



# ASAN REPORT

아산 국제법 인포커스 2016

## 영토·해양 분쟁의 심화와 새로운 국제법적 해결

이기범 | 2016년 12월

Asan Report

아산 국제법 인포커스 2016

영토·해양 분쟁의 심화와  
새로운 국제법적 해결

이기범 | 2016년 12월

## 아산정책연구원

우리 연구원은 한반도와 동아시아 그리고 지구촌 현안에 대한 깊이 있는 정책 대안을 제시하고 올바른 사회담론을 주도하는 싱크탱크를 지향합니다. 특히 통일-외교-안보, 거버넌스, 공공정책-철학 등의 분야에 역량을 집중하여 우리가 직면한 대내외 도전에 대한 해법을 모색함으로써 한반도의 평화와 통일 및 번영을 위한 여건 조성에 노력하고 있습니다. 또한 공공외교와 유관분야 전문가를 육성해 우리의 미래를 보다 능동적으로 개척할 수 있는 역량을 키우는 데 이바지하고자 합니다.

## 저자

### 이기범

이기범 박사는 아산정책연구원의 글로벌 거버넌스센터 국제법 및 분쟁해결프로그램 연구위원이다. 연세대학교 법과대학에서 법학사, 연세대학교 대학원에서 법학석사, 영국 에딘버러 대학교 로스쿨에서 법학박사 학위를 취득하였다. 법학박사 학위 취득 후 연세대학교, 서울대학교, 가톨릭대학교, 광운대학교, 전북대학교 등에서 국제법을 강의하였다. 주요 연구분야는 해양경계획정, 국제분쟁해결제도, 영토 문제, 국제기구법, 국제법상 제재(sanctions) 문제 등이다.

\* 본 보고서의 내용은 연구원의 공식 입장이 아닌 저자의 견해입니다.

## 목차

영토·해양 분쟁의 배경과 분쟁 해결을 위한 새로운 법적 접근	07
<b>유엔해양법협약의 새로운 역할: 남중국해 분쟁에 대한 최초의 규범 적용</b>	
1. 남중국해 이슈를 법적 기준으로 재단한 중재결정	15
2. '구단선', 이제는 사라지는가	17
3. '섬'이 존재하지 않는 남사군도	25
4. 해양 환경 보호와 보전의 중요성	28
5. 중국의 군사활동에 대한 법적 판단	30
6. 중재결정의 한계	31
7. 남중국해 분쟁에 대한 대한민국의 소극적 태도, 이대로 좋은가	33
<b>200해리 이내 대륙붕과 200해리를 넘는 대륙붕 간 경계획정 문제를 다룬 최초의 사건: 니카라과-콜롬비아 간 해양경계획정 사건</b>	
1. 2012년 국제사법재판소 판결, 분쟁을 해결하지 못했는가	38
2. 2012년 판결에 의존한 콜롬비아	39
3. 2012년 판결이 다루지 않은 200해리를 넘는 대륙붕 경계획정 문제	40
4. 대한민국, 이 판결을 어떻게 활용할 것인가	43
<b>국경 분쟁에 적용된 국제환경법: 코스타리카-니카라과 간 국경 분쟁 사건</b>	
1. 국경선 획정을 넘어서	46
2. 1858년 조약: 코스타리카-니카라과 간 영토 분쟁 해결의 법적 기초	47
3. 1858년 조약의 해석과 적용	50
4. 대한민국, 이 판결로부터 무엇을 배워야 하나	54
<b>결론</b>	55

## 그림

[그림 1] 유엔해양법협약에 의한 해양 영역의 구분	11
[그림 2] 2009년 5월 중국의 구상서에 첨부된 구단선 포함 지도	21
[그림 3] 1948년 2월 출판된 남해제도위치도	24
[그림 4] 중국이 인공적인 시설물 공사를 하고 있는 남사군도 내 해양 지형	29
[그림 5] 오키노토리시마의 모습	35
[그림 6] 오키노토리시마를 중심으로 200해리 배타적 경제수역을 주장하고 있는 일본	36
[그림 7] 오키노토리시마를 중심으로 200해리를 넘는 대륙붕 획득을 추진하는 일본	37
[그림 8] 니카라과의 200해리를 넘는 대륙붕 주장	40
[그림 9] 2012년 국제사법재판소 판결	41
[그림 10] 제7광구(한·일 공동개발구역) 및 대한민국이 CLCS에 제출한 정보	44
[그림 11] Harbor Head Lagoon과 분쟁 지역	47
[그림 12] 2010년 니카라과의 준설 행위	49
[그림 13] 2010년 코스타리카의 도로 건설	49
[그림 14] 코스타리카와 니카라과의 주장 비교	51

## 표

[표 1] 중재재판소가 법적 지위를 판단한 해양 지형	27
-------------------------------	----

## 부록

[부록 1-1] 남중국해 분쟁 중재재판소 결정 略史	56
[부록 1-2] 남중국해 분쟁 중재재판소 구성: 5인의 중재재판관	57
[부록 1-3] 남중국해 분쟁 필리핀의 청구취지: 총 15개	58
[부록 2] 코스타리카-니카라과 간 국경 분쟁 사건 略史	60

## 영토·해양 분쟁의 배경과 분쟁 해결을 위한 새로운 법적 접근

지난 1년간 국제재판소는 영토·해양 분쟁에 관한 중요한 세 개의 결정을 내렸다. ① 남중국해 분쟁 관련 필리핀과 중국 간 중재재판소 결정, ② 국제사법재판소(International Court of Justice, ICJ)의 니카라과와 콜롬비아 간 200해리를 넘는 대륙붕 경계획정 문제에 대한 관할권 판결, ③ 국제사법재판소의 코스타리카-니카라과 간 국경 분쟁 사건에 대한 판결이다.

남중국해 분쟁 관련 필리핀과 중국 간 중재재판소 결정은 ‘유엔해양법협약(United Nations Convention on the Law of the Sea)’과 같은 특정 조약이 제공하는 분쟁 해결 절차가 분쟁 해결에 새로운 법적 프레임 제공할 수 있음을 입증했다. 국제사법재판소의 니카라과와 콜롬비아 간 200해리를 넘는 대륙붕 경계획정 문제에 대한 관할권 판결과 코스타리카-니카라과 간 국경 분쟁 사건에 대한 판결은 국제재판소가 영토·해양 분쟁과 관련하여 다루는 문제에 대한 관할권이 확대되고 있음을 보여준다.

이러한 국제재판소 결정들의 새로운 법적 접근 경향은 대한민국이 놓치지 말아야 하는 국제법적 함의를 제공한다. 대한민국도 유엔해양법협약 당사국이므로 대한민국 정부가 원하던 원하지 않든 대한민국과 관련이 있는 해양 분쟁이 유엔해양법협약이 제공하는 (강제적인) 분쟁 해결 절차에 따라 국제재판소에 회부될 수 있다. 이는 해양을 놓고 마주하고 있는 중국 또는 일본과의 국제법적 분쟁이 국제재판소에서 다루어질 가능성이 현저히 높아졌다는 것을 의미한다.

대한민국 정부는 국제재판소가 영토·해양 분쟁을 해결하며 200해리를 넘는 대륙붕, ‘환경영향평가(environmental impact assessment)’ 같은 새로운 주제도 다룰 수 있다는 점을 경시하지 말아야 한다. 소위 ‘제7광구’라 불리는 ‘한·일 공동개발구역(joint development zone)’은 대한민국으로부터 200해리를 넘는 대륙붕 영역이다. 해양 분쟁의 주제가 200해리를 넘는 대륙붕으로 확대되는 것은 대한민국이 제7광구를 놓고 일본과 벌이고 있는 분쟁이 국제재판소에서 다루어질 수 있다는 것을 의미한다. 독도 등에 시설물을 설치하는 것도 환경 분쟁을 야기할 가능성을 높인다. 이러한 환경 분쟁이 국제재판소에서 다루어지면서 잠복해 있던 영토 분쟁이 국제사회에서 새롭게 부각되는 결과로 이어질 우려가 있다.

지난 1년간 있었던 영토·해양 분쟁에 관한 세 개의 국제재판소 결정을 본격적으로 검토하기에 앞서 국가들 간의 관계에서 국제법의 역할과 국제해양법의 발전에 따라 해양 분쟁 발생가능성이 제고되는 이유를 간략히 알아보려고 한다.

## 왜 국제법인가

국제법은 ‘국가들 간의 관계를 규율하는 법’이다. 국제법은 국내법과 달리 잘 지켜지지 않는다는 인상을 준다. 한 국가의 법질서 내에는 행정기관과 사법기관이 있기에 국내법의 실효성이 담보되나 국제사회에는 그러한 기관이 존재하지 않기 때문에 국제법의 실효성은 폄하된다.

새로운 국제 질서의 구축은 국제법을 통해 공포되어 왔다. 1648년 ‘Peace of Westphalia [웨스트팔리아평화(조약)]’는 신교를 선택할 자유를 부여함으로써 교황을 국제정치의 영역에서 배제시키고 주권평등을 전제로 한 국제법의 시작을 알렸다. 1919년 ‘베르사이유조약’은 제1차 세계대전 종전 이후의 국제 질서를 구축하기 위해 국제연맹을 탄생시켰고, 1945년 ‘유엔헌장’은 제2차 세계대전 종전 이후 지금까지 국제 질서의 중심축이 되고 있는 국제연합을 창설했다. 유엔헌장은 오늘 현재도 비군사적·군사적 제재를 담고 있는 안전보장이사회 결의, 자위권 행사 등에 법적 근거를 제공하고 있다.

국가들이 국제법을 바라보는 시각은 상당히 다르다. 강대국들은 국제법을 무시하고 힘으로 자신들의 의사를 관철시키려 하나 약소국들은 국제법에 의지하여 자신들의 이익을 보호받고자 한다. 예를 들어, 미국은 해군력을 바탕으로 최대한 해양의 자유를 누리기 위해 유엔해양법협약에 가입하지 않았다. 그러나 중국은 1982년 유엔해양법협약 채택 당시 강대국이 아니었기 때문에 자신의 해양 권익을 위해 어느 국가보다 유엔해양법협약 채택에 적극적이었다.

국제법은 약소국들이 강대국들을 상대로 자신들의 이익을 주장하기 위한 법적 근거를 제공한다. 이번 남중국해 분쟁 관련 필리핀과 중국 간 중재재판소 결정 내용을 바탕으로 필리핀은 중국에 대하여 확실한 법적 근거를 가진 주장을 할 수 있게 되었다. 필리핀과 중국 간의 관계가 우호적인지 여부에 관계없이 필리핀은 중국과의 협상 시 국제법에 의해 적법한 것으로 확인된 주장을 열거할 수 있다.

유엔해양법협약과 같이 새로운 조약이 발효되고 그 조약이 제공하는 법적 프레임은 분쟁 해결의 패러다임을 바꾸거나 분쟁 주제를 확대시켰다. 본 보고서는 지난 1년간 있었던 영토·해양 분쟁에 관한 세 개의 국제재판소 결정을 검토하며 바로 이 점을 설명하고자 한다.

남중국해 분쟁 관련 필리핀과 중국 간 중재재판소 결정은 분쟁의 해결을 위해 유엔해양법협약도 실효적인 법적 프레임을 제공할 수 있다는 것을 증명했다. 국제사법재판소는 니카라과와 콜롬비아 간 200해리를 넘는 대륙붕 경계획정 문제에 대한 관할권 판결과 코스타리카-니카라과 간 국경 분쟁 사건에 대한 판결을 내렸다. 이 판결들을 통해 국제사법재판소는 ‘200해리를 넘는 대륙붕’ 문제와 국경 분쟁과 연계된 환경영향평가 수행 문제 같은 새로운 주제들을 다루었다.

이러한 사례들은 국가이익의 충돌이 기존과 다른 법적 프레임을 통해 해결될 가능성을 보여주는 동시에 새로운 분야로 확대되고 있음을 증명하는 것이다. 그러면 최근에 국가이익의 충돌이 해양 분쟁으로 표면화 되는 현상을 이해하기 위해 국제해양법의 역사적 발전을 간략히 살펴보기로 한다.

## 복잡해진 해양 영역과 국제해양법의 발전: 해양 분쟁 발생 가능성의 제고

1945년 이전에는 ‘해양 분쟁’이 ‘영토 분쟁’에 비해 표면화 되지 않았다. 그 이유는 해양이 ‘영해(territorial sea)’와 ‘공해(high seas)’로만 구분되었기 때문이다. 더군다나 영해의 범위로 해안선(정확히는 영해기선)으로부터 3해리(nautical mile)<sup>1</sup> 또는 기껏해야 12해리 정도만 주장되었다. 즉, 해양의 대부분은 모든 국가들이 항행 및 어로의 자유를 누릴 수 있는 공해였다. 그런데 1945년 9월 28일 미국의 트루먼 대통령이 ‘트루먼 선언(Truman Proclamation)’을 공포하면서 해저 및 하층토에 존재하는 천연자원의 독점적인 개발을 위해 미국의 관할권과 지배하에 있는 ‘대륙붕’을 주장했다. 트루먼 선언 이후 많은 국가들이 이 선언을 모방한 선언을 잇따라 선포하자 대륙붕 경계획정 문제가 국제법상 핫이슈로 급부상했다. 각 국가가 자신의 대륙붕이라 주장하는 영역이 서로 겹치기도 했기 때문이다.

영해와 공해의 단순한 구분을 넘어 대륙붕과 같은 새로운 해양 영역도 탄생하자 이를 규율

1. 1해리(nautical mile)는 약 1.852km이다.

할 조약(협약)들을 만들기 위해 1958년 제1차 유엔해양법회의가 열렸다. 이 회의 결과 ‘영해 및 접속수역 협약(Convention on the Territorial Sea and Contiguous Zone)’, ‘대륙붕 협약(Convention on the Continental Shelf)’, ‘공해 협약(Convention on the High Seas)’, ‘어업 및 공해 생물자원 보존 협약(Convention on Fishing and Conservation of the Living Resources of the High Seas)’이 만들어졌다. 그러나 이 네 개의 협약들은 크게 세 가지 문제를 지니고 있었다.

첫째, 영해의 범위에 대한 합의를 도출하는 데 실패했다. 여전히 영해의 최대 범위가 3해리인지 12해리인지에 대한 국가들 간 합의가 이루어지지 않았다. 강대국들은 해군력을 바탕으로 공해의 범위를 넓히기 위해 3해리 영해를 주장한 반면, 약소국들은 강대국들이 자국 가까이 접근하는 것을 막기 위해 12해리 영해를 주장했다.

둘째, 대륙붕의 범위도 불명확했다. 1958년 대륙붕 협약은 대륙붕의 범위에 대한 기준으로 현재 유엔해양법협약이 제시하고 있는 영해기선으로부터의 200해리 같은 거리가 아닌 ‘수심 200m’와 함께 ‘개발 가능성’을 제시했다. ‘개발 가능성’은 미국, 영국 등과 같이 기술력을 가진 강대국들에만 유리한 기준이기에 기술 발전에 따라 선진국들의 대륙붕 범위만 확대될 수 있다는 문제점을 내포하고 있었다.

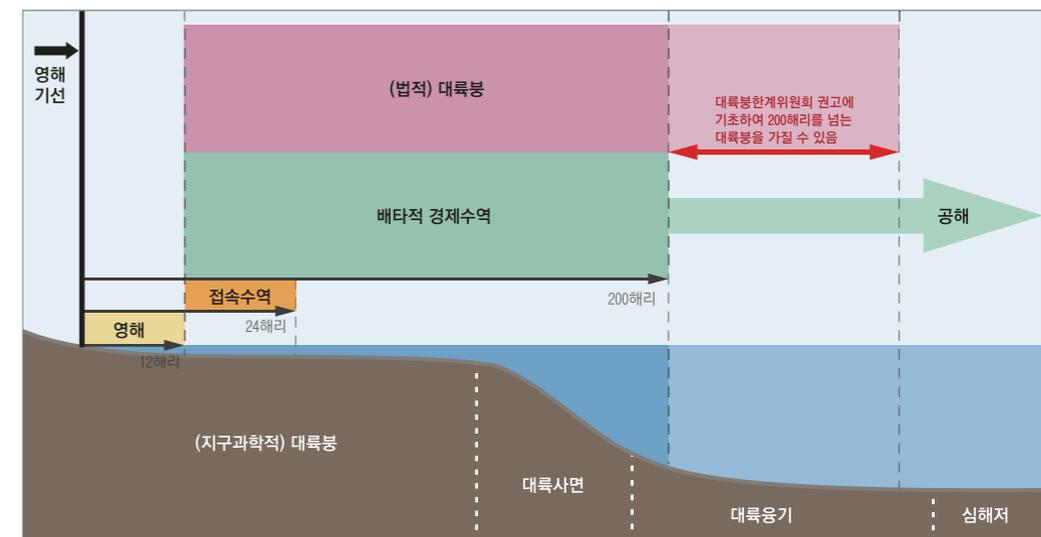
셋째, 네 개의 협약들을 채택함으로써 각 국가마다 선호하는 협약을 골라서 가입할 수 있게 되었다. 1958년 당시에는 해양에 관한 모든 이슈들을 하나의 조약에 담으면 국가들이 비준 또는 가입을 꺼릴 것이라는 생각이 강했고, 그 당시에는 전 세계 국가들의 수가 100개국도 되지 않았기 때문에 몇몇 국가들이 선호하는 협약을 선택하여 가입한다 하더라도 해양 질서 규율이 가능하다고 여겨졌다. 결국 모든 국가들을 통일적으로 규율할 해양에 관한 단 하나의 조약은 존재하지 않게 되었다.

제1차 유엔해양법회의에서 합의에 실패한 영해의 최대 범위를 결정하기 위해 제2차 유엔해양법회의가 1960년 열렸다. 하지만 국가들 간의 의견 대립으로 인해 영해의 범위가 도출되는 데 다시 한 번 실패를 맛보았을 뿐이다. 해양을 통일적으로 규율하는 조약이 존재하지 않는 가운데 1971년 케냐가 처음으로 ‘배타적 경제수역’ 개념 도입을 주장했다. 케냐의 배타적 경제수역 주장은 영해를 넘는 해양에서도 강대국들을 배제하고 배타적인 경제적 이익을 추구하고자 하는 약소국들의 입장을 대변하는 것이었다.

1958년 제1차 유엔해양법회의가 남긴 네 개의 협약들의 문제점을 해결하고 그 이후 주장된 배타적 경제수역 같은 개념을 조약에 반영하기 위해 결국 1973년 제3차 유엔해양법회의가 개최되었다. 제3차 유엔해양법회의는 1982년까지 지속되었다. 약 10년간의 협상 결과 탄생한 것이 바로 유엔해양법협약이다. 해양 질서를 통일적으로 규율하는 단 하나의 조약을 체결하기 위해 강대국들과 약소국들은 서로의 이익을 조율하는 ‘패키지 딜(package deal)’을 추구했다. 그 결과 유엔해양법협약은 12해리에 이르는 영해의 범위, 200해리에 이르는 배타적 경제수역 개념, 1958년 대륙붕 협약보다 법적으로 명확해진 대륙붕 개념, 강제적인 분쟁 해결 절차 등을 포함하게 되었다.

1982년 유엔해양법협약이 채택된 이후 국가들은 유엔해양법협약 비준 또는 가입을 서둘렀고, 유엔해양법협약은 발효 요건이 충족되자 1994년 발효했다. 해양 문제를 빠짐 없이 규율하기 위해 총 320개의 방대한 조문으로 구성된 유엔해양법협약이 발효하자 분쟁의 양상은 매우 복잡해졌다. 우선 해양 영역이 영해, 배타적 경제수역, 대륙붕, 공해 등으로 다양화 되었다. 더구나 각 국가가 주장할 수 있는 영해의 범위가 12해리까지 늘어났고, 200해리 배타적 경제수역 개념이 도입되었으며, 200해리를 넘는 대륙붕도 주장될 수 있으므로 각 국가가 주장하는 해양 영역이 서로 중첩될 가능성이 현저히 높아졌다. 이는 해양 분

[그림 1] 유엔해양법협약에 의한 해양 영역의 구분



인포그래픽: 최성한, 아산정책연구원.

쟁 발생 가능성이 현저히 높아졌음을 의미한다.

유엔해양법협약이 제공하고 있는 ‘강제적인(compulsory)’ 분쟁 해결 절차도 분쟁 해결의 방식에 변화가 있을 것을 예고했다. 일반적으로 국제재판소는 양국이 합의하에 회부한 분쟁만을 다룬다. (이런 이유로 독도 문제가 국제사법재판소에서 다루어지지 않는 것이다.) 하지만 유엔해양법협약의 해석 또는 적용 문제에 관한 분쟁에 대해서는 분쟁당사국들 중 일방의 제소로 사법절차가 진행될 수 있게 되었다. 이는 일반적으로 국제법 지키기를 꺼려하는 강대국들도 유엔해양법협약상 의무들을 제대로 이행하도록 하기 위함이었다. 다만 유엔해양법협약은 국가들의 사활적 이익과 관련이 있는 해양경계획정, 군사활동 등에 관한 분쟁과 같은 몇몇 특정 문제에 대해서는 국가들이 국제재판소 사법 심사를 배제하는 것을 선택할 수 있도록 하고 있다. 이런 이유로 국제재판소 사법 심사에 소극적인 대한민국과 중국은 지난 2006년 해양경계획정, 군사활동 등에 관한 분쟁에 대하여 국제재판소 사법 심사를 구하지 않을 것이라는 ‘배제 선언’을 했다.

이번 남중국해 분쟁 관련 필리핀과 중국 간 중재재판소 결정은 유엔해양법협약의 개입으로 영토·해양 분쟁 해결 방식이 진화되었다는 것을 확인할 수 있는 좋은 예이다. 이 중재 결정은 예를 들어, 남중국해에 있는 ‘피어리 크로스 암초(Fiery Cross Reef)’와 같은 해양 지형이 유엔해양법협약상 200해리 배타적 경제수역을 가질 수 있는 섬인지 아니면 최대 12해리 영해만 가질 수 있는 암석인지의 문제 같은 유엔해양법협약의 해석 또는 적용 문제를 다루었다. 이는 피어리 크로스 암초가 암석으로 결론지어질 경우 이 암초 인근 수역은 공해가 되고, 모든 국가들이 이 암초 인근에서 항행 및 어로의 자유를 향유할 수 있다는 상당한 의미를 함축한다.

### 지난 1년간 있었던 영토·해양 분쟁에 관한 세 개의 결정들의 함의

2016년 7월 12일 최종적인 ‘결정(award)’<sup>2)</sup>이 있었던 남중국해 분쟁 중재재판소는 국제재판소 역사상 기념비적인 이정표이다. 중국의 강력한 반발에도 법적 구속력이 있는 이번 중재 결정은 남중국해 분쟁 해결을 위한 법적 틀을 제공했다. 남중국해 문제의 근원인 ‘구단선

(nine-dash line)’이 유엔해양법협약과 양립하지 않는다고 선언됨으로써 남중국해를 바라보는 새로운 법적 프레임이 만들어진 것이다. 더구나 이번 중재결정은 남중국해, 더 나아가 대한민국, 중국, 일본과 관련이 있는 동중국해에서도 힘의 우위에 근거한 일방적인 주장이 아닌 국제법적 논리가 분쟁을 해결하는 ‘법의 지배(rule of law)’가 확립되어야 한다는 신호이기 때문에 중재결정에 대한 정확한 이해가 필요하다.

중재재판소는 구단선을 포함하여 남중국해 관련 중국의 주장이 상당 부분 법적으로 타당하지 못하다고 결론지었다. 하지만 이것이 역으로 필리핀을 포함한 동남아시아 국가들의 주장은 법적으로 올바르다는 결론으로 이어져서는 안 된다. 그 이유는 이번 중재결정이 구단선이 유엔해양법협약과 양립할 수 있는지, 남중국해에 있는 ‘스카버러 사주(Scarborough Shoal)’, ‘피어리 크로스 암초’ 등과 같은 해양 지형이 유엔해양법협약상 섬인지 암석인지, 중국이 인공 시설물 공사를 하면서 해양 환경에 영향을 주었는지 등 ‘유엔해양법협약의 해석 또는 적용’ 문제에 대해서만 판단했기 때문이다. 남중국해, 특히 남사군도(Spratly Islands) 내에 존재하는 여러 해양 지형을 놓고 오래전부터 있어 왔던 필리핀과 중국 간 특정 영토에 대한 주권 분쟁, 즉 영유권 분쟁은 이번 중재결정의 주제가 아니며, 필리핀 또는 중국의 영유권 주장은 여전히 법적으로 다툴 여지가 있다. 즉, 남중국해 분쟁에 대한 이번 중재결정은 남중국해 분쟁 해결을 위한 첫 번째 법적 시도이지 남중국해 분쟁의 최종적인 해결을 가리키는 이정표가 아니다. 다만 영토·해양 분쟁 해결을 위한 새로운 장(場)으로 유엔해양법협약의 역할이 구체화 된 것은 상당한 의미가 있다.

2016년 3월 17일 국제사법재판소는 니카라과와 콜롬비아 간 200해리를 넘는 대륙붕 경계획정 문제에 대하여 ‘관할권(jurisdiction)’을 가지고 있다고 판결했다. 이 판결은 200해리를 넘는 대륙붕 경계획정 문제가 본격적으로 국제재판소의 관심사로 편입되었다는 신호로 간주될 수 있기에 중요한 의미를 지닌다. 지금까지 국제재판소는 200해리를 넘는 대륙붕 문제를 다루는 데 소극적인 모습을 보여왔다. 지난 2012년에야 처음으로 국제해양법재판소(International Tribunal for the Law of the Sea)가 방글라데시와 미얀마 간 벵골만(Bay of Bengal) 사건에서 200해리를 넘는 대륙붕 문제를 다루었다. 하지만 벵골만 사건도 200해리를 넘는 대륙붕 문제를 여러 경계획정 대상 중 하나로만 다루었을 뿐이다.

대한민국은 200해리를 넘는 대륙붕 문제에 대하여 특히 주의를 기울여야 할 입장에 있다. 소위 ‘제7광구’라 부르는 ‘한·일 공동개발구역’은 대한민국으로부터 200해리를 넘는 대륙붕 영역이다. 그런데 한·일 공동개발구역을 창설한 대한민국과 일본 간 ‘대한민국과 일본

2. 국제법상 중재재판소의 판결은 일반적으로 ‘결정 또는 판정(award)’이라 부른다. 이에 반해, 국제사법재판소의 판결은 ‘판결(judgment)’이라 칭한다.

국 간의 양국에 인접한 대륙붕 남부구역 공동개발에 관한 협정'이 2028년 종료될 예정이므로 한·일 공동개발구역 대상으로 한 경계획정 문제가 국제재판소에 회부될 가능성이 있다. 이때 니카라과-콜롬비아 간 200해리를 넘는 대륙붕 경계획정 사건은 대한민국이 반드시 참고해야 할 중요한 선례가 된다.

2015년 12월 16일 국제사법재판소가 판결한 코스타리카-니카라과 간 국경 분쟁 사건도 주목할 필요가 있다. 국경선 획정을 목표로 삼았던 국경 분쟁에 관한 기존 국제재판소 결정들에서 더 나아가 코스타리카-니카라과 간 국경 분쟁 사건은 환경 문제도 다루고 있다. 니카라과가 국경 부근 수로에서 준설 작업을 하면서 국제환경법상 환경영향평가 의무를 다했는지가 이 사건의 쟁점 중 하나였다. 그리고 코스타리카가 국경하천을 따라 도로를 건설하면서 환경영향평가를 하지 않은 것이 예외로 인정받을 수 있는지도 다루어졌다.

독도에 입도지원센터를 만들거나 이어도에 이미 설치된 종합해양과학기지를 확장하기 위한 여러 아이디어가 여기저기서 나오고 있다. 그런데 독도나 이어도에 시설물을 건설할 경우 일본, 중국 등 다른 국가들에 환경적으로 영향을 미칠 수 있기 때문에 국제환경법상 환경영향평가 수행 여부는 중요한 쟁점이 된다. 코스타리카-니카라과 간 국경 분쟁 사건은 국가가 수행하는 국경 부근 작업에 대한 국제법상 의무를 확인할 수 있는 좋은 예시이다.

## 유엔해양법협약의 새로운 역할: 남중국해 분쟁에 대한 최초의 규범 적용

### 1. 남중국해 이슈를 법적 기준으로 재단한 중재결정

2016년 7월 12일 유엔해양법협약 제7부속서 중재재판소는 남중국해 분쟁에 대한 최종 결정을 내렸다. 2013년 1월 22일 필리핀의 제소<sup>3</sup>로 시작된 중재재판은 2013년 2월 19일 재판 절차 참여를 거부하는 중국의 '불출정(non-appearance)' 선언에도 불구하고 유엔해양법협약 제7부속서 관련 절차에 따라 진행되었다.<sup>4</sup> 남중국해 문제 해결을 향한 법적 기준을 제시했다는 점에서 이번 중재결정에 대한 평가는 긍정적이다.

이번 중재결정은 ① 중국 정부가 지금까지 공식적으로 의미를 밝힌 적이 없었던 구단선의 의미를 강제로 해석했고, ② 남중국해, 특히 남사군도 인근 수역에서 압석이 가질 수 있는 12해리에 이르는 영해만 제외하고 '공해'가 존재함을 법적으로 확인했고, ③ 해양 환경 문제를 비중 있게 다루었으며, ④ 중재재판소 자신의 관할권을 확대하기 위해 관할권이 배제될 수 있는 군사활동의 의미를 한정했다는 의의를 가진다. 이러한 의의는 다음과 같이 자

3. 유엔해양법협약이 제공하고 있는 분쟁 해결 절차의 특징은 구속력 있는 결정을 수반하는 '강제적인(compulsory)' 관할권 개념이 도입되어 있다는 것이다. 유엔해양법협약 제286조에 의하면 분쟁의 한 당사국의 요청만으로도 분쟁 해결 기관에 유엔해양법협약의 해석 또는 적용에 관한 분쟁이 회부될 수 있다.

이번 중재재판이 왜 유엔해양법협약 제7부속서 중재재판소에 회부되었는지에 대한 간략한 설명은 다음과 같다. 유엔해양법협약 제287조 제1항에 의하면 유엔해양법협약 당사국은 유엔해양법협약의 해석 또는 적용에 관한 분쟁에 대하여 유엔해양법협약 서명, 비준, 가입 시 또는 그 이후 언제라도 분쟁 해결을 위해 네 개의 분쟁해결기관(국제해양법재판소, 국제사법재판소, 유엔해양법협약 제7부속서 중재재판소, 유엔해양법협약 제8부속서 특별중재재판소) 중 하나 이상을 선택할 수 있다. 그런데 이러한 선택을 하지 않은 유엔해양법협약 당사국은 유엔해양법협약 제287조 제3항에 따라 유엔해양법협약 제7부속서 중재재판소를 선택한 것으로 간주된다. 필리핀과 중국 양국 모두 유엔해양법협약 제287조 제1항에 따른 선택을 하지 않았으므로 이번 남중국해 관련 유엔해양법협약의 해석 또는 적용에 관한 분쟁은 유엔해양법협약 제7부속서 중재재판소에 회부된 것이다. 참고로 대한민국도 유엔해양법협약 제287조 제1항에 따른 선택을 하지 않았으므로 향후 유엔해양법협약의 해석 또는 적용에 관한 분쟁이 생길 경우 그 분쟁은 대한민국이 분쟁의 상대국과 달리 합의하지 않는 한 유엔해양법협약 제7부속서 중재재판소에 회부될 것이다.

4. 유엔해양법협약 제7부속서 제9조는 분쟁당사국 일방의 불출정이 소송의 진행에 장애가 되지 않음을 규정하고 있다.

세히 설명될 수 있다.

첫째, 중재재판소는 중국 정부가 공식적으로 의미를 설명한 적이 없었던 구단선의 의미를 강제로 해석했다. 중재재판소의 해석에 의하면 중국은 구단선 내의 생물 및 비생물 자원에 대하여 역사적 권리를 주장해 왔다.<sup>5</sup> 그러나 중재재판소는 중국의 역사적 권리 주장을 뒷받침할 근거가 없다고 언급했다. 구단선은 남중국해에서 중국이 자신의 권리를 주장하는데 핵심이 되는 근거인 동시에 중국의 영유권 주장에 대한 상징과 같은 개념이었기 때문에 구단선이 유엔해양법협약과 양립할 수 없다는 결론은 중국에 있어 도저히 받아들일 수 없는 결론이다. 더구나 법적으로 구단선이 유엔해양법협약과 양립할 수 없기에 앞으로 구단선을 기초로 한 중국의 주장은 법적 근거가 없는 주장으로 치부될 것이다. 중국 입장에서는 남중국해에서 자신의 권리를 주장하는 데 있어 가장 강력한 무기가 무력화 된 것이다. 그리고 “중국은 남중국해에서의 항행 및 상공비행의 자유를 존중하고 보장한다”는 중국 외교부부장의 언급을 통해 구단선 내의 수역이 중국의 (항행 및 상공비행의 자유가 보장되지 않는) 영해가 아니라는 것이 확인되었다는 점에서 어떤 국가 고위 인사의 언급이 단순한 정치적인 언급이 아니라 법적 가치를 지닌 언급으로 취급될 가능성이 현실화 되었다.

둘째, 중재재판소는 남중국해, 특히 남사군도 인근 수역에서 암석이 가질 수 있는 12해리에 이르는 영해만 제외하고는 공해가 존재한다는 것을 법적으로 확인했다.<sup>6</sup> 이는 모든 국가의 군함이 항행의 자유를 근거로 합법적으로 남중국해로 진입할 수 있다는 의미가 된다. 남사군도 인근 수역에 공해가 존재함을 확인하기 위해 중재재판소는 국제재판소 역사상 최초로 섬과 암석의 구분 기준을 비교적 명료하게 제시했다. 이는 남중국해를 넘어 지구 곳곳에 존재하는 해양 지형의 법적 지위가 추론될 수 있게 되었다는 의미도 지닌다.

셋째, 중재재판소는 해양 환경의 보호와 보전 문제를 비중 있게 다루었다. 해양 환경 문제는 유엔해양법협약상 중재재판소의 관할권을 제한하거나 배제하지 않는다는 점에서 제소를 원하는 국가 입장에서는 청구취지에 반드시 포함시켜야 하는 문제이다. 필리핀은 이번

5. 중재재판소의 이러한 해석에 중국이 동의할 가능성은 없다. 중국은 구단선을 단순히 생물 및 비생물 자원에 대한 권리 주장보다 구단선 내의 해양 지형에 대한 중국의 영유권(주권) 주장을 위해 활용해 왔기 때문이다.

6. 유엔해양법협약 제121조는 섬 중에서 200해리에 이르는 배타적 경제수역을 가질 수 있는 완전한 ‘섬(island)’과 12해리에 이르는 영해만 가질 수 있는 바위섬, 즉 ‘암석(rock)’을 구분하고 있다. 섬과 암석을 구분하는 기준으로 유엔해양법협약 제121조 제3항은 ‘인간의 거주가능성’ 또는 ‘독자적인 경제활동’ 여부를 제시한다.

중재재판에서 해양 환경 문제를 적절히 제기했고,<sup>7</sup> 이는 향후 유엔해양법협약의 해석 또는 적용 문제를 (의도적으로) 만들어 제소를 원하는 국가에 길잡이가 될 것이다. 그러나 반대로 해양 환경 문제를 이유로 제소될 위험성 때문에 해양 개발이 위축될 수도 있다는 점에서 중재재판소가 해양 환경 문제를 과도하게 적극적으로 다루었다는 비판이 제기될 수 있다.

넷째, 중재재판소는 중재재판소 자신의 관할권을 확대하기 위해 유엔해양법협약 제298조에 따라 관할권이 배제될 수 있는 ‘군사활동’의 의미를 한정했다. 즉, 중재재판소에 의하면 군사활동은 군사작전 등으로 한정된다. 이는 군사활동에 관한 분쟁임을 이유로 국제재판소의 관할권이 배제되는 경우가 많지는 않을 것이라는 암시를 준다.

## 2. ‘구단선’, 이제는 사라지는가

### (1) 유엔해양법협약과 양립할 수 없는 중국의 구단선 주장

가. 존재한 적이 없었던 중국의 역사적 권리

중재재판소는 구단선과 관련하여 중국의 역사적 권리가 존재하는지에 대한 문제를 다루었다. 중재재판소의 전제는 이미 A국가의 배타적 경제수역과 대륙붕으로 간주되는 해양 영역에서 B국가가 한 때 가졌을 수도 있는 ‘역사적 권리’는 A국가가 유엔해양법협약에 가입한 이상 배타적 경제수역과 대륙붕에서의 자원에 대한 A국가의 (유엔해양법협약에 언급되어 있는) ‘주권적 권리’ 개념으로 대체된다는 것이다.<sup>8</sup>

이어서 중재재판소는 중국이 주장해 왔던 역사적 권리의 허구성을 밝혔다. 중국은 1958년 9월 4일 ‘중국 영해에 관한 중국 정부의 선언’을 통해 “... 본토 및 본토 인근 섬들과 공해에 의해 분리되는 동사군도, 서사군도, 중사군도, 남사군도와 모든 다른 섬들(... the Dongsha Islands, the Xisha Islands, the Zhongsha Islands, the Nansha Islands and all other islands belonging to China which are separated from the mainland and its

7. 필리핀은 중국이 남중국해에 있는 일곱 개 해양 지형에 인공적인 시설물 공사를 하면서 암초 구조에 영향을 주었고, 산호초를 파괴했으며, 생물 자원을 감소하게 했다고 주장했다.

8. *Award of the Arbitral Tribunal in the Matter of the South China Sea Arbitration between the Republic of the Philippines and the People's Republic of China* (The Hague, 12 July 2016), <http://www.pcacases.com/pcadocs/PH-CN%20-%202020160712%20-%20Award.pdf>, para. 249.

coastal islands by the high seas)”이라고 언급했다. 이 언급을 통해 중국은 남중국해에 존재하는 해양 지형이 ‘공해’에 의해 분리되어 있음을 명백히 했다. 이러한 중국 자신의 언급을 지적하며 중재재판소는 남중국해에서 중국이 향유하던 자유는 바로 ‘공해의 자유’였으며, 1996년 중국의 유엔해양법협약 비준 이후 여전히 이러한 공해의 자유가 존재하는지는 유엔해양법협약 관련 규정들을 통해 결론지어야 하는 문제라고 했다.<sup>9</sup> 다시 말해, 남중국해에 대한 중국의 역사적 권리는 존재한 적이 없었던 것이다.

나. 중재재판소는 어떻게 구단선 문제를 다룰 관할권을 가지게 되었는가  
필리핀은 중국의 구단선 주장이 영토 분쟁 성격은 물론 ‘해양 분쟁’ 성격도 가지고 있다고 주장했다. 이는 유엔해양법협약 제7부속서에 따라 만들어진 중재재판소가 구단선 문제를 다룰 관할권을 가질 수 있다는 의미이다. 해양 분쟁이 아닌 영토 분쟁, 즉 영유권 주장의 상징으로 여겨졌던 구단선 문제를 판단할 관할권을 유엔해양법협약의 해석 또는 적용 문제를 다루는 국제재판소가 가지게 된다는 것은 콜럼버스의 달걀과 같은 놀라운 법적 프레임의 전환이다.

중국의 구단선 주장에 대한 문제 제기는 필리핀의 청구취지 제1호<sup>10</sup> 및 제2호<sup>11</sup>에 구체적으로 나타나 있다. 중재재판소가 구단선 문제를 다룰 관할권이 존재하는지의 문제는 유엔해양법협약 제298조 제1항<sup>12</sup>의 해석 또는 적용 문제이다. 이는 아래와 같은 자세한 기술적인 설명을 필요로 한다.

유엔해양법협약 제298조 제1항에 의하면 유엔해양법협약 당사국은 제298조 제1항(a)-(c)에 열거된 분쟁의 범주에 대하여 강제적인 관할권을 ‘배제’하는 선언을 할 수 있다. 2006년 8월 25일 중국은 유엔해양법협약 제298조 제1항(a)-(c)에 열거된 모든 분쟁의 범주에 대하여 국제해양법재판소, 국제사법재판소, 유엔해양법협약 제7부속서 중재재판소, 유엔해양법협약 제8부속서 특별중재재판소의 강제적인 관할권을 배제하는 선언을 했다. 만약 중

9. *Ibid.*, paras. 269~271.

10. “필리핀의 해양 권원(maritime entitlements)과 마찬가지로 남중국해에서의 중국의 해양 권원은 유엔해양법협약에 의해 명시적으로 허용된 것 이상으로 확대될 수 없다.”

11. “소위 ‘구단선’에 의해 둘러싸인 남중국해의 해양 영역에 관하여 주권적 권리 관할권과 ‘역사적 권리(historic rights)’에 대한 중국의 주장은 그러한 주장이 유엔해양법협약에 의해 명시적으로 허용된 중국의 해양 권원의 지리적, 실제적 한계를 초과하는 한 유엔해양법협약에 반하고 법적 효과가 없다.”

국의 구단선 주장에 대한 필리핀의 청구취지 제1호 및 제2호가 유엔해양법협약 제298조 제1항(a)-(c)에 열거된 분쟁의 범주에 포함된다면 2006년 중국의 배제 선언 때문에 중재재판소는 청구취지 제1호 및 제2호에 대해 판단을 할 수 없다.

우선 중재재판소는 중국의 구단선 주장에 대한 필리핀의 청구취지 제1호 및 제2호가 유엔해양법협약 제298조 제1항(a)(i)에 언급된 ‘해양경계획정’과 관련된 분쟁에 해당되는지를 살펴보았다. 중재재판소는 어떤 해양 지형이 12해리 영해만 주장할 수 있는지 아니면 200해리 배타적 경제수역도 주장할 수 있는지와 같은 ‘해양 권원(maritime entitlements)’ 문제에 대한 분쟁은 해양경계획정과 관련이 없다고 했다.<sup>13</sup> 그 이유는 해양경계획정은 분쟁당사국들의 200해리 배타적 경제수역 주장이 서로 겹치는 것과 같이 ‘중첩된(overlapping)’ 권원의 존재가 전제되어야 하기 때문이다.<sup>14</sup>

다음으로 중재재판소는 중국의 구단선 주장에 대한 필리핀의 청구취지 제1호 및 제2호가 유엔해양법협약 제298조 제1항(a)(i)에 언급된 ‘역사적 만 및 권원’과 관련된 분쟁인지를 살펴보았다. 중재재판소는 2015년 10월 27일 중국 외교부부장이 “중국은 남중국해에서의 항행 및 상공비행의 자유를 존중하고 보장한다”고 언급한 것에 주목했는데, 이 언급을 근거로 중재재판소는 중국이 구단선 내의 해양 영역을 내수 또는 영해라 간주하지 않는다는 것을 확인했다.<sup>15</sup> 내수 또는 영해에서는 항행 및 상공비행의 자유가 보장될 이유가 없

## 12. “제298조

1. 국가는 제1절에 의하여 발생하는 의무에 영향을 미침이 없이 이 협약 서명, 비준, 가입 시 또는 그 이후 어느 때라도 다음 분쟁의 범주 중 어느 하나 또는 그 이상에 관하여 제2절에 규정된 절차 중 어느 하나 또는 그 이상을 수락하지 아니한다는 것을 서면 선언 할 수 있다.

(a)(i) 해양경계획정과 관련된 제15조, 제74조 및 제83조의 해석이나 적용에 관한 분쟁 또는 역사적 만 및 권원과 관련된 분쟁. ...

(b) 군사활동(비상업용 업무를 수행 중인 정부 선박과 항공기에 의한 군사활동 포함)에 관한 분쟁 및 주권적 권리나 관할권의 행사와 관련된 법집행활동에 관한 분쟁으로서 제297조 제2항 또는 제3항에 따라 재판소의 관할권으로부터 제외된 분쟁

(c) 국제연합안전보장이사회가 국제연합헌장에 따라 부여받은 권한을 수행하고 있는 분쟁. 다만, 안전보장이사회가 그 문제를 의제로부터 제외하기로 결정하는 경우 또는 당사국에 이 협약에 규정된 수단에 따라 그 문제를 해결하도록 요청한 경우에는 그러하지 아니하다.”

13. *Supra* note 8, para. 203.

14. *Ibid.*, para. 204.

기 때문이다. 이 과정에서 그동안 모호했던 구단선의 의미가 중재재판소에 의해 강제적으로 해석되었는데, 중재재판소는 중국이 구단선 내에서 생물 및 비생물 자원에 대한 역사적 권리를 주장하고 있다고 해석했다.<sup>15</sup> 중재재판소에 의하면 유엔해양법협약 제298조 제1항 (a)(i)에 언급된 ‘역사적 권원(historic titles)’은 ‘주권’과 관계 있는 개념인데 중국은 역사적 권원에 미치지 못하는 ‘역사적 권리(historic rights)’만 주장하고 있다는 것이다. 이는 2006년 중국의 배제 선언에 의해 관할권이 배제되지 않으므로 중재재판소가 관할권을 행사할 수 있다는 결론으로 이어진다.<sup>17</sup> 그리고 위에서 언급한 것처럼 중국의 역사적 권리는 존재한 적이 없었던 허구의 주장일 뿐이다. 그렇다면 이러한 중국의 구단선 주장이 어떻게 국제분쟁화 되었는지 간략히 살펴볼 필요가 있다.

## (2) 구단선 주장의 국제분쟁화

유엔해양법협약 관련 규정들 및 당사국들의 결정에 따라 200해리를 넘는 대륙붕을 가지기를 원하는 국가들은 2009년 5월 13일 이전에 200해리를 넘는 대륙붕에 관한 예비 정보(preliminary information)라도 대륙붕한계위원회(Commission on the Limits of the Continental Shelf, CLCS)에 제출해야만 했다. 2009년 5월 6일 베트남과 말레이시아는 공동으로 남중국해의 ‘남쪽’ 부분에 관하여, 그리고 2009년 5월 7일 베트남은 단독으로 남중국해의 ‘북쪽’ 부분에 관하여 유엔해양법협약 제76조 제8항에 따라 영해기선으로부터 200해리를 넘는 대륙붕에 관한 정보를 대륙붕한계위원회에 제출했다. 이는 남중국해 중앙 남쪽 부분 해저와 하층토는 베트남과 말레이시아 공동의, 그리고 북쪽 부분 해저와 하층토는 베트남 단독의 대륙붕이라는 것을 법적으로 명확히 하기 위한 절차였다. 이러한 베트남과 말레이시아의 정보 제출에 대응하여 중국은 2009년 5월 7일 유엔사무총장에게 보낸 자신의 구상서(*Note Verbale*)에 구단선이 표시된 지도를 첨부했다.<sup>18</sup> 이는 중국이 ‘국

15. *Ibid.*, paras. 212~213.

16. *Ibid.*, para. 214.

17. *Ibid.*, para. 229.

18. *Note Verbale* No. CML/17/2009 from the Permanent Mission of the People's Republic of China to the Secretary-General of United Nations, [http://www.un.org/depts/los/clcs\\_new/submissions\\_files/mysvnm33\\_09/chn\\_2009re\\_mys\\_vnm\\_e.pdf](http://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/mysvnm33_09/chn_2009re_mys_vnm_e.pdf); *Note Verbale* No. CML/18/2009 from the Permanent Mission of the People's Republic of China to the Secretary-General of United Nations, [http://www.un.org/depts/los/clcs\\_new/submissions\\_files/vnm37\\_09/chn\\_2009re\\_vnm.pdf](http://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/vnm37_09/chn_2009re_vnm.pdf).

[그림 2] 2009년 5월 중국의 구상서에 첨부된 구단선 포함 지도



출처: *The South China Sea Arbitration (The Republic of Philippines v. The People's Republic of China)*, 2016년 7월 12일 중재결정, p. 77 참조.

제적으로' 구단선을 공표한 첫 번째 법적 행위였다.

2009년 5월 7일 중국이 유엔사무총장에게 보낸 구상서에 나타난 중국의 입장은 “중국은 남중국해 및 인접한 수역(adjacent waters)의 섬들에 관하여 이론의 여지없이 주권을 가지고 있고, 관련 수역(relevant waters)과 그 수역의 하층토 및 해저에 대하여 주권적 권리 및 관할권을 향유한다”는 것이었다.<sup>19</sup> 중국이 언급한 ‘관련 수역’은 근거도 없고 정의도 모호한 용어였다. 필리핀은 2011년 4월 5일 유엔사무총장에게 보낸 구상서에서 구단선에 의해 둘러싸인 ‘관련 수역’이라는 개념은 유엔해양법협약에서 찾아볼 수 없는 개념이라고 비난했다.<sup>20</sup>

‘관련 수역’이라는 개념은 유엔해양법협약에 존재하지 않는다는 필리핀의 비난에 대하여 중국은 2011년 4월 14일 유엔사무총장에게 보낸 구상서를 통해 1930년대 이후 중국은 수차례에 걸쳐 (중국에 전적으로 속하는) 남사군도의 지리적 범위 및 그 범위 내 섬들의 이름을 공표했고, 남사군도는 영해, 배타적 경제수역 및 대륙붕을 가진다고 주장했다.<sup>21</sup> 이러한 중국의 답변은 해석하기 매우 어려운데, ‘지리적 범위(geographical scope)’라는 용어에 초점을 맞추면 구단선을 구단선 내의 ‘영토’에 대한 주권 주장의 한계선으로만 인식하고 있는 것처럼 보이기도 하고,<sup>22</sup> 영해, 배타적 경제수역 및 대륙붕을 언급한 사실에 관심을 기울이면 유엔해양법협약과 구단선은 양립 가능하다는 주장을 펼치는 것으로 해석되기도 한다.

지난 2009년 국제적으로 구단선을 공표했음에도 구단선의 정의 및 역할에 대하여 여전히 공식적이고 명백한 해석을 내놓고 있지 않은 중국의 태도는 필리핀과 같은 남중국해 연안국들의 반발을 불러일으킬 수밖에 없었다. 이는 중국의 구단선 주장이 국제분쟁화 되었음을 의미하는 것이다. 이런 이유로 중재재판을 제기하면서 필리핀은 구단선 주장이 유엔해

19. *Ibid.*

20. *Note Verbale* No. 000228 from the Permanent Mission of the Republic of Philippines to the Secretary-General of United Nations, [http://www.un.org/depts/los/clcs\\_new/submissions\\_files/mysvnm33\\_09/phl\\_re\\_chn\\_2011.pdf](http://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/mysvnm33_09/phl_re_chn_2011.pdf).

21. *Note Verbale* No. CML/8/2011 from the Permanent Mission of the People's Republic of China to the Secretary-General of United Nations, [http://www.un.org/depts/los/clcs\\_new/submissions\\_files/mysvnm33\\_09/chn\\_2011\\_re\\_phl\\_e.pdf](http://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/mysvnm33_09/chn_2011_re_phl_e.pdf).

22. Michael Sheng-Ti Gau, “The U-Shaped Line and a Categorization of the Ocean Disputes in the South China Sea”, *Ocean Development and International Law*, Volume 43 (2012), pp. 62~63.

양법협약하에서 인정될 수 있는 주장인지에 대한 답을 얻고자 했던 것이다. 아래에서는 남중국해 분쟁의 근원이라 할 수 있는 중국의 구단선 주장의 기원 및 전개 과정을 살펴보고자 한다.

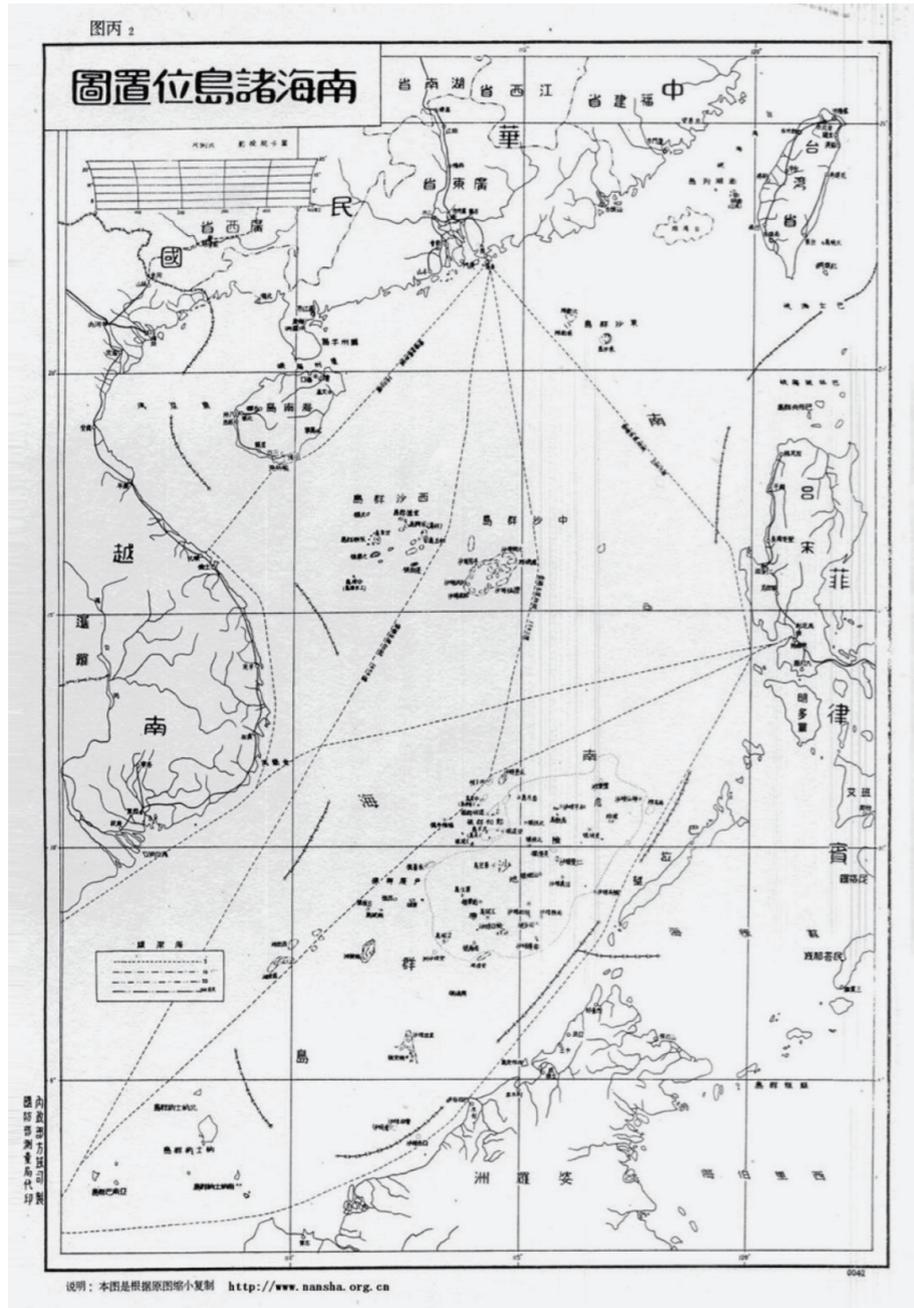
### (3) 남중국해 분쟁의 근원, ‘구단선’ 주장의 기원과 전개

구단선 개념은 중국 ‘정부’가 ‘인위적으로’ 만들어낸 결과물이다. 중국 대륙을 지배하고 있던 ‘중화민국’은 1930년 1월 ‘수륙지도감찰조례(水陸地圖勘察條例)’라는 법령을 공포한 후 공식적으로 국경선과 해양경계선을 표기하기 위한 범정부 차원의 과제를 시작했다. 이 과제를 원활히 수행하기 위해 1933년 6월 ‘수륙지도감찰위원회(水陸地圖勘察委員會)’가 활동을 시작했고, 이 위원회는 1935년 1월 남중국해 내 132개 해양 지형의 이름을 열거한 후 1935년 4월 ‘중국남해각도서도(中國南海各島嶼圖)’라는 지도를 출판했다. 중·일전쟁 및 제2차 세계대전으로 인해 중단되었던 이 과제는 1948년 2월 중화민국 내무부의 ‘남해제도위치도(南海諸島位置圖)’ 출판으로 완성되었다. 남해제도위치도는 총 11개의 ‘단선(dash line)’을 이용하여 남사군도(Spratly Islands), 서사군도(Paracel Islands), 동사군도(Pratas Islands), 중사군도(Macclesfield Bank) 등이 중국에 속한다는 것을 명확히 표기했다. 이 11개의 단선이 바로 구단선 개념의 시작이다.

1949년부터 중국 대륙을 지배하게 된 ‘중화인민공화국’도 11개의 단선을 이용하여 남중국해 내 해양 지형을 중국에 속하는 것으로 표기하는 중화민국의 정책을 그대로 이어받았다. 다만 저우언라이(周恩來)가 베트남과의 우호 관계를 이유로 통킹만(Gulf of Tonkin)에서 두 개의 단선을 삭제할 것을 지시했고, 1953년 이후 중국에서 제작된 지도들은 단지 아홉 개의 단선만을 표기하고 있다. 이는 중국 ‘국내적으로’ 1953년 이후 구단선 개념이 확립되었다는 것을 의미한다.

구단선은 중국 국내에서 출판된 지도들에만 표시되었으며, 지도들이 출판된 시기에 따라 구단선의 위치 또는 각 단선의 굵기가 다르게 표시되는 등 논란의 여지가 상당했다. 더구나 중국 정부는 공식적으로 국제사회를 향하여 구단선의 의미가 무엇인지를 설명한 적이 없었다. 구단선 내에 존재하는 암석, 암초 등 해양 지형이 중국의 주권하에 있다는 의미인지 아니면 구단선 내의 해양 영역이 중국의 영해라는 의미인지 해석은 다양했지만 중국 정부의 공식적인 해석은 존재하지 않았다. 이런 이유 때문에 남중국해 연안국들을 비롯하여 국제사회는 중국에 대하여 특정 내용을 지적하며 항의할 수 없었던 것이다. 그러나 2009년

[그림 3] 1948년 2월 출판된 남해제도위치도



출처: *The South China Sea Arbitration (The Republic of Philippines v. The People's Republic of China)*, 2016년 7월 12일 중재결정, p. 75 참조.

중국의 구단선 주장이 국제분쟁화 되면서 필리핀이 유엔해양법협약과 구단선 주장이 양립할 수 있는지에 대한 사법적 판단을 구하는 단계로까지 전개되었다.

### 3. '섬'이 존재하지 않는 남사군도

#### (1) 섬과 암석을 구분하는 구체적인 기준 제시

필리핀의 청구취지 제3호<sup>23</sup> 및 제7호<sup>24</sup>는 어떤 해양 지형이 200해리 배타적 경제수역을 가질 수 있는 '섬'인지 아니면 12해리 영해만 가질 수 있는 '암석'인지의 문제를 묻고 있다. 국제재판소 역사상 처음으로 해양 지형의 법적 지위를 정면으로 다루었다는 차원에서 이 문제에 대한 중재재판소의 판단은 이번 중재결정의 백미라 할 수 있다.

유엔해양법협약 제121조<sup>25</sup>는 '섬(island)'과 '암석(rock)'을 구분하고 있다. 섬은 200해리에 이르는 배타적 경제수역 및 관련 규정들에 따라 200해리를 넘는 대륙붕도 가질 수 있는 반면에 암석은 최대 12해리 영해만 가질 수 있다. 만약 중국이 남중국해, 특히 남사군도에서 200해리 배타적 경제수역을 가질 수 있는 해양 지형을 단 하나라도 점거하고 있다면 그 해양 지형의 200해리 배타적 경제수역에 대한 해양 권원이 필리핀의 200해리 배타적 경제수역에 대한 해양 권원과 중첩된다. 이 경우 분쟁의 주제가 해양경계획정으로 전환되어 중재재판소의 관할권이 배제되므로 해양 지형의 법적 지위 문제는 매우 중요하다.

이번 중재결정은 그동안 모호했던 유엔해양법협약 제121조 제3항에 대하여 비교적 명료한 해석을 하였는데, 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 중재재판소에 의하면 어떤 해양지형이 섬인지 암석인지의 문제, 즉 해양 지형의 법적 지위를 판단할 때 그 해양 지형의 '인간

23. "스카버러 사주(Scarborough Shoal)는 배타적 경제수역 또는 대륙붕에 대한 권원을 만들어 내지 못한다."
24. "존슨 암초(Johnson Reef), 콰테론 암초(Cuarteron Reef), 피어리 크로스 암초(Fiery Cross Reef)는 배타적 경제수역 또는 대륙붕에 대한 권원을 만들어 내지 못한다."
25. "제121조
  1. 섬은 바닷물로 둘러싸여 있으며, 밀물일 때에도 수면 위에 있는, 자연적으로 형성된 육지 지역을 말한다.
  2. 제3항에 규정된 경우를 제외하고는 섬의 영해, 접속수역, 배타적 경제수역 및 대륙붕은 다른 영토에 적용 가능한 이 협약의 규정에 따라 결정한다.
  3. 인간이 거주할 수 없거나 독자적인 경제활동을 유지할 수 없는 암석은 배타적 경제수역이나 대륙붕을 가지지 아니한다."

의 거주 가능성’ 또는 ‘독자적인 경제활동’을 강화하기 위해 인공적인 시설물 등을 설치한 경우, 이를 무시하고 ‘자연적인 조건’에서 그 해양 지형의 법적 지위를 결정해야 한다.<sup>26</sup> 이는 인간의 거주를 가능하게 하거나 독자적인 경제활동을 유지하게 하는 어떤 해양 지형의 ‘능력(capacity)’은 인공적인 시설물 등이 설치되기 이전의 상태를 보여주는 역사적인 증거를 검토한 후 판단되어야 한다는 논리로 이어진다.<sup>27</sup> 둘째, 중재재판소는 인간의 거주 가능성과 관련하여 가장 중요한 점은 어느 정도 안정된 규모가 되는 집단의 사람들이 항구적으로 거주할 수 있는 가능성이라고 이해했다.<sup>28</sup> 셋째, 중재재판소는 독자적인 경제활동과 관련하여 ‘독자적인(of their own)’이라는 표현에 초점을 맞춰 경제활동이 전적으로 섬 인근 수역에 의존하는 것이 아닌 (농경과 같이) 섬 ‘자체’로부터 기인해야 한다는 것을 강조했다.<sup>29</sup> 넷째, 중재재판소에 의하면 인간의 거주 가능성과 독자적인 경제활동은 실질적으로 동전의 양면과 같이 연계되어 있는데, 인간의 거주 가능성은 단순한 생존을 능가하는 개념이며, 독자적인 경제활동은 단순한 자원의 존재를 뛰어넘는 개념이다.<sup>30</sup> 마지막으로 외부로부터의 물자 공급에 의존하는 군인, 경찰 등의 존재는 어떤 해양 지형이 섬으로 간주되는 데 있어 증거가 될 수 없다고 했다.<sup>31</sup> 이와 같이 중재재판소는 어떤 해양 지형이 200해리 배타적 경제수역을 가질 수 있는 ‘섬’으로 간주되기 위해 충족해야 하는 기준을 상당히 높게 제시했다.

(2) 섬과 암석의 구분 기준을 남중국해에 적용한 결과

중재재판소는 유엔해양법협약 제121조 제3항을 해석한 후 필리핀의 청구취지 제3호 및 제 7호에 언급된 스카버러 사주, 존슨 암초, 콰테론 암초, 피어리 크로스 암초 등에 자신의 해석을 적용했다. 중재재판소에 따르면 스카버러 사주, 존슨 암초, 콰테론 암초, 피어리 크로스 암초 등은 최대 12해리에 이르는 영해만 가질 수 있는 암석에 불과하다.<sup>32</sup>

26. *Supra* note 8, para. 541.  
 27. *Ibid.*, para. 549.  
 28. *Ibid.*, para. 542.  
 29. *Ibid.*, para. 543.  
 30. *Ibid.*, para. 546.  
 31. *Ibid.*, para. 550.  
 32. *Ibid.*, paras. 554~565.

이어서 중재재판소는 필리핀의 청구취지에 언급되지 않은 남사군도에서 가장 큰 해양지형인 (그런데 현재 대만이 점거 중인) 이투아바(Itu Aba)가 섬인지 암석인지를 판단하고자 했다. 중재재판소는 이투아바의 물리적 조건과 관련하여 물의 존재 등은 인정했지만, 어느 정도 안정된 규모가 되는 집단의 사람들이 거주할 수 있을 정도로 농경이 가능했는지에 대

[표 1] 중재재판소가 법적 지위를 판단한 해양 지형

법적 지위가 판단된 해양 지형	필리핀의 청구취지 내 포함 여부	필리핀 주장	중재재판소 판단
Scarborough Shoal	o	암석	암석
Mischief Reef	o	간조노출지	간조노출지
Second Thomas Shoal	o	간조노출지	간조노출지
Subi Reef	o	간조노출지	간조노출지
Gaven Reef	o	간조노출지	Gaven Reef(North)는 암석, Gaven Reef(South)는 간조노출지
McKenna Reef (Hughes Reef 포함)	o	간조노출지	암석 (Hughes Reef는 간조노출지)
Johnson Reef	o	암석	암석
Cuarteron Reef	o	암석	암석
Fiery Cross Reef	o	암석	암석
Itu Aba	x (중재재판소 재량으로 판단)		암석
Thitu	x		암석
West York	x		암석
Spratly Island	x		암석
South-West Cay	x		암석
North-East Cay	x		암석

하여 의문을 품었다.<sup>33</sup> 그리고 이투아바에 관한 역사적인 자료들을 검토해 보았을 때 이투아바가 일시적으로 사용된 적은 있지만 항구적인 거주 증거를 찾을 수는 없다고 했다.<sup>34</sup> 더구나 이투아바와 관련된 경제활동은 주로 채취와 관련이 있는데, 어느 정도 안정된 규모가 되는 집단의 사람들이 존재하지 않는 상황에서의 채취는 독자적인 경제활동에 이르지 못한다는 결론을 내렸다.<sup>35</sup> 즉, 중재재판소는 남사군도 내에서 가장 큰 해양 지형인 이투아바가 암석에 해당한다고 결론지으며 남사군도 내에는 섬으로 간주되어 배타적 경제수역과 대륙붕을 가질 수 있는 해양 지형이 존재하지 않는다는 최종적인 결론에 도달했다.

이번 중재재판소가 제시한 섬과 암석을 구분하는 기준을 대한민국의 독도에 적용해 본다면 독도가 어느 정도 안정된 규모가 되는 집단의 사람들이 항구적으로 살 수 있는 조건을 제공했는지 여부가 역사적인 증거를 통해 검증되어야 할 것이다. 그리고 독도 자체로부터 독자적인 경제활동이 가능한지도 검토되어야 한다. 독도가 이러한 요건을 충족하지 못한다면 국제법적 관점에서 독도는 유엔해양법협약 제121조 제3항에 해당하는 암석으로 간주되어야 할 것이다.

#### 4. 해양 환경 보호와 보전의 중요성

해양 환경 문제에 대해서는 유엔해양법협약 제297조 또는 제298조에 따라 중재재판소의 관할권이 제한되거나 배제되지 않기 때문에 해양 환경 문제는 유엔해양법협약 당사국 입장에서 분쟁으로 만들어 제소하기 좋은 주제이다. 필리핀도 해양 환경 문제를 자신의 청구 취지에 포함시켰는데, 이는 소송 전략 차원에서 현명한 선택을 한 것이다.

남중국해에 있는 일곱 개 해양 지형에 중국이 인공적인 시설물 공사를 하고 있는 것에 대하여 중국이 해양 환경을 보호하고 보전할 의무를 위반했다는 결론이 내려졌다. 그 이유로 중재재판소는 중국이 생물 자원의 산란기에 작업을 했고, 공사로 인해 수질이 영향을 받았으며, 준설 등으로 인해 암초 구조 자체 및 생태계에 손해가 있었다는 것 등을 제시했다.<sup>36</sup> 그리고 중재재판소는 중국이 환경영향평가를 시행하지도 않았고, 그 결과를 관련 국가들과

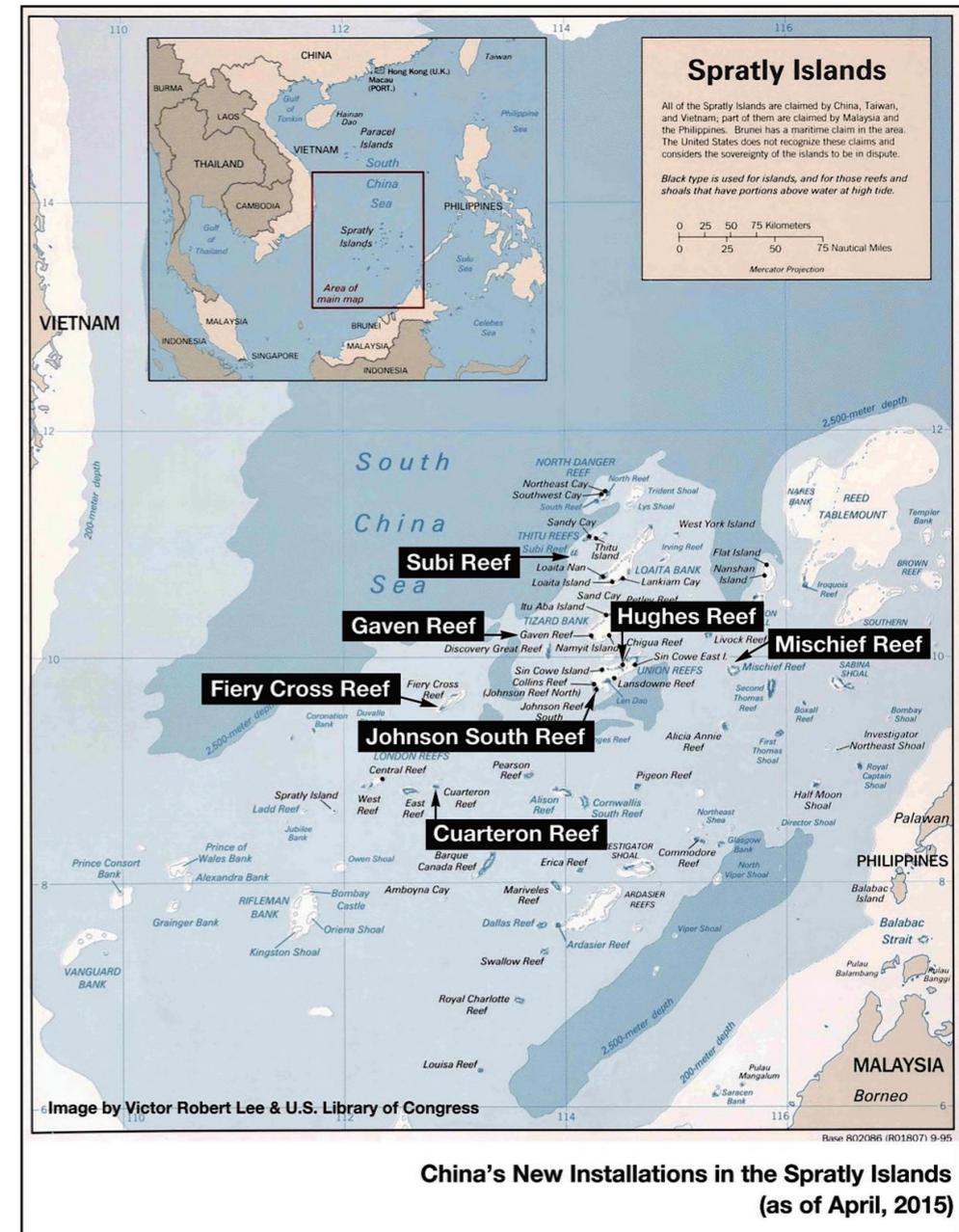
33. *Ibid.*, para. 596.

34. *Ibid.*, para. 618.

35. *Ibid.*, para. 623.

36. *Ibid.*, paras. 982~983.

[그림 4] 중국이 인공적인 시설물 공사를 하고 있는 남사군도 내 해양 지형



출처: Victor Robert Lee, "South China Sea: China's Unprecedented Spratlys Building Program", *The Diplomat* (25 April 2015), <http://thediplomat.com/2015/04/south-china-sea-chinas-unprecedented-spratlys-building-program/> 참조.

공유하지도 않았다고 하며 중국의 유엔해양법협약 제206조 위반을 지적했다.<sup>37</sup>

## 5. 중국의 군사활동에 대한 법적 판단

중재재판소는 필리핀의 청구취지 제12호(a)<sup>38</sup>가 유엔해양법협약 제298조 제1항(b)에 언급된 ‘군사활동’에 관한 분쟁에 해당하여 중재재판소의 관할권이 배제되는지를 검토했다. 우선 중재재판소는 미스치프 암초(Mischief Reef)에서 벌어지고 있는 공사에 대하여 2015년 9월 25일 시진핑 중국 국가주석이 군사화를 추구할 의도가 없다고 언급한 것<sup>39</sup>에 주목했다. 이어서 중재재판소는 중국 자신이 민간 사용을 목적으로 공사를 벌이고 있다고 주장하고 있는 것을 굳이 중재재판소가 부인할 이유가 없다고 하면서 중국이 벌이고 있는 공사는 군사활동에 해당하지 않기에 중재재판소의 관할권이 배제되지 않는다고 했다.<sup>40</sup>

이에 반해, 필리핀의 청구취지 제14호(a)-(c)<sup>41</sup>를 다루면서 중재재판소는 필리핀 군사력과 중국 군사력의 ‘대치(stand-off)’는 본질적으로 군사활동에 속한다고 하면서 중재재판소의 관할권이 배제된다고 결론지었다.<sup>42</sup>

중재재판소는 ‘군사활동’ 개념을 ‘대치’ 등으로 좁게 해석하여 향후 국제재판소에서 군사활동에 관한 분쟁의 범위가 그리 확대되지는 않을 것이며, 이에 대한 반대급부로 관할권의 범위는 확대될 것을 암시했다.

37. *Ibid.*, para. 991.

38. “중국이 미스치프 암초를 점거하고 그 위에 수행한 건설 행위는 (a) 인공섬, 인공 시설물 및 구조물에 관한 유엔해양법협약의 규정을 위반했다.”

39. “Relevant construction activities that China are undertaking in the island of South—Nansha Islands do not target or impact any country, and China does not intend to pursue militarization.” 시진핑 중국 국가주석은 지난 2015년 9월 미국을 국빈 방문했을 때, 중국이 남중국해에서 수행하고 있는 건설 행위는 군사화를 추구하는 것이 아니라고 말했다.

40. *Supra* note 8, para. 1028.

41. “2013년 1월 중재재판이 시작된 이후로 중국은 다음과 같은 방식으로 분쟁을 악화시키고 확대했다.

(a) Second Thomas Shoal 수역 및 인근에서 필리핀의 항행의 권리를 방해

(b) Second Thomas Shoal에 배치된 필리핀 인력의 순환 및 보강을 방해

(c) Second Thomas Shoal에 배치된 필리핀 인력의 건강을 위협”

42. *Supra* note 8, para. 1161.

## 6. 중재결정의 한계

### (1) 중재절차에 대한 비판

중재절차 중 가장 큰 비판의 대상이 되어야 하는 문제는 2015년 4월 21일 중재재판소가 중국의 의향서와 몇몇 문서들을 관할권에 관한 중국의 ‘항변’으로 간주하기로 결정했다는 점이다. 중국이 중재재판이 시작되기 전부터 불출정 카드를 사용한 것 자체에 대한 불이익을 중국 스스로 감수해야 하는 것은 당연하다. (물론 이 경우에도 중재재판소가 의도적으로 중국에 불리한 결정을 내려서는 안 될 것이다.) 그런데 중국의 의향서 등이 관할권에 관한 중국의 ‘항변’으로 간주된 것은 중국이 중재재판에 참여하고 있지 않음에도 참여해 주장한 것과 같은 효과를 가져왔다. 이는 중재재판소가 분쟁을 실체화 하기 위해 의도적으로 중국의 의향서 등에 소송상 의미를 부여했다는 비판을 가할 수 있다.

다음으로 중재재판이 진행되면서 필리핀의 청구취지가 조금씩 변경되는 것에 대하여 중재재판소가 대단히 관대한 태도를 취했다는 점은 비판되어야 한다. 물론 만약 중국이 중재재판에 불출정하지 않았다면 중국이 필리핀의 청구취지 변경을 막을 수 있었다는 반론이 가능하다. 하지만 중재재판소는 필리핀의 청구취지 변경이 본질적으로 청구취지를 변경하는 것이 아니라 청구취지를 구체화 한다는 전제에서 청구취지 변경을 받아들였는데, 이는 전체적인 차원에서 필리핀에 상당히 유리한 중재절차 운용이었다.

### (2) 중재결정 내용에 대한 비판

중재결정 내용에 대해서도 몇몇 비판이 이루어져야 한다. 첫째, 구단선이 유엔해양법협약과 양립하는지를 판단하기 위해 구단선의 의미를 해석한 중재재판소의 태도는 설득력이 없다. 중재재판소는 중국이 구단선 내에서 생물 및 비생물 자원에 대한 역사적 권리를 주장하고 있다는 해석을 제시했는데, 이는 일반적으로 제시되는 구단선의 의미와는 동떨어진 해석이다. 중국 정부는 지금까지 구단선에 대한 공식적인 해석을 제공한 적이 없다. 그렇지만 구단선 주장의 기원 및 전개 등을 연구한 학자들은 일반적으로 중국이 구단선 내의 모든 해양 지형에 대한 주권을 주장한다든지 아니면 구단선 내의 모든 해양 지형은 물론 수역에 대해서도 주권 또는 관할권을 주장한다든지 등 ‘주권’ 문제와 관련이 있는 해석을 제시했다.<sup>43</sup> 그런데 중재재판소는 이번 중재결정을 통해 구단선을 생물 및 비생물 ‘자원’에 대한 역사적 권리와 연계시켰는데, 이는 억지로 만들어낸 해석일 가능성이 높다. 구

단선은 내용 또는 실체가 없는 개념이다. 그런데 중재재판소는 구단선에 대한 판단을 하기 위해 구단선에 내용 또는 실체를 부여한 후 구단선이 유엔해양법협약과 양립하지 않는다는 결론을 도출한 것이다.

둘째, 중재재판소는 남사군도와 관련하여 해양경계획정 문제가 존재하지 않고 따라서 중재재판소의 관할권이 인정됨을 확실히 하기 위해 필리핀의 청구취지에 포함되지 않은 대만이 접거 중인 이투아바 등의 법적 지위 문제를 다루었다. 그런데 중재절차에서 필리핀의 청구취지에 포함되지 않은 이투아바 등의 법적 지위를 다루는 것은 법적으로 허용되기 어렵다. 더구나 이투아바는 중국이 아닌 (국제법상 국가로 인정받기는 어렵지만) 대만이 접거 중이다. 다만 이투아바 등의 법적 지위를 다루지 않고는 남사군도 인근 수역의 법적 지위는 물론 수역의 법적 지위를 전제로 한 몇몇 청구취지 자체에 대한 판단을 할 수 없었기에 중재재판소의 태도를 자의적이라거나 사법적극주의 전형으로 몰아붙일 수만은 없을 것이다.

셋째, 중재재판소는 유엔해양법협약 제206조와 관련한 중국의 태도에 대하여 ‘가정’에 근거하여 판단했다. 중재재판소는 만약 중국이 환경영향평가 결과를 가지고 있었다면 어떤 수단을 통해서라도 이를 공표했을 것이라고 추론했는데, 이는 대단히 가정적인 언급이다. 이러한 가정에 근거하여 중재재판소는 중국의 유엔해양법협약 제206조 위반이라는 결론을 도출했다. 그러나 중국이 필리핀의 어떤 청구취지에 대하여 적극적인 반박을 하지 않은 것을 중국이 환경영향평가 결과를 가지고 있지 않기 때문이라고 결론짓는 것은 논리적인 태도라 할 수 없다.

마지막으로 중재재판소는 관할권 인정이라는 자신의 목적을 위해 중국의 시진핑 국가주석의 언급을 ‘이용’했다. 즉, 미스치프 암초에서 벌어지고 있는 공사가 군사화와 관련이 없다는 시진핑의 언급을 그대로 인정하는 태도를 보이며 관할권 인정이라는 목표를 달성한 것이다. 미스치프 암초에서 벌어지고 있는 공사를 객관적으로 판단해 군사활동이라고 간주할 수 있었음에도 시진핑의 언급을 중재재판소가 굳이 반박할 이유가 없다는 낮은 수준의 논리만 채택했을 뿐이다.

43. Zhiguo Gao and Bing Bing Jia, “The Nine-Dash Line in the South China Sea: History, Status, and Implications”, *The American Journal of International Law*, Volume 107 (2013), p. 108.

## 7. 남중국해 분쟁에 대한 대한민국의 소극적 태도, 이대로 좋은가

### (1) 남중국해 분쟁 관련 대한민국 정부의 기본적인 입장

대한민국 정부가 남중국해 분쟁과 관련하여 지금까지 보여온 태도를 살펴보면 남중국해 분쟁에 최대한 관련되지 않고자 한다는 것을 알 수 있다. 2015년 11월 5일 아시아유럽정상회의(Asia-Europe Meeting, ASEM) 외교장관회의에서 우리 외교부장관은 남중국해에서의 “항행 및 상공비행의 자유가 보호되고 존중되는 것이 필수적”이라고 언급했을 뿐 아니라 “국제적으로 확립된 행동 규범과 양자·다자 차원의 관련 공약 및 합의에 따라 분쟁이 평화적으로 해결되어야 한다”는 점을 강조했다. 그리고 11월 22일 동아시아정상회의(East-Asia Summit, EAS)에서 우리 대통령은 외교부장관의 11월 5일 언급에 덧붙여 “모든 관련 당사국들은 남중국해 행동선언의 문언과 정신 그리고 비군사화 공약들을 준수함으로써 남중국해의 평화 안정 증진에 기여하기를 바란다”고 언급했다.

이러한 우리 대통령 및 외교부장관의 언급을 통해 대한민국 정부가 ① 항행 및 상공비행의 자유, ② 국제적으로 확립된 행동 규범, ③ 분쟁의 평화적 해결이라는 세 요소를 강조하고 있다는 것을 알 수 있다.

그런데 문제는 우리 대통령 및 외교부장관의 발언이 2015년 10월 29일 남중국해 분쟁 관련 중재재판소의 관할권 및 소의 허용성에 관한 중재결정 직후에 있었다는 점이다. 이 점은 대한민국 정부가 어떤 근거로 항행 및 상공비행의 자유를 언급했으며, ‘남중국해 행동선언’과 같은 국제적으로 확립된 행동규범과 양자·다자 차원의 관련 공약 및 합의를 왜 언급했는지와 같은 의문을 남긴다. 우선 지난 2016년 7월 12일 남중국해 분쟁 관련 중재재판소의 본안에 관한 결정에 따라 비로소 남사군도 인근 수역에 공해가 확인되었기 때문에 2015년 11월 우리 정부의 발언은 법적으로 아직 확인되지 않았던 내용에 대한 시기상조의 발언이다. 다음으로 ‘남중국해 행동선언’이 법적인 차원에서 분쟁해결수단을 제공하지 못했기 때문에 중재재판소가 남중국해 분쟁에 대해 ‘관할권’을 가질 수 있었다.<sup>44</sup> 다시 말해, 남중국해 행동선언이 정치적인 합의에 불과했기 때문에 중재재판소가 법적인 결정을 할 수 있었다는 것이다. 이를 고려하면 우리 정부가 남중국해 행동선언을 언급한 것은 남중국해 행

44. *Supra* note 8, para. 159.

동선언의 법적 구속력 부인을 전제로 내려진 중재결정에 대한 이해 부족을 드러낼 뿐이다.

만약 대한민국 정부의 남중국해 분쟁 관련 입장이 미국을 의식하여 ‘항행 및 상공비행의 자유’를, 또는 중국을 의식하여 ‘남중국해 행동선언’을 강조한 것이라면 이해가 될 수도 있다. 하지만 우리 정부의 발언은 기본적으로 중재결정의 내용을 고려하지 않은 발언이라는 점에서 비판으로부터 벗어나기 어렵다.

## (2) 대한민국 정부가 이번 중재결정을 활용할 전략

2016년 7월 12일 중재재판소의 본안에 관한 결정 이후에도 여전히 대한민국 정부는 남중국해 분쟁에 대한 입장을 밝히는 데 소극적인 태도를 보이고 있다. 2016년 7월 8일 고고도 미사일방어체계(Terminal High Altitude Area Defense missile, THAAD; 사드) 배치 결정 이후 중국의 입장을 고려한 태도일 수는 있으나 중재결정 중 대한민국에 유리한 내용에 대해서는 적극적으로 ‘전략’을 만들 필요가 있다. 예를 들어, 이번 중재결정은 섬과 암석의 구분 기준을 비교적 분명히 제시했기 때문에 일본의 오키노토리시마 문제에 대하여 대한민국이 활용할 전략을 만들 수 있을 것이다.

오키노토리시마는 약 북위 20도 25분, 동경 136도 5분에 위치하고 있는 지형으로 만조 시 두 개의 영역이 수면 위에 나타났었다. 한 영역은 침대 하나 정도의 크기(약 1.58㎡)로 약 7cm 정도 수면 위에 존재했고, 다른 영역은 작은 방 하나 정도의 크기(약 7.86㎡)로 약 16cm 정도 수면 위에 존재했다. 그런데 일본이 오키노토리시마에 시멘트를 덧붙이는 공사를 한 현재에는 지름 약 60m에 이르는 세 개의 인공구조물과 하나의 기지(station)가 존재한다.

이번 중재결정에 포함된 유엔해양법협약 제121조 제3항에 대한 해석을 적용해보면 오키노토리시마는 ‘암석’에 불과하므로 최대 12해리에 이르는 영해만 가질 수 있다. 그럼에도 일본은 오키노토리시마가 암석이 아니라고 주장하며 오키노토리시마를 중심으로 200해리에 이르는 배타적 경제수역을 주장하고 있는 것이 현실이다.

더구나 일본은 오키노토리시마가 배타적 경제수역 및 대륙붕을 가질 수 있는 ‘섬’이라는 전제에서 유엔해양법협약 제76조 제8항에 따라 오키노토리시마를 중심으로 200해리를 넘는 대륙붕도 획득하고자 했다.<sup>45</sup> 2008년 11월 12일 일본은 대륙붕한계위원회에 200해리

[그림 5] 오키노토리시마의 모습



출처: Ayako Mie, "Japan steps up rhetoric over Okinotorishima in wake of Hague ruling", *The Japan Times* (15 July 2016), [http://www.japantimes.co.jp/news/2016/07/15/national/politics-diplomacy/japan-steps-rhetoric-okinotorishima-wake-hague-ruling/#.WC5eKs\\_pdg](http://www.japantimes.co.jp/news/2016/07/15/national/politics-diplomacy/japan-steps-rhetoric-okinotorishima-wake-hague-ruling/#.WC5eKs_pdg) 참조.

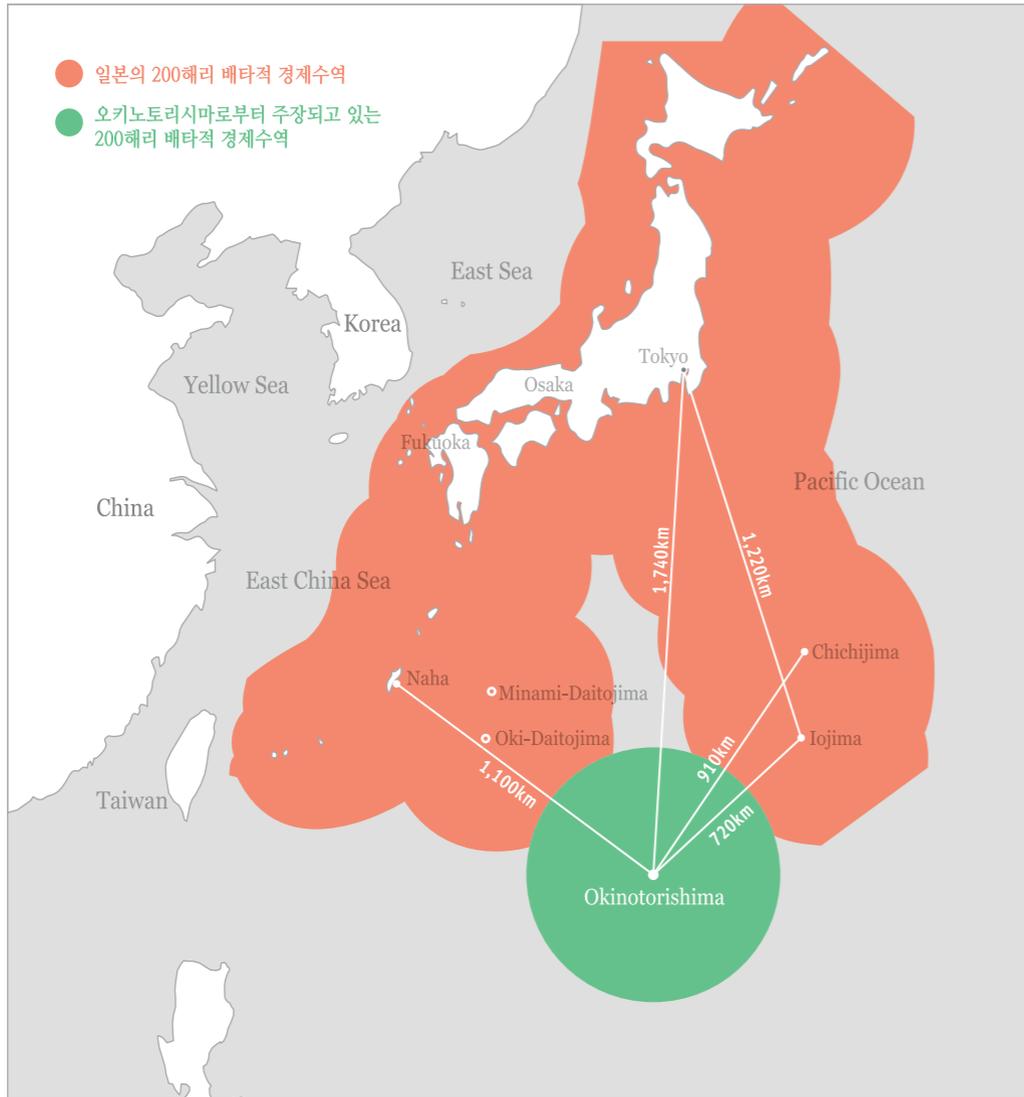
를 넘는 대륙붕에 관한 정보를 제출했다. 대한민국과 중국은 오키노토리시마가 암석에 불과하므로 대륙붕 자체를 가질 수 없다고 강력히 반발했고, 이에 관한 내용은 이번 중재결정에도 적시되어 있다.<sup>46</sup> 대한민국과 중국의 강력한 반발에도 대륙붕한계위원회는 일본이 제출한 정보에 대한 심사를 강행했다. 하지만 2012년 4월 19일 대륙붕한계위원회가 권고를 부여할 때는 오키노토리시마 관련 영역에 대한 권고를 제외하고 나머지 영역에 대해서만 권고가 주어졌다.<sup>47</sup> 즉, 대륙붕한계위원회는 오키노토리시마의 법적 지위에 대한 일본

45. 유엔해양법협약 제76조에 의하면 200해리에 이르는 대륙붕의 한계는 연안국(coastal State)이 설정할 수 있으나 200해리를 넘는 대륙붕의 한계를 설정하기 위해서는, 즉 200해리를 넘는 대륙붕을 얻기 위해서는 대륙붕한계위원회의 ‘권고’를 획득해야 한다.

46. *Supra* note 8, paras. 451~458.

47. CLCS/74 (30 April 2012), p. 5, para. 19.

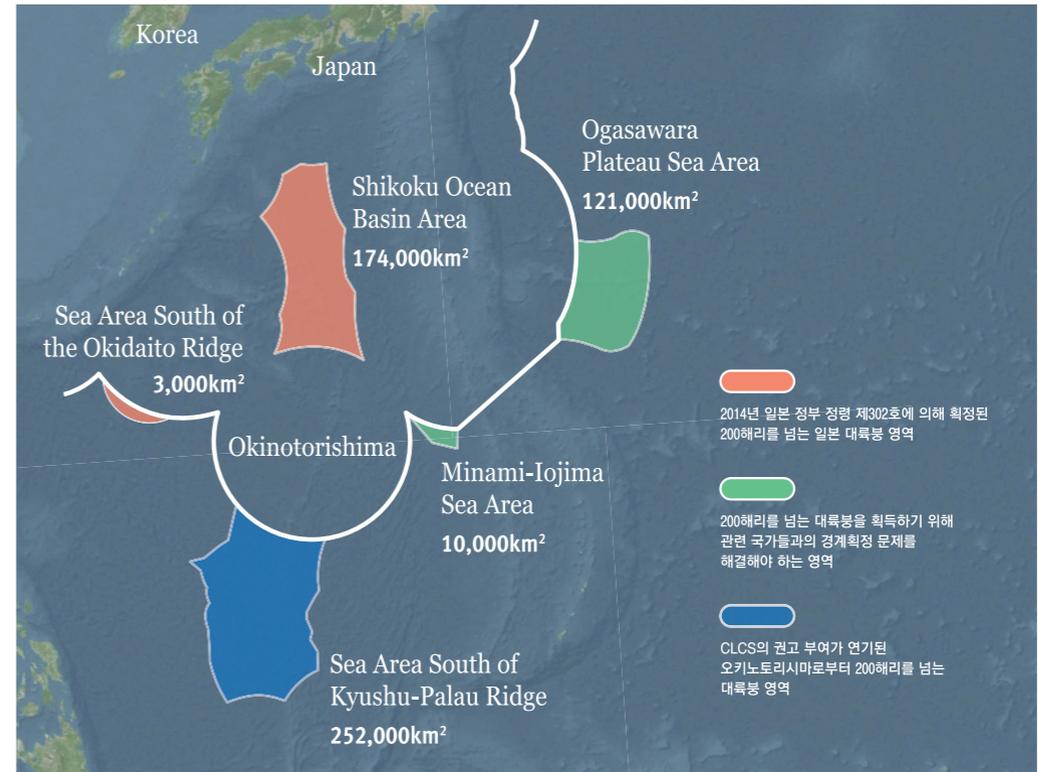
[그림 6] 오키노토리시마를 중심으로 200해리 배타적 경제수역을 주장하고 있는 일본



인포그래픽: 최성한, 아산정책연구원.

과 대한민국 및 중국 간의 분쟁이 해결될 때까지 오키노토리시마 영역에 대한 권고 부여를 연기했던 것이다. 이와 같은 오키노토리시마 영역에 대한 권고 부여 연기에 대하여 일본은 지속적으로 대륙붕한계위원회로부터 권고를 얻기 위한 노력을 진행하고 있다.

[그림 7] 오키노토리시마를 중심으로 200해리를 넘는 대륙붕 획득을 추진하는 일본



인포그래픽: 최성한, 아산정책연구원.

이와 같은 상황에서 대한민국 정부는 중재결정 중 대한민국이 활용할만한 부분을 적극적으로 전략화 해야 한다. 지금 예를 들고 있는 것처럼 오키노토리시마 문제는 대한민국이 일본에 적극적으로 주장할 수 있는 이슈 중 하나가 된다. 독도에 대한 분쟁은 존재하지 않는다는 태도, 또는 제7광구 문제는 2028년 이후 해결하면 된다는 태도는 향후 우리 정부의 협상력을 떨어뜨리는 역할밖에 하지 못한다. 오히려 일본에 대하여 여러 가지 레버리지를 가지고 있어야 독도 또는 제7광구와 관련하여 최대한 이익을 얻을 수 있다. 이런 점에서 오키노토리시마에 대하여 국제법상 근거가 부족한 일본의 상황은 반대로 우리가 전략화시킬 수 있는 여지를 만든다. 이번 중재결정은 국제법상 근거가 박약한 일본의 주장을 분명히 적시했고, 우리 정부는 이러한 중재결정의 내용을 활용해야 한다.

## 200해리 이내 대륙붕과 200해리를 넘는 대륙붕 간 경계획정 문제를 다룬 최초의 사건: 니카라과-콜롬비아 간 해양경계획정 사건<sup>48</sup>

### 1. 2012년 국제사법재판소 판결, 분쟁을 해결하지 못했는가

2013년 9월 16일 니카라과는 콜롬비아를 상대로 국제사법재판소에 일방적으로 소송을 제기했다.<sup>49</sup> 분쟁의 주제는 니카라과의 200해리를 넘는 대륙붕과 콜롬비아의 200해리 내의 대륙붕 간 경계획정 문제였다. 니카라과는 국제사법재판소가 2012년 11월 19일 니카라과-콜롬비아 간 영토·해양 분쟁 사건에 대한 판결에서 다루지 않은 문제가 있다는 전제에서 국제사법재판소를 찾았다.

니카라과는 제소 시 국제사법재판소에 두 가지 문제를 판단해 줄 것을 부탁했다. 첫째, 지난 2012년 판결에서 다루지 않은 양국 간 대륙붕 경계획정을 요청했다. 둘째, 니카라과의 200해리를 넘는 대륙붕 경계획정 문제가 계류 중인 상황에서 대륙붕에 대한 양국의 주장이 중첩된 영역 및 그 영역에서의 자원의 이용에 대한 양국의 권리 및 의무 문제를 회부했다.<sup>50</sup>

니카라과의 제소는 국제사법재판소가 2012년 판결에서 모호하게 넘어간 부분을 부각시킨 것이다. 콜롬비아는 2012년 판결을 통해 니카라과와의 영토·해양 분쟁에서 사실상 승리했다. 예를 들어, 카리브해에 존재하는 알부르케르케(Alburquerque), 바호 누에보(Bajo Nuevo), 동·남동 암초(East-Southeast Cays), 끼타수에뇨(Quitassueño), 론카도르(Roncador), 세라나·세라니아(Serrana and Serranilla)와 같은 해양 지형에 대한 영토 분쟁에서 승리했다.<sup>51</sup> 영토 분쟁에서의 승리를 바탕으로 콜롬비아는 카리브해에서 상당

48. *Question of the Delimitation of the Continental Shelf between Nicaragua and Colombia beyond 200 Nautical Miles from the Nicaraguan Coast (Nicaragua v. Colombia), Preliminary Objections* (17 March 2016), <http://www.icj-cij.org/docket/files/154/18956.pdf>.

49. *Ibid.*, para. 1.

50. *Ibid.*, para. 10.

51. *Territorial and Maritime Dispute (Nicaragua v. Colombia), Judgment* (19 November 2012), *I.C.J. Reports 2012*, pp. 718~720, para. 251.

부분의 배타적 경제수역을 가지게 되었다.

국제사법재판소의 2012년 판결을 통해 패배를 확인한 니카라과는 이 패배를 만회하기 위해 2012년 판결을 분석한 결과 이 판결이 명료하게 결론을 내리지 못한 부분이 존재한다는 주장을 펼칠 수밖에 없었다. 구체적으로 니카라과가 200해리를 넘는 대륙붕을 가질 수 있다는 주장이었다. 그렇다면 니카라과가 200해리를 넘는 대륙붕을 가질 수 있다 해도 최대 콜롬비아의 200해리 한계선까지만 가질 수 있는가? 아니면 콜롬비아의 200해리 내 대륙붕을 잠식하면서까지 니카라과가 200해리를 넘는 대륙붕을 가질 수 있는가? 국제사법재판소는 2016년 3월 17일 판결을 통해 이 질문에 대한 답을 줄 가치가 있다고 결정했다. 이는 국제사법재판소의 2012년 판결이 니카라과와 콜롬비아 간 분쟁을 중국적으로 해결하지 못했다는 것을 의미한다.

### 2. 2012년 판결에 의존한 콜롬비아

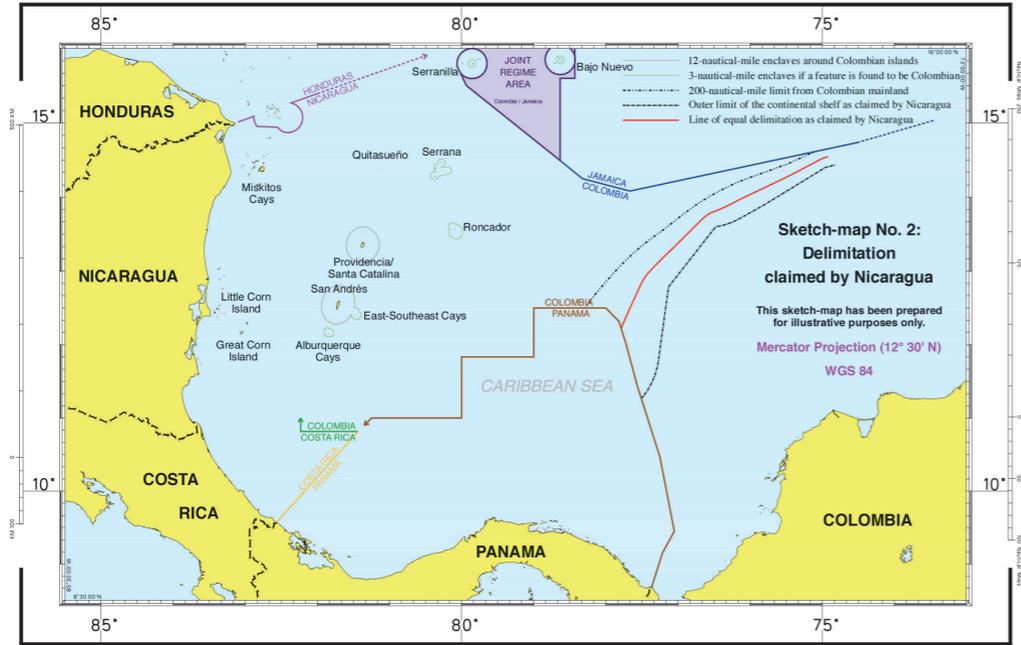
콜롬비아는 니카라과의 제소에 대하여 국제사법재판소의 관할권이 존재하지 않는다거나 이 제소에 대하여 ‘소의 허용성(admissibility)’<sup>52</sup>이 없다는 것을 주장하기 위해 다섯 가지 항변을 제기했다.<sup>53</sup> 이는 2012년 판결을 통해 니카라과와의 영토·해양 분쟁에서 사실상 승리한 콜롬비아의 당연한 반응이다. 콜롬비아는 니카라과와의 영토·해양 분쟁이 다시 한 번 국제재판소에 계류되는 것을 원하지 않았다.

첫째, 콜롬비아는 자신이 관할권의 근거가 될 수 있는 ‘보고타규약(Pact of Bogotá)’을 탈퇴했기 때문에 국제사법재판소가 관할권을 가지지 않는다고 주장했다. 둘째, 콜롬비아는 지난 2012년 판결에서 이미 대륙붕 경계획정 문제가 다루어졌기 때문에 국제사법재판소가 더 이상 ‘계속되는 관할권(continuing jurisdiction)’이라는 개념하에서 관할권을 가지지 않는다고 항변했다. 셋째, 콜롬비아에 의하면 지난 2012년 판결에서 국제사법재판소가 명백히 대륙붕 경계획정 문제를 판단했기 때문에 국제사법재판소가 관할권을 가지지 않

52. ‘소의 허용성 또는 수리적격’이 없다는 의미는 국제재판소가 특정 조약 또는 분쟁당사국들의 합의를 통해 재판할 수 있는 관할권을 가지고 있다 하더라도 소송의 주제가 제3국의 이익과 관련이 있거나 소송을 제기한 국가의 원고로서의 자격에 흠결이 있는 등의 문제가 있다면 소송이 허용될 수 없다는 것이다.

53. *Supra* note 48, para. 15.

[그림 8] 니카라과의 200해리를 넘는 대륙붕 주장



출처: *Territorial and Maritime Dispute (Nicaragua v. Colombia)*, I.C.J. Reports 2012, p. 663 참조.

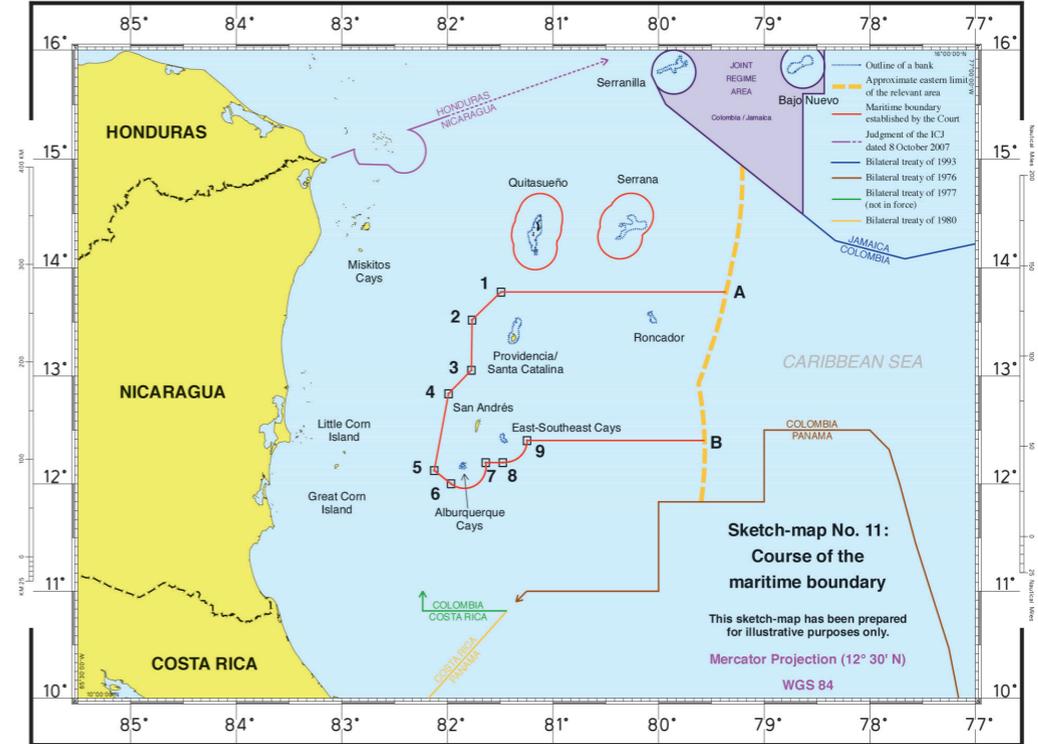
는다고 주장했다. 넷째, 콜롬비아는 니카라과의 제소가 지난 2012년 판결에 대한 항소 또는 재심 시도일 뿐이라는 견해를 표명했다. 다섯째, 콜롬비아는 대륙붕한계위원회가 니카라과의 200해리를 넘는 대륙붕 존부 여부에 대한 ‘권고(Recommendations)’를 주지 않은 상황에서 이번 니카라과 제소에 대한 소의 허용성은 인정될 수 없다는 견해를 피력했다.

이러한 콜롬비아의 다섯 가지 항변 제기에 대한 답변이 바로 국제사법재판소의 2016년 3월 17일 판결이다. 니카라과의 200해리를 넘는 대륙붕과 콜롬비아의 200해리 내의 대륙붕 간 경계획정 문제를 본격적으로 다룬 본안(Merits), 즉 분쟁의 실체에 대한 판결은 향후 다시 있을 예정이다.

**3. 2012년 판결이 다루지 않은 200해리를 넘는 대륙붕 경계획정 문제**

콜롬비아의 선결적 항변에 대한 국제사법재판소의 2016년 3월 17일 판결은 니카라과가 제소 시 제기한 첫 번째 요청, 즉 지난 2012년 판결에서 다루지 않은 양국 대륙붕의 경계획

[그림 9] 2012년 국제사법재판소 판결



출처: *Territorial and Maritime Dispute (Nicaragua v. Colombia)*, I.C.J. Reports 2012, p. 714 참조.

정에 대한 요청에 대하여 관할권 및 소의 허용성이 있다고 결론지었다.<sup>54</sup> 이는 국제사법재판소가 향후 본안에 대한 판결에서 니카라과의 200해리를 넘는 대륙붕과 콜롬비아의 200해리 내에 존재하는 대륙붕의 경계획정을 수행한다는 것을 가리킨다.

국제사법재판소의 2016년 3월 17일 판결이 어떤 맥락에서 어떤 의미를 가지는지는 2012년 11월 19일 니카라과-콜롬비아 간 영토·해양 분쟁 사건에 대한 판결의 내용을 이해해야 알 수 있다. 앞에서 잠시 언급한 것처럼 2012년 판결은 카리브해에 존재하는 알부르케케, 바호 누에보, 동·남동 압초, 기타수예노, 론카도르, 세라나·세라니아에 대한 영토 분쟁과 해양경계획정 문제가 결부된 분쟁을 다루었다. 영토 분쟁의 대상이 된 해양 지형은 광활한 카

54. *Ibid.*, para. 126.

리브해의 중간에 위치하고 있었다. 이는 분쟁의 대상인 영토가 어느 국가의 주권하에 있는지에 따라 해양경계획정의 대상이 되는 수역이 달라지기 때문에 영토 분쟁 결과가 양국 간 해양경계획정에 상당한 영향을 미치게 될 것을 의미했다. 영토 분쟁에서 콜롬비아가 승리했고, 니카라과와 콜롬비아 간 해양경계획정도 [그림 9]에서 볼 수 있는 것처럼 콜롬비아의 승리로 끝났다. 그나마 니카라과에 위안이 되었던 점은 니카라과의 관련 해안의 길이가 콜롬비아의 관련 해안의 길이보다 상당히 길고,<sup>55</sup> 니카라과가 카리브해로 나가는 데 있어 콜롬비아의 배타적 경제수역이 방해가 되어서는 안 된다는 것<sup>56</sup>이 고려되었다는 점이다. 이러한 해양경계획정에 영향을 미치는 ‘관련 사정들(relevant circumstances)’을 고려한 결과 니카라과와 콜롬비아 간 해양경계선은 중간선보다는 콜롬비아 쪽으로 치우치게 되었다.

이번 2016년 3월 17일 판결을 통해 국제사법재판소는 자신의 2012년 판결 중 “[I]t cannot uphold the Republic of Nicaragua’s claim contained in its final submission I (3)”이라는 문장이 어떤 의미인지를 명백히 밝혔다. 유엔해양법협약 제76조 제8항<sup>57</sup>에 의하면 니카라과는 200해리를 넘는 대륙붕에 대한 ‘정보(Information)’를 대륙붕한계위원회에 제출해야 한다. 그런데 2012년 판결 당시에는 니카라과는 아직 대륙붕한계위원회에 정보를 제출하지 않았었다. 이는 국제사법재판소가 2012년 판결 당시 니카라과의 200해리를 넘는 대륙붕의 경계획정 문제를 판단할 위치에 있지 않았다는 것을 의미한다.<sup>58</sup> 국제사법재판소에 의하면 니카라과가 2012년 판결 당시 유엔해양법협약 제76조 제8항에 따른 의무를 다하지 않았으므로 니카라과의 200해리를 넘는 대륙붕의 경계획정 문제가 판단되지 않았다는 것이다.<sup>59</sup>

2013년 6월 24일 니카라과는 유엔해양법협약 제76조 제8항에 따른 의무를 다하기 위해 200해리를 넘는 대륙붕에 대한 정보를 대륙붕한계위원회에 제출했다. 여기서 파생되는 또

55. *Supra* note 51, p. 702, paras. 209~211.

56. *Ibid.*, pp. 703~704, paras. 215~216.

57. “연안국은 영해기선으로부터 200해리를 넘는 대륙붕의 한계에 관한 정보를 공평한 지리적 배분의 원칙에 입각하여 제2부속서에 따라 설립된 대륙붕한계위원회에 제출한다. 위원회는 대륙붕의 외측한계의 설정에 관련된 사항에 관하여 연안국에 권고를 행한다. 이러한 권고를 기초로 연안국이 확정한 대륙붕의 한계는 최종적이며 구속력을 가진다.”

58. *Supra* note 48, para. 82.

59. *Ibid.*, paras. 83~84.

하나의 문제는 니카라과가 대륙붕한계위원회로부터 아직 권고를 얻지 못한 상황에서 니카라과가 제소 시 제기한 첫 번째 요청에 대한 국제사법재판소의 관할권은 존재하지만 소의 허용성도 존재하느냐의 문제이다. 이 문제에 대하여 국제사법재판소는 대륙붕한계위원회의 역할은 대륙붕의 ‘경계획정(delimitation)’이 아닌 ‘한계설정(delineation)’과 관련이 있으므로 대륙붕한계위원회로부터 권고를 받는 것이 국제사법재판소가 경계획정을 수행하기 위한 전제조건이 되지는 않는다고 했다.<sup>60</sup> 즉, 니카라과가 제소 시 제기한 첫 번째 요청에 대하여 소의 허용성도 존재한다는 것이다.

#### 4. 대한민국, 이 판결을 어떻게 활용할 것인가

국제사법재판소의 2016년 3월 17일 판결은 대한민국 입장에서 특별히 눈여겨 보아야 하는 사건이다. 그 이유는 ‘한·일 공동개발구역’, 즉 소위 제7광구를 놓고 대한민국의 200해리를 넘는 대륙붕과 일본의 200해리 내의 대륙붕이 겹쳐 있기 때문이다. 일본은 200해리 내의 대륙붕이 200해리를 넘는 대륙붕보다 우선적으로 고려되어야 하므로 일본 기선으로부터 200해리 내에 있는 한·일 공동개발구역 대부분이 일본의 대륙붕이라는 주장을 하고 있다. 더구나 한·일 공동개발구역을 설정한 대한민국과 일본 간 ‘대한민국과 일본국 간의 양국에 인접한 대륙붕 남부구역 공동개발에 관한 협정’이 2028년 종료될 예정이다. 즉, 한·일 공동개발구역 자체가 법적으로 사라지는 것이다. 한·일 공동개발구역이 법적으로 사라졌을 때 한·일 공동개발구역을 놓고 벌어지는 경계획정 문제가 국제재판소에 회부될 수 있는가?

국제사법재판소의 2016년 3월 17일 판결은 대륙붕한계위원회에 200해리를 넘는 대륙붕에 대한 정보를 제출하기만 하면 아직 대륙붕한계위원회로부터 권고를 얻지 않았더라도 국제재판소에서 경계획정에 관한 결정을 얻을 수 있음을 시사하고 있다. 다행히도 대한민국은 지난 2012년 12월 26일 제7광구(즉, 한·일 공동개발구역) 영역을 포함하여 대한민국의 200해리를 넘는 대륙붕에 대한 정보를 대륙붕한계위원회에 제출했다. 하지만 대륙붕한계위원회는 대한민국이 제출한 정보가 포함하고 있는 영역을 놓고 대한민국과 일본 간에 분쟁이 존재한다는 이유를 들어 정보에 대한 심사를 보류하고 있다.<sup>61</sup> 이는 대한민국이 아직

60. *Ibid.*, paras. 106~115.

61. CLCS/80 (24 September 2013), pp. 14~15, para. 68.

[그림 10] 제7광구(한·일 공동개발구역) 및 대한민국이 CLCS에 제출한 정보



인포그래픽: 최성한, 아산정책연구원.

대륙붕한계위원회로부터 권고를 얻지 못하고 있다는 것을 의미한다.

그런데 국제사법재판소의 2016년 3월 17일 판결은 대륙붕한계위원회에 200해리를 넘는 대륙붕에 대한 정보를 제출할 의무를 이행하기만 하면 아직 권고를 얻지 못했더라도 국제재판소에서 경계획정 문제가 다루어질 수 있다고 했다. 이는 대한민국이 이미 유엔해양법협약 제76조 제8항에 따른 의무를 다했기 때문에 향후 2028년 한·일 공동개발구역이 사라졌을 때 이 영역에 대한 경계획정 문제가 국제재판소에서 다루어질 수 있는 가능성이 열렸다는 것을 의미한다. 이 판결을 활용하면 일본에 대하여 대한민국은 국제재판소 회부라는 또 하나의 레버리지를 확보할 수 있다.

그리고 만약 니카라과-콜롬비아 간 해양경계획정 사건에 대한 본안 판결이 콜롬비아의 200해리 내 대륙붕을 잠식하면서까지 니카라과가 200해리를 넘는 대륙붕을 가질 수 있다고 결론짓는다면 이는 대한민국의 입장을 매우 두텁게 하는 좋은 선례가 될 것이다. 이는 이 사건에 본안 판결도 대한민국 정부에 면밀히 검토해야 함을 의미한다.

## 국경 분쟁에 적용된 국제환경법: 코스타리카-니카라과 간 국경 분쟁 사건<sup>62</sup>

### 1. 국경선 획정을 넘어서

국경 분쟁 사건이 국제재판소에 회부되면 일반적으로 명확한 국경선 획정으로 종결된다. 하지만 2015년 12월 16일 국제사법재판소에서 판결이 내려진 코스타리카-니카라과 간 국경 분쟁 사건은 단순한 국경선 획정을 넘어 국제환경법도 적용되었기에 주의를 요한다.

2010년 11월 18일 코스타리카는 니카라과를 상대로 국경 부근에서 니카라과가 행한 수로 준설 작업과 관련하여 국제사법재판소에 일방적으로 소송을 제기했다. 그러자 반대로 2011년 12월 22일 니카라과는 코스타리카를 상대로 코스타리카가 ‘산후안 강(San Juan River)’을 따라 도로를 건설한 것을 문제삼아 국제사법재판소에 일방적으로 소송을 제기했다. 타방 국가를 상대로 각각 제기된 두 소송은 2013년 4월 17일 국제사법재판소에 의해 하나의 사건으로 병합되었다.

코스타리카-니카라과 간 국경 분쟁 사건은 국경 부근에서 공사를 할 때는 국경을 넘어 다른 국가에 유의미한(significant) 손해를 야기할 가능성이 있으므로 반드시 국제환경법상 환경영향평가를 수행해야 한다는 교훈을 함축하고 있다. 통일 후 대한민국은 중국과의 관계에서 압록강과 두만강을 국경하천으로 삼을 것이다. 그러나 통일 전이라 하더라도 울릉도, 독도 등은 일본과의 관계에서 국경 부근에 있는 영토의 역할을 수행한다. 즉, 대한민국도 국경 부근에서 공사를 할 경우가 발생할 것이다. 이 경우 시설물 공사 시 대한민국이 반드시 환경영향평가를 수행해야 일본 또는 중국과 국제환경법상 분쟁을 겪지 않을 것이다. 이처럼 코스타리카-니카라과 간 국경 분쟁 사건은 단순한 국경선 획정을 넘어 국경 분쟁의 주제가 변화하고 있다는 것을 보여주고 있다.

62. *Certain Activities Carried Out by Nicaragua in the Border Area (Costa Rica v. Nicaragua) and Construction of a Road in Costa Rica along the San Juan River (Nicaragua v. Costa Rica)*, Judgment (16 December 2015), <http://www.icj-cij.org/docket/files/150/18848.pdf>.

### 2. 1858년 조약: 코스타리카-니카라과 간 영토 분쟁 해결의 법적 기초

#### (1) 분쟁 대상 지역의 지리적 배경

약 205km에 이르는 산후안 강은 델타 콜로라도(Delta Colorado)라는 지점에서 북쪽 방향의 로우어 산후안(Lower San Juan)과 남쪽 방향의 콜로라도 강(Colorado River)으로 나뉜다.<sup>63</sup> 산후안 강의 유수량 중 약 90%는 콜로라도 강으로 흐르고, 나머지 약 10%는 로우어 산후안으로 흐른다.<sup>64</sup> 산후안 강과 로우어 산후안 사이에 있는 지역을 ‘이슬라 깔레로 (Isla Calero)’라 부르고, 이슬라 깔레로 내 북쪽 지역을 ‘이슬라 뽀르띠요(Isla Portillos)’

[그림 11] Harbor Head Lagoon과 분쟁 지역



출처: Frank Jacobs, "The First Google Maps War", *The New York Times* (28 February 2012), [http://opinionator.blogs.nytimes.com/2012/02/28/the-first-google-maps-war/?\\_r=0](http://opinionator.blogs.nytimes.com/2012/02/28/the-first-google-maps-war/?_r=0) 참조.

라 칭한다. 이슬라 뽀르띠요 북쪽에는 ‘Laguna Los Portillos’ 또는 ‘Harbor Head Lagoon’ 이라 불리는 석호(lagoon)가 존재한다.

(2) 사실관계

1858년 코스타리카와 니카라과는 국경 분쟁을 해결하기 위해 조약을 체결했다. 이 1858년 조약은 양국 간 국경 분쟁을 해결하는 데 법적 기준을 제공하고 있다. 1858년 조약은 카리브해로 흘러가는 산후안 강의 하류에서 산후안 강의 우측 제방을 코스타리카와 니카라과의 국경으로 삼는다고 규정하고 있다.<sup>65</sup> 이는 산후안 강 자체는 니카라과에 속한다는 것을 의미한다. 이에 대한 반대급부로 코스타리카는 상업적 목적으로는 산후안 강을 자유롭게 항행할 수 있다.

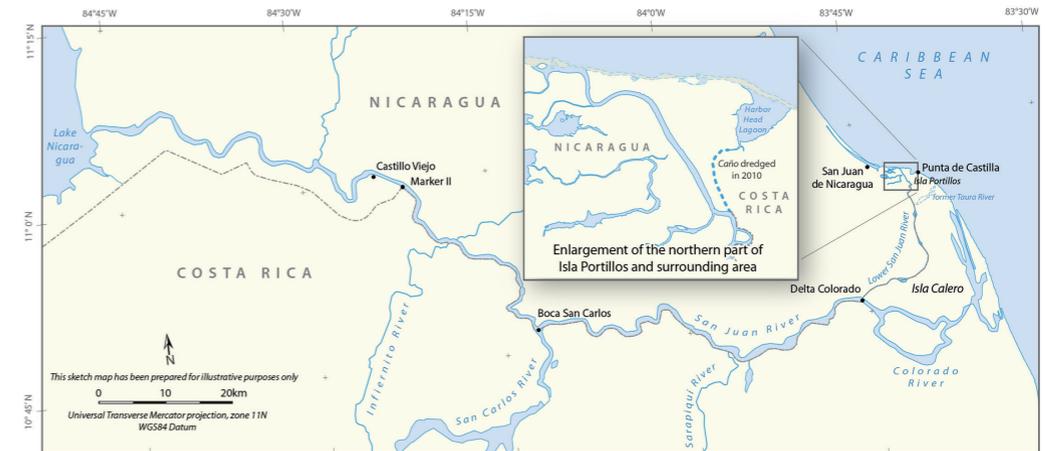
그런데 니카라과는 30년 가까운 세월이 흐른 후 1858년 조약의 유효성 자체에 대한 의문을 제기했다.<sup>66</sup> 양국은 1858년 조약의 유효성 문제에 대한 답을 얻기 위해 클리블랜드(Cleveland) 미 대통령을 중재재판관으로 삼아 중재재판을 시작했고, 결국 양국은 1888년 중재결정을 통해 1858년 조약이 유효하다는 결론을 얻었다.<sup>67</sup> 이어서 1897년부터 1900년까지 국경획정위원회의 활동이 있었다.<sup>68</sup>

2010년 10월 18일 니카라과는 선박의 항행을 좀 더 원활히 하고자 한다는 이유를 들면서 산후안 강의 준설을 시작했다.<sup>69</sup> 그런데 코스타리카와 니카라과는 이 수로 준설 작업을 전혀 다르게 해석했다. 코스타리카는 니카라과의 수로 준설 작업은 인공적으로 수로를 만들어 ‘Harbor Head Lagoon(Laguna Los Portillos)’과 산후안 강을 연결했으므로 코스타리카의 영토주권이 침해되었다고 주장했다. 즉, ‘Harbor Head Lagoon’과 산후안 강은 양국 간에 문제가 되고 있는 ‘분쟁 대상 영토(Disputed Territory or Disputed Area)’를 둘

63. *Ibid.*, para. 56.  
 64. *Ibid.*  
 65. *Ibid.*, para. 59.  
 66. *Ibid.*, para. 60.  
 67. *Ibid.*  
 68. *Ibid.*, para. 61.  
 69. *Ibid.*, para. 63.

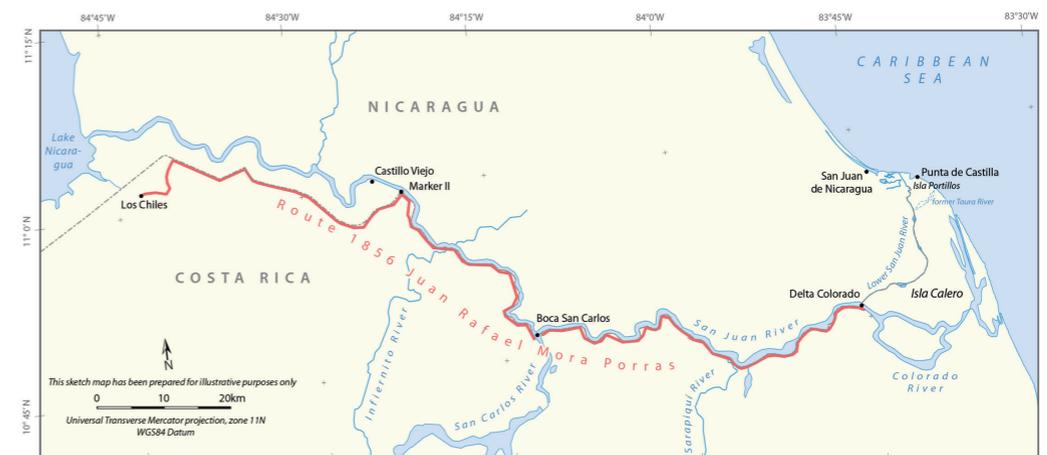
러싸면서 연결되고 있으므로 분쟁 대상 영토가 코스타리카에 속한다는 것이 코스타리카 주장의 핵심이었다. 이에 반해, 니카라과는 이미 존재하는 수로를 좀 더 깊게 판 것에 불과하

[그림 12] 2010년 니카라과의 준설 행위



출처: *Certain Activities Carried Out by Nicaragua in the Border Area (Costa Rica v. Nicaragua)*; *Construction of a Road in Costa Rica along the San Juan River (Nicaragua v. Costa Rica)*, <http://www.icj-cij.org/docket/files/150/18848.pdf>, p. 31 참조.

[그림 13] 2010년 코스타리카의 도로 건설



출처: *Certain Activities Carried Out by Nicaragua in the Border Area (Costa Rica v. Nicaragua)*; *Construction of a Road in Costa Rica along the San Juan River (Nicaragua v. Costa Rica)*, <http://www.icj-cij.org/docket/files/150/18848.pdf>, p. 34 참조.

므로 분쟁 대상 영토는 1858년 조약, 1888년 중재결정, 1897년부터 1900년까지 있었던 국경획정위원회 활동 결과에 따라 원래부터 니카라과 영토라는 주장을 펼쳤다.

2010년 12월 코스타리카는 니카라과와의 국경을 따라 159.7km에 이르는 도로를 건설하기 시작했다.<sup>70</sup> 특히 이 도로의 108.2km는 산후안 강을 따라 만들어졌는데, 코스타리카는 환경영향평가를 수행하지 않았다.<sup>71</sup> 니카라과는 코스타리카가 환경영향평가를 수행하지 않은 것을 문제삼아 국제사법재판소에 제소했다.

### 3. 1858년 조약의 해석과 적용

#### (1) 코스타리카의 주권하에 있는 분쟁대상 영토

니카라과는 수로 준설 작업 이외에도 분쟁 대상 영토에 군대까지 주둔시켰다. 이로 인해 양국 간 분쟁은 더욱 악화되었다.<sup>72</sup> 국제사법재판소는 분쟁 대상 영토에 대한 주권이 어느 국가에 있는지를 결정하기 위해 1858년 조약, 1888년 중재결정, 1897년부터 1900년까지 있었던 국경획정위원회 활동 결과를 꼼꼼히 점검했다. 특히 국경획정위원회가 내린 결론에 주목했을 때 '항행 가능한(navigable)' 수로의 우측 제방이 코스타리카에 속하게 되므로 2010년 니카라과가 준설을 한 수로가 원래 항행 가능한 수로인지의 여부가 핵심적인 문제가 되었다.<sup>73</sup> 만약 항행 가능한 수로라면 분쟁 대상 영토는 니카라과에 속하게 된다. 반대로 항행 불가능한 수로라면 'Harbor Head Lagoon'과 산후안 강이 분쟁 대상 영토를 둘러싸면서 연결되고 있다고 보아야 하므로 분쟁 대상 영토는 코스타리카에 속하게 된다.

국제사법재판소는 2010년 니카라과가 수로 준설 과정에서 잘라낸 수렁이 오래되고 상당한 크기의 수목들이 수로의 바닥에 버려져 있다는 사실이 항행 가능한 수로가 존재했는지에 대한 의문을 제기한다고 했다.<sup>74</sup> 이어서 항행 가능한 수로가 존재했다면 퇴적물이 'Harbor Head Lagoon'의 남쪽 부분에 쌓였어야 했다는 점과 2010년에 준설한 수로가 2011년 여

70. *Ibid.*, para. 64.  
 71. *Ibid.*  
 72. *Ibid.*, para. 66.  
 73. *Ibid.*, para. 73.  
 74. *Ibid.*, para. 90.

[그림 14] 코스타리카와 니카라과의 주장 비교



출처: "Costa Rica institutes proceedings against Nicaragua", *The Hague Justice Portal* (20 November 2010), <http://www.haguejusticeportal.net/index.php?id=12291> 참조.

름까지 'Harbor Head Lagoon'과 산후안 강을 연결시키지 않고 있었다는 점을 지적했다.<sup>75</sup> 결국 국제사법재판소는 니카라과가 2010년 준설한 수로는 원래 항행 가능한 수로가 아니므로 이 수로의 우측 제방은 국경이 아니라고 했다. 즉, 분쟁 대상 영토에 대한 주권이 코스타리카에 속한다고 결론지은 것이다.

#### (2) 국제환경법 위반 문제

코스타리카는 니카라과의 수로준설과 관련하여 국제환경법 위반 문제를 제기했다. 코스타

75. *Ibid.*

리카의 주장에 의하면 니카라과는 국제환경법상 절차적 의무는 물론 실제적 의무도 위반했다. 즉, 코스타리카는 니카라과가 적절한 환경영향평가를 하지 않았고, 코스타리카에 준설 문제를 통보하지 않았으며, 코스타리카와 준설 문제에 대한 협의를 하지도 않았기에 절차적 의무를 위반했다는 주장을 펼쳤다.<sup>76</sup> 그리고 코스타리카의 환경에 손해를 끼치지 않을 실제적 의무도 위반했다고 주장했다.<sup>77</sup>

코스타리카는 니카라과가 2006년에 수행한 (환경영향평가는 아닌) ‘환경영향연구 (Environmental Impact Study)’<sup>78</sup>가 습지에 대한 준설이 환경에 미치는 영향을 제대로 평가하지 못했다고 주장했다.<sup>79</sup> 하지만 국제사법재판소는 수로 준설이 시작되기 전인 2006년 니카라과가 수행한 환경영향연구의 결론이 양국 전문가들에 의해 인정되었다는 이유로 이 결론을 받아들였다.<sup>80</sup> 니카라과가 수행한 환경영향연구의 결론은 수로 준설이 콜로라도 강의 흐름이나 코스타리카 습지에 유의미한 손해를 끼치지 않는다는 것이었다.<sup>81</sup> 이는 니카라과의 수로 준설이 국경을 넘어 유의미한 손해를 야기할 위험이 없는 이상 니카라과에 환경영향평가를 수행할 의무가 부과되는 않는다는 것을 의미한다. 즉, 니카라과는 환경영향평가 수행과 관련한 절차적 의무를 위반하지 않았다.

국제사법재판소는 니카라과가 코스타리카에 준설 문제를 통보하지 않았고, 코스타리카와 준설 문제에 대한 협의도 하지 않았기 때문에 통보 또는 협의에 관한 절차적 의무도 위반했는지를 살펴보았다. 위에서 잠시 언급한 것처럼 니카라과의 수로 준설의 경우 환경영향평가를 수행할 의무가 부과되지 않았기 때문에 국제사법재판소는 니카라과에 통보 또는 협의에 관한 의무도 부과할 수 없다고 결론내렸다.<sup>82</sup> 더구나 국제사법재판소는 니카라과에 준설 문제를 통보하거나 준설 문제에 대한 협의를 거치게 할 의무를 부과하는 조약도 찾지 못했다.<sup>83</sup> 즉, 니카라과는 국제환경법이 부과하는 절차적 의무를 위반하지 않았다.

76. *Ibid.*, para. 100.

77. *Ibid.*

78. 니카라과가 환경영향평가가 아닌 환경영향연구를 수행한 이유는 분쟁 대상 영토를 니카라과 자국의 영토로 전제했기 때문이다.

79. *Supra* note 62, para. 102.

80. *Ibid.*, para. 105.

81. *Ibid.*

82. *Ibid.*, para. 108.

83. *Ibid.*, paras. 109~111.

이어서 국제사법재판소는 니카라과가 코스타리카의 환경에 실제로 유의미한 손해를 끼쳤는지도 살펴보았으나 이에 대한 증거를 찾을 수 없었다.<sup>84</sup> 다시 말해, 니카라과는 국제환경법상 실제적 의무 위반도 하지 않았다. 결론적으로 니카라과의 국제환경법 위반은 없었던 것이다.

이에 반해, 코스타리카가 도로를 건설하는 과정에서 국제환경법을 위반했는지의 문제에 대한 국제사법재판소의 결론은 다르다. 국제사법재판소는 다른 국가의 환경에 잠재적으로 악영향을 끼칠 수 있는 행위를 하기 전에 국경을 넘어 유의미한 손해를 야기할 위험이 존재하는지를 살펴보아야 한다고 전제했다.<sup>85</sup> 그리고 그러한 위험이 있다면 반드시 환경영향평가를 해야 한다고 했다.<sup>86</sup> 즉, 국경을 넘어 유의미한 손해를 야기할 위험의 존재는 환경영향평가 수행 여부의 ‘방아쇠(trigger)’가 된다.

국제사법재판소는 ① 코스타리카가 건설하는 도로가 159.7km에 이르며 특히 이 도로의 108.2km는 산후안 강을 따라 만들어지므로 건설 프로젝트가 상당한 규모에 해당하고, ② 도로가 강과 매우 가까운 곳에 만들어지고 건설로 인해 재난에 취약할 수 있으며, ③ 도로가 국제적으로 중요한 습지를 통과하므로 도로 건설이 국경을 넘어 유의미한 손해를 야기할 위험을 존재하게 한다고 했다.<sup>87</sup> 즉, 코스타리카는 환경영향평가를 해야만 하는 의무를 가지고 있었던 것이다.

코스타리카는 2010년 니카라과가 이슬라 빠르피요를 불법적으로 점령했기 때문에 비상사태(emergency)가 발생했다고 주장했다. 그리고 이는 환경영향평가를 수행할 의무로부터 면제를 의미한다는 주장을 펼쳤다.<sup>88</sup> 이러한 주장에 대하여 일단 국제사법재판소는 환경영향평가의 구체적인 내용이 각 국가의 국내법 또는 프로젝트의 허가 과정에서 결정되는 것은 사실이라고 전제했다. 하지만 코스타리카 ‘국내법상’ 환경영향평가 자체가 면제된다 하더라도 ‘국제법상’ 코스타리카가 환경영향평가를 수행할 의무로부터 면제되지 않는다고 했다.<sup>89</sup> 더구나 국제사법재판소는 비상사태 자체의 존재도 발견할 수 없었다.<sup>90</sup> 결론

84. *Ibid.*, paras. 119~120.

85. *Ibid.*, para. 153.

86. *Ibid.*

87. *Ibid.*, para. 155.

88. *Ibid.*, para. 148.

적으로 국제사법재판소에 의하면 코스타리카는 도로를 건설하기 '전'에 수행해야 할 환경영향평가를 수행하지 않았으므로 절차적 의무를 다하지 못했다.<sup>91</sup> 니카라과의 경우와 달리 코스타리카의 국제환경법 위반은 인정된 것이다.

#### 4. 대한민국, 이 판결로부터 무엇을 배워야 하나

코스타리카-니카라과 간 국경 분쟁 사건에 국제사법재판소 판결의 의의로 두 가지를 지적할 수 있다. 첫째, 분쟁 대상 영토에 대한 주권이 어느 국가에 속하는지를 결정하기 위해 1858년 조약, 1888년 중재결정, 1897년부터 1900년까지 있었던 국경획정위원회 활동 결과를 점검하면서 주권 문제 결정 시 기존 조약 및 국제재판소 결정의 '해석'이 가장 중요하다는 것을 다시 한 번 확인했다. 다시 말해, 경찰력을 동원하는 등 분쟁당사국들이 주권자의 자격에서 수행한 것처럼 보이는 행위가 기존 조약 및 국제재판소 결정을 대체할 수 없다는 것이다. 따라서 영유권 분쟁을 겪고 있는 국가들은 조약 및 국제재판소 결정의 해석을 통해 주권을 확인받을 수 있도록 해야 할 것이다. 이는 대한민국이 독도 문제에 대응하는 데 있어 제주도, 거문도, 울릉도가 대한민국 영토라 확인한 1951년 샌프란시스코 평화조약을 잘 이용해야 한다는 의미이다. 1951년 조약의 해석상 제주도, 거문도, 울릉도는 대한민국 섬들의 예시에 불과하기 때문에 이 조약에 독도가 거명되지 않은 것을 지적하고 있는 일본 주장의 허구성을 드러내야 한다.

둘째, 국제환경법상 환경영향평가를 수행할 의무가 중요하다는 것이 강조되었다. 환경영향평가는 대표적인 절차적 의무이기 때문에 국제재판소 입장에서 국제환경법상 해당 의무의 위반 여부를 가장 먼저 살펴보게 된다. 환경영향평가의 구체적인 내용은 각 국가에 유보되어 있으나, 환경영향평가 자체를 수행하지 않은 경우 국제법 위반이라는 판단을 받을 가능성이 높다는 것이 이번 국제사법재판소 판결을 통해 분명하게 드러났다. 이는 대한민국도 독도 또는 이어도 등에 어떤 시설물을 설치하는 경우 국내법상 규정에 따라 반드시 환경영향평가를 수행해야만 한다는 것을 의미한다. 대한민국이 환경영향평가를 수행한 경우에만 향후 일본 또는 중국과 분쟁 시 유리한 위치에 서게 된다.

89. *Ibid.*, para. 157.

90. *Ibid.*, para. 158.

91. *Ibid.*, para. 161.

## 결론

앞에서 자세히 살펴본 것처럼 지난 1년간 영토·해양 분쟁에 관한 세 개의 중요한 국제재판소 결정들이 있었다. 남중국해 분쟁 관련 필리핀과 중국 간 유엔해양법협약 제7부속서 중재재판소 결정은 영토 분쟁 성격을 제외하고도 해양 분쟁 성격만으로도 국제재판소가 남중국해 분쟁을 다룰 수 있음을 증명했다. 이 과정에서 분쟁 해결 수단의 하나로서 유엔해양법협약의 새로운 역할이 부각되었다. 특히 중재재판소가 유엔해양법협약이 제공하는 '강제적인' 분쟁 해결 절차를 통해 창설되었다는 것은 분쟁당사국의 동의 없이도 국제재판소가 해양 분쟁을 다룰 수 있다는 것을 의미한다. 어떤 분쟁이 영토 분쟁과 해양 분쟁 성격을 모두 가지고 있는 경우 유엔해양법협약은 이 분쟁, 특히 해양 분쟁 해결을 위한 새로운 법적 프레임을 제공하고 있는 것이다. 이는 대한민국도 독도 문제를 단순히 영토 분쟁의 범주하에서만 논해서는 안 된다는 결론으로 이어진다. 독도 문제가 해양 분쟁으로 정의될 수도 있음을 유의해야 한다는 것이다.

국제사법재판소는 니카라과와 콜롬비아 간 200해리를 넘는 대륙붕 경계획정 문제에 대한 관할권 판결을 통해 200해리 이내 대륙붕과 200해리를 넘는 대륙붕 간 경계획정 문제를 최초로 다루었다. 이는 국가이익의 충돌이 200해리를 넘는 대륙붕과 관련하여 다양하게 전개될 수 있다는 것을 보여준다. 이 판결은 대한민국에도 시사점을 제공한다. 제7광구라 부르는 한·일 공동개발구역은 대한민국의 200해리를 넘는 대륙붕과 일본의 200해리 이내 대륙붕 주장이 중첩되는 곳이다. 국제사법재판소가 관할권 판결에 이어지는 본안 판결에서 니카라과의 손을 들어 준다면 제7광구를 놓고 벌어지는 국가이익의 충돌 시 대한민국에 유리한 상황이 전개될 것이다.

마지막으로 국제사법재판소의 코스타리카-니카라과 간 국경 분쟁 사건에 대한 판결은 국경 분쟁에서도 국제환경법이 적용될 여지를 보여주었다. 대한민국도 독도 또는 이어도에 시설물 공사를 하면서 일본 또는 중국의 해양환경에 영향을 줄 수 있다. 즉, 다른 국가의 환경에 유의미한 손해를 야기할 위험이 존재하는 공사를 국경 부근에서 하는 경우 대한민국도 환경영향평가를 수행함은 물론 평가 결과를 다른 국가들과 공유해야 할 것이다. 영토 분쟁 시 환경 문제도 함께 다루어질 수 있다는 것을 보여준 이 판결은 국가이익의 충돌 양상이 다양해지고 있다는 함의를 지닌다.

[부록 1-1] 남중국해 분쟁 중재재판소 결정 略史

일 자	내 용	비 고
2013년 1월 22일	필리핀은 남중국해에서 일어나고 있는 중국과의 분쟁에 대해서 유엔해양법협약 제7부속서에 따른 중재재판소 구성을 위하여 '서면통고(written notification)'를 함	
2013년 2월 19일	중국의 중재재판 '불출정(non-appearance)' 선언	유엔해양법협약 제7부속서 제9조에 의하면 분쟁 당사국 일방의 불출정은 소송의 진행에 장애가 되지 않음
2013년 4월 24일	유엔해양법협약 관련 규정들에 따라 중재재판소 구성 완료	
2013년 6월 21일	당시 국제해양법재판소(International Tribunal for the Law of the Sea, ITLOS) 소장이었던 일본 국적의 Shunji Yanai는 (사임한) 스리랑카의 Chris Pinto를 대체할 중재재판관이자 중재재판소 소장으로 가나의 Thomas A. Mensah를 임명	스리랑카의 Chris Pinto가 사임한 이유는 그의 부인이 필리핀 출신이었기 때문
2014년 3월 30일	필리핀은 중재재판소에 자신의 'Memorial' 제출	
2014년 12월 7일	중국은 자신의 '의향서(Position Paper)' 공표	
2015년 4월 21일	중재재판소는 중국의 의향서와 몇몇 문서들을 관할권에 관한 중국의 '항변'으로 간주하기로 결정	
2015년 7월 7일 ~ 7월 13일	관할권(jurisdiction) 및 소의 허용성(admissibility)에 관한 구두 절차 진행	
2015년 10월 29일	관할권 및 소의 허용성에 관한 중재결정	
2015년 11월 24일 ~ 11월 30일	본안(merits)에 관한 구두 절차 진행	
2016년 7월 12일	본안에 관한 중재결정	

[부록 1-2] 남중국해 분쟁 중재재판소 구성: 5인의 중재재판관

이름	국적	역할	비고
Thomas A. Mensah	가나	중재재판소 소장	ITLOS 초대 소장 역임
Jean-Pierre Cot	프랑스	중재재판관	현 ITLOS 재판관
Stanislaw Pawlak	폴란드	중재재판관	현 ITLOS 재판관 (중국이 불출정을 결정하며 중재절차에 참여하지 않은 관계로 관련 규정들에 따라 2013년 당시 ITLOS 소장이었던 일본 국적의 Shunji Yanai는 중국측 중재재판관으로 Stanislaw Pawlak 재판관을 선임)
Alfred H.A. Soons	네덜란드	중재재판관	Utrecht University 국제법 교수 역임
Rüdiger Wolfrum	독일	중재재판관	현 ITLOS 재판관 (필리핀에 의해 필리핀측 중재재판관으로 선임)

※ 유엔해양법협약 제7부속서 제3조에 의하면 중재재판소는 기본적으로 5인의 중재재판관으로 구성

※ 상설중재재판소는 무엇인가?

2013년 6월 21일 구성이 완료된 중재재판소는 이번 필리핀과 중국 간 분쟁의 '사무국(registry)'으로 네덜란드 헤이그에 소재하고 있는 상설중재재판소(Permanent Court of Arbitration, PCA)를 선택했다. 중재재판소는 PCA의 임무를 이번 중재재판의 문서들을 보관하고 보도자료 작성 등 적절한 행정사무를 제공하는 것으로 한정했다.

여러 언론에서 이번 중재결정을 소위 'PCA 사건'이라고 언급하고 있는데, 이는 올바른 표현이 아니다. PCA는 행정사무를 제공했을 뿐이며, 5인의 중재재판관을 지칭하는 표현이 바로 '중재재판소'인 것이다. 즉, '유엔해양법협약 제7부속서 중재재판소' 또는 이를 줄여서 '중재재판소'가 중재결정을 했다는 표현이 올바른 표현이다. 이 점은 2016년 7월 12일 PCA의 보도자료를 통해서도 분명히 적시되고 있다.<sup>92</sup>

92. PCA, *Press Release* (12 July 2016), <https://pcacases.com/web/sendAttach/1801>, p. 3.

[부록 1-3] 남중국해 분쟁 필리핀의 청구취지: 총 15개

번호	청구취지	관할권 인정 여부	
		2015년 10월 29일	2016년 7월 12일
1	필리핀의 해양 권원(maritime entitlements)과 마찬가지로 남중국해에서의 중국의 해양 권원은 유엔해양법협약에 의해 명시적으로 허용된 것 이상으로 확대될 수 없다.		○
2	소위 '구단선'에 의해 둘러싸인 남중국해의 해양 영역에 관하여 주권적 권리 관할권과 '역사적 권리(historic rights)'에 대한 중국의 주장은 그러한 주장이 유엔해양법협약에 의해 명시적으로 허용된 중국의 해양 권원의 지리적, 실제적 한계를 초과하는 한 유엔해양법협약에 반하고 법적 효과가 없다.		○
3	Scarborough Shoal은 배타적 경제수역 또는 대륙붕에 대한 권원을 만들어 내지 못한다.	○	
4	간조노출지인 Mischief Reef, Second Thomas Shoal, Subi Reef는 영해, 배타적 경제수역 또는 대륙붕에 대한 권원을 만들어 내지 못하며, 점거 등의 방법으로 영유할 수 있는 지형들이 아니다.	○	
5	Mischief Reef와 Second Thomas Shoal은 필리핀의 배타적 경제수역과 대륙붕의 일부이다.		○
6	간조노출지인 Gaven Reef와 McKennan Reef(Hughes Reef 포함)는 영해, 배타적 경제수역 또는 대륙붕에 대한 권원을 만들어 내지 못한다. 하지만 이러한 지형들의 저조선은 Namyit와 Sin Cowe의 영해의 폭이 측정되는 기선을 결정하는 데 이용될 수 있다.	○	
7	Johnson Reef, Cuarteron Reef, Fiery Cross Reef는 배타적 경제수역 또는 대륙붕에 대한 권원을 만들어 내지 못한다.	○	
8	중국은 필리핀의 배타적 경제수역과 대륙붕의 생물 및 비생물 자원에 대하여 필리핀이 주권적 권리를 향유하고 행사하는 것을 불법적으로 방해했다.		○
9	중국은 중국 국민들과 선박들이 필리핀의 배타적 경제수역에서 생물 자원을 이용하는 것을 막지 못했다.		○
10	중국은 Scarborough Shoal에서 필리핀 어부들의 전통적인 어업 행위를 방해함으로써 필리핀 어부들이 생계를 유지하는 것을 방해했다.	○	

번호	청구취지	관할권 인정 여부	
		2015년 10월 29일	2016년 7월 12일
11	중국은 Scarborough Shoal, Second Thomas Shoal, Cuarteron Reef, Fiery Cross Reef, Gaven Reef, Johnson Reef, Hughes Reef, Subi Reef에서 해양 환경을 보호하고 보전할 유엔해양법협약하의 의무를 위반했다.	○	
12	중국이 Mischief Reef를 점거하고 그 위에 수행한 건설 행위는 (a) 인공섬, 인공 시설물 및 구조물에 관한 유엔해양법협약의 규정을 위반했다. (b) 유엔해양법협약하의 해양 환경을 보호하고 보전할 의무를 위반했다. (c) 유엔해양법협약을 위반하여 불법적으로 시도된 영유에 이른다.		○
13	중국은 Scarborough Shoal 근처에서 항행하는 필리핀 선박들에 심각한 충돌 위험을 야기하는 위험한 방식으로 법집행선박들을 운용함으로써 유엔해양법협약하의 의무를 위반했다.	○	
14	2013년 1월 중재재판이 시작된 이후로 중국은 다음과 같은 방식으로 분쟁을 악화시키고 확대했다. (a) Second Thomas Shoal 수역 및 인근에서 필리핀의 항행의 권리를 방해 (b) Second Thomas Shoal에 배치된 필리핀 인력의 순환 및 보강을 방해 (c) Second Thomas Shoal에 배치된 필리핀 인력의 건강을 위협 (d) Mischief Reef, Cuarteron Reef, Fiery Cross Reef, Gaven Reef, Johnson Reef, Hughes Reef, Subi Reef에 준설 작업 및 인공 시설물을 건설		○ (청구취지 14(d)에 대해서만 관할권 인정)
15	중국은 유엔해양법협약하에서 필리핀의 권리와 자유를 존중해야 하고, 해양 환경의 보호와 보전에 관한 의무를 포함하여 유엔해양법협약하의 의무를 이행해야 하며, 유엔해양법협약하에서 필리핀의 권리와 자유를 적절히 고려하여 남중국해에서의 자신의 권리와 자유를 행사해야 한다.	청구취지 15의 내용을 명확히 하고, 그 범위를 줄일 것을 지시	중재재판소가 관할권을 행사할 분쟁이 아님

## [부록 2] 코스타리카-니카라과 간 국경 분쟁 사건 略史

일 자	내 용	비 고
2010년 11월 18일	코스타리카는 니카라과를 상대로 국경 부근에서 니카라과가 행한 활동과 관련하여 국제사법재판소에 일방적으로 소송을 제기	코스타리카는 보고타규약 제 31조 등을 관할권 부여 근거로 제시
2011년 3월 8일	국제사법재판소는 분쟁당사국들에 잠정 조치 (provisional measures)를 지시함	
2011년 12월 22일	니카라과는 코스타리카를 상대로 산후안 강을 따라 코스타리카가 도로를 건설한 것과 관련하여 국제사법재판소에 일방적으로 소송을 제기	니카라과는 보고타규약 제 31조 등을 관할권 부여 근거로 제시
2013년 4월 17일	국제사법재판소는 2010년 11월 18일 제기된 코스타리카-니카라과 사건과 2011년 12월 22일 제기된 니카라과-코스타리카 사건을 하나의 사건으로 병합	
2013년 11월 22일	국제사법재판소는 2011년 3월 8일 잠정 조치를 확인하며, 새로운 잠정 조치를 지시함	
2015년 4월 14일 ~ 5월 1일	구두 절차 진행	
2015년 12월 16일	국제사법재판소 판결이 주어짐	

**ASAN**  
REPORT

아산 국제법 인포커스 2016

**영토·해양 분쟁의 심화와  
새로운 국제법적 해결**

발행일 2016년 12월

지은이 이기범

펴낸곳 아산정책연구원

주소 (03176) 서울시 종로구 경희궁1가길 11

등록 2010년 9월 27일 제 300-2010-122호

전화 02-730-5842

팩스 02-730-5849

이메일 [info@asaninst.org](mailto:info@asaninst.org)

홈페이지 [www.asaninst.org](http://www.asaninst.org)

편집 디자인 EGISHOLDINGS

ISBN 979-11-5570-180-5 93340 비매품



비매품  
ISBN 979-11-5570-180-5