2005년도 해양환경안전학회 추계학술발표회

論 文

해상테러의 국제법적 규제 및 국내적 대응방안

이윤철

한국해양대학교 해사수송과학부 교수

The International Legal Actions against Maritime Terrorism and its National Countermeasures in Korea

Yun-Cheol, Lee

Division of Maritime Transportation Science, Korea Maritime University

ABSTRACT : *Maritime terrorism at sea is the form of violent interference with shipping. Its global reach and negative impact on sea transportation, safety of navigation and marine environment, as well as the threat it poses to human lives and property, call for effective countermeasures at the international and national level at the same time.*

First, this paper gives a factual assessment of the phenomenon of maritime terrorism as well as a legal analysis of the international provisions to suppress such forms of violence at sea which is different from piracy. And also this paper attempts to address and identify issues relevant to the existing international regulations such as SUA Convention as the main source of international regulations applicable to acts of terrorism at sea, ISPS Code, PSI, etc. Finally this paper suggests the national countermeasures against maritime terrorism in light of above mentioned the definition, causes, types of maritime terrorism and concerning international regulations.

Keywords : *maritime terrorism, piracy, countermeasure, SUA, ISPS, PSI,*

1. 서 론

테러리즘이라는 용어는 그 개념이 광범위하고 다의적이기 때문에 각종 국내법 및 국제법에서 일관성있는 유권적 정의를 찾아볼 수 없다. 학자에 따라 테러는 심리적 상태를 강조하는 용어이고 테러리즘은 폭력적 행위를 강조하는 용어라 하여 양자의 구별을 시도하는 예도 있지만[1], 일반적으로 양자는 혼용되어 사용되고 있는 실정이다. 이러한 테러 혹은 테러리즘이라는 용어가 공통적인 개념요소의 하나인 정치적 외연(political connotation)을 지니기 시작한 시기는 18세기 프랑스 혁명 때부터라 할 수 있으며, 20세기 중반에 이르러 테러리즘은 국가에 대한 폭도들의 정치적 행보와 보편적 관련성을 지닌 개념으로 인식되기에 이르렀다.

그동안 정치적 행보에 의한 테러행위는 식별가능하고 인식가능한 테러대상이 있었는데, 최근의 테러리즘은 선량한 대중이나 정부기관에 대한 폭력행위뿐만 아니라 2001년 9.11사태에서 보았듯이 소중한 생명과 함께 세계무역에 큰 타격을 가할 수 있는 재산이나 기간시설 등에 대한 광범위한 피해를 야기하는 폭력행위로까지 확대되었다. 또한 이러한 테러리즘의 목적 역시 단순한 정치적 동기뿐만 아니라 종교적 동기로까지 발전하여 그 규제와 방지에 있어서 더욱 복잡한 양상을 띠게 되었다. 21세기에 들어 테러리즘은 이렇게 그 대상과 목적이 확대되어 감에 따라 특히 대상과 관련하여 사람을 수송하는 여객선은 물론이고 세계물류의 중심축을 담당하고 있는 대형 화물선에 대한 테러행위[2] 역시 그 심각성이 날로 증가하고 있는 실정이다.[3] 이와같이 여객과 화물의 수송을 담당하고 있는 선박에 대한 위해행위뿐만 아니라 이들 선박을 무력으로 탈취하여 테러행위에 이용하는 이른바 해상테러행위(maritime terrorism)[4]가 빈번하게 자행되어 왔고, 향후 유사사건이 발생한다면 피해규모면에서 볼 때 그 심각성은 엄청날 것으로 짐

1) 제성호, "항공기 테러의 법적 규제"(서울대학교 법학박사학위논문, 1989), 23쪽.

2) 1985년 10월 5일 팔레스타인 납치범들에 의한 이탈리아 호화여객선 Achille Lauro호 납치사건, 1988년 7월 그리스에서 여객선폭파와 관련된 City of Poros 사건, 칠레 테러리스트이 포도에 시안화물을 주사했다는 첩보 때문에 칠레에서 선적되어 미국의 항구에 도착한 포도화물을 폐기처분한 1989년 칠레선포도사건, 2000년 필리핀에서 발생한 폭발물 탑재 버스에 의해 여객선에 돌진하여 폭파시킨 사건, 2000년 10월 6일 테러리스트들의 공격으로 프랑스 유조선이 예멘해역에서 침몰한 M/V Limburg호 사건, 2001년 10월 30일 스리랑카에서 650톤 이상의 연료를 싣고가던 유조선이 폭파한 M/V Silk Pride호 사건 등이 그 예이다.

3) 신창훈, "해상 테러리즘(Maritime terrorism)의 규제와 방지에 관한 국제법 동향과 우리나라의 대응방향", 「국제테러와 한국의 대응방향」, 2004년도 대테러리즘 학술세미나, 대한국제법학회(2004. 10.), 4-5쪽.

4) 테러리즘이라는 용어의 다의성관점에서 볼 때 해상테러리즘 역시 유엔해양법협약에서 규정하고 있는 해적행위(piracy)와 구분하여 분석할 필요가 있다. 해적행위에 관해서는 1958년 공해에관한협약 제15조 및 1982년 유엔해양법협약 101조를 참조할 것.

작할 수 있다.

우리나라는 수출입물동량의 약 99.8%를 해상운송을 담당하고 있는 선박에 의존하고 있는 국제무역의존국가이다.[5] 따라서 우리나라는 선박에 대한 해상테러위험을 다른 어떤 종류의 테러보다도 더욱 비중있게 논의하고 대처해야 할 것이다. 특히 지난 2005년 4월 국제테러조직 알카에다가 해적세력과 연대해서 말라카해협을 운항하는 위험물 적재선박에 방화를 하거나 대형화물선 충돌을 통한 침몰사고를 일으키는 수법으로 해협을 폐쇄할 것이라는 첩보가 있어서 우리나라 해운업계가 비상이 걸린 바가 있다.[6]

이 논문에서는 위와같은 해상테러의 심각성에 대한 국내외적인 관심이 비등해지고 있는 시점에 즈음하여 해상안전이라는 관점에서 선박의 항행안전에 반하는 불법적 행위에 관하여 고찰하고자 한다. 특히 이 연구에서는 선박자체에 대한 테러행위는 물론이고 선박이나 선박에 적재한 LNG, LPG 등 위험화물을 이용한 항구 등 항만시설에 대한 테러행위로까지 그 범위를 확대하여 해상테러리즘에 대한 국제법적 차원의 규제와 방지를 논의하고 우리나라의 대응방안에 대해 논하고자 한다.

2. 해상테러의 국제법적 개념, 발생원인 및 유형

2.1 개 념

해상테러리즘의 정의에 관해 논의하기 위해서는 흔히 혼동하여 사용되어 온 해적행위와의 구별이 선행되어야 할 것으로 본다. 첫째 해적행위는 어떤 선박의 승객이나 선원에 의해 다른 선박 또는 그 선박의 승객이나 적재화물에 대해 행사되는 범죄행위를 전제로 하고 있으므로 "2척의 선박"이라는 요건을 충족해야 한다는 점에서 선박척수의 제한이 불필요한 해상테러리즘과 구별된다. 둘째 해적행위는 "사적 목적을 위하여" 폭력행위가 행사되어야 한다는 점에서 정치적 목적이나 종교적 목적 등으로까지 확대되고 있는 해상테러리즘과 구별된다. 셋째 해적행위는 공해상 혹은 국가관할권이 미치지 않은 장소에 위치한 선박이나 항공기에 대한 불법적 폭력행위란 점에서 내수, 영해, 접속수역, 배타적 경제수역, 대륙붕, 공해 등 해역 위치상의 제한을 받지 않는 해상테러리즘과는 구별된다.[7]

이와같이 해상테러리즘의 정의에 관해서는 해적행위에 대한 정의를 살펴봄으로써 상대적으로 유추해 볼 수 있으나 아직까지 국제법적으로 명확한 정의를 규정한 문서는 찾아볼 수 없다. 다만 아시아 태평양 안전협력 심의회(CSCAP)의 해상협력작업반에서 "해상테러"를 '1) 해상환경의 범주 내에서, 2) 해상 또는 항만에서 선박 또는 플랫폼을 이용하거나 이에 대하여 또는 여객이나 사람에 대하여, 3) 관광시설, 항만 및 항만과 인접한 도시를 포함한 해상시설물에 대하여 행하는 테러행위"라고 정의하여 단순히 해상에서 발생한 폭력행위라는 관점의 협의의 개념으로 해상테러리즘을 정의하지 않고 광의의 개념으로 정의하고 있다. 따라서 해상테러리즘에 대한 개념은 위의 CSCAP에서 정의하고 있는 바와 같이 광의 개념으로 접근하는 것이 현대적 해상테러리즘을 연구하기에 타당하다 할 것이다.

2.2 발생원인

해상테러리즘이 인류의 역사에 등장한 시기는 언제인가? 어떠한 변천과정을 거쳐서 현대에 이르고 있는가? 고대로부터 해상테러리즘의 형태는 해적행위 또는 소규모 해전의 형태로 나타났지만, 당시에는 정치·군사적인 구분이 모호하였기에 지금에 와서 그 구분이 얼마나 적실성이 있을지 의문이다. 그러므로 해상테러리즘의 실질적인 기원은 적어도 프랑스 혁명기 이후에서 찾는 것이 타당하리라 생각된다. 현재 확인이 가능한 최초의 국제적, 정치적 해상테러리즘 사건은 1924년 1월에 홍콩 연안에서 발생한 영국선박의 납치사건으로, 납치과정에서 선장을 포함하여 많은 인명손실이 있었다.[8] 그리고 1940년부터 1960년까지 많은 해상테러리즘이 발생하였는데, 대부분 정치적 동기를 가진 단체들이 선박들을 폭파한 것이다. 당시 발생한 해상테러리즘 사건 중에 가장 많은 희생자를 가진 사건은 1960년 3월 6일 쿠바의 하바나에서 발생한 프랑스 여객선의 폭파사건이었다. 동 사건으로 100여명이 목숨을 잃었고, 200여명이 부상을 당했는데 쿠바의 카스트로를 반대하는 세력의 소행으로 들어났다.[9] 그 후 1960년대에는 거의 발생하지 않았던 해상테러리즘은 1970년대 중반기부터 급증하는 추세를 보였는데 그 이유는 그동안 항공테러리즘이 빈번하게 발생하자 국제사회가 이에 대한 각종 대응책을 마련하여 항공기 납치가 상대적으로 어려워졌으며, 이에 따라 테러리스트들이 점차적으로 성공률이 낮아진 항공테러리즘보다는 해상에 있는 선박을 공격하는 것이 용이하다는 판단을 내렸다는 것이다.

1980년대 테러리즘은 예외의 경우도 있지만 거의 대부분 특정 개인이 목표라기보다는 불특정 다수의 군중이 목표가 되었다. 예컨대, 1988년 복면을 한 3명의 무장괴한들이 그리스 아테네근처의 Trocadero 계선장으로 항해중인 주변섬간의 연락선인 City of Pros호를 기관단총과 수류탄으로 공격하였다. 공격과정에서 무고한 승객 11명이 살해되었고, 90여명이 부상을 입었다. 이 정체불명의 괴한들은 대기중이던 쾌속정으로 도주하였고, 1988년 7월 20일 그리스 정부는 범인들이 아랍의 Abu Nidal이라는 단체와 관련이 있다고 밝힌바 있다.[10]

---

5) 해운산업연구원·한국전략문제연구소 「국가안보와 국민경제안정을 위한 한국상선대의 유지·확보대책에 관한 연구」, 한국해사재단(1997. 3.), 25-26쪽.

6) 2005년 4월 21일자 부산일보 제12면.

7) 해적행위에 관한 국제법상의 자세한 내용은 앞의 각주 4)의 공해에 관한 협약 제15조 및 유엔해양법협약 제101조를 참조할 것.

8) Edward F. Mickolus, Transnational Terrorism: A Chronology of Events, 1968-1979, (London: Aldwych, 1980), p.6.

9) *Ibid.*,

10) Francesco Francioni, Maritime Terrorism and International

1990년대 들어 해상테러리즘은 테러리즘의 전반적인 추세에 맞추어 완전히 새로운 모습으로 나타났다. 냉전의 붕괴, 과학기술의 발달, 국가 통제력의 약화가 맞물려 지구촌의 질서는 새로운 혼돈을 맞으면서 테러리즘의 동기와 유형도 완전히 바뀌기 시작했다. 좌파적 이념과 민족해방이라는 대의명분을 내세운「지사적 테러리즘의 1세대」는 역사속으로 사라지고 광신적 신념이나 맹목적 파괴주의와 결합한「신종테러리즘 2세대」가 부상하여 세대교체가 이루어졌다. 이른바 「뉴테러리즘(New Terrorism)」이 대두한 것이다. 이것은 특정한 정치적 목표를 달성하기 위한 수단으로 테러리즘을 행하는 것이 아니라 테러리즘 그 자체를 목적으로 하는 새로운 현상이다. 미국의 정치테러전문가인 브루스 호프먼은 과거의 전형적인 테러를「올드테러리즘(Old Terrorism)」이라고 부르고 이에 반해 새로운 유형을「뉴테러리즘(New Terrorism)」이라고 칭한다.[11]

2000년대에 들어서 같은해 10월 12일 예멘 아덴항에 정박해 있던 미군함 '콜'호에 폭발물을 적재한 소형 고무보트가 충돌하여 미군 17명이 사망하고 39명이 부상을 당했고, 9.11항공기테러 이후인 2002년 10월 6일에는 예멘 동부해안에 접안중이던 프랑스 유조선 '랭부르'호에 소형어선 1척이 충돌하여 선원 1명이 사망하고 9만배럴의 원유가 유출되기도 했다.

미국 9.11테러 이후, 테러범들이 위험물운송선박을 이용한 해상테러를 자행할 수 있다는 우려가 대두되어 해운업계에 초미의 관심사가 되었으며, 국제해사기구(IMO)를 중심으로 해상보안을 확보하기 위해「국제선박 및 항만시설보안에 관한 규칙(ISPS Code)」을 제정하였고, 컨테이너화물 식별, 환적 컨테이너 보안확보, 선원신분입증, 생화학무기의 운송 및 선박공격에의 이용 등 테러에 취약한 모든 해운분야에 대한 검토가 지속적으로 추진되고 있다.

개인적·심리적 측면의 원인, 문화적 측면의 원인, 국가·체제적 측면의 원인, 생태학적 상황조건 등이 테러리즘의 발생원인에 대한 설명을 어느 정도 가능하게 해주기는 하지만 100퍼센트 만족스럽지 못하다. 왜냐하면, 테러리즘은 어느 한가지의 원인에 의해 발생하기도 하지만 대부분 여러 가지 요인들이 복합적으로 작용하여 발생하고 있기 때문이다. 그리고 무엇보다도 심각한 문제는 테러리즘에 대한 이해부족과 국가간의 비대칭적 시각이 존재하기 때문이다. 그동안 테러리즘 발생원인에 대한 많은 노력들이 있었지만 탈냉전이후 변화된 테러리즘의 발생원인을 분석한 이론들은 아직 많지 않다. 특히 현대 해상테러리즘의 발생원인을 설명하는데 적용하기에는 많은 제한이 따를 것이다. 왜냐하면 해상테러리즘 연구의 전체적인 윤곽을 위해서도 그러하며 아직도 지역에 따라서 해상테러리즘의 발생원인이 전통적 이론들로도 설명이 가능하기 때문이다. 그러므로 이러한 전통적인 이론들을 함께 이해하면서 현대 해상테러리즘의 발생원인을 나름대로 설명한다면 크게 세가지 요인이 있을 수 있다.

첫째로, 장소적 요인이다. 즉 전세계의 해상이라는 장소는 일반인들의 접근성 곤란으로 말미암아 사실상「무정부 상태의 해역」으로 이루어져 있다. 이는 연안국의 영해에도 마찬가지이다. 왜냐하면 어떤 국가의 주권이 존재하는 영해라고 할지라도 사실상 치안·경계상태가 취약한 곳에는 해상테러리즘이 충분히 발생할 수 있기 때문이다. 즉 해상테러리즘은 그 목적 여하를 막론하고 가장 은밀히 목표를 획득할 수 있는 장소를 가지고 있는 것이다.

둘째로, 시대적인 요인이다. 즉 냉전시 해양은 미국과 소련간 힘의 정치(power politics)에 의하여 상대적으로 질서를 유지할 수 있었다면, 탈냉전이후 기존과는 전혀 다른 양상의 안보환경들에 의한 새로운 해양안보 패러다임이 형성됨으로써 해양은 해양 불법행위에서부터 해양영유권 분쟁 및 해군력 경쟁 등 이러한 과도기적 상황을 맞이한 것도 해상테러리즘의 발생 동인 중에 하나가 될 수 있다. 특히 탈냉전이후 오히려 핵무기 및 생화학무기 등 대량살상무기가 확산되고 있는 가운데, 핵연료의 안전수송과 관련하여 선박납치 문제는 중요하게 부각되고 있다.[12]

셋째로, 선박과 화물이라는 대상적 요인이다. 즉 선박은 세계 물류수송량의 90% 이상을 차지할 만큼 해상교통량이 많으며, 대부분의 선박이 비무장상태이다. 그리고 전시가 아닌 통상의 경우에는 단독항행을 하기에 위험에도 장시간 노출되어 있으며, 상대적으로 속력이 빠르지 않기 때문에 테러리스트들이 쉽게 접근할 수가 있어 선박을 점거하기가 용이하다. 탈취한 선박은 쉽게 위장을 할 수 있으며, 테러리스트들의 근거지로 쉽게 조종하여 갈수가 있다. 한편, 적재중인 화물이 국가적으로 중요하거나, 고가일 경우에는 해상테러리즘의 주된 공격목표가 될 수도 있다. 사실 그동안 해상테러리즘은 항공기테러리즘과 유사하게 정치적인 목적에서의 다양한 국적의 승객을 인질로 하여 목적을 관철시키려는 시도를 하였다. 하지만 전략물자를 수송하는 선박이 비무장상태의 상선이라면 이것은 테러리스트들에게는 더없이 좋은 공격의 실마리를 제공할 수 있을 것이다.

2.3 유 형

2.3.1 영해이내서의 테러행위

영해 이내의 수역은 내수와 영해로 구분할 수 있는데, 우선 내수는 해양법상 기선 이내의 수역으로 완전한 국가주권(full

Law, G.Y.I.L. Vol. 31(1988), p.263.

11) 뉴테러리즘의 특징으로는 ①요구조건이나 공격주체가 불명확하여 추적이 곤란하다 ②전쟁수준의 무차별 공격으로 피해가 상상을 초월한다 ③그물망 조직으로 무력화가 곤란하다 ④테러의 긴박성으로 대처시간이 부족하다 ⑤테러장비가 따로 없어 방어가 지극히 어렵다 ⑥대량 살상무기 사용으로 새로운 대처방식이 필요하다 ⑦언론매체의 발달로 공포의 확산이 용이하다⑧사건이 대형화되어 정치적 부담이 증대된다 ⑨중산층 인텔리를 충원하여 테러가 지능화되고 있다. 국가정보원, 뉴테러리즘의 특징과 외국의 대테러 강화동향, 2001, pp.1-6.

12) 윤석준, "새로운 동아시아 해양안보에 대한 고찰", 해양전략 제93호(1996. 12.), 68쪽.

sovereignty)이 미치기 때문에 내수에서 발생한 불법적 행위 즉 테러리스트의 행위는 영토에서와 마찬가지로 연안국의 관할권이 무제한적으로 적용된다. 하지만 영해의 경우 연안국의 주권이 미치는 수역임에도 불구하고 무해통항권에 의해 관할권의 행사가 일부 제한되어 있다고 할 수 있다.

일반적으로 연안국의 영토에서 테러행위를 수행하기 위한 임무를 띤 테러리스트가 승선한 선박의 경우, 이는 연안국의 안보를 위협하는 것이므로 무해성을 상실하여 연안국은 동 선박에 대해 집행관할권을 행사할 수 있을 것이다. 문제는 연안국을 위협하려는 의도는 없이 공해로부터 영해로 들어와 제3국에서 테러행위를 자행하기 위해 연안국의 영해를 통과하여 인접국으로 항행하려는 테러리스트가 승선한 선박의 경우인데 과연 연안국은 동 선박에 대해 집행관할권을 행사할 수 있는지의 의문을 제기해 볼 수 있다. 일반적으로 계속적이고 신속하게 통항을 하고 있는 선박에 대한 무해성은 UN해양법협약 제19조2항에 나열된 행위를 제외하고는 무해성이 간주되고 있기 때문에 연안국의 평화나 공공질서 혹은 안전을 해하는 행위가 발생하였다고는 볼 수 없을 것이다. 더구나 외국선박에 대한 형사관할권을 규정하고 있는 1958년 영해에 관한 제네바 협약 제19조와 1982년 UN해양법협약 제27조를 테러행위에 그대로 적용한다면 어떠한 선박에 대해 테러행위가 영해로 진입하기 직전에 발생한 경우에는 기국의 요청이 없이는 연안국이 자신의 형사관할권을 행사하기 위해 그 선박을 체포할 수 없다고 해석하는 것이 타당하다.

이러한 관할권의 행사와 관련해서는 1988년 국제해사기구(IMO) 주도로 체결된 항해의 안전에 대한 불법적 행위를 억제하기 위한 협약(Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation, 이하 SUA협약[13])에서도 변화가 없었다. 다만 동 협약은 테러범이 연안국의 영토에 현존할 경우 연안국은 그 테러범을 처벌하거나 인도하기 위해 구금할 의무가 있음을 규정하고 있을 뿐이다.[14]

2.3.2 접속수역에서의 테러행위

1958년 영해 및 접속수역에 관한 제네바 협약과 1982년 UN해양법협약은 "연안국의 영토나 영해에서의 관세, 재정, 출입국관리 또는 위생에 관한 법령의 위반을 방지"[15]하기 위해 외국선박에 대해 연안국이 조치를 취하는 것을 허용하고 있을 뿐, 안보나 해상안전과 관련하여서도 조치를 취할 수 있는 지의 여부에 대해서는 전혀 언급하고 있지 않다.

비록 관세, 재정, 출입국관리 및 위생이라는 연안국 법령에 관한 명시규정이 예시규정인지 열거규정인지에 대해 다툼이 존재하는 것은 사실이나 다수의 견해가 이를 열거규정으로 파악하고 있다. 따라서 테러행위가 연안국의 관세나 출입국 법령의 위반에 이르지 않는 한 연안국은 외국선박에 대해 집행관할권을 행사할 수 없다고 해야 할 것이다.

하지만 이에 대한 반론 역시 간과할 수 없는 것도 사실이다. 배타적경제수역의 개념이 관습법상으로나 1982년 유엔해양법협약을 통해 확립되기 이전의 경우, 해양에 관한 법질서는 영해제도와 공해제도로 대별될 수 있었다. 일반적으로 외국선박에 대한 연안국의 영해에서의 관할권의 존부에 다툼이 있을 경우 연안국의 관할권이 존재하는 것으로 추정되지만, 접속수역은 영해의 인접수역으로 공해에 해당하였기 때문에 연안국에 유리한 추정이 존재하지 않았으므로 제네바 협약 제24조의 규정은 공해제도의 예외를 구성하며 동 규정상의 연안국 법령에 관한 명시는 열거규정으로 엄격하게 해석되어야 한다는 주장이 설득력을 얻을 수 있었다.

한편, 배타적경제수역(EEZ)이 법적 개념으로 확립된 이후에는 배타적경제수역내에서는 추정이 깨어지지 않을 수도 있다고 이해해야 한다는 주장도 설득력이 있어 보인다.[16] 즉, 배타적경제수역내에서 연안국이 누리는 지위 및 권리와 연관이 있는 사안에 대해서는 연안국의 관할권이 행사될 수 있다고 해석하는 것이 바람직하기 때문이다. 그러나 아직까지 접속수역의 범위까지 테러행위를 규제하고 처벌하는 입법례는 찾아보기 곤란하며, 배타적경제수역에서의 테러행위는 배타적경제수역관련 입법을 통해 규율하면 되기 때문에 구태여 안보문제와 관련성이 높은 테러행위 문제를 접속수역과 관련한 입법에서 규제함으로써 영해의 확대를 기한다는 오해를 살 필요는 없을 것으로 보인다.

아무튼 테러행위의 근본적인 예방을 위한 수단으로서 접속수역제도의 역할은 기대할 수 없다하더라도 관세나 출입국관리 관련법규를 통해 테러행위의 수단이 되는 불법무기나 폭발물의 반입 혹은 테러리스트의 밀입국을 방지할 수 있으므로 접속수역제도가 간접적이나마 테러행위를 예방하는데 있어서 중요한 역할을 수행할 수 있다고 하겠다.

2.3.3 배타적경제수역에서의 테러행위

배타적경제수역이나 어업전관수역은 경제적 이익의 보호를 위해 연안국의 배타적 관할권이 인정된 수역이라는 점 외에도 항해의 관점에서 보면 공해와 마찬가지로 일반적인 항해의 자유가 보장되어 있는 수역이기 때문에 연안국이 테러행위의 방지와 억제를 위해 어떤 조치를 취할 수 있을 것인지를 놓고서는 좀더 신중하게 논의되어야 할 것이다. 이러한 특징 때문에 테러행위의 규제와 억제라는 관점에서 항해의 자유와 어떻게 조화를 이룰 수 있도록 해석할 것인지에 관해서는 다툼이 발생할 수 있다.

연안국이 배타적경제수역 내에서 향유할 수 있는 권리는

13) 국제해사기구(IMO)주도로 1988년 3월 10일 로마에서 채택되어 1992년 3월 2일 발효되었고 우리나라는 조약 제1645호로 2003년 8월 12일 발효되었다.

14) SUA협약 제4조 제1항과 제7조 제1항 참조.

15) 제네바협약 제2조와 UN해양법협약 제33조 참조.

16) Churchill & Lowe, *The law of the sea*(3rd ed., 1999), Manchester University Press, p.139.

유엔해양법협약 제56조 제1항에 규정되어 있다. 특히 제60조 제2항에서는 "연안국은 이러한 인공섬, 시설 및 구조물에 대하여 관세, 재정, 위생, 안전 및 출입국관리 법령에 관한 관할권을 포함한 배타적 관할권을 가진다"라고 하여 접속수역과는 달리 "안전(safety)"을 명문으로 규정하고 있다. 따라서 앞서 접속수역에 관한 설명에서처럼 접속수역 자체에 있어서 "안전"에 관한 법령을 통해 테러행위를 규율할 수는 없지만, 일국이 배타적경제수역을 선포한 경우에는 접속수역 역시 공해가 아니라 배타적경제수역내에 존재하기 때문에 인공섬, 시설이나 구조물이 접속수역에 존재할 경우에는 "안전"에 관한 법령을 통해 해상안전을 위협하는 일체의 테러행위를 직접 규율할 수 있다. 또한 UN해양법협약 제80조는 제60조를 준용하도록 규정하고 있으므로 대륙붕상의 인공섬, 시설이나 구조물에 관해서도 "안전"과 관련한 법령을 통해 테러행위의 규제가 가능하다. 다만 이러한 인공섬, 시설 및 구조물을 제외한 배타적경제수역은 역시 항해의 자유가 보장되는 수역이므로 "안전"에 관한 법령을 적용하여 테러행위를 규율할 수 있는지는 의문이므로 배타적경제수역내에서 연안국이 누리는 경제적 이익에 대한 직접적인 테러행위나 해양환경오염을 야기하는 테러행위에 대해서만 관할권의 행사가 가능하다고 보아야 한다. 이와 마찬가지로 어업전관수역의 경우 어업이익이나 어로행위에 대한 직접적인 테러행위에 대해서만 관할권의 행사가 가능하다고 보아야 할 것이다.

배타적경제수역에서 연안국의 법령을 시행하는 방법은 UN해양법협약 제73조에서 상세하게 규정되어 있다. 연안국은 앞서 설명한 관할권행사가 가능한 테러행위가 외국선박에 의해 발생한 경우 자국법령의 준수를 보장하기 위해 승선, 검색, 나포 및 사법절차를 포함한 기타의 조치를 취할 수 있으며[17] 외국선박을 나포하거나 억류한 경우 연안국은 적절한 경로를 통해 취한 조치와 처벌에 관해 사후에 신속하게 기국에게 통고하면 된다.[18]

2.3.4 대륙붕에서의 테러행위

테러행위는 대륙붕상에 존재하는 각종 시설물인 인공섬, 고정된 시설물이나 해저전선 혹은 관선에 대해서도 발생할 수 있다. 이들의 설치와 부설은 대륙붕상에서 연안국이 누리는 권리이므로 이에 대한 테러행위를 방지하고 억제하기 위하여 연안국은 필요한 모든 조치를 취할 수 있다. 하지만 그 조치는 시설물들의 보호에 필요한 조치이어야 하므로 이들의 보호를 위한 경찰권의 발동에 한정되어 있다고 보아야 할 것이다. 다만 이러한 시설물들에 대한 테러행위로 인해 심각한 해양환경오염을 야기할 우려가 있다면 해양환경을 보존하기 위해 연안국이 취할 수 있는 조치로까지 확대될 수도 있을 것이다. 대륙붕상의 인공섬, 시설 및 구조물에서 연안국의 안전법령의 적용은 제60조의 준용을 통해 규정하고 있지만 연안국법령의 시행방법과 관련하여 UN해양법협약은 제73조의 준용을 규정하고 있지는 않다. 하지만 이는 입법오류로 보아 준용하는 것이 타당하다.[19]

2.3.5 공해에서의 테러행위

해적행위에 관해서는 관습법상 보편적 형사관할권의 행사가 인정되어 있지만 해상테러리즘에 관해서는 보편적 형사관할권의 존재를 찾아보기는 힘들고 일반적으로 "인도하거나 기소하라(aut dedere aut judicare)"라는 원칙이 성립되었다고 한다. 선박에 발생한 테러행위에서 피해자의 국적이 선박의 기국과 다를 경우 관할권의 경합이 발생할 수 있는데 피해자의 국적국이 인명보호를 위해 개입할 수 있는 권리에서 발생하는 관할권보다 기국의 관할권이 우선한다고 보는 것이 다수의 학설이다. 이는 공해상에서 테러리스트들이 선박을 납치하여 여객을 인질로 잡고 있을 경우, 선박의 기국이 취할 수 있는 조치를 결정하는데 있어서 재량권을 보유하고 있는가에 관한 질문에서도 중요한 의의를 지니고 있다. 기국의 관할권이 피해자의 국적국가의 관할권에 우선하므로 테러리스트를 진압하기 위해 무력을 사용할 것인지 혹은 충분한 협상을 통해 평화적으로 문제를 해결할 것인지 등의 수단선택에 있어서 기국이 재량권을 보유하고 있다고 보는 것이 바람직하다는 결론에 도달하기 때문이다.

3. 해상테러의 국제법적 규제

3.1 항행의 안전에 대한 불법행위 억제를 위한 협약(SUA 협약)

3.1.1 협약의 성립배경

선박의 납치문제는 오래 전부터 제기되어 왔지만 해상테러에 대한 논의는 최근의 현상으로서 Achille Lauro호 납치사건이 그 계기가 되었다. 이 사건이 발생한 후 해상테러에 대한 국제적 여론이 비등하자 국제해사기구(IMO)에서는 해상테러에 대처하기 위하여 협약안을 마련할 필요성을 느끼고 1988년 3월 10일 로마에서 「항행의 안전에 대한 불법적 행위의 억제를 위한 협약」을 채택하게 된 것이다. 일명 로마협약으로 불리우는 이 협약의 목적은 항해의 안전에 대한 불법적 행위가 사람과 재산의 안전을 위협하고 해양서비스 활동에 심각한 영향을 끼치며 항해의 안전에 대한 세계인의 신뢰를 약화시킨다는 것을 고려하여, 항해의 안전에 대한 모든 불법적 행위의 예방과 그 범죄자들의 기소와 처벌을 위한 효과적이고 실제적인 조치를 취하는 데 있어 국가간 협력을 강화하기 위한 것이다.

3.1.2 SUA협약의 주요내용

SUA협약은 전문과 22개조의 협약문으로 구성되어있고, 제1조와 제2조는 어떠한 종류의 선박에 대하여 협약이 적용될 수

17) UN해양법협약 제73조 제1항 참조.

18) UN해양법협약 제73조 제4항 참조.

19) 신창훈, "해상테러리즘의 규제와 방지에 관한 국제법 동향과 우리나라의 대응방향", 대한국제법학회, 2004, 12쪽.

있을 것인가를 설명하고 있다. 제1조는 협약이 적용될 수 있는 선박으로서 "동력선, 잠수함 또는 기타의 부양선을 포함하여 영구적으로 부착되지 않은 모든 형태의 선박"을 규정하고 있다. 제2조에서는 협약 "(가)군함 (나)해군보조함, 세관 또는 경찰용으로 사용되고 있는 국유 또는 국가에 의하여 운항되고 있는 선박 또는 (다)항해에 사용되지 않거나 퇴역된 선박"에는 적용되지 않음을 규정하고 있다. 아울러 동조 제2항에서는 "동 협약의 어떠한 규정도 군함과 비상업적 목적으로 운영되는 기타의 정부선박의 면제권에 영향을 주지 않는다"고 명시하고 있다. 그리고 상업적 목적으로 운영되는 정부선박과 상업적 목적이 아니라도 조사선이나 쇄빙선과 같은 정부선박은 동 협약의 적용을 받지 않는다.[20] SUA협약 제2조 제1항 (가),(나)는 국제항공협약과 일치하는데, 1963년 동경협약 제1조 제4항, 헤이그협약 제3조 제2항, 그리고 몬트리올협약 제4조제1항에서도 군사·관세 또는 경찰업무에 종사하는 항공기에는 적용되지 않는다고 명시하고 있다.

제3조는 범죄구성요건으로서 어떤 사람이 불법적으로 그리고 고의적으로 동조에서 규정한 불법행위를 할 때에는 협약상의 범죄가 된다고 규정하고 있다. 제4조는 적용범위, 제6조는 재판관할권, 제7조 내지 제15조는 당사국의 권한과 의무 그리고 제16조는 당사국간의 분쟁해결 절차를 규정하고 있다.

3.1.2.1 범죄구성요건

SUA협약 제3조는 범죄구성요건으로서, 어떤 사람이 불법적이고 고의적으로 다음 행위를 할 때에는 협약상의 범죄가 된다고 하고 있다.

1) 여하한 자도 불법적으로 또는 고의적으로 :

(a) 폭력 또는 그 위협에 의하여 또는 어떠한 다른 형태의 협박에 의하여 선박을 납치 또는 점거하는 경우 또는;

(b) 선박에 탑승한 자에 대하여 폭력행위를 행하고 그 행위가 그 선박의 안전항행에 위해를 줄 가능성이 있는 경우;

(c) 선박을 파괴하는 경우 또는 선박 또는 화물을 훼손하여 그 선박의 안전한 항행에 위해를 가할 가능성이 있는 경우; 또는

(d) 여하한 방법에 의해서라도 선박내에 그 선박을 파괴할 가능성이 있거나 또는 그 선박, 화물을 훼손할 가능성이 있거나 또는 그 선박의 안전한 항행에 위해를 줄 가능성이 있는 장치나 물질을 설치하거나 또는 설치되도록 하는 경우; 또는

(e) 항해시설을 파괴 또는 중대하게 손상하거나 또는 그 운용을 중대하게 방해하고 그러한 행위가 선박의 안전한 항행에 위해를 줄 가능성이 있는 경우; 또는

(f) 허위임을 아는 정보를 교신함으로서 선박의 안전항행에 위해를 줄 경우; 또는

(g) (a)에서 (f)까지 규정된 범죄의 기수 또는 미수와 관련하여 사람을 상해하거나 살해하는 경우

2) 여하한 자도 :

(a) 1항에 규정된 범죄를 범하려고 시도한 경우; 또는

(b) 어떠한 자에 의하여 범해진 제1항에 규정된 범죄의 실행을 교사하거나 또는 달리 그러한 범죄를 범하는 자의 공범자인 경우;

(c) 국내법에 규정된 바와 같이 자연인 또는 법인이 어떠한 행위를 하도록 또는 하지않도록 강요할 것을 목적으로 조건을 붙이거나 혹은 무조건적으로 제1항 (b),(c) 및 (e)호에 규정된 범죄를 범할 것이라고 위협하고, 그 위협이 문제의 선박의 안전한 항행에 위해를 줄 가능성이 있는 경우

제3조의 범죄에 관한 규정은 항공기테러 규제에 관한 헤이그협약과 몬트리올협약을 종합한 것으로 이들 조약의 영향을 받은 것임을 쉽게 알 수 있다. 그러나 몇가지 점에서 차이점이 있는데 즉, 살인죄 및 상해죄를 새로이 추가하고 있으며, 항행시설의 파괴 및 훼손을 규정하고 있다는 점이다. 또한 몬트리올협약에서는 단순 훼손행위를 규정하고 있는데 반해 SUA협약에서는 '중대하게'라는 용어를 삽입하고 있다는 점, 미수 및 공범이외에도 새로이 교사범과 위협에 의한 범죄를 추가하고 있다는 점 등이 다른 점이다.

사람의 살해를 테러행위로 규정해야 하는 것은 먼저 일부 국가들이 주장하듯 선박납치범들에 의한 선박내에서의 사람의 살해는 비난받아 마땅한 행위로 단순히 가중처벌사유가 아니라 별개의 범죄로 평가되어야 하기 때문이다.[21] 이 협약에 이러한 조항을 포함시키지 않는다면 그와 같은 살인을 이유로 범인을 기소하는 것이 곤란하게 될 것이다. 물론 이러한 행위는 협약에서 별개의 범죄로 명시하지 않더라도 기국의 국내법상 범죄로 될 것이다. 그러나 협약상 범죄로 명시되지 않을 경우 범인 소재지국은 기국에 대하여 살인범을 인도할 의무를 지지 않게 되며 이는 곧 기국이 협약에 의거하여 살인범을 인도받을 권리를 갖지 못한다는 것을 의미하기도 한다.[22]

3.1.2.2. 재판관할권

해적행위는 공해상에서 일어난 범죄에만 적용한다. 그러나 SUA협약은 영해, 군도수역, 해협, 배타적경제수역, 그리고 심지어 내수에서 일어난 테러행위에도 미친다고 하고 있다. 즉, 장소적 적용범위에 대하여 선박이 한 국가의 영해의 외측범위 또는 인접국 영해와의 측면에 경계범위 밖의 해역을 진입, 통과 또는 진출하여 항해 또는 항해하고자 하는 경우에 적용한다(제4조제1항). 한편, 이에 해당하지 않는 경우에도 제1항에 해당하는 국가가 아닌 협약의 당사국의 영토내에서 범죄자 또는 범죄혐의자가 발견된 때에도 본 협약이 적용된다(제4조 제2항). 이러한 장소적 적용범위에 관한 규정은 항공기테러에 관

20) 김한택, "국제법상 해상테러범죄의 규제", 강원법학 제6권, 1994, p.81.

21) Malvina Halberstam, "Terrorism on the High Seas : The Achille Lauro, Piracy and IMO Convention on Maritime Safety", A.J.I.L. vol. 82(1988), pp.291-292.

22) 제성호, 해상테러의 법적 규제, 국제법학회논총, 제35권 2호 (1990.12), 242쪽.

한 3개의 다자조약, 즉 동경협약, 헤이그협약 및 몬트리얼협약의 그것보다 관할권의 확보와 처벌의 측면에서 상당히 발전을 이룩한 것으로 평가된다.

그러나 협약은 장소적 적용범위에 관해서만 규정할 뿐 시간적 적용범위에 관해서는 아무런 언급이 없다. 동경협약이나 헤이그협약이 비행중(in flight)인 동안에, 그리고 몬트리올협약이 운항중(in service)인 동안에 적용되는 것에 비해, SUA협약은 이러한 시간적 제한을 두고 있지 않은 것은 중요한 차이점이라 할 것이다.[23]

관할권에 관하여 SUA협약은 선행협약과는 달리 의무적 관할권과 임의적 관할권의 두가지 종류를 인정하고 있다. 제6조 제1항은 (가)범죄가 행하여진 당시 자국의 기국을 게양한 선박에 대하여 또는 선박내에서 행해진 경우, (나)범죄가 자국의 영해를 포함한 영토에서 행해진 경우, 또는 (다)범죄가 자국민에 의하여 행해진 경우 관할권을 확립하기 위해서 필요한 조치를 취하여야 한다고 규정하여 의무적 관할권을 두고 있다.[24] 또한 동조 제2항은 어느 당사국도 (가)자국에 상주지를 가지고 있는 무국적자에 의한 범행의 경우, (나)범죄행위시에 자국민이 납치·위협·상해 또는 살해된 경우, 또는 (다)자국에 대하여 어떤 작위 또는 부작위를 강요하기 위하여 범죄가 행해진 경우의 범죄에 대하여 관할권을 확립할 수 있다고 규정하여 임의적 관할권도 두고 있다.[25]

SUA협약에서는 관할권의 중복행사 또는 불행사를 방지하기 위하여 통고제도와 불인도시의 재판관할권 확립의무를 규정하고 있다. 즉, 재판관할권을 확립한 모든 당사국은 IMO 사무총장에게 통고하여야 하며, 후에 재판관할권을 취소한 경우에도 사무총장에게 통고하도록 하고 있으며(제6조제3항), 범죄혐의자가 당사국의 영토내에 있고 그 당사국이 본조의 제1항 및 제2항의 규정에 의하여 재판관할권을 확립한 당사국중의 어느 국가에게도 범죄혐의자를 인도하지 않는 경우에, 각 당사국은 제3조에서 규정한 범죄의 재판관할권을 확립하기 위하여 필요한 조치를 취하도록 하고 있다(제6조제4항).[26] 또한 국내법에 따라 행사되는 어떠한 형사관할권도 배제하지 아니한다(제6조제5항)고 규정하여 관할권이 미치지 못하는 상황을 예방하기 위하여 노력하고 있다. 아울러 본 협약의 어느 것도 자국국기를 게양하지 않은 선박내에서 조사관할권이나 집행관할권을 행사할 국가의 권한에 관한 국제법 원칙에 아무런 영향도 미치지 아니한다(제9조)고 규정하여 관할권의 공백을 막기위한 노력을 하고 있다.

3.1.2.3. 선장의 권한

SUA협약 제8조는 해상테러범에 대한 선장의 권한을 규정하고 있는데, 우선 제1항에서 당사국(기국) 선박의 선장은 제3조에서 열거된 범죄중 어느 하나를 범하였다고 믿을만한 상당한 이유가 있는 자에 대하여 누구를 막론하고 타방당사국(접수국)의 당국에 그를 인도할 수 있다. 또한 기국은 선장으로 하여금, 실행가능한 때 그리고 가능한 한 그 선장이 제1항에 의거 인도하고자 하는 자를 싣고 접수국의 영해를 진입하기 전에, 그러한 자를 인도하고자 하는 의도와 그 사유를 접수국의 관계당국에 통보하도록 하여야 한다(제8조제2항). 또한 접수국은 이 협약이 인도문제를 야기시킨 행위에 적용될 수 없다고 간주할 만한 상당한 사유가 없는 한 그 인도를 수락하여야 하며, 제7조의 규정에 따라 처리하여야 한다(제8조제3항).[27] 기국은 선장이 가지고 있는 범죄혐의에 관한 증거를 접수국의 관계당국에 제공하도록 보장하여야 하고(제8조제4항), 제3항에 따라서 인도를 수락한 접수국은 다시 기국에 대하여 범죄혐의자의 인도를 수락할 것을 요청할 수 있다. 기국은 그러한 요청을 고려하여야 하며, 그와 같은 요청에 동의할 경우, 제7조에 따라서 처리하여야 한다. 만약 기국이 그 요청을 거절할 경우 접수국에 대하여 그에 관한 사유의 진술을 제공하여야 한다(제8조제5항).

SUA협약상 선장의 권한과 비슷한 항공기 기장의 권한을 동경협약 제9조의 제1항에서 규정하고 있어 선례를 제공하고 있다고 할 수 있다. 동 협약은 선장의 권한에 관하여 상세한 규정을 두지 않고 총칙적 규정을 두고 있는데 이는 본 협약에서 인도에 관한 규정을 두고 있으며, 인도는 체포·억류를 전제로 한 것이기 때문이다. 이와 같이 상세한 규정을 두지 않은 것은 선장의 권한은 국내법에 규정되어 있으며 국내법에 위임하여도 문제가 없다고 생각하였기 때문인 것으로 보인다.[28] 범인소재지국의 구치 및 신병확보조치 권한과 범인의 관계국의 보호를 받을 권리 등은 제7조에서 규정되어 있다.

3.1.2.4. 범죄인의 사법적 처리

SUA협약에 있어서도 선행의 테러규제협약들과 마찬가지로 범죄인 인도의 방법에 의해 해상테러를 억제하고 있으나 범죄인 인도의무는 절대적인 것이 아니다. 협약 제10조에 의해 범인소재지국은 자국에서 형사절차를 개시할 수 있기 때문이다. 즉, SUA협약도 기본적으로 테러범을 "인도 아니면 기소하라"는 주의에 입각하고 있다. 이 협약상의 범죄는 모든 당사국간의 현존 인도조약상의 인도하여야 할 범죄에 포함되는 것으로

23) 제성호, 해상테러의 법적 규제, 국제법학회논총, 제35권 제2호 (1990. 12.), p.249.

24) 테러자금 조달의 억제를 위한 국제협약 제7조 제1항, 폭탄테러의 억제를 위한 국제협약 제6조제1항도 의무적 관할권을 규정하고 있다.

25) 테러자금 조달의 억제를 위한 국제협약 제7조제2항, 폭탄테러의 억제를 위한 국제협약 제6조제2항도 임의적 관할권을 규정하고 있다.

26) 이것은 의무적 관할권 및 임의적 관할권을 보충하는 보충적 관할권이라고 할 수 있다. 테러자금 조달의 억제를 위한 국제협약 제7조제4항, 폭탄테러의 억제를 위한 국제협약 제6조제4항도 보충적 관할권을 규정하고 있다.

27) 국내의 범죄인인도법 및 국제형사사법공조법 제4조에 의하면, 조약이 체결되어 있거나 상호주의를 취하고 있는 국가와의 사이에서만 범죄인인도, 형사사법공조가 가능하다.

28) 우리나라 선원법은 제2장에서 선장의 직무와 권한을 제3장에서 선내질서 유지를 규정하고 있다.

보고, 향후의 범죄인 인도조약에서 이 범죄를 인도범죄로 하도록 하고 있다(제11조제1항). 또한 상호주의 원칙하에서 비당사국에 대하여도 인도범죄로 인도하도록 하고 있다(제11조제2항,제3항).

그리고 제7조에 따라 관할권을 확립한 국가로부터 하나 이상의 범죄인 인도요청을 받고도 기소하지 않기로 결정한 당사국은 범인 또는 범죄혐의작 인도될 국가를 선정함에 있어서 범죄의 실행당시 당해선박이 게양한 국기의 소속국인 당사국(기국)의 이익과 책임에 대하여 정당한 고려를 하여야 한다고 규정하고 있다(제11조제5항). 이 규정은 범인소재지국에 대하여 기국에 우선적으로 인도하여 기국이 관할권을 행사하도록 요구한 것으로 볼 수는 없다.

그렇다면 기국의 이익과 책임에 대하여 정당한 고려를 한다는 것이 무엇을 의미하는 것인가? 만약 이것이 단순히 범인소재지국이 기국의 이익을 고려해야 한다는 것을 의미한다면 기국도 범죄인 인도를 청구할 권리가 있는 국가의 하나로 관할권에 관한 다른 조항에서 이미 규정되어 있는바, 이러한 기국의 이익고려의 요구는 그러한 다른 규정에 내재되어 있다고 보아야 할 것이다. 따라서 제11조 제5항은 불필요한 것이 되고 말 것이다. 반면에 제11조 제5항이 기국의 이익을 고려해야 한다는 것 이상을 의미한다면 그것이 정확히 무엇인지는 여전히 불확실한 채로 남게 된다.[29]

인도에 있어 우선순위가 설정되고 있지는 않지만 목표국과 희생자국적국의 관할권은 차라리 예외적인 것이므로 인도시에도 범죄행위지국이나 범인의 국적국보다는 후순위가 되어야 할 것이라는 유력한 견해가 있다.[30] 이 견해에 따른다면 협약 당사국이 희생자의 국적국이나 목표국에게 인도할 의무를 지는 경우는 그 국가가 소추를 위하여 사건을 권한있는 당국에 회부할 의사가 없으며 동시에 위의 그 국가 외에 다른 어느 국가도 인도를 요청하지 않는 경우뿐이라고 할 것이다. 즉, 범인소재지국은 희생자의 국적국과 목표국 외에 더 이상 소추할 의사를 가진 국가가 없는 경우에만 이들 두유형의 국가에게 범인을 인도할 의무를 진다는 것이다.[31]

특기할 것은 제11조 제6항에서 "본 협약에 의거 범죄혐의자의 인도요청을 고려함에 있어 피요청국은 제7조제3항에서 규정하는 범죄혐의자의 권리가 청구국에서 영향을 받을 수 있는가에 대하여 상당한 주의를 하여야 한다"고 규정하여, 피청구국이 인도시 청구국에 의한 테러범의 인권침해 가능성도 아울러 고려하도록 하고 있다는 점이다. 또한 제11조제7항은 "본 협약에서 정의된 범죄와 관련하여 당사국간에는 그들 사이에 적용가능한 모든 인도조약 및 협정의 규정을 본 협약과 양립되지 않는 한도 내에서 수정된다"고 규정하여 기존 인도협약과의 관계에서 본 협약의 우선적 적용을 명시하고 있는 것도 유의할 만하다.

협약 제10조제1항은 소추에 관하여 "제6조가 적용되는 경우에 범죄자 또는 범죄혐의자가 발견된 영토상의 회원국은 그 국가가 범죄자를 인도하지 않으면, 범죄가 그의 영토에서 행해진 것이든지, 행해지지 않은 것이든지를 불문하고 어떤 예외도 없이 그 국가의 법에 합당한 절차를 통하여 처벌할 목적으로 권한있는 당국에 지체없이 사건을 회부하여야 한다"라고 하여 인도 아니면 기소할 의무를 규정하고 있다. 기소의무는 불인도시 발생하는 2차적이고 대체적인 의무라고 할 수 있다. 왜냐하면, 범인소재지국은 기소를 위하여 사건을 권한있는 당국(검찰)에 회부하기만 하면 협약상의 의무를 이행하는 것이기 때문이다.

한편 동 조항의 의미에 관하여 일부 국가들은 범인소재지국이 인도요청을 받을 경우에만 권한있는 당국에 사건을 회부할 의무를 갖게 된다는 의미라고 해석하고 있다. 그러나 국제테러 규제에 관한 조약의 준비작업 과정을 보더라도 권한있는 당국에의 사건회부 의무는 결코 인도청구에 의존하는 것이 아님을 알 수 있다.

처벌에 관하여, SUA협약은 제5조에서 "각 당사국은 제3조에 규정한 범죄에 대하여 당해 범죄의 중대한 성질을 고려하여 적절한 처벌로 처벌할 수 있도록 하여야 한다"고 규정하였다. 이는 처벌의무를 명확히 하지 못함으로써 불벌가능성을 열어준 것으로 문제라고 하지 않을 수 없다. 동경협약, 헤이그협약 및 몬트리올협약 등 초기의 테러규제협약이 범죄의 중대한 성질을 고려한 엄중한 형벌(severe penalties)로써 처벌할 수 있도록 해야 한다고 규정한데 비하여, SUA협약은 적절한 형벌(appropriate penalties)로써 처벌할 수 있도록 해야 한다고 규정하였고, "적절한 형벌"이라는 다소 막연한 기준만을 설정하여 자의적인 적용의 여지를 많이 남기고 있다.

한편, 협약 제12조 제1항은 "당사국은 자국이 보유하고 있는 소송절차를 위해 필요한 증서수집상의 협력을 포함하여 제3조에 규정된 범죄에 관해 제기된 형사소송절차와 관련하여 당사국 상호간 최대의 협조를 제공하여야 한다"고 하여 해상테러범죄가 발생하는 경우에 있어서 당사국간의 형사사법공조의무를 규정하고 있다. 이러한 형사사법공조는 범죄인 인도의 경우와 마찬가지로 원칙적으로 피요청국의 법률이 모든 경우에 있어서 적용된다. 그러나 피요청국의 법률이 없는 경우에도 이러한 사실만으로 형사사법공조의 장애요인이 된다고는 생각되지 않는다. 형사사법공조에 있어서 "피요청국의 법률이 적용된다"고 하는 규정이 SUA협약에서는 발견되지 않고 있는데, 아마도 이와 같은 국내법상의 장애요인을 굳이 명시할 필요가 없지 않느냐는 당사국의 의사가 반영된 것으로 보인다. 제12조제2항은 "당사국은 그들간에 존재하는 상호협조에 관한 조약에 따라서 제1항의 의무를 이행하여야 한다. 그러한 조약이 없을 경우 당사국은 그들 상호간에 국내법에 따라서 협조를 제공하여야 한다"고 규정하고 있다.

이어서 제13조는 "당사국은 제3조에 규정된 범죄의 방지를

29) Malvina Halberstam, *op. cit.*, p.302-303.

30) 제성호, 해상테러의 법적 규제, 국제법학회논총 35권 제2호(통권 제68호), 1990.12., 257쪽.

31) Achille Lauro호 사건에서 범인소재지국인 이탈리아는 희생자 국적국인 미국의 인도요청을 거절하고 자신이 관할권을 행사한바 있다.

위하여 특히 다음 방법에 의하여 협력한다. (a)자국 영토 내 또는 외에서 그러한 범죄를 행하기 위하여 자국 영토 내에서 준비하는 것을 방지하기 위한 가능한 모든 조치의 강구, (b)정보교환, 그리고 그러한 범죄를 방지하기 위하여 취해야 할 적절한 행정적 조치 및 기타 조치의 조정"이라고 하여 범죄예방을 위한 국제협력에 관해 규정하고 있다.

이제까지의 국제테러의 법적 규제는 범인의 소추와 처벌을 위주로 한 것이었다. 테러는 통상 심각한 인적, 물적 피해를 동반하고 사고발생 후 테러범에 대한 형사처벌만이 능사는 아니므로 그 예방을 위한 다각적인 관계국간의 협력 또한 필수적이며 국제테러의 규제에 있어서는 오히려 예방의 측면이 더욱 강조되어야 한다. 다른 국제테러와 마찬가지로 해상테러의 예방에 있어서도 정보의 교환이 선결요건이다. 범행계획과 테러협의자나 테러단체 상호간의 연계관계 등에 관계되는 자료나 정보는 신속히 관계국에 제공하여야 한다. 이와 같은 정보교환을 위한 국제협력의무는 과거 항공기테러의 규제에 관한 협약에서는 발견되지 않는 것으로 매우 주목할 만한 것이라 하겠다.

3.1.3 SUA협약 의정서[32]

SUA협약의 범위에서 제외되어 있는 대륙붕에 위치한 고정구조물에 적용하기 위하여 1988년 3월 10일 SUA협약과 함께 「대륙붕에 위치한 고정구조물의 안전에 대한 불법적 행위의 억제를 위한 의정서」 일명 SUA의정서가 채택되었다. 의정서의 최종문안은 외교관회의에 참석한 12개국[33] 대표들간의 집중적인 비공식 협의로부터 이루어졌으며, 대부분 협약을 따르고 있다.

의정서는 전문과 10개의 조문으로 구성되어 있다. 의정서 제1조1항은 "협약 제5조, 제7조, 제10조에서 제16조의 규정은 본 의정서 제2조에서 규정하는 범죄에도 준용한다"고 규정하고 있다. 의정서 제1조 제2항은 미국대표의 제안으로 외교관회의 동안에 삽입된 것으로 협약 제4조 제2항에 상응한다. 의정서 제1조2항을 통하여 "본 의정서가 적용되지 않는 경우에도, 자국의 내수 또는 영해에 고정구조물이 위치하는 국가가 아닌 당사국의 영토 내에서 범인 또는 범죄용의자가 발견된 때에는 본 협약이 적용된다"고 하고 있다. 본 의정서에서 의미하는 고정구조물이라 함은 자원의 탐사, 발굴 또는 기타의 경제적 목적을 위하여 해저에 영구적으로 부착된 인공섬, 인공설비 및 인공구조물을 말한다(제2조 제3항).

의정서 제3조는 협약 제6조 제1항의 (a) 내지 (c)가 규정하는 "자국의 국기를 게양한 선박에 대하여 또는 선박 내에서" "자국의 영해를 포함한 영토 내에서", "자국민에 의하여 행해진 경우"에 근거하여 의무적 관할권을 확립한다고 분리한 것을 의정서는 협약의 (b)호의 내용을 삭제한 것만 제외하고는 필요한 변경을 가하여 동일성을 유지하고 있다.

범죄와 관련하여 의정서 제2조는 로마협약 제3조와 대동소이 하다. 의정서상의 범죄는 제1항에 (a)힘 혹은 힘의 위협 또는 기타 어떠한 협박에 의해서 고정구조물을 점거하거나 통제를 행하는 행위 (b)고정구조물내의 인명에 대하여 폭력행위를 행하고 그 행위가 고정구조물의 안전을 해칠 가능성이 있는 경우 (c)고정구조물을 파괴하거나 훼손하여 고정구조물의 안전을 위해할 가능성이 있는 경우 (d)여하한 방법에 의해서라도 당해 고정구조물에 구조물을 파괴할 가능성이 있거나 그 안전을 해칠 가능성이 있는 장치 또는 물질을 고정구조물에 두거나 두도록 하는 행위, 또는 (e)(a)호 내지 (d)호에서 규정한 범죄 또는 범죄미수와 관련하여 인명을 상해 또는 살해하는 행위를 규정하고, 제2항을 통하여 (a)제1항의 범죄를 기도하는 행위(b)위 범죄의 미수범, 교사범, 공범 (c)상기 행위의 위협을 규정하고 있다. 협약과의 차이는 협약 제3조1항의 (e)와 (f)호의 범죄가 의정서에 포함되지 않았다는 것이다. 그러나 의정서가 대륙붕상의 고정구조물이라는 특정시설에 대한 범죄를 규율하는 것이므로 (e)호에 상당하는 규정이 설치되지 않은 것은 당연하다 할 것이다. 또한 (f)호 역시 허위정보교신이 고정구조물에 어떠한 영향을 미칠리 없으므로 의정서에 포함되지 않은 것이라 사료된다.

의정서 제4조는 "본 의정서의 어느 것도 대륙붕에 위치한 고정구조물에 관련한 국제법의 규칙에 어떠한 방법으로도 영향을 미치지 않는다"고 규정하고 있다. 이것은 협약 제9조에 아주 근접한 것이다.

전문과 최종조항(의정서 제5조에서 제10조)은 협약의 규정을 반영하거나 상기하고 있다. 최종조항에서의 상세화한 기간은 의정서가 비준국가의 수 등에서 단지 3개국으로 효력발생요건을 정한 것을 제외하고는 협약에서와 같다.

3.1.4 SUA협약의 평가와 문제점

3.1.4.1. SUA협약의 평가

SUA협약이 그 자체로 해상테러리즘을 막을 수 없음에도 불구하고, 그것은 새롭게 발생하는 테러리스트들을 체포, 기소, 인도를 용이하게 하기위한 국제적 협조체제의 발전에 첫걸음을 제공하고 있다. 협약은 현명하게도 국제법상 해적과 자기결정권을 추구하는데서 발생하는 군사 혹은 준군사조직 활동과 구별하였고, 특히 비교적 확장된 범죄의 정의와 오직 사보타지(Sabotage)만을 제외한 영해 그리고 공해를 포함한 협약적용의 범위에 관하여 중요한 성과가 있다. 협약은 또한 소극적 관할권의 기회를 최소화하는 보호주의적 원칙과 소극적 개인을 포함한 관할권 기준의 철저한 체제를 규정하려 시도하였다는 점이 칭찬할 만하다. 또한 적어도 원칙문제로서 기소 아니면 인도 의무를 규정하는 시도가 협약의 전체 메커니즘에서 강하게 표현되고 있다.

그러나 협약은 이러한 의심할 바 없는 가치와 함께 어떤 허점과 협약채택 과정에서의 기술적 결점보다는 정치적 타협

32) 대륙붕에 위치한 고정구조물의 안전에 대한 불법적 행위의 억제를 위한 의정서로 1988년 3월 10일 로마에서 작성, 1992년 3월 1일 발효되었다.

33) 12개국은 호주, 캐나다, 중국, 덴마크, 독일, 이란, 이탈리아, 네덜란드, 노르웨이, 스페인, 미국, 영국 등이 이에 해당한다.

에 도달하기 위한 필요 때문에 생긴 결점이 있다. 이에서 지적했던 것처럼 그러한 결점은 상세한 인도조약의 부재시 범죄자를 인도하라는 독자적 의무를 규정할 수 없었을 뿐 아니라, 적어도 해상테러리즘 같은 중대한 범죄에서 정치범죄의 배제, 보편적 관할권에 대한 상세한 규정의 부재와 부분적으로 관련이 있다. 더욱이 협약은 그들 정부를 대신하여 행한 테러리즘 행위에 대하여 국가기관의 책임성과 관련하여 애매한 상태로 남아있다. 그런 애매함은 때로 형식적인 단순한 기소보다 효과적 재판과 처벌이 정확한 규칙에 의해 충분하게 보증되지 않는 기소의무 관련 조항에서도 발견할 수 있다. 기술적 견해에서 볼 때 협약이 국제해협에서 벌어진 범죄에 관하여 그리고 청구권 경합의 경우의 관할권에 대한 기국의 우선권에 대하여 보이는 불확실성의 여지는 유감으로 남는다.

SUA협약이 성공적으로 적용되기 위해서는 당사국이 기꺼이 협약을 비준하고 국내법체계에서 효과적으로 실행하는 자발적 동의에 의해서만 가능하다.[34] 그러나 위와 같은 결점에도 불구하고 협약의 채택은 인류에 대한 범죄로서 국제테러리즘의 억제라는 공동목표를 향해 결집하는 협약체계 확대의 완결을 향한 중요한 진전을 의미하는 것이다.

3.1.4.2. SUA협약의 문제점

위에서 살펴본 바와 같이 협약이 기소 아니면 인도의 의무를 규정하고 해상테러리즘에 대한 국가행위에 대한 협조를 이끌어 내고 있음은 만족스러운 결과라고 할 것이다. 그러나 협약은 관련된 범죄의 정의와 상응하는 관할권 기준등 결점들을 여전히 내포하고 있다.

첫째, SUA협약이 범죄용의자가 발견된 영역국에 대하여 엄격한 인도의무를 부과하지 않고 있는 것은 가장 근본적인 결점이라 할 수 있다. 요청국과 피요청국 사이에 적용되는 명확한 인도조약의 부재시 피요청국은 협약을 인도에 대한 법적 근거로서 "고려할 수 있다"(may at its option)고 규정하고 있다(제11조 제2항). 만일 해상테러 행위가 인도조약을 체결하지 않은 국가를 포함한다고 가정할 때 SUA협약의 목적중 하나는 그 자체로 인도에 대한 독자적인 법적 근거가 되는 것이 당연하다. 제3조에서 범죄의 상세한 정의가 인도의무를 집행하고 인도에 있어서 특정성의 원칙을 만족시키기 위한 효과적인 장치를 규정했어야 함에도 그렇게 하는데 실패한 것은 협약의 결점으로 지적되고 있다.

둘째, 정치범불인도의 원칙을 근거로 하여 해상테러범들에게 인도로부터 면제될 수 있는 가능성을 인정하고 있는 것도 결점이라 하겠다. 협약은 가장 가증스러운 해상테러행위에 관하여 정치범불인도의 원칙을 제외하는데 실패하였 뿐 아니라 실제적으로 제11조제2항에 "인도는 피요청국의 법률에 의한 다른 조건을 따라야 한다"고 규정하여 피요청국이 범죄인 인도를 일방적으로 제한할 수 있는 권리를 부여하고 있다. 이러한 당사국의 국내법에 대한 과도한 존중은 해상에서의 테러리즘 행위에 대해 예외없이 형사정의를 확립하여야 하는 입장에서 벗어난 것이다.

셋째, 협약은 기소·재판·형벌의 결과에 대한 의무를 규정하는데 미치지 못하고 있다. 즉, 영토 내에서 범죄 또는 범죄혐의자가 발견된 당사국은 제6조가 적용되는 경우, 그 자를 인도하지 않을 때에는 범죄의 종류와 범죄가 그 영토 내에서 발생하였는지의 여부를 불문하고 자국의 법령에 따른 절차를 통해 기소를 위해 지체없이 권한있는 당국에게 소송을 제기하여야 할 의무를 부담한다(제10조 제1항)고 하여 범죄혐의자가 발견된 영역국에만 요구하는 것으로 한정하고 있다. 협약은 또한 이러한 형사절차를 수행하는데 있어서 국내당국은 자국의 법령에 따라 기타의 모든 범죄의 죄질에 대한 경우와 동일한 방법으로 결정하여야 한다고 요구하고 있다. 그러나 위 규정들은 범죄자를 기소하기 위한 충분한 증거가 존재하는지에 대한 재량적 판단의 여지를 남기고 있다. 나아가 기소에 중점을 맞춤으로서 협약은 국내당국이 효과적인 형사재판을 피하거나 연기시킬 수 있도록 하고 있다. 예를 들어, 사건은 권한있는 당국에 제출될 수 있지만 독립된 형사법원에 회부되지 않을 가능성도 있다.

넷째, 국제테러가 단순히 개인 또는 사적 집단이나 조직적 단체에 의해 수행되는 차원을 넘어 국가의 사주·지원에 의해 행해지는 대리테러(surrogate terrorism) 또는 국가테러(state terrorism)의 양상을 보이고 있는 현시점에서 이에 관하여 아무런 규정을 두지 않은 것은 해상테러의 억제와 처벌의 실효성을 약화시키는 요인이 될 수 있다.[35] 즉, 범죄를 행하는 어떠한 자는 그 자신이 주도했든 또는 정부를 대신해서 했든 관계없이 불법적인 금지된 행위를 할 때, 범죄를 범하게 되는 것임에도 불구하고, 협약의 해석상 "상부국가의 명령"에 의해 범행을 한 경우 명령을 내린 국가가 국제적 책임을 져야 하며, 직접범행을 한 범인은 책임이 면제된다는 주장이 가능하게 된다. 그러한 상황은 Rainbow Warrior 사건에서처럼 비밀정부 기관원이 선박에 대한 납치행위를 일으킨 경우에 발생한다.

다섯째, 테러범들로부터 선박의 자유를 지키기 위한 자위조치의 합법성과 관련된 문제는 협약상에 나타나 있지 않으므로, 이에 대한 해결은 국제법의 관습규칙으로 남겨졌다. 이 규칙의 견지에서 언제 그리고 누구에 의해 테러범들에 의해 납치된 배를 구출하기 위한 강제력이 사용될 수 있는지에 대해서는 두 상황을 나누어서 고찰하여야 한다. 만일 선박이 항해중이었거나 공해에 있다면 오직 기국만이 국제법에 의해 이 국가에 인정된 배타적 관할권에 의해 군사력을 사용할 권한이 있다. 이는 국제법상 해적이 인류 공동의 적으로서 어느 국가도 체포할 수 있게 하고 있는 것과는 다르다. 그러나 선박이

34) 우리나라에서 SUA협약은 2003년 8월 12일 조약 제1645호로 발효되었고 동 협약을 수용한 선박및해상구조물에대한위해행위의처벌등에관한법률(법률 제6880호)이 2003년 5월 27일 제정되어 시행되고 있다.

35) 제성호, 해상테러의 법적 규제, 국제법학회논총 35권 제2호(통권 제68호), 1990.12., 247쪽.

다른 국가의 영해에 위치해 있을 때 기국의 이익은 먼저 영역 주권에 양보되어야 한다고 본다.

3.1.5 SUA협약의 최근 개정방향

SUA협약 및 의정서의 검토작업의 직접적인 계기는 미국의 9.11 테러사건이다. 이후 국제해사기구(IMO)는 미국의 요청으로 2001년 12월 제22차 총회에서 해상안전을 도모하기 위한 기존협약체제를 최근의 테러양상과 국제법 발전을 반영하여 재검토하였고 이에 기초하여 적절한 조치를 위할 것을 내용으로 하는 총회결의서 A.924(22)를 채택하였다. 이와 연계하여 법률위원회(LEG)에서는 2002년도 제84차 회의에서 부터 선박이 테러목적으로 사용되는 것을 방지하기 위해 기존 SUA협약 및 의정서를 개정하는 작업을 추진하게 되었고, 미국을 중심으로 하여 제90차 회의를 포함 7차례의 회의에서 논의하였다.

그 동안의 개정작업 과정을 간략히 살펴보면 우선 국제해사기구 법률분과위원회 제84차 회의에서 미국, 영국, 프랑스 등 약 40개국이 협약개정의 필요성을 인정하고 미국 주도하의 회기간 통신작업반 설립에 찬성하였다. 제85차 회의에서는 통신작업반의 의장국인 미국이 ①범죄구성요건의 대폭확대, ②공범처벌, ③승선절차규정, ④정치범불인도원칙의 폐지 등의 내용을 담은 초안을 제시한 바, 대다수의 국가가 SUA협약은 자국의 국방부, 법무부 등과 협의를 거쳐야 되는 사항이나 검토시간이 부족한 관계로 토의가 불충분하다는 점을 지적하여 대부분의 사항이 결정되지 못하고 회기간 통신작업반에서 추가 논의하기로 하였다. 제86차 회의에서는 기존 국제법 질서에 중대한 변경을 가하는 새로운 범죄구성요건의 도입, 해상승선·검색제도의 도입 등에 대해 미국안을 중심으로 논의하였으나 범죄구성요건의 불명확성, 인권존중, 무력사용의 남용 위험성 등에 대해 반대의견이 제기되어 큰 진전을 이루지 못하고 미국주도의 회기간 통신작업반회의 결과를 가지고 차기 회의에서 추가 논의하기로 하였다. 제87차회의에서도 역시 새로운 범죄구성요건의 도입(제3조의 2)과 해상 승선·검색제도의 도입(제8조의 2)등에 대해 미국안을 중심으로 논의하였으나 ①테러범죄자 운송에 대하여 독자적 범죄로 규정하는 미국 입장과 테러범죄의 공범(방조)으로 처리하자는 프랑스 등의 주장으로 의견의 일치를 보지 못하였으며, ②미국의 혐의선박에 대한 강제검색제도(기국에게 국적확인·검색동의 요청 후 4시간 내 미응답시 강제승선·검색실시)도입 제안에 대하여 일부 국가는 4시간 이상의 합리적인 기국 응답시간 및 통보절차 등 규정의 개선을 전제로 승선검색 등 미국의 제안을 지지하였으나 상당수 국가들이 명확한 입장 표명없이 기국의 짧은 응답시간(4시간)은 현실적으로 타당성이 없다는 측면에서 반대의견이 제기되어 결론을 내리지 못하고 미국주도의 회기간 통신작업반 회의 결과를 가지고 차기회의에서 추가 논의하기로 하였다. 제89차 법률위원회에서는 제87차 회의 결과 및 회기간 통신작업반의 작업결과를 가지고 토의하였으며, ①미국이 제한한 WMD비확산/군축과 관련되는 문제를 SUA협약규정에 정의하는 것이 적정한지에 대한 논의가 있었으나 대다수의 국가들이 세부사항에 대한 충분한 추가논의가 필요하다고 하여 결론을 내리지 못했고, ②협약상 위반혐의 선박에 대한 해상 승선검색제도에 대해 공해상 승선검색은 유엔해양법협약상 기국주의와 공해상 항행의 자유에 반하므로 향후 충분한 검토가 필요하다고 결론을 내리지 못했다. 한편 2004년 7월에 개최된 제89차 법률위원회에서는 ①대량살상무기의 정의에 CWC/BWC에 따른 무기의 규제는 이해하지만 NPT협약하에서의 핵활동과 관련한 운송행위를 범죄행위로 규정하는데 대해 인도 등의 국가는 NPT협약 미가입 국가들이 핵무기 보유에 대한 금지규범이 없다고 이의를 제기하여 제90차 회의에서 추가 논의키로 하였고, ②해상 승선·검색제도에 대해 4가지 승선검색조건을 선택적으로 적용하자는 안이 있었으나 어떠한 경우에도 기국이 동의하지 않으면 이루어질 수 없다고 하여 제90차 회의에서 추가 논의하기로 하였다. 이러한 내용을 검토하기 위하여 2005년 1월말 회기간 작업반회의, 2005년 4월 제90차 법률위원회, 2005년 10월 외교회의를 거쳐 최종협약으로 채택할 예정이다.[36]

3.2 국제선박 및 항만시설 보안규칙(ISPS Code)

3.2.1 제정배경

ISPS Code는 2001년 9월 11일 미국의 항공기테러와 2002년 10월 6일 프랑스 초대형 유조선 M/T Limburg의 피격 이후, LNG 및 LPG를 포함한 해상화물 운송선박 및 항만시설에 대한 해상테러 가능성을 대비하기 위하여 IMO의 해사안전위원회(MSC)가 개발하게 되었다. 동 협약의 제정작업은 사실상 미국과 영국의 주도로 이루어졌고 영국은 통신작업반회의에 적극 참여했으며, 미국은 협약 제정작업을 촉진하기 위해 두 차례에 걸쳐 국제해사기구 임시회의 개최비용을 부담하는 등 적극적인 지원과 노력을 기울이기도 하였다. 또 협약을 채택하는 외교회의가 개최되기 전에 미국 상원의 상업·과학·운수위원회 소속의원들은 국제해사기구 사무총장 앞으로 보낸 서한에서 국제해사기구의 중요성을 강조하는 등 협력을 요청하기도 하였다. 또한 미국은 이 협약을 채택하기 전인 2002년 11월에 해상운송보안법을 제정하는 등 적극적인 태도를 보이기도 했다.

IMO가 해상보안과 관련한 새로운 협약을 작업착수 1년만에 제정한 것은 이 기구 설립이후 처음 있는 일이며, 이 협약을 SOLAS 협약의 개정과 묵시적 수락(tacit acceptance)절차로 과거 IMO가 제정한 각종 협약가운데 가장 빨리 이행되었다. SOLAS협약은 해상에서 인명의 안전을 위한 선박의 설비, 구조,운항요건 등을 규정하고 있다. 반면에 해상보안규칙은 선박과 항만시설 종사자의 상호협조를 통해 해상보안을 저해하는 행위를 식별하여 저지하는 것을 목적으로 선박과 항만에

36) 최석윤·이윤철·홍성화·박정기, 「해적행위에 대한 법적 책임과 대응방안」,한국항해항만학회지 제29권 제1호, 50쪽 각주 참조.

적용하도록 되어 있다. 따라서 두 규칙의 입법목적과 적용범위가 다르므로 사실상 해상보안규칙을 SOLAS 협약에 수용하기는 곤란하였으나 해상테러방지를 위한 미국의 강력한 규정 제정 및 신속한 발효요청에 따라 이를 수용하기에 가장 적절한 SOLAS 협약에 해상보안규칙을 반영한 것이다. 왜냐하면 동 협약은 개정 내용에 대한 발효요건이 채택일로부터 약 1년 6개월 후에 묵시수락절차에 의해 신속히 발효될 수 있기 때문이다.[37]

3.2.2 해상보안 관련 SOLAS 협약의 주요개정 내용

3.2.2.1. 협약의 개정

가. 제5장(항해의 안전) 제19규칙 중 AIS 탑재시기 관련 조항 개정

선박자동식별시스템(Automatic Identification System)의 조기탑재를 추진하기로 하고 총톤수 300톤 이상 50,000톤 미만의 선박(유조선 및 여객선 제외)은 2004년 7월 1일 이후 처음 도래하는 안전설비검사일 또는 2004년 12월 31일 중 빠른 일자까지 AIS를 탑재하도록 결정했다.

나. 제XI-1장(해상안전 특별조치)의 개정

총톤수 100톤 이상의 모든 여객선 및 총톤수 300톤 이상의 화물선은 선박식별번호(Ship Identification Number)를 선미 또는 선체 양현 등 인지가능한 위치에 영구적으로 표시하도록 하고, 선박이 해적의 대상이나 테러행위에 이용되지 않도록 하기 위해 선박의 이력(History)을 추적할 수 있는 선박의 기국명, 등록일, 선박식별번호, 선명, 선적항, 등록선주, 회사명, 선급 등 13개 사항을 기록하는 선박이력기록부(Continuous Synopsis Record: CSR)를 신규로 비치토록 했다.

3.2.2.2. 제XI-2장(해상보안 특별조치)의 신설

총 13개의 규칙으로 구성되어 있으며, 세부사항은 별도로 채택된「국제선박 및 항만시설의 보안에 관한 규칙(ISPS Code)」에 위임하고 있다. 특히 눈에 띄는 항목은 선박보안경보시스템(SSAS)를 설치하여 선박의 해상보안이 위협당할 경우 가까운 연안국 등에 도움을 요청하기 위한 장치를 도입한 것이다. 선종별로 설치시기[38]가 정해져 있으며 늦어도 2006. 7. 1 후 도래하는 첫 번째 무선검사시까지 설치하여야 한다. 또한 선박의 안전 및 보안에 대한 선장의 재량권(Master's discretion for ship safety and security)을 규정하였는데 이는 해상보안 및 안전을 확보하기 위하여 선장의 전문적 판단을 보호하고, 선박운항중 안전과 보안이 상충될 경우 선장은 선박의 안전을 유지하기 위하여 필요한 조치를 취하여야 한다. 그리고 통제 및 이행을 위한 조치(Control and Compliace measures)로서 항만에서 항만국통제관(PSCO)에 의한 점검을 받아야 하며 규정을 위반하였을 경우 선박의 지체 및 선박의 억류, 항만내에서 이동을 포함한 이동의 제한, 항만으로부터의 추방 등 조치를 취할 수 있고, 다른 당사국에 입항선박에 대하여는 선박의 보안정보(SSI: Ship Security Information)[39]제공을 요구하고 이에 대한 부적합사항이 있을 경우 입항거부(Denial of entry into port)등 강력한 통제조치를 취할 수 있도록 규정하고 있다.

3.2.3 ISPS Code의 구성과 주요내용

ISPS Code는 2001년 9월 11일 미국의 항공기 테러와 2002년 10월 6일 프랑스 초대형 유조선 M/T Limburg의 피격 이후, IMO가 LNG 및 LPG를 포함한 해상화물 운송선박 및 항만시설에 대한 해상테러 가능성을 대비하기 위하여 IMO MSC (MSC)가 개발하였다.

해운은 전 세계물동량의 운송에서 중요한 역할을 차지하고 있어 해상테러로 인해 해운이 마비되면 전 세계적으로 큰 영향을 받기 때문에 미국의 9.11. 테러참사 이후 IMO MSC 및 관련 작업반그룹이 약 1년간의 집중적인 노력과 해상에서 해상보안을 염원하는 각 회원국 대표들의 적극적인 참여 및 지원의 결과로 탄생되었다.

이 협약의 제정작업은 사실상 미국과 영국의 주도로 이루어졌다. 영국은 통신작업반 회의에 적극 참여했으며, 미국은 협약 제정작업을 촉진하기 위해 두 차례에 걸쳐 IMO 임시회의 개최 비용을 부담하는 등 적극적인 지원과 노력을 기울여 왔다. 또 협약을 채택하는 외교회의가 개최되기 전에 미국 상원의 상업·과학·운수위원회 소속 의원들은 IMO 사무총장 앞으로 보낸 서한에서 국제해사보안기준의 중요성을 강조하는 등 이 협력을 요청하기도 했다. 또한 미국은 이 협약 채택하기 전인 2002년 11월에 해상운송보안법을 제정하는 등 적극 나섰다.

IMO가 해상보안과 관련한 새로운 협약을 작업착수 1년만에 제정한 것은 이 기구 설립 이후 처음 있는 일이며, 이 협약을 SOLAS 협약의 개정과 묵시의 수락절차로 과거 IMO가 제정한 각종 법률 중에서 가장 빨리 이행되는 법률이다.

SOLAS 협약은 해상에서 인명의 안전증진을 위해 선박의 설비, 구조, 운항요건 등을 규정한 것이다. 반면 해상보안규칙은 선박과 항만시설 종사자의 상호 협조를 통해 해상보안을 저해하는 행위를 식별하여 저지하는 것을 목적으로 선박 및 항만에 적용하도록 되어 있다. 따라서 두 규칙의 입법 목적 및 적용범위가 다르므로 사실상 해상보안규칙을 SOLAS 협약에 수용하기는 곤란하다는 것은 주지의 사실이다. 그러나 해상테러방지를 위한 미국의 강력한 규정 제정 및 신속한 발효요청에 따라 이를 수용하기에 가장 적절한 SOLAS 협약에 해상보안규칙을 반영한 것이다. 왜냐하면 동 협약은 개정 사항에 대한 발효요건이 채택일로부터 약 1년 6개월 후에 묵시적 수락절차에 의해 신속히 발효될 수 있기 때문이다. 즉 동 코

37) 이 코드는 SOLAS 협약 당사국 1/3이 2004년 1월까지 반대하지 않을 경우 2004년 7월 1일부터 발효되도록 되어 있어서 2004년 7월 1일부터 전면 발효되어 시행되었다.

38) SOLAS협약 제11-2장 6규칙 참조.

39) SOLAS협약 제11-2장 9규칙 참조.

드는 SOLAS 협약 당사국의 1/3이 2004년 1월까지 명시적으로 반대표명을 하지 않을 경우 2004년 7월 1일부로 발효되도록 하는 묵시적 수락절차에 의하여 이미 발효되었다.

동 코드는 2002년 12월 12일 1974년 SOLAS협약의 회의결의서 2 로 채택되었으며, 강제규정인 Part A와 임의규정인 Part B로 나누어져 있다. Part A는 총 19개의 조항으로 구성되어 있으며, Part B는 Part A와 같은 조문배열을 따르되, 구체적인 이행을 위한 지침을 제공하고 있다. 그러나 Part B의 규정들은 비록 강제조항은 아닐지라도 보안시스템을 수립하고 이행하는 경우에는 반드시 참조하여야 하는 규정이므로 실질적으로는 Part A와 동일하게 강제적으로 규정되는 규정으로 보아야 할 것이다. 왜냐하면 Part A에서는 보안시스템에 포함되어야 하는 기본적인 원칙만을 규정하고 있고 구체적인 사항들은 Part B를 참조하도록 위임해 놓고 있기 때문이다.[40]

<표> SOLAS 협약 해사보안관련 규정 구성

구 분	주 요 내 용
1. 1974년 SOLAS 협약 개정안 (V, XI-1, XI-2)	해상보안제도를 시행하기 위한 각종 규정
2. ISPS Code	Part A(강제규정) 및 Part B(임의규정)
3. 협약 및 규정 관련 11개 결의서	향후 IMO의 보안업무 계획 등

한편, 국내적으로는 "선박 및 항만시설보안에 관한 규정(고시)"을 제정하고 10월 25일부터 본격 시행에 들어갔다. 우리나라의 경우 이 규정의 적용대상은 국제항해에 취항하는 여객선 및 총톤수 500톤 이상 화물선과 동 선박이 이용하는 항만시설로서 약 380여척의 선박과 부산항을 비롯해 인천항, 여수항 등 총 28개 항만이다. 따라서 이 규정의 대상선박은 보안평가를 실시하고 보안계획서 승인 및 보안심사를 받은 후 국제선박보안증서를 발급받아야 한다. 대상항만도 보안평가를 실시한 후 그 결과에 따라 보안계획을 수립하여야 한다.

3.2.4 우리나라 선박 및 항만시설 보안실태

3.2.4.1. 선박보안 실태와 SSAS 체계

우리나라는 ISPS Code가 국제적으로 전면시행된 2004년 7월 1일 기준으로 96개 회사(Company), 425척의 국적선이 보안체제에 대한 인증을 완료하였다[41]. 대상선박으로는 국제항해에 종사하는 국제항해에 종사하는 모든 여객선, 총톤수 500톤 이상화물선, 이동식해상구조물(MODU)[42]이 해당되며 비상업용 목적으로 사용되는 국유 또는 공유의 선박은 적용되지 아니한다. 다만, 비적용 선박이라 할지라고 선박회사의 요청이 있는 경우에는 이를 적용할 수 있도록 규정하고 있다.[43]

선박 및 회사[44]가 선박보안을 위하여 취해야 할 조치 및 이행사항으로 ①회사보안책임자(CSO) 및 선박보안책임자(SSO)지정과 회사보안책임자에 의한 선박보안평가 수행, ②선박보안계획서(SSP)의 승인비치 및 접근통제, 선박보안경보시스템(SSAS) 설치 등 보안활동수행[45], ③보안활동기록유지 및 관계자 교육·훈련 실시, ⑤국제선박보안증서 및 선박이력기록부 비치, ⑥입항전 선박보안정보(SSI) 항만당국에 통보 등이다.

3.2.4.2. 항만시설 보안실태와 기관별 역할

우리나라의 적용대상 항만은 국제항해에 종사하는 선박이 입항하는 28개 무역항이며 항만시설의 범위는 항만법상의 규정이 아닌 SOLAS 협약 제 XI-2장에 명시된 선박과 항만의 인터페이스(상호작용)이 발생하는 당사국 정부 혹은 지정당국에 의해 결정된 장소를 말하며, 묘박지, 대기선석(waiting berth), 진입수역을 포함한다.

항만보안 관련 ISPS Code 시행의 주관청은 해양수산부(해운물류국)이며 지정당국(Designated Authority)인 지방해양수산청에서 항만시설에 대한 현장관리·감독업무를 수행하고 있는 실정이다. 지정당국은 항만시설의 보안책임자(PFSO)를 지정하여야 하고 항만시설보안책임자는 항만시설보안평가(PFSA)를 시행한 후 항만시설보안계획서(PFSP)를 작성하여 승인후 항만시설 적합확인서(Statement of Compliance)를 발급받은 후 항만시설보안계획서에 따라 보안시스템활동을 시행해야 한다.

우리나라는 현재 28개 무역항등 항만시설에 대한 적합증서가 교부된 후 항만보안활동을 이행중이며 2004년 7월에는 미국 연안경비대(USCG)소속 항만보안팀이 우리나라를 직접 방문하여 부산, 인천, 울산, 평택, 군산 등 5개항만의 보안상태를 시찰하기도 하였다.

외국선박이 우리나라 항만에 입항하고자 할 때는 24시간 전에 선박보안정보(SSI)를 항만당국에 사전에 통보하여야 하고 정보사항으로는 선박보안등급, 선박제원, 적하물, 승조원명부, 이전 10회 기항지 등이며 지방해양수산청의 항만국통제(PSC) 전담부서에서 접수처리하고 있다. 선박보안정보 접수 후 당해 선박의 입항으로 인해 항만시설에 위협이 예상되는 경우에는 외국선박의 입항거부나 추방 등의 조치를 취할 수

40) IMO MSC회의(77차, 2003. 6. 4)에서도 Part B 8.1항~13.8항까지 강제규정으로 해석하기로 결정한 바 있다.

41) 해양수산부 통계에 의하면 2005년 10월 14일 현재 125개 회사(Company), 548척이 선박보안체제를 갖추고 국제선박보안증서를 발급받았다.

42) Mobile Offshore Drilling Unit의 약자로 우리나라에는 현재 1척의 MODU가 있다.

43) 해양수산부 고시(제2003-65호)「선박및항만시설보안에관한규정」제3조3항. 실제로 미국 해상운송보안법(MTSA)에 따르면 총톤수100톤 이상의 외국적선은 미국입항시 보안체제를 갖추도록 요구하고 있다.

44) SOLAS 협약 제9장 제1규칙에서 정의된 회사를 말하며, 즉 선박소유자로부터 선박의 운항책임을 맡은 그리고 그러한 책임을 맡을 때 국제안전관리코드(ISM Code)에 의하여 부과되는 모든 의무와 책임을 지기로 동의한 선박소유자 또는 관리자와 같은 여타 조직이나 사람, 또는 나용선사를 말한다.

45) ISPS Code Part A 9.4항 참조.

있다.

가. 항만보안규정

우리나라 항만보안 규정으로는 국가정보원법, 통합방위지침, 보안업무규정, 국가대테러활동지침 및 국가보안목표 관리지침 등이 있다. 이 지침에 따라 항만은 등급을 구분하고 선박에 대한 불법침입·폭발물 탑재등 위해행위를 방지하기 위해 선내출입자 및 반출입 물품에 대해 통제를 실시하며, 항만 내에서의 경비·보안활동 및 출입국 보안업무에 관한 사항을 심의·조정하기 위해 「항만대책협의회」를 구성 및 운영하도록 하고, 특정 국가 보안목표에 대하여 보안측정을 실시할 수 있도록 하고 있다. 또한 항만경비 및 보안관리지침(해양수산부훈령 제205호, 제239호)은 보안업무규정과 통합방위지침(대통령훈령 제28호)규정에 의하여 국가보안목표시설로 지정된 항만의 경비 및 보안관리에 필요한 사항을 규정하고 있다.

항만보호구역의 경비 및 보안책임에 있어서 지방해양수산청장은 관할 항만전체에 대하여 책임을 진다. 이 경우 항만보호구역에서의 민유시설주 및 항만시설임대계약자가 전용으로 사용하는 시설에 대하여 그 책임 하에 경비·보안업무를 수행하도록 조치하여야 한다. 항만관리법인은 지방청장으로부터 항만보호구역의 경비·보안 관련 업무와 그 지휘권을 위탁받은 범위 내에서 책임을 진다. 지방청장은 당해 항만보호구역의 경비·보안업무를 수행함에 있어 경비·보안에 관한 지휘감독권을 일원화하여야 하며 당해 항만의 경비본부장이 된다. 뿐만 아니라, 지방청장은 항만관리법인에게 경비·보안관리업무와 그 지휘감독권을 위탁할 수 있으며 이 경우에도 항시 항만경비·보안상황을 파악·통제하여야 한다. 또한 각 지방해양수산청 단위로 항만경비 및 보안관리지침의 시행에 필요한 구체적인 사항을 따로 제정·시행토록 하고 있으며 재난예방능력 제고, 재난대비태세 강구 및 긴급구조능력 강화를 위하여 재난관리대책을 수립하여 시행하고 있다.

나. 항만보안조직

우리나라 대부분의 항만은 국가소유로 되어 있어 항만보안관리는 정부의 책임이나, 직접 정부가 항만보안 관리를 수행하고 있지 않다. 부산항과 인천항의 경우 부두관리공사라는 항만관리법인이 국가로부터 위탁받아 항만보안관리를 수행하고 있으며 광양항은 독립된 경비업체에 항만보안관리를 위탁하고 있는 실정이다. 또한 SK, 포항제철, 한국전력 등 민간기업이 축조한 사설터미널은 민간 항만운영주체가 항만보안관리를 수행하고 있다. 항만보안종사자 구성은 대통령훈령 제28호, 해양수산부 및 지방해양수산청 보안업무세부시행규칙에 의하여 구성된다.[46]

3.2.5 ISPS Code 시행상 문제점과 개선방안

선박의 보안은 ISM Code에 따라 선박운항업무의 하나로 해적에 대한 테러와 밀항자 예방에 국한되어 있었다. ISM Code 도입으로 인한 안전관리 및 인증심사 등으로 승무원의 업무가 증가되어 있는 상황에서 ISPS Code 도입 및 시행에 따라 안전관리 및 보안인증심사 등으로 승무원의 업무가 증가되고 특히 선박보안책임자의 업무가 과중하게 부여되어 있다. 또한 현재까지 선박보안상 큰 문제가 없는 항로에 취항하는 선박들에게도 일률적으로 협약이 요구하는 수준의 보안설비 등 보안시스템을 구축하기 위하여 선사의 비용부담이 증가한 것이 사실이다.

지금까지 우리나라의 항만은 대북한 테러대응 필요에 따라 적절한 보안설비를 갖추고 각종 보안규정에 따라 적절한 보안조치를 취하고 있다고 할 수 있다. 그러나 국제협약에서 규정하고 있는 요건과 우리나라의 항만보안요건이 차이가 있을 뿐만 아니라 각 항만의 보안운영상에서도 일부 문제점이 존재한다.

3.2.5.1. 해상보안 관련 법규 미흡

헌법 제6조 제1항에 따라 ISPS Code는 국내법과 같은 효력을 있지만, 이를 구체적으로 수용한 국내입법은 아직도 이루어지지 못했다. 코드 시행상의 기일의 촉박성으로 인해 잠정조치로서 해양수산부 고시로 우선 제정하여 시행한바 있으나 일개 부처의 고시만으로는 ISPS 코드 및 국내규정 위반선박에 대한 처벌 근거가 모호할 뿐만 아니라 법적 지위도 미약하고 관련 부처와의 공조 등에 있어서도 다소의 어려운 점이 있다. 가까운 중국, 일본의 입법사례는 우리에게 좋은 본보기가 될 수 있다. 이와 관련하여 보안정보(SSI)의 허위신고, 미보고 및 신고절차 미준수 선박 등은 처벌대상으로 하되 형사처벌을 최소화하고 가능한 과태료 등 행정질서벌의 처분을 하는 방향으로 규정을 정비할 필요가 있다.

3.2.5.2. 보안관련 업무분장의 복잡성

보안업무를 기존 행정조직에 수용함으로 인하여 선박보안담당(안전관리관실-안전정책담당관), 항만시설보안담당(해운물류국-항만운영과장), 외국선박 통제기준 및 절차마련 부서(해사기술담당관),결함선박의 입·출항통제 조치 시행(PSC담당부서), 선박보안정보 접수담당(평일 : PSC담당부서, 야간·휴일 : VTS센터)등으로 분산되어 있고, 이로 인하여 선박에서 육상에 연락을 취할 경우 어떤 담당부서(Contact point)와 연락을 취해야 할지 구분하기 힘든 상황이 발생하고 특히 우리나라의 정부체계에 익숙하지 않은 외국선박의 경우 더욱 혼동이 있을 수 있다. 따라서 선박 및 항만 보안업무를 기존 조직의 성격과 업무분장 범위 내에서 수용하는 것은 현재로서는 불가피한 조치이나 선박보안업무의 간소화, 대민서비스 및 항만경쟁력 확보 등의 관점에서 장기적으로 재검토가 필요하다고 본다.

3.2.5.3. 불개항장 또는 항만보안계획 미수립항만 기항시 보안문제

코드 B편 제9.51항에 선박보안계획서상에 절차와 보안조치

46) 해양수산부, ISPS Code 국내수용방안 연구(2003. 7. 1), 35-38쪽.

의 세부사항이 수립되어야 한다고 명기되어 있으나 현행 해양부고시(제2003-65호)인 「선박 및 항만시설 보안에 관한 규정」에는 명확한 보안지침이 마련되어 있지 않다. 따라서 현재의 보안등급보다 한등급 상위의 보안등급에 준하는 보안활동을 시행하고 보안기록을 유지하도록 하여야 한다. 또한 코드 적용대상 선박은 AIS를 모두 탑재하고 있으며, 현재 우리나라 전항만 및 연안해역에 AIS육상기지국이 설치되어 있으므로 해역관할 지방청, VTS센터에 이들 선박의 감시 및 통신을 위한 AIS전용모니터의 설치운영이 필요하다.

3.2.5.4. 정기적으로 입항하는 선박에 대한 통보방안

전항 출항 후 24시간 이내에 입항하는 정기항로에 취항하고 있는 선박의 경우 현재는 대리점이 전회 출항시 선박보안정보(SSI)를 받아 두었다가 24시간 전에 맞추어 통보하고 있으나 동일한 선박보안정보(SSI)의 과다한 접수로 인하여 업무량만 증가한 실정이며, 일부 지방청은 일정기간마다 통보하는 방안을 시행하고 있다. 따라서 이러한 경우 1개월 단위로 선박보안정보를 정기보고하고, 선박보안정보에 변동사항이 발생하였을 경우에는 즉시 보고하도록 개선해야 한다.

3.2.5.5. 장기체류 선박 및 의심선박에 대한 유관기관 협조체제 마련

장기체류 선박 및 의심선박에 대한 유관기관 협조체제에 대한 지침이 마련되어 있지 않다. 1주일 이상 당해 항만에 장기체류하는 선박에 대하여는 해양경찰청과 상호 협조하여 감시체제를 수립하고 의심선박에 대해서는 해양경찰청, 국가정보원, 국방부와 상호 협조체제를 구축하고, 동반 검색할 수 있는 지침을 마련할 필요가 있다.

3.2.5.6. 대체보안협정 체결

대체보안협정은 인접한 국가의 항만시설간에 고정된 항로를 운항하는 단거리국제항해(Short International Voyage)에 종사하는 선박과 항만에 대해서 SOLAS협약 제11-2장과 ISPS Code에서 요구하는 요건보다 완화된 조건을 상호합의하여 시행할 수 있도록 하고자 하는 것이다. ISPS 코드가 시행된 후 스웨덴과 덴마크간 체결된 대체보안협정 1건이 유일하지만 이를 참조하여 중국, 일본 및 러시아 등 연안국과의 대체보안협정에 반영할 필요가 있으며 대체보안협정의 내용을 확정하기

위해서는 한일, 한중, 한러 간 해운회담과 해상안전 고위급 회담시 의제로 제안하여 우리의 입장을 설명하고 동시에 이들 국가의 입장을 파악할 필요가 있다. 일본, 중국, 러시아 등 우리나라 연안국간 취항중인 여객선을 포함한 정기선은 26개 항로에 총 68척에 이르고 있다.[47]

47) 해양수산부, ISPS Code 시행방안 대비 국제협력방안 연구, 2004, 76-77쪽.

3.3 대량살기무기 확산방지안보구상(PSI)

3.3.1 성 립

2003년 5월 31일 조지W.부시 미국 대통령이 폴란드 의회에서 행한 연설에서 「대량살상무기 확산방지안보구상」(PSI : proliferation security initiative, 이하 PSI라 약칭)의 필요성을 제안한 후, 6월 12일 마드리드에서 개최된 미국, 영국, 호주, 일본, 독일, 프랑스, 이탈리아, 네덜란드, 포르투갈, 폴란드, 스페인 등 11개국 회의와, 6월 18일의 아세안 지역포럼을 통해 그 내용은 더욱 구체화되었다.

2003년 6월 12일의 제1차 회의에서는 대량살상무기 및 관련물질을 수송하는 선박 또는 항공기의 운항을 가맹국들이 자국 영해나 영공에서 차단하고, 자국 항만에 입항하였을 때에는 항만국통제를 통하여 이를 규제한다는 데 합의하였다. 2003년 7월 9일부터 10일까지 호주 브리즈번에서 개최된 제2차 회의에서는 공해(공해) 및 공공(공공)에서의 차단 가능성에 대한 논의가 진행되었다. 이 회의에서는 현행 국제법으로도 단속이 가능하다는 의견과 새로운 조약의 체결이 필요하다는 이견이 대립되어 결론을 내리지는 못하였지만, 이들 PSI 가맹국들은 2003년 9월 12일~14일 사이에 「태평양의 수호자」라는 작전명으로 호주 근해에서 대량살상무기의 확산을 차단하기 위한 선박임검 및 나포훈련을 실시하는 등 PSI가 새로운 국제행동규범으로 성립된 가능성이 가시화되었다.[48] 한편 2003년 9월 3일~4일 사이에 파리에서 개최된 제3차 회의에서는 PSI의 「차단원칙성명」(Statement of interdiction principles)을 채택하였다. 이 원칙은 예견된 확산활동에 관한 민감한 정보의 교환에 관한 합리적인 절차, 차단노력의 조정, 적절한 국제조약 체결과 체제 정비에 관한 국내법적 권한의 강화, 대량살상무기와 관련화물 이전의 차단을 위한 특별조치를 포함하고 있다. 특히, 혐의선박 또는 항공기가 당사국의 국기를 게양하거나 당사국 관할의 수역이나 영공에 있을 경우, 당해 국가는 확산 관련 국가로 확산과 밀접한 화물을 수송하고 있는 것으로 의심되는 선박 또는 항공기에 승선하여 조사하기 위한 법적 권한의 행사에 모든 노력을 경주할 것에 합의하였다.

그리고 이들 PSI 가맹국들은 태평양과 지중해에서 대량살상무기의 이전을 차단하기 위한 임검 및 나포훈련을 2003년 9월 12일부터 14일 사이에 호주 근해에서 실시하는 등 PSI는 국제평화를 확보하기 위한 새로운 국제규범으로서의 지위를 굳혀가고 있다.

3.3.2 목적 및 기본원칙

이러한 과정을 거쳐 정착되어 온 PSI는 해양과 공중을 통

48) 대량살상무기(WMD)란 「원자폭발무기, 방사선무기, 치명적인 화학 및 생물학무기, 그리고 이들 무기의 폭발력에 상응하는 미래에 개발될지도 모르는 어떤 무기들」이라고 유엔에 의하여 정의된 바 있다.(United Nations, "New Weapons of Mass Destruction Radiological Weapons", Disarmament Yearbook, vol. 16, 1991, p. 313).

한 대량살상무기와 그 관련물질의 불법적 수송을 차단하고, 협의선박과 항공기에 대한 수색을 강화하며, 필요한 경우 나포함으로써 대량살상무기와 그 관련기술의 확산을 방지하는 것을 목적으로 하고 있다. PSI는 대량살상무기 및 관련물질과 운송체계, 그리고 관련물질의 확산으로 인하여 증가되는 위협에 대하여 범세계적으로 대응하는 것으로서 대량살상무기의 확산방지를 조약과 제도를 포함하여 국제사회의 협력을 그 기반으로 하고 있다. 모든 대량살상무기의 확산이 국제평화와 안전을 위협하기 때문에 유엔에 의한 PSI 실행의 필요성이 강하게 요청되며, 이는 1992년 1월 유엔 안전보장이사회 의장성명과 합치되므로 구체적인 실행을 추구하는 단계이다. 그리고 PSI는 대량 살상무기 등의 확산방지를 위하여 보다 일관되고 조정된 노력이 필요하다는 취지를 표명한 최근의 G-8 및 EU의 성명과도 합치된다.

PSI 가맹국들은 이러한 대량살상무기 등이 테러조직의 수중에 들어갔을 때의 위험에 대하여 깊이 우려하고, 그 확산을 주도하는 국가나 단체로부터 대량살상무기나 관련물질 및 기술이 확산되는 것을 차단하기 위한 공동의 노력을 경주하고 있다.

PSI는 해상·공중·육상을 통한 대량살상무기나 관련물질 및 기술의 확산을 차단하기 위한 조치를 취할 능력과 의지를 갖춘 모든 국가가 다양한 형태로 참여할 것을 요청한다. 또한 PSI는 대량살상무기 확산과 관련되는 국가나 단체에 의하여 확산의 목적으로 이용될 수 있는 선박과 항공기, 그리고 49)선적국, 항만국, 영해·영공·영토국의 협력도 요구한다. 기존의 비확산 규범을 회피하거나, 일탈하거나, 또는 그러한 무역으로 인하여 이익을 얻는 국제적 확산주체에 대한 차단 노력은 국제사회에 의한 새롭고 강력한 행동을 필요로 한다. PSI 실행주체들은 모든 관련국들이 「차단원칙」의 이념과 같이 PSI를 지원하는 데에 있어서 가능한 수단과 적극성을 가지고 대응할 것을 기대하고 있다.

3.3.3 향후전망

PSI 실행을 위하여 대량살상무기를 적재한 선박을 연안국이 자국의 항만에서 적극적으로 단속하는 것은 항만국통제제도의 이념에 부합되지 않는다. 또한 유엔해양법협약상 영해에서의 무해통항권의 일시정지권 행사에 관한 법적 요건도 충족되지 않으며, 공해에서 대량살상무기를 적재한 외국선박을 나포하는 것은 전통국제법상 확립되어 있는 공해자유원칙에 위반될 뿐만 아니라, 해적행위나 마약밀거래 단속과 같은 보편적 선박관할권에 기초한 공해경찰제도로써도 해결할 수 없다. 따라서 PSI의 목적을 달성하기 위해서는 현행 국제법제도와 불일치하는 부분을 보완하는 법이론을 개발함과 동시에, 국가영역 내에서의 PSI 실행을 위한 제도적 장치로서 관련 국내법을 정비해야 할 것으로 생각된다.

4. 해상테러의 국내적 대응방안

4.1 통합적 관리기구의 설립 및 입법적 대응

현재 대한민국 정부가 해상테러리즘과 관련하여 취하고 있는 대응책의 대부분은 해상테러리즘을 일반적인 테러리즘의 한 유형으로 파악하기보다는 특별한 성격의 테러리즘으로 취급하고 있다는 인상을 지울 수 없다. 이는 테러리즘의 주무부처가 다원화되어 가고 있다는 현상을 통해 살펴 볼 수 있는데, 항공기테러와 관련해서는 건설교통부, 해상테러와 관련해서는 해양수산부와 산하 해양경찰청의 역할의 중요성이 확대되어 나가는 현상을 살펴보면 그러한 경향을 파악할 수 있다. 테러리즘은 국가안보와 밀접한 연관이 있으므로 안보관련 주무부처가 일차적인 책임을 지며 이들에 의한 통합적인 관리체계가 이루어져야함에도 불구하고, 테러를 통합적으로 관리하고 감독하는 주무부처가 과연 어디인지 파악하기 힘들 정도로 테러리즘에 대한 대응책이 다원화 되어 있다고 할 수 있다. 따라서 항공기테러 관련 사안이 부각되면 마치 건설교통부가, 해상테러 관련 사안이 부각되면 해양수산부가 핵심 주요부처인 것처럼 인식될 정도로 위기관리에 있어서 군, 경, 정부부서, 해당관련업무 주무부처 등의 유기적인 협조체제 가동의 모습을 보여주고 있지 못하는 게 현재의 상황이라고 할 수 있다. 테러관련 국내법령 역시 필요성이 존재하면 관련 규정이 각 법령에 산재되어 있어야 함은 마땅하다고 할 수 있으나, 이제는 좀 더 통합적인 정비와 관리가 필요한 시점이 아닌가하는 생각이 많이 들게 하고 있다.

아무튼 테러행위의 대상이 확대되어가는 현실에서 테러방지업무에 관해 국가기관 모두가 협조하고 주의를 기울여야 한다는 점은 이론의 여지가 없다. 하지만 테러리즘의 방지와 관련하여서는 정보력이 가장 중요하고 방지를 위한 국내법령의 시행에 있어서는 실제로 선박에 승선하여 검색을 행할 수 있는 해군력을 보유한 해군과 해양경찰청의 역할이 중요하다는 점을 감안한다면 테러의 방지 및 억제와 관련하여서는 이들 업무를 담당하고 있는 기관들의 협조와 통합적인 운영을 가능하게 하는 조직이나 법제의 필요성은 더욱 더 중요하며 이러한 기관들간의 정책상 조율을 관장하는 기능에 대한 법제도의 정비역시 필요한 시점이라는 생각이 든다. CSI와 관련하여 미국의 입장에서 볼 때, 그 핵심은 테러목적에 이용될 위험성이 있는 컨테이너를 식별하고 스크리닝하여 미국항만에 도착하기 전에 출항항만에서 그 위험성을 제거하는데 있으므로 결국 미국에서의 위험성의 판단은 관세청의 소관업무가 아니라 정보기관의 판단에 의존할 수 밖에 없으므로 관세청은 결국 정보에 따른 업무집행을 통해 테러방지를 위한 기관간 상호 협조라는 목적을 달성하고 있을 뿐이라는 점을 한번 생각해볼 필요가 있다. 즉 CSI는 2002년 해운보안법(Maritime Transportation Security Act)를 제정[50]하여 먼저 통합적으로

49) 선적국(선적국; flage state) : 기국(기국)으로도 통용되는데 여기에서는 선적국으로 표기한다.

50) Robert G. Clyne, "Terrorism and Port/Cargo Security: Developments and Implications for Marine Cargo Recoveries",

해상테러리즘에 대한 대응을 당해 법의 틀 내에서 정비한 후에 하나의 수단으로 실시된 것이라는 점을 감안할 경우 이러한 미국의 입법례는 우리에게 좋은 본보기가 될 수 있을 것이다.

한편, 현행 우리나라의 해상테러와 관련한 법규의 부재도 문제점으로 지적하지 않을 수 없다. 국가의 대테러 업무수행을 위해 필요한 사항을 규정한 국가대테러활동지침(대통령훈령 제47호, 2005년 3월 15일 개정), 이에 따라 우리나라 대테러관련 자체 세부계획의 수립·시행에 필요한 사항을 규정한 해양수산부 국가대테러활동 세부계획(해양수산부 훈령 제361호, 2005년 6월 21일 개정)이 있을 뿐이고, ISPS Code의 시행을 위한 근거규정도 잠정적으로 국내고시(해양부 고시 제2003-65호, 2003년 10월25일 제정)가 있을 뿐이다. 다행히 SUA협약을 수용한 선박및해상구조물의위해행위의처벌등에관한법률이 있는데, 이 법은 "인도 또는 기소"라는 형사적 절차를 진행시킬 수 있을 뿐이기 때문에 유엔해양법협약 규정[51]에 따라 "안전"에 관한 국내적 법령을 마련하여 안전에 위해를 가할 우려가 있는 외국선박에 대해 테러행위 발생 이전에도 집행관할권을 행사할 수 입법적 조치가 이루어 져야 할 것이다. 한편 항만시설의 시스템망에 대한 사이버 테러에 대한 입법적 대응책도 마련하여야 할 것이다.

4.2 다자간 접근법의 도입

9.11사태의 여파는 테러리즘에 대한 기존의 다자간 협약체제에 있어서도 상당한 변화를 가져왔다는 점은 이미 살펴보았다. 특히 해상테러리즘과 관련하여서는 국제해사기구(IMO)를 통해 두가지 방향으로 다자간 체제가 발전되어가고 있다. 그 첫 번째는 1988년 SUA협약과 의정서의 개정을 통해 "인도 아니면 기소"의 대상이 되는 범죄행위를 확대하고, 협정의 효율적인 시행을 위해 해군력의 승선과 검색이 가능한 사정을 명확히 규율하고자 하는 방향이라 할 수 있으며, 그 두 번째는 선박, 선원 및 항만시설의 보안체제 강화를 통해 해상테러리즘 자체를 사전에 현저하게 예방하고자 하는 방향이라 할 수 있다.

비록 최근에 다자간 체제에 대한 관심이 증대되어 우리나라는 뒤늦게나마 SUA협약과 의정서의 당사국이 되었고 개정안의 토론에 적극 참여하는 동시에, ISPS Code 등 국제해상보안규칙에 따라 관련 국내법령을 정비하는데 적극적인 노력을 하고 있는 점 등은 높이 평가할 수 있을 것이다. 또한 2004년11월 11일 일본 동경에서 우리나라와 중국, 일본, 스리랑카, 방글라데시, 인도와 아세안 10개국 등 16개국은 아시아지역 해적방지협정 채택을 위한 국제회의를 갖고 "아시아지역해적방지협정(ReCAAP)"[52]을 채택하였다. 또한 ReCAAP의 실무를 지원하는 해적정보공유센터(ISC; Information Sharing Center)를 싱가포르에 설치하기로 합의하여 해상테러 및 해상범죄에 대한 방지노력을 세계에 알리는 계기가 되었다.

4.3 지역적 또는 양자적 접근법의 도입

한미동맹관계를 고려할 경우 해상테러의 위협은 어쩌면 마땅히 우리가 부담해야할 짐으로 받아들이지 않을 수 없다. 하지만 테러방지에 대한 과도한 반응 또한 또 다른 보복적 테러를 야기할 우려가 있으므로 특히 양자간 접근법은 매우 신중한 반응이 요청된다.

현재 미국이 구상하고 시행하고 있는 양자간 접근법은 이미 살펴본 바와 같이 CSI[53], PSI, RMSI[54]로 대별할 수 있다. 물론 엄밀하게 말하자면 이들 모두 다자간 혹은 지역적 체제의 형성을 의미하지만 그 접근방식이 자전거 바퀴처럼 미국이 중심축으로서 개별국가와 양자간 교섭을 통해 바퀴라는 전체의 틀을 만드는 것이므로 양자간 접근법의 중요한 예가 된다고 하겠다. 이중 가장 구속력이 강하며 조약으로서의 법적 효력을 지닌 것은 PSI이며, CSI는 기관간약정(agency-to-agency agreement)으로 우리의 입장에서 보았을 때는 조약은 아니라는 점에서 그 구속력이 PSI보다는 약하며, RMSI는 조약이나 동맹이 아니라는 Fargo사령관의 설명에서처럼 일종의 법적 구속력이 없는 정치적인 서약에 불과할 뿐이다. 다른 관점에서 보면, CSI는 일종의 실무기관간의 통관절차에 관한 업무협조라는 성격을 지니고 있으며, PSI와 RMSI는 군사력의 시위내지 행사와 직결되는 민감한 정치적인 성격을 지닌 사안이라 할 수 있으므로 CSI는 PSI와 RMSI에 비해 주변국과의 정치적 이해관계라는 관점에서 보면 아주 큰 반향을 일으킬 우려가 상대적으로 적다고 할 수 있다. 그런데 외견상 미국이 이 세가지 구상을 각기 다른 기관에서 따로 진행

77 Tulane Law Review 1183(2002-2003). pp.1190-1196 참조.

51) 유엔해양법협약 제60조 및 제80조.

52) Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery against Ships in Asia의 약자로 10개국이 협정에 서명한 후 90일 경과 후 발효하도록 되어 있다.

53) 컨테이너안전구상(CSI; Container Security Initiative)은 2002년 1월 17일 미국 관세청장 Bonner에 의해 계획이 처음 발표된 이후 2003년 3월 1일 Department of Homeland Security하에 새로 조직된 CBP(US Coustoms and Border Protection)에 의해 그 업무가 지속되었다. 초기구상에 따르면 미국으로 해상운송을 통해 수송하는 물자가 많은 20개 거대항을 지저아여 이들 항구에 대해서 미국의 CBP와 타방당사국의 관세청간에 CSI의 원칙선언에 합의하는 형태로 체결하였으나, 이후 여타 항구로 확대되었다.

54) 지역해상안전구상(RMSI; Regional Maritime Security Initiative)은 미국의 Pacific Command의 사령관인 Thomas B. Fargo가 2004년 3월 미하원의 연례증언에서 "지역해상안전구상(RMSI)"을 간단하게 브리핑한 후 캐나다 밴쿠버에서 개최된 "군사법 및 작전회의(Military Law and Operations Conference" 기간중인 2004년 5월 3일 지역해상안전구상에 대한 정의와 경위를 상세히 진술하였다. 여기에서 RMSI의 목적이 현존하는 국제법과 국내법하에서 초국가적 해상위협을 식별하고 감시하여 차단하기 위해능력이 서로 상이한 국가들과 동반자적 관계를 발전시키는 것이라고 하였다.

하고 있는 것으로 보이지만 모두 9.11사태 이후 자국을 테러리즘으로 보호하기 위한 통합적인 계획아래 주도면밀하게 진행된 구상이므로 이 구상을 별개의 것으로 분리하여 접근하는 태도는 곤란하다고 할 것이다.

현재 우리나라가 이 세가지 구상 중에서 가장 적극적으로 참여하고 있는 것은 비교적 정치적 이해관계가 민감하지 않은 CSI이다. CSI의 적용을 받는 항만이 아닐 경우 미국항만 내에서의 통관지연으로 겪게 될 경제적 불이익을 막아보겠다는 취지 등을 고려할 경우 이에 대한 적극적 참여가 바람직했다는 점 대해서는 이론의 여지가 없을 것이다. 또한 통관절차상의 상호협조라는 실무적인 측면이 강했기 때문에 당연히 주무부처가 관세청이 될 수 밖에 없다는 점도 납득할 수 있다.

한편 PSI와 RMSI와 관련하여 우리 정부가 취하고 있는 신중한 태도는 현재로서 매우 바람직하다 할 수 있다. 북한의 소산호 사건이나 RMSI에 대한 말레이시아, 인도네시아 등의 반응에서 이 두가지 구상은 정치적으로 주변국에 상당히 민감한 반응을 불러일으킬 우려가 많은 구상이라 할 수 있다. 더구나 각종 테러관련 기존 협약에서 테러리즘에 대한 일반적 정의조차 내리기 힘들 정도로 테러리즘에 대한 각국의 반응이 다양한 상황에서 군사력과 관련이 있는 미국의 테러리즘에 대한 대응방안에 직접적으로 참여한다는 것은 파병문제와 마찬가지로 큰 부담이 될 가능성을 배제할 수 없으며, 특히 중국과 북한을 자극할 우려가 있다. 따라서 이에 대한 적극적인 참여는 주변국과의 이해관계 및 역학관계 그리고 한미동맹관계 등을 복합적으로 고려하여 신중하게 결론을 내려야 할 사항이다.

RMSI라는 지역적 접근법과 관련하여 특히 전세계 원유운반선의 거의 50%를 담당한다는 말라카해협의 경우 미국의 RMSI의 대표적 관심지역 중에 하나라 할 수 있을 것이다. 말라카해협은 우리 자이툰부대의 이라크 수송작전에서도 폭발물을 적재한 선박에 의한 테러공격에 대한 우려를 낳게 했던 해상통로이기도 한지라 우리 국민들에게도 언론 등을 통해 잘 알려진 곳이다. 하지만 해협연안국 중 싱가포르를 제외하고 말레이시아와 인도네시아의 RMSI에 대한 반응은 매우 부정적이다. UN해양법협약 제43조는 해협연안국과 해협이용국간에 협력을 권장하고 있다. 당해 규정이 "shall cooperate"가 아니라 "should cooperate"라고 규정하고 있으므로 법적 구속력을 지닌(mandatory) 조항이라기 보다는 단순히 협조를 장려하는 규정으로 밖에 해석될 수 없다는 점과 당해 조문상 협력의 목적과 대상이 1)항행 및 안전보조시설 또는 국제항해에 유용한 그 밖의 개선시설의 해협 내 설치와 유지, 2)선박에 의한 오염의 방지, 경감 및 통제에 한정되어 있으므로 이러한 목적과 대상을 테러행위의 방지에 까지 유추적용하여 해협이용국은 해협연안국에 대해 일정한 비용을 부담해야할 책임을 지고 있다고 해석하는 것은 무리가 있어 보인다. 다만 당해 조문에 반영된 협조의 정신을 살펴볼 때, 해협연안국과 해협이용국간의 자발적인 협조체제의 성립은 부정하고 있지 않기 때문에 우리나라 또한 이 해협의 주요 이용국 중의 하나로 해상범죄 혹은 테러의 방지와 처벌에 관한 협조체제의 구축에 참여하는 것은 지극히 바람직한 일이 아닐 수 없다. 하지만 해협연안국간의 합의가 먼저 이루어 진 다음에 적극적으로 참여하는 것이 더 바람직할 것이다.

4.4 장기적 정책수립의 필요

단순히 국내적 성격을 지니는 해상테러는 국내법적 해결을 도모할 수 있으므로 관할권충돌과 테러범 처벌에 있어서 많은 문제가 야기되지는 않지만, 국제적 성격을 띠는 해상테러범죄에 대하여 어떻게 대응하는가가 문제라 할 수 있다.[55] 이를 위해서는 지속적인 정책수립과 집행 그리고 정치적 의지가 필요할 것이다. 그리고 정책수립을 위해서는 우선 해상테러범의 전략과 전술에 대한 정확한 실태파악이 가장 중요하다 할 것이다. 해상테러범죄의 경우 일반 사건에 비하여 발생빈도에서 당연히 낮은 수치로 기록되는 이유로 언론과 대중의 관심밖에서 존재하는 경우가 대부분이다. 그러나 간과하지 않아야 할 것은 낮은 빈도로 발생하는 이러한 해상테러리즘의 규모와 피해는 일반 범죄에 비하여 대규모적이고 조직적이며, 많은 희생자를 가져올 수 있다는데 있다. 또한 사건에 대한 미미한 대책은 유사한 사건의 연쇄반응을 일으킬 수 있은 심리적 우발성을 지니고 있다는데 있다. 특정사건이 발생하고 일반대중의 관심이 고조될 때 마련하는 대책은 일시적이고 어느 시점에는 다시 소홀해지기 마련이다. 현재 해상테러는 많은 국가들이 직면하고 있는 문제지만, 일반 대중은 물론 담당자들조차도 해상테러에 대한 전체적 이해가 부족한 실정이다. 해상테러에 대한 정체를 정확히 파악하지 못하고는 이를 극복할 수 없는 것은 당연하다. 따라서 해적방지센터와 연계하여 관련정부기관에서 상설해상테러방지팀을 구성·운영하는 것이 필요하고 이와 함께 이론적 연구를 병행하는 대책이 정책수립에 반영하는 방안이 마련되어야 한다.

구소련의 붕괴와 동구공산권의 몰락이 가져온 냉전의 종식은 극단적 전쟁이라는 최후수단성을 감소시키는 긍정적 효과를 가져왔으나 세계 최강대국이라는 미국과 소련의 양대무력의 한 축이 무너짐으로 인한 긴장의 이완은 많은 지역적, 종교적 그리고 민족해방이라는 소규모적이고 지엽적 문제를 야기시키는데 일조한 것도 사실이다. 이들은 과거 전쟁에서 보여지는 전면전을 행할 수단과 능력이 없기 때문에 국제여론에 호소하는 방법으로 그 목적을 이루려 한다. 문제는 이러한 국제적 여론을 자신들의 문제로 끌어내기 위한 수단으로 육상에서의 테러리즘이나 항공기테러와 같은 불특정 다수에 대한 위협을 행한다는 것이다. 이와 같은 위협이 이제 점차 의존도가 높아져 가고 있는 해상에서도 점증하는 추세에 있다. 과거 테러발생 초기에 많은 국가들은 일시적 현상으로 보고 테러에 대한 대책마련에 소홀히 하였다는 것은 앞서 본 바와 같다. 해상테러에 대한 문제에 있어서도 현재의 정책적 추이는 과거

55) 최진태, "해적행위와 해상테러리즘에 대한 연구", 해양전략 제88호(1995. 9.), 248쪽.

와 다를 것이 없다 하겠다. 우리의 경우는 이러한 냉전체제의 종식에도 불구하고 여전히 사상적 이념을 달리하는 대치상황을 계속하고 있다. 더욱이 북한은 지속적으로 여론화되지 않은 해상테러리즘을 행해왔다는 것 역시 앞서 본 바와 같다. 이것은 우리가 군사적 대응책과 함께 소규모적이고 게릴라적 성격을 지니는 지속적인 해상테러에 대한 대응책이 준전쟁의 개념으로 이루어져야 하는 당위성을 설명하고 있다. 결국 우리의 경우 해상테러에 대한 대책은 국제적 성격을 가지는 사건에 대하여 뿐만 아니라, 북한과의 대치적 상황에 대해서도 지속적 관심과 정책적 반영 그리고 장기적인 대책의 수립을 마련하여야 한다. 근시안적 대책은 확실해 여론의 확산이나 그들의 목적을 수행하기 위해 수단과 방법을 가리지 않을 준비가 된 테러범들에게 자칫 테러가 적절한 유혹으로 작용할 수 있음을 알아야 한다.

5. 결 론

이상에서와 같이 해상테러리즘의 개념과 발생원인 및 유형, 그리고 SUA협약, ISPS Code, PSI를 중심으로 한 국제법적 규제 그리고 해상테러리즘에 대한 국내적 대응방안에 대하여 고찰해 보았다. 좁은 의미의 해상테러리즘은 선박에 대한 혹은 선박내에서 발생한 불법적 폭력행위에 한정되었지만 현대 국제법에 있어서 해상테러리즘의 개념은 선박 혹은 선박에 적재된 화물을 이용한 항만시설에 대한 불법적 폭력행위를 포함하는 넓은 의미로 이해하고 있다. 따라서 해상테러리즘에 대한 대응조치 역시 선박자체에 대한 보안이나 항행의 안전을 보호하기 위한 조치뿐만 아니라 항만시설물에 대한 보안은 물론 선박에 적재된 화물에 대해서도 보안 및 안전조치를 강구하는 방향으로 발전하고 있다.

전세계를 한순간에 놀라게 했던 미국에서의 9.11 사태이후 반테러리즘에 관한 국제법은 "인도 혹은 기소"라는 사후규제적 역할을 수행하고 테러리즘의 방지라는 원칙에 대해서는 일반적 합의만 담고 있었던 시기를 지나 방지를 위한 각국간의 협조를 구체적으로 실행하는 시기로 빠르게 변모해가고 있다. 해상테러리즘 역시 일반적인 테러리즘의 전통적이고 전형적인 한 유형으로서 이에 관한 국제법 역시 종전의 사후규제적 역할의 단계를 벗어나 각종 사전예방적인 조치의 채택으로 방지의 의무를 구체화하는 단계로 발전해 나가고 있다. 그 전형적인 예가 바로 국제해사기구의 ISPS Code를 통한 사전 예방조치로써 선박, 선원 및 항만시설에 대한 높은 수준의 국제적 보안규칙마련 및 지역간 항만국통제 MOU체제의 협력을 통한 국제적 규제조율 등과 같은 해상보안의 강화다. 또한 사후규제조치 강화방안으로 1988년 SUA협약과 의정서의 대상범죄를 확충하고 실효성을 강화하기 위해 임검권의 명확한 규정을 마련하기 위한 개정작업의 진행 등이라 할 수 있을 것이다.

해상테러리즘과 관련된 테러행위는 여러 국가가 관여될 수 밖에 없는 국제적 성격을 반드시 지니고 있기 때문에 해상테러리즘의 대응 역시 국가간의 긴밀한 협조를 통해서만 가능하다고 할 수 있다. 따라서 해상테러리즘에 대한 우리의 대응자세는 바로 국제법의 발전 동향에 맞추어 관련 법규를 정비하는 것이다. 선박은 물론 선원과 항만시설에 대해 국제적 기준에 부합하는 보안수준을 확보하고 실효성있는 항만국통제(PSC)를 실시하여 테러리즘을 사전에 예방하여야 하며, 지역간 협력체제에 있어서도 신중하되 적극적인 자세가 요망된다고 하겠다. 또한 대내적으로는 관련 행정부처간의 원활한 협조와 일관성있는 예방조치의 실행을 위해 통합적 관리를 위한 법제의 정비 역시 중요하다 하겠다. 하지만 대테러와 관련이 있는 법제는 성격상 규제적일 수 밖에 없으므로 인권문제 혹은 경제적 이익 등과 충돌할 가능성이 상존한다. 따라서 이러한 충돌의 문제를 항상 염두해 두면서 법제 정비에 최선을 다해야 할 것이다. 마지막으로 테러의 규제와 방지에 대해서만 논의를 집중하다 보면 테러리즘의 피해자에 대한 측면을 등한시 할 우려도 있다는 점을 지적하지 않을 수 없다. 예를 들어 화물운송선박에 대한 해상테러리즘의 경우 이를 방지하기 위해 각종 안전 내지 보안조치를 강화하면 해상운송의 주체가 되는 선사와 선주에게 지나치게 많은 비용을 부담하게 할 우려가 있으며, 그렇다고 필요한 보안체제의 수립과 이행을 게을리하여 화물운송선박에 대한 해상테러리즘을 예방하는데 실패한다면 선사와 선주는 물론 화주에게 엄청난 손해를 입게 한다. 따라서 이러한 손해와 관련하여 피해자들을 구제하는 입법장치 역시 매우 소중하다고 할 것이다. 테러리즘의 피해자 구제를 위한 특별입법의 마련은 자국민을 보호해야할 국가의 의무를 강화함으로써 정부기관에 대해서는 테러방지에 대한 경각심을 가져다 줄 수 있으며, 동시에 선사 및 선주에 대해서도 구제절차에서 면책되려면 국가의 각종 해상보안조치를 충실히 준수해야 하므로 이러한 보안조치의 준수를 더욱 강화시킬 수 있을 것이다.

참고문헌

[1] 김두현, 현대테러리즘론, 서울 : 백산출판사, 2004.

[2] 이황우, 한상암공저, 대테러정책론, 서울 : 진명출판사, 1996

[3] 김영석, 국제법상 테러행위의 규제방안에 관한 고찰, 2004년도 대테러학술세미나, 대한국제법학회.

[4] 김한택, 국제법상 해상테러범죄의 규제, 강원법학, 제6권, 1994..

[5] 신경엽, 테러리즘에 대한 국제법적 규제에 관한 연구, 경희대대학원 박사학위논문, 2002.

[6] 신의기, 테러리즘 관련법제 정비방안, 연구보고서 02-10, 한국형사정책연구원, 2002.

[7] 신창훈, "해상 테러리즘(Maritime terrorism)의 규제와 방지에 관한 국제법 동향과 우리나라의 대응방향", 「국제테러와 한국의 대응방향」, 2004년도 대테러리즘 학술세미나, 대한국제법학회, 2004. 10.

[8] 안경훈, 해상테러리즘에 관한연구: 1988년 로마협약을 중심으로, 경희대대학원 박사학위논문, 1998.
[9] 이계수, 테러방지법안의 쟁점, 민주법학 제25호, 2004.
[10] 이대우, 21세기 국제안보환경 변화와 한국의 테러대책, 2004년도대테러학술세미나, 대한국제법학회.
[11] 제성호, 해상테러의 법적 규제, 국제법학회논총 35권2호(68호), 1990. 12.
[12] 제성호, 9·11테러 이후 미국의 대테러 대응체계 변화, 2004년도대테러학술세미나, 대한국제법학회.
[13] 제성호, "항공기 테러의 법적 규제", 서울대학교 법학박사학위논문, 1989.
[14] 지상원, "항해안전에 대한 불법행위 억제협약의 국내수용 방안", 해사법연구 제14권 제2호, 한국해사법학회, 2002. 12.
[15] 최석윤·이윤철·홍성화·박정기, 해적행위에 대한 법적 책임과 대응방안, 한국항해항만학회, 2005.
[16] 최진태, 해적행위와 해상테러리즘에 대한 연구, 해군대학, 1995.
[17] 최진태, 테러리즘의 역사적 기원과 변천, 국방연구 제45권 제1호, 2002. 6.
[18] 최춘송, 한국의 초국가적 테러리즘 대응에 관한 연구, 국방대학교대학원, 2002.
[19] 해운산업연구원·한국전략문제연구소 「국가안보와 국민경제안정을 위한 한국상선대의 유지·확보대책에 관한 연구」, 한국해사재단, 1997. 3.
[20] Churchill & Lowe, The law of the sea(3rd ed.), Manchester University Press, 1999.
[21] Edward F. Mickolus, Transnational Terrorism: A Chronology of Events, 1968-1979, London: Aldwych, 1980.
[22] Francesco Francioni, Maritime Terrorism and International Law, G.Y.I.L. Vol. 31, 1988.
[23] H.E. Jose Luis Jesus, "Protection of Foreign Ships against Piracy and Terrorism at Sea: Legal Aspects", Ihe International Journal of Marine and Coastal Law, Volume 18 No. 3, 2003.
[24] Robert G. Clyne, "Terrorism and Port/Cargo Security: Developments and Implications for Marine Cargo Recoveries", 77 Tulane Law Review 1183(2002-2003).
[25] Paul R. Pillar 저, 테러와 미국의 외교정책, 국방대학교 안보문제연구소, 2001.
[26] 리처드 하스 외, 장성민 편역, 9.11테러이후 부시행정부의 한반도정책, 서울 : 김영사, 2002.

*이 논문은 2005년도 한국학술진흥재단 해외공동연구지원사업의 일환으로 진행되고 있는 연구의 일부임.