
해양안보 위협요인으로서의 타국 정부선박에 대한 관할권 제한

이민효*

The restriction of jurisdiction on foreign government ships
as a threatening factor on maritime security

Min-hyo Lee*

요 약

비상업용 정부선박은 국가가 소유·운영하는 선박으로 군함과 마찬가지로 타국 재판관할권으로부터 면제된다. 이는 전통 국제법상의 주권면제이론에 따른 것으로, 국제법상 국가 행위나 재산은 타국의 재판권으로부터 면제되기 때문이다. 주권면제는 판례나 국가관행을 통해 확립된 일반 국제법상의 원칙이다. 문제는 우리 관할수역에서의 타국 비상업용 정부선박에 대한 관할권 제한은 해양안보적 측면에서 상당한 불안요인이 된다는 점이다. 왜냐하면 불순한 의도로 우리 관할수역에 들어와도 주권면제가 인정되기 때문에 그 대응에는 한계가 있을 수밖에 없다. 국제법이나 국제관례를 벗어난 관할권 집행은 국제사회의 비난은 물론 국가책임을 발생시키기 때문에 관련 국제규범의 정확한 이해 및 적용을 통한 합법적 권한행사가 중요하다.

ABSTRACT

Government ships, the ships owned by a state and operated for non-commercial purposes (hereinafter, government ships) are entitled to sovereign immunity. In accordance with sovereign immunity under traditional international law, states enjoy immunity from the jurisdiction of courts of another state. Sovereign immunity is the general principle accomplished through judicial cases and international treaties since the 19th century.

The problem is that the restriction of jurisdiction on foreign government ships in Korean jurisdictional waters is a considerable threatening factor on the maritime security situation. In spite of dubious intention of foreign government ships, the counter measures should be limited because of sovereign immunity.

키워드

비상업용 정부선박, 관할권, 주권면제, 해양안보

Key word

Government ships operated for non-commercial purposes, Jurisdiction, Sovereign immunity, Maritime security

* 해군사관학교 국제관계학과 (leeminhyo@yahoo.co.kr)

접수일자 : 2010. 03. 26

심사완료일자 : 2010. 05. 15

I. 서 론

1982년에 채택된 ‘바다의 헌장’인 해양법협약은 기존의 해양질서를 근본적으로 바꿔놓았다. 이제 해양은 세계 각국의 첨예한 이해관계가 얽혀있는 생존이 터전이 되었으며, 해양영토 확장과 해양자원 확보를 둘러싼 경쟁과 대립의 장이 되었다. 특히 한반도 주변국들은 인접국과의 갈등과 마찰을 예상하면서도 자국의 이익을 극대화하기 위하여 해양법협약에서 인정하고 있는 권리들을 최대한 확대 해석·적용하고 있다. 이러한 해양질서의 변혁은 해양을 지역안보의 핵심대상으로 자리매김하게 했으며, 나아가 우리의 경우 해양안보의 유지가 국제적이고 현실적인 생존문제가 되었다.

21세기 해양경쟁 시대에 주변국들은 해양자원개발권을 둘러싼 충돌과 해상대터 및 해적행위 등과 같은 비전통적 해상안보 위협요소의 증가에 대응하고, 해상교통로 확보를 위해 정치·외교·법과 제도·군사적인 측면에서 다양한 노력들을 경주하고 있다.

국가간의 경제·문화의 교류와 교류를 위한 중추적인 통로인 해양은 오늘날 경제발전의 토대요 화해와 협력의 터전이지만, 항행이나 기타 해상활동에서 선박은 활동수역 및 활동내용은 물론 그 종류에 따라 법적 지위를 달리한다.

특히, 어느 일국의 선박이 공해나 타국의 주권 및 관할권이 미치는 해역(영해 및 배타적 경제수역)에 있는 경우, 그 선박에 대한 관할권 행사주체와 관련하여 문제가 된다. 우선 공해상의 선박은 그 기국(旗國)의 배타적 관할권에 복종한다는 것은 국제법상의 확립된 원칙이다(기국주의(Flag State Jurisdiction), 선적국주의라고도 함).[1] 그러나 타국 영해 및 배타적 경제수역 등 주권 및 관할권이 미치는 수역에 있는 경우 어선이나 상선과 같은 상업용 선박은 연안국의 국내법이나 국제법을 위반한 경우 해당 법령에 따라 연안국의 주권이나 관할권에 따라야 한다. 반면에 공해상 타국 주권이나 관할권이 미치는 수역이든 법령위반 선박이 비상업용 정부선박인 경우에는 상업용 선박과는 달리 취급된다. 이는 전통 국제법상의 주권면제이론에 따른 것으로 국가는 국제법상 그 행위나 재산에 관하여 타국의 재판권에 따르지 않는다. 즉, 자발적 의사에 의한 경우를 제외하고 국가는 타국의 재판권으로부터 면제된다. 이는

19C초 국내판례나 국가관행을 통해 확립된 일반국제법상의 원칙(국가면제(state immunity) 또는 재판권면제(jurisdictional immunity)원칙)이다.[2]

문제는 우리 관할수역에서의 타국 비상업용 정부선박에 대한 관할권 행사의 제한이 해양안보적 측면에서 상당한 불안요인이 된다는 점이다. 왜냐하면 이러한 선박이 불순한 의도로 우리 관할수역에 들어와도 군함과 마찬가지로 주권면제가 인정되기 때문에 그 대응에는 한계가 있을 수밖에 없기 때문이다.

본 논문은 최근의 해양안보 환경을 고려하고 주변국과 해양갈등으로 비화할 수 있는 비상업용 정부선박에 대한 관할권 제한에 관한 연구이다. 연구목적은 비상업용 정부선박의 법적 지위를 명확히 함으로써 이들 선박에 대한 관할권 제한으로 인한 우리 해양안보에 미치는 영향을 최소화하는데 있다. 이를 위해 우선 비상업용 정부선박의 의의 및 이들 선박에 대한 관할권 행사 제한의 성립과정을 사례와 국제조약을 통해 고찰하고자 한다. 다음 2006년 4월 한·일간 군사충돌 직전까지 비화되었던 독도주변 수역에 대한 일본의 수로측량 시도 사태를 분석할 것이다.

II. 비상업용 정부선박의 법적 지위

2.1 비상업용 정부선박의 의의

국제법상 선박은 일반적으로 일국의 정부가 소유하고 운영하는지의 여부에 따라 공선(公船)과 사선(私船)으로 구별된다. 정부가 소유·운영하는 공선에는 군함과 정부선박이 있는데, 정부선박도 그 용도에 따라 상업용 정부선박과 비상업용 정부선박으로 나뉘어진다.

군함은 “일국의 군에 소속하여 그 국가의 국적을 나타내는 외부표식을 가지며, 정부에 의해 정당히 임명되고 군적 또는 이와 동등한 명부에 명시되어 있는 장교의 지휘하에 있으며, 정규군율에 따르는 승무원이 배치된 선박”이다(유엔해양법협약 제29조). 해양법협약상의 이러한 군함에 대한 정의는 1907년의 헤이그 제7조약(상선의 군함으로의 변경에 관한 조약, 제2조~제4조), 1958년 공해협약(제8조 2항)에서도 확인된 바 있다. 일부국가에서는 연안경비대 선박도 군에 소속되어 군함으로 간주되기도 한다.[3]

반면에 비상업용 정부선박과 관련하여 해양법협약은 매우 포괄적인 정의 규정을 두고 있다. 영해 및 접속수역에서의 주권면제를 규정하고 있는 해양법협약 제32조는 아무런 정의없이 협약의 어떠한 규정도 균합 및 비상업용 정부선박이 갖는 면책특권에 영향을 미치지 않는다고 하고 있으며, 공해에서의 주권면제를 규정하고 있는 제96조는 “어느 국가가 소유 또는 운영하고 오직 비상업용 정부 역무에 사용되는 선박”이라고만 정의하고 있다. 이처럼 해양법협약은 균합에 대해서는 비교적 상세히 정의하고 있는 반면에 비상업용 정부선박에 관해서는 매우 제한적으로 정의하고 있을 뿐이다.

다만 1991년 국제법위원회(Int'l Law Commission: ILC)가 편찬한 ‘국가와 그 재산의 재판관할권 면제에 관한 협약 초안’ 주석서는 구체적으로 어떠한 선박이 비상업용 정부선박의 범주에 속하는지 예시하고 있는데, 동주석은 국가가 소유하거나 운영하고 정부의 비상업적 목적으로 사용되거나 의도되는 경찰경비선, 세관선, 병원선, 해양지질조사선, 훈련선 및 준설선을 들고 있다.[4]

이상을 종합해 보면, 비상업용 정부선박은 그 범위가 확정되지 않은 이른바 불확정 개념으로, 예시된 경찰경비선, 세관선, 병원선, 해양지질조사선, 훈련선, 준설선 및 국가소유 요트로 한정되는 것이 아니라 소유권 여부와 관계없이 그 운영의 성질과 목적에 비추어 판단되는 개념이라고 보아야 할 것이다.[5]

2.2 비상업용 정부선박과 주권면제

국가는 원고로써 외국 법원에 소를 제기할 수는 있어도, 자발적으로 면제를 포기하여 응소하는 경우를 제외하면 동의없이 피고로서 제소되거나 외국의 재판관할권에 종속되지 않는다.[6]

이러한 국가면제는 19세기에서 20세기 초까지 영역 국내에서 행해진 외국의 모든 행위와 재산에 대해 인정되었다(절대적 면제론). 이러한 관행은 당시의 국가주권 절대주의에서 비롯되었는데, 어떠한 경우에도 국가는 스스로의 동의없이 타국 법원에서 재판받지 아니하며 그 재산은 타국 법원에 의해 강제집행될 수 없다는 관념이었다. 그러나 20세기에 양차대전 후 국가 자신이 상업적 활동에 직접 참여하는 경우가 급격히 증가하면서 절대적 면제론에 대한 비판이 대두되었다.[7]

즉, 국제통상의 발전은 정부선박의 증가를 불러왔고, 외국과의 무역 발달로 국가의 활동범위가 개인이나 사기업 경영분야로까지 확대되면서 정부선박이 상업적 목적에 사용되는 경향이 증가하였던 것이다.[8] 이러한 현상은 절대적 면제론에 따른 상거래 당사자의 일방인 외국의 재판관면제가 다른 일방인 자국 국민이나 기업의 이익구제를 불가능하게 할 수도 있다는 비판으로 이어졌다.

그리하여 국가의 행위를 공적인 행위와 사적인 행위로 나누어 전자에 대해서만 주권면제를 인정하는 제한적 면제론이 등장하였다. 제한적 면제론에서는 주권면제를 주권에 관해서 혹은 국가의 공적 활동에만 인정하고 사적활동에는 인정하지 않는다는 입장이다. 즉, 사적인 개인 자격으로 활동하는 국가는 면제를 받는 유리한 지위에 놓이지 않고 동일한 조건하의 사인과 동등하게 취급되나, 전통적으로 매우 민감했던 주권사항인 정치적이거나 공적인 행위에는 면제가 인정되어야 한다는 것이다.[9]

정부선박과 관련한 주권면제원칙의 절대적 면제론에서 제한적 면제론으로의 발전은 실제 사례에서도 확인되고 있다. 과거 정부선박의 역무에 관계없이 연안국의 재판관할권으로부터 면제를 인정한 대표적 사건으로는 1880년의 ‘빠알르망 벨지號 사건’(The Parlement Belge)이 있다. 벨기에 국왕 소유의 ‘벨지’호는 벨기에와 영국간을 운항하는 우편선(공선)으로 영국 선박과 충돌, 피해를 입은 영국인이 손해배상을 청구했다. 영국 항소법원은 이 사건의 판결에 있어 주권자의 신체는 물론 재산에 대해서도 재판관면제를 인정할 수밖에 없다고 판정했다. 더욱이 동 선박이 교역선으로도 사용되고 있었다 하더라도 주로 우편물의 운반에 이용되고 있었고, 이러한 본래의 목적에서 벗어나지 않는 범위내에서 교역을 행하고 있다고 하더라도 그것이 벨지호의 재판관면제를 부인하는 것은 아니라고 하였다.[10]

그러나 모든 정부선박에 대한 절대적 면제론은 많은 사건들이 정발되어 공선에 편입되었던 제1차 세계대전 이후 변하기 시작하였다. 1951년 ‘한미선박충돌사건’에서는 상업용 정부선박의 국가면제는 인정되지 않았다. 이 사건은 1955년 부산항에서 양곡을 하역하던 중, 이 작업을 원조하던 한국 정부선박과의 충돌로 파손된 미국 선박 ‘버지니아 시티 빅토리’(Virginia City Victory)號가 뉴욕에 귀항한 후 대한민국 정부를 상대로 제기한 손해

배상 소송인데, 미국 뉴욕연방지방법원은 상업용 정부 선박의 주권면제 주장을 인정하지 않았다. 그렇지만 미국 선주의 한국정부예금에 대한 압류신청에 대해서는 국가면제이론을 적용하여 기각하였다.[11]

이러한 입장 변화는 여러 국제조약에서 성문화되었다. 1926년 ‘국가소유선박의 면제에 관한 일정 규칙의 통일을 위한 브뤼셀협정’(제3조 1항)과 1934년 동 추가의정서, 1958년 ‘해양법에 관한 제네바협약’(영해 및 접속수역협약 제21조, 공해협약 제8, 9조) 및 1982년 ‘해양법협약’(제27, 28, 95 및 96조) 및 1991년 ‘ILC의 국가와 그 재산의 관할권면제에 관한 협약 초안’(제16조 2항)은 상업용 정부선박의 주권면제를 인정하지 않고 있다.

III. 관할권 제한의 유형

3.1 영해내 불법행시 대응조치에 있어서의 제한

국가의 영토에 접속하고 있는 일정범위의 수역인 영해(territorial sea)에서 국가는 국제법상 제한이 없는 한 배타적인 주권, 즉 경찰권, 어업권, 연안무역권, 해양오염규제권 및 해양과학조사권을 행사한다. 하지만 영해에 대한 국가권능에는 영토에 대한 것에 비하여 국제법상 일정한 제한을 받는데, 그러한 제한의 하나가 재판관할권의 행사에 대한 제한이다.

영해내에서의 타국 선박에 대한 관할권 행사는 선박의 유형과 관할권 대상에 따라 다르다. 상선 및 상업용 정부선박에 대해 연안국은 영해통항과 관련되지 아니한 민사책임의 이행을 위한 선박나포의 경우를 제외하고 연안국은 자국 영해내에서 완전한 민사관할권을 행사할 수 있다. 그리고 연안국은 원칙적으로 그 영해를 통과하는 외국선박 내에서 일어난 범죄에 대한 형사관할권을 향유하나, 범죄의 결과가 연안국에 미치거나 연안국의 평화와 질서를 침해하거나 기국에 의해 연안국의 개입이 요청되거나 마약밀매를 단속하기 위한 경우 이외에는 국제예상상 통항선박에 대한 형사관할권을 행사하지 않는다(해양법협약 제27조~ 제28조).

그러나 타국의 군함을 포함한 비상업용 정부선박은 영해내에서 관할권이 면제된다. 이들 선박은 관습국제법상 면책특권이 인정되기 때문에 연안국 재판관할권

의 행사 대상이 되지 않는 것이다. 연안국의 입법적 관할하에 들어와 있지만 주권면책을 이유로 법집행은 면제되는 것이다. 또한 영해내에서 비상업용 정부선박이 연안국 법령을 위반하거나 법령준수요청을 거부 또는 무시하는 경우, 연안국은 이를 나포하여 소송을 제기하는 등의 법적 절차를 진행할 수는 없고, 다만 영해를 즉시 떠날 것을 요구할 수 있다. 연안국 법령을 위반하여 발생된 손해는 기국에 국가책임을 물을 수 있다(동 제30조~ 제32조).

우리 영해에 타국 선박이 들어와 불법행위를 하는 경우 어떠한 조치를 취할 수 있는가? 어떤 경우에 이들 선박에 대해 무력을 사용할 수 있는가? 불가항력이나 조난에 의해 불가피한 정선과 투묘는 통항으로 간주하여야 하지만, 피난요건의 불충족 등 외국선박이 통항중 유해한 행위를 할 경우 정선·검색·나포 등 필요한 조치를 취할 수 있고(영해 및 접속수역법 제6조), 제반조치에 불응코 도주하는 선박은 타국 영해진입전까지 추적할 수 있다(동 제111조).

그러나 이러한 조치는 일반 사선의 경우에 해당될 뿐이며 타국의 비상업용 정부선박에 대해서는 그 선박이 우리나라의 법령을 위반하거나 법령 준수 요청을 무시하는 경우에도 처벌할 수 없고 다만 시정이나 즉시 영해를 떠날 것을 요구할 수 있을 뿐이며(영해 및 접속수역법 제8조), 법령 미준수로 인해 발생된 손해는 기국에게 책임을 물을 수 있다.

문제는 시정 및 퇴거 요구에도 불구하고 이에 응하지 않는 경우 어떠한 조치를 취할 수 있는가 하는 것이다. 이 경우 항로차단, 함정세력 집결, 항공기의 근접 선회 비행 등 무력시위를 통해 아촉의 영해 수호의지를 환기시킬 수 있다. 물론 자위권을 발동할 수 있을 정도의 상황으로 발전한 경우에는 자위권 행사의 일환으로 경고발사(warning shot), 위협발사(threatening shot) 등의 적극적 행동을 취하고 최후의 경우 나포, 격침 등의 강경 조치를 취할 수 있다. 이 경우에도 타국의 비상업용 정부선박은 이에 민감하게 반응하여 자칫하면 사태가 국지적인 교전 혹은 무력분쟁으로 비화될 가능성이 농후하므로 강제력 사용은 최후까지 신중하게 고려되어야 한다.[12] 즉, 무력 이외의 모든 조치가 우선 취해져야 하며, 경고에도 불구하고 이에 응하지 않을 경우 필요한 최소한도내에서 유효, 적절하게 강제력이 행사되어야 할 것이다.[13]

3.2 임검 및 추적권 행사에 있어서의 제한

공해 영유금지 및 사용자유를 핵심내용으로 하는 ‘공해자유원칙’의 논리적 귀결로 공해상의 선박은 그 기국의 배타적 관할권에 복종한다. 1926년 터키 부근 공해상에서 프랑스 기선 ‘로터스’(The Lotus)호가 터키 석탄운반선과 충돌하여 터키선박을 침몰시키고 8명의 터키인을 익사케 한 로터스호사건(1927년)에서 상설국제사법법원(PCIJ)은 재판관할권이 가해선박국에게만 있다는 기국주의를 주장하는 프랑스의 주장과 피해자의 본국에도 있다는 터키의 주장에 대해 양자 모두에게 관할권을 인정하여 경합관할주의를 판시하였다. 판결 후 많은 비판이 제기되었으며, 그 결과 1952년 형사재판관할협약(제1조), 1958년 공해협약(제5조 및 제6조) 및 1982년 해양법협약(제91조 및 제92조)에서 기국주의가 채택되었다.[14]

그러나 이러한 원칙에는 일정한 예외가 인정되고 있다. 각국은 공해의 법질서 확립 및 위반선박 처벌을 위해 국제법이 인정하는 범위 내에서 외국선박에 대하여 관할권을 행사할 수 있다. 평시 공해상의 선박에 대한 기국의 배타적 관할권 행사에 대한 예외로는 해적행위, 노예거래행위, 무허가방송, 무국적선 또는 외국국기를 게양하거나 또는 국기제시를 거절하는 선박에 대하여 장교지휘하의 소형선을 과견하여 그 선박서류를 검사함으로써 혐의 선박의 국기를 검사할 수 있는 임검권(right of visit, 해양법협약 제110조)과 연안국 관할수역에서 위법행위를 범하고 도주하는 선박에 대해 타국 영해에 진입하기전까지 추적하여 나포, 인치하여 처벌할 수 있는 추적권(right of hot pursuit, 동 제111조)이 있다.[15]

그러나 기국의 관할권을 제한하는 임검권과 추적권은 사선과 상업용 정부선박에 대해서만 가능한 조치이며, 비상업용 정부선박(군함 포함)은 임검과 추적의 대상이 되는 행위를 하였다고 의심되는 경우에도 공해상에서 기국이 아닌 어떠한 국가로부터도 완전한 면책특권을 가진다(동 제95조 및 제96조).

3.3 해양오염의 규제에 있어서의 제한

해양의 자정능력(self-cleaning capability)은 모든 인간 활동을 수용할 수 있으리라 기대되었으나 인구의 폭발적 증가와 급격한 산업발전으로 인한 육상 폐기물 및 해상교통량 증가, 해저자원의 개발과 대형 유조선의 해난

사고로 인한 기름유출, 전시의 고의적인 해양환경 파괴 등으로 오늘날 해양오염은 국제적 관심사로 부각되었다.[16]

빈번하게 발생하고 있는 심각한 해양오염을 방지하고 해양을 각종 오염원으로부터 보호하기 위해 각국은 국내법을 통해 자국 연안의 해양오염을 규제하고 있을 뿐만 아니라 지역적, 국제적 차원에서 다양한 규범과 조치들이 합의되거나 취해지고 있다.

그러한 국제규범중 가장 일반적인 것이 해양법협약이다. 협약당사국은 해양환경을 보존·보호할 책임이 있고, 해양오염의 방지·경감·억제·확산·이전 방지에 필요한 모든 조치를 취할 의무가 있으며, 해양환경에 중대하고 해로운 변화를 초래할 기술의 사용 또는 고의적이고 우발적인 해양오염을 발생시키는 외래 종(種) 및 새로운 종의 도입을 규제하기 위한 적절한 조치를 취하여야 한다(동 제192조~제196조).

그리고 협약당사국은 각종 오염원으로 인한 해양오염을 방지, 경감 및 억제하고 해양환경을 보존 및 보호하기 위해 국제적으로 합의된 규칙과 기준 및 권고된 관행과 절차를 고려하여 국내법령을 제정하고 필요한 조치를 취할 수 있으며, 관련 법령을 절차에 따라 집행할 권한을 갖는다(동 제207조~제212조). 특히, 투기에 의한 오염 관련 법령집행, 기항국에 의한 법령집행 및 연안국에 의한 법령집행을 위해 외국선박을 조사할 수도 있다(동 제226조).

해양환경을 위협하는 것은 어선, 상선 및 상업용 정부선박만이 아니다. 구체적 통계는 공개되지 않아 정확한 수치를 알 수 없지만 비상업용 정부선박에 의한 해양오염도 심각한 상황이다. 비상업용 정부선박은 상선이나 유조선 등에 비해 많은 인원이 승선하고 있고 장기간 해양에서 체류하며 여유공간이 협소하여 발생하는 쓰레기의 보관이 어려워 이를 종종 해상에 그대로 투기하기도 한다.

그러나 해양환경의 보호 및 안전에 관한 해양법협약의 규정 및 조치는 군함, 해군 보조함정, 국가가 소유·운영하며 정부의 비상업적 의무에 사용되는 선박 또는 항공기에는 적용되지 않는다(동 제236조). 해양법협약 외에도 해양환경의 보호와 보존에 관한 대부분의 국제협약들은 비상업용 정부선박(군함 포함)에 대해 그 적용을 배제하고 있다. MARPOL 73/78, 1972년 런던협약, 1996년 런던협약 개정의 정서 등이 그 대표적인 것들이다.

그렇지만 당사국들은 운항 또는 운항능력에 지장을 주지 않는 범위내에서 이러한 선박 또는 항공기가 합리적이고 실행가능한 범위내에서 해양법협약에 부합되는 방법으로 행동하도록 보장하여야 한다(동 제236조 후단). 이는 비상업용 정부선박의 주권면제를 인정하면서도 해양환경의 보호 및 보존을 위한 일정한 의무를 부과하고 있음을 보여준다.

결하기 위하여 노력하였다. 동년 4월 21일과 22일 2차례의 양국 외무차관 회담에서 일본의 해양과학조사 중지, 적절한 시기에 IHO에 한국식 지명 등재 및 한일 EEZ 경계획정 협의의 재개 등 3개항에 합의하고 사태를 평화적으로 해결되었다.[17]

표 1. 쟁점사항별 한일 양국 입장과 합의내용
table 1. Korea-Japan's positions and agreements concerning Issues

IV. 사례연구 : 일본의 독도주변수역
수로측량 사태

4.1 사태의 전개 및 평가

2006년 4월 14일 일본 해상보안청이 독도 주변 우리 측 배타적 경제수역안으로 들어와 수로측량을 하겠다는 계획을 국제수로기구(International Hydrographic Organization : IHO, 국가별로 서로 상이한 해도와 관련된 명칭과 부호의 국제적 통일을 위해 1970년에 설립된 국제기구)에 통보한 사실이 알려지면서 한일 양국은 9일간 격렬하게 대치했었다.

일본의 독도 주변수역에서의 수로측량 강행 시도는 일본이 먼저 일본식 지명을 국제사회에 등록한 곳에 한국이 해저 지명을 등재함으로써 한국식 지명이 국제공인화 되는 것을 저지하고(일본은 지난 1984년 우리가 울릉분지로 이름 붙인 곳을 ‘쓰시마 분지’로, 이사부 해산을 ‘순요퇴’라는 이름으로 IHO에 등록했다), 일본이 독도 영유권을 갖는다는 기존의 주장을 행동으로 옮겨 독도 문제를 부각시키고 독도를 국제분쟁화 하려는 오랜 의도와 무관치 않으며, 동북아 EEZ 교섭에서의 우위 확보를 염두에 둔 전략적인 계산에서 치밀하게 계획된 행위였다.

우리 정부는 일본의 탐사 계획을 한국측 EEZ를 침해하는 명백한 도발 행위로 규정하고 만일 일본이 이를 강행할 경우 엄중 대처한다는 방침을 천명하였고, 이에 일본측은 한국이 그 해 6월 독일에서 열리는 IHO 해저지명 소위원회에서 독도 인근 해역 18개 해저지명에 대한 국제공인 신청 방침을 포기하지 않는 한 탐사를 강행하겠다고 맞섰다.

4월 19일 일본의 수로측량선이 돗토리현 사카이항도착하여 상부를 지시를 기다리는 와중에서도 한일 양국은 동 사태가 파국으로 치닫는 것을 막고 외교적으로 해

쟁점사항	한국 입장	일본 입장	합의내용
일본의 EEZ 수로 탐사계획	국제법 위반 (영토주권 침해)	국제법 합치 (공동수역에서의 과학적 탐사)	①일본, 6월 30일까지 조사 중지 ②한국, 지명 등재계획 연기 ③EEZ 경계 획정 협의 재개
한국의 해저지명 IHO 등재	탐사계획 철회시 등재 시기 협상	등재중단 요구	
EEZ 조사, 상호통보	수용 불가 (주권침해)	시행 필요	

동 사태와 관련하여 일본의 수로측량에 대해 어떠한 법적 평가를 내릴 수 있을까? 과거 해양을 영해와 공해를 크게 구별하던 시대에는 영해를 제외한 모든 해양에서의 과학조사는 확립된 국제법 원칙으로 그리고 국제관습법으로도 인정되었으나, 연안국의 주권 또는 관할권이 미치는 수역이 신설 및 확대됨에 따라 과거 공해의 상당부분이 EEZ에 포함됨으로서 오늘날 과학조사의 자유는 EEZ 이원에서만 인정되고 있다. 따라서 타국의 EEZ에서 해양과학조사를 하기 위해서는 연안국의 동의가 요구된다. 이는 해양법협약(제246조) 및 아국 해양과학조사법(제13조)에서 명확하게 밝히고 있다.

그런데 EEZ에서의 ‘과학적 조사’는 연안국의 동의가 필요하지만, ‘수로측량’에 대해서는 연안국의 동의가 있어야 한다는 것이 명규되어 있지 않다. 여기에서 수로측량을 해양의 과학적 조사의 하나로 볼 수 있는가 하는 법적 해석의 문제가 발생한다. 일반적으로 수로측량이 해저전선이나 관선의 부설과 관련되거나 항해의 안전을 도모할 목적에서 행해진다면 해양의 합법적 사용으로 간주될 수 있으므로 EEZ내에서 조사행위가 자유롭게 행해져야 할 것이나, 생물 또는 비생물 자원의 탐사 및 개발에 직접적으로 중요성이 있는 수로측량은 EEZ 탐사나 개발활동의 일부로 간주되어 연안국의 관할권에

따라야 한다.[18]

이상의 국제법 및 국내법의 관련규정에 비춰볼 때, 일본이 IHO에 통보한 해역에서 우리의 동의없이 수로를 측량하는 것은 불법행위임이 분명하며, 이에 대해 우리 정부는 규정에 따른 조치와 책임을 물을 수 있다고 본다.

4.2 일본 조사선 나포 주장의 적법성

일본의 수로측량 사태와 관련하여 우리 정부는 일본의 독도 주변수역 측량계획은 주권에 대한 도발행위로써 만약 일본이 수로측량을 강행한다면 독도영유권 수호 차원의 주권적 조치 수단, 즉 관련 국제법과 국내법에 따라 일본 탐사선이 우리 측 EEZ 경계선을 넘지 못하도록 하고 만약 넘어올 경우 경고, 정선, 검색, 나포 등의 조치를 취할 것이라고 경고했다.

이에 일본은 해상보안청 조사선은 공선으로, 이를 한국이 나포나 임검하는 것은 국제법상 인정되지 않는 불법행위라고 주장하였다. 또 한국 경비정과 충돌하는 사태를 방지하기 위해 조사선에는 무기를 탑재하지 않고 순시선도 동행하지 않는 등 자신들의 수로탐사가 국제법상 문제가 없으며 오히려 한국 정부의 강경대응이 국제법 위반이라는 것을 강조하였다.

실제 일본이 수로측량을 하기 위해 출항시킨 선박은 해상보안청 소속의 비상업용 정부 선박으로 공선이라는 점에는 의문의 여지가 없다. 그렇다면 일본의 해양과학조사가 강행되었다면 우리는 어떤 조치를 취할 수 있었는가? 우리나라 해양과학조사법에는 외국 선박이 허가 또는 동의를 받지 않고 해양과학 조사를 하는 경우 정선, 검색, 나포 및 기타 필요한 명령이나 조치를 취할 수 있다(법 제13조 1항)고 규정되어 있지만 이것은 상업용 정부선박 또는 사선에 해당할 뿐이지 비상업용 정부선박에 적용되는 규정은 아니다. 이러한 법적 흠결을 이용, 일본은 의도적으로 우리측 EEZ를 포함한 한일 중간수역에서의 수로측량을 들고 나왔다. 이 사태에서 먼저 퇴거를 명하되 불응하는 경우 정선·검색 및 나포하겠다는 우리 정부의 대응은 합법적인가 하는 문제가 제기된다. 즉 비상업용 정부선박의 지위를 갖는 일본 해상보안청 소속 조사선을 나포할 수 있는가 하는 것이다.

영해제도에서 연안국의 법령시행권을 규정한 것은 연안국의 보호권을 정한 해양법협약 제25조와 연안국 법령을 위반한 타국 군함의 퇴거요구권을 명시한 동협

약 제30조이다. 그러나 EEZ에서는 연안국의 법령을 위반한 타국 비상업용 정부선박에 퇴거를 요구할 권한이 연안국에 명시적으로 부여되어 있지 않다. 따라서 타국의 EEZ에서 비상업용 정부선박은 그 연안국의 법령을 위반하였다는 이유만으로는 퇴거당하지 아니며, 그 EEZ내에서 계속적인 항해의 자유와 이와 연관된 해양사용의 자유를 갖는다. 해양법협약상 EEZ내에서 연안국의 입장은 이런 경우에 실로 무력하다. 결국 연안국의 국내법령을 의도적으로 집요하게 위반하는 타국 비상업용 정부선박에 대하여는 유엔 헌장 제51조에 규정된 자위권의 범위내에서 실력으로 이를 제지시킬 수밖에 없을 것이다.[19] 그러나 이 경우 자위권 행사는 아주 제한된 상황에서에서만 정당화될 수 있으며, 자칫하면 연안국의 권리행사 문제를 둘러싼 분쟁 발생 가능성이 매우 크기 때문에 보다 신중히 대응하여야 한다.[20]

V. 결 론

비상업용 정부선박은 국가가 소유·운영하는 선박으로 군함과 마찬가지로 타국의 재판관할권으로부터 면제된다. 과거에는 그 사용 형태에 관계없이 모든 정부선박에 대해 주권면제가 인정되었지만, 상업적 목적에 이용되는 정부선박이 증가함에 따라 이들 정부선박은 면제 대상에서 제외되기에 이르렀다. 이러한 변화는 1926년 브뤼셀협정에서 명문화된 이후 1982년 유엔해양법협약에 이르기까지 여러 국제법 문서에서 확인되고 있다.

비상업용 정부선박에 대한 관할권이 제한되는 경우는 영해내 불법행위시 대응, 공해상에서 임검 및 추권권 행사 및 선박기인 해양오염 규제에 있어서의 제한 등이 있다. 이러한 비상업용 정부선박의 주권면제는 중국과 일본과의 사이에 위치하고 있고, 더군다나 중간에 공해대가 존재하지 않으며 아직 명확한 해양경계가 확정되지 않은 우리의 입장에서는 매우 중요한 문제이다. 지금도 추적권 행사가 드물지 않게 발생하고 있고, 독도와 조어도를 둘러싼 한일·중일간 영유권 갈등이 해결되지 않은 상태여서 2006년의 독도주변 EEZ 수역에서의 일본의 수로측량 시도와 같은 사태가 언제든지 재발될 수 있는 바, 의도적이든 우발적이든 이러한 사태는 우리의 해양안보를 위협할 것이다. 또한 향후 해양영토의 확장과

해양자원의 확보를 위한 인접국간의 해양갈등은 보다 심화될 것이며, 해적이나 해상테러와 같은 전쟁이외의 해양안보 위협요소는 더욱 빈번해질 것이다.

이와 같은 상황에서 유효하고 적절한 대응방안의 수립과 집행이 요구되고 있다. 첫째, 상대국이 의도적으로 조장하는 갈등상황에 극단적으로 대응하는 우를 범해서는 안 된다. 강경한 대응을 요구하는 국내여론과 정치권을 의식해 극단적인 정책을 선택하는 경우 일시적인 이익은 얻을 수도 있겠지만, 분쟁이 장기화·일상화되는 상황에 빠져 우리에게 남겨진 선택의 폭이 축소되거나 향후 협상에서 사용할 카드를 미리 소진시켜 버릴 수도 있다. 둘째, 작은 불씨가 큰 분쟁으로 격화되지 않도록 상황을 관리하여야 한다. 이를 위해서는 외교적·군사적 대응에 있어 합법적이고 이성적인 정책이 결정·집행되어야 할 것이다. 그래야만 불필요한 빌미를 제공하여 상대국이 의도한 것 이상의 성과를 우리 스스로 안겨주는 어리석음을 방지할 수 있다. 셋째, 타국 정부선박에 대한 관할권 행사시 관련 국제규범을 준수하여야 한다. 국제법이나 국제관례를 벗어난 관할권 집행은 국제사회의 비난과 국가책임을 야기시킬 수 있다.

참고문헌

[1] R. Jennings and A. Watts(ed.), *Oppenheim's International law*, 9th ed., vol. I, Longmans, pp.734, 736, 1992; 小田 滋, *海洋法の源流を探る:海洋の國際法構造*, 有信堂, p.37, 1989.

[2] 杉原高嶺, “政府船舶に對する裁判權免除の展開”, *法學論叢*, 第140卷 第3/4号, pp.1-2, 1997.

[3] L. Doswald-Beck(ed.), *San Remo Manual on International Law applicable to Armed Conflicts at Sea*, Cambridge University Press, p.90, 1995.

[4] U.N. Doc.A/CN.4/SER.A/1991/Add.1(Part2), *Yearbook of the Int'l Law Commission*, vol. II, p.52, para.11, 1991.

[5] 김동욱, “비상업용 정부선박의 법적 지위”, *국제법 학회논총*, 제52권 제1호, p.14, 2007.

[6] 박배근(역), *국제법, 국제해양법학회*, p.270, 1999.

[7] 이병조·이중범, *국제법신강*, 일조각, pp.188-189, 2008.

[8] (財)日本海運振興會·國際海運問題研究會, *海洋法と船舶の通航*, 成山堂書店, p.19, 2002.

[9] 김정균·성재호, *국제법*, 박영사, pp.166-167, 2006.

[10] (財)日本海運振興會·國際海運問題研究會, *op. cit.*, p.20.

[11] 이병조·이중범, *op. cit.*, pp.130-131 주)30.

[12] 해군본부, *해양법연구*, 제11집, pp.55-56, 1996. 7

[13] 김현수, “국제법상 미식별 잠수함의 처리에 관한 연구”, *해양연구논총*, 제24집, p.36, 2000 참조.

[14] 이병조·이중범, *op. cit.*, p.485 주)10 참조.

[15] 이민효, “공해의 군사적 이용과 공해자유원칙”, *성균관법학*, 제16권 1호, pp.662-663, 2004.

[16] 이영준, *국제환경법론*, 법문사, p.146, 1995 참조.

[17] 이민효, “일본의 한국측 EEZ 내 수로측량 사태와 관련된 주요쟁점에 대한 국제법적 고찰”, *해양전략*, 제131호, pp.55-56, 2006 참조.

[18] 김현수, “해양과학조사에 있어서의 무인잠수정의 법적 규제”, *해양전략*, 제115호, 2002, p.163 참조.

[19] 김영구, *한국과 바다의 국제법*, 한국해양전략연구소·효성출판사, pp.403-404, 2002.

[20] 해군작전사령부, *작전법사례집*, 제1집, p.44, 1997. 7.

저자소개

이민효(Min-hyo Lee)



1990년 서울대학교 법학과 학사
1994년 성균관대학교 법학과 석사
1999년 성균관대학교 법학과 박사
1999년~현재 국제관계학과 교수

※ 관심분야: 국제해양법, 전쟁법, 작전법