



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

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

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



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

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

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

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

[Disclaimer](#)

法學碩士 學位論文

우리나라의 북극해 활동에 관련된
국제해양법적 쟁점에 대한 연구

A Study on the Current Legal Issues regarding
Korea's Activities in the Arctic Ocean



韓國海洋大學教 大學院

KMI 學研協同課程

文 規 銀

本 論文을 文規銀의 法學碩士 學位論文으로 認准함.



委員長：鄭 暎 錫 (印)

委 員：權 文 相 (印)

委 員：李 溶 熙 (印)

2017年 12月 7日

韓國海洋大學校 大學院

<목 차>

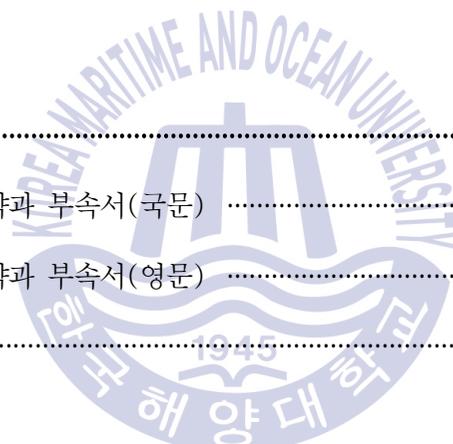
ABSTRACT	ix
제1장 서론	1
제1절 연구의 목적 및 필요성	1
제2절 연구의 범위 및 방법	7
제2장 북극항로의 법적지위와 통항제도에 대한 법적 검토	9
제1절 북극항로의 지리적 배경	9
제2절 북극항로의 법적지위에 대한 분쟁경위	10
1. 북동항로의 법적 지위에 관한 분쟁경위	12
2. 북서항로의 법적 지위에 관한 분쟁경위	15
제3절 북극항로의 법적 지위에 관한 쟁점	17
1. 역사적 권원에 근거한 내수 인정 여부	19
2. 직선기선의 국제법상 일치 여부	23
1) 러시아 북극연안 직선기선 설정의 국제법상 일치여부	26
2) 캐나다 북극군도 외측 직선기선 설정의 국제법상 일치여부	28

3. 북극항로의 국제항해용 해협 여부 및 외국선박에 적용되는 통항 제도 ..	32
제4절 소결	36
제3장 북극해 연안국의 배타적경제수역에서 항행의 자유와 규제	38
제1절 유엔해양법협약 제234조의 내용 및 북극해 연안국의 입법 사례 ...	38
1. 유엔해양법협약 제234조 채택 배경	38
2. 유엔해양법협약 제234조 해석상의 모호성	40
3. 북극해 연안국의 유엔해양법협약 제234조에 근거한 규제	43
1) 유엔해양법협약 제234조에 근거한 러시아의 국내입법	43
2) 유엔해양법협약 제234조에 근거한 캐나다의 국내입법	46
제2절 북극해 연안국의 배타적경제수역에 대한 규제와 관련된 국제법적 쟁 점 분석	49
1. 유엔해양법협약 제234조의 해석에 Polar Code의 채택이 가지는 함의 ...	49
2. 유엔해양법협약 제234조의 적용범위에 대한 해석	53
3. 국제법상 북극해 연안국의 배타적경제수역에 대한 규제의 적법성 여부 분석	55
제3절 소결	59

제4장 중앙북극해 공해상 어업 자유의 제한	61
제1절 국제수산물규범상 공해 어업 자유의 제한	62
1. 중앙북극해 공해상 적용 가능한 어업규제 관련 국제협약	62
1) 유엔해양법협약	62
2) FAO 준수협정	65
3) 유엔공해어업이행협정	66
2. 중앙북극해 공해상 IUU어업 규제를 위한 기국의 조치의무	67
제2절 중앙북극해 공해상 비규제어업 방지를 위한 논의 현황에 대한 분석 ..	71
1. 중앙북극해 공해상 비규제어업 방지를 위한 오슬로선언	71
1) 오슬로선언 채택 배경	71
2) 오슬로선언 주요 내용	72
2. 중앙북극해 공해상 비규제어업 방지협정문에 대한 분석	74
1) 중앙북극해 공해상 비규제어업 방지협정문의 논의 과정	74
2) 중앙북극해 공해상 비규제어업 방지협정문의 주요 내용	76
제3절 중앙북극해 공해상 비규제어업 방지협정문에 대한 쟁점	78
1. 국제수산물규범과 중앙북극해 공해상 비규제어업 방지협정문의 관계 분석	79
2. 협정지역의 규정 방식에 대한 논의	81

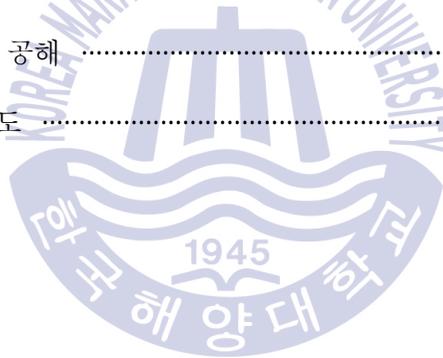
3. 의사결정의 방식 및 협정에 대한 신규 회원국의 가입조건	82
4. 조약의 제3자적 효력	84
5. 비규제어업의 정의	85
 제4절 소결	 86
 제5장 스발바르군도 주변해역에 대한 스발바르조약의 적용 가능성	 88
 제1절 스발바르조약의 체결과정 및 내용	 88
1. 스발바르조약의 체결과정	88
2. 스발바르조약의 내용	92
 제2절 스발바르조약 적용상의 문제점 검토	 93
1. 새로운 국제해양법질서의 출현에 따른 스발바르조약 적용의 문제점	93
2. 스발바르조약의 지리적 적용범위에 대한 조약 당사국의 입장	96
1) 스발바르조약의 적용범위에 대한 노르웨이의 입장 분석	96
2) 노르웨이를 제외한 스발바르조약 당사국의 스발바르조약 적용 범위에 대한 입장 분석	101
 제3절 스발바르조약의 적용범위에 대한 법적 분석	 103
1. 스발바르조약과 유엔해양법협약의 관계	103

2. 조약법에 관한 비엔나협약에 따른 �발바르조약의 해석	104
3. �발바르조약의 해석과 관련된 판례	107
제4절 소결	109
제6장 결론	110
참고문헌	114
부록	126
1. �발바르조약과 부속서(국문)	126
2. �발바르조약과 부속서(영문)	134
3. 용례	145
국문초록	146



<그 립 차 례>

그림-1. 북극항로	11
그림-2. 러시아의 북극연안 외측에 설정된 직선기선	29
그림-3. 노바야제믈라 제도 외측에 설정된 직선기선	30
그림-4. 세베르나야제믈라 제도 외측에 설정된 직선기선	30
그림-5. 노보시비르스크 제도 외측에 설정된 직선기선	31
그림-6. 캐나다의 북극군도 외측에 설정된 직선기선	33
그림-7. 중앙북극해 공해	63
그림-8. 스발바르군도	91



<영문초록>

A Study on the Current Legal Issues regarding Korea' s Activities in the Arctic Ocean

Moon Gyu Eun

Interdisciplinary Program of KMI & KMOU

Graduate School of Korea Maritime University

Abstract

Arctic sea ice has been remarkably retreating as a result of the global warming. According to National Snow and Ice Data Center, the extent of the sea ice in the Arctic reached the annual minimum of 4.64 million square kilometers on September 2017. This figure represents significant reduction of sea ice extent in comparison to the average extent from 1981 to 2010. Such drastic environmental change has been brought some significant issues to international society.

States have been enjoying the freedom of navigation and fishing beyond the national jurisdiction, rooted from the *Mare Liberium* which was published by Grotian vision for the oceans. And these rights had been developed much earlier than the adoption of the United Nations Convention on the Law of the Sea(UNCLOS). Currently, the ocean has been utilized to exercise newly invented activities owing to developed technologies. Therefore, the UNCLOS adopted in 1982 includes rights and duties applicable to coastal states and flag states, since this extended the geographical scope of coastal

state' s jurisdiction while reducing the high seas. Since the UNCLOS applied to the Arctic Ocean, such rights and duties in the UNCLOS have also been generated to the coastal States and the flag States in these maritime areas.

Thus, precise apprehension of international rules for the Arctic Ocean is significantly important.

Therefore, this study aims to examine the issues regarding law of the sea related to Korea' s activities in the Arctic Ocean in a comprehensive way.

In the beginning, it should be mentioned that a passage regime, applied to the Arctic passage which consists of Northeast Passage and Northwest Passage, is determined by legal status of each strait. Russia and Canada have insisted the legal status of the Arctic passage as internal waters based on historic title. Also, they set up a straight baseline covering the Arctic passage. However, the United States has consistently argued that the Arctic passage is a strait used for international navigation under the international law and expressed that the freedom of navigation can not be infringed in any case. Through analyzing requirements of historic title and factors of establishing straight baseline under the international law, Russia and Canada' s strategy of internalization of the Arctic passage is considered to lack a legal basis. Also, as the use of Arctic passage for the international navigation is increasing due to the reduction of amount of the Arctic sea ice, the requirement of the strait used for international navigation is gradually satisfied. Therefore, transit passage, no suspension of innocent passage, innocent passage, and freedom of navigation can be applied by considering the geographical diversity of the straits that consist of the Arctic passage. Thus, it is necessary for Korea to suggest internationalization of the Arctic passage to the international community through cooperation with the potential users of the Arctic passage.

Next, the freedom of navigation is regulated in the exclusive economic zone of the Arctic coastal states by their domestic law. Particularly, article 234 of the UNCLOS provides additional power to Arctic coastal states of regulating vessels in Ice-covered areas. Russia and Canada are the States

that have more stringent regulations through the invocation of the article 234. However, due to the ambiguous interpretation of this provision, there is a difference in the position between the States that invoke article 234 of the UNCLOS and the user States of the Arctic Ocean. Therefore, article 234 need to be interpreted properly. Recently, the fact that IMO adopted the Polar Code, and the tendency of interpretation on behalf of the UNCLOS by international court, the prior authorization and notification systems required by Russia and Canada are deemed as quite redundant and unreasonable. Also, these requirements are conflicting with the freedom of navigation in the exclusive economic zone granted to the flag state under the UNCLOS.

Thirdly, there is a movement to further regulate the high seas fisheries in the central Arctic Ocean. In November 2017, the negotiation on the draft Agreement to Prevent Unregulated High Seas Fisheries in the central Arctic Ocean was successfully concluded at the 6th central Arctic Conference in Washington, DC. This Agreement contains both implemental and complementary aspects of international fisheries norms, such as the UNCLOS, the FAO Compliance Agreement, and the United Nations Fish Stocks Agreement. Particularly, Agreement to Prevent Unregulated High Seas Fisheries in the central Arctic Ocean is emphasized through the flag State's obligation and temporarily prohibits fisheries in the central Arctic Ocean in advance of establishing one or more additional regional fisheries organizations or arrangement. In fact, this restriction on the freedom of fisheries on the high seas is considered as more intense regulation than existing international fisheries norms. Meanwhile, not semi-closed or regional sea but as a *res communis*, it is appropriate that the high seas portion of the central Arctic Ocean should be managed by the cooperation of the international community. Since Korea is one of the major distant-water fishery nations, Korea should prepare domestic procedures through careful analysis on the recent agreement and pursue more active research by expanding broader cooperation with relevant scientific organizations.

Finally, as Svalbard archipelago is an archipelago located in the Arctic Ocean, the State parties to the Svalbard Treaty have a right of

non-discriminating access and utilization on the territory of Svalbard itself and maritime zones generated from its archipelago. However, there is a dispute over the interpretation of the Svalbard Treaty signed in 1920, due to the emergence of new international legal regime of the sea. It seems that the Svalbard archipelago is creating its own maritime jurisdiction in light of the Norwegian practices and the attitudes of the State parties whose sovereignty have been granted under the Treaty. If Norway's limited sovereignty over the Svalbard archipelago is extended, the Svalbard Treaty itself should also be extended properly to contain the constraints of sovereignty in the newly generated maritime jurisdiction. However, because of the enormous economic value of the maritime areas around Svalbard archipelago, the dispute over the geographical scope of the treaty does not seem to be easily resolved. As a State party to the Svalbard Treaty, Korea should play a leading role through building diplomatic cooperation and hosting academic seminars with the State parties of the Svalbard Treaty.

In addition, the Korea's active actions in the Arctic Ocean are expected through cooperation meetings, joint research, and international seminars with the Arctic coastal states. Furthermore, through the establishment of a bilateral or multilateral cooperation system with the potential users of the Arctic Ocean, the position of Korea can be emphasized and better support from the international community are expected. To this end, the development of appropriate diplomatic policy from government ministries such as the Ministry of Foreign Affairs and the Ministry of Oceans and Fisheries, and continuous intellectual discussion between both domestic and international academic and research community should be encouraged and supported.

제1장 서론

제1절 연구의 목적 및 필요성

항행과 어업은 전통적인 해양 활동으로서 휴고 그로티우스의 자유해론에 따라 국가들은 유엔해양법협약이 체결되기 이전부터 국가관할권 이원에 대하여 자유로운 항행권과 어업권을 가졌다.¹⁾ 이러한 대표적인 해양에 대한 활동과 더불어 20세기에는 기술의 발전에 따라 해양광물자원의 개발, 해양과학조사, 인공섬과 그 밖의 시설 건설과 같은 새로운 활동이 발전하게 되었다. 1982년 채택된 유엔해양법협약은 연안국의 관할해역의 범위 확대와 그에 따른 기존의 공해 범위의 축소에 따라 해역별로 앞서 언급한 해양에 대한 활동과 관련하여²⁾ 연안국 및 기국의 권리와 의무에 대한 규정을 각각 담고 있다. 북극해 또한 유엔해양법협약이 적용되는 해역으로 동 협약에 따라 연안국과 기국의 권리, 의무 관계가 생성된다.

북극은 지구 온난화와 오존층 파괴와 같은 전지구적 환경변화에 가장 민감하게 반응하는 지역이다.³⁾ 지구 온난화에 따라 북극해 해빙은 수십 년 동안 눈에 띄는 감소를 보여 왔다.⁴⁾ 이러한 환경변화에 따라 북극해는 지구의 기후 조절자로서 기후, 해류의 순환, 해양 미생물 등을 포함하여 다방면에서 연구의 대상이 되고 있다. 또한 북극항로를 이용한 물류비용

1) Donald R. Rothwell, Tim Stephens, *The International Law of the Sea*, Hart Publishing, 2010, pp. 148-149.

2) Robin R. Churchill, "The 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea", in Donald R. Rothwell, Alex G. Oude Elferink, Karen N. Scott, Tim Stephens(eds), *The Oxford Handbook of the Law of the Sea*, Oxford University Press, 2015, p. 24.

3) 진동민, 양희철, 북극을 둘러싼 국제관계와 국가 간 해양(영토)분쟁 연구, 연구보고서, 한국해양과학기술원, 2016, 6쪽.

4) Josefino C. Comiso, Claire L. Parkinson, "Accelerated decline in the Arctic Sea Ice Cover", *Geophysical Research Letters*, Vol. 35, L01703, 2008, p. 1.

의 절감과 북극해에 매장된 천연자원 및 어족자원의 이용에 따른 경제적 가치 창출의 가능성은 인류의 관심을 불러일으키고 있다. 기후변화로 인한 해빙의 감소와 더불어 기술의 발전에 따라 북극해에 대한 인류의 활동이 점차 가시화 되고 있다.

결과적으로 인간의 북극해 활동이 다양화되고 확대됨에 따라 북극해에 적용되는 국제규범에 대한 이해와 준수가 중요해 지고 있다.

우리나라는 1990년대 초 북극 기초조사 연구를 시작하였으며, 북극해의 중요성에 대한 인식을 기반으로 하여 2002년 스발바르군도에 다산기지를 건설하였다. 2013년 북극이사회의 옵서버가 된 이후 5년 단위의 북극 정책 기본계획을 수립하고 매년 실행 계획을 마련하고 있다.⁵⁾

2013년 12월 해양수산부의 주도하에 마련된 「북극정책 기본계획」⁶⁾의 성과와 추진계획을 담은 「북극정책 시행계획」⁷⁾이 2015년 수립되었다. 북극정책 시행계획의 수립에 따라 기존의 북극정책 기본계획에 대한 구체적인 세부 추진 방안을 제시할 수 있게 되었으며, 일관성 있는 정책 추진을 통해 국내외적으로 정부정책의 신뢰성을 제고할 수 있게 되었다.⁸⁾ 북극정책 시행계획은 북극비즈니스의 기반 조성을 우리나라의 북극정책 추진 전략의 하나로 삼고 북극항로의 상용화 추진, 항만개발의 협력 촉진, 북극해 수산 진출 기반의 조성, 자원 탐사 및 조선·해양플랜트 기술 개발을 북극해에 대한 우리나라의 비즈니스 기반으로 분류하였다. 특히 북극해와 관련된 경제적 활동은 별도의 양자협력을 통해 우리의 역량을 제고하는데 중점을 두고 있다.

러시아의 야말 프로젝트의 가동은 북극해상 미 발견 자원의 북극항로를 이용한 수송의 가속화뿐만 아니라 우리나라 기업의 자원 개발사업 참여

5) 김종덕, 북극탐험: 숨겨진 대륙, 북극이 열린다, 바다위의 정원, 2017, 229쪽.

6) 해양수산부, 「북극정책 기본계획」, 2013.

<http://www.mof.go.kr/article/view.do?menuKey=386&boardKey=22&articleKey=4638> (검색일자 : 2017년 11월 27일)

7) 해양수산부, 「북극정책 시행계획」, 2015.

<http://www.mof.go.kr/article/view.do?menuKey=376&boardKey=10&articleKey=7513> (검색일자 : 2017년 11월 27일)

8) 김종덕, “2015년도 북극정책 시행계획 수립 의의와 향후 과제”, 한국극지연구진흥학회(편), 미래를 여는 극지인, 제17호, 2015, 10쪽.

및 관련 선박, 해양플랜트 수출의 증대를 기대할 수 있다. 또한 우리나라는 수출입물동량의 90퍼센트 이상이 해운항만물류에 의존하고 있음에 따라 수에즈운하를 대체할 수 있는 새로운 물류통로로서 북극항로의 가치를 살펴볼 수 있다.

이에 북극항로의 상용화 지원 정책의 일환으로 산업통상자원부와 해양수산부의 주관 하에 국내기업의 북극해 상업운항이 추진되었다. 최근 8월 대우조선이 인도한 세계 최초 쇄빙 LNG선이 노르웨이산 LNG를 싣고 북극항로를 운항하여 우리나라 충남 보령에 도착하였다.⁹⁾ 또한 극지운항인력 양성, 화물볼륨 인센티브 지원, 항만시설 사용료 감면 등의 정책을 통해 북극항로의 상용화를 지원하고 있다. 한편, 북극항로 운항의 법적 기반으로 ‘극지운항선박 안전기준’을 제정하여 국제해사기구가 작성한 Polar Code의 발효에 대비하였으며, 북극해 운항선박에 대한 국내 기준을 마련하였다.

우리나라의 원양어업은 식량자원 확보 및 수출산업으로서 국가경제의 발전에 크게 기여하고 있다.¹⁰⁾ 특히 베링해를 포함하여 태평양 해역에서 조업하고 있는 원양어선의 비중은 전체 출어척수의 59.6퍼센트로 가장 큰 비중을 나타내고 있다.¹¹⁾ 그러므로 어종의 북상에 따라 북극해에서의 어업활동은 우리나라의 원양어업산업에 많은 영향을 미칠 것이다. 이에 따라 우리나라는 북극해에서의 수산 진출의 기반을 확보하기 위해 북태평양 수산위원회에 2015년 6월 가입하였으며, 중앙북극해 비규제어업 방지협정문의 작성과정 전반에 대하여 적극 참여하였다. 특히, 지난 11월 워싱턴에서 열린 제6차 중앙북극해 공해상 어업에 관한 회의에서 이 협정의 문안이 타결되어 협정의 서명에 필요한 국내 절차를 통해 가까운 시일 내에 서명될 예정이다.

이 외에도 북극해 연안국과의 공동탐사, 한-러 항만 현대화 및 개발에 관한 MOU 체결, 극지활동진흥법 제정 추진, 극지전문인력 양성 체계 구축 등을 통해 북극해 진출의 기반을 확보하고, 역량을 강화하고 있다.

9) <http://v.media.daum.net/v/20170808143257283> (검색일자 : 2017년 11월 24일)

10) 이재혁, “북극권 러시아 해역에서 한국 수산업의 발전 방안”, HIRS 정책보고서, 제2호, 2014, 62쪽.

11) 상계서.

한편, 우리나라는 무주지였던 스발바르군도에 대하여 노르웨이에게 주권을 부여하고 있는 스발바르조약에 2012년 가입하였다. 스발바르군도의 스피츠베르겐 섬 니알슨 과학기지는 다산기지가 설치되어 있는 지역이기도 하다. 이에 따라 우리나라의 선박과 국민은 스발바르군도와 그로부터 생성되는 관할해역에 대하여 접근권과 이용권을 획득하였다. 스발바르군도와 주변해역은 해빙이 감소함에 따라 접근이 용이해지고 있는 실정이다.

이러한 배경하에 우리나라는 북극해 활동과 관련된 국제법적 쟁점에 주목할 필요가 있다. 우리나라의 북극해 활동 및 그와 관련된 국제해양법적 쟁점은 다음과 같다.

첫 번째로 북극해 해빙의 감소에 따른 북극항로의 이용이다. 즉, 북극해 연안국의 관할해역에 위치한 물류통로로서 북극항로에 대한 외국선박의 통항이 일차적인 북극해에 대한 활동이 될 것이다. 북극항로를 항행하는 외국선박에 적용 가능한 통항제도는 동 항로의 국제법적 지위에 따라 결정된다. 그러나 북극항로의 국제법적 지위와 관련하여 이를 관할해역으로 가지는 연안국과 북극항로의 이용국 간의 입장 차이가 존재한다.¹²⁾

다음으로 기후변화는 북극해 해빙의 분포와 두께의 감소를 가속화 시킬 것 이라고 예측되고 있다. 올해 9월 미국 국립빙설자료센터로부터 발행된 북극해 해빙분포 자료에 따르면 노바야제믈라 제도와 노보시비르스크 제도의 북측 끝으로부터 해빙의 분포가 러시아의 배타적경제수역의 상당 부분에 걸쳐 후퇴하였음을 살펴볼 수 있었다. 또한 해당 기간 동안 척치해를 포함하여 알라스카의 북측 배타적경제수역 대부분에 대하여 결빙해역이 녹았음을 살펴볼 수 있었다. 이에 따라 북극해 연안국의 주권이 미치는 내수 및 영해의 이용과 더불어 배타적경제수역에 대한 외국선박의 항행으로 확대될 가능성이 농후하다.

유엔해양법협약에 따라 배타적경제수역에서 외국선박은 항해의 자유를 누리게 된다. 그러나 동 협약 제234조는 배타적경제수역에 있는 결빙해역

12) Michael Byers, Suzanne Lalonde, "Who Controls the Northwest Passage?", *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, Vol. 42, 2009, p. 1136; Douglas R. Brubaker, "Straits in the Russian Arctic", *Ocean Development & International Law*, Vol. 2, 2001, p. 279.

에 대하여 해양오염의 방지, 경감 및 통제를 위해 연안국에게 추가적인 법령제정권과 집행권을 부여하고 있다. 따라서 북극해 연안국의 배타적경제수역에 대한 항행의 경우 외국선박은 해당 연안국이 설정하고 있는 기준을 준수해야할 의무가 있다.

한편, 유엔해양법협약 제234조에 대한 해석의 모호성에 따라 동 조항의 원용을 통한 북극해 연안국의 국제기준보다 엄격한 규제의 시행이 논쟁의 대상이 되고 있다.¹³⁾ 즉, 국제법상 제234조의 적법한 해석이 문제가 되고 있는 것이다. 이 조항의 해석에 따라 향후 북극해 연안국의 배타적경제수역에서 선박의 항행권이 결정될 것으로 보인다.

두 번째로 중앙북극해 공해가 개방되면 모든 국가는 유엔해양법협약에 따라 어업권을 가지게 될 것이다. 기후변화에 따른 상업적 어종의 복상은 과학자들을 비롯하여 어업 단체에 큰 관심거리가 되고 있다. 북극해 해양생태계의 많은 종들은 지금까지 오랜 기간 환경 변화에 적응하여 왔다. 현재의 급격한 환경변화에 따라 특이종들의 적응 가능성에 대한 찬반이 존재하고 있지만 상업성이 있는 일부 종들은 복상할 것으로 예측되고 있다.¹⁴⁾

이러한 북극해의 환경변화에 따른 북극해 생태계 보호를 위한 노력의 일환으로, 향후 이루어질 것으로 예측되는 중앙북극해 공해상 어업활동의 지속가능성 확보 및 해양환경 보호를 위한 논의가 5개 북극해 연안국과 5개 조업가능국의 주도하에 이루어지고 있다.¹⁵⁾ 최근 타결된 ‘중앙북극해 공해상 비규제어업 방지협정’의 초안에 따르면 중앙북극해 공해상 어업활동에 대한 충분한 과학적 자료 및 지역수산기구가 마련되어 지속가능한 이용이 가능해질 때까지 이 지역에서 어업활동은 잠정적으로 중단된다. 이는 중앙북극해 공해상 어업의 자유를 제한하는 것으로, 해당 수역에 적용 가능한 현존하는 국제수산규범 및 이 협정에 대한 분석이 필요하다.

13) Erik J. Molenaar, “Options of Regional Regulation of Merchant Shipping Outside IMO, with Particular Reference to the Arctic Region”, *Ocean Development & International Law*, Vol. 45, 2014, pp. 277-278.

14) Anne Babcock Hollowed, Benjamin Planque, Harald Loeng, “Potential movement of fish and shellfish stocks from the sub-Arctic to the Arctic Ocean”, *Fisheries Oceanography*, Vol. 22, 2013, p. 355.

15) <https://www.state.gov/e/oes/ocns/opa/rls/269126.htm> (검색일자: 2017년 10월 16일)

현재 합의된 이 협정문은 공개되지 아니함에 따라 협정이 타결되기 직전 이루어진 제5차 회의에서 도출된 협정문의 내용을 중심으로 중앙북극해 공해상 어업의 자유 제한을 분석할 수 있을 것이다. 또한 이 협정이 합의에 도달하기 이전에 제시된 문안을 통해 중앙북극해 공해에 대한 5개 북극해 연안국의 태도를 유추해 볼 수 있을 것이다.

끝으로 북극해는 북극해 연안국의 관할해역에 대한 공간의 이용이 지리적으로 많은 부분을 차지하고 있으며, 이와 관련된 분쟁은 북극해 연안국 간 해결되어야 하는 법적 문제이다. 그러나 스텔바르군도로부터 생성되는 관할해역의 경우 스텔바르조약의 해석에 따라 그 해양공간에서의 활동과 관련하여 북극해 비연안국을 포함한 스텔바르조약의 당사국에게 영향을 미치게 된다.¹⁶⁾ 특히 새로운 해양법질서의 출현에 따라 유엔해양법협약이 채택되기 이전에 작성된 스텔바르조약의 해석과 적용에 대하여 스텔바르조약의 당사국들 간에 일치하지 않는 입장을 견지하고 있다. 우리나라는 스텔바르조약의 당사국으로서 스텔바르조약의 해석에 관한 당사국들의 입장분석 및 국제법적 연구를 통해 분쟁해결에 적극적으로 대응할 필요가 있다.

이처럼 북극해에 대한 우리나라의 활동은 북극해 연안국의 관할권 내에 위치한 북극항로를 통한 항행, 북극해 연안국의 배타적경제수역에 대한 항행, 중앙북극해 공해상 어업활동, 스텔바르조약의 당사국으로서 이 조약에 따른 스텔바르군도 및 주변 해역에서의 활동이 있다.

앞서 제시된 북극해에서의 활동과 관련된 국제해양법적 쟁점 이외에도 북극해 연안국 간 논쟁의 여지가 있는 쟁점이 다수 제기되고 있다. 그러나 이는 북극해를 관할해역으로 가지고 있는 북극해 연안국에게 부여된 권리 및 의무에 따른 것으로 관련 연안국 간 일차적으로 해결되어야 할 사안이다.

따라서 본 논문은 우리나라의 북극해 활동이 국가경제와 직접적으로 연관되어 있다는 인식하에, 북극해에서의 활동과 관련된 현존하는 국제해양법적 쟁점 중 우리나라의 북극해 활동과 관련된 사안에 대하여 분석하도

16) 이용희, “북극 스텔바르조약에 관한 연구”, 해사법연구, 제25권 제2호, 2013, 109-110쪽.

록 한다. 이를 통해 각 사안에 대한 국제적 분쟁 및 쟁점의 향후 전개방향을 전망하고 우리의 입장을 반영한 대응방안을 제시함으로써 우리나라의 북극해 활동과 보존에 도움이 되고자 한다.

제2절 연구의 범위 및 방법

본 연구는 현재 진행 중이거나 향후 일어날 가능성이 있는 북극해 활동 중 우리나라와 관련한 국제해양법적 쟁점을 중심으로 분석하였다. 특히, 북극해에서의 활동을 항행, 어업, 해양공간에 대한 활동으로 분류하여 살펴보도록 한다. 이러한 목적에 따라 본 연구는 다음과 같이 구성된다.

제2장에서는 북극항로의 지리적 배경과 북동항로와 북서항로의 법적지위에 대한 분쟁경위 분석을 통해 각각의 항로의 법적지위에 대한 러시아와 캐나다를 비롯한 잠재적 북극항로 이용국가의 국제법적 주장을 살펴보도록 한다. 또한 북극항로의 법적 지위를 둘러싼 국제법적 쟁점의 분석을 통해 북극항로의 국제항행용 해협으로서의 여부 및 외국선박에 적용되는 통항제도를 알아보도록 한다.

제3장에서는 북극해 연안국의 배타적경제수역에서 외국선박이 누리는 항행의 자유와 연안국의 규제에 대한 국제법적 분석을 하도록 한다. 이러한 분석을 위해 유엔해양법협약 제234조가 적용될 수 있는 지리적조건 및 동 조항의 적절한 해석을 도출한 후, 이 기준을 통해 북극해 연안국의 배타적경제수역에 대한 규제의 국제법상 적법성 여부를 검토하도록 한다.

제4장에서는 중앙북극해 공해상 어업자유의 제한을 규정하고 있는 국제협약을 중심으로, 협약에 규정되어 있는 공해상 생물자원의 보존에 대한 기국의 의무를 살펴보도록 한다. 그 후 중앙북극해 공해상 비규제어업 방지협정문이 합의에 도달하기 직전 회의인 제5차 회의에서 논의된 내용의 분석 및 관련 쟁점을 분석하도록 한다.

제5장에서는 스발바르조약의 체결과정과 내용을 살펴본 후 새로운 국제해양법질서의 출현에 따른 스발바르조약의 적용상의 문제점에 대하여 알

아보도록 한다. 특히 �발바르군도 영해 이원에 대한 �발바르조약의 적용여부에 대한 법적 분석을 위해 �발바르조약 당사국의 입장을 분석한 후, �발바르조약과 유엔해양법협약의 관계, 조약법에 관한 비엔나협약에 따른 �발바르조약의 해석 및 �발바르조약의 해석과 관련된 판례를 검토하고자 한다.

마지막 제6장에서는 각 장에서 도출된 결론을 토대로 하여 우리나라의 북극해 활동 및 보존을 위한 국제해양법적 방안을 제시하도록 한다.

본 연구는 유엔해양법협약, 조약법에 관한 비엔나협약 규정 그리고 북극해 이용과 관련된 국내 및 국제 판례들을 분석하고, 북극해 연안국의 공식적 입장, 북극해 이용과 관련하여 국제법적 분쟁 및 쟁점을 분석한 국내외 논문을 통한 문헌연구방법을 주된 방법으로 사용하였다.



제2장 북극항로의 법적지위와 통항제도에 대한 법적 검토

제1절 북극항로의 지리적 배경

북극해의 해상항로는 러시아의 북부 해안을 따라 대서양과 태평양을 잇는 북동항로(Northeast Passage : NEP)와 캐나다 본토와 북부 도서를 따라 대서양과 태평양을 잇는 북서항로(Northwest Passage : NWP)로 구분된다. 본 논문에서는 ‘북극항로(Arctic Passage)’를 북동항로와 북서항로로 제한하도록 한다. 북극항로는 해빙의 상태와 환경적 변수에 따라 항로가 다양하기 때문에 단 하나의 항로로 명확히 정의할 수 없다. 따라서 북극항로의 경우 러시아와 캐나다의 내수, 영해, 배타적경제수역에 걸쳐 광범위한 항로의 이용이 이루어질 수밖에 없는 실정이다.

북동항로는 북부유럽과 노르웨이의 노스 케이프(North Cape)에서 북부 유라시아 및 시베리아를 연결하는 항로이다. 북동항로와 유사한 용어로 북방항로(Northern Sea Route : NSR)가 있다. 북동항로와 북방항로는 상호 교차되면서 사용되며 의미상 같은 용어로 사용된다. 그러나 엄밀히 살펴보면 용어 간 같은 실체를 의미하는 것이 아니며 북동항로는 노르웨이와 러시아를 연결하는 지리적 수역을 의미한다. 따라서 바렌츠해(Barents Sea), 화이트해(White Sea), 카라해(Kara Sea), 랍티브해(Laptev Sea), 동시베리아해(East Siberian Sea), 척치해(Chukchi Sea)의 도서와 수역을 포함하여 베링해(Bering Sea)까지의 수역을 의미한다.¹⁷⁾ 반면에 후자는 ‘국내운송의 개념’을 가지고 있다. 따라서 유라시아에서 블라디보스톡과 극동 지역을 의미한다. 북동항로를 이용하기 위해 노바야제믈라 제도(Novaya Zemlya), 세베르나야제믈라 제도(Severnaya Zemlya), 노보시비

17) 송주미, “북극항로 이용현황과 러시아의 상업화 정책”, 해양수산, 제2권 제3호, 2012, 109쪽.

르스크 제도(New Siberian Islands) 내에 위치한 58개의 해협을 선택적으로 통과하여야 한다.¹⁸⁾ 본 논문에서는 국제적 의미를 내포하고 있는 북동항로라는 용어를 사용하도록 한다.

북서항로는 대서양에서 북아메리카의 북쪽 해안을 따라 태평양을 연결해주는 항로이다. 캐나다의 북극연안을 따라 형성되어 있는 캐나다 북극 군도는 36,563개의 크고 작은 섬들로 구성되어 있으며 그 중 94개의 섬은 130km² 이상의 크기이다. 군도를 이루는 다양한 크기의 섬들은 캐나다 본토로부터 삼각형의 구조를 띄고 있다. 그린란드를 제외하면, 북극군도 아랫면은 서쪽의 뱅크스섬(Banks Island)에서부터 동쪽의 베핀섬(Baffin Island)까지 약 2400km에 달하며, 캐나다 본토에서 최북단인 엘즈미어섬(Elsemere Island)까지의 길이는 약 1900km이다.¹⁹⁾

제2절 북극항로의 법적지위에 대한 분쟁경위

러시아 정부는 북동항로의 상용화를 통해 자국의 이익을 최대화하기 위하여 연안국으로서 관할권을 확장하려하고 있다. 1960년, 1964년, 1965년에 걸쳐 각각 국경법 제정, 미국에 보낸 외교각서, 해군 국제법 메뉴얼을 통해 드미트리 랍티브(Dmitrii Laptev) 해협과 사니코프(Sannikove) 해협에 대하여 자국의 역사적으로 유일한 민족 교통수단임을 알렸다. 이러한 배경하에, 러시아(소비에트 연방)는 1985년 북동항로의 주된 해협인 빌키츠키(Vil' kitskii) 해협, 쇼가스키(Shokal' ski) 해협, 드미트리 랍티브 해협, 사니코브 해협을 포함하여 직선기선을 설정하고 동 기선의 내측수역을 내수로 설정하였다. 이러한 러시아의 특정 해협에 대한 역사적 권원 주장과 북동항로 전체에 대한 직선기선 설정에 근거한 북동항로 내수화 전략의 국제법상 합치여부에 대하여 미국은 지속적으로 반대 의사를 표명하여 왔

18) Douglas R. Brubaker, Willy Østreg, "The Northern Sea Route Regime: Exquisite Superpower Subterfuge?", *Ocean Development & International Law*, Vol. 30, 1999, p. 299.

19) https://en.wikipedia.org/wiki/Canadian_Arctic_Archipelago (검색일자 : 2017년 6월 9일)

<그림-1. 북극항로>



출처 : <https://www.businessinsider.com.au/russia-is-militarizing-the-arctic-2014-12>

(검색일자 : 2017년 11월 23일)

으며, 북동항로는 국제항행용 해협으로 미국 군함과 상선이 통과통항권을 향유함을 주장하고 있다.

북서항로에 대한 법적 논쟁은 과거 학문적인 논쟁에서 벗어나, 기후변화에 의해 북서항로의 이용이 가시화되면서 캐나다와 관련 이해국들 간에 동 항로를 포함한 다양한 분쟁으로 수면위로 나타나고 있다. 캐나다 정부는 캐나다의 북극군도 내측수역에 대하여 역사적 권원을 근거로 하여 동항로가 자국의 내수에 해당됨을 주장하고 있다. 향후 북극항로를 이용할 국가들을 포함한 이해관계국들은 이와 같은 캐나다의 내수화 주장에 대하여 국제법상 적법하지 못하다고 보고 있다. 그 중 미국은 지속적, 명시적으로 캐나다의 입장에 대하여 반대의사를 표명하여왔으며, 어떠한 상황에서든 항행의 자유가 침해될 수 없다는 입장을 고수하고 있다.

1. 북동항로의 법적 지위에 관한 분쟁경위

북동항로의 법적 지위에 관한 국제적 분쟁은 1963년 미국 연안경비대 소속 쇠빙선 노스윈드(North wind)선에 의하여 시작되었다.²⁰⁾ 노스윈드선은 1963년 8월 7일부터 약 한 달간 랍티브해의 과학조사를 실시하였다. 그 다음해인 1964년 여름, 미국 함선 벌튼아일랜드(Burton island)선은 동시베리아해에 대한 과학조사를 실시하였다. 두 차례에 걸친 노스윈드선과 벌튼아일랜드선의 과학조사를 통해 해당 기간 동안 해빙의 상태를 조사하였으며 동시베리아해와 랍티브해의 수심, 염분, 온도, 해류와 같은 기초해양학적인 연구를 실시하였다.²¹⁾ 미국의 과학조사활동에 대해 소비에트 연방 정부는 1964년 7월 21일 미국 대사관에 비망록을 보냈다. 이 비망록을 통해 소비에트 연방은 러시아의 북쪽에 위치하고 있는 해협에 대한 자국의 소유를 주장하였다. 다음은 1964년 소비에트 연방이 모스크바 주재

20) Viatcheslav V. Gavrilov, "Legal Status of the Northern Sea Route and Legislation of the Russian Federation: A Note", *Ocean Development & International Law*, Vol. 46, 2015, p. 259.

21) L. A. Codispoti, F. A. Richards, "Micronutrient distributions in the East Siberian and Laptev seas during summer 1963", *Arctic Institute of North America*, Vol. 21, 1968, pp. 68-69.

미국대사에 보낸 비망록의 일부이다. :

“북방항로(northern seaway route)는 소비에트 연방의 북극 해안에 위치하고 있다. 이 항로는 국제 수로가 아니며 오직 소비에트 연방 소속 선박에 의하여 이용되어 왔다. . . 북방항로는 소비에트 연방의 영해와 내수를 통해 이루어져 있음을 명심해야한다. 특히 카라해의 동·서를 이어주는 해협은 영해이므로 이 개념이 적용된다. 또한 랍티브해와 동시베리아해를 이어주는 드미트리 랍티브 해협과 사니코브 해협은 소비에트 연방에 역사적으로 속해 있다. 앞서 언급된 해협은 지금까지와 같이 국제항행의 역할을 하지 않는다. 따라서 소비에트 연방의 영해와 내수로 이루어진 이 해협을 이용할 외국 군함은 소비에트 연방의 사전 허가에 따라 통과할 수 있다.²²⁾”

위의 비망록을 통한 소비에트 연방의 북극 수역에 대한 영해와 내수 주장에 대하여, 1965년 6월 22일 미국은 외교서한을 통해 반대를 표명하였다. 미국이 보낸 외교서한의 주된 내용은 다음과 같다. :

“비록 미국은 소비에트 연방의 북방항로를 개발하기 위한 노력은 인정하나 역사적 수역에 근거한 소비에트 연방의 주장은 국제법상 적법하지 않다. 또한 카라해와 관련된 소비에트 연방의 주장에도 불구하고 동 해협은 공해를 연결하는 국제항해용 해협이므로 정지되지 않는 무해통항이 적용된다. 또한 국제법상 역사적 수역의 원칙이 국제항행용 해협에 적용 가능하지만 드미트리 랍티브 해협, 사니코브 해협에 대한 소비에트 연방의 어떠한 역사적 근거를 찾아 볼 수 없다.²³⁾”

1965년과 1967년 두 차례에 걸친 미국 연안경비대 소속 쇄빙선의 빌키츠키 해협과 관련한 항행에 의해 북동항로에 대한 소비에트 연방과 미국의 분쟁은 재점화 되었다. 빌키츠키 해협은 볼셰비크섬과 세브라나제플라군도사이에 위치한 해협으로 북동항로의 요충지로 일컬어진다. 1965년 여름 사건에서 노스윈드선은 빌키츠키 해협의 서쪽에서부터 해협으로 접근을 시도하였으나, 소비에트 연방의 외교적 압박에 의해 동 해협을 이용하

22) U. S. Department of States, *Limits in the Seas, United States Responses to Excessive National Maritime Claims*, No. 112, 1992, p. 71.

23) *Ibid.*, p. 21.

지 못하고 우회하였다. 이후 1967년 여름 사건은 미국의 연안경비대 소속 쇄빙선 에디스토(Edisto)선과 이스트윈드(East wind)선의 북극해 일주 계획에 의해 발생하였다. 이 일주계획에 따르면 노바야제믈라 제도와 세베르나야제믈라 제도의 북쪽수역인 ‘완전한 국제수역(공해)’을 항행하는 것이었다. 그러나 그 당시 북극해의 극한의 빙하상태에 따라 두 척의 쇄빙선은 빌키츠키 해협으로 경로를 변경하게 하였다. 이에 따라 소비에트 연방은 비망록을 통해 동 해협은 소비에트 연방의 내수이므로 30일 이전에 요청서를 제출한 외국선박에 한하여 항해 할 수 있음을 알렸다.²⁴⁾

빌키츠키 해협 사건과 관련된 소비에트연방과 미국의 입장은 북동항로와 관련된 국제법적 관점에서 중요하다.²⁵⁾ 소비에트연방은 빌키츠키 해협이 오직 자국민에 의하여 이용될 수 있으며, 국제항행을 위한 외국선박의 경우 자국의 사전 허가 하에 동 항로의 이용이 가능함을 확고히 하였다. 이 사건을 통해 러시아는 북동항로의 법적 지위와 관련된 주장 시, 국제항행용 해협의 두 가지 요건 중 하나인 기능적 요건이 충족되지 않음을 주장할 법적 근거를 가지게 되었다.

또한 1985년 소비에트 연방은 북동항로를 포함하는 직선기선을 설정하여 주요 해협들을 내수화하였다. 그 후 소비에트 연방과 러시아는 북방항로 관련 국내법령을 제정하였으며, 2012년에는 ‘북방항로 연방법’을 제정하여 북방항로에 관한 단일법령을 시행하고 있다. 한편 미국은 위와 같은 러시아의 북동항로에 대한 ‘역사적 수역’, ‘직선기선’ 주장에 대하여 1960년 빌키츠키 사건부터 지속적으로 반대의 입장을 견지해 왔다. 2009년 1월 9일, 부시행정부가 발표한 북극지역정책을 주제로 한 대통령 지침(National Security Presidential Directive and Homeland Security Presidential Directive, NSPD-66, HSPD-25)을 통해 항행의 자유가 국가의 최우선순위이며 북서항로와 국제항행용 해협을 포함한 북방항로에 통과통항제도가 적용됨을 알렸다.²⁶⁾ 미국은 북서항로의 국제법적 지위와 마찬가지로

24) 소비에트 연방은 1967년 8월 24일자 서면 비망록과 1967년 8월 28일자 구두 외교항의를 통해 미국 쇄빙선 에디스토선과 이스트윈드선이 빌키츠키 해협을 사전 허가 없이 통과할 수 없음을 알렸다.

25) Michael Byers, *International Law and the Arctic*, Cambridge University Press, 2013, p. 146.

26) <https://fas.org/irp/offdocs/nspd/nspd-66.htm> (검색일자 : 2017년 5월 30일)

지로 북동항로 또한 항행의 자유를 침해시킬 수 없다는 입장을 견고하게 유지하고 있다.

2. 북서항로의 법적 지위에 관한 분쟁경위

북서항로의 법적지위에 관한 국제분쟁은 1969년 미국기업인 험블 오일(Humble oil)사에 의해 추진된 쇠빙선 맨해튼(SS Manhattan)호의 시험항해로 인하여 발생하였다. 미국기업의 시험항해는 알라스카에서 발견된 유전에 의해 향후 알라스카에서 생산될 원유를 보퍼트(Beaufort)해로부터 데이비스(Davis) 해협으로 북서항로를 통과하여 수송하기 위하여 실시되었다. 미국에 따르면 이 시험항해는 캐나다가 당시 선포한 3해리 영해 외측수역인 매클루어(M'clure) 해협을 항해할 것이며 따라서 동 수역은 공해이므로 캐나다의 사전 통보 또는 허가가 필요하지 않다는 입장이었다. 이러한 배경하에, 미국정부는 노스윈드선에 연안경비대를 배치하여 캐나다의 사전 허가를 받지 않을 것을 의도하였다. 그러나 캐나다는 정부대표로 장교를 맨해튼호에 승선시킬 것을 요청하였고 미국은 이를 수락하였다. 맨해튼호는 시험항해중 빙하에 갇히게 되어 캐나다 쇠빙선인 맥도널드선의 도선을 받았다. 이러한 상황 하에 미국은 1969년 당시 공해인 매클루어 해협 대신, 캐나다의 영해에 속하는 웨일즈(Waels) 해협을 이용하게 되었다.²⁷⁾

미국의 태도에 따라 캐나다는 북극군도 내측 수역에 대한 통제권 강화를 위하여 1970년 북극해 오염방지법(Arctic Waters Pollution Prevention Act : 이하 'AWPPA')을 제정하였다. 또한 기존에 설정되어있던 3해리 영해를 12해리로 확장시켰다.²⁸⁾ 북극수역오염방지법의 제정을 통해 캐나다 본토로부터 북측에 위치한 모든 도서를 포함한 북극연안에서부터 100해리 내측을 항행하는 모든 선박에 대하여 엄격한 안전기준과 환경요건을

27) Donat Pharand, "The Arctic Waters and the Northwest Passage: A Final Revisit", *Ocean Development & International Law*, Vol. 38, 2007, p. 38.

28) 캐나다는 기존에 제정되었던 1964년 '영해 및 어업수역법(territorial sea and fishing zone act)'을 개정하여 1970년 4월 17일 3해리였던 기존의 영해 폭을 12해리로 확장시켰다.

설정하였다. 캐나다가 제정한 AWPPA는 1970년 당시 국제법상 받아들여지는 관할권의 범위를 벗어났으므로 캐나다는 의도적으로 국제사법재판소에 강제관할권 수락을 철회하였다.²⁹⁾ 또한 캐나다는 북극군도 내측수역에 대한 법령제정과 동시에 동 수역이 역사적 권원에 의하여 캐나다의 내수임을 1973년 12월 17일자 외교부 서한에서 최초로 밝혔다.³⁰⁾

미국 국무부는 서한을 통해 캐나다의 일방적인 법령제정을 반대하였으며 캐나다의 행위가 전례가 되어 향후 미국 해군의 활동을 위하여 필수적인 항행의 자유가 저해되는 것에 대한 우려를 표명하였다. 뿐만 아니라 캐나다의 북극군도 내측 수역 내수화 주장에 대하여 미국은 1970년 이후 외교서한을 통해 캐나다의 내수화 주장을 수용할 수 없음을 밝혔다.

북서항로의 법적 지위에 대한 다툼은 1985년 5월 미국 연안경비대 소속 쇄빙감시선 폴러 시(Polar Sea)호의 북서항해로 가속화 되었다.³¹⁾ 폴러 시호는 그린란드(thule)에서 북서항로를 지나 시애틀로 항해할 계획을 캐나다에 통지하였다. 캐나다는 북극군도 내측수역이 자국의 주권이 미치는 내수이기 때문에 북서항로 항행 시 자국의 사전 허가를 얻어야 함을 주장하였다.

미국은 1985년 6월 11일자 외교서한을 통해 양국이 북서항로의 법적 지위에 대하여 상이한 입장을 가지고 있음을 인정하였으나, 자국의 북서항로 항행을 위하여 실리적인 측면을 강조하였다. 이후 캐나다는 1985년 6월 11일자 외교서한을 통해 북서항로는 캐나다의 내수임을 분명히 밝히고 항행의 목적을 용이하게 할 것임을 밝혔다. 미국은 1985년 6월 24일자 외교서한을 통해 캐나다 정부의 허가를 요청하지도 않으며 통과에 대하여 통지하지도 않을 것임을 확고히 하였다.³²⁾ 이러한 배경하에 1985년 8월 캐나다 연안경비대 장교를 탑승시킨 상태에서 폴러 시호는 북서항로를 항행하였다.

캐나다와 미국의 폴러 시호에 의한 북서항로의 법적 다툼에 따라, 캐나

29) Michael Byers, Suzanne Lalonde, *op. cit.*, p. 1150.

30) 이용희, “북극 북서항로의 국제법적 지위에 관한 연구”, 경희법학, 제47권 제4호, 2012, 96쪽.

31) 상계논문, 97쪽.

32) U. S. Department of States, *op. cit.*, p. 73.

다는 1985년 9월 10일 영해 및 어업수역법에 근거하여 북극해에 존재하는 모든 도서를 포함하는 직선기선을 설정하였다.³³⁾ 직선기선 설정과 관련하여 캐나다는 유럽연합을 대표로한 영국과 미국으로부터 항의 외교서한을 받았다. 영국은 캐나다의 직선기선 설정이 국제법상 받아들여지는 원칙과 일치하지 않으므로 직선기선을 정당화시킬 수 있는 요건이 충족 되지 않았다고 보았다. 따라서 캐나다가 설정한 기선을 기준으로 내측수역에 대한 역사적 권원을 근거로 한 내수화 주장을 인정할 수 없음을 밝혔다. 다음으로 미국은 앞서 살펴본 영국의 입장과 마찬가지로 직선기선 설정에 대한 국제법상 근거를 찾아볼 수 없다고 하였다. 또한 1970년 이후로 지속적으로 표명해 왔던 바와 같이 항행의 자유권은 보장되어야함을 주장하였다.³⁴⁾

캐나다와 미국은 1985년 폴러 시호의 북서항로 항행에 따라 향후 상대방의 북극수역을 통과 시 상호협력 할 것을 약속하는 ‘북극협력협정 (Arctic Cooperation Agreement)’ 를 1988년 1월 11일 체결하였다. 그러나 동 협정의 적용은 북서항로를 항해하며 해양환경에 대한 해양과학조사를 실시하는 쇄빙선에 국한된다.³⁵⁾ 따라서 동 협정은 단순히 북서항로의 법적지위에 대해 양국이 서로 다른 입장을 가지고 있음을 기록한 ‘동의하지 않기 위한 합의(agree to disagree)’ 로 평가된다.³⁶⁾

제3절 북극항로의 법적 지위에 관한 쟁점

33) 캐나다 외교부장관 조 클라크는 총독령을 통해 직선기선을 설정하고 동 기선 내측수역을 캐나다의 내수로 선언한 것에 대하여 1985년 9월 10일 주권성명(statement on sovereignty) 발표를 하였다. 그는 캐나다의 북극 군도내측 수역과 상공에 대하여 캐나다가 완전한 주권을 가지고 있음을 발언하였다. 또한 이러한 캐나다의 주권은 직선기선 설정 이전부터 역사적으로 북극도서를 사용하고 점유하여 왔음을 밝혔다.

<http://www.forces.gc.ca/en/about-reports-pubs-military-law-strategic-legal-paper/naval-ops-arctic-waters-historic.page> (검색일자 : 2017년 5월 23일)

34) James Kraska, “The Law of the Sea Convention and the Northwest Passage”, *The International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol. 22, 2007, p. 264.

35) Donat Pharand, *op. cit.*, p. 50.

36) 이용희, “북극 북서항로의 국제법적 지위에 관한 연구”, 102쪽.

북극항로는 전술한 바와 같이 북동항로와 북서항로로 크게 나누어질 수 있다. 그러나 북극해의 환경적 변수로 인하여 북극항로를 이용할 선박은 시기별로 북동항로와 북서항로 내에 위치하는 다양한 해협을 이용할 수밖에 없는 실정이다. 러시아와 캐나다는 각각 북동항로와 북서항로를 포함한 수역에 대하여 역사적 권원에 근거한 내수의 입장을 견지하고 있다. 또한 이러한 내수화 주장을 뒷받침하기 위하여 러시아와 캐나다는 유엔해양법협약상 명시하고 있는 직선기선제도에 합치하지 않게 과도한 직선기선을 설정하였다.

러시아는 북동항로에서 주요 관문항로인 카라 해협, 쇼가스키 해협, 빌키츠키 해협, 사니코브 해협, 드미트리 랍티브 해협을 포함하는 직선기선을 설정하였다. 다음으로 캐나다는 본토의 북측에 위치하고 있는 북극군도의 외측에 광범위한 직선기선을 설정하였다. 미국은 러시아와 캐나다가 주장하는 역사적 권원은 국제법상 요건을 충족하지 않으며 이와 더불어 양국의 북극항로에 대한 역사적 권원에 입각한 내수화 주장과 직선기선 설정에 대하여 지속적으로 반대의 입장을 표명하고 있다. 또한 북동항로, 북서항로 모두 유엔해양법협약상 국제항행용 해협에 해당하며 그에 따라 정지되지 않는 무해통항 또는 통과통항이 적용됨을 주장하고 있다. 미국은 북극항로의 내수화가 향후 미국 군함의 항행의 자유를 침해하는 전례가 될 수 있음을 인지하고 있다. 따라서 어떠한 경우에도 항행의 자유권은 침해될 수 없다는 입장을 견고히 하고 있다.

외국선박의 북동항로와 북서항로를 이용한 국제항행은 각각 러시아와 캐나다의 해양관할권 확대 주장에 의하여 영향을 받고 있다. 이와 더불어 러시아와 캐나다는 직선기선 설정에 따른 내수에 대한 주권행사 이외에 유엔해양법협약 제234조의 원용을 통해 각국의 배타적경제수역에 일반적으로 받아들여지는 국제기준과 규칙보다 엄격한 규제를 시행하고 있다.

비록 역사적 권원에 근거한 주요 항로에 대한 내수주장과 이를 뒷받침하기 위한 직선기선제도 도입은 양국 모두 큰 맥락에서 같다고 보이나 지리적 요건, 역사적 논쟁의 배경의 다름에 따라 주장의 논거에는 조금의 차이가 있다. 따라서 본 논문에서는 각 국가별 공식문서에서 나타난 주장

과 학자들의 논거를 살펴본 후 각 쟁점에 대하여 분석해보도록 한다.

1. 역사적 권원에 근거한 내수 인정 여부

빌키츠키 해협 사건을 통해, 1964년 소비에트 연방은 미국에 보낸 비망록에서 처음으로 카라 해협은 자국의 영해이며 드미트리 랍티브 해협, 사니코브 해협에 대하여 자국에 역사적으로 속해 있음을 알렸다. 또한 1967년 소비에트 연방의 외교부장관이 미국에 보낸 외교서신을 통해 빌키츠키 해협을 자국의 영해로 간주하고 있음을 살펴볼 수 있다.³⁷⁾ 따라서 1960년대 중반 북동항로의 국제법적 지위에 대한 소비에트 연방의 공식적인 입장은 오직 랍티브해와 동시베리아해를 연결해주는 드미트리 랍티브 해협과 사니코브 해협에 국한된 역사적 수역(Historic Waters) 주장을 살펴볼 수 있다.³⁸⁾ 빌키츠키 해협 사건 이후, 소비에트 연방의 북측수역에 대한 정부차원에서의 공식적 주장을 찾아볼 수 없다. 오직 자국의 학자들에 의해 역사적 권원에 근거한 러시아 북측수역에 대한 내수 주장을 이어오고 있다.³⁹⁾

1696년 캐나다의 투루도(Trudeau) 수상은 맨해튼 호의 캐나다 북극군도 이용에 대하여 처음으로 동 군도 내측의 해협이 캐나다의 역사적 내수(historic internal waters)임을 주장하였다. 또한 1973년 외교서한에서 북극군도 내측수역이 역사적 기반(historical basis)에 근거한 캐나다의 내수임을 밝혔다. 1985년 직선기선 설정 시 캐나다 외교부장관 조 클라크의 캐나다 주권 성명에서 직선기선 내측수역에 대한 캐나다의 역사적 내수(historic internal waters) 주장을 확인할 수 있다. 이러한 캐나다의 주장은 앞서 살펴본 러시아의 주장과 달리 정부적 주장과 이를 뒷받침해주는 다수의 논문으로 이루어지고 있다.

결론적으로 러시아는 북동항로에 위치한 일부해협에 대한 역사적 수역

37) Douglas R. Brubaker, "Straits in the Russian Arctic", p. 266.

38) *Ibid.*,

39) William V. Dunlap, "Transit Passage in the Russian Arctic Straits", *International Boundaries Research Unit*, Vol. 1, 1996, p. 39.

을 근거로 한 내수 주장을 하여 왔다. 반면에 캐나다는 북서항로 전체에 대하여 역사적 수역을 근거로 한 내수 주장을 하여 왔다. 양국의 공통적 주장과 같이, 북극항로의 주요 해협들을 포함한 수역이 역사적 내수(historic internal waters)로서 국제법상 인정 된다면 주장 수역에 대하여 주권을 행사할 수 있을 것이다. 따라서 역사적 권원(historic title)의 성립 요건 충족 여부에 따라 양국의 역사적 내수 주장의 인정 여부를 확인할 수 있을 것이다.⁴⁰⁾

유엔해양법협약상 역사적 권원은 제15조의 영해 경계획정에 관한 규정과 제298조 제1항 (a)(i)의 강제적 분쟁해결제도 적용의 선택적 예외에 관한 규정에서 사용되고 있다. 그 외에, 역사적 권원과 유사한 용어로서 역사적 만이라는 용어가 제10조와 제298조에서 사용되고 있다. 그러나 유엔해양법협약과 1958년 영해협약은 역사적 권원의 성립요건에 대하여 명시적인 기준을 제시하지 않고 있다.

또한 역사적 권원의 국제법상 존재 인정 여부는 최근 필리핀과 중국 간 남중국해 사건에 대한 중재재판소의 판정문에서 살펴볼 수 있다. 재판소는 남중국해 사건에서 역사적 권리와 유엔해양법협약상 사용되고 있는 역사적 권원의 비교를 통해 각각의 법적 지위에 대하여 판시한 바 있다. 동판정문에 따르면 역사적 권원이란 육지 또는 해양에 대한 역사적 주권에 관하여 사용된다. 역사적 수역은 단지 해양에 대한 국가의 역사적 권원을 나타낼 때 사용하는 용어로, 이 때 수역의 법적 지위는 내수 또는 영해로 간주된다.⁴¹⁾ 따라서 아래에서는 러시아와 캐나다의 북측 수역에 대한 역사적 수역 주장을 판단하기 위하여 역사적 권원의 요건 충족 여부를 살펴 보도록 한다.

제1차 유엔해양법회의가 개최될 당시 역사적 권원을 인정받기 위한 요구조건에 대하여 유엔 사무국은 해양법회의와 연계하여 예비연구결과를 확대시킬 것을 국제법위원회로부터 요청받았다.⁴²⁾ 그에 따라 첫 번째 연

40) 역사적 수역과 역사적 권원의 관계에 대하여 1951년 영국과 노르웨이 어업사건에서 ICJ는 만약 역사적 권원이 존재하지 않는다면 역사적 수역(역사적 내수) 또한 존재할 수 없음을 판시하였다. *Anglo-Norwegian Fisheries (United Kingdom v. Norway)*, Judgment, ICJ Reports, 1951, p. 130.

41) *The South China Sea Arbitration (Philippines v. China)*, Award, PCA, 2016, para. 225.

구보고서는 1957년 역사적 만에 대한 보고서였으며, 두 번째 연구보고서는 1962년 ‘역사적 만을 포함한 역사적 수역의 법적 제도(Juridical Regime of Historic Waters, including Historic Bays)’이다. 위의 두 가지 연구보고서는 역사적 수역에 대한 국가의 관행, 중재 판정, 사법결정, 성문화 과정을 포함하고 있다.⁴³⁾ 이러한 연구에 따라 역사적 권원을 획득하였다고 판단받기 위해서 연안국은 일반적으로 (1) 주장 수역에 대한 권한 행사(The authority exercised over the maritime area claimed), (2) 권한 행사의 지속성(The continuity of such exercise of authority), (3) 역사적 권원에 대한 외국의 인정(The attitude of foreign states)이라는 세 가지 기본 요건을 충족해야 한다.⁴⁴⁾

먼저 주장 수역에 대한 권한 행사의 경우, 연안국은 주장 수역에 대하여 그 국가의 영토와 같은 정도의 관할권을 행사하여야 한다. 따라서 주장 수역은 역사적으로 그 연안국의 국가 영토의 일부를 이루어야 하며, 이에 대한 관할권의 행사는 주권을 의미한다고 볼 수 있다. 또한 국가의 관할권행사는 독점적이며 명시적, 실효적으로 이루어져야 한다. 두 번째 요건인 권한 행사의 지속성이란 앞서 살펴본 권한 주장국의 해당 수역에 대한 독점적인 관할권 행사가 상당한 기간 동안 반복적으로 이루어져야 함을 의미한다. 이 때 상당한 기간이란 특별히 정해진 기간이 아니며 개별 사안에 따라 판단되어야 하며 주장국의 권한 행사 정도에 따라 달라질 수 있다. 역사적 권원의 성립 여부의 마지막 요건인 외국의 인정이란 해당 수역의 역사적 권원 형성에 대한 외국의 태도로 판단 될 수 있다. 이 때 외국의 인정은 명시적일 필요는 없으나 적어도 묵인의 정도는 되어야 한다. 역사적 권원의 충족 여부에 대한 입증은 주장국에 의해서 이루어져야 한다. 이와 같은 유엔사무국이 제시한 역사적 권원을 획득하기 위한 요건은 국제법상 일반적으로 받아들여지고 있다. 따라서 위의 요건을 기준으로 러시아와 캐나다가 주장하는 역사적 권원의 국제법상 합치여부를 판단하도록 한다.

42) 이용희, “북극 북서항로의 국제법적 지위에 관한 연구”, 104쪽.

43) Donat Pharand, *op. cit.*, p. 6.

44) United Nations, *Juridical Regime of Historic Waters, Including Historic Bays*, UN Doc. A/CN.4/143, 9 March, 1962, para. 185.

러시아는 과거 소비에트연방 시절인 1960년 국경법에서 내수에 대한 정의로써 ‘해협들, 소비에트 연방에 역사적으로 속하는’ 이라는 문장을 포함하였다. 그러나 이러한 소비에트 연방의 자국 내수에 대한 정의는 모호하며 ‘해협들’ 이라는 용어의 사용이 어떤 해협을 의미하는지 판단하기 어렵다는 평가를 받고 있다.⁴⁵⁾ 또한 1960년대 소비에트 연방은 북극 연안에 위치한 만에 대한 역사적 권원 주장을 주로 하였으며, 북동항로로 여겨지는 해협에 대한 공식적인 주장은 오직 드미트리 랍티브 해협과 사니코브 해협에 대해 한정적으로 이루어졌다. 이와 같은 소비에트 연방의 입장은 앞서 살펴본 1964년 미국정부에 보낸 외교 각서, 1965년 해군 국제법 매뉴얼(Soviet naval international law manual)을 통해 살펴볼 수 있다. 따라서 1985년 노바야제믈라 제도와 세베르나야제믈라 제도 외측에 소비에트 연방이 직선기선을 설정하기 이전까지 정부 차원에서 북동항로를 포함한 북극수역을 역사적 내수로 주장한 근거를 찾을 수 없다.

소비에트 연방은 오히려 노바야제믈라 제도와 세브나야제믈라 제도 내에 존재하는 해협에 대하여 내수가 아닌 영해의 지위를 가짐을 몇 차례 선언하였다. 따라서 이러한 소비에트 연방의 선언을 통해, 1985년 직선기선 설정 이전까지 동 제도에 속해 있는 해협에 대하여 내수가 아닌 영해로 보고 있었음을 알 수 있다. 또한 미국은 역사적 권원에 근거한 드미트리 랍티브 해협과 사니코브 해협에 대한 러시아(소비에트 연방)의 주권 주장에 대하여 반대의 의사를 강력히 표시하였다. 따라서 역사적 권원의 마지막 요건인 외국의 인정 또한 충족되었다고 볼 수 없다. 결론적으로 러시아가 북동항로를 포함하는 북극수역을 역사적 권원에 근거하여 내수로 주장하는 것은 국제법상 인정받기 어렵다고 볼 수 있다.

다음으로 캐나다 북극군도 내측수역에 대한 역사적 권원에 근거한 내수 주장의 국제법상 충족 여부에 대하여 살펴보도록 한다. 캐나다는 1973년 공식적으로 역사적 권원에 의한 내수주장을 처음으로 분명히 하였다.⁴⁶⁾ 그 이후 캐나다 정부와 학자들은 이러한 주장을 지속적으로 유지하고 있다.

45) William V. Dunlap, *op. cit.*, p. 37.

46) Donat Pharand, *op. cit.*, p. 11.

역사적 권원의 첫 번째 요건인 주장 수역에 대한 관할권 행사와 관련하여 캐나다는 1880년 이전 영국 탐험가에 의한 북극군도의 지도 작성이 이루어졌으며, 1880년 영국으로부터 북극군도에 대한 주권 또한 양도받았음을 역사적 권원의 주요 주장으로 이용하고 있다.⁴⁷⁾ 또한 양도 이후 캐나다에 의한 북극군도 순찰활동과 수로조사 등을 주권 행사의 근거로 제시하고 있다.

그러나 캐나다는 1970년까지 북극군도 내측 수역을 내수로 간주하지 않고 영해로 보았으며 1973년 이후에 북극군도 내측수역을 내수로 주장하기 시작하였다. 뿐만 아니라 1960년대에 미국 쇄빙선의 북극군도 내측수역 항행에 대한 사전허가를 행사하지 못하였다. 따라서 캐나다는 북극군도 내측수역에 대하여 역사적 권원 획득의 요건인 주장 수역에 대한 관할권 행사를 충족하지 못한다고 판단된다.

또한 역사적 권원 주장의 마지막 요건인 외국의 인정요건에 있어 러시아와 마찬가지로 미국의 반대를 지속적으로 받아왔다. 유럽연합 또한 앞서 살펴본 것과 같이, 캐나다의 북극군도 전체에 대한 내수 주장에 대하여 명시적으로 반대 의사를 표명하였다. 타국의 인정요건의 불충족에 대하여 캐나다 학자 도넛 퍼랜드(Donat Pharand)는 북극군도에 대한 역사적 권원 획득에 중대한 결함임을 지적하였다. 결론적으로 캐나다 북극군도 내측수역에 대한 역사적 권원에 근거한 내수 주장은 국제법상 인정되기 어렵다고 판단된다.

2. 직선기선의 국제법상 일치 여부

역사적 권원에 의한 북측수역 내수화 주장을 더욱 견고히 하기 위해⁴⁸⁾ 러시아와 캐나다는 각각 1985년 북극항로의 주요 해협을 포함한 도서의

47) Donat Pharand, *Canada's Arctic Waters in International Law*, Cambridge University Press, 1988, p. 113.

48) Armand de Mestral, "Article 234 of the United Nations Convention on the Law of the Sea", in Suzanne Lalonde, Ted L. McDorman(eds.), *International Law and Politics of the Arctic Ocean: Essays in Honor of Donat Pharand*, Brill Nijhoff, 2015, p. 124.

외측에 대하여 직선기선을 설정하였다. 이에 따라 직선기선 내측 수역의 법적 지위를 내수로 간주하고 있으며 북동항로, 북서항로에 대하여 러시아와 캐나다는 주권을 행사하고 있다. 먼저 러시아는 1985년 1월 15일 직선기선에 관한 소비에트 법령에 따라 북극해 해협의 대부분을 포함한 직선기선을 설정하고 해협을 내수화 하였다. 러시아가 설정한 직선기선은 카라해, 랍티브해, 동시베리아해를 연결하는 12개의 해협을 포함하고 있다.⁴⁹⁾ 러시아가 설정한 직선기선은 동시베리아해와 척치해를 연결하는 해협을 포함하고 있지 않다. 다음으로 캐나다 또한 러시아와 마찬가지로 1985년 9월 10일 영해의 지리적 좌표에 대한 명령을 통하여 북극군도를 포함한 지역에 대하여 총 163개의 직선기선 좌표를 설정하고 내측수역을 캐나다의 내수로 포함시켰다.

직선기선제도는 1951년 영국과 노르웨이 간 어업사건에 대한 국제사법재판소의 판결에 의해 국제관습법상 인정되는 제도로 수용되었다.⁵⁰⁾ 이러한 국제사법재판소의 판결은 이후 1985년 영해협약과 1982년 유엔해양법협약에 직선기선제도가 성문화 되는 것에 크게 기여하였다고 평가된다. 또한 재판소는 동 사건에서 인정된 직선기선 설정의 기준으로 해안의 일반적 방향에서 현저히 벗어나면 안 되며, 직선기선의 내측 수역에 포함될 정도로 육지와 밀접한 관련이 있어야하며, 지리적 요소뿐만 아니라 오랜 기간 관행에 의해 해당 수역에 대한 경제적 이익 또한 고려해야함을 제시하였다.⁵¹⁾ 유엔해양법협약은 제7조를 통해 직선기선제도의 존재를 인정하고 있으며, 동 제도의 기준으로 지리적 기준과 기능적 기준을 제시하고 있다. 유엔해양법협약 제7조는 직선기선에 대하여 다음과 같은 규정을 두고 있다.

49) 러시아가 설정한 12개의 해협은 다음과 같다. 바렌츠해와 카라해를 연결하는 세 개의 해협(Proliv Karskiye Vorota, Proliv Matochkin, Proliv Yugorskiy Shar). 카라해와 랍티브해를 연결하는 네 개의 해협(Proliv Borisa Vil' kiskogo, Yungshurm, Krasnoy Armii, Shokal' skiy). 랍티브해와 동시베리아해를 연결하는 네 개의 해협(Dmitriya Lapteva, Sannikova, Blagoveshchenskiy, Zarya)을 포함한다.

50) Donat Pharand, "The Arctic Waters and the Northwest Passage: A Final Revisit", p. 58.

51) *Anglo-Norwegian Fisheries (United Kingdom v. Norway)*, Judgment, ICJ Reports, 1951, p. 133.

제7조

직선기선

1. 해안선이 깊게 굴곡지거나 잘려 들어간 지역 또는 해안을 따라 아주 가까이 섬이 흩어져 있는 지역에서는 영해기선을 설정함에 있어서 적절한 지점을 연결하는 직선기선의 방법이 사용될 수 있다.

...

3. 직선기선은 해안의 일반적 방향으로부터 현저히 벗어나게 설정할 수 없다. 직선기선 안에 있는 수역은 내수제도에 의하여 규율될 수 있을 만큼 육지와 충분히 밀접하게 관련되어야 한다.

...

5. 제1항의 직선기선의 방법을 적용하는 경우, 특정한 기선을 설정함에 있어서 그 지역에 특유한 경제적 이익이 있다는 사실과 그 중요성이 오랜 관행에 의하여 명백히 증명된 경우 그 경제적 이익을 고려할 수 있다.

동 협약의 규정에 따라 직선기선의 지리적 기준으로 “해안선이 깊게 굴곡지거나 잘려 들어간 지역 또는 해안선을 따라 아주 가까이 섬이 흩어져 있는 지역” 임을 살펴볼 수 있다(제7조 제1항). 기능적 기준은 “직선기선을 해안의 일반적 방향으로부터 현저하게 벗어나지 않으며, 직선기선 내측 해역이 내수제도에 의해 규율 될 수 있을 만큼 육지와 충분히 밀접하게 관련 될 것” 이다(제7조 제3항). 이와 같이 직선기선은 통상기선이 적용될 수 없는 해안에 국한된 예외적 상황에 적용가능하며, 협약 상 직선기선의 지리적 기준과 기능적 기준의 조건이 각각 만족되었을 때 적용 가능하다.⁵²⁾

동 조항에 따른 직선기선 획선은 연안국의 재량행위이다. 그러나 해양 경계선을 확정하는 것은 국제적 성격을 띠므로 직선기선의 유효성은 국제

52) *Maritime Delimitation and Territorial Questions (Qatar v. Bahrain)*, Judgement, ICJ Reports, 2001, para. 212.

법적 검토대상이다.⁵³⁾ 따라서 아래에서는 러시아와 캐나다가 북극 수역에 설정한 직선기선의 유엔해양법협약상 합치여부를 살펴보도록 한다.

1) 러시아 북극연안 직선기선 설정의 국제법상 일치여부

- 가) 노바야제믈라 제도(Novaya Zemlya). 노바야제믈라 제도는 바렌츠해와 카라해 사이에 위치한 2개의 큰 섬과 여러 개의 작은 섬으로 이루어져 있다. 또한 이 제도는 바렌츠해와 카라해를 연결해주는 세 개의 해협으로 이루어져 있다. 유즈니(Yuzhny)섬과 보야치(Voygach)섬 사이는 서쪽으로 25해리 동쪽으로 27해리로 카라 게이트 해협이 위치하며 동 해협은 바렌츠해와 카라해를 연결해주는 주된 해협으로 알려져 있다. 노바야제믈라 제도는 유엔해양법협약상 규정하고 있는 해안선이 깊게 굴곡지거나 잘려 들어간 지역이다. 그러나 유즈니섬과 보야치섬을 연결하고 있는 직선기선은 해안의 일방적 방향과 거의 수직을 이루고 있다. 또한 노바야제믈라 제도를 구성하고 있는 큰 섬이 본토의 내수제도에 의하여 규율될 수 있을 정도의 밀접함을 가진다고 볼 수 없다. 따라서 카라 게이트 해협을 포함하여 설정된 직선기선은 국제법상 과도한 것으로 판단되며, 각각의 섬에 대한 직선기선을 설정하는 것이 적절한 것으로 보인다.
- 나) 세베르나야제믈라 제도(Severnaya Zemlya). 세브나야제믈라 제도는 카라해와 랍티브해 사이에 위치한 제도로 4개의 큰 섬과 여러 개의 작은 섬으로 이루어져 있다. 동 제도는 타이미르 반도의 북쪽에 위치하고 있으며, 본토로부터 세브나야제믈라 외측에 설정된 직선기선은 빌키츠키 해협을 포함한 4개의 해협을 내측에 포함하고 있다. 동 제도를 이루고 있는 섬의 일부분은 해안선이 깊게 굴곡이 지거나 잘려 들어간 지역으로 보인다. 그러나 대부분의 해안은 그렇지 아니한 단조로운 해안선을 가지고 있으므로 통상기선이 사용되는 것이 적절할 것으로 판단된다. 특히 본토의 북측에 위치한 작은 섬들은 본토의 연안

53) *Anglo-Norwegian Fisheries (United Kingdom v. Norway)*, Judgment, ICJ Reports, 1951, p. 132.

과 하나의 단위(unity)를 이루고 있지 않으므로 내수제도에 의해 규율될 수 있을 만큼 육지와 충분히 밀접하게 관련되었다고 볼 수 없다. 더욱이 러시아가 설정한 직선기선은 노바야제믈라 제도의 남쪽에 위치한 본토와 섬의 서쪽과 대략 90°의 각도로 본토 연안의 일반적 방향과 전혀 다른 방향이다.⁵⁴⁾ 이는 앞서 살펴본 노바야제믈라 제도에 설정된 직선기선의 방향보다 그 이탈의 정도가 더 크다고 볼 수 있다.

다) 노보시비르스크 제도(Novosibirskiye Ostrova). 노보시비르스크 제도는 랍티브해와 동시베리아해 사이에 위치하며 3개의 큰 섬과 10개의 작은 섬으로 이루어져 있다. 이 제도를 이루고 있는 해안선은 굴곡지거나 잘려 들어간 형상을 하고 있으나, 본토로부터 드미트리 랍티브 협을 사이에 두고 위치한 라호프스키(Lyakhovsky) 섬에 대하여 설정된 직선기선은 본토 해안의 일반적 방향과 평행하지 않으며 북측에 위치한 섬들에 설정된 직선기선 또한 일반적 방향과 현저히 다른 방향임을 살펴볼 수 있다. 그러므로 이를 포함한 직선기선의 설정은 국제법상 과도한 것으로 보인다.

유엔해양법협약상 직선기선 설정 기준에 따른 러시아 북측에 위치한 주요 협을 포함하는 도서에 대한 분석을 통해 살펴 볼 때, 국제법상 직선기선제도에 합치하지 않는다고 판단된다. 그러나 러시아의 학자들은 현재까지 많은 국가들이 재량적으로 직선기선을 설정하고 자국의 내수의 지위로 법령을 제정하고 있으며 이러한 국가들의 행위가 러시아가 설정한 직선기선이 국제법상 인정되는 추세임을 주장하고 있다. 또한 다른 국가의 항의의 부족을 또 다른 근거로 주장하고 있다.⁵⁵⁾ 그럼에도 불구하고 러시아는 유엔해양법협약의 당사국으로서 동 협약의 규정을 준수하여야 할 의무가 있다. 또한 연안국의 협약과 합치하지 않는 과도한 직선기선 설정은 타국이 향유하는 해양 이용의 권리를 축소시킬 수 있다.

54) Douglas R. Brubaker, "The Legal Status of the Russian Baselines in the Arctic", *Ocean Development & International Law*, Vol. 30, 1999, p. 212.

55) *Ibid.*, p. 213.

2) 캐나다 북극군도 외측 직선기선 설정의 국제법상 일치여부

캐나다는 본토로부터 북측에 위치한 군도 외측에 대하여 <그림-6.>과 같이 광범위한 직선기선을 설정하였다. 아래에서는 유엔해양법협약상 캐나다가 설정한 직선기선의 지리적 기준과 기능적 기준의 충족 여부에 대하여 살펴보도록 한다. 캐나다 북극군도는 해안선이 깊게 굴곡이 지거나 잘려 들어가 있는 지역으로 볼 수 있다. 캐나다 본토연안으로부터 북극군도의 최북단 섬까지 약 1,900km의 거리이며 해당 거리 이내에 수많은 섬들이 흩어져 있다. 따라서 북극군도는 해안을 따라 아주 가까이 섬이 흩어져 있는 지역으로 보기는 어렵다. 그러므로 캐나다 북극군도는 유엔해양법협약상 두 가지 지리적 기준 중 적어도 한 가지를 만족한 것으로 보인다.

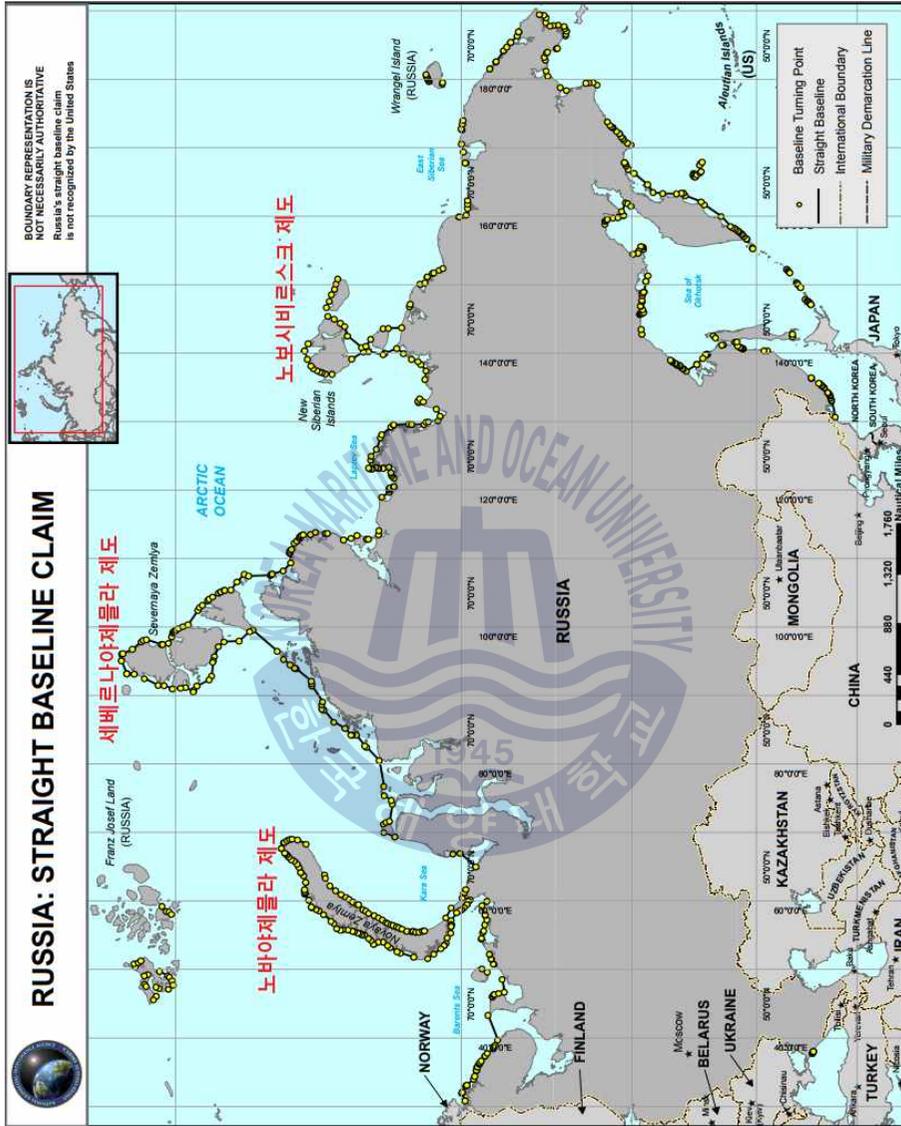
다음으로 북극군도의 기능적 기준인 해안의 일반적 방향과 캐나다가 설정한 직선기선의 방향의 일탈 정도를 살펴보면 거의 수직에 가깝다는 것을 살펴볼 수 있다. 국제법상 일탈의 정도에 대하여 합의된 기준이 있는 것은 아니지만 북극군도 외곽의 기선과 본토 연안의 기선의 방향은 전혀 다른 방향이므로 기능적 기준에 합치하지 않는다.⁵⁶⁾ 또 다른 직선기선의 기능적 기준인 육지와 관련된 정도와 오랜 관행에 의한 해당 지역에 대한 특유한 경제적 이익 요건 충족 여부에 대하여 캐나다는 이누이트족의 동군도에 대한 오랜 점유를 근거로 주장하고 있다. 이누이트족의 북극군도에 대한 역사적 이용 사실과 현재의 거주 사실에 비추어 위의 조건은 충족하고 있는 것으로 보인다.⁵⁷⁾

북극군도 외측에 설정한 직선기선의 국제법상 합치여부에 대하여 캐나다는 영국과 노르웨이 간 어업사건의 인용을 통해 직선기선을 정당화하려고 하고 있다. 어업사건의 경우 단순히 해당 수역에 대한 역사적 이용뿐만 아니라 노르웨이의 주권에 대한 외국의 항의 부존재에 의하여 재판소는 직선기선을 인정하였다. 그러나 캐나다의 경우 이누이트족의 북극군도에

56) 이용희, “북극 북서항로의 국제법적 지위에 관한 연구”, 109쪽.

57) 상계논문.; William Y. Kim, “Global Warming Heats up the American-Canadian Relationship: Resolving the Status of the Northwest Passage under International Law”, *Canada-United States Law Journal*, Vol. 38, 2013, p. 186.

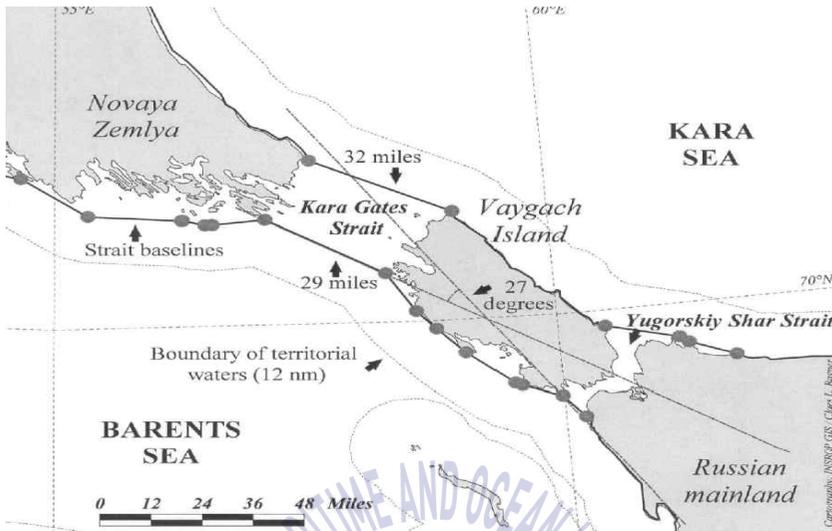
<그림-2. 러시아 북극연안 외측에 설정된 직선기선>



출처 : <http://www.jag.navy.mil/organization/documents/mcrrm/RussiaChart.pdf>

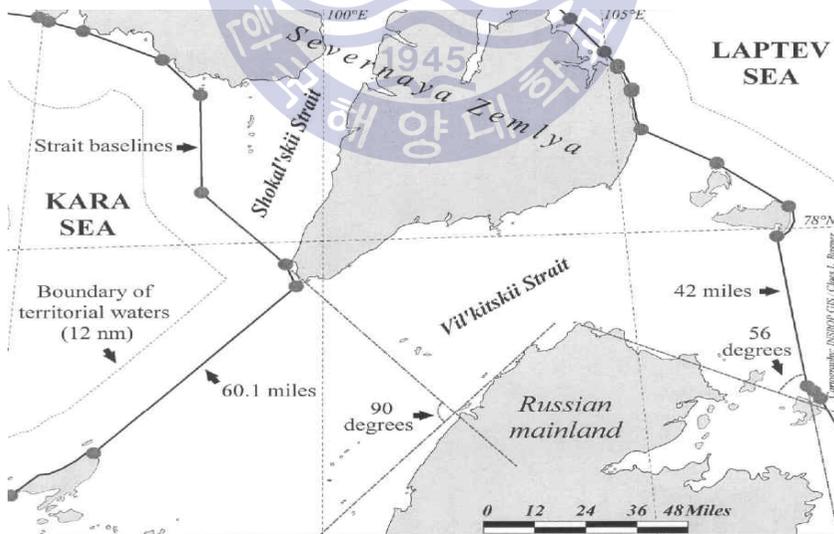
(검색일자 : 2017년 12월 1일)

<그림-3. 노바야제믈라 제도 외측에 설정된 직선기선>



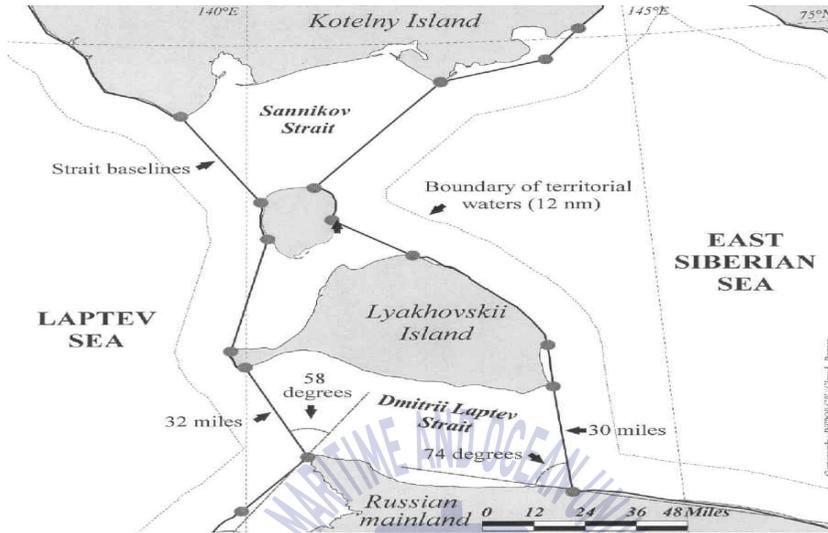
출처 : Douglas R. Brubaker, "The Legal Status of the Russian Baselines in the Arctic", *Ocean Development & International Law*, Vol. 30, 1999, p. 209.

<그림-4. 세베르나야제믈라 제도 외측에 설정된 직선기선>



출처 : Douglas R. Brubaker, "The Legal Status of the Russian Baselines in the Arctic", *Ocean Development & International Law*, Vol. 30, 1999, p. 210.

〈그림-5. 노보시비르스크 제도 외측에 설정된 직선기선〉



출처 : Douglas R. Brubaker, "The Legal Status of the Russian Baselines in the Arctic", *Ocean Development & International Law*, Vol. 30, 1999, p. 211.

대한 역사적 이용은 존재하나 전술한 바와 같이 동 군도를 포함한 수역에 대한 주권 주장이 미국과 유럽을 포함한 다수의 국가에 의하여 받아들여지지 않았다. 더욱이 캐나다가 설정한 단일 직선기선의 길이는 길게는 100해리에 가깝다. 비록 어업사건과 해양법협약은 명시적으로 직선기선의 길이의 한계에 대하여 기준을 제시하고 있지는 않지만,⁵⁸⁾ 유엔해양법협약 제7조 제3항에서 규정하고 있는 직선기선의 기능적 기준 중 “직선기선 안에 있는 수역은 내수제도에 의하여 규율될 수 있을 만큼 육지와 충분히 밀접하게 관련되어야 한다.” 를 통해 본토에서 과도하게 벗어난 직선기선 획선은 협약과 합치하지 않음을 살펴볼 수 있다.

3. 북극항로의 국제항행용 해협 여부 및 외국선박에 적용되는 통항 제도

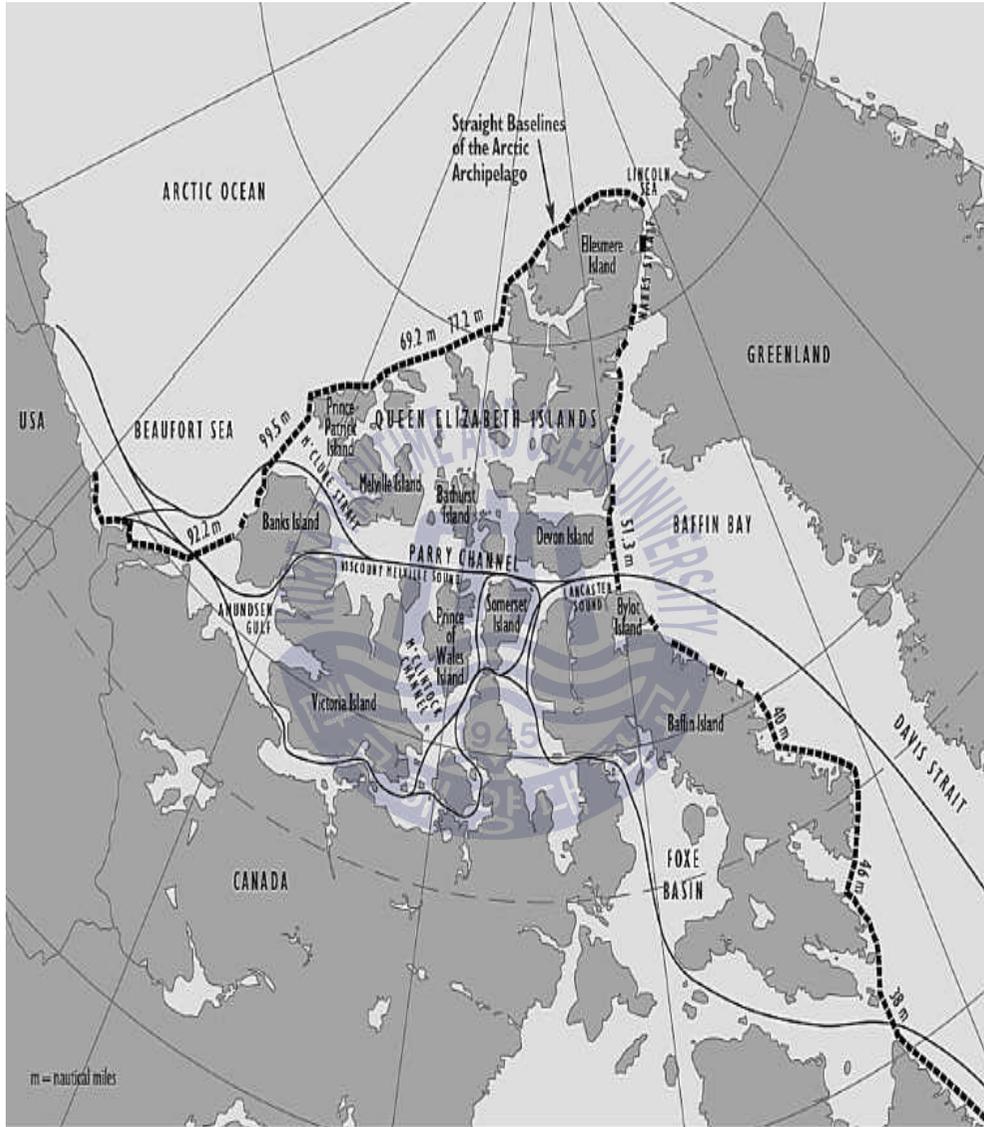
북극항로의 국제법상 지위에 대하여 러시아와 캐나다는 앞서 살펴본 역사적 권원에 의한 내수 주장과 이를 뒷받침해주는 직선기선을 근거로 하여 연안국의 주권이 적용되는 수역임을 주장하고 있다. 이러한 주장에 따르면 연안국의 허가 없이는 이용이 불가능하게 된다. 한편, 미국은 북극항로가 국제항행용 해협임을 지속적으로 강조하고 군함과 상선 등이 유엔해양법협약상 통과통항권을 향유함을 주장하고 있다. 국제법상 국제항행용 해협의 개념은 1949년 코르푸 해협(Corfu Channel) 사건에서 처음으로 다루어졌다.⁵⁹⁾ 이 사건을 통해 국제사법재판소는 국제해협에서 통항제도에 대하여 무해통항제도와 분명한 차이를 두었으며, 국제항행의 기능적 요건에 대한 강조와 더불어 국제항행용 해협에서 선박의 통항권에 대하여 연안국이 중단할 수 없음을 명확히 하였다.⁶⁰⁾ 이후 1958년 영해협약 제16조 제4항과 유엔해양법협약 제3부의 조항을 통해 국제항행용 해협의 기준을 제시하고 있다. 일반적으로 국제항행용 해협은 공해나 배타적경제수역

58) Donat Pharand, “The Arctic Waters and the Northwest Passage: A Final Revisit” , p. 22.

59) David Anderson, *Modern Law of the Sea*, Martinus Nijhoff Publishers, 2008, p. 119.

60) 신창훈, “해협제도”, 한국해양수산개발원(편), 대한민국의 해양법 실행: 유엔해양법협약의 국내적 이행과 과제, 일조각, 2017, 87쪽.

<그림-6. 캐나다의 북극군도 외측에 설정된 직선기선>



출처 : Donat Pharand, *Canada's Arctic Sovereignty and the Northwest Passage*, in Canadian Polar Commission, *Meridian*, 2009, p. 2.

의 일부와 공해나 배타적경제수역의 다른 부분 간의 국제항행에 이용되는 해협으로 정의되고 있다.⁶¹⁾ 이러한 정의에 따라 국제항행용 해협에 해당하는 지리적 요건은 비교적 명확한 판단이 가능하다. 반면에 기능적 요건인 국제항행에 이용되는 해협(used for international navigation)의 충족 기준은 명확하지 않다.⁶²⁾

러시아와 캐나다는 국제항행에 이용되는 해협이란, 공해나 배타적경제수역의 일부와 공해나 배타적경제수역의 다른 부분 간의 국제 항행을 위해 역사적으로 오랜 기간 사용되어온 항로를 의미한다고 주장하고 있다. 즉, 실질적 이용의 측면을 강조하여 북극항로는 기능적 요건을 충족하지 못하므로 국제항행에 이용되는 해협이 아니라는 입장을 가지고 있다. 미국은 이와 반대로, 국제항행에 이용되는 해협이란 장래 이용의 측면을 포함하는 것으로 해협이 국제항행에 이용될 잠재력을 가지고 있으면 충분하다는 입장이다.

북동항로와 북서항로는 각각 배타적경제수역 또는 공해의 일부와 배타적경제수역 또는 공해의 다른 일부를 연결하고 있으므로 지리적 요건은 충족하고 있는 것으로 보인다.⁶³⁾

북극해의 해빙이 녹는 속도가 가속화됨에 따라 북극항로의 활용이 증가하고 있다. 특히 북동항로의 경우 환경적 요인과 더불어 러시아의 쇄빙선 이용료 인하 등의 정책에 따라 항로의 이용이 증가하고 있다.⁶⁴⁾ 북서항로는 북동항로와 비교하였을 때 상대적으로 늦게 개발되었다. 그러나 북서항로 또한 2007년 이후 해빙이 녹아 실제로 항행이 이루어지고 있다.⁶⁵⁾ 따라서 이러한 북극항로 이용의 축적이 잠재적인 이용 가능성이 아닌 실질적 이용의 요건을 점차적으로 충족하고 있는 것으로 볼 수 있다.⁶⁶⁾ 향후 북극항로를 이용한 물류의 상업화가 성공적으로 이루어진다면 국제법

61) 유엔해양법협약 제37조.

62) Douglas R. Brubaker, "Straits in the Russian Arctic", p. 267.; Michael byers, Suzanne Lalonde, *op. cit.*, p. 1174.

63) William V. Dunlap, *op. cit.*, p. 54.

64) 송주미, 전제논문, 112-113쪽.

65) <https://earthobservatory.nasa.gov/NaturalHazards/view.php?id=18962> (검색일자 : 2017년 6월 9일)

66) 이용희, "북극 북서항로의 국제법적 지위에 관한 연구", 113쪽.

상 국제항행용 해협의 기능적 요건에 대한 주장의 강력한 근거가 될 것이다. 따라서 북극항로는 현재 국제항행용 해협의 지리적 요건과 기능적 요건을 충족하고 있는 것으로 보인다. 이러한 배경하에 북극항로에 적용되는 통항제도에 대하여 살펴보도록 한다.

유엔해양법협약은 국제항행용 해협의 지리적 요건, 제도적 요건에 따라 적용되는 통항제도에 대하여 다양하게 규정하고 있다.⁶⁷⁾ 유엔해양법협약 제3부에서 분류하고 있는 국제항행용 해협의 지리적 요건과 제도적 요건 중 북극항로의 지리적 상황에 따라 적용될 수 있는 통항제도에 대하여 살펴보도록 한다.

첫 번째로, 일반적인 해협으로 공해나 배타적경제수역의 일부와 공해나 배타적경제수역의 다른 부분 간의 국제항행에 이용되는 해협이다.⁶⁸⁾ 이러한 해협의 경우 모든 선박과 항공기는 방해받지 아니하는 통과통항권을 향유한다.⁶⁹⁾

두 번째로, 해협의 중간에 배타적경제수역이 존재하는 경우이다.⁷⁰⁾ 이러한 해협의 경우 영해부분은 무해통항권이 적용되며, 배타적경제수역 부분은 자유통항권이 인정된다.⁷¹⁾

세 번째로, 해협이 연안국의 본토와 섬에 의하여 형성된 경우 항행상 및 수로상 유사한 편의가 있는 공해 통과항로나 배타적경제수역 통과항로가 섬의 바다쪽에 있을 경우 정지되지 않는 무해통항제도가 적용된다.⁷²⁾

네 번째로, 국제항행용 해협에 공해 또는 배타적경제수역 통과항로가 있으나 항행에 유사편의성이 없는 해협의 경우 영해부분에 대하여 통과통항권이 적용된다. 그러나 항공기의 통과통항권은 인정되지 않는다.⁷³⁾

마지막으로, 동 협약 제7조에 따라 직선기선을 설정함으로써 1982년 이

67) 상계논문.

68) 유엔해양법협약 제37조.

69) 유엔해양법협약 제38조 제1항, 제2항.

70) 유엔해양법협약 제36조.

71) 이용희, 박성욱, 권문상, “무해통항제도와 통과통항제도의 비교 연구”, Strategy21, 제11호, 2003, 151쪽.

72) 유엔해양법협약 제38조 제1항, 제45조.

73) 이용희, 박성욱, 권문상, 전계논문, 151쪽.

협약이 채택되기 이전까지 내수가 아니었던 수역이 내수에 포함된 해협인 경우 여전히 통과통항권을 향유한다.⁷⁴⁾

(1) 북동항로와 북서항로를 이루는 해협의 폭이 24해리 이내의 경우 유엔해양법협약 제38조 제1항에 따라 모든 선박과 항공기는 방해받지 아니하는 통과통항권을 향유한다. (2) 해협의 폭이 24해리가 되지 않는 경우 섬의 바다 쪽에 배타적경제수역 또는 공해가 존재하는 경우 정지되지 않는 무해통항이 적용된다.⁷⁵⁾ (3) 반면에 해협의 폭이 24해리를 넘는 경우, 유엔해양법협약 제36조에 따라 영해에 대하여 무해통항이 적용되며 배타적경제수역은 자유통항이 적용된다. (4) 다음으로 북동항로와 북서항로를 이루는 해협의 폭이 24해리가 넘어 배타적경제수역이 존재하나 항행상 및 수로상 유사편의성이 없는 경우 그러한 해협의 영해부분에 대하여 통과통항권이 적용된다.

마지막으로 러시아와 캐나다가 1985년 설정한 북동항로와 북서항로를 포함하는 직선기선은 유엔해양법협약 제8조 제2항과 제35조 (a)에 따라 직선기선의 인정여부와 관계없이 동 협약의 제3부가 적용된다. 따라서 북극항로는 앞서 살펴본 해협의 지리적 상황에 따라 통과통항, 정지되지 않는 무해통항, 무해통항, 자유통항이 적용될 수 있다.

제4절 소결

러시아와 캐나다는 앞서 살펴본 바와 같이 북동항로와 북서항로에 대하여 역사적 권원에 근거한 내수 주장을 하여왔다. 먼저 러시아는 북동항로의 일부 해협에 대하여 역사적으로 자국민에 의해 사용되었음을 주장하였으나, 1985년 동시베리아와 척치해를 연결하는 해협을 제외한 북동항로 전반에 대하여 광범위한 직선기선을 설정함으로써 주요항로를 내수화 하였다. 캐나다는 1973년 이전까지 북극군도 내측수역을 영해 또는 공해로

74) 유엔해양법협약 제35조 (a).

75) William V. Dunlap, *op. cit.*, p. 26.

보았으나, 북극해 오염방지법의 제정과 1985년 직선기선 설정을 통해 북극군도 내측수역 전체를 내수화 하였다.

그러나 북극항로를 관할해역으로 하는 양 국의 이러한 주장은 국제법상 그 근거가 부족하다고 사료된다. 또한 북극항로를 이루고 있는 해협은 국제법상 국제항행용 해협의 요건을 만족하고 있다고 판단되며, 지리적 상황에 따라 통과통항, 정지되지 않는 무해통항, 무해통항, 자유통항이 적용될 수 있다.

그럼에도 불구하고 북극항로에 대한 러시아와 캐나다의 내수 주장 및 그에 따른 주권 행사의 축적은 그들의 입장을 강화시킬 수 있다. 따라서 북극항로의 이용국으로서 우리나라는 북극항로의 법적지위에 관한 분쟁의 향후 전개를 살펴보아야 하며, 동 항로의 국제항행용 해협화를 국제적 논의사항으로 제시할 필요가 있다.⁷⁶⁾



76) 이용희, “북극 북서항로의 국제법적 지위에 관한 연구”, 117쪽.

제3장 북극해 연안국의 배타적경제수역에서 항행의 자유와 규제

제1절 유엔해양법협약 제234조의 내용 및 적용현황

1. 유엔해양법협약 제234조 채택 배경

유엔해양법협약 제234조에 대한 논의는 제3차 유엔해양법회의(1973-1982년)에서 북극해 연안국인 캐나다, 미국, 소비에트연방에 의해 이루어졌다.⁷⁷⁾ 제234조는 유엔해양법협약의 체제에서 다소 예외적이며 소수의 국가에 의해 작성된 조항으로 평가되고 있다.⁷⁸⁾ 동 조항은 결빙해역에 적용되므로 남극 또한 포함된다. 그러나 남극은 남극조약 체제하에 영유권이 동결되어 통제되고 있으므로 제234조의 결빙해역이란 북극해에 초점을 둔 조항이다.

제234조는 특히 고의성 유무를 불문하고 선박기인 유류오염에 초점을 두고 채택된 조항이다. 동 조항은 연안국에게 주권적 권리를 향유하는 배타적경제수역에 대하여 법령을 제정하고 집행할 권리를 부여하고 있다. 이러한 예외적인 권리부여는 결빙해역에서 발생한 오염이 해양환경에 매우 치명적인 결과를 야기할 수 있으며 연안국의 관할권 내측에 있는 해역까지 영향을 미칠 수 있음을 반영한 결과이다.

특히 제3차 유엔해양법협약 회의가 개최되었던 1973-1982년의 기간 동안 발생한 토리 캐년호(1967), 씨스타호(1972), 아모코 카디즈호(1978) 사건

77) Kristin Bartenstein, "The 'Arctic Exception' in the Law of the Sea Convention: A Contribution to Safer Navigation in the Northwest Passage?", *Ocean Development & International Law*, Vol. 42, 2011, p. 23.

78) *Ibid.*, p. 39.

에 따라 유류오염의 피해가 국제적인 이슈로 제기되었다. 이 당시 캐나다 여론은 1969년 미국 맨해튼호 항해 이후 거대한 유류오염 뿐만 아니라 캐나다 북극군도 내측 수역에 대한 캐나다의 주권을 확고히 할 것을 요구하였다.⁷⁹⁾ 이러한 배경하에 캐나다는 유엔해양법협약에 결빙해역에서 연안국의 추가적인 권리를 인정하는 예외조항을 삽입하기를 원했다.⁸⁰⁾

제3차 유엔해양법회의는 냉전시대 이후에 이루어졌다. 따라서 미국과 소비에트연방의 입장을 적절히 조화시킨 연안국에 대한 관할권 부여와 선박의 항행이 주된 화두였으며, 캐나다는 이와 관련된 협상을 요구하였다. 캐나다는 유엔해양법협약의 논의 당시인 1970년대에 AWPPA의 제정을 통해 당시 국제법상 인정되지 않던 100해리 규제를 선언하였다. 캐나다는 유엔해양법회의를 통해 AWPPA에 대한 국제사회의 지지를 받고 싶었으며, 당시 새롭게 도입된 국제해협의 개념이 북서항로에 적용되는 것을 받아들이고 싶지 않아 하였다.⁸¹⁾

캐나다는 유엔해양법회의 당시 ‘연안국 그룹’의 입장이었으며, 항행의 자유 침해를 염려하던 미국과 반대의 입장을 가졌다.⁸²⁾ 이러한 연안국의 주장은 연안국의 관할하에 있는 해양 또는 육지의 환경을 보호하기 위해 광범위한 조치를 가능하게 하자는 것이었다. 이러한 주장에 대한 논거는 1972년 스톡홀름 회의의 준비과정에서 도출되었으며 1973년 발전되었다.⁸³⁾ 비록 국제해사기구에서 선박의 설계, 구조, 선원훈련에 관하여 기준을 제시하고 있지만, 캐나다는 유엔해양법협약상 연안국이 특정구역에 대하여 특별한 조치를 취하는 것에 대한 개념을 제시하였다. 이러한 특별한

79) Armand de Mestral, *op. cit.*, p. 111.

80) 제3차 유엔해양법회의가 진행중이었던 당시, 캐나다는 AWPPA 제정을 통해 국제법상 인정되지 않던 100해리 수역에 대한 관할권을 행사하려 하였다. 이를 통해 캐나다는 자국 법령을 통해 북극해에서 환경보호를 목적으로 국제항행용선박에 대해 집중적인 통제가 가능하다고 보았다. 그러므로 제3차 유엔해양법회의 당시 AWPPA의 법적 근거가 되어줄 조항을 작성하는 것이 캐나다의 주된 목표로 볼 수 있다.

81) D. M. McRae, “The Negotiation of Article 234,” in Franklyn Griffiths(eds.), *Politics of the Northwest Passage*, McGill-Queen’s University Press, 1987, p. 105.

82) Kristin Bartenstein, *op. cit.*, p. 26.

83) D. M. McRae, *op.cit.*, p. 103.

조치 제시에 대하여 미국은 강력한 반대를 표명하였으며, 캐나다는 미국의 지지를 받기 위해 환경보호를 위한 연안국의 추가적인 법령제정권이 오직 결빙해역에 국한될 것을 제시하였다. 미국 또한 국제항행용 해협과 관련된 조항의 채택을 위한 캐나다의 지지가 필요하였기 때문에 결빙해역에 대한 연안국의 추가적 관할권 부여에 동의하였다. 결과적으로 유엔해양법협약 제234조는 캐나다, 소비에트 연방, 미국 간의 북극해 합의(Arctic Deal)로 평가되며 협의국 간의 입장 차이로 인해 협약 제234조의 다른 해석을 야기 시켰다.⁸⁴⁾

2. 유엔해양법협약 제234조 해석의 모호성

유엔해양법협약 제234조는 명시되어 있는 조건을 충족하는 해역을 배타적경제수역으로 가진 연안국에게 외국선박을 규제할 수 있는 추가적인 권한을 부여하고 있다. 동 조항은 연안국에 의해 추가적으로 규제될 수 있는 해역에 대한 지리적 조건을 담고 있으며, 연안국의 과도한 권한 행사를 방지하고 선박의 항행의 자유를 보장하기 위한 조건을 포함하고 있다.

러시아와 캐나다는 유엔해양법협약 제234조의 원용을 통해 내수, 영해, 접속수역, 배타적경제수역에 대한 해양환경 보호 및 보존을 위해 일반적으로 받아들여지는 국제기준보다 엄격한 규제를 시행하고 있다. 그러나 동 협약 제234조는 해석상의 모호성을 가지고 있으며,⁸⁵⁾ 그에 따라 결빙해역을 가진 연안국으로 하여금 국제법과 합치하지 않는 과도한 권한을 부여하고 있다는 비판이 존재한다.⁸⁶⁾

유엔해양법협약 제234조는 다음과 같다.

84) Kristin Bartenstein, *op. cit.*, p. 27.

85) D. M. McRae, D. J. Goundrey, "Environmental Jurisdiction in Arctic Waters: The Extent of Article 234", *University of British Columbia Law Review*, Vol. 16, 1982, p. 216.

86) Stanley P. Fields, "Article 234 of the United Nations Convention on the Law of the Seas: The Overlooked Linchpin for Achieving Safety and Security in the U.S. Arctic?", *Harvard National Security Journal*, Vol. 7, 2016, p. 95.

제 234조

결빙해역

연안국은 특별히 가혹한 기후조건과 연중 대부분 그 지역을 덮고 있는 얼음의 존재가 항해에 대한 장애나 특별한 위험이 되고 해양 환경오염이 생태학적 균형에 중대한 피해를 초래하거나 돌이킬 수 없는 혼란을 가져올 수 있는 경우, 배타적경제수역 내에 있는 결빙해역에서 선박으로부터의 해양오염을 방지, 경감 및 통제하기 위한 차별 없는 법령을 제정하고 집행할 권리를 가진다. 이러한 법령은 이용 가능한 최선의 과학적 증거에 근거하여 항행과 해양환경의 보호와 보존을 적절하게 고려한다.

첫 번째로 제234조는 해빙이 존재하고 있으며 낮은 온도로 인해 항행을 어렵게 하고 생태학적 균형에 피해를 줄 경우에 적용된다. 그러나 이 때 “연중 대부분(most of the year)”의 정도가 어떻게 해석되어야 하는지 명확하지 않다. 해빙은 연중 얼었다 녹았다를 반복하는 예측 불가능한 성격을 가지고 있다. 또한 기후변화에 따른 해빙의 감소에 따라 유엔해양법협약 제234조의 적용범위에 영향을 미칠 것이라는 견해가 존재한다.⁸⁷⁾

두 번째로 동 조항에서 규정하고 있는 “배타적경제수역 내에 있는 결빙해역(within the limits of the exclusive economic zone)”이 단지 배타적경제수역만을 의미하는 것인지, 배타적경제수역 내측의 수역인 영해를 포함하는 것인지에 대한 해석상 논란이 있다. 내수는 국가의 완전한 주권이 미치는 해역이므로 고려의 대상에서 제외된다. 브루베이커(Brubaker)와 맥레(McRae)는 문언적 해석에 입각하여 동 조항이 오직 배타적경제수역에 국한되어 적용된다고 보았다. 또한 동 조항에 따라 부여된 연안국의 결빙해역에서 해양환경 보호를 위한 규제권리는 유엔해양법협약상 부여된 영해에 대한 연안국의 권리를 능가할 수 없다고 보았다. (“연안국의 영해보다 배타적경제수역에서 더 큰 권리를 행사할 수 있는 것은 불합리 하

87) Roman Dremluiga, “A Note on the Application of Article 234 of the Law of the Sea Convention in Light of Climate Change Views from Russia”, *Ocean Development & International Law*, Vol. 48, 2017, p. 130.

다.” 라고 하였다.)⁸⁸⁾ 즉, 영해에서 연안국의 입법과 집행보다 강화된 권리 행사는 제234조에 대한 적절한 해석이 아니라고 보았다.

반면에, 도넛 퍼텐드는 제234조가 작성되었을 당시에 “200해리 내측의 모든 수역을 의미함” 을 근거로 하여 동 조항이 영해와 해협을 포함하고 있다고 보았다. 즉, 유엔해양법협약 제21조 제2항에 따라 영해에서 연안국의 국제규칙이나 기준을 넘어선 일방적 외국선박의 설계, 구조, 인원배치 또는 장비에 대한 법령 제정이 불가능하지만, 제234조에 따라 연안국은 영해, 배타적경제수역을 운항하는 외국선박에 대하여 앞서 언급한 사항에 대해 법령제정이 가능하다고 보았다.

세 번째로 연안국의 배타적경제수역에 대한 법령 제정의 내용 범위가 오직 해양오염 방지, 경감 및 통제에 한정되는가 여부이다. 러시아와 캐나다는 각각 북극해 항로 연방법과 북극해 오염방지법을 통해 선박으로부터 해양오염을 방지, 경감 및 통제를 위한 규제뿐만 아니라 하위 법령을 통해 선박의 안전성에 대한 사항까지 규제하고 있다. 그러나 엄격한 문언적 해석에 따라 동 조항이 오직 선박으로부터 배출과 관련된 규제만 가능하다고 보는 입장도 존재한다.

네 번째로 유엔해양법협약 제234조에서 “항행과 해양환경의 보호와 보존에 적절한” 연안국의 규제에 대한 논란이 있다. 북극해 연안국인 러시아와 캐나다는 전술한 바와 같이 유엔해양법협약 제234조의 원용을 통해 북극해 환경의 보호와 보존을 위해 법령을 제정하고 집행을 시행하고 있다. 그러나 미국은 양국의 배타적경제수역에 대한 국제법과 합치하지 않는 과도한 규제는 유엔해양법협약과 국제관습법상 부여된 항행의 자유를 침해하고 있음을 지속적으로 표명하고 있다.⁸⁹⁾

끝으로 유엔해양법협약 제234조의 끝단에서 규정하고 있는 “이용 가능한 최선의 과학적 증거에 근거한(based on the best available scientific evidence)” 연안국의 법령 제정 및 집행에 대한 해석이다. 현재까지 동 조항에 근거하여 제정된 러시아와 캐나다의 선박의 설계, 구조, 장비, 인

88) Douglas R. Brubaker, “Straits in the Russian Arctic”, p. 263; D. M. McRae, D. J. Goundrey, *op. cit.*, p. 221.

89) Elizabeth R. Wilcox, *Digest of United States Practice in International Law*, Oxford University Press, 2010, p. 516.

원배치를 비롯한 북극해 환경오염 방지를 위해 작성된 법령은 관련 국제 기구에 의해 승인받은 것이 아니며, 규제가 채택된 과학적 증거 또한 제시되지 않았다.⁹⁰⁾ 한편으로 제234조는 국제해사기구와 같은 권위 있는 국제기구의 승인과 같은 절차를 언급하지 않음으로써 연안국이 일방적으로 배타적경제수역에 대하여 과도한 규제를 가능하게 하는 근거를 제시하고 있다는 비판이 존재한다.

3. 북극해 연안국의 유엔해양법협약 제234조에 근거한 규제

결빙해역을 배타적경제수역으로 가진 연안국은 유엔해양법협약 제234조에 따라 관할권을 행사하고 법령을 채택할 권리를 가진다. 그러나 실질적으로 제234조에 근거하여 추가적인 관할권 행사를 이행중인 국가는 러시아와 캐나다에 국한된다.⁹¹⁾ 양 국가 모두 타국가의 북극해 활동과 관련한 규제를 국가 정책의 우선순위로 삼고 있으며, 북극해 이용 선박에 대한 통제를 통해 북극해 환경규제의 주요 역할을 하고 있다.

일반적으로 러시아와 캐나다의 북극해 환경오염 방지, 경감 및 통제를 위한 입법과 법령 집행은 북극해를 이용하는 외국선박에 집중적으로 이루어지고 있으므로 비슷하다고 판단된다.⁹²⁾

1) 유엔해양법협약 제234조에 근거한 러시아의 국내입법

러시아는 캐나다의 법령제정에 다수의 영향을 받아 유사한 형태의 입법을 하여왔다. 러시아 국가안전보장회의(security council)에 의해 발행된 문서인 2008년 러시아 기본정책(russian basic state policy)은 러시아 연방의

90) Raul Pedrozo, "Arctic Climate Change and U. S. Accession to the United Nations Convention on the Law of the Sea", *International Law Studies*, Vol. 89, 2013, p. 771.

91) Erik J. Molenaar, *op. cit.*, p. 227.

92) Douglas R. Brubaker, "Straits in the Russian Arctic", p. 277.

주요 목표, 우선순위에 북극해를 포함시켰다. 또한 2008년 드미트리 메드베데프(Dmitry Medvedev) 전 러시아 대통령에 의해 승인된 「러시아 연방 북극정책 원칙 2020」은 북극항로의 경제성, 천연자원의 경제성, 생태계 보호의 필요성 등에 대한 중요성을 강조하고, 과제의 우선순위를 담고 있다.⁹³⁾ 특히 북극해항로의 이용을 러시아의 북극해에 대한 국가적 이익으로 언급하여 러시아의 국내법에 따른 항로의 효율적 이용을 우선순위에 포함시켰다.

이러한 북극해에 대한 러시아의 입장은 기존의 북동항로와 관련된 러시아의 국내법령을 통일된 단일법령인 「북극해항로 연방법(No. 132-FZ)」의 제정으로 표현되었다. 동 법령을 통해 러시아는 1990년대에 제정되었던 북극해 항해와 관련된 법령에 대한 국제사회의 비판을 감소시키려 하였다.⁹⁴⁾ 러시아는 북극해항로 연방법을 통한 배타적경제수역 내측 수역에서의 외국선박의 항행 규제에 대하여 유엔해양법협약 제234조의 원용을 통해 국제법상 근거를 제시하고 있다.⁹⁵⁾

「북극해항로 연방법」은 2012년 7월 28일 제정되었으며, 2013년 1월 27일 시행되었다. 동 법은 북극해항로를 운항하는 상선에 대한 정부차원의 규제와 관련된 일부 연방법률의 개정을 주요 내용으로 하고 있다.⁹⁶⁾

먼저 「자연독점에 관한 연방법률」의 제4조 제1항의 개정을 통해 쇄빙선 파견 및 결빙해역에 대한 도선사 파견에 대한 내용을 추가하였다.⁹⁷⁾

다음으로 기존의 「러시아연방의 내수, 영해 그리고 접속수역에 관한 연방법률」 제14조의 개정을 통해 북극해항로를 역사적으로 유일한 민족 교통수단으로 정의하였던 것을 수정하여 북극해항로에 대한 관할권이 러시

93) 「러시아 연방 북극정책 원칙 2020」의 영어 명칭은 Russian Federation Policy for the Arctic to 2020이며, 2008년 9월 18일 메드베데프 대통령에 의해 승인되었다.

94) Jan Jakub Solski, “New Developments in Russian Regulation of Navigation on the Northern Sea Route”, *Arctic Review on Law and Politics*, Vol. 4, 2013, pp. 24-25.

95) Stanley P. Fields, *op. cit.*, pp. 80-85.

96) Viatcheslav V. Gavrilov, *op. cit.*, pp. 256-257.

97) 박성욱, “북방항로 관련 러시아의 국내법제 동향 분석”, *Polar Brief*, 제9호, 2016, 4쪽.

아에 있음을 명시하였다. 또한 북극해항로를 항해하는 외국선박에 대한 규제가 일반적으로 받아들여지는 국제법의 원칙과 러시아 연방이 가입한 국제 협정과 합치할 것을 규정하였다.

또한 「러시아연방 상선행해법」의 일부개정을 담고 있다. 특히 동 법 제5조1 제1항의 개정을 통해, 기존에 문제가 되었던 배타적경제수역 외측에 대한 북극해항로 규정을 수정하여 러시아의 배타적경제수역까지로 북극해항로의 범위를 정의하였다.⁹⁸⁾ 이와 같은 북극해항로에 대한 정의의 수정과 더불어 2012년 제정된 북극해항로 연방법은 항해의 안전성 보장과 북극해의 환경오염을 방지, 최소화, 통제하기 위한 하위법령으로서 제5조1 제2항의 개정을 통해 「북극해항로 수역 운항 규칙(Rules of navigation on the water area of Northern Sea Route : 이하 ‘NSR Rule’)」을 제정하였다. 동 규칙은 북극해항로에 대한 항행절차, 쇄빙선 도선규칙, 결빙구역 도선규칙, 수로 및 수문기상 서비스 규정, 무선통신 규칙, 담당기구에 대한 기타 규정 등을 담고 있다.⁹⁹⁾

「러시아연방 상선행해법」의 제5조1 제3항을 통해 북극해항로를 운항할 선박을 규제하기 위한 연방정부조직 소속 북극해항로사무국의 역할에 대하여 규정하고 있다. 이에 따라 북극해항로를 이용할 외국선박은 규정에 명시되어 있는 요구사항 각각의 충족여부에 대하여 북극해항로 사무국에게 사전에 제출하여야 하며, 허가증을 발급 받아야 한다. 또한 북극해항로사무국은 항로내의 해빙상태와 같은 안전한 항행에 필요한 정보를 제공한다.

98) 상계논문, 5쪽; 북방항로 연방법 제3조에 따라 러시아연방 상선행해법 제5조1 제1항을 다음과 같이 개정하여 북극해항로의 범위를 국제법과 합치하게 정의하였다. “The water area of the Northern Sea Route shall be considered as the water area adjacent to the Northern coast of the Russian Federation, comprising the internal sea waters, the territorial sea, the adjacent zone and the exclusive economic zone of the Russian Federation and confined in the East with the Line of Maritime Demarcation with the United States of America and Cape Dezhnev parallel in Bering Strait, with the meridian of Cape Mys Zhelania to the Novaya Zemlya Archipelago in the West, with the eastern coastline of the Novaya Zemlya Archipelago and the western borders of Matochkin Strait, Kara Strait and Yugorski Shar.”

99) Rules of navigation on the water area of the Northern Sea Route, Section I .

러시아연방 상선항해법 제5조1 제5항에 따라 항해 기간과 실제 제공된 서비스에 따라 수수료를 부과하도록 하였다. 이와 같은 규정 제정은 과거 러시아가 제공하는 쇄빙선 도선 및 결빙구역 도선의 용역에 대한 과도한 수수료 부과에 의한 국제사회의 지적에 따른 것으로 평가된다.

전술한 바와 같이 「북극해항로 수역 운항 규칙」은 북극해항로를 운항할 선박에 대하여 사전에 운항허가를 받을 것을 규정하고 있다. 이에 따라 동 항로를 운항할 선박은 진입에 앞서 근무일 기준 15 - 120일전에 선급증서, 보험 또는 재정에 대한 민사책임 증서 등을 제출해야 한다.¹⁰⁰⁾ 다음으로 동 규칙 제8장은 선박기인 오염에 의한 해양환경 오염과 선박항행의 안전을 위한 요건을 규정하고 있다. 해당 장을 통해 북극해항로를 운항하는 선박에 요구되는 설계와 구조에 대한 세부사항을 포함하고 있다.¹⁰¹⁾ 또한 해양오염방지와 관련하여 유류잔류물 방출 금지 조항을 담고 있다.¹⁰²⁾

2) 유엔해양법협약 제234조에 근거한 캐나다의 국내입법

제234조에 근거한 선박 규제를 위해 캐나다는 「북극해 오염방지법(AWPPA)」의 제정을 통해 북서항로 이용 선박의 주요 규제수단으로 삼고 있다. AWPPA에서 캐나다는 북극해를 다음과 같이 정의하고 있다. :

‘북극해’란 캐나다 연안해역과 북쪽지역 위도 60도, 서쪽으로 자오선 경도 141 및 배타적경제수역 바깥경계로 둘러싸인 지역 내의 캐나다 연안과 캐나다 배타적경제수역의 해역을 의미한다. 그러나 캐나다와 그린란드 간의 거리가 200해리 이하가 되는 경우, 그 국경선은 그 바깥 경계로 대체한다.¹⁰³⁾

캐나다는 이처럼 북서항로로 정의하기 보다는 북극해 전체를 정의하고

100) NSR Rules, Section II.

101) NSR Rules, Section VIII(60)-(61),

102) NSR Rules, Section VIII(65).

103) Arctic Waters Pollution Prevention Act, R.S.C., 1985, c. A-12, consolidated version.

국제항해용 선박에 대한 규제를 시행하고 있다. AWPPA는 제4조 제1항에서 예외적으로 규정에 의해 승인되는 경우를 제외하고, 북극해 또는 폐기물이 북극해 진입을 초래하는 조건하에서 캐나다 북극해의 본토와 도서 지역으로 어떤 형태의 폐기물도 처리될 수 없음을 규정하고 있다. 이와 같은 캐나다의 폐기물처리 규정은 실질적으로 제로투기제도로 평가되며, 선박으로부터 해양환경오염방지에 관한 협약(International Convention for the Prevention of Marine Pollution : 이하 ‘MARPOL’) 보다 엄격한 배출 규정이다.¹⁰⁴⁾ 또한 아래에서 살펴볼 2017년 1월 1일 발효한 극지해역 운항코드(International Code for Ships Operating in Polar Water: 이하 ‘Polar Code’)의 배출규정보다 엄격하다.¹⁰⁵⁾ 제11조는 의회의장에게 선박안전통제구역(Ship Safety Control Zone)을 설정할 권한을 부여하고 있다. 또한 제12조를 통해 설정된 선박안전통제구역을 항해하는 선박에 대하여 동 법의 하위규칙에서 정하고 있는 기준을 만족하지 못한 경우 항해를 금지하도록 규정하고 있다. 동 조항에서 언급된 선박의 기준 요건에는 선박에 사용된 자재의 강도, 기계와 장비, 기타 항해 보조장치, 통신장비, 해당선박의 인원보유상태, 수송하게 될 화물형태 등을 포함하고 있다. 제 8조는 의회의장에게 선박안전통제구역을 항행하는 선박의 소유주 및 화물 소유주에게 제정책임 증빙서류를 요구할 권한을 부여하고 있다.

AWPPA는 하위규칙으로 북극해항행오염방지규칙(Arctic Shipping Pollution Prevention Regulations: ASPPR)¹⁰⁶⁾, 북극해오염방지규칙(Arctic Waters Pollution Prevention Regulations: AWPPR)¹⁰⁷⁾ 등이 있다. ASPPR은 AWPPA에서 규정하고 있는 북극해를 항행하는 100톤 이상의 선박에 적용된다. 동 규칙은 선박의 구조, 연료보급 장치의 기준, 북극해 환경오염방

104) Aldo Chircop, Ivan Bunik, Moira L. McConnell, Kristoffer Svendsen, “Course Convergence? Comparative Perspectives on the Governance of Navigation and Shipping in Canadian and Russian Waters” , *Ocean Yearbook Online*, Vol. 28, 2014, pp. 301-302.

105) 새롭게 채택된 Polar Code는 Part-II, Chapter4.2과 5.2에서 특정 오수, 쓰레기 배출을 허용하고 있다.

106) Arctic Shipping Pollution Prevention Regulations(C.R.C., c. 353, Consolidated version.

107) Arctic Waters Pollution Prevention Regulations(C.R.C., c. 354, Consolidated version.

지 증서 발행, 캐나다 상선법에 따른 극지운항선박에 자격을 갖추고 있는 경험자의 승선, 충분한 연료와 담수 구비, 하수유의 배출 기준에 대한 규정을 포함하고 있다. AWPPR는 캐나다의 본토 또는 도서를 포함한 북극해에 산업폐기물 투기 및 선박으로부터의 폐기물 투기 방지를 위한 조치를 규정하고 있다. 또한 동 규칙은 폐기물 투기를 통한 규칙 위반에 대한 책임을 담고 있다.

「캐나다 해상법(Canada Shipping Act)」은 캐나다의 또 다른 북극해 규제 법령으로 해상관련 주요 법규이다.

캐나다 해상법에 의거하여 채택된 캐나다 북부 선박통항 서비스 해역규칙(Northern Canada Vessel Traffic Services Zone Regulations : 이하 ‘NORDREG’)은 선박이 북서항로를 진입하기 전과 이후에 특별 선박보고절차를 규정하고 있는 규칙이다.¹⁰⁸⁾ NORDREG는 캐나다 해상법상 규정된 해역의 범위와 같이, AWPPA의 적용을 받는 해역을 포함한다.¹⁰⁹⁾ 동 규칙은 1977년 법적 구속력이 없는 가이드라인의 성격을 가진 문서였으나, 2010년 구속력을 가진 의무적 규칙이 되었다. NORDREG에 따라 300톤 이상인 선박 또는 다른 선박을 예방하고 있는 선박으로서 총 합이 500톤 이상인 선박, 위험 화물을 적재하고 있는 선박이 대상 해역을 항행하는 경우 이 규칙이 요구하고 있는 항행계획, 위치정보, 오염을 야기할 수 있는 적재화물의 종류 등을 보고하여야 한다.¹¹⁰⁾ 또한 NORDEEG Zone을 항행하는 모든 선박은 위의 보고를 통한 사전 허가를 얻어야만 해당 해역에 진입할 수 있으며 떠날 수 있다. 이 규칙에 따르면 항해보고(sailing plan), 위치보고(position plan), 최종보고(final plan), 이상보고(deviation plan)로 총 4가지의 보고서 형식이 규정되어 있다.¹¹¹⁾ 이러한 사전 허가보고서는 캐나다 연안 경비대에 의해 지정된 적절한 해상통신 및 교통관리 서비스 센터(marine Communications and Traffic Services center)로 전달

108) James Kraska, “The Northern Canada Vessel Traffic Services Zone Regulations(NORDREG) and the Law of the Sea”, *The International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol. 30, 2015, p. 231.

109) NORDREG 규칙이 적용되는 해역은 AWPPA상의 안전관리구역을 포함하여 북위 60도 이남의 허드슨만, 제임스만, 언케이바만을 포함한다.

110) NORDREG. s. 3(c).

111) NORDREG, SOR/2010-127, 제5조 제1항.

된다.¹¹²⁾

NORDREG에서 요구하고 있는 사안을 위반한 선박은 캐나다 해상법에 따라 최대 \$ 100,000 CDN 또는 일 년형을 처벌받을 수 있다.¹¹³⁾

제2절 북극해 연안국의 배타적경제수역에 대한 규제와 관련된 국제법적 쟁점 분석

1. 유엔해양법협약 제234조의 해석에 Polar Code의 채택이 가지는 함의

2014년 11월 21일 Polar Code가 국제해사기구 총회에서 채택되었으며, 2017년 1월 1일 발효하였다. Polar Code는 해상인명안전협약 제14장의 채택과 해상오염방지협약 부속서 I(유류오염방지), II(유해액체물질오염방지), IV(오수오염방지), V(폐기물오염방지)의 개정안 채택을 통해 극지해역 운항선박에 대한 안전조치와 환경예방 조항을 담고 있다.

Polar Code의 도입부에서 살펴볼 수 있듯이, 이 규범은 극지해역의 지리적 요건으로 인한 추가적인 항해의 어려움과 극한의 환경 인지에 따라 극지해역을 운항하는 선박에 안전성 제고와 극지환경을 보호하는 것을 목적으로 한다.

전술한 바와 같이 유엔해양법협약 제234조의 해석 범위의 모호성에도 불구하고 이에 대한 분명한 해석은 존재하지 않으며 지속적으로 논의의 대상이 되어왔다. 그러나 Polar Code는 국제사회에 의한 법적발전으로서¹¹⁴⁾ 북극해를 운항하는 선박에게 항행의 안전성과 환경보호와 관련하여 국제적 기준을 제시하고 있다. 따라서 동 규범의 채택에 따라 유엔해양법협약 제234조의 해석에 일부분 영향을 미칠 것으로 보인다.¹¹⁵⁾

112) NORDREG, SOR/2010-127, 제10조.

113) CSA, ss.126, 138.

114) Thorén Anna Maria, "Article 234 UNCLOS and the Polar Code: The interaction between regulations on different levels in the Arctic region", Master thesis, University of Oslo, 2014, pp. 4-5.

먼저 Polar Code의 채택은 유엔해양법협약 제234조의 “연중 대부분” 그 지역을 덮고 있는 얼음의 존재에 대한 해석에 영향을 미칠 것으로 보인다. 지금까지 동 조항의 연중 대부분에 대한 명확한 기준이 존재하지 않았다.

유엔해양법협약 제234조의 지리적 적용범위에 대한 명확하지 않은 규정과 대조적으로 Polar Code는 규범이 적용되는 남극과 북극을 포함한 광범위한 해역을 명확하게 규정하고 있다. 이와 더불어 해빙의 두께와 생성기간에 따른 분류를 통해 상황별 요구사항을 구체적으로 담고 있다. 특히 개방해역(Open water)을 넓은 지역에 걸쳐 항행이 자유로우며 해빙이 10 퍼센트 이하로 존재하는 해역으로 정의하고 있으며¹¹⁶⁾, category C 선박에 대하여 이러한 해역을 운항할 수 있음을 규정하고 있다¹¹⁷⁾. 또한 얼음이 없는 해역(Ice Free water)을 해빙이 존재하지 않는 해역으로 규정하여 해당 해역에 대하여 인원 배치 및 훈련이 적용되지 않음¹¹⁸⁾을 규정하고 있다.

이처럼 결빙해역은 다양한 환경적 변수로 인해 과학적 근거에 기반한 세분화된 규제가 적용되는 것이 적절하다. 또한 예측가능성이 있어야 하는 법의 성격상 유엔해양법협약 제234조의 제한적 해석보다 광의에 따른 해석이 적절할 것으로 보인다. 따라서 국제해사기구와 러시아와 캐나다를 포함한 국가 간의 합의를 통해 채택된 Polar Code는 유엔해양법협약 제234조가 적용될 수 있는 지리적 요건에 대한 해석에 영향을 미칠 것으로 사료된다.

두 번째로 Polar Code의 채택은 유엔해양법협약 제234조의 문언적 해석에 따라 결빙해역을 가진 연안국의 배타적경제수역에 대하여 오직 해양오염 방지, 경감 및 통제에 한정된 법령 제정만이 가능한지에 대한 해석에 영향을 줄 것이다.

115) Øystein Jensen, “The International Code for Ships Operating in Polar Waters: Finalization, Adoption and Law of the Sea Implications”, *Arctic Review on Law and Politics*, Vol. 7, 2016, p. 78.

116) Polar Code 2.10.

117) Polar Code 2.3.

118) Polar Code 12.3.

Polar Code는 MARPOL의 부속서의 개정과 함께 해상인명안전조약(International Convention for the Safety of Life at Sea : 이하 ‘SOLAS’)의 제14부 추가를 통해 작성되었다. 이는 국제해사기구가 선박의 안전과 관련된 사고는 일차적으로는 인명피해를 야기하지만 이차적으로 해양환경오염과 직결됨을 반영한 결과로 볼 수 있다. 즉, 환경오염과 안전규제는 서로 연결되어 있으므로 각각을 분리하여 규제하는 것은 법적 실익이 없다. 따라서 SOLAS의 개정을 통한 Polar Code의 작성을 근거로 하여 유엔해양법협약 제234조가 선박안전규제를 포함하고 있다고 해석하는 것이 적절할 것이다.

마지막으로 유엔해양법협약 제234조 끝단에서 규정하고 있는 “최선의 과학적 증거에 기반한(based on the best available scientific evidence)” 연안국의 관할권 부여에 대한 Polar Code의 채택이 내포하고 있는 합의에 대하여 살펴보도록 한다.

지금까지 러시아와 캐나다는 자체적인 과학적 자료에 따라 북극해 항행 선박에 대하여 국제기준보다 엄격한 선박의 설계, 구조, 인원배치, 장비를 포함한 안전규제와 환경오염 규제를 시행하고 있다.¹¹⁹⁾ 캐나다는 유엔해양법협약 제234조의 원용을 통해 북극군도 외측으로부터 200해리의 광범위한 해역에 대한 NORDREG Zone 설정을 통해 국제기준보다 엄격한 선박의 설계, 구조 및 인원배치와 선박 배출규정을 외국선박에 대하여 적용하고 있다. 또한 러시아는 북방항로 연방법을 통해 북동항로에 진입하기 위한 선박에 요구되는 기준을 제시하고 있다.

양국의 일방적 과학적 근거에 입각한 배타적경제수역을 운항하는 외국 선박에 대한 규제는 항행의 자유를 침해할 수 있음에도 불구하고 유엔해양법협약 제234조에 따른 연안국의 규제의 경우 그 근거가 되는 자료가 선박의 운항과 관련하여 공인된 국제기구인 국제해사기구에 제출되지 않았다.¹²⁰⁾ 즉, 연안국이 설정한 규제가 국제법상 요구되는 “이용 가능한 최선의 과학적 근거”에 합치하는지 여부에 대하여 해당 규제를 준수해야 할 의무를 가진 선박의 기국은 알 수 없는 것이다.

119) Raul Pedrozo, *op. cit.*, p. 769.

120) *Ibid.*, p. 771.

유엔해양법협약은 세 가지 조항에 대하여 “이용 가능한 최선의 과학적 근거”에 기초하여 조치를 취할 것을 규정하고 있다. 먼저 동 협약 제61조는 배타적경제수역에서 생물자원의 보존을 위한 연안국의 의무를 담고 있다. 제61조 제2항¹²¹⁾은 생물자원의 보존을 위한 연안국이 취해야 할 조치를 자국이 이용 가능한 최선의 과학적 증거를 고려할 것을 규정하고 있는데, 이러한 조항은 조치를 취할 국가의 역량에 따른 과학적 증거를 고려하고 있다. 다음으로 동 협약 제119조 제1항 (a)¹²²⁾는 공해에서 생물자원 보존을 위하여 이용 관계국들의 조치를 규정하고 있다. 적절한 조치를 위해 이러한 조치는 관계국이 이용 가능한 최선의 과학적 증거를 기초로 할 것을 규정하고 있다.

반면에, 유엔해양법협약 제234조에서 규정하고 있는 “최선의 과학적 증거에 기반한” 연안국의 관할권 부여는 일반적인 것으로 국제적으로 받아들여지는 기준에 따른 법령 제정과 집행을 의미하는 것으로 볼 수 있다.¹²³⁾

이러한 해석에 따라, 국제해사기구에 의해 작성된 Polar Code는 제234조의 “최선의 과학적 증거에 기반한”의 기준을 제시할 수 있을 것이다.

Polar Code의 채택으로 향후 국제해사기구 소속의 해상안전위원회, 해양환경보호위원회를 기반으로 한 광범위한 과학적 협상을 통해 최신의 과학적 자료가 도출될 것으로 보인다. 따라서 Polar Code는 이러한 최신의 자료에 입각하여 지속적으로 개정될 것이다. 그러므로 선박의 안전과 선박기인 환경오염 방지를 위한 권한 있는 국제기구로 인정받는 국제해사기구에 의해 조약의 형태로 채택된 Polar Code에 따라 북극해 연안국이 동 규범과 합치하지 않거나 과도한 기준을 제시할 경우 국제사회의 동의를 얻기 힘들 것이다. 결과적으로 Polar Code가 제시하고 있는 기준 이상의

121) 유엔해양법협약 제61조 제2항 : The coastal State, **taking into account the best scientific evidence available to it**, shall ensure through proper conservation and management measures that the maintenance of the living resources in the exclusive economic zone is not endangered by over-exploitation. . .(필자 강조)

122) 유엔해양법협약 제119조 제1항 (a) : take measures which are designed, **on the best scientific evidence available to the States concerned**. . .(필자 강조)

123) Kristin Bartenstein, *op. cit.*, p. 40.

규제 조치는 연안국에게 부담이 될 것으로 보인다.¹²⁴⁾ 또한 Polar Code가 규정하고 있는 기준에 미치지 못하는 연안국의 규제에 따른 북극해 환경 오염을 방지할 수 있다.

Polar Code는 북극해 이용에 대한 상업적 관심의 증가에 따라 국제해사기구와 국가들의 협력을 통해 작성되었다. 러시아와 캐나다는 북극해역에 대한 그들의 규제를 국제법상 정당화시키기 위해 국제해사기구에 의해 채택될 Polar Code의 작성단계에서 적극적으로 의견을 제시하였다.¹²⁵⁾ 러시아는 국제사회에서 비판의 여지가 있는 쇄빙선 용역 서비스의 의무화를 주장하였고 Polar Code의 권고사항으로 추가되었다. 캐나다는 결빙해역에서 선박 등급별 운항 가능성 여부를 계산 해줄 극지운항제한평가 위험지수(POLARIS, Polar Operational Limit Assessment Risk Indexing System) 개발에 적극 기여하였다.

전술한 바와 같이 Polar Code의 채택에 따라 유엔해양법협약 제234조에 대한 해석에 영향을 줄 것이다. 그러나 여전히 북극해 연안국이 Polar Code가 결빙해역을 운항하는 선박에 대한 완벽한 규제를 제시하고 있지 않다고 판단할 경우, 연안국은 유엔해양법협약 제234조에 따라 동 규범보다 엄격한 규제가 가능하다.¹²⁶⁾ 따라서 Polar Code의 채택은 유엔해양법협약 제234조의 해석과 관련하여 일정부분의 함의는 가지나, 동 조항에 입각한 북극해 연안국들의 배타적경제수역에 대한 추가적 입법 및 집행 권한을 배제하지 아니한다.¹²⁷⁾

2. 유엔해양법협약 제234조의 적용범위에 대한 해석에 대한 분석

124) Øystein Jensen, *op. cit.*, p. 78.

125) Dorottya Bognar, “Russian Proposals on the Polar Code: Contributing to Common Rules or Furthering State Interests?”, *Arctic Review on Law and Politics*, Vol. 7, 2016, p. 113.

126) Øystein Jensen, *op. cit.*, p. 77.; (캐나다 입장) Kristin Bartenstein, *Current and Emerging Legal, Political Geopolitical and Historical Issues*, Fourth Sino-Canadian Exchange on the Arctic, 2016, pp. 8-9.; (러시아 입장) Roman Dremluga, *op. cit.*, p. 131.

127) Erik J. Molenaar, *op. cit.*, p. 290.

유엔해양법협약 제234조의 적용범위와 관련하여 배타적경제수역만이 적용된다는 입장과 배타적경제수역과 더불어 영해가 포함된다는 입장이 있다. 동 조항의 적용범위에 따라 북극항로를 항행할 선박에 부과되는 규제 의 정도가 달라질 것으로 보인다.

동 조항이 오직 배타적경제수역에만 적용된다는 입장은 조약의 문언적 해석에 따른 것으로, 유엔해양법협약은 배타적경제수역의 외측한계¹²⁸⁾와 동시에 그 내측한계¹²⁹⁾를 규정하고 있다는 것이다. 이러한 주장에 덧붙여, 맥레(McRae)와 가운드리(Goundrey)는 제234조에 따라 부여된 연안국의 법령 제정권 및 집행권은 유엔해양법협약상 영해에서 인정하고 있는 권리 및 관할권보다 강할 수 없음을 강조하였다.¹³⁰⁾

후자의 경우 동 조항이 문맥상 해석에 따라 연안국의 배타적경제수역 내측을 모두 포함하다고 해석하는 것이 합당하며 주권적 권리를 향유하는 배타적경제수역에 대하여 연안국의 주권이 미치는 영해보다 강화된 권리 및 관할권 부여 하는 것은 바람직하지 않다고 주장하고 있다.

필리핀과 중국 간 남중국해 사건에서 중재재판소는 필리핀의 주장을 받아들여, 유엔해양법협약 제297조 제3항의 적용에 관하여 영해를 제외한 배타적경제수역만이 재판소의 관할권 적용에 배제됨을 판시한바 있다.¹³¹⁾ 또한 모리셔스와 영국 간 차고스제도 사건에서 중재재판소는 유엔해양법협약 제297조 제3항의 연안국의 배타적경제수역에 대한 해석과 적용이 제한적으로 이루어져야함을 판시한바 있다.¹³²⁾ 이와 같이 유엔해양법협약 제297조는 배타적경제수역에 국한되어 적용될 수 있는 조문이라는 것이 일반적인 해석이다.

비록 이러한 판례가 유엔해양법협약 제234조의 적용범위에 대한 직접적

128) 유엔해양법협약 제57조.

129) 유엔해양법협약 제55조.

130) D. M. McRae, D. J. Goundrey, *op. cit.*, p. 221.

131) *South China Sea Arbitration(The Republic of the Philippines v. The People's Republic of China)*, Award on Jurisdiction and Admissibility, PCA, 2015, para. 407.

132) *Chagos Marine Protected Area Arbitration(The Republic of Mauritius v. The United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland)*, Award, 2015, para. 301.

인 내용을 담고 있는 것은 아니지만, 동일 협약의 해석에 대한 국제재판소의 태도를 살펴보았을 때 제한적 해석에 따라 제234조가 오직 배타적경제수역에 적용된다고 해석하는 것이 적절해 보인다.

한편, 캐나다는 유엔해양법협약 제234조의 작성 당시 AWPPA가 자국의 영해를 포함하고 있음을 근거로 하여 동 조항이 영해에 적용됨을 주장하고 있다. 그러나 이는 조약체결 당시 사정으로서 조약법에 관한 비엔나 협약 제32조에 따라 해석의 보충적 수단에 해당된다. 따라서 조약의 문맥 및 조약의 문면에 부여되는 통상적인 의미에 따른 해석이 우선시되어야 할 것이다.¹³³⁾

그러므로 유엔해양법협약의 해석에 대한 국제재판소의 입장, 조약법에 관한 비엔나 협약의 조약의 해석에 따라 유엔해양법협약 제234조는 결빙해역을 가진 연안국의 배타적경제수역에 국한해서 적용된다고 해석할 수 있다.

3. 국제법상 북극해 연안국의 배타적경제수역에 대한 규제의 적법성 여부 분석

북극해 연안국의 배타적경제수역에서 외국선박은 유엔해양법협약 제58조 제1항에 따라 항행의 자유를 향유한다. 그러나 전술한 바와 같이 동 협약은 배타적경제수역에서 연안국에게 해양환경의 보호와 보전을 위한 관할권 부여하고 있으며, 북극해 연안국은 이 협약 제234조에 따라 결빙해역에서 국제기준보다 엄격한 법령 제정권과 집행권을 부여받고 있다.

러시아와 캐나다는 북극해 연안국으로서 유엔해양법협약 제234조에 따라 외국선박에 대한 추가적인 규제를 시행하고 있다. 동 조항에 따른 북극해 연안국의 일반적인 권한에 관하여 국제사회는 이를 수용하여 러시아와 캐나다의 규제를 준수하고 있다.¹³⁴⁾ 그러나 이 조항에 대한 해석은 동 조항이 작성된 1970년 상황을 반영한 것으로, 현 시점에서 이를 원용하는

133) Mark E. Villiger, *Commentary on the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties*, Martinus Nijhoff Publishers, 2009, p. 447.

134) Stanley P. Fields, *op. cit.*, p. 74.

국가와 이에 따라 규제를 받는 일부 국가 간의 조항의 적용범위에 대한 해석의 입장차이가 존재한다.

유엔해양법협약 제234조의 체결배경, Polar Code의 도입, 국제 재판소의 유엔해양법협약상 조항의 일반적인 해석의 추세에 따라, 유엔해양법협약 제234조는 “연중 대부분 결빙해역인 배타적경제수역에 국한하여 연안국은 국제사회가 납득할만한 과학적 증거에 근거하여 해양환경 오염을 방지, 경감 및 통제하기 위하여 선박의 안전과 관련된 규정을 포함하여 차별 없는 법령을 제정하고 집행할 권리를 가진다. 이러한 법령은 국제기준보다 엄격할 수 있으나 일반적으로 이용 가능한 최선의 과학적 증거에 근거해야하며 항행과 해양환경의 보호와 보존을 적절하게 고려한다.” 로 해석되는 것이 바람직하다고 생각된다.

이러한 해석에 따라, 러시아와 캐나다의 배타적경제수역에서의 항행의 규제와 관련된 쟁점 사안에 대하여 논의한 후 적법성 여부를 분석하도록 한다.

먼저 러시아는 NSR Rule에 입각하여 배타적경제수역 운항 선박에게 쇄빙선 도선 및 결빙구역 도선을 의무화 하고 있다.

NSR Rule이 제정되기 이전 1990년에 마련된 북극해항로 운항규칙에 근거한 도선비용 부과에 따른 통행료의 무리한 징수가 문제가 되었다. 특히 이러한 도선비의 부과는 실질적 서비스 이용과 무관하게 강제적으로 요구되었으며, 자국선박과 외국선박의 차별적 통행료 징수에 따라 유엔해양법협약과 충돌되고 있음이 많은 전문가들로부터 지적되었다.¹³⁵⁾ 이는 유엔해양법협약 제227조의 위반임과 동시에 동 협약 제234조의 차별 없는 법령제정과 집행에도 충돌되는 규칙이다.

한편, 2012년 제정된 NSR Rule 제24조와 제32조는 쇄빙선 도선 및 결빙구역 도선시 선박의 적재량, 선박등급, 도선의 거리, 도선의 기간을 고려하도록 하고 있다. 이와 같이 새롭게 제정된 규칙은 유엔해양법협약 제234조에서 규정한 결빙해역에서 선박으로부터의 해양오염을 방지, 경감 및 통제하기 위한 차별 없는 법령과 합치한다. 또한 Polar Code상 규정하

135) 박문진, 김민수, “북동항로의 법적 문제에 관한 소고”, 해양환경안전학회 학술발표대회 논문집, 2010, 257쪽.

고 있는 선박의 등급을 반영한 것으로 국제기준을 적절히 반영한 규제로 볼 수 있다.

다음으로 러시아와 캐나다는 자국법에 따라 설정된 배타적경제수역을 포함한 관할해역의 진입에 대하여 사전 허가(prior clearance)를 요구하고 있다.

러시아는 NSR Rule의 제정에 따라 자국의 200해리 해양관할 내측을 항행할 선박에 대하여 북극해항로 사무국에게 사전허가를 받을 것을 규정하고 있다. 북극해항로의 동쪽한계와 서쪽한계에 도착하기 72시간 이전과 24시간 이전에 북극해항로 사무국이 요구하고 있는 사항을 제출해야 한다.¹³⁶⁾ 또한 허가 유효기간 이전과 만료기간 이후에 북극해항로에 진입해 있을 수 없음을 담고 있다.¹³⁷⁾

캐나다는 NORDREG를 통해 해당 수역을 운항할 선박에 대하여 사전에 운항계획을 포함한 항해보고(sailing report) 제출을 의무화하고 있으며 그 이후부터 일별로 정해진 시간에 위치통보(position report)를 제출해야 한다. 또한 선박이 정박지로부터 출발하여 NORDREG zone을 벗어날 경우 최종 보고(final report)를 제출해야 한다. 그 외에도 제출된 항해보고(sailing report)에 의한 계획된 항로를 벗어나게 될 경우 이상보고(deviation report)를 제출해야 한다.¹³⁸⁾

이에 2010년 미국과 국제탱커선주연합회는 NORDREG가 발효되기 이전 국제해사기구에 의해 사전 채택되어 항행의 자유가 보장되어야 함을 안건으로 해사안전위원회에 제출하였다. 이에 대해 독일과 싱가포르를 입장을 같이 하였다. 특히, 싱가폴은 해사안전위원회에게 캐나다의 NORDREG 규칙에 따른 사전허가 요구와 유엔해양법협약 제234조의 합치여부를 따져줄 것을 회부하였다.¹³⁹⁾ 싱가폴은 미국의 입장을 지지하여 사전허가의 요구가 항행의 자유를 침해하지 않아야 함을 주장하였다. 해사안전위원회는 법적 쟁점에 대한 의견의 불일치는 그들의 권한 밖의 논쟁임에 따라 동사안을 항해안전전문위원회에 회부하는 것을 거절하였다.¹⁴⁰⁾

136) NSR Rules, 제14조, 제15조.

137) NSR Rules, 제13조.

138) Northern Canada Vessel Traffic Service Zone Regulations, SOR/2010-127.

139) MSC 88/26/Add.1, Annex 28, p. 1.

결과적으로 북극해 연안국의 배타적경제수역에 대한 적법한 규제의 범위는 여전히 논쟁의 대상이 되고 있다.

러시아와 캐나다의 사전허가 요구는 국제관습법과 유엔해양법협약상 부여된 배타적경제수역에서 자유통항을 침해하는 것으로, 유엔해양법협약 제234조의 “항행에 적절한(due regard to navigation)”에 대한 해석과 직접적으로 연관된 사안이다. 또한 이러한 항행권의 침해는 해양환경의 보존과 보호를 적절하게 고려해야 하는 것으로 이용 가능한 최선의 과학적 자료에 근거해야 한다. 따라서 국제적으로 북극해의 환경의 보존과 보호를 위해 적용될 수 있는 조약의 존재유무를 살펴보아야 할 것이다.

Polar Code의 채택에 따라 “항행에 적절한(due regard to navigation)” 북극해 운항 선박의 최소 기준이 마련되었다.¹⁴¹⁾ 따라서 SOLAS와 MARPOL의 회원국은 Polar Code가 요구하는 선박안전과 관련된 규정과 해양환경 보존 및 보호를 위한 규정을 준수해야 할 의무를 가진다.

이러한 배경하에 러시아와 캐나다의 북극해에 위치한 관할수역을 항행하는 선박에 대한 엄격한 사전통보, 일별보고, 최종보고 등의 요구는 유엔해양법협약상 인정되는 항행권을 침해한다고 볼 여지가 있다. 그러므로 유엔해양법협약 제234조와 항행의 자유가 균형을 이루는 규제가 필요하다.¹⁴²⁾

Polar Code를 포함한 국제해사기구에서 채택하고 있는 선박의 항행과 관련하여 국제협약상 요구하고 있는 요건과 북극해 연안국이 재량적으로 규정하는 요건을 충족한 선박에 대하여 관할수역에 진입하기 이전 사전통보를 요구하는 것은 유엔해양법협약과 합치하는 것으로 보인다. 특히 이

140) *Ibid.*, pp. 246-247.

141) Polar Code는 Part I -A의 제11장을 통해 항해계획에 대한 선박의 의무사항을 담고 있다. 해당 장은 항해 계획 수립시 예정된 항로에서의 잠재적인 위험요소의 충분한 고려를 위해 극지운항매뉴얼에서 요구하는 절차, 수로 정보, 예정된 항로 부근의 해빙에 대한 정보, 과거 해빙과 기온에 대한 통계 정보, 피난장소, 수색과 구조 가능 범위에서 멀리 떨어진 해역 운항 여객선에 대한 강화된 비상 항해계획 지침 등이 포함되어 있다.

142) Kristin Bartenstein, “The ‘Arctic Exception’ in the Law of the Sea Convention: A Contribution to Safer Navigation in the Northwest Passage?”, p. 36.

러한 추가적 규제는 Polar Code에서 규정하지 않고 있는 사안에 대한 안전장치로서 긍정적인 역할을 할 수 있다.¹⁴³⁾

그러나 전술한 바와 같이 러시아의 북극해항로 사무국은 NSR Rule에 따라 러시아의 해양관할에 진입할 선박에 대하여 3차례에 걸쳐 사전통보를 요구하고 있다. 이러한 사전통보의 중복적 요구는 과도하며 유엔해양법협약상 배타적경제수역에서 선박의 자유통항과 합치하지 않는다고 판단된다. 또한 캐나다는 NORDREG Zone에 진입한 선박에 대하여 위치보고를 일별로 요구하고 있다. 선박의 장비 및 인원과 예상 항해 경로 등과 같은 정보는 항행보고에서 충분히 고지된 사항으로 일별 위치보고는 배타적경제수역에서 선박의 자유통항권을 침해한다고 볼 수 있다.

제3절 소결

국제법상 배타적경제수역에 대하여 선박은 항행의 자유를 향유한다. 그러나 유엔해양법협약 제234조는 북극해 연안국에게 해양환경 보호 및 보존을 위한 추가적인 권리를 부여함으로써 선박의 항행에 영향을 미치고 있다.

이러한 배경하에 유엔해양법협약 제234조의 원용을 통해 규제를 시행하고 있는 북극해 연안국과 북극항로 이용국 간 동 조항의 해석에 대한 입장차이가 존재한다. 따라서 동 조항의 적법한 해석이 일차적으로 이루어져야 할 것이다.

본 장에서는 동 협약 제234조의 체결배경, Polar Code의 도입, 국제 재판소의 유엔해양법협약상 조항의 일반적인 해석의 추세에 따라 동 조항의 적절한 해석을 도출하였다. 이러한 해석에 입각하여, 국제법상 북극해 연안국의 배타적경제수역에서 규제에 따른 선박의 자유통항권과의 충돌 여부를 분석하였다. 러시아의 배타적경제수역 운항선박에 대한 쇄빙선 도선 및 결빙구역 도선은 실질적 서비스 이용을 고려하고 있으며 자국선박과 동일한 요금 부과를 통해 외국선박에 대한 차별을 두지 않고 있으므로 제

143) Øystein Jensen, *op. cit.*, p. 77.

234조에서 규정한 해양오염의 방지, 경감 및 통제를 위한 차별 없는 법령과 합치하고 있는 것으로 판단된다.

반면에 러시아와 캐나다의 관할해역 진입에 대한 사전허가의 요구는 동일 사항에 대하여 중복적인 정보를 제시하게 함으로써 배타적경제수역에서 선박의 항행의 자유를 침해하고 있다고 보인다.

한편, 러시아와 캐나다는 지속적인 북극해 규제에 따른 관행의 축적을 통해 관할해역 전반에 대한 권리를 인정받고자 하고 있다.¹⁴⁴⁾ 그러나 미국의 지속적인 명시적 반대는 북극해 연안국의 확장된 관할권 행사의 국제관습법화를 어렵게 하고 있다. 유엔해양법협약 제234조는 북극해 연안국에 의해 원용되는 조항으로, 우리나라는 동 조항에 근거한 북극해 연안국의 규제에 대한 수동적 태도를 지양하고 북극해의 잠재적 이용국과의 협력 강화를 통해 확대된 제234조의 해석을 배제하여야 할 것이다.



144) Jan Jakub Solski, *op. cit.*, p. 99.

제4장 중앙북극해 공해상 어업 자유의 제한

공해상 어업의 자유는 국제관습법과 유엔해양법협약에 따라 적용된 자유의 하나이다.¹⁴⁵⁾ 이러한 국가관할권 이원에 대한 어업의 자유는 풍부한 어족자원과 과학기술의 한계로 인해 해양생물자원이 무제한적으로 공급된다는 인식하에 형성되었다.

그러나 상업적 어업활동으로 인한 해양생물자원의 고갈이 해양과 관련된 주요 문제점으로 제기되면서 1990년대 이후 공해상 어업의 자유를 규제하기 위한 국제문서가 만들어지기 시작하였다.¹⁴⁶⁾ 「FAO 공해조업선의 국제적 보존관리조치 준수촉진협정(Agreement to Promote Compliance with International Conservation and Management Measures by Fishing Vessels on the High Seas : 이하 ‘FAO 준수협정’)」, 「유엔공해어업이행협정(The United Nations Fish Stocks Agreement)」의 채택과 더불어 불법·비보고·비규제 어업(illegal, unreported and unregulated fishing : 이하 ‘IUU어업’)이라는 개념의 도입을 통해 공해상 기국의 의무를 강화시켰으며 항만국, 거래국의 조치의무로 점차적으로 확장시키고 있다. 결과적으로 공해에서 어업의 자유는 어족자원의 고갈에 따른 보존 및 관리의 필요성에 따라 일정부분 제한되고 있는 추세이다.¹⁴⁷⁾

해양생물자원 보존 및 관리를 위한 규제의 국제적인 추세에 따라, 아직 개방되지 않은 중앙북극해 공해에서의 비규제어업을 방지하기 위한 협정이 지난 2017년 11월 워싱턴에서 개최된 제6차 중앙북극해 공해상 어업 회의에서 타결되었다.¹⁴⁸⁾ 이 협정의 정식 명칭은 「중앙북극해 공해상 비

145) David Anderson, *op. cit.*, p. 364.

146) *Ibid.*, pp. 95-96.

147) Michaela Young, “Then and Now: Reappraising Freedom of the Seas in Modern Law of the Sea”, *Ocean Development & International Law*, Vol. 47, 2016, p. 176.

148) 2015년 12월부터 2017년 11월까지 총 6차례의 회의가 개최되었으며, 최근 개최된 제6차 회의에서 5개 북극해 연안국(캐나다, 러시아, 덴마크(그린란드),

규제 어업방지 협정(Agreement to Prevent Unregulated High Seas Fisheries in the Central Arctic Ocean)』으로 사전예방적 접근을 적용하여 보존 및 관리조치에 부합하는 경우에 한하여 당사국 소속 선박의 상업적 어업을 허용하는 것을 골자로 한다. 즉, 기국의 조치의무에 입각하여 지역수산기구가 설립되지 않은 해역에 대한 비규제어업을 잠정적으로 금지하겠다는 것이다. 이 협정은 5개 북극해 연안국-캐나다, 러시아, 덴마크(그린란드), 노르웨이, 미국-과 우리나라를 포함하여 동 해역에서 어업 잠재력을 가진 5개 국가에 의해 작성되었다.

이러한 배경하에 중앙북극해 공해상 어업에 적용 가능한 국제수산규범을 살펴본 후 이들 협약상 IUU어업 규제를 위한 기국의 조치의무를 중점적으로 정리하도록 한다. 다음으로 최근 합의된 중앙북극해 공해상 비규제어업 방지협정은 각국의 국내 절차에 따라 내년 중으로 서명이 이루어질 것으로 예상되나¹⁴⁹⁾ 해당 문안에 대한 접근이 불가능함에 따라 협정이 타결되기 직전 이루어진 제5차 회의에서 도출된 협정문의 내용을 중심으로 살펴보도록 한다. 끝으로 협정의 작성과정에서 미합의되었던 사안에 대한 분석을 통해 5개 북극해 연안국의 중앙북극해 공해에 대한 태도를 유추하고 관련 쟁점에 대하여 논의하도록 한다.

제1절 국제수산규범상 공해 어업 자유의 제한

1. 중앙북극해 공해상 적용 가능한 어업규제 관련 국제협약

1) 유엔해양법협약

노르웨이, 미국)과 5개 북극해 비연안국(대한민국, 중국, 일본, 아이슬란드, EU)은 ‘중앙북극해 공해상 비규제어업 방지협정’ 문안에 합의하였다. 제6차 회의에 우리나라는 외교부, 극지연구소, 해양수산부 국립수산물품질관리원 등의 관계기관의 공무원과 전문가로 구성된 대표단이 참석하였다. 협정은 2018년 중으로 각국의 국내 절차를 걸쳐 서명될 예정이다. 이 협정문은 2017년 12월 현재 비공개로 협정의 주요 내용만 언론을 통해 알려진 상태이다.

149) <http://www.asiatoday.co.kr/view.php?key=20171201001917352> (검색일자 : 2017년 12월 4일)

<그림-7. 중앙북극해 공해>



출처: https://aquapedia.waterdiplomacy.org/wiki/index.php?title=Management_of_Fisheries_in_the_High_Seas_of_the_Central_Arctic_Ocean (검색일자 : 2017년 11월 23일)

1982년 채택된 유엔해양법협약은 해양관할권 확대를 포함하여 해양법에 대한 포괄적인 문제를 다루고 있다. 유엔해양법협약에 의해 신설된 12해리 영해와 200해리 배타적경제수역제도에 따라 공해어업에 관한 국제법적 질서는 큰 변화를 맞이하게 되었다. 먼저 연안국의 관할수역의 범위가 확대됨에 따라 공해 자체의 범위가 줄어들게 되었다. 이로 인해 과거 공해로 인정되어 자유로운 어업이 가능하던 많은 공간들이 연안국들의 관할권에 종속되게 되었다.¹⁵⁰⁾ 또한 배타적경제수역 제도의 도입에 따라 연안국간 또는 인접국과 공해 간에 경계왕래성어족 또는 고도회유성어종에 대한 관리문제가 공해어업의 핵심 사안으로 대두되었다. 따라서 유엔해양법협약은 기존의 공해 어업자유가 인접 연안국의 배타적경제수역에 대한 독점적 어업에 미치는 영향을 최소화하기 위하여 자유를 제한하는 몇 가지 조항을 담고 있다.

먼저 제7부 제2절은 공해어업의 자유를 제한하고 있다. 제116조는 공해상 어업의 자유를 제한하는 세 가지 내용을 명시하고 있다. 동 조 (a)는 공해어업시 자국의 조약상 의무로서 주권 국가 스스로 의지에 의해 공해조업의 자유에 제약을 가하고 있다.¹⁵¹⁾ (b)는 동 협약 제63조 제2항, 제64-67조까지 규정된 연안국의 권리, 의무 및 이익을 규정하였다. 이는 경계왕래성어족, 고도회유성어종과 같은 특정 어종에 대한 규정이다. (c)는 이 절의 규정으로 각 국가들이 자국민을 대상으로 공해생물자원 보존 및 조치를 취해야 할 의무, 협력할 의무 등을 뜻한다. 동 협약 제117조는 공해에서 생물자원 보존, 관리를 위해 취해야 할 국가의 의무, 협력할 의무를 규정하고 있다. 제118조는 적절한 경우 소지역 또는 지역수산기구를 설립하는데 협력할 의무를 규정하고 있다. 이러한 유엔해양법협약상 공해어업 자유의 제한은 1958년 어업에 관한 제네바 협약에서 규정한 기국의 의무와 더불어 추가적인 기국의 의무 부여를 통해 국가가 국제관습법상 향유하는 공해상 어업의 자유를 위와 같은 명확하지 않는 어업자원 보존과 협력을 전제로 하고 있다.¹⁵²⁾

150) 권현호, 최수정, “공해어업질서의 변화와 국제법적 한계”, 국제법학회논총, 제50권, 2005, 43쪽.

151) 김선표, 홍성걸, 신영태, 이형기, 유엔해양법협약 이후 새로운 공해어업질서의 법적 성격 연구, 연구보고서, 한국해양수산개발원, 2000, 12쪽.

152) Donald R. Rothwell, Tim Stephens, *op. cit.*, p. 304.

북극해에서 앞서 살펴본 어업관련 조항을 포함하여 유엔해양법협약이 적용됨을 5개 북극해 연안국은 2008년 5월 일루리사트(ILULISSAT) 선언을 통해 확고히 하였다. 또한 이 선언은 유엔해양법협약이 대륙붕의 외측한계, 해양 환경의 보호, 결빙해역, 항행의 자유, 해양과학조사, 기타 해양에서의 활동에 관한 국가의 권리, 의무에 대하여 규정하고 있으며 이러한 국제해양법의 큰 틀이 북극해에서도 예외 없이 적용됨을 담고 있다. 비록 동 선언은 북극해 영유권 분쟁 및 해결을 위한 유엔해양법협약 적용을 주요 골자로 하였으나, 북극 공해상 어업활동 또한 유엔해양법협약 하에 규율됨을 명확히 하였다.

2) FAO 준수협정

1980년 이후부터 남획, 생태계 변화, 심각한 경제적 손실, 어업의 관리, 무역 등에서 나타난 국제적 이해관계에 따른 합리적 관리방안의 필요에 따라 유엔해양법협약상 공해어업에 관한 규정의 미비점 보완에 대한 요구가 증가하였다.¹⁵³⁾ 특히 편의치적선에 의한 어업활동은 기국주의 원칙에 따라 자국의 선박에 대한 엄격한 통제에도 불구하고 선박에 대한 기국의 효율적인 관리를 불가능하게 하였다.⁴⁵

이에 따라 FAO는 구속력 있는 협정을 만들게 되었다. 그 결과 제27차 FAO 총회에서 상정하여 FAO 준수협정을 채택하였다. FAO 준수협정은 각종 어업관련 협정이나 약정에서 규정된 보존관리조치의 준수를 회피하기 위한 편의치적의 문제를 다룰 것을 주요 목적으로 하고 있다.

FAO 준수협정의 전문은 공해상 어업을 행하는 선박의 기국이 실효적인 보존 및 관리법규를 회피할 목적으로 선박의 국적을 재취득(reflagging)하는 것을 방지하도록 국제법과 합치하는 효과적인 조치를 취할 것을 촉구하고 있다. 동 협정 제3조는 공해상 어업 활동을 행사하는 어선에 대하여 기국이 국제적 보존 및 관리조치의 효율을 약화시키는 행위에 가담하지 않을 것을 확신할 정도의 조치를 취할 것을 명시하고 있다. 이에 더하여 기국의 권한 있는 당국에 의해 승인되지 않은 어선에 대하여 공해상 어업

153) David Anderson, *op. cit.*, p. 366.

을 허가하지 아니할 것을 담고 있다. 이 때 기국은 자국기를 게양한 선박에 대하여 이 협정상 책임을 질 수 있을 정도의 연관이 있어야 한다. 또한 공해상 어업을 행하는 선박에 대하여 기국이 협정상의 의무를 이행할 수 있도록 조업에 대한 정보를 각 당사국에 제출할 것을 규정하고 있다.

제5조는 국제적 보존과 관리조치에 부합하지 않도록 어업활동을 실시한 선박이 입항할 경우 항만국의 조치를 규정하고 있다. 제6조는 모든 어선들에 대한 정보를 FAO가 즉시 이용 가능하도록 하여야 함을 규정하고 있다. 동 조항은 공해 어업 선박에 대한 신속한 정보교환을 통하여 편의치적선과 국적 재취득선을 방지하고자 함을 알 수 있다.

3) 유엔공해어업이행협정

브라질 리우데자네이루에서 열린 지구정상회의에서 공해어업 문제에 대한 국제적 회의의 요구에 부응하여 유엔총회는 경계왕래성어족 및 고도회유성어종에 대한 유엔회의를 1993년 개최하였다. 이 회의에 따라 유엔은 연안국의 배타적경제수역과 공해에 걸쳐서 존재하는 어업자원의 보존 및 관리를 위하여 유엔공해어업이행협정을 1995년 8월 채택하였다. 유엔공해어업이행협정은 유엔해양법협약의 공해상 어업과 관련된 포괄적인 규제체제의 부재에 따라 경계왕래성어족자원 및 고도회유성어종자원의 보존 및 관리를 위해 채택된 국제문서이다.¹⁵⁴⁾ 동 협정은 경계왕래성어족자원 및 고도회유성어종자원의 보존 및 관리를 위한 지속가능한 개발, 생태계 기반 접근, 사전예방적 접근, 협력과 같은 체계를 제시하고 있다.

먼저 유엔공해어업이행협정은 공해상 지역수산기구의 역할을 강조하고 있다. 제8조에 따라 이 협정의 당사국은 지역수산기구에 의해 설정된 보존관리조치에 따라 어업활동을 행하여야 하며 해당 지역수산기구의 비회원국 또한 보존 관리에 협력해야 하는 의무를 가진다. 특히 제8조 제2항은 지역수산기구 또는 보존관리 조치를 위한 약정이 없는 경우는 지역수산기구를 설립하거나 기타 적절한 약정을 설정하기 위하여 협력할 의무를 부과하고 있다. 이처럼 전통적으로 인정되어온 공해상 어업의 자유는 지역

154) Donald R. Rothwell, Tim Stephens, *op. cit.*, p. 19.

수산기구의 보존 및 관리조치에 따라 일정부분 제한되고 있다.¹⁵⁵⁾ 제18조는 자국 선박이 공해상 어업시 지역수산물관리기구의 보존 및 관리 조치에 따라 활동에 참여하고 이를 감시, 통제 및 감독할 기국의 의무를 규정하고 있다. 특히 제21조는 지역수산물기구의 회원국 여부와 무관하게 이 협정의 당사국의 어선이 공해상 위반혐의가 있는 경우 승선하여 검색할 수 있음을 규정하고 있다. 이러한 규정은 기존의 기국위주의 자원관리정책을 지역수산물기구 중심으로 전환시키고 있다는 평가를 받고 있다. 제23조는 경계왕래성어종자원 및 고도회유성어종자원의 보존 및 관리의 효율성 증진을 위해 항만국에 의한 어선의 문서, 어구 및 어획물에 대한 검색을 허용하고 있다.

2. 중앙북극해 공해상 IUU어업 규제를 위한 기국의 조치의무

유엔해양법협약을 비롯한 국제법적으로 구속력을 가진 여러 국제문서를 통해 중앙북극해 공해상 IUU어업 규제가 가능하다. 특히 이러한 국제문서들은 IUU어업을 방지하고 규제하기 위하여 항만국과 거래국의 조치의무를 강화하고 있는 추세이지만 여전히 기국의 책임을 우선적으로 강조하고 있다.¹⁵⁶⁾

비록 앞서 살펴본 유엔해양법협약, FAO 준수협정, 유엔공해어업이행협정은 IUU어업을 명시적으로 규정하고 있지 않지만 IUU어업과 관련하여 전지구적 수준에서 공해상 어업자원 보존 및 관리를 위한 기국의 조치의무를 규정하고 있다.¹⁵⁷⁾ 특히 IUU어업에 대한 국제해양법재판소의 권고적 의견을 통해 연안국의 배타적경제수역에서 IUU어업을 행한 선박에 대하여 유엔해양법협약을 비롯한 여러 국제문서로부터 일반적인 기국의 의무

155) 김현정, “공해상 어로의 자유의 두 가지 변화”, 국제법학회논총, 제57권, 2012, 30쪽.

156) 이용희, “IUU어업에 대한 국제법상 국가의 의무와 우리나라의 국내입법 태도에 관한 연구”, 한국해양정책학회지, 제1권 제2호, 2016, 253쪽.

157) Moritaka Hayashi, “International Measures to Combat Illegal, Unreported and Unregulated Fishing and Japan”, *Japanese Yearbook of International Law*, Vol. 57, 2008, p. 58.

및 해양환경보호규정 등으로부터 도출된 기국의 의무가 적용될 수 있음이 확인되었다.¹⁵⁸⁾ 따라서 공해상 IUU어업에 대한 기국의 의무 또한 유엔해양법협약과 그 밖의 국제문서에서 규정하고 있는 일반적인 기국의 의무, 공해상 기국의 의무 및 해양환경보호규정으로부터 도출될 수 있을 것이다.

먼저 유엔해양법협약상 IUU어업에 적용될 수 있는 기국의 조치의무 사항들을 살펴보도록 한다. 제91조는 공해에서 일반적인 기국의 의무를 규정하고 있는 조항으로 모든 국가가 선박에 대하여 자국국적의 부여를 위하여 선박의 등록 및 자국기를 게양할 권리를 부여하고 있다. 그러나 이때 선박과 그 국적국은 진정한 관련이 있어야한다. 제92조는 예외적인 경우를 제외하고 선박은 어느 한 국가의 국기만을 게양하고 항행하여야 하며 공해에서는 그 국가의 배타적 관할권에 속한다는 점을 규정하고 있다. 제94조는 앞서 부여받은 기국의 권리에 따른 기국의 의무로서 자국기를 게양한 선박에 대한 기국의 관할권 행사 및 통제 의무를 규정하고 있다. 이러한 기국의 관할권 행사 및 통제 의무의 이행을 위해 선박등록대장 유지, 선박에 대한 해상안전 확보를 위한 선박의 건조와 기타장비 및 선원 관련 사항들을 담고 있다. 동 조항은 유엔해양법협약에서 기국의 의무에 대한 핵심조항으로 기국의 일반적 의무를 제시하고 있다.¹⁵⁹⁾

다음으로 유엔해양법협약은 제7부 제2절에서 공해생물자원의 관리 및 보존에 대한 규정을 통해 공해상 어업을 행하는 선박의 기국에게 의무를 부과하고 있다. 제117조는 공해에서 생물자원 보존 및 관리를 위해 취해야할 국가의 의무와 협력할 의무를 규정하고 있다. 제118조는 공해상 생물자원 보존 및 관리를 위하여 적절한 경우 소지역 또는 지역수산기구를 설립하는데 협력할 의무를 규정하고 있다. 제119조는 공해생물자원의 보존을 위해 국가가 이용 가능한 최선의 과학적 증거를 기초로 하여 허용어획량을 결정하고 수립된 과학적 정보를 교환할 의무를 규정하고 있다.

158) 이용희, “IUU어업에 대한 국제법상 국가의 의무와 우리나라의 국내입법 태도에 관한 연구”, 253쪽.

159) Richard A. Barnes, “Flag State”, in Donald R. Rothwell, Alex G. Oude Elferink, Karen N. Scott, Tim Stephens(eds), *The Oxford Handbook of the Law of the Sea*, Oxford University Press, 2015, p. 314.

IUU어업은 해양 생물자원의 이용, 보존, 관리에 부정적인 영향을 미칠 수 있기 때문에 국제적으로 규제의 대상이 되고 있다.¹⁶⁰⁾ 따라서 유엔해양법협약 제12부의 해양환경의 보호와 보전을 위한 규정이 IUU어업 규제를 위해 적용될 수 있다. 제192조는 해양환경을 보호하고 보전할 각국의 일반적 의무를 규정하고 있다. 동 조항은 모든 해역에 적용된다. 따라서 자국의 선박에 대하여 기국이 생물자원에 대한 적절한 보존 조치를 취하는 것이 종국적으로 해양환경을 보호하고 보존하는 것이므로 어업자원의 보존 및 관리는 기국의 의무에 속한다고 볼 수 있다.¹⁶¹⁾

FAO 준수협정은 선박이 해양생물자원의 국제적 보존관리조치를 회피하기 위한 목적으로 국적을 재취득하는 것을 방지하기 위해 선박의 국적 부여 및 조업활동에 대한 기국의 조치의무를 강조하고 있다. 제3조는 자국의 어선에 대한 기국의 책임을 자세히 규정하고 있다. 먼저 제3조 제1항은 자국 어선이 국제적 보존과 관리 조치의 효율성을 저해하지 않도록 조치할 의무를 규정하고 있다. 제3조 제2항은 기국의 허가에 의해서만 공해어업이 이루어지도록 할 의무를 규정하고 있다. 제3조 제3항은 소속 어선에 대한 기국의 의무 이행이 가능할 경우에 한하여 공해어업을 허가할 의무를 규정하고 있다. 제3조 제4항은 소속 어선이 자국기를 게양하지 못할 경우 공해어업의 허가를 취소할 의무를 규정하고 있다. 제3조 제5항은 국제적 기준을 위반하였던 기록이 있는 소속 어선에 대한 공해어업의 제한의 의무를 규정하고 있다. 제3조 제6항은 소속 어선에 대하여 국제적 기준에 따라 조업정보를 표시할 의무를 규정하고 있다. 제3조 제7항은 조업정보에 대한 정보 제출의 의무를 규정하고 있다. 제3조 제8항은 소속 어선의 이 협정 위반에 대한 국내법상 집행의 의무를 규정하고 있다. 제4조는 자국 국적선에 대한 기록을 유지 및 확보의 의무를 규정하고 있다. 제5조는 상기 규정을 위반한 소속 어선에 대한 과악을 위한 협력의 의무를 규정하고 있다. 제6조는 소속 어선의 정보의 교환에 대한 것으로 각 사항에 대하여 FAO가 즉시 이용 가능하도록 할 기국의 의무를 규정하고 있다.

160) 김현정, “국제법상 불법·비보고·비규제어업(IUU 어업)에 관한 기국의 의무와 책임”, 서울국제법연구, 제22권 제1호, 2015, 70쪽.

161) ITLOS, *Request for an advisory opinion submitted by the sub-regional fisheries commission*, 2015, para. 120.

유엔공해어업이행협정은 제18조 제1항을 통해 자국선박이 지역수산기구의 보존관리조치에 따라 공해어업을 실시하도록 할 의무를 규정하고 있다. 제18조 제2항은 효율적으로 조치의무를 행사할 수 있을 경우에 한하여 자국국적을 부여할 의무를 규정하고 있다. 제18조 제3항은 자국선박에 대한 기국의 조치에 대한 세부사항으로써 공해상 조업선에 대하여 국제적 기준에 따른 선박정보 제공 및 지역기구의 규제에 따른 어획량에 대한 준수를 요구할 것을 규정하고 있다. 또한 기국이 지역수산기구의 체제에 따라 소속어선에 대하여 조업활동 및 관련 활동의 감시, 통제, 감독을 실시해야 할 의무를 규정하고 있다. 제18조 제4항은 앞서 언급된 규정에 대하여 기국이 소속어선에게 일관된 제반조치를 취할 것을 규정하고 있다.

제19조는 기국의 준수와 집행에 대한 조항으로 자국 선박이 지역적 보존관리 조치를 준수하도록 보장할 것을 규정하고 있다. 이를 위해 보존관리 조치 위반 혐의 선박을 조사하고 관련 지역기구에 신속히 통보해야 한다. 또한 자국 선박이 이 협정의 당사국에 의해 조사받을 경우 조사당국에게 해당 선박과 관련된 정보를 제출해야 한다. 위반 혐의가 확인되었을 경우 지체 없이 관계당국의 자국법에 따라 소송을 회부하고 선박을 억류하여야 한다. 해당 사건이 중대한 위반일 경우 모든 제재가 완료될 때까지 공해어업을 금지한다. 유엔공해어업이행협정은 동 조항을 통해 보존관리 조치 위반 선박의 기국에게 일차적인 책임을 부과하고 있다.¹⁶²⁾ 제20조는 지역기구의 보존관리조치의 준수 및 집행을 확보하기 위한 국제협력에 대한 사안으로, 이 때 기국이 취해야 할 몇 가지 의무를 규정하고 있다. 먼저 위반 혐의 선박에 대하여 연안국이 조사 요청 시 기국은 관련 사안에 대하여 즉각적으로 조사해야 하며 적절한 경우 연안국과 협력할 의무를 가진다. 또한 기국은 위반 혐의에 대한 이해관계를 가지거나 영향을 받는 모든 국가에게 조사의 경과 및 결과에 대하여 제공할 의무를 가진다. 제21조는 타당사국에 의한 승선 및 검색에 따라 자국 선박에 대한 위반 혐의를 통보받은 기국이 제19조에 따라 해당 선박에 대해 집행조치를 취하거나 검색국이 추가적인 조사를 하도록 허가할 의무를 규정하고 있다.

162) David Anderson, *op. cit.*, p. 372.

제2절 중앙북극해 공해상 어업 자유제한 논의 현황에 대한 분석

1. 중앙북극해 공해상 비규제어업 방지를 위한 오슬로선언

1) 오슬로선언의 채택 배경

중앙북극해 공해에 대한 국제적 논의는 2007년 미국의 상원의원 테드 스티븐스(Ted Stevens)에 의하여 제시되었다. 그 후 미국은 북극해와 북극해 연안국의 배타적경제수역에 걸쳐서 존재하는 회유성어종, 월경성어종, 경계왕래성어족에 대한 관리의 국제적 논의 개시의 필요성을 주장하였다. 2008년 부시 대통령은 서명을 통해 북극해 연안국의 어업자원에 대한 논의의 필요성을 법률로 확정하였다.¹⁶³⁾ 이에 따라 미국은 어업보존관리법의 도입을 통해 북부 알래스카 배타적경제수역에 대한 상업적 어업활동을 과학적 연구에 의해 지속가능성이 보장되기 이전까지 잠정적으로 금지하였다. 이후 노르웨이, 캐나다 등 북극해 연안국의 배타적경제수역내의 어업제한에 대한 국내법 제정이 이루어졌다.

2010년 6월 5개의 북극해 연안국- 캐나다, 러시아, 덴마크(그린란드), 노르웨이, 미국 - 은 공식적 회의 개최를 통해 중앙북극해 공해상 상업적 어업 규제에 대한 논의를 시작하였다. 2012년에는 2천명이 넘는 과학자들이 중앙북극해에 대한 비규제어업을 방지하기 위하여 사전예방적 차원의 국제 어업협정을 요구하였다. 해당 년도에 중앙북극해 공해의 40퍼센트가 개방되어 북극해 해빙의 최소치를 보였다.¹⁶⁴⁾ 이러한 환경적 변화는 5개

163) 2008년 6월 3일 미국 부시대통령은 [S.J.Res. 17]의 서명을 통해 북극권 국가와 중앙북극해 공해에 걸쳐서 존재하는 경계왕래성어족 및 고도회유성어종의 관리에 대한 국제적 차원의 논의가 필요함을 공표하였다. 이 Joint Resolution은 어업자원에 대한 보존을 위해 새로운 국제어업관리기구의 설립 필요성을 강조하고 있으며, 설립될 국제어업관리기구는 UNFSA의 조항에 따라 북극해 어족의 지속가능성을 유지할 수 있는 조치를 취할 것을 언급하고 있다.
<https://www.congress.gov/110/plaws/publ243/PLAW-110publ243.pdf> (검색일자: 2017년 7월 6일)

164) <http://www.pewtrusts.org/en/about/news-room/press-releases/2012/04/22/more->

북극해 연안국으로 하여금 사전예방적 차원에서 중앙북극해 공해의 어업 규제와 관련된 국제적 논의를 촉구시켰다.

5개 북극해 연안국은 2013년 워싱턴회의, 2014년 누크회의와 함께 3차례의 과학자 회의를 개최하였다. 2014년 누크회의에 대한 의장성명은 2015년 7월 채택된 오슬로선언과 거의 일치한 것으로 보이며, 중앙북극해 공해상 비규제어업 방지를 위한 협정 초안의 기초를 제공하였다고 볼 수 있다.

2) 오슬로선언의 주요 내용

국제사회는 다수의 정부 간 회의를 통해 환경관련 문제에 대한 논의에 따른 법적 규제의 틀을 발전시켜왔으며, 회의의 결과로 구속력이 없는 선언을 채택하여 왔다.¹⁶⁵⁾ 이러한 대표적인 예로서 스톡홀름선언과 리우선언과 같은 국제관습법의 발전에 기여한 주요 원칙들을 포함한 선언이 있다. 또한 회의와 선언의 과정을 통해 법적 구속력을 지닌 조약의 형태로 발전한 다수의 사례가 존재한다. 중앙북극해 공해상 비규제어업 방지를 위한 선언 또한 다수의 회의를 통해 2015년 7월 오슬로에서 이루어졌다. 오슬로선언¹⁶⁶⁾은 5개 북극해 연안국에 의해 채택된 선언으로, 법적 구속력을 가지지 않는다.

오슬로선언은 지구온난화로 인한 북극해 해빙의 감소에 따라 중앙북극해 공해상 어업에 대한 사전예방적 접근의 결과로 볼 수 있다. 이 선언은 중앙북극해 공해 어업이 현재 이루어지고 있지 않지만 가까운 시일 내에 중앙북극해 공해어업의 가능성이 확대됨에 따라 과학적 자료에 근거하여 동 해역에서 지속가능한 어업 및 생태계 관리를 위한 지역수산기구를 설

[than-2000-scientists-worldwide-urge-protection-of-central-arctic-ocean-fisheries](#) (검색일자 : 2017년 7월 10일)

165) Philippe Sands, *Principles of International Environmental Law, Second edition*, 2003, Cambridge University Press, pp. 142-143.

166) 오슬로선언의 정식명칭은 ‘중앙북극해 공해상 비규제어업 방지에 관한 선언(Declaration Concerning the Prevention of Unregulated High Seas Fishing in the Central Arctic Ocean)’이다.

립할 것을 촉구하고 있다. 또한 이러한 조치를 전제로 한 어업이 가능할 때 까지 일시적으로 중앙북극해 공해상 어업을 금지하기 위한 잠정조치 (interim measures)를 개발하고, 과학적 연구를 증진시킬 것을 주 내용으로 담고 있다.

오슬로선언에 명시된 5개 북극해 연안국 간 합의된 내용은 다음과 같다: 1) 국제기준과 합치하게 존재하는 어업을 관리하거나 또는 향후 설립 될 하나 또는 그 이상의 지역수산기구에 따라서만 자국선박이 중앙북극해 공해상 상업적 어업을 행하도록 허가한다. 2) ICES, PICES를 포함하여 관련 과학적 기구와 협력하여 공동 과학연구 프로그램을 설립하여 동 해역의 생태계에 대한 이해를 증진시킨다. 3) 모니터링, 통제, 감시 활동의 협력을 포함하여 잠정조치의 준수와 관련 국제법의 준수를 촉진시킨다. 4) 해당 해역에서 이루어지는 비상업적 어업이 잠정조치의 목적을 약화시키지 않음을 확신하며, 비상업적 어업 또한 과학적 자료에 근거할 것이며 얻어진 자료는 공유된다. 앞서 명시한 네 가지 잠정조치가 적용되는 지리적 범위에 대하여 오슬로선언은 ‘캐나다, 덴마크(그린란드), 노르웨이, 러시아, 미국의 어업관할권에 의해 완전히 둘러싸여진 중앙 북극해의 단일 공해’ 라고 기술하고 있다.

다음으로 오슬로선언은 북동대서양 어업위원회를 포함하여 존재하는 어떠한 어업관련 국제적 메커니즘의 규칙과 권한을 약화시키지 않을 것을 담고 있다. 특히 해양의 헌법이라 불리는 1982년 채택된 유엔해양법협약¹⁶⁷⁾과 동 협약의 이행협정인 1995년 채택된 유엔공해어업협정을 포함한 기타 관련 국제협정에 의한 연안국의 권리, 관할권 및 의무에 이 선언이 영향을 주지 아니함을 명시하였다.

끝으로 잠정조치를 이행함에 있어서 동 선언을 채택한 5개 북극해 연안국과 함께 북극원주민들을 적절히 참여시킬 것을 명시하였다. 뿐만 아니라 ‘broader process’의 도입을 오슬로선언의 중요한 특징으로 볼 수 있다.¹⁶⁸⁾ 기존의 북극권 국가에 의한 북극해 거버넌스와 달리 중앙북극해

167) Myron H. Nordquist, *United Nations Convention on the Law of the Sea 1982 A Commentary*, Vol. 7, Martinus Nijhoff Publishers, 1991, p. x vii.

168) 박영길, “북극해의 중앙: 대륙붕 경쟁과 공해어업문제”, 북극정책포럼, 제6호, 부산발전연구원, 2016, 17쪽.

공해 비규제어업 방지를 위한 협의에 비북극권 국가의 참여를 허용함으로써 향후 해당 해역에서 실질적 어업활동을 할 것으로 예측되는 국가를 포함하여 동 잠정조치가 실효성을 가질 수 있도록 하려는 의도로 보인다.¹⁶⁹⁾ 또한 북극해 환경보호를 위한 협의 중 수산 분야에 대한 ‘broader process’의 도입은 북극해의 환경 또한 인류공동의 관심사이며, 개방적 접근이 필요한 전지구적 환경 문제라는 인식을 기반으로 한 적절한 대응으로 판단된다.

2. 중앙북극해 공해상 비규제어업 방지협정문에 대한 분석

1) 중앙북극해 공해상 비규제어업 방지협정문의 논의 과정

2015년 7월 오슬로선언이 발표된 후 2017년 12월 현재까지 중앙북극해 공해상 비규제어업 방지협정문 작성을 위해 총 6차례의 회의가 개최되었다.

오슬로선언 이후 개최된 회의는 이 선언의 ‘broader process’에 따라 우리나라를 포함한 5개 조업 가능국을 참가국으로 하고 있다. 2015년 12월 1일-3일 워싱턴에서 이루어진 제1차 회의¹⁷⁰⁾는 법적 구속력을 가지는 문서에 대한 논의를 배제한 채 오슬로선언과 유사한 사항에 대한 재확인 이 이루어졌다.

2016년 4월 19일-21일 워싱턴에서 이루어진 제2차 회의¹⁷¹⁾에서 대표단 전원은 하나 또는 그 이상의 지역수산기구의 설립에 앞서 단계적 접근의 일환으로 중앙북극해 공해상 비규제 상업적 어업을 방지하기 위한 잠정적 조치에 최선을 다할 것을 단언하였다. 이와 더불어 일부 대표단에 의해 해당 사안에 대한 법적 구속력 있는 문서 채택의 가능성이 제기되었다.

169) 상계논문.

170) Meeting on High Seas Fisheries in the Central Arctic Ocean Chairman's Statement, Washington, D. C., 1-3 December, 2015.

171) Meeting on High Seas Fisheries in the Central Arctic Ocean Chairman's Statement, Washington, D. C., 19-21 April, 2016.

2016년 7월 6일-8일 이칼루이트에서 이루어진 제3차 회의¹⁷²⁾에서는 이전 회의에서 논의된 단계적 접근의 도입에 따른 구체적인 방안이 제시되었다.¹⁷³⁾ 첫 번째로, 확대된 비구속적인 선언의 채택 등을 통해 추가적으로 국가들을 참여하게 하고, 이러한 과정을 통해 5개 북극해 연안국에 의한 오슬로선언을 조정한다. 두 번째로, 국제적으로 법적 구속력이 있는 협정을 협상한다. 마지막으로 해당 해역에 대한 지역수산기구의 설립을 위한 협정에 대한 교섭을 진행한다. 이 회의에서는 해당 논의사항을 새로운 비구속적인 선언의 형태로 발전시킬 것인지 구속력 있는 국제협정의 형식으로 발전시킬 것인지에 대한 논의가 이루어짐으로서 법적 구속력을 가진 협정의 체결 가능성을 재고하였다.

2016년 11월 29일부터 12월 1일까지 페로제도에서 이루어진 제4차 회의¹⁷⁴⁾는 지난 회의에 따라 법적 구속력을 가진 협정의 형식으로 작성된 의장성명에 근거하여 이루어졌다. 이에 따라 협정 채택의 가능성이 시사되었으나 러시아의 신규 문안 제기에 따라 협정문 타결이 실패하였다. 특히 이 회의에서 러시아는 연안국의 특수한 권리를 반영한 협정문 작성을 주장하였다.

2017년 3월 27일 아이슬란드 레이카비크에서 제5차 회의¹⁷⁵⁾가 개최되었다. 해당 회의에서 대표단은 “모든 것이 합의되기 전까지 어떠한 것도 합의되지 아니함”을 인지하고 용어의 사용, 초안의 목적, 초안 합의에 따라 이행될 조치, 공동 과학연구와 모니터링 프로그램과 관련된 모든 조항, 북극원주민들의 지식 통합의 가치, 시험조업과 관련된 모든 조항과 같은 조항에 관한 합의에 도달하였다. 그러나 협정 수역 규정방식, 관련 지역수산기구 설치 협상 개시 조건, 협정 개시 후 추가적 보존 조치 채택의 가능성, 의사결정 방식에 대한 타협안이 도출되지 않음으로써 핵심쟁

172) Meeting on High Seas Fisheries in the Central Arctic Ocean Chairman's Statement, Iqaluit, 6-8 July, 2016.

173) 임지형, “중앙 북극해 공해어업에 관한 국제입법 동향 분석”, 해사법연구, 제28권 제3호, 2016, 349쪽.

174) Meeting on High Seas Fisheries in the Central Arctic Ocean Chairman's Statement, Torshavn, The Faroe Islands, 29 November - 1 December, 2016.

175) Meeting on High Seas Fisheries in the Central Arctic Ocean Chairman's Statement, Reykjavik, Iceland, 27 March, 2017.

점 사항을 제외한 대부분의 조항에 합의를 도출하였다고 볼 수 있다.

제6차 회의는 2017년 워싱턴에서 11월 28일-30일에 걸쳐 이루어졌으며¹⁷⁶⁾, 이 회의를 통해 협정의 10개 참가국은 중앙북극해 공해상 비규제 어업 방지협정문 초안에 대한 합의를 도출하였다. 제6차 회의에 대한 의장성명은 중앙북극해 공해가 약 280만 제곱킬로미터로, 지중해의 면적과 유사함을 강조하고 가까운 시일 내에 상업적 어업이 불가능하나 북극해 환경의 변화에 따라 협정이 성공적으로 타결되었음을 언급하고 있다.

이 협정은 기존의 회의에서 수차례 논의된바와 같이, 사전예방적 접근에 따라 해양생물자원의 보존과 지속가능한 이용을 위해 보존조치에 충족하거나 이러한 보존조치를 위한 지역수산기구가 설립될 경우에만 상업적 어업을 허용함을 담고 있다. 또한 공동과학연구 프로그램 및 모니터링을 마련하고 당사국 간 또는 관련 과학기구와의 협력을 강화할 것을 담고 있다.

2) 중앙북극해 공해상 비규제어업 방지 협정문의 주요 내용

2017년 3월 아이슬란드 레이캬비크에서 개최된 제5차 회의까지 논의된 중앙북극해 공해상 비규제어업 방지협정(Agreement to Prevent Unregulated High Seas Fisheries in the Central Arctic Ocean)의 초안에 따르면 이 협정문은 전문과 13개의 조항으로 이루어져 있다.¹⁷⁷⁾

협정문의 전문에서는 현재 북극해의 해빙 감소를 포함한 환경변화, 북극해 생태계의 중요성, 북극해 공해상 비규제어업 방지 선언(오슬로선언) 및 해양 규범 등을 언급하고 있다. 또한 이러한 환경변화에 따라 사전예방적 접근에 기반 한 비규제어업 방지 및 관련 지역수산기구 설립의 필요성에 대하여 언급하고 있다.

176) Meeting on High Seas Fisheries in the Central Arctic Ocean Chairman's Statement, Washington, D. C., 28-30 November, 2017.

177) 중앙북극해 공해상 비규제어업 방지협정문에 대한 내용은 2017년 7월 20일 「북극 국제법 세미나」 중앙북극해 공해상 비규제어업 방지협정 논의동향에 대한 전지선(외교부 경제협정규범과 서기관)의 발표문을 인용함.

제1조는 협정지역, 상업적어업, 비상업적어업(시험어업), 선박 등의 용어의 정의에 대하여 규정하고 있다. ‘협정지역(Agreement Area)’이란 캐나다, 덴마크(그린란드), 노르웨이, 러시아, 미국의 어업관할권에 의해 완전히 둘러싸여진 중앙 북극해의 단일 공해를 의미한다. 이와 같은 협정이 적용되는 지리적 범위에 대한 기술에 대하여 러시아, 노르웨이, 아이슬란드는 유보적인 입장을 보여 합의에 도달하지 못하였다.

제2조는 협정의 목적으로, 북극해 생태계 및 어족자원의 보존을 위해 사전예방적 조치를 통해 중앙북극해 공해상 비규제어업을 방지할 것을 담고 있다. 동 조항에 나타난 협정의 목적은 2015년 채택된 오슬로선언과 동일하다.

제3조는 중앙북극해 공해상 어족자원의 보존 및 관리를 위한 잠정적 조치(interim measures)로써 협정에 따라 지역수산기구 설립 및 추가적인 잠정조치에 부합하는 경우에만 해당 지역에서 상업적 어업을 허용할 것을 담고 있다. 또한 동 조항은 제1조에 따라 합의된 시험어업에 대하여 협정상 보존 및 관리 조치에 부합하게 이루어질 것을 규정하고 있다.

제5조는 협정의 향후 이행과 추가적 검토를 위해 2년마다 당사국 회의를 개최할 것을 규정하고 있다. 또한 지역수산기구의 설립 여부와 설립 결정시 추가적인 보존 및 관리 조치의 채택을 담고 있다.

제6조는 의사결정 방식에 대하여 규정하고 있다. 의사결정은 총의(consensus)에 따라 진행되며, 전원 합의에 도달하지 못할 경우 절차문제는 다수결로 결정하고 실질적인 문제는 5개 북극해 연안국 중 3개국을 포함한 3/4 다수로 결정한다. 그러나 의사결정과 관련된 동 조항은 제5차 회의까지 합의에 도달하지 못하였다.

제7조는 협정에 대한 분쟁해결 방식을 규정하고 있다. 동 협정과 관련된 분쟁 발생시 1995년 유엔공해어업이행협정 제8장에 따라 해결한다. 유엔공해어업이행협정 제8장은 분쟁의 평화적 해결에 관한 조항으로, 분쟁 당사국들이 선택한 평화적 수단에 따라 분쟁을 해결할 의무를 부여하고 있다. 이러한 분쟁해결을 위한 당사국의 노력에도 불구하고 분쟁이 해결되지 않을 경우 유엔해양법협약 제15부 제2절에 규정된 분쟁해결에 관한 규정이 적용된다. 이 때 분쟁당사국은 반드시 유엔해양법협약의 당사국일

필요는 없으며 유엔공해어업이행협정의 당사국일 필요도 없다.

제8조는 협정의 당사국이 비당사국에게 동 협정에 부합하는 조치를 취할 것을 장려하며, 동 협정의 이행을 저해하는 활동을 억지하도록 할 것을 규정하고 있다. 협정의 비당사국에 대한 이와 같은 조치는 유엔공해어업이행협정 제33조¹⁷⁸⁾와 유사한 조항으로 협정의 목적인 비당사국에 의한 비규제어업을 방지하기 위해 협정 당사국에게 의무를 부과한 것으로 판단된다.¹⁷⁹⁾

제9조와 제10조는 협정의 서명과 가입에 대한 조항을 담고 있다. 협정 작성에 참가한 5개 북극해 연안국과 5개 북극해 비연안국은 서명에 개방되어 있으며 서명을 하지 않더라도 언제든지 이 협정에 가입이 가능하다. 10개국 이외의 국가 중 협정 발효 후에 이 협정에 가입을 원하는 신규 회원국은 협정 당사국의 의사결정에 따라 결정되게 된다. 이 때 의사결정 방식은 앞서 살펴본 제6조에 따른 것으로 신규 회원국의 협정 가입 방식 또한 제6조의 합의에 따라 결정된다.

제11조는 이 협정의 발효에 대한 규정으로 지금까지 5개 북극해 연안국을 포함한 7개국의 비준서 기탁 30일 후 발효하도록 논의되었으나 합의에 도달하지 않았다. 또한 협정의 실질적 이행을 보장하기 위해 서명기간 종료 후 5년 이후에 발효가 이루어지지 않은 경우 7번째 국가의 비준서가 기탁된 30일 이후 또는 그 전에 7개국이 비준서를 기탁한 경우 서명 종료 후 5년 30일 이후에 발효하도록 논의되었다.

제3절 중앙북극해 공해상 비규제어업 방지협정문에 대한 쟁점

178) 1995년 유엔공해어업이행협정 제33조 제1항은 각 당사국은 본 협정의 비당사국으로 하여금 본 협정의 당사국이 되고 본 협정 규정에 일치하는 법령을 채택하도록 독려하여야 함을 규정하고 있다. 또한 제33조 제2항은 각 당사국은 비당사국의 국기를 게양한 선박에 의한 본 협정의 효율적 이행을 저해하는 활동을 저지하기 위하여 본 협정 및 국제법에 일치하는 조치를 취해야 함을 규정하고 있다.

179) European Parliament, *The Implication of the UN Fish Stocks Agreement for Regional Fisheries Organisations and International Fisheries Management*, Directorate-General for Research Working Paper, 2003, p. 6.

워싱턴에서 개최된 제6차 중앙북극해 공해상 어업회의에서 참가국들이 중앙북극해 공해상 비규제어업 방지협정문에 합의함에 따라 가까운 시일 내에 서명될 것으로 예상되는 이 협정과 기존의 국제수산규범과의 관계 분석을 통해 중앙북극해 공해상 어업 자유의 제한에 대한 국제사회의 동향을 고찰하도록 한다.

다음으로 2017년 3월 아이슬란드 레이캬비크에서 개최된 제5차 회의까지 중앙북극해 공해상 비규제어업 방지협정문상 합의에 도달하지 못한 주요 쟁점사항으로 협정 적용지역에 대한 규정 방식, 의사결정 방식 및 그에 따른 신규 회원국의 가입조건이 있다. 비록 최근 개최된 제6차 회의를 통해 위와 같은 미합의 쟁점사항들이 합의되었으나, 협정문 작성의 논의 과정을 살펴봄으로써 해당 해역에 대한 참가국들의 입장을 분석할 수 있을 것이다. 따라서 기존의 국가관할권 이원의 해역(공해)을 포함한 지역환경협약과 중앙북극해 공해상 비규제어업 방지협정문상 제시된 협약 적용지역에 대한 규정 방식, 협약 및 의정서의 개정 방식, 신규 회원국의 가입조건을 비교 분석하도록 한다.

1. 국제수산규범과 중앙북극해 공해상 비규제어업 방지협정문의 관계 분석

전술한 바와 같이 중앙북극해 공해상 적용 가능한 국제적 차원의 수산규범이 존재한다. 그러나 5개 북극해 연안국은 북동대서양 어업위원회의 관리에 의한 일부 북극해 공해를 제외한 중앙북극해 공해에 대한 지역수산기구의 부재¹⁸⁰⁾와 과학적 지식의 부족에 입각하여 사전예방적 접근을 통해 해당 해역에 대한 어업을 일시적으로 금지하려 하고 있다.

중앙북극해 공해상 비규제어업 방지협정은 북극해 수산분야에 대한 최초의 거버넌스가 될 수 있으므로 그에 따른 시사점을 도출할 수 있을 것으로 보인다. 특히 이 협정의 쟁점에 대한 법적 분석에 앞서 현존하는 국제수산규범과 이 협정의 관계를 살펴봄으로써 중앙북극해 공해상 어업 자

180) Andrew J. Norris, Patrick McKinley, “The Central Arctic Ocean-Preventing another Tragedy of the Commons” , *Polar Record*, Vol. 53, 2017, p. 46.

유의 제한의 동향을 전망해볼 수 있을 것이다.

먼저 이 협정은 공해상 적용 가능한 국제수산규범에 대한 이행적 측면을 가지고 있다. 유엔해양법협약 제117조와 제118조는 공해생물자원의 보존과 관리를 위하여 관련 국가와 협력할 의무를 담고 있다. 특히 제118조는 적절할 경우 소지역 또는 지역수산기구를 설립하기 위해 동일 생물자원 또는 동일수역을 이용하는 관련 국가와 협력할 것을 규정하고 있다. 또한 동 협약 제12부는 해양환경의 보호와 보전을 위한 조문을 규정하고 있는데, 제192조는 일반적인 의무로서 해양환경을 보호하고 보전할 각국의 의무를 담고 있다.

유엔공해어업이행협정은 비록 경계왕대성어족 및 고도회유성어종에 적용되는 협정이나 공해에 걸쳐서 존재하는 어업자원의 보존 및 관리를 위한 협정으로 해당 사안의 분석을 위해 함께 살펴볼 수 있을 것이다. 유엔공해어업이행협정 제6조는 사전예방적 접근의 광범위한 적용을 통해 과학적 정보의 부재가 보존관리조치의 채택을 연기하거나 채택하지 아니할 근거가 되어서는 안 될 것을 규정하고 있다. 또한 어업자원의 보존과 관리를 위해 제8조 제2항은 지역수산기구 또는 보존관리조치를 위한 약정이 없는 해역에 대하여 지역수산기구를 설립하거나 기타 적절한 약정을 설정하기 위하여 협력할 의무를 담고 있다.

중앙북극해 공해상 비규제어업 방지협정문은 중앙북극해 공해에 대한 지역수산기구의 설립가능성 시사하고 있으며 사전예방적 접근에 따라 해양환경을 보호하고 보전할 국가의 일반적 의무를 이행하는 것을 이 협정의 목적으로 하고 있음에 비추어 국제수산규범의 이행적인 측면을 가지고 있음을 살펴볼 수 있다.

동시에 이 협정문은 현존하는 국제수산규범에 대한 보완적인 측면을 가지고 있다. 앞서 언급된 유엔해양법협약 제118조는 동일 생물자원 또는 동일수역을 이용하는 국가 간 협력에 대한 것으로 현재 그러한 이용이 진행 중인 것을 전제로 하고 있다. 그러나 중앙북극해 공해상 비규제어업 방지협정문의 경우 사전예방적 접근에 따른 가까운 시일 내에 어업활동이 행해지지 않을 해역에 대한 국가 간 협력으로 동 조항에 대한 보완적인 규제이다.

국제수산규범은 국제기준에 따라 기국의 허가를 받은 어선의 공해상 어업활동을 인정하고 있다. 이 때 공해상 어업활동에 종사할 어선은 기국의 효율적 조치가 가능할 정도의 진정한 연관이 있으면 된다. 현재 지역수산기구가 존재하지 않는 대표적 공해로서 북극해, 중앙대서양, 남서대서양이 있으며, 해당 공해에서의 어업 활동은 기국의 재량에 따라 규제되고 있다.¹⁸¹⁾

반면에 최근 합의된 중앙북극해 공해상 비규제어업 방지협정은 중앙북극해 공해상 생물자원의 지속가능한 이용에 대한 과학적 자료가 관련 지역수산기구에 의해 마련될 때까지 상업적 어업을 한시적으로 금지하는 것을 목적으로 하고 있다. 이러한 조치는 국제관습법상 확립된 공해상 어업의 자유에 반하는 것으로 기존의 국제수산규범의 보완적인 측면으로 해석될 수 있다.

결론적으로 2017년 11월 워싱턴에서 개최된 제6차 회의를 통한 참가국들의 중앙북극해 공해상 비규제어업 방지협정문 초안에 대한 합의에 따라 향후 이 해역에서의 어업의 자유는 축소될 것으로 전망된다.

2. 협정지역의 규정 방식에 대한 논의

2017년 3월 아이슬란드 레이캬비크에서 개최된 제5차 중앙북극해 공해상 어업회의까지 논의된 협정문의 제1조는 ‘협정 지역’을 캐나다, 덴마크(그린란드), 노르웨이, 러시아, 미국의 어업관할권에 의해 완전히 둘러싸여진 중앙 북극해의 단일 공해로 규정하고 있다. 즉, 북극해 연안국의 관할수역으로 둘러싸여진 국가관할권 이원의 수역을 이 협정의 적용범위인 중앙북극해 공해로 정의하고 있는 것이다.

한편, 공해를 협약의 적용지역으로 포함하고 있는 지역환경협정으로는 바르셀로나협약, 북동대서양 해양환경보호 협약(이하 ‘OSPAR 협약’), 누메아협약이 있다. 이들 협약은 적용지역에 대하여 아래와 같이 규정하고 있다.

181) <http://www.fao.org/fishery/topic/166304/en> (검색일자 : 2017년 11월 3일)

먼저 OSPAR협약은 제1조 (a)(i)를 통해 북위 36도 북측 수역과 서경 42도와 동경 51도 사이에 위치한 대서양과 북극해의 일부에 적용됨을 규정하고 있다. 또한 동 조항은 해당 해역에서 협약의 적용이 제외되는 범위에 대하여 경위도를 통하여 자세히 규정하고 있다.

다음으로 바르셀로나협약은 제1조를 통해 협약의 지리적 적용범위는 지중해이며 서쪽 한계는 자오선을 따라 지브롤터해협 입구에 위치한 케이프 스파르텔 등대까지이며 동쪽 한계는 다르다넬스 해협에 위치한 Mehmetcik와 Kumkale 등대까지임을 규정하고 있다.

누메아협약의 제1조 제1항은 동 협약이 남태평양지역에 적용됨을 규정하고 있다. 다음으로 제2조 (a)를 통해 협약 지역을 아메리칸 사오마, 쿡군도, 미크로네시아 연방, 피지, 프랑스령 폴리네시아, 괌, 키리바시, 마셜군도, 나우루, 뉴칼레도니아, 니우에, 뉴질랜드로부터 국제법과 합치하게 설정된 200해리 수역을 포함하고, 이러한 국가들의 200해리 외측 공해로 둘러싸인 해역을 포함함을 규정하고 있다. 또한 제3조를 통해 태평양의 북회귀선과 남위 60도 사이, 동경 130도와 서경 120도 사이에 위치한 이 협약 당사국의 관할권 내측 수역에 대한 추가적인 협약의 적용을 규정하고 있다.

이처럼 공해를 적용범위로 포함하고 있는 협약은 해당 협약의 목적과 지리적 특징에 따라 협약지역의 규정 방식을 달리하고 있다. 중앙북극해 공해상 비규제어업 방지협정은 국가관할권 이원의 해역만을 적용의 대상으로 하고 있으므로 경위도 좌표체계에 따라 협정지역을 규정함이 타당할 것이다. 5개 북극해 연안국을 기준으로 한 협정지역의 규정은 공유물로서의 중앙북극해 공해에 대하여 인접 연안국의 추가적인 권한을 부여하는 것으로 해석될 여지가 있다.

3. 의사결정의 방식 및 신규 회원국의 가입조건

2017년 3월 아이슬란드 레이카비크에서 개최된 제5차 중앙북극해 공해상 어업회의까지 논의된 협정문의 제6조는 의사결정방식을 규정하고 있다. 먼저 동 협정은 컨센서스 방식에 의해 의사결정이 이루어지며, 총의

실패시 절차문제는 단순 다수결로 이루어지며 실질문제의 경우 5개 북극해 연안국 중 3개국을 포함한 3/4 가중다수로 결정될 것이 제시되었다. 그러나 이러한 의사결정방식은 미합의 사항으로 추가적으로 논의될 것으로 보인다. 또한 제10조는 이 협정이 발효한 후 신규 회원국의 가입조건에 대하여 규정하고 있는데, 이는 제6조의 의사결정 방식에 따라 그 조건이 결정될 것으로 보인다.

한편, 중앙북극해 공해상 비규제어업 방지협정과 같이 국가관할권 이원의 수역을 협약의 지역으로 포함하고 있는 OSPAR 협약은 제13조 제1항에서 협약의 체약국 간 만장일치로 결정 및 권고사항이 채택되며, 만약 만장일치가 불가능할 경우 협약에 달리 규정되지 아니할 경우를 제외하고 3/4 가중다수로 채택할 것을 규정하고 있다. 동 협약 제15조는 협약의 개정은 체약국 간 만장일치로 채택됨을 규정하고 있다. 이러한 의사결정 방식에 따라, OSPAR 협약은 제27조에서 체약국으로부터 만장일치로 승인된 국가에 한하여 이 협약의 신규회원국이 될 수 있음을 규정하고 있다.

다음으로 바르셀로나협약 제15조와 제16조는 이 협약 및 의정서의 채택과 개정시 체약국의 2/3의 요청에 따라 외교회의를 소집하며, 외교회의에 참석한 체약국의 3/4 가중다수에 따라 협약 및 의정서의 개정이 채택될 것을 명시하고 있다. 또한 동 협약 제26조 제2항은 신규회원국의 가입조건으로 기존 체약국의 3/4에 의해 사전 승인을 조건으로 함을 규정하고 있다.

누메아협약은 제22조 제4항은 첫 번째 정기회의에서 절차규칙을 컨센서스 방식에 따라 채택할 것을 규정하고 있다. 또한 제24조는 체약국의 2/3의 요청에 따라 협약 및 의정서의 개정에 관한 회의를 소집하며 회의에 참석한 체약국 전권대표의 3/4 가중다수에 따라 개정이 채택됨을 규정하고 있다. 끝으로 누메아협약 제30조는 신규회원국은 기존 체약국의 3/4에 의해 사전 승인을 조건으로 함을 규정하고 있다.

이처럼 공해를 적용지역으로 포함하고 있는 지역환경협정의 의사결정방식 및 신규회원국 가입조건을 살펴보았을 때, 공해와 인접한 해역에 대하여 해양관할권을 향유하는 연안국에게 추가적인 권한을 부여하고 있지 아니함을 알 수 있다.

반면에, 제5차 회의까지 논의된 중앙북극해 공해상 비규제어업 방지협정문은 실질문제에 관련하여 5개 북극해 연안국에 특혜를 부여하고 있다. 이와 같은 북극해 연안국의 이해관계가 인정되어 협정에 명시될 경우, 국가관할권 이원의 해역에 대하여 특정 국가에게 권리를 부여하는 전례로 작용할 가능성이 있다. 더욱이, 이러한 주장은 북극해를 반폐쇄해 또는 지역해적인 개념으로 바라보는 북극해 연안국의 견해를 반영하였다고 해석될 여지가 있다. 따라서 어떠한 국가의 관할권에도 속하지 않는 공유물로서의 중앙북극해 공해를 협정의 적용 지역으로 하고 있는 중앙북극해 공해상 비규제어업 방지협정은 이 협정의 전체 회원국에 대한 가중다수결 또는 컨센서스 방식에 따른 의사결정방식 및 신규회원국의 가입조건으로 적절할 것이다.

4. 조약의 제3자적 효력

Pacta tertiis 원칙은 로마법으로부터 기원된 국제관습법으로서, 제3국에게 타국가 간 체결된 협정은 그들 사이에 행해진 약속(*res inter alios acta*)으로 여겨질 뿐임을 의미한다.¹⁸²⁾ 이러한 규범은 조약법에 관한 비엔나협약의 규정으로 명시됨으로써 법전화 되었는데, 동 협약 제34조는 조약이 제3국의 동의 없이는 의무 또는 권리를 창설하지 아니함을 규정하고 있다.¹⁸³⁾

그러나 국제환경협약을 통해 어업과 환경보호 분야에서 *Pacta tertiis* 원칙의 효력이 약화되고 있음을 살펴볼 수 있다.¹⁸⁴⁾ 예로서, 1995년 채택된 유엔공해어업이행협정 제8조 제4항과 제21조는 이 협정의 회원국이 아닌 국가에게 의무를 부여함으로써 제3국에게 효력을 발생시킬 것을 의도하고

182) James Crawford, *Brownlie's Principles of Public International Law, Eighth edition*, Oxford University Press, 2012, p. 384.

183) Erik Franckx, "*Pacta Tertis and the Agreement for the Implementation of the Straddling and Highly Migratory Fish Stocks Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea*", *Tulane Journal of International & Comparative Law*, Vol. 8, 2000, p. 53.

184) *Ibid.*, p. 55.

있다. 그럼에도 불구하고 유엔공해어업이행협정은 제3국의 동의 없이 의무를 창설하지 아니하며, 지역수산기구는 협정의 비회원국에게 공해상 권한 행사를 할 수 없다.¹⁸⁵⁾

이러한 국제관습법에 따라, 중앙북극해 공해상 비규제어업 방지협정은 제3국의 동의 없이 제3국에게 효력을 발생시킬 수 없다.

중앙북극해 공해상 비규제어업 방지협정문의 작성에 참여한 국가는 5개 북극해 연안국과 5개 조업가능국가로, 향후 이 협정이 각 국의 서명에 따라 발효하더라도 오직 해당 10개국에게만 효력을 가지게 된다. 따라서 이 협정은 중앙북극해에 적용 가능한 지역수산기구가 설립되기 이전까지 이 해역에 대한 10개 회원국의 상업적 어업활동의 사실상 잠정적(*de facto moratorium*) 금지의 효과를 야기한다.¹⁸⁶⁾

그러나 동 협정문의 작성에 참가한 10개국은 당해 해역에 대한 지역수산기구 설립 이전의 비회원국에 의한 중앙북극해 공해상 어업에 대하여 비규제어업으로 간주하여 그에 따른 국가책임을 물을 것으로 예측된다.

5. 비규제어업의 정의

IUU어업은 1997년 CCAMLR 회의에서 처음 사용되었으며, 이에 대한 정의는 2001년 채택된 국제행동계획(IPOA-IUU)¹⁸⁷⁾에서 구체화 되었다. 비록 국제행동계획은 법적 구속력을 가지지 않으나, 해당 문서에서 규정된 IUU의 정의가 법적 구속력을 가진 2009년 채택된 항만국조치협정에 그대로 사용됨으로써 국제법상 국제적으로 일반성을 획득한 것으로 볼 수 있다.¹⁸⁸⁾

185) 김현정, “공해상 어로의 자유의 두 가지 변화”, 23쪽.

186) Andrew J. Norris, Patrick McKinley, *op. cit.*, p. 50.

187) 국제행동계획의 정식명칭은 「IUU 어업 예방, 억지 및 근절을 위한 국제행동계획(International Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing)」 이다.

188) 김현정, “국제법상 불법·비보고·비규제어업(IUU 어업)에 관한 기국의 의무와 책임”, 67쪽.

국제행동계획에서 정의하고 있는 비규제어업은 크게 두 가지로 나누어 살펴볼 수 있다. 먼저 적용 가능한 보존관리조치가 존재하는 수역이나 무국적어선 또는 관련 지역수산물규구의 비당사국의 국기를 게양한 선박이 당해 기구의 보존관리조치와 일치하지 않거나 위반하는 방법으로 어업활동을 하는 경우이다. 다음으로, 적용 가능한 보존관리조치가 없는 수역 또는 어족에 대하여 국제법상 해양생물자원의 보존에 대한 국가의 책임과 불일치하는 방법으로 어업활동을 하는 경우이다.

이러한 비규제어업에 대한 정의에 따르면, 지역수산물기구의 관할 수역에 속하지 아니하는 공해에서의 어업활동이 모두 비규제어업에 속한다고 볼 수 없다. 비규제어업이란 지역수산물기구가 없는 공해에서 만약 지역수산물기구의 조치가 적용되었더라면 위반을 이루었을 경우를 의미한다.¹⁸⁹⁾

한편, 중앙북극해 공해상 비규제어업 방지협정은 협정의 명칭에서 살펴볼 수 있듯이 향후 중앙북극해 공해상 이루어질 비규제어업을 사전예방적 접근을 통해 방지하는 것에 그 목적을 두고 있다. 동 협정문은 비규제어업의 정의에 대한 규정을 담고 있지 않다. 그러나 이 협정의 비회원국이 중앙북극해 공해에서 어업활동을 할 경우 비규제어업으로 간주하여 제3국에게도 효력을 미칠 것을 의도하고 있음에 따라 국제법상 일반적으로 사용되는 비규제어업과 그 의미가 다를 수 있다.

즉, 중앙북극해 공해에서 지역수산물기구가 설립되지 아니한 채 이루어지는 모든 어업활동을 비규제어업으로 간주하고 있음을 살펴볼 수 있다.

제4절 소결

북극해 연안국은 중앙북극해 공해의 환경적 특성에 따라 개별 국가에 의한 해양생물자원 보존을 위한 기준의 마련과 적용이 어렵다고 판단하였다.

189) 김현정, “불법·비보고·비규제 어업(IUU 어업)의 개념 정의 : 법과 정치의 관계를 중심으로”, 국제법학회논총, 제59권, 2014, 76쪽.

이에, 중앙북극해 공해상 어업에 대한 사전예방적 접근에 따른 잠정적 성격을 띤 협정이 최근 타결되었다. 중앙북극해 공해상 어업 자유에 대한 추가적인 규제는 현존하는 구속력 있는 국제문서의 이행적인 측면과 규제의 부족함에 근거한 보완적인 측면을 동시에 가지고 있는 것으로 보인다.

중앙북극해 공해상 비규제어업 방지협정은 향후 북극해 수산분야에서 중심이 되는 협정이 될 수 있으며, 북극해와 관련하여 작성과정에서 북극해 비연안국들이 참여한 최초의 다자 협정이라는 의의를 가지고 있다. 우리나라는 이 협정의 작성과정에 적극 참여하여 가입 권한을 획득하였다.

한편, 우리나라는 IUU어업과 관련하여 국제사회의 비판을 받은바 있다. 따라서 새롭게 합의된 중앙북극해 공해상 수산규범에 대한 면밀한 분석을 통해 국내 북극해 수산정책을 마련하고 관련 과학기구와의 협력을 강화해야 할 것이다. 또한 우리나라와 유사한 입장을 가진 북극해 비연안국과의 협력을 통해 중앙북극해 공해에 대한 거버넌스 형성과정에서 중앙북극해 공해상 비규제어업 협정의 성안단계에서 살펴볼 수 있었던 북극해 연안국의 반폐쇄해 또는 지역해적 견해의 반영을 최대한 배제시켜야 할 것이다.

끝으로 중앙북극해 공해상 적용되는 수산규범에 대한 준수 및 국제사회와의 협력을 통해 해당 해역이 북극점을 중심으로 5개 북극해 연안국의 200해리 배타적경제수역 외측까지 어느 국가의 관할권에도 속하지 않는 공유물이라는 국제사회의 공감대를 형성할 수 있을 것이다.

제5장 스발바르군도 주변해역에 대한 스발바르조약의 적용 가능성

제1절 스발바르조약의 체결배경 및 내용

1. 스발바르조약의 체결과정

스발바르군도(Svalbard Archipelago)는 노르웨이와 북극점 중간인 바렌츠 해에 위치한 군도이다. 스발바르는 북위 74°~81°, 동경 10°~35° 사이의 여러 섬으로 이루어져 있다.¹⁹⁰⁾ 스발바르조약상 명시된 이 조약의 적용범위에 따르면 “베어섬과 그리니치사이에 위치한 모든 섬, 특히 서스피츠베르겐, 노스이스트랜드, 바렌츠섬, 옛지섬, 위체섬, 호프섬 및 프린스 찰스 포어랜드 및 크고 작은 모든 섬과 그에 부속된 암석을 포함” 한다.¹⁹¹⁾

스발바르군도는 1596년 네덜란드 탐험가 윌리엄 바렌츠(William Barents)에 의해 발견되었다.¹⁹²⁾ 그 이후 스발바르군도는 본토와 주변 해역의 천연자원의 풍부함으로 인해 인근 국가들에 의해 관심을 받아왔다. 1900년대 이전, 스발바르군도 자체의 토착민은 없었으나 어업, 고래, 바다사자 포획과 같은 해양자원의 이용활동은 주변 국가들의 관심을 촉구시켰다. 해당 시기동안 인근 국가들은 스발바르군도에 대하여 오직 여름철에 고래와 같은 포유동물의 포획활동을 활발히 하였으며 겨울철에는 인간의 활동이 존재하지 않았다. 영국, 프랑스, 네덜란드, 독일에 의해 스발바르

190) 이용희, “북극 스발바르조약에 관한 연구”, 109쪽.

191) 스발바르조약 제1조.

192) Robin Churchill, Geir Ulfstein, “The Disputed Maritime Zones around Svalbard”, in Nordquist, Heidar, Moore, Norton(eds.), *Change in the Arctic Environment and the Law of the Sea*, Martinus Nijhoff Publishers, 2010, p. 552.

군도 주변해역에서 고래 포획활동은 250여 년간 지속되었다. 지속적인 과포획과 고래기름의 상업적 대체물 개발로 인해 1870년부터 스발바르군도 주변해역에 대한 자원 이용은 급격하게 감소하였으며, 스발바르군도의 상업적 이용에 대한 국가들의 관심도 사라지게 되었다.¹⁹³⁾

17세기에 스발바르군도가 그린란드와 연결되어있음을 근거로 노르웨이-덴마크 연합국은 스발바르군도에 대한 주권을 주장하였다. 반면에 네덜란드, 프랑스, 스페인은 그로티우스의 자유해론에 입각한 자유 수렵권을 주장하였다.¹⁹⁴⁾ 이상과 같이 스발바르군도 주변 해양자원에 대한 인근 국가들의 경제적 이용행위가 존재하였으며, 몇몇 국가로부터 스발바르군도의 법적지위에 대한 주장이 제기되었다. 그럼에도 불구하고 어떠한 국가도 스발바르군도와 그 주변 해역에 대한 권한을 행사하지 못하였다.¹⁹⁵⁾

이러한 배경하에, 20세기 이전까지 스발바르군도는 어떠한 국가의 주권이 미치지 않는 무주지(terra nullius)였다.¹⁹⁶⁾ 국제법상 무주지란 주인이 없는 땅(no man's land)을 의미하며 오직 선점을 통해 국가가 주인이 없는 땅을 취득할 수 있음을 말한다.¹⁹⁷⁾ 이 때 국가의 무주지에 대한 선점이 성립하기 위해서는 국가의 권한 행사를 통한 실효적 지배가 존재하여야 한다. 그러나 스발바르군도에 대하여 주권자로 행동하려는 영유의 의사와 실효적 지배가 이루어진 적이 없었다. 그러므로 동 군도의 주권과 관련된 법정 분쟁은 존재하지 않았으며, 모든 국가는 항행의 자유를 가졌다.

20세기가 도래한 후, 석탄산업의 발전으로 인해 이전의 스발바르군도 주변 해역의 자원 이용행위는 점차적으로 육지로 이동되어 광업활동이 급속하게 발달하게 되었다. 이러한 스발바르군도에 대한 네덜란드, 영국, 노

193) Christopher R. Rossi, "A Unique International Problem: The Svalbard Treaty, Equal Enjoyment, and Terra Nullius: Lessons of Territorial Temptation from History", *Washington University Global Studies Law Reviews*, Vol. 15, 2015, pp. 115-116.

194) Torbjørn Pedersen, "The Svalbard Continental Shelf Controversy: Legal Disputes and Political Rivalries", *Ocean Development & International Law*, Vol. 37, 2006, p. 341.

195) 이용희, "북극 스발바르조약에 관한 연구", 111쪽.

196) Robin Churchill, Geir Ulfstein, *op. cit.*, p. 552.

197) 김대순, *국제법론*, 삼영사, 제18판, 2016, 1082쪽.

르웨이, 스웨덴, 러시아, 독일 등의 국적을 가진 석탄회사의 채굴활동은 분쟁을 야기 시켰다. 또한 스발바르군도는 전략적 요충지로서 미국과 러시아의 관심을 증대시켰다.

이에 1905년 스웨덴으로부터 독립한 노르웨이는 스발바르군도가 무주지임을 기초로 하여 새로운 법 체제를 도입시킬 것을 제안하였다.¹⁹⁸⁾ 스발바르군도의 관할권에 관한 논의는 1910년, 1912년, 1914년 세 차례에 걸쳐 노르웨이, 스웨덴, 러시아가 참석한 회의에서 이루어졌다. 1912년 회의에서 3개국은 스발바르군도를 무주지로 유지하되 모든 국가의 자원 개발을 인정함을 합의하였으며 공동관리협정 작성을 통하여 이루어졌다. 그 후 스발바르군도의 국제경찰단 설치, 환경문제, 과학 탐사활동 등에 대한 의견이 수립되었다. 1914년 회의에서 노르웨이는 스발바르군도와 관련하여 경제활동을 하는 모든 국가와 공동관리 할 것을 주장하였으며, 스웨덴은 러시아와 노르웨이와 공동 관리를 주장하였다.¹⁹⁹⁾ 그러나 이상과 같은 스발바르군도에 대한 새로운 법체계 설정에 대한 논의는 제1차 세계대전의 발발로 실패하였다.²⁰⁰⁾

노르웨이는 1919년 파리평화회의(Paris Peace Conference)에서 스발바르군도의 법적지위가 재 논의되어야하며 노르웨이가 주권을 가질 것을 요청하였다.²⁰¹⁾ 이에 따라 스피츠베르겐 회의가 설치되었으며, 스발바르군도의 법적지위에 대한 논의가 재개되었다. 스피츠베르겐 회의에서 스발바르군도에 대한 노르웨이의 주권을 인정하는 조약이 합의되었다. 그러나 조약에 따라 부여된 노르웨이의 주권은 기존에 무주지로서 허용되었던 스발바르군도에 대한 타국의 접근, 수렵, 어업, 광업과 같은 경제권 보존을 전제로 하고 있다. 뿐만 아니라 이 조약은 해군기지 건설 및 요새화 금지를 통해 스발바르군도에 대한 평화적 이용을 명시하였다. 이 조약의 정식 명칭은 ‘1920년 2월 9일 서명한 노르웨이와 아메리카 합중국, 덴마크, 프랑스, 이탈리아, 일본, 네덜란드, 그레이트브리튼 아일랜드, 영국 해외 자치령 간의 스피츠베르겐 관련 조약’ 으로 1920년 2월 서명되고 1925년 8

198) Robin Churchill, Geir Ulfstein, *op. cit.*, p. 553.

199) Christopher R. Rossi, *op. cit.*, p. 127.

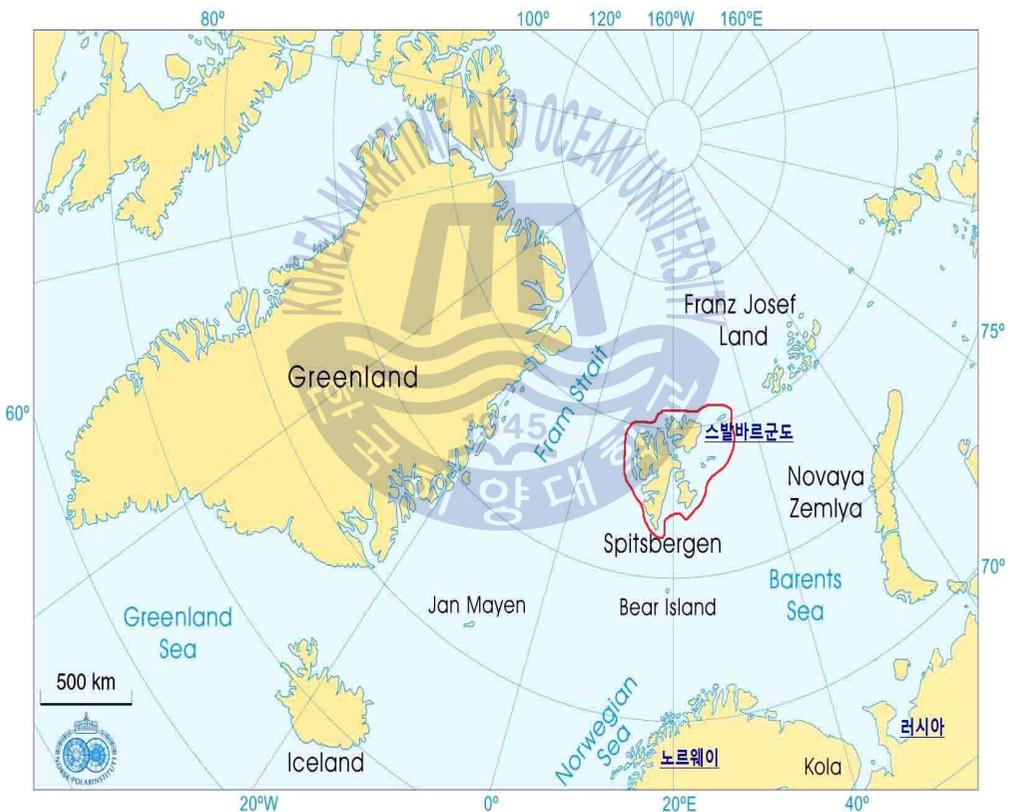
200) Torbjørn Pedersen, “The Svalbard Continental Shelf Controversy: Legal Disputes and Political Rivalries” , p. 342.

201) Robin Churchill, Geir Ulfstein, *op. cit.*, p. 553.

월 발효하였다.

2017년 현재까지 45개국이 스발바르조약을 비준 또는 가입하였다. 이 조약은 1920년대와 1930년대에 걸쳐 현재 당사국의 대부분이 비준하였다. 대한민국은 2012년 이 조약에 가입하였으며 이후 북한, 라트비아가 2016년 가입하였다.²⁰²⁾ 스발바르조약에 북극이사회 8개 회원국 모두 조약 당사국이며, 북극이사회의 영구옵서버국가 모두가 이 조약의 당사국이다.

<그림-8. 스발바르군도>



출처 : <https://www.geo.uni-bremen.de/geochronologie/Anna%20Svalbard/Svalbard%20background.html> (검색일자 : 2017년 11월 21일)

202) <http://emeritus.lovdato.no/traktater/index.html> (검색일자 : 2017년 8월 7일)

2. 스발바르조약의 내용

스발바르조약의 전문에는 조약 체결 당사국은 스발바르군도의 발전과 평화적 이용을 보장하기 위해 형평한 체제(equitable regime)하에 노르웨이의 주권을 부여함을 명시하고 있다.²⁰³⁾ 이에 따라, 스발바르군도는 노르웨이의 본토와 다른 경제적, 행정적 제도를 부여받게 되었다.²⁰⁴⁾ 동 조약은 10개의 조문 및 1개의 부속서로 이루어져 있다.

스발바르조약 제1조는 “체약당사국은 조약의 규정에 따라(subject to the stipulations of the present treaty), 스피츠베르겐 군도에 대한 노르웨이의 완전하고 절대적인 주권을 인정하기로 약속한다.” 이와 같은 노르웨이의 주권은 “베어 섬과 그리니치 동경 10도와 35도 사이, 북위 74도와 81도 사이에 위치한 모든 섬, 특히 서스피츠베르겐, 노스이스트랜드, 바렌츠섬, 옛지섬, 위체섬, 호프섬 및 프린스 찰스 포어랜드 및 크고 작은 모든 섬과 그에 부속된 암석을 포함”하여 적용됨을 명시하고 있다. 제1조에 따라 노르웨이에게 부여된 완전하고 절대적인 주권(full and absolute sovereignty)이라 함은 일반적으로 국가가 그들의 영토에 대하여 부여받은 주권 행사를 의미한다.²⁰⁵⁾ 따라서 노르웨이는 스발바르군도에 대하여 입법권 및 집행권을 향유한다. 또한 스발바르군도와 관련된 조약체결권, 외교 정책, 안보 등에 대한 결정권을 가진다. 그러나 노르웨이는 스발바르군도에 대하여 제2조에서 제9조까지의 규정에 따를 것을 조건으로 주권을 가진다.

제2조와 제3조에 따라 조약 당사국들은 제1조에 정의된 스발바르조약이 적용되는 영토와 영수(territorial waters)에 대한 접근권을 보유한다. 이러한 권리는 영토와 영수에 대한 자원개발권과 연관되어 있다. 조약이 체결된 1920년 이전 시기에는 스발바르군도는 무주지였으며, 이 군도의 주변 해역은 공해로 볼 수 있다. 따라서 이 조항은 기존의 공해에서 모든 국가

203) D. H. Anderson, “The Status Under International Law of the Maritime Areas Around Svalbard”, *Ocean Development & International Law*, Vol. 40, 2009, p. 374.

204) *Ibid.*,

205) 이용희, “북극 스발바르조약에 관한 연구”, 113쪽.

가 향유하는 항해의 자유를 포함한 권리를 계속해서 보장해주기 위하여 작성된 것으로 보인다. 제2조 제2항은 노르웨이에게 동식물군의 보존과 필요한 경우 복원을 보장하기 위하여 적절한 조치를 취할 권리를 부여하고 있다. 그러나 이러한 조치는 모든 조약 당사국에게 평등하게 적용될 것을 기초로 한다. 제3조는 이 조약이 적용되는 영역에서 이루어지는 모든 해양, 산업, 광업 및 상업 활동의 수행에 있어서 절대적 평등에 입각하여 동일한 조건하에 기업 활동과 영업이 허용됨을 담고 있다. 또한 상업적 활동에 대한 어떠한 독점도 허용되지 않으며 상품의 수출 및 수입에 최혜국대우를 받을 것을 규정하고 있다.

제4조는 통신과 관련하여 조약당사국이 무차별적원칙을 가짐을 규정하고 있다. 제5조는 조약이 적용되는 영역에 대하여 국제 기상관측 기지 설치를 인정하며 기지의 조직 문제는 후속 협약에서 다룰 것을 규정하고 있다. 제6조는 조약이 채택되기 이전 획득되어진 조약 당사국의 권리를 인정할 것을 규정하고 있다. 제7조는 사유재산권의 무차별적원칙에 입각한 처리에 관한 조항으로 완전한 평등에 기초하여 이 조약의 규정에 따라 조약당사국 국민을 대우할 것을 규정하고 있다.

제8조는 스발바르군도에서 부과된 세금 등에 대한 내용으로 이 조항 역시 무차별의 원칙을 적용하고 있다. 뿐만 아니라 조약이 적용되는 지리적 범위 내에서 징수된 모든 종류의 관세, 조세 또는 과징금 등이 오직 그 지리적 범위에서 사용될 것을 담고 있다. 동 조항의 끝단에 따라 노르웨이는 ‘스발바르광업규칙(mining code)’을 제정하였다.²⁰⁶⁾ 제9조는 스발바르군도에 해군기지 설치 금지와 어떠한 경우에도 군사적 목적으로 요새화 될 수 없음을 규정하고 있다. 이는 조약의 전문에서 언급된 스발바르군도의 평화적 이용을 보장하기 위해 작성된 것으로 보인다.

제2절 스발바르조약 적용상의 문제점 검토

1. 새로운 국제해양법질서의 출현에 따른 스발바르조약 적용의 문제점

206) 이용희, “북극 스발바르조약에 관한 연구”, 115쪽.

스발바르군도에 대한 분쟁은 1970년, 노르웨이가 스발바르군도에 직선 기선을 획선하고 4해리 영해를 설정하면서 시작되었다.²⁰⁷⁾ 스발바르조약은 유엔해양법협약이 작성되기 이전에 체결되었으므로 그 당시에는 접속수역, 배타적경제수역(어업보호수역 포함), 대륙붕확장 권리와 같이 오늘날 국제해양법상에서 일반적으로 인정되는 연안국의 권리는 존재하지 않았다. 따라서 1920년에 작성된 스발바르조약은 조약이 적용되는 지리적 범위에 대하여 영토(territories), 영수(territorial waters)만을 명시하고 있다. 뿐만 아니라 제3조에서 조약 당사국의 스발바르군도에 대한 접근권 규정시 해수, 협만, 항구를 명시적으로 언급하고 있다.

1982년 유엔해양법협약의 채택은 기존에 존재하지 않았던 관할해역을 신설하였으며, 공해였던 해역의 일부를 연안국의 관할 하에 포함시키게 되었다. 그 결과 스발바르조약상 적용범위에 대한 해석의 입장이 크게 세 가지로 나뉘게 되었다.²⁰⁸⁾ 1) 먼저 조약상 영수(territorial waters)를 오늘날 영해(territorial sea)로 간주하여 스발바르군도가 오직 내수, 영해만을 생성한다는 입장이 존재한다. 2) 다음으로 스발바르군도가 오늘날 유엔해양법협약에 따라 접속수역, 배타적경제수역, 확장된 대륙붕을 가질 수 있으나, 스발바르조약의 당사국이 가질 수 있는 권리가 영해 이원에 대하여 적용되지 않는다는 주장이 존재한다. 3) 마지막으로 앞서 살펴본 두 가지 주장을 혼합한 스발바르군도가 영해 이원에 대하여 해양관할을 생성하며, 추가적으로 생성된 해양관할에 대하여 스발바르조약이 적용되어 기존의 조약 당사국의 권리인 무차별적 원칙 또한 동일하게 적용된다는 것이다.

이와 같은 스발바르조약의 해석에 대한 입장 차이는 스발바르군도의 대륙붕에 부존된 석유자원과²⁰⁹⁾ 노르웨이가 설정한 200해리 어업보호수역의 풍부한 어장의 경제성에 의해 좁혀지지 않고 있다.

스발바르조약에 따라 스발바르군도에 대한 주권을 부여받은 노르웨이는 스발바르조약이 스발바르군도로부터 12해리까지의 영해 내에서만 적용되어야 한다는 입장을 견지하고 있다. 반면에 유럽연합을 포함한 대부분의

207) Christopher R. Rossi, *op. cit.*, p. 104.

208) D. H. Anderson, *op. cit.*, p. 374.

209) Torbjørn Pedersen, “The Svalbard Continental Shelf Controversy: Legal Disputes and Political Rivalries”, p. 348.

조약 당사국들은 스발바르조약이 확장된 해양관할에도 적용된다는 입장을 가지고 있다. 이러한 조약의 해석에 대한 입장 차이에 따라 스발바르군도로부터 생성된 대륙붕 자원에 대한 논쟁이 확대되고 있는 실정이다.

대게(snow crab)의 어획과 관련되어 노르웨이와 유럽연합 간 분쟁이 존재한다. 2017년 1월, 랍트비아 어선 세니터(seneter)호가 노르웨이 연안경비대에 의해 나포되는 사건이 발생하였다. 노르웨이 정부는 나포행위가 세니터호의 스발바르군도 주변 해역에서 대게 불법어업에 대한 권리행사를 표명하였다. 표면적으로는 스발바르군도로부터 생성된 해양관할에서 스발바르조약 당사국의 생물자원 어획량 할당에 대한 분쟁이나, 본질은 스발바르군도로부터 생성된 대륙붕에 대한 스발바르조약의 적용 여부에 대한 분쟁으로 평가된다.²¹⁰⁾ 대게는 정착성어종으로, 유엔해양법협약 제77조에 따라 대륙붕에 대한 연안국의 권리에 해당한다. 따라서 노르웨이의 세니터호 나포행위는 스발바르 인근에 부존된 석유와 천연가스 개발에 대한 자국의 영향력 강화를 염두에 둔 것으로 볼 수 있다. 즉, 스발바르조약의 적용범위에 대한 분쟁인 것이다.

다음으로, 어업보호수역에서 어업자원 할당과 관련하여 법적 분쟁이 존재한다. 노르웨이는 스발바르군도로부터 생성된 200해리 어업보호수역에 대하여 과거 어업실적을 반영한 국가별 총허용 어획량, 혼획 제한, 제3국 어업권을 부여하고 있다. 또한 스발바르조약 제2조에 따라 어족자원 보존을 위하여 노르웨이의 국내법을 통해 노르웨이 수산당국이 조약의 당사국에 소속된 어선을 규제하고 있다. 조약당사국 중 현재 스발바르군도로부터 생성된 200해리의 어업보호수역에서 어업활동을 하고 있는 어선의 기국들은 과거 어업실적을 반영한 쿼터 분배가 스발바르조약상 무차별의 원칙에 반함을 주장하고 있다.²¹¹⁾

이러한 분쟁은 스발바르조약의 적용범위에 대한 해석 및 조약당사국이 향유하는 권리에 대한 해석과 관련된 것으로 볼 수 있다.²¹²⁾

210) <https://www.hakaimagazine.com/article-short/svalbards-snow-crabs-pincered-proxy-arctic-oil> (검색일자: 2017년 8월 17일)

211) Torbjørn Pedersen, “The Svalbard Continental Shelf Controversy: Legal Disputes and Political Rivalries”, p. 349.

212) 이용희, “북극 스발바르조약에 관한 연구”, 124쪽.

신(新) 국제해양법질서의 출현에 따라, �발바르군도가 영해 이원의 독자적인 관할해역을 생성할 수 있는지에 대한 법적 의문과, 만약 그러하다면 �발바르조약 또한 확대된 해역에 적용되는가에 대한 법적 분석이 필요하다.

2. �발바르조약의 지리적 적용범위에 대한 조약 당사국의 입장

1) �발바르조약의 적용범위에 대한 노르웨이의 입장 분석

먼저 �발바르조약의 적용범위에 대하여 노르웨이 정부차원에서 발표된 공식적 입장에 대하여 살펴보도록 한다. �발바르군도의 해양관할권과 관련된 법적 분쟁은 노르웨이가 1974년에 �발바르군도 주변 대륙붕에 대해 주장함으로써 시작되었다. 노르웨이는 백서를 통해 �발바르군도 주변 대륙붕은 노르웨이의 본토로부터 육지의 연장으로 이루어져 있으므로 국제법상 노르웨이는 이 지역에 대하여 주권적 권리를 가지며, 이러한 권리는 �발바르조약과는 별개의 사안임을 주장하였다.²¹³⁾ �발바르군도 주변 대륙붕에 대한 법적지위를 전술한 바와 같이 주장한 가운데, 노르웨이는 다음해인 1975년에 �발바르조약은 노르웨이의 권한행사에 최소한의 제약을 가하는 방향으로 해석되어야 한다는 입장을 추가적으로 밝혔다.²¹⁴⁾

이후 �발바르조약의 해석에 관한 노르웨이의 공식 입장에 대하여 �발바르조약 당사국인 국가들은 외교문서, 구상서 등을 통해 반대의 입장을 표명하였다. �발바르군도 주변 대륙붕 자원에 대한 관심이 높아짐에 따라, 노르웨이는 1999년 법무부 백서에서 �발바르군도에 대한 주권 및 �발바르조약의 해석에 대하여 다음과 같은 입장을 밝혔다.²¹⁵⁾

스발바르군도에 대한 노르웨이의 타국가로부터 이의 제기 없이 오랜 기간의 효율적인 권한 행사는 국제법상 이 군도에 대한 노르웨이의 주권을

213) Report No. 25 (1973-1974) to the Storting, p. 89.

214) Report No. 39 (1974-1975) to the Storting, pp. 6-8.

215) <https://www.regjeringen.no/en/find-document/dep/JD/reports-to-the-storting/19992000/report-no-9-to-the-storting-/4/id456892/> (검색일자: 2017년 8월 17일)

형성시켰다. 이러한 노르웨이의 행위는 �발바르조약의 당사국을 제외한 국가에게 국제법상 중요한 사안이다. . . 영토에 대한 주권의 제한과 관련된 조약은 명확히 조약에 근거하여 해석하는 것이 국제법의 원칙으로 받아들여진다. 따라서 이러한 조항은 그들의 문언(natural linguistic meaning)에 근거하여 해석되어야 한다. �발바르조약 제1조는 �발바르군도에 대하여 노르웨이에겐 완전하고 절대적인 주권을 부여하고 있으며, 이 조약은 노르웨이의 주권에 어떠한 일반적인 제약을 제공하고 있지 않다. 따라서 이 조약상 언급되지 않은 부분에 대하여 노르웨이는 일반국제법에 따라 완전한 관할권을 가진다.

전술한 바와 같이 1970년대 이루어진 �발바르군도는 대륙붕을 생성하지 못한다는 주장과 1977년 일방적인 �발바르군도에 대한 200해리 어업보호수역 설정에 대하여 노르웨이는 러시아, 프랑스, 네덜란드, 스페인, 폴란드 등으로부터 항의를 받았다. 따라서 노르웨이는 1999년 법적 근거를 추가한 주장을 통해 그들의 입장을 견고히 하려 하였다.

그러나 노르웨이 본토로부터 이루어진 육지의 연장에 �발바르군도가 위치함에 따른 독자적 대륙붕 생성 불가능의 주장은 비법률적인 주장으로 평가되며, 현재 노르웨이의 관행상²¹⁶⁾ 더 이상 유효하지 않은 주장으로 판단된다. 또한 노르웨이의 1999년 백서의 주된 주장인 주권에 대한 제약 추정 금지의 원칙 및 문언적 해석의 원칙에 따른 조약 해석은 국제법상 논쟁의 여지가 있는 것으로 아래에서 추가적으로 논의하도록 한다.

다음으로 2000년대에 들어, �발바르군도로부터 생성된 어업보호수역에서 외국어선의 어업활동에 대한 노르웨이 연안경비대의 감시 및 규제와 관련하여 분쟁이 증가하였다. 이러한 배경에 따라 노르웨이 정부는 �발바르조약의 적용범위에 대한 입장의 재표명과 동시에 어업보호수역 또한 무차별의 원칙에 위배되지 않음을 다음과 같이 백서를 통해 주장하였다.

:

스발바르조약의 지리적 적용범위에 대한 조약 당사국 간 서로 다른 입

216) 노르웨이-덴마크 간 해양경계획정(2006)과 노르웨이-러시아가 해양경계획정(2010)을 통해 �발바르군도에 대한 노르웨이의 입장을 살펴볼 수 있다. 본 논문 100쪽 참조.

장이 존재한다. 노르웨이는 조약의 문언적 해석에 따라, 이 조약이 오직 군도와 영해에만 적용됨을 지속적으로 표명하여왔다. 그러나 스발바르군도와 주변 해역의 잠재적 경제성에 의해 타 국가들은 이 조약이 영해 이원에도 적용됨을 주장하고 있다. 이러한 배경에 따라, 노르웨이는 1977년 배타적경제수역을 설정하는 대신에 200해리 어업보호수역을 설정하였다. . . 만약 이 군도로부터 생성된 영해 이원의 해양관할에 대하여 스발바르 조약이 적용된다고 하더라도 스발바르군도를 기점으로 하여 설정된 어업 보호수역을 규제하는 규정은 스발바르조약과 양립하도록 설정되었다. 어업보호수역에서 어업활동 규제 조치는 이 지역에서 과거 외국 어선들의 실적을 반영하여 객관적으로 보호하도록 설정되었다. 따라서 노르웨이가 어업보호수역에 대하여 법적인 권리를 가지고 있으나, 어업 관리 규제는 무차별의 원칙에 기반하고 있다.²¹⁷⁾

노르웨이는 백서를 통해 지속적으로 스발바르조약의 적용범위에 대한 입장을 표명하여 왔다. 그러나 스발바르조약의 당사국들로부터 이의 제기를 받아 왔으며 이와 관련하여 여전히 분쟁이 존재한다.

다음으로 스발바르군도로부터 생성된 200해리 어업보호수역에서 외국어선의 어업활동과 관련된 노르웨이 대법원과 지방법원의 판결을 통해 스발바르조약의 적용범위에 대한 노르웨이의 입장을 분석할 수 있다.

첫 번째로, 1996년 아이슬란드 저인망 어선 Björgulfur & Ottar Birting은 어업보호수역에서 불법 대구어업으로 유죄를 판결 받았다.²¹⁸⁾ 아이슬란드는 스발바르조약의 당사국임에도 불구하고 과거 이 지역에서 대구 어업실적이 없었기 때문에 노르웨이로부터 대구어업 쿼터를 할당받지 못하였다. 따라서 노르웨이는 해당 수역에서 아이슬란드 소속 어선이 대구어업을 실시한 것은 노르웨이의 국내법을 위반하였다고 보았다. 이에 따라, 해당 어선의 어부는 노르웨이 대법원에서 노르웨이 정부가 스발바르조약상 규정인 무차별의 원칙을 위반하였음을 주장하였다. 재판소는 스발바르조약상 차별이란 국가별 차별대우를 의미한다고 보았다. 그러나 만약 해당 지역에서 국가별 과거 어업실적을 반영하지 않은 어업 쿼터 할당이 이

217) Report No.30 to the Storting (2004-2005), p. 25.

218) Rt. 1996, p. 624.

루어진다면 이는 간접적인 차별을 야기할 수 있음을 판시하였다.

두 번째로, 스페인 소속 저인망 어선인 Olazar & Olaberri은 2006년 노르웨이 연안경비대의 검사를 통해 검사어업일지와 실제 어업량이 일치하지 않음이 발견 되었다.²¹⁹⁾ 이 선박의 선장은 어업량에 대한 잘못된 보고에 따라 벌금형을 선고 받았다. 상소인은 스발바르조약 당사국인 러시아에 대하여 노르웨이의 수산당국이 호의적으로 차별 대우하였으며, 이는 스발바르조약의 의무 위반임을 주장하였다. 재판소는 위와 같은 상소인의 주장에 대하여 해당 지역에서 노르웨이와 러시아 간 어업협정이 체결되어 있으므로 타 국가보다 약화된 통제를 통해 충분한 조치가 가능하다고 판시하였다. 따라서 금번 사건에서 상소인이 주장하는 바와 같은 차별은 존재하지 않는다고 보았다.

다음으로, 아이슬란드인 선장과 독일 소속 어선인 Kiel은 2014년 스발바르군도로부터 생성된 어업보호수역에서 할당된 혼획량으로부터 19퍼센트 초과한 대구(haddock)어획에 따라 유죄를 선고 받았다. 앞서 살펴본 Bjørgulfur & Ottar Birting 사건과 마찬가지로 해당 선박의 어부는 노르웨이의 판결은 스발바르조약의 무차별의 원칙에 반하고 있음을 주장하였다.

Kiel Case에서 이전 어업보호수역에서 스발바르조약 당사국에 대한 노르웨이의 규제와 관련된 노르웨이의 대법원 판례와 다른 의견을 살펴볼 수 있다.²²⁰⁾ 먼저 재판소는 노르웨이 수산당국의 규제가 EU국가 소속 어선에 부정적인 경제효과를 야기할 수 있음을 인정하였다. 그러나 재판소는 노르웨이의 스발바르조약 제2조에 따른 어족자원 보존 조치는 조약의 목적과 합치하기 위하여 국가별 차별된 규제가 가능하고 판시하였다. 노르웨이와 러시아는 양국 간 어업협정을 통해 어업보호수역에서 어업 쿼터를 할당한 반면에 EU의 경우 혼획규제는 노르웨이의 독자적 결정에 의해 이루어졌다. 따라서 어족자원 보호의 필요성에 따른 긴급한 규제대책이 필요하였기 때문에 노르웨이 수산당국의 차별대우는 정당하다고 보았다.

219) HR-2006-1997-A - Rt-2006-1498.

220) Arntzen, Inger Karin Hjellbakk, "The Non-Discrimination Requirement and Geographical Application of the Svalbard Treaty: Decisions by the Norwegian Supreme Court", Master's thesis, The University of Bergen, 2015, p. 34.

또한 재판소는 노르웨이가 조치의 필요성과 비례의 원칙에 따라 규제의 정도를 결정할 판단의 여유가 있다고 보았다.²²¹⁾

끝으로 스발바르군도와 연관된 노르웨이의 경계획정을 통해 스발바르군도의 독자적 해양관할 생성여부에 대한 노르웨이의 최근 입장을 살펴볼 수 있을 것이다.

노르웨이와 덴마크는 2006년 스발바르군도와 그린란드 각각의 기점으로 부터 등거리선 방법을 통해 해양경계획정을 이루었다.²²²⁾ 이 협정은 스발바르군도의 어업보호수역과 그린란드의 배타적경제수역 간 경계획정을 포함하고 있으며 대륙붕에 대한 경계획정을 담고 있다. 또한 노르웨이와 러시아 간 2010년 체결한 바렌츠해 조약에 따라 스발바르군도에 설정된 어업보호수역과 러시아의 배타적경제수역 간의 경계획정이 이루어졌다.²²³⁾

2006년 노르웨이와 덴마크 간 이루어진 그린란드와 스발바르군도 간 대륙붕과 어업수역에 대한 해양경계획정과 2010년 이루어진 노르웨이와 러시아 간 해양경계획정을 살펴보았을 때, 노르웨이는 스발바르군도가 유엔 해양법협약 제121조 제1항과 합치하는 섬이며 이에 따라 배타적경제수역 및 대륙붕을 생성한다는 견해를 가지고 있음을 살펴 볼 수 있다.

그러나 여전히 스발바르군도 영해위원의 관할해역에 대하여 스발바르조약이 적용되어 동 조약의 당사국의 권리가 인정되는가에 대하여 스발바르군도와 관련된 두 차례의 해양경계획정이 답을 주고 있지는 않다.²²⁴⁾

221) *Ibid.*, pp. 34-35.

222) 노르웨이와 덴마크 간 스발바르군도의 어업보호수역과 그린란드의 배타적경제수역 간 해양경계획정의 정식명칭은 ‘Agreement between the Government of the Kingdom of Norway on the one hand, and the Government of the Kingdom of Denmark together with the Home Rule Government of Greenland on the other hand concerning the delimitation of the continental shelf and the fisheries zones in the area between Greenland and Svalbard’ 이다. 2006년 2월 2일 채택되었으며 2006년 6월 2일 발효하였다.

223) 노르웨이와 러시아간 해양경계획정의 정식명칭은 ‘Treaty between the Kingdom of Norway and the Russian Federation concerning Maritime Delimitation and Cooperation in the Barents Sea and the Arctic Ocean’ 이다. 2010년 9월 15일 채택되었다.

224) Tore Henriksen, Geir Ulfstein, “Maritime Delimitation in the Arctic: The Barents sea Treaty”, *Ocean Development & International Law*, Vol. 42. 2011, p. 9.

2) 노르웨이를 제외한 스발바르조약 당사국의 스발바르조약 적용 범위에 대한 입장 분석

스발바르조약의 적용범위에 관한 조약 당사국의 입장은 크게 두 가지로 나눌 수 있으며 그 외에 입장을 유보하고 있는 당사국이 있다.

첫 번째로, 스발바르군도로부터 영해 이원에 대하여 해양관할권이 생성되지 않으며, 스발바르조약에 명시된 영토와 영해에 한하여 노르웨이의 주권이 인정된다. 이러한 주장은 대표적으로 러시아로부터 제기되었다. 주장의 근거로는 스발바르군도에 대한 노르웨이의 주권은 스발바르조약에 따라 부여된 것으로 이 조약에 명시된 해양관할만이 조약의 대상이라는 것이다.

두 번째로, 스발바르군도의 영해 이원에 대하여 추가적인 해양관할권 설정을 인정하되, 스발바르조약의 적용 역시 확대된 해양관할에 적용된다는 입장이다. 이는 동 군도와 인접한 국가들 중 다수의 조약 당사국에 의해 주장되는 것으로써 영국, 아이슬란드, 덴마크, 네덜란드, 스페인이 대표적인 국가이다.²²⁵⁾ 이들 당사국은 스발바르조약의 전문에서 언급하고 있는 형평한 체제에 입각한 비차별 조항의 준수를 요구하고 있다. 특히 스페인은 노르웨이의 어업보호수역에 대한 입법관할권을 스발바르조약에 근거하여 인정하고 있으나, 집행관할권에 포함되는 선박단속 권한을 부인하고 있으며 기국에 의한 배타적 관할권을 주장하고 있다.²²⁶⁾

끝으로 스발바르조약의 적용범위에 관한 해석에 대하여 미국, 프랑스, 독일은 유보적 입장을 견지하고 있다.²²⁷⁾ 특히 미국은 이에 대한 입장을 표명하지 않음으로써 묵인의 효과를 야기하는 것을 방지하기 위하여 유보의 입장을 반복적으로 명시하였다. 미국은 스발바르군도의 전략적 가치 및 부존자원에 대한 이해관계에 따라 자국의 이익을 현재까지 평가하고

225) 이용희, “북극 스발바르조약에 관한 연구”, 121쪽.

226) Torbjørn Pedersen, Tore Henriksen, “Svalbard’s Maritime Zone: The End of Legal Uncertainty?”, *The International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol. 24, 2009, p. 147.

227) 이용희, “북극 스발바르조약에 관한 연구”, 123쪽.

있다.²²⁸⁾

이와 같이, 스발바르조약의 해석에 대하여 노르웨이를 제외한 스발바르 조약의 당사국들은 노르웨이와 다른 입장을 견지하고 있다. 또한 노르웨이가 스발바르군도로부터 200해리 해역에 대하여 설정한 어업보호수역에 대한 주권적 권리의 행사를 반대하거나 유보하는 입장을 보이고 있다.²²⁹⁾

이러한 스발바르조약의 해석에 대한 이견에 따라, 2014년 유럽의회는 스발바르군도로부터 생성된 어업보호수역의 법적 지위 및 스발바르군도를 기준으로 하여 획정된 노르웨이와 러시아 사이에 그어진 무르만스크 라인의 동쪽 해역의 법적지위에 대한 회의를 가졌다.²³⁰⁾

동 회의에서 첫 번째로 제기된 쟁점은 스발바르조약의 당사국이 어업보호수역에서 스발바르조약상 규정하고 있는 동등한 어업권의 향유 여부이다. 이러한 쟁점에 대하여 유럽연합은 동 협약의 적용에 따라 어업보호수역에 대한 당사국의 동일한 접근권이 보장됨을 표명하였다. 이에 더하여, 어업보호수역에 대한 노르웨이의 규제는 과학적 자료에 근거하여 무차별의 조건에 따라 이루어져야 함을 확인하였다.

다음으로 노르웨이와 러시아 간 2010년에 체결한 바렌츠해 조약에 따라 설정된 무르만스크 라인의 동쪽에 위치한 스발바르군도로부터 생성된 어업보호수역의 법적지위에 대한 논의가 이루어졌다. 해당 사안에 대하여 유럽연합 회원국들은 추가적인 논의가 필요하다는 것에 입장을 같이 하였다. 또한 노르웨이-러시아 어업공동위원회는 지역수산기구의 지위를 가지지 못함으로 스발바르군도로부터 생성된 어업보호수역에 적용되기 위하여 추가적인 논의가 필요하다고 보았다.

228) Torbjørn Pedersen, “International Law and Politics in U. S. Policymaking: The United States and the Svalbard Dispute”, *Ocean Development & International Law*, Vol. 42, 2011, p. 131.

229) Rachel Tiller, Elizabeth Nyman, “The Clear and Present Danger to the Norwegian Sovereignty of the Svalbard Fisheries Protection Zone: Enter the Snow Crab”, *Ocean & Coastal Management*, Vol. 137, 2017, p. 31.

230) <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=CRE&reference=20140226&secondRef=ITEM-019&language=EN> (검색일자 : 2017년 10월 6일)

제3절 스텔바르조약의 적용범위에 대한 법적 분석

1. 스텔바르조약과 유엔해양법협약의 관계

신 국제해양법질서에 따라 스텔바르군도의 확대된 관할해역 설정 여부에 대하여 논하기에 앞서 유엔해양법협약과 스텔바르조약의 관계에 대하여 분석할 필요가 있다.

유엔해양법협약은 제311조에서 자체적으로 다른 협약 또는 국제협정과 의 관계에 대하여 규정하고 있다. 제311조 제2항은 “이 협약과 양립 가능한 다른 협정으로부터 발생하거나 또는 다른 당사국이 이 협약상의 권리를 행사하거나 의무를 이행함에 영향을 미치지 아니하는 당사국의 권리와 의무를 변경하지 아니함.” 을 규정하고 있다. 따라서 스텔바르조약이 유엔해양법협약과 양립하는가에 대하여 살펴보도록 한다.

먼저 스텔바르조약은 타 협약과의 관계에 대하여 언급하고 있지 않다. 따라서 이 조약의 유엔해양법협약과의 양립가능성 여부에 대한 평가를 위해 스텔바르조약 당사국의 유엔해양법협약에 대한 가입여부와 태도를 살펴보아야 한다.

미국과 베네주엘라를 제외한 조약 당사국은 모두 유엔해양법협약의 당사국이다. 또한 미국과 베네주엘라가 유엔해양법협약의 비당사국임에도 불구하고 동 협약의 규정을 실질적으로 준수하고 있기 때문에 스텔바르조약 당사국은 유엔해양법협약상 생성되는 해양관할권에 대한 권리와 의무를 동시에 가진다고 볼 수 있다.²³¹⁾

다음으로 노르웨이를 포함한 스텔바르조약 당사국의 관행에 따라 스텔바르군도 주변 해역 또한 유엔해양법협약상 규정하고 있는 해양질서를 향유하고 있음을 알 수 있다. 노르웨이는 스텔바르조약 작성 당시 존재하였던 4해리의 영해를 12해리로 확장하였으며, 200해리 어업보호수역을 설정하였다. 이러한 노르웨이의 입법에 대하여 스텔바르조약 적용범위에 대한

231) 이용희, “북극 스텔바르조약에 관한 연구”, 125쪽.

조약당사국과의 의견불일치가 존재할 뿐, 스발바르군도로부터 독자적인 배타적경제수역과 대륙붕 생성에 대한 반대는 실질적으로 존재하지 않았다고 판단된다. 따라서 스발바르조약은 유엔해양법협약상 허용되는 권리 및 의무와 양립하고 있음을 살펴볼 수 있다. 그러므로 스발바르조약에 따라 부여된 권리에 입각하여, 노르웨이는 스발바르군도로부터 영해 외측 해역에 대하여 유엔해양법협약상 인정되는 해양질서인 접속수역, 배타적경제수역, 대륙붕을 설정하는 것이 허용된다.

2. 조약법에 관한 비엔나협약에 따른 스발바르조약의 해석

조약법에 관한 비엔나협약(Vienna Convention on the Law of the Treaty)은 제31조에서 제33조에 걸쳐 조약의 해석에 관한 국제법의 일반 원칙을 규정하고 있다. 비록 이 협약은 스발바르조약이 채택된 이후인 1969년에 채택되었으나, 조약의 해석에 관한 부분인 제31조와 제32조는 국제관습법을 반영한 것으로 다수의 재판소에서 판시한 바 있다.²³²⁾ 따라서 스발바르조약의 적용범위에 대한 해석 또한 조약법에 관한 비엔나협약상 조약 해석의 원칙에 따르는 것이 합당하다고 보인다.²³³⁾

조약법에 관한 비엔나협약 제31조는 조약의 해석이 “성실하게(in good faith)”, “통상적인 의미에 따라(in accordance with the ordinary meaning)” 이루어져야 함을 규정하고 있다. 노르웨이 정부는 Report No. 40 to the Norwegian Storting(1985-86)을 통해, 스발바르조약상 명시된 스발바르군도와 영수에 대하여만 스발바르조약이 적용됨을 주장하고 있으며, 이러한 주장의 근거로 조약법에 관한 비엔나협약 제31조 제1항의 조약의 통상적인 의미에 따른 성실한 해석을 제시하고 있다. 즉, 스발바르조약상 배타적경제수역(어업보호수역 포함), 대륙붕에 관한 언급이 없으며

232) Mark E. Villiger, *op. cit.*, pp. 439-440.; *Legality of Use of Force Case (Serbia and montenegro v. Belgium)* 의 선결적 항변에서 ICJ는 조약법에 관한 비엔나 협약 제31조가 국제관습법임을 판시하였다 (para. 100.); *La Grand Case (Germany v. USA)* 에서 ICJ 또한 제31조를 국제관습법으로 보았다. (para. 99.)

233) 이용희, “북극 스발바르조약에 관한 연구”, 127-128쪽.

로 오직 노르웨이만이 확대된 관할해역에 대한 주권적 권리를 향유한다고 해석하고 있다. 이러한 노르웨이의 주장은 문언적 해석에 입각한 제한적 해석의 원칙으로 볼 수 있다.

다음으로 조약법에 관한 비엔나협약 제31조는 “조약의 대상과 목적에 따라(in the light of its object and purpose)” 해석 할 것을 규정하고 있다. 전술한 바와 같이 �발바르조약 전문은 조약이 체결되기 이전에 국가들이 향유하였던 형평한 체제(equitable regime)에 따라 조약 당사국들의 특정 경제권 보존과 �발바르군도의 평화적 이용을 규정하고 있다. 이러한 전제 조건하에 노르웨이는 �발바르조약 제1조에 따라 완전하고 절대적인 주권을 가지게 되었다. 따라서 노르웨이가 향유하는 �발바르군도에 대한 주권과 조약 당사국의 무차별적인 �발바르군도 및 이 군도로부터 생성된 관할 해역에 대한 권리는 일괄타결의 방식(package deal)으로 보아야 한다.²³⁴⁾

조약법에 관한 비엔나협약 제31조 제1항은 앞서 살펴본 조약의 해석과 더불어 문맥(context)에 따라 해석할 것을 규정하고 있다. 조약은 각각의 조항이 별개로 해석되어서는 아니 되며, 조항을 구성하는 전문과 부속서를 포함한 문서들이 유기적으로 해석되어야 한다.²³⁵⁾ �발바르조약은 주요 쟁점으로 여겨지는 조약의 지리적 적용범위에 대하여 결정지을 수 있는 문맥을 제시하고 있지 않다. 따라서 조약법에 관한 비엔나협약 제31조 제3항에서 제시하고 있는 조약의 해석 또는 적용에 관한 당사국 간의 추후 합의, 추후 관행, 적용될 수 있는 국제법의 관련규칙을 살펴보아야 한다.

노르웨이는 �발바르군도에 대하여 기존의 4해리 영해를 12해리로 확장하였으며 200해리의 어업보호수역을 설정하였다. 이에 대하여 러시아는 초기에는 노르웨이의 �발바르군도에 대한 관할권 확장을 전면 반대하였으나 이후 노르웨이와 러시아 간 바렌츠해 경계확정을 통해 확장된 해양 관할에 대한 러시아의 입장 변화를 살펴볼 수 있다. 조약당사국들은 신 해양법질서에 따라 �발바르군도가 독자적인 배타적경제수역 및 대륙붕을

234) D. H. Anderson, *op. cit.*, pp. 380-381.

235) Mark E. Villiger, *op. cit.*, p. 427.

생성할 수 있는 섬으로 간주하고 있으며, 노르웨이 또한 국내법을 통해 어업보호수역을 설정하고 무차별의 원칙을 적용하여 40년 가까이 해당 수역을 규제하고 있다. 이러한 조약 당사국 간의 관행에 따라 확장된 스발바르군도 주변해역에 대하여 스발바르조약이 적용된다고 볼 수 있을 것이다.

또한 앞서 살펴본 바와 같이, 유엔해양법협약은 스발바르조약과 양립하고 있으며 스발바르조약의 당사국들이 동 협약을 실질적으로 준수하고 있으므로 관련 국제법 규칙으로 간주될 수 있다. 따라서 스발바르조약의 해석시 유엔해양법협약에 따라 신설된 해양관할을 반영하는 것이 적절할 것으로 사료된다.

끝으로 조약법에 관한 비엔나협약 제32조는 해석의 보충적 수단으로서 제31조에서 언급한 방법에 따른 해석의 의미가 모호하거나 애매할 경우 조약의 교섭기록 및 체결시 사정을 고려할 것을 규정하고 있다. 스발바르조약의 경우 문언적 해석과 문맥적 해석, 목적론적 해석에 따라 서로 다른 결론이 도출된다. 따라서 제32조에 따라 스발바르조약 작성의 교섭기록 및 체결 사정을 살펴보는 것이 필요하다. 파리평화 컨퍼런스(paris peace conference)에서 조약 당사국에게 동등한 어업권과 채굴권을 부여하는 것에 어떠한 이견이 없었다. 따라서 초안 작성자들은 그 당시 국제법상 인정되는 해양관할에 대하여 조약당사국의 무차별적 권리 하에 노르웨이의 주권을 부여하였다고 해석된다. 만약 조약 작성자들이 새로운 국제해양법 질서에 따라 해양관할의 확장을 알았다면 조약 당사국에게 부여될 권리 또한 확장된 지리적 범위였을 것이라는 가정이 적절할 것이다.²³⁶⁾

결과적으로 스발바르조약에 대한 문언적 해석의 원칙과 문맥적 해석, 목적론적 해석은 서로 다른 해석을 보인다. 노르웨이는 확장된 스발바르군도에 대한 배타적경제수역 및 대륙붕 설정과 그에 대한 주권적 권리 및 관할권 행사의 주된 논거로서 문언적해석의 원칙을 사용하고 있다. 그러나 전술한 바와 같이 문맥적 해석 및 목적론적 해석은 노르웨이의 주장을 약화시키고 있으며 하나의 결론에 도달하기에는 무리가 있는 것으로 판단

236) Robin Churchill, Geir Ulfstein, *op. cit.*, p. 575.

된다. 따라서 스텔바르조약의 적용범위에 대한 추가적인 판단을 위해 아래에서 오래된 조약의 해석과 관련하여 국제재판소의 판결을 살펴보도록 한다.

3. 조약의 해석과 관련된 판례

스텔바르조약의 해석과 마찬가지로 시대적으로 신 국제해양법질서를 반영하지 못한 조약 또는 협정이 다수 존재한다.

기니비사우-세네갈 간 사건에서 중재재판소는 1960년 포르투갈과 프랑스가 체결한 기니비사우와 세네갈 간 영해, 접속수역, 대륙붕 경계획정에 대한 조약에 따라 생성된 해양경계가 양국 간 배타적경제수역 획정에 사용될 수 없음을 판시하였다. 재판소는 1960년 조약이 체결되었을 당시 배타적경제수역이라는 제도가 존재하지 않았으므로 조약의 체결당시 국제법의 해석에 따라 배타적경제수역은 그 당시 조약상 사용되었던 기준과 다른 기준이 적용되어야 한다고 보았다.²³⁷⁾

반면에 에게해 대륙붕사건(Aegean Sea Continental Shelf Case)은 1928년 제네바 일반의정서에서 사용된 “territorial status of Greece”의 해석 시, 일반국제법상 사용되고 있는 영해의 지위의 개념이 포함되도록 포괄적인 용어로 해석되어야 하며, 법의 진화와 함께 법이 해석될 당시에 의미와 부합하게 해석되어야 함을 판시하였다. 이에 따라, 국제사법재판소는 그리스에 대한 의정서상 “territorial status of Greece”에 대한 재판소 관할권 유보에 대륙붕이 포함됨을 판시하였다. ²³⁸⁾

또한 오일 플랫폼 사건(Oil Platforms Case)에서 국제사법재판소는 이란과 미국이 체결한 1955년 조약 속 ‘territories’의 의미에 새로운 해양법질서인 대륙붕과 배타적경제수역의 개념이 포함된다고 판시하였다.²³⁹⁾

237) *Case concerning the Delimitation of Maritime Boundary between Guinea-Bissau and Senegal*, Reports of International Arbitral Awards, Vol. XX, 1989, para. 85.

238) *Aegean Sea Continental Shelf Case (Greece v. Turkey)*, Judgement, ICJ, 1978, para. 77.

239) *Oil Platforms Case (Islamic Republic of Iran v. USA)*, Judgement, ICJ, 2003,

스발바르군도 주변의 확대된 해양관할에 대한 스발바르조약의 해석과 관련된 사건들에 대한 재판소의 해석을 살펴보면 하나의 획일적인 입장을 고수하고 있지 아니함을 알 수 있다. 또한 앞서 살펴본 사건들은 스발바르조약의 해석과 직접적으로 비교대상이 되지 않으므로 확대된 스발바르군도 주변 해역에 대한 스발바르조약의 적용여부에 대한 해석에 직접적인 근거로 사용되기에 다소 어려움이 있다고 판단된다.²⁴⁰⁾ 따라서 아래에서는 스발바르조약의 합리적 해석을 도출하기 위해 최근 국제재판상 빈번하게 사용되는 진화론적 해석을 살펴보도록 한다.

아이언 라인 사건(Iron Rhine Case)에서 재판소는 조약 당사국의 의도와 함께 조약의 대상과 목적이 1839년 체결된 조약 해석에서 우세한 요소임을 판시하였다. 또한 문언적 해석의 원칙에 입각한 해석은 제한적 해석을 야기할 수 있으며, 그 결과로 조약의 일차적 목적과 합치하지 않는 해석이 이루어질 수 있음에 주목하였다.²⁴¹⁾

다음으로 코스타리카-니카라과 간 사건(Costa Rica vs. Nicaragua Case)에서 국제사법재판소는 1858년 코스타리카에 니카라과의 영해에 대하여 특정 권리를 부여한 조약에 대한 해석에 대하여 진화적 해석의 원칙을 적용하여 판결하였다. 특히 재판소는 조약에서 사용된 일반적인 용어(generic term)에 대하여 조약의 당사국들은 시간이 흐름에 따라 그 용어의 의미가 진화하고 있음을 인지하여왔음에 주목하여, 그러한 일반적 규칙에 대하여 진화적으로 해석됨이 추정되어야만 함을 판시하였다.²⁴²⁾

두 사건에서 재판소는 모두 제한적 해석을 배제하였으며 진화적 해석의 원칙을 사용하여 조약을 해석하였음을 살펴볼 수 있다.

앞서 살펴본 오래된 조약의 진화론적 해석의 원칙에 따라, 스발바르군도로부터 확대된 해양관할에 대한 노르웨이의 권리뿐만 아니라 스발바르조약의 확대된 지리적 범위에 대한 조약당사국의 무차별권(non-discriminatory) 또한

para. 82.

240) Robin Churchill, Geir Ulfstein, *op cit.*, pp. 580-581.

241) *Iron Rhine arbitration case (Belgium v. Netherlands)*, Award, PCA, 2005, para. 53.

242) *Dispute regarding Navigation and Related Rights (Costa Rica v. Nicaragua)*, ICJ Reports, 2009, para. 66.

함께 생성된다고 해석하는 것이 적절하다고 사료된다.

제4절 소결

1920년 작성된 �발바르조약은 이 조약의 당사국에게 무차별적 대우를 전제로 하여 노르웨이에게 주권을 부여하였다.

새로운 해양법질서에 따라 신설된 배타적경제수역과 확장된 대륙붕제도가 �발바르군도에 적용될 수 있는지에 대한 법적 의문과, 만약 그러하다면 �발바르조약 또한 확대된 해역에 적용되는지에 대한 논쟁이 존재한다.

노르웨이는 주권제약 추정 금지의 원칙, 문언적 해석의 원칙, 제한적 해석의 원칙에 따라 �발바르조약의 당사국들은 이 조약에 명시된 영토, 내수, 영수(영해)에 한하여 이용권을 가짐을 주장하고 있다. 그러나 살펴본 바와 같이 최근 국제재판소는 오래된 조약에 대하여 진화론적 해석의 원칙을 적용하고 있는 추세이다. 또한 목적론적 해석에 따라, �발바르조약에 의해 부여받은 �발바르군도에 대한 주권에 근거한 해양관할의 확장과 함께 주권의 제약이 담고 있는 �발바르조약이 확장되어 적용되는 것이 적절하다고 사료된다.

이러한 해석에 따라, �발바르군도로부터 설정된 200해리의 어업보호수역에 대한 노르웨이의 규제는 유엔해양법협약상 부여된 주권적 권리의 행사로써 적법한 행위이다. 그러나 어업보호수역에 대한 역사적 어업실적을 반영한 쿼터 배분 및 국가별 차별화된 통제는 �발바르조약상 명시된 무차별의 원칙에 위배된 행위이다.

우리나라는 �발바르조약의 당사국으로서 �발바르조약이 확장된 관할 해역에 적용되며, 이 해역에서 노르웨이의 자국민을 포함하여 조약당사국 간 무차별적 규제가 이루어져야 한다는 입장을 견지해야 할 것이다. 또한 관련 사안에 대한 �발바르조약 당사국 간 공감대를 형성할 수 있도록 관계국과 외교적 협력 및 학술 세미나 개최 등을 통해 주도적인 역할을 담당할 수 있을 것이다.

제6장 결 론

북극해의 전체 해역 중 약 82퍼센트가 북극해 연안국의 관할해역에 포함됨에 따라 우리나라의 북극해 활동의 상당 부분은 북극해 연안국들의 법제에 영향을 받게 된다. 그 예로서 북극항로의 이용을 살펴볼 수 있다. 반면에 북극해 공해는 항행의 자유, 상공비행의 자유, 해저전선과 관선부설의 자유, 인공섬과 그 밖의 시설 건설의 자유, 어로의 자유, 과학조사의 자유를 부여받은 해역으로서 기국의 배타적 관할권이 행사되는 해역이다. 공해상 어족자원의 지속가능한 개발 및 해양환경 보호를 위한 국제수산업규범이 존재하나, 북극해 공해상 어업 가능성 증가에 따라 이를 추가적으로 규제하려는 국제적 차원의 움직임이 나타나고 있다. 이 외에, 우리나라는 북극해에 위치한 스발바르군도의 지위를 규정하고 노르웨이에게 주권을 부여하고 있는 스발바르조약의 당사국이다. 그러므로 우리나라는 스발바르군도와 그로부터 생성되는 해양관할권 내에서의 활동에 따른 이해관계를 가지고 있다.

이처럼 우리나라의 북극해 활동이 다양해지고 확대됨에 따라 북극해에 적용되는 관련 국제규범에 대한 이해와 준수가 중요해지고 있다. 이러한 배경하에 본 논문은 우리나라의 북극해 활동 중 국제해양법적 쟁점 전반에 대하여 종합적으로 살펴보았다.

먼저 북극항로의 법적지위에 따라 유엔해양법협약상 항행제도가 선택적으로 적용될 것이다. 러시아와 캐나다는 역사적 권원 주장 및 직선기선의 설정을 통해 북극항로가 내수의 지위를 가지고 있음을 주장하고 있다. 그러나 전술한 바와 같이 북동항로와 북서항로는 국제법상 역사적 권원의 요건을 충족하고 있지 않다. 또한 북동항로를 구성하고 있는 해협을 포함한 러시아의 직선기선 설정과 캐나다 북극군도 외측에 설정된 캐나다의 직선기선 설정은 유엔해양법협약상 예외적 상황에 설정할 수 있는 직선기선의 설정요건과 합치하지 못한 것으로 판단된다. 끝으로 북극항로는 실질적으로 국제항행에 이용되고 있으며 향후 이용 빈도가 증가할 것으로 예측됨에 따라 국제항행용 해협의 요건을 점차적으로 충족하고 있다. 그

러므로 북극항로를 항행하는 선박에 대하여 해협의 지리적 상황에 따라 통과통항, 정지되지 않는 무해통항, 무해통항, 자유통항이 적용될 수 있다. 따라서 우리나라는 북극항로의 이용국으로서 동 항로의 잠재적 이용국과의 협력을 통해 북극항로의 국제항행용 해협화를 국제적 논의사항으로 제시할 필요가 있다. 또한 세미나 개최를 통해 북극항로의 법적지위에 관한 분쟁이 존재함을 전파하고 관련 사항에 대한 논의를 주도할 필요가 있다.

북극해 해빙의 감소가 가속화됨에 따라 북극해 연안국의 배타적경제수역에서 선박의 항행으로 확대될 가능성이 있다. 러시아와 캐나다의 법령 제정 현황을 살펴보았을 때, 국제해사기구에서 채택하고 있는 기준보다 엄격한 부분이 존재한다. 이는 유엔해양법협약 제234조에 근거한 것으로, 이 조항의 해석에 대한 모호성에 따라 북극해 연안국과 해당 해역을 항행하는 기국 간 입장차이가 존재하고 있다. 유엔해양법협약 제234조의 체결 배경, Polar Code의 도입, 국제 재판소의 유엔해양법협약에 대한 일반적인 해석의 추세에 따라, 동 조항은 ‘연중 대부분 결빙해역인 배타적경제수역에 국한하여 연안국은 국제사회가 납득할만한 과학적 증거에 근거하여 해양환경 오염을 방지, 경감 및 통제하기 위하여 선박의 안전과 관련된 규정을 포함하여 차별 없는 법령을 제정하고 집행할 권리를 가진다. 이러한 법령은 국제기준보다 엄격할 수 있으나 일반적으로 이용 가능한 최선의 과학적 증거에 근거해야하며 항행과 해양환경의 보호와 보존을 적절하게 고려한다.’ 로 해석되는 것이 바람직하다고 생각된다. 이러한 해석에 입각하여 러시아의 배타적경제수역을 항행하는 선박에 대한 쇄빙선 도선 및 결빙구역 도선 서비스 강제화는 북극해 환경보호를 위한 것으로 실질적 서비스 제공에 대한 비용부과 및 무차별적 대우에 따라 동 조항과 합치하는 것으로 보인다. 한편, 러시아와 캐나다가 요구하고 있는 관할해역에 대한 사전허가는 중복적이며 과도한 것으로 유엔해양법협약 제234조에서 규정하고 있는 항행의 적절한 정도의 규제의 범위를 넘어서는 것으로 사료된다. 즉, 배타적경제수역에서 선박의 자유통항권을 침해하는 것으로 판단된다.

다음으로, 중앙북극해 공해상 어업규제를 위한 협정이 2015년부터 6차례의 회의를 통해 2017년 11월 타결되었다. 이 협정은 공해상 적용 가능

한 국제수산규범이 존재하나, 북극해에 대한 과학정보의 부족과 생태계 민감성을 근거로 하여 지역수산기구가 설립될 때까지 잠정적으로 어업을 금지하는 것을 주된 내용으로 하고 있다. 이러한 중앙북극해 공해상 어업과 관련한 국제사회의 태도에 따라 유엔해양법협약상 규정된 공해상 어업의 자유가 추가적으로 제한되고 있는 것으로 보인다. 이 협정의 논의 과정에서 미합의 되었던 조항은 주로 북극해 연안국에게 특혜를 부여하고자 하는 것으로 중앙북극해 공해를 반폐쇄해 또는 지역해적 시각으로 바라보는 북극해 연안국의 견해를 반영한 것으로 해석된다. 그러나 유엔해양법협약상 고도회유성어종, 경계왕래성어종, 소하성어종, 강하성어종을 제외하고 공해에서 연안국의 우월적 지위를 인정하는 어떠한 근거도 존재하지 않는다. 그러므로 공해는 어떤 국가의 영토주권에도 귀속되지 않는 국제공동체 전체의 공유물로서의 성격을 가지고 있다.²⁴³⁾ 따라서 우리나라는 이 협정의 성실한 이행을 위한 국내 절차를 마련하고 관련국과의 과학적 협력을 통해 중앙북극해 공해가 어느 국가의 관할권에도 속하지 않는 공유물임을 확고히 하여야 할 것이다.

마지막으로 새로운 해양법질서에 따른 스발바르조약의 해석은 진화론적 해석과 목적론적 해석에 따라 스발바르군도가 스발바르조약에 명시된 영수 이원의 관할해역인 200해리 배타적경제수역과 확장된 대륙붕을 가지며, 스발바르조약 당사국들의 권리 역시 확장된 관할해역에 적용된다고 보아야 할 것이다. 이러한 해석에 따라, 스발바르군도로부터 설정된 200해리의 어업보호수역에 대한 노르웨이의 규제는 유엔해양법협약상 부여된 주권적 권리의 행사로서 적법한 행위이다. 그러나 어업보호수역에 대한 역사적 어업실적을 반영한 쿼터 배분 및 국가별 차별화된 통제는 스발바르조약상 명시된 무차별의 원칙에 위배된 행위로 판단된다. 한편, 스발바르군도 주변 해역의 막대한 자원에 따라 노르웨이가 확장된 해양관할권 내에 대하여 스발바르조약의 적용을 수용할 것으로 기대되지 않는다.²⁴⁴⁾ 그럼에도 불구하고 우리나라는 스발바르조약의 당사국으로서 스발바르조약이 확장된 관할해역에 적용되며, 해당 해역에서 노르웨이의 조약 당사

243) 김대순, 전거서, 1241쪽.

244) 이용희, “북극 스발바르조약에 관한 연구”, 133쪽; Torbjørn Pedersen, “The Svalbard Continental Shelf Controversy: Legal Disputes and Political Rivalries”, p. 354.

국에 대한 차별적 대우는 �발바르조약에 위반된다는 입장을 견지해야 할 것이다. 또한 �발바르군도로부터 생성된 대륙붕에 대한 노르웨이의 개발 및 규제 태도는 해당 사안에 대한 국제사회의 입장을 반영할 것이다. 따라서 노르웨이와 조약 당사국들의 태도를 지속적으로 파악하여 �발바르군도와 관련된 국제분쟁의 동향을 분석해야 한다.

현재 우리나라는 다산기지 설치를 통한 북극해의 과학조사 및 북극이사회의 옵서버 지위의 획득 등을 통해 북극의 평화적 이용에 기여하고 있다.²⁴⁵⁾ 이러한 활동은 국제적 차원의 공헌으로, 향후 북극해 비연안국인 우리나라의 북극해 활동에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

이와 더불어 북극해 연안국과의 협력회의, 공동연구, 협력 네트워크의 구축, 북극해 국제세미나 개최 등을 통해 우리나라의 북극해 활동의 기반을 견고히 할 수 있을 것이다. 또한 북극해의 잠재적 이용국과의 양자 또는 다자적 협력 체계의 구축을 통해 우리나라의 입장을 강조하고 국제사회의 공감대를 형성할 수 있을 것이다. 이를 위해 외교부와 해양수산부와 같은 정부부처의 외교적 노력과 국내외 연구계와 학계 간 학술교류가 지속적으로 이루어져야 할 것이다.

245) 진동민, 양희철, 전게서, 17쪽.

참 고 문 헌

I. 국내문헌

1. 단행본

김대순, 국제법론, 삼영사, 제18판, 2016.

김종덕, 북극탐험: 숨겨진 대륙, 북극이 열린다, 바다위의 정원, 2017.

2. 논문

권현호, 최수정, “공해어업질서의 변화와 국제법적 한계”, 국제법학회논총, 제50권, 2005.

김종덕, “2015년도 북극정책 시행계획 수립 의의와 향후 과제”, 한국극지연구진흥회 (편), 미래를 여는 극지인, 제17호, 2015.

김현정, “공해상 어로의 자유의 두 가지 변화”, 국제법학회논총, 제57권, 2012.

_____, “국제법상 불법·비보고·비규제어업(IUU 어업)에 관한 기국의 의무와 책임”, 서울국제법연구, 제22권 제1호, 2015.

_____, “불법·비보고·비규제 어업(IUU 어업)의 개념 정의 : 법과 정치의 관계를 중심으로”, 국제법학회논총, 제59권, 2014.

박문진, 김민수, “북동향로의 법적 문제에 관한 소고”, 해양환경안전학회 학술발표대회 논문집, 2010.

박성욱, “북방향로 관련 러시아의 국내법제 동향 분석”, Polar Brief, 제9호, 2016.

박영길, “북극해의 중앙: 대륙붕 경쟁과 공해어업문제”, 북극정책포럼, 제6호, 부산발전연구원, 2016.

송주미, “북극항로 이용현황과 러시아의 상업화 정책”, 해양수산, 제2권 제3호, 2012.

신창훈, “해협제도”, 한국해양수산개발원(편), 대한민국의 해양법 실행: 유엔해양법협약의 국내적 이행과 과제, 일조각, 2017.

이용희, 박성욱, 권문상, “무해통항제도와 통과통항제도의 비교 연구”, Strategy21, 제11호, 2003.

이용희, “북극 북서항로의 국제법적 지위에 관한 연구”, 경희법학, 제47권 제4호, 2012.

_____, “북극 스발바르조약에 관한 연구”, 해사법연구, 제25권 제2호, 2013.

_____, IUU어업에 대한 국제법상 국가의 의무와 우리나라의 국내입법 태도에 관한 연구, 한국해양정책학회지, 제1권 제2호, 2016.

이재혁, “북극권 러시아 해역에서 한국 수산업의 발전 방안”, HIRS 정책보고서, 제2호, 2014.

임지형, “중앙 북극해 공해어업에 관한 국제입법 동향 분석”, 해사법연구, 제28권 제3호, 2016.

3. 보고서 및 기타

김선표, 홍성걸, 신영태, 이형기, 유엔해양법협약 이후 새로운 공해어업질서의 법적 성격 연구, 연구보고서, 한국해양수산개발원, 2000.

진동민, 양희철, 북극을 둘러싼 국제관계와 국가 간 해양(영토)분쟁 연구, 연구보고서, 한국해양과학기술원, 2016.

해양수산부, 「북극정책 기본계획」, 2013.

—————, 「북극정책 시행계획」, 2015.

II. 외국문헌

1. 서양단행본

David Anderson, *Modern Law of the Sea*, Martinus Nijhoff Publishers, 2008.

Donald R. Rothwell, Tim Stephens, *The International Law of the Sea*, Hart Publishing, 2010.

Donat Pharand, *Canada's Arctic Waters in International Law*, Cambridge University Press, 1988.

James Crawford, *Brownlie's Principles of Public International Law*, Eighth edition, Oxford University Press, 2012.

Mark E. Villiger, *Commentary on the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties*, Martinus Nijhoff Publishers, 2009.

Michael Byers, *International Law and the Arctic*, Cambridge University Press, 2013.

Myron H. Nordquist, *United Nations Convention on the Law of the Sea 1982 A Commentary*, Vol. 7, Martinus Nijhoff Publishers, 1991.

Philippe Sands, *Principles of International Environmental Law*, Second edition,

Cambridge University Press, 2003.

2. 서양논문

Aldo Chircop, Ivan Bunik, Moira L. McConnell, Kristoffer Svendsen, “Course Convergence? Comparative Perspectives on the Governance of Navigation and Shipping in Canadian and Russian Waters”, *Ocean Yearbook Online*, Vol. 28, 2014.

Andrew J. Norris, Patrick McKinley, “The Central Arctic Ocean—Preventing another Tragedy of the Commons”, *Polar Record*, Vol. 53, 2017.

Anne Babcock Hollowed, Benjamin Planque, Harald Loeng, “Potential movement of fish and shellfish stocks from the sub-Arctic to the Arctic Ocean”, *Fisheries Oceanography*, Vol. 22, 2013.

Armand de Mestral, “Article 234 of the United Nations Convention on the Law of the Sea”, in Suzanne Lalonde, Ted L. McDorman(eds.), *International Law and Politics of the Arctic Ocean: Essays in Honor of Donat Pharand*, Brill Nijhoff, 2015.

Arntzen, Inger Karin Hjellbakk, “The Non-Discrimination Requirement and Geographical Application of the Svalbard Treaty: Decisions by the Norwegian Supreme Court”, Master’s thesis, The University of Bergen, 2015.

Christopher R. Rossi, “A Unique International Problem: The Svalbard Treaty, Equal Enjoyment, and Terra Nullius: Lessons of Territorial Temptation form History”, *Washington University Global Studies Law Reviews*, Vol. 15, 2015.

D. M. McRae, “The Negotiation of Article 234”, in Franklyn Griffiths(eds.), *Politics of the Northwest Passage*, McGill-Queen’s University Press,

1987.

Donat Pharand, "The Arctic Waters and the Northwest Passage: A Final Revisit", *Ocean Development & International Law*, Vol. 38, 2007.

Dorottya Bognar, "Russian Proposals on the Polar Code: Contributing to Common Rules or Furthering State Interests?", *Arctic Review on Law and Politics*, Vol. 7, 2016.

Douglas R. Brubaker, "The Legal Status of the Russian Baselines in the Arctic", *Ocean Development & International Law*, Vol. 30, 1999.

_____, "Straits in the Russian Arctic", *Ocean Development & International Law*, Vol. 2, 2001.

Douglas R. Brubaker, Willy Østreng, "The Northern Sea Route Regime: Exquisite Superpower Subterfuge?", *Ocean Development & International Law*, Vol. 30, 1999.

D. H. Anderson, "The Status Under International Law of the Maritime Areas Around Svalbard", *Ocean Development & International Law*, Vol. 40, 2009.

D. M. McRae, D. J. Goundrey, "Environmental Jurisdiction in Arctic Waters: The Extent of Article 234", *University of British Columbia Law Review*, Vol. 16, 1982.

Elizabeth R. Wilcox, "Digest of United States Practice in International Law", *Office of the Legal Advisor United States Department of State*, Oxford University Press, 2010.

Erik Franckx, "Pacta Tertis and the Agreement for the Implementation of the Straddling and Highly Migratory Fish Stocks Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea", *Tulane Journal of International & Comparative Law*, Vol. 8, 2000.

- Erik J. Molenaar, "Options of Regional Regulation of Merchant Shipping Outside IMO, with Particular Reference to the Arctic Region", *Ocean Development & International Law*, Vol. 45, 2014.
- Jan Jakub Solski, "New Developments in Russian Regulation of Navigation on the Northern Sea Route", *Arctic Review on Law and Politics*, Vol. 4, 2013.
- James Kraska, "The Northern Canada Vessel Traffic Services Zone Regulations(NORDREG) and the Law of the Sea", *The International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol. 30, 2015.
- _____, "The Law of the Sea Convention and the Northwest Passage", *The International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol. 22, 2007, p. 264.
- Josefino C. Comiso, Claire L. Parkinson, "Accelerated decline in the Arctic Sea Ice Cover", *Geophysical Research Letters*, Vol. 35, L01703, 2008.
- Kristin Bartenstein, "The 'Arctic Exception' in the Law of the Sea Convention: A Contribution to Safer Navigation in the Northwest Passage?", *Ocean Development & International Law*, Vol. 42, 2011.
- L. A. Codispoti, F. A. Richards, "Micronutrient distributions in the East Siberian and Laptev seas during summer 1963", *Arctic Institute of North America*, Vol. 21, 1968.
- Michael Byers, Suzanne Lalonde, "Who Controls the Northwest Passage?", *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, Vol. 42, 2009.
- Michaela Young, "Then and Now: Reappraising Freedom of the Seas in Modern Law of the Sea", *Ocean Development & International Law*, Vol. 47, 2016.

Moritaka Hayashi, "International Measures to Combat Illegal, Unreported and Unregulated Fishing and Japan", *Japanese Yearbook of International Law*, Vol. 57, 2008.

Øystein Jensen, "The International Code for Ships Operating in Polar Waters: Finalization, Adoption and Law of the Sea Implications", *Arctic Review on Law and Politics*, Vol. 7, 2016.

Rachel Tiller, Elizabeth Nyman, "The Clear and Present Danger to the Norwegian Sovereignty of the Svalbard Fisheries Protection Zone: Enter the Snow Crab", *Ocean & Coastal Management*, Vol. 137, 2017.

Raul Pedrozo, "Arctic Climate Change and U. S. Accession to the United Nations Convention on the Law of the Sea", *International Law Studies*, Vol. 89, 2013.

Richard A. Barnes, "Flag State", in Donald R. Rothwell, Alex G. Oude Elferink, Karen N. Scott, Tim Stephens(eds.), *The Oxford Handbook of the Law of the Sea*, Oxford University Press, 2015.

Robin R. Churchill, Geir Ulfstein, "The Disputed Maritime Zones around Svalbard", in Nordquist, Heidar, Moore, Norton(eds.), *Change in the Arctic Environment and the Law of the Sea*, Martinus Nijhoff Publishers, 2010.

Robin R. Churchill, "The 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea", in Donald R. Rothwell, Alex G. Oude Elferink, Karen N. Scott, Tim Stephens(eds), *The Oxford Handbook of the Law of the Sea*, Oxford University Press, 2015.

Roman Dremluiga, "A Note on the Application of Article 234 of the Law of the Sea Convention in Light of Climate Change Views from Russia", *Ocean Development & International Law*, Vol. 48, 2017.

Stanley P. Fields, "Article 234 of the United Nations Convention on the

Law of the Seas: The Overlooked Linchpin for Achieving Safety and Security in the U. S. Arctic?”, *Harvard National Security Journal*, Vol. 7, 2016.

Thorén Anna Maria, “Article 234 UNCLOS and the Polar Code: The interaction between regulations on different levels in the Arctic region”, Master thesis, University of Oslo, 2014.

TorbjØrn Pedersen, “The Svalbard Continental Shelf Controversy: Legal Disputes and Political Rivalries”, *Ocean Development & International Law*, Vol. 37, 2006.

_____, “International Law and Politics in U.S. Policymaking: The United States and the Svalbard Dispute”, *Ocean Development & International Law*, Vol. 42, 2011.

TorbjØrn Pedersen, Tore Henriksen, “Svalbard’s Maritime Zone: The End of Legal Uncertainty?”, *The International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol. 24, 2009.

Tore Henriksen, Geir Ulfstein, “Maritime Delimitation in the Arctic: The Barents sea Treaty”, *Ocean Development & International Law*, Vol. 42, 2011.

Viatcheslav V. Gavrilov, “Legal Status of the Northern Sea Route and Legislation of the Russian Federation: A Note”, *Ocean Development & International Law*, Vol. 46, 2015.

William V. Dunlap, “Transit Passage in the Russian Arctic Straits”, *International Boundaries Research Unit*, Vol. 1, 1996.

William Y. Kim, “Global Warming Heats up the American–Canadian Relationship: Resolving the Status of the Northwest Passage under International Law”, *Canada–United States Law Journal*, Vol. 38, 2013.

3. 보고서

Donat Pharand, *Canada's Arctic Sovereignty and the Northwest Passage*, Canadian Polar Commission, Meridian, 2009.

European Parliament, *The Implication of the UN Fish Stocks Agreement for Regional Fisheries Organisations and International Fisheries Management*, Directorate-General for Research Working Paper, 2003.

Kristin Bartenstein, *Current and Emerging Legal, Political Geopolitical and Historical Issues*, Fourth Sino-Canadian Exchange on the Arctic, 2016.

U. S. Department of States, *Limits in the Seas, United States Responses to Excessive National Maritime Claims*, No. 112, 1992.

III. 기타자료

1. 외국판례

Aegean Sea Continental Shelf Case (Greece v. Turkey), Judgement, ICJ, 1978.

Anglo-Norwegian Fisheries (United Kingdom v. Norway), Judgment, ICJ Reports, 1951.

Case concerning the Delimitation of Maritime Boundary (Guinea-Bissau v. Senegal), Reports of International Arbitral Awards, Vol. XX, 1989.

Chagos Marine Protected Area Arbitration (The Republic of Mauritius v. The United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland), Award, 2015.

Dispute regarding Navigation and Related Rights (Costa Rica v. Nicaragua),
ICJ Reports, 2009.

Iron Rhine arbitration case (Belgium v. Netherlands), Award, PCA, 2005.

Maritime Delimitation and Territorial Questions (Qatar v. Bahrain),
Judgement, ICJ Reports, 2001.

Oil Platforms Case (Islamic Republic of Iran v. USA), Judgement, ICJ, 2003.

South China Sea Arbitration (Philippines v. China), Award, PCA, 2016.

*South China Sea Arbitration (The Republic of the Philippines v. The People's
Republic of China)*, Award on Jurisdiction and Admissibility, PCA,
2015.

2. 국제문서

ITLOS, *Request for an advisory opinion submitted by the sub-regional
fisheries commission*, 2015.

United Nations, *Juridical Regime of Historic Waters, Including Historic Bays*,
UN Doc. A/CN.4/143, 9 March, 1962.

Meeting on High Seas Fisheries in the Central Arctic Ocean Chairman's
Statement, Washington, D. C., 1–3 December, 2015.

Meeting on High Seas Fisheries in the Central Arctic Ocean Chairman's
Statement, Washington, D. C., 19–21 April, 2016.

Meeting on High Seas Fisheries in the Central Arctic Ocean Chairman's
Statement, Iqaluit, 6–8 July, 2016.

Meeting on High Seas Fisheries in the Central Arctic Ocean Chairman's Statement, Torshavn, The Faroe Islands, 29 November -1 December, 2016.

Meeting on High Seas Fisheries in the Central Arctic Ocean Chairman's Statement, Reykjavik, Iceland, 27 March, 2017.

Meeting on High Seas Fisheries in the Central Arctic Ocean Chairman's Statement, Washington, D. C., 28-30 November, 2017.

3. 웹사이트

<http://www.mof.go.kr/article/view.do?menuKey=386&boardKey=22&articleKey=4638>

<http://www.mof.go.kr/article/view.do?menuKey=376&boardKey=10&articleKey=7513>

<http://v.media.daum.net/v/20170808143257283>

http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1265

<https://www.state.gov/e/oes/ocns/opa/rls/269126.htm>

https://en.wikipedia.org/wiki/Canadian_Arctic_Archipelago

<https://www.businessinsider.com.au/russia-is-militarizing-the-arctic-2014-12>

<https://fas.org/irp/offdocs/nspd/nspd-66.htm>

<http://www.forces.gc.ca/en/about-reports-pubs-military-law-strategic-legal-paper/aval-ops-arctic-waters-historic.page>

<http://www.jag.navy.mil/organization/documents/mcrm/RussiaChart.pdf>

<https://earthobservatory.nasa.gov/NaturalHazards/view.php?id=18962>

<http://www.asiatoday.co.kr/view.php?key=20171201001917352>

https://aquapedia.waterdiplomacy.org/wiki/index.php?title=Management_of_Fisheries_in_the_High_Seas_of_the_Central_Arctic_Ocean

<https://www.congress.gov/110/plaws/publ243/PLAW-110publ243.pdf>

<http://www.pewtrusts.org/en/about/news-room/press-releases/2012/04/22/more-than-2000-scientists-worldwide-urge-protection-of-central-arctic-ocean-fisheries>

<https://www.geo.uni-bremen.de/geochronologie/Anna%20Svalbard/Svalbard%20background.html>

<http://emeritus.lovdatab.no/traktater/index.html>

<https://www.hakaimagazine.com/article-short/svalbards-snow-crabs-pincered-proxy-arctic-oil>

<https://www.regjeringen.no/en/find-document/dep/JD/reports-to-the-storting/19992000/report-no-9-to-the-storting-/4/id456892/>

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=CRE&reference=20140226&secondRef=ITEM-019&language=EN>

<부록. 1>

스발바르조약과 부속서(246)

미합중국 대통령, 대영제국과 아일랜드 및 인도를 포함한 해외 영국령 국왕, 덴마크 국왕, 프랑스공화국 대통령, 이탈리아 국왕, 일본 국왕, 노르웨이 국왕, 네덜란드 여왕, 스웨덴 국왕은,

베어 섬을 포함한 스피츠베르겐 군도에 대한 노르웨이의 주권을 인정하고 이 지역의 개발 및 평화적인 이용을 보장하기 위해 이 영역에 공정한 제도가 수립되기를 희망하여, 이러한 취지로 조약을 체결하기 위해 각 전권대표를 임명하였다.

[전권대표 성명 생략]

적합한 절차로 전권을 위임받은 전권대표는 다음과 같이 동의하였다.

제1조

체약당사국은 조약의 규정에 따라, 베어 섬과 그리니치 동경 10도와 35도 사이와 북위 74도와 81도 사이에 위치한 모든 섬, 특히 서 스피츠베르겐, 노스이스트 랜드, 바렌츠 섬, 옛지섬, 위체 섬, 호프 섬 및 프린스 찰스 포어랜드 및 크고 작은 모든 섬과 그에 부속된 암석을 포함하여 스피츠베르겐 군도에 대한 노르웨이의 완전하고 절대적인 주권을 인정하기로 약속한다. (부속서 지도 참조)

제2조

모든 체약당사국의 선박과 국민은 제1조에 명시된 영역 및 그 영해 내에서 어업 및 사냥에 관한 권리를 동등하게 향유한다.

노르웨이는 앞서 언급한 영역 및 그 영해 내에서 동식물군의 보존과

246) 스발바르조약의 국문 번역본은 극지연구소에서 2014년 발간한 「극지관련 국제조약·선언 핸드북 - 북극편 제1권」을 참조하였다.

필요한 경우 이의 복원을 보장하기 위한 적절한 조치를 자유롭게 유지·채택하거나 공포할 수 있다. 이 조치는 언제나 모든 계약당사국 국민에게 평등하게 적용되며, 특정 당사국 국민에게 면제, 특권 또는 직·간접적인 특혜를 부여하지 않는 것으로 양해된다.

제6조와 제7조의 규정에 따라 권리를 인정받은 토지 점유자는,

(1) 지역 경찰 규정에 명시된 조건에 따라 재산 개발의 목적으로 건설된 그들의 거주지, 주택, 상점, 공장 및 시설물 부근에서,

(2) 그들의 사업 또는 근무 지역의 본부 반경 10km 이내에서, 그리고 두 경우 모두에서, 이 조에 규정된 조건에 따라 노르웨이 정부가 제정한 규정을 항상 준수할 것을 조건으로 그들의 토지에서 사냥할 배타적 권리를 향유한다.

제3조

모든 계약당사국의 국민은 어떠한 이유나 목적으로도 제1조에 명시된 영역의 해수(海水), 협만, 항구에 접근 및 진입할 수 있는 동등한 자유를 가지며, 지역 법령을 준수할 것을 조건으로 절대적 평등에 입각하여 그곳에서 방해 없이 모든 해양, 산업, 광업 및 상업 활동을 수행할 수 있다.

계약당사국의 국민은 평등하게 동일한 조건 하에 육지 및 영해 상에서 모든 해양, 산업, 광업 또는 상업적 기업 활동과 영업이 허용되며, 어떠한 이유로도 또는 어떠한 기업을 위해서도 독점이 허용되지 아니 한다.

노르웨이에서 시행 중인 연안무역 관련 제 규칙에도 불구하고, 제1조에 명시된 영역을 오가는 계약당사국의 선박은, 이 영역을 오가는 승객 또는 화물의 승선 및 하선 또는 그 밖의 어떠한 목적으로 출입하는 경우 노르웨이의 항구에 입항할 권리를 갖는다.

모든 측면에서 그리고 특히 수출, 수입 및 통과운송에 대하여, 계약당사국의 국민, 선박 및 상품은 노르웨이에서 최혜국 대우를 향유하는 국가의 국민, 선박 또는 상품이 부담하지 않는 어떠한 과징금 또는 제한의 부과대상이 되지 않는다. 이러한 목적을 위해 노르웨이 국민, 선박 또는 상품은 다른 계약당사국의 국민, 선박 또는 상품과 동일한 대우를 받으며, 어떤 측면에서도 더 유리한 대우를 받지 않는다.

계약당사국의 영역으로의 상품 수출에 대하여 다른 계약당사국(노르웨이 포함)의 영역 또는 다른 목적지로의 유사 상품의 수출과 다르거나 보다 과중한 과징금 또는 제한을 부과하지 않는다.

제4조

제1조에 언급된 영역 내에 노르웨이 정부에 의해 설립되었거나 노르웨이 정부의 승인을 받아 설립되는 모든 공공 무선 전신 기지는 1912년 7월 5일의 무선 전신 협약 또는 추후 이 협약을 대체하여 체결되는 국제 협약에 규정된 조건에 따라 절대적인 평등에 기초하여 모든 국적 선박 및 계약당사국의 국민의 통신 활동에 항상 개방된다.

전쟁 상태에서 발생하는 국제 의무에 따를 것을 조건으로, 토지 재산 소유자는 그들 자신의 목적을 위해 무선 전신 시설을 항상 자유로이 설치·이용할 수 있고, 선내 또는 기내에 설치된 무선 기지를 포함하여 고정 또는 이동 무선 시설을 통해 사적으로 자유롭게 통신할 수 있다.

제5조

계약당사국은 제1조에 명시된 영역 내 국제 기상 관측 기지 설치의 유용성을 인정하며, 이 기지의 조직 문제는 후속 협약에서 다룬다. 또한 앞서 언급한 영역에서 과학조사 시행 조건을 규정하는 협약을 체결한다.

제6조

이 조의 규정에 따를 것을 조건으로, 계약당사국의 국민이 취득한 권리가 인정된다. 이 조약 서명 이전의 토지의 소유 또는 토지 점유로부터 발생하는 청구에 관해서는 부속서에서 다루며, 부속서는 이 조약과 동일한 효력을 갖는다.

제7조

제1조에 명시된 영역에서의 광업권을 포함한 재산 소유권의 취득, 향유 및 행사 방법에 관하여, 노르웨이는 계약당사국의 모든 국민에게 완전한 평등에 기초하고 이 조약의 규정에 부합하는 대우를 제공할 것을 약속한다. 수용은 오로지 공공이익을 근거로 적절한 보상을 지불하는 경우에만 시행될 수 있다.

제8조

노르웨이는 특히 모든 종류의 관세, 조세 또는 과징금 및 일반적인 또는 특정한 노동 조건의 관점에서 자국을 포함한 국가 또는 어느 한 계약 당사국의 국민에게 유리한 모든 특권, 독점 또는 특혜를 배제하며, 모든 범주의 유급 직원에게 신체적·도덕적·지적 복지를 위해 필요한 보수와 보호를 보장하는 광업 규정을 제1조에 명시된 영역에 제공하기로 약속한다.

징수된 조세, 수수료 및 관세는 오직 상기 영역에 대해 쓰이며, 목적을 위해 필요한 수준을 초과하지 않는다.

노르웨이 정부는 특히 광물 수출과 관련하여 10만톤까지는 수출되는 광물의 최대 가치의 1퍼센트를 초과하지 않는 수출 관세를 부과할 권리를 가지며, 수출량이 10만톤을 초과하는 경우 세금은 비례하여 감소한다. 광물의 가치는 항행 기간이 종료되는 시점에 입수된 평균 본선인도(FOB) 가격을 계산하여 정한다.

노르웨이 정부는 광업 규정 초안을 발효가 정해진 날부터 3개월 전에 다른 계약당사국에 전달한다. 그 기간 중 하나 또는 그 이상의 계약당사국이 규정 적용 이전에 이 규정을 수정할 것을 제안하는 경우, 그러한 제안이 각 계약당사자의 1인의 대표로 구성되는 위원회에 검토와 결정을 위해 제출될 수 있도록 노르웨이 정부는 그 제안을 다른 계약당사국에 전달한다. 이 위원회는 노르웨이 정부의 초청으로 개최되며, 제1차 회의 개최일로부터 3개월 내에 결정을 내려야 한다. 이 결정은 다수결로 이루어진다.

제9조

국제연맹 가입으로부터 발생하는 권리와 의무를 준수할 것을 조건으로, 노르웨이는 제1조에 명시된 영역에 해군기지를 신설하거나 설치하는 것을 허가하지 않으며, 결코 군사적인 목적으로 사용될 수 없는 상기 영역에 어떠한 요새도 구축하지 않을 것을 약속한다.

제10조

계약당사국이 러시아 정부를 승인하여 이 조약에 대한 러시아의 가입이 허용될 때까지, 러시아 국민과 기업은 계약당사국의 국민과 동일한 권리를 향유한다.

러시아 국민과 기업이 제1조에 명시된 영역에 대하여 제출하는 청구는 이러한 목적으로 주선 제공 의사를 표명한 덴마크 정부의 중개를 통해 이

조약(제6조 및 부속서)에 규정된 조건에 따라 제출된다.

이 조약은 프랑스어본과 영어본 모두 정본이며, 비준된다.

비준서는 가능한 빠른 시일 내에 파리에 기탁된다.

유럽 지역 밖에 정부가 위치한 체약당사국은 파리 주재 외교대표를 통하여 비준 사실을 프랑스 정부에 통보하면 되며, 이 경우 체약당사국은 가능한 빠른 시일 내에 비준서를 송부한다.

제8조의 규정과 관련하여 이 조약은 모든 서명국이 비준한 날부터 발효하며, 다른 모든 측면에서도 제8조에 규정된 광업 규정과 동일한 날에 발효한다.

제3국은 적법하게 비준된 이 조약의 가입을 위해 프랑스 정부에 의해 초청된다. 프랑스 정부에 통보함으로써 가입이 이루어지며, 프랑스 정부는 이를 다른 체약당사국에 통고한다.

이상의 증거로, 상기 전권대표들은 이 조약에 서명하였다.

1920년 2월 9일 파리에서 각 2부를 작성하여 한 부는 노르웨이 정부에 송부하고 다른 한 부는 프랑스 문서보관소에 기탁하며, 인증 사본은 조약의 여타 서명국에 송부한다.

[서명 생략]

부 속 서

1.

(1) 이 조약 서명 전에 어느 정부에 제기된 토지에 대한 모든 청구의 통고는 청구국 정부에 의해 조약의 발효부터 3개월 이내 그러한 청구를 조사할 임무를 지닌 판무관에게 송부되어야 한다. 판무관은 업무 수행에 필요한 자격을 갖춘 덴마크 국적의 판사 또는 법률 고문으로, 덴마크 정부가 지명한다.

(2) 통고는 청구된 토지의 정확한 경계를 포함해야 하며, 청구된 토지가 명확히 표기된 1/1,000,000 이상 축척의 지도가 첨부되어야 한다.

(3) 통고 시 청구 검토 비용 부담을 위해 청구된 토지 1 에이커(40 아르)당 1페니로 계산한 총액을 보증금으로 예치해야 한다.

(4) 판무관은 필요하다고 간주되는 추가 서류 또는 정보를 청구인에게

요구할 수 있다.

(5) 판무관은 이와 같이 통고된 청구를 검토한다. 이러한 목적을 위해 판무관은 필요하다고 간주할 경우 전문가의 조력을 받을 수 있고, 필요한 경우 현장 조사를 명할 수 있다.

(6) 판무관의 보수는 덴마크 정부와 여타 관계 정부 간 합의에 따라 정해진다. 판무관은 고용이 필요하다고 간주하는 보조 인력의 보수를 정한다.

(7) 판무관은 청구를 검토한 후 그가 즉시 인정되어야 한다고 판단하거나, 분쟁 혹은 다른 어떤 이유 때문이건 간에 아래에 언급되는 이유들이 중재에 회부되어야 한다고 판단하는 청구들을 정확하게 나타내는 보고서를 준비한다. 판무관은 이 보고서의 사본을 관계 정부에 송부한다.

(8) (3)항에 따라 기탁된 보증금의 총액이 청구 검토를 위한 비용을 충당하기에 불충분하면, 판무관은 인정받아야 할 청구가 있다고 생각하는 모든 경우마다 청구자가 지불하여야 하는 추가 금액을 즉시 공개한다. 이 금액은 청구자의 소유권이 인정되는 토지의 양에 기반한다.

(3)항에 따라 기탁된 보증금이 검토에 소요되는 비용을 초과하는 경우 그 차액은 이하 제공될 중재 비용으로 사용한다.

(9) 이 조약의 제1조에 명시된 영역에 시행 중이거나 시행될 예정인 법령에 따라 그리고 이 조약의 제8조에 규정된 광업 규정에 따를 것을 조건으로, 노르웨이 정부는 이 항의 (7)항에 언급된 보고서 제출일로부터 3개월 이내에 판무관이 청구를 인정한 청구자에게 해당 토지에 대한 독점 재산을 보장하는 유효한 소유권을 부여하기 위해 필요한 조치를 한다. 그러나 (8)항에 따라서 추가 금액 지불이 요구되는 경우에는, 잠정적인 소유권만이 부여되며, 노르웨이 정부가 정하는 합리적인 기간 이내에 청구자가 요구된 추가 금액을 지불하면 소유권이 확정된다.

2.

제1조 (1)항에 언급된 판무관이 어떠한 이유에서든 유효하다고 인정하지 않은 청구는 다음 규정에 따라 해결된다.

(1) 유효성을 인정받지 못한 청구자의 국적국 정부는 제1조 (7)항에 언급된 보고서 제출일로부터 3개월 이내에 중재인을 임명한다. 판무관은 이에 따라 구성된 중재판정부의 장이 된다. 판무관은 가부동수인 경우 결정 투표권을 갖는다. 판무관은 본 조 (2)항에 언급된 문서를 접수하고 중재판정부 회의에 필요한 준비를 수행할 서기를 지명한다.

(2) 관련 청구인은 (1)항에 언급된 서기의 임명으로부터 1개월 이내에 각각의 정부를 통해 자신의 청구를 정확히 적시하고 있는 진술 및 그러한 진술을 뒷받침하기 위해 제출하고자 하는 근거 문서 및 주장을 서기에게 송부한다.

(3) 제출된 청구를 다루기 위한 판정을 (1)항에 언급된 서기의 임명으로부터 2개월 이내에 코펜하겐에서 개최한다.

(4) 중재판정부에서 사용하는 언어는 영어이다. 이해당사자는 자신의 언어로 된 문서 및 주장을 제출할 수 있으나, 이러한 경우 반드시 영어 번역본이 첨부되어야 한다.

(5) 청구인은 희망할 경우 직접 또는 변호인을 통해 중재판정부 심리를 받을 수 있으며, 중재판정부는 청구인에게 필요하다고 판단하는 추가적인 설명, 서류 또는 주장을 제출하도록 요청할 수 있다.

(6) 모든 사건의 심리에 앞서, 중재판정부는 당사자들에게 중재판정부 비용의 분담에 필요하다고 판단하는 금액의 기탁금 또는 담보를 요구한다. 그러한 금액의 총액을 확정하는 데 있어 중재판정부는 주로 청구된 토지의 면적을 기초로 한다. 또한 특별한 비용이 소요되는 경우 중재판정부는 당사자에게 추가 보증금을 요구할 권한을 갖는다.

(7) 중재인의 보수는 월별로 산정되며 관계 정부가 확정한다. 서기 및 중재판정부에 고용된 다른 직원들의 보수는 중재판정부 의장이 정한다.

(8) 이 부속서 규정에 따를 것을 조건으로, 중재판정부는 자신의 절차를 규정할 전권을 갖는다.

(9) 중재판정부는 청구를 처리함에 있어 아래 사항을 고려한다.

(a) 모든 적용 가능한 국제법 규칙

(b) 정의와 형평의 일반원칙

(c) 부대 상황

(i) 청구된 토지가 청구인에 의해 또는 전 소유자에 의해 최초 점유된 날짜

(ii) 청구가 청구인의 정부에 통보된 날짜

(iii) 청구인 또는 전 소유자가 청구된 토지를 개발·이용해 온 범위. 이와 관련하여, 중재 판정부는 1914-1919년간의 전쟁으로부터 야기된 조건 또는 제한에 의해 그들의 사업 개발이 방해받을 수 있었던 범위를 고려한다.

(10) 중재판정부의 모든 비용은 중재판정부가 결정하는 비율에 따라 청구인 간에 분배된다. 만일 (6)항에 따라 지불된 금액의 총액이 중재판정부의 비용보다 클 경우, 그 차액은 중재판정부가 적합하다고 여기는 비율에

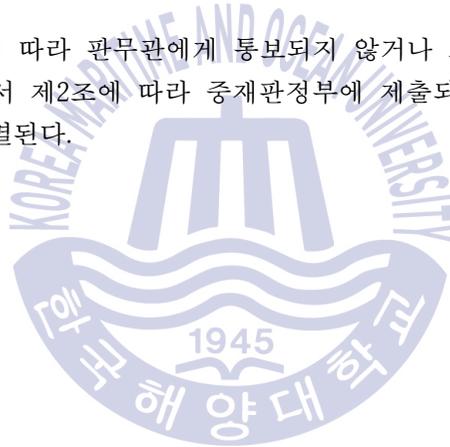
따라 유효성을 인정받은 청구 당사자들에게 반환된다.

(11) 중재판정부는 항상 노르웨이 정부를 포함한 관계 정부에 중재판정부의 결정을 전달한다.

제1조에 명시된 영역에서 시행 중이거나 시행될 예정인 법령에 따라, 이 조약의 제8조에 규정된 광업 규정에 따를 것을 조건으로, 노르웨이 정부는 중재판정부 결정을 접수한 날부터 3개월 이내에 분쟁 중인 토지에 대해 중재판정부로부터 유효성을 인정받은 청구를 제기한 자에게 부여하기 위해 필요한 조치를 한다. 그럼에도 불구하고 그렇게 부여되는 소유권은 노르웨이 정부가 정하는 합리적인 기간 이내에 청구자가 중재판정부 비용의 분담액을 지불할 때에만 확정된다.

3.

제1조의 (1)항에 따라 관무관에게 통보되지 않거나 또는 관무관이 인식하지 못한 청구로서 제2조에 따라 중재판정부에 제출되지 않은 모든 청구는 최종적으로 소멸된다.



<부록. 2>

TREATY REGULATING THE STATUS OF SPITSBERGEN AND
CONFERRING THE SOVEREIGNTY ON NORWAY

The President of the United States of America; His Majesty the King of Great Britain and Ireland and of the British Dominions beyond the Seas, Emperor of India; His Majesty the King of Denmark; the President of the French Republic; His Majesty the King of Italy; His Majesty the Emperor of Japan; His Majesty the King of Norway; Her Majesty the Queen of the Netherlands; His Majesty the King of Sweden,

Desirous, while recognising the sovereignty of Norway over the Archipelago of Spitsbergen, including Bear Island, of seeing these territories provided with an equitable regime, in order to assure their development and peaceful utilisation,

Have appointed as their respective Plenipotentiaries with a view to concluding a Treaty to this effect:

[Names of plenipotentiaries not reproduced here.]

Who, having communicated their full powers, found in good and due form, have agreed as follows:

Article 1

The High Contracting Parties undertake to recognize, subject to the stipulations of the present Treaty, the full and absolute sovereignty of Norway over the Archipelago of Spitsbergen, comprising, with Bear Island of Beeren-Eiland, all the islands situated between 10° and 35° longitude East of Greenwich and between 74° and 81° latitude North,

especially West Spitsbergen, North-East Land, Barents Island, Edge Island, Wiche Islands, Hope Island or Hopen-Eiland, and Prince Charles Forland, together with all islands great or small and rocks appertaining thereto. (See annexed map)

Article 2

Ships and nationals of all the High Contracting Parties shall enjoy equally the rights of fishing and hunting in the territories specified in Article 1 and in their territorial waters.

Norway shall be free to maintain, take or decree suitable measures to ensure the preservation and, if necessary, the re-constitution of the fauna and flora of the said regions, and their territorial waters; it being clearly understood that these measures shall always be applicable equally to the nationals of all the High Contracting Parties without any exemption, privilege or favour whatsoever, direct or indirect to the advantage of any one of them.

Occupiers of land whose rights have been recognized in accordance with the terms of Articles 6 and 7 will enjoy the exclusive right of hunting on their own land: 1) in the neighbourhood of their habitations, houses, stores, factories and installations, constructed for the purpose of developing their property, under conditions laid down by the local police regulations: 2) within a radius of 10 kilometres round the headquarters of their place of business or works; and in both cases, subject always to the observance of regulations made by the Norwegian Government in accordance with the conditions laid down in the present Article.

Article 3

The nationals of all the High Contracting Parties shall have equal liberty of access and entry for any reason or object whatever to the waters, fjords and ports of the territories specified in Article 1 ; subject to the observance of local laws and regulations, they may carry on there without impediment all maritime, industrial, mining and commercial operations on a footing of absolute equality.

They shall be admitted under the same conditions of equality to the exercise and practice of all maritime, industrial, mining or commercial enterprises both on land and in the territorial waters, and no monopoly shall be established on any account or for any enterprise whatever.

Notwithstanding any rules relating to coasting trade which may be in force in Norway, ships of the High Contracting Parties going to or coming from the territories specified in Article 1 shall have the right to put into Norwegian ports on their outward or homeward voyage for the purpose of taking on board or disembarking passengers or cargo going to or coming from the said territories, or for any other purpose.

It is agreed that in every respect and especially with regard to exports, imports and transit traffic, the nationals of all the High Contracting Parties, their ships and goods shall not be subject to any charges or restrictions whatever which are not borne by the nationals, ships or goods which enjoy in Norway the treatment of the most favoured nation; Norwegian nationals, ships or goods being for this purpose assimilated to those of the other High Contracting Parties, and not treated more favourably in any respect.

No charge or restriction shall be imposed on the exportation of any goods to the territories of any of the Contracting Powers other or more onerous than on the exportation of similar goods to the territory of any other Contracting Power (including Norway) or to any other destination.

Article 4

All public wireless telegraphy stations established or to be established by, or with the authorization of, the Norwegian Government within the territories referred to in Article 1 shall always be open on a footing of absolute equality to communications from ships of all flags and from nationals of the High Contracting Parties, under the conditions laid down in the Wireless Telegraphy Convention of July 5, 1912, or in the subsequent International Convention which may be concluded to replace it.

Subject to international obligations arising out of a state of war, owners of landed property shall always be at liberty to establish and use

for their own purposes wireless telegraphy installations, which shall be free to communicate on private business with fixed or moving wireless stations, including those on board ships and aircraft.

Article 5

The High Contracting Parties recognize the utility of establishing an international meteorological station in the territories specified in Article 1, the organization of which shall form the subject of a subsequent Convention.

Conventions shall also be concluded laying down the conditions under which scientific investigations may be conducted in the said territories.

Article 6

Subject to the provisions of the present Article, acquired rights of nationals of the High Contracting Parties shall be recognized.

Claims arising from taking possession or from occupation of land before the signature of the present Treaty shall be dealt with in accordance with the Annex hereto, which will have the same force and effect as the present Treaty.

Article 7

With regard to methods of acquisition, enjoyment and exercise of the right of ownership of property, including mineral rights, in the territories specified in Article 1, Norway undertakes to grant to all nationals of the High Contracting Parties treatment based on complete equality and in conformity with the stipulations of the present Treaty.

Expropriation may be resorted to only on grounds of public utility and on payment of proper compensation.

Article 8

Norway undertakes to provide for the territories specified in Article 1

mining regulations which, especially from the point of view of imposts, taxes or charges of any kind, and of general or particular labour conditions, shall exclude all privileges, monopolies or favours for the benefit of the State or of the nationals of any one of the High Contracting Parties, including Norway, and shall guarantee to the paid staff of all categories the remuneration and protection necessary for their physical, moral and intellectual welfare.

Taxes, dues and duties levied shall be devoted exclusively to the said territories and shall not exceed what is required for the object in view.

So far, particularly, as exportation of minerals is concerned, the Norwegian Government shall have right to levy an export duty which shall not exceed 1 per cent of the maximum value of the minerals exported up to 100 000 tons, and beyond that quantity the duty will be proportionately diminished. The value shall be fixed at the end of the navigation season by calculating the average free on board price obtained.

Three months before the date fixed for their coming into force, the draft mining regulations shall be communicated by the Norwegian Government to the other Contracting Powers. If during this period one or more of the said Powers propose to modify these regulations before they are applied, such proposals shall be communicated by the Norwegian Government to the other Contracting Powers in order that they may be submitted to examination and the decision of a Commission composed of one representative of each of the said Powers. This Commission shall meet at the invitation of the Norwegian Government and shall come to a decision within a period of three months from the date of its first meeting. Its decisions shall be taken by a majority.

Article 9

Subject to the rights and duties resulting from the admission of Norway to the League of Nations, Norway undertakes not to create nor to allow the establishment of any naval base in the territories specified in Article 1 and not to construct any fortification in the said territories, which may never be used for warlike purposes.

Article 10

Until the recognition by the High Contracting Parties of a Russian Government shall permit Russia to adhere to the present Treaty, Russian nationals and companies shall enjoy the same rights as nationals of the High Contracting Parties.

Claims in the territories specified in Article 1 which they may have to put forward shall be presented under the conditions laid down in the present Treaty (Article 6 and Annex) through the intermediary of the Danish Government, who declare their willingness to lend their good offices for this purpose.

The present Treaty, of which the French and English texts are both authentic, shall be ratified.

Ratifications shall be deposited at Paris as soon as possible.

Powers of which the seat of the Government is outside Europe may confine their action to informing the Government of the French Republic, through their diplomatic representative at Paris, that their ratification has been given, and in this case, they shall transmit the instrument as soon as possible.

The present Treaty will come into force, in so far as the stipulations of Article 8 are concerned, from the date of its ratification by all the signatory Powers; and in all other respects on the same date as the mining regulations provided for in that Article.

Third Powers will be invited by the Government of the French Republic to adhere to the present Treaty duly ratified. This adhesion shall be effected by a communication addressed to the French Government, which will undertake to notify the other Contracting Parties.

In witness whereof the abovenamed Plenipotentiaries have signed the present Treaty.

Done at Paris, the ninth day of February, 1920, in duplicate, one copy

to be transmitted to the Government of His Majesty the King of Norway, and one deposited in the archives of the French Republic; authenticated copies will be transmitted to the other Signatory Powers.

Annex

1.

(1) Within three months from the coming into force of the present Treaty, notification of all claims to land which had been made to any Government before the signature of the present Treaty must be sent by the Government of the claimant to a Commissioner charged to examine such claims. The Commissioner will be a judge or jurisconsult of Danish nationality possessing the necessary qualifications for the task, and shall be nominated by the Danish Government.

(2) The notification must include a precise delimitation of the land claimed and be accompanied by a map on a scale of not less than 1:1,000,000 on which the land claimed is clearly marked.

(3) The notification must be accompanied by the deposit of a sum of one penny for each acre (40 acres) of land claimed, to defray the expenses of the examination of the claims.

(4) The Commissioner will be entitled to require from the claimants any further documents or information which he may consider necessary.

(5) The Commissioner will examine the claims so notified. For this purpose he will be entitled to avail himself of such expert assistance as he may consider necessary, and in case of need to cause investigation to be carried out on the spot.

(6) The remuneration of the Commissioner will be fixed by agreement between the Danish Government and the other Governments concerned. The Commissioner will fix the remuneration of such assistants as he considers it necessary to employ.

(7) The Commissioner, after examining the claims, will prepare a report showing precisely the claims which he is of opinion should be recognized at once and those which, either because they are disputed or

for any other reason, he is of opinion should be submitted to arbitration as hereinafter provided. Copies of this report will be forwarded by the Commissioner to the Governments concerned.

(8) If the amount of the sums deposited in accordance with clause (3) is insufficient to cover the expenses of the examination of the claims, the Commissioner will, in every case where he is of opinion that a claim should be recognized, at once state what further sum the claimant should be required to pay. This sum will be based on the amount of the land to which the claimant's title is recognized.

If the sums deposited in accordance with clause (3) exceed the expenses of the examination, the balance will be devoted to the cost of the arbitration hereinafter provided for.

(9) Within three months from the date of the report referred to in clause (7) of this paragraph, the Norwegian Government shall take the necessary steps to confer upon claimants whose claims have been recognized by the Commissioner a valid title securing to them the exclusive property in the land in question, in accordance with the laws and regulations in force or to be enforced in the territories specified in Article 1 of the present Treaty, and subject to the mining regulations referred to in Article 8 of the present Treaty.

In the event, however, of a further payment being required in accordance with clause (8) of this paragraph, a provisional title only will be delivered, which title will become definitive on payment by the claimant, within such reasonable period as the Norwegian Government may fix, of the further sum required of him.

2.

Claims which for any reason the Commissioner referred to in clause (1) of the preceding paragraph has not recognized as valid will be settled in accordance with the following provisions:

(1) Within three months from the date of the report referred to in clause (7) of the preceding paragraph, each of the Governments whose nationals have been recognized will appoint an arbitrator.

The Commissioner will be the President of the Tribunal so constituted.

In cases of equal division of opinion, he shall have the deciding vote. He will nominate a Secretary to receive the documents referred to in clause (2) of this paragraph and to make the necessary arrangements for the meeting of the Tribunal.

(2) Within one month from the appointment of the Secretary referred to in clause (1) the claimants concerned will send to him through the intermediary of their respective Governments statements indicating precisely their claims and accompanied by such documents and arguments as they may wish to submit in support thereof.

(3) Within two months from the appointment of the Secretary referred to in clause (1) the Tribunal shall meet at Copenhagen for the purpose of dealing with the claims which have been submitted to it.

(4) The language of the Tribunal shall be English. Documents or arguments may be submitted to it by the interested parties in their own language, but in that case must be accompanied by an English translation.

(5) The claimants shall be entitled, if they so desire, to be heard by the Tribunal either in person or by counsel, and the Tribunal shall be entitled to call upon the claimants to present such additional explanations, documents or arguments as it may think necessary.

(6) Before the hearing of any case the Tribunal shall require from the parties a deposit or security for such sum as it may think necessary to cover the share of each party in the expenses of the Tribunal. In fixing the amount of such sum the Tribunal shall base itself principally on the extent of the land claimed. The Tribunal shall also have power to demand a further deposit from the parties in cases where special expense is involved.

(7) The honorarium of the arbitrators shall be calculated per month, and fixed by the Governments concerned. The salary of the Secretary and any other persons employed by the Tribunal shall be fixed by the President.

(8) Subject to the provisions of this Annex the Tribunal shall have full power to regulate its own procedure.

(9) In dealing with the claims the Tribunal shall take into consideration:

- (a) any applicable rules of International Law;
- (b) the general principles of justice and equity;
- (c) the following circumstances:
 - (i) the date on which the land claimed was first occupied by the claimant or his predecessors in title;
 - (ii) the date on which the claim was notified to the Government of the claimant;
 - (iii) the extent to which the claimant or his predecessors in title have developed and exploited the land claimed. In this connection the Tribunal shall take into account the extent to which the claimants may have been prevented from developing their undertakings by conditions or restrictions resulting from the war of 1914-1919.

(10) All the expenses of the Tribunal shall be divided among the claimants in such proportion as the Tribunal shall decide. If the amount of the sums paid in accordance with clause (6) is larger than the expenses of the Tribunal, the balance shall be returned to the parties whose claims have been recognized in such proportion as the Tribunal shall think fit.

(11) The decisions of the Tribunal shall be communicated by it to the Governments concerned, including in every case the Norwegian Government.

The Norwegian Government shall within three months from the receipt of each decision take the necessary steps to confer upon the claimants whose claims have been recognized by the Tribunal a valid title to the land in question, in accordance with the laws and regulations in force or to be enforced in the territories specified in Article 1, and subject to the mining regulations referred to in Article 8 of the present Treaty. Nevertheless, the titles so conferred will only become definitive on the payment by the claimant concerned, within such reasonable period as the Norwegian Government may fix, of his share of the expenses of the Tribunal.

3.

Any claims which are not notified to the Commissioner in accordance with clause (1) of paragraph 1, or which not having been recognized by him are not submitted to the Tribunal in accordance with paragraph 2, will be finally extinguished.



<부록. 3>

용 례

국문	영문
북동항로	Northeast Passage (NEP)
북방항로	Northern Sea Route (NSR)
북서항로	Northwest Passage (NWP)
북극해 오염방지법	Arctic Waters Pollution Prevention Act (AWPPA)
북극해항로 수역 운항 규칙	Rules of navigation on the water area of Northern Sea Route (NSR Rule)
캐나다 북부 선박통항 서비스 해역규칙	Northern Canada Vessel Traffic Services Zone Regulations (NORDREG)
북극해항행오염방지규칙	Arctic Shipping Pollution Prevention Regulations (ASPPR)
북극해오염방지규칙	Arctic Waters Pollution Prevention Regulations (AWPPR)
극지해역 운항코드	International Code for Ships Operating in Polar Water (Polar Code)
선박으로부터 해양환경오염방지에 관한 협약	International Convention for the Prevention of Marine Pollution (MARPOL)
해상인명안전조약	International Convention for the Safety of Life at Sea (SOLAS)
불법, 비보고, 비규제 어업	Illegal, Unreported and Unregulated Fishing (IUU Fishing)

<국문초록>

우리나라의 북극해 활동에 관련된 국제해양법적 쟁점에 대한 연구

문규은

KMI 학연협동과정

한국해양대학교 대학원

국문초록

지구 온난화로 인해 북극해 해빙이 빠른 속도로 감소하고 있다. 미국 국립빙설자료센터(National Snow and Ice Data Center)에 따르면 북극해 해빙의 면적은 2017년 9월 464만 제곱킬로미터로 관측되었으며, 이는 1987년부터 2010년까지의 9월 평균 해빙면적 대비 158만 제곱킬로미터가 감소한 수치이다. 이러한 북극해 환경의 급격한 변화는 국제사회의 관심과 우려를 불러일으키고 있다.

전통적으로 해양에서의 활동으로 항행과 어업이 이루어졌으며, 기술의 발전에 따라 해양광물자원의 개발, 해양과학조사, 인공섬과 그 밖의 시설 건설과 같은 새로운 활동이 발전하였다. 이들 활동과 관련하여 유엔해양법협약은 연안국 및 기국의 권리와 의무에 대한 규정을 담고 있다.

북극해 또한 유엔해양법협약이 적용되는 해역으로 이 협약에 따라 연안국과 기국의 권리 및 의무 관계가 생성된다.

우리나라는 1990년대 초 북극 기초조사 연구를 시작하였으며, 북극해의 중요성에 대한 인식을 기반으로 하여 2002년 스텔바르군도에 다산기지를 건설하였다. 2013년 북극이사회의 옵서버가 된 이후 5년 단위의 북극정책 기본계획을 수립하고 있으며, 해양수산부의 주도하에 제2차 북극정책 기본계획이 수립 중에 있다. 제2차 북극정책 기본계획안은 ‘북극의 미래와 기회를 함께하는 역량확보’를 비전으로 삼고 북극활동의 경험에 근거한 북극해에 대한 종합적인 지식기반 구축, 북극권 비즈니스의 강화, 국내 북극정책추진을 위한 법·제도적 기반 구축을 북극정책의 기본방향으로 삼고 있다. 북극항로의 상용화, 북극해 수산 진출의 가능성, 자원 탐사 및 조선·해양플랜트 기술 개발에 따른 경제성 확보 등과 같이 우리나라는 북극해 활동과 관련하여 많은 이해관계를 가지고 있으며, 이러한 북극해의 가치에 따라 정부부처 간 협력을 통한 국내외적 노력을 지속하고 있다.

이러한 배경하에 본 논문은 북극해에서 존재하는 다양한 인간의 활동 중 우리나라의 북극해 활동과 관련된 국제해양법적 쟁점들을 종합적으로 고찰하는 것을 목적으로 한다.

먼저 북동항로와 북서항로로 이루어진 북극항로에 적용되는 통항제도는 북극항로의 법적 지위에 따라 결정된다. 러시아와 캐나다는 각각 역사적 권원에 근거한 내수로서 북극항로의 법적 지위를 주장하여 왔다. 이러한 주장을 뒷받침하기 위하여 북극항로를 아우르는 직선기선을 설정하였다. 미국은 북극항로가 국제법상 국제항행용 해협임을 지속적으로 주장하여왔으며, 어떠한 경우에도 항행의 자유가 침해될 수 없음을 표명하고 있다. 러시아와 캐나다의 역사적 권원과 직선기선 설정을 통한 북극항로의 내수화 전략은 국제법상 그 근거가 부족하다고 판단된다. 또한 북극해 해빙의 감소에 따른 국제항행을 위한 북극항로 이용의 증가에 따라 국제항행용 해협의 요건 또한 점차적으로 충족하는 것으로 사료된다. 따라서 북극항로를 이루는 해협의 지리적 다양성을 고려하여 통과통항, 정지되지 않는 무해통항, 무해통항, 자유통항이 적용될 수 있다. 우리나라는 북극항로의 이용국으로서 동 항로의 잠재적 이용국과의 협력을 통해 북극항로의 국제항행용 해협화를 국제적 논의사항으로 제시할 필요가 있다.

다음으로 북극해 연안국의 배타적경제수역에서 연안국의 규제에 따라 항행의 자유가 침해되고 있다. 특히 유엔해양법협약 제234조는 결빙해역에 대하여 연안국에게 외국선박을 규제할 수 있는 추가적인 권한을 부여하고 있다. 러시아와 캐나다는 유엔해양법협약 제234조의 원용을 통해 입법 활동을 하고 있는 대표적 국가이다. 그러나 동 조항의 해석상의 모호성으로 인해 이를 원용하는 국가와 해역 이용국 간 입장 차이가 존재한다. 그러므로 제234조에 대한 적법한 해석이 일차적으로 이루어져야 할 것이다. 최근 국제해사기구에 의해 채택된 Polar Code와 유엔해양법협약에 대한 국제재판소의 해석의 추세에 따라 러시아와 캐나다가 요구하고 있는 사전허가 및 통보제도는 동일 정보에 대한 중복적이며 과도한 요구로 판단된다. 이는 유엔해양법협약상 기국에게 부여된 배타적경제수역에서의 항행의 자유에 반하는 것이다.

2017년 11월 워싱턴에서 개최된 제6차 중앙북극해 공해상 어업에 관한 회의에서 중앙북극해 공해상 비규제어업 방지협정 문안이 타결되었다. 이 협정은 기존의 유엔해양법협약, FAO 준수협정, 유엔공해어업이행협정과 같은 국제수산규범의 이행적인 측면과 보완적인 측면을 동시에 가지고 있다. 특히 이 협정은 기국의 조치의무를 강조하여 지역수산기구의 설립 또는 과학적 근거가 마련되기 이전에 잠정적으로 중앙북극해 공해상 어업을 금지하는 것을 목적으로 하고 있다. 이는 공해상 어업의 자유를 제한하는 것으로 기존의 국제수산규범상 비규제어업의 규제보다 강화된 조치이다. 한편, 중앙북극해 공해는 반폐쇄해 또는 지역해가 아닌 공유물로서 국제공동체 전체의 협력에 따라 관리되는 것이 적절하다. 우리나라는 원양어업국으로서 최근 합의된 협정에 대한 면밀한 분석을 통해 국내 절차를 마련하고 관련 과학기구와의 협력의 강화를 통해 중앙북극해 공해에 대한 과학 활동을 증진시켜야 할 것이다.

마지막으로 스발바르군도는 북극해에 위치한 군도로서 조약의 당사국은 동 군도와 주변해역에 대한 무차별적인 접근권 및 이용권을 가진다. 그러나 새로운 해양법질서의 출현으로 인해 1920년 작성된 스발바르조약에 대한 해석상의 다툼이 존재한다. 동 조약에 따라 스발바르군도에 주권을 부여받은 노르웨이의 관행과 당사국의 태도에 비추어 스발바르군도가 독자

적인 해양관할을 생성하는 것으로 보인다. 이처럼 스발바르군도에 대한 노르웨이의 제한된 주권이 확장된다면 주권의 제약요소를 담고 있는 스발바르조약 또한 새롭게 생성된 해양관할에 확장되어 적용되는 것이 적절하다고 사료된다. 그러나 막대한 경제적 가치에 따라 스발바르조약의 적용 범위에 대한 다툼은 쉽게 해결되지 않을 것으로 보인다. 우리나라는 스발바르조약의 당사국으로서 스발바르조약의 당사국과의 외교적 협력 및 학술 세미나의 개최를 통해 스발바르조약의 해석 및 적용에 관한 국제적 공감대를 형성해 나가야 할 것이다.

우리나라는 스발바르군도에 다산기지를 건설하여 북극해 과학조사를 수행하여 왔으며 북극과 관련된 국제적 기여를 통해 북극이사회 옵서버의 지위를 획득하였다. 이러한 활동은 국제적 차원의 공헌으로, 향후 북극해 비연안국인 우리나라의 북극해 활동에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

이와 더불어 북극해 연안국과의 협력회의, 공동연구, 협력 네트워크의 구축, 북극해 국제세미나 개최 등을 통해 우리나라의 북극해 활동의 기반을 견고히 할 수 있을 것이다. 또한 북극해의 잠재적 이용국과의 양자 또는 다자적 협력 체계의 구축을 통해 우리나라의 입장을 강조하고 국제사회의 공감대를 형성할 수 있을 것이다. 이를 위해 외교부, 해양수산부와 같은 정부부처의 외교적 노력과 국내외 연구계와 학계 간 학술교류가 지속적으로 이루어져야 할 것이다.