

유엔해양법협약과 기후변화 문제

김 현 정*

【목 차】

I. 들어가며

II. 기후변화가 해양에 미치는 영향

1. 주요 영향
2. 규범적 상호 관련

III. 유엔해양법협약상 수역 기반 접근방식과 해수면 상승 관련 문제

1. 연안국 관할수역의 기선 및 외측한계
2. 경계확정
3. 섬의 지위

IV. 유엔해양법협약 제12부의 기후변화 이슈 적용가능성

1. 발전적 해석
2. 기타 적용가능한 국제법규칙의 활용

V. 나가며

【국 문 요 약】

2023년 7월 27일, 유엔 사무총장은 “지구 온난화 시대는 끝났다. 지구가 끓는 시대가 도래했다”고 발언하였다. 해양도 점차 증가하는 기후변화의 부정적 영향에서 자유로울 수 없다. 따라서 본 글에서는 기후변화가 초래하는 해양에서의 문제를 지적하고 기후변화규범과 해양법 간의

* 연세대학교 정치외교학과 교수 (법학박사). 이 연구는 2022년도 정부(교육부, 산업통상자원부)의 재원으로 한국CCUS추진단의 지원을 받아 수행되었습니다.

상호관계에 대하여 검토하였다. 그리고 유엔해양법협약 체제에서 기후변화 관련 이슈가 다뤄질 수 있는지, 다뤄질 수 있다면 어떻게 다루어질 것인지를 살펴보았다. 구체적으로 해수면 상승으로 인해 발생하는 관할 수역의 기선과 외측한계의 변동 문제, 해양경계획정, 섬의 지위에 관한 문제가 기존 협약의 수역 기반 접근방식과 상충되지는 않는지, 문제가 있다면 어떻게 해결될 수 있는지 고찰하였다. 아울러 유엔해양법협약 제 12부로 대표되는 해양환경 보호 및 보전 관련 규정 해석시 기후변화에 관한 국제연합 기본협약이나 파리협정과 같은 기후변화규범이 활용될 수 있는지를 검토하였다.

이와 같은 연구는 기후변화 및 국제법에 관한 소도서국가 위원회(COSIS)가 2022년 12월 12일 국제해양법재판소에 요청한 권고적 의견 질문과도 관련되기에 학술적, 그리고 실무적 가치가 상당하다고 생각된다. 아울러 본 연구 결과는 유엔해양법협약이 해양 지구공학(geo-engineering) 과 같이 기후변화 관련 신기술 개발과 이용에 대한 적용규범으로 작동하는 기초를 제공할 것으로 기대된다.

I. 들어가며

2023년 3월 개최된 기후변화에 관한 정부 간 협의체(Intergovernmental Panel on Climate Change: IPCC) 제58차 총회에서 IPCC 제6차 평가보고서(AR6) 종합보고서가 승인되었다. IPCC 제6차 보고서는 2014년 채택된 제5차 보고서에 비하여 지구 지표 온도가 산업화 전 시기에 비하여 1.5도까지 상승하게 되는 시점이 빨라지리라 예측하였다.¹⁾

지구 평균 기온 상승을 산업화 이전 수준 대비 “2도 보다 현저히 낮은 수준으로 유지”하고 “1.5도로 제한하기 위한 노력의 추구”²⁾는 계속되고

1) IPCC, Climate Change 2023: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Core Writing Team, H. Lee and J. Romero (eds.)]. IPCC, Geneva, Switzerland, 184 pp., doi: 10.59327/IPCC/AR6-9789291691647, p. 12, para. B.1.1; 외교부, “기후변화에 관한 정부 간 협의체, 제6차 평가보고서 종합보고서 승인”, 보도자료 (2023.03.20.), https://www.mofa.go.kr/www/brd/m_4080/view.do?seq=373483 (2023.08.30. 최종방문).

있다. 국가, 국제사회의 노력뿐 아니라 학자들의 관련 연구를 통한 기후 변화 적응, 완화의 기여도 있다. 본 글은 기후변화가 초래하는 여러 문제 중 해양법적 문제에 집중하여 살펴봄으로써 이러한 노력에 동참하고자 한다. IPCC 제6차 보고서에 따르면 심해 온난화와 빙하 용해로 인해 발생하는 해수면 상승은 수 세기 동안 “피할 수 없는” 상황이며 향후 2000년간 지구 지표면 온도 상승이 1.5도로 제한될 경우 2-3m, 2도로 제한될 경우 2-6m의 해수면 상승이 있을 것으로 예측된다.³⁾

해양과 관련된 기후변화 문제 연구는 사회과학, 공학, 이학 등 다양한 학문에서 진행되고 있다. 국제환경법적 연구는 기후변화에 관한 국제연합 기본협약(기후변화협약), 기후변화협약에 관한 교토의정서(교토의정서) 이후 파리협정을 중심으로 이루어졌는데 해양과 기후변화에 대한 관심은 크게 높지 않았던 것 같다.⁴⁾ 한편 유엔 국제법위원회(International Law Commission: ILC)는 2018년 제70차 회기에서 ‘국제법 관련 해수면 상승’ 주제를 장기작업주제에 포함하기로 결정하였다.⁵⁾ 2020년 ILC ‘국제법 관련 해수면 상승’ 스터디그룹의 공동의장 중 2인은 해양법과 해수면 상승을 주제로 한 첫 번째 Issues Paper를 제출하였다. 이처럼 해양법에서는 ILC 스터디그룹의 작업을 중심으로 해수면 상승과 해양법 문제에 대한 논의가 진행되고 있는데, 이와 같은 해양법 선행연구에는 ILC Issues Paper 논의를 정리하고 ILC가 다루고 있는 내용들을 분석하는 논문들이 있다.⁶⁾ 본 글은 ILC 스터디그룹의 첫 번째 Issues Paper에 대한 논의를 중심으로 하는 선행연구와 달리, 그 이후 ILC 전체 논의 및 공동의장이 2023년 추가로 작성하여 제출한 문서와 2023년 스터디그룹

2) 파리협정 전문.

3) IPCC, supra note 1, p. 77.

4) 구글 scholar(<https://scholar.google.com/>)를 통해 ‘해양’, ‘기후변화’, ‘법’ 주제로 검색한 결과 주로 국내법제 관련 논문들이 검색되었으며 국제환경법 논문은 찾기 어려웠다 (2023.08.30. 최종방문).

5) Official Records of the General Assembly, Seventy-third Session (2018), Supplement No. 10 (A/73/10), para. 369

6) 그 예로 이용희, “해수면 상승이 유엔해양법협약 적용에 미치는 영향 분석”, 해양환경안전학회지, 제29권 제2호(2023), 147-159면; 김원희, “해수면 상승이 가져온 유엔해양법협약 체제의 과제와 해양법정책에 대한 함의”. 서울국제법연구, 제29권 제2호(2022), 1-30면.

논의까지 검토하여 최신 논의동향을 종합적으로 분석하고자 한다. 그뿐만 아니라, 본 글은 ILC 스터디그룹이 다루었던 전통적인 해양법적 이슈인 관할수역의 기선, 외측한계, 경계획정, 섬의 문제가 해수면 상승에 직면하여 변경되어야 하는지에 대한 논의와 함께 유엔해양법협약(이하 ‘협약’)이 기후변화 문제에 어떤 방식으로 적용되고 또 활용될 수 있는지에 대한 논의를 함께 하고자 한다. 이로서 선행연구와의 차별성을 확보하고 해양법적 측면에서 기후변화 논의를 확장시키고자 한다.

본 글은 우선 기후변화가 해양에 미치는 영향에 대하여 간략히 소개한 후 유엔해양법협약과 기후변화와의 관계를 두 가지 측면에서 고찰한다. 첫 번째는 해양에서의 가장 중요한 기후변화 결과라 할 수 있는 해수면 상승 문제와 관련된다. 해수면 상승은 다양한 수역과 관련된 협약의 여러 규정에 대하여 재검토할 필요성을 제기한다. 이처럼 해수면 상승은 협약의 기본 접근방법인 수역 중심 접근방식의 전제에 대한 문제를 제기하고 있다. 따라서 해수면 상승으로 인한 문제를 기존의 수역 중심 접근방식에서 다룰 수 있는지를 검토하겠다. 두 번째 측면은 기후변화를 해양환경과 관련된 문제로 볼 수 있는지이다. 만약 그렇다면 유엔해양법협약상 해양환경 보호 및 보전 관련 규정 해석시 기후변화 관련 국제문서를 활용할 수 있는지가 문제가 된다. 이를 협약 제12부 해석을 중심으로 분석하도록 한다.

II. 기후변화가 해양에 미치는 영향

1. 주요 영향

기후변화협약에 따르면 기후변화란 “인간활동에 직접 또는 간접으로 기인하여 지구대기의 구성을 변화시키는 유사한 기간동안 관측된 자연적 기후 가변성에 추가하여 일어나는 기후의 변화”⁷⁾를 의미한다. 즉, 국제법적으로 문제가 되는 기후변화는 인간활동을 통한 온실효과가 지구대기의 구성을 변화시켜 지구 지표면 온도를 상승시키는 것과 같은 변화를

7) 기후변화협약 제1조 제2항.

초래하는 현상을 말한다. 이러한 기후변화의 주요 원인이 CO₂와 같은 온실가스의 대기 중 배출이라는 점은 주지의 사실이다.⁸⁾

기후변화가 해양에 미치는 주요 영향은 다음과 같다. 첫째, 해수 온도 상승이다. IPCC 제6차 보고서에 따르면 해양 온난화가 지구 전체 기후 온난화의 91%를 차지한다.⁹⁾ 1970년대 이후 해양 온난화의 주요 원인은 인간활동이며,¹⁰⁾ 해수면 온도 상승은 결국 어획량의 감소로 이어지게 된다.¹¹⁾ 두 번째 영향은 해수면 상승이다. 해수면 상승은 해수, 특히 심해 온난화와 빙상 용해로 기인되는 바가 크며 앞으로 수백 년 내지 수천 년 동안 지속될 것으로 예측된다.¹²⁾ 앞서 언급한 바와 같이 IPCC는 향후 2000년간 지표면 온도 상승이 1.5도 이내로 제한된다면 해수면이 약 2-3m, 2도로 억제된다면 2-6m 상승할 것으로 본다.¹³⁾

미국 해양대기청(NOAA)의 분석에 따르면 1993년부터 2021년까지 전 세계 대부분의 지역에서 해수면 상승이 관측되었는데 해수면 상승 정도는 지역에 따라 다르다. 어떤 지역은 관측기간 동안 15-20cm가 상승하였다.¹⁴⁾ 우리나라의 주변수역의 해수면 상승 또한 상당히 빠른 속도로 진행되고 있다. 지난 2009년부터 2018년 동안 연평균 3.48mm 상승하였는데 1989년부터 30년간의 기록과 비교할 때 상승률이 높아졌음을 알 수 있다.¹⁵⁾ 해수면 상승은 해안 생태계와 인간의 삶에 위협이 될 뿐 아니라 일부 지역에서는 국가 영토의 수몰로 인한 국가 존립의 문제를 야기할 수도 있다.¹⁶⁾ IPCC에 따르면 1970년 이래로 전 세계적인 해수면

8) Th.J. Crowley, "Causes of Climate Change Over the Past 1000 Years", Science, vol. 289, issue 5477 (2000), p. 276

9) IPCC, supra note 1, p. 46.

10) Ibid., p. 47, table 2.1.

11) Ibid., p. 46.

12) Ibid., p. 77.

13) Ibid., p. 77.

14) R. Lindsey, "Climate Change: Global Sea Level", NOAA Climate.gov (April 19, 2022), <https://www.climate.gov/news-features/understanding-climate/climate-change-global-sea-level> (2023.08.30. 최종방문).

15) 이상호, "제3차 연안정비 기본계획 수립", 해안과 해양 (한국해안해양공학회지), vol. 10, no. 1(2020), 10면.

16) 임예준, "해수면 상승과 국가성: ILC 논의의 의의 및 한계를 중심으로", 국제법학회논총,

상승의 주원인은 인간활동이다.¹⁷⁾

해양 산성화 또한 기후변화로 인한 결과이다. 대기 중에 배출된 CO₂가 해양에서 녹으며 해양의 수소이온농도가 낮아지는 상황을 해양 산성화라고 한다.¹⁸⁾ 해양 산성화는 해양 플랑크톤의 성장을 억제시키고 갑각류나 산호 등의 석회형성 능력에도 악영향을 미치는 등, 해양생태계에 위협요인이 되고 있다.¹⁹⁾

2. 규범적 상호 관련

앞서 살펴본 기후변화가 해양에 초래하는 결과는 한편으로 기후변화법체계에서 논의될 수 있으며, 다른 한편으로 유엔해양법협약으로 대표되는 해양법체계에서 논의될 수 있다.

기후변화 관련 대표적인 국제문서로 1992년 기후변화협약, 1997년 교토의정서, 2015년 파리협정을 꼽을 수 있다. 세 문서 모두에서 해양에 대한 특별한 고려를 찾아보기 어려우나 기후변화협약과 파리협정 전문에 해양에 대한 언급이 있다. 기후변화협약 전문에 따르면 이 협약의 당사자는 “지구의 기후변화와 이로 인한 부정적 효과가 인류의 공통 관심사임을 인정”함과 동시에 “육지와 해양 생태계에서 온실가스의 흡수원과 저장소가 하는 역할과 중요성을 인식”한다. 그리고 기후변화협약은 “해수면 상승이 도서 및 해안지역, 특히 저지대 해안지역에 가져올 수 있는 부정적 효과에 관한 1989년 12월 22일 총회결의 44/206호의 규정”을 상기한다. 한편 파리협정 전문에 따르면 이 협정의 당사자는 “기후변화에 대응하는 행동을 할 때, 해양을 포함한 모든 생태계의 건전성을 보장하는 것과 일부 문화에서 어머니 대지로 인식되는 생물다양성의 보존을 보장하는 것의 중요성에 주목하고, 일각에게 “기후 정의”라는 개념이 갖

제67권 제4호(2022), 263-299면 참조.

17) IPCC, supra note 1, p. 47, table 2.1.

18) S.C. Doney et al. “Ocean Acidification: The Other CO₂ Problem?”, Washington Journal of Environmental Law & Policy, vol 6, issue 2 (2016), p. 213, 주 2.

19) N. Oral, “Ocean Acidification: Falling between the Legal Cracks of UNCLOS and the UNFCCC”, Ecology Law Quarterly, vol. 45, no. 1 (2018), p. 11.

는 중요성에 주목”한다. 이처럼 기후변화협약은 해양의 온실가스 흡수원과 저장소로서의 역할을, 파리협정에서는 해양생태계의 건전성 보장을 언급하고 있다.

Geert Van Calster와 Leonie Reins의 파리협정 주해(commentary)에 따르면 협정 전문에 제시된 “생태계 건전성이라는 개념은 육상환경에만 국한되지 않으며 당연히 해양환경도 포함한다. [협정 전문] 13항에서 해양에 대한 언급은 해양 생물다양성 유지와 기후변화 맥락에서 탄소를 격리하는 해양의 역할 측면에서 중요”하다.²⁰⁾ 파리협정은 탄소흡수/저장 역할뿐 아니라 해양 생태계 보존도 함께 주목하고 있음을 알 수 있다.

그렇다 하더라도 기후변화 관련 국제법은 기후변화 전반을 규율한다는 특성으로 인해 전문에서만 해양과 해양에의 영향을 언급할 뿐 해양에 대한 별도의 규정을 두지는 않고 있다.

그렇다면 ‘해양의 현장’이라 불리는 유엔해양법협약은 어떠한가? 협약은 1982년에 채택된 반면 기후변화는 1980년대 후반부터 국제사회에서 논의되었다.²¹⁾ 그러한 점에서 협약문을 성안한 제3차 유엔해양법회의 참가국들이 그 당시 기후변화를 인지하고 이를 협약에 반영하였다고 보기는 어렵다.²²⁾ 실제로 협약에서 기후변화라는 표현은 전혀 사용되지 않았다.

유엔총회는 1982년 협약 채택 시부터 협약 관련 결의임을 밝히며 매년 결의를 채택하고 있다. 이들 총회 결의에서 ‘기후변화’(climate change)라는 표현이 처음 등장한 것은 협약이 채택된 후 22년이 지난 2004년 결의 59/24호였다.²³⁾ 총회 결의에서 기후변화가 10회 이상 언

20) B. Boer, “The Preamble”, in G. Van Calster and L. Reins (eds.), *The Paris Agreement on Climate Change: A Commentary* (Edward Elgar, 2021), p. 25.

21) D. Bodansky, “The Role of the International Court of Justice in Addressing Climate Change: Some Preliminary Reflections”, *Arizona State Law Journal*, vol. 49 (2017), p. 695.

22) N. Oral, *supra* note 19, p. 24.

23) 유엔 공식 홈페이지 ‘Oceans and the Law of the Sea in the General Assembly of the United Nations: General Assembly resolutions and decisions’ (https://www.un.org/depts/los/general_assembly/general_assembly_resolutions.htm, 최종 업데이트일: 2023년 6월 15일)를 기준으로 분석하였다. 해당 결의 82항에서 “에너지 개발의 원천으로 가스 하이드레이트의 잠재력 뿐 아니라 기후변화 맥락에서 위험을 포함하여 발생가능한 관련 위험에 주목하며(...)”라며 기후변화를 언급하였다 (A/RES/59/24(2004), “Oceans and the law of the

급된 결의는 2012년이 처음이었다. 2022년 결의 77/248호에서는 기후 변화라는 표현이 그간 해양법 관련 결의 중 가장 많은 32번이 언급되었다.²⁴⁾ 이처럼 해양법적 측면에서 기후변화에 대한 관심은 상당히 최근임을 알 수 있다.

결론적으로 국제법상 기후변화 논의에서 해양에 대한 특별한 고려, 관심이 있었다고 보기는 어려운 것 같다. 유엔해양법협약은 기후변화에 대한 국제적 논의가 활성화되기 전에 성안되었으며 채택 이후에도 상당기간 동안 해양과 기후변화에 대한 고려는 많지 않았던 것으로 보인다. 하지만 유엔 총회 해양법 관련 결의에서 알 수 있듯이 해양법 측면에서도 기후변화에 대한 관심도가 증가하고 있다. 2019년 이래로 채택된 해양법 관련 유엔총회 결의에서는 기후변화가 15번 이상 언급되고 있을 정도이다.²⁵⁾ 이처럼 오늘날 해양법에서의 기후변화 논의가 필요함을 국제사회도 인지하였다고 볼 수 있다. 그렇다면 현재 유엔해양법협약상 기후변화 이슈가 어떻게, 그리고 얼마만큼 적용될 수 있는지를 살펴보아야 할 것이다.

III. 유엔해양법협약상 수역 기반 접근방식과 해수면 상승 관련 문제

앞서 살펴본 바와 같이 유엔해양법협약이 해수면 상승과 같은 기후변화 이슈를 고려하여 성안되었다고 보기 어렵다. 그러나 1982년 채택된 협약은 현재 계속 발효 중이기 때문에 해수면 상승으로 인한 문제에 직면할 수밖에 없다. 특히 협약은 연안국-기국의 이해관계를 조정하여 해양을 다양한 수역으로 구분하는, 이른바 수역 기반 접근방식을 채택하고 있다. 이로 인하여 연안국의 관할수역의 시작과 한계를 정하는 규칙, 2개 이상의 연안국 간 해양경계획정을 정하는 규칙 등을 두고 있다. 그리

sea”, para. 82).

24) A/RES/77/248(2022), “Oceans and the law of the sea”.

25) A/RES/74/18(2019), A/RES/74/19(2019), A/RES/75/89(2020), A/RES/75/239(2020), A/RES/76/71(2021), A/RES/76/72(2021), A/RES/77/118(2022), A/RES/77/248(2022).

고 협약은 연안국의 관할수역의 근거가 되는 섬에 대한 규칙도 정하였다. 현재 협약의 수역 기반 접근방식은 해수면 상승으로 인해 여러 도전에 직면해 있기에 관련 협약 규정에서 해수면 상승 문제가 어떻게 다루어질 수 있는지 살펴보도록 하겠다.

ILC 국제법 관련 해수면 상승 스터디그룹 공동의장 2인이 2020년 제출한 해양법과 해수면 상승을 주제로 한 첫 번째 Issues Paper에서 관련 문제가 제기되었다. ILC 스터디그룹은 2021년 해당 문서를 검토하였으며, 공동의장은 2023년 국가 의견과 스터디그룹의 의견을 반영한 추가 문서를 제출하여 후속 논의를 창출하고 있다. 따라서 본 글에서도 2020-2023년 ILC 스터디그룹의 논의를 중심으로 분석, 고찰하도록 한다.²⁶⁾

1. 연안국 관할수역의 기선 및 외측한계

해수면 상승은 해양법에서 가장 중요하다고 할 수 있는 수역 구분에 영향을 미친다. 해수면 상승으로 인해 영해기선이 육지 쪽으로 이동하게 된다면 거리상으로 과거 내수였던 지역이 영해가 되거나 영해였던 지역이 배타적 경제수역이 될 수도 있기 때문이다. 이처럼 영해를 비롯한 연안국 관할수역의 폭을 측정하기 위한 기준선이 되는 기선은 고정된 것인가 아니면 변동될 수 있는가? ILC 스터디그룹의 1차 Issues Paper를 작성한 공동의장에 따르면 유엔해양법협약은 일부 예외를 제외하고 기선 및 수역의 외측한계의 변동가능성을 인정하고 있다.²⁷⁾ 하지만 Issues Paper는 이러한 변동성을 해수면 상승 문제에 그대로 적용하면 “해수면 상승의 영향, 특히 다양한 수역에서 연안국의 권리와 관련하여 회원국이 표명한 우려와 그에 따른 법적 안정성, 안보, 명확성 및 예측가능성을 보

26) ILC 이전에 국제법협회(International Law Association)도 해당 문제를 다룬 바 있지만 ILC는 국제법의 성문법전화와 점진적 발전에 기여하는 역할을 하는 유엔 총회의 보조기관이라는 점에서 권위가 있다. 따라서 본 글에서는 ILC 작업을 중심으로 논하도록 한다.

27) ILC, Sea-level rise in relation to international law: First issues paper by Bogdan Aurescu and Nilüfer Oral, Co-Chairs of the Study Group on sea-level rise in relation to international law, A/CN.4/740(2020), para. 104(a).

존해야 할 필요성에 대응하지 못한다”고 밝혔다.²⁸⁾ 따라서 기선과 수역 외측 한계를 고정하는 방안이 적절한 해결방안이라고 보았다. 공동의장은 이러한 방안이 유엔해양법협약에 위배되지 않는다고 보았다. 그 이유로 두 가지 예외 상황(대륙붕 외측한계²⁹⁾와 삼각주가 있거나 그 밖의 자연조건으로 인하여 해안선이 매우 불안정한 곳에서의 직선기선³⁰⁾을 볼 때 협약상 반드시 기선이 변동되는 것만은 아니며 협약은 명시적으로 기선의 고정을 금지하지 않고 있다는 점을 들었다.³¹⁾ 아울러 협약은 연안국에게 자국 수역의 기선, 외측한계를 표시한 해도나 지리적 좌표목록을 적절히 공표하고, 그 사본을 유엔 사무총장에게 기탁할 의무를 부여한다.³²⁾ 하지만 이러한 의무에는 해안선 변동 등에 따른 기선의 변동을 업데이트하여 공표, 기탁할 의무가 포함되지 않는다.³³⁾ 그리고 아직 관습법 형성을 논할 단계는 아니지만 기존 기선, 외측한계 유지에 대한 발전 중인 국가 실행이 있다고 보았다.³⁴⁾

ILC는 해수면 상승에 관련된 해양법 이슈를 다루며 유엔해양법협약을 수정하는 시도는 하지 않기로 합의하였다.³⁵⁾ 그렇지만 1차 Issues Paper는 협약이 기선의 변동가능성을 전반적으로 인정하고 있다고 하면서(앞서 언급된 두 가지 예외를 제외하고 변동가능성이 일반적으로 적용된다고 볼 수 있을 것이다) 왜 해수면 상승의 문제에서는 적용되지 않는지에 대한 설명을 충분히 하지 않고 있다. 아울러 기선의 육지쪽으로의 후퇴와 해양쪽으로의 전진 간 차이를 두어야 하는지에 대한 설명도 부족해 보인다. 2020년 공동의장은 ‘법적 안정성, 안보, 명확성 및 예측가능성을 보존해야 할 필요성’을 언급하였는데 이러한 필요가 유엔해양법협약에 내재되어 있는 원칙 내지 규칙인지에 대한 구체적인 논증이 결여되

28) Ibid., para. 104(d).

29) 유엔해양법협약 제76조 제9항.

30) 유엔해양법협약 제7조 제2항.

31) ILC, First issues paper (2020), supra note 27, para. 104(e).

32) 유엔해양법협약 제16조 제2항.

33) ILC, First issues paper (2020), supra note 27, para. 104(e).

34) Ibid., para. 104(g) and (i).

35) Report of the International Law Commission, Seventy-second session, A/76/10(2021), para. 267.

어 있었다. 협약 제16조에 따른 공표, 기탁된 해도나 지리적 좌표목록이 실제와 다를 때 항행의 안전을 저해할 수도 있다. 이처럼 연안국 관할수역의 기선과 외측한계가 연안국 한 국가에 의해 설정되지만 국제적 성격을 갖는다는 점을 고려할 필요가 있다. 실제 2021년 ILC 스터디그룹의 논의 내용에서도 위원들은 협약 제5조와 기선의 변동성에 대하여 상이한 의견을 제시하였다. 그리고 공동의장이 제시한 법적 근거에 대해서도 다양한 의견이 있었다.³⁶⁾ 결국 이러한 논란을 의식하여 공동의장은 2023년 제출한 추가 문서에서 1차 Issues Paper에서 언급한 ‘법적 안정성’의 의미를 국가들의 성명 등을 토대로 제시하고 있다. 공동의장에 따르면 해수면 상승 이전의 기선과 수역 유지와 법적 안정성을 연결하여 언급하는 국가들이 많았으며, 국가들은 기선이나 수역의 변동에 따른 해도나 지리적 좌표 목록 업데이트가 의무는 아니라는 데 동의하였다.³⁷⁾ 이러한 설명에도 불구하고 여전히 해수면 상승에 있어서만 법적 안정성을 강조하며 기선의 고정을 주장하는 것이 협약의 전반적인 기초와 부합하는지에 대한 의문이 남는다.

오히려 협약 제7조의 적용가능성을 언급한 국가들의 의견에 귀 기울일 필요가 있다.³⁸⁾ 대표적으로 프랑스는 협약 제7조 제2항이 해수면 상승 문제에 적용될 수 있다고 해석하였다.³⁹⁾ 협약 제7조 제2항은 해안선이 매우 불안정한 곳에서 직선기선이 고정될 수 있는 경우를 규정한 조문으로 “삼각주가 있거나 그 밖의 자연조건으로 인하여 해안선이 매우 불안정한 곳에서는, 바다쪽 가장 바깥 저조선에 따라 적절한 지점을 선택할 수 있으며, 그 후 저조선이 후퇴하더라도 직선기선은 이 협약에 따라 연

36) Ibid., paras. 270–277.

37) ILC, Sea-level rise in relation to international law: Additional paper to the first issues paper (2020), by Bogdan Aurescu and Nilüfer Oral, Co-Chairs of the Study Group on sea-level rise in relation to international law, A/CN.4/761(2023), para. 84.

38) 공동의장의 2023년 제출 문서에 이들 국가들의 의견이 포함되었으나 자세한 분석의 대상이 되지는 않았다. Ibid., paras. 27–28.

39) Travaux de la Commission du droit international sur l'élévation du niveau de la mer au regard du droit international: Commentaires et observations de la République française relatifs au sous-sujet de l'élévation du niveau de la mer au regard du droit de la mer, https://legal.un.org/ilc/sessions/74/pdfs/french/slr_france.pdf (2023.08.31. 최종방문), pp. 2–3.

안국에 의하여 수정될 때까지 유효하다”고 규정한다. 프랑스가 주목한 표현은 “삼각주가 있거나 그 밖의 자연조건으로 인하여”(Where because of the presence of a delta and other natural conditions the coastline is highly unstable)이다. 우리나라 외교부에서 제공하는 국문본(정본은 아님)에서는 ‘삼각주가 있거나 그 밖의 자연조건’으로 양자를 ‘또는’의 관계로 해석하였는데 정본인 영어본에는 ‘and’로 되어 있다. 프랑스는 동등한 정본인 협약 러시아본에 따르면 양자 중 하나에만 해당하면 제7조 제2항이 적용된다고 해석할 수 있다고 한다.⁴⁰⁾ 이처럼 정본간 차이가 있는 경우 협약의 대상과 목적을 고려하여 조화로운 해석을 추구하여야 한다.⁴¹⁾ 협약이 “모든 국가의 주권을 적절히 고려하면서, 국제교통의 촉진, 해양의 평화적 이용, 해양자원의 공평하고도 효율적인 활용, 해양생물자원의 보존, 그리고 해양환경의 연구, 보호 및 보전을 촉진하기 위하여 해양에 대한 법질서를 확립”⁴²⁾할 목적으로 성안되었음을 고려할 때 해수면 상승 문제를 협약에서 다룰 수 있도록 협약 제7조를 ‘삼각주가 있거나 그 밖의 자연조건으로 인하여’로 해석하는 것은 조약의 해석원칙에 부합한다고 본다. 2017년 발간된 유엔해양법협약 주해 또한 제7조 제2항의 ‘and’를 삼각주와 해안선을 매우 불안정하게 하는 그 밖의 자연조건이 모두 존재해야 한다고 해석하는 것에 주의를 요한다고 본다. 그 이유로 프랑스가 언급한 바와 같이 러시아본이 ‘or’에 해당하는 표현을 쓰고 있는 점을 든다.⁴³⁾ 주해에서는 협약 성안 당시 원래 ‘or’였던 초안을 ‘and’로 바꾼 경위를 실수로 보거나 변경 이후에도 의미에는 변화가 없다고 이해하는 것이 적절하다고 설명한다.⁴⁴⁾

협약 제7조 제2항은 직선기선에 예외적으로 적용되는 조문이긴 하지만 위와 같이 제7조 제2항을 해석한다면 협약 명문 규정에 근거하여 해수면 상승으로 인한 직선기선 문제를 해결할 수 있는 방안을 제시하기 때

40) Ibid., pp. 2-3.

41) 비엔나 조약법협약 제33조 제4항. 박현석, “다국어 조약의 해석 : 언어 불평등과 언어 간 불명확성”, *홍익법학*, 제23권 제1호(2022), 158면.

42) 유엔해양법협약 전문.

43) K. Trümpler, “Article 7”, in A. Proelss (ed.), *United Nations Convention on the Law of the Sea: A Commentary* (Bloomsbury, 2017), pp. 76-77.

44) Ibid., p. 77.

문에 중요하다고 하겠다. 오히려 이러한 규정 해석과 함께 공동의장이 ‘법적 안정성, 안보, 명확성 및 예측가능성을 보존해야 할 필요성’이 협약의 목적과 배치되지 않으며 오히려 부합한다고 주장했더라면 더 설득력이 있었을 것이다. 실제로 독일은 협약 제7조 제2항을 ‘또는’으로 해석하는 것을 “조문의 현대적 이해”(contemporary understanding of the provision)라고 하며 이러한 해석이 “기선과 수역의 외측한계를 고정하고자 하는 국가들에게 법적 안정성을 제공”한다고 하였다.⁴⁵⁾

ILC 스타디그룹은 2023년 논의에서 “법적 안정성 개념이 유엔해양법 협약에 압축되어 있다는데 주목”하였다.⁴⁶⁾ 하지만 앞서 언급한 제7조 제2항의 활용에 대해서는 여러 견해가 제시되었을 뿐 공통된 입장을 도출하지는 못한 것으로 보인다.⁴⁷⁾

2. 경계획정

스타디그룹의 공동의장 2인은 1차 Issues Paper에서 이미 획정된 해양경계를 변동시키면 국제사회에 불안정이 초래되기 때문에 해수면 상승으로 인한 해안 변화에도 불구하고 기존의 해양경계획정을 유지할 필요가 있다고 판단하였다.⁴⁸⁾ 아울러 해수면 상승 문제는 비엔나 조약법협약 제62조 제2항에 따라 사정의 근본적 변경 원용대상이 되지 않는다고 보았다.⁴⁹⁾ 해당 조문은 사정의 근본적 변경이 조약의 종료 또는 탈퇴 사유로 원용될 수 없는 사유로 “조약이 경계선을 확정하는 경우”⁵⁰⁾를 들고 있다. 공동의장은 조약법협약이 “경계선”이라고만 규정하였지만 해양경계선도 다른 경계선과 마찬가지로 안정적으로 유지가 되어야 하기 때문

45) Federal Republic of Germany, Sea-level rise in relation to international law, Written Statement 71st and 72nd ILC Report (30 June 2022), https://lega.lun.org/ilc/sessions/74/pdfs/english/slr_germany.pdf (2023.08.31. 최종방문), p. 2.

46) Report of the International Law Commission, Seventy-fourth session, A/78/10(2023), para. 143.

47) Ibid., para. 147.

48) ILC, First issues paper (2020), supra note 27, para. 141.

49) Ibid., para. 141.

50) 비엔나 조약법협약 제62조 제2항(a).

에 제62조 제2항의 ‘경계선’에 포함된다고 하였다.⁵¹⁾ 경계획정협정이나 국가들의 의견에서 드러난 국가실행 또한 해수면 상승에도 불구하고 기존의 해양경계획정을 유지하는 것을 지지하고 있다. 실제로 해수면 상승을 이유로 한 경계획정의 변경을 명시적으로 규정한 협정은 전무하며 기존 협정들은 해양경계합의의 영구적 성격을 규정하거나 아예 개정조항을 두지 않는 모습을 보인다고 한다.⁵²⁾

2021년 ILC 스터디그룹 논의에서 일부 위원은 해양경계의 영구적 성격에 동의하였지만 다른 일부는 추가 연구가 필요하다는 의견을 표명하였다. 예를 들어 제62조 제2항에 해수면 상승 이슈가 적용되는지 문제에 대한 추가 연구를 언급하였다.⁵³⁾ 이에 따라 공동의장은 2023년 제출한 추가 문서에서 해수면 상승이 사정의 근본적 변경 사유로 인정되어 해양경계협정의 종료 사유로 원용될 수 있다는 의견을 표명한 국가는 전혀 없었다고 밝혔다. 그리고 제62조의 대상과 목적을 고려할 때 해양경계에 적용되지 않을 이유가 없다는 결론을 제시하였다.⁵⁴⁾ 그뿐만 아니라 공동의장은 “경계선의 안정성과 최종성 원칙은 국제법상 잘 확립되어 있다”고⁵⁵⁾ 하였다. 공동의장의 결론은 타당하다고 본다. 연안국의 자국 수역 선포와 달리 해양경계획정은 2개국 이상의 합의가 필요하며 국가 간 ‘약속은 지켜져야’ 하기 때문이다.⁵⁶⁾ 이처럼 공동의장의 결론은 타당하지만 공동의장이 추가 문서에서 제시한 근거는 부족해 보인다. 공동의장은 선택적으로 육지 경계와 해상 경계가 모두 동일한 경계라고 전제하고 문서를 작성한 것으로 생각된다. 공동의장은 2023년 문서에서 경계선의 안정성과 최종성 원칙을 언급하면서 여러 국제 판결에서 확립되었다고 하였는데, 이들이 인용한 1962년 *Temple of Preah Vihear (Cambodia v. Thailand)*, 1994년 *Territorial Dispute (Libyan Arab Jamahiriya/Chad)*, 2007년 *Territorial and Maritime Dispute (Nicaragua v. Colombia)* 판

51) ILC, First issues paper (2020), supra note 27, para. 141.

52) Ibid., para. 141.

53) ILC Report 2021, supra note 35, para. 281.

54) ILC, Additional paper (2023), supra note 37, para. 120.

55) Ibid., para. 100.

56) ILC Report 2021, supra note 35, para. 281.

결은 모두 육지 경계에 관해서 안정성과 최종성을 의미한 것이었으며 해양 경계에 관한 것은 아니었다.⁵⁷⁾ 육지와 해양 경계 간 차이가 존재하는 것 또한 사실이기 때문에⁵⁸⁾ 공동의장이 근거 제시를 할 때 해양 경계에서 적용된 사례를 제시하였다더라면 보다 설득력이 있었을 것이다. 실제로 2023년 스터디그룹 논의에서 해양법상 “경계의 법적 안정성은 제한적 적용”만을 갖는다는 의견이 제시되기도 하였다.⁵⁹⁾

공동의장은 국가실행이 어느 정도 존재하지만 법적 확신 존재가 불확실하여 해수면 상승시 해양경계 고정에 대한 국제관습이 형성되었다고 결론내리지는 못하였다.⁶⁰⁾ 국제관습 형성을 확인하기에는 형성 요소가 충족되지 못하였다는 것이다. 이러한 가운데 2022년 7월 1일 솔로몬제도와 피지는 배타적 경제수역과 대륙붕 경계획정에 합의하였는데 양국은 기후변화로 인한 해수면 상승 및 해양경계에 미칠 잠재적 영향과 상관없이 양국의 해양수역의 영속성(permanence)을 선언하였다.⁶¹⁾ 앞으로 이 지역에서 새로 체결되는 협정도 솔로몬제도와 피지의 경우처럼 해수면 상승 문제를 포함할 것으로 생각되는데 이러한 국가실행은 법적 확신의 증거로도 활용될 수 있을 것이다.⁶²⁾

3. 섬의 지위

해수면 상승은 기존의 해양지형의 지위에 영향을 미칠 수 있다. 만조시에도 수면으로 노출되어 있던 섬 또는 암석이 해수면 상승의 결과 간조노출지와 같은 상황에 놓일 수 있다. 섬의 지위 변화 문제와 관련된 국제판결은 남중국해 중재판정뿐인데 이마저도 해수면 상승과 관련된 것

57) ILC, Additional paper (2023), supra note 37, para. 100.

58) Ibid., para. 106 and footnote 237.

59) ILC Report 2023, supra note 46, para. 165.

60) ILC, First issues paper (2020), supra note 27, para. 141.

61) “Inside the Fiji-Solomon Islands Maritime Boundary Agreement”, Solomon Islands Government Portal (July 12, 2022), <https://solomons.gov.sb/inside-the-fiji-solomon-islands-maritime-boundary-agreement/> (2023.08.31. 최종방문).

62) Yearbook of the International Law Commission (2018), vol. II, part two, Text of the draft conclusions on identification of customary international law, p. 91, Conclusion 10 참조,

은 아니다.⁶³⁾

이러한 상황에서 ILC 스터디그룹 공동의장은 1차 Issues Paper에서 섬의 지위에 관하여 다음과 같은 의견을 제시하였다. 공동의장은 섬이 해수면 상승에 따라 유엔해양법협약 제121조 제3항에 따른 암석이 되면 연안국이 상당 부분의 수역을 잃게 되는데 이에 대한 국가실행은 일치하지 않는다고 지적하였다.⁶⁴⁾ 그리고 공동의장은 2016년 남중국해 중재판정을 분석하였다. 공동의장이 주목한 판정의 내용은 해양지형의 법적 지위는 해양지형의 자연적 상태에서, 즉 인간의 인위적 개입이 없는 상태에서 해당 지형이 섬인지, 암석인지를 판단하여야 한다는 점이었다.⁶⁵⁾ 하지만 공동의장이 지적한 바와 같이 남중국해 중재판정이 유일한 판정이다 보니 자연적 이유에 따른 지형의 물리적 변화가 섬의 지위를 변경시키는지에 대한 국가실행, 학설이 부족한 것이 사실이다.

공동의장의 1차 Issues Paper에 따르면 기점으로 활용된 섬이 해수면 상승으로 영구적으로 소멸될 경우 기점의 역할을 하지 못하며 섬 자체의 영해는 사라질 수 있다.⁶⁶⁾ 그리고 섬이 해수면 상승으로 간조노출지 또는 암석으로 변경되거나 완전히 소실되는 경우 해양경계를 위한 기점으로 사용하지 못할 수도 있다. 다만 영해의 폭을 넘지 않는 거리에 위치하는 간조노출지인 경우는 영해기선으로 사용가능하다.⁶⁷⁾ 그리고 섬이 간조노출지나 암석이 되는 경우 또는 완전히 소실되는 경우 해양경계획정에서 관련사정으로 해당 지형이 고려되지 않을 수 있다.⁶⁸⁾ 공동의장은 본토 육지지형의 기선은 법적 안정성을 강조하며 해수면 상승에도 불구하고 기선을 고정하는 것이 적절하다는 의견인 반면 섬의 수몰시에는 기점과 해양권원이 소실될 수 있는 것으로 본다. 본토의 기선과 수몰 섬의

63) 김원희, 앞의 주 6, 18면.

64) ILC, First issues paper (2020), supra note 27, para. 218.

65) Ibid., paras. 199-203; PCA Case no. 2013-19 in the Matter of the South China Sea Arbitration before an Arbitral Tribunal Constituted under Annex VII to the 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea between the Republic of the Philippines and the People's Republic of China, Award of 12 July 2016 (merits), para. 541.

66) ILC, First issues paper (2020), supra note 27, paras. 145-148.

67) Ibid., paras. 145-148.

68) Ibid.

기점, 권원 문제를 구분한 것이다. 본토의 기선 문제에 있어서는 법적 안정성을 확보하기 위해서 물리적인 변화를 반영하지 않는 방식을 선호한 것인데, 섬의 경우에는 그렇지 않았다. 2023년 ILC 스터디그룹이 주목한 바와 같이 법적 안정성이 유엔해양법협약에 함축되어 있다면 법적 안정성의 측면에서 섬의 기점을 고정하는 것이 논리적으로 타당하다고 주장할 수도 있을 것이다. 하지만 섬의 수몰에도 불구하고 기점이나 해양권원을 인정한다면 과도한 ‘법적 의제’가 될 수 있기 때문에 본토 기선 문제와 섬의 문제를 구별한 것으로 생각된다.

공동의장은 해수면 상승으로 인해 제기되는 인공섬의 지위에 대해서도 다루었다. 공동의장은 연안이나 해양지형(섬 등)을 보존하거나 강화하는 국가의 조치는 국제법상 허용된다고 보고 있으며, 국가실행도 해양권원 유지를 위한 인공적 조치를 긍정한다고 본다.⁶⁹⁾ 그러나 공동의장은 어느 정도의 인공적 조치가 해양지형의 ‘자연적으로 형성된’ 지형의 성격을 유지시키는지에 대한 합의가 없다는 점을 지적하였다.⁷⁰⁾ 아울러 공동의장이 주목한 것은 해수면 상승에 따라 국가가 받은 영향의 정도가 국가별로 상이하므로 그 결과 형평과 공정성 문제, 비용 부담의 문제가 제기된다는 것이었다. 이러한 점에서 보존, 강화조치는 모든 국가가 활용할 수 있는 해수면 상승에 대응하는 방법이라 볼 수 없다.⁷¹⁾

섬의 지위 인정은 그간 해양법적 문제로 인식되어 왔으며 따라서 유엔해양법협약 상의 섬의 지위를 충족하는지를 기준으로 판단되었다. 여기서 중요한 것이 바로 “바닷물로 둘러싸여 있으며, 밀물일 때에도 수면 위에 있는, 자연적으로 형성된 육지지형”⁷²⁾이라는 지형적 요소였다. 다만 섬의 세부 유형을 분류할 때만 ‘인간의 거주 가능성’, ‘독자적 경제활동 유지’라는 비 지형적 요소를 고려하였다.⁷³⁾ 이러한 점에서 기후변화의 결과 발생한 해수면 상승으로 인하여 섬의 지위 보전을 논할 때 형평과 공정성과 같은 비 지형적인 가치적 요소를 고려해야 한다는 공동의장

69) Ibid., paras. 211-212, 218.

70) Ibid., para. 218.

71) Ibid., paras. 216-218.

72) 협약 제121조 제1항.

73) 협약 제121조 제3항.

의 주장은 주목할만하다. 자연적 요소에 근거한 해양법적 해양지형 개념이 변화할 수도 있는 계기가 될 수 있기 때문이다.

공동의장의 1차 Issues Paper는 해수면 상승과 관련하여 인공섬 이슈에 대하여 다양한 각도에서 문제제기를 하고 있지만 적절한 해답은 제시하지 못하고 있다. 특히 “섬은 “자연적으로 형성된” [지형]으로 정의되지만 유엔해양법협약 또는 1958년 협약 또는 국제법의 성문화된 연원에서 “인공”섬이 무엇인지에 대한 일반적으로 수락된 기준에 관한 정의는 없다”⁷⁴⁾고 밝히고 있다. 하지만 유엔해양법협약 제121조에 근거하여 인공섬의 개념 내지 일부 기준은 도출할 수 있었을 것으로 보인다.

제121조 제1항은 섬을 “자연적으로 형성된 육지지역”으로 규정하고 있다. 따라서 자연적이 아닌 인공적으로 형성된 육지지역은 섬이 아닌 인공섬이 된다고 볼 수 있다.⁷⁵⁾ 즉, 다른 조건은 제121조 상의 섬과 대동소이하나 형성 방식에서 차이가 있는 것이다. 인공적으로 형성되었다는 의미는 인간의 개입을 말하게 된다. 중요한 점은 기준에 자연적으로 형성된 해양지형에 인간의 개입이 투입된 경우와 그렇지 않은 경우를 구별해야 하는 것이다. 전자의 경우 앞서 공동의장이 말한 바와 같이 연안 보존 조치나 간척사업의 일환으로 볼 수 있다. 인공섬은 이와 달리 완전한 無(즉 육지지형이 없는 경우)에서 有(육지지형)를 형성하는 경우만을 의미한다고 보는 것이 적절하다.⁷⁶⁾

해수면 상승으로 인한 인공섬 건설의 문제는 남중국해 중재재판에서 문제가 된 인공 구조물 설치 건과는 구별된다고 볼 수 있다. 해수면 상승과 관련한 인공섬 문제는 자국의 영토 확장의 의도가 아닌 기존의 영토의 소실을 막기 위한 장치, 또는 기존 영토를 대체하기 위한 장치로서 논의된다는 점에서 차이가 있다. 물론 해수면 상승의 경우도 자연적인 현상이지만 그 원인은 결국 인간활동에 따른 기후변화라는 점에서 전적으로 자연적인 현상이라고만 볼 수 있는가라는 점을 고려할 필요는 있다.⁷⁷⁾

74) ILC, First issues paper (2020), supra note 27, para 218(e).

75) H.J. Kim, “Les îles artificielles,” in *Les îles et le droit international* (Société française pour le droit international, Pedone, 2020), pp. 186-189.

76) Ibid., pp. 187-188.

IV. 유엔해양법협약 제12부의 기후변화 이슈 적용가능성

앞선 검토에서 기후변화의 결과 중 하나인 해수면 상승이 협약이 근간으로 삼고 있는 수역 구분에 어떠한 영향을 주는지 살펴보았다. 유엔해양법협약 중 기후변화와 특히 관련이 높은 부분은 제12부 ‘해양환경의 보호와 보전’ 규정일 것이다. 기후변화와 같이 유엔해양법협약 채택 이후 발생한 국제환경이슈가 해양에 영향을 미칠 경우, 유엔해양법협약이 이에 적용될 수 있는가라는 질문을 제기해볼 필요가 있다. 질문의 답을 찾기 위해서 본 글에서는 협약 해석을 통한 적용가능성을 검토해보도록 하겠다.

1. 발전적 해석

유엔해양법협약 채택 당시는 기후변화가 해양에 미치는 영향을 인지하지 못하였고 따라서 협약에 이러한 내용이 반영되지 못하였다. 이처럼 협약 해석시 협약 채택 이후에 발생한 사정이 고려되어야 한다는 해석론이 제기되고 있다. 조약이 “적용 당시의 사정과 법에 비추어” 해석되어야 한다는 발전적 해석이 이에 해당한다.⁷⁸⁾ 발전적 해석 방식은 주로 인권협약이 “살아있는 문서”⁷⁹⁾로서 의미를 갖기 위해 논의된 해석 방식이나⁸⁰⁾ 현재는 다양한 국제재판소에서 이용되고 있다. 유엔해양법협약의

77) S. Kaye, “The Law of the Sea Convention and Sea Level Rise after the South China Sea Arbitration”, International Law Studies Series (U.S. Naval War College), vol. 93 (2017), p. 431.

78) Yearbook of the International Law Commission (2018), vol. II, part two, subsequent agreements and subsequent practice in relation to the interpretation of treaties, text of the draft conclusions and commentaries thereto, Conclusion 8, p. 56(2).

79) European Court of Human Rights (Chamber), Case of Tyrer v. The United Kingdom (Application no. 5856/72), Judgment of 25 April 1978, [https://hudoc.echr.coe.int/fre#%22itemid%22:\[%22001-57587%22\]](https://hudoc.echr.coe.int/fre#%22itemid%22:[%22001-57587%22]), para. 31.

80) M. Fitzmaurice, “Interpretation of Human Rights Treaties”, in The Oxford Handbook of

환경보호, 보전 관련 규정이 발전적 해석이 대상이 될 수 있다는 점에 대하여 여러 국제법학자들도 동의하고 있다.⁸¹⁾

발전적 해석은 비엔나 조약법협약 제31조와 제32조에 규정된 조약 해석 규칙과 다른 별도의 해석 방법이 아니며 해당 규정의 적용의 결과이다. ILC는 2018년 채택한 ‘조약 해석과 관련된 추후합의 및 추후관행 결론’에서 국제재판소의 경향을 분석하며 이를 확인한 바 있다.⁸²⁾ ILC는 결론 8에서 조약법협약 제31조 제3항(a)와 (b)에 규정된 추후합의 및 추후관행이 발전적 해석에 사용될 수 있다고 하였다.⁸³⁾ 학자에 따라서는 발전적 해석이 조약법협약 제31조 제1항에서 추론될 수 있다고 보거나⁸⁴⁾ 특히 제31조 제3항(c)와 관련이 있다고 보기도 한다.⁸⁵⁾

ICJ는 Dispute regarding Navigational and Related Rights 사건에서 “당사자들이 조약에서 일반적 용어(generic terms)를 사용하는 경우 당사자들이 필연적으로 그 용어의 의미가 시간의 흐름에 따라 발전할 가능성이 있음을 인지”하였으며 “조약이 매우 오랜 기간 동안 또는 “지속적인 기간” 동안 발효된 경우 당사자들은 일반규칙으로 이들 용어가 발전적 의미를 가짐을 의도했다고 추정되어야 한다”고 하며 발전적 해석을 인정하기도 하였다.⁸⁶⁾ 국제해양법재판소(ITLOS) 해저재판부도 2011년 심해저 활동에 관한 국가의 책임과 의무에 관한 권고적 의견에서 상당한

International Human Rights Law (D. Shelton (ed.), Oxford University Press, 2013), p. 750.

81) 그 예로 C. Kojima, “South China Sea Arbitration and the Protection of the Marine Environment: Evolution of UNCLOS Part XII Through Interpretation and the Duty to Cooperate”. Asian Yearbook of International Law, volume 21 (2015), p. 170.

82) Yearbook of the International Law Commission (2018), supra note 78, Conclusion 8, p. 57 (8). 통합적인 견해로 M. Fitzmaurice, supra note 80, pp. 747-748.

83) Yearbook of the International Law Commission (2018), supra note 78, Conclusion 8, p. 56

84) 김민철, “남극해 포경사건에 대한 조약해석 관점에서의 재조명: 母조약과 일체를 이루는 부속문서를 통해 개정되는 다자조약의 발전적 해석”, 서울국제법연구, 제25권 제2호(2018), 12-13면.

85) R. Gardiner, “The Vienna Convention Rules on Treaty Interpretation”, in The Oxford Guide to Treaties (D.B. Hollis (ed.), Oxford University Press, 2012), p. 499; A. Boyle, “Further Development Of The Law Of The Sea Convention: Mechanisms For Change”, International & Comparative Law Quarterly, vol. 54, issue 3 (2005), 567,

86) Dispute regarding Navigational and Related Rights (Costa Rica v. Nicaragua), Judgment, I.C.J. Reports 2009, para. 66.

주의의무가 “시간의 흐름에 따라 발전”할 수 있으며 따라서 과학과 기술의 발전에 따라 협약상 요구되는 조치가 달라질 수 있음을 지적한 바 있다.⁸⁷⁾

요컨대, ICJ가 제시한 발전적 해석이 가능한 경우에 해당하기 위해서는 일반적 용어의 사용을 통해 당사자들이 발전적 가능성을 인지하고 조약이 오랜 기간 시행되어 당사자들이 용어에 대한 발전적 의미를 의도했음이 추정될 수 있어야 한다.⁸⁸⁾ 이에 비추어 볼 때 유엔해양법협약 제1조 제1항 4호의 해양환경오염 개념은 발전적 해석이 가능한 용어라 생각된다.

해당 규정에 따른 해양환경오염 정의는 다음과 같다.

“해양환경오염”이라 함은 생물자원과 해양생물에 대한 손상, 인간의 건강에 대한 위험, 어업과 그 밖의 적법한 해양이용을 포함한 해양활동에 대한 장애, 해수이용에 의한 수질악화 및 쾌적도 감소 등과 같은 해로운 결과를 가져오거나 가져올 가능성이 있는 물질이나 에너지를 인간이 직접적으로 또는 간접적으로 강어귀를 포함한 해양환경에 들여오는 것을 말한다.

유엔해양법협약은 1994년 발효된 이래로 종료기간을 정하지 않은 채 2023년 9월 현재까지도 발효된 상태로, ICJ가 제시한 두 번째 요건을 충족한다. 아울러 제1조 제1항 4호의 “해양환경오염” 정의를 보면 협약성안자들이 일반적 용어를 사용했음을 알 수 있다. 실제로 국제법학자들도 발전적 해석이라고 규정하진 않았지만 CO₂ 발생으로 인한 기후변화의 해로운 결과가 제1조 제1항 4호의 해양환경오염 정의에 포함될 수 있다고 본다.⁸⁹⁾ 앞선 논의에서 CO₂ 배출로 인한 기후변화가 해수 온도 상승, 해양 산성화 등을 초래하여 해양환경에 해로운 결과를 온다는 점을 이미 설명하였다.⁹⁰⁾ 협약에 따르면 해양환경오염은 해양환경에 “해로

87) Responsibilities and obligations of States with respect to activities in the Area, Advisory Opinion, 1 February 2011, ITLOS Reports 2011, para. 117.

88) 이에 맞춰 협정 해석을 한 경우는 김민철, 앞의 주 84, 32-46면; H.J. Kim, “What did the Republic of Korea and Japan mean by the term “joint development” in their 1974 agreement?”, Marine Policy, vol. 117 (2020), pp. 4-5.

89) 그 예로 N. Oral, supra note 19, p. 25; 민영훈, “기후변화에 따른 해수면 상승의 부정적 영향과 국가책임에 관한 소고”, 해사법연구, 제35권 제1호(2023), 61-62면.

은 결과를 가져오거나 가져올 가능성이 있는 물질이나 에너지를 인간이 직접적으로 또는 간접적으로 강어귀를 포함한 해양환경에 들어오는 것”이다. 국제법적으로 문제가 되는 기후변화는 “인간활동에 직접 또는 간접으로 기인”⁹¹⁾한 기후의 변동, 즉 인간이 초래한 현상이다. 그리고 협약 규정은 ‘간접적으로 해양환경에 들어오는 것’ 또한 해양환경오염으로 보기 때문에 인간활동에 의해 CO₂가 해양에 직접적으로 배출되지 않더라도 대기 중 CO₂ 배출도 해양환경오염에 해당될 수 있다.⁹²⁾ 유엔해양법협약 주해의 내용을 검토하더라도 CO₂ 배출로 인한 기후변화의 부정적 효과가 협약 제1조 제1항 4호의 해양환경오염에 포함된다는 결론을 도출할 수 있다. 2017년 주해에 따르면 해당 규정은 “현재 및 미래의 모든 해양오염원을 포함할 수 있는 해양오염에 대한 열린 정의”⁹³⁾이며 “오염은 파악하기 어려운 개념이며 해양 오염 물질의 범위는 시간이 지남에 따라 달라질 수 있다.”⁹⁴⁾ 따라서 협약의 해양환경오염 개념에 기후변화로 인한 부정적 영향이 포함될 수 있다.⁹⁵⁾

발전적 해석의 결과 인간활동에 의한 CO₂ 배출이 협약상 해양환경오염에 해당되며, 따라서 해당 행위는 협약 제12부 규정의 적용대상이 될 수 있다.⁹⁶⁾ 예를 들어 제194조는 해양환경 오염의 방지, 경감 및 통제를 위한 조치에 관한 규정으로 ‘모든 오염원’에 적용되기 때문에 해양환경오염에 포함되는 기후변화를 초래하는 CO₂ 배출에도 적용된다.⁹⁷⁾ 제3항에서 “이 부에 따라 취하여진 조치는 해양환경의 모든 오염원을 다룬다. 이러한 조치는 특히 다음의 사항을 가능한 한 가장 극소화시키기 위한

90) 본 글의 II-1 참조.

91) 기후변화협약 제1조 제2항.

92) A. Boyle, “Protecting the Marine Environment from Climate Change: The LOSC Part XII Regime”, in *The Law of the Sea and Climate Change: Solutions and Constraints* (E. Johansen et al. (eds.), Cambridge University Press, 2020), pp. 84-85.

93) Y. Tanaka, “Article 1”, in A. Proelss (ed.), *United Nations Convention on the Law of the Sea: A Commentary* (Bloomsbury, 2017), p. 23.

94) *Ibid.*, p. 24.

95) A. Boyle, “Protecting the Marine Environment from Climate Change: The LOSC Part XII Regime”, *supra* note 92, p. 85.

96) *Ibid.*

97) *Ibid.*, p. 86.

조치를 포함한다”고 규정하고 있는데 “특히 (...) 포함한다”라는 표현을 통해 제3항에서 열거한 오염원에 대한 조치는 예시적임을 알 수 있다. 따라서 기후변화를 초래하는 CO2 배출이 해양환경오염에 해당하게 되면 결과적으로 제194조 제3항의 적용대상이 된다.⁹⁸⁾ 2016년 남중국해 중재재판소는 제192조와 제194조가 국가 자신의 행위뿐 아니라 자국 관할이나 통제 하에서의 행위에 대해서도 적용된다고 밝힘으로써 국가의 상당한 주의의무가 있음을 명확히 하였다.⁹⁹⁾ 기후변화를 초래하는 CO2 배출이 국가가 아닌 사인에 의하여 많이 이뤄지기 때문에 이러한 해석은 협약이 기후변화 문제에 활용될 가능성을 높인다.¹⁰⁰⁾

2. 기타 적용가능한 국제법규칙의 활용

다음으로 유엔해양법협약 해석시 기후변화협약이나 파리협정과 같은 국제법규칙을 활용할 수 있는지에 대하여 살펴보도록 하겠다.

가. 비엔나 조약법협약 제31조 제3항(c)의 적용

2016년 남중국해 중재재판소는 유엔해양법협약 제12부 제192조에 대하여 “비록 일반적인 표현으로 작성되었지만, 제192조가 당사국에게 의무를 부과하며, 그 내용은 제12부의 다른 규정과 기타 적용가능한 국제법규칙에 의해 알 수 있다는 것이 잘 확립되어있다고 본다”¹⁰¹⁾고 하였다. 구체적으로 재판소는 제192조가 “협약 제237조에 규정된 바와 같이” 해양환경 보호·보전을 위한 다른 협정상 의무를 “참조(reference)”하여 상세해진다고 하였다.¹⁰²⁾ 중재재판소가 협약 해석시 이러한 방식에 따라 언급한 국제법규칙은 멸종위기에 처한 야생동식물종의 국제거래에 관한 협약(CITES)였다. 관련 중재판정문에 따르면 “CITES는 필리핀과 중국을 포함하여 거의 보편적으로 준수되고 있으며, 재판소의 견해에 따

98) Ibid.

99) South China Sea Arbitration, supra note 65, para. 944.

100) N. Oral, supra note 19, p. 25.

101) South China Sea Arbitration, supra note 65, para. 941.

102) Ibid., para. 942.

르면 협약 제192조 및 제194조 제5항의 내용을 알리는 일반 국제법의 일부를 구성한다.”¹⁰³⁾ CITES가 협약 규정의 내용을 상세히 하는데 활용된 이유는 ‘거의 보편적으로 준수’되고 있는 ‘일반 국제법의 일부’이기 때문이었다.¹⁰⁴⁾ 남중국해 중재판정이 내려진 2016년 7월 기준으로 총 182개국 이 CITES의 당사국이었다.¹⁰⁵⁾ 2023년 8월 현재 파리협정의 당사국은 195개국이다.¹⁰⁶⁾ 남중국해 중재판정의 판단에 따르면 파리협정 또한 ‘거의 보편적으로 준수’되고 있어 ‘일반 국제법의 일부’로서 유엔해양법협약 제12부의 규정 해석 때 활용될 수 있을 것이다. 하지만 중재재판소는 이와 같이 다른 국제법규칙을 활용한 협약 해석에 대한 법적 근거를 명시적으로 제시하지 않았다. 중재재판소가 언급한 제237조 제1항은 “이 부의 규정은 해양환경의 보호·보전과 관련하여 이미 체결된 특별협약과 협정에 따라 국가가 지는 특정한 의무 및 이 협약에 규정된 일반원칙의 증진을 위한 협정의 체결에 영향을 미치지 아니한다.”고 규정한다. 협약 전 체결된 경우에 적용되는 제1항 1문의 앞부분(“특별 협약과 협정”)과 달리 협약 이후 체결되는 합의는 “이 협약에 규정된 일반원칙의 증진을 위한 협정의 체결”이라고 표현되었다. 2017년 협약 주해에 따르면 여기서 “협정”이라는 표현은 제237조 제1항에서 말하는 ‘유엔해양법협약 이후 체결되는 협정’이 반드시 해양 환경 보호, 보전에만 관련되지 않아도 된다는 의미로 해석될 수 있다.¹⁰⁷⁾ 기후변화의 부정적 영향으로 인한 해양오염이 협약 제194조의 적용대상이 되는 것을 고려할 때, 제237조 제1항의 “이 협약에 규정된 일반원칙의 증진을 위한 협정의 체결”에 파리협정이 포함될 수 있다고 결론 내릴 수 있다. 그런데 제237조 제1항은 유엔해양법협약이 다른 협약, 협정을 통한 해양환경 보호 및 보

103) Ibid., para. 956.

104) C. Kojima, supra note 81, p. 174.

105) CITES, List of Contracting Parties, <https://cites.org/eng/disc/parties/chronolo.php> (2023.08.10. 최종방문)

106) UN Treaty Collection, Status of Treaties: Paris Agreement, https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-7-d&chapter=27&clang=en (2023.08.10. 최종방문).

107) D. Czybulka, “Article 237”, in A. Proelss (ed.), United Nations Convention on the Law of the Sea: A Commentary (Bloomsbury, 2017), p. 1600.

전 규범의 발전을 막지 않는다는 의미이다. 따라서 제237조 제1항에만 근거하여 유엔해양법협약의 해석에서 다른 국제법협약, 협정이 활용될 수 있다고 할 수는 없다.

이러한 점에서 조약 해석시 문맥과 함께 “당사자 간의 관계에 적용될 수 있는 관련 국제법 규칙”이 고려되어야 한다고 규정한 비엔나 조약법협약 제31조 제3항(c)에 주목할 필요가 있다.¹⁰⁸⁾

“당사자 간의 관계에 적용될 수 있는 관련 국제법 규칙”에서 국제법 규칙은 “당사자 간의 관계”를 구속하는 법적 구속력있는 규칙을 의미한다고 생각된다. 우선 “적용될 수 있는”을 “당사자 간”에 “문제가 되는 주제를 다루는”으로 해석하게 된다면 제31조 제3항(c)의 “관련 국제법 규칙”에서 관련(relevant)이라는 표현과 의미가 중복되기 때문이다.¹⁰⁹⁾ 한편 제31조 제3항(c)의 “당사자 간의 관계”의 의미에 대해서는 분쟁 당사자 간의 관계, 원 조약의 모든 당사자 간의 관계, 그리고 원 조약 해석에 대한 공통된 이해를 확인할 수 있을 정도로 충분한 수의 원 조약의 당사자 간의 관계 등, 총 3가지로 해석될 여지가 있다.¹¹⁰⁾ WTO EC-Biotech Products 사건 패널은 제31조 제3항(c)의 “당사자 간의 관계에 적용될 수 있는 관련 국제법 규칙”은 원 조약(사건에서 WTO 협정)의 모든 당사자 간에 적용될 수 있는 국제법 규칙이어야 한다고 해석하여¹¹¹⁾ 두 번째 견해를 지지하였다. 비엔나 조약법협약 제31조 제3항 전반에서 강조하는 것은 조약 당사자의 공통된 이해를 확인할 수 있는

108) 이러한 견해로 A. Boyle, “Protecting the Marine Environment from Climate Change: The LOSC Part XII Regime”, supra note 92, p. 88, 주 45. 단, Boyle 교수는 이와 같은 가능성을 제시하였으나 구체적인 적용 방식에 대해서는 논하지 않았다. 한편 남중국해 중재재판소의 판단이 비엔나 조약법협약 제31조 제3항(c)의 적용이라고 본 견해는 C. Kojima, supra note 81, p. 174.

109) D.H. Regan, “Sources of International Trade Law: Understanding What the Vienna Convention Says About Identifying and Using ‘Sources For Treaty Interpretation’”, in The Oxford Handbook of the Sources of International Law (J. d’Aspremont and S. Besson (eds.), Oxford University Press, 2017), p. 1058.

110) Ibid., pp. 1058-1060.

111) WTO Reports of the Panel, European Communities — Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products, WT/DS291/R, WT/DS292/R, WT/DS293/R (adopted on 21 November 2006), paras. 7.68-7.71.

원 조약문 외의 추후합의, 추후관행, 국제법 규칙은 “권위있는 해석수단”¹¹²⁾이라는 점이다. 이러한 점에서 해석에서 고려되어야 하는 국제법 규칙은 원 조약인 유엔해양법협약의 모든 당사국이 당사국인 조약 내지는 최소한 유엔해양법협약의 모든 당사국의 공통된 이해를 반영한다고 볼 수 있을 정도로 많은 수의 협약 당사국이 가입한 조약이어야 할 것이다. 2023년 8월 현재 유엔해양법협약 당사국 수는 169개국으로 이들 중 기후변화협약에 가입한 국가는 체코를 제외한 168개국이다.¹¹³⁾ 한편 유엔해양법협약 당사국 중 파리협정에 가입한 국가는 슬로바키아를 제외한 168개국이다.¹¹⁴⁾ 이처럼 유엔해양법협약 당사국 중 단 한 개 국가씩을 제외하고 모든 당사국이 기후변화협약과 파리협정의 구속을 받기 때문에 이들 두 문서는 ‘최소한 유엔해양법협약의 모든 당사국의 공통된 이해’를 반영하는 국제법 규칙으로 볼 수 있고 따라서 비엔나 조약법협약 제31조 제3항(c)의 해석수단에 해당한다고 생각된다. 제31조 제3항은 조약 해석시 조약문의 문맥과 함께 당사자 간의 관계에 적용될 수 있는 관련 국제법 규칙이 “고려”되어야 한다고 규정한다. 여기서 고려된다(*be taken into account*)는 의미는 제31조 제1항의 해석 일반규칙 보다 열등한 규칙임을 뜻하지 않는다. 일반규칙을 적용한 해석과 제3항의 요소들을 고려한 해석을 검토하여 최종적으로 조약문의 의미를 결정해야 한다는 것이다.¹¹⁵⁾ 이처럼 조약해석규칙에 따르면 기후변화협약과 파리협정은 유엔해양법협약 제12부 규정 해석시 고려되어야 한다.

112) Yearbook of the International Law Commission (2018), *supra* note 78, Conclusion 3, p. 30; D.H. Regan, *supra* note 109, pp. 1057-1058.

113) UN Oceans & Law of the Sea, Chronological lists of ratifications of, accessions and successions to the Convention and the related Agreements, https://www.un.org/Depts/los/reference_files/chronological_lists_of_ratifications.htm#The%20United%20Nations%20Convention%20on%20the%20Law%20of%20the%20Sea (2023.08.15. 최종방문); UN Climate Change, Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change, <https://unfccc.int/process/parties-non-party-stakeholders/parties-convention-and-observer-states> (2023.08.15. 최종방문).

114) UN Oceans & Law of the Sea, *supra* note 113; UN Treaty Collection, Status of Treaties: Paris Agreement, https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-7-d&chapter=27&clang=_en (2023.08.10. 최종방문).

115) R. Gardiner, *supra* note 85, p. 481.

나. 유엔해양법협약상 반정 규정

다음으로 유엔해양법협약 제12부의 반정(renvoi) 규정을 활용하는 방식을 고려해볼 수 있다. 제12부에는 외부 국제법규칙을 명시적으로 언급하고 있는 규정들이 있다. 백진현 재판관은 ITLOS의 소지역 수산 위원회(Sub-Regional Fisheries Commission: SRFC) 권고적 의견 요청 사건의 개별의견에서 이러한 규정의 중요성을 지적한 바 있다. 백 재판관은 유엔해양법협약이 “먼저 일반적인 의무를 정한 다음 다른 법적 문서에서 발전된 규칙이나 표준을 참조하고 협약의 범위에 통합”한다고 협약의 특징을 지적하였다. 이러한 협약의 태도는 두 가지 목적이 있는데 우선 협약에 규정된 일반적 의무에 구체적인 내용을 부여하기 위한 것이며, 아울러 외부 국제문서를 토대로 협약상 일반적 의무의 내용을 계속 업데이트 할 수 있도록 하여 협약이 장기적인 관점에서 “유효성”을 확보하기 위한 목적이기도 하다는 것이다.¹¹⁶⁾

실제로 협약 제12부 제207조 제1항과 제212조 제1항은 “국제적으로 합의된 규칙, 기준 및 권고관행과 절차를 고려하여”라는 표현으로, 그리고 협약 제211조 제2항과 제226조 제1항(a)는 “일반적으로 수락된 국제 규칙 및 기준”이라는 표현으로 외부 국제법 규칙을 언급하고 있다. 후자 조항들은 선박에 의한 오염, 외국선박조사와 관련된 것으로 기후변화와 보다 관련이 높은 조문은 전자이다. 전자 조항들에 따르면 국가들은 육상오염원 또는 대기로부터 또는 대기를 통한 해양오염 방지, 경감, 통제를 위해 국내 법령을 제정할 의무가 있다. 이 때 국가들은 “국제적으로 합의된 규칙, 기준 및 권고관행과 절차를 고려”하여 법령을 제정해야 한다. “국제적으로 합의”되었다는 의미는 각국이 실제로 이 규칙에 동의하지 않았더라도 국제적으로 합의가 되었다면 국가는 이 규칙을 고려할

116) Separate opinion of Judge Paik, in Request for Advisory Opinion submitted by the Sub-Regional Fisheries Commission, Advisory Opinion, 2 April 2015, ITLOS Reports 2015, https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/case_no.21/advisory_opinion_published/2015_21_SO_Paik-E.pdf (2023.08.31. 최종방문), para. 23. 해당 권고적 의견과 백진현 재판관의 ‘반정’ 조항에 대한 의견에 관해서는 김현정, “국제법상 불법·비보고·비규제 어업(IUU 어업)에 관한 기국의 의무와 책임”, 서울국제법연구, 제22권 제1호(2015), 78면 참조.

의무가 있다는 것이다.¹¹⁷⁾ 기후변화협약, 파리협정의 당사국 수¹¹⁸⁾를 고려한다면 이 문서들이 “국제적으로 합의된 규칙”에 해당함을 부인할 수 없을 것이다. 한편 유엔해양법협약 제207조 제1항과 제212조 제1항의 “고려”(taking into account)라는 표현은 “일반적으로 수락된 국제규칙과 기준”을 따르거나 이와 동등한 효력을 갖는 법령을 제정해야 한다는 제211조와 제226조의 표현과 구분된다. 2017년 협약 주해에 따르면 “고려”라는 표현은 국가들이 광범위한 자율성을 가질 수 있도록 사용된 것으로 결과적으로 국가들은 국제적으로 합의된 규칙, 기준 및 권고관행과 절차 보다 낮은 수준의 법령을 제정할 수도 있다.¹¹⁹⁾ 제3차 유엔해양법회의에서 관련 규정의 성안 논의를 보더라도 “고려”라는 표현은 국가주권을 존중하여 국가들의 자율성을 보장하려는 의도로 채택되었던 것임을 알 수 있다.¹²⁰⁾ 이러한 점에서 ‘반정’ 규정에 근거하여 유엔해양법협약을 해석할 때 기후변화 협약 규정을 활용하는 방식의 법적 효과는 제한적이라고 할 수 있다.¹²¹⁾

117) F. Wacht, “Article 207”, in A. Proelss (ed.), *United Nations Convention on the Law of the Sea: A Commentary* (Bloomsbury, 2017), p. 1384; F. Wacht, “Article 212”, in A. Proelss (ed.), *United Nations Convention on the Law of the Sea: A Commentary* (Bloomsbury, 2017), p. 1448.

118) 2023년 8월 현재 기후변화협약 당사국 수는 193개국, 파리협정 당사국 수는 195개국이다. UN Climate Change, *supra* note 113; UN Treaty Collection, *supra* note 114.

119) F. Wacht, “Article 207”, *supra* note 117, p. 1384; F. Wacht, “Article 212”, *supra* note 117, p. 1448; E.A. Kirk, “Science and the International Regulation of Marine Pollution”, in *The Oxford Handbook of the Law of the Sea* (D. Rothwell et al. (eds.), Oxford University Press, 2015), p. 526.

120) M.H. Nordquist et al. (eds), *United Nations Convention on the Law of the Sea 1982: A Commentary*, vol. IV (Martinus Nijhoff, 1991), Article 207, p. 132.

121) 한편 위와 같은 논의에 대하여 Boyle 교수는 협약 제207조 제5항 내용을 근거로, 그리고 파리협정과 같은 다른 국제문서에 가입한 유엔해양법협약 당사국에 대해서는 국제문서가 단지 고려되는 수준으로 제한되는 것은 아니라고 해석한다. A. Boyle, “Protecting the Marine Environment from Climate Change: The LOSC Part XII Regime”, *supra* note 92, p. 89-90 참조.

V. 나가며

2023년 7월이 역사상 가장 더운 달이었다는 보도가 나온 후 유엔 사무총장은 2023년 7월 27일, “지구 온난화 시대는 끝났다. 지구가 끓는 시대가 도래했다”고 발언하였다.¹²²⁾ 지표면 온도 상승과 같은 기후변화의 부정적 영향은 일상생활에서 우리가 직면하는 현실이 되고 있다. ILC가 기후변화로 인한 해수면 상승 주제에 대하여 천착하고 있는 바와 같이, 기후변화가 해양에 미치는 영향도 해양법의 주요 관심사가 되고 있다.

본 글에서는 기후변화가 초래하는 해양에서의 문제점을 지적하고 기후변화규범과 해양법 간의 상호관계에 대하여 검토하였다. 그리고 유엔해양법협약 체제에서 기후변화 관련 이슈가 다뤄질 수 있는지, 다뤄질 수 있다면 어떻게 다루어질 것인지를 살펴보았다. 구체적으로 해수면 상승으로 인해 발생하는 관할수역의 기선과 외측한계의 변동 문제, 해양경계 획정, 섬의 지위에 관한 문제가 기존 협약의 수역 기반 접근방식과 상충되지 않는지, 문제가 있다면 어떻게 해결될 수 있는지 고찰하였다. 아울러 유엔해양법협약 제12부로 대표되는 해양환경 보호 및 보전 관련 규정 해석시 기후변화협약이나 파리협정과 같은 기후변화규범이 활용될 수 있는 가능성을 검토하였다.

유엔해양법협약의 수역 기반 접근방식에 따라 해양질서는 각 국가의 주권, 주권적 권리 및 관할권이 행사되는 공간이 정해지고 여기서 연안국과 기국이 서로의 권리, 이익을 존중함으로써 유지된다. 이러한 점에서 법적 안정성 원칙에 근거하여 해수면 상승시에도 기선과 수역의 외측한계, 해양경계를 고정하는 것은 수역의 범위에 대한 기존 국가들의 동의, 합의를 존중하고 현행 해양질서를 유지한다는 의미에서 타당하다고 본

122) UN, Secretary-General, https://www.un.org/sg/en?_gl=1%2A19nd3xy%2A_ga%2AMTE50TU0NjQ2Ni4xNjg1Njc2OTU2%2A_ga_TK9BQL5X7Z%2AMTY5MzA4NzxxNy43LjAuMTY5MzA4NzxxNy4wLjAuMA (2023.08.31. 최종방문).

다. 하지만 법적 안정성 원칙 적용의 범위를 보다 구체적으로 설정할 필요가 있다. ILC 스터디그룹 공동의장의 제안에 따르면 해수면 상승에 따라 섬이 수몰되는 경우 기점이나 해양권원이 소실될 수 있다. 그렇다면 섬의 수몰 문제에는 법적 안정성 원칙이 적용되지 않는 것인지, 그리고 그 근거는 무엇인지에 대한 의문이 제기된다. 이에 대한 추가 연구가 필요하다.

본 연구는 기후변화 및 국제법에 관한 소도서국가 위원회(Commission of Small Island States on Climate Change and International Law: COSIS)가 2022년 12월 12일 ITLOS에 제출한 권고적 의견 요청과도 관련된다. COSIS는 ITLOS에 유엔해양법협약 당사국이 갖는 “기후변화로 인해 발생하거나 발생할 수 있는 해로운 결과와 관련된 해양환경 방지, 경감 및 통제 의무”, “기후변화 영향과 관련된 해양환경 보호 및 보전 의무”의 내용을 명확히 해줄 것을 요청하였다.¹²³⁾ 2023년 9월 현재 ITLOS의 권고적 의견 절차는 진행 중이다. 추후 ITLOS가 권고적 의견을 내린다면, 재판소는 필연적으로 협약의 환경보호 및 보전 의무 해석 시 인간에 의한 대기 중 CO2 배출로 인해 발생하는 해로운 결과가 고려될 수 있는지를 검토해야 할 것이다. 본 글의 검토 결과 유엔해양법협약 명문 규정과 일반적인 조약해석규칙을 통해 기후변화 관련 이슈가 유엔해양법협약에서 논의될 수 있으며, 협약 당사국이 기후변화 관련 내용이 반영된 협약상의 의무를 부담한다고 해석할 수 있다.

아울러 본 연구 결과는 유엔해양법협약이 해양 지구공학(geo-engineering)과 같이 기후변화 관련 신기술 개발과 이용에 대한 적용규범으로 작동하는 기초를 제공할 것으로 기대된다. 지구공학은 “기후변화의 영향을 완화시키기 위하여 기후 체계를 의도적으로 변경하는 것을 목표로 하는 광범위한 방법과 기술”¹²⁴⁾을 의미한다. 과거 해양에 철분이나 질소 투입을 통해 인위적으로

123) Commission of Small Island States on Climate Change and International Law, Request for Advisory Opinion (12 December 2022), https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/31/Request_for_Advisory_Opinion_COSIS_12.12.22.pdf (2023.08.31. 최종방문).

124) S. Planton, “Annex III: Glossary”, in Th.F. Stocker et al. (eds.), *Climate Change 2013: The Physical Science Basis Working Group - Contribution to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* (Cambridge University Press, 2013), p. 1454.

식물성 플랑크톤을 대량 배양하여 CO₂를 격리시키는 해양의 능력을 증가시키는 해양시비(ocean fertilization)와 같은 지구공학이 논의된 바 있다.¹²⁵⁾ 최근에는 흡착제를 이용하여 포집한 CO₂를 해저에 저장하는 기술 개발이 활발하다.¹²⁶⁾ 이와 같은 신 기술이 해양에서 활용되는 경우, 본 글이 분석한 것처럼 유엔해양법협약 제12부 해석을 통해 기술 활용 허용 여부와 그 한계에 대하여 검토할 수 있을 것이다.

이처럼 유엔해양법협약은 채택 후 40년이 넘었지만 “지구가 끓는” 시대에 적합하도록 해석을 통해 발전할 수 있다. 관련 후속 연구를 통해 구체적인 발전 내용에 대한 개별 분석이 있기를 기대한다.

(논문투고일: 2023.9.1., 심사개시일: 2023.9.10., 게재확정일: 2023.9.27.)



▶ 김현정

해양, 기후변화, 유엔해양법협약, 조약해석, 파리협정

125) 김현정, “해양 녹색기술 개발에 관한 국제법적 검토”, 고려법학, 제66호(2012), 172-174면.

126) 예를 들어 이에 대한 연구로 박문숙, “국제법적 측면에서의 이산화탄소포집저장 기술 법제화 방안에 대한 소고”, 중앙법학, 제21집 제2호(2019), 73-106면.

【참 고 문 헌】

I. 단행본

- M.H. Nordquist et al. (eds), United Nations Convention on the Law of the Sea 1982: A Commentary, vol. IV (Martinus Nijhoff, 1991)
- A. Proelss (ed.), United Nations Convention on the Law of the Sea: A Commentary (Bloomsbury, 2017)
- G. Van Calster and L. Reins (eds.), The Paris Agreement on Climate Change: A Commentary (Edward Elgar, 2021)

II. 논문

- 김민철, “남극해 포경사건에 대한 조약해석 관점에서의 재조명: 母조약과 일체를 이루는 부속문서를 통해 개정되는 다자조약의 발전적 해석”, 서울국제법연구, 제25권 제2호(2018)
- 김원희, “해수면 상승이 가져온 유엔해양법협약 체제의 과제와 해양법정책에 대한 함의”. 서울국제법연구, 제29권 제2호(2022)
- 김현정, “해양 녹색기술 개발에 관한 국제법적 검토”, 고려법학, 제66호(2012)
- 김현정, “국제법상 불법·비보고·비규제 어업(IUU 어업)에 관한 기국의 의무와 책임”, 서울국제법연구, 제22권 제1호(2015)
- 민영훈, “기후변화에 따른 해수면 상승의 부정적 영향과 국가책임에 관한 소고”, 해사법연구, 제35권 제1호(2023)
- 박문숙, “국제법적 측면에서의 이산화탄소포집저장 기술 법제화 방안에 대한 소고”, 중앙법학, 제21집 제2호(2019)
- 박현석, “다국어 조약의 해석 : 언어 불평등과 언어 간 불명확성”, 홍익법학, 제23권 제1호(2022)
- 이상호, “제3차 연안정비 기본계획 수립”, 해안과 해양 (한국해안해양공학회지), vol. 10, no. 1(2020)

- 이용희, “해수면 상승이 유엔해양법협약 적용에 미치는 영향 분석”, 해양
환경안전학회지, 제29권 제2호(2023)
- 임예준, “해수면 상승과 국가성: ILC 논의의 의의 및 한계를 중심으로”,
국제법학회논총, 제67권 제4호(2022)
- D. Bodansky, “The Role of the International Court of Justice in
Addressing Climate Change: Some Preliminary Reflections”,
Arizona State Law Journal, vol. 49 (2017)
- A. Boyle, “Further Development Of The Law Of The Sea
Convention: Mechanisms For Change”, International &
Comparative Law Quarterly, vol. 54, issue 3 (2005)
- Th.J. Crowley, “Causes of Climate Change Over the Past 1000
Years”, Science, vol. 289, issue 5477 (2000)
- S.C. Doney et al. “Ocean Acidification: The Other CO2 Problem?”,
Washington Journal of Environmental Law & Policy, vol 6,
issue 2 (2016)
- S. Kaye, “The Law of the Sea Convention and Sea Level Rise
after the South China Sea Arbitration”, International Law
Studies Series (U.S. Naval War College), vol. 93 (2017)
- H.J. Kim, “What did the Republic of Korea and Japan mean by the
term “joint development” in their 1974 agreement?”, Marine
Policy, vol. 117 (2020)
- C. Kojima, “South China Sea Arbitration and the Protection of the
Marine Environment: Evolution of UNCLOS Part xii Through
Interpretation and the Duty to Cooperate”. Asian Yearbook
of International Law, volume 21 (2015)
- N. Oral, “Ocean Acidification: Falling between the Legal Cracks of
UNCLOS and the UNFCCC”, Ecology Law Quarterly, vol.
45, no. 1 (2018)

III. 북채터

- A. Boyle, “Protecting the Marine Environment from Climate Change: The LOSC Part XII Regime”, in *The Law of the Sea and Climate Change: Solutions and Constraints* (E. Johansen et al. (eds.), Cambridge University Press, 2020)
- M. Fitzmaurice, “Interpretation of Human Rights Treaties”, in *The Oxford Handbook of International Human Rights Law* (D. Shelton (ed.), Oxford University Press, 2013)
- R. Gardiner, “The Vienna Convention Rules on Treaty Interpretation”, in *The Oxford Guide to Treaties* (D.B. Hollis (ed.), Oxford University Press, 2012)
- H.J. Kim, “Les îles artificielles”, in *Les îles et le droit international* (Société française pour le droit international, Pedone, 2020)
- E.A. Kirk, “Science and the International Regulation of Marine Pollution”, in *The Oxford Handbook of the Law of the Sea* (D. Rothwell et al. (eds.), Oxford University Press, 2015)
- D.H. Regan, “Sources of International Trade Law: Understanding What the Vienna Convention Says About Identifying and Using ‘Sources For Treaty Interpretation’”, in *The Oxford Handbook of the Sources of International Law* (J. d’Aspremont and S. Besson (eds.), Oxford University Press, 2017)

IV. 국제판결

European Court of Human Rights (Chamber), Case of *Tyrer v. The United Kingdom* (Application no. 5856/72), Judgment of 25 April 1978, <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22:%5B%222001-57587%22%5D%7D>}, para. 31

WTO Reports of the Panel, European Communities — Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products, WT/DS291/R, WT/DS292/R, WT/DS293/R (adopted on 21 November 2006)

Dispute regarding Navigational and Related Rights (Costa Rica v. Nicaragua), Judgment, I.C.J. Reports 2009

Responsibilities and obligations of States with respect to activities in the Area, Advisory Opinion, 1 February 2011, ITLOS Reports 2011

Separate opinion of Judge Paik, in Request for Advisory Opinion submitted by the Sub-Regional Fisheries Commission, Advisory Opinion, 2 April 2015, ITLOS Reports 2015, https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/case_no_21/advisory_opinion_published/2015_21_SO_Paik-E.pdf (2023.08.31. 최종방문)

PCA Case no. 2013-19 in the Matter of the South China Sea Arbitration before an Arbitral Tribunal Constituted under Annex VII to the 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea between the Republic of the Philippines and the People's Republic of China, Award of 12 July 2016 (merits)

V. 국제기구/협약체 문서

A/RES/59/24(2004), A/RES/74/18(2019), A/RES/74/19(2019), A/RES/75/89(2020), A/RES/75/239(2020), A/RES/76/71(2021), A/RES/76/72(2021), A/RES/77/118(2022), A/RES/77/248(2022)

Official Records of the General Assembly, Seventy-third Session (2018), Supplement No. 10 (A/73/10)

Yearbook of the International Law Commission (2018), vol. II, part two ILC, Sea-level rise in relation to international law: First issues paper by Bogdan Aurescu and Nilüfer Oral, Co-Chairs of the

Study Group on sea-level rise in relation to international law, A/CN.4/740(2020)

Report of the International Law Commission, Seventy-second session, A/76/10(2021)

ILC, Sea-level rise in relation to international law: Additional paper to the first issues paper (2020), by Bogdan Aurescu and Nilüfer Oral, Co-Chairs of the Study Group on sea-level rise in relation to international law, A/CN.4/761(2023)

IPCC, Climate Change 2023: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Core Writing Team, H. Lee and J. Romero (eds.)]. IPCC, Geneva, Switzerland, 184 pp., doi: 10.59327/IPCC/AR6-9789291691647

Report of the International Law Commission, Seventy-fourth session, A/78/10(2023)

VI. 인터넷 자료

CITES, List of Contracting Parties, <https://cites.org/eng/disc/parties/chronolo.php> (2023.08.10. 최종방문)

Commission of Small Island States on Climate Change and International Law, Request for Advisory Opinion (12 December 2022), https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/31/Request_for_Advisory_Opinion_COSIS_12.12.22.pdf (2023.08.31. 최종방문).

Federal Republic of Germany, Sea-level rise in relation to international law, Written Statement 71st and 72nd ILC Report (30 June 2022), https://legal.un.org/ilc/sessions/74/pdfs/english/slr_germany.pdf (2023.08.31. 최종방문)

“Inside the Fiji-Solomon Islands Maritime Boundary Agreement”, Solomon Islands Government Portal (July 12, 2022),

<https://solomons.gov.sb/inside-the-fiji-solomon-islands-maritime-boundary-agreement/> (2023.08.31. 최종방문)

R. Lindsey, “Climate Change: Global Sea Level”, NOAA Climate.gov (April 19, 2022), <https://www.climate.gov/news-features/understanding-climate/climate-change-global-sea-level> (2023.08.30. 최종방문)

Travaux de la Commission du droit international sur l’élévation du niveau de la mer au regard du droit international: Commentaires et observations de la République française relatifs au sous-sujet de l’élévation du niveau de la mer au regard du droit de la mer, https://legal.un.org/ilc/sessions/74/pdfs/french/slr_france.pdf (2023.08.31. 최종방문)

UN Climate Change, Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change, <https://unfccc.int/process/parties-non-party-stakeholders/parties-convention-and-observer-states> (2023.08.15. 최종방문)

UN Oceans & Law of the Sea, Chronological lists of ratifications of, accessions and successions to the Convention and the related Agreements, https://www.un.org/Depts/los/reference_files/chronological_lists_of_ratifications.htm#The%20United%20Nations%20Convention%20on%20the%20Law%20of%20the%20Sea (2023.08.15. 최종방문)

UN, Secretary-General, https://www.un.org/sg/en?_gl=1%2A19nd3xy%2A_ga%2AMTE5OTU0NjQ2Ni4xNjg1Njc2OTU2%2A_ga_TK9BQL5X7Z%2AMTY5MzA4NzkxNy43LjAuMTY5MzA4NzkxNy4wLjAuMA (2023.08.31. 최종방문)

UN Treaty Collection, Status of Treaties: Paris Agreement, https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-7-d&chapter=27&clang=_en (2023.08.10. 최종방문)

외교부, “기후변화에 관한 정부 간 협의체, 제6차 평가보고서 종합보고-

서 승인”, 보도자료 (2023.03.20.), [https://www.mofa.go.kr /
www/brd/m_4080/view.do?seq=373483](https://www.mofa.go.kr/brd/m_4080/view.do?seq=373483) (2023.08.30. 최종방문)

Abstract

Climate Change Issues under the United Nations Convention on the Law of the Sea

Kim, Hyun Jung (Professor, Yonsei University)

On 27 July 2023, the United Nations Secretary-General stated that “[t]he era of global warming has ended; the era of global boiling has arrived.” This article focuses on the challenges posed by climate change to the oceans and explores the normative relation between climate change norms and the law of the sea. It proceeds to examine whether climate change issues are likely to be addressed within the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) and, if so, how they will be addressed. Specifically, this article delves into the question of whether issues arising from sea level rise – including those related to the baselines and outer limits of coastal states’ maritime zones, maritime delimitation, and the status of islands - would potentially conflict with UNCLOS’ zonal approach, and if so, how they could be resolved. This article also investigates the potential for climate change norms, such as the United Nations Framework Convention on Climate Change and the Paris Agreement, to be considered in the interpretation of the provisions under Part XII of UNCLOS.

This research holds significant academic and practical importance, particularly in light of the request for an advisory opinion submitted by the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law (COSIS) to the International Tribunal for the Law of the Sea (ITLOS) on December 12, 2022. Furthermore, it is anticipated that the findings will

establish a foundation for UNCLOS to serve as a relevant norm for the development and utilization of climate change-related technologies, such as marine geo-engineering.



Kim, Hyun Jung

Ocean, Climate change, United Nations Convention on the Law of the Sea, Treaty interpretation, Paris Agreement