

## 국제해협에서의 강제도선제도에 대한 해양법협약상 고찰

-토레스해협 PSSA 지정과 관련하여-

이윤철+

한국해양대학교 해사수송과학부 교수 · 법학박사

### Some Considerations on Legal Aspects in 1982 UNCLOS concerning the Compulsory Pilotage in International Strait as PSSA

-concerning the designation of PSSA in Torres Strait-

Yun-Cheol Lee+

**Abstract:** International law provides for fundamental navigational rights called the right of transit passage in international straits as defined by UNCLOS. However, the Australian government published Marine Notice 8/2006 and the associated Part 54 of Australian Marine Orders which requires ships transiting the Torres Strait to engage the services of a pilot and imposes significant penalties for non-compliance on the basis of the IMO MEPC 133(53) which is just a resolution as a recommendation. This paper aims to study legal aspects in UNCLOS on the pilotage in the Torres Strait following the extension of the Great Barrier Reef PSSA neighbouring Australia.

**Key words:** PSSA, UNCLOS, The right of transit passage, The right of innocent passage, Torres Strait, IMO, MEPC, compulsory pilotage, international strait

### 1. 시작하며

특별민감해역(PSSA; Particularly Sensitive Sea Areas)이란 생태학적, 사회경제학적인 측면에서 보존가치가 높은 해역에 대하여 선박운항으로 야기될 수 있는 피해로부터 보호하기 위하여 연안국의 제안으로 IMO가 지정한 해역을 말한다. 현재 전 세계적으로 호주의 Great Barrier Reef, 쿠바의 Sabana-Camaguey Archipelago, 콜롬비아의 Malpelo Island, 미국의 Florida Keys, 덴마크·독일·네덜란드에 인접한 Wadden Sea 및 페루의 Paracas National Reserve 등 6개 해역이 특별민감해역으로 지정되어 있다. 해당 연안국은 특별민감해역에 대하여는 해양사고 방지 및 환경보호를 목적으로 강제도선, 선박위치보고제도, VTS 등의 추가적인 보호조치(associated protective measures; APMs)를 취할 수 있다.

원래 특별민감해역의 지정은 MARPOL 73/78 협약에서 규정하고 있는 특별해역(SA; Special Area)<sup>1)</sup>이 오염물 배출만 규제하고 있는 단점을 보강하기 위하여 IMO에 의하여 도입된 제도이다. 그러나 일부 선진국들은 자국의 이익에 지나치게 치중한 인상을 주는 제안을 하고 있고, 이에 대하여 다수의 국가가 동의하지 않고 있다. 그럼에도 불구하고 호주를 비롯한 이들 선진국들은 유엔해양법협약(UNCLOS; United Nations Convention on the Law of the Sea, 이하 해양법협약이라 한다)에서 보장하는 선박의 영해에서의 무해통항권(The right of innocent passage)이나 국제해협에서의 통과통항권(The right of transit passage)과 같은 항행의 자유(freedom of navigation)를 침해할 소지가 있는 특별민감해역 내 추가조치의 도입을 계속 주장할 것으로 보임에 따라 향후 많은 논란이 있을 것으로 예상된다.

따라서 이 논문은 최근 호주가 Great Barrier Reef PSSA를 토레스해협까지 확장시켜, 양 구간사이의 광활한 해

+ 대표저자 : 이윤철(중신회원), E-mail: lyc@mail.hhu.ac.kr, Tel: 051)410-4249

1) 특별해역이라 함은 해양학상 및 생태학상의 조건과 교통의 특수한 성격으로부터 인정되는 기술상의 이유로 기름에 의한 해양 오염의 방지를 위한 특별한 강제조치의 채택이 요구되는 해역으로서 IMO에 의해서 지정된 특별보호구역을 말한다. 여기에는 지중해해역, 발틱해역, 흑해해역, 홍해해역, 걸프해역, 아덴만해역, 남극해역, 북서유럽해역 등이 있으며, 최근에는 오만해역이 새로이 지정되었다. 이윤철, 국제해사협약강의(부산 : 다솜출판사, 2006), 223, 345쪽.

역은 물론 동 해협에서 까지도 강제도선제도를 국내법으로 도입·적용함으로써 발생할 수 있는 문제점을 해양법적 차원에서 검토하여 향후 대응방안을 마련하기 위한 기초자료를 제공하는데 목적을 두고 있다.

## 2. 문제의 제기

### 2.1 논의경과

특별민감해역 지정과 관련하여 영국, 프랑스, 스페인, 포르투갈 등 서유럽국가들은 영국에서 포르투갈에 이르는 서부유럽해역을 특별민감해역으로 지정하자는 제안을 2003년 7월 제49차 IMO MEPC에 제출하여 승인 받은 바 있으며, 동 제안은 2004년 10월에 개최되는 제52차 IMO MEPC에서 정식으로 지정되었다. 또한 이들 국가는 2004년 7월 5일부터 7월 9일 사이에 개최된 제50차 MSC에 중급유(heavy-grade oil)를 운송하는 선박에 대한 강제 선위통보제도를 제안해 승인을 받은 바 있다.

특히 호주는 제52차 MEPC 회의에서 특별민감해역으로 이미 지정되어 있는 Great Barrier Reef와 토레스해협(Torres Strait)사이의 광범위한 해역에서의 강제도선 실시를 제안하며 IMO의 승인을 요청하였다. 그러나 영해외측 해역에서의 강제도선구역 설정에 관하여 다수의 국가가 반발하였고, 결국 IMO 법률위원회에서 법률적 타당성 검토를 마친 후 다시 논의하기로 하였다.

제53차 MEPC 회의에서는 기존 특별민감해역인 Great Barrier Reef PSSA 해역을 토레스해협까지 확대하고 동 해협에서의 도선제도를 결의의 형식인 권고사항으로 승인하였다.<sup>2)</sup> 이를 근거로 호주는 지난 2006년 제54차 MEPC 회의에서 토레스해협에서의 강제도선을 시행하려하자 많은 국가들이 동 해협에서의 강제도선제도에 대해 동 해협의 통항은 통과통항이며, 더욱이 IMO 결의에 따른 도선제도는 강제사항이 아니라 권고사항임을 주장하였다.

그러나 호주는 Marine Notices 2006/8을 공포하여 2006년 10월 6일부터 강제도선을 시행하였고, 위반시 상당한 벌칙을 부과한다고 명시하고 있다. 이 Notice와 관련된 호주 국내법인 Australian Marine Orders의 Part 54에서는 토레스해협을 통항하는 선박에게 강제도선을 하도록 하고 위반시에는 상당한 벌칙을 부과한다고 하는 규정을 도입하였다.

이에 대해 ICS를 포함한 여러 단체 및 국가들은 MEPC.133(53)결의에서 토레스해협 통항시 도선사를 승선토록 한 것은 IMO결의 국제법적 성격인 권고적 효력과 맞지 않다고 주장하고 항의하였다.

제53차 MEPC 회의에서 미국은 해양법협약상의 국제해협의 선박통항권과 관련한 내용<sup>3)</sup>을 강조하면서, MEPC 결의를 근거로 동 해협에서 강제도선을 실시한다는 것은 국제법상 타당하지 않다고 주장하였고, 많은 국가가 이를 지지하였다.<sup>4)</sup> 즉 해양법협약 제42조(통과통항에 관한 해협연안국의 법령) 제2항에서 “이러한 해협연안국의 법령은 외국 선박을 형식상 또는 실질상으로 차별하지 아니하며, 이 절에서 규정된 통과통항권을 부정, 방해 또는 침해하는 실질적인 효과를 가져오지 아니한다”라고 규정하고 있으므로, 토레스해협에서의 강제도선은 해양법협약상 인정되는 선박통항의 권리 즉, 국제해협에서의 통과통항권을 부정하고 제한하는 것이라고 주장하였다.

### 2.2 문제점

MEPC 제54차 회의에서 많은 국가가 토레스해협에서의 강제도선조치에 대해 해양법협약상의 통과통항권 침해하는 것과 관련하여, 강제적용에 대한 부당성을 지적했음에도 불구하고 호주정부가 일방적으로 강제도선제도를 시행하였다.

우리나라 선박이 토레스해협을 통항하는 경우는 많지 않고, 또 통항하는 우리나라 선박 중 대부분은 이미 안전 및

2) IMO Res. MEPC.133(53).

3) 1982년 유엔해양법협약 제42조(통과통항에 관한 해협연안국의 법령) 제2항.

4) IMO MEPC 53/24 para. 85.5-8.6.

경제적 이유로 도선사를 승선시켜 오고 있으므로 이 해협에서 강제도선제도를 시행한다 할지라도 그로 인한 피해는 크지 않을 것으로 판단된다.

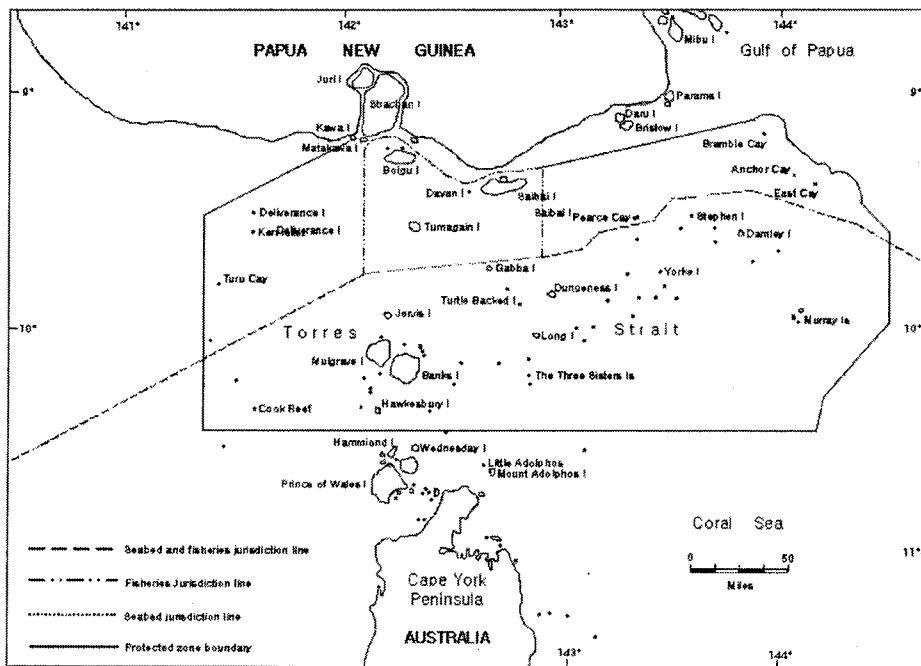
그러나 IMO 회의에서 결의채택을 통한 권고사항임을 확인한 사항을 호주가 일방적으로 강제 시행하는 것에 대해서는 국제법과 국제예양에 어긋난 행위이므로 인정할 수 없다고 본다. 더구나 이러한 사례가 세계의 여타 국제해협과 유사한 특별민감해역에서도 확대·적용될 수 있는 선례가 될 가능성이 높다는 우려가 더 큰 문제점이다.

### 3. 토레스해협의 해양법협약상 검토

#### 3.1 해양법협약상 국제해협 요건 및 토레스해협

해양법협약상의 국제해협의 요건은 공해 또는 배타적 경제수역의 양쪽부분을 연결하는 국제항행에 사용되는 해협<sup>5)</sup>과 공해 또는 배타적 경제수역의 한쪽부분과 해협연안국의 내항을 연결하는 경우의 국제항행에 사용되는 해협<sup>6)</sup>이라고 규정하고 있다.

토레스해협은 파푸아뉴기니와 호주령 도서 사이의 Coral Sea 내부에 위치한 너비가 129km에 이르는 해협으로서 해협 양쪽이 호주와 파푸아뉴기니의 배타적 경제수역에 속해 있는 코럴해와 아라푸라해를 연결하고 있는 해협이므로<sup>7)</sup> 해양법협약 제37조에 해당하는 국제해협에 해당한다.



#### 3.2 국제해협에 적용되는 통과통항권

국제항행에 사용되는 해협에 있어서 모든 선박과 항공기는 방해받지 않는 통과통항권을 향유한다. 통과통항권이란 공해 또는 배타적 경제수역의 한쪽부분과 다른 공해 또는 배타적 경제수역을 연결하는 해협에서 항행의 자유(freedom of navigation) 또는 상공비행의 자유(freedom of overflight)를 향유하는 것이다.<sup>8)</sup> 이 경우 항행의 자유 및 상공비행의 자유는 해협을 계속적으로 그리고 신속하게 통과할 목적만을 위하여 행사되어야 한다. 통과통항권은

5) 해양법협약 제37조.

6) 해양법협약 제38조 후단.

7) 최중화, 현대국제해양법(서울 : 도서출판, 2004), 68쪽.

8) 해양법협약 제38조 제1, 2항.

영해에서의 무해통항권보다 한층 선박의 통항의 자유가 강화된 기국의 권리이다. 따라서 토레스해협에서도 선박의 통과통항권이 인정된다고 볼 수 있다.

### 3.3 통과통항 선박의 의무

해양법협약에서는 국제해협을 통과중인 선박으로 하여금 일정한 의무를 준수하도록 규정하고 있다. 즉, 국제해협을 통과중인 선박은 지체없이 통과할 것, 해협연안국의 주권, 영토적 보존, 정치적 독립을 위협하는 행위나 무력의 사용을 삼갈 것, 재난이나 불가항력의 경우 이외에는 계속되고 신속한 통항의 정상적인 형태에 부수되지 아니한 어떠한 다른 행위도 삼가할 것, 동 협약 3부 국제항행에 이용되는 해협과 관련된 그 밖의 관련규정<sup>9)</sup>을 준수할 것 등의 의무를 다해야 한다.<sup>10)</sup> 또한 통과통항중인 선박은 해상충돌방지를 위한 국제규칙을 포함하여 해상안전을 위하여 일반적으로 수락된 국제규칙, 절차 및 관행의 준수, 선박에 의한 오염의 방지, 경감 및 통제를 위하여 일반적으로 수락된 국제규칙, 절차 및 관행의 준수<sup>11)</sup> 등의 의무를 다해야 한다. 항해안전 및 해양오염방지에 관한 국제규칙에는 CORREG, SOLAS, MARPOL 협약은 물론 해상안전과 해양환경보호분야의 여타 IMO 해사협약들도 이에 해당한다고 볼 수 있다. 왜냐하면 “일반적으로 수락된(generally accepted) 국제규칙”이라 함은 특정된 국제규칙이라기보다는 해상안전과 해양환경보호분야의 국제협약에 가입하지 않은 비당사국 및 선박이라 할지라도 해당해역을 통과통항할 경우에는 지켜야 하는 국제규칙이기 때문이다.<sup>12)</sup> 즉, 관련국제규칙이 “일반적으로 수락된” 내용인 한, 이를 준수해야 한다는 의미로 해석해야 할 것이다.

### 3.4 해협연안국의 권한

통과통항과 관련하여 해협연안국의 이익보호를 위하여 인정되고 있는 권리는 해양법협약상 통항로 및 통항분리대 설정권<sup>13)</sup>과 보호적 입법권<sup>14)</sup>이 이에 해당한다.

우선 통항로 및 통항분리대 설정권과 관련하여, 해협연안국은 선박의 안전통항을 촉진하기 위하여 필요한 경우 협내에 항로대를 지정하고, 또한 통항분리제도를 설정할 수 있다. 이 경우 선박은 항로대와 통항분리제도를 준수하여야 한다. 그러나 통과통항 체제 하에서 해협연안국은 항로대나 통항분리방식을 일방적으로 지정하거나 설정할 수 있는 것이 아니다. 즉, 연안국은 자신의 제안이 권한있는 국제기구에 의하여 채택된 이후에야 항로대나 통항분리제도를 지정 혹은 설정할 수 있다. 무해통항 체제 하에서 연안국에게 권한있는 국제기구의 권고를 단지 고려에 넣을 것이 요구되고 있는 것과는 대조적이다.<sup>15)</sup>

또 연안국의 보호적 입법권과 관련하여, 특히 해양법협약 제42조(통과통항에 관한 해협연안국의 법령)에서 규정하고 있는데, 영해에서의 선박의 무해통항과 관련된 연안국의 입법권을 규정한 제21조와 대비할 수 있다.<sup>16)</sup> 즉, 제21조의 입법권은 영해에서의 무해통항에 관한 연안국의 법령제정권으로서 유엔해양법협약과 “기타 국제법의 일반원칙”에 따라 설정되며, 무해통항권을 행사하는 외국선박은 이러한 모든 법령과 해상충돌방지에 관한 일반적으로 승인된 국제법규를 준수해야 한다.<sup>17)</sup> 반면에 제42조의 입법권은 통과통항에 관한 해양법협약 제3부(국제해협에 이용되는 해협) 제2절(통과통항)의 규정에 따라서만 인정된다. 이에 대한 구체적인 법령제정 사항은 통항규칙과 항해안전에 관한 사항, 오염의 방지·감소·통제에 관한 사항, 어로금지에 관한 사항, 관세·재정·이민 및 위생에 관한 국내법을 위반

9) 해양법협약 제3부에서 규정하고 있는 기타의 통과통항규정으로서, 제40조의 조사 및 측량활동의 금지, 제41조의 연안국이 지정한 항로와 통항분리대 존중의무, 그리고 제42조의 연안국 보호입법권에 의한 법령 등의 준수의무 등이 이에 해당한다.

10) 해양법협약 제39조 제1항.

11) 해양법협약 제39조 제2항.

12) 김영구, 한국과 바다의 국제법(서울 : 21세기북스, 2004), 250-251쪽; 이윤철, 앞의 책, 9쪽.

13) 해양법협약 제41조.

14) 해양법협약 제42조.

15) 해양법협약 제41조; 김대순, 국제법론(서울 : 삼영사, 2006), 791-780쪽, E.D. Brown, *The International Law of the Sea*, Volume I (England : Dartmouth, 1994), pp.91-93.

16) 최중화, 앞의 책, 71쪽.

17) 해양법협약 제21조 제1, 4항.

하는 행위에 관한 사항 등 4가지가 이에 해당된다.<sup>18)</sup> 이러한 법령은 외국선박간에 형식적으로나 실질적으로 차별을 두거나, 그 적용에 있어서 통과통항권을 부정·방해·침해하는 효과를 가져와서는 아니된다고 규정하고 있다. 따라서 해협연안국은 선박의 통과통항권을 침해해서는 아니되는 제한된 입법권한을 가질 수 있다고 해석된다.

#### 4. 강제도선 지정관련 연안국의 권한에 대한 국제해양법적 해석

해협연안국은 해양법협약 제12부(해양환경의 보호와 보전) 제6절(각종 오염관련 법령집행)에 규정된 법령을 집행하기 위하여 자국의 배타적 경제수역 내에서 선박으로부터의 오염을 방지, 경감 및 통제하기 위하여 권한있는 국제기구나 일관 외교회의를 통하여 확립된 일반적으로 수락된 국제규칙과 기준에 합치하고 또한 이에 대하여 효력을 부여하는 법령을 제정할 수 있다.<sup>19)</sup> 이에 따라 해협연안국은 영해는 물론이고 200해리 이내의 배타적 경제수역에서는 해상안전 및 해양환경보호를 위해서는 연안국이 적절한 국내법을 제정하여 시행할 수 있다고 해석되며, 국제해협에서도 예외가 될 수는 없다.

국제해협과 관련하여, 해양법협약 제42조 제1항에서 열거된 해협연안국의 입법사항은 제한적인 열거로 보아야 한다. 해협연안국의 보호적 입법권에 대해서는 이들 국내법의 적용이 통과통항권을 사실상 부인하거나 방해하는 것이 되지 않도록 적용·실시되어야 한다는 중요한 제한이 있다.<sup>20)</sup>

이는 연안국이 국내법령의 시행 등을 이유로 통항선박에 대하여 정선, 점검, 수색 등의 조치를 자행하는 것을 금지하는 취지라고 해석된다. 궁극적으로 해협연안국은 EEZ 이내에서 제42조 및 제211조(선박에 의한 오염)에 따라 IMO가 인정할 경우 국내법령을 채택, 시행할 수 있으나 해협연안국에 피해를 주지 않는 한 통과통항권이 방해받는 방향으로 제정되어서는 아니된다는 것을 의미한다.

따라서 국제해협인 토레스해협에서 강제도선을 적용하기 위한 국내법제정 및 시행은 동 해역이 해양환경오염에 취약한 PSSA임이 입증된 후 기존의 통과통항권이 침해되지 않는 범위 내에서 가능하다고 해석된다.

#### 5. 맺으며

앞에서 살펴본 바와같이 해양법협약상 국제해협에서는 선박이 계속적이고 신속하게 통항할 경우 영해에서의 무해통항권보다 한층 통항의 자유가 강화된 기국의 권리가 인정된다. 그럼에도 불구하고 호주는 파푸아뉴기니와의 사이에 위치한 토레스해협에서의 강제도선을 실시하기 위한 국내법적 조치를 취하고 2006년 10월부터 시행에 들어 갔다. 이와 관련된 국제문서로는 IMO MEPC 결의 정도이고, 이 역시 결의의 성격상 권고적 효력만을 가질 뿐이므로 국제법상 타당하지 않다고 본다.<sup>21)</sup>

이 문제와 관련하여 2006년 10월에 개최된 IMO MEPC 제55차 회의에서 호주의 Marine Notice 8/2006(Torres Strait에서의 강제도선)에 대해 ICS(International Chamber of Shipping) 등이 이의를 제기<sup>22)</sup>하여 많은 논란이 있었다. 싱가포르 MEPC. 133(53)에서 규정한 도선이 권고사항임을 강조하면서 호주에게 자국법의 재개정을 요청하였으나 호주는 이 주장을 수용하지 않았다.

궁극적으로 호주의 이러한 일방적인 국내적 조치 및 IMO에서의 입장은 국제법적으로나 국제예양상으로도 적절치 않으며, 더욱이 이같은 강제도선제도 시행이 향후 여타 다른 해역에서도 확대될 우려가 있고 해운중심국가인 우리나라로서는 경제적 피해가 예상되므로 입장을 같이하는 국가들과 국제적 공조를 통해 적절한 대응을 하여야 할 것이다.

18) 해양법협약 제42조 제1항.

19) 해양법협약 제211조 제5항.

20) 김영구, 앞의 책, 252-253쪽; 최종화 앞의 책, 71-72쪽.

21) 국제법상 강제적 효력을 가지기 위해서는 조약 또는 관습국제법적 법원이 있어야 하고, 강제적 효력을 가지기 위해서는 매우 제한적으로 적용하고 있다. IMO 결의의 국제법적 효력에 대해서는 이윤철, “국제해협기구(IMO)결의의 국제법적 효력”, 해사법연구, 제13권 제2호(2001. 12.)를 참조할 것.

22) IMO MEPC Document 55/8/3.

해양안전과 해양환경보호의 눈 리가 지나치게 강조되어 해운활성화를 통한 국제경제가 피해를 볼 수 있으므로 보호 법익의 경중을 정확히 파악하여 국제법적 논리에 입각하여 대응방안을 마련하여야 할 것이다.

### 참고문헌

- [1] 김대순, 국제법론, 서울 : 삼영사, 2006.
- [2] 김영구, 한국과 바다의 국제법, 서울 : 21세기북스, 2004.
- [3] 이윤철, 국제해사협약강의, 부산 : 다솜출판사, 2006.
- [4] 최종화, 현대국제해양법, 서울 : 도서출판, 2004.
- [5] 이윤철, “국제해사기구(IMO)결의의 국제법적 효력”, 해사법연구, 제13권 제2호, 2001. 12.
- [6] E.D. Brown, *The International Law of the Sea*, Volume I, England : Dartmouth, 1994.
- [7] 1982 The United Convention on the Law of the Sea.
- [8] IMO MEPC 55/8/2, 55/8/3, 55,/8/2/Add.1.