



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

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

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



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

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

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

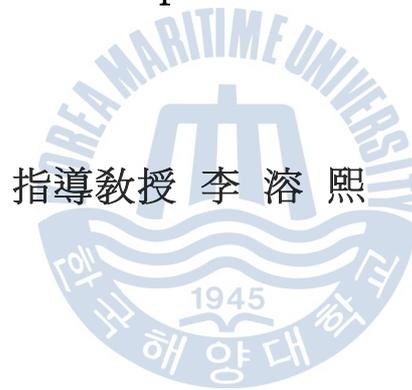
이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

政策學博士 學位論文

우리나라 작전구역 내 북한선박
통항통제 제도와 개선방안 연구

A Study on the Navigation Control Regime against DPRK Vessels
within the ROK Area of Operations and Its Improvement



2015年 2月

韓國海洋大學校 大學院
海洋軍事學科 海洋安保政策專攻
李 在 揆

本 論文을 李在揆의 政策學博士 學位論文으로
認准함.

委員長 박찬호 (印)
委員 정영석 (印)
委員 양리권 (印)
委員 김용환 (印)
委員 이용희 (印)

2014年 12月

韓國海洋大學校 大學院

목 차

Abstract

제1장 서 론	1
제1절 연구의 배경 및 목적	1
제2절 연구의 내용 및 방법	4
제2장 유엔해양법협약 상 통항제도와 남·북한 통항제도	6
제1절 관할해역별 통항제도	6
I. 영해 통항제도	6
II. 국제항행용 해협 통항제도	9
III. 군도수역 통항제도	13
IV. 배타적경제수역 통항제도	14
제2절 군함의 법적지위와 해역별 통항 쟁점	17
I. 군함의 법적지위	17
II. 영해에서 군함의 무해통항 허용 여부	19
III. 배타적경제수역 내 외국의 군사 활동에 대한 연안국 태도	21
제3절 우리나라와 북한의 관할해역과 선박 통항제도	24
I. 정전협정과 남·북한 해상경계	24
II. 우리나라 관할해역 통항제도	30
III. 북한의 관할해역 통항제도	35
제4절 소결론	39
제3장 우리나라의 북한선박 통항통제 제도와 적용상 한계	41
제1절 6·25전쟁 기간	41
I. 한반도 봉쇄	41

II. 평화선 선포	48
III. 유엔군사령부의 해상방위수역 설정	52
제2절 정전협정 이후	54
I. 북방한계선과 작전구역 설정	54
II. 평화선 유지와 특정해역 설정	60
III. 남·북한 해상 교류협력 확대 및 항로대 운용	63
IV. WMD 확산 방지를 위한 국제사회의 북한선박 통항통제	70
제3절 적용상 한계와 문제점	77
I. 작전구역 범위 운용상 문제점	78
II. 편의치적 북한선박 운용 및 통제실태	79
III. 해군·해양본부의 해상관할권 집행상 국내법 문제	82
제4장 작전구역 내 북한선박 통항통제 제도의 개선방안	86
제1절 작전구역 지리적 범위의 법적 미비점과 보완방안	87
I. 작전구역 지리적 범위 조정과 공포의 필요성	87
II. 작전구역 범위 개선방안	89
제2절 편의치적 북한선박 통항 대응방안	96
I. 선박의 국적과 편의치적선	96
II. 편의치적 북한선박의 법적지위	104
III. 작전구역 내 편의치적 북한선박 대응방안	106
제3절 북한선박 통제권한에 대한 국내법 정비방안	110
I. 해군·해양본부의 임무수행 비교	111
II. 북한선박 통항통제 기능 강화를 위한 국내법 정비방안	117
제5장 결 론	121
참고문헌	124
국문요약	132

표 목차

<표 2-1> 한국 주장 해양관할권 면적	31
<표 3-1> 극동군사령부	43
<표 3-2> 극동군사 해군작전 지휘체계	44
<표 3-3> 남·북한 간 선박운항 횟수	65
<표 3-4> 남·북한 간 선박 물동량 현황	65
<표 3-5> 2003년 당시 남·북한 간 정기항로 현황	65
<표 3-6> 남북해운합의서 추진 이후 해상 수송량	69
<표 3-7> PSI, 남북해운합의서, 안보리 결의 제1874호 비교	72
<표 3-8> 확산방지구상 합동대응체계	73
<표 4-1> 한국의 해양업무 관련 기관	111
<표 4-2> 해군과 해양본부의 임무 비교	114

그림 목차

<그림 2-1> 한국 주장 가상 해양관할권도	31
<그림 2-2> 북한 군사경계수역과 경제수역	37
<그림 3-1> 6·25전쟁 시 봉쇄 한계 및 Clark Line	46
<그림 3-2> 6·25전쟁 초기 한국해군 작전배치	47
<그림 3-3> 맥아더라인과 평화선	50
<그림 3-4> 작전인가구역과 2014년 이전 KADIZ	56
<그림 3-5> 작전구역과 해상항로대	67
<그림 4-1> 북한선박 대응구역 세분화 방안	95

A Study on the Navigation Control Regime against DPRK Vessels within the ROK Area of Operations and Its Improvement

Jae-Kyu Lee

Major in Maritime Security and Policy

Department of Maritime Military Studies

Graduate School of Korea Maritime and Ocean University

Abstract

There are two major maritime security challenges which need to be resolved by the ROK. One is securing the Northern Limit Line (NLL) which functions as the maritime boundary between North and South Korea, and the other is controlling DPRK vessels that come south of the NLL. This thesis focuses on navigation control systems that can be deployed against DPRK vessels within the jurisdictional waters of the ROK as well as measures that can be taken to improve these systems.

The ROK Area of Operations (AO), which functions as a boundary line for controlling DPRK vessels, was established by the UNC after the Korean War. However, since then, there have been many changes such as the two Koreas joining the UN in 1991, Peacetime OPCON transition to the ROKJCS in 1994, ROK's joining the UN Convention on the Law of the Sea (UNCLOS), fishery agreements with China and Japan, and ongoing changes of maritime boundaries. Therefore, realistically, it has been challenging to implement a consistent navigation control policy against DPRK vessels ; especially merchant or

fishing vessels from DPRK. Although the ROK government assigned Maritime Headquarters to be actively in charge of non-military DPRK vessel navigation control within the ROK AO, it is not executed as intended at sea. As ROKN's AO and other government agencies' AOs - such as the Maritime Headquarters' - do not match or complement each other, it is not only ineffective when it comes to operations, but also needs to be improved. Considering the above issues, this thesis examines the navigation system in jurisdictional waters, the military vessel's navigation system derived from international regulations as well as the Korean War truce agreement and controversial issues related to the inter - Korean navigation system.

The thesis employed a chronological analysis to analyse DPRK navigation control in the Post-Korean War era. The DPRK, from the 50's to the 70's, did not object the ROK AO. Yet, as its naval strength increased and the need for international navigation also increased, the DPRK started to object to the ROK's navigation control. In June 2001, three commercial vessels from the DPRK purposefully yet illegally crossed the Jeju strait claiming it was in international waters. Since then, numerous conflicts have ensued. Many problems regarding navigation control have been found and it needs to be improved.

Considering international laws as well as conventional practices, the current scope of the ROK military's AO needs to be readjusted. The UN Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) only allows that a 200nm area can be recognized as an Exclusive Economic Zone (EEZ) and so does ROK domestic law. Yet, some areas of the EEZ on the East Sea go beyond 200nm. In addition, conflicts with neighboring nations are inevitable in some parts of the West · South Sea, should maritime forces be deployed for operations. Furthermore, the ROK has

never laid a claim to the AO on an international basis. In order to solve these problems, the adoption of an AO which only applies to the DPRK and the division of the current AO into sub-sections where flexible reactions are possible depending on the security environment need to be considered. As this is an important matter that deals with a nation's jurisdictional rights against DPRK vessels, co-operation with related agencies will be required. Also, the division of the AO seems to be the most appropriate option in order that military authorities have the autonomy to react in the early stages of any incident.

After an embargo was put in place to thwart the North's development of WMDs and the South's 5·24 measure was implemented in 2010, DPRK vessels have been freely sailing under flags of convenience disguised as third nation vessels within the ROK territory more frequently. Due to this, navigation control of DPRK vessels is not conducted efficiently within the territorial waters of the ROK. By international law, ships sailing under a flag of convenience have the flag of convenience nation's jurisdictional rights. For the sake of national security, intelligence and surveillance activities on DPRK vessels need to be strengthened.

While controlling DPRK vessels should be conducted by ROKN & Maritime Headquarters' ships and aircrafts, ROKN has no or few legal rights to control non-military vessels (merchant · fishery) during peace time. From this, it can be said that the legal grounds for peace-time navigation control are insufficient. Therefore, legal amendments - such as on the Integrated Defense Act and other domestic laws - must be taken to confer more rights on ROKN ships to control DPRK navigation and enhance the ROKN's functional capabilities.

Yet, due to the unique circumstances of the Korean Peninsula :

truce agreement, peace time domestic law cannot cover everything related to the navigation control of DPRK vessels. Therefore, new domestic laws enhancing the ROKN's functional capabilities must be introduced for the sake of maritime security.

Key Words : ROKN 한국해군 ; DPRK vessels 북한선박 ; navigation control 통항통제 ; AO 작전구역 ; UNCLOS 유엔해양법협약



제1장 서론

제1절 연구의 배경 및 목적

국가 관할권 행사의 1차적 한계는 영역이다. 우리나라는 주변국 및 북한과의 관계에서 지상·공중으로의 한계를 명시적으로 공표하고 있지만, 해상에서의 한계에 있어서는 그러하지 못하고 있다.

북한과는 정전협정을 맺고, 남북기본합의서 및 남북해운합의서 등 많은 협정을 맺고 있지만 해상에 있어서만큼은 관할해역(구역) 등의 용어를 사용하면서도 명확한 범위를 명시하지 않고 있다. 영해 및 접속수역 법이나 배타적경제수역법 등 해양관련 법령을 제정할 시에도 경계획정에 관한 규정을 두고 있지만 해양경계에 대해서는 아직 합의에 이르지 못하고 있다.

이와 같은 관할해역 범위의 불명확상태는 해군의 안보적 목적의 작전 반경, 특히 북한선박에 대한 대응해역에 있어서도 발생하고 있다. 해군은 북한선박¹⁾의 통제기준 범위로 작전구역(area of operations : AO)²⁾에서 대응작전을 실시중이다. 하지만, 북한은 우리나라 작전구역을 명시적으로 인정하지 않고 있다. 이러한 관계로 남·북한 관계가 평온할 때에는 북한이 우리의 작전구역을 존중하여 작전구역 외곽으로 항해하고

1) 일반적으로 북한에 등록되고 북한기를 게양한 선박(군함, 상선, 어선 등을 포함)을 의미한다. 본 논문에서는 남·북한 간 안보적으로 대치중인 특수상황을 고려하여 북한이 실질적인 영향력을 행사하고 북한국적의 선원이 승선한 제3국의 편의치적 북한선박도 북한선박의 범주에 포함한다.

2) AO는 작전지역으로도 번역·사용되어 왔다. 합동참모본부에서 간행된 〈합동·연합작전 군사용어사전〉에 작전구역은 “부여된 임무를 완수하기 위하여 지휘관에게 권한과 책임이 부여된 지역이며, 지상과 해상에서 지역 구분 시 사용된다.”로 설명되어 있다. ; 「합동·연합작전 군사용어사전」(계룡 : 국군인쇄창, 2010), 275쪽.

있지만, 원거리 외곽 이동으로 인한 유류비를 줄일 목적이거나, 남·북한 간 긴장관계 조성 등 필요시 수시로 작전구역 내측으로 향해하고 있다.

또한, 2010년 천안함 피격사건에 따른 우리나라 정부의 5·24 조치³⁾로 우리의 작전구역 내측으로의 북한선박 통행이 전면 금지된 이후 북한은 회피방안으로 북한상선을 제3국의 편의치적선으로 국적을 바꾸어 운용중이고 편의치적선 숫자를 더욱 증가시키고 있어 실질적인 통제를 어렵게 하고 있다.

북한선박에 대한 통제와 관련하여 다른 측면에서 고민하여야 할 사안은 해군과 해양본부⁴⁾ 간의 기능정립이다. 해상에서 관할해역 경비를 맡고 있는 해군과 해양본부는 각각의 기능·임무 상 차이 때문에 북한선박 통제에 대해 다른 입장을 보이고 있다. 해양본부는 안보논리 보다는 법 집행에 집중하기 때문에 승인된 북한선박의 항로대 준수 여부 또는 배타적경제수역과 관련된 문제에 대해서만 단속을 실시한다. 실제로 해군함정이 독도나 이어도 인근 원해 상에서 경비임무 시 작전구역 내 이동 중인 북한상선을 발견하여 퇴거작전을 실시하면, 북한상선은 “이 항로는 엄연히 국제법적으로 공해”라며 퇴거요구를 거부하고 있다. 또한 북한상선을 퇴거하기 위해 해양본부에 지원 요청 시 제도적 근거를 찾으려는 모습을 보였다. 이에 따라 해군과 해양본부가 북한선박 대응작전을 효율적으로 수행하기 위해서는 제도적 보완이 필요한 상태이다. 그리고 북한선박 퇴거작전 과정에서 문제시 되는 경우 국내법적 제도의 불명확으로 인하여 책임소재에 대한 문제가 발생할 우려도 있다.

1953년 해군에서 분리되어 창설된 해양본부가 비약적으로 발전했고, 1996년 배타적경제수역법의 제정으로 최대 200해리까지의 관할해역 경비를 맡게 되었으며 2012년 해양경비법 제정을 통해 법적인 기반을 공

3) 「조선일보」, 2010년 5월 25일자.

4) 해양경찰청은 해양수산부 외청으로 해양경비 임무를 수행하다 2014년 11월 28일부로 국민안전처 해양경비안전본부로 소속 및 명칭이 변경되었다. 국민안전처는 논의를 거쳐 해양경비안전본부의 약칭을 해양본부로 결정했다. (www.di-focus.com, 2014년 12월 8일 열람.) 이하 본 논문에서는 기존 우리나라 해양경찰을 ‘해양본부’로 칭하겠다.

고히 해오고 있다. 그러나 아직까지 광활한 해역을 완벽하게 관할하기 위한 해양세력을 갖추고 있다고 보기 어렵다. 그러한 이유로 해양본부에서는 북한상선이나 북한어선 등 북한 일반선박에 대한 통제에 적극적으로 대처하지 못하고 있다. 특히 이어도 근해 등 우리나라 작전구역 내 원해에서 북한상선의 통제는 해군의 몫으로 인식되었고, 남북항로대 운용 시에도 영해 이원의 항로대를 이동 중인 북한상선의 감시는 대부분 해군에서 담당하고 있다.

이러한 가운데 해상을 통해 밀입국선이 국내에 들어오거나, 어선의 항로착오에 의한 월북, 간첩선의 침투 등 우리나라 주변 해상에서 발생하고 있는 모든 일에 대한 책임은 최종적으로 해군으로 귀결되는 것으로 인식되고 있다. 그리고 해상경계 임무와 관련된 문제가 발생할 경우 해군의 책임이 거론되기도 한다.⁵⁾ 따라서 관할해역 내 경비임무와 관련하여 해군의 권한과 책임에 대한 법적근거 마련이 필요한 상태이다.

선진국들은 이러한 문제를 어떻게 해결하고 있을까? 권한과 책임 면에서 엄격하게 분할되고 법적인 보장 하에 해군과 해양경찰간의 임무가 정해져 있다.⁶⁾ 우리나라와 대치중인 북한의 경우에는 북한해군에게 상선과 어선 등 모든 선박에 대한 단속권한과 책임을 부여하고 있다.

우리나라는 평시에 국민들의 인식이나 제도 면에서 해양본부가 관할해역을 통제하는 것으로 되어있다. 그런데 해군에 법적 권한이 없는 분야까지도 책임을 요구하고 있어 경비임무를 수행하고 있는 현장의 지휘관들에게 어려움을 가중시키고 있다.

이러한 가운데, 해군은 주변 안보상황을 고려하여 기능을 재정립하고, 일반선박에 대한 통제를 해양본부에 전담시켜 나가려 하고 있다. 그렇

5) 이러한 국민인식의 일례로 해상 밀입국이 한창이던 1995년 언론에서는 “소형 어선을 타고 해상을 통해 육지로 잠입하는 중국 교포들을 적발할 책임은 해군, 해양본부, 육군, 경찰, 법무부 출입국사무소 등 5개 국방부 직할부대 및 기관 모두에 있다.” 고 지적하고 있다. (「동아일보」, 1995년 12월 15일자.) 이와 관련하여 해군은 해군지휘관회의를 개최하여 당시의 안보상황을 정전 이후 최대의 위기상황으로 간주하여 밀입국선박에 대한 해상 봉쇄를 결의했다. (「조선일보」, 1996년 1월 19일자.)

6) 평시 연안경비는 미국의 경우 Coast Guard에서 담당하고 있으며, 일본의 경우 해상보안청에서 담당하고 있다. 선진국 해군의 경우 전시에 대비한 교육과 훈련에 집중하고 있다. 우리나라 해군의 경우 남·북한 분단 상황에서 평시 경비를 겸하고 있다.

지만, 북한선박에 대해서는 앞에서 언급한 문제들이 현실적인 과제로 대두되고 있다.

남·북한 간에는 정전협정 하에서 평시국제법의 단순한 적용보다는 특수한 관행이 유지되고 있는데, 분단 상황이 종료되기까지는 지속될 수밖에 없는 현실이다. 이러한 사정을 고려하여 우리나라 작전구역 내측에서의 북한선박 통항제도에 대해 규명해 보고 한반도 특수 환경에 맞추어 정치적 요소를 고려하여 정책적으로 판단해 볼 필요가 있다.

본 논문에서는 관할해역 통항과 관련된 법적인 제도를 정리해 보고, 우리나라에서 북한선박을 통제해 온 사례를 분석해 보고자 한다. 그리고 국제법과 국제관행에 맞추어 통제범위와 해상에서 임무수행 능력을 제고시키기 위한 쟁점 등에 대해 연구자의 실무경험을 통해 해양안보적 시각에서 종합적으로 분석하여 개선방안을 제시하고자 한다.

제2절 연구의 내용 및 방법

이 논문은 위에서 제기한 연구의 목적을 달성하기 위해 다음과 같은 각 장의 구성 및 내용으로 논리를 전개하였다. 제1장 서론에서는 연구의 배경 및 목적과 연구방법을 기술하였다. 제2장에서는 유엔해양법협약 상 관할해역 통항제도에 대해 고찰해보고 우리나라와 북한의 관할해역과 남·북한 간 쟁점사항을 살펴보았다. 제3장에서는 6·25전쟁기간과 정전협정 이후로 구분하여 우리나라가 북한선박의 통항을 통제 한 사례를 분석해보고 적용상의 한계점을 살펴보았다. 제4장에서는 작전구역의 지리적 범위의 문제점을 알아보고 개선방안을 찾아보았다. 그리고 편의치적 북한선박의 법적지위를 살펴보고 대응방안을 알아보았다. 또한 해상에서 북한선박에 대한 해군과 해양본부 간 역할을 분명히 하고 해군의 통제능력을 기능적으로 보완하기 위해 국내법 개선방안을 제시하였다.

본 논문의 연구범위는 공간적 범위로는 한반도 주변 남·북한 관할해역을 중심으로, 시간적 범위로는 6·25전쟁 이후를 살펴보았다. 그러나

북방한계선(northern limit line : NLL, 이하 ‘NLL’ 이라함.)⁷⁾이나 작전 구역의 유효성에 대해서는 논외로 하고, 군사 통제사항에 대해서는 언론이나 일반논문에서 게재된 한도 내에서 거론하고자 한다.

연구방법은 해양법·전쟁법·유엔헌장 등 국제법의 관련규정에 대한 ‘法해석적 접근법’을 사용하고, ‘문헌조사방법’에 의거해 관련 문헌·연구논문·간행물 등의 자료를 수집하여 연구하였으며, 자료가 가용치 못한 부분은 연구자의 경험적 요소를 바탕으로 추론하였다.

특히 북한선박의 통항통제에 대해서는 군사통제사항으로 군 내부적으로 관리하고 있으며, 세부 데이터는 해군 자체적으로 집계하고 있는 상태라 군사자료의 접근이 제한되고 있다. 또한 개인적으로 인지하고 있어도 군사 통제사항이라 학술논문에서 적시할 수 없는 입장이다.

그래서 이를 입증하기 위해 학술자료로 사용된 일반논문이나 언론에 보도된 자료, 그리고 국정감사나 군내 보도 자료를 활용할 수 밖에 없는 입장이라 논증하기가 어렵다. 이런 이유로 NLL 이남의 작전구역에 대해서는 연구 자료가 너무 제한적이고 미흡하다. 특히 정전협정이 60년 넘게 지속되는 사례가 없고 세계 유일의 분단국⁸⁾이기 때문에 타국의 사례는 전무한 실정이다.

7) 제3장 2절에서 지리적 좌표와 설정 배경 등에 대하여 구체적으로 설명하였다.

8) 국제사회에는 남·북한 외에도 분단국의 사례가 더 있었다. 그러나 1975년 베트남이 통일되었고, 1990년 독일과 예멘이 통일되었다. 중국과 대만을 분단국이라고 부르기도 하지만 이를 부정하는 견해가 더 강하다. (정인섭 외, 「국제법 판례 100선」, 제3판 (서울 : 박영사, 2012), 670쪽.)

제2장 유엔해양법협약 상 통항제도와 남·북한 통항제도

제1절 관할해역별 통항제도

유엔해양법협약은 지구상의 해양을 크게 영해, 접속수역, 배타적경제수역, 대륙붕, 군도수역, 그리고 공해로 분류하고 있다. 한 국가 관할해역의 범위는 주권을 행사할 수 있는 내수·영해·군도수역, 기능적 규제권을 행사할 수 있는 접속수역, 주권적 권리를 행사할 수 있는 배타적경제수역과 대륙붕으로 구분할 수 있다. 이중 선박의 통항과 관련하여 영향을 미치는 영해와 국제항행용 해협, 군도수역 그리고 배타적경제수역으로 구분해서 각각에 적용되는 통항제도에 대해 살펴보고자 한다.

I. 영해 통항제도

1. 영해제도

일명 영수·연안 해역·연안해라고도 불리는 영해는 국가의 영토에 접속하고 있는 일정범위의 수역으로서 연안국의 주권이 미치는 국가영역의 일부를 말하며, 영해기선으로부터 일정한 거리까지 확장된 해역을 말한다.

영해의 폭은 국제법상 가장 논란이 심한 문제 중의 하나였다. 19세기에는 대부분의 국가들이 3해리 영해 폭을 인정했다. 그러던 것이 1958년 제네바 해양법회의에서는 86개국 중 21개국만이 3해리의 폭을 지지하였고, 1982년 채택된 유엔해양법협약에서는 영해의 기선으로부터 12해리까지 확장하였다.⁹⁾

연안국은 자국 영해에서 다음과 같은 주권 행사권을 보유한다. 첫째, 영해 내에서 배타적 어업권과 해저자원 개발권을 갖는다. 둘째, 자국 영해 내에서 외국선박이 반드시 준수해야 할 항행·위생·관세와 이민에 관련된 법규를 제정하고 집행할 수 있다. 셋째, 자국 항구간의 물건과 여객 수송권을 자국민에게 유보할 수 있는 연안무역권을 갖는다. 넷째, 영해 상공에서의 배타적 권한행사, 즉 선박과는 달리 외국항공기는 영해 상공에서 무해통항권을 향유하지 못한다. 다섯째, 해양과학조사와 측량의 허가에 관하여 실질적 권리를 행사할 수 있다.¹⁰⁾ 또한, 연안국은 영해 내에서 자국의 안전과 이익을 보호하기 위해 필요한 조치를 할 수 있는데, 이러한 권리를 연안국의 보호권¹¹⁾이라 한다.

이와 같은 연안국의 영해에 대한 주권행사의 예외로서 연안국은 유엔해양법협약이나 제정된 법령을 적용함에 있어 외국선박에 대하여 무해통항권을 부인하거나 침해하는 효과를 가져오는 요건의 부과나 특정국의 선박, 또는 특정국으로 화물을 반입·반출하거나 특정국을 위하여 화물을 운반하는 선박에 대한 형식상 또는 실질상의 차별을 행하지 말아야 한다.¹²⁾

또한 연안국은 외국선박에 차별을 하지 않고 영해의 특정수역에 있어서 외국선박의 무해통항을 일시적으로 정지시킬 수 있다. 반면에 연안국의 안전보호에 불가결한 경우에 한하고 정당히 공표한 경우에만 효력을 발생한다.¹³⁾

2. 무해통항권

연안국은 상술한 바와 같이 영해에서 주권을 행사하지만, 영해는 해상교통의 필수통로이므로 육지영토와 같은 완전한 영토주권을 향유하지는 못한다.

9) 유엔해양법협약 제3조.

10) 박찬호·김한택, 「국제해양법」(서울 : 와이북스, 2011), 48-49쪽.

11) 유엔해양법협약 제25조.

12) 유엔해양법협약 제24조.

13) 유엔해양법협약 제25조 제3항.

유엔해양법협약 제17조에서는 연안국이 주권을 행사하는 영해에서의 항행과 관련하여 “연안국이거나 내륙국이거나 관계없이 모든 국가의 선박은 영해에서 무해통항권을 향유한다.”고 규정하고 있다. 이러한 무해통항권은 오랜 기간 동안 국제관습법으로 인정되던 것이 1958년 영해 및 접속수역 협약(이하 ‘영해협약’이라 함.)에서 처음 성문화 되어 규정되었다.

외국선박의 항행이 무해하다는 것은 연안국의 공공질서·안보·평화에 해를 미치지 않음을 의미하는데, 영해협약 제14조는 “통항이 연안국의 평화·질서 또는 안전에 대하여 유해하지 않는 한 무해하다.”고 규정하고 있다. 여기에서 연안국의 안전이란 연안국의 주권에 대해 군사적 또는 기타의 위협이 없다는 것을 의미한다.¹⁴⁾

유엔해양법협약 제19조에서도 “통항은 연안국의 평화, 질서 또는 안전에 대하여 유해하지 아니한 한 무해하다.”고 규정하여 통항이 연안국의 평화, 질서 또는 안전에 유해하지 않아야 하며, 국제법에 따를 것을 요구하며 12가지의 유해한 행위를 규정하고 있다.¹⁵⁾

영해협약과 유엔해양법협약에서 ‘통항’이라 함은 “내수에 들어가지 아니하고 영해를 횡단할 목적으로, 또는 내수를 향해서 항해할 목적으로, 또는 내수로부터 공해로 항할 목적으로 영해를 통과하는 항해를 의미한다.”고 규정하고 있다.¹⁶⁾ 이러한 통항은 계속적이고 신속하여야 하며, 잠수함의 경우 수면위로 부상하여 국기를 게양하고 항행할 것을 규정하고 있다.¹⁷⁾ 이를 종합해보면 영해 내 통항이 무해한 것으로 인정되기 위해서는 ① 특별한 사정이 없는 한 계속적이고 신속히 진행되어

14) 이민효, 「해양에서의 군사활동과 국제해양법」(서울 : 연경문화사, 2013), 46쪽.

15) 유엔해양법협약 제19조 제2항. 12가지의 행위는 다음과 같다. ① 연안국의 주권이나 국제법 원칙에 위배되는 무력의 위협 또는 행사, ② 무기를 사용한 훈련 또는 연습, ③ 연안국의 안전보장에 유해한 정보수집 행위, ④ 연안국 안전보장에 영향을 미치는 선전행위, ⑤ 항공기의 이·착륙 또는 탑재, ⑥ 군사장치의 선상발전, 착륙 또는 탑재, ⑦ 연안국의 관세, 출입국관리, 위생규칙에 위반한 물품의 적하 또는 사람의 승·하선, ⑧ 고의적이고 중대한 오염행위, ⑨ 어로활동, ⑩조사 또는 측량활동, ⑪ 연안국의 통신체계 또는 설비시설의 방해를 목적으로 하는 행위, ⑫ 통항과 직접관련이 없는 행위.

16) 이민효, 전게서, 47쪽.

17) 유엔해양법협약 제18조, 제20조.

야 하며 ② 통항 중 통항과 직접관련이 없는 행동을 하여서는 안 된다.

영해에서 무해통항권을 행사하는 외국 선박은 연안국이 공포한 법령과 해상충돌방지에 관한 국제법규를 준수해야 한다. 특히 핵추진선박이나 핵물질 또는 위험물질을 운반하는 선박은 국제협정에서 정한 서류를 휴대하고 특별예방조치를 준수하여야 한다.¹⁸⁾

II. 국제항행용 해협 통항제도

1. 국제항행용 해협

해협은 일반적으로 넓은 바다를 연결하는 자연적으로 형성된 좁은 통항로를 의미하는데, 국제항행에 사용되는 해협을 국제항행용 해협이라 하며, 국제교통로로서 중요한 역할을 하기 때문에 오래전부터 통항의 자유를 보장받으려는 해양 국가들의 주요 관심대상 중의 하나였다. 제3차 유엔해양법회의에서는 영해의 폭을 최대 12해리까지 설정하는 것이 허용됨에 따라 연안국의 영해로 편입되는 해협에서 어떻게 통항의 자유를 확보할 것인가 하는 문제가 쟁점으로 등장하였다.¹⁹⁾

영해협약에서는 제16조에서 “공해의 한 부분과 공해의 다른 한 부분 또는 외국의 영해 간에 항행에 사용되는 해협을 통과하는 외국 선박은 정지되지 않은 무해통항권을 향유한다.” 고 규정하였다. 그런데 1982년 유엔해양법협약이 체결됨에 따라 영해의 폭이 최대 12해리까지 확장되고, 그동안 공해대가 존재하였던 국제항행용 해협이 연안국의 영해로 편입되면서 기존의 자유통항권 대신 무해통항권이 적용받게 됨에 따라 새로운 국제항행용 해협제도의 설정이 필요하게 되었다.²⁰⁾

국제항행용 해협을 구성하는 해역은 영해 · 접속수역 · 배타적경제수역 및 공해 등이 포함될 수 있는데, 직선기선제도를 채택하여 새로이 내수로 편입된 해역의 경우 예외적으로 해협의 구성부분으로 인정되어 국

18) 유엔해양법협약 제23조.

19) 박찬호 · 김한택, 전게서, 96쪽.

20) Tulio Scovazzi, “Management regimes and responsibility for International Straits”, *Marine Policy*, Vol.19(1995), p.138.

제항행용 해협제도의 적용을 받는다.²¹⁾

국제항행용 해협제도는 해협의 성격에 따라 매우 다양하게 규정되고 있다. 즉 해협의 지리적 상황이나 제도적 상황에 따라 통과통항권, 무해통항권, 정지되지 않는 무해통항권을 각각 적용하도록 하고 있다.²²⁾

가. 통과통항권이 적용되는 해협

가장 보편적인 해협통항제도로 공해 또는 배타적경제수역의 일부분과 공해 또는 배타적경제수역의 다른 부분을 연결하는 국제항행용 해협의 통항에 적용된다.²³⁾

나. 무해통항권이 적용되는 해협

항해 또는 수로상의 특성에 있어 유사한 편의를 가지는 공해항로나 배타적경제수역 통과항로가 있는 국제항행용 해협에는 통과통항이 적용되지 않는다. 해협 내 수역 중 공해나 배타적경제수역에 포함되지 않는 부분, 즉 연안국의 영해에 속하는 수역에 대해서는 무해통항권이 적용된다.²⁴⁾

다. 정지되지 않는 무해통항권이 적용되는 해협

연안국 소유의 어느 섬과 본토로 인해 형성된 국제항행용 해협중 항해 및 수로상의 특성에 있어 섬의 해양 쪽에 유사한 편의를 가진 공해 통과항로나 배타적경제수역 통과항로가 있는 해협에서는 통과통항이 적용되지 않고 정지되지 않는 무해통항제도가 적용된다.²⁵⁾

2. 통과통항권

21) 유엔해양법협약 제35조.

22) 이용희 외, “무해통항제도와 통과통항제도의 비교연구”, 「STRATEGY 21」, Vol.6 No.1(2003), 151쪽.

23) William T. Burke, *International Law of the Sea* (California : Lupus Publications Ltd., 1997), p.73.

24) 유엔해양법협약 제36조.

25) 유엔해양법협약 제38조, 제45조.

모든 선박과 항공기는 공해 또는 배타적경제수역의 일부와 공해 또는 배타적경제수역이 다른 부분간의 국제항행용 해협에서 방해받지 아니하는 통과통항권을 향유한다.

유엔해양법협약에서 ‘통과통항’이란 “공해 또는 배타적경제수역의 일부분과 공해 또는 배타적경제수역의 다른 부분간의 해협을 오직 계속적으로 신속하게 통과할 목적만으로 항행 및 상공비행의 자유를 행사하는 것”으로 규정하면서 지체 없이 항진하도록 의무를 부과하고 있다.²⁶⁾

유엔해양법협약 제38조 제1항에서는 모든 선박과 항공기는 방해받지 않는 통과통항권을 향유한다고 규정하여 통과통항권의 향유주체로서 모든 선박과 항공기를 인정하면서 어떠한 예외도 규정하지 않고 있다. 그리하여 모든 선박과 항공기는 국적, 소유권, 군함 또는 상선으로서의 지위, 민간항공기 또는 국가항공기로서의 지위에 관계없이 통과통항권을 누린다.²⁷⁾

무해통항권이 선박에 대해 인정되고 있는 것에 반하여 통과통항권은 모든 선박과 항공기에 대해서도 인정하고 있다는 점에서 양 제도는 커다란 차이가 있다. 국제항행용 해협에서 항공기에 대해서도 통항권을 인정한 것은 미국과 구소련 등 해양강대국들이 국제항행용 해협에서 선박과 항공기에 대해 공해에서 누리는 것과 같은 항해 및 비행의 자유를 보장할 것을 주장한 것이 반영된 것이라고 하겠다.²⁸⁾

유엔해양법협약에서는 국제항행용 해협 통항제도를 규정하면서 연안국의 권리와 의무뿐만 아니라 해협 이용국의 의무와 권리에 관해 다음과 같이 규정하고 있다.

가. 연안국의 권리와 의무

연안국은 선박의 안전통항을 촉진하기 위해 필요한 경우 해협 내 항

26) 유엔해양법협약 제38조 제2항.

27) 박찬호·김한택, 전게서, 102쪽.

28) S. N. Nanda & S. Rosenne, *United Nations Convention on the Law of the Sea 1982 - A Commentary*, Vol. II (Boston : Martinus Nijhoff Publishers, 1993), p.323.

행을 위한 항로대를 지정하고 통항분리방식을 설정할 수 있으며, 해협의 통과통항에 관한 법령을 제정할 수 있다. 해협연안국이 제정하는 법령은 외국선박을 형식상 또는 실질상 차별하지 않아야 한다. 해협연안국은 제정된 법령을 적절히 공표하여야 하며, 통과통항권을 행사하는 외국 선박은 이를 준수하여야 한다. 특히 주권면제를 향유하는 선박의 기국 또는 항공기의 등록국은 그 선박이나 항공기가 연안국의 법령을 위반하여 발생한 손실이나 손해에 대하여 국제책임을 져야한다.²⁹⁾

해협연안국에게는 무해통항제도에서의 연안국 의무와 유사한 의무가 부과되어 있다. 해협연안국은 통과통항권을 방해할 수 없으며, 자국이 인지하고 있는 해협 내 또는 해협상공에 있어서의 항행이나 비행에 관한 위협을 적절히 공표하여야 한다.³⁰⁾ 해협연안국과 해협이용국은 합의하여 항해 및 안전보조시설 또는 국제항행에 유용한 개선시설을 해협 내에 설치하고 유지하기 위해 협력하고 선박에 의한 오염을 방지, 경감, 통제하기 위해 서로 협력하여야 한다.³¹⁾

나. 선박과 항공기의 의무

통과통항권을 행사하는 선박과 항공기는 해협 또는 그 상공을 지체 없이 통과해야 하며, 해협연안국의 주권, 영토보전 또는 정치적 독립에 대한 또는 유엔헌장에 구현된 국제법 원칙을 준수할 의무가 있다.³²⁾

통과통항중인 선박은 해상충돌방지를 위한 국제규칙을 포함하여 해상 안전을 위하여 일반적으로 수락된 국제규칙, 절차 및 관행을 준수하여야 하고, 선박에 의한 오염의 방지·경감 및 통제를 위해 일반적으로 수락된 국제규칙·절차 및 관행을 준수하여야 한다. 선박이 준수하여야 할 규칙으로는 해상충돌방지를 위한 국제규칙을 명시하고 있으나, 일반적으로 수락된 모든 국제규칙, 절차 및 관행이 포함된다.³³⁾

29) 유엔해양법협약 제42조.

30) 유엔해양법협약 제44조.

31) 이민효, 전게서, 83쪽.

32) 유엔해양법협약 제39조.

33) 이민효, 전게서, 80쪽.

Ⅲ. 군도수역 통항제도

1. 군도수역

유엔해양법협약에서는 일정한 조건을 구비한 도서국가, 즉 전체적으로 하나 또는 그 이상의 군도에 의하여 구성된 군도국가에게는 군도수역을 인정하고 있다. 군도국가는 군도의 최외곽도서 및 건암초의 최외곽점을 연결하는 직선군도기선을 그을 수 있는데, 이 기선의 육지 쪽 수역을 군도수역이라고 한다.³⁴⁾

군도기선이 유효하기 위해서는 군도의 본도는 군도기선 내에 포섭되어야 하며, 군도기선 내의 수역 대 육지의 비율이 9대 1을 초과하지 않아야 하고, 군도기선의 길이는 100해리를 초과할 수 없으며, 군도기선은 군도의 전반적 형태에서 현저히 이탈해서는 안 된다.³⁵⁾

군도국가는 군도수역의 깊이나 해안으로부터의 거리에 관계없이 군도기선으로 둘러싸인 군도수역에서 주권을 가지며, 군도수역의 해저와 하층토 및 그 자원뿐만 아니라 상공에까지 미친다. 그런데 이 주권에는 여러 가지 제한이 가해지고 있는데, 설정된 군도수역의 일부가 이웃한 국가의 두 부분사이에 있는 경우에는 전통적으로 행사해온 어업권이나 관련국간의 합의에 의하여 규정된 모든 권리는 계속하여 존중된다. 이러한 권리와 활동의 행사에 대한 조건과 내용은 군도국가와 관련국가간의 양자협정에 의해 규율된다.³⁶⁾

2. 군도수역 통항권

항해와 관련하여 모든 국가의 선박은 군도수역에서 무해통항권을 향유한다. 이 통항권은 통상적으로 영해에서 적용되는 정지할 수 있는 무해통항권이다.

군도국가는 군도수역 내에서 항로대와 항공로를 설정할 수 있는데,

34) 유엔해양법협약 제46조, 제47조.

35) 이민효 전게서, 51쪽.

36) 상게서, 53쪽.

상기 항로대와 항공로는 군도수역과 인접한 영해를 횡단하고 군도수역을 통과하는 국제항행 또는 상공비행의 항로로 이용되는 모든 통상적인 항로대를 포함하여야 한다. 군도국가가 항로대 또는 항공로를 지정하지 아니한 경우에 군도항로대 통항권은 국제항행에 통상적으로 사용되는 통로를 통하여 행사된다.

이상을 종합해보면 군도수역의 법적지위는 영해와 유사한 법적지위가 인정되는 것으로 볼 수 있고, 특히 군도항로대에 포함되는 군도수역의 부분은 국제해협을 구성하는 영해와 유사한 법적지위를 갖는 것으로 분석된다.³⁷⁾

IV. 배타적경제수역 통항제도

1. 배타적경제수역에서의 권리와 의무

배타적경제수역은 과거 공해로 분류되었던 수역이 유엔해양법협약에 의해 새롭게 설정된 수역으로 영해기선으로부터 최대 200해리까지의 수역을 말하며, 영해와 공해사이에 위치하고 있다. 이 수역에서 연안국은 천연자원의 개발, 보존 및 관리 등에 관한 주권적 권리와 인공섬 등의 설치와 사용 등에 관한 관할권을 부여받으면서 특별한 법제도로 규율되었다.³⁸⁾

배타적경제수역 제도는 연안국의 자원에 대한 다양하고 광범위한 통제와 영해 이원 수역에서 전통적 자유를 주장하고자 하는 해양강대국 간의 타협의 산출물이다. 이 제도로 인해 연안국은 경제적 측면에서 자원관할권의 확대, 국가안보 및 권익보호를 위한 요구뿐만 아니라 자원의 보존·관리 및 환경보호 등 권한을 확대할 명분을 가지게 되었다.³⁹⁾

유엔해양법협약 제55조는 배타적경제수역을 ‘그 자체의’ 법체제를 지닌 것으로 규정하고 있는데, ‘그 자체의’ 법체제란 배타적경제수역

37) 상계서, 54-55쪽.

38) 유엔해양법협약 제55조, 제57조.

39) 권문상·이용희, “유엔해양법협약상 배타적경제수역 내 외국의 군사활동에 대한 대응 방안”, 「STRATEGY21」, 제2권 제1호(1999), 173쪽.

의 권리와 의무가 연안국에 맞추어져 있다는 것이다.⁴⁰⁾ 이로 인해 해양 강대국과 약소국, 연안국과 내륙국 등 국가들 사이의 이해관계가 상충된 문제가 발생하고 있다.

가. 배타적경제수역에서 연안국의 권리

유엔해양법협약 제56조에서는 연안국에게 천연자원을 탐사, 개발, 보존, 관리할 권리 및 해양에서의 에너지 생산 등 해양의 경제적 활용에 관한 주권적 권리를 부여하고 있다. 여기에서의 주권적 권리는 자원 자체에 대한 소유권을 의미하는 것이지 영역의 소유권을 의미하는 것은 아니다. 배타적경제수역에서 연안국은 권리의 행사와 의무의 이행에 있어 다른 국가의 권리와 의무를 적절히 고려하고 유엔해양법협약 규정에 따르는 방식으로 행동하여야 한다. 즉 배타적경제수역에서 연안국의 주권적 권리란 타국의 적법한 해양이용권의 허용을 위해 일정범위에서 제한되어야 함이 전제되고 있다.⁴¹⁾

배타적경제수역에서 연안국은 인공도서, 시설 및 구조물 설치와 사용에 관한 관할권을 갖는다. 더불어 해양과학조사, 해양환경의 보호와 보존에 대해서도 관할권을 갖는다. 관할권이란 모든 종류의 사법적 행위와 그 권원을 포괄적으로 지칭하는 용어로, 협의로는 재판부가 특정사건을 심문하거나 사법적 절차를 결정할 수 있는 권능으로, 국가주권의 발현이다.⁴²⁾

그러나 배타적경제수역에서 관할권은 일반국제법과 조약 등에서 적법하게 인정되는 타국의 법익을 위한 합리적 제약을 전제로 한 연안국의 일반적인 배타적 권리를 의미한다. 이는 소유를 전제로 하지 않은 합의에 근거된 기능적 권리의 성격을 지닌다.⁴³⁾

나. 배타적경제수역에서 타국의 권리 및 의무

40) 박찬호·김한택, 전게서, 83쪽.

41) 김영구, 「한국과 바다의 국제법」(서울 : 21세기 북스, 2004), 379쪽.

42) Bryan A. Garner, *Black's Law Dictionary* (Minnesota : West Publisher, 2004), p.766.

43) 김영구, 전게서, 380쪽.

모든 국가는 배타적경제수역 내에서 유엔해양법협약 제87조 ‘공해의 자유’에서 규정된 ‘항해의 자유’와 해저전선 및 관선 부설 등 해양 이용의 자유를 향유한다.⁴⁴⁾ 즉 공해에서와 같이 자유로운 통항권이 보장되고 있다.

또한 모든 국가는 연안국의 배타적경제수역 내에서 상공비행의 자유를 갖는다. 그러나 배타적경제수역의 상공에 연안국이 방공식별구역(Air Defense Identification Zone)을 설정할 경우에는 군용항공기의 상공비행은 연안국의 통제를 받게 된다.⁴⁵⁾

타국의 의무에 대해서는 포괄적인 규정만이 존재하는데, 모든 국가들은 유엔해양법협약 상의 권리행사에 있어 연안국이 제정한 법령을 준수하여야 하고, 연안국의 권리와 의무를 고려하여야 한다. 이러한 연안국의 법령은 유엔해양법협약 및 기타 국제법 규칙에 모순되지 않아야 한다는 조건이 부과되어 있다.⁴⁶⁾

2. 배타적경제수역 제도의 국제관습법화 여부

배타적경제수역의 개념이 처음으로 소개된 것은 1971년 1월 케냐가 아시아·아프리카 법률자문위원회에, 그리고 다음해 유엔심해저위원회에 동 문제를 제기했을 때였으며, 케냐의 제안은 많은 아시아·아프리카 국가들로부터 지지를 받았다. 또한 비슷한 시기에 남미국가들은 ‘세습수역’이라는 유사한 개념을 발전시키고 있었다. 이 두 개념은 유엔해양법협약 논의가 시작될 때 하나로 합쳐지면서 배타적경제수역이라는 이름으로 대부분의 개발도상국과 캐나다, 노르웨이 같은 선진국들에 의하여 지지를 받았다. 배타적경제수역은 영해를 200해리까지 늘리려고 하는 라틴아메리카 및 아시아 국가들과 연안관할권 확장에 반대하는 미국, 일본, 구소련과 같은 해양선진국과의 타협의 결과라고 할 수 있다.⁴⁷⁾

44) 유엔해양법협약 제58조.

45) 김영구, 전계서, 404쪽.

46) 상계서, 405쪽.

47) R. R. Churchill & A. V. Lowe, *The Law of the Sea*, 3rd ed.(Manchester : Manchester

배타적경제수역 제도의 탄생 자체가 오래된 국가관행의 결과였으며, 다수 국가들의 국가관행들을 통하여 볼 때 이미 일반 국제관습법의 한 부분이 되었다고 말할 수 있으며 국제 판례를 통해서도 확인할 수 있다. 국제사법재판소는 1982년 Case concerning the Continental Shelf에 대한 결정에서 배타적경제수역의 개념은 현대국제법의 일부분으로 간주될 수 있다고 판시하였다.⁴⁸⁾

하지만 유엔해양법협약 제5부의 모든 규정들이 구체적인 사례에서 유엔해양법협약의 비당사국들에게까지 구속력이 있는 국제관습법인가 하는 문제는 별도의 검토가 필요하다고 본다. 다수의 국가들이 유엔해양법협약에 기초를 두면서 배타적경제수역 제도를 국내법으로 입법⁴⁹⁾하거나 이를 집행하는 과정에서 인접한 연안국 간 각국의 국내법으로 인한 충돌이 계속되고 있는 것이 사실이다.

배타적경제수역 제도는 그 자체로 특별한 수역으로서 유엔해양법협약에 명시된 경우를 제외하고는 공해자유의 원칙이 적용되는 수역이라 할 수 있다. 그렇지만 명시된 규정 혹은 명시되어 있지 않은 사안에 대한 국가들의 해석이 서로 상이한 것에서 여러 가지 충돌이 발생하고 있다. 이러한 문제는 유엔해양법협약의 비당사국인 북한과의 관계에서도 주목할 만한 사안이다.

제2절 군함의 법적지위와 해역별 통항 쟁점

I. 군함의 법적지위

군함이란 한 국가의 군대에 소속되고 당해 국가의 국적을 나타내는 외부표식을 가지며, 그 국가의 정부에 의해 정당하게 임명되고 적절한 군적부에 등재된 장교의 지휘 하에 정규군율에 따르는 승무원이 배치

University Press, 1999), p.160.

48) Tunisia / Libia case, I.C.J. Rep(1982), p.74.

49) 유엔해양법협약은 1994년 11월 16일 발효되었고, 한국은 1996년 1월 29일 84번째로 비준하였다. 2014년 9월 기준으로 166국이 비준하였다.

된 선박을 의미한다.⁵⁰⁾

군함은 국가를 대표하는 다른 어떤 기관보다도 완전히 국가의 주권과 독립을 상징한다. 따라서 군함은 주권에 따르는 예우와 존경을 받을 권리를 누리며, 공해상의 군함은 기국 이외의 어느 국가의 관할권으로부터도 완전히 면제된다. 군함에 대한 기국의 관할권은 배타적인 것이며, 군함에 대한 외국의 어떠한 간섭행위도 전쟁행위가 된다.⁵¹⁾

군함은 군사적으로 임무를 수행하는 국가기관이며, 국가권력을 행사하는 주요한 수단이다. 따라서 주권에 따르는 권리를 누리며, 외국의 내수·군도수역·영해에서도 연안국의 관할권으로부터 주권면제를 향유한다. 군함이 불가침권을 가짐에 따라 연안국의 공무원은 함장의 동의 없이 함 내로 들어갈 수 없다. 범인이 도망하여 함내로 들어간 경우에도 함장에게 인도를 요구할 수 없으며, 외교기관을 통하여 인도를 요구하여야 한다. 또한 군함은 연안국의 사법권에 복종하지 않고 경찰권에도 복종하지 않는다.⁵²⁾

이와 관련하여 군함은 항해나 위생, 경찰에 관한 연안국의 법령을 준수할 의무가 있다. 그리고 그 위반에 대하여 연안국이 군함을 나포하거나 기타 강제조치를 취할 수 없고, 영해로부터의 퇴거를 요구할 수 있을 뿐이다. 군함의 위반으로 인한 손실이나 손해배상의 경우 군함의 기국이 국제책임을 부담하도록 규정되어있다.⁵³⁾ 이는 우발적인 무력충돌을 막기 위한 취지로 보인다.

그런데 외국군함이 연안국의 퇴거요구를 묵살한 채 영해에 잔류하는 경우 무력을 사용해 격퇴할 수 있는지가 문제된다. 여러 학설이 있지만 상황에 따라 자위권을 사용하여 공격하거나 퇴거를 위해 합리적으로 필요한 수준의 무력을 사용할 수 있다⁵⁴⁾는 것이다. 그러나 극단적인 접

50) 유엔해양법협약 제29조.

51) 강영훈, “경제수역에서의 군함의 법적지위”, 「전환기의 국제관계법」(서울 : 법문사, 1992), 262쪽.

52) L. Oppenheim, *International Law*, 8th ed. (Cambridge : Cambridge University Press, 1957), pp.853-854.

53) 유엔해양법협약 제30조, 제31조, 제32조.

54) R. R. Churchill & A. V. Lowe, *op. cit.*, p.78.

근방식에는 문제가 있다. 유엔헌장에서는 무력의 위협이나 무력행사를 금지하고 있으며, 모든 분쟁을 평화와 안전 그리고 정의를 위태롭게 하지 않는 방식으로 평화적 수단에 의하여 해결할 의무를 부여하고 있기 때문이다.⁵⁵⁾

유엔헌장 상 무력공격이 용인되는 경우는 헌장 제51조에 따라 적의 무력공격에 대응해 고유의 자위권을 발동할 때 뿐인데, 국제사법재판소는 1986년 니카라과 사건⁵⁶⁾에서 자위권을 발동시키기 위한 조건으로서의 무력공격이 “무력사용 중 가장 중대한 형식에 해당되어야 한다.” 고 판시하였다. 따라서 외국군함의 퇴거요구 불응이 바로 무력을 사용할 근거가 된다고 볼 수 없다.

결국 유엔헌장의 취지에 가장 부합하는 대응은 헌장 제33조에 따라 연안국과 기국, 양자 간 협의를 통해 분쟁을 해결하거나 제35조에 따라 안전보장이사회에 사태해결을 요구하는 방안으로 보인다. 다만 퇴거요구를 무시하는 외국군함을 축출하기 위한 합리적인 수준의 물리력⁵⁷⁾ 사용은 용인된다고 보아야 할 것이며, 그 와중에 외국군함에 의한 무력저항이 발생할 때에는 자위권을 원용한 직접공격까지도 가능할 것이다.

II. 영해에서 군함의 무해통항 허용 여부

1. 군함의 무해통항

유엔해양법협약에서는 군함의 항해와 관련하여 잠수함 및 기타 잠항기기의 경우 영해에서 수면위로 부상하여 국기를 게양하고 항해할 것과 연안국 법령을 위반 시 퇴거요구 규정을 두고 있다.⁵⁸⁾ 그러나 군함의 무해통항권 향유 여부와 관련된 명시적 규정은 두고 있지 않다.

단지 “무해통항의 적용 대상을 ‘모든 선박’ 으로 하고 있고 모든

55) 유엔헌장 제2조 제3항, 제4항.

56) *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, Merits, *Judgment*, *I.C.J. Reports*, 1986, para 191.

57) 차단기동, 경고사격, 위협사격 등이 여기에 해당될 수 있다.

58) 유엔해양법협약 제20조, 제30조.

선박에는 군함도 포함되므로 군함의 무해통항이 인정된다.”는 견해가 있으나, 군함의 통항 자체가 연안국 안보를 해하는 것으로 보아 무해통항을 향유할 수 없다는 견해도 존재한다.⁵⁹⁾

이러한 의견의 대립은 학자들 간 긍정·부정설과 “이에 관한 국제법 규범이 분명하지 않다.”는 미정설 등 상이하며, 현재까지 계속되고 있다. 긍정설의 대표적 학자인 Oppenheim은 “군함의 무해통항이 일반적으로 승인되어 있지 않지만 관행상 군함의 평시 무해통항에 반대한 국가가 없었음.”을 들어 군함의 무해통항을 긍정하는 견해를 표명하였다.⁶⁰⁾ 이와 달리 Hall은 “군함의 무해통항은 모든 국가의 자유교역을 위해 통항의 자유를 향유해야 하는 상선과 달리 공동의 이익이 없으며 연안국 또는 제3국에게 위협을 제공할 수 있으므로 무해통항권이 인정되지 않는다.”는 입장을 표명하였다.⁶¹⁾ Jennings와 같은 학자는 “1958년 영해협약에 군함의 무해통항에 관하여 아무런 규정도 두지 않고 있기 때문에 논쟁의 여지가 존재하며, 1982년 유엔해양법협약 또한 제30조에서 영해협약의 관련규정을 답습하고 있으므로 미해결인 채로 남아 있다.”고 보고 있다.⁶²⁾

2. 군함의 무해통항에 대한 각국의 실행

군함의 무해통항권 향유 여부에 대한 논란의 초점은 연안국이 군함의 무해통항에 대해 ‘사전허가제’ 또는 ‘사전통고제’를 실시할 수 있느냐에 있는데, 사전허가제의 경우 무해통항권과 양립할 수 없으므로 제3차 유엔해양법 회의 시 논란이 되었다.⁶³⁾

무해통항을 부정하는 국가인 알바니아는 “무해통항권은 군함에 적용되지 않으며, 군함은 타국의 영해를 통항할 권한이 없다.”고 주장하

59) 김영구, 전계서, 165-167쪽.

60) L. Oppenheim, *op. cit.*, p.494.

61) Hall, *International Law*, 8th ed. (Montana : Kessinger Publishing, 1924), p.198.

62) R. Jennings, *Oppenheim's International Law*, 9th ed. (London : Longman, 1996), p.619.

63) 이용희 외, 전계논문, 149쪽.

였고, 중국은 “연안국이 법이나 규칙을 적용하여 영해를 통항하는 군함의 사전허가나 통지를 요구할 권리가 있다.” 고 보았다. 북한, 브라질, 파키스탄, 필리핀, 소말리아, 베트남 또한 “사전허가를 요구할 권리가 연안국에 있다.” 고 보았다.⁶⁴⁾

이와 달리 군함을 포함한 모든 선박에 무해통항을 주장하는 프랑스는 “무해통항과 관련하여 유엔해양법협약 상 조항이 변경될 경우 해양강대국이 가입하는 데에 지장이 생긴다.” 고 지적하였고, 태국은 모든 국가의 항행 안전을 위하여 모든 선박이 영해에서 항행의 자유와 무해통항을 향유하는 동향을 근거로 들었다.⁶⁵⁾

결국 유엔해양법협약에 명시적인 규정을 두지 못했으며, 사전허가제나 사전통고제를 주장하였던 국가들은 국내법 및 유엔해양법협약에 대한 해석선언을 통해 적용의지를 밝히고 있다. 146개 연안국 중 40여개에 달하는 국가들이 타국의 군함이 영해를 통항함에 있어서 사전허가나 통고를 요구하고 있다. 프랑스·독일·이탈리아·네덜란드·러시아·태국·영국·미국은 연안국의 규제를 인정하지 않고 있으며, 말레이시아는 사전승인을 요구하고 있다.⁶⁶⁾

유엔해양법협약 상 군함의 무해통항이 인정된다고 보는 입장에서는 사전허가제 자체가 군함의 무해통항을 부정하는 것이므로 사전통고제만이 유엔해양법협약과 양립하여 연안국 이익을 보호하기 위한 방법이라 보는 견해도 존재한다.⁶⁷⁾

Ⅲ. 배타적경제수역 내 외국의 군사 활동에 대한 연안국 태도

1. 유엔해양법협약 상 배타적경제수역 내 군사 활동

유엔해양법협약에서 배타적경제수역이라는 개념의 도입에 대하여 전

64) J. Ashley Roach, Robert W. Smith, *Excessive Maritime Claims*, 3rd ed., (Boston : Martinus Nijhoff Publishers, 2012), p.240.

65) *Ibid*, p.242.

66) *Ibid*, p.251.

67) 강영훈, 「군함의 법적지위」(서울 : 연경문화사, 1984), 215-217쪽.

통적으로 해양강국인 미국과 러시아는 이전의 공해가 연안국의 배타적 관할지역으로 편입됨에 따라 자국 해군의 기동을 제한하고 전략적으로 민감한 해양공간에서 자국의 군사적 이용이 제한될 수 있다는 점에서 두려움을 갖게 되었다.⁶⁸⁾

이로 인해 유엔해양법협약에는 군사 활동에 대한 명확한 규정을 두지 못하였으며, 이에 대한 관련규정의 해석에 있어서 이해당사국 간의 해석상의 문제가 대두되었다.

유엔해양법협약에서 채택된 새로운 수역들은 해전법규, 특히 교전국과 중립국 간의 관계를 규율하는 중립법규에 심대한 영향을 미쳤다. 기존 3해리 영해에 적용되던 규칙들이 관할권이 확대된 12해리 영해에 그대로 적용됨으로써 중립국을 분쟁에 끌어들이는 등 교전국과 중립국 간에 새로운 긴장을 가져왔다. 또한 접속수역 및 배타적경제수역 등 연안국의 관할권이 행사되는 수역의 확대와 국제항행용 해협에서의 새로운 통항질서도 해전중립법규에 영향을 미쳤다. 그리고 각국의 유엔해양법협약의 채택 및 발효는 해양안보 및 해군작전에도 상당한 영향을 미쳤다.⁶⁹⁾

2. 외국의 군사활동에 대한 연안국의 태도

유엔해양법협약 상 국가가 임의적으로 특정사항을 규제하는 것은 그 국가가 주권, 주권적 권리 또는 관할권을 갖는 수역 내에서만 허용된다. 따라서 국가는 공해자유의 원칙에 위배되는 공해상의 일정부분에 대한 자국 규제가 가능한 어떠한 수역의 설정도 가능하지 아니하다. 그러나 역으로 해석하면 어떤 국가에 의한 공해사용이 국제법상 인정되며, 비합리적으로 타국의 공해 자유행사를 방해하지 않는 한 공해자유의 원칙 하에서 기타 목적으로 사용이 가능한 수역을 설정할 수 있다고 본다.⁷⁰⁾

68) 권문상·이용희, 전계논문, 174쪽.

69) 이민효, 전계서, 312-313쪽.

70) 차승규, “평시 작전구역(AO) 및 전시 한국작전전구(KTO)의 국제법적 성격 및 지위 고찰”, 해군 군사학술 용역 연구보고서(2011), 119쪽.

과거 다수국가들이 전시에 또는 전쟁 종료 후에도 다양한 명칭의 군사수역을 설정하면서도 수역 내 허가받지 않은 선박의 항행을 금지하는 것을 비롯한 다양한 수위의 선박통제를 해왔다. 이는 타국선박의 통항을 제한하는 것이어서 구역의 범위 및 통제의 강도에 따라서는 국제적으로 비난의 대상이 되기도 하였다. 군사수역 설정이 국제법적으로 논의되는 이유는 군사수역 설정행위 자체가 국제법상 허용되지 않기 때문이 아니라, 그 구역 내부에서의 군사작전과 결합되고 거기에는 항상 일정한 수준의 선박통제 등 타국이나 타국 국민의 권리에 대한 제한이 포함되어 있기 때문이다.⁷¹⁾

세계 각국은 배타적경제수역을 통한 해양관할권의 증대를 위하여 배타적경제수역을 선포하고 있으며, 동 수역의 선포와 관련하여 많은 국가들이 관련법규에 군사 활동에 대한 엄격한 규정을 두고 있다. 그리고 200해리 배타적경제수역을 선포한 국가들 중 배타적경제수역에서 군사 활동과 관련한 직접적인 명문의 규정을 두고 있는 나라도 다음과 같이 상당수 있다.⁷²⁾

브라질은 1993년 1월 4일 제정한 배타적경제수역 및 대륙붕에 관한 법 제9조에서 “배타적경제수역에서 무기나 폭발물을 사용하는 군사연습이나 기동훈련은 브라질 정부의 동의를 얻은 경우에 한하여 행해질 수 있다.” 고 규정하고 있다.

이란은 1993년 페르시아만과 오만해에서의 이란 해역에 관한 법을 제정했으며, 동법 제16조는 “군사행동 및 연습, 정보수집 및 이란의 이익과 배치되는 활동을 금지한다.” 고 규정하고 있다.

중국은 1950년 자국의 주변해역에서 군사경고수역, 군사항행수역, 군사작전수역을 일방적으로 선포하였으며, 동 수역들은 금지적인 성격을 지니는 수역으로서 타국선박의 출입에 제한을 가하고 있다.⁷³⁾

기타 가나, 인도, 파키스탄, 방글라데시, 바베이도스, 사모아 등은 외

71) 상계논문, 75쪽.

72) 권문상·이용희, 전계논문, 183쪽.

73) 권문상, “유엔해양법협약 발표와 국내법-해양관할권 문제를 중심으로”, 「국제법평론」, 통권 제5호(1995), 83-83쪽.

국군함이 자국의 배타적경제수역에 진입 시 사전통고를 요구하고 있다.

제3절 우리나라와 북한의 관할해역과 선박 통항제도

국제법상 우리나라가 주권과 관할권을 행사할 수 있는 해역⁷⁴⁾은 영해, 접속수역, 배타적경제수역 및 대륙붕으로 이루어져 있다. 그런데 문제는 우리나라가 북한과 정전협정 시 육상경계선만 정했을 뿐 해상경계를 명확하게 정하지 못해 아직까지 논란의 대상이 되고 있다. 현재로는 정전이란 특수한 상황에서 북한이 선포한 군사경제수역과 배타적경제수역 그리고 남·북한 사이 해역을 나누는 NLL이 존재한다.

1. 정전협정과 남·북한 해상경계

1. 정전협정 시 해상 상황

정전협정 교섭 시 지상에서의 전선은 38선을 중심으로 양분된 양상을 띠고 있었으며, 해상에서의 전선은 북한 해군이 궤멸된 상황에서 유엔군의 해·공군력이 한반도 해상 전체의 통제권을 장악하고 있었다.

이러한 상황에서 북한 측은 “38선 이북의 주변도서를 포함하여 해상 분계선 문제를 협상의제로 삼을 경우 불리하다.” 고 판단하여 지상분계선에 중점을 두고 협상에 임했다. 북한은 “육지의 군사분계선을 중심으로 후방에 해당하는 도서나 수역에서 무조건 철수할 것” 을 주장하였다. 이에 대해 유엔군 측은 “북한해군이 궤멸된 상태에서 일방적으로 보상 없이 물러날 수 없으니 지상의 군사분계선을 38선 이북으로 조정하자.” 고 하였다. 유엔군 측이 통제하고 있는 해상과 공중에서의 휴전에 대한 대가로 지상에서 보상을 받아야 한다는 논리였다.⁷⁵⁾

74) 국토면적 100,210km², 섬 3,359개(무인도서 2,876개, 유인도서 483개). ; 「우리나라의 해양영토」 (부산 : 국립해양조사원, 2012), 6쪽.

75) 1951년 7월 군사분계선 협상 당시 전선의 위치는 임진강 하구 - 연천 - 철원 - 김화 - 간성을 연하는 선이었는데, 유엔군 측은 당시 점령하고 있던 전선의 위치보다 30 ~ 50km 북쪽에 분계선이 표시된 군사지도를 공산군 측에 제시했다. 유엔군 측의 계산된 협상전술로 인해 첫날부터 회담장의 분위기는 험악해졌다. 7월 이후 쌍방의 교전지역이 38도선을 남북으로 네차례나 오르내렸다. (김보영, “한국전쟁 휴전회담 연구”, 한양대

그러나 진전 없는 장기간에 걸친 협상과 6·25전쟁을 조기에 종결시키려는 참전국 및 미국 내 여론에 밀려 전쟁 재발방지 등에 치중하여, 남·북한 간 해상경계선의 설정 없이 협정체결 당시까지 확보하고 있었던 38선 이북의 연안 섬들과 해상통제권을 북한에 양보하기로 한 채 협정을 체결하였으며, 유엔군이 서해5도를 제외한 해역에서 일방적으로 철수한 형태가 되었다.

정전협정 시 인근 해양문제에 대해서는 별로 주의를 기울이지 않았는데, 해상의 군사분계선을 규정하지 않은 이유는 다음과 같이 추론해 볼 수 있다. 첫째, 미국의 정전협정 체결 목적이 국가 간의 영토 경계선 문제를 다루거나 한국문제의 해결을 다루려는 것이 아니라 단지 군사적 성격의 장기적 정전을 합리적으로 유지하기 위한 것이었으며, 따라서 적대행위의 중단과 재발 방지, 유엔군 측의 안전보호에만 주력하였기 때문이다.

둘째, 당시 해양에서의 군사력은 유엔군 측이 일방적으로 완전히 지배하고 있었기 때문에 양측의 군사분계선을 긋는 문제라기보다는 유엔군 측이 일방적으로 양보하여 철수하는 문제였다. 그러므로 공산 측은 해양이나 섬 문제는 가능한 한 논의를 피하려고 노력하였다. 그리고 당시 유엔군 측의 해·공군력이 압도적이었기 때문에 공산 측의 위협을 별로 느끼지 않았다. 또한 당시 해양법의 경향은 대체로 영해 3해리, 그 이상은 공해라는 개념이 지배하고 있었기 때문에 해양경계 문제를 오늘날처럼 심각하게 생각하지 않았다.

2. 해상경계와 관련된 정전협정 조항

1953년 7월 27일 체결된 정전협정⁷⁶⁾에서는 해양의 경계에 대해 명확하게 남·북한 간의 경계를 규정하지 않았으며, 섬 등 육지의 관할권만

학교 박사학위논문(2008), 71-72쪽. ; 군사정전위원회, 「정전협정약사」(1951), 5-8쪽.)

76) 정식명칭은 ‘국제연합군총사령관을 일방으로 하고 조선민주주의 인민공화국 최고사령관 및 중공 인민지원군 사령원을 다른 일방으로 하는 한국 군사정전에 관한 협정’이다. 1951년 7월 10일 개성에서 첫 회담을 시작하였으며, 협정문은 영문·한글·한문으로 작성되었고, 서언과 전문 5조 63항, 부록 11조 26항으로 이루어져 있다.

을 분명히 규정하고 해양경계에 관하여 부분적으로 다음과 같이 규정하고 있다.

“정전협정이 효력을 발생한 후 10일 이내에 상대방 한국에 있어서의 후방과 연안도서 및 해면으로부터 모든 군사역량·보급물자 및 장비를 철거한다. 상기 연안도서라는 용어는 정전협정이 효력을 발생할 때에 비록 일방이 점령하고 있더라도 1950년 6월 24일에 상대방이 통제하고 있던 도서들을 말하는 것” 이라고 명시함으로써 6·25전쟁 이전에 어느 쪽이 관할하였는가를 중요시하고 있다. 또한, “백령도, 소청도, 연평도, 우도는 유엔군 통제 하에 두고, 이를 제외한 황해도·경기도 경계선 북쪽과 서쪽의 도서는 공산 측의 통제 하에 두며, 한국 서해안에 있어서 상기 경계선 이남에 있는 모든 도서들은 유엔군의 통제 하에 남겨둔다.” 고 명시함으로써 서해5도의 유엔군 통제를 명시하고 있다.⁷⁷⁾

또한 “해상군사역량은 비무장지대와 상대방의 군사통제 하에 있는 한국 육지에 인접한 해면을 존중하여 한국에 대하여 어떠한 종류의 봉쇄도 하지 못한다.” 고 명시함으로써 상호 인접한 해면의 존중과 한국 지역에 대한 봉쇄를 금지하고 있다.⁷⁸⁾

육지에서 어느 정도의 폭까지를 영해로 하고 나머지를 공해로 하느냐 하는 문제에 있어 의견이 달랐다. 유엔군 측은 3해리를 주장한데 비해 공산측은 12해리를 주장하였다.⁷⁹⁾ 결국 인접해면에 대한 의견차이로 구체적인 범위에 대한 합의를 이루지 못함에 따라, 해상경계에 관한 규정이 불완전한 정전협정을 체결하게 되었다.

3. 남·북한 해상경계 상 쟁점

정전협정에 명시되어 있는 규정만으로는 적대관계에 있는 남·북한 지역 간의 경계문제를 국제법적으로 다루기에 충분하지 않다. 해양경계 문제를 정전협정 상에서 찾는다면, 정전협정의 교섭내용, 정전협정의 다

77) 정전협정 제2조 제13항.

78) 정전협정 제2조 제15항.

79) 하태영, “북한의 서해 NLL 무실화 시도 및 대응방안에 관한 연구”, 한국해양대학교 박사학위논문(2014), 15쪽.

른 규정을 통하여 해결방안을 구하는 것이 하나의 해결책이 될 것이다.

정전협정 교섭당시의 상황은 해양에 관한 한반도 전체가 유엔군 측 해군의 지배하에 있었기 때문에 38선 이북의 나머지 섬들을 북한 측에 돌려준 것만 하더라도 유엔군 측에서 크게 양보한 것이었다.

정전협정에서는 서해 5개 도서군을 제외한 황해도·경기도 경계선의 북쪽 및 서쪽에 위치한 섬은 북한 측 관할에 속한다고 규정하고 있다. 또한 6·25전쟁 이전에 어느 쪽에서 관할하였는가를 중요시하고 있다. 그런데 6·25전쟁 이전에 옹진반도를 포함한 38선 남쪽은 모두 한국(남한)의 관할이었다. 서해 5도를 포함한 주변수역도 6·25전쟁 전이나 정전 시나 모두 변함없이 한국(남한)의 관할이었다. 따라서 정전협정 상의 모든 여건을 종합하면 서해 5개 도서군 이남해역은 오늘날과 같이 우리의 관할에 속한다고 볼 수 있다.

정전상태인 남·북한 간의 해상경계의 법적근거는 정전협정으로 보는 것이 타당하며, 정전협정 제15항에 쌍방구역의 구분에 있어서 그 기준은 군사통제권의 범위이므로 상호성 원칙에 입각하여 그 범위를 판단하여야 할 것이다.

정전협정 제2조 제15항에서는 한국에 대한 봉쇄를 금지하고 있어 유엔사에서는 지상의 군사분계선에 맞추어 해상 봉쇄세력을 남쪽으로 철수시키기 위한 자기 제한조치가 필요했다. 따라서 NLL은 정전협정에 위반하거나 전혀 근거 없는 경계선을 일방적으로 설정한 것이 아니라, 정전협정 규정의 의미를 충실히 이행하기 위하여 해상 경계선의 불분명한 내용을 구체적으로 명백하게 보완한 조치였다.

NLL은 정전협정의 수행을 위한 남·북한 간의 경계선에 해당하며, 60여 년간의 실행은 해양경계선으로서의 타당성을 입증하고 있다.

또 다른 통제근거는 북한의 위법행위에 대한 대응조치로서의 NLL단속권이다. 북한은 NLL 이북에 국제법상 위법한 군사경계수역을 선포하고 군사경계수역에 진입한 한국선박을 무차별적으로 무력나포하고 있다. 특히 북한은 1974년부터 2009년 10월19일까지 서해 NLL을 월선한 한국어선 중 자진 월북한 7척을 제외한 총 29척을 나포하였고, 그중 12

척을 억류하고 있는 등 위법한 군사경계수역을 철저히 통제하고 있다.⁸⁰⁾ 반면 한국은 경고방송 등을 통해 NLL을 월선한 북한선박을 퇴거시키는데 그치고 있다. 북한의 군사경계수역 통제는 명백한 국제법 위반으로서 정전협정에 의하지 않고도 피해국인 한국은 대응조치의 일환으로 비례적 수준의 조치를 취할 수 있다. 즉 NLL 이남 해역에 진입한 선박을 단속할 수 있다.⁸¹⁾

북한과의 관계에 있어서 NLL 이남 해역은 실질적 해상관할구역으로서의 의미를 가진다고 할 것이다. 즉 우리의 안보현실과 국민의 불안감과 정서를 이유로 사실상 불가침영역인 것이다. 특히 NLL은 정전협정상 ‘해상의 정전선’으로 정전협정의 주체들이 당연히 준수해야하는 해상의 경계선이다. 그러므로 북한선박이 NLL을 침범하는 것은 정전협정을 위반하는 군사도발이 된다. 조난이나 표류로 인한 NLL 월선 등을 제외하고, NLL을 넘어 작전구역으로 진입한 북한선박에 대해서는 이를 침범으로 규정하고 최소한 적대의도를 내포하고 있다고 보는 것이 타당하다고 본다.

무력행사 시 적대행위와 적대의도의 판단여부가 중요한데, 이는 입증의 문제이며 적대의도가 있다면 자위권에 기초한 무력행사가 가능하고, 무력행사는 필요성과 비례성에 입각해 행사되어야 한다.⁸²⁾

NLL 이남해역은 대한민국의 관할해역으로서 실효적으로 통제해 오고 있다.⁸³⁾ 또한 NLL 이남해역이 대한민국의 관할수역이라는 점은 국내법⁸⁴⁾에 명시되어 있으며 대한민국의 주권, 주권적 권리 및 관할권이 행사되고 있다.⁸⁵⁾

80) 「연합뉴스」, 2009년 10월 19일자.

81) 차승규, 전개논문, 94쪽.

82) 상계논문, 120쪽.

83) 합참이 국회 국방위원회에 제출한 자료에 따르면, 2012년에는 북한상선 62척이 작전구역안으로 들어와 퇴거조치 되었으며, 외국군함 105척(중국 76, 러시아 23, 일본 6)이 출몰하여 감시하였다. (「세계일보」, 2013년 10월 7일자.)

84) 대한민국은 NLL 해역에 ‘특정금지구역’과 ‘특정해역’을 설정하여 법적 관할권을 행사하고 있다. 또한, ‘배타적경제수역에서의 외국인 어업 등에 대한 주권적 권리의 행사에 관한 법률’ 제4조에서 특정금지구역내 외국인의 어업활동을 금지하고 있으며, 수산업법 제4조에 따라 제정된 선박안전조업규칙에서 특정해역 설정을 명시하고 있다.

4. 전쟁 종료방식과 남·북한 관계

전통적으로 전쟁을 종료하는 방식은 크게 두 가지로 분류해 볼 수 있다. 첫 번째는 전쟁에서 승리한 교전국에 의한 일방적인 전쟁종결 선언이다. 두 번째는 교전 당사국 쌍방이 정전협정을 체결하고, 이어서 평화협정을 체결하는 것이다. 이러한 경우 정전협정은 전쟁상태의 일시적인 중단이며, 전쟁원인을 해결하고 정상상태를 회복하는 평화조약⁸⁶⁾을 체결해야 전쟁이 종료한다고 보았다. 일반적으로 전쟁은 정전협정 후에 체결하는 평화조약으로 종료한다.

그러나 제2차 세계대전 이후 핵전쟁에 대한 두려움 등 냉전의 영향으로 전쟁원인을 해결하기 어렵게 되자 전통적인 관행은 수정되어 왔다. 현대적 의미의 정전협정은 전쟁원인을 해결하지 못한 채 어느 교전자도 절대적 우위가 기대되지 않은 현실에서 전쟁을 계속하는 것이 아무런 실익도 없이 희생만 크기 때문에 현상유지를 서로 인정하여 사실상 전쟁을 포기하자는 양자조약이다.⁸⁷⁾

1953년 정전협정은 현대적 정전협정의 대표적인 예이다. 정전협정 규정⁸⁸⁾ 모두가 사실상의 전쟁 종료를 의미하고 있다. 그리고 정전협정 제4조⁸⁹⁾에 의거하여 1954년 4월 26일부터 6월 15일까지 제네바에서 한국문제 해결을 위한 정치회담이 실패했지만 회의 종료 후 양측 대표들은 모두 6·25전쟁을 종결시키는 의도만은 분명히 하였다.⁹⁰⁾

85) 이상철, “북방한계선(NLL), 우리가 사수하고 있는 남북 해상경계선”, 「통일과 법률」, 통권 제14호(2013), 1-6쪽.

86) 전쟁종료의 가장 일반적인 방법으로, 전쟁상태의 종결을 목적으로 한 조약이며, 강화조약이라고도 한다.

87) 이민호, 전거서, 163-168쪽.

88) 대표적으로 정전협정 제12항에서 일체의 적대행위를 완전히 정지할 것을 규정하고 있다.

89) 정전협정 제4조 한국문제의 평화적 해결을 보장하기 위하여 쌍방 사령관은 쌍방의 관계 각국 정부에 정전협정이 조인되고 효력을 발생한 후 3개월 내에 각기 대표를 파견하여 쌍방의 한급 높은 정치회담을 소집하고 한국으로부터의 모든 외국군대의 철거 및 한국문제의 평화적 해결 등 문제들을 협의할 것을 건의한다.

90) 북한외상 남일은 한국에서 평화여건을 확보하기 위한 6개 항목을 제의하였고, 미국 대표 스미스도 “현행 정전협정이 전쟁을 종결시키는 법적 효력을 갖는다.” 고 명백히 하였다.

1954년 12월 11일 채택된 유엔총회 결의 제811호도 이러한 것을 확인하면서 “양자 간의 평화적 해결을 위한 다른 협정이나 개정으로 대체 될 때까지 현행 정전협정이 계속 유효하다.”는 정전협정 제62항⁹¹⁾을 강조하였다.

정전협정이 체결된 이후 그동안 남·북한을 제외한 모든 관련 당사국들은 남·북한과 공식적으로 관계를 정상화 하였고, 남·북한도 1972년 7월 4일 공동성명을 발표하여 “불신을 제거하고 긴장을 완화하기 위하여 노력하며 무력행사를 지양하고 평화적 방법으로 통일을 추구하기”로 다짐하였다.⁹²⁾

II. 우리나라 관할해역 통항제도

1. 우리나라의 관할해역

우리나라의 해양관할권은 내수, 영해, 접속수역, 배타적경제수역 및 대륙붕으로 이루어져 있는데, 직선기선 제도를 채택함으로써 내수의 면적이 약 37,720km²에 이르고 있다. 영해는 약 48,117km², 배타적경제수역 면적은 약 286,542km², 그리고 한·일 대륙붕공동개발구역에 포함되어 있는 대륙붕이 약 68,470km²이다. 이들 해양관할권의 총 면적은 440,851km²에 이르고 있다. 남·북한을 포함한 해양관할권 면적은 584,702km²이다. 남·북한 주장 해양관할권별 면적은 <표 2-1> 과 같다.

91) 정전협정 62항, 본 정전협정의 각 조항은 쌍방이 공동으로 접수하는 수정 및 증보 또는 쌍방의 정치적 수준에서의 평화적 해결을 위한 적당한 협정중의 규정에 의하여 명확히 교체될 때까지는 계속 효력을 가진다.

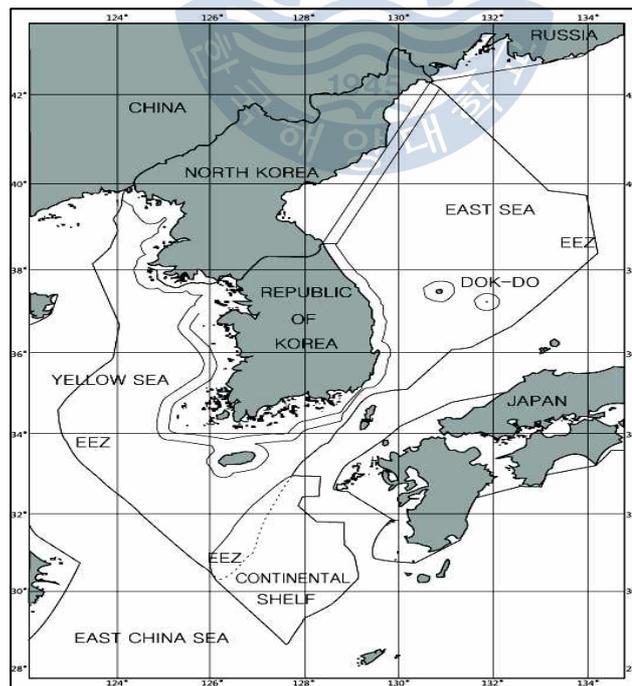
92) 유명화, 「동북아시아와 해양법」(서울 : 진성사, 1991), 269-270쪽. ; 미국은 ‘대인지뢰 금지협약’인 오타와 협약에 대한 입장 표명 시 ‘한반도는 전쟁 상황이 끝나지 않은 유일한 지역이며 특별한 상황’으로 주장하면서 한반도의 예외를 주장하였는데, 한반도는 전쟁이 지속중인 것으로 보고 있다. (「조선일보」, 1997년 9월 7일자.) ; 「세계일보」, 2014년 9월 25일자.

93) 권문상 외, “배타적경제수역 선포와 광역관리체계 구축에 관한 연구”, 한국해양수산개발원 연구보고서(1997), 3쪽.

〈표 2-1〉 한국 주장 해양관할권 면적⁹³⁾

해양관할권	남 한	북 한	계(km ²)
내 수	37,720.9	23,006.6	60,727.5
영 해	48,117.5	23,126.2	71,243.7
E E Z	286,542.7	97,718.0	384,260.7
소계	372,381.1	142,850.8	516,231.9
대륙붕	68,470.4	-	68,470.4
합 계	440,851.5	143,850.8	584,702.3

우리나라의 주변국인 중국·일본·러시아·북한 모두 12해리의 영해 설정과 직선기선제도를 채택하고 있으며, 모두 배타적경제수역을 선포하고 있다. 〈그림 2-1〉은 한반도 주변국의 직선기선과 우리나라 영해의 범위 및 중간선 원칙에 입각하여 가상의 해양 관할권도를 도시하였다. 배타적경제수역의 경계에 대해서 주변국과 협정을 마무리 하지 못한 상태이며, 대륙붕도 한·일 공동개발구역에 대해 명시되었을 뿐이다. 상호 자연연장·중간선·합의의 원칙을 주장하고 있으며 보다 넓은 해양관할권을 확보하기 위한 국가 간 경쟁이 지속되고 있다.



〈그림 2-1〉 한국 주장 가상 해양관할권도⁹⁴⁾

2. 영해 통항제도

한국의 영해 범위는 1948년 5월 10일 제정된 미국군정 법령 제189조에 의해 3해리였다가 1962년 1월 20일 군정법령 폐기로 불분명한 상태가 되었으며, 1978년 4월 30일 舊영해법 제정 시 12해리로 확정되어 오늘에 이르고 있다.

서해안 직선기선은 소령도까지만 이어지고 있으며 그 북쪽에 위치한 서해5도에 대해서는 직선기선이 설정되어 있지 않다. 1995년 영해 및 접속수역법 제정 당시 “직선기선을 경기만 북부수역까지 확장하자”는 견해도 대두되었지만, 북한과의 관계를 고려하여 의도적으로 확장대상에서 제외하였다고 한다.⁹⁵⁾

서해 5도의 기준선으로부터 12해리 전체에 대하여 영해를 선포할 경우 일부 도서의 영해가 북한영해와 중첩되는 상황이 발생할 수 있다. 국제법에 따르면, 이 경우 한국과 북한은 쌍방 간 영해 중간선 획정을 위한 합의를 하여야 한다는 견해가 있다.⁹⁶⁾

그러나 쌍방을 국가로 인정하지 않고 있는 한국과 북한의 현실상 평시 국제법을 적용하는 것은 부적절하다. 기존의 NLL에 대한 수정은 양자 간 평화협정 체결 시에 고려될 수 있을 뿐이다. 결국 북한과의 관계에 있어서는 북방한계선(NLL)을 기점으로 해역을 양분하는 현행방식이 현 상태로서는 가장 적합하다고 할 수 있다.⁹⁷⁾

우리나라의 영해 및 접속수역법에서는 외국선박이 한국의 평화·공공질서·안전보장을 해하지 아니하는 한 영해를 무해통항 할 수 있다고 규정하며, 외국의 군함이나 비상업용 정부선박이 통항하고자 하는 경우 3일전까지 사전통고 하도록 규정하고 있다.⁹⁸⁾ 특이하게 대한해협 서수로의 폭이 22.8해리인데, 한·일 양국이 각각 3해리의 영해를 선포함으

94) 상계논문, 4쪽.

95) 김동욱, 「한반도 안보와 국제법」(과주 : 한국학술정보, 2010), 63쪽.

96) 상계서.

97) 차승규, 전계논문, 101쪽.

98) 영해 및 접속수역법 제5조(외국선박의 통항), 동법 시행령 제4조(외국군함의 통항)

로써 중간에 16.8해리의 공해대를 갖고 있다. 따라서 외국의 군함은 공해대에서 자유통항 할 수 있다.⁹⁹⁾

유엔해양법협약 제25조에서는 연안국이 무해하지 않은 통항을 방지하기 위해 필요한 조치를 취할 수 있고, 군사훈련처럼 자국의 안보를 위해 필요한 경우 영해의 지정된 수역에서 선박의 무해통항권을 일시적으로 정지시킬 수 있도록 하고 있다. 우리나라는 대통령령이 정하는 바에 따라 영해 내 일정수역에 대한 무해통항을 일시적으로 정지할 수 있다고 규정하고 있으며, 일시정지의 실행은 국방부장관이 대통령의 승인을 얻은 후 고시하도록 하고 있다.¹⁰⁰⁾

다만 여기서 주목되는 것은 제주해협 통항제도이다. 제주해협 인근 해역은 하백도 ~ 소흑산도 간 직선기선 안쪽이 내수가 되었고, 직선기선 외곽과 제주도 사이는 24해리 이내로 영해로만 구성된 해협이다.

제주해협의 법적지위에 대하여 ① 통과통항이 적용되는 국제항행용 해협이라는 견해,¹⁰¹⁾ ② 정지되지 않는 무해통항이 적용되는 국제항행용 해협이라는 견해,¹⁰²⁾ ③ 국제항행용 해협이 아닌 무해통항이 적용되는 우리나라 영해로 보는 견해¹⁰³⁾의 대립이 있다.

제주해협은 우리나라 남해 배타적경제수역과 반대쪽 입구인 서해 배타적경제수역을 연결하는 수로이나, 유사한 편의가 있는 통과항로가 제주도 남방에 존재하고 해협을 우회하여 항행할 경우 거리상 약 58해리

99) 영해의 범위를 3해리로 축소한 이유는 국제해협으로서의 일방적 규제 곤란, 해상안보와 강대국과의 마찰 회피를 고려했다고 한다. 1982년 유엔해양법협약에서 영해 12해리를, 그리고 영해로 폐쇄되는 해협에 통과통항제도를 제공해 주었음에도 불구하고 3해리를 유지하고 있다. 영해의 범위를 확대해 통과통항을 하게 할 것인가, 아니면 현재상태를 지속할 것인가는 법의 문제가 아니라 국익차원에서 선택할 정책의 문제이다. (김명기, “해양법 협약상 대한해협의 통항문제”, 「국제법학회논총」, Vol.28 No.2(1983), 33쪽.)

100) 영해 및 접속수역법 제5조 제3항, 동법 시행령 제7조.

101) 제주해협이 국제항행에 이용된 역사성과 우리나라 직선기선 선포로 내수로 편입된 점 등을 근거로 통과통항이 허용되는 국제해협이다. (박춘호, 「해양법」(서울 : 민음사, 1989), 125쪽.)

102) 김영구, “새 해양법협약상 해협통항제도에 관한 일고찰”, 「국제법학회 논총」, 제 53권(1983), 39쪽.

103) 정갑용, “제주해협의 통항문제와 정책방안”, 「해양수산」, 통권 제220호(2003), 12쪽.

차이로 통항조건의 차이가 미미한 수준이다. 따라서 유엔해양법협약 제 38조 1항 단서¹⁰⁴⁾에 따라 통과통항을 할 수 없고 무해통항을 할 수 있다. 다만, 무해통항 하더라도 유엔해양법협약 제45조에서 인정되는 무해통항권은 일반영해의 통항에 부여되는 무해통항권과는 달리 연안국에 의해 정지되거나 박탈될 수 없다는 점이 특별하다.¹⁰⁵⁾ 따라서 제주해협을 통항하는 모든 선박에게는 정지되지 않는 무해통항권이 부여되는 것으로 보는 견해가 타당하다고 보인다.¹⁰⁶⁾

3. 배타적경제수역 통항제도

한국정부는 1996년 2월에 유엔해양법협약을 비준한 후 1996년 8월 배타적경제수역법을 제정하였으나, 일본·중국과 배타적경제수역의 경계 획정을 위한 협상이 아직까지 합의에 이르지 못하고 있다. 따라서 우리나라가 주권적 권리와 관할권을 행사할 수 있는 수역의 범위가 미확정 상태이다. 이로 인해 관할권 중복 주장수역에서 어떤 연안국이 법령위반 선박을 단속할 것인지가 불분명한 상태이다. 다만 우리나라는 배타적경제수역법 제4조에서 외국 또는 외국인에게 항행의 자유와 그 자유와 관련된 국제적으로 적법한 이용행위의 자유를 인정하고 있다. 따라서 동법의 규정에 따라 외국 또는 외국인은 우리나라 배타적경제수역에서 우리나라 관련 법률을 위반하지 않는 범위에서 통항의 자유를 향유한다고 해석된다. 또한 우리나라는 배타적경제수역에서의 외국 군사 활동에 대하여 아무런 규정을 입법하거나 정책을 수립하고 있지 않아 일견 군사 활동을 허용하는 듯하다. 그러나 주변국과의 안보상황을 고려할 때 조속한 시간 내에 이에 대한 심도 있는 토의와 대책수립이 필요하다고 생각한다.

104) 해협이 해협연안국의 도서와 본토에 의해 형성되어 있는 경우 항해 및 수로상의 특성에 있어서 유사한 편이를 가진 공해를 통과하는 항로 또는 배타적경제수역을 통과하는 항로가 동 도서의 해양 측으로 존재한다면 통과통항권은 적용되지 아니한다.

105) 유엔해양법협약 제45조 제2항의 단서, 일시적으로라도 무해통항을 정지시킬 수 없다.

106) 박찬호·김한택, 전거서, 111쪽.

Ⅲ. 북한의 관할해역 통항제도

1. 북한 영해의 범위 및 무해통항권

북한이 자국의 영해에 대해 공식적으로 언급한 것은 6·25전쟁 당시 정전협정의 교섭 시였다. 당시 교섭과정에서 유엔군 측은 3해리의 영해를 주장했고 북한 측은 12해리의 영해를 주장했다. 그러한 이유로 정전협정 본문에 육상 군사분계선은 정해졌지만 해상경계선은 정해지지 않았다. 양측은 해양관할권의 적용문제는 차치하고, 정전협정의 문안에 영해(territorial sea)라는 용어 대신 해면(water)이라는 표현을 사용하게 되었다.¹⁰⁷⁾

구소련의 자료에 의하면, 북한은 1955년 내각 결의 제25호에 의해 12해리의 영해를 실시하고 있으며, 외부적으로 알려진 것은 1968년 1월 23일 동해에서 푸에블로호 나포사건을 통해 자국의 영해가 12해리임을 대외적으로 주장하면서 부터다.¹⁰⁸⁾

북한이 주장하고 있는 영해의 기선, 즉 만구폐쇄선은 강원도 간성 북방의 군사경계선이 끝나는 한 점으로부터 구소련과의 국경인 나주리를 연결하는 직선으로 되어있다. 북한은 무수단의 북측 경성만과 남측의 동한만 전체를 내수로 하는 만구폐쇄선 또는 직선기선을 적용하고 있는 것이다.¹⁰⁹⁾

직선기선은 통상기선과 달리 국제법상의 여러 가지 조건을 충족시켜야 한다. 국제법상의 조건이란 영해 및 접속수역에 관한 협약과 유엔해양법협약 상에 명시된 직선기선에 관한 규정을 말하는데, 북한의 경우

107) 이창위, “북한의 영해, 경제수역 및 군사수역에 대한 고찰”, 「STRATEGY 21」, 통권 제27호(2011), 8쪽.

108) 당시 미국은 함대의 행동의 자유를 최대한 확보하기 위해 3해리의 영해를 주장했지만, 1년정도 억류 끝에 승무원 석방 교섭을 타결시킨 문서에 푸에블로호가 북한의 12해리 영해를 불법적으로 침범한 사실을 인정했다. Official Documents, “Release of Crew of USS Pueblo”, *American Journal of International Law*, Vol.63(1969), pp.684-685.

109) 이창위, 전계논문, 13쪽.

에는 이러한 국제법상의 기준에 비추어볼 때 많은 문제점을 내포하고 있다.

북한은 해양강대국들의 해양지배에 반대하여 엄격한 무해통항 제도를 실시하고 있으며, 군함의 무해통항을 인정하지 않고 있다. 북한의 무해통항에 대한 입장은 북한의 국제법 사전에 다음과 같이 요약되어 있다.¹¹⁰⁾

영해에서 외국의 일체 상선들은 연안국의 법과 규정을 지키는 조건에서 그리고 그 나라의 안전을 침해하지 않는 조건에서 영해를 통과할 권리를 가진다. 연안국의 법질서를 위반한 외국상선들은 연안국의 주권을 침해한 것으로 인정되며, 나포·몰수된다. 영해에서 외국의 군함은 연안국의 특별한 허가 밑에서만 항행할 수 있으며, 연안국의 특별한 허가 없이 영해를 침범한 군함에 대해서는 연안국의 자위권이 행사된다.

이와 같이 북한은 영해에서 외국선박의 무해통항을 엄격하게 규제하고 있다.

2. 경제수역 통항제도

북한은 1977년 6월 21일 ‘조선민주주의 인민공화국 경제수역에 관한 정령’을 통해 영해기선으로부터 200해리까지 경제수역(〈그림 2-2〉 참조)을 발표하였다. 그리고 1978년 8월 12일 ‘조선민주주의 인민공화국의 경제수역에 있어서 외국인·외국선박 및 외국항공기의 경제활동에 관한 규정’을 제정하여 북한 정무원 결정 제106로 공포했으며, 1980년 1월 1일부터 시행중에 있다. 그런데 북한은 경제수역 내에서 북한당국의 허가를 얻지 않은 외국선박 및 외국 항공기의 활동을 다음과 같이 규제하고 있다.¹¹¹⁾

조선민주주의 인민공화국은 경제수역 내의 수중, 해저 및 그 지하에 있는 모든 생물자원 및 비생물자원에 대하여 완전한 자주권을 갖

110) 사회과학원연구소, 「국제법사전」(평양 : 사회과학출판사, 2002), 181쪽.

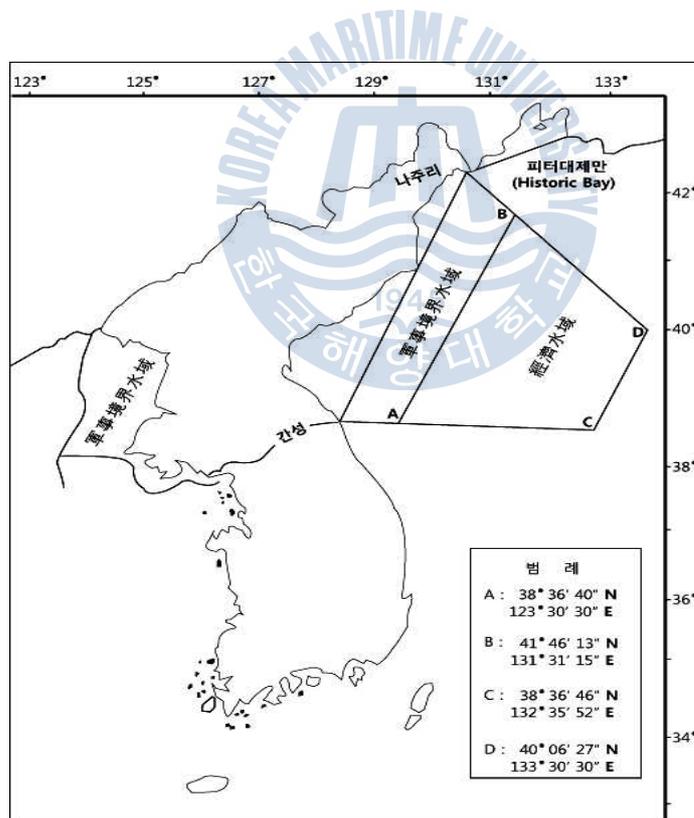
111) 이창위, 전계논문, 19-22쪽.

는다.(제2조)

이 규정은 경제수역 내에서 경제활동 및 과학조사를 행하는 모든 외국인, 외국선박 및 외국항공기에 적용된다.(제3조)

외국인, 외국선박은 북한 자원감독기관의 허가 없이는 경제수역 내에서 어로활동을 할 수 없으며, 허가를 얻어서 어로활동을 하는 외국인, 외국선박은 관련 법규를 준수하지 않으면 안 된다.

위와 같이 북한은 경제수역에서 영해와 같이 배타적인 자주권을 행사하고 있으며, 북한 당국의 허가를 얻지 않은 외국인·외국선박 및 외국항공기의 일정활동을 금지하고 있다. 그러나 통상적인 통항에 대해서는 별도의 조건을 제시하지 않고 있어 자유로운 통항이 인정되는 것으로 해석된다. 다만 경제수역의 전부 또는 일부가 다음에 살펴볼 군사경계수역에 포함되어 외국선박의 통항이 실질적으로 통제되고 있다.



〈그림 2-2〉 북한 군사경계수역과 경제수역¹¹²⁾

3. 군사경계수역 실시

북한은 경제수역의 실시와 함께 1977년 8월 1일부터 해상 50마일까지 해상군사경계선(〈그림 2-2〉 참조)을 선언했다. 당시 군사경계수역의 선포에 대한 북한 중앙방송의 발표는 다음과 같다.¹¹³⁾

조선인민군 최고사령부는 우리나라를 둘러싸고 있는 정세를 감안하여, 조선민주주의 인민공화국의 경제수역을 확실하게 지키며, 민족적 이익 및 국가의 자주권을 군사적으로 철저히 수호하기 위하여 군사경계선을 설정한다.

군사경계선은 동해에서는 영해의 기선으로부터 50해리, 서해에서는 경제수역의 경계선까지로 한다. 군사경계수역 내(수상, 수중, 공중)에서의 외국인, 외국 군용함선, 외국 군용항공기의 활동을 금지한다. 민간선박(어선은 제외) 및 민간 항공기 등은 사전의 합의 또는 승인 하에서만 군사경계수역을 항행 및 비행할 수 있다.

군사경계수역에 있어서는 그 수상, 수중, 공중에 있어서의 민간선박 및 민간항공기의 활동이라도 군사적 목적을 가진 행동과 경제적 이익을 침해하는 활동은 금지된다.

위와 같이 북한은 군사경계수역 내에서 외국 군용함선·항공기의 활동을 금지하고, 민간선박·항공기도 사전 합의 또는 승인 하에서만 항행 및 비행할 수 있도록 강력한 관할권을 행사하고 있다.¹¹⁴⁾

북한의 군사수역 선포에 대한 주변국의 반응은 다양했다. 동·서 진영 간의 대립 때문이었는지 구소련과 중국은 묵인을 했다. 이에 대해 한국과 미국은 즉시 반대성명을 발표했다.¹¹⁵⁾

112) 김영구, 「현대해양법론」(서울 : 아세아사, 1998), 334쪽.

113) 김일성 종합대학, 「국제법학」(평양 : 김일성 종합대학 출판사, 1992), 108-109쪽.

114) 이창위, 전개논문, 24-25쪽.

115) 외무부는 정전체제의 파괴 및 우리 어민·선박의 안전조업과 항행의 위협 등을 들면서 “북한의 경제수역 및 군사경계수역을 인정치 않을 것을 명백히 밝히고, 북한이 이를 거부하여 도발사태를 야기할 경우 그 책임이 전적으로 북한측에 있다”는 내용의 성명을 발표하였다. (박종성, “군사경계수역”, 「현대국제법론」(서울 : 박영사, 1978), 22쪽.) ; 미국 국무부 대변인 ‘존 트레이너’는 1977년 8월 2일 기자회견에서 “미국은 어떤 나라가 일방적으로 공해상에서의 항해와 상공비행을 제한하는 조치를 취하는 권리를 갖는 것을 인정하지 않는다. 북한의 선언은 일방적 발표이며, 결코 주한 유엔군

한국·미국·일본이 “군사경계수역을 승인할 수 없다.”는 성명을 발표하자, 북한은 다시 성명을 통해 “누구 한사람도 군사경계수역을 설정한 합법적 조치에 대하여 문제 삼을 수 없다. 군사경계선의 승인·비승인을 운운하는 것은 우스꽝스러운 일이다.”고 주장하였다.¹¹⁶⁾

북한은 군사경계수역 설정을 통하여 평시 해상을 통한 유엔군의 정보 수집활동을 효과적으로 거부할 수 있으며, 외국 해군의 활동은 제한받게 된다. 이는 유사시 미국에 의한 해상으로부터의 위협이나 해상시위에 대하여 대응조치를 할 수 있는 근거를 마련하기 위한 것으로 판단된다.

제4절 소결론

유엔해양법협약이 새로운 해양질서를 규율하는 제도로 정착되어 가고 있으며, 해역별 외국선박의 통항제도도 일반적으로 수락된 국제규범으로 형성되어 가고 있다. 선박의 국적은 관할권 행사의 기준이 되고, 군함의 경우 일반선박과 다른 독립적인 법적지위를 지니고 있다.

우리나라는 유엔해양법협약을 비준했고, 국제적인 해양질서에 맞추어 우리 관할해역인 영해에서의 무해통항권과 배타적경제수역에서 항해의 자유를 보장하고 있다.

그러나 북한은 동해에서 유엔해양법협약에서는 용인되지 않은 과도한 직선기선을 설정하고, 동·서 연안에 군사경계수역을 설정하여 우리나라 선박을 나포하거나 무력공격 하는 등 긴장을 야기하고 있다.

현재 남·북한 간의 관계를 법적으로 규율하고 있는 것은 정전협정이다. 아쉽게도 정전협정에서는 남·북한 간 해상경계와 해상관할해역에 대해 명시적인 합의를 보지 못했다.

북한과의 관계¹¹⁷⁾에 있어서는 일반 국제법 보다 당사자 간 협정이 우

사령부나 혹은 미국의 권리의무를 제한 또는 축소하지 않으며, 정전협정에 따른 북한의 의무를 축소시키지 않는다”고 밝혔다. (「한국일보」, 1977년 8월 3일자.)

116) 박종성, 전게서, 23쪽.

117) 1991년 9월 남·북한이 동시에 유엔에 가입하였지만 상호 국가승인의 효과가 없다. (헌법재판소 1997년 1월 16일 선고, 89헌마240 결정) ; 또한 우리나라 헌법상 북한의 법적지위는 반국가단체이다. (대법원 2008년 4월 17일 선고, 2003도758 판결)

선시 되는데, 남·북한은 정전협정을 실질적으로 준수하고 있고, 남북 기본합의서 및 남북해운합의서를 통해 쌍방 관할해역을 인정하기로 했으므로 현재의 관할해역을 존중할 필요가 있다.

유엔해양법협약에서도 역사적 권원이나 특수한 조건, 그리고 당사국 간 합의를 존중하고 있다. 따라서 우리나라가 북한선박에게 적용하고 있는 작전구역의 경우 북한선박에게는 실질적인 해상 군사 관할해역의 범위로 볼 수 있다.



제3장 우리나라의 북한선박 통항통제 제도와 적용상 한계

한반도에는 6·25전쟁 이후 정전상태가 지속중인 가운데 북한의 해상을 통한 침투가 자행되고 있어, 안보적 목적으로 북한선박 통항에 대한 통제가 일반국제법상 통항제도와는 다르게 현실적으로 진행되고 있다. 이하에서는 6·25전쟁기간과 정전협정 이후로 구분해서 우리나라 해역에서 북한선박에 대한 통항통제 실태를 살펴보고 통항통제 제도의 적용상 한계점을 도출해 보도록 한다.

제1절 6·25전쟁 기간

I. 한반도 봉쇄

1. 유엔군의 참전과 한국군 작전지휘권 이양

1950년 6월 25일 일요일 새벽 4시에 북한은 7개 보병사단과 1개의 기갑여단, 그리고 2개의 예비보병사단을 주축으로 하여 38선을 넘어 남한을 공격했다. 지구 정반대편에 있고 12시간의 시차가 있는 워싱턴은 6월 24일 토요일 오후였고, 북한군의 남한 침공소식은 곧바로 미국 국무성에 통보되었다.

미국의 공식 요청으로 6월 25일 오후 3시에 유엔안전보장이사회(5개 상임이사국, 6개 비상임이사국)가 긴급 소집되었으며, ‘세계평화를 교란하는 북한의 무력도발을 중단’ 하도록 하는 결의문¹¹⁸⁾을 구소련대사의 불참¹¹⁹⁾과 유고슬라비아의 기권아래 참가 9개국의 찬성으로 가결시

118) 유엔안전보장이사회 결의 제82호.

119) 구소련은 대만 대신 본토를 장악한 중공으로 안보리 상임이사국 교체를 주장하면서 1950년 1월 13일부터 불참했었다.

켰다.¹²⁰⁾

그러나 북한군이 무시하고 남진을 계속하자, 6월 27일 유엔안전보장이사회 결의문 제83호를 통해 무력공격의 격퇴와 한국에 대한 원조를 회원국에 권고했다. 그러나 북한군이 예상보다 빠르게 수도 서울을 점령하자, 6월 29일 미국 백악관에서 국가안보회의가 열렸으며, 6월 30일 미국 트루먼 대통령은 6·25전쟁에 미군의 참전을 승인하였다.

1950년 7월 7일 유엔안전보장이사회는 결의문 제84호에서 회원국들이 제공한 병력과 지원을 미국 주도하에 단일사령부에서 활용하도록 권고하면서 미국에 단일사령부의 지휘관을 선정해줄 것을 요청하였다. 그리고 단일사령부가 유엔기를 사용할 수 있도록 승인하였다.

유엔의 요청에 따라, 미국 트루먼 대통령은 7월 8일 당시 일본 점령군의 임무를 맡고 있던 맥아더 극동군사령관(〈표 3-1〉 참조)에게 유엔군사령관 임무를 부여했고 7월 24일 일본 동경에 유엔군사령부가 창설되었다.¹²¹⁾

당시 한국군이 북한군의 공세로 수도 서울을 3일 만에 빼앗기고 후퇴를 거듭하여 대전 이남까지 물러서게 되자, 1950년 7월 14일 이승만 대통령은 맥아더 유엔군사령관에게 “현 적대상태가 지속되는 동안 일체의 지휘권을 이양하겠다.” 는 서한을 발송했다.

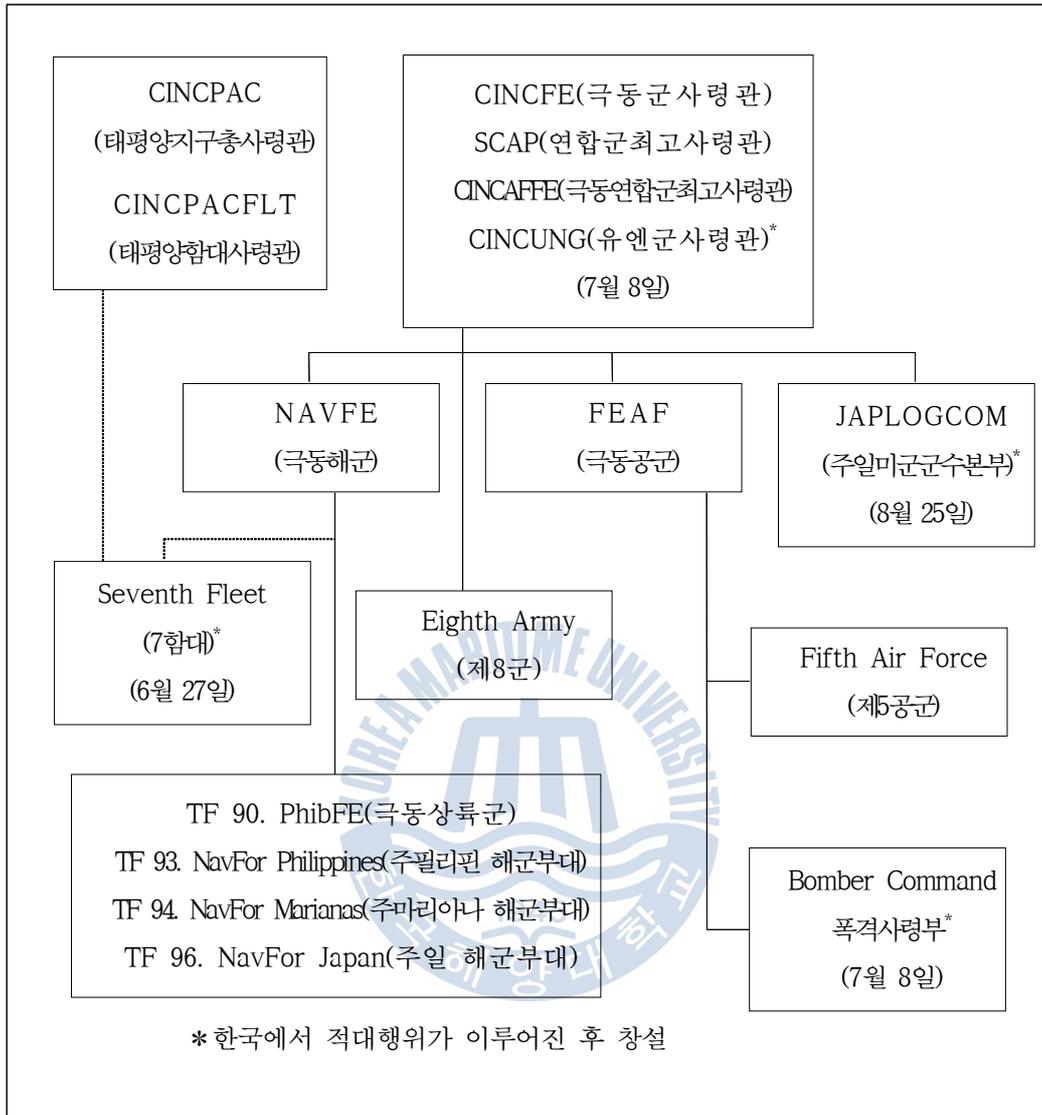
맥아더 사령관은 7월 16일 주한 미국 대사를 통해 “현 적대상태가 계속되는 동안, 대한민국 육·해·공군의 작전 지휘권을 위임한 서신에 대해(중략) 대한민국 군을 지휘하게 된 것을 영광으로 생각한다.” 는 회답을 이승만 대통령에게 보냈다. 이로써 적대상태가 지속되는 동안 한국군의 작전지휘권은 유엔군사령관에게 이양되었다.¹²²⁾ 이때부터 한국군은 6·25전쟁 당시 대통령의 통수권과 유엔군사령관의 작전통제라는 이중 지배구조 하에 들어갔다.

120) 김주식 역, 「미국 해군작전의 역사 : 한국전」(서울 : 신오성기확인쇄사, 2013), 69-70쪽.

121) 당시 극동군사령관인 맥아더 장군은 연합군 최고사령관(SCAP), 극동 연합군 최고사령관(CINCAFFE)을 겸임하면서 일본을 점령군으로서 통치했다. (상계서, 73-86쪽.)

122) 이양구, 「한미동맹 60년사」(계룡 : 국군인쇄창, 2013), 42쪽.

〈표 3-1〉 극동군사령부(The Far east Command, 1950년 6~8월)¹²³⁾



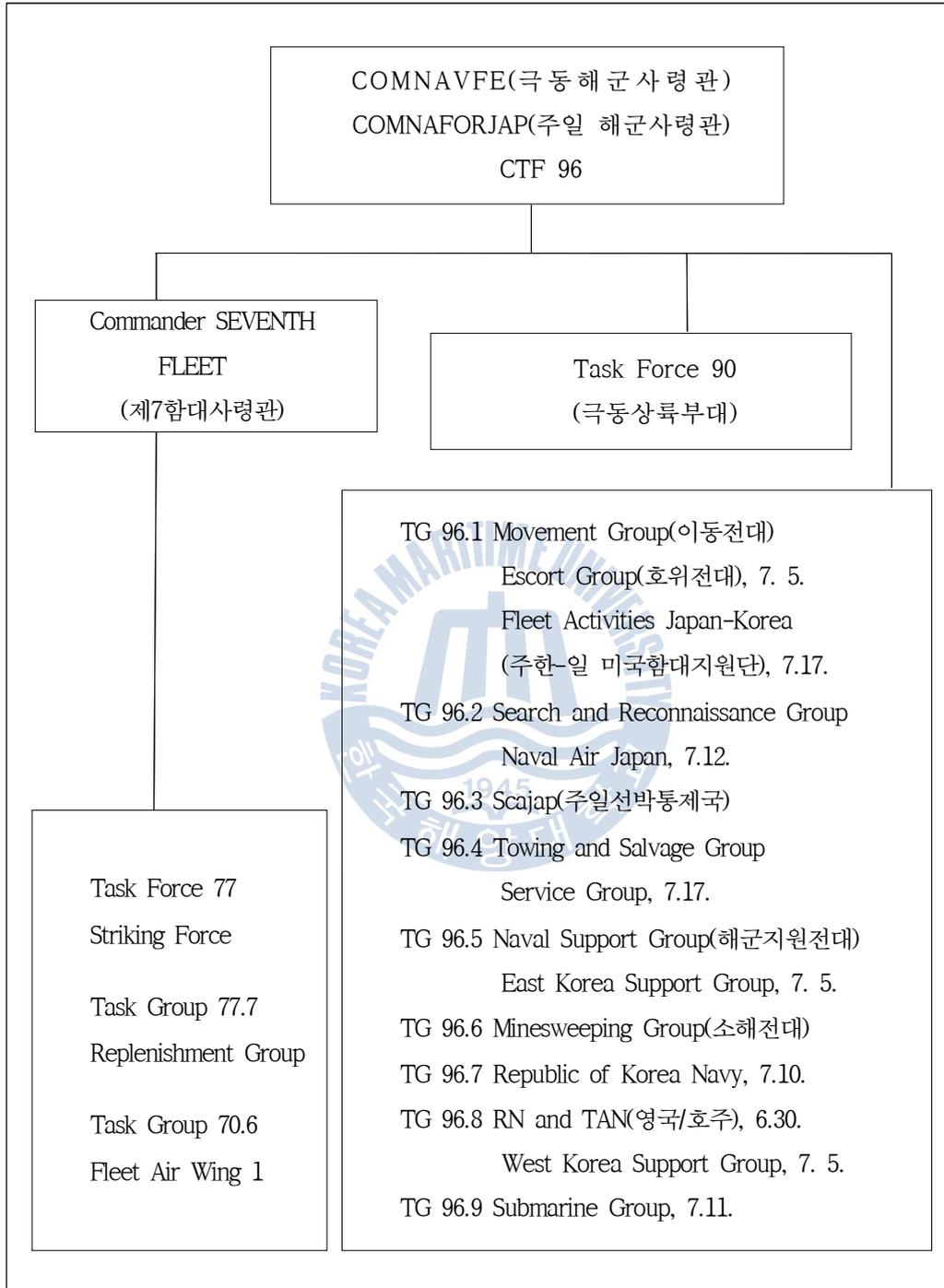
2. 극동해군사령부에 의한 한반도 봉쇄

1950년 6월 30일 미국 해군참모총장이 제안한 한반도 봉쇄는 미국대통령의 승인을 받아 7월 3일 공포되고 7월 4일부터 유효화 되었는데, 작전명령 제8-50호에 의해 미국 극동해군사령부(〈표 3-2〉 참조)의 임무가 되었다.¹²⁴⁾

123) 김주식, 전계서, 75쪽.

124) 2차대전 이후 아시아지역을 책임졌던 미국 극동군사령부(The Far east Command)의

〈표 3-2〉 극동군사 해군작전 지휘체계(1950년 6월 25일 ~ 7월 20일)¹²⁵⁾



해군세력 지휘부다.

1950년 7월 유엔군사령부 창설과 동시에 미국 태평양함대사령부 예하 7함대사령부는 극동해군사령관 예하부대로 편성되었으며, 영국 해군성은 일본해역에 있는 영국함정들을 극동해군사령관 휘하로 재배치했다.¹²⁶⁾

당시 미국 극동해군사령관 C. Turner Joy 중장은 서해에서 북위 39도 35분, 동해에서 북위 41도 51분을 한계로 봉쇄¹²⁷⁾(〈그림 3-1〉 참조)를 실시하였다. 봉쇄의 범위를 한반도 연안의 북쪽경계로부터 조금씩 남쪽으로 좁은 이유는, 해군세력을 구소련¹²⁸⁾이나 중국 영토로부터 충분히 떨어져 작전하게 하는데 있었다.¹²⁹⁾

북한 봉쇄 시 구소련을 포함한 모든 군함(북한 제외)의 북한 항구 입항은 허용되었으나, 적국은 물론 중립국 상선의 통항이 금지되었다.¹³⁰⁾ 봉쇄에 투입된 함정세력은 최초에 13척이었고, 봉쇄를 실시한 3년여 기간 평균 15-16척 정도의 연합군 해군함정이 작전에 참가하였다.¹³¹⁾

봉쇄함대사령관 스미스 제독이 1950년 9월부터 연안어업을 금지시키도록 방침을 정했는데, 연안어업에서 생산되는 생선 자체를 법적 전시 금제품으로 간주했으며, 북한의 연안 어선들은 대부분 봉쇄함대에 대항하는 공격 기회를 부설하거나 정보를 수집하는 임무를 띠고 있었기 때문이었다.¹³²⁾

당시 북위 37도 이북에서의 해상봉쇄와 해상작전은 제96.5 기동전대

125) 김주식, 전계서, 97쪽.

126) 상계서, 94쪽.

127) 봉쇄는 교전당사자가 주로 해군력에 의하여 적국 또는 적국이 점령한 지역의 항구 혹은 해안의 전부나 일부에 대하여 해상교통을 차단하는 전쟁행위이다. Ludwig Weber, "Blockade", Rudolf Bernhardt(ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, Vol.3 (Amsterdam : North-Holland, 1982), p.47.

128) 구소련은 6·25전쟁이 시작되기 전에 이미 북한과 부동항인 나진항을 사용하기 위한 협정을 맺은 상태에서 사용하고 있었다.

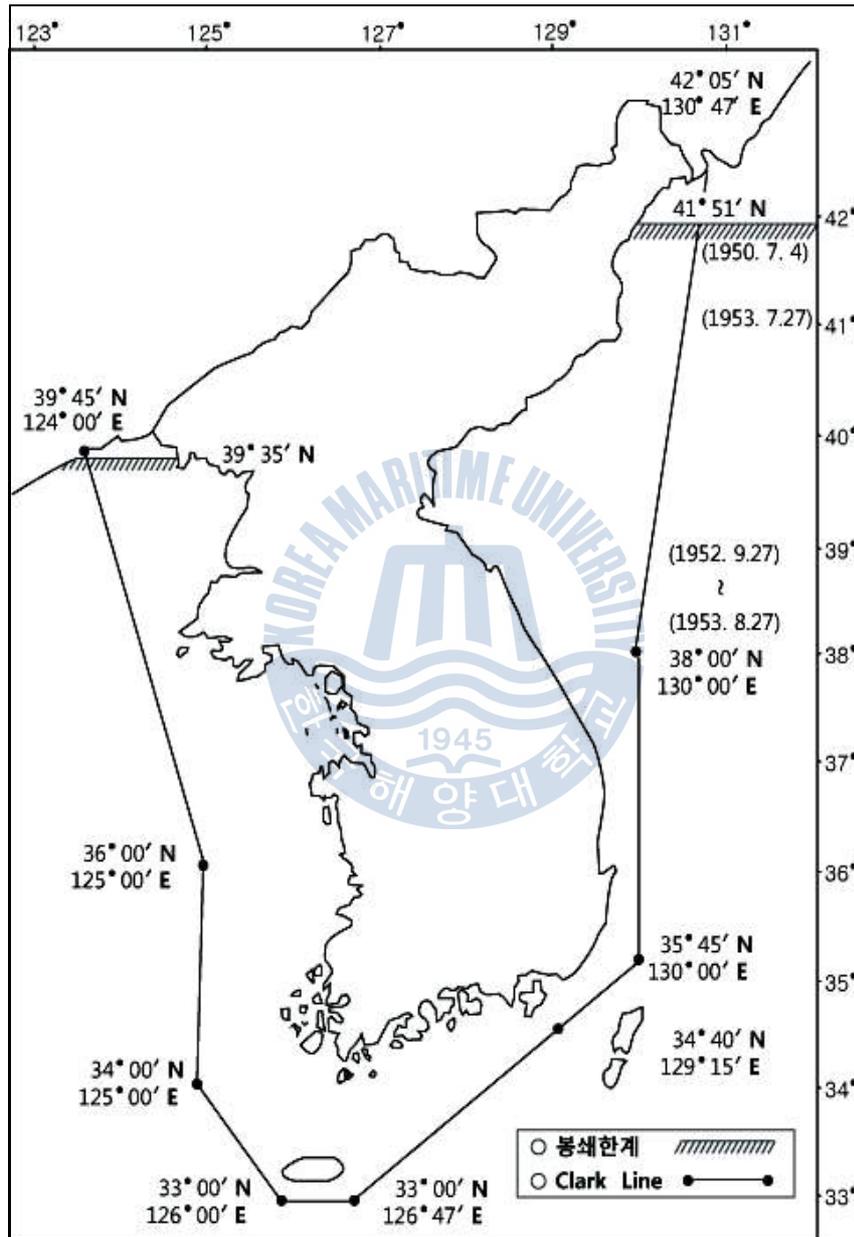
129) Malcolm W. Cagle and Frank A. Manson, *The Sea War in Korea* (Anapolis : U.S. Naval Institute, 1957), p.281.

130) *Ibid*, pp.296-298.

131) 최초의 봉쇄함대 구성은 미국의 순양함 1척, 구축함 4척, 영국의 순양함 2척, 구축함 2척, 호위함 3척, 오스트레일리아 호위함 1척이었다.(*Ibid*, p.282.)

132) 김영구, 「현대해양법론」, 93쪽.

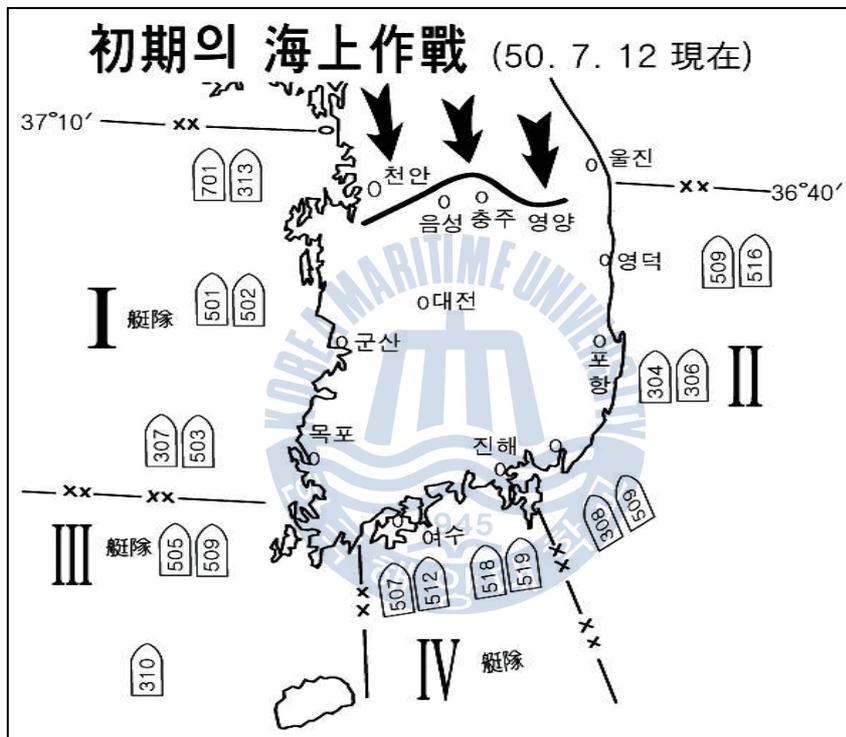
인 동해안지원전대(히긴스 제독 지휘 미국 함정)와 제96.8기동전대인 서해안지원전대(영연방 함정)에서 맡았다. 북위 37도 이남 해역의 해상봉쇄와 해상작전은 제96.7기동전대인 한국해군에게 배정되었고, 극동 해군부대들로부터 각종 지원을 받을 수 있었다.¹³³⁾



〈그림 3-1〉 6·25전쟁 시 한반도 봉쇄 한계와 Clark Line¹³⁴⁾

133) 김주식, 전계서, 99쪽

한국해군은 1948년 2월 14일부로 인천기지에 제1정대, 부산기지에 제2정대, 목포기지에 제3정대, 진해기지에 훈련정대, 총 4개 정대로 나뉘어 북위 38도 이남의 해상경비를 담당하였으며(〈그림 3-2〉 참조), 6·25전쟁 시 한국군 작전지휘권이 유엔군사령부로 이양되자 극동해군사령부로 배치되었다. 1950년 8월 16일 1정대는 1함대로 증편하여 서해해상을, 제2정대는 동해상을, 제3정대는 남해 해상을 각각 경비하면서 유엔해군과 함께 동·서 양 해안을 강력히 봉쇄함으로써 적의 해상활동은 좌절시켰다.¹³⁵⁾



〈그림 3-2〉 6·25전쟁 초기 한국해군 작전배치¹³⁶⁾

134) 김영구, “해양봉쇄에 관한 해전법규의 발전과 변모”, 「국제법학회논총」, 제30권 1호(1985), 83쪽.

135) 1949년 10월 함포가 장착된 최초의 한국 전투함인 백두산함(PC-701, 450톤, 미국에서 연안경비용으로 운용)을 가지게 되었다. 백두산함은 1950년 6월 25일 부산해역에서 북한군 무장병력 수송선(1000톤급)을 격침시킴으로써 후방을 동시에 전장화하려던 북한의 기도를 사전에 봉쇄했다. 6·25전쟁 중 미국으로부터 30여척의 함정을 인수했는데, 대개 200 ~ 500톤급이었다. (해군본부, 「해군 30년사 (1945 ~ 1975)」(서울 : 삼화인쇄주식회사, 1978), 16-24쪽.)

136) 상계서, 22쪽.

3. 봉쇄작전의 실효성과 주변국의 반응

6·25전쟁 시 미국 해군은 항공모함을 비롯해 잠수함과 전함, 순양함 구축함 등을 활용하여 전쟁기간 내내 해상에서 주도권을 장악하였고, 1950년 9월 15일 인천상륙작전에도 200여 척이 참전했다. 중공군의 참전으로 1951년 1·4후퇴 시 육지에서는 38선 아래로 후퇴하였다. 그러나 바다에서는 후퇴하지 않고 수십 대의 함재기를 가진 항공모함을 비롯해, 전함·순양함 같은 거함이 한반도를 둘러싼 3면의 바다를 완전히 장악했다. 해안인근에서 벌어진 전투에서는 미국 해군으로부터 화력지원을 받았다. 해상을 장악함으로써 중공군과 북한군을 38선에서 저지하는데 크게 기여했다. 또한 미국 해군은 처음으로 제트기인 팬텀기를 동원하는 등 전쟁 중 275,000회를 출격했는데, 근접항공지원이 대부분이었다.¹³⁷⁾

북한으로부터의 모든 해상교통로는 완전히 차단되어 적국은 물론 중립상선의 통항이 봉쇄되었고 연안어로까지 금지되었다. 따라서 이것은 완전한 의미의 경제봉쇄이며, 장거리봉쇄로 분류될 수 있다.¹³⁸⁾

구소련과 중국은 미국에 의해 선언된 봉쇄를 비난했고 봉쇄를 인정하지 않았으나, 봉쇄에 도전하지는 않았다. 한반도 봉쇄는 1953년 7월 27일 정전협정이 성립될 때까지 3년 20여 일간 실효성 있게 계속 실시되었다. 이 기간 동안 봉쇄세력은 완전한 해상통제권을 장악하였으며, 구소련이나 중국은 물론 북한으로부터도 해상 및 공중으로부터의 저항을 받지 않고 봉쇄를 실시할 수 있었다.

II. 평화선 선포

1. 평화선 선포의 배경

일본이 항복한지 5일후인 1945년 8월 20일 미국 극동군사령부는 점령

137) 조성훈, 「한미 군사관계의 형성과 발전」(서울 : 정문사문화주식회사, 2008), 131-132쪽.

138) 김영구, “해양봉쇄에 관한 해전법규의 발전과 변모”, 91쪽.

국의 통치 상 일본어선의 전면적인 행동금지를 명령했고, 9월 14일에는 일본연안으로부터 12해리 이내에서만 어업을 허용하였다. 제2차 대전에서 패전 후 극도로 악화된 식량난의 타개를 위해 어업에 기대를 걸었던 일본은 극동군사령부에 통제의 완화를 지속 요청하였으며, 1945년 9월 27일 미5함대사령관이 어로제한구역을 규정한 각서 제80호를 일본 정부에 전달하였다.¹³⁹⁾

이후 1946년 6월 22일 연합군 최고사령부 지령(SCAPIN) 1033호를 통해 맥아더라인(〈그림 3-3〉 참조)이 설정되었다. 맥아더라인은 일본정부의 식량기근을 해결하기 위한 지속적인 요구로 1950년 5월 11일까지 5차례에 걸쳐 계속 확장되었다. 그 범위는 일본 주변을 포함하여 태평양 해상 쪽으로는 본토연안으로부터 500해리에서 최대 1,200해리 까지 확장되었다.

한편 일본 근해는 이미 1950년대 초에 어족자원이 고갈되어 가장 가까운 어장으로 한국 연근해가 최상의 어장으로 손꼽혔고, 극동군사령부는 맥아더라인 위반 선박에 대한 단속이나 처벌을 사실상 일본정부에 위임했으며, 일본정부는 맥아더라인 위반에 대한 규제를 제대로 하지 않고 사실상 방관했다.

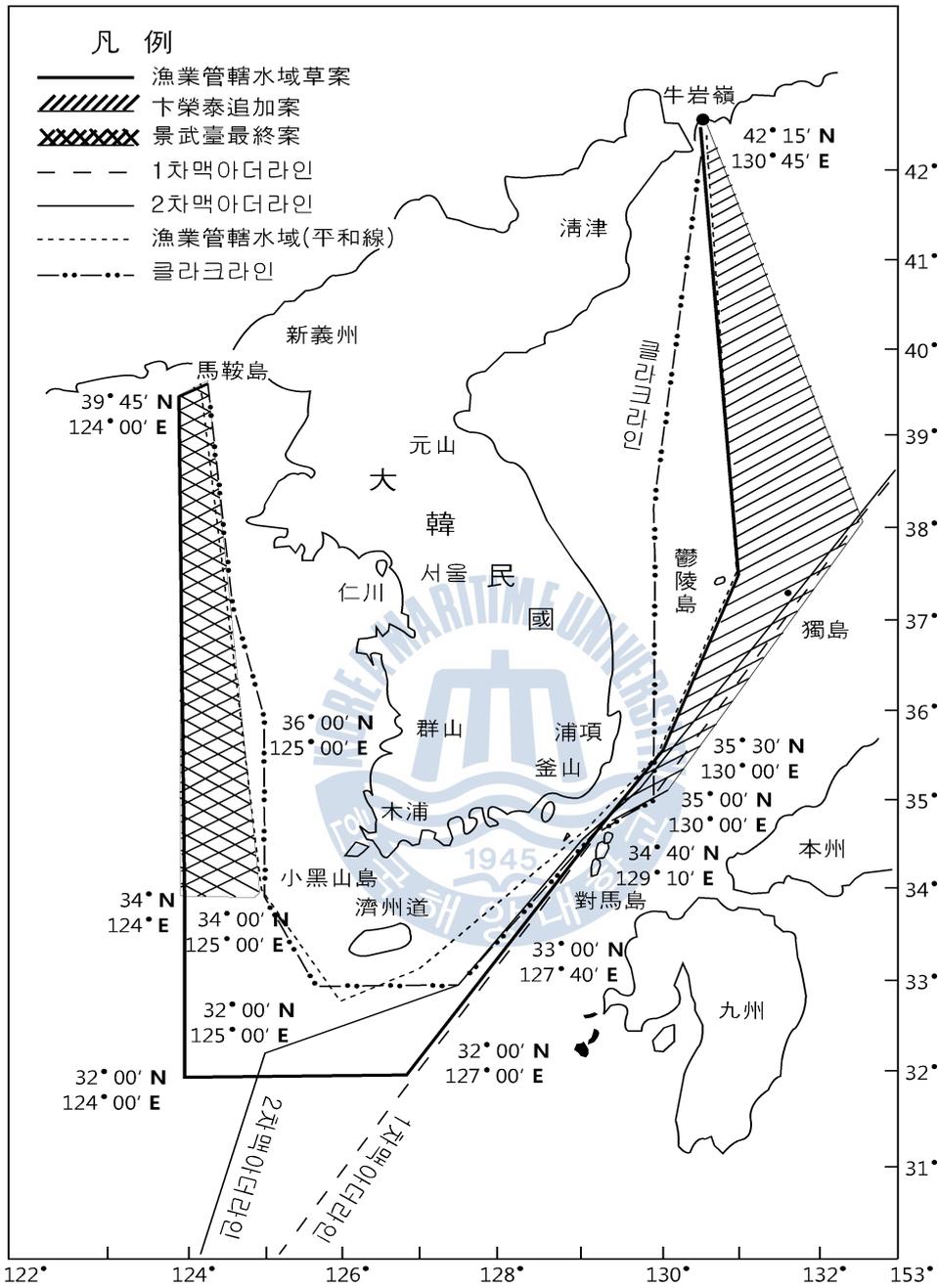
일본어선은 맥아더 라인을 벗어나서 심지어는 한국 근해에까지 넘나들며 마구잡이로 어업을 자행했다. 일본어선의 한국 근해 침범이 얼마나 극심했는지는 1949년 6월 남해안 일대의 어민대표들이 부산에 모여 일본의 불법어로를 비난한 어민궐기대회와 1949년 6월 13일 국회에서 만장일치로 통과된 맥아더라인 확장 반대와 침범을 규탄한 긴급동의를 보면 알 수 있다.

미국의 일본 점령정책은 1950년대 초 중국이 공산화되고 6·25전쟁이 발발하자 일본을 아시아의 우방으로 삼는 정책으로 급변하였다. 일본 어업을 통제했던 맥아더라인을 샌프란시스코 평화조약 발효(1952년 4월 28일) 이전에 철폐¹⁴⁰⁾하려 하자, 일본어선의 맥아더라인 위반에 대한 규

139) 지철근, 「평화선」(서울 : 범우사, 1979), 88-90쪽.

140) 맥아더라인은 평화조약 발효 3일전인 1952년 4월 25일 유엔군사령부의 각서로 완전

제는 더욱더 약화되었고, 한국근해 침범은 더욱 노골화 되었으며 반일 감정을 심화시켰다.



〈그림 3-3〉 맥아더라인과 평화선¹⁴¹⁾

히 철폐되었다.

141) 지철근, 전개서, 171쪽.

2. 평화선 선포의 목적과 선박통제

일본어선의 한국 근해 침범이 심화되자, 한국도 해양주권을 확보하고 자주권을 행사하기 위한 조치가 필요했었다.¹⁴²⁾ 이로 인해 제98회 임시 국무회의에서 의결된 어업보호수역안은 경무대에서 확대 수정되어 1952년 1월 15일 국무회의에서 ‘인접해양의 주권에 관한 대통령선언’ (이하 ‘평화선’ 이라 함.)으로 의결을 거쳤으며, 이승만 대통령은 1월 18일 국무원 공고 14호로 내외에 다음과 같이 4개항을 선언하였다.¹⁴³⁾

1. 대한민국 정부는 국가의 영토인 한반도 및 도서에 인접한 해봉(海棚)의 상하에 기지(既知)되고 또는 장래에 발견될 모든 자연자원광물 및 수산물을 국가에 가장 이롭게 보호보존 및 이용하기 위하여 그 심도여하를 불문하고 인접해봉에 대한 국가의 주권을 보지(保持)하며 또 행사한다.

2. 대한민국의 정부는 국가의 영토인 한반도 및 도서의 해안에 인접한 해안의 상하 및 내에 존재하는 모든 자연자원 및 재부(財富)를 보유 보호 보존 및 이용하는데 필요한 좌(左)와 여히 한정된 연장해안에 공하여 그 심도 여하를 불문하고 인접해안에 대한 국가의 주권을 보지하며 또 행사한다. 특히 어족 같은 감소될 우려가 있는 자원 및 재부가 한국 국민에게 손해가 되도록 개발되거나 또는 국가의 손상이 되도록 감소 혹은 고갈되지 않게하기 위하여 수산업과 어획업을 정부의 감독 하에 둔다.

3. 대한민국 정부는 이로써 대한민국 정부의 관할권과 지배권에 있는 상술한 해양의 상하 및 내에 존재하는 자연자원 및 재부를 감독하며 또 보호할 수역을 한정할 좌에 명시된 경계선을 선언하며 또 유지한다. 대한민국의 주권의 보호 하에 있는 수역은 한반도 및 그 부속도서의 해안과 좌의 제선을 연결함으로써 조성되는 경계선 간의 해안이다.(〈그림 3-3〉 참조)

142) 한편 일본은 1929년 12월 조선총독부령 제109호로 공해상에 어업금지구역(禁漁區)을 공포했는데, 범위는 독도를 제외하고 있을 뿐 평화선의 범위와 비슷했다. (지철근, “평화선 선언 이후 40년”, 『해양정책연구』, 제7권 제2호(1992), 239-241쪽.)

143) 지철근, 전게서, 167-171쪽.

4. 인접해양에 대한 본 주권의 선언은 공해상의 자유항행권을 방해하지 않는다.

평화선이 설정됨으로써 우리나라는 국제적으로 비난의 대상이 된 바도 없지 않았다. 당시만 해도 평화선을 뒷받침할 만한 국제선례는 미국 트루먼대통령 선언과 중남미 각국의 연안접속수역 및 대륙붕에 관한 선언 등이 고작이었다. 대부분의 선진 해양국들은 여전히 영해 3해리에 집착하여 넓은 공해 자유의 원칙을 고수하고 있었으므로 비난이 따를 수밖에 없었다. 미국 등 가까운 우방국들조차 항의를 제기하여 한때 한국은 국제적으로 딜레마에 빠졌었다.

선포 이후 일본 우익단체들의 반발이 극에 달했고, 미국·영국·자유중국 등 우방국까지 한국정부가 취한 조치를 부당하다고 비판적인 태도를 취하자, 우리정부는 1953년 2월 8일 “한국이 선언한 주목적은 한·일 양국의 평화유지에 있다.”고 해명하여 이때부터 ‘평화선’이란 명칭이 붙게 되었다.¹⁴⁴⁾ 그 후 연안국의 어업수역 확장으로 해양관할권 판도가 바뀌자 국제 비난여론도 완화되기 시작했다.

평화선 선언 취지가 우리 연안의 해양자원 보호에 있었지만, 6·25전쟁 중에 선포되어 해군함정이 포획심판령에 따라 단속에 임했으며, 한국해군은 유엔군사령부로부터 북위 37도 이남 해역에서 해상봉쇄와 해상작전 임무를 배정받아 안보목적을 수반하였다.¹⁴⁵⁾ 평화선 내에서 외국선박의 통항은 통제를 받지 않았지만, 북한선박은 전시 적성국으로서 통항이 완전하게 통제되었다.

Ⅲ. 유엔군사령부의 해상방위수역 설정

1. 해상방위수역 설정 배경

평화선이 설정된 지 8개월 후 6·25전쟁의 중반기인 1952년 9월 27일 당시 유엔군사령관 Mark W. Clark 미국 육군대장은 한반도 주변에 해

144) 상계서, 172쪽

145) 김주식, 전계서, 99쪽.

상방위수역을 설정했는데, 한반도 봉쇄조치에 후속된 넓은 의미의 전쟁 구역이었다. 이 수역은 선포한 사령관의 이름을 따서 이른바 ‘클라크 라인’ (〈그림 3-1〉 참조)으로도 불린다.

방위수역에 울릉도와 독도가 포함되지 않자, 당시 한국정부는 유엔군 사령부에 시정을 요구했다. 그러나 전시를 감안한 일시적인 봉쇄선이란 전제아래 끝내 울릉도와 독도를 포함시키지 않았다고 한다.¹⁴⁶⁾

당시 클라크 사령관이 선언에서 밝힌 해상방위수역 설정의 목적은 적 군 간첩의 한국 침투 저지와 전시 밀수출품의 해상감시 및 통제, 유엔군 보급선의 확보 등으로 되어있다. 그리고 일본어선이 한국 연근해를 과도하게 불법 침입하여 한·일 양국 간 분쟁이 지속되었는데, 양국 간의 분쟁으로 전쟁수행 상 지장을 초래한 일본어선을 규제하기 위한 의도가 포함되어 있었다.¹⁴⁷⁾

2. 해상방위수역 운용

방위수역이 선포되자 한국 해군본부에서는 1952년 9월 30일 해상방위 수역 경비에 대하여 다음과 같이 공고문을 발표하고 경비에 들어갔다.¹⁴⁸⁾

1952년 9월 28일 클라크 사령관으로부터 통고받은 해상방위수역에 대하여 우리해군은 직접 엄중한 경비를 실시하려고 한다. 이 해상방위 봉쇄선 경비에 있어서는 유엔군 선박과 한국의 정식승인을 얻은 선박을 제외한 어떠한 외국선박이라도 침범 시 나포·처단할 것임을 공고한다.

1952년 9월 30일 이승만 대통령은 국무회의를 주재하는 자리에서 “앞으로 평화선을 침범한 외국어선의 나포는 물론, 전쟁에 소요되는 군수물자를 싣고 온 일본선박까지도 엄중히 단속해야 한다.” 고 유시하였다. 10월 4일에는 대통령 긴급명령 제12호에 의거하여 대통령령 제

146) 지철근, 전게서, 178쪽.

147) 지철근, 전게논문, 243-245쪽.

148) 지철근, 전게서, 179쪽.

707호로 포획심판소와 고등 포획심판소를 개설하게 되었다.¹⁴⁹⁾ 10월 14일 법무부장관은 “해상방위 봉쇄선을 침범하는 선박에 대하여 포획심판령에 의거하여 처벌할 것이며, 평화선을 침범한 어선에 대하여도 동심판령과 관계법을 적용하여 처벌할 것” 이라고 엄명했다.¹⁵⁰⁾

해상방위수역 내에서 북한선박의 통항과 일본 어선의 어업은 금지되었으며, 중립국 선박의 통항은 군사안보 상의 필요에 의해서만 제한하였다. 이 수역은 정전협정이 발효되면서 1953년 8월 27일 폐지되었다.¹⁵¹⁾

제2절 정전협정 이후

I. 북방한계선과 작전구역 설정

1. 북방한계선(NLL) 설정 경위 및 지리적 범위

남·북한 간의 명확한 해양경계선이 없는 상태에서 정전협정 체결 후 한 달이 지나 유엔군사령관은 한반도 해역에 설정했던 해상방위수역을 철회하였지만, 정전협정 준수와 연합 해상세력의 북상을 통제하기 위해 1953년 8월 30일 NLL을 설정했다.¹⁵²⁾ 당시 영해기준 3해리를 고려하였고, 서해 해상에는 서해5도와 북한지역의 개략적인 중간선을 기준하였으며, 북한 측에 공식 통보하였다고 주장되고 있다.¹⁵³⁾

당시 북한은 NLL에 대해 아무런 이의를 제기하지 않았다. 북한 함정

149) 상계서.

150) 상계서, 180쪽.

151) Choon-Ho Park, “The 50 Mile Military Boundary Zone of North Korea”, *American Journal of International Law*, Vol.72 No.4 (1978), p.873.

152) 서해 NLL의 지리적 좌표 ① 37° 42′ 45″ N - 126° 06′ 40″ E, ② 37° 39′ 30″ N - 126° 01′ 00″ E, ③ 37° 42′ 53″ N - 125° 45′ 40″ E, ④ 37° 41′ 30″ N - 125° 41′ 42″ E, ⑤ 37° 41′ 25″ N - 125° 40′ 00″ E, ⑥ 37° 40′ 55″ N - 125° 31′ 00″ E, ⑦ 37° 35′ 00″ N - 125° 14′ 40″ E, ⑧ 37° 38′ 15″ N - 125° 02′ 50″ E, ⑨ 37° 46′ 00″ N - 124° 52′ 00″ E, ⑩ 38° 00′ 00″ N - 124° 51′ 00″ E, ⑪ 38° 03′ 00″ N - 124° 38′ 00″ E. (유병화, 전계서, 278쪽.)

153) 박찬호·김한택, 전계서, 60쪽.

은 6·25전쟁에서 꺾였었고, 유엔군 측에서 북한지역 주변 해상까지 완전히 지배하고 있다가 정전협정에 따라 철수하여 이의를 제기할 형편이 아니었으며, 정전협정 이후에도 유엔군 측의 해군력이 압도적으로 우세하였기 때문에 NLL을 잘 준수하였다.

그러다가 해양의 이용이 급속히 확대되고 특히 대륙붕·배타적경제수역 등에서 해양자원의 개발이 촉진됨에 따라, 연안국들이 해양에 대한 관할권을 확장하는 국제사회의 추세에 영향을 받았음인지 북한은 1973년부터 NLL을 침범하기 시작했다. 1973년 12월 1일 군사정전위원회에서 북한대표 김풍섭은 “서해 5도가 유엔군 총사령관의 군사통제하에 있음은 인정하나, 주변 바다는 북한의 영해이므로 이곳을 통과하는 모든 선박은 사전승인을 얻어야 한다.”고 주장하고 나섰다.

그리고 1990년대 이후부터는 정전협정 무력화 조치와 함께 서해상에서의 빈번한 NLL 월선행위로 인해 군사적 긴장이 고조되고 있으며, 해상에서의 우발적 무력충돌 가능성이 증대되고 있다.

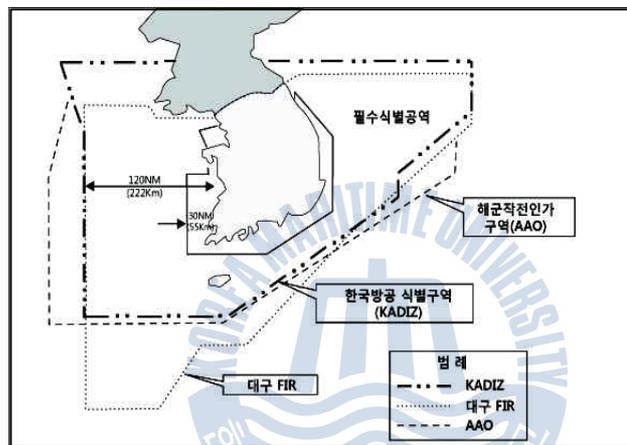
2. 작전구역 통제권 및 명칭의 변천

유엔군사령관의 NLL 설정에 따라 한국해군은 1953년 8월 30일부터 NLL을 기준으로 해상작전을 수행하기 시작하였으며, 1956년 4월 유엔군사령관으로부터 동·서·남해의 해상작전권을 위임받아 우리해역에 대한 해상작전권을 수행하게 되었다. 당시 한국해군의 작전구역은 유엔군사령관이 설정한 NLL이남 해역에서 평화선(〈그림 3-3〉 참조) 이내를 그 범위로 해상작전을 수행하였다. 이후 유엔군사령부는 정전 시 교전규칙¹⁵⁴⁾을 제정하면서 한국군의 작전인가구역(approved area of

154) 교전규칙은 적과 조우시 교전을 시작하고 지속하는데 있어서 상황과 제한을 두기 위해 발령된 훈령이며, 임무에 투입된 지휘관과 병사가 무력 사용시 지켜야할 규칙이다. 한국은 정전 교전규칙, 전시 교전규칙, 합참예규(작전지침), 각 사령부 및 예하부대의 작전지침, 명령 등의 형식으로 교전규칙을 보유하고 있다. 명칭에 관계없이 교전에 관한 내용을 포함하고 있으면, 그 부분은 교전규칙이라 할 수 있다. 정전 교전규칙의 목적은 정전협정을 유지하고 북한의 침략을 저지하는 임무를 지원함에 있으며, 한국 작전지역 내의 모든 우군에게 적용된다. 정전 중 무력을 사용할 수 있는 경우는 ① 적성 선포된 타국 함정, 비행기, 인원에 대한 경우, ② 자위권 행사를 위해 필요한 경우 등 두가지로 제한하고 있다. (기운서, 「한반도 교전규칙」(파주 : 한국학술정보, 2013),

operations : AAO)¹⁵⁵⁾을 설정하였는데, 북쪽으로는 NLL과 일치하여 유엔군사령관의 허가 없이 넘을 수 없는 선으로 인식되었고, 동·서·남쪽으로 이 구역을 이탈할 때에는 유엔군사령관에게 보고하도록 하였다.¹⁵⁶⁾

이 작전인가구역은 개략적으로 중국과 일본의 중간선 개념으로 그려진 것으로 보이나 좀 더 우리나라 쪽으로 축소되어 있다. 작전인가구역의 정확한 지리적 좌표는 군사사항으로 통제되고 있어, 보안관계상 일반논문에는 게재된 자료(〈그림 3-4〉 참조)를 제시한다. 전체적으로 2014년 확장되기 이전의 한국방공식별구역¹⁵⁸⁾ 보다 넓은 해상이다.



〈그림 3-4〉 작전인가구역과 2014년 확장 이전 KADIZ¹⁵⁷⁾

13-14쪽.)

155) 사전적 의미를 살펴보면 1994년 한국 합참에서 간행된 〈연합·합동작전 군사용어사전〉에 AAO는 ‘해군구성군사령관의 작전통제를 받는 유엔사/연합사 해군부대의 작전인가해역’이라고 기술되어 있다. 그러나 2003년 12월에 간행된 사전에는 ‘평시 아군의 해상 및 공중전력을 효과적으로 통제하기 위하여 합참의장이 설정하는 구역’이라고 설명하고 있다. 2007년 10월 해군본부에서 발간한 해군작전용어집에는 ‘평시 아군의 해상 및 공중전력을 효과적으로 통제하기 위하여 합참의장이 설정하는 구역’으로 기술되어 있다. 또한 연합사에서 발간한 〈연합/합동작전용어집〉에는 AAO를 작전인가지역으로 약자만 풀이해두고 설명은 없다. 또한 2001년 4월에 작성되고 2007년 6월까지 수정된 미군의 합동간행물 1-02 〈Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms〉에도 AAO라는 용어는 등재되어 있지 않다. 이는 미군의 작전용어에 AAO라는 것이 없으며, 단지 유엔군사령부에서 한국군의 작전한계를 정하기 위해 제정한 특별한 구역이라고 할 수 있다. (최경문, “작전구역의 국제법적 지위 및 효과적인 운용방안에 대한 고찰”, 해군대학졸업논문(2010), 7쪽.)

156) 차승규, 전계논문, 61쪽.

1970년대 말 냉전으로 긴장이 높았던 당시 구소련의 정찰기가 동해 및 서해상을 비행하게 됨에 따라 미군은 매우 긴장하였으며, 이러한 구소련의 정찰비행을 감시하기 위해서 1차 흑산도 서쪽으로 확장되었으며, 그 이후 서해에서 다시 확장되었다.¹⁵⁹⁾

냉전이 장기화되면서 구소련의 함정과 항공기의 활동이 우리나라의 동·서해에서 빈번해지자 미국 태평양사령부는 구소련과의 충돌을 우려해왔다. 미국 태평양사령부는 연합사령부에 전시 작전구역을 축소할 것을 요구하였으며, 연합사령부의 미군측은 전시에 선포하게 되는 전시 작전구역을 축소하기 위하여 집요한 노력을 하였으나 한국 측의 강력한 반대로 이를 달성하지 못했다.

한편 1994년 12월 1일 6·25전쟁 시 유엔군사령부에 위임되었던 한국군에 대한 평시 작전통제권이 한국합참에 환수된 이후 한미연합사는 정전 교전규칙의 개정을 시도하였으며, 전시 작전구역 축소 노력과 같은 맥락에서 평시 작전인가구역을 축소하려 하였다. 이는 점차 확장되는 한국해군의 능력과 배치되는 일로 한국해군의 반대에 직면하게 되었다. 당시 한국해군은 기동함대를 건설하기 위한 초기노력이 이루어지던 시기였으므로 이를 받아들일 수 없는 입장이었다. 이로 인해 교전규칙 개정작업은 난관에 봉착하여 진척이 없던 중 정전 교전규칙에서 작전인가구역을 삭제하기로 미국 측이 제의하 한국 측이 동의함으로써 1996년 정전 교전규칙에서 AAO는 삭제되었다.

그러나 평시 작전통제권이 한국 합참으로 환수된 현재는 합참예규 등 한국군의 각종 지령서에 그대로 남아있게 되었고, 2007년 합참예규 개정 시 이어도를 포함토록 기존 AAO보다 일부를 확장하고 명칭을 작전구역(AO)으로 변경하였다.¹⁶⁰⁾ 이 작전구역은 외부에 공포되지 않고 군

157) 김현수, “대한민국 방공식별구역에 대한 소고”, 「해양전략」, 제117호(2002), 14쪽.

158) 1951년 3월 미태평양공군이 최초 설정하였다. 2013년 11월 23일 중국이 동중국해 상공에 이어도 해상을 포함한 중국방공식별구역 (CADIZ : China Air Defense Identification Zone)을 선포하자, 우리나라는 이에 대응하여 대구 FIR구역까지 KADIZ(Korea Air Defense Identification Zone) 범위를 확장했다.

159) 차승규, 전개논문, 62쪽.

160) 상계논문.

내부적으로 운용하고 있는 구역이며, 평시에 주로 작전이 이루어지는 구역을 표시한 것으로 작전구역의 정확한 좌표나 범위는 보안관계 상 명시하지 않는다.

3. 작전구역의 적용대상에 따른 국제법적 효력

유엔해양법협약 측면에서 우리 측 영해 내의 작전구역은 영해 및 접속수역법이 적용되며, 우리의 관할권을 행사할 수 있는 구역으로서 성격이 명백하다. 그러나 영해 이원의 작전구역은 여러 측면에서 고려해야 한다. 일반적으로 배타적경제수역에서는 유엔해양법협약 상 통항의 자유가 보장되어야 하나, 유엔해양법협약은 평시에 적용되는 협약으로서 정전상태인 남·북한 사이에는 그 적용이 제한적이다.

유엔해양법협약 상 배타적경제수역의 자유통항을 방해하는 것은 정당성을 찾기 어렵다. 해군력을 이용하여 항해의 자유를 제한하는 것은 군사수역¹⁶¹⁾으로 볼 수 있다. 우리나라는 작전구역을 남·북한 관계에만 적용하고 있다. 따라서 이것은 정전 시 분단국의 특수한 상황 하에서 북한선박에게만 적용되며 타 국가와의 관계에 영향을 미치지 않아 국제법상 위법이라고 보기 어렵다.¹⁶²⁾ 작전구역의 효과를 제3국과 북한으로 구분해서 세부적으로 살펴보고자 한다.

가. 제3국 선박에 대한 효력

작전구역이 규정되어 있는 합참예규는 대외적 구속력 없이 구성된 내부에게 하달되는 명령이기 때문에 법적 성질은 행정명령, 즉 훈령에 해

161) 많은 국가들이 해양의 유용성을 독점하기 위하여 자유로운 통항을 통제했었는데, 사용된 용어는 독점수역, 작전수역, 중립수역, 군사무기실험수역 등 종류도 다양하였고 규제의 내용도 상이했다. 이들 수역은 대부분 군사적 목적과 관계되므로 군사수역이란 용어로 통칭되고 있다. 제1차 세계대전 이후 다양하게 사용되어 해전법의 법제화를 시도했으나 명문화되지 않았으며, 동 수역의 법적지위에 대해서는 여전히 논란의 여지가 많은 상태로 남아있다. (김현수, “군사수역에 관한 연구”, 「해양전략 연구논총」, 제4집(2003), 50-52쪽.)

162) 유엔해양법협약 제15조 대항·인접국가간 영해의 경계획정 규정에서도 “역사적 근원 또는 특수사정으로 인하여 양국의 영해를 확정할 필요가 있는 경우에 적용되지 않는다.”고 규정하고 있다.

당한다. 또한 작전구역은 편의상 설정한 해도 상의 구역에 불과하므로 작전구역 자체가 국제법적 지위를 가지는 것은 아니다. 따라서 작전구역 내 위치하고 있는 수역별 국제법적 지위에 따라 군사 활동을 전개함이 타당할 것이다. 즉 작전구역의 영해부분에서는 연안국의 주권행사적 측면에서 국제법적 지위를 가지는데 반해, 영해 이원의 배타적경제수역에서는 항해자유의 원칙과 관련하여 평시 안보적 예비조치를 취할 수 있는 수 있는 해역이 아니기 때문에 국제법적으로 제3국에 대하여 어떠한 지위를 가지지 못한다. 즉 작전구역은 제3국과의 관계에서는 적용이 불가능한 것으로 해석된다.¹⁶³⁾

제3국과의 관계에서 영해 외측의 작전구역은 유엔해양법협약 및 국내법에서 인정하는 권한 외에는 항해와 관련하여 항해의 자유가 보장된다. 특히 작전구역의 광대한 영역은 영해와 접속수역은 물론 배타적경제수역을 포함하고 있으므로 작전구역 내에 위치한 제3국 선박을 무차별적으로 단속하려는 시도는 위법하다고 볼 수 있다. 다만 항해의 자유 역시 무제한적으로 인정되는 것은 아니므로 우리군의 작전활동이 유엔헌장에 의한 자위권이나 유엔해양법협약 상의 입검권¹⁶⁴⁾, 추적권¹⁶⁵⁾ 등을 행사할 수 있는 요건을 갖춘 경우 적법성이 인정될 수 있을 것이다.

나. 북한선박에 대한 효력

북한과의 관계에서 평시 작전구역의 가장 큰 목적은 북한선박이 NLL을 넘어 한반도 해역에 진입하는 것을 차단하기 위한 것으로 보인다. 작전구역은 북한과의 관계에서 군사수역으로서의 실질적 기능을 가지게 된다. 우선 영해에서의 작전구역과 관련하여 북한선박은 우리 영해에서 무해통항권을 향유할 수 없다. 무해통항권은 평화 시 정상적인 국가관계에서 적용되는 것이지 정전협정 하의 남·북한 간 특수한 상황

163) 차승규, 전계논문, 119-120쪽.

164) 유엔해양법협약 제110조, 공해 상에서 해적행위에 종사, 노예거래에 종사, 무허가 방송, 무국적, 외국의 국기를 게양하고 있거나 선박의 국기 제시 거절시 입검권을 가진다.

165) 유엔해양법협약 제111조, 연안국의 법령을 위반한 선박에 대해 추적권을 가진다.

에 적용될 수 있는 것이 아니기 때문이다.

북한선박은 우리나라에게는 정전상태 하의 적국선박이므로 상선여부를 불문하고 무해통항권의 적용대상에 포함되지 않는다고 생각한다. 북한과의 관계에서 작전구역은 정전상태 유지를 위한 실질적 해상관할구역으로 보아야 한다.¹⁶⁶⁾

전술한 바와 같이 북한은 1977년 6월 21일 동해에서 50해리까지, 서해에서 경계수역의 끝단까지의 해역을 군사경계수역으로 선포하였다. 같은 해 8월 1일 발표된 조선인민군 최고사령부 보도 전문에 따르면, 북한의 군사수역에서는 외국인, 외국 군용선박, 외국군비행기들의 활동이 원천적으로 금지된다. 또한 민용선박, 민용비행기 등은 사전승인을 득한 뒤에야 군사경계수역을 항행 또는 비행할 수 있다. 이는 명백히 국제법을 위반하는 행위이기 때문에 북한의 위법한 군사경계수역 선포로 피해를 입은 한국은 국제법상 대응조치를 통해 복구에 나설 수 있다. 따라서 작전구역에 진입하려는 북한선박을 단속하는 것은 복구의 논리를 통해서도 가능할 것이다.

그러나 한국 영해에서 동떨어진 제주도 남방 배타적경제수역에 설정된 작전구역에서까지 북한선박 특히 상선을 단속하는 것은 고민의 여지가 있다. 한국의 작전구역은 북한의 군사경계수역에 비해 훨씬 광범위하다. 한반도 인근해역에 대한 단속은 당연한 것이겠지만 배타적경제수역을 초과하여 타국의 관할해역에서 북한의 상선까지 단속하는 것은 정당화하기 어려운 문제가 될 것이다.¹⁶⁷⁾

II. 평화선 유지와 특정해역 설정

1. 평화선의 유지

한국정부는 6·25전쟁 중 선포된 평화선을 국내법적으로 뒷받침하기

166) 차승규, 전제논문, 77쪽.

167) 군사경계수역에 대한 대응조치를 주장할 경우에도 대응조치의 요건중 하나인 비례성이 인정되기 어려울 것으로 보인다.

위해 1953년 12월 12일 어업자원보호법을 제정하였다. 6·25전쟁이 종료된 이후에도 해군과 내무부에 소속되어 있는 해양경찰대 함정을 이용하여 강력한 법집행¹⁶⁸⁾을 실시함으로써 10여 년간 일본어부 4천여 명을 체포·억류하고 외국어선 362척을 나포하였다. 이들 중 형량에 따라 2~3년간 옥중생활을 한 사람도 있고 특사로 사면하여 조기 귀국한 사람도 있었다. 어선은 대부분 몰수하여 국내에서 활용하고 1/3정도는 돌려보냈다.¹⁶⁹⁾

한·일 간의 어업교섭은 평화선을 둘러싸고 쌍방 간 한 치의 양보도 없는 줄다리기식 회담을 벗어나지 못하고 1960년 5월 제5차 한·일 회담이 중단되기까지 했다. 그러던 것이 1960년 5월 16일 군사혁명 후 급변하는 아시아 정세와 한·일 간 국교수립이 불가피한 추세 위에서 급선회하게 되었다. 1961년 11월 당시 국가재건최고회의 박정희 의장과 일본수상 간 회담 뒤 기자회견에서 “일본이 우리 청구권에 관해 성의를 보인다면 평화선문제를 신축성 있게 다룰 용의가 있다.”는 발표를 했다. 이를 계기로 협상테이블에서 탄력성을 지니게 되었다.¹⁷⁰⁾

1965년 4월 3일 연안 12해리에 걸친 어업전관수역과 공동규제수역 등이 마련된 공동성명이 발표되었으며, 어업협정을 체결하게 되었다. 평화선은 1965년 한·일 어업협정 체결로 존재목적은 사실상 상실한 것으로 보인다.¹⁷¹⁾ 유엔해양법협약 발효 이후 영해에서의 어업은 영해 및 접속수역법에 의해, 배타적경제수역에서의 어업은 배타적경제수역법에 따라 규제되고 있다.

168) 어업자원보호법 제4조(범죄의 수사)에서 해군함정의 승무장교, 사병, 기타 대통령령으로 정하는 공무원에게 사법경찰관리의 직무를 부여했다.

169) 지철근, 전계논문, 243쪽.

170) 지철근, 전게서, 502쪽.

171) 박종성 교수는 평화선의 선포내용을 근거로 해서 “대륙붕·보존수역 선언이며, 안전보장수역으로, 한국의 안전보장에 위협을 주는 어떤 국가의 선박·항공기도 침입할 수 없다.”고 주장하였다. (박종성, 「현대국제법」(서울 : 법문사, 1962), 293-294쪽.) ; 1969년 12월 2일 외무차관은 “평화선은 국방·어업·대륙붕에 걸쳐 다각적인 면에서 선포된 주권선언으로 지금도 엄연히 살아있는 것”이라고 하였다. (「한국일보」, 1969년 12월 3일자.)

2. 동·서해 특정해역 설정

해상방위수역이 정전협정 발효와 더불어 1953년 8월 27일 폐지되자, 동년 9월 1일자로 우리나라 외무부는 유엔군사령부에 항의하였다. 동년 9월 21일 방한한 미국 극동군사령관 로버트 피브리스크 중장은 “미국 해군이 클라크라인(해상방위수역) 폐지에도 불구하고 사실에 있어서는 종전과 같이 한국해군과 협조하여 남한에 대한 공산계열의 잠입이나 전시금제품 거래는 엄중히 금지할 것” 이라고 확인한 바 있었다.¹⁷²⁾

그러나 미국 해군은 우리의 대간첩작전에 적극적인 협조를 하지 않았으며, 북한은 계속 해외에서 무기·탄약·장비 등을 도입하여 군사력 증강을 계속해 왔다. 물론 해상방위수역은 “한국연안에 어떠한 종류의 봉쇄도 설정하지 못한다.” 는 정전협정상의 규정¹⁷³⁾ 때문에 어떠한 변경을 해야 했지만, 해상방위수역이 폐지된 후 사태 추이는 해상을 통한 북한 간첩선의 침투 등으로 이어져 우리에게 큰 아쉬움을 주었다.

한편, 한국은 1958년 제네바에서 열린 제1차 해양법회의에서(북한은 불참) 안보수역의 개념을 지지한 6개 국가¹⁷⁴⁾중의 한 국가였다. 한국대표는 “접속수역에서의 특별 안보권에 대한 국제법위원회의 부작위는 교정되어야 하고, 연안국가에게 국가안보를 보장하기 위해 필요한 규제를 가할 수 있는 권한을 부여해 주기” 를 희망하였다.¹⁷⁵⁾ 즉 접속수역 제도의 연안관리 목적인 관세·재정·출입국관리·위생 외에 ‘안보’ 를 추가함으로써 해상방어를 위한 법적인 제도를 강화하고자 하였던 것이다. 그러나 “안보는 추상적이고 막연할 뿐만 아니라 개개의 경우 자위권 행사로서 달성할 수 있다.” 는 반대에 부딪쳐 인정받지 못하였다.

이러한 상황에서 우리나라 정부는 1972년 발표된 ‘선박안전 조업규

172) 김득주, “중공의 해양전략과 해양법 정책”, 「국방연구」, 제22권 제1호(1979), 10-11쪽.

173) 정전협정 제25조 제15항.

174) 나머지 5개 국가는 벨로루시, 체코슬로바키아, 필리핀, 폴란드, 예멘이다.

175) Choon-Ho Park, *op. cit.*, pp.874-875.

정'에 의해 특정해역을 설정하였다.¹⁷⁶⁾ 특정해역은 북한에 대한 한국 영해의 외측경계 북단인 NLL에 접하는 두 구역을 포함하여 동·서해에 위치해 있다. 서해의 특정해역은 북위 37도에서 37도 55분과 동경 124도와 126도의 사이에 동서 100해리, 남북으로 50해리에 걸쳐있다. 동해의 경우 북위 37도 27분과 38도 30분사이의 위치에 동서 150해리, 남북 75해리에 걸쳐있다. 각 수역의 외측경계는 한국이 주장하는 최대한의 해상경계선인 평화선까지 확장되어 있다.¹⁷⁷⁾

1975년 10월 한국정부는 동·서해 특정해역 내에서 일본의 어업을 금지해 줄 것을 일본정부에 비공식으로 요청하였는데, 일본정부는 “한국 연안에서의 일본 어업은 1965년 두 국가 간에 체결된 어업협정에 의해 서만 규정될 수 있다.”며 요청을 거절하였다.

두 특정해역 내에서 어업을 포함한 선상작업은 선박이 당국의 허가를 받지 않거나 적절한 통신시설이 없는 경우에는 금지되었다. 이 수역 설정의 가장 큰 목적은 한국의 어선들이 북한에 의해 피랍¹⁷⁸⁾되는 것을 막기 위한 의도에서 나왔다.¹⁷⁹⁾

또한 이 수역은 해상에서 남·북한이 상호 인접하고 있는 동해와 서해의 접경지역으로 수역 내에서 어업활동을 금지시킴으로써 선박식별이 용이하여 어선으로 위장한 간첩선이 침투할 수 없게 하는 등 사실상 부분적으로 북한 간첩선의 침투를 방지할 의도를 포함하고 있었다.¹⁸⁰⁾ 또한 해군함정이 접경지역에 배치되어 북한선박의 통항을 통제하여 군사적인 목적도 내포되어 있다고 볼 수 있다.

Ⅲ. 남·북한 해상 교류협력 확대 및 항로대 운용

176) 1972년 4월 17일 내무부장관의 부령 제109호, 이는 1973, 1974, 1976, 1978, 1980년에 개정되었다.

177) 이서항, “한국의 관할권 주장”, 「한국과 해로안보」(서울 : 법문사, 1988), 568-570쪽.

178) 1950년대 초부터 1980년 초까지 452척의 한국어선과 3,531명의 어부들이 북한에 피랍되었다. (「신아일보」, 1980년 2월 21일자.)

179) 이서항, 전개논문, 571쪽

180) Choon-Ho Park, *op. cit.*, p.874.

1. 남북기본합의서 체결배경과 물자수송

1991년 12월 13일 제5차 남북 고위급회담에서 남·북한 총리 간 ‘남북 사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서’ (이하 ‘남북기본합의서’ 이라함.) 체결 및 ‘한반도 비핵화 공동선언’ 을 타결하였고, 항로 개설을 합의하였다. 이로 인해 남·북한 관계에 긴장 완화와 평화 공존을 위한 인식이 확산되고 상호교류 및 협력이 증진되었으며, 해운 분야에서도 새로운 전기를 맞이하게 되었다.

남북기본합의서에서 “남과 북의 불가침 경계선과 구역은 정전협정에 규정된 군사분계선과 지금까지 쌍방이 관할하여 온 구역으로 한다.” 고 규정하고 있다.¹⁸¹⁾ 또한 1992년 9월 17일 제6차 남북고위급회담에서 남북불가침합의서를 채택하고, 여기서 남과 북은 우선 인천·부산·포항항과 남포·원산·청진항 사이의 해로를 개설한다고 합의하였다. 그러나 이러한 합의는 단지 남북해상항로를 개설한다는 선언일 뿐 남북항로를 개설하기 위한 후속회담이 없었기 때문에 그 당시 공식적인 남북해상항로는 개설되지 못했다.

1993년 5월 정부의 남북직항로 개설 추진 발표 이후 민간 기업이 제3국 기업과 공동으로 남북직항로를 개설하였다. 곧이어 컨테이너 합작사업과 항만 하역 설비투자 합의 및 선박운항 목적으로 국내 해운회사 대표가 북한을 방문하여 해운교류 및 협력 사업을 추진한 바 있었다.¹⁸²⁾

남·북한 간 물자수송을 위하여 일일 평균 5척의 선박이 운항하였으나 운항선박 및 선원의 안전보장에 관한 합의가 없는 상태였다. 북한해역 항해 중 북한당국과의 직접교신이 불가능하고 구조·구난에 관한 합의가 없어 대응이 곤란하였다. 2003년도의 경우 남·북한 간 선박운항은 편도기준 2,022회, 해상물동량은 약100만 톤 이었다. 연도별 선박운항 횟수와 물동량 현황은 <표 3-3> 및 <표 3-4> 와 같다.

181) 남북기본합의서 제11조.

182) 송병진, “유엔해양법협약에 대한 북한의 입장에 관한 연구”, 한국외국어대학원 박사학위논문(2014), 177쪽.

〈표 3-3〉 남·북한 간 선박운항 횟수

구 분	'94. 7-12	'95	'96	'97	'98	'99	2000	2001	2002	2003	합 계
남한→ 북한	27	99	101	113	260	731	916	766	798	877	4,688
북한→ 남한	70	208	221	244	342	983	1,157	920	1,029	1,145	6,319
계(회)	97	307	322	357	602	1,714	2,073	1,686	1,827	2,022	11,007

〈출처 : 통일부, 2004년 6월 5일.〉

〈표 3-4〉 남·북한 간 선박 물동량 현황

구 분	'94. 7-12	'95	'96	'97	'98	'99	2000	2001	2002	2003	합 계
남한→ 북한	6,758	281,220	147,888	361,282	396,111	780,593	547,262	402,271	899,219	841,215	4,663,819
북한→ 남한	131,136	315,778	187,610	219,759	162,220	203,019	155,883	239,332	156,653	207,168	2,038,528
계(톤)	137,894	626,998	335,498	611,041	558,331	986,612	703,145	641,503	1,055,842	1,048,333	6,702,247

〈출처 : 통일부, 2004년 6월 5일.〉

남·북한 간 교류물자의 대부분은 〈표 3-5〉와 같이 제3국 선박에 의하여 운송되었으며, 남·북한 간 운임수입 연간 30억원 이상의 용선료는 해외로 유출되고 있었다.

〈표 3-5〉 2003년 당시 남·북한 간 정기항로 현황

선박명(선사명)	항 로	운행목적	운행횟수
CHU XING(동용해운)	부산-나진	남북 교역물자 운송	월 4회
TRADE FORTUNE(국양해운)	인천-남포	남북 교역물자 운송	월 4회
한겨레호(대아고속해운)	속초-양화	경수로 건설인력 운송	월 2회

* 한겨레호를 제외하고 CHU XING호는 중국, TRADE FORTUNE호는 파나마 국적선

〈출처 : 통일부, 2004년 6월 5일.〉

북한은 대북지원물자 및 KEDO¹⁸³⁾물자의 경우에만 제한적으로 한국선박에 의한 운송을 허용하였고, 남·북한 간 해상운송 형태에 국제관행상의 상업성이 외면되고 있어 선사 및 남북경협업체에 손실을 초래하였다. 그리고 2000년 북한이 인천 - 남포항 사이를 정기적으로 운항하는 우리 측 선박의 입항을 일방적으로 거부함에 따라 운항선사 및 남북교역업체에 큰 손실이 발생하였다.¹⁸⁴⁾

2. 남북해운합의서 내용과 항로대 운용

남북기본합의서가 체결되고 남·북한 간 물자수송 선박이 운항되고 있는 상태에서 2001년 6월 2일부터 6월 5일간 북한상선 3척이 제주해협을 무단 통과함으로써 남·북한 간 해운협력 문제가 쟁점으로 등장하였다. 2001년 6월 4일 우리 측 통일부장관이 해운회담의 필요성을 제기하여 3년간의 협의과정을 거쳐 2004년 5월 28일 남북해운합의서에 가서명하고, 6월 5일 남북해운합의서를 교환했다.

2005년 8월 1일 정식으로 발효된 남북해운합의서와 그 부속합의서는 남·북한 해운협력에 있어서는 가장 기본적인 질서를 규율하고 있다고 할 수 있다. 주요 합의내용은 남·북한 해상항로를 민족내부항로로 규정하고, 남·북한 지정 항구 간 항로 개설, 항만 내 자기 측 선박과 동등 대우, 물류비 절감에 따른 교역 확대 등 남북교역 활성화 기반을 마련하였다.

선박운항 허가 신청 시 어느 항로대를 이용할지 선박운항 허가 신청서에 명시하였고, 외곽 항로대와 연결된 우리나라 지정항은 인천·군산·여수·부산·울산·포항·속초항 등 7개항이었다.(〈그림 3-5〉 참조)

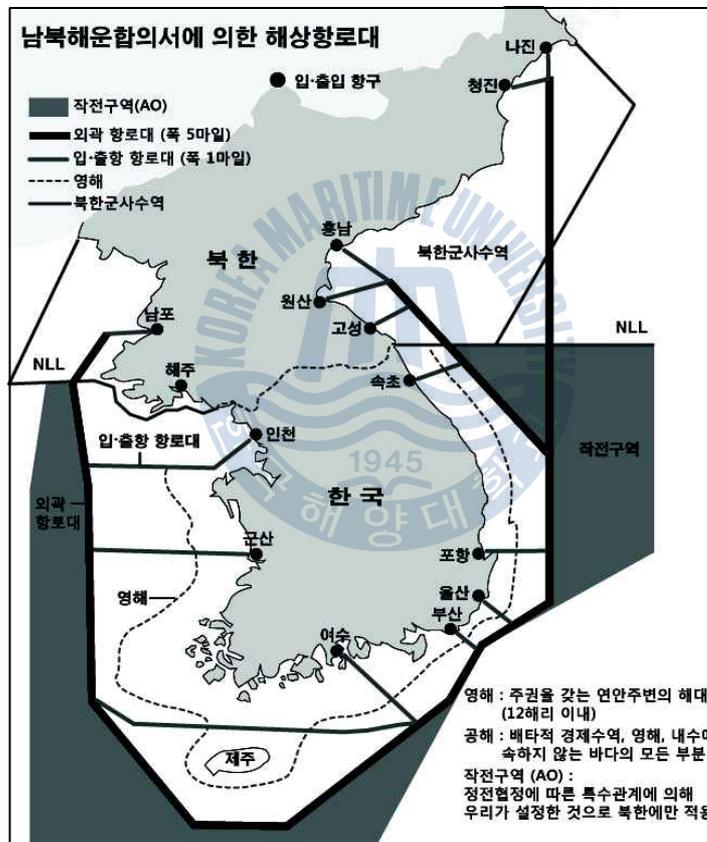
해운합의서에서 ‘선박’은 남북해상운송회사가 소유하거나 임차하여 운영하는 상선으로 어선·군전용 선박·비상업용 정부선박은 제외되었

183) Korean Peninsula Energy Development Organization(한반도 에너지 개발기구) : 1994년 제네바에서 체결된 미국·북한 간의 합의문 이행과 북한에 대한 한국 표준형 경수로 지원을 추진하기 위해 1995년 3월 9일 설립하였으며, 2001년 함경남도 신포·금호 지구에 경수로 건설공사를 시작하였다. 그러나 2006년 12월 사업종료협약 이후 종료되었다.

184) 송병진, 전개논문, 183쪽.

다. 항해 중 금지사항으로는 군사 활동·잠수항행·무기수송·정보수집·어로·조사·촬영·측량·안전보장을 해치는 행위를 명시했으며, 북한상선의 남측해역 운항 시 통신검색에 불응하거나 항로대 무단이탈 및 도주 시 남북해운합의서 상 관할해역 밖으로 퇴거조치 하도록 하였으며, 나포규정은 없었다.¹⁸⁵⁾

남북해운합의서의 적용범위에는 남과 북의 선박이 남·북한 각 지정된 7개 항구 간을 직접운항하거나 제3국을 경유하여 남과 북 사이의 항구 간을 운항하는 경우에 적용한다. 다만 제3국과 상대측 항구간의 화물 또는 여객을 운송하는 경우에는 포함되지 않는다.¹⁸⁶⁾



〈그림 3 - 5〉 작전구역과 해상항로대¹⁸⁷⁾

남북해운합의서 발표이후 북한상선은 남북해운합의서 상 명시된 항로

185) 남북해운합의서 부속합의서 제2조 제8항 및 제9항.

186) 남북해운합의서 제2조.

187) 「조선일보」, 2010년 5월 25일자.

대를 이용하여 합참 작전구역 내에서도 사전허가 신청과 통항 간 우리 해군·해양본부 합정의 감시 하에 통항을 하였다.¹⁸⁸⁾

남북해운합의서 발효에 따라 다음과 같은 변화가 있었다. 첫째, 그동안 금지되어온 국적선 및 국적선원의 입항이 가능하게 되었고, 필요할 경우 선원의 상륙도 가능하게 되었다. 그리고 국적선의 입항과 동시에 선박에 대한 대우는 북한선박과 동일한 대우를 받을 수 있도록 하였다. 선박운항을 위한 행정절차도 북한 해사당국의 운항허가 방식으로 변경되었다. 둘째, 개방항만은 남·북한 각각 3개 항만에서 7개 항만으로 확대되었다. 운항 항로도 남·북한 당국이 지정한 해상항로로 통항이 가능하도록 확대되었다. 셋째, 선박의 직접통신이 가능하게 되었다. 북한해역에서 우리선박의 해양 사고 시 공동 구조·구난이 가능하도록 되었고 긴급한 치료를 위해 선원의 체류도 가능하도록 변경되었다. 더 나아가 반세기동안 중단되어 있던 남·북한 간 해상항로를 복원함으로써 남북교류의 장을 확대하는 계기가 되었고, 남·북한 간 공식 개설항로를 7개항으로 확대·개설함으로써 기존 민간차원에서 개설한 비공식항로를 정부차원으로 끌어 올렸다. 남·북한 간 선박운항을 연안 수송으로 규정하고 남·북한 간 해상항로를 민족 내부 항로화 함으로써 제도적으로 보호하였고, 남·북한 간 운항선박의 안전보장, 구조·구난체제의 확립 등으로 운항선박의 불확실성을 해소하였다.¹⁸⁹⁾

3. 남·북한 간 해운협력 현황

남·북한 간 해상수송물자는 1994년 이후 매년 23%씩 증가하여 2005년까지 1,460만 톤을 수송했다. 이중 남한에서 북한으로 수송된 물량은 623만 5천 톤이고, 북한에서 남한으로 들어온 물량은 836만 9천 톤이다. 이전에는 남한에서 북한으로 들어가는 물량이 많았으나, 2005년에 북한 모래의 수입이 폭증하면서 반입 물량이 많아졌다. 주로 이용되는

188) 합참은 남북해운합의서의 실행 보장을 지원하기 위해 합참예규에 세부내용을 반영하였고, 남북해운합의서에 의하지 않은 북한상선, 즉 승인받지 않은 북한상선에 대한 대응지침을 추가하였다. 이때 해군작전 범위의 기준이 되는 구역이 바로 작전구역이었다.

189) 송병진, 전계논문, 184쪽.

항만은 입항척수 기준으로 볼 때, 남한에서는 인천·속초·목호 등이 고, 북한에서는 해주·홍남·나진항 등이다. 물동량 기준으로 남한에서는 인천항이 절대적으로 많았고 나머지는 비슷한 수준이었으며, 북한에서는 남포·해주·청진 등의 순이다.¹⁹⁰⁾

남·북한 간 선박운항에 대한 허가는 통일부 남북교역팀 내 설치된 남북 해사당국 간 통신실을 통해 상호 입·출항시 신청과 허가를 무리 없이 진행했다.

운항선박은 상대측 경비함정과 통신초소의 호출시 응답하도록 명시하였으며,¹⁹¹⁾ 부속합의서 제2조 제8항에서도 통신검색에 응하지 않거나, 항로대 무단이탈, 위법행위 후 도주 등의 혐의가 인정되는 때에는 해당 선박을 정지시켜 승선·검색하여 위반여부를 확인할 수 있다고 정하고 있다. 그러나 북한 측의 선박은 2006년의 경우 22차례나 우리 측의 호출에 응답하지 않고 영해를 통과하였고, 우리 측은 이 선박들에 대해 검색도 하지 않은 것으로 알려졌다.¹⁹²⁾

남·북한 해운합의 이후 운항횟수는 2004년 2,124회, 2005년 4,497회, 2006년 8,401회로 증가추세를 보였다. 세부현황은 <표 3-6> 과 같다.

<표 3 - 6> 남북해운합의서 추진 이후 해상수송량¹⁹³⁾

구 분	계		반출 (남한→북한)		반입 (북한→남한)	
	운항 횟수	수송량 (천톤)	운항 횟수	수송량 (천톤)	운항 횟수	수송량 (천톤)
'04	2,124	1,108	946	625	1,178	483
'05	4,497	6,795	2,228	947	2,269	5,848
'06	8,401	16,306	4,177	885	4,224	15,421
'07. 6	6,114	12,575	3,053	457	3,061	12,118

190) 강종희 외, 「통일시대 대비 남북한 해양수산 협력방안」(서울 : 한국해양수산개발원, 2006), 316-317쪽.

191) 남북해운합의서 제3조 제1항.

192) 「동아일보」, 2006년 10월 31일자.

193) 해양수산부, 제269회 국정감사 자료(2007).

그러나 2010년 3월 26일 천안함 피격사건이 북한의 소행으로 밝혀지자 우리정부는 2010년 5·24 조치로 남북항로대 운용을 중단했고, 이후부터 우리나라 작전구역 내 북한선박의 통행은 전면 금지되고 있다.

IV. WMD 확산 방지를 위한 국제사회의 북한선박 통항통제

1. 북한의 WMD 확산과 국제사회의 대응

2001년 9·11사태를 겪으면서 국제사회는 미국을 주도로 대량살상무기(weapons of mass destruction : WMD)의 확산에 대한 우려와 함께 운반수단에 대한 확산을 저지하기 위해 광범위한 노력을 본격적으로 시작하였다. 특히 미국은 북한을 불량국가로 지정하여 북한으로부터 재래식 무기는 물론 핵무기 및 생·화학무기의 확산을 방지하기 위하여 심혈을 기울이고 있다.

또한 미국은 2002년 1월부터 컨테이너 안보구상(Container Security Initiative : CSI)을 실시중이다. 2003년 1월 7일 미국 세관 국경보호청과 한국 관세청은 ‘한·미 관세청장관 보안협정’을 체결하여, 부산항에서 미국 주재관 5명이 상주하면서 화물 및 컨테이너 보안¹⁹⁴⁾을 도모하고 있다.¹⁹⁵⁾

그리고 2003년 5월 31일 미국 부시대통령은 WMD 확산방지구상(proliferation security initiative : PSI)을 발표하였다. 대량살상무기 및 미사일 관련 기술의 불법거래를 막기 위한 대확산 협력체제의 연결망을 창설하는데 목적이 있었다. 2004년 4월 28일 유엔안전보장이사회는 비국가 행위자의 핵무기 및 생·화학무기와 운반수단을 개발·구매·제조·소지·운송 노력에 대한 지원 제공을 금지하는 내용의 결의안을 만장일치로 채택하였다.¹⁹⁶⁾ 이때 국가 간의 거래는 규율 대상이 아니다.

국제사회의 만류에도 불구하고 북한이 2006년 10월 9일 핵실험을 강

194) 화물 100% 검색, 운수근로자 신원조회, 신분증 발급.

195) 김동욱, 전개서, 220쪽.

196) 유엔안전보장이사회 결의 1540호.

행하자, 2006년 10월 14일 유엔안전보장이사회는 북한의 핵실험이 국제 평화와 안전에 위협임을 규정하고 금지물품¹⁹⁷⁾을 적재한 북한 출·입항 화물검색을 위한 회원국의 협조조치를 촉구하였으며, 금융·경제 제재를 포함하는 결의 제1718호¹⁹⁸⁾를 채택하였다. 그러나 한국은 북한과의 관계악화를 고려하여 결의 참여를 유보하였다.

2009년 5월 25일 북한이 2차 핵실험을 강행하자 5월 26일 한국은 유보하였던 북한 금수품 제재에 적극 동참하는 PSI 전면 참여¹⁹⁹⁾를 선포하였으며²⁰⁰⁾, 유엔안전보장이사회는 6월 12일 보다 강력한 제재를 내용으로 하는 결의 제1874호²⁰¹⁾를 만장일치로 채택하였다. 이로 인해 국적을 불문하고 금지물품을 적재한 북한 출·입항 선박에 대해 제재가 시작되었고, 금수품을 식별하기 위한 국제적인 감시가 지속되고 있다.

북한이 국제사회의 제재가 진행 중에도 2012년 12월 12일 장거리 로켓 발사를 지속하자, 유엔안전보장이사회는 2013년 1월 23일 결의 제2087호²⁰²⁾를 15개 이사국 만장일치로 채택하였다. 이 결의는 북한 핵무기와 미사일 관련 인적·물적 제재 대상 확대, 북한 금융기관 활동 감시 강화, 공해상 혐의선박에 대한 검색기준 마련, 추가 도발 시 유엔안전보장이사회가 중대한 조치를 취할 것임을 경고하여 북한에 대한 PSI 실행 기반을 더욱 공고히 한 것으로 평가된다.

2. 한국 정부차원의 대응

197) WMD 및 7대(탱크, 장갑차, 대포, 전투기, 공격용 헬기, 군함, 미사일) 무기류이다.

198) 북한이 1차 핵실험을 한 이후 유엔안전보장이사회는 북한을 제재하기 위해 2006년 10월 14일 총17개 항으로 구성된 결의안을 만장일치로 채택했으며, 제8항에서 대량살상무기 관련 품목과 재래식 무기 및 사치품을 명시하고 명시된 품목에 대한 모든 회원국의 북한 대상 수출·입을 금지하였다.

199) 2009년 5월 26일 대한민국의 전면 참여선언으로 2009년 6월 29일 기준 95개국이 참여하고 있다.

200) 김동욱, 전게서, 228쪽.

201) 소형무기를 제외한 북한의 모든 무기관련 물자 대외수출 금지, 의심되는 북한선박에 대한 급유·물자서비스 제공 금지, WMD·미사일 관련 프로그램과 연계된 금융·경제자산 동결을 포함하고 있다.

202) 총 20개항으로 구성된 결의안중 제4항에서 기존 결의안 제1718호와 제1874호상 제재 조치들을 재확인하고, 제5항에서 제한 품목을 확대했으며, 제7항과 제8항에서 제재 대상 품목을 실은 선박에 대한 검색과 적발된 물품에 대한 처리방법을 명시하였다.

우리나라의 경우 PSI, 남북해운합의서, 유엔안전보장이사회 결의 제 1874호에 따라 의심되는 북한선박에 대한 집행의무가 있다. 이를 도표로 정리해보면 <표 3-7>에서 보는 바와 같이 각각 집행목적이 다르지만 남북해운합의서를 제외하고는 PSI와 유엔안전보장이사회 결의 제 1874호는 적용해역과 검색사유가 유사하고 압류도 할 수 있다.

<표 3-7> PSI, 남북해운합의서, 안보리 결의 제1874호 비교²⁰³⁾

구분	PSI	남북해운합의서 및 부속합의서	안보리 결의 제1874호
목적	WMD 차단	남북 해상 운송 및 항만발전을 위한 남·북한 간 상호 협력	북한 제재
우선순위	②순위	③순위	①순위
적용 해역	항구, 내수, 영해, 접속수역(선포시), 공해(기국 동의시)	항로대 (외곽 항로대, 입·출항 항로대)	항구, 내수, 영해, 공해(기국동의시)
검색 사유	WMD 및 운반수단 운송(국적불문)	금지행위 위반, 항로대 무단이탈, 통신검색 응소 거부(북한 상선에 한정)	금지물품 적재한 북한행·발전박(국적불문)
압류	가능	불가능(退去에 한정)	가능

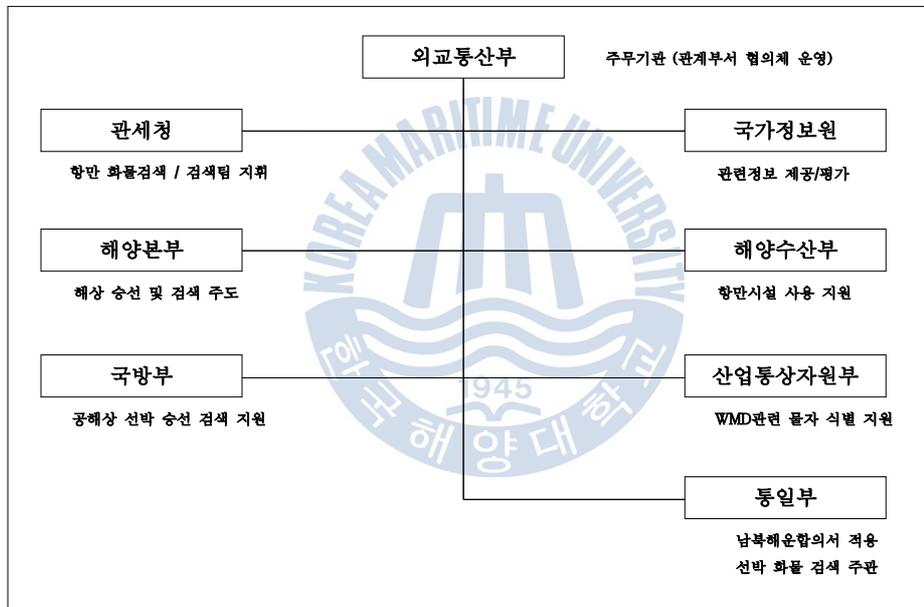
적용해역에 있어서 차이가 있다면 PSI의 경우 접속수역이 포함되지만 유엔안전보장이사회 결의 제1874호의 경우 접속수역은 언급되어 있지 않다. 다만 유엔안전보장이사회 결정의 경우 유엔회원국 모두에게 집행의무가 있다는 점에서 PSI보다 광범위한 효력을 가지며, 유엔안전보장이사회가 결정한 사항이라는 점에서 회원국은 법적인 집행의무를 가진다.

이러한 측면에서 유엔안전보장이사회 결의 제1874호의 집행 우선순위가 가장 높다고 판단된다. PSI는 참여국 간의 정보제공을 통해 관할수역에서 차단을 실시하는 것이므로 WMD 적재에 관한 정보의 판단이 있을 경우 남북해운합의서 적용보다 우선될 것이다. 이는 관련 정보수집에 있어서 월등한 능력을 보유한 국가에 의존하는 것을 의미한다. 이러한 맥락에서 우리나라의 남북해운합의서에 따른 정책 집행은 정보제공에 따라 유동적으로 실시될 것이다.²⁰⁴⁾

203) 김동욱, 전게서, 228쪽.

한국은 <표 3-8> 과 같이 정부차원의 PSI 합동대응체계를 운영 중인데, PSI 상황 발생시 외교부를 주무기관으로, 차단작전은 수역별로 해양본부와 국방부(해군) 등 주관부서를 구분하여 실시토록 하고 있다. 외교부에서 작성한 ‘확산방지구상 업무 매뉴얼’에 따르면, 해양본부가 해상 승선 및 검색을 주도하고, 국방부(해군)는 공해상 선박 승선검색을 지원하며, 국가정보원에서 관련정보를 제공·평가하도록 하고 있다. 또한 관세청은 항만 화물검색을, 해양수산부는 항만시설 사용 지원을, 산업통상자원부는 WMD관련 물자 식별지원을, 통일부는 남북해운합의서 적용선박의 화물검색을 주관하도록 하고 있다.

<표 3 - 8> 확산방지구상 합동대응체계²⁰⁵⁾



2012년 제정된 해양경비법 제12조 제1항 제2호(해상 검문·검색)에서는 WMD나 그 밖의 무기류 또는 관련물자의 수송에 이용되고 있는 것으로 의심되는 선박에 대하여 국민안전처 소속 경찰공무원이 해양경비 활동 중 해상 검문·검색하도록 규정하고 있다.²⁰⁶⁾

204) 상계서, 227-228쪽.

205) 함형필, “PSI의 국제동향과 한국의 활용방향”, 「국방정책연구」, 제28권 2호(2012), 194쪽.

3. 불법무기 거래 북한선박 제재사례

가. 베개봉호 사례

2003년 8월 7일 북한화물선 베개봉호가 연료를 공급받기 위하여 대만의 가오슝항에 입항하였다. 미국 정보기관으로부터 “무기제조에 쓰일 수 있는 약 150배럴의 인산화물이 적재되어 있다.”는 통보를 받은 대만당국이 선박검색을 요구하였으나, 베개봉호 선장은 불응하였다. 이에 항만당국이 출항에 필요한 예인 서비스 제공을 거부함으로써 출항은 저지되고, 정박료가 나날이 늘어가자 어쩔 수 없이 베개봉호 선장은 선박의 검색을 허용하게 되었다.

이 선박에는 북한으로 향하는 2,000톤의 알루미늄과 신경가스 제조용으로 전용이 가능한 인산 화학물질 약 40톤이 적재되어 있었다. 대만의 관계 법률상으로는 선장의 동의 없이 외국선박에 대하여 승선이나 검색이 불가능하기 때문에 당국은 베개봉호의 출항에 필요한 예인선 제공을 거부하고, 정박료를 계속 부과함으로써 화학물질을 포기하도록 하여 관련물질을 압류하였다.

대만당국이 북한화물선으로부터 강제 하역시킨 것은 국제법상 합당한 근거가 없는 조치였으며, 문제의 화학물질은 당시 유엔안전보장이사회 결의에 의해 오직 이라크로의 반출만 금지되어 있었다. 대만의 법률에도 이 조치를 뒷받침하는 규정이 없었으며, 당해 선박의 선장이 허락하는 경우에는 예외적으로 화물검색이 가능하였기 때문에 가오슝 항만당국이 취한 조치도 이와 같은 편법을 활용한 것이었다. 그러나 이런 유형의 선박검색과 관련하여 미국은 “WMD 확산방지를 위해 불가피한 자위적 조치”라고 주장하였으며, 북한은 “해적행위와 다름이 없다.”고 반박했다.²⁰⁷⁾

206) 최종화, “북한에 대한 PSI활동의 법적 기반에 관한 문제”, 「통일과 법률」, 통권 제13호(2013), 52쪽.

207) 상계논문, 59-60쪽.

나. 강남1호 사례

2009년 6월 17일 북한 화물선 강남1호가 남포항 출항 시 미국 정보당국으로부터 WMD 적재 의심을 받아 미국 KH-12 정찰위성과 P-3C 대잠초계기의 추적, 동중국해에서 John McCain 이지스함의 추적을 받았다. 이후 입항 예정국인 미얀마로부터 입항이 거부되자 6월 28일 베트남 인근해상에서 회항하여 남포항으로 복귀하였다.

당시 한국해군은 제주도 남방 200해리 해상에서 미국해군으로부터 북한선박을 인계받아 7월 6일 북한해역으로 진입할 때까지 추적·감시하였다. 이 사건은 유엔안전보장이사회 결의 제1874호에 의한 북한상선 대상 제재의 실질적인 첫 번째 이행조치였으며, 선적국의 동의 없이 국제사회의 공조로 성과를 거둔 성공적인 사례였다.²⁰⁸⁾

다. 청천강호 사례

2013년 7월 발생한 청천강호²⁰⁹⁾ 억류 사례는 파나마 정부가 대서양 연안에서 북한국적의 화물운반선 청천강호를 억류하고 조사했는데, “마약을 숨기고 있다.”는 제보 때문이었다. 무기는 20만 톤의 설탕포대 밑에 숨겨져 있었는데, 미그21기 2대, 미그21기 엔진 15개, SA-2 지대공미사일 3개, SA-3 지대공미사일 및 레이더 6개, 기타 미사일 관련 장비와 탄약이 실려 있었다.

조사결과, 북한은 청천강호 선장에게 비밀 지령문을 하달했는데, 선원간이나 통신상의 보안을 위해 암호를 사용하고, 가짜 선적증명서를 사용했으며, 항해 시 선박자동식별시스템을 꺼서 배의 위치를 숨기도록 했다. 청천강호 선장은 무기를 선적하면서 선적증명서·영수증·조사보고서 없이 선적하고, 무기를 적재한 컨테이너를 선박 깊숙한 곳에 싣고 설탕 20만 포대 등으로 숨겼으며, 신고서에는 설탕만 실었다고 거짓 신고했다. 선박은 청천강 해운에 등록되어 있었으며, 실질적인 소유주는

208) 상계논문, 61쪽.

209) 배의 길이는 155m로, 1977년 남포에서 무기 수송을 위해 이중선체구조로 특수하게 건조되었다.

오션마린해운(OMM)이었다. 평양본사에서는 러시아 블라디보스토크 지사 → 중국 다롄 지사를 통해 청천강호에 지시를 내렸다. 운항비용은 싱가포르 소재 ‘신포항운’을 통해 결제되었는데, 신포항운의 주소는 북한 싱가포르 대사관 주소와 같았다. 해당기록은 북한이 무기밀매의 직접적 당사자라는 결정적 증거가 됐다.²¹⁰⁾

유엔은 해당부품이 쿠바에서 북한으로 향하던 판매무기로 규정하고 다음과 같이 정리했다. 첫째, 청천강호의 무기운송 자체가 결의 제1718호, 제1874호 위반이다. 결의는 북한과 관련된 직·간접적인 지원이나 판매, 거래 모두를 금지한다. 둘째, 쿠바와 북한이 체결했다는 계약 자체가 유엔결의 위반이다. 결의에 따라, 무기설비와 관련된 기술전수와 조언, 지원이나 서비스 등 모든 것이 금지된다. 셋째, 유지보수나 수리를 위해 북한으로 보냈다는 쿠바의 주장을 신뢰하지 않는다. 청천강호에 실려 있는 무기와 관련된 기술지원은 모두 유엔 제재 대상이다.²¹¹⁾

유엔전문가들의 분석에 따르면, 북한은 불법무기 시장에서 상당히 유리한 위치에 있다. 우선 불법무기 수출을 하는 경쟁국이 대부분 사라졌다. 근래에 구소련 무기를 개·보수하여 재판매하는 국가는 거의 없다. 수익성이 없을 뿐 아니라 무기 자체가 오래되어 다시 사용하기 힘들기 때문이다. 또한, 북한이 개·보수하여 판매하는 무기는 가격이 저렴하다. 최근 구소련 무기가격이 많이 상승하고 있다는 점을 고려하면 북한 무기 판매단가는 매우 낮다. 북한은 8년 넘게 무기 수출에 제재를 당하면서도 쿠바 같은 나라들과 계속해서 거래를 하여 이득을 보는데 밀수업자들의 수법을 이용하고 있다.²¹²⁾

기타 2002년 에티오피아에 화약지원, 2012년 에리트리아와 무기거래, 2012년 12월 대륙간탄도탄 개발용 은하3호에 14개국 부품 사용 및 조립, 2013년 8월 탄자니아 공군기지사업(미그21 업그레이드) 참여, 2013년 2월 북한제 무기(14.5mm 중기관총)가 소말리아에서 발견, 2013년 4

210) 「월간조선」, 2014년 5월호, 65-66쪽

211) 상계기사, 68쪽.

212) 상계기사, 69쪽.

월 북한이 몽골에 미그21 엔진을 제공, 2013년 8월 리비아에 소총 수출 등이 있었으며 그밖에 각종 사치품들이 북한에 반입되고 있다.

앞의 사례와 같이 국제사회는 북한선박의 불법무기 거래를 실질적으로 제재하고 있다. 그러나 이에 비해 우리나라 작전구역 내에서는 북한 선박 통항통제 실적이 전무한 실정인데, 이는 북한의 불법무기 거래에 대한 통제가 제대로 이루어지지 않고 있음을 반증하고 있다. 북한의 무기 밀거래 수법은 갈수록 지능화되고 있어, 해상검색은 더욱 어려워지고 있다.

제3절 적용상 한계와 문제점

6·25전쟁 이후 북한선박에 대한 통항통제 제도를 연혁적으로 분석해 본 결과, 6·25전쟁기간에 설정된 해역은 봉쇄·평화선·해상방위수역이었으며, 연합세력은 설정된 해역에서 북한선박의 통항을 실효적으로 통제했다. 해상 전쟁구역인 해상방위수역에서는 일본을 포함한 중립국의 선박까지도 통항을 실질적으로 통제했다.

정전협정 이후에는 유엔군사령관에 의해 설정된 작전구역 범위 내에서 한국해군과 해양본부가 북한선박의 통항을 통제했다. 작전구역은 제3국 선박에게는 항해의 자유를 보장하는 등 효력이 없지만 북한선박의 통항을 통제하는 구역이 되었으며, 북한도 오랜 기간 동안 작전구역 내 통항통제에 대해 이의를 제기하지 않았었다. 이와 같이 한반도 해역은 정전상태에서 특이한 관행이 유지되고 있다.

그러나 1970년대 이후 북한은 해군력이 증강되고 국제적인 해상운송의 필요성이 증대되면서 통항통제에 반발하기 시작하였다. 특히 2001년 6월에는 북한상선 3척이 의도적으로 제주해협을 국제항행용 해협이라 주장하면서 무단 통과하여 해상 갈등을 유발하였고, 수시로 그리고 필요시 반복하고 있다.

1991년 남북기본합의서 체결 시 불가침구역으로 ‘쌍방이 관할해 온 구역’을 명시하였고, 2004년 남북해운합의서를 통해 “쌍방 관할해역

을 존중해줄 것”을 명시했다. 그렇지만, 남·북한 간에 관할해역 범위에 대해서는 구체적으로 합의하지 않았기 때문에 현안문제로 지속 대두될 것으로 판단된다.

이하에서는 정전상태에서 작전구역 내 북한선박의 통항을 통제하는데 있어서의 한계와 문제점에 대해 분석해 보고자 한다.

I. 작전구역 범위 운용상 문제점

우리나라가 북한선박에게 통항통제 범위로 적용하고 있는 작전구역은 합참 작전예규에 명시되어 있는 행정명령으로 군 내에서만 제한적으로 통용되고 있으며 합참 예하의 군 세력에게 우선적으로 구속력이 있다.

이와 관련하여 1991년 남·북한이 동시에 유엔에 가입하였고, 1996년에는 우리나라가 유엔해양법협약을 비준함으로써 남·북한 간 현안을 국제법적으로 고려해야 할 요소가 늘어났다. 그리고 6·25전쟁 시 유엔 군사령관에게 위임했던 작전지휘권 중 평시 작전통제권이 1994년 한국 합참에 환수됨에 따라, 평시 작전구역 운용에 대해 독자적으로 결정할 수 있게 되었다. 또한 중국·일본과 어업협정 체결 및 해양경계 획정 진행 등 주변국과 해양경계에 관한 많은 변화가 지속되고 있다.

이렇게 변화가 되고 있는 상황에서 군에서는 작전구역 내 북한선박의 통항을 지속적으로 통제해 오고 있는데 현실적으로 어려움이 많다. 북한선박 통항통제 범위인 NLL 이남의 작전구역의 범위는 6·25전쟁 시 해상 전쟁구역으로 통제된 범위보다 넓다. 일부 구역은 주변국에서 주장하고 있는 관할해역의 범위와 중첩되어 있어 북한선박 통제과정에서 마찰요인이 발생할 수 있으며, 남·북한 간 정전상태를 고려할 때도 국제적인 지지를 받기가 쉽지 않을 것으로 판단된다.

그리고 작전구역 범위는 군 내부에서만 군사사항으로 통제되고 있고 대외적으로 공표되지 않았으며 북한이 명확하게 인정하지 않은 상태이다. 국내법적으로도 명시된 구역이 아니라 강제하기가 어렵다. 이로 인해 작전구역에서 북한선박 통항통제 간 마찰발생 시 법적인 권한도 보장받지 못한 채 책임부담을 가져야 할 입장이다.

또한 군에서 북한선박 통제기준으로 삼고 있는 작전구역의 범위와 해양본부 등 여타 기관에서 사용 중인 영해 및 배타적경제수역 등 관할해역 범위가 상이하다. 해양본부 등 여타 기관에서는 유엔해양법협약이나 국내법으로 보장받는 영해·접속수역 등 관할해역 통제와 관련된 법집행 위주로 활동하려 하고 있다. 이렇다 보니 독도 동북방이나 이어서 남방 원해상에서 북한군함이 아닌 북한상선 등 일반선박에게까지 해군함정이 직접 통제하고 있어 군사적인 마찰요인으로 심화될 우려가 있다. 이와 같이 국가적으로도 해상 관할권 집행상의 비효율성이 내재되어 있어 개선이 필요하다.

II. 편의치적 북한선박 운용 및 통제실태

1. 편의치적 북한선박²¹³⁾ 증가 추세

북한이 WMD 확산을 지속하자 국제적으로 PSI 제재가 강화되었으며, 우리나라도 북한의 계속되는 핵실험에 대응하여 2009년 PSI에 전면참여를 선언하였다. 또한 2010년 천안함 피격사건 이후 우리정부의 5·24 조치로 남북 항로대를 폐쇄했다.

국제적으로 북한선박에 대한 통항통제가 강화되자, 북한은 보유 중인 상선 총 400여척 중 다수선박을 중국, 파나마, 시에라리온, 캄보디아, 몽골, 키리바시, 빌리즈, 투발루 등 제3국에 등록시켜 운항 중이며 계속 증가추세에 있다. 편의치적 북한선박은 2010년 이전에 50여척이었으나, 2013년에는 150여척으로 대폭 증가하였으며 지속 증가추세다.²¹⁴⁾

2013년 유엔안전보장이사회 보고서에 따르면, 2011년 파나마로 국적이 바뀐 광해호와 몽골로 깃발을 바꿔 단 혜성2호, 시에라리온으로 등록지가 변경된 지성11호와 화생호 등을 편의치적 북한선박으로 의심하고 있다. 세계 선박정

213) 본 논문에서는 북한이 실질적인 선주 역할을 하고, 북한국적 선원이 승선한 제3국의 편의치적선을 남·북한 간 안보적으로 대치중인 특수상황을 고려하여 ‘편의치적 북한선박’으로 칭한다.

214) 일반선박 현황은 국제해사기구(IMO : international maritime organization, 남·북한은 1962년과 1986년에 정회원국으로 가입), 선박정보 홈페이지(www.sea-web.com) 및 유럽선박정보시스템 홈페이지(www.equasis.org)를 통해 공개 중이다.

보 데이터베이스에 따르면 2014년에 북한선박 32척이 명칭이나 국적, 소유주 등이 바뀌었는데, 경제규모가 비슷한 나라에 비해 이례적으로 많다. 특히 주목할 것은 그중 7척이 유엔안전보장이사회가 2014년 보고서에서 제재 대상에 포함한 북한 원양해운관리회사 소속이었다.²¹⁵⁾

2. 편의치적 북한선박의 국내 항구에 입항 및 작전구역 통과 사례

편의치적 북한선박의 경우 우리나라 작전구역 통항은 물론 국내항구에 입항사례도 다수 발견된다. 2006년 북한 고려삼흥기업소 소유였다가 2012년 캄보디아 국적으로 바뀐 푸홍(Fu Hong, 5,000톤급)호는 2013년 11월 22일 부산항에 정박했고, 2014년 10월 5일에는 인천항에 정박했다. 이 선박은 북한에도 주기적으로 정박하고 있다. 명의주인 캄보디아 회사는 선박의 소유권 이전 직전에 설립됐으며, 오로지 이 선박만 소유한 것으로 나타났다.²¹⁶⁾

북한 소유였던 동팡(Dong Fang, 6,200톤급)호는 북한의 3차 핵실험으로 유엔의 대북제재가 본격화된 2013년에 국적을 시에라리온으로 바꾸면서 선명을 카로 브라이트(Karo Bright)로 바꾸었으며, 선주는 홍콩에 주소를 둔 아오양해운이다. 자본금이 1만 홍콩달러(약141만원)에 불과한 아오양해운의 투자자는 버진아일랜드 소재의 정체불명 회사다. 대표적인 조세피난처 버진아일랜드에 페이퍼 컴퍼니를 세워 출자한 북한의 위장 해운회사일 개연성이 높다.²¹⁷⁾

2014년 4월 4일 거문도 남동쪽 34해리 해상에서 몽골 선적 ‘그랜드포춘 1호’ (4,300톤 화물선)가 풍랑주의보 발효된 상태에서 항해하다 침몰하였다. 우리나라 해양본부가 선원 3명을 구조(총 16명중 2명 사망, 11명 실종)한 결과, 이들 전원이 북한 선원이었고, 북한 청진항을 출항하여 중국으로 항해 중임을 확인하였다.²¹⁸⁾ 편의치적 북한선박이었던 것이다.

3. 편의치적 북한선박 통제 한계 및 문제점

215) 「주간동아」, 2014년 11월 25일자, 57쪽.

216) 상계기사, 56쪽.

217) 상계기사, 57쪽.

218) 「연합뉴스」, 2014년 4월 4일자.

앞에서 확인된 사례와 같이 이미 다수의 편의치적 북한선박이 국내 항구를 포함하여 작전구역을 다수 통항하고 있다. 그렇지만, 통항 시 제대로 확인되지 않고 일부만 사후에 확인되고 있으며 현실적으로 해군이 적극적으로 대응하기 곤란하다. 유엔해양법협약에 영해 상 무해통항이 제도화되어 있고 선적국과 선박에 대한 정보가 부족하다 보니 작전구역 통과 시 실효적으로 검색과 차단이 제대로 이루어지지 않고 있다. 이렇다보니 편의치적 북한선박에 대한 통계자료가 발표되지 않고 있으며, 해상사고 시나 북한의 무기체계에 포함된 부품들의 생산국적을 보고 역추적해서 추론해 볼 수밖에 없는 입장이다. 편의치적 북한선박을 이용한 것으로 추정되는 북한의 불법무기 거래 사례는 다음과 같다.

2012년 12월 12일 북한이 발사한 은하3호 장거리 로켓의 잔해는 서해상에 떨어졌다. 국방부는 해군이 서해상에서 인양한 1단 추진체의 연료통, 연료통 하단부, 엔진 연결링, 압력센서와 전기배선 등 핵심부품의 잔해 조사결과를 발표했다.²¹⁹⁾ 그리고 2014년 3월 11일 유엔안보리 산하 북한제재위원회의 전문가 패널이 공개한 연례보고서에서는 은하 3호 로켓 잔해 14개 품목 가운데 6개 제조국을 밝혔는데, 미국에서 생산된 한국산 SD램 반도체, 중국산 카메라, 영국산 온도측정계, 구소련제 베어링, 기타 스위스 등에서 생산된 것들이었다.²²⁰⁾

또한 2014년 3월 공개된 ‘유엔 북한제재위원회 산하 전문가 패널’ 연례보고서에 따르면, 북한이 여전히 제3세계 국가와 왕성하게 무기거래를 하고 있는 것으로 드러났다. 국제사회의 제재로 고립된 것으로 보이지만, 실제로는 편의치적선 등을 이용해 제3세계 국가와 무기거래 등 군사협력을 매개로 자신들의 영역을 넓혀 나가고 있음이 밝혀진 것이다.²²¹⁾

유엔에 따르면, 북한은 무기와 탄약을 수출에 그치지 않고 기술까지 제공하고 있다. 특히 1960-1970년대 구소련 무기에 집중되어 있다. 제트기, 지대공미사일, 대공화기, 잠수함, 탱크, 장갑차, 곡사포, 다연장로

219) 「연합뉴스」, 2012년 12월 23일자.

220) 인터넷 「뉴스1코리아」, 2014년 3월 11일자.

221) 「월간조선」, 전계기사, 62-73쪽.

켓, 박격포까지 거의 모든 종류의 무기가 망라되어있다. 비록 수준은 높지 않지만, 자체 개조 등을 통해 수출에 적극적이며, 무기 수출 이후 수리부품 및 소모품까지 판매하고 있다.²²²⁾

이처럼 우리나라의 작전구역 설정 및 북한선박 통항통제에도 불구하고 북한은 다양한 방식으로 우회로를 뚫어 관련조치를 사실상 무력화하고 있다. 북한선박의 임무나 북한국적의 승무원 편승 등 본질은 변화되지 않았는데, 단지 등록지만 바꾸면 우리의 작전구역 내에서 자유롭게 제재를 받지 않고 해상활동을 할 수 있어 테러 등 다양한 안보위협용으로 쉽게 활용될 수 있다.

2009년 2월 미국 의회정보조사국이 작성한 ‘북한의 탄도미사일 위협’ 보고서는 민간상선을 이용한 위장공격을 안보상의 위협요인으로 거론한 바 있다. 잠수함발사탄도미사일(SLBM) 기술이 완성되기 전까지는 민간선박에 미사일 발사 장치나 핵폭탄 등을 장착해 기습 공격하는 전략을 구사할 수 있다는 설명이다. 그리고 제3국 위장선박이 크게 증가하고 감시가 어려워진 상황에서는 그러한 개연성이 한층 심화됐을 것이라고 우려하고 있다.²²³⁾ 따라서 우리나라 작전구역을 통항하는 편의의치적 북한선박에 대한 효과적이고 적극적인 대응방안이 시급히 마련되어야 한다.

Ⅲ. 해군·해양본부의 해상 관할권 집행상 국내법 문제

1. 국내법제 상 임무 비교

해군과 해양본부는 정부조직법 상 엄연히 구분되는 서로 다른 고유의 임무를 부여받은 독자적인 국가기관이며, 기본적인 법적 임무도 달리고 있다. 정부직제 상 해군은 국방부 예하 조직이며, 해양본부는 국민안전처 예하 기관으로 존재한다.

해군은 국군조직법 상 “국군은 국가의 안전보장과 국토방위의 신성

222) 상계기사, 64쪽.

223) 「주간동아」, 전계기사, 57쪽.

한 의무”와 “해군은 해상작전 및 상륙작전을 주 임무로 하고 이를 위하여 편성·장비되며 필요한 훈련을 한다.”²²⁴⁾는 법령 상의 임무를 수행하게 되어있다. 이에 반해 해양본부의 임무는 “해상에서의 경찰 및 오염방제에 관한 사무를 관장한다.”라고 정부조직법에 명시되어 있다.²²⁵⁾ 법령 상 임무를 중심으로 판단해볼 때 해군과 해양본부는 국방과 경찰이라는 기본임무 면에서 대별된다.

2. 평시 해군의 일반선박 통제권한 미흡

관할해역 내 통항중인 북한선박의 범위는 군함·어선·상선 등 다양한데, 모든 북한선박에 대해서 해군함정만으로 통제하기 어렵다. 북한군함에 대해서는 적성 선박으로 직접 대응하여 교전규칙에 따라 대응하면 되지만, 군함 외의 상선·어선 등 일반선박에 대해서는 적성선박과 같이 직접적인 대응에 많은 제한점이 있다. 유엔사령부 / 연합사령부 교전규칙에 북한선박의 영해 / NLL 침범 시 대응지침도 모호하게 되어있다. 2001년 북한상선의 제주해협 통과사례와 같이 실질적인 적용이 어렵다.

과거 냉전 시에는 군함을 포함하여, 불법어선·의심선박에 대해 승선·검색·정선·나포·필요시 격침 등의 군사적 강권을 행사하여 왔으며, 국제사회도 인정하는 입장을 보였다. 그러나 우리나라는 1991년 유엔 가입으로 비군사적 활동에 대해서는 국제법과 일반적 국제규범을 우선적으로 고려해야 하는 복잡한 상황에 직면해 있다.²²⁶⁾ 남·북한 간의 문제는 1953년 정전협정, 1991년 유엔 동시 가입, 1991년 남북기본합의서 등을 복합적으로 고려해 처리하여야 적절한 것으로 생각한다.

해군이 평상시 영해 외측 작전구역에서 선박에 대한 통제권은 유엔해양법협약 상 부여된 임검권과 추적권이다. 그러나 북한의 군함을 제외한 일반선박에 대해서는 직접적으로 적용하기에 제한사항이 많아 안보

224) 국군조직법 제1장 제3조 제2항.

225) ‘해양경찰청과 그 소속기관직제’에 관한 법령, 제1장 제3조.

226) 이용희, “연안국 범집행시 외국선박에 대한 무력사용에 관한 국제법적 고찰”, 「해사법연구」, 제21권 제1호(2009), 137-141쪽.

논리와 국내법에 의존 할 수밖에 없는 상황이다.²²⁷⁾

해양본부의 경우 유엔해양법협약 상 법령 위반 선박을 대상으로 임검권과 추적권을 보유하고 있으나, 국내법적 근거를 확보하기 위한 조치로 2012년 해양경비법 제정 시 해상 검문검색·추적·나포 등의 권한을 해양본부가 수행하는 것으로 명시했다.²²⁸⁾ 그러나 해군의 경우에는 이러한 법적 기반이 명확하지 않은 상태이다.

3. 어업자원보호법 상 해군의 일반선박 통제권 사문화

국내법 중 해군에게 일반선박에 대한 통제권한을 부여한 것은 6·25 전쟁 중 선포된 평화선을 국내법적으로 보장하기 위해 1953년 12월 12일 제정된 어업자원보호법이다. 동법 제4조(범죄의 수사)에서 해군함정의 승무장교, 사병, 기타 대통령령으로 정하는 공무원에게 사법경찰관리의 직무를 부여했다.

그러나 동법은 현재 사실상 사문화되었다고 판단된다. 이유로는 첫째, 1965년 한·일 어업협정 체결로 평화선은 존재목적 상실을 하였다. 둘째, 유엔해양법협약 발효 이후 영해에서의 어업은 ‘영해 및 접속수역에 관한 법률’, EEZ에서의 어업은 ‘배타적 경제수역에서의 외국인 어업 등에 대한 주권적 권리의 행사에 관한 법률’이 규정됨으로써 신법·특별법 우선의 원칙에 따라 규범력을 상실하였으며, 더 이상 효력을 유지하고 있지 않다.²²⁹⁾

4. 통합방위법 상 평시 해군의 해양본부 통제권한 소멸

법률적으로 해상 단속권한은 해양본부에 부여한 상태에서 일반선박에 대한 검색권한은 해양본부에 있다. 해군은 통합방위법에 따라 해양본부를 간접적으로 작전통제 할 수 있을 뿐이다.

해군과 해양본부의 작전지휘권 관계는 1967년 규정된 대통령 훈령 제

227) 국방부, 「북한선박 영해침범 관련자료」(2001), 277-278쪽.

228) 해양경비법 제12조(해상 검문검색), 제13조(추적·나포), 제14조(해상 항행 보호조치).

229) 김동욱, 전계논문, 10쪽.

28호에 의해 처음으로 규정된다. 대통령 훈령에 따라 해군의 각 함대사령부는 해당 해역내의 해양본부 통제를 통해 해양본부 함정에 대한 전·평시 작전통제를 수행했다. 이는 당시에 북한의 끊임없는 간첩선 침투와 우리 어선의 잦은 피랍에 따른 확고한 대북한 해양방위태세가 요구됨에 따라 취해진 조치였다. 그러나 해양본부에 대한 해군의 작전통제가 해양본부의 고유임무 수행에 장애요인으로 작용하게 되자, 해양본부는 지속해서 해양본부에 대한 해군의 작전통제 완화를 주장했다.

이러한 해양본부의 요구가 지속되는 가운데 1990년대에 이르러서는 북한의 해상도발 빈도가 현저히 감소²³⁰⁾하자, 1997년 통합방위법²³¹⁾에서 평시 동·서해 접적해역(1·2함대)에서만 해군이 해양본부를 통제하도록 개정되었다.

이후에도 200해리 배타적경제수역의 선포로 해양본부의 업무영역이 증대되는 데에 따른 해양본부의 해상방위 임무 경감에 대한 요구가 계속되고 북한의 해상도발의 빈도가 현저히 낮은 수준으로 유지되자, 2000년 3월 1일 개정된 통합방위법에 따라 평시 해양본부 함정에 대한 평시 작전통제권은 완전히 소멸되었다.

결국 현행 국내법 상 해군의 해양본부 세력 통제는 법률 상 통합방위태세가 발효될 때에만 시행하도록 되어있다. 통합방위 사태가 발생하지 않은 상태에서 일반선박에 대한 통제권한은 사실상 없는 실정이다.²³²⁾ 이런 이유로 평시(정전시) 작전구역 내 북한선박 통항통제 시 해군과 해양본부 간에 협력을 위한 법적 체제가 없는 상태다.

230) 1967년에는 해상 간첩침투와 어선 피랍이 각각 31회 및 46회, 1970년에는 각각 35회, 12회 이었다. 1990년에는 한건도 없었으며, 1995년에는 간첩선 침투 1회로 해상도발 빈도가 현저히 낮아졌다.

231) 통합방위법은 1997년 1월 13일 법률 제5264호로 제정되었다. 적의 침투·도발이나 그 위협에 대응하기 위하여 국가 총력전의 개념을 바탕으로 국군·향토예비군·민방위대 등의 각종 국가 방위요소를 통합하고 지휘체계를 일원화하는데 필요한 사항을 규정하고 있으며, 전문 20조와 부칙으로 구성되어 있다.

232) 통합방위법 제2조. ; 적의 침투·도발이나 그 위협에 대응하여 갑·을·병종사태의 단계구분에 따라 ‘통합방위사태’를 선포하며, 병종사태는 적의 침투·도발(위해행위) 위협(적의 능력과 기도가 드러난 상태)이 예상되거나 소규모의 적이 침투한 때에 함대사령관의 지휘·통제 하에 통합방위작전을 수행하여 단기간 내에 치안이 회복될 수 있는 사태를 말한다.

제4장 작전구역 내 북한선박 통항통제 제도의 개선방안

작전구역은 주로 북한선박의 통항통제를 위해 설정한 안보적 개념의 해역이다. 합참에서는 남북해운합의서가 체결됨에 따라 이의 실행에 필요한 사항을 합참예규에 세부내용을 반영하였다. 이와 함께 남북해운합의서에 의하지 않은 북한선박, 즉 미승인 북한선박에 대한 대응지침을 추가하였는데 그 기준이 되는 구역이 바로 작전구역이다. 앞에서 영해이원의 북한선박 통제는 현 안보상황을 고려할 때 적절하다는 결론을 얻을 수 있었다. 하지만 작전구역 내 북한선박의 실제적 통제와 관련하여서는 정책적으로 고민하여야 할 사안들이 있다.

앞서 살펴본 바와 같이 그 주된 문제점으로는 유엔해양법협약 상 연안국의 관할해역과 작전구역의 지리적 범위 불일치이다. 이 문제는 타국 관할해역에 우리의 작전구역을 설정할 수 있느냐 하는 문제와 결부된다.

두 번째는 작전구역 내에 통항하는 사실상 북한선박이지만 편의치적된 선박의 처리문제이다. 편의치적의 비율이 증가함에 따라 이를 방지할 경우 작전구역 내 북한선박 통항통제 제도 자체가 형해화 될 우려가 있다.

세 번째는 작전구역 내 북한선박 통항통제에 관한 제도의 불명확성이다. 제도의 불명확으로 해군과 해양본부 간 역할분담과 협조체제 및 책임소재가 불분명한 문제가 대두되고 있다. 이에 대한 법제도적·정책적 보완이 없다면 현재의 불안요소를 해소할 수 없을 것으로 보인다.

이하에서는 이러한 문제점의 본질적 요소를 분석하고 개선방안을 모색해 보고자 한다.

제1절 작전구역 지리적 범위의 법적 미비점과 보완방안

I. 작전구역 지리적 범위 조정과 공표의 필요성

우리나라가 한반도 주변 해역에 설정한 작전구역의 범위는 동·서·남해에 선포된 우리나라 배타적경제수역 거의 대부분과 특정해역 외곽, 그리고 동해 NLL의 끝단까지 뻗어 있다.²³³⁾ 그런데 해군이 북한선박 통항통제의 기준으로 잡고 있는 작전구역의 지리적 범위에 대해서는 다음과 같은 문제점이 있어 보완이 필요하다.

1. 주변국 관할해역과의 중복

우리나라 작전구역은 동해상의 경우 지상의 군사분계선(military demarcation line : MDL)을 기준으로 하여 해상으로 200해리 넘게 설정되어 있으며,²³⁴⁾ 서남해역의 경우 100해리 이상으로 이어도 외곽 해역까지 포함하고 있다.

현재의 작전구역의 지리적 범위는 남·북한 간의 정전상태를 평시가 아닌 전시로 가정하더라도 6·25전쟁 시 유엔군사령부에서 전쟁구역 범위로 설정한 해상방위수역의 범위보다 넓다. 그래서 정전 시 상대국 통항통제 수역의 범위로 설득력이 약하다.

유엔해양법협약 상 배타적경제수역의 최대 가능거리는 200해리이며, 우리나라 배타적경제수역법에서도 그대로 수용되어 있다. 이는 주변국인 일본과 중국도 그러하다. 그 결과 우리의 작전구역이 우리의 영해 및 가상 배타적경제수역은 물론 중국과 일본의 배타적경제수역 일부를 포함하고 있다. 비록 한·중·일 간 배타적경제수역에 대한 경계획정이 이루어져 있지는 않지만 가상 중간선을 고려할 때 그러하다.

따라서 작전구역 내에서 북한선박에 대한 해군작전 수행 시 주변국과

233) 정하늘, “한반도 해역의 법적지위와 해상작전법”, 「STRATEGY 21」, 통권 제26호 (2010), 20-21쪽.

234) 하태영, 전개논문, 18쪽.

외교적 마찰 가능성이 있다.²³⁵⁾ 작전구역은 군사적 필요에 의해 임의적으로 설정한 자체통제 개념의 구역으로, 타국에 배타적 권리를 주장할 수 있는 영역의 개념이 아니기 때문이다. 설정 당시 타국과의 관계 등은 고려의 대상이 되지 않았고, 유엔해양법협약에 의해 연안국의 해양관할권이 확대되기 전에 설정되었다는 시기상의 제한이 있다.

특히 최근 들어 중국 해감소속 어정선과 군함이 서해 작전구역 주변 잠정조치 해상에서 경비업무 수행 중인 우리나라 군함에 대하여 퇴거를 요구하는 일들이 발생하고 있다. 백령도 서남방 해역과 흑산도 서방 해상에서 경비임무를 수행 중인 우리 군함에 대하여 ‘중국측 수역’임을 이유로 우리군함의 퇴거를 요구(2010년 3회, 2011년 4회)하고 있는 것이다. 중국은 우리나라와의 잠재적 해양경계를 동경 124도²³⁶⁾로 보는 경향이 있다.²³⁷⁾

일본과는 우리나라 해군 작전구역 일부가 일본방공식별구역(JADIZ : Japanese Air Defense Identification Zone)에 포함되어 있다. 이로 인해 JADIZ에 중첩된 구역에서는 긴급한 대간첩작전, 적성국 함정 감시 작전, 해상초계작전, 해·공 합동작전 등 항공작전을 수행 시 일본 측의 허가를 얻은 후 한국방공식별구역(KADIZ)을 월선 하도록 되어 있다. 때문에 유사시 신속한 항공기의 현장투입이 어렵고, 헬기를 탑재중인 경비함에서 헬기를 적시에 사용할 권한도 제한받고 있는 실정이다.²³⁸⁾

2. 지리적 범위의 대외적 불명확

우리나라 작전구역 중에서도 특히 동해 및 남해 이원의 해상에서 북한선박 통제 간 수시 마찰요인이 되고 있다. 북한상선은 통상 작전구역을 존중해 주기도 하나 원거리 외곽 우회 항행으로 인한 유류비의 과다 소요 때문에 수시 작전구역을 가로질러 항해하려 하고 있다. 이 과정에서 작전구역 밖으로 퇴거를 요구하는 우리 경비함정과 작전구역을 침

235) 최경문, 전계논문, 30-31쪽.

236) 1952년 1월 15일 평화선 선포시 서해에는 124° E가 사용되었다.

237) 김동욱, 전계논문, 23쪽.

238) 김현수, “대한민국 방공식별구역에 관한 소고”, 16쪽.

범하는 북한상선 간 밀어내기와 항로단축을 위해 다시 침범을 반복하여 지그재그 항행형태의 통제가 반복되는 실정이다.

그런데, 우리나라가 북한선박의 해상 침투 위협에 대비해 안보목적으로 작전구역을 설정하고 북한선박을 통제한다 하더라도 현재의 작전구역은 우리나라 군 내부에서만 군사상으로 통제되고 있을 뿐, 외부에 공표되지 않았다. 따라서 북한선박 통항통제 과정에서 갈등 유발 시 이를 국제적으로 설명하는데 애로가 발생할 여지가 있다.

II. 작전구역 범위 개선방안

앞에서 살펴본 바와 같이 유엔해양법협약이라는 새로운 해양질서가 정립되고 있으며, 주변국과 경계획정이 협의되고 있는 상황이다. 따라서 작전구역의 지리적 범위를 국제법과 국제관행을 최대한 존중하면서 주변국과 불필요한 마찰을 감소시키기 위해 정책적으로 조정할 방안을 살펴볼 필요가 있다.

1. 작전구역 공표 및 거리 조정

현재 군에서 운용중인 작전구역은 북한선박에게만 적용되며, 제3국 선박에게는 영향을 미치지 않는다. 따라서 한반도 안보환경 특성을 고려하여 국제관행에 비추어 보았을 때 미흡한 사항을 보완해 볼 필요가 있다. 보완방안으로 현재와 같이 북한선박에게만 통용되는 작전구역을 공표하는 것이다. 평시 공해상에서 통항의 자유를 보장해야 하지만, 자위조치에 따른 군사수역은 제한된 범위 내에서 관행적으로 용인²³⁹⁾되어 왔다. 작전구역 공표방안은 남·북한 간 분단의 특수 관계와 정전협정 유지를 위한 논리로 주장할 수 있다고 판단된다.

그러나 현재의 범위는 주변국과 마찰이 불가피하고 장기간 운용에 따른 국제법적인 논란의 대상이 될 우려가 있다. 따라서 주변국과의 논란

239) 자위권에 근거한 군사수역중 대표적인 것은 1962년 10월 23일 구소련의 쿠바 핵무기 배치를 저지하기 위한 쿠바봉쇄이며, 미국은 집단적 자위조치로 합리화 하였다. (Elie Abel, *The Missile Crisis* (New York : Lippicott, 1968), pp.121-204.)

을 줄일 범위로는 정전협정 이후 초기 시행했던 평화선(〈그림 3-3〉 참조)의 범위도 첫 번째 방안으로서 고려해 볼 필요가 있다. 평화선은 우리나라 어업용해도²⁴⁰⁾에도 어업자원보호수역으로 명시되어 있으며, 국제적인 인지도가 높아 반대여론을 불식시킬 수 있을 것으로 보인다.

또한 해상 작전구역과 유사한 사례를 우리나라 방공식별구역 확장 발표와 같이 고려해 볼 필요가 있다. 2013년 중국이 우리나라 해양과학기지가 설치되어 있는 이어도 상공을 포함하여 중국방공식별구역을 선포하자, 우리나라는 동년 12월 8일 이어도 남방을 포함하여 대구 FIR구역과 동일하게 확장한 새로운 KADIZ 조정안을 발표했다. 중국과의 갈등도 우려되었지만 우리나라 국민들의 적극적인 지지 속에 유지되고 있다. 이제는 국방도 국민의 지지를 받지 못하면 안 되는 시대가 되었다. 해상 작전구역, 혹은 작전구역 내에서의 북한선박 통항통제 범위에 대해 군 내부에서만 운용할 것이 아니라 공개적으로 추진할 필요가 있다.²⁴¹⁾

2. 중간선 원칙의 가상 경계선 설정

두 번째 방안으로서는 유엔해양법협약 체제에 일치하도록 작전구역의 범위를 우리나라의 배타적경제수역 범위로 조정하는 방안이다.

우리나라 배타적경제수역법 제5조 제2항에서는 대한민국과 관계국 간 별도의 합의가 없는 경우 중간선 안쪽에서만 권리를 행사할 수 있도록 명시하고 있다. 따라서 우리나라 국내법에 충실하고 주변국과 경계를 확정하지 않은 구역을 연하도록 중간선 원칙에 의거 ‘가상의 경계선’을 설정하고 이 구역에서 주변국과 해상경계 확정 시까지 국가안보에 위협이 될 수 있는 북한선박의 통항을 통제하는 것이다.

그리고 우리나라의 배타적경제수역법에는 외국의 군사 활동과 관련하

240) 2011년 12월 국립해양조사원 발행 어업용해도 101번.

241) 육·해·공 3군 중에서 육군은 육지에서 정전협정의 산물인 군사분계선(MDL)을 기준으로 북한과 대치 중이며, MDL 주변 민간통제구역을 통합방위 훈령 등에 의해 법적으로 보장받고 있다. 공군은 KADIZ 범위를 기준으로 작전 중이다. 해상에서만 작전구역을 공개하지 않고 있다.

여 명확하게 명시되어 있지 않은데, 주변국인 중국·일본의 지속적인 해군력 증대와 북한과의 긴장상태 지속을 고려 시 국가안보상 배타적경제수역에서의 군사 활동에 대하여 명시적 규정을 둘 필요성이 있다.²⁴²⁾ 즉 군사 기동훈련이나 무기실험 등 우리나라 배타적경제수역 내에서 외국이 군사적 목적의 활동을 개시할 경우 우리나라 정부의 동의 또는 사전허가를 받도록 함으로써 우리나라 주변해역에서 외국의 군사 활동을 법적으로 제한하는 것이다.

이 방안은 배타적경제수역법에 충실하고 주변국과의 경계획정이 언제 마무리될지 모르는 상황에서 정책적으로 결정시 가능할 것으로 판단된다. 다만 기준이 되는 주변국의 기선(통상기선, 직선기선)에 대한 입장 차이로 시행 간 혼선을 초래할 우려가 있다. 이 방안은 한·중·일 상호간에 주장하는 배타적경제수역의 기선이 상이하고 이해관계가 얽혀 있기 때문에 단기간 내 해결되기 어려울 것으로 판단된다.

3. 대응구역 세분화 방안

세 번째 방안은 작전구역을 세분화하여 작전구역 내 북한선박 통항에 대한 통제의 강도를 조정하는 방안이다.

현 합참예규 상 북한선박 대응지침²⁴³⁾은 영해 그리고 영해 이원 작전 구역으로 양분하여 설정되어 있고, 이에 대한 지침은 영해에서는 적극적인 대응 그리고 영해 이원에서는 단순히 퇴거 요구만 하게 되어있다. 하지만 현 안보상황을 고려 시 영해에서만 적극적으로 대응하게 되면

242) 대부분 연안국들의 배타적경제수역법에 관한 입법동향은 대체적으로 군사활동을 제약하는 경향을 보여주고 있다. 외국군함의 자국 배타적경제수역 진입시 가나와 인디아는 사전통고를 요구하고, 파키스탄·방글라데시·바베이도스·사모아 등도 유사한 주장을 하고 있으며, 몰디브는 허가를 요구하고 있다. 또한, 제3차 유엔해양법회의에서 많은 국가들은 배타적경제수역 내 군사활동이 보호되지 않는다고 입장을 밝힌바 있는데, 연안국의 이익과 관련된 활동을 저해할 수 있는 외국군함의 군사활동을 배타적경제수역 내에서 제한할 수 있는 권한을 가지는 것으로 해석하고 있다. (권문상·이용희, 전개논문, 176-177쪽.)

243) 영해 외곽 - AO 내 대응지침은 다음과 같다. 영해 외곽 ~ AO 내에서 활동중인 모든 선박은 지속적인 감시 하에 있어야 한다. 북한함정은 AO 외곽으로 퇴거조치하고, 불응시 적성으로 선포할 수 있다. 북한상선 및 어선은 AO 외곽으로 퇴거를 요구하고 항행을 추적·감시한다. (기윤서, 전개서, 75쪽.)

북한의 위협에 효과적으로 대처하기 어렵다. 또한 비교적 원해에서 작전구역 외측부분에 걸쳐서 통상적으로 이동하는 북한상선에 대해 무조건적으로 퇴거를 요구하는 것도 합리적이지 않다 할 것이다. 따라서 작전구역을 세분화하여 이에 대한 대응지침을 확립하는 것이 필요하다.

또한 작전구역 범위는 광범위한 반면, 북한상선 대응 강도는 남·북한 관계에 의해 좌우되는 경향이 있다. 비교적 안보위협이 덜한 원해에서 강력한 대응으로 남·북한 간 갈등을 유발하기도 하고, 안보위협이 높은 근해에서 남북관계를 고려 느슨한 대응을 하는 등 일관성 없는 작전을 수행하는 경우도 있다. 이로 인해, 일선 작전부대에 대해서는 혼선을 주고, 또 북한에 대해서는 오관의 기회를 줄 수도 있다. 따라서 세분화된 작전구역에 따른 명확한 대응지침을 확립하여 일관된 작전을 할 수 있도록 하는 것이 필요하다.

이에 대한 방안으로 현재의 영해와 영해 이원 작전구역의 2분법에서, 작전구역을 기존의 남·북한 선박 운항실태와 주변국과의 해상경계를 협정하지 않은 실정을 반영하여 대응구역을 세분화하는 것이다. 이러한 방안은 군 내부적으로도 거론된 바 있다.

대응구역별 세분화 방안은 ① 남북해운합의서 상 운용했던 남북항로대를 기준으로 연안 쪽 해역을 대북 안보수역으로 설정하고, ② 남북항로대 외곽과 중국·일본과 부분적으로 확정된 우리나라 배타적경제수역 범위를 감시/대응수역으로 설정하며, ③ 주변국과 경계를 획정하지 않은 해역인 잠정조치 수역과 중간수역을 감시수역으로 세분화하여 안보상황에 따라 통제하는 것이다.²⁴⁴⁾

대응구역별 세부 대응지침을 예로 들어보면 다음과 같다. 먼저 대북 안보수역은 대한민국의 안보를 위해 필수적으로 확보되어야 하는 수역으로 그 기준은 남북항로대 내측해역이다. 이 수역은 모든 선박을 식별하고 북한선박의 경우 퇴거조치를 취하는 등 영해의 적극적 대응개념을 분단된 안보상황에 맞게 확장한 개념이다. 이 수역에서 북한선박이 퇴거요구에 불응 시 무력사용이 가능한 구역으로도 정할 필요가 있다.

244) 최경문, 전개논문, 39쪽.

대북 안보수역을 남북해운합의서에서 합의된 해상 항로대 내측 해역에 설정함으로써 다음과 같은 이점을 얻을 수 있다. 첫째, 해상항로대 자체가 우리 측 배타적경제수역 내에 설정되어 있어서 제3국과의 외교적 마찰을 피할 수 있다. 둘째, 북한에 의해 인정된 우리 측 영역으로 대응작전 시 남·북한간의 마찰을 최소화 할 수 있다. 남북해운합의서에 “남과 북의 선박은 상대측 해역을 운항하는 경우에 지정된 해상 항로대를 따라 항행하여야 한다.” 고 규정하고 있다.²⁴⁵⁾ 문맥상 해상항로대는 상대측 관할해역 내에 설정되어 있다는 것을 의미한다. 이러한 해상항로대는 영해 이원에 설정되어 있어, 남·북한 상호간 영해 이원의 해상에서 적어도 해상항로대 내측은 상대측 해역으로 인정하고 있다는 것을 알 수 있다. 따라서 대응작전 시 북한의 불필요한 억지주장을 차단할 수 있다. 셋째, 해군·해양본부 간 작전 시 혼선을 최소화 할 수 있다. 해양본부는 안보전략보다 현행법 집행에 집중하여 작전을 수행한다. 따라서 작전구역 내이지만 해상항로대 외곽에서 항해하는 미승인 북한선박에 대한 퇴거작전 요청 시 해군·해양본부 간 작전혼선이 발생할 여지가 있다. 그러나 대북 안보수역은 남·북한이 상호 인정한 상대측 영역으로 해양본부도 항로대 보호작전을 통해 우리해역으로 인정하고 작전을 수행하고 있으므로 합동작전 시 문제가 없을 것으로 판단한다. 필요시 입법조치를 통해 해양본부의 작전참여를 보장할 수 있을 것으로 보인다.

두 번째 감시/대응수역은 대한민국의 안보가 최소한으로 확보되는 비교적 원해로서 북한선박에 대한 무조건적인 퇴거조치를 지양하고 은밀 감시를 실시하는 구역이며, 우리 안보수역으로 진입이 확실시 될 때 대응작전을 하는 구역이다. 따라서 통상적인 항해를 하는 북한선박에 대해서는 무해통항을 적용하고, 위해 행위 시 대응작전 또는 정치·군사적 상황에 따라 유동적으로 대처한다.

세 번째 감시수역은 중국·일본 등 주변국과 해상경계를 확정하지 않은 범위에 해당하는 수역으로서 주변국과의 관계를 고려해야 하는 수

245) 남북해운합의서 부속합의서 제2조 4항.

역이다. 동 수역에서는 군사작전 시 불필요한 외교적 마찰이 예상되고, 우리 경비전력의 효과적인 대응이 제한되는 수역으로 공해의 자유를 인정하는 해역이다.

이와 유사한 국외사례는 대만에서 찾아볼 수 있다. 남·북한 분단상태와 유사한 관계를 형성하고 있는 대만은 중국과의 관계를 규정하는 ‘양안인민관계조례’를 1992년에 제정하여 운용하고 있다. 이 조례 제 29조에는 “대륙선박과 민용항공기, 기타 운수장비는 주관부서의 허가 없이 대만지역의 제한수역 혹은 금지수역,²⁴⁶⁾ 타이베이 비행정보구역 제한구역에 진입할 수 없다.”고 규정하고 있다.²⁴⁷⁾

대만의 중국선박에 대한 통제사례를 고려해 보면, 기존에 학계에 제시된 대북 안보수역에 우리나라의 울릉도와 독도 주변수역이 제외되어 있는 바 이는 반드시 보완이 필요하다. 우리의 영토는 대북 안보수역에 반드시 포함되어야 한다. 이를 보완하여 <그림 4-1> 과 같이 작전구역 세분화 방안을 보완해야 하겠다.²⁴⁸⁾ 우리나라 국내법에는 안보수역에 대해 명시되어 있지 않아 울릉도·독도 주변의 영해 범위를 제시했다. 그렇지만 우리나라 영토에 대한 국민적인 정서와 세계유일의 분단된 안보상황을 고려하여, 대만의 제한수역 사례와 같이 최소한 접속수역 범위인 24해리까지는 안보수역에 포함시킬 필요가 있을 것으로 생각한다.

4. 조기 시행방안

작전구역은 설정 취지나 국제법을 고려 시 유엔해양법협약 상 연안국에게 일반적으로 인정되는 관할해역의 개념이 아니다. 따라서 우리나라

246) 대만의 제한구역과 금지구역은 각각 24해리와 12해리 수역으로 설정되어 있으며, 제한구역은 유엔해양법협약상의 접속수역 범위, 금지구역은 영해의 범위와 일치되게 설정되어 있다.

247) 第29條(限制區域) 大陸船舶, 民用航空器及其他運輸工具, 非經主管機關許可, 不得進入臺灣地區限制或禁止水域, 臺北飛航情報區限制區域. 前項限制或禁止水域及限制區域, 由國防部公告之. 第一項許可辦法, 由交通部會同有關機關擬訂, 報請行政院核定之.

248) 작전구역 세분화 방안 도식은 최경문, 전개논문, 38쪽 <그림5>를 참조하여 제작하였다.

의 배타적경제수역을 연하도록 재설정하면, 즉 작전구역을 국제법적으로 인정된 우리의 관할해역과 일치시키고, 육지 연안과의 이격거리를 고려하여 적절히 구분한다면, 효율적인 작전과 해상 관할권 행사를 더욱 공고히 하는 계기가 될 것이다.²⁴⁹⁾

이의 시행을 위해서는 국익차원에서 장·단기적인 정책결단이 필요하다. 먼저 작전구역 공표방안은 국제적인 논란 소재가 될 우려가 있다. 때문에 해양법 전문가를 포함한 별도의 전문팀을 구성해 다양한 대안을 모색해보고 추진해야 할 것으로 보인다. 다음으로 주변국과의 경계 획정 관련 사안은 마찰요인을 해소하는데 상당한 입장차가 있을 것으로 예상되어 장기 전략이 필요하다.



〈그림 4-1〉 북한선박 대응구역 세분화 방안

249) 상계논문, 44-45쪽.

앞의 세 가지 방안을 종합해볼 때, 국제적인 논란을 피하고 관련법 개정 없이 가능한 방안은 세 번째 대응구역 세분화 방안이 적합할 것으로 보인다. 우리나라 내부 정책부서 결정만으로도 가능하며, 국제법 테두리 내에서 가장 합당할 것으로 판단된다. 다만, 북한선박을 대상으로 국가 관할권 집행의 기준이 되는 만큼 정부 유관기관 합동으로 적절한 범위를 협의해 결정하고, 이를 국내법적으로 보장할 필요가 있다.

제2절 편의치적 북한선박 통항 대응방안

I. 선박의 국적과 편의치적선

1. 선박국적의 의의와 선적국의 권리

국적은 자연인을 대상으로 하는 개념으로 발전하여 왔으나, 법인 및 선박에도 국적이 있으며, 이에 관한 특수한 법적 지위가 주어지고 있다. 선박에 대한 국적의 경우, 자연인에 대한 국적과 다른 것이라고 할 수 있으나, 국가와 그 소속선박과의 법률적 유대를 표현하는 것이라는 점에서 기본적인 성격을 같이 한다고 할 수 있다.²⁵⁰⁾

사람의 국적은 영어로 Nationality라고 하나, 선박의 국적의 경우 Nationality라는 용어 이외에 Flag라는 용어도 사용하고 있다. 이는 국제항행에 종사하는 선박은 반드시 국적의 국기를 게양할 의무를 지니고 있기 때문이며, 실무적으로나 학문상으로 선박의 국적개념은 확립되어 있다.²⁵¹⁾

선적국이란 선박이 국적을 보유한 국가를 의미하며, 선적항이 소재하는 나라를 말한다. 선박 국적이라 함은 그 선박이 어느 나라에 귀속하는가를 의미한다. 선박국적은 선박과 국가 간의 관계를 나타내는 것이며, 선박이 국적을 가지는 것은 선박이 그 고유의 특성을 가지는 것과

250) 채이식, “선박의 국적제도에 관한 연구”, 「한국해법학회지」, 제19권 1호(1997), 21-24쪽.

251) 민성규·최재수, “선박국적제도의 국제법상 의의와 국적취득조건부 나용선의 통관 문제”, 「한국해법학회지」, 제26권 제2호(2004), 446쪽.

더불어 인격자 유사성²⁵²⁾의 증표이기도 하다. 그리고 선박에 국적을 부여하여 국기를 게양할 권리를 부여할 수 있는 권한은 주권을 가진 선적 국가의 고유권한이며, 주권 국가의 국기를 게양한 선박을 공해상에서 그 국가의 영토의 연장선으로 보는 개념은 오래전부터 지켜져 내려온 국제관습법 중 하나이다.

‘선박국적’이라는 용어가 사용된 것은 영국의 왕 에드워드 3세가 포도주의 선적에 대하여 영국선박에 우선 선적권을 인정하는 법률을 공포하면서부터다. 그 후에도 유사한 법령 및 잉글랜드 의회의 항해조례가 몇 차례 공포되었다. 이들 법령에서 영국선박을 명시함으로써 선박의 국적이라는 개념이 발전되기 시작하였다.²⁵³⁾

국제법 상 선박은 반드시 특정한 국적을 가져야 하며, 이중 국적을 가지지 못한다. 따라서 이미 국적이 있는 선박에 대하여 타국은 국적을 부여할 수 없다. 이를 국적유일의 원칙이라고도 한다. 이것은 이중 국적을 가짐으로써 초래되는 부당한 결과를 방지하기 위한 것으로 선박의 국적 부여는 공해질서를 유지하는 가장 중요한 방법 중의 하나이다.²⁵⁴⁾

선박의 국적이 국제법상 중요한 의미를 가지므로 엄격하게 규율되는 것이 바람직하다. 그러나 국적취득의 구체적인 조건은 모두 각국의 국내법에 위임되어 있고, 각국의 태도는 자국 해운업의 발달 정도와 실정에 따라 매우 다양하다.

오늘날에는 주로 선박의 자국민 소유를 기준으로 하거나 자국민 승무주의를 병용하는 경우가 대부분이다. 이러한 요건을 갖추지 않더라도 자국에 등록만 하면 국적을 부여하는 입법주의를 채택하고 있는 나라를 편의치적국이라고 한다. 대표적인 편의치적국은 라이베리아, 파나마,

252) 선박은 사람의 성명에 해당하는 명칭, 사람의 국적에 해당하는 선박의 국적, 사람의 주소에 해당하는 선적항 등에 의하여 그 개성을 명백히 하는 점에서 인격자로서 가지는 것과 유사한 특성을 가진다.

253) 최재수, “선박국적제도의 변질과정에서 본 세계해운의 구조적 변화”, 「한국해운학회지」, 제9호(1989), 16쪽.

254) 정영석, 「해사법규강의」, 제5개정판 (부산 : 해인출판사, 2007), 71쪽.

온두라스, 레바논, 키프로스, 소말리아, 싱가포르 등을 들 수 있다. 편의치적국에서는 누구든지 자기 소유 선박을 타국에 등록하고 있지 않으면 선박소유자의 희망에 따라 자국의 선적을 인정해 준다.²⁵⁵⁾

선박국적은 국제법과 행정법 상의 관할권 행사의 기준이 되며, 공해에서는 선적국법의 적용근거이기도 하다.²⁵⁶⁾ 그리고 선박국적은 교전, 위법 또는 경제문제로서 선박을 포획 또는 나포할 것인지, 아니면 해적으로 취급할 것인가를 결정하는 표준이 되기도 한다.

공해 상에 있는 선박에 대하여는 원칙적으로 오로지 그 선적국의 법이 적용되며 배타적 관할권을 행사한다.²⁵⁷⁾ 즉 공해상에서 발생한 선박의 충돌이나 기타 해양사고에 대한 형사소송절차는 그 선박의 선적국의 사법당국이나 행정당국에 의해서만 제기될 수 있고, 비록 조사조치라 하더라도 선박의 포획 또는 억류는 선적국의 관계당국이 아니면 할 수 없다.²⁵⁸⁾ 그리고 선박의 국적은 국제법이 제공하는 항해의 자유를 위한 하나의 보장이며, 공해를 항해하는 모든 선박은 국적을 보유하고 입증할 수 있어야 한다. 즉 공해를 항해하는 무국적 선박은 국제법상 외교적 보호를 받을 수 없으며, 임검권의 대상이 된다.²⁵⁹⁾

2. 편의치적선의 개념

편의치적이란 세무·노동·해운정책 등 각종 규제를 회피할 목적으로 규제가 느슨한 국가에 형식상의 회사를 설립한 후 회사 명의로 선박의 소유권을 귀속시켜 동 국가의 국적을 유지하는 것을 말한다. 이러한 제도는 1920년대 미국의 선주들이 파나마나 온두라스에 선박을 등록하면

255) 한국과 일본은 선박소유권의 전부가 자국민 또는 자국 법인에 속하도록 규정하고 있다. 중국과 러시아는 선박소유권의 전부가 자국민 또는 자국 법인에 속하고 승무원의 일정수를 자국민으로 규정하고 있다. 미국은 선박소유권의 일부가 자국민 또는 자국 법인에 속하고, 승무원의 일정수(선박직원 전원과 부원의 75%)를 자국민으로 규정하고 있다. (상세서, 72-74쪽.)

256) 유엔해양법협약 제92조.

257) 이병조·이중범, 「국제법 신강」(서울 : 일조각, 2011), 677쪽.

258) 1958년 공해협약 제11조 및 유엔해양법협약 제97조.

259) 유엔해양법협약 제110조.

서 시작되어 제2차 세계대전 직전에 크게 확산되었다. 이는 해운업계에 널리 활용되는 관행으로 국제사회에서 많이 행해지고 있다.²⁶⁰⁾

편의치적의 지배관계에 대한 법률적 구조는 형식적 선주와 실질적 선주가 동시에 존재한다. 형식적 선주는 일상 경영관리업무를 전혀 행사하지 않는 이른바 Paper Company이며, 실제 경영관리업무를 모두 실질적 선주가 행사하는 이중적 구조를 취하고 있다.

이러한 편의치적선은 선적국이 선박을 관리하거나 국제적인 법령을 강제할 힘이나 기관을 가지고 있지 않으며, 선박회사를 관리할 능력도 없다. 때문에 선박의 안전이나 불법행위 책임 및 소유권 귀속의 주체가 형식적인 선주인지 아니면 실질상의 선주인지 등에 관한 복잡한 법률 문제가 많이 발생하고 있다.

편의치적의 실행 상 장점으로는 실질적 선주가 자국에 등록을 하지 않고 편의치적국에 등록함으로써 규제를 줄이는 등 이점이 있지만, 반면에 선원 근로조건의 악화나 기준 미달선의 양산 및 실질적 선박 소유자의 식별 문제가 내포되어 있다.

3. 편의치적 회피를 위한 국제적 노력

19세기 후반에 들어와서 철제증기선에 의한 국제해상운송이 이루어지고, 대륙 간 해상물동량 및 여객수송이 증가하면서 선박충돌 등 법적인 문제가 많이 발생하여 법 규정을 정비하고 성문화할 필요성이 생겼다. 이에 국제해법회는 1896년에 상선을 위한 국기사용에 관한 규칙을 제정하였는데, 이 규칙은 전문이 10개조로 구성되어 선박국적의 취득, 창설 및 가국적의 취득 등에 관하여 규정하고 있었다. 그러나 이 규칙은 채택만 되고 발효되지는 않았다.²⁶¹⁾ 그 후에도 선박의 국적에 관한 규정을 통일화시키기 위한 시도가 있었지만 법전화 되지는 못하였다.

산발적으로 개인의 편의를 위해 탈법의 수단으로 존재하던 선박의 국적제도는 20세기에 들어와 새로운 형태로 대규모적, 조직적 도전을 맞

260) 김인유, “편의치적선의 법적지위”, 「해사법연구」, 제20권 제3호(2008), 119쪽.

261) 강동수, “나용선 등록제도에 대한 약간의 고찰”, 「법학연구」, 제5권(1993), 7쪽.

기에 이르렀다. 20세기 중반에 들어서 임의로 원하는 선주에게 거의 무조건 국적을 부여하고 선박의 안전, 선원의 고용 등에 관한 제한을 최소화하여 운항수입에 대해 최소한의 세금을 부과하는 등의 방식이 생겨났다. 이렇게 세수를 확장하는 수단으로 선박국적 제도를 이용하는 파나마·라이베리아 등의 국가들이 나타났고, 이러한 국가에 편의치적인 선박의 숫자가 늘어나자 문제의 심각성을 인식한 여러 국가에서 대책을 강구하기 시작했다. 이러한 기본의식을 가지고 1930년 헤이그에서 개최된 법전화회의에서 논의되기 시작하였고, 1947년 유엔 산하 국제법 위원회(International Law Commission of UN, 이하 ‘ILC’ 라 칭함.)가 탄생하게 되어 비로소 법전화 작업이 진행되었다.²⁶²⁾

가. 1956년 ILC 회의

ILC는 선박의 국적부여에 관한 국가의 권리, 특히 편의치적을 규제하려는 목적으로 적극적인 토의를 하였고, 수차례 규칙안을 채택하였다. 특히 ILC는 선박국적 부여에 관한 국가의 권리를 제한하려는 의도로 선박의 소유권 관계를 규명하려 하였지만 각국의 국내법이 서로 다르고 국가들의 이해관계 차이로 인해 선박소유권에 관해 국제적으로 규정한다는 것이 어렵다는 결론에 도달하게 되었다.

1956년 제8회기에서 다시 선박의 국적에 관한 토의가 있었는데, 가장 큰 변화는 선박과 기국 간에 추상적인 개념인 ‘진정한 관련(genuine link)’이라는 일반적인 원칙이 공식적으로 제기되었다. ILC가 편의치적의 문제를 규제하려는 의도에서 선박국적 문제를 논의하였으나, ILC가 채택한 진정한 관련의 개념은 불분명하여 더 이상 발전되지 못하였다.

특히 기국과 선박 간에 진정한 관련이 없는 경우 그 제재에 관한 구체적인 방법이 제시되지 않았기 때문에 각 국가는 이 용어를 자국에 유리하게 해석하여 남용할 여지도 있었다. 이러한 애매함과 불분명한 용어에 관한 논의는 ILC로부터 1958년 제1차 유엔해양법회의로 넘겨지게 되었다.²⁶³⁾

262) 채이식, 전제논문, 25-27쪽.

나. 1958년 공해협약

유엔은 10여년에 걸친 검토와 토의 끝에 1958년 제1차 유엔해양법회의를 개최하여 영해 및 접속수역에 관한 협약, 공해에 관한 협약, 공해어업 및 생물자원의 보존에 관한 협약, 대륙붕에 관한 협약 등 4개 협약과 1개 의정서 및 9개의 결의를 채택하였다.

선박의 국적에 관하여는 1958년 공해에 관한 협약(이하 ‘공해협약’이라 함.)에서 다루어졌으며, 가장 논란이 많았던 것은 선박등록조건에 관한 조항이었다. 그러나 이 문제에 대하여 구체적인 규정을 작성한다는 것은 사실상 불가능하였다. 그 이유는 각국의 국내법이 서로 상이하므로 이를 통일시킨다는 것은 어려울 뿐만 아니라 제2차 세계대전 이후 편의치적선제도가 크게 발전하면서 그때까지의 선박등록조건으로 흔히 사용되던 자국민 소유, 자국선원의 승선, 자국 내에서의 건조 중 어느 조건에도 해당하지 아니하는 등록선박이 상당한 세력으로 이미 성장하였기 때문이다.²⁶⁴⁾

선박국적에 관한 공해협약의 규정은 제5조²⁶⁵⁾와 제6조²⁶⁶⁾가 이에 해당된다. 여기에서 언급하는 ‘진정한 연계’에 관한 조항의 채택에 관하여는 조약의 성립 속에도 편의치적선의 문제와 관련하여 실효성에 의문을 갖게 되었다. 특히 해운업계에 끊임없는 논란을 일으켰는데, ‘진정한 연계’를 인정하기 위한 실제적 조건이 어떠한 것인가에 대하여 구체적이고 객관적인 기준이 제시되어 있지 않았기 때문이다.²⁶⁷⁾

263) 김인유, 전계논문, 123-124쪽.

264) 최재수, 전계논문, 16-17쪽.

265) 공해협약 제5조에서는 “선박국적을 부여하는 국가는 선박에 대한 국적의 부여, 등록, 국기 게양 조건 등을 국내법으로 확정하여야 하고 선박은 그 국기를 게양할 권리를 가지 국가의 국적을 가진다. 또한 선박의 국적을 부여하기 위하여서는 선박과 국가사이에 ‘진정한 연계’가 존재하여야 하며, 특히 기국은 행정·기술·사회적 문제에 관해 자국의 국기를 게양하는 선박에 관하여 관할권 및 통제를 유효하게 행사하여야 한다. 그리고 자국의 국기를 게양할 권리를 허용한 선박에 대해서는 그러한 취지의 문서, 즉 선박국적증서를 발급하여야 한다.” 라고 규정되어 있다.

266) 공해협약 제6조에서는 “모든 선박은 하나의 국적만을 소유할 수 있다.” 라고 규정하고 있다.

267) 진정한 연계와 관련한 견해 차이는 편의치적의 찬·반 국가로 나누어 대립되었으며,

다. 1982년 유엔해양법협약

1958년 채택된 공해협약을 비롯한 4개의 해양법협약은 과학기술의 발전으로 상당부분 개정의 필요성이 제기되었다. 그래서 1973년부터 약 10여 년에 걸쳐 해양법과 관련된 모든 사항을 집대성하여 법전화하고자 제3차 유엔해양법회의가 유엔의 주최 아래 개최되었으며, 1982년 유엔해양법협약이 채택되었다. 그러나 선박의 국적과 관련하여서는 1958년 공해협약과 큰 변화가 없었으며, 다만 기국의 의무에 대하여 기국의 행정적 지도규정을 자세하게 담았다.

기국의 의무와 관련하여 우선 모든 국가는 선박에 대한 국적의 허용, 선박의 등록 및 자국 국기를 게양할 권리에 관한 조건을 정하여야 한다. 또한 “국가와 선박 사이에는 진정한 연계가 있어야 하며, 국기게양권을 허용한 국가는 그 선박에 대하여 증명서를 발급하여야 한다.”고 규정하고 있다.²⁶⁸⁾

그리고 선적국은 국가의 국기를 게양토록 허용한 선박에 대하여 행정·기술·사회적 사항에 관하여 자국의 관할권과 통제를 효과적으로 사용하여야 한다.²⁶⁹⁾ 또한 국제규칙의 적용이 배제된 선박을 제외하고 국기 게양 선박에 대하여 선명과 세부사항을 포함하는 선박등록부를 보관하여야 한다. 이밖에도 선박에 관련된 행정·기술·사회적 사항과 관련하여 자국 국기를 게양한 선박, 그 선박의 선장, 사관과 선원에 대한 관할권을 자국의 국내법에 따라 행사하여야 한다.²⁷⁰⁾

선박의 국적을 결정함에 있어 1958년 공해협약 제5조는 ‘진정한 연계’와 ‘유효한 관할권과 통제’를 한 조문에 포함시킴으로써 유효한

결국 그 기준에 있어 기국의 선박에 대한 행정·기술·사회적 문제에 관한 유효한 관할권과 통제에서 모색하자는데 동의하였다. 하지만 이를 보다 구체적으로 밝히려 하지 않았다. 또한 그것은 모호하고 정의내리기 어려운 문제로 인식되어 행정·기술·사회적 문제에 관한 국가의 권리와 항해의 안전에 관한 권리라고 이해되기도 하였다. (임동철, “선박의 국적에 관한 고찰”, 「한국해양대학논문집」, 제12편(1977), 272-273쪽.)

268) 유엔해양법협약 제91조.

269) 유엔해양법협약 제94조 제1항.

270) 유엔해양법협약 제94조 제2항.

관할권과 통제가 마치 진정한 연계의 요소로서 이해될 수 있다는 해석상의 논란이 있었다. 1982년 유엔해양법협약에서는 제91조에 선박의 국적에 관하여 따로 규정하고, 동 협약 제94조에 기국의 의무로서 유효한 관할권과 통제를 구체적으로 규정함으로써 해석상의 논란을 제거하고자 하였다.²⁷¹⁾

라. 1986년 유엔선박등록조건협약

1958년 공해협약과 1982년 유엔해양법협약은 선박국적 부여에 관하여 몇 개의 조문 안에 그 원칙만을 밝혔고, 구체적인 조건은 각 국가의 국내법에 위임하였다. 그러나 이러한 점을 악용하여 편의치적이 증가하게 되었으며, 이로 인한 기준 미달선에 대한 규제의 어려움과 선원에 대한 저임금 등 국제적 규제가 필요하게 됨으로써 1986년 유엔선박등록조건에 관한 협약(이하 ‘유엔선박등록조건협약’ 이라함.)이 채택되었다.²⁷²⁾

동 협약의 특성으로는 선박과 기국 간에 진정한 연계가 있어야 함을 전문과 제1조(목적)에서 재천명하였고 그 구체적인 내용을 규정한 점이다. 즉 진정한 연계의 3요소로서 선박의 소유권(제8조), 선원의 배치(제9조), 그리고 선주회사와 선박경영에 있어서 선적국의 역할(제10조) 등을 규정하였다. 즉 각 국가는 국내법으로 선박의 소유권에 관한 규정을 들 것과 자국 국적을 소유한 선박에는 일정한 비율의 자국민인 선원이 승선하여야 하며, 주영업소 또한 선적국 내에 소재할 것을 규정하고 있다.

그러나 제7조에서 진정한 연계의 3요소를 이루는 규정 중 제8조 및 제9조의 강행성을 각 국가의 선택에 맡기고, 제10조 제3항 역시 권고사항으로 남겨두어 선적국과 선박 간의 진정한 연계의 핵심적 3요소는 자유재량적인 내용이 되었으며, 편의치적 폐지를 위한 목적은 사실상 철회되었고 오히려 이를 인정하게 된 문제점을 포함하게 되었다.²⁷³⁾

271) 주동금, “선박의 국적과 편의치적 문제”, 「국제법학회논총」, 제38권 제2호(1993), 267쪽.

272) 진호현, 전계논문, 36쪽.

273) 주동금, 전계논문, 268쪽.

II. 편의치적 북한선박의 법적지위

1. 편의치적선에 대한 국내법 및 판례의 태도

선박의 국적과 관련하여 국제법 상으로는 선박의 국적취득에 대하여 진정한 관련의 요건을 협약이나 국제기구에서 규정하였다. 그러나 용어의 애매성 및 각국의 이해 대립으로 해양오염 방지 등과 관련하여 일정 기준을 충족한 편의치적선은 제도적으로 인정하는 결과가 되었다.

그리고 선박의 국적취득 요건에 관해서는 국내법에 위임하게 되었는데, 각국의 국내법이 상이하고 선주가 자국에 등록해야 하는 것은 아니기 때문에 선주에게 유리한 편의치적선의 등장은 자연스러운 현상이 되어버렸다.

우리나라 선박법 등 실정법에는 편의치적에 대한 특별한 규정이 없으며, 유효성에 대한 직접적인 견해는 없는 듯하다. 다만 “편의치적선은 당연히 유효하다.”는 전제 하에 사후 처리문제를 놓고서 논리를 전개하는 법인격 남용설²⁷⁴⁾ 등이 있을 뿐이다.

판례 또한 편의치적선의 유효성에 대한 직접적인 견해는 밝히고 있지 않지만, 편의치적제도 자체는 유효하다는 것이 판례의 태도이다.²⁷⁵⁾ 국내법 상으로는 편의치적선의 유효성을 전제로 관세법 등의 법률로써 간접적인 규제를 하고 있다.

따라서 국내 실정법 상 명문의 규정으로 편의치적선의 존재를 금지하고 있지 않기 때문에 영리추구를 목적으로 하는 기업의 입장로서는 편의치적선을 선호하고 이미 확립된 국제관행이라 해도 과언이 아닐 정도로 편의치적선 제도 자체는 유효하다고 본다.²⁷⁶⁾

274) 법인격 남용이란 법인제도의 목적에 비추어 어떤 회사에 관하여 형식적 독립성을 관철하는 것이 정의·형평의 이념에 반하는 결과로 되는 경우, 회사의 존재를 법인으로 인정하면서 특정한 사안에 관하여 회사의 독립된 법인격을 부인하고, 회사는 사원의 결합으로 보아 타당한 해결을 꾀하려고 하는 이론이다. (남장우, “회사법인격무시의 법리”, 고려대학교 박사학위논문(1996), 1-9쪽.)

275) 당사자가 수입이 금지된 파나마 선박을 영국 법인의 명의를 빌어 국내에 반입·판매한 것에 대하여, 편의치적제도 자체는 유효하지만 선박을 매매한 행위는 사회질서에 위반되어 무효라고 판시하였다. (대법원 1994년 12월 13일 선고, 94다31617 판결.)

또한, 편의치적선은 세계 해운 강대국들이 사용하면서 국제적으로 용인되고 있는 실정이다. 그리고 편의치적선이 세계 총 선복량의 50%를 넘어서고 있는 실정이어서 일방적으로 부인하기에는 국제관계 상 어려운 면이 있다.

2. 편의치적 북한선박의 법적지위

편의치적 북한선박은 외형상 제3국의 국적을 취득한 상태라는 점, 남·북한이 비록 특수한 관계에 있더라도 제3국이 관련될 경우 국제적 기준을 고려해야 한다는 점, 우리나라가 제3국의 편의치적선을 북한선박으로 간주하여 정선 등 강제적인 조치를 취할시 선적국이 국제법 위반으로 우리나라에 손해배상 등의 요구를 할 수도 있는 점 등을 고려해 보아야 한다. 특히 남·북한 간 분단된 안보상황을 고려하여, 편의치적 북한선박을 북한선박으로 일시에 단정하는 데는 좀 더 고려할 요소가 있다고 판단된다.

먼저 국제적으로 제3국에서 행하여지고 있는 편의치적과 북한의 편의치적을 달리 취급할 필요성이 있다. 특히 편의치적한 선박의 실소유 주체가 북한의 국영기업이고, 승선인원의 전체 또는 상당수가 북한인이며, 운항 출입항구 및 적재물이 전적으로 북한 항구 및 북한관련 화물로서 우리나라 영해 및 작전구역 내의 항해가 주된 항로 및 항행인 경우는 이를 달리 보아야 한다고 생각한다.

북한은 현재 사회주의 경제체제를 채택하고 있어 세울문제, 노동규제 문제 등 경제적 이익을 위한 편의치적을 할 이유가 별로 없다. 그리고 편의치적 북한선박은 우리나라의 영해를 자유로이 통항할 수 있는 이 점을 활용하여 제주해협을 통항하고, 필요시 정보수집 및 군사적으로 활용을 도모할 가능성도 있다.

따라서 편의치적 북한선박은 사실상 북한 정부에 의해 운영되고 우리나라 안보를 위태롭게 할 수 있기 때문에 의도된 편의치적으로 볼 수 있으며, 북한선박과 마찬가지로 간주할 수 있을 것으로 판단된다.

276) 김인유, 전계논문, 139쪽.

그리고 남·북한은 국가 간의 관계가 아닌 특수한 관계를 유지하고 있다. 남북기본합의서 전문에서 “쌍방 사이의 관계가 나라와 나라 사이가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수 관계”라고 인정했고, 남북해운합의서 전문은 “남과 북의 경제교류와 협력이 나라와 나라 사이가 아닌 민족내부의 사업”이라고 인정했다. 또한, 남북해운합의서 제1조에서는 “선박이란 남과 북의 해상운송회사가 소유하거나 임차하여 운영하는 상선”이라고 규정하여 그 적용대상 선박을 국적이 아닌 선박의 소유를 기준으로 하였다. 따라서 남·북한 관계에서는 등록주의가 아닌 소유주의가 적용된다고 해석할 수 있다.

한편 적대적 정전상태에서는 자위권 차원에서 전시법에 준하는 조치를 취할 수 있다. 무력충돌법상 중립국 선박이라 할지라도 군사물자를 수송하거나, 적국의 지원선 역할, 적 정보조직을 돕는 등 적국의 군사 행동에 효과적으로 기여하는 경우에는 무력공격이 가능하다.²⁷⁷⁾ 그리고 적대적 정전상태에 있는 적국을 실질적으로 지원하는 경우에는 적극적 공격은 제한된다고 하더라도 안전보장에 위해가 되는 일정구역으로의 진입거부 등의 조치는 허용된다.²⁷⁸⁾ 따라서 편의치적 북한선박은 실질적으로 북한에 의해 운영되는 상업용의 정부공선으로 우리 작전구역 통과시 대한민국 안전보장에 위해를 가할 수 있는 북한선박과 동일하게 간주할 수 있다.²⁷⁹⁾

따라서 남북 관계의 특수성이나 적대적 군사대치 상태인 정전상태를 고려했을 때 국제법 일반원칙은 제한적으로 적용되어야 하며, 북한과 관련된 국제법 적용에 있어서는 이러한 특수성이 고려되어야 한다.

Ⅲ. 작전구역 내 편의치적 북한선박 대응방안

277) 이민효, 「해상무력분쟁에 관한 산레모 매뉴얼」(서울 : 연경문화사, 2008), 221-233쪽.

278) 유엔헌장 제51조 자위권의 필요성과 비례성 근거한다.

279) 김태영, “국적변경 북한선박의 우리영해에서의 무해통항 법적 검토”, 「작전법 연구집」(계룡 : 해군본부 법무감실, 2004), 15-17쪽.

1. 편의치적 북한선박에 대한 정보활동 강화

북한이 운용중인 편의치적선을 실제 작전구역 해상에서 검색하기 위해서는 북한과의 연관성을 입증할 수 있거나, 편의치적 북한선박이 안전보장이사회에서 결의한 금지물품을 적재한 혐의 정도 등의 정보가 적시적으로 제공되어야 실행 가능하다. 해상 검색으로 혐의점을 입증하지 못할 경우 검색에 따른 피해보상을 선적국에게 해주어야하기 때문이다.²⁸⁰⁾

그러나 편의치적 북한선박에 대한 정보는 특정기관에서 1년 주기로 편의치적선의 목록정도만 발행하여 군에 제공되고, 군사사항으로 특정인만 열람할 수 있어서 실제 해상현장에서 활용이 제한되고 있다.²⁸¹⁾

또한 우리나라 정보관련 기관(부서)에서 작전구역 내 통항하고 있는 편의치적 북한선박에 대한 분석활동은 제대로 이루어지지 않고 있다. 오히려 유엔 같은 국제기구나 미국 정보조사국 등 외국에서 분석된 자료를 통해서 인지되는 경우가 대부분이다. 그리고 월간조선, 주간동아 등 일반기자들의 취재를 통해 사후 인지되어 언론에 보도된 기사를 보고 편의치적 북한선박의 국내항구 출·입항 문제점을 인식하게 되어 안보불안을 심화시키고 있다.

편의치적 북한선박에 대한 실질적인 대응을 위해서는 외교부의 ‘PSI 업무 매뉴얼’에 명시된 대로 정보활동을 실질적으로 강화하고 외국에 파견된 정보기관을 적극 활용해야 할 필요가 있다. 그리고 편의치적선 운용추세가 점차 국제화되는 상황을 고려하여 다자간 해군부대와 한국 해군 그리고 해양본부 간 정보교환체제 구축 등 국제적인 협력을 더욱 확대할 필요가 있다.²⁸²⁾

280) 유엔해양법협약 제110조.

281) 일반선박에 대해서는 국제해사기구(IMO) 및 유럽선박정보시스템(Equasis)을 통해 인터넷으로 상시 공개중인 것과 비교 시 제한요소가 많이 작용하고 있다. Jane's Fighting Ships에는 북한을 포함한 각국 군함 일반제원(선명, 외부형태, 탑재무장 등)과 보유척수를 1년 주기로 발간중이며, 인터넷을 통해서도 공개중이다.

282) 윤석준, “PSI와 한국 해군 - 해경 간 협력 증진방안”, 「해양전략」, 제142호(2009), 97쪽.

2. 작전구역 진입 시 통제 강화 위한 국내법 근거 마련

합참예규에 명시되어 있는 편의치적 북한선박 발견 시 조치는 다음과 같다. 외국 국적으로 편의치적 한 북한선박 발견 시는 제3국 선박과 동일하게 영해 및 작전구역 통과를 허용한다. 편의치적한 북한선박이 영해 통과 시는 해양본부 함정 주도로 감시를 실시하고 군은 지원태세를 유지한다. 영해 통과 시 안보에 위해한 행위를 할 경우에는 국제법에 따라 정선, 검색 등 강제조치를 취한다.²⁸³⁾

위와 같은 지침은 아쉽게도 해상경비를 담당하고 있는 해군과 해양본부 경비함정에게 실행 가능한 지침이 되지 않고 있다. 그래서 해군이나 해양본부 경비함정의 경우 편의치적 북한선박에 대해서는 제3국의 선박과 같이 항해의 자유를 보장하고 사실상 방관하고 있는 실정이다. 편의치적 북한선박에 대한 감시가 제대로 되지 않다보니 작전구역 진입 시 퇴거실적이 전무한 상태다.

실례로 2014년 4월 4일 작전구역 내에서 항해 중이던 몽골선적 그랜드 포춘 1호가 침몰한 상황이 발생하였고, 해양본부 함정이 침몰된 선원 3명을 구조한 결과 북한국적의 선원으로 밝혀졌다. 우리나라 정부에서는 북한선원 3명과 해양본부가 인양한 시신 2구를 4월 6일 북한으로 송환했다. 구조된 북한선원 3명은 판문점을 통해 군사분계선을 넘어갔고, 시신 2구와 유품은 대한적십자사가 북한 조선적십자회에 인계하는 방식으로 송환했다.²⁸⁴⁾

당시 그랜드 포춘 1호는 선적국만 몽골이었을 뿐 선원 16명 전원이 북한선원인 편의치적 북한선박이었는데, 침몰사고가 발생하기 전에는 작전구역 내에서 제대로 감시되지 않은 것으로 판단된다. 또한 감시를 한다 해도 국내법적으로 조치할 권한이 없기 때문에 다른 조치를 할 수 없는 실정이다.

해군이나 해양본부의 함정들의 경우 무장을 한 선박까지도 대응할 능

283) 기윤서, 전개서, 75쪽.

284) www.newdaily.co.kr.(2014년 4월 6일 열람.)

력을 보유하고 있으며, 북한기를 게양한 선박에 대해서 적극 대응하고 있다. 그렇지만 편의치적 북한선박에 대해서는 검색능력을 보유하고 있어도 실행할 수 없는 입장이다.

이를 보완하기 위해서는 남북관계의 특수성을 고려하여 국내법으로 제한할 필요가 있다. 예를 들어 파나마에 등록된 편의치적선에 북한국적 선원이 승선하거나 북한에 도움이 되는 물자를 수송할 경우 우리나라와 파나마 간의 교역을 통제하는 것이다. 이렇게 할 경우 파나마는 한국과의 교역량 때문에 영업측면에서 상당한 부담요인으로 작용할 것이며, 파나마 스스로 규제를 강화할 것이다.

이와 관련하여 우리나라와 유사한 관계를 형성하고 있는 대만의 사례를 살펴볼 필요가 있다. 대만은 1992년에 제정된 양안인민관계조례 제 10조에서 “대륙지역(중국)의 적을 가지는 자는 주관기관의 허가 없이 대만지역에 들어올 수 없다.”고 규정하고 있다. 대만은 일반적으로 국내법과 국제법에 따라 영해에서 선박의 무해통항권을 인정하고 있으나, 중국대륙 국적의 자에 대해서는 국제법이 아닌 ‘양안인민관계조례’에 제한을 받도록 규정하여 자국의 특별한 상황을 반영하고 있다.

현행 우리나라 국내법에는 편의치적 북한선박에 대응할 근거가 없다. 그렇기 때문에 대만의 국내법 제정 사례와 같이, “편의치적 북한선박의 작전구역 내 진입을 용납하지 않겠다.”는 정책적 결단이 필요하며, 분단국 안보현실에 적합한 국내법을 별도로 제정해야 하는 이유다.

3. 편의치적국과 양자협정 체결

국제법 상 기국주의 원칙이 확립되어 있고, 국제항행 선박 등록 시 편의치적이 합법화된 상태이다. 또한 앞에서 살펴본 바와 같이 우리나라 현행 군내 지침 상이나 국내법 상으로도 편의치적 북한선박에 대응할 명확한 지침은 없는 상태다.

한편 작전구역의 대부분을 차지하고 있는 영해 이원의 배타적경제수역은 선박의 항해와 관련하여 공해와 같이 항해의 자유가 보장되기 때문에 승선·검색을 위해서는 공해와 같이 선적국의 동의가 요구된다.

공해 상 승선·검색을 위한 법적근거를 제공할 수 있는 가장 강력한 방안은 유엔안전보장이사회 결의인데, 이러한 조치는 상임이사국 모두의 동의가 요구된다는 점에서 한계가 있다.

이러한 법적 난관을 극복한 사례로 북한의 WMD 확산에 대응하고 있는 미국의 사례를 살펴볼 필요가 있다. 2001년 9·11사태를 경험한 미국은 본토 안전을 도모하기 위해 국토안보부 설치 등 국내적인 조치로 도모하였다. 그러나 국내조치로 한계를 느끼고 2003년 5월 대량살상무기 확산방지 구상(PSI)을 발표하였으며 국제적인 협력을 강화하고 있다. 또한 새로운 양상의 국제테러에 대처하기 위해 2005년 SUA²⁸⁵⁾의 정서 개정을 이루어 내어 당사국 동의 시 공해 상에서 혐의선박 검색권한을 확보하였다.²⁸⁶⁾ 그리고 바하마, 벨리즈, 크로아티아, 사이프러스, 라이베리아, 파나마, 몰타, 몽고 등의 국가와 양자 간 승선협정을 체결하여 국제적으로 대응하고 있다.²⁸⁷⁾

미국의 사례는 우리가 편의치적 북한선박에 대응하는 조치를 고려함에 있어 좋은 선례가 될 것이다. 우리나라도 북한선박이 편의치적한 제3국과 양자승선협정을 체결하여 작전구역 내 진입할 경우 선적국의 사전 동의를 명분으로 적극적으로 대응해야 하겠다. 이와 같이 국제적인 협력을 강화하는 등 다양한 노력을 병행할 필요가 있다.

제3절 북한선박 통제권한에 대한 국내법 정비방안

우리나라 관할해역을 해상에서 실질적으로 통제할 조직으로는 해군과 해양본부가 있다. 해양본부는 존재 이유에서 해군과 근본적으로 다름에도 불구하고 임무 및 업무의 많은 부분에서 유사성을 보이고 있다. 이

285) Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation.(항해의 안전에 대한 불법행위의 억제를 위한 협약으로 일명 ‘SUA’ 라고 칭한다.)

286) 당해 조약 비준 시 혐의 선박에 대한 임의 승선·검색의 허용, 공해 상에서 사전 동의 내지 4시간 이내 무응답 시 임의승선 허용 규정을 포함하고 있다. 이는 전통적인 ‘공해의 자유’ 원칙과 ‘기국주의’의 중대한 예외를 인정한다고 볼 수 있다. (김동욱, 전게서, 223-224쪽.)

287) 상계서, 232쪽.

는 세계 각국에 공통된 현상이다. 따라서 세계 각국은 다양한 형태로 양 기관 간에 밀접한 협조관계를 맺고 있다. 다음에서는 해군과 해양본부 간의 임무를 비교해보고 발전방향과 북한선박 통항통제를 강화하기 위한 국내법 제정방안에 대해 제시하고자 한다.

1. 해군·해양본부의 임무수행 비교

1. 한국의 해양통제 관련 기관

해양은 여러 가지 차원에서 국가이익에 중요한 영향을 미치기 때문에 해양과 관련된 업무 역시 광범위하다. 이 때문에 국가의 해양관련 업무는 정부의 여러 행정기관을 통해 이루어진다. 한국의 해양관련 행정업무도 1996년 이전까지 13개 부·처·청에서 분산 수행되어 왔다. 그러던 것이 1994년 유엔해양법협약의 발효로 해양관련 업무가 급증하고 해양관련 업무의 일원화에 대한 필요성이 제기되자, 해양관련 행정업무의 대부분은 1996년 신설된 해양수산부 중심으로 통합되었다. 그러나 아직도 해양관련 업무는 <표 4-1> 에서와 같이 정부 여러 부처에 분산되어 있고, 해양통제 업무도 정부 내의 여러 부처를 통해 이루어지고 있다.²⁸⁸⁾

<표 4-1> 한국의 해양업무 관련 기관

소 관 부 처		업 무 내 용
중앙부서	소속 기관	
국방부	해 군	전쟁 억제, 해상 방위
국민안전처	해양본부	해상 치안, 해상 방위, 해난 구조, 해상 안전, 해양환경 보호, 어로 보호
재정경제부	관세청	밀수출입 단속
법무부	출입국 관리사무소	밀출입국 단속
행정자치부	지방자치단체	해상오염 방지

이러한 해양통제 업무의 분산에도 불구하고 해상에서 물리력을 보유하여 이를 행사함으로써 해양을 실질적으로 통제할 수 있는 정부기관은 극히 제한되어 있다. 재정경제부, 법무부, 지방자치단체 등의 행정기관은 해양통제와 관련된 권한을 행사하고 있다. 그러나 소관업무에 대한 법적인 권한을 사후적으로 행사할 뿐, 국내법을 위반하는 현행범을 제지할 수 있는 물리적 수단을 보유하고 있지 않다.

결국 해양통제를 위한 물리력을 보유하는 한국의 해양통제 기관은 해군과 해양본부 뿐이다. 따라서 한국적 상황에서 효율적인 해양통제는 해양본부나 해군의 독자적 해양통제 능력 보유 여부, 또는 두 해양통제 기관의 업무협력 정도에 달려있다고 할 수 있다.

2. 기능 상 해군·해양본부의 중복 임무

양 기관이 표방하는 세부적인 임무는 국가목표 달성을 위해 설정된 소속부서의 정책목표와 기본임무에서 유추한 역할로 구체화된다. 해군은 해상에서의 국방임무를 수행한다는 대전제 아래 “외부의 군사적 위협과 침략으로부터 국가를 보위하고, 평화통일을 뒷받침하며, 지역 내의 안정과 세계평화에 기여한다.”는 국방목표의 범위 내에서 해군의 목표를 규정하고 있다. 따라서 해군은 평화시 전쟁의 억제를 최우선 과제로 삼는 동시에 바다에서 국가이익의 증진과 국가의 대외정책 지원 및 국위선양을 목표로 한다. 그리고 전시에는 해양통제, 군사력 투사 및 해상교통로 보호를 구체적인 임무로 표방하고 있다.²⁸⁹⁾

이러한 목표를 달성하기 위한 해군의 전시역할의 대부분은 순수 군사 작전과 관련되나, 평시의 역할은 매우 다양하다. 즉 평시에는 전쟁억제를 위한 전비태세 유지, 해상 경비 및 대간첩작전의 임무를 수행한다. 이밖에 해양에서 우리 주권 및 권익보호를 위해 해양차단작전을 수행하고 해양에서의 질서와 안정유지를 위한 불법어로 단속, 마약 밀수 단

288) 류재현, “21세기 국가 해양통제력 강화를 위한 대책”, 「해양연구논총」, 제26집 (2001), 6쪽.

289) 해군본부, 「해군기본교리」(진해 : 해군인쇄창, 2007), 2-11 ~ 2-15쪽.

속, 해상 대테러작전, 노예 거래 및 불법 이민 단속, 해양환경 오염 방지를 위한 감시 및 방제활동도 해군의 소관업무로 규정하고 있다.²⁹⁰⁾

해양본부는 정부조직법 상 국민안전처 소속으로 해양에서의 경찰 임무, 해상 안전관리 및 해난구조, 해양오염 감시 및 방제를 주요임무로 규정하고 있다. 해상치안유지 임무에는 해상에서의 각종 범죄 단속, 마약 밀수 단속, 밀입국 단속, 해상 대테러 등의 업무를 포함하며 해양자원 보호와 불법어로 단속 등의 해양관할권 확보도 해양본부의 주요업무로 규정하고 있다.

이외에도 국가안보 임무를 해군과 공유하고 있어 해상경비는 해양본부의 가장 중요한 임무의 하나로 규정하고 있다. 즉 해상 대간첩작전 수행, 접적해역에서의 어로 보호, 해안의 국가 주요 산업시설 및 항만 보호, 관할해역을 침범하는 외국선박의 단속 및 체포, 해상에서의 집단행위 및 테러 진압, 광역경비 순찰로 상선대 보호 등의 활동을 중요한 임무로 규정하고 있다. 전시에는 해군의 해상작전을 지원하며 해상치안을 유지하는 등 국가방위 임무를 중점적으로 수행하도록 규정되어 있다.²⁹¹⁾

따라서 해군과 해양본부는 같은 경비구역 또는 관할해역에서 유사한 업무를 하고 있다. 해군의 최상의 교범으로서 전·평시 해군의 목표달성을 위해서 기본지침을 제공하는 해군 기본교리에 명시한 임무와 해양본부가 표방하는 세부적인 임무를 종합하여 보면 <표 4-2>와 같이 임무의 많은 부분이 중복되고 있다. 해군은 해양본부의 경찰임무의 많은 부분을 임무로 규정하고 있다. 그리고 해양본부도 해군과 함께 국가방위 임무를 주요임무로 규정하고 있다.

이와 같이 중복되는 이유는 첫째, 북한이라는 당면의 적과 해상에서 대치하고 있으며, 끊임없는 북한의 해상침투 위협을 겪고 있는 한국의 안보환경 특성에서 유래한다. 북한은 정전협정 이후 끊임없이 해상을 통한 무장 및 비무장 세력을 침투시켜왔으며, 우리 어선을 나포하는 등

290) 류재현, 전개논문, 7쪽.

291) 상계논문.

우리의 안보를 직·간접적으로 위협해왔다. 동해안에서의 연이은 잠수함 침투와 서해 연평도 근해에서 NLL을 월선 하여 위기를 고조시키는 등 해상침투 의지를 늦추지 않고 있다.

〈표 4-2〉 해군과 해양본부의 임무 비교²⁹²⁾

구분	해 군	해양본부
평 시	<ul style="list-style-type: none"> ○ 전쟁억제 <ul style="list-style-type: none"> - 전비태세 유지 - 해상경비 - 대간첩작전 수행 ○ 해양주권 및 권익보호 <ul style="list-style-type: none"> - 해양자원 보호 - 해양경제활동 보호 - 해상테러 및 밀수 차단 - 해난 수색 및 구조 - 해양오염 방제 참여 ○ 국가 대외정책 지원 <ul style="list-style-type: none"> - 국제적 안보협력 활동 - 외국 항구 방문 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 해상경비 <ul style="list-style-type: none"> - 해상 대간첩작전 수행 - 접적해역 어로 보호 - 밀입국 선박의 검거 - 해안의 주요시설 보호 - 주요 항만 보호 - 외국선박 단속 - 해상 강도·해적 검거 - 해상 시위·테러 진압 - 광역경비 순찰 ○ 해난구조 ○ 해양오염 감시·방제 ○ 해상 교통안전
전 시	<ul style="list-style-type: none"> ○ 해양통제 ○ 군사력 투사 ○ 해상교통로 보호 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 해군 해상작전 지원 ○ 해상치안 유지

둘째, 해군과 해양본부의 법적 임무의 중복 그 자체에 있다. 해양본부는 해양에서의 경찰 역할을 수행하지만, 전시에는 해군의 직접적인 통제 하에 해군과 같이 해양방위 임무를 수행하도록 되어있을 뿐만 아니라, 평시에도 통합방위법에 따라 대간첩작전 등 국가방위 임무를 수행토록 되어 있다.

셋째, 우리나라 해양통제 기관의 미분화에 기인한다고 보여 진다. 특히, 해양본부의 미발달이 그 중요한 이유가 된다. 해군은 원래 해상경

292) 상계논문, 8쪽.

비대로 창설되어 건국 이래 전통적으로 해양방위를 주 임무로 하는 동시에 해상에서 치안유지의 역할도 수행하여 왔다. 해양본부가 창설된 1953년 이후에 방위임무 이외의 대부분의 임무는 해양본부에 이관되었으나, 해양본부의 해양통제 업무역량이 미약했다. 따라서 해군은 오랫동안 해상치안업무를 국방업무와 함께 담당해야 했다. 이는 해양본부 자체가 해군에서 지원한 해군함정과 인원으로 창설되었으며, 그간 장족의 발전을 이룩했음에도 불구하고 현재 인원도 해군의 25% 수준에 머무는 등 해양본부는 고유의 경찰임무를 수행하기에 역부족이었다. 이러한 상황에서 해군의 해양본부 임무 지원 및 대리 수행은 자연적인 현상이 되었다. 현재 해양본부의 능력으로 볼 때 작전구역 내에서 북한선박 통제관련 해군의 해양본부에 대한 지원은 아직까지 불가피한 실정이다.

넷째, 군사적 역할뿐만이 아닌 경찰적 역할을 수행해야 하는 현대해군의 특성 때문이다. 현대해군은 군사적 역할뿐만 아니라 경찰적 역할을 수행하고 있다. 유엔해양법협약 제107조 및 제110조에서도 해적 등의 해상안보를 해치는 행위에 대한 규제세력으로서 일반적으로 해군을 상정하고 있다. 실제적으로 세계 해군 보유국의 3분의 2가 넘는 중·소 규모 국가 해군의 경우 경찰적 역할이 매우 중요한 부분이 되고 있다.²⁹³⁾

결론적으로 양 기관은 해양이라는 특수한 공간에서 해양주권을 수호하며 국가권익을 보호하고 관장하는 국가권력 기관으로서 임무와 역할에 있어 많은 공통점을 가지고 있다²⁹⁴⁾.

3. 해군·해양본부의 역할 발전방향

해양통제 임무수행을 위해서는 국가방위 기능과 경찰업무 수행 기능을 분리하는 것이 보편적인 형태로 보인다. 해군과 해양본부의 기능이 분리된 국가에서는 두 해양통제 기관이 공유하는 국가방위 업무 수행

293) 상계논문, 9쪽.

294) 박성호·이윤철, “해양경비법 시행에 따른 해양경찰의 기능 강화방안에 관한 연구”, 「해사법연구」, 제24권 제2호(2012), 216-217쪽.

을 위해서 긴밀한 협조체제를 구축하는 것이 가장 자연스런 해결법으로 보인다. 행정적으로 두 기관을 독립적으로 운영하는 국가에서 인위적으로 통합하려는 시도는 다른 기관의 독립된 기능을 해칠 가능성이 높아 국가전체 이익에 도움이 되지 않는다. 또한 민주국가의 경우 법률상 임무가 서로 다른 독립적 국가기관을 합병하는 데는 절차상의 어려움도 수반될 수밖에 없다.²⁹⁵⁾

우리나라는 해양본부와 해군의 분리형에 속한다. 따라서 양 기관을 통합하기 보다는 양 기관의 역량을 최대한로 결집시켜 국가의 총체적 해양통제력을 강화하는 방향을 택해야 할 것이다. 그동안 간헐적으로 이루어진 해군과 해양본부의 관계 연구는 대체로 연구자가 속한 기관의 이익이 되는 방향으로 이루어져 왔으며, 상호 협조의 필요성에 대해 공감하는 듯하다.

해군은 작전구역 내 북한선박 통항통제 임무 때문에 해양본부의 북한선박 통제작전 지원을 요구하여 왔으며, 해양본부가 필요로 하는 업무에도 많은 지원을 지속하고 있다. 그러나 해양본부는 끊임없이 증대되는 고유임무의 막중함과 정부조직법 상 해군과 해양본부의 고유한 기능의 중요성을 이유로 해군과 해양본부의 방위능력 통합보다는 해양본부 고유의 임무수행 능력 강화를 위해 노력해 오고 있다.

해군과 해양경찰의 분리형 국가인 미국의 해군과 해안경비대 관계는 분리형 국가들이 해군과 해양경찰 기관을 독립적으로 운영하면서도 총체적인 해상통제력을 강화할 수 있는 좋은 사례이다. 미국의 경우 해안경비대의 주요 임무 중의 하나는 국가방위 임무이며, ‘국가함대’라는 개념 아래 해군과 전략·교리·정책·연구개발·획득·교육 및 훈련·작전 등의 모든 분야에서 해군과 협력함으로써 서로 상대방의 임무와 업무를 보완할 수 있는 협력 체제를 강화하고 있다.²⁹⁶⁾

미국과 다른 환경에 처한 우리나라가 미국의 사례를 충실하게 따를 수는 없다. 우리나라의 경우 해양본부의 취약한 업무수행 기반을 고려

295) 류재현, 전계논문, 13쪽.

296) 상계논문.

한다면, 해양본부는 고유임무 수행능력 제고를 위한 조치가 우선적으로 필요하다. 해양본부가 고유임무 수행 능력을 갖춰야만 해군의 경찰업무 부담의 경감으로 인해 해군 전투력의 상승효과를 기대할 수 있고 해군과의 공동의 임무수행을 위한 보다 많은 관심을 기울일 수 있기 때문이다.

하지만 한국의 해양안보환경의 특성을 고려할 때 해양본부가 해군과 함께 공유하는 국가 해상방위 임무 수행을 위한 노력도 병행되어야 한다. 즉 우리나라의 실정을 고려할 때 해군과 해양본부는 독자적인 기관으로 각자의 발전을 꾀하되 국가의 총체적 해상방위 능력 향상을 위한 긴밀한 협조체제 구축이 가장 바람직한 해군·해양본부의 관계 발전 방향이라고 할 수 있다.

결국 양 기관이 국가 해양통제력 증진을 위한 협조체제를 구축하기 위한 가장 바람직한 기본방향은 독자적인 임무수행 능력을 구비한 해양본부가 유사시에 해군과 함께 해양방위를 위한 작전을 원활히 수행할 수 있는 협조체제의 구축이라고 할 수 있다. 즉 해양본부가 해군과의 합동 및 협동작전을 수행할 수 있는 능력을 배양하는 일이 국가 해양통제력 강화를 위한 해군·해양본부 협조체제의 구축 목표가 되어야 한다.²⁹⁷⁾

II. 북한선박 통항통제 기능 강화를 위한 국내법 정비방안

1. 국내법 정비 필요성

해군은 주변국과의 안보상황 통제나 북한군함에 대해 대응하고, 북한 일반선박 검색과 관련해서는 승선검색과 단속권한을 가진 해양본부를 통해 시행함이 바람직할 것으로 판단된다. 해양본부의 여력 부족을 감안하더라도 해양본부에서 주도적으로 통제하고, 해군에서 지원하는 방식이 유효할 것으로 보여지기 때문이다. 그러나 지금과 같이 정전상태가 지속되는 한, 평시 북한 일반선박에 대한 해군의 경찰력 임무 수행

297) 상계논문, 14쪽.

현실은 단시일 내 바뀌지 않을 것으로 보인다.

해양본부는 법적으로 관할해역 내 선박의 통항통제 권한을 가지고 있으나, 실제 수행능력의 부족으로 제대로 이루어지지 않고 있다. 이러한 실태의 보완과 남·북한 간의 특수 관계를 고려하여 해군에게 북한선박에 대한 통제책임을 주려면 통합방위법 상 평시 해군의 해양본부 통제시기를 과거와 같이 조정하거나, 해양본부에 검색권한을 부여한 해양경비법에 해군을 단속관원으로 추가 하는 등 국내법을 개정할 필요가 있다.

그러나 통합방위법 상 해양본부의 통제시기 조정에 대한 강한 반발이 우려되어 현실적으로 어려움이 있고, 통합방위사태 발생 이전에 적용할 수 없는 한계점을 내포하고 있다. 또한 해양경비법²⁹⁸⁾이 해양본부 기능에 맞추어 제정된 취지를 감안 시 개정이 쉽지 않을 것으로 판단된다.

그리고 기존 법에서는 편의치적 북한선박 통항통제와 관련된 사항을 제대로 포함하고 있지 않아서 기존법 개정으로는 북한선박 통제와 관련된 현실적인 문제점을 해소하기 어렵다. 특히 한반도 주변해역 통항과 관련된 사항은 일반 국제법으로도 해석되지 않는 특수한 관행이 존재하고 있어 국제법적인 한계를 내포하고 있다.

따라서 남·북한 간 정전상태를 고려하여 북한선박 통항통제와 관련된 새로운 법을 제정하는 것이 좋을 것으로 판단된다. 남·북한 분단상태와 유사한 관계를 형성하고 있는 대만이 중국과의 관계를 국내법으로 규정한 ‘양안인민관계조례’는 좋은 사례가 되겠다.

대만이 양안관계를 고려하여 국내법을 제정한 것과 같이, 우리나라도 한반도 주변 해상에서 북한선박 통항통제를 실제 담당하고 있는 해양본부 뿐만 아니라 해군함정에게 평상시(정전시) 북한선박에 대한 단속

298) 해양경비법 제1조(목적) 이 법은 경비수역에서의 해양안보 확보, 치안질서 유지, 해양자원 및 해양시설 보호를 위하여 해양경비에 관한 사항을 규정함으로써 국민의 안전과 공공질서의 유지에 이바지함을 목적으로 한다. 제2조(정의) 제1항 ‘해양경비’란 해양경찰청장이 경비수역에서 해양주권의 수호를 목적으로 하는 해양안보 및 해양치안의 확보, 해양자원 및 해양시설의 보호를 위한 경찰권의 행사를 말한다.

권한을 법적으로 부여할 수 있도록 가칭 ‘해양방위법’을 제정할 필요가 있다.

2. 가칭 ‘해양방위법’ 제정 시 포함사항

법안의 특수성을 감안하여 정부 입법방식으로 하되 국방부, 합참, 해군, 국민안전처, 해양본부 등 유관기관이 협력해서 제정할 필요가 있다. 다만 해양관련 다양한 기관이 논의해야 할 필요성에 비해 기존의 협의가 미미한 점을 고려하여 우선적으로 관계부처 ‘해상방위협의회’를 만들어 협의할 필요가 있다.

앞에서 언급된 법안을 제정 시에는 편의치적선을 포함한 북한선박에 대한 통항통제 사항이 주로 포함되어야 할 것이다. 법안 제정과정에서 남·북한 관계와 관련된 협의사항, 선박 통항통제와 관련된 국제법, 국방부(해군)와 국민안전처(해양본부)의 통제임무 분담 등 다양한 분야를 검토해야 할 것이다. 새로운 법안에 대한 자세한 내용은 논문의 체계상 논하지 않겠으며, 법안에 포함되어야 할 주요내용으로 다음과 같은 사항을 제안한다.

가. 북한선박과 편의치적 북한선박의 정의 규정

북한선박은 북한국적과 북한기를 게양한 선박을 의미한다. 편의치적 북한선박은 남·북한 간 안보적으로 대치중인 특수상황을 고려하여 북한이 실질적인 선주 역할을 하거나 북한국적의 선원이 1명이라도 승선한 제3국의 편의치적선도 북한선박의 통제 범주에 포함한다.²⁹⁹⁾

나. 우리나라의 북한선박 통항통제 지리적 범위 규정

북한선박 통제범위로 현재의 작전구역이나 평화선 범위 혹은 작전구역 내 대응구역 세분화 구역을 고려할 수 있다. 우리나라 해양관할권 통제 기준이 되는 만큼 해양통제 유관기관 간에 먼저 합의할 필요가 있다. 또한 북한선박 통항통제 범위 설정시 국민들로부터 공감대를 형성

²⁹⁹⁾ 미국의 경우 북한국적 선원이 승선 시 통제하고 있다.

하고 북한에 명시적으로 통보를 병행할 필요도 있다.

다. 해군과 해양본부의 북한선박 통제 권한

북한 군함을 제외한 북한 상선·어선 등 일반선박에 대해서는 해양본부가 통제권한을 보유한다. 그러나 해양본부 함정·항공기의 세력이 제한되고 남·북한 간 정전상태가 유지되는 점을 고려하여, 해군에게도 북한상선·어선 등 일반선박과 편의치적 북한선박에 대한 승선·검색 권한을 부여한다. 그래서 해양본부 함정 세력이 제한되고 해군함정이 북한선박을 먼저 발견할 경우 검색을 할 수 있도록 법적으로 보장한다. 또한 유엔안전보장이사회에서 규정한 금지물품을 적재하고 북한과 교류하는 제3국 선박에 대해서도 검색권한을 부여한다.³⁰⁰⁾

라. 정보수집 및 교류

편의치적 북한선박까지 포함된 실질적인 통항통제를 위해서, 작전구역 내 통항하는 다양한 선박에 대한 정보수집이 필수적이다. 이는 해군이나 해양본부의 능력으로 제한되는 만큼, 정부 유관부서에서 수집해 제공할 책임이 있으며, 유관기관 간 정보교류 활성화가 필요하다.

마. 다른 법률과의 관계

북한선박 통항통제와 관련하여 영해 및 접속수역법, 배타적경제수역법, 해양경비법, 선박조업규정 등 다수의 법률이 있다. 따라서 다른 법률과의 관계규정을 두어 다른 법률에 언급이 없다면, 본 법률을 우선 적용하는 것이 필요하다.

300) 유엔안전보장이사회 결의 제1874호에 따라 금지물품을 적재한 북한 출·입항 선박(국적불문)에 대해 선적국 동의 시 영해뿐만 아니라 공해에서도 검색하여 압류 가능하다. 또한 PSI에 따라 항구, 영해, 접속수역, 공해(선적국 동의 시)에서 WMD 및 운반수단을 운송하는 선박(국적불문)에 대해 검색 및 압류 가능하다.

제5장 결 론

우리나라는 현재 정전상태라는 특수성을 고려하여 작전구역을 설정하고 동 수역을 통항하는 북한선박을 통제하고 있다. 북한선박은 6·25전쟁 이후 우리나라 작전구역에서 통항을 통제받아왔다. 6·25전쟁기간에는 연합함정에 의한 봉쇄로 통항이 금지되었고, 1953년 정전협정 이후에는 작전구역 내에서 우리나라 해군·해양본부 함정이 통항을 통제해왔다. 그리고 1992년 남북기본합의서 체결과 2005년 남북항로대 운용 등 남·북한 간 상호 사전합의에 의해 승인된 선박에 한해 작전구역 내 북한선박의 통항을 허용하였다. 그러나 2010년 천안함 피격사건은 여전히 남·북한 관계가 정전상태임을 보여 주었으며, 이후 우리정부의 5·24 조치로 우리 작전구역 내 북한선박 통항은 전면 금지되고 있다.

작전구역 내에서 제3국의 선박은 현행 해양법질서인 유엔해양법협약에 따라 우리 영해 내 무해통항권과 배타적경제수역 내 항해의 자유를 보장받고 있다. 그렇지만 북한선박은 작전구역 내에서 정전상태의 교전국 선박임에 따라 무해통항권이 없고, 배타적경제수역 내에서도 통항을 통제받는 등 남·북한 간 특수한 해상통항제도가 유지되고 있는 것이다.

연구를 통해 관할해역 통항과 관련된 제도를 종합해본 결과, 평시 해양법질서를 규율하고 있는 유엔해양법협약 상의 기준으로 보았을 때, 군에서 북한선박의 통항을 통제하는 기준인 작전구역은 영해와 배타적경제수역으로 구성되어 있으며, 영해 이원의 작전구역에서는 항해의 자유를 보장하도록 되어 있다.

현재의 남·북한 관계를 규율하고 있는 법적 상태는 정전상태다. 그러나 아쉽게도 정전협정에는 지상의 분계선에 대해서만 명시되어 있고,

해상의 경계에 대해서는 명시되어 있지 않다. 그동안 남·북한 간 각종 회담이나 협정시에도 남·북한 관할해역에 대해 논의가 있었으나 구체적인 범위는 합의를 보지 못했다. 그리고 상호 ‘쌍방 관할해역을 존중’ 해주는 정도로 명시하는데 그쳐 법적으로 뚜렷한 지리적 한계를 정하기 어려운 현실이다. 이러한 상황에서는 평상시의 일반국제법보다 분단 당사국 간의 협정이나 상호간 합의된 사항이 특별법 우선의 일반 원칙에 의거, 우선 적용되어야 한다고 생각한다.

우리나라가 북한선박에게 적용하고 있는 작전구역은 정전협정 이후 유엔군사령관에 의해 설정된 이래 1991년 남·북한 동시 유엔 가입, 1994년 한국합참의 평시 작전통제권 환수, 1996년 우리나라의 유엔해양법협약 비준, 중국·일본과 어업협정 체결 및 해양경계 획정 논의 등 많은 변화가 지속되고 있어 갈등요인이 심화되고 있다. 또한 군에서 북한선박 통제기준으로 삼고 있는 작전구역의 범위와 해양본부 등 여타 기관에서 사용 중인 관할해역 범위가 상이하다. 그리고 국가 관할권 집행상의 비효율성이 내재되어 있어 개선이 필요한 실정이다.

현행 작전구역은 국제법이나 주변국 입장을 고려해볼 때 지리적 범위를 조정할 필요가 있다. 유엔해양법협약 상 평시 연안국의 주권적 권리를 인정하는 배타적경제수역의 범위도 200해리 이내이며, 이는 우리나라 국내법에도 그대로 수용되어 200해리 이내를 배타적경제수역의 범위로 하고 있다. 그러나 작전구역 중 동해 일부구역의 경우 일본의 배타적경제수역까지를 포함하고 있고, 서해 일부구역의 경우 중국 배타적경제수역 이내까지 확장되어 있어 마찰이 불가피한 실정이다. 또한 정전시를 평시가 아닌 전시로 치우쳐서 해석할 경우에도 명확한 범위를 공표하지 않아 북한선박 통제 간 마찰발생시 국제적인 지지를 받기 어려울 것으로 판단된다.

이를 개선하기 위해서는 남·북한 간 정전상태의 특수성을 고려하여 북한에게만 적용되는 현행 작전구역의 범위 공표방안에 대해 심층검토해볼 필요가 있다. 개선할 지리적 범위로는 국제적으로 인지도가 있는 평화선의 범위나, 주변국과의 중간선을 고려해 볼 수 있다. 그리고 현

행 작전구역 범위 내에서 대응구역을 세분화하여 남·북한 관계 및 안보상황 변화에 맞추어 신속적으로 대응하는 방안을 고려해 볼 필요도 있다. 개선될 북한선박 통제범위는 해군, 해양본부 등 국가 관할권 집행의 기준이 되는 만큼 유관기관 합동으로 적절한 범위를 검토하여 결정할 필요가 있다. 우선 군내 조치만으로 가능한 방안은 대응구역 세분화 방안으로 군내 정책결정시 조기에 시행 가능할 것으로 판단된다.

한편 북한은 PSI로 인한 국제사회의 제재 강화와 우리정부의 5·24조치를 회피하기 위해 국적을 제3국으로 변경한 편의치적선 운용을 확대하고 우리 영해까지 자유롭게 통항하고 있어 우리 정부의 통제조치가 제대로 효과를 발휘하지 못하고 있다. 이에 대해서는 국제법 상 선적국 위주의 관할권이 형성되어 있어 실질적인 통제에 한계가 있다.

그렇다고 세계 유일의 분단국이고 북한의 해상을 통한 위협이 현실적으로 심화되고 있는 안보상황에서 편의치적 북한선박의 통항을 방지할 수 없는 입장이다. 따라서 북한이 실질적인 선주 역할을 하고, 북한국적의 선원이 승선하고 있는 편의치적 선박에 대한 정보수집과 감시활동을 강화해야 하며, 작전구역 내 통항 시 적극적으로 대응해야 하겠다.

또한 작전구역 내 해상에서 북한선박의 통항을 통제하는 것은 해군과 해양본부의 함정·항공기인데, 북한 군함을 제외한 상선·어선 등 일반선박에 대한 통제권한이 국내법적으로 해양본부에만 주어져 있다. 그리고 평시 해군에 의한 북한선박 통제에 대한 법적권한이 미흡하다. 그러므로 남·북한 대치상황이라는 특수 안보환경을 고려하여 해상 법집행(단속 등)과정에서 해군의 기능적 역량 강화를 위해 해군함정에게 북한선박 통제를 보장하는 법적제도 개선 조치가 필요하다.

그런데 국제법이나 기존 국내법으로는 남·북한 간 장기간 지속되고 있는 정전상태를 제대로 반영하기가 어렵다. 따라서 우리나라 안보현실을 고려하여 북한선박에 대한 통항통제 권한을 법적으로 보장할 수 있도록 별도의 국내법 제정이 필요하다고 생각한다.

참고문헌

I. 국내문헌

1. 단행본

- 강영훈, 「군함의 법적지위」, 서울 : 연경문화사, 1984.
- 기윤서, 「한반도 교전규칙」, 파주 : 한국학술정보(주), 2013.
- 김동욱, 「한반도 안보와 국제법」, 파주 : 한국학술정보(주), 2010.
- 김영구, 「현대국제법론」, 서울 : 아세아사, 1998.
- _____, 「한국과 바다의 국제법」, 서울 : 21세기북스, 2004.
- 김일성 종합대학, 「국제법학」, 평양 : 김일성 종합대학 출판사, 1992.
- 김주식 譯, 「미국 해군작전의 역사 : 한국전」, 서울 : 신오성기확인쇄사, 2013. (James A. Field, Jr., *History of United States Naval Operations : Korea*, 1962)
- 박종성, 「현대국제법론」, 서울 : 박영사, 1978.
- 박찬호 · 김한택, 「국제해양법」, 서울 : (주)와이북스, 2011.
- 박춘호, 「해양법」, 서울 : 민음사, 1989.
- 사회과학원연구소, 「국제법사전」, 평양 : 사회과학출판사, 2002.
- 유병화, 「동북아지역과 해양법」, 서울 : 진성사, 1991.
- 이민효, 「해양에서의 군사활동과 국제해양법」, 서울 : 연경문화사, 2013.
- _____, 「해상무력분쟁에 관한 산레모 매뉴얼」, 서울 : 연경문화사, 2008.
- 이병조 · 이중범, 「국제법신강」, 서울 : 일조각, 1999.

- 이양구, 「한미동맹 60년사」, 계룡 : 국군인쇄창, 2013.
- 정영석, 「해사법규강의」, 제5개정판, 부산 : 해인출판사, 2007.
- 정인섭 외, 「국제법 판례 100선」, 제3판, 서울 : 박영사, 2012.
- 조성훈, 「한미 군사관계의 형성과 발전」, 서울 : 정문사문화주식회사, 2008.
- 지철근, 「평화선」, 서울 : 범우사, 1979.
- 해군본부, 「해군 30년사 (1945 ~ 1975)」, 서울 : 삼화인쇄주식회사, 1978.
- _____, 「해군 기본교리」, 진해 : 해군인쇄창, 2007.

2. 논문

- 강동수, “나용선 등록제도에 대한 약간의 고찰”, 「법학연구」, 제5권, 1993.
- 강영훈, “경제수역에서의 군함의 법적지위”, 「전환기의 국제관계법」, 서울 : 법문사, 1992.
- 강종희 · 남정호 · 최성애, 「통일시대 대비 남 · 북한 해양수산 협력방안」, 서울 : 한국해양수산개발원, 2006.
- 권문상, “유엔해양법협약 발표와 국내법-해양관할권 문제를 중심으로”, 「국제법평론」, 통권 제5호, 1995.
- 권문상 · 이용희 · 이원갑, “배타적경제수역 선포와 광역관리체계 구축에 관한 연구”, 한국해양수산개발원 연구보고서, 1997.
- 권문상 · 이용희, “유엔해양법협약 상 배타적경제수역 내 외국의 군사활동에 대한 대응방안”, 「STRATEGY 21」, 제2권 제1호, 1999.
- 김득주, “중공의 해양 전략과 해양법 정책”, 「국방연구」, 제22권 제1호, 1979.

- 김명기, “해양법 협약 상 대한해협의 통항문제”, 「국제법학회논총」, Vol.28 No.2, 1983.
- 김보영, “한국전쟁 휴전회담 연구”, 한양대학교 박사학위논문, 2008.
- 김영구, “새 해양법협약상 해협통항제도에 관한 일 고찰”, 「국제법학회 논총」, 제53권, 1983.
- _____, “해양봉쇄에 관한 해전법규의 발전과 변모”, 「국제법학회 논총」, 제30권 제1호, 1985.
- 김인유, “편의치적선의 법적지위”, 「해사법연구」, 제20권 제3호, 2008.
- 김태영, “국적변경 북한선박의 우리영해에서의 무해통항 법적 검토”, 「작전법 연구집」, 계룡 : 해군본부 법무감실, 2004.
- 김현수, “대한민국 방공식별구역에 관한 소고”, 「해양전략」, 제117호, 2002.
- _____, “군사수역에 관한 연구”, 「해양전략 연구논총」, 제4집, 2003.
- 남장우, “회사법인격무시의 범리”, 고려대학교 박사학위논문, 1996.
- 류재현, “21세기 국가 해양통제력 강화를 위한 대책”, 「해양연구논총」, 제26집, 2001.
- 민성규 · 최재수, “선박국적제도의 국제법상 의의와 국적취득조건부 나용선의 통관 문제”, 「한국해법학회지」, 제26권 제2호, 2004.
- 박성호 · 이윤철, “해양경비법 시행에 따른 해양경찰의 기능 강화 방안에 관한 연구”, 「해사법연구」, 제24권 제2호, 2012.
- 송병진, “유엔해양법협약에 대한 북한의 입장에 관한 연구”, 한국의국어대학교 박사학위논문, 2014.
- 윤석준, “PSI와 한국 해군 - 해경 간 협력 증진방안”, 「해양전략」,

- 제142호, 2009.
- 이상철, “북방한계선(NLL), 우리가 사수하고 있는 남북 해상경계선”, 「통일과 법률」, 통권 제14호, 2013.
- 이서항, “한국의 관할권 주장”, 「한국과 해로안보」, 서울 : 법문사, 1988.
- 이용희 · 박성욱 · 권문상, “무해통항제도와 통과통항제도의 비교연구”, 「STRATEGY 21」, Vol.6 No.1, 2003.
- 이용희, “연안국 범집행시 외국선박에 대한 무력사용에 관한 국제법적 고찰”, 「해사법연구」, 제21권 제1호, 2009.
- 이창위, “북한의 영해, 경제수역 및 군사수역에 대한 고찰”, 「STRATEGY 21」, 통권 제27호, 2011.
- 임동철, “선박의 국적에 관한 고찰”, 「한국해양대학논문집」, 제12편, 1977.
- 정갑용, “제주해협의 통항문제와 정책방안”, 「해양수산」, 통권 제220호, 2003.
- 정하늘, “한반도 해역의 법적지위와 해상작전법”, 「STRATEGY 21」, 통권 제26호, 2010.
- 주동금, “선박의 국적과 편의치적 문제”, 「국제법학회논총」, 제38권 제2호, 1993.
- 지철근, “평화선 선언이후 40년”, 「해양정책연구」, 제7권 제2호, 1992.
- 차승규, “평시 작전구역(AO) 및 전시 한국작전전구(KTO)의 국제법적 성격 및 지위 고찰”, 해군 군사학술 용역 연구보고서, 2011.
- 채이식, “선박의 국적제도에 관한 연구”, 「한국해법학회지」, 제19권 1호, 1997.

- 최경문, “작전구역의 국제법적 지위 및 효과적인 운용방안에 대한 고찰”, 해군대학 졸업논문, 2010.
- 최재수, “선박국적제도의 변질과정에서 본 세계해운의 구조적 변화”, 「한국해운학회지」, 제9호, 1989.
- 최종화, “북한에 대한 PSI활동의 법적 기반에 관한 문제”, 「통일과 법률」, 통권 제13호, 2013.
- 하태영, “북한의 서해 NLL 무실화 시도 및 대응방안에 관한 연구”, 한국해양대학교 박사학위논문, 2014.
- 함형필, “PSI의 국제동향과 한국의 활용방향”, 「국방정책연구」, 제 28권 2호, 2012.

II. 외국문헌

1. 단행본

- Abel, Elie, *The Missile Crisis*, New York : Lippicott, 1968.
- Burke, Wiliam T., *International Law of the Sea*, California : Lupus Publications Ltd., 1997.
- Cagle, Malcolm W., and Manson, Frank A., *The Sea War in Korea*, Anapolis : U.S. Naval Institute, 1957.
- Churchill, R. R. & Lowe, A. V., *The Law of the Sea*, 3rd ed., Manchester : Manchester University Press, 1999.
- Garner, Bryan A., *Black's Law Dictionary*, Minnesota : West Publisher, 2004.
- Hall, *International Law*, 8th ed., Montana : Kessinger Publishing, 1924.
- Jennings, R., *Oppenheim's International Law*, 9th ed., London : Longman, 1996.

Nanda, S. N., & Rosenne, S., *United Nations Convention on the Law of the Sea 1982 A Commentary*, Vol. II, Boston : Martinus Nijhoff Publishers, 1993.

Oppenheim, L., *International Law*, 8th ed., Cambridge : Cambridge Univ Press, 1957.

Roach, J. Ashley, *Excessive Maritime Claims*, 3rd ed., Boston : Martinus Nijhoff Publishers, 2012.

2. 논문

Official Documents, “Release of Crew of USS Pueblo” , *American Journal of International Law*, Vol.63, 1969.

Park, Choon-Ho, “The 50 Mile Military Boundary Zone of North Korea” , *American Journal of International Law*, Vol.72 No.4, 1978.

Scovazzi, Tulio, “Management regimes and responsibility for International Straits” , *Marine Policy*, Vol.19, 1995.

Weber, Ludwig, “Blockade” , *Encyclopedia of Public International Law*, Vol.3, Amsterdam : North-Holland, 1982.

Ⅲ. 기타 자료

1. 신문

「동아일보」, 1995. 12. 5., 2006. 10. 31.

「세계일보」, 2013. 10. 7., 2014. 9. 25.

「신아일보」, 1980. 2. 21.

「연합뉴스」, 2009. 10. 19., 2012. 12. 23., 2014. 4. 4.

「월간조선」, 2014년 5월호.

「조선일보」, 1996. 1. 19., 1997. 9. 7., 2010. 5. 25.

「주간동아」, 2014. 11. 25

「한국일보」, 1969. 12. 3., 1977. 8. 3.

2. 보고서

국립해양조사원, 「우리나라의 해양영토」, 2012.

국방부, 「북한선박 영해침범 관련자료」, 2001.

군사정전위원회, 「정전협정약사」, 1951.

3. 국내·국제 판례

대법원 1994년 12월 13일 선고, 94다31617판결.

대법원 2008년 4월 17일 선고, 2003도758 판결.

헌법재판소 1997년 1월 16일 선고, 89헌마240 결정.

Tuinsia / Libia case, I.C.J. Rep, 1982.

Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America), Merits, Judgment, I.C.J. Reports, 1986.

4. 웹사이트

국제해사기구 홈페이지 <www.imo.org>

유럽선박정보시스템 홈페이지 <www.equasis.org>

인터넷신문 <www.di-focus.com, www.newdaily.co.kr, 뉴스1코리아>

IHS선박정보 홈페이지 <www.sea-web.com>

5. 기타

국립해양조사원, 「어업용해도 101번」, 2011.

대만, 「양안인민관계조례」, 1992.

합동참모본부, 「합동·연합작전 군사용어사전」, 2010.

해양수산부, 「제269회 국정감사 요구자료」, 2007.



우리나라 작전구역 내 북한선박 통항통제 제도와 개선방안 연구

이재규

해양안보정책전공

해양군사학과

한국해양대학교

국문 요약

해양안보 측면에서 우리나라가 해결해야 할 중대과제는 크게 두 가지라고 할 수 있다. 그 하나는 남·북한 간의 해양경계인 북방한계선(NLL)을 지키는 것이고, 다른 하나는 NLL 이남의 작전구역에서 북한선박의 통항을 효과적으로 통제하는 것이다. 상기 문제를 해결하기 위한 출발점은 우리나라 군에서 운용하고 있는 작전구역(AO)을 먼저 살펴보는 것이다. 이러한 문제의식을 가지고 본 논문에서는 우리나라 작전구역 내에서 북한선박의 통항통제와 관련된 제도와 개선방안을 중점적으로 다루고 있다.

우리나라가 북한선박에게 통항통제 범위로 적용하고 있는 작전구역은 정전협정 이후 유엔군사령관에 의해 설정된 이래 1991년 남·북한 동시 유엔 가입, 1994년 평시 작전통제권 환수, 1996년 우리나라의 유엔 해양법협약 비준, 중국·일본과 어업협정 체결 및 해양경계 획정 논의 등을 거치면서 많은 변화가 있어 왔으며, 오늘날 이를 북한선박에게 일괄적으로 적용하는데 현실적으로 어려움이 많다. 특히 북한상선이나 북한어선 등 일반선박을 우리나라 해군함정이 작전구역 개념에 따라 직접 통제하는 것이 쉽지 않다.

실제로 우리나라 정부기관 내부적으로 북한 일반선박에 대해서는 해양본부에서 주도적으로 통제하도록 하고 있지만 해상에서 이러한 지침이 제대로 이행되지 않고 있다. 또한 군에서 북한선박을 통제하는 기준으로 삼고 있는 작전구역의 범위와 해양본부 등 여타 기관에서 사용하고 있는 관할해역 범위가 상이하다. 여기에 더해 국가 관할권 집행상의

비효율성이 내재되어 있기 때문에 현 제도와 구역의 개선 없이 북한선박을 효과적으로 통항통제하는 것이 매우 어려운 실정이다.

이와 같은 현실적인 문제를 인식하고 이를 해결하기 위해 본 연구에서는 우선적으로 우리나라 작전구역 내 북한선박 통항통제에 대한 근거를 세부적으로 확인했다. 이러한 과정에서 국제법상의 관할해역 통항제도와 군함의 항행제도에 대해 비교·고찰했으며, 정전협정과 남·북한의 통항제도에 관련된 쟁점을 6·25전쟁 이후부터 지금까지 발생한 다양한 사건과 사례를 중심으로 연혁적으로 정리하였다.

그 내용을 자세하게 보면 다음과 같다. 북한선박은 6·25전쟁기간이나 정전협정 이후 1970년대까지도 작전구역 내 통항통제에 이의를 제기하지 않았다. 그러나 시간이 흐르면서 북한이 내부적으로 안정을 되찾고 해군력이 증강되는 시점과 국제적인 해상운항의 필요성이 증대되는 단계가 맞물리면서 북한은 우리나라의 통항통제에 반발하기 시작했다. 특히 제1차 연평해전 이후부터 북한의 이러한 행동은 보다 본격화되었는데, 2001년 6월에는 북한상선 3척이 의도적으로 제주해협 영해를 국제해협이라 주장하면서 무단 통과하는 사례가 발생하기도 했다. 이후에도 해상에서 우리나라와 북한선박 간에 마찰이 수시로 일어나는 등 북한선박에 대한 통항통제 적용상 문제점이 식별되어 왔다.

현재 군 내부적으로 운용되고 있는 작전구역의 범위는 국제법과 국제관행에 비추어 보았을 때, 지리적 범위를 조정할 필요가 있다. 유엔해양법협약 상 평시 연안국의 주권적 권리를 인정하는 배타적경제수역의 범위는 200해리 이내이며, 이는 우리나라 국내법에도 그대로 수용되어 200해리 이내를 배타적경제수역의 범위로 하고 있다. 그런데 동해 일부구역의 경우 작전구역이 이를 초과하고 있으며, 서·남해 일부구역의 경우 작전구역 내 작전세력 운용상 주변국과 마찰이 불가피한 실정이다. 또한 작전구역의 명확한 범위를 공표하지 않아 국제법상 일반적인 요건이 결여되어 있다.

이를 개선하기 위해서는 남·북한 간 정전상태인 특수성을 고려하여 북한에게만 적용되는 작전구역의 범위를 공표하는 방안과 현행 작전구역 범위 내에서 통제 대상별 대응구역을 세분화하여 안보상황 변화에

맞추어 신축적으로 운용하는 방안을 고려해 볼 필요가 있다. 북한선박을 대상으로 한 우리나라의 관할권 집행의 기준이 되는 만큼 작전구역 지정은 정부 유관기관과의 협의를 통해 적절한 범위를 결정할 사안이다. 따라서 군의 내부적인 조치만으로 조기에 시행 가능한 대응구역을 세분화하고 장기적으로 이를 확정하는 방안이 가장 적합할 것으로 판단된다.

한편 북한은 대량살상무기 확산방지를 위한 북한 수출·입에 대한 국제사회의 제재 강화와 함께 2010년 우리나라 정부의 5·24조치를 회피하기 위해 선박의 등록국을 제3국으로 변경한 편의치적선 운용을 확대하고 있다. 실제로 북한은 편의치적선을 이용해 우리나라 영해까지도 자유롭게 통항하고 있다. 이로 인해 우리나라 작전구역 내 북한선박 통항통제 조치가 효과적으로 이뤄지지 않고 있다. 편의치적선에 대해서는 국제법상 기국위주의 관할권이 형성되어 있기 때문이다. 이에 국가안보차원에서 북한이 영향력을 발휘하고 북한국적의 선원이 승선한 선박에 대한 정보수집과 감시활동을 강화할 필요가 있다.

또한 작전구역 내 해상에서 북한선박의 통항을 통제하는 임무는 해군과 해양본부의 함정·항공기인데, 북한 군함을 제외한 상선·어선 등 일반선박에 대한 통제권한이 국내법적으로 해양본부에 주어져 있어, 평시(정전시) 해군이 북한선박을 통제하는 데 있어 법적권한이 미흡하다. 따라서 남·북한 대치상황이라는 특수상황을 고려하여 해상 범집행(단속 등) 과정에서 해군함정에게 북한선박 통제권한을 부여할 수 있도록 통합방위법 등 국내법을 보완하는 법적제도 개선 조치가 필요하다.

그런데 우리나라 작전구역 내에서는 북한선박 통항통제와 관련하여 평시 국제법의 논리로 설명이 어려운 정전상태의 특수한 관행이 지속되고 있으며 기존의 국내법으로 대응하는데 많은 한계점을 지니고 있다. 따라서 해양안보적 측면에서 해군의 기능적 역량 강화를 위한 별도의 국내법 제정을 강력히 제안하였다.

주요어 : 한국해군, 북한선박, 통항통제, 작전구역, 유엔해양법협약