되는 권리이다.²⁶⁶⁾ 그러나 검문권은 해당선박의 서류검토 또는 나포 권한까지 포함하지는 않는다.²⁶⁷⁾ 만일 국기 게양에 요청에 대해 국기를 게양하지 않거나, 게양하더라도 국기오용 등의 혐의가 있으면 임검권의 행사 요건이 된

259) R. R. Churchill, A. V. Lowe, *The Law of the Sea, 3rd ed* (Manchester : Manchester University Press, 1999), p. 206.

260) 유엔해양법협약 제92조, 이영준, “기존해양법질서와 해양오염에 관한 고찰”, 『진주산업대학교논문집』, 제9집(1979), 135쪽.

261) 1958년 공해협약 제6조.

262) 유엔해양법협약 제92조 및 제94조 1항.

263) 이병조·이중범, 『국제법신강』 (서울 : 일조각, 2008), 496쪽.

264) 유엔해양법협약 제92조 1항.

265) 김자영, “해양법상 공해자유원칙의 현대적 의의”, 석사학위논문, 고려대학교, 2007, 22쪽.

266) Ian Brownlie, *Principles of Public International Law, 5th ed.* (New York : Oxford University Press, 1998), p. 232.

267) *Ibid.*

다.²⁶⁸⁾

둘째, 임검이란 일정한 범죄 혐의가 있는 사유(私有)선박에 대하여 군·경합정이 관련 서류 등을 조사하는 경찰행위로서²⁶⁹⁾, 임검권은 선박의 승선 및 검색을 포함하는 개념이다.²⁷⁰⁾ 공해상 임검권을 행사하는 주체는 본래 군함이지만²⁷¹⁾, 정부업무에 사용 중인 것으로 명백히 표시되어 식별이 가능하며 정당하게 권한이 부여된 선박에도 적용된다.²⁷²⁾ 유엔해양법협약은 공해에서 특정한 혐의를 가지고 있다는 합리적 근거가 있는 경우, 군함 또는 비상업용 정부선박을 제외²⁷³⁾ 외국선박을 임검할 수 있도록 규정하였다.²⁷⁴⁾ 동 협약에서 규정한 특정한 혐의란 해적행위·노예거래·무허가 방송·무국적선·국기 오용으로, 이에 해당되지 않는 선박에 대한 공해에서의 임검권의 행사는 허용되지 않는다.²⁷⁵⁾

셋째, 추적권은 내수·군도수역·영해·접속수역·대륙붕 및 배타적 경제수역에서 외국선박이 해당수역에 적용될 수 있는 연안국의 법령을 위반한 경우에 행사할 수 있다.²⁷⁶⁾ 추적권은 추적이 중단되지 않은 경우에 한하여 공해까지 계속 추적하여 나포할 수 있으나²⁷⁷⁾, 피추적선이 기국 또는 제3국의 영해에 들어감과 동시에 소멸한다.²⁷⁸⁾ 이와 같은 추적권은 연안국의 관할수역에 대한 주권적 권리의 행사를 보장하기 위해 국제관습법으로 인정되었으며, 임검권과 함께 공해에서의 기국의 배타적 관할권에 대한 전형적인 예외로 인정되어 왔다.²⁷⁹⁾

넷째, 나포권은 해적행위·노예거래·무허가 방송·무국적선·국기 오용의 혐의가 있는 선박을 임검하여, 불법행위의 존재가 드러난 경우 해당 선박을 나

268) Robert Jennings & Arthur Watts, *Oppenheim's International law*, 9th ed (London : Longman Group, 1992), p. 737.

269) 최중화, 전게서, 145쪽.

270) 유엔해양법협약 제110조 2항.

271) 유엔해양법협약 제110조 1항.

272) 유엔해양법협약 제110조 5항.

273) 유엔해양법협약 제95조, 제96조.

274) 유엔해양법협약 제110조 1항.

275) 유엔해양법협약 제110조 1항.

276) 유엔해양법협약 제111조 1항, 2항.

277) 유엔해양법협약 제111조 1항.

278) 유엔해양법협약 제111조 3항.

279) 김영구, 전게서, 653쪽 참조.

포하여 판결에 회부할 수 있는 항구로 이동시킬 수 있는 권리다.²⁸⁰⁾

최근에는 전통적으로 인정되는 기국주의 예외 이외에, 마약류의 불법거래²⁸¹⁾와 해양생물자원의 보존 및 관리²⁸²⁾ 및 대량살상무기 확산방지를 위해 공해의 자유를 제한하려는 시도가 있다.²⁸³⁾

3. PSI와 공해에서의 해양차단

PSI의 차단원칙은 명시적으로 공해에서의 해양차단 및 화물압류에 대해 언급하고 있지 않다. 다만 차단원칙 4항(c)는 ‘대량살상무기 관련 화물의 운송이 의심되는 자국 선박에 대하여 타국의 승선·검색 및 화물 압류의 요청이 있을 경우 허용을 진지하게 고려한다’고 함으로써 영해 이원의 해역에서의 기국의 동의를 바탕으로 한 해양차단이 행해질 수 있음을 나타내고 있다.

대량살상무기 해양차단이 실질적인 효과를 나타내기 위해서는 공해에서의 해양차단이 필수적이라고 보고 있는데, 이러한 이유로 PSI가 국제법에 위반하여 공해상 차단을 행할 가능성이 있다.

미국은 공해에서의 해양차단이 ‘공해는 평화적 목적을 위해 유보된다’는 유엔해양법협약 제88조의 규정을 들어, 대량살상무기의 확산이 이 규정에 위배되므로 공해에서의 차단이 가능하다고 주장한다.²⁸⁴⁾ 그러나 전술한 바와 같이 ‘평화적 목적’에 대한 객관적 기준이 확립되어 있지 않으므로 다른 조약과 결의에서 정하지 않는 한 대량살상무기의 운송이 유엔해양법협약 제88조 위반이라고 단언하는 것은 인정하기 어렵다.²⁸⁵⁾

280) 유병화·박노형·박기갑, 『국제법 II』(경기: 법문사, 2000), 97쪽.

281) 1988년 마약 및 향정신성물질의 불법거래에 대한 유엔협약 제17조.

282) 1995년 유엔 공해어업협정.

1995년 8월 채택되어 2001년 12월 11일 발효한 동 협약 제21조는 지역수산기구의 관할 공해에서 그 지역수산기구의 회원국인 ‘1995년 유엔 공해어업협정’ 당사국에 대하여 경계왕래어족과 고도회유성어족의 보호 및 관리조치에 대한 준수를 확보하기 위해 자국 선박이 아닌 어선에 승선 및 검색을 할 수 있도록 하였다. 박기갑, “공해상 어로의 자유는 더 이상 존재하지 않는가?”, 『부산대학교 법학연구』, 제48권 제1호(2007. 8), 313쪽.

283) 상계논문, 292쪽.

284) 진시원, 전제서, 55쪽.

285) 다만, 안전보장이사회 결의 1540호 등에 의해 유엔해양법협약 제88조의 해석에 영향을 미칠 수 있을 것이다. 자세한 내용은 본 논문 제4장 제4절 3의 나. 참조(80쪽).

또한 공해에서의 항행의 자유는 국제관습법으로 확립되었으며 유엔해양법협약에 의해서도 인정되고 있다. 즉 공해자유의 원칙은 해양법의 대원칙으로써 이를 제한하는 모든 행위는 명시적 조약 또는 확립된 국제법의 관행과 원칙에 의한 경우에만 인정된다.²⁸⁶⁾ 따라서 조약이 아닌, 국가 간의 자발적 협력체의 성격을 지닌 PSI에 의해 공해에서 항행의 자유를 침해하여 이루어지는 해양차단은 허용될 수 없다고 할 것이다. 전술한 바와 같이 유엔해양법협약은 해적행위·노예거래·무국적선 등에 대해서만 공해상 기국 이외의 국가에 의한 임금을 허용하고 있으며, PSI의 실행은 유엔해양법협약이 허용하는 범위 내에서만 행사할 수 있기 때문이다.

생각건대 만일 기국의 동의 없이 PSI 참여국에 의한 공해상의 해양차단이 발생한다면 그것은 공해에서의 항행의 자유를 규정한 유엔해양법협약 제87조 및 기국에 의한 공해에서의 관할권을 규정한 동 협약 제92조에 대한 위반이 될 것이다.

제2절 양자승선협정과 공해상 해양차단



1. 양자승선협정의 개관

편의치적선(Flag of Convenience Ship 또는 Open Registry Ship) 제도는 미국의 전시표준형선박 처리 과정에서 발생하였다. 미국은 2차 대전에서 전쟁용인 전시표준형 선박 5,000여척을 건조하였다. 전쟁이 끝난 후 미국은 전시표준형 선박을 자국 기업에 넘기려고 했다. 그러나 미국인 선원 임금이 높아 구입이 원활히 이뤄지지 않자 고심 끝에 소유는 미국기업이 하되 등록은 파나마²⁸⁷⁾에 하도록 하는 법제를 마련하였다. 이것이 편의치적선 제도의 현대적 효시가 되었다.²⁸⁸⁾ 그 후 미국은 라이베리아에 편의치적제도를 두어 미국 선주들이 건

286) 김영구, 전거서, 647쪽.

287) 파나마는 미국이 동서해안을 연결하기 위해 파나마 운하를 건설하는 과정에서 생겨난 국가로서 매우 친미적이다. 최재수, “국제해양법상 선박의 법적지위와 국적문제(3): 편의치적선제도의 출현과 국제해운의 구조적인 변화”, 『월간 해양한국』, 통권 제381호(2005. 6), 129쪽.

288) 최재수, “해운실무강좌 4(30) : 편의치적선제도의 출현과 세계 해운업의 다국적 기업화(1)”, 『월간 해양한국』, 통권 제368호(2004. 5), 92-93쪽.

조하는 신조 대형 유조선을 등록시켰다. 또한 라이베리아가 파나마를 추월하여 세계 제1의 선박보유국으로 부상하게 되면서 등록세 등 세수입을 올리게 되자 타 국가들도 편의치적선제도를 도입하게 되었다.²⁸⁹⁾

양자승선협정(Ship Boarding Agreement)은 이러한 편의치적국과 미국간에 체결된 것으로, 공해에서 대량살상무기·운반시스템 또는 관련물질을 적재하여 운송하고 있는 의심선박에 대해 타방 당사국에게 승선할 수 있는 권한을 제공한다. 즉 만일 파나마 선적 선박이 대량살상무기를 운송하고 있다는 혐의가 있으면, 미국은 이 협정에 따라 승선, 검색 및 선박과 화물을 압류할 수 있다. 따라서 이 협정은 PSI의 실행에 있어 중요한 단계이며 대량살상무기 및 관련물질로 의심되는 화물의 차단에 대한 메카니즘을 강화하게 될 것으로 기대되고 있다.²⁹⁰⁾ 미국은 2009년 6월 기준으로 라이베리아²⁹¹⁾, 파나마²⁹²⁾, 사이프러스²⁹³⁾, 벨리즈²⁹⁴⁾, 크로아티아²⁹⁵⁾, 마셜 군도²⁹⁶⁾, 몽골²⁹⁷⁾, 몰타²⁹⁸⁾, 바하마²⁹⁹⁾와 체결한

289) 최재수, “국제해양법상 선박의 법적지위와 국적문제(3): 편의치적선제도의 출현과 국제해운의 구조적인 변화”, 129쪽.

290) <http://www.state.gov/t/isn/c27733.htm>(검색일자 : 2010. 1. 30)

291) 2004. 11. 2. 미국과 라이베리아 양자승선협정 체결, 정식명칭은 Agreement Between the Government of the United States of America and the Government of the Republic of Liberia Concerning Cooperation to Suppress the Proliferation of Weapons of Mass Destruction, Their Delivery Systems, and Related Materials By Sea. <http://www.state.gov/t/isn/trty/32403.htm>(검색일자 : 2010. 1. 30)

292) 2004. 5. 12. 미국과 파나마의 양자승선협정 체결, 정식명칭은 Amendment to the Supplementary Arrangement Between the Government of the United States of America and the Government of the Republic of Panama for Support and Assistance from the United States Coast Guard for the national Maritime Service of the ministry of Government and Justice, <http://www.state.gov/t/isn/trty/32858.htm>(검색일자 : 2010. 1. 30)

293) 2005. 7. 25. 미국과 사이프러스의 양자승선협정 체결, 정식명칭은 Agreement Between the Government of the United States of America and the Government of the Republic of Cyprus Concerning Cooperation to Suppress the Proliferation of Weapons of Mass Destruction, Their Delivery Systems, and Related Materials By Sea, <http://www.state.gov/t/isn/trty/50274.htm>(검색일자 : 2010. 1. 30)

294) 2005. 8. 4. 미국과 벨리즈간의 양자승선협정 체결, 정식명칭은 Agreement Between the Government of the United States of America and the Government of Belize Concerning Cooperation to Suppress the Proliferation of Weapons of Mass Destruction, Their Delivery Systems, and Related Materials By Sea, <http://www.state.gov/t/isn/trty/50809.htm>(검색일자 : 2010. 1. 30)

295) 2005. 6. 1. 미국과 크로아티아간의 양자승선협정 체결, 정식명칭은 Agreement between the Government of the United States of America and the Government of the Republic of Croatia concerning cooperation to suppress the proliferation of weapons of mass

상태이며,³⁰⁰⁾ 이들 편의치적국가가 보유한 선박은 전 세계 선박 재화중량톤수 (Deadweight tonnage: DWT)의 절반 수준인 약52%를 차지한다.³⁰¹⁾

2. 양자승선협정의 주요 내용: 바하마와의 승선협정

가. 목적 및 용어의 정의

이 협정은 해양을 통한 대량살상무기와 운송시스템 그리고 관련물질의 확산을 방지하기 위한 당사국간의 협조를 촉진하기 위해 체결되었다.³⁰²⁾ 또한 이 협정은 ‘주권평등과 영토독립의 국제법 원칙과 내정불간섭원칙을 따른다’³⁰³⁾고 강조함으로써 이 협정의 목적이 각국의 주권을 무시하거나 내정 간섭하기 위함

-
- destruction, their delivery systems, and related materials;
<http://www.state.gov/t/isn/trty/47086.htm>(검색일자 : 2010. 1. 30)
- 296) 2004. 8. 14. 미국과 마셜군도간의 양자승선협정 체결, 정식명칭은 Agreement Between the Government of the United States of America and the Government of the Republic of the Marshall Islands Concerning Cooperation to Suppress the Proliferation of Weapons of Mass Destruction, Their delivery Systems, and Related Materials By Sea, <http://www.state.gov/t/isn/trty/47086.htm>(검색일자 : 2010. 1. 30)
- 297) 2007. 10. 23. 미국과 몽고의 양자승선협정 체결, 정식명칭은 Agreement Between The Government Of The United States Of America And The Government Of Mongolia Concerning Cooperation To Suppress The Proliferation Of Weapons Of Mass Destruction, Their Delivery Systems, And Related Materials By Sea, <http://www.state.gov/t/isn/trty/94626.htm>(검색일자 : 2010. 1. 30)
- 298) 2007. 3. 15. 미국과 몰타와의 양자승선협정 체결, 정식명칭은 Agreement Between The Government Of The United States Of America And The Government Of Malta Concerning Cooperation To Suppress The Proliferation Of Weapons Of Mass Destruction, Their Delivery Systems, And Related Materials By Sea, <http://www.state.gov/t/isn/trty/81883.htm>(검색일자 : 2010. 1. 30)
- 299) 2008. 8. 11. 미국과 바하마의 양자승선협정 체결, 정식명칭은 Agreement Between the Government of the Commonwealth of the Bahamas and the Government of the United States of America Concerning Cooperation to Suppress the Proliferation of Weapons of Mass Destruction, Their Delivery Systems, and Related Materials By Sea, <http://www.state.gov/t/isn/trty/108223.htm>(검색일자 : 2010. 1. 30)
- 300) <http://www.state.gov/t/isn/c27733.htm#>(검색일자 : 2010. 6. 10).
- 301) UNCTAD, *Reviews of Maritime Transport 2009*(New York and Geneva : United Nations Publication, 2009), p. 55.
- 302) 미국과 바하마의 양자승선협정 제2조 1항.
- 303) 미국과 바하마의 양자승선협정 제2조 2항.

이 아닌 대량살상무기 등 관련물질의 불법 운송을 차단하는 특정 목적을 위한 것임을 밝히고 있다.

양자승선협정에서 정의한 공해란 군도수역, 영해, 내수를 제외한 모든 수역으로³⁰⁴⁾, 유엔해양법협약상의 배타적 경제수역이 제외되어 있어 해양법에 비해 공해가 넓게 정의되어 있다. 또한 동 협정을 통해 방지하고자 하는 ‘해양을 통한 확산’이란 대량살상무기, 그 운송시스템과 관련물질을 선박을 통해 불법적으로 운송하는 것을 의미한다.³⁰⁵⁾ 여기서 대량살상무기란 핵, 화학, 생물, 방사능 무기를 의미하며,³⁰⁶⁾ 관련물질이란 핵, 화학, 생물무기와 그 운송수단을 설계, 개발, 생산, 사용하기 위해 사용될 수 있는 물질, 장비, 기술을 의미한다.³⁰⁷⁾ 또한 이 협정에 따른 해양에서의 확산 억제 활동은 무국적선박, 국적이 없는 것으로 이해되는 선박을 포함한 의심선박에 대해서 행해진다.³⁰⁸⁾ 여기서의 의심선박이란 대량살상무기의 해양을 통한 확산에 관련되었다고 의심할만한 합리적 이유가 있는 상업적 또는 사적인 목적의 선박을 말한다.³⁰⁹⁾ 이 규정은 유엔해양법협약 제95조 및 제96조의 규정에 따라 군함과 정부의 비상업적 목적을 위한 선박을 제외하는 것으로 국제법상 충돌을 배제하였다.



나. 양자승선협정의 주요 내용

(1) 승선 및 검색권

공해에서 의심선박을 발견한 협정 당사국(이하에서는 ‘요청국’으로 표기함)은 협정의 타방 당사국인 편의치적국에게(이하에서는 ‘기국’으로 표기함) 편의치적국의 국적을 주장하는 의심선박의 국적을 확인할 수 있다.³¹⁰⁾ 이때 요청내용으로는 선박의 위치, 선명, 선박등록번호, IMO번호, 모항(母港), 목적항 및 그 밖

304) 미국과 바하마의 양자승선협정 제1조 7항.

305) 미국과 바하마의 양자승선협정 제1조 1항.

306) 미국과 바하마의 양자승선협정 제1조 2항.

307) 미국과 바하마의 양자승선협정 제1조 3항.

308) 미국과 바하마의 양자승선협정 제3조.

309) 미국과 바하마의 양자승선협정 제1조 6항.

310) 미국과 바하마의 양자승선협정 제4조 1항(a).

의 다른 식별 정보를 요청할 수 있다.³¹¹⁾ 이를 요청받은 편의치적국은 가능한 빠른 대답을 위해 노력해야 하며, 처음 요구한 시간으로부터 2시간 이내에 기국 여부를 확인해야 한다.³¹²⁾ 이때 만일 응답이 없으면 차단을 실행할 수 있도록 규정함으로써 기국의 배타적 관할권을 일정 조건하에서 배제시키고 있다.³¹³⁾

일단 편의치적국의 국적임이 확인되면, ① 기국이 승선·검색할 것인지, ② 요청국에 승선·검색권을 부여할 것인지, ③ 양국 공동 대응할 것인지, 혹은 ④ 거부할 것인지를 결정해야 한다.³¹⁴⁾ 또한 억류 선박의 관할권이 기국에 있음을 규정한 동 협정 제5조에 대하여 기국이 관할권을 행사하기 전까지 해상을 통한 대량살상무기 확산의 증거가 있는 선박 및 선적된 화물과 승선원에 대해 억류할 권한이 요청국에게 부여된다.³¹⁵⁾

이와 같이 양자승선협정은 공해상 기국의 배타적 관할권의 일정부분을 제한하고 있다. 그러나 기국이 자국 선박의 차단을 허가하도록 동의하였다는 점에서 기국주의 및 공해자유의 원칙에 대한 예외를 규정한 것이라고 볼 수 없다.

(2) 억류한 선박에 대한 관할권

동 협정 제5조는 억류한 선박에 대한 관할권에 대해서 규정하고 있다. 이에 따르면 나포선박, 화물, 승선원에 대해 압류, 몰수, 체포와 기소에 관한 관할권은 선박의 기국인 편의치적국이 행사하며, 몰수된 재산 또한 제5조에 따라 기국이 관련법에 따라 처리하도록 하고 있다.³¹⁶⁾ 그러나 기국은 타당사국의 관할 행사를 동의할 수 있으며, 이 경우 국제법과 기국이 정한 조건에 따르도록 하고 있다.³¹⁷⁾ 이 때 관할권 행사에 대한 기국의 동의는 구두로 이루어질 수 있으며, 타당사국의 의심선박에 대한 관할권의 즉각적인 행사에 해를 끼치지 않

311) 미국과 바하마의 양자승선협정 제4조 2항.

312) 미국과 바하마의 양자승선협정 제4조 3항(b).

313) 이는 라이베리아, 마셜군도, 벨리즈, 파나마 등과 체결된 양자협정에 해당되는 규정이다. 크로아티아, 사이프러스 등과 체결한 협정은 요청국의 승선·검색 허가 요청에 대한 기국의 응답이 없는 경우 승선·검색의 묵시적 동의가 인정되지 않는 차이점이 있다. 최종화, “PSI의 법적 정당성 확보에 관한 일고찰”, 17-18쪽.

314) 미국과 바하마의 양자승선협정 제4조 3항(a).

315) 미국과 바하마의 양자승선협정 제4조 1항(b)(ii).

316) 미국과 바하마의 양자승선협정 제12조 1항.

317) 미국과 바하마의 양자승선협정 제5조 1항.

도록 가능한 한 빠른 시일 내에 관계당국에 의해 문서로 기록되고 외교당국을 통해 처리되어야 한다.³¹⁸⁾ 또한 각 당사국은 관계당국을 통해 모든 조사, 기소 그리고 법적 처리절차의 결과를 타당사국에 알리도록 합당한 노력을 하여야 하며³¹⁹⁾, 이 협정에 따라 승선 및 검색을 실시할 경우 국내법과 방침 그리고 국제법과 일반적으로 인정된 국제관행을 준수해야 한다고 규정하고 있다.³²⁰⁾ 그리고 선박이 지나치게 억류되거나 지체되지 않도록 합리적 노력을 하도록 규정하고 있다.³²¹⁾

(3) 무력사용 및 분쟁해결

이 협정 제4조와 제9조는 무력사용에 대해 규정하고 있다. 이 규정에 따르면 승선·검색조(Security Force Official)는 자기 방어 권리를 행사하며,³²²⁾ 승선·검색조와 승선원의 안전 확보를 위해 그리고 승선·검색의 수행을 방해하는 경우에도 무력을 사용할 수 있다.³²³⁾ 그러나 무력사용은 필요 최소한으로 그리고 상황에 따라 합리적으로 이뤄져야 한다.³²⁴⁾ 이 협정에 위반하여 이루어지거나 또는 부적절하고 비합리적인 행동으로 인한 사상 및 손실에 대해 각 당사국은 문제해결을 위해 협력하고 보상과 관련된 문제를 결정한다.³²⁵⁾ 또한 미국은 이 협정에 따라 이루어진 조치에 의한 손상, 피해 및 손실에 대해 실질적인 도움을 제공하며,³²⁶⁾ 이 협정의 행사와 관련하여 발생한 문제 등은 일방 당사국이 타방 당사국에게 해결을 위한 협의를 요청할 수 있다.³²⁷⁾ 이 협정의 해석과 실행에 있어 분쟁이 있는 경우, 국제법 원칙에 따라 각 당사국의 상호 합의에 의해 해결하며³²⁸⁾, 필요한 경우 실행 평가 및 유효성을 높이기 위해 협의하기로

318) 미국과 바하마의 양자승선협정 제5조 3항.

319) 미국과 바하마의 양자승선협정 제6조 3항.

320) 미국과 바하마의 양자승선협정 제7조 1항.

321) 미국과 바하마의 양자승선협정 제8조 2항.

322) 미국과 바하마의 양자승선협정 제9조 3항.

323) 미국과 바하마의 양자승선협정 제9조 1항.

324) 미국과 바하마의 양자승선협정 제9조 2항.

325) 미국과 바하마의 양자승선협정 제13조 3항.

326) 미국과 바하마의 양자승선협정 제13조 4항.

327) 미국과 바하마의 양자승선협정 제14조 3항.

328) 미국과 바하마의 양자승선협정 제14조 1항.

동의하였다.³²⁹⁾ 이는 확산방식 등의 진화에 맞춰 협정을 개정하지 않더라도 확산 방지를 위한 세부적인 절차를 협의할 수 있도록 하여 신속한 대응이 가능하도록 한 것으로 해석된다. 그리고 이 협정은 당사국들의 의해 언제든지 개정될 수 있도록 하여 변동하는 상황에 대처할 수 있는 길을 마련하였다.³³⁰⁾

제3절 개정 SUA 협약과 공해상 해양차단

개정 SUA 협약은 대량살상무기의 운송을 불법화하고 이에 대한 처벌 규정을 마련하였다.³³¹⁾ 특히 동 협약 제8조의 2는 영해 이원의 수역에서 기국 이외의 당사국이 의심선박 또는 승선원에 대하여 승선·검색(Boarding and search)할 수 있는 법적 제도를 규정하였다. 여기서 의심선박이라 함은 타방 당사국의 선박 또는 선박에 승선하고 있는 자가 대량살상무기를 운송하였거나 운송하려고 한다고 의심할만한 합리적인 근거를 가지고 있는 경우를 말한다.

의심 선박을 발견한 협약 당사국(이하에서는 ‘요청국’으로 표기함)은 선박의 기국인 타방 당사국(이하에서는 ‘기국’으로 표기함)의 동의하에 공해상 승선·검색 등의 해양차단을 실행할 수 있다. 아래에서는 공해에서 기국 이외의 국가에 의한 해양차단의 절차 및 요건에 대해 살펴보기로 한다.

1. 개정 SUA 협약에 의한 해양차단

가. 요청국의 조치

영해 이원의 수역에서 의심 선박을 발견한 요청국은 선박의 기국에 대해 해당 선박의 국적, 선명, IMO 번호, 등록항, 모항 및 목적항, 기타 관련 정보를 요청할 수 있다.³³²⁾ 국적이 확인되면 의심선박을 발견한 요청국은 기국에 대해 승선·검색에 관한 권한 위임을 요청할 수 있으며, 이러한 요청이 수락된 경우

329) 미국과 바하마의 양자승선협정 제14조 2항.

330) 미국과 바하마의 양자승선협정 제17조 2항.

331) 개정 SUA 협약 제4조 5항.

332) 개정 SUA 협약 제8조 2항 (2).

요청국은 의심선박에 승선하여 검색할 수 있다.³³³⁾ 또한 검색과정에서 협약에 규정된 범죄 사실을 입증할만한 증거를 발견한 경우 해당선박이나 화물 및 승선하고 있는 의심자 등을 억류할 수 있는 권한을 위임해 줄 것을 기국에 요청할 수 있다. 억류 관련 요청이 수락된 경우 요청국은 그 결과를 기국에 즉시 통보하여야 한다.³³⁴⁾

승선·검색과정에서 임무수행과 집행기관의 안전에 필요한 경우 혹은 집행과정을 방해하는 경우에는 무력을 사용할 수 있다. 그러나 무력사용은 최소화해야 하며 해상에서 인명을 보호하는데 필요한 적절한 조치를 강구하고 선박과 화물의 안전과 보안을 고려해야 한다.³³⁵⁾

나. 기국의 조치

승선·검색에 관한 권한 위임의 요청을 받은 기국은 ① 요청의 수락, ② 기국에 의한 자체 승선·검색 실시, ③ 요청국과 기국의 공동 승선·검색, ④ 요청 거부의 조치를 취할 수 있다.³³⁶⁾ 그러나 요청국에 대해 의심선박에 대한 승선·검색권을 위임한 것과 관계없이 기국은 검색과정에서 압류, 몰수, 체포 및 기소 등을 포함한 억류된 선박, 화물 또는 기타 목록 및 승선중인 자에 대한 관할권을 행사할 수 있다. 또한 조약의 실효성을 높이기 위해 협약 당사국은 협약의 서명 또는 비준 시 포괄적으로 승선·검색에 동의할 수 있다. 이러한 동의는 임의 승선 및 검색에 대한 묵시적 동의와 사전 허용으로 이루어진다. 승선 및 검색에 대한 ‘묵시적 동의’는 요청국이 기국에게 범죄의심선박의 국적 확인을 요청했으나, 4시간 이내에 응답이 없는 경우, 요청국에게 승선·검색을 허용하는 것이다.³³⁷⁾ 이외에 ‘사전 허용’은 별도의 절차 없이 요청국이 범죄의심선박을 발견한 경우 승선·검색을 할 수 있도록 동의하는 것이다. 이러한 동의는 모두 개정의정서 비준·가입 시 또는 그 후 사무총장에 대한 통지로 이루어진다. 그러나 이는 언제든지 철회할 수 있다.³³⁸⁾

333) 개정 SUA 협약 제8조 2항 (5)의 (b).

334) 개정 SUA 협약 제8조 2항 (6).

335) 개정 SUA 협약 제8조 2항 (9).

336) 개정 SUA 협약 제8조 2항 (5)의 (c).

337) 개정 SUA 협약 제8조 2항 (5)의 (d).

<표 4> 범죄 의심선박에 대한 승선·검색 절차

구분	승선·검색 절차
기국의 동의절차에 따른 승선·검색	1. 요청국이 범죄 의심선박의 기국에게 국적확인 통지 및 확인 요청 2. 승선·검색 권한 위임요청 3. 기국의 결정에 따른 조치 수행 ① 기국이 요청국에게 승선 및 검색권 위임 ② 기국이 직접 승선·검색 실행 ③ 기국이 요청국과 공동으로 실행 ④ 요청 거절
묵시적 임의승선·검색 동의	1. 동의방법: 개정의정서 비준·가입 시 또는 그 후 사무총장에 대한 통지 2. 동의조건: 요청국이 범죄의심선박에 대해 기국에 국적확인을 통지했으나 4시간 이내 무응답일 경우 3. 동의내용: 요청국에 의한 임의승선·검색
사전허용에 의한 승선·검색	1. 허용방법: 개정의정서 비준·가입 시 또는 그 후 사무총장에 대한 통지 2. 허용내용: 요청국은 범죄의심선박을 발견하였을 경우 승선·검색

자료: 최재선 외 4인, 『국가 물류보안 체제 확립방안 연구(I)』, 한국해양수산개발원, 2006.³³⁹⁾

다. 특징

개정 SUA 협약은 협약 당사국이 공해상 대량살상무기 운송 의심선박에 대해 승선 및 검색을 할 수 있도록 규정하고 있다. 즉 개정 SUA 협약의 효력으로 인해 적어도 ‘당사국들 간’의 공해에서의 대량살상무기 운송에 종사하는 선박에 대한 승선·검색은 정당화되어졌다. 그러나 이는 공해자유의 원칙과 기국

338) 개정 SUA 협약 제8조 2항 (5)의 (e).

339) 최재선 외 4인, 전거서, 49쪽.

의 배타적 관할권에 대한 예외를 규정하고 있는 것은 아니다. 즉 요청국은 기국의 동의가 있어야만 승선·검색이 가능한 것이다. 묵시적 임의승선·검색의 동의 또는 이러한 승선·검색을 사전에 허용한 경우에 있어서도 기국의 배타적 관할권은 일정한 제약을 받게 되지만 이 또한 기국의 동의를 바탕으로 이루어진 것으로 기국주의의 예외라고 볼 수는 없을 것이다.³⁴⁰⁾³⁴¹⁾

2. 개정 SUA협약의 한계

개정 SUA 협약은 SUA 1988 당사국인 156개국³⁴²⁾ 가운데 12개국이 비준하거나 수락서를 기탁하면 90일 후 발효하게 된다.³⁴³⁾ 2010년 4월 30일을 기준으로, 개정 SUA 협약의 가입국은 12개국으로 2010년 7월 10일 발효를 앞두고 있다.³⁴⁴⁾ 그러나 이는 당초 2007년 후반기에 발효될 것이라는 예상³⁴⁵⁾에 비해 그 발효가 늦어졌다. 이는 타국이 자국 선박에 승선하여 검색 및 화물 압류 등의 조치를 취할 수 있도록 한 조항에 대해 쉽게 동의하지 못하였기 때문인 것으로 여겨진다. 또한 운송 금지 물품의 이중용도 특성으로 인한 모호성과 자의적 적용 가능성이 있어 국가의 해상무역에 부정적 영향을 끼칠 우려가 높다는 점도 국가들로 하여금 동 협약의 가입을 결정하지 못하게 하는 요인이 되었던 것으로 보인다.³⁴⁶⁾ 즉 대량살상무기 확산방지의 필요성에 대해 공감하면서도 자국의

340) 이는 묵시적 동의 또는 사전허용의 통지를 언제든지 철회될 수 있도록 규정한 것에서도 확인할 수 있다. 개정 SUA 협약 제8조 2항.

341) 이에 대해 국가의 관할권에 대한 침해라고 할 수는 없지만, 국가 관할권 이원의 수역인 공해 등에서 협약 당사국이 의심선박에 승선·검색할 수 있도록 규정되어 있으므로 공해자유의 원칙과 기국의 배타적 관할권에 대한 중대한 예외라고 보는 견해도 있다. 박희권, 전계논문, 89쪽; 최중화, “PSI의 법적 정당성 확보에 관한 일고찰”, 19쪽.

342) 2010년 5월 31일 기준, SUA 1988의 당사국은 156개국이며, SUA Protocol 1988은 145개국이다. http://www.imo.org/Conventions/mainframe.asp?topic_id=247(검색일자 : 2010. 6. 5).

343) ‘SUA Protocol 2005’는 3개국의 비준 또는 수락 후 90일이 경과하면 발효된다. http://www.imo.org/Conventions/mainframe.asp?topic_id=259&doc_id=686(검색일자 : 2010. 4. 5).

344) http://www.imo.org/Conventions/mainframe.asp?topic_id=247(검색일자 : 2010. 5. 28).

345) “해상테러 방지를 위한 국제협약 채택”, 『EBN 산업뉴스』(2005. 10. 20), <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=119&oid=120&aid=0000009006>(검색일자 : 2010. 2. 3).

346) 그러나 이중용도 물자 운송의 처벌을 국내적으로 집행하는 경우, 안전보장이사회 결의 1540호의 “related material”의 정의를 사용할 수 있게 되어 이러한 모호성과 자의성이 상당 부분 제거될 것으로 보고 있다. 박희권, 전계논문, 91-92쪽.

주권사항인 기국 관할권의 제약에 대해서는 쉽게 동의하지 못했던 것으로 보인다.

이와 같은 국가들의 우려에도 불구하고 2010년 7월 10일을 기준으로 국제사회는 개정 SUA 협약의 발효로 인해 공해에서 대량살상무기의 운송 의심선박에 대하여 기국 이외의 국가에 의한 승선·검색이 가능하게 되었다. 그러나 개정 SUA협약은 조약이 지닌 특성상 협약 당사국에 한하여 효력을 발하는 것으로 대량살상무기의 확산을 주도하는 국가들이 동 협약에 가입을 하지 않은 경우는 적용되지 않는 한계가 있다.³⁴⁷⁾ 또한 개정 SUA 협약에 비준한 12개국의 선박은 전 세계 선박톤수의 6.4%로, 차지하는 비율이 높지 않아 실제적 효력에 있어 한계가 존재한다.³⁴⁸⁾

제4절 안전보장이사회 결의와 공해에서의 해양차단

1. 안전보장이사회 결의 1718호에 의한 공해상 해양차단

결의 1718호는 대량살상무기와 그 운반수단의 확산이 국제평화와 안보에 위협이 됨을 재확인하면서, 모든 회원국이 자국의 국내법 및 국제법에 따라 필요한 경우 북한행, 북한발 화물검색의 조치를 취할 것을 요구하였다. 그러나 동 결의는 해양차단에 대한 직접적인 수권규정을 두고 있지 않아 공해상 화물검색의 가능 여부에 대해 논란이 있다. 이에 대해 미국은 북한 선박의 공해상 승선·검색을 가능하게 하기 위해 이를 적극적으로 해석하고 있다. 그러나 금수 조치를 이행하기 위해 모든 국가들에게 금수조치 위반선박에 대한 검색 및 압류조치를 할 수 있는 권한을 명시적으로 부여한 안전보장이사회 결의 820호와 비교해볼 때, 부정적인 결론이 도출된다. 또한 북한에 대한 가장 강력한 제재로 평가되는 결의 1874호도 공해에서의 해양차단에 대해 ‘기국의 동의’를 얻어 실행할 것을 규정하고 있는 것으로 볼 때, 1718호에 의한 공해에서의 해양차단은 허용되지 않는다고 판단된다.

347) http://www.pcorea.net/bbs/view.php?id=normal_pds&no=30(검색일자 : 2010. 2. 8).

348) http://www.imo.org/Conventions/mainframe.asp?topic_id=247(검색일자 : 2010. 6. 14).

2. 안전보장이사회 결의 1874호에 의한 공해상 해양차단

가. 공해상 해양차단

결의 1874호는 대량살상무기의 확산이 국제평화와 안전에 위협이 되며 모든 회원국은 유엔헌장상의 목적과 원칙을 유지해야 함을 재확인하였다. 또한 결의 1874호는 결의 1718호와 달리 공해상 해양차단에 관한 명시적 규정을 두고 있다. 즉 ‘모든 회원국은 금지된 품목이 선박에 적재되어 있다는 합리적 근거가 있는 경우, 공해상에서 기국의 동의를 얻어 선박을 검색할 것이 요구된다’(calls upon)고 규정하였다.³⁴⁹⁾ 이 때 모든 국가로 하여금 제12항에 따른 선박 검색에 협력할 것을 요구하였다(calls upon).³⁵⁰⁾ 또한 동 결의는 기국이 공해상에서의 검색에 동의하지 않을 경우를 상정하고 있다. 즉 기국이 공해에서 선박 검색을 거부할 경우에는 제11항에 의한 국내법 권한에 의해 선박 검색을 할 수 있도록 그 선박을 적절하고 편리한 항구로 유도시키도록 결정하였다(decides).³⁵¹⁾ 이로써 공해상에서 대량살상무기를 적재한 북한행 또는 북한발 선박에 대해 해양차단을 실행할 수 있는 법적 근거가 마련되었다고 볼 수 있다. 주목할 만한 점은 화물검색 시 관용어구처럼 사용하던 ‘국내법 권한과 국제법에 따라’라는 표현이 공해상에서의 선박검색을 규정한 제12항 및 제13항에는 사용되지 않았다는 것이다. 바로 전 조항인 자국 영토에서의 화물검색을 규정한 제11항의 ‘국내법 권한과 국제법에 따라’ 북한행, 북한발의 모든 화물을 검색할 것을 요구한 것이나 국내법과 국제법을 실행의 근거로 삼은 결의 1540호 및 1718호의 제8항의 (f)와는 분명 다른 것이다.

나. 화물의 압류

결의 1874호의 제11항(항구를 포함한 자국 영토 내의 화물검색), 제12항(공해상에서의 선박검색), 제13항(국가의 협조 및 적절한 항구로의 이동)은

349) S/RES/1874 Art. 12.

350) S/RES/1874 Art. 13.

351) *Ibid.*

선박검색에 관하여 규정하고 있다. 위의 조항에 따른 검색을 통해 결의 1718호 제8항 (a), (b), (c)호나 1874호 제9항, 제10항에 따라 공급, 판매, 이전 또는 수출이 금지된 품목들을 적발한 경우 해당 화물에 대한 처리가 문제된다.

이에 대해 동 결의는 이를 ‘압류하도록 결정하였으며’(decides), ‘모든 회원국들에게 그러한 권한을 부여하기로 결정한다’(decides)고 규정하여 명확한 수권규정을 제시하였다.³⁵²⁾ 이는 대량살상무기의 확산을 막고자 하는 강력한 의지를 읽을 수 있는 대목이다. 또한 회원국뿐만 아니라 모든 국가가 이러한 노력에 협조할 것을 결정하였다(decide).³⁵³⁾ 이와 함께 모든 회원국들이 동 결의 제11, 제12, 제13항에 따른 검색이나, 제14항에 따른 화물 압류, 처분을 할 때에는 동 검색, 압류, 처분에 관한 상세정보가 포함된 보고서를 위원회에 즉시 제출하도록 요청하였다(require).³⁵⁴⁾

결의 1874호에 규정된 화물의 압류에 관한 조항은 공해상의 선박검색 조항과 마찬가지로 ‘국내법과 국제법에 따라’라는 문구를 사용하지 아니하였다. 대신 동 결의 제14항은 모든 회원국들에게 NPT, CWC, BWC의 당사국으로서의 의무와 결의 1540호를 포함한 적용 가능한 안전보장이사회 결의상의 의무에 위배되지 않는 방법으로 화물을 압류하도록 하였다. 이는 특히 공해상에서 기국 이외의 국가에 의한 화물의 압류가 국제법과 부합되지 않는 측면이 있기 때문인 것으로 보인다. ‘국제법에 따라’ 공해상에서 기국이외의 국가가 화물압류 조치를 취한다는 것은 모순이 될 수 있기 때문이다.

3. 안전보장이사회 결의와 유엔해양법협약의 충돌

가. 공해상 해양차단과 안전보장이사회의 결의

유엔헌장상의 의무와 조약과의 의무의 충돌이 있는 경우 헌장의 의무가 우선하며,³⁵⁵⁾ 국제관습법간의 의무충돌이 있는 경우에도 헌장상의 의무가 우선한

352) S/RES/1874 Art. 14.

353) *Ibid*.

354) S/RES/1874 Art. 15.

355) 유엔헌장 제103조.

다.³⁵⁶⁾ 이는 유엔해양법협약 및 국제관습법에 의해 공해자유의 원칙이 인정되더라도 유엔헌장상의 수권에 의해 채택된 안전보장이사회 결의가 ‘공해에서’의 ‘기국 이외의 국가’에게 ‘선박 검색’의 권한을 부여할 경우, 공해상 해양차단의 적법성이 인정된다는 것을 뜻하는 것이다. 즉 유엔해양법협약에 의해 허용되지 않는 경우라 하더라도 안전보장이사회의 결의에 의한 권한 부여가 있다면 조약 또는 국제관습법보다 우선하는 안전보장이사회의 결의가 적용될 것이다.

그리하여 유엔헌장 제7장의 권한에 의거한 안전보장이사회의 결의에 의해 공해자유의 원칙 등 기국 관할권에 대한 새로운 예외가 형성될 가능성이 있다고 할 것이다.³⁵⁷⁾

나. 공해상 해양차단과 유엔해양법협약

대량살상무기 확산방지에 관한 안전보장이사회 결의는 공해자유의 원칙을 규정한 유엔해양법협약의 해석과 적용에도 영향을 미칠 수 있을 것이다. 유엔해양법협약은 ‘공해자유의 행사는 다른 국가의 이익에 대해 적절한 고려(du regard)를 해야 하며’³⁵⁸⁾, ‘평화적 목적을 위해 사용되어야 한다’³⁵⁹⁾고 규정하고 있다. 이에 대해 결의 1540호는 대량살상무기의 확산이 국제사회의 평화와 안전에 위협이 됨을 확인한 바, 대량살상무기 확산 행위는 평화적 목적을 위해 사용해야 한다는 유엔해양법협약 제88조 등에 대한 위반으로, 이로 인해 공해자유의 원칙이 제한될 수 있는 가능성이 열려있다고 보인다.

이 외에도 유엔해양법협약은 ‘공해의 자유는 유엔해양법협약과 그 밖의 국제법 규칙이 정하는 조건에 따라 행사되어야 한다’라고 규정하고 있다.³⁶⁰⁾ 여기서의 ‘그 밖의 국제법 규칙’은 관습법과 조약뿐만 아니라, 안전보장이사회 제7장에 의거한 수권에 의해서도 가능하다. 안전보장이사회는 대량살상무기의 확산

356) Craig H. Allen, *op.cit.*, p. 95.

357) Alfres H. A. Soons, “A New Exception to the Freedom of the High Seas: The Authority of the UN Security Council”, in Terry D. Gill and Wybo P. Heere(Eds.), *Reflection on Principles and Practice of International Law*(Boston : Murtinus Nijhoff Publishers, 2000), p. 206.

358) 유엔해양법협약 제87조 2항.

359) 유엔해양법협약 전문, 제88조 및 제301조.

360) 유엔해양법협약 제87조 1항.

을 막기 위하여 특히 비국가행위자의 대량살상무기 획득 및 보유 등을 금지하고(1540호), 북한 및 이란에 대해 대량살상무기를 포함한 무기의 수출입을 금지하고 있다(1718호 등). 이렇듯 모든 국가에게 부여된 법적 구속력이 있는 안전보장이사회의 결의를 위반하여 행해지는 것은 ‘국제법 규칙이 정하는 조건’을 벗어나 행해지는 것으로 해석될 수 있으며 이로 인해 공해자유는 제한될 수 있을 것이다. 그러나 현재까지 안전보장이사회 결의는 대량살상무기의 확산을 방지하기 위해 공해에서 기국주의의 예외를 명시적으로 인정하지 않았으며, 다만 결의 1874호는 공해에서 ‘기국의 동의’를 얻어 실시할 것을 규정하였다.³⁶¹⁾³⁶²⁾

제5절 소결

기국주의는 전통적으로 국가들에 의해 지켜져 오는 국제관습법으로써, 공해상 배타적 기국주의의 예외는 국제관습법 또는 조약상 명시적으로 규정되어 있는 경우에 한정하여 인정된다.³⁶³⁾ 그러나 현행 국제법상 대량살상무기 운송 선박에 대한 기국 이외의 국가에 의한 공해상 해양차단은 인정되지 않으며, 또한 대량살상무기 운송 선박에 대한 공해상 기국의 동의를 규정한 개정 SUA 협약은 2010년 7월 발효될 예정이다. 따라서 현재로서는 미국과 일부 편의치적국 간에 체결한 양자승선협정과 국가 간 자발적 협력체인 PSI의 차단원칙에 의거한 기국의 동의를 근거로 이루어질 수밖에 없다. 이 밖에 결의 1874호에 의해 공해상 기국의 동의 의무를 부여하고 있으나 이는 북한과 관련된 무기를 적재하여 운송하는 선박에 대해서만 적용되는 한계가 있다.

생각건대 공해상의 대량살상무기 해양차단은 안전보장이사회의 결의로 규정되지 않는다면, 기국의 동의를 배제한 해양차단은 국제법적으로 허용될 수 없는 행위라고 판단된다. 따라서 대량살상무기의 확산에 대한 위협은 국제사회에 의해 이미 인식되어졌으며 결의 1540호에 의해서도 확인된 바, 확산을 방지하기 위한 기국의 동의와 같은 각국의 협력이 무엇보다 중요하다 할 것이다.

361) S/RES/1874 Art. 12.

362) 2010년 6월 9일 채택된 이란제재 결의 1929호 역시 공해상 해양차단을 규정하고 있다. S/RES/1929 Art. 15.

363) 김영구, 전게서, 647쪽.

제5장 대량살상무기 해양차단권의 국제관습법화에 대한 분석

제1절 대량살상무기 확산 방지에 대한 국제법의 한계

1. 국제사회의 변화와 국제법의 한계

국가 및 국제사회는 정체되어 있지 않고 그 구성원간의 상호작용에 의해 끊임없이 변화한다. 여기에는 안보의 위협요인도 포함되는데 변화하는 위협에 대응하여 평화와 안녕을 유지하기 위해서는 대응체제 또한 그에 맞추어 변화해야 한다는 데에는 이론의 여지가 없을 것이다. 국내사회를 보면 기술의 발달 등으로 인한 신종범죄가 지속적으로 발생하는 것을 알 수 있다. 이런 경우 즉시 이러한 법의 흠결 상태에 대해 각계에서는 우려를 표명하며 실효적인 입법을 촉구하게 된다. 국제사회 역시 변화하고 있으며 이는 국제사회 전체에 대한 안보 위협의 요인에 있어서도 마찬가지이다. 그러나 국내와 달리 국제사회는 위협에 대한 대응에 있어서 한계가 있다.

첫째, 명백하게 모두가 인정하는 입법부가 존재하지 않아 신속한 대응이 어렵다.

둘째, 새로운 국제법이 성립되었다 하더라도 그를 이행할 경찰력이 존재하지 않아 그 실행이 각국의 재량에 맡겨져 있다.

셋째, 국제법이 감당해야 할 일들이 국제법의 한계로 인하여 개별 국가들이 자국의 국내법으로 새로운 위협에 대처하는 과정에서 모순적으로 국제법의 무력사용 금지 원칙, 해양법상의 여러 원칙 등의 국제법의 질서에 반하는 행위들을 하게 될 가능성이 높다.³⁶⁴⁾

364) Jonathan I. Charney, "The Use of Force against Terrorism and International Law," *The American Journal of International Law*, vol. 95, no. 4(2001), p. 835; James D. Fearon, "Reforming International Institutions to Promote International Peace and Security," *Peace and Security*, Paper prepared for the International Task Force on Global Public Goods (2005), pp. 2-3. 정서용, "국제법질서의 한계와 대량살상무기확산방지구상(PSI)의 출현", 『서울국제법연구』, 제14권 1호(2007), 6쪽에서 재인용.

2. 대량살상무기 해양차단을 위한 노력의 한계와 새로운 국제관습법의 성립

근본적으로 사회의 요청에 따라³⁶⁵⁾ 법은 생성, 변경 및 소멸되는데 이는 국내법뿐만 아니라 국제법도 있어서도 마찬가지이다. 국제법의 대표적인 법원은 조약과 국제관습법으로, 대량살상무기 등의 해양을 통한 확산을 방지하기 위한 노력은 이미 여러 조약에 의해 모습을 드러내고 있다.

그러나 개정 SUA 협약이나 양자승선협정에 의거한 해양차단은 조약의 특성상 당사국 상호간에 한하여 해양차단의 권한이 주어지는 한계가 있다. 또한 뜻을 같이하는 국가협력체에 의한 확산방지구상은 국가의 자발적인 의사에 의하며 실제로 확산이 우려되는 국가나 단체에 대해서는 구속력이 없다는 한계가 있다. 안전보장이사회 결의에 의해 국가에게 권한이 부여된 경우도 유엔의 자체적인 집행수단의 결여로 그 실행이 각국의 재량에 맡겨져 있어 소극적인 국가에 대해서는 그 효력을 장담할 수 없다. 게다가 안전보장이사회의 결의는 현재 비국가행위자와 북한, 이란 등 특정 국가와의 관계에 한하여 화물 검색에 관한 조항을 두고 있으므로, 이 외의 국가에 대한 확산행위를 규제할 권한이 없다. 따라서 북한, 이란 등을 제외한 다른 확산우려국가로 향하는 대량살상무기에 대한 해양차단 역시 불법적인 행위가 되어 완전한 해양차단은 요원한 것으로 여겨진다.

생각건대 현 국제법 질서 내에서 관할의 흠결 없이 대량살상무기 등 금지품목의 해양차단을 실행하기 위해서는 대량살상무기 해양차단이 국제관습법으로서 인정되어야 가능할 것으로 여겨진다. 국제사회의 변화와 필요에 의한 새로운 국제관습법의 성립은 관할의 흠결 없는 해양차단을 기대해 볼 수 있기 때문이다.

여기서는 국제사회의 평화와 안전에 위협이 되는 대량살상무기 불법 적재선박에 대한 해양차단권의 국제관습법으로의 성립 여부에 대해 알아보고자 한다.

365) 이를 '법요청적 상황'이라고 부르기도 함, 법요청적 상황이란 법의 의하여 규율될 것이 요구되는 일정한 사회적 상황을 말하며 이러한 상황이 발생하면 법이 생성되고, 현실에 대한 법적 규율의 내용을 바꾸는 경우에 법의 변경이 이루어진다. 박배근, "국제관습법의 변경", 『국제법학회논총』, 제43권 제1호(1998), 98쪽.

이를 위해 국제관습법의 성립과정에 대한 일반론적 이론을 연구하며 이를 위의 해양차단에 접목시키고자 한다.

제2절 현대 국제관습법의 성립요소

만일 위의 ‘조약과 결의의 범위를 넘어서는 확산 우려국가에 대해’, ‘전통적 해양법상의 관할권이 주어지지 아니한 국가’가 ‘국가 관할권 이원의 수역에서’ 대량살상무기 등의 불법적재 의심 선박에 대해 해양차단을 행사한 경우를 상정해 보자. 이에 대해 적법성을 주장할 수 있는 방법은 이러한 해양차단이 국제관습법으로 형성되었다는 주장밖에 없을 듯하다. 그러한 경우 만약 이 사건이 ICJ의 판결에 맡겨질 경우 ICJ는 다음과 같은 요구를 할 것이다.

이러한 종류의 관습법을 원용하는 당사국은 그 관습법이 타방 당사국에 대하여 구속적이라는, 그러한 방식으로 확립되었음을 입증해야 한다. 해양차단을 행사한 국가는 자신에 의하여 주장된 규칙이 당해 국가들에 의하여 실행된 일관적이고 확실적인 관행에 따른 것임을 입증하여야 하고, 또한 이 관행이 해양차단을 행하는 국가에 귀속되는 권리의 표현이자 귀속하는 의무의 표현임을 입증해야 한다.³⁶⁶⁾

이러한 ICJ의 견해에 의하면 국제관습법의 성립요소는 2요소설로 설명되어질 수 있다.³⁶⁷⁾ 즉 국제관습법은 ① 일반적이며 계속적인 국가관행의 존재 및 ② 이러한 관습에 대한 법적확신이 있어야 성립한다는 것이다.³⁶⁸⁾

아래에서는 현대 국제관습법을 형성하는 요건들에 대하여 ICJ의 판결을 중심으로 살펴보도록 하겠다.

366) *Asylum case(Colombia/Peru), Merits, Judgement, I.C.J. Reports 1950*, pp. 276-277. 이는 비호사건에서 ICJ의 견해를 인용한 것으로 번역의 출처는 노영돈, “국제관습법의 성립에 관한 연구”, 『인천법학논총』, 제1권(1998), 6쪽.

367) 이 외에 합의설, 관행설, 상보적증거론 및 단계이론 등이 있다.

368) I. Brownlie, *op.cit.*, pp. 4-11; 김영구, 전게서, 10쪽; I.C.J. 규정 제38조 1항 (b).

1. ‘일반적이며 계속적인 국가관행’의 의미

국가관행이란 예컨대, 외교서간(外交書簡), 정책성명, 조약, 기타의 국제문서의 수락, 조약초안에 대한 회답, 국내법령, 행정기관의 결정이나 조치, 법칙의견 등을 포함하며 그 외에 국제기구의 결의와 관행도 포함된다.³⁶⁹⁾

그러나 이러한 개별적 국가관행이 일반적인 관행으로 되기 위해서는 관행의 일관성과 광범위한 참여 및 계속성의 요건을 충족해야 한다.³⁷⁰⁾

가. 일반성

(1) 일관성

일관성과 관련된 ICJ의 판결을 살펴보면, 국제관습법의 성립을 위해 요구되는 일관성의 정도가 변화하여 왔다는 것을 알 수 있다. *Asylum* 사건에서는 ‘지속적이고 일관된’(constant and uniform) 관행일 것을 요구하고 있으나 구체적인 기준을 제시하고 있지는 않았다. 그러나 1969년 *North Sea Continental Shelf* 사건에서는 ‘광범위하고 실질적으로 일관적’(both extensive and virtually uniform)일 것을 요구하여 일관성의 정도에 대해 기준을 제시하였다.³⁷¹⁾ 즉 일관성의 정도가 실질적일 것을 요구하며 절대적인 일관성을 요구하지 않았다.³⁷²⁾ 이후 *Nicaragua* 사건에서는 ‘절대적으로 엄격하게 준수되는’(absolutely rigorous conformity) 관행일 것을 요구하지 않고 ‘당해 규칙과 부합하는’(consistent with such rules) 관행으로 충분하다고 하였다.³⁷³⁾ 이러한 ICJ의 견해의 변화를 일관성의 측면에서 살펴보면, 그 기준이 완전하지는 않지만 점차 구체화되며 관행의 일관성의 정도에 대해 적용되는 엄격성이 경우에 따라 완화될 수 있다는 것을 알 수 있다.³⁷⁴⁾

369) 유재형, “현대 관습국제법에 관한 연구”, 『법학논집』, 제10권(1995), 120쪽.

370) *Asylum case*, I.C.J. Reports 1950, p. 277; *Case Concerning Right of Passage over Indian Territory*, I.C.J. Reports 1960, p. 40.

371) *North Sea Continental Shelf*, I.C.J. Reports 1969, p. 43.

372) Lachs 판사의 반대의견 I.C.J. Reports 1969, p. 229.

373) I.C.J. Reports 1986, p. 98.

374) 정경수, “현대 국제관습법의 형성에 관한 연구”, 박사학위논문, 고려대학교, 2002, 115쪽.

(2) 국가의 참여

어떠한 국가관행이 일반성을 갖기 위해서는 관행의 일관성 이외에 광범위한 참여를 필요로 한다. 즉 국제관습법의 성립에 있어 관행 자체뿐만 아니라, 관행을 수행하는 주체들의 참여정도도 중요한 역할을 한다.³⁷⁵⁾

일반적 관행에 있어서 참여의 정도에 대해서는 여러 논의가 있어왔다. 즉 전 세계 모든 국가가 이를 따르고 수용해야 한다거나,³⁷⁶⁾ 전 세계의 절반이상이 참여해야 한다는 주장이 제기되었다.³⁷⁷⁾ 이에 대해 ICJ는 North Sea Continental Shelf 사건에서 ‘광범위하고 대표적인 참여’(widespread and representative participation)와 ‘이해관계가 있는 국가(interests were specially affected)’의 참여를 요구하였다.³⁷⁸⁾

생각건대 국제관습법을 형성할 수 있는 일반관행을 확립시키는 참여국의 구체적인 정도에 대해서는 기준이 없으므로 개별 사안에 따라 상대적으로 달리 적용되는 것으로 이해해야 할 것이다.³⁷⁹⁾ 그러나 참여 국가가 많으면 그만큼 국제관습법으로 형성될 수 있는 가능성은 크다고 할 수 있을 것이다.



나. 계속성

(1) 시간적 요소

국제관습법의 성립요소로서의 시간적 요소는 국제관습법의 형성을 위해 얼마만큼의 시간이 지속되어야 하는가에 대한 문제이다. 이와 관련하여 노예무역이 국제관습법으로 형성되는데 약 100년의 시간이 걸렸던 것처럼 ‘기억할 수 없는 때로부터’의 관행이 요구되기도 하였다. 그러나 현대에 있어 통신기술의 발전

375) K. Skubiszewski, "Elements of Custom and the Hague Court", *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* vol. 31. (1971), p. 827.

376) *The Lotus case(1927)*, P.C.I.J, Series A, No. 10, pp. 43-44.

377) *North Sea Continental Shelf* 사건의 Ammoun판사의 주장. *I.C.J. Reports 1969*, pp. 3, 130.

378) *I.C.J. Reports 1969*, p. 42.

379) Michel Virally, "The Sources of International Law", in Max Sorensen(Ed.), *Manual of Public International Law*(New York : St. Martin's Press, 1968), p. 131.

등으로 이러한 시간적 계속성은 그 의미가 퇴색되었다 할 것이다.³⁸⁰⁾

물론 오랜 기간 걸쳐 이루어진 관행이 국제관습법을 형성할 수는 있으나, 반드시 오랜 기간이라는 조건이 있어야만 형성될 수 있는 것은 아니다. 즉 짧은 시간 안에 급속히 형성되는 관습법이 존재할 수 있는 것이며,³⁸¹⁾ 이는 많은 학자들에 의해 지지되고 있다.³⁸²⁾ 이는 또한 대륙붕이 국제관습법으로 성립되는 과정에서 잘 확인되는데 대륙붕은 불과 10여년의 기간의 경과만으로도 국제관습법으로서의 인정을 받고 있는 것이다.

1969년 North Sea Continental Shelf 사건에서 ICJ는 ‘시간의 경과가 짧은 것 자체는 국제관습법의 형성을 방해하지 않으며 중요한 것은 그 기간 내에 특별한 이해관계를 갖는 국가를 포함한 국가의 관행이 광범위하고 실제상의 일치력을 보이는 것’라고 하였다.³⁸³⁾ 따라서 국제관습법의 형성에 있어서의 시간적 요소는 일반관행을 구성하는 주요요건이라기 보다는 부차적 요건으로 여겨질 수 있을 것이다.³⁸⁴⁾

(2) 반복성

국제관습법의 성립 요소로서의 반복성이란 국제관습법의 형성에 있어서 같은 행위의 반복이 필수적인가, 아니면 단 한 번의 행위로도 성립 가능한가에 대한 문제이다. 이에 대해서 일회적 행위로 국제관습법이 형성될 수 있다는 의견이

380) D. Hunter, J. Salzman, D. Zaelke, *International Environmental Law and Policy* (New York : Foundation Press, 1998), p. 224; 자세한 내용은 김영구, “현대 관습국제법의 형성을 위한 관행과 법적 확신에 관한 소고”, 『국제법학회논총』, 제38권 제2호(1993), 7-9쪽; 유재형, 전계논문, 122쪽 참조.

381) K. Skubiszewski, *op.cit.*, p. 834; G. I. Tunkin, *Theory of International Law*(massachusetts : Harvard University Press, 1974), pp. 114-5.

382) Karol Wolfke, *Custom in Present International Law*(Dordrecht : Martinus Nijhoff Publishers, 1993), p. 67; Sir Gerald Fitzmaurice, "The Law and Procedure of the International Court of Justice, 1951-54: General Principles and Sources of Law", *British Year Book of International Law*, vol. 30, p. 31; J. L. Brierly, *The Law of Nations: An Introduction to the International Law of Peace*, 6th ed. Sir Humphrey Waldock(Ed.)(New York : Oxford University Press, 1963), p. 62; 김찬규, “국제관습법에서의 관행”, 『국제법학회논총』, 제21권 1·2호(1976), 49쪽에서 재인용.

383) *I.C.J. Reports 1969*, p.43; 김영구, 전계논문, 8쪽; 유재형, 전계논문, 122쪽.

384) I. Brownlie, *op.cit.*, p. 19.

있다.³⁸⁵⁾ 즉 국제관습법의 형성에 있어서 국가 행위의 반복 횟수나 시간적 지속여부는 중요하지 않으며, 오히려 확정적인 의사로 다수의 국가가 단 한 번의 행위에 참여하는 것만으로도 일반적 관행에 해당한다는 것이다.³⁸⁶⁾ 그러나 관행이란 의미의 본질상 반복을 필연적으로 내포하고 있으므로 반복을 요건으로 한다는 데 의견이 일치되어 있는 것으로 보인다.³⁸⁷⁾

2. 법적확신의 의미

일반적으로 법적확신(*opinio juris*)이란 국가를 포함한 국제법 주체가 어떠한 관행을 국제법상 필요 또는 의무, 적합한 것으로 확신하여 행동하는 것으로 국제관습법 성립의 심리적·주관적 요인을 의미한다.³⁸⁸⁾ 즉 국제관습법은 국가의 관행과 함께 그러한 관행을 따르는 것이 법적인 의무라는 확신을 갖게 될 때 성립한다는 것이다.³⁸⁹⁾ 이는 구체적으로 국가관행이 예양·편의로서가 아닌 국제법상의 의무로 느끼며 행하여지거나, 의무라는 판단이 아니더라도 국제법상 기능으로서 허용되고 있다는 판단으로 행해지는 경우로 나눌 수 있다.³⁹⁰⁾

일관되고 지속적인 국가관행과 함께 심리적 요소인 법적 확신이 필요하다는 법적 확신설은 프랑스의 학자인 F. Geny에 의해서였으며,³⁹¹⁾ 이 후 ICJ의 판결³⁹²⁾과 학자들에 의해 계속해서 지지되고 발전되어 왔다. 그러나 법적확신은

385) A. D'Amato, *The Concept of Custom in International Law*(New York : Cornell University Press, 1971), pp. 91-98.; Cheng, "United Nations Resolutions on Outer Space: 'Instant' International Customary Law?", *Indian Journal of International Law*, vol. 5(1965), p. 23; G. I. Tunkin, *op.cit.*, p. 114.

386) 김영구, 전제논문, 10쪽.

387) D. Waldock, "General Course On Public International Law", *Recueil des cours of the Academic de Droit International*, vol. 106(1962), pp. 1-44.

388) 山本草二, 『國際法』(東京 : 有斐閣, 1994), 60-61쪽. 유재형, 전제논문, 125쪽에서 재인용.

389) 노영돈, 전제논문, 5쪽.

390) 유재형, 전제논문, 126쪽; *Rotus호 사건*, *P.C.I.J. Series A*, no. 10, p. 31.

391) 노영돈, 전제논문, 3쪽.

392) 1927년 *Rotus호 사건*. 동 사건에서 PICJ는 '국가가 어느 행위를 삼가야 한다는 의무의 인식에 따른 것이라면 이 경우에 국제관습을 말할 수 있다'고 하였다. *P.C.I.J. Series A*, no. 10, p. 28; 비호사건에서 ICJ는 '외교적 비호에 대하여 그 일반적 관행의 증명 외에 관행이 비호를 제공하는 국가에 속하는 권리를 나타내고 또한 영토국에 부과된 의무의 표명임이 증명되어야 한다'고 하였다. *I.C.J. Reports 1950*, p.276; North Sea Continental Shelf 사건에서 ICJ는 '각국은 법적의무에 상응하는 것을 따르고 있다는 신념이 있어야 한다. 그것은 단순히

명확하게 개념이 정립되지 않았으며 이에 대한 논의는 계속 진행되고 있다.³⁹³³⁹⁴ 일부학자는 심리적 요소를 국제관습법의 형성 요건으로 간주하지 않는다. 이 견해에 의하면 국가는 심리적 태도를 가질 수 없으며, 국가의 심리적 태도를 인정한다 하더라도 다양한 개인과 단체로 이루어진 국가가 단일한 심리를 형성할 수 있는가에 대해 회의적이다.³⁹⁵ 그러나 국제예양·도덕적 동기와 대비되는 법적 의무감과 관련한 심리적 요소는 관습을 형성하는데 반드시 필요한 요건으로, 국가들도 의무와 단순한 법적 의무 없는 일반적 관행의 차이를 인정하고 있다.³⁹⁶

법적확신과 관련한 문제의 핵심은 입증책임이다. 즉 법적확신의 존재 여부는 이를 증명하기가 매우 까다롭다. 이와 같은 법적확신 존재의 증명에 대해 국가의 심리적 태도가 아닌 외부로 나타난 국가의 주관적 태도에 의해 증명된다는 견해가 있다.³⁹⁷ 즉 외부로 표명되지 않은 국가의 신념은 국제관습법의 형성에 기여하지 못하며³⁹⁸, 객관적으로 인식 가능한 형태로 표현되어야 한다는 것이다.³⁹⁹ 이와 같이 외부로 표명되어 법적 확신의 증거로 인식되는 것은 국가관행이 대표적인 예라고 할 수 있다.⁴⁰⁰

예의나 편의 또는 전통적인 고려에 의한 것이 아니라 법적의무의 신념에 의해야 한다'고 한 바 있다. *I.C.J. Reports 1969*, p.44.

393) H. Thirlway, *International Customary Law and Codification*(Leiden : A.W.Sijtohoff, 1972), p. 47.

394) 법적 확신은 어떠한 관행이 국제적인 필요에 의해 요구되고 적합하다는 것이 사회적으로 인식되면 법적확신의 요건이 충족될 수 있는가, 법적확신이 있다는 것을 증명하기 위하여 어떠한 증거가 요구되는가, 단 하나의 국가에 의한 항의는 만약 그 국가가 심각한 영향을 받는 유일한 국가일 경우에 어떠한 의미를 가지는가 등의 여러 논쟁은 내포하고 있다. 이와 함께 관행이 아직 관습법으로 인정되기 이전에 그 관행이 법적 의무임을 확신해야 하는 모순적인 상황에 처하게 되는 문제도 있다. 그러나 국제사회는 이러한 문제들에 대해 합의된 해결책도 뚜렷한 대답도 이끌어내지 못했으며 이로 인해 오래전부터 인정되어 오던 법적 확신설은 여러 비판에 직면하게 되었고 새로운 이론이 주장되어지고 있다. 이러한 이론에는 법적확신 불요설, 법적확신 추정설, 개별규범 근거설, 동의설 등이 있다. 노영돈, 전계논문, 7쪽; 김영구, 전계논문, 12쪽.

395) I.L.A Report of 69th Conference (2000), p. 744; 정경수, 전계논문 138쪽에서 재인용.

396) 정영진·황준식(역), 『이안브라운리 국제법』(서울 : 형암사, 2004), 38쪽.

397) 정경수, 전계논문, 139쪽.

398) M. Mendelson, "The Formation of Customary International Law", *Recueil des cours of the Academic de Droit International*, vol. 272(1998), p. 269.

399) Cheng, *op.cit.*, p. 36; *I.C.J. Reports 1969*, p. 44.

400) S. Zamora, "Is there Customary International Economic Law?", *German Year Book of International Law*, vol. 32(1989), p. 20; 정경수, 전계논문, 139쪽.

입증책임 문제의 일반적 지침을 보여주는 ICJ는 대부분 사건에서 일반적 국가관행, 학설의 일치, ICJ 또는 다른 국제법원의 기존 판례 등의 증거에 입각하여 법적 확신을 추정한다.⁴⁰¹⁾ 이는 ICJ가 포르투갈이 인도령을 통행하는 ‘일관된 통일적 관행’이 영국이 통치하던 시대부터 행해져 왔으며, 인도의 독립 후에도 유지되었음을 언급하면서, ‘모든 사정을 감안할 때 이 관행은 양당사국에 의해 법으로 받아들여지고 권리와 의무를 발생시킨다고 인정된다’고 한 것에서도 확인할 수 있다.⁴⁰²⁾

그러나 소수의 주요 사건에서 ICJ는 특정 법 규칙의 효력에 대해 국가관행에서 나타나는 의무감에 대한 적극적인 증거를 제시하도록 하는 엄격한 입장을 보이기도 한다. 이는 로터스호 사건에서 ‘해당 판례가 거의 없는 사실이 프랑스 정부의 주장을 입증하기에 충분하더라도 이는 국가들이 관행상 형사소송의 제기를 자제했음을 보여줄 뿐이며, 의무감으로 자제한 것은 아니다. 자제가 의무라는 인식에서만 국제관습을 논할 수 있다. 프랑스측이 주장한 사실에는 국가들이 어떤 의무감을 갖는다는 것을 추론할 수 있는 요소는 없다’고 한 PCIJ 판결에서도 확인할 수 있다.⁴⁰³⁾ 또한 니카라과 사건에서 ICJ는 ‘본 법원은 북해대륙붕사건과 마찬가지로 새로운 국제관습법이 형성되려면 관련 행위가 정착된 관행이어야 할뿐 아니라, 법적확신도 수반해야 하는 점을 강조한다. 이러한 행위를 취하는 국가나 그에 반응하는 입장에 있는 다른 국가들의 행동이 법규칙에 의한 의무적 관행이라는 확신의 증거가 될 수 있어야 한다’고 하였다.⁴⁰⁴⁾

이러한 판결에 의하면 국가관행이 곧 법적확신의 존재를 추정할 수 없으며, 국가관행 이외에 의무감에 의한다는 심리적 요소를 요구한다는 것을 알 수 있다. 생각건대 법적확신 존재의 증명은 현재로서는 확실한 기준이 정하여 있지 않으므로, 개별적 사안에 따라 달리 적용되는 수밖에 없을 것으로 보인다.

401) 정영진·황준식(역), 전게서, 38-39쪽.

402) *I.C.J. Reports 1960*, p. 40.

403) 정영진·황준식(역), 전게서, 39쪽.

404) 상게서.

제3절 영해 내 해양차단권의 국제관습법으로의 성립 여부

PSI의 차단원칙을 시작으로 하여 SUA 협약의 개정과 안전보장이사회의 결의로 인하여 영해에서 자국의 국내법을 적용하여 대량살상무기의 운송에 사용되는 선박에 대한 해양차단 활동이 이루어지고 있다. 아래에서는 현재 실행되고 있는 영해 내 연안국의 대량살상무기 해양차단권이 국제관습법으로 성립되었는지 여부에 대해 살펴보기로 한다.

1. PSI와 국제관습법

미국의 학자인 Ruth Wedgewood는 PSI가 이미 국제관습법으로 성립되었다고 주장하는 등 일부에서는 대량살상무기의 확산을 방지하기 위한 국가의 활동이 국제관습법으로 성립되었다는 견해가 있다.⁴⁰⁵⁾ 하지만 대량살상무기에 대한 해양차단이 국제관습법으로 성립되었는가에 대해서는 부정적 의견이 다수인 것으로 보인다.

아래에서는 PSI의 차단원칙에 의거한 국가들의 활동이 국제관습법의 성립 요소인 일반적 국가관행과 법적 확신에의 요건을 갖추었는지에 대해 알아보고자 한다.

가. PSI와 국가관행

(1) 일관성

PSI는 대량살상무기의 확산을 방지하기 위해 차단원칙을 채택하였으며, 각국은 이러한 차단원칙에 동의함으로써 PSI의 참여국이 된다.⁴⁰⁶⁾ 따라서 참여국은 ① 확산우려국가 또는 비국가행위자의 대량살상무기 및 관련물자의 운송 및 지원 금지, ② 자국의 내수, 영해 및 타국 영해 이원의 해역에서 ‘자국 선박’에 대한 승선·검색 및 화물 압류, ③ 자국의 내수, 영해 및 접속수역에서 대량살상

405) 김현주, 전제논문, 67-68쪽.

406) 국방부, 전제서, 39쪽.

무기 운송 혐의가 있는 ‘외국선박’의 승선·검색 및 압류, ④ 자국선박에 대한 승선·검색·압류에 대한 동의를 고려, ⑤ 자국 항만에서의 대량살상무기 환적·선적 시 관련물자의 검색·압류를 골자로 하는 차단원칙을 기준으로 활동하게 되므로 이에 따라 국가들의 관행이 일관되게 이루어진다고 볼 수 있다. 즉 PSI는 국가 간의 자발적 협력체로서 국가 간의 합의와 동의를 기초로 ‘차단원칙’에 따라 대량살상무기 해상운송의 차단 활동을 진행하고 있다는 점에서 이러한 관행의 일부를 구성할 가능성이 있다고 할 것이다.⁴⁰⁷⁾

2008년 5월 28일 미국 워싱턴에서 88개국의 대표가 참석한 가운데 열린 PSI 5주년 기념 고위급회담(PSI 5th Anniversary Senior-Level Meeting)에서 2007년 2월 탄도미사일 관련 물자의 시리아로의 이전을 저지한 사건을 소개하였으며 북한이나 이란, 시리아로 향하는 대량살상무기의 저지 활동이 세계 각지에서 이뤄지고 있다고 밝힌 바 있다.⁴⁰⁸⁾⁴⁰⁹⁾ 또한 PSI 차단원칙에 의거하여 실제 차단⁴¹⁰⁾이 30여 차례 실행되었으며, 2010년 1월 기준으로 합동훈련(37회)과 운영전문가 회의(22회), 연례회의 및 고위급 정치회의 등이 지속적으로 이루어지고 있다.⁴¹¹⁾⁴¹²⁾



407) 또한 2006년 6월 폴란드에서 개최된 High level political meeting의 의장성명에서 ‘PSI의 참여국의 모임이 확산우려 국가와 비국가 행위자의 대량살상무기 관련 물질 확산을 방지하기 위한 국제 공동체의 연합과 협력을 다짐하며, 이들 무기의 확산과 테러와의 연계가 국제사회의 큰 위협이며 지속적인 경계를 요구한다는 국제사회의 합의를 증명한다’고 하였다.

<http://www.state.gov/t/isn/115308.htm>(검색일자 : 2010. 2. 7).

408) “PSI 출범 5주년 기념행사”.

http://cafe.naver.com/excon.cafe?iframe_url=/ArticleRead.nhn%3Farticleid=135(검색일자 : 2010. 4. 12).

409) 항만에서 행해진 검색으로 이란에 대한 냉각장비(2005. 2)과 크로뮴-니켈 강판(2006. 11) 및 화학물질(2007. 4) 이전차단, 시리아에 대한 탄도 미사일 시험 장비 부품 수출차단(2007. 2), 북한에 대한 탄도 미사일 관련 부품 수출 차단(2007. 6)이 있다.

410) PSI 차단의 대표적인 사례로는 2003년 10월 BBC China호 사건을 들 수 있다. 이는 독일 선적의 BBC China호가 원심분리기를 적재하여 리비아로 향하던 중 공해상에서 미-영, 이탈리아, 독일의 협력을 통해 이탈리아로 회항케 했던 사건이다. “한국전면 참여한 PSI가 뭐가요?”, 『매일경제』 (2009. 6. 3), <http://news.mk.co.kr/outside/view.php?year=2009&no=313677> (검색일자 ; 2010. 4. 5).

411) “PSI참여, PSI 개관(종합)”, 『연합뉴스』, (2009. 5. 26).

<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0002681012>(검색일자 : 2010. 4. 12).


412) PSI Activities(2003년 - 2010년 1월) : Exercises (37회), Gaming(3회), Workshop(3회), Experts Group Meetings(22회), <http://www.state.gov/t/isn/c27700.htm>(검색일자 : 2010. 5. 1).

(2) 참여정도

국제기구 및 국제회의에서의 국가들이 합의를 이끌어낸 사안에 대한 선언과 제안 등은 법적 구속력은 없지만 국제법의 형성에 일정한 법적 가치를 가질 수 있다.⁴¹³⁾ 이는 국가들이 다양한 형식으로 국제적인 기준을 형성하고자 하는 것으로 참여가 광범위하게 발생한다면 국제관습법의 성립에 일정한 영향을 미치는 관행의 증거가 될 수 있을 것이다. ICJ가 North Sea Continental Shelf 사건에서 ‘상당한 기간의 경과가 없었을지라도, ... 매우 광범위하고 대표적인 참여는, 특히 이해관계가 있는 국가들의 관행을 포함한다는 것을 조건으로 그 자체로서 충분하다’라고 한 것이 이를 잘 뒷받침해 준다.⁴¹⁴⁾

PSI의 회원국은 최초 11개국⁴¹⁵⁾에서 시작되어, 2010년 6월 8일 기준으로 97개국에 이르렀다.⁴¹⁶⁾ 우리나라 또한 2009년 5월 26일 정식 가입하였다. 아래는 PSI의 차단원칙을 승인한 회원국을 지역별로 나누어 놓은 것이다.

<표 5> PSI 회원국 현황(2010년 6월 기준)



지역	국가
아시아·태평양 (16개국)	한국, 아프가니스탄, 호주, 브루나이, 캄보디아, 피지, 일본, 마셜 군도, 몽골, 뉴질랜드, 파푸아뉴기니, 필리핀, 싱가포르, 스리랑카, 사모아, 바누아투.
아프리카·중동 (16개국)	앙골라, 바레인, 지부티, 이라크, 이스라엘, 요르단, 리비아, 오만, 카타르, 튀니지, 아랍에미레이트, 쿠웨이트, 예멘, 라이베리아, 모로코, 사우디아라비아.

413) O. Schachter, "United Nations Law", *The American Journal of International Law*, vol. 89(1995), pp. 1-2; P. Weil, "Towards Relative Normativity in International Law?", *The American Journal of International Law*, vol. 77(1983), p. 416.

414) *I.C.J. Report* 1969, p. 42.

415) 미국·영국·프랑스·독일·일본·호주·이탈리아·네덜란드·폴란드·포르투갈·스페인.

416) <http://www.state.gov/t/isn/c27732.htm>(검색일자 : 2010. 6. 29).

<p>유럽·구소련 (53개국)</p>	<p>알바니아, 안도라, 오스트리아, 아르메니아, 아제르바이잔, 벨라루스, 벨기에, 보스니아, 불가리아, 크로아티아, 사이프러스, 체코, 덴마크, 에스토니아, 핀란드, 프랑스, 그루지아, 독일, 그리스, 교황청, 헝가리, 아이슬란드, 아일랜드, 이탈리아, 카자흐스탄, 키르기스스탄, 라트비아, 리히텐슈타인, 리투아니아, 룩셈부르크, 마케도니아, 몰타, 몰도바, 몬테네그로, 네덜란드, 노르웨이, 폴란드, 포르투갈, 루마니아, 러시아, 산마리노, 세르비아, 슬로바키아, 슬로베니아, 스페인, 스웨덴, 스위스, 타지키스탄, 터키, 투르크메니스탄, 우크라이나, 영국, 우즈베키스탄</p>
<p>미주 (12개국)</p>	<p>미국, 아르헨티나, 바하마, 벨리즈, 캐나다, 칠레, 엘살바도르, 온두라스, 파나마, 파라과이, 콜롬비아, 세인트빈센트 그레나딘</p>

자료: <http://www.state.gov/t/isn/c27732.htm>⁴¹⁷⁾

이는 현대 국제관습법의 성립에 있어 관행 자체의 빈도에 비해 국가들의 참여정도가 더욱 중요하게 다루어질 수 있다는 점에서 큰 의미가 있다고 할 것이다.⁴¹⁸⁾ 또한 PSI 참여국가의 차단행위 실행뿐 아니라, 훈련, 회의참가, PSI 목적의 지지 그리고 사안별 협조에 이르기까지 이 모든 행위가 국제관습법의 성립 요소로서의 역할을 할 수 있을 것이다. 참여는 국가들의 실제 활동에 따른 적극적인 행동뿐만 아니라 다른 국가들의 행동이나 주장에 대한 반응의 방식으로 이루어지기도 하기 때문이다.⁴¹⁹⁾

(3) 계속성

국제관습법 성립에 있어서의 시간적 지속성에 대해서는, 노예무역이 국제관

417) <http://www.state.gov/t/isn/c27732.htm>(검색일자 : 2010. 6. 28).

418) M. Akehurst, "Custom as a Source of International Law", *British Year Book of International Law*, vol. 47(1974-1975), p. 18.

419) *Ibid*, p. 16.

습법으로 성립되는데 100년 이상의 시간이 걸렸으므로, 2010년에 7주년을 맞는 PSI의 내용이 국제관습법으로 되기 위한 행보가 이제 막 시작되었다는 견해가 있다.⁴²⁰⁾ 그러나 Fisheries 사건에서 Alvarez 판사가 ‘상대적으로 최근의 지속된 관행은 입증에 불충분한 장구적 관행보다 더 큰 효과를 가질 수 있다’고 한 것에서 오래 되지 않은 지속적 관행도 국제관습법으로 성립될 수 있음을 확인할 수 있다. 즉 현재 진행되는 지속된 관행도 국제관습법의 성립에 있어서 일정 부분 영향을 미칠 수 있다.⁴²¹⁾

생각건대 장기간의 관행이 아니더라도 광범위하면서도 대표적인 참여에 의한 사실상 일관된 국가관행이 존재한다면 국제관습법의 성립의 가속화에 영향을 줄 수 있을 것이다. 즉 PSI의 97개 국가의 참여와 차단원칙에 의거한 일관된 차단활동 및 지속적인 차단과 훈련 등은 국제관습법의 성립 요소인 일반 국가관행의 성립에 일정 정도 영향을 미칠 수 있다고 판단된다.

나. PSI와 법적확신

일반적이고 계속적인 국가관행의 존재만으로는 국제관습법은 성립되지 않는다. 즉 국제관습법의 성립을 위해서는 일반적이고 계속적인 국가관행과 함께 법적 확신이라는 주관적 요소를 필요로 한다.⁴²²⁾ 물론 국제사회에서 국가들의 행위가 광범위하고 일관되게 행해질 수 있으나, 그러한 행위가 법으로 수락되었다는 확신이 없이 행해지는 것은 국제적 예양 또는 자발적 관습에 해당된다.⁴²³⁾

PSI의 참여국이 대량살상무기의 확산 방지를 위한 해양차단을 실행하고 있으나, 이것이 법으로 수락되었다는 확신에 의한 행위인지는 확실치 않다. 이에 대해 미국의 학자인 Ruth Wedgwood는 PSI가 이미 국제관습법으로 성립되었다

420) 김현수, “국제법상 대량살상무기확산방지구상(PSI)에 대한 연구”, 『해양전략논총』, 제7집(2006), 202-209쪽.

421) *I.C.J. Reports 1951*, p. 152.

422) M. Akehurst, *op.cit.*, p. 31; I. Brownlie, *op.cit.*, pp. 7-9; A. D’Amato, *op.cit.*, pp. 47-55.

423) J. Goldsmith, E. Posner, “Understanding the Resemblance Between Modern and Traditional Customary International Law”, *Virginia Journal of International Law*, vol. 40(2000), p. 641.

고 주장하고 있지만,⁴²⁴⁾ 대다수의 견해는 이를 부정하고 있는 것으로 보인다.

생각건대 PSI의 차단원칙에 의거한 해양차단은 해당 원칙에 동의한 국가에 한하여 행해지는 것이며, 국제법 위반 논란이 존재할 뿐만 아니라 이를 인정하지 않는 국가들이 다수 존재하는 것으로 미루어 볼 때 PSI상의 차단원칙이 법으로 수락된 행위라고 여기는 것은 어려울 것으로 보인다. 즉 현재로서는 동의한 국가들의 지속적이고 일관된 관행으로서 자발적 관행 혹은 지속된 관행에 불과하다고 할 것이다.

2. 개정 SUA 협약과 국제관습법

대량살상무기의 확산방지를 위한 해양차단과 관련하여, 개정 SUA 협약은 대량살상무기 해양차단의 내용을 조약에 반영한 것으로 이러한 관행이 국제관습법으로 성립되는데 일정 영향을 미칠 수 있을 것이다. 개정 SUA 협약으로 인해 당사국 간에 적법하게 해양차단이 이루어질 수 있으며, 조약에 효력에 의해 보다 일관적이고 체계적으로 그리고 계속하여 이루어질 수 있을 것이다. 따라서 국제관습법으로 성립되기 위한 국가관행의 일반성 및 계속성의 요건이 충족되어질 가능성이 있다. 이와 함께 ICJ는 조약의 채택뿐만 아니라 채택하기 이전의 과정까지도 국제관습법의 성립을 공고화할 수 있음을 제시하였다. 따라서 개정 SUA 협약의 채택 및 채택과정도 대량살상무기의 해상운송 차단에 대한 국제관습법의 성립에 기여할 수 있을 것으로 보인다.

개정 SUA 협약은 전술한 바와 같이 현재 12개 국가가 비준하여, 2010년 7월 발효를 앞두고 있다. 개정 SUA 협약이 발효될 경우, 동 협약의 당사국은 대량살상무기를 운송하는 선박에 대하여 해양차단을 실시할 수 있게 될 것이다. 즉 개정 SUA 협약에 따라 해양차단을 실행함으로써 국제관습법의 성립을 가속화할 가능성이 있다고 할 것이다. 물론 다자조약 및 양자협정⁴²⁵⁾이 국제관습법을

424) 김현주, 전제논문, 67-68쪽.

425) 개정 SUA 협약 외에 대량살상무기의 해양차단을 위해 미국과 편의치적국간에 양자승선협정을 체결한 바 있다. 그러나 양자조약의 공동된 조항의 반복이 국제관습법을 나타낸다는 추론을 지지하지 않는다는 견해도 있다. O. Schachter, "Compensation for expropriation", *The American Journal of International Law*, vol. 78(1984), p. 126. 김채형, "양자간 투자협정의 발전과 국제관습법의 형성가능성", 『국제지역연구』, 제8권 3호(1999), 51쪽에서 재인

결정하는 증거가 된다고 확인하기는 어렵다. 그러나 이들 조약이 현재 부상하고 있는 대량살상무기의 확산 방지를 위한 해양차단의 일반적이고 지속적인 국가관행의 실제 사례를 구성함으로써 이에 관한 국제관습법의 성립에 일정 부분 영향을 미칠 수 있다는 것은 의심의 여지가 없는 듯하다.

조약의 준비·채택·비준·가입 및 이행은 국제관습법을 형성할 수 있는 국가관행의 일부이다. 이러한 조약에 의한 광범위하고 통일적인 참여가 이루어진다면 법적 확신이 없이도 국제관습법을 형성한다는 주장이 있다.⁴²⁶⁾ 그러나 이와 같은 조약의 존재가 모두 국제관습법으로 성립되는 것은 아니며,⁴²⁷⁾ 이에 대해 ICJ 또한 North Sea Continental Shelf 사건에서 조약에 따른 국가관행이 있다는 사실과 함께, 그렇게 행한 것이 강제적이라고 느끼면서 이루어질 것을 요구하였다.⁴²⁸⁾ 따라서 개정 SUA 협약의 준비 과정, 채택 및 비준과 이행은 국가관행의 일부를 구성하며, 협약의 효력에 의해 일관적이고 지속적으로 국가들의 참여가 이루어질 것이나 이것이 바로 국제관습법으로 인정될 수는 없다. 즉 국가의 행위가 단지 조약의 효력에 의한 것이 아닌, 조약에 의하지 아니하더라도 대량살상무기에 대한 해양차단의 활동을 해야 한다는 법적 의무라는 확신이 있어야 하는 것이다. 그러나 개정 SUA 협약은 2010년 7월 발효 예정으로 이러한 법적 확신을 논하기에는 아직 이르며, 논한다 하더라도 법적 확신이 존재한다고 보기는 어렵다.

3. 안전보장이사회의 결의와 국제관습법

국제관습법을 형성하기 위한 관행에 있어, 국제법 질서의 주체로서 국가관행이 중요시되는 것은 사실이다. 그러나 국가관행 이외에 국제기구의 결의와 관

용.

426) A. D'Amato, "An Alternative to the Law of the Sea Convention", *The American Journal of International Law*, vol. 77(1983), p. 282.

427) H. Charlesworth, "Customary International Law and the Nicaragua Case", *Australian Year Book of International Law*, vol. 11(1991), p. 12.

428) 조약 또는 조약의 조항의 기원에 있어서 협약적 또는 계약적이지만, 그 이후 일반국제법화된 규칙의 기초를 구성하거나 규칙을 창출하였고, 법적확신에 의해 일반국제법으로 수락되어야 한다. *I.C.J. Report 1969*, p. 41; 그들이 의무적이라고 간주되는 국제관습법 규칙에 따라 행하였다는 증거가 없다. *I.C.J. Report 1969*, p. 44-45.

행 또한 관습법의 증거로서의 중요한 관행을 구성한다.⁴²⁹⁾ 이러한 국제기구 특히 안전보장이사회의 결의는 유엔현장에 의거한 범위 내에서 구속력 있는 결정을 할 수 있다. 게다가 유엔현장에 의거한 안전보장이사회의 결의는 조약이나 국제관습법과의 충돌이 생길 경우 우위를 점하고 있어, 이러한 결의가 형식적 연원에 해당되지 않는다 하더라도⁴³⁰⁾ 실질적 연원의 지위에서 새로운 법을 형성하거나 가속화하는데 기여할 수 있다.⁴³¹⁾

안전보장이사회에 의한 여러 조치들은 그 구속력으로 인해 유엔 가입국인 192개 국가⁴³²⁾의 활동을 이끌어낼 수 있으며, 이러한 국가의 관행은 국제관습법의 형성 요소인 일반관행을 구성한다. 이것은 North Sea Continental 사건에서 ‘매우 광범위하고 대표적인 참여는, 특히 이해관계가 있는 국가들의 관행을 포함한다는 것을 조건으로 그 자체로서 충분하다’는 것과, Nicaragua 사건에서 ICJ가 ‘명백하게 유엔현장과 유엔의 결의는 충분히 광범위하고 대표적인 참여로 간주된다’라고 한 것에서 확인할 수 있다.⁴³³⁾ 특히 평화에 대한 위협의 개념은 그에 따른 강제조치를 취할 수 있는 법규의 창설 내지 새로운 법해석의 기준이 되므로 유엔회원국들의 동의가 전제되어야 한다.⁴³⁴⁾ 따라서 안전보장이사회의 결의가 대량살상무기의 확산을 국제평화와 안전에 대한 위협으로 규정할 결의 1540호 등에 있어서 이는 유엔회원국들의 동의가 전제되었던 것으로 보아야 할 것이다. 이러한 맥락에서 보자면 회원국들의 동의는 결국 국가의 관행으로 이어지므로 이는 국제관습법 형성에 중요한 요인으로 작용할 것이다. 게다가 안전보장이사회 결의가 만장일치로 채택된 경우라면 국제관습법으로 성립시키는데 갖는 증명력은 더욱 커질 수 있다.⁴³⁵⁾

429) 김영구, 전제논문, 2, 5쪽.

430) ‘바르셀로나 전력회사 사건’에서 Ammoun 판사는 국제기구의 결의에 대하여 ICJ 규정 제38조에 제시된 전통적 연원에 대한 보조적 연원의 지위를 부여할 수 있다고 하였다. *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited, Judgement, I.C.J. Reports 1970*, p. 302. 정경수, “현대 국제관습법의 형성과정에서 나타난 변화와 안정성-국제기구의 결의에 기초한 국제관습법의 형성문제를 중심으로-”, 『국제법학회논총』, vol. 47, no. 3(2002), 166쪽에서 재인용.

431) P. Weil, *op.cit.*, p. 417.

432) <http://www.un.org/en/members/index.shtml#a>(검색일자 : 2010. 4. 15).

433) *I.C.J. Report 1986*, p. 14.

434) Matthias Herdegen, “Der Sicherheitstat und autokrative Konkretisierung des VII. Kapitels der UN-Charta”, *Festschrift für R. Bernhart*, p. 107, 신용호, 전제논문, 167-168쪽에서 재인용.

안전보장이사회는 결의 1540호를 통해 모든 국가로 하여금 대량살상무기의 확산을 방지하기 위한 비확산 및 수출통제 입법과 집행을 의무화하였다. 또한 동 결의는 모든 국가들이 대량살상무기 및 그 운반수단의 불법거래를 방지하기 위해 국내법 및 국제법에 따라 협력적 조치를 취하도록 요구하였다(call upon).⁴³⁶⁾ 이와 함께 모든 회원국들에 대해 북한행·북한발 화물에 대한 검색을 포함한 협력적 조치를 하도록 규정한 결의 1718호⁴³⁷⁾와 해양차단에 대해 상세히 규정한 결의 1874호⁴³⁸⁾에 의해 해양차단의 국제법적 근거가 마련되었다. 즉 결의의 구속력에 의해 모든 국가는 관련 국내법을 제정할 수 있으며 이를 영해 내에서 적용하여 해양차단을 실행할 수 있다.

위의 각 결의는 위원회를 두어 결의의 구체적인 내용을 담은 국내법적 조치 사항을 제출하도록 하였다.⁴³⁹⁾ 현재 국내조치 결과를 담은 국가보고서를 1540 위원회에 제출한 국가는 160개국이며, 결의 1718호에 따른 보고서는 73개국, 결의 1874호에 따른 보고서는 48개국이 제출한 상태이다.⁴⁴⁰⁾ 생각건대 이는 훌륭한 국가관행의 증거로 사용될 수 있을 것이다. 따라서 안전보장이사회의 결의에 의거하여 행해진 대량살상무기의 적재 선박의 해양차단에 관한 국가의 활동이 국제관습법의 형성에 기여하고 있다는 것만은 분명한 것으로 보인다.

국제관습법은 국가의 관행과 함께 그러한 관행을 따르는 것이 법적인 의무라는 확신을 갖게 될 때 성립한다. 1987년 국제법학회의 카이로 회의에서 채택된 결의는 ‘결의는 국제관습법의 증거 또는 국제관습법의 구성요소인 국제관습법을 형성하는 관행과 법적확신의 증거를 구성할 수 있으며 또한 이러한 관행과 법적확신의 형성에 기여할 수 있다’고 하였다. 특히 국제평화와 안전의 유지를 1차적 목적으로 하고 있는 안전보장이사회는 유엔헌장에 의거한 범위 내에서 구속력 있는 결정을 할 수 있으므로 안전보장이사회 결의에 의한 국가의 관행과 관련하여 이러한 법적 확신은 이미 결의의 성질에 의해 확보되어졌다고 판단해도 무방할 것이다.⁴⁴¹⁾

435) 김영구, 전제논문, 6쪽.

436) S/RES/1540 Art. 10.

437) S/RES/1718 Art. 9.

438) S/RES/1874 Art. 11, 12, 13.

439) S/RES/1718 Art. 11. 및 S/RES/1874 Art. 22.

440) <http://www.un.org/sc/committees/1718/mstatesreports.shtml>(검색일자 : 2010. 4. 15).

4. 소결

PSI의 차단원칙은 항구, 내수 및 영해에서 국제법과 자국의 국내법에 의한 대량살상무기 해양차단의 실행을 주요골자로 하고 있다. PSI에 의거한 차단은 참여국에 의해 실행되는데 현재 PSI의 참여국은 2010년 6월 8일 기준으로 97개국에 이른다.⁴⁴²⁾ 이러한 차단원칙에 의거한 97개국에 의해 실행되는 영해에서의 해양차단은 최근의 지속된 관행으로, 국제관습법 성립요소인 일반적인 국가관행을 구성할 가능성이 있다. 그러나 현재로서는 국제법 위반 논란⁴⁴³⁾이 제기되는 PSI 자체만으로는 일반적인 국가관행을 형성한다고 보기 어렵다. 다만, 일부 국가들 간의 관행으로서 자발적 관행 혹은 지속된 관행에 불과하다고 할 것이며 법적 확신의 존재도 인정하기 어렵다.

PSI의 이러한 한계로 인해 국제사회는 SUA 협약을 개정하여 대량살상무기의 운송 자체를 불법화하며⁴⁴⁴⁾ 영해 내에서 대량살상무기를 운송하는 선박에 대해 관할권을 행사할 수 있도록 하였다.⁴⁴⁵⁾ 그러나 개정 SUA 협약은 2010년 7월 발효 예정으로, 이 협약에 의한 영해 내에서의 해양차단 관련 국가관행은 전무하다. 물론 조약의 준비과정 및 채택과정이 국가관행으로 일부로서 인정될 수 있을 것이나, 현재로서는 SUA 협약으로 인한 국제관습법의 성립을 인정하기 어렵다고 할 것이다.

또한 안전보장이사회의 결의는 국제관습법의 성립 요소인 일반적 국가관행을 형성할 가능성이 있으며, 특히 안전보장이사회 결의 자체의 구속력으로 인해 법적 확신 또한 형성될 가능성이 높다. 그러나 이러한 결의는 여러 한계점을 가지고 있다. 즉 안전보장이사회의 결정이 일반 규칙의 채택이 아닌 개별 규칙

441) 결의가 국제관습법의 형성에 있어 국가관행에 해당될 뿐 아니라 법적 확신을 제공해 줌으로써 국제관습법 형성의 객관적 요소 및 주관적 요소 모두에 해당됨을 확인할 수 있다. F. Sloan, "General Assembly Resolution Revisited", *British Year Book of International Law*, vol. 58(1987), p. 74; K. Skubiszewski, *op.cit.*, p. 119.

442) <http://www.state.gov/t/isn/c27732.htm>(검색일자 : 2010. 6. 29).

443) 일부에서는 유엔해양법협약이 무해통항권이 제한될 수 있는 경우로 열거한 12개 항목에 대량살상무기 적재 및 운송은 포함되어 있지 않기 때문에, PSI에 따른 각국의 차단 조치가 국제법상 모든 선박이 타국 영해에서 누리는 무해통항권을 침해한다는 지적도 나오고 있다.

444) 개정 SUA 협약 제4조 5항.

445) 개정 SUA 협약 제4조 5항, SUA 1988 제6조.

의 지위를 갖기 때문에, 비국가행위자(1540호) 혹은 북한(1718호 등)과 이란(1803호 등) 등에 대해서만 제재조치를 취하였을 뿐, 여타 국가를 목적지 혹은 출발지로 하거나 비국가행위자를 배제한 국가 간의 동일한 행위에 대해서는 적용되지 않는다. 결국 안전보장이사회 결의에 의거한 국가의 관행이 국제관습법의 형성에 기여하는 것은 분명하지만, 대량살상무기 확산 방지를 위한 일반적이고 보편적인 규칙에 대한 국제관습법의 형성에 있어서는 한계가 있다. 또한 영해 내에서 대량살상무기의 해양차단은 안전보장이사회의 결의, 개정 SUA 협약 및 PSI로 인해 법적 근거가 마련되었으나, 실제 차단은 영해에서가 아닌 주로 자국의 항구에서 이루어지고 있다는 점에서 영해 내에서의 해양차단이 국제관습법으로 성립되었다고 볼 수 없다고 판단된다.

제4절 공해상 해양차단권의 국제관습법으로의 성립 여부

1. 공해상 대량살상무기 해양차단에 있어서의 ‘기국의 동의’

공해에서 선박에 대한 기국의 배타적 관할권은 매우 중요한 것으로 기국주의의 예외는 확립된 국제법의 관행과 원칙에 의해 정의되며, 조약 등으로 명시적으로 규정된 경우에만 인정된다.⁴⁴⁶⁾ 따라서 공해에서 대량살상무기 운송 선박에 대한 해양차단의 실행은 기국주의로 대표되는 공해자유의 원칙에 위배된다는 국제법적 논란을 가져왔다. 이는 제3장에서 살펴본 바와 같이 공해상 기국 이외의 국가에 의한 해양차단이 유엔해양법협약에 의해 해적행위, 노예거래, 무허가방송 및 무국적선, 국기의 오용 등으로 한정되어 있으며, 대량살상무기의 운송은 여기에 포함되어 있지 않기 때문이다. 이에 미국은 공해의 평화적 사용의 규정을 들어 이를 합법화하려 하고 있으나, 국제사회는 공해에서의 대량살상무기 운송 선박에 대한 기국 이외의 관할권을 부인하고 있다.

그러나 결의 1540호 등에서 확인된 바와 같이 대량살상무기의 확산은 국제사회의 평화와 안전에의 위협이 되므로 공해상에서도 이를 규제해야 할 필요성은 많은 국가에 의해 인식되어 왔다. 이에 국제사회는 PSI, SUA 협약의 개정, 양자

446) 김영구, 전계서, 647쪽.

승선협정 및 안전보장이사회의 결의를 통해 공해에서 ‘기국의 동의’를 얻어 해양차단을 실행할 것을 정하고 있다. 즉 기국주의 원칙의 예외로서의 해양차단이 아닌, 기국의 동의를 바탕으로 하는 해양차단을 실행하고자 한 것이다.

아래에서는 PSI, 양자승선협정, 개정 SUA 협약 및 안전보장이사회의 결의에 나타난 기국의 동의 의무에 대해 살펴본 후, 공해상에서 대량살상무기를 운송하는 선박에 대한 기국의 동의 의무가 조약 및 결의의 구속력을 넘어 모든 국가에게 적용되는 국제관습법으로 성립되었는지 여부에 대해 살펴보려고 한다.

2. PSI와 기국의 동의

PSI의 차단원칙은 명시적으로 공해를 언급하지 않는다. 다만 차단원칙에 ‘자국 선박에 대한 타국의 승선·검색 및 대량살상무기 관련 화물의 압류 요청에 동의하는 것을 진지하게 고려’할 것을 정하여⁴⁴⁷⁾, 영해 이원의 해역에서의 기국의 동의를 바탕으로 한 해양차단이 행해질 수 있음을 나타내고 있다. 이러한 기국의 동의에 대한 대표적인 예로는 BBC china호 사건이 있다.

PSI는 그 실행에 있어 국가의 협조가 필수적이며, 참여국은 자국 선박에 적재되었다고 의심되는 화물을 검색하는 데 협조하고 있다. 그러나 현재 참여국의 협조가 공해상 승선·검색에 대한 동의를 형태로 이루어지고 있지는 않으며, 또한 PSI에 반대하는 국가에 의해서는 이루어지지 않는다는 점에서 기국의 동의 의무가 일반적 관행으로서의 성립되었다고 보기 어려우며, 법적 확신 또한 인정하기 어렵다.

3. 양자승선협정과 기국의 동의

양자조약을 시작으로 다자조약 또는 국제관습법으로 발전하는 경우가 존재한다. 대표적인 예로 마약류 불법거래⁴⁴⁸⁾와 노예매매⁴⁴⁹⁾⁴⁵⁰⁾에 대한 공해상 해양차

447) Interdiction Principles for the PSI 4(c).

To seriously consider providing consent under the appropriate circumstances to the boarding and searching of its own flag vessels by other states, and to the seizure of such WMD-related cargoes in such vessels that may be identified by such states.

448) 1970년대 이후 미국은 해양을 통한 마약류의 불법거래에 대해 우려하였다. 그러나 마약류 불법거래에 대한 공해에서의 해양차단 역시 국제법적 근거가 마련되어 있지 않았다. 이에

단이 있으며, 이러한 예는 대량살상무기의 확산 방지를 위한 해양차단에 있어 기국이외의 국가에 의한 승선·검색권의 확보에 영향을 미칠 수 있을 것이다.

서산호 사건 당시 대량살상무기 운송 선박에 대한 공해상 해양차단은 국제법적으로 근거가 존재하지 않았다. 따라서 미국은 편의치적국과 양자승선협정을 맺음으로써 공해에서의 해양차단에 대한 근거를 마련하고자 하였다. 양자승선협정은 해양을 통한 대량살상무기와 운반수단 및 관련물질의 확산을 방지하기 위한 당사국간의 협조를 촉진하기 위해 체결되었으며,⁴⁵¹⁾ 미국은 일부 편의치적국과 양자승선협정을 체결하였다.

동 협정은 공해에서 대량살상무기 운송에 종사하고 있다는 의심이 있는 경우 편의치적국의 동의를 얻어 승선·검색 및 압류할 수 있도록 규정하였다. 기국의 동의와 관련하여 동 협정은 ① 자국이 승선·검색할 것인지, ② 요청국에 승선·검색권을 부여할 것인지, ③ 양국 공동 대응할 것인지, 혹은 ④ 거부할 것인지를 결정해야 한다고 규정하고 있다.⁴⁵²⁾ 동 협정은 기국의 거부할 권리를 명시적으로 규정하고 있지만 이러한 규정에도 불구하고 사실상 미국의 승선·검색을 거부하는 것은 어려울 것으로 보인다. 이는 협정 당사국에게 최대한의 협조 의무를 부과⁴⁵³⁾하고 있을 뿐만 아니라 협정의 목적이 대량살상무기와 운송시스템 및 관련물질의 선박을 통한 확산을 방지하기 위해 당사국간의 협조를 촉진하기 위한 것이기 때문이다.⁴⁵⁴⁾

또한 요청을 거부할 수 있도록 한 협정 제4조 3항 (a)의 규정에 앞서, 의심선박의 국적이 편의치적국임이 확인된 경우, 요청국은 선박에 승선하여 화물과 승선원을 검색할 수 있도록 권한이 부여된다.⁴⁵⁵⁾ 이와 함께 억류 선박의 관할

미국은 카리브해와 중앙아메리카 국가를 23개국과 양자협정을 체결하였다. 그 후 1988년 마약 및 향정신성물질의 불법거래방지에 관한 협약의 체결로 발전되었다.

449) 공해상 노예거래의 차단을 위한 노력은 다수의 양자조약으로 시작되어 19세기 후반에 국제관습법으로 성립되었다. Michael Byers, "Policing the High Seas: The Proliferation Security Initiative", *American Journal of International Law*, July, 2004, p. 534.

450) 또한 이는 또한 유엔해양법협약 제99조, 110조, 111조에 명시적으로 규정되어 노예거래에 대한 의심 있는 선박에 대해 모든 국가는 해당 선박에 승선·검색하고, 범죄가 확인된 경우에는 나포할 수 있다.

451) 미국과 바하마의 양자승선협정 제2조 1항.

452) 미국과 바하마의 양자승선협정 제4조 3항(a).

453) 미국과 바하마의 양자승선협정 제2조 3항.

454) 미국과 바하마의 양자승선협정 제2조 1항.

455) 미국과 바하마의 양자승선협정 제4조 1항(b)(i).

권이 기국에 있음을 규정한 동 협정 제5조에 대하여 기국이 관할권을 행사하기 전까지 해상을 통한 대량살상무기 확산의 증거가 있는 선박 및 선적된 화물과 승선원에 대해 억류할 권한이 요청국에게 부여된다.⁴⁵⁶⁾

따라서 이는 사실상 미국에게 선박과 화물 및 승선원에 대한 압류, 몰수, 체포 등에 관한 관할권이 부여되어 있는 조항으로 판단된다.⁴⁵⁷⁾ 즉 미국과 편의치적국간의 양자협정은 기국의 동의 의무에 대해 부담을 지우고 있으며, 사실상 미국에 의한 관할권의 행사를 인정하는 효과를 가져오는 것으로 보인다. 그러나 공해상 대량살상무기 해양차단에 대한 기국의 동의를 규정한 동 협정은, 그 강력한 규정에도 불구하고 미국과 일부 편의치적국간의 협정이라는 한계를 가지고 있다. 이에 대해 미국은 동 협정이 다른 국가와 편의치적국간의 양자협정의 모델이 될 수 있다고 규정하여⁴⁵⁸⁾ 양자조약의 확대를 모색하고 있으나, 현재로서는 양자승선협정에 의한 기국 동의 의무가 국제관습법으로 성립되었다고 인정하기 어렵다.

4. 개정 SUA 협약과 기국의 동의

개정 SUA 협약은 대량살상무기의 운송을 불법화하였으며⁴⁵⁹⁾, 영해 이원의 해역에서 대량살상무기 운송 의심선박에 대하여 승선·검색할 수 있는 근거를 마련하였다.⁴⁶⁰⁾ 특히 개정 SUA 협약은 공해에서 해양차단을 실행하기 위해 기국의 동의를 요건으로 하고 있는데, 이와 같은 기국의 동의를 바탕으로 기국 이외의 국가에 의한 공해상 선박 검색을 규정한 협약으로는 마약류의 불법거래를 막기 위한 ‘마약 및 향정신성 물질의 불법거래 방지에 관한 유엔협약’이 있다.⁴⁶¹⁾

‘마약 및 향정신성 물질의 불법거래 방지에 관한 유엔협약’은 기국 이외의 국

456) 미국과 바하마의 양자승선협정 제4조 1항(b)(ii).

457) 물론 협정을 통해 기국이 자국 선박의 차단을 허가하도록 동의하였다는 점에서 기국주의 및 공해자유의 원칙에 대한 예외를 규정한 것은 아니다.

458) 미국과 라이베리아의 양자승선협정 제18조, 미국과 파나마간의 양자승선협정 제2조 등.

459) 개정 SUA 협약 제4조 5항.

460) 개정 SUA 협약 제8조 2항.

461) UN Convention against the Illicit Traffic of Narcotic Drugs and psychotropic Substance. 1988년 12월 19일 체결, 1990년 발효되었다.

가가 공해상 마약 및 향정신성 물질의 불법거래를 차단하기 위해 기국의 동의를 요청할 수 있으며, 기국은 자국 선박의 승선·검색에 대해 허가할 수 있도록 규정하고 있다.⁴⁶²⁾ 그러나 기국의 동의를 규정한 제17조는 그 선박에 관한 기국의 권리에 대해 어떠한 방식으로든 영향을 미치고자 하는 의도가 없으며 그 기국이 요청된 승인을 허락해야 하는 어떠한 의무도 부여하지 않았다. 즉 그 선박에 대해 다른 당사국이 조치를 취할 수 있도록 승인할 것인지 여부는 전적으로 기국의 판단에 따르도록 한 것이다.⁴⁶³⁾

그러나 개정 SUA 협약은 공해상에서 기국의 동의와 관련하여 ‘마약 및 향정신성 물질의 불법거래 방지에 관한 유엔협약’과 다른 몇 가지 다른 특징을 보인다.⁴⁶⁴⁾

462) 마약 및 향정신성 물질의 불법거래 방지에 관한 유엔협약 제17조(해상불법거래).

3. 당사국은 국제법에 따라 자유 통항권을 행사하며 다른 당사국의 국기를 게양하거나 등록표지를 부착한 선박이 불법거래에 관여하고 있다고 의심할만한 합리적 근거가 있는 경우, 기국에 그 사실을 통보하고 등록확인을 요청할 수 있으며, 이것이 확인된 경우에는 기국에 대하여 당해 선박에 관하여 적절한 조치를 취할 수 있도록 허가해 줄 것을 요청할 수 있다.

4. 기국은 제3항의 규정이나 당사국 사이의 발효 중인 조약 또는 당사국 사이에 달리 합의된 협정이나 약정에 따라 요청국에 대하여 특히 다음사항을 허가할 수 있다.

가. 선박에의 승선

나. 선박의 수색

다. 불법거래에 관여한 증거가 발견되는 경우, 선박·승선자 및 화물에 대한 적절한 조치의 강구

5. 이 조에 의한 조치를 취하는 경우, 관계당사국은 해상에서의 인명, 선박 및 화물의 안전을 위태롭게 하거나 기국 기타 관계국의 상업적, 법률적 이익을 침해하지 아니하도록 하는데 필요한 조치를 적절히 고려하여야 한다.

6. 이조 제1항에 규정된 의무와 일치하는 범위 안에서, 기국은 허가를 함에 있어 책임에 관한 조건을 포함하여, 자국과 요청당사국 사이에 상호 합의된 조건을 부과할 수 있다.

7. 이 조 제3항 및 제4항의 적용에 있어, 당사국은 자국 국기를 게양한 선박의 국기 게양 자격여부를 결정하기 위한 다른 당사국의 요청 및 제3항에 의한 허가요청에 대하여 신속히 회신하여야 한다. 당사국은 본 협정 가입 시, 이러한 요청을 접수하고 이에 대하여 회신을 하는 하나 또는 필요한 경우 둘 이상의 당국을 지정해야 한다. 그 지정 사실은 지정 후 1개월 이내에 사무총장을 통하여 다른 모든 당사국에 통보되어야 한다.

463) 마약 및 향정신성 물질의 불법거래 방지에 관한 유엔협약 제17조 3항과 4항에서 기국의 의한 공인에 대해 언급하고 있다. 이 표현은 그 기국이 자신의 주권을 행사함에 있어서 그 선박에 대해 내려야 할 결정의 긍정적 특성을 강조하기 위해 신중하게 선택한 용어다. 제29차 회의 회의록 7항. 식품의약품안전청, 『마약 및 향정신성물질의 불법거래에 대한 국제연합협약 해설서 :1998년 12월 20일 비엔나에서 개최』(서울 : 식품의약품안전청, 2006), 332쪽.

첫째, 공해에서 대량살상무기 운송 혐의선박을 발견한 경우 해당 선박의 기국에 승선·검색에 관한 권한 위임을 요청할 수 있다. 이때 기국은 ① 요청의 수락, ② 기국에 의한 자체 승선·검색 실시, ③ 요청국과 기국의 공동 승선·검색, ④ 요청 거부의 조치를 취할 수 있도록 규정하여, 권한 위임의 정도에 대해 기국이 선택할 수 있도록 하고 있다.

둘째, 요청국이 범죄의심 선박에 대해 국적 확인을 요청했으나 4시간 이내에 응답이 없을 경우, 요청국에 의한 임의 승선·검색이 가능하도록 규정하였다. 이러한 묵시적 임의승선의 동의는 개정의정서 비준·가입 시 또는 그 후 사무총장에 대한 통지로 이루어진다. 이는 전적으로 기국의 재량에 맡겨져 있던 ‘마약 및 향정신성 물질의 불법거래 방지에 관한 유엔협약’에 비해 강화된 규정으로 판단된다.

셋째, 승선·검색을 동의한다는 사전 허용 의사를 개정의정서 비준·가입 시 또는 그 후 사무총장에 대한 통지함으로써 별도의 동의 없이 요청국에 의한 승선·검색이 가능하도록 규정하고 있다. 이는 묵시적 동의에 비해 더욱 강화된 규정으로 사실상 기국주의의 예외의 효과를 가질 수 있다.

생각건대 개정 SUA 협약은 공해상 기국의 동의와 관련하여 ‘마약 및 향정신성 물질의 불법거래 방지에 관한 유엔협약’의 공해상 차단을 규정한 제17조에 비해 진일보한 것으로 여겨진다. 그러나 개정 SUA은 기국의 거절을 명시적으로 규정하고 있을 뿐만 아니라, 포괄적 승선·검색 동의에 대해서도 이를 언제든지 철회할 수 있도록 하고 있어 이를 조약의 의무를 넘어선 국제관습법적인 의무로 받아들이는 것은 어려운 것으로 보인다.

5. 안전보장이사회 결의와 기국의 동의

북한의 2차 핵실험에 대한 대응으로 채택된 대북제재결의 1874호는 공해에서의 대량살상무기 해양차단에 대해 명시적으로 규정하고 있다. 결의는 먼저 모든 유엔 회원국에게 대량살상무기가 선박에 적재되어 있다는 합리적 근거가 있는 경우, 공해상에서 기국의 동의를 얻어 선박을 검색할 것을 요구하였다.⁴⁶⁵⁾

464) 개정 SUA 협약 제8조 2항.

465) S/RES/1874 Art. 12.

또한 모든 국가로 하여금 공해상 선박 검색에 협력할 것을 요구하였는데,⁴⁶⁶⁾ 이는 기국의 동의에 대한 협력으로 이해될 수 있다. 또한 동 결의는 기국이 동의하지 않을 경우 국내법 권한에 의해 선박 검색을 할 수 있도록 해당 선박을 적절하고 편리한 항구로 유도시키도록 결정하였다.⁴⁶⁷⁾

그 동안의 선박검색과 관련한 결의에서는 대부분 ‘call upon’이라는 표현을 사용해 왔다. 그에 반해, 공해상 선박 검색의 협력의무를 규정한 13항에서는 공해에서 기국이 동의하지 않을 경우, 항구로 유도시킬 것을 ‘decide’한 것으로 보아 이는 사실상 공해상을 향해하는 대량살상무기 적재의심 선박에 대해서는 반드시 검색을 하겠다는 강한 의지의 표현으로 해석될 수 있다. 또한 동 결의는 기국의 협조를 받지 못할 때에는 관련 상세정보가 포함된 보고서를 위원회에 즉시 제출하도록 요청하여(require),⁴⁶⁸⁾ 공해에서의 선박 검색 시 모든 국가의 협조를 규정한 제13항과 함께 관련 국가들의 협조를 위한 부담을 지우고 있다.

이와 같이 결의 1874호는 모든 국가에게 공해상에서 대량살상무기 운송 의심선박에 대해 해양차단을 실행할 수 있도록 기국의 동의를 의무화하였다. 이러한 안전보장이사회의 결의는 공해상 대량살상무기의 해양차단에 대한 기국의 동의 의무에 대한 광범위한 관행과 법적 확신을 지닐 가능성이 높다고 할 것이다. 그러나 1874호는 북한이라는 특정 국가를 대상으로, 북한으로의 수출과 수입을 막기 위해 이루어지는 조치라는 한계가 있다.

6. 소결

기국 이외의 국가에 의한 공해상 대량살상무기 운송 선박의 해양차단은 국가간의 자발적 동의 또는 국가 상호간 임검권을 부여한 명시적 조약에 의해 행사될 수 있다. 또한 공해상 해양차단은 유엔헌장 제7장에 기초한 안전보장이사회의 결의에 의해서도 행사될 수 있다.

국제사회는 기국의 동의를 바탕으로 대량살상무기 해양차단이 가능하도록

466) S/RES/1874 Art. 13.

467) *Ibid.*

468) S/RES/1874 Art. 16.

PSI, 양자승선협정, 개정 SUA 협약 및 결의 1874호를 통해 법적 근거를 마련하였다. 이러한 기국의 동의는 전적으로 국가의 판단에 의존하는 ‘마약 및 향정신성물질의 불법거래에 대한 유엔협약’과 달리 일정 정도의 강제성을 띠고 있다. 이는 대량살상무기의 확산을 방지하기 위한 당사국의 협조를 촉진함을 목적으로 하며 묵시적 동의 조항 등을 규정한 양자승선협정과 묵시적 동의뿐 아니라 사전허용에 의한 승선·검색을 규정한 개정 SUA 협약에서도 확인된다. 게다가 안전보장이사회는 결의를 통하여 모든 국가에게 대량살상무기 운송협의 선박에 대한 기국의 동의를 의무화하고 있다. 이러한 조약 및 결의에 의한 공해상 기국의 동의는 광범위한 국가관행을 구성할 수 있다.

그러나 양자승선협정은 미국과 편의치적국간 체결된 것으로 이를 모든 국가의 의무로 확대해석할 수 없는 한계가 있다. 또한 개정 SUA 협약은 일반적 국가관행을 형성할 가능성이 있으나 2010년 7월 발효 예정으로 현재로서는 이에 대해 국제관습법을 논하는 것은 적절하지 않다고 보인다. 법적 구속력이 있는 가장 강력한 제재를 가할 수 있는 결의 1874호도 북한이라는 특정 국가를 대상으로 이루어져 있다는 한계가 있다. 즉 북한과 관계없는 타 국가 간의 대량살상무기의 확대에 대해서는 결의에 의한 공해상 기국의 동의 의무가 적용되지 않는 것이다.

생각건대 대량살상무기의 해양차단에 대한 공해상 기국의 동의는 국제관습법으로써의 지위를 얻지 못했으며, 이를 위해서는 보다 더 엄격한 성립요건들이 확보되어야 할 것으로 보인다. 유엔해양법협약 제108조 및 ‘마약 및 향정신성물질의 불법거래에 대한 유엔협약’ 등과 같은 다자조약의 성립에 성공한 마약류의 불법거래에 대한 공해상에서의 차단도 국제관습법으로 인정되지 못하였다는 사실이 이를 증명해준다. 그러나 양자승선협정의 체결이 점차 확대되고, 개정 SUA 협약이 발효되어 공해상 기국의 동의를 바탕으로 한 해양차단의 관행이 누적되며 안전보장이사회의 결의가 북한 이외의 국가로 확대된다면 국제관습법으로의 성립도 가능할 것이라 여겨진다.

제6장 결론

21세기에 들어 국제사회는 마약류의 불법 거래 및 대량살상무기의 확산 방지와 같은 새로운 요구에 의해 항행의 자유를 제한하고자 하는 시도가 이루어지고 있다. 특히 9·11 테러 이후 국제사회는 대량살상무기의 확산이 국제사회의 위협이 됨을 인식하게 되었다. 이는 대량살상무기가 테러단체에 의해 사용될 경우 그에 따른 피해가 9·11 테러를 능가할 것으로 예상되어 더욱 큰 안보 위협요인으로 대두되었다. 그러나 국제사회는 국제법의 흠결로 인해 해양을 통해 대량살상무기가 운송·이전되는 것을 막을 수 없었다. 서산호 사건에서 살펴본 바와 같이 대량살상무기의 운송 자체가 불법으로 규정되어 있지 않았을 뿐만 아니라, 국제법상 이들 무기가 실제 해상을 통해 운송되더라도 기국이 아닌 한 이를 막을 방법이 없었기 때문이다. 즉 영해에서의 무해통항과 공해자유의 원칙 등 해양의 자유로운 이용이 대량살상무기의 거래에도 이용되고 있는 것이다

이에 대한 대처방안으로 대량살상무기의 운송을 불법화하고, 대량살상무기를 적재하여 운송하는 선박을 해양에서 차단해야 할 필요성이 제기되었다. 해양차단이란 이미 해양을 통해 이동 중인 무기에 대해 물리적 차단을 행사하는 것으로 보다 적극적인 조치를 취하는 것이다. 그러나 대량살상무기 적재 선박에 대한 해양차단은 유엔해양법협약 등에 규정되어 있지 않으므로 이에 대한 국제법적 근거에 대해 논할 필요성이 제기되었다. 이를 위해 영해와 공해로 나누어 각각의 해역에서의 해양차단의 국제법상 근거에 대해 살펴보았다.

첫째, 영해에서의 대량살상무기 해양차단은 국가 간의 자발적 협력체인 PSI와 안전보장이사회 결의에 의해 이루어지고 있다. 또한 개정 SUA 협약도 영해 내 대량살상무기의 해양차단에 대해 규정하고 있다. 조약과 안전보장이사회의 결의는 각각의 효력에 의해 당사국과 유엔 회원국의 영해 내의 해양차단의 적법성을 확보하여 준다. 이에 반해 PSI의 실행은 영해 내 무해통항의 침해 가능성이 있어 논란이 되었다. 그러나 유엔해양법협약의 엄격한 해석에 의하더라도 연안국의 관세 등의 법령의 위반방지를 위해 무해통항에 관한 법령을 제정할 수 있는 연안국의 권리⁴⁶⁹⁾를 부인하지는 못한다. 따라서 연안국이 대량살상무기의 반·출입을

469) 유엔해양법협약 제21조 1항.

금지한 관세법을 제정한 경우, 이를 방지하기 위한 무해통항에 관한 법령을 제정하여 이를 적용할 수 있다. 또한 대량살상무기 등을 운송하는 선박에 대해 영해 내 항로대를 지정하여 통항하도록 하는 경우⁴⁷⁰⁾, 이러한 항로대를 지키지 않는 경우에도 연안국의 권리로서 승선·검색 등의 조치가 가능하다. 이 외에도 대량살상무기의 적재 사실을 숨기고 항해하는 선박에 대하여 유엔해양법협약 제23조에 규정한 ‘국제협정이 정한 서류 휴대 및 특별예방조치’의 미준수로 무해통항을 인정하지 않을 수 있다. 이와 같이 영해에서의 연안국에 의한 해양차단은 각종 조약, 결의 및 유엔해양법협약이 인정하는 범위 내에서 가능하다.

둘째, 공해상 대량살상무기 적재 선박에 대한 기국 이외의 국가에 의한 해양차단은 국제법상 허용되지 않는다. 유엔해양법협약은 기국주의 원칙의 예외에 해당하는 경우로 해적행위·노예운송 등으로 한정하였으며, 이에 대량살상무기의 운송은 포함되지 않았기 때문이다.⁴⁷¹⁾ 따라서 국제사회는 공해상 대량살상무기의 운송을 차단하기 위해 기국의 동의를 얻도록 각국의 협력을 촉구하고 있다. 이는 구체적으로 PSI, 편의치적국과의 양자승선협정, 개정 SUA 협약 및 결의 1874호에 의해 나타난다.

이와 같이 대량살상무기의 운송에 대한 국제법적 흠결을 보충하고자 하는 노력은 많은 성과를 이룬 것으로 보인다. 이는 2002년 서산호 사건과 비교해 볼 때 명확하게 드러난다. 즉 현재 서산호 사건이 발생한다면 PSI 및 안전보장이사회의 결의에 의해 적법하게 해양차단이 이루어 질 수 있을 것이다. 물론 공해에서 기국의 동의 없이는 해양차단이 이루어질 수 없으나, 국제사회는 조약 및 결의에 의해 이러한 동의를 확보하고자 노력하고 있다.

그러나 국제사회의 이와 같은 노력에도 불구하고 한계는 존재한다. PSI는 국가 간의 자발적 협력체로 법적 구속력이 없으며, 개정 SUA 협약 및 양자승선협정은 조약의 특성상 당사국 이외에는 구속력이 없다. 따라서 이들 조약 및 PSI에 가입하지 아니한 국가에 대해서는 이를 적용할 수 없으며, 이는 국제법 질서로의 편입을 거부하는 국가들에 의해 대량살상무기 운송이 행해지는 현실을 볼 때 심각한 법적 흠결 상태를 야기하게 된다. 안전보장이사회의 결의 또한 현재로서는 비국가행위자 및 북한과 이란 등 특정 국가를 대상으로 제재를

470) 유엔해양법협약 제22조.

471) 유엔해양법협약 제110조.

하므로, 여타 국가의 동일한 행위에 대해서는 적용되지 않는다. 따라서 이러한 법적 흠결 없이 모든 국가에게 동일한 구속력을 발생하기 위해서는 국제관습법으로써의 성립이 인정되어야 가능하다.

국제관습법의 성립되기 위해서는 일반적이며 계속적인 국가관행이 존재해야 하며, 이러한 관행에 대하여 법적확신이 있어야 한다. 현대의 국제관습법의 성립 과정은 다음과 같이 전통적인 성립과정에 비해 유연한 방식으로 이루어진다.⁴⁷²⁾

첫째, 국가관행을 이루는 요소를 국가의 실제 활동으로 국한하지 않고, 성명 또는 국제기구 및 국제회의에서의 발언과 투표 등을 포함시킴으로써, 광범위하고 다양한 종류의 국가관행을 인정한다.⁴⁷³⁾ 국제기구의 결의 역시 국제관습법의 증거로서의 중요한 관행을 구성한다.⁴⁷⁴⁾

둘째, 제2차 세계대전 이후 조약법의 발전과 국제기구의 성장 속에서 조약과 결의가 국가 관행의 일부로 간주되며, 국제관습법이 이러한 조약과 결의로부터 빠르게 출현할 가능성이 높아졌다.⁴⁷⁵⁾

셋째, 국제관습법의 성립에 있어 관행 자체의 빈도에 비해 국가들의 참여정도가 더욱 중요하게 다루어질 수 있다.⁴⁷⁶⁾

넷째, 시간의 경과가 짧은 것 자체는 국제관습법의 형성을 방해하지 않으며 중요한 것은 그 기간 내에 특별한 이해관계를 갖는 국가를 포함한 국가의 관행이 광범위하고 실제상의 일치를 보이는 것이다.⁴⁷⁷⁾

다섯째, 관행의 일관성은 ‘지속적이고 일관된 관행’에서 ‘광범위하고 실질적으로 일관된 관행’으로, 그리고 다시 ‘당해 규칙에 양립하는 관행’으로 변화하면서, 관행에 중대한 불일치가 없는 한 일관성이 인정된다.⁴⁷⁸⁾

472) R. Müllerson, *Ordering Anarchy : International Law in International Society*(The Hague- Boston-London: Nijhoff, 2000), p. 242.

473) M. Villiger, *Customary International Law and Treaties*(Dordrecht : Martinus Nijhoff Publishers, 1985), p. 6; S. Zamora, *op.cit.*, pp. 18-19; H. Thirlway, *op.cit.*, p. 58; M. Akehurst, *op.cit.*, p. 3.

474) 김영구, 전제논문, 2, 5쪽.

475) C. Bradley, J. Goldsmith, "Customary International Law as Federal Common Law. A Critique Of the Modern Position", *Harvard Law Review*, vol. 110(1997), p. 840.

476) M. Akehurst, *op.cit.*, p. 18.

477) *I.C.J. Report* 1969, p.43; 김영구, 전제논문, 8쪽; 유재형, 전제논문, 122쪽; G. I. Tunkin, *op.cit.*, pp. 114-5; K. Skubiszewski, *op.cit.*, p. 834.

이러한 국제관습법의 성립과정을 대량살상무기의 해양차단에 적용하면, PSI의 차단원칙, 안전보장이사회의 결의, SUA 협약 및 양자승선험정 등은 다양한 국가관행을 구성할 수 있다.

그렇다면 PSI, 개정 SUA 협약 및 안전보장이사회의 결의에 의거한 영해 내 대량살상무기의 해양차단이 국제관습법으로 성립되었는가의 문제가 제기된다. 이에 대한 대답은 현재로써는 부정적이다. 국제관습법의 성립에 시간적 요소의 중요성이 감소되고, 관행 참여국의 참여정도에 대한 중요성이 증가하면서 PSI 참여 국가의 지속적인 증대는 중요한 의미를 지니게 되었다. 또한 유엔 회원국에 대해 구속력이 있는 안전보장이사회의 결의가 충분히 광범위하고 대표적인 참여로 간주(479)됨에 따라 국제관습법의 성립에 큰 영향을 미칠 수 있다. 그러나 이해관련성을 긴밀하게 갖는 국가들이 참여하지 않거나 그 관행에 있어 다른 방식으로 행해지는 국가의 존재는 국제관습법의 성립을 저해하거나 막을 수 있다.⁴⁸⁰⁾ 즉 PSI는 그 실행에 직접적인 영향을 미칠 수 있는 중국(481)을 비롯하여 인도, 파키스탄, 브라질, 인도네시아, 말레이시아 등의 국가가 참여하지 않고 있으며, 안전보장이사회 결의에 대해서도 미국과 중국의 입장차가 크다.

현대의 국제관습법의 성립은 국가들의 실제 활동에 기초한 자연 발생적이며 개별적인 국가 간 상호작용보다는 국가들의 목적의식적이고 집단적인 상호작용에 기초하여 형성될 가능성이 높아졌다.⁴⁸²⁾ 따라서 대량살상무기의 확산을 방지하기 위한 국제사회의 노력은 위와 같은 목적의식적이고 집단적인 상호작용에 의해 보다 신속하게 형성될 수 있을 것이다. 그러나 대량살상무기의 확산을 방지하기 위한 목적하에 성립된 조약과 결의에 대한 광범위한 국가들의 참여 및 지지가 자동적으로 국제관습법을 형성한다고 받아들여지지 않는다.⁴⁸³⁾ 게다가

478) *I.C.J. Report 1986*, p. 98.

479) *I.C.J. Report 1986*, p. 14.

480) *International Law Association Reports of 69th Conference(2000)*, p. 737.

481) PSI의 실행에 많은 영향을 끼칠 수 있는 중국은 'PSI의 취지를 지지한다'면서도 '그러나 PSI는 아직 국제법의 틀 밖에서 행동이 이뤄질 가능성을 완전히 배제하지 못하고 있다'고 하였다. 이와 함께 '중국은 스스로 대량살상무기 비확산 정책에 따라 국제협력을 강화해 세계의 평화와 안정을 위해 공헌할 것'이라고 밝힘으로써 PSI에 참여할 의사가 없음을 알렸다. "중국 : PSI, 국제법 틀 벗어날 가능성", 『한겨레신문』 (2009. 6. 4).

<http://www.hani.co.kr/arti/politics/defense/358590.html>(검색일자 : 2010. 1. 12).

482) 정경수, 전계논문, 219-220쪽.

483) 상계논문, 220쪽.

가 안전보장이사회의 결의는 개별 규칙의 지위를 갖기 때문에⁴⁸⁴⁾ 일반적이고 보편적인 국가관행으로의 형성에는 한계가 있다. 즉 현재 영해 내에서의 대량살상무기의 해양차단은 국제관습법으로의 성립을 인정하기에 어려움이 있다. 그러나 대량살상무기의 확산을 방지하고자 하는 국제사회의 노력이 계속되고, PSI 및 곧 발효될 개정 SUA 협약에 의한 국가관행이 지속적이고 광범위하게 이루어질 경우 국제관습법으로 성립될 수 있는 가능성까지 배제할 수는 없을 것이다.

공해에서의 대량살상무기의 해양차단은 기국의 동의가 없는 경우 허용되지 않는다. 따라서 국제사회는 공해상 해양차단의 실행을 확보하기 위해 대량살상무기 적재 선박에 대한 기국의 동의 의무를 각종 조약 및 결의에 규정하고 있다. 그렇다면 현재 이루어지고 있는 공해상 기국의 동의 의무가 조약과 결의의 범위를 넘어서서 모든 국가에게 적용될 수 있는가에 대한 문제가 제기된다. 그러나 이는 국제관습법의 성립요건의 충족 여부에 대한 분석결과 부정되는 것으로 판단된다.

ICJ는 국제관습법으로의 성립요소인 국가관행의 일관성과 관련하여 당해 관행의 규범적 성격에 따라 일관성의 기준을 달리하고 있다. 즉 대륙붕에 관한 규칙⁴⁸⁵⁾이나 연안국의 우선적 어업권⁴⁸⁶⁾과 같은 이해관계가 극단적이지 않은 허용규칙의 경우와 무력사용금지 또는 국내문제불간섭 등의 금지규칙의 경우를 보다 엄격하게 적용하는 등 다르게 취급하였다.⁴⁸⁷⁾ 이에 따르면 항행의 자유 및 기국주의로 대표되는 공해의 자유는 해양에 관한 대원칙으로서, 이를 변경하거나 제한하는 활동에 대한 국제관습법으로의 성립의 요건으로써의 일관성은 보다 엄격히 적용된다고 할 것이며, 이는 그만큼 국제관습법의 성립을 어렵게 한다. 따라서 PSI를 반대하는 다수 국가가 존재하고, 결의의 내용이 비국가행위자 및 특정 국가와의 연관성을 요구하며 미국과 일부 편의치적국간의 한정적인 조약이라는 한계를 지닌 현재로서는 기국의 동의 의무가 국제관습법으로 형성되었다고 인정되기는 더욱 어렵다. 생각건대 공해상 기국의 동의가 국제관습법으로

484) 김석현, “국제법에 있어 국제강행규범”, 『국제법평론』, 통권 제9호(1997), 31-31쪽.

485) *North sea Continental Shelf 사건*, I.C.J. Reports 1969, p. 3.

486) *Fisheries 사건*, I.C.J. Reports 1951, p. 116.

487) 정경수, 전제논문, 113쪽.

성립되었다는 것은 기국주의의 예외와 동일한 효력을 가지며, 이는 기국주의 원칙에 근거를 둔 기국의 동의를 형식화된 요식행위로 변질시키게 될 것이므로 타 관행에 비해 더욱 조심스럽게 접근해야 할 것이다.

앞에서 살펴본 바와 같이 대량살상무기의 확산 방지의 필요성은 많은 국가에 의해 지지되고 있다. 그러나 어떤 나라의 대량살상무기는 차단하고, 어떤 나라의 대량살상무기는 인정하여 차단하지 않는지에 대한 명확한 기준이 없어 강대국에 의해 오용될 가능성이 높다. 또한 대량살상무기의 구성성분이 대부분 이 중용도로 사용되는 것으로서 이것이 일반용으로 사용될 것인지 혹은 대량살상무기의 제조에 쓰일 것인지에 대한 기준이 없어 이에 대한 판단 역시 정치적 영향이 개입될 가능성이 높다. 이러한 기준에 있어서의 불명확성은 해양차단에 대한 국가들의 확신과 협력을 얻기 힘들게 하는 요인이 되며, 이는 국가 관행의 일관성을 저해하는 요소로 작용된다. 따라서 대량살상무기의 확산 방지를 위한 해양차단이 모든 국가에 의해 지지되고 실행되어 지기 위해서는 우선 이러한 불명확성을 제거해야 할 것이다. 또한 유엔마약위원회처럼 대량살상무기 확산방지위원회(가칭)를 설립하면 소수의 강대국이 주도하는 것보다 공정하고 객관적으로 실행 할 수 있을 것이고, 국제사회의 참여도 높아질 것으로 보인다. 이에 따라 국제관습법으로의 성립 가능성도 증대될 것으로 예측된다.

【參考文獻】

I. 국내문헌

1. 단행본

국방부, 대량살상무기에 대한 이해, 서울 : 국방부, 2007.

김대순, 국제법론(제13판), 서울 : 삼영사, 2007.

김영구, 한국과 바다의 국제법, 서울 : 21세기북스, 2004.

김현수, 국제해양법, 서울 : 연경문화사, 2007.

박찬호 외 5인, 유엔해양법협약 해설서 I, 서울 : 사단법인해양포럼, 2009.

식품의약품안전청, 마약 및 향정신성물질의 불법거래에 대한 국제연합 협약 해설서, 서울 : 식품의약품안전청, 2006

외교통상부, 군축·비확산 편람, 서울 : 외교통상부, 2007.

유병화·박노형·박기갑, 국제법 I, 서울 : 법문사, 1999.

_____, 국제법 II, 서울 : 법문사, 2000.

이병조·이중범, 국제법신강, 서울 : 일조각, 2008.

정영진·황준식(역), 이안브라운리 국제법, 서울 : 형암사, 2004.

정인섭 외 13인, 국제법, 서울 : 한국방송통신대학교 출판부, 2006.

_____, 신국제법강의, 서울 : 박영사, 2010.

진시원, 국제안보레짐으로서의 PSI와 한국의 안보, 서울 : 한국전략문제연구소, 2004.

최재선 외 4인, 국가 물류보안 체제 확립방안 연구(I), 서울 : 한국해양수산개발원, 2006.

_____ 외 2인, 유엔결의(1718호)에 따른 북한 선박 및 화물 검색은 가능한가?, 한국해양수산개발원 해양수산 현안분석, 2006. 11.

최종화, 국제해양법강의, 부산 : 태화출판사, 1998.

_____, 현대국제해양법(개정 6판), 서울 : 도서출판 두남, 2008.



홍관희, 북한의 대량살상무기 개발과 한국의 대응, 서울 : 통일연구원, 2002.

2. 논문

김강녕, “미국의 대량살상무기 억제정책과 북한의 선택”, 『군사논단』, 제37권, 2004.

김명기, “북한의 핵문제에 대한 국제연합의 제재조치”, 『북한』, 통권 제260호, 1993. 8.

김석현, “국제법에 있어 국제강행규범”, 『국제법평론』, 통권 제9호, 1997.

김영구, “현대 관습국제법의 형성을 위한 관행과 법적 확신에 관한 소고”, 『국

제법학회논총』, 제38권 제2호, 1993.

김자영, “해양법상 공해자유원칙의 현대적 의의”, 석사학위논문, 고려대학교, 2006.

김종일, “국제사회의 비난과 대북제재로 고립되는 북한 체제”, 『북한』, 통권 제 453호, 2009. 9.

김찬규, “국제관습법에서의 관행”, 『국제법학회논총』, 제21권 제1·2호, 1976.

김채형, “양자간 투자협정의 발전과 국제관습법의 형성가능성”, 『국제지역연구』, 제8권 제3호, 1999.

김현수, “국제법상 대량살상무기 확산방지구상(PSI)에 대한 연구”, 『해양논총』, 제7집, 2006.

김현주, “대량살상무기 확산방지구상(PSI)에 관한 국제법적 고찰”, 석사학위논문, 연세대학교, 2005.



노영돈, “국제관습법의 성립에 관한 연구”, 『인천법학논총』, 제1권, 1998.

박기갑, “공해상 어로의 자유는 더 이상 존재하지 않는가?”, 『부산대학교 법학연구』, 제48권 제1호, 2007.

박기련·김연철, “PSI와 바람직한 한국의 선택”, 『전략연구』, 통권 제43호, 2008.

박배근, “국제관습법의 변경”, 『국제법학회논총』, 제43권 제1호, 1998.

박창권·김명진, “대량살상무기 확산방지구상(PSI)과 북한”, 『국방정책연구』, 제71호, 2006.

- 박철민, “PSI의 의의와 우리의 대응”, 『서울국제법연구』, 제14권 제1호, 2007.
- 박현석, “안전보장이사회 결의에 대한 국제사법재판소의 기능적 통제”, 박사학위논문, 서울대학교, 1996.
- 박희권, “항해안전에 관한 불법행위 억제(SUA) 협약의 개정과 한국 외교”, 『서울국제법연구』, 제13권 제2호, 2006.
- 송순수, “대량살상무기 확산방지를 위한 다국적 수출통제체제의 동향과 전망”, 『한반도 군비통제』, 제10집, 1993.
- 송재형, “대량살상무기 테러리즘의 확산 가능성과 대응의 한계”, 박사학위논문, 한남대학교, 2007.
- 신용호, “안전보장이사회 결의의 합법성과 사법심사”, 『국제법학회논총』, 제44권 제1호, 1999.
- 유재형, “현대 관습국제법에 관한 연구”, 『법학논집』, 제10권, 1995.
- 이민호, “공해의 군사적 이용과 공해자유원칙의 제한”, 『성균관법학』, 제16권 제1호, 2004.
- 이영준, “기존해양법질서와 해양오염에 관한 고찰”, 『진주산업대학교논문집』, 제9집, 1979.
- 이용호, “핵물질 등의 다자간 수출통제체제에 관한 고찰”, 『사회과학연구』, 제21권 2호, 2002.
- 이용희, “연안국 범집행시 외국선박에 대한 무력사용에 관한 국제법적 고찰”, 『해사법연구』, 제21권 제1호, 2009.

정경수, “현대 국제관습법의 형성에 관한 연구”, 박사학위논문, 고려대학교, 2002.

_____, “현대 국제관습법의 형성과정에서 나타난 변화와 안정성-국제기구의 결의에 기초한 국제관습법의 형성문제를 중심으로-”, 『국제법학회논총』, 제47권 제3호, 2002.

정서용, “국제법질서의 한계와 대량살상무기확산방지구상(PSI)의 출현”, 『서울국제법연구』, 제14권 제1호, 2007.

_____, “남북관계의 측면에서 대량살상무기확산방지구상(PSI)에 대한 국제법적 검토”, 『서울국제법연구』, 제15권 제1호, 2008.

지교헌, “한국 인접해양의 국제법 구조”, 『청주교육대학교 논문집』, 제6집, 1970.

최승환, “전략물자수출통제와 개성공단”, 전략물자 수출통제 국제세미나, 『국제수출통제규범의 최근 동향과 우리 기업에의 영향』, 지식경제부, 2005.

최윤정, “북한의 2009년 로켓발사행위에 관한 국제법적 고찰”, 석사학위논문, 이화여자대학교, 2009.

최재수, “해운실무강좌 4(30) : 편의치적선제도의 출현과 세계 해운업의 다국적 기업화(1)”, 『월간 해양한국』, 통권 제368호, 2004. 5.

_____, “국제해양법상 선박의 법적지위와 국적문제(3) : 편의치적선제도의 출현과 국제해운의 구조적인 변화”, 『월간 해양한국』, 통권 제381호, 2005. 6.

최종화, “PSI의 실행상의 법적한계와 한국의 대응책”, 『해사법연구』, 제15권 제2호, 2003.

_____, “PSI의 법적 정당성 확보에 관한 일고찰”, 『해사법연구』, 제19권 제1호, 2007.

한국전략문제연구소 편집부, “PSI 추진실태와 해상 WMD”, 『전략연구』, 제12권 제1호, 2005.

한승우, “국제법상 PSI의 해양차단에 관한 연구”, 석사학위논문, 고려대학교, 2007.

Lee, Young-Joon, “Imperfection Doesn’t Diminish the Legitimacy of the PSI”, *GLOBAL ASIA*, vol. 3, no. 2, 2008.

II. 외국문헌

1. 서양 단행본



Allen, Craig H., *Maritime Counterproliferation Operations and the Rule of Law*, Westport, Conn : Praeger Security International, 2007.

Brownlie, Ian, *Principles of Public International Law*, 5th ed. New York : Oxford University Press, 1998.

Churchill, R. R., Lowe, A. V., *The Law of the Sea*, 3rd ed. Manchester : Manchester University Press, 1999.

D’Amato, Anthony, *The Concept of Custom in International Law*, New York : Cornell University Press, 1971.

Freestone, David, Barnes, Richard, Ong, David M.(Eds.), *The Law of the*

Sea, New York : Oxford University Press, 2006.

Friedman, Benjamin, *The Proliferation Security Initiative : The Legal Challenge*, Washington, DC : Bipartisan Security Group Policy Brief, 2003. 9.

Gill, Terry D., Heere, Wybo P.(Eds.), *Reflection on Principles and Practice of International Law*, The Hague ; Boston : Martinus Nijhoff Publishers, 2000.

Hunter David, Salzman, James, Zaelke, Durwood, *International Environmental law and Policy*, New York : Foundation Press, 1998.

James Brown Scott(Ed.), *The Freedom of the Seas : The Right Which Belongs to the Dutch to Take Part in the East Indian Trade*, New York : Oxford University Press, 1916.

Jennings, Robert, Watts, Arthur, *Oppenheim's International law*, 9th ed, London : Longman Group, 1992.

Müllerson, R., *Ordering Anarchy : International Law in International Society*, The Hague- Boston-London : Nijhoff, 2000.

O'connell, D. P., *The International Law of the Sea*, vol. II, New York : Oxford Press, 1984.

Sorensen, Max(Ed.), *Manual of Public International Law*, New York : St. Martin's Press, 1968.

Thirlway, H., *International Customary Law and Codification*, Leiden :

A.W.Sijtohoff, 1972.

Tunkin, Grigory Ivanovich, *Theory of International Law*, Cambridge :
Harvard University Press, 1974.

UNCTAD, *Reviews of Maritime Transport 2009*, New York and Geneva :
United Nations Publication, 2009.

United Nations, *United Nations Treaty Series: vol. 729*, New York : United
Nations, 1970

_____, _____ : *vol. 1015*, New York : United
Nations, 1976

Villiger, Mark, *Customary International Law and Treaties*, Dordrecht :
Martinus Nijhoff Publishers, 1985.



Waldock, Sir Humphrey (Ed.), *The Law of Nations*, 6th ed. New York :
Oxford University Press, 1963.

Wolfe, Karol, *Custom in Present International Law*, Dordrecht : Martinus
Nijhoff Publishers, 1993.

2. 서양 논문

Akehurst, M., "Custom as a Source of International Law", *British Year
Book of International Law*, vol. 47, 1974-1975.

Bardo, Fassbender, "The United National Charter As Constitution of the
International Community", *Columbia Journal of Transnational Law*,

vol. 36, 1998.

Bradley, C., Goldsmith, J., "Customary International Law as Federal Common Law. A Critique Of the Modern Position", *Harvard Law Review*, vol. 110, 1997.

Byers, Michael, "Policing the High Seas: The Proliferation Security Initiative", *American Journal of International Law*, vol. 98, 2004.

Captain Somjade Kongrawd, "PSI: Legal and Political Controversial Issues", *WMU Journal of Maritime Affairs*, vol. 4, 2005.

Charlesworth, H., "Customary International Law and the Nicaragua Case", *Australian Year Book of International Law*, vol. 11, 1991.

Charney, Jonathan I., "The Use of Force against Terrorism and International Law", *The American Journal of International Law*, vol. 95, no. 4, 2001.

Cheng, Bin, "United National Resolutions on Outer Space : 'Instant' International Law?", *Indian Journal of International Law*, vol. 5, 1965.

D'Amato, Anthony, "An Alternative to the Law of the Sea Convention", *The American Journal of International Law*, vol. 77, 1983.

Elesa, Jennifer K., "Weapons of Mass Destruction Counterproliferation : Legal Issues for Ships for Aircraft", *CRS Report for Congress*, 2003.

Fearon, James D., "Reforming International Institutions to Promote International Peace and Security", *Peace and Security*, 2005.

Fitzmaurice, Sir Gerald, "The Law and Procedure of the International Court of Justice, 1951-54 : General Principles and Sources of Law", *British Year Book of International Law*, vol. 30, 1953.

Goldsmith, J., Posner, E. "Understanding the Resemblance Between Modern and Traditional Customary International Law", *Virginia Journal of International Law*, vol. 40, 2000.

Kirchner, J., "Thoughts about a Methodology of Customary International Law", *The American Journal of International Law*, 1992.

Kirgis, Frederic L. "The Security council's First Years", *The American Journal of International Law*, vol. 89, 1995.

Mendelson, M., "The Formation of Customary International Law", *Recueil des cours of the Academic de Droit International*, vol. 272, 1998.

Persbo, Andrew, David, Ian, "Sailing into Uncharted Waters? : The Proliferation Security Initiative and the Law fo the Sea", *British American Security Information Council Research Report* 2004.

Schachter, Oscar, "Compensation for expropriation", *The American Journal of International Law*, vol. 78, 1984.

_____, "United Nations Law", *The American Journal of International Law*, vol. 89, 1995.

Shulman, Mark, "The Proliferation Security Initiative and the Evolution of Law on the Use of Force", *Huston Journal of International Law*, vol. 2, no. 3, 2006.

Skubiszewski, Krzysztof, "Elements of Custom and the Hague Court", *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, vol. 31, 1971.

Sloan, F., "General Assembly Resolutions Revisited", *British Year Book of International Law*, vol. 58, 1987.

Waldock, D., "General Course on Public International Law", *Recueil des cours of the Academic de Droit International*, vol. 106, 1962.

Weil, P., "Towards Relative Normativity in International Law?", *The American Journal of International Law*, vol. 77, 1983.

Wolfrum, Rüdiger, "Restricting the Use of the Sea to Peaceful Purpose Demilitarization in Being", *German Yearbook of International Law*, vol. 24, 1981.



Zamora, S., "Is there Customary International Economic Law?", *German Year Book of International Law*, vol. 32, 1989.

3. 동양 단행본

山本草二, 國際法, 東京 : 有斐閣, 1994.

小田 滋, 海洋法の 源流を深る : 海洋の國際法構造, 東京 : 有信堂, 1989.

III. 웹사이트

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

<http://www.state.gov/t/isn/c10390.htm>
<http://www.state.gov/t/isn/c27726.htm>
<http://www.state.gov/t/isn/c27732.htm>
<http://www.state.gov/t/isn/c27733.htm>
<http://www.state.gov/t/isn/trty/32403.htm>
<http://www.state.gov/t/isn/trty/32858.htm>
<http://www.state.gov/t/isn/trty/50274.htm>
<http://www.state.gov/t/isn/trty/50809.htm>
<http://www.state.gov/t/isn/trty/47086.htm>
<http://www.state.gov/t/isn/trty/94626.htm>
<http://www.state.gov/t/isn/trty/81883.htm>
<http://www.state.gov/t/isn/trty/108223.htm>
<http://www.state.gov/t/isn/115308.htm>
http://www.imo.org/Conventions/mainframe.asp?topic_id=247
http://www.imo.org/Conventions/mainframe.asp?topic_id=259&doc_id=686
<http://www.un.org/en/documents/charter/chapter7.shtml>
<http://www.un.org/sc/members.asp>
<http://www.un.org/sc/1540/resolutionstatements.shtml>
<http://www.mofat.go.kr/help/search/index.jsp>
http://www.mofat.go.kr/webmodule/htsboard/hbd/hbdread.jsp?typeID=6&boardid=95&seqno=323183&c=&t=&pagenum=1&tableName=TYPE_DATABOARD&pc=&dc=&wc=&lu=&vu=&iu=&du=
<http://www.mnd.go.kr/Info/fieldWorkData/fileData/index.jsp?submenu=3>
<http://www.hani.co.kr/arti/politics/defense/357083.htm>
<http://krdic.naver.com/detail.nhn?kind=newword&docid=3223>
http://www.korea.kr/expdoc/viewDocument.req?id=23067&call_from=extlink
<http://www.hani.co.kr/arti/politics/defense/358590.html>
[http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=104&oid=001
&a id=0002619343](http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=104&oid=001&a id=0002619343)
<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=110&oid=021>

&aid=0000124601

<http://www.segye.com/Articles/News/Opinion/Article.asp?aid=20070515000348&ctg1=02&ctg2=03&subctg1=02&subctg2=03&cid=0101100203000&dataid=200705151550000122>

<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=112&aid=0002014419>

<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=104&oid=038&aid=0000171350>

<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0002724679>

<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=005&aid=0000130082>

http://blog.naver.com/psn_poseidon?Redirect=Log&logNo=90046830325

<http://blog.naver.com/agendanet/20069031271>

http://www.pcorea.net/bbs/view.php?id=normal_pds&no=30

<http://news.hankooki.com/lpage/world/200803/h2008030422153122550.htm>

<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=104&oid=001&aid=0001986778>

<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/407/67/PDF/N0940767.pdf?OpenElement>

<http://news.mk.co.kr/outside/view.php?year=2009&no=313677>

<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=104&oid=001&aid=0001447739>

<http://www.un.org/en/members/index.shtml#a>

<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=104&oid=001&aid=0000385898>

<http://news.kukinews.com/article/view.asp?page=1&gCode=kmi&arcid=0003837703&cp=nv>

Abstract

A Study on the Maritime Interdiction of Illicit Transportation of WMD in International Law

Kim Bo-Hee

Department of Maritime Law
Graduate School of Korea Maritime University
Busan, Korea

The international community has come to realize that the proliferation of weapons of mass destruction (hereinafter WMD) has been a great threat to the international peace since the attacks on September 11th in 2001. However, international community can not prohibit the shipment of WMD due to deficiency of international law. In other words, the existing international law does not regard the transportation of WMD as illegal.

Furthermore, a state can implement maritime interdiction on the target vessel which is transporting WMD only when the vessel is flying her own flag. It is because the principle of maritime flag state and freedom of the high seas. Also vessels of all states enjoy the right of innocent passage through the territorial sea.

In response, international community has been trying to prohibit trafficking of WMD to and from non-state actors and states of proliferation concern like North Korea. In addition to these efforts, many countries agree to take cooperative action to stop trafficking of WMD.

These efforts have come in four forms: Proliferation Security Initiative (hereinafter PSI), Protocol of 2005 to the Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime

Navigation(hereinafter SUA 2005), Agreement Between the Government of the United States of America and the Flags of convenience(hereinafter PSI Ship Boarding Agreement) and United Nations Security Council Resolution (hereinafter UNSCR) 1540, 1718, 1803, 1874, 1929.

From among these efforts, it is argued that whether implement of PSI violates United Nations Convention on the Law of the Sea(hereinafter UNCLOS) or not. However, at least WMD shipment interdiction is legal act with the limit of SUA 2005, PSI Ship Boarding Agreement and UNSCR 1540 and so forth.

Also some argue that the maritime interdiction has become a new customary international law, but state's practice does not satisfy the elements of the customary international law as of now. Nevertheless, there is a good chance of formation of customary international law.

The thesis aims to analyze the international legal grounds of the maritime interdiction of WMD by dividing into the territorial sea and the high seas. Also, this article studies whether maritime interdiction of WMD is formed by customary international law or not. Under the objective, the contents of this thesis as follow:

Chapter II surveys the real conditions of the proliferation of WMD, and the cases of illicit transports of WMD on the seas.

Chapter III examines the legal grounds of the maritime interdiction in the territorial sea. To achieve this, international community's efforts were reviewed by three parts. First, it reviewed whether PSI complies with UNCLOS or not. Also it looked into the major revised contents of SUA 2005. After then, this article examines UNSCR related to maritime interdiction in the territorial sea.

Chapter IV studies the international legal basis in respect to the maritime interdiction of WMD on the high seas. UNCLOS guarantees freedom of navigation through the high seas definitely. Therefore Maritime

interdiction of WMD is not permitted by international law on the high seas. That is to say, interdiction would be legal only when carried out by, or with the permission of, the target vessel's own flag state. For this reason, international community urges that all states should cooperate to consent to interdiction on the high seas for preventing the proliferation of WMD around the world. These international efforts appeared in PSI, SUA 2005, PSI Ship Boarding Agreement, UNSCR 1874 and 1929.

Chapter V discusses whether maritime interdiction of WMD is formed by customary international law or not. This article investigates the current formation elements of customary international law first. And then if maritime interdiction is not accepted as a rule of customary international law, this article checks the basis of that argument by dividing into 'state practice' and '*opinio juris*'.

Chapter VI, as a conclusion, describes the result of this study and suggested ways to progress the maritime interdiction of WMD.

