



공격을 받거나 격침되는 등 타국의 군사적 필요에 의해 결과적으로 피해를 입도록 만들 수 있기 때문이다.<sup>4)</sup>

해상에서의 불필요한 피해를 감소시키기 위한 가장 바람직한 해결방안은 전쟁수역 설정의 원칙들을 명료하게 하여 분쟁당사국의 행위를 예상할 수 있게 하는 일이다. 원칙(법)이 명확할수록 분쟁당사국은 전쟁수역의 설정과 강제에 대해 보다 합리적인 정책 결정을 할 것이다. 또한 그러한 원칙들을 준수함으로써 자신들의 행위가 더욱 신뢰를 받을 수 있도록 행동할 것이기 때문에 교전국과 중립국 간의 불필요한 분쟁도 당연히 줄어들 것이다.

기존의 국가관행에 대한 분석은 해전에서 새로운 수단과 방법 및 군사목표의 등장에 의해 매우 복잡해졌다. 하지만 이러한 지침의 도출은 기존의 국가관행을 기초로 하여 시작하지 않을 수 없다. 왜냐하면 현실과 관행을 도외시한 규범이란 그 실천력을 담보할 수 없기 때문이다.

이하에서는 주요 해상무력분쟁에서 전쟁수역 설정의 사례를 살펴보고, 전쟁수역을 최초로 명문화한 국제문서(산레모 매뉴얼)의 채택과정과 내용을 고찰한 후, 전쟁수역의 설정과 운영 시에 준수해야 할 주요한 지침들을 입법론적 관점에서 제시하고자 한다.

## 2. 주요 전쟁수역 설정 사례 및 법적 평가

### (1) 제1, 2차 세계대전

#### 1) 내 용

독일은 1914년 8월 對英 전쟁을 개시하기 직전부터 영국 동부연안 주요

4) 김현수, 「국제법상 전쟁수역의 법적 지위」, 『해양전략』 제89호, 1995. 12, p. 124.

항 주변해역에 기뢰를 부설하였는데, 이는 영국 선박의 동 수역 항행에 매우 위협적이었다. 이에 대항하여 영국은 1914년 10월 2일 영국과 벨기에 간의 해역에 상설기뢰부설구역(Permanent Mine-Field)을 설정했다. 1914년 11월 5일에는 영국의 헤브리디즈제도, 웨로즈제도 및 아이슬란드를 직선으로 잇는 선으로부터 북해(North Sea) 전 해역을 군사수역으로 지정했다.<sup>5)</sup> 그 후에는 독일 잠수함과 방어기뢰로부터의 피해를 예방하기 위하여 독일연안에서 수백 마일 떨어진 해역에 군함을 주둔시켰다. 이에 따라 북해 연안의 중립국들도 사실상 봉쇄되어 버리는 결과를 초래했다.

한편 독일은 영국이 군사수역에서 중립국 선박 내의 독일 화물을 불법으로 포획하자 도버해협 전역을 포함한 영국 주변의 모든 수역에 출입하는 모든 적 상선을 그 승무원과 승객에 대한 위협을 피할 수 없는 경우 이를 격침시킬 수 있으며, 중립국 선박이 중립국기를 남용할 경우 격침시킬 수 있다는 것을 핵심내용으로 하는 전쟁수역을 선언했고, 수상함만으로는 해상 통제에 역부족을 느껴 잠수함까지 동 수역에 배치했다. 이 수역의 설정 목적이 당초 영국 선박에 대한 무경고 격침을 위한 것이지 중립국 선박의 영국항으로의 출입을 금지하는 것이 아니었기 때문에, 전쟁 초기 독일은 동 수역 내에서 발견되는 상선을 임검, 수색 및 나포할 것을 자국 잠수함에게 명령하면서도 중립국 선박의 고의적인 격침은 금지시켰다.<sup>6)</sup>

영국은 독일의 전쟁수역 설정에 대한 보복으로 1915년 3월 독화나포추밀원령(獨貨拿捕樞密院令)<sup>7)</sup>을 공포했다. 이 조치는 무장상선으로 하여금

5) 川本正昭, 「현행법상의 해상봉쇄」, 해군본부, 『기술정보』 제24호, 1984. 9, p. 7.

6) W. T. Mallison, *Studies in the Law of Naval Warfare: Submarines in General and Limited Wars* US Naval War College, 1968, pp. 62-64.

7) 동 법령의 구체적 내용은 다음과 같다.

- (1) 독일항에 출입하는 모든 중립선박은 정선명령을 받고 독일의 제함에 출입하지 않는 선박이라도 최후의 발송지를 적국으로 하는 선박은 정선을 명한다.
- (2) 독일항에 출입하지 않는 선박이라도 적의 소유, 적국의 원산 또는 적국을 발송지로 하는 적재 화물은 모두 원칙적으로 미, 불 양국의 어느 항구에 양륙시킨다.
- (3) 독일국민의 소유로 인정되는 화물은 이것을 유지하든지 또는 포획심검소의 지시에

타 선박을 임검하거나 수색하기 위해 부상하는 독일 잠수함을 공격하게 하여 격침시킴으로써 소기의 성과를 거두었다. 이에 독일은 영국의 추밀원령이 1909년 런던선언을 위반했다면서 영국 주변해역에 한정되어 있었던 전쟁수역을 1917년 2월 프랑스, 이탈리아, 그리스, 소아시아 및 북아프리카 주변해역까지 확대했다. 그리고 그 해역에서는 특별히 항행허가를 받은 선박을 제외한 모든 선박을 기뢰나 잠수함으로 경고 없이 격침한다는 훈령을 발표했다.<sup>8)</sup>

독일의 전쟁수역 설정에 의한 중립국 선박의 피해 증가와 고의적 격침에 대한 우려 및 반발로 미국이 참전하게 되자, 독일은 잠수함에 의한 임검과 수색을 포기하고 봉쇄도 일시적으로 중지시켰다. 하지만 육상전투에서의 심각한 곤경과 영국의 대응조치로 인한 피해 증가 및 중립국의 보복을 두려워한 독일은 자국 잠수함에게 선언된 전쟁수역 내에서 발견되는 적 상선은 물론 중립선을 포함한 모든 선박들을 무차별적으로 격침하라고 명령했다.<sup>9)</sup>

제1차 세계대전에서 해전법규와 중립법규는 분쟁당사국들의 고의적 무시로 기능을 제대로 발휘하지 못했다. 중립국과 교전국의 관계는 전시 중립

따라 매각하여 매각취득금은 소유자를 위해 평화회복 시까지 이를 보관한다.

(4) 적국원산 화물로 중립국인에 속하는 것은 신청에 따라 해방하고 해방되지 않는 것은 징발하든지 매각하여 소유자 취득금으로 한다. 기타 중립선박에 적재되어 있는 자유 화물은 징발되지 않는 한 이를 소유자에게 반환한다.

8) W. T. Mallison, *op. cit.*, pp. 66-67. 영국은 독화나포추밀원령에서 해상포획이나 봉쇄란 말을 사용하지 않는다. 그것은 동령의 규정이 해상포획이나 봉쇄와는 차이가 있는 독특한 것이었기 때문이다. 그러나 영국은 동령의 적용을 정당화하기 위하여 후에 이것을 장거리 봉쇄라 칭하였다.

9) D. P. O'Connell, *The Influence of Law on the Sea Power*, Manchester University Press, 1975, p. 47 참조. 독일은 동 구역 내에서 발견되는 모든 선박을 격침시킬 것인가를 결정하기 전에 중간조치(interim step)를 취했다. 독일은 잠수함 함장에게 상선을 격침시키기 전에 그들이 무장을 했는지 확인하라고 지시했다. 하지만 이러한 해결책은 실용성이 없었는데, 그 이유는 잠수함이 부상하여 임검 및 수색을 시작할 때까지 영국 상선들이 무장을 숨기고 있었기 때문이다. W. T. Mallison, *op. cit.*, p. 67. 육상전투에서의 심각한 곤경과 영국봉쇄의 유효성 증대는 독일로 하여금 봉쇄구역을 설정토록 하였다.

규칙에 따라 규제되었어야 했다. 그러나 영국과 독일 간의 해전은 북해 전역을 무대로 격렬하게 행해졌으며, 전시금제품에 관한 중립의 규칙이 지켜지지 않았고, 교전국 선박에 의한 중립국기의 악용이 있었으며, 기뢰가 무제한으로 부설되기도 했다.<sup>10)</sup>

제2차 세계대전에서는 1차 세계대전과는 달리 영국이 1939년 9월 전쟁 초기부터 군사수역을 설정하고 실시하였으나, 그 지리적 범위는 명시하지 않았다. 1939년 11월에는 제1차 세계대전에서와 마찬가지로 독화나포추밀원령이 공포되었으며, 기뢰부설 수역도 1940년 4월 이후부터 노르웨이 발틱해 남부까지 확장되었고, 7월에는 유틀란트반도 주변해역이 전쟁수역으로 지정되었고, 이 해역에서 어떠한 선박도 경고 없이 공격받을 것이라고 하였다.<sup>11)</sup> 독일은 이러한 영국의 대독(對獨) 군사구역과 독화나포추밀원령의 적용을 제1차 세계대전의 군사수역과 같은 조치로 간주하고 이를 국제법 위반이라고 하면서 1940년 8월 대영봉쇄(對英封鎖)를 선언했다. 봉쇄범위는 도버해협을 포함한 영국의 모든 주변해역이었다. 중립국 선박은 이 해역에서 지정된 안전항로로 항행할 것을 요구받았고, 그 항로를 이탈하는 선박은 모두 적선으로 간주하여 나포하거나 격침한다는 훈령을 발표했다.<sup>12)</sup>

## 2) 평 가

제1, 2차 세계대전에서 영국과 독일은 상대방의 모든 해상무역을 금지시키기 위하여 전통적 봉쇄형태를 무시했다. 영국은 군사수역(Military Zone)을 그리고 독일은 전쟁수역(War Zone)을 채택했다. 이 수역들은 기존의

10) 이증범, 『전쟁과 평화 : 국제법을 중심으로』, 단국대학교출판사, 1983, p. 212.

11) D. P. O'Connell, *op. cit.*, p. 47 참조.

12) 川本正昭, *op. cit.*, p. 8; D. P. O'Connell, *op. cit.*, p. 49 참조. 제2차 세계대전 초기 독일과 영국의 상대국에 대한 봉쇄 및 대항봉쇄에 대한 자세한 설명은 C. P. Stacey, "The War : Blockade and Counter-Blockade", *University of Toronto Law Review*, Vol. 9, 1939~1940, pp. 270-281 참조.

전통적 봉쇄와는 전혀 다른 형태이지만 실질적으로는 봉쇄와 동일한 효과를 갖는 유사한 제도였다.

이러한 수역 설정에 대해 독일과 영국은 각각 다음과 같은 논리로 합법성을 주장했다. 독일은 영국이 국제법 원칙을 무시한 채 독일에 대해 통상 파괴전을 수행하고 있고, '해전에 관한 런던선언'(1909년)을 준수할 것을 선언하였으면서도 이를 위반하고 있어 이에 대한 복구조치로 전쟁수역을 설정했다고 강변하였다. 이에 대해 영국 외무성은 독일의 불법적 기뢰부설과 무제한 잠수함 작전에 대한 복구조치라면서, 독일이 영국상선(Lusitania 호)의 중립국(미국)기 남용을 비난한 데 대해서는 중립국기 게양이 일정한 유보하에서 전시의 기계(奇計, ruse of war)로서 관행상 확립된 것이라고 응수하였다.<sup>13)</sup>

그러한 이러한 양국의 주장은 설득력이 약하다. 먼저 복구조치라는 양국의 주장에 대해 살펴보자. 복구(Reprisals)란 자국에 행하여진 타국의 불법행위에 대해서 취하는 강제적인 응보행위로서, 이는 원래 불법한 것이나 그것이 타국의 불법행위를 대상으로 하는 것이므로 일정한 요건을 구비할 경우에는 위법성이 조각되어 합법적인 것으로 인정된다.<sup>14)</sup> 따라서 복구조치는 당연히 불법행위를 자행한 교전국을 대상으로 하여야 한다. 그러므로 불법행위와 무관한 중립국의 적법한 통상과 항행권까지도 제한하는 영국과 독일의 전쟁수역 설정이 상대방의 불법행위에 대한 복구조치라는 주장은 타당하지 않다.

또한 중립국기 게양이 일정한 유보하에서 전시의 기계로서 관행상 인정된다는 영국의 주장도 무리가 있다. 왜냐하면 추적하는 적이 오인토록 하기 위해 일시적으로 중립국기를 사용하는 것과 공해의 일정수역에서 일반적으로 중립국기를 사용하는 것을 정부가 허가하는 것(영국의 조치)은 분명히 다른 것이므로 이런 행위가 계속된다면 중립국에게 중대한 피해를 초

래할 수 있기 때문이다.

하지만 제1, 2차 세계대전에서의 영국과 독일의 변형된 특정수역(영국의 군사수역과 독일의 전쟁수역)의 설정은 이상과 같이 그 정당성에 있어 논란이 있긴 하지만, 오늘날까지 장거리 봉쇄(Long-Distance Blockade)와 봉쇄구역(Zone of Blockade)이라는 관행으로 변형되어 계속되고 있다. 이러한 봉쇄관행의 변화는 무력분쟁에서 경제전의 중요성 증대와 해상무력분쟁에서 사용되는 전투수단의 급속한 발전 및 현대무기의 전통적 봉쇄를 행할 능력이 없는 중립국으로의 확산에서 비롯되었다.<sup>15)</sup>

## (2) 포클랜드전

### 1) 내 용

1982년 4월 2일 이른 아침 남대서양 끝단에 위치한 영국령 포클랜드 군도에 2,600여 명의 아르헨티나 군 병력이 상륙하면서 포클랜드전이 시작되었다.<sup>16)</sup> 그 후 약 2개월간의 무력분쟁에서 영국과 아르헨티나는 시간이 경과함에 따라 다양한 명칭의 전쟁수역을 설정하였다.

먼저 영국은 4월 12일 포클랜드 주변에 반경 200마일의 해상배제수역(Maritime Exclusion Zone: MEZ)을 설정하고, 동 수역 내에서 발견되는 아르헨티나 군함과 해군 보조선박을 적성으로 간주하여 공격대상이 된다고 천명했다. 4월 23일에는 영국 기동함대 주변에 방위수역(Defensive Area)을 선포하고 영국군의 군사임무를 방해할 위험이 있는 아르헨티나 군함·잠수함과 그 보조선박 및 군항공기가 적절한 응징을 받게 될 것이라 했다. 또한 영국군을 정찰하는 민간항공기를 포함한 모든 아르헨티나 항공기가

15) Thomas C. Linn, "Naval Forces in the Post-Cold War Era", *Strategy Review*, Vol. 20, No. 4, 1992, pp. 19-20.

16) 포클랜드 영유권을 둘러싼 영국과 포클랜드 간의 분쟁과 포클랜드전의 발발 과정에 대한 자세한 설명은 민평식(역), 『포클랜드전쟁』, 병학사, 1983, pp. 216-218 참조.

13) 이준범, *op. cit.*, pp. 212-213.

14) 김정균·성재호, 『국제법』, 박영사, 2006, p. 708.

적성으로 간주되며 이에 대한 책임을 져야 하는 것이라고도 하였다. 그리고 4월 28일에는 아르헨티나군의 포클랜드 점령을 지원하는 모든 선박과 항공기 그리고 영국 국방성의 허가 없이 이 수역에서 발견되는 모든 항공기가 적성으로 간주되며 영국군의 공격을 받게 된다는 MEZ와 동일한 지리적 범주의 전면배제수역(Total Exclusion Zone: TEZ)을 설정하였다. 5월 7일에는 아르헨티나 연안 12마일 외측의 모든 아르헨티나 군함과 군용기는 적성을 갖는 것으로 간주한다는 성명(Policy Statement)을 통해 단계적으로 전쟁수역의 강도를 높였고, 7월 22일(6월 14일 아르헨티나 항복)에는 기존의 배제수역들을 폐지하고 23일에는 모든 아르헨티나 군함과 군용기가 포클랜드에 접근하지 못하게 하는 150마일 해상보호수역(Maritime Protection Zone)을 설정하였다.<sup>17)</sup>

한편 아르헨티나도 3종류의 전쟁수역을 선포하였는데, 이들 수역은 아르헨티나의 고유 전략에 따라 운용된 것이 아니라 영국의 전쟁수역 선포에 대한 반작용 성격이 강한 것들이었다. 또한 아르헨티나는 영국 선박과 항공기에 대해서만 전쟁수역을 적용하는 등 다소 소극적인 입장을 표명했다. 4월 8일 포클랜드 본토와 남조지아 도서 주변 외곽 200마일에 대해 자위상 필요하다면 군사행동을 취할 수 있는 작전수역으로 하는 해상수역(Maritime Zone)을 설정하였다. 4월 29일에는 동일한 지리적 범주의 강화된 해상수역(strengthened Maritime Zone)을 선포하고, 동 수역 범위 내의 수역이 아르헨티나 영수이기 때문에 영국항공기가 동 수역 내로 진입할 수 없고 이를 위반 시는 공격할 것임을 천명하였다. 5월 11일에는 남대서양 전쟁수역(South Atlantic War Zone)을 설정했으며, 이 수역에 들어오는 선박과 항공기가 공격대상이 된다는 것을 영국에 통보하였다.<sup>18)</sup>

17) House of Commons, *Official Report, Parliamentary Debates* (Hansard), Vol. 21, No. 95, 6 April 1982, p. 1035; *Ibid.*, Vol. 22, No. 105, 27 April 1982, p. 296 참조; 吉田靖之, 「國聯海上沮止活動の法的考察」, 『法學政治論究』 第43号, 1999. 11, p. 17에서 부분 재인용.

18) W. J. Fenrick, "The Exclusion Zone Device in the Law of Naval Warfare",

## 2) 평가

제2차 세계대전 이후 최대의 해전이 벌어졌던 포클랜드 전쟁에서 양국이 선포한 각종 전쟁수역은 교전 시 중립국의 권리를 침해한 것으로 공해자유 원칙을 훼손한 조치였다.

오늘날 모든 적 상선이 합법적 공격목표가 되는 것은 아니다. 적 상선에 대한 즉각적인 공격은 허용되지 않으며 군사목표물의 정의에 합치되는 경우에만 공격할 수 있다. 그리고 공격할 경우에도 해전수단 및 방법의 제한에 관한 기본원칙에 따라야 한다. 이처럼 적 상선은 합법적인 군사목표가 아닐 경우 일정한 경우 나포될 수는 있지만 공격으로부터는 면제된다. 물론 일정한 경우 군사목표에 대한 공격의 결과 부수적 손해를 입을 수도 있다.<sup>19)</sup> 따라서 남대서양이라고 하는 광대한 수역에서 영국 상선과 항공기를 공격대상으로 하는 아르헨티나의 남대서양 전쟁수역 설정은 국제법상 인정될 수 없다.<sup>20)</sup>

또한 영국의 전면배제수역은 아르헨티나군의 포클랜드 점령을 지원하는 모든 선박과 항공기 외에도 영국 국방성의 허가를 받지 않은 동 수역에서 발견되는 모든 항공기를 적성으로 간주하여 공격할 것을 공표하였는데, 이는 전시에도 적국의 전쟁노력을 지원하거나 전시금제품을 수송하는 등의 분쟁과 직·간접적인 경우가 아니면 국제법규와 관행상 보장된다는 중립국

*Canadian Yearbook of International Law*, Vol. 20, 1986, pp. 109-116 참조.

19) 졸고, 해전에서의 군사목표구별원칙에 관한 연구, 『해양연구논총』 제36집, 2006, p. 114. 적 상선은 다음의 경우 군사목표로 간주되어 공격대상이 된다. (a) 적을 대신하여 적대 행위를 하는 경우. 즉 기뢰부설 및 소해, 해저 전선 및 관선 절단, 중립국 선박에 대한 승선 및 검색 또는 기타 선박들에 대한 공격, (b) 적 군대의 보조세력으로 행동하는 경우. 즉, 군대의 수송 또는 전투함에의 보급 지원, (c) 적의 정보수집체계로 편입 또는 이를 원조하는 행위. 즉, 정찰, 조기경보, 탐색 또는 통제 및 통신임무에의 종사, (d) 적 군함 및 군용기의 호위하에 항행하는 경우, (e) 정선명령을 거부하거나 적극적으로 승선, 검색 또는 나포를 거부하는 경우, (f) 군함(잠수함 포함)에 위해를 가할 수 있을 정도로 무장한 경우 및 (g) 군사물자를 수송 등 기타 군사행위에 효과적으로 기여하는 경우.

20) W. J. Fenrick, *op. cit.*, p. 114.

의 통상 자유를 제한하는 조치였다.

한편, 영국의 전면배제수역 설정에 대해서는 그 합법성을 인정하는 견해도 다수 있다. 이 견해에 따르면, 동 수역이 주요한 해상교통로로부터 멀리 떨어져 있고, 포클랜드 제도 근해에서 활동하는 선박이 아르헨티나의 군사 행동에 협력하고 있는 것으로 합리적으로 추정할 수 있으며, 수역 발표 후 발효까지 유예기간이 부여되었으며, 실제 수역 내에서 공격을 받은 중립국 선박이 거의 없었고, 이에 항의한 국가가 아르헨티나와 정보수집을 위해 현지에서 아르헨티나와 협력하고 있는 소련뿐이었기 때문에, 동 수역은 합리적인 것으로 목인되었다고 볼 수 있다는 것이다.<sup>21)</sup>

### (3) 이란-이라크전

#### 1) 내 용

이란-이라크전쟁에서도 중립국 민간선박에 대해 광범위한 공격이 있었을 뿐만 아니라 양국에 의해 전쟁수역(배제수역)이 설정되었다.<sup>22)</sup> 이란은 1980년 9월 22일 폭 40해리의 배제수역을 설정(Notice to Mariners No.17/59)하였다.<sup>23)</sup> 이란은 이란 항구를 향하지 않는 모든 선박은 이 수역의 서쪽으로 항행할 것을 경고했다. 전쟁 초기 이란은 이라크 연안의 원유 수출시설을 파괴하고 이라크의 주요 항구를 봉쇄하였다.<sup>24)</sup>

21) W. J. Fenrick, *op. cit.*, pp. 112, 114.

22) F. V. Russo, Jr., "Neutrality at Sea in Transition : State Practice in the Gulf War as Emerging International Customary Law", *Ocean Development and International Law* Vol. 19, 1988, pp. 389-392; J. H. McNeill, "Neutral Rights and Maritime Sanctions : The Effects of Two Gulf Wars", *Virginia Journal of International Law*, Vol. 31, 1991, pp. 631-639 참조.

23) A. Guttry and N. Ronzitti(eds.), *The Iran-Iraq War(1980-1988) and the Law of Naval Warfare* Cambridge University Press, 1993, p. 37.

24) David L. Peace, "Major Maritime Events in the Persian Gulf between 1984 and

이라크는 페르시아만에서 가장 수심이 깊은 지역, 특히 이란의 석유적출항이 있던 카그섬 주변을 전쟁수역으로 선포하였는데 이 섬에 출입하는 중립국 유조선이 주요 목표였다. 이라크는 어떠한 선박이라도 북위 29도 30분 위쪽의 페르시아만 북동쪽을 침범하면 공격하겠다고 경고했다.<sup>25)</sup>

이란-이라크전에서의 전쟁수역은 분쟁이 격화됨에 따라 보다 확대되었으며, 이에 따라 중립국 통상에도 심각한 피해가 야기되었다. 이란이 석유적출항을 이라크가 설정한 전쟁수역 남방으로 이동시키자 이라크는 전쟁수역을 벗어나 이란 동남부 연안으로까지 공격을 확대하였으며, 이에 대항하여 이란도 페르시아만 연안의 중립국으로 향하는 선박을 포함한 상선들을 공격했다. 이러한 양국의 공격으로 제2차 세계대전에서 피해를 입은 선박 총톤수의 절반에 해당하는 4,000만 톤의 상선이 피해를 입었으며, 피해 선박의 3분의 1이 침몰되었다.<sup>26)</sup>

이외에도 동 전쟁에서는 미국 이지스함 Vincennes호가 두바이로 향하던 이란의 정기여객기를 공격하여 탑승객 290명 전원이 사망하는 사건도 있었다. 이 격추사건은 민간물자에 대한 교전국 해군의 정확한 식별에 실질적인 어려움이 있다는 것과 민간항공당국의 활동과 해상에서의 교전군 요구간의 불명확한 관계를 밝혀야 한다는 논쟁을 야기시켰다. 특히 기뢰부설은 상당한 논란을 불러 일으켰는데, 부설된 기뢰의 일부는 중립국 선박에 의해 소해되었으며, 1995년 6월 스리랑카 민간주민들에게 구호물자를 공급하기 위해 ICRC에 의해 용선된 선박이 기뢰폭발로 심각하게 파손되어 침몰하기도 했다.<sup>27)</sup>

1991 : A Juridical Analysis", *Virginia Journal of International Law*, Vol. 31, p. 547 참조.

25) *Ibid.*

26) 眞山 全, 「海戰法規における目標區別原則の新展開(2)」, 『國際法外交雜誌』 96卷 1号, 1998, p. 29 참조.

27) L. Doswald-Beck, "San Remo Manual on International Law applicable to Armed Conflict at Sea", *International Review of the Red Cross*, No. 309, 1995, p. 583.

## 2) 평가

이란의 배제수역은 봉쇄의 전통적 기준을 충족할 뿐만 아니라 동 수역에 들어왔다고 해서 바로 무경고 공격대상으로 삼지 않았고 자국방위를 목적으로 하고 있었기 때문에 국제법상 인정되는 것으로 평가되었다.<sup>28)</sup> 이는 이라크의 해상교통로를 파괴하고자 노력하면서도 강력한 중립국의 현실적 능력과 통상권 인정을 고려하여 축소된 봉쇄형태 및 규모를 선택했기 때문이었다.<sup>29)</sup> 반면에 선박에 대한 무경고 공격을 예정한 이라크의 전쟁수역은 과거 독일의 전쟁수역을 재현한 것으로서 위법이라는 것이 다수의 견해였다.<sup>30)</sup> 이에 대한 논거로는 앞의 세계대전에서의 관행에 대한 비판이 그대로 적용될 수 있을 것이다.

한편 전쟁수역 내외에서 대규모로 행해진 대상선 공격을 이란과 이라크가 복수로 정당화하자, 중립국들은 전쟁수역의 합법성 문제보다는 상선에 대한 무차별 공격행위를 강력하게 비난했다. 교전국 상선이나 교전국으로 향하는 상선에 대한 공격의 위법성은 언급하지 않은 채 '비교전당사국항에 출입하는' 상선이나 공해상 또는 중립수역에 있는 '무해한' 상선에 대한 공격을 비난하였던 것이다.<sup>31)</sup>

이는 안보리 결의에서도 마찬가지로 나타나고 있다. 1984년 6월 결의 제 552호에서는 '적대행위 당사국이 아닌 연안국의 모든 항구 및 시설에 출입하는 선박의 국제수역 및 해상교통로에 있어 자유로운 통항권을 재확인'하고 '쿠웨이트와 사우디아라비아 항구에 출입하는 상선에 대한 공격을 비난'하고 있으며, 1986년 2월의 결의 제582호에서도 '중립국' 상선 또는 민간항

공기에 대한 공격을 비난하는 데 그쳤다.

## (4) 걸프전

## 1) 내 용

1990년 8월 2일 약 350여 대의 탱크를 앞세운 이라크군은 쿠웨이트를 기습침공하여 '잠정 자유정부'를 수립했다. 8월 8일 쿠웨이트를 병합했으며, 8월 28일에는 쿠웨이트를 이라크의 19번째 주로 편입했다. 약 6개월간의 협상에도 평화적으로 해결되지 못하자, 1991년 1월 17일 다국적군이 이라크에 대해 공중폭격을 가했다. 이렇게 시작된 걸프전은 전쟁개시 43일 만에 다국적군 측의 일방적인 승리로 끝났다.<sup>32)</sup>

국제연합 안전보장이사회는 이라크 사담 후세인 대통령의 쿠웨이트 침공에 따른 쿠웨이트와 미국의 공동요청으로 긴급회의를 소집했다. 동 이사회는 이라크의 침공을 국제평화에 대한 침해라고 규정된 후 이라크군의 즉각적이고 무조건적인 쿠웨이트 철수와 양국의 협상을 촉구하는 결의 제660호를 의결했다.

이라크가 이러한 국제사회의 요구를 무시하자, 4일 후인 8월 6일 안전보장이사회는 이라크에 대한 통상과 재정적 제재인 금수조치를 부과하는 결의 제661호를 의결했다. 국제연합의 비회원국까지 포함한 모든 국가들도 이라크군이 쿠웨이트에서 철수할 때까지 이 결의를 준수할 것을 요구받았다. 또한 각국이 취하는 금수조치에 대한 보고서를 통하여 결의의 이행을 감시하기 위한 안보리 위원회가 설립되기도 했다.<sup>33)</sup>

28) 新井 京, 『封鎖法の現代的變容』, 村瀬信也・眞山 全(編), 『武力紛争の國際法』, 東信堂, 2006, pp. 490-491.

29) Michael G. Fraunces, "The International Law of Blockade: New Guiding Principles in Contemporary State Practice", *The Yale Law Journal*, Vol. 101, 1992, p. 910.

30) 新井 京, *op. cit.*, pp. 490-491.

31) A. Guttry and N. Ronzitti(eds.), *op. cit.*, pp. 63, 213-214, 305.

32) 줄고, 『Gulf전에서 본 국제연합의 역할』, 『해사논문집』 제37집, 1994, p. 2 참조. 걸프전은 국제연합 창설 이후 일국이 자국소유라고 주장하는 영토를 회복한다는 명목으로 무력을 사용한 사례로서, 회원국의 전 영토가 타국의 무력에 의해 최초로 강제 점령된 전쟁이었다. O. Schachter, "United Nations Law in the Gulf Conflict", *American Journal of International Law* Vol. 85, 1991, pp. 452-453.

8월 25일 안보리는 금수조치 결의에도 불구하고 이라크 선박들이 여전히 석유수출에 사용되고 있다는 것을 확인하고 회원국들에게 '쿠웨이트 정부와 협력'과 '모든 화물과 그 목적지를 검사 및 조사하고 금수조치의 더욱 엄격한 이행을 보장하기 위한 모든 출입선박의 정지'에 필요한 조치들을 걸프만에서 집행하기 위하여 해상세력을 배치할 것을 요구하는 결의 제665호를 채택했다. 동 결의는 의심이 가는 선박을 정지시키기 위하여 각국에 해군력을 이용할 수 있는 권한을 부여한 것으로,<sup>34)</sup> 회원국들에게 선박의 적하와 행선지의 검사 및 확인을 위해 이라크와 쿠웨이트에 출입하는 모든 선박을 정선시키고 '구체적 상황에 입각하여 필요한 조치를 취할 것'을 요청했다.

이라크에 대한 경제제재 조치는 1990년 9월 25일 찬성 14표, 반대 1표(쿠바)로 채택된 결의 제670호<sup>35)</sup>에 의해 더욱 강화되고 확대되었다. 동 결의는 국제연합이 사전에 승인한 것을 제외하고 이라크와 쿠웨이트로 향하는 항공기를 허가하지 말 것을 모든 국가들에게 요구하고 있다. 즉 공중금수조치를 명령하는 것이었다. 또한 동 결의는 경제제재 조치의 효과를 극대화하기 위하여 결의 제661호에 의하여 창설된 위원회로 하여금 공중금수조치를 계속 감시하고 무역과 재정에 관련되는 각국들의 금수조치에 대한 모든 정보를 계속 수집토록 하였다.

이러한 결의들을 근거로 다국적군은 페르시아만, 오만만, 아덴만, 지중해 및 홍해에서 해양차단활동을 실시하였다. 그런데 선박의 차단은 안보리로부터의 수권(결의 제665호, 1990. 8. 25)이 있기 이전인 8월 16일(실제 작전

33) 걸프전에서의 이라크에 대한 비군사적 제재에 대한 일련의 과정과 국제연합의 대응조치에 대해서는 吉村 祥子, 『國聯非軍事的制裁の法的問題』, 國際書院, 2003, pp. 128-135 참조.

34) O. Schachter, *op. cit.*, p. 454.

35) 동 결의는 국제연합 사상 처음으로 취해진 공중통상금지조치(Aerial Embargo)로서 영공주권의 원칙, 인도법상의 민간인 보호원칙, 민항기에 대한 무력행사금지원칙 등이 내포되어 있다.

개시일은 17일이었음)에 이미 미국에 의해 개시되었다. 미국은 안보리에 서한을 보내 쿠웨이트의 요청으로 안보리 결의 제661호에 의해 실시된 집단적 조치를 준수하지 않고 이라크나 쿠웨이트와의 무역에 종사하려고 하는 선박을 차단할 것이라고 하였다.<sup>36)</sup> 미국은 이러한 조치의 근거로 자위권을 원용하였으며, 봉쇄(Blockade) 대신에 차단(Interception)<sup>37)</sup>이라는 용어를 사용하였다.

다국적 해군은 해상저지활동을 실행할 때 자국의 지휘체통을 통하여 서로 협력했고, 작전해역을 분담하였으며, 작전수행에 있어 표준화를 도모하였다. 상선을 차단할 경우 행선지, 출항지, 선적 및 적하 등을 질문하고 의심스러운 경우 승선검색을 실시하였으며, 안보리 결의를 위반하는 화물을 수송하고 있으면 행선지를 변경시켰다. 매우 드물었지만, 정선을 거부할 경우에는 경고사격이 실시되었으며(11척), 금수위반의 혐의가 있고 정선을 거부하는 비협력적인 선박에 대해서는 헬리콥터를 이용하여 강제로 승선검색탑을 투입(takedown)하였다(11척).<sup>38)</sup>

걸프전에서 다국적군은 이라크에 대한 금수조치를 집행하기 위하여 임검과 수색을 실시하고 침로를 변경시켰다. 약 7개월의 분쟁기간 동안 다국적

36) U. N., Doc. S/21537(1980. 8. 16).

37) 해양차단작전을 시달한 합참의장의 최초 시행명령은 1990년 8월 16일부터 해상검역부대 작전(Maritime Quarantine Force Operations)을 시행할 것을 지시하고 있었으나, 2번째 시행명령은 '검역'(Quarantine)이라는 용어 대신 '차단'(Interception)이라는 용어로 대체되었으며 작전명칭도 해양차단부대작전(Maritime Interception Force Operations)이라고 변경되었고, 작전시행시간을 24시간 연기했다. '검역'과 '금수'(Embargo)라는 용어는 호전성을 띠고 있다는 이유로 사용되지 않았고, '봉쇄'(Blockade)도 사용되지 않았다. '봉쇄'라는 용어는 '사전 계산된 비전쟁적인 방법의 선박나포라는 적대적인 행위를 포함할 수 있고, 더욱이 봉쇄를 침파(鍼破)하는 선박을 파괴하는 것도 포함'하는 반면에 '차단'은 '제재조치를 위반하였거나 위반하는 선박을 회항시키는 것을 의미했다. 따라서 '봉쇄' 대신에 '차단'이라는 용어를 사용하였다. 해군본부(역), 『걸프전 해상작전』, 2004, pp. 1-39~1-40.

38) US Department of Defense, *Conduct of the Persian Gulf War*, Final Report to Congress, April 1992, pp. 52-53.

군 19개국 해군의 165척 이상이 7,500척이 넘는 상선을 차단하였는데, 적 화물목록과 화물창고의 검사를 위해 964척에 승선하여 검색하였으며, 국제연합 안전보장이사회의 제재에 위반되는 100만 톤이 넘는 화물을 수송하던 51척의 침로를 변경시켰다.<sup>39)</sup>

## 2) 평 가

겔프전 초기 해양차단수역(전쟁수역) 설정과 운영은 미국의 주도로 이루어졌으나, 이후 국제연합 안전보장이사회의 결의를 통해 권한을 위임받았다. 이는 이전의 여타 분쟁에서 시행된 전쟁수역 관행과는 다른 모습의 사례였다.

1990년 8월 16일 미국 정부는 對이라크 경제제재 조치를 승인한 안보리 결의 661(1990. 8. 6)의 실효를 거두기 위하여 페르시아만, 홍해 일부와 오만만 전체에 대하여 차단이라는 해상봉쇄를 선언했다. 차단 대상은 이라크와 쿠웨이트에 출입하는 모든 선박이었으며, 승선과 검색을 위한 정선경고를 무시하는 선박에 대해서는 필요한 최소한의 무력을 사용한다는 것과 금수물자를 적재하고 있는 것이 발견된 선박은 억류한다고 하였다.<sup>40)</sup>

그런데 이러한 미국의 조치를 봉쇄로 인식한 이라크는 '미국 군함에 의한 이라크 선박의 통항 방해는 명백한 전쟁도발 행위이며, UN은 미국에 결코

그러한 권한을 부여한 바 없다'고 비난하면서 이라크에 대한 침략행위를 즉각 중단할 것을 요구하였다. 이는 해상봉쇄가 일반적으로 교전상태의 한 양상으로 받아들여지고 있으며, 선전포고가 없어도 단행될 경우 개전사실을 표시한 것으로 간주되기 때문이었다.<sup>41)</sup> 이에 프랑스 정부도 금수조치(Embargo)가 아닌 해상봉쇄에는 프랑스 해군이 참여하지 않을 것임을 미국에 통고하고, 다국적군대가 연합으로 해상봉쇄를 단행하려면 UN안보리의 별도 결의가 있어야 한다고 주장하였다.<sup>42)</sup> 금수조치란 전쟁의 교전국 또는 침략행위 국가에 대하여 일정한 품목의 상품들, 특히 무기와 금수물자를 수출하는 것을 금지하는 행위인 반면에 봉쇄(Blockade)란 전시에 있어 주로 적국해안의 해상교통을 방지하기 위하여 교전국의 일방이 해군력에 의해서 적국해안에 차단선을 설정 유지하면서 이 선을 침과하고 적지와 교통하는 선박 및 화물을 포획 처분하는 제도로써 금수조치가 수출국 자체에서 자발적으로 중단하는 소극적인 행위인데 반하여, 봉쇄는 적극적인 행동이 가미되어진 상태로 만약 금수조치의 대상이 된 물품을 실은 선박이나 교전국 국적의 선박을 해상에서 차단하여 이를 준수케 하는 행위인 것이다. 다시 말해 교전상태로 들어감을 의미한다고 볼 수 있다.<sup>43)</sup>

미국은 자신들의 행위가 해상봉쇄가 아니라 저지(Interdiction)라고 강조하면서, 이는 쿠웨이트 정통정부의 요청에 기초한 집단적 자위권의 행사라

39) *Ibid.*, p. 76ff.

40) 이에 앞서 1990년 8월 11일 미 합참의장 콜린 파월(Colin Powell) 대장은 이라크 선박에 대한 경제적인 검역조치를 시행할 해양차단작전(Maritime Interception Operation : MIO)에 대한 경고명령을 하달했는데, 주요점은 다음의 3가지였다. 첫째, 이라크로 향해 가는 것으로 인지되는 모든 선박, 이라크 통제항구·이라크나 이라크 통제항구로 물자환적을 위한 지점·이라크와 이라크 통제항구로부터의 금수물자를 운반하는 선박은 검역요원의 승선과 검색에 응하여야 한다. 둘째, 차단된 선박은 그들이 이라크를 지원하지 않는 국가의 항구로 항행한다는 의도를 확실히 밝혀야만 검역요원의 승선 및 검색 없이 계속 항행할 수 있다. 셋째, 이라크 통제항구인 Ehms로 항행하는 모든 공선(空船)은 회항하도록 조치될 것이다. 해군본부(역), *op. cit.*, pp. 1-39.

41) 당시 안보리는 다국적군에 의한 통상금수조치를 인정하지 않고 있었고, 국제법상 해양차단활동은 전투행위로 만약 미 해군이 이라크 탱커를 격침시키는 것과 같은 사건이 발생하면 그에 대한 보복으로 이라크가 사우디아라비아를 침공할 구실을 줄 우려가 있기 때문에 매우 조심스럽게 수행했으며, 실제 작전에서도 무력사용과 관련된 통일된 명령이나 일관된 작전지침이 하달되지 못했다. 안보리 결의 제665호(필요한 조치를 취한다)가 승인된 이후야 비로소 무력행사를 실시할 수 있었다. 오정석(역), 『겔프전쟁 : 역사적 배경과 전쟁수행과정을 중심으로』, 연경문화사, 2002, pp. 540-541 참조.

42) 정상일, 「GULF전 개전초기의 경제전(Economic Warfare) 양상」, 『공군평론』 제89호, 1992, p. 45.

43) 박기갑, 「이라크의 쿠웨이트에 대한 무력침략과 국제법상의 문제점」, 『국제법률경영』 제6호, 1991, p. 110.

고 주장했다.<sup>44)</sup> 하지만 해상봉쇄는 전쟁 그 자체이므로 현장 제41조에 기초한 경제제재를 근거로 해상봉쇄를 취하는 것은 현장에 위배되는 행위임에는 분명했다.<sup>45)</sup>

이와 같은 법적 논란이 야기되자 안보리는 금수조치의 유효한 실시를 위해서 새로운 결의안의 검토에 들어가 8월 25일 결의 665를 채택하였다. 안보리는 동 결의에서 무력사용(use of force)이라는 용어를 명시적으로 언급하고 있지는 않지만, 동 결의 제1항에 비추어 볼 때 결프만에 파견되어 있는 군함들에게 금수조치를 위해서 필요한 최소한의 무력사용을 허용하고 있는 것으로 해석된다.<sup>46)</sup>

이처럼 국제연합의 대이라크 경제제재는 8월 6일의 결의 661에 의해 처음으로 취해진 후, 경제봉쇄를 시행하기 위한 한정적인 무력행사를 허용한 8월 25일의 결의 665와 이라크와 쿠웨이트에 대한 공중금지조치를 결정한 9월 25일의 결의 670에 의해 강화되어 갔다. 이러한 일련의 안보리 결의 채택으로 미국이 주도한 다국적군에 의한 강제조치의 법적 흠결이 치유되었다고 볼 수 있다.

44) UN Doc.S/21492, 10 August 1990.

45) 김득주, 「결프전쟁의 국제법적 조명」, 『국방연구』 제35권 제2호, 1992. 12, p. 90 참조.

46) 박기갑, *op. cit.*, p. 112. 하지만 동 결의가 무제한의 무력사용을 허용하고 있는 것은 아니다. 왜냐하면 안보리가 허용한 무력은 경제제재를 위하여 “필요한 경우”, “안보리의 권한하에서”, “결의 제661의 엄격한 실행을 보장하고 화물과 행선지를 조사하고 확인하기 위하여” 사용되는 것이기 때문이다. 따라서 군함들이 사용한 무력행사는 비례성의 원칙이나 필요성의 원칙의 한계 내의 것이어야 한다. 그러나 동 결의는 무력행사의 구체적인 절차와 한계에 대하여 아무런 언급도 하고 있지 않아 무력행사를 둘러싼 새로운 분쟁의 발생을 야기할 위험이 있었다.

### 3. 전쟁수역의 합법성 분석과 국제사회의 법제화 노력

#### (1) 전쟁수역의 합법성 분석

##### 1) 합법성 논쟁의 2가지 측면

현재까지 전쟁수역과 관련된 통일된 지침이나 UN 등 국제기구에 의해 제시된 표준절차 같은 것은 존재하지 않는다. 그렇지만 기존의 전쟁수역의 설정 사례들을 살펴보면, 수역 출입 선박에 대한 조치의 내용과 강도는 거의 동일했었다는 것을 알 수 있다. 현장에서의 무기사용 등 실행행사는 최소한으로 제한되었던 것이다. 하지만 전쟁수역으로 설정된 해역이 주로 공해상이었으며, 규제 대상 선박들도 교전당사국뿐만 아니라 제3국, 즉 중립국 선박도 포함하고 있어 전쟁수역의 설정과 운영을 둘러싸고 그 합법성에 대한 논란이 꾸준히 제기되어 왔다.

전쟁수역의 합법성과 관련한 논란은 크게 두 가지 측면으로 구분할 수 있다. 그 하나는 설정상의 합법성이고, 다른 하나는 운영상의 합법성이다. 전자는 전쟁수역 설정 그 자체의 합법성 판단 문제로 전쟁수역은 주로 공해상에 설정되기 때문에 이것이 공해에서의 자유로운 통항을 규제하는 것이 아닌가, 즉 공해자유원칙을 제한하는 것이 아닌가 하는 문제이다. 반면에 후자는 군사목적에 갖지 않은 선박이 전쟁수역 내에 위치(출입)한다는 사실만으로 그 선박에 대한 공격이 합법적인가 하는 문제와 구체적으로 당해 선박에 대해 취하는 여러 조치의 내용이 무력분쟁법상 허용되는가 하는 문제와 관련이 있다.

그런데 세계대전 이후 현재까지 거의 모든 해전에서 명칭은 다르지만 전

쟁수역이 설정·운영되어 왔고, 그 과정에서 타 분쟁당사국이나 중립국은 그 합법성에 의문을 제기해 왔다. 문제는 그러한 의문의 주된 내용이 대부분 운영상의 문제와 관련 있다는 것이다. 분쟁당사국은 서로 자신들의 전쟁수역 설정이 상대방의 불법행위에 대한 복구로 취해진 합법적인 조치라고 주장하기 때문에 수역 설정 그 자체를 문제시하지는 않았다. 만약 타방의 전쟁수역 설정 자체를 문제삼으면 자국의 조치도 합법성이 부정되기 때문이다. 또한 운영적인 측면에서도 자국 상선이 타방의 군사수역 내 또는 그 인근해역에서 나포되거나 공격을 받아 피해를 입은 경우 이에 대해 타방에게 항의하는 경우도 있었으나, 항의의 강도 및 의도는 전쟁수행과정에서의 심리적 전술이나 우호적 국제여론 조성을 위한 정치적 수사 그 이상은 아니었다.

전쟁수역의 합법성과 관련하여 제기된 문제의 대부분은 중립국과 분쟁당사국 간에서 발생했다. 분쟁당사국의 입장에서는 적국의 전쟁수행능력을 제한하기 위한 효과적인 경제전 수행과 해전수역 및 그 주변해역에서의 원활한 작전수행을 위해서는 중립국 선박의 적국 출입을 봉쇄할 필요가 있고, 출입을 허용할 경우 제3국 선박이 적재하고 있는 화물이 전시금제품인지 아니면 나포의 대상이 되지 않는 자유품인지 확인하기 위한 정선 및 검색 등의 조치를 취하는 것도 용이하지 않은 측면이 있었다. 그리고 제3국의 입장에서는 국제법상 보장되어 있는 공해상의 자유통항원칙이 침해되기도 하거니와 더 중요한 것은 해전법규상의 전시 중립통상이 규제받거나 금지되어 분쟁당사국과는 아무런 관계가 없는 여타 중립국과의 교역에서 큰 피해를 입는 경우가 많았기 때문이다.

이러한 양자의 입장으로 인해 전쟁수역 설정 그 자체보다는 전쟁수역 내에서 분쟁당사국이 중립국 선박에게 취하는 조치의 불법성에 대한 항의가 전쟁수역의 합법성에 대한 논란의 핵심이었다. 즉, 중립국들은 전쟁수역의 설정 자체의 합법성 문제보다는 자국 상선들에 대한 무차별 공격행위를 강력하게 비난했던 것이다. 이란-이라크전에서 교전국 상선이나 교전국으로

항하는 상선에 대한 공격의 위법성은 언급하지 않은 채 '비교전당사국 항에 출입하는' 상선이나 공해상 또는 중립수역에 있는 '무해한' 상선에 대한 공격을 비난하였던 것은 중립국의 이러한 입장을 잘 보여주는 사례이다.

## 2) 규범적 측면

분쟁당사국은 과거 전쟁수역 설정의 정당화 사유로서 복구를 원용했었다. 그러나 양차 대전을 통해 일관된 일탈행위가 행해졌으며, 제2차 세계대전에서는 연합국도 전쟁수역을 설정하고 상선을 공격했었다. 따라서 이러한 모든 현상을 복구로 인한 범으로부터의 일시적 일탈로 보는 것은 비현실적이다. 그렇다면 양차 대전의 관행을 새로운 관습법의 발전으로 볼 수 있을 것인가? 미국은 제1차 세계대전 당시 독일의 전쟁수역 설정을 강경하게 항의하였으나 제2차 세계대전에서는 그다지 강한 항의를 하지 않았고, 오히려 전쟁수역을 묵인하는 듯한 태도를 취한 바 있다. 그러나 복구주장에 대한 항변이 되풀이되었다는 사실로 미루어볼 때, 양차 대전 시의 관행으로부터 전쟁수역 설정이 교전국의 새로운 권리라는 법적 신념이 도출된다고는 볼 수 없다.<sup>47)</sup> 또한 뉴렌베르그 국제군사법원도 되니츠 재판에서 전쟁수역의 합법성을 부정하였다.<sup>48)</sup>

그런데 1980년대의 이란-이라크전과 포클랜드전에서 기존의 봉쇄와는 다른 (전쟁)수역이 설정되었고, 그 후 각국의 군사매뉴얼 등에서 전통적인 봉쇄제도와 더불어 일정한 수역을 설정하는 것을 긍정적으로 인정하는 분위기가 형성되기 시작했다.

47) 新井 京, *op. cit.*, p. 488.

48) 법원은 전쟁수역이 런던의정서를 위반한 것이라면서 다음과 같이 판결하였다. "전쟁수역을 선언하고 그곳에 들어오는 중립국 상선을 격침토록 한 관행은 제1차 세계대전 시 영국에 대한 보복으로 독일이 행했었다. 1936년의 런던의정서는 제1차 세계대전에서 이러한 수역이 설정되었던 사실을 인정한 채 채택되었지만, 이 수역에 있어서는 예외가 명시되어 있지 않다. 따라서 되니츠가 수역에 들어온 중립국 상선을 격침하라는 명령을 내린 것은 의정서 위반이다."

한국의 해군작전법규는 “교전국은 일정 영역 안에서 중립국 선박이나 항공기의 활동에 대하여 특별한 통제를 할 수 있고, 이런 선박이나 항공기가 그 영역 안으로 진입하는 것을 금지시킬 수 있다. 그 영역의 범위에 관하여 국제법상 일정한 기준은 없으나, 공해에까지 미쳐 제3국의 공해이용의 자유를 제한할 수 있는 것으로 국제관습법상 인정되어 왔다”라면서 전쟁수역을 인정하고 있다.<sup>49)</sup> 1992년 독일 매뉴얼도 “해상배제수역(전쟁수역)이란 일정한 해역 및 그 상공에서 교전국이 선박 및 항공기의 진입을 제한하거나 또는 금지하는 광범한 권리를 행사하는 수역이다. 동 수역의 설정 목적은 군사목표의 식별과 적대행위에서의 예방조치를 용이하게 하기 위한 것으로 적의 전시 경제를 공격하기 위한 것은 아니다”라면서 전쟁수역의 설정 요건으로 실효성, 균형성, 범위·기간·제재조치의 공표 등을 열거하고 있다.<sup>50)</sup>

하지만 이러한 각국의 군사매뉴얼이 전쟁수역의 설정을 인정하고 있다는 사실에서 군사수역의 합법성을 단정적으로 유추해 내기는 다소 무리가 있다. 과거 해전에서 설정된 사례가 있고, 이를 명문화한 개별 국가의 군사매뉴얼에서 인정되고 있다고 해서 보편적 효력을 갖는 국제관습법화되었다고 볼 수는 없다.<sup>51)</sup> 관습법 성립 여부를 확인할 수 있는 핵심요소인 법적 확신, 즉 해전에서의 전쟁수역 설정과 교전국의 일방적 조치를 준수해야 한

49) 해군본부, 『해군작전법규(해전교 2-1-가)』, 1994, p. 2-3-22.

50) German Federal ministry of Defence, *Humanitarian Law in Armed Conflicts-Manual* 1992, para.1048-1050.

51) 한편, 전쟁수역이란 교전국의 보복수단으로서 예외적으로 합법화될 수 있으며, 전쟁수역을 합법화시키기 위한 교전국들의 관행이 있어 왔고 또한 그러한 관행은 오래전에 국제관습법화되었다는 견해도 있다. 만약에 전쟁수역의 관습법적인 지위가 인정되지 않는다면 하더라도 머지않아 군사기술의 발전으로부터 불가피하게 허용될 수밖에 없을 것이라는 주장도 있다. J. A. Roach, “Missiles on Target : the Law of Targeting and the Tanker War”, *Proceedings of the American Society of International Law*, Vol. 82, 1988, p. 158 ; J. Gilliland, “Submarines and Targets : Suggestions for New Codified Rules of Submarine Warfare”, *Georgetown Law Journal*, Vol. 73, 1985, p. 1005 참조.

다는 신념이 규범화되었다는 것을 확인하기에는 아직 시기상조라고 판단된다. 더군다나 각국 매뉴얼도 전쟁수역의 개념만 인정하고 있을 뿐, 동 수역 내에서의 분쟁당사국과 중립국의 권리의무에 대한 구체적인 언급은 없는 실정이다. 다만 전쟁수역 제도가 점차 인정되어 가고 있는 와중에 있다는 것은 분명한 사실이다. 또한 전쟁수역의 합법성에 대한 문제 제기도 설정 그 자체보다는 설정 이후 실제 운영과 주로 관계있다는 점을 고려한다면, 향후 전쟁수역에 대한 논의의 초점은 운영상의 지침을 어느 수준에서 확정할 것인가 하는 점에 집중되어야 할 것이다.

## (2) 국제사회의 법제화 노력 : 산레모 매뉴얼의 채택

오늘날의 해전은 규모와 피해 면에서 과거와는 비교가 되지 않을 정도로 변화되었다. 따라서 기존의 전통적 법규로는 해전에 대해 더 이상 유효하게 대응할 수 없다. 이에 제2차 세계대전 이후 비약적으로 발전한 해전수단과 방법을 규율하고 해상무력분쟁법에 영향을 미친 타 국제법 분야의 중요한 변화를 포함하는 새로운 해상무력분쟁법의 재확인과 발전이 요구되어 왔다.

그동안 간헐적으로 제기되어 온 이러한 요구는 구체적 성과를 보지 못하다가 1980년대 후반 들어 현실화되었다. 이탈리아 산레모(San Remo)에 소재한 국제인도법연구소(International Institute of Humanitarian Law)는 1987년 ‘해상무력분쟁법의 현대화’라는 의제로 각국의 정부대표, 해군관계자, 학자 및 국제적십자위원회(International Committee of the Red Cross: ICRC)의 전문가들로 구성된 ‘해상무력분쟁에 적용될 국제인도법에 관한 예비 원탁회의’(a preliminary Round Table on International Humanitarian Law Applicable to Armed Conflicts at Sea)를 개최하였다. 동 회의에서 해상무력분쟁법의 현대화가 필요하다는 것이 합의되었다.

1988년 마드리드회의에서 ‘행동계획’(Plan of Action)이 채택되었으며,

이후 일련의 원탁회의가 Bochum, Toulon, Bergen, Ottawa, Geneva 그리고 마지막으로 Livorno에서 개최되었다. 이러한 국제사회의 협력과 지지의 결과 1994년 '해상무력분쟁에 적용될 국제법에 관한 산레모 매뉴얼'(San Remo Manual on International Law Applicable to Armed Conflicts at Sea, 이하 산레모 매뉴얼)<sup>52)</sup>이 채택될 수 있었다.<sup>53)</sup>

기존 해전법규와 비교해 볼 때 동 매뉴얼이 갖는 가장 뚜렷한 특징들 중의 하나는 전쟁수역에 관한 명문 규정을 두고 있다는 점이다. 전쟁수역을 명문화할 경우 전쟁수역이 합법적이라는 신념을 조장하지는 않을까 하는 일부 원탁회의 참가자들의 우려도 있었지만, 대다수 참가자들은 전쟁수역이 현실적으로 설정되어 왔을 뿐만 아니라 향후에도 계속해서 사용될 것이므로 이를 명확하게 하는 것이 실제로 유용하다고 판단했으며, 그리하여 그들은 전쟁수역 설정의 남용과 당해수역 내에서의 국제인도법 위반행위를 방지하기 위해 일정한 기준과 제한을 도입하였다. 동 매뉴얼에서 전쟁수역과 관련된 사항들을 규정하고 있는 4개항 중 핵심 내용은 다음과 같다.<sup>54)</sup>

52) 1917년 국제법협회(Institute of International Law)가 채택한 '교전국 간의 관계를 규율하는 해전법에 관한 옥스퍼드 매뉴얼'(Oxford Manual on the Law of Naval War Governing the Relations Between Belligerent, 이하 옥스퍼드 해전교범)을 현대화한 동 매뉴얼은 총 6부(part) 183개 항(paragraph)으로 구성되어 있다. 이 교범에는 해상무력분쟁법의 핵심내용에 따라 6개의 부(部)를 설정한 후 이와 관련된 소주제를 중심으로 몇 개의 절(節)로 나누어 전통적인 해전법규와 국가관행을 존중하면서도 변화된 환경에도 적용할 수 있는 새로운 규정들이 추가되어 있다.

53) L. Doswald-Beck(ed.), *op. cit.*, pp. 64-66 참조.

54) *Ibid.*, pp. 181-183 참조. 이외에도 관련 규정으로는 다음이 있다. 수역 내에서 일방 교전당사국에 의해 취해진 조치에 따르는 것을 타방 교전당사국에 대한 유해한 행위로 해석해서는 안되며(제107항), 해상작전 인근에 있는 중립국 선박과 항공기를 통제할 교전당사국의 관습적 권리는 감소되지 않는다(제108항). 산레모 매뉴얼에서의 전쟁수역의 명문화는 Fenrick의 제안에 영향을 입은 바 크다. 1986년 그는 영국의 전면배제수역을 기초로 '분쟁당사국이 통제하고 선박과 항공기의 무허가 진입을 거부하는 수역과 그 상공'을 의미하는 '해상배제수역' 개념을 제창하면서 이러한 수역이 허용되기 위해서는 ① 범위·기간·배제대상·제재조치의 공표, ② 수역의 실효적 유지, ③ 자위를 위한 필요성과 균형성, ④ 중립국 이익의 고려, ⑤ 분쟁의 지리적 범위의 한정 또는 공격목표 인정을 목

제105항. 교전당사국은 해양의 일정구역의 합법적 사용에 부정적 효과를 미치는 수역을 설정함으로써 국제인도법의 의무를 면할 수 없다.

- 제106항. 교전당사국이 예외적인 조치로써 그러한 구역을 설정한 경우에는
- (a) 수역의 내측과 외측에 동일한 법이 적용된다.
  - (b) 수역의 범위, 위치, 설정기간 및 부과된 조치는 군사적 필요성과 비례성 원칙에 의해서 엄격하게 요구되는 것을 초과해서는 안된다.
  - (c) 해양을 합법적으로 사용할 중립국의 권리에 타당한 고려를 해야 한다.
  - (d) 다음의 경우 수역 내에서 중립국 선박과 항공기에 필요한 안전통행로를 설정하여야 한다.
    - (i) 수역의 지리적 범위가 중립국의 항구와 해안에서의 자유롭고 안전한 교통을 현저히 방해하는 경우
    - (ii) 군사적 요구가 인정되지 않는 경우를 제외한 통상적인 항로가 영향을 받는 기타의 경우
  - (e) 수역의 개시일, 기간, 위치 및 범위, 부과되는 제한은 공개적으로 선언되고 적절히 통고되어야 한다.

그러나 동 매뉴얼은 구속력 있는 법적 문서가 아니다. 매뉴얼 기초자들은 각국의 능력과 정책의 차이로 해전법규에 대한 다양한 입장이 존재하고 있고 아직 이를 통일적으로 조정하거나 합의를 이끌어 내지 못하는 국제사회의 현실에 비추어 볼 때 이를 조약 초안으로 보는 것은 시기상조라고 보았다. 향후 통일된 해상무력분쟁법을 조약화할 경우 동 매뉴얼이 내포하고 있는 제반 문제점들을 면밀하게 분석하여 빠짐없이 보완, 개선함은 물론 전쟁수역을 명문화하여 보다 완비된 실효적인 문서가 되도록 하여야 할 것이다.<sup>55)</sup>

적으로 할 것 등의 요건을 충족해야 한다고 하였다. W. J. Fenrick, *op. cit.*, pp. 92, 124-125. 이러한 Fenrick의 제안은 1980년대 말 이후의 해전법규의 근대화 및 법전화를 위한 국제사회의 노력에 크게 영향을 미쳤으며, 이후 산레모 매뉴얼을 채택한 일련의 라운드 테이블에서 논의의 토대가 되었다.

55) 줄고, 「해상무력분쟁에 적용될 국제법에 관한 산레모 매뉴얼 연구」, 『국제법학회논총』 제49권 제3호, 2004, p. 165 참조.

## 4. 입법론적 관점에서 본 전쟁수역의 설정과 운영의 가이드라인

현재 전쟁수역을 규정하고 있는 명문의 강제법규는 확립되어 있지 않다. 그렇지만 분쟁당사국들은 제1차 세계대전 이후 주요 해전들에서 일정 수역, 이른바 전쟁수역 또는 유사한 성격을 갖는 특정수역을 선언하고 이에의 출입을 제한해 왔다. 우리는 이러한 관행들에서 그리고 해전법규의 발전과정에서 향후 전쟁수역의 설정과 운영에 적용할 수 있는 일반적 지침을 도출할 수 있을 것이다.

물론 이러한 지침들이 법적 효력의 확신을 얻기까지는 상당한 시간이 필요할 것이다. 하지만 시간이 지날수록 이러한 지침들을 명시적으로 승인하고 강제해야 할 필요성은 더욱 커질 것이다. 다음은 입법적 관점에서 살펴본 전쟁수역 설정과 운영에서 준수되어야 할 지침이다.

### (1) 설정범위와 기간 등의 결정 시 합리성 원칙의 존중

분쟁당사국은 전쟁수역을 예외적인 조치로 설정할 경우 그 범위, 위치, 기간 및 부과 조치의 결정을 군사적 필요성과 비례성 원칙에 의해서 엄격하게 제한하여야 한다. 전쟁수역 설정과 동 수역에 부과되는 조치(제한조치 및 강제조치 모두 포함)는 수역 설정국의 자위권과 균형을 이루어야 한다. 또한 그 조치들 간의 증명할 수 있는 관련성도 존재해야 한다. 예컨대 포클랜드 분쟁으로 아르헨티나가 설정한 포클랜드제도(諸島) 주위 200해리 전쟁수역은 적절하다고 볼 수 있지만, 남대서양 전역이 전쟁수역이라는 취지의 아르헨티나 선언은 자국을 방위해야 할 필요성에 비추어 볼 때 균형을 상실한 것으로 분쟁과 무관한 선박에 영향을 미쳤다.

문제는 전쟁수역을 설정하는 국가가 수역 설정 시 수역 안에 들어오는 선박에 대한 제한조치와 그 제한조치에 따르지 않는 선박에 대한 강제조치를 공표하여야 하는가 하는 것이다. 이에 대해서는 제한조치와 강제조치의 공표가 수역 설정의 정당성을 높인다고 보는 견해가 있는 반면, 강제조치의 공표가 교전규칙(Rules of Engagement)을 공표하는 것과 같기 때문에 타국의 동의를 얻기 어려울 것이라는 견해도 있다.

그러나 제한조치의 공표는 통항하는 선박이 교전당사국의 요구 내용을 알 수 있게 하기 때문에 전쟁수역을 설정하는 국가에게 정확한 교전규칙을 밝힐 것을 요구하지는 않지만, 강제조치의 전반적인 내용을 확정하고 이를 공표하는 것이 바람직하다.

### (2) 중립국 관할 해전수역 내 전쟁수역의 설정 금지

1982년 해양법협약 질서하에서 적대행위를 행할 수 있는 수역, 즉 해전수역은 ① 교전국의 영해와 내수, 영토, 배타적 경제수역, 대륙붕과 군도수역, ② 공해, ③ 일정한 제한하에서 중립국의 배타적 경제수역과 대륙붕의 수중, 수상 및 상공으로 규정할 수 있다.<sup>56)</sup>

이러한 해전수역의 전반적 범위와 관련하여 무력분쟁과 무관한 중립국의 이익과 권리가 보장되는 중립국 관할의 배타적 경제수역과 대륙붕에 전쟁수역을 설정할 수 있는가 하는 것은 또 다른 문제이다. 비록 중립국의 배

56) 기존 수역들 외에 군도수역이 해전수역에 포함된 것은 군도항로대통항 그리고 타국에게 약간의 권리와 활동이 허용된다는 예외가 있긴 하지만 군도국가의 주권이 그 영해와 동일한 의미를 갖는 군도수역에도 미친다는 사실을 반영한 것이다. 배타적 경제수역이 해전수역에 포함되는 것은 일부 경제적 목적을 위하여 연안국에게 주권적 권리와 관할권을 인정하면서도 동 수역을 연안국의 주권하에 두는 것을 금지하고, 타국의 항행과 상공비행의 자유라는 권리 및 이러한 자유에 관련된 해양의 합법적인 이용을 승인하고 있는 배타적 경제수역에 관한 해양법협약 규정(해양법협약 제56조~제58조, 제88조~제115조)을 반영한 결과이다. 출처, 『해양에서의 군사활동과 국제해양법』, 연경문화사, 2007, p. 177.

타적 경제수역과 대륙붕이 특히 경제적 이익과 관련하여 중립국의 중대한 이익이 걸려 있는 수역이기는 하지만, 동 수역들에서도 적대행위가 허용된다는 것은 일반적으로 인정되고 있다. 단, 이 경우 교전국은 동 수역에서의 중립국의 관할권, 즉 권리의무에 대한 타당한 고려를 행하여야 한다.<sup>57)</sup>

그렇다고 해서 이들 수역에서 적대행위를 할 수 있다는 것이 전쟁수역을 설정할 수 있다는 것을 의미하는 것은 아니다. 해상에서 적국과 교전이 벌어져 부득이한 경우 중립국 관할수역에서 적대행위를 할 수 있다는 것과 그리고 직접적인 교전이 시작되기 이전이나 교전이 일어나지 않을 수도 있는 상황에서 적국의 전쟁능력을 제한하기 위하여 제3국과의 거래를 제한하고자 중립국 관할수역의 일정 부분을 사용하지 못하게 하기 위한 전쟁수역의 설정은 질적으로 다른 문제로서 엄연히 구분되어야 한다.

따라서 교전국이 전쟁수역을 설정할 수 있는 수역은 오늘날 해전수역으로 인정되고 있는 수역들 중에서 중립국 관할수역을 제외한 수역, 즉 (a) 교전국의 영해와 내수, 영토, 배타적 경제수역, 대륙붕과 군도수역, 그리고 (b) 공해에 한정되어야 할 것이다.

### (3) 전쟁수역 내에서의 국제인도법상 의무의 존중

전쟁수역을 설정한 교전국이 국제인도법의 의무로부터 면제되는 권리를 갖는가 또는 전쟁수역을 설정함으로써 추가적인 권리를 획득하는가 하는 문제는 쟁점이 될 수 있다. 그러나 교전국은 전쟁수역을 설정하더라도 국제인도법상의 의무를 면할 수 없으며 또한 선박과 항공기를 공격할 수 있는 새로운 권리도 향유하지 못할 뿐만 아니라 기존의 의무를 면할 수 있는 것도 아니다. 다만 전쟁수역의 설정을 둘러싼 현실적인 사정을 생각하면, 특히 방위목적으로 수역이 설정된 경우에는 당사국이 어떤 행위를 수역 밖

보다는 수역 내에서 행하기가 쉬울 것이다. 예컨대 교전국은 허가 없이 그 수역 내에 있는 선박이나 항공기에 대해 수역이 설정되어 있지 않은 경우보다 적대적인 목적하에 그곳에 들어왔다고 추정하기가 더 쉬울 것이다. 그리고 교전국은 해전 수행과정의 정책문제를, 예컨대 수역 내에서는 합법적인 군사목표를 구성하는 선박이나 항공기를 공격할 수 있는 권리를 행사하지만, 수역 밖에서는 그러한 선박이나 항공기를 공격하지 않는다고 결정할 수 있을 것이다.

### (4) 중립국의 합법적 해양사용권에 대한 고려

교전국은 중립국이 주권적 권리, 관할권 및 기타 일반국제법에 기초한 권리를 향유하는 수역에서 작전을 수행하는 경우 당해 중립국의 정당한 권리와 의무에 대해 타당한 고려를 하지 않으면 안된다. 교전국은 작전이 어느 곳에서 실행되더라도 그 수역에서 인정되는 중립국의 권리를 부당하게 간섭하지 않는 방법으로 행할 의무가 있는 것이다.<sup>58)</sup>

전쟁수역을 설정하는 분쟁당사국은 해양을 합법적으로 사용할 중립국의 권리에 대해 타당한 고려(due regard)를 해야 한다. 이러한 중립국의 권리에는 어업의 권리와 관선 및 전선을 사용할 권리가 포함되어야 한다. 또한 전쟁수역의 개시일, 기간, 위치와 범위, 부과되는 제한은 공개적으로 선언되고 적절히 통고되어야 한다. 이러한 통고대상에는 외교경로와 적절한 국제기관, 특히 국제해사기구(International Maritime Organization: IMO)와 국제민간항공기구(International Civil Aviation Organization: ICAO)가 포함되어야 한다.

전쟁수역의 지리적 범위가 중립국의 항구와 해안예의 자유롭고 안전한 교통을 현저히 방해하는 경우나 군사적 요구가 인정되지 않는 경우를 제외

57) *Ibid.*, p. 178.

58) *Ibid.*

한 통상적인 항로가 영향을 받는 기타의 경우에는 중립국 선박과 항공기에 대해 전쟁수역 내에 필요한 안전통항로를 설정하여야 한다. 이처럼 분쟁에 관여하지 않고 있는 중립국 선박이나 항공기가 수역을 통과하지 않으면 안 될 경우 특별항로를 제공하여야 하며, 또한 그들에 대한 공격위험을 감소시키기 위해 특별조치를 취해야 된다. 이는 항행의 자유를 제한할 수도 있지만 그러한 선박이나 항공기에 대한 위험을 최소화해야 한다는 것을 의미한다.

### (5) 전쟁수역의 인근해역에 소재한 중립국 선박과 항공기의 통제 인정

전쟁수역이 설정되었다고 해서 선언된 전쟁수역 이외의 해상작전 인근해역에 있는 중립국 선박과 항공기를 통제할 교전당사국의 관습적 권리가 감소되는 것은 아니다. 해상작전 인근 해역이란 적대행위가 행해지고 있거나 교전국 부대가 실제로 작전행동 중인 해역을 말한다. 교전국은 해상작전 인근해역에서 중립국 선박과 항공기의 활동을 특별히 제한할 수 있으며 또한 그러한 선박과 항공기가 인근해역에 들어가는 것을 금지할 수 있다. 예컨대, 교전국 군함은 인근해역에 존재하는 중립국의 상선이나 민간항공기가 해상작전을 위해하는 경우 그들의 통신을 통제할 수 있으며, 이러한 지시를 무시하는 선박이나 항공기는 나포 또는 공격할 수 있다.

### (6) 군사적 목표에 대한 구별원칙의 준수

군사적 목표에 대한 구별원칙은 교전자(전투원)와 비교전자(민간인) 그리고 군사목표와 비군사목표(민간물자)는 엄격하게 구별해야 하며, 적에 대한 무력공격은 그것이 어디에서 행해지든 합법적 목표에만 한정해야 한다

는 것으로서 무력분쟁법의 기본원칙 중 하나이다.<sup>59)</sup> 따라서 분쟁당사국은 민간인 또는 피보호자와 전투원, 민간물자 또는 공격면제물자와 군사적 목표를 항상 구분하고 무력공격을 전투원과 군사목표에 엄격하게 한정하여야 한다. 이는 모든 전투행위가 오직 교전자와 군사목표만을 지향하고 또한 교전자격이 인정되지 않는 민간인과 민간물자를 최대한도로 공격대상에서 면제시켜 이들을 가능한 한 보호하려는 데 그 목적이 있다.<sup>60)</sup>

해전에서 적 군함과 보조선박은 합법적 군사목표물로서 공격대상이 될 수 있다. 교전국 군함은 공해 또는 교전국의 영수 내에서 조우하는 적국 군함이나 공선(公船)을 즉시 공격할 수 있으며, 나포할 경우 전리품으로서 나포한 국가에 귀속되며, 승무원은 포로가 된다. 그렇지만 안전통항권이 부여된 선박, 항복선 또는 병원선, 의료수송선 또는 오로지 해양오염사고에 대처하도록 건조되거나 개조된 선박, 학술·종교·박문수송임무를 띤 선박, 연안어업과 지방 항해에 종사하는 선박 또는 카르텔선 등은 공격대상으로부터 면제된다.

공격이 면제되는 이러한 적선들도 항상 공격에서 면제되는 것은 아니다. 적의 공격으로부터 면제되기 위해서는 통상적 임무에 무해하게 종사해야 하며, 식별과 검색요구에 응해야 하고, 전투원의 이동을 고의적으로 방해하지 않아야 하며 그리고 정선과 퇴거요구가 있을 시 이를 준수해야 한다. 공격면제 선박은 이러한 조건을 모두 준수하는 경우에만 공격으로부터 면제된다. 그러나 공격면제 선박이 면제조건들 중 어느 하나를 위반하여 보호를 상실했다더라도 당해 선박이 자동적으로 공격을 받는 것은 아니다. 이 선박들을 나포 또는 공격할 경우에는 일정한 절차와 기준이 충족되어야 한

59) ICJ(International Court of Justice)는 1996년의 '핵무기의 위협 또는 사용의 합법성'(Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons)에 관한 권고적 의견에서 "각국은 절대로 민간인을 공격목표로 삼아서는 안되며, 민간목표물과 군사목표물을 구분할 수 없는 무기를 사용해서도 안된다"고 하였다. ICJ, "Advisory Opinion of 8 July 1996", *ICJ Report*, 1996, p. 257, para.78.

60) 정운장, 『국제인도법』, 영남대학교 출판부, 1994, pp. 256-257 참조.

다. 즉, 침로변경이나 나포가 불가능한 경우, 군사적 통제를 행사하기 위한 다른 방법이 없는 경우, 선박이 군사목표물이 되었거나 될 것으로 합리적으로 추정할 수 있는 비준수상황이 매우 중대한 경우, 부수적 사상 또는 손해의 정도가 예측되는 군사적 이익과 비례하는 경우여야 한다.<sup>61)</sup>

중립국 상선은 '합리적 이유'가 있는 경우 입검과 수색을 받게 된다. 중립국 상선이라 하더라도 군함의 호송하에 항행하는 경우에는 교전국 군함이 중립국 상선을 입검하여 수색할 수 있다. 하지만 입검과 수색의 권리가 자의적으로 행사되어서는 안되며, 해당 선박이 나포대상이 된다고 의심되는 '합리적 이유'가 있는 경우에만 실시되어야 한다.

원칙적으로 중립국 상선은 나포되지 않는다. 중립국 상선을 나포할 권리는 당해 중립국 상선의 일정 행위에 대한 교전국의 법적 대응이다.<sup>62)</sup> 따라서 중립국 상선은 예외적인 경우에만 나포된다. 중립국 상선을 나포할 수 있는 예외적인 사유로는 포획 당시 선박이나 화물이 적성을 갖는다는 혐의와 금제품 수송, 봉쇄침과 또는 비중립적 역무를 구성한 것으로 간주되는 활동을 하였다는 혐의를 시인하는 것과 같은 적대행위에 직간접적으로 관여하는 경우를 들 수 있다. 그리고 중립국 상선은 예외적인 경우, 즉 적국의 군사활동에 효과적으로 기여하고, 그 파괴가 명확한 군사적 이익을 제공하며, 적국의 호위하에서 행동하거나 또는 적국을 위하여 전쟁행위에 종사하는 등의 경우에만 공격대상이 된다.

## (7) 인도적 물품에 대한 자유통과의 보장

전쟁수역 설정은 상대 교전국의 통상을 차단할 수 있기 때문에 민간주민

61) 해전에서의 군사목표 구별원칙에 대한 자세한 설명은 줄고, 「해전에서의 군사목표 구별 원칙에 관한 연구」, 『해양연구논총』 제36집, 2006. 4, pp. 103-126 참조.

62) 중립국인 기국의 공평의무 위반에 대한 복구 수단으로 교전국이 중립국 상선을 나포하고 몰수할 수 있는가의 문제에 관해서는 R. W. Tucker, *The Law of War and Neutrality at Sea* US Naval War college, 50 International Law Series, 1955, p. 252ff 참조.

에 대한 고통을 가중시키는 경향이 있다. 기존의 해전법규들은 이 문제에 대해 침묵하고 있으며, 오직 국제인도법의 몇몇 규정들에만 해상봉쇄 등 해상경제전의 제한에 대해 언급되어 있을 뿐이다.

1949년 제네바 제4협약(전시 민간인 보호협약) 제23조는 비록 봉쇄를 침파한 화물이라 할지라도 다른 목적에 사용하지 않고, 남용되지 않는다는 것이 보장될 경우 오로지 민간인을 위하여 사용되는 물품은 통과되어야 한다고 명규하고 있으며, 1977년 제1추가개정서 제70조도 민간주민의 구호품과 구호요원의 신속하고 무해한 통과보장을 재차 확인되고 있다. 또한 제1추가개정서 제69조(피점령지역에 있어서의 기본적 필요)는 점령국이 가용한 수단을 다하여 그리고 어떠한 불리한 차별도 함이 없이 피복·침구·대피장소·피점령지역의 민간주민의 생존에 필수적인 기타 물품과 종교적 예배에 필요한 물건의 공급을 보장해야 함을, 제71조는(구호활동에 참여하는 요원) 구호요원이 구호활동을 수행할 영역국의 승인과 그 국가의 안보상의 요구를 존중하는 조건으로 구호활동에 참여할 수 있으며, 이 경우 영역국은 구호요원을 존중하고 보호하여야 한다고 규정하고 있다.

그리고 제1, 2차 세계대전에서는 독일에 대하여, 미국 내전에서는 남부연방에 대하여 기아작전의 일환으로 해상봉쇄가 이용되었다. 제1추가개정서 제54조와 제2추가개정서 제14조는 민간주민들에 대한 전투방법으로서의 기아작전을 금지하고 있다. 만약 전투방법으로서 민간주민에 대한 기아작전이 금지된다면, 논리적으로 볼 때 민간주민의 기아를 가져올 수 있는 전투방법은 불법이거나 합법성이 의문시된다. 왜냐하면 봉쇄에 의해 야기된 고의적인 경제적 마비가 민간주민을 기아에 빠트릴 우려가 크기 때문이다.<sup>63)</sup>

이처럼 분쟁당사자에게 부과된 경제적 제재조치는 그 지역에 거주하고 있는 주민들에게 인도적 문제를 야기할 수 있다. 따라서 경제적 제재조치 지역 내의 민간주민의 보호를 위한 적절한 대응이 요구된다. 외부와의 모

63) Thomas D. Jones, "The International Law of Maritime Blockade: A Measure of Naval Economic Interdiction", *Howard Law Journal*, Vol. 26, 1983, p. 540.

든 교역이 금지됨으로써 의약품, 식량 및 생활필수품 등의 부족으로 의식주와 보건상의 어려움을 겪기도 하고,<sup>64)</sup> 분쟁당사자 모두에게 일률적으로 제재조치를 적용함으로써 군사적 약자에게 오히려 더 큰 피해를 가져다 줄 수도 있다. 따라서 제재조치를 부과할 때 이러한 문제들을 유의하여 그 피해를 최소화할 수 있는 장치를 마련하는 것이 필요하다.<sup>65)</sup>

## (8) 주요 해양생태 지역의 보호와 보전

해전에서 해양환경을 고려해야 한다는 원칙과 관련하여 다음과 같은 사항이 최근 들어 특히 강조되고 있다. 분쟁당사국이 (a) 희귀하거나 소멸되기 쉬운 생태계 및 (b) 멸종위협이나 위협에 처해 있는 종(Species) 또는 기타 해양생물의 서식지를 포함하는 해역에서는 어떠한 적대행위도 제한해야 한다는 것이 국제사회의 일반적 여론인 것이다.<sup>66)</sup>

64) 이익보호국이나 국제적십자위원회 및 각국 적십자사 등 공정한 인도적 기관의 구호활동에 있어 식료품, 의복, 의약품 등 민간주민의 생존에 필수적인 물자들은 전금지품으로 취급되어서는 안되며 자유로운 통과가 보장되어야 한다. E. Rosenblad, *International Humanitarian Law of Armed Conflict: Some Aspects of the Principle of Distinction and Related Problems*, Henry Dunant Institute, 1979, p. 124 참조.

65) 줄고, 냉전후 국내분쟁과 국제사회의 역할, 『해양전략』 제103호, 1999. 6, pp. 144-145. 국제연합 경제제재의 국제인도법적 측면에 대한 관심은 걸프전 당시 이라크에 대한 안전보장이사회의 포괄적 경제제재로 인한 이라크 국민의 비극적 상태가 알려지면서 대두되기 시작했다. 이러한 관심을 배경으로 1995년 9월 6일부터 9일까지 이탈리아 산레모에서 국제인도법연구소(International Institute of Humanitarian Law) 주최로 “국제인도법 존중을 위한 단결”(United for the Respect of International Humanitarian Law)을 주제로 개최된 국제회의에서 ‘분쟁상황에서의 국제연합 제재의 인도주의적 결과’(Humanitarian Consequences of the UN Sanctions in Conflict Situation)에 대한 토의가 있었으며, 경제제재로 인한 민간주민의 비극적 상황을 예방하기 위한 국제사회의 다각적인 노력을 촉구한 바 있다. 동 회의에 대한 자세한 설명은 김원경, 「‘국제인도법 존중을 위한 단결’ 국제회의 참가보고서」, 『국제법학회논총』 제40권 제2호, 1995, pp. 198-201 참조.

66) L. Doswald-Beck(ed.), *op. cit.*, p. 82.

물론 이러한 여론은 구속적인 것이 아니라 합의에 이르도록 노력해야 한다는 권고적 성격의 것으로, 국제사회의 합의(Consensus)이긴 하지만 법적 강제력을 갖지는 못한다. 즉 피보호종(種) 서식 해역에서 적대행위를 하지 않을 의무를 교전당사국에게 부과하는 것이 아니라 단지 서식 해역을 전쟁수역으로 이용하지 않을 것을 서로 합의하도록 장려하고 있다. 이러한 비구속적인(soft law적인) 지침은 평시 국제환경법의 일반규칙을 반영한 것이다. 이러한 상황이 발생할 수 있는 가장 중요한 수역은 배타적 경제수역이나 대륙붕이지만, 점차 일반적인 문언에 의해 그리고 모든 수역에서 고려되어야 한다는 합의가 이루어지고 있다. 이와 관련하여 교전국이 적대행위를 제한하여야 할 수역 설정을 위해 참고할 수 있는 국제문서로는 1972년 ‘세계 문화유산과 자연유산의 보호에 관한 협약’(Convention for the Protection of the World Cultural and Natural Heritage)에 의해 설정된 세계유산 목록에 등록되어 있는 수역을 들 수 있을 것이다.<sup>67)</sup>

## 5. 맺 음 말

제1차 세계대전 이후 주요 해상무력분쟁에서 교전당사국들은 해상이나 그 상공에서의 통항과 비행을 제한할 목적으로 일정 수역에 이른바 전쟁수역을 설정함으로써 교전당사국이나 제3국의 선박과 항공기가 허가 없이 진입하는 것을 거부해 왔다. 적의 불법행위에 대한 복구조치로서 그 합법성이 주장되고 있는 전쟁수역의 설정은 교전국이 자국 군사력의 안전을 보장하고 중립국 선박에 대한 통제, 나포 및 파괴를 정당화하기 위해 사용되어 왔다.

이러한 전쟁수역의 법적 지위는 빈번한 국가관행과 오랜 역사적 기원에

67) *Ibid.*, p. 83.

도 불구하고 명확하게 규정되어 있지 않다. 그 결과 동 수역의 합법성에 대한 논쟁이 계속되어 왔다. 문제는 이러한 전쟁수역의 설정으로 분쟁당사국들이 동 수역에 들어오는 적선이나 중립선(항공기 포함)에 대한 무차별 공격의 책임을 회피하거나 동 수역 내에서 해전법규의 일부나 전부를 배제 시키려고 하는 경향이 있으며, 나아가 중립국 선박이 공격을 받거나 격침 될 수도 있는 위험을 무릅쓰고 전쟁수역과 그 인근해역을 통항해야만 한다는 것이다.

실제로 각국이 관행적으로 전쟁수역을 설정하여 운용하고 있고, 아직도 그러한 국가관행을 불법화할 명확한 관행이나 합의가 존재하지 않는 현실에서는 이들 수역의 설정을 지나치게 확대한다든가 또는 수역을 설정함으로써 기존의 국제법적 의무를 면하려고 하는 분쟁당사국의 자의적인 조치를 방지하기 위해 보다 보편적인 지침을 만들 필요가 있다.

물론 전쟁수역의 설정과 운영에서 인도적 필요성의 원칙과 중립국의 정당한 이익을 고려하면서 군사 필요성의 원칙을 충족하기란 쉬운 문제가 아니지만, 다음 내용들은 충분히 고려되고 유의되어야 할 것들이다.

전쟁수역의 설정 시 그 범위, 위치, 기간 및 부과 조치의 내용에 대해서는 군사적 필요성과 비례성 원칙에 의해서 엄격하게 제한되는 것 같은 합리성 원칙이 존중되어야 하고, 중립국이 관할하고 있는 해전수역 내에서 전쟁수역의 설정은 금지되어야 하며, 전쟁수역 내에서는 국제인도법상 의무가 존중되어야 한다. 또한 중립국의 합법적 해양사용권을 고려하고 존중하여야 하며, 군사목표와 비군사목표를 엄격하게 구별하여 적에 대한 무력공격이 합법적 군사목표에만 한정되어야 할 것이다. 그리고 전쟁수역을 설정한 결과인 상대 교전국의 통상 차단으로 인한 민간주민의 불필요한 고통을 방지하기 위해 식료품, 의복, 의약품 등 민간주민의 생존에 필수적인 물품들은 전시금제품으로 취급되어서는 안되며 자유로운 통과가 보장되어야 한다.

결론적으로 실제적이거나 잠재적인 분쟁수역으로부터 중립국 선박을 안전한 거리에 격리시키거나 분쟁수역을 지리적으로 제한하기 위한 것이라면,

전쟁수역은 비록 강제적이기는 하지만 적어도 부분적으로나마 합리적 조치로서 그 정당성을 인정받을 수 있을 것이다. 또한 전쟁수역은 중립국 선박과 항공기를 적대행위로부터 벗어나도록 경고하거나 부수적 피해에 노출되는 것을 예방하고 합법적인 중립국 통상을 불합리할 정도로 지나치게 간섭하지 않는 한 합법성을 갖는다고 볼 수 있다.

그러나 전쟁수역의 설정이 국제인도법상 교전국의 인도적 의무와 중립국의 정당한 이익까지 침해하거나 부정할 수 있는 새로운 권리를 교전국에게 부여하는 것이 아니므로 합리적 범위 내에서 제한적으로 설정되고 운영되어야 할 것이다.

(원고투고일 : 2009. 5. 19, 심사수정일 : 2009. 7. 9, 게재확정일 : 2009. 8. 12)

주제어 : 해상무력분쟁, 해양차단작전, 전쟁수역, 배제수역, 산레모매뉴얼, 국제인도법, 가이드라인, 합리성 원칙, 군사목표 구별원칙, 중립국 권리에 대한 타당한 고려

<ABSTRACT>

### A Study on the Establishment and Enforcement of War Zones in Major Armed Conflict at Sea since the First World War

Lee, Min-hyo

In modern armed conflicts at sea, belligerent states have been setting up 'war zones' in which all ships, neutral or enemy, are subject to sinking on sight to facilitate identification of military objectives and defence against hostile acts.

The practice of establishment of 'war zones' evolved during World War I and II, and was resorted to in the Iran-Iraq War, the Falkland Islands War and the Gulf War.

These zones were based on the right of reprisal against alleged illegal behavior of the enemy and were used to justify the exercise of control over, or capture and destruction of neutral vessels not otherwise permitted by the rules of naval warfare. Moreover, even apart from the creation of such zones, belligerent states often tend to attack without warning all merchants whose activities they regard as economically advantageous for the enemy.

'War zones' have been justified, at least in part, as reasonable, albeit coercive, measures to contain the geographic area of the conflict or to keep neutral shipping at a safe distance from areas of actual or potential hostilities. To the extent that such zones serve to warn neutral vessels and aircraft away from belligerent activities and thereby reduce their exposure to collateral damage and incident injury and to the extent that they do not unreasonably interfere with legitimate neutral commerce, they are

undoubtedly lawful.

But the issue of the zones is not addressed in treaties relevant to the law of naval warfare. Thus it is desirable to develop guidelines for war zones to frustrate the excessive enlargement of the extent of zones and arbitrary action of belligerent states. They should reduce unnecessary conflicts between belligerent states and neutral States by observing the guidelines.

The guidelines must comprise following criteria. (1) The establishment of 'war zones' must be effective. Hence sufficient units of air forces and naval forces must be charged to enforce the zone. (2) The extent, location and duration of the zones and measures imposed shall not exceed what is strictly required by military necessity and the principle of proportionality. (3) Due regard shall be given to the rights of neutral States to legitimate uses of the zones. (4) The commencement, duration, location and extent of the zones, as well as the restrictions imposed, shall be announced in public. (5) A belligerent State cannot be absolved from its duties under international humanitarian law by establishing zones.

Key Words: Armed Conflict at Sea, Maritime Interception Operations, War Zone, Exclusion Zone, San Remo Manual, International Humanitarian Law, Guide Line, The Principle of Reasonableness, The Principle of distinction of Military Objectives, Due regard to the Rights of Neutral States