

국제법 현안 Brief



국제법 현안 Brief 편집위원회

편집위원장 최태현 교수 (한양대학교)
편집위원 오승진 교수 (단국대학교)
권현호 교수 (성신여자대학교)
김성원 교수 (원광대학교)
이기범 박사 (아산정책연구원)

투고문의 ksilbrief@gmail.com
웹사이트 www.ksil.or.kr

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.

크림반도 해양분쟁의 관할권 중재판정과 독도 문제에 대한 시사점

김 원 희 (대한국제법학회 상임이사/법학박사)



흑해, 아조프해 및 케르치 해협에서의 연안국 권리에 관한 분쟁 사건의 중재재판관
(좌측부터 Vaughan Lowe, Boualem Bouguetaia, 백진현 (소장), Alonso Gómez-Robledo, Vladimir Golitsyn)
(출처: <https://pca-cpa.org/en/cases/149/>)

1. 사건의 배경

우크라이나와 러시아 간 크림반도 해양분쟁 사건에서 유엔해양법협약(이하 “협약”) 제7부속서 중재재판소는 협약의 해석과 적용에 관한 분쟁(이하 “해양법 분쟁”)이 아닌 영토주권 분쟁에 대해서는 관할권을 행사할 수 없다고 판정하였다.¹ 크림반도 주변의 해양분쟁은 우크라이나의 유럽연합(EU) 가입을 둘러싸고 발생한 내전에 러시아가 개입하면서 촉발

되었다. 러시아는 동유럽에서 유럽연합에 가입하는 국가들이 증가하고 나토(NATO) 세력이 동진하는 것을 안보위협으로 인식하고 있었다. 2004년 5월에는 구 소련의 일부였던 발트 3국과 체코, 헝가리, 폴란드, 슬로바키아, 슬로베니아가 유럽연합에 가입하였다. 2008년 미국은 나토 정상회의에서 우크라이나와 조지아의 나토 가입절차를 개시하려 했으나, 러시아가 조지아를 침공하면서 중단되었다. 유럽연합은 2012년에 우크라이나의 가입을 다시 추진하였으나 러시아가 우크라

이나에 압력을 가하고 개입함으로써 우크라이나의 유럽연합 가입이 연기되었다.

2014년 2월 우크라이나에서는 유럽연합 가입 문제를 둘러싸고 친유럽 세력과 친러시아 세력 간에 내전이 발발하였다. 우크라이나의 크림 자치공화국은 2014년 3월 국민투표를 실시하여 우크라이나로부터 독립을 선언했으며, 러시아 연방에 가입하는 조약을 체결하였다. 또한 러시아는 친러시아 성향의 주민들이 다수 거주하고 있는 우크라이나 동부 지역의 반란단체에게 군사적 지원을 제공함으로써 우크라이나 내전이 계속되고 있다. 한편 유엔 총회는 크림반도에서 실시된 국민투표가 무효이고 크림반도의 지위 변경을 위한 근거가 될 수 없다는 결의(UNGA Resolution 68/262)를 채택한 바 있다.



[우크라이나와 러시아 간 크림반도 분쟁과 주변 해역]²

우크라이나는 러시아가 크림반도를 점령한 이후 흑해(Black Sea), 아조프해(Sea of Azov) 및 케르치 해협(Kerch Strait)에서 해양자원 이용 및 개발, 항행, 해양환경 보호 및 보전, 해저유물 등에 관한 우크라이나의 권리를 침해했다고 주장하면서 2016년 9월 이 사건을 협약 제7부속서 중재재판에 회부하였다.³ 우크라이나는 제소장에서 1) 크림반도 인근 해역에서 자행되고 있는 러시아의 국제위법행위를 중지시켜 줄 것, 2) 러시아가 협약상 우크라이나의 권리를 존중하도록 적

절한 보증을 제공할 것, 3) 우크라이나가 입은 손해에 대해 완전한 배상을 할 것을 청구취지로 제출하였다.⁴

이러한 우크라이나의 청구에 대해 러시아는 2018년 5월 중재재판소가 관할권을 행사할 수 없다고 주장하면서 6가지의 선결적 항변을 제기하였고, 중재재판소는 2018년 8월 선결적 항변을 본안절차와 분리하여 진행하기로 결정하였다. 중재재판소는 2020년 2월 크림반도의 영토주권에 관한 러시아의 선결적 항변을 인용하고, 나머지 5가지 선결적 항변들은 그 판단을 보류하거나 기각하는 결정을 내렸다. 결국 중재재판소는 우크라이나가 제기한 청구 중 영토주권 분쟁에 관련된 것에 대해서는 관할권을 행사할 수 없다고 결정하였다. 이 글에서는 크림반도의 영토주권에 관련된 청구에 대한 중재재판소의 판단을 중점적으로 살펴보고, 그러한 관할권 판정이 독도 문제에 대해 갖는 시사점을 검토하고자 한다.

2. 러시아의 선결적 항변

러시아는 우크라이나가 제기한 청구에 대해 다음과 같은 6가지 선결적 항변을 제기하였다. 첫째, 우크라이나는 크림반도의 영토주권이 자국에게 속한다는 것을 전제로 연안국의 권리에 관한 청구를 제기하였기 때문에 중재재판소가 영토주권 분쟁에 대해 관할권을 행사할 수 없다. 둘째, 아조프해와 케르치 해협의 법적 지위는 러시아와 우크라이나 간의 ‘공동의 내수’(common internal waters)이고, 러시아가 역사적 권원을 가지는 수역이므로 협약의 규율대상이 아니어서 중재재판소가 관할권을 행사할 수 없다. 셋째, 협약 제298조 제1항에 따라 해양경계획정, 역사적 만 또는 권원, 군사활동, 법집행활동, 유엔 안전보장이사회가 기능을 행사하는 분쟁에 대해서는 협약 제15부의 강제절차를 배제하는 선언을 하였기 때문에 그 분쟁에 대해 중재재판소가 관할권을 행사할 수 없다. 넷째, 200해리 이내의 생물자원에 관한 분쟁은 협약 제297조 제3항 (a)호에 따라 관할권에서 자동적으로 배제되기 때문에 중재재판소가 관할권을 행사할 수 없다. 다섯째, 러시아와 우크라이나는 어업, 해양환경의 보호 및 보전, 항행에 관한 분쟁에 대해 협약 제8부속서의 특별중재재판소를 분쟁해결수단으로 선택하는 선언을 했기 때문에 그러한 유형의 분쟁들에 대해서는 협약

제7부속서 중재재판소가 관할권을 행사할 수 없다. 여섯째, 러시아와 우크라이나가 체결한 국경조약과 아조프해/케르치 해협 조약에는 분쟁해결에 관한 규정이 있기 때문에, 협약 제281조에 따라 분쟁당사국들이 다른 분쟁해결수단에 회부하여 분쟁을 해결하기로 합의한 경우에 해당되어 제7부속서 중재재판소가 관할권을 행사할 수 없다.

러시아는 우크라이나가 크림반도의 연안국이라는 전제에서 제기한 청구는 중재재판소가 관할권을 행사할 수 없는 혼합분쟁 사건이라고 보았다. 혼합분쟁 사건이란 협약에 따라 일방적으로 회부된 분쟁에 영토분쟁처럼 해양법 분쟁 이외의 다른 분쟁이 혼재되어 있어 별도로 타방 당사국의 관할권 동의를 필요하게 되는 경우를 말한다. 러시아의 선결적 항변 중 가장 중요한 쟁점은 우크라이나의 청구가 크림반도의 영토주권 분쟁에 관련된 것이어서 중재재판소가 관할권을 행사할 수 없는지 여부였다. 러시아는 우크라이나가 크림반도의 연안국이라는 전제에서 제기한 청구는 크림반도에 대한 주권자가 어느 국가인지를 먼저 결정하지 않고서는 다룰 수 없기 때문에 그러한 혼합분쟁에 대해 중재재판소가 관할권을 행사할 수 없다고 주장하였다. 반면에 우크라이나는 러시아의 크림반도 점령의 법적 효력을 인정하지 않는 유엔 총회 결의(68/262)를 중재재판소가 존중해야 하고, 크림반도에 대한 우크라이나의 주권은 국제적으로 승인된 사실이며 영토주권 분쟁이 존재하지 않기 때문에 중재재판소가 관할권을 행사할 수 있다고 주장하였다.

3. 크림반도 영토주권 분쟁에 대한 관할권 부인

중재재판소는 우크라이나의 일부 청구가 자국이 크림반도의 주권자이면서 연안국이라는 전제에 기반하고 있다고 보았다. 또한 크림반도의 주권 문제를 먼저 검토하지 않거나 크림반도의 주권 문제에 대한 결정을 내리지 않고서는 그러한 우크라이나의 청구를 다룰 수 없다고 판시하였다. 중재재판소는 이 사건 분쟁의 성질결정을 위해서는 협약 제288조 제1항에 따른 중재재판소의 관할권 범위와 크림반도에 대한 주권분쟁의 존재 여부를 검토할 필요가 있다고 보았다.⁵

우선 협약 제288조 제1항이 규정하고 있는 협약의

해석과 적용에 관한 분쟁의 관할권 범위와 관련하여 중재재판소는 차고스 중재재판과 남중국해 중재재판에서 제시된 기준을 선례로 인용하였다.⁶ 특히 차고스 중재사건에서 중재재판소는 원칙적으로 협약에 관한 분쟁을 해결하기 위해 필요한 부수적인 사실확정이나 법적 결정을 할 수 있는 관할권을 가지지만, 사건의 실질적인 쟁점과 소송물이 협약에 관련된 것이 아니고 부수적인 연관성을 가진 것에 불과하다면 그 분쟁을 재판에 회부할 수 없다고 판시하였다.⁷ 다만 영토주권에 관한 부차적인 쟁점(minor issue)이 협약의 해석이나 적용에 관한 분쟁에 “부수적인(ancillary)” 경우에는 영토주권에 관한 분쟁에 대해서도 관할권을 행사할 가능성이 있음을 인정하였다.⁸ 나아가 남중국해 중재사건에서 중재재판소는 제소국의 청구취지가 주권분쟁에 관한 것이어서 관할권이 배제되려면 두 가지 기준, 즉 (1) 제소국의 청구를 판단하기 위해 중재재판소가 명시적 또는 묵시적으로 주권에 대한 결정을 먼저 내려야 하는지 여부, 또는 (2) 제소국의 청구의 실질적 목적이 분쟁당사국들의 주권 분쟁에서 자국의 입장을 개선하기 위한 것인지 여부 중 한 가지를 충족해야 한다고 판시하였다.⁹

다만 이 사건에서 우크라이나와 러시아가 협약 제288조 제1항의 관할권 범위에 대해서 다툰 것은 아니었다. 제소국인 우크라이나도 동 조항의 규정에 따라 중재재판소가 어떠한 주권 분쟁에 대해서도 관할권을 행사할 수 있다고 주장하지는 않았다. 우크라이나는 자국이 크림반도에 대해 다툰의 여지없는 주권을 보유하기 때문에 영토주권 분쟁이 존재하지 않는다고 주장했다. 따라서 중재재판소는 크림반도에 대한 영토주권 분쟁이 존재하는지 여부와 그러한 주권 분쟁이 해양법협약 분쟁의 결정에 “부수적인” 것인지 여부를 판단하면 된다고 보았다.¹⁰

중재재판소는 우크라이나와 러시아가 유엔과 국제해사기구(IMO) 등 다양한 국제기구에서 크림반도에 대한 영토주권을 각각 주장한 바 있고, 우크라이나는 러시아의 영토주권 주장에 대해 반복적으로 반대해 왔음을 지적하였다. 이러한 기록에 비추어 중재재판소는 우크라이나와 러시아가 크림반도의 주권 귀속을 둘러싼 다양한 법적 및 사실상의 쟁점에 관한 의견불일치를 보이고 있다고 판시하였다.¹¹ 다만 중재재판소는 영토주권 분쟁의 존재를 인정한다고 해서 2014

년 이후 발생한 크림반도의 지위 변경 또는 그러한 변경된 지위를 승인하는 것으로 해석될 수 있는 어떠한 조치나 취급을 승인하는 것은 아니며, 러시아가 크림반도에 대해 취한 조치의 합법성을 시사하는 것도 아니라는 점을 강조하였다.¹² 중재재판소는 크림반도에 대한 우크라이나와 러시아 간의 영토주권 주장을 둘러싼 실체법적 쟁점에는 관여하지 않으면서, 이 사건 분쟁이 협약 제288조 제1항의 범위를 벗어나는 영토주권에 관한 분쟁이라고 성질결정(characterization)하였다.

결국 중재재판소는 우크라이나의 청구가 크림반도에 대한 분쟁당사국들의 주권에 대해 명시적 또는 묵시적으로 결정할 것을 필연적으로 요구하는 한 관할권을 행사할 수 없다고 결론 내렸다.¹³ 나아가 중재재판소는 절차적 공정성과 신속성을 위하여 이번 관할권 판정에서 결정된 중재재판소의 관할권 범위와 한계를 충분히 참작하여 수정된 준비서면을 제출하도록 우크라이나에게 요청하였다.¹⁴ 한편, 중재재판소는 러시아가 제기했던 영토주권 분쟁에 관한 선결적 항변 이외의 5가지 항변에 대해서 관할권 판단을 본안 단계로 보류하거나 기각하는 결정을 내렸다. 중재재판소는 아조프해와 케르치 해협을 법적 지위에 관한 문제와 이 사건 분쟁이 역사적 만 또는 권원에 관한 분쟁이라는 러시아의 항변에 대해서는 “전적으로 선결적인 성격”(exclusively preliminary character)을 가진 청구가 아니라고 보고 본안 단계로 판단을 보류하였다. 중재재판소는 그 밖의 선결적 항변에 대해서 이유 없다고 보아 모두 기각하는 결정을 내렸다.

4. 시사점

중재재판소는 차고스 중재판정과 남중국해 중재판정의 선례에 따라 혼합분쟁 중 크림반도의 주권 분쟁을 영토주권 분쟁으로 성질결정하고 그에 대해 관할권을 행사할 수 없다고 결정하였다. 이 사건에서 중재재판소는 혼합분쟁에 대한 관할권 행사 요건과 범위에 관해 차고스 중재판정이 취했던 접근방식을 그대로 따랐다고 평가할 수 있다. 결국 중재재판소는 우크라이나가 크림반도의 주권이 자국에게 귀속된다는 전제에서 제기한 청구는 협약 제288조 제1항에 규정된 협약의 해석과 적용에 관한 분쟁에 포섭되지

않기 때문에 관할권을 행사할 수 없다는 결론에 도달하였다. 협약 제15부에 따라 관할권을 행사하는 국제재판소가 혼합분쟁 중 영토주권 분쟁에 대해 관할권을 행사할 수 없다는 법리는 이번 사건에서도 재확인되었으며, 향후의 혼합분쟁 사건에서도 원용되고 적용될 것으로 전망된다. 이러한 법리에 따르면 일본이 독도 주변 수역에서의 해양환경이나 해양과학조사에 관한 분쟁을 빌미로 우리나라에 대해 협약 제7부속서 중재재판을 일방적으로 제기하더라도 그 중재재판소가 영토주권 분쟁에 대해 관할권을 행사할 수는 없을 것이다.

그러나 이번 중재판정에서 더욱 주목해야 할 점은 협약 제7부속서의 중재재판소가 혼합분쟁 중 영토분쟁이 객관적으로 존재하는지 여부에 대해 결정을 내릴 가능성이 있다는 것이다. 중재재판소는 2014년 이후 러시아가 크림반도에 대해 취한 조치가 국제법상 합법적인지에 관한 실체법적 문제와는 별개로 협약 제15부에 따른 관할권 존부와 범위를 판단하기 위해 크림반도에 대한 영토주권 분쟁의 존부를 결정할 수 있고 실제로 영토분쟁이 존재한다고 판시하였다. 이번 사건의 구도를 우리나라와 일본의 가상 사례에 적용해 볼 수 있다. 즉 일본이 독도 주변 해역에서의 활동에 관한 분쟁을 협약 제7부속서 중재재판에 회부하는 경우에 우리나라는 양국 간에 영토분쟁이 존재하지 않고 중재재판소가 관할권을 행사할 수 없다고 주장하겠지만, 일본은 반대로 영토분쟁이 존재하지만 중재재판소가 관할권을 행사할 수 있다고 주장할 것으로 예상된다. 그 경우에 중재재판소는 우리나라와 일본 중 어느 국가가 국제법상 합법적인 영토주권을 갖는지 여부에 관한 실체법적인 문제와는 별개로 양국 간에 영토분쟁이 존재하는지 여부에 대해 결정할 가능성이 있다는 점에 유의해야 한다. 따라서 일본이 협약 제7부속서 중재재판을 이용하여 우리나라의 독도 주권에 대한 도발과 국제분쟁화를 기도할 가능성이 열려있음을 항상 염두에 두어야 한다.

한편 이번 중재절차에 적극적으로 참여하고 있는 러시아의 실행도 중요한 시사점을 제공하고 있다. 러시아는 2013년 네덜란드가 제소했던 Arctic Sunrise 중재사건의 소송절차에는 전혀 참여하지 않은 바 있다. 그러나 2016년 우크라이나가 크림반도 인근 해양분쟁을 일방적으로 중재절차에 회부하자 러시아는 매

우 신속하게 중재절차에 참여하여 자국 측 중재재판관을 선임하고 중재절차를 비공개로 진행하는 합의를 이끌어냈다.

이 사건이 처음 중재절차에 회부되었을 당시에 우크라이나에서는 내전이 계속되고 있었고, 약소국인 우크라이나가 강대국인 러시아를 상대로 제7부속서 중재재판을 제기하였다는 점에서 제2의 남중국해 사건으로 불리며 국제사회의 큰 주목을 받았다. 그런데 러시아가 적극적으로 중재절차에 참여하여 중재재판 관련 문서와 중재절차를 비공개로 진행하였고, 러시아의 선결적 항변 제기로 중재절차가 지연되면서 이 사건에 대한 국제사회의 관심과 주목도는 급격히 떨어졌다. 중재절차에 적극적으로 참여한 러시아의 소송전략은 중재재판소가 혼합분쟁 중 크림반도에 대한 영토분쟁의 존재를 인정하고 그 영토분쟁에 대해 관할권을 행사할 수 없다고 결정한 관할권 판정을 이끌어내는 데 크게 기여하였다. 만약 독도와 관련된 해양법협약의 해석과 적용에 관한 분쟁이 협약 제7부속서 중재절차에 회부된다면, 그 제소의 법적 정당성이나 합법성과 무관하게 중재재판관의 선임과 선결적 항변절차의 분리 청구 등 소송절차상 보장된 모든 권리를 선제적으로 행사할 필요가 있다. 나아가 중재절차에 적극적으로 참여함으로써 소송서류 또는 중재절차를 비공개로 진행시키거나 선결적 항변을 제기하는 등 중재절차를 주도할 수 있는 소송전략을 수립해야 할 것이다.

- 2 Ishaan Tharoor and Gene Thorp, “How Ukraine became Ukraine, in 7 maps”, Washington Post, March 9, 2015. https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2015/03/09/maps-how-ukraine-became-ukraine/?utm_term=.a0cb30d58dd4
- 3 *Ibid.*, paras. 19-26.
- 4 “Statement of the Ministry of Foreign Affairs of Ukraine on the Initiation of Arbitration against the Russian Federation under the United Nations Convention on the Law of the Sea” (15 September 2016).
- 5 Award concerning the Preliminary Objections of the Russian Federation, paras. 152-154.
- 6 *Ibid.*, paras. 158-160.
- 7 *The Chagos Marine Protected Area Arbitration between the Republic of Mauritius and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, Arbitral Award*, 18 March 2015, para. 220.
- 8 *Ibid.*, para. 221.
- 9 *The Republic of Philippines v. The People's Republic of China, Award on Jurisdiction and Admissibility*, 29 October 2015, para. 153.
- 10 Award concerning the Preliminary Objections of the Russian Federation, para. 161.
- 11 *Ibid.*, para. 165.
- 12 *Ibid.*, para. 178.
- 13 *Ibid.*, para. 197.
- 14 *Ibid.*, para. 198.

⋮ 필자 소개 ⋮

김원희 박사는 한국해양수산개발원 부연구위원으로 재직 중이다.

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

¹ Award concerning the Preliminary Objections of the Russian Federation, *Dispute Concerning Coastal State Rights in the Black Sea, Sea of Azov, and Kerch Strait (Ukraine v. the Russian Federation)*, 21 February 2020. [이하 ‘Award concerning the Preliminary Objections of the Russian Federation’]