

국제법상 북극항로에서의 통항제도에 관한 연구*

문규은**

I. 서론

II. 북극항로의 법적지위에 따른 통항제도에 관한 분쟁 경위

1. 북방항로의 분쟁 경위
2. 북서항로의 분쟁 경위

III. 국제법상 국제항행용 해협 인정여부에 따른 북극항로의 통항제도 검토

1. 북극항로의 내수 인정 여부
2. 북극항로의 국제항행용 해협 인정여부에 따른 통항제도 분석

IV. 유엔해양법협약상 북극항로에 적용되는 통항제도에 대한 분석

1. 관할 해역별 통항제도에 관한 연안국의 권리
2. 유엔해양법협약 제234조에 따른 통항권 규제

V. 결론

* 본 논문은 필자의 석사학위논문의 일부 내용을 수정·보완한 것임.

** 연구원, 한국해양과학기술원.

I. 서론

최근 지구온난화로 인해 북극해 해빙이 빠른 속도로 감소하고 있다. 미국 국립빙설 자료센터(National Snow and Ice Data Center)에 따르면 북극해 해빙의 면적은 2018년 4월 현재 1,370만 km²로 관측되었으며, 이는 1987-2010년 평균 대비 98만 km²가 감소한 수치이다. 베링해와 바렌츠해의 빙산면은 평균치에 미치지 못하였으며, 4월에는 오희츠크해에서 해빙의 쇠퇴가 눈에 띄게 나타났다.¹⁾ 2017년 러시아의 북측연안에 위치한 북방항로를 통한 물동량은 전년도 대비 40퍼센트 증가한 974만 톤으로, 대부분은 러시아의 북극 자원 운송에 의한 항행이다.²⁾

이러한 북극해 환경의 변화는 북극항로를 통한 물류비용 절감 가능성에 따라 국제사회의 관심을 받고 있다.

북극해 항해는 크게 베링해협과 대서양을 연결하는 북방항로(Northern Sea Route: NSR), 캐나다 본토와 북부 도서를 따라 대서양과 태평양을 잇는 북서항로(Northwest Passage), 공해와 북극점을 통한 항로(over the top)로 분류할 수 있다.³⁾ 북방항로와 유사한 용어로 북동항로(Northeast Passage)가 있으며 북동항로는 북방항로를 포함하여 북유럽과 노르웨이의 노스 케이프까지의 항로를 의미한다. 따라서 북방항로가 러시아의 국내운송의 개념을 가지는 반면에 북동항로는 국제적 의미를 내포하고 있다고 볼 수 있다. 본 연구에서는 ‘북극항로’를 북방항로와 북서항로로 제한하도록 한다.

공해와 북극점을 통한 항로를 제외하면, 북극항로는 북극해 연안국의 관할해역에 위치한 물류통로로서 해당 해역에서 외국선박의 항행이 북극해의 주요 이용행위가 될 것이다. 특히 러시아와 캐나다의 북쪽 연안을 따라 위치한 북방항로와 북서항로에 대한 선박의 항행은 러시아와 캐나다의 국내 입법과 관련 제반조치에 의해 통제되고 있다. 이러한 규제는 유엔해양법협약상 일반적으로 허용되는 관할해역에 대한 연안국의 권리를 벗어난 것으로, 북극항로 항행 선박에 대한 북극해 연안국의 규제의 범위에 관한 논쟁이 존재한다.

본 연구는 이러한 배경을 바탕으로, 국제해양법상 북극항로에 적용될 수 있는 통항

1) <https://nsidc.org/arcticseaicenews/> (검색일 : 2018.5.10).

2) <http://news20.busan.com/controller/newsController.jsp?newsId=20180308000261>(검색일 : 2018.5.10).

3) 송주미, “북극항로 이용현황과 러시아의 상업화 정책”, 『해양수산』, 제2권 제3호, 2012, p.109.

제도에 관하여 살펴보는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 먼저 북방항로와 북서항로의 법적지위에 따른 통항제도에 관한 분쟁 경위를 러시아와 캐나다의 입장 및 이와 관련된 타 국가들의 입장을 중점으로 살펴보도록 한다. 다음으로 국제법상 북극항로의 국제항행용 해협 인정여부를 검토하기 위해 역사적 권원에 근거한 북극항로의 내수 인정 여부를 따져본 후, 국제항행용 해협으로서 북극항로에 적용되는 통항제도를 알아보도록 한다. 끝으로, 유엔해양법협약상 관할해역에 적용되는 통항제도에 대한 연안국의 권리와 결빙해역에 국한된 제234조에 대한 비교분석을 통해 북극항로에 대한 연안국의 규제와 이용국이 향유하는 통항권을 해역별로 논의해보고자 한다.

II. 북극항로의 법적지위에 따른 통항제도에 관한 분쟁 경위

북방항로와 북서항로는 기후변화에 따라 상업성을 점차 획득할 것으로 보인다. 이러한 배경 하에 러시아와 캐나다는 각 항로에 대한 관할권을 강화하기 위하여 200해리의 배타적경제수역에 대하여 국제기준보다 엄격한 규제를 포함한 법령 제정을 통해 관할권을 행사하고 있다.

국제법상 북방항로와 북서항로에 적용 가능한 통항제도는 항로의 법적지위에 따라 정해지는 바, 각 항로의 법적지위에 대한 분쟁 경위와 그에 따른 통항제도에 대한 분쟁 경위를 간략히 살펴보도록 한다.

1. 북방항로의 분쟁 경위

북방항로의 법적지위에 관한 국제적 분쟁은 1963년 미국 연안경비대 소속 쇠빙선 노스윈드선에 의하여 시작되었다. 이 쇠빙선은 해양과학조사를 목적으로 해빙이 녹은 여름철 랫티브해를 항해하였다. 이러한 사실에 대하여 소비에트 연방은 비망록을 통해 북방항로에 대한 정부의 입장을 표명하였다. 비망록에 따르면 북방항로는 소비에트 연방 소속 선박에 의하여 이용되어 왔으며 이 항로는 소비에트 연방의 영해와 내수의 지위를 가진다. 특히 랫티브해와 동시베리아해를 연결하는 드미트리 랫티브 해협과 사니코브 해협은 소비에트 연방에 역사적으로 속한다. 따라서 소비에트 연방의 영해와 내수로 이루어진 북방항로를 통과하기 위해서 외국 군함은 사전허가가 요구된다.⁴⁾

4) U. S. Department of States, *Limits in the Seas, United States Responses to Excessive*

북방항로에 대한 소비에트 연방의 입장에 대하여, 미국은 외교서한을 통해 드미트리 랫티브 해협과 사니코브 해협에 대한 어떠한 역사적 근거를 찾아볼 수 없으며 카라 해협 역시 공해를 연결하는 국제항행용 해협이므로 정지되지 않는 무해통항이 적용되어야 함을 주장하였다.⁵⁾

다음으로 1965년 미국 연안경비대 소속 쇠빙선 노스윈드선이 빌키츠키 해협에 접근함에 따라 외교적 분쟁이 발생하였다.⁶⁾ 이후 1967년 미국 연안경비대 소속 쇠빙선 에디스토와 이스트윈드선은 북극해 일주 계획에 따라 노바야 제믈라 제도와 세베르나야제믈라 제도의 북쪽 국제수역을 항해하려고 하였으나 혹독한 해빙 조건으로 인해 기존의 계획과 달리 빌키츠키 해협을 이용하려 하였다. 이에 따라 북방항로에 속해 있는 빌키츠키 해협의 항행과 관련한 분쟁이 재점화되었다.

두 차례에 걸쳐 발생한 ‘빌키츠키 해협 사건’에 따라 소비에트 연방은 30일 이전 사전 허가를 요청하지 않았으므로 해당 해협에 대하여 자국 법령에 따라 선박을 압류하거나 항행에 지장을 줄 수 있음을 비망록을 통해 알렸다.⁷⁾ 동시에 1967년 소비에트 연방은 빌키츠키 해협이 영해임을 공식적인 입장을 통해 표명하였다.⁸⁾ 미국은 연안 쇠빙선 에디스토선과 이스트윈드선의 북극해 일주를 포기하였으나 빌키츠키 해협이 여전히 공해를 연결하는 국제항행용해협으로 정지되지 않는 무해통항이 적용되어야 한다는 입장을 가졌다. 그럼에도 불구하고 ‘빌키츠키 해협 사건’은 이후 러시아가 국제항행용해협의 기능적 요건인 ‘국제항행에 사용되는(used for international navigation)’에 요건을 충족하지 못하였다는 주장의 근거가 되었다.

소비에트 연방은 1985년에 노바야제믈라 제도, 세베르나야제믈라 제도, 노보시비르스크 제도의 외측에 직선기선을 설정하여 북방항로를 이루는 주요 해협들을 내수화하였다.⁹⁾ 1958년 영해와 접속수역에 관한 협약 제5조 제2항과 1982년 유엔해양법협약 제7조에 따라 설정된 직선기선의 내측수역은 국제법상 내수의 지위를 가지게 된다. 그러나 미국은 북방항로에 설정된 직선기선에 대하여 국제법상 직선기선 설정

National Maritime Claims, No. 112 (1992), p.71.

5) *Ibid.*, p.21.

6) Michael Byers, *International Law and the Arctic* (Cambridge University Press, 2013), p.145.

7) U. S. Department of States, *op. cit.*, p.72.

8) Alex G. Oude Elferink, Donal R. Rothwell, *The Law of the Sea and Polar Maritime Delimitation and Jurisdiction* (Martinus Nijhoff Publishers, 2001), p.283.

9) R. Douglas Brubaker, “Straits in the Russian Arctic”, *Ocean Development & International Law*, Vol. 32 (2001), p.263.

요건에 합치하지 않으며¹⁰⁾ 국제항행용 해협임을 지속적으로 주장하고 있다.

2. 북서항로의 분쟁 경위

북서항로의 법적지위와 그에 따른 통항제도에 관한 국제분쟁은 1969년 미국기업인 험블오일 사의 유조선 맨해튼호의 시험항해로 인하여 발생하였다.¹¹⁾ 이 시험항해는 알라스카에서 발견된 유전으로부터 생산될 원유를 보퍼트해로부터 데이비스 해협으로 북서항로를 통과하여 수송하는 것을 주 목적으로 하였다. 미국은 해당 시험항해가 그 당시 선포한 3해리 영해 외측수역인 매클루어 해협을 항해할 것이며, 항해의 자유를 향유하는 공해상 항해에 대하여 캐나다의 사전 허가가 필요하지 않다는 입장을 가지고 있었다. 맨해튼호는 양국의 입장을 절충하여 캐나다의 정부대표로서 장교를 승선하고 북서항로를 통과하게 되었다.

캐나다는 맨해튼호의 시험항해와 관련된 미국의 입장 표명에 따라 북극군도 내측수역에 대한 통제권을 강화하기 위하여 1970년 북극수역오염방지법(Arctic Waters Pollution Prevention Act: 이하 AWPPA)을 제정하였다. AWPPA의 제정에 따라 3해리의 영해를 12해리로 확장시켰으며, 북극군도로부터 100해리 내측수역을 항행하는 모든 선박에 대하여 규제하는 근거를 마련하였다.¹²⁾

다음으로 캐나다는 1973년 외교부 서한을 통해 북극군도 내측수역에 대한 역사적 권원에 근거한 내수주장을 처음으로 밝혔다.¹³⁾ 미국은 여러 차례 서한을 통해 캐나다의 일방적 법령제정에 반대하였으며 역사적 권원에 근거한 북극군도 내측수역에 대한 내수화 주장에 대하여 국제법상 그 근거를 찾아볼 수 없음에 따라 수용할 수 없음을 밝혔다. 이러한 캐나다의 북극군도 외측수역에 대한 관할권 주장 및 내측수역에 대한 주권주장에 대한 미국의 반대 입장은 미국 해군의 활동을 위해 필수적인 항행의 자유가 저해되는 것에 대한 우려로서 어떠한 경우에도 항행의 자유가 침해될 수 없다는 것이 미국의 공식 문서에서 여러 차례 확인할 수 있다.

1985년 미국연방경비대 소속 쇄빙 감시선 폴러 시호의 북서항해에 따라 북서항로

10) U. S. Department of States, *Limits in the Seas, Continental Shelf boundary: Turkey-U.S.S.R. and Straight Baselines: U.S.S.R.*, No. 109 (1988), p.9.

11) 이용희, “북극 북서항로의 국제법적 지위에 관한 연구”, 『경희법학』, 제47권 제4호, 2012, p.95.

12) Michael Byers, Suzanne Lalonde, “Who controls the Northwest Passage?”, *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, Vol. 42 (2009), p.1150.

13) Donat Pharand, “The Arctic Waters and the Northwest Passage: A Final Revisit”, *Ocean Development & International Law*, Vol. 38 (2007), p.11.

의 법적지위에 대한 분쟁이 다시 발생하였다. 그 당시 캐나다는 외교서한을 통해 북서항로가 자국의 내수입을 다시 한 번 밝혔다. 이러한 주장에 따르면 북서항로를 항행할 선박은 캐나다에게 사전 허가를 받아야 한다. 그러나 미국은 캐나다의 요구를 거절하였으며 북서항로가 국제항행용 해협임을 주장하였다.¹⁴⁾

이러한 배경 하에, 1985년 캐나다는 영해 및 어업수역법에 근거하여 북극에 존재하는 모든 도서를 포함하는 직선기선을 설정하였다.¹⁵⁾ 그러나 유럽연합과 미국은 캐나다가 설정한 직선기선이 국제법상 받아들여지는 원칙에 합치하지 않으므로 인정할 수 없다는 입장을 외교서한을 통해 밝혔다.

캐나다의 북극군도와 관련된 역사적 권원, 직선기선에 대한 주장에 대하여 미국은 지난 40여년간 지속적으로 항의하였다. 캐나다는 직선기선 설정을 통해 북극군도 내 측수역을 내수화하려는 의도를 가졌으나, 미국은 북서항로는 국제법상 국제항행용 해역으로 통과통항권을 향유함을 주장하였다.¹⁶⁾ 즉, 계속적이고 신속한 통항이라는 전제하에¹⁷⁾ 북서항로를 캐나다의 사전 통보 및 허가 없이 이용할 수 있다는 것이다.

Ⅲ. 국제법상 국제항행용 해협 인정여부에 따른 북극항로의 통항제도 검토

전술한 바와 같이, 러시아의 북측 연안을 따라 이루어진 북방항로와 캐나다의 북극군도 내측의 캐나다의 본토 연안을 따라 이루어진 북서항로에 적용될 수 있는 통항제도에 대한 국제법적 논쟁이 존재한다. 비록 각 항로를 구성하고 있는 해협의 지리적 상황이 상이하나 북극항로를 관할해역으로 가진 러시아와 캐나다의 각 항로에 대한 법적 입장 및 규제 체제는 비슷하다고 판단된다.¹⁸⁾

먼저 양국 모두 역사적 권원에 근거한 항로의 내수 주장을 통해 북극항로에 대한 관할권 행사를 하고 있다. 그러나 러시아는 북방항로를 구성하는 해협과 관련하여 드미트리 랍티브 해협과 사니코브 해협에 대한 역사적 수역 주장만 공식적으로 하였을

14) Donat Pharand, *op. cit.*, p.4.

15) Territorial Sea and Fishing Zones Act, R.S.C., c.T 7 (1970) (Can.).

16) James Kraska, "The Law of the Sea Convention and the Northwest Passage", *The International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol. 22 (2007), p.267.

17) 유엔해양법협약 제38조 제2항.

18) R. Douglas Brubaker, *op. cit.*, p.277.

뿐, 그 외의 해협에 대한 역사적 권원에 입각한 주장은 명시적이지 않다.¹⁹⁾

따라서 국제법상 북방항로와 북서항로의 역사적 권원 인정 여부에 대하여 간략히 살펴보도록 한다. 다음으로 도출된 역사적 권원의 인정 여부를 전제로 하여, 유엔해양법협약상 북극항로의 국제항행용 해협 요건의 성립 여부에 따른 북극항로에 적용 가능한 통항제도에 대하여 살펴보도록 한다.

1. 북극항로의 내수 인정 여부

유엔해양법협약상 역사적 권원은 제15조의 영해 경계획정에 관한 규정과 제298조 제1항 (a)(i)의 강제적 분쟁해결제도 적용의 선택적 예외에 관한 규정에서 사용되고 있다. 그 외에, 역사적 권원과 유사한 용어로서 역사적 만이라는 용어가 제10조와 제298조에서 사용되고 있다. 그러나 이 협약은 역사적 권원의 성립요건에 대하여 기준을 제시하지 않고 있다.²⁰⁾ 역사적 권원의 국제법상 존재 인정 여부는 최근 필리핀과 중국 간 남중국해 사건에 대한 중재재판소의 판정문에서 살펴볼 수 있다. 재판소는 남중국해 사건에서 역사적 권리와 유엔해양법협약상 사용되고 있는 역사적 권원의 비교를 통해 각각의 법적 지위에 대하여 판시한 바 있다. 동 판정문에 따르면 역사적 권원이란 육지 또는 해양에 대한 역사적 주권에 관하여 사용된다. 역사적 수역은 단지 해양에 대한 국가의 역사적 권원을 나타낼 때 사용하는 용어로, 이 때 동 수역의 법적 지위는 내수 또는 영해로 간주된다.²¹⁾

역사적 권원을 인정받기 위한 요구조건에 대한 연구로서, 유엔 사무국은 1957년 역사적 만에 대한 보고서와 1962년 ‘역사적 만을 포함한 역사적 수역의 법적 제도 (Juridical Regime of Historic Waters, including Historic Bays)’에 대한 보고서를 작성하였다. 이러한 연구에 따라 역사적 권원을 획득하였다고 판단받기 위해서 연안국은 일반적으로 주장 수역에 대한 권한 행사(The authority exercised over the maritime area claimed), 권한 행사의 지속성(The continuity of such exercise of authority), 역사적 권원에 대한 외국의 인정(The attitude of foreign states)이라는 세 가지 기본 요건을 충족해야 한다.²²⁾

19) Alex G. Oude Elferink, Donal R. Rothwell, *op. cit.*, p.281.

20) Donat Pharand, *op. cit.*, p.5.

21) *South China Sea Arbitration (Philippines v. China)*, Award, PCA, 2016, para. 225.

22) United Nations, *Juridical Regime of Historic Waters, Including Historic Bays*, UN Doc. A/CN.4/143, 1962, para. 185; Peter Malanczuk, *AKEHURST'S Modern Introduction to*

먼저 주장 수역에 대한 권한 행사의 경우, 연안국은 주장 수역에 대하여 그 국가의 영토와 같은 정도의 관할권을 행사하여야 한다. 따라서 주장수역은 역사적으로 연안국의 국가 영토의 일부를 이루어야 하며, 그 관할권 행사는 주권을 의미한다고 볼 수 있다. 또한 국가의 관할권행사는 독점적이며 명시적, 실효적으로 이루어져야 한다.

두 번째 요건인 권한 행사의 지속성이란 앞서 살펴본 권한 주장국의 해당 수역에 대한 독점적인 관할권 행사가 상당한 기간 동안 반복적으로 이루어져야 함을 의미한다. 이 때 상당한 기간이란 특별히 정해진 기간이 아니며 개별 사안에 따라 판단되어야 하며 주장국의 권한 행사 정도에 따라 달라질 수 있다.

역사적 권원의 성립 여부의 마지막 요건인 외국의 인정이란 해당 수역의 역사적 권원 형성에 대한 외국의 태도로 판단될 수 있다. 이 때 외국의 인정은 명시적일 필요는 없으나 적어도 묵인의 정도는 되어야 한다. 역사적 권원의 충족 여부에 대한 입증은 주장국에 의해서 이루어져야 한다. 이와 같은 유엔사무국이 제시한 역사적 권원을 획득하기 위한 요건은 국제법상 일반적으로 받아들여지고 있다. 따라서 위의 요건을 기준으로 러시아와 캐나다가 주장하는 역사적 권원의 국제법상 합치여부를 판단하도록 한다.

러시아는 과거 소비에트연방 시절인 1960년 국경법에서 내수에 대한 정의로써 “해협들, 소비에트 연방에 역사적으로 속하는”이라는 문장을 포함하였다. 그러나 이러한 소비에트 연방의 자국 내수에 대한 정의는 모호하며 ‘해협들’이라는 용어의 사용이 어떤 해협을 의미하는지 판단이 어렵다는 평가를 받고 있다.²³⁾ 또한 1960년대 소비에트 연방은 북측 연안에 위치한 만에 대한 역사적 권원 주장이 주를 이루며 북방항로를 이루는 해협에 대한 공식적인 주장은 오직 드미트리 랍티브 해협과 사니코브 해협에 대해 한정적으로 이루어졌다. 이와 같은 소비에트 연방의 입장은 앞서 살펴본 1964년 미국정부에 보낸 외교 각서, 1965년 해군 국제법 매뉴얼(Soviet naval international law manual)을 통해 살펴볼 수 있다. 따라서 1985년 노바야제믈라 제도과 세베르나야제믈라 제도 외측에 소비에트 연방이 직선기선을 설정하기 이전까지 정부 차원에서 북방항로 포함한 북극수역을 역사적 내수로 주장한 근거를 찾을 수 없다.²⁴⁾²⁵⁾ 소비에트 연방은 오히려 노바야제믈라 제도과 세브나야제믈라 제도 내

International Law, Routledge, 7th edition, 1997, p.181.

23) William V. Dunlap, “Transit Passage in the Russian Arctic Straits”, *Maritime Briefing*, Vol. 1 (1996), p.37.

24) *Ibid.*, p.39.

25) R. Douglas Brubaker, Willy Ostreng, “The Northern Sea Route Regime: Exquisite Superpower Subterfuge?”, *Ocean Development & International Law*, Vol. 30 (1999),

에 존재하는 해협에 대하여 내수가 아닌 영해의 지위를 가짐을 몇 차례 선언하였다. 따라서 이러한 소비에트 연방의 선언을 통해, 1985년 직선기선 설정 이전까지 동 제도에 속해 있는 해협에 대하여 내수가 아닌 영해로 보고 있었음을 알 수 있다. 또한 미국은 역사적 권원에 근거한 드미트리 랍티브 해협과 사니코브 해협에 대한 러시아의 주권 주장에 대하여 반대의 의사를 강력히 표시하였다. 따라서 역사적 권원의 마지막 요건인 외국의 인정 또한 충족되었다고 볼 수 없다. 따라서 러시아 북측연안에 대한 역사적 권원에 근거한 내수 주장은 국제법상 인정받기 어렵다고 볼 수 있다.

다음으로 캐나다 북극군도 내측수역에 대한 역사적 권원에 근거한 내수 주장의 국제법상 충족 여부에 대하여 살펴보도록 한다. 캐나다는 1973년 공식적으로 역사적 권원에 의한 내수주장을 처음으로 분명히 하였다. 그 이후 캐나다 정부와 학자들은 이러한 주장을 지속적으로 유지하고 있다. 역사적 권원의 첫 번째 요건인 주장 수역에 대한 관할권 행사와 관련하여 캐나다는 1880년 이전 영국 탐험가에 의한 북극군도의 지도 작성이 이루어졌으며 따라서 1880년 영국으로부터 북극군도에 대한 주권 또한 양도받았음을 역사적 권원의 주요 주장으로 이용하고 있다.²⁶⁾ 또한 양도 이후 캐나다에 의한 북극군도 순찰활동과 수로조사 등을 주권 행사의 근거로 제시하고 있다. 그러나 캐나다는 1970년까지 북극군도 내측 수역을 내수로 간주하지 않고 영해로 보았으며 1973년 이후에 북극군도 내측수역을 내수로 주장하기 시작하였다. 뿐만 아니라 1960년대에 미국 쇄빙선의 북극군도 내측수역 항행에 대하여 사전허가를 요청받지 않음으로써 관할권 행사를 하지 못한 것으로 보인다. 따라서 캐나다는 북극군도 내측수역에 대하여 역사적 권원 획득의 요건인 주장 수역에 대한 관할권 행사를 충족하지 못한다고 판단된다.²⁷⁾ 또한 역사적 권원 주장에 마지막 요건인 외국의 인정 요건에 있어 러시아와 마찬가지로 미국의 반대를 지속적으로 받아왔다. 유럽연합 역시 캐나다의 북극군도 전체에 대한 내수 주장에 대하여 명시적으로 반대 의사를 표명하였다. 따라서 캐나다 북극군도 내측수역에 대한 역사적 권원에 근거한 내수 주장은 국제법상 인정되기 어렵다고 판단된다.

p.319.

26) Donat Pharand, *Canada's Arctic Waters in International Law* (Cambridge University Press, 1988), p.113.

27) 이용희, 전제논문, p.106.

2. 북극항로의 국제항행용 해협 인정여부에 따른 통항제도 분석

전술한 바와 같이, 북방항로와 북서항로에 대하여 러시아와 캐나다는 국제법상 역사적 권원의 요건을 충족하지 않고 있다고 판단된다. 이러한 전제하에, 국제법상 북극항로의 국제항행용 해협 요건 성립 여부에 따른 유엔해양법협약상 적용 가능한 통항제도에 대하여 살펴보도록 한다.

국제법상 국제항행용 해협의 개념은 1949년 Corfu Channel 사건에 대한 국제사법재판소의 판결에 의해 다루어졌다.²⁸⁾ 이 사건을 통해 국제사법재판소는 국제해협에서 통항제도에 대하여 무해통항제도와 분명한 차이를 두었으며, 국제항행의 기능적 요건에 대한 강조와 더불어 국제항행용 해협에서 선박의 통항권에 대하여 연안국이 중단할 수 없음을 명확히 하였다.²⁹⁾

이후 이 사건은 1958년 영해 및 접속수역에 관한 협약 제16조 제4항의 작성에 영향을 주었는데, 동 조항은 공해의 한 부분과 다른 공해 또는 외국의 영해를 항행하는 국제항행용 선박은 정지되지 않는 무해통항을 누림을 명시하고 있다. 또한 1982년 유엔해양법협약은 제3부를 통해 국제항행용 해협에서의 통항제도와 해협 연안국의 법령 제정에 대하여 상세히 규정하고 있다.

국제항행용 해협에 대한 정의에 따라 이러한 해협에 해당하는 지리적 기준은 비교적 명확한 판단이 가능하게 되었다. 그러나 기능적 기준인 국제항행에 이용되는 해협 (used for international navigation)의 충족 요건은 명확하지 않다.³⁰⁾³¹⁾ 먼저 해협이 국제항행에 이용되고 있는지에 대한 실질적 요건을 강조하여 해협의 역사적 이용을 기능적 기준의 주요 요건으로 보는 입장이 있다. 반면에 현재까지 이용의 빈도는 적으나, 향후 국제항행을 위해 이용될 잠재력을 가진 해협의 경우 기능적 기준을 충족하고 있다는 입장이 있다.

북방항로³²⁾와 북서항로³³⁾는 국제법상 국제항행용 해협의 지리적 기준은 충족하고 있는 것으로 보인다.

28) David Anderson, *Modern Law of the Sea* (Maritinus Nijhoff Publishers, 2008), p.119.

29) 한국해양수산개발원, 대한민국의 해양법 실행: 유엔해양법협약의 국내적 이행과 과제, 일조각, 2017, p.87.

30) R. Douglas Brubaker, "Straits in the Russian Arctic", *op. cit.*, p.267.

31) Michael Byers, "Who Controls the Northwest Passage", *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, Vol. 42 (2012), p.1174.

32) William V. Dunlap, *op. cit.*, p.54.

33) 이용희, 전계논문, p.112.

다음으로 국제항행용 해협의 기능적 기준에 대하여, 러시아와 캐나다는 국제항행에 이용되는 해협이란 국제항행용 해협의 지리적 기준을 충족한 해협에 대하여 국제항행을 위해 역사적으로 오랜 기간 이용되어진 항로를 의미한다고 주장하고 있다. 이러한 해석에 따르면 북방항로는 소비에트 연방이 해체된 이후인 1991년부터 동 항로에 대한 국제항행을 허용하기 시작하였으며,³⁴⁾ 북서항로의 경우 1903년부터 2005년까지 69회의 국제항행이 이루어졌다.³⁵⁾

북극항로 주변 해빙의 녹는 속도가 가속화됨에 따라 북극항로의 활용이 증가하고 있다. 특히 북방항로의 경우 환경적 요인과 더불어 러시아의 쇄빙선이용료 인하 등의 정책에 따라 항로의 이용이 증가하고 있다.³⁶⁾ 특히, 북방항로를 이용한 북극해 자원의 수송은 눈에 띄게 증가하고 있다. 한편, 북서항로는 북방항로와 비교하였을 때 상대적으로 늦게 개발되었다. 그러나 북서항로 또한 2007년 이후 해빙이 녹아 실제로 항행이 이루어지고 있다.³⁷⁾ 따라서 이러한 북극항로 이용의 축적이 잠재적인 이용 가능성이 아닌 실질적 이용의 요건을 점차적으로 충족하고 있는 것으로 볼 수 있다.³⁸⁾ 향후 북극항로를 이용한 물류의 상업화가 성공적으로 이루어진다면 국제법상 국제항행용 해협의 기능적 기준에 대한 주장의 강력한 근거가 될 것이다. 따라서 북극항로는 현재 국제항행용 해협의 지리적 기준과 기능적 기준을 충족하고 있는 것으로 보인다.

북극항로가 국제항행용 해협으로 인정되면 항로마다 어떠한 통항제도가 적용될 수 있는지 살펴볼 필요가 있다. 유엔해양법협약은 국제항행용 해협의 지리적 요건, 제도적 요건에 따라 적용되는 통항제도에 대하여 다양하게 규정하고 있다.³⁹⁾

첫 번째로, 일반적인 해협으로 공해나 배타적경제수역의 일부와 공해나 배타적경제수역의 다른 부분간의 국제항행에 이용되는 해협이다.⁴⁰⁾ 이러한 해협의 경우 모든 선박과 항공기는 방해받지 아니하는 통과통항권을 향유한다.⁴¹⁾

34) Natalia Ergina, "The Regulation of International Navigation through the Northern Sea Route", Master thesis, The Arctic University of Norway, (2014), p.23.

35) Donat Pharand, *op. cit.*, p.38.

36) 송주미, 전계논문, pp.112-113.

37) <https://earthobservatory.nasa.gov/NaturalHazards/view.php?id=18962> (검색일 : 2017.6. 9).

38) 이용희, 전계논문, p.113.

39) 상계서.

40) 유엔해양법협약 제37조.

41) 유엔해양법협약 제38조 제1항, 제2항.

두 번째로, 해협의 중간에 배타적경제수역이 존재하는 경우이다.⁴²⁾ 이러한 해협의 경우 영해부분은 무해통항권이 적용되며, 배타적경제수역 부분은 자유통항권이 인정된다.⁴³⁾

세 번째로, 해협이 연안국의 본토와 섬에 의하여 형성된 경우 항행상 및 수로상 유사한 편의가 있는 공해나 통과항로나 배타적경제수역 통과항로가 섬의 바다쪽에 있을 경우 정지되지 않는 무해통항제도가 적용된다.⁴⁴⁾

네 번째로, 국제항행용 해협에 공해 또는 배타적경제수역 통과항로가 있으나 항행에 유사편의성이 없는 해협의 경우 영해부분에 대하여 통과통항권이 적용된다. 그러나 항공기의 통과통항권은 인정되지 않는다.⁴⁵⁾

마지막으로, 동 협약 제7조에 따라 직선기선을 설정함으로써 1982년 이 협약이 채택되기 이전까지 내수가 아니었던 수역이 내수에 포함된 해협의 경우 여전히 통과통항권을 향유한다.⁴⁶⁾

(1) 북방항로와 북서항로를 이루는 해협의 폭이 24해리 이내의 경우 유엔해양법협약 제38조 제1항에 따라 모든 선박과 항공기는 방해받지 아니하는 통과통항권을 향유한다. (2) 러시아 본토 또는 캐나다 본토와 섬으로 이루어진 해협의 폭이 24해리가 되지 않는 경우 섬의 바다쪽에 배타적경제수역 또는 공해가 존재하는 경우 정지되지 않는 무해통항이 적용된다.⁴⁷⁾ (3) 반면에 해협의 폭이 24해리를 넘는 경우, 유엔해양법협약 제36조에 따라 영해에 대하여 무해통항이 적용되며 배타적경제수역은 자유통항이 적용된다. (4) 다음으로 북방항로와 북서항로를 이루는 해협의 폭이 24해리가 넘어 배타적경제수역이 존재하나 항행상 및 수로상 유사편의성이 없는 경우 그러한 해협의 영해부분에 대하여 통과통항권이 적용된다.

마지막으로 러시아와 캐나다가 1985년 설정한 북방항로와 북서항로를 포함하는 직선기선은 유엔해양법협약 제8조 제2항과 제35조 (a)에 따라 직선기선의 인정여부와 관계없이 동 협약의 제3부가 적용된다. 따라서 앞서 살펴본 해협의 지리적 상황에 따라 통과통항, 정지되지 않는 무해통항, 무해통항이 적용될 수 있다.

42) 유엔해양법협약 제36조.

43) 이용희, 박성욱, 권문상, “무해통항제도와 통과통항제도의 비교 연구”, 『Strategy21』, 제11호, 2003, p.151.

44) 유엔해양법협약 제38조 제1항, 제45조.

45) 이용희, 박성욱, 권문상, 전계논문, p.151.

46) 유엔해양법협약 제35조 (a).

47) William V. Dunlap, *op. cit.*, P.26.

한편, 국제항행용 해협에서 통과통항중인 잠수함의 통항방법에 관한 해석의 문제가 있다. 먼저 유엔해양법협약 제38조에 따라 주권면제 선박에 해당하는 군함과 잠수함 또한 국제항행용 해협에서 계속적이고 신속히 통과할 권리를 가진다.⁴⁸⁾ 그러나 유엔 해양법협약 제3부는 잠수함이 통과통항시 잠항통항이 인정되는지 부상통항만 인정되는지에 대한 명시적 해석을 제시하고 있지 않다.⁴⁹⁾

잠수함의 통항방법에 관련하여 해석상의 다툼이 존재하는 가운데, 미국은 잠수함의 통항방법에 관하여 지속적으로 잠항통항이 인정된다는 입장을 고수하고 있다. 특히 북극해는 전략적 요충지로서 잠수함의 통항방법이 큰 관심사가 되고 있다.

IV. 유엔해양법협약상 북극항로에 적용되는 통항제도에 대한 분석

1. 관할 해역별 통항제도에 관한 연안국의 권리

(1) 영해에서 선박의 무해통항에 관한 연안국의 권리

유엔해양법협약상 영해란 이 협약에 따라 설정된 기선으로부터 12해리를 넘지 아니하는 범위에 설정된 해역으로서, 연안국은 이 해역에서 주권을 향유한다. 그러나 이러한 주권을 제약하는 중요한 제한으로써 일반관습법상 모든 선박은 영해에서 무해통항권을 향유한다.⁵⁰⁾

무해통항이라 함은 연안국의 평화, 공공질서 또는 안전을 해치지 아니하고⁵¹⁾ 계속적이고 신속하게 영해를 횡단하거나 내수를 향하여 항행⁵²⁾하는 것을 의미한다. 무해하지 아니한 통항에 해당하는 행위로는 연안국의 주권, 영토보전 또는 정치적 독립에 반하거나, 국제연합헌장에 따른 국제법의 원칙에 위반되는 방식에 의한 무력 위협 또는 행사, 무기를 사용한 훈련이나 연습, 연안국의 안전에 해가 되는 행위, 이 협약에 위배되는 고의적인 중대한 오염행위, 어로활동, 해양과학조사 등이 있다.

이러한 무해하지 아니한 통항을 방지하기 위하여 연안국은 필요한 조치를 취할 수

48) Mary George, "Transit Passage and Pollution Control in Straits under the 1982 Law of the Sea Convention", *Ocean Development & International Law*, Vol. 33 (2002), p.194.

49) 이용희, 박성욱, 권문상, 전계논문, pp.152-153.

50) 김대순, 국제법론, 삼영사, 제18판, 2016, p.1187.

51) 유엔해양법협약 제19조 제1항.

52) 유엔해양법협약 제18조.

있다.⁵³⁾ 유엔해양법협약 제21조는 무해통항에 관한 연안국의 법령 제정권을 부여하고 있는데 (a)항행의 안전과 해상교통의 규제, (b)항행보조수단과 설비 및 시설의 보호, (c)해저전선과 관선의 보호, (d)해양생물자원의 보존, (e)연안국의 어업법령 위반 방지, (f)연안국의 환경보전 및 오염 방지, (g)해양과학조사와 수로측량, (h)연안국의 관세·재정·출입국관리 또는 위생에 관한 법령의 위반 방지에 한하여 외국선박을 규제 할 수 있다. 그러나 이러한 법령제정에도 불구하고 연안국은 영해에서 무해통항을 하는 선박에 대하여 일반적으로 수락된 국제규칙이나 기준보다 강화된 설계, 구조, 인원배치 또는 장비를 요구할 수 없다.⁵⁴⁾

또한 유엔해양법협약 제22조는 영해에서 항행의 안전을 위하여 필요한 경우 무해통항권을 행사하는 외국선박에 대하여 지정된 항로대와 규정된 통항분리 방식을 이용하도록 요구할 수 있는 권리를 연안국에게 부여하고 있다. 그러나 이러한 항로대 지정과 통항분리방식 규정에 대하여 연안국은 국제기구의 권고, 관습적으로 국제항행에 이용되고 있는 수로 여부, 특정 선박과 수로의 특성, 선박교통량을 고려해야 하며 지정된 항로대와 규정된 통항분리 방식을 해도에 명시하고 공표할 의무를 가진다.

앞서 살펴본 바와 같이, 영해에서 무해통항권을 행사하는 선박에 대하여 유엔해양법협약은 연안국에게 법령제정권을 부여하고 있다. 한편, 유엔해양법협약 제24조는 영해에서 외국선박에 대한 연안국의 권리행사시 실질적으로 무해통항권을 부인하거나 침해하는 효과를 가져 오는 요건의 부과 및 형식상 또는 실질상의 차별을 행하지 아니할 것을 규정하고 있다.

동시에 동 협약은 영해에서 선박이 무해통항을 행사하지 못하는 예외적인 상황에 대한 규정을 담고 있다.

먼저 제220조는 영해를 항행하는 선박에 대하여 국제규칙과 기준에 따라 제정된 연안국의 법령을 위반하였다고 믿을만한 명백한 근거(clear grounds)가 있는 경우 선박의 물리적 조사를 할 수 있으며, 법령을 위반한 것이 밝혀질 경우 선박의 억류를 포함한 소송을 제기할 수 있음을 규정하고 있다. 또한 제25조 제3항은 연안국이 무기를 사용하는 훈련을 포함하여 안전보호상의 목적일 경우에 대하여 무해통항을 일시적으로 정지시킬 수 있음을 규정하고 있다. 그러나 이러한 정지조치는 일시적인 것으로 적절히 공표한 후에만 효력을 가진다.

53) 유엔해양법협약 제25조.

54) 유엔해양법협약 제21조 제2항.

(2) 국제항행용 해협에서 선박의 통과통항에 관한 연안국의 권리

국제항행용 해협이란 전술한 바와 같이 공해나 배타적경제수역의 일부와 공해나 배타적경제수역의 다른 부분간의 국제항행에 이용되는 해협으로서, 지리적 기준과 기능적 기준을 충족한 해협에 대하여 외국선박과 항공기는 통과통항권을 향유한다. 통과통항제도는 무해통항제도의 일반관습법상 성격과 달리 연안국의 해양관할권 확대에 따라 국제항행용 해협의 이용국에 대한 보상적인 측면에서 생성된 제도로 볼 수 있다.⁵⁵⁾ 특히 통과통항제도는 3해리 영해가 12해리로 확장됨에 따라 몇몇 해협이 영해로 흡수되어 항공기의 상공비행과 잠수함의 잠항통항이 불가능해지는 것을 반대한 해양강국의 요구에 의해 설정된 제도이다.⁵⁶⁾ 그러므로 통과통항제도가 적용되는 국제항행용 해협에 대하여 유엔해양법협약은 연안국의 주권행사를 상당 부분 제한하는 규정을 담고 있다.⁵⁷⁾

먼저 연안국은 통과통항중인 외국선박에 대하여 4가지 요인에 국한된 법령 제정권을 가진다.⁵⁸⁾ 연안국은 외국선박에 대하여 (a)항행의 안전과 해상교통의 규제, (b)해협에서 유류 및 유독성물질의 배출에 관한 국제규칙 시행에 따른 오염의 방지, 경감 및 통제, (c)어로의 금지, (d)해협연안국의 관세·재정·출입국관리 또는 위생에 관한 법령 위반되는 상품이나 화폐를 싣고 내리는 행위 또는 사람의 승선과 하선에 대하여 법령 제정을 할 수 있으며 이러한 법령은 외국선박을 형식적, 실질적으로 차별하지 아니하여야 한다.

다음으로 무해통항제도와 달리 통과통항은 정지될 수 없음을 명시적으로 규정하고 있다. 또한 유엔해양법협약 제41조 제4항은 연안국의 법령 제정권 중 국제항행에 이용되는 해협의 항로대와 통항분리방식 설정이 권한있는 국제기구에 의해 설정이 발효되기 이전에 승인 받아야 함을 명시하고 있다. 해협의 항로대와 통항분리방식 설정에 있어서 권한있는 국제기구라 함은 국제해사기구를 일컫는다. 이러한 설정은 인접국 또는 대항국간 협동하여 이루어져야 하며 일반적으로 받아들여지는 국제적 규제와 합치하는 것이어야 한다.⁵⁹⁾

55) 이용희, 박성욱, 권문상, 전계논문, 158쪽.

56) Eric A. Posner, Alan O. Sykes, "Economic Foundations of the Law of the Sea", *American Journal of International Law*, Vol. 104, (2010), p.583.

57) 이용희, 박성욱, 권문상, 전계논문, p.165.

58) 유엔해양법협약 제42조.

59) Aldo Chircop, *The Future of Ocean Regime-Building: Essays in Tribute to Douglas M. Johnston* (Maritime Nijhoff Publishers, 2009), p.182.

(3) 배타적경제수역에서 선박의 자유통항에 관한 연안국의 권리

배타적경제수역은 영해 밖의 인접한 수역으로 기선으로부터 최대 200해리를 넘을 수 없다. 연안국은 배타적경제수역으로부터 천연자원 이용, 에너지 생산과 같은 경제적 개발과 탐사를 위한 활동에 대하여 주권적 권리를 향유한다. 또한 인공섬, 시설 및 구조물의 설치와 사용, 해양과학조사, 해양환경의 보호와 보전에 대한 관할권을 가진다.

모든 국가는 연안국의 배타적경제수역에서 유엔해양법협약의 규정과 그 밖의 국제법규칙에 따라 채택된 연안국의 법령을 준수할 것을 전제로 하여 항행의 자유를 가진다.⁶⁰⁾ 따라서 자유통항을 누리는 선박은 연안국의 해양환경의 보호와 보존을 위한 규제 또는 선박으로부터 해양환경오염을 방지하기 위해 채택된 국제기준을 준수할 의무를 가진다.

연안국은 동 협약 제211조 제5항에 따라 해양환경의 보호와 보존을 위한 법령을 제정할 수 있다. 이러한 법령은 국제해사기구로부터 채택된 해상오염방지협약과 같이 권한 있는 국제기구를 통하여 확립된 것으로, 일반적으로 받아들여지는 국제규칙과 기준에 합치되는 것이어야 한다. 선박의 항행으로부터 발생할 수 있는 해양오염의 방지, 경감 및 규제를 위하여 필요한 경우 특정해역에 대하여 추가적인 법령을 채택할 수 있으나 연안국은 이를 국제기구에 제출과 동시에 통고해야만 한다. 그러나 이러한 추가적인 법령은 영해와 마찬가지로 일반적으로 수락된 국제규칙과 기준 이외에 설계, 구조, 인원배치 또는 장비에 관한 기준을 준수하도록 요구할 수 없음을 동 협약은 규정하고 있다.⁶¹⁾

유엔해양법협약 제220조 제5항은 선박이 연안국의 배타적경제수역에서 선박으로부터의 오염의 방지, 경감 및 통제를 위하여 적용 가능한 국제규칙과 기준 또는 이에 합치하고 이를 이행하기 위한 연안국의 법령을 위반하여 해양환경의 중대한 오염을 야기하였거나 위험이 있는 실질적인 배출이 발생하였다는 명백한 근거가 있는 경우, 선박에 정보를 요구할 수 있으며 정보제공을 거절하거나 정보가 사실과 다를 경우 물리적 조사를 할 수 있다. 또한 위반의 객관적 증거가 있는 경우 선박의 역류를 포함한 소송을 제기할 수 있다.

결과적으로 유엔해양법협약 제5부에서 허용하고 있는 자유통항권은 동 협약 제12부의 해양오염 규제에 따라 축소되고 있다.⁶²⁾

60) 유엔해양법협약 제58조, 제87조 제1항 (a).

61) 유엔해양법협약 제211조 제6항 (c).

2. 유엔해양법협약 제234조에 따른 통항권 규제

앞서 살펴본 바와 같이, 유엔해양법협약은 연안국의 영해와 배타적경제수역을 항행하는 선박에 대하여 선박의 설계, 구조, 인원배치 또는 장비에 대하여 국제기준과 합치하지 않는 규제를 불가능하게 함으로써 국제항행행용 선박이 연안국들의 서로 다른 선박기준 제시에 의해 항행권을 침해받지 않도록 하고 있다. 또한 통항분리제도, 추천항로, 심해항로, 강제 도선, 선박운항제도 등과 같은 국제항행 선박에 대한 연안국의 조치는 해당 수역을 항행할 선박의 기국과 연안국간 협의를 통해 결정되는 것이 바람직하다.⁶³⁾

그러나 유엔해양법협약은 제234조⁶⁴⁾의 채택을 통해 북극해 연안국에게 해양오염을 방지, 경감 및 통제하기 위한 배타적경제수역에 대한 추가적인 법령 제정 및 집행권을 부여하고 있다.⁶⁵⁾

러시아와 캐나다는 유엔해양법협약 제234조의 원용을 통해 북극해항로를 포함한 배타적경제수역 전체에 대하여 일반적으로 받아들여지는 국제기준보다 강화된 해양환경 보호를 위한 법령을 제정하고 집행하고 있다.

러시아는 2012년 「북극해항로 연방법」 제정을 통해 배타적경제수역 내측 수역에 대한 선박의 항행을 규제하는 근거를 마련하였다. 동 법은 북극해항로를 운항하는 상선에 대한 정부차원의 규제와 관련하여 일부 연방 법률의 개정을 주요 내용으로 하고 있다.⁶⁶⁾ 특히 러시아연방 상선항해법 제5조1 제2항의 개정을 통해 「북극해항로 수역 운항 규칙」을 제정하였는데, 동 규칙은 북극해항로에 대한 항행절차, 쇄빙선 도선규

62) Donald R. Rothwell, *The International Law of the Sea* (Hart Publishing, 2010), p.94.

63) Tullio Scovazzi, "Legal Issues Relating to Navigation through Arctic Waters", *The Yearbook of Polar Law*, Volume. 1 (2009), p.372.

64) 유엔해양법협약 제234조는 다음과 같다. '연안국은 특별히 가혹한 기후조건과 연중 대부분 그 지역을 덮고 있는 얼음의 존재가 항해에 대한 장애나 특별한 위협이 되고 해양환경오염이 생태학적 균형에 중대한 피해를 초래하거나 돌이킬 수 없는 혼란을 가져올 수 있는 경우, 배타적경제수역 내에 있는 결빙해역에서 선박으로부터의 해양오염을 방지, 경감 및 통제하기 위한 차별 없는 법령을 제정하고 집행할 권리를 가진다. 이러한 법령은 이용 가능한 최선의 과학적 증거에 근거하여 항행과 해양환경의 보호와 보존을 적절하게 고려한다.'

65) Stanley P. Fields, "Article 234 of the United Nations Convention on the Law of the Sea: The Overlooked Linchpin for Achieving Safety and Security in the U.S. Arctic?", *Harvard National Security Journal*, Vol. 7 (2016), p.104.

66) Viatcheslav V. Gavrilov, "Legal Status of the Northern Sea Route and Legislation of the Russian Federation: A Note", *Ocean Development & International Law*, Vol. 46 (2015), pp.256-257.

칙, 결빙구역 도선규칙, 수로 및 수문기상 서비스 규정, 무선통신 규칙, 담당기구에 대한 기타 규정 등을 담고 있다.⁶⁷⁾

캐나다는 「북극해 오염방지법(Arctic Waters Pollution Prevention Act)」의 제정을 통해 관할해역 항행선박에 대한 주요 규제수단으로 삼고 있다. 또 다른 북극해 규제 법령으로 「캐나다 해상법(Canada Shipping Act)」이 있다. 동 법에 의거하여 「캐나다 북부 선박통항 서비스 해역규칙(Northern Canada Vessel Traffic Services Zone Regulations, 이하 : NORDREG)」이 채택되었는데 이 규칙에 따라 NORDREG Zone을 항행하는 선박은 진입허가를 비롯하여 진입 이후 일별 보고서 및 상황에 따라 항로 변경 보고서를 제출해야한다.⁶⁸⁾

이에 대하여 미국은 캐나다가 주장하고 있는 영해와 배타적경제수역에 대한 사전허가 요구는 무해통항과 자유통항을 침해하는 행위이며, 이는 유엔해양법협약의 기반이 되고 있는 원칙을 침해하는 것임을 강조하고 있다. 또한 유엔해양법협약 제234조는 결빙해역에 대하여 연안국이 해양오염 보호, 경감, 및 통제를 위해 ‘항행에 적절한’ 규제를 채택하고 집행해야 함을 주장하고 있다. 그러므로 미국은 사전허가를 요구하는 것은 제234조의 하단에 명시된 ‘항행에 적절한’으로 볼 수 없다는 입장을 견지하고 있다.⁶⁹⁾

또한 미국은 유엔해양법협약 제234조에 따른 북극해 환경보호를 위한 선박의 규제는 국제해사기구와 같은 권한있는 국제기구에 승인되어 결의로 채택되어야 함을 주장하였다.⁷⁰⁾ 이에, 2010년 미국과 국제탱커선주연합회는 NORDREG가 발효되기 이전 국제해사기구에 의한 사전 채택 요구에 관한 안건을 해사안전위원회에 제출하였다. 이에 대하여 독일과 싱가포르의 입장을 같이 하였으나 해사안전위원회는 법적 쟁점에 대한 의견의 불일치는 그들의 권한 밖의 논쟁임에 따라 동 사안을 항해안전전문위원회에 회부하는 것을 거절하였다.⁷¹⁾ 결과적으로 북극해 연안국의 배타적경제수역에 대한 적법한 규제의 범위는 여전히 논쟁의 대상이 되고 있다.

67) Rules of navigation on the water area of the Northern Sea Route.; http://www.arctic-lio.com/docs/nsr/legislation/20130425185806en-Rules_unof.pdf.

68) NORDREG, SOR/2010-127.

69) Elizabeth R. Wilcox, "Digest of United States Practice in International Law", *Office of the Legal Advisor United States Department of State (Oxford University Press, 2010)*, p.516.

70) James Kraska, "The Northern Canada Vessel Traffic Services zone Regulations (NORDREG) and the Law of the Sea", *The International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol. 30 (2015), p.242.

71) *Ibid.*, pp.246-247.

북극해 연안국의 관할해역에서의 규제에 따른 항행의 제한에 대한 적법성 여부를 면밀히 살펴보기 위해서는 유엔해양법협약 제234조의 해석상의 모호성⁷²⁾이 먼저 해결되어야 할 것이다.

해석상 모호성에 대한 쟁점 중, 제234조의 적용범위에 대하여 배타적경제수역만이 적용된다는 입장과 영해와 배타적경제수역이 적용된다는 입장이 있다. 동 조항이 오직 배타적경제수역에만 적용된다는 입장은 조약의 문언적 해석에 따른 것으로, 유엔해양법협약은 배타적경제수역의 외측한계⁷³⁾와 동시에 그 내측한계⁷⁴⁾를 규정하고 있다는 것이다. 이러한 주장에 덧붙여, McRae와 Goundrey는 제234조에 따라 부여된 연안국의 법령 제정권 및 집행권은 유엔해양법협약상 영해에서 인정하고 있는 권리 및 관할권보다 강할 수 없음을 강조하였다.⁷⁵⁾ 후자의 경우 동 조항이 문맥상 해석에 따라 연안국의 배타적경제수역 내측을 모두 포함하다고 해석하는 것이 합당하며 주권적 권리를 향유하는 배타적경제수역에 대하여 연안국의 주권이 미치는 영해보다 강화된 권리 및 관할권을 부여하는 것은 바람직하지 않다고 주장하고 있다.

필리핀과 중국 간 남중국해 사건에서 중재재판소는 필리핀의 주장을 받아들여, 유엔해양법협약 제297조 제3항의 적용에 관하여 영해를 제외한 배타적경제수역만이 재판소의 관할권 적용에 배제됨을 판시한 바 있다.⁷⁶⁾ 또한 모리셔스와 영국 간 차고스제도 사건에서 중재재판소는 유엔해양법협약 제297조 제3항의 연안국의 배타적경제수역에 대한 해석과 적용이 제한적으로 이루어져야함을 판시한 바 있다. 비록 이러한 판례가 유엔해양법협약 제234조의 적용범위에 대한 직접적인 내용을 담고 있는 것은 아니지만, 동일 협약의 해석에 대한 국제재판소의 태도를 살펴보았을 때 제한적 해석에 따라 제234조가 오직 배타적경제수역에 적용된다고 해석하는 것이 적절해 보인다.

캐나다는 유엔해양법협약 제234조의 작성 당시 북극해오염방지법이 자국의 영해

72) 유엔해양법협약 제234조의 해석상 모호성으로 지적되는 요소는 일반적으로 다음과 같다. 1) 연중 대부분(most of the year)의 기간에 대한 해석. 2) 배타적경제수역 내에 있는 결빙해역이 의미하는 관할해역에 대한 해석. 3) 항행과 해양환경의 보호와 보존에 적절한 연안국 규제의 정도에 대한 해석. 4) 이용 가능한 최선의 과학적 증거에 근거한 연안국의 법령제정에 대한 국제사회의 기준 제시 여부에 대한 해석.

73) 유엔해양법협약 제57조.

74) 유엔해양법협약 제55조.

75) D. M. McRae, D. J. Goundrey, "Environmental Jurisdiction in Arctic Waters: The Extent of Article 234", *University of British Columbia Law Review*, Vol. 16 (1982), p.221.

76) South China Sea Arbitration(The Republic of the Philippines v. The People's Republic of China), Award on Jurisdiction and Admissibility, PCA, 2015, para. 407.

를 포함하고 있음을 근거로 하여 동 조항이 영해에 적용됨을 주장하고 있다. 그러나 이는 조약체결 당시 사정으로서 조약법에 관한 비엔나 협약 제32조에 따라 해석의 보충적 수단에 해당된다. 그러므로 조약의 문맥 및 조약의 문면에 부여되는 통상적인 의미에 따른 해석이 우선시되어야 할 것이다.⁷⁷⁾ 그러므로 유엔해양법협약의 해석에 대한 국제재판소의 입장, 조약법에 관한 비엔나 협약의 조약의 해석에 따라 유엔해양법협약 제234조는 결빙해역을 가진 연안국의 배타적경제수역에 적용된다고 해석할 수 있다.

이러한 해석에 따라, 북극해 연안국의 배타적경제수역을 항행하는 선박은 연안국의 해양환경 보호 및 보존을 위한 규제에 따라 자유통항권을 제한 받을 수 있다. 유엔해양법협약 제234조는 독특한(*sui generis*) 성격의 조항으로⁷⁸⁾, 북극해 연안국이 해양환경 보호 및 보존을 위해 선박의 정보에 대한 사전보고 및 사전허가 요구와 같은 규제를 허용하고 있다. 또한 동 조항에 따라 북극해 연안국은 국제해사기구에 의해 채택된 극지운항선박 안전기준(Polar Code)을 포함하여 국제항행용 선박에 적용가능한 협약에서 명시하고 있는 기준보다 엄격한 기준을 요구할 수 있다.⁷⁹⁾ 그러나 이러한 북극해 연안국의 규제는 유엔해양법협약 제234조에서 명시하고 있는 ‘이용 가능한 최선의 과학적 증거에 근거한’ 것이어야 하며, ‘항행이 적절함’ 것이어야 한다.

북극항로로 이용되고 있는 러시아와 캐나다의 영해 및 국제항행용 해협은 전술한 바와 같이 유엔해양법협약의 무해통항 및 통과통항이 적용된다.

영해에 대하여 연안국은 해양환경 보호 및 보존을 위해 필요한 경우 국제기준 보다 엄격한 규제를 설정할 수 있다. 그러나 이 경우에도 선박의 항행에 대한 사전허가의 요구는 논쟁의 여지가 여전히 존재한다. 반면에 해협연안국은 국제항해용 해협에 대하여 선박의 정보에 대한 사전 통고 및 해협이용에 대한 허가를 요구할 수 없으며, 선박으로부터 배출과 같은 해양환경 보존 및 방지에 대한 규정은 국제기준을 벗어날 수 없다.⁸⁰⁾

77) Mark E. Villiger, *Commentary on the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties* (Martinus Nijhoff Publishers, 2009), p.447.

78) James Kraska, “The Northern Canada Vessel Traffic Services zone Regulations (NORDREG) and the Law of the Sea”, *op. cit.*, p.245; Stanley P. Fields, *op. cit.*, p.99.

79) 캐나다는 북극해오염방지법 제4조 1항을 통해 예외적으로 규정에 의해 승인되는 경우를 제외하고, 북극해 또는 폐기물이 북극해 진입을 초래하는 조건하에서 캐나다 북극해의 본토와 도서 지역으로 어떤 형태의 폐기물도 처리될 수 없음을 규정하고 있다. 이와 같은 캐나다의 폐기물처리 규정은 실질적으로 제로투기제도로 평가되며, 선박으로부터 해양환경오염방지에 관한 협약인 MARPOL 보다 엄격한 배출규정이다.

V. 결론

북극해는 기후조절자로서 북극 해빙의 감소는 전지구적인 차원에서 다루어져야 할 문제이다. 한편 이러한 환경의 변화로 북극항로는 상업적 잠재력을 가진 신(新)물류항로로서 국제사회의 관심을 불러일으키고 있다. 북극항로의 잠재성에 따라, 북극항로의 국제법적 지위에 따른 통항제도에 대한 분쟁이 북방항로와 북서항로에 대한 러시아와 캐나다의 국제법적 입장 및 국내법을 통한 규제를 중심으로 거론되고 있다.

러시아는 만(bay)을 중심으로 역사적 권원에 대한 입장을 고수하고 있으며, 랍티브해와 동시베리아해를 연결하는 드미트리 랍티브 해협과 사니코브 해협에 한정된 역사적 수역에 근거한 주장을 살펴볼 수 있다. 한편 캐나다는 1969년 미국과 북서항로의 법적지위와 그에 따른 통항제도에 관한 국제분쟁을 시작으로 공식적 입장과 캐나다 학자들을 중심으로 북극군도 내측 전체에 대한 내수 주장을 지속적으로 하여왔다. 이러한 주장에 따르면 북극항로는 전적으로 양국의 관할하에 속하게 되며 그들의 허가 없이는 항행이 불가능하다. 그러나 앞서 살펴본 바와 같이, 러시아와 캐나다는 국제법상 역사적 권원의 요건을 충족하지 못하고 있다.

다음으로 1985년, 러시아와 캐나다는 직선기선을 설정함으로써 북방항로와 북서항로를 아우르는 수역에 대한 내수 주장을 뒷받침하려 하였다. 그러나 직선기선을 설정하기 이전, 양국의 항로에 대한 법령 및 공식적 주장을 통해 살펴보았을 때 3해리 이원의 수역에 대하여 영해 또는 공해의 입장을 취하고 있음을 알 수 있다. 따라서 직선기선의 국제법상 인정여부와 관계없이 종전에 내수가 아니었던 지역인 북극항로에 대하여 선박은 무해통항권을 향유한다.

이러한 상황 하에 국제법상 북극항로의 국제항행용 해협 인정 여부를 살펴보면, 노르웨이 북쪽의 배타적경제수역과 베링해 공해를 연결해주고 있으며, 알래스카 북쪽의 배타적경제수역과 캐나다의 배타적경제수역을 연결해주고 있다는 점에서 북방항로와 북서항로가 지리적 요건은 충족하고 있다. 북극항로의 기능적 요건의 경우 그 기준에 대한 논쟁이 존재하나, 현재 국제물류통로로서 이용되고 있으며 점차 상업성을 획득할 것으로 기대되고 있음에 따라 해당 요건 또한 충족하고 있는 것으로 사료된다.

유엔해양법협약은 국제항행용 해협에 대하여 지리적 요건 및 제도적 요건에 따라 선박의 통항제도를 상세히 명시하고 있다. 북극항로는 해협의 폭이 24해리가 넘거나 그렇지

80) 해협연안국은 해협이용선박이 균함인 경우 해협연안국에 의해 사전허가 또는 사전통고를 받도록 요구하는 경우가 증가하고 있다. 또한 해양환경 보존 및 방지에 대하여 국제기준이 해협의 지리적 상황에 따라 충분하지 않다고 여겨지는 경우 해협연안국은 이를 국제해사기구에 제안할 수 있으며, 국제해사기구와 합의를 통해 추가적인 규제가 가능하다.

아니할 경우, 해협 외측에 유사편의항로가 존재하는 경우, 배타적경제수역이 존재하나 항행이 편이하지 아니할 경우와 같이 그 지리적 상황이 다양하다. 따라서 북극항로는 지리적 상황에 따라 통과통항, 정지되지 않는 무해통항, 무해통항이 가능할 것으로 보인다.

마지막으로, 유엔해양법협약은 관할해역에 적용되는 통항제도와 그에 대한 연안국의 권리 및 의무를 담고 있다. 한편 유엔해양법협약 제234조는 북극해 연안국에게 해양환경 보호 및 보존을 위한 추가적인 권리를 부여함으로써 동 조항의 해석에 관하여 연안국과 북극항로 이용국간 이견을 가지게 하였다. 즉, 동 조항의 적용에 따라 북극항로에서 협약상 무해통항권, 통과통항권, 자유통항권과 북극해 연안국의 규제권이 합치할 수 있는지 여부가 논쟁의 대상이 되고 있다.

그러나 앞서 살펴본 바와 같이, 유엔해양법협약 제234조는 배타적경제수역에 국한된 조항으로서 영해 및 국제항행용 해협에 적용시키기 어려움이 있을 것으로 보인다. 연안국은 선박에 의한 오염 방지, 경감, 통제를 위해 영해에서 적어도 일반적으로 수락된 국제기준을 준수해야 하며, 국제항행용 해협에서는 일반적으로 수락된 국제기준을 준수해야 한다. 이 때 일반적으로 수락된 국제기준이란 최근 발효한 극지해역운항선박 안전코드를 포함한 것으로 북극해의 환경적 특수성을 최신의 과학적 자료를 통해 충분히 고려하고 있는 것으로 사료된다.

이처럼 북극해의 이용은 해빙의 분포로 인해 현재까지 상당부분 제한되어 있었으나, 기후변화에 따라 해빙이 녹음으로써 북극항로를 통한 선박의 항행이 가능하게 되었다. 그 결과, 북극항로 이용국은 북극해 연안국의 규제에 직면하게 되었다. 이러한 규제는 북극해 항행과 직접적으로 연관되어 있으며 유엔해양법협약상 통항제도에 대한 수역 이용국의 권리에 영향을 미친다. 특히 동 협약 제234조는 ‘북극 예외(Arctic Exception)’ 조항이라고 불리며⁸¹⁾, 배타적경제수역에서 선박의 자유통항권에 대한 북극해 연안국의 국내법상 통제의 근거가 되고 있다.

이러한 북극항로에 대한 관할권 행사의 축적은 향후 북극항로의 국제법적 지위에 충분히 영향을 미칠 수 있다.

상업항로로서 북극항로의 도래는 물류비 절감 및 관문항으로서 이익 창출 등과 같이 우리나라와 밀접하게 관련되어 있다. 따라서 북극항로의 통항제도에 대한 국제법적 분석을 기반으로 러시아, 캐나다와의 협력을 통해 북극항로의 국제항행용 해협화에 동참할 수 있을 것이다. 또한 북극해 연안국의 관할 해역에 대한 국내 입법의 동향을 지속적으로 살펴봄으로써 우리나라의 대응방향을 설정할 수 있을 것이다.

81) Alex G. Oude Elferink, Donald R. Rothwell, *op. cit.*, p.249.

참고문헌

단행본

김대순, 국제법론, 삼영사, 제18판, 2016.

한국해양수산개발원, 대한민국의 해양법 실행: 유엔해양법협약의 국내적 이행과 과제, 일조각, 2017.

Anderson, David *Modern Law of the Sea*, Martinus Nijhoff Publishers, 2008.

Byers, Michael *International Law and the Arctic*, Cambridge University Press, 2013.

Chircop, Aldo *The Future of Ocean Regime-Building: Essays in Tribute to Douglas M. Johnston*, Maritime Nijhoff Publishers, 2009.

Malanczuk, Peter *AKEHURST'S Modern Introduction to International Law*, Routledge, 7th edition, 1997.

Oude Elferink, Alex G., Rothwell, Donal R. *The Law of the Sea and Polar Maritime Delimitation and Jurisdiction*, Martinus Nijhoff Publishers, 2001.

Pharand, Donat *Canada's Arctic Waters in International Law*, Cambridge University Press, 1988.

Rothwell, Donald R. *The International Law of the Sea*, Hart Publishing, 2010.

Villiger, Mark E. *Commentary on the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties*, Martinus Nijhoff Publishers, 2009.

논문

송주미, “북극항로 이용현황과 러시아의 상업화 정책”, 해양수산, 제2권 제3호, 2012.

이용희, 박성욱, 권문상, “무해통항제도와 통과통항제도의 비교 연구”, Strategy21, 제11호, 2003.

이용희, “북극 북서항로의 국제법적 지위에 관한 연구”, 경희법학, 제47권 제4호, 2012.

- Brubaker, R. Douglas “Straits in the Russian Arctic”, *Ocean Development & International Law*, Vol. 32, 2001.
- Brubaker, R. Douglas, Ostreng, Willy “The Northern Sea Route Regime: Exquisite Superpower Subterfuge?”, *Ocean Development & International Law*, Vol. 30, 1999.
- Byers, Michael “Who Controls the Northwest Passage”, *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, Vol. 42, 2012.
- Byers, Michael Suzanne Lalonde, “Who controls the Northwest Passage?”, *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, Vol. 42, 2009.
- Dunlap, William V. “Transit Passage in the Russian Arctic Straits”, *Maritime Briefing*, Vol. 1, 1996.
- Ergina, Natalia “The Regulation of International Navigation through the Northern Sea Route”, Master thesis, The Arctic University of Norway, 2014.
- George, Mary “Transit Passage and Pollution Control in Straits under the 1982 Law of the Sea Convention”, *Ocean Development & International Law*, Vol. 33, 2002.
- Kraska, James “The Law of the Sea Convention and the Northwest Passage”, *The International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol. 22, 2007.
- _____, “The Northern Canada Vessel Traffic Services zone Regulations (NORDREG) and the Law of the Sea”, *The International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol. 30, 2015.
- McRae, D. M. Goundrey, D. J. “Environmental Jurisdiction in Arctic Waters: The Extent of Article 234”, *University of British Columbia Law Review*, Vol. 16, 1982.
- Pharand, Donat “The Arctic Waters and the Northwest Passage: A Final Revisit”, *Ocean Development & International Law*, Vol. 38, 2007.
- Posner, Eric A. Sykes, Alan O. “Economic Foundations of the Law of the Sea”, *American Journal of International Law*, Vol. 104, 2010.
- Scovazzi, Tullio “Legal Issues Relating to Navigation through Arctic Waters”, *The Yearbook of Polar Law*, Volume. 1, 2009.
- U. S. Department of States, *Limits in the Seas, Continental Shelf boundary:*

Turkey-U.S.S.R. and Straight Baselines: U.S.S.R., No. 109, 1988.

U. S. Department of States, *Limits in the Seas, United States Responses to Excessive National Maritime Claims*, No. 112, 1992.

Wilcox, Elizabeth R. “Digest of United States Practice in International Law”, Office of the Legal Advisor United States Department of State, *Oxford University Press*, 2010.

외국 판례

South China Sea Arbitration (Philippines v. China), Award, PCA, 2016.

South China Sea Arbitration(The Republic of the Philippines v. The People’s Republic of China), Award on Jurisdiction and Admissibility, PCA, 2015.

United Nations, Juridical Regime of Historic Waters, Including Historic Bays, UN Doc. A/CN.4/143, 9 March, 1962.

Abstract

A Study on the Legal Issues relating to Navigation through Arctic Passage

Moon, Kyu-Eun*

Arctic sea ice has been retreating as a result of the global warming. Arctic sea ice extent for April 2018 averaged 13.71 million square kilometers. This figure shows far less sea ice compared to the average extent from 1981 to 2010. Meanwhile, 287 times of maritime transits through the Northwest Passage have been made during the 2017 and the first ship traversed the Northern Sea Route without the assistance of ice-breaker in August 2017. Commercialization of the Arctic Passage means significant economic and strategic advantages by shortening the distance.

In this article, 'Arctic Passage' means Northern Sea Route along the Arctic coast of Russia and Northwest Passage crossing Canadian Arctic Ocean.

As climate changes, the potential feasibility of the Arctic Passage has been drawing international attention. Since navigation in this area remains hazardous in some aspects, IMO adopted Polar Code to promote safe, secure and sustainable shipping through the Arctic Passage. Furthermore, Russia and Canada regulate foreign vessels over the maritime zones with the authority to unilaterally exercise jurisdiction pursuant to the Article 234 of UNCLOS.

The dispute over the navigation regime of the arctic passage materialized with Russia proclaimed Dmitrii Laptev and Sannikov Straits as historically belong to U.S.S.R. in the mid 1960s and Canada declared that the waters of the passage are historic internal waters in 1973 for the first time. So as to support their claims, In 1985, Russia and Canada established straight baseline including Northern Sea Route and Northwest Passage. The United States has consistently protested that the Northern Sea Route and Northwest Passage are straits used for international navigation which are subject to the regime of transit passage.

* Researcher, Korea Institute of Ocean Science & Technology.

Firstly, it seems that Russia and Canada do not meet the basic requirements for acquiring a historic title. Secondly, since the Law of the Sea had adopted before the establishment of straight baseline over the Russian Arctic Archipelago and the Canadian Arctic Archipelago, Ships can exercise at least the right of innocent passage. Lastly, Northern Sea Route and Northwest Passage have fulfilled the both geographical and functional criteria pertaining to the strait used for international navigation under the international law. Especially, should the arctic passage become commercially viable, it can be expected to accumulate the functional criterion.

Russia and Canada regulate the ships navigate in their maritime zones by adopting the higher degree of an environmental standard than generally accepted international rules and standard mainly under the Article 234 of UNCLOS. However, the Article 234 must be interpreted restrictively as this contains constraint on the freedom of navigation. Thus, it is reasonable to consider that the Article 234 is limited only to the EEZ of coastal states. Therefore, ships navigating in the Arctic Passage with the legal status of the territorial sea and the international straits under the law of the sea have the right of innocent passage and transit passage as usual.

Key Words: Northern Sea Route, IMO, UNCLOS, Northwest Passage, EEZ