

論文

濟州海峽 通航問題에 關한 法的 考察

김현수

Legal Approach to the Passage Issues of the Cheju Strait

KIM Hyun-Soo

요 약 : 본 연구는 제주해협의 통항문제를 유엔해양법협약을 기초로 검토하여 제주해협의 국제법상 지위 및 이에 상응하는 통항제도를 구체적으로 제시하고자 한다. 이를 위하여 제주해협의 지리적 특성, 유엔해양법협약상의 통항제도, 제주해협의 통항문제 및 북한상선의 제주해협문제 등을 고찰한다.

Abstract : Considering possible legal and policy problems with regard to the Cheju Strait, a central issue is whether the Cheju Strait should be treated as Korean territorial sea or an international strait. The claim that the strait is territorial sea has been based on the use of a straight baseline method of demarcation. With the use of straight baseline, Korea claims that the breadth of the Cheju Strait is only 20.7 miles at its narrowest point and therefore the strait becomes the territorial sea of Korea.

The consideration of marine pollution has weighed heavily in claiming the Cheju Strait as territorial sea. Pollution resulting from the accidents of tankers caused by fire, collision, or stranding in the Cheju Strait and the Korea Strait would be enormous, affecting the entire coastal waters of the south coasts of Korea's mainland and Japan's Tsushima Islands areas. Catastrophic pollution in the Cheju Strait could also come from the accidents of large-size oil tankers passing through the Korea Strait from the Malacca Strait.

Although the Korean government considers the geographic and socioeconomic conditions sufficient to justify Korea's claim of the Cheju Strait as territorial sea, it believes that declaring it so would raise considerable legal conflicts with maritime states. In view of the legal difficulties and the need to meet the problems arising from the growing vessel traffic in the Cheju Strait, the sea lanes and traffic separation schemes may be considered an alternative to the internationalization of the Cheju Strait. Even if the Korean government does not do so, the regime of innocent passage should be applied to vessels passing through the Strait and should not suspend innocent passage through the Strait.

Therefore, the Korean government needs to have a more legal, pragmatic, functional and managerial approach than a purely sovereign and selfish approach to the solution of legal matters of the Cheju strait. For this purpose, the UN Convention on the Law of the Sea would serve as a guide and also self-restraint and cooperative approaches would become norms governing the resolution of the law of the sea issues in the Cheju Strait.

Key Word : Cheju Strait, UN Convention on the Law of the Sea, Straight Baselines, Territorial Sea, International Straits, North Korean Vessel

1. 序 論

신 해양법협약의 발효로 각국은 동 협약의 국내적 실시 및 자국에게 유리한 협약의 해석을 통하여 관할수역의 확장 및 국가관할권의 강력한 행사를 도모하여 자국의 이익을 극대화시키고자 하는 것이 국제사회의 현실이라고 보여진다. 특히 한반도 주변수역은 해양이해관계가 복잡하게 얽혀 있어 특정국가만의 독주나 일방적인 법해석 또는 이에 따른 권한행사가 대단히 어려운 것이 사실이다. 더구나 우리나라는 북한이라는 체제와 이념이 다른 소위 이른바 교전단체의 성격을 가진 적성국과 대치하고 있는 현실을 고려해 볼 때 외국선박의 해협통항 문제 특히 제주해협의 통항문제는 면밀히 고찰할 필요가 있다고 보인다.

본고에서는 이러한 시대적·국제사회적 배경을 기초로 제주해협의 통항문제를 유엔해양법협약을 기초로 검토하여 제주

협의 국제법상 지위 및 이에 상응하는 통항제도를 구체적으로 제시하고자 한다. 이를 위하여 먼저 제주해협의 지리적 특성, 유엔해양법협약상 통항제도, 제주해협의 통항문제, 북한상선의 제주해협 통항문제 등을 차례로 고찰하고자 한다.

2. 제주해협의 특성

2.1. 지리적 특성

제주해협은 제주도 북단의 북위 34도의 북제주군 추자면 대서리에서 전라남도 해남까지의 거리가 47해리(87km), 목포와의 거리가 76.5해리(141.6km)이나 제주도와 추자도 사이는 약26해리(48km)로 주변의 많은 섬이 산재해 있으며, 해협의 평균수심이 약 70m, 최심도가 140m나 되는 지리적 특성을 가고 있다.¹⁾ 또한 제주해협 인근은 거문도, 여서도, 장수도, 절명서 및 소흑산도를 연결하는 직선기선을 중심으로 하여²⁾, 본토측은 내수를

1) Chi Young Pak, *The Korea Strait*, Dordrecht : Martinus Nijhoff Publishers, 1988, p.3.

2) 한국 영해 및 접속수역법 시행령, 제2조, 1996.7.31 참조.

형성하고 직선기선과 제주도 사이에는 대한민국의 영해가 존재한다.³⁾

목포, 여수를 비롯한 제주해협 인근 남해안은 해수욕장을 비롯한 많은 관광자원이 발달되어 있으며, 수려한 해상경관으로 인하여 다도해해상국립공원, 한려해상국립공원이 지정되어 있으며, 동 해역은 환경민감지수(ESI)⁴⁾가 우세한 해역으로 대부분 굽은 자갈과 모래가 혼합되거나 해파에 개방된 암벽으로 구성된 해안을 가지고 있다.

또한 제주도는 비양도, 우도, 상추자도, 하추자도, 횡간도, 가파도, 마라도 등 8개의 유인도서와 54개의 무인도서로 이루어져 있으며, 목포와 약140km의 거리에 있다. 제주도는 남북간의 거리가 약 31km, 동서간의 거리가 약 73km이며 면적은 1,845.36km로 남한면적의 1.8%, 인구는 518,372명으로 남한인구의 1.2%를 차지한다.

제주해협과 인근하는 제주지역은 제주시와 북제주군이 있는 바, 제주시는 531전업가구에 어업인구는 2,037명이며, 어선은 총 440척이고 5톤 미만의 어선이 61.7%가 되어 영세성을 면치 못하고 있다. 어항으로는 1종 지정어항인 도두항, 2종 어항인 화두어항 외에 8개 소규모 어항이 있다. 북제주군은 면적이 721.06km, 인구가 100,939명으로 제주도의 북부 일원을 영역으로 하여 동서로는 동중국해, 북쪽으로 제주해협에 맞닿고 있다. 현무암지형으로 해안선이 단조롭고 내만이 없어 어항시설이 취약하며 수산업이 발달하지 못하고 있다. 2000년 현재, 총어선수는 1,118척이며, 그중 88.6%가 10톤 미만의 소형어선이고, 낚치를 기르는 육상수조식 양식은 79개소, 26.68ha이다.

2.2 항로상의 특성

항로상의 특징을 보면, 제주도를 중심으로 내측항로와 외측항로로 구분하여 살펴 볼 수 있다. 내측항로는 대한민국 연안에 위치하고 제주도 및 다수의 도서로 둘러싸여 있어 기상악화시 피해에 유리한 여건을 형성하며, 항로의 폭이 비교적 넓어 항해에도 큰 지장을 주지 않는다. 반면, 외측항로는 대양(大洋)과 직접 맞닿아 있어 기상악화시 소형선박일수록 항해에 불리하고 중국의 상해 이북에서 외측항로를 이용하여 동쪽으로 항해할 경우, 추가적인 에너지 소비가 요구된다.

3. 제주해협의 국제법상 지위

3.1 국제해협의 의의

지리적 관점에서 해협(straits)이란 두 큰바다를 연결하는 두 육지사이의 좁은 바다의 부분으로 항해에 사용되는 통로구

실을 하며, 유엔해양법협약은 해협을 다음과 같이 4가지 유형으로 규정하고 있다.⁵⁾

- ① 공해 또는 배타적 경제수역의 一水域과 공해 또는 배타적 경제수역의 他 수역간의 국제항행에 사용되는 해협
- ② 상기 유형에 속하는 국제해협이라고 할 지라도 그 해협이 해협 연안국의 도서와 본토에 의해 형성되어 있고, 그 도서의 해양측에 행해 및 수로상의 특성에 관하여 유사한 편의를 갖는 공해상의 항로 또는 배타적 경제수역상의 항로가 있는 해협
- ③ 공해 또는 배타적 경제수역의 한 부분과 외국의 영해를 연결하는 해협

3.2 국제해협의 판단기준

3.2.1 지리적 특성

해협이란 육지와 육지 또는 육지와 섬 및 섬과 섬 사이에 있는 바다의 좁은 부분을 말하는 것으로 해협 양쪽의 바다를 연결하는 자연적 수로이다. 해협은 그 전체가 특정연안국의 내수로 되어 있는 경우, 그 전체가 특정연안국의 영해로 되어 있는 경우, 해협이 특정연안국에 속하나 중앙에 공해나 배타적 경제수역이 존재하는 경우, 연안국이 2개 이상이나 공해가 존재하지 않을 정도로 해협의 폭이 좁아서 복수의 해협연안국간에 영해의 경계획정이 필요한 경우 등으로 나누어 볼 수 있다.

따라서, 국제해협은 지리적 특성에 따라 다음과 같이 구분할 수 있다.

첫째, 공해 또는 배타적 경제수역의 양쪽 부분을 연결하는 수로일 것.⁶⁾

둘째, 공해 또는 배타적 경제수역의 한쪽 부분과 해협 연안국의 내항을 연결하는 경우의 국제항행에 사용되는 해협.⁷⁾

셋째, “국제항행에 사용되는 해협”이라도 다음의 경우에는 해협통항제도를 적용하지 아니한다.⁸⁾

- (가) 국제항행에 사용되는 해협의 중앙에 공해항로(공해대) 또는 배타적 경제수역을 통과하는 항로가 존재하고, 그 항로가 항해상이나 수로적 특성으로 보아 일반적으로 공해항로(또는 경제수역항로)와 유사한 편의를 갖는 경우.⁹⁾
- (나) 해협이 해협연안국의 섬과 그 본토에 의하여

3) 유엔해양법협약 제8조 1항 참조.

4) 환경민감지수(Environmental Sensitivity Index; ESI)란 해안의 파도와 주석 에너지의 강약, 해안의 기질형태 및 경사, 생물학적 생산력 및 민감도 등을 고려하여 결정되는 바, 등급의 숫자가 높아질수록 환경피해의 위험성이 크다.

5) 유엔해양법협약 제36조, 38조 참조.

6) Ibid., 제37조.

7) Ibid., 제38조 2항.

8) Ibid., 제45조.

구성된 경우, 그 섬의 바다쪽으로 공해항로 (또는 배타적 경제수역)가 존재하고 그 항로가 항해상이나 수로적 특성으로 보아 일반적 공해항로와 유사한 편의를 갖는 경우.¹⁰⁾

3.2.1. 해협의 이용도

1949년 영국과 알바니아간의 Corfu Channel Case에¹¹⁾ 대한 판결에서 Azevedovks 재판관은 국제해협이란 의미는 언제나 연안국의 권리, 즉 다른 나라의 주권과 동등하게 존중되어야 할 완전한 권리를 제한함을 합리화하기에 족할 만큼의 특별한 용도와 언제나 관련되어야 한다고 강조한 바 있다.¹²⁾ 동 판결에서는 해협을 통과하는 선박의 빈도수와 이들 선박이 소속하는 旗國의 숫자가 고려되어야 한다고 판단하였는데, 영국은 Corfu 해협에서의 통항에 관하여 21개월간에 걸쳐 총 2,884척 중 월평균 137척의 통항빈도수와 기국의 수가 7개국에 걸쳐 있다고 주장한 바 있다. 동 사건에서 선박의 통항빈도수에 대하여 영국은 1년 9개월, 즉 21개월의 기간을 잡아 월평균 137척이라는 자료를 제시하였다.

그러나, Corfu 해협에서 영국 구축함인 Saumarez호가 기뢰에 맞아 격침된 사건은 1946년 10월 22일에 발생하였고, 동 사건을 국제사법재판소가 판결한 것은 1949년 4월 9일이다. 그런데 영국정부가 동 빈도수를 측정한 기간은 1936년 4월 1일부터 1937년 12월 31일까지의 기간이었으므로, 이는 판결시점과는 동떨어진 자의적인 자료에 불과하다고 볼 수 있다.¹³⁾ 또한 국제해협인가의 여부를 판단함에 있어서 그 해협을 통과하는 교통량이나, 국제항행상 그 해협이 갖는 중요성 등은 기준이 되지 않는다고 하는 견해도 있다.

3.3 通過通航 制度

9) Ibid., 제36조.

10) Ibid., 제38조 1항.

11) 1946년 10월 22일 알바니아의 Corfu Channel에서 영국의 순양함 Mauritinus호가 소해작업중 기뢰에 부딪혀 크게 파손되었는데, 동 군함을 견인하던 구축함인 Volage호도 기뢰에 부딪혀 큰 손해를 입었다. 이에, 영국은 알바니아에 대하여 구축함 Saumarez호의 손실, 구축함 Volage호의 손실, 해군의 사망 및 부상에 대한 손실 등에 대한 손해배상을 청구하는 소송을 국제사법재판소에 제기하였다. 동 사건에서 영국은 문제가 기뢰는 이전에 영국이 소해한 장소에서 발견된 것이므로 최근에 설치된 것으로, 알바니아가 이에 대해 아무런 통고를 하지 않았으며 영국 군함에 대하여도 경고하지 않은 것은 명백히 연안국의 위험사항고지의무를 위반한 것이라고 주장하였다. 이에 대해, 알바니아는 문제의 장소에서 최근에 부설된 기뢰는 사건이 발생한 이후인 10월 22일 이후에 부설된 것이어서 동 사건과는 아무런 관련이 없으며, 알바니아가 부설한 것도 아니므로 아무런 책임을 질 수 없다고 주장하였다. 재판소는 1946년 10월 22일, 알바니아 영해에서 발생한 사건에 대한 손해 및 인명손실에 대하여 알바니아는 국제법상 고지의무위반에 대한 책임이 있으며 영국에게 이를 배상하여야 한다고 판결하였다. 동 판결은 국제해협제도에 관한 것이 중요쟁점이었는데, 국제해협이란 두 개의 공해를 연결하는 지리적 위치를 갖는다는 것, 국제항행에 이용된다는 사실을 지적하고, 동 해협을 통과하는 교통량이나, 국제항행상 그 해협이 갖는 중요성 등이 그 판단기준이 될 수 있다는 견해를 제시한 판결이다. ICJ Reports, Corfu Channel case, UK-Albania, 1949 참조.

12) D.P. O'Connell, *International Law*, London : Stevens and Sons Press, 1970, 2nd ed. Vol.II, p.497.

13) 김영구, "새 해양법협약상 해협통항제도에 관한 일고찰", 국제법학회논총 제53권(1983년 6월), p.39.

14) 유엔해양법협약 제38조 2항.

15) Ibid., 제39조.

16) Ibid., 제41조 1항.

17) Ibid., 제41조 2,3항.

18) Ibid., 제44조.

통과통항이란 공해 또는 배타적 경제수역의 한 부분과 배타적 경제수역의 타(他) 부분사이의 해협에서 계속적이며 신속한 통과만을 위한 항행 및 상공비행의 자유를 행사하는 것을 의미한다.¹⁴⁾

따라서 국제해협에서 통과통항권을 행사하는 선박과 항공기는 다음과 같은 의무가 요구된다.¹⁵⁾

- ① 해협 또는 그 해협 또는 그 상공을 지체 없이 통과할 것.
- ② 해협연안국의 주권, 영토보전 또는 정치적 독립에 대한 또는 유엔헌장에 구현된 국제법원칙을 위반한 기타 방법으로 무력에 의한 위협 또는 행사를 삼갈 것.
- ③ 불가항력 또는 조난으로 인하여 필요한 경우가 아닌 경우, 계속적이며 신속한 통과와 통상적인 방법에 부수되지 아니하는 기타 활동을 삼갈 것.
- ④ 본 장의 기타 관계 규정을 준수할 것이다.

한편, 해협연안국은 선박의 안전통항을 증진하기 위하여 필요한 경우 해협에서의 항행을 위한 항로대를 지정하고 통항분리제도를 제정할 수 있다.¹⁶⁾ 그리고 정당한 공시를 한 후에는 그것을 다른 항로대 및 통항분리제도로 대체할 수 있으나, 일반적으로 승인된 국제규칙에 따라야 한다.¹⁷⁾ 또한 해협연안국은 통과통항을 방해할 수 없고, 자국이 알고 있는 해협내 또는 그 이遠 해역에 있어서의 항해 및 상공비행에 대한 어떠한 위험도 이를 적절히 공시해야 하며, 통과통항을 정지시킬 수는 없다.¹⁸⁾ 동시에 해협연안국은 해협 이용국과의 합의에 의하여 안전통항을 위한 시설의 설치 및 유지·개선 또는 선박으로부터의 오염

방지를 위하여 상호 협력하여야 한다.¹⁹⁾

3.4 無害通航 制度가 適用되는 海峡

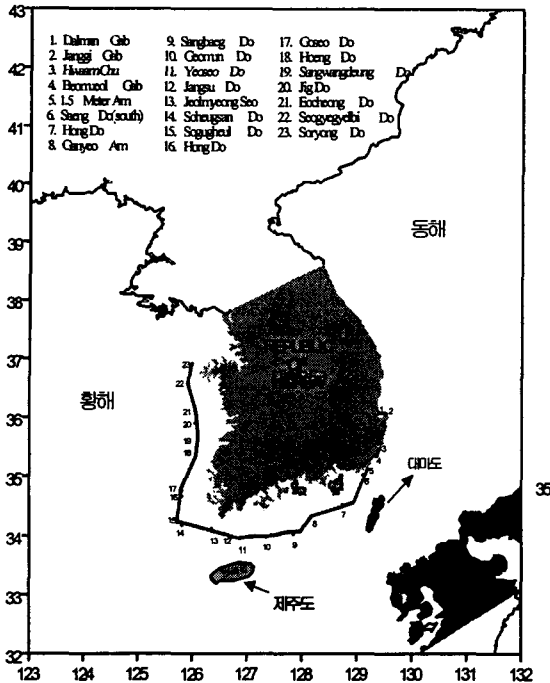
국제항행에 사용되는 해협이라도 일정한 경우에는 통과통항 제도가 적용되는 것이 아니라 해양법협약의 규정에 따라 무해통항제도가 적용된다. 즉 해협이 해협연안국의 본토와 도서에 의해 형성되어 있으며, 항해 및 수로상의 특성에 있어서 유사한 편의를 가진 공해항로 또는 배타적 경제수역상의 항로가 그 도서의 해양측에 있는 그러한 해협의 경우이다.²⁰⁾

따라서 이러한 해협에서 잠수함은 부상하여 항해하여야 하며, 군함이 연안국의 법령을 준수하지 아니하고, 준수요구를 무시하는 경우에 연안국은 영해에서의 즉시 퇴거를 요구할 수 있다. 다만 일반 영해에서는 연안국의 안전보장을 위하여 무해통항을 일시적으로 정지시키는 것이 가능하나, 이러한 국제해협에서의 무해통항을 연안국이 정지시킬 수는 없다.²¹⁾

3.5. 제주해협의 법적 지위 문제

제주해협은 전통적으로 국제항행에 사용되어 온 대한해협과는 달리 그 국제적 이용도가 상대적으로 빈번한 항로는 아니었다. 한때 우리나라는 직선기준을 제주도까지 연결하여 제주해협을 내수로 편입하려고 하였으나 포기하고, 현재는 내수가 아닌 영해로 포함되고 있다(그림 1).

그림2 직선기준



해남에서 제주북단까지는 47해리가 되지만 그 사이의 여서도, 장수도, 절명서 등을 잇는 직선기준으로 인하여 제주해협은 우리영해에 포함되었기 때문에 제주해협에는 공해대가 존재하지 않는다.

그러나 제주해협의 지위에 관하여는 다양한 의견이 제기되고 있는바, 먼저, 제주해협이 그 동안 주변국의 국제항행에 이용되어 왔다는 역사성과 동 해협의 수역이 우리나라의 직선기선 선포로 인하여 내수로 편입되게 되었다는 점 등의 이유로 국내해협으로 보는 견해, 제주해협은 지리적 형태 및 그 이용도로 보아 선박의 항행에 주요한 해협으로, 정지시킬 수 없는 무해통항이 적용되는 국제항행용해협이라고 보는 견해, 제주해협이 무해통항이 허용된다고도 하며, 동시에 정지시킬 수 없는 무해통항권이 인정된다고 하는 등의 다양한 견해를 나타내고 있는 것으로 보인다.

우리 정부의 제주해협의 법적 지위에 대한 시각은 동 해협을 무해통항이 허용되는 비국제적해협으로 보는 것 같다. 왜냐하면, 영해 및 접속수역법 제2조 제2항 및 동법시행령 제2조에 의하여 제주해협에 직선기선을 설정하여 동 수역의 본토와 직선기선 사이에는 내수가 되고 제주도과 직선기선 사이에는 영해가 설정되었으므로 동 해협은 무해통항권이 적용되는 수역이라고 주장할 수 있기 때문이다.

3.6 要約

특정해협이 국제해협인가의 여부는, 우선적으로 유엔해양법협약이 정하고 있는 지리적 요건과 해협의 이용빈도 등과 제주해협이 국제교통상 갖는 중요도에 의하여 판단해야 할 것이나, 그 명확한 기준에 대하여는 해양법상 언급이 없고 이에 관한 학설도 다양한 것이 사실이다.

특히, 제주해협의 이용빈도는 통과하는 선박의 수, 선박톤수의 총량 및 평균적 크기, 통과화물의 총량 및 평균량, 선박의 국제분포 등으로 판단할 수 있을 것이나, 다만, 이용빈도수의 측정 기준은 측정시점부터 가장 가까운 3년치 정도의 통계를 대상으로 월 및 연평균 통항척수에 대한 자료 및 통과선박의 국제분포자료를 분석해야 할 것이다.²²⁾

또한, 이에 부가하여 제주해협 연안주민들의 연안어업, 양식업 등 경제적 의존도와 압초 및 도서의 분포, 연간 선박해상사고의 발생현황 등 해양오염의 민감도, 타국선박이 제주도 외측해상으로 항행할 경우의 우회정도 등에 대한 분석도 병행해야 할 것이다.

따라서, 제주해협은 지리적 형태 및 그 이용도로 보아 국제항행용해협이라고 볼 수 있으며, 특히 과거부터 중국이나 일본 등 주변국들이 국제항행을 위하여 이용한 해협에 해당하나, 동 해협이 유엔해양법협약에 의하여 그 일부가 내수 내지 영해로

전 남

19) Ibid., 제43조.

20) Ibid., 제45조 1항.

21) Ibid., 제45조 2항.

22) 2001년도 제주해협의 통항빈도를 통계적으로 보면, 일반선박의 경우, 연간 7,300척, 월간 243척, 일일 20척으로 볼 수 있다.

되었기 때문에 순수한 내수나 영해에 적용되는 무해통항은 적용될 수 없고, 해협이라는 특성을 고려하여 통항의 정지를 할 수 없는 불완전한 무해통항이 적용되는 국제항행용 해협이라고 볼 수 있다.²³⁾

4. 유사편의항로 문제

4.1 관련근거

1982년 유엔해양법협약에서 “국제항행에 사용되는 해협”으로 인정되더라도 해협통항에 관하여 유사편의항로를 설정할 수 있는 경우로는 다음과 같은 3가지 경우를 들고 있다.

(가) 국제해협의 중앙에 공해수로(또는 배타적 경제수역)가 있는 경우²⁴⁾

해협중앙에 공해대가 있는 경우 동공해대 이외의 영해인 해협에 있어서는 해양법상 무해통항제도가 적용되어야 한다. 영해의 폭이 12해리이므로 해협의 폭이 그 출구에서 입구까지 일관하여 24해리를 초과하면 해협중앙에 공해수호가 생기게 되는데, 이 경우에 만일 그 남아있는 공해수로의 폭이 극히 협소하고 그 협소한 부분에 항해장애물이 많아서 해협통과선박이 도저히 그 공해부분만을 따라 항해하기에 곤란한 경우에는 영해인 해협 전체에 역시 통과통항제도를 적용하게 되는 것이다.

(나) 해협이 해협연안국의 섬과 그 본토에 의하여 구성된 경우, 그 섬의 해양쪽으로 공해항로(또는 배타적 경제수역)가 존재하고 그 항로가 항해상이나 수로학적 특성으로 보아 일반적 공해항로와 유사한 편의를 갖는 경우²⁵⁾

따라서 제주해협은 해양법협약 제38조 제1항 후단을 적용하기 위한 지리적 요건을 갖추고 있다고 보이나, 제주도의 해양쪽으로 항해 또는 수로상의 유사한 편의항로가 존재하는가를 결정하는 문제는 제36조와 마찬가지로 명확하고 객관적인 기준을 찾기가 어렵다.

국제해협에서 유사편의한 항로를 설정할 수 있는 문제에 관하여는, 누가 이를 판단할 것인가의 판단주체에 관한 문제와 항해 및 수로학적 특성으로 본 유사한 편의는 무엇을 기준으로 어느 범위까지 이를 인정할 것인가하는 것이 문제가 된다. 판단주체에 대해서는 연안국, 항행선박의 기국, 항행선박의 선장 또는 선주 등 여러 가지 가능한 경우를 열거할 수 있을 것이다. 그러나, 실질적으로는 국제법의 범위내에서 자국영역에 포함된 해협에 있어서 통항제도에 관한 기본적인 정책을 결정하고 적법한 국내법을 마련하여 타당한 통항관리를 하는 것은 일차적으로 연안국의 소관사항으로 볼 수 있다. 유엔해양법협약에 비추어 보아도 자국의 영해인 해협에 무해통항제도를 적용하고 제반 국내법적 조치를 강구하는 주체는 우선 연안국 자신이라고 보아야 할 것이다.²⁶⁾

결국, 해협이용국에서 이러한 연안국의 조치에 대하여 이를 제기하고 유사편의항로의 존재여부를 다룰 때에는 협상 또는 분쟁해결기구를 통하여 이를 해결할 수 밖에 없는데, 이 경우에 고려되어야 할 사항으로는 항해 및 수로학상의 특성으로 본 유사한 편의의 기준과 범위라고 할 수 있다.

4.2 설정조건

유사편의항로를 설정할 수 있는나에 관한 구체적인 조건은 인위적인 항로조건, 자연적인 항로조건, 항로의 우회도, 항해보조시설의 상태 등이 될 것이다.

첫째, 인위적 항로조건은 문제의 해협이 연안국의 중요어장으로 되어 다수의 어선이 어로를 계속한다든지, 본토와 부속도서간의 빈번한 선박의 왕래 등이 있어 일반적으로 이 해협을 국제항행의 요소로 삼아 이를 통과하는 선박들의 항행이 곤란한 정도로 방해받게 된다는 사정 등을 생각할 수 있을 것이다. 이 기준을 적용하면, 제주해협은 유사편의항로를 설정하기 위한 인위적 항로조건을 충족한다고 볼 수 있다.

둘째는 자연적 항로조건으로, 해협내에 다수의 암초나 사주 등이 산재하여 있어서 극히 제한된 가항수십만이 존재하는 것과 같은 지형적 조건, 불규칙한 안개 등과 같은 기상조건, 현저한 유속을 나타내는 해류의 존재와 같은 수로학적 조건 등을 들 수 있을 것이다. 이 기준을 적용하면, 제주해협에는 유사편의항로를 설정할 수 있는 그와 같은 자연적 항로조건을 충족한다고는 볼 수 없을 것이다.

셋째는 항로의 우회도이다. 문제의 해협으로 통과하는 것보다는 도서의 해양쪽에 있는 다른 항로로(이른바 유사편의항로) 항해함으로써 얼마만큼 항로상의 우회를 감수 할 수 있는가에 관한 판단이다. 이에 관하여는 국제사회에서 일반적으로 받아들여지고 있는 관행이나 기준도 없으므로 연안국의 권리를 존중하고 국제사회의 원활한 해상교통로를 확보하는 양측의 요구

23) 유엔해양법협약 제45조 참조.

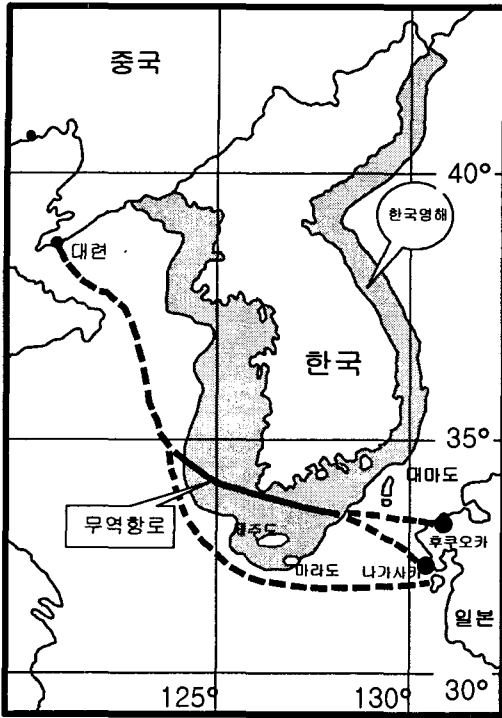
24) Ibid., 제38조.

25) Ibid., 제38조 제2항 후단.

26) Ibid., 제38조 제1항 후단 및 제45조 제1항.

를 종합적으로 판단하여야 할 것이다.²⁷⁾(그림 2).

그림4 제주해협 주변 중국항로



이 기준을 적용하면, 제주해협에서의 연안국 권리 중에서 특히 연안어민들의 김어장 등 환경피해 가능성에 대한 우리나라의 이해관계를 강조할 수 있을 것이다.

4.3 설정방안

이상에서, 제주해협에 유사편의항로를 설정할 수 있는가에 대한 판단기준에 비추어 보면 연안어민의 어로나 어장의 보호라는 인위적 항로조건은 충족하나 압초 등의 자연적 항로조건이나 우회도 기준은 충분히 충족된다고 볼 수 없는 측면이 있다고 판단된다.

따라서, 제주해협에 유사편의항로를 설정하여야 하는가에 대하여 다음과 같은 정책대안을 제시할 수 있을 것이다.

첫째는, 관계국가들의 이의제기를 무시하고 제주도 바깥으로 유사편의항로를 설정하는 방안을 생각할 수 있다. 이 방안은 일본이나 중국 등 제주해협을 빈번하게 이용하는 국가들의 항의나 이의가 제기될 것이 명백하며, 우리 선박이 일본이나 중국 연안 해협의 통과에 제한이 따를 수 있다는 점에서 그 실익이 문제될 수 있다고 보여진다.

둘째는, 선박안전이나 해양오염의 방지를 위하여 일정한 규모 이상의 화물선이나 유조선에 대상으로 하는 제한적인 유사

편의항로를 설정하는 방안을 고려 할 수 있다.

셋째는, 유사편의항로를 설정하는 대신에 제주해협내의 항로대 및 통항분리제도의 설정과 같은 구체적인 통항규칙을 설정하는 방안이다.²⁸⁾

넷째는, 둘째 및 셋째 방식을 절충한 것으로, 선박안전이나 해양오염의 방지를 위하여 일정한 규모 이상의 화물선이나 유조선을 대상으로 하는 제한적인 유사편의항로를 설정하며, 동시에 제주해협의 통항분리나 항로대 지정과 같은 구체적인 통항규칙을 설정하는 방안이다.

5. 북한상선 통항문제

5.1 북한상선의 제주해협 통항과 한국해군의 대응조치

2001년 6월 발생하였던, 우리의 영해를 침범하고 제주해협을 통항하였던 북한 상선은 청진2호를 비롯하여 총 4척이었다. 6월 2일 11시 43분경에 동해상을 초계중이던 P-3C 해상초계기와 함정은 울산 동방 22마일 해점의 공해 상에서 북한상선 '청진 2호'(13,000톤)가 우리의 영해에 진입을 시도하고 있을 것을 발견하고 추적을 시작하였다.²⁹⁾

그러나 우리의 영해 내에서 최초로 발견되었던 북한 상선은 '령군봉호'(6,735톤)였으며, 이 상선은 6월 2일 12시 35분경 추라도 동남방 17마일 위치에서 발견되어 제주해협을 통과하고 있었다. 이어 19시 10분경에는 추라도 서방 15마일 위치에서 '백마강호'(2,740톤)가 우리해군에 의해 발견되어 인근해역에 위치하고 있던 해상전력이 즉각적으로 투입되었다.³⁰⁾

투입된 해군 초계함과 고속정은 북한 상선을 근접감시하면서 시각 및 통신검색을 실시하였으며, 이때 북한 상선들은 순순히 검색에 응하였고, 각 상선의 목적지, 화물, 선원수 등을 확인하였다. 그 결과 청진 2호는 쌀 1만톤과 인원 45명이, 령군봉호에는 적재물없이 인원 47명이, 백마강호에는 소금3,200톤과 인원 37명이 승선하고 있음이 확인되었다.

이후 청진 2호에 대해서는 울산 동남방 해역으로부터 제주해협 진입시까지 초계함 3척에 의한 포위기동으로 북한상선의 항해를 지속적으로 차단하였고, 령군봉호와 백마강호는 이미 영해 내에 위치하고 있었으므로 근접기동을 통하여 영해 밖으로의 퇴거를 강요하였다. 그러나 이들 북한 상선들은 "국제선박으로서 제주 북항항로를 선택한 것이며, 우리의 무사고 안전운행을 도와주시기 바랍니다." 또는 "상부지시를 받아 운항하고 있으므로 변경이 불가합니다."라고 응답하면서 제주해협을 통과하는 항로로 계속 항해하였다.

이에 대해 우리 해군은 밀착기동으로 북한 선박을 압박함과 동시에 군사정진위원회를 통해 북한측에 항의하고 긴급히 국가안전보장회의 상임위를 소집하여 "금번에 한해 영해통과를 허

27) IMO와 같은 국제기구에 이에 대한 판단을 의뢰한다면 그 권위를 인정받게 될 것이다.

28) 유엔해양법협약 제41조.

29) 조선일보, 6월 4일.

30) Ibid.

용하고 향후 재발시는 강력하게 대응한다.”는 단계적 대응방침을 결정하였던 것이다.³¹⁾ 이러한 방침에 따라 우리 군은 북한 선박에 대한 압박을 계속하여 신속히 우리영해 밖으로 나가도록 조치하였다. 그러나 청진 2호는 서해를 북상하여 연평도와 백령도 중간수역 북방한계선(NLL)을 넘어 해주로 입항하였다.

또다시 6월 4일 14시 25분경에는 “금번에 한해 영해통과를 허용하고, 향후 재발시 강력하게 대응하겠다.”는 우리측의 경고에도 불구하고, 북한 상선 ‘대흥단호’가 소흑산도 서방에서 우리의 영해로 접근중인 것이 해경정에 의해 발견되었다. 해경정의 통신검색 결과, 대흥단호는 석탄 8,568톤을 적재하고 중국 평산을 출발하여 청진으로 항해하고 있었다. 우리 해경의 강력한 강력한 경고에도 불구하고 대흥단호가 제주해협 진입을 시도함에 따라 우리는 해군함정 및 해경정을 투입하여 강력한 군사적 대응작전을 실시하게 되었다.

대흥단호에 대해 우리 군과 해경은 밀어내기 기동, 포위기동과 함께 군수지원함을 투입하여 북한 상선의 진로를 차단하는 등 공세적인 대응작전으로 영해 퇴거를 강요하고, 필요시에는 경고사격, 강제정선, 나포를 포함한 다양한 실행행사를 검토·시행 준비에 들어갔다. 이러한 우리측의 확고한 의지를 확인한 대흥단호는 6월 4일 21:00시경에 앞으로 절차를 지키겠다고 언급하였고, 6월 5일 01시 30분에는 “다시는 영해를 침범하지 않겠습니다”라고 응신함에 따라, 무력 대응까지 고려했던 우리 군은 ‘긴박한 순간’에 방침을 변경하여 대흥단호는 제주해협을 통과 후 청진으로 항해하는 동안에 우리 영해를 더 이상 침범하지 않았고 독도를 우회하라는 우리측 요구에도 순응하였다. 이러한 우리군의 대응조치와 태세를 확인한 북한 당국은 6월 5일 이후에는 침범행위가 없었다.

결론적으로, 사전 협의 없이 우리의 영해를 침범한 북한의 ‘상선’에 대하여 우리 해군은 국가 안보와 국제법 준수의 어려운 갈림길에서 직접적인 무력사용을 억제하고 사태의 전개에 따라 식별-통신검색-퇴거 등의 단계적인 대응을 실시하였다. 이러한 ‘비무장 선박’에 대한 조치에 대하여 국가 안보적 차원에서 북한 상선이 우리의 영해를 침범하기 이전에 무력행사를 실시하여 이들 선박의 통항을 금지했어야 했다는 주장도 있으나, 민간선박(상선)에 대한 무력사용문제는 적대행위 또는 자위권 행사를 위한 경우 이외에는 그 합법성을 보장받기가 대단히 어려운 것이 국제법 및 국제사회의 현실임을 간과해서는 안될 것이다.

5.2 濟州海峽에서의 북한상선 통항문제

5.2.1 개요

제주해협은 제주도와 전라남도 부속도서(여서도, 장수도 등) 사이에 위치한 수역으로 1977년 영해법에서 직선기준선 제도와 영해 폭 12해리를 적용하여 영해를 편입된 수역으로, 지리적으

로는, 제주도 관할의 有人島, 추자도 남단과 제주도 북단의 거리는 약 26마일이고 그 사이에는 여러 개의 암초가 존재하고 있다. 추자도 남단 3.7마일 해점에는 절명서가 위치하고 있어 우리나라 영해법이 정한 직선기준선의 기점으로 사용되고 있고, 그 밖에도 중뢰, 해암서, 화도 등이 위치하고 있다.

이러한 관점에서 북한상선의 항로 적용을 살펴보면, 일반적으로 북한 상선이 항구를 출항하여 동남아로 항해하는 경우에 제주해협을 이용하면 오히려 우회해 가는 것이 되며, 동해쪽 항구에서 출항하여 중국의 상해 이북으로 항해하는 경우와 서해쪽 항구에서 출항하여 러시아 및 일본쪽으로 항해하는 경우에 한하여 내측항로를 이용할 필요가 있다. 그러나 이러한 경우에도 내측항로와 외측항로의 거리 차이는 30~35해리 정도밖에 나지 않는다.

과거에 3해리 영해의 폭을 적용하던 시절에는 제주해협이 공해였기 때문에 별다른 법적 문제가 없었으나, 12해리 영해폭을 적용하면서 동해협의 상당부분이 우리의 영해로 편입되었고 따라서 동해협 통항의 법적 문제가 제기되었다. 구체적으로 제주해협이 통과통항의 적용을 받는 해협이나, 아니면 무해통항의 적용을 받는 해협이나의 문제는 상기에서 이미 검토한바와 같이, 통과통항을 적용하는 해협이 되려면 통항이 자유로운 두 개의 해역을 연결하는 항로로서 동시에 국제항행에 사용되어야 한다. 한편 해양법협약 제38조 1항 단서에는 “해협이 해협 연안국의 도서와 본토에 의해 형성되어 있는 경우, 항해 및 수로상 특성에 있어서 유사한 편의를 가진 공해통과 항로 또는 배타적 경제수역을 통과하는 항로가 동 도서의 해양측으로 존재한다면 통과통항이 적용되지 아니 한다.”라고 규정하고 있는 바, 제주해협은 외측항로와 내측항로가 그 항해상의 거리에 있어서도 커다란 차이가 없고 또한 수로상으로도 유사한 편의항로가 된다고 이해될 수 있다.

즉, 제주해협은 1982년 유엔해양법협약 제38조 1항을 적용, ‘유사편의 항로를 가진 해협’이며, 따라서 순수한 통과통항의 적용을 받는 국제해협이 아닌 무해통항의 적용을 받는 국제해협으로 그 법적 지위를 설명할 수 있을 것이다.

5.2.2 북한선박의 통항문제

유엔해양법협약은 “국제항행에 이용되는 해협”(straits used for international navigation)이라는 제도를 명시하여³²⁾ 동 해협의 통과방식을 기존의 무해통항보다 통항요건을 완화한 “통과통항”으로 규정하였다.³³⁾

그러나 제주해협은 상기에서 살펴보았던 것처럼, 해협이 본토와 연안국의 도서에 의해 형성되어 있고 항해상 특성에 있어서 유사한 편의를 가진 공해 통과항로 또는 배타적 경제수역을 통과하는 항로가 동 도서의 해양측에 존재하는 해협으로 통과통항이 아닌 무해통항이 적용되는 국제항행에 이용되는 해협으

31) 중앙일보, 6월 4일.

32) 유엔해양법협약 제34조.

33) Ibid., 제38조.

로 간주하는 것이 타당하다. 따라서 제주해협을 통항하려는 외국선박은 영해에서와 동일한 무해통항제도의 적용을 받으며, 선박의 법적 지위 또한 영해에서와 동일한 지위를 갖는다.³⁴⁾

그러나 북한 상선에 대해서는 이와 다른 개념이 적용되어야 할 것이다. 북한의 상선은 私船이 아닌 公船이며, 현재의 대한민국의 북한간의 관계 및 관련 법규의 고려 등을 감안할시 북한 상선의 법적 지위를 기타 외국의 일반선박과 동일하게 취급할 수는 없을 것이다.

또 한 가지 중시하여야 할 관점은, 국제적으로 인정되는 해양법상의 무해통항제도는 평시 국제사회의 국가간에 적용되는 개념이며 전시 또는 휴전/전쟁시에는 이러한 통항제도가 적용되지 않는다. 남과 북은 1953년 정전협정이 체결되어 오늘에 이르고 있으며, 현재의 남·북한 관계는 완전한 의미의 평시가 아닌 이른바 정전시로 보아야 할 것이다.

따라서 북한선박에 대한 제주해협 통항문제는 북한이 가지는 국제적 위상이나, 북한 상선이 가지는 법적 지위에 따른 통항이 아니라, 현 남·북한간의 관계를 고려한 안보 개념을 적용하여 통항문제에 관한 일정한 절차와 그에 상응하는 규제 또는 제한이 이루어져야 할 것이다.

5.3 要約

2001년 6월에 발생하였던 북한선박의 우리 영해 및 제주해협 통항문제 고찰의 결과 영해를 통항하는 외국상선에 대해서는 해양법상 무해통항이 적용되고 일반적 해협에서는 통과통항이 적용되나, 제주해협은 제주도 남방 해양쪽에 유사한 편의항로를 가지고 있는 해협으로서 순수한 통과통항이 아닌 무해통항이 적용됨을 알 수 있었다.

그러나 1950년 북한의 남침에 의해 발생한 6·25전쟁을 겪고 1953년 정전협정이 체결되어 오늘에 이르기까지 북한은 전쟁의 교전당사자로서, 그리고 정전협정의 체결당사자로서 대한민국의 위위에 있다고 볼 수도 있겠으나, 정전협정 준수의 실질적인 당사로서 대한민국과 북한은 동등한 지위를 가진다고 보아야 할 것이다.

이러한 법적인 동등한 지위보다도 가장 중요시되어야 할 문제는 우리 정부의 입장이다. 헌법 제3조에서 우리의 영토는 한반도와 그 부속도서로 명시하였듯이 북한의 영토(영수 포함) 역시 우리의 영토로 보고 있고, 유엔 가입에 따른 국가 인정 문제에서도 정부는 유엔이라는 국제기구가 북한을 국가로 승인한 것인지, 우리나라가 북한을 승인한 것이 아니다라는 입장을 고수하고 있다. 따라서 정부는 북한을 국제법상 '국가'로서가 아닌 하나의 '교전단체'로서 보고 있다고 말할 수 있다.

즉, 제주해협에서의 북한상선의 통항 문제는 제주해협에 적용되는 통항제도, 북한 상선의 법적 지위, 그리고 국제사회에서

의 북한의 지위 등에 관한 면밀한 검토 및 현재의 남·북한간의 관계 등도 고려하여 종합적으로 판단해야 할 사항인 것으로 보인다.

6. 제주해협 통항문제 해결방안

6.1 통항문제

해협이란 상대하는 연안국 사이의 협소한 해역을 말하는 것으로, 육지의 두 부분 사이의 통항로서 공해의 두 부분을 연결하는 것이다.³⁵⁾ 해협을 통과하는 선박의 항로와 연안국과의 거리가 가까우므로 해협을 가능한 자유롭고 방해받지 아니하는 항행을 확보하고자 하는 통상 및 해협이용국의 이익과 그들의 연안에 근접하여 항행하는 선박들에 대하여 여러 가지 안전상의 이유로 선박의 항행을 감시하고 통제하고자 하는 연안국들과의 마찰이 있을 수 밖에 없다.

특히, 최근에 선박건조기술의 발달로 선박의 대형화, 고속화, 현대화가 빠르게 진행되고 있으며, 국가간 선박을 이용한 교역량이 증가함에 따라 해상에서의 선박사고도 증가되고 있다. 해양사고는 많은 인명과 재산상의 피해를 초래하고 특히 유조선과 같은 위험물의 운반선박의 사고는 대형의 해양오염사고를 수반하게 되어 연안국에 막대한 피해를 주게 되므로, 이러한 양측의 대립되는 이해관계를 조절하고자 국제법상 해협제도기 탄생하게 되었다.

제주해협의 통항문제는 우리나라의 국가안보와 밀접한 관계가 있는 바, 우리의 현행 국제법체계는 동 해역이 내수와 영해이므로 항해목적 이외에는 이를 폐쇄하려는 경향을 보이고 있다. 또한, 우리가 제주해협의 통항과 관련하여 간과해서는 안될 요소는 우리의 해상운송과 관련된 통상이익의 확보라는 점이다. 즉, 우리가 제주해협을 폐쇄하고 무해통항만을 주장한다면 말라카해협 등 우리의 해운사업의 의존도가 높은 국제해협의 통항문제 해결에 있어서 딜레마에 빠지게 될 것이다.

따라서, 제주해협을 정지시킬 수 없는 무해통항이 적용되는 해협으로 보되³⁶⁾ 해양환경보호를 위하여 통항분리제도를 검토해야 할 것이며, 이 경우에도 핵추진선박, 위험물운송선박, 유조선 등에 대하여는 통항을 규제하거나 제한하는 방안을 강구해야 할 것이다.³⁷⁾

물론 유엔해양법협약에 의하면 제주해협은 통과통항이 적용되는 해협인가 혹은 무해통항제도가 적용되는 해협인가에 대하여 해석상 논의의 여지가 있다. 여하튼 제주해협이 동 협약상 무해통항이 적용되는 해협이기 위해서는 다음 세 가지 중의 어느 하나에 해당함을 입증해야 한다.

첫째, 제주도를 포함하는 직선기선을 적용하여 제

34) Ibid., 제45조.

35) I.C.J., Report(1949), p.28.

36) 유엔해양법협약 제45조.

37) Ibid., 제42조 “통과통항에 관한 해협연안국의 법령” 참조.

주해협 전체를 내수화

둘째, 제주해협이 국제항행에 사용되지 않는 해협이라는 것

셋째, 제주해협은 유사편의한 항로가 존재하는 해협이라는 것, 즉 협약 제45조 1항(가)에 해당하는 해협이라는 것

첫째 문제에 관하여는, 한·일어업협정 체결이나 한국영해 및 접속수역법 및 동 법시행령 제정·공포시에 제주해협을 내수화한 전례가 없기 때문에, 앞으로 제주해협을 내수화하는 데에는 사실상 어려움이 많을 것으로 생각된다. 제주해협의 내수화에는 그 적법성 및 그에 따른 실익에 대한 충분한 연구가 있어야 할 것이다.

둘째 문제에 대해서는, Corfu 해협 사건에 대한 국제사법재판소의 판결이다. 동 판결 이후 국제입법의 방향은 국제해협의 요건으로서 공해의 두 부분을 연결하는 지리적 요소와 국제항행에 사용되고 있다는 기능적 요소를 요구하고 있지만 주로 해협의 지리적 요소에 중점을 두고 있다. 이러한 관점에서 보면 제주해협은 국제해협으로서의 지리적 요건을 구비하고 있으나, 기능적 요소로서의 유용성에 대해서는 논란의 여지가 있다. 제주해협이 국제항행에 사용되는 해협이라면 적어도 어느 정도의 빈도수를 유지하는 다수 선박의 국제항행이 있을 것과 그 사용선박의 선적국은 어느 특정국가에 국한되지 않고 어느 정도의 다수국가에 분포되어 있어야 할 것이다. 그러나 제주해협이 국제해협으로서 어느 정도의 유용성을 가져야 되느냐 하는 문제에 대한 구체적인 기준을 명확히 제시하기는 어렵다. 다만 Corfu 해협 사건에서 영국이 제시한 통항의 빈도수와 통항선박 기국의 분포도에 관한 내용은 하나의 객관적인 기준으로서 참고될 수 있을 것이다.³⁸⁾

셋째 문제는 제주해협이 유엔해양법협약 제45조 1항(가)호에 해당하는 해협에 속하는 것인가 하는 문제이다. 즉, 동(가)호에 의하면 국제해협에서는 통과통항제도가 적용되지만 해협이 해협연안국의 본토와 도서에 의해 형성되어 있는 경우 항해 및 수로상의 특성에 있어서 유사한 편의를 가진 공해항로 또는 배타적 경제수역상의 항로가 그 도서의 해양측에 있으면 그러한 해협에서는 무해통항제도가 적용된다는 것이다. 그러나 도서의 해양측에 '항해 및 수로상의 특성에 있어서 유사한 편의'가 있는 항로가 존재하는가의 여부를 어떻게 결정해야 할 것인가 하는 해석상의 문제가 제기될 수 있다. 그것을 결정하는 객관적 기준이 없기 때문이다.

이와 관련하여 문제가 되는 것은 첫째로 유사한 편의를 갖는 항로의 존재에 관한 판단의 주체가 누구인가 하는 것이고,

둘째로 항로 및 수로상의 특성에 있어서 유사한 편의는 무엇을 기준으로 어느 범위까지 이를 인정할 것인가 하는 문제일 것이다. 첫째 문제에 관해서는 판단의 주체로서 연안국, 선박의 기국, 통항선박의 선장 또는 선주 등 여러 가지 가능한 경우를 열거하고 있는 학자가 있으나 이러한 논의는 불필요한 것으로 생각된다. 협약 제38조 1항 단서 및 제45조 1항을 적용하여 자국의 영해인 국제해협에 무해통항제도를 적용하는 국내법적 조치를 강구하는 주체는 우선 해협연안국 자신이기 때문이다. 그리고 만약 해협이용국이 이러한 해협연안국의 일방적 조치에 대하여 이의를 제기하고 유사한 편의를 갖는 항로의 존부를 다룰 경우에는 협상을 통하여 또는 동 협약상의 분쟁해결기구에 부탁하여 해결해야 할 것이다.

유엔해양법협약상의 새로운 해협통항제도에 의하면 국제해협에서는 원칙적으로 통과통항제도를 적용하되 예외적으로 일정한 해협에서는 무해통항제도를 적용하고 있다. 통과통항이란 공해 또는 배타적 경제수역의 한 부분과 공해 또는 배타적 경제수역의 한 부분과 공해 또는 배타적 경제수역의 타부분 사이의 해협을 계속적으로 신속히 통과할 목적만으로 항행 및 상공비행의 자유를 행사하는 것으로 항공기의 상공비행권이 인정될 뿐 아니라 잠수함의 잠항통과권도 포함되는 것으로 해석된다.

그런데 동 협약 제45조 1항(가)호에 의하면 해협이 해협연안국의 본토와 도서에 의해 형성되어 있는 경우 항해 및 수로상의 특성에 있어서 유사한 편의를 가진 공해항로 또는 배타적 경제수역상의 항로가 그 도서의 해양측에 있으면 그와 같은 국제해협에서는 통과통항을 적용하지 아니하고 무해통항제도를 적용하고 있는 바, 제주해협은 협약상 무해통항이 적용되는 해협으로 해석된다. 대한해협에서는 한국과 일본이 현재 영해의 범위를 3해리로 설정하고 있으나,³⁹⁾ 동 해협 중앙에 약 17.7마일의 공해대가 있어 동 해협에서의 통과통항제도 적용문제는 발생하지 않는다.⁴⁰⁾ 따라서 해양법협약과 한국 영해법 사이에 저축문제는 생기지 않는다. 위에서 본 바와 같이 유엔해양법협약상의 영해 및 해협통항제도가 우리나라 영해법상의 통항제도와 저축되는 문제는 없는 것으로 해석된다.

제주해협은 유엔해양법협약상 무해통항제도가 적용되는 해협으로 해석되나 이 문제에 대해서는 이해관계국 사이에 해석상의 차이가 있을 수 있다. 따라서 무해통항제도가 적용되는 해협으로서 제주해협의 지위를 영해법에 명시하여 우리의 입장을 분명히 하거나 동 해협의 통항제도에 관한 우리 정부의 입장을 정리할 필요가 있다고 생각한다. 국가간 관행 및 해양법협약의 해석상 국가간 다소 차이가 있을 수 있으나, 동 협약의 충실한 해석을 한다고 하더라도⁴¹⁾ 제주해협의 통항이 봉쇄되는 것도 아니고, 또한 유사편의한 선택적인 공해상의 항로가 있기 때문

38) M.Jones, "The Corfu Channel case: Merits", *British Yearbook of International Law*, Vol.26, 1949, pp.447-53 참조.

39) 대한민국 영해 및 접속수역법(1995.12.6) 제1조 및 동법 시행령(1996.7.31) 제2조.

40) 대한해협 서수로는 그 폭이 약 23.75해리이므로 한일 양국이 동 해협에서 현행 3해리를 유지하고 있기 때문에 중앙에 약18해리의 공해대가 존재하여 통항에 관한 충돌문제는 발생하고 있지 않다.

41) 유엔해양법협약 제17조 참조.

에 관계국의 입장으로서는 큰 저항은 없을 것으로 생각된다.

6.2 항로대 설정문제

항해의 안전과 해상교통의 규제문제와 관련하여 매물수도 (혹산해협)와 제주해협에 항로대 및 통항분리제도를 설정할 필요성 여부, 그 설정방안 및 이에 따른 문제점 등에 대한 구체적인 검토가 있어야 할 것이다. 다만 항로대 설정 등에는 상당한 예산이 소요될 것이므로 제1단계의 조치로서 항로대만을 해도에 표시하거나 또는 지리적 좌표목록을 공시하여 해협의 통항을 일정한 수로에 국한시키는 방법도 고려해 볼 수 있을 것이다.

6.3 사전통고제의 실익문제

국제해협에서의 군함의 통항에 대한 사전허가 또는 통고의 요구는 해상작전에 결정적인 영향을 줄 수 있다. 그러나 국제해협을 제외한 일반영해에서의 사전허가 또는 통고제는 적어도 12해리의 영해제도에서는 군사적인 견지에서 볼 때 실질적인 의미가 적은 것으로 생각된다.

7. 結 論

제주해협에 관한 법적·정치적 문제를 고려함에 있어서 동해협이 대한민국의 영해로 다루어져야 하는가 그렇지 않으면 순수한 국제해협으로 취급되어야 하는 것이 중심과제가 될 것이다. 제주해협이 영해가 되어야 한다는 주장은 직선기선 방식을 사용하여 동해협 전체를 한국의 영해로 포함시키고자 하는 것에 기초한다. 직선기선의 사용에 관하여 한국은 제주해협의 최단폭이 약20,7마일이므로 동해협이 한국의 영해에 속한다는 주장을 할 수도 있으나, 이는 현 해양법협약상의 직선기선에 관한 규정을 고려시 그리 쉬운 문제만은 아닌 것으로 보인다.⁴²⁾

한편 해양오염의 효과적인 예방문제를 고려시 제주해협을 영해화하는 것도 상당한 의미가 있다고 보이는바, 특히 제주해협을 통과하는 대형 유조선이 화재, 충돌 또는 좌초 등의 사고로 한반도 주변해역에 심각한 오염이 발생할 수 있으며 그 결과 한국의 남해안은 물론 일본의 대마도해역까지 영향을 미치게 될 수 있다. 제주해협에서의 이러한 오염문제는 말라카해협에서 대한해협으로 통하는 대형 유조선으로부터도 발생할 수 있다.

우리 정부가 제주해협을 영해화시키기에 정당한 지리적 및 사회경제적 조건을 고려한다 하더라도 동해협을 완전히 영해화시키는 문제는 해양강대국과의 상당한 법적 충돌을 야기하게 될 것이다. 이러한 법적 해결의 애로 및 제주해협에서 점증하는 교통량으로부터 발생하는 문제에 효과적으로 대처하기 위한

필요성의 관점에서 보면 동해협내에 항로대를 설정하고 통항분리제도를 시행하는 방안이 동해협의 국제화에 대한 대안으로 제시될 수 있다. 만일 우리정부가 이렇게 하지 않더라도 최소한 외국선박의 동해협 통항에는 해양법상 무해통항제도가 적용되어야 하며 또한 이러한 무해통항은 순수한 영해내 무해통항과는⁴³⁾ 달리 해협연안국인 한국이 안보적 이유 등으로 그 통항을 정지시킬 수 없는 무해통항제도가 적용된다.

결론적으로 우리 정부는 국제사회의 일원으로서 제주해협 통항의 법적 문제해결을 위하여는 보다 법적, 실용적, 기능적 및 실질적 접근방식을 택할 필요가 있다고 보인다. 이러한 목적 달성을 위하여 유엔해양법협약이 하나의 가이드로서 기능을 할 수 있다. 즉 자기제한적 및 협력적 접근방식이 제주해협 통항에 관한 해양법상 문제를 해결하는 하나의 기준이 되어야 할 것으로 보인다.

참고문헌

[1] 강영훈, *군함의 법적 지위*, 서울 : 연경문화사, 1984.
 [2] 김영구, “새해양법협약상 해협통항제도에 관한 일고찰”, *국제법학회논총*, 제53권, 1983, p.42.
 [3] 김현수, *한반도 주변국가의 해양법경질*, 서울 : 연경문화사, 2000.
 [4] 김현수·이민효, *국제법개설*, 서울 : 연경문화사, 2000.
 [5] 최종화, *현대국제해양법*, 부산 : 세종출판사, 1999.
 [6] Brown, E.D., *The International Law of the Sea*, Vol.1, Dartmouth, 1994.
 [7] Churchill, R.R. & Lowe, A.V., *The Law of the Sea*, Manchester University Press, 1999.
 [8] Jones, M., “The Corfu Channel Case : Merits”, *British Yearbook of International Law*, Vol.26, 1949, pp.447-53.
 [9] Kim, H.S., “Legal Status of the Cheju Strait”, in *the Proceedings of the Symposium on the Straits Used for International Navigation*, 16-17 Nov. 2002, AtakoyMarina, Istanbul, Turkey, Bayram Ozturk and Resat Ozkan(eds.), pp.31-41.
 [10] Koh, K.L., *Straits in International Law: Contemporary Issues*, Oceana Publications, 1982.
 [11] O’Connell, D.P., *International Law*, Stevens & Sons Press, 1970.
 [12] Pak, C.Y., *The Korea Strait*, Dordrecht : Martinus Nijhoff Publishers, 1988.
 [13] Reisman, W.M., “The Regime of Straits and National Security: An Appraisal of International Lawmaking”, *American Journal of International Law*, Vol.74, 1980, p.68

42) 직선기선에 관하여는 유엔해양법협약 제7조 참조.

43) 유엔해양법협약 제17조,18조,19조 참조.