法學碩士 學位論文

PSI 正當性 確保 方案에 관한 硏究

A Study on the Process of Justification about PSI

指導敎授 崔 錫 胤

2009年 2月

韓國海洋大學校 海事産業大學院

海事法學科

全 炫 柱

法學碩士 學位論文

PSI 正當性 確保 方案에 관한 硏究

A Study on the Process of Justification about PSI

指導敎授 崔 錫 胤

2009年 2月

韓國海洋大學校 海事産業大學院

海事法學科

全 炫 柱

本 論文을 全炫柱의 法學碩士 學位論文으로 認准함.

委員長 (印)

委 員 (印)

委 員 (印)

2008年 12月

韓國海洋大學校 海事産業大學院

海事法學科

全 炫 柱

목 차

Abstract ····· v

제1장 서 론 ····· 1
제1절 연구의 목적 ····· 1
제2절 연구의 범위 및 방법 ····· 3

제2장 대량살상무기 확산방지구상 ····· 5
제1절 대량살상무기 정의 및 특성 ····· 5
1. WMD의 정의 ····· 5
2. WMD의 특성 ····· 6
제2절 추진배경 ····· 7
1. 탈냉전 이후 WMD 확산 ····· 7
2. 9.11테러 이후 WMD 확산 ····· 8
3. 비확산 레짐의 한계 ····· 13
제3절 추진목표 ····· 15
1. WMD의 접근차단 ····· 16
2. WMD의 밀거래 차단 ····· 17
제4절 기원과 추진현황 ····· 18
1. PSI의 기원 ····· 18
2. 추진현황 ····· 19
제5절 PSI의 내용 ····· 26
1. PSI 차단원칙 ····· 26
2. PSI 관련 양자조약 ····· 28

제3장 PSI의 국제법적 한계 ····· 32
제1절 UN 헌장상 분석 ····· 32
1. 자위권 ····· 32
2. 유엔안보리 의장 성명 ····· 38
3. 유엔안보리 결의 ····· 40

제2절 유엔해양법 협약상 분석 ····· 44
1. 영해 무해통항제도와 PSI ····· 44
2. 공해 자유원칙과 PSI ····· 47
제3절 항만국통제와 PSI ····· 51
1. 항만국통제의 개요 ····· 51
2. PSI의 실행상의 PSC의 한계 ····· 53
제4절 PSI에 대한 찬반논리 ····· 57
1. 부정적 평가 ····· 57
2. 긍정적 평가 ····· 61

제4장 PSI의 정당성 확보 방안 ····· 64
제1절 새로운 조약 체결 ····· 64
1. 조약의 법적 구속력 ····· 64
2. 양자조약에 의한 방안 ····· 66
3. 다자조약에 의한 방안 ····· 68
4. 항만국통제 제도개선 ····· 72
제2절 PSI 관련 결의 ····· 75
1. UN총회 결의 ····· 75
2. UN 안전보장이사회 결의 ····· 76
제3절 관습법 ····· 88
제4절 국내법 체계 검토 ····· 91
1. 「남북해운합의서」 적극 이행 ····· 91
2. 해외 연합훈련 적극참여 ····· 92

제5장 결 론 ····· 94

參考文獻 ····· 97
부록 Ⅰ ····· 100
부록 Ⅱ ····· 105
부록 Ⅲ ····· 109
부록 Ⅳ ····· 115

표 목 차

<표 1> PSI 관련회의 ····· 23
<표 2> PSI 훈련 현황 ····· 25

KOREA MARITIME UNIVERSITY
1945
한국해양대학교

KOREA MARITIME UNIVERSITY
1945
한국해양대학교

A STUDY ON THE PROCESS OF JUSTIFICATION ABOUT PSI

by Jeon, Hyun-Joo

Department of Maritime Law

The Graduate School of Maritime Industrial Studies

Korea Maritime University Busan, Korea

Abstract

As the probability of terrorism using WMD(Weapon of Mass Destruction) has increased since the Post-Cold War, and international non-proliferation regimes has reached their capability-limit, PSI(Proliferation Security Initiative) was the Initiative that was advocated by president Bush in May 2003 to prevent rogue states or terrorist groups from possessing WMD after 9.11 at Poland.

PSI means the inspection and the following seizure to prevent the illegal transportation of WMD.

The purpose of PSI is to interdict rogue states or terrorist groups with access, to prevent the inflow of WMD by blocking a smuggling thru information. About 20 core participant countries and 60 supporting countries including ROK is participate in PSI indirectly or directly until now, and the several times of PSI-conferences and exercise has been conducted every year.

There are a lot of limitation on domestic and international law that the PSI is to be justified legitimate treaty now. There are many domestic law regarding maritime affairs in ROK. PSC(Port State Control) has not sufficient references to implement the PSI substantially. That is, the face is that there is no related regulations, furthermore it is so wanting in carrying out the education and selection of PSC officers.

And, United States, core country in PSI, advocate legitimacy on the basis of the right of self-defense(UN Charter Article 51), the Chairman of UN Security Council declaration, UN Security Council Resolution(especially, Resolution 1540, 1718), but there is inadequate the grounds and there is some difficulty in claiming on legitimacy of PSI from the Law of the Sea which include the innocent passage on territorial waters and the principle of freedom of the high-seas.

Though there is limitation in the domestic and international law and it takes a long time to evolve into legitimate regime, the more countries have been recognized the danger of terrorism using WMD, the more possibility has been increased for PSI to evolve the treaty. Until now, United States concluded a treaty with 6 flag of convenience countries including Panama etc. and continuously trying to legalize thru the treaty with related countries. Also, United States need an international effort to ratify and to come to effect the Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation(SUA Treaty), In addition, United States enact a tentative Maritime Security Basic Laws, make a basis to legalize PSI operations with respect to PSC regime, maintain multilateral system to strengthen PSC.

Second scheme to justify is to draw a resolution of UN Security Council. But, it is possible for Russia and China to employ their right of veto, so this scheme has low feasibility. This is the best method for PSI activities.

Third scheme is to make a Customary Law thru continuously and coherency operations. But, it is required a long time endeavor of related countries.

Finally, our country advocate PSI, but did not participate PSI exercise owing to North Korea relations. However, it is not inconvenience in South-North Korea relations and benefit for US-ROK relations to take part in combined exercise(i.e. RIMPAC) include a PSI exercise event and to implement the Agreement of Maritime Transportation in South-North Korea.

제1장 서 론

제1절 연구의 목적

대량살상무기(Weapons of mass destruction, 이하 'WMD'라 함) 개발 및 확산의 문제는 오랫동안 국제법적 쟁점이 되어온 사안이지만, 근래에 들어 그 WMD 확산 유형의 변화로 인해 대응방법에 있어 급격한 변화를 맞이하고 있다. 과거 냉전시대에는 WMD가 미국과 소련 두 강대국에 의한 양극체제를 중심으로 개발 및 확산되었기 때문에 이 두 국가를 중심으로 확산 방지의 문제가 논의되어 왔다. 그러나 1990년 소련의 붕괴로 냉전이 종식된 이후에는 미국이라는 강대국이 소련이라는 하나의 국가가 아닌 러시아, 중국, 이라크, 이란, 북한 등 다수의 국가들을 상대하므로 대량살상무기 규제 역시 새로운 규제 방식을 취할 필요성이 요구되었다. 그로 인해 미국과 러시아 두 국가가 아닌 전 세계 많은 국가들이 대량살상무기 확산 방지 논의를 시작하였는데, 이러한 정치적 변화뿐만 아니라 생물, 공학 및 인터넷 등 정보·기술의 발전으로 인해 종래 군비통제(arms control)[1] 조약들에 대한 신뢰성을 의심받게 되었다.

탈냉전 시대에 접어들면서 이슬람권 테러조직 회교지하드, 유럽조직 중의 하나인 아일랜드공화국 조직 등 국제테러조직에 의해 테러범죄 등이 지속적으로 발생하고, 전 세계적으로 불량국가뿐만 아니라 비국가행위자들에 의한 WMD 관심 및 WMD 관련기술 확보노력이 증대되고 있다는 사실이다. 러시아와 중국은 미국 본토를 직접 위협할 수 있는 WMD 능력을 이미 확보한 상태이고, 북한의 WMD 및 관련 프로그램은 이란, 이라크 등에 수출됨으로 인해 미국 등 주요 국가들에게 안전을 위협하고 있다. 비국가행위자, 특히 테러집단에 의한 WMD 확산의 우려가 증대되고 있는데, 비국가행위자들도 손쉽게 WMD 보유가 가능해지면서 기존의 국제법의 군비통제 접근방식은 통제대상이 개인 또는 집단보다는 주로 국가에만 한

1) 군비통제(arms control)와 군축(disarmament)의 개념을 구분하여, 군비통제는 군비의 제한, 구제, 금지, 관리 등의 조치를 의미하고, 군축은 군비의 철폐 및 축소를 의미한다고 개념적으로 구분되어 있지만 실제로는 군비통제 및 군축, 군비제한(arms limitation), 군비규제(arms regulation) 등은 모두 혼용되어 유사한 개념으로 사용되고 있다. 김현주, "대량살상무기확산방지구상(PSI)에 관한 국제법적 고찰", 석사학위논문, 연세대학교, 2005, pp.1-2.

정되어 있어 이러한 종류의 확산에 대처하는 데에 현실적으로 불충분하게 되었다.

그리고 국가 및 비국가행위자들이 WMD를 개발할 때에 전통적으로 겪었던 기술적 어려움들이 공학과 유전 공학의 발전으로 인하여 쉽게 극복되고 있는 것이 현실이다. 이러한 기술의 진보는 WMD 기술의 이중사용의 구분 문제를 어렵게 하고 검증 노력을 곤란하게 만들었고, 테러집단의 WMD에 대한 접근의 용이성 등과 혼합되어 WMD의 사용으로 인한 위험 수준을 높이고, WMD의 확산 가능성을 증대시켰다.

WMD의 기술적 발전으로 인한 WMD 확산의 위험은 이미 여러 나라에서 WMD를 사용한 테러사건을 통해 이미 현실화되어 나타나고 있다. 1995년 일본의 오옴진리교가 기도한 화학테러[2]나 3,000여명의 무고한 생명을 앗아간 2001년 9월 11일 테러공격과 탄저병 공격으로 미국을 비롯한 전 세계 대부분의 국가들은 자국의 안보를 위해 국제적 노력을 가속화하게 됐다. 이로 인해 WMD에 의한 국가안보의 위협을 느끼는 대부분의 국가들은 특정한 한 국가만의 노력으로는 어렵고 국제적 협력을 통하여 WMD 테러에 대항하여야 한다는 세계 공동의 사명이 생긴 것이다. 특히, 9.11테러는 어떠한 군사적 강대국이라도 도전적인 국가나 단체들의 공격으로부터 안전하지 않으며, 이러한 도전적인 국가나 집단이 WMD로 공격할 경우 군사적 승리 여부와 상관없이 상상하지 못할 엄청난 인적·물적 피해를 입을 수 있다는 사실을 보여주었다.

위와 같은 국제적 현실로 인해 기존의 WMD 정책과 법적 규제의 변화가 추진되었는데 기본적으로 이러한 변화는 현재의 군비통제방식으로는 세계 각 국가들이 WMD에 대해 직면하고 있는 정치적·기술적 도전에 적절히 대처하지 못한다는 인식을 기초로 한 것이다.

국제사회는 새로운 WMD 개발 및 확산 위협문제를 해결하기 위해 국가와 국제기구들이 이와 관련한 비확산레짐 및 조약들에 어떻게 접근해야할 지에 대한 기준을 보여주고 있다. 냉전시대에는 WMD에 대한 국제법의 태도가 미국과 러시아 두

---

2) 1995년 3월 30일 아침 출근시간에 옴진리교 추종자들이 사린(sarin) 가스가 든 비닐봉지를 신문지에 싼 채 도쿄 지하철에 승차하였다. 도쿄 중심부의 카스미가세키역에 도착하기 직전 이들은 신문지에 싼 물건들을 바닥에 내려놓고 우산으로 비닐봉지에 구멍을 뚫었고, 이 무렵 차량은 역에 도착하였다. 독가스는 차량내와 역구내에 퍼지기 시작하여, 그 결과 12명이 죽고 5,500명이 부상당하였다. 김태우, "대량살상무기 테러위협과 국제사회의 대응", 「STRATEGY 21」 10호, 2002, 한국해양전략연구소, pp.88~89.

강대국의 WMD가 더 증가되지 않도록 하는 현상유지, 즉 WMD의 증가를 예방하는 동결에 있었다면 탈냉전시대의 기본적 태도는 WMD의 제거라는 적극적 입장으로 변화했다는 점이 가장 큰 특징이다. 특히, 9.11 테러의 피해국인 미국의 경우 새로운 국가·안보전략을 수립하여 억제와 봉쇄에서 압도적 군사력을 바탕으로 공세적 군사개입, 선제공격, 불량국가 및 기타 적대세력에 대한 대확산 정책을 강조하는 방향으로 정책을 변경하였다. WMD 군축의 분위기 속에서 국가 및 비국가행위자들에 의한 WMD 확산 증가에 따른 국제법적 노력이 가속화 되고 있으며, 이러한 노력의 일환으로 미국이 주도하는 대량살상무기 확산방지구상(Proliferation Security Initiative, 이하 'PSI'라 함)을 발표한 뒤 시행 중에 있다. WMD를 확보하려는 국가나 단체들은 다양한 기술확보 노력을 강화하고 있으며, 거래는 은밀해지고 있어 WMD 확산을 감시하고 통제하기가 이전보다 어려워지고 있는 실정이다. 현재 25개국 이상이 WMD 프로그램을 보유한 것으로 추정되며,[3] 최근 최첨단 기술, 지식, 정보, 장비 등이 보편화됨에 따라 WMD의 확산 가능성은 더욱 증대되고 있고, WMD에 의한 테러 위험성은 어느때 보다도 고조되어 있다.

제2절 연구의 범위 및 방법

KOREA MARITIME UNIVERSITY 1945 한국해양대학교

이 논문에서는 WMD 확산 방지를 위한 여러 노력 가운데 최근 G8 및 NATO 국가들이 적극적으로 참여하고 있는 PSI에 대한 전체 개관 및 국제법상 한계, PSI 정당성 확보 방안에 대해서 논의 해 보고자 한다. 미국의 부시대통령이 북한 서산호 사건을 계기로 제안한 구상인 PSI는 대량살상무기 확산 방지를 위해 영해, 공해, 내수가 포함된 모든 해상 및 그 상부영역 즉, 공중에서의 차단 원칙을 기초로 하고 있다. 육상에서의 화물 차단은 관할지국의 주권사항이라는 점에 비추어 큰 문제가 되지 않을 것이고, 공중에서의 운송화물에 대해서는 국제법상으로 확립된 규정이 없는 만큼 기본적으로 영공에서는 영토관할국이, 공해상 비행시에는 화물기 또는 여객기 국적국의 관할권이 미치는 것으로 이해하고 있다.[4] 그러나, 해상에서의 PSI활동이 유엔해양법협약에 합치하는 것인지 여부는 많은 논란이 있지만,

3) 국방부, 「대량살상무기(WMD) 문답백과」(서울:국방부, 2004), p.190.
4) 박철민, "PSI의 의의와 우리의 대응", 「서울 국제법 연구」 제14권 1호, 서울 국제법 연구원 (2007), p.50.

이 논문에서는 해상에서의 PSI활동에 대해서 한정하였다. 특히 PSI의 주요 대상국이라 추정되는 북한과 우리나라의 관계를 고려 할 때에 PSI는 우리의 안보 현실에도 매우 민감한 문제가 아닐 수 없다.

이 논문의 전체적인 연구 방법은 주로 문헌 중심의 서술적 접근방법을 택하였다. 주로 활용한 자료는 PSI 연구의 이론적 토대가 되는 미국의 WMD 정책과 국제 비확산 레짐, PSI의 국제법적 개념에 관한 각종 국내·외 단행본, 논문, 보고서 및 정기 간행물 등을 중심으로 수집하였으며, 인터넷, 신문, 세미나 자료 등에서 PSI의 내용과 현황에 관련된 것도 수집·활용하였다.

이 논문은 총 5개의 장으로 구성되어 있으며, 제 1장의 서론과 제5장의 결론은 제외한 주요내용은 다음과 같다. 제2장에서 PSI에 대한 추진배경, 추진목표 및 현재까지 실시된 PSI관련 회담과 훈련현황, PSI내용 중 차단원칙, 양자조약 등 PSI 전체를 개관하고, 제3장에서는 유엔상의 자위권(self-defense) 특히 예방적 자위권, 유엔안보리 의장설명, 유엔안보리 결의가 PSI의 국제법적 근거가 타당한지에 대해 검토하였고, 유엔해양법협약상의 무해통항제도, 공해 자유원칙 그리고 항만국통제(Port State Control, 이하 'PSC'라 함)를 바탕으로 국제법적 한계에 대해 검토한 뒤 PSI에 대한 찬반논리를 기술한다. 제4장에서는 이러한 국제법적 논쟁이 되는 점을 보완하여 PSI 실행에 대한 정당성 확보 방안에 대해 양자조약, 다자조약 및 PSC) 등 관련 조약과 UN 안전보장이사회 결의, UN 총회결의 등 관련 결의와 관습법에 대해서 검토한 뒤, 마지막으로 국내법 등을 검토해 보고자 한다.

제2장 대량살상무기 확산방지구상

제1절 대량살상무기 정의 및 특성

1. WMD의 정의

전쟁의 역사상 무기체계의 정확도 및 파괴력은 과학 기술의 발달로 인해 지속적으로 발전하여 왔으며, 20세기 이후 한 단계 향상된 무기체계의 진보가 있었다. 이 중 화학무기, 생물학무기, 핵무기 및 운반수단인 미사일의 발달은 기존의 재래식 무기들과는 비교가 되지 않을 정도의 현저한 진전을 보였다.

대량살상무기(WMD)라는 용어는 유엔 결의에서도 등장하고, 각국의 외교정책에서도 흔히 사용되어 왔으나, 아직까지 조약법이나 국제관습법에서의 명확한 법적 개념은 없다.[5] 냉전시대에는 WMD는 모든 것을 파괴할 만큼 위협적인 핵무기만을 지칭하는 개념으로 사용되었지만, 1991년 걸프전쟁의 종식과 함께 이라크에 있는 WMD에 대한 국제사회의 관심이 높아지면서 이를 제거하기 위한 국제사회의 결의가 나온 이후 오늘날의 일반적인 정의와 같이 알려지게 되었다. UN안전보장이사회 결의 제687호[6]에서는 이라크에 있는 WMD인 핵무기, 화학무기, 생물학무기의 위협을 제거할 것을 촉구하며 구체적으로 관련 협약을 언급하였다. 이후 WMD란 '핵무기, 생물학무기, 화학무기를 모두 포함하여 짧은 시간 안에 많은 인명을 살상함으로써 강력한 파괴력을 가진 무기들을 통틀어 지칭'하는 개념으로 정의되고 있다. 예컨대 UN의 군축연구소는 WMD를 '핵폭발무기, 방사능무기, 치명적인 화학·세균무기 및 이와 비슷한 효과를 갖는 미래의 무기'로, 미 합참 군사용어사전에는 '대량의 인명을 파괴하는 수단 또는 파괴 능력을 가진 무기를 말하는 것으로, 핵·생물·화학·방사능 무기 등이 있지만 수송수단이나 분리 가능한 추진 수단은 포함되지 않음'이라고 정의하며, 우리나라 합동·연합작전 군사용어사전에는 '핵·화학·생물학 무기 등처럼 대량살상 및 파괴를 유발하는 무기의 총칭'이라고 정의하고 있다.

---

5) WMD를 규제하는 일반 조약이 존재하지 않고 개별적인 무기를 중심으로 규제하는 조약체제를 통해 WMD를 규제하고 있기 때문이다.

6) S/Res/687(1991)

하지만 최근에는 이들 무기와 함께, 이러한 무기를 운반할 수 있는 탄도미사일 역시 이 범주에 포함되고 있고, 방사능 무기 및 대량살상을 야기하는 재래식 무기도 WMD에 포함시켜야 한다는 주장이 제기되고 있는 것이 국제사회의 분위기이다. 미국과 라이베리아간 및 미국과 파나마간, 미국과 마셜군도간에 맺어진 일련의 PSI관련 양자조약에서도 '대량살상무기란 핵무기, 생화학무기, 방사능무기를 지칭한다.'고 규정[7]하여 위의 UN의 군축연구소의 정의를 그대로 수용하고 있다. 이 논문에서도 이러한 정의를 수용하여 대량살상무기(WMD)라는 개념을 사용한다.

2. WMD의 특성

WMD는 치명적 살상력, 대량 파괴력, 획득방법의 양면성, 군사전략의 유용성, 상대적으로 저렴한 획득비용 등의 면에서 재래식 무기와 현저한 차이가 있다.[8] 다시 말해서 WMD는 재래식 무기에 비하여 100만배 위력을 가지며, 화학무기(신경가스) 1kg으로 백만명의 목숨을 빼앗을 수 있을 정도의 치명적인 살상력을 보이며, 핵무기는 건물이나 시설 등을 순식간에 파손시키고 파손범위가 매우 광범위하듯 대량파괴력을 보이고, WMD는 평화적 이용과 군사적 운용의 양면성을 가지고 있다. 예를 들면, 핵에너지는 원자력 발전 등의 평화적 이용이 가능한 반면 핵무기 체계에 사용될 수 있다는 양면성을 가지고 있다.

또한 WMD는 군사전략적 유용성을 지닌다. WMD는 과거의 비행기를 이용하던 재래식 무기와는 달리 대부분이 장거리미사일을 사용하여 장거리의 대규모 표적이나 비행장, 통신시설 등 군사적 목표 및 적국의 국가 원수 또는 테러집단 지휘부 등 핵심표적에 사용될 수 있다. 예를 들어 2003년 이라크 전쟁당시 초기부터 미국이 함대지 및 공대지 미사일을 이용한 국가권력심장부 또는 전쟁지도부 등 핵심표적, 레이다 및 통신시설 등의 군사 주요시설을 표적으로 하는 등 미사일을 전략용으로 사용하였다. 그리하여 지상전이 본격적으로 전개되기 전에 적의 주요시설 등을 폭격·파괴하여 적으로 하여금 전쟁의지를 상실시키는 전략적 효력을 발휘하였다.

---

7) Proliferation Security Initiative Ship Boarding Agreement with Liberia 제1조 2항; Proliferation Security Initiative Ship Boarding Agreement with Panama 제1조 (V); Proliferation Security Initiative Ship Boarding Agreement with the Islands of Marshall 제1조 4항.

8) 김철환, 「대량살상무기」, 국방대 참고서지(2004), pp.8~10.

그리고 WMD는 재래식 무기에 비하여 가격이 저렴하다. 대략적으로 단위 ㎢ 안에 있는 인원을 모두 살상하는데 필요한 평균비용은 재래식 무기의 획득비용을 100으로 보았을 때, 핵무기는 50~60정도인 반면, 화학무기는 10~20정도 밖에 소요되지 않는다.[9] 예를 들어 신경작용제인 VX의 경우 1㎢를 오염시키는데 불과 5~6달러 정도 밖에 소요되지 않는다. 이러한 이유로 화학무기는 "빈자의 핵무기(poor man's atomic bomb)"라고도 불린다.

제2절 추진배경

PSI의 수단으로 공해상에서 국적선박을 차단시켜 수색 및 나포하는 해양차단행위가 야기할 수 있는 국제법적 논란에도 불구하고 PSI가 국제사회의 전폭적인 지지 속에서 하나의 국제규범으로 자리잡아가고 있는 배경에는 테러, 무기체계의 발달 등에 의한 국제안보 위협의 급격한 증가가 자리 잡고 있다. 탈냉전이후 WMD, 특히 핵확산이 진행되면서 이에 대한 경각심이 높아지고 있고, 3,000여명의 무고한 생명을 앗아간 2001년 9.11 테러이후 WMD를 이용한 테러 가능성에 대한 우려가 더욱 고조되고 있으며, 기존의 비확산레짐인 핵확산금지조약(Non-Proliferation Treaty, 이하 'NPT'라 함), 국제원자력기구(International Atomic Energy Agency, 이하 'IAEA'라 함) 등과 같은 비확산 레짐의 한계가 나타나고 있다.

1. 탈냉전 이후 WMD 확산

탈냉전이후 소련의 와해와 더불어 진행된 지구화, 세계화 및 정보화의 물결은 기술과 정보의 확산 및 공유를 초래했으며, 이 과정에서 WMD 관련 기술과 물질의 합법적, 비합법적 확산도 야기되었다. WMD 확산이 "국제평화와 안보에 대한 위협(a threat to international and security)"이 된다는 것은 1992년 1월 31일 유엔 안보리 회원국가 정상들의 성명에서도 확인된 바 있다. 이 성명에서 안보리 정상들은 WMD의 생산이나 연구에 관련된 기술의 확산을 예방하기 위해서 공동으로

9) 신우철, "화학무기의 과거, 현재 그리고 미래", 「한반도 군비통제」 제17집, 국방부 군비통제관, 1995, p.10.

노력하기로 하였다.[10] 탈냉전 시대의 WMD 확산의 주요 특징은 특히 핵무기와 핵물질의 개발 및 확산 현상이 두드러지게 나타나고 있다는 것이다.

핵무기의 경우 NPT 미가입국인 인도와 파키스탄이 각각 1998년 5월 핵실험에 성공해서 핵보유국이 되었다. 인도와 파키스탄이 "핵확산금지조약(NPT)"의 회원국은 아니지만, 두 나라의 핵실험은 국제적인 핵 비확산 체제에 큰 타격을 준 것이 사실이다. 그러나 더욱 국제적 위기감을 느끼는 것은 북한이 이미 2005년 2월 10일 핵무기를 만들었다고 선언한 이후, 2006년 10월 9일 핵실험을 실시하면서 핵보유국으로 등장한 것이다. 그러나 핵실험은 북한의 핵보유국 지위를 물리적으로 입증하는 조치이자 북한 정권이 핵무기 개발 계획이 성공했음을 대내외에 과시하는 것이었다. 이로 인해 유엔 안보리 결의안 제1718호를 채택하여 안보리 35개 이사국 전원의 만장일치로 통과시켜 북한을 압박하기 시작한 것이다. 엘바라데이 IAEA 사무총장은 2004년 5월 미국 외국협회에서 행한 연설에서 북한의 핵 개발은 잠재적인 핵확산 행위자들에게 가장 나쁜 신호를 보내는 선례이자 국가 안보 차원에서 제일가는 우려사항이라고 지적한 바 있다.[11] 한편, 냉전종식 직후부터 동구권 지역을 중심으로 핵물질과 방사능 물질의 불법유출과 밀거래 사건이 적발되기 시작했다. 이런 사건들에 대해 빠르게 대응한 '국제원자력기구(IAEA)'는 1993년부터 "불법거래 데이터베이스(Illicit Trafficking Database, 이하 'ITDB'라 함)"를 운영하고 있는데, 핵물질이나 방사능물질이 연루된 허가되지 않은 활동이나 불법거래 사건들에 대한 자료를 축적·보관하고 있는바, ITDB에 따르면 2005년 1월 31일 현재 827건에 달한다.[12]

2. 9.11테러 이후 WMD 확산

10) Statement of the Security Council at the Level of Heads of States and Government, United Nations Security Council, S/23500, January 31, 1992.

11) Mohamed ElBaradei, *The Challenges Facing Nonproliferation* (New York : Council on Foreign Relations, May 14, 2004). 전성훈, 「'확산방지구상'(PSI)과 한국의 대응」, 통일연구원, 2007, p.17.

12) International Atomic Energy Agency, *Illicit Trafficking and Other Unauthorized Activities Involving Nuclear and Radioactive Materials*, August 21, 2005, p.4.

가. 국제안보 위협의 테러

9.11 테러는 안보에 대한 피해당사국인 미국 및 서방의 대부분 국가들의 시각을 크게 변화시킨 사건이자 제2차 세계대전의 미국 영토에 대한 공격이었던 진주만 침공에 버금가는 충격적인 사태였다. 평시 상황에서 미국 역사상 미 본토가 더 이상 안전지대가 아니라는 사실을 보여주었고, 수십 명이 동시에 자살 공격을 감행하는 무모함과 테러의 표적으로 자유민주주의와 시장경제의 상징인 미국 본토가 공격을 당했다는 사실 자체가 국제사회의 큰 충격이었다.

9.11 테러는 인명피해 규모 사상 최악의 테러였다. 1988년 스코틀랜드의 로커비에서 폭파된 팬암(Pan Am) 항공기 테러[13]와 1985년 인도항공기 폭파의 경우 인명피해는 각각 300명을 넘는 것으로 9.11 테러 이전에는 역사상 최대규모의 테러리즘이었다. 빌딩에 대한 테러의 예로는 1998년 8월 케냐의 미국 대사관 공격으로 224명이 목숨을 잃었던 것이 9.11 테러 이전에 가장 큰 규모였다.[14] 1995년 오클라호마의 연방청사 건물을 파괴한 맥베이(McVeigh)의 테러[15]는 168명의 목숨을 앗아갔고, 1993년 2월 뉴욕 세계무역센터의 폭탄 투척테러로 사망 6명, 부상은 1,000명이상이었고, 1983년 10월 23일 이슬람의 자살폭탄 공격[16]은 레바논의 미 해병대 242명을 사망케 하였다.[17]

---

13) 미국 국적 팬암(Pan America) 비행기 B747-200가 중동 레바논 공항을 이용해 미국으로 향하다가 영국 북쪽 에든버러 상공에서 폭발하여 승객 전원이 사망한 테러임. http://kdaq.empas.com/qna/view.html?n=6167696.(검색일 : 2008년 10월 9일)

14) 1998년 8월 7일 현지시각 오전 10시 45분에 미국 대사관 인근 주차장에 주차되어 있던 차량에서 폭발(500~2,000파운드 폭발량 추정)이 일어나 224명이 죽고 4,000여명이 부상을 당하였으며, 오사마 빈라덴과 알카에다 조직에 의한 것으로 추정된다. http://www.hani.co.kr/h21/data/L980817/1p948h0b.html.(검색일 : 2008년 10월 9일)

15) 1995년 4월 19일 오전 9시 5분 미국 중부 오클라호마주의 알프레드 머라 빌딩(9층, 마약단속국 등 미 연방정부 각 사무실 있음)에서 폭탄테러가 발생하여 사망 168명, 부상 600여명으로, 범인 티모시 맥베이(당시 26세)가 체포되었으며, 맥베이는 사건발생 2년전 텍사스에서 집단 자살한 사고집단 다윗파에 대한 연방정부의 처리 때문에 범행하였다고 진술하였으며, 2001년 6월 11일 사형되었다. http://www.encyber.com/search_w/ctdetail.php?masterno=7002308&contentmo=700230. (검색일 : 2008년 10월 9일)

16) 1983년 10월 23일 오후 1시경 '중동의 파리'로 불리는 베이루트 소재 미해병대 사령부 건물 정면으로 헤즈볼라 자살특공대가 약 1만 2,000파운드 폭약을 실은 벤츠트럭을 몰고 돌진하여 테러를 일으킴. http://weekly.khan.co.kr/khan.html?mode=view&code=117&artid=18127. (검색일 : 2008년 10월 8일)

17) "Terrorism: Q&A : Was September 11 the deadlist terrorist attack in history?"

또한 9.11 테러는 의지만 있다면 가장 초보적인 수단으로 대량의 인명을 살상할 수 있다는 것을 보여준 사례였고, 강력한 이념이나 종교적 신념으로 무장한 적대세력 및 테러집단 등이 세계 도처에서 9.11 테러사태와 유사한 테러를 가할 가능성이 있다는 경종을 울려준 사건이기도 했다. 테러 그 자체는 과거부터 존재해 온 위협요인이지만 9.11 테러사태는 그 피해범위, 형태 및 유발되는 공포의 측면에서 과거 지속적으로 발생하였던 소규모 테러행위와는 비교할 수 없다. 9.11 테러사건 이후 테러가 21세기 국제질서에 대한 핵심적인 안보위협이자 불안정 요인으로 부상했다고 할 수 있다.

나. 테러 수단의 WMD

9.11 테러사건이 초래한 국제안보상의 인식은 테러행위자들이 핵, 화학, 세균무기 등 대량살상무기를 사용할 경우 세계 제3차 대전과 같은 최악의 사태가 발생할 수 있다는 것이다. 이러한 염려가 대부분의 국가들 사이에 널리 퍼지게 되었다. 냉전 종식이후 세계화가 진행되면서 WMD 및 관련기술이 범세계적으로 확산되었고, WMD 관련 밀거래 사건이 지속적으로 발생하는 현실도 WMD를 이용한 테러 가능성에 대한 우려를 높여주고 있다고 할 수 있다. 특히 이라크의 빈 라덴 조직이 핵, 화학, 세균무기 확보를 시도했었다는 정황증거가 밝혀졌고, 북한과 이란 등 테러행위를 자행해 온 불량국가들 사이에 WMD 관련 상호간 협력이 계속되고 있다.[18] 9.11테러 이후 영국과 스페인 등지에서 지속적으로 발생하는 테러사건도 테러에 대한 국제사회의 경각심을 높여주었다.

이런 상황에서 WMD 확산이 야기할 수 있는 안보위협 및 WMD 테러에 대한 세계 대부분 나라의 경계심은 최고조에 달해 있다. 예를 들어 미국의 부시 대통령은 9.11 테러사태 발생 6개월을 추모하는 자리에서 모든 국가가 WMD로 무장한 재앙적 규모의 테러위협을 심각하게 받아들여야 하며, WMD 확산을 방지하는데서

Council on Foreign Realations http://www.cfrterrorism.org/terrorism/introduction. 이춘근, "대규모 테러와 21세기 국제정치", 「STRATEGY 21」 10호, 한국해양전략연구소 (2002), pp.10~11.

18) 이란국적의 반(反) 체제 단체인 '이란국민저항평의회(NCRI)'는 9.22일 기자회견을 통해 '이란 정부가 북한 전문가의 지원을 받아 핵탄두와 탄도미사일을 개발하고 있다'고 주장함, 「'악의축'의 반격...힘빠진 부시를 조롱하다」, 조선일보, 2008년 9월 29일자 A23면 참조.

한 치의 오차나 한 번의 실수도 용납되지 않는다고 주장했다. 또한 부시 대통령은 2002년도 미 육사 졸업식 연설에서도 9.11 사태가 탱크 한대 값도 안 되는 수십만 달러로 가능했다고 말하면서 자유에 대한 가장 중대한 위협은 "극단주의와 기술(radicalism and technology)"이 만나는 곳에 있다고 지적했다.[19] 특히 미국은 대테러전과 PSI를 상호 연계관계의 틀속에서 보고 있으며, 부시대통령은 2002년 1월 29일 국정연설에서 WMD 개발을 추구하고, 이를 테러집단에 제공할 수 있는 '악의 축(Axis of Evil)'으로 이란, 이라크, 북한을 지목하였다. 미 국방부의 2006년도 「국방태세검토보고서」(Quadrennial Defense Review Report; QDR)도 북한과 이란을 WMD를 보유·개발하고 있는 잠재적국으로 지칭하고, 이들이 WMD를 정권 유지와 지역패권 장악에 활용할 뿐만 아니라 테러집단으로 확산시킴으로써 미국의 안보에 직접적인 위협을 야기하고 있다고 경고했다.[20]

다. 컨테이너 안보구상

미국은 9.11 테러 이후 WMD 관련 물질의 수출과 이동을 차단하기 위해 취한 첫 조치는 '컨테이너 안보구상(Container Security Initiative, 이하 'CSI'라 함)'이었다. CSI는 미국 관세청이 2002년 1월 발표한 이래 시행되고 있으며, "외국에서 미국의 항구로 출발하는 모든 컨테이너 화물에 대해 테러용 화물을 탐색·적발한다."라는 목적 하에 출발했다. 그러나 미국에 유입되는 컨테이너 숫자가 천문학적으로 많아 모두 조사할 방법이 없었으며, 미국은 세계의 주요 수출항에 조사관을 파견하여 샘플링을 통해 일부 컨테이너만을 조사하는 것이 최선의 방법이었다. 현재 이 구상은 28개국 50개 주요 항구에서 시행되고 있으며, 우리나라는 2003년 1월 미국과 양해각서(Memorandum of Understanding, 이하 'MOU'라 함)를 체결하여 부산항의 CSI 참여를 결정했고, 2003년 8월부터 미국 세관원이 부산항에 주재하여 관련업무를 수행하고 있다. 이렇듯 CSI의 인력 부족, 데이터 자료 부족, 정보 또는 작전적 제한의 한계성은 미국으로 하여금 보다 더 철저하고 광범위하며 체계

19) "Bush's United States Military Academy graduation speech", Washington Post, June 2, 2002.

20) Quadrennial Defense Review Report (Washington, D.C.: Department of Defense, February 6, 2006), pp.32-35.

적인 차단체계를 희망하게 만드는 계기가 되었다.

라. 서산호 사건

미국은 북한 화물선이 동아시아에서 중동지역으로 핵관련 물질을 수송하고 있다고 의심하였다. 이 선박은 아라비아해에서 테러리스트들의 이동을 감시하고 있던 다국적군 해군 함정에 의해 추적되고 있었다.

2002년 12월 9일 예멘에 수출할 15기의 스커드 미사일 및 탄두를 시멘트 화물속에 적재한 북한 화물선 서산호는 예멘 남동쪽 600마일 선상의 인도양 공해상에서 미국의 요청을 받은 스페인 군함 2척에 의해 국적이 불분명하고 적재된 물품과 행선지가 불확실하다는 이유로 나포되어 미 해군에 인계되었다. 그 결과 비밀리에 예멘으로 수출되는 스커드미사일 15기를 발견했다. 미국은 조사 후 12월 11일 동 선박을 풀어주었는데 이는 예멘 정부가 스커드 미사일의 소유권과 더불어 방위목적으로 미사일을 구입한 합법적인 거래임을 주장하고, 미사일을 제3국으로 넘기지 않는다는 것을 약속함으로써 불법 테러집단에게 가는 위험물질로 간주할 수 없었던 점도 있지만, "공해상에서 외국 선박을 정선·검색하는 행위가 국제법 위반"이라는 북한의 항의에 대처할 법적 정당성을 찾지 못했기 때문이었다. 애리 플라이셔(Ari Fleischer) 백악관 대변인은 "예멘이 북한 미사일을 구매하는 것을 금지하는 국제법 조항은 없다. 국기를 게양하지 않은 선박을 정선·임검할 수 있는 권한은 있지만, 화물을 압수할 수 있는 명백한 권한은 없다."는 사실을 시인하였다.[21]

북한의 미사일 확산 행위는 미국이 오랫동안 경고해오던 사안이기도 했지만 북한의 미사일 수출선박을 나포하고도 압류조치를 취하지 못한 미국은 해상차단을 위한 법적 정당성 확보라는 과제를 안게 되었다. 서산호 사건에 대해 미국은 1992년 1월 안전보장이사회 의장성명(S/23500)을 통해 대량살상무기의 확산이 국제평화와 안보에 명백한 위험이 됨을 지적한 사실이 있음을 상기시켰으나, 이것으로는 공해상에서 해상차단 및 임검을 위한 국제법적으로 충분한 근거가 되기에는 부족했다. 서산호 사건으로 인해 해상 차단작전을 직접 실시하였던 스페인의 불평을 야기하였으며, 미국은 기존 비확산레짐의 한계성을 더욱 더 실감하였으며, 특히 수

21) Ari Fleischer, White House Press Briefing, December 11, 2002, http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/12/20021211-5.html#2

없는 경고와 설득에도 불구하고 외화벌이를 위해 미사일 수출을 지속하는 테러지원국가로 인식되고 있는 북한을 견제해야 한다는 국제적 사명감을 가지게 되었다.

마. 「WMD 대응 국가전략」 발간

기존의 비확산 레짐의 한계성을 느끼던 중 북한 서산호 사건을 경험한 부시 대통령은 해상차단을 위한 법적 명분을 찾기 위해 2002년 12월 백악관으로 하여금 「WMD 대응 국가전략(National Strategy to Combat WMD: NSCW)」을 발간하게 했으며, 이를 통해 "기존의 단순한 비확산(non-proliferation) 노력보다 더욱 더 능동적이고 효과적인 대확산(counter-proliferation) 노력이 필요하다"는 점을 부각시켰다. 이 보고서에서 미국은 WMD에 대처하기 위한 미국의 접근 방법이 달라졌음을 전제하면서, 비확산, 대확산, 사후관리를 WMD 대응전략의 3대 지주로 제시하고 있다. 특히, 차단조치가 WMD 대응전략에 있어 긴요한 부분임을 지적하고, 미국, 해외주둔 미군 및 우방에 대한 WMD 공격과 테러와 관련, 모든 옵션을 동원한 압도적인 군사력을 사용하여 대응할 권한을 갖고 있음을 재확인하고 있다.[22]

3. 비확산 레짐의 한계

대량살상무기의 확산위험에 대처하여 이를 방지하고자 하는 국제적인 노력은 핵확산금지조약(NPT)[23], 화학무기금지협정(Chemical Weapons Convention, 이하 'CWC'라 함)[24], 생물무기금지협정(Biological Weapons Convention, 이하 'BWC'라

---

22) The White House, *National Strategy to Combat weapons of Mass Destruction*, December, 2002, 박경원, "대량살상무기 확산방지구상(PSI)에 관한 연구-법적·작전적·군비통제 측면을 중심으로-", 국방대학교 안보대학원 석사논문, 2007, p.9.

23) NPT는 1945년 히로시마와 나가사키에 대한 원자폭탄 투하 이후, 인류는 핵무기 확산이 국제평화와 안전에 가장 심각한 위협 요인이라는 인식을 하게 되어, 1950년대 말에 처음 구상이 대두되어 유엔에서 논의가 시작되었으며, 1960년대 프랑스 및 중국이 각각 핵실험을 실시함에 따라 미소 양국은 1968년 NPT 공동초안을 제출하여 1970년 3월 5일 발효가 되었으며, 2007년 6월 현재 NPT 당사국은 190개국이며, 비회원국은 인도, 파키스탄 등이다, 「군축·비확산 편람」, 외교통상부[편] 외교정책실, 2007년 7월, pp.13~19.

24) CWC는 1992년 9월 제네바 군축회의에서 채택되어 1997년 4월 29일 발효되었고, 2007년 현재 안보리 상임이사국(P-5)을 포함, 182개국이 당사국이다. 우리나라는 1997년 4월 비준서를 기탁함으로써 원당사국으로 참여하고 있다. 북한, 이스라엘, 시리아 등이 미가입

함)[25], 포괄적핵실험금지조약(Comprehensive Test Ban Treaty, 이하 'CTBT'라 함)[26], 국제원자력기구(IAEA)[27]등이 있고, 이들을 보완하는 런던 핵공급그룹(Nuclear Suppliers Group, 이하 'NSG'라 함)[28], 쟁거위원회(Zangger Committee, 이하 'ZC'라 함)[29], 호주그룹(Australia Group, 이하 'AG'라 함)[30], 미사일기술통제레짐(Missile Technology Control Regime, 이하 'MTCR'라 함)[31], 바세나르체제

국이다, 「군축·비확산 편람」, 외교통상부[편] 외교정책실, 2007년 7월, pp.20~27.

25) BWC는 1972년 4월 10일 군축위원회(Conference of the Committee on Disarmament, CCD)에서 생물무기 금지협약안이 합의·채택되고, 런던, 모스크바, 워싱턴에서 서명을 위해 개방되어 1975년 3월 발효되었다. 2007년 6월 현재 156개국이 가입하고 있으며, 우리나라는 1987년 6월에 가입하였다. 「군축·비확산 편람」, 외교통상부[편] 외교정책실, 2007년 7월, pp.35~42.

26) CTBT는 1994년 1월 제네바 군축회의에서 일체의 핵실험 금지를 목표로 한 협상이 본격화되기 시작했으며, 1995년 5월 NPT 평가회의에서 1996년까지 CTBT 협상을 시작하여 1996년 9월 유엔 총회에서 채택되었으며, 2007년 6월 현재 178개국이 서명하였고, 138개국이 비준 또는 가입하였으며, 우리나라는 1999년 9월 24일 유엔 사무총장에게 비준서를 기탁함으로써, 46번째 비준국이 되었다. 「군축·비확산 편람」, 외교통상부[편] 외교정책실, 2007년 7월, pp.53~60.

27) IAEA의 설립은 아이젠하워 미국 대통령이 제8차 유엔총회 연설(1953년 12월 8일)에서 "Atoms for Peace"라는 구호 아래 원자력의 평화적 이용을 주관하는 국제기구의 설립을 주장함으로써 본격화되었으며, 1957년 7월 29일 발효되었으며, 2007년 6월 현재 회원국은 144개국이며, 우리나라는 1957년 8월 8일 가입하였다. 「군축·비확산 편람」, 외교통상부[편] 외교정책실, 2007년 7월, pp.43~50.

28) NSG는 1975년 런던클럽으로 불리는 주요 핵 공급국가들의 모임이 구성되어, 원자력 관련 수출통제 강화 방안을 논의하였으며, 1978년 1월 설립되었다. 위원회는 쟁거위원회의 Trigger List 품목 뿐 아니라, Trigger List 품목의 생산과 사용에 필요한 기술도 통제 등을 대상으로 하고 있다. 현재 우리나라는 1995년 10월 가입하였고, 우리나라를 포함한 45개국으로 구성되어 있다. 「군축·비확산 편람」, 외교통상부[편] 외교정책실, 2007년 7월, pp.107~112.

29) ZC는 핵확산금지조약(NPT) 2항 규정에 따라, 안전조치 적용없는 핵물질 및 장비의 비보유국 수출 금지 의무를 이행하기 위해 설립된 수출통제체제이며, 초대 위원장인 Claude Zangger 교수의 이름을 따서 쟁거위원회로 부르게 되었으며, 1974년 8월에 위원회가 출범되었고, 우리나라는 1995년 10월 가입하였으며, 우리나라를 포함한 36개 회원국으로 구성되어 있다. 「군축·비확산 편람」, 외교통상부[편] 외교정책실, 2007년 7월, pp.113~116.

30) AG는 1985년 4월, Haydon 당시 호주 외무장관 주도 하에 개별국가들의 수출통제조치 조화 및 정보공유/통제리스트의 정기적 수정, 보완문제 등을 협의하기 위해 정기적인 회합을 제의하여 회의가 소집되었으며, 우리나라는 1996년 10월 가입하였고, 현재 41개 회원국이 가입되어 있다. 「군축·비확산 편람」, 외교통상부[편] 외교정책실, 2007년 7월, pp.117~119.

31) MTCR은 대량살상무기를 운반할 수 있는 로케트 및 무인비행체(UAV), 그리고 관련 장비·기술의 확산을 통제하기 위하여 1987년 4월 미국의 주도로 G-7이 설립한 수출통제체제로 통제기준은 500kg 이상의 탑재중량을 300km 이상 운반가능한 미사일이며, 1993

(Wassenaar Arrangement, 이하 'WA'라 함)[32] 등의 수출통제 레짐이 존재하고 있다. 하지만 이러한 다수의 비확산 레짐의 존재에도 불구하고, 위반사례가 다수 발생하면서 이들 레짐들의 한계성이 나타났다.

예를 들어, NPT는 핵보유가 허용된 'nuclear haves'와 불허된 'nuclear have-nots'사이에 제기되는 불평등 문제와 함께 집요하게 핵사찰을 기만하고 비밀리에 핵개발을 꾀하는 나라들을 구속할 수 없다는 치명적 약점을 드러냈다. 이에 따라 북한, 이라크 등은 NPT 회원국 상태에서도 IAEA의 사찰을 기만하고 핵개발을 추진할 수 있었다. 더욱이 처음부터 NPT를 외면했거나 도중에 탈퇴한 북한 같은 나라에 대해서 법적인 구속력을 가지지 못한다는 약점을 가지고 있다. CWC 역시 비가입국에 대한 구속력이 없으며, BWC의 경우 군사적 용도와 비군사적 용도의 생물제의 연구와 개발이 사실상 동일한 가운데서 "군사적 용도의 생물무기 금지"조항에도 불구하고 "비군사적 생물제 허용" 조항으로 인하여 구분이 모호해져 사실상 효력이 없는 협정으로 전락한 상태이다. 이와 같이 미국을 포함한 G8 국가들이 참가하여 WMD 개발 및 확산방지 노력에도 불구하고, 9.11 테러가 발생함에 따라 미국은 기존의 다자주의적이고 한계성이 드러난 국제적 비확산 레짐에 의존하기보다는 일방적이고 적극적이고 활동적인 방식으로 WMD 및 관련 물질의 수출과 이동을 차단하는 강력한 대확산 체제를 희망하게 되었다.

제3절 추진목표

미국에서 PSI 활동의 주무 책임부서인 국무부의 "국제안보비확산국"(Bureau of International Security and Nonproliferation: ISN)은 PSI의 목적을 다음과 같이 정의하고 있다.[33]

년 이후 생물·화학무기를 비롯한 모든 대량살상무기의 운반 미사일까지 범위가 확대하였다. 우리나라는 2001년 3월 가입하여 현재 34개 회원국으로 구성되어 있다. 「군축·비확산 편람」, 외교통상부[편] 외교정책실, 2007년 7월, pp.120~123.

32) WA는 1996년 7월 11일에 오스트리아 비엔나에서 우리나라를 포함한 33개국 대표가 모여 WA를 설립하였으며, 대공산권 수출통제체제인 COCOM이 공산권 붕괴와 더불어 1994년 3월 31일자로 해체됨으로써 이를 대체하기 위한 후속체제로서 출범하였다. 회원국은 우리나라를 비롯하여 40개국이 가입되어 있다. 「군축·비확산 편람」, 외교통상부[편] 외교정책실, 2007년 7월, pp.124~129.

33) Http://www.state.gov/t/ism/rls/other/34726.htm (검색일 : 2008년 9월 20일)

> PSI의 목적은 확산의 우려가 있는 국가와 비국가행위자들의 수요와 공급 모든 측면에서의 확산을 예방하기 위한 보다 역동적이고 창의적이며 혁신적인 접근법을 창안하는 것이다. PSI를 지원하기 위해서 각국의 국내법규와 관련된 국제적인 법과 틀에 부합하는 조치들이 취해질 것이다. PSI는 국가적 및 국제적으로 이미 존재하는 권한을 사용해서 확산을 막고자 한다.

WMD의 확산을 방지한다는 기본 방향 아래 PSI는 불량국가와 테러집단 등 개별 대상에 초점을 맞춰 WMD에 접근할 가능성을 사전 차단하는 것과 국제적인 WMD 밀거래 연결선을 완전히 차단하고 봉쇄하여 WMD의 소유를 원천 봉쇄하는 것이다.

1. WMD의 접근차단

PSI의 목표는 단순히 불량국가와 테러집단이 WMD 소유를 차단하기 위해 이송하는 것을 예방하는 데 있는 것이 아니라, 이들 WMD와 관련 프로그램을 '폐기(eliminate)'하고 WMD 프로그램이 존재하지 않던 원래 상태로 '원상회복(roll back)' 시키는 것이라 할 수 있다.[34] 볼튼 전 미 차관보가 하원 청문회에서 밝힌 이런 입장은 2004년 5월 12일 제2차 6자회담에서 부시 행정부의 대북 핵 폐기 원칙으로 자리잡은 '완전하고 검증가능하며 돌이킬 수 없는 폐기(Complete, Verifiable and Irreversible Dismantlement, 이하 'CVID'라 함)'에도 부합하는 것이다.[35]

CVID는 과거 제1차 북핵 위기 때의 제네바 합의와 같이 북한의 핵활동을 동결하는 선에서 그치거나 미진한 부분을 후일의 해결과제로 남겨두는 과오를 범하지 않겠다는 뜻이다. 볼튼 전 미 차관보는 완전한 폐기를 이루기 위해서 플루토늄 생산 프로그램을 포함하는 것이라고 주장하고 있다.

---

34) Testimony of John Bolton, *Under Secretary for Arms Control and International Securuty*, U.S. Department of State, Committee on International Relations, United States House of Representatives, June 4, 2003.

35) *Ibid.*

2004년에 '위험·도전·변화에 관한 유엔고차원위원회(U.N. High-Level Panel on Threats, Challenges and Change)'도 유엔 회원국들에 대해서 PSI에 참여해 주도록 촉구했고, 코피 아난 유엔사무총장도 '방어의 틈새를 메우기 위한' PSI의 노력을 치하했다. 그리고, 유엔고차원위원회의 보고서에서 국제사회가 직면한 도전중에 하나를 대량살상무기와 테러 및 국가 범죄행위 등을 포함하였으며, 이 가운데 유엔 회원국들이 "칸 박사 네트워크의 활동에 관한 최근의 경험은 핵무기 프로그램의 구성요소에 대한 불법적이고 은밀한 거래를 차단하기 위한 조치들의 필요성과 가치를 입증했고, 이 문제는 현재 PSI를 통해서 자발적인 차원에서 다뤄지고 있으며, 우리는 모든 국가들이 이 자발적인 구상에 참여하도록 격려되어야 한다." 라고 촉구하였다.[36]

2. WMD의 밀거래 차단

PSI는 또한 WMD 확산을 유발하는 불량국가 및 테러집단에만 한하지 않고 관심 영역을 확대해서 WMD를 공급하는 공급자와 이를 획득하려는 수급자 사이의 밀거래 루트와 연결선을 차단하는데 주력하고자 한다. 볼튼 미 국무부 전 차관은 이를 '확산에 대한 전진 정책(forward policy on proliferation)'이라고 표현했으며, WMD 확산방지 대상을 불량국가뿐만 아니라 관련 물품이 공급될 수 있는 루트와 관련 당사자까지 확대해야 한다고 주장한 바 있다.[37]

이와 관련 부시 대통령이 2004년 2월 미 국방대학교에서 한 연설에서 핵확산 저지를 위해서 국제공조, 즉 국제기구를 통한 핵 밀거래 조직을 완전히 소탕, 밀거래 적발 행위자에 대한 처벌을 위한 국내법 정비, 서방선진 8개국들의 협력사업인 G-8 글로벌 파트너십의 강화(G-8 Global Partnership)[38], 우라늄 농축 및 시설 확

---

36) A More Secure World: Our Shared Responsibility, Report of the High-Level Panel on Threats, Challenges and Change, 2004, the United Nations, p.45.

37) John Bolton, "An all-out war on proliferation", Financial Times, September 7, 2004.

38) G-8 글로벌 파트너쉽은 구 소련의 WMD 프로그램의 국제적 확산 우려에 대한 대응을 목적으로 하며, 러시아 북극해와 태평양 연안에 배치된 노후·퇴역 핵 잠수함의 관리문제와 노후된 구식 원자로 시설, 폐기가 계속 지연되고 있는 러시아의 화학문제, 그리고 과거 WMD 프로그램에 종사했던 과학자의 유출 등이 주요 우려사항이었다. G-8 국가를 중심으로 2002~2012년간 200억불의 기금을 조성, 그 절반인 100억불을 미국이 부담하고, 나머지 100억불은 타 참여국이 공동 부담하였다. 우리나라는 2004년 6월 Sea Island

산을 막기 위한 원자력선진국들의 기술, 장비 판매 자제, 그리고 국제원자력기구의 역할 확대 및 강화를 주장하였다. 39)

제4절 기원과 추진현황

1. PSI의 기원

PSI의 기원은 1990년대 초 클린턴 행정부 당시에 WMD 확산을 저지하기 위해서 국방부 중심으로 입안된 "확산저지구상(Counterproliferation Initiative, 이하 'CPI'라 함)"이다.

CPI는 1990년 냉전 종식 이후 국제평화의 안보위협요인으로 등장한 WMD 확산을 방지하겠다는 목표하에 미 국방부의 역할을 강조하는 전략적 구상이었으며, 모든 가용한 수단을 동원해서 보다 공세적이고 적극적으로 WMD 확산을 저지하겠다는 개념이다. 1994년에 미 국무부 차관실이 발표한 보고서에 따르면, 확산저지란 '대량살상무기나 미사일로 무장한 적을 상대로 미군과 미국의 이익을 보호할 수 있다는 것을 보장한다는 특별한 책임감을 갖고 수행되는, 외교·군비통제·수출통제·정보수집 및 분석을 포함하는 미국의 포괄적인 대확산 투쟁 노력 가운데 국방부의 역할'이라고 규정하고 있다.40)

이후 2001년 1월 부시 대통령은 클린턴 행정부의 적극적인 WMD 확산 저지 정책을 계승하였으며, 2001년 9.11 테러 이후 발간된 미국의 국가안보전략보고서에서 가장 중대한 위협은 '극단주의와 기술의 만남'이며, 장거리 탄도미사일과 다른 운반수단에 대한 방어력을 갖추고, 다른 국가들과 협력해서 위험한 기술을 획득하려는 적들의 노력을 거부, 봉쇄 및 중단시킬 것이라 주창하였다.41)

G-8 정상회의 계기에 G-8 글로벌 파트너십에서 정식 참여를 발표함. 「군축·비확산 편람」, 외교통상부[편] 외교정책실, 2007년 7월, pp.142~147.

39) "Bush's speech on the spread of nuclear weapons", New York Times, February 11, 2004.

40) Office of the Deputy Secretary of Defense, *Report on Nonproliferation and Counterproliferation Activities and Programs*(Washington, D.C.: The Department of Defense, May 1994), p.1., 전성훈, 앞의 논문, p.33.

41) *The National Security Strategy of the United States of America*(Washington, D.C. : The White House, September 2002), p.v, 전성훈, 앞의 논문, pp.33~35.

2002년 12월 부시 대통령은 '국가안보대통령명령서'(National Security Presidential Directive) 17호와 '국토안보대통령명령서'(Homeland Security Presidential Directive) 4호를 공동 선언하는 형식으로 'WMD와의 투쟁을 위한 국가전략(National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction, NSCWMD)'을 발표 하였는바, WMD와의 투쟁을 위한 세가지 축으로 WMD 사용을 막기 위한 확산저지(Counterproliferation), WMD 비확산 노력 강화(Non-proliferation), WMD 사용으로 야기된 사후 관리 대응(Consequence Management)에 대해 강조하였다.

여기서 첫 번째 축인 확산저지를 구성하는 요소는 차단, 억제, 방어 및 완화로 구성되며, 이중 핵심요소가 바로 차단(Interdiction)이다. 상기 보고서에서 효과적인 차단은 WMD 및 운반수단과의 투쟁을 위한 미국의 전략에 핵심적인 부분이다. WMD 물질, 기술 및 전문 지식이 불량국가와 테러집단으로 이동하는 것을 예방하기 위해서 미군의 군사, 정보, 기술 및 법집행 차원의 능력을 강화해야 한다고 주장하고 있다.

불량국가와 테러집단의 수중에 WMD가 들어가는 것을 저지하여야 한다는 점은 백안관이 테러와의 전쟁을 지속적으로 전개하기 위해 방향을 재정립한 '테러와의 투쟁을 위한 국가전략'보고서에서도 강조되었다.[42] 이 보고서에는 불량국가와 테러집단의 WMD 획득을 막는 구체적인 수단으로 WMD 개발에 필요한 각종 물질, 전문지식 및 기타 능력의 접근을 거부하고, 관련 물질의 이동을 사전에 탐지하며, 테러집단의 WMD 사용을 억제하는 것 등이 포함되어 있다. 이는 PSI의 활동 목표와 일치하는 것이다.[43]

2. 추진현황[44]

부시 대통령의 PSI에 관한 연설 이후, 2003년 6월 12일 마드리드에서 개최된 제1차 PSI관련 회의에서는 WMD 확산에 대한 선진국 중심의 국제사회의 깊은 우려와 함께 WMD확산 방지를 위한 참여국들의 의지를 확인하였다. 그리고 WMD 및

42) *National Strategy for Combating Terrorism*(Washington D.C.: The White House, September 2006).
43) *Ibid*, pp.13~14.
44) 박경원, 앞의 논문, pp.42~48.

그 관련 물질을 수송하는 선박 또는 항공기의 운항을 국가의 영해 또는 영공에서 차단하고, 그러한 선박이 자국 항만에 입항하는 경우 항만국 통제(Port State Control: PSC)를 통해 당해 선박을 규율한다고 합의하였다. 이와 더불어 대량살상무기 확산 주체에 대해 강력한 정치적 경고를 보내는 것과 현행 체제 내에서 각국의 협력 증진 방안, 그리고 현행 체제에서 부족한 부분 즉, PSI 실행을 위한 법적 기반의 확보 필요성에 대해 집중적으로 논의하였다. 이탈리아는 PSI 참여국을 최대한 빠른 시간내 확대하는 것이 WMD의 국제적 확산을 차단하는 데 도움이 될 것이라는 입장을 개진하였다. 특히 WMD 및 관련 물질 적재 혐의 선박이 통과하게 될 가능성이 높은 국가들, 그리고 파나마 운하, 수에즈 운하, 희망봉 등 지리적으로 선박 임검이 용이한 지역에 위치한 연안국들을 포함시킬 필요성이 있음을 강조하였다. 일본은 한국과 중국의 참여를 강조하였고, 프랑스 역시 중국과 러시아의 참여를 촉구하였다. 이에 대하여 미국은 우선 핵심세력인 11개 PSI 참여국[45]만으로도 충분하다고 언급함으로써 초기에는 참여국 확대 문제에 대하여 소극적인 입장을 유지하였다.[46]

2003년 7월 9일부터 10일까지 오스트레일리아 브리즈번에서 개최된 제2차 회의에서는 참여국간 정보공유 및 WMD의 불법 유출을 막기 위한 합동 군사훈련을 실시한다는 데 합의하였다. 또한 정보 공유를 통한 차단 증진, PSI 훈련 협력, 기존의 국내법 및 수출통제 제도, 다자조약의 강화를 통한 WMD 확산방지 등이 합의되었다. 그리고 공해 및 공공에서의 차단 가능성에 대해 논의가 진행되었다. 쟁점이 된 것은 공해 및 공공에서의 차단이 현행 국제법상 적법한 것인지, 아니면 새로운 조약을 체결하여 차단의 정당성을 확보하여야 하는가에 대한 것이었다. 이에 대한 각 참여국가들의 의견이 첨예하게 대립하였으나, 결국 결론을 내리지 못했다.[47]

---

45) PSI에 관한 첫 국제회의에 참가한 11개 국가들은 미국, 영국, 일본, 호주, 프랑스, 독일, 이탈리아, 스페인, 네덜란드, 포르투갈, 폴란드였으며, 2007년 11월 30일 현재 직접참가국은 총 20개국, PSI 원칙을 지지하는 국가는 한국, 중국, 인도 등을 포함하여 60여개국에 달한다.

46) U.S. State Department, Bureau of International Security and Nonproliferation, “Proliferation Security Initiative: Chairman's Statement at the First Meeting”, http://www.state.gov/t/isn/rls/other/25382.htm (검색일:2008년 9월 4일)

47) U.S. State Department, Bureau of International Security and Nonproliferation, “Proliferation Security Initiative: Chairman's Statement at the Second Meeting”,

2003년 9월 3일에서 4일까지 프랑스 파리에서 개최된 3차 전체회의에서는 10여 차례의 합동 군사훈련 실시에 관한 합의가 이루어졌고, PSI의 내용에 대해 구체적인 합의안을 도출하여 '차단원칙 성명(Statement of Interdiction Principles)'을 채택했다.[48]

2003년 10월 9일에서 10일까지 영국 런던에서 열린 제4차 회의에서는 PSI에 대한 국제적 이해를 넓히고 협력을 구하기 위해 보다 더 통합된 범위의 작업이 필요하다는 데 합의하였다. 또한 PSI의 실행을 보다 더 용이하게 하기 위한 승선협정에 대한 의견 교환이 이루어졌으며, WMD 확산방지를 위한 국제협력증진을 위해서는 관련 국제기구의 지지 확보가 중요하다는 사실에 주목하였다.[49]

2004년 5월 4일에서 5일까지 포르투갈 리스본에서 열린 제5차 회의에서 PSI 참가국들은 WMD, 운반체계 및 관련 물질의 수송을 차단하는 것뿐만 아니라 WMD의 확산을 용이하게 하는 개인, 회사 그리고 기타 단체를 포함한 이른바 WMD 확산 촉매자(facilitators)들이 상기 물자의 거래에 종사하는 것을 막기 위해 협력하는 데까지 PSI의 역할을 확대하자는 미국의 제안을 지지하였고, 이런 역할 확대를 위해 필요한 중요 단계들을 검토하자는 데 합의하였다. 또한 이 회의에서 '항해안전에 대한 불법행위 억제 협약(Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Maritime Navigation: SUA)'[50]을 개정하여 WMD 및 운반체계, 그리고 관련물질의 불법적이고 고의적인 해상 수송을 범죄행위로 규정하는 방안에 대해서도 논의가 이루어졌다.[51]

---

http://www.state.gov/t/isn/rls/other/25377.htm (검색일:2008년 9월 4일)

48) U.S. State Department, Bureau of International Security and Nonproliferation, "Proliferation Security Initiative: Chairman's Statement at the Third Meeting", http://www.state.gov/t/isn/rls/other/25425.htm (검색일:2008년 9월 4일)

49) U.S. State Department, Bureau of International Security and Nonproliferation, "Proliferation Security Initiative: Chairman's Conclusions at the Fourth Meeting", http://www.state.gov/t/isn/rls/other/25373.htm (검색일:2008년 9월 4일)

50) SUA협약은 1985년 10월 7일 수에즈운하 부근의 공해상에서 팔레스타인 해방전선(Palestine Liberation Front: PLF)의 소속 테러범들에 의해 납치된 이탈리아 유람선 Achille Lauro호 사건에 의해 1985년 11월 20일 IMO 총회에서 결의가 채택되었다.; 임채현, 「국제법상 연안국 해양안보 관할권에 관한 연구」, 한국해양대학교 박사논문, 2008, pp.46~47.

51) U.S. State Department, Bureau of International Security and Nonproliferation, "Proliferation Security Initiative: Chairman's Statement at the Fifth Meeting", http://www.state.gov/t/isn/rls/other/30960.htm (검색일:2008년 9월 4일)

2004년 5월 31일에서 6월 1일까지 폴란드 크라쿠프(Krakow)에서 열린 PSI 1주년 기념회의에서 PSI의 성격, 전망, 특성, 미래, 참여국 확대 노력, 그리고 많은 국가들이 적극적으로 참여했었던 훈련 프로그램 등에 대한 개괄적인 설명이 있었다. 그리고 이 회의에서는 PSI가 WMD, 운반체계 및 관련물질의 확산에 의해 증가되는 위험에 대응하는 데 있어서 중요한 요소이며, 특히 PSI 활동이 국내법 및 국제법 질서와 일치해야 함이 거듭 강조되었다. 또한 PSI 참여국들은 PSI가 WMD, 운반체계 및 관련물질의 확산을 방지하기 위한 국제사회의 노력을 토대로 하고, 기존의 조약과 체제를 보완하는 것이며, 2004년 4월 28일에 새롭게 채택된 유엔 안보리 결의안 1540호와도 내용상 일치하는 것이라 입장을 밝혔다. 그리고 PSI를 정착시키고 불량국가 및 테러집단 등의 확산 주체들이 WMD 밀거래에 종사하는 것을 보다 어렵게 하기 위해서는 참여국 확대 노력이 계속되어야 함을 확인하였다.[52]

2006년 6월 23일 폴란드 바르샤바에서 개최된 고위수준의 회담에서는 PSI 참가국들의 노력의 심화에 대한 토의가 있었다. 이 회의에서는 작전적 훈련의 유지, PSI 작전적 전문가 회의의 지속, 지역적 차원에서의 발전의 중요성 등이 강조되었다. 또한 확산 주체를 지원하는 불량국가 또는 확산국가의 재정적 메커니즘을 어떻게 붕괴할 것인가에 대해 논의가 되었는데, 각각의 참가국들은 자국의 법과 권위를 어떻게 활용하고, 강화할 것인지, 그리고 WMD 확산 주체와 그들의 지원자들의 자산을 어떻게 추적하고 동결시킬 것인지를 고려해야 한다고 합의하였다. 그 외에도 안보리 결의안 1540, 1673호의 의무 하에서 PSI 참가국들은 확산에 이용되는 자금을 제거하거나 예방하기 위해 어떻게 협력할 수 있을 것인가를 연구하기로 하였다.[53] <표 1>은 지금까지 진행된 PSI 관련 회의 현황이다. 이와 같이 PSI에 관한 회의는 지속적으로 진행되고 있으며, 정보교환 및 국내법 검토, 구체적 차단 조치에 대해 논의하는 등 활발한 이행 활동이 계속되고 있다.

PSI '차단원칙'이 발표되고 얼마 지나지 않아 2003년 9월 둘째 주에 첫 번째 PSI 훈련이 시행되었다. '태평양의 보호자(Pacific Protector)'라 명명된 이 훈련의 시나

52) U.S. State Department, Bureau of International Security and Nonproliferation, "Chairman's Statement at the 1st Anniversary PSI Meeting, Krakow, Poland", http://www.state.gov/t/isn/rls/other/33208.htm (검색일:2008년 9월 4일)

53) U.S. State Department, Bureau of International Security and Nonproliferation, "Proliferation Security Initiative(PSI): Chairman's Statement at High-Level Political Meeting", http://www.state.gov/t/isn/rls/other/69799.htm (검색일:2008년 9월 4일)

리오는 미국이 WMD 관련물질을 운반 중이라고 추정되는 일본 상선을 차단(interdiction)하는 훈련이었다.

<표 1> PSI 관련회의

회수	일 자	주최국 / 장소	주 요 내 용
1	2003. 6. 12	스페인 / 마드리드	1차 전체 회의
2	2003. 7. 9 ~ 10.	호주 / 브리즈번	작전 전문가 회의
3	2003. 7. 30	영국 / 런던	2차 전체회의
4	2003. 9. 3 ~ 4.	프랑스 / 파리	3차 전체회의
5	2003. 10. 8 ~ 10.	영국 / 런던	4차 전체회의
6	2003. 11. 16 ~ 17.	미국 / 워싱턴 DC	작전 전문가 회의
7	2004. 4. 16 ~ 17.	캐나다 / 오타와	작전 전문가 회의
8	2004. 5. 4 ~ 5.	포르투갈 / 리스본	5차 전체회의
9	2004. 8. 3 ~ 4.	덴마크 / 코펜하겐	Shipping Container Security 워크숍
10	2004. 11. 30 ~ 12. 2	호주 / 시드니	작전 전무가 회의
11	2005. 3. 21 ~ 22.	미국 / 네브래스카	작전 전문가 회의
12	2005. 5. 31 ~ 6. 1	폴란드 / 크라쿠프	1주년 기념 회의
13	2005. 7. 6 ~ 7.	덴마크 / 코펜하겐	작전 전문가 회의
14	2005. 9. 14 ~ 15.	미국 / 로스엔젤레스	Air Cargo Industry 워크숍
15	2005. 11. 24 ~ 26	독일 / 함부르크	지역 작전 전문가 그룹 회의
16	2006. 4. 11 ~ 12	미국 / 마이애미	작전 전문가 회의
17	2006. 6. 23	폴란드 / 바르샤바	고위 수준 회의
18	2006. 7. 25 ~ 26.	싱가포르	작전 전문가 회의
19	2006. 9. 25 ~ 26.	영국 / 런던	Maritime Industry 워크숍
20	2006. 12. 5 ~ 7.	캐나다 / 몬트리올	작전 전문가 회의
21	2007. 1. 31 ~ 2. 1	미국 / 워싱턴 DC	Proliferation Finance 워크숍
22	2007. 3. 26 ~ 28.	뉴질랜드 / 오클랜드	작전 전문가 회의
23	2007. 10. 2 ~ 4.	그리스 / 로데스	작전 전문가 회의
24	2008. 2. 4 ~ 6.	영국 / 런던	작전 전문가 회의

※ 출처 : 미 국무부 홈페이지 자료 재구성, http://www.state.gov/t/isn/c12684.htm

일본은 아시아 최초로 2004년 10월 25일 동경 사가미만 부근에서 'Team Samurai 04' 해상차단훈련[54]을 주최하였다. 이 차단훈련에는 일본의 외무성, 해상보안청, 방위청 및 자위대가 참여하였다. 이 차단훈련에 참가한 국가는 22개국으로 확인되고 있지만, 선박 및 항공기, 작전요원을 동원하여 실제 차단훈련에 참여한 국가는 일본, 호주, 프랑스, 미국 등 4개국이고, 나머지 18개국은 옵서버로 참여하였다. 일본이 두 번째로 주관한 해상차단훈련은 'Pacific Shield 07'이라는 이름으로 도쿄만과 이즈열도의 오오시마 사이 해역에서 2007년 10월 13일부터 사흘간의 일정으로 실시되었다. 이 훈련에는 일본을 포함한 미국, 영국, 프랑스, 호주, 뉴질랜드, 싱가포르 등 7개국 군대가 참가했고, 34개국이 옵서버 자격으로 참가했다. 이와 같은 차단훈련을 개최하고 최초 PSI회의 멤버로 참가함으로써 일본은 WMD 확산방지 활동에 있어 동북아에서 선구자임을 과시함과 동시에 일본 자위대의 임무 확대 및 위상을 제고한 것으로 평가되고 있다. 이외에도 일본해와 아라비아 해에서의 해양 기동훈련에서부터, 의심항공기에 대해 추적을 하는 지중해에서의 공중 시뮬레이션 훈련, 캐나다, 덴마크, 그리스, 노르웨이, 러시아가 새로 참가하고, 미국의 해군대학(Naval War College)에서 시행된 17개국 시뮬레이션 훈련까지 2008년 5월 현재까지 총 34회의 PSI 다자간 훈련이 시행되었다. <표 2>는 지금까지 실시된 훈련 현황이다.

이와 같이 PSI 관련 지속적인 회의 및 훈련 등을 통해 PSI 참가국들은 다음과 같은 목적을 달성하였다. 첫째, 다양한 국가의 군대와 기관 간의 전술적 상호 작전 및 운용 능력을 향상시켰다. 둘째, WMD 비확산과 관련된 정치적 의무를 실제로 이행한다는 것을 국제사회에 입증하였다. 셋째, 현재와 미래의 잠재적 확산 우려자들에 대해 확산을 억제하는 보이지 않는 경고의 메시지를 보냈다는 것이다. 비록 북한과 같은 국가의 WMD 확산은 정치·경제적 회의, 훈련 또는 차단으로 억제가 되지 않겠지만, 확산의 중간 단계에 있는 국가에 대해서는 가능할 수 있다. 최소한 일관된 의지와 능력의 시위는 확산 행위자들의 확산 경로 및 방법 등을 바꾸게 하거나, WMD 프로그램 개발의 비용을 증가시켜
WMD 접근 및 확보를 더욱 어렵게 할 것이다. 이와 같이 PSI는 참여국간 정보 공유 확대, 차단을 지원할 수 있는 다양한 법적 체재에 대한 투자, 검색, 나포 및 압

54) Japanese Regional Proliferation Security Initiative(PSI) Maritime Interdiction Exercise (Team Sanurai '04) http://www.state.gov/t/isn/rls/fs/37371.htm(검색일:2008년 9월 4일)

류 훈련, 해상 차단 작전 등 다양한 노력을 통해 정치적, 법적, 작전적 차원에서 WMD 및 관련물질의 확산에 대응하는 더욱 유용한 수단이 되고 있다.

<표 2> PSI 훈련 현황

회수	일 자	주최국 / 장소	훈련명, 훈련내용
1	2003.9.10~13.	호주/코랄해	PACIFIC PROTECTOR, 해상훈련
2	2003.10.8~10.	영국/런던	Air CPX, 공중차단 훈련
3	2003.10.13~17.	스페인/서부지중해	SANSO '03, 해상훈련
4	2003.11.25~27.	프랑스/서부지중해	BASILIC '03, 해상훈련
5	2004.1.11~17.	미국/아라비아해	SEA SABER, 해상훈련
6	2004.2.19	이탈리아/트라파니	AIR BREAK '03, 공중차단 훈련
7	2004.3.31~4.1	독일/프랑크프루트	HAWKEYE, 세관 검색 훈련
8	2004.4.19~22.	이탈리아/지중해	CLEVER SENTINEL, 해상훈련
9	2004.4.19~21.	폴란드/폴란드	SAFE BORDERS. 지상 차단훈련
10	2004.6.23~24.	프랑스	APSE '04, 공중 차단훈련
11	2004.9.27~10.1	미국/해군대학	PSI Gaming Exercise
12	2004.10.25~27.	일본	TEAM SAMURAI '04, 해상차단 훈련
13	2004.11.8~18.	미국	CHOKEPOINT '04, 해상차단 훈련
14	2005.4.8~15.	포르투갈	NINFA '05, 해상/지상차단 훈련
15	2005.6.1~2.	체코, 폴란드	BOHEMIAN GUARD '05, 지상차단
16	2005.6.7~8.	스페인	BLUE SABRE '05, 공중/지상차단
17	2005.7.15~19.	싱가포르	DEEP SABRE, 해상/지상차단
18	2005.10.3~7.	노르웨이/해사교	PSI Air Gaming Exercise
19	2005.11.14~19	영국	EXPLORING THEMIS, 해상차단
20	2006.4.4~5.	네델란드	TOP PORT, 해상차단훈련
21	2006.4.4~6.	호주	PACIFIC PROTECTOR '06, 공중차단
22	2006.5.24~26	터키	ANATOLIAN SUN, 합동 육해공 차단
23	2006.6.21~22	프랑스	HADES '06, 공중차단훈련
24	2006.9.13~15	폴란드	AMBER SUNRISE, 해상/지상차단

회수	일 자	주최국 / 장소	훈련명, 훈련내용
25	2006.10.10~31	미국/페르시아만	LEADING EDGE, 해상/지상차단
26	2007.4.26~27.	리투아니아	SMART RAVEN, 공중차단
27	2007.5.27~29	슬로베니아	ADRIATIC GATE, 지상/항구차단
28	2007.6.18~22.	미국/해군대학	PSI Gaming Exercise
29	2007.8.29~9.7	미국	PANMAX 07, 차단
30	2007.10.12~15.	일본	PACIFIC SHIEld , 해상차단
31	2007.10.29~31.	우크라이나	Eastern Shield 07, 해공합동
32	2008.3.10~12	프랑스/홍해	Guistir 08, 해상항구차단
33	2008.4.8~22	미국/지중해	Phoenix Express 08, 차단
34	2008.5.12~14	크로아티아	Adriatic Shield 08, 해상차단

※ 출처 : 미 국무부 홈페이지 자료 재구성, http://www.state.gov/t/isn/c12684.htm

KOREA MARITIME UNIVERSITY 1945 한국해양대학교

제5절 PSI의 내용

1. PSI 차단원칙[55)]

2003년 9월 3일 프랑스 파리에서 개최된 제3차 PSI 회의에서 PSI 참가 11개국에 의해 표명된 차단원칙 전문에서는 PSI의 목적을 '대량살상무기 확산 관련 국가나 비국가행위자로 그리고 관련국가나 비국가행위자로부터 유출된 대량살상무기, 운송체계 및 관련물질의 선적을 막기 위한 보다 체계적이고 효과적인 기반을 구축'하기 위한 것이라고 밝혔다. 그 방법에 있어서는 국내법과 UN안전보장이사회를 포함한 관련 국내법 및 국제법 체제를 통한다고 명시적으로 밝히고 있다.

PSI 차단원칙은 네 개의 대원칙과 여섯 개의 세부지침으로 구성된다.

55) 김현주, 앞의 논문, pp.15~16,; 전성훈, 앞의 논문, pp.36~39.

(1) 각국은 확산의 우려가 있는 국가나 비국가행위자들에게로 혹은 이들로부터의 WMD, 운반체계, 관련물질의 이전이나 이송을 차단하기 위해서 독자적으로 혹은 다른 국가들과의 공조 하에 효과적인 조치를 취한다.

(2) 확산이 의심되는 활동에 대해 관련 정보를 신속히 교환하고, 참가국들이 제공하는 비밀정보의 보완을 유지하기 위한 절차를 정비하고, 차단작전과 능력 배양을 위해 적절한 자원과 노력을 투입하며, 차단작전에 참가하는 국가들 사이에 공조를 최대화한다.

(3) 이러한 목적을 달성하기 위해 필요한 경우 국내법규를 검토·강화하고 이러한 노력을 지원하기 위해서 국제적인 법규와 틀을 강화하도록 한다.

(4) 각국의 국내법규가 허용하고 국제적인 법규 및 틀과 일치하는 범위에서 WMD, 운반체계 및 관련 물질을 선적한 화물에 대한 차단노력을 지원하기 위해서 구체적인 행동을 취한다. 네 번째 원칙은 아래와 같은 여섯가지 세부지침을 담고 있다.

① 확산의 우려가 있는 국가나 비국가행위자들에게로 혹은 이들로부터의 WMD, 운반체계 및 관련 물질의 운송을 지원하거나 직접 운송하지 않으며, 자국의 사법권이 미치는 영역 내에 있는 개인이 이러한 활동을 하는 것을 허용하지 않는다.

② 각국은 자발적으로 혹은 다른 국가의 요청을 받아들여 확산의 우려가 있는 국가나 비국가행위자들에게로 혹은 이들로부터의 WMD, 운반체계 및 관련물질을 운송하는 것이라고 의심되는 선박에 대해 자국의 내해, 영해, 공해상에서 승선 및 검색을 실시하고, 이러한 화물이 적발될 경우 압수한다.

③ 각국은 WMD 관련 화물을 선적한 것으로 의심되는 자국국적 선박에 대하여 다른 나라가 승선·검색 및 적발된 화물의 압수를 요청하는 경우 이를 허용하는 것을 적극적으로 고려한다.

④ 확산의 우려가 있는 국가나 비국가행위자들에게로 혹은 이들로부터의 WMD, 운반체계 및 관련 물질을 운송하는 선박을 내해, 영해, 접속수역에서 정선·검색하고 관련 화물을 압수하기 위한 적절한 행동을 취하고, 자국의 항구, 내해, 영해를 출입하는 의심스런 선박들에 대해서 승선, 검색, 압수할 수 있는 조건을 마련하여 실시한다.

⑤ 각국은 자발적으로 혹은 다른 국가의 요청을 받아들여 확산의 우려가 있는 국가나 비국가행위자들에게로 혹은 이들로부터의 WMD, 운반체계 및 관련물질을

운송하는 것으로 의심되는 항공기가 자국의 영공을 통과하는 경우 검색을 위해 착륙하도록 요구하고 관련 화물을 압수하며, 의심스런 항공기가 자국의 영공을 통과하지 못하도록 사전에 거부한다.

⑥ 자국의 항구, 비행장, 또는 기타 시설이 확산의 우려가 있는 국가나 비국가행위자들에게로 혹은 이들로 부터의 WMD, 운반체계 및 관련물질을 운송하는 환적중계지로 이용될 경우 의심스런 선박, 항공기, 기타 운송수단을 검색하고 관련 물품으로 확인된 화물을 압수한다.

2. PSI 관련 양자조약

미국은 확산 억제 노력, 차단 능력을 뒷받침하는 훈련과 시뮬레이션 외에 편의치적(Flag of convenience)국가[56]들과의 양자조약 체결을 추진하고 있다. 이러한 양자조약은 해양 차단작전에 국제법적 정당성을 부여함으로써 PSI 차단원칙을 뒷받침한다. PSI 해양차단에 대한 무해통항제도, 공해 자유의 원칙 등에 대한 국제법적 합법성이 논란이 되자, 미국은 PSI를 지속적으로 추진함과 동시에 일부 편의치적국가들과 양자조약을 체결함으로써 이러한 논란에 대응하고 있는 것이다.

미국은 최근까지 라이베리아, 파나마, 마셜군도, 크로아티아 등 7개 국가와 양자조약을 체결하였다. 2004년 2월 11일 라이베리아와 양자조약[57]을 체결하였고, 2004년 5월 12일 파나마와 기존의 조약을 개정하는 조약의 형식으로 PSI 양자조약[58]

---

56) 편의치적국가(flag of convenience) 혹은 개방등록국가(open registry states)는 선박의 등록국가와 선박 간에 진정한 관련성(자국민 소유, 자국 건조, 자국민 승무) 요건을 완화시켜 등록국가와 선박간에 실질적 관련이 없는 선박의 등록도 허용하는 국가를 말하는데, 이들 국가는 저렴한 등록비 및 세금, 완화된 국제안전 기준을 적용하여 많은 선박들의 등록을 유지하고 있어, 상위 10개 편의치적 국가가 해상무역의 70% 이상을 차지하고 있으며, 파나마는 등록상선의 총톤수를 기준으로 세계 최고의 선박 소유국이다. http://en.wikipedia.org /wiki/Flag_of_convenience. (검색일: 2008년 9월 5일)

57) 정식명칭은 Agreement Between the Government of the United States of America and the Government of the Republic of Liberia Concerning Cooperation to Suppress the Proliferation of Weapons of Mass Destruction, Their Delivery Systems, and Related Materials By Sea.

58) 정식명칭은 Amendment to the Supplementary Arrangement Between the Government of the United States of America and the Government of the Republic of Panama to the Arrangement Between the Government of the United States of America and the Government of Panama for Support and Assistance from the United States Coast

을 체결하였다. 이어서 2004년 8월 14일 마셜군도[59], 2005년 6월 1일 크로아티아[60], 2005년 7월 25일 사이프러스[61], 2005년 8월 4일 베리제[62], 2007년 3월 15일 말타와 PSI 양자조약을 체결하였다. 미국과 양자조약을 체결한 국가들의 세계 선박 보유율은 라이베리아 8.8%, 파나마 21%, 마셜군도 4.3%, 크로아티아 0.2%, 사이프러스 2.8%, 베리제 2.3%, 말타 3.4%로 총 40.7%이며, 이에 PSI 직접 참가국 20개국 국적 선박이 차지하는 비율 20%를 더하면 세계 선박의 60.7%에 대한 선박 검색이 가능하게 되었다.[63]

PSI 양자조약의 주요 내용은 공해에서 WMD나 미사일을 운반한다고 의심이 될 만한 합당한 사유가 있는 모든 선박의 해당 무기 및 미사일에 대한 수색, 압류, 나포할 수 있도록 허용하는 것이다. 라이베리아, 파나마, 마셜군도의 양자조약은 모두 PSI와 관련한 내용을 담고 있는 양자조약이며, 그 내용에 있어 거의 유사하다. 이중 파나마와 체결한 양자조약은 새로운 조약을 체결한 것이 아니라 기존에 미국과 파나마간에 체결되었던 마약불법거래를 방지하기 위한 승선 조약을 개정하는 조약이라는 점에서 다소 차이가 있다.

라이베리아, 파나마, 마셜군도와의 양자조약에서는 대량살상무기를 핵무기, 화학무기, 방사능무기로 규정하고 있으며[64], 양자조약의 적용 범위에 공해(international

---

Guard for the national Maritime Service of the ministry of Government and Justice.

59) 정식명칭은 Agreement Between the Government of the United States of America and the Government of the Republic of the Marshall Islands Concerning Cooperation to Suppress the Proliferation of Weapons of Mass Destruction, Their Delivery Systems, and Related Materials By Sea.

60) 정식명칭은 Agreement between the Government of the United States of America and the Government of the Republic of Croatia concerning cooperation to suppress the proliferation of weapons of mass destruction, their delivery systems, and related materials.

61) 정식명칭은 Agreement between the Government of the United States of America and the Government of the Republic of Cyprus concerning Cooperation to Suppress the Proliferation of Weapons of Mass Destruction, Their Delivery Systems, and Related Materials by Sea.

62) 정식명칭은 Agreement between the Government of the United States of America and the Government of Belize Concerning Cooperation to Suppress the Proliferation of Weapons of Mass Destruction, Their Delivery Systems, and Related Materials by Sea.

63) 해양수산부, 「해양수산부통계연보」(서울:해양수산부, 2006), pp.200~205.

64) 미국과 라이베리아간의 PSI승선조약 제1조 2항; 미국과 파나마간의 PSI승선조약 제1조 2항 (v); 미국과 마셜군도간의 PSI승선조약 제1조 4항.

waters)를 명시적으로 포함하고 있지만[65], 당해 조약의 목적을 달성함에 있어 주권 평등의 원칙 및 영토주권에 관한 국제법 원칙인 기국주의에 따라야 한다고 규정하고 있다.[66] WMD를 확산시키고 있다고 의심이 되는 선박은 상업적 목적으로 이용되는 선박에만 한정하고 있다.[67] 따라서 군함에 대해서는 근본적으로 조약의 적용이 배제되므로, 다자체제 PSI의 차단원칙에서 명시하지 않아 논란이 되었던 군함에 대한 PSI 행사 가능의 문제가 양자조약 하에서는 일어나지 않는다. 의심스런 선박에는 무국적선뿐만 아니라 양자조약의 당사국에 등록을 한 선체용선(bareboat charter: 승무원 없이 배만 빌리는 경우)의 경우도 포함된다.[68] 즉, 편의치적 선박을 규율하기 위한 목적의 규정이다.

동의에 의한 차단권은 기국과 임검국가와의 상호주의에 근거하여 행사되며, 상대방에 대해 차단권 부여(authorization) 요청이 있게 되면 기국이 이를 허용한 후에 행사가 가능하다. 양자조약의 일방 국가가 타방 국가의 의심스런 선박에 대해 타방국가가 기국인지를 확인하는 요청을 먼저 하고, 확인이 되면 당해 선박에 대해 승선 및 수색할 권한을 부여받게 된다. WMD 확산과 관련된 증거가 발견되면 요청을 한 국가가 당해 선박 및 선적물, 승선한 사람을 압류할 권한을 갖는다. 요청에 대한 응답을 받지 못했더라도, 2시간 또는 4시간 경과하면 요청에 대해 승인한 것으로 간주된다.[69] 승선, 수색 및 압류할 수 있는 권한을 부여함에 있어 무력사용도 포함된다.[70]

관할권은 공해 및 접속수역에서는 선박의 기국이, 영해 내에서는 해당국가가 우선권을 갖는다. 제3국에 대한 권리에 관해 규정하고 있다는 점이 상당히 독특한데,

---

65) 미국과 라이베리아간의 PSI승선조약 제1조 9항; 2002년 미국과 파나마간의 PSI승선조약 제2조 (f); 미국과 마셜군도간의 PSI승선조약 제1조 13항.

66) 미국과 라이베리아간의 PSI승선조약 제2조 2항; 미국과 마셜군도간의 PSI승선조약 제2조 2항.

67) 미국과 라이베리아간의 PSI승선조약 제1조 8항; 미국과 마셜군도간의 PSI승선조약 제1항 12항.

68) 미국과 라이베리아간의 PSI승선조약 제3조; 미국과 마셜군도간의 PSI승선조약 제3조.

69) 미국과 라이베리아간의 PSI승선조약 제4조 3항 (c)에서는 2시간으로 규정하고 있다; 미국과 파나마간의 미국 해안 경비 지원을 보충하는 조약 제10조 5항에서는 2시간으로 규정하고 있다; 미국과 마셜군도간의 PSI승선조약 제4조 제3항 (d)에서는 4시간으로 규정하고 있다.

70) 미국과 라이베리아간의 PSI승선조약 제4조 5항; 미국과 파나마간의 미국 해안 경비 지원을 보충하는 조약 제17조; 미국과 마셜군도간의 PSI승선조약 제5조.

이 양자조약은 명시적으로 미국과 양자조약을 체결한 국가와 다른 국가간에 유사한 조약을 위한 모델이 될 수 있다고 규정하고 있다.[71] 즉, 미국 이외의 PSI국가들과 당해 양자협정 체결국과의 일련의 양자조약 가능성의 문을 열어 두었다는 점 역시 주목할 만한 규정이다. PSI 관련 양자조약의 확대를 통해 국제관습법규 형성을 위한 국제관행의 형성 또는 다자조약화를 꾀하기 위한 것임을 짐작할 수 있다.

71) 미국과 라이베리아간의 양자조약 제18조; 미국과 파나마간의 PSI승선조약 제2조; 미국과 마셜군도간의 PSI승선조약 제18조.

제3장 PSI의 국제법적 한계

제1절 UN 헌장상 분석

1. 자위권

스페인 마드리드에서 개최된 PSI 최초 회의에서 미국 볼트 전 차관은 공해상 및 국제공역에서의 차단개시에 관한 권한을 갖고 있다는 광범위한 합의가 있다라고 언급하면서 미국은 세 가지 경우를 주장하였는 바, 즉 (1) 선박이 자국기를 게양하지 않을 경우 이들은 나포가능한 해적선박이 될 수 있으며; (2) 선박이 편의치적을 이용하고 동 편의치적국이 미국이나 동맹국에게 허가를 할 경우, 동 선박은 정선 및 수색을 받을 수 있으며; (3) 어떤 선박이 WMD를 운반한다는 상당한 믿음으로 자위권을 원용할 때이다.[72]

볼튼 전 차관이 제시한 첫 번째와 두 번째의 경우는 미국이 직면한 국제법적 제한을 인정할 것이다. 그러나 이와 반대되는 입장에서 보면 선박이 자국기를 게양하였으나, 동 선박의 기국이 미국이나 동맹국에게 동 선박의 정선 및 수색을 허용하지 않을 경우, 공해상에서의 차단은 있을 수 없다. 이것은 미국이 3번째 경우에 더욱 중점을 두고 있는 이유이다. 미국 Financial Times지는 이를 다음과 같이 언급하였다:

> "북한의 선박이나 항공기가 자국 밖으로 플루토늄을 수송하고 있다는 것을 미국이 알았다면 동 선박을 정선시킬 것이며 이는 유엔헌장 제51조상의 자위권 행사로 정당화된다. 북한이 최근 플루토늄을 수출하겠다고 위협하였으며 또한 문제의 고객에게 무기를 수출한 경험이 있고 미국이 핵무기 열망국의 테러조직으로부터 공격을 받았기 때문에 법적·정치적 측면에서 보면 이는 확실할 것이다."[73]

---

72) Greg Sheridan, "US 'free' to tackle N Korea", *The Australian*, July 9, 2003 in Rebecca Weiner, "Proliferation Security Initiative to Stem Flow of WMD Material", *Monterey Institute of International Studies*, July 16, 2003.; 김현수, "국제법상 대량살상무기확산 방지구상(PSI)에 관한 연구", 「해양전략논총」, 해군대학(2006.3), pp.192~194.

73) Financial Times, 2003. 7. 11.

현대 국제법 체재 내에서 무력사용은 원칙적으로 금지되고, 예외적으로 유엔헌장 제51조상의 자위권의 행사와 안보리 결의에 의한 유엔 헌장 제42조의 무력의 사용을 수반하는 제제조치만이 허용되고 있다. 특히 대량살상무기의 확산을 방지하기 위한 해상차단의 합법성과 관련하여 자위권을 그 근거로 제시하고 있는 견해들이 있는데, 이는 소위 예방적 자위권에 관련된 논의가 핵심이다. 예방적 자위권과 관련하여서는 유엔헌장체제의 성립과 함께 무력의 사용의 일반적 금지 이후 그 인정 여부와 관련하여 논란이 되고 있는데, 이는 현행 국제법상 인정되고 있는 자위권 행사의 범위에 대한 관련 국가들 간의 합의의 부재 현상과 관련이 있다.

이하에서는 대량살상무기의 확산에 사용되고 있는 선박에 대한 국가들의 임검 및 나포가 이러한 헌장상의 자위권 및 예방적 자위권 원용으로 그 정당성을 인정받을 수 있는지의 여부에 대해 살펴본다.

가. 유엔헌장상의 자위권의 원용

자위권과 관련하여 유엔헌장 제51조는 다음과 같이 언급한다.

> "이 헌장의 어떠한 규정도 국제연합회원국에 대하여 무력공격이 발생한 경우 (if an armed attack occurs against a Member of the United Nation), 안전보장이사회가 평화와 안전을 유지하기 위하여 필요한 조치를 취할 때까지 개별적 또는 집단적 자위의 고유한 권리를 침해하지 아니한다. 자위권을 행사함에 있어 회원국이 취한 조치는 즉시 안전보장이사회에 보고된다. 또한 이 조치는 안전보장이사회가 국제평화와 안전의 유지 또는 회복을 위하여 필요하다고 인정하는 조치를 언제든지 취한다는 이 헌장에 의한 안전보장이사회의 권한과 책임에 어떠한 영향도 미치지 아니한다."

유엔 헌장 제51조는 '국제연합 회원국에 대하여 무력공격이 발생한 경우(if an armed attack occurs against a Member of the United Nations)' 안보리가 국제평화와 안전을 유지하기 위하여 필요한 조치를 취할 때까지 자위권을 행사할 수 있다고 규정하고 있다. 동 조항을 엄격한 문리적 해석에 의할 경우 자위권은 오직 무력

공격이 발생한 경우에 한하여 사용될 수 있다고 해석될 수 있다.[74] 결국 북한의 플루토늄 수출 위협이나 미국이 테러공격 목표가 된다는 것 등 상황이 어떠하든 WMD 수송자체를 무력공격으로 보는 것은 논란의 여지가 크다고 할 수 있다.

자위권의 행사가 유엔헌장에 규정된 바와 같이 무력 공격이 발생한 경우에만 한정하여 인정될 수 있는가와 관련하여 많은 국제법적 논쟁을 불러왔는데, 이는 유엔헌장 규정을 근거로 하여 단지 자국에 대한 타국의 무력공격이 발생한 경우에만 자위권을 원용할 수 있다는 견해[75]와 국제관습법 상 무력공격의 발생은 물론 무력사용에 대한 위협에 대해서도 무력의 공격이 발생하지 않았더라도 국가의 안보를 위하여 예방적으로 자위권을 행사할 수 있으며, 이는 유엔헌장 제51조에 의해서도 제한되지 않는다는 견해[76]의 대립이라 할 수 있다.

나. 국제관습법상 예방적 자위권

자위권은 유엔헌장 설립 이전에도 국제관습법 상 인정되고 있었으며, 유엔헌장 제51조는 자위권을 '고유한 권리(inherent right)'라고 표현하고 있다. 국가 간 무력행사가 일반적으로 금지되지 않았던 20세기 초까지는 타국의 무력적 위협에 대해 자국의 안전을 확보하기 위한 무제한적인 예방적 자위권(pre-emptive self-defense)이 행사되고 있었다.

국제관습법상 자위권의 요건이 명시적으로 확립된 계기는 1837년에 발생한 Caroline 사건인데 당시 영국령이던 캐나다에서 반란이 일어나자, 이 반란에 동정적이던 미국인들이 캐롤라인호를 통해 캐나다 반란단체에게 군수품을 공급하게 되었다. 이를 미리 탐지한 영국인들이 밤에 국경을 넘어 미국에 정박되어 있던 캐롤라인호에 불을 지른 후 나이아가라 폭포에 밀어넣은 사건이다. 동 사건에서 미 국무장관 웹스터(Webster)는 영국정부에 항의하면서 자위권 행사가 일정 요건 하에

---

74) Peter Malanczuk, *Akehurst's Modern Introduction to International Law*, 7th ed., Routledge, 1997, p.311; 한승우, "국제법상 PSI의 해양차단에 관한 연구", 고려대 석사논문, 2006, p.50.

75) Ian Brownlie, *Principles of Public International Law*, 6th ed, Oxford University Press, 2003, pp.701~702.

76) Kathryn S. Elliott, "The New Order and The right of Self-Defense in the United Nation Chater: A Comment on Principle and Expediency in Legal Reasoning", *24 Stanford JIL*, 1987, p.64.

행사되어야 함을 피력하였다. 소위 웹스터 공식(Webster Doctrine)으로 불리는데, 자위권 행사의 필요요건으로 필요성(necessity)과 비례성(proportionality)을 그 기준으로 하고 있다. 즉 자위권은 '긴급하고 다른 수단을 선택할 여지가 없고, 숙고할 시간적 여유도 허락하지 않는 절박한 자위의 필요성(a necessity of self-defense instant, overwhelming, leaving no choice of means, and no moment for deliberation)'이 존재하여야 하고 또한 '자위의 필요성에 의하여 정당화되는 행위는 바로 그 필요성에 의하여 제한되어야 하며 명백히 그 범위내에 있어야 하기 때문에 불합리하거나 과도한 것이어서는 안된다(nothing unreasonable or excessive ; since the act, justified by self-defense, must be limited by that necessity, and kept clearly within it)'는 것이다. 이러한 웹스터의 주장에 대하여 영국정부는 전적으로 동의를 표시하였으며, 그 후 자위권의 행사요건과 관련하여 국제관습법의 일부로 수락되고 있다.

예방적 자위권의 국제관습법적 지위를 인정하는 견해들은 국제관습법으로 인정되고 있는 이러한 웹스터의 자위권 행사의 원칙에 따를 경우 자위권 행사가 인정되는 경우로서 무력공격의 급박한 위협도 내포하고 있는 것이기 때문에 예방적 자위권의 개념도 당연히 포함된다고 보고 있다. 또한 유엔헌장 제51조도 이러한 예방적 자위권의 행사에 대한 제한을 포함하지 않고 있다고 보고 있는데, 그 근거로 첫째, 제51조의 규정 중 '무력공격이 발생한 경우'라는 문구는 무력공격이 현실적으로 반드시 발생해야 함을 의미하는 것이 아니라, 자위권의 행사주체를 현재적이든 잠재적이든지 무력공격의 대상이 된 나라로 한정하기 위한 것이며, 둘째, 이는 무력의 사용뿐만 아니라 무력의 위협까지 금지하고 있는 유엔헌장 제2조 4항과도 모순이 발생한다는 근거를 들고 있다.

하지만 이러한 예방적 자위권 인정론에 따라 국제관습법적 지위를 인정하기에는 국제법상 그 견해들에 일관성이 크게 결여되어 있으며, 또한 그 요건 및 한계에 대한 합의가 성립되기 어려운 문제가 있으며, 무력공격이 가시화 되지 않은 상황하에서 국가의 존위에 위협이 된다는 판단에 따라 행사되기 때문에 그 남용의 위험 또한 존재한다.[77]

---

77) Mark Baker, "Terrorism and the Inherent Right of Self Defense, *10 Houston JIL*, 1987, p.45.

다. ICJ[78] 판례상 자위권

1986년 Case concerning Military and Paramilitary Activies in and against Nicaragua 사건(이하 니카라과 사건)[79]의 사실관계를 간단히 요약하면, 니카라과의 반군인 Contras를 미국이 지원하고 니카라과 영해와 항구 및 관련시설에 수뢰를 설치한 일련의 행위가 니카라과 국내문제에 대한 불법적 간섭이며 니카라과에 대한 불법적 무력행위라는 것을 이유로 니카라과가 미국을 상대로 1984년 4월 9일 ICJ에 소를 제기한 사건이다.[80]

반대의견(dissenting opinion)을 제시했던 Schwebel 재판관의 의견에 예방적 자위권에 대한 학설대립이 잘 개진되어 있다.

그는 헌장 제51조가 예방적 자위권을 허용하지 않는다고 해석하는 학자들의 논거로는 다음을 제시하였다. 첫째, 헌장 제51조의 문언적 해석상 "무력공격이 발생하는 경우(if an armed attack occurs)"라는 문구는 예방적 자위권이 도출되지 않는다. 둘째, UN 헌장을 제정한 샌프란시스코 회의의 토론과정에서 개별국가들의 무력행사가 예외적인 것이라고 논의된 바 있으므로, 이러한 예외에 해당하는 제51조 자위권 역시 제한적으로 해석해야 한다. 셋째, 제51조의 입법의도가 과거 국제관습법 하에서 비교적 광범위하게 인정되어 오던 자위권을 제한하려는 데에도 있었으므로, 제51조의 자위권을 제한적으로 해석해야 한다. 넷째, UN의 목적상, 국제평화와 안전 유지를 집단적으로 보장하기 위해서는 개별국가에 대한 행동은 가급적 억제해야 한다.

반대로 헌장 제51조로부터 예방적 자위권을 도출할 수 있다고 보는 학자들의 논거를 Schwebel 재판관은 다음과 같이 정리하고 있다. 첫째, 예방적 자위권은 UN 헌장상의 권리 일뿐만 아니라 국제관습법상의 권리이기도 하다. 둘째, UN 헌장상 "본질적(inherent)"으로 규정되어 있는 주권국가의 자위권을 자의적인 해석에 의해 제한할 수 없다. 셋째, 예방적 자위권은 주권국가가 과거부터 누리고 있었던 것이므로, 헌장상 이를 제한하는 명시적 규정이 존재하지 않는 한 현재에도 그대도 존

78) ICJ는 국제사법재판소(International Court of Justice)로 국제연합의 주요 상설기관 중 하나로서 국가간의 법률적 분쟁을 재판을 통해 해결하기 위해 설립된 국제 사법기관이며, 네덜란드 헤이그에 위치하고 있다.

79) ICJ Reports, (1986), p.14.

80) 김정건외 3인 공저, 「국제법 주요판례집」(서울: 연세대학교 출판부, 2004), p.133.

재한다. 넷째, UN헌장 제51조의 입법의도는 국가들의 자위권을 제한하려는 데에 있는 것이 아니라, 안보리가 기능을 발휘할 수 없을 때 지역적 기구가 집단적 자위권에 기초하여 행동을 할 수 있도록 하려는 것에 불과하다.[81]

이러한 학설 대립에 있어 주요한 논점은 결국 헌장 제51조가 국제관습법상의 자위권을 제한하려는 의도였느냐로 귀결된다. 국제관습법과 조약은 별개의 국제법의 연원으로 이론상 동등한 권위를 갖기 때문에 양자간에 충돌이 있는 경우 신법우선의 원칙이 적용되게 된다. 따라서 보다 신법인 UN 헌장 제51조가 국제관습법상의 자위권을 제한한 규정인지가 중요하다. 조약의 해석 방법 중 문언적 해석이나 목적론적 해석 둘 다 동 규정이 국제관습법상 자위권을 제한하는 규정이라고 해석된다.

라. PSI의 근거로서 예방적 자위권

PSI 핵심국가인 미국의 John Bolton 전 차관은 서산호 사건 이후 개최된 첫 번째 PSI 회의에서 북한 선박을 차단을 정당화하는 자위권을 주장했다.

이러한 정당화에 대해 비판적 견해가 지배적으로 보인다. 왜냐하면 이러한 정당화가 성립된다면 법적 안정성이 흔들리는 매우 위험한 결과를 초래할 수 있기 때문이다. 앞서 지적했듯이, 자위권은 어디까지나 무력행사금지원칙의 예외적인 경우이므로 매우 제한적 요건에서만 허용 가능해야 할 것이다. 자위권 행사로 PSI를 인정하게 되면 전통적 자위권의 내용이 지나치게 확대되어 자위권에 기한 다른 군사적 조치들도 허용될 수 있는 여지가 커진다. 즉, 허용될 수 있는 자위권과 허용될 수 없는 자위권의 경계가 불분명하게 되어 남용의 우려를 더욱 크게 한다. 예를 들어, 인도는 파키스탄을 공격하면서 자위권의 이론을 이용할 수 도 있고, 중국 역시 대만을 공격하여 이러한 이론을 정당화하는 등 이 이론을 남용할 소지가 있다.

게다가 UN 헌장 제51조의 자위권은 UN 안보리가 필요한 조치를 취할 때까지의 기간 즉, 한정된 기간에만 허용되는 것이다. 따라서 자위권에만 기초하여서는 자동적으로 PSI의 법적 정당성이 확보된다고 보기는 어려울 것이다.[82]

PSI 차단원칙처럼 무력공격이 일어날 수도 있는 가능성에 근거하여, 그 무력공

81) Stephen M. Schwebel, "Aggression, intervention and Self-Defense in Modern Internation Law", *136 Hague Recueil*, pp.479~481.
82) 김현주, 앞의 논문, p.65.

격의 수단이 될 수도, 아닐 수도 있는 대량살상무기 물질을 적재하였다고 의심되는 선박을 차단하는 것이 예방적 자위권의 행사요건에 해당할 수 있을지도 논란이 될 수 있다. 앞서 살펴본 니카라과 사건에서 이 쟁점이 다루어졌는데, 당시 미국은 니카라과가 엘살바도르, 온두라스, 코스타리카의 반정부군에게 상당량의 무기를 공급한 것은 이들 국가에 대해 무력공격을 가한 것과 마찬가지이므로, 예방적 자위권을 발동하여 니카라과에게 조치를 취한 것이라고 주장을 했다. 이 문제를 판단함에 있어 ICJ는 온두라스 및 코스타리카 영토에 무장단체가 국경을 침입한 것은 니카라과 정부의 책임을 인정하여 예방적 자위권 행사 대상의 무력공격에 해당할 가능성을 인정하였지만,[83] 단지 무장단체에 대해서 무기를 공급한다거나 그 밖의 지원을 제공한 것에 대해서는 자위권의 행사요건인 무력공격을 구성한다고 보지 않았다. 또한 1950년대에 프랑스는 알제리의 반란 단체에게 운송 중이던 무기 선적 선박을 압류하여 자위권을 정당화 근거로 원용했었던 사례도 있다. 당시 관련된 거의 대부분의 기국들이 그러한 압류는 불법이라고 주장했다.[84]

일반 재래식 무기와는 달리, 대량살상무기에 의한 무력공격은 피침략국이 방어할 시간적 여유도 없이 일순간에 파괴되거나 그 공격으로 인하여 회복 불가능한 피해를 입기 때문에 예방적 자위권을 인정하지 않을 수 없다는 예방적 자위권의 필요성은 인정되지만, 국제관습법 및 UN헌장, 니카라과 사건에 대한 ICJ의 결정 등을 종합적으로 판단해보건대 국제관습법이건 UN 헌장상이건 예방적 자위권이 인정된다고 보기 어렵고, 설사 예방적 자위권을 허용한다고 해석하여도 PSI와 같은 단순히 대량살상무기의 운송에 기인한 예방적 자위권은 인정되기는 어렵다고 결론지을 수 있을 것이다.

2. 유엔안보리 의장 성명

PSI의 출범 초기에 미국은 "PSI가 1992년 1월 유엔안보리 의장이 성명(Presidential Statement)한 내용이행의 한 단계인바, 동 성명에서 모든 대량살상무기의 확산이 국제평화와 안전에 위협을 형성하며, 유엔회원국들에게 확산을 방지

83) 그러나 이들의 침입의 상황 및 동기와 관련하여 ICJ가 판단할 수 있는 정보가 없어 니카라과의 무력공격이라고 판단할 수 없다고 판결했다.
84) 김현주, 앞의 논문, p.66.

할 필요성을 강조한다."라고 언급하였다.[85] 또한 "PSI는 G8 및 EU의 최초 성명에서, 즉 보다 강력하고 구체적인 대량살상무기의 확산, 이들의 전달체계 및 관련물질의 예방필요성을 확립하고 있다."는 것이다.[86]

물론 G8 및 EU의 성명은 국제법상의 중요성을 갖는 것은 아니나, 유엔안보리 의장의 성명은 안보리가 국제법 형성에 있어 준사법적 기관으로서의 역할을 하여 왔기 때문에 법적 관련성이 있을 수 있다는 것이다. 즉, 성명(Statement)과 결의(Resolution)는 유엔안보리가 자신을 표출하는 두가지 중요한 방식으로, 유엔 결의는 안보리의 의지를 나타내는 문서이며 법적 구속력이 있는 것은 아니나 규범적 성격을 무시하기는 어려울 것이다.

안보리의 성명은 성명(Statement)의 일종으로서, 일반적 기준을 근거로 한 비공식 회의에 한정되어 있거나 자신의 구상을 성명으로 발표할 수 있다. 그러나 안보리는 절차규칙이나 해석선언으로 의장 성명의 범위, 내용 또는 성격을 규명하지 않았다. 또한 의장선언은 동 회의 의장과 회원국간의 비공식 자문의 결과이며, 전체회의의 결정은 아니기 때문에 의장 성명은 결의와 동일한 법적 의무를 창출하는 것으로 해석되어서는 아니된다. 즉, 안보리 절차규칙이 의장 성명에 대한 언급을 하고 있지 않다는 사실을 보면 이것이 국제법상 독자적인 법적 지위를 갖지 않는다는 것을 설명하여 준다.[87]

의장 성명이 공식적인 법적 효과가 있다고 하더라도 문제는 미국과 연합국이 안보리의 차후 승인 없이 공해상 차단을 위하여 1992년의 의장 성명에 의존할 수 있는가에 있다. 1992년 안보리 의장 성명은 다음과 같다:

> "안보리 회원국은 모든 회원국들이 군축 및 무장해제, 모든 대량살상무기의 확산방지, 과도하고 불균형적인 무기의 이전회피, 지역적 및 세계적 균형 유지를 위협하고 반대하는 문제에 관하여 유엔헌장에 따른 평화적 해결을 위하여 각자의 의무를 수행할 필요성을 강조한다."[88]

이에 부가하여 동 성명은 다음과 같이 언급한다;

---

85) US Dept of State: Fact Sheet, Sep 4, 2003.; 김현수, 앞의 논문, p.194.
86) *Ibid.*
87) 김현수, 앞의 논문, p.195.
88) UN Security Council, Note by the President of the Security Council, S/23500, 31 January 1992.; 김현수, 앞의 논문, p.195.

"모든 대량살상무기의 확산은 국제평화와 안보에 위협이 된다. 안보리 회원국은 이러한 무기의 연구와 관련된 기술확산 예방 또는 생산 및 이러한 목적에 맞는 적절한 행동을 하도록 협력해야 한다."[89]

동 성명은 특정국가 즉, 미국과 PSI 동맹국 정부에게 동해상에서 북한 선박 차단을 명백히 허가하지는 않는다. 따라서 1992년 의장 성명은 공해상 항해의 자유에 관한 현 국제법을 변경하는 것이며 특정국가 즉, 미국과 동맹국 정부에게 공해상에서 북한과 같은 특정국가의 선박을 차단할 일방적 권한을 주는 것인지는 확실하지 않다. 이에 관하여 유엔헌장 제53조는 다음과 같이 규정한다;

가. 안전보장이사회는 그 권위하에 취하여지는 강제조치를 위하여 적절한 경우에는 그러한 지역적 협정 또는 지역적 기관을 이용한다. 다만, 안전보장이사회의 허가 없이는 어떠한 강제조치도 지역적 협정 또는 지역적 기관에 의하여 취하여져서는 아니된다. 그러나 동조 제2항에 규정된 어떠한 적국에 대한 조치이든지 제107조에 따라 규정된 것 또는 적국에 의한 침략정책의 재현에 대비한 지역적 협정에 규정된 것은, 관계정부의 요청에 따라 지역적 기구가 그 적국에 의한 새로운 침략을 방지할 책임을 질 때까지는 예외로 한다.

나. 동조는 제1항에서 사용된 적국이라는 용어는 제2차 세계대전 중에 이 헌장 서명국의 적국이었던 어떠한 국가에도 적용된다.

따라서 1992년 1월 UN안보리 의장 성명으로 미국과 동맹국 정부가 공해상에서 WMD를 선적하여 이동중임을 의심하는 선박을 차단할 수 있는 권리 또는 북한, 즉 특정국가를 대상으로 안보리 결의를 통하여 받은 것으로 인정될 수는 없다.[90]

3. 유엔안보리 결의

89) *Ibid.*
90) 김현수, 앞의 논문, p.195.

가. 결의 1540

9.11 테러이후 WMD 확산행위에 대한 처벌 강화를 요구하는 내용인 2004년 'UN안보리 결의 1540'이 채택된 계기가 된 것은 2003년 UN총회에서 연설한 미국의 부시 대통령의 제안이었다. 2003년 9월 23일 UN총회에서 부시 대통령은 안보리에게 새로운 반확산 결의(Anti-proliferation resolution)를 채택하자고 요청을 했는데 그 구체적 내용은 대량살상무기의 확산을 범죄로 규정하고, 엄격한 수출 통제 체제를 입법하여, 각국의 국내에 존재하는 모든 위험물질(all sensitive materials)을 감시하자는 것이었다. 이러한 제안은 미국이 2004년 3월 24일 발의한 가결의 안으로 이어졌고, 결국 2004년 4월 28일 만장일치로 '안보리 결의 1540'이 채택되고, 모든 회원국에게 비확산·수출통제 입법과 집행을 의무화하고 관련 국내조치 결과를 담은 국가보고서(national report)를 6개월 이내에 제출하도록 결정하였다.[91]

이를 기초로 UN헌장 제7장에 따른 구속력 있는 조치를 명하고 있는데, 각 국이 이행해야 할 의무는 크게 세가지로 나누어 볼 수 있다. 첫째, 각 국은 WMD나 그 발사 수단의 제조, 보유, 운송 혹은 사용을 시도하는 비국가행위자에 대한 어떠한 지원의 제공도 금지해야 한다. 둘째, 각 국은 특히 테러를 목적으로 하는 비국가행위자의 상기 활동을 국내법상 금지해야 한다. 셋째, 각 국은 WMD 및 발사수단, 관련물질에 대한 보고 및 물리적 보호, 효율적인 국경통제와 법 이행 조치의 확립 및 유지, 국가 수출 및 선적 통제 제도(trans-shipment controls)의 검토 및 유지와 같이 WMD 및 그 발사 수단, 관련물질의 확산을 금지하는 국내 조치를 취해야 한다. 아울러 이 결의의 이행을 감시하기 위한 안보리의 위원회도 창설할 것을 명시하였다. 각국이 그들의 의무를 이행하게 되면 가장 큰 영향을 받는 것은 비국가행위자

91) 우리나라는 2004년 10월 17일 제1차 보고서를, 2005년 9월 26일 제2차 국가보고서를 제출하였다. 제1차 보고서에는 관계부서 협의 결과를 중심으로 입법현황 및 입법추진계획, 조치 현황 등이 포함되어 있으며, 추가 보고서에는 유엔안보리 1540 위원회가 제작한 matrix에 기초한 이행 상황 분석현황이 기재되어 있다. 우리나라는 테러행위를 중대 범죄로 간주하고 있으며, 예비, 가담, 공모 등도 모두 처벌의 대상이 된다. 또한 핵무기는 원자력법, 방사능 방재법 등에 따라서, 화학무기 및 생물무기는 "특정 화학물질 및 생물작용재의 생산, 수출, 수입 등에 관한 법률"에 따라 규제하고 있으며, 미사일 및 관련물자는 방위사업법에 의해 규제되고 있다. 「군축·비확산 편람」, 외교통상부[편], 2007년 7월, pp.135~137.

(non-state actors)들이다.[92] 동결의 제3문단에 명시되어 있듯이 국경 통제 제도의 영향을 받는 대상에는 국가간 관계, 산업체, 테러리스트 기업 모두가 포함될 것이다.

상기 결의가 과연 PSI와 같은 WMD 확산방지조약을 정당화하는 UN헌장 제7장의 강제조치에 해당하는 것인가에 대해서는 상호 상반된 주장이 나온다. 동 결의 제10문단은 PSI의 차단원칙과 매우 유사한 내용을 담고 있다. 국제법 및 국내법에 따라 모든 국가에게 WMD 및 그 발사수단 그리고 관련물질의 불법적인 거래를 금지하기 위한 협력 조치를 취하도록 요청하고 있는데, 이는 육상, 해상 및 공중에서 WMD 밀거래(trafficking)를 금지하고 있는 PSI의 목적과도 거의 동일하다. 동 결의에서 PSI의 차단원칙과 같은 조치를 허용한다고 명시적으로 밝히지 않았는데, 일부 의견은 동결의에 의해 PSI의 차단원칙에 따른 조치가 허용된다고 주장한다.[93] 그러나 이 결의를 초안할 당시 영국, 미국, 독일, 스페인과 같은 국가들은 동 결의로는 특정국가의 일방적인 강제조치(검색, 압수등)를 허용하기 어렵다는 주장을 하였다. 이러한 입장은 안보리가 결의의 이행을 감독하므로, 결국 모든 강제조치는 새로운 안보리의 결의를 요구한다는 논리에서 비롯된 것이다.[94] 더군다나 '국제법 및 국내법에 따라'라는 요건을 명확히 서술하고 있으므로 기존의 국제법규를 넘어선 어떠한 특별한 법적 권한을 부여하는 결의가 아니라 할 수 있겠다. PSI와 같이 WMD 거래 혹은 불량국가 및 테러집단에 운송만을 근거로 공해의 자유를 제한하는 것은 현행 국제해양법상 허용되지 않는 조치이기 때문에 동결의에 의해 정당화되기는 어렵다고 생각된다. 따라서 UN안보리 결의 1540이 국제법에 반한다는 논란이 있는 PSI의 차단 원칙을 정당화하는 근거로 원용되기에는 불가능한 것으로 사료된다.

나. 결의 1718[95]

92) 안보리 결의 1540 (2004), 제4문단.
93) Http://www.state.gov/t/np/rls/rm/37145pf.htm
94) Gabriel H. Oosthuizen and Elizabeth Wilmshurst, "Terrorism and Weapons of Mass Destruction: SCR 1540", *Chatham House International Law Programme*, September, 2004, p.4.: 김현주, 앞의 논문, 2004, pp.24~26.
95) 한승우, 앞의 논문, 2006, pp.59~84, 정영원, "대량살상무기 확산방지에 관한 국제법적 고찰 -조약 비당사국을 중심으로-", 국방대 안보대학원 석사논문, 2007, pp.39~40.

2006년 10월 3일 북한은 핵 실험 의지를 발표한 후 “북한의 핵실험이 국제사회의 평화와 안전에 명백한 위협이 된다.”는 안보리 의장 설명(2006년 10월 6일)에도 불구하고 10월 9일 핵 실험을 단행하였다.

이에 UN 안보리는 2006년 7월 북한의 미사일 발사 실험에 이은 핵실험을 규탄하며, 2006년 10월 14일 유엔 헌장 제7장 14조(비군사적 강제행동)에 따라 대북 제재조치 관련 안보리 결의 1718을 채택하였다.

본문 주요내용은 북한에 대해 NPT 탈퇴 선언을 철회하고 NPT와 IAEA 안전조치에 복귀할 것을 요구하며, 안전하고 검증 가능하며, 불가역적인 방식(CVID)으로 현존 WMD 및 탄도 미사일 프로그램을 포기하도록 북한에게 요구하고 있으며, 유엔회원국이 취할 구체적 제재조치로서 선박이나 항공기를 이용해 핵관련 탄도 미사일과 관련된 물자 등 판매금지, 핵관련 기술 등을 북한에 이전 금지, 북한의 위폐제작과 돈세탁, 마약 등과 관련된 금융자산의 출입금지 등을 포함하고 있다. 특히 동 결의 제8항 (a)가 모든 회원국이 행할 제재 조치 핵심사항을 구성하며, 모든 유엔 회원국들에게 자국 영토나 자국민, 자국기를 게양한 선박이나 항공기로부터 무기나 무기관련물질, 핵 관련 또는 탄도미사일과 관련된 물자나 제품・기술, 사치품 등이 북한에 공급・판매・이전되지 않도록 하는 조치를 취하도록 하고 있다.

안보리 결의 1718은 아울러 모든 회원국에 결의안 채택 후 최초 30일 이내, 최소 90일 단위로 제재위원회에 이행보고서를 제출하는 등 강력한 조치를 취하고 있다. 이 같은 결의에 따라 북한 수출입 금지 품목 리스트 작성, UN 회원국의 제재안 이행보고서 검토 및 추가 조치 협의 등을 임무로 하는 제재 위원회가 설치되어 2006년 10월 23일 공식 활동을 시작하였다.

안보리 결의 1718에 따른 북한선박 검색 현황으로 2006년 10월 22일 북한 화물선 ‘강남 1호’가 홍콩 해사처 검사선의 검문을 받고 안전장비 미비 등 위반 사항이 발견돼 홍콩항에 억류되었으며, 2006년 10월 25일 홍콩이 홍콩항에 입항한 북한 화물선 ‘강남 5호’를 검문, 안전설비 미흡 등을 이유로 출항을 금지하였고, 2006년 11월 4일 미얀마가 미얀마항에 정박한 북한 선박 ‘봉화산호’에 승선하여 검색하여 군사장비 미선적 확인하였고, 2006년 11월 9일 인도 해안 경비대는 이란으로 향하던 북한 선박 ‘MV 옴라니 2호’가 인도 해역에 들어와 있는 것을 뭄바이항으로 예인하여 검색하였으며, 11월 9일 마요트섬 정부가 북한의 ‘압록강호’를 억류한 채 화물 검색을 실시하였으나 위반 물품 발견하지 못하고 선원 45명 모두 적합한 신

원 증명서를 소지하고 있어 항해 재개를 허가하는 등 결의 1718호에 따라 각 국들이 북한에 대한 제재를 하였다.

제2절 유엔해양법 협약상 분석

1. 영해 무해통항제도와 PSI

유엔해양법협약에서 영해는 연안국의 국가주권이 미치는 영역이지만, 외국 상선의 무해한 항행에 개방되도록 규정하고 있는바 이를 영해 무해통항제도라 한다(제17조). 이 제도는 영해가 해상교통의 중요한 부분이므로, 모든 국가의 공동이익을 위해 항행의 자유를 확보할 필요성에서 비롯된 것이다. 연안국은 외국 선박에 대하여 실질적으로 무해통항권을 부인하거나 침해하는 요건을 부과해서는 안 되고, 특정국의 선박 또는 특정국으로 화물을 반입·반출하거나, 특정국을 위하여 화물을 운반하는 선박에 대해 형식상 또는 실질상 차별을 해서는 안 된다(제24조 1항). 그러나 무행통항을 하는 것이 아닌 유해한 통항을 하는 외국 선박은 연안국의 법에 종속되며, 연안국은 유해한 통항을 막기 위해서 영해에서 필요한 조치들을 취할 수 있다. 영해에서 다음의 활동에 종사하는 외국 선박의 통항은 연안국의 평화, 공공질서, 또는 안전을 해치는 것으로 본다(제19조 2항).

(1) 연안국의 주권, 영토보존 또는 정치적 독립에 반하거나, 또는 UN 헌장에 구현된 국제법의 원칙에 위반되는 그 밖의 방식에 의한 무력의 위협이나 무력의 행사
(2) 무기를 사용하는 훈련이나 연습
(3) 연안국의 국방이나 안전에 해가 되는 정보 수집을 목적으로 하는 행위
(4) 연안국의 국방이나 안전에 해로운 영향을 미칠 것을 목적으로 하는 선전 행위
(5) 항공기의 선상발진, 착륙 또는 탑재
(6) 군사기기의 선상발진, 착륙 또는 탑재
(7) 연안국의 관세, 재정, 출입국관리 또는 위생에 관한 법령에 위반되는 물품

이나 통화를 싣고 내리는 행위 또는 사람의 승선이나 하선

(8) 이 협약에 위배되는 고의적이고도 중대한 오염행위

(9) 어로활동

(10) 조사활동이나 측량활동의 수행

(11) 연안국의 통신체계 또는 그 밖의 설비, 시설물에 대한 방해를 목적으로 하는 행위

(12) 통항과 직접 관련이 없는 그 밖의 활동

유엔해양법협약에서 이렇게 유해한 행위 12가지를 구체적으로 열거한 것은 영해 무해통항제도와 관련된 국제법을 보다 분명하게 하는 한편, 이 제도를 적용하는데 있어서 연안국가들의 재량권을 보다 제한하여 국가간 분쟁 및 서로 다른 법체계의 채택으로 인한 법적용에 혼란을 방지하기 위한 효과를 고려한 것이다.[96]

PSI 참여국들은 차단원칙에서 "PSI 참여국들은 WMD가 의심되는 화물을 운송하는 선박을 내해, 영해, 접속수역에서 정선 및 검색하고 이러한 화물을 압수하기 위한 적절한 행동을 취한다."고 합의하였다.[97] 그런데 상기 열거한 외국 선박의 유해한 통항 12가지 유형에는 WMD 등의 수송 혐의선박에 대한 명시적인 언급이 없을 뿐만 아니라 그런 수송을 금지된 행위 중의 어느 하나를 적용하는 것도 쉽지 않다. 이 문제와 관련하여 외국 선박이 WMD 등 관련 화물을 적재하고 연안국을 통항하는 자체만으로도 연안국의 안보에 위협이 되므로 영해에서 PSI를 실행하는데 있어서 영해 무해통항제도가 크게 문제되지 않는다는 주장도 있다.[98] 그러나 유엔해양법협약은 연안국의 자의적인 해석을 제한하고, 불확실성 및 모호성을 제거하기 위해 현재와 같은 12가지 유형을 구체적으로 열거하므로, WMD 이송선박이 연안국 안보에 위협이 된다는 논리를 적용하여 영해에서 외국 선박의 항행의 자유를 제한하는 것은 국제법상 영해 무해통항제도에 어긋나는 것이라 할 수 있다.

다만 유엔해양법협약상 연안국은 핵추진 선박 및 핵물질 또는 본래 위험하거나

---

96) Thomas J. Schoenbaum, *Admirality and Law* (St. Paul, Minnesota: West Publishing Co., 1987). p.50; 도경옥, "대량살상무기확산방지구상(Porliferation Security Initiative)의 국제법적 분석", p.63; 박경원, 앞의 논문, 2007, p.59.

97) PSI 차단원칙 (4)의 ②.

98) Daniel H. Joyner, "The PSI and International Law", *The Monitor*, Vol. 10, No.1 (Spring 2004S), p.8.; 박경원, 앞의 논문, p.59.

유독한 그 밖의 물질이나 재료를 운반중인 선박에 대하여서는 지정된 항로대만을 통하도록 요구 할 수 있다. 그러나 이런 의무를 부과한다고 하더라도 선박이 적법한 관계서류를 휴대하고 특별사전주의조치를 취한 상태로 운항하는 경우 핵추진 선박이라거나, 핵물질 또는 본래 위험하거나 유독한 그 밖의 물질의 운반선이라는 것을 문제 삼아 통항 자체를 저지하거나 차단할 수는 없다(제22조 2항). 즉 핵추진 선박과 핵물질 등 운반선에 대해서도 영해 무해통항 자체가 거부되지는 않는 것이다. 이처럼 영해에서의 외국 선박 통항이 연안국에게 무해 또는 유해하다는 판정의 기준은 선박이 적재하는 화물의 유형이 아니라 선박 운항시 행사하는 활동이나 운항 행태의 내용임을 감안할 때 WMD 등의 적재 혐의 선박을 유해하다고 자의적으로 판단하고 연안국이 차단하는 것은 유엔해양법협약상 다소 무리가 따르는 행동이다.

유엔해양법협약은 무해통항의 일시적 정지에 대해서도 규정하고 있다. 연안국은 무기를 사용하는 훈련을 포함하여 자국의 안보상 필요한 경우에는 영해의 지정된 수역에서 외국 선박을 형식상 또는 실질상 차별하지 않고, 무해통항을 일시적으로 정지시킬 수 있다. 이러한 정지조치는 적절히 공표한 후에만 효력을 가진다(제25조 3항). 일반적으로 안보수역, 군사연습구역 등의 선포[99]가 이에 해당한다고 볼 수 있다.[100] 그러나 무해통항 일시정지제도 역시 WMD 적재 혐의 선박의 영해 무해통항만을 차별적으로 저지하거나 차단 및 임검 할 수 없기 때문에, PSI 실행의 법적 근거로 인용되기에는 무리가 따른다고 판단된다.

이상을 종합해 볼 때 비록 WMD의 적재가 의심되는 외국 선박이라 할지라도 영해에서 항행의 자유를 제한하는 것은 국제법상 정립되어 있는 영해 무해통항제도에 위반되는 것이라고 할 수 있다. 따라서 현행 국제법에 의해 영해에서의 PSI 해양차단작전은 많은 제한을 받게 될 것이다.

---

99) 현재 16개국이 유지하고 있으며, 16개국은 방글라데시, 버마, 캄보디아, 이집트, 하이티, 인도, 인도네시아, 니카라구아, 북한, 파키스탄, 사우디아라비아, 스리랑카, 수단, 베네주엘라, 베트남, 예멘등이다., 김영구, 「한국과 바다의 국제법」(서울: 21세기북스, 2004), p.177.

100) 무해통항 일시정지 제도는 첫째, 연안국 영해에서 외국 선박 상호간에 차별을 두지 않고 행해져야 한다. 둘째, 일시적으로 정지하는 것이어야만 한다. 셋째, 연안국의 영해안의 특정구역 안에서 행해져야 하며, 영해의 전부에 대해서는 타국 선박의 무해통항권을 일시적으로 정지시킬 수 없다. 넷째, 자국의 안전보호를 위해 꼭 필요한 이유로만 정지시킬 수 있다. 다섯째, 이러한 조치는 정당하게 공시되어야만 유효하다. 김영구, 앞의 책, pp.152~153.

2. 공해 자유원칙과 PSI

PSI 차단원칙의 일부의 경우 공해상에서 WMD 적재 혐의 선박에 대해서도 적용할 수 있는 것으로 해석될 수 있으며,[101] PSI의 실행배경과 현재까지의 경과를 살펴보면 미국을 비롯한 PSI 참가국들은 공해상에서의 PSI 실행을 염두에 두고 있음을 알 수 있다. 특히 PSI의 강력한 추진자인 미 국무부 전 차관 존 볼턴은 WMD 수송 혐의 선박의 공해상 차단 가능성에 대해서 명시적으로 언급하기도 하였다.[102]

그러나 공해는 유엔해양법협약상 공해 자유의 원칙이 인정되고 있다. 공해는 국제공동체의 공공물이기 때문에 그 어떤 국가의 영토주권에도 귀속되지 않으며 모든 국가들의 사용을 위해 개방된다(87조 1항). 그러나 공해의 질서유지를 위하여 공해 자유의 원칙에 대한 예외로서 기국주의 원칙에는 예외가 되는 타국의 선박에 간섭할 수 있는 경우가 있다. 이러한 기국주의 예외 중 가장 전형적인 것이 바로 공해상 군함의 임검권(Right of visit)이다. 외국 선박을 공해에서 만난 군함은 유엔 안보리 결의안과 같은 조약에 따라 간섭행위를 할 수 있는 권한을 부여 받은 경우, 또는 유엔해양법협약상 다음과 같은 혐의를 가지고 있는 선박을 조우할 경우 임검을 할 수 있다(제110조 1항).

(1) 그 선박의 해적 행위의 종사
(2) 그 선박의 노예매매 거래의 종사
(3) 그 선박의 무허가 방송
(4) 무국적선박
(5) 선적국과 다른 국기를 게양하고 있거나, 국기 제시를 거부하는 경우

이외에도 마약이나 향정신성물질의 불법거래를 막기 위해서도 공해 자유의 원칙이 제한되며, 공해에서 마약거래에 종사하는 선박에 대해서 모든 국가는 그 진압

101) PSI 차단원칙 (4)의 ② 자국의 내해, 영해, 공해에서 확산의 우려가 있는 화물을 운송하는 것으로 타당한 의심이 있는 어떠한 선박에 대해 승선 및 검색을 실시하고, 이러한 화물이 적발될 경우 압수한다.

102) Wade Boese, "The New Proliferation Security Initiative: An Interview with John Bolton", *Arms Control Today*, Vol.13, No.10(December 2003).; 박경원, 앞의 논문, p.59.

을 위하여 협력하여야 한다.[103] 그리고 유엔해양법협약상 외국 선박이 해적행위에 종사하는 경우에는 임검권 행사에서 더 나아가 해적선 또는 해적행위에 의하여 해적의 지배하에 있는 선박을 나포하고, 그 선박 내에 있는 범인들을 체포하고 선박 및 물품들에 대해 압수할 수 있다(제105조).

이처럼 공해 자유의 원칙이 제한되는 경우들이 유엔해양법협약에 명시적으로 규정되어 있는 만큼 PSI 참여국들은 외국 선박이 공해에서 WMD 등을 운반하고 있다고 의심이 간다는 이유만으로 이를 차단하기 어려울 것이다. 앞에서 살펴본 북한 서산호 사건처럼 WMD 등의 수송이 의심되는 선박이 무국적선으로 간주될 수 있는 경우이거나 유엔해양법협약에 규정된 혐의 중 어느 하나에 해당할 경우라면 그것을 구실로 하여 임검권을 행사할 수 있을 것이다. 그러나 이런 경우에도 정당화되는 것은 선박의 정선·임검에 불과하며, 그 선박이 해적선이거나 해적의 지배하에 있는 선박이 아니라면 선박 나포와 화물 압수는 허용되지 않는다. 유엔해양법협약 제105조에서 해적선 또는 해적의 지배하에 있는 선박의 나포와 화물의 압수까지 규정하고 있으나, 그 외의 경우에는 이러한 나포 및 압수 규정을 두고 있지 않기 때문이다.

공해상의 외국선박에 대한 기국주의(旗國主義)에 대한 예외로서 유엔해양법 협약에 명시된 것들 이외에도 국가들은 기타 국제조약의 규정에 의거하여, 혹은 유엔헌장 제7장에 기초한 유엔 안전보장이사회의 권한 부여에 의거하여, 혹은 전시에 전쟁법에 의거하여 공해상에서 외국 선박에 대하여 관할권을 행사할 수 있다.[104] 예를 들어, UN 안보리 결의안은 WMD 등의 수송이 의심되는 선박에 대한 해양차단을 정당화할 수 있는 권한을 부여할 수 있다. 국제평화에 대한 위협과 관련하여 UN이 제재조치를 발동하기 위해서는 안보리가 '평화에 대한 위협', '평화의 파괴' 또는 '침략행위'의 존재 여부를 결정하여야 한다. 안보리는 제재의 예비조치로 평화유지를 위한 권고(제39조)와 함께 사태의 악화를 방지하기 위한 잠정적 조치, 즉 군사행동의 일시적 중지, 철병, 중립지대의 설정 등의 조치를 취할 수 있다(제40조). 예비적 조치로 국제평화와 안전을 유지할 수 없을 때는 비군사적 조치와 군사적 조치 등 강제적 제재조치를 취할 수 있는데(제41조), 비군사적 조치가 불충

103) *Ibid*, 제108조.; 김영구, 앞의 책, pp.645~646.
104) Peter Malanczuk, *Akehurst's Modern Introduction to International Law* (London: Routledge, 1997), pp.187~190.; 박경원, 앞의 논문, p.63.

분하다고 인정할 때 평화의 회복을 위해 육·해·공군에 의한 군사적 조치를 취할 수 있다(제42조). 따라서 UN 안보리가 WMD 등의 확산 행위가 국제평화와 안전에 위협이 되기 때문에 그 거래를 차단해야 한다고 선언하고, PSI 회원국들에게 차단권을 부여하는 결의를 채택한다면 회원국들은 해상에서 WMD 적재 혐의 선박을 차단하는 등의 필요한 조치들을 취할 수 있는 정당한 법적 권한을 갖게 된다.

이에 대해 존 볼턴은 PSI 시행초기에 "우리는 PSI를 실행하는 데 있어서 충분한 법적 권한을 가지고 있고, 차단이 일어날 수 있는 경우들은 무수히 많고 또한 다양하기 때문에 UN 안보리의 결의는 불필요하다."고 하여 PSI 자체에 대해서는 UN 안보리의 결의를 추진할 계획이 없다는 입장을 밝힌 바 있다. 그러나 "만약 실행할 권한이 불충분하거나 모호한 상황이 발생한다면 참가국들은 특정 상황에서 권한을 부여하는 UN 안보리의 결의를 구하는 등의 보충적인 권한을 추구할 수 있다."고 하였다.[105] 이와 관련 2003년 9월 23일 UN 총회에서 미국의 부시 대통령은 WMD의 확산을 범죄로 규정하고, 엄격한 수출통제를 입법하여, 각 국의 국내에 존재하는 모든 위험물질을 감시하기 위해 안보리에 새로운 반확산 결의 채택을 요청하였다. 이러한 제안에 의해 결국 2004년 4월 28일 안보리 결의안 1540호[106]가 만장일치로 채택되었다.

다음으로 국가들은 전쟁법에 의거하여 공해상에서 교전국의 군함은 전시금제품(Contraband of War)[107]을 적재한 중립국 선박을 나포하여 자국항으로 송치할 수 있는 관할권을 행사할 수 있다.[108] 국제법상 국제 무력분쟁의 상황에서는 외국 선박, 화물, 그리고 승무원에 대한 개입이 허용되는 경우가 있다. 교전국들은 적국 선박에 대한 임검, 수색, 나포 등을 할 수 있으며, 제3국 또는 중립국의 선박에 대해서도 이러한 조치를 취할 수 있는 경우가 있다.[109] 교전국 상호간의 전쟁 수행

---

105) Wade Boese, "The New Proliferation Security Initiative: An Interview with John Bolton."; 박경원, 앞의 논문, pp.63~64.

106) 자세한 내용은 본 논문 제3장 제1절 제3항 "결의 1540" 참조.

107) 전시금제품은 군용에 공급되는 물품으로서 교전국에 공급되는 것을 타국의 교전국이 해상에서 그 수송을 방지할 수 있는 것이라 정의된다., 이한기, 「국제법강의(신정판)」(서울: 박영사, 2005), p.780.

108) 정용태·유재형, 「국제법학」(서울: 대왕사, 1997), p.805.

109) 중립국의 선박이 나포될 수 있는 경우에 대하여 SAN REMO MANUAL 제146조는 다음과 같이 규정하고 있다. ① 전시금제품의 수송, ② 적군에 편입된 개인 승객의 수송

을 위하여 이러한 조치들이 취해질 때 제3국 또는 중립국은 불이익을 감수해야할 의무가 있는 것이다.

그러나 미국이 유엔헌장 제51조에 규정된 무력공격에 버금갈 만한 테러행위의 피해자라고 할지라도 현재의 상황에서는 과거 아프가니스탄의 탈레반 정권과 같은 테러 배후라고 할 수 있는 대상국가가 명시적으로 존재하지 않는다. 따라서 '테러와의 전쟁' 중인 미국의 상황을 전쟁법이 적용되는 국제 무력분쟁의 상황이라고 볼 수는 없으며, 결국 공해상에서 선박은 기국의 동의에 근거하지 않은 외국 선박에 대한 해양차단은 허용될 수 없는 것이다.[110]

따라서 현재의 유엔해양법협약상 공해상에서 PSI를 실행하는 것은 국제법상 확립되어 있는 공해 자유의 원칙을 침해함으로써 국제법을 위반하는 결과를 초래할 것이다. 그러나 공해의 자유라는 개념은 절대적이거나 정적인 것이 아니며, 특히 오늘날은 과거에 비해 선박을 통한 운송 증대 및 공해상 어족 자원의 보호 또는 해양 환경의 보호 등에 관한 조약의 체결로 인하여 이러한 성격이 더욱 짙어지게 되었다. 현재 추진되고 있는 PSI는 국제안보 환경의 변화 속에서 WMD 확산방지의 필요성이라는 국제사회의 공동인식을 현실화하고자 하는 것이다. 이러한 움직임 속에서 여러 국가들은 국제안보의 차원에서 공해 자유의 원칙 및 기국주의를 수정하려는 모습을 보이고 있다. 이와 같은 사례로 2005년 '항해안전에 대한 불법적 행위의 억제를 위한 협약(SUA)' 개정 추진은 공해에서 선박을 이용한 테러행위나 테러리스트 밀입국 또는 테러용 화물 운송 등의 행위에 대해 국제적인 공조체제 구축은 물론 처벌도 할 수 있는 기본 틀을 마련하고자 노력하는 것이라 할 수 있다. 즉, PSI 참여국들은 공해에서 기국주의 원칙의 근간을 유지하면서도 다른 국가에 어느 정도의 권한을 부여하는 방식으로 전통적인 공해 자유원칙을 수정하는 노력을 하고 있다.

목적을 위한 항해, ③ 적의 직접적인 통제, 명령, 용선, 사용 또는 지시하에서의 항해, ④ 비정규 또는 허위문서의 제시, 필요한 문서의 결여, 문서의 파기·손상·은닉, ⑤ 해상봉쇄 인근 수역내에서 교전국이 정한 규제의 위반, ⑥ 봉쇄침파 또는 봉쇄침파의 기도 등이다., 한승우, 앞의 논문, pp.19~20.

110) Wolf Heintschel von Heinegg, "The Legalty of Maritime Interception Operation within the Framework of Operation Enduring Freedom", Wybo P. Heere (ed), *Terrorism and the Military International Legal Implications* (Hague: T.M. C.Asser Press. 2003). pp.45~46.; 박경원, 앞의 논문, p.59.

제3절 항만국통제와 PSI

1. 항만국통제의 개요

항만국통제(Port State Control, 이하 PSC)란 국제적으로 승인된 안전기준이나 규약을 적용하기 위해서 항만당국이 자국법의 적용 범위를 외국적 선박에서까지 확대하는 제도로서 선원의 안전과 해양오염의 방지를 위해, 특히 자국해역에서의 오염방지를 위해서 선박의 장비, 선체, 선원 및 그 화물이 관련 국제기준에 적합한지를 확인하는 항만당국의 절차이다.[111]

선박은 전통적으로 국제법상 기국주의 원칙이 적용되어 기국정부가 선박의 통제 및 관할권을 행사하여 왔으나 국제적으로 기준미달선[112]이 자주 출현하여 불공정한 해운서비스를 제공하고 특히, 외국연안에서 해양오염사고 등을 발생시킴에 따라 항만국가들이 자국의 해양환경 및 항만 이익보호를 위해 기준미달선에 대한 통제를 강화하고 있는 실정이다.

이러한 측면에서 국제해사협약 규정을 이행하는 것은 기국에 대해서는 책임의 문제이고, 항만국으로서는 권한이라고도 할 수 있는데 보다 더 큰 의미로 해석을 하면 기준미달선을 제거함으로써 해상안전과 해양오염방지를 보장하려는 항만국과 기국의 협력이며 항만국과 기국의 공동의 이익이라 할 수 있다.

항만국통제는 기항지국의 개별국가에 의한 시행에서 지역협력에 의한 항만국통제 체제로 변화하고 있다. 1970년대 초반 선진국을 중심으로 자국내 입법조치를 근거로 자국의 영해 내에서 항행 안전확보 및 해양환경보호를 목적으로 입항하는 외국적 선박을 대상으로 선박검사를 실시해 왔다. 우리나라는 1986년 9월 1일 부산항과 인천항에서 최초로 시행한 이래 1988년 9월 1일부터 전체 무역항에서 시행하였다.

유럽 14개국이 기준미달선의 운항을 규제하기 위하여 '항만국통제의 공동시행을

111) 이윤철, 「국제해사조약론」(부산: 효성문화사, 2003), p.80.

112) 기준미달선(sub-standard vessel)이라 함은 의도된 항해를 수행하기에 부적절하게 건조되었거나 선원 및 장구등이 제대로 갖추어지지 않은 선박(예를 들어 설비나 장비의 부재, 관계규정과 불일치, 상태의 실질적인 악화 등) 즉, 국제적 또는 국내적 기준에 미치지 못하는 선박을 말한다.

위한 양해각서'(Paris Memorandum of Understanding on Port State Control)를 1982년 채택하여 동년 7월 1일부터 시행함으로써 기준미달선에 대한 운항통제를 지역 협력에 의해 공동으로 시행하였다.

국제해사기구(International Maritime Organization, 이하 IMO)에서는 이러한 공동시행이 기준미달선의 퇴치에 큰 성과를 거두고 있다고 평가하고 지역별 항만국통제협력체 구축을 적극 권장하였다.[113]

IMO 권고에 따라 1992년에 남미지역 10개국이 참여하는 남미지역 항만국통제협력체(Latin American Agreement), 1994년에 아태지역 18개국이 참여하는 Tokyo MOU[114](Memorandum of Understanding on Port State Control in the Asia-Pacific Region : Tokyo MOU) 협력체를 비롯하여 현재 세계적으로 8개의 지역협력체[115]가 구축되어 있다.

항만국통제 검사의 특성으로 첫째는 국익의 손실을 방지하는 행위라는 것이다. 즉, 기준미달 외국 선박이 국내의 항만이나 연안에서 선박충돌사고 또는 해양오염사고 등 해난사고를 야기하면 양식장의 황폐화, 어로활동 불가, 수송로 상실 등 어민 개인 경제뿐만 아니라 국가 경제에 막대한 손실을 초래할 수 있으므로 항만국통제는 국익의 손실을 방지하는 적극적인 행위이자 수단이라 할 수 있다. 둘째는 항만국통제 검사 결과의 형평성 등이 민감하나 검사결과, 피해보상 및 책임관계로 인해 외교적인 사안으로 확대될 수 있고 국가간 힘의 균형에 의한 외교적 속성을 가지고, 셋째는 지역별로 협력하여 각국의 실적 및 활동 상황이 공표되기 때문에 해양안전과 환경보호를 위한 관심과 노력의 기준이 된다는 것이다. 넷째는 외국

113) IMO A.682(17). ; Regional co-operation in the control of ships and discharge.

114) 18개국은 Australia, Canada, Chile, China, Fiji, Hong Kong(China), Indonesia, Japan, Republic of Korea, Malaysia, New Zealand, Papua New Guinea, Philippine, Russian Federation, Singapore, Thailand, Vanuatu, Vietnam 등이다.

115) Paris MOU는 1982.7.1일 서명, 회원국 20개국, 사무국은 네덜란드에 위치하고 있으며, Vina del Mar Agreement는 1992.11.5일 서명, 회원국 12개국, 사무국은 아르헨티나에 위치해 있으며, Tokyo MOU는 1993.12.2일 서명, 회원국 18개국, 사무국은 일본에 위치해 있으며, Caribbean MOU는 1996.2.9일 서명, 회원국 19개국, 사무국은 바바도스에 위치해 있고, Mediterranean MOU는 1997.7.11일 서명, 회원국 10개국, 사무국은 이집트에 위치해 있고, Indian Ocean MOU는 1998.6.5일 서명, 회원국 15개국, 사무국은 인도에 위치해 있으며, Abuja MOU는 1999.10.22일 서명, 회원국 16개국, 사무국은 나이지리아에 위치해 있고, Black Sea MOU는 2000.4.7일 서명, 회원국 6개국, 사무국은 터키에 위치해 있다.

선박에 대하여 국제협력 준수 상황을 확인할 수 있는 능동적인 검사수단이며, 다섯째는 선주, 기국, 선급 등이 선박에 대한 통제를 제대로 하였는가를 확인할 수 있는 최종적인 안전망으로 민간에 위임할 수 없는 정부의 고유업무이다. 여섯째는 항만국통제는 Sampling 방식의 기법을 사용하므로 PSC와 선박의 감항능력 문제는 별개라는 것이다.

즉 항만국통제는 일반적으로 검사대상선박을 식별하고 식별된 선박에 대한 검사기록과 선박제원을 파악한 후 선박에 승선하여 서류확인과 운항요건에 관한 통제를 우선적으로 실시한다. 서류확인 결과 상세검사의 필요성이 없다면 검사보고서를 선장에게 교부하고 항만국통제를 종료하게 된다.

2. PSI의 실행상의 PSC의 한계[116]

가. 항만국통제관의 법규상 한계

한국은 1982년 Paris MOU가 채택되어 유럽지역에서 항만국통제가 본격적으로 시행되고, 미국, 일본 등이 이에 뒤따르자, 「선박안전법」(제14조), 「선원법」(제114조) 등 관련 법률을 개정하여 1986년 9월부터 부산항과 인천항에서 처음으로 시행한 이래 단계적으로 이를 확대하여 1988년 9월부터는 전국의 모든 항만에서 항만국통제를 실시하고 있다.

현재 한국이 시행하는 항만국통제의 법적 근거는 「선박안전법」,「해양환경관리법」,「선박직원법」,「선원법」등이고, 이들 법규는 가능한 한 선박운항에 지장을 주지 않는 범위 내에서 항만국통제를 실시할 것과, 점검사항 및 필요한 조치는 협약사무국이나 당해 선적국에 통보하도록 규정하고 있다.

WMD 및 관련물자의 수송 차단조치에 관한 선박검사는 항만국통제 관련 국제협약이나 어떠한 국내 해사법규에도 규정을 두고 있지 않다. 그리고 항만국통제관의 통제업무는 각 개별 법률에서 정한 선박검사의 범위 내에서 각 법률이 부여한 권한에 따라 집행하도록 되어 있다. 그럼에도 불구하고, 명백한 법적 근거 없이 항

116) 최종화, "PSI 실행상의 법적한계와 한국의 대응책", 「해사법 연구」 제15권 제2호, 한국해사법학회(2003), pp.16~19.

만국통제를 통하여 PSI에 관한 선박검사나 필요한 조치를 취할 경우, 2003년 8월 7일 연료를 공급받기 위하여 대만의 가오슝항에 입항하는 북한 화물선 베개봉호에 대해 화학물질(인산화학물질)을 강제 하역시킨 경우와 같이 국제법상 '합당한 근거 없는 조치'라는 비판에 직면하게 되고, 문제의 화학물질은 당시 유엔안전보장이사회 결의에 의해 오직 이라크의 반입만 금지되어 있었고, 대만에도 이 규정을 뒷받침할 만한 규정이 없어 관계국과의 외교문제 및 피해보상에 대한 책임이 발생할 수도 있다. 대만 국내법에 따르면 선장의 허가 없이는 대만 당국이 선박에 승선, 수색이 불가능한데, 북한 베개봉호 선장의 허가없이 승선하여 신경가스 제조용으로 쓰일 수 있는 인산화학물질 약 150배럴을 압류한 것이다.[117] 대량살상무기 물질을 선적한 혐의로 대만에 강제 억류되었던 북한 화물선 선원들은 당해 물질을 하역하기로 동의하고 나서야 출항할 수 있었다.

나. 검사 절차상 한계

항만국통제의 대상선박은 기준미달선이지만, 기준미달선의 구체적인 개념은 항만국통제 관련 국제협약 등에 규정되어 있지 않다. 그러나 실무적으로는 사고율이 높은 노후선박, 유지·보수의 미비로 노후선 선체의 부식이나 기관의 성능저하 등을 초래하여 선박의 안전운항에 문제가 있는 선박, 필요한 자격이나 운항능력을 갖추지 못한 선원을 고용한 선박, 관련 국제협약에서 요구하는 일정한 요건을 충족시키지 못하거나 증서를 교부받지 못하여 감항성을 확보하는 데 문제가 있거나 해양오염방지설비가 갖추어져 있지 않은 선박 등을 말한다. 또한 검사대상을 정할 때에는 유조선 및 화학제품운반선과 같이 특별한 위험을 일으킬 가능성이 큰 선박과 선령 10년 이상인 유조선은 특별관리 대상선박으로 하고 있다.[118]

그러나 Tokyo MOU를 비롯한 지역 항만국통제 양해각서들은 항만국통제를 특정지역 내에서 조화롭게 운영하기 위한 것인 만큼 선박의 불필요한 중복검사를 가

117) "대만, 北 선박 화물 강제 하역", 경향신문, 2003년 8월 13일자; "대만, 가오슝에 입항한 북한 화물선 베개봉호 강제수색", 조선일보, 2003년 8월 13일자 참조; 최종화, "PSI의 법적 정당성 확보에 관한 일고찰",「해사법 연구」제19권 제1호, 한국 해사법학회 (2007), pp.10~11.

118) Tokyo MOU 제3-3항.

능한 한 피하고자 하였다. Tokyo MOU는 제3-3항에서 정하는 일부 선박을 제외하고, 과거 6개월이내에 타 당사국에 의해 통제검사를 받은 선박에 대해서는 검사해야 할 구체적이고 명백한 근거가 없는 한 검사를 면제하도록 규정하고 있다.(제3-4항) 이 때문에 대량살상무기나 관련물자의 수송에 관한 조사권한을 항만국통제관에게 부여하여 선박을 임검할 수 있도록 관련 국내법을 제정하여 시행하더라도 6개월이내 1회만 검사를 통과하게 되면 나머지 기간에는 항만국통제관의 검사를 받을 필요가 없어 그 PSC의 실효성은 담보될 수 없다. 다시 말해서, WMD 수출국이나 수입국 또는 테러단체가 특별한 사유가 없는 한 6개월 이내에는 선박검사가 면제된다는 점을 악용하여 선박을 이용하여 WMD 또는 관련물질을 이송할 경우, 현행 항만국통제에 관한 국제협약이나 특별규칙으로는 적절한 검사가 불가능하다.

다. 비차별적 항만국통제권 행사문제

Tokyo MOU 제2-5항은 항만국통제를 실시함에 있어서 당사국들은 관련협약의 비당사국 선박에게 특혜조치를 부여하지 않아야 한다고 규정하고 있고, IMO가 1995년에 채택한 항만국 통제절차 역시 비차별적인 항만국통제권 행사를 원칙으로 하고 있다.[119]

그런데, 문제는 비차별적인 항만국통제권 행사의 원칙에 비추어 볼 때, 대량살상무기를 적재하고 있거나 또는 그러한 혐의가 있는 선박에 대해 검사하거나 필요한 조치를 비차별적으로 취할 수 있느냐하는 것이다. 그리고 PSI 차단원칙 (4) ②에서 자국적 선박이 확산과 관련한 국가나 단체와의 사이에 WMD 및 관련물질 등을 수송하고 있는 것으로 의심되는 충분하고 합리적인 이유가 있는 경우에는 내수, 영해 및 타국의 영해 이원의 해역에서도 정선·임검조치를 취하고, 확인된 관련 화물을 압류한다고 규정하고 있으나, 대량살상무기를 불법거래하는 국가가 적절한 차단조치를 취할 수 있을 것으로 기대하기는 곤란하다.

또한 2002년 12월 9일의 북한선박 서산호 나포사건과 같이 대량살상무기의 최종 목적지가 어디냐에 따라서 차단조치의 결과가 달라질 수도 있다. 스커드미사일의 소유권을 주장하고 북한과의 합법거래임을 주장한 예멘 정부의 항의를 받은 후,

119) IMO Regulation A. 787(19), 제1-5-1항.

미국은 이 선박의 예멘행을 허용함으로써 북한제 스커드미사일 하역작업을 완료한 경우와 같이 우방국의 대량살상무기의 수송을 예외적으로 허용한다면 관련국가로부터 차별적 대우라는 주장에 직면하게 되고, 그 반대급부로서 자국 상선이 억류당하는 역효과가 발생할 수 있다.

라. 국내법제도 한계

현행의 선박임검에 관한 국내법은 그 입법목적에 따라 사안별로 감독공무원 또는 항만국통제관에게 임검권한을 부여하고 있다. 「영해 및 접속수역법」 제5조에 의하면 외국선박은 한국의 평화·공공질서 또는 안전보장을 해하지 않는 범위 내에서 한국의 영해를 무해통항할 수 있고(동조 제1항), 한국의 안전보장을 위하여 필요한 경우 일정수역에 대해 외국선박의 무해통항을 일시적으로 정지시킬 수 있다(동조 제3항). 또한 동법 제5조의 각 규정을 위반한 혐의가 있다고 인정되는 때에는 관계당국은 정선·검색·나포 기타 필요한 명령이나 조치를 할 수 있다(동법 제6조). 따라서 이 규정은 단순히 대량살상무기 및 관련물질 또는 미사일을 적재한 선박이 한국의 영해를 항해하거나, 화물 적·하역 작업없이 국내항에 입항한 경우에는 그 선박에 대하여 검색하거나 나포할 수 있는 법적 근거로서 불충분하다.

「관세법」에 따르면 이 법 또는 이 법에 의한 명령에 위반한 행위를 방지하기 위하여 필요하다고 인정되는 때에는 물품·운송수단·장치장소 및 관계장부나 서류를 검사하거나 유치, 기타 필요한 조치를 할 수 있고, 관세범 조사상 필요하다고 인정하는 때에는 선박·항공기·차량·창고, 기타의 장소를 임검 또는 수색할 수 있다. 「관세법」은 관세의 부과·징수 및 수출입물품의 통관절차에 관하여 규정하고 있기 때문에 외국선박이나 자국선박이 대량살상무기 또는 관련물질을 양륙하거나 선적하는 절차 없이 단순히 선박내에 적재하고 있는 경우에는 「관세법」상의 수색 및 검색등의 권한행사가 불가능하다.

「출입국관리법」은 한국에 입국하거나 한국으로부터 출국하는 모든 국민 및 외국인의 출입국관리와 한국에 체류하는 외국인의 체류관리 및 난민의 인정절차 등에 관한 사항을 규정하기 때문에 출입국관리공무원 또는 권한있는 공무원에게 주어진 검색·질문·항행정지·회항명령은 선박내에 적재하고 있는 대량살상무기 또

는 관련물질과는 아무 상관이 없다.

「검역법」은 국내 또는 국외로 전염병이 전염되는 것을 방지하기 위하여 한국에 기항하거나 한국에서 출항하는 선박, 항공기, 그 승객 및 승무원 또는 화물에 대한 검역절차와 예방조치에 관한 사항을 규정하고 있기 때문에 대량살상무기 또는 관련물질에 대한 검색·압류에 관하여는 적용되지 않는다.

「선박안전법」, 「해양환경관리법」, 「선원법」, 「선박직원법」등은 선박이 관련법의 규정을 위반한 혐의가 인정되는 경우에는 정선·검색·나포·입출항 금지 기타 필요한 명령이나 조치를 취할 수 있으나, 관련 법규내 대량살상무기 또는 관련물질과 관련해서 관계공무원에게 검색 및 나포, 압수할 권한이 부여되어 있지 않다.

제4절 PSI에 대한 찬반논리[120]

1. 부정적 평가

유엔해양법협약 규정을 바탕으로 살펴보면 PSI 차단은 국제법적 측면에서 다음과 같은 문제점들이 있음을 알 수 있다.

첫째, 선박국적국의 허가나 동의가 없을 경우 유엔해양법협약상 공해와 영해에서 외국 선박을 차단하기 어렵고 따라서 WMD 확산국이 PSI 미참가국 또는 비협조국가의 영해와 공해를 이용하여 WMD 확산을 추진하면 WMD 확산 방지를 위해 해양차단이 어렵다.

둘째, 영해 상에서 의심선박이 PSI 회원국의 선박이 아니거나, 의심 선박이 PSI 회원국의 내해(항구 포함)와 영토 내에 있지 않는 이상 PSI 차단은 불가능하다.

셋째, PSI 차단은 PSI 회원국과 협력국의 내수와 영토, 영해와 영공으로 제한되므로 PSI는 유엔해양법협약의 규정 즉, 공해상에서 선박의 차단을 일반적으로 금지하는 규정을 위반하여 국제법 위반 국가라는 오명을 듣게 될 위험이 있다.

넷째, PSI 차단은 선박국적국의 허가와 동의가 있을 경우에만 차단이 가능하며,

120) 진시원, "PSI와 국제법 : 찬반논리를 중심으로", 「21세기 정치학 회보」 제15집 2호, 2005, pp.154~159.

유엔해양법협약이 보장하는 무해통항권을 불법적으로 무시하는 유엔해양법 협약 제19조 2항에 명시된 12가지의 유해한 통항의 경우에만 차단이 가능하다.

다섯째, 공해 상에서 국가 간에 항행의 자유를 포기하는 조약을 체결하지 않는 경우 PSI 차단은 자국선박의 경우는 기국주의에 의해서, 선박이 무국적선일 경우는 유엔해양법협약상 한정되며, 이외의 차단은 유엔해양법협약에 따라 국제법상 불법이다.

여섯째, 승선협정 국가 확대를 통하여 PSI 효력을 향상시키려고 해도 WMD 확산국 즉, 불량국가나 테러집단에 지원하는 국가가 그러한 협정에 가입할 가능성이 없으며, 유엔해양법협약내 WMD의 이동을 금지한 규정도 없고 국가들에게 WMD 이동을 차단할 권리, 검색 및 압수를 부여한 규정 또한 없다.

일곱째, 화물압수는 전시가 아닌 한 허용되지 않으며, 따라서 테러와의 전쟁이 전쟁이라는 논리를 통하여 공해상의 PSI 차단과 나포, 화물압수를 실행하는 것은 국제법상 인정받기는 매우 불가능하다. 이와 관련하여 살펴보아야 할 것은 'PSI 차단원칙'의 내용들이다. 'PSI 차단원칙' (4) ②항은 "WMD 물질을 운송하는 것으로 의심되는 자국의 선박을 자국의 내수와 영해 및 모든 국가의 영해 밖의 바다에서 자국 스스로 혹은 타국의 요청에 의하여 승선하고 수색할 것, 그리고 운송화물이 그러한 화물로 확인될 경우 화물을 압수할 것"이라고 명시하고 있다. 여기서 논쟁이 되는 점은 '모든 국가의 영해 밖의 바다'에서 WMD 관련물질로 확인된 화물을 압수할 것이라는 대목이다. 즉, 영해 밖의 바다는 공해도 포함하며 공해상에서 테러와의 전쟁 논리를 내세워 화물을 압수하는 것은 법적 근거가 취약하기 때문에 어렵다. 결론적으로 말하면, 위와 같은 지적들은 PSI 차단이 국제법상 법적 지위가 애매하고 심각한 문제가 있으며, PSI 차단의 효과와 효율성 역시 한계가 있다는 점을 의미하는 데 있다.

PSI의 법적 지위 문제점과 작전의 효율성에 대한 문제는 PSI를 통한 강경한 반확산 정책을 총괄적으로 비판하고 기존의 다자적이고 외교적인 비확산 레짐을 강화하거나 강대국들이 보유하고 있는 핵무기 자체를 군축하거나 폐기하자는 논리로 이어지고 있다.

첫째, PSI는 WMD 확산 방지를 위한 혁신적인 계획이 아니라 미국 중심의 모험주의적이고 임기응변적인 방편이고, WMD에 대한 기존의 NPT, IAEA, CWC, BWC 등의 비확산 레짐과 NSC, ZA, AG, MTRC 등 수출통제 레짐 중심의 노력

과 PSI 중심의 반확산 노력이 모두 실패했거나 효과가 미약하므로 이제는 강대국들 특히 미국과 러시아, 중국 등이 보유하고 있는 핵감축과 핵무장해제 자체를 적극적으로 추진해야 할 필요성이 더욱 대두되어야 한다는 주장이다.

둘째, PSI를 통한 강경한 반확산 정책이 추진되면서 비확산 레짐 등에 의한 비확산 노력은 실패했고 이제는 선제공격과 선제전쟁과 같은 군사력 사용만이 WMD 확산 방지 효과를 볼 수 있다는 위험천만한 인식이 확대되고 있으며, 따라서 PSI를 통한 반확산 노력은 NPT의 성과와 노력을 제외시키는 방향이 아니라 반드시 NPT 내의 비확산 틀 속에서 추진되어야 한다는 것이다.

셋째, PSI의 특정국가에 대한 일방적인 해양차단에 대한 반대세력들은 미국 등 핵무기 보유국의 정당성 문제에 대한 모순들이 제기되고 있다는 점이다. 즉, 미국 주도의 물리적인 PSI 차단에 반대하는 세력들은 핵보유국은 자국의 안보를 위하여 핵이 필요하고 타국은 안보를 위한 핵이 필요 없다는 것인지 그리고 미국이 핵을 통한 선제공격을 가시화한 가운데 다른 나라의 핵보유를 막아 낼 정당성이 있는지와 같은 모순된 문제들이 제기되고 있는 것이다. 이러한 모순된 문제들에 대한 논의들은 국제사회에서 평화운동 세력을 중심으로 미국 등 강대국의 포괄적인 핵감축 또는 핵폐기의 필요성을 더욱 강화시키고 있다고 본다.

넷째, 국제사회의 WMD 반확산 노력에서 미국은 군사 및 경제력으로 강대국이고, 9.11테러에 의해 최대의 피해자이지만 일방주의에 의해 시행이 되는 경우 반대세력이 증가하는 사태가 발생하므로, 미국은 반드시 일방주의가 아닌 다자주의 틀 내에서 차단의 합법성을 확보해야만 한다는 것이다. 이와 관련하여, 미국은 국제법과 다른 나라의 동의에 기반하여 PSI를 추진하고 있는 것이 아니라 힘의 논리에 의하여 일방적으로 PSI를 추구하고 있으며, 기존의 WMD 관련 수출통제 레짐(ZG, NSG, AG 등) 이외에 PSI와 같은 또 따른 확산방지구상이 나왔으나, WMD 확산 방지를 위하여 기존의 비확산 레짐을 개선발전시켜 잘 준수해야만 한다는 주장을 하고 있다.

다섯째, 미국은 미국이 공해를 포함한 바다를 자국의 군사적 목적에 맞게 자유롭게 이용하기 위해 유엔해양법협약이 1982년 법제화될 당시 WMD 차단에 관한 내용을 포함시키는 데 반대하였는데, 지금 WMD 차단의 법적 근거를 유엔해양법협약 개정을 통하여 마련하는 것은 미국에게는 부담스러운 일이 될 것이다. 또한 이 시점에서 PSI의 이중 잣대 문제가 다시 발생한다. 즉, 어떤 나라의 WMD는 차

단하고 어떤 나라의 WMD는 허용되어 바다에서 차단하지 않는 상황을 미국과 PSI 회원국은 불평등하고 차별적이라는 여론을 듣게 될지도 모른다는 부담이 생길 것이다.

여섯째, PSI는 기본적으로 북한, 이라크를 포함한 불량국가, 테러집단에 대한 WMD 확보 및 접촉을 방지하기 위한 완벽한 차단정책이 아니라는 평가다. 예를 들어 넓은 대양을 항행하는 북한 선박을 모두 검사하기도 어렵고, 중국 및 러시아 쪽 육로로 넘어가는 것은 더욱 검사가 어렵다는 것이다. 그리고 테러집단이 해상이 아닌 육상을 통한 이동시에도 적발하기가 매우 어렵다. 또한 북한은 WMD 관련 NPT등 국제조약에도 가입하지 않았으므로 북한의 핵무기 보유는 국제법상 불법이 아니며, 미국은 자위권(self-defense)을 내세워 미국 연안에서 먼 공해상에서 운항중인 북한 선박이 미국의 국가 안보에 즉각적인 위협을 가한다고 보기 어려우며, 특히 미국이 자위권을 내세우면서 북한 선박의 위협에 대한 부정확한 정보로 인하여 북한 선박을 차단하는 부분에서도 국제법적 위반행위로 인한 외교적 마찰 가능성으로 인해 어렵다는 지적이 나오고 있다.

일곱째, PSI차단의 주요 대상 국가로 북한만을 상정하는 것은 형평성 문제를 야기할 수 있으며, 파키스탄과 인도, 중국, 러시아 등 국가들의 WMD 문제도 북한과 형평성을 가지고 접근되어야 한다는 지적이다. 마지막으로 PSI는 PSI가 막아내고자 했던 행위들을 오히려 부추겨 불량국가 및 테러단체들의 WMD확대 및 관심을 더 고조시킬 수 있다는 것이다. 즉, PSI 차단을 통한 강경한 반확산 노력은 WMD 확산국들을 더욱 압박하고 궁지로 몰아넣어 결과적으로 이들 국가의 WMD 개발을 촉진하고, WMD 확보욕구가 강한 불량국가 및 테러집단에 대해 사전차단을 강화하면, WMD를 더욱 확보하여 힘의 상징으로서 과시를 하게 될 것이다. 현재 북한이 핵을 보유하였으면서도 국제기구 등에 가입하지 않고, 미국이라는 강대국과 대화하고 있는 것이 좋은 예이다.

PSI에 대한 작전추진 부분에서의 한계와 문제점은 첫째, PSI를 통한 승선과 수색 및 압수를 실행하는 데 있어서 정보망과 정보능력에 한계가 있으며 그 결과 WMD 적재 및 항로 등에 대한 정보의 신뢰성에 문제가 있는 것이 현실이다. PSI 차단 작전의 효율성과 효과뿐 아니라 PSI의 정당성은 WMD 확산에 대한 정확한 정보를 우선적으로 요구한다. 부정확한 정보는 상업 선박에 대한 잘못된 차단으로 귀결될 수 있고 그 경우 선박기국과 차단국가간의 외교적인 마찰 및 차단선박에

대한 배상책임을 예외로 하더라도 PSI의 정당성은 훼손될 가능성이 높다는 것이고, 여기서 중요한 점은 이라크 전쟁 이후 미국 정보에 대한 신뢰도는 상당히 낮아졌다는 것이다. 둘째, WMD 관련물질은 그 속성상 산업용과 동시에 무기생산용의 이중성(dual purpose)의 속성을 지니고 있으나, 전문 기술의 발달 때문에 용도의 구분과 차단에 어려움이 있다는 것이다. 셋째, PSI의 효과적인 차단을 위한 지리적 한계가 분명하다는 지적으로, 예를 들어 해상차단의 경우 말라카 해협과 같은 요충지에 대한 차단은 말레이시아와 인도네시아의 반대로 인하여 현재 PSI 차단이 불가능한 상황이다. 넷째, PSI 작전은 비밀스럽고 비공개적이기 때문에 평가가 어렵고 아직까지 제도화가 이루어지지 못한 관계로 중앙 행정 및 통제 기구가 없어 효율적인 예산 확보와 정보 공유 등에 있어서 어려움이 많다는 것이다.

2. 긍정적 평가

상기에서 살펴본 PSI에 대한 부정적인 평가와는 달리 PSI의 법적 정당성에 대하여 긍정적인 평가를 하는 측은 PSI 핵심 참가국들인데, 이들 국가들이 제시하고 있는 PSI 정당성의 법적 근거는 1992년 유엔안보리 의장성명, 2003년 6월2일 'G8 대량살상무기 비확산 선언'(G8 Declaration on the Nonproliferation of Weapons of Mass Destruction)과 같은해 6월 25일 'EU-미국 간 대량살상무기 확산에 관한 공동 성명서'(EU-U.S. Joint Statement on the Prolifration of Weapons of Mass Destruction)의 내용, 2004년 4월 유엔안보리 결의안 1540 등이다. 그러나 이러한 주장에 대해 국제법상 PSI 차단 정당성에 대한 합법성 여부에 대해 논쟁의 소지가 있다.

상기 PSI에 대해 국제법상 완전한 합법성을 부여받고 있지 못한다고 하더라도 아래와 같은 긍정적인 평가를 받는 부분이 있어 국제법상 합법화 가능성도 배제할 수 없다는 점이다.

첫째, PSI는 시행 이후 국제법상 합법적으로 훈련 및 작전을 해왔다는 점이다. 이점과 관련하여 PSI 차단원칙은 "WMD 화물 수송을 차단하는 노력은 반드시 관련 국내법과 국제법의 틀 내에서 이루어져야 한다."고 지적하고 있다. 즉, '국내법과 국제법의 틀내'에서 처럼 현재까지 PSI 작전이 국내법과 국제법에 위배되지 않

고 합법적으로 운영되어 왔다는 사실은 국제법적 논쟁에서 PSI 핵심 참여국들의 주장을 강화시켜 주고 있다고 할 수 있다.

둘째, PSI의 목적에 대한 국제사회의 원칙적인 지지국이 확대되고 있다. 처음 PSI 시행초기에는 참가국이 11개국이었으나 현재 참가국은 20여개국에, 우리나라를 포함한 지지국은 60여개국으로 지속적으로 확대되고 있다. PSI가 주도하는 WMD 확산 방지 노력의 필요성에 대하여 많은 국가들이 원칙적으로 지지하고 있는 것이다. WMD의 국제평화와 안보에 대한 위협은 모든 국가의 안보상 주요 관심사항이며 따라서 WMD 반확산 노력의 필요성에 대한 국제적 공감대가 확대되고 있다. 또한 국제적 공감대의 확대는 WMD 확산 국가와 비국가 단체들을 겨냥하는 PSI의 필요성에 대한 국제사회의 동의를 동시에 강화시키고 있다. 러시아는 PSI 1주년 회의에서 지지의사를 표명하였으며, 중국은 물리적이고 군사적인 차단이라는 방법론상의 문제를 제기하고는 있으나 WMD 확산 방지라는 PSI의 원칙적 목표에는 지지를 보내고 있는 것이 현실이다.

셋째, PSI는 미국을 포함한 G8 국가들 즉 군사·경제적 강대국들에 의하여 주도되고 있다. 미국이 주도하고 국제사회의 강대국 클럽인 G8 국가가 모두 참여하고 있는 PSI는 그 자체로 국제사회의 힘의 역학관계를 반영하고 있다고 볼 수 있다. 국제사회의 현실적인 힘과 권력 관계를 고려할 때, 미국과 유럽국가를 포함한 G8 중심의 PSI 추진은 그 추진력과 실천력에 있어서 강한 구조적 영향력을 발휘하고 있는 것이다. 따라서 미국과 G8 국가에 의하여 주도되고 있는 PSI의 구조적 영향력은 WMD 확산을 주도하는 불량국가들과 비국가행위자에게 보이지 않는 압력으로 작용하고 있으며, 국제적 힘과 권력관계는 소단위 국가와 약소국들도 PSI 원칙과 시행에 동참해야 하는 거대한 압력으로 작용하고 있다고 볼 수 있다.

넷째, PSI의 국제 안보 레짐화 가능성에 대한 긍정적 평가는 PSI 공식 출범 이후 1년 반 동안의 기간에 PSI가 실질적인 효과를 얻어냈다는 평가에 의해서도 뒷받침되었다. 리비아가 자발적으로 WMD 및 개발 프로그램 폐지를 선언한 것은 PSI의 성공적인 결과 중 대표적인 것이었다. PSI가 이와 같이 명백한 WMD 확산 방지 효과를 생산해 내는 한 PSI의 효율성에 대한 긍정적인 평가는 확대될 것이며, 이로 인한 PSI의 정당성과 국제사회의 지지도 확대될 것이다.

다섯째, PSI는 WMD에 대한 반확산 정책 수단 중에서 가장 비폭력적이면서 합리적인 방법이라는 점이다. 즉, 반확산 수단인 선제공격, 선제전쟁, PSI 중에서

PSI는 전자의 두 가지 방법들보다 폭력성이나 합리성 측면에서 보다 나은 방안이라는 것이다. 사실 선제공격이나 선제전쟁은 보다 공격적이고 보다 많은 군사력을 동원해야 하는 반면, PSI는 전쟁의 군사력을 동원한 폭파, 파괴행위가 아닌 사전에 WMD의 이동, 확산을 방지하는 차원이기 때문에 덜 공격적이고 덜 폭력적이라고 볼 수 있다. 따라서 WMD 비확산 레짐들이 효과적으로 작동하고 있지 못한 상황에서 WMD 확산을 방지하는 방법은 비확산 레짐을 다시 강화시키는 동시에 반확산 방법 중 덜 폭력적이고 상대적으로 합리적인 PSI를 강화하는 것이라는 인식이 국제사회에 광범위하게 확산되고 있는 것이다. 즉 기존의 비확산 레짐과 PSI간의 건전하고 상호 보완적인 작용을 통하여 WMD 확산을 방지해야 한다는 국제사회의 공감대가 형성되고 있는 것이다.

여섯째, WMD 확산이 임검권의 대상이 되는 마약이나 밀수, 노예매매 등의 범죄보다 파괴력, 인명 살상력 면에서 훨씬 인류의 안보와 평화에 더 큰 위협적인데 합법적으로 공해상에서의 차단은 마약, 밀수, 노예매매의 행위에만 가능한 현실은 이해하기 어렵다는 인식이 확산되고 있다. 9.11 테러이후 미국, 스페인, 인도네시아 등지에서 발생한 테러 등으로 인해 다수의 인명 손실이 발생하는 것을 보게 되어 WMD 확산 방지의 필요성에 대한 국제사회의 지지가 점차적으로 확산되고 있는 것이다.

한국해양대학교 1945

제4장 PSI의 정당성 확보 방안

PSI는 WMD와 관련화물을 적재하여 수송하고 있는 것으로 의심되는 선박 또는 항공기가 당사국의 국적을 보유하고 있거나 공해 또는 당사국의 관할수역이나 영공에 있을 경우, 선박 또는 항공기의 운항을 차단하는 것이다. 여기서 "차단(interdiction)"[121]의 개념은 정선(stop)·승선(board)·검색(search or inspect) 또는 나포(seizure or arrest or detention) 등의 수단으로 해상에서 해당 선박의 운항을 가로막거나 또는 정선시키는 강제행위를 말한다고 할 수 있으나, 국제법상 확립된 개념이나 제도로 인정되는 것은 아니다.

앞에서 논의한 바와 같이 PSI 실행에 관한 법적 근거가 정립되어 있지 못한 현행의 국제법체제 하에서 혐의선박에 대하여 차단권을 행사할 수 있는 법적 정당성을 확보하기 위한 방안을 제시하자면 다음과 같다.

제1절 새로운 조약 체결

1. 조약의 법적 구속력

조약은 국가간의 합의와 국가의 주권평등의 원칙을 기초로 하고 있다. 따라서 조약에 대해 합의하지 않은 제3국, 즉 조약의 비당사국에 대해서는 조약이 어떠한 권리나 의무도 창설하지 않는다. 이는 국제관습법상 확립된 일반원칙이며[122], 조약법에 관한 비엔나협약(Vienna Convention on the Law of Treaties, 이하 비엔나협약)[123] 제34조에서도 "조약은 제3국에 대하여 그 동의 없이는 권리도 의무도 창설

121) 차단과 유사한 개념으로 봉쇄(blockade)가 있는데, 봉쇄란 적국 연안의 전부 또는 일부에 대하여 모든 선박(중립국 선박 포함)의 출입을 차단하는 전쟁수행 행위의 하나이다. 봉쇄는 전시봉쇄와 평시봉쇄로 구분된다.

122) 'pacta tertiis nec nocent nec prosunt(합의는 제3자를 해롭게 하지도 이롭게 하지도 않는다)'라는 법언은 조약이 오직 당사자들에만 적용되는 것을 표현한 기본적인 원칙이다. 로마법에서 오래한 것으로 알려지고 있지만 국제법에서는 주권평등 및 국가독립의 원칙에 기초하여 있기도 하다. 김정건, 「국제법」(서울: 법문사, 2004), p.998; 김현주, 앞의 논문, p.43.

123) 1968~1969년 비엔나에서 개최된 UN 조약법회의에서 채택된 비엔나협약은 조약법에 관한 기존의 관습법규를 발전적 관점에서 법전화한 것으로 평가되고 있다. 비엔나협약은

하지 아니한다."라고 규정하여 역시 이 원칙을 재확인하였다. 비엔나협약은 제3국에 대하여 의무를 규정하는 조약규정에 대해서만 살펴보면 "조약의 당사국이, 조약규정을 제3국에 대하여 의무를 설정하는 수단으로 의도하며 또한 그 제3국이 서면으로 그 의무를 명시적으로 수락하는 경우에는, 그 조약의 규정으로부터 그 제3국에 대하여 의무가 발생한다."[124]라고 되어 있다. 이는 조약의 당사국과 제3국간에 제2의 합의(the second collateral agreement)가 있는 것이므로 제3국의 이행의무가 당해조약 그 자체에서 비롯된 것이라 할 수 없으며, 제2의 합의에서 제3국의 이행의무가 나오는 것이다. 따라서 현재의 국제조약법의 법리로는 조약의 비당사국에게 조약상의 의무를 이행 강제할 수 없다.

그러나 조약의 규정이 국제관습법이 된 경우(혹은 국제관습법의 일부 조약규정인 경우), 비당사국인 침략국에게 부과된 의무에 대해, 침략국의 경우 UN헌장에 의거하여 침략국의 침략에 관하여 취해진 조치의 결과로서 그 침략국에 대하여 발생될 수 있는 조약상의 의무, 객관적 체제 이렇게 세 경우가 예외로 논의가 되는데, 비엔나 협약에서 명시적으로 규정하여 예외로 인정되는 경우는 첫 번째와 두 번째 경우로 각각 제38조와 제75조에 규정되어 있다. 비엔나 협약 제38조에서는 조약에 규정된 규칙이 관습국제법의 규칙으로 인정된 경우 위의 일반원칙의 예외로 간주하고 있다. 예를 들어 육전규칙에 대한 헤이그 협약과 국제항행로를 규율하는 일부조약[125], Aaland Islands와 같은 특별영토협정[126]이 이 범주에 속한다.

비엔나협약에 규정되어 있진 않지만 조약의 비당사국에게 조약의 효력을 인정할 수 있는 또 다른 경우로 고려해 볼 것은 대세적 의무 혹은 권리(obligations or rights erga omnes)를 창설하는 특수한 조약이다. 이는 국가간의 주권평등 및 의사주의를 가지고는 설명할 수 없는 초국가주의적 현상에 기초한 것으로, 조약의 비당사국에게도 권리와 의무를 부과할 목적으로 체결되는 조약을 지칭하기 위해 고안된 개념이다. 이러한 예외가 존재하는지에 대해 ILC는 부정적 견해를 피력한 바 있다. 대세적 효력을 지닌 권리와 의무로 이루어진 객관적 체제를 창설하는 조약

1980년 1월 27일 발효하였는데, 이 분야의 기존관습법을 완전히 대체한 것은 아니다. 김대순, 「국제법론」(서울:삼영사, 2003), p.99.

124) 비엔나협약 제35조.

125) 정영진·황준식 저, 백충현 감수, 「이안 브라운리 국제법」(서울: 현암사, 2004), pp.597~598; 김현주, 앞의 논문, pp.39~40.

126) Rebecca M. M. Wallace, *International Law* (London: Sweet and Maxwell, 2002), p.242.

(treaty creating objective regimes) 혹은 입법부적 조약에 대해 일부 ILC 위원들은 긍정적인 의견을 나타냈으나, ILC 최종초안에 나타난 ILC의 입장을 살펴보면, 위와 같은 조약의 효력으로 비당사국에 대해 의무를 창설할 수 없다고 합의를 보았다. ILC는 조약에 의한 비무장지대화 또는 중립화, 주요 항행로의 법 체제, 남극조약체제 등 '객관적 체제'를 창설하는 조약들이 기존의 법에서 특정한 위치를 차지한다는 견해를 거부하였다. 따라서 대세적 효력을 갖고 있는 조약은 현재 국제조약법에 있어서 증명되지 못하고 있다. 다만 조약의 비당사국이 그러한 조약에 반응을 보이지 않으면 이는 묵인의 경우에 해당할 수도 있고, 그 결과 원래 조약상 합의한 지위가 관습법적인 방법으로 구속력을 갖게 될 수는 있을 것이다.[127]

그러나 PSI의 내용이 비핵지대설립조약과 같은 내용을 담고 있지 않으므로, 즉 앞서 ILC가 객관적 체제라고 말한 '조약에 의한 비무장지대화'와 같은 객관적 체제에 해당하지 않는다. 현재의 국제조약법에서는 PSI가 객관적 체제에서 기인한 조약에 해당하지 않을뿐더러, 이러한 객관적 체제에 기인한 비당사국에 대한 의무이행강제가 현행 국제법상 가능하지 않다.

종합해서 결론지어 보면, WMD 확산방지에 관한 국제관습법이 존재한다고 보기 어렵기 때문에 PSI가 첫 번째 예외에 해당하지 않을 것이다. 그리고 단순히 WMD 이송을 차단하는 내용만을 담고 있는 PSI가 비핵지대설립조약과 같은 성격의 조약, 즉 대세적 효력을 지닌 권리와 의무로 구성된 객관적 체제일 가능성은 없으므로, 결론적으로 조약법의 법리로는 PSI가 다자조약으로 발전한다해도 PSI의 비당사국에게 의무이행을 강제할 방법이 없다는 한계를 안고 있다.

그리고, 비록 새로운 조약이 체결되고 다수의 국가들이 비준하여 발효되더라도 북한과 그 무기 교역국, 불량국가들은 조약에 가입하지 않을 가능성이 높기 때문에 북한 등 기타 비가입국가 선박들을 법적으로 차단을 하기에는 무리가 따른다. 만일 대부분의 국가들이 새로운 조약이나 개정 조약의 당사국이 된다고 하더라도, 그것이 모든 국가에게 기속력을 갖는 관습국제법으로 발전하기 위해서는 장기간의 시간이 필요하다.

2. 양자조약에 의한 방안

127) 나인균, 「국제법」(서울: 법문사, 2004), pp.520~521.

대량살상무기 규제를 위해 다자조약을 체결하기까지는 많은 시간과 노력이 소요되므로 보다 쉬운 방안으로 양자협약의 확장을 통한 규범의 확대방안이 있을 수 있다. 즉 주요 해운국들간의 양자간 승선 및 해양차단에 관한 협정을 체결하여 지속적으로 협정의 수를 늘려감으로써 대량살상무기의 규제를 위한 승선·검색을 확대하는 것이다. 이와 관련한 예로 미국은 라이베리아, 파나마, 사이프러스, 마셜군도, 베리제, 크로아티아, 말타 등 7개국과 양국간 승선·검색 협정을 체결하였다.[128]

국가들이 양자조약을 통하여 체결 당사국에게 승선 및 검색의 권한을 부여하는 것에는 국제법적으로 아무런 문제가 없으며, 이러한 양자조약의 수를 늘려나간다면 양자조약에 근거하여 대량살상무기 확산통제를 위한 해양차단행위의 국제법적 논란을 잠재울 수 있을 것이다.

이와 관련하여 미국이 '마약과의 전쟁(war on drugs)' 과정에서 해양차단권을 형성하게 된 과정은 이러한 가능성에 대한 실마리를 제공한다. 1970년대 이후 미국은 해상을 통한 마약류 불법거래에 대한 큰 위협을 가지고 있었지만, 긴 해안선을 가지고 있는 지형적 이유 때문에 선박들에 대한 통제가 불가능하였다. 이에 따라 미국 연방경비대(U.S. Coast Guard)는 '모선(mother ships)'에 주의를 더 기울이게 되었는데, 공해상에서 타국 선박에 대한 해양 차단권의 행사를 가능하게 하는 법적 권한을 확보하는 것이 관건이 되었다. 처음에 미국은 상황이 발생할 때마다 기국의 동의를 구하는 방식을 취하였는데, 마약 밀수업자들의 수법이 더 교묘해져 마약을 점차 화물에 숨겨 들어오기 시작하면 또 다시 미국은 통제의 어려움을 겪게 되었다. 이에 미국은 카리브해와 중앙아메리카 국가들 23개국과 양자협정을 체결하였는데[129], 미국과 양자협정을 체결한 국가들은 아이티[130], 온두라스[131], 니카라과[132], 과테말라[133] 등이다. 이러한 많은 양자조약들을 통해 규제하려는 미국의

---

128) 청와대 외교안보정책실, "PSI와 남북해운합의서 해설". http://korea.kr/newsWeb/pages/brief/categoryNews (2008년 10월 12일 검색)

129) Rachel Canty, "Limits of Coast Guard Authority to Board Foreign Flag Vessels on the High Seas", *23 Tulane Maritime Law Journal*, 1998.

130) Agreement Between the Government of United States of America and the Republic of Haiti Concerning Cooperation to Suppress Illicit Maritime Drug Traffic, October 17, 1997.

131) Agreement Between the Government of United States of America and the Republic of Honduras Concerning Cooperation for the Suppression of Illicit Maritime Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substance, March 29, 2000.

132) Agreement Between the Government of United States of America and the Republic

노력은 기국의 동의를 요건으로 하여 승선검색을 허용하고 있는 '1988년 마약 및 향정신성물질의 불법거래방지에 관한 협약'(UN Convention against the Illicit Traffic of Narcotic Drugs and Psychotropic Substance) 17조에 의해 촉진된 측면도 존재한다.[134]

3. 다자조약에 의한 방안

양자조약과 달리 다자조약은 국가마다 동일한 권한을 규정함으로써 통일된 법집행을 가능하게 하며, 모든 국가가 같은 정도의 주권 제약을 감수하기 때문에 양자조약 시 경제적 원조 등의 다른 거래를 조건으로 약소국으로 하여금 더 큰 주권제약을 가져오는 등의 문제점은 발생하지 않는다. 하지만 다자조약은 양자조약의 체결보다 체결되기까지 상호 관심이 다른 국가들의 합의를 위해 많은 노력과 시간이 소요될 수 있는 단점을 내포하고 있다.

가. 양자조약에서 다자조약으로의 발전

이러한 단점을 보완하기 위하여 국가들 간 양자조약들을 확대해 나가면서 그 안에서 합의의 접점을 찾는 것이 더 용이할 것이다. 이와 같은 양자조약의 체결에서 시작하여 다자조약의 성립으로 연결된 경우들이 있는데, 공해 상 노예 수송 선박에 대한 해양차단권의 형성과 앞서 살펴본 마약 및 향정신성물질의 불법거래를 방지하기 위한 해양차단권의 형성 사례 등이 그러하다.

공해 상 비기국에 의한 해양차단권 형성의 사례들을 살펴볼 때, 대부분의 국가들이 그러한 해양차단을 허용하는 양자협정의 체결과 양자협정의 수적 확대로부터의 다자조약의 탄생의 경로를 따르고 있음을 알 수 있는데, 이는 대부분의 국가들

---

of Nicaragua Concerning Cooperation to Suppress by Sea and Air, June 1, 2001.

133) Agreement Between the Government of United States of America and the Republic of Guatemala Concerning Cooperation to Suppress Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances by Sea and Air, June 19, 2003.

134) William C. Gilmore, "Drug Trafficking by Sea: The 1998 UN Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances", *15 Marice Policy*, 1991.; 한승우, 앞의 논문, p.87.

이 공해상에서 외국 선박에 대한 차단권을 행사하기 위해서는 이러한 차단행위가 기국의 주권을 제약하는 행위이기 때문에 기국의 동의라는 요건을 중요하게 생각하고 있다고 보인다.

나. 2005년 SUA협약

다자조약 상에 대량살상무기의 불법적 운반을 금지하고 이러한 운반 선박에 대해 비기국이 승선하여 검색할 수 있는 권한을 규정하고 있는 다자조약의 대표적인 예가 '1988년 SUA 협약'[135]에 대한 SUA협약 개정 의정서[136]이다. SUA협약은 해상에서 국제테러행위를 억제하고 처벌하기 위하여 1988년 3월에 로마에서 채택되었다. 9.11 테러 이후 새로운 양상의 국제테러리즘에 대처하기 위하여 2002년의 제84차 IMO 법률위원회에서부터 개정 논의과정에서 대량살상무기의 확산 저지를 위한 국제규범체제로 SUA협약을 활용하는 것으로 협약 당사국들 간 논의가 이루어졌다. 이와 같이 새로운 양상의 국제테러리즘에 대처하고 동시에 대량살상무기의 확산을 방지하기 위한 국제 규범체계 수립을 위한 SUA협약 개정 의정서가 미국을 중심으로 하여 7차례 본회의와 2차례의 회기반 작업반 회의를 통해 2005년 10월 14일 영국 런던의 IMO본부에서 개최된 제90차 외교회의에서 채택되었다.[137] 동 SAU의정서는 '1988년 SUA 협약'에서는 없었던 새로운 범죄구성요건을 규정함으로써 대량살상무기의 운반과 관련한 해양차단에 국제법적 근거를 마련하고 있다.[138]

이러한 '2005년 SUA협약'의 주요 특징은 새로운 범죄요건을 신설한 점인데, 개

---

135) 항해의 안전에 대한 불법적 행위의 억제를 위한 협약(Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation). 국제해사기구(IMO) 주도로 1988년 3월 10일 로마에서 채택. 1992년 3월 2일 발효. 우리나라에서는 조약 제1645호로 2003년 8월 12일 발효.

136) PROTOCOL OF 2005 TO THE CONVENTION FOR THE SUPPRESSION OF UNLAWFUL ACTS AGAINST THE SAFETY OF MARITIME NAVIGATION.

137) 박희권, "해상불법행위억제협약(SUA)의 현황 및 문제점", 2006년도 대한국제법학회 제2차 학술연구세미나 발표집, p.3.; 최석윤, "해상테러 행위에 대한 형사법적 대응방안", 「해사법연구」 제18권 제2호, 한국해사법 연구회(2006), pp.40~43.; 김주형, "해상테러리즘의 국제법적 규제와 대응방안", 석사학위 논문, 한국해양대학교, 2006, pp.50~52.

138) 신창훈, "해상테러리즘(maritime terrorism)의 규제와 방지에 관한 국제법 동향과 우리나라의 대응방향", 「서울 국제법 연구」, 제11권 2호, 서울 국제법 연구회(2004), pp.78~79.; 박희윤, "항해 안전에 관한 불법행위 억제 협약의 개정과 한국 외교", 「서울 국제법 연구」 제13권 제2호, 서울 국제법연구원(2006).

정 SUA협약의 주요내용을 살펴보면 다음과 같다.

2005년 SUA협약 제3조의 2(a)는 이하에 열거된 행위의 목적이 행위의 성격이나 맥락(context)으로 보아 대중을 위협하거나 특정 국가·국제기구로 하여금 작위 또는 부작위를 강요하는 경우에 불법행위에 해당한다고 규정하고 있다.

① 사망, 중대한 상해 또는 피해를 야기하거나 야기하기 쉬운 수단으로 어떠한 폭발물질, 방사능물질 또는 BCN무기[139]를 선박에 대하여 또는 선상에서 사용하거나 선박으로부터 배출하는 행위

② 사망, 중대한 상해 또는 피해를 야기하거나 야기하기 쉬울 정도의 양 또는 농도의 기름, 액화천연가스 또는 기타 유해유독물질로서 제①항에 해당되지 아니하는 물질을 선박으로부터 배출하는 행위

③ 사망, 중대한 상해 또는 피해를 야기하는 수단으로는 선박을 사용하는 행위

④ 국내법상 규정되어 있는지 여부와 상관없이 상기 범죄를 범하기 위해 협박하는 행위

2005년 SUA협약 제3조의 2(b)는 이하의 물질을 해상 운송하는 행위를 불법행위에 해당한다고 규정하고 있다.

---

139) BCN무기란 2005년 의성서에서는 화생방무기를 나타내는 용어이다. 즉 BCN 무기는 biological weapons, chemical weapons, and nuclear weapons and other nuclear explosive devices 등을 포함한다. 2005년 의정서를 논의하는 과정중에서 가장 쟁점이 되었던 사항으로서 불법적이고 고의적인 목적으로 세균무기(생물무기), 화학무기 및 핵무기 등의 선박에 의한 운송행위를 범죄로 규정하고 이러한 운송금지무기에 대한 간소화된 문구로서 용어를 정의하고자 하는 과정에서 쟁점이 되었다. 이러한 운송금지무기는 초기 개정안에서 BWC협약, CWC협약 및 NPT협약에서 규정하고 있는 관련 용어의 정의를 원용하여 '금지무기(prohibited weapon)'로 명시하였다. 이에 대해 인도 및 파키스탄 대표 등은 NPT 체제하에서 핵 활동과 관련한 운송행위를 범죄로 규정하는 부분에 대해 강한 반론을 제기하며 금지무기에 대한 용어의 정의 자체를 반대하였다. 특히 이러한 비확산 문제를 SUA협약의 개정에서 다루는 것이 이 협약의 검토를 강제한 IMO 총회 결의서 A.924(22)에서도 그 근거가 없다는 점을 지적하면서 논의의 부적정성을 제고하고 다른 협약규정을 원용함에 있어서 그러한 협약의 비체약국의 관련을 고려해야 하며, NPT 체제에서 핵 비확산 문제가 재검토되어야 함을 지적하였으나 수용되지 않았다. 다만, 인도가 제89차 회기간 작업반회의에서 금지무기에서 '금지(prohibited)'의 문구 삭제를 주장하고 또한 체약국이 아닌 경우에는 이 용어가 부적절하므로 '지정무기(designated weapon)'로 하자는 의견을 제시한 결과 제90차 회의에서 금지무기는 이 용어의 내용이 '세균무기, 화학무기 및 핵무기(biological, chemical and nuclear weapon)'로 수정하였다.; 정대율·김인현, "SUA협약개정에 대한 회의 참가보고", 「2005년 한국해사법학회 정기학술 대회 발표논문집」, 한국해사법학회(2005.5), p.27.

① 국내법상 규정되어 있는지 여부와 상관없이 대중을 위협하거나 어떠한 행위를 정부 또는 국제기구로 하여금 작위 또는 부작위를 강요할 목적으로 사망이나 중대한 상해 또는 피해를 야기하기 위해 사용되거나 위협하기 위하여 사용되어지는 일체의 폭발성 물질과 방사능물질

② BCN 무기

③ 핵폭발에 사용되어지거나 IAEA의 포괄적인 안전협정에 의하지 않은 다른 원자력 활동에 사용되어질 의도가 있다는 것을 알면서도 원료물질, 특수 핵분열 물질, 핵분열 물질의 가공, 사용, 생산을 위하여 설계 또는 준비된 장비 또는 물자(를 운송하는 행위)

④ 사용할 목적을 가지고 BCN 무기의 운반, 가공, 설계에 특별히 기여하는 관련 장비, 물질, 소프트웨어, 관련기술(을 운송하는 행위)

또한 중요한 개정 사항으로 개정 SUA협약 제18조의2는 혐의 선박에 대한 협약 당사자의 법 집행기관이 승선 및 검색(Boarding and Searching)과 관련한 조항이다. 즉 '1988년 SUA협약'상 범죄가 인정되는 선박에 대하여 개정 SUA협약 당사국은 그 선박에 대한 승선 및 검색(Boarding and Searching)을 할 수 있다. 동 규정에 따르면 승선·검색을 하기 위하여는 승선·검색 국가가 혐의 선박의 기국에게 승선·검색을 할 수 있도록 승인을 요청하여야 하며 요청받은 기국은 요청을 수락, 거부, 공동 검색 또는 기국에 의한 자체 검색 등 4가지 조치 중 하나를 취하여야 한다. 당사국은 요청국가의 혐의선박에 대한 정보요구에 가능한 한 즉시 회신하여야 하며, 그러한 정보요구는 구두 또는 문서로써 가능하지만 구두로 요청한 경우에는 가능한 즉시 문서로 추인하여야 한다. 해상에서의 선박에 대한 승선검색이 위험할 경우 관계국간의 협의에 의해 안전항구로 이동할 수 있다. 또한 당사국은 자국 선박이 범죄혐의선박일 경우 타당사국에게 승선검색을 요청할 수 있으며 이때 요청받은 당사국은 이용 가능한 방법 내에서 그 같은 지원이 그들에게 주어지도록 최선의 노력을 하여야 한다.

기국은 본 의정서의 비준, 수락, 승인 또는 가입을 위해 기탁한 시점 또는 이후에, 자국의 국기를 게양하고 있거나 등록마크를 표시하고 있는 선박에 대하여, 만약 기국으로부터 국적확인요청의 수령통지가 4시간 이내에 응답이 없을 경우, 요청국이 선박국적문서의 보관 장소 확인 및 조사와 제3조, 제3조의 2, 제3조의 3 또

는 제3조의 4하의 범죄가 범해졌거나 범해지려고 하는지 여부를 판단하기 위하여 선박에 승선하여 선박, 화물 및 승선중인 자를 검색하고 승선중인 자에게 질의할 수 있는 권한을 요청국에게 부여함을 사무총장에게 통지할 수 있도록 하고 있다.

개정된 2005년 SUA 협약이 2008년 1월 31일 현재 비준국가는 2개국 밖에 되지 않아 발효가 되지 않았지만, 미국 및 PSI 참가국들에 의해 협약이 비준될 수 있도록 노력해야 할 것이다.

4. 항만국통제 제도개선

가. 가칭 「해양안전기본법」 제정

해상에서의 안전과 해양환경보호를 위하여 선박안전법, 해양환경관리법, 선원법, 해상교통안전법 등 많은 개별 법률이 있다. 이들 각 법령에서 외국선박에 대한 감독권을 규정하고 있으나 권한 행사의 주체에 대하여 명확하게 명시되어 있지 않다. 특히 PSI 시행 근거가 되는 WMD 및 관련 물자의 수송 차단조치, 정박시 의심선박에 대한 정밀 검색에 관련된 규정이 없어 해당선박을 검문시 대만의 북한 화물선 '베개봉호' 사례와 유사한 사항이 발생하게 된다.

이러한 문제점을 해소하기 위해서는 각 해사법령에 항만국통제 조항 또는 PSI 이행 근거를 삽입하여 개정하는 방법도 있을 것이나 법의 내용이 다양 복잡해지는 문제와 현 국내법 체계상 권한행사에 관한 문제가 발생할 수 있다. 따라서 안전 및 안보에 관한 기본이념과 방향을 정하는 가칭 "해양안전기본법"을 제정하여 이 기본법에 항만국통제를 규정하여 PSI 시행에 법적 문제가 없도록 하여야 한다.

각 개별법령에 외국선박의 감독 조문은 그대로 유지하면서 감독권의 행사에 관하여는 해양안전기본법에 "외국선박에 대한 국제협약의 준수 여부 확인 및 검사는 국토해양부장관이 따로 정하는 바에 의한다."라고 규정하면 될 것이다.

해양안전기본법에 항만국통제 사항을 규정하면 많은 해사법규의 개별법을 개정하지 않고도 항만국통제관의 외국선박에 대한 통제개입 특히 의심선박에 대한 정밀 검색에 관한 국내법적 근거를 확실히 할 수 있으며, 미래 PSI의 전반적인 시행에 따른 국내법적 근거를 마련할 것이라 할 수 있다.

그리고, Tokyo MOU의 제3-3항의 일부 선박을 제외하고 6개월 이내에 타 당사국에 의해 통제검사를 면제받도록 되어 있어, WMD 및 관련물질을 운반하는 남용의 여지가 있기 때문에 PSI의 효율적인 시행을 위해서는 기본법상 다른 조항에 일부 선박 부분을 미국 등 정보국의 PSI의 정보에 의하여 의심선박을 포함시키면 6개월 이내라도 검색 및 검사를 할 수 있게 함으로 인해 Tokyo MOU에서의 기간을 이용한 남용의 소지가 있는 것을 해소할 것으로 판단된다.

나. 항만국통제 전문가 양성

일선 현장의 항만국통제관은 지방해양항만청 선원선박과 선박계 직원으로서 항만국통제 업무 이외에도 해상안전, 선박등록 및 선박총톤수측정 업무를 수행하고 있어 협약의 숙지와 채택된 결의서 등의 정보 수집도 제대로 못하는 것이 현실이다.

이러한 환경에도 불구하고 지방청별로 할당된 항만국통제 검사척수를 달성하기 위해서 일선 항만국통제관들은 초기검사로 항만국통제를 종료하거나 1명이 선박에 승선(선박검사시 항해 및 기관으로 구성된 항만국통제관 2인 1조가 바람직함)하여 항만국통제를 시행하고 있어 전문성이 떨어질 뿐만 아니라 선박검사 도중 협약사항에 대한 자문도 구할 수 없는 실정이다.

PSC 전담인력 증원은 물론 협약 및 결의서에 대한 근거, PSI 시행에 대한 기술 및 지식 등 전문성 부족으로 발생하는 문제점을 해소하기 위해서는 다음과 같은 방안이 마련되어야 한다.

① 항만국통제관 1인이 방대한 PSI 관련사항 및 국제협약을 이해하고 연구 및 자료 수집 등의 일을 하기에는 역부족이므로 국제협약을 물적안전, 환경안전, 물류안전으로 분류하여 특화된 항만국통제관이 되도록 하여야 한다. 이렇듯 인력부족으로 인해 국토해양부내에 협약별 전문가 집단을 구성하여 지방해양항만청 항만국통제관이 일선 현장에서 언제든지 자문을 구할 수 있도록 하여야 한다. 그리고 PSI부분은 국토해양부 한 부서만이 아닌 해군과 해경이 함께 작전을 해야하는 경우가 대부분일 것으로 판단이 되는바, 해군 및 해경과의 상호간의 정보체계는 잘 유지하여야 한다.

② 항만국통제관 교육시 일정 년수 미만 근무자와 일정 연수 이상 경험자로 구

분하여 교육을 시행하여 더욱 전문화된 교육이 이루어지도록 하며 교육과정에 국제법 등 법학 및 세계 PSI 동향에 대한 정보와 기술에 대한 내용의 과목을 포함시켜 법적 지식의 향상을 도모해야 한다.

③ 항만내 검색부분은 항만국통제관 1인 또는 2인이 주로 하지만, WMD 또는 관련물질 운송 의심선박에 대한 검색시 상대방의 무력 또는 불법대응에 대비하여 해경 또는 해군의 도움을 받아 불미스런 사고가 발생하지 않도록 하여야 한다.

다. 항만국통제 강화를 위한 다자간 체제

9.11테러는 항만국통제에도 영향을 미쳐 제도의 초점을 해상에서의 안전과 해양환경보호에서 해상테러행위의 방지를 위한 해상보안으로까지 확장시키게 하는 역할을 하였으며, 이러한 경향은 국제해사기구(IMO)에서 항만국통제(Port State Control)제도의 논의에서 더욱 활발하였다. IMO가 준비하고 있는 새로운 보안제도는 단순히 종전의 항만국통제의 주무부처인 각국의 해사관련 담당부처뿐만 아니라 안보 및 세계관세기구(WCO) 등 관세 담당부처와 연관하여 유기적으로 조직화하는 제도를 마련하고 있다고 할 수 있다. 이후 IMO는 2004년 6월 모든 지역간 항만국통제 정보센터의 책임자들을 소집하여 제3차 워크샵을 개최하였는데, 이 워크샵의 목적은 정보와 아이디어의 교환을 통해 각 지역간 항만국통제 활동을 조율하기 위한 것이었으므로 IMO는 표준적인 국제적 항만국통제 기준을 마련하는 데도 박차를 가하고 있다.

한편 지나치게 엄격한 항만국통제의 도입은 GATT 제5조 2항상의 '통과의 자유(freedom of transit)'를 침해할 우려가 있다는 문제제기도 해볼 수 있다. 이는 양자간 접근법 중 미국의 컨테이너안보구상(CSI)과 관련하여서도 문제제기가 가능하다고 할 수 있다. 물론 GATT는 제21조(b)에서 안보에 관한 예외규정을 두고 있다. 그러나 이러한 예외규정은 매우 제한적이어서 핵물질, 총기류 등의 유통이나, 전쟁 등 기타 긴급시에만 원용할 수 있도록 되어 있기 때문에 WMD 또는 관련물질을 운송한다고 의심되는 선박에 대해 PSC를 적용하는 부분에 대해 무역차별의 한 형태를 구성할 가능성이 매우 높기 때문에 이에 대해서는 추후 국가간의 조율이 필요할 것이다.[140]

제2절 PSI 관련 결의

1. UN총회 결의

1990년대 이전 냉전시대에 미국과 당시 소련간의 적대관계는 유엔 안전보장이사회의 역할을 교착상태로 빠뜨렸으며, 양국은 수시로 상대방이 제시한 결의안에 대해 거부권을 행사하였다. 이 문제를 회피할 목적으로 1950년 11월 3일 제302차 본회의에서 「평화를 위한 단합결의(Uniting for Peace Resolution」를 통과시키기 위하여 미국은 안전보장이사회 대신 유엔총회를 동원하는 방법을 채택하였다. 이 결의안은 세계평화와 안전을 위협하는 사태가 발생하고 안전보장이사회가 적절한 조치를 취하지 못하는 경우, 유엔총회는 군사력의 사용을 포함하는 대응조치를 취하는 것을 허용하고 있다.

미국과 그 동맹국들은 북한선박에 대한 PSI 실행의 법적 정당성을 확보하기 위하여 1950년의 「평화를 위한 단합결의」를 원용할 수도 있겠지만, 현재 안보리가 과거 냉전시대 때처럼 교착상태에 빠진다고 보기 어렵고, 전쟁과 평화에 관한 유엔총회의 결의를 채택하는 데는 회원국의 2/3 다수결원칙이 적용되기 때문에, 현재 PSI 참가국 20개국, 우리나라를 포함한 지지국 60여개국 등 80개국이 PSI에 대해 긍정적인 반응을 보이고 있으나, 유엔의 정치적인 분위기로 보아 PSI가 그러한 지지를 얻기가 쉽지 않을 것으로 판단된다.

UN헌장 제11조 제2항에서는 “국제평화와 안전에 관한 문제로서 행동(action)을 필요로 하는 문제는 총회의 토의 전 또는 후에 안보리에 회부되어야 한다.”고 규정하고 있어, UN 총회는 구체적인 행동을 취하라는 토의를 할 수는 있어도 권고는 불가능하도록 되어 있다. 헌장해석상 평화를 위한 단결 결의는 헌장 위반인 셈이다.

이처럼 UN헌장 위반임이 명백하지만, 평화를 위한 단결 결의가 실제로는 1956년 이집트가 수에즈운하를 국유화한 후 영국, 프랑스, 이스라엘이 이집트를 침공하자 이에 대응하기 위해 단 한번 원용되었다.

결론적으로 평화를 위한 UN총회 결의는 그 적법성이 매우 의심스럽고, 오늘날

140) 신창훈, 앞의 논문, 2004, p.23.

과 같은 탈냉전의 시대에 안보리 상임이사국이 만장일치를 못 이루어 안보리의 기능이 과거만큼 수행되지 않아 교착상태에 빠질 가능성이 거의 없다고 할 수 있다. 근래 들어 UN의 평화유지활동은 다시 안보리로 집중되고 있다. 또한 이러한 총회의 평화를 위한 단결 결의를 인정한다 하더라도 현실적으로도 PSI가 현재의 참가국 및 지지국 80여개국 이외 40개국의 찬성을 더 얻어 UN총회에서 3분의 2 이상의 찬성으로 지지를 얻는다는 것은 어렵다고 판단이 되나, 지속적인 외교활동, PSI 훈련 및 회의 실시 및 양자조약에 의한 다른 나라와의 관계향상을 통하여 PSI 참가국 및 지지국을 증가시켜 UN총회에서의 찬성을 이끌어 낼 수 있을 것이다. 현재는 PSI 참가국 및 지지국의 증가를 위해 미국과 PSI 참가국간의 외교능력이 필요한 시기이다.

2. UN 안전보장이사회 결의

가. 안보리 권한 및 효력

안전보장이사회(이하 안보리)는 UN헌장 제24조에 규정되어 있듯이, UN의 신속하고 실효적인 행동을 확보하기 위하여 국제평화와 안전의 유지에 관한 1차적 책임을 지며, 이 책임에 기인하는 임무를 수행함에 있어서 회원국들을 대신하여 행동한다. UN회원국들은 UN헌장에 따른 안보리의 결정을 수락하고 이행해야 할 의무가 있다. UN의 임무를 수행하기 위하여 안보리에 부여된 구체적인 권한은 헌장 제6장(분쟁의 평화적 해결), 제7장(평화에 대한 위협, 평화의 파괴 및 침략행위에 관한 행동), 제8장(지역적 협정) 및 제12장(국제신탁통치제도)에 규정되어 있다. 군축과 관련한 안보리 의무는 세계의 인적·경제적 자원을 최소화하고 국제평화와 안전의 확립·유지를 촉진할 목적으로 헌장 제47조의 군사참모위원회의 도움을 받아 군비규제체제의 수립을 위한 계획을 작성하여 회원국들에게 제출할 책임이 있다(제26조).

안보리 조치의 효력은 안보리 조치가 UN회원국들만 구속하는지 아니면 UN비회원국들도 구속 가능한지의 문제이다. UN의 비회원국들에게 구속이 되지 않는다면, UN의 비회원국이면서 동시에 PSI에 참여하지 않는 WMD 확산 국가에게 UN헌장

에 의거하여서도 PSI 이행을 강제할 수 없는 결과를 초래하기 때문이다. UN헌장 제2조 6항이 UN의 비회원국들에 대한 효력을 언급한 규정이라고 할 수 있는데, 이 규정에 대한 논란이 상당하다. 우선, 이 규정이 의무주체가 UN의 비회원국인지 UN인지 논란이 있다. Philippe Sands와 Pierre Klein은 이 규정이 'UN'에게 비회원국이 헌장상의 의무를 준수하도록 보장할 간접적인 의무를 부과하고 있을 뿐이라고 평가하는데, 이 견해에 따르면 UN이 비회원국이 UN헌장 준수의무를 확보해야할 의무가 있다는 것을 뜻한다.

UN이 동 규정의 수범자임을 전제로 하고 나서 문제가 되는 것은 이 규정이 UN에게 의무를 부과하는 규정인지 아니면 법적 구속력이 없는 선언적 규정에 불과한지이다. Hans Kelsen과 같은 일부 학자들은 UN헌장 제2장 6항이 UN의 비회원국들에 대한 태도를 천명한 것에 그치는 것이 아니라 구속력 있는 의무를 창설한 규정이라고 주장하는 반면,[141] pacta tertiis maxim의 기술적 변용일 뿐이며 정치적인 의미에 불과하다는 견해도 있어 학설이 대립되고 있다. 제3의 의견으로서 Simma는 이제 UN결의의 관행을 보면 이러한 논의는 그다지 중요하지 않는 듯하다고 주장하기도 한다.[142] 왜냐하면 결의의 수범자를 "모든 국가(all states)"라고 지칭하는 결의들이 일반적으로 말할 수 있을 정도로 많기 때문이다. 또한 현실적으로 UN에 가입하지 않은 국가는 거의 없으므로 이러한 논의의 실익이 현재는 그리 많지 않기도 하다. 하지만 이러한 표현이 과연 모든 국가에 대해 안보리의 조치가 구속력을 갖는다는 법적의미를 나타내는 것인지, 아니면 단지 안보리의 의지만을 표명하는 것인지에 대해 현재로서는 객관적으로 판단하기 어렵다. 다만, 여전히 UN의 비회원국인 스위스가 과거에는, 비회원국으로서 UN헌장의 준수 의무가 없고, 영구중립국임을 내세워 로디지아에 대한 제재를 이행하지 않았지만, UN안보리결의 661에 따라 이라크에 취해진 경제제재는 이행하였고, 로커비 사건에 있어 리비아에 취해진 조치, UN안보리결의 757(1992)에 따른 구 유고슬라비아에 대한 제재에도 참여하여 결국은 UN의 회원국과 마찬가지로 안보리의 조치를 이행하였다. 그리고 로디지아에 대한 제제가 결의될 당시 UN의 미가입국이었던 동독이 제재를 이행했다는 점을 주목할 필요는 있다. 즉, UN비회원국들이 UN회원국과 마찬

141) H. Kelsen, *The Law of the United Nations, A Critical Analysis of Its Fundamental Problems* (New York: Frederick A. Praege, 1950). pp.106~110; 김현주, 앞의 논문, p.46.
142) 김현주, 앞의 논문, p.46.

가지로 구속력 있는 이행 의무를 부담하는 관행이 전혀 없었던 것은 아니다.

나. 안보리의 관행[143]

공해는 공해 자유의 원칙에 따라 모든 국가의 선박들은 항해의 자유를 누리며, 원칙적으로 기국이 배타적 관할권을 가진다. 평시에 이러한 유엔해양법협약의 기본적인 원칙은 선박이 해적행위, 노예매매 또는 추적권(right of hot pursuit)의 경우에만 전통적으로 그 예외가 인정되었다. 이 외에 국가들이 특별 조약을 체결함으로써 당사국간의 상호 권리를 제한하는 예외적 사항들을 추가해왔다. 또한 해안지역 오염의 주요 원인을 야기하거나 위협하는 외국선박에 대해 제재할 수 있는 권한을 인정하는 것이 점차 받아들여지고 있다. 유엔해양법협약은 과거에 관습법으로 인정되지 않았던 무허가방송을 하는 선박에 대한 기국의 배차적관할권의 예외를 인정하고 있다. 물론 기국의 동의를 통해, 여타 다른 국가가 관할권을 행사는 것이 허용될 수 있다.

무력충돌의 상황에서 교전당사자들의 권리로써 각각 상대 선박 및 중립 선박에 대한 기국의 배타적관할권의 예외가 인정된다.

그러나 유엔의 창설로 인하여 공해자유의 원칙에 대한 새로운 잠재적인 예외가 형성되었는데 안보리의 유엔헌장 제7장상의 권한이 여기에 해당한다.[144] 당시 이러한 가능성에 대한 어떠한 특정 언급이 있었던 것은 아니었으나, 유엔의 관행에 의하여 이러한 예외가 형성되었다. 안보리는 1966년 남로디지아에 대해 처음으로 유엔헌장 제7장에 의거한 제제조치(sanction)를 취하였고, 이후 국제평화와 안전을 유지하기 위한 수단으로서 사용되어지고 있다. 안보리의 제7장상의 제제조치에 근거하여 공해자유원칙을 제한하는 것에 관하여 현재까지 명확한 규범이 형성되어 있지는 않다.

1) 안보리 결의를 통한 금수조치(embargo)

143) 한승우, 앞의 논문, pp.62~84.

144) Alfres H. A. Soons, "A New Exception to the Freedom of the High Seas: The Authority of the U.N. Security Council", in Terry D. Gill and Wybo P. Heeere(eds), *Reflection on Principles and Practice of International Law*, 2000, Murtinus Nijihoff Publisher, p.206.

안보리의 개시 또는 당사국의 요청이 있는 경우에 안보리는 국제평화와 안전의 유지에 위협이 되는 분쟁과 국제적 마찰 또는 분쟁을 불러일으키는 상황을 다룬다. 안보리는 이러한 분쟁 또는 상황을 두 가지 방법으로 다룰 수 있다. 첫째, 유엔헌장 제6장에 따라 분쟁의 평화적 해결을 위한 절차를 권고하거나 또는 안보리가 직접 분쟁의 평화적 해결을 권고할 수 있다. 둘째, 평화에 대한 위협, 평화의 파괴 또는 침략행위가 존재하는 경우에 유엔헌장 제7장 따라서 또는 유엔헌장 제8장의 지역기구에 권한을 부여함으로써 조치를 취할 수 있다. 유엔헌장 제7장에 따라 취해진 조치는 제39조에 언급된 것을 포함하여 제41조에 따라 군대의 사용을 수반하지 아니하는 강제조치를 취할 수 있고, 제42조에 따라 군대의 사용을 수반하는 조치를 취할 수 있다.

안보리가 제41조에 따라 강제조치를 결정하였을 때, 유엔의 모든 당사국은 이러한 결정을 준수할 의무를 가진다고 유엔 헌장상 규정되어 있다(제25조). 금수조치는 무기나 석유와 같은 특정제품뿐만 아니라 모든 경제활동을 포함하는 포괄적 제한을 할 수도 있다. 그러나 이러한 포괄적 제한에도 일반적으로는 인도적 목적을 위한 예외가 있다. 해당 품목에 대해서는 금수조치 대상국가로의 수출입이 금지된다. 금수조치의 이행에 대한 감독(supervision)은 일반적으로 항구에서 이루어진다. 그러나 이것은 금수조치를 위반하려는 시도를 방지하기에 부족하다. 금수조치가 내려지기전에 항해를 하고 있거나 금수조치에 대한 감독능력이 부족하거나 매수가 가능한 항구로 목적지를 변경할 수 있다. 그래서 실질적이고 효과적인 금수조치를 위해 해양에서 활동이 필요하다.

해양에서의 유엔의 금수조치를 실행하기 위한 행위들은 여러 가지 문제를 야기한다. 첫째, 이러한 조치가 오직 문제된 선박의 기국에 의해서만 이행될 수 있는지 또는 기국의 동의에 의해서만 이행될 수 있는지의 문제, 둘째, 만약 기국 이외의 국가가 이러한 조치를 취할 수 있는 경우 어떤 국가가 이러한 조치를 취할 수 있는지의 문제, 셋째, 금수조치를 취하기 위해 어떤 방법이 동원될 수 있는지의 문제, 넷째, 금수의 목적을 이행하기 위한 조치들에 외국 선박이 자발적으로 협조하지 않는 경우 어떠한 조치가 취해질 수 있는지의 문제, 그리고 마지막으로 어느 해양 관할 지역에서 이러한 조치들이 실행될 수 있는지 등의 문제된다.[145]

145) Alfres H. A. Soons, *op.cit.*, p.209.

이런 문제들에 대해 해양에서 처음으로 금수조치가 내려진 남로디지아(Southern Rhodesia) 사건을 통해 살펴보면, 1965년 남로디지아의 소수 백인 정권(regime)은 일방적으로 영국 식민지로 부터의 독립을 선언하였다. 유엔총회와 안보리는 즉시 일방적 독립선언을 강하게 비난하는 결의 216을 채택하였다. 1965년 11월 12일 채택된 동 결의안은 남로디지아의 불법적인 소수 백인 정권에 의한 일방적 독립선언에 대하여 비난을 결정(decide)하고, 모든 국가에게 동 정권을 승인하지 않을 의무와 지원금지 의무를 결정하고 있다. 이어 안보리는 남로디지아에 대해 무기와 석유와 수출입에 대한 금수조치를 요구하는 결의 217을 채택하였다. 결의 217은 '요구(call upon)'라는 용어를 사용하고 있으며, 결의문에 유엔헌장상의 근거를 명시하지 않았다는 점에서 권고적 성격을 가진다고 할 수 있다. 동 결의의 특징은 영국에게 결의 이행을 위하여 모든 조치를 취하도록 요구하고 있으나, 명확한 유엔헌장상의 근거를 명시하지 않고 있어 영국이 제3국 선박에 대한 해상차단조치가 가능한지에 대하여 논란의 여지를 남겼다. 이에 대해 안보리 내에서 소련과 아프리카 회원국들(말리, 나이지리아, 우간다)은 영국이 조치를 취할 권한이 있다는 입장을 취한 반면, 다른 회원국들-미국, 프랑스, 네덜란드, 특히 영국이, 기국의 관할권을 무효화할 수 있는 명백한 법적 근거가 부재한 상황에서 어떠한 조치를 취한다는 것은 허용될 수 없다는 입장을 취했다. 그래서 영국은 외국선박에 대해 조치를 취할 수 있도록 명백하게 권한을 부여하는 결의안 초안(draft resolution)을 내놓아, 1966년 4월 9일, 10개국 찬성 5개국 불참에 따라 안보리는 결의 221을 채택하였다. 결의 221의 제5항은 다음과 같다

> 5. 영국정부는, 필요한 경우 무력을 사용하여, 남로디지아를 목적지로 석유를 수송하는 것으로 합리적 확신이 가는 선박의 베이라 입항을 저지할 것을 요구하며, the Janna V로 알려진 유조선이 베이라에서 석유를 양륙(diacharge)할 경우, 베이라에서 출항시 영국에게 동 선박에 대한 나포 및 억류의 권한을 부여한다.

안보리는 특별히 영국이 조치를 취하도록 권한을 부여하였다. 결의 221의 정확한 법적 근거가 유엔헌장 제7장에 의한 것으로 보이지만, 어느 조항에 의한 것인지 결의문에 언급하지 않고 있어 불명확한 점이 있다. 이러한 불명확성은, 안보리

결의 221에서 사용한 “만약 필요시 무력사용에 의하여(to prevent, by the use of force if necessary)”이라는 용어에 기인하다. 일부 견해는 당시 안보리가 헌장 제7장하에 묵시적 권한(implied power)에 근거한 것이라고 보았다.[146] 이후 10년간 영국은 1979년 남로디지아에 대한 제재가 끝날 때까지 소위 ‘Beira Patrol’를 실시하였다. 이것은 단 한차례, 1967년 12월 정선을 거부한 프랑스의 유조선 the Artois에 대해 결의 221에 따른 권한에 근거하여 무력을 사용한 위협을 행하였다. 순찰중인 영국 군함은 프랑스의 유조선 the Artois에 대하여 경고사격을 하였고, 유조선은 정선하였다. 남로디지아에 대한 금수조치를 위반을 시도하려는 의심을 받았던 외국선박에 대해 공해상에서 조치를 취할 기국 외의 국가의 권리에 관한 문제는 당시 제기되지 않았다.

2) 이후 관행

1990년도까지의 관행을 살펴보면, 남아프리카에 대한 금수조치는 해상에서는 이루어지지 않았고, 항구에서만 실시되었다. 남아프리카의 연안에서의 조직적인 작전이 이루어지지 것은 실현가능성이 없고, 정치적으로 받아들여지지 않았다. 1990년 8월 2일 이라크의 쿠웨이트 침공 이후 안보리는 결의 661을 채택하여 이라크와 쿠웨이트에 대한 전면적인 강제적 금수조치를 하였다. 미국과 영국은 쿠웨이트의 요청에 따라 이라크 국적의 선박과 필요시 외국 국적의 선박에 대하여 강제적인 금수조치를 실행하였다. 이에 대해 아랍 여러나라(이라크, 리비아, 예멘, 요르단)들이 의문을 제기하였고, 이에 대해 1990년 8월 25일 안보리는 결의 665를 통하여 쿠웨이트를 지원하는 국가들에게 외국선박에 대한 해양차단조치를 취한 권한을 부여하였다. 이 결의에 의해 해상차단을 시행하는 국가와 피차단국 사이에는 무력충돌이 없었으며, 결의문에 유엔헌장 제7장을 원용하고 있을 뿐 명확한 근거 규정을 명시하지는 않았다.

유고사태에 관하여 안보리는 결의 713(1991)과 결의 757(1992)을 통하여 금수조치를 하였으며, 이어 해양차단을 위한 권한을 부여한 결의 787(1992)이 채택되기 전에 NATO 회원국들은 아드리아해에서 자국의 국적 선박에 대하여 검색을 실시

146) Alfres H. A. Soons, *op.cit.,* p.211.

하고 있었으나, 금수조치의 위반이 의심 되는 외국선박에 대하여는 기국으로 회항 조치하였다. 이러한 관행은 안보리 결의에 의하여 일반적인 금수조치가 취하여졌더라도 해양차단을 위한 권한이 부여되기 전에는 기국주의 원칙이 준수되고 있음을 알 수 있다.

안보리의 결의에 의하여 모든 국가들에게 금수조치를 이행하기 위하여 보편적 관할권을 부여한 경우에는 모든 국가가 공해상에서 차단조치를 취할 수 있다.[147]

3) 권한에 의한 대상수역(Maritime areas covered by authorization)

관련 결의문들은 모두 어느 정도 간접적인 방식으로 해양차단작전이 수행되어질 수 있는 수역을 제한하는 것처럼 보인다는 점이다. "출·입항하는 해상교통(inward and outward maritime traffic)"의 중지를 언급함으로써 이러한 수역들이 대상국가의 부근에 어떤 곳에 위치하고 있음을 시사한다. 상황에 따라 이러한 수역들은 여전히 광범위한 수역이 될 수도 있다. 하지만 다른 지역으로 향하는 선박에 대한 조치는 배제하는 것으로 해석되어질 수 있다.

어쨌든 조치들이 연안국의 주권 하에 속하지 않는, 즉 연안국의 배타적경제수역(EEZ)과 공해(high sea)를 포함하여 영해 이원의 모든 해역에서 취해질 수 있다는 것은 분명하다.[148]

다. UN헌장 제39조의 충족

1) 안보리의 재량권

안보리가 조치를 취하기 위해 가장 먼저 충족되어야 할 요건은 UN헌장 제39조[149]이다. 먼저 안보리는 "평화에 대한 위협, 평화의 파괴 또는 침략행위의 존재

147) 안보리 결의 820(para25)에서는 모든 국가들에게 금수조치 위반선박에 대하여 검색하고, 압류할 수 있는 권한을 부여하고 있다. 이와 관련된 실제적인 사안으로 몰타공화국 국적의 Lido Ⅱ가 아라비아 공해상에서 네덜란드 해군에 의하여 Brindisi 항으로 나포되고, 이태리법원에 의하여 압류 처분되었다. Court of Justice of the European Communities, case c-177/95, European Court Reports 1997, p.I-1111.

148) Alfres H. A. Soons, *op. cit.* p.219.

를 결정"한다. 이러한 결정이 내려져야 비로소 제41조 혹은 제42조의 조치를 취할 것인지를 논할 수 있는 것이다. 제39조 조약규정 문언 자체에서 알수 있듯이 상당히 광범위한 안보리의 재량권이 인정되고 있는데, 이는 UN 헌장의 기초자들이 의도한 바였다.[150] 그러나 절차적으로 볼 때, 이 결정은 제7장의 다른 모든 결정들처럼 비절차적 투표에 의하기 때문에 상임이사국의 만장일치가 필요하게 되어, 상임이사국이나 또는 상임이사국의 지지를 받는 국가라면 이들에 대해 제7장의 조치가 취해지기는 어려운 문제가 발생한다. veto가 있기 때문이다. 결과적으로 과도하게 안보리에게 결정할 재량권을 부여한 것이 아니냐라는 지적은 일견 타당하기는 하지만, 조약의 문언적 해석에 근거해 볼 때 안보리의 결정적 자체에 제한을 가하기는 어렵다고 생각되며, UN 안보리는 그 요건을 결정하는 데에 광범위한 재량권을 갖는다고 보는 것이 타당한 듯하다.

2) 평화에 대한 위협, 평화의 파괴, 침략행위

안보리가 강제력 있는 조치를 취하려면 제39조에 나와 있듯이 먼저 평화에 대한 위협, 평화의 파괴, 침략행위 이 세 요건 중 적어도 하나에 해당해야 한다. 그래야만 제41조 혹은 제42조의 조치를 취할 것이기 때문이다. 그러나 무엇이 평화에 대한 위협인지, 평화의 파괴인지, 침략행위인지 조약규정상 정의가 불분명하기 때문에 안보리가 PSI를 반대하는 국가에게 이행강제조치를 취할 수 있을지도 불확실하다는 점이다.

먼저 평화에 대한 위협이다. 평화의 파괴나 침략행위는 비교적 명확한 개념임에 반해, 평화에 대한 위협은 상당히 모호하다. UN헌장의 기초자들은 무엇이 평화에 대한 위협인지에 대해 정의를 하지 않았다. 그래서 결국 무엇이 평화에 대한 위협에 해당하는지는 안보리가 광범위한 재량권을 갖고 사건마다 개별적으로 판단하여 결정하게 된다.

지금까지 평화에 대한 위협과 관련된 UN결의를 보면, 그 개념이 급속하게 확대

149) 제39조 안전보장이사회는 평화에 대한 위협, 평화의 파괴 또는 침략행위의 존재를 결정하고, 국제평화와 안전을 유지하거나 이를 회복하기 위하여 권고하거나, 또는 제41조 및 제42조에 따라 어떠한 조치를 취할 것인지를 결정한다.

150) 김현주, 앞의 논문, p.48.

되어 왔음을 알 수 있다. 초기 사례를 보면, 1948년 중동전쟁에 관한 안보리 결의 54(1948), 로디지아에 관한 결의 221(1956)의 경우 각각 제1차 중동전쟁과 소수 백인들의 로디지아 통치에 대한 것으로 모두 국제적 문제에 해당하는 것이었다. 냉전이 종식된 후 안보리는 놀라울 정도로 이 개념을 확대하여 평화에 대한 위협이라는 개념에 국제인도법의 심각한 위반이 포함되기 시작했다. 대표적 사례는 구 유고슬라비아에 대한 결의 713(1991), 소말리아에 대한 결의 733(1992), 라이베리아에 대한 결의 788(1992), 르완다에 대한 결의 955(1994)이다. 각각의 사례에서 평화에 대한 위협이라고 판단이 된 것은 모두 기존에는 전적으로 국내문제라고 간주했던 문제들이다. 소말리아, 라이베리아, 르완다는 모두 내전(internal civil war)과 관련된 사례이며, 구 유고슬라비아 역시 다소 복잡하긴 하지만 일종의 내란과 관련된 사례이다.[151]

또한 평화에 대한 위협의 개념은 국제테러리즘이라는 개념까지도 포함하는 개념으로 확대되었는데, 이는 근래의 여러 안보리 결의에서 확인할 수 있다. 항공기테러와 관련하여 리비아에 대해 안보리결의 748(1992)은 리비아가 테러단체에 대한 지원을 확실히 근절하지 않았으며, 이전의 안보리결의 731을 이행하지 않아 평화에 대한 위협에 해당한다고 했고, 수단의 경우 안보리 결의 1070(1996)에서 이집트 대통령 암살을 시도했던 자, 즉 테러범의 보호와 관련하여 평화에 대한 위협에 해당한다고 결정했다. 그리고 2001년 뉴욕의 세계무역센터와 펜타곤에 대한 테러 이후의 안보리결의 1373(2001) 등에서도 테러에 대해 평화에 대한 위협이 인정되었다. 아이티에 대한 결의 975(1993)에서는 새로운 평화에 대한 위협의 개념이 제시되었는데, 안보리는 "적법하게 선출된 대통령"이 복권되지 않은 사실을 말하며, "인구의 대거 이동과 같은 인도주의적 위기의 발생이 국제평화에 대한 위협이 되거나 악화시킬 수 있다"고 했다.

침략행위는 UN총회에서 수년간 논의 끝에 1974년 정의된 바 있다. 제1조에서는 "타국의 주권, 영토보전, 혹은 정치적 독립에 대해 무력사용 또는 UN헌장과 일치하지 아니하는 방식으로 무력사용하는 것"이라고 규정하고 있으며, 제2조에서는 UN헌장에 위반되는 일국의 선제무력행사는 침략행위를 추정하는 증거를 구성한다고 규정하고 있다. 이어 제3조에서 침략행위를 구체적으로 예시하고 있는데, 타국

151) 김현주, 앞의 논문, p.50.

영토에 대한 일국의 무기사용, 타국의 군대로 일국의 항구 혹은 해안의 봉쇄, 타국 영토, 영해, 영공에 대해 일국의 무력사용 침공 등이 포함되어 있다. 물론 이러한 침략행위의 정의는 안보리가 결정을 내리는 데에 어느 정도 참고할 수 있을 뿐이며 전적으로 안보리에게 결정할 권한이 주어져 있다.

평화의 파괴의 사례는 네 번 있었다. 첫 번째는 1950년 북한의 남한 침공에 대한 안보리결의 1501(1950)이며, 두 번째는 포클랜드 전쟁에 대해 안보리결의 502(1982), 세 번째는 이란-이라크 전쟁으로 안보리결의 598(1987)로 매우 신속하게 평화에 대한 파괴가 결정된 바 있고, 네 번째는 이라크의 쿠웨이트 침공에 대한 결의 안보리결의 660(1990)에서 결정되었다.

3) 안보리의 조치

안보리가 취할 수 있는 가장 대표적인 조치는 UN헌장 제7장 제41조와 제42조에 규정되어 있는데, 기본적으로 이것은 안보리의 중요한 기능인 국제 평화와 안전 유지를 위한 것이다. 첫째는 무력사용이 포함되지 않는 UN헌장 제41조에 따른 조치가 있으며, 둘째는 육·해·공군의 무력사용이 포함된 UN헌장 제42조에 따른 조치이다. 이러한 조치들은 입법목적이 기존의 국제법상의 의무들을 불이행할 경우에만 국한되지 않는다. 강제조치의 목적은 법을 유지하거나 회복하려는 것이 아니라 평화를 유지하거나 회복하려는 것이다. 안보리의 관행은 정치적 산물이지만 법적 구속력 있는 강제조치이며, 취할 수 있는 조치의 범위가 한정되어 있지 않아 새로운 규범적 기대가능성을 형성함으로써 국가뿐만 아니라 개인의 법적 지위를 변경할 수도 있다는 점에서 의의가 있다. 이는 PSI가 UN헌장 제7장의 조치들의 요건에 해당하게 된다면 안보리가 기존 국제법상 허용되지 않았던 PSI조치들, 법적으로나 사실적으로나 상당히 심각한 제한을 가하는 법적 구속력이 있는 조치들을 취하게 되어 이행을 강제할 수 있음을 의미한다.

4) WMD확산방지와 관련된 UN조치

UN헌장 제41조, 제42조등 안보리의 폭넓은 조치 중 실제 WMD 확산방지에 관

한 관행을 살펴보면, 지난 수십 년동안 헌장 제7장의 조치에 관한 UN 관행이 증가되어 왔지만 WMD확산방지에 관한 제재는 많지 않다. Cortwright와 Lopez의 연구 사례 중에서 이라크의 경우만이 확실히 WMD확산방지에 관한 제재 사례라 할 수 있다.[152] 제재 조치의 수준까지는 이르지 않았지만 WMD와 관련된 사례들로 볼 수 있는 것으로, 1994년 북한에 대해서 어느 정도까지는 제재를 가하려는 과정을 진행되었고,[153] 1998년 인도와 파키스탄의 핵실험을 비난한 바 있다.[154]

이라크의 경우를 살펴보면, 1990년 쿠웨이트를 침공하자 안보리는 결의 687에서 "헌장 제39조와 제40조에 의거하여 국제평화와 안전의 파괴가 존재함을 확인하고 이라크의 무조건적인 즉각적인 철수"를 요구한 바 있다. 이후 상당기간동안 이라크에 대한 경제제재가 지속되었고 동시에 WMD와 관련한 요구사항들의 이행을 요구하였다. 주요한 이행사항을 살펴보면 동결의 문단8에서는 국제적 감시 하에 모든 생화학무기들과 관련시설물, 관련연구, 개발, 지원 및 제조 그리고 150km이상의 탄도미사일 및 관련 생산 및 수리시설의 파괴, 제거 혹은 무해화를 무조건적으로 수락할 것을 요구했다. 그러나 후세인정권이 결의를 불이행하자 안보리결의 1441이 채택되기에 이르렀는데, 동 결의에서는 이라크의 안보리결의 불이행과 대량살상무기 능력이 평화에 대한 위협임을 인정하였다. 비록 유일한 사례라 할지라도 평화에 대한 위협의 개념이 모호하므로 UN 안보리의 관행이 중요할 수밖에 없기 때문에, 이미 대량살상무기 능력을 이유로 평화에 대한 위협임을 인정한 이라크의 사례는 앞으로도 대량살상무기 능력을 근거로 안보리가 제7장의 조치를 행사

152) Lori F. Damrosch, "The Permanent Five as Enforcers of Controls in Weapons of Mass Destrucion: Buliding on the Iraq 'Precedent'?", *European Journal of International Law*, Vol.13, No.1, 2002, pp.318~321; 김현주, 앞의 논문, p.56.

153) 1993년 북한이 NPT 탈퇴선언을 할 당시 국제사회는 북한을 NPT 체제에 남아있게 하려는 양자적, 다자적 노력을 하였는데, 여기에는 북한이 IAEA 사찰을 계속 거부한다면 안보리제재의 결의를 채택할 것이라는 암시도 포함되어 있다. 제재의 암시와 유인책의 제안으로 결국 북한은 미국과 비록 신사협정에 불과한 것이긴 하나, 1994년 10월 합의에서 협상결과를 내놓았다. 또한 북한의 위기가 가장 심각했던 동안, 미국은 Nuclear Proliferation Act of 1994를 제정하여 다른 잠재적 핵확산 국가들에 대해 핵확산 관련 조치가 있다면 제재가 있을 수 있다고 경고를 하기도 했다, 김현주, 앞의 논문, p.56.

154) 인도와 파키스탄은 1998년 5월 각각 핵실험을 하였다. 이에 안보리는 신속하게 1998년 5월 14일 및 5월 29일 안보리의장의 성명과 안보리결의 1171(1998)을 통해 이 실험을 비난했다. UN헌장 제7장의 조치가 채택되진 않았지만, 안보리는 "모든 국가나 인도나 파키스탄에 핵무기 프로그램을 지원할 수 있는 어떠한 장비, 물질, 기술 혹은 그러한 무기를 도달할 수 있도록 만드는 탄도미사일의 수출을 금하도록 촉구했고, 이를 천명한 혹은 채택한 정책을 환영했다."고 했다. 김현주, 앞의 논문, p.56.

할 수 있다는 점을 시사한다.

별도의 조약 체결없이 대량살상무기를 적재하고 운항 중인 것으로 의심되는 혐의선박에 대한 정선·임검을 정당화하는 가장 용이한 방법은 유엔 안전보장이사회 결의에 의해 차단권(right of interdiction)을 부여하는 것이다. 만일 유엔이 특정 국가에 의한 대량살상무기의 확산이 국제평화와 안전을 위협하기 때문에 그 교역을 차단해야 한다고 선언하면, 그와 같은 조치는 차단에 관한 현행 국제조약의 조약 미가입국에 대한 이행의무가 없다는 한계성 문제를 해결함과 동시에 미국과 PSI 가맹국들은 공해나 영해에서 WMD 혐의선박을 정선·임검할 수 있는 법적 정당성을 확보하게 될 것이다.

이 구상은 구체적으로 북한선박의 통항이 확실시되는 주요 연안국들의 협력을 확보하는 것이 중요한데, 중국은 비록 PSI의 목적에는 지지하나 이 문제에 관한 한 유엔 안보리결의에 대하여 거부권을 행사할 가능성이 높다. 비록 북한선박의 통항에 대하여 정선·임검권을 행사한다는 명문규정 없이 북한에 의한 대량살상무기 확산은 세계평화와 안전에 위협이 된다는 포괄적인 유엔 안전보장이사회결의를 채택하는 것만으로도 동맹국들에 대하여 차단의 필요성을 정당화할 수 있으나, 자국에 유리한 법적인 해석으로 인해 외교적 문제 또는 유엔해양법협약과의 충돌문제가 발생할 가능성이 높다.

차단권을 허용하는 안보리 의결이 어려운 경우, 다른 한가지 해결방안으로 상정될 수 있는 것은 북한으로 하여금 핵확산금지조약(NPT) 당사국으로 복귀하고 NPT 조약상의 의무를 이행할 것을 촉구하는 안전보장이사회 결의를 채택하는 것이다.

라. 안보리결의 1718에 대한 검토

미국은 동 결의의 화물 검색 조항에 의하여, 북한의 핵과 미사일 등 대량살상무기와 물자, 기술을 북한 반출입과 위조담배 등 불법거래를 막기 위해 주도하고 있는 두 축인 컨테이너보안조치(CSI) 및 대량살상무기확산방지구상(PSI)에 대한 국제법적 뒷받침이 생겼다고 주장하고 있다. 미국의 존 볼턴 유엔주재 대사는 이 조항이 “어떤 면에선 PSI, 특히 대북 PSI의 성문화인 셈”이라고 말해 대북 PSI의 국

제법적 근거로 십분 활용할 것임을 예고했다.[155] 따라서 미국은 이를 근거로 앞으로 이들 두 조치를 더욱 적극적으로, 그리고 범위를 넓혀 시행해 나가려 예상된다.

이러한 미국의 주장과는 달리 국가들 간에는 동 항의 해석을 달리하고 있는데, 중국과 러시아가 14일 투표 직전 마지막까지 이 조항에 문제를 제기해 '결정한다(decide)'를 '요구한다(call upon)'로 바꾸는 등의 진통을 겪은 것도 그러한 이유 때문일 것이다. 특히 PSI 참여를 거부해온 중국의 왕광야 유엔주재 대사는 화물 검색을 이유로 공해상 선박에 승선하는 것은 받아들일 수 없다며 이를 "도발적 조치"라고 표현하고 다른 나라들에 이런 조치를 하지 않도록 촉구하면서, 결의 채택 후에도 이 조항을 PSI에 의한 해상선박 검문검색에 법적인 근거를 제공하는 것으로 해석하는 것에 반대한다는 입장을 분명히 했다.

앞에서 살펴본 유엔의 제제조치의 관행은 모두 특정 대상국가를 대상으로 한 것이며, 안보리 결의 1718(2006)도 북한이라는 특정 대상 국가를 한정하고 있음으로 동 결의안에 의하여 일반적인 PSI의 해상에서 차단의 정당성을 확보했다고는 할 수 없다. 다만 동 결의의 제재대상인 북한에 대한 해상에서 선박차단이 허용되는 범위에 관해 문제된다. 각국의 관할권이 미치는 영역인 항만과 영해 내에서는 안보리 결의 내용이 결의(decide) 또는 요구(call upon)이냐에 무관하게 검색할 수 있다. 촉구의 경우에 법적 구속력이 없는 권고에 불과하다 하더라도 유엔 회원국이 안보리의 권고를 받아들여 자발적으로 검색한 것이 불법적인 것이라고 해석하는 것은 국제평화를 위협에 대처하기 위한 안보리의 결의를 무의미하게 하는 결과를 초래하기 때문이다. 현재까지 북한선박에 대한 검색은 모두 영해 내에서 이루어지고 있으나, 공해상에서 북한 선박에 대한 차단은 가능하리라고 본다. 그러나 북한 선박 이외 타국적 선박에 대하여는 기국의 허락이 없는 한 북한에 대한 제재조치 이행을 명목으로 공해상에서 선박을 차단할 수 없을 것이다.

제3절 관습법

국제관습이란 '법으로서 수락된 일반관행의 증거'를 말한다.[156] 국제관습법의 성

155) 연합뉴스, 2006년 10월 15일자 http://www.chosun.com/international/news/200610/200610150057.html

156) ICJ 규정 제38조 1항(b).

립요건은 크게 두가지로 나눌 수 있다. 첫 번째는 국가들의 일반관행의 존재이다. 일반관행은 일정기간 지속되고, 획일적이며 일관성을 가질 때에 성립된다.[157] 두 번째는 법적 확신(opinio juris)의 요건은 주관적 요건으로 어떤 실행이 국제법상 필요하다는 신념을 가지고 관행이 법으로 준수되어야 한다는 것을 의미한다.[158]

미국행정부와 긴밀한 관계를 유지하고 있는 국제법학자 Ruth Wedgewood는 미국이 북한선박의 대량살상무기 수송을 차단해야 한다는 당위성을 주장하는 내용의 글을 Wall Street Journal에 기고한 바 있다. 그녀는 자위권에 기초하여 혐의선박에 대한 정선·임검은 정당화될 수 있으며, 또한 19세기에 영국이 노예수송선을 차단했던 사례와 유사성이 있다고 주장하였다.[159] 그녀는 "당시 영국은 도덕성 이상의 정당성을 요하지 않았다."고 기술하였다. 그러나 19세기 당시는 현재와 같이 유엔해양법협약이 구체화되지 못한 상태였다. 경계왕래어종(Straddling Fish Stocks) 보존을 이유로 한 임검권 행사[160]나 마약거래를 이유로 한 임검권 행사[161]도 궁극적으로는 다자조약을 통해 국제법으로 발전하기는 했지만, 대부분의

157) 김대순, 「국제법론」(서울:삼영사, 2003), p.40.

158) 이한기, 「국제법강의」(서울:박영사, 1997), p.89.

159) Ruth Wedgewood, "Review & Outlook : Interdiction North Korea", Wall Street Journal, April 28, 2003.; 최종화, 앞의 논문, pp.1~32.

160) 1990년대 중반, 캐나다는 북대서양의 어업량 감소에 우려를 표명해왔고, 어업량 감소의 주된 원인은 외국 선박의 무분별한 포획 때문이라고 생각했다. 캐나다는 1994년에 북대서양어업기구(North Atlantic Organization)의 회원국들이 합의한 보존 조치를 위반하고 있다고 의심되는 선박에 대해서는 공해상에서도 임검할 수 있다는 내용의 국내법(An Act to Amend the Coastal Fisheries Protection Act)을 제정했는데, 이 법에 대한 다른 국가들의 강력한 반발에도 불구하고 계속 시행해 나아가는 동시에 노르웨이 등의 국가와 같은 내용의 양자조약도 체결하였다. 그리고 결국 1995년 경계왕래어종의 보존 및 관리에 관한 다자협약(Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982, Relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks)의 체결에 성공하기에 이른다. 그럼에도 불구하고 어업보존을 이유로 한 임검권 행사는 국제관습법으로 발전하는 데에는 실패했다. 김현주, 앞의 논문, p.68.

161) 미국은 국1970년대부터 내 마리화나의 수요가 멕시코의 공급량을 초과하자 해상 마약거래에 대해 위협을 느껴왔다. 미국의 긴 해안가에서는 주로 쾌속선이 마약 운반을 담당했고, 마약을 선적한 모선은 미국의 해안가에서 상당히 벗어난 해상에 머무르는 방식으로 마약 운반 및 거래가 이루어졌다. 미국은 마약 거래를 근절하기 위해 이들 모선에 대한 차단에 주력하게 되었고, 따라서 무엇보다 필요하게 된 것은 미국의 영해를 벗어난 공해상에서도 이들 마약 거래선을 차단할 수 있는 법적 근거였다. 이를 위해 미국은 카리브해 밑 중남미 국가들과 23개의 양자조약을 체결하였다. 이 조약의 초기의 특징은 '승선자'협정이라는 점이다. 미국의 요청이 있게 되면, 미국과 양자조약을 체결한 카리브연안국가나 중남미국가가 미국 해안경비대(Coast Guard) 선박에 자국의 공무원을 탑

국가들이 자국에 대해 관심이 없기 때문에 국제관습법규화에 성공하진 못하였다. 이러한 입법과정을 살펴보면 국제관습법규화가 얼마나 어려운 것인지를 짐작할 수 있다.

가장 문제가 되는 것은 국제관습법의 요건 중 법적 확신(opinio juris)의 요건이다. 법적 확신 요건은 관습법을 원용하는 국가가 재판에서 입증하도록 되어 있는데, 일반적으로 이를 입증하기가 상당히 어렵다. 그러나 구체적 법적 확신의 개념을 규명하지 않아도, 유엔해양법협약에 반하는 내용 등으로 인해, 미국에 의한 일방적인 활동 등으로 인해 계속 반대의사를 표명한 국가들이 상당수 존재하는 PSI가 법적 확신을 가진 관행이라고 보기 어려울 것이다. 그리고 이들 반대국가는 PSI가 국제관습법규화 되더라도 완강한 반대국가로서 당해 관습법에 구속되지 아니한다.

국가관행은 관습국제법을 변경시킬 수 있지만, 그러한 진행은 단시일에 완성되지 않는다. 핵무기의 불법거래에 대한 관습국제법 규범은 대부분의 국가들은 핵무기의 효력 및 살상력을 능히 알고 있어 형성될 가능성이 높지만, 미사일 불법거래에 대한 동일한 주장은 성립되기는 어렵다. 그리고 비록 핵무기 불법거래에 대한 국제규범이 존재하더라도 그 규범에 기초하여 WMD를 해상 수송하는 선박 등을 해상차단 하는 것을 주장하는 것은 별개의 문제일 뿐만 아니라, 핵무기 부품이나 미사일 거래의 차단을 PSI의 목표로 삼는 것도 법적 정당성을 확보하기 어려울 것으로 보인다.

승시켰다. 탑승한 공무원은 어떠한 자국 선박도 차단할 수 있었다. 따라서 이 협약은 각 국이 기국주의에 의하여 선박의 임검권을 행사하는 외형을 취하면서 실질적으로는 미국에게 마약 거래선을 차단할 법적 근거를 제공하는 내용을 담고 있었다. 여기에서 발전한 양자조약은 미리 차단에 대한 동의를 부여하는 조약들이었다. 1981년 미국과 영국간의 조약이 그 예이다. 그러나 이러한 동의는 영국 정부에게 선박의 차단과 관련한 모든 정보가 제공되어져야하며 영국 정부가 원한다면 이후 영국 국민이 탑승한 선박의 석방을 요구할 수 있는 권리에 기초한 것이었다. 이러한 양자조약의 규정 중에는 일방 국가의 요청이 있은 후, 제한된 시간 이내에 응답이 없으면 동의하는 것으로 간주하는 규정도 포함되어 있었는데, 이는 미국이 라이베리아, 파나마, 마셜군도와 각각 맺은 PSI 관련 협정에서도 찾아볼 수 있다. 이러한 점이 시사하는 바는 PSI와 관련해서 미국은 마약거래를 근거로 한 공해상의 차단의 법적 근거를 마련하는 과정과 매우 유사한 과정을 계획하고 있다는 점이다. 마약거래를 근절하기 위해 미국은 국제관습법규를 개정하려는 노력보다는 기국주의에 존중하되, 새로운 양자조약을 체결하여 법적 정당성의 문제를 해결하고자 했다. 이러한 노력은 다자조약화에 성공을 거두어, 유엔해양법협약 제108조 및 제110조에 규정되었다. 김현주, 앞의 논문, 2004, pp.68~69.

그러나, WMD에 대한 지속적인 폐해, WMD를 이용한 테러집단의 테러가능성, WMD를 이용한 테러행위는 인류의 적이라는 인식 등을 전파하여 국제사회의 여론을 긍정적인 방향으로 이끌어 국제관습법화 하는데 노력을 해야 하는 것이다.

제4절 국내법 체계 검토

1. 「남북해운합의서」 적극 이행[162]

2000년 남북정상회담의 후속조치의 하나로서 2004년 5월 28일 체결된 남북해운합의서는 남북간 해상운송 및 항문분야의 발전과 상호 협력의 도모를 목적으로 하고 있으며, 조약이라기보다는 남북간의 특수관계에 기한 민족 내부간의 특수한 합의의 성격을 갖는다.[163]

한국은 PSI에 직접 참여하지는 않더라도 남북해운합의서를 보다 적극적으로 이행하여 PSI를 실질적으로 지원할 수 있다고 주장하고 있다. 남북해운합의서는 한국 영해를 통항하는 선박에 대해 통신검색을 실시하고 이에 불응하는 선박을 영해에서 퇴거할 수 있도록 되어 있기 때문이다.

그리고 2004년 6월 4일 합의한 '남북해운합의서의 이행과 준수를 위한 부속합의서'는 남북해운합의서상에 규정된 내용의 원활한 이행과 준수를 담보하기 위한 세부적인 사항을 규정한 지침으로, 제2조 제6항에는 '군사활동, 무기 또는 무기부품 수송의 행위를 하지 않도록' 하고 있으며, 제2조 제8항에는 "남과 북은 상대측의 선박이 제6항의 규정을 위반, 통신검색에 응하지 않거나, 항로대 무단이탈, 위법행위 후 도주 등의 혐의가 있다고 인정되는 때에는 해당 선박을 정지시켜 승선, 검색하여 위반 여부를 확인할 수 있다."라고 규정하고 있다.

상기 부속합의서 제2조 제6항 및 제8항에서 보는 바와 같이 위법행위, 즉 무기 또는 무기부품 수송행위 북한 선박을 정지시켜 승선·검색을 할 수 있으나 선박 및 무기 또는 무기부품 등을 압수할 수 있는 규정이 없어 영해내에서 퇴거 조치만을 취할 수 있어 PSI가 추구하는 대량살상무기 확산 방지를 위한 효과적인 조치와

162) 박창권, "PSI와 한국 안보에 대한 의미", 「합참」 제30호, 합동참모본부(2007), p.38.
163) 정서용, "남북관계의 측면에서 PSI에 대한 국제법적 검토", 송현 백충현 교수 추모 학술대회, 서울국제법연구원(2008년 5월), pp.10~13.

는 거리가 멀다. 즉 PSI에는 '압류'라는 조치가 있으나 부속 합의서에는 그러한 조치가 없다. 부속 합의서를 따르는 행위가 PSI의 적극 참여하는 것과는 다소 차이가 있으나, 현 남북간의 관계하에서 우리나라에서 최대한 이행할 수 있는 방법으로 우리나라도 WMD를 적재한 북한 선박에 대해 승선·검색 행위를 함으로 인해 우리나라 나름대로 북한의 WMD 확산을 예방하기 위해 최선의 행위를 하는 것이라 판단된다.

2. 해외 연합훈련 적극참여

환태평양훈련(Rim of the Pacific Exercise, RIMPAC)은 환태평양 연안에 위치한 국가들의 해군간 해상교통로 안전 확보 및 국지적 해상분쟁에 대한 공동 대처능력 함양에 의해 태평양 하와이 근해에서 격년제로 실시하는 세계 최대 규모의 연합 해군훈련이다. 1971년 미국, 캐나다, 호주 뉴질랜드 4개국 해군에 의해 처음 시작된 이래 올해로 21회째를 맞이하며, 1980년 일본, 1986년에는 영국, 1990년에는 한국(1988년 옵서버로 참관), 1996년에 칠레, 2002년 페루가 각각 처음 참가하기 시작하였으며, 2008년에는 싱가포르와 네덜란드가 처음으로 참가하여 총 10개국이 참가하였다.

한국 해군은 1990년부터 1998년까지는 대형 구축함을 보유하지 못해 마산함, 서울함, 경북함 등 1,500톤급 호위함(FF)을 중심으로 참가하였으며, 당시 한국 함정들은 5천톤이 넘는 다른 참가국 함정들에 비해 3배 이상 작았으나, 우수한 전투기량과 뛰어난 사격술로 참가국들로부터 찬사를 받았다. 그리고 1998년 이후 잠수함 및 대잠초계기 P-3C가 훈련에 참가해오고 있다.

환태평양훈련은 처음 독립을 선언한 대만을 침략하려는 중국의 위협, 한국·일본·미국에 대항하는 북한의 위협 등의 태평양 지역에 분쟁 발생시 대처하기 위해 시작되었으며,[164] 현재는 어뢰발사훈련, 대함·대공 미사일 훈련 및 새로운 해군함정 및 사격통제 시스템 등 기술을 테스트하는 훈련장소의 역할도 하고 있다. 예를 들어 2004년 훈련시 미국은 50노트의 속력으로 605톤의 화물을 해변으로 이동할 수 있는 HSV-2 장비를 실험하였다.

---

164) http://enc.daum.net/dic100/contents.do?/query1=20xx 709458 (검색일 : 2008년 9월 10일)

이 외에도 대테러 대비를 위한 해상테러 훈련을 실시하고 있다. 해상에서 선박 및 함정이 테러리스트 또는 불순분자에 의해 탈취를 당하거나 점령을 당하였을시 특수부대 인원이 침투하여 제압하는 훈련을 실시하고 있다.

2008년 RIMPAC 훈련은 2008년 6월 29일부터 7월 31일까지 중부 태평양에서 한국, 미국, 호주, 캐나다, 칠레, 일본 등 9개국이 참가한 가운데 다국적군 합동 및 연합훈련, 해상작전을 실시하였다.

현재 시행되고 있는 PSI는 테러리스트 또는 불량국가에 대량살상무기가 유입되는 것을 사전에 해상에서 차단하는 것을 목적으로 PSI 참가국들에 의해 매년 수회에 걸쳐 훈련을 실시하고 있지만, 한국은 6자회담 및 남북간의 관계로 인해 적극적인 참여가 아닌 일부 항목에 대해서만 참여[165]하고 있는 실정이다. 미국은 PSI 참여국의 확대를 위해 환태평양훈련시 훈련내용에 해상차단훈련을 포함시킴으로써 한국뿐만 아니라 환태평양훈련 참가자들이 자연스럽게 훈련에 참가토록 유도하고 있다. 한국으로서는 북한과의 관계를 의식하여 PSI 훈련참가가 아닌 환태평양훈련 참가라는 명분이 생겨 남북간의 관계를 불편하게 하지 않고, 한미간의 관계유지에 더욱 도움이 되는 것이다.

다시 말해서 격년마다 실시되는 환태평양훈련 외에도 서태평양 훈련, 기뢰전 훈련 등의 연합훈련, 그리고 을지훈련 등 국내외에서 미국과 실시되는 각종 훈련시 PSI 해상 상황시 해상 차단훈련을 포함시켜 PSI에 대한 전문지식을 습득하고, 훈련을 통한 한미 유대관계를 강화할 수 있을 것이다.

---

165) 외교통상부는 2005년 2월 24일 미국이 요청한 PSI 8개 협력방안 가운데 5개 분야 협조방침을 2005년 12월 29일 결정했다고 발표했다. 정부가 참여키로 한 5개 분야는 한-미 군사훈련에 대량살상무기 차단훈련 포함, PSI활동(전반) 브리핑 청취, PSI 차단훈련 브리핑 청취, 역내 차단훈련때 참관단 파견, 역외 차단훈련때 참관단 파견이다. 미국측이 요청한 나머지 3개 분야는 PSI 훈련 정식 참여, 역내 차단훈련때 물적지원, 역외 차단훈련때 물적지원이다. 한겨레신문, 2006년 1월 24일자, http://www.hani.co.kr/popus/print.hani?ksn=97651 (검색일: 2008년 10월 12일)

제5장 결 론

바다는 전통적으로 영해, 접속수역, 배타적 경제수역, 대륙붕 등에 의거 연안국에 의해 지배를 받아 왔으나 공해는 공유물 성격의 영역으로 인정되어 오고 있다.[166] 그러나 최근 바다를 통한 대량살상무기(WMD)의 확산 우려가 높아지고, WMD가 불량국가 및 테러집단에게 전달되어 모든 지역에서 WMD에 의한 테러행위가 빈번하게 발생하고 있다. 특히 9.11 테러공격으로 3,000여명의 인명손실이 발생하고, 북한 선박 서산호에 대한 검문·검색의 한계, 그리고 기존 WMD 비확산 레짐과 수출통제 레짐 등의 한계 등의 요인들로 인하여 미국 주도하에 대량살상무기확산방지구상(PSI)이 제안되었다. PSI는 대량살상무기의 운송 등을 저지하기 위하여 임검권을 행사하고, 대량살상무기를 발견할 경우에 이를 나포 및 압수하는 것을 의미한다.

제2장에서는 먼저 PSI를 전체적으로 개관하였다. 1990년대 소련의 와해로 인한 탈냉전시대에는 미국과 러시아 연방, 프랑스 외에 인도, 파키스탄, 중국 등이 핵무기를 보유하고, 북한 등 불량국가 및 테러집단들이 WMD를 쉽게 접촉하고 보유할 수 있는 현실이 되었다. 이러한 현실에서 미국 본토에 대한 9.11 테러공격이 발생하면서 미국은 '테러와의 전쟁'을 선포하고, '컨테이너 안보구상(CSI)'이 시행되었으며, 북한 선박 「서산호」 사건 발생, 국제적인 비확산 레짐과 수출통제 레짐의 한계들이 나타났다. 이러한 상황에서 PSI 3차 회의시 WMD 이송 선박에 대한 검문, 검색 및 압수가 가능한 '차단원칙'이 채택되었다. 그리고 미국은 파나마 등 7개국과 양자조약을 체결하여 세계 선박의 60.7%에 대한 선박 검색이 가능하게 되었다.

제3장에서는 PSI 참여국들이 주장하는 PSI의 국제법적 한계에 대해 검토해 보았다. 먼저 예방적 자위권(pre-emptive self-defense)은 WMD에 의한 무력공격이 피침략국에게 방어할 시간적 여유가 없어 필요성은 인정되지만 남용의 위험성이 존재하고, 1992년 1월 안보리 의장성명은 그 자체의 법적 구속력이 있다고 보여지지 않으며, 유엔안보리 결의 1540호와 1718호는 '국제법 및 국내법에 따라'라는 요건에 따라 국제법규를 넘어선 어떠한 특별한 법적 권한을 부여하기는 어렵다.

---

166) 김영구, 앞의 책, pp.605~607.

그리고 유엔해양법협약상 영해 무해통항제도와 관련하여 유엔해양법협약 제19조 제2항에는 유해한 통항 12가지 유형을 구체적으로 기술되어 있는 상황에서 WMD 또는 관련물질을 이송하는 선박이 상기 12가지 유형에 열거되어 있지 않고, 영해 내에서 핵물질 선박의 운항에 대해서도 일정조건하에서는 무해통항권이 인정되는 바, PSI를 바탕으로 무해통항을 제한하는 것은 국제사회의 부정적인 여론 및 외교적 문제까지 발생할 가능성이 농후하다. 그리고 공해 자유의 원칙에서는 기국주의에 대한 예외의 경우로서 유엔해양법협약 제110조 제1항에는 해적행위, 노예매매, 무허가 방송, 무국적선박, 국기 제시 거부, 마약 거래를 하는 경우 등에는 임검권이 허용되어 검색·나포 등이 가능하나 WMD 및 관련물질, 미사일을 적재하여 수송하는 상황이 임검권이 보장된다고 보기는 어렵다.

그리고 항만국통제는 WMD 및 관련물자의 수송 차단조치에 관한 선박검사 관련 국제협약이나 국내 해사법규에도 규정이 없어 PSI 이행에 따른 한계가 있다.

마지막으로 이런 국제법적 한계 속에서 PSI가 정당화될 수 있는 방안에 대하여 검토하였는바, 먼저 조약은 조약에 가입하지 않은 나라에 의무를 이행 강제할 수 없다. 그러나 미국이 편의치적국과 승선·검색 협정을 체결하는 양자조약을 통하여 승선·검색 가능함정을 늘리고 있으며, 다자조약 중 개정된 2005년 SUA협약은 대량살상무기의 불법적 운반을 금지하고 이러한 운반 선박에 대해 비기국이 승선하여 검색할 수 있는 권한을 규정하고 있으나 현재까지 미발효 중이나 외교적 노력 중에 있다. 그리고 항망국통제(PSC) 관련하여 국내법으로 입법화 될 경우, 즉 외국 선박에 대한 감독권, 특히 PSI 관련 선박에 대한 검색, 압수 및 나포 관련한 사항이 포함된 가칭 「해양안전기본법」을 제정하여 항만국통제관이 PSI활동을 할 수 있는 법적 근거를 마련하여야 한다.

두 번째로 UN 총회와 UN 안전보장이사회 결의를 검토한 결과, UN 총회 결의는 냉전시대 때처럼 안보리가 교착상태에 빠지기는 희박하고, 구속력 있는 결의를 내릴 수 있는 권한이 한정되며, UN총회 결의는 안보리의 통제를 받게 되어 평화를 위한 UN총회 결의 가능성은 어렵다. PSI 관련하여 국제법적 정당화 방안 중 가장 최선의 수단은 UN 안전보장이사회 결의이다. UN헌장 제39조에서 안보리는 '평화에 대한 위협, 평화의 파괴 또는 침략행위'를 판단하여 UN헌장 제41조, 제42조의 조치를 취할 수 있다. 이라크가 쿠웨이트를 공격한 것에 대해 '국제평화와 안전의

파괴'로 간주하여 안보리 결의 687(1990)을 결의한 것처럼, 테러지원국이면서 대량살상무기를 적재하고 운항 중인 것으로 의심되는 혐의 선박에 대해 UN이 특정 국가에 의한 대량살상무기의 확산이 국제평화와 안전을 위협하기 때문에 그 교역을 차단해야 한다고 선언하며 유엔 안보리 결의에 의해 차단권(right of interdiction)을 부여하는 것이다.

세 번째는 '법으로서 수락된 일반관행의 증거'인 국제관습법은 일반관행과 법적 확신(opinio juris)의 요소로 인해 장시간이 소요되며, 특히 다른 나라들이 자국에 대해 관심이 없어 국제관습화가 되기가 매우 어려우며, 국제관습화가 되더라도 반대 국가는 당해 관습법에 구속되지 아니한다.

결론적으로 미국 주도하에 시행중인 PSI는 국제법적으로 한계가 있지만, 처음 PSI시행될 시기에는 11개국 참여국에서 현재는 참여국 20개국, 지지국 60여개국 등 80여개국이 PSI에 대해 참여 및 지지하고 있는 국제적 상황에서 PSI의 정당화 활동 근거가 되는 조약체결, 국제관습법화 노력이 이루어지고 있으며, PSI 활동을 위한 최선의 방법으로 WMD 확산은 '평화에 대한 위협'으로 간주하여 유엔안보리 결의안을 통한 임검권을 부여하기 위한 방안을 채택시키기 위해 노력중이다. 현재 PSI가 갖는 지위는 매우 불확실하며 PSI 미래 역시 불분명하지만, WMD 및 관련 물질 등에 의한 테러의 피해가 지속적으로 발생하고, 테러 가능성이 농후하다는 것을 대부분의 국가들이 인식하고 있는 현실로 PSI에 대한 지지국이 더욱 증가할 것이라는 예상된다.

參考文獻

1. 국내문헌

국방부, 「대량살상무기(WMD) 문답백과」(서울:국방부, 2004)

김대순, 「국제법론」(서울:삼영사, 2003)

김영구, 「한국과 바다의 국제법」(서울:21세기북스, 2004)

김정건, 「국제법」(서울:법문사, 2004)

김정건 외 3인 공저, 「국제법 주요 판례집」(서울:연세대학교 출판부, 2004)

김주형, "해상테러리즘의 국제법적 규제와 대응방안", 석사학위 논문, 한국해양대학교, 2006

김철환, 「대량살상무기」(서울:국방대, 2004)

김태우, 김명진, 박창권, "대량살상무기 확산방지구상(PSI) 전망과 아국 대응책", 한국국방연구원(2005)

김태우, "대량살상무기 테러위협과 국제사회의 반응", STRATEGY 21 10호, 한국해양전략연구소(2002)

김현수, 「국제해양법」(서울: 연경문화사, 2007)

김현수, "해양차단작전에 관한 국제법적 고찰", 「해양전략」 제121호, 해군대학(2003)

김현수, "국제법상 대량살상무기확산 방지구상(PSI)에 관한 연구", 「해양전략논총」, 해군대학, 2006

김현주, "대량살상무기확산방지구상(PSI)에 관한 국제법적 고찰", 석사학위논문, 연세대학교, 2005

김현수, 이민효, 「현재국제법」(서울: 연경문화사, 2005)

나인균, 「국제법」(서울:법문사, 2004)

박경원, "대량살상무기 확산방지구상(PSI)에 관한 연구-법적·작전적·군비통제 측면을 중심으로", 석사학위논문, 국방대학교, 2007

박창권, "PSI와 한국 한보에 대한 의미", 「합참」 제30호, 합동참모본부(2007)

박창권, 김명진, "대량살상무기 확산방지구상(PSI)와 북한", 「국방정책연구」(2006 봄)

박철민, "PSI의 의의와 우리의 대응", 「서울 국제법 연구」 제14권 1호, 서울 국제법연구원(2007)

박희권, “해상불법행위억제협약(SUA)의 현황 및 문제점”, 「대한국제법학회 제2차 학술연구세미나 발표집」, 2006

박희윤, “항해 안전에 관한 불법행위 억제 협약의 개정과 한국 외교”, 「서울국제법연구」 제13권 제2호, 서울국제법연구원(2006)

백지호, “PSI(핵환산 방지구상안)와 북한 핵문제-한국의 해군력 역할 중심으로-”, 석사학위 논문, 경기대학교, 2006

성재호, 「국제기구와 국제법」(서울:한울, 2003)

신우철, “화학무기의 과거, 현재 그리고 미래”, 「한반도 군비통제」 제17집, 국방부(1995)

신창훈, “해상테러리즘의 규제와 방지에 관한 국제법 동향과 우리나라의 대응방향”, 「대한국제법학회」, 2004

외교통상부, 「군축·비확산 편람」(서울:외교통상부, 2007)

이윤철, 「국제해사조약론」(부산:효성문화사, 2003)

이윤철·김진권·전해동, “우리나라 항만국통제제도에 대한 개선방안 연구”, 「해사법연구」 제18권 제1호, 한국해사법학회(2006)

이춘근, “대규모 테러와 21세기 국제정치”, STRATEGY 21 10호, 한국해양전략연구소(2002).

이한기, 「국제법강의」(서울:삼영사, 2003)

임채현, “국제법상 연안국 해양안보 관할권에 관한 연구”, 박사학위 논문, 한국해양대학교, 2008

전성훈, 「“확산방지구상”(PSI)과 한국의 대응」(통일연구원, 2007)

정대율·김인현, “SUA협약개정에 대한 회의 참가보고”, 「2005년 한국해사법학회 정기학술 대회 발표논문집」, 한국해사법학회(2005)

정영원, “대량살상무기 확산방지에 관한 국제법적 고찰-조약 비당사국을 중심으로”, 석사학위논문, 국방대학교, 2007

정서용, “국제법 질서의 한계와 대량살상무기확산방지구상(PSI)의 출현”, 「서울국제법연구」 제14권 1호, 서울국제법연구원(2007)

정서용, “남북관계의 측면에서 PSI에 대한 국제법적 검토”, 송현 백충현 교수 추모 학술대회, 서울국제법연구원(2008년 5월)

정용태·유재형, 「국제법학」(서울:대왕사, 1997)

진시원, “국제 안보레짐으로서의 PSI와 한국의 안보”, 한국 전략문제연구소(2004)

진시원, “PSI와 국제법: 찬반논리를 중심으로”, 「21세기 정치학회보」, 제15집 2호(2005)

최석윤, “해상테러 행위에 대한 형사법적 대응방안”, 「해사법연구」 제18권 제2호, 한국 해사법학회(2006)

최종화, “PSI 실행상의 법적 한계와 한국의 대응책”, 「해사법연구」 제15권 제2호, 한국 해사법학회(2003)

최종화, “PSI의 법적 정당성 확보에 관한 일고찰”, 「해사법연구」 제19권 제1호, 한국해사법학회(2007)

한승우, “국제법상 PSI의 해양차단에 관한 연구”, 석사학위논문, 고려대학교, 2006.

해양수산부, 「해양수산부통계연보」(서울:해양수산부, 2006)

홍규덕, “대량살상무기 확산방지구상과 우리의 정책 방향”, 「한반도 군비통제」 제34집, 국방부(2003)

홍규덕, “대량살상무기 확산방지구상(PSI)의 진척 상황 및 효과”, 「한반도 군비통제」 제40집, 국방부(2006)

2. 외국문헌

Mark Baker, "Terrorism and the Inherent Right of Self Defense, 10 Houston JIL, 1987

Michael O'Hanlon & Michael A.Levi, "Preempting North Korean Threat in the Sea", Yale Global Online, June 20, 2003

Gabriel H. Oosthuizen and Elizabeth Wilmshurst, "Terrorism and Weapons of Mass Destruction: SCR 1540:, Chatham House International Law Programme, September, 2004

Guilfoyle D., "The Proliferation Security Initiative: Interdicting Vessels in International Waters to Prevent the Spread of Weapons of Mass Destruction?", 29 Melb. U. L. Rev. 733, 2005

Logan S. E., The Proliferation Security Initiative: Navigation the Legal Challenges, Journal of Transnational Law & Policy(Florida State University), 2005

부록 I

UNSC Resolution 1540(2004)[167]

The Security Council,

Affirming that proliferation of nuclear, chemical and biological weapons, as well as their means of delivery, constitutes a threat to international peace and security,

Reaffirming, in this context, the Statement of its President adopted at the Council's meeting at the level of Heads of State and Government on 31 January 1992 (S/23500), including the need for all Member States to fulfil their obligations in relation to arms control and disarmament and to prevent proliferation in all its aspects of all weapons of mass destruction,

Recalling also that the Statement underlined the need for all Member States to resolve peacefully in accordance with the Charter any problems in that context threatening or disrupting the maintenance of regional and global stability,

Affirming its resolve to take appropriate and effective actions against any threat to international peace and security caused by the proliferation of nuclear, chemical and biological weapons and their means of delivery, in conformity with its primary responsibilities, as provided for in the United Nations Charter,

Affirming its support for the multilateral treaties whose aim is to eliminate or prevent the proliferation of nuclear, chemical or biological weapons and the importance for all States parties to these treaties to implement them fully in order to promote international stability,

Welcoming efforts in this context by multilateral arrangement which contribute to non-proliferation,

Affirming that prevention of proliferation of nuclear, chemical and biological weapons should not hamper international cooperation in materials, equipment and technology for peaceful purpose while goals of peaceful utilization should not be used as a cover for proliferation,

---

167) Adopted by the Security Council at its 4956th meeting on 28 April 2004.

Gravely concerned by the threat of terrorism and the risk that non-State actors such as those identified in the United Nations list established and maintained by the Committee established under Security Council resolution 1267 and those to whom resolution 1373 applies, may acqurie, develop, traffic in or use nuclear, chemical and biological weapon and their means of delivery,

Gravely concerned by the threat of illicit trafficking in nuclear, chemical, or biological weapons and their means of deliverly, and related materials, which adds a new dimension to the issue of proliferation of such weapons and also poses a threat to international peace and security,

Recognizing the need to enhance coordination of efforts on national, subregional, regional and international levels in order to strengthen a global response to this serious challenge and threat to international security,

Recognizing that most States have undertaken binding legal obligations under treaties to which they are parties, or have made other commitments aimed at preventing the proliferation of nuclear, chemical or biological weapons, and have taken effective measures to account for, secure and physically protect sensitive materials, such as those required by the Convention on the Physical Protection of Nuclear Materials and those recommended by the IAEA Code of Conduct on the Safety and Security of Radioactive Sources,

Recognizing further the urgent need for all States to take additional effective measures to prevent the proliferation of nuclear, chemical or biological weapons and their means of deliverly,

Encouraging all Member States to implement fully the disarmament treaties and agreements to which they are party,

Reaffirming the need to combat by all means, in accordance with the Charter of the United Nations, threats to international peace and security caused by terrorist acts,

Determined to facilitate henceforth an effective response to global threats in the area of non-proliferation,

Acting under Chapter Ⅶ of the Charter of the United Nations,

1. *Decides* that all States shall refrain from providing any form of support to non-State actors that attempt to develop, acquire, manufacture, possess, transport, transfer or use nuclear, chemical or biological weapons and their means of delivery;

2. *Decides* also that all Sates, in accordance with their national procedures, shall adopt and enforce appropriate effective laws which prohibit any non-State actor to manufacture, acquire, possess, develop, transport, transfer or use nuclear, chemical or biological weapons and their means of delivery, in particular for terrorist purpose, as well as attempts to engage in any of the foregoing activities, participate in them as an accomplice, assist or finance them;

3. *Decides* also that all States shall take and enforce effective measures to establish domestic controls to prevent the proliferation of nuclear, chemical, or biological weapons and their means of delivery, including by establishing appropriate controls over related materials and to this end shall:

(a) Develop and maintain appropriate effective measure to account for and secure such items in production, use, storage or transport;

(b) Develop and maintain appropriate effective physical protection measures;

(c) Develop and maintain appropriate effective border controls and law enforcement efforts to detect, deter, prevent and combat, including through international cooperation when necessary, the illicit trafficking and brokering in such items in accordance with their national legal authorities and legislation and consistent with international law;

(d) Establish, develop, review and maintain appropriate effective national export and trans-shipment controls over such items, including appropriate laws and regulations to control export, transit, trans-shipment and re-export and controls on providing funds and services related to such export and trans-shipment such as financing, and transporting that would contribute to proliferation, as well as establishing end-user controls; and establishing and enforcing appropriate criminal or civil penalties for violations of such export control laws and regulations;

4. *Decides* to establish, in accordance with rule 28 of its provisional rules of procedure, for a period of no longer than two years, a Committee of the Security Council, consisting of all members of the Council, which will, calling as appropriate on other expertise, report

to the Security Council for its examination, on the implementation of this resolution, and to this end calls upon States to present a first report no later than six months from the adoption of this resolution to the Committee on steps they have taken or intend to take to implement this resolution;

5. *Decides* that none of the obligations set forth in this resolution shall be interpreted so as to conflict with or alter the rights and obligations of State Parties to the Nuclear Non-Proliferation Treaty, the Chemical Weapons Convention and the Biological and Toxin Weapons Convention or alter the responsibilities of the International Atomic Energy Agency or the Organization for the Prohibition of Chemical Weapons;

6. *Recognizes* the utility in implementing this resolution of effective national control lists and calls upon all Member States, when necessary, to pursue at the earliest opportunity the development of such lists;

7. *Recognizes* that some States may require assistance in implementing the provisions of this resolution within their territories and invites States in a position to do so to offer assistance as appropriate in response to specific requests to the States lacking the legal and regulatory infrastructure, implementation experience and/or resources for fulfilling the above provisions;

8. *Calls upon* all States:

(a) To promote the universal adoption and full implementation, and, where necessary, strengthening of multilateral treaties to which they are parties, whose aim is to prevent the proliferation of nuclear, biological or chemical weapons;

(b) To adopt national rules and regulations, where it has not yet been done, to ensure compliance with their commitments under the key multilateral non-proliferation treaties;

(c) To renew and fulfil their commitment to multilateral cooperation, in particular within the framework of the International Atomic Energy Agency, the Organization for the Prohibition of Chemical Weapons and the Biological and Toxin Weapons Convention, as important means of pursuing and achieving their common objectives in the area of non-proliferation and of promoting international cooperation for peaceful purposes;

(d) To develop appropriate ways to work with and inform industry and the public regarding their obligations under such laws;

9. *Calls upon* all States to promote dialogue and cooperation on non-proliferation so as to address the threat posed by proliferation of nuclear, chemical, or biological weapons, and their means of delivery;

10. Further to counter that threat, *calls upon* all States, in accordance with their national legal authorities and legislation and consistent with international law, to take cooperative action to prevent illicit trafficking in nuclear, chemical or biological weapons, their means of delivery, and related materials;

11. *Expresses* its intention to monitor closely the implementation of this resolution and, at the appropriate level, to take further decisions which may be required to this end;

12. *Decides* to remain seized of the matter.

KOREA MARITIME UNIVERSITY 1945 한국해양대학교

부록 Ⅱ

안전보장이사회 결의 1540(국문)[168]

안전보장이사회는,
핵, 생·화학 무기와 그 운반 수단들의 확산이 국제 평화와 안전에 위협이 됨을 확인하고,

이러한 맥락에서, 모든 회원국들이 군축과 비확산에 관한 각자의 임무들을 준수하여야 하고, 모든 측면에 있어서의 모든 대량살상무기의 확산을 방지하여야 할 필요성을 포함하여, 1992. 1. 31. 국가 및 정부수반급 안전보장이사회 회의에서 채택된 의장성명(S/23500)을 재확인하며,

동 의장 성명이 모든 유엔 회원국들은 지역 및 세계 안정을 유지를 위협하거나 해칠 수 있는 어떤 문제도 유엔헌장에 따라 평화적으로 해결하여야 한다는 것을 강조하였다는 점을 아울러 환기하며,

안전보장이사회는 유엔헌장에 규정된 자신의 일차적 책임에 부합되게, 핵, 생·화학무기 및 그 운반수단의 확산에 의해 초래되는 국제 평화와 안전에 대한 어떠한 위협에도 대응하기 위한 적절하고 효과적인 행동을 취하겠다는 의지를 확인하며,

핵, 화학 또는 생물 무기의 제거 또는 확산방지를 목적으로 하는 다자간 조약들에 대한 안전보장이사회의 지지와 동 조약들의 모든 당사국들이 국제안정을 증진하기 위하여 동 조약들을 완전히 이행하는 것의 중요성을 확인하며,

이러한 맥락에서 비확산에 기여하는 다자간 협정들에 의한 노력들을 환영하며,

평화적 이용이라는 목적이 확산을 위한 구실로 이용되어서는 안 되지만 핵, 생·화학 무기의 확산방지가 평화적 목적의 물질, 장비 및 기술에 있어서는 국제 협력을 방해하지 않아야 한다는 점을 확인하며,
테러리즘의 위협 및 안전보장이사회 결의 1267에 따라 설치된 위원회에 의하여 구성되고 유지되는 유엔 목록에 따라 규정되고, 안전보장이사회 결의 1373이 적용되는 비국가행위자들이 핵, 생·화학무기 및 그 운반수단들을 획득, 개발, 거래 또는 사용할 수 있는 위험을 심각히 우려하며,

핵, 화학 또는 생물 무기의 확산 문제에 새로운 차원을 부가하고, 국제 평화와 안전에 위협을 야기하는 핵, 화학 또는 생물 무기 및 그 운반수단과 관련물질의 불법거래 위협을 심

168) 2004년 4월 28일 안보리 제1956차 회의에서 채택.

각히 우려하며,

국제 안보에 대한 이러한 심각한 도전과 위협에 대한 세계적 대응을 강화하기 위하여 개별국가, 소지역, 지역 및 국제적 수준의 노력에 대한 조정을 강화할 필요성을 인식하며,

대부분의 국가들이 자국이 가입한 조약들에 따른 구속력 있는 법적의무들을 취하였거나, 핵, 화학 또는 생물 무기의 확산방지를 목적으로 하는 여타 공약들을 하였으며, 방사능 물질의 안전 및 보안에 대한 국제원자력기구의 행동규약에 의해 권고되고, 핵물질 방호협약에 의해 요청되는 조치들을 포함하여 민감한 물질들의 안전 및 물리적 방호를 위한 효과적 조치들을 취했음을 인식하며,

모든 국가들이 핵, 화학 또는 생물 무기 및 그 운반수단의 확산방지를 위한 추가적인 효과적 조치들을 취해야할 시급한 필요성을 인식하며,
모든 회원국들이 자신이 당사국인 군축조약들 및 협정들을 완전히 이행할 것을 장려하며,

테러 행위로 야기되는 국제 평화와 안전에 대한 위협에 대해 유엔 헌장에 따라 모든 수단들을 통해 대처해야할 필요성을 재확인하며,

앞으로 비확산 분야의 세계적 위협들에 대한 효과적인 대응을 촉진할 것을 확고히 하며,

유엔 헌장 제7장에 따라,

1. 모든 국가들이 핵, 화학 또는 생물 무기 및 그 운반수단의 개발, 획득, 제조, 보유, 운송, 이전 또는 사용을 시도하는 비국가행위자들에 대해 어떤 형태의 지원도 제공하지 말것을 결정한다.

2. 모든 국가들이 어떠한 비국가행위자도, 특히 테러 목적으로, 핵, 화학 또는 생물 무기 및 그 운반수단을 제조, 획득, 보유, 운송, 이전 또는 사용하는 것과 이러한 활동에 종사하고, 참여하며, 이를 지원하고 자금을 조달하는 시도들을 금지하고 적절하고 효과적인 법률들을 자국의 국내 절차에 따라 채택하고 시행할 것을 또한 결정한다.

3. 모든 국가들이 관련물질에 대한 적절한 통제들을 수립하는 것을 포함하여, 핵, 화학 또는 생물 무기 및 그 운반수단의 확산을 방지하기 위한 국내적 통제를 확립하기 위한 효과적적인 조치들을 채택하고 시행할 것과 동 목적을 위하여 다음 사항들을 이행할 것을 아울러 결정한다.

(a) 생산, 사용, 저장 또는 운송중에 있는 그러한 품목의 관리 및 보안을 위한 적절하고

효과적인 조치들을 발전시키고 유지하며,

(b) 적절한 효과적인 물리적 방호조치들을 발전시키고 유지하며,

(c) 필요시 국제적인 협력을 포함하여 그러한 품목들의 불법적 거래와 중개행위의 탐지, 저지, 방지 및 대처를 위한 적절하고 효과적인 국경통제와 법집행 노력을 자국의 법적 권능과 입법 절차에 따라, 그리고 국제법에 부합되게 발전시키고 유지하며,

(d) 그러한 품목의 수출 및 환적에 대한 적절하고 효과적인 통제체제를 창설, 발전, 검토 및 유지한다. 여기에는 확산과 관련된 자금조달 및 그러한 제품의 수출 및 환적과 관련한 자금조달과 같은 서비스의 제공을 통제하는 적절한 법률 및 규정, 최종사용자 통제체계의 구축, 그러한 수출통제 법률과 규정의 위반에 대한 형사적, 민사적 처벌 체계의 구축 집행 등이 포함된다.

4. 안전보장이사회의 잠정의사규칙 제28에 의거하여 동 결의의 이행사항을 검토하여 안전보장이사회에 보고할 안보리 위원회를 2년이 넘지 않는 기간 동안 설립할 것을 결정한다. 동 위원회는 안전보장이사회의 모든 멤버로 구성되며, 필요할 경우 외부 전문가들을 요청할 것이다. 그리고 각국이 결의이행을 위하여 시행하였거나 시행하려고 계획하고 있는 조치들에 대한 최초 보고서를 결의 채택 후 6개월 이내에 동 위원회에 제출할 것을 촉구한다.

5. 동 결의 상의 어떠한 의무들도 핵무기비확산조약, 화학무기금지협약, 생물무기금지협약 당사국들의 권리 및 의무들과 충돌하거나 이를 변경하는 것으로 해석되지 않으며, 국제원자력기구 또는 화학무기금지기구의 책임들을 변경하는 것으로 해석되지 않는다는 것을 결정한다.

6. 동 결의를 이행함에 있어 효과적인 국별 통제목록의 유용성을 인식하고, 모든 회원국들이 필요할 경우 최대한 빠른 기회에 그러한 목록을 개발할 것을 촉구한다.

7. 어떠한 국가들은 자국 영토 내에서 동 결의의 규정들을 이행함에 있어서 지원을 필요로 할 수 있다는 점을 인식하고 상기 조항들을 준수하기 위한 법적 및 규제 인프라와 이행 경험 및/또는 자원들이 부족한 국가들의 구체적 요구들에 대하여 적절한 경우 지원을 해줄 수 있는 위치에 있는 국가들이 자원을 제공해 주도록 초청한다.

8. 모든 국가들에게 다음을 촉구한다.

(a) 핵, 생물 또는 화학 무기의 확산방지를 목적으로 하고, 자국이 당사국인 다자간 조약들의 보편적 수용과 완전한 이행 및 필요한 경우 그 강화를 촉진시킬 것

(b) 아직 이루어지지 않은 경우에는 주요 다자간 비확산조약들에 따른 자국의 의무 준수를 보장하기 위한 국내 규정들을 채택할 것

(c) 비확산 분야에 있어서의 국가들의 공동 목적의 추구와 달성 및 평화적 목적의 국제협력 증진을 위한 중요한 수단으로서, 특히 국제원자력기구, 화학무기금지기구 및 생물무기금지협약 틀 내에서의 다자간 협력에 대한 각국의 이행 의무를 보완하고 준수할 것

(d) 그러한 법률들에 따른 의무와 관련하여 기업 및 국민과 협력하고, 이들에게 의무를 알리기 위한 적절한 방법을 발전시킬 것

9. 모든 국가들이 핵, 화학 또는 생물 무기 및 그 운반수단의 확산에 의해 야기되는 위협에 대처하기 위하여 비확산에 관한 대화와 협력을 증진 할 것을 촉구한다.

10. 아울러 그러한 위협에 대처하기 위하여 모든 국가들이 자국의 법적 권능 및 법률에 따라 그리고 국제법과 부합되게 핵, 화학 또는 생물 무기 및 그 운반수단과 관련물질의 불법거래를 방지하기 위한 협력활동을 할 것을 촉구한다.

11. 안전보장이사회는 동 결의의 이행을 면밀히 감시하며, 적절한 수준에서 이 목적을 위하여 요구되는 추가 결정을 할 의도가 있음 을 표명한다.

12. 동 건을 계속 다루어 나갈 것을 결정한다.

부록 Ⅲ

UNSC Resolution 1718 (2006)

The Security Council,

Recalling its previous relevant resolutions, including resolution 825 (1993), resolution 1540 (2004) and, in particular, resolution 1695 (2006), as well as the statement of its President of 6 October 2006 (S/PRST/2006/41),

Reaffirming that proliferation of nuclear, chemical and biological weapons, as well as their means of delivery, constitutes a threat to international peace and security,

Expressing the gravest concern at the claim by the Democratic People's Republic of Korea(DPRK) that it has conducted a test of a nuclear weapon on 9 October 2006, and at the challenge such a test constitutes to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons and to international efforts aimed at strengthening the global regime of non-proliferation of nuclear weapons, and the danger it poses to peace and stability in the region and beyond,

Expressing its firm conviction that the international regime on the non-proliferation of nuclear weapons should be maintained and recalling that the DPRK cannot have the status of a nuclear-weapon state in accordance with the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons,

Deploring the DPRK's announcement of withdrawal from the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons and its pursuit of nuclear weapons,

Deploring further that the DPRK has refused to return to the six-party talks without precondition,

Endorsing the Joint Statement issued on 19 September 2005 by China, the DPRK, Japan, the Republic of Korea, the Russian Federation and the United States,

Underlining the importance that the DPRK respond to other security and humanitarian concerns of the international community,

Expressing profound concern that the test claimed by the DPRK has generated increased tension in the region and beyond, and determining therefore that there is a clear threat to international peace and security,

Acting under Chapter Ⅶ of the Charter of the United Nations, and taking measures under its Article 41,

1. *Condemns* the nuclear test proclaimed by the DPRK on 9 October 2006 in flagrant disregard of its relevant resolutions, in particular resolution 1695 (2006), as well as of the statement of its President of 6 October 2006(S/PRST/2006/41), including that such a test would bring universal condemnation of the international community and would represent a clear threat to international peace and security;

2. *Demands* that the DPRK not conduct any further nuclear teat or launch of a ballistic missile;

3. *Demands* that the DPRK immediately retract its announcement of withdrawal from the Treaty on the Non-Proliferation on Nuclear Weapons;

4. Demands further that the DPRK return to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons and International Atomic Energy Agency (IAEA) safeguards, and underlines the need for all States Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons to continue to comply with their Treaty obligations;

5. *Decides* that the DPRK shall suspend all activities related to its ballistic missile programme and in this context re-establish its pre-existing commitments to a moratorium on missile launching;

6. *Decides* that the DPRK shall abandon all nuclear weapons and existing nuclear programmes in a complete, verifiable and irreversible manner, shall act strictly in accordance with the obligation applicable to parties under the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons and the terms and conditions of its International Atomic Energy Agency (IAEA) Safeguards Agreement (IAEA INFCIRC/403) and shall provide the IAEA transparency measures extending beyond these requirements, including such access to individuals, documentation, equipments and facilities as may be required and deemed necessary by the IAEA;

7. *Decides* also that the DPRK shall abandon all other existing weapons of mass destruction and ballistic missile programme in a complete, verifiable and irreversible manner;

8. *Decides* that:

(a) all Member States shall prevent the direct or indirect supply, sale or transfer to the DPRK, through their territories or by their nationals, or using their flag vessels or aircraft, and whether or not originating in their territories, of:

(i) any battle tanks, armoured combat vehicles, large calibre artillery systems, combat aircraft, attack helicopters, warships, missile or missile systems as defined for the purpose of the United Nations Register on Conventional Arms, or related materiel including spare parts, or items as determined by the Security Council or the Committee established by paragraph 12 below (the Committee);

(ii) all items, materials, equipment, goods and technology as set out in the lists in documents S/2006/814 and S/2006/815, unless within 14 days of adoption of this resolution the Committee has amended or completed their provisions also taking into account the list in document S/2006/816, as well as other items, materials, equipment, goods and technology, determined by the Security Council or the Committee, which could contribute to DPRK's nuclear-related, ballistic missile-related or other weapons of mass destruction-related programmes;

(iii) luxury goods;

(b) the DPRK shall cease the export of all items covered in subparagraphs (a) (i) and (a) (ii) above and that all Member States shall prohibit the procurement of such items from the DPRK by their nationals, or using their flagged vessels or aircraft, and whether or not originating in the territory of the DPRK;

(c) all Member States shall prevent any transfer to the DPRK by their nationals or from their territories, or from the DPRK by its nationals or from its territory, of technical training, advice, services or assistance related to the provision, manufacture, maintenance or use of the items in subparagraphs (a) (i) and (a) (ii) above;

(d) all Member States shall, in accordance with their respective legal processes, freeze immediately the funds, other financial assets and economic resources which are on

their territories at the date of the adoption of this resolution or at any time thereafter, that are owned or controlled, directly or indirectly, by the persons or entities designated by the Committee or by the Security Council as being engaged in or providing support for, including through other illicit means, DPRK's nuclear-related, other weapons of mass destruction-related and ballistic missile-related programmes, or by persons or entities acting on their behalf or at their direction, and ensure that any funds, financial assets or economic resources are prevented from being made available by their nationals or by any persons or entities within their territories, to or for the benefit of such persons or entities;

(e) all Member States shall take the necessary steps to prevent the entry into or transit through their territories of the persons designated by the Committee or by the Security Council as being responsible for, including through supporting or promoting, DPRK policies in relation to the DPRK's nuclear-related, ballistic missile-related and other weapons of mass destruction-related programmes, together with their family members, provided that nothing in this paragraph shall oblige a state to refuse its own nationals entry into its territory;

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

9. Decides that the provisions of paragraph 8 (d) above do not apply to financial or other assets or resources that have been determined by relevant States:

(a) to be necessary for basic expenses, including payment for foodstuffs, rent or mortgage, medicines and medical treatment, taxes, insurance premiums, and public utility charges, or exclusively for payment of reasonable professional fees and reimbursement of incurred expenses associated with the provision of legal services, or fees or service charges, in accordance with national laws, for routine holding or maintenance of frozen funds, other financial assets and economic resources, after notification by the relevant States to the Committee of the intention to authorize, where appropriate, access to such funds, other financial assets and economic resources and in the absence of a negative decision by the Committee within five working days of such notification;

(b) to be necessary for extraordinary expenses, provided that such determination has been notified by the relevant States to the Committee and has been approved by the Committee; or

(c) to be subject of a judicial, administrative of arbitral lien of judgement, in which case the funds, other financial assets and economic resources may be used to satisfy that lien or judgement provided that the lien or judgement was entered prior to the date of the present resolution, is not for the benefit of a person referred to in paragraph 8 (d) above or an individual or entity identified by the Security Council or the Committee, and has been notified by the relevant States to the Committee;

10. *Decides* that the measures imposed by paragraph 8 (e) above shall not apply where the Committee determines on a case-by-case basis that such travel is justified on the grounds of humanitarian need, including religious obligations, or where the Committee concludes that an exemption would otherwise further the objectives of the present resolution;

11. *Calls upon* all Member States to report to the Security Council within thirty days of the adoption of this resolution on the steps they have taken with a view to implementing effectively the provisions of paragraph 8 above;

12. *Decides* to establish, in accordance with rule 28 of its provisional rules of procedure, a Committee of the Security Council consisting of all the members of the Council, to undertake the following tasks:

(a) to seek from all States, in particular those producing or possessing the items, materials, equipment, goods and technology referred to in paragraph 8 (a) above, information regarding the actions taken by them to implement effectively the measures imposed by paragraph 8 above of this resolution and whatever further information it may consider useful in this regard;

(b) to examine and take appropriate action on information regarding alleged violations of measures imposed by paragraph 8 of this resolution;

(c) to consider and decide upon requests for exemptions set out in paragraphs 9 and 10 above;

(d) to determine additional items, materials, equipment, goods and technology to be specified for the purpose of paragraphs 8 (a) (i) and 8 (a) (ii) above;

(e) to designate additional individuals and entities subject to the measures imposed by paragraphs 8 (d) and 8 (e) above;

(f) to promulgate guidelines as may be necessary to facilitate the implementation of the measures imposed by this resolution;

(g) to report at least every 90 days to the Security Council on its work, with its observations and recommendations, in particular on ways to strengthen the effectiveness of the measures imposed by paragraph 8 above;

13. *Welcome and encourage* further the efforts by all States concerned to intensify their diplomatic efforts, to refrain from any actions that might aggravate tension and to facilitate the early resumption of the six-party talks, with a view to the expeditious implementation of the Joint Statement issued on 19 September 2005 by China, the DPRK, Japan, the Republic of Korea, the Russian Federation and the United States, to achieve the verifiable denuclearization of the Korean peninsula and to maintain peace and stability on the Korean peninsula and in North-East Asia;

14. *Calls upon* the DPRK to return immediately to the six-party talks without precondition and to work to wards the expeditious implementation of the Joint Statement issued on 19 September 2005 by China, the DPRK, Japan, the Republic of Korea, the Russian Federation and the United States;

15. *Affirms* that it shall keep DPRK's actions under continuous review and that it shall be prepared to review the appropriateness of the measures contained in paragraph 8 above, including the strengthening, modification, suspension or lifting of the measures, as may be needed at that time in light of the DPRK's compliance with the provisions of the resolution;

16. *Underlines* that further decisions will be required, should additional measures be necessary;

17. Decides to remain actively seized of the matter.

부록 Ⅳ

안전보장이사회 결의 1718호(국문)[169]

안전보장이사회는,

1993년의 결의문 825호와 2004년의 결의문 1718(2006)호, 그리고 특히 2006년의 결의문 1695호와 2006년 10월 6일자 의장성명(S/PRST/2006/41) 등 이전에 채택된 관련 결의문들을 상기하면서,

핵·화학·생물학무기 및 이들 무기의 운반수단의 확산이 국제평화와 안보에 위협이 된다는 사실을 재확인하면서,

2006년 10월 9일 핵무기 실험을 실시했다는 '조선민주주의인민공화국'(DPRK)의 주장에 대하여, 그리고 그 같은 주장으로 인하여 '핵무기확산금지조약'(NPT)과 세계적 핵무기확산금지 체제를 강화하려는 국제적 노력이 위협에 직면하고 있고 이 지역과 그 밖의 평화와 안정이 위태로워지고 있는데 대해 심각한 우려를 표명하면서,

국제적 핵무기확산금지 체제는 유지되어야 한다는 안보이사회의 확고한 신념을 표명하고 DPRK가 결코 NPT에 의거한 '핵무기 보유국'의 지위를 획득할 수 없다는 사실을 상기하면서,

DPRK의 NPT 탈퇴 발표와 핵무기 추구를 유감스럽게 생각하면서,

뿐만 아니라, DPRK에 의한 조건없는 6자회담 복귀 거부를 유감스럽게 생각하면서,

중국, DPRK, 일본, 대한민국, 러시아 연방 및 미국이 합의하여 발표한 2005년 9월 19일자 공동성명을 지지하면서,

그 밖의 다른 안보와 인도적 문제에 관한 국제사회의 관심에 대한 DPRK의 호응이 갖는 중요성을 강조하면서,

DPRK가 실시했다고 주장한 핵실험이 이 지역 안에서는 물론 밖에서 고조시키고 있는 긴장에 대해 심심한 우려를 표명하면서 그로 인하여 국제 평화와 안보에 명백한 위협이 존재하게 되었다고 인정하면서,

---

169) 2006년 10월 14일 만장일치 채택

유엔헌장 제7장에 근거를 두고 동 헌병 제41조에 의거하여 다음의 조치들을 취한다.

1. 2006년 10월 9일 DPRK가 실시했다고 주장하는 핵실험은 특히 2006년의 안보리 결의 1695호는 물론 그 같은 핵실험은 국제사회로부터 일치된 지탄의 대상이 될 뿐 아니라 국제 평화와 안보에 대한 명백한 위협이 될 것이라고 선언한 2006년 10월 6일자 의장성명(S/PRST/2006/41) 등 안보리의 관련 결의들을 공공연하게 위반하는 행위라고 규탄한다.

2. DPRK에게 더 이상의 핵실험과 미사일 발사를 중지할 것을 요구한다.

3. DPRK에게 NPT로부터의 탈퇴 선언을 즉각 철회 할 것을 요구한다.

4. DPRK에게 NPT 및 '국제원자력기구'(IAEA)와의 안전조치 협정에 복귀할 것을 요구하면서 NPT의 모든 서명당사국들이 계속해서 조약상의 의무를 이행할 필요성을 강조한다.

5. DPRK는 모든 탄도 미사일 개발 계획을 중지하고 기존의 미사일 발사 유예 약속을 재확인해야 한다고 결정한다.

6. DPRK는 모든 핵무기와 현존하는 핵 프로그램을 완전하고 검증가능하며 되돌이킬 수 없는 방법으로 포기해야 하고, NPT 서명 당사국들에게 부여된 의무와 IAEA와 체결한 '안전조치 협정'(IAEA INFCIRC/403) 상의 조건들을 엄격하게 이행해야 하며, 이상의 요구사항을 충족시키는 것에 더하여, IAEA에게 IAEA가 필요하다고 인정하고, 요구하는, 사람과 문서 및 장비와 시설들에 대한 접근을 포함하여 투명성을 보장하는 데 필요한 조취를 강구할 수 있는 권한을 부여해야 한다고 결정한다.

7. 또한 DPRK는 그 밖의 현존하는 모든 다른 대량살상무기(WMD)와 탄도미사일 계획을 완전하고 검증가능하며 되 돌이킬 수 없는 방법으로 포기해야 한다고 결정한다.

8. 다음 사항을 결정한다.

(a) 모든 (유엔)회원국들은 그들의 영토를 통하거나, 자국민들에 의하거나, 자국의 국적 선박이나 항공기를 사용하거나, 그리고 자국의 영토를 출발지로 하여 다름에 열거하는 것들을 직접 또는 간접적 방법으로 DPRK에 공급하거나, 판매하거나 또는 이전하는 것을 금지하여야 한다.

(ⅰ) 유엔의 재래식 병기 기록부에 등제된 모든 종류의 전투용 탱크, 전투용 장갑차량, 대구경 화포류, 전투용 항공기, 공격용 헬리콥터, 전투함정 및 미사일이나 부품 및 안보리나 아래의 12항에 의거하여 설립되는 '위원회'가 지정하는 품목을 포함한 관련 물자들

(ii) 본 결의 채택 후 14일 이내에 '위원회'가 수정하거나 문건 S/2006/816에 기재된 품목을 감안하여 재조정하지 아니할 경우, 문건 S/2006/814와 S/2006/815의 표에 열거된 모든 품목, 물자, 장비 및 기술과 안보리나 '위원회'가 DPRK의 핵 관련, 탄도 미사일 관련 또는 다른 WMD 관련 계획에 기여할 수 있다고 판단하는 모든 다른 품목, 물자, 장비, 물품 또는 기술들

(iii) 사치성 물자들

(b) DPRK는 앞의 (a) (i)와 (a) (ii)항에 포함된 모든 품목의 수출을 중지해야하며 모든 회원국들은 자국민이, 자국의 국적 선박이나 항공기를 이용하여, 그리고 DPRK의 영토로부터이건 아니건 간에, 이상의 품목들을 DPRK로부터 구입하는 것을 금지해야 한다.

(c) 모든 회원국들은 앞의 (a) (i)와 (a) (ii)항에 열거된 품목들의 제공, 제조, 유지 또는 사용에 관련된 기술훈련, 자문, 용역 또는 지원을 자국민이나, 각자의 영토를 통해 DPRK에게 제공하거나, 또는 북한인이나 북한 영토를 통해 DPRK로부터 제공받는 것을 금지해야 한다.

(d) 모든 회원국들은, 각자의 법적 절차에 의거하여, 이 결의가 채택되는 날 또는 그 뒤 어느 때든지 '위원회'나 안보리가 DPRK의 핵 관련, 다른 WMD 관련 그리고 탄도 미사일 관련 프로그램에 참가하거나 그러한 프로그램을 지원하고 있다고 지목한 개인이나 단체, 또는 그들을 대리하거나 그들의 지령을 받는 개인이나 단체가, 직접 또는 간접적으로, 자국 영토 안에서, 다른 불법적 수단에 의존하는 것을 포함하여, 소유하고 있거나 아니면 지배하고 있는 기금과 그 밖의 재무자산 및 경제적 자원을 즉각 동결하고 자국민 또는 자국 영토 내의 모든 개인이나 단체들에 의하여 일체의 기금이나 재무자산 또는 경제적 자원이 그러한 개인이나 단체들에게 제공되지 않도록 해야 한다.

(e) 모든 회원국들은, 이 조항의 어느 대목도 자국민이 자국 영토에 들어오는 것을 거부하도록 강요할 수 없다는 대전제 하에, 지원하거나 선전하는 등의 활동을 포함하여, DPRK의 핵 관련, 탄도 미사일 관련 및 그 밖의 대량살상무기 관련 프로그램 관한 DPRK의 정책에 책임이 있다고 '위원회'나 안보리에 의하여 지목된 사람들과 그들의 가족들이 자국 영토 안으로 들어오거나 통과하는 것을 금지하는 데 필요한 조치를 취해야 한다.

(f) 이 조항의 요구사항들의 이행을 보장하고 그렇게 함으로써 핵과 화학 및 생물 무기들과 그들의 운반수단 및 관련 물질의 불법적인 유통을 방지하기 위하여, 각자의 국내법과 국제법에 의하거하여, 필요에 따라, DPRK 영토로 출입하는 화물에 대한 검사실시 등의 방법을 포함하여 협조하는 조치를 취할 것을 모든 회원국들에게 요구한다.

9. 앞의 8 (d)항에 규정된 사항들은 관련 국가들에 의하여 결정된 (다음의) 재무 또는 다른 자산이나 자원들에 대해서는 적용되지 않는 것으로 결정한다.

(a) 식량대금이나 집세 또는 저당권, 의약품과 의술치료, 세금, 보험 할증금, 그리고 공공요금 및 법률 서비스 제공과 관련하여 발생하는 적정액의 수수료 지불과 발생한 경비의 상환 등의 기본 경비, 그리고 필요하다면 해당 기금과 재무 자산 및 경제적 자원에 대한 '위원회'의 접근을 허용할 의사가 있다는 사실을 관련국이 '위원회'에 통보하고 또 그 같은 통보가 있은 뒤 5일이내에 '위원회'에서 불가하다는 결정이 없을 경우에 한하여, 동결된 기금, 그 밖의 재무 자산과 경제적 자원의 관리와 관련하여 해당국의 국내법에 의거하여 발생하는 수수료나 서비스요금

(b) 관련국이 '위원회'에 통보하고 '위원회'가 승인하는 특수한 경비

(c) 문제의 기금, 재무 자산 및 경제적 자원이 사법적, 행정적 또는 중재 재판에 계류되어 있고 재판 결과를 충족시키는 데 사용되는 것이며 그 재판이 본 안보리 결의가 채택되기 이전에 시작되었고 앞의 8 (d)항에 언급된 특정인이나 안보리 또는 '위원회'에 의하여 특정되고 또 관련국으로부터 '위원회'로 통보된 개인이나 단체의 이익을 위한 것이 아닐 경우

10. 앞의 8 (e)항에 의하여 취해지는 조치들은 '위원회'가 개별적으로 그 같은 여행이, 종교적인 의무 등으로, 인도주의적 필요에 의하여 정당화되거나 '위원회'가 예외로 처리함으로써 본 안보리 결의의 목적을 추구하는데 유익하다고 결정하는 경우에 대해서는 적용되지 아니한다.

11. 모든 회원국들에게 본 결의 채택 후 30일 이내에 앞의 8항의 여러 사항들을 이행하기 위하여 각국이 취한 조치들을 안보리에 보고하도록 촉구한다.

12. 안보리의 '임시의사절차규정' 28조에 의거하여 안보리의 전 회원국이 참가하는 '위원회'를 구성하여 다름의 과제들을 수행하기로 한다.

(a) 모든 국가들, 특히 앞의 8 (a)항에 열거된 물질, 장비, 물자 및 기술을 보유한 국가들로부터 본 결의 8항에 의거하여 취해지는 조치들을 효과적으로 이행하기 위하여 해당국이 취한 조치에 관한 정보 및 당해 국가가 그러한 목적에 유익하다고 생각하는 모든 다른 정도들을 제공 받는 일

(b) 본 결의 8항에 의하여 취해진 조치들에 대한 위반행위에 관한 정보에 대하여 적절한 조치를 강구하고 이행하는 일

(c) 앞의 9 및 10항에 의거한 '예외 사항' 인정 요구를 심의하고 이에 대해 결정을 내리는 일

(d) 8 (a) (ⅰ)와 8 (a) (ⅱ)항의 이행을 위하여 추가해야 할 품목, 물질, 장비, 물자 및 기술을 특정하는 일

(e) 8 (d) 및 8 (e)항에 규정된 조치들의 대상이 되는 개인과 단체들을 추가적으로 특정하는 일

(f) 본 결의에 의하여 취해지는 조치들의 이행을 보장하기 위하여 필요하다고 생각되는 지침을 작성하여 공표하는 일

(g) 특히 본 결의 8항에 의하여 취해지는 조치들의 효율성을 제고하는 방안을 중심으로 그 동안의 활동결과와 개선방안을 내용으로 하는 보고서를 매 90일 단위로 안보리에 제출하는 일

13. 모든 관련국들이 긴장을 악화시키는 행동을 지양하고 2005년 9월 19일 중국, DPRK, 일본, 대한민국, 러시아 연방 및 미국이 합의하여 발표한 공동성명을 신속하게 이행하고 한반도의 검정 가능한 비핵화를 달성하며 한반도와 동북아의 평화와 안정을 유지하기 위하여 6자회담이 조속히 속개되도록 외교적 노력을 강화하는 것을 환영하고 또 그렇게 해 주도록 권유한다.

14. DPRK에게 즉각 무조건 6자회담에 복귀하여 2005년 9월 19일 중국, DPRK, 일본, 대한민국, 러시아 연방 및 미국이 합의하여 공표한 공동성명의 조속한 이행에 호응하도록 요구한다.

15. DPRK의 향후 행동을 계속하여 관찰하며 본 결의의 내용에 대한 DPRK의 수용 여부를 감안하여, 필요에 따라, 특정 조치들의 보강 여부, 수정 여부, 중지 여부 또는 취소 여부를 포함하여 본 결의 8항에 담겨진 조치들의 적정성을 끊임없이 검토한다는 입장을 확인한다.

16. 만약 추가적 조치가 필요하다면 그러한 조치가 취해지리라는 점을 강조한다.

17. 이 문제를 계속 적극적으로 다루기로 한다.