



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

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

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



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

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

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

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

[Disclaimer](#)

法學碩士 學位論文

便宜置籍 北韓船舶의 海上遮斷에
관한 研究

A Study on the Maritime Interdiction of North Korean

FOC Vessels



指導教授 李潤哲

2018年 2月

韓國海洋大學校 大學院

海洋政策學科 海事法務專攻

金 다 름

目 次

국문초록	iv
Abstract	viii
第1章 序 論	1
제1절 연구의 배경과 목적	1
제2절 연구의 범위 및 방법	3
第2章 船舶國籍制度와 北韓船舶의 便宜置籍	6
제1절 선박의 국적제도와 편의치적	6
I. 선박국적의 의의	6
II. 편의치적제도의 개념과 특징	9
III. 편의치적의 연혁과 발전	13
IV. 편의치적제도의 이점	14
V. 편의치적 규제를 위한 국제적 노력	17
제2절 북한선박의 편의치적	25
I. 북한선박 편의치적의 문제	25
II. 북한의 선박과 해운업	30
第3章 유엔안보리決意의 效力과 北韓船舶 制裁	32
제1절 유엔안보리의 권한과 결의의 효력	32

I. 유엔안보리의 구성과 권한	32
II. 유엔헌장에 의한 결의의 효력	34
III. 유엔안보리결의의 해석과 효력	37
제2절 국적세탁 북한선박의 제재	39
第4章 北韓船舶의 遮斷事例 分析	43
제1절 대북제재 이전 북한선박 차단사례	43
I. 서산호 사건	43
II. 빌 드 비르고(Ville de Virgo)호 사건	46
제2절 대북제재 이후 북한선박 차단사례	48
I. 청천강호 사건	48
II. 지선호 사건	50
III. 기타 사례	52
第5章 PSI를 利用한 便宜置籍 北韓船舶의 遮斷	54
제1절 PSI의 성립배경	54
I. 9·11 테러와 미국 세계전략의 변화	54
II. 기존 국제법 질서의 한계	56
제2절 PSI의 기본내용	58
I. PSI의 목적	58
II. PSI의 차단원칙	64
III. PSI의 접근방법	65

제3절 PSI의 한계 및 정당화 방안	68
I. PSI의 한계	68
II. PSI 실행에 대한 정당성 확보 노력	72
제4절 북한선박 해상차단의 정당성 제언	80
第6章 結 論	82
參考文獻	86
1. 국내자료	86
I. 단행본	86
II. 연구논문 및 기타 자료	87
2. 국외자료	91
I. 단행본	91
II. 연구논문 및 기타 자료	92

〈그림 목차〉

〈그림 1〉 고산호와 청암호의 선명과 국적변경 이력	29
------------------------------------	----

A Study on the Maritime Interdiction of North Korean FOC Vessels

Kim, Da-reum

*Department of Maritime Law and Policy
Graduate School of Korea Maritime and Ocean University*



전통적으로 선박은 특정 국가의 국적을 가지며 이중국적을 가질 수 없다. 선박의 국적은 선박과 국적을 부여한 국가가 가지는 유대관계를 나타내는 것이다. 선박국적은 국가관할권 행사의 기준이며, 무국적선은 국가의 외교적인 보호를 받지 못한다. 그런데 선박과 국적을 부여한 국가의 유대관계에 대한 전통적인 개념은 현대에 와서 그 의미가 흐려지게 되는데 그것은 바로 편의치적 제도의 국제적 통용 때문이다.

편의치적은 활용된 때가 매우 오래된다. 로마시대 때 로마의 선박소유자는 그리스에, 세계대전 중에는 전쟁 당사국이 중립국에 치적한 사례들이 존재한다. 현대적 의미에서 편의치적이 본격적으로 활용된 때

는 1950년대 미국의 선박소유자들이 주류의 판매를 금지하는 자국의 법률을 회피하기 위해 파나마로 이적하면서부터이다.

편의치적이 활발하게 이용되면서 여러 가지 문제점이 발생하였고, 이를 규제하기 위해 국제적 차원에서 다양한 시도를 하였다. 그러나 이러한 시도들은 선진해운국과 개발도상국의 갈등으로 무의미한 것이 되면서 편의치적제도는 합법적인 것으로 인식되고 통용되고 있다.

편의치적제도로 인한 문제 중 가장 심각한 것은 국제범죄에 활용될 소지가 매우 높다는 점이다. 예를 들면, 마약을 밀거래한다거나 인신매매 또는 밀항 등의 범죄에 사용될 가능성이 있다. 이중 국제사회의 주요 이슈로 대두된 것은 9·11 테러 이후 테러단체의 대량살상무기 입수가능성과 연계된 WMD 및 관련물자의 운송과 관련된 문제이다. 기존에 국제사회는 핵확산금지조약, 생물무기금지조약, 화학무기금지조약, 미사일수출통제체제 등의 무기수출 통제조약을 통해 대량살상무기의 확산을 방지하고 있었다. 그러나 이러한 핵확산금지조약과 생화학 무기의 수출을 통제하는 조약들은 비당사국을 구속하지 못한다는 국제법적 한계가 있었다. 또한, 조약 내용상 이익집단의 갈등을 초래하거나 실효성이 없었기 때문에 이를 통해 WMD를 밀거래하는 단체 및 국가를 구속한다는 것은 불가능한 것으로 인식되었다.

북한은 이와 같은 무기수출통제조약의 허점을 파악하여 1993년 핵확산금지조약을 탈퇴하고 독자적으로 핵 개발을 시도하였다. 미국을 포함한 국제사회는 북한이 조약에 복귀하고 핵실험을 중지하도록 만들기 위하여 수차례 대화를 시도하였다. 그러나 이러한 노력에도 북한은 여섯 번의 핵실험과 수차례의 탄도미사일 발사시험을 시행하였고, 유엔 안전보장이사회는 그 대응으로 북한에 대한 포괄적인 제재조치를 수반하는 결의들을 채택했다.

지난 서산호 사건과 빌 드 비르고호 사건으로 북한이 선박을 이용한 해상운송을 통해 WMD 및 관련 물자를 밀거래하고 있다는 사실이 밝

혀졌으며, 청천강호 사건과 지선호 사건 등으로 북한이 자금 획득을 위해 재래식 무기를 밀거래하고 있다는 사실이 알려졌다. 즉, 효과적으로 북한을 압박하기 위해서는 북한이 제재를 회피하기 위하여 사용하고 있는 선박에 대한 제재가 필요한 것이다. 유엔안보리도 이를 인식하여 결의 내용에 북한선박의 등록취소와 화물 검색의무에 대한 내용을 포함하고 있으며 북한선박에 대한 제재 강도를 점점 강화해왔다.

그러던 중 최근 채택된 유엔안보리 결의 제2375호의 채택 과정에서 미국이 공해상 WMD 운송 의심선박에 대한 강제검색을 규정한 초안을 제출하였는데, 중국과 러시아에 반대로 기국의 승인을 받은 검색을 규정하는 데 그쳤다. 그러나 결의 제2375호에서는 기국이 검색에 동의하지 않더라도 선박을 인근 항만에 입항시켜 항만국의 점검을 받아야 하고, 이를 모두 거부하거나 선박이 기국의 지시를 따르지 않는 경우 제재위원회는 동 선박을 제재대상으로 지정할 수 있다. 이 경우 기국은 즉시 그 선박의 등록을 취소하여야 하므로 결과적으로 당해 선박은 무국적선이 되기 때문에 검색할 수 있게 되었다.

한편, 지난 9·11 테러와 북한의 서산호 사건 이후 WMD 확산방지의 필요성을 인식한 미국은 PSI를 성립시켰고, 그 차단원칙에는 WMD를 적재한 선박에 대한 차단을 규정하고 있다. 그러나 이는 유엔해양법협약상 공해자유의 원칙과 기국주의 원칙에 위배되기 때문에 그 정당성을 확보하기 어렵다는 문제가 있다. 따라서 미국을 비롯한 PSI 참여국들은 PSI의 정당성을 확보하기 위하여 유엔안보리 결의의 채택, SUA 협약의 개정, 편의치적국과의 양자협정 체결 등의 노력을 하고 있다.

이렇게 국제적으로는 북한의 제재를 위하여 적극적으로 나서고 있는데, 우리나라는 다소 소극적인 태도를 보이고 있는 것이 아닌가 생각된다. 북한의 국적세탁 선박이 우리나라 영해인 제주해협을 버젓이 통항하고 있고, 이들 중 우리나라 항만에 주기적으로 입항한 선박이 존재한다. 이처럼 북한의 선박이 우리나라 영해를 통항하는 것을 묵인하

는 것은 연안에 있는 주요 시설과 항만에 대한 염탐을 허용하는 것이며, 우리나라는 원자력 발전소와 해군 기지 등의 시설이 연안에 밀집되어 있기 때문에 국가안보의 큰 위협을 초래하는 것이다. 또한, 이들 선박이 주요 시설에 대한 기습의 가능성을 가지고 있고, WMD 및 관련 물자를 운송하고 있을 경우 우리 영해 내에서 좌초하거나, 침몰, 또는 자폭하여 막대한 피해를 줄 가능성을 가지고 있기 때문에 우리 영해 통항을 허용해서는 안 된다.

결론적으로 우리 영해와 배타적 경제수역을 통항하는 북한선박을 차단하는 조치가 필요하며, 이러한 차단의 정당성은 유엔안보리 결의 제 2375호 등과 같은 북한선박 제재·차단 관련 결의들과 WMD 및 관련 물자 운송의 위법성을 규정한 결의 제1540호, WMD 운송을 범죄구성 요건으로 규정한 SUA 협약, 불법무기적재선박에 대한 불이익 조치를 허용한 ISPS Code 등을 통해 확보할 수 있을 것으로 판단된다.



Abstract

Traditionally, ships have nationality and can not fly dual flags. The nationality of a ship represents the relationship between the ship and the country that granted it. Ship nationality is the standard for exercising national jurisdiction, and stateless vessels are not subject to a diplomatic protection of a state. The concept of this traditional ships nationality is dimmed because of the currency of flags of convenience.

The use of flags of convenience is traced back to the Roman times. There are records of Roman shipowners registered in Greece. In the 17th century English fishermen off Newfoundland adopted the French flag in order to avoid fishing restrictions imposed by Great Britain. British fishermen made similar use of the Norwegian flag in the 19th century. U.S. merchant vessels flew Portuguese flags during the War of 1812 to avoid difficulties with the British. Slave-trading ships owned by citizens of both the U.S. and various Latin American countries flagged elsewhere to avoid detection in the 19th century when international agreements prohibited the slave trade.

When U.S. shipowners moved to Panama in the 1950s to avoid the laws of their countries prohibiting the sale of alcohol, the flags of convenience, in the modern sense, have begun to use in full-scale. Using FOC has a few problems. So, international community has been trying to regulate the FOC, but lost its meaning due to the conflict between advanced maritime and developing countries. The system is

internationally used as if it is legitimate.

FOC has several issues, but the most serious problem is the possibility of it can be used for international crimes. For examples, they can be used for drug and human trafficking and so on. From among these, a rising issue of international community is the proliferation of WMDs and related materials. The international community has been preventing the spread of WMDs through weapons export control treaties such as the Nuclear Non-Proliferation Treaty, the Biological Weapons Convention, the Chemical Weapons Convention and the Missile Technology Control Regime. However, these Treaties have limitation respect of international law that they cannot bind non-party states. And some articles of treaties caused conflict between interest groups or are invalid. Therefore, it was recognized that it is impossible to bind the non-state actors and states that smuggling WMDs.

DPRK uses this hole as an opportunity to develop a nuclear weapons and, in 1993, they leaves the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons. The international community including U.S. tried to talk with North Korea about returning to the treaty and halting nuclear tests. Notwithstanding many efforts, they conducted 6 times of nuclear test and uncountable ballistic missile launches. In response, the United Nations Security Council has been adopted resolutions about comprehensive sanctions against DPRK.

It was revealed that North Korea is trading WMDs and related materials through maritime transportation using ships based on the last So-san, the Ville de Virgo and the Chong Chon Gang case. They using FOC vessels. That is, in order to pressure North Korea

effectively, it is necessary to impose sanctions on North Korean FOC vessels that they used for avoiding sanctions. The UNSC already recognized this fact and included in its resolution the cancellation of NK FOC ship registration and search of cargo and strengthened the sanctions against NK FOC vessels.

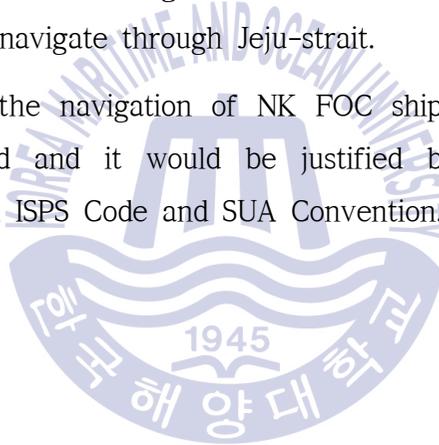
Lately, the UNSC adopted 'UNSCR 2375'. In the process, the US submitted a draft that including forced search against NK FOC ships on the high seas. The draft was not accepted by Russia and China, 'UNSCR 2375' contains the search that was approved by the flag state. But the resolution says, if the flag State does not accept to inspection on the high seas, they shall direct the vessel to proceed to an appropriate an convenient port for the required inspection by the local authorities, and if a flag State neither consent to inspection nor directs the vessels to convenient port for the inspection, or if the vessel refuses to comply with flag State direction to permit inspection or proceed to such a port, then the Sanction Committee shall consider designating the vessel as a target of the sanctions and the flag state shall immediately deregister that vessel provided that such designation has been made by the Committee. As a result, that vessel becomes stateless ship and could be inspected on the high seas.

There is another principle to interdict NK FOC vessels on the high seas. After 9·11, the United State of America realized the importance of preventing proliferation of WMDs and established the Proliferation Security Initiative. Principles of PSI contain the interdiction of vessels on the high seas transporting WMDs, but this has problems that are against the principle of freedom of navigation and flag State jurisdiction. Thus, PSI endorsing States make efforts for justifying PSI through adopting UNSCR and amending Convention for

the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation and agreed bilateral ship boarding agreement with FOC states.

The NK FOC vessels openly navigate the Jeju-strait and even entered Po-hang and Ul-san port of the Republic of Korea. It means they could spy on ROK's major facilities installed along the coastline including atomic power plants and naval bases. Their vessels could be used for a sudden attack on these facilities and deliver weapons to the inside agents and sustain huge damage to our territorial waters by self-destruct or something. So, it must not be accepted that the NK FOC vessels navigate through Jeju-strait.

In conclusion, the navigation of NK FOC ships through Jeju-strait must be stopped and it would be justified by 'UNSCR 1540', 'UNSCR 2375', ISPS Code and SUA Convention.



第1章 序 論

제1절 연구의 배경과 목적

북한은 1948년 9월 9일 공식 출범하였고, 국가주석 김일성, 김일성의 아들 김정일, 김정일의 아들 김정은이 차례로 집권하여 3대째 정권을 세습하고 있는 독재국가이다. 이들이 내세우는 정치이념은 주체사상과 선군정치인데 주체사상은 독재를 합리화하기 위한 사상이며, 선군정치는 국가목표 중 군사력을 발전시키는 것을 우선으로 하는 정치사상이다. 즉, 단편적으로 북한은 오로지 군사력을 키우고 독재체제를 유지하기 위한 목적으로만 존재하고 있는 것이다.

1953년 정전협정 이후 우리나라와 북한은 남북으로 분단되어 현재까지 70여 년의 세월이 흘렀음에도 아직 북한은 대화와 타협보다 기만과 군사도발의 노선을 걷고 있다. 북한은 1968년 청와대 습격 기도사건을 시작으로 본격적인 대남 도발을 감행하였으며, 육영수 여사 피살사건, 도끼만행 사건, 아웅산 테러, KAL기 폭파사건, 천안함 폭침 사건으로 이어지는 끊임없는 군사도발을 하고 있다. 또 핵확산금지조약(Non-Proliferation Treaty, 이하 ‘NPT’ 라 함)의 탈퇴를 선언하고 핵 실험과 장거리 미사일 발사시험을 지속적으로 실시하며 도발의 강도를 높여가고 있다.

북한의 제1차 핵실험 이후 국제사회는 북한의 핵실험과 장거리 미사일 발사시험을 국제평화와 안보를 위협하는 행위로 정의하였고, 유엔 차원의 포괄적인 제재를 시행하기 시작하였으며, 북한의 NPT 복귀와 핵 포기를 그 해제조건으로 하고 있다. 그러나 북한은 종국적으로 핵 보유국의 지위를 인정받기 원하는 것으로 보이며 점차 강화되고 있는 경제제재에도 불구하고 핵무기를 완성할 것임을 드러내고 있다.

이렇게 북한이 국제제재를 받으면서도 지속적으로 군사도발을 실시할 수 있는 이유는 현대 국제법 체제에 제재를 회피할 수 있는 방법이 존재하기 때문이다. 그 대표적인 방법은 바로 편의치적제도를 이용하여 선박의 국적을 세탁하는 것이다. 선박은 대량의 화물을 신속하게 수송할 수 있는 수단이다. 그러므로 북한에는 핵실험에 필요한 물자 또는 자금을 확보하기 위한 밀수품을 대량으로 실어 나를 수 있는 매우 유용한 수단이며, 그 선박의 국적을 다른 국가의 국적으로 표시할 수 있게 해주는 제도는 북한의 국제제재 회피에 중요한 동력인 것이다. 북한은 실제로 선박의 국적을 쉽게 변경하여 국제제재를 회피해왔고, 이를 통해 무기 및 핵실험에 필요한 원자재를 밀수하면서 국제적인 경제제재에도 불구하고 국가를 유지하고 지속적인 핵실험을 실시할 수 있었다.

2016년 유엔안전보장이사회는 이와 같은 북한선박의 국적세탁 관행을 파악하였고, 이를 제한하기 위한 2개의 결의안 제2270호와 제2321호를 채택하였다. 그 결과 북한선박이 편의치적한 국가 중 탄자니아, 몽골, 파나마 등에서 북한선박의 등록을 취소하였으며, 필리핀에서는 북한선박으로 추정된 진형호를 압류하는 등의 조치를 취하기도 하였다. 그러나 북한은 강화되는 제재를 피하기 위하여 제재대상으로 지정된 회사에 다수의 외국 선박들을 허위로 등록하여 실제 북한선박과 헛갈리게 만들었으며, 선박들의 국적과 선명을 추가로 변경하여 국제제재망을 빠져나가고 있다.

문제는 북한의 편의치적 선박들이 우리나라의 영해를 무해통항할 수 있다는 것이다. 지난 5.24 조치 이후 우리나라는 북한선박의 제주해협 통항을 전면금지하였다. 그러나 북한국기를 게양하지 않은 편의치적선박들은 외관상 북한선박이 아니기 때문에 우리나라 영해를 자유롭게 드나들 수 있다. 또한, 북한이 이들 선박을 외국 선박소유자에게 매매한 것으로 서류를 꾸미면 서류상으로도 북한의 선박이 아니기 때문에 더욱 적발하기 어렵다. 또한, 북한의 제재회피를 돕는 것으로 확인된

기업네트워크와 연결망을 가진 벨리즈 선적의 신성강(Xin Sheng Gang)호가 우리나라와 일본의 항구에 주기적으로 드나들 것이 그 어려움을 잘 보여준다.

이처럼 북한의 선박이지만 북한국기를 게양하지 않은 편의치적선박들이 우리나라의 영해와 항구에 자유로이 드나들 경우 우리나라 국가안보에 큰 위협이 아닐 수 없다. 우리나라는 해안가를 따라 20여 개의 원전이 있으며, 조선소와 해군기지도 연안에 밀집되어 있다. 따라서 우리 영해를 통과할 수 있는 북한의 국적세탁 선박들은 우리나라 연안에 위치한 주요시설과 항만에 대한 염탐이 가능하며, 최악의 경우 기습공격을 통해 삼시간에 막대한 피해를 주고 전쟁 지속능력을 무력화 할 수 있다.

따라서 이 논문에서는 북한선박의 편의치적 문제와 제주해협을 통항하는 편의치적 북한선박의 해상차단과 관련하여 일반적인 상선의 편의치적과 북한선박 편의치적의 차이점을 검토하고, 북한선박의 소유구조와 북한 해운업의 구조를 확인하고자 한다. 그리고 북한선박의 차단사례를 분석하고, 대량살상무기 확산방지구상(Proliferation Security Initiative, 이하 'PSI' 라 함)과 유엔안보리 결의를 통하여 북한선박 해상차단의 타당성을 제시하고자 한다.

제2절 연구의 범위 및 방법

이 연구는 북한의 지속적인 핵실험과 탄도미사일 발사시험으로 인한 한반도의 정세 불안과 국가안보의 중요성을 바탕으로 현재 진행중인 유엔 차원의 포괄적인 대북제재를 검토하였다. 국제적으로 북한에 대한 강한 제재가 이루어지고 있는 상황에서 우리나라가 국제제재를 효과적으로 수행하기 위한 방안으로 우리 영해 및 배타적 경제수역을 통항하는 국적세탁 북한선박의 차단을 제시하고 그 당위성과 정당성을

입증하고자 하였다.

이 논문의 구성은 제1장 서론에 이어, 제2장에서는 선박과 기국간의 진정한 유대관계를 확인하기 위하여 전통적인 선박국적의 개념과 선박국적제도가 현재까지 어떻게 변모했는지를 확인하고 국제법적으로 선박국적이 가지는 효과에 대하여 고찰한다. 또한, 선박국적제도가 발전하는 과정에서 탄생한 편의치적제도의 개념과 특징을 알아보고, 선박소유자들이 편의치적을 이용하는 이유를 살펴본다. 그리고 편의치적제도의 전 세계적인 전파와 함께 발생한 문제점과 그것을 규제하기 위한 국제적 노력의 결과에 대하여 확인한다. 마지막으로 북한이 편의치적을 이용하는 이유와 일반적인 편의치적 목적의 차이점을 확인하고 북한이 편의치적을 하는 목적 자체가 위법인 점, 북한선박의 소유구조와 해운업의 구조가 중앙집권적인 점을 근거로 북한선박 편의치적의 위법성을 고찰하고자 한다.

제3장에서는 현재 북한에 가해지고 있는 유엔의 포괄적 제재에 대한 검토를 위하여 유엔헌장 제2조 제5항과 제25조의 해석 그리고 국제사법재판소 판결에서 나타난 유엔안보리 결의의 효력에 대하여 분석하고, 현재까지 채택된 유엔안보리 결의가 어떠한 방식으로 북한선박을 제재하고 있는지 검토한다.

제4장에서는 북한의 핵실험 전후 북한이 대량살상무기 및 관련 물자를 획득하거나 수입을 창출하기 위하여 선박을 통해 시도했던 불법거래의 차단사례를 분석하고, 각 사례가 국제법적으로 어떠한 쟁점이 있는지 검토하며, 대북제재 결의의 채택을 전후로 국제사회의 태도가 어떻게 변화하였는지 확인한다.

제5장에서는 편의치적 북한선박의 차단에 대한 근거로 PSI를 원용하기 위하여 PSI에 대해 고찰한다. 먼저 PSI의 성립과 발전, 기본 이념 및 성격 그리고 2003년 미국과 PSI 참여국들이 공동 발의한 PSI의 차단 원칙에 대하여 확인한다. 또한, PSI의 한계점과 이를 정당화하기 위한

방안을 검토하고, PSI를 원용한 편의치적 북한선박의 차단에 대하여 검토한다.

마지막으로 제6장 결론에서는 앞에서 연구한 내용을 종합하여 우리나라가 국제제재와 더불어 북한을 더욱 효과적으로 제재하기 위한 편의치적 북한선박 해상차단의 정당성과 당위성을 제시하고자 한다.

이 논문은 앞에서 언급한 내용의 연구를 위해 국제법, 유엔해양법협약, 유엔헌장, 대량살상무기, PSI 등과 관련된 국내·외 전문도서, 동·서양의 학술논문, 관련 국제협약, UN과 IMO의 관련 문헌 및 데이터베이스, 기타 연구보고서에 수록된 선행 연구자료들을 수집·분석하였고, 인터넷 웹사이트, 신문 등을 이용하여 최신정보를 보충하였다. 다만, 편의치적 북한선박의 목록과 차단, PSI의 참여와 이행에 관련하여서는 국내·외적으로 매우 민감한 문제이며, 국제정치학적으로 국제법의 법리와는 달리 고도의 정치성을 가지고 있는 문제이므로 일부 연구자료는 외부에 공개되지 않아 주로 공개된 미국의 PSI 관련 문서를 중심으로 최근의 동향을 검토하였고, 최근에도 지속되는 북한의 도발에 따라 채택된 유엔안보리 결의는 제2375호까지 연구하였다.

第2章 船舶國籍制度와 北韓船舶의 便宜置籍

제1절 선박의 국적제도와 편의치적

I. 선박국적의 의의

국적은 주로 자연인을 대상으로 하는 개념으로 발전되어 왔으나 법인과 선박에도 국적은 존재하며, 이에 관한 특수한 법적 지위가 주어진다. 선박에 부여되는 국적의 경우, 자연인의 국적과는 다른 것이라 할 수 있지만, 국가와 그 국적선박과의 법률적 유대관계를 표현하는 것이라는 점에서 기본적인 성격은 같다고 할 수 있다.¹⁾

자연인의 국적은 영어로 Nationality라고 한다. 그러나 선박의 국적은 Nationality 이외에 Flag라는 용어도 사용하고 있다. 이는 국제항행에 종사하는 선박은 반드시 국기를 게양할 의무가 있기 때문이며, 실무상 으로나 학문상으로 선박의 국적에 관한 개념은 확립되어 있다.²⁾

선적국이란 선박이 국적을 가진 국가를 뜻하며, 선적항이 소재하는 나라를 말한다. 선박국적이란 그 선박이 어느 나라에 귀속하고 있는가를 뜻한다. 선박국적은 선박과 선적국 간의 유대관계를 나타내는 것이며, 선박이 국적을 보유하는 것은 선박 고유의 특성을 가지는 것과 함께 인격자 유사성³⁾을 나타내는 표시이기도 하다. 그리고 선박에 자국 국적을 부여하여 국기를 게양할 수 있는 권리를 부여할 수 있는 권한

1) 채이식, “선박의 국적제도에 관한 연구”, 「한국해법학회지」 제19권 제1호, 한국해법학회(1997), 21~24쪽.

2) 민성규·최재수, “선박국적제도의 국제법상 의의와 국적취득조건부나용선의 통관 문제”, 「한국해법학회지」 제26권 제2호, 한국해법학회(2004), 446쪽.

3) 선박은 사람의 성명에 대응하는 선명, 사람의 국적에 대응하는 선박국적, 사람의 주소에 대응하는 선적항 등에 따라 그 개성을 명확히 밝히는 점에서 인격자가 가지는 것과 유사한 특성을 갖는다.

은 주권국가의 고유한 권한이며, 공해상에서 주권국가의 국기를 게양한 선박을 그 국가영토의 연장선으로 인정하는 것은 오래전부터 국제관습법으로 확립되어 있다.

‘선박국적’이라는 용어가 처음 사용된 것은 14세기 영국 국왕 에드워드 3세가 선박에 포도주를 적재하는 사항에 대하여 영국 선박에 우선 선적권을 인정하는 법률을 공포하면서부터라고 한다. 그 후에도 유사한 법령 및 영국 의회의 항해조례가 몇 차례 공포되었는데, 이들 법령에 ‘영국 선박’이라는 용어를 명시적으로 사용함으로써 선박의 국적이라는 개념이 발전되기 시작한 것으로 보고 있다.⁴⁾

선박국적에 관한 입법은 1651년 영국에서 크롬웰(Oliver Cromwell)에 의하여 제정·선포된 항해조례(Navigation Act)를 그 시초로 들 수 있다. 동 조례에 따르면 아시아, 아메리카 및 아프리카로부터 영국 또는 영국의 속령에 화물을 수송하기 위해서는 그 선박이 영국 국민의 소유(national ownership)에 속하고, 선장과 대부분 선원이 영국 국민(national crew)일 것을 규정하고 있다.⁵⁾

그 후 1660년 찰스 2세가 항해조례를 선포하여 영국의 국제무역에 종사할 수 있는 선박의 조건으로 영국에서 건조한 선박⁶⁾과 함께 선장과 해원의 4분의 3 이상이 영국의 국민일 것을 규정하고,⁷⁾ 이들 조례에 따라 혜택을 받을 선박을 확정하기 위하여 선박등록부를 개설하였다.⁸⁾

이처럼 영국에서는 1651년과 1660년의 항해조례에 따라 선박의 소유

4) 최재수, “선박국적제도의 변질과정에서 본 세계해운의 구조적 변화”, 「한국해운학회지」 제9호, 한국해운학회(1989), 16쪽.

5) 이윤철·김진권·홍성화, 「해사법규 신강」(부산 : 다솜출판사, 2016), 35~36쪽.

6) 이는 영국의 조선업을 보호하기 위한 규정이었으나 1851년에 폐지되었다(D.P. O'Connell, *The International Law of the Sea*(Oxford : Clarendon Press, 1985), p.752).

7) 박경현, “선박국적제도에 관한 국제동향과 국내법의 개정방향”, 「한국해법학회지」 제9권 제1호, 한국해법학회(1987), 145쪽.

8) 상계논문, 146쪽.

(property)와 건조지(origin) 그리고 승무원(seaman)이 영국과 영국 국민 일 것을 영국 국적의 부여요건으로 하여⁹⁾ 영국 국기를 게양할 수 있도록 하였고, 유니언 잭(Union Jack)을 게양한 선박만이 영국 연안무역 및 영국과 영국 식민지 간의 무역에서 화물을 운송할 수 있게 하였다. 그 후 이러한 영국의 선박국적제도와 유사한 제도를 점차 다른 나라들도 채택하면서 선박국적제도가 일반화되어 왔고, 오늘날 모든 나라가 각기 선박의 등록요건에 관한 구체적인 조건을 결정하고 있다.

국제법상 선박은 반드시 특정한 국적을 가져야 하며, 이중국적을 가지지 못한다(공해에 관한 협약 제5조, 제6조). 따라서 이미 국적이 있는 선박에 타국이 국적을 부여할 수 없다. 이를 국적유일의 원칙 또는 이중국적금지의 원칙이라고 한다. 이것은 이중국적을 보유함으로써 일어나는 부당한 결과를 방지하기 위한 것으로 이중국적을 가진 선박은 공해상에서 무국적선으로 간주한다.

선박국적은 행정법과 국제법상 관할권 행사의 기준이 되며, 공해에서는 선적국법의 적용근거로 작용한다. 그리고 선박국적은 교전, 위법행위 또는 경제문제로서 선박을 나포 또는 포획할 것인지, 아니면 해적으로 취급할 것인지를 결정하는 표준이 되기도 한다.

공해상에 있는 선박에는 오로지 그 선적국법만이 적용되며, 선적국만이 배타적 관할권을 행사할 수 있는 것이 원칙이다. 즉, 공해상에서 발생한 선박충돌이나 기타 해양사고에 대한 형사소송절차는 그 선박 선적국의 관계당국에 의해서만 제기될 수 있고, 비록 조사조치라 할지라도 선박의 억류 혹은 나포는 선적국의 관계당국이 아니면 불가능하다(공해에 관한 협약 제11조, 유엔해양법협약 제97조). 또한, 선박의 국적은 국제법이 제공하는 항해의 자유를 위한 하나의 보장이며, 공해를 항해하는 모든 선박은 국적을 보유하고 입증할 수 있어야 한다. 즉, 공해를 항해하는 무국적선은 국제법상 외교적 보호를 받지 못하며, 임검

9) 서돈각, 「상법강의(하)」(서울 : 법문사, 1992), 475쪽.

의 대상이 된다(유엔해양법협약 제110조).

선박의 국적은 이렇게 국제법상 중요한 의미가 있으므로 엄격하게 규율하는 것이 바람직하다. 그러나 선박국적의 부여요건은 모두 각국의 국내법에 위임되어 있고, 각국의 태도는 자국 해운업의 실정에 따라 매우 다양한 양상을 띠고 있다.

오늘날 주로 선박의 국적은 자국민 소유가 기준이거나 자국민 승무원의 함을 함께 규정하고 있는 경우가 대부분이다. 이러한 요건을 충족하지 않더라도 자국에 등록만 하면 국적을 부여하는 입법주의를 채택하고 있는 국가를 편의치적국이라고 한다. 대표적인 편의치적국은 파나마, 라이베리아, 레바논, 키프로스, 싱가포르, 온두라스, 소말리아 등을 들 수 있다. 편의치적국에서는 자기 소유 선박이 타국에 등록되어 있지 않고, 요구하는 서류와 절차만 준수한다면 선박소유자의 의사에 따라 자국 선적을 인정해 준다.

II. 편의치적제도의 개념과 특징

편의치적(flag of convenience)¹⁰⁾에 대한 정의는 오랫동안의 논의가 있었음에도 국제적으로 통일된 개념이 정립되지 못했다. 편의치적에 대한 통일된 정의가 없는 이유는 편의치적에 대한 개별 국가의 관행과 정치·경제·시대상황이 다르고, 편의치적제도에 대한 이행당사자들의 관심사가 다르기 때문이다. 예를 들면 국제해사기구(ICS)는 선박의 안전, 경제협력개발기구(OECD)는 경제적인 관점에서 편의치적에 주목하였고, 유엔무역개발회의(UNCTAD)는 개발도상국의 선대확장, 국제노동기구(ILO)는 선원의 복지와 관련된 측면에서 편의치적제도에 접근하였다.¹¹⁾

10) 'flag of convenience'를 우리말로 직역하면 '便宜國旗'가 된다. 그러나 우리나라 대부분의 해운 관련 교과서와 정부 기관에서 '便宜置籍'이라고 표현하고 있다. 따라서 이 논문에서도 'flag of convenience'를 편의치적이라 표현한다.

11) 해운산업연구원·한국전략문제연구소, 「국가안보와 국민경제 안정을 위한 한국 상선대의 유지·확보 대책에 관한 연구」, 한국해사재단, 1997, 171쪽.

역사적으로 편의치적이 활용된 것은 매우 오래되었으나, 편의치적이라는 용어가 사용된 것은 그리 오래되지 않았다. 1948년 국제운수노동자연맹(International Transport-Workers Federation, 이하 ‘ITF’ 라 함)이 ‘선박이 파나마, 온두라스의 등록과 이와 유사한 등록으로 이전하는 문제’에 대한 의견을 제기했을 때에도 ‘편의치적’이란 용어는 사용하지 않았다. ITF가 채택한 결의에서도 편의치적이 아니라 ‘위조이전(spurious transfers)’의 관행이라고 표현하였다.¹²⁾

편의치적이라는 용어가 처음 사용된 시기는 확실하지 않으나 1950년대 초기로 보고 있으며, 1954년 유럽경제협력기구(Organization for Europe Economic Cooperation, 이하 ‘OEEC’ 라 함)의 보고서는 파나마, 라이베리아 및 온두라스가 부여한 선박의 국적을 편의치적이라고 표현하였다.¹³⁾ 이 보고서에서는 ‘등록된 선박에 대하여 낮은 세금을 부과하고 지극히 기준이 낮은 사회보장제도를 시행하는 국가에서의 등록’이라는 관점에서 편의치적이라는 용어를 사용하였다. 그 후 영어로 된 출판물에는 보편적으로 편의치적이라는 용어가 사용되기 시작하였다.

한편, 편의치적이라는 표현에 대하여 편의치적을 부여하는 국가는 이 용어가 “불행스럽고 부적절하다”고 하였고, 1958년 국제노동회의(International Labor Conference)에서 파나마 대표는 편의치적이란 용어 사용에 대하여 많은 불만을 표시하였으며, 이 용어의 사용을 금지할 것을 강력하게 요구하였다.¹⁴⁾ 미국 정부는 공식적으로 편의치적보다 예양상 ‘Panlibhon 국기’라는 용어를 사용하였다. Panlibhon이란 파나마, 라이베리아 및 온두라스를 합친 말이다. 그리고 Panlibhon 국

12) International Labor Office, *Condition in Ships Flying the Panama Flag : Report of the Committee of Inquiry of the International Labor Organization*, 1950, p.45.

13) Boleslaw A. Boczek, *Flags of Convenience : An International Legal Study*(Cambridge : Harvard University Press, 1962), p.5.

14) *Ibid.*

기에 등록하는 미국 선박소유자들은 ‘필요국기(flag of necessity)’라 불렀는데 이는 선박소유자들이 선박을 경쟁적으로 운영하기 위해서는 ‘Panlibhon 국기’에 등록하는 것이 ‘필요’했기 때문이었다. 미국의 해운조합들은 편의치적에 반대하는 입장에서 ‘도피국기(runaway flag)’라고 불렀다. 이는 미국의 국적으로부터 도피하여 다른 국적을 취득한 후 항해할 수 있다는 데서 유래하였다.¹⁵⁾

국제사회에서 편의치적 문제가 공식적으로 논의된 것은 유엔해양법회의에서이다. 1958년 제네바에서 개최된 제1차 유엔해양법회의의 성명서와 유엔의 국제법위원회가 채택한 결의에 따르면 ‘편의치적이란 자국과 진정한 관련이 없는 선박에 대하여 국적을 부여하는 국가의 국기, 즉 국적을 말하며 동 국가와 선박 간에는 단지 등록의 증명서를 발급하는 형식만이 존재’한다고 하였다. 그리고 UNCTAD는 편의치적 국가를 ‘선박의 소유와 운항에서 자국민의 참여를 요구하지 않고 상대적으로 저렴한 비용을 받으며 외국 선박소유자에게 자국의 국기 게양권과 등록의 편의를 제공하는 국가’라고 정의하였다.¹⁶⁾

편의치적에 대한 선원단체의 입장은 다음과 같다. 1968년 제29차 ITF 세계대회에서는 ‘편의치적이란 전통적인 해운 국가로 인정될 수 없는 국가의 국기를 게양한 경우 그리고 선박 소유권 및 관리가 다른 국가에 속하는 경우의 선박의 국적’이라고 하였다. 그리고 영국 해운조합은 편의치적 국가에 대하여 ‘자국의 국기게양을 허용한 국가에서 선박의 등록을 선박에 대한 통제와 관할권의 행사로 보지 않고, 자국의 치적해에서 요구되는 선박의 안전, 사회적인 문제 등을 회피하고 자금을 도피하고자 하는 선박소유자들에게 등록업무를 서비스로 판매하는 국가’라고 하였다.¹⁷⁾

15) *Ibid.*, p.6.

16) UNCTAD는 1968년 2차 회기에서 처음으로 편의치적 문제를 다루었으며 여기에서는 ‘flag of convenience’란 용어 대신 ‘open registry vessels’가 사용되었다(UNCTAD Doc. TD/NGO. 2, 1968).

17) 한국해운기술원, 「UN선박등록조건협약」, 1986, 52쪽.

최근 들어 편의치적의 동의어로서 개방등록(Open Registry)이라는 용어가 사용되고 있다. 실제로 1984년 유엔선박등록조건회의에서 파나마는 협약의 용어정의(definition)조항에 개방등록국가(Open Registry State)를 포함하도록 하고, 그 정의를 ‘자국민이 직접 참여하거나 법인의 자본에 지분참여를 하든지에 관계없이 치적된 선박의 운영에 관한 책임이나, 그러한 선박의 선박소유자 또는 선체용선자가 자국민임을 요구하지 않는 국가’¹⁸⁾로 제안하였다. 파나마는 이후 제안을 철회하였지만, 결과적으로 편의치적제도가 이해당사자에 따라 다르게 정의될 수 있음을 시사하고 있다.

한편, 영국의 로치데일 위원회(Rochdale Committee)¹⁹⁾는 편의치적의 공통적인 특징으로 다음의 6가지 사항을 제시하였다.²⁰⁾ 첫째, 등록국은 등록 상선에 대한 외국인의 소유 및 관리를 인정한다. 둘째, 등록절차가 간단하다. 일반적으로 선박은 외국에 있는 영사관에서 등록한다. 선박소유자의 결정에 의한 등록이전에 제한이 없다. 셋째, 선박의 소득세를 부과하지 않거나 부과하여도 저율이며, 일반적으로 등록료와 매년의 톤세만을 징수한다. 또한, 장래에 면세일 것을 보장한다. 넷째, 등록국은 등록된 모든 선박에 대하여 예상되는 어떠한 상황에서도 국가권력을 행사하지 않는 약소국이다. 그러나 저렴한 톤당 수수료 수입이 동 국가의 수입과 국제수지에 중요한 비중을 차지한다. 다섯째, 선박등록국의 국민이 아닌 외국선원들의 선박 편승이 자유롭다. 여섯째, 선박등록국은 등록된 선박에 대해 어떠한 국내 또는 국제규칙을 효과적으

-
- 18) 원문은 다음과 같다. Open registry state means a state which does not require that its nationals, either directly or through equity participation in the capital of a body corporate, shall be owners or bareboat charterers or in any other way responsible for the operation of a ship registered in that state.
- 19) 로치데일 위원회의 정식명칭은 “Committee of Inquiry into Shipping”이며, 위원장인 영국의 로치데일경(Lord Rochdale)의 이름을 따서 로치데일 위원회라 하였다.
- 20) The Rt. Hon. the Viscount Rochdale, OBE, TD, DL, *Committee of Inquiry into Shipping : Report/ Presented to Parliament by the President of the Board of Trade by Command of Her Majesty*(London : Her Majesty’s Stationery Office, 1970), p.51.

로 수행할 능력이나 행정조직이 있지 않다. 그리고 선박등록국은 선박 회사에 대하여 관리를 하려고 희망하지도 않을 뿐 아니라, 관리할 권한도 가지지 않는다.²¹⁾

Ⅲ. 편의치적의 연혁과 발전

역사적으로 편의치적이 이용되기 시작한 최초의 시기는 로마제국까지 거슬러 올라간다. 당시 로마 선박소유자들은 자신들의 선박을 그리스에 등록하였다는 기록이 존재한다. 근세에 들어와 16~17세기경 영국 선박소유자들은 어로 및 무역 제한이라는 장벽을 피하고자 스페인이나 프랑스에 등록하였으며, 나폴레옹 전쟁 중에는 영국 선박소유자들이 프랑스의 해상봉쇄장벽을 벗어나기 위하여 독일에 선박을 등록한 사례가 있다. 또한, 미국에서도 1812년 전쟁 중에 선박소유자들이 영국의 나포를 피하고자 포르투갈에 선박을 등록하였다고 한다.²²⁾

그러나 현대적 의미의 실질적인 편의치적제도의 시작은 1922년 미국의 여객선 선박소유자들이 파나마에 등록하기 시작한 것이다.²³⁾ 1920년대 미국의 몇몇 선박소유자들이 주류판매를 금지하는 국내법을 회피하기 위해 소유 선박을 파나마로 이적하였으며, 제2차 세계대전이 발발하자 다수의 미국 선박소유자들은 자국 대외중립법(U.S. Neutrality Law)의 저촉을 피하고자 선박을 파나마로 이적하였다. 당시 독일 선박들 또한, 나포를 피하고자 파나마로 이적하였다. 특히 미국과 파나마가 체결한 조약에 따라 해운 소득에 대한 세금이 상호 면제되자 Standard Oil Company of New Jersey를 포함한 몇몇 선박소유자들은 파나마 치적의 재정상 이익에 많은 흥미를 갖고 편의치적을 추진했다.²⁴⁾ 그 후

21) 강중희·한철환·황진희, 「편의치적제도 활용방안 연구」, 한국해양수산개발원, 2001, 18쪽.

22) 상계서, 18~19쪽.

23) John Spruyt, *Ship Management*(London : Lloyd's of London Press Ltd., 1990), pp.50~51.

1946년 공포된 미국선박매각법(U.S. Ship Sales Act)은 편의치적제도의 이용을 유도하는 촉진제가 되었다. 이 법에 따라 민간인에게 매각된 선박 중 150척 이상의 선박이 파나마로 이적하였으며, 이러한 상황에 힘입어 1948년 파나마 선대는 이미 500척을 웃도는 규모로 성장하여 세계 선대의 약 3.4%를 차지하였다.²⁵⁾

편의치적제도로 인하여 파나마의 수입이 증가하자 뒤따라 라이베리아도 1948년에 편의치적국으로 참여하게 된다. 라이베리아는 선박금융의 활성화를 위하여 저당권 등기제도를 명시한 라이베리아 해사법(Liberian Maritime Law)을 제정함으로써 편의치적국으로 발전하는 기반을 마련하였다.

그 후 세계 해운에서 자국등록이 비경제적인 제도로 인식되고 편의치적선의 비중이 계속 증가하자 파나마, 라이베리아에 이어 온두라스, 산마리노, 코스타리카, 시에라리온, 바하마, 레바논, 아이티, 사이프러스, 오만, 소말리아 등이 편의치적제도 공여국의 경제적 이득을 획득하기 위하여 편의치적제도 공여국으로 참여하기 시작하였다. 그러나 이 국가 중 파나마와 라이베리아 등 몇몇 국가만이 성공적으로 경제적 이익을 획득하고 있다. 현재 편의치적제도를 주로 이용하는 선박소유자의 국가는 그리스, 일본, 미국, 홍콩, 노르웨이, 영국, 독일 등이다.²⁶⁾

한편, 이와 같은 세계 편의치적선대 확대에 대응하고, 자국선대의 유출을 방지하기 위해 해운선진국에서는 편의치적제도와 유사한 제2선적제도, 국제선박등록제도 등의 등록제도를 도입하여 자국선대 확충을 위해 노력하고 있다.

24) 강종희·한철환·황진희, 전게서, 19쪽.

25) 한국해운항만정보센터 편집부, 「해운실무강좌」, 한국해운항만정보센터, 1982, 75~76쪽.

26) 강종희·한철환·황진희, 전게서, 19쪽.

IV. 편의치적제도의 이점

편의치적제도의 이점이란 바로 선박소유자들이 편의치적을 하는 이유라고 할 수 있다. 선박을 편의치적하는 이유는 매우 다양하며, 시대 상황에 따라 달라진다. 가령, 그리스의 선박소유자들은 개인소득세를 절약하고자 편의치적을 이용하는 것으로 생각되며, 거대 석유회사들은 탄력적인 선원 수급과 운항상 자율성을 얻기 위하여 편의치적제도를 활용하고 있다. 또한, 정치적으로 불안한 국가에서는 선박소유자들이 정치적 불안으로부터 재산을 보호하고자 편의치적을 이용하며, 북유럽의 선박소유자들은 선원 부족 현상과 높은 임금을 극복하기 위하여 이용한다.

일반적으로 현대의 해운에서 선박소유자가 편의치적을 하는 이유는 영업이익에 대한 부가세, 법인세 등이 낮고, 선원 고용에 대한 제한이 없으며, 자유무역에 대한 정치적 규제가 없고, 선박 단위로 제한책임을 지며, 신속적인 선대운영, 즉 국내법에 의한 선박검사 등에서 신속성을 갖는다는 것이 대표적이다.

1. 운항상의 융통성

선박을 편의치적하면 최소한의 제약을 받으며 운항할 수 있다. 즉, 선박의 건조지나 수리지에 대한 제약이 없으며 외지 수리를 하더라도 세금을 부과 당하지 않는다. 또한, 선박소유자들이 거래명세나 재정상태를 정부에 보고하지 않아도 무방하고, 교역대상 선택도 제약 없이 자유롭게 할 수 있다.

이와 같은 운항상 융통성은 부정기 해운업의 자유경쟁 시장적 속성으로 인하여 더욱더 중요한 것이 되었다. 부정기선은 용선자나 하주의 지시에 따라 전 세계의 어느 항구에서든 화물을 하역해야 한다. 부정기 해운업은 경쟁이 극히 심한 산업이기 때문에 효율성을 상실한 기업

은 시장으로부터 축출되게 된다. 이러한 특성을 가진 부정기 해운업은 편의치적제도가 제공하는 운항상 융통성으로 인하여 그 이용이 늘어나게 되었다.²⁷⁾

2. 선원공급원 선택상의 자유 재량권

편의치적국은 국적부여 요건에 자국민 승선요건을 규정하지 않기 때문에 선박소유자들이 전 세계 노동시장에서 비용이 가장 적게 드는 선원공급원을 선택할 수 있다. 선박소유자들은 노동력이 상대적으로 저렴한 곳, 훈련된 선원을 얻을 수 있는 곳, 그리고 정부나 노동조합이 부과하는 노동규칙이 없거나 엄격하지 않은 공급원을 찾으려는 경향이 있다. 그러므로 선원공급원 선택상 자유 재량권의 부여가 편의치적제도를 이용하게 하는 커다란 원인이 되고 있다.²⁸⁾

3. 조세부담 완화

편의치적제도를 공여하는 국가는 등록세와 매년 징수하는 톤세를 제외하고 선박소유자의 소득에 대하여 일질 세금을 징수하지 않는다. 이러한 편의치적국의 조세제도는 선진해운국 선박소유자들에게 자국에 선박을 등록했을 때 부담해야 하는 세제상 압박에서 벗어날 수 있게 해주는 편의장치로 이용됐다. 즉, 조세도피처(Tax Haven)로 이용된 것이다.²⁹⁾

이에 따라 선진해운국 역시 정치·경제적 필요에 따라 자국에 등록된 국적선을 조세 부담으로부터 해방된 편의치적선과의 경쟁에서 보호하기 위하여 유사한 환경을 조성할 수밖에 없었다. 이러한 전통해운국의 유사환경 조성노력은 자국적선에 대한 조세 감면과 보조금 지원 등 해운 관련 재정정책을 왜곡하는 형태로 나타났다.

27) 상계서, 20쪽.

28) 상계서, 21쪽.

29) 상계서.

그 결과 조세상 혜택이 초기에는 선박소유자들이 편의치적제도를 이용하게끔 하는 주요한 동기가 되었으나, 시간이 지나면서 선진국 선박소유자들이 편의치적제도를 선호하게 만드는 요인으로서의 중요성이 점차적으로 줄어들고 있다.

4. 금융상의 이점

편의치적제도는 금융기관이 선박에 대한 저당권 확보를 쉽게 할 수 있도록 만들어준다. 선박소유자가 거주하는 국가에 금융기관이 합리적이라 판단할 수 있을 정도의 유치권, 저당권 등의 권리관계를 명확하게 규정한 해사법이 제정되어 있지 않은 경우, 금융기관은 그 국가에 등록될 선박에 투자하기를 꺼릴 것이다. 파나마, 라이베리아 등 편의치적국의 해사법 제도는 이러한 금융기관의 두려움을 해소해 주고 있다. 즉, 편의치적제도는 투자재원 확보를 쉽게 하고, 금융기관의 선박에 대한 유치권 행사를 쉽게 하는 등의 이점이 있다. 이와 같은 이유로 개도국에서는 선박건조확보재원을 조달할 때, 그 재원으로 건조하거나 확보한 선박을 편의치적국에 등록해야 한다는 조건을 명시하는 경우가 많이 있다.³⁰⁾

5. 운항 및 안전기준 회피

편의치적제도는 선박등록국의 엄격한 운항 및 안전기준을 회피할 수 있게 해준다. 편의치적국은 운항 및 안전기준이 낮거나 규제를 시행할 능력이 없어, 이를 회피하고자 하는 악덕 선박소유자는 소유 선박을 편의치적 함으로써 부당한 방법으로 이윤의 극대화를 추구할 수 있다는 이점이 생긴다. 이러한 요인은 한때 세계 총 선복량의 최고 65%까지 편의치적선대로 구성되게 하는 데 크게 기여한 것으로 보인다.³¹⁾

30) 상계서, 22쪽.

31) 상계서.

V. 편의치적 규제를 위한 국제적 노력

편의치적선박 지배관계의 법률적 구조에는 형식적 선박소유자와 실질적 선박소유자가 동시에 존재하게 된다. 형식적 선박소유자는 일상 경영관리업무를 전혀 행사하지 않는 형식상의 회사(paper company)이며, 실제 경영관리업무를 모두 실질적 선박소유자 또는 용선자가 수행하는 이중적 구조를 취하고 있다. 그 때문에 선박의 안전이나 불법행위의 책임 및 소유권의 귀속 주체가 형식적 선박소유자인지 실질적 선박소유자인지에 관한 복잡한 법률적 문제가 발생한다. 또 편의치적은 선원 근로조건 악화나 기준미달선의 양산으로 인한 국제해양안전의 위협 등의 문제도 가지고 있다.

국제법 체제에서 이러한 개방등록제, 즉 편의치적제도에 대한 합법성문제는 아직 해결되지 않은 상태이다. 그러나 편의치적제도의 위법성을 논의하고 편의치적선을 금지하기 위한 그동안의 국제회의는 오히려 편의치적선이 합법적인 것처럼 인식시키고 통용되게 하는 결과를 초래하였다. 현재 편의치적제도를 반대하는 폐쇄적 등록국에서도 개방등록제에 대하여 전체적으로 금지정책을 채택하고 있는 것은 아니기 때문에, 개방등록은 아무런 방해도 받지 않고 존속하고 있다. 특히 각종 협약에 규정되어 있는 진정한 연계(genuine link)라는 요건도 편의치적제도를 축소하는 데는 아무런 효과가 없었다.³²⁾ 이하에서는 편의치적의 규제를 위한 국제적 노력이 어떻게 진행됐는지를 고찰하고자 한다.

1. 협약의 체결을 통한 규제와 결과

1) 1956년 유엔국제법위원회

유엔국제법위원회(International Law Commission of UN, 이하

32) David F. Matlin, "Re-evaluating the Status of Flag of Convenience under International Law", *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, Vol. 23, 1990, pp.1017~1055.

‘ILC’라 함)는 1947년에 창설되어 선박의 국적을 부여할 수 있는 기국의 권리, 특히 편의치적을 규제하기 위한 목적으로 적극적인 토의를 진행하였고, 수차례 규칙 안을 채택하였다. 특히 ILC는 선박의 국적을 부여하는 것과 관련된 기국의 권리를 제한하기 위하여 선박의 소유권 관계를 규명하려고 하였지만, 각국의 국내법이 다르고 국가 간 이해관계의 극심한 차이로 인하여 선박의 소유권에 관한 국제적인 상세를 규정한다는 것은 불가능에 가깝다는 결론에 도달하였다.

1956년 제8회기에 다시 선박의 국적에 관한 논의가 있었는데, 가장 큰 변화는 선박과 기국 간의 추상적인 개념인 ‘진정한 연계(genuine link)’³³⁾라는 일반원칙이 공식적으로 제시되었다는 데에 그 의의가 있다고 할 수 있다. ILC가 편의치적의 문제를 규제하기 위하여 선박의 국적문제를 논의하였으나, ILC가 채택한 진정한 연계의 개념은 불분명하여 더 발전하지 못하였다. 특히 기국과 선박 간에 진정한 연계가 없는 경우 이를 제재할 수 있는 구체적인 방법이 제시되지 않았기 때문에 각 국가는 이를 자국에 유리하게 해석하여 남용할 여지도 있었다.

33) ‘진정한 연계’가 문제 된 대표적 사건은 노테봄 사건이며 그 내용은 다음과 같다. 노테봄은 1881년 함부르크에서 출생한 독일인이자 1905년 이후 과테말라로 이주하여 그곳을 생활의 근거지로 삼았다. 그는 2차 세계대전 발발 직후 1939년 10월 리히텐슈타인을 방문하고 귀화신청을 하여 4일 만에 리히텐슈타인 국적을 취득했다. 그 이전 노테봄과 리히텐슈타인 간의 관계는 형제 상봉을 위하여 몇 차례 방문했던 사실이 전부였다. 그는 1940년 초 리히텐슈타인 여권으로 과테말라로 돌아와 외국인 등록상의 국적도 리히텐슈타인으로 바꾸었다. 1943년 10월 과테말라 정부는 미국의 요청으로 노테봄을 적국민인 것으로 체포했다. 이후 그는 미국으로 이송되어 2년 3개월 동안 억류 생활을 했다. 석방 후 노테봄은 과테말라로 돌아가려 했으나 입국을 거부당했으며, 과테말라 정부는 1949년 자국 내 그의 재산을 몰수하였다. 1951년 12월 리히텐슈타인은 과테말라를 상대로 자국민인 노테봄의 재산을 반환하고 손해배상을 요구하는 소를 국제사법재판소에 제기하였다. 이 사건에서 국제사법재판소는 타국에 대한 외교적 보호권을 행사하기 위해서는 개인의 국적과 국가 간에 밀접한 관계, 즉 진정한 연계가 필요하며, 노테봄이 귀화라는 절차를 거쳤으나 귀화는 한 개인의 일생에서 중요한 변화를 의미하는 것으로 그 국제적 효력을 다루기 위해서는 개인의 의사표시뿐만 아니라, 귀화가 허용된 상황의 진실성과 유효성도 중요하게 고려되어야 하고, 자발적인 귀화의 경우라도 최소한 개인과 귀화국 사이에 개인적·영토적 밀접한 관련성이 필요하다고 하였다. 따라서 국제사법재판소는 노테봄이 귀화 당시 리히텐슈타인과 진정한 연계를 갖고 있다고 볼 만한 명백한 증거가 없으므로 리히텐슈타인은 노테봄에 대한 외교적 보호권을 행사할 수 없다는 판결을 내렸다(정인섭·정서용·이재민, 「국제법 판례 100선」(서울 : 박영사, 2010), 359~364쪽).

이러한 애매하고 불분명한 용어에 관한 논의는 ILC로부터 1958년 제네바 유엔해양법회의로 넘겨지게 되었다.

2) 1958년 공해에 관한 협약 및 1982년 유엔해양법협약

1958년 제1차 유엔해양법회의가 개최되어, 공해에 관한 협약 제5조 제1항에 편의치적과 관련하여 선박과 기국 사이에 ‘진정한 연계’가 존재해야 함을 명문으로 규정하였다. 그런데 동 협약은 진정한 연계의 개념에 대한 정의를 내리지 못했다. 그 이유는 일반적으로 논의된 개념이 없었을 뿐 아니라, 진정한 연계란 당사자에 따라 각기 다른 의미로 해석될 수 있는 개념이었기 때문이었다. 그리하여 무엇이 진정한 연계를 구성하는지에 대해서는 기국이 스스로 결정하도록 각국에 위임해 버렸다.

또한, 1958년 공해에 관한 협약 제5조는 기국과 선박 간에 진정한 연계가 없는 경우에 대한 제재를 규정하지 않았다는 점에서도 문제가 있었다. 기국과 선박 간에 진정한 연계가 부재한 경우에 다른 국가가 당해 선박의 국적을 인정하지 않는다는 이른바 불승인조항을 토의과정에서 삭제해 버린 것이다.

이후 1982년 유엔해양법협약에서는 제91조(선박의 국적)와 제94조(기국의 의무)가 성립되었다. 1958년 공해에 관한 협약 제5조에서는 선박의 국적과 기국의 의무를 같은 조항에 포함했기 때문에 기국의 의무가 선박국적의 구성요소인 것으로 해석될 수 있는 문제점이 있었으나, 1982년 유엔해양법협약에서는 이를 분리하여 규정함으로써 해석상의 문제점은 해소되었다고 볼 수 있다. 그러나 1958년 공해에 관한 협약에서와 마찬가지로 1982년 유엔해양법협약 제91조에서도 진정한 연계에 대한 개념 정의가 없기 때문에 이에 대한 해석상의 문제점은 여전히 존재함을 알 수 있다.

3) 1986년 유엔선박등록조건협약

1964년 제19차 유엔총회에서 채택된 결의에 따라 국제무역과 경제발

전을 촉진할 목적으로 설립된 유엔무역개발회의(United Nations Conference on Trade and Development, 이하 ‘UNCTAD’ 라 함)는 1965년 해운위원회(Committee on Shipping)를 설치하여 편의치적 문제를 논의하게 하였고, 그에 따라 1986년에 선박등록조건에 관한 유엔협약(1986 UN Convention on Conditions for Registration of Ships)이 성립되었다. 동 협약의 목적은 선박과 국가 간의 진정한 연계를 확인하고, 선박에 대한 자국관할권의 행사와 지배를 보다 효과적으로 수행하기 위한 것으로 1958년 공해에 관한 협약과 1982년 유엔해양법협약의 선박국적과 관련된 규정을 보다 구체화하겠다는 의미로 볼 수 있다.

1986년 유엔선박등록조건협약에서는 국가와 선박 간의 진정한 연계에 대하여 이전의 국제협약보다 비교적 상세히 규정함으로써 편의치적 문제를 규제하려는 의지를 표명했다. 즉, 1986년 유엔선박등록조건협약은 개발도상국의 요구 때문에 편의치적선의 배제를 목적으로 성립된 협약으로서 장기간에 걸친 회의결과 국가와 선박 간의 진정한 연계를 선박의 소유권(제8조), 선박의 선원승선(제9조), 선박소유자회사와 선박의 경영에서 기국의 역할(제10조) 등의 요소를 포함하여 구체적으로 규정하고 있다. 그러나 동 협약 제7조에서는 국가가 이러한 요소를 선택적으로 적용할 수 있도록 하고, 그 내용도 국내법으로 규정하게 함으로써 실효성은 저하되었으며, 편의치적선 규제는 이전의 협약과 다를 바가 없게 되었다.

ILC에서 편의치적선을 규제하기 위하여 선박과 기국간의 ‘진정한 연계’ 라는 국적취득 조건을 공식적으로 제시한 것은 의의가 있지만, 그 불분명한 용어의 해석문제는 1958년 공해에 관한 협약, 그리고 1982년 유엔해양법협약에서도 해결하지 못하였다. 한편, 1986년 유엔선박등록조건협약에서는 편의치적선의 규제를 위한 진정한 연계의 개념, 즉 선박의 소유권, 선원의 승선, 선박소유자와 선박경영에서 기국의 역할 등을 상세하게 규정하고 있으나, 국가가 이들 요소를 선택적으로 적용할 수 있도록 하고 있으며, 그 내용도 국내법으로 규정하도록 함

으로써 기국과 선박 간의 진정한 연계는 자유 재량적인 내용이 되었다고 할 수 있다. 결론적으로 개발도상국이 강력히 주장했던 편의치적의 폐지를 위한 국제법적 제도의 마련은 사실상 실패했다고 할 수 있겠고, 편의치적선의 존재는 그대로 용인되었으며, 오히려 정당화되는 계기를 마련해 준 결과가 되었다.³⁴⁾

2. 국제기구의 규제와 결과

1) 경제협력개발기구의 규제와 결과

선진국의 경제협력개발기구로서 선진국의 이익을 대변하는 경제협력개발기구(Organization for Economic Cooperation and Development, 이하 ‘OECD’ 라 함)는 1971년 보고서³⁵⁾를 통해 편의치적선이 건전한 해운업의 부작용을 가져오고 있으며, 해상사고의 위험성을 증대시킬 가능성이 있다고 지적하였다. 또한, 1975년 보고서에는 편의치적선의 대부분이 기준미달선이 될 가능성이 높으며, 이런 결과가 인명과 재산에 미치는 영향이 막대하므로 국제기구 차원의 철저한 감독이 필요하다고 강조하였다. 그 후 OECD 해운위원회는 편의치적선에 대한 조사를 강화하였고, 편의치적선의 여러 가지 부작용을 방지하기 위한 국내적, 국제적 조치를 촉구하였다. 그러나 편의치적제도를 통해 자국선대의 경쟁력을 유지하는 선진국 선박소유자들의 현실과 자국선대의 육성 그리고 국적선 보호라는 이상 사이에서 해운선진국 정부는 일관되고 강력한 대응을 하지 못하였으며, 정책 방향을 편의치적선의 배제에서 기준미달선의 배제로 점차 전환하였다.

1998년 OECD 해운위원회는 기준미달선 배제를 위해 화주, P&I 클럽, 선박금융기관 및 선박중개인 등 해운관련 업계의 역할과 활동 그리고 정보의 투명성에 관련된 문제와 정부 관계당국 간의 정책협력 등

34) 김인현, “선박국적부여조건으로서의 진정한 연계와 국제사회의 대응”, 「해사법연구」 제18권 제1호, 한국해사법학회(2006), 86쪽.

35) OECD, *OECD Observer*, No. 59 Issue 4, 1972, p.15.

에 대한 12개의 행동지침을 마련하였다. 또한, 기준미달선과 관련된 정보를 널리 공개할 목적으로 웹사이트³⁶⁾를 개설하여 선박별 항만국통제 지적사항, 주요 사고내용, 선급검사 이력 등 기준미달 여부를 판단할 수 있는 각종 자료를 제공하고 있다.³⁷⁾

2001년 1월에 열린 OECD 해운위원회에서는 영국 SSY 컨설팅회사에 의뢰하여 기준미달선을 운항하고 있는 선박소유자의 비용을 검토한 연구보고서³⁸⁾가 제출되었고, 기준미달선을 효과적으로 배제하기 위한 다양한 방안이 논의되었다. 이 회의에서는 기준미달선을 운항하는 선박소유자에 대한 처벌을 강화하도록 하고, 반대로 기준을 만족하는 선박에 대해서는 인센티브를 부여하도록 하는 방안 등이 제시되었다.

그러나 편의치적선 배제를 목적으로 추진했던 OECD 해운위원회의 활동은 결과적으로 일정 기준을 만족하는 편의치적선을 제도적으로 인정하는 결과를 초래하였다.

2) 국제해사기구의 규제와 결과

국제해사기구(International Maritime Organization, 이하 ‘IMO’ 라 함)는 선박의 안전과 보안, 효율적인 해상운송과 해양환경의 보호라는 표어를 내걸고, 선박 및 국가가 따라야 할 국제적인 기준을 검토하고 수립하는 활동을 하고 있다. 편의치적에 대해서는 직접 규제하기보다 모든 선박이 IMO에서 정한 안전기준을 준수하는지 확인하고 점검해야 할 의무를 기국에 부여하고, 기준미달선박에 대하여는 제재를 가할 수 있는 권한을 항만국에 부여하고 있다.

1967년 3월 영국 남서해상에서 발생한 라이베리아 국적의 편의치적선 Torrey Canyon 호의 기름유출 사고는 대형 오염사고의 피해가 선박과 기국에만 한정되지 않고 그 선박이 기항하는 항만과 연안국의 해안까지 파급된다는 인식이 확산되는 계기가 되었다. 그 결과 1973년

36) <<http://www.equasis.org/EquasisWeb/public/HomePage>>

37) 강중희·한철환·황진희, 전게서, 24쪽.

38) OECD, *The Cost to Users of Substandard Shipping*, 2001.

성립된 해양오염방지협약³⁹⁾에는 입항하는 선박에 대한 항만국의 통제권을 보장하는 조항이 포함되었으며, 이후 항만국의 통제권을 보장하는 조항은 해상인명안전협약⁴⁰⁾을 비롯한 대부분의 국제해사협약에 포함되었다.

그 후 1978년 프랑스 북서 연안인 비스케이만에서 발생한 Amoco Cadiz 호의 대형 오염사고는 항만국통제 활동이 구체화되는 계기로 작용하였다. 그 결과 1982년 유럽 14개국은 항만국통제 시행을 위한 양해각서를 체결⁴¹⁾하고, 그해 7월부터 자국에 입항하는 모든 선박의 안전기준 준수 여부를 확인하여 기준미달선을 제재하기 시작하였다. 이를 시작으로 항만국통제 활동은 아태지역, 남미지역, 카리브지역, 지중해, 인도양 주변국 등 전 세계적으로 퍼져 기준미달선 배제에 앞장서고 있다.

그러나 결과적으로 IMO의 편의치적 규제도 국제적으로 채택된 해양오염방지협약, 해상인명안전협약 등에 제시된 기준에 부합하는 선박은 아무런 제재를 받지 않게 되어 무용지물이 되었다.

3) 국제운수노동자연맹의 규제와 결과

선진국 선원들이 편의치적으로 인하여 실직하자, 이들 선원의 상황을 대변하고 나선 것은 국제운수노동자연맹(International Transport-Workers Federation, 이하 'ITF' 라 함)이었다. ITF는 편의치적제도를 국제해상 운송시장으로부터 배제하기 위하여 편의치적선이 사실상 운항을 할 수 없게 만들 필요가 있었다. 따라서 선원들의 권익을 보호하기 위하여 청색증명제도(Blue Certificate, 이하 'B/C' 라 함)를 도입하여 문제를 해결하고자 하였다. 즉, ITF는 편의치적선에 승선하는 후진국 선원을 보호하기 위하여 편의치적선 선박소유자에게 ITF가 제시하

39) 협약 원명은 Protocol of 1978 Relating to the International Convention for the Prevention of Pollution from Ships, 1973이다.

40) 협약 원명은 International Convention for the Safety of Life at Sea, 1974이다.

41) 파리 양해각서(Paris MOU), 원명은 Memorandum of Understanding on Port State Control in the European Region이다.

는 임금과 근로조건을 충족하는 단체협약을 ITF 또는 ITF가 위임한 국가별선원노조와 체결하게 하고 그 증명서인 B/C를 소지하도록 하였다.

만약 B/C를 소지하지 않거나 소지하더라도 실제로 ITF가 요구하는 조건을 실행하지 않고 있다는 사실이 확인될 경우 그 항만에서 화물의 하역을 비롯한 제반 서비스의 제공을 거부하도록 하고 있다.

현재 약 11,500여 척의 편의치적 선박이 ITF B/C를 소지하여 운항하고 있다.⁴²⁾ 그러나 ITF의 임검은 유럽, 호주 등에서는 엄격하게 적용되고 있으나, 그 외의 지역에서는 실효성이 거의 없는 것으로 알려졌다.

ITF의 이러한 보이콧 활동은 비합법성에 대한 논란도 되고 있지만, 한편으로는 편의치적제도를 오히려 인정하는 결과를 초래하고 있다는 비판도 받고 있다.⁴³⁾

제2절 북한선박의 편의치적

I. 북한선박 편의치적의 문제

북한은 지난 1993년 NPT에서 탈퇴한다는 의사를 밝힌 후, 2006년 제1차 핵실험을 감행하면서부터 국제사회의 제재를 받고 있다. 게다가 2002년 서산호 사건으로 북한이 선박을 통해 무기를 거래한다는 사실이 밝혀졌으며, PSI가 탄생하는 계기로 작용하기도 하였다.

동 사건에서 북한은 서산호가 국기를 게양하지 않고 있었기 때문에 임검에 응할 수밖에 없었다는 것을 인지했을 것이고, 이 사건 이후 선박에 북한국기를 게양하고 운항할 경우 의심받을 여지가 있게 되었다

42) <<http://www.itfglobal.org/en/transport-sectors/seafarers/in-focus/flags-of-convenience-campaign/>>, 검색일: 2017.10.1>.

43) 강종희·한철환·황진희, 전게서, 26쪽.

는 사실을 인식하였을 것이다. 따라서 편의치적을 통하여 제3국적에 선박을 등록하고, 당해 국가의 국기를 게양한 선박을 운항하고 있으며, 그 선박을 통해 무기 또는 금지 물품들을 거래하고 있는 것으로 보인다.

편의치적제도는 국제법적으로나 실무적으로 합법적인 것처럼 취급받고 있다. 국제사회의 제재를 받는 북한에 편의치적 제도는 제재를 피하는 데 매우 좋은 수단임이 분명하며, 이를 이용하여 비교적 어렵지 않게 국제제재를 회피하여 선박을 운항하고 있다. 그러나 북한이 이용하는 편의치적은 비용 절감을 통하여 해운업계 내에서 생존하고자 하는 다른 일반적인 편의치적과는 달리 제재의 회피라는 특수한 목적으로 선박의 국적을 제3국의 국적으로 변경하는 것이므로 통상의 편의치적과는 그 성격을 다르게 볼 필요가 있다. 따라서 통상의 편의치적과 구분하여 선박의 국적세탁으로 보아야 한다고 생각한다.

일반적으로 ‘국적세탁’이라는 용어는 자연인이 법률을 회피하거나 부당한 이득을 취하기 위하여 여권의 위조 또는 국적을 구매하여 다른 나라의 국적을 취득한다는 의미로 사용되고 있다.⁴⁴⁾ 그러나 선박의 경우 편의치적이라는 제도를 통해 다른 나라의 국적을 취득하는 것이 허용되어 있기 때문에 자연인에 대한 것과는 다른 개념 정의가 필요하다. 따라서 이 논문에서 ‘선박의 국적세탁’은 대량살상무기(Weapon of Mass Destruction, 이하 ‘WMD’라 함)⁴⁵⁾ 밀수, 인신매매, 마약밀매 등의 국제 불법행위를 은닉하고 국제법적 의무를 회피할 목적으로 선박의 국적을 변경하는 것으로 정의하고자 한다.

이러한 정의에 따라 보았을 때 북한은 선박의 국적을 세탁하고 있는

44) 법률 용어상에 국적세탁이라는 용어가 정의되어 있지는 않지만, 일반적으로 사용되는 의미를 종합하여 필자가 정리한 것이다.

45) 대량살상무기(WMD)란 ‘원자폭발무기, 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).

것으로 볼 수 있는데, 그렇게 생각하는 가장 큰 이유는 바로 목적의 차이이다. 즉, 편의치적제도를 이용하는 이유가 타국의 상선과 다른 것이다. 앞서 서술한 것처럼 선박소유자가 편의치적을 하는 이유는 운항상의 융통성, 선원선택상의 자유 재량권, 조세부담 완화, 금융상의 이점, 운항 및 안전기준의 회피를 들 수 있다. 그러나 북한선박의 편의치적은 상기한 이유로는 설명할 수 없다.

먼저 운항상의 융통성의 경우 선박의 건조지 또는 수리지에 대한 제약을 받지 않는 것과 거래명세와 재정상태를 정부에 보고할 의무를 면제받는 것으로 정리할 수 있다. 그런데 북한의 경우 외화부족으로 상선을 구매할 능력이 없고, 경제적으로 여유가 있었던 1970년대에도 1년에 중소형 상선 몇 척 건조하는 데 그쳤으며, 1990년대 중반 이후 경제난으로 인해 선박의 건조는 고사하고 수리도 힘든 형편이다.⁴⁶⁾ 그 때문에 북한은 외국 조선소에서 선박을 건조 또는 수리하는 것은 불가능하며, 모든 것을 북한 내의 조선소에서 해결하고 있는 현실이다. 따라서 외국에서 선박건조 또는 수리를 하지 않는 북한상선은 편의치적을 한다고 해도 북한 내에서만 건조하거나 수리할 수 있다. 또한, 북한의 산업은 사회주의 경제체제 및 중앙집중적 계획경제 아래에 관리되고 있기 때문에 거래명세와 재정상태를 항상 정부에 보고해야 한다. 그러므로 북한선박은 편의치적 하더라도 운항상의 융통성을 누릴 수 없다.

또한, 북한은 선원선택에서 자유 재량적인 부분이 존재하지 않는다. 사회주의 경제체제인 데다가 경제난에 시달리고 있는 북한은 선원에게 임금을 제대로 지급하고 있지 않으므로⁴⁷⁾ 거의 무임금으로 선원을 사

46) 주성하, “北 고물상선들, 왜 해적 출몰해역에 자주 나타나나”, 「동아일보」, 2009.5.9<<http://news.donga.com/3/all/20090509/8729803/1>>.

47) 북한 선원들을 태운 자메이카 선박에서도 북한 선원들에 대한 임금이 월 500달러 정도임을 보았을 때, 북한선박에 있는 선원이 받는 임금은 더욱더 열악한 것으로 추정할 수 있다(김정우, “북한 선원 태운 자메이카 선박, 러시아 나훗카 항 억류”, 「VOA Korea」, 2016.7.8<<https://www.voakorea.com/a/3408101.html>>).

용한다고 볼 수 있다. 게다가, 북한 시민은 장기간의 세뇌 교육으로 북한 고위층에 대한 충성도가 상당히 높기 때문에 이해타산적인 외국 선원보다 훨씬 다루기 쉬우며 고위험의 업무에도 투입할 수 있다. 따라서 북한보다 임금이 비싸고 인권이 보장된 다른 나라의 선원을 고용할 이유가 전혀 없으며 고용할 수도 없다.

한편, 북한은 1974년 4월 1일 공식적으로 세금을 폐지하였다. 물론 세금이라는 용어를 사용하지 않고 다양한 명목의 부담금을 국민에게 부과함으로써 조세제도가 있는 것과 별다를 바 없다고 할 수 있지만,⁴⁸⁾ 공식적으로는 세금이 없으므로 북한선박의 조세부담도 없는 셈이다. 따라서 조세 혜택을 이유로 편의치적제도를 이용하고 있다는 설명도 설득력이 없다.

편의치적국에 선박에 대한 각종 권리가 명확하게 규정되어 있는 해사법이 제정되어 있더라도 해운을 산업으로 인정하지 않는 북한의 금융기관이 다른 나라의 선박에 투자할 리 만무하고 투자할 자금도 없다. 또한, 신조선을 구매할 자본과 신용이 없기 때문에 신조선을 구매하면서 편의치적국에 등록할 경우도 없다고 볼 수 있다.

또한, 선박을 통한 해상무역으로 국고를 채우는 것은 물론, 재래식 무기 및 핵실험에 필요한 주요 부품 및 원자재 밀수를 통해 막대한 이익을 누리고 있는 북한당국이 운항 및 안전기준을 엄격하게 적용하여 선박을 규제한다는 것은 생각하기 어렵다. 따라서 통상적으로 편의치적제도를 이용하는 이유가 북한에는 하나도 해당하지 않는다. 결국, 북한선박의 편의치적은 오로지 국제제재 및 감시를 피하기 위한 것이다.

48) 최원기, “북한 ‘세금 없는 국가’ 주장 터무니 없어”, 「VOA Korea」, 2016.4.7<<https://www.voakorea.com/a/3799512.html>>.

KO SAN (effective 2017-02) Firstgleam (effective 2016-01) Dawnlight (effective 2008-07) Taiga (effective 2007-10) Ocean Daisy (effective 1994-09)	Democratic People's Rep. of Korea (effective 2016-11) Unknown (effective 2016-04) ← UNSCR 2270 Zanzibar (United Republic of Tanzania) (effective 2016-01) Mongolia (effective 2014-06) ← UNSCR 2087, 2094 Panama (effective 2008-07) ← UNSCR 1874 Marshall Islands (effective 2005-12) Cyprus (effective 1994-09) Panama (effective 1994)
CHONG AM (effective 2017-01) Gold Star 3 (effective 2015-03) Benevolence 2 (effective 2012-07) Selyo 9 (effective 2002-03) Oriental Prosper (effective 1997-05) OMS Chinney III (effective 1993-10) Kiccho Maru (effective 1984)	Democratic People's Rep. of Korea (effective 2017-01) Unknown (effective 2016-03) Cambodia (effective 2015-03) ← UNSCR 2270 Kiribati (effective 2014-03) Panama (effective 1993-10) ← UNSCR 2087, 2094 Japan (effective 1984-03)

〈그림 1〉 고산(KOSAN)호와 청암(CHONGAM)호의 선명과 국적변경 이력

북한선박이 편의치적제도를 국적세탁의 수단으로 이용하고 있다고 볼 수 있는 또 다른 증거는 바로 북한 상선들의 비정상적인 국적변경 횟수이다. 〈그림1〉⁴⁹⁾에서 볼 수 있듯이, 안보리 결의 제2270호에서 제재대상으로 지정된 선박의 선명과 국적변경 이력을 보면 북한선박들이 선명과 국적을 수차례 변경하였고, 그 시기가 안보리 결의가 채택된 시기와 대체로 일치함을 알 수 있다.

연구기관과 국제기구의 패널도 북한선박의 국적변경을 언급하고 있다. 2012년 스톡홀름 국제평화연구소(Stockholm International Peace Research Institute, SIPRI)에서 발표한 보고서⁵⁰⁾에 따르면 이란과 북한이 감시와 제재를 회피하고자 편의치적을 사용하고 있다고 언급하고 있다. 동 보고서에서 북한은 이란과는 다르게 선박의 척수가 적기 때문에 한꺼번에 다수의 선박을 편의치적 하는 것이 아니라 제재나 감시망에 적발되었을 경우 기국과 선명을 변경하는 방식으로 선대를 운용한다고 하고 있다.

또한, 안보리의 부속기관인 전문가 패널(Panel of Experts)의 보고서⁵¹⁾는 안보리 결의 제2270호에 제재대상으로 지정된 31척의 선박 중

49) <<https://gis.is.imo.org/Public/SHIPS/Default.aspx>, IMO 국제해운정보시스템 제재대상 선박국적변경 결과 검색, 검색일 : 2017.9.13>.

50) Hugh Griffiths and Michael Jenks, *Maritime Transport and Destabilizing Commodity Flows*, Stockholm International Peace Research Institute, 2012, pp.38~46.

51) Panel of Experts, *Final report of the Panel of Experts submitted pursuant to*

8척이 정체를 숨기기 위해 선명과 호출부호를 변경하는 수법을 사용하고 있으며, 회원국 내 입항이 금지된 북한선박이 이를 회피하기 위하여 선명, 선박의 각종 증서와 호출부호, IMO 번호 등의 식별요소들을 조작하였다고 발표하였다. 또 결의 제2270호에 의해 등록이 취소된 선박들이 피지, 몰도바 또는 탄자니아에 등록하여 운항을 계속하고 있다고 지적하였다.

통상적으로 선박은 한번 등록하면 선박 소유권의 변동이 일어나지 않는 이상 선적국을 변경하지 않고, 선명의 변경도 흔한 일이 아니다. 물론 일반 선박도 소유권이 이전됨에 따라 국적과 선명을 여러 차례 변경하는 경우도 존재하지만 30년 이상 운항한 낡은 북한선박의 소유권이 여러 차례, 그리고 여러 국가의 선박소유자에게 이전되었다고 생각하기는 어렵다.

게다가 북한선박의 국적변경이 몇 년간의 간격을 두고 이루어진 것이 아니라 2000년대 이후 급격하게, 그리고 짧은 주기를 가지고 일어났으며 선박에 대한 제재가 강화되면서 국적변경뿐만 아니라 선명, 호출부호, 해상이동업무식별부호(Maritime Mobile Service Identity) 심지어 IMO 번호까지 기만하려는 양태를 볼 때 북한이 편의치적제도를 제재 회피를 위한 수단으로 이용하여 선박의 국적세탁을 하고 있음이 명백해진다.

II. 북한의 선박과 해운업

북한선박의 소유구조를 분석해보면, 북한선박은 국가로부터 위임된 국가기관, 기업소와 그것을 소유하고 있는 협동단체가 관리하고 있으며, 북한 헌법상 협동적 소유⁵²⁾에 포함되어 있다. 그러나 협동적 소유

resolution 2270(2016), S/2017/150, 27 February 2017, pp.50~52.

52) 북한 헌법에 나타난 소유형태는 전 인민적 소유(국가 소유), 협동적 소유, 개인소유가 있으며(제21조), 협동적 소유는 사회협동단체에 속한 노동자들의 집단적 소유이다(제

는 전 인민적 소유로 전환해야 할 과도기적 소유형태인 데다가, 북한의 협동적 소유형태는 철저하게 중앙집중적인 계획관리 아래에 놓여있기 때문에 사실상 국가의 소유와 다를 바 없다.⁵³⁾ 이것으로 볼 때 북한선박은 외관상 협동단체가 소유하는 것처럼 보이나 사실상 국가 소유라고 볼 수 있다.⁵⁴⁾

한편, 북한의 해운업은 교통성 소속의 해운관리국이 관리하기 시작한 이후, 1964년 교통성이 철도성과 교통운수위원회로 개편되면서 발족한 해운총국이 관장하게 되었다. 그리고 1967년부터는 해운총국이 육운총국과 통합되어 육해운성으로 승격되었고, 1972년 제6차 내각에서 다시 해운부로 독립되었다가, 1977년 육해운부 해운총국으로 나누어졌다. 현재는 내각의 육해운성이 총괄하고 있는 것으로 알려져 있다.⁵⁵⁾

북한의 해운법을 보면 국가는 배 관리운영을 정규화, 규범화하고(제3조), 항해지휘체계를 바로 세운다고(제4조) 한다. 또한, 국가는 수송조직을 개선하고(제5조), 배 취급기관들의 역할을 강화하여 배 취급에서 봉사성을 높이도록 한다(제6조)고 규정하고 있다. 이를 종합해보면 북한의 해운업과 선박은 국가가 통제하고 있음을 알 수 있다. 즉, 북한선박의 실질적인 운용 주체는 북한 정부이며, 북한의 모든 선박은 정부선박과 동일하게 취급할 수 있다.

결론적으로 북한선박의 편의치적은 일반적인 편의치적과는 달리 안보리 결의에 따른 국제제재를 회피하고 불법무기 및 금지물품의 수출입을 은닉할 목적으로 선박의 국적을 위장한 것이기 때문에 국적세탁이며, 북한선박이 제3국의 국기를 게양한다고 하더라도 북한선박으로 취급하는 것이 타당하다고 생각한다.

22조).

53) 통일교육원, 「북한 이해」, 통일부, 2017, 141~142쪽.

54) 홍승원, 「북한학」, 제5개정판(과주 : 한국학술정보, 2011), 196쪽.

55) 황진희, “북한의 해운·항만물류 실태와 남북한 공동발전을 위한 정책과제”, 「월간 해양한국」 2008년호 제2호, 한국해사문제연구소(2008), 94쪽.

第3章 유엔安保理決意의 效力과 北韓船舶 制裁

제1절 유엔안보리의 권한과 결의의 효력

I. 유엔안보리의 구성과 권한

1990년대 이후 군비규율에 관한 유엔의 기여에 변화가 생기게 된다. 냉전체제에서 이념적 대립 관계에 있던 상임이사국들의 거부권 행사로 무기력했던 안전보장이사회가 국제사회의 평화와 안전의 확립에 더욱 능동적으로 개입하고 적극적으로 권한을 행사하기 시작한 것이다. 특히 1990년대 이란 및 북한의 핵 개발과 2001년 9·11테러에 직면하면서, 안전보장이사회는 새로운 환경에서 중대한 안보위협에 능동적으로 대처하는 국제군비규율의 주요 행위자로 그 위치를 공고히 하게 된다.⁵⁶⁾

이러한 유엔안보리는 국제평화와 안전의 유지를 위하여 유엔헌장 제5장에 따라 구성된 유엔의 기관이다. 안보리는 미국, 영국, 프랑스, 러시아, 중국으로 이루어진 5개 상임이사국과 지역적 균형을 고려한 10개의 비상임이사국으로 구성되며, 현실에 기반을 두어 정치적인 판단이 가능하도록 설계되었다. 유엔회원국은 유엔안보리가 임무를 수행하면서 회원국을 대신하여 활동하는 것에 동의하며,⁵⁷⁾ 이러한 임무를 수행하기 위하여 안보리에 부여된 권한은 유엔헌장의 제6장, 제7장, 제8장 및 제12장에 규정되어 있다.⁵⁸⁾

유엔안보리는 유엔헌장 제39조에 따라 개별 사안에 대해 ‘평화에 대한 위협, 평화에 대한 파괴, 침략행위’로 규정할 수 있고, 선택적인

56) 류광철·이상화·임갑수, 「군축과 비확산의 세계」(서울 : 평민사, 2005), 20쪽.

57) 유엔헌장 제24조 제1항.

58) 유엔헌장 제24조 제2항.

조치를 취할 수 있다. 이러한 조치를 취하는 과정에서 안보리는 국제 사회 전체를 대표하여 이사국들의 합의를 통해 신속하고 효과적으로 대응하게 된다.

유엔안보리는 국제평화와 안전의 유지에 관련하여 집행 권한을 가지는 것으로 보는데, 이는 유엔헌장의 안보리 관련 규정을 보면 유추할 수 있다. 유엔헌장 제36조 제1항은 안보리가 국제평화와 안전의 유지를 위태롭게 할 우려가 있는 분쟁 또는 유사한 사태에 대해 조정절차 또는 조정방법을 권고할 수 있다고 하고 있다. 유엔헌장 제39조에서는 안보리가 평화에 대한 위협, 파괴 또는 침략행위의 존재를 결정하고, 국제평화와 안전을 유지하거나 이를 회복하기 위하여 권고하거나, 또는 동 헌장 제41조 및 제42조에 따라 어떠한 조치를 취할 것인지를 결정한다고 규정하고 있다. 이러한 규정들은 권고(recommend), 결정(decide), 요청(call upon) 등 주로 집행적 의미의 표현을 포함하고 있어 안보리가 집행 권한을 행사할 수 있음을 암시하는 것으로 보인다.⁵⁹⁾ 특히 가장 강력한 집행 수단인 군사력을 포함한 조치도 안보리의 승인이 필요한 사항으로 규정하고 있기 때문에 집행적 성격을 가진다고 볼 수 있다.⁶⁰⁾

한편, 구유고슬로비아국제형사재판소(International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia, 이하 'ICTY' 라 함)는 Tadić case에서 안보리가 국제평화와 안전보장을 위한 목적의 의사결정권(decision-making)과 집행 권한(executive powers)을 가지고 있음을 밝히고 있다.⁶¹⁾ 또 안보리가 결정과 권고의 형태를 통해 유엔헌장을 적

59) 윤주경, “유엔안전보장이사회의 권한 확대”, 고려대학교 석사학위논문, 2014, 11쪽.

60) 유엔헌장 제42조.

61) The principal function of the Security Council is the maintenance of international peace and security, in the discharge of which the Security Council exercises both decision-making and executive powers(International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia, Prosecutor v. Tadić(Case No.IT-94-1), Decision on The Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction, 2 Oct 1995, para. 37).

용(application)하기 위한 중심적 역할을 한다고 하여⁶²⁾ 안보리가 집행적 성격을 가진 기관임을 확인하였다.

II. 유엔헌장에 의한 결의의 효력

유엔안보리의 결정이 유엔헌장에 의해 어떠한 효력을 부여받는지 검토하기 위해서는 안보리가 내리는 결정에 실질적인 구속력을 부여하는 규정인 유엔헌장 제25조⁶³⁾의 해석이 핵심적이라고 할 수 있다. 동 조항의 해석에서 중요한 쟁점은 바로 ‘결정(decision)’의 범위와 ‘이 헌장에 따라 안보리 결정을 수락하고 이행한다(to accept and carry out the decisions of the Security Council in accordance with the present Charter)’의 의미이다.

먼저 결정이 권고를 포함하는지와, 권고도 구속력을 가지는 것으로 볼 것인지의 문제는 유엔헌장의 해석이 그 답을 가지고 있다. 즉, 유엔헌장이 결정과 권고를 구분하여 서술하고 있기 때문에 안보리가 구속적 결정과 비구속적 권고 둘 다 취할 수 있음을 알 수 있다는 점에서 권고는 제25조의 ‘결정’에 포함되지 않는 것으로 볼 수 있다.

문제는 안보리가 채택하는 문서는 ‘결의’라고 명시될 뿐 ‘결정’인지 ‘권고’인지를 구분하지 않는다는 것이다. 이런 상태에서 해당 문서의 성격을 어떻게 식별할 수 있는가는 구체적 사례마다 개별적으로 판단할 수밖에 없는데, 이는 다음에서 고찰하기로 한다.

한편, ‘이 헌장에 따라 안보리 결정을 수락하고 이행한다’의 의미는 두 가지의 해석이 가능하다. 첫 번째는 ‘이 헌장에 따라’라는 구절이 유엔에 가입하면서 헌장에 동의함에 따른 회원국들의 일반적 의

62) The Security Council plays the central role in the application of both parts of the Article(*ibid.*, para. 29).

63) 유엔헌장 제25조 “국제연합 회원국은 안전보장이사회의 결정을 이 헌장에 따라 수락하고 이행할 것을 동의한다.”

무와 관련된 것으로 해석하는 것이고, 다른 하나는 안보리 결정이 헌장에 합치하기만 한다면 구속력을 부여하여 회원국에 수락하고 이행할 의무를 부과하는 것으로 해석하는 것이다.⁶⁴⁾

유엔헌장의 전반적인 목표는 국제평화와 안보의 유지이고, 이러한 목표를 이루기 위해 유엔은 안보리를 통하여 행동한다. 국가들은 유엔에 가입함으로써 이러한 목표를 달성하는 것에 동참함과 동시에 자국의 평화와 안보의 유지도 보장받을 수 있으며, 헌장에 따른 일반적인 의무를 부담하게 된다(헌장 제2조 제5항). 이러한 배경과는 상반되게 헌장 제25조는 회원국의 일반적인 의무를 국제평화와 안보유지에 필요한 안보리의 중대한 결정과 관련짓는 것으로 해석될 여지가 있다. 그러나 이러한 해석은 제2조 제5항에 의한 회원국의 일반적인 의무를 약화시키고, 제25조에 명시된 안보리 결정에 대한 준수만을 요구한다. 그렇게 된다면 안보리 결정의 구속력은 항상 보장받게 되는 결과로 이어진다. 그러나 분쟁상황에서는 안보리의 결정이 만장일치로 이루어지기 어렵기 때문에 안보리 모든 결정이 구속력을 보장받는다면 결정에 반대하는 소수국가는 불이익을 받게 될 것이다. 따라서 후자의 해석을 지지하는 학자는 추상적으로 서술된 헌장에 보충적으로 회원국에게 개별 결정마다 헌장과 합치하는지 판단하고 그 결과에 따라 안보리 결정에 따를 것인지를 결정할 권리를 부여해야 한다고 주장한다. 그러나 회원국이 이러한 권리를 부여받게 된다면 안보리의 국제평화와 안보를 보장하는 기능을 위태롭게 만들 여지가 있다.⁶⁵⁾

회원국에 대한 보충적 권리가 부정적인 영향을 미칠 우려가 있음에도, 다수는 안보리의 결정이 헌장에 합치하기만 하면 구속력을 부여한다는 견해를 지지한다. 이는 제25조가 만들어지는 역사를 보았을 때 전자와 같은 해석을 허용하지 않았다는 것이다. 즉, 체계적인 해석을

64) Bruno Simma, *The Charter of the United Nations: A Commentary*(New York : Oxford University Press, 2002), pp.458~460.

65) *Ibid.*

적용하면 제2조 제5항과 제25조에서 안보리의 결정을 수락하고 이행할 의무를 부과한 것은 이중으로 서술한 것이기 때문에 불필요하다. 그 때문에 제25조가 존재하는 이유는 회원국이 안보리 결정에 따르게 만들기 위함이라는 것이다. 이러한 방식으로 제25조를 해석하면 안보리의 결정은 거의 항상 구속력을 가지게 될 것이다. 그 이유는 현장에 합치한다는 것은 현장에 규정된 방식과 절차에 따라 채택되는 것을 말하고, 안보리가 현장에 따르지 않고 결정을 내리는 경우는 극히 드물 것이기 때문이다.⁶⁶⁾

한편, 회원국에 안보리의 결정을 평가할 수 있는 권리를 부여하면 제25조에 의해 채택된 결정이 현장의 절차적 또는 형식적인 측면에 따라 주관적인 평가를 받게 될 것이고, 회원국 스스로 평가한 내용대로 결정에 따르거나 따르지 않게 될 것이다. 실제 유엔회원국은 안보리의 결정을 심사할 권리를 갖고 있지 않으므로 심사권이 부여된다면, 결정이 현장의 실질적인 조항에 합치하는지에 대한 회원국의 조사는 가치 판단을 동반할 수밖에 없다. 결국, 결정에 대해 심사를 할 수 있는 확장된 권리가 회원국에 부여되면 안보리의 적절한 기능과 유엔의 평화 유지체계를 약화하거나 파괴할 수 있다.⁶⁷⁾

요약하면 안보리 결정의 구속력을 제2조 제5항의 일반적인 의무와 연계하여 해석하면 상대적으로 구속력은 흐려지고, 제25조에 따라 현장의 합치 여부로만 구속력을 부여하는 것으로 해석하면 회원국에 결정을 심사할 수 있는 권리를 부여해야 한다는 것이다. 그러나 실제로는 회원국에 결정을 심사할 수 있는 권리를 부여하고 있지 않다. 따라서 실질적으로는 결의에 사용된 표현과 인용된 현장의 규정 그리고 내용에 따라 구속력의 강도가 결정된다고 볼 것이다.⁶⁸⁾

한편, 안보리 결정의 구속력은 비회원국에도 미칠 수 있다. 현장 제2

66) *Ibid.*

67) *Ibid.*

68) *Ibid.*

조 제6항에 따라 유엔은 국제평화와 안보를 유지하는데 필요한 경우 비회원국들도 헌장 제2조의 원칙에 따라 행동하게 할 수 있는 권한을 부여받고 있다. 또, 헌장 제6장에 따라 비회원국이 분쟁당사국인 경우 유엔의 주의를 환기할 수 있고, 유엔이 분쟁당사국인 비회원국에게 어떠한 행위를 강요하려 한다면 안보리 결정을 이용하게 될 것이다. 그러나 비회원국에 미치는 안보리 결정의 구속력은 한계를 가진다. 예를 들면, 영세중립국의 경우 유엔에 가입하지 않고, 안보리 결정에 따를 의무도 갖지 않는다. 따라서 영세중립국이 분쟁당사국이 아닌 경우 강제조치에 관한 사항들은 문제가 된다. 이러한 관점에서 일반국제법상 영세중립국의 의무가 안보리의 개별 결정보다 우선해야 한다.⁶⁹⁾

Ⅲ. 유엔안보리결정의 해석과 효력

앞서 언급한 것처럼 안보리가 채택하는 결정의 대표적인 유형인 결의가 결정인지 권고인지는 각각의 결의마다 개별적으로 판별될 수밖에 없는데, 이와 관련하여 국제사법재판소의 판결이 중요한 구별요소로 작용할 수 있다.

국제사법재판소는 결의에 사용된 용어와 그 결의가 채택된 절차 그리고 인용된 헌장 규정을 통해 그 구속력 여부를 판단할 수 있다고 보고 있다. 즉, 개별 결의마다 그 구속력은 달라질 수 있는 것이다. 따라서 결의가 결정인지 권고인지는 각 결의의 내용을 확인함으로써 판단할 수 있을 것이다. 이와 관련하여 국제사법재판소는 다음과 같이 판시한 바 있다.

“안전보장이사회 결의의 구속력에 관한 결론을 내리기 전에 그 문언이 주의 깊게 분석되어야 한다. 제25조 상 권한의 성격 측면에서 그 권한이 실제 행사되었는지는 다음을 고려해야 한다. 해석되어야 할 결

69) *Ibid.*

의의 용어(terms of resolution), 그 결의를 이끈 논의(discussions leading to resolution), 언급된 헌장 규정(Charter provisions invoked) 그리고 안전보장이사회 결의의 법적 결과를 판단하는데 기여할 수 있는 모든 상황(all circumstances)이 고려되어야 한다.”⁷⁰⁾

결의에 사용된 용어에 따른 구속력의 판단에서 요구한다(demand), 촉구한다(call upon) 등의 표현은 선언적 의미를 주는 것으로, 결정한다(decide)는 용어는 처분의 의미를 주는 것으로 보고 있다.⁷¹⁾ 이 주장을 뒷받침하는 것은 안보리 결의 제269호로, 동 결의에서 헌장 제25조가 전문에서 인용되었지만, “국제연합회원국들에 남아프리카 공화국과의 모든 거래를 삼갈 것을 촉구한다(calls upon all States to refrain from all dealings with the Government of South Africa Purporting to act on behalf of the Territory of Namibia)” 라는 표현을 근거로 결의 채택 당시에 투표한 국가들은 결의의 구속력을 인정하지 않은 바 있다.⁷²⁾

또한, 헌장의 어느 조항이 결의에 인용되었는지에 따라 그 구속력이 달라진다. 유엔안보리는 유엔헌장 제7장 제39조에 의해 평화에 대한 위협, 평화의 파괴 또는 침략행위의 존재를 결정할 권한을 갖기 때문에 안보리의 결의가 제7장에 따른 것임을 명시하는 경우 동 결의가 제39조의 결정을 확정하는 효력을 갖는다. 또 안보리는 헌장 제40조의 권고 또는 잠정조치, 제41조에 따라 비군사적 조치를 취할 수 있으며 그것이 불충분할 경우 제42조에 따라 군사적 조치를 취할 수 있다. 안보리의 존재 목적은 국제평화와 안보의 유지를 위한 것이고, 헌장 제7장이 평화에 대한 위협, 파괴, 침략행위에 관하여 안보리가 어떤 조치를 취할 수 있는지를 규정하고 있는 것이므로 안보리의 결의가 헌장

70) Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia(South-West Africa) Notwithstanding Security Council Resolution 276(1970), Advisory Opinion of 21 June 1971, para. 114, p.53.

71) 신홍균, “북한의 발사체 발사에 따른 법적 쟁점 : UN 안전보장이사회 결의의 성격과 한계”, 「한국항공우주정책·법학회지」 제31권 제1호, 한국항공우주정책·법학회(2016), 149쪽.

72) 상계논문, 149쪽.

제7장의 제40조, 제41조 또는 제42조를 인용하는 경우 결의의 대상 국가에 대한 강제력을 행사하겠다는 의지를 표현하는 것이다. 또 헌장 제25조에 따라 회원국은 안보리 결정을 수락하고 이행해야 할 의무를 부담하므로, 안보리 결정을 확정하는 안보리 결의는 회원국에 대한 법적 구속력을 가지는 것으로 해석된다.

결론적으로 안보리가 채택한 결의에서 결정한다(decide)는 용어가 빈도수 높게 사용되었거나, 유엔헌장 제7장을 근거로 인용한 경우 구속력이 강한 결의, 즉 결정으로 볼 수 있을 것이다. 그렇다고 하더라도 조항마다 사용되는 용어가 다르기 때문에 하나의 결의 내에서도 개별 조항의 효력은 다르게 작용할 것이다.

제2절 국적세탁 북한선박의 제재

북한의 핵실험과 미사일 발사시험의 문제가 안보리 결의에 처음 나타난 것은 1993년 제1차 북핵 위기를 바탕으로 이루어진 결의 제825호이다. 동 결의에서는 북한의 NPT 탈퇴 선언을 재고하고, NPT 회원국의 의무와 국제원자력기구(International Atomic Energy Agency, 이하 'IAEA' 라 함) 안전규정을 지킬 것을 결의하였다.

이후 북한은 핵 활동을 중지하는 것처럼 보였으나, 2002년 제2차 북핵 위기를 거쳐 2006년 장거리 미사일인 대포동 2호를 발사하는 시험을 시행하였다. 이에 대해 안보리는 결의 제1695호를 채택하여 북한의 핵 및 미사일 발사를 포기할 것을 촉구하고, 회원국들에 미사일 관련 기술의 이전과 관련 품목의 조달이 이루어지지 않도록 주의와 방지를 요청했다.

그러나 얼마 지나지 않은 2006년 10월 북한은 제1차 핵실험을 감행했고, 이에 대해 규탄하며 안보리는 결의 제1718호를 채택하였다. 안보리는 동 결의에서부터 본격적으로 대북제재에 대한 구체적인 내용을

담기 시작하였다. 그 내용은 북한에 대한 무기(전차, 장갑차, 전투기, 공격용 헬기, 전함 등)와 핵 및 탄도미사일 관련 품목의 수출입을 금지하고, 필요시 북한으로부터 운송된 화물을 검색할 수 있으며, 더 이상의 핵실험·탄도미사일 발사시험을 수행하지 않을 것을 요구하고, 탄도미사일 프로그램을 폐기할 것을 결정한 것이다. 또한, 결의가 헌장 제7장과 제41조⁷³⁾에 의한 것임을 명시하면서 이 결의가 유엔헌장에 따른 강제조치임을 확실히 하였다.

2009년 북한의 제2차 핵실험에 따라 채택된 결의 제1874호에서는 수출입이 금지되는 품목의 범위를 모든 무기 및 관련 물자로 확대하였다. 또한, 의심스러운 북한 유출입 화물을 회원국 영토 내에서 검색할 수 있으며, 기국의 동의하에 공해상에서 의심 선박을 검색할 수 있고, 금지 품목 적발 시 압류 및 처분할 수 있도록 하였다.

북한의 제3차 핵실험이 있었던 2013년에 채택된 결의 제2094호에서는 북한의 핵실험과 탄도미사일 발사시험 및 기타 도발을 실행하지 않을 것을 결정했다. 이전 결의에서는 ‘요구(demand)’ 한다고 규정하던 내용을 ‘결정(decide)’ 한다고 규정하면서 더욱 강력한 제재 의지를 표명하였다고 볼 수 있다. 또 회원국 영토 내에 있는 북한발 또는 북한행 화물이 금지물품임을 확신할 정보가 있는 경우 검색을 의무화하였으며, 공해상에서 검색을 거부하거나 불응한 선박에 대해 회원국 입항을 불허하도록 하였다.

2016년 3월에 채택된 결의 제2270호는 북한의 제4차 핵실험과 탄도미사일 발사시험을 강력히 비난하고 있다. 동 결의에서는 북한의 핵 및 탄도미사일 시험의 중단 결정을 재확인하고, 북한 수출입 금지품목을 식품과 의약품을 제외한 모든 품목으로 확대하였다. 그리고 회원국

73) 유엔헌장 제7장 41조 “안전보장이사회는 그의 결정을 집행하기 위하여 병력의 사용을 수반하지 아니하는 어떠한 조치를 취하여야 할 것인지를 결정할 수 있으며, 또한, 국제연합회원국에 대하여 그러한 조치를 적용하도록 요청할 수 있다. 이 조치는 경제 관계 및 철도·항해·전신·무선통신 및 다른 교통 통신수단의 전부 또는 일부의 중단과 외교 관계의 단절을 포함할 수 있다.”

에 모든 화물검색을 의무화하고 북한이 소유 또는 운항하는 선박에 대한 등록거부를 촉구하였다. 또한, 의심되는 화물을 적재하거나 제재대상으로 지정된 개인, 기관 또는 단체에 의해 소유·운항되는 선박의 입항을 불허하였다.

이후 계속된 북한의 제5차 핵실험에 따라 채택된 결의 제2321호에서는 기존 결의의 틈새(loophole)를 보완하고, 북한에 실질적인 영향을 줄 수 있는 새로운 제재를 추가하였다. 특히 제재위원회가 의심선박의 기국취소(de-flagging), 특정 인근항만 입항명령, 입항금지, 자산동결 등의 조치가 가능하도록 권한을 부여하였고, 회원국의 북한선박 등록 취소·재등록 금지를 의무화하였다.

그럼에도 북한은 2017년 7월 28일 ICBM 화성-14형 1발을 발사하였고, 같은 해 9월 3일 재차 핵실험을 감행하였으며, 이에 대한 대응으로 안보리는 결의 제2371호와 제2375호를 채택하였다. 결의 제2371호에서는 제재위원회에게 안보리가 금지한 활동에 연루된 선박을 지정할 권한을 부여하였고, 회원국들에게 지정 선박의 입항을 불허할 것을 의무화하였으며, 회원국에게 북한선박에 대한 소유, 임대, 운용, 용선을 금지할 것을 재차 강조하였다. 결의 제2375호에서는 공해상의 선박이 금지물품을 적재하고 있다고 확신할만한 합리적인 근거가 있는 경우 기국의 동의를 얻은 상태에서 임검할 것을 모든 회원국에 촉구하고 있다. 또한, 임검을 요청받은 기국이 동의를 하지 않을 경우 기국은 선박이 항만국의 점검을 받을 수 있도록 인근 항만에 기항하게 하여야 한다. 만약 기국이 임검에 대한 동의와 선박의 인근항만 인도를 모두 거부하거나, 선박이 기국의 지시를 따르지 않고 항행하는 경우 제재위원회는 해당 선박의 제재대상으로 지정할 수 있으며, 이러한 절차에 의해 제재대상으로 지정된 선박에 대하여 기국은 즉시 해당선박의 등록을 취소하도록 하고 있다.

이렇게 북한에 대한 안보리의 제재조치와 그 법적 구속력은 계속해

서 강화돼 온 것을 알 수 있고, 가장 최근에 채택된 결의 제2270호와 제2321호 그리고 제2371호와 제2375호는 기존의 결의와는 차별화된 강력한 제재조치를 포함하고 있어 사실상 비군사적인 조치의 모든 것을 규정하였다고 생각할 수 있다. 결의 제2270호와 제2321호를 통하여 사실상 북한선박의 국적세탁은 제한되고 있으며, 결의 제2371호와 제2375호를 통해 북한선박의 해상차단까지도 정당화할 수 있는 기반이 마련되었다. 따라서 북한의 선박이 금지화물을 싣고 있다고 확신할 수 있는 합리적인 정보만 확보된다면 북한선박을 차단하는 것에 대한 법적 정당성은 확보되었다고 볼 수 있다.



第4章 北韓船舶의 遮斷事例 分析

제1절 대북제재 이전 북한선박 차단사례

I. 서산호 사건

1. 사건 개요

2002년 12월 9일 아프리카 소말리아에서 동쪽으로 약 512해리 떨어진 아덴만 공해상에서 북한 화물선 서산호(Sosan)가 미국의 요청을 받은 2척의 스페인 군함에 의해 국적이 불분명하고 적재 물품과 목적지가 불명확하다는 이유로 나포되었다. 스페인 해군의 나바라함(Navara)과 파티노함(Patino)이 미국 측이 제공한 정보에 따라 서산호를 차단한 후, 서산호가 정선 명령에 응하지 않자 스페인 해병대 특수부대원들이 서산호에 승선하여 20여 명의 선원을 제압하였으며, 인근 해역에 대기 중이던 미 해군 나소함(Nasso) 소속 폭발물 처리 요원들에게 인계하였다. 미군은 서산호에 선적된 4만여 개의 시멘트 포대 아래에 숨겨진 20개의 컨테이너에서 미사일 본체와 탄두, 로켓 추진기, 연료 등 15개 분량의 분해된 스커드 미사일 부품들을 발견하였다.

그러나 예멘 정부는 스커드 미사일의 소유권과 더불어 동 거래가 방위목적의 합법적 거래임을 주장하였고, 서산호 나포에 대하여 강력히 항의하였다. 결국, 미국은 미사일이 제3국의 수중에 넘어가지 않도록 하겠다는 예멘의 약속을 받고, 조사 후인 12월 11일 서산호의 예멘행을 허용하였으며, 12월 15일 예멘의 알 무칼라(Al Mukalla)항에서 하역 작업을 완료하였다.

이에 대해 백악관 대변인 에리 플라이셔(Ari Fleischer)는 “예멘이

북한 미사일을 구매하는 것을 금지하는 국제법 조항은 없다. 국기를 게양하지 않은 선박을 정선·임검할 수 있는 권한은 있지만, 화물을 압수할 수 있는 명백한 권한은 없다”는 사실을 인정하였다.⁷⁴⁾

2. 국제법적 검토

유엔해양법협약상 서산호 사건이 발생한 곳은 공해이며, 공해는 모든 국가에 개방된 영역이다(유엔해양법협약 제87조). 또한, 공해에서 선박은 기국의 배타적 관할권에 속하기 때문에 원칙적으로 공해상의 외국 선박을 정선·임검하는 것은 정당하지 않다. 그러나 예외적으로 해적 행위, 마약밀매, 노예수송, 무국적선 등을 국제범죄행위로 규정하여 보편적 관할제도인 군함의 임검권을 인정하고 있다(제110조). 동 협약 제92조 제2항에는 “어떤 국기도 게양하지 않거나 편의에 따라 2개국 이상의 국기를 게양하고 항해하는 선박은 다른 국가에 대하여 어느 국적도 주장할 수 없는 무국적선(stateless ships)과 동일시된다”고 규정되어 있다. 당시 아라비아해를 항해하고 있던 서산호는 선박의 기국(flag state)을 알리는 국기를 게양하지 않아서 유엔해양법협약 제92조 제2항에 따라 무국적선으로 간주되었다. 따라서 스페인 군함이 서산호를 강제로 정선시키고 임검한 것은 국제법상 적법한 행위라고 할 수 있다.

그러나 문제는 서산호에 선적되어 있었던 WMD이다. 국제법상 임검을 통하여 선적된 화물을 압수하는 조치의 법적 정당성은 많은 논란이 되고 있다. 국제법적으로 해양에서의 무기수출을 금지하는 국제조약에 가입하지 않은 비가입국은 무기를 수출하고 운송할 권리가 있으며, 그 국가가 해상으로 무기를 수출하더라도 국제법을 위반한 것이 아니다. 즉, 북한은 미사일 확산방지를 위한 미사일기술통제체제(Missile

74) Ari Fleischer, "Press Briefing by Ari Fleischer," December 11, 2002, Online by Gerhard Peters and John T. Woolley, *The American Presidency Project*<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=47463>.

Technology Control Regime, 이하 ‘MTCR’ 이라 함)의 가입국이 아니므로 스커드 미사일의 수출이 국제법 위반이 아니었고 미국과 스페인은 북한산 미사일을 압류하지 못하였으며, 별다른 조치 없이 서산호를 방면할 수밖에 없었다. 2003년 6월에 열린 PSI 제1차 회의에서도 미국 국무부 차관 존 볼튼(John Bolton)은 국가는 ‘선적한 화물의 소유국이 허용한다면’ 무국적국이거나 편의치적국 국기를 게양한 선박에 승선하고 차단할 권리를 가진다고 하여 현행 국제법상 선적물의 소유국가의 의사에 반하여 선박이 운송중인 WMD를 차단할 수 없음을 재확인하였다.⁷⁵⁾

요약하면 서산호 자체는 국기를 게양하지 않아 무국적선으로 간주되어 모든 국가의 입검권 대상이 될 수 있으나, 서산호를 통한 WMD의 수출은 국제법 위반이 아니며, 해당 WMD가 제3국인 예멘의 소유물임이 확인되었으므로 별다른 조치 없이 서산호를 방면할 수밖에 없었던 것이다.

서산호 사건을 통해 미국은 북한이 비밀리에 스커드 미사일을 중동 국가로 수출하고 있다는 사실을 국제사회에 확인시킴으로써 WMD의 확산위험을 입증하였다. 그리고 서산호 사건은 미국이 동맹국들과 함께 선박에 대한 해상차단을 시행한다면 WMD의 확산을 효과적으로 방지할 수 있을 것이라는 자신감을 가지게 하는 계기가 되기도 하였다. 그러나 동시에 공해에서 한 국가가 다른 국가로 수출하는 무기 수송선을 제3국이 나포하는 것과 선적된 화물을 압수하는 것이 국제법에 의하여 제한된다는 한계를 확인하게 해준 실증적인 사례라고도 할 수 있다. 이후 미국은 서산호 사건을 교훈 삼아 적극적인 WMD 확산방지에 대한 내용을 담고 있는 PSI를 추진하게 된다.

75) 최종화, “PSI 실행상의 법적한계와 한국의 대응책”, 「해사법연구」 제15권 제2호, 한국해사법학회(2003), 8쪽.

II. 빌 드 비르고(Ville de Virgo)호 사건

1. 사건 개요

빌 드 비르고호는 프랑스 소유의 화물선으로 함부르크와 로테르담에서 싱가포르와 부산 등지를 항해하는 정기선이다. 각 항만에서 화물은 미리 포장된 컨테이너로 상갑판에 5개씩 선적되며, 컨테이너를 열고 물리적으로 검색하는 경우는 매우 드물다.

2003년 4월 3일 아침, 빌 드 비르고호는 중국과 한국을 왕복하는 9주간의 항해를 앞두고 함부르크에서 화물을 적재한 후, 진행되는 서류작업을 기다리느라 원래 일정보다 하루 늦은 상태였다. 현지 관세원은 수십 번이 넘도록 이 선박에 올랐지만 그날도 선박이나 화물에 특별한 점은 없었다고 진술했다.⁷⁶⁾ 그러나 갑판에 선적된 하나의 컨테이너 안에는 알루미늄관이 대량으로 실려 있었으며 이 알루미늄관은 독일 정보당국에 의해 몇 달간 감시되고 있었다.

4월 10일까지 독일과 프랑스 당국은 빌 드 비르고호를 처리하는 방법에 대하여 논의하였으나, 선박을 차단할 수 있는 확실한 증거를 가지고 있지 않았다. 서류상으로는 알루미늄관의 구매자는 중국의 심양 항공사였기 때문에 북한과의 연관성을 밝혀내는 것이 쉬운 일이 아니었다. 그러나 독일의 정보기관은 해당 알루미늄관의 거래에 대한 중개를 북한의 수출회사인 ‘남천강(Nam Chon Gang)’이 진행하였음을 토대로 이 알루미늄이 중국이 아니라 북한으로 유입될 예정이라는 것을 알아냈다. 결론적으로 선박은 프랑스 소유였기 때문에 프랑스 군함이 선박을 정지시키고 화물을 인도받는 것으로 결정되었다.

지중해 동부를 항해하던 빌 드 비르고호의 선장은 본선에 적재된 알

76) Jo Warrick, “N.Korea Shops Stealthily for Nuclear Arms Gear”, *The Washington Post*, 2003.8.15.<https://www.washingtonpost.com/archive/politics/2003/08/15/n-korea-shops-stealthily-for-nuclear-arms-gear/d8eaa322-f629-4a41-aa90-a90deaeac034/?utm_term=.9aa2e148b581>.

알루미늄관에 대한 이 같은 논란을 전혀 인지하지 못한 상태였다. 프랑스와 독일의 군함이 접근하여 무선으로 이와 같은 사실을 인지시켰고, 선장은 일정이 늦은 상태였지만 이집트의 알렉산드리아 항에 입항하여 화물을 환적하는 것에 동의하였다. 4월 12일 선박은 알렉산드리아 항에 도착하였고 부두에 대기하고 있던 특수요원과 화물 크레인이 화물을 프랑스 군함에 옮겨 실었으며, 4월 28일 프랑스 군함에 의해 알루미늄관은 함부르크로 반환되었다.

2. 국제법적 검토

유엔해양법협약상 선박은 어느 한 국가의 국기만을 게양하고 항행하며 공해에서 그 국가의 배타적인 관할권에 속한다(유엔해양법협약 제 92조). 빌 드 비르고호는 프랑스 소유의 선박이었고, 프랑스 국기를 게양하고 있었으며, 무국적선이 아니었기 때문에 공해상에서 임검할 수 없었다. 따라서 독일은 프랑스 정부에 요청하여 프랑스 군함과 대동하였고, 선박을 인근항만에 입항시키는 것으로 합의하였다. 결과적으로 선박은 이집트의 알렉산드리아 항에 입항하여 프랑스 군함에 해당 화물을 옮겨 실었고, 화물은 함부르크에 반환되었다.

이 사건은 WMD 및 관련 물자의 적재혐의가 있는 선박에 대한 차단 원칙이 PSI나 안보리 결의를 통하여 등장하기 전에, 선박은 기국의 관할권에 종속된다는 국제법 원칙만으로 WMD 관련 물자의 확산을 차단한 사례로 볼 수 있다. 당시 WMD 및 관련 물자의 운송은 국제법을 위반한 것이 아니었기 때문에 알루미늄관의 운송은 불법이 아니었고, 구매자인 중국이 개입하여 화물에 대한 권리를 주장하였다면 이 차단은 실패하였을 것이다. 그러나 실질적인 최종 수혜자는 북한이었기 때문에 아무런 조치 없이 화물에 대한 권리를 포기한 것으로 생각된다.

한편, 북한은 비슷한 시기에 빌 드 비르고호 이외에도 또 다른 선박과 항공기를 통해 우라늄농축을 위한 장비와 화학무기 제조에 사용되

는 화학물질 등을 확보하려 하였지만 모두 실패했다. 이 사건들 모두 허위 수하인을 내세워 송하인으로부터 최종수혜자가 누구인지 인지할 수 없게 하는 수법을 사용하였다. 이러한 사건들을 통해 국제사회에는 북한이 어떠한 방식으로 핵실험에 필요한 물자들을 확보하려 하는지 인식하게 되는 계기가 되기도 하였다.⁷⁷⁾

제2절 대북제재 이후 북한선박 차단사례

1. 청천강호 사건

1. 사건 개요

청천강호는 북한국적을 가진 북한의 화물선이며 안전관련 결함과 각종 신고의무 위반으로 항만에 억류된 기록이 여러 차례 있었다. 동 선박은 2013년 4월 12일 러시아의 보스토치니(Vostochny) 항을 출항하여 목적지인 쿠바의 하바나(Havana) 항에 도착하기까지 국제법에서 요구하는 선박자동식별시스템(Automatic Identification System, 이하 'AIS' 라 함)의 위치전송을 중단하였으며, 5월 31일 파나마 발보아(Balboa) 항에서 약 7,500해리 떨어진 해상에서 다시 AIS 위치전송을 시작하였다. 도착예정시간상 이 선박은 6월 1일 운하를 통과하여 하바나에 도착하는 것으로 되어있었지만 선박은 다시 AIS 위치전송을 차단하였고, 파나마 당국에 의해 적발되기 전까지 모습을 감추었다.

2013년 7월 10일 파나마 근해에서 마약을 운반하고 있다는 혐의를 받은 청천강호는 파나마 당국에 의해 만사니요 국제 터미널(Manzanillo International Terminal)로 인도되었다. 파나마 당국의 요원들이 임검을 위해 선박에 오르려 하자 선원들은 폭력시위를 통해 저항하였으며 선

77) Ibid.

장은 자살을 시도하였다. 하루의 교착상태가 지난 후 선원은 모두 체포되었고 선박은 압류되었다. 선박의 검색과정 중 1만 톤의 설탕 포대 아래에서 MIG-21 전투기의 부품을 포함한 다수의 무기류가 적발되었다.

무기류가 적발된 다음 날 쿠바 외무부는 청천강호에 실린 무기류는 “240t의 구식 방어용 무기이며 북한에서 수리를 받은 후 쿠바로 돌아올 예정이었다”고 발표했다. 파나마는 유엔안보리에 북한선박을 압류하였음을 통보하였고, 당시 반기문 사무총장은 파나마에 “유엔안보리 결의에 따른 회원국의 의무를 충족시켰다”고 치하했다. 북한은 7월 17일 동 선박에 실려 있었던 무기류는 쿠바와의 ‘정당한 계약’의 일부라며 선박과 선원의 석방을 요구했다.

실제로 청천강호에 실려 있었던 무기류는 수십 년 전에 전성기가 지난 구식 무기였으며 쿠바와 북한 모두 이들 품목을 ‘수리’ 또는 ‘정비’하고자 한 것일 뿐이라고 밝혔다. 이는 북한이 탄도미사일 수출에 대한 수요가 줄어들자 재래식 무기 또는 구성품의 수출이나 정비 서비스의 제공을 통해 부를 창출하고자 한 것으로 추정되었다.

2. 국제법적 검토

청천강호의 실질적 운항 및 관리자는 원양해운관리유한책임회사(Ocean Maritime Management Company, Ltd., 이하 ‘OMM’ 이라 함)로, 이 회사가 은닉된 무기류와 관련 물자의 선적을 주선하는 데 주요 역할을 한 것으로 파악되었다. 2013년 8월 21일 쿠바 당국은 관련 안보리 결의가 북한으로 운송하는 무기 및 관련 물자의 소유권의 이전이 없는 것을 전제로 한 ‘수리’는 제재대상으로 포함하지 않고 있다고 주장하였다.

그러나 안보리 결의 제1718호에 의해 성립된 1718 위원회는 “청천강호의 선적행위는 결의 제1718호의 제8조 제(a)(i)항과 제1874호의 제

10조를 위반하였고,⁷⁸⁾ 무기류의 거래행위는 제1718호의 제8조 제(c)항, 제1874호의 제9조, 제2094호의 제7조를 위반하였다.⁷⁹⁾ 무기류의 은닉은 유엔제재를 회피하고자 하였음을 나타내고 있으며, 안보리의 금지조치를 위반하는 유사한 전술을 통해 무기와 관련 물자를 이전하려는 북한의 이전 시도들과 일치한다” 고 하여 이 사ction행위가 안보리 결의를 위반하였음을 명백히 밝혔다. 즉, 칭찬강호를 통한 무기류 및 관련 물자의 운반과 북한과 쿠바의 무기 수리를 위한 약정 또는 계약도 안보리 결의를 위반한 것임이 판명되었다.

결과적으로 2014년에 북한은 파나마에 약 70만 달러의 벌금을 지불하고 선박의 억류를 해제하였으며, 무기밀매혐의로 기소된 3명의 선원을 제외한 32명의 북한 선원은 석방되었다. 따라서 북한은 벌금을 지불함으로써 스스로 국제법을 위반하였음을 시인한 것으로 볼 수 있다.

II. 지선호 사건

1. 사건 개요

2016년 7월 23일 북한의 해주항을 출항한 지선호는 말라카해협을 지나 인도양을 향해하였고, 이집트의 수에즈 운하로 향하고 있었다. 선박의 AIS는 통항량이 많은 구간을 제외하고 대부분의 항해기간 동안 꺼져있었으며, 이와 같은 행위는 항해의 안전에 대한 위협으로 평가받을

78) 안보리 결의 제1718호의 제8조 (a)항과 제1874호의 제10조는 회원국이 안보리 대북 제재위원회에 적절히 보고된 소형 무기류를 제외한 모든 무기 및 관련 물자 그리고 관련 서비스의 공급, 판매 또는 이전을 북한영토 및 국민을 통해 북한에 제공하는 것을 금지할 것을 요구하고 있다.

79) 안보리 결의 제1718호의 제8조 (c)항은 모든 회원국이 금지된 물품에 대한 기술훈련, 자문, 서비스, 지원, 생산, 유지에 대하여 북한국민 또는 영토를 통해 북한으로 이전하거나 북한으로부터 이전받는 것을 방지할 것을 요구하고 있다; 안보리 결의 제1874호의 제9조는 북한이 모든 무기류 및 관련 물자와 서비스를 수출하는 것을 금지하고, 모든 회원국이 그 물품이 북한에서 유래한 것임을 불문하고 북한으로부터 금지 물품을 공급받는 것을 금지하도록 요구하고 있다.

수 있다.

2016년 8월 북한의 선박을 감시하던 미국의 관계당국이 이집트에 수에즈 운하로 향하는 불가사의한 선박에 대한 경고 메시지를 전달했다. 그 내용은 ‘지선호’라는 선명의 캄보디아 국기를 게양한 화물선이 북한 선원을 승선시켜 해주항을 출항하였고, 미확인 화물이 적재되어 있다는 것이었다. 정보를 전달받은 이집트 세관 요원들은 선박이 이집트 해역으로 들어오기를 기다려 불시에 검색하였다. 검색과정에서 2,300t의 철광석 아래 숨겨져 있던 30,000개의 PG-7 로켓 유탄과 관련 구성부품이 발견되었고 모두 압류되었다.

선하증권상의 송하인은 대련 하오다 석유화학회사였고, 적재된 물품은 수중 펌프의 조립부품이며, 2016년 중국의 난징에서 적재한 것으로 기재 되어있었다. 그러나 이들 무기류는 모두 북한에서 생산된 것이었다. 무기에 표시된 제조 일자 2016년 2월이지만, 전문가 분석에 따르면 이 무기들은 최근에 만들어진 것이 아니라 일정 기간 이상 비축된 재고품으로 밝혀졌다.

2. 국제법적 검토

2017년 2월 발표된 유엔안보리결의 제2270호에 따른 전문가 패널의 보고서⁸⁰⁾에 따르면 현재까지 적발된 북한의 불법무기거래 사건 중 이번 사건의 규모가 가장 크다고 설명하고 있다. 이와 같은 북한의 무기거래는 소형무기 및 관련 물자의 이전을 금지한 결의 제2270호의 제6조⁸¹⁾에 의해 금지되어 있다. 또한, 북한의 철광석 이전도 같은 결의 제29조⁸²⁾에 의해 제재되고 있다. 따라서 지선호의 철광석과 소형무기류

80) Panel of Experts, *loc. cit.*

81) United Nations Security Council Resolution 2270(2016) art. 6 “*Decides that the measures in paragraph 8 (a) of resolution 1718(2006) shall also apply to all arms and related materiel, including small arms and light weapons and their related materiel, as well as to financial transactions, technical training, advice, services or assistance related to the provision, manufacture, maintenance or use of such arms and related materiel.*”

이전행위는 결의 제2270호 위반으로 볼 수 있다.

한편, 지선호는 대부분의 항해기간 동안 AIS를 차단한 상태로 운항하였는데, 이는 “AIS가 설치된 선박은 항행 정보를 보호하기 위한 국제적 협정, 규칙 또는 기준이 적용되는 지역을 제외하고는 항상 AIS가 작동되는 상태를 유지하여야 한다” 고 규정한 해상인명안전협약 제5장(항해안전) 2.4.7조⁸³⁾에 정면으로 배치되는 행위이다. 즉, 지선호는 대부분의 항해기간 중 국제해사협약인 해상인명안전협약을 위반하였다.

결론적으로 지선호의 AIS를 차단하고 항해한 행위와 철광석을 선적하여 이전하려고 시도한 행위, 그 밑에 무기류를 은닉하여 이전하려고 한 행위 모두 국제법 위반으로 판단할 수 있다.

Ⅲ. 기타 사례

2016년 3월 5일 유엔안보리결의 제2270호가 채택된 지 3일 만에 북한선박을 필리핀이 처음으로 억류하였다. 선박의 선명은 진텡호였고, 6,830 재화중량톤의 화물선이었으며, 국적은 시에라리온이었고, 팜핵유(palm kernel oil)를 적재하고 있었다. 동 선박은 2월 27일부터 필리핀 수빅만에 계류하고 있었고, 결의가 채택된 후 필리핀 당국의 검색과정에서 제재대상에 포함된 OMM 소속의 선박임이 밝혀져 억류되었다. 이후 중국이 진텡호를 포함한 4척의 선박에 대해 해당 선박들이 중국의 선박임을 이유로 제재대상에서 삭제해 줄 것을 요청했고, 유엔안보리가 4척의 선박을 제재대상에서 제외하면서 필리핀은 진텡호를 풀어

82) United Nations Security Council Resolution 2270(2016) art. 29 “Decides that the DPRK shall not supply, sell or transfer, directly or indirectly, from its territory or by its nationals or using its flag vessels or aircraft, and whether or not originating in the territory of the DPRK, and decides that this provision shall not apply with respect to.”

83) 원문은 “Ships fitted with AIS shall maintain AIS in operation at all times except where international agreements, rules or standards provide for the protection of navigational information.”이다.

주었다.

또한, 북한의 제재위반에 대하여 유엔에 보고된 기밀보고서에 의하면 2017년 2월에서 8월까지 화학무기 프로그램을 담당하는 시리아 정부 기관에 공급될 화물을 운송하던 북한선박 2척이 차단되었다.⁸⁴⁾

유엔의 독립 전문가 패널에 의해 작성된 이 보고서에는 차단이 언제, 어디서 이루어졌으며, 어떤 화물이 적재되어 있었는지 언급하고 있지 않다. 패널은 보고된 금지화학물질과 탄도미사일 그리고 재래식 무기체계에 대한 시리아와 북한의 연관 관계를 조사했다고 언급했다. 또한, 2개의 회원국이 시리아로 향하는 선박을 차단하였으며, 선적된 화물이 시리아와 조선광업개발무역회사(Korea Mining and Development Trading Corporation, 이하 ‘KOMID’ 라 함)⁸⁵⁾가 연관되어 있다고 믿을 만한 증거가 있다는 정보를 제공했다고 언급하였다. 화물의 수하인은 유럽연합과 미국에 의해 유령회사로 지목된 시리아과학연구센터(Syria’s Scientific Studies and Research Centre, 이하 ‘SSRC’ 라 함)였으며, SSRC는 전문가 패널에 의해 이미 금지물품 거래혐의로 제재된 바 있다.

84) Michelle Nichols, “North Korea shipments to Syria chemical arms agency intercepted: U.N. report”, *Reuters*, 2017.8.22<<https://www.reuters.com/article/us-northkorea-syria-un/north-korea-shipments-to-syria-chemical-arms-agency-intercepted-u-n-report-idUSKCN1B12G2>>.

85) KOMID는 북한의 주요 무기거래회사이자 탄도미사일과 재래식 무기 및 관련 품목의 주요 수출회사이다. 동 회사는 2005년 미국의 행정명령 13882(Executive Order 13882)에 북한의 WMD 확산에 일조한 것으로 확인되는 회사 명단에 올랐으며, 2009년 안보리에 의해 블랙리스트에 올랐다.

第5章 PSI를 利用한 便宜置籍 北韓船舶의 遮斷

제1절 PSI의 성립배경

1. 9·11 테러와 미국 세계전략의 변화

2001년 9월 11일 이슬람 테러단체에 의해 미국의 쌍둥이 빌딩과 국방부가 공격받아 전 세계가 충격에 빠졌던 9·11 테러는 안보와 적에 대한 미국의 개념을 바꾸고, 세계전략에 일대 변화를 초래함으로써 PSI를 탄생시키는 요인의 하나로 작용하였다. 인명피해를 극대화하기 위해 연료가 가득 적재된 이륙 직후의 비행기를 납치하여 인파가 가장 붐비는 출근 시간의 빌딩을 충돌하여 파괴한 이 테러공격은 “테러리스트들은 정치적 목적을 달성하기 위해 공포심을 자아내게 하는 것이 목적이므로 구태여 많은 인명을 살상하지 않는다”, “비국가 테러단체는 조직적 군사력을 갖추고 있지 않으므로 대량살상능력이 부족하다” 등의 고정관념을 일순간에 깨뜨려 버렸다.⁸⁶⁾

이후 미국의 세계전략은 WMD와 테러리즘의 결합이 일으킬 수 있는 광범위한 파괴력과 공포에 대처하는 것을 최대의 목표로 삼는 것으로 바뀌기 시작하였고, 적의 개념도 크게 바뀌었다. 과거 냉전 시절 대규모 핵 군사력을 보유한 구소련이 미국의 주된 적이었다면, 9·11 이후에는 테러세력을 지원하거나 테러를 자행할 수 있는 국가나 비국가 단체 또는 WMD를 테러세력에 넘기거나 판매할 가능성이 있는 나라가 미국의 주요 적대세력으로 자리매김하게 된 것이다. 이에 따라 미국이 ‘테러지원국’ 또는 ‘불량국가(rogue states)’로 분류해오던 이란, 이라크, 시리아, 리비아, 북한, 수단 등이 요주의 국가로 부상했으며,

86) 김태우·김명진·박창권, 「대량살상무기확산방지구상(PSI) 전망과 아국대응책」, 한국 국방연구원(2005), 30쪽.

이 가운데에서도 WMD를 개발하는 것으로 의심받고 있던 북한, 이라크, 리비아, 이란 등이 미국의 주적(主敵)으로 지목되었다.

미국은 4년 주기의 국방검토보고서(Quadrennial Defense Review Report, 이하 ‘QDR’ 이라 함) 등 각종 전략기획서들을 통해 ‘반테러 및 반확산’을 전략목표로 설정했고, 2002년 초 발간한 핵태세검토보고서(Nuclear Posture Review, 이하 ‘NPR’ 이라 함)에서는 테러 지원 가능국으로 분류된 국가들에 대한 선제공격 가능성을 열어두었다. 2002년 1월 29일 신년 국정 연설에서 부시 대통령은 북한, 이란, 이라크를 WMD를 개발하여 테러집단에 제공할 수 있는 ‘악의 축(axis of evil)’으로 지목하였으며, 이어서 2002년 6월 미 육군사관학교(West Point) 졸업식 연설에서 “테러리스트나 균형감을 상실한 독재자들에게는 미국의 자유와 생명을 지키기 위한 선제공격을 가할 수 있어야 한다”고 주장함으로써 선제공격 전략을 재확인하였다. 같은 해 9월 발간된 미국의 국가안보전략(National Security Strategy of the USA)에서도 “적국이 미국과 미국 우방국에 WMD로 공격해 올 경우, 핵무기를 포함한 압도적인 무력으로 보복할 것이다. 이라크와 북한과 같은 불량국가들의 위협이 현실화되기 전에 보복할 준비가 되어 있다”고 밝히고 있다. 이어 12월 부시 대통령이 국가안보대통령명령서(National Security Presidential Directive) 17호와 국토안보대통령명령서(Homeland Security Presidential Directive) 4호를 공동 선언 하는 형식으로 발간한 WMD와의 투쟁을 위한 국가전략(National Strategy to Combat WMD)은 “불량국가와 테러세력의 WMD 위협과 사용에 대처하기 위하여 WMD 확산을 효과적으로 차단할 방법을 강구해야 한다”고 강조하고, “수출통제, 다자협약, 외교 등 기존의 비확산 노력은 더욱 공격적인 비확산 방식으로 강화되어야 한다”고 주장했다.⁸⁷⁾

87) 선제공격전략은 보수성향의 미 전략가들의 지지를 받고 있다. 예를 들어, Larry M. Wortzel 박사는 선제공격이 필요한 이유로 억지력만으로 적의 공격성을 억제하지 못한다는 점, 공격은 경고 없이 일어날 수 있다는 점, WMD의 사용 가능성이 충분하다는 점, 불량국가와 테러집단이 공모하면 치명적인 시너지효과가 만들어진다는 점, 다

이후 2003년 3월 이라크 전쟁을 통해 미국은 선제공격 전략을 현실화하였으며, 같은 해 말 리비아는 WMD 개발의 포기를 천명하고 기존에 갖추고 있던 관련 시설들에 대한 사찰을 허용했다. 농축시설 및 핵무기 개발 가능성을 의심받고 있던 이란도 2015년 7월 14일 핵 협상에 최종 합의하면서 WMD 개발을 포기하였다. 이러한 사태의 진전으로 인하여 북한은 미국의 의심과 주의가 집중되는 국가가 되었고, 이러한 전후 상황은 미국이 북한을 표적으로 PSI를 구상하는데 필요한 토양이 되었다.

II. 기존 국제법 질서의 한계

WMD의 확산을 방지하는 다자레짐(regime)으로는 핵확산금지조약(NPT), 화학무기 금지협약(Convention on the Prohibition of the Development, Production, Stockpiling and Use of Chemical Weapons and on their Destruction, 이하 ‘CWC’ 라 함), 생물무기 금지협약(Convention on the Prohibition of the Development, Production, Stockpiling of Bacteriological(Biological) and Toxin Weapons and on their Destruction, 이하 ‘BWC’ 라 함), 포괄적 핵실험 금지조약(Comprehensive Nuclear Test Ban Treaty, 이하 ‘CTBT’ 라 함), IAEA 등이 있고, 이들을 보완하는 원자력공급국그룹(Nuclear Suppliers Group, 이하 ‘NSG’ 라 함), 쟁거위원회(Zangger Committee, 이하 ‘ZC’ 라 함), 호주그룹(Australia Group, 이하 ‘AG’ 라 함), MTCR, 바세나르체제(Wassenaar Arrangement, 이하 ‘WA’ 라 함) 등의 수출통제 레짐이 존재하고 있다. 하지만 위반사례가 속출하면서 이러한 레짐들의 흠결이 드러났다.

자군비통제·인센티브·이성에 호소하는 소프트 파워가 9·11에 의해 실패했음이 증명되었다는 점 등을 들고 있다(Larry M. Wortzel, “Combating Weapons of Mass Destruction”, Testimony delivered to the Armed Services Committee, U.S. House of Representatives, March 17, 2004).

예를 들면, NPT는 핵 보유가 허용된 ‘nuclear haves’ 와 허용되지 않은 ‘nuclear have-nots’ 사이에 제기되는 고질적인 불평등 문제와 함께 끊임없이 핵사찰을 기만하고 비밀리에 핵 개발을 꾀하는 국가들을 구속하지 못한다는 치명적인 약점이 드러났다. 이를 악용하여 북한, 이라크 등은 NPT 회원국임에도 불구하고 IAEA의 사찰을 기만하고 핵 개발을 추진하였다. 또한, 처음부터 NPT를 외면한 국가 또는 도중에 탈퇴한 북한과 같은 국가에 대하여 법적 구속력을 가지지 못한다는 약점도 가지고 있었다. CWC 역시 비가입국을 구속하지 못하며, BWC의 경우 군사적 용도와 비군사적 용도의 생물제 연구와 개발이 사실상 동일하기 때문에 ‘군사적 용도의 생물무기 금지’ 조항이 존재하지만 ‘비군사적 생물제 허용’ 조항으로 인하여 사실상 실효성을 상실한 협약으로 전락한 상태이다. 이 같은 상황에서 9·11 테러가 발생하면서 미국은 기존의 다자주의적이고 소극적인 비확산 레짐에 의존하기보다 일방적·적극적인 방식으로 WMD 및 관련 물자의 수출입과 이전을 차단하는 강력한 반확산 체제를 희망하게 되었다.

9·11 테러 이후 미국이 WMD 및 관련 물자의 수출입과 이전을 차단하기 위해 취한 첫 조치는 ‘컨테이너 안보구상(Container Security Initiative, 이하 ‘CSI’ 라 함)’ 이었다. CSI는 외국에서 미국항만으로 출발하는 모든 컨테이너 화물에 대해 테러용 화물을 탐색·적발한다는 목적을 가지고 시작하였다. 그러나 미국으로 유입되는 천문학적 숫자의 컨테이너를 전부 조사할 방안은 존재하지 않았으며, 미국으로서는 전 세계 주요 수출항만에 세관을 파견하여 샘플링으로 일부 컨테이너를 조사하는 것이 최선이었다. 이와 같은 CSI의 한계점은 미국이 더욱 넓은 범위의 체계적인 차단체계를 희망하게 만드는 요인이 되었고, 2002년 12월 부시 대통령은 ‘신 국제해운을 위한 포괄적 안보레짐안’ 을 마련하여 향후 필요한 관련 법안개정을 위한 기틀을 다졌다.

2002년 10월 미국이 북한의 ‘농축시설 존재 확인’ 을 발표한 이후 북한당국은 이를 부인하였지만, 미국은 관련된 정보기관의 첩보들을

바탕으로 북한의 핵 원료 농축 활동을 면밀하게 추적한 것으로 보인다. 결정적으로 파키스탄의 핵 개발을 주도해 ‘파키스탄 핵의 아버지’로 불리는 압둘 카디르 칸(Abdul Qadeer Khan) 박사가 2003년 원심분리법 농축기술과 부품들을 북한에 유출하였다고 진술했고, 2004년 4월 이에 대해 더욱 구체적인 증언을 내놓기도 하였다.⁸⁸⁾ 이와 같은 북한의 우라늄 농축 기술 보유와 고농축 우라늄 생산에 관한 첩보가 미국으로 하여금 대북 반확산 조치의 필요성을 다시 한번 되새기도록 만들었다고 볼 수 있다.

제2절 PSI의 기본내용

I. PSI의 목적

미국에서 PSI 활동의 주무 책임 부서인 국무부의 국제안보비확산국(Bureau of International Security and Nonproliferation, 이하 ‘ISN’이라 함)은 PSI의 목적을 다음과 같이 정의하고 있다.

“PSI의 목적은 확산의 우려가 있는 국가와 비국가행위자들의 수요와 공급 모든 측면에서의 확산을 예방하기 위한 보다 역동적이고, 창의적이며, 혁신적인 접근법을 창안하는 것이다. PSI를 지원하기 위해서 각국의 국내법규와 관련된 국제적인 법과 틀에 부합하는 조치들이 취

88) 1990년대 10회 이상 북한을 방문한 칸 박사는 “5년 전 방북 시 평양 인근 비밀 지하핵시설에서 3개의 핵장치(nuclear devices)를 목격했는데, 북한이 ‘핵 억지력’이라면서 보여준 이 장치들은 핵물질이 아닌 거의 완성된 무기였다”고 증언했으며, “파키스탄과 북한 간 농축 장비 판매와 관련한 거래는 80년대 후반에 시작되어 90년대 후반부터 본격적인 선적이 시작되었다”고 실토했다. 또한, “원심분리기 설계도와 함께 소수의 완성된 원심분리기를 판매하였으며, 북한이 수천 개 이상의 원심분리기를 갖춘 본격적인 농축시설을 세우기 위해 구입해야 할 장비들의 목록도 제공했다”고 고백한 바 있다(David E. Sanger, “Pakistani Says He Saw North Korean Nuclear Devices”, *Newyork Times*, April 13, 2004<<http://www.nytimes.com/2004/04/13/world/pakistani-says-he-saw-north-korean-nuclear-devices.html>>).

해질 것이다. PSI는 국가적 및 국제적으로 이미 존재하는 권한을 사용하여 확산을 막고자 한다.”

WMD의 확산을 방지한다는 기본방향을 가진 PSI는 다음의 구체적인 목적을 갖고 추진되어 온 것으로 파악된다. 첫째는 불량국가와 테러집단 등 개별 대상에 초점을 맞추고, 이들이 WMD에 접근하지 못하게 하는 것이다. 둘째는 국제적인 WMD 및 관련 물자의 밀거래 망을 완전히 차단하고 봉쇄하는 것이다.

1) 불량국가와 테러집단의 WMD 접근 차단

PSI의 목적은 단순히 WMD 및 관련 물자가 불량국가와 테러집단으로 전파되는 것을 방지하는 것이 아니라, 이들 무기와 관련 프로그램을 모두 ‘폐기(eliminate)’ 하고 그런 무기와 프로그램이 존재하지 않던 이전의 상태로 ‘원상회복(roll back)’ 하는 것이라고 할 수 있다.⁸⁹⁾ 즉, 북한을 비롯한 불량국가와 테러집단이 WMD 및 관련 프로그램을 다른 국가로 이전하지 않더라도, 그들이 보유한 무기와 생산시설을 없애기 위하여 더욱더 적극적으로 행동하겠다는 것이다. 볼튼 차관이 하원 청문회에서 밝힌 이와 같은 입장은 제2차 6자회담에서 부시 행정부의 대북 핵 폐기 원칙으로 지정된 “완전하고 검증 가능하며 불가역적 폐기(Complete, Verifiable and Irreversible Disarmament, 이하 ‘CVID’ 라 함)” 에도 부합하는 것이다.⁹⁰⁾

완전하다는 것은 과거 제1차 북핵 위기 때 있었던 제네바 합의⁹¹⁾와 같이 북한의 핵 활동을 형식적으로 동결하는 정도에서 그치거나, 해결

89) John R. Bolton, “U.S. Efforts to Stop the Spread of Weapons of Mass Destruction”, Testimony before the House International Relations Committee, U.S. Department of State, June 4, 2003.

90) 볼튼 차관은 하원 청문회 증언에서 “visibly, verifiably and irreversibly dismantle” 이라고 표현했다(*ibid.*).

91) 제네바 합의는 미국과 조선민주주의인민공화국이 1994년 10월 21일 북한의 핵 개발 포기, 북미수교, 대북 에너지 공급을 주 내용으로 한 합의이다. 북한은 이 합의 이후 NPT에 복귀하고 핵 발전 시설을 동결하였으나 뒤에서는 어김없이 핵무기를 개발하고 있었으며, 2002년 이와 같은 사실이 밝혀지면서 북한은 재차 NPT를 탈퇴하고 제네바 합의는 파기되었다.

하지 못한 부분을 후일의 해결과제로 남겨두는 잘못을 다시 범하지 않겠다는 의미이다. 볼튼 차관은 완전한 폐기를 위해서는 플루토늄 프로그램뿐만 아니라 고농축 우라늄 프로그램(Highly Enriched Uranium Program)의 모든 요소를 폐기해야 한다고 밝혔다.⁹²⁾ 고농축 우라늄에 관련된 문제에 대해 북한은 미국이 증거를 제시하기만 하면 기술적 논의를 할 수 있다는 일관적인 입장을 견지했었다.⁹³⁾ 그러나 미국은 플루토늄보다 훨씬 숨기기 쉬운 고농축 우라늄에 대한 정보를 공개하는 것은 북한의 은닉행위를 도와줄 수 있다며 반대한 바 있다.⁹⁴⁾

검증 가능하다는 것은 북한이 합의한 사항을 확실하게 이행할지 확인할 수 없다는 불신을 기본으로, 합의한 사항의 이행 여부를 검증할 수 있는 장치를 두겠다는 의지의 표현이다.

불가역적이라는 말은 북한이 다시 핵 개발을 시도할 수 있는 인적, 물적, 기술적 기반과 능력을 모두 제거함으로써 북핵의 싹을 자르고 뿌리를 뽑겠다는 의미로 해석된다. 볼튼 차관에 따르면 북한이 평화적 목적의 원자력 활동도 포기하고 관련 사항을 모두 제거해야 불가역적 폐기가 이루어진 것으로 볼 수 있다.⁹⁵⁾

미국이 CVID를 통해 북한의 핵 능력을 뿌리 뽑으려는 중요한 이유는 이라크의 전례 때문이다. 이라크의 후세인 정권은 걸프전 이후 핵·화학·세균무기 개발을 금지하는 유엔의 제재와 IAEA의 사찰로 인하여 이들 무기의 개발을 사실상 포기하였다. 그 때문에 이라크 전쟁이 끝난 후 미·영 연합군은 이라크에서 WMD 개발 증거를 찾는 데 어려움을 겪었다. 그러나 미사일의 경우에는 사정거리가 150km를 초과하지

92) John R. Bolton, "The Bush Administration's Nonproliferation Policy: Successes and Future Challenges", Testimony Before the House International Relations Committee, U.S. Department of State, March 30, 2004.

93) 2004년 3월 10일 자 북한 외무성 대변인 담화, 「노동신문」, 2004.3.11.

94) U.S. Government Printing Office, *The North Korean Nuclear Calculus : Beyond the Six-Power Talks*, Hearing before Committee on Foreign Relations United States Senate, March 2, 2004. p.6.

95) Bolton, Testimony, March 30, 2004.

않는 범위에서 개발이 허용되었기 때문에 후세인 정권은 이를 악용하여 북한 등으로부터 중·장거리 미사일 도입을 추진하였다.⁹⁶⁾ 즉, WMD의 개발을 재차 시도한 것이다. 따라서 CVID는 북한이 이라크의 사례에서처럼 다시는 핵을 갖고 도발하지 못하도록 하겠다는 것이다.

2004년 위협·도전·변화에 관한 유엔고위위원회(U.N. High-Level Panel on Threats, Challenges and Changes)도 유엔 회원국들에 대해서 PSI에 참여해주도록 촉구했고, 코피 아난(Kofi Annan) 유엔사무총장도 ‘방어의 틈새를 메우기 위한’ PSI의 노력을 치하했다.⁹⁷⁾ 특히 2004년도 유엔고위위원회의 보고서는 국제사회가 마주한 도전을 빈곤·질병, 국제·국내 전쟁, 핵·방사능·생화학 등의 WMD, 테러리즘 및 초국가 범죄행위 등 다섯 가지로 규정하고, 이 가운데 WMD의 도전을 이겨내기 위하여 유엔 회원국들이 PSI에 자발적으로 참여하도록 다음과 같이 촉구했다.

“132. 칸(Khan) 박사 네트워크 활동에 관한 최근의 경험은 핵무기 프로그램의 구성요소에 대한 불법적이고 은밀한 거래를 차단하는 조치들의 필요성과 가치를 입증했다. 이 문제는 현재 PSI를 통해서 자발적인 차원에서 다루어지고 있다. 우리는 모든 국가가 이 자발적인 구상에 참여하도록 격려되어야 한다고 믿는다.”⁹⁸⁾

96) James Risen, “Russian Experts Reportedly gave Iraq Missile Aid”, *New York Times*, March 5, 2004<<http://www.nytimes.com/2004/03/05/world/russian-experts-reportedly-gave-iraq-missile-aid.html>>; 부시 행정부의 대이라크 정보수집능력을 비판하는 조사결과를 발표한 미 상원 정보위원회도 북한과 이라크 사이에 미사일 기술 거래시도가 있었다는 정보는 신뢰하였으며, 2001년 3명의 이라크 장교들이 북한을 방문해서 당시 북한에 머물던 시리아의 미사일 팀과 만났다는 새로운 사실을 공개했다(Dana Priest, Dafna Linzer, “Panel condemns Iraq prewar intelligence”, *Washington Post*, July 10, 2004, p.A01<<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A39864-2004Jul9.html>>).

97) Bureau of Nonproliferation, “The Proliferation Security Initiative”, U.S. Department of State, May 26, 2005.

98) United Nations, “A more secure world : Our shared responsibility”, *Report of the Secretary-General’s High-level Panel on Threats, Challenges and Change*, 2004, p.45.

한편, 숄츠(Shultz) 전 국무장관과 페리(Perry) 전 국방장관 등 미국의 전직 고위인사 4명은 2007년 1월 신문에 기고한 글에서 미국이 주도하여 세계적인 핵무기 의존도를 낮추고 국제 안보에 잠재적 위협인 세력에 핵무기가 유입되는 것을 막아야 한다면서, 비국가행위자가 핵무기를 손에 쥌 가능성이 커지고 있고, 핵으로 무장한 테러집단은 기존의 억지 전략의 범위 밖에 존재하는 위협이라고 주장하였다. 또한, 핵무기의 확산이 계속되어 새로운 핵보유국이 끊임없이 등장하고 테러단체마저도 핵무기를 보유하게 될 경우, 과거 냉전시대 억지전략의 수단으로 사용되었던 핵이 다음 세대에서는 실제로 사용될 가능성이 있다고 하면서 WMD 확산방지의 중요성을 역설하기도 하였다.⁹⁹⁾

2) 국제적인 WMD 밀거래 네트워크 봉쇄

PSI는 WMD 확산을 일으키는 특정 국가에만 국한하지 않고 관심 영역을 확대하여 WMD의 공급자와 수급자 간의 국제적 밀거래 경로와 네트워크를 차단하는 데 주력을 기울이고자 한다. 볼튼 차관은 이를 ‘확산에 대한 전진 정책(forward policy on proliferation)’ 이라고 표현했으며, WMD 반확산 전략의 대상범위를 불량국가뿐만 아니라 관련 물품이 공급될 수 있는 ‘경로(route)’ 와 관련 당사자까지로 확대해야 한다고 주장하였다.¹⁰⁰⁾ 이와 관련하여 부시 대통령은 2004년 2월 미 국방대학교에서 한 연설에서 핵확산 방지를 위하여 다음과 같은 구체적인 계획을 밝힌 바 있다.¹⁰¹⁾

첫째, 정보 및 군사분야의 협력뿐만 아니라 법 집행 차원의 협력도 필요하다면서 국제공조를 특히 강조하였고, 인터폴과 같은 국제기구와

99) George P. Shultz, William J. Perry, Henry A. Kissinger, Sam Nunn, “A world free of nuclear weapons”, *Wall Street Journal*, January 4, 2007, p.A15.

100) John Bolton, “An all-out war on proliferation”, *Financial Times*, September 7, 2004.

101) George W. Bush, “Remarks at the National Defense University”, Fort Lesley J. McNair, National Defense University, February 11, 2004; Federal News Service Inc., “Bush’s speech on the spread of nuclear weapons”, *New York Times*, February 11, 2004<<http://www.nytimes.com/2004/02/11/politics/bushs-speech-on-the-spread-of-nuclear-weapons.html>>.

의 협력을 통하여 WMD 및 관련 물자를 밀거래하는 조직을 완전히 소탕하겠다는 의지를 드러냈다. 부시 대통령은 특히 PSI가 단순히 물자의 운송과 이전뿐만 아니라 다른 문제도 다루어야 한다며 PSI의 역할 확대를 제안했다. 이는 핵확산이 단지 미국의 문제가 아니라 국제사회 전체의 문제라는 인식과 적어도 핵확산 문제에는 일방주의 외교 노선보다 국제공조에 더 초점을 맞추겠다는 의사를 표현한 것으로 보인다.

둘째, 각국이 WMD 및 관련 물자 밀거래와 연관된 국내조직을 검거하여 엄중한 죄를 물을 수 있도록 국내법을 정비하도록 촉구하고, 모든 국가가 WMD의 확산을 범죄로 규정하도록 하는 유엔안보리 결의안의 채택을 제안하였다. 파키스탄의 칸 박사를 중심으로 한 핵기술 및 핵물질 밀거래 사건에서 확인할 수 있듯이,¹⁰²⁾ 핵 밀거래 조직이 갈수록 다국화 되고 있다는 점을 고려하여, 이에 대한 효과적인 대처를 위해서는 각국이 적극적으로 참여해야 한다는 판단을 한 것으로 보인다.

셋째, 지구상의 모든 WMD 및 관련 물자를 완전히 제거하기 위한 서방 선진 8개국의 협력사업인 G-8의 지구적 파트너십 강화를 촉구하였다.¹⁰³⁾

넷째, 우라늄 농축과 재처리 시설의 확산을 방지하기 위하여 이러한 시설을 보유하지 않은 국가는 관련 기술과 장비의 판매를 자제하도록 원자력 선진국에 촉구하였다. 이 제안에 대하여는 단순히 안보상의 이유만으로 주권국가에 부여된 원자력을 평화적으로 사용할 권리를 제한하는 것이라며 많은 논란이 제기되었다.

102) 압둘 카디르 칸(Abdul Qadeer Khan) 박사가 운영한 핵 밀거래 네트워크의 실상에 대한 자세한 내용은 International Institute for Strategic Studies, *A Net Assessment: Nuclear Black Markets: Pakistan, A.Q. Khan and the Rise of Proliferation Networks*, (London: International Institute for Strategic Studies), 2007 참조.

103) 한편 2006년 8월 개최된 G-8 정상회담에서 미국과 러시아는 핵물질 불법거래 방지 및 핵 테러 대응에 관련된 정보교환의 촉진을 목적으로 세계핵테러방지구상(Global Initiative to Combat Nuclear Terrorism)을 결성한 바 있다.

다섯째, IAEA의 역할을 확대·강화하기 위하여 모든 국가가 IAEA 추가 의정서에 서명하고, IAEA 이사회의 검증능력을 향상시키기 위한 특별위원회를 구성하며, 국제 비확산규범을 위반한 국가의 국민은 IAEA 이사회 또는 검증특별위원회에서 근무할 수 없게 하는 방안 등을 제안하였다.

II. PSI의 차단원칙

2003년 9월 3일 프랑스 파리에서 개최된 제3차 PSI 회의에서 11개 참가국에 의해 발표된 차단원칙 전문에서 PSI의 목적은 ‘WMD 확산 관련 국가나 비국가행위자로, 그리고 관련 국가나 비국가행위자로부터 유출된 WMD, 운송체계 및 관련 물자의 선적을 막기 위한 보다 체계적이고 효과적인 기반을 구축’하기 위한 것이라고 밝히고 있다.¹⁰⁴⁾ 또, 그 방법으로는 명시적으로 국내법과 유엔안보리를 포함한 관련 국내법 및 국제법 체계에 의한다고 밝히고 있다.

PSI의 차단원칙의 구성은 네 개의 대원칙과 여섯 개의 세부지침으로 되어 있다. 그 내용은 PSI 참여국들의 공조와 협조를 강조하고, 신속한 정보 교환을 할 것과, 국내법과 국제법 체제를 강화시켜 나가기 위한 노력과 차단에 대한 행동지침 등을 담고 있다.¹⁰⁵⁾

104) Office of the Press Secretary, “Fact Sheet”, *Statement of Interdiction Principles*, The White House, September 4, 2003.

105) PSI 차단원칙의 내용은 다음과 같다.

첫째, 각국은 확산의 우려가 있는 국가나 비국가행위자들에게서 혹은 이들로부터의 WMD, 운반체계, 관련 물자의 이전이나 운송을 차단하기 위하여 독자적으로 혹은 다른 국가들과의 공조를 통해 효과적인 조치를 취한다.

둘째, 확산이 의심되는 활동에 대해 관련 정보를 신속히 교환하고, 참가국들이 제공하는 비밀정보의 보안을 유지하기 위한 절차를 정비하고, 차단 작전과 능력배양을 위해 적절한 자원과 노력을 투입하며, 차단 작전에 참여하는 국가들 사이의 공조를 최대한화한다.

셋째, 이러한 목적을 달성하는 데 필요한 경우 국내법규를 검토·강화하고 이러한 노력을 지원하기 위해서 국제적인 법규와 틀을 강화하도록 한다.

넷째, 각국의 국내법규가 허용하고 국제법규 및 틀과 일치하는 범위에서 WMD, 운반

Ⅲ. PSI의 접근방법

PSI는 기구가 아닌 활동이며, 광범위한 법률·외교·경제·군사 및 기타 수단을 활용하여 WMD의 선적을 차단하고, 이를 위한 국가의 능력을 지지하기 위하여 견고하게 작용하는 국가들을 구상하는 것이다. 이러한 구상을 현실화하기 위하여 PSI 참여국들은 여러 가지 접근방법을 통해 활동하고 있다.

먼저, 참가국들은 그들이 조치를 취할 수 있도록 보장하기 위해 적절한 국내법적 근거를 검토하는 데 동의했다. 둘째, 참가국들은 조치를 취하고, 타국에 의한 자국 선박에 대한 승선검색에 있어 동의함을 심각하게 고려하기로 했다. 셋째, 참가국들은 차단이 필요한 경우 시간을

체계 및 관련 물자를 선적한 화물에 대한 차단 노력을 지원하기 위하여 구체적 행동을 취한다. 네 번째 대원칙은 다음과 같은 여섯 가지 세부지침을 담고 있다:

- (a) 확산의 우려가 있는 국가나 비국가행위자들에게서 혹은 이들로부터의 WMD, 운반체계 및 관련 물자의 운송을 지원하거나 직접 운송하지 않으며, 자국의 사법권이 미치는 영역 내에 있는 개인이 이러한 행동을 하는 것을 허용하지 않는다.
- (b) 각국은 자발적으로 혹은 다른 국가의 요청을 받아들여 확산의 우려가 있는 국가나 비국가행위자들에게서 혹은 이들로부터의 WMD, 운반체계 및 관련 물자를 운송하는 것이라고 의심되는 선박에 대해 자국의 내수, 영해, 공해상에서 승선 및 검색을 하고, 이러한 화물이 적발될 경우 압류한다.
- (c) 각국은 WMD 관련 화물을 선적한 것으로 의심되는 자국국적 선박에 대하여 다른 국가가 승선·검색 및 적발된 화물의 압류를 요청하는 경우 이를 허용하는 것을 적극적으로 고려한다.
- (d) 확산의 우려가 있는 국가나 비국가행위자들에게서 혹은 이들로부터의 WMD, 운반체계 및 관련 물자를 운송하는 선박을 내수, 영해, 접속수역에서 정선·검색하고 관련 화물을 압수하기 위한 적절한 행동을 취하고, 자국의 항만, 내해, 영해를 출입하는 의심스러운 선박들에 대하여 승선, 검색, 압수할 수 있는 규정을 마련하여 실시한다.
- (e) 각국은 자발적으로 혹은 다른 국가의 요청을 받아들여 확산의 우려가 있는 국가나 비국가행위자들에게서 또는 이들로부터의 WMD, 운반체계 및 관련 물자를 운송하는 것으로 의심되는 항공기가 자국의 영공을 통과하는 경우 검색을 위해 착륙하도록 요구하고 관련 화물을 압류하며, 의심스러운 항공기가 자국의 영공을 통과하지 못하도록 사전에 거부한다.
- (f) 자국의 항만, 비행장 또는 기타 시설이 확산의 우려가 있는 국가나 비국가행위자들에게서 혹은 이들로부터의 WMD, 운반체계 및 관련 물자를 운송하는 환적 중계지로 이용될 경우 의심스러운 선박, 항공기, 기타 운송수단을 검색하고 관련 물품으로 확인된 화물을 압류한다(*ibid.*).

지연시키지 않기 위해 미리 타국과 승선협정을 맺으려 하고 있다. 네 번째 접근방법은 차단 연습의 실시다. PSI 참가국들은 반복적으로 지중해, 아라비아해 그리고 특히 확산 불법거래가 발생할 수 있는 모든 지역과 서태평양 등지에서 해상차단 훈련을 시행해 왔으며, 2017년 9월 까지 총 67회의 합동 차단훈련을 시행하였다.

관계자들은 WMD 혹은 WMD 관련 물자들의 의심스러운 수송을 막기 위한 모든 가능한 선택지(options)를 찾는다. 실제로 화물이 주재국의 법률을 위반하였을 경우 화물은 항만에서 압류될 수 있다. 따라서 관심은 국내법을 강화하는데 맞추어지고 있다.

유엔해양법협약과 국제관습법하에서 선박은 공해상 항해의 자유와 영해내 무해통항권을 가지고 있다. 승선협정은 승선은 허용하지만, 반드시 화물을 압수할 수 있는 것은 아니다. 또, PSI의 구조에서 중요한 틈(gap)은 정부가 아니라, 오로지 상업적 운송에 적용된다는 점이다. 정부의 운송수단(선박, 항공기, 기차 등)은 법적으로 차단될 수 없다. 그래서 2002년 11월 뉴욕타임스에 보도된 것처럼 2002년 7월 북한에서 파키스탄 C-130기에 적재된 미사일 화물은 PSI에 의해 차단될 수 없었다.¹⁰⁶⁾

2003년 10월 말레이시아에서 리비아로 가는 농축우라늄 원심분리기 부품의 선적에 대한 차단은 다자간 협력의 필요성을 부각시켰다. 말레이시아산 장비는 독일인 선박소유자의 선박 BBC China 호에 의해 운송되었는데, 두바이를 출항하여 수에즈운하를 통과하고 있었다. 고도로 통제된(highly regulated) 수에즈 운하 통항은 당국들에 선박을 지연시킬 기회를 줄 수 있었고, 그 선박에 승선할 이유를 찾을 수 있었다. 미국은 보도된 대로 선박의 검색을 위하여 독일 전사로 하여금 선박을

106) David E. Sanger, "THREATS AND RESPONSES: ALLIANCES: In North Korea and Pakistan, Deep Roots of Nuclear Barter", *New York Times*, November 24, 2002<<http://www.nytimes.com/2002/11/24/world/threats-responses-alliances-north-korea-pakistan-deep-roots-nuclear-barter.html>>.

이탈리아 타란토항(Taranto)으로 이로(Deviation) 할 것을 요구했고, 원심분리기 차단에 성공했다. 미국 행정부의 관계자들은 이것을 성공적인 PSI 차단의 예로 언급했지만, 다른 쪽에서는 그것은 PSI와 분리된 작전의 일부분이고 PSI 성공의 증거로 사용될 수 없다고 주장했다.¹⁰⁷⁾

2003년 11월 인터뷰에서 볼튼 차관은 불량국가들과 테러리스트들은 비정규적인 위협을 가하고 있고, 그들에 대한 WMD 관련 물자의 운송은 매우 긴박한 위협을 일으킬 수 있기 때문에 여러 국가가 PSI에 합의한 것이라고 설명했다. 그러나 정보수집 측면에서 이란과 북한을 향하여 운송되거나 환적되는 WMD를 목표로 하는 것은 상대적으로 쉬울 수 있지만, 테러리스트가 취득하는 WMD 및 관련 물자를 포착하는 것은 훨씬 어려울 수 있다.

부시 행정부는 PSI 체제에서 국가들이 해상, 공중 그리고 육상을 통한 WMD 불법거래를 차단하기 위한 새로운 수단을 발전시키리라는 것을 강조해 왔다. 2004년 2월 11일 부시 대통령은 WMD의 운송(shipment)과 환적(transfer) 이상의 시설폐쇄, 관련 물자 압류, 자산 동결을 포함하는 확장된 PSI를 제안했다. 그러나 몇몇 전문가들은 부시의 이중잣대가 5개의 핵보유국이 핵을 독점하려 한다는 생각을 하는 IAEA의 다수회원국들을 이해시키기 힘들 것이라고 설명했다.¹⁰⁸⁾

또 다른 목표는 금융자산이다. 2005년 6월 부시 대통령은 행정명령 13882(Executive Order 13882)를 발령했는데, 이것은 미국인이 확산활동 관련혐의로 지정된 단체(entities)들과 사업상 거래를 금지하도록 하

107) Assistant Secretary of State John Wolf told Arms Control Today that the BBC China was a “separate” operation from PSI. The interdiction was reportedly part of an intelligence operation against the A.Q. Khan network and was timed to spur Libyan disarmament. See Wade Boese, “Key U.S. Interdiction Initiative Claim Misrepresented”, *Arms Control Today*, July/August 2005, pp. 26~27.

108) David E. Sanger, “Bush Proposes Strict Limits on Black Market Sale of Equipment to Make Nuclear Fuel”, *New York Times*, February 12, 2004<<http://www.nytimes.com/2004/02/12/world/bush-proposes-strict-limits-black-market-sale-equipment-make-nuclear-fuel.html>>.

고 있다.¹⁰⁹⁾ 2006년 6월 23일 66개의 PSI 참가국들은 폴란드에서 개최된 고위급정치회담에서 각 참가국의 국내법과 관련 기관이 어떤 방법으로 WMD 확산단체와 그 지원단체들을 식별·추적하거나 WMD의 거래 및 관련 자산에 대한 동결조치를 활성화하고 강화할 수 있는지에 대한 방안을 검토하기로 하였다. 또한, 안보리 결의 제1540호와 제1673호의 범위에서 WMD의 확산과 관련된 자금의 차단에 대하여 PSI 회원국이 어떤 방식으로 협력할 수 있는지를 연구하기로 했다.

제3절 PSI의 한계 및 정당화 방안

I. PSI의 한계

북한상선 서산호 사건에서 확인할 수 있듯이, WMD의 확산을 주도하는 불량국가 및 테러집단은 주로 해양을 통해 WMD 및 관련 물자의 불법 거래와 이전을 하고 있다. 해양에서 이루어지는 WMD 및 관련 물자 확산에 대한 효과적인 차단을 위하여 PSI의 실행범위는 내수, 영해 및 타국의 영해 이원의 해역, 즉 공해까지 포함하고 있다. 또한, 혐의가 있는 선박에 대하여는 정선 및 임검 등의 조치를 취하고, 적발된 WMD 및 관련 물자의 압류 등의 조치를 실행할 것을 원칙으로 하고 있다.

이처럼 PSI는 해양과 깊은 관계가 있으며 WMD 및 관련 물자의 확산을 막기 위해서는 국제해양법 질서와 조화를 이루어야 할 필요가 있다.¹¹⁰⁾ 특히 해양과 관련된 전반적인 사항과 국제관습법적인 내용까지 종합적이고 포괄적으로 규정하고 있는 유엔해양법협약과 합치되어야만

109) <<https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2005/06/20050629.html>, 검색일: 2007.9.12.>.

110) 정서용, “남북관계의 측면에서 대량살상무기 확산방지구상(PSI)에 대한 국제법적 검토”, 『서울국제법연구』 제15권 제1호, 서울국제법연구원(2008), 16쪽.

한다.

1. 영해 무해통항제도와 PSI 실행

영해는 연안국의 주권이 미치는 공간이며(유엔해양법협약 제2조), 연안국의 배타적 관할권에 속한다. 다만, 예외적으로 영해를 통항하는 외국 선박에 대하여 무해통항권(right of innocent passage)을 인정하고 있다(제17조). 유엔해양법협약 제19조는 연안국의 평화, 공공질서 및 안전을 해하지 않는 통항을 무해통항이라 하며, 외국 선박이 주권, 영토 보전 또는 정치적 독립에 반하는 등의 특정 활동에 종사하면 이는 연안국의 평화, 공공질서 또는 안전을 해치는 것으로 본다.¹¹¹⁾ 연안국은 유엔해양법협약과 그 밖의 국제법에 따라 영해에서의 무해통항에 관련된 법령을 제정할 수 있고, 외국 선박은 제정된 모든 법령을 준수하여야 한다(제21조).

또한, 연안국은 외국 선박의 무해통항을 방해하지 않을 의무를 부담하는 동시에,¹¹²⁾ 자국 영해 내의 무해하지 아니한 통항을 방지하는 데 필요한 조치를 취할 수 있는 권한을 가지며, 무기의 사용을 동반하는 훈련을 포함하여 자국의 안전보장상 긴요한 경우에 영해의 지정된 구역에서 형식·실질상 차별 없이 외국 선박의 무해통항을 일시적으로

111) 유엔해양법협약 제19조는 유해 통항에 대해서 다음과 같이 규정하고 있다. “(a) 연안국의 주권, 영토 보전 또는 정치적 독립에 반하거나, 또는 국제연합헌장에 구현된 국제법의 원칙에 위반되는 그 밖의 방식에 의한 무력의 위협이나 무력의 행사, (b) 무기를 사용하는 훈련이나 연습, (c) 연안국의 국방이나 안전에 해가 되는 정보 수집을 목적으로 하는 행위, (d) 연안국의 국방이나 안전에 해로운 영향을 미칠 것을 목적으로 하는 선전행위, (e) 항공기의 선상 발진·착륙 또는 탑재, (f) 군사 기기의 선상 발진·착륙 또는 탑재, (g) 연안국의 관세·제정·출입국관리 또는 사람의 승선이나 하선, (h) 이 협약에 위배되는 고의적이고도 중대한 오염행위, (i) 어로활동, (j) 조사활동이나 측량활동의 수행, (k) 연안국의 통신체계 또는 그 밖의 설비·시설물에 대한 방해할 목적으로 하는 행위, (l) 통항과 직접 관련이 없는 그 밖의 활동” 등의 12가지 유형을 규정하고 있다.

112) 유엔해양법협약 제24조는 무해통항제도에 대한 연안국의 의무로서 다음과 같은 규정을 두고 있다. “첫째, 외국 선박에 대해서 실질적으로 무해통항을 부정하거나 방해하는 효과를 가져올 수 있는 조건을 부과하는 입법의 금지, 둘째, 특정 국가의 선박 또는 특정 국가를 출입하거나 그 국가를 위하여 화물을 수송하는 선박에 대한 형식적·실질적 차별의 금지”이다.

정지시킬 수 있다(제25조).

따라서 영해에서 연안국이 WMD를 테러집단 등에 전달하려고 시도하는 선박에 대하여 PSI 차단원칙에 따라 자국의 법률 등에 근거하여 정선과 임검, 그리고 적재된 화물을 압수하려는 경우 그 조치가 해당 선박의 무해통항권을 침해했는지를 고려해야 한다.

영해에서 WMD와 관련 물자를 연안국의 테러집단 등에 전달하려고 한다는 확신할만한 증거가 있는 경우 해당 선박은 유엔해양법협약 제 19조 제2항에 규정된 ‘통항과 직접 관련 없는 그 밖의 활동’에 해당할 수 있다. 이 경우 연안국의 평화, 공공질서 또는 안전을 해칠 위험이 있는 유해한 통항이므로 해당 선박은 PSI에 의한 차단이 가능하다.¹¹³⁾

그러나 영해로 진입한 선박이 WMD 및 관련 물자를 연안국의 테러집단 등에 전달하는 것이 아니라 단순히 영해를 통과하여 제3국에 전달하는 경우 PSI에 의한 차단 시 무해통항권과 관련하여 다음과 같은 문제점이 발생한다.

첫째, 협약 제19조 제2항에는 12가지 유형의 유해통항 요건들이 규정되어 있으나 ‘WMD 및 관련 물자’의 운송에 관한 규정은 없다. 또한, 협약 제21조¹¹⁴⁾가 규정하는 무해통항에 관한 연안국의 입법 내용에는 해상교통, 관세·재정·출입국관리·보건위생 등에 관한 것들만 명시적으로 포함되어 있기 때문에 WMD 적재·운송행위를 직접 규제하는 입법 근거로 원용하는 것은 한계가 있다.¹¹⁵⁾ 둘째, 협약 제23조에는

113) 임채현·이윤철, “연안국 해양안보관할권에 관한 국제법적 고찰”, 「해사법연구」 제20권 제1호, 한국해사법학회(2008), 420쪽.

114) 유엔해양법협약 제21조 제1항에 규정하고 있는 연안국의 입법관할권에 대한 사항은 다음과 같다. “(a) 항행의 안전과 해상교통의 규제, (b) 항행보조수단과 설비 및 그 밖의 설비나 시설의 보호, (c) 해저전선과 관선의 보호, (d) 해양생물자원의 보존, (e) 연안국의 어업법령 위반 방지, (f) 연안국의 환경보전과 연안국 환경오염의 방지, 경감 및 통제, (g) 해양과학조사와 수로측량, (h) 연안국의 관세·재정·출입국관리 또는 위생에 관한 법령의 위반방지” 등의 유형을 규정하고 있다.

115) 협약 제19조 제2항에 규정된 12가지 유형의 유해통항 요건을 예시적인 성격으로

‘핵추진선박과 핵물질 또는 본래 위험하거나 유독한 그 밖의 물질’을 운반 중인 외국적 선박은 국제협정이 정한 서류를 휴대하고, 국제협정에 의하여 확립된 특별예방조치를 준수하는 경우 무해통항이 가능하다고 규정하고 있다. 따라서 외관상 국제협정이 정한 적법한 절차에 따라 WMD 및 관련 물자를 운송하는 경우 PSI 실행이 제한적으로 취해질 수밖에 없다.¹¹⁶⁾

2. 공해자유의 원칙과 PSI의 실행

공해는 특정 국가의 관할권에 종속되지 아니하는 해양으로서 모든 국가가 자유롭게 이용할 수 있도록 개방되어 있다. 또한, 공해에는 국제법상 널리 그리고 오랫동안 ‘공해자유의 원칙(principle of freedom of the high seas)’이 인정되고 있다. 이는 평화 시는 물론 전쟁 시에도 적용되며, 항해의 자유가 가장 대표적이다(유엔해양법협약 제87조). 그러나 공해에서 항해의 자유가 인정되는 반면 모든 주권국가는 평등하기 때문에 공해상 선박에 대한 기국의 배타적 관할권이 인정된다. 따라서 공해상 선박은 기국의 배타적 관할권에 종속되며, 기국만이 공해상 선박에 대해 일정한 권한을 행사할 수 있다.¹¹⁷⁾

공해상의 선박은 원칙적으로 기국만이 배타적 관할권을 행사할 수 있으나, 예외적으로 공해상의 범질서 유지를 위해 군함과 정부 선박

본다면, 이에 따라서 동 조항의 예외사항 이외에 문제에 대해서는 연안국의 법률에 근거를 마련하여 PSI에 의한 차단이 가능하다는 견해도 있다. 그 이유는 유엔해양법협약 제21조 제1항에는 연안국은 ‘항해의 안전과 해상교통의 규제’를 포함한 여덟 가지 사항에 대하여 영해의 무해통항에 관한 ‘법률을 제정’할 수 있다고 규정하고 있는데, 이러한 사항은 유엔해양법협약 제2조에서 연안국의 영해에 대한 권한을 그 영토에 대한 것과 같이 ‘주권’으로 명시하고 있기 때문에 제21조 제1항은 단지 예시적인 규정에 불과하다고 볼 수 있기 때문이다(정서용, 전계논문, 10~11쪽; 김대순, 「국제법론」(서울 : 삼영사, 2009), 940쪽).

116) 최종화, 전계논문, 14~16쪽.

117) Angelo M. Syrigos, “Developments on the Interdiction of Vessels on the High Seas”, *Unresolved Issues and New Challenges to the Law of the Sea*(Boston : Martinus Nijhoff Publishers, 2006), p.188; David Freestone, Richard Barnes and David Ong, ed., *The Law of the Sea*(New York : Oxford University Press, 2006), pp.153~155.

또는 군용항공기가 위법한 선박을 임검하거나 수색할 수 있는 경우가 있다. 유엔해양법협약 제99조에서 제109조까지 노예수송, 해적 행위, 마약 및 향정신성 물질의 불법거래, 무허가 방송 등은 공해에서 금지된 행위로, 모든 국가가 이러한 행위를 억제하도록 협력할 것을 일반적으로 규정하고 있다. 또한, 해적행위, 노예수송, 무허가 방송, 무국적선 그리고 자국국적을 가진 선박이 국기를 게양하지 않거나 관련 증서제시를 거부할 때와 같은 일정한 경우 보편적 관할제도를 인정하여 군함에 의한 임검권(Right of visit) 행사가 가능하다(제110조).

이처럼 군함에 의한 임검권 행사로 인하여 공해자유의 원칙이 제한되는 경우가 유엔해양법협약에 명시적으로 규정되어 있으므로, 공해상의 외국 선박이 WMD 및 관련 물자를 싣고 있는 혐의점이 있다는 이유만으로 해당 선박을 차단하는 것은 전통적으로 확립된 공해에서의 항행의 자유를 침해하는 것이며, 국제법을 위반하는 결과로 이어질 것이다. 물론 2002년 서산호 사건에서처럼 WMD 및 관련 물자를 운송하고 있는 선박을 무국적선으로 간주할 수 있는 경우 혹은 협약에 명시된 사유 중 하나에 해당한다면 이를 근거로 하여 임검권 행사가 가능할 것이다. 그러나 이런 경우라도 정당화되는 것은 오직 선박의 정선 및 임검뿐이며, 그 선박이 해적선이거나 해적이 지배하고 있는 선박이 아니라면 선박의 나포와 화물의 압류는 불가능하다.

II. PSI 실행에 대한 정당성 확보 노력

PSI의 목적은 국제사회의 평화와 안전을 위협하는 WMD 및 관련 물자의 확산을 방지하는 것이다. 그러나 앞에서 확인한 바와 같이 PSI의 실행과 관련된 법적 근거와 정당성이 확립되어 있지 않기 때문에 WMD 운송관련 혐의가 있는 선박의 차단에 대하여 많은 문제가 제기되고 있다. 일부 국가는 PSI가 국제법적으로 정당한지가 불명확하다는

것을 문제 삼아 참여에 대하여 유보적인 입장을 취하고 있다.

따라서 미국을 필두로 한 PSI 참여국들은 유엔안보리 결의의 채택, SUA 협약의 개정 그리고 세계 주요 편외치적국과의 양자협정 체결 등 다양한 접근방법으로 PSI 실행에 대한 법적 정당성 확보를 위해 지속적으로 노력하고 있다.

1. 유엔안보리 결의 채택

미국을 비롯한 PSI 참여국들은 WMD 및 관련 물자의 확산방지를 주요 내용으로 하는 유엔안보리 결의를 채택하여 PSI의 합법성과 정당성을 부여하는 법적 근거로 원용하고 있다.

PSI와 관련된 결의는 2004년 4월 28일 채택된 테러단체에 의한 WMD 확산 방지에 관한 결의 제1540호, 2006년 4월 27일 채택된 결의 제1673호, 2008년 4월 25일 채택된 결의 제1810호, 2011년 4월 20일 채택된 결의 제1977호, 2012년 6월 29일 채택된 결의 제2055호, 그리고 가장 최근인 2016년 12월 15일 채택된 결의 제2325호 등이 있다. 이들 결의 중 PSI 자체에 정당성을 부여하는 결의, 즉 특정 국가를 대상으로 하는 것이 아닌 일반적인 WMD 운송을 국제법 위반으로 규정한 결의는 제1540호가 유일하며, 그 후에 채택된 결의들은 1540 위원회¹¹⁸⁾의 권한을 연장하는 결의들이다.

결의 제1540호는 유엔헌장 제7장을 근거로 한 강제규정으로, WMD의 확산이 국제평화와 안보에 대한 위협임을 단언하고 회원국으로 하여금 비국가행위자에 의한 WMD의 개발·획득·생산·보유·운송·이전·사용 등에 대한 지원을 금지할 것을 의무화하였고, 확산을 방지하는 국내법의 제정 및 시행, 그리고 WMD 및 관련 물자 밀거래에 대한 국

118) 이 위원회는 유엔안보리결의 제1540호의 채택과 동시에 구성되어 회원국의 결의 이행에 대한 감시, 지원, 국제기구 및 테러리즘 관련 결의에 의해 구성된 위원회와의 협력, 언론 공보 등의 활동을 하고 있다<<http://www.un.org/en/sc/1540/about-1540-committee/programme-of-work.shtml>>, 검색일 : 2017.10.6>.

내적 통제를 시행할 것을 규정하고 있다. 동 결의는 선박 차단에 관한 언급과 그 구체적인 기준에 대한 내용이 없어서 PSI 실행의 근거로 인용할 수는 없지만, WMD의 해상운송이 불법임을 규정한 것은 확실하다.¹¹⁹⁾

제3장에서 서술한 것처럼 북한의 핵실험과 미사일 발사시험으로 인하여 채택된 유엔안보리결의들은 대북제재와 차단의 방법을 명시하고 있고 북한이 이에 따르지 않을 때마다 그 강도를 점점 높여왔다.

이처럼 유엔안보리는 WMD의 운송이 불법임을 결의 제1540호에 규정하여 두고 불량국가나 테러집단이 WMD를 밀거래했거나, 핵무기 개발을 위한 실험을 했거나, 테러행위를 저질렀을 때 추가적인 결의의 채택을 통해 제재를 가하고 있다. 즉, 유엔안보리결의의 채택을 통한 PSI의 정당화는 WMD의 운송이 불법임을 규정한 결의 제1540호를 기본으로 하고, 개별 국가 또는 집단에 대한 차단과 제재의 방법과 강도는 추가적인 결의를 통해 이루어지는 것이다. 따라서 유엔안보리결의를 통한 PSI의 합법성과 정당성의 확보는 대상으로 하는 개별 국가나 단체에 따라 그 정도가 각기 다르게 될 것이다.

2. 항해안전에 관한 불법행위 금지협약의 개정

IMO는 미국의 9·11 테러 사건을 계기로 새로운 양상의 테러에 대처하고 WMD의 확산을 방지하기 위하여 1988년 항해안전에 관한 불법행위 금지협약(이하 ‘SUA 협약’이라 함)¹²⁰⁾의 개정을 추진하였고, 2005

119) 최종화, “PSI의 법적 정당성 확보에 관한 일고찰”, 「해사법연구」, 제19권 제1호, 한국해사법학회(2007), 15쪽.

120) 항해안전에 관한 불법행위 금지협약(Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Maritime Navigation)은 1985년 10월 7일 수에즈운하 부근의 공해상에서 팔레스타인 해방 전선(PLF)의 소속 테러범들에 의해 납치된 이탈리아 유람선 Achille Lauro호 사건을 계기로 국제해사기구(IMO)에서 1988년 3월 10일 채택된 협약이다. 동 협약은 1992년 3월 1일 발효되었으며, 우리나라는 2003년 5월 27일 선박 및 해상구조물에 대한 위해행위의 처벌 등에 관한 법률을 제정하여 2003년 8월 12일에 발효하였다(www.imo.org 참조).

년 10월 14일 개정된 SUA 협약 2005년 의정서를 채택하였다.¹²¹⁾

SUA 협약 2005년 의정서에서는 선박을 통해 국제법상 금지된 BCN 무기,¹²²⁾ 원료물질(source material), 특수 분열물질(special fissionable material), 특수 분열물질의 가공, 사용, 생산을 위하여 설계 혹은 준비된 장비, 물자, 이중 용도 물자(dual use items)¹²³⁾ 등을 운송하는 행위를 새로운 범죄구성요건으로 규정하였다. 또한, 범죄혐의 선박에 대한 해상에서의 승선 및 검색제도를 도입하였는데, 동 의정서 제8조의2는 “2005년 의정서 당사국의 법집행기관은 범죄혐의 선박에 승선 및 검색(boarding and searching)을 할 수 있다”고 규정하고 있다. 승선 및 검색을 위해서는 승선 및 검색하려는 국가가 혐의 선박의 기국에 승선 및 검색에 대한 승인을 요청해야 하며, 요청받은 기국은 요청을 수락, 거부, 공동 검색, 또는 기국(피요청국)에 의한 자체 검색 중에서 하나의 조치를 취해야 한다.¹²⁴⁾¹²⁵⁾

SUA 협약 2005년 의정서의 해상승선·검색제도는 협약의 적용 구역

121) 2005년 항해의 안전에 대한 불법행위의 억제를 위한 협약 의정서(Protocol of 2005 to the Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation); 동 의정서는 2010년 7월 28일 발효되었다. 협약에 대한 자세한 내용은 박희권, “항해안전에 관한 불법행위 억제 협약의 개정과 한국외교”, 「서울국제법연구」 제13권 제2호, 서울국제법연구원(2006); 정대율, “2005년 항해안전에 대한 불법행위 억제협약의 국내 대응방안 연구”, 「해사법연구」 제18권 제1호, 한국해사법학회(2006) 참조.

122) BCN 무기는 Biological weapons, Chemical weapons, and Nuclear weapons and other nuclear explosive devices 등을 포함한다(2005년 SUA 의정서 제1(1)(d)조).

123) 이중 용도 물자(dual use item)이란 핵 원자로나 생화학적 물질, 미생물, 레이저 등 상업적 또는 민간 용도로 개발되었지만, 군사적 목적 또는 무기로 사용될 가능성이 있는 물자를 의미한다<<https://www.gov.uk/guidance/controls-on-dual-use-goods>>, 검색일: 2017.10.7>.

124) 2005년 SUA 의정서 제8조의2 제5항

125) 범죄혐의 선박에 대한 승선·검색절차는 다음 3가지 방안으로 정리할 수 있다. 첫째, 연안국인 요청국은 범죄혐의 선박이 존재할 경우 해당 선박으로부터 확인된 기국에게 국적확인을 통지하여 확인한 후 당해 선박의 승선·검색을 위한 권한 이입을 요청한다. 둘째, 당사국의 선택(opt-in)으로 의정서 비준·가입 시 또는 그 후에 당사국(기국)이 사무총장에게 통지함으로써, 요청국으로부터 범죄혐의 선박의 기국에게 해당 선박에 대한 임의 승선·검색을 허용하는 것이다. 셋째, 당사국이 요청국에게 자국 선박에 대한 승선·검색을 사전에 허용하는 경우이다(정대율, 전제논문, 312쪽).

이 공해를 포함하고 있기 때문에 공해상을 향해하는 혐의 선박에 승선하거나 검색할 경우 공해자유의 원칙 또는 기국의 배타적 관할권을 침해하는 문제가 발생할 수 있다. 그러나 동 의정서 제8조의2 제5(c)항에 “요청국은 기국의 명시적인 권한 위임 없이는 선박에 승선하거나 제3(b)항에 규정된 조치를 취해서는 아니 된다” 고 명시하여 기국의 배타적 관할권에 대한 침해 우려를 해소하고 있다.¹²⁶⁾

3. PSI 실행을 위한 양자협정 체결

미국은 공해상의 WMD 및 관련 물자를 운송한 혐의가 있는 선박에 대한 PSI 실행이 가지는 한계를 극복하기 위해서 다수의 양자협정을 체결하였다. 미국은 2004년부터 라이베리아, 파나마, 마셜제도 공화국, 크로아티아, 사이프러스, 벨리즈, 몰타, 몽골, 바하마, 안티구아 바부아, 세인트빈센트 그레나딘 등 전 세계 선복량의 50% 이상을 차지하는 주요 편의치적국과 양자협정을 체결하였다.

이러한 양자협정의 주요 내용은 공해상의 선박이 WMD 및 관련 물자를 운송한다고 의심이 될 만한 합당한 사유가 있는 경우 해당 선박의 WMD 및 관련 물자에 대한 수색, 압류 및 나포를 할 수 있도록 허용하는 것이다. 또한, 기국은 WMD 및 관련 물자 운송혐의가 있는 선박에 대한 미국의 승선 및 검색요청을 사안별로 승인하며, 승인요청이 있고 난 뒤로부터 2~4시간 이내에 응답을 하지 않을 경우 승인한 것으로 본다는 규정을 포함하고 있다.¹²⁷⁾

따라서 미국이 체결한 양자협정은 혐의 선박의 기국으로부터 승인을 받은 후 해당 선박에 대한 임검, 즉 PSI를 실행하기 때문에 공해자유의 원칙과 기국주의 원칙을 침해하지 않는 범위 내에서 법적 정당성을 일부 확보하였다.

126) 정대율, 전계논문, 312쪽; 김석균, “해양레짐의 관점에서 본 PSI의 실행 과제”, 「국제법학회논문집」 제54권 제3호, 대한국제법학회(2009), 123쪽.

127) 최종화, 앞의 주 119), 17쪽.

4. 항만국통제를 통한 확산방지의 검토

항만국통제(Port State Control, 이하 ‘PSC’ 라 함)는 항만당국이 자국의 항만 및 계류시설 내에 있는 외국 선박에 대하여 자국 연안에서의 사고를 예방하고 해운산업을 보호할 목적으로 선박의 상태를 점검하고, 국제협약에서 정하는 기준에 미달하거나 결함 있는 사항에 대하여 시정조치를 요구하는 제반 행위를 말한다.

선박은 전통적으로 기국주의 원칙이 적용되어 기국의 배타적 관할권에 속하였으나, 기국의 통제가 없거나 약한 편의치적국가에 등록된 편의치적선박이 외국 연안에서 대형 오염사고를 발생시키면서 선박에 대한 관할권이 연안국과 항만국에도 개방되게 되었다. 이에 따라 항만국들이 자국의 해양환경보호와 안전의 확보를 위해 IMO의 국제협약과 국내법에 근거하여 기준미달선(sub-standard vessels)에 대한 통제를 강화하고 있다.

PSC는 해양에서의 선박의 안전을 도모하고, 해양오염방지 및 선원의 근로환경 개선 등의 목적으로 국제협약에 명시된 기준에 근거하여 외국 기준미달선을 식별한다. 또한, 이들 선박에 대하여 출항통제 등의 직접적인 불이익 조치를 처분함으로써 연안에서의 사고발생 위험을 최소화시키기 위한 활동이라고 할 수 있다.

이처럼 PSC의 목적은 해양사고의 예방과 선박의 안전강화라고 할 수 있어 PSI의 정당성을 확보하기 위한 수단으로 원용하기는 어렵다고 할 수 있다. 그러나 9·11 테러 이후 제정된 국제선박 및 항만시설 보안 규칙(International Ships and Port Facility Security Code, 이하 ‘ISPS Code’ 라 함)을 통해 선박검색과 무기류가 적재되거나 은닉된 선박에 대한 출항정지 등의 불이익조치에 대한 정당성은 확보되어 있다. 또한, ISPS Code의 국내이행입법인 국제항해선박 및 항만시설 보안에 관한 법률 제2조(정의)에서 ‘보안사건’의 범위 안에 국제항해선박이나 항

만시설에 위법하게 폭발물 또는 무기류 등을 반입·은닉하는 행위를 포함하고 있으며, 동법 제19조(항만국통제) 제3항에서는 항만에 입항한 선박에 대한 출항통제 등의 조치, 제6항에서는 입항하려는 선박에 대한 입항거부 등의 조치를 취할 수 있게 규정되어있다.

따라서 PSC를 활용하면 우리나라를 출입항 하려는 선박에 대하여는 선박의 행동과 관련된 불이익 조치를 취할 수 있으나, 화물에 대한 압류는 다른 방법을 통해 정당성을 확보해야 할 것으로 보인다.

5. PSI의 국제관습법화를 통한 정당성 확보방안의 검토

PSI는 국제법이 아니며 다수 국가의 활동에 불과하다. 따라서 PSI의 법적 실효성을 확보하기 위한 가장 좋은 방법은 조약의 채택이다. 그러나 조약을 채택하더라도 비당사국에는 효력이 미치지 않으므로 그 실효성은 제한적일 수밖에 없다.

조약 이외의 다른 방법은 국제관습법화를 통한 정당성 확보이다. 관행이 국제관습법으로 인정될 수 있는 일반요건으로서, 현재 인정되고 있는 두 가지의 요소는 객관적 요소인 관행과 주관적 요소인 법적 확신이다. PSI의 참여국이 점차 대규모로 확대되어가고 있는 것과 그 참여국들의 확산방지를 위한 다양한 활동과 합동 차단연습은 관행의 형성과정으로 생각할 수 있다. 그러나 PSI를 통한 관행의 형성은 PSI가 형성되는 과정에 명백히 또는 일관적으로 반대해 온 국가에 대하여는 적용되지 않기 때문에 관습법이 된다고 하더라도 조약과 마찬가지로 반대국가에는 실효성이 없다고 볼 것이다. 그렇다면 또 하나의 방안으로 유엔회원국 모두를 구속하는 유엔안보리 결의를 통하여 PSI가 국제관습법이 되는 상황을 가정해볼 수 있다.

전통적 관습법이론에 의하면, 법적 확신은 실행을 매개로 하여서만 확정되는 것이고, 관행이 존재하지 아니하는 곳에서는 법적 확신이 독립하여 표명될 가능성은 인정되지 않는다.¹²⁸⁾ 즉, 법적 확신은 성격상

관행으로부터 귀결되든지 적어도 관행의 일부가 되는 것인데, 이에 반하여 결의는 법적 확신을 수반하는 관행에 대신할 수 있는 것으로는 인정되지 않는다.

그러나 오늘날 교통·통신이 고도화되고 국제사회가 다원화, 조직화됨으로써 전통적인 관습법이론은 그 설득력을 상실하게 되었고, 새로운 관습법의 개념이 생성되었다. 새로운 국제관습법론은 결의가 바로 관습법의 요건인 관행 또는 법적 확신을 구성한다고 본다. 이로 인해 결국은 안보리의 결의가 국제관습법을 형성하게 되면서 법적 구속력을 가짐과 동시에 국제법의 법원에 준하게 될 것이라는 결론을 도출할 수 있게 된다.¹²⁹⁾ 따라서 새로운 국제관습법론에 따라 유엔안보리 결의를 통하여 PSI가 국제관습법이 될 수 있으며, 유엔회원국 모두를 구속할 수 있다고 해석할 수 있게 된다. 결론적으로 WMD 운송을 불법으로 규정한 유엔안보리 제1540호에 따라 WMD 및 관련 물자의 확산방지와 관련된 사항은 관행이 될 수 있고, 법적 확신이 있는 것으로 판단되면 국제관습법이 될 수 있을 것으로 보인다.

그러나 가장 최근에 채택된 유엔안보리 결의 제2375호의 제12조에서 “공해상의 북한선박 차단과 관련된 절차를 규정한 조항은 북한과 관련된 특정한 상황에만 적용되는 것이고, 다른 일반 국제법과 유엔해양법협약에 따른 권리와 의무에 영향을 미치지 않으며, 국제관습법의 형성에도 영향을 미치지 않는다”고 규정하고 있다. 이는 공해상의 북한선박 차단과 관련된 사항은 국제관습법이 될 수 있다는 해석을 차단하는 것이다. 따라서 공해상의 북한선박 차단과 관련된 사항에 대하여는 국제관습법화를 통한 정당성의 확보는 불가하다고 볼 것이다.

128) 이병조·이중범, 「국제법신강」(서울 : 일조각, 1999), 57쪽.

129) 이윤철, “국제해사기구(IMO) 결의의 국제법적 효력”, 「해사법연구」 제13권 제2호, 한국해사법학회(2007), 103~104쪽.

제4절 북한선박 해상차단의 정당성 제언

앞서 검토한 것처럼 PSI는 유엔해양법협약과 합치되는 과정에서 두 가지 한계점을 가지는 것을 확인하였다. 하나는 영해에서의 무해통항제도와 관련해서 영해를 통과하는 선박이 제3국을 향하거나 국제협약에 따른 적법한 절차를 지켰을 경우 차단이 불가하다는 것이고, 또 다른 하나는 공해자유의 원칙과 관련해서 선박이 WMD를 운반하더라도 유엔해양법협약상에 규정된 임검권 행사의 대상이 되지 않을 경우 PSI의 실행이 어렵다는 점이다.

유엔안보리결의 제1540호에 의해 WMD의 운송은 불법임이 분명하지만, 아직 PSI의 일반적 정당성을 부여하는 안보리의 결의나 협약은 채택되지 않았기 때문에 PSI가 정당성을 확보했다고 보기는 어렵다. 그러나 북한에 대해서는 2006년 이후 현재까지 미사일 발사와 핵실험을 비난하고 경제제재 및 선박차단에 관한 조치를 포함하는 유엔안보리 결의가 꾸준히 채택되었다. 이러한 결의에 의하여 북한에 의한 WMD 및 관련 물자의 영해 및 공해상 운송이 금지되었고, 이중 용도 물자의 수출입이 금지되었으며, 공해상에서의 검색도 기국의 승인을 받은 경우에 한하여 허용하고 있다.

또한, WMD 확산방지를 위하여 SUA 협약의 개정을 통해 WMD 운송을 범죄구성요건으로 규정하였으며, 주요 편의치적국가와의 양자 승선협정 체결을 통해 공해상의 북한선박차단에 대한 정당성도 확보해나가고 있다. 그리고 선박에 대한 검색이 해상에서보다는 항만에 입항한 상태에서 더욱 수월하기 때문에 항만국과의 긴밀한 협조가 보장된다면 항만국통제를 통해 선박의 행동을 정지시킨 후 유엔 조사단의 파견을 통한 차단도 가능하다고 보여진다.

국제관습법과 관련하여서는 새로운 국제관습법이론에 의하여 안보리

결의가 국제관습법을 형성할 수 있는 것으로 볼 수 있고, 결의 제1540호를 통하여 불법으로 규정된 WMD 및 관련 물자의 확산방지에 대하여는 국제관습법으로 해석할 수 있다고 생각된다. 그러나 북한선박의 공해상 차단과 관련된 사항에 관하여는 안보리 결의 제2375호에 의해 국제관습법이 될 수 없는 것으로 확인하였다.

결론적으로 자국 영해 또는 공해상에서 WMD 및 관련 물자를 포함한 일반화물을 운송하는 북한선박을 차단하고 점검할 수 있는 근거와 정당성은 일부 확보되었다고 볼 수 있다. 구체적으로 영해에서는 국제항해선박 및 항만시설의 보안에 관한 법률, 공해상에서는 유엔안보리 결의 제2375호를 근거로 선박차단에 대한 정당성을 확보하고 화물의 압류는 안보리 결의를 통해 그 정당성을 제시할 수 있을 것이다. 따라서 우리나라 영해 또는 배타적 경제수역을 통항하는 북한선박과 국적세탁 북한선박 모두 PSI를 이용하여 차단할 수 있다고 판단된다.



第6章 結 論

선박국적이란 당해 선박이 어느 국가에 귀속하는가를 의미한다. 즉, 선박과 국가 간의 유대관계를 나타내는 것이다. 그러나 선박이 자국민의 소유가 아니거나 자국민이 승선하지 않더라도 국적을 부여하는 편의치적국가가 등장하면서 선박과 국가 간의 유대관계가 불분명해지기 시작하였다. 그로 인해 발생한 복잡한 법률적 문제와 해양안전 등의 문제들을 해결하기 위하여 유엔해양법협약의 성립과정에서는 유엔회원국이, 협약의 성립 이후에는 국제기구가 편의치적규제를 위해 노력하였다.

유엔해양법협약에서 편의치적규제를 위해 도입한 것은 ‘진정한 연계’라는 개념이다. 그러나 이 개념은 해양선진국과 개발도상국 간의 갈등 때문에 구체적인 개념으로 발전하지 못하였다. UNCTAD에서 성립시킨 유엔선박등록조건협약에서 동 개념에 대하여 구체적으로 정의하려고 시도하였으나, 그 내용을 국가가 국내법을 통해 선택적으로 적용하도록 함으로써 진정한 연계의 개념은 모호한 상태로 남겨졌으며, 편의치적의 배제에도 실패하고 말았다. 국제기구에서도 편의치적을 규제하기 위하여 다양한 장치들을 마련하였으나 결국 편의치적을 합리화시키는 결과로 이어졌다.

이렇게 다양한 노력에도 불구하고 현대 국제법 체제에서 편의치적제도는 합법적인 것처럼 인식되고 통용되고 있다. 편의치적제도의 문제점으로 지적되었던 선박의 안전과 선원의 인권에 관련된 문제도 각 국제기구에서 마련한 규제 장치들로 인하여 어느 정도 해결되어가는 과정에 있다고 볼 수 있다. 그러나 편의치적제도를 인정하는 결과가 됨으로써 선박과 기국간의 관계를 파악하기란 굉장히 어려운 일이 되었고, 편의치적국에 설립되는 특수목적법인(Special Purpose Company),

즉 형식상의 회사(paper company)로 인하여 선박의 실소유주를 파악하는 것은 거의 불가능에 가까운 지경에 이르렀다.

선박의 국적을 이렇게 쉽게 바꿀 수 있는 편의치적제도는 자연스럽게 국제제재를 받는 국가들의 도피처가 되었다. 핵 포기를 선언하기 전까지 제재를 받았던 이란도 국적세탁 선박을 이용하여 무기를 운반하였으며, 현재 북한도 국적세탁 선박을 통하여 핵실험에 필요한 자재·부품 및 무기류들을 운반하고 있다. 또한, 북한의 국적세탁 선박들은 지난 5.24 조치 이후 북한선박에 통항이 금지된 제주해협을 버젓이 통항하고, 우리나라 항만에도 입항한 사례가 있는 것으로 드러났다.

이처럼 북한선박이 제주해협을 지속해서 통항하거나 우리 항만에 입항할 경우, 연안에 위치한 주요시설 및 항만에 대한 염탐과 기습공격의 가능성에 노출되게 된다. 따라서 국적세탁 북한선박의 우리나라 영해와 제주해협 통항 그리고 국내 항만 출입항을 허용해서는 아니 된다.

우리나라가 국적세탁 북한선박의 제주해협 통항을 차단할 수 있는 근거는 다음의 세 가지로 압축할 수 있다. 첫째, 북한의 국적세탁 선박은 북한 헌법상 국가의 소유이며, 정부가 통제하고 있으므로 북한선박이다. 그리고 북한선박은 5.24 조치 이후 제주해협 통항이 금지되었으므로 퇴거를 요구할 수 있다. 둘째, 해운과 관련된 국제기구인 IMO의 국제협약과 현재 강력한 대북제재조치가 규정된 유엔안보리 결의의 해석을 통해 차단할 수 있다. 셋째, 제주해협은 우리나라의 영해이기 때문에 휴전상태에 있는 북한의 선박이 우리의 영해를 통항할 수 없으며, 우리 선박의 북측 해역 통항이 제한되는 점을 근거로 상호주의적 관점에서 해결하는 방식이다.

북한의 선박은 북한 헌법상 협동적 소유에 포함되나 사실상 전 인민적 소유, 즉 국가의 소유라는 것을 확인했으며, 북한의 해운업도 중앙집권적 경제체제 아래에서 북한 정부의 통제를 받으므로 북한의 모든

선박은 상업용이든 비상업용이든 정부 선박으로 볼 수 있다. 이는 국적을 세탁하더라도 마찬가지로이기 때문에 편의치적 북한선박도 북한국적 선박으로 취급할 수 있다. 따라서 우리나라 영해 및 배타적 경제수역을 통항하는 국적세탁 북한선박을 차단할 수 있다.

한편, 9·11 테러 이후 IMO에 의해 ISPS Code가 제정되면서 무기를 적재하거나 은닉하고 있는 선박에 대한 항만국통제가 강화되었기 때문에 불법무기 적재선박에 대한 출항정지 등의 선박 행동에 관한 불이익 조치를 취할 수 있는 정당성이 확보되었다고 볼 수 있다. 또한, 북한은 유엔안보리 결의 제2270호, 제2321호, 제2375호 등에 의해 유엔의 포괄적이고 강력한 제재를 받고 있다. 제2270호와 제2321호에서 북한선박의 등록취소 및 재등록금지, 북한을 드나드는 화물에 대한 검색을 의무화하였으며, WMD 및 관련 물자가 적발된 경우 압류가 가능하도록 하였다. 제2375호의 경우 회원국에게 공해상의 선박이 금지물품을 적재하고 있다는 확실한 정보만 있는 경우 기국의 동의를 얻은 후 검색할 것을 촉구함으로써 북한선박의 공해상 차단을 사실상 정당화하였다. 따라서 근본적으로 국적세탁 북한선박의 우리나라 항만 입항을 허용하여서는 아니 되며, 만에 하나 입항한 선박은 PSC를 통해 차단할 수 있고, 해상의 선박도 안보리 결의를 근거로 차단할 수 있다고 볼 수 있다.

이처럼 북한의 국적세탁 선박을 차단하기 위한 근거를 마련한다고 하더라도 실제 선박이 북한의 소유인지 아닌지를 확인하기 위해서는 정보력이 필수적이라고 할 수 있다. 현재 북한의 선박국적 세탁방식은 하루가 다르게 진화하고 있으며, 외국 선박소유자의 편의치적선박을 이용하여 화물을 운반하면 실제 소유주가 누구인지 파악하기 매우 힘들다. 또 북한은 화물의 정보를 허위로 기재하고, 선박의 출항지와 목적지 등을 거짓으로 표시하며, 심지어는 위치를 확인하는 무선신호기를 끄고 항해하기 때문에 선박이 실제 북한과 관련이 있는지 확인하기란 쉽지 않은 일이다.

그러나 국제제재의 수준이 이미 충분히 강화되었고, 필리핀과 멕시코처럼 실제로 북한선박을 억류한 국가도 존재한다. 물론 선박이 선명, 국적, 출항지와 목적지 그리고 화물의 정보를 허위로 기재할 경우 북한을 드나들었거나 북한과 연결점이 있는 선박이 금수품목을 적재하고 있다는 확신할만한 정보가 없으면 검색은 물론 일시정지조차 어려운 일이다. 그러나 현재 알려진 북한 국적세탁 선박의 목록을 수시로 업데이트하여 선명과 국적이 변경되더라도 차단하는 데 지체가 없어야 하며, 제재위원회에서 추가하는 북한선박의 리스트도 지속적으로 확인하여 북한 국적세탁 선박차단에 적극적으로 동참해야 한다고 생각한다. 또한, AIS 차단 선박에 대한 감시 및 대응 방안 등 북한선박 차단에 관한 독자적인 제재방안을 마련하는 것도 국제의무를 이행하는 하나의 방법이라고 판단된다.



參考文獻

1. 국내자료

1. 단행본

- 강종희·한철환·황진희, 「편의치적제도 활용방안 연구」, 한국해양수산개발원, 2001.
- 김대순, 「국제법론」, 서울 : 삼영사, 2009.
- 김태우·김명진·박창권, 「대량살상무기 확산방지구상(PSI) 전망과 아국대응책」, 한국국방연구원, 2005.
- 김현수, 「국제해양법」, 서울 : 연경문화사, 2007.
- 류광철·이상화·임갑수, 「군축과 비확산의 세계」, 서울 : 평민사, 2005.
- 박찬호·김찬택, 「국제해양법」, 서울 : 서울경제경영, 2011.
- 박춘호, 「해양법」, 서울 : 민음사, 1986.
- 서돈각, 「상법강의(하)」, 서울 : 법문사, 1992.
- 이윤철·김진권·홍성화, 「해사법규 신강」, 부산 : 다솜출판사, 2016.
- 이병조·이중범, 「국제법신강」, 서울 : 일조각, 1999.
- 전성훈, 「확산방지구상(PSI)과 한국의 대응」, 통일연구원, 2007.
- 정인섭·정서용·이재민, 「국제법 판례 100선」, 서울 : 박영사, 2010.

통일교육원, 「북한 이해」, 통일부, 2017.

한국해운기술원, 「UN선박등록조건협약」, 1986.

한국해운항만정보센터 편집부, 「해운실무강좌」, 한국해운항만정보센터, 1982.

해운산업연구원·한국전략문제연구소, 「국가안보와 국민경제 안정을 위한 한국 상선대의 유지·확보 대책에 관한 연구」, 한국해사재단, 1997.

홍승원, 「북한학」, 제5개정판, 파주 : 한국학술정보, 2011.

II. 연구논문 및 기타 자료

김석균, “해양레짐의 관점에서 본 PSI의 실행 과제”, 「국제법학회논총」 제54권 제3호, 대한국제법학회, 2009.

김인현, “선박국적부여조건으로서의 진정한 연계와 국제사회의 대응”, 「해사법연구」 제18권 제1호, 한국해사법학회, 2006.

김영구, “새 해양법협약상 해협통항제도에 관한 일고찰”, 「국제법학회논총」 제53권 제1호, 대한국제법학회, 1983.

민성규·최재수, “선박국적제도의 국제법상 의의와 국적취득조건부나용선의 통관 문제”, 「한국해법학회지」 제26권 제2호, 한국해법학회, 2004.

박경현, “선박국적제도에 관한 국제동향과 국내법의 개정방향”, 「한국해법학회지」 제9권 제1호, 한국해법학회, 1987.

박성호·이운철, “국제해협의 통과통항제도와 호르무즈 해협의 법적 쟁점에 관한 연구”, 「해사법연구」 제25권 제1호, 한국해사법학회, 2013.

박희권, “항해안전에 관한 불법행위 억제 협약의 개정과 한국의

- 교”, 「서울국제법연구」 제13권 제2호, 서울국제법연구원, 2006.
- 신홍균, “북한의 발사체 발사에 따른 법적 쟁점 : UN 안전보장이사회 결의의 성격과 한계”, 「한국항공우주정책·법학회지」 제31권 제1호, 한국항공우주정책·법학회, 2016.
- 윤주경, “유엔안전보장이사회의 권한 확대”, 고려대학교 석사학위논문, 2014.
- 이석용, “국제해양법상 해협통항제도”, 「STRATEGY 21」 제11호, 한국해양전략연구소, 2003.
- 이원갑, “국제해협에서의 통과통항에 관한 연구”, 「해양정책연구」 제2권 제4호, 한국해양수산개발원, 1987.
- 이윤철, “국제해사기구(IMO) 결의의 국제법적 효력”, 「해사법연구」 제13권 제2호, 한국해사법학회, 2007.
- 이윤철·윤귀호, “국제해협에서의 강제도선제도에 대한 해양법협약상의 고찰”, 「해사법연구」 제19권 제1호, 한국해사법학회, 2007.
- 이윤철·임채현, “국제해협에서의 통과통항권 및 해양환경보호”, 「해사법연구」 제20권 제3호, 한국해사법학회, 2008.
- 임채현·이윤철, “연안국 해양안보관할권에 관한 국제법적 고찰”, 「해사법연구」 제20권 제1호, 한국해사법학회, 2008.
- 정갑용, “제주해협의 통항문제와 정책방안”, 「월간 해양수산」 제220호, 한국해양수산개발원, 2003.
- 정대율, “2005년 항해안전에 대한 불법행위 억제협약의 국내 대응방안 연구”, 「해사법연구」 제18권 제1호, 한국해사법학회, 2006.

- 정서용, “남북관계의 측면에서 대량살상무기 확산방지구상(PSI)에 대한 국제법적 검토”, 「서울국제법연구」 제15권 제1호, 서울국제법연구원, 2008.
- 채이식, “선박의 국적제도에 관한 연구”, 「한국해법학회지」 제19권 1호, 한국해법학회, 1997.
- 최재수, “선박국적제도의 변질과정에서 본 세계해운의 구조적 변화”, 「한국해운학회지」 제9호, 한국해운학회, 1989.
- 최종화, “PSI의 법적 정당성 확보에 관한 일고찰”, 「해사법연구」 제19권 제1호, 한국해사법학회, 2007.
- _____, “PSI 실행상의 법적한계와 한국의 대응책”, 「해사법연구」 제15권 제2호, 한국해사법학회, 2003.
- 황진희, “북한의 해운·항만물류 실태와 남북한 공동발전을 위한 정책과제”, 「월간 해양한국」 2008년호 제2호, 한국해사문제연구소, 2008.
- 영해 및 접속수역법, 법률 제14607호.
- 해사안전법, 법률 제14839호.
- 2004년 3월 10일 자 북한 외무성 대변인 담화, 「노동신문」, 2004.3.11.
- 김성탁, “미국 재무부도 혀 내두른 북한의 선박 위장술”, 「중앙일보」, 2017.9.13<<http://news.joins.com/article/21932093>>.
- 김정우, “북한 선원 태운 자메이카 선박, 러시아 나훗카 항 억류”, 「VOA Korea」, 2016.7.8<<https://www.voakorea.com/a/3408101.html>>).
- 임명규, “몽골국적 위장 북한선박 우리 영해 통과 중”, 「KBS NEWS」, 2016.3.17<<http://md.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=32498>>

99>.

주성하, “北 고물상선들, 왜 해적 출몰해역에 자주 나타나나”, 「동아일보」, 2009.5.9<<http://news.donga.com/3/all/20090509/8729803/1>>.

최원기, “북한 ‘세금 없는 국가’ 주장 터무니 없어”, 「VOA Korea」, 2016.4.7<<https://www.voakorea.com/a/3799512.html>>.

함지하, “북한행 선박들, 목적지 허위 표기...일부 한국행 입력하기도”, 「VOA Korea」, 2016.6.21<<https://www.voakorea.com/a/3384372.html>>.

Leo Byrne, 정다민 역, “무기 밀수 의심 북한 관련 선박들, 한국 왕래 정황 드러나”, 「NK News Korea」, 2017.5.25<<https://kr.nknews.org/c%EC%8B%AC%EC%B8%B5%EC%B7%A8%EC%9E%AC-%EB%AC%B4%EA%B8%B0-%EB%B0%80%EC%88%98-%EC%9D%98%EC%8B%AC%EB%90%98%EB%8A%94-%EB%B6%81%ED%95%9C-%EA%B4%80%EB%A0%A8-%EC%84%A0%EB%B0%95%EB%93%A4-%EC%A0%95%EA%B8%B0/>>.

2. 국외자료

I. 단행본

Angelo M. Syrigos, “Developments on the Interdiction of Vessels on the High Seas” , *Unresolved Issues and New Challenges to the Law of the Sea*, Boston : Martinus Nijhoff Publishers, 2006.

Boleslaw A. Boczek, *Flags of Convenience – An International Legal Study*, Cambridge : Harnard University Press, 1962.

Bruno Simma, *The Charter of the United Nations: A Commentary*, New York : Oxford University Press, 2002.

The Rt. Hon. the Viscount Rochdale, OBE, TD, DL, *Committee of Inquiry into Shipping : Report/Presented to Parliament by the President of the Board of Trade by Command of Her Majesty*, London : Her Majesty’ s Stationery Office, 1970.

David Freestone, Richard Barnes and David Ong, *ed.*, *The Law of the Sea*, New York : Oxford University Press, 2006.

D. P. O’ Connell, *The International Law of the Sea*, Oxford : Clarendon Press, 1985.

Hugh Griffiths and Michael Jenks, *Maritime Transport and Destabilizing Commodity Flows*, Stockholm : Stockholm Internatioanl Peace Research Institute, 2012.

International Institute for Strategic Studies, *A Net Assessment: Nuclear Black Markets: Pakistan, A.Q. Khan and the Rise of Proliferation Networks*, London : International Institute for

Strategic Studies, 2007.

International Labor Office, *Condition in Ships Flying the Panama Flag : Report of the Committee of Inquiry of the International Labor Organization*, 1950.

John Spruyt, *Ship Management*, London : Lloyd' s of London Press Ltd., 1990.

OECD, *OECD Observer*, No. 59, 1972.

OECD, *The Cost to Users of Substandard Shipping*, 2001.

R. R. Churchill and A. V. Lowe, *The Law of the Sea*, Manchester : Manchester University Press, 1999.

U.S. Government Printing Office, *The North Korean Nuclear Calculus : Beyond the Six-Power Talks*, Hearing before Committee on Foreign Relations United States Senate, March 2, 2004.

II. 연구논문 및 기타 자료

David F. Matlin, “Re-evaluating the Status of Flag of Convenience under International Law” , *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, Vol. 23, 1990.

Tadao Kuribayashi, “The basic Structure of the New Regime of Passage Through International Straits-An Emerging Trend it the Third UNCLOS and Japan's Situation-” , *Japanese Annual of International Law*, No. 21, 1977.

Wade Boese, “Key U.S. Interdiction Initiative Claim Misrepresented” , *Arms Control Today*, July/August 2005.

Larry M. Wortzel, “Combating Weapons of Mass Destruction” ,
Testimony delivered to the Armed Services Committee, U.S.
House of Representatives, March 17, 2004.

Legal Consequences for States of the Continued Presence of South
Africa in Namibia(South-West Africa) Notwithstanding
Security Council Resolution 276(1970), Advisory Opinion of
21 June 1971.

Office of the Press Secretary, “Fact Sheet” , *Statement of
Interdiction Principles*, The White House, September 4,
2003.

Corfu Channel Case(UK v. Albania) Merits, Judgment, *ICJ Reports*,
1949.

David E. Sanger, “Bush Proposes Strict Limits on Black Market Sale
of Equipment to Make Nuclear Fuel” , *New York Times*,
February 12, 2004<[http://www.nytimes.com/2004/02/12/world/
bush-proposes-strict-limits-black-market-sale-equipment-ma
ke-nuclear-fuel.html](http://www.nytimes.com/2004/02/12/world/bush-proposes-strict-limits-black-market-sale-equipment-make-nuclear-fuel.html)>.

_____, “Pakistani Says He Saw North Korean Nuclear
Devices” , *New york Times*, April 13, 2004<[http://www.nyti
mes.com/2004/04/13/world/pakistani-says-he-saw-north-korea
n-nuclear-devices.html](http://www.nytimes.com/2004/04/13/world/pakistani-says-he-saw-north-korean-nuclear-devices.html)>.

_____, “THREATS AND RESPONSES: ALLIANCES; In Nort
h Korea and Pakistan, Deep Roots of Nuclear Barter” , *Ne
w York Times*, November 24, 2002<[http://www.nytimes.com/
2002/11/24/world/threats-responses-alliances-north-korea-pak
istan-deep-roots-nuclear-barter.html](http://www.nytimes.com/2002/11/24/world/threats-responses-alliances-north-korea-pakistan-deep-roots-nuclear-barter.html)>.

Ari Fleischer, “Press Briefing by Ari Fleischer,” December 11, 2002.
Online by Gerhard Peters and John T. Woolley, *The American Presidency Project*<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=47463>>.

Dana Priest, Dafna Linzer, “Panel condemns Iraq prewar intelligence” ,
Washington Post, July 10, 2004<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A39864-2004Jul9.html>>.

James Risen, “Russian engineers reportedly gave missile aid to Iraq” ,
New York Times, March 5, 2004<http://www.nytimes.com/2004/03/05/world/russian-experts-reportedly-gave-iraq-missile-aid.html>>.

Michelle Nichols, “North Korea shipments to Syria chemical arms agency intercepted: U.N. report” , *Reuters*, 2017.8.22<https://www.reuters.com/article/us-northkorea-syria-un/north-korea-shipments-to-syria-chemical-arms-agency-intercepted-u-n-report-idUSKCN1B12G2>>.

Jo Warrick, “N.Korea Shops Stealthily for Nuclear Arms Gear” ,
The Washington Post, 2003.8.15https://www.washingtonpost.com/archive/politics/2003/08/15/n-korea-shops-stealthily-for-nuclear-arms-gear/d8eaa322-f629-4a41-aa90-a90deaeac034/?utm_term=.9aa2e148b581>.

John R. Bolton, “U.S. Efforts to Stop the Spread of Weapons of Mass Destruction” ,
Testimony before the House International Relations Committee, U.S. Department of State,
June 4, 2003.

_____, “The Bush Administration’s Nonproliferation

Policy: Successes and Future Challenges” , Testimony Before the House International Relations Committee, U.S. Department of State, March 30, 2004.

_____, “An all-out war on proliferation” , *Financial Times*, September 7, 2004.

George W. Bush, “Remarks at the National Defense University” , Fort Lesley J. McNair, National Defense University, February 11, 2004.

Federal News Service Inc., “Bush’ s speech on the spread of nuclear weapons” , *New York Times*, February 11, 2004<<http://www.nytimes.com/2004/02/11/politics/bushs-speech-on-the-spread-of-nuclear-weapons.html>>.

George P. Shultz, William J. Perry, Henry A. Kissinger, Sam Nunn, “A world free of nuclear weapons” , *Wall Street Journal*, January 4, 2007.

Bureau of Nonproliferation, “The Proliferation Security Initiative” , U.S. Department of State, May 26, 2005.

Panel of Experts, *Final report of the Panel of Experts submitted pursuant to resolution 2270(2016)*, S/2017/150, 27 February 2017.

United Nations Conference on Trade and Development Document, TD/NGO. 2, 1968.

United Nations, “A more secure world : Our shared responsibility” , *Report of the Secretary-General’ s High-level Panel on Threats, Challenges and Change*, 2004.

_____, “New Weapons of Mass Destruction Radiological Weapons” , *Disarmament Yearbook*, Vol. 16, 1991.

United Nations Document, A/AC.138/SC.II/SR.69.

United Nations Document, A/AC.138/SC.II/L.18.

International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia, Prosecutor v. Tadić(Case No.IT-94-1), Decision on The Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction, 2 Oct 1995.

Convention on the Territorial Sea and the Contiguous Zone, 1958.

Convention on the High Seas, 1958.

Charter of the United Nations, 1945.

Protocol of 2005 to the Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation.

United Nations Convention on the Law of the Sea, 1982.

<<http://www.equasis.org/EquasisWeb/public/HomePage>, 검색일: 2017.9.13.>

<<http://www.itfglobal.org/en/transport-sectors/seafarers/in-focus/flags-of-convenience-campaign/>, 검색일: 2017.10.1.>

<<https://gisis.imo.org/Public/SHIPS/Default.aspx>, IMO 국제해운정보시스템 제재대상 선박국적변경 결과 검색, 검색일 : 2017.9.13.>

<<https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2005/06/20050629.html>, 검색일: 2007.9.12.>

<<http://www.un.org/en/sc/1540/about-1540-committee/programme-of-work.shtml>, 검색일 : 2017.10.6.>

<<https://www.gov.uk/guidance/controls-on-dual-use-goods>, 검색일: 2017.
10.7.>.

<<http://www.imo.org>>.



本 論 文 을 金 다 름 의 法 學 碩 士 學 位 論 文 으 로 認 准 함 .

委 員 長 : 池 相 源



委 員 : 崔 錫 胤



委 員 : 李 潤 哲



2017年 12月

韓 國 海 洋 大 學 校 大 學 院