



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

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

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



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

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

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

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

[Disclaimer](#)

法學碩士 學位論文

非傳統的 海洋安保管轄權 強化를 위한
法制 研究

A Study on the Legal System for Reinforcement of
Unconventional Maritime Security Jurisdiction



指導教授 李 潤 哲

韓國海洋大學校 海事產業大學院

海事法學科 海事法專攻

柳 在 駿

本 論文을 柳在駿의 法學碩士 學位論文으로 認准함.

委員長 崔 錫 胤 (印)

委 員 池 相 源 (印)

委 員 李 潤 哲 (印)



2013年 6月

韓國海洋大學校 海事産業大學院

目 次

표 차례	iv
Abstract	v
제1장 서 론	1
제1절 연구의 목적	1
제2절 연구의 범위와 방법	3
제2장 비전통적 해양안보의 일반적 고찰	5
제1절 해양안보의 일반이론	5
1. 안보의 개념과 변화	5
2. 비전통적 안보의 의의	8
3. 비전통적 해양안보 개념과 위협 형태	10
제2절 해양안보관할권의 이론적 고찰	12
1. 국가관할권	12
2. 해양에서의 국가관할권	16
3. 해양안보관할권	19
제3절 비전통적 해양안보관할권 적용 모형	20
1. 수역별 비전통적 해양안보관할권 적용 위협 유형	22
2. 수역별 비전통적 해양안보관할권 적용관련 법제	23
3. 관련 법제별 비전통적 해양안보관할권 행사 주체	26
제3장 비전통적 해양안보위협 실태	29
제1절 북한의 비전통적 해양안보위협	29
1. 해상테러리즘	30
2. 북한 선박에 의한 해양안보위협	36

제2절 주변국의 비전통적 해양안보위협	39
1. 독도 영유권 분쟁	40
2. 이어도 관할권 분쟁	42
3. 배타적 경제수역·대륙붕 관련 관할권 분쟁	44
제3절 국제사회의 초국가적 해양안보위협	45
1. 해적 및 해상무장강도	46
2. 해상테러리즘	47
제4장 비전통적 해양안보관할권 관련법 체계와 문제점	50
제1절 비전통적 해양안보관할권 관련 국제협약	50
1. UNCLOS	50
2. SUA협약	59
3. ISPS Code	63
4. UN헌장	65
5. 정전협정	68
제2절 비전통적 해양안보관할권 관련 국내법	70
1. 형법	70
2. 선박 및 해상구조물에 대한 위해행위의 처벌 등에 관한 법률	72
3. 통합방위법	73
4. 국제항해선박 및 항만시설의 보안에 관한 법률	77
5. 해양경비법	79
제3절 기타 관련 규정	80
1. PSI	81
2. UN안보리 결의	89
3. 국가대테러활동지침	92
4. 남북기본합의서 및 남북해운합의서	95
제5장 비전통적 해양안보관할권 강화를 위한 관련법제 개선방향	98
제1절 관련 국제법규 개선방향	98

1. UNCLOS	98
2. SUA협약 및 ISPS Code	101
3. UN헌장 및 정전협정	102
제2절 관련 국내법규 개선방향	103
1. 형법	103
2. 선박 및 해상구조물에 대한 위해행위의 처벌 등에 관한 법률	104
3. 통합방위법	104
4. 특별법 제정	105
제3절 기타 관련 규정 개선방향	111
1. PSI	111
2. 국가대테러활동지침	113
제6장 결 론	115
參考文獻	118



표 차례

<표 1> 포괄적 안보 개념	8
<표 2> 비전통적 해양안보 위협 형태 구분	21
<표 3> 수역별 비전통적 해양안보관할권 적용위협 유형	23
<표 4> 수역별 비전통적 해양안보관할권 적용관련 법제	24
<표 5> 관련 법제별 비전통적 해양안보관할권 행사 주체	26
<표 6> 북한의 우리 어선 납치 통계	33
<표 7> 해군·해경의 임무 비교	110



A Study on Legal System for Reinforcement of Unconventional Maritime Security Jurisdiction

by Ryu, jae-jun

Major in Maritime Law

Department of Maritime Law

The Graduate School of Maritime Industrial Studies

Korea Maritime University

Busan, Korea

Abstract

With a new concept named comprehensive security from the 21st century, the unconventional maritime security threat became changing and complex. Especially, unconventional security threat to North-East countries including Korea, the world powers' hegemony struggle area, has been more complex. Moreover, most security events are recently shifting to unconventional security problems in the sea. However, it is doubtful that the present law system can effectively cover those complex and changing security threats. That is, the maritime security jurisdiction is absolutely not guaranteed in the cases of the emergency.

This thesis classifies unconventional maritime security threats, and suggests some directions of improvement in its law system for adjusting unconventional maritime security jurisdiction, based on the national interest and safety.

Unconventional security threat can be classified as three groups : North Korea(N·K), neighboring countries, and superstate. Typical threatening elements from the first group will be terrorism on the sea, proliferation of WMD(Weapons of Mass Destruction), or various unlawful actions. Those from the second group will mostly be maritime territorial dispute such as

the possession right on Dokdo or EEZ jurisdiction. And those from the last group will be the issues from the pirates, sea armed robbers, or terrorism on the sea. It is necessary to reform maritime security jurisdiction, since UNCLOS does not clearly express on the problems of the maritime security. In the case of SUA, it seems to be difficult to obtain its universality or effectiveness. One of the requisites will be to increase the number of the member nations, and making common law as quickly as possible. In the case of ISPS Code, the number of the ships related is limited. For example, defending on attacking by bomb suiciding of small fast boat is very difficult. Even though N·K alleged to nullify the Armistice Agreement recently, it cannot be abrogated by one side. Therefore, it is required for us to immediately repel and punish the N·K's invasion in accordance with the right of self-defense in Charter of the UN and the Armistice Agreement.

Meanwhile, in the case of domestic laws related the maritime security jurisdiction, there are some laws such as Article 340 of the Criminal Law, Domestic laws for SUA and ISPS Code, Integrated defense Law, Maritime Policing Act, etc. Nevertheless, it is not easy to apply the rule into the various maritime security threats.

In addition, the PSI, alongside with 2005 Protocol to the SUA Convention, UN Security Council Resolution should be actively carried out. At the same time, Domestic laws should be clearly made for the effective execution.

For enforcement of unconventional maritime security jurisdiction, at last, a special Act should be made, since the old laws and regulations have not effectively reflected on the new concept of the maritime security, including a newly cooperated organization mixed with civil, government, military and police should be established for the defense of the unconventional maritime security threats.

제1장 서론

제1절 연구의 목적

탈냉전 이후 21세기 들어 안보환경이 급속히 변화됨에 따라 안보개념도 기존의 전통적 안보개념뿐만 아니라, 다양한 비전통적 안보 위협이 부각되면서 포괄적 안보(Comprehensive Security)¹⁾ 개념으로 확대되었다. 한반도를 둘러싼 동북아지역은 남·북한 간의 군사적 대치와 세계 최강의 군사력을 보유하고 있는 강대국들의 패권경쟁이 더욱 치열하게 진행되고 있어 전통적 안보요소가 큰 영향력을 지니는 지역이다. 그러나 한편 비전통적 안보 위협이 복합적으로 병존하고 있는데, 첫 번째로는 북한의 국지도발, 대량살상무기(Weapons of Mass Destruction : WMD)²⁾ 확산, 급변사태 시 대량 난민 발생 등 북한에 의한 위협이며, 두 번째로는 주변국과의 안보문제에 있어서 국가 간 직접적인 군사력 충돌로 인한 전쟁 발발 가능성보다는 도서영유권 및 해양경계선획정 문제에 따른 분쟁, 예컨대 민간단체나 선박의 영해침범이나 강제상륙 시도 등에 따른 대응 상황에서의 충돌 가능성과 불법조업 문제가 더욱 주목받고 있고, 세 번째로는 초국가적 범죄행위로 테러리즘, 해적, 마약 및 밀입국, 환경오염 등이 비전통적 안보 위협으로 부상하고 있다. 특히 우리나라의 경우 최근 발생하고 있는 각종 안보관련 사건 사례에서 안보 위협의 주축이 북한, 주변국은 물론 초국가적 차원에 이르기까지 지상위주에서 해상에서의 위협으로 전환되고 있음을 확인할 수 있다.

그러나 급변하고 있는 안보상황에 비해 특히 해양에서의 비전통적 안보 위협에 대한 관련 법제가 미비하여 상황발생 시 효과적으로 국가관할권 행사를 할

-
- 1) 포괄적 안보(Comprehensive Security)란 전통적 안보와 비전통적 안보를 포괄하는 개념으로 국가 및 인간에 미치는 군사적, 비군사적 위협으로부터 자유로운 상황을 의미한다. 비군사적 위협에는 환경, 경제, 테러, 식량, 인간, 보건 등 다양한 위협이 존재한다.
 - 2) 국방부, 「대량살상무기에 대한 이해」(서울: 국방부, 2007), 10쪽에서 정의된 바에 의하면 “대량살상무기(Weapons of Mass Destruction : WMD)는 핵무기, 생물무기, 화학무기 및 그 운반수단을 포함하는 개념으로써 치명적 살상력뿐만 아니라 장거리 대규모 표적을 타격할 수 있는 전략적 무기이다.”

수 있는가에 대한 우려가 커지고 있는 것이 현실이다. 또한 기존의 해양안보 관련 선행연구에서 대부분 북한의 위협, 주변국 간 해양영토 분쟁, 해적 및 해상테러리즘 등 각 사안별로는 다양한 연구가 활발히 진행되어 왔으나, 비전통적 해양안보 위협에 대한 개념 정의와 다양한 국제·국내 관련법제에 대하여 포괄적인 고찰, 그리고 각 관련법제의 한계점에 대하여 통합적인 차원의 개선 방안을 제시하는 연구는 미흡하였다. 따라서 이 논문에서는 해양에서 발생할 수 있는 다양한 비전통적 안보 위협을 형태별로 체계적으로 분류하여 우리나라 입장에서 국가이익과 자국민 보호 등을 위한 국가관할권 행사를 적절하게 할 수 있도록 하기 위하여 관련법 체계를 국제협약, 국내법, 기타 관련 규정으로 나누어서 정리하고 문제점을 도출하여 개선방향을 제시하고자 한다.

해양에서의 국가관할권은 주로 선박에 대해 기국과 항만국 및 연안국관할권 간의 문제로 나타나고 있는데, 특히 해양안보관할권은 연안국관할권이 가장 중요시 된다고 볼 수 있다.

이에 우리나라의 경우 비전통적 해양안보 위협을 형태별로 구분하고 관할권 적용 모델을 정리하여 수역별 관할권 적용여부를 살펴보았으며, 비전통적해양안보와 관련된 법규로서 국제협약은 ‘바다의 헌법’이라고 하는 유엔해양법협약(United Nations Convention on the Law of the Sea : 이하 ‘UNCLOS’라 한다), 해상테러리즘에 대응하기위한 법규로서 항해의 안전에 대한 불법행위의 억제를 위한 협약(Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Maritime Navigation : 이하 ‘SUA’라 한다)과 국제선박 및 항만시설보안규칙(International Ship & Port Facility Security : 이하 ‘ISPS Code’라 한다), 그리고 현재 한반도 안보상황의 법적 근거인 UN헌장과 정전협정을 대상으로 하였다. 국내법규는 형법, 선박 및 해상구조물에 대한 위해행위의 처벌 등에 관한 법률(이하 ‘선박위해법’이라 한다), 통합방위법, 국제항해선박 및 항만시설의 보안에 관한 법률, 해양경비법을 대상으로 하였으며, 기타 확산방지구상(Proliferation Security Initiative : PSI), UN안보리 결의, 국가대테러활동지침, 남북해운합의서 등을 대상으로 연구하여 비전통적 해양안보 문제와 관련된 기존 규정들을 살펴보았다.

관련 법규 중 변화하고 있는 안보상황에 미흡하거나, 부적절한 내용을 도출

하여 국가관할권인 입법관할권과 집행관할권의 강화를 위한 관련 법제 개선방향을 제시하였고, 특히 해양에서의 불법행위 억제를 위한 입법관할권 강화와 해양에서의 국가관할권을 효율적으로 집행하기 위한 특별법 제정을 통하여 해군·해경을 주축으로 관련 기관 간 통합적 대응을 위한 법적 근거 마련의 필요성과 개선방향에 중점을 두었다.

제2절 연구의 범위와 방법

이 논문의 연구 목적을 달성하기 위해 다음과 같이 연구 범위와 방법을 설정하였다.

먼저 안보 위협 중 외부로 부터의 군사적 위협인 전통적 안보 위협을 연구의 범위에서 배제하였으며, 비전통적 해양안보 위협을 북한, 주변국, 초국가적으로 구분하여 각 유형별 해양 안보관할권 행사를 위한 관련 법제를 국제법, 국내법과 기타 관련 규정으로 나누어 문제점을 분석하여 개선방안을 논의하고자 하였다.

이 논문은 총 6장으로 구성하였다. 우선 제1장 서론에 이어 제2장에서는 안보개념의 변화와 해양안보관할권에 대한 본질이 무엇인지, 그리고 다양한 비전통적 해양안보 위협을 종합하여 수역별 관할권 관련 법제를 정리하고, 입법·행정·사법관할권 행사의 주체를 구분하여 비전통적 해양안보관할권에 대해 일반적인 이론을 고찰하였다.

제3장에서는 비전통적 해양안보 위협 실태를 분석하였다. 북한의 위협에는 대량살상무기 확산, 무장공비 해상침투, 선박납치 및 공격을 해상테러리즘 분야로 정리하였고, 대량난민 해상탈출, 북한선박의 각종 불법행위를 별도의 해양안보 위협으로 분류하였다. 주변국의 경우 독도 영유권, 이어도 관할권, 배타적 경제수역(이하 'EEZ'라 한다) 및 대륙붕 등을 둘러싼 관할권 분쟁, 그리고 초국가적 해양안보 위협으로 해적 및 해상무장강도, 해상테러리즘을 포괄하여 사건 사례와 예상되는 위협을 중심으로 분석하였다.

제4장에서는 비전통적 해양안보관할권 관련법 체계를 UNCLOS, SUA협약,

ISPS Code, UN헌장, 정전협정 등 국제협약과 형법, 선박위해법, 통합방위법, 국제항해선박 및 항만시설의 보안에 관한 법률, 해양경비법 등 국내법, 그리고 PSI, UN안보리 결의, 국가대테러활동지침, 남북기본합의서 및 해운합의서 등에 대하여 해당되는 해양안보관할권 규정을 살펴보고 문제점을 도출하였다.

제5장에서는 비전통적 해양안보관할권 강화를 위해 제4장에서 검토된 각 관련법규에 대한 개선방향과 특히 해양에서의 불법행위를 포괄적으로 정의하고 국가적 차원에서 일원화하여 관할권행사를 강화할 수 있는 방안으로 특별법(가칭 ‘해양통합방위법’)의 제정을 제시하였으며, 제6장은 결론으로 구성하였다.

이 연구의 목적을 달성하기 위하여 문헌조사방법 및 법해석학적 연구방법을 이용하였다. 연구 자료는 해양안보, 해적, 해상테러리즘, 독도 및 이어도 문제, EEZ와 대륙붕 등 해양경계획정 문제에 대한 다양한 선행연구를 1차적 자료로 하여 분석하고, 2차적 자료는 각종 관련 국제협약과 국내법 그리고 관련 규정들을 바탕으로 학자의 학설이나 의견 등 각종 국내·외의 문헌과 인터넷 사이트의 공개된 정보자료 등을 참조하였다.



제2장 비전통적 해양안보의 일반적 고찰

제1절 해양안보의 일반이론

1. 안보의 개념과 변화

‘안보’라는 뜻인 영어 ‘Security’의 어원은 라틴어의 ‘Securitas’에서 유래하였다. 즉, ‘Se(벗어나다) + Curitas(불안, 근심, 걱정, 위협, 공포)’가 결합된 ‘공포에서 벗어나다’라는 의미가 있다. 한편 ‘Security’ 용어는 제1차 세계대전 직후 창설된 국제연맹의 규약전문에서 ‘to achieve international peace and security’라는 구절에 포함되어 처음으로 사용됐다.³⁾

안보의 사전적 의미는 안전보장의 줄임말로 “다른 나라의 침략이나 위협으로부터 국가의 주권과 국민의 안전을 지키는 일”이라고 정의되어 있는데, 여기에서 안보는 곧 국가안보를 의미한다고 볼 수 있다. 이에 따라 안보문제도 1980년대까지는 주로 국가안보를 중심으로 연구되어왔으며, 국가안보를 한 국가가 외부 위협세력으로부터 자국 영토와 국민의 안전 및 존엄성을 수호함으로써 주권국가로서 국가의 사활적 이익을 보장하는 과정으로 보고 주로 군사적 차원의 대응을 의미하게 되었는데 이를 전통적 안보개념이라고 할 수 있다.

전통적 안보개념은 냉전시대가 종식되면서 다양하고 빠르게 변화하는 양상을 띠게 되었는데, 위협의 주체와 보호대상인 객체 그리고 대응수단인 행위자가 다양화되면서 비전통적 안보개념에 관심을 갖기 시작했다. 즉, 주로 군사적 차원에서의 외부적 위협에 대한 국가적 대응이라는 기존의 개념으로부터 국가의 제 정책분야를 종합적으로 운용하여 국내·외로부터 기인하는 군사, 비군사에 걸친 각종 각양의 직·간접적 위협을 억제·방지·배제하고, 유사시 적절히 대응하여 국가가 추구하는 제 가치를 보전하고 향상시키는 것으로 국가안보개념이 확대되었다.

3) 김병남, 「안보란 무엇인가」 (서울: 도서출판 한울, 2011), 13쪽.

이러한 안보개념의 확대는 최근에 국가를 보호대상으로 하는 국가안보보다도 인간의 복지나 안전문제에 더 많은 비중을 두는 인간안보개념이 새롭게 부각되는 결과를 낳았다. 인간안보라는 용어는 1994년 국제연합개발계획(United Nations Development Program : UNDP)의 보고서에서 처음 사용되었다. 그 의미는 기아, 질병, 가혹행위 등 만성적 위협과 가정, 직장, 사회공동체 속에서 일상생활 양식이 갑작스럽게 파괴되는 것으로부터 개인을 안전하게 보호하는 것으로 정의하고 있다.⁴⁾

이와 같이 안보개념은 시대와 상황에 따라 다르게 변화될 수 있는 가변적인 개념이며, 국가안보의 의미는 국가를 위협으로부터 안전하게 지키고 보호하는 것이다. 인간안보가 인간의 복지나 안전문제를 보호대상으로 하는 것이라면, 국제안보는 보호해야 할 대상이 지구촌 국제사회로 좀 더 확장된 것이라고 볼 수 있다.

국제안보의 연구도 인간안보와 같이 탈냉전으로 인한 안보환경 변화에 따라 활성화되었으며, 특히 2001년 9·11 테러를 계기로 활발하게 전개되었다. 연구의 주제도 냉전 시 군사·정치·외교 중심에서 탈냉전 이후 비군사적·비정치적 문제로 확대됐으며, 지구촌 및 국제사회에 위협을 가하는 모든 이슈를 포함하게 되었다.

국가안보와 인간안보는 밀접하게 관련되며, 때때로 서로 상충하는 결과를 초래하기도 한다. 즉, 국가안보를 위한 노력이 인간안보를 위협할 수도 있고 인간안보가 증진되면 국가안보 위협이 증가될 수도 있다. 그렇지만 국가안보, 국제안보, 인간안보의 개념이 서로 대립되는 개념으로 간주되어서는 안 되며, 오히려 상호 보완적인 측면이 많다고 보아야 할 것이다.

한편 국제사회에서 국가주권과 인간안보가 서로 충돌하는 경우를 종종 볼 수 있는데 특정국가에 대한 인도주의적 개입문제가 대표적인 예가 될 것이다. 따라서 오늘날의 안보문제는 국가안보, 국제안보, 인간안보가 복잡한 상호작용 관계에 있으며, 이 세 가지 안보 수준에서 균형 있게 고려되어야 한다.

국제안보환경의 변화를 국제관계의 이론을 적용하여 살펴보면, 먼저 냉전 이

4) 김병남, 앞의 책, 14쪽.

전까지의 국제관계는 힘과 권력의 관점에서 설명하고 있는 현실주의가 주류를 이룬다. 즉, 국제관계에 있어서 모든 국가는 무정부 상태에 놓여 있으므로 국가는 유일한 행위자로서 스스로를 지켜야 할 힘을 가져야 한다는 입장에서 전통적 안보개념이 정립되었다. 전통적 안보개념은 외부의 군사적 위협으로부터 한 국가의 주권이 보호되면, 그 보호된 주권은 개인의 안전으로 연결된다는 가정에 기초하고 있다.⁵⁾

반면, 탈냉전 이후의 안보환경은 군사적 안전을 확보하더라도 안정적인 사회경제적 활동이 보장되지 않을 수 있을 뿐만 아니라, 국민의 안전이 정부의 안전과 일치되지만은 않는다는 것이 확인되면서 전통적인 정치·군사 중심의 안보개념에서 비전통적·비군사적인 경제·사회·자원·환경보전·인권·테러·국제범죄 등을 총망라하는 포괄적 안보(Comprehensive Security) 개념으로 확대, 변화되었다. 포괄적 안보개념에 적용할 수 있는 이론적 접근방법으로는 신자유주의 입장이 부상하게 되었는데, 국제관계에 있어서 국가 이외에 다양한 행위자가 존재한다고 지적하면서 국제레짐과 국제제도를 통해 국가 간의 협력을 강화하고 상호 의존으로 이끌어 문제가 해결될 수 있다고 주장한다.⁶⁾

포괄적 안보에 대한 인식의 변화는 행위자 자체가 국가뿐만 아니라 국제기구·다국적기업·비정부기구(NGO) 등으로 확대·변화되었고, 행위를 유발하는 요인이나 행위유형이 다양화된 것에서 비롯되었다고 볼 수 있다. 분쟁양상도 국가 간 군사적 충돌의 가능성은 점차 감소하고 있는 데 비해 종교나 인종갈등, 민족주의 등으로 인한 내전이 주를 이루고 있다. 이에 따라 외부의 군사적 위협으로부터 국가를 수호하고 정치적 안보를 확보하는 전통적 안보개념만으로는 주권국가 내 개인이나 그룹의 안보를 보장할 수 없다는 한계에 직면하면서, <표-1>과 같이 새로운 포괄적 안보개념이 등장하게 되었다.

5) 김병남, 앞의 책, 23쪽

6) 김병남, 위의 책, 29쪽

<표-1> 포괄적 안보개념

구 분		전통적 안보	비 전통적 안보		
			국가안보	인간안보	국제안보
포괄적 안보	위협 (주체)	외부의 군사적 위협	국·내외의 군사·비군사적 위협	내전·인종/종교분규·기아·질병 등	테러리즘·국제범죄·환경·자원·식량·질병 문제 등
	보호대상 (객체)	국가	국가	인간(국민)	국제사회, 인간
	대응수단 (행위자)	국가(군사력)	국가 (제 정책분야)	국가(제 정책분야), 국제레짐, NGO 등	
	국제관계 적용이론	현실주의 우세	신자유주의 등장		

2. 비전통적 안보의 의의

포괄적 안보는 위에서 살펴본 바와 같이 전통적 안보와 비전통적 안보라는 두 축으로 나누어 볼 수 있는데, 여기에서는 포괄적 개념이지만 의미가 모호한 비전통적 안보에 대하여 개념과 특성, 그리고 비전통적 안보 위협의 범위에 관하여 검토하고자 한다.

비전통적 안보의 개념도 국가를 안보의 일차적인 대상으로 삼는다는 점에서 전통적 안보와 공통점을 지닌다. 즉, 국가 외부로부터 제기되는 제반 위협들에 대응하는 주체는 국가이고, 국가의 안전을 확보함으로써 국민들의 안정적인 삶이 이루어지게 된다는 전통적 안보의 기본 가정은 비전통적 안보 논의들에서도 적용된다.

그러나 전통적인 국가안보개념이 군사적 위협에 국한하여 안보를 논할 것을 강조하는 반면, 비전통적 안보개념은 외부의 군사적 위협을 제외한 광의의 국가안보개념과 인간안보 및 국제안보개념을 포괄하고 있다고 볼 수 있다.

비전통적 안보개념에서의 보호대상은 국가뿐만 아니라, 인간과 국제사회를 망라하며, 대응수단으로서 행위자도 국가의 군사력을 포함한 제 정책 분야와 국제레짐, NGO 등으로 확대되었다.

인간안보는 보호대상이 개인수준으로서의 인간임을 강조한다는 점에서 국가적 차원에서 안보 위협을 다루는 포괄적 안보의 한 축으로서 비전통적 안보의 하위 개념이라고 할 수 있다. 비전통적 안보를 인간안보와 같은 선상에서 다루는 데는 다소 논란의 여지가 있지만, 비전통적인 안보 위협들은 인간안보의 개념을 준거점(reference point)으로 삼아 설명하는 것이 일반적인 경향이다. 주목할 것은 세계 여러 나라에서 환경문제, 전염병질병, 불법이민 등을 포함한 모든 비군사적 위협을 비전통적 안보 위협으로 간주하려는 경향이 점점 더 뚜렷해지고 있다는 점이다.⁷⁾

비전통적 안보는 크게 세 가지 특징을 지닌다. 첫째, 안보연구의 범주를 안보에 대한 비군사적 위협에 역점을 맞추어 규정하고, 둘째, 대부분의 비전통 안보 이슈들이 그 발생 원인과 영향에 있어서 초국가적인 성격을 띠며, 셋째, 학문적·정책적 면에서 국가뿐만 아니라, 다른 행위자들도 안보의 준거점으로 간주된다는 점이다.⁸⁾

안보 위협의 형태도 국가의 정규 군사력 간 전면전 또는 국지전 형태를 전통적 안보 위협이라고 한다면, 비전통적 안보 위협은 다음과 같은 다양한 형태를 포함하고 있다. 먼저 국내적으로는 정치적 박해, 경제적 빈곤, 사회적 불안정, 인종 및 종교 분규, 내란·내전 등을 들 수 있다. 한편, 초국가적 안보 위협 형태로는 대량살상무기의 확산, 테러리즘, 해적행위, 마약 등 국제범죄, 환경오염, 불법이민, 전염병 등 질병문제, 자원문제, 식량문제 등으로 표출되고 있다.

한반도를 둘러싼 동북아지역은 세계에서 가장 강력한 군사력이 집중된 지역으로 남북한과 미·중·일·러 4대 강국이 군비경쟁을 벌이고 있어 전통적 안보요소가 큰 영향력을 지니는 지역이다. 그러나 한편으로 비전통적 안보 위협 역시 복합적으로 병존하고 있으며, 국가 간 직접적 군사력 충돌로 인한 전쟁발발 가능성보다는 북한의 국지도발, 테러리즘, 대량살상무기 확산, 급변사태에 따른 대량학살 및 난민발생 등과 해적을 비롯한 초국가적 조직범죄, 마약 및 밀입국, 환경오염, 전염병, 주변국 간 도서영유권 및 해양경계선확정 문제에 따른 분쟁⁹⁾, 불법조업 등이 지속적으로 발생하고 있고, 또한 발발 가능성이 높은 직접

7) 이신화, “비전통안보와 동북아지역협력”, 「한국정치학회보」 제42집 제2호, 2008, 416쪽.

8) 이신화, 위의 논문, 416쪽.

적 위협이 되고 있다. 따라서 이러한 비전통적 안보 위협은 전통적 안보 위협 못지않게 국가의 사활적 이익이 걸린 문제로 강력한 국가적 대응수준을 요구하고 있다고 할 것이다.

3. 비전통적 해양안보 개념과 위협 형태

다양한 비전통적 안보이슈들 중에서 한반도 주변은 근래 발생하고 있는 남북한 간, 동북아 주변국 간 안보문제와 초국가적 안보 위협 그리고 향후 예견되는 상황을 고려해볼 때, 주로 지상보다는 해양이 안보 위협의 주축을 이루고 있다는 것에 주목할 필요가 있다.

안보의 개념은 체계적으로 정립되어 있지 않은 상태이며, 안보환경의 변화에 따라 가변적이다. 해양안보의 개념 역시 보편적으로 인정되는 정의는 존재하지 않으며, 이를 사용하는 상황이나 사람에 따라 의미하는 바가 달라질 것이다.¹⁰⁾ 그렇지만 탈냉전 이후 21세기의 해양안보개념도 안보개념과 같이 전통적 해양안보에 더하여 비전통적 해양안보를 포함한 포괄적인 개념으로 접근하는 것이 해양안보환경의 변화에 대응하는 적절한 방법이 될 것이다.

전통적 해양안보개념은 전통적 안보개념에 비추어 해양에서 타국가로부터의 군사적 위협에 대한 국가적 대응이라는 개념이라고 볼 수 있으며, 행위의 주체가 주로 상호 교전국가 간 해군력을 바탕으로 한 정규군이라고 할 수 있다. 반면, 비전통적 해양안보개념의 변화는 다음과 같이 정리할 수 있다.¹¹⁾

첫째, 해군력으로 대표되는 정규 군사력 간의 충돌위협은 감소한 반면 테러리즘, 해적, 해상무장강도에 의한 위협이 증가하고, 조직적으로 대형화·흉포화되는 경향이 있으며, 해양을 통한 대량살상무기의 불법적 확산위협도 증대되고 있다.

둘째, 1970년대 이후 뚜렷이 나타나고 있는 연안국의 관할해역 확대추세를

9) 주변국 간 분쟁 상황에서 국가 간 군사적 충돌 이전 상황은 비전통적 안보 위협으로 간주한다. 예컨대 민간단체 등의 영해침범이나 불법상륙 등.

10) 임채현, “국제법상 연안국 해양안보관할권에 관한 연구”, 한국해양대학교 법학박사학위논문 (2008. 8.), 16쪽.

11) 임채현, 위의 논문, 16~18쪽.

들 수 있는데, 이는 국가 간 관할권 중복을 초래하며, 해양안보환경에 중대한 영향을 미치고 있다. 특히 해양자원의 확보를 위한 해양경계선 분쟁이나 영유권 분쟁은 인접 연안국 간 해양안보에 중대한 위협요인이 되고 있다. 이로 인한 국가 간 군사적 충돌은 전통적 해양안보 범주에 속한다면, 군사적 충돌 이전 민간선박과 단체에 의한 영해침범, 도서 강제상륙 등 불법행위에 대한 대응은 비전통적 해양안보개념에 속한다고 볼 수 있다.

셋째, 어업 장비 및 기술의 발전으로 수산자원의 고갈을 초래하였고, 수산자원확보를 위한 분쟁으로 불법조업문제와 이를 단속하기 위한 법집행에 있어 국가 간의 충돌로 확대될 수 있는 안보 위협이 증대되고 있다.

넷째, 선박을 통한 교역량이 증가하고, 이에 따른 대형 유류오염사고 등 해양환경의 파괴 가능성이 증대되고 있으며, 그 외에도 마약 등의 불법거래, 밀입국 등 해상치안 분야도 국가이익에 위협이 되는 해양안보의 범주에 속한다고 볼 수 있다.

이러한 해양안보환경의 다양한 변화를 바탕으로 해양안보의 개념은 '해양이 국가 및 인류에게 제공하는 이익을 보호하고 안전한 상태로 유지'하는 것으로 포괄적 정의를 할 수 있다.¹²⁾

한반도 주변 해역을 중심으로 해양안보 위협의 형태를 살펴보면, 우선 전통적 군사적 위협이 상존하고 있으며, 특히 동북아 해역에서는 해군력 증강에 역점을 둔 중·일 간의 패권경쟁, G2로 급부상한 중국의 팽창과 미국과의 해양패권 경쟁, 그리고 지속적인 북한의 무력도발 등이 역내 안보 불안을 더욱 고조시키고 있다. 또한 도서영유권 및 해양경계선확정 등의 갈등 요인이 어느 때보다도 증폭되고 있는 것이 현실이다. 따라서 동북아 해역에서의 전통적 안보 위협은 어느 지역보다 높은 상황이라고 볼 수 있다.

그러나 전 세계에서 가장 막강한 군사력을 가진 동북아시아 국가 간 직접적 군사력 충돌로 인한 전쟁 가능성이 희박한 반면, 저강도 분쟁이나 민간선박 및 단체의 불법적 행위에 의한 분쟁 가능성이 높으며, 이는 비전통적 해양안보 위협의 범주에 속한다고 할 수 있다. 주변국의 민간 선박 및 단체에 의한 안보 위협 형태를 보면 영해침범, EEZ 침범 및 불법조업, 대륙붕 임의 조사 및 개

12) 임채현, 앞의 논문, 18쪽.

발, 영유권 분쟁 도서 및 시설에 대한 강제 상륙 및 점거 등이며, 이러한 불법 행위의 현장 대응 과정에서 인명 또는 재산 피해 등 우발상황 발생 시 위기가 증폭되면서 저장도 분쟁으로 확대 가능성을 배제할 수 없다.

북한의 경우도 전통적 안보 위협과 더불어 핵, 미사일 개발 등 대량살상무기 확산, 해상도발에 의한 무장공비 침투, 선박 납치 및 공격, 북한선박 영해 및 북방한계선(Northern Limit Line : NLL) 침범, 대량난민 해상탈출 상황 등 비전통적 해양안보 위협이 병존하고 있다.

비전통적 해양안보 위협형태의 또 다른 범주는 초국가적 해양안보 위협으로 해양에서의 각종 불법행위를 들 수 있다. 이에 포함되는 위협형태로는 해상테러리즘, 해적행위, 해상무장강도, 선상반란, 마약거래, 밀입국 등과 기타 불법조업, 해양환경파괴 등이 주요 비전통적 해양안보 위협에 포함된다고 볼 수 있다.

제2절 해양안보관할권의 이론적 고찰

해양에서 발생할 수 있는 다양한 안보 위협에 대해 국가가 적절한 관할권을 행사할 수 있는 지 여부를 확인하기 위하여 먼저 국가관할권의 개념 및 기능적 분류에 대한 이론과 입법관할권의 이론적 기준을 선행연구 자료를 통하여 검토하고, 해양에서의 국가관할권을 관할권의 주 대상인 선박에 대하여 기국관할권, 항만국관할권 그리고 연안국관할권으로 구분하여 영해, 접속수역, EEZ, 대륙붕, 공해 등 수역별로 적용되는 국가관할권 행사의 범위를 고찰하고자 한다.

1. 국가관할권

국제법상 국가관할권에 대한 명시적 정의는 없으나, 자연인이나 법인의 행위를 통제하고 그 권리와 의무를 설정할 수 있는 국가의 적법한 권한을 의미한다.¹³⁾

13) 이의정, “국가관할권의 개념과 분류에 관한 연구”, 「법학논집」, 제18집, 청주대학교 법학연구소(2001. 12.), 281쪽.

국가관할권은 국가가 그 국내법을 일정범위의 사람, 재산 또는 사실에 대해서 적용하여 행사하는 국제법상의 권능을 말하고, 국가주권의 구체적인 발현형태이다. 그런데 주권국가를 구성원으로 하는 국제사회에서 국가의 대내주권은 타국과의 관계에서는 영역주권으로 나타나고, 그 연장선상에서 주권국가 간의 상호관계를 규율하는 법으로서 국제법에서는 ‘국가관할권의 속지성’이라는 원칙이 도입되었다.¹⁴⁾

이 경우 국가관할권의 행사가 영역 내에 머무르는 한 국제분쟁의 발생도 일반적으로 억제되었다. 그러나 국가관할권이 국가주권에서 연원하는 것이지만, 오로지 속지적 영역성만을 갖는 개념이 아니라, 역외성까지도 포함하기 때문에, 일국의 관할권이 통치권의 장소적 적용범위를 넘어 널리 국외행위에 대해 적용 또는 행사됨에 따라, 국가관할권 상호 저촉의 형태로 국제분쟁이 발생하게 된다고 볼 수 있다.

국가관할권이 국제법 분야에서 문제로 되는 경우, 그 본질은 “국내법이 과연 어느 범위까지 인간의 활동과 사실에 관하여 규율할 수 있는가를 국제법이 허용하고 있는가”라는 점에 있다. 즉, 국제법은 국가관할권이 행사할 수 있는 한계 및 범위를 결정하여 주는 반면, 국내법은 국가가 관할권을 주장하는 방법 및 정도에 대하여 각각 관계하고 있는 것이다. 결국 국가관할권 문제는 국제법 및 국내법적인 문제를 모두 내포하고 있는 광범위하면서도 중요한 과제인 것이다. 더구나 21C의 국제사회는 다양한 분야에서 국가 간의 무한 경쟁이 더욱 치열하게 될 것이고, 이 같은 상황에서 국제법과 국내법의 충돌은 그 어느 때보다도 복잡하게 전개될 것이다.¹⁵⁾

국가관할권을 분류함에 있어 여러 가지 입장이 있으나, 이 논문에서 국가관할권은 입법(규율)관할권(legislative or prescriptive jurisdiction)과 집행관할권(rule-enforcing jurisdiction)으로 구분하고, 집행관할권은 행정관할권(executive jurisdiction)과 사법관할권(judicial jurisdiction)으로 구분하였다. 입법관할권이란 국가가 입법부의 행위, 행정부의 명령과 규칙, 재판소의 선례 등을 통해 법규범을 제정하는 권한을 말하며, 이러한 의미에서 국제협약을 비준(ratification)하거

14) 이의정, 앞의 논문, 282쪽.

15) 이의정, 위의 논문, 283쪽.

나 가입(accession)하는 것도 일종의 입법관할권 행사이다. 집행관할권이란 제정된 법규를 행정적 또는 사법적 행동을 통하여 실제 사건에 적용하는 힘을 말하며, 법 또는 규칙의 준수를 권유 혹은 강제하고 위반을 벌하는 것이라 정의된다. 행정관할권은 행정기관이 체포, 수사, 강제조사, 압수, 억류 등 물리적 강제 조치에 의하여 국내법을 집행하는 권한이며, 사법관할권은 사법기관이 그 재판관할의 범위를 정하고, 국내법령을 적용하여 구체적인 사안의 심리와 판결의 집행을 행하는 권한을 말한다.¹⁶⁾ 입법관할권은 집행관할권의 근거를 제공하며, 더 나아가 입법관할권이 없이 집행관할권은 유효하게 행사될 수 없다. 한편, 입법관할권은 궁극적으로 집행관할권을 전제로 하는 것이며, 이는 집행이 없다면, 입법 자체가 무의미하기 때문이다. 그러나 예외적으로 국제법상 입법관할권은 있어도 집행관할권 특히 재판권의 행사를 각종의 면제와 같은 방법으로 제한하는 경우도 있다.¹⁷⁾

집행관할권은 특히 형법분야에서 원칙적으로 자국의 입법관할권을 전제로 한다. 가장 중요한 전제로서 집행관할권은 국제법에 근거하여 입법된 국내법에 기초하여 행사되어야 한다.¹⁸⁾ 다만, 국가의 집행관할권 행사가 입법관할권에 기초하지 않고 행사되는 경우가 있는데, 이는 적법한 권한을 가진 국가의 협력을 받는 경우이다. 예를 들면, 특정 국가는 다른 국가의 동의를 특별히 획득하는 경우에 타국의 영역 내에서 집행관할권을 행사할 수 있다.¹⁹⁾ 타국의 영역 내가 아닌 경우 즉 국가의 관할권 밖에서는 국제협약에 근거하여 관할권이 행사될 수 있을 것이다. 일반적으로는 집행관할권이 입법관할권을 전제로 하고 있고, 입법관할권은 역외관할권을 인정하고 있기 때문에 국제법은 입법관할권의 규율 기준에 주된 관심을 기울인다.

입법관할권의 이론적 기준은 주로 형사관할권을 중심으로 발전되어 왔는데, 대체로 속지주의, 속인주의, 보호주의, 보편주의로 구성된다. 이상의 원칙들은 부분적으로 혹은 완전히 국가의 역외입법관할권을 정당화하기 위한 도구로서 사용되고 있다. ²⁰⁾

16) 임채현, 앞의 논문, 27쪽.

17) 임채현, 위의 논문, 28쪽.

18) 임채현, 위의 논문, 28쪽.

19) 임채현, 위의 논문, 28쪽.

먼저, 속지주의에서 국가는 ‘한 국가의 영토 내에서’ 발생한 범죄에 대해 행위자의 국적을 불문하고 형사관할권을 갖는다. 다만, 속지주의 영역의 한계를 넘어 특정의 국외행위도 대상에 포함할 수 있는데, 다음의 두 가지 유형이 있다. 하나는 국외에서 자국 선박 및 항공기 등의 내부에서 이루어진 행위를 자국 영역 내의 국내범으로 다루는 경우와, 다른 하나는 한 범죄가 두 국가에서 발생했을 경우인데, 범죄가 그 영토 내에서 개시된 국가가 관할권을 갖는다는 주관적 속지주의와 범죄가 그 영토 내에서 완성된 국가가 관할권을 갖는다는 객관적 속지주의로 구분될 수 있다.

둘째, 속인주의는 개인의 해외 범죄에 대하여 그의 국적국가가 관할권을 행사할 수 있다는 원칙을 말한다. 속인주의는 범죄인의 국적국이 관할권을 행사하는 능동적 속인주의와 외국인의 외국에서의 범죄라 하더라도 그 범죄 피해자의 국적국가가 관할권을 행사할 수 있다는 수동적 속인주의로 구분한다.

셋째, 보호주의는 외국인의 외국에서의 범죄라 하더라도 이 범죄로 인하여 국가의 이익, 즉 국가안보 또는 사활적 경제이익을 침해당한 국가가 형사관할권을 행사할 수 있다는 것을 말한다. 보호주의는 침해된 법익의 주체가 국가라는 점에서 볼 때 개인의 법익 침해국이 관할권을 갖는 수동적 속인주의와 구별할 수 있으며, 피해국가 영토 내에서 효과 또는 결과가 발생할 것을 요구하지 않는다는 점에서 특히 객관적 속지주의와 구분된다. 다만, 국가이익의 개념이 모호하여 남용될 여지가 있다.

넷째, 보편주의는 여러 국가의 공통이익을 해치는 범죄에 관하여 범인과 범행지 여하를 불문하고 그 실행자를 억류하고 체포한 모든 국가가 형사관할권을 행사하는 것을 의미한다. 즉, 국제공동체 전체에 대한 위협이 되는 중대한 범죄 내지 국제법 하의 범죄에 대하여 보편적 관할권이 인정되고 있다. 그러나 현대 국제법이 국가주권과 국내문제불간섭의 원칙을 기초로 하고 있기 때문에 보편주의는 예외적인 상황 하에서만 원용될 수 있으며, 원칙적으로 이런 관할권의 행사가 각 국가의 재량사항 즉 임의적이라는 속성을 갖고 있다. 이러한 보편주의 임의성의 약점을 보완하기 위해 관할권의 행사를 강제하는 의무적 보편주의가 몇몇 협약에 ‘인도 아니면 소추’라는 공식의 형태로 도입되고 있다. 21)

20) 임채현, 앞의 논문, 29쪽.

2. 해양에서의 국가관할권

(1) 기국관할권

기국관할권은 국제관습법의 규정에 따라 선박의 국적국가가 자국의 국기를 게양한 선박에 대해 동 선박이 위치한 장소에 상관없이 배타적인 입법 및 집행 관할권을 행사할 수 있음을 의미한다. 기국관할권이 선박의 국적에 기초한 속인적 관할권인지, 혹은 선박을 떠다니는 국가영토의 일부분으로 간주한 준속지적 관할권인지 명확하지 않다.²²⁾ 이에 대해서는 일반적으로 선박의 국적에 기초한 속인적 관할권으로 이해하며, 기국관할권은 공해상 선박에 대해 선적국의 배타적 관할권이 적용되어 항해활동의 자유를 보장해 주는데 그 의의가 있으나, 타국의 관할수역에 위치하는 선박의 경우에는 이와는 달리 관할권의 경합이 발생한다. 선박이 최소한 다른 국가의 관할수역에 들어가기 전에는 특정 국가의 떠있는 영토의 연장으로 취급될 수 있지만, 타국의 영해와 EEZ 등의 관할수역에 존재할 경우에는 동 연안국가의 관할권이 미친다. 국제조약이나 국제관습법은 선박에 대한 기국관할권이 제한되는 특별한 상황에 대한 명확한 언급이 없다. 다만 UNCLOS는 기국관할권과 연안국관할권이 경합하는 경우 약간의 기국관할권 우위를 인정하고 있다.²³⁾ 또한, 연안국의 형사집행관할권의 경우 영해에서 항행하는 외국 선박에 대해 형사집행관할권이 원칙적으로 금지되며 예외적인 경우²⁴⁾에 한하여 인정됨을 규정하고 있다.

21) 임채현, 앞의 논문, 30~32쪽.

22) 임채현, 위의 논문, 33쪽.

23) 이는 UNCLOS 제228조 제1항(소송의 정지·제한)에 다음과 같이 잘 나타나 있다. “소송을 제기한 국가의 영해 밖에서 외국 선박이 선박으로부터의 오염의 방지, 경감 및 통제에 관하여 적용되는 법령이나 국제규칙과 기준을 위반한 데 대하여 처벌하는 소송은, 그 소송이 연안국에 대하여 중대한 피해를 발생시킨 경우와 관련되었거나 문제된 기국이 자국선박이 행한 위반에 대하여 적용 가능한 국제규칙과 기준을 실효적으로 집행할 의무를 반복하여 무시하지 아니하는 한 소송이 시작된 날로부터 6개월 이내에 기국이 동일한 혐의에 대하여 처벌하는 소송을 시작한 경우 정지한다. 기국이 이 조에 따라 사건의 모든 서류와 소송기록을 제공한다. 기국이 제기한 소송이 종결되었을 때 정지된 소송은 종료된다. 이러한 소송에 관하여 발생한 비용이 지급된 경우 연안국은 정지된 절차와 관련하여 제공된 보석금과 그 밖의 금융보증을 반환한다.”.

24) UNCLOS 제27조 제1항“연안국의 형사관할권은 오직 다음의 각 호의 경우를 제외하고는 영

(2) 항만국관할권

항만은 일반적으로 국가의 영토 내에 전적으로 존재하며 국가의 영토주권이 미치기 때문에 국제관습법은 항만 내에서 연안국의 내수로 간주되며 다른 해양 수역에 비하여 가장 강력한 연안국 주권이 미치는 곳이다. 항만은 속지적 원칙에 기초하여, 항만국이 항만으로의 접근을 부정하거나 자국의 항만에 접근할 수 있는 요건을 결정하는 법규나 규정을 차별 없이 제정할 수 있는 관할권을 가진다.²⁵⁾

항만국관할권은 특히 집행관할권의 관계에서 기국관할권의 비효율적 행사의 결과를 반영하여 위생, 안전 및 환경오염방지 등의 유지를 위해 그 역할의 중요성이 새로이 부각되었다고 할 수 있으며, 이러한 비효율적 기국관할권의 행사는 주로 편의치적국들의 선박에 대한 효율적이지 못한 관할권행사에 기인한다고 할 수 있다.²⁶⁾ 특히, 항만국관할권은 기국관할권과 연안국관할권의 갈등에 따른 타협의 산물로 이해되는데, 연안국의 선박에 대한 해상에서의 집행관할권 행사 대신에 항만에서 선박에 집행관할권을 행사함으로써 기국의 항해이익을 저해하지 않는다는 것이 주된 이유이다.²⁷⁾ 항만국 집행관할권과 관련하여 항만국통제(Port State Control : 이하 'PSC'라 한다)와 같은 제도가 있는 바, 항만국 통제제도란 항만국이 자국의 관할해역에서 해상의 안전과 해양환경 보호를 위해 외국적 선박을 대상으로 선박안전기준, 선원의 자격, 근로조건 및 선원의 운항능력 등이 국제기준에 적합한지를 점검하여 위반 시 당해 선박에 대해 출항정지 등 불이익 처분을 행사하는 제반행위를 의미하며, 기준미달선 등에 대해 자국의 이익보호를 위해 통제하는 제도이다.²⁸⁾ 항만 상의 선박은 원칙적으로 연안국의 영토주권이 미치는 공간으로서 이러한 제도의 시행은 아무런 문제점

해를 통항하고 있는 외국 선박의 선박내에서 통항중에 발생한 어떠한 범죄와 관련하여 사람을 체포하거나 수사를 수행하기 위하여 그 선박내에서 행사될 수 없다. (a) 범죄의 결과가 연안국에 미치는 경우 ; (b) 범죄가 연안국의 평화나 영해의 공공질서를 교란하는 종류인 경우 ; (c) 그 선박의 선장이나 기국의 외교관 또는 영사가 현지 당국에 지원을 요청한 경우 ; (d) 마약이나 향정신성물질의 불법거래를 진압하기 위하여 필요한 경우”.

25) 임채현, 앞의 논문, 34~35쪽.

26) 임채현, 위의 논문, 35쪽.

27) 임채현, 위의 논문, 35쪽.

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

이 없으며, 동 제도 시행의 근거법령으로는 항만국의 법령이나 주로 국제해사기구(IMO)에 의해 채택된 국제협약을 중심으로 실행된다.²⁹⁾

반면, 이러한 항만국 집행관할권에 대한 제한 중 하나는 선박의 선내 문제와 관련된 경우인데, 원칙적으로 항만국은 자국의 국익에 관련되는 사항에 대해서만 외국 선박에 대해서 그 국내법을 적용하며, 선박 내부사항에 대해서는 선적국의 법체제에 일임하는 것이 국제관습법 상 인정된다.³⁰⁾

(3) 연안국관할권

연안국에 의한 관할권 행사는 주로 자국의 해양수역에 대하여 이루어지며, 연안국의 관할수역에서 항해 중에 발생하는 외국 선박에 의한 범죄행위는 연안국의 관할권이 미친다. 연안국의 관할권은 국가주권의 속지적 원칙에 기초하며, UNCLOS도 영해에서 연안국의 주권이 미침을 규정하고 있다.(제2조)

연안국은 영해 내의 외국 선박에 대해 일정한 입법 및 집행관할권을 행사할 수 있는 권한을 가진다. 그러나 연안국의 범위는 영해 내 외국 선박의 무해통항권의 행사에 의해 일정부분 제한되는데, UNCLOS는 이에 관한 규정을 두고 있다.(제17조 내지 26조)

영해 이원 수역에 경우에도 연안국은 일정부분 입법 및 집행관할권을 행사할 수 있다. 접속수역은 항행의 목적인 경우 공해에 해당하지만, 연안국이 자국의 영토, 내수 또는 영해 내에서의 관세·재정·출입국관리·위생에 관한 법규위반을 예방하거나 처벌할 목적으로 제한적인 국가관할권을 행사하는 수역이다.(제33조) 따라서 접속수역의 설정은 보호주의 일종으로 구체적인 국가법익의 보호를 목적으로 한 적용이 인정된다.

연안국은 EEZ에 대해서도 일정한 규정을 제정하고 집행할 권한을 갖는다. EEZ가 비록 영토의 개념은 적용될 수 없다하더라도 영역적 요소에서 완전히 자유로운 것은 아니며, 이는 EEZ에 대해 행사되는 권리의 성질 및 배타성과 또한 동 수역이 연안국의 영역에 인접한다는 사실 때문이다. 따라서 EEZ에 대한 연안국관할권은 준속지주의에 기초한 관할권행사라 할 수 있다. 대륙붕의

29) 임채현, 앞의 논문, 36쪽.

30) 임채현, 위의 논문, 36쪽.

경우에도 육지영토의 자연적 연장으로서 준속주주의에 기초한 연안국의 관할권이 행사되는 곳이라 할 것이다. 즉, EEZ는 경제적 이용이나 천연자원의 개발 등에 대한 주권적 권리와 그 외 여러 사항에 관할권을 갖는 수역으로 인정되며(제56조), 또한 대륙붕에서 연안국은 동 지역을 탐사하고 천연자원을 개발함에 있어 주권적 권리를 행사 할 수 있다.(제77조)

상기의 연안국 관할수역 이외, 공해와 같은 수역은 국가관할권 범위를 벗어나므로 선박기국의 배타적 관할권이 국제관습법이나 UNCLOS에 의해 인정된다. 즉 속인주의에 기초한 기국관할권이 행사되고, 예외적으로 해적행위와 같은 사항에 대해서는 보편적 관할권이 인정된다.³¹⁾

3. 해양안보관할권

해양에서 국가관할권의 행사는 기국관할권, 항만국관할권 및 연안국관할권으로 구분되지만, 해양에서의 안보문제와 관련하여서는 연안국관할권이 가장 중요시된다. 비록 대부분의 해양안보 위협은 선박을 매개로 하여 발생할 수 있으나 해양안보 위협의 발생과 가장 이해관계가 큰 국가는 연안국이라 할 수 있기 때문이다. 대부분의 해로가 연안국의 관할권 범위 내에 있어 연안국은 이를 보호할 필요가 있으며, 자원안보 위협, 환경안보 위협 그리고 해상범죄 위협 등에 의해 가장 영향을 받는 국가도 연안국이기 때문이다. 따라서 해양안보관할권의 행사는 연안국의 관할권행사와 가장 밀접한 관련을 갖는다 할 것이다.

해양안보의 개념은 상황이나 사람에 따라 의미하는 바가 달라지며, 결국 이는 각 국가가 해양에서의 활동에 의해 그들이 위협받고 있는 이익이라는 관점에서 다양한 접근방법을 갖는다. 이를 바탕으로 해양안보는 국가 및 인류에게 해양이 제공하는 이익을 보호하고 안전한 상태로 유지하는 것을 의미한다고 할 수 있다. 따라서 해양안보관할권은 해양안보를 확보하기 위해 국가가 행사하는 관할권이라고 할 수 있다. 즉, “해양안보관할권은 해양이 국가 및 인류에게 제공하는 이익을 보호하고 안전한 상태로 유지하기 위해 행사하는 국가관할권”이

31) 임채현, 앞의 논문, 36~38쪽.

라고 할 수 있다. 해양안보관할권은 특히 위협받고 있는 해양안보에 따라 혹은 해양안보를 해하는 위협의 종류에 따라 다양하게 행사될 수 있다. 결국 해양안보관할권은 연안국과 밀접한 연관성을 가지며, UNCLOS상의 여러 규정에 비추어 각 수역별로 부여된 연안국의 권한을 중심으로 해양안보입법관할권과 해양안보집행(행정, 사법)관할권으로 구분하여 논의되어야 한다.³²⁾

한편, 해양에서 안보 위협에 대한 적절한 규제는 국적국의 역할이 중요함을 알 수 있으며, 해양에서 안보 위협의 주체라 할 수 있는 선박에 대해서는 주로 기국관할권이 우위에 있기 때문에 연안국관할권 행사가 용이하지만은 않다. 이에 따라 공해상의 선박에 대해서는 기국이 배타적 관할권을 행사하는 것이 국제관습법 및 UNCLOS의 원칙이더라도 영해나 EEZ 등의 국가 관할수역에서는 연안국의 관할권행사의 실효성을 확보해주기 위해 기국의 관할권과 연안국의 관할권을 병존시킨다. 또한 연안국이 각종 안보 위협에 대해 적절하게 대응하기 위해서는 국제법에 의해 관할권을 행사할 수 있는 정당한 권한을 부여받아야 함은 당연하기 때문에, 연안국의 입장에서 관할권의 유무를 명확히 파악하고 있어야 할 것이다.³³⁾ 이를 위해 제3절에서는 특히 UNCLOS를 비롯한 관련 국제·국내 법규 및 제도를 중심으로 연안국의 각 관할수역에서 안보 위협에 따른 관할권행사에 대해 포괄적으로 검토하는 방법으로 개념모형을 사용하였다.

제3절 비전통적 해양안보관할권 적용 모형

대한민국이 처해 있는 비전통적 해양안보 위협형태를 <표-2>와 같이 통합적으로 수역별 해양안보관할권 적용 유형을 구분하여 모형을 정리하고, 관할권 적용 관련 법제를 국제법, 국내법과 기타 규정으로 나누어서 2차적인 모형을 구성하였다. 또한 비전통적 해양안보관할권을 입법관할권, 행정관할권, 사법관할권으로 분류하여 관련법제에 대한 주체를 모형화하였다. 비록 명쾌하게 정리가 안 되는 부분이 있을 수 있지만, 비전통적 해양안보의 위협형태별로 국가관할권을 입법, 행정, 사법 관할권으로 분류하여 관련 법제를 나누어 적용하는 모

32) 임채현, 앞의 논문, 39~40쪽.

33) 임채현, 위의 논문, 40쪽.

형을 제시하였다.

<표-2> 비전통적 해양안보 위협형태 구분

구 분	비전통적 해양안보 위협형태	
	유 형	세부 위협형태
북 한	해상테러리즘	대량살상무기 확산 무장공비 해상침투 선박 납치 및 공격
	선박에 의한 위협	대량난민 해상탈출 상황 북한선박 영해 통항 시 불법행위 NLL 근해 불법행위
주변국	해양영토 분쟁	독도 영유권 분쟁 - 민간 선박 및 단체에 의한 영해침범 - 도서 및 시설에 대한 강제 상륙 및 점거 이어도 관할권 분쟁 - 시설에 대한 점거 - EEZ 침범 및 불법조업 EEZ 및 대륙붕 관할권 분쟁 - EEZ 침범 및 불법조업, 해상오염 - 대륙붕 임의 탐사 및 개발
초국가	해적행위, 무장강도 등	선박 납치, 인질 억류 및 살해 해상무장강도 선상반란
	해상테러리즘	선박 납치 및 폭파, 인질 억류 및 살해 테러범 이송 및 테러 관련 물질 밀수 선박에 의한 항만 시설 직접 공격
	기타 불법행위	마약거래, 밀입국, 불법조업, 해양환경파괴 등

1. 수역별 비전통적 해양안보관할권 적용 위협 유형

해양에서의 비전통적 안보 위협이 다양한 형태로 구분되고 있으나, 그 수단은 해양이라는 특성상 선박이 절대적이라고 할 수 있다. 따라서 해양에서의 국가관할권을 선박에 대한 국가관할권의 적용방법인 기국관할권, 연안국관할권, 항만국관할권, 보편적 관할권으로 나누어 수역별로 위협이 되는 유형을 구분하여 <표-3>에서와 같이 정리하였다.

선박의 관할권 적용방법에 국가의 역외입법관할권의 이론적 기준을 적용해보면, 기국관할권은 속인주의 성향이 강하고, 연안국관할권은 속지주의 및 보호주의 성향이 강하며, 항만국관할권은 속지 및 보호주의, 보편적 관할권은 보편주의에 입각하여 관할권을 행사한다고 볼 수 있다. <표-3>을 기준으로 대표적 해양안보 위협형태에 대해 수역별 관할권 적용여부를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 북한의 해상테러리즘 유형에 속하는 대량살상무기 확산, 무장공비 해상 침투, 선박 납치 및 공격의 위협형태에 대하여는 그 대상 선박이 위치한 수역에 무관하게 기국(여기서는 북한을 의미함)관할권은 고려할 필요가 없이, 정전협정 등의 위반에 대한 연안국·항만국(여기서는 대한민국을 의미함)의 관할권이 행사된다. 북한선박에 의한 위협 중 대량난민 해상탈출 상황은 수역에 무관하게 연안국의 관할권이 행사되며, 영해 통항 및 NLL 근해 불법행위의 경우 영해 및 내수에서 연안국·항만국의 관할권이 행사되겠으나, 기국의 반발로 충돌 가능성이 높을 것으로 예상된다.

둘째, 주변국 간 해양영토 분쟁에 있어서 독도 영유권 분쟁의 경우 영해를 제외한 수역에서 전반적으로 기국(여기서는 일본을 의미함)관할권이 강하며, 접속수역/EEZ/대륙붕에서 일부 연안국관할권을 행사 할 수 있다. 영해의 경우 기국과 연안국 간 관할권 충돌을 예상할 수 있으며, 기타 수역에서도 상황에 따라 기국과 연안국 간 관할권 행사 문제가 발생할 가능성이 있다. 이어도, EEZ 및 대륙붕 관할권 분쟁의 경우 주로 EEZ 및 대륙붕에서 기국과 연안국 간 관할권 행사 시 충돌 가능성이 있다.

셋째, 초국가적 해양안보 위협 유형에서 해적행위는 공해에서 보편적 관할권이 행사되며, 해상무장강도는 공해를 제외한 국가관할권이 미치는 수역에서 연

안국관할권이 행사된다. 해상테러리즘의 경우 수역에 무관하게 연안국관할권이 행사되며 내수에서 항만국관할권이 행사되나 기국관할권과 충돌 가능성이 크다. 기타 불법행위에서 마약거래 등은 보편적 관할권이 적용되며, 해양환경 파괴 등은 연안국과 기국 간 관할권 충돌 가능성이 있다.

<표-3> 수역별 비전통적 해양안보관할권 적용 위협 유형

수역 관할권	내수, 영해	접속수역	EEZ	대륙붕	공 해
기국관할권 (속인주의 성향)	독도 영유권 분쟁		이어도, EEZ 및 대륙붕 관할권 분쟁		해상무장강도 해상테러리즘 기타 불법행위
	초국가적 해양안보 위협 (해적, 해상무장강도, 해상테러리즘, 기타 불법행위)				
연안국 관할권 (속지·보호 주의성향)	북한에 의한 해상테러리즘 북한선박(상선, 어선 등)에 의한 해양안보 위협				
	독도 영유권 분쟁		이어도, EEZ 및 대륙붕 관할권 분쟁		
	초국가적 해양안보 위협 (해적, 해상무장강도, 해상테러리즘, 기타 불법행위)				
항만국 관할권 (속지· 보호주의)	북한의 해양안보 위협				
	초국가적 해양안보 위협				
보편적 관할권 (보편주의)					해적행위, 마약거래 등

2. 수역별 비전통적 해양안보관할권 적용관련 법제

비전통적 해양안보 위협에 대한 국가관할권을 적용할 근거로 <표-4>에서와 같이 관련 법제를 국제법, 국내법 그리고 기타 관련 규정으로 구분하여 수역별로 나누어 정리하였다.

<표-4> 수역별 비전통적 해양안보관할권 적용관련 법제

적용법규		수역	내수, 영해	접속수역	EEZ	대륙붕	공해
국제법	UN헌장	북한에 의한 해상테러리즘					
	UNCLOS	독도 영유권 분쟁		독도 영유권 분쟁 이어도, EEZ, 대륙붕 관할권 분쟁			
		초국가적 해양안보 위협 (해적/해상무장강도, 해상테러리즘, 기타 불법행위)					
	SUA 협약	북한에 의한 해상테러리즘 북한선박(상선, 어선 등)에 의한 해양안보 위협					
		초국가적 해양안보 위협 (해적/해상무장강도, 해상테러리즘, 기타 불법행위)					
	ISPS Code	초국가적 해양안보 위협 (해상테러리즘 등)					
정전협정	북한에 의한 해상테러리즘 북한선박(상선, 어선 등)에 의한 해양안보 위협						
국내법	형법	북한에 의한 해상테러리즘 북한선박(상선, 어선 등)에 의한 해양안보 위협					
		독도 영유권 분쟁		독도 영유권 분쟁 이어도, EEZ, 대륙붕 관할권 분쟁			
		초국가적 해양안보 위협 (해적/해상무장강도, 해상테러리즘, 기타 불법행위)					
	선박위해법	초국가적 해양안보 위협 (해적/해상무장강도, 해상테러리즘, 기타불법행위)					
	통합방위법	북한에 의한 해상테러리즘 북한선박(상선, 어선 등)에 의한 해양안보 위협 독도 영유권 분쟁					
	해양경비법	북한에 의한 해양안보 위협(해상테러리즘, 기타불법행위) 주변국 위협(독도 영유권 분쟁 , 이어도/EEZ/대륙붕관할권 분쟁) 초국가적 해양안보 위협 (해상테러리즘, 해적/해상무장강도, 기타 해양범죄)					
	국제항해선박 및 항만시설의 보안 에 관한 법률	초국가적 해양안보 위협 (해상테러리즘 등)					
	기타	PSI	북한 대량살상무기 확산				
UN안보리 결의		북한 대량살상무기 확산, 해적행위					
대테러활동지침		북한에 의한 해상테러리즘, 초국가적 해상테러리즘					
남북기본합의서· 해운합의서		북한 선박에 의한 해양안보 위협					

비전통적 해양안보와 관련된 국제법은 UN헌장, UNCLOS, SUA협약, ISPS Code, 정전협정을 근거로 하였고, 국내법은 형법, 선박 및 해상구조물에 대한 위해행위의 처벌 등에 관한 법률, 국제항해선박 및 항만시설의 보안에 관한 법률, 통합방위법, 해양경비법을 관련 근거로 하였다. 또한 각종 국제 레짐과 국내·외 규정에서 관련 근거를 찾아 포함하였다.

첫째, 북한의 해상테러리즘과 관련된 법제는 남·북한 간 한국전쟁 후 분단된 특수한 상황을 고려할 때 국제법에서 UN헌장 및 정전협정이 근간이 된다고 할 수 있으며, 해상테러리즘에 대응하기 위한 SUA협약과 ISPS Code가 적용될 수 있다. 국내법에서는 통합방위법, 해양경비법이 적용되며, 기타 규정에서 대량살상무기 확산방지를 위한 PSI, 북핵 및 미사일 제재를 위한 UN안보리 결의와 대통령훈령 제47호 국가대테러활동지침을 적용할 수 있고, 도발의 성격과 강도에 따라 국제형사재판소 제소도 가능한 방안이 될 것이다.

북한 선박³⁴⁾에 의한 위협도 기본은 정전협정이 적용된다고 볼 수 있으며, 북한선박에 의한 불법행위에 대하여는 SUA협약, 선박위해법, 통합방위법, 해양경비법과 남북해운합의서를 적용할 수 있다.

둘째, 주변국 간 해양영토 분쟁에 대하여는 UNCLOS 상 각 수역에 대한 관련규정이 기본적으로 적용된다고 볼 수 있다. 국내법에서는 형법과 선박위해법, 해양경비법이 적용될 수 있으며, 특히 독도 영유권 문제는 영해나 영토 침범 시 통합방위법을 적용할 수 있을 것이다.

셋째, 초국가적 위협에 있어서 해적행위 및 해상무장강도는 국제법에서 UNCLOS를 기본 근거로 하고, SUA협약을 적용할 수 있다. 국내법으로는 형법, 선박위해법, 해양경비법이 적용되며, 기타 해적행위 대응에 대한 UN안보리 결의가 있다.

해상테러리즘의 경우 국제법에서는 영해 및 접속수역에서 UNCLOS가 일부 적용될 수 있으며, SUA협약이 기본적으로 적용되고, 항만 내에서는 ISPS Code가 적용된다. 국내법은 형법, 선박위해법, 통합방위법, 해양경비법, 국제항해선

34) 북한선박은 상선, 어선 등 민간선박을 의미하지만, 실제 북한체제에서는 대부분 정부 소속이며 무장되어 있는 것으로 확인되었다. : 이에 대해서는 “조선일보 및 데일리NK(2007.10.31) 기사” 참조.

박 및 항만시설의 보안에 관한 법률이 적용되며, 대테러활동지침이 적용된다.

기타 해상에서의 불법행위로 마약행위 등에 대해서는 UNCLOS가 기준이 되고, 안보(치안 포함)와 관련된 불법행위를 고려 시 SUA협약, ISPS Code를 적용할 수 있으며, 국내법에서는 형법, 선박위해법, 통합방위법, 해양경비법 등을 적용할 수가 있다.

3. 관련 법제별 비전통적 해양안보관할권 행사 주체

상기에서 살펴 본 비전통적 해양안보 위협에 대응하기 위한 관련 법제에 대하여 입법관할권, 행정관할권, 사법관할권으로 나누어 그 관할권 행사의 주체를 구분하여 <표-5>에서와 같이 정리하였다.

<표-5> 관련 법제별 비전통적 해양안보관할권 행사 주체

관할권 관련법제		입법관할권	행정관할권	사법관할권
국 제 법	UN헌장 UNCLOS SUA협약 ISPS Code 정전협정	UN IMO IMO IMO UN군, 북한, 중국	UN안보리, UN회원국 해군 IMO회원국 해군·해경 SUA회원국 해군·해경 SOLAS회원국 해군·해경 남·북한, 미국 해군·해경	ICC, ICJ 피해국 피해국 피해국 ICC, 피해국
국 내 법	형법 선박위해법 통합방위법 국제항해선박 및 항만시설의 보안 에 관한 법률 해양경비법	대한민국 국회	검찰·경찰, 해경 해경·해군 민·관·군·경-해양(해군·해경) 해수부·해경·해군 해경	대한민국법원
기 타	PSI UN안보리결의 - 북한 - 해적 대테러활동지침 남북기본합의서· 해운합의서	PSI회원국 UN안보리이사국 대한민국정부 남·북한	PSI회원국 해군·해경 UN회원국 대테러관련 부처·기관, 해군·해경 관련부처·기관, 해경·해군	피해국 법원, ICC

먼저 국제법에서 UN헌장의 경우 입법관할권의 주체는 UN이며, 해양안보 위협에 대한 관할권의 주체는 UN안보리로 실제 해상에서 관할권 집행의 주체는 각국의 해군이 주력이 될 것이다. 사법관할권의 경우는 국제사법재판소(ICJ) 및 국제형사재판소(ICC)가 분쟁 및 전쟁범죄 등에 대한 관할권 행사의 주체가 된다고 볼 수 있다. UNCLOS, SUA협약, ISPS Code의 입법관할권 주체는 국제해사기구(IMO)가 될 것이다. 행정관할권은 각 협약 회원국이고 현장에서의 집행 주체는 각국의 해군과 해경이 주축이 될 것이며, 사법관할권의 주체는 피해국(기국, 연안 및 항만국)이 될 것이다. 남·북한 관계에 있어서 해양안보관할권의 기준이 되는 정전협정의 경우 입법관할권은 휴전 당시 협정을 체결한 주체인 UN군사령부, 북한, 중국으로 볼 수 있는데, 현 상황에서 행정관할권의 실질적인 집행 주체는 남·북한 및 미국의 해군 세력이 주력이 된다고 볼 수 있다.³⁵⁾ 정전협정의 위반사례 발생 시 사법관할권은 사건의 유형과 피해범위에 따라 국제사법재판소, 국제형사재판소 제소와 피해국에서 행사할 수 있을 것이다.

국내법의 경우 비전통적 해양안보 위협에 대응하기 위한 관련 법제로는 형법, 선박위해법, 통합방위법, 해양경비법 등을 들 수 있는데, 입법관할권의 주체는 대한민국 국회이며, 행정관할권은 형법의 경우 검찰·경찰·해경이 집행 주체이고, 선박위해법, 통합방위법, 국제항해선박 및 항만시설의 보안에 관한 법률의 경우 해경·해군, 해양경비법은 해경이 집행의 주체가 될 것이다. 또한 사법관할권은 대한민국의 법원이 될 것이다.

기타 관련 규정에서 PSI 경우 그 회원국이 관할권 행사의 주체가 될 것이며, 해상에서의 PSI 집행은 회원국의 해군·해경이 주체가 될 것이다. 해양안보 위협에 관련한 UN안보리 결의는 북한의 핵 및 미사일 개발 제재와 해적활동 제재로 나눌 수 있는데, 이에 대한 입법관할권 주체는 UN안보리 이사국이 될 것이며, 집행관할권의 주체는 UN회원국으로 해양에서는 각 회원국의 해군·해경이 주축이 되어 행사하게 될 것이다. 국가대테러활동지침은 대한민국정부가 입법

35) 정전협정 당사자에 대한 견해는 미·북, 참전16개국·북·중, 유엔·북·중, 한국·유엔·북·중의 4가지 견해가 있으며, 이중 미·북은 북한의 주장으로 조약서명자와 조약당사자를 의도적으로 혼동한 것으로 받아들일 수 없으며, 필자는 한국·유엔·북·중이 당사자라는 절충론을 지지하며 6가지 법적 근거를 제시하고 있다. : 제성호, 「한반도안보와 국제법」, (서울: 한국국방연구원, 2010), 88~91쪽 참조.

관할권 주체이며, 국정원을 비롯한 대테러 관련부처·기관이 주체가 되고, 해양에서는 해군·해경이 주축이 되어 행정관할권을 집행하게 된다. 남·북한 간 해운 합의서는 남·북한 당국이 입법관할권의 주체가 되며, 행정관할권의 집행은 해군·해경이 주체가 된다. 이러한 관련 규정상 위반으로 피해상황 발생 시 사법관할권은 피해국 법원에게 있으며, 사안에 따라 국제형사재판소 제소도 가능할 것이다.



제3장 비전통적 해양안보 위협 실태

제1절 북한의 비전통적 해양안보 위협

현존하는 대한민국의 가장 큰 안보 위협은 무엇보다도 전통적 안보 위협과 비전통적 안보 위협이 병존하고 있는 북한의 군사적 도발이다. 현재의 남·북한 관계는 휴전상태의 특수한 상황이지만, 1991년 남·북한 유엔동시 가입 이후 북한도 국가로 인정한다고 했을 때, 남·북한 정규군 간 교전상황 발생 시 이는 내전·내란 형태라기보다는 외부로부터 군사적 위협에 속한다고 볼 수 있기 때문에 전통적 안보 위협의 범주에 속한다. 반면, 북한의 비전통적 안보 위협이라고 하면 대표적으로 정전협정 이후 현재까지 자행해온 대남도발, 즉, 다양한 형태의 테러리즘을 들 수 있다. 그 유형으로서는 국가원수를 비롯한 주요인사 암살 및 납치, 항공기 납치 및 폭파, 각종 해상테러로 어선납북, 무장공비 침투, 공작선·잠수함정 침투, 함정공격 및 납치기도, NLL 침범, 주요시설 파괴 등이 자행되어 왔다. 북한의 테러가 다른 국제테러조직이나 단체와 비교되는 것은 국가기관들이 직접 테러를 전담하고 집행하였다는 특징을 가지고 있다.

북한의 안보 위협 중 해양안보 위협을 전통적 위협과 비전통적 위협으로 나누어 볼 수 있다. 먼저 전통적 안보는 북한 해군력의 위협에서 찾아볼 수 있는데 전시 북한 해군의 주요 목표는 수도권을 포함한 동서해 측·후방에 특작부대 기습상륙을 통한 후방 교란과 잠수함정에 의한 주요항만 봉쇄 등 해상교통로 차단 및 공격을 들 수 있다. 그 외 현재의 정전협정체제 하에 이를 위반하며 자행해온 각종 도발행위 중 NLL인근에서 남·북한 해군 간 교전은 전통적 안보 위협의 범주에 포함된다고 볼 수 있다. 다만, 천안함 폭침과 같은 우리 함정에 대한 기습공격은 비전통적 해양안보 위협의 범주에 속하는 것으로 구분하였는데, 그 이유는 천안함을 공격한 북한 잠수함의 실질적인 운용은 정규해군이 아닌 대남담당부서인 정찰총국의 지시를 받는 비정규전 전력이며, 전술한 바와 같이 국가 기관이 직접 테러를 전담하고 있고, 유형도 미 구축함 Cole호에 대한 고속보트 폭탄테러와 유사한 테러의 성격이 강하다고 보기 때문이다.

한편, 어선 등 선박납북, 함정 기습공격 및 납치, 공작선 및 잠수함정에 의한 무장공비 해상침투, 주요시설 파괴, 대량살상무기 확산, 대량난민 해상탈출 등은 북한에 의한 비전통적 해양안보 위협으로 분류할 수 있다. 따라서 이 절에서는 북한의 비전통적 해양안보 위협을 대량살상무기 확산, 무장공비 해상침투, 선박납치 및 폭파 등 해상테러리즘과 그 외 북한선박에 의한 안보 위협으로 대량난민 해상탈출, 북한선박영해통항, NLL 근해 공동어로구역설정으로 나누어서 살펴보았다.

1. 해상테러리즘

(1) 대량살상무기 확산

대량살상무기는 인간을 대량 살상할 수 있는 무기를 말한다. 구체적으로는 생물무기, 화학무기, 핵무기, 방사능무기의 4 종류를 가리키며, 방사능무기를 핵무기에 포함하여 화생방 무기로 부르기도 한다.

대량살상무기는 탈냉전 및 9·11테러 이후 테러집단과 ‘불량국가(Rouge State)’에 의해 주로 해양을 통하여 불법적으로 확산되고 있으며, 이는 세계 평화와 안정에 심각한 위협이 되고 있다. 북한은 WMD 확산 위협이 가장 높은 국가 가운데 하나로 지목되고 있다. 그 이유는 대량살상무기인 화생방무기의 다량 보유와 자체 생산능력을 갖추고 있으며, 이들의 가장 효과적 운반체인 미사일 개발과 함께 이러한 무기의 기술, 부품, 물자 등의 불법 수출을 북한 당국이 직접 관여하여 조직적으로 시행하고 있기 때문이다.

북한의 화생방 능력을 살펴보면 화학무기는 각종 화학작용제 약 2,500~5,000여 톤을 보유하고 있는 것으로 알려져 있고, 생물학무기는 군체 상태로 약 13종을 보유하고 있으며 유사시 무기화할 수 있을 것으로 추정되고 있다. 대량살상무기와 관련하여 북한은 대표적인 국제 비확산협약 중 생물무기금지협약(Biological Weapons Convention : BWC)에는 가입하였으나, 화학무기금지협약(Chemical Weapons Convention : CWC)에는 미가입 상태이며, 핵확산금지조약(Non-Proliferation Treaty : NPT)은 2003년 탈퇴하였다.

최근 국제사회의 안보에 가장 위협이 되고 있는 핵과 미사일의 경우, 북한은 2006년과 2009년 두 차례의 핵실험과 2012년 12월 은하 3호 발사 성공 이후 2013년 2월 12일 3차 핵실험까지 감행하였으며, 최대 10여개의 핵무기를 보유하고 있는 것으로 판단되고 있다. 또한 2010년 11월에는 고농축우라늄 프로그램을 확인시켜 주었다. 우라늄 핵폭탄은 플루토늄 핵폭탄보다 경량화 될 수 있어 미사일에 탑재하기가 더 유리하고 사찰이 어려워 더욱 위협이 되고 있다.

북한은 또한 스커드 미사일을 포함하여 다양한 미사일을 작전배치하고 있으며 성능을 개량하고 있다. 2012년 12월 12일 발사에 성공한 은하 3호의 경우, 북한은 평화적 우주개발 목적의 인공위성 발사로 주장하고 있지만, 실제로는 대륙간탄도탄(Intercontinental Ballistic Missile : ICBM)의 개발이라는 것이 국제사회의 일반적 평가이며, 우리 해군에 의해 인양된 부품의 조사 결과에서도 북한이 사거리 1만 km 이상의 ICBM 보유국으로 자체 생산능력을 갖췄다는 것을 인정하고 있다. 2013년 1월 22일 만장일치로 채택된 UN안보리 결의 2087호는 북한 로켓 발사에 대해 기존 안보리 결의 1718과 1874호의 제재를 일부 확대하고, 북한 금융기관과 관련된 활동에 대한 감시를 강화하였으며, '전면적(catch-all) 성격의 대북 수출 통제 강화' 조치가 포함되었다. 이에 대해 북한은 2013년 2월 12일 3차 핵실험을 강행함으로써 한반도를 포함한 동북아의 안보는 물론 세계 평화에 위협을 가하고 있다.³⁶⁾

북한의 테러지원국 지정은 2008년 이후 해제된 상태이나 테러지원국 해제에도 불구하고 2010년 11월 공개된 '유엔 전문가 패널 보고서'에 따르면 북한은 시리아, 이란, 미얀마 등에 핵무기와 미사일 기술, 재래식 무기, 부품, 물자 등을 수출한 것으로 알려졌다.³⁷⁾ 특히 북한은 테러지원국 중에서도 테러집단에 거래할 WMD의 제조능력을 갖고 있다는 점에서 보다 더 우려스러운 바, 테러지원국 해제 이후에도 무기 불법수출이 계속되고 있는 현시점에서 더욱 북한의 국제적 테러 또는 테러지원 위협을 억제해야 할 필요성이 부각되고 있다.

36) 조선일보(2013.1.24 일자) 기사.

37) 이 보고서는 유엔 안보리가 결의한 1718호와 1874호의 대북제재가 제대로 이행되는지 감사하기 위해 한국·미국·영국·중국·프랑스·일본·러시아의 전문가 패널이 지난 2009년 7월부터 2010년 5월까지 활동하여 작성한 것이다. 「서울신문」, “북 유엔제재 속 년1억불 무기수출”, 2010.11.12.

(2) 무장공비 해상침투³⁸⁾

한국전쟁 이후 끊임없이 자행되어온 북한의 무장공비 해상침투 도발은 60~70년대에는 동서남해를 가리지 않고 주로 위장어선인 간첩선을 이용하여 수도 없이 자행하였고, 80년대 이후에는 반잠수정에 의한 침투를 계속하였다. 80년대 대표적 반잠수정 침투사례는 1983년 12월 3일 부산 다대포 침투간첩 2명 생포, 3명 사살 및 격침된 반잠수정을 인양한 사건과 부산 청사포로 침투 중이던 반잠수정을 우리 고속정 편대가 격침시킨 사건을 들 수 있다. 90년대에도 1998년 11월 20일 야간에 강화도 해안에 북한 반잠수정이 접근했다가 해병대 초병의 발견으로 침투를 포기하고 물골을 따라 북으로 도주한 사건이 있었고, 1998년 12월 17일 자정에 전남 여수 남방 돌산도 해안에 반잠수정이 접근 중 육군 연안초소 TOD(열상관측 장비)에 탐지되었으며, 외해로 도주 중에 초계함의 함포 사격으로 익일 아침에 격침된 사건이 있었다. 해군은 1999년 3월 150m 수심에서 반잠수정(길이 10m)을 인양했다.

이외에도 북한은 1968년 10월에 무장공비 120여명을 3차에 걸쳐 간첩선을 이용하여 울진·삼척지구해 침투시켜 주민에게 공산주의를 선전하고 ‘해방구 설치’를 시도했으며, 이 소탕작전에서 많은 군인과 경찰이 희생되었다.

또 1996년 9월 18일 새벽에 북한 상어급 잠수함(325톤급) 1척이 강원도 강릉시 남방 정동진 해안암초에 좌초되어 잠수함 승조원 20명과 무장공비 6명은 배를 버리고 육상으로 침투했다. 도주 초기에 11명이 산 정상에서 자살했으며, 우리 군에 의해 9명이 사살되고 1명이 생포되었다. 잔당 5명을 소탕하기 위해 상당기간 육상 및 해상에서 작전이 전개되었는데 우리 측 군인과 민간인의 피해도 많았으며 일부는 도주한 것으로 추정하고 있다. 그들은 우리 국군 및 국민으로 철저하게 위장하기 위해 한국군 군복과 조다쉬 청바지, 트라이 내의, 한국제 운동화를 착용하고 M-16 한국제 소총으로 무장했었다.

한편, 1998년 6월 22일 주간에 북한 유고급 잠수정(65톤급) 1척이 강원도 속초 동방 해상에 침투하다가 해군에 나포되었다. 어망에 접촉되어 기동이 불가

38) 김성만, “북한의 해상도발에 철저히 대비하라”, (인터넷 다음 카페) 2007.2.12 (<http://cafe.daum.net>).

능한 상태로 부상한 것을 우리 어선이 발견하고 신고한 것이다. 승조원과 무장공비는 나포 이전에 전원 잠수정 내부에서 자폭했다.

북한 해군 전력 중 가장 위협이 되는 것은 수중전력으로 70여척의 잠수함정과 다수의 반잠수정을 들 수 있다. 이는 언제든지 북한의 해상침투 도발이 재발될 수 있다는 점을 시사해 주고 있다. 또한 은밀히 침투한 무장공비들이 해안에 집중되어 있는 국가중요시설(원자력 발전소, 정유시설 등)과 인천대교와 같은 주요 해안교량 폭파 등의 대규모 테러리즘을 자행한다면 그 피해와 혼란은 상상을 초월하게 될 것이다.

(3) 선박납치 및 공격

북한에 의해 자행되는 우리 선박의 납치 및 폭파 등 도발행위도 해상테러리즘의 한 형태로 볼 수 있다. 북한은 휴전협정 이후 1950년대 중반부터 1970년대까지 <표-6>에서 보는 바와 같이 주로 우리 어선납치 위주의 선박납치 사건이 자주 발생하였다.

<표-6> 북한의 우리 어선 납치 통계³⁹⁾

(단위 : 척/명)

구분	'54	'57	'59	'60	'64	'67	'68	'70	'72	'76	'91
동해		9/53	4/27		20/ 117	27/ 212	50 /433	2/14	9/ 195	1/23	
서해	1/2	6/40	48/ 348	7/50	54/ 251	19/ 147	40/ 323	10/97	6/64		2/7
계	1/2	15/ 93	52/ 375	7/50	74/ 368	46/ 359	90/ 756	12/ 111	12/ 259	1/23	2/7
누계	1/2	18/ 107	92/ 625	99 /675	228/ 1,337	305/ 1,992	395/ 2,748	413/ 2,909	444/ 3,415	448/ 3,472	464/ 3,678

(출처 : 함참)

1970년대에는 1976년의 16척을 고비로 납북어선이 크게 줄어들었다. 이는 어로한계선 남하 변경과 보호대책 강화, 7·4남북공동성명으로 시작된 남북대화

39) 조성훈, 「군사분계선과 남북한 갈등」 (서울: 국군인쇄창, 2011), 158쪽.

개시 등의 영향을 받았기 때문으로 평가되고 있다.⁴⁰⁾

어선 납치와는 별도로 우군함정에 대한 기습공격이나 납치 사건 중 주요 사건으로 우선 1967년 1월 19일 해군 당포함(PCE-56) 피격사건을 들 수 있다. 동해 북방한계선 인근에서 어로보호 작전 중이던 당포함은 적이 사전 경고 없이 해안포(122mm) 280여발로 불의의 기습공격을 받게 되어 우리어선 240여척을 안전하게 남하 조치하였으나, 결국 침몰되고 승무원 79명 중 39명이 전사하였다. 당시 북한 측은 당포함이 자신들의 영해를 침범했다고 주장했지만, 북한 해안에서 5.5해리 떨어진 곳에서 어선들을 지키고 있었고, 북한 해안 4해리 지점에서 침몰 당했다. 따라서 당포함이 북한이 주장하는 12해리(북한은 1955년 3월 5일 12해리 영해를 선포함) 내에는 있었지만, 당시 국제법으로 인정되는 영해 3해리는 침범하지 않았다.⁴¹⁾

두 번째 사례는 미군 정보수집함인 푸에블로호 피랍사건인데, 이때에도 영해 범위에 대한 논란이 있었다. 푸에블로호는 1968년 1월 23일 북한 원산 근해에서 북한군에 나포되어 같은 해 12월 23일 승무원 82명과 유해 1구를 판문점을 통해 넘겨받고 사건이 종결되었다. 당시 미군 측은 공해상에서 첩보수집 정찰 활동을 하다가 나포되었다고 주장한 반면에, 북한 측은 여도로부터 7.6해리 지점의 원산 앞바다까지 영해를 깊숙이 침입하여 정탐행위를 감행해서 나포한 것이라고 반박했다. 북한의 영해침범 주장에 대하여, 실제 푸에블로호의 위치는 당시 영해의 범위인 3해리 밖일 뿐더러 1982년 12월 UNCLOS에서 비로소 채택된 12해리 밖인 공해였으므로 미군 함정이 항행할 수 있었다는 것이 미국의 입장이었다.⁴²⁾

이외 사건으로 해군 방송선 I-2정 피랍사건은 1970년 6월 5일 연평도 서쪽 공해에서 아 어선 활동을 감시하는 일상적 임무를 수행하고 있던 해군 방송선 I-2정에 대해 북한 경비정이 아무 경고 없이 공격하여 나포하였고, 승무원 20명은 아직 송환되지 않고 있다. 당시에 북한측의 최단 육지 거리가 약 4해리로 우리 측 입장에서는 공해상이라는 주장이나 북한은 영해를 침범해서 북한어선 납치를 획책했다고 비난했다.⁴³⁾ 해경정도 기습공격을 받았는데 1974년 6월 28

40) 조성훈, 앞의 책, 158쪽.

41) 조성훈, 위의 책, 165~166쪽.

42) 조성훈, 위의 책, 167~168쪽.

일 동해에서 어선을 보호하던 해경 863호정이 영해침범을 구실로 북한함정에 의해 피격되어 격침되었다. 이 사건도 당시 북한은 영해를 침범했다고 주장하였고 해경대원 26명이 전사했다.

NLL 문제와 연평해전 등은 정규해군 간 교전으로서 전통적 해양안보 위협 범주에 포함되므로 이 연구에서는 제외하고, 무경고 상황에서 기습에 의한 납치 및 공격에 대해서는 비전통적 해양안보 위협 범주에 포함되므로 천안함 폭침 사건은 해상테러리즘의 유형에 속한다고 볼 수 있다.

‘천안함 사건’의 사실관계에서 분명한 것은 2010년 3월 26일 백령도 서남방 2.5km 해상에서 대한민국 해군 초계함(PCC-722 천안함)이 침몰한 사건이 발생하였으며, 이 사건으로 천안함은 두 동강으로 대파되었고 승조원 104명 중에서 46명이 전사하였다는 사실이다. 문제는 사건의 원인인데, 민군합동조사단의 조사결과 발표와 정부의 천안함 ‘피격사건 백서’가 공식적으로 발표되었음에도 불구하고, 아직도 일부에서 어뢰설이 아닌 기뢰, 내부폭발, 피로파괴, 좌초설 등으로 근거 없는 주장을 하는 세력이 존재하고 있다. 하지만 여기에서는 민군합동조사단의 견해를 신뢰하고 확정된 사실로 받아들이는 것을 전제로 하고자 한다. 그 이유로는 사건의 국제법적 고찰을 위하여 우선 사실관계를 명확히 확정하는 것이 기본전제가 되어야하며, 무엇보다도 대한민국의 공식적인 견해를 신뢰하는 것은 당연하다고 보기 때문이다. 우리 정부는 사건 직후 원인의 명확한 규명을 위해 민간인, 군인 및 4개국(미국, 영국, 스웨덴, 호주) 대표의 전문가로 구성된 민군합동조사단을 조직하여 다각적으로 조사와 필요 증거를 수집한 후 동년 5월 20일 다음과 같이 발표하였다. 즉, 천안함은 가스터빈실 좌현 하단부에서 감응 어뢰의 강력한 수중폭발에 의해 선체가 절단되어 침몰한 것으로 판단된다는 것이다. 또한 사실입증을 위해 침몰해역에서 북한 어뢰임을 확증할 수 있는 결정적 증거물인 추진모터, 프로펠러 등의 어뢰 추진동력부를 제시하였다.

이 발표의 의미는 천안함이 어뢰공격을 받았고 그 공격 주체는 북한 잠수함이라는 것을 확정된 사실로 하고 있다. 무엇보다도 인양된 천안함 잔해 자체가 어뢰에 의한 폭침이 그 원인이라는 결정적인 증거라는 것이 전문가들의 견해이

43) 조성훈, 앞의 책, 169~170쪽.

다. 사실 잠수함에 의한 어뢰 공격은 극도의 은밀성으로 그 증거 확보가 매우 쉽지 않은 것이 사실이다. 북한은 그 동안 자행해온 수많은 테러리즘 사건에서 보듯이 청와대 습격의 김신조, KAL기 폭파의 김현희, 강릉 잠수함 침투의 이광수 등 증인들이 생존해 있음에도 이를 인정한 적이 없는데, 천안함 사건에 대해 과학적인 철저한 조사와 결정적 증거에도 불구하고 이를 인정하지 않는 것은 북한 당국의 관행적 수법이라고 볼 수 있다.

문제는 향후에도 북한의 도발은 예측하기 어려우며, 만약 선박에 대한 테러가 발생한다면 그 피해 규모도 상상하기 어려울 만큼 커질 것이라는 점이다. 왜냐하면 북한은 정치적 목적을 달성하기 위해서는 언제든지 위험물 운반선이나 유조선, LPG·LNG 운반선 등을 폭파하거나 여객선을 공격하고 납치하는 행위를 쉽게 감행할 수 있는 집단이기 때문이다.

2. 북한 선박에 의한 해양안보 위협

(1) 대량난민 해상탈출

2011년 12월 17일 김정일 국방위원장이 사망하고 김정은으로 이어진 3대 세습체제가 시작된 지 약 1년이 지났다. 그 동안 리영호 북한군 총참모장의 숙청 등으로 신군부 세력에 대한 견제를 통해 김정은 체제의 권력기반을 강화하고 있는 것으로 알려지고 있다. 그러나 만성적인 경제난으로 인한 심각한 식량난에도 불구하고, 장거리 로켓발사 감행과 3차 핵실험 등으로 국제사회로부터 고립을 자초하고 있다. 이에 따라 북한의 여러 국내외 상황악화가 정치, 경제, 사회적인 불안요인을 증폭시켜 급변사태 발생 가능성을 높이고 있다. 북한의 급변사태에 대한 연구에서 여러 유형이 제시되고 있으나 여기에서는 북한의 또 다른 해상에서의 위협으로 대두되고 있는 대규모 난민의 해상탈출 상황이 발생할 수 있다는 점을 들었다.

1990년대 이후 북한의 탈북자는 지속적으로 증가하고 있다. 탈북 후 중국이나 제3국에서 은밀하게 머물기 때문에 정확한 규모를 판단하기는 어렵다. 하지만 중국 내 탈북자만 약 5만 명 이상으로 추정되고 있으며, 대한민국으로 입국한 탈북자는 2011년까지 총 2만 3천명을 돌파한 것으로 알려져 있다.⁴⁴⁾ 철저한

통제 하에서도 탈북자가 꾸준히 증가하고 있는데, 만약 대규모 주민 폭동이나 쿠데타 및 내전 상황이 발발할 경우 대량 탈북 및 난민이 발생할 것으로 예상된다. 그 중 중국과 러시아 국경과 군사분계선(Military Demarcation Line : MDL)을 월경하는 육상 탈출방법과 동·서해 해상을 탈출하여 공해 상 또는 직접 NLL을 월선하는 해상탈출방법이 예상된다. 특히 탈출하기 쉬운 야간이나 시계가 제한될 때 대규모 해상난민이 발생하면 우리 해군과 해경이 이를 식별, 검색 및 확인하여 구조하는데 많은 어려움이 예상된다. 이 과정에서 남·북 해군 간 충돌 가능성과 위장한 무장선박에 의한 기습공격 등에 철저한 대비가 필요할 것이다.

(2) 북한선박 영해 통항 시 불법행위

2005년 채택된 남북해운합의서와 2007년 북한선박 해주항 직항로 개설은 천안함 사건 이후 우리 해역에 북한 선박 운항을 금지함으로써 중단된 상태이나 파기된 것은 아니며, 향후 정치적 고려에 의하여 다시 재개될 수도 있다.

이 합의서에 따라 북한선박은 한국연안을 따라 이동하고 제주해협과 인근의 한국영해도 통항해왔는데, 해운합의서 제3조 제1항에 “운항선박은 상대측 경비함정과 통신초소의 호출시 응답하여야 한다.”고 되어 있고, 부속합의서 제2조 제8항에는 “통신에 응하지 않은 선박에 대하여 해당선박을 정지시켜 승선·검색하여 위반여부를 확인할 수 있다.”고 명시되어 있음에도 불구하고, 북한선박이 우리 해군·해경의 정당한 통신망 호출에 응답하지 않고 합의서를 매년 수십 차례 위반하였으나 정선 및 승선검색은 한 차례도 없었다.

북한상선은 모두 정부소유로 무장선박이다. 이는 1983년 아웅산 테러범들도 북한상선을 이용했고, 2007년 10월 30일 북한상선 대흥단호의 소말리아 근해 해적 퇴치 사건을 통해 무장탑재가 확인된 바 있다. 실제 북한 해운성 소속 상선선원들은 상당수가 현역 해군이거나, 10년 이상 군복무 경험이 있는 정부요원이고, 화기로 무장하고 있는 것으로 알려져 있다.⁴⁴⁾ 따라서 북한선박이 우리 영해를 통항하는 것과 우리 선박이 북한 영해를 통항하는 것은 경제적인 면에

44) 인터넷 위키백과, “북한이탈주민” 2013.3.9 (<http://ko.wikipedia.org>).

45) 조선일보 및 데일리NK(2007.10.31) 기사.

서 북한이 누리는 이득의 차원을 넘어서 안보적인 면에서 근본적인 차이가 있다. 즉, 북한선박이 우리 영해에서 첩보 수집을 하거나 해양환경정보 및 우군의 경비현황 등을 자유롭게 정탐할 수 있는 개연성이 크다. 또한 필요시 소형잠수정, 반잠수정 등을 적재하여 함정공격 또는 해안 중요시설을 공격하거나, 공격 기회를 부설할 수도 있을 것이다.⁴⁶⁾ 이러한 북한선박 감시를 위해 평시 부족한 해군·해경 전력을 소모함으로써 함정과 승무원의 과부하로 인한 피로도 급증으로 우리 해양안보 대응 전력을 약화시키는 결과를 초래하고 있다. 더욱이 전탐이나 시각 감시 외에는 의아점이 있거나, 합의서 규정 불이행시에도 별다른 제재방법이 없다는 문제가 있다.

(3) NLL 근해 공동어로구역 설정 시 불법행위

서해 NLL 근해는 수차례 남·북한 해군 간 교전과 천안함 폭침 및 연평도 포격 등의 사태가 발생하면서 한반도의 화약고라고 할 수 있다. 북한은 군사적 도발과 대화를 병행하면서 NLL 무력화를 집요하게 시도하고 있다. 그 중 2007년 제2차 남·북 국방장관회담에서 공동어로구역 설정에 대하여 논의하게 되었으나, 우리 측은 NLL을 기준으로 등면적의 어로구역 5개소 설정과 1개소에 대한 시범 적용을 제안한 반면, 북한은 NLL 이남의 남측 관할수역에 5개소 설치를 주장하여 합의점을 찾지 못했다. 그러나 합의문에 “쌍방은 서해 해상에서의 군사적 긴장을 완화하고, 충돌을 방지하기 위해 공동어로구역과 평화수역을 설정하는 것이 절실하다는데 인식을 같이하고, 이 문제를 남북 장성급군사회담에서 빠른 시일 안에 협의, 해결하기로 하였다.”로 명시했다. 그런데 북한의 제안은 NLL무력화·재설정을 의미하기 때문에 우리로서는 절대 받아들일 수가 없으며, 우리가 제안한 방안도 안보 면에 있어서 중대한 문제점이 있음을 간과해서는 안 된다. NLL 근해에 공동어로구역을 설정하고, 남·북한 어선이 뒤섞여 함께 조업을 하고 있는 상황에서 이를 감시·보호하기 위하여 비무장 어로지도선을 배치한다는 방안은 문제가 많다. 즉, 북한어선은 정부소속으로 무장되어 있기 때문에 어선의 어로구역 이탈 상황(우리어선의 남북 또는 월북, 북한어선의 탈북 등) 발생 시 우리 어로지도선의 정상적인 임무수행을 기대하기 어렵다.

46) 김성만, 「바다를 지킨 영웅들」, (서울: 상지퍼낸아이, 2010), 129쪽.

그렇다고 해군·해경 합정이 통제에 나설 경우, 북한함정도 북한어선 통제에 나설 것이므로 동일 구역 내 근접경비에 따른 상호 충돌 가능성이 크게 높아 질 것이다. 또한 북한은 2000년 3월 ‘서해 5개 섬 통항 질서’를 발표하면서 서해5도 주변해역에 대한 우리의 관할권을 부정하고 있는데, 북한이 공동어로구역을 연평도와 소청도 사이의 NLL 남방에 설정하고자 하는 주장도 이와 같은 이유가 내재되어 있는 것이다. 안보 차원에서 보면 북한의 이러한 행위는 NLL을 무력화함으로써 서해 5도를 완전히 고립시키고, 결국 우리 수도권 서측을 곧바로 위협할 수 있으므로 우리에게는 사활이 걸린 중대한 문제라 하겠다.⁴⁷⁾

제2절 주변국의 비전통적 해양안보 위협

동북아시아 해역에서 해양 영토분쟁은 우선 도서영유권 문제로 한·일 간 독도 분쟁⁴⁸⁾, 중·일 간 조어도(일본명 센카쿠열도, 중국명 다오위다오) 분쟁, 러·일 간 북방 4개 도서 분쟁이 존재하며, 또한 한·일, 한·중 간 EEZ 및 대륙붕 해양경계선획정 문제 등이 갈등 요소로서 존재한다. 도서영유권 문제는 어떤 나라도 쉽게 양보할 수 없는 주권수호와 직결된 문제로 역사적으로 식민지배 및 전후처리와 관련하여 각국의 민족주의와 국민감정과도 연관되어 있는 문제이기도 하다. 도서영유권과 해양경계선획정 문제는 경제적 가치에 있어서도 각종 광물자원과 어장확보 등을 고려할 때 각국이 결코 쉽게 포기할 수 없는 것이다.

최근 중국의 급속한 팽창 속에서 역내 중·일, 미·중 간 패권 경쟁이 가시화되고, 특히 2012년 8월 15일 중국 민간단체가 조어도에 상륙하여, 실효 지배중인 일본 측에 의해 14명이 체포되는 사건이 발생하였다. 비록 모두 강제추방 형식으로 중국으로 돌아갔지만, 이후 일본 정부도 조어도에 대한 국유화 방침을 확정하며 영유권 확보를 강화했다. 이를 계기로 중국에서는 연일 반일시위가 이어졌고 대만까지 포함하여 조어도 일대는 각국의 해상 순시선과 감시선이 대립

47) 김성만, 앞의 책, 122~128쪽.

48) 독도는 우리나라 입장에서 완전한 우리의 영토이며 분쟁지역이 아니지만, 잠정적 안보 위협 가능성에 대비하기 위한 연구로서 이 논문에서는 독도 영유권 분쟁이라고 표현하였다.

하며 험악한 분위기가 지속되고 있다. 2013년에 들어서도 일본이 영공을 침범한 중국 항공기에 대해 신호탄을 발사하겠다고 하자 중국에서는 일본과의 전쟁 불사를 외치는 등 양국 합정·전투기가 대치하면서 사태가 더욱 심각해지고 있다. 더욱이 새로 출범한 중·일 정부는 2013년 들어 영토분쟁 전담기구를 상설화하여 시진핑 중국 총서기와 아베신조 일본 총리가 직접 이들 조직을 관할하며 총력 태세에 돌입하면서 해양영토 갈등이 한층 첨예한 양상으로 전개될 전망이다.

조어도는 중·일 간의 해양영토 분쟁이지만 분쟁 원인과 과정을 보면서 우리와 직접 관계되는 독도와 이어도 문제에 대해 반면교사로 삼아야 할 것이다.

1. 독도 영유권 분쟁

독도는 총면적 0.187km²에 불과해 규모가 미미하지만 정치적, 전략적, 경제적 가치차원에서 해양관할권의 확장을 꾀하고 있는 일본의 독도 영유권 주장은 한·일 관계를 악화시키는 주요 원인이 되고 있다.

한국은 현재 독도를 실효적으로 지배하고 있으나 일본은 지속적으로 독도를 죽도(다케시마)로 부르며 영토 분쟁지역으로 만들려고 노력하고 있다. 일본의 이러한 전략에 대응하는 한국 정부는 일본의 전략에 말려들지 않고 실효적 지배를 유지하는 이른바 조용한 외교를 주요 대응전략으로 하고 있지만, 현재 한국이 독도를 실효적으로 지배·통치하고 있는 사실에 대해 일본은 대한민국이 불법으로 점거하고 있다고 주장하며 대한민국이 이 섬을 일본에 반환할 것을 요구하고 있다.

독도의 가치는 우선 경제적 측면에서 주변에 한류와 난류가 교차하는 풍부한 어장이 형성되어 있을 뿐만 아니라, 최근에 독도 주변해역에 다량의 메탄 하이드레이트 천연가스가 고체 상태로 매장되어 있을 가능성이 높다는 주장이 제기되면서 더욱 주목을 받고 있다. 경제적 측면 외에도 대한민국과 북한, 일본 및 러시아로 둘러싸인 동해의 중간지점에 위치하여 군사 및 해양·과학적 차원의 전략적인 측면에서도 그 가치가 매우 높게 평가되고 있다.

독도의 가치를 고려할 때 일본 입장에서조차 결코 포기할 수 없는 매우 중대한 국가이익이 걸린 문제로 독도를 둘러싼 한·일 간 해양영토 분쟁은 오히려 이제부터 본격화되고 있으며, 쉽게 해결되기 어려운 문제인 것이다.⁴⁹⁾

특히 최근 동아시아지역 해양영토 분쟁이 이해 당사국들 간에 동시다발적으로 발생하고 있는데, 중국 및 대만과 일본 간 조어도 분쟁은 지난 2012년 8월 15일 중국 민간단체의 조어도 상륙사건 이후 매우 심각한 수준이 지속되고 있는 실정이다. 남사군도와 서사군도에서도 영유권 분쟁 분위기가 고조되고 있으며, 러시아와 일본 간 북방 4개 도서 문제도 일본의 반환요구에 대해 러시아는 고위 인사 방문과 군사시설 확충 등의 실효적 지배를 강화하기 위한 조치를 취하고 있다. 이러한 분위기는 독도의 경우에도 다르지 않은데 2005년 3월 16일 일본 시마네현 의회는 1905년 2월 22일 독도를 시마네 현으로 편입 고시한 지 100주년을 기념하여 ‘다케시마의 날’을 제정했다. 또한 일본 방위성도 2005년부터 방위백서에 독도의 일본 영유권을 명시하였고, 2005년 3월 해상보안청 소속 초계기가 독도 인근 한국방공식별구역에 접근함에 따라 한국 공군기가 출격하여 격퇴하였다. 2006년 4월에는 일본이 독도 인근에서 수로탐사를 통보해오에 따라 한·일 간 대치상태에 돌입한 바가 있고, 그 이후에도 일본은 지속적으로 정치적인 선거공약과 대미외교, 독도 문제의 국제사법재판소 제소 등 독도를 분쟁지역화하기 위해 그 강도를 높여가고 있다. 이에 대해 한국의 반발이 격렬하게 전개되었고, 2012년 8월 10일 대한민국 대통령으로는 처음으로 이명박 대통령의 전격적인 독도 방문을 계기로 한·일 간 독도 영유권을 둘러싼 갈등이 고조되고 있는 상황이다. 한편 일본의 노골적인 교과서 왜곡과 다케시마의 날 행사를 중앙정부차원에서 추진하려는 일본 극우파의 세력 확장이 급속히 진행되면서 양국 간 갈등이 더욱 심각해지고 있는 상황이다.

미·중·일·러와 남·북한의 세계 최강 군사력이 서로 간 세력 균형을 이루며 견제하고 있는 현재의 동북아 안보상황에서 당장 국가 간 전면전 상황이 발발할 가능성은 거의 없다. 그러나 특정한 지역에서 단기간 저장도 분쟁이 발발할 가능성은 없다고 할 수 없으며, 발발한다면 그 장소는 해양영토 분쟁으로 인한 바다가 될 가능성이 높다. 만약 독도에서 분쟁이 발발한다면 처음부터 바로 군

49) 인터넷 위키백과, “독도분쟁” 2013.3.31 (<http://ko.wikipedia.org>).

사력 간 충돌보다는 조어도에서와 같이 민간단체나 선박의 영해침범과 강제상륙 등으로부터 이를 저지하는 과정에서 위기상황이 고조될 확률이 높으며, 적절한 외교적 대응과 조치가 한계에 부딪칠 때 군사력이 동원된 저장도 분쟁이 발발할 수 있다고 판단된다.

2. 이어도 관할권 분쟁

이어도는 우리나라 최남단인 마라도에서 남서쪽으로 149km⁵⁰⁾ 떨어진 곳에 있는 수중 암초로 해저광구 제4광구에 있는 대륙붕의 일부이다. 면적은 50m 등수심선을 기준으로 약 2km²(동서 약 1.4km, 남북 약 1.8km)다. 이어도는 평소 바다의 평균 해수면보다 4.6m 아래에 잠겨 있다.

한국에서 이어도의 실재론이 처음 대두된 것은 1951년 당시 국토규명사업을 벌이던 한국산악회와 해군이 공동으로 이어도 탐사작업을 하면서부터이다. 1987년 해운항만청은 이어도 최초의 구조물인 등부표를 설치하고 이 사실을 국제적으로 공표하여 이어도의 실재를 확인하였다.⁵¹⁾ 1995년부터는 해양연구·기상관측·어업활동 등의 목적으로 해저지형 파악과 현장조사를 실시하여 2003년 6월 이어도 해양과학기지를 설치하였다.

중국은 1990년대부터 이어도(중국명 쑤옌자오)에 대한 관할권을 간헐적으로 주장해왔다. 특히 한국이 해양과학기지를 건설하자 아직 EEZ 경계가 설정되지 않은 상태에서 이어도에 인공구조물을 세운 것은 문제라는 점을 항의하며 신경질적 반응을 보여 왔고, 2005년에는 해양감시기를 이용해 5차례에 걸쳐 감시활동을 벌이기도 했다. 중국 외교부는 이후에도 이어도에 대한 관할권을 주장하며 해양 분쟁지역화를 도모하려는 야심을 드러내왔다.

앞서 언급한대로 2012년은 동아시아의 해양영토 분쟁으로 이해 당사국 간 갈등이 높아졌던 한 해였는데, 이에는 이어도 문제도 포함된다. 2012년 3월 3일

50) 중국의 위산다오(余山島)에서 287km, 일본 나가사키현 도리시마(鳥島)에서 276km 떨어져 있어 직선거리는 우리나라가 가장 가깝다.

51) 김태영, “한·중 해양관할권 제도에 관한 연구”, 한남대학교 박사학위논문, (2012. 2.), 98~100쪽.

류츠구이 중국 국가해양국장(장관급)이 전국인민대표대회 개막을 앞두고 “이어도는 중국 관할 해역에 있다. 감시선과 항공기 정기순찰 범위에 포함된다.”라고 이어도 관할권을 주장하고 나섰다.⁵²⁾ 이에 우리정부는 이어도 관할권 논란과 관련해 중국 측에 해양경계선확정을 통해 해결하자고 제안했고 중국도 이에 긍정적인 것으로 알려졌다. 중국 외교부 대변인은 “중국과 한국은 쑤옌자오(이어도의 중국 명칭)를 영토로 여기지 않으므로 영토 분쟁이 존재하지 않는다는 공통 인식을 갖고 있다.”고 말했다. 그러나 이어도에 대한 한·중 갈등의 불씨는 계속남아 있으며, 언제든지 다시 표면화될 것이다. 그 이유는 이어도가 수중암초에 불과하지만, 서로 양보할 수 없는 지정학적 중요성과 경제적 가치에서 찾을 수 있다.

최근 중국이 해양영토 분쟁을 본격화하고 있는 것은 강력해진 국력을 바탕으로 해양자원확보 문제와 군사적인 문제에 있어서 해양통제권을 확대하려는 의도가 담긴 것으로 분석된다. 이런 차원에서 이어도의 경우도 중국 입장에서 보면 결코 포기할 수 없는 중대한 국가이익이 걸린 문제일 수밖에 없다. 우선 수산자원 확보 문제는 지금도 중국어선의 EEZ 침범·불법조업 문제가 전쟁터를 방불케 하고 있는 실정인 것을 감안하면 늘 갈등의 원인이 되고 있음을 알 수 있다. 뿐만 아니라 이어도는 대륙붕 4광구 내에 위치하고 있으며 주변에 천연가스 72억 톤, 원유 1000억 배럴이 있는 것으로 추정되고 있는데, 각국의 에너지 확보 문제는 해양영토 분쟁의 갈등을 더욱 고조시키고 있다.⁵³⁾ 이외에도 지정학적 위치에 있어서 한·중·일 3국에 의해 형성되는 해역에 자리하고 있어 전략적인 가치가 높다는 평가다. 특히 우리나라의 경우 수출입 물량의 90%, 천연가스와 석유 수입량의 99% 이상이 이어도 해역을 통과하고 있는데, 이러한 해상교통로의 안전은 곧 국가의 사활이 걸린 문제인 것이다. 또한 해양과학기지 설치로 해양·기상·어장의 예보, 지구 환경문제 등의 자료를 수집·활용하고 있다. 중국의 경우에도 경제적 문제 외에 전략적 문제가 숨어있는데, 2012년 항공모함 랴오닝호가 취역하면서 침단구축함과 핵잠수함 등을 포함한 대양해군으로 빠르게 변모하고 있음에서 확인되듯이 해양전략에 있어서 적극방어전략인 ‘근

52) 인터넷 문화일보 31면, “<10분10답 뉴스 깊이보기> 대양해군 꿈꾸는 中, ‘이어도’ 트집 잡아 분쟁지역화” 2012. 3. 16.

53) 인터넷 위키백과, “이어도” 2013.4.3 (<http://ko.wikipedia.org>).

해방어전략'에서 제1도련선(오키나와-타이완-필리핀-남중국해)을 넘어 서태평양 해역에서 미국의 해양패권에 대한 도전으로 비취질 수 있는 제2도련선(일본-사이판-괌-인도네시아)으로 해양력을 확장하는 공세적 '원해해양전략'을 추진하고 있다.⁵⁴⁾ 중국의 입장에서는 황해(서해)와 이어도까지 이어지는 해역은 자국의 내해로 생각하고 정기 순찰을 하겠다는 의도를 보이고 있으며, 이어도가 바로 대일·대미와의 해양패권을 다투기 위해 중국 해군력(칭다오의 북해함대, 닝보의 동해함대)이 외부로 진출하는데 필요한 초크 포인트(choke point) 역할을 하는 중요한 전략적 위치가 될 것이라는 판단이다. 따라서 당장 국가 간 군사력의 전면적 충돌 가능성은 매우 희박하다고 할 수 있으나, 그 가치의 중요도를 고려하면 이어도 문제도 언제든지 국가이익이 서로 상충되면서, 가령 양국 간 어선 등 민간 선박과 단체들의 요구로 외교적 마찰과 갈등이 고조되고, 해양에서의 관할권 집행에 따른 소규모 충돌이 저장도 분쟁으로 확산될 가능성을 내재하고 있다고 하겠다.

3. 배타적 경제수역·대륙붕 관련 관할권 분쟁

동북아 해역의 해양경계획정 문제는 한·중·일 간 EEZ 경계획정을 두고 난항을 겪고 있으며, 대륙붕 경계획정 문제도 2012년 12월 26일 우리 정부는 유엔 대륙붕한계위원회(Commission on the Limits of the Continental Shelf : CLCS)에 “우리나라의 대륙붕 경계선이 오키나와 해구까지 이어졌다.”는 내용의 대륙붕 한계에 관한 문서를 제출하였고 중국도 자국의 대륙붕이 오키나와 해구까지 뻗어있다는 내용의 대륙붕한계 정보를 CLCS에 제출했다. 이에 대해 일본은 CLCS에 이의를 제기했으며, 우리 정부도 곧바로 이를 반박하는 외교 서한을 유엔 사무국에 제출했다. 이와 같이 최근 EEZ 문제와 더불어 대륙붕 한계선 문제가 동북아 3국 간 뜨거운 쟁점으로 떠오르고 있다.⁵⁵⁾

EEZ의 경우 1994년 유엔 해양법협약이 발효된 뒤 새로운 어업질서 구축의 필요성이 대두되었는데 한·일과는 1996년 협상을 시작하면서 우리는 독도와 일

54) 차도희, 「동아시아 미·중 해양패권 쟁탈전」(성남: 북코리아, 2012), 109~110, 120~122쪽.

55) 조선일보(2012.12.24, 28일자) 기사.

본 오키섬 사이를, 일본은 울릉도와 독도 사이에 EEZ를 설정하여 양국 모두 독도를 자국 EEZ에 포함시켜 갈등이 계속되고 있다. 1998년 신 한일어업협정을 체결하면서 동해 및 제주도 남부에 '중간수역'을 설정하였는데 비록 어업에 대한 협정이기는 하나 독도해역이 중간수역으로 포함되면서 일본이 독도 영유권을 주장하는 빌미를 제공하게 되었다. 한·중 간에도 1996년부터 EEZ 경계협정 협상을 시작하여 2001년 체결한 한·중 어업협정에서 중첩되는 해역에 '잠정조치수역'을 설정하여 공동 관리하고 있는데, 이어도가 이 수역 내에 위치하게 되어 해역에 대한 관할권을 놓고 마찰이 빚어지고 있으며, 또한 중국 어선의 우리 영해침범 및 불법조업이 급증하고 있어 양국 간 외교적 갈등요인이 되고 있다.

이와 같이 한·중·일 간 경계획정이 어려운 일부 수역에 대해서는 중간수역 또는 잠정수역제도를 도입하여 최종적인 경계획정은 보류해 놓은 상태에 있지만, 각국의 입장차가 크고 이에 따른 해양영토 확보를 위한 치열한 경쟁이 진행되고 있다. 따라서 독도·조어도·이어도 문제와 함께 연안국이 어로와 지하자원 등에 대한 배타적 권리를 갖게 되는 EEZ와 대륙붕 경계획정 문제까지 더 이상 잠재적인 갈등 요소가 아니라 이미 국가의 사활적 이익이 걸린 실재하는 안보 위협이 되고 있는 것이다.

제3절 국제사회의 초국가적 해양안보 위협

한반도는 삼면이 바다이며 북한과의 적대적 분단 상황이 계속되고 있고, 협소한 영토와 부존자원 부족 등 지리적 특성과 경제 구조적으로 수출입 물동량의 99.7%를 해상교통로에 의존하고 있는 실정이다. 따라서 우리나라 입장에서 해상교통로의 안전 확보는 국가의 생명선을 지키는 것과 같다고 할 수 있다.

오늘날 해양은 국제사회의 다양한 노력에도 불구하고, 해적 및 해상무장강도, 해상테러리즘 등의 초국가적인 비전통적 해양안보 위협이 커지고 있어, 우리나라 국민의 해양활동에도 직·간접적으로 악영향을 미치고 있다. 우리 선박이 주로 사용하는 항로 중 동남아의 말라카해협과 아프리카 아덴만 및 인도양에서 해적에 의한 피랍사건이 종종 발생되고 있고, 해상테러리즘은 위에서 언급된

북한에 의한 해상도발뿐만 아니라, 한국군의 분쟁지역 유엔평화유지활동(Peace Keeping Operation : PKO)과 이라크, 아프칸 등 해외파병활동이 확대되면서 한국은 알카에다, 탈레반 등 이슬람 과격 국제테러조직에게도 표적이 되고 있어 해상에서도 테러리즘 발생이 우려되고 있다. 또한 원양어선의 조업과 우리 국민의 해외활동 증가로 해상에서는 어선, 여객선 등에서의 해상범죄행위에 노출될 수 있는 가능성이 높아지고 있다. 이러한 해적과 해상테러리즘과 같은 해양에서의 폭력적 범죄행위는 전 세계 어느 곳이건 가리지 않고 발생할 수 있으며, 국제사회 전반에 커다란 위협으로 부상하고 있다.

1. 해적 및 해상무장강도

UNCLOS 제101조에서 정의하고 있는 해적행위라 함은 “민간선박 또는 민간 항공기의 승무원이나 승객이 ‘사적 목적’으로 ‘공해나 국가관할권에 속하지 않는 곳’에서의 선박, 항공기, 사람 또는 재산에 대해 범하는 불법적 폭력행위, 구금 또는 약탈행위 또는 이러한 행위를 교사하거나 고의적으로 방조한 행위를 말한다.”라고 규정하고 있다. 또한 해상무장강도는 범행 장소가 국가의 관할권이 미치는 해상에서 발생하는 행위로 해적행위와는 발생 장소에서만 다를 뿐 본질적인 측면에서는 동일한 것이라고 할 수 있다.

유엔을 비롯한 국제사회에서도 해적행위를 인류 공동의 적으로 해적퇴치를 위한 다양한 대응을 추진하고 있으나 해적문제는 더욱 기승을 부리고 있으며, 그동안 우리 선박과 국민들도 해적에 피랍되는 사례가 끊임없이 지속되고 있다.

2011년 1월 21일 대한민국 해군 청해부대는 소말리아 해적에게 피랍된 삼호 주얼리호에 대해 일명 ‘아덴만 여명작전’을 수행하여 해적을 제압하고 인질로 잡혀 있던 선원 21명 전원을 구출하였다. 이 사건으로 우리 국민의 해적에 대한 관심도 커졌으나, 2012년 12월 1일 싱가포르 선적 제미니호 한국인 선원 4명이 피랍 1년 8개월 만에 석방된 사건에서 보듯이 해적에 의해 우리 선박과 선원들의 해양활동이 지속적으로 위협받고 있다. 더구나 그 행태도 대형화·조직화·흉포화되는 추세이며, 소말리아 해적의 경우 종래의 ‘생계형 해적’의 형태에

서 점차 고도로 조직화되고 중무장과 첨단장비 및 정보력을 갖추는 등 세력을 확대하고 있다. 또한 소말리아 지역뿐만 아니라 인도양, 말라카 해협을 포함한 동중국해 등에서도 꾸준히 해적범죄가 발생하고 있다. 이러한 해적행위는 해상 밀입국, 총기밀매, 마약밀수 등 다른 범죄와 연관 가능성이 높은 것으로 분석되고 있으며, 테러집단과의 연계 가능성도 제기됨에 따라 그 심각성이 증폭되고 있다.

해적행위 이외에 해상에서의 또 다른 폭력적 불법행위인 선상반란 및 해상강도의 대표적 사례로 1996년 8월 2일 남태평양 피닉스섬 북방 60마일 공해상에서 발생한 온두라스 선적 원양참치 선단 페스카마 15호의 선상반란 사건이 있다. 이는 중국인 선원들에 의한 선상반란으로 선장을 포함한 한국인 선원 7명, 인도네시아 선원 3명, 조선족 중국인 선원 1명이 피살되었다. 선박의 항해를 위해 살려둔 1등 항해사 이인석과 인도네시아 선원들이 기회를 엿보아 범인들을 냉동실에 감금하고 나머지는 결박함으로써 선박의 재탈환에 성공했다. 이후 일본 해상보안청에 의해 구조되어 범인들은 1996년 12월 24일 부산지방법원에서 해상강도, 살인, 시체유기, 폭력행위 등 처벌에 관한 법률위반으로 모두 사형선고를 받고 사건이 종결되었으며, 수년 후 무기징역 감형 후 추가 감형된 바 있다.⁵⁶⁾

2. 해상테러리즘

9·11테러 이후 초국가적 위협으로 등장한 국제 테러리즘은 세계 안보질서의 큰 틀을 전환시키는 계기가 되었다. 세계 각국은 종래 자국의 치안차원에서 대응하던 대테러 행위를 이제는 국가안보 및 세계안보 차원에서 광범위한 대책을 강구하기에 이르렀다.

이렇게 테러리즘은 오늘날 국제사회가 당면한 가장 심각한 문제 중의 하나로 인식되면서도 국제법적으로 보편적인 정의가 정립되지 못한 상태에 있다.

즉, 테러리즘의 개념은 정치적 목적이나 동기를 가진 이념형이라는 것이 대

56) 이흥희, “해상테러리즘 대응체계 발전방향”, 한남대학교 석사학위논문, 2008. 2., 21쪽.

체로 공통된 요소이지만 확일적으로 규정하기 어려운 복합적인 요소들이 작용하여 나타나고 있기 때문이다. 특히, 해상테러리즘에 대하여 정치성을 강조한 전통적인 테러리즘 개념을 그대로 적용하면 많은 모순을 발견할 수 있다. 실제로 해상테러리즘은 이념적 가치 이외에도 조직적인 범죄행위와 경제적 약탈 등 다양한 목적들을 포함한 개념들이 존재하기 때문이다.⁵⁷⁾

다만 최근 들어 해상테러리즘을 해상안전 내지 해상보안에 대한 폭력적 위해 행위라는 관점에서 파악하여 광의의 개념으로 이해하는 것이 일반적인 추세이다.

우리나라 입장에서 해상테러리즘의 경우 지금까지는 주로 앞에서 언급한 북한에 의한 해상도발과 대량살상무기 확산 등에 초점이 맞춰져 있었다. 하지만 우리나라도 이미 국제테러조직의 표적이 되고 있으며 전 세계 해양 어디서든 선박 납치, 폭파 등 우리 선박과 선원, 그리고 여행객에 대한 해상테러리즘 발생 가능성에 철저한 대비가 필요한 상황이다.

대표적 해상테러리즘 사례로는 SUA협약 체결의 계기가 된 1985년 10월 7일 아킬레 라우로(Achille Lauro)호 납치사건과 2000년 10월 12일 미국 구축함 Cole호 폭탄테러사건 등을 들 수 있다.

아킬레 라우로호 사건은 4명의 팔레스타인 해방전선(PLF)소속 테러리스트들이 지중해에서 이탈리아 국적의 여객선 아킬레 라우로호를 납치하여 180명의 승객과 331명의 승무원을 인질로 잡고, 50명의 팔레스타인 테러리스트들의 석방을 요구했던 사건이다. 범행과정에서 미국국적 유대인 1명을 살해하였으나, 협상과정에서 목적을 달성할 수 없다고 판단한 범인들은 이집트로 무사히 빠져나갈 수 있도록 협조한다는 조건으로 이탈리아 당국에게 투항했다. 한편 미국은 자국 국민의 살해 사실에 대해 이집트와 이탈리아에게 테러범의 인도를 요청했으나 이탈리아 정부는 이를 거절했고, 주범 1명은 석방하고 3명은 4~6년의 징역을 선고하면서 사건이 종결되었다. 이 사건으로 국제적 해상테러리즘의 심각성이 대두되었고, 해상테러리즘 방지를 위한 국제사회의 정책 부족을 인식하면서 SUA협약이 등장하게 되었다.

미 해군 구축함 Cole호에 대한 폭탄테러사건은 재급유를 위해 예멘의 아덴

57) 이흥화, 앞의 논문, 11쪽.

항에 정박 중, 아랍계 테러 분자들이 소형 고속보트에 폭발물을 적재하고 Cole 호에 충돌함으로써 장병 17명이 숨지고 30여명이 부상을 입은 사건이다. 미국은 수사결과 오사마 빈 라덴과 연계된 조직에 의한 테러사건이라고 결론지었다. 한편 2002년 10월 6일 이란의 카르지 항에서 원유를 1차 적재하고 추가 선적을 위해 예멘으로 이동 중이던 프랑스 유조선 ‘랭부르’호가 아덴항 부근에서 소형보트 1척에 의해 고속 충돌 공격을 받아 화재가 발생했으며 선원 1명이 실종된 사건이 있었다. 이러한 사건은 원유 수입의 대부분을 중동지역에 의존하고 있고, 또한 최근 각종 평화유지활동 및 순항훈련과 각종 연합훈련 등에 참가하고 있는 우리 군함의 해외활동을 고려할 때 철저한 대비가 필요하다는 것을 보여주고 있다.



제4장 비전통적 해양안보관할권 관련법 체계와 문제점

제1절 비전통적 해양안보관할권 관련 국제협약

1. UNCLOS

(1) 해양안보관할권 관련 규정 고찰

UNCLOS는 이 협약을 통하여 모든 국가의 주권을 적절히 고려하면서, 국제 교통의 촉진, 해양의 평화적 이용, 해양자원의 공평하고도 효율적인 활용, 해양 생물자원의 보존, 그리고 해양환경의 연구, 보호 및 보전을 촉진하기 위하여 해양에 대한 법질서를 확립하는 것을 기본 목적으로 하고 있다. 동 협약은 해양에서의 활동에 대해 법적 한계를 규정하고, 각 국가의 주권적 권리, 관할권 및 항해의 자유 등과 같은 국가 간의 권리와 의무사이에서 균형을 맞추려 하고 있으며, 모든 국가 간에 평화·안전·협력 및 우호관계의 강화에 기여하고 세계 모든 사람들의 경제적·사회적 진보를 증진하는데 공헌할 것을 의의로 삼고 있다. 그러나 동 협약에서는 이 논문에서 다루고 있는 해양안보문제에 대하여 별도로 심도 있게 다루고 있지 않으며, 해양에서의 국가관할권을 집행할 주체인 해군·해경에 대한 활동 등도 거의 고려하지 않고 있다. 다만 동 협약을 포괄적으로 살펴보면 해양안보에 관한 몇몇 규정을 포함하고 있다는 것을 확인할 수 있다. 그 내용은 해양의 평화적 이용, 각 수역별 국가의 권리·의무, 협약규정의 적용 및 시행, 통항문제, 해양의 군사적 이용문제나 군함의 법적 지위, 분쟁의 평화적 해결 절차를 포함하고 있다.⁵⁸⁾

이러한 해양안보와 관련된 UNCLOS의 규정을 근거로 국가관할권을 적용할 수 있는 비전통적 해양안보 위협형태는 독도 영유권 분쟁, 이어도, EEZ 및 대륙붕 관할권 분쟁, 해적행위, 해상무장강도, 해상테러리즘, 기타 해양안보를 저해하는 불법적 행위 등을 들 수 있다. 이들 각각의 해양안보 위협형태에 대해 국가관할권이 적용될 수 있는 관련 규정을 살펴보면 다음과 같다.

58) 임채현, 앞의 논문, 43쪽.

1) 독도 영유권 분쟁

최근 동아시아에서의 해양영토 분쟁은 그 어느 때 보다 고조되고 있는 추세이다. 특히 일본은 극우세력의 득세와 아베 정부출범 이후 2013년에 들어서는 ‘영토·주권대책 기획조정실’ 설치와 시마네현에서 주최하는 다케시마의 날 행사에 중앙정부 정무관을 파견하는 등 더욱 끈질기게 독도의 영토분쟁지역화 시도를 강화하고 있다. 그러나 독도는 역사적·지리적·국제법적으로 완전한 우리의 영토라는 것이 대한민국의 입장이고, 영토주권을 인정받고 확보하는 가장 실질적이고 효과적인 실효적 지배를 하고 있다. 따라서 독도는 분쟁지역이 아님을 분명히 하고자 한다. 다만, 분쟁이라는 표현을 하게 된 것은 이 연구의 목적이 독도 영유권을 둘러싼 한·일 간의 입장차이나 논쟁과 관련된 내용이 아니라 비전통적 해양안보 위협의 한 유형으로서 중·일 간 조어도 분쟁에서와 같이 민간 선박과 단체가 의도적으로 독도 영해를 침범하고, 강제상륙을 시도하는 경우 이에 대응하는 대한민국의 관할권 행사에 대한 내용이기 때문이다. 실제 1953년 한국전쟁 막바지의 혼란을 틈타 일본은 순시선에 관리 및 청년을 태우고 와서 독도에 상륙시켰다. 이때 울릉도 주민이 ‘독도의용수비대’를 결성해 일본인들을 몰아낸 적이 있다.

독도는 국제법적으로 섬⁵⁹⁾으로서의 지위를 갖는 대한민국의 영토이며 완전한 국가통치권이 미친다. 따라서 일본인이 비록 비무장 민간인이라고 하더라도 무단으로 독도에 상륙했다면, 이는 우리의 영토주권을 침해한 명백한 도발행위이며 형법 제2조에 따라 외국인의 국내법에 해당하므로 그 행위자에 대해 체포·검거하여 재판을 통해 처벌할 수 있다.

한편 UNCLOS와 관련된 사항은 영해를 침범한 상황이라고 볼 수 있는데, 영해에서 연안국의 주권은 동 수역의 상공·해저 및 하층토에 미치지만(제2조), 영토주권과는 달리 타국 선박에 대해 무해통항권을 보장하여야 한다.(제17조)⁶⁰⁾ 그러나 무해통항 중인 선박은 그들의 통항이 연안국의 평화와 공공질서 또는

59) 원영철, “EEZ의 경계획정” 「법학연구」 제5집 (2012.2.25), 446~448쪽.

60) 영해에서의 주권이 영토주권과 다른 점으로 또한 재판관할권 행사 제한(제27조 및 제28조) 그리고 외국군함에 대한 면제특권(제32조)과 같은 점이 있다.

안전⁶¹⁾을 침해하지 않아야 하며, UNCLOS와 기타 국제법 규칙에 따라 행해져야 한다.(제19조) 제19조 2항에서는 무해통항이 인정되지 않는 경우를 (a) 연안국의 주권, 영토보전 또는 정치적 독립에 반하거나, 또는 UN헌장에 구현된 국제법의 원칙에 위반되는 그 밖의 방식에 의한 무력의 위협이나 무력의 행사 내지 (l) 통항과 직접 관련이 없는 그 밖의 활동으로 12가지를 열거하고 있다.

독도는 광활한 해역 중간에 위치한 작은 섬이다. 그러므로 일본 군함이나 정 부선박은 말할 것도 없고 민간선박도 기관고장 등 불가항력적인 상황을 제외하고는 독도 영해내로 진입하여 통항할 이유는 없는 것이다. 그럼에도 독도 영해를 통항한다는 것은 의도적으로 제19조 2(a)항 내지 (l)항을 위반하고 있음을 의미하므로 당연히 무해통항이 인정될 수 없다. 따라서 적극적으로 영해진입을 사전 차단하고, 진입 시 군함은 퇴거를 요구할 수 있으며, 민간선박은 나포하여 행위자에 대한 국가관할권 행사⁶²⁾를 할 수 있다. 여기에서 일본 군함에 의한 도발로 우리 함정이나 항공기 등이 대응하는 경우는 전통적 안보 위협 상황이므로 논외로 하기로 한다.

2) 이어도, EEZ, 대륙붕 관할권 분쟁

이어도는 섬의 요건을 갖추고 있지 않은 ‘수중암초’로 영토문제나 영유권(주권)의 문제로 인식하는 것은 잘못이며 이러한 이어도의 법적 지위에 대해 한국과 중국은 동일한 입장을 가지고 있다. 그러나 해양경계획정(EEZ 및 대륙붕)문제에 있어서 국제사회의 일반적인 경계획정 기준인 중간선 개념을 적용하여 이어도는 한국의 EEZ 및 대륙붕 범위 내에 있음에도 중국의 입장에서는 해안선 길이와 육지의 자연적 연장을 강조하면서 자국의 관할 해역이라는 주장을 하고 있어 양국의 입장차가 크다. 이는 이어도 주변 해역의 자원 확보와 전략적 가치 등을 고려 시 양국의 중대한 국가이익이 걸려있어 쉽게 해결될 수 없는 잠재적 분쟁 소지가 존재하고 있음을 말해주고 있다.

61) 동 문맥상 ‘안전(security)’의 개념은 용어의 번역 상 사용하였지만, 실질적인 내용은 이 논문의 ‘안보(security)’와 같은 뜻으로 사용된다.

62) UNCLOS 제27조 외국 선박내에서의 형사관할권 행사가 가능한 경우를 (a) 범죄의 결과가 연안국에 미치는 경우 (b)범죄가 연안국의 평화나 영해의 공공질서를 교란하는 종류의 경우 등으로 되어 있는데 이에 해당한다고 볼 수 있음.

우리나라가 이어도에 대한 연안국으로서의 권리와 관련된 UNCLOS에서의 규정은 다음과 같다. 즉 연안국은 EEZ내에서 인공도서, 시설 및 구조물 설치와 사용에 관한 관할권을 갖는다.(제59조 제1항) 그리고 인공도서나 시설 및 구조물에 관하여 관세·재정·안전과 출입국관리법령에 관한 관할권을 갖는다.(제60조 제2항) 또한 연안국은 인공도서, 시설 및 구조물의 안전을 보장하기 위하여 적절한 조치를 취할 수 있는 안전수역을 이들 주위에 설정할 수 있다.(제60조 제4항) 이러한 안전수역은 인공도서, 시설 및 구조물의 성격, 기능 등을 합리적으로 고려하여 그 목적을 보장하도록 설정되어야 하며 그 폭은 500m를 초과할 수 없다.(제60조 제5항)

또한 2003년 완공된 종합해양과학기지의 경우 동 협약 제56조 제1항 (b)에서 연안국의 해양과학조사에 대한 관할권을 규정하고 있고, 동 협약 제60조 제1항 (b)에 따라 연안국은 자국의 EEZ에서 해양과학조사를 실시할 수 있으며, 아울러 해양과학조사에 필요한 시설 또는 구조물을 설치할 수 있다.

이어도 문제가 실질적인 비전통적 해양안보 위협의 형태로 나타날 수 있는 상황을 상정해보면 중국의 민간단체나 선박이 해양과학기지의 안전수역 내에서 불법적 위해 행위를 할 경우와 기지를 직접 침범하는 경우를 생각해 볼 수 있으며, 그 외의 특정 단체 등에서 해양과학기지에 대한 시설 파괴 및 연구원 인질 억류 등의 테러리즘 형태도 예상할 수 있다. 테러리즘은 별도 항목에서 다루기로 하고, 여기서는 중국의 민간단체나 선박에 의한 침해 발생 시 관련 규정을 살펴보기로 한다. 즉, UNCLOS 제60조 제2항에 따르면 시설물 및 그 운영의 안전에 대해 한국이 배타적 관할권을 행사할 수 있으며, 필요한 범위 내에서 강제력을 행사할 수 있다. 또한 위반혐의가 인정되는 선박에 대해서는 동 협약 제111조의 규정에 의한 추적권을 행사하여 정선·승선·검색·나포 및 사법 절차를 포함하여 필요한 조치를 취할 수 있다.

한편, EEZ에 관한 UNCLOS의 규정은 주로 경제적 측면에 관한 연안국의 관할권을 인정하고 있으며, 해양안보 위협과 관련된 문제는 특별한 규정을 제시하지 않는다. 다만, 최근에는 불법조업과 환경오염 문제도 해양안보 위협의 한 형태로 포함하는 경향이 있다. 이에 대한 관련 규정은 제58조 제3항에서 “이 협약 상 EEZ에서 권리행사와 의무를 이행함에 있어, 각국은 연안국의 권리 및

의무를 적절하게 고려하고, 이 협약과 그 밖의 국제법 규칙에 따라 연안국이 채택한 법령을 준수 한다.”고 규정되어 있으며, 우리나라도 EEZ법을 제정하여 관할권을 행사하고 있다. 생물자원의 이용과 관련하여 연안국은 제62조 제4항에 근거하여, EEZ에서 어로행위를 하는 다른 국가의 국민이 준수해야 할 법령을 UNCLOS에 부합하게 제정할 수 있으며 해양환경 보호·보전을 위한 입법관할권은 제211조 제5항에서 규정하고 있다.

또한 EEZ에서의 연안국의 집행관할권 관련 규정은 생물자원에 관한 주권적 권리의 행사에 관한 규정으로서 제73조와 해양환경 보호를 위한 제220조가 규정되어 있다. 여기에서는 특히 현재 EEZ에서의 실질적 위협이 되고 있는 중국 어선 불법조업과 관련하여 제73조 제1항을 확인하였다. 즉 "연안국은 EEZ의 생물자원을 탐사·개발·보존 및 관리하는 주권적 권리를 행사함에 있어 UNCLOS에 부합되게 채택한 자국법령을 준수하도록 보장하기 위하여 승선, 검색, 나포 및 사법절차 등을 포함하는 조치를 취할 수 있다."는 규정에 근거하여 불법 조업어선을 단속하고 있다.

3) 해적 및 해상무장강도

해적행위에 대해서는 국제사회에서 인류 공동의 적으로 간주하고 있으며, UNCLOS에서도 모든 국가에게 공해 또는 국가관할권에 속하지 않은 곳에서의 해적행위에 대하여 보편적 관할권을 인정하고 있다. 협약 제100조부터 제107조까지 해적에 관련하여 규정하고 있는데, 해적행위의 정의를 규정한 제101조 외에 협력의무를 규정한 제100조, 승무원 반란의 군함, 정부선박에 의한 해적행위를 규정한 제102조, 해적선·해적항공기의 정의와 국적 보유 또는 상실에 대해 규정한 제103조, 제104조, 나포, 해적체포, 재산압수 등 재판관할권을 규정한 제105조, 충분한 근거 없는 나포에 따르는 책임을 규정한 제106조, 나포할 권한이 있는 선박과 항공기에 대해 규정한 제107조가 그것이다. 다만 해적행위의 정의를 규정한 제101조에서 해적행위의 구성요건을 살펴보면 행위 내용이 현실적인 해적행위의 위협 상황을 고려 시 좁게 정의되어 있음을 알 수 있다. 즉, 행위지가 공해이거나 국가 관할영역 밖의 장소이어야 하며, 사유의 선박이나 항공기를 사용한 사적인 목적의 불법행위이어야 하고, 불법행위 효과가 타 선박에 미

쳐야 하므로 2척이상의 선박이 관여하고 있어야 한다.

IMO는 국가관할권 내의 이러한 행위들을 해상무장강도로 분류하고, 다음과 같이 정의하였다. 즉 “선박에 대한 해상무장강도는 해적행위를 제외하고, 국가관할 영역내의 장소에 있는 타 선박이나 혹은 동 선박의 사람이나 재산에 대하여 가하는 불법적인 폭행·억류·약탈행위를 말한다.”고 규정하고 있다.⁶³⁾ 오늘날 해적의 개념은 공해상에서 발생하는 불법행위만을 지칭하는 것이 아니라 약탈의 의사를 수반하지 아니한 살상행위와 폭력행위도 포함하려는 추세이며, 국제적으로 해적 및 해상무장강도를 포함하는 통일된 개념 정립의 필요성이 제기되고 있다.

해적행위는 보편주의 원칙에 근거하여 모든 국가의 군함·군용기 및 정부역무에 종사한다는 사실표지를 하고 권한을 부여받은 선박 및 항공기에 의해서 나포할 수 있고(제107조), 나포를 행한 국가의 법원은 부과될 형벌을 결정할 수 있다.(제105조) 또한 외국 선박의 해상무장강도 행위는 영해 내에서 외국 선박의 무해통항권 행사 규정을 고려할 수 있다. 즉, 해상무장강도 행위는 제19조 제2항의 연안국의 평화, 공공질서 또는 안전에 위배됨으로 연안국의 완전한 집행관할권행사가 가능하다고 하겠다.

4) 해상테러리즘

오늘날 해상테러리즘은 국제사회 전반에 커다란 위협으로 등장하였고, 해양의 평화적 이용과 국제교통의 촉진 등 해양에 대한 법질서 확립을 기본 목적으로 하고 있는 UNCLOS에도 위배되는 심각한 해양안보 위협의 한 형태임에도 불구하고 동 협약 상 별도의 규정을 마련하고 있지 않다. 따라서 해적행위와 같이 보편적 관할권 행사를 할 수 없는데, 이는 각 국가 간 정치적 이념에 따라 테러리즘에 대한 견해가 다르기 때문에 통일된 개념 정의가 어렵다는데 그 근본 원인이 있다. 다만, 영해에서 외국 선박의 무해통항권과 관련한 규정과 형사관할권에 관한 규정을 적용할 수 있다. 영해에서 외국 선박이 해상테러리즘과 관련된 행위를 하는 것은 연안국의 안보에 위협이 되며 동 협약 제19조에서

63) IMO Res.A.922(22) "Code of Practice for the Investigation of the Crime of Piracy and Armed Robbery Against Ship", 29 November 2001.

규정하고 있는 무해한 통항이 될 수 없으므로 무해통항권을 상실한 외국 선박에 대해 일정한 조치를 취할 수 있다. 또한 제27조 제1항에 따라 연안국에 영향을 미쳐 연안국의 평화와 공공질서를 교란하는 행위가 되므로 형사관할권 행사가 가능하며 관련자를 처벌할 수 있다.

한편 동 협약은 EEZ에서의 해상테러리즘 행위에 대한 연안국의 규제 권한이 명시되어 있지 않으며, 영해와 같이 무해통항권 관련 규정도 적용되지 않는다. 다만, 동 협약 제60조 제2항에서 EEZ상의 인공섬, 시설 및 구조물의 안전 문제에 관해 연안국의 관할권을 행사할 수 있음을 규정하고 있다. 즉, 이 경우 연안국의 입법관할권 행사와 이를 바탕으로 집행관할권을 행사할 수 있다. 예컨대 이어도 해양과학기지와 같이 시설물 등의 안전에 위해가 되는 일체의 테러행위를 규제할 관할권을 대한민국이 가진다고 할 수 있다.

(2) 해양안보관할권 적용의 문제점

연안국이 해양안보관할권을 적절히 행사하기 위해서는 UNCLOS의 규정이 적절히 규정되는 것이 무엇보다 중요하다. 동 협약은 ‘바다의 헌법’으로 불리고 있으며, 해양에 관련된 거의 모든 사항에 대해 포괄적이고 종합적인 규정을 포함하고 있을 뿐만 아니라 규정의 상당 부분이 국제관습법적 측면에서 이해되기 때문이다. 그러나 비전통적 해양안보 위협에 대처하기 위한 연안국의 관할권에 관한 규정은 별도로 심도 있게 다루고 있지 않아 여러 문제점을 안고 있는 것이 현실이다.

먼저 독도 관련 해양안보관할권 행사의 문제점을 살펴보면, 독도에 대해 일본 민간인이나 단체가 영해를 침범하거나 강제상륙을 시도하는 경우는 영해의 무해통항권이 인정되지 않으며, 우리나라 입장에서 국가관할권 행사에 문제가 없다고 볼 수 있으나, UNCLOS의 적용은 독도가 우리의 고유 영토이며, 섬으로서의 국제법적 지위를 가진다는 전제가 필요하다. 만약, 일본이 독도에 대한 영유권을 주장하고 있는 상황에서 영해 무단침범에 대한 집행관할권행사 시 상호 충돌이 예상되는데 영해에서 무해통항권을 상실한 경우 연안국인 대한민국의 관할권 행사는 당연한 권리라고 할 수 있다. 다만, 동 협약에서 해양에서의 국가관할권을 집행할 주체인 해군·해경에 대한 활동 등이 거의 고려되어 있지

않아 사전차단과 예방활동, 정선, 퇴거조치 및 나포 등 관할권 집행 시 구속력 있는 강제절차의 법적 근거로 미비하며, 과잉대응에 따른 독도가 분쟁지역화 될 수 있는 문제가 있다.

독도와 관련된 한·일 간 또 다른 문제는 해양경계획정 문제인데 독도 문제가 미해결된 상태에서 우리나라는 독도와 오끼도 중간선을 주장하고 있고, 일본은 독도와 울릉도의 중간선을 경계선으로 주장하고 있기 때문에 그 실질적 기점을 무엇으로 할 것인가 하는 문제에서 상당한 이견을 보이고 있다. 이러한 상황에서 신 한일어업협정 상 독도가 중간수역에 포함되어 있어 많은 논란이 있어 왔는데, 협정의 성격이 어업에 국한됨으로 독도 영유권 문제에 영향을 주지 않는다는 의견⁶⁴⁾과 독도에 대한 영유권 행사의 실질적 우위를 포기한 것이라는 비판적 의견⁶⁵⁾이 있다. 이 외에도 양국 간의 각종 주장과 논란이 대립되고 있어 독도 영유권 문제와 해양경계획정 문제의 해결이 장기간 타결되기 어려운 상황에서 독도 주변 수역에 대한 대한민국의 권리와 관할권 행사는 제한될 수밖에 없다. 만약 일본이 자원의 탐사나 해양과학조사 등으로 대한민국의 권리를 침해하는 행위를 강행할 경우 제59조에서 “연안국과 다른 국가 간 이해관계를 둘러싼 마찰이 발생한 경우, 그 마찰은 당사자의 이익과 국제사회 전체의 이익의 중요성을 각각 고려하면서 형평에 입각하여 모든 관련 상황에 비추어 해결한다.”고 원론적인 입장은 명시하고 있으나 현장에서 실질적인 관할권 집행을 담당하고 있는 해경·해군이 적용할 구체적인 법적 근거가 미비하다.

두 번째로 한·중 간 이어도 및 주변해역 EEZ 경계획정과 한·중·일 간 대륙붕 경계획정 문제에 있어서 동 협약은 주로 연안국의 경제적 측면의 관할권 행사에 초점이 맞춰져 있기 때문에 해양안보 위협이 될 수 있는 EEZ 내 외국 선박의 군사 활동에 관해 규정을 거의 두고 있지 않아 유해통항 여부와 연안국의 관할권 행사 및 군사위협에 대한 대응 등의 해석이 불명확하다. 또한 이어도 해양과학기지에 대한 위해행위나, 독도와 마찬가지로 이어도 주변의 EEZ와 대륙붕 경계획정이 장기간 타결되기 어려운 상황에서 중·일 등 주변국 선박에 의한 불법조업, 자원의 탐사나 해양과학조사 등 각종 불법행위에 대한 대한민국

64) 이창위, “새로운 어업질서와 동북해지역의 해양 경계”, 「해사법 연구」, 제14권 제1호, 2002. 6., 13~14쪽.

65) 김영구, 「한국과 바다의 국제법」(서울: 21세기북스, 2004), 429쪽.

의 실질적인 관할권 집행을 담당하고 있는 해경·해군의 입장에서 현장에서의 원활한 대응을 위한 구체적 법적 근거가 미비하다고 하겠다.

세 번째로 최근 해적행위의 발생 현황을 볼 때 동 협약 제101조에 규정된 해적행위의 정의는 현실과 부합하지 않는 한계를 드러내고 있다. 그 문제점으로 첫째 해적행위의 ‘사적목적’인데 실제 소말리아 해적의 경우 최초 불법행위는 ‘사적목적’과 ‘공적목적’의 구별이 쉽지 않은 영역이 존재하고, 둘째는 범죄 발생지역이 공해뿐만 아니라 소말리아 영해에서도 빈번히 발생하고 있으므로 범죄 구성요건이 성립되지 않는 문제점이 있으며, 셋째는 두 척이상의 선박이 개입되지 않은 불법적 폭력행위는 해적행위로 인정되지 않는다는 문제점이 있다.

또한 동 협약 제105조에 따르면 해적행위에 대하여 국가들이 해적행위자들을 처벌할 수 있도록 하고 있으나, 이러한 권한을 가진 국가들이 해적을 처벌하기 위한 규정을 형법 및 관련법령에 두는 것은 그 국가의 재량의 문제에 불과하기 때문에 만약 이러한 국가들이 해적을 처벌하는 규정을 두고 있지 않다면, 해적들에 대한 기소와 처벌에 어려움을 겪게 될 것이다. 현실적으로 국내법상 해적에 관한 죄를 규정하고 있는 국가는 소수에 불과하고 해적에 대한 보편적 관할권을 국내법으로 규정하고 있는 국가도 많지 않다.⁶⁶⁾

네 번째로 동 협약 상 해상테러리즘은 통일된 기본개념조차 마련되어 있지 않고, 영해에서의 무해통항권의 법리에 의해 특별한 경우에만 연안국이 관할권을 행사할 수 있으며, EEZ도 인공섬이나 시설물 등에 관한 테러리즘과 연안국의 경제적 보호이익이 침해당할 경우에만 명시적인 관할권이 행사될 수 있도록 되어 있어 오늘날 해양안보 위협의 주 형태로 부상하고 있는 해상테러리즘에 대응한 효과적인 국가관할권 행사에 장애가 되고 있다.

또한 최근 북한의 핵 및 미사일 도발 등 WMD확산이 어느 때보다도 안보 위협을 고조시키고 있는 상황에서 동 협약은 아무런 규정을 제공하고 있지 못하고 있으며, 연안국 테러리스트에 전달될 WMD의 경우 등 예외적인 경우에만 규제될 수 있을 뿐 효과적인 WMD 확산방지를 위한 근거가 되지 못한다는 점에서 국가관할권 행사에 한계를 보여주고 있다.

66) 전상열, “해적과 관련된 국제법 제도의 검토”, 고려대학교 법학석사논문, 2012, 41쪽.

2. SUA협약

(1) 해양안보관할권 관련 규정 고찰

SUA협약⁶⁷⁾은 해상에서 항해안전에 대한 불법행위를 억제하기 위한 협약으로, 1985년 발생한 Achille Lauro호 납치 사건을 계기로 IMO가 주관하여 1988년 3월 10일 채택되었다. SUA협약은 전문과 22개조로 구성되어 있는데, 전문에서 무고한 인명을 위해하거나 앓아가고, 기본적 자유를 위협하며, 인간의 존엄성을 심각히 침해하는 모든 형태의 테러행위의 세계적 증가 추세에 깊이 우려하고, 특히 항해의 안전에 대한 불법행위가 인명과 재산을 위협하며, 해사 기능의 수행에 심각한 영향을 초래하고 있음을 고려하여 해상에서의 항행 안전을 저해하는 모든 불법행위의 방지와 불법행위자를 기소·처벌하기 위한 효과적이고 실질적인 조치를 강구하기 위하여 채택되었다고 명시되어 있다. 동 협약의 전문에서 주로 해상테러리즘의 문제에 대해 표명하고 있으나 사실상 해적행위 및 해상무장강도 행위도 포함된다고 할 수 있다.

또한 SUA협약 2005년 개정 의정서는 9·11테러사건이 계기가 되어 미국을 중심으로 추진되어 IMO에서 채택되었으며, 2010년 발효되었다. 동 의정서의 중요한 특징은 새로운 범죄구성요건으로 WMD, 관련 물질, 테러범 등을 운송하는 행위를 포함하였으며, 의심선박에 대한 승선 및 검색제도를 신설하였다.

SUA 협약 규정을 근거로 국가관할권을 적용할 수 있는 비전통적 해양안보 위협형태는 북한에 의한 해상테러리즘, 북한선박에 의한 해양안보 위협, 해적행위, 해상무장강도, 해상테러리즘, 기타 해양안보를 저해하는 불법적 행위 등을 들 수 있는데, 각각의 해양안보 위협형태에 대해 국가관할권이 적용될 수 있는 관련 규정을 살펴보면 다음과 같다.

먼저, SUA협약에서 정의하고 있는 항행의 안전에 대한 범죄 행위의 유형은 동 협약 제3조에 따라 불법적 또는 고의적으로 다음의 행위를 한 자를 말한다.

즉, 제3조 제1항에서 무력 또는 무력적 위협이나 그 밖의 협박에 의하여 선

67) IMO는 1988. 3. 10일 SUA협약을 채택하였고, 2013년 1월 현재 총160개국이 가입하였으며, 우리나라도 2003. 4. 29일 국회 비준을 거쳐 2003. 8. 12일 조약 제164호로 발효하였다.

박을 억류·통제하는 행위(a), 선박의 안전한 항해를 위협할 수 있는 행위로서 선상의 사람에 대하여 폭력을 행사하는 것(b), 선박을 파괴하는 행위 또는 선박의 안전한 항해를 위협할 수 있는 훼손을 선박이나 그 화물에 야기하는 행위(c), 선박을 파괴할 수 있는 장치나 물질 또는 선박의 안전한 항해를 위협하거나 위협할 수 있는 훼손을 선박이나 그 화물에 야기할 수 있는 장치나 물질을 모든 수단에 의하여 선박에 설치하거나 설치되도록 야기하는 행위(d), 항해시설의 파괴 또는 심각한 손상이나 그 운용을 심각하게 방해하는 행위로서 선박의 안전한 항해를 위협할 수 있는 것(e), 자신이 허위임을 아는 정보를 교신함으로써 선박의 안전한 항해를 위협하는 행위(f), (a) 내지 (f)에 규정된 범죄행위 또는 그 미수행위와 관련하여 사람에 상해·살해하는 행위(g) 등을 규정하고 있다. 또한 제3조 제2항에서 상기 규정된 범죄의 미수행위, 타인을 교사하여 상기 범죄를 행하도록 하는 행위 또는 그러한 범죄를 행하는 자의 그 박의 공범이 되는 행위, 혹은 자연인 또는 법인이 국내법에 따라 어떤 행위를 하도록 하거나 삼가도록 강요하기 위하여 조건부로 또는 조건 없이 제1항 (b),(c) 및 (e)에 규정된 범죄를 행하겠다고 위협하는 행위로서 그러한 행위가 선박의 안전한 항해를 위태롭게 할 수 있는 것을 포함하고 있다.

동 협약의 적용범위는 선박의 정의를 “동력선·잠수선 그 밖에 부선을 포함하여 해저에 영구적으로 고착되지 아니하는 모든 형태의 배”⁶⁸⁾라고 규정하고 있으며, 군함이나 관공선 및 퇴역선박에는 적용되지 않는다.⁶⁹⁾

장소적 적용범위는 선박이 한 국가의 영해의 외측한계나 인접국에 대한 그 국가의 영해의 측면한계 밖의 수역 안으로, 동 수역을 통과하여, 동 수역으로부터 항해중이거나 항해할 예정인 경우에 적용된다.⁷⁰⁾

제4조 제1항의 규정에 따라 이 협약이 적용되지 아니하는 경우에도, 범죄자 또는 범죄혐의자가 제1항에 규정된 국가 외의 당사국의 영역에서 발견되는 때에는 이 협약의 규정이 적용된다. 즉, 내수, 영해, 군도수역, 해협, EEZ는 물론 공해도 적용대상으로 하며, 어떠한 범죄 사건이든 최소한 1개국의 관할권을 인정함으로써 관할권의 미비 때문에 해상불법행위가 처벌 없이 끝나는 일이 없도

68) SUA 협약 제1조

69) SUA 협약 제2조

70) SUA 협약 제4조 제1항

록 하려는 기본 목적을 달성하였다. 71)

동 협약의 범죄에 대한 관할권 행사 범위와 관련된 규정으로는 먼저 재판관할권 확립을 위하여 범죄가 자국 국기 게양 선박에 대하여 또는 동 선박에서 발생, 영해를 포함하여 자국 영역 안에서 발생, 자국민에 의하여 발생하는 경우 필요한 조치를 취하여야 한다.(제6조 제1항) 또한 당사국은 자국이 통상적 거주지가 있는 무국적자가 범죄를 행한 경우, 자국민이 억류 또는 협박받거나 상해 또는 살해된 경우, 자국으로 하여금 어떠한 행위를 하도록 하거나 삼가도록 강요하기 위한 시도로서 범죄가 행하여진 경우에 재판관할권을 확립할 수 있다.(제6조 제2항) 더불어 동 협약은 관할권의 중복행사 또는 불행사를 방지하기 위하여 관할권을 확립한 모든 당사국은 IMO 사무총장에게 통고하여야 하며, 이후 관할권을 포기한 경우에도 통고하도록 하고 있다.(제6조 제3항) 또한 범죄 혐의자가 자국의 영역 안에 소재하고 있으나 제1항 및 제2항에 따라 재판관할권을 확립한 다른 당사국에게 동 혐의자를 인도하지 아니하는 경우, 제3조에 규정된 범죄에 대한 재판관할권을 확립하기 위하여 필요한 조치를 행할 수 있으며(제6조 제4항), 국내법에 따라 행사되는 어떠한 형사관할권도 배제하지 않는다.(제6조 제5항)

범죄인의 사법적 처리에 있어서는 제11조에서 범인의 인도의무를 규정하고 있는데, 인도방법에 의해 범인을 기소 및 처벌하려고 하고 있다. 다만, 범인소재지국은 자국에서 형사절차를 개시할 수 있기 때문에(제10조) 범죄인의 인도의무는 절대적인 것이 아니다. 또한 제8조에서는 범죄의 사법적 처리와 관련하여 선장의 권한을 규정하고 있다.

형사소송절차와 관련하여, 자국이 처분할 수 있는 증거로서 동 소송절차에 필요한 증거의 획득에 대한 지원을 포함하여 당사국 상호 간에 최대한의 지원 조치를 하여야 하며(제12조), 특히 범죄방지에 협력하기 위하여 각국의 영역 안·밖에서의 범죄 실행을 위한 영역 안에서 사전준비를 방지하기 위한 모든 실행 가능한 조치와 국내법에 따른 정보의 교환과 범죄의 실행을 방지하기 위하여 적절하게 실행된 행정조치 및 그 밖의 조치의 조정 등을 할 것을 규정하고 있

71) 지상원 “항해안전에 대한 불법행위 억제협약의 국내수용 방안” 『해사법연구』, 제14권 제2호, 한국해사법학회(2002. 12.), 111쪽.

다.(제13조 제1항) 그리고 범죄의 실행으로 인하여 선박의 통항이 지체되었거나 방해 받은 경우에는, 선박·여객 또는 선원이 소재하고 있는 당사국은 선박·여객·선원 또는 화물이 부당하게 억류·지체되지 아니하도록 모든 가능한 노력을 다할 의무를 부담하고 있다.(제13조 제2항)

따라서 북한에 의한 해상테러리즘과 북한선박에 의한 해양안보 위협, 초국가적 해양안보 위협인 해적행위, 해상무장강도와 해상테러리즘은 동 협약 제3조의 범죄에 해당된다고 볼 수 있으며, 그 범위에 있어서도 제4조에 따라 영역의 한계 없이 적용가능하다고 할 수 있다. 국가관할권 행사에 있어서 특히 북한의 경우는 남·북한 간 정전상황의 특수한 관계를 고려 시 피해국이 우리나라가 된다면 대한민국의 절대적 관할권 행사가 가능하다고 볼 수 있으며, 기타 초국가적 안보 위협 상황에서 해적행위 및 해상무장강도에 대해서는 보편적 관할권이 인정된다고 볼 수 있고, 해상테러리즘의 경우에 물론 인도 또는 기소의 결정권이 범죄인소재지국에 있기 때문에 피해국의 관할권 행사가 제약될 수 있으나 기본적으로 범죄인을 ‘인도 또는 기소’라는 주의에 입각하여 관할권 행사가 가능하다.

SUA협약 의정서는 적용범위를 대륙붕상의 고정플랫폼 상에서 또는 고정 플랫폼에 대하여 범죄가 행하여졌을 때 준용된다.(제1조 제1항) 예컨대 이어도 해양과학기지에 대한 범죄행위나 우리나라의 자원 탐사, 발굴 또는 경제적 목적을 위한 고정플랫폼에 대한 범죄행위 시 관할권 확립을 위한 조치를 취할 수 있다.

SUA협약 2005 의정서는 제3조의 2에서 새로운 범죄구성요건을 신설하였는데 그 내용을 살펴보면 첫째 WMD 등을 선상에서 사용 또는 배출하는 행위와 사망, 중대한 상해 혹은 피해를 야기하는 수단으로 선박을 사용하는 행위, 둘째 WMD 등을 운송하는 행위, 셋째 테러범죄자 도피방조 운송행위가 포함되었다. 또한 범죄혐의 선박에 대한 승선 및 검색제도가 신설되었는데, 동 의정서 당사국의 법집행기관은 범죄혐의 선박에 승선 및 검색을 할 수 있다(제8조의 2)고 규정되어 있다. 이에 따라 협약 당사국의 경우 해적, 해상무장강도 및 해상테러리즘 혐의 선박, 특히 WMD확산과 관련된 해양안보 위협 상황에 대한 관할권 행사가 가능하다.

(2) 해양안보관할권 적용의 문제점

SUA협약은 주로 해상테러리즘에 대응하기 위한 협약이지만, 실제 해적행위, 해상무장강도에 있어서 UNCLOS와 달리 ‘사적목적, 두 척의 선박, 장소적 제한’ 등 범죄구성요건을 규정하고 있지 않아, 사실상 해적행위의 개념을 넓게 규정하여 UNCLOS의 해적행위에 대한 보완적인 성격을 가지고 있다고 할 수 있다. 또한 2005년 SUA협약 개정의정서에서 처벌대상범죄의 범위를 확대하는 등, 해상테러리즘을 포괄하는 내용으로 해적행위와 해상테러리즘의 실질적인 규제를 위해 법규를 강화하였으나 정치적 목적 등 국가 간 이해관계가 상충되어 보편성을 확보하기 어려운 문제점 등으로 많은 국가들이 가입하지 않고 있어 그 실효성에 문제가 있으며, 국제관습법으로써의 지위 역시 부여되고 있지 않은 한계가 있다.

또한 동 협약은 기본적으로 범죄인의 사법적 처리에 있어서 범죄인을 ‘인도 또는 기소’라는 주의에 입각하고는 있지만, 인도할 것인가 아니면 기소할 것인가의 결정권이 범죄인소재지국에 있기 때문에 동 국가는 언제나 인도의무로부터 빠져나갈 가능성이 있다고 할 수 있다. 동 협약상 기소의무도 절대적인 것이 아니고, 범죄인의 불인도 시 발생하는 2차적이고 대체적인 의무라 할 것이다. 범죄에 대한 처벌은 제5조에서 “각 당사국은 제3조에 규정된 범죄를 당해 범죄의 중대한 성질을 고려하여 적절한 형벌로 처벌할 수 있도록 하여야 한다.”고 규정하고 있을 뿐이므로, 범죄인의 사법적 처리를 위한 인도 또는 기소의무는 절대적인 것이 아니라는 한계가 있다.⁷²⁾

3. ISPS Code

(1) 해양안보관할권 관련 규정 고찰

2001년 9.11 테러사건과 2002년 10월 6일 프랑스 초대형 유조선 랭부르호의 피격 이후 IMO에서는 선박 및 항만시설(정박지 등을 포함하여 기존의 항만 개

72) 임채현, 앞의 논문, 51~52쪽.

범보다 광범위 함)에 대한 해상보안을 강화하기 위하여 2002년 12월 12일 IMO 외교회의를 개최하였다. 동 회의에 참가한 113개국 정부대표는 만장일치로 기존의 해상인명안전협약(SOLAS)을 개정하여 해상보안 강화를 위한 특별조치를 규정하고 있는 제XI-2장을 신설하였다. 국제선박 및 항만시설보안규칙(ISPS Code)은 SOLAS 제XI-2장을 근거로 채택되었으며, 2004년 7월 1일 국제적으로 발효되었다. 73)

ISPS Code규정을 근거로 국가관할권을 적용할 수 있는 비전통적 해양안보 위협형태는 해상테러리즘과 해적 및 해상무장강도 행위를 들 수 있는데 이에 대한 국가관할권이 적용될 수 있는 관련 규정을 살펴보면 다음과 같다.

동 코드는 강제규정인 Part A와 임의규정인 Part B로 나누어져 있다. Part A는 총 19개의 조항으로 구성되어 있으며, 국제무역에 사용되는 선박 또는 항만 시설에 위협이 되는 보안위협에 대한 예방조치를 취할 것을 주목적으로 하여, 보안활동을 위한 회사의 의무, 선박의 의무, 보안심사, 보안계획서 등에 관하여 규정하고 있다. Part B는 구체적인 이행을 위한 지침을 제공하고 있는데, Part B의 규정들은 비록 강제조항은 아닐지라도 보안시스템을 수립하고 이행하는 경우에는 반드시 참조하여야 하는 규정이므로 실질적으로는 Part A와 동일하게 강제적으로 적용되는 규정이라고 보아야 할 것이다. 왜냐하면 Part A는 보안시스템에 포함되어야 하는 기본적인 원칙만을 규정하고 있고 구체적인 사항들은 Part B를 참조하도록 위임해 놓고 있기 때문이다.74)

한편 선박보안과 관련하여 SOLAS협약 제5장의 개정을 통하여 총톤수 300톤 이상 50,000톤 미만의 선박(유조선 및 여객선 제외)은 선박자동식별시스템(Automatic Identification System : AIS)을 탑재하도록 하였고, 총톤수 100톤 이상의 모든 여객선 및 총톤수 300톤 이상의 모든 화물선에는 선박식별번호(Ship Identification Number : SIN)를 선미 또는 선체 양현 등 인지 가능한 위치에 영구적으로 표시하도록 하였다. 또한 선박이 해적의 대상이나 테러행위에 이용되지 않도록 하기 위해 선박의 이력을 추적할 수 있는 선박의 기국명, 등록일,

73) 이윤철 외, “해적행위 및 해상테러 규제를 위한 국제법적 대응역량 강화방안 연구” 「2012년도 한국해사법학회추계학술발표대회」, 한국해사법학회, 2011.11.30 23~24쪽.

74) IMO MSC 회의(77차, 2003.6.4)에서도 Part B 8.1항~13.8항까지 강제규정으로 해석하기로 결정한 바 있다.

선박식별번호, 선명, 선적항, 등록선주, 회사명, 선급 등을 기록하는 선박이력기록부(Continuous Synopsis Record : CSR)를 기국으로부터 발급받아 선박에 비치하도록 하였다.

특히 선박보안경보시스템(Ship Security Alert System : SSAS)을 설치하여 선박의 해상보안이 위협당할 경우 가까운 연안국 등에 도움을 요청하기 위한 장치를 설치하도록 하였다. 또한 선박의 안전 및 보안에 대한 선장의 재량권을 규정하였고, 통제 및 이행을 위한 조치로서 항만에서 항만국통제관에 의한 점검을 받아야 하며 규정을 위반하였을 경우 선박의 지체 및 억류, 항만 내에서 이동의 제한, 항만으로부터의 추방 등의 조치를 취할 수 있다. 다른 당사국 입항선박에 대하여는 선박의 보안정보(Ship Security Information)의 제공을 요구하고 이에 대한 부적합사항이 있을 경우 입항거부 등 강력한 통제조치를 취할 수 있도록 규정하고 있다.⁷⁵⁾

따라서 북한에 의한 해상테러리즘과 북한선박에 의한 해양안보 위협, 초국가적 해양안보 위협인 해적 및 해상무장강도와 해상테러리즘에 우리나라가 피해국이 된다면 동 코드는 예방적 차원의 관할권 행사의 근거가 될 수 있으며, 피해발생 시 신속하고 강력한 조치를 취할 수 있는 규정이 된다고 할 수 있다.

(2) 해양안보관할권 적용의 문제점

ISPS Code를 통하여 해상테러리즘 등 해양안보 위협에 대한 선박 및 항만시설의 보안을 효과적으로 통제하고 강화하는 근거 법규의 역할을 하게 되었으나, AIS 의무 탑재선박과 SIN 표시 선박 등 대상이 한정되어 있어 특히 소형고속보트에 의한 자살폭탄충돌 공격과 같은 형태의 테러에 취약하다는 점과 관할권 집행 시 항만보안 관련 부서 간 통합적인 지원협조체제에 대한 법적 근거가 미비한 점을 들 수 있다.

4. UN현장

75) 이윤철 외, 앞의 논문, 24~25쪽.

(1) 해양안보관할권 관련 규정 고찰

UN헌장은 1, 2차 세계대전을 겪은 후 1945년 6월 제정하였고, 그 해 10. 24일 국제연합이 조직되어 효력이 발생하기 시작하였다. 전문에 나타나 있는 헌장의 기본 정신은 인류의 기본적 인권, 인간의 존엄 및 가치, 각국의 평등권에 대한 신념을 확인하며, 국제평화와 안전을 보장하고, 모든 국민의 경제적·사회적 발전을 촉진하는데 두고 있으며, 이를 위하여 국제기관을 이용한다는 것을 결의하면서 국제연합을 설립하게 되었다. 제1조에서 국제연합의 목적은 첫째, 국제평화와 안전을 유지하고, 이를 위하여 평화에 대한 위협의 방지, 제거 그리고 침략행위 또는 기타 평화의 파괴를 진압하기 위한 유효한 집단적 조치를 취하고 국제적 분쟁이나 사태의 조정·해결을 평화적 수단에 의하여 또한 정의와 국제법의 원칙에 따라 실현하며, 둘째, 사람들의 평등권 및 자결의 원칙의 존중에 기초하여 국가 간의 우호관계를 발전시키며, 세계평화를 강화하기 위한 기타 적절한 조치를 취하고, 셋째, 경제적·사회적·문화적 또는 인도적 성격의 국제문제를 해결하고 또한 인종·성별·언어 또는 종교에 따른 차별 없이 모든 사람의 인권 및 기본적 자유에 대한 존중을 촉진하고 장려함에 있어 국제적 협력을 달성하며, 넷째, 이러한 공동의 목적을 달성함에 있어서 각국의 활동을 조화시키는 중심이 됨을 표방하고 있다.

UN헌장 규정을 근거로 국가관할권을 적용할 수 있는 비전통적 해양안보 위협형태는 북한에 의한 해상테러리즘을 들 수 있는데 이에 대한 국가관할권이 적용될 수 있는 관련 규정을 살펴보면 다음과 같다.

북한의 해상테러리즘에 대하여는 UN헌장 제7장 평화에 대한 위협, 평화의 파괴 및 침략행위에 관한 조치로 관할권행사가 가능하며 UN안보리 결의에 따라 법적 구속력을 지니게 된다. 또한 헌장 제51조 상의 자위권⁷⁶⁾ 행사로 무력적 대응이 가능하다고 하겠다.

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

북한 해상테러리즘의 대표적 사례로서 천안함 폭침사건을 들 수 있는데, 북한은 1992년 9월 18일에 남한과 동시에 유엔에 가입한 유엔회원국으로 그 의무를 이행할 책임이 있다. UN헌장 제2조 제4항⁷⁷⁾에서는 ‘무력행사금지원칙’에 관해 규정하고 있다. 민·군 합동조사단의 발표와 우리 정부의 공식 입장을 확정된 사실로 간주할 때 의문의 여지가 없이 북한당국이 은밀하게 잠수함으로 남한의 관할지역을 침범하여 통상적인 초계임무를 수행하고 있는 우리 함정에 대해 어뢰 공격을 한 행위는 명백하게 상기 조항을 위반하였다. 또한 1974년 12월 14일 UN 총회에서 채택된 ‘침략의 정의’ 조항⁷⁸⁾을 살펴보면 제1조와 제2조에서 침략에 대한 정의를 규정하고 있으며 제3조에서는 7개 항목을 구체적으로 명시하고 있는데 그 중 제4항에 따라 천안함 폭침이 UN헌장 위반이라는 근거 규정을 명확히 뒷받침해주고 있다. 따라서 UN헌장 제51조 상의 자위권 행사가 가능했으나 은밀한 잠수함의 기습공격이라는 특성상 즉각 무력적 대응으로 응징하지 못한 점이 아쉽다고 하겠다.⁷⁹⁾

(2) 해양안보관할권 적용의 문제점

북한이 UN헌장 제2조 제4항의 ‘무력행사금지원칙’을 위반하여 남한에 대한 기습적 해상무력도발을 감행한다면 헌장 제51조의 자위권 행사로 무력적 대응을 할 수 있으나, 즉각적이고 비례성원칙에 의한 응징 및 현장에서의 종결로 확산 방지 등을 고려한 대응이 필요한데, 이는 국가지도부로부터 현장 지휘관까지 평소 정보 공유와 냉철하고 과감한 결단 및 현장세력의 완벽한 전투준비태세를 기본 바탕으로 해야 하나 지금까지의 북한 도발 상황에서 대응에 미흡

77) UN헌장 제2조 제4항 "모든 회원국은 그 국제관계에 있어서 다른 국가의 영토보전이나 정치적 독립에 대하여 또는 국제연합의 목적과 양립하지 아니하는 어떠한 기타 방식으로든 무력의 위협이나 무력행사를 삼간다."

78) UN 총회에서 채택된 ‘침략의 정의’ 제1조 "침략이란 일국에 의한 타국의 주권, 영토보전 또는 정치적 독립에 대해 무력행사를 하거나 UN의 목적에 위배되는 기타 방법에 의해 무력을 행사하는 것을 말한다." 제2조 "특정국가가 UN헌장을 위반하고 무력을 선제 행사하는 것은 침략행위의 주된 증거가 된다." 제3조 제4항 "일국의 군대에 의한 타국의 육군, 해군, 공군 또는 선박 및 항공기에 대한 공격".

79) 천안함 폭침이 북한의 소행이라는 ‘원인규명에 필요한 시간’을 ‘정당화될 수 있는 지연’으로 보고 사후라도 자위권 행사를 할 수 있다는 견해도 있으나, 대체적인 학자들의 견해는 긴급성이 사라진 후 피해국이 대응차원에서 취하는 무력행사는 현행 국제법에서 금지하는 군사적 보복 내지 무력복구로 규정하고 있다. : 제성호, 앞의 책, 462쪽.

한 점이 있었던 것이 사실이다. 이에 대한 주된 원인 중에는 북한의 도발 시기와 방법이 예측하기 어려우며, 즉각 대응하기 어렵도록 은밀 기습공격을 기본으로 하고 있어 자위권 행사의 타이밍을 놓치거나 응징 수위에 문제가 있을 수 있고, 명백한 북한 소행임이 밝혀졌다 하여도 억지 주장으로 부인하는 행태를 보임으로써 전혀 책임 인정이나 사과를 한 적이 없기 때문이다. 이를 극복하기 위하여 국가주권 수호에 대한 확고한 의지와 국가지도부로부터 현장지휘관까지 관련 법규에 대한 사전 충분한 이해를 바탕으로 각종 도발 유형을 분석하고 예측할 수 작전수행체계를 갖추으로써 강력한 자위권 행사가 가능하다고 하겠다. 또한 북한의 위협에 대응하는 것은 군뿐만 아니라 국민 모두가 국가의 주권을 함께 지킨다는 안보의식이 밑바탕 되어야 하므로 강력한 자위권 행사와 관련하여 국제법적으로도 정당하고 북한의 도발억제를 위한 최선의 방법이라는 점에 대하여 평소 국민들에게 충분한 홍보가 부족하다는 것과 정치권을 비롯한 사회 전반에 안보불감증이 만연해 있는 것이 우려되고 있는 우리의 안보 현실이다.

5. 정전협정

(1) 해양안보관할권 관련 규정 고찰

1953년 7월 27일 6·25전쟁이 종료되고 휴전이 선포되었는데, 정전협정은 그 근거로서 UN군사령관과 북한 및 중국사령관 간 서로 최후적인 평화적 해결이 달성될 때까지 한국에서의 적대행위와 일체 무력행위의 완전한 정지를 보장하는 정전을 확립할 목적으로 맺어진 협정으로 정전조건과 규정의 의도는 순전히 군사적 성질에 속하는 것이며 이는 오직 한국에서의 교전쌍방에만 적용한다고 규정되어 있다.

정전협정규정을 근거로 국가관할권을 적용할 수 있는 비전통적 해양안보 위협형태는 북한에 의한 해상테러리즘, 북한선박에 의한 해양안보 위협을 들 수 있는데 이에 대한 국가관할권이 적용될 수 있는 관련 규정을 살펴보면, 정전협정 위반사례로 대표적 사건인 북한의 천안함 폭침은 1953년 7월 27일에 체결한 정전협정 제2조 제12항에서 “적대 쌍방사령관들은 육해공군의 모든 부대와 인원을 포함한 그들의 통제 하에 있는 모든 군사력이 한국에 있어서의 일체 적대

행위를 완전히 정지할 것을 명령하고 또 이를 보장한다.”는 규정을 명백히 위반한 행위이다. 또한 제2조 제15항에서 “한국 육지의 인접한 해면을 존중”한다고 규정하고 있어 북한 잠수함이 백령도 인근의 우리 영해에 침투한 것 자체가 협정 위반이며, 더욱이 천안함을 공격한 건 협정을 명백히 위배한 것이다. 따라서 협정 위반행위에 대한 자위권을 행사하여 응징이 가능하다고 할 것이다.

(2) 해양안보관할권 적용의 문제점

북한은 3차 핵실험에 대한 UN안보리결의 2094호가 채택되자 2013년 3월 11일을 기해 정전협정 백지화 선언과 남·북사이의 불가침에 관한 모든 합의를 전면폐기 한다고 발표하는 등 최근 북한의 안보 위협이 어느 때보다 고조되고 있는 상황이다. 북한 당국의 의도가 미국과의 평화협정 체결과 주한미군철수에 있다는 것과 내부결속과 김정은 체제의 강화 등에 있다는 평가는 여기에서 논외로 한다. 다만 정전협정의 일방적 파기 선언이 어떠한 문제가 있는지 살펴보면, 동 협정 제5조(부칙)의 제61항은 “정전협정에 대한 수정과 증보는 반드시 적대 쌍방 사령관들의 상호 합의를 거쳐야 한다.”고 명시했다. 이 조항은 한국군, 유엔군이나 북한군, 중국군 중 어느 한 쪽이 마음대로 협정을 고치거나 보완, 폐기하지 못하도록 한 안전장치로 볼 수 있다.

이 규정을 준수하면서 그간 정전협정은 추가 합의, 일부 조항의 잠정 중지 등 수정과 보완이 계속됐다. 협정 체결 이후 현재까지 30여 개 항목의 추가합의가 있었고 1개 항목이 중지됐다.

제62조 또한 정전협정의 각 조항은 쌍방의 합의에 따라 다른 협정으로 교체될 때까지 계속 효력을 가진다고 밝히고 있다. 예를 들어 협정에 서명한 쌍방간에 ‘평화협정’으로 교체하기로 합의한다면 그때까지 정전협정은 효력을 발생한다는 뜻이다. 따라서 북한의 이러한 선언 자체가 정전협정 위반행위가 되는 것이다. 정전협정 위반에 대해서도 특히 무력도발행위에 대하여 자위권 차원에서 단호하고 즉각적으로 군사적 응징을 하는 것은 합법적이며, 국가주권 수호 차원에서 반드시 사전 억제와 도발 시 군사적 응징해야하는 것은 당연한 국가의 책무이다. 북한의 정전협정 무효화 시도는 1991년 3월 군사정전위원회 유엔군 측 대표가 미군에서 한국군 장성으로 교체되면서 계속되어온 문제이다. 이

는 1995년부터 1998년까지 정전협정 무력화 시도와 함께 각종 도발을 하면서 북-미 장성급회담을 요구했던 것과 같은 연장선에서 볼 수 있다. 결국 현재의 상황에서 정전협정은 북한의 일방에 의해 무효화 될 수 있는 것은 아니며, 위반 시 그에 대한 응징에는 법적인 문제가 되지 않는다고 하겠다. 따라서 북한이 어떠한 형태이든 정전협정을 위반하는 도발을 한다면 그에 상응하는 강력한 응징이 필요한 것이다.

제2절 비전통적 해양안보관할권 관련 국내법

1. 형법

(1) 해양안보관할권 관련 규정 고찰

대한민국 형법은 제1편 총칙 제1장 적용범위에서 관할권에 대하여 규정하고 있는데, 제2조 국내법, 제3조 내국인의 국외범, 제4조 국외에 있는 내국선박 등에서 외국인이 범한 죄, 제5조 외국인의 국외범 제6조 대한민국과 대한민국국민에 대한 국외범으로 구분하여 규정하고 있다. 제2편 각칙에서는 제1장 내란의 죄부터 제42장 손괴의 죄까지 규정되어 있는데 해양안보 위협과 관련된 조항도 포함되어 있다.

형법을 근거로 국가관할권을 적용할 수 있는 비전통적 해양안보 위협형태는 해적행위, 해상무장강도, 해상테러리즘, 기타 해양안보를 저해하는 불법적 행위 등을 들 수 있는데, 이에 대해 국가관할권이 적용될 수 있는 관련 규정을 살펴보면 다음과 같다.

먼저, 비전통적 해양안보 위협과 관련된 형법에서의 관할권 규정은 제2조 내지 제6조에 규정하고 있다. 이 규정은 일반적인 관할권 원칙을 표현하고 있다. 제2조는 대한민국 내에서 내국인과 외국인이 범한 범죄에 형법을 적용할 수 있는 속지주의 원칙을 규정하고 있고, 제3조는 대한민국 영역 외에서 내국인이 범한 범죄에 형법이 적용될 수 있음을 규정한 속인주의, 제4조는 우리나라 선박과 항공기 내에서 발생한 범죄에 대하여 형법이 적용될 수 있음을 규정하고

있고 이 경우 선박과 항공기에 대한 국제법상의 속지주의 원칙을 정한 것으로 볼 수 있다. 제5조에서는 대한민국 영역 외에서 대한민국의 중요한 국익을 침해하는 범죄에 대해 형법을 적용할 수 있음을 규정한 보호주의에 관한 규정, 제6조는 대한민국 영역 외에서 외국인이 한국인에 대하여 범한 범죄에 대하여 형법규정이 적용됨을 표현한 수동적 속인주의 원칙을 각각 규정하고 있다.

해적행위, 해상무장강도, 해상테러리즘의 경우 위해 상황에 따라 적용할 수 있는 형법으로 제340조 해상강도죄를 들 수 있는데 제1항은 “다수의 위력으로 해상에서 선박을 강취하거나 선박 내에 침입하여 재물을 강취한 자는 무기 또는 7년 이상의 징역에 처한다.”고 규정하고 있다. 제2항은 “제1항의 죄를 범한 자가 사람을 상해하거나 상해에 이르게 한 때에는 무기 또는 10년 이상의 징역에 처한다.”고 규정하고 있다. 제3항은 “제1항의 죄를 범한 자가 사람을 살해 또는 사망에 이르게 하거나 부녀를 강간한 때에는 사형 또는 무기징역에 처한다.”고 규정하고 있다. 이 규정의 적용범위는 영해 및 공해에서 발생하는 범죄에 모두 적용 될 수 있다.

(2) 해양안보관할권 적용의 문제점

형법에서의 관할권 적용대상 규정인 제2조와 제6조에서 우리나라의 형법은 속지주의, 속인주의, 우리국적 선박에 대한 속지주의, 보호주의, 수동적 속인주의 원칙을 규정하고 있는데, 외국인이 외국의 영역 내에 있는 해상이나 공해에서 외국인을 대상으로 해적행위를 한 경우 우리 형법을 적용할 수 없다는 견해가 있다. 이에 대해 UNCLOS 제105조(해적선의 나포)와 헌법 제6조 제1항(승인된 국제법규는 국내법과 같은 효력)에 의해 우리형법을 적용할 수 있는 여지가 있으므로 일반적으로 해적사건에 대하여 우리형법을 적용하여 형사소추 하는 때에는 특별한 문제가 없다고 볼 수 있다. 다만, 국제법상 가장 권위 있는 UNCLOS에서의 해적행위 개념과 우리 형법 제340조의 해상강도죄의 개념차이와 적용대상에 있어서 보편적 관할권 행사가 가능한 UNCLOS의 해적행위와 세계주의 또는 보편주의를 도입하지 않고 있는 우리 형법과의 해석상의 논란을 입법적으로 명확히 해결하는 것이 필요하다는 주장이 있다.⁸⁰⁾

80) 이윤철 외, 앞의 논문, 42쪽.

또한 형법 제340조에 대하여 대다수 형법학자들은 이른바 ‘해적죄’라고 이해하고 있으며, 국제법상의 해적개념과도 유사한 측면이 있다. 그런데 UNCLOS상의 해적개념과 달리 민간선박의 승무원이나 승객이 자신의 선박 또는 동료 선원이나 승객에 대한 범죄도 포함할 뿐만 아니라 ‘다중의 위력’을 요건으로 하고 있다는 점에서도 국제법상 해적개념과 차이가 있다. 여기서 형법상 ‘다중’은 집단적 위력을 보일 수 있을 정도의 다수인을 의미하기 때문에 최소 2인 이상이 범죄에 가담하여야 한다는 것을 의미한다. 따라서 1인에 의한 해상강도에 대해서는 형법 제340조가 적용될 여지가 없게 된다.⁸¹⁾

또 다른 문제점으로는 아덴만 여명작전에서 소말리아 해적에게 납치되었던 삼호주얼리호의 기국은 대한민국이 아닌 몰타였기 때문에 형법의 관할권 규정 중 제4조를 적용하기 어렵다.⁸²⁾ 해적사건의 경우는 보편적 관할권이 적용되어 대한민국이 재판관할권을 행사하는데 큰 문제가 없었으나 국제법상 해적의 개념과 상이한 점이 있는 영해에서의 해상무장강도나 해상테러리즘과 같은 성격의 사건 발생 시 선박의 기국이 제3국일 경우 보편주의 관할권을 규정하고 있지 않은 우리 형법을 적용하기 어렵다는 한계가 있다.

2. 선박 및 해상구조물에 대한 위해행위의 처벌 등에 관한 법률

(1) 해양안보관할권 관련 규정 고찰

선박 및 해상구조물에 대한 위해행위의 처벌 등에 관한 법률(이하 ‘선박위해법’이라 한다)은 운항 중인 선박 및 해상구조물에 대한 위해행위를 방지함으로써 선박의 안전한 운항과 해상구조물의 안전을 보호 하는 것을 목적으로 우리나라가 2003년 4월 SUA협약에 가입함에 따라 국내 특별법으로 제정하였다.

선박위해법 규정을 근거로 국가관할권을 적용할 수 있는 비전통적 해양안보 위협형태는 해적행위 및 해상무장강도, 해상테러리즘, 기타 해양안보를 저해하는 불법적 행위 등을 들 수 있는데, 이에 대해 국가관할권이 적용될 수 있는

81) 이윤철 외, 앞의 논문, 29쪽.

82) 전상열, 앞의 논문, 71~72쪽.

관련 규정을 살펴보면 다음과 같다.

동 법 제3조 제1호는 “대한민국영역 외에서 대한민국 선박에 대하여 제5조 내지 제13조의 죄를 범한 외국인”에 대해 적용한다. 제3호에 따르면 “대한민국 영역 외에서 제5조 내지 제13조의 죄를 범하고 대한민국 영역 안에 있는 외국인”에 대하여도 적용됨을 규정하고 있다. 즉 제3조는 형법 제2조 내지 제6조의 적용을 받지 아니하는 외국인의 국외범도 처벌하기 위한 규정이다. 대부분 테러조직이 국제적으로 조직화되어 있고 대부분의 조직원이 외국인이기 때문에 해상테러범을 처벌하기 위한 규정이라고 할 수 있다. 제4조는 범죄인의 인도에 대해 규정하고 있고, 제5조 내지 제13조는 폭행 등의 신체에 관한 죄, 선박납치죄, 선박 등에 대한 손괴죄, 허위정보전달죄, 협박죄를 규정하고 있다.

따라서 비전통적 해양안보 위협 사례 중 북한에 의한 선박납치사건(정전협정 이후 464척, 3,678명), 각종 해적사건, 페스카마호 사건과 같은 선상반란 및 해상강도사건, 미 구축함 ‘Cole’호 폭탄테러사건 및 프랑스 유조선 ‘랭부르’호 사건과 같은 해상테러리즘 등에 동법을 적용하여 국가관할권행사가 가능하다고 할 것이다.

(2) 해양안보관할권 적용의 문제점

선박위해법은 국내 형사법으로 SUA협약과 협약 의정서의 국내이행입법으로 제정되어 시행되고 있다. 그런데 모법인 SUA협약 2005 의정서가 개정된 후 선박위해법이 개정되고 있지 않아 신설된 새로운 범죄구성요건인 WMD관련 범죄나 테러범죄자 운송 등과 혐의선박 승선 검색 규정 등이 포함되어 있지 않은 문제점이 있다. 또한 제8조와 제10조의 적용이 선박으로만 국한되어 있다는 것도 문제점으로 지적할 수 있다. 왜냐하면 국가의 주요 시설물인 해상구조물에 대한 기기·시설의 손괴행위와 허위정보전달행위는 선박에 대한 것과 동일한 불법성을 가진다고 보아야 할 것이기 때문이다.⁸³⁾

3. 통합방위법

83) 이윤철 외, 앞의 논문, 30~31쪽.

(1) 해양안보관할권 관련 규정 고찰

통합방위법의 목적은 적의 침투·도발이나 그 위협에 대응하기 위하여 국가 총력전의 개념을 바탕으로 국가방위요소를 통합·운용하기 위한 통합방위 대책을 수립·시행하기 위하여 필요한 사항을 규정함에 있다. 제2조의 용어 정의에서 해양안보관련 사항을 확인해보면 제2항에서 국가방위요소에 대하여 규정하고 있는데 해상에서는 해군, 해양경찰이 주 방위요소이다. 제4항에 '통합방위작전'에 명시된 작전지휘관은 통합방위본부장, 지역군사령관, 함대사령관 또는 지방경찰청장으로 명시되어 국가방위요소를 통합하여 지휘·통제하도록 되어있는데 지방해양경찰청장은 포함되어 있지 않다. 제9항 내지 제11항에서 '침투'란 적이 특정 임무를 수행하기 위하여 대한민국 영역을 침범한 상태, '도발'이란 적이 특정 임무를 수행하기 위하여 대한민국 국민 또는 영역에 위해를 가하는 모든 행위, '위협'이란 대한민국을 침투·도발할 것으로 예상되는 적의 침투·도발 능력과 기도가 드러난 상태를 말한다고 규정되어 있다. 제13항은 '국가중요시설'에 대해 공공기관, 공항·항만, 주요 산업시설 등 적에 의하여 점령 또는 파괴되거나 기능이 마비될 경우 국가안보와 국민생활에 심각한 영향을 주게 되는 시설로 규정하고 있다.

동 법률 제2조 제1항에서 '통합방위'란 적의 침투·도발이나 그 위협에 대응하기 위하여 각종 국가방위요소를 통합하고 지휘체계를 일원화하여 국가를 방위하는 것을 말한다. 이 규정을 근거로 국가관할권을 적용할 수 있는 비전통적 해양안보 위협형태는 우선 우리의 주적인 북한에 의한 해상테러리즘, 북한선박에 의한 해양안보 위협을 들 수 있으며, 또한 일본의 극우세력 등이 독도에 대한 영해침범과 강제상륙·점거 등의 시도로 독도 영유권 분쟁이 현실화 되는 경우 등을 들 수 있다.

동 법 제정의 직접적 계기가 된 사건은 북한의 강릉 잠수함 침투사건이다. 먼저 사건의 개요는 1996년 9월 18일 강릉 안인진 해안에 좌초 중인 잠수함이 발견 되었는데, 나중에 밝혀진 바에 따르면 침투잠수함은 인민무력부 산하의 정찰국 소속으로 북한 정찰국장(상장 김대식)의 지시에 따라 해상처장을 포함한 북한의 공작원 25명이 침투하였다. 침투 중 9월 17일 23시 50분 경 해안에

좌초되어 함정 내 주요기물을 소각하여 파손시킨 후 육상 도주하게 되었다. 이에 따라 강원도 지역에 경계태세 ‘진돗개 하나’가 발령되고, 사건 발생 후 13시간 만에 강원도 전 지역에 통합방위사태 ‘울중’이 선포되어 대침투작전이 전개되었다. 작전은 11월 7일에 종료되어 총 49일간 계속되었는데 작전결과 총 침투인원 26명 중 사살 및 피살 24명, 생포 1명 등 25명을 소탕하였고, 잠수함 등 기타 장비 및 물품을 노획하였다. 또한 아군은 전사 11명, 부상 27명, 민간인 4명과 예비군 1명이 사망하는 인명피해를 입었다. 장기간 작전 수행 중 여러 가지 문제점이 확인되었는데 그 중에서도 중요하게 제기된 문제가 통합방위태세의 미비점이었으며, 이를 보완하기 위한 ‘통합방위기본법’ 제정이 추진되게 되었다. 통합방위법 제정 이전 우리 정부는 한국전쟁 이후 북한의 끊임없는 도발에도 불구하고 아무런 법적 제도 없이 20여년, 그리고 그 후 대통령훈령 28호에 의해서만 25년간을 대침투작전의 근거로 사용해 왔다. 이와 같은 법제화되지 않은 대통령훈령만으로는 국가 제 방위요소를 통합하여 임무를 수행하기에 미약할 뿐만 아니라 효율적 작전수행을 기대하기 어려운 문제점을 안고 있었다. 이에 따라 동 사건이 계기가 되어 1997년 1월 13일 통합방위법이 제정되었다.⁸⁴⁾

동 사건의 교훈으로 통합방위법에 반영된 주요 규정⁸⁵⁾을 살펴보면 첫째, 통합방위 관련기구의 운영과 국가방위 요소에 대한 통합운용이 어렵다는 문제점을 해결하기 위해 동 법 제4조 내지 9조에서 중앙 및 지역, 직장 통합방위협의회 및 통합방위지원본부를 설치할 것과 향토예비군설치법 제14조의 3 제2항의 규정에 의한 방위협의회 및 민방위기본법 제5조 또는 제6조의 규정에 의한 중앙민방위협의회의 또는 지역민방위협의회의와 필요시 통합 운영할 수 있다는 것을 명문화하였다. 아울러 통합방위본부를 합동참모본부에 두고 본부장을 합참의장이 하도록 함으로써 민·관·군 통합방위태세가 법적인 보장을 받게 됨에 따라 본격적으로 총력전 개념의 통합방위체계가 세워지게 되었다고 볼 수 있다.⁸⁶⁾

둘째, 언론의 합동보도본부의 설치 및 운영에 관한 것을 명문화하였는데, 동

84) 임항섭, “군사 위기관리를 위한 통합방위체계 발전방안 및 구현에 대한 연구”, 연세대학교 석사논문, 2012, 48쪽.

85) 임항섭, 위의 논문, 49~50쪽.

86) 국회사무처, “제181회 국방위원회 회의록 제8호(통합방위법 질의 및 검토)”, 1996. 12. 9.

사건의 작전 전개 중 언론보도의 과열 경쟁으로 작전보안의 유지가 어려워지면서 무장공비의 도주를 돕는 결과를 초래한 문제점에 대한 보완이 그것이다. 동법 제16조 제3항에 “통합방위작전을 수행함에 있어 병력 또는 장비의 이동·배치·성능이나 작전계획에 관련된 사항은 이를 공개하지 아니한다. 다만, 통합방위작전의 수행에 지장을 주지 아니하는 범위 안에서 국민 또는 지역주민에게 알릴 필요가 있는 사항은 그러하지 아니하다.”라고 명시함으로써 보도제한 규정을 두어 적절한 통제장치를 마련했다.

셋째, 동 사건 작전 전개 중 민간인 4명(아군 오인사격 1명, 무장공비 사살 3명)이 사망하는 피해를 입었는데, 이 교훈으로 민간인들의 통제구역 내에서의 출입통제나 대피명령, 주민신고 등의 사항을 추가하여 제14조, 제15조에 통제구역과 대피명령에 대한 법적장치를 마련하였다.

이와 같이 강릉잠수함 침투사건 사례를 통하여 통합방위법을 근거로 비전통적 해양안보 위협에 대한 국가관할권의 적용 문제를 살펴보았다. 위협형태로는 북한의 해상침투도발, 북한 선박에 의한 불법적 위해행위뿐만 아니라 만약 독도에 대한 일본의 영해침범 및 강제상륙 시도 등의 사태가 발생 된다면 동법 제2조 제11항의 ‘침투, 도발’에 해당하므로 통합방위법을 근거로 국가관할권을 집행할 수 있다고 할 것이다.

(2) 해양안보관할권 적용의 문제점

통합방위법에서 해양안보관할권 적용의 문제점을 살펴보면, 첫째, 통합방위체계와 관련해서 동법 외에 민방위법, 대테러활동지침, 향토예비군 설치법 등에서 조직들 간의 업무중복, 그리고 법과 제도가 서로 상충되는 문제 등이 지적되고 있으며, 해상의 경우 선박위해법, 국제항해선박 및 항만시설의 보안에 관한 법률, 해양경비법 등 다른 관련 법규와의 관계도 미정립 되어 있다.

둘째, 통합방위법에서 규정하고 있는 ‘적’의 개념에 대한 모호성을 들 수 있는데, 동 법률 제정 당시의 국방백서에는 “주적인 북한의 현실적 군사위협뿐만 아니라 우리의 생존권을 위협하는 모든 외부의 군사적 위협”이라고 적의 개념을 정의하고 있는데, 일반적으로 지금까지는 주로 북한 특수작전부대의 침투, 도발에 대한 대응에 초점이 맞춰져 있다고 볼 수 있다. 그러나 ‘적’의 개념이

변화하고 있고, 특히 테러리즘을 포함한 초국가적 안보 위협과 주변국에 의한 잠재적 안보 위협이 증대되고 있는 상황에서 동 법률은 해상에서의 비전통적 안보 위협에 대한 고려가 미흡하다고 하겠다.

셋째, 비전통적 해양안보 위협에 대한 통합방위법 적용 시 문제점으로 동 법은 주로 적의 침투, 도발이 특히 북한의 특수작전부대에 의한 국가중요시설 등 육상 위주로 초점이 맞춰져 있고, 해상은 항만에 대한 방어 외에는 침투 루트로서만 고려하고 있다. 그러나 통합방위법의 목적에서 침투, 도발의 의미에는 북한에 의한 선박 납치 및 공격 등 해상에서의 테러리즘이나 북한선박에 의한 WMD운반 등 해양안보 위협뿐만 아니라, 일본의 독도 영해침범과 강제상륙시도 등의 비전통적 해양안보 위협이 포함된다고 볼 수 있는데, 통합방위법에서는 이러한 해상분야에 대해서 효율적인 집행관할권 행사를 위한 관련 기관 간 지휘 및 협조체계 등이 모호하고 상황에 따른 대응절차도 미흡하여 해양에서의 비전통적 안보 위협사태에 대한 통합방위법 규정 근거가 상대적으로 미비하다고 할 수 있다.

넷째, 해상에서의 통합방위사태 발생 시 국가방위요소 간 협조체계 미흡을 들 수 있다. 육상에서의 통합방위작전은 경찰과 군관할지역과 임무 구분이 명시되어 있고, 을중사태이상 선포 시 군에서 통합방위작전을 수행하도록 명시되어 있으나, 해상의 경우 해상관할구역에 대해 함대사령관이 통합방위작전을 수행하도록 명시되어 있을 뿐 해양경찰과의 관계가 규정되어 있지 않아 해상에서의 통합방위 사태 발생 시 임무에 대한 책임, 권한 및 협조관계가 모호한 점을 들 수 있다. 또한 동 법률에서 지역 통합방위협의회의 경우에도 각 지방자치단체별 육상의 주요시설 등에 대한 통합방위에만 초점이 맞춰져 있어 해상의 고정구조물 등에 대한 중요시설 지정이 미비한 점도 문제가 될 수 있다.

4. 국제항해선박 및 항만시설의 보안에 관한 법률

(1) 해양안보관할권 관련 규정 고찰

국제항해선박 및 항만시설의 보안에 관한 법률은 9·11테러 이후 IMO가 채택한 ISPS Code를 국내법적으로 이행하기 위하여 2007년 8월 3일 제정되었으며,

국제항해에 이용되는 선박과 그 선박이 이용하는 항만시설의 보안에 관한 사항을 정함으로써 국제항해와 관련된 보안상의 위협을 효과적으로 방지하여 국민의 생명과 재산을 보호하는데 이바지함을 목적으로 하고 있다.

동 법률 규정을 근거로 국가관할권을 적용할 수 있는 비전통적 해양안보 위협형태는 해상테러리즘을 들 수 있는데 이에 대한 국가관할권이 적용될 수 있는 관련 규정을 살펴보면 다음과 같다.

우선 제3조 제1항에서 적용범위를 규정하고 있는데 모든 여객선, 총톤수 500톤 이상의 화물선, 이동식 해상구조물(천연가스 등 해저자원의 탐사 발굴 또는 채취 등에 사용되는 것을 말한다)에 해당하는 대한민국 국적의 국제항해선박 및 항만시설에 대하여 적용하며, 제1항에도 불구하고 비상업용 목적으로 사용되는 선박으로서 국가 또는 지방자치단체가 소유하는 국제항해선박에 대하여는 이 법을 적용하지 아니한다고 규정하고 있다.

제2장에서는 국제항해선박의 보안확보를 위한 조치들을 규정하고 있는데, 주요내용은 제7조와 제8조에서 선박 소유자는 보안업무를 총괄적으로 수행하기 위한 총괄보안책임자와 개별 선박에서 보안업무를 담당할 선박보안책임자를 지정해야 하며, 기타 선박보안평가와 그 결과를 반영한 보안계획서 작성, 계획서에 따른 조치의 시행여부 확인을 위한 보안심사와 이와 관련한 보안증서 등의 규정과 선박보안경보장치 및 선박식별번호에 대해 규정하고 있다. 또한 제19조에서는 항만국통제 규정으로 우리나라에 입항한 외국 선박에 대해 선박의 보안관리체제가 국제협약 등에서 정하는 기준에 적합한지 여부를 우리나라 정부가 확인·점검하고 보안상태가 적합하지 않은 선박들에 대해서는 그 부적합 정도에 따라 운항정지 또는 추방 등 필요한 조치를 할 수 있도록 했다.

제3장에서는 선박뿐만 아니라 항만시설소유자도 항만시설에서 보안업무를 수행을 위한 보안책임자를 지정하고 항만시설보안계획서의 작성과 항만시설 보안심사를 받은 후 항만시설적합확인서를 교부받아 운영하도록 규정하고 있다.

따라서 동 법률은 국제항해선박 및 항만시설에 대해 북한을 비롯한 초국가적 테러범에 의해 납치, 폭파 등 폭력적 불법행위의 해상테러리즘에 대한 예방과 사건발생 시 조치에 있어서 그 적용범위와 보안조치 규정들에 의해 국가관할권을 행사할 수 있는 근거가 될 수 있다.

(2) 해양안보관할권 적용의 문제점

이 법의 목적인 국제항해와 관련한 보안상의 위협을 효과적으로 방지하여 국민의 생명과 재산을 보호하기 위한 해양안보관할권 행사를 집행함에 있어서 문제점을 살펴보면 법률을 시행하는 주관 행정기관이 해양수산부와 지방해양항만청이며, 보안업무를 책임지는 주체가 선박 및 항만시설 소유자 또는 그 운영을 위탁받은 법인·단체 또는 개인이 되고 있어 일반적인 상황 시에는 보안시설·장비의 설치 운영, 경비·검색인력 운영으로 각종 테러리즘의 예방 및 대응조치가 가능할 수 있으나, 실제 북한이나 초국가적 테러범에 의한 여러 유형의 선박 및 항만에 대한 테러리즘 상황 발생 시 실질적인 대응을 수행해야 하는 해경 및 해군 세력이 즉각적으로 대응하여 이를 효과적으로 진압하기 위한 협조체제가 미흡한 실정이다. 우선 국가보안기관이 국가정보원·국방부·관세청·경찰청 및 해양경찰청 등 보안업무를 수행하는 국가기관으로 지정되어 있고, 보안계획수립이나 보안확보를 위한 조치에서 국가보안기관에 통보 및 협조를 받도록 하고 있어 기본적인 협조 원칙은 규정되어 있으나 이를 수행하는 해군·해경 합정 및 특공대와 구체적인 협조 사항에 대한 규정이 없다.

특히 유사시 통합방위법에 의한 통합항만방어책임기관인 해군과의 관계 규정이 모호한 점을 들 수 있으며, 해군과 해경 간의 협조 관련 사항도 규정되어 있지 않다. 또한 통합방위법의 침투·도발 상황과 이 법의 보안사건의 구분이 모호하다고 하겠다.

5. 해양경비법

(1) 해양안보관할권 관련 규정 고찰

해양경비법은 경비수역에서의 해양안보 확보, 치안질서 유지, 해양자원 및 해양시설 보호를 위하여 해양경비에 관한 사항을 규정함으로써 국민의 안전과 공공질서의 유지에 이바지함을 목적으로 하고 있다.

동 법률 규정을 근거로 국가관할권을 적용할 수 있는 비전통적 해양안보 위협형태는 해상테러리즘, 해적 및 해상무장강도 등 해양에서의 불법행위를 들 수 있는데, 이에 대한 관련 규정을 살펴보면 다음과 같다.

제2조 용어 정의에서 “해양경비”를 해양경찰청장이 경비수역에서 해양주권의 수호를 목적으로 행하는 해양안보 및 해양치안의 확보, 해양자원 및 해양시설의 보호를 위한 경찰권의 행사로 규정하고 있으며, 제7조의 해양경비 활동 범위는 해양관련 범죄에 대한 예방, 오염 방제 및 해양자원 보호, 해상경호, 대테러 및 대간첩작전 등과 경비수역에서 공공의 안녕과 질서유지 등을 포함하고 있다.

따라서 해양경비법을 근거로 비전통적 해양안보 위협에 대한 국가관할권을 집행할 수 있는 위협형태로는 북한의 해상침투도발, 북한선박에 의한 불법적 위해행위, 주변국 선박의 영해침범, EEZ에서의 불법조업, 초국가적 위협으로 해상테러리즘, 해적 및 해상무장강도 등 폭력적 불법행위 등 전반적인 비전통적 해양안보 위협이 해당될 수 있을 것이다.

(2) 해양안보관할권 적용의 문제점

이 법은 해경자체에서 국가 해양경비에 필요한 사항을 규정하고 있어 그 내용상 전반적인 비전통적 해양안보 위협에 대응할 수 있는 법적 근거를 제공하고 있다. 그러나 이 법은 광활한 해역 대비 관할권 행사의 대응수단 제한, 위협주체와 성격의 식별이 어려운 점, 동적이며 현장 보존과 증거 확보가 어려운 점 등과 같은 해양의 특성을 고려 시 집행에 한계가 있다. 비록 제5조에서 통합방위법과 관련된 내용을 규정하고 있으나 여전히 해양안보 위협에 대응할 수 있는데 예는 한계가 있으므로 관계 기관이 합동으로 대처하는 것이 필요하다.

제3절 기타 관련 규정

1. PSI

(1) 해양안보관할권 관련 규정 고찰

9·11테러 이후 테러집단과 '불량국가(Rouge State)'에 의한 WMD가 주로 해양을 통하여 불법적으로 확산되었다. 이에 대한 대응으로 선박차단을 국제적인 협력적 안보 형태 하에서 효율적으로 실시할 필요성이 대두되었다.

이러한 필요성에도 불구하고 공해에서 기국의 배타적 관할권을 인정하는 UNCLOS 원칙 하에서는 대량살상무기 확산방지를 위한 선박차단조치에 있어서 그 한계를 보여주었던 2002년 북한 상선 <소산호> 사건⁸⁷⁾을 계기로 2003년 미국이 주도하여 11개 동맹국과 함께 PSI를 선언하고, 'PSI차단원칙'에 관한 합의문을 공동 발의함으로써 본격적인 활동을 시작하였다. 그 원칙에서 PSI의 기본 목적이 대량살상무기 확산의 우려가 있는 국가나 비국가실체가 이들 사이에 WMD나 그 운송수단 및 기타 관련된 물질을 수출·입하는 것을 저지하는 것임을 명확히 하고 있다. 현재 PSI참여 국가는 계속 증가 추세이며 약 100여 개국이 동참하고 있다.

PSI의 개념은 WMD와 그 운반체계의 확산을 방지하기 위해 참가국들로 하여금 혐의 화물을 적재한 항공기와 선박을 차단, 검색하고 불법무기를 압수할 수 있게 하려는 국제적 활동으로 '신속한 행동이 요구될 때 즉각적인 대응을 할 수 있는 네트워크'⁸⁸⁾이다. 따라서 PSI는 조약이나 협약이 아니며, 상설 조직이나 사무실이 없는 새로운 개념의 국제적 대량살상무기 차단 활동이라고 할 수 있다.

PSI 규정을 근거로 국가관할권을 적용할 수 있는 비전통적 해양안보 위협형

87) 이 사건은 미 국방성의 요청을 받은 스페인 해군특공대가 인도양 공해상에서 스킨드 미사일 15기를 싣고 예멘으로 향하던 북한 화물선 <소산호>에 강제 승선하여 나포하였으나 별다른 처벌 없이 방면하였던 사건이다. 그것은 예멘 정부가 합법적 거래임을 강력히 주장하였고, 국제법상 근거 미비로 미사일 압수 등의 조치가 실현 불가능하였기 때문이다. 이 사건으로 미국은 WMD의 확산방지를 위한 실질적인 통제수단이 미비하다고 판단하여 PSI체제를 출범시키게 된 직접적인 계기가 되었다.

88) Stephen G. Rademaker, "The PSI : A Record of Success," (2005. 6. 9., 미 하원 국제관계 위원회 청문회 연설).

태는 북한의 해상을 통한 대량살상무기 확산을 들 수 있는데, 특히 2012년 12월 대륙간탄도미사일 발사 실험과 2013년 2월 3차 핵실험으로 동북아뿐만 아니라 국제사회 전반에 안보 위협이 크게 고조 되고 있는 상황에서 대량살상무기 확산을 방지하기 위한 PSI의 중요성이 더욱 부각되고 있다. 이에 따라 PSI에 대하여 그 성격 및 특징, 차단원칙을 살펴보고, 각종 관련 국제법규와의 관계에서 국가관할권 적용 문제를 살펴보면 다음과 같다.

PSI의 성격 및 특징⁸⁹⁾은 첫째, WMD 반확산을 위한 새로운 패러다임이다. 기존의 다자 레짐(NPT, CWC, BWC 등)에 의한 단순한 비확산(non-proliferation) 노력보다 더 능동적 방법에 의한, 즉, 기존의 '억제전략'에서 '선제전략'인 반확산(counter-proliferation)으로의 패러다임 변화를 의미한다. 둘째, 해상차단 중심의 WMD 거래·이동 차단체제이다. PSI는 항공기와 선박을 차단대상으로 하고 있으나 항공기를 통한 WMD의 거래 및 이동이 용이하지 않고, 육상차단 역시 인접국의 적극적인 협조 없이 효율성에 한계가 있다. 이에 따라 화물수송능력, 차단의 실제이행 가능성 및 그 동안의 훈련실적을 고려 시 선박을 통한 해상중심의 WMD 거래 및 이동 방지에 주요 목표를 두게 되었다. 셋째, 자발적 참여에 기초한 연합체이다. PSI는 상설 국제기구가 아니며, 동일한 목적(국제평화 및 안보 위협에 대응)을 가진 국가들 간의 자발적 참여에 기초하는 '행동' 중심의 연합체의 성격을 가지고 있다. 즉, 참여국 간의 정보교환, 훈련, 회의 등 다양한 활동을 전제로 하고 있으나, 필요시 의혹 화물 적재선박에 대한 차단행동을 행한다는 실제적 행동에 중점을 두고 있다.

WMD 차단원칙은 첫째, 단독 혹은 다른 국가들과 협조하여 효과적인 조치를 강구하도록 하는데, 그 대상은 화학, 생물학, 핵무기 및 투발수단을 개발 또는 획득하거나 WMD, 관련 시스템, 관련 물자의 이전 등이다. 둘째, 혐의가 있는 확산 행동에 대한 신속한 정보 교환, 충분한 노력 지원 및 기타 차단 참여국과의 협력을 극대화한다. 셋째, 차단작전을 정당화할 수 있는 국내법을 정비하고 국내 관계 당국의 권한을 강화하기 위하여 노력한다. 넷째, 국내법이 허용하고 국제법에 부합하는 범위에서 WMD, 관련 물질 운송의 차단을 위하여 구체적인

89) 김태우 외, “대량살상무기확산방지구상 전망과 야국 대응책” (2005. 11.), KIDA 연구보고서, 34~35쪽.

조치⁹⁰⁾를 취한다.

한편, PSI와 관련된 각종 국제법규와의 관계에서 첫 번째로 UNCLOS상 관할권은 제19조의 영해 무해통항권에서 연안국에 유해한 행위를 하지 않으면 항해권리를 인정하고 있으며, 유해행위를 12가지로 한정하고 있다. 여기에는 무기의 훈련, 사용과 같은 내용이 포함되어 있으나, 대량살상무기나 미사일의 수송이 유해통항에 해당된다는 언급이 없다.

그러나 영해 무해통항권의 제약은 연안국에게 유해한 행위를 하는 경우 이외에도 “선주나 선박 국적국이 연안국에게 협조를 요청한 경우 등에서 연안국이 무해통항권을 제약할 수 있다.”는 규정을 활용하여 해상차단을 행할 수 있다. 이런 이유에서 미국은 보다 많은 PSI회원국과 협력국을 확보하기 위하여 노력하고 있다. 앞서 언급된 차단원칙 중 “참가국들은 필요한 경우 자국 선박에 대한 승선과 검색 및 WMD 관련 물질의 압수에 동의할 수 있도록 심각하게 고려해야 한다.”고 명시되어 있기 때문이다.⁹¹⁾

또한 공해상 선박차단의 경우 공해상에서는 공해자유의 원칙과 기국주의 원칙에 따라 선박 국적국만이 자국 선박에 대해 관할권을 가진다. 다만, 제110조는 공해상에서 제3국에 의한 차단이 가능한 경우를 무국적선, 해적행위, 불법방송, 노예운송, 마약거래 등으로 국한하여 명시하고 있지만, WMD에 관련된 규정은 포함되어 있지 않다. 따라서 PSI 참가국들이 공해상에서 활동하는 선박을 정선 및 임검하겠다는 것은 UNCLOS에 반하는 것이 된다. 결국 UN해양법에 저촉 되지 않고 공해상에서 차단할 수 있는 방법으로는 양자 또는 다자조약을

90) 구체적인 조치는 다음 사항을 포함한다. ①화산 의심국가 및 비국가 단체들로부터 동 국가 및 단체들로 상기 물질의 운송 및 지원을 금지한다. ②내수·영해 또는 특정국의 관할수역 밖에 의심물질을 선적한 것으로 우려되는 기국 선박에 대해 스스로 또는 타국의 요청에 의해 그 선박에 승선하여 검색하며 의심물질이 적발되는 경우 압류하는 조치를 취한다. ③자국적 선박에 대해 타국의 조사관이 승선하여 검색하게 동의하는 것과 타국 조사관이 문제가 있는 화물로 판명할 경우 압류할 수 있도록 동의하는 것을 심각하게 고려한다. ④자국 내해, 영해 또는 접속수역에서 의심화물을 선적한 것으로 우려되는 선박을 정선하고 검색하기 위해 자국의 항공기, 내해, 영해에 들어오거나 떠나는 선박들에게 조사관 승선, 검색, 화물 압류 등의 조건을 수용하도록 강제하기 위해 적절한 조치를 취한다. ⑤자국의 상공을 통과 중인 의심화물 이송함의 항공기의 착륙 요구 및 화물의 물수 또는 사전에 항공기 통과 거부하는 조치를 취한다. ⑥자국의 항공기, 비행장 또는 여타 시설이 문제의 화물을 환적하는 거점으로 이용되는 경우 해당선박, 항공기 또는 여타 운송수단을 검색하고 문제가 있는 화물로 판명될 경우 압류한다.

91) 김태우 외, 앞의 논문, 46쪽.

통해 자유항행권을 포기하는 조약을 맺거나 선주 또는 선박 국적국이 자국 선박의 차단을 허가하는 경우로 한정된다. 이 때문에 미국은 양자 간 승선협정을 추진하고 있는 것이다.

두 번째로는 SUA협약으로 2005년 의정서 제3조의 2는 처벌대상 범죄를 확대하여 WMD 등을 운송하는 행위도 새로운 범죄를 구성하는 것으로 규정하였다. 이는 선박을 이용하여 국제법상 금지된 BCN무기, 원료물질, 특수 분열물질 등을 운송하는 행위를 포함한다. 다만, NPT협약 당사국에 의한 핵분열 물질 등의 운송과 핵무기 및 핵기폭장치의 제조 등에 사용되는 이중용도물자의 운송은 범죄구성요건에서 배제하였다.

또한 범죄협약의 선박에 대한 해상승선, 검색제도를 도입하고 있는데 승선·검색을 하기 위해서는 승선·검색 국가가 협약의 선박의 기국에게 승인을 요청하여야 하며, 요청받은 기국은 요청을 수락, 거부, 공동검색 또는 기국에 의한 자체 검색 등 4가지 중 하나를 취하여야 한다.

따라서 SUA협약 2005년 의정서를 통하여 공해상 WMD 등을 운송하는 협약의 선박에 대한 PSI의 실행이 국제법적 정당성을 일정부분 확보하였다고 할 것이다.

세 번째는 UN안보리 결의로 제1540호는 대량살상무기 통제체제 가입 여부와 관련 없이 모든 회원국들이 대량살상무기 및 그 운반수단의 확산방지를 위한 실효성 있는 통제체제를 구축하고 실행할 것을 요구하고 있다. 이 결의는 UN헌장 제7장에 기초하고 있어 모든 회원국에게 법적인 구속력을 가진다. 따라서 기존의 대량살상무기 통제체제가 조약의 상대성에 의하여 가입국에 한하여 적용되어 미가입국의 행위를 규제하기 어려운 점을 극복하고 보편적인 규범으로서 형성되어가고 있다. 또한 이 결의에서는 대량살상무기 확산 행위를 금지하고 있으며 이를 금지하는 적절하고 효과적인 법률들을 제정하고 시행할 것을 결정하고 있다. 이는 해양을 통해서 대량살상무기 및 그 운반수단을 운송하는 행위는 불법이라는 것으로 규정한 것이며, 이를 위반할 경우 자국의 국내법으로 효율적인 선박차단이 가능함을 말한다. 그러나 이 결의는 공해상 선박차단에 대한 명확한 기준이 없기 때문에 이를 근거로 공해에서 WMD운송 협약의 선박을 차단하기에는 국제법적으로 논란의 소지가 있다.

또한 2006년 북한의 1차 핵실험 직후 채택된 안보리 결의 제1718호⁹²⁾는 공해상 선박차단을 위한 제도인 PSI를 실행함에 있어서 법적 흠결을 보완하는 획기적인 조치로서 군사적 제재조치를 포함하는 UN헌장 제7장에 기초한 최초의 직접적인 대북한 결의이다. 이 결의는 명시적으로 무력제재를 배제하는 대신 주로 외교적·경제적 제재에 국한하고 있지만, UN헌장 제7장이 적용되었다는 점에서 그 강도가 매우 높은 것으로 볼 수 있다. 그 이유는 북한이 다시 핵실험이나 탄도미사일 시험발사와 같은 도발을 강행할 경우에는 안보리가 직접 대북한 군사제재에 나설 수도 있음을 경고하는 것이기 때문이다. 또한 PSI와 관련하여 화물검색 조항⁹³⁾에 따라 북한의 대량살상무기와 물자, 기술의 반·출입 등 불법거래 등을 모든 국가가 차단할 수 있는 근거를 마련하였다. 다만, 이 결의는 북한이라는 특정 국가를 한정하고 있으므로 일반적인 공해상 선박차단의 정당성을 확보했다고 볼 수 없다. 하지만 적어도 이 결의안을 법적 근거로 북한 선박에 대한 공해상에서의 선박차단은 정당하다고 할 수 있다.

이후 계속된 핵 및 미사일 개발·실험 도발에 대한 UN안보리 결의로 2009년 북한의 2차 핵실험에 대해 결의 1874호가 채택되어 제12항에 “공급, 판매, 이전 또는 수출이 금지된 품목을 적재하고 있다고 믿을 만한 합리적 근거를 제공할 정보가 있는 경우, 공해상에서 기국의 동의하에 선박을 검색하도록 촉구한다.”고 명시하였고, 적용 대상 품목을 WMD, 미사일뿐만 아니라 재래식 무기를 포함한 모든 무기 및 물자로 확대하였다. 2012년 12월 탄도미사일 발사 감행으로 2013년 1월 23일 결의 2087호를 채택하여 제7항에 “제재위원회로 하여금 어떠한 선박의 기국이 결의 1874호 제12항에 따른 검색을 승인한 후에 동 선박이 검색을 수용하는 것을 거부하거나, 또는 북한을 기국으로 하는 선박이 결의 1874호 제12항에 따른 검색을 거부하는 상황에 관한 이행안내서를 발간할 것을

92) 안보리 결의 제1718호는 전문과 17개 조항으로 구성되어 있는데, 크게 네 부분으로 구성된다. 즉, 대북한 제재의 배경을 설명한 전문, 대북 요구사항을 규정한 제1항에서 제7항, 회원국의 이행 사항을 규정한 제8항에서 제10항, 그리고 안보리 제재위원회의 과제 제12항에서 제16항, 추가조치는 제11항과 제17항에 규정되어 있다.

93) 안보리 결의 제1718호의 제8항에는 화물검색과 관련하여 “이 조항의 요구사항들의 이행을 보장하고 그렇게 함으로써 핵과 화학 및 생물 무기들과 그들의 운반수단 및 관련 물질의 불법적인 유통을 방지하기 위하여, 각국의 국내법에 의거하여, 필요에 따라, 북한의 영토로 출입하는 화물에 대한 검사 실시 등의 방법을 포함하여 협조하는 조치를 취할 것을 모든 회원국들에게 요구한다.”고 규정하고 있다.

지시한다.”고 하는 등 제재대상을 확대 강화하였으며, 공해상 의심선박에 대한 검색 강화 기준 마련을 추진하는 등 제재를 강화하는 내용이 포함되어 있다. 이러한 안보리 결의가 채택되어 강력한 경고를 하였음에도 불구하고 북한은 2013년 2월 12일 3차 핵실험을 강행하였고 UN안보리는 헌장 제7장 제41조⁹⁴⁾에 따라 제재의 범위와 강도를 한층 강화한 새로운 결의 2094호를 3월 8일 이사국 만장일치로 채택하였다. 주요내용으로는 북한의 핵·미사일 개발 활동을 저지하고 관련 물자와 자금을 차단하기 위한 실효적이고 강력한 내용으로 구성돼 있다. 특히, 제재 대상과 통제 품목을 확대했고, 금융 제재, 화물 검색, 선박·항공기 차단, 금수 조치(catch-all 시행 촉구 등) 분야에서 제재 조치의 실질적인 강화가 이뤄졌다. 이 중 해양안보 위협과 관련된 사항으로 북한을 출입하는 선박이 금수 물품을 적재했다는 정보가 있을 경우, 화물검사를 할 것을 회원국에 의무화하고, 검사를 거부할 경우, 긴급 사태 등의 경우가 아닌 한, 선박의 입항을 금지할 것을 의무화하는 조항이 포함되었다. 따라서 새로운 안보리 결의에 따라 북한의 의심선박에 대한 PSI 실행의 국제법적 근거는 한층 높아졌다고 할 수 있다.

네 번째 관련 법규는 남북해운합의서⁹⁵⁾를 들 수 있는데, 2005년 채택되어 실행 중이던 남북해운합의서는 천안함 사건 이후 우리 해역에 북한 선박 운항을 금지함으로써 중단된 상태이나 완전 폐기된 상태는 아니며 향후 정치적 고려에 의해 다시 재개될 여지를 남겨두고 있다.

우리 정부가 2009년 PSI 전면 참여를 결정하기 이전에 일부에서 남북해운합의서로 PSI 취지를 대체할 수 있다는 주장도 있었으나 남북해운합의서와 PSI는

94) 제7장은 평화에 대한 위협, 평화의 파괴 및 침략행위에 관한 조치로 그 중 제41조는 안전보장이사회의 결정을 집행하기 위하여 병력의 사용을 수반하지 아니하는 어떠한 조치를 취하여야 할 것인지를 결정할 수 있으며, 또한 국제연합회원국에 대하여 그러한 조치를 적용하도록 요청할 수 있다. 이 조치는 경제관계 및 철도, 항해, 항공, 우편, 전신, 무선통신 및 다른 교통통신수단의 전부 또는 일부의 중단과 외교관계의 단절을 포함할 수 있다. 고 되어있으며, 제42조는 제41조에 규정된 조치가 불충분할 것으로 인정하거나 또는 불충분한 것으로 판명되었다고 인정하는 경우에는, 국제평화와 안전의 유지 또는 회복에 필요한 공군, 해군 또는 육군에 의한 조치를 취할 수 있다. 그러한 조치는 국제연합회원국의 공군, 해군 또는 육군에 의한 시위, 봉쇄 및 다른 작전을 포함할 수 있다.

95) 남북한이 항구를 개방하고 특히 남한은 제주해협을 북한 상선에게 개방하며 이에 따른 여러 가지 지켜야 할 규정들을 묶어놓은 합의서다.

다음과 같은 차이로 인해 PSI를 대체하기에는 매우 미흡하다고 할 수 있다.

첫째, 남북해운합의서는 6·15 남북공동선언 정신의 실천 차원에서 남북 교류를 활성화시켜 국내 교류 차원으로 격상시키기 위한 조치이지 PSI의 취지와 같이 통제하려는 조치가 아니다. 둘째, 운항 중인 선박이 금지 행위를 했을 때 조치 규정이 미약하다. 해당선박에 대해 '주의 환기 및 시정조치와 관할 수역 밖으로 퇴거'(부속8항,9항) 조치 밖에 없다. 실제로 북한 선박이 우리 영해를 지나면서 통신표출에 응답하지 않는 등 합의를 매년 수십 차례 위반하였으나 통신표출에 응하지 않을시 합의서에 규정된 강제 정선 및 승선검색을 한 차례도 실행 한 적이 없다. 셋째, 적용 범위에 있어서 해운합의서는 영해에만 영향을 미친다. 물론 PSI도 UNCLOS상 공해자유의 원칙에 따라 공해상 선박차단의 국제법상 정당성에 아직 논란의 여지가 많지만 북한선박에 대하여는 위에서 언급된 바와 같이 유엔결의안 등이 근거가 될 수 있으며, SUA협약 2005 의정서가 효력을 발생하게 될 때에는 그 범위는 더 넓어질 수 있다. 넷째, 해운합의서에는 금수품목 중 PSI와 관련된 것은 단지 '무기 또는 무기부품 수송'(부속6항)이라는 항목 하나뿐으로 WMD를 포함한 구체적 관련 물질에 대해 지정하고 있지 않다. 또한 우리 영해에서 북한선박이 무기 또는 무기부품을 수송하는 것은 남북해운합의서의 규정이 아니라도 무해통항권 위배를 적용하여 제약할 수 있을 것이다. 다섯째, 정보 수준의 문제이다. PSI는 참가국이 많고 참가국 간 많은 정보교환이 이뤄진다. 반면에 남북해운합의서는 자체 정보를 기반으로 하고 있다. 정선검색은 정확한 정보를 바탕으로 실행해야하나 실제 의심이 되더라도 정선검색을 실행에 옮기기에는 한계가 있다.

따라서 향후 정치적 고려에 의해 남북해운합의서가 재개되더라도 PSI와는 별개로 추진되어야 하며, 해운합의서의 위반에 대해서도 강제 정선 및 승선검색 등 단호한 대처가 필요하다고 하겠다.

(2) 해양안보관할권 적용의 문제점

북한의 핵 및 미사일 문제와 지리적 여건 그리고 남북한의 특수한 관계로 한국의 PSI 참여활동의 주요 대상이 북한이 될 수 있다는 점에서 PSI 참여가 대북제재의 한 수단으로 이해되기도 하지만, 다음과 같은 이유로 유엔 결의안과

연계되지 않은 한국의 PSI 참여행위가 그 자체만으로 대북제재 수단으로 전용되는 데는 한계가 있다.⁹⁶⁾ 첫 번째 이유는 특정국가에 대하여 제재수단으로서의 강제력을 발휘하는 것은 PSI 참여행위의 규범적 성격에 위배되기 때문이다. 특정 국가를 대상으로 제재수단으로 사용된다면 WMD 확산을 방지하는 규범적 행위에 자율적으로 참여한 국가들이 자국의 이해관계에 따라 자국 PSI 활동의 예산지원, 물적 지원 및 정보협력을 제한하는 등 여러 가지 형태로 협력의 수위를 낮출 수 있다. 이러한 규범 이탈은 국제기구나 협약의 경우 보다 이탈에 따른 부담이 상대적으로 적으므로, 특정 국가의 이해관계에 따른 행위는 규범 이탈을 가속화 할 수 있다. 두 번째 이유는 국내법과 국제법의 권위 내에서 특정한 조치를 취할 수 있는 PSI 실행 규범의 성격상 제재수단으로써 강력하지 않다는 점이다. PSI 차단원칙에 명시된 것처럼 ‘국내법 권한에서 허용되고 국제법 및 체제상 의무에 부합하는 한도 내에서 실행’되는 PSI는 한국의 국내법과 국제법, 유엔 결의안이나 의장성명 등 의무에 부합하는 한도를 벗어나서 차단행위를 할 수 없기 때문이다. PSI는 참여국의 자발적인 동참에 호소하며, 참여국에 한해 차단원칙에 협조할 규범적 의무를 지는 것이기 때문에 참여국이 아닌 북한을 대상으로 제재 수단으로써 차단을 실행하기 어렵게 된다. 세 번째 이유는 역내 PSI 실행에 있어서 대상의 행위를 제재할 수 있는 범위가 포괄적이지 못하다는 점이다. 차단원칙에 명시되었듯이 PSI는 WMD와 관련 물질이 확산되는 것을 방지할 목적으로만 운용되므로, 이러한 물질을 운반하는 것으로 의심되지 않는 한 차량, 선박, 항공기에 대해 어떠한 형태로든 차단할 수 없다. 마지막으로 북한을 상대로 PSI 차단원칙을 실효적으로 적용할 수 있는 해상 영역이 많지 않다는 점을 들 수 있다. 해상에서는 현재 정지되어 있는 남북해운 합의서가 재개되더라도 합의서에 명시된 항로대를 제외하고 북한국적 선박이 우리 영해와 작전구역(Area of Operation : AO)내 공해에 진입하는 것은 불가하며, 국제법이 적용되는 작전구역 외의 공해에서만 가능하므로 필요시 이곳에서 국제법이 허용하는 범위 내에서 PSI 차단이 가능할 뿐이다. 다만, 불법으로 영해와 작전구역 내 진입 시는 PSI에 의한 선박 차단이 아닌 무해통항권, 해운 합의서, 선박위해법 등을 적용하여 선박 차단, 검색 및 나포 등 관할권 행사에

96) 장은석, “한국의 PSI 정식참여의 의미와 협력방향”, 『국제정치논총, Vol. 50 NO 1, 2010』 203쪽.

문제가 없다고 하겠다. 한편, 북한이 편의치적선을 이용하는 경우도 PSI는 제한적으로 적용된다, 즉 작전구역 외 북한의 선적 중 PSI 참여국에 편의치적한 선박에 한해 PSI 차단원칙이 적용 가능하다. 따라서 북한에 대한 제재 수단으로써 PSI체제만으로는 한계가 있으나 북핵 및 미사일 관련 UN안보리 결의안과 남북해운합의서 재개 시 연계하여 엄격히 적용함으로써 PSI의 궁극적인 목적인 WMD 확산방지를 위한 강력한 효과를 기대할 수 있을 것이다.

2. UN안보리 결의

(1) 해양안보관할권 관련 규정 고찰

1) 북한 핵 및 미사일 제재

북한의 핵, 미사일 개발을 위한 실험은 국제사회의 강력한 반대에도 불구하고 2012년 12월 12일 대륙간탄도탄 발사실험에 이어 2013년 2월 12일 3차 핵실험을 강행했다. 북한이 그 동안 일관되게 핵 및 미사일 개발을 추진해 오면서 UN에서도 안보리 결의를 통해 북한을 제재해 왔다. 그동안 북한에 대한 안보리 제재 내용을 보면, 1993년 5월 제1차 북핵 위기가 고조되던 중 북한의 NPT 탈퇴 선언에 대한 재고를 촉구하는 결의 825호를 시작으로 2006년 7.15일 미사일 프로그램 중단을 촉구하는 결의 1695호, 2006년 10.14일 1차 핵실험 감행에 따른 평화 위협·파괴·침략행위에 대한 대응조치를 규정한 유엔헌장 제7장을 인용하여 제재 결의 1718호를 채택하였고, 2009년 6.12일 2차 핵실험에 대해 화물 검색, 무기금수 및 수출통제, 금융·경제 제재 등 제재범위 및 수위에 있어서 1718호보다 훨씬 강력한 내용을 포함하고 있는 결의 1874호를 채택하였다. 또한 2012년 12월 대륙간탄도미사일 발사 실험 이후 2013년 1.23일 제재를 확대·강화하는 내용의 결의 2087호를 채택하였으며, 동년 2월 12일 3차 핵실험 강행 이후 결의 2094호를 채택하는 등 국제사회가 한반도와 동북아 안보상황을 급속히 악화시키고 나아가 세계평화를 위협하고 있는 북한에 대해 강력한 비난과 함께 제재 강화 방안을 모색하고 있다.

북한 핵 및 미사일 제재를 위한 UN안보리 결의를 근거로 비전통적 해양안보 위협형태의 하나인 공해상 의심선박에 대하여 검색강화 기준 마련에 대한 규정을 통하여 국가관할권을 적용할 수 있다.

2) 해적행위 제재

해적행위의 진압을 위해 UN안보리는 2008년부터 2010년 까지 7개의 결의안 1816, 1838, 1846, 1851, 1897, 1918, 1950호를 채택하였다. 이들 결의안은 해적 및 해상무장강도 행위가 UN헌장 제7장의 평화와 안전에 대한 위협임을 결정하고 있는데, 관행상 안보리는 일반적으로 개별 회원국들에게 평화유지 회복을 위한 무력사용의 권한을 부여해오고 있으며 이러한 안보리 결정은 회원국들에게 법적 구속력을 갖는다.⁹⁷⁾

해적행위 제재를 위한 UN안보리 결의를 근거로 비전통적 해양안보 위협형태에 대해 국가관할권을 적용할 수 있는 관련 규정을 살펴보면 다음과 같다.

먼저 2011년 안보리결의 1976호에서 해적행위의 규정이 해상무장강도에도 적용될 수 있음을 표현하고 있다. 결의 1816호는 “소말리아 연안의 영해와 공해에서의 해적 행위와 선박에 대한 해상무장강도에 관한 모든 행위를 비난한다.”라고 결의하여 해적행위와 해상무장강도 및 공해와 영해를 한데 묶어서 표현하고 있는 경향을 보이고 있어, UNCLOS의 해적행위에 관한 규정과 관계를 명확히 정립하지 못하고 있다.

한편, 안보리결의 1816호는 제7항에서 결의일로부터 6개월 동안 해적 퇴치를 위하여 소말리아 과도정부와 협력하는 외국이 영해로 진입할 것을 결의하고, 해적퇴치를 위한 모든 필요한 조치를 취할 수 있도록 하였다.

또한, “결의안 채택일로부터 6개월 동안 해적 및 해상무장강도 행위의 퇴치를 위해 소말리아 과도연방정부와 협력하는 국가들은 이에 대한 사전 통보가 과도연방정부로부터 UN사무총장에게 제공된 경우 다음의 사항들이 허용된다.”고 규정하고 있다. 즉, 관련 국제법 하에서 공해상 해적행위에 대하여 허용되는 일련의 조치와 일관된 방식으로 해적행위 및 해상무장강도 행위를 진압할

97) 전상열, 앞의 논문, 14쪽.

목적을 가지고 소말리아 영해에 진입하는 것이 허용되며, 영해 내에서 해적행위와 해상무장강도 행위를 진압하기 위한 모든 필요한 수단을 사용해도 되는 것으로 규정하고 있다. 따라서 설령 소말리아 근해에서 발견된 특정 행위가 UNCLOS에 정의된 해적행위의 요건을 만족시키지 않거나 소말리아 인접국 간의 영해 내에서 발생한 해상무장강도 행위일지라도 UNCLOS에 규정된 추적, 승선, 검문검색, 나포 등의 행위를 취할 수 있다는 것이 일반적인 주장이다.⁹⁸⁾ 안보리결의 1846, 1851, 1897, 1950호는 소말리아 영해 내에서 해적 근절을 위한 활동 기간을 연장하는 내용이다.

(2) 해양안보관할권 적용의 문제점

북한 핵 및 미사일 제재 관련 새로운 안보리결의 2087호, 2094호 등으로 북한의 의심 선박에 대한 차단 검색의 국제법적 정당성이 더욱 확보되었다. 그러나 실제 실행에 있어서 남북관계의 특수성, 정치적 상황 등을 고려할 수밖에 없는 한계가 있고, 실질적인 제재활동을 수행하는 해군, 해경 간 통합된 상황별 협력체계가 미비한 문제점이 있다.

한편, 안보리결의 1976호는 UNCLOS의 해적행위에 대한 규정이 해상무장강도에도 적용되는 것을 명시하고 있다. 또한 안보리결의 1861호는 “소말리아 연안의 영해와 공해에서의 해적행위와 선박에 대한 해상무장강도에 관한 모든 행위를 비난 한다”라고 결의한 바 있다. UN안보리가 해적행위와 해상무장강도의 개념을 혼용하거나, 동일시하여 표현하는 것은 UNCLOS가 규정한 해적행위 개념의 한계를 인지하고 있고, 사실상의 해적행위인 해상무장강도가 UNCLOS가 규정한 해적행위와 다르지 않다는 것을 반증하는 것이라고 할 수 있다.

하지만 안보리결의를 신뢰하고, 해적행위에 관한 UNCLOS의 규정을 해상무장강도에 적용한다면, 두 개의 법체계에서 사용하고 있는 별개로 적용되는 법률적 정의를 국제기구가 혼용함으로써 발생할 수 있는 모호성이 문제가 될 수 있다.

98) 박영길, “소말리아 해적의 법적규제”, 「서울국제법연구원 2011년 춘계학술대회」, 2011. 5. 27. 36쪽.

3. 국가대테러활동지침

(1) 해양안보관할권 관련 규정 고찰

국가대테러활동지침은 1982년 1월 21일 대통령훈령 제47호로 제정되었으며, 국가의 대테러 업무수행을 위하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 하고 있다. 현재 테러방지법은 정치권의 여러 가지 이견이 커서 제정이 어려운 상태이며 국가대테러활동지침이 대테러 업무 수행의 근거가 되고 있다고 볼 수 있다.

국가대테러활동지침 규정을 근거로 국가관할권을 적용할 수 있는 비전통적 해양안보 위협형태는 북한에 의한 해상테러리즘, 초국가적 해상테러리즘을 들 수 있는데, 이에 대해 국가관할권이 적용될 수 있는 관련 규정을 살펴보면 다음과 같다.

동 지침 제2조 제1항은 ‘테러’에 대하여 국가안보 또는 공공의 안전을 위태롭게 할 목적으로 행하는 행위로 해양안보 위협과 관련된 항목은 사, 아, 자 목이 해당된다고 하겠다. 즉, 선박억류, 선박의 안전운항에 위해를 줄 수 있는 선박 또는 항해시설의 파괴 등 SUA협약 제3조에 규정된 행위, 해저에 고정된 플랫폼의 파괴 등 SUA의정서 제2조에 규정된 행위, 핵물질을 이용한 인명살상 또는 핵물질의 절도·강탈 등 ‘핵물질의 방호에 관한 협약’ 제7조에 규정된 행위가 해당된다고 볼 수 있다.

제2장에서는 테러대책기구 설치운영에 대한 규정이 명시되어 있는데, 해상테러리즘과 관련된 기구는 제5절 공항·항만 테러·보안대책협의회가 있으며 항만의 경우 항만의 국정원 보안실장이 협의회 의장이 되고, 위원은 항만에 근무하는 법무부, 보건복지가족부, 해수부, 관세청, 경찰청, 소방방재청, 해경청, 국군기무사령부 등의 직원 중 상위 직위자로 되어 있다.

제3장은 테러사건 대응조직을 규정하고 있는데, 해상테러리즘과 관련된 조직은 해양경찰청장이 해양테러사건대책본부를 설치·운영한다. 국방부장관은 군사시설테러사건대책본부를 설치·운영하는데, 해군의 경우는 해군기지에 해당된다고 볼 수 있다. 제3절에 대테러특공대는 국방부장관, 경찰청장, 해경청장이 설치·운영하는 것으로 되어 있으며, 군대테러특공대의 출동은 군사시설 내에서

테러사건이 발생하거나 테러대책회의 의장이 요청하는 때에 한하여 출동하며 무력진압작전은 상임위원회에서 결정하고, 다만, 긴급한 대응조치가 불가피한 경우에는 국방부장관, 경찰청장, 해경청장이 긴급 대응작전을 명할 수 있다. 기타 협상팀, 지원팀 그리고 합동조사반에 대한 구성도 규정하고 있다.

제5장의 관계기관별 임무에 있어서 해상테러리즘과 관련될 수 있는 기관은 외교통상부의 경우 국외 테러사건 중 해상에서 발생하는 테러리즘에 관한 사항과 대테러 관련 국제조약 체결 등의 임무를 수행하며, 국방부는 별도로 해상테러리즘에 대한 명시적 사항은 없으나 특공대 운영 등을 수행하고, 해양수산부(해양경찰청)는 해양테러리즘의 예방대책과 사건발생시 대책본부 설치·운영, 특공대 운영 등의 임무를 수행한다.

따라서 국가대테러활동지침은 각종 해상테러리즘에 대해 국가관할권을 행사할 수 있는 근거를 제공하고 있다고 할 수 있다.

(2) 해양안보관할권 적용의 문제점

국제법적으로 아직 테러에 대한 정의가 정립되지는 않았으나, 9·11테러 이후 테러리즘은 치안 수준의 범위를 벗어나 새로운 전쟁의 한 유형으로 개념을 확대하여 이에 대응하는 추세로 안보환경이 급격히 변화된 상황이다. 그럼에도 불구하고 우리나라의 경우 1982년 제정된 대통령훈령 제47호에 의해서만 30여 년간을 대테러활동의 근거로 사용해왔는데, 법제화 되지 않은 대통령훈령만으로 국가 제 요소를 통합하여 임무를 수행하기에 미약할 뿐만 아니라 효율적 작전수행을 기대하기 어려운 문제점을 안고 있다. 이러한 대통령훈령 제47호의 한계점을 극복하고 테러리즘으로부터 국민의 생명과 신체 및 재산을 보호하고 나아가 국가의 안보 및 공공의 안전을 확보하기 위한 목적을 국가적 차원에서 효율적으로 달성하기 위하여 추진되어온 테러방지법이 국회에서 표류 또는 폐기되어 제정이 중단된 상태인데 이는 국정원의 권한 강화와 인권 침해 가능성 등을 우려하는 정치권의 이견이 주된 원인이 되고 있다.⁹⁹⁾

대통령훈령 제47호에서 해상테러리즘을 중심으로 몇 가지 문제점을 살펴보면

99) 테러방지법안 국회 발의 자료 공성진의원 발의(2008. 10.), 송영선의원 대표발의(2009. 4.) 및 입법 반대 청원서 참조.

다음과 같다.

첫째, 제2장 제5절의 항만 테러·보안대책협의회에서 군에서는 기무사에서 대표로 위원이 구성되어있고, 통합방위법에 의해 유사시 통합항만방어책임을 맡고 있는 해군관계자가 포함되어 있지 않은데, 시급한 테러상황에서 직접적인 대응작전전력을 운용하고 있는 해군에 대해 기무사를 통해서 협조하는 것이 효과적인 대응이 될 수 있는가 의문이 된다. 또한 항만테러를 비롯한 해상테러리즘의 특성상 광범위하고 대형테러의 가능성이 높는데 이를 단순 치안차원에서 대처하는 것과 통합방위차원에서 대응하는 것에 대한 구별이 불명확하다.

둘째, 제3장의 테러사건 대응조직에서 해상테러리즘과 관련된 조직은 해양경찰청장이 해양테러사건대책본부를 설치·운영하고, 국방부장관은 군사시설테러사건대책본부를 설치·운영하는 것으로 되어 있다. 이는 지상에서의 테러 대응 개념을 해상에 그대로 적용하여 해상의 특성을 고려하지 않은 규정이라고 할 수 있다. 해상의 특성상 범죄용의 선박이 누구에 의해 조종되고 있는지(가령 북한인지, 타국인지, 특정 테러단체인지) 그 대응 과정에서 곧바로 확인하기 어려운 점, 그 책임구역의 구분을 군사시설과 그 이외지역으로 구분하여 해양의 특성이 전혀 고려되지 않았다는 점, 테러목표와 피해예상 범위 등을 고려하여 해상과 관련된 대응조직의 통합적인 대응이 필요한데 이러한 부분이 반영되어 있지 않다는 점 등의 문제점이 있다.

셋째, 해상테러리즘과 유사한 해상에서의 불법적 폭력행위인 해적행위, 해상무장강도, 선상반란, 불법어로행위 단속 등의 상황에서 선박의 추적, 차단 및 정선, 검색 및 장악(Visit Board Search and Seizure : VBSS), 나포 및 검거 등의 절차가 유사하며, 국가관할권 행사를 수행하는 주체는 주로 해군과 해경의 함정·항공기 및 특공대 요원들이 된다. 그러나 각 유형별 관련법과 대통령훈령 47호에서 법 집행에 대한 근거가 미비하며, 해상테러 관련 대응조직간 임무 구분, 지원 및 협조 등에 대한 규정이 미흡하여 효과적인 대처가 곤란하다.

넷째, 해상테러리즘 관련 정보의 효율적 관리 및 공유 체계가 미흡하다. 대테러대책 중 가장 효율적인 대책은 테러를 예방하는 것으로 해상테러 관련 각종 정보자료를 전산화하여 국가차원에서 통합관리 및 활용체제를 운영하는 것이 필요하고, 또한 사건 발생 시 정확한 정보 자료가 성공적인 대테러작전 수행을

보장하는 핵심적 요소인데 이와 관련한 규정이 미비하다. 특히 국방부 입장에서는 주로 대북위주 군사정보에 초점을 맞추고 있어, 민간선박에 대한 정보나 테러조직 관련 정보 등에 대하여 국정원이나 해양경찰청에 비해 상대적으로 취약하다고 볼 수 있는데 이에 대한 구체적 협조체제의 규정이 미흡하다.

4. 남북기본합의서 및 남북해운합의서

(1) 해양안보관할권 관련 규정 고찰

남북기본합의서는 1991년 9월 남북한 UN 동시 가입을 배경으로 동년 12월 채택되었으며, 1992년 9월 17일 남북고위급회담에서 기본합의서 이행을 위한 3가지 부속합의서에 합의하였다.

남북해운합의서는 2000년 6월 15일 남북공동선언에 따라 남과 북 사이의 해상운송 및 항만분야의 발전과 상호협력을 도모하기 위하여 2004년 5월 28일 채택되어 쌍방 간의 해상항로를 개설 운영해오다가 2010년 천안함 사건 이후 항로가 폐쇄된 상태이다.

남북기본합의서 및 남북해운합의서 규정을 근거로 국가관할권을 적용할 수 있는 비전통적 해양안보 위협형태는 북한의 해상테러리즘과 북한선박에 의한 해양안보 위협을 들 수 있는데, 이에 대해 국가관할권이 적용될 수 있는 관련 규정을 살펴보면 다음과 같다.

남북기본합의서 제1장 제4조는 “남과 북은 상대방을 파괴, 전복하려는 일체 행위를 하지 아니한다.”라고 규정되어 있고, 제2장 남북불가침에서는 제9조 “상대방에 대하여 무력을 사용하지 않으며 상대방을 무력으로 침략하지 아니한다.”라고 규정되어 있어 북한의 해상테러리즘 등 해양안보 위협은 이에 해당하는 합의서 위반행위로서 국가관할권 행사가 가능하다고 할 것이다.

현재 중단된 남북해운합의서는 폐지된 것은 아니며 언젠든 정치적 합의에 따라 다시 재개가 가능하다. 합의서에서 제2조 적용범위는 지정된 항구 간을 직접 운항하거나 제3국을 경유하여 남과 북 사이의 항구 간을 운항하는 경우에 적용한다. 다만, 제3국과 상대측 항구 간의 화물 또는 여객을 운송하는 경우에

는 적용하지 아니한다. 제3조에서 운항선박은 상대측 경비함정과 통신초소의 호출시 응답하여야 하는 규정이 명시되어 있고, 제14조는 합의서 이행과정에서 발생하는 분쟁은 당사자 사이의 협의의 방법으로 해결하는 것을 원칙으로 한다. 또한 합의서 해석 및 적용과 관련하여 발생하는 분쟁은 제13조의 해사당국 간 협의기구 또는 남북장관급회담에서 협의·해결한다고 규정되어 있다. 따라서 남·북 간 항로 재개 시 동 합의서를 근거로 불법행위를 하는 북한선박에 대해 국가관할권 행사가 가능하다고 하겠다.

(2) 해양안보관할권 적용의 문제점

먼저 남북기본합의서의 법적 지위 및 효력과 관련하여 ‘조약’으로 볼 수 있다는 견해도 유력하게 제시되어 왔으나, 1992년 4월 우리 법무부는 “남북합의서는 법적 구속력이 없는 공동성명이나 신사협정에 준한다.”는 견해를 밝힘으로써 조약으로 채택되지 않았음을 천명하는 결과를 가져왔다.¹⁰⁰⁾ 이처럼 우리 스스로 남북기본합의서의 법적 구속력을 부인해왔기 때문에 북한이 최근의 천안함 폭침 및 연평도 포격 사건에서 남북기본합의서를 명백히 위반한 것은 사실이나 북한 측의 합의서 불이행이나 위반행위와 관련하여 법적 책임을 추궁하는 것은 명분이 없게 되었다고 볼 수 있다.

다음은 남북해운합의서를 근거로 북한선박에 대한 국가관할권 행사에 있어서 PSI와 관련하여서는 우리 정부가 2009년 PSI 전면 참여를 결정하기 이전에 일부에서 남북해운합의서로 PSI 취지를 대체할 수 있다는 주장도 있었으나 남북해운합의서는 PSI에서 전술한 바와 같이 PSI를 대체하기에는 매우 미흡하다고 할 수 있다.

한편 WMD 확산 문제 이외에도 운항 중인 선박이 비전통적 안보 위협행위로 볼 수 있는 금지 행위를 했을 때 조치 규정이 미약하다. 해당 선박에 대해 ‘주의 환기 및 시정조치와 관할 수역 밖으로 퇴거’(부속서 제8, 9항) 조치 밖에 없다. 실제로 북한 선박이 우리 영해를 지나면서 통신호출에 응답하지 않는 등 합의서를 매년 수십 차례 위반하였으나 통신호출에 응하지 않을 시 합의서에

100) 김부찬, “천안함 사건의 국제법적 의의 및 대응방안의 허실”, 『국제법평론 2011-1』 통권 제33호, 20쪽.

규정된 강제 정선 및 승선검색을 한 차례도 실행 한 적이 없다.

따라서 향후 정치적 고려에 의해 남북해운합의서가 재개되더라도 PSI와는 별개로 추진되어야 하며, 해운합의서의 위반에 대해서도 강제 정선 및 승선검색 등 단호한 대처가 필요하다고 하겠다.



제5장 비전통적 해양안보관할권 강화를 위한 관련법제 개선방향

제1절 관련 국제법규 개선방향

1. UNCLOS

해양에서의 제 문제에 대한 국제법적 권위가 가장 높게 인정되고 있는 UNCLOS에서 해양안보 위협에 대한 연안국의 관할권 규정이 미비하여 여러 가지 문제점을 안고 있다는 점과 우리나라의 경우 주변국 간 독도 영유권, 이 어도 주변해역을 비롯한 한·중·일 간 EEZ 및 대륙붕 경계획정 문제, 북한의 대량살상무기 확산 문제와 해적 및 해상테러리즘과 같은 초국가적 해양안보 위협에 대한 해양에서의 국가관할권 행사에 국제법적 근거 규정이 미흡한 점을 제4장에서 전술한 바 있다. 이러한 한계를 극복하기 위한 UNCLOS의 개정 방향을 다음과 같이 제시하고자 한다.

(1) 영해 및 접속수역 관련 규정

영해에서 연안국의 해양안보관할권 행사는 외국 선박의 무해통항권과 밀접한 관련이 있다. 만약 일본의 선박이나 단체가 독도에 대한 영해침범이나 강제상륙을 시도하는 상황이라면, 독도는 국제법적으로 섬으로서의 지위를 갖고 명백한 대한민국의 영토이므로, 이는 동 협약의 제19조 제2항 (a)에서 명시된 연안국의 주권, 영토보전 또는 정치적 독립에 반하며, 연안국의 평화, 공공질서 또는 안전을 해치는 행위이므로, 국가관할권의 행사를 할 수 있는 충분한 근거가 된다.

다만, 연안국의 입법관할권에 관한 규정은 제21조의 무해통항에 관한 연안국의 법령에 규정되어 있는데 여기에도 안보와 관련된 구체적 조항이 명시되어 있지 않아 포괄적 안보개념의 조항으로 “해상에서의 불법행위 억제”라는 항목

을 추가할 필요가 있다. 여기에서 해상에서의 불법행위에 대한 정의를 명확히 하여 해적, 해상무장강도, 해상테러리즘 등 해상에서의 폭력적 불법행위에 대한 연안국의 입법관할권을 강화할 수 있을 것이다. 즉, 동 협약 제101조에 규정된 해적행위의 정의가 현실과 부합하지 못하고, 해상테러리즘의 경우는 통일된 기본개념조차 마련되어 있지 않아 해상에서의 폭력적 불법행위에 대한 연안국의 관할권 행사 규정이 미흡한 점에 대하여 보완하는 것을 말한다.

또한 연안국의 집행관할권을 행사할 수 있는 조항으로 제25조 연안국의 보호권을 근거로 할 수 있다. 외국 선박이 유해통항을 할 경우 이를 방지하기 위해서 필요한 조치를 취할 권리를 가진다고 되어 있는데, 여기에서 필요한 조치의 범위가 어디까지인지 그 의미가 명확하지 않다. 즉 외국 선박의 영해침범이나 폭력적 불법행위 등 유해통항을 방지하기 위해 영해에서 차단 및 퇴거 조치만 가능한 것인지, 물리적 승선 검색이나 불법행위에 대한 억류, 검거 및 나포 등 완전한 집행관할권을 행사 할 수 있는 것인지 구체적 규정이 마련되어 있지 않다. 따라서 ‘필요한 조치’라는 문구를 ‘선박의 검색, 억류를 포함한 모든 필요한 조치’로 개정하는 것이 필요하다.¹⁰¹⁾

한편, 접속수역은 관세·재정·출입국관리 또는 위생에 관한 법령의 위반방지나 이러한 위반이 발생했을 경우 이를 처벌하기 위한 통제를 할 수 있는 연안국의 집행관할권만을 인정하는 수역이다. 그러나 많은 연안국들이 현재 접속수역에 대해 안보와 같은 협약상에 담보되지 않는 보호이익을 중심으로 동 수역을 설정하고 있다. 이러한 국제적인 관행의 추세를 고려하고 또한 해양안보의 중요성이 부각되고 있는 상황에서 새로운 보호이익을 추가하는 것이 필요하다고 하겠다. 따라서 동 수역에 광범위한 개념의 안보와 관련된 사항을 추가하는 것보다는 영해에서 제기되었던 ‘해상불법행위의 억제’에 대한 연안국의 집행관할권 행사를 보장할 수 있는 규정을 추가하는 것이 필요하다.¹⁰²⁾

(2) EEZ 및 대륙붕 관련 규정

EEZ 및 대륙붕 관련 규정은 주로 경제적인 문제에 대하여 국가관할권을 규

101) 임채현, 앞의 논문, 164쪽.

102) 임채현, 위의 논문, 165쪽.

정하고 있으며, 해양안보 위협에 대한 규정은 제한적이다. 그러나 동 수역에서도 해적 및 해상테러리즘과 같은 폭력적 불법행위와 대량살상무기 확산 등에 대한 연안국의 관할권 강화 문제가 부각되고 있는데, 이에 대한 동 협약의 개선방향을 제시해보면 다음과 같다.

우선 북한의 해상테러리즘 위협에 대하여는 제301조에 따라 UN헌장 상 보장되는 자위권 행사로 대처할 수 있을 것이다. 또한 동 수역에서 해적행위는 보편적 관할권이 행사될 수 있으므로 당연히 연안국의 관할권을 행사할 수 있다. 그러므로 여기에서는 동 수역에서 초국가적 해상테러리즘과 대량살상무기 확산 방지를 위한 규정을 중점으로 살펴보았다.

먼저 EEZ에서 해상테러리즘은 연안국의 보호이익을 침해할 경우나 동 수역의 인공섬, 시설 및 구조물의 안전법령을 위반하였을 경우에 연안국의 관할권 행사의 대상이 되었으며, 그 이외의 상황에 대해 연안국이 행사할 수 있는 관할권의 범위는 불명확하다. 더구나, 해상테러리즘은 정치, 종교 등의 이유로 국가 간 이견이 커서 동 협약에 직접 해상테러리즘 관련 법 조항을 독립적으로 추가하는 것은 쉽지 않다.

다만, 해적행위와 관련된 규정인 제100조 내지 제107조에 대하여 해상에서의 폭력적 불법행위인 해상무장강도 및 정치적 문제 등의 논란을 최소화하면서 해상테러리즘에 해당하는 행위 일부를 포함하여 그 범위를 현실적인 해양안보 환경변화에 부합되게 확대하여 개정하는 것이 필요하다고 하겠다. 또한 제110조에 규정된 임검권의 대상 중 해적행위에도 폭력적 불법행위가 추가 확대된 해적행위 개념을 적용하는 방법이 있다. 물론 임검권의 대상에 추가한다고 하여도 나포권이 인정되지 않는 이상 해상테러리즘에 대해 연안국이 행사할 수 있는 관할권의 효율성을 담보할 순 없지만, 해상에서의 불법행위를 행한 선박에 대해 항해의 자유를 일정부분 제한할 수 있는 적법한 권한을 부여하는 것이 될 수 있다.¹⁰³⁾

다음으로 EEZ에서 연안국의 해양안보에 대한 위협으로서 특히 북한 선박에 의한 대량살상무기 및 그 관련물질 운송에 대해 연안국이 관할권을 행사할 수 있는가 하는 문제이다. 동 협약의 규정은 이에 대해 아무런 근거를 제공하지

103) 임채현, 앞의 논문, 169쪽.

않으며, 또한 2005년 SUA협약 의정서나 PSI에 의한 대량살상무기 및 그 관련 물질의 운송 규제는 오히려 동 수역에서의 항해의 자유를 침해하는 것이 되므로 동 협약과 충돌된다고 볼 수 있다. 따라서 이러한 문제를 해소하기 위하여 동 조약 제110조의 임검권에 대량살상무기와 그 관련물질의 거래에 종사하는 선박을 포함하여 연안국이 EEZ에서 대상선박에 대해 항해자유를 일정부분 제한할 수 있는 적법한 권한을 부여하는 것이 필요하다고 하겠다.

(3) 공해 관련 규정

공해에서 연안국의 관할권 확장과 관련하여 특히 해상테러리즘과 대량살상무기 확산 문제에 대해 국제사회의 논란이 커지고 있는데, 연안국은 동 협약에 근거하여 적절한 관할권을 행사할 수 없다. 공해에서는 해적행위 등 보편적 관할권 행사가 가능한 특별한 예외 사항을 제외하고 공해자유의 원칙이 기본 정신으로 되어 있기 때문이다. 그럼에도 불구하고 초국가적인 인류 공동의 위협으로 부각되고 있는 해상테러리즘과 대량살상무기 확산이 공해의 평화적 사용 목적을 저해하고 있다는 문제점을 해소하기 위하여 EEZ에서와 같은 개념으로 제110조의 목록에 추가하여 해상에서의 폭력적 불법행위와 대량살상무기 확산 관련 행위를 추가하여 임검권의 대상이 되게 하는 방법을 고려할 수 있으며, 이를 통해 국가의 관행을 확보하고 관습법화 하는 노력이 필요할 것이다.¹⁰⁴⁾

2. SUA협약 및 ISPS Code

SUA협약이 해상테러리즘과 실질적인 해적행위, 해상무장강도 등 해상에서의 폭력적 불법행위에 대한 억제를 포괄하고 있으나 정치적 이유 등으로 보편성 확보가 어려워 그 실효성에 문제점이 있다. 따라서 해상에서의 폭력적 불법행위 전반에 걸쳐 국제사회가 함께 대응해 나가야한다는 인식을 확산시켜 협약 가입국을 확대하는 노력과 국제관습법화 하는 노력이 지속적으로 진행되어야 할 것이다.

104) 임채현, 앞의 논문, 171쪽.

또한 SUA협약의 범죄인 사법 처리에 있어서 범죄인을 '인도 또는 기소'하는 의무가 절대적인 것이 아니라는 문제에 대하여도 보편적 관할권이 적용될 수 있도록 의무 규정을 구체화하여 강화하는 것이 필요할 것이다.

ISPS Code의 경우 소형선박에 의한 선박과 항만에 대한 공격이 해상테러리즘의 주 유형 중 하나인데 이러한 소형선박에 대한 규제 문제도 포함하여 소형선박에 적합한 식별 및 보안경보시스템을 개발하여 규제대상을 확대해 나가야 할 것이며, 또한 해상테러리즘의 대상에서 대륙붕에 위치한 고정구조물도 포함하는 것이 필요하다.

3. UN헌장 및 정전협정

2013년 들어 북한은 정전협정 백지화 선언과 한반도에서의 전쟁 위협을 연일 계속하고 있다. 정전협정은 전술한 바와 같이 일방에 의해 무효화 될 수 있는 것이 아니며, 위반 시 그에 대한 응징에도 UN헌장 제51조의 자위권 행사로 무력적 대응을 하는데 국제법적 문제점이 없다. 이 논문에서는 전면전 상황 즉 전통적 안보 위협에 대하여는 논외로 하였으므로 북한의 비전통적 해양안보 위협에 대한 우리의 대응방향을 제시하기로 한다.

북한이 군함이든 민간선박이든 대한민국의 선박에 대하여 또는 항만 등에 침투하여 위해행위를 할 경우 그 시점, 장소 및 방법은 예측하기 어려운 점이 있다. 하지만 지금까지의 소행으로 보아 은밀하고 기습적으로, 또한 행위자의 신분을 대한민국체제에 대한 남한자체의 저항세력으로 위장하여 사건 발생 후 억지주장으로 부인하면서 남남갈등을 부추겼던 관행대로 재발될 것으로 보인다. 특히 이러한 상황에서는 북한의 소행이라는 증거가 명확하지 않을 수 있으며 이러한 시점에서 즉각적인 강력한 자위권 행사에 어려움이 있다. 따라서 북한의 위협에 대하여는 UN헌장과 정전협정을 비롯한 각종 UN안보리 결의 등의 법규도 중요하지만 이를 실행하는 국가적 의지와 직접적인 대응 전력인 군의 대응능력이 무엇보다 중요하다. 북한의 비전통적 해양안보 위협의 경우 해상테러리즘의 사전 차단 및 억제가 무엇보다도 중요하고 만약 사건 발생 시에는 그 사건의 내용상 북한의 소행이라는 점이 추정될 수 있다면 명백한 증거 수집도

중요하지만, 즉각적인 응징으로 자위권 행사를 해야 할 것이다. 이는 현장 지휘관들의 판단이 무엇보다도 중요한바 평소 충분한 교육훈련과 주 대응 전력인 해군·해경 간 협조체제를 강화하는 것이 필요하다. 그리고 북한의 안보 위협에 대한 대응은 국민 모두가 한마음으로 우리자신의 생존권을 스스로 지켜야한다는 안보의식을 강화할 수 있도록 전 국민을 대상으로 안보교육과 유사시 대처 방법 등에 대한 국가적 차원의 노력을 제도화 하는 것이 무엇보다도 필요하다.

제2절 관련 국내법규 개선방향

1. 형법

일반적으로 ‘해적죄’라고 불리는 형법 제340조가 국제법상 해적개념과 유사하지만 개념상 차이가 있고 적용 대상도 다르다. 따라서 이와 관련된 형법의 개선방향을 살펴보면 우선, 형법 개정과 관련하여 세계주의의 도입을 검토할 필요가 있다.¹⁰⁵⁾

비전통적 해양안보 위협의 유형에서 우리나라 형법을 근거로 국가관할권을 적용할 수 있는 위협형태는 제340조의 해상강도죄이며, 이 규정에서 선박을 강취하거나 선박 내 침입하여 재물을 강취, 사람을 상해, 살해 또는 부녀를 강간한 경우를 규정하고 있다. 해적행위 및 해상테러리즘과 공통점은 있으나, 개념이 상이한 부분과 관련하여 국제법상 해적행위와 같이 보편적 관할권의 적용, 즉 형법의 개정과 관련하여 세계주의의 도입을 검토할 필요가 있다.

또한 형법 제340조를 개정할 필요가 있다. 즉 동 조항은 다중이라는 집단적 위력만을 대상으로 하기 때문에 1인에 의한 해상강도행위는 적용이 되지 않는다는 문제점을 해결하기 위해 다중의 위력이라는 전제 조건을 삭제하는 것이 필요하며, 범죄의 대상을 선박과 관련된 범죄로 국한하고 있기 때문에 해상구조물에 대한 강도행위에 대해서는 적용될 수 없다는 문제점을 해소하기 위하여 해상구조물에 대한 침해행위도 포함되어야 할 것이다.¹⁰⁶⁾

105) 이윤철 외, 앞의 논문, 42쪽.

2. 선박 및 해상구조물에 대한 위해행위의 처벌 등에 관한 법률

선박위해법은 모법인 SUA협약 2005년 의정서 개정에 따라 다음과 같은 내용으로 개정을 추진하여야 할 것이다.

첫째, 범죄구성요건을 신설하여 처벌대상 범죄의 범위를 확대하는 것이다. 즉, 선박을 이용하여 인명살상이나 재산을 파괴하는 행위, 그러한 목적으로 폭발물 또는 대량살상무기를 사용하는 행위, 선박으로부터 유독물질, 유류, 액화천연가스 등을 방류하는 행위, 선박을 이용하여 대량살상무기 및 관련 물질 등을 운송하는 행위를 포함하는 것이다.

둘째, 협약상의 범죄혐의가 있는 선박에 대해 협약 당사국의 법집행기관이 승선과 검색을 할 수 있는 제도를 신설하는 것이다. 즉, 종래의 SUA협약에 기초한 선박위해법이 사후처벌을 위한 재판관할권을 규정하고 있는데, 자살테러에 대해서는 무용지물이기 때문에 사전예방활동을 위한 관할권 행사 필요성과 대량살상무기 등의 운송과 관련하여 불법적 확산 금지를 위한 활동의 국내법적 근거가 필요하다.

셋째, 국제테러범의 해상운송에 대한 처벌규정의 신설이다. 이에 따라 상당한 근거가 있는 경우를 제외하고 해상테러범이 정치범불인도의 원칙에 근거하여 인도 대상에서 빠져나가는 일이 없도록 관할권 행사를 강화해야 할 것이다.

넷째, 대륙붕에 위치한 고정구조물을 이용하여 유독물질을 방출하는 행위나 대량살상무기 또는 관련 물질 등을 사용하는 행위, 그리고 고정구조물에 대한 기기·시설의 손괴 행위와 허위정보 전달행위를 처벌대상에 포함한다.

3. 통합방위법

통합방위법에서 해양안보관할권 강화를 위한 보완 방향은 첫째, 통합방위체계와 관련된 유사 법규와 해상의 경우 해양안보와 관련된 법규와의 관계 정립

106) 이윤철 외, 앞의 논문, 43쪽.

이 필요하다. 즉, 민방위법, 향토예비군 설치법, 대테러활동지침에서 해양안보 분야의 재정립과 선박위해법, 국제항해선박 및 항만시설의 보안에 관한 법률, 해양경비법 등 다른 관련 법규와 관계를 정립하여 수정·보완하는 것이 필요하다.

둘째, 동 법에서 규정하고 있는 ‘적’의 개념에 대해 구체적인 개념 정립이 필요하다. 즉 현재의 안보상황 변화를 반영하여 대한민국의 안보를 위협하는 모든 외부의 군사적 위협뿐만 아니라 특히 해상에서 해적행위 및 테러리즘을 포함한 초국가적 안보 위협과 주변국 간 해양영토 분쟁과 같은 잠재적 안보 위협에 대해서도 ‘적’의 개념에 포함하여 통합방위체제 하에서 대응해야 할 것이다.

셋째, 통합방위의 초점을 북한 특수작전부대에 의한 육상의 국가중요시설 보호 위주에서 추가하여 해상에서의 우리나라 선박과 해상 고정구조물 등에 대한 보호, 대량살상무기 운송 선박에 대한 차단, 주변국 간에 독도 영유권 및 이어서 도를 포함한 EEZ와 대륙붕에서의 각종 불법행위 억제 및 대응 등 해상통합방위 분야를 포함하여 법규에 반영하는 것이 필요하다.

넷째, 해상에서의 국가방위요소 간 협조체제 및 해상통합방위협의회 신설을 법규에 반영하는 것이다. 해상의 국가방위요소라고 하면 제2조 제2항에서 국군(해군), 해양경찰청이 명시되어 있지만, 해상에서의 통합방위작전을 수행하는 주체인 해군과 해경 간의 임무 구분과 협조사항이 규정되어 있지 않아 이를 보완해야 할 것이다. 또한 해군·해경뿐만 아니라 해상과 관련된 제 행정기관인 해양수산부, 지방해양항만청 등이 함께 구성된 해상통합방위협의회가 별도로 신설되어야 할 것이다.

4. 특별법 제정(해군·해경의 집행관할권 강화 중점)

(1) 특별법(가칭 ‘해양통합방위법’) 제정의 필요성

국제사회에 있어서 안보환경은 빠르게 변화하고 있으며, 우리나라의 경우에도 북한에 의한 전통적 안보 위협의 증대와 더불어 다양한 형태의 비전통적 해양안보 위협이 복잡하게 작용하며 대한민국의 안전과 국민의 생존권을 위협하

고 있다. 비전통적 해양안보 위협의 형태로는 제2장에서 분류한 것과 같이 북한에 의한 해상테러리즘과 선박에 의한 불법행위, 주변국 간 도서영유권 및 해양경계확정 관련 관할권 분쟁과 해적 및 해상테러리즘과 같은 초국가적 해양안보 위협을 들 수 있다.

이러한 해양안보 위협에 대응하기 위한 관련 국제법, 국내법 등 각종 법규와 제도가 제정되어 시행되고 있으나, 법제별 국가관할권 행사 규정이 불일치하고, 위협 형태별 개념 정리가 미흡하며, 해양의 환경 특성이 고려되지 않은 경우와 다양한 해양안보 위협에 효율적으로 대응하여 국가관할권을 집행해야하는 주체인 해군·해경 간 협조 관련 규정이 미흡한 점 등 비전통적 해양안보 위협을 통합적인 차원에서 대응할 수 있는 법적 근거 마련이 필요하다고 하겠다. 따라서 앞에서 살펴본 비전통적 해양안보 위협의 유형별 관련된 제반 법규들의 한계점을 종합하여 해양에서의 폭력적 불법행위를 포괄적으로 정의하고 하나의 통합된 대응체제를 법제화하는 방안이 필요한 것이다.

관련 법규의 한계점을 종합해보면 국제법규에 있어서 첫째, UNCLOS의 경우 비전통적 해양안보 관련 위협 형태로 해적행위 규정은 현실과 부합하지 못한 한계가 있으며, 기타의 해양안보 위협에 대해서는 연안국의 관할권 문제에 대하여 별도로 심도 있게 다루고 있지 않아 해상테러리즘, WMD 확산이나 주변국간 도서영유권 및 해양경계확정 문제에서 발생할 수 있는 각종 불법적 행위에 대한 관할권 집행에 충분한 근거를 제공하지 못하고 있다. 특히 해적문제에 있어서 소말리아 해역에 파견된 청해부대의 경우와 같이 UNCLOS상 해적은 '민간인'으로 체포 이후 구금, 인도 등 적법한 사법권이 없는 군에 의한 사법처리에 한계를 안고 있기 때문에 UN안보리 결의를 비롯하여 국제사회는 최근 해적 근절을 위해 각국의 국내입법을 통한 체포해적의 적극적인 사법처리를 촉구하고 있다.

둘째, SUA협약의 경우 비전통적 해양안보 관련 위협 형태로 해상테러리즘 뿐만 아니라 UNCLOS의 해적행위를 보완하고 있고, 2005년 SUA협약 개정의정서에서 처벌대상 범죄의 범위를 확대하는 등 실질적인 규제를 위해 법규를 강화하였으나 아직 보편성 확보가 어렵고, 국제관습법으로서의 지위 역시 부여되고 있지 않은 한계가 있다.

셋째, UN헌장과 정전협정의 경우 비전통적 해양안보 관련 위협 형태로 북한에 의한 해상테러리즘, 북한 선박에 의한 불법행위를 들 수 있는데 이는 자위권 차원에서 응징할 수 있는 법적근거가 충분하다고 하겠다. 다만, 이에 대한 국가관할권을 집행하는데 있어서 국가주권 수호 차원에서 강력히 대응하고자 하는 정부의 의지와 국민적 합의, 즉 안보관련 문제에 대한 국회의 확고한 입장이 평소부터 밑바탕 되어야 하며, 이를 수행하는 주체인 군과 해경 등 관련 기관 간 협조체제가 공고히 되어야 할 것이다.

한편 관련 국내법규에 있어서는 첫째, 현재 우리나라는 해적이나 해상테러리즘을 범죄로 명시한 법률이 없다. 해적 및 해상테러리즘 행위와 유사한 처벌조항을 가진 형법이나 선박위해법이 있으나 국제사회에 통용되고 있는 해적 및 해상테러리즘 행위의 개념을 구성요건으로 하는 명문규정이 없으므로 그 적용상의 한계가 있다. 즉 형법과 선박위해법을 개정하더라도 그 내용이 UNCLOS상의 해적처리와 다소 거리가 있으며, SUA협약과 2005 개정의정서의 해상테러리즘과 관련한 새로운 범죄구성요건이 포함될 수 있는지가 불분명하다. 때문에 UNCLOS와 SUA협약을 이행하기 위한 국내 이행입법의 형태로 특별법을 제정하여 해적행위와 해상테러리즘 대응과 관련된 실체법적 문제와 절차법적 문제를 온전하게 해결할 필요가 있는 것으로 보인다.¹⁰⁷⁾

둘째, 통합방위법과 국제항해선박 및 항만시설의 보안에 관한 법률의 경우 다음과 같은 비전통 해양안보 위협에 대한 관할권 행사의 근거 법률로서 역할을 하여야 할 것이다. 즉, 북한에 의한 해상테러리즘, 북한 선박에 의한 WMD 운송 등 각종 불법행위, 일본의 독도 영해침범 및 강제상륙 시도, 우리 선박과 항만 그리고 이어도 과학기지 등 해상고정시설물에 대한 각종 해상테러리즘과 해상무장강도를 비롯한 우리 관할 해역에서의 외국 선박의 불법행위 등이다. 그러나 통합방위법은 해양분야에서의 안보 위협사태에 대한 법규가 미흡하고, 통합방위법과 국제항해선박 및 항만시설의 보안에 관한 법률 공히 효율적인 국가관할권 집행을 위한 관련 기관 간 지휘 및 협조체계가 모호한 문제점 등을 해결하기 위하여 동 법률들과 별도로 해상에서의 불법행위를 포괄적으로 정의하여 국가적 차원에서 통일된 법적 대응이 필요하다.

107) 이윤철 외, 앞의 논문, 44쪽.

셋째, 해경의 해양경비법 경우 동 법의 개정보다는 해양의 특성을 고려하여 관련 기관이 합동으로 대처할 수 있는 상위법인 특별법(해양통합방위법)을 제정하는 것이 필요하다.

기타 관련 규정에서 먼저, PSI의 경우 대량살상무기 및 관련 물질 이송 선박에 대한 차단을 위한 국가관할권 적용에 있어서 현재 UNCLOS상 영해 무해통항권 조항, 공해자유의 원칙과 기국주의 원칙에 반하는 것이 될 수 있다. 그러나 SUA협약 2005의정서, 북한 핵 및 미사일 제재 관련 UN안보리결의 등을 근거로 해상에서의 불법행위에 포함하여 특별법에 반영함으로써 관할권 행사의 정당성을 확고히 할 수 있을 것이다.

마지막으로 국가대테러 활동지침이 법적 근거가 미비하여 테러방지법 제정을 추진한 바 있으나, 국정원의 권한 강화와 인권 침해 가능성 등을 우려한 정치권의 이견으로 법 제정 가능성은 희박한 상태이다. 그러나 해상분야는 정치적으로 고려사항이 상대적으로 적으며, 해상테러리즘의 대응과 해적, 해상무장강도 등 폭력적 불법행위에 대한 현장 대응 주체가 주로 해군·해경 전력이며, 해양수산부, 국정원 등 관련 기관의 정보 지원 및 공유 등 체제 구축으로 테러방지법 제정과는 별도로 해양에서의 폭력적 불법행위에 해상테러리즘을 포함하여 특별법에 반영하는 것이 필요하다.

(2) 특별법 주요 내용

특별법의 제정은 비전통적 해양안보 위협을 포괄적으로 정의하고, 국가적 차원에서 효율적인 관할권 행사를 뒷받침할 수 있는 통합된 법체계를 구축하는데 그 목적이 있다.

특별법 제정의 기본 방침은 UNCLOS, SUA협약, ISPA Code 등 관련 국제법규와 PSI 및 UN안보리 결의 등을 근거로 비전통적 해양안보 관련 규정을 종합적으로 분석하여 통합하고, 각종 관련 국내법규의 미비점 보완사항을 종합하여 특별법에 반영하는 것이며, 우리나라의 관할수역에서 각종 비전통적 해양안보 위협을 규제하고 억제하기 위한 관할권 행사를 하기 위해서 적법한 권한에 근거하여 입법하고 이를 집행한다.

특별법에서는 비전통적 해양안보 위협에 대해 포괄적인 해상범죄로 규정하여 집행관할권 행사의 근거를 명확히 해야 할 것이고, 범죄구성요건은 각종 관련 법규의 범죄행위 유형을 모두 포괄해야 하며, 다양한 구성요건으로 유형화하여 이에 상응하는 형량을 규정하여야 할 것이다. 이를 기초로 비전통적 해양안보 위협에 해당하는 범죄행위의 정의, 추적 및 나포권, 체포 및 이송절차, 해군의 법집행 및 타 국가와의 협조체제 등에 대한 내용을 구체화해야 할 것이다.

또한 특별법에서는 해양안보 관련 민·관·군·경 통합기구 설치·운영에 대하여 규정되어야 할 것이다. 즉, 해양안보 관련 기관으로 특별법 제정과 통합기구의 설치·운영 및 기관 간 업무 조정·통제 역할을 총괄하는 것은 해양수산부가 되어야 할 것이다. 주 현장 대응 전력은 해군과 해양경찰이며, 지원 요소로 국정원, 국방부, 경찰청, 지방해운항만청, CIQ(세관·출입국관리 및 검역) 관련 기관이 포함되고, 민간분야에서는 선주협회, 선급협회 및 해사법학회 등이 참가하는 해양안보관련 통합협의회가 구성되어 운영되어야 할 것이다.

특히 현장에서 국가관할권 행사를 직접 수행하는 해군·해경 간 임무 구분 및 협조 체제가 명확히 규정되어야 하며, 이와 관련한 내용을 살펴보면 다음과 같다.

우선 해군·해경의 임무와 기능의 연관성¹⁰⁸⁾을 분석하면 첫째, 해양에서의 국가 발전과 국익을 보장하는 국가 해양세력의 일원으로서 동질성을 지니고 있다. 둘째, <표-7>에서와 같이 평시 해양경찰과 해군의 임무가 일부 중복되고 있으며, 해경도 평시에 일부 군사적 역할을 수행하고 있다. 셋째, 범죄혐의선박이 어떠한 유형의 안보 위협 형태에 해당하는지 미확인 상태(가령, 위협주체가 북한공작원인지, 제3국의 무장강도인지 등)에서 해군·해경 간 합동작전 수행을 해야 할 가능성이 많다. 넷째, 해군·해경 간 평시 특정경비구역은 구분되어 있으나 상황 발생 및 유사시 UNCLOS상 수역별 책임 구분은 해상에서 특별한 의미가 없으며, 위협의 성격 등을 고려 현장지휘책임이 결정되면 상황발생 해역을 중심으로 지근거리의 작전요소부터 현장초동조치와 주변 지원세력 운용에 있어서 해군·해경이 함께 대응해야 한다. 다섯째, 혐의선박의 종류와 위협 주체

108) 김성해, “해적퇴치를 위한 해군·해양경찰 상호협력 체계구축 방안에 관한 연구” 한국해양대학교 석사논문, 2010, 39~40쪽.

및 성격은 다양하지만 이에 대응하는 해군·해경의 함정, 항공기, 특공대 요원이 현장에서 수행하는 선박 차단, 검색 및 장악, 나포 등의 임무 수행 절차가 다르지 않으며, 바다라는 특성상 모든 것이 변화무쌍한 동적인 상황에서 험한 파도에 적응되어 있어야 하는 것이 기본이다.

<표-7> 해군·해경의 임무 비교

구 분	해군의 임무	해양경찰의 임무
군사적 역할	전쟁 억제 해양 통제 전력 투사 해양교통로 보호	통합방위 실무 주요 항만·임해산업시설보호 접적 해역 어로보호 경비
경찰적 역할	해상초계 활동 해상대테러 및 해적행위 대응 해난구조, 해양오염방지활동	해양관할권 확보 해양경비구난 및 해상대테러 해상교통 안전관리 해상 치안 해양환경 보호
외교적 역할	해군력 현시, 평화유지활동 다자간 안보협력 활동	국제교류협력 활동

따라서 해군·해경 상호협력 체계구축을 위한 방안으로 우선, 비전통적 해양안보 위협에 대응하는 국내 관련 기관 간 협조 및 해군·해경 상호 간 인식의 전환이 필요하다. 해군·해경과의 관계는 해상이라는 특성상 지상에서의 지상군과 경찰 간의 관계하고 특정부분 상이한 면이 있다. 해군과 해경은 해양에서의 국가발전과 국가권익을 보장하는 국가 해양세력의 일원으로서 동질성을 지니고 있으며, 해양활동을 상호보완해 줄 수 있다는 인식의 전환이 필요하다. 해군은 평시 해적행위 및 해상테러리즘 대응 작전에 해경전력이 참가하는 방안 등을 합동작전 차원에서 발전시켜나가고, 해경 또한 치안전력에서 해군전력을 적극 활용하는 방향으로 법 제정을 추진해야 할 것이다. 특히 해적행위, 해상무장강도, 해상테러리즘과 북한선박의 WMD 운송 등 불법행위 등에 대해 광활한 해양에서 부족한 전력을 최대한 효율적으로 운용하기 위해서라도 해군·해경의 공동 대처가 반드시 필요하다.

다음으로 해상에서의 불법행위에 대한 대응지침은 범죄행위가 발생되기 이전

에 예방·저지 활동을 하거나, 범죄행위 발생 후에 취해지는 대응활동의 원칙과 절차 등 체계적인 수단과 방법을 제공하고, 다양한 기관들과의 업무협조를 통합 및 조정하여 해양안보 위협에 대한 대응을 성공적으로 수행할 수 있도록 대응지침을 국제적인 대응지침과 공조하여 발전시켜야 한다. 따라서 해군 및 해경 관계 기관들이 작전을 계획하고 준비하는 단계에서부터 사후 처리하는 과정까지 일련의 행동절차를 구체화시켜야 한다. 또 해상범죄의 형태와 이에 대한 과거 사례분석을 통해 해상범죄에 대한 대응 지침을 공동으로 세밀하게 발전시켜야 하며 책임한계 또한 분명하도록 특별법에 반영하여야 할 것이다.

제3절 기타 관련 규정 개선방향

1. PSI

2009년 북한의 2차 핵실험 이후 한국도 PSI에 전면 참여하게 되었고, 최근 북한은 장거리미사일 발사와 3차 핵실험이후 노골적인 핵과 미사일 위협 등으로 한반도 정세를 초긴장 상황으로 몰아가고 있다. 이러한 안보상황에서 대량살상 무기 확산방지를 위한 국제사회의 관심은 더욱 높아지고 있으며, 우리나라 입장에서 PSI 효율적 실행을 위한 국내법 근거 마련의 필요성이 제기되고 있다.

먼저, 영해 및 접속수역법 제5조 제2항과 제6조를 개정할 필요가 있다. 제5조 제2항에서 외국 선박이 통항 시 대한민국의 평화·공공질서 또는 안전보장을 해치는 것으로 보는 13항목에 대량살상무기 및 그 관련 물질을 운송하는 경우를 추가하여 포함하는 것이다. 또한 제6조는 대량살상무기를 적재한 외국 선박이 우리나라 영해를 통과하고 있는 경우 실시할 수 있는 필요조치에는 정선·검색·나포 이외에도 압류가 있으므로 동 조항 역시 개정할 필요가 있다.

둘째, 접속수역에서 관계당국이 PSI와 관련한 공권력을 행사할 수 있는 근거 규정을 마련할 필요가 있다. 따라서 영해 및 접속수역법 제6조의 2에 대한민국의 접속수역에서 관계당국은 “대통령이 정하는 국가나 단체를 출발지나 도착지

로 하여 대량살상무기 등의 화물을 수송하는 행위의 방지”라는 목적을 달성하기 위하여 필요한 범위 안에서 법령이 정하는 바에 따라 그 직무권한을 행사할 수 있다는 규정을 추가할 필요가 있다.

셋째, EEZ에서 관계당국이 PSI와 관련한 공권력을 행사할 수 있는 근거 규정을 마련할 필요가 있다. EEZ법 제3조에 의한 권리를 침해하거나 당해 수역에 적용되는 대한민국의 법령을 위반한 혐의가 있다고 인정되는 자에 대하여 관계기관은 UNCLOS 제111조의 규정에 의한 추적권의 행사, 정선·승선·검색·나포 및 동법 절차를 포함하여 필요한 조치를 취할 수 있다. 그런데 PSI와 관련하여 이 조항에 EEZ법 제5조에 대한민국의 EEZ에서 “대통령이 정하는 국가나 단체를 출발지나 도착지로 하여 대량살상무기 등의 화물을 수송하는 행위”를 하고 있다고 인정되는 자에 대하여 관계기관이 압류와 같은 필요한 조치를 취할 수 있다는 문구를 추가할 필요가 있다.

넷째, PSI 이행을 위한 선박차단과 승선검색 임무를 수행하는 주체인 해군·해경 간 지휘 및 협조체제와 실제 혐의 선박에 승선하여 검색 및 장악 작전을 수행하는 해군·해경 특공대 간 협조체제 강화, 필요시 합정에 범집행관을 비롯한 검색 전문가 탑승 운영방안 등에 대한 검토와 법규 제정이 필요하다.

한편 국제법적으로는 PSI를 국제관습법화 하는 방안으로 이를 위해 많은 양자조약과 다자조약의 체결과정을 필요로 한다.¹⁰⁹⁾

먼저 양자조약 체결의 확대로 미국이 세계 선복량의 60% 이상을 차지하는 주요 편의치적국가들과 양국 간 승선 협정을 체결한 것처럼 PSI 참여국 및 협력국과 주요 해운국가들 간에 양국 간 승선협정의 체결을 지속적으로 확대해나감으로서 공해상에서 PSI 실행을 위한 선박차단의 정당성은 더욱 견고해 질 수 있을 것이다. 국가들이 양자조약을 통하여 상대 당사국에게 임검권을 부여하는 것은 전적으로 합법적인 것이며, 이러한 양자조약 체결 확대는 현재 진행하고 있는 국제사회의 대량살상무기 확산방지 노력을 보다 조직화하고 대량살상무기 및 그 관련 물자를 운송하는 혐의선박을 차단하기 위한 메커니즘들을 보다 강화하는데 있어서 중요한 역할을 하게 될 것이다. 또한 양자조약의 체결 확대는 PSI가 보다 제도적인 체제로 발전될 수 있는 중요한 요소가 되며, 국제관습규

109) 박성호, “공해상 선박차단에 관한 연구”, 한국해양대학교 법학박사학위논문, 2009, 120쪽.

범 형성을 위한 국제관행의 형성 또는 다자조약화로 발전할 수 있는 밑거름이 될 것이다.

두 번째로 새로운 다자조약의 체결을 추진하는 것이다. 다자조약은 많은 시간과 노력이 소요되는 점과 국가들 간의 신뢰수준이 다양하기 때문에 최소한의 관할권만을 규정하려고 한다면 양자조약보다는 덜 효과적일 수도 있다는 단점이 있다. 그러나 장기적인 관점에서 향후 공해상 선박차단제도로서 PSI를 실질적 통제체제를 갖는 새로운 다자조약체제로 발전시켜 나간다면 공해상에서 대량살상무기를 효과적으로 차단할 수 있을 것이다.

2. 국가대테러활동지침

국제사회에서 해양안보의 새로운 위협으로 부각되고 있는 해상테러리즘의 효과적인 예방과 대응을 위해 그 법적 근거로서 테러방지법의 제정이 필요하나 정치적인 이유 등으로 제정 가능성이 매우 희박한 상황에서 현재의 대통령훈령 제47호인 국가대테러활동지침에 의하여 대테러활동을 계속 수행해야 한다. 그런데 앞에서 살펴본 바와 같이 대통령훈령 제47호가 해상테러리즘 대응에 몇 가지 문제점이 있으며, 이에 대한 개정방향을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 항만 테러·보안대책협의회와 통합항만방어책임을 맡고 있는 해군과의 협조 관계를 명확히 규정에 포함해야 할 것이다.

둘째, 분야별 테러사건대책본부 설치 및 구성에서 국방부장관이 군사시설테러사건대책본부를 설치·운영하는 것은 지상에 대한 테러사건을 의미한다고 볼 수 있으며, 해군의 경우는 해군기지 내를 의미한다고 볼 수 있다. 해상에 대해서는 기본적으로 해양경찰청에서 테러사건대책본부를 설치·운영하는 것이 타당하나 지상과는 달리 해상의 특성을 고려 시 해경·해군 간에는 별도의 협조체제를 설치·운영하는 것이 필요하다. 이는 해상의 광역성으로 실제 대응전력인 함정·항공기·특공대 등을 운영하는데 있어서 해경·해군의 어느 일방만으로는 효과적 대응이 어렵다는 점과 용의 선박이 어떤 성격의 선박인지, 특히 북한과 관련된 선박인지 여부, 최초 접촉, 사건 접수 및 사건 현장 인근 전력배치 현황 등 해상에서의 테러사건시 고려해야할 변수가 많은데 이를 효과적으로 대응하

기 위하여 해경·해군 간 협조체제가 규정화되어 있어야 하기 때문이다.

셋째, 해상테러리즘을 비롯한 해상에서의 불법행위 선박에 대한 국가관할권 행사에 있어서 실제 현장에서 용의 선박에 대한 차단, 검색 및 장악, 나포 및 검거 등 집행관할권을 행사하는 주체인 해경·해군 전력 간 정보의 효율적 관리 및 공유 체계 정립과 합동작전 수행능력 향상을 위한 규정을 보완하는 것이 필요하다.

넷째, 해상테러리즘 대응 민·관·군·경 협력조직 설치·운영을 규정에 추가하는 것이다. 우선 테러정보통합센터를 국정원에서 수행하며, 해양수산부와 해양경찰청, 국방부와 해군에 각각 해상테러대응센터를 운영하도록 하고, 각 기관 간뿐만 아니라 선박회사 등 민간분야와도 상호 협조체제를 유지하도록 하는 것이 규정에 추가되어야 할 것이다.



제6장 결 론

2012~2013년 공교롭게도 한반도를 둘러싼 6개국에서 모두 새로운 정부가 출범하였다. 즉, 한국의 박근혜정부, 북한 김정은정부, 미국 2기 오바마정부, 중국 시진핑정부, 일본 아베정부, 그리고 러시아 푸틴정부의 출범이다. 각국의 새로운 정부 출범 이후 오히려 동북아에서의 안보문제는 더욱 악화되고 있는 추세에 있다. 특히, 북한의 핵 및 미사일 위협을 비롯한 한반도에서의 군사적 위협이 초긴장 국면으로 치닫고 있고, 동북아 국가들 간 도서영유권 문제와 해양경제권 문제 등은 각국이 한 치의 양보도 없는 사활적 국익의 문제로 삼고 첨예하게 대립하면서 안보상황을 심각한 수준으로 악화시키고 있다. 또한 초국가적 해양안보 위협으로 해적 및 해상테러리즘 등 다양한 안보 위협이 증가하고 있는 실정이다.

이러한 안보상황에서 국가 간 대규모 군사적 충돌이 발발하면서 전면전 상황으로 비화하는 경우도 대비해야하겠지만, 현실적으로 우선 다양한 비전통적 안보 위협이 지속적으로 발생하고 있는 상황에서 특히 안보 위협의 주축이 지상에서 해상으로 변화되고 있는 최근의 안보현황을 고려하여 비전통적 해양안보 위협에 대한 국가관할권 행사의 정당성을 뒷받침할 수 있는 법제 정비의 필요하다는 점에 국가적 관심을 집중하여야 할 것이다.

이 논문에서는 해상에서의 비전통적 안보 위협에 대해 그 개념을 정리하여 분야별로 구분하였고, 해양안보관할권에 대한 이론적 고찰과 안보 위협 유형별 적용될 수 있는 관련 법제를 수역별로 모형화하였다. 또한 안보 위협 실태를 사건사례와 예상되는 위협을 중심으로 분석하였고, 관련 법규를 국제협약, 국내법 및 기타 규정들로 구분하여 국가관할권 행사를 위한 적용 시 문제점을 도출하였으며, 개선방향을 제시하였다.

우리나라의 비전통적 해양안보 위협에 대한 개념 정리는 북한, 주변국, 초국가로 구분하였다. 우선, 북한의 위협에는 대량살상무기 확산, 무장공비 해상침투, 선박납치 및 공격을 해상테러리즘 분야로 정리하였고, 대량난민 해상탈출, 북한선박의 각종 불법행위를 별도의 해양안보 위협으로 분류하였다. 주변국의

경우 독도 영유권, 이어도 관할권 및 EEZ·대륙붕 등을 둘러싼 관할권 분쟁, 그리고 초국가적 해양안보 위협으로 해적 및 해상무장강도, 해상테러리즘을 포괄적으로 정리하였다. 이는 북한의 지속적인 군사적 위협에 더하여 국내·외 군사·비군사적 다양한 위협에 대한 국가 제 정책분야의 종합적 대응이 필요하게 되었으며, 해양에서도 해적, 해상무장강도 및 해상테러리즘과 같은 초국가적 위협이 증가되고, 국가 간 해양 영토분쟁 등 저장도 분쟁 가능성이 높아지고 있는 상황을 고려한 것이다.

비전통적 해양안보 위협에 대한 국가관할권 적용을 위한 관련법 체계로 먼저, 국제협약에서 UNCLOS의 경우 해양에서의 전반적인 법질서를 확립하는 것을 기본 목적으로 하고 있어 비전통적 해양안보와도 직·간접적으로 관련되어 있으나, 해양안보문제에 대하여 별도로 심도 있게 다루고 있지 않아 동 법을 근거로 국가관할권 행사에 한계가 있다. 따라서 UNCLOS에서 해양안보문제의 취약부분을 현실에 부합하게 개정을 추진하는 것이 필요하다. SUA협약의 경우 2005년 개정 의정서가 채택되면서 해상테러리즘뿐만 아니라 해적 및 해상무장강도, WMD 운송선박 검색 등 해상에서의 불법행위에 대해 강력한 법적 대응 근거가 마련되었다. 그런데 아직 보편성 확보가 어렵고, 국제관습법으로서 지위가 부여되고 있지 않아 실효성에 한계가 있으므로 협약 가입국을 늘리고 국제관습법화 하기위한 국제사회의 지속적인 노력이 필요하다. ISPS Code는 해상테러리즘 등 해양안보 위협에 대한 선박 및 항만 시설의 보안을 효과적으로 통제하고 강화하는 법적 근거가 되고 있으나 대상 선박이 한정되어 있어 고속보트에 의한 자살폭탄공격 등의 대비에는 취약하다고 하겠다. 북한과 안보문제의 근거가 되는 UN헌장과 정전협정의 경우 최근 북한이 정전협정 백지화를 주장하고 있으나 이는 일방에 의해 무효화 될 수 없으며, 만약 이를 무시하고 도발할 경우 자위권 차원에서 정당하게 곧바로 강력한 응징이 필요하다.

비전통적 해양안보관할권 관련 국내법으로 먼저, 형법 제340조 해상강도죄가 해적행위, 해상무장강도 및 해상테러리즘에 적용할 수 있는 근거 법규이다. 그런데 이 규정은 세부적인 내용에서 해적에 대해서도 보편적 관할권을 규정하고 있지 않은 등 국제법상 개념의 차이가 있어 전반적인 해상에서의 불법행위의 모든 상황에 적용하기 어렵다. 선박위해법의 경우 SUA협약 2005년 개정의정서

채택 이후 개정되고 있지 않아 새로운 범죄구성요건이 포함되어 있지 않다. 이들 두 법에 대한 개정은 물론 통합방위법의 경우, ‘적’의 개념 정립이 필요하다. 통합방위법은 북한뿐만 아니라 주변국 및 초국가적 해양안보 위협이 포함되어야 하며, 지상 위주의 개념에서 탈피하여 해상에서의 통합방위분야를 구체적으로 강화하여 법규에 반영해야 한다.

기타 관련 규정으로 대량살상무기 확산방지를 위한 PSI의 경우 국제법적으로 SUA협약 2005년 개정의정서, 북한에 대한 UN안보리 결의 등이 추진되고 있고, 미국을 중심으로 양자조약이 활발히 진행되고 있다. 이를 국제관습법화 하는 방안이 지속적으로 추진되어야 할 것이며, 우리나라에서도 PSI의 효율적 실행을 위한 국내법 근거를 마련할 필요성이 있다. 또한 우리나라 국가대테러활동지침의 경우 테러방지법의 제정 가능성이 희박한 상황에서 비교적 정치적으로 예민하지 않은 해상분야를 별도로 해상에서의 테러리즘 대응 민·관·군·경 협력 조직을 설치·운영하는 것을 지침에 추가하는 것이 필요하다.

마지막으로 비전통적 해양안보관할권 강화를 위하여 특별법(가칭 ‘해양통합방위법’)을 제정하는 것이 필요하다. 즉, 앞에서 살펴본 해양안보 위협에 대응하기 위한 관련 국제법, 국내법 등의 법제별 국가관할권 행사 규정이 불일치하고, 위협 형태별 개념 정리가 미흡하며, 지상 위주의 법규로 해양의 특성이 충분히 반영되지 못하고 있는 점 등이 문제점으로 지적되고 있다. 특히 현장에서 국가관할권을 집행해야 하는 주체인 해군·해경 간 협조 관련 규정이 미흡한 점 등을 포함하여 다양한 비전통적 해양안보 위협을 통합적인 차원에서 대응할 수 있는 법적 근거 마련이 필요하므로 해상에서의 불법행위 억제를 위한 통합 대응 법률을 제정하여 시행하는 것을 제의한다.

參考文獻

<국내>

1. 단행본

- 이재평외 7인, 「군사학 개론」, 서울 : Global출판사, 2010.
- 김병남, 「안보란 무엇인가」, 서울 : 도서출판 한울, 2011.
- 강준식, 「독도의 진실」, 서울 : 소담출판사, 2012.
- 차도희, 「동아시아 미·중 해양패권 쟁탈전」, 성남 : 북코리아, 2012.
- 김성만, 「바다를 지킨 영웅들」, 서울 : 상지피앤아이, 2010.
- 김영구, 「이어도 문제의 해양법적 해결방법」, 서울 : 동북아역사재단, 2008.
- 제성호, 「한반도 안보와 국제법」, 서울 : 한국국방연구원, 2010.
- 김현수, 「해양법각론」, 서울 : 청록출판사, 2011.
- 이민효, 「해양에서의 군사활동과 국제해양법」, 서울 : 연경문화사, 2007.
- 해양경찰청, 「2010해양경찰백서」, 인천 : 해양경찰청, 2010.
- 조성훈, 「군사분계선과 남북한 갈등」, 서울 : 국방부 군사편찬연구소, 2011.

2. 논문 및 기타

- 임채현, “국제법상 연안국 해양안보관할권에 관한 연구”, 한국해양대학교 법학박사학위논문, 2008.
- 도기범, “해양에서의 형사 관할권에 관한 연구”, 인하대학교 법학석사학위 논문, 2011.
- 김태영, “한·중 해양관할권 제도에 관한 연구”, 한남대학교 법학박사학위 논문, 2012.
- 고유미, “한국의 PSI 참여와 국내 이행방안에 관한 연구”, 고려대학교 법학 석사학위논문, 2010.

- 김보희, “대량살상무기 불법운송의 해양차단에 대한 국제법적 연구”,
한국해양대학교 법학석사학위논문, 2010.
- 어원건일랑, “일본 해상자위대와 해상보안청의 통합임무수행체계연구”, 연세
대학교 정치학석사학위논문, 2003.
- 이민수, “해상테러행위의 법적 대응방안에 관한 연구”, 한국해양대학교 법학
박사학위논문, 2011.
- 유인일, “뉴 테러리즘 대응관리체계 개선방안에 관한 연구”, 선문대학교
행정학박사학위논문, 2011.
- 배진석, “양분화이론으로 본 동아시아의 해양안보질서와 해군력의 역할”,
동아대학교 국제학박사학위논문, 2010.
- 김진항, “포괄안보시대의 한국국가위기관리 시스템 구축에 관한 연구”,
경기대학교 외교안보학박사학위논문, 2010.
- 임향섭, “군사위기관리를 위한 통합방위체계 발전방향 및 구현에 대한 연구”,
연세대학교 경영학석사학위논문, 2012.
- 곽병현, “테러활동 및 대응방안에 대한 연구”, 동국대학교 석사학위논문,
2006.
- 황장일, “국가위기관리체계에 관한 연구”, 상지대학교, 석사학위논문,
2012.
- 이흥희, “해상테러리즘 대응체계 발전방향”, 한남대학교 석사학위논문,
2008.
- 박성호, “공해상 선박차단에 관한 연구”, 한국해양대학교 박사학위논문,
2009.
- 전상열, “해적과 관련된 국제법 제도의 검토”, 고려대학교 석사학위논문,
2012.
- 김성해, “해적퇴치를 위한 해군·해양경찰 상호협력 체계구축 방안에 관한 연구”,
한국해양대학교 석사학위논문, 2010.
- 엄대용, “군과 경찰과의 테러대응 공조작전 증진방안”, 한양대학교 석사

학위논문, 2008.

이종호, “해적행위 및 해상테러 규제를 위한 국내적 대응역량 강화방안 연구”,
2013.

국정원, 「대테러 정책 연구논총」, 제8호, 서울, 국정원, 2011.

이윤철, “해적행위 및 해상테러 규제를 위한 국제법적 대응역량 강화방안 연구”,
「2012년 한국해사법학회 추계학술대회 논문집」, 2012.

이신화, “비전통안보와 동북아지역협력”, 「한국정치학회보」, 제42집 제2호,
2008.

이의정, “국가관할권의 개념과 분류에 관한 연구”, 「법학논집」, 제18집,
2001.

전웅, “국가안보와 인간안보”, 「국제정치논총」, 제44집 제1호, 한국국제정치
학회, 2004.

박성용, “동북아 해양안보와 한국안보에의 함의”, 「한국동북아논총」, 57호,
2010.

이윤철 외1명, “이어도 관할권에 대한 국제법적 고찰”, 「2007년도 한국마린
엔지니어링학회 전기학술대회 논문집」, 2007.

신범철, “우리나라 주도의 개입 논리와 대량탈북사태 관련 국제법적 검토”,
「서울국제법연구」, 제18권 2호, 2011.

장은석, “한국의 확산방지구상(PSI) 정식참여의 의미와 협력방향” 「국제정치
논총」, 제50집 1호, 2010.

박창권, “북한의 핵확산 위험과 한국의 PSI 참여 확대 방안”, 「군사논단」
제66호, 2011.

박명섭 외2명, “해운·항만 국제테러방지를 위한 안보강화에 관한 연구”,
「해양비즈니스」 제12호, 2008.

원영철, “배타적경제수역의 경계확정”, 「법학연구」 제45집, 2012.

박현진, “국제테러의 억제와 집단적 책임·관할권의 한계”, 「서울국제법
연구」, 제19권 1호, 2012.

신창훈, “해상테러리즘의 규제와 방지에 관한 국제법 동향과 우리나라의 대응방향”, 「서울국제법연구」, 11권 2호, 2004.

최석훈 외3명, “해상테러행위에 대한 법적 책임과 대응방안”, 「한국해사법학회지」 제29권 제2호, 2007.

박주상 외1명, “해양경찰의 효율적 대테러 방안에 관한 연구”, 「한국경찰학회보」, 13권 1호, 2011.

김세진, “소말리아해적 문제와 군의 역할에 관한 국제법적 고찰”, 「서울국제법연구」, 제18권 1호, 2011.

손경호, “청해부대 대해적 작전의 분석과 개선 방안 연구”, 「국방연구」, 제55권 제1호, 2012.

이병구, “소말리아 해적 사법처리 관련 문제점 및 향후 정책 추진방향”, 「국방연구」, 제54권 제3호, 2011.

김동욱, “아덴만 여명작전의 법적 검토”, 「해양범죄연구회 제1회 학술세미나 논문」, 2011.

<국외>

M.A. Becker, "The shifting public order of the oceans : freedom of navigation and the interdiction of ships at sea", 46 *Harvard International Law Journal*131(2005).

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

Stephen G. Rademaker, "The PSI : A Record of Success," (2005. 6. 9., 미 하원 국제관계 위원회 청문회 연설).

<인터넷 및 신문 자료>

김성만, “북한의 해상도발에 철저히 대비하라”, (인터넷 다음 카페) 2007.2.12 (<http://cafe.daum.net>) 참조.

인터넷 위키백과, “북한이탈주민” 2013.3.9 (<http://ko.wikipedia.org>) 참조.

인터넷 위키백과, “한일 신 어업협정” 2013.1.11 (<http://ko.wikipedia.org>) 참조.

인터넷 위키백과, “독도분쟁” 2013.3.31 (<http://ko.wikipedia.org>) 참조.

인터넷 문화일보 31면, “<10분10답 뉴스 깊이보기> 대양해군 꿈꾸는 中, ‘이어도’
트집잡아 분쟁지역화” 2012. 3.16 참조.

인터넷 위키백과, “이어도” 2013.4.3 (<http://ko.wikipedia.org>) 참조.

조선일보 및 데일리NK(2007.10.31) 기사 참조.

조선일보(2012.12.24, 28) 기사 참조.

조선일보(2013.1.24) 기사 참조.

