

외국선박의 내수 및 영해 무단정박에 관한 연구

임채현* · 이창희**† · 정대득***

* 목포해양대학교 해양경찰학부 교수, ** 목포해양대학교 해상운송학부 교수,

*** 목포해양대학교 항해학부 교수

A Study on Unauthorized Anchoring of Foreign-flag Vessels in Internal Waters and Territorial Sea

Chae-Hyun Lim* · Chang-Hee Lee**† · Dae-Deuk Jeong***

* Professor, Division of Coast Guard, Mokpo National Maritime University, Mokpo, Korea

** Professor, Division of Maritime Transportation, Mokpo National Maritime University, Mokpo, Korea

*** Professor, Division of Navigation Science, Mokpo National Maritime University, Mokpo, Korea

요 약 : 내수란 영해기선의 육지측 수역으로 연안국의 주권이 미치는 수역이며, 다만 직선기선을 채용하여 새로이 내수로 편입된 곳에서는 연안국의 주권과 함께 외국선박에게는 무해통항권이 인정된다. 특히, 우리나라는 서남해안에 직선기선을 채용하여 무해통항이 인정되는 넓은 내수를 보유하고 있는데, 어업·안전·환경·안보 등 연안 이익을 보호하기 위해 내수를 이용하는 외국선박을 적절히 관리할 필요가 있다. 또한, 영해의 경우에도 연안국의 주권이 미치는 수역으로 연안국의 주요 이익의 보호를 위해 매우 중요한 수역이다. 최근 내수나 영해에서 무단정박·정류하는 외국선박과 충돌사고가 빈번히 발생하여 우리나라에 큰 위협이 되고 있다. 이에 이 논문은 우리나라 내수 또는 영해에서 무단으로 정박·정류한 외국선박의 충돌사고에 관한 사례를 분석하고, 외국선박의 내수 및 영해 통항에 관련된 국내외 법체계를 확인하고 고찰하여, 내수 및 영해에서 외국선박의 무단정박은 무해통항요건을 위반한 것으로, 관련 법률에 따른 처벌가능성을 제시하였고, 내수 및 영해통항 및 정박에 관한 바람직한 법제도 정비방안을 제시하였다.

핵심용어 : 내수, 외국선박, 무해통항권, 무단정박, 영해 및 접속수역법

Abstract : *Internal Waters refer to the waters located at the landward side of a baseline and is completely under the sovereignty of a coastal state. However, the right of innocent passage of foreign-flag vessels is recognized in internal waters that are newly incorporated by establishing a straight baseline. Korea has a massive Internal Waters on its south-western coast where the straight baseline is adopted and has a wide Internal Waters that allows innocent passage. A foreign-flag vessel navigating the internal waters must be properly managed according to the interest of the coastal states such as the fishing-safety-security-environment around the Korean coast. Additionally, Territorial Sea comes under the sovereignty of a coastal state and it is a very important sea area for managing the interests of the coastal states. However, several collision accidents involving illegally anchored or drifted foreign-flag vessels have been occurring recently in the Korean Internal Waters and Territorial Sea, and such accidents are a threat to its interests. Thus, this paper analyzes the cases of collision of foreign-flag vessels that anchored or drifted without authorization, and examines domestic-international laws on the passage of foreign-flag vessel through Internal Waters and Territorial Waters. Finally, this paper suggests that unauthorized anchoring of foreign-flag vessels in Korean Internal Waters and Territorial Water violates the requirements for innocent passage and this violation is punishable according to related Acts; a desirable improvement plan for the legal system of passage through Internal Waters and Territorial Waters.*

Key Words : *Internal Waters, Foreign-flag Vessel, Right of Innocent Passage, Unauthorized Anchoring, the Territorial Sea and Contiguous Zone Act*

* First Author : chlim@mmu.ac.kr, 061-240-7229

† Corresponding Author : chalee@mmu.ac.kr, 061-240-7168

1. 서론

내수(internal waters)란 영해기선의 육지측 수역으로 전적으로 연안국의 주권이 미치는 수역이며 하천·운하·호수 등을 포함하는 개념이다. 지리적 요건에 따라 직선기선(보통은 통상기선)을 설정할 수 있고, 직선기선을 설정한 경우 확장된 육지측 수역도 내수이며 외국선박의 무해통항권이 인정되는 등 통상기선에 따른 내수와 일부 연안국의 권리·의무에 차이가 발생한다. 통상 내수는 어민들의 생계활동, 자원 채취, 과학조사, 해상교통로로 이용되는 등 그 활용도는 다양하다고 할 것이다.

영해의 경우에도 연안국의 주권이 인정되는 수역으로 국가영역을 구성하는 주요 요소이다. 「1982년 해양법에 관한 국제연합협약(United Convention on the Law of the Sea, 1982)」(이하 ‘해양법협약’이라 한다)상 영해기선을 기준으로 거리 기준으로 영해를 설정할 수 있고, 영해 내에서의 연안국의 권리·의무가 상세히 규정되어 있다. 내수와 일부 법적지위에 차이가 있을 수는 있겠지만 그 정도가 크다고 볼 수는 없는 것으로 보인다. 영해든 내수든 연안국의 육지영토와 분리될 수 없는 밀접한 관련성을 가지며, 연안국의 주권, 안보 등의 보호에 있어 핵심적인 공간이다.

다만, 내수 및 영해는 선박의 통항이 가능한 곳이고, 교역을 위해서는 필수적으로 외국선박도 통항이 필요한 곳이다. 이에 해양법협약은 직선기선이 설정된 곳의 내수와 영해에서 외국선박의 무해통항(right of innocent passage)을 인정하고 있고, 연안국은 무해통항과 관련한 법령을 제정하여 연안의 안전, 환경보호, 안보 등 연안국의 이익을 보호할 수 있도록 규정하고 있다.

그러나 최근 우리나라 내수 및 영해에서 외국선박의 무단정박·정류로 인한 사고가 발생하고 있고, 이는 우리 연안의 안전 및 환경보호 등에 심각한 위협을 구성하고 있다. 따라서 외국선박의 무단정박·정류의 통제를 위해 관련 법제 현황과 이를 개선할 수 있는 방안에 대한 검토가 필요할 것으로 사료된다.

이에 본 논문은 외국선박의 무단정박·정류가 주로 발생하고 문제가 되고 있는 내수를 중심으로 정박 중 발생한 충돌사례를 분석하고, 내수 및 영해에서 외국선박의 통항 및 정박에 관한 관련 법체계를 검토하여 외국선박의 무단정박·정류의 통제에 관한 현재 법체계의 문제점과 개선방안을 제시하고, 외국선박에 의한 무단정박·정류를 억제하기 위한 통제기능의 강화 방안과 홍보 방안 등에 대해 검토하고자 한다.

2. 사례분석

2.1 어선 제7동양호·유조선 캡틴 존호 충돌사건(ICMST, 2017a)

인천광역시 동구 선적의 어선 제7동양호는 2016년 10월 21일 04시경 선장을 포함한 9명의 선원이 승선한 가운데 조업차 서해특정해역을 향하여 항해를 시작하였다. 제7동양호 선장은 전날 조업 및 입항 후 하역작업을 통해 피로가 누적된 상태였으며, 조업구역으로 자동조타를 실시한 후 조타실 의자에 앉은 상태로 졸음운전 하였다.

한편 몰타 선적의 유조선 캡틴 존호는 알제리에서 출항하여 2016년 10월 18일 인천 옹진군 부근에서 해상교통관제센터에 입항예정보고를 하였는데, 해상교통관제센터에서는 장안서제2입항대기정박지가 혼잡함을 알리며 선장으로 하여금 장안서제2입항대기정박지 또는 신도 서방 약 10마일 해상에 정박하라고 조언하며 관련 법령에 따라 허가나 신고 없이 대한민국의 영해 또는 내수에 정박해서는 안 된다는 사실은 적극적으로 안내하지 않았다.

캡틴 존호의 이등항해사는 정박당직 수행 도중 약 0.6마일 떨어진 해상에서 제7동양호가 캡틴 존호의 좌현 선수로 접근하는 것을 레이더로 확인하였는데, 이등항해사는 제7동양호가 진행방향을 바꾸지 않자 기록을 올렸으나 2016년 10월 21일 05시 29분경 결국 충돌하였다.

해양안전심판원은 「국제해상충돌예방규칙(International Regulations for Preventing Collisions at Sea, 1972)」 제2조에 의해 선원의 상무로서 특별한 이유가 없는 한 항해하고 있는 선박이 정박하고 있는 선박을 피하여야 하고, 조종성능이 우수한 선박이 그렇지 못한 선박의 진로를 피하는 것이 항해자들이 오랫동안 관습적으로 지켜온 불문율이라고 판단하여 제7동양호의 선장에게 6급항해사 업무를 1개월 정지를 명하였다.

한편 캡틴 존호에 대해서는, 「영해 및 접속수역법」상 내수에 속하는 외해에서 무단정박하여 이 해역을 통과하는 선박에 대해 해상장애물로 작용하였다는 점에서 충돌사고의 간접적 원인이 있다고 보았다. 다만 본 심판에서는 캡틴 존호의 이등항해사 또는 선장에 대한 벌칙이 제시되지는 않았으며, 해상교통관제센터로 하여금 대한민국의 영해 또는 내수에 정박하려는 외국선박을 적극 계도할 수 있도록 개선요청을 남겼다.

2.2 어선 명정호·자동차운반선 오토 아틀라스 충돌사건(ICMST, 2017b)

충남 서천 선적의 어선 명정호는 2016년 9월 12일, 선장을 포함한 6명의 선원과 함께 멸치조업지인 백아도 북서방을

항해 출항하였다. 2016년 9월 14일 오전에 멀치어장이 형성 될 것으로 보이는 곳에서 조업을 시작하고 이튿날 조업을 완료하여 피로가 누적된 상태로 출항항으로 귀항하기 시작하였다.

한편 파나마 선적의 자동차운반선 오토 아틀라스는 공선 상태로 평택부근에 도착하여 용선주로부터 화물선적일정이 정해지지 않아 격렬비열도 부근에서 투묘하고 약 한달 간 대기하라는 전문을 받았으나, 이전에 투묘한 적이 있던 울도 남서방이 더 안전하다고 판단하여 2016년 9월 4일부터 투묘 후 대기하고 있었다.

2016년 9월 15일 오전 5시 59분경 오토 아틀라스의 정박당직을 수행 중이던 일등항해사는 자선으로 접근하는 명정호를 보았으나 처음에는 대수롭지 않게 생각하다가 명정호가 계속 접근해오자 초단파무선전화로 상대선을 호출하였다. 명정호의 선장은 충돌 1시간 전에 자동식별장치를 통해 정박 중이던 오토 아틀라스를 확인하였으나 육안으로 보지는 못하였고, 계속적인 줄음운항 중 충돌 30분 전에 상대선이 정박하고 있는 것을 뒤늦게 발견하여 주기관을 후진하였으나 결국 충돌하였다.

해양안전심판원은 「국제해상충돌예방규칙」과 항해자들의 관습을 들어 명정호의 선장에게 6급항해사 업무를 1개월 정지를 명하였다. 한편 오토 아틀라스의 선장에게는 대한민국의 내수에 정박하기 위한 적법한 절차를 거쳤다면 검토과정에서 사고가 빈번한 지역에 정박하도록 허가가 이루어지지 않았을 것이며, 일등항해사에게는 정박당직 수행 시 주위경계를 소홀히 하고 충돌을 피하기 위한 적극적인 협력동작이 없었다는 것을 이유로 각각 견책하였다.

오토 아틀라스 측은 충돌사고 원인의 제공정도를 밝혀줄 것을 요청하였는데, 직접적인 충돌원인이 된 명정호 측 줄음운전이 90%, 적법한 허가나 신고 없이 무단 정박한 오토 아틀라스 측이 10%의 원인을 제공한 것으로 배분되었다.

2.3 어선 제203대영호 · 로로화물선 제이에프이-1 충돌사건 (ICMST, 2018)

제203대영호는 인천 남동구 선적의 근해자망어선으로, 금어기를 제외하면 전국 연안에서 꽃게조업을 수행하는 선박이다. 선장을 포함한 15명의 선원은 2017년 9월 4일 꽃게 조업을 위해 서해특정해역으로 출항하였으며, 2017년 9월 9일 조업을 종료하고 공선상태로 귀항하고자 하였다. 당시 해상엔 짙은 안개로 시정이 좋지 않았으나 제203대영호 선장은 조타실에서 혼자 당직을 수행하며 무중신호를 울리지 않고 항해하였다. 이후 충돌 45분전, 레이더상 약 6마일 바깥의 제이에프이-1을 처음 인지하였으나 좀 더 가까이 접근하면 다시 관찰하기로 하고 계속 항해하였다.

한편 제이에프이-1호는 평택·당진-일본(미즈시마항)을 월 3항차 운항하는 파나마 선적의 로로화물선으로, 2017년 9월 7일 평택·당진에 화물을 양하하였는데, 이튿날 차항이 정해지지 않았다. 또한, 제이에프이-1호 선장은 자신이 외국선박으로서 항계 밖에서 정박하는 것은 위법이 아니라고 잘못 알고 해상교통관제센터에 보고하지 않은 채 임의로 대한민국 내수에 정박하였다.

2017년 9월 9일 07시 40분경 제이에프이-1호의 필리핀 국적 3등항해사는 정박당직을 시작하였고, 같은 날 09시 50분경 선장도 선교에 올라와 정박 중 안개가 짙자 통항선박을 경계하면서도 규정된 무중음향신호를 하지는 않고 지나가는 선박이 있을 때에 한 번씩 기적만 취하였으며, 선장은 약 20분간 선교에 체류 후 업무협의차 선교를 떠났다.

선장이 선교를 비우고 약 5분 뒤, 3등항해사는 윈브리지에서 경계하던 중 제203대영호를 육안으로 확인하지 못한 상태에서 레이더 확인 차 선교로 들어갔는데, 동시에 제203대영호 선장은 항행 중 다른 어선들의 동정에 신경 쓰다가 제이에프이-1호의 존재를 깜빡하고 결국 2017년 9월 8일 10시 18분경 두 선박은 충돌하였다.

해양안전심판원은 「국제해상충돌예방규칙」과 항해자들의 관습 및 해사안전법상 제한된 시계에서의 항법과 경계방법, 안전속력, 충돌회피동작 등의 위반을 적용하여 제203대영호의 경계소홀, 안전속력 위반 및 무중신호 불이행으로 제203대영호 선장의 6급항해사 업무를 1개월 정지하며 3개월간 징계 집행의 유예와 14시간의 직무교육 수장을 명하였다.

한편 제이에프이-1호 측에 대해서는 무단정박과 경계소홀, 무중신호 불이행이 지적되었는데, 사고지점이 대형 상선들의 정박지로 지정된 곳이 아님으로 상대측의 평소엔 없던 장애물의 예측불가능성을 발생시킨 것이라 판단하여 제이에프이-1호 선장을 견책하였다.

이 사고의 양 측은 원인제공의 비율을 밝혀줄 것을 요청하였는데, 해양안전심판원은 제한된 시계에서 과속·무중신호 불이행·경계소홀로 제203대영호 측에 80%, 무단정박·무중신호 불이행·경계소홀로 제이에프이-1호 측이 20%로 각각 배분하였다.

2.4 어선 제305경선호 · 석유제품운반선 스톨트 보이저호 충돌사건 (ICMST, 2020)

해당 사고발생 직후 해양경찰의 조사에서 양 선박의 손상이 경미하고 사고원인이 간단·분명하여 내사종결하고 심판 불필요처분이 결정되었으나, 사고 약 3년 후 제305경선호 선장이 상대측 선체수리대금 청구금액이 과다함을 원인으로 심판을 요청하여 스톨트 보이저호 측 사고보고서와 당시 사

고의 관련자인 선장과 2등항해사의 서면진술 내용을 통해 제한적인 심판이 이루어졌다.

제305경선호 선장은 2017년 8월 18일 충남 태안을 출항하여 격렬비열도 인근 조업지로 향했으며, 혼자 항해당직을 수행하던 중 레이더에 약 12마일 거리에 있는 선박을 확인하고 통상 항해중인 상선과 같이 당연히 피해갈 것으로 생각하여 별다른 주의를 기울이지 않았다.

홍콩 선적의 스톨트 보이저호는 2017년 8월 18일 우리나라 영해에 진입하였으나 차항이 결정되지 않아 같은날 격렬비열도 남동방해역에 정류(Drift)하고 주기관을 항시 사용 가능한 상태로 유지하였다. 같은 날 14시 10분경 당직업무 수행 중이던 스톨트 보이저호의 2등항해사는 3마일 거리에서 접근중인 제305경선호의 이동상황을 주시하였으나 별다른 조치를 취하지는 않았는데, 그럼에도 제305경선호가 계속해서 접근해 오자 기적을 울리고 초단파 무선전화를 통해 상대선의 주의를 확보하고자 하였다. 그러나 제305경선호의 선장은 졸음운항으로 스톨트 보이저호의 주의를 인지하지 못하고 충돌하게 되었다.

정박 중 충돌사고인 앞선 사례와는 달리 해당 사고는 정류 중 일어난 사고로 해사안전법상 횡단하는 상태의 항법규정이 적용되었고 제305경선호가 피항선, 스톨트 보이저호가 유지선이 되었다. 직접적인 충돌원인으로는 제305경선호 선장의 졸음운항이 인정되었지만 스톨트 보이저호에 대해서도 부적절한 정선위치 선정과 미흡한 협력동작이 간접적인 충돌원인으로 지적되었는데, 정선을 통해 어선 등에 대한 해상장애물로 작용하게 되었고 주기관도 항시 사용가능한 상태이나 2등항해사가 자선의 상태를 정박선으로 오인하고 주위 경계를 소홀히 했다는 것이다.

제305경선호 측은 해양사고 원인제공 비율을 밝히길 요청하였으며, 제305경선호에 80%, 스톨트 보이저호 측이 20%로 각각 분배되었다.

특기할 점은 제305경선호 선장은 격렬비열도 인근 해역이 어선들의 통항이 빈번하므로 대형 상선의 정선(정박)이 어선 항행의 위협이 된다고 주장하였는데, 충돌사고지점은 「영해 및 접속수역법」상 대한민국의 내수에 해당하며 정선상태에서 배회하는 것은 인정되지 않는다는 것을 일부분 일리가 있다고 판단하였다는 점이다.

2.5 소결

상기의 사례들은 장소적으로 모두 우리나라 영해법상 내수에서 일어났으며, 피해선박에 해당하는 선박은 모두 외국적 선박으로, 정박(또는 정류)의 이유로 조종성능이 뒤떨어진다고 판단되었다. 가장 중요한 점은 이들이 모두 무단으로 우리나라 내수에서 무단 정박(또는 정류)를 했기 때문에

사고 발생에 간접적인 책임이 있다고 인정하면서도 이에 대한 별다른 조치가 없이, 오히려 해상관제센터의 적극 계도를 요청하거나 항행위협 요소가 된다는 주장에 ‘일부분 일리가 있다’고 치부하였다는 점이다.

외국적 선박의 무단정박은 상기 사고들과 같이 우리나라의 해상교통안전을 위협할 뿐 아니라 밀수·밀매·환경오염 등 각종 해상범죄에 악용될 우려가 있어 해양주권과 국가안보에 큰 위협이 될 수 있다(Gyeonggi-IN Web, 2020).

외국 선박의 무단정박을 사고에 간접적인 원인이 되는 행위라 인식하면서도 이를 통제 또는 규제하기 위한 법집행에 소극적이라면 추후 비슷한 사고는 계속해서 발생할 것이다. 따라서 다음 장에서는 내수의 의의와 국내법·국제법에서 나타나는 외국선박의 통항관련 규정들을 알아보고 문제점을 도출하고자 한다.

3. 내수 및 영해에서의 통항 및 정박에 관한 법체계

3.1 현행 국내법상 외국선박의 정박 등

3.1.1 내수에서의 외국선박의 정박 등

외국선박은 해양수산부장관의 허가를 받지 아니한 경우에는 대한민국의 내수에서 통항할 수 없다(해사안전법 제32조 제1항). 다만, 「영해 및 접속수역법」(이하 ‘영해법’이라 한다) 제2조 제2항에 따른 직선기선에 따라 내수에 포함된 해역에서는 정박·정류(停留)·계류 또는 배회(徘徊)함이 없이 계속적이고 신속하게 통항할 수 있다. 그러나 불가항력이나 조난으로 인하여 필요한 경우, 위험하거나 조난상태에 있는 인명·선박·항공기를 구조하기 위한 경우, 「선박의 입항 및 출항 등에 관한 법률」(이하 ‘선박입출항법’이라 한다) 제4조에 따른 허가를 받거나 신고를 하고 무역항의 수상구역등에 출입하기 위하여 대기하는 경우, 「선박법」 제6조 단서에 따라 불가항정에서의 기항 허가를 받고 대기하는 경우 등에는 직선기선 설정에 따라 내수에 포함된 해역에서 정박·정류(停留)·계류 또는 배회(徘徊)할 수 있다(해사안전법 제32조 제2항 및 같은 법 시행규칙 제25조). 즉, 내수에서 외국선박은 원칙적으로 통항을 할 수 없고 해양수산부장관의 허가를 받은 경우에만 통항이 가능하고, 직선기선 설정으로 새롭게 내수로 편입된 수역(이하 직선기선 설정으로 새롭게 내수로 편입된 수역을 ‘직선기선내수’라 한다)에서는 정박 등이 없이 계속적이고 신속히 통항할 수 있는 것으로 규정하고 있다. 다만, 직선기선내수에서의 정박 등은 예외적인 경우에 허용되는 것으로 이해된다. 한편, 해사안전법상 직선기선내수에서의 통항에 관한 규정은 해양법협약이나 영해법상의 무해통항에 관한 규정과는 구분되는 규정으로 해양법협약상 직선기선내수에서 무해통항을 인정하고 있는

것과는 차이가 있는 규정이다. 그러나 해양법협약이 우리나라에 적용되는 점을 고려할 때 해양법협약상 직선기선내수에서의 무해통항의 법리는 여전히 국내적으로 유효한 법리로 적용될 수 있다.

즉, 해사안전법은 직선기선내수에 불가항력이나 조난으로 필요한 경우, 조난상태 등에 있는 인명등을 구조하기 위한 경우 외에 선박입출항법에 따라 지정·고시된 정박구역이나 정박지에서 관련 규정에 부합한 방법으로 정박 등이 가능하며, 또한 선박법에 따라 불개항장에서 기항 허가를 받고 대기하는 경우에 정박 등이 가능한 것으로 내수에서의 외국선박의 통항 및 정박 등에 관한 규정을 두고 있다.

선박입출항법은 무역항의 수상구역등(정박지 등 포함)에 출입하는 선박의 관리청에 대한 신고 및 수리 등에 대해 규정하고 있으며(제4조), 관리청은 무역항 수상구역등의 정박구역이나 정박지의 및 선박에 관한 사항 등을 지정·고시하여야 한다(제5조). 무역항의 수상구역등에 정박하려는 선박(우선피항선 제외)은 해양사고를 피하기 위한 경우 등과 같은 예외적 사유가 있는 경우를 제외하고는 정박지에 정박하여야 한다. 또한, 정박지가 아닌 곳에 정박한 선박의 선장은 즉시 그 사실을 관리청에 신고하여야 한다(제5조). 선박입출항법은 또한 정박의 제한이나 방법 등에 관한 구체적 규정을 포함하고 있으며, 선박의 정박이나 정류의 구체적 내용은 각 관리청이 정하여 고시하도록 규정하고 있다(제6조).

이와 더불어, 외국선박은 선박법에 따라 불개항장에 기항할 수 없으나, 해양사고 또는 포획(捕獲)을 피하려는 경우 또는 해양수산부장관의 허가를 받은 경우 불개항장에 기항할 수 있다(제6조). 이 중 기항 허가를 받고 대기하는 외국선박의 경우에는 직선기선내수에서 정박 등이 가능하다.

따라서 해사안전법에 따라 직선기선내수에서 정박 등이 가능한 경우, 선박입출항법에 따른 출입 및 정박지 사용 등의 경우, 선박법에 따른 불개항장에서의 기항 허가에 근거한 대기의 경우에만 내수에서 외국선박이 정박·정류 등이 가능한 것으로 이해할 수 있다.

3.1.2 영해에서의 외국선박의 정박 등

외국선박은 무해통항권을 향유하며, 무해통항의 개념은 연안국에 위해를 가하지 않으면서 계속적이고 신속하게 통항하는 것이기 때문에 원칙적으로 영해에서의 외국선박의 정박 등은 허용되지 않는다고 볼 수 있다. 다만, 해사안전법이나 영해법에는 영해에서의 외국선박의 정박 등의 통제에 관한 규정을 확인하기 어려운 상황이다.

외국선박의 무해통항과 관련하여 영해법 제5조에는 “외국선박은 대한민국의 평화·공공질서 또는 안전보장을 해치지 아니하는 범위에서 대한민국의 영해를 무해통항(無害

通航)할 수 있다”고 규정하고, 대한민국의 평화·공공질서 또는 안전보장을 해치는 행위를 구체적으로 나열하고 있다(제5조 제2항). 다만, 영해법은 ‘무해통항(right of innocent passage)’의 개념 중 ‘무해(innocent)’에 관한 규정만을 포함하고 있으며, ‘통항(passage)’에 대해서는 별도의 규정을 포함하지 않고 있다. 그러나 영해법 제7조를 통해 영해법에 규정되지 아니한 사항에 대해 해양법협약 등 국제법의 내용에 따르면 규정하고 있어, 해양법협약의 규정을 적용하여 ‘통항’의 개념을 이해할 수 있을 것이다. 즉, 무해통항은 계속적이고 신속하여야 하며, 정선이나 정박이 통상적인 항행에 부수되는 경우나 불가항력이나 조난으로 인해 필요한 경우 등이 아닌 이상 선박을 정박·정류할 수 없다.

따라서 영해법과 해양법협약의 규정을 종합하여 무해통항권을 행사하는 외국선박은 규정에 정하여진 사유가 아닌 이상 원칙적으로 영해 내 정박·정류를 할 수 없다. 다만, 영해 내에서 정박·정류하는 외국선박에 대해 별칙 규정 등을 통하여 통제할 수 있는 근거는 마련되어 있지 않은 것으로 볼 수 있는데, 현행 영해법은 제5조 제2항의 ‘유해’ 행위를 한 경우에만 5년 이하의 징역 또는 3억원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있으며(제8조 제1항), 정박 등의 상황을 처벌할 수 있는 규정은 포함되어 있지 않다.

3.1.3 외국선박의 내수 정박과 관련한 문제 검토 필요성

외국선박의 내수 또는 영해에서의 무단정박은 상기 법체계상 여러 문제점을 포함하고 있다. 다만, 외국선박의 무단정박으로 인한 문제는 주로 내수에서 발생하고 있으며, 이에 다음에서 내수에서 외국선박의 통항에 관한 관련 규정을 검토하여 외국선박의 내수에서의 정박과 관련하여 몇 가지 문제에 대해 검토하고자 한다.

3.2 내수와 외국선박의 통항

3.2.1 내수의 의의와 법적지위

내수는 법적으로 연안국의 영토와 같이 취급되어 본래 해양법협약의 규율대상은 아니다(Kim, 2004). 따라서 해양법협약은 내수에 관한 최소한의 규정만을 포함하고 있다. 그러나 해양법협약 체계에서 내수가 별다른 의미를 가지지 못하는 것이 아니라 영토주권과 동일시하여 연안국에게 그 권한을 온전히 부여한 것으로 이해하는 것이 바람직할 것으로 사료된다.

해양법협약에 따르면 영해기선의 육지쪽 수역은 그 국가의 내수를 구성하며(해양법협약 제8조), 내수를 구분하는 영해기선은 통상기선과 직선기선으로 나누어진다. 통상기선은 연안국이 공인한 대축적 해도에 표시된 해안의 저조선이며, 직선기선은 해안선의 모양이나 섬의 존재 같은 지리적 사정

에 따라 적절한 지점을 연결하는 영해기선을 말한다(해양법협약 제5조, 제7조).

연안국의 주권은 내수에도 미치며(해양법협약 제2조 제1항), 또한 내수를 구성하는 하구·만·항구·하천·운하·호수 역시 연안국의 주권영역이다. 따라서 외국선박은 허가 없이 항만과 같은 내수로 진입할 수 없으며, 내수에 진입한 외국선박은 연안국의 영토주권에 의해 내수 연안국의 법령을 준수해야 한다(Lim, 2016). 다만, 선박은 그 자체로는 국제법상 선적국(flag state)의 관할권에 놓이기 때문에 타국의 내수에 진입한 외국선박은 연안국의 관할권이 중첩되는 문제가 발생한다. 이 경우 연안국은 원칙적으로 어업, 안전, 위생, 환경, 안보 등 자국의 국익에 관련되는 사항에 대해서 외국선박에 국내법을 적용하고 선박 내부적 사항은 선적국의 관할에 맡기는 것이 국제적 관습으로 인정된다(Choi and Kim, 2018).

3.2.2 내수에서의 통항

내수는 연안국의 주권이 미치는 해역으로 외국선박이 자유롭게 통항할 수 없는 것이 원칙이다. 다만, 항해통상 우호조약 체결을 통한 입항 허용 또는 조난이나 악천후 대피를 위한 긴급피난과 이를 원조하기 위한 경우 등에는 예외적으로 내수로의 진입이 인정된다. 이러한 경우는 국가 간의 합의와 국제관습에 의해 내수 진입이 허용되는 일반적인 사항이라 할 수 있다.

그러나 해양법협약은 추가적으로 직선기선을 설정하여 종전에는 내수가 아니었던 공간이 새로이 내수로 편입된 경우 영해에서 인정되는 외국선박의 무해통항권은 내수에서도 인정하고 있다(해양법협약 제8조 제2항). 이는 내수에서 전적인 연안국의 관할을 인정하면서도 직선기선 안쪽 내수에서 교역이라는 측면과 직선기선 설정으로 기존 수역보다 넓은 수역을 차지하게 되는 연안국으로 하여금 기존에 인정되던 타국의 권리를 어느 정도 보호해 주려는 측면을 고려한 규정이다.

전술의 사고사례와 같이 직선기선을 채용하면서 새로이 내수로 편입된 곳에서의 외국선박의 정류·정박 시 충돌사고는 해양법협약상 무해통항권을 주장하는 외국선박과 내수 안전을 보장해야 할 연안국의 관할권이 충돌되는 문제를 발생시킨다.

3.3 무해통항권과 한계

3.3.1 해양법협약상 무해통항권

무해통항권은 영해나 직선기선을 안쪽의 내수에서 항행할 수 있는 선박의 해상교통상 권리이다. 이때 선박의 통항은 ① 영해를 단순히 통과하거나 ② 내수로(또는 내수로부터) 항진하는 것 또는 ③ 정박지나 항구시설에 기항하는 것

을 뜻한다(해양법협약 제18조 제1항). 선박이 통항은 계속적이고 신속해야 하는 것이 보통이나, 정선·정박이 통상적인 항행에 부수되는 경우나 불가항력이나 조난으로 인해 필요한 경우, 해상에서 위협에 처한 인명·선박·항공기 등을 원조하기 위한 경우에는 통항의 범주에 포함된다(해양법협약 제18조 제2항).

3.3.2 무해통항권의 한계

해양법협약에 따라 무해통항권을 향유하려는 선박은 당연히 ‘무해’한 통항을 할 의무가 있다. 무해성의 개념에 대해 해양법협약은 “연안국의 평화(peace), 공공질서(good order), 또는 안보(security)를 해치지 않는 한 무해하다”라고 설명하며, 추가적으로 구체적인 예시를 나열하고 있다.¹⁾

또한, 선박의 종류에 따라서 잠수항행기기는 영해에서 수면 위로 부상하여 국기를 게양한 상태로 항행해야 한다(해양법협약 제20조). 핵추진선박이나 위험·유독물질을 운반하는 선박의 경우는 무해통항권을 주장하기 위해선 관련 국제협정에서 요구하는 서류를 휴대하고, 국제협정에 의한 특별 예방조치를 준수해야 한다(해양법협약 제23조)

외국선박의 무해통항권 향유는 또한 해상충돌방지에 관한 일반적인 국제규칙과 무해통항에 관한 연안국의 법령을 준수할 것을 요건으로 한다(해양법협약 제21조 제4항). 다만, 연안국이 무해통항에 관한 법령을 제정함에 있어서 역시 해양법협약과 기타 국제규칙을 준수하고, 제정된 모든 법령을 적절히 공포해야 하며, 원칙적으로 외국선박의 내부적인 설계나 구조 또는 인원배치, 장비를 규율하는 법령은 제정할 수 없다(해양법협약 제21조 제1~3항).²⁾

1) 해양법협약 제19조 제2항 각 호 내용 :

- (a) 연안국의 주권, 영토보전 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 정보수집을 목적으로 하는 행위; (d) 연안국의 국방이나 안전에 해로운 영향을 미칠 것을 목적으로 하는 선전행위; (e) 항공기의 선상 발진·착륙 또는 탑재; (f) 군사기기의 선상 발진·착륙 또는 탑재; (g) 연안국의 관세·제정·출입국관리 또는 위생에 관한 법령에 위반되는 물품이나 통화를 신고 내리는 행위 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 방해로 목적으로 하는 행위; (l) 통항과 직접 관련이 없는 그 밖의 활동

2) 연안국이 영해에서 제정할 수 있는 무해통항에 관한 법령으로 해양법협약 제21조 제1항 각호에서 구체적인 예시를 제시하고 있다.

- (a) 항행의 안전과 해상교통의 규제; (b) 항행보조수단과 설비 및 그 밖의 설비나 시설의 보호; (c) 해저전선과 관선의 보호; (d) 해양생물자원의 보존; (e) 연안국의 어업법령 위반방지; (f) 연안국의 환경보전과 연안국 환경오염의 방지, 경감 및 통제; (g) 해양과학조사와 수로측량; (h) 연안국의 관세·제정·출입국관리 또는 위생에 관한 법령의 위반방지

연안국은 한편 영해에서 무해통항권을 행사하는 선박의 항행안전을 위해 항로대와 통항분리방식과 자국이 인지한 영해 통항에 관한 위험 요소를 지정·공포하여 외국선박으로 하여금 이를 준수하도록 하여 선박통항을 규제할 수 있다(해양법협약 제24조). 또한 연안국은 자국의 안전 확보를 위해 무해통항요건을 갖추지 않은 선박의 통항을 방지하기 위한 조치를 취할 수 있다(해양법협약 제25조).

3.4 통항 관련 기타 국내법령

3.4.1 「영해 및 접속수역법」

영해법은 제3조에서 “영해의 폭을 측정하기 위한 기선으로부터 육지 쪽에 있는 수역은 내수(內水)로 한다”라고 하여 내수의 지리적 범위를 해양법협약을 그대로 수용하고 있는데, 만·하구·항구·정박지·간조노출지의 기선설정에 관해서는 따로 규정하지 않고 해양법협약의 규정을 준용하고 있다(Lim, 2016).

한편, 외국선박의 무해통항에 대해서도 해양법협약 제19조 제2항에서 제시하는 유해한 통항의 예시를 큰 수정 없이 수용하고 있으며, 영해법 제8조 제1항에 따라 무해통항의 조건을 위반한 외국선박의 승무원은 5년 이하의 징역 또는 3억원 이하의 벌금에 처할 수 있다.

다만, 추가적으로 유해한 통항의 예시로 영해법 제5조 제2항 13호에서 “통항과 직접 관련 없는 행위로서 ‘대통령령’으로 정하는 것”이라고 규정하고 있는데, 시행령에는 어떤 행위가 통항과 직접 관련이 없는 행위인지 정확히 설명하고 있지는 않다. 단지 통항과 직접 관련 없는 행위를 하는 경우에는 선명·목적·활동수역·항로와 일정을 외교부장관에게 제출하여 허가·승인·동의를 얻어야 한다고 규정하고 있다(영해법 시행령 제5조 제1항).

3.4.2 「해사안전법」

해사안전법 제32조는 외국선박이 내수를 통항하기 위해서는 기본적으로 해양수산부장관의 허가를 받아야 하고, 직선기선내수에서 외국선박이 계속적이고 신속하게 통항하되 예외적 상황에서는 정박 등이 가능함을 규정하고 있다. 이는 직선기선내수에서의 무해통항에 대해 규정하고 있는 해양법협약과 일부 상이하게 규정하고 있으며, 또한 해양법협약에서 외국선박의 통항에 있어서 ‘정선(stopping)’과 ‘닻을 내리는 행위(anchoring)’가 계속적이고 신속한 항행이 아니라는 점을 제시한 반면 해사안전법은 조금 더 구체적으로 정박(anchoring)·정류(halting)·계류(mooring)·배회(loitering)로 세분화하였다.

핵추진선박이나 위험화물운반선등 위험선박에 대해 안전 조치를 취할 수 있는 근거 역시 해사안전법 제33조에 규정되어 있어 위험선박의 경우 관련 국제협약에서 정하는 문서

를 소지하고 통항로를 지정하는 명령을 내릴 수 있다.

또한, 해양법협약을 근거로 해사안전법에서는 항로보전을 위해 누구든지 항로에서 선박과 어망·어구를 방치, 설치, 투기해서는 안 되며, 해상교통안전에 장애가 되는 물체나 활동을 제거하거나 철수하도록 명할 수 있다(제34조).

3.5 「해양경비법」

내수에서 무단정박이나 불법적 통항에 대응하기 위한 법령으로는 해양경찰작용의 근거가 되는 「해양경비법」이 있다. 내수는 해양경비법상 연안수역으로 분류되며, 당연히 대한민국의 법령과 국제법에 따른 우리나라의 권리가 미치는 수역임으로 해양경찰의 경비수역에 포함된다(제2조 제2호 및 제3호).

해양경비법에 따라 해양경찰은 해양관련 범죄를 예방하고, 해양오염 방제와 수산자원을 보호하고, 해상경호와 대테러·대간첩 작전을 수행하고, 해양시설과 해상항행의 보호를 위한 조치를 취하고, 기타 경비수역에서 공공의 안녕과 질서유지를 위한 해양경비활동을 수행한다(제7조).

특히 내수가 속해있는 연안수역에서는 해양관계 국내법령을 위반한 선박 등을 단속하고 민생치안을 확보하며, 임해 중요시설을 보호경비 하는 것이 중점적인 경비 사항인데(제11조), 특히 다른 선박의 항행안전에 지장을 주거나 정상적인 항행을 일탈하여 운항하는 선박에 대해서는 해상검문검색을 실시할 수 있으며, 이에 따르지 않고 도주하는 선박에 대해서는 추적 및 나포와 같은 물리력 행사까지 가능하다(제12조 제1항 제1호, 제13조).

또한, 내수에서 어떠한 외국선박이 항행을 함에 있어서 본래의 목적을 벗어나거나 정상적인 횡단방법을 일탈하는 등 다른 선박들의 항행에 현저한 지장이 되는 경우에는 경고·이동명령·해산명령 같은 해상항행 보호조치를 취할 수 있다(제14조 제1항).

해상검문검색이나 해상항행 보호조치로써 취해진 이동·해산명령의 실효성을 확보하기 위하여 벌칙규정도 제정되어 있으며, 해상검문검색을 거부 또는 방해한 경우에는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금을, 해상항행 보호조치의 거부 또는 방해의 경우에는 6개월 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금에 처할 수 있다(제21조 제1~2항)

4. 외국선박의 무단정박 통제를 위한 개선방안

4.1 외국선박의 무단정박 통제 법제의 적절성

4.1.1 외국선박의 무단정박 금지

우리나라 내수나 영해에서 외국선박이 무단정박을 하는 경우 우리의 해양주권을 침해하거나, 선박의 안전을 위협하며, 각종 해상범죄에 악용되어 국가안보의 위협이 될 수도

있다. 이에 외국선박이 우리 수역에서 무단으로 정박·정류 등의 행위를 할 수 없게 강력한 법제도적 정비와 실행이 요구된다.

상기 검토를 통해 확인하였듯이 외국선박은 우리나라 내수에서 허가 없이는 통항도 불가능하다. 다만, 직선기선내수에서는 예외적인 경우를 제외하고는 정박·정류 등이 없이 계속적이고 신속하게 통항하도록 규정하여 통항은 가능하지만 정박·정류 등은 원칙적으로 금지됨을 규정하고 있다. 그러나 관련 법령에 내수에서 외국선박의 무해통항권과 관련한 별도의 규정은 정비되어 있지 않으며, 해양법협약의 적용하는 경우에만 직선기선내수에서 외국선박의 무해통항이 가능하고 이는 해사안전법의 규정과 배치되는 것은 아니다. 우리나라 영해에서의 정박·정류의 경우에도 영해법 및 해양법협약에 따라 금지되는 것으로 볼 수 있다.

그리고 선박입출항법이나 선박법은 무역항의 수상구역등 또는 불개항장과 같이 항만 및 인근 수역에서 신고나 허가되지 않은 무단정박 등을 금지하고 이를 위반할 경우 처벌하도록 규정하고 있다.

4.1.2 내수에서의 외국선박 무단정박 금지에 관한 법제 정비 필요성

내수에서의 외국선박 통항에 관한 규정을 포함하고 있는 해사안전법은 내수에서 허가를 받은 경우만 통항할 수 있도록 규정하고 또한 직선기선내수에서 예외적인 경우를 제외하고는 정박·정류 등이 없이 계속적이고 신속하게 통항하도록 규정하여 통항은 가능하지만 정박·정류 등은 원칙적으로 금지됨을 규정하고 있다. 다만, 해사안전법에는 영해법에 영해에서의 무해통항에 관한 규정과 이의 위반에 대한 처벌 규정이 포함된 것과는 달리 내수에 대해서는 해양법협약에 규정된 무해통항에 관한 규정을 포함하지 않고 있다.

이와 더불어, 해사안전법상 통항 및 내수 정박 등 금지에 관한 규정 위반에 대한 별도의 처벌 규정이 포함되어 있지 않다. 비록 선박입출항법 및 선박법에 따라 신고나 허가된 경우를 제외하고는 정박·정류 등이 금지되며, 이를 위반할 경우 처벌 대상이 되는 것으로 규정되어 있지만 여전히 모든 내수에서의 무단정박을 통제할 수 있는 근거가 되지 못한다. 예컨대, 선박입출항법이나 선박법의 규정은 각각 무역항의 수상구역등 또는 불개항장과 같이 항만 및 인근 수역에서의 무단정박 등에 대해서만 처벌하도록 규정하고 있으며, 그 외의 내수에서의 무단정박 등에 대한 처벌에 관한 규정은 포함되어 있지 않다.

따라서 선박입출항법 및 선박법에 더하여 해사안전법에 많은 해양사고를 유발하여 해양교통안전에 위협이 되는 내수에서의 무단정박에 대한 처벌 규정을 신설할 필요가 있을 것으로 사료된다. 새로이 신설되는 처벌 규정에는 선박입출

항법 및 선박법의 법정형을 고려하여 합리적 수준의 법정형을 규정하고, 또한 항만 구역 등 타법이 적용되는 수역은 제외하는 것이 적절할 것으로 사료된다.

또한, 영해법에 규정된 영해에서의 무해통항 및 무해통항 위반에 대한 처벌 규정과 유사한 규정을 해사안전법에 포함할 필요가 있을 것으로 사료된다. 내수와 영해의 법적지위에 차이가 있다고 보기는 힘들지만 통상 내수가 육지영토의 일부분으로 간주된다는 점을 고려할 때 영해에서의 관할권의 강도보다 약하게 관할권을 행사하는 것을 적절하지 않다. 즉, 내수에서의 외국선박의 무해통항을 인정하되, 이를 위반하는 경우 영해법의 처벌 규정 이상의 법정형을 부과하는 것이 우리나라의 해양주권 및 안보를 보장하기 위한 중요한 방안으로 볼 수 있다.

4.1.3 영해에서의 외국선박 무단정박 금지에 관한 법제 정비 필요성

영해법 제5조는 우리나라 영해에서 외국선박의 무해통항권을 보장하고 있으며(제1항), 무해통항의 위반으로 간주되는 구체적 행위유형을 제시(제2항)하고 있다. 그리고 대한민국의 평화·공공질서 또는 안전보장을 해치는 이러한 행위를 한(제5조 제2항 위반) 외국선박의 승무원이나 그 밖의 승선자에 대해 5년 이하의 징역 또는 3억원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있다(제8조 제1항). 다만, 영해법이 통항에 관한 별도의 규정을 포함하고 있지 않고, 이를 처벌할 수 있는 규정이 명확하지 않아 통항의 위반에 해당하는 무단정박·정류 등의 행위에 대해 처벌할 수 있는지 명확하지 않다.

이에 영해법에 통항의 개념을 해양법협약의 개념을 준용하는 것으로 두지 말고 명확하게 규정하며, 영해내 무단정박이나 정류 등을 처벌할 수 있는 관련 규정을 포함할 필요가 있다.

4.1.4 무해통항에 관한 법체계 정비 필요성

무해통항은 ‘무해’와 ‘통항’으로 각각 나누어 고찰할 수 있는데, 해양법협약 제2부(영해와 접속수역) 제3절(영해에서의 무해통항)을 살펴보면, 제19조는 무해통항의 의미를 규정하며 특히 무해통항에서 ‘무해성’이 무엇을 의미하는지 표현하고 있고, 제18조는 무해통항에서 ‘통항’의 의미를 강조하고 있다. 즉, ‘무해통항’이라는 범주 내에서 용어가 의미하는 바를 나누어서 설명하고 있는 것이다. 그러나 영해법에서는 통항의 개념을 제시하지 않고 단순히 관련 국제법을 준용하도록 규정하고, 이는 결과적으로 해석상 혼란을 발생시키고 또한 상기의 경우처럼 통항을 위반하는 무단정박·정류 등의 통제에 어려움이 발생하는 결과를 초래하고 있다.

이와 더불어, 해사안전법에 내수에서의 통항에 관한 규정은 포함하고 있으나 무해통항에 관한 규정은 포함하고 있지

않아 우리의 해양주권의 수호에 적절하지 못한 것으로 보인다. 특히, 내수에서의 통항 및 정박 등에 관한 규정을 위반하는 경우 처벌할 수 있는 근거 규정이 마련되지 못하여 내수에서 해상교통안전 및 해양주권에 위해가 되는 외국선박의 통제에 어려움이 발생하고 있다.

이에 해사안전법상 내수의 통항 규정 위반에 대한 벌칙 규정과 직선기선내수에서의 무해통항에 관한 규정 및 벌칙 규정의 정비가 필요할 것으로 사료된다. 혹은 내수통항에 관한 새로운 법률을 제정하여 정비하는 것을 고려할 수도 있으며, 예컨대 일본의 경우 영해와 내수에서 외국선박의 항행에 대해 「영해에서 외국선박의 항행에 관한 법률」을 제정·시행하여 관리하고 있으며, 추가적으로 직선기선에 따라 새로이 내수로 편입된 부분을 “신내수(新内水)”라는 용어를 통해 직선기선내수와 통상기선 육지측의 내수를 구분하는 정식 용어를 사용하고 있다(Roh, 2020).

4.2 무단정박과 무해통항의 관계 검토

내수나 영해에서 무단정박하는 외국선박이 주로 주장하는 근거 중 하나가 동 외국선박이 해양법협약에 따른 무해통항권을 향유한다는 것이다. 실무에서 이러한 사례들이 있음을 확인하였고, 해상교통관제구역을 벗어나거나 정박지의 경계 등을 벗어나 정박·정류하면서 이를 무해통항권 행사의 일부분으로 주장하는 것이다.

그렇다면 내수에 허가받지 않은 정박은 과연 연안국의 평화, 공공질서, 안전보장을 해치는 행위인가? 먼저 해양법협약은 통항의 의미를 ① 내수에 진입함 없이 ‘영해’를 횡단하는 것과 ② 내수에서/내수로부터 항진하거나 정박지나 항구 시설에 기항하는 것을 예로 들고 있다. ②의 경우는 통상적인 조약과 사전허가에 따라 항만에 진입하거나 정박지에 대기하는 것으로 큰 문제가 없을 것으로 보인다. 그러나 ①의 경우에서 보면, ‘영해’를 계속적이고 신속하게 횡단하는 것으로 설명하고 있고 이는 역시 내수에서도 적용되는 것으로 보는 것이 타당하며, 따라서 외국선박이 긴급피난이나 그 원조가 아니고는 영해나 직선기선내수에 정선이나 닻을 내리는 행위가 통상적인 항행에 부수되는 경우만이 정박이 인정될 수 있다. 여기서 통상적인 항행이란, 해양법협약과 내수 및 영해를 관할하는 연안국의 법령에서 요구하는 무해통항권의 요건을 모두 준수하고 있을 때의 항행이라고 보는 것이 타당하다. 해양법협약은 연안국에게 자국의 보호를 위해 무해통항에 관한 법령을 제정할 수 있도록 하고 있으며, 우리나라 해사안전법은 이를 근거로 명시적으로 외국선박은 해양수산부장관의 허가를 받지 않고 대한민국 내수에서 통항할 수 없다는 조건을 제시하고 있다(제32조 제1항). 또한, 해사안전법 시행규칙에서 외국선박이 직선기선내수에 정박·정류·계류·배회가 가능 경우로 허가과 신고를 정하고

있고(제25조), 그렇지 않은 경우는 통상적인 ‘통항’의 의미에 맞게 외국선박의 항행에 계속성과 신속성을 요구하고 있다는 점에서 미루어 볼 때 외국선박의 직선기선내수에서 허가나 신고 없는 정박은 ‘통항’이라고 볼 수 없다. 그리고 이는 일면 해양법협약에서 연안국의 평화, 공공질서, 안전보장을 해치는 행위인 ‘통항과 직접 관련 없는 행위’로 볼 수 있다. 또한, 해사안전법에서 정박·정류·계류·배회의 경우 해양법협약에서 통항이 아닌 상태로 제시하는 ‘stopping’과 ‘anchoring’의 좀 더 구체적인 서술로서 제305경선호와 스톨트 보이저호 충돌사건에서 문제가 된 ‘정류’의 경우에서도 정박의 경우와 같은 해석이 가능하다.

즉, 직선기선내수 또는 영해 내에 무단으로 정박·정류한 외국선박의 상태는 무해통항권 요건이 갖춰지지 않은 것이고, 이는 대한민국의 평화·공공질서·안전보장을 해치는 행위로 간주될 수 있을 것이다. 또한, 이러한 선박에 대한 통제는 실질적으로 외국선박의 무해통항을 방해하는 것은 아니며 오히려 국가 해사안전을 확보하려는 최소한의 노력으로 볼 수 있다

4.3 해양경찰의 통제·단속에 관한 법체계 문제와 개선방안

우리나라의 내수에서 외국선박의 무단정박·정류 등의 경우 선박입출항법 및 선박법에 따라 처벌이 가능하나 이 법이 적용되지 않는 내수에서의 무단정박·정류 등은 처벌 근거가 모호하다. 다만, 해양경비법에 따른 선박의 통제는 가능하며, 내수 및 영해에서의 무단정박·정류의 통제에 해양경찰의 역할이 중요한 의미를 갖는다. 외국선박의 무단정박·정류에 대해 처벌 규정의 적용을 통해 실효적으로 통제할 수 있는 입법에 공백이 있는 상황을 고려할 때 해양경비법의 경비활동을 통한 무단정박·정류 등의 간접적 통제는 중요한 의미를 가진다.

즉, 다른 선박의 항행 안전에 지장을 주거나 진로 등 항행 상태가 일정하지 않고 정상적인 항법을 이탈하여 운항되는 선박등에 대해 해상검문검색을 할 수 있고, 해상검문검색에 따르지 않고 도주하는 경우는 추적 및 나포 등 물리적 행사가 가능하며, 해상검문검색을 정당한 사유 없이 거부, 방해 또는 기피한 사람에 대해 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처할 수 있다(제12조, 제13조, 제21조 제1항). 또한, 선박등이 본래의 목적을 벗어나 다른 선박등의 항행 또는 입출항 등에 현저히 지장을 주는 행위를 할 경우 해당 선박등의 선장에 대해 경고, 이동·해산 명령 등 해상항행 보호 조치를 할 수 있으며, 이러한 조치를 거부, 방해 또는 기피한 사람을 6개월 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금에 처할 수 있도록 규정하고 있다(제14조, 제21조 제2항). 이러한 규정은 내수 및 영해에서 무단정박·정류하는 선박에 대한 직접적 처벌 규정이 되지는 못하지만 이러한 선박에 대

한 통제 근거를 제공하고, 또한 이를 거부할 경우 처벌이 가능하도록 하여 무단정박·정류에 대한 실효적 통제 규정의 의의를 가진다.

이러한 상황을 고려할 때 해양경찰은 경비활동의 일환으로 영해 및 내수에서 무단정박·정류하는 외국선박에 대해 적극적 통제활동을 수행할 필요가 있으며, 또한 선박입출항법 및 선박법 등 관련 법률에 따른 통제 및 집행활동을 더욱 적극적으로 수행할 필요가 있다. 이와 더불어, 관련 법률의 정비의 요청과 국내 입항 선박 및 대리점 등에 적극적 계도를 수행하여 무단정박·정류가 우리 수역에서 엄격하게 금지되고 강력한 처벌의 될 수 있다는 점을 알려 무단정박이나 정류가 근절될 수 있도록 노력할 필요가 있을 것이다.

5. 결론

외국선박의 무단정박과 같이 우리나라 내수에서 무해통항권의 요건을 지키지 않는 항행은 우리나라의 해양주권을 침해하는 것이며, 해상교통안전에도 큰 위협이 된다. 이러한 문제와 더불어 각종 해상범죄에 악용되는 등 국가안보까지 해할 우려가 있어 내수에서의 통항 및 정박 등에 대해 식별된 문제점을 개선하고 관련 법제의 정비가 신속히 이루어져야 할 것으로 사료된다.

이에 본 논문에서는 외국선박의 무단정박·정류상태에서 일어난 충돌사례를 분석하여 시사점을 도출하고, 내수 및 영해에서 외국선박의 통항에 관련된 법체계를 고찰하여 크게 ① 내수 및 영해에서 무단정박은 무해통항요건을 위반한 것으로 관련 법령을 통해 처벌이 가능하다는 것을 확인하였으며, ② 일부 입법 공백 등에 대해 법제적 개선방안을 제시하였다.

상기의 개선방안에 더하여, 우리 수역에서의 무단정박·정류의 근절을 위해 다음과 같은 노력이 추가적으로 요청된다. 예컨대, 우리나라 현행법상 외국선박은 대한민국이 지정한 장소에서만 정박·정류 등이 가능하고, 선박의 톤수에 따른 정박료를 지불해야 하며, 위급하거나 긴급피난이 아닌 상황에서는 해양경찰의 단속과 처벌의 대상이라는 점을 적극 홍보해야 한다. 이러한 내용은 예컨대 (사)한국국제해운대리점협회 등을 통해 회원사들에게 홍보되거나, 해상교통관제사가 관제구역 내의 외국선박에 정박지 등의 항만운영 정보를 제공하는데 있어서 우리나라의 국내법을 주지시키고 계도하여 각 선박의 선장들에게 대한민국 내수통항제도를 안내되도록 하는 것이 효과적인 것으로 생각된다. 특히, 한국인 선장과 사관이 승선하고, 한국선급에 입급하는 우리나라 해운사의 선박이라도 편의치적을 채용한 경우 외국선박으로 분류되므로 국내 해운사와 선원에게도 이 같은 내용의 교육이 필요하다.

한편, 무단으로 정박하는 외국선박을 가장 먼저 인지할 수 있는 곳은 해상교통관제센터지만, 현행 선박교통관제구역상 직선기선내수를 모두 포함하고 있지는 않다. 다만, 해양경찰청 제1차 선박교통관제 기본계획에 따르면 2026년경까지 우리나라 전 연안이 해상교통관제구역으로 편입될 수 있도록 계획 중(KCG, 2020)이며, 선박교통관제의 공백은 우리나라 주권구역에서 감시와 안전의 공백을 의미하는 것으로 신속하게 정책 추진을 통해 관제의 공백을 최소화할 필요가 있을 것으로 사료된다.

References

- [1] Choi J. H. and D. W. Kim(2018), Modern International Law of the Sea.
- [2] ICMST(2017a), In Cheon Regional Maritime Safety Tribunal Decision, No. 2017-046.
- [3] ICMST(2017b), In Cheon Regional Maritime Safety Tribunal Decision, No. 2017-042.
- [4] ICMST(2018), In Cheon Regional Maritime Safety Tribunal Decision, No. 2018-036.
- [5] ICMST(2020), In Cheon Regional Maritime Safety Tribunal Decision, No. 2020-014.
- [6] KCG(2020), The 1st master plan for vessel traffic services (2021~2025).
- [7] Kim, J. G.(2004), Korea and International Law of the Sea.
- [8] Lim, C. H.(2016), A Study on the Navigation of Foreign-flag Vessel through a Internal Waters and the Maritime Safety, Journal of Korean Maritime Police Science, Vol. 6, No. 1, pp. 171-190.
- [9] Roh, H. R.(2020), A Comparative Study on the Territorial Sea Navigation System of Foreign Ships in Korea and Japan, Journal of Korean Maritime Police Science, Vol. 10, No. 3, pp. 19-45.
- [10] Gyeonggi-IN Web(2020), Pyeongtaek KCG - Regulating on foreign-flag vessel's unauthorized anchoring (http://www.gipress.com/sub_read.html?uid=67977).

Received : 2022. 01. 14.

Revised : 2022. 02. 10.

Accepted : 2022. 04. 27.