

전시 한반도 근해 해상봉쇄의 합법성: 중립국 선박에 대한 대응을 중심으로

박 현 록*

- I. 서 론
- II. 해상봉쇄법 적용의 변천
- III. 전시 해상봉쇄의 합법성
- IV. 한반도에서의 적용
- V. 결 론

◀ 국문 초록 ▶

전쟁에 있어서 해상봉쇄는 결정적인 전투행위를 담당하지는 않아도 적의 해상수송을 마비시키는 역할을 통해 경제전을 위한 가교 역할을 담당한다는 점에서 오랜시간 동안 전쟁의 수단으로 활용되어왔고, 한국전쟁에서도 유엔군은 클라크 라인을 통한 제한적 해상봉쇄로 전쟁에서 상당한 효과를 거두었다. 하지만 해상봉쇄의 중요성에도 불구하고 중국이 강력한 해군력을 바탕으로 해양강대국으로 부상한 현 상황을 고려할 때 한반도에서 다시금 전쟁이 발발한다면 어떻게 봉쇄선을 설정하여 해상활동을 차단할 것인지, 특히 중립국 선박이나 전시금지품을 수송하는 선박에 대해 어떻게 대응할 것인지에 대한 검토가 부족하다. 또한 봉쇄는 중립국과의 이해관계가 존재한다는 점에서 예민하고 융통성 있는 해군력 투사 수단으로 활용되어야 하므로 봉쇄의 합법성을 보장하기 위한 원칙을 고려하여 신중하고 합리적인 판단을 통해 활용될 때에만 그 목적을 달성할 수 있다는 점에서 그 실행에 앞서 신중한 검토가 필요하다. 따라서 본 연구에서는 해상 봉쇄법 적용의 변천 과정을 재조명하고, 이를 통해 해상봉쇄의 합법성을 보장하는 기본 원칙을 도출하고자 한다. 그리고 전시 한반도 근해에서 이러한 기본원칙의 적용방안과 함께 중립국 선박과 전시금지품 운반선박에 대해서는 어떤 대응이 필요한지를 검토함으로써 연구질문에 대한 답을 제시하고, 우리에게 주는 함의를 고찰하였다.

주제어 : 해상봉쇄, 해전중립법규, 중립국 선박, KTO, 전시금지품

* 해군 소령(잠수함사령부), E-mail : navyltphr11@gmail.com

** 본 연구의 내용은 해군의 공식입장과는 무관한 필자 개인의 견해입니다.

I. 서론

해상봉쇄란 교전 당사자가 주로 해군력을 이용하여 적국 또는 적국이 점령한 지역의 항구 혹은 연안에 대하여 적국 및 중립국¹⁾의 선박 및 항공기를 통한 해상교통 및 수송을 차단하는 행위라고 정의할 수 있다²⁾. 이러한 해상봉쇄는 전쟁에 있어서 해전의 역할이 직접적으로 적국을 점령하는 결정적인 전투행위를 담당하지는 않아도 해양력의 우세를 바탕으로 해상에서의 직·간접적인 전투와 해상으로부터의 타격, 후속 군수지원을 차단함으로써 전투가 아닌 전쟁에서 승리하는데 있어서 매우 중요한 역할을 담당한다는 점에서 중요하다. 즉 해전은 육전(지상전)이나 공전(공중전)과 동일하게 적을 제압하거나, 전쟁의지를 말살하여 궁극적으로는 강화조약의 체결에 응하도록 강요하는 것을 주목적으로 하지만, 전투수단이나 방법에 있어서는 적의 해상수송을 마비시키는 역할을 통해 경제전을 위한 가교 역할을 담당하는 것이다.³⁾ 이러한 경제전은 주로 적국과 중립국의 해상통상을 차단하고 자국 상선 및 해상교통로를 보호함으로써 수행되고, 이러한 활동의 구체적 수단이 바로 해상봉쇄라고 볼 수 있다. 그러나 보통 교전국이 상대 교전 당사국과 중립국간의 통상을 단절시키고, 중립국의 지원을 차단하기 위해 시행하는 해상봉쇄는 중립국의 이익이나 주권을 침해할 수 있는 여지가 있다. 구체적으로 중립국의 무역을 강제로 금지시키게 되고, 봉쇄구역의 설정으로 인해 중립국 선박은 원거리로 우회하도록 강요받을 수 밖에 없으므로 중립국은 상당한 손해를 받게 된다. 이러한 봉쇄의 부정적 효과는 중립국이 자국의 이익을 보호하기 위하여 분쟁에 개입하게 만든다는 문제가 발생하기에 이를 방지하기 위해 해상봉쇄법이 탄생하게 되었다. 즉 해상봉쇄법은 봉쇄국과 중립국의 이익 충돌을 조정하여 분쟁을 최소화하려는 목적을 가지고 있다고 볼 수 있다.

한편 해전에서의 관행으로써 이어져 오던 봉쇄행위가 성문화된 파리선언(1856)과 런던선언(1909) 이후 봉쇄행위는 다른 전쟁법규와 유사하게 현대전의 특징, 특히 무기체계의 변화 등 새로운 전투수단과 방법의 등장에 따라 변화하고 있다. 즉 과거 ‘근접봉쇄(close blockade)’에서 ‘장거리 봉쇄(long-distance blockade)’라는 새로운 관행으로의 변화가 일어난 것이다.

한국전쟁에서도 유엔군은 ‘클라크 라인(Clark Line)’을 통한 해상봉쇄로 적국의 어

-
- 1) 국제법상 중립의 개념은 중립법에 기초하여 주권국가 간의 전쟁을 전제로 하고 국가간의 무력충돌(국제적 무력충돌)이 발생하였을 때 그 무력충돌 행위에 참가하지 않는 국가의 상태와 지위를 의미한다.
 - 2) US Department of Defense, “Law of War Manual 13.10.”, 2015 / Adam Biggs and Dan Xu, “Theorisis of naval blockade and their application in the Twenty-First Century”, *Naval War College Review*, Vol. 74, 2021, p. 2.
 - 3) 김보영, “유엔군의 해상봉쇄·도서점령과 NLL”, 『한국근현대사연구』제62집, 2012, p. 5.

로 활동을 제한하고 전쟁지속 능력 약화를 위해 해상수송을 차단하고자 했다. 하지만 그럼에도 불구하고 전쟁 초기 유엔군과 중국은 직접적인 교전당사국이 아니었기 때문에 유엔군은 중국 연안까지 봉쇄구역을 설정하지는 못하였고 결국 봉쇄구역은 한반도 해안으로만 국한되었다. 물론 이후 1952년 클라크 라인이 선포되면서 일종의 '장거리 봉쇄'의 형태로 봉쇄가 이루어졌고 이러한 봉쇄는 북한으로 향하는 해상 운송을 차단함으로써 육상을 통한 군수지원에 의존하게 하는 등 보급로 차단 효과 상당했기 때문에, 궁극적으로 한국전쟁에서도 제한적인 형태의 해상봉쇄는 실효적으로 이루어졌다고 평가할 수 있다.

그렇다면 한반도에서 다시금 전쟁이 발발하게 된다면 어떤 형태로 해상봉쇄를 할 수 있을 것인가? 현재 한·미 연합군은 전쟁 발발시 한국작전전구(KTO)⁴⁾를 설정하고 전구내 해양우세 달성하는 것을 목표로 하고 있으며, 이러한 상황에서 해상봉쇄는 승리를 위한 효과적인 수단으로 활용될 수 있다. 하지만 중국이 강력한 해군력을 바탕으로 해양강대국으로 부상한 현재의 동아시아 안보환경을 고려할 때 중국이 전쟁 당사국이 아니라 중립국으로 남게 된다면 어떻게 봉쇄선을 설정하여 적의 해상활동을 차단할 것인가? 특히 현재 한반도를 중심으로 한 주변 해역은 중국, 러시아, 일본 등 주변 강대국의 해상교통로로 이용되기에 주변국과의 마찰을 최소화하기 위해 해상봉쇄를 결정하기 이전에 충분한 검토가 필요하다. 하지만 기존 연구에서는 주로 이란에 대한 호르무즈 해협 봉쇄, 쿠바 미사일 위기시의 해상차단작전 등 전쟁 상태가 아닌 상황에서의 해상봉쇄 효과에 대한 연구에 집중하였기에 전시 해상봉쇄의 작전적 실행을 위한 국제법적 기반, 즉 ① 전쟁수역에 해당하는 KTO가 실질적으로 해상봉쇄 구역으로서의 지위를 향유하는 지?, ② 봉쇄구역을 설정해야 할 상황이 발생한다면 작전적 필요성을 제외하고 국제법적으로는 어떤 원칙을 적용하여야 하는지?, ③ 봉쇄구역 내에서 항해하는 중립국 선박에 대응하는 과정에서 어떤 법적인 검토가 필요한지?, 이외에도 ④ 봉쇄구역이 아닌 한반도 인근 해역에서 전시금제품을 수송하는 중립국 선박에 대한 입검·나포·심판절차와 전시금제품의 목록, 즉 어떤 물품을 수송하는 선박이 입검·나포 대상이 되는지에 대한 검토가 부족하다. 따라서 본 연구에서는 해상봉쇄법 적용의 변천 과정을 재조명하고, 이를 통해 해상봉쇄의 합법성을 보장하는 기본원칙을 도출하고자 한다. 그리고 전시 한반도 근해에서 이러한 기본원칙의 적용방안과 함께 중립국 선박과 전시금제품 운반 선박에 대해서는 어떤 대응이 필요한지를 검토함으로써 연구 질문에 대한 답을 제시하고, 우리에게 주는 함의를 고찰하고자 한다.

4) 한국작전전구(KTO : Korea Theater of Operations)는 한·미 연합방위체계하에서 미 증원전력에 대한 작전 통제권 전환, 한국작전전구 외부에서 작전하는 부대와의 협조, 국제적인 교전규칙의 적용 등을 위한 기준선 기능을 하는 지리적 영역으로서, 한반도에서 전면전이 발발하면 한·미 연합군사령관이 한·미 양국 대통령의 승인을 받아 선포함.

II. 해상봉쇄법 적용의 변천

1. 전통적 봉쇄관행

전통적 의미에서 해상봉쇄는 지중해에서의 패권을 두고 로마와 카르타고가 벌였던 포에니 전쟁에서 찾아볼 수 있다. 이 전쟁에서 로마는 카르타고군을 고립시키기 위해 시칠리아섬에 대한 해상봉쇄를 단행하였지만 당시의 선박은 군수적재능력의 제한, 선박의 구조적 제약 등을 가지고 있었기에 장기간, 장거리 봉쇄는 제한되었다.⁵⁾ 이후 범선이 등장하고 1584년 네덜란드에 의한 스페인령 플랑드르 해안에 대한 봉쇄가 수행됨에 따라 비로소 실질적 의미의 해상봉쇄로서의 의미를 가지게 되었다.⁶⁾ 이러한 봉쇄는 해상에서의 공성전과 유사한 형태로 진행되었고 군함에게 봉쇄선을 침파하여 적국의 영토에 접근하는 선박이나 화물에 대한 포획 권한을 부여하였다. 따라서 이때부터 군사력의 일환으로써 봉쇄의 개념이 확립됨과 동시에 중립국으로부터 그 합법성을 어떻게 인정받을 것인가에 대한 논란이 발생했지만 다양한 국가들의 이익이 결부되어 있다는 문제로 인해 규제를 위한 법규를 마련하지 못하였고 그 결과 해상봉쇄는 국가별로 다양한 형태로 나타나게 되었다. 이후 18세기를 거치면서 봉쇄는 유럽에서의 각종 분쟁에서 일상적 관계가 되었지만 해군력이 부족한 국가에게 긴 해안선을 봉쇄하는 행위는 상당히 어려웠기에 “서류 봉쇄(Paper blockade)”를 초래하기도 했다.⁷⁾

하지만 이러한 해상봉쇄에서 가장 논란이 되는 부분은 역시 중립국들과의 갈등이었다. 봉쇄국들은 선언이나 공표 등의 수단을 이용하여 관련 사실을 고지하였지만 그럼에도 불구하고 중립국들과 봉쇄국의 마찰이 이어졌고 이에 따라 이전의 관행 대신에 이를 규제하기 위한 일반 규칙이 요구되었다. 따라서 국제법학자들은 기존의 관행을 정당화하기에 앞서 군사적 이점을 확보하기 위한 교전국의 열망과 타국과의 교역을 희망하는 중립국의 이익을 조화시키고자 노력했다.⁸⁾

이러한 과정에서 전통적 봉쇄의 근간이 되었던 것은 실질적으로 당시까지 행해지던 봉쇄의 관행으로 중립국들은 기존의 관행에 묵시적으로 따르기도 하고 공개적으로 항의하거나 분쟁에 개입하는 방식으로 거부를 나타내기도 했기에 기존의 봉쇄관

5) 이민효, “해상봉쇄법의 변천과 한반도에서의 적용에 관한 연구”, 『국제법학회논총』, 제46권 제1호, 2001, p. 170.

6) James F. McNilty, “Blockade : Evolution and Expectation”, *US Naval War College International Law Studies*, 1980, pp. 172-174.

7) 네덜란드의 프랑스 봉쇄(1672~1673), 영국 봉쇄(1689)는 서류 봉쇄로 간주됨.

8) James F. McNilty, op. cit, p. 175.

행을 기초로 중립국과 교전국간의 대립과 타협과정을 거쳤다. 그리고 이를 통해 봉쇄의 설정과 강제를 규제하고 중립국과 교전국의 권리를 규정하는 원칙들, 즉 당사자 중 하나가 설정하고(적절한 설정), 그러한 당사자가 선언하고(충분한 고지), 실효적일 수 있도록(실효적 강제), 공정하게 적용되어야 하며(공평한 적용), 중립국의 이동을 방해하지 않고(중립국 권리의 존중), 만약 이러한 원칙이 충족된다면 봉쇄를 뚫고 항해하는 선박을 수색하고 나포할 수 있는 권리를 가진다(봉쇄 침파의 처벌)는 일반원칙 6가지가 확립되었다.⁹⁾

이후 이러한 원칙은 봉쇄의 설정 및 강제 또는 교전국과 중립국간 상충하는 이해를 조정하는데 기본적 기준이 되었다. 이에 대해 중립국들은 봉쇄를 존중하여 자국 상선에 대한 입검 및 수색을 묵인하고, 교전국은 중립국의 권리를 존중해왔다. 이러한 주요 원칙에 대한 중립국과 해양강대국의 존중행위는 봉쇄와 중립국 선박에 대한 조치를 더욱 예상하게 할 수 있도록 함으로써 합리적 범위의 봉쇄를 가능케하고 분쟁과 갈등의 가능성을 감소시켰다¹⁰⁾. 하지만 이러한 원칙은 17세기 말부터 일반적으로 적용되고 있었음에도 불구하고 영국과 대륙국 간의 의견대립으로 인해 1856년까지 국제적 합의 또는 승인을 받지 못하였다. 이후 1909년이 되어서야 주요 해양국은 기존의 봉쇄원칙을 포함한 관습국제법의 명문화화를 위해 런던에서 회담을 가졌고, 여기서 ‘런던선언’을 발표함으로써 기존의 관행과 원칙을 명문화하는데 성공하였다.¹¹⁾

2. 현대의 봉쇄관행

1차·2차 세계대전을 거치며 봉쇄형태의 중대한 변화가 발생하였다. 양국은 타국의 모든 해상무역을 중단시키기 위해 기존의 항구 또는 연안 중심의 근접 봉쇄에서 구역(Zone) 중심의 봉쇄로 변화하였다. 즉 전쟁수역의 설정이 곧 해상봉쇄 구역으로써 활용되었다는 것이다. 1차 세계대전 당시 영국은 ‘군사구역(military zone)’을 독일은 ‘전쟁구역(war zone)’을 각각 선포하고 구역내에 기뢰부설구역을 선포함으로써 중립국 선박에게 피해를 주었다. 또한 독일은 자국의 잠수함(U-Boat)를 이용하여 선포한 전쟁구역 내의 적 상선은 물론 중립국 선박을 포함한 모든 선박을 무차별적으로 공격한다는 훈령을 발표했다. 이후 독일은 봉쇄에 의한 중립국 선박의 피해 증가와 고의적 격침 피해에 대한 반발로 미국이 참전하게 되자 잠수함에 의한 입검 및 수색을 포기하기도 했으나 육상 전투에서의 부진과 중립국의 보복을 두려워하기 시작하

9) Magne Frostad, *Naval Blockade*, Arctic Review on Law and Politics Vol. 9, 2018, pp. 195-225.

10) 이민효, 『해상무력분쟁법』, 파주 : 한국학술정보, 2010, p. 92.

11) 이민효, 위의 책, p. 93.

면서 자국 잠수함에게 선언된 ‘전쟁구역’내에서 발견되는 모든 선박에 대한 무차별적 격침을 명령했다.¹²⁾

한편 1차 세계대전과 달리 2차 세계대전에서 영국은 전쟁 초기부터 대독군사구역을 설정하였으나 그 해역의 지리적 범위는 명시하지 않았다. 그리고 독일은 이러한 영국의 대독군사구역 설정과 적용을 1차 세계대전의 사례와 같은 조치로 간주하여 1940년 대영봉쇄를 선언함과 동시에 중립선박은 해당 해역에서 사전에 지정된 항로로 항행할 것을 요구받고 지정된 항로를 이탈한 선박은 적선으로 간주하여 나포 또는 격침할 것이라는 훈령을 발표했다. 이처럼 양차 세계대전을 거치면서 등장한 새로운 봉쇄는 레이더, 통신장비 등 과학기술의 변화와 더불어 그에 상응하는 해군전력 운용의 융통성과 실효성의 증가에 기인하는 장거리 봉쇄의 형태였다. 다르게 말하면 장거리 봉쇄는 기존의 근접봉쇄와 방법은 유사하지만 우수한 성능을 갖춘 함정의 등장으로 인해 넓은 수역을 봉쇄의 대상으로 할수 있게 되는 등 봉쇄의 범위가 확대된 것으로 볼 수 있는 것이다.¹³⁾

양차 세계대전에서 영국과 독일의 전쟁수역 설정과 해상봉쇄의 실행은 봉쇄구역을 침파한 선박에 대한 무차별적 공격행위로 인해 그 정당성과 합법성에 있어서 논란이 있기는 하지만 오늘날까지 장거리 봉쇄(disatat blockade)와 봉쇄구역(zone of blockade)이라는 봉쇄 관행으로 지속되고 있다. 1950년 한국전쟁에서도 전쟁 발발 직후부터 한국 연안에 대한 해상봉쇄가 진행되었다. 이때 미국은 중국 해안에 대한 봉쇄까지 고려하였으나 봉쇄는 이론상 전쟁행위에 해당되므로 실제로 UN군과의 전쟁 당사국이 아닌 중공에 대하여 봉쇄를 확대하는 것은 바람직하지 않다고 보았기에 한국전쟁에서의 해상봉쇄는 장거리 봉쇄보다는 ‘준장거리봉쇄’의 수준으로 전통적 근접봉쇄의 모습을 담고 있었다고 볼 수 있다.¹⁴⁾ 이후 1971년 인도는 파키스탄군의 해상 탈출을 막기위해 현재의 방글라데시에 해당하는 동파키스탄 해안을 봉쇄했고, 1972년 미국은 베트남전쟁에서 9개 항구에 대한 봉쇄구역을 선언하고 이를 강제하기 위해 기뢰를 부설했다. 또한 1983년 포클랜드 전쟁에서 영국은 봉쇄구역을 강제하기 위하여 잠수함을 효과적으로 이용하였고, 1990년 걸프전쟁에서 다국적군은 홍해와 북아라비아만 전역에서 선박들을 차단하였고, 특히 임검 및 수색에 저항하는 선박에 대해서는 특수부대를 투입하여 제압하는 등 적극적으로 대응함으로써 해상봉쇄의 효과를 증명하였다.¹⁵⁾ 다만 2009년 가자지구에 대한 이스라엘의 해상봉쇄에서는

12) 이민효, 위의 글., p. 171.

13) Adam Biggs and Dan Xu, op. cit., pp. 10-11.

14) 안준형, “국제법상 중립법의 실효성과 한반도에서의 적용” 『국제법학회논총』 제61권 3호, 2016., p. 150.

15) Magne Frostad, op. cit., p. 197.

비국제적 무력충돌이라는 상황에서 마비 마르마라(Mavi Marmara) 사건이 발생하면서 해상봉쇄의 적법성에 대한 논란이 발생하기도 하였다. 2차 대전 이후 발생한 이러한 해상봉쇄 사례는 해상봉쇄의 효과를 증명하기도 했지만 한편으로는 적국보다 해군력이 강한 국가만이 실질적으로 해상봉쇄를 행할 수 있기 때문에 일부 강대국을 제외한 다른 국가들이 활용하기에는 한계가 있다는 것 또한 확인시켜 주었다.

〈표 1〉 2차 세계대전 이후 전시 해상봉쇄의 사례¹⁶⁾

년도	전쟁	유형	비고
1950	6.25 전쟁	전략·교전	• 연합군의 한국 해역 봉쇄, 해양통제권 장악
1965 ~ 1972	베트남전	평시·상시	• 미국이 베트남 해안 및 기뢰설치, 외부의 물자공급 차단 및 평화협상 추진
1971	인도·파키스탄 전쟁	전략·제한	• 인도의 벵갈만 봉쇄, 해양통제권 장악
1973	제4차 중동전쟁	제한·상시	• 이집트·이스라엘의 바벨-만데브 봉쇄
1982	포클랜드전	제한전	• 영국의 해상봉쇄, 해양통제권 장악, 전형적인 제한봉쇄 행위
1990 ~ 1991	걸프전	전략·교전	• 이라크의 쿠웨이트 침공에 대해 미국을 중심으로하는 걸프해역 봉쇄
2003	이라크전	전략·교전	• 대테러전 및 대량살상무기 확산 방지를 위한 미국주도의 걸프 해역에 대한 봉쇄

Ⅲ. 전시 해상봉쇄의 합법성

1. 해상 봉쇄구역 설정, 장거리 봉쇄의 합법성

1·2차 세계대전 당시 중립국들은 영국의 장거리 봉쇄 관행과 독일의 봉쇄구역 설정 모두를 비난했다. 이는 당시 장거리 봉쇄를 금지하는 어떠한 명시적 합의는 없었지만 장거리 봉쇄는 중립국의 무역을 방해함으로써 중립국의 권리를 침해하였을 뿐만 아니라 선언된 구역에서의 해상교통이 실질적으로 해군력에 의해 차단된 것이 아니었고, 봉쇄구역이 중립국 해안까지 확대되는 등 적법성이 결여되었기 때문이다.¹⁷⁾ 예를 들어 영국의 군사수역 설정은 중립국의 수역을 포함하고 있었음에도 불구하고 중립국 선박과 자국 선박을 차별적으로 적용하였고 군사수역 전체를 통제할 수 있는 충분한 해군력을 갖추지 못하는 등 전통적 봉쇄 성립요건에 어긋나는 위법적 성격을

16) 김영규, “해상봉쇄의 변화에 관한 연구,” 연세대학원 석사 논문, 2003, p. 9. 〈표 1〉 재인용.

17) 이민효, 위의 글, p. 175.

보였다. 이는 독일도 유사하였는데, 독일의 해상봉쇄는 전쟁구역을 설정하고 해당 구역에 진입하는 모든 선박을 경고 없이 공격한다는 것을 선언하였고, 해당 수역에 충분한 해군력을 배치하지도 않았으며 구역의 범위 역시 불명확했다는 점에서 위법성이 존재하였다. 이후에도 중립국은 이러한 해상봉쇄 관행을 지속적으로 비난했는데, 이는 봉쇄구역을 설정하는 것이 적국을 상대로 하는 것임에도 불구하고 이를 적국과 중립국을 구분하여 적용하지 않는다는 점에서 해상봉쇄의 정당성에 대해서 의문을 제기하는 것이었다. 특히 장거리 봉쇄보다 구역봉쇄에 대해서 더 많은 의문이 제기된 것은 장거리 봉쇄가 단순히 중립국들에게 불편함을 야기한 것에 불과했지만 구역봉쇄는 중립국의 선박, 화물 및 선원들에게 더 많은 피해를 야기하였기 때문이었다.

합법성에 대한 이러한 논란에도 불구하고 장거리 봉쇄와 해상 봉쇄구역의 관행은 이후의 여러 전쟁에서 사용되었으며, 그 중 봉쇄구역 설정이라는 수단이 지속 활용되었다. 이는 봉쇄구역의 설정이 중립국 상선의 피해가 우려됨에도 불구하고 약소국들도 일정 수준의 효과를 얻을 수 있는 수단이라는 점에서 기인하는데, 일례로 이란-이라크 전에서 이라크는 자국 연안에 대한 이란의 봉쇄 격퇴를 위해 이란 연안에 봉쇄구역을 설정하여 운용함으로써 이란의 위협을 격퇴하는데 활용하기도 하였다. 물론 이는 군사기술의 발달에서 기인한 것으로 오늘날의 경우 정밀유도무기, 감시장비 등의 발달로 해군력이 우세하다고 하더라도 해양을 일방적으로 통제할 수 없다는 점에서 가능한 것이었다.¹⁸⁾

반면 이러한 군사기술의 발달은 해상봉쇄의 정당성을 강화할 수 있는 요인으로 작용하기도 한다. 예를 들어 영국은 포클랜드 전쟁에서 아르헨티나 본토 및 포클랜드 제도 주변으로 각각 200해리의 TEZ(Total Exclusion Zone)을 설정하고 봉쇄를 비교적 적법한 절차를 거쳐서 실시했는데 이러한 적법성은 군사기술의 발달로 인해 30kts 이상의 고속항해능력과 소나 및 레이더, 잠망경 등을 갖춘 원자력 추진 잠수함을 이용하여 실질적 봉쇄가 가능했다는 점에서 요건이 갖추어지게 되었다고 볼 수 있다. 또한 이와 더불어서 영국정부는 봉쇄의 개시일자 및 유효한 봉쇄범위를 포함하여 봉쇄선언을 충분히 고지하였고, 중립국들 역시 봉쇄구역을 인지하고 이를 존중하였으며, 봉쇄침파 함정에 대해서 적국과 중립국을 구분하여 대응하는 등의 노력을 기울였기 때문에¹⁹⁾ 그 적법성이 인정될 수 있었다고 볼 수 있다.²⁰⁾

18) 이민효, 위의 책, pp. 108-109.

19) 김동욱, “현대 잠수함전을 규율하는 전쟁법에 관한 연구”, 『인도법 논총』, 2005, pp. 124-130.

20) 물론 포클랜드전에서 양국이 선포한 전쟁수역은 광대한 수역에 설정되었고, 양국은 허가를 받지않는 모든 선박과 항공기를 적성으로 간주하여 공격할 것을 공표하였는데, 이는 전시에도 교전국을 지원하거나 전시금제품을 수송하는 등의 분쟁과 직·간접적인 경우가 아니라면 국제법규와 관행상 보장된다는 중립국의 통상 자유를 제한하는 조치라는 비판의 견해 또한 존재한다. / 이민효, 위의 책, p. 107.

걸프전에서도 이라크에 대한 다국적군의 해상봉쇄는 국제법적인 정당성을 획득하면서 이루어졌다. 걸프전은 양자간의 전쟁이 아니었기에 해상봉쇄 역시 해상차단작전(MIO : Maritime Interception Operation)이라는 이름으로 여러국가의 연합을 통해서 이루어졌는데, 여기서도 첨단과학기술의 발전은 더욱 정밀한 작전과 구별된 목표에 대해서만 봉쇄를 가능하게 하였고²¹⁾ 국제법 전문가들로 이루어진 검문팀에 의해서 실시된 임검행위, 대이라크 경제제재를 위해 무력사용을 허가하는 안보리 결의 665호와, 670호가 채택되면서 그 정당성이 확보되었다.²²⁾

이처럼 해상봉쇄는 1·2차 세계대전, 이란·이라크전, 포클랜드전, 걸프전 등 다양한 분쟁을 거치면서 일종의 출입금지구역 설정하는 형태로 발전하였으며 대체로 학계에서는 계속되는 관행에 비추어 출입금지구역의 형태를 띤 해상봉쇄 적법성이 어느 정도는 인정되어야 한다는 입장이라고 볼 수 있다. 관련하여 산레모 매뉴얼에서도 교전당사국이 '예외적인 조치로서'(as an exceptional measure) 출입금지구역을 설정할 수 있음을 인정하고 있다.²³⁾

하지만 이러한 봉쇄구역의 설정이 무경고 공격구역(free-fire zone)의 의미를 띠는 것은 아니다. 봉쇄구역에 대한 침파행위만으로 무경고 공격은 국제적으로 인정될 수 없는 행위로 일방적으로 선포된 출입금지구역에서 항해중인 중립상선을 경고 없이 침몰시키는 행위는 명백한 불법이라고 볼 수 있다.²⁴⁾

이처럼 봉쇄구역의 설정이 전쟁 수행 과정에서 지속적으로 이용되는 이유는 이것이 오히려 장거리 봉쇄보다 중립국 무역을 덜 방해하기 때문이기도 하다. 특히 장거리 봉쇄의 경우에는 임검 및 수색의 강제가 넓은 해양에서 이루어지지만 봉쇄구역은 비교적 좁은 해역에서 이루어지기 때문에 실효적 강제가 원활하게 이루어짐과 동시에 중립국 선박에게는 행동의 자유를 보장해 줄 수 있다.²⁵⁾ 따라서 봉쇄의 관행에 대한 중립국 등 국제사회의 비난 및 높은 위험에도 봉쇄구역을 통한 해상봉쇄는 계속하여 활용될 것으로 보인다. 또한 현대 무기체계의 급속한 발전, 특히 인공위성, 무인기를 이용한 감시·정찰 자산 등의 확대, 정밀 유도·무인무기체계 등의 확대는 각국이 더욱 빈번하게 장거리 봉쇄 대신에 봉쇄구역의 설정을 선택할 것임을 예측하게 한다.

21) 김영규, “해상봉쇄의 변화에 관한 연구”, 연세대학교 석사학위 논문, 2003, pp. 59-60.

22) 김득주, “걸프전쟁의 국제법적 조명”, 『국방연구』제35권 2호, 1992, p. 90.

23) San Remo Manual on International Law Applicable to Armed Conflict at Sea, 1994, para.106.

24) International Military Tribunal, Nuremberg. Judgment of 1 October 1946, para 508 : war crime.

25) 이민효, 위의 글, p. 176.

2. 해전중립법규와 중립국 선박의 의무와 권리

해상봉쇄의 실행에 있어 가장 논란이 되는 점이 바로 중립국과 교전국의 이해관계 이니 만큼 해전 상황에서 중립국 선박의 의무와 권리를 정확히 이해할 필요가 있다. “중립”이란 타 국가 간의 전쟁에 참여하지 않는 국가의 교전국에 대한 태도 또는 지위를 말한다. 따라서 중립국은 교전국에 대해서 침해받지 않을 권리를 가지는 한편 교전국간의 전쟁에 불개입하고 공정해야 할 의무를 진다. 이러한 점에서 해전에서의 중립국의 의무와 권리에 대해 국제사회의 많은 논의가 이루어졌고 해전 중립에 대한 관행적 일반원칙, 행위규칙 등을 종합하여 전시 적용할 수 있는 일반적 규칙을 마련하기 위해 1907년 제2차 헤이그 평화회의에서 “해전에서의 중립국의 권리 및 의무에 관한 1907년 협약(해전중립협약)”이 만들어졌다. 물론 “해전중립협약”은 당시 영국을 비롯한 해양강국의 일반적 기준을 받지는 못했지만 그 규정은 대부분 관습법을 선언한 것으로 간주되었다.²⁶⁾ 다만 해전중립협약은 오로지 중립국의 항구 및 수역 내에서의 권리 의무만을 다루고 있기에 공해에서의 내용을 다루고 있지는 않고 전시금제품, 봉쇄, 임검, 수색, 중립국 상선의 나포 및 파괴, 포획절차 등과 같은 세부내용을 다루고 있지는 않다. 따라서 이러한 부분은 1907년 전시 포획심판소의 설치에 관한 1909년의 “해전 법규에 대한 런던선언”, “산레모 매뉴얼” 등에서 부분적으로 다루어지고 있다.²⁷⁾ 물론 1,2차 세계대전을 거치면서 1945년 UN헌장이 채택되어 전쟁 행위 자체가 불법이 되면서 UN이 강제조치를 취하는 경우 UN 가입국은 이를 준수할 의무가 있으므로 “해전중립협약” 등과 같은 전통적인 중립법은 폐지된 것이라는 주장이 등장하기도 하였다.²⁸⁾ 하지만 그럼에도 불구하고 오늘날 각국에서는 각종 매뉴얼 등을 통해 중립법의 유효성을 인정하고 있고 이와 관련하여 국제사법재판소는 1996년 ICJ Report의 권고의견을 통해 중립법의 원칙은 관습국제법의 일부로 모든 국제적 무력충돌에서 적용된다고 명시하기도 했다는 점²⁹⁾ 등을 고려하였을 때 중립법은 여전히 유효한 것으로 간주되고 있다고 볼 수 있다.

26) N Ronzitti(ed), *The Law of Naval Warfare: A Collection of Agreements and Documents with Commentaries*, Martinus Nijhoff Publishers, 1988, p. 211.

27) 이민호, 위의 책, pp. 108-109.

28) D. Vagts, *The Traditional Legal Concept of Neutrality in a Changing Environment*, 14 *American University International Law Review*, 1998, pp. 85-92.

29) *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion*, ICJ Reports 1996, p. 261, paras. 88-89. / 안준형, 위의 글, p. 132에서 재인용.

2.1. 해전중립협약³⁰⁾상 중립국의 권리와 의무

“해전중립협약”에서 교전국은 중립국의 주권적 권리를 존중하고 중립국 영토 및 영수³¹⁾에서 중립위반을 구성하는 일체의 행위를 삼가야 하며, 교전국 군함이 중립국 영수에서 포획, 임검, 수색 등 적대행위를 행하는 것은 중립 위반이다. 또한 교전국은 중립국의 항구 및 영수를 작전근거지로 삼거나 무선전신국이나 교전국 병력과과의 통신에 사용되는 장비를 설치할 수 없다.³²⁾

한편 해전중립협약은 중립국에게도 교전국에 대한 의무를 부과하고 있는데 이는 거부 의무(duty of abstention)과 방지의 의무(duty of prevention)으로 구성된다. 먼저 거부 의무는 중립국이 교전국의 일방에 대하여 직·간접적으로 관련된 원조를 제공하지 않을 의무로, 중립국은 교전국으로부터 전쟁수행에 관련된 원조를 요청받더라도 이를 거부하여야 한다. 그리고 “해전중립협약”에서는 6조를 통해 중립국의 거부 의무를 규정하고 있는데 본 조항에서는 “중립국은 어떠한 명의로서 행하든 교전국에 대하여 직·간접적으로 군함·탄약 또는 일체의 군용물품을 교부할 수 없다”고 명시하고 있다.³³⁾ 이외에도 “해전중립협약”에서는 방지의 의무를 통해 중립국은 중립을 침해할 수 있는 교전국의 모든 적대행위를 방지하여야 하고(제25조), 중립국 영수 내에서 교전국 선박이 무장하는 것을 방지하여야 하며(제8조), 교전국 군함이 예외적인 경우를 제외하고 중립국 항 및 영수에 정박하는 것을 방지하여야 한다(제10조). 또한 중립국은 포획물을 중립국 항으로 인치하는 것을 방지하여야 하며 불가항력적 상황을 제외하고 교전국 군함은 포획한 선박을 중립국 항에 인치할 수 없다(제21조).

2.2. 중립국 선박의 법적 지위와 권리

해상무력분쟁에서 무력공격은 엄격하게 합법적인 군사목표물로 한정되어야 하므로, 공격은 원칙적으로 합법적 군사목표인 적 함정으로 한정되어야 하며 적 상선의 경우에도 산레모 매뉴얼에 명시된 경우를 제외하고는 민간물자로 간주되므로 공격으로부터 면제된다. 따라서 중립국 상선 역시 당연히 공격목표물에 해당되지 않는다. 물론 일정한 요건을 갖춘 경우³⁴⁾ 포획물로서 나포되거나 침로가 변경될 수는 있지만

30) Convention (XIII) concerning the Rights and Duties of Neutral Powers in Naval War, Jan. 26, 1910.

31) 영수는 영해와 내수(하천 같은 육지 측 수역)를 포함하는 개념으로 본 연구에서는 정확한 의미 전달을 위해 영수라는 용어를 사용하였다.

32) 이민효, 위의 책, p. 149.

33) N. Ronzitti, *The Law of Naval Warfare*, (London : Martinus Nijhoff Publishers), 1988, p. 221.

34) San Remo Manual 67조에서는 전시금제품을 수송하거나 고의적 승선·검색·나포 방해, 적을 대신하여 적대행위를 하는 경우 등 6가지 예외를 명시하였다.

이러한 행위는 중립국의 통상을 제한하여 무력분쟁에 참여할 생각이 없던 중립국을 분쟁에 참여하게 하는 계기가 될 수 있고, 무력사용의 정당성과 합법성에 대해 국제 사회의 비난을 야기할 수 있기 때문에 매우 조심스럽게 검토되어야 한다.

해상무력분쟁에서 교전국 군함 및 군용기는 중립국 상선이 전시금제품(contraband of war)³⁵⁾을 수송하거나 봉쇄를 침파하는 경우 또는 적국에 비중립적인 의무(unneutral service)를 제공하는 등 중립법상 나포의 대상이라는 합리적 의심이 있는 경우 당 선박에 한하여 중립국 상선을 입검 및 수색할 수 있다.³⁶⁾ 그리고 입검 및 수색 대신 상선의 동의하에 중립국 상선을 본래 목적지가 아닌 방향으로 침로를 변경시킬 수 있다.³⁷⁾ 하지만 이러한 입검·수색·침로변경은 항행의 자유에 대한 중립국 권리를 침해할 가능성이 있으므로 이러한 권리의 행사는 “합리적 근거(reasonable ground)”가 있는 경우로 한정된다. 즉 입검과 수색의 권리는 교전국 자의적으로 행사되어서는 안되고 해당 선박이 나포대상이 된다는 합리적 이유가 있는 경우에만 실시되어야 한다. 한편 특정한 상황에서는 입검과 수색이 면제되기도 하는데 이러한 경우는 구체적으로 3가지가 있다. 첫째, 중립국 항구로 향하고 있는 경우와 동일 국적의 중립국 군함 또는 호송 상선의 기국과 협정을 체결한 중립국 군함이 호송하는 경우이다.³⁸⁾ 둘째, 중립국 기국의 군함이 당해 중립국 상선이 전시금제품을 수송하고 있지 않다는 것과 중립국의 지위에 양립하지 않는 활동에 종사하고 있지 않다는 것을 보증하는 경우, 중립국 군함의 지휘관이 입검 및 수색을 통해 확인될 수 있는 상선과 그 화물의 성격에 관한 모든 정보를 제공하는 경우 입검과 수색이 면제될 수 있다.³⁹⁾ 셋째, 중립국 상선은 전시금제품을 적재하지 않았다는 사실을 확인하는 ‘항해증서’를 출항 전에 발급받기도 하는데 이러한 경우 이를 발급한 교전당사

35) 전시금제품이라는 용어는 국제인도법상 “적국에서 전쟁수행에 사용될 수 있고 실질적으로 적국으로 향하는 물품”이라는 의미로 사용된다. 1909년의 런던 선언에서는 전시금제품을 절대적(absolute) 금제품과 조건부(conditional) 금제품을 구분하여 명시하고 물수에 대한 요건을 엄격히 규율하였다. 하지만 양차 세계대전을 거치며 보여진 교전당사국들의 행위들로 인하여 현재는 절대적 금제품과 조건부 금제품의 구별은 모호해진 것으로 간주되고 있다. 따라서 무력 충돌의 구체적 상황에 따라서 교전당사국의 전시금제품 목록이 상이할 수 있다는 점은 일반적으로 인정되고 있으며, 교전당사국이 적법하게 이러한 권리를 행사하기 위해서는 사전에 전시금제품 목록을 공표하여야 한다. / 안준형, 위의 글, p. 152.

36) 전시금제품 수송이나 봉쇄침파의 상황을 제외하고, 중립국 국적의 상선이 어느 일방의 교전당사국을 원조함으로써 상대방 교전당사국의 제재가 정당화될 수 있는 모든 행위들은 “비중립적인 의무”에 해당된다. 이에 따라서 중립국 상선이 적 군대의 보조자로 활동하거나 적대행위에 직접 참가하는 경우 당 선박은 적 군함으로 취급되어 합법적 공격대상이 된다. 하지만 중립국 선박이 적국의 군대에 편입된 인원을 수송하기 위해서 항해하는 경우, 적의 직접적 통제·명령을 받아 항행하는 경우에는 공격이 정당화되지는 않지만 나포와 물수의 대상이 된다. / 안준형, 위의 글, pp. 152-153.

37) San Remo Manual on International Law Applicable to Armed Conflict at Sea, 1994, para.119.

38) 이민효, 위의 책, p. 158.

39) 이민효, 위의 책, pp. 157-158.

국의 입검 및 수색으로부터 자유를 보장받을 수 있다.⁴⁰⁾

입검과 수색 이외에도 중립국 상선은 예외적인 경우, 즉 전시금제품을 수송하거나, 적의 직접적인 통제·명령 등의 지시하에서 항해하는 경우 등 적국에 비중립적인 역무를 제공하는 경우, 봉쇄침파 또는 봉쇄침파를 기도하는 경우 나포의 대상이 된다. 이러한 나포는 선박을 심판에 회부하기 위한 포획물로서 확보함으로써 완료되는데, 나포를 했다고 해서 물자를 몰수할 권한이 부여되는 것이 아니며 선박 또는 화물을 몰수할 근거의 판단에 대한 최종 결정권한은 포획심판소에 있다. 또한 중립국 상선에 적재된 화물은 그것이 전시금제품에 해당되는 경우에만 나포할 수 있기에 교전국의 전시금제품 목록에 포함되지 않은 자유품목⁴¹⁾은 나포되지 않는다.

한편 무력분쟁에서 중립국 상선은 기본적으로 공격으로부터 면제되지만 아래와 같이 예외적인 경우에는 합법적인 군사목표물로서 공격이 허용될 수 있다. 이는 총 다섯가지로 ① 전시금제품을 수송하거나 봉쇄를 침파한다는 충분한 근거가 있는 상황에서 사전 경고에도 불구하고 의도적으로 정지할 것을 거부하거나 고의적으로 입검 및 나포를 거부하는 경우, ② 적을 대신하여 적대행위를 하는 경우, ③ 적 군대의 보조세력으로 활동하는 경우(적의 부대에 수반되어 보조자로 활동하는 경우), ④ 적의 정보체계에 편입되거나 이를 원조하는 경우, ⑤ 적 군함 또는 적 군용기의 호위하에 항해하는 경우 등이다.⁴²⁾ 하지만 이와 같은 요건에 해당된다고 하더라도 중립국 상선에 대한 공격은 제한적으로 이루어져야 하므로 해상무력분쟁시 적용되는 국제인도법의 일반원칙, 즉 전투수단과 방법의 사용 제한, 군사목표물과 민간물자의 구별, 비례성 평가 등의 규칙에 따라 면밀히 검토되어야 한다.

2.3. 해상봉쇄의 주요원칙 및 고려사항

런던선언에 명시된 전통적 해상봉쇄의 원칙은 이후 봉쇄관행의 변화에 따라 조금씩 변화를 거듭해왔다. 물론 명확히 문서화되어 존재하는 것은 아니지만 1·2차 세계대전, 포클랜드전, 걸프전 등 다양한 전쟁을 거치면서 해상봉쇄의 주요 원칙과 고려해야 할 사항 등은 아래와 같이 정립되어 왔다고 볼 수 있다.

40) US Navy, *The Commanders Handbook of the Law of Naval Operation*, 7.4.2.

41) 이러한 자유품목에는 종교물품, 병자의 치료 및 질병 예방을 위한 물품, 민간주민 특히 여성 및 아동을 위한 의복, 침구류, 필수적인 식료품(적에게 군사적 이익을 줄 것이라고 믿을만한 이유가 없는 물품), 전쟁포로에게 배달되는 식량, 의복 등의 물품, 무력분쟁에 사용될 것으로 의심되지 않는 기타물품 등이 포함되어 있다. / San Remo Manual, para.150 and US Navy, *The Commanders Handbook of the Law of Naval Operation*, 7.4.1.1.

42) San Remo Manual, para.70., para.98.

2.3.1. 충분한 선언과 고지

선언과 고지의 원칙은 전통적 원칙과 거의 유사하다. 과거와 같이 선언과 고지는 여전히 모든 국가에 대해 공적인 외교채널을 통해서 전달된다. 봉쇄의 존재를 인지하고 있다는 확신은 봉쇄 침파 선박에 대한 대응을 위해 필수적인 요소이기 때문에, 중립 선박과 항공기가 봉쇄에 관한 통보를 받을 수 있도록 하여야 한다.⁴³⁾ 이와 관련하여 미국 전쟁법 매뉴얼에는 “교전국은 봉쇄를 설정하기에 앞서 모든 영향을 받는 국가들에게 이를 통지하는 것이 관례이며 최소한 봉쇄 개시일, 지리적 한계, 중립 함정과 항공기가 봉쇄 지역을 떠날 수 있는 유예기간을 포함해야 한다.”고 명시하고 있다.⁴⁴⁾ 물론 현대에는 봉쇄규모가 과거의 근접봉쇄에 비해 증대되는 경향이 있고 ‘장거리 봉쇄’ 관행 또한 정착되어 있기에 봉쇄구역을 명확히 한정하여 봉쇄를 강조하기는 어렵기도 하지만 그럼에도 불구하고 중립국 선박에 대한 피해를 방지하면서 봉쇄의 효과를 극대화하기 위해서는 봉쇄구역을 경계를 명확히 할 필요가 있고 보다 세밀한 선언과 고지가 요구된다. 또한 봉쇄에 대한 변경도 유사하게 선언되고 고지되어야 한다. 즉 봉쇄 해지의 경우, 봉쇄가 더이상 효력이 없는 상황이 된다고 하더라도 모든 국가에게 해제 통보를 함으로써 유효화되는 것이다.⁴⁵⁾

2.3.2. 무엇을 봉쇄할 것인가?

초기의 봉쇄는 적의 항구나 해안 요새에 국한되어 있었지만 이는 점차 전체의 해안선, 그리고 1·2차 세계대전을 지나면서는 넓은 공해를 포함하는 개념인 “장거리 봉쇄”와 봉쇄의 구역을 한정시킨 “구역봉쇄”로 변화하였다. 관련하여 미국 전쟁법 매뉴얼에는 “적의 통제아래에 있는(under the control of an enemy)”이라는 서술이 관측되지만 이는 현대의 봉쇄관행이 배타적경제수역(EEZ)를 포함하고 있다는 점에서 추가적 검토가 필요하다.⁴⁶⁾ 특히 봉쇄구역이 배타적경제수역과 겹치지 않는 경우에는 문제가 발생하지 않지만 EEZ와 중첩될 경우 중립국의 이익을 충분히 고려해야 하고 국제해협인 경우에는 통과통항제도가 적용되므로 “선박의 무해통항이 보장될 수 있는 상황”에서만 봉쇄가 가능하다.⁴⁷⁾

43) US Navy, *The Commanders Handbook of the Law of Naval Operation*, 7.7.2.2.

44) US DoD, *Law of War Manual*, 13.10.2.2.

45) Magne Frostad, *op. cit.* p. 202.

46) Magne Frostad, *op. cit.* p. 203.

47) 박성호, 이윤철, “국제해협의 통과통항제도와 호르무즈 해협의 법적 쟁점에 관한 연구”, 『해사법 연구』Vol 24 No 1, 2013, p. 275.

2.3.3. 실효적 강제

봉쇄가 유효하기 위해서는, 즉, 봉쇄된 지역의 출입을 위협하게 만들기에 충분한 지상, 공중 또는 표면 아래 힘이나 다른 합법적인 전투 방법에 의해 유지되어야 한다. 이는 교전국이 봉쇄를 강제할 능력이 없음에도 불구하고 봉쇄를 선언하는 서류봉쇄(paper blockade)를 불법화함으로써 중립국 통상에 대한 제한을 최소화하기 위한 것으로⁴⁸⁾ 봉쇄국이 충분한 전력을 배치할 능력을 갖추지 못한 경우 봉쇄를 선언해서는 안된다는 것이다. 다만 기상 등의 기타 영향에 의해 일시적인 전력의 부재가 발생할 경우에는 봉쇄의 유효성이 상실된다고 보기는 어려우며 봉쇄를 효과적으로 시행하기 위해 필요한 병력은 당시의 군사적 상황에 따라 다르다고 볼 수 있다.⁴⁹⁾

봉쇄를 시행하기 위해 사용될 수 있는 전력에는 수상함, 잠수함, 기뢰, 항공기 그리고 미래전장에 등장할 드론과 사이버 무기체계가 포함된다. 그리고 이러한 전력들은 민간의 소유가 아닌 군대에 소속되어 있는 합법적 전투원의 지위를 가져야 한다.⁵⁰⁾ 또한 현대의 군사기술 발전이 해군 함정 한척의 봉쇄 가능 영역을 상당히 증가시킨 것은 사실이므로 봉쇄국은 자국의 역량을 충분히 검토하여 봉쇄구역을 설정하여야 한다. 또한 탈린 매뉴얼에서는 “국제적으로 적의 통제하에 있는 지역에 대한 대한 통신·사이버 체계 차단을 위한 작전에 봉쇄법을 사용하는 것이 타당하다는 결론을 내리고 있기에, 이러한 사이버 수단역시 해상 또는 지역봉쇄에 적용될 수 있을 것이다. 다만 이러한 능력은 실효적 강제라는 요건을 충족시킬 수 있는 요소라고 보기는 제한된다고도 볼 수 있기에 신중한 검토가 필요하다.⁵¹⁾

2.3.4. 예외의 인정(인도적 물품의 통과 및 구호활동 보장)

봉쇄는 피봉쇄국의 모든 통상을 차단하기 때문에 민간주민에게 큰 고통을 줄 수 있다. 따라서 군사적 목적에 의해 봉쇄를 시행하더라도 의약품과 생존에 필수적인 식량 등 인도적 물품의 통과와 구호 기관의 활동을 보장함으로써 민간주민의 피해와 고통을 최소화할 필요가 있다.⁵²⁾ 이러한 점은 국제인도법의 주요 법원에서도 확인되는데, 먼저 제네바 제4협약(전시 민간인 보호협약) 제23조 1항에는 비록 봉쇄를 침파한 화물이라고 할지라도 다른 목적에 사용되지 않고 남용되지 않는 것이 보장될 경우

48) R. W. Tucker, *The Law of War and Neutrality at Sea*, U.S. Naval War college, 1955, p. 285.

49) US Navy, *The Commanders Handbook of the Law of Naval Operation*, 7.7.2.3, US DoD, *Law of War Manual*, 13.10.2.3, *San Remo Manual*, para.95, 96.

50) Magne Frostad, op. cit. p. 207.

51) Schmitt, *Tallinn Manual 2.0*, p. 505.

52) *San Remo Manual*, para.103, 104.

15세 미만의 아동과 임신부용 물품, 의약품, 종교용품은 자유롭게 통과되어야 한다는 것을 명문화하였고, 2항에서는 물품이 행선지에 도착하지 못할 우려가 있거나 관리가 적절하게 안 될 경우를 제외하고 체약국은 물품의 자유통과를 허가하여야 한다고 명시하고 있다. 또한 1977년의 제네바 협약 제1추가의정서에서도 구호품의 통과와, 민간주민을 위한 구호가 필요하다고 규정하고 있다. 한편 제1추가의정서 54조 및 제2추가의정서 14조는 민간인에 대한 전투방법으로서 기아(기아) 작전을 금지하고 있다. 다만 전투방법으로서 기아작전이 금지된다면 봉쇄에 의해 야기된 경제적 마비는 민간인을 기아에 이르게 할 우려가 크기 때문에 봉쇄작전의 합법성에 대하여 의문이 생길 수 있을 것이다. 특히 기존의 절대적 금제품과 상대적 금제품의 구분이 두 번의 세계대전을 거치면서 무의미해졌으며 전시금제품의 품목이 확대되고 있는 경향에 비추어보면 민간인의 고통은 지속 확대될 수 있다. 따라서 봉쇄와 관련된 관습적 규칙이 존재하기는 하지만, 봉쇄를 제한하는 이러한 규정들의 개선과 발전 등이 요구된다. 특히 전투원과 민간인, 군사목표물과 비군사목표물간의 구별원칙은 인간의 존엄성 보장을 위한 최소한의 노력에 의해 준수되어야 하고 전시 인권에 대한 존중을 보장하는 규범체계의 확립이 필요할 것이다.⁵³⁾

2.3.5. 공평한 적용

공평성에 대한 원칙은 전통적 봉쇄관행과 현재의 관행 모두 동일한 의미로 남아있다. 따라서 봉쇄는 모든 국가의 선박과 항공기에 공평하게 적용되어야 한다. 즉 특정 국가의 선박은 통과시키면서 다른 국가의 선박만 봉쇄해서는 안된다는 것으로 모든 국가를 평등하게 취급하는 한, 일정 종류의 선박에 대해서는 통과를 허용할 수 있다는 것이다. 또한 교전 당사국을 제외한 중립국 중 특정 국가의 선박·항공기에 대한 차별적 봉쇄는 봉쇄를 법적으로 무효로 만들 수 있기 때문에 봉쇄를 적용할 때는 일관된 원칙을 준수하여야 한다.⁵⁴⁾

2.3.6. 중립국과 교전국의 이익 조화

앞서 살펴본 것처럼 오늘날 해상봉쇄의 시행에 있어 가장 우선적으로 고려되어야 할 것은 중립국과 교전국간의 이익을 어떻게 조화시킬 것일지에 대한 내용이므로 예상되는 중립국의 반응, 중립국의 해양력 등을 종합적으로 판단하여야 한다. 예를 들

53) 이민효, 위의 글, pp. 169-170.

54) San Remo Manual, para.100, US Navy, The Commanders Handbook of the Law of Naval Operation, 7.7.2.4.

어서 중립국이 해양강국이라면 강력하게 부정적인 반응을 보여 전쟁 수행에 부정적인 영향을 줄 수 있지만, 반대로 봉쇄를 통해 얻고자 하는 목표의 가치가 중립국의 부정적 반응을 능가할 경우 봉쇄규모가 오히려 확대될 수가 있는 것이다.⁵⁵⁾

예를 들어 포클랜드전은 아르헨티나 본토로 분쟁이 확대되는 것을 방지하기 위한 제한전의 성격을 가지고 있었음에도 양국은 포클랜드 주변에 광대한 봉쇄구역을 선언하고, 허가 없이 동 구역을 침범하는 선박 및 항공기는 적으로 간주하여 공격할 것이라고 발표하였다. 그러나 중립국들은 영국의 이러한 행위에도 불구하고 중립국 선박통항의 보호규정이 있고 영국의 봉쇄구역이 상업적인 이용에 크게 사용되지 않는 구역이기 때문에 대규모 봉쇄구역을 용인했다.⁵⁶⁾

따라서 봉쇄구역을 선언할 때는 기본적으로 봉쇄가 중립 항구 및 해안으로의 출입을 막으면 안 된다는 원칙과 함께 이와 더불어서 동 봉쇄가 중립국의 이익을 얼마나 침해하는지, 중립국이 봉쇄 행위를 어떻게 받아들이는지, 어떤 수단을 이용하여 봉쇄를 할 것인지 등에 관하여 확인하여야 한다. 특히 현대의 봉쇄수단은 함정, 항공기 뿐만 아니라 미사일, 기뢰 등 다양한 수단을 포함하기 때문에⁵⁷⁾ 어떤 수단을 사용하는가에 따라 중립국에게 미치는 영향이 다를 수 있다. 특히 봉쇄의 수단이 중립국 선박과 적 선박을 구별할 수 있는 능력을 충분히 갖추었다면 중립국이 가지는 부담이 최소화 될 수 있으므로 이를 반드시 고려하여야 한다.

2.3.7. 무력 사용의 원칙 준수

봉쇄의 시행에 필수적인 부분은 봉쇄를 위반한 선박을 검색하거나 나포하는 등 실효적 강제를 행할 수 있는 권리이다. 하지만 이는 중립국 선박에 직접적인 해를 가하는 행위이므로 더욱 엄격하게 해석되고 준수되어야 할 필요가 있다. 미 해군 매뉴얼에서는 ① 입검 및 수색 거부, 밀수품 운반, 봉쇄위반 및 위반시도, 서류부족 및 은닉, 적에게 이로운 정보제공 등의 행위를 할 경우 이는 적대행위로 판단하여 군함과 군용기를 이용 나포할 수 있으며, ② 나포된 중립 상선의 파괴는 예외적인 상황에서만 허용되고 이를 방지하기 위해 모든 합리적 노력을 기울여야 하며 만약 파괴해야 한다면 선원의 안전을 보장, 관련된 모든 서류의 보관, 개인 소지품 보호 등의 조치를 하여야 한다고 명시하고 있다.⁵⁸⁾ 다만 중립국 선박이 봉쇄 구역 내에 임시로 정박(투묘)한 상황에서는 다른 정황증거가 없는 한 나포가 정당화되지 않는다.⁵⁹⁾

55) 이민효, 위의 글, pp. 166-167.

56) 이현상, 『해양분쟁과 해군력의 역할에 관한 연구』, 동국대학교 석사학위 논문, 1999, p. 18.

57) Magne Frostad, op. cit. p. 206.

58) US Navy, *The Commanders Handbook of the Law of Naval Operation*, 7.10.

또한 산레모 매뉴얼 67항 및 98항에 따라 불가피하게 공격이 이루어져야 하는 상황에서는 산레모 매뉴얼 제46항에서 언급한 바와 같이 공격 전 예방 조치를 취해야 할 필요성이 있기 때문에 모든 공격 이전에는 반드시 사전 경고를 시행해야 한다. 특히 2010년 가자지구의 “마비 마르바라(Mavi Marmara)” 사건 이후 발간된 팔머 보고서에서는 “경고(warnings)”를 권고하고 있는데, 구체적으로 “다양한 방법으로 진행하며 반복되어야 하고 구체적으로 그 힘의 사용이 임박했다면, 그 사실을 명확하게 전달하고 행동할 것을 제안하는 사람들에게 표시해야 한다. [...] 일단 사용한 힘은 최소한의 필수적, 비례적, 그리고 부수적 인명피해 위험에 대해 주의 깊게 측정되어야 한다.”고 명시하고 있다.⁶⁰⁾

2.3.8. 합리적 실행

합리적 실행 원칙은 위에서 언급한 원칙들을 고려하여 봉쇄국에게 합리적인 규모의 봉쇄를 요구하는 것이다. 따라서 국가정책 결정자들은 봉쇄설정에 영향을 미치는 요인들을 다각도로 검토하여 각 분쟁에 대한 합리적인 봉쇄규모를 선택할 것이며, 중립국과 봉쇄국간의 균형을 유지하여야 한다. 구체적으로 봉쇄규모의 합리성을 판단하기 위해서는 봉쇄설정이 가능한 해역과 봉쇄가 불가능한 해역을 명확히 이해하고 이를 바탕으로 봉쇄를 강제해야 할 군사적 필요성, 봉쇄목표 수준과 중립국 피해의 비례성, 봉쇄구역 출입 선박의 피해 발생 가능성, 봉쇄에 대항할 수 있는 중립국의 해양력 수준, 자국의 봉쇄 강제수단 등을 충분히 고려해야 할 것이다.⁶¹⁾

결론적으로 이러한 지침은 “합법적인 봉쇄는 중립역무에 종사하는 중립국의 권리를 제한하지 않는다”는 이해를 반영하고 있다. 따라서 봉쇄법의 이러한 기본적 목적을 이해하고 지침을 준수한다면 중립국의 피해를 최소화하고 봉쇄의 목표를 효과적으로 달성할 수 있을 것이다.⁶²⁾

59) US Navy, *The Commanders Handbook of the Law of Naval Operation*, 7.7.4.

60) Geoffrey Palmer, *Report of the Secretary-General's Panel of Inquiry on the 31 May 2010, Flotilla Incident*, July 2011, pp. 72-73.

61) M.G.Fraunces, *The International Law of Blockade: New Guiding Principles in Contemporary State Practice*, *The Yale Law Journal* Vol 101, 1992, pp. 913-915.

62) 이민호, 위의 글, p. 168.

IV. 한반도에서의 적용

1. 전시 해상봉쇄 구역의 적용

전시 해상봉쇄는 전쟁의 수행방법으로 행하여지는 전쟁행위로서 적국 또는 적국의 점령지역에 대해 해상교통을 차단하는 방법으로 이루어진다. 이러한 해상봉쇄는 적국의 경제력에 상당한 타격을 주어 전쟁 지속능력을 약화시킬 수 있는 중요한 수단으로 활용될 수 있기 때문에 한국전쟁에서도 해상봉쇄가 활용되었다. 전쟁 발발 5일 후인 1950년 6월 30일 미국은 한국 연안에 대한 해상봉쇄를 결정하고 소련과 중공의 영해를 포함하지 않는 봉쇄구역을 선포하였다. 이때 미국은 중공의 해안까지 봉쇄를 고려하였으나 이론상 봉쇄는 전쟁행위에 해당하므로 전쟁상태에 있는 중공에 대하여 봉쇄를 실시하는 것은 바람직하지 않다고 보았고, 결국 봉쇄는 한반도의 해안으로 국한되었다. 이어서 1952년 UN군은 압도적인 해양우세를 바탕으로 중공과 북한에 대하여 클라크 라인(Clark Line)을 선포함으로써 일종의 준장거리 봉쇄에 해당하는 해상봉쇄를 실시하였다.⁶³⁾ 이처럼 6·25전쟁은 제한적인 전쟁에서 특정 지역을 고립시켜 근접 봉쇄작전을 펼친 좋은 예라고 할 수 있다. 우선 전투 지역이 바다로 둘러싸인 반도였고, 북한군은 잠수함을 비롯한 해상 병력이 부족하였기 때문에 해상으로부터의 보급수단이 소형 증기선, 바지선, 정크선 그리고 어선으로 제한되어 있었다. 특히, 해안선이 긴 한반도의 지형적인 특성으로 보았을 때 해상으로부터 이러한 제한된 보급 수단은 북한이 장기전으로 돌입할 경우 불리할 수 밖에 없었다.

이러한 한반도 전장의 특징은 현재에도 크게 다르지 않기 때문에 향후 전쟁이 발발한다면 해상봉쇄를 중요한 전쟁 수행수단으로 활용할 필요가 있다. 물론 국제법에서 규정하고 있는 바와 같이 전시금제품을 운반하는 선박에 대해서는 임검 및 수색, 요건을 충족한다면 나포와 공격까지 가능하지만 실질적으로 전시 적에게 비중립적 역할을 제공할 것으로 예상되는 중국이 직접적으로 전쟁에 참여하지 않고 중립국으로 남는다면 고려하여야 할 사항이 상당히 복잡해질 수 있다. 예를 들어 중국의 군함이 전시금제품을 운반하고 있다고 의심되는 상선을 호위하고 있는 상황에서 중국의 군함이 자국 상선이 전시금제품을 수송하고 있지 않다는 사실을 보증하고 있다면 임검과 수색이 면제될 수가 있기 때문에 실질적으로 전시금제품 운반을 차단하는 것만으로는 한계가 있을 수 있다.⁶⁴⁾

따라서 이러한 상황에서 해상봉쇄 구역을 설정한다면 적의 전쟁지속능력을 강화할

63) 안준형, 위의 글, pp. 150-151.

64) San Remo Manual, para.120.

수 있는 다양한 시도들을 효과적으로 차단할 수 있을 것이므로 전시 해상봉쇄를 실용적으로 활용한다면 전장의 흐름을 아군에게 유리하게 가져올 수 있을 것이다. 그렇다면 국제법을 고려하였을 때 전쟁 개시(H-hour의 선포)와 동시에 해상봉쇄를 실시하는 것이 가능한가? 위기고조시 한반도 전구에 설정되는 KTO가 일종의 해상봉쇄 구역으로의 효과를 발휘할 수 있는가? 이러한 질문에 답을 하기 위해서는 앞서 살펴본 해상봉쇄의 합법성을 구성하는 요건, 즉 1909년 런던선언 이후 국가들의 실행으로 구축되어 온 관행과 원칙을 재검토할 필요가 있다.

1.1. 실효적 강제, 충분한 선언과 고지

봉쇄를 설정할 수 있는 권리는 교전 당사국들에게 한정되며, 봉쇄국은 이를 봉쇄구역을 설정할 경우 봉쇄를 시작한다는 일방적 의사표시인 봉쇄선언을 행한다. 그리고 이는 국가행위이므로 봉쇄를 설정하는 국가 또는 해군에 의해서 이루어져야 한다.(런던선언 49조) 그리고 봉쇄의 선언에는 봉쇄의 개시일, 봉쇄구역의 범위 및 중립선박에 허용되는 퇴거기한 등이 명시되어야 한다.⁶⁵⁾ 하지만 해상봉쇄의 합법성을 충족하기 위해서는 봉쇄가 선언에만 그치는 것이 아니라 봉쇄국의 해양력이 실효적으로 봉쇄를 행할 정도의 능력을 갖추고 있어야 한다. 이러한 점에서 전시 해상봉쇄구역의 설정 또는 장거리 봉쇄를 행하기 위해서는 한·미 연합 해군이 해양우세를 달성할 수 있는 시기를 다각도로 검토하여 판단할 필요가 있다. 예를 들어 전쟁 초기 아직 NLL 이북에 대한 해양우세권을 달성하지 못한 상황에서 해상봉쇄를 선언하는 행위는 해상봉쇄의 합법성을 충족하지 못하는 행위라고 보아야 할 것이다. 특히 한반도 주변은 과거 1·2차 세계대전이나 포클랜드전 등의 사례와 같이 넓은 수역이 아니고, 좁은 수역에 다수의 전력들이 밀집되어 있는 구조이므로, 봉쇄를 실효적으로 행하기 위해서 적 해군 전력이 약화되는 시기를 고려하여 해상봉쇄구역을 탄력적으로 적용할 필요가 있다.

구체적으로 전쟁 초기에는 NLL 이남에서 적 항구로 이동하는 선박에 대해 제한적인 해상봉쇄를 실시하고, 적 해군 세력 중 가장 위협적인 잠수함이 궤멸되거나, 한·미 연합 해군이 NLL 이북까지 해양우세권을 달성하는 시기에 따라 해상봉쇄 구역을 확장하여 운용하는 방안 등이 고려될 수 있을 것이다. 특히 추가 증원전력이 충분히 보강된 이후부터는 실효적 강제를 행할 수 있는 전력규모가 충분히 갖추어진다고 볼 수 있기에 전면적인 해상봉쇄가 가능하다고 볼 수 있을 것이다. 물론 해상봉쇄 계획이 변경될 때마다 가용한 수단을 이용하여 이해당사국에게 충분히 고지하는 노력 또한 병행되어야 할 것이다.

65) 이민효, 위의 책, pp. 93-94.

1.2. 무엇을 봉쇄할 것인가?, 중립국과 교전국의 이익 조화, 합리적 실행

한반도 근해 전쟁을 수행하는 과정에서 가장 우선적으로 고려해야 하는 것은 중국이 중립국으로 남아 있을 경우 서해에서 중국 선박을 어떻게 통제해야 하며 이를 고려하여 어떻게 봉쇄를 수행할 것인가에 대한 문제일 것이다. 물론 ‘조중 우호 협력 및 호상 원조에 관한 조약(북중우호조약)’에 따라 한반도에 전쟁이 발생하면 중국이 자동개입하므로 중국은 중립국이 될 수 없다고 주장할 수도 있다. 현재 중국에서는 냉전 종식 이후 자동개입 조항이 사문화되었다는 의견이 존재하고, 최근 우크라이나-러시아 전쟁에서 중국이 양국과의 관계를 고려하여 중립국으로 남아있다는 점⁶⁶⁾을 고려하면 한국과도 전략적 협력 동반자로서의 외교관계⁶⁷⁾를 맺고 있는 중국이 한반도 전쟁시 즉각적으로 북한을 지원하여 전쟁에 개입할 것이라고 보기는 어렵다. 또한 중국이 미국과의 관계나 이해관계에 따라 ‘전략적 모호성’을 유지하고 이를 미국과의 관계에서 레버리지로 활용할 수 있기 때문에⁶⁸⁾ 전쟁이 발생하더라도 적어도 중국은 표면적으로라도 중립국의 지위를 유지할 가능성이 높다고 볼 수 있다. 따라서 중국이 중립국이라고 가정하면 해상봉쇄 구역의 설정에 있어 중국의 이해관계 역시 고려하여야 한다.

특히 한국과 중국은 아직 배타적경제수역 등 해양경계획정이 이루어지지 않았기에 임시로 한·중 잠정조치수역을 설정하고 동 구역내에서 한·중 어선의 공동 조업을 허가하고 있다. 따라서 해상봉쇄 구역 설정시에는 중립국과 교전국의 이익이 조화되어야 한다는 원칙에 부합될 수 있도록 중국선적 어선들의 조업이 제한되지 않는 선에서 비례성 검토가 이루어져야 할 필요가 있다. 또한 UN 해양법 협약이라는 국제적 질서 내에서 상대방에게 적대행위를 할 수 있는 수역, 즉 해전수역은 ① 교전국의 영해와 내수, 영토, 배타적 경제수역, 대륙붕과 군도수역, ② 공해, 일정한 제한하에서 중립국의 배타

[그림 1] 한·중·일 해상경계 현황



* 출처 : 외교통상부 홈페이지

66) YU BIN, *China's Neutrality in a Grave New World*, Russia in global affairs, 2022.11.4.

67) 한겨레 신문, “중 외교부 한-중 전략적 협력 동반자 관계 전진 원해”, 2022.5.20.

68) 연합뉴스, “전쟁 자동개입 ‘北中조약’ 사실상 사문화”, 2011.9.2.

적 경제수역과 대륙붕의 수상 및 상공으로 규정할 수 있다.⁶⁹⁾ 이러한 해전수역의 범위와 관련하여 무력분쟁과 무관한 중립국의 이익과 권리와 보장되는 중립국 관할의 배타적 경제수역과 대륙붕에 전쟁수역을 설정할 수 있는가 하는 것은 다른 문제이고, 중립국의 배타적 경제수역과 대륙붕이 경제적인 측면에서 중립국의 이익에 영향을 줄 수 있는 수역이기는 하지만, 국제법상 일반적으로 동 수역들에서 적대행위가 허용된다는 것은 인정되고 있다는 것을 고려할 필요가 있다.⁷⁰⁾ 다만 이 경우 동 수역에서는 중립국의 관할권, 즉 권리의무에 대한 타당한 고려가 필요할 것이고, 해상봉쇄 구역은 봉쇄침과 선박에 대한 강제적 처벌이라는 행위가 수반됨에 따라 오히려 전쟁수역보다 더욱 엄격한 설정기준이 필요하므로 해상봉쇄 구역 설정시에는 중립국 선박 통항의 제한에 따른 경제적 손해 등에 대한 비례성 평가를 엄격하게 시행할 필요가 있다.

이러한 점에서 전시 한반도 전구에서 일종의 전쟁수역으로의 지위를 가지는 KTO가 해상봉쇄구역으로서 활용될 수 있는가를 판단해보면 해상봉쇄구역으로서의 요건을 충족하고 있다고 보기는 어렵다. KTO가 설정되는 전쟁 초기 적 해군의 지대함미사일, 잠수함정의 위협이 상존한 상황에서 한·미 연합해군이 KTO 전반에 대한 해양우세를 달성하기는 어렵고, 중국이 중립국으로 남아있는 상황에서 중국 상선의 통항로와 어선의 조업구역으로 활용되는 서해상에서의 봉쇄 조치는 비례성 원칙을 고려하여 KTO와는 다른 형태로 설정될 필요가 있다. 이러한 과정에서 해상봉쇄의 정당성을 확보하기 위해서 분쟁에 관여하고 있지 않은 중립국 선박과 항공기가 통상적으로 이용할 수 있는 안전통항로를 설정하고 그들에 대한 공격위험을 감소시키기 위한 특별한 조치 등의 수단을 강구할 필요도 있다.

한편 기아(starvation)작전의 금지가 국제인도법에서 일종의 강행규범으로 작용하는 점을 고려하여 적 민간인이 생존을 위해 어로활동을 하는 것에 대한 봉쇄여부 역시 고려할 필요가 있다. 한국전쟁에서도 유사한 상황이 발생했는데, 당시 봉쇄임무를 담당하던 미 해군이 북한 어민들의 어로활동을 금지하자 이는 인도주의적 차원에서 불법이었다는 논란이 발생한 것이다. 즉 봉쇄를 통해 북한 주민의 어로활동을 금지하는 것은 어업을 생업으로 하는 주민의 기아상태를 강제하고 이들의 이주를 강제하는 결과를 초래하였다는 것이다.⁷¹⁾ 하지만 당시 북한은 어선과 형태가 유사한 소형선박을 이용하여 보급품과 무기류를 밀반입하고, 나아가서 이를 이용하여 해안에 기뢰를

69) 이민효, “제1차 세계대전 이후 주요 해전에서 전쟁수역의 설정과 운용에 관한 연구”, 『군사』제72호, 2009, pp. 258-259.

70) 이민효, 『해양에서의 군사활동과 국제해양법』, (서울 : 연경문화사, 2007), pp. 177-178.

71) 안준형, 위의 글, p. 151.

부설함으로서 UN군의 작전에 큰 지장을 초래하였기 때문에 어로활동을 금지하는 봉쇄는 기대되는 이익이 예상되는 민간인의 피해와 비교하여 결코 작다고 할 수 없기에 정당화될 수 있는 요건이 충족되었다고 평가되었다.

관련하여 소형선박을 이용한 기뢰부설 행위는 현대전에서도 상륙전력 등에게 심각한 위협으로 작용할 수 있기 때문에 향후 전시 해상봉쇄에서도 적 연안에 대한 봉쇄는 정당화될 수 있겠지만 단순히 어업으로 인한 수산물이 적의 보급품으로 활용된다는 의심만으로는 비례성 원칙을 충족하기가 어렵다고 볼 수 있으므로,⁷²⁾ 관련하여 소형선박이 기뢰부설 선박으로 활용된다는 정황증거 등을 명확히 수집하여 군사적 이익과 민간이 피해를 고려한 비례성 평가를 거치고 관련 근거를 유지할 필요가 있다.

2. 전시 금제품 수송 중립국 선박에 대한 대응

해상봉쇄가 실효적으로 이루어진다면 적국에 경제적 타격을 가함으로서 전쟁에서 유리한 고지를 점할 수 있겠지만, 적법성이 결여된 해상봉쇄의 실행이나 중립국과의 갈등, 기타 전쟁 수행과정에서의 문제로 인해 해상봉쇄가 제한될 수 있다. 이러한 상황에서는 앞서 살펴보았듯이 전시금제품을 수송하는 등 적국에 '비중립적인 역무'를 제공하는 중립국 상선은 중립법상 나포의 대상이 된다는 점에서 전시금제품을 수송하는 선박에 대응하는 개념으로 적용하는 것이 효과적일 수 있으므로 이에 대비한 대응체계 또한 구축할 필요가 있다.

과거 한국전쟁에서는 개전 초기부터 해상봉쇄가 효과적으로 이루어짐에 따라 대부분의 보급지원이 육로를 통해 이루어졌고 이로 인해 전시금제품 통제는 크게 고려되지 않았기에 나포는 대부분 평화선을 침범하여 불법어로행위를 자행한 일본어선을 대상으로 이루어졌다.⁷³⁾ 그리고 1952년 10월 4일 포획심판소의 설립 전에는 나포된 선박에 대한 몰수는 관할 지방법원의 판결에 근거하였으나, 동년 10월 4일 포획심판소 설립 이후 나포된 선박은 모두 포획심판소로 회부되었다. 당시 우리나라는 포획심판소를 사법부가 아니라 법무부 산하에서 2심제로 운영하였고⁷⁴⁾, 심판은 판사, 검사, 변호사, 해군장교, 외무부 직원 등으로 이루어진 심판관에 의해 이루어졌다.⁷⁵⁾ 하지만 한국전쟁 당시 설치된 포획심판소의 법적 근거가 된 포획심판령은 1953년 12월

72) 안준형, 위의 글, p. 152.

73) 안준형, 위의 글, pp. 154-158.

74) 미국 등 영미법계 국가의 경우 연방지방법원이 포획심판의 관할권을 가지고, 심판결과에 대해서는 연방대법원에 상고할 수 있도록 하고 있다. 반면 독일, 일본 등 대륙법계 국가에서는 판사와 행정부 공무원으로 편성된 별도의 독립기관에서 포획심판을 관장한다.

75) 대통령 긴급명령 제12호, 포획심판령(1952.10.4.).

12일 어업자원보호법이 제정된 이후 사실상 적용되지 않았으며, 이후 제2공화국 수립을 위한 제3차 개헌시(1960년 6월 15일) 한국전쟁시 운용된 포획심판소의 헌법상 근거였던 대통령 긴급명령이 삭제되면서 사문화된 것으로 간주되고 있다.⁷⁶⁾ 물론 현재 ‘전시대기법령⁷⁷⁾’을 통해 계획된 포획심판소의 운영방식이 있기는 하지만 이는 과거 한국전쟁 당시 설치·운영된 사례와 상당히 차이가 존재하므로 실제 적용될 수 있도록 평시부터 치밀한 준비가 필요할 것이다.⁷⁸⁾ 이를 위해 한·미 연합연습과 정부연습을 연계하여 해군과 사법부, 행정부가 참여한 가운데 모의연습을 진행하는 것도 고려할 필요가 있다.

또한 향후 전쟁이 발발한다면 중립국으로터의 전시금제품 유입이나, 비중립적인 역무에 효과적으로 대응하기 위해 ‘합리적으로 특정된’ 전시금제품의 목록과 함께 대응계획을 세부적으로 마련하고 전시에 이를 선언할 준비를 할 필요가 있다. 앞서 언급하였듯이 과거 1909년 런던선언에서 전시금제품의 유형 및 각 유형에 해당하는 물품의 종류를 절대적 금제품, 상대적 금제품, 비전시금제품 등으로 일반적으로 규정하기는 했지만, 이후 많은 전쟁을 거치면서 이러한 금제품 간의 구별은 모호해진 것으로 간주되고 있다.⁷⁹⁾ 따라서 향후 전시에 대비하여 사전에 전시금제품의 구성요건을 확인하고 그 목록을 작성·유지할 필요가 있다. 구체적으로 전시금제품의 구성요건은 군용으로 제공될 수 있고(susceptible of belligerent use), 적성목적지(enemy destination)을 가진 것이어야 한다고 명시⁸⁰⁾되는 등 상당히 모호하기 때문에 전쟁의 목적과 적의 강·약점 등을 명확히 파악하여 어떤 품목을 전시금제품으로 지정하였을 때 가장 실효성이 높은지를 검토하고 그 목록을 사전에 작성하는 등의 노력이 필요할 것이다.

V. 결 론

지금까지 본 연구에서는 해상봉쇄법 적용의 변천 과정을 재조명하고, 이를 통해 해상봉쇄의 합법성을 보장하는 기본원칙을 도출하였다. 그리고 이러한 기본원칙을 고려하여 전시 한반도 근해에서 봉쇄를 실효적으로 행하기 위해 “적 해군 전력 약화시기

76) 안준형, 위의 글, p. 158.

77) 전시법령에 대한 세부내용은 안준형, 위의 글, pp. 58-159. 각주 참고.

78) 안준형, 위의 글, p. 159.

79) 이한기, 『국제법 강의』, (서울 : 박영사, 2006), p. 781.

80) 이한기, 위의 책, p. 780.

를 고려한 해상봉쇄구역의 탄력적 적용” 등과 같은 방안과 함께 전시금제품 운반 선박에 대한 대응을 위해 ‘합리적으로 특정된’ 전시금제품의 목록 준비, 대응계획 마련, 포획심판소 설치 준비 및 연습 등의 대응체계 구축 필요성을 제시하였다.

역사적으로 해상봉쇄는 해양강대국들에 의해 거의 모든 전쟁에서 해양통제권 확보와 경제전을 위한 수단으로 이용되어 왔다. 특히 최근 낸시 펠로시 미국 하원의장의 대만 방문에 대한 항의의 일환으로 72시간 동안 진행된 중국 인민해방군의 ‘대만 봉쇄’는 여전히 해상봉쇄가 유효한 군사적 수단임을 전 세계에 보여주었다. 하지만 해상봉쇄는 봉쇄를 침파한 선박에 대하여 강력한 대응조치를 한다는 점에서 교전당사국이 아닌 중립국에게도 상당한 불이익을 끼치게 되므로 그 적용에 있어서 엄격한 기준이 필요했고 이에 따라 기존의 전통적 근접봉쇄 관행을 기초로 봉쇄를 위한 기초적 원칙이 확립되어왔다. 그리고 1차·2차 세계대전 등을 거치며 과학기술의 발전과 새로운 전투수단의 등장은 장거리 봉쇄 등 봉쇄의 관행을 변화시켰고 이와 함께 세계경제의 상호의존성과 무역의 확산, 해상수송 규모의 확장 등은 봉쇄를 더욱 효과적인 무기로 만들게 되었으며 이는 결국 기존의 봉쇄관행과 이를 규제하는 규범 간의 괴리를 야기하였다. 따라서 해상봉쇄로 인한 중립국과 교전국간의 이해관계의 충돌로 불필요한 갈등이 야기될 가능성 또한 증가하게 되었다.

그럼에도 불구하고 해양전략의 관점에서 볼 때 해상봉쇄는 해군력을 이용하여 최소한의 비용으로 최대의 효과를 얻을 수 있는 수단이며, 바다에 의존하는 국가에게 큰 영향을 미칠 수 있는 일종의 무기이다. 따라서 향후 한반도에 다시금 위기가 찾아오게 된다면 해상봉쇄라는 수단은 우리가 선택할 수 있는 하나의 전략적 옵션으로서 활용 될 수 있다고 볼 수 있다.

그러나 해상봉쇄는 앞서 살펴보았듯이 중립국과의 이해관계가 존재한다는 점에서 예민하고 융통성 있는 해군력 투사 수단으로 활용되어야 한다. 특히 해상봉쇄의 합법성을 보장하기 위한 원칙을 고려하여 신중하고 합리적인 판단을 통해 활용될 때에만 훌륭한 국가 의지의 수행수단으로서 그 목적을 달성할 수 있다는 것을 확실히 이해하여야 한다. 따라서 우리는 현재 국제적으로 통용되는 해상봉쇄법의 내용을 명료하게 이해하고 전장 상황에 대한 예측을 통해 합법성을 갖춘 봉쇄의 설정이 가능하도록 결정하여야 할 것이다. 그리고 이러한 노력이 곧 우리의 봉쇄행위가 국제적으로 신뢰받을 수 있는 기초가 될 것이고 궁극적으로는 교전국과 중립국 간의 불필요한 분쟁을 억제함으로써 효과적인 전쟁 수행을 가능케 할 수 있을 것이다.

참 고 문 헌

1. 저서

- 이민효, 『해상무력분쟁법』, (파주 : 한국학술정보, 2010).
- 이민효, 『해양에서의 군사활동과 국제해양법』, (서울 : 연경문화사, 2007).
- 이한기, 『국제법 강의』, (서울 : 박영사, 2006).
- Michael Bothe, “The Law of Neutrality”, in Dieter Fleck (ed.), *The Handbook of International Humanitarian Law* (Oxford University Press), 2013.
- N, Ronzitti, *The Law of Naval Warfare*, (London : Martinus Nijhoff Publishers), 1988.

2. 논문

- 김동욱, “현대 잠수함전을 규율하는 전쟁법에 관한 연구”, 『인도법 논총』, 2005.
- 김득주, “걸프전쟁의 국제법적 조명”, 『국방연구』제35권 2호, 1992.
- 김보영, “유엔군의 해상봉쇄·도서점령과 NLL”, 『한국근현대사연구』제62집, 2012.
- 김영규, “해상봉쇄의 변화에 관한 연구”, 연세대학교 석사학위 논문, 2003 .
- 박성호, 이윤철, “국제해협의 통과통항제도와 호르무즈 해협의 법적 쟁점에 관한 연구”, 『해사법 연구』Vol 24 No 1, 2013.
- 안준형, “국제법상 중립법의 실효성과 한반도에서의 적용” 『국제법학회논총』 제61권 3호, 2016.
- 이민효, “해상봉쇄법의 변천과 한반도에서의 적용에 관한 연구”, 『국제법학회논총』, 제46권 제1호, 2001.
- 이민효, “제1차 세계대전 이후 주요 해전에서 전쟁수역의 설정과 운용에 관한 연구”, 『군사』제 72호, 2009.
- 이현상, 『해양분쟁과 해군력의 역할에 관한 연구』, 동국대학교 석사학위 논문, 1999.
- Adam Biggs and Dan Xu, “Theoris of naval blockade and their application in the Twenty-First Century”, *Naval War College Review*, Vol. 74, 2021.
- D. Vagts, “The Traditional Legal Concept of Neutrality in a Changing Environment”, *American University International Law Review*, 1998.
- James F, Mcnilty, “Blockade : Evolution and Expectation”, *US Naval War College International Law Studies*, 1980, pp. 172-174.
- Magne Frostad, *Naval Blockade, Arctic Review on Law and Politics* Vol. 9, 2018, N Ronzitti(ed), *The Law of Naval Warfare:A Collection of Agreements and Documents wothe Commentaries*, *Martinus Nijhoff Puvlishers*, 1988, R. W. Tucker, *The Law of War and Neutrality at Sea, U.S. Naval War college*, 1955
- US Department of Defense, “Law of War Manual 13.10.”, 2015.

3, 기타 자료

대통령 긴급명령 제12호, 포획심판령(1952.10.4.).

연합뉴스, “전쟁 자동개입 ‘北中조약’ 사실상 사문화”(종합) 2011.9.2.

한겨레 신문, “중 외교부 한-중 전략적 협력 동반자 관계 전진 원해”, 2022.5.20.

Convention (XIII) concerning the Rights and Duties of Neutral Powers in Naval War, Jan. 26, 1910.

Geoffrey Palmer, Report of the Secretary-General's Panel of Inquiry on the 31 May 2010 Flotilla Incident, July 2011.

International Military Tribunal, Nuremberg. Judgment of 1 October 1946, para 508 : war crime.

Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion, ICJ Reports 1996.

San Remo Manual on International Law Applicable to Armed Conflict at Sea, 1994, Schmitt, Tallinn Manual 2.0.

US Navy, The Commanders Handbook of the Law of Naval Operation, 7.4.2.

YU BIN, China's Neutrality in a Grave New World, Russia in global affairs, 2022.11.4.

〈Abstract〉

Legitimacy of the wartime maritime blockade of the Korean Peninsula
: Focusing on the response to ships in neutral countries

Park, Hyun-rok

(Republic of Korea Navy, Submarin Force Command)

The maritime blockade has long been used as a means of war in that it serves as a bridge for economic warfare by paralyzing enemy maritime transport, although it is not a decisive battle, and in the Korean War, U.N. forces have achieved significant results in the war with limited maritime blockade through the Clark Line. However, with China emerging as a maritime powers based on its strong naval power, there is a lack of consideration on how to set up a blockade to block maritime activities and how to respond neutral ships or carrying wartime contraband products if war breaks out again on the Korean Peninsula, In addition, since maritime blockade should be used as a sensitive and flexible naval force projection in that it has interests with neutral countries, it should be carefully reviewed in that it can be used only through careful and reasonable judgment considering the principle of ensuring the legality of maritime blockade

Therefore, in this study, Reexamine the process of change in the application of the International Law of Blockade, and through this, Derive the basic principle of ensuring the legitimacy of maritime blockade. In addition, by reviewing the application of these basic principles in the waters off the Korean Peninsula at wartime, we presented answers to research questions by reviewing what needs to be done to neutral ships and ships carrying wartime contraband products, and considered the implications for us

Key Words : Sea blockade, Maritime neutrality laws, Neutral country ships, KTO, Wartime Contraband