국제법 현안 Brief

국제법 현안 Brief는 국제법 관련 현안문제에 관해 간략한 설명을 제공함으로써 국제법 연구자는 물론 일반인에게 국제법에 대한 이해를 돕는 것을 목표로 합니다. 국제사회에서 발생하는 최근 현안과 관련된 국제법 쟁점에 대한 인식과 최근 국제법 동향에 대한 지식을 공유함으로써 국제법에 대한 사회적 인지도를 향상시키는데 도움이 되기를 기대합니다.

대한국제법학회
The Korean Society of International Law

국제법 현안 Brief 편집위원회
편집위원장 최태현 교수 (한양대학교)
편집위원 오승진 교수 (단국대학교)
권현호 교수 (성신여자대학교)
김성원 교수 (한양대학교)
이기범 교수 (연세대학교)
투고문의 ksilbrief@gmail.com
웹사이트 www.ksil.or.kr

중국 해경법 무기사용규정의 해양질서에 대한 시사점과 국제법적 문제점

이 석 우 (인하대학교 법학전문대학원 교수)

출처: 연합뉴스(교도=연합뉴스 자료사진)

1. 중국 해경법의 제정 배경과 해양질서에 대한 시사점

2020년 12월 중국 해경법(海警法)이 전국인민대표자회의를 통과한 후 2021년 2월 1일 발효되었다. 2013년 네 개의 해상법 집행기관을 통합한 중국 해경(China Coast Guard)이 창설된 이후, 중국 해경은 2018년 국무원 산하 국가해양국에서 중국 공산당 중앙군사위원회 산하 무장경찰(武警)의 지휘를 받는 조직으로 개편되었다. 행정부의 국무원 통제에서 인민해방군(PLA)과 같은 지위의 무장경찰의 지휘 아래 놓임으로써 중국 해경의 군사적 성격은 더욱 짙어졌다. 중국 해경법 제정은 해경 활동의 법적 근거가 미약하다는 지적에 따라 법적 기반 강화, 증가하는 해양분쟁에서 해경의 대응역량 강화, 해군력 보완을 위한 해경의 군사적 기능 등의 고려에서 비롯된 것으로 분석된다.

중국 해경법은 평화적이고 질서있는 해양이용을 위한 원칙을 규정하고 있는 유엔해양법협약과 다른 국제법에 합치되지 않는 부분이 상당수 발견된다. 특히 동법 제22조는 “주권, 주권적 권리, 관할권이 침해되거나 침해될 급박한 위험이 있는 경우” 중국 해경에게 총기를

사용할 수 있는 권한을 부여하고 있다. 이것은 아래에서 설명할 중국해경법 제6장에 있는 총기사용규정과는 별도로 부여된 중국 해경의 총기사용 권한이다. 이 조항은 원칙적으로 선박이나 사람의 행위에 기초한 총기사용 원칙에 합치되지 않는다. 이 조항은 일본과 영유권 분쟁 중인 센카쿠/댜오위다오섬에 상륙하는 활동가나 분쟁수역에서 어로나 과학조사를 하는 자에 대하여 총기를 사용할 수 있는 법적 근거가 될 수 있다. 또한 분쟁현장에서 대치 중인 분쟁 당사국의 해경 선박이나 다른 정부선박에 총기를 사용할 수 있는 근거로 사용될 수 있다.

이러한 중국 해경법은 제정 후 중국과 해양분쟁을 겪고 있는 일본, 한국, 남중국해 연안국을 비롯해 미국, 유럽 등 국제사회로부터 많은 비판을 받고 있다. 중국의 해경법이 시행될 경우 향후 지역해 질서에 대한 중국의 적극적 통제 시도가 보다 가시화될 것이며, 이 과정에서 연안국의 주권적 권리 및 관할권 행사를 둘러싼 갈등이 보다 커질 것으로 국제사회는 우려를 나타내고 있다. 해경법의 다수 조항이 유엔해양법협약에 위반하기 때문이다. 특히 중국 해경의 군사화와 함께 포괄적인 무기사용 요건의 제시는 관습법으로 형성된 무기사용 요건에 위배된다는 비판이 제기되고 있다. 남중국해에서 중국과 대립하고 있는 미국도 중국 해경의 군사화와 총기사용 요건의 완화가 '항행의 자유 작전' 등 일련의 대중국 견제정책에 미칠 영향을 주시하며, 비판 대열에 합류하고 있다.

서해와 동중국해에서 중국과 접하고 있는 한반도 주변수역들은 유엔해양법협약, 한중, 한일, 중일어업협정 등의 국제법과 남북한과 중국, 일본의 관련 국내법이 교차적으로 적용되는 수역으로서, 북쪽에는 남북한과 중국의 중첩수역이, 남쪽에는 한중일 3국의 중첩수역이 위치하고 있다. 해양경계가 미획정인 상태에 있는 이러한 중첩수역에서는 어업, 해저자원개발, 군사활동 등을 둘러싼 당사국 간 대립이 격화되고, 해상에서의 법집행 세력 간 충돌로 비화될 가능성이 상존하고 있다. 특히, 한국과 중국의 중첩수역인 서해와 동중국해 북부의 이어도 주변수역 또한 이러한 법집행의 대상에서 자유롭지 않을 것으로 보인다. 지역해에서 중국과 갈등을 겪을 수 있는 한국으로서는 동 법의 제정을 예사롭게 보아 넘길 수 없다. 중국이 단순히 해양에서 무력을 과시하는 데 그치지 않고 중첩수역에 대하여 실질적인 통제력을 강화하려고 한다면 중국과 해양경계를 획정하지 않고 있는 한국으로서는 매우 불리한 상황을 맞이할 수 있다. 이러한 배경으로 중국해경법 내에 중국 해경의 무기사용 요건 완화와 포괄적 사용에 대한 규정의 포함은 평화적인 분쟁해결과 동북아 해양이용질서를 위협하는 중대한 요인으로 작용할 가능성이 크다.

2. 국제법상 무기사용 원칙

(1) 기본원칙

무기사용(use of weapons)은 범죄자의 순응을 확보할 수 있는 마지막 수단이지만 불가피하게 인명과 재산상의 피해를 초래할 수 있고, 남용되는 경우 심각한 인권침해가 발생하기 때문에 극도로 신중해야 한다. 특히 해상에서 움직이는 선박과 승선원에 대한 무기사용은 여러 가지 제약으로 오인사격(mistargeting)의 가능성이 높아 고난도의 기술과 주의를 요하는 일이다. 관습법으로 형성된 무기사용 요건 이외에는 국제법상 해경의 무기사용에 관한 명확한 원칙이 규정되어 있지 않기 때문에 무기사용은 전적으로 연안국의 법률과 정책에 맡겨져 있다. 이 때문에 무기사용의 관행과 규칙은 국가마다 차이가 있고 합법성(legitimacy)과 비례성(proportionality)에 대한 논란이 자주 발생한다.

국제연합(UN)은 법집행 전문가의 의견을 모아 '법집행 공무원들의 무력사용과 총기사용에 관한 기본원칙'(UN Basic Principles on the Use of Force and Firearms) (이하, 기본원칙)을 마련하고 1990년 총회에서 동 기본원칙을 결의로서 채택했다. 기본원칙은 세계인권선언 및 자유권규약에 기초하여 무력사용과 총기사용에 대한 주요한 가이드라인뿐만 아니라 각 국가들이 무력사용에 관한 법령이나 정책 채택 시 반영해야 할 내용을 제공하고 있다. 기본원칙은 육지의 법집행에 중점을 두고 있지만, 해당 원칙들은 해상에서도 동일하게 적용되어야 할 사항들이다. 기본원칙은 일반규정과 특별규정으로 구분되어 있고, 그 주요 내용은 다음과 같다.

1) 일반 규정

정부와 법집행기관은 법집행공무원의 대인 무력사용과 총기사용에 대한 규칙과 규정을 채택하고 실행해야 한다. 정부와 법집행기관은 법집행공무원이 차등적인 무력과 총기사용이 가능하게 다양한 무기와 탄약을 개발해야 한다. 법집행공무원은 직무수행 시 무력과 총기의 사용전 가능한 한 비폭력적 수단을 사용해야 하고 다른 수단이

비효과적이고 의도한 결과를 이룰 수 있는 보장이 없을 때에만 무력과 총기사용을 한다. 무력과 총기의 사용이 불가피한 경우에는 무력과 총기의 사용을 자제하고 범죄의 중대성과 달성하려는 목적에 비례하여 행동하고, 손상을 최소화하고 인명을 존중하며, 가능한 가장 빠른 시간에 부상이나 영향을 받은 사람에게 도움이나 의료를 지원하고, 부상이나 영향을 받은 사람의 친척이나 친구에게 가능한 가장 빠른 시간에 통보하며, 정부는 무력과 총기의 자의적 사용 또는 남용에 대해 형사범으로 처벌한다.

2) 특별 규정

자위(self-defense)나 다른 사람의 인명 사상의 급박한 상황, 생명에 중대한 위협이 되는 중범죄의 방지, 위의 위험을 표출하고 저항하는 자의 체포, 도주방지, 위의 목적을 달성하기 위해 다른 수단으로 충분하지 않은 경우를 제외하고, 법집행공무원은 사람을 대상으로 총기를 사용해서는 안된다. 어떠한 경우도 고의적 살상무기(deadly force) 사용은 생명을 보호하기 위해 불가피한 경우에만 사용될 수 있다. 위와 같은 상황에서 법집행공무원은 신분을 밝히고 경고를 준수할 충분한 시간과 함께 총기사용의 분명한 경고를 해야 한다.

총기사용 규정과 규칙에는 다음과 같은 가이드라인이 포함되어야 한다. a. 총기를 사용할 수 있는 상황 및 허용되는 총기 종류 및 탄환, b. 총기는 적절한 상황에서만 사용되고 불필요한 손상의 위험을 줄일 수 있는 방식으로 사용, c. 정당화되지 않는 부상을 초래하거나 정당화되지 않는 위험을 주는 총기와 탄환의 사용 금지, d. 총기 통제, 저장, 지급에 대한 규제, e. 총기사용 시 경고의 내용, f. 직무수행 시 총기사용의 보고 체계.

(2) 관련 국제판례

무력사용과 총기사용이라는 용어의 의미는 국제사법기관들의 주요 판례를 통해 파악될 수 있다. 이에 대한 해석은 국제해양법재판소(ITLOS)의 1999년 M/V "SAIGA" 사건[1]과 유엔해양법협약 287조와 제7부속서에 따라 구성된 중재재판소에서 판정한 2007년 Guyana v. Suriname 중재재판[2]을 통해 이루어진 바 있다.

먼저 M/V "SAIGA" 사건은 1997년 세인트빈센트 앤 그레나딘 선적의 유조선 M/V "SAIGA"가 기니아 Alcatraz섬으로부터 약 22해리 떨어진 해상에서 세네갈 선적과 그리스 선적의 어선 3척에 급유를 하고 기니아의 배타적 경제수역을 벗어나 항해하던 중에 동 선박을 추적하여 온 기니아 순찰선 2척의 공격을 받고 나포되어 기니아로 예인된 사건이다. 동 나포과정에서 기니아 순찰선이 M/V "SAIGA"를 정선시키기 위하여 대구경 자동기관총을 선체에 대하여 발사하였으며, 정선 후 M/V "SAIGA"에 저항없이 승선하여서도 선원들의 무력사용이나 무력사용의 위협에 대한 증거가 없음에도 불구하고 무차별적으로 갑판에 사격을 가하고 엔진을 정지시키기 위하여 총기를 사용함으로써 2명의 선원이 부상하고 선체와 기관실 및 무선실의 주요장비에 상당한 정도의 손상을 발생시켰다.

이러한 무력사용에 관한 쟁점에 대하여 원고측인 세인트빈센트 앤 그레나딘은 기니아가 비무장 유조선인 M/V "SAIGA"를 정선·나포하는 과정에서 대구경 자동기관총으로 선박에 대하여 실탄사격을 한 것은 과도하고 비합리적인 무력의 행사라고 주장하였으며, 이에 대하여 피고측인 기니아는 기니아 법집행관리들이 다양한 명령과 신호를 발령하였음에도 이를 지속적으로 거부한 M/V "SAIGA"에 대하여 단지 최소한의 사격을 하였음을 주장하였다.

ITLOS는 판결문에서 비록 유엔해양법협약이 추적권의 행사와 관련하여 정선신호를 거부하고 도주하는 선박의 나포시 행사할 수 있는 무력사용에 대해서 명백한 규정을 두고 있지 않지만, 국제법상 무력의 사용은 가능한 한 회피되어야 하며, 회피할 수 없는 경우에도 '당시 상황에 합리적이고도 필요한' (reasonable and necessary in the circumstances) 정도를 초과하여서는 안된다고 판시하였다. 또한 다른 국제법 분야와 마찬가지로 인도주의가 반드시 고려되어야 한다고 강조하였다.

ITLOS는 더 나아가 바다에서 선박을 정지시키는 통상적인 관행으로서 다음과 같은 기준을 제시하였다. 첫째, 국제적으로 인정되는 신호를 사용하여 청각 또는 시각신호를 하여야 한다. 둘째, 신호에 의해 선박이 정지하지 않는 경우 선박의 뱃머리 앞쪽으로의 사격 등을 비롯한 여러 가지 조치들이 취하여질 수 있다. 셋째, 이상의 적절한 조치들이 실패한 경우 최후의 수단으로서 무력의 사용이 가능하지만 동 무력의 사용 전에 반드시 선박에 대하여 무력사용에 대한 경고가 주어져야 하며 인명이 위험하지 않도록 모든 노력을 기울여야 한다.

이상과 같은 이유를 들어 ITLOS는 기니아가 M/V "SAIGA"에 승선하기 이전과 이후에 과도하게 무력을 사용하고 사람의 생명을 위태롭게 했으므로, 국제법상 세

인트빈센트 앤 그레나딘의 권리를 기니아가 침해하였다고 판시하였다.

한편, Guyana v. Suriname 중재재판은 2000년 수리남 해군의 경비정 두 척이 수리남과 가이아나가 각각 관할권을 주장하고 있는 대륙붕에서 가이아나의 허가 하에 탐사시추활동을 수행하던 캐나다 회사의 석유시추선 C.E. Thornton호에 접근하여 해당 선박에 활동을 즉각적으로 중단하고 수리남의 해역을 떠날 것을 요구하였으나, C.E. Thornton호는 자신들이 수리남의 해역에 있는 것으로 인식하고 있지 않다고 응답하였고, 이에 수리남 측은 한번 더 철수를 요구하면서 이를 따르지 않을 경우 초래되는 결과는 C.E. Thornton호의 책임이라고 경고함으로써 발생한 사건이다. 이후에도 수리남 측은 같은 경고를 반복하였지만 C.E.Thornton호를 해할 의도는 없다는 점도 함께 언급하였다. 이 부분과 관련하여 가이아나 측은 수리남측 해군이 무력을 행사할 것이라는 두려움에 선원들이 그 해역에서 철수한 것이라고 주장하였다. 즉, C.E. Thornton호 선원들은 수리남 측의 조치에 상당한 위협감을 느꼈다는 것이다.

결국 2004년에 가이아나의 신청으로 중재재판이 시작되었고, 분쟁 해역에서의 수리남의 국제법 위반 문제도 다루어지게 되었다. 후자의 문제와 관련하여, 가이아나는 수리남이 군사력을 사용함으로써 평화로운 수단에 의해 분쟁을 해결할 유엔해양법협약, 유엔헌장, 일반국제법상의 의무를 위반하였다고 주장하였다. 반면 수리남은 2000년의 조치는 "(a) 분쟁이 있는 대륙붕 해역에서 무허가 시추를 하지 못하도록 하기 위한 합리적이고 비례에 맞는 법집행조치의 성격을 지니며, (b) 가이아나는 그러한 조치가 국제법상 무력행사에 해당한다는 것을 입증하는데 실패하였다" 고 주장하였다.

재판부는 이들 선장이 시추선에게 경고한 행위는 만약 명령이 이행되지 않았을 경우 무력이 가해질 수 있다는 명백한 위협을 구성한다고 보았다. 수리남이 대륙붕지역 중 분쟁대상지역에서 허가되지 않은 시추를 금지한 행위는 합리적이고 적절한 법집행조치였다고 주장한 것에 대해 재판부는 그러한 무력의 사용이 피할 수 없고 합리적이며, 필요하다는 조건 하에 법집행활동에 사용될 수 있을 것이라는 주장을 받아들였다. 그러나 이번 사건과 같은 상황에서 재판부는 수리남이 2000년 취한 조치는 단순한 법집행활동이라기 보다는 군사적 행동의 위협에 더 가까워 보인다는 견해를 밝혔다. 그러므로 수리남의 조치는 유엔해양법협약, 유엔헌장, 일반국제법상의 의무를 위반한 무력행사의 위협을 구성한다고 판단하였다. 특히 주목할 점은 재판부가 일정한 조건이 충족되는 경우 외국선박에 대한 법집행활동 시 무력을 사용하는 것이 국제법상 허용될 수 있다는 점을 인정하고 있지만, 외국선박 나포과정에서 취해진 조치가 경우에 따라서는 국제법상 금지되는 무력행사의 위협에 해당할 수도 있다고 보았다는 사실이다.

(3) 법집행현장에서 실행되어야 할 원칙과 중요 법적 고려사항

무기사용과 관련하여 법집행현장에서 실행되어야 할 원칙과 중요 법적 고려사항들은 위의 기본원칙과 1999년 M/V "SAIGA" 사건의 판결 및 2007년 Guyana v. Suriname 중재판정 등에서 제시된 판시내용에 비추어 볼 때 다음과 같이 도출될 수 있다.

첫째, 합법성(legality)인데, 무기사용을 위한 경찰권 행사는 국내법에 충분한 근거가 있어야 한다는 것을 의미한다. 무기사용이 국내법에 규정된 합법적 목표를 달성하기 위한 것이 아닌 경우에는 그 자체가 불법행위이다. 둘째, 필요성(necessity)인데, 이는 무기사용 여부에 대한 결정과 사용의 경우 어느 수준에서 사용할 것인지를 결정하는 데 적용된다. 셋째, 비례성(proportionality)인데, 이는 무기사용의 이익과 무기사용으로 인해 초래되는 결과 및 손상 사이에 균형이 있는지에 관한 것이다. 이 원칙에 의하면 초래되는 손상이 이익을 초과하는 경우 무기사용은 금지된다. 비례성에 의해 목적이 모든 수단을 정당화할 수 없다. 넷째, 책임성(accountability)인데, 법집행공무원에 부여된 임무와 권한의 막중함을 고려하여 법집행기관은 임무수행과정에서 업무수행의 준칙을 지켜야 할 책임이 있다. 이를 위해 법집행기관에는 무력과 무기의 사용에 대한 적합한 정책과 절차, 법집행공무원의 적절한 훈련, 명확한 지휘체계 및 견제와 균형 시스템이 작동되어야 한다.

3. 중국 해경법 무기사용 규정의 국제법적 문제점

중국 해경법 제6장에서 규정하고 있는 무기사용에 대해서는 중첩수역에서의 집행관할권 행사와 관련하여 그 해석과 운용에 있어 많은 우려가 제기되고 있다. 제47조는 개인화기를 사용할 수 있는 경우에 대해 "다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우로서, 경고에도 불구하고 효과가 없을 때, 해경기구의 요원은 소지한 무기를

사용할 수 있다. (i) 선박이 범죄혐의자를 태우고 있거나 혹은 불법으로 무기, 탄약, 국가비밀자료, 마약 등을 운송하고 있다는 증거가 있고, 해경기구 요원(업무자)의 정선에 불복하여 도주하는 경우, (ii) 외국선박이 중국 관할해역에 진입하여 불법으로 생산활동에 종사하는 경우로서 해경기구 요원(업무자)의 정선 지시에 불응하거나, 기타 방식으로 승선, 검사(조사)를 거부할 경우로서, 기타 조치를 사용하여서는 위법행위를 저지할 수 없는 경우" 라고 규정하고 있다. 또한 제48조는 공용화기를 사용할 수 있는 경우에 대해 "다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위에 대하여, 휴대용 무기 사용 외 함정 탑재 또는 항공기 탑재 무기를 사용할 수 있다. (i) 해상 반테러 임무 수행 시, (ii) 해상에서 발생한 엄중한 폭력사건을 처리할 경우, (iii) 해경기구의 단속용 선박 · 항공기가 무기 또는 기타 위험한 방식의 공격을 받을 경우" 라고 규정하고 있다.

중국은 외국선박에 대한 무기사용 권한을 법제화한 이번 해경법의 제정이 일본의 개정 해상보안청법, 한국의 해양경비법, 그리고 베트남의 신(新)해경법 등과 비교해 볼 때 문제될 것이 없다는 입장이다. 그러나 이러한 중국 해경법의 무기사용 규정은 한국의 해양경비법의 관련 규정인 제3장 무기 및 장비 등의 사용에 대한 해당 규정과 비교하여 보더라도 매우 포괄적이다. 즉, 한국의 해양경비법은 제17조(무기의 사용)에서 해양경찰관이 해양경비 활동 중 개인화기를 사용할 수 있는 경우로서 (i) 선박등의 나포와 범인을 체포하기 위한 경우, (ii) 선박등과 범인의 도주를 방지하기 위한 경우, (iii) 자기 또는 다른 사람의 생명·신체에 대한 위해(危害)를 방지하기 위한 경우, (iv) 공무집행에 대한 저항을 억제하기 위한 경우라고 열거하고 있다. 그리고 개인화기 외에 공용화기를 사용할 수 있는 경우에 대해서는 (i) 대간첩 · 대테러 작전 등 국가안보와 관련되는 작전을 수행하는 경우, (ii) 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우로서 선박등과 범인이 선체나 무기·흉기 등 위험한 물건을 사용하여 경비세력을 공격하거나 공격하려는 경우, (iii) 선박 등이 3회 이상 정선 또는 이동 명령에 따르지 아니하고 경비세력에게 집단으로 위해를 끼치거나 끼치려는 경우 등으로 구체화하고 있다.

중국 해경법에 따르면, 중국이 일방적으로 주장하는 "관할수역" 에서 분쟁당사국 어선의 조업이나 그 밖의 해양활동에 대한 제재수단으로 무기를 사용할 수 있다는 위험성이 있다.

4. 결론

중국 해경법의 무기사용 규정은 위에서 살펴본 바와 같이 지나치게 포괄적인 무기사용권한을 규정하고 있고, 국제법이나 관습법으로 형성된 무기사용원칙에 합치되지 않는다. 중국의 해양경찰은 경찰(警察)로서의 역할 뿐만 아니라, 사실상 군대(軍隊)의 성격을 가지고 활동하는 것으로 그 기능적 변화가 예상된다는 점에서, 전반적인 해상 법집행에 관한 국제사회의 이행상황을 살펴보는 것은 매우 중요하다. 그러한 국제적인 이행상황에 비추어 추후 중국 해경법의 집행과정에서 발생할 수 있는 중국의 행위 유형과 관행을 면밀하게 비교, 고찰할 필요가 있다.

중국은 주변국의 우려를 불식시키고 국제법의 원칙에 따른 무기사용을 위해 2016년 한국 해양경찰의 총기사용 가이드라인과 같이 투명하고 국제법원칙에 부합하는 무기사용 규칙을 마련하여 공표해야 한다. 이와 함께 무기사용의 오남용을 예방하기 위한 방안으로 한중 해양집행기관 간 해당 가이드라인의 상호 교환 및 관련 정보교환이 요구된다.

필자 소개

이석우 교수는 인하대학교 법학전문대학원 교수로 재직 중이다.

국제법 현안 Brief의 내용은 필자 개인의 견해이며 **대한국제법학회**의 공식적인 입장은 아닙니다.

1 *M/V "SAIGA"* (No.2) (Saint Vincent and the Grenadines v. Guinea), Judgment, ITLOS Reports 1999, p.10

2 *Guyana v. Suriname*, Award of the Arbitral Tribunal, September 17, 2007 (https://pcacases.com/web/sendAttach/902)