

# 국제해양정세리포트

No.47

2026/8

발행인 조정희 | 총괄 박수진 | 감수 육근형 | 담당 문규은

Email dokdo.ocean@kmi.re.kr

발행처 한국해양수산개발원 | 주소 49111 부산광역시 영도구 해양로 301번길 26(동삼동) | 문의 독도·해양규범연구실(051-797-4709)

## Contents

### 국제기구

#### 국제해양법재판소 ..... 2

국제해양법재판소 해저분쟁재판부, NORI·TOML v. 국제해저기구 사건(Case Nos.34·35) 잠정조치 명령

### 남중국해

#### 중국-필리핀 ..... 10

남중국해 해양 갈등의 고조- 2016년 중재판정 10주년과 최근 정세 동향





## 국제해양법재판소

### 국제해양법재판소 해저분쟁재판부, NORI·TOML v. 국제해저기구 사건(Case Nos.34·35) 잠정조치 명령

#### 사건 개요

2026년 7월 18일, 국제해양법재판소(ITLOS: International Tribunal for the Law of the Sea) 해저분쟁재판부(Seabed Disputes Chamber)는 Nauru Ocean Resources Inc.(NORI). v. International Seabed Authority 사건(Case No.34)과 Tonga Offshore Mining Ltd.(TOML) v. International Seabed Authority 사건(Case No.35)에서 요청한 잠정조치(provisional measures) 신청에 관한 명령을 내렸다. 이 사건들은 유엔해양법협약(UNCLOS: United Nations Convention on the Law of the Sea) 제11부에 따라 해저분쟁재판부에 회부된 최초의 쟁송사건(contentious cases)이다. 이 분쟁의 핵심은 국제해저기구(ISA: International Seabed Authority)가 NORI와 TOML의 탐사계약상 의무 위반 가능성을 조사하는 과정에서 적법절차(due process)를 준수하였는지 여부에 관한 것이다. 또 다른 쟁점은 심해저 광물자원의 탐사·개발에 관한 기존 국제규범인 유엔해양법협약 및 심해저 이행협정에 기반한 ISA 체제 밖에서 추진되고 있는 심해저 광물자원 개발과 관련하여, NORI와 TOML이 국제해양법의 대원칙인 심해저 광물자원의 인류공동유산으로서의 법적 지위를 침해할 의도가 있었는지 여부이다. 이번 잠정조치 명령은 본안에 앞서 ISA의 조사를 정지시키지는 않았으나, ISA로 하여금 적법절차를 준수하고 NORI·TOML에 필요한 정보를 제공하도록 명령함으로써 절차적 보호를 잠정적으로 확인하였다.

#### 분쟁 배경

NORI와 TOML은 캐나다에 설립된 회사인 The Metals Company(TMC)의 자회사이다. NORI는 나우루에, TOML은 통가에 설립되었으며, 두 회사 모두 클라리온-클리퍼턴 해역(CCZ: Clarion-Clipperton Zone)의 망간단괴에 대한 ISA 탐사계약을 보유하고 있다. 한편, TMC의 또 다른 자회사인 The Metals Company USA, LLC(이하, TMC USA)는 미국에 설립된 회사로, 미국 국내법인 「심해저 경질광물자원법(DSHMRA: Deep Seabed Hard Mineral Resources Act)」에 근거하여 ISA 체제 밖에서 심해저 광물자원을 채굴하기 위한 허가를 미국



국립해양대기청(NOAA: National Oceanic and Atmospheric Administration)에 신청하였으며, 이에 대한 심사 절차가 진행되었다.<sup>1)</sup> TMC USA가 신청한 광구는 NORI와 TOML이 ISA 탐사계약에 따라 보유하고 있는 광구의 위치와 상당한 부분이 중첩된다.<sup>2)</sup> 다만 현재까지 TMC USA가 신청한 광구에 대한 실제적인 채굴작업은 개시되지 않았다.

이러한 배경하에, ISA는 NORI와 TOML이 탐사계약상 잠재적 의무 불이행과 관련하여 ‘특별한 주의’가 필요한 계약자에 해당한다고 판단하였다. 그리고 이들 회사에 ISA 체제 밖에서 이루어지는 심해저 광물자원 관련 활동에 직간접적으로 관여하고 있는지 여부 등에 관한 질문에 답변할 것을 요구하였다. NORI와 TOML은 ISA가 ‘특별한 주의’가 필요한 계약자로 결정하는 과정에서 사전 통지 및 의견 진술 기회를 제공하지 않았으며, 판단의 근거로 삼은 법적·사실적 근거도 공개하지 않았음을 주장하였다. 이에 두 회사는 ISA를 상대로 각각 소송절차를 개시하고 유엔해양법협약 제290조 제1항에 근거하여 잠정조치를 신청하였다.

1) 최초 탐사허가 신청은 2025년 4월에 이루어졌으며, USA-A구역(탐사허가 65,186 km<sup>2</sup>)과 USA-B구역(탐사허가 121,789 km<sup>2</sup>)을 대상으로 하고 있다. 이후 2025년 5월, NOAA는 이 신청서에 대해 실질적 적합을 판정하였다. 2026년 1월에는 NOAA의 새로운 통합 신청·심사 절차에 따라, CCZ내 약 65,000km<sup>2</sup>의 통합 탐사허가·상업채굴허가 신청서가 제출되었다. 2026년 5월 1일, NOAA는 TMC USA의 통합 신청서가 DSHMRA 및 시행규정 요건에 적합하다 판정하였다.

2) NORI는 CCZ에서 4개 구역(NORI Area A, B, C, D에 대한 탐사권을 보유하고 있으며, 이는 2011년 7월 ISA에 의해 부여되었다. TOML은 CCZ에서 6개 구역(TOML-A, B, C, D, E, F)에 대한 탐사권을 보유하고 있다. 해당 탐사계약은 2011년 7월 승인된 후 2012년 1월 11일 ISA에 의해 공식적으로 체결되었다. 한편 TMC는 완전자회사인 TMC USA를 통해 미국의 DSHMRA 규제 체계에 따라 직접 허가 신청을 제출하였다.: AMC Consultants Pty Ltd et al., Technical Report Summary – Initial Assessment of TOML and NORI Properties, Clarion-Clipperton Zone, AMC Project 0225054, effective 4 August 2025, p. 4.



그림 1. TMC USA 신청구역(A,B)과 NORI·TOML 탐사계약 구역간 중복

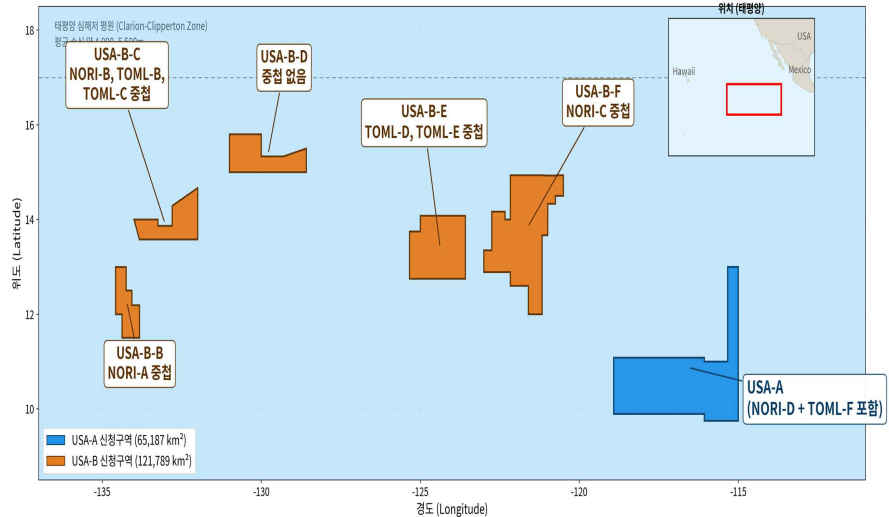


사진 출처: TMC USA, "Application for Polymetallic Nodule Exploration License for USA-A / USA-B"(NOAA 제출, 2025.7) 신청서 원문 작표(Table 5) 및 Use Conflict Overlap Map(Figure 8, 10) 자료를 바탕으로 저자 작성

### 잠정조치 주요 내용

NORI와 TOML이 각각 제기한 사건의 잠정조치<sup>3)</sup>는 그 내용이 동일하며, NORI의 탐사계약 연장 심사에 관한 내용이 추가된 것 외에 차이가 없다. 이에 아래에서는 NORI가 제기한 사건번호 34번상 잠정조치를 기준으로 하여 잠정조치의 주요 내용을 서술하도록 한다.

NORI는 재판부가 UNCLOS 제290조 제1항에 따라 다음을 위한 잠정조치를 명령할 것을 요청하였다.<sup>4)</sup>

- ISA가 NORI의 계약상 의무에 관한 위반 가능성 관련 법률기술위원회 (LTC: Legal and Technical Commission)의 조사를 재판부의 최종 판결시 까지 중단하도록 명령할 것
- 재판부의 최종 판결까지, ISA가 해당 조사와 관련하여 어떠한 추가적인 조치나 절차도 취하거나, 승인 또는 허용하지 않도록 명령할 것
- LTC의 조사로부터 발생하는 어떠한 권고, 결론, 보고서, 기타 결과물도 재판부의 최종 판결시 까지 채택·발행·공표·전달되거나 원용되지 않도록 ISA가 보장하게 할 것
- 재판부의 최종 판결까지 ISA가 LTC를 통한 경우를 포함하여, NORI

3) Case Concerning an Inquiry by the International Seabed Authority (Nauru Ocean Resources Inc. v. International Seabed Authority), Provisional Measures, Order of 18 July 2026, ITLOS Case No.34; Case Concerning an Inquiry by the International Seabed Authority (Tonga Offshore Mining Ltd. v. International Seabed Authority), Provisional Measures, Order of 18 July 2026, ITLOS Case No.35.

4) NORI v. ISA, Provisional Measures, para.42



- 가 2026년 1월 19일에 제출한 탐사계약 연장 신청을 예단하거나, 거부하거나, 그 밖의 불리하게 영향을 미치는 효과를 갖는 어떠한 조치나 입장도 취하지 못하도록 금지할 것. 다만 이러한 금지 조치는 진행 중인 조사에 근거하거나 그로부터 영향을 받는 경우에 한하며, ISA 또는 LTC가 NORI의 신청을 적법하고 공정한 방식으로 계속 심사하는 것을 막지 않을 것
- (e) ISA가 분쟁을 악화시키거나 확대할 수 있는 행위, 또는 재판부가 내릴 결정의 집행을 저해할 수 있는 행위를 하지 못하도록 금지할 것
- (f) 재판부가 NORI의 권리를 보전하고 그 최종 판결의 실효성을 확보하기 위하여 필요하다고 판단하는 그 밖의 잠정조치를 명령할 것

이상과 같은 NORI와 TOML의 잠정조치 명령 요청에 대하여 재판부는 다음과 같이 판단하였다.

**(일응 관할권)** NORI는 재판부의 관할권 근거와 관련하여 이 분쟁이 ISA가 LTC를 통해 취한 일련의 작위 및 부작위에 관한 것으로 NORI의 정당한 이익에 직접 영향을 미친다고 주장하였다(UNCLOS 제187조(c)(ii)). 또한 탐사계약 제13.4조(기구의 권한과 기능을 신의성실하게 이행할 의무)의 해석 및 적용의 문제라고 주장하였다(UNCLOS 제187조(c)(i)). 이에 대해 ISA는 UNCLOS 제187조(c)(i)와 관련하여 해당 조항은 관련 계약이나 작업계획의 해석에 관한 분쟁에 관할권을 부여하는데, 이 사건에서는 관련 계약상 분쟁이 존재하지 않는다고 주장하였다. 나아가 UNCLOS 제187조(c)(ii)와 관련하여 NORI가 주장하는 절차적으로 하자 있는 조사는 심해저 활동과 관련된 것이 아니며, 기구의 재량권에 해당하는 사항이라고 주장하였다.

재판부는 조사 과정에서 적법절차가 준수되었는지 여부는 심해저 지역 활동과 관련한 계약상 의무의 적절한 이행에 있어 고려되어야 할 관련 사항이라고 보았다. 즉, 심해저에서의 활동은 계약자에게 실체적 권리뿐만 아니라 절차적 권리도 수반하며, NORI의 계약상 불이행 가능성에 관한 조사에서 준수되어야 할 적법절차 상의 권리가 그러한 절차적 권리에 해당한다고 판단하였다(para.95). 재판부는 나아가 2026년 이사회 결정 스스로 조사의 모든 단계에서 적법절차가 준수되어야 함을 명시하고 있다는 점을 근거로 들었다(para.96).

이에 따라 재판부는 NORI가 원용한 UNCLOS 제187조(c)(i) 및 (c)(ii)



중 이 단계에서는 그중 하나만이라도 ‘일응 관할권(*prima facie* jurisdiction)’<sup>5)</sup>의 근거를 제공하면 충분하다는 기존의 판례상 기준을 재 확인한 뒤(para.97), UNCLOS 제187조(c)가 재판부의 관할권의 근거를 일응 제공한다고 판단하여 이 사건 분쟁에 대한 일응 관할권이 있다고 결론지었다(para.97). 다만 재판부는 UNCLOS 제187조(c)(i)와 (c)(ii) 중 어느 조항에 근거하여 관할권이 성립하는지를 명시적으로 구분하지는 않았다.

**(권리의 개연성)** 권리의 개연성과 관련하여, NORI는 잠정조치 단계에서 신청인이 주장하고 보호받고자 하는 권리가 적어도 개연성이 있다는 점만 확인하게 되면, 이를 위해 포괄적이고 상세한 증거를 제출할 필요는 없다고 주장하였다(para.136). NORI는 또한 이 단계에서 ‘다툼의 여지가 있거나 그럴듯한 위반’에 대한 별도의 심사기준이 요구된다는 견해는 받아들일 수 없다고 주장하면서, 국제재판소들이 잠정조치 심리를 본안 심리의 예행 연습으로 만들고자 하지 않는다는 점을 근거로 들었다(para.136). 이에 대해 ISA는 권리의 개연성 판단에 있어 단순히 권리의 존재를 보이는 것만으로는 충분하지 않으며, 신청인은 그 권리에 대한 침해가 발생하였거나 발생할 수 있다고 결론지을 수 있는 다소간의 근거까지 제시해야 한다고 주장하였다. ISA는 이 사건에서 중요한 것은 권리의 존재 자체가 아니라 그 침해의 개연성에 대한 증거라고 강조하였다(para.150).

한편, 재판부는 NORI가 주장하는 적법 절차권의 개연성을 판단함에 있어, 2026년 ISA 이사회 결정(ISBA/31/C/18)에서 이사회 스스로가 ‘계약자 및 보증국에게 응답할 권리를 부여하는 것을 포함하여, 조사의 모든 단계에서 적법절차, 투명성 및 공정성을 계속하여 보장할 것’을 LTC에 요청하였다는 점을 강조하였다. 재판소는 그러한 ISA 내 의사결정 내용을 인용하면서, 이를 근거로 NORI의 적법절차를 보장받을 권리의 개연성이 충분하다고 판단하였다(para.163). 또한 재판부는 LTC가 2024년에 작성한 문서(ISBA/29/LTC/5)에서 비준수가 확정되지 않은 계약자를 실명으로 공개적으로 지목하는 것에 대해 UNCLOS상 명시적 법적 근거가 없다는 점을 LTC 스스로 인정한 바 있다는 점에 주목하며, ISA가 비준수가 확정되지 않은 상태에서 각주 인용을 통해 NORI를 공개적으로 지목한 것에 절차

5) ‘일응 관할권’이란 잠정조치 재판에서 본안의 관할권을 심리한 결과 재판소의 관할권이 성립할 수도 있다는 일응의 여지를 제공할 수 있는 정도가 되었을 경우 잠정조치 사건의 관할권 성립을 의미한다. 이는 본안 사건의 관할권에 대한 확정적 판단은 아니며, 본안 사건의 관할권이 확정되기 이전까지 잠정적으로나마 잠정조치 건에 관해서만 관할권을 확정하기 위한 것이다. 최지현(2011), 「국제해양법재판소와 국제사법재판소의 잠정조치에 관한 비교 연구」, 『해양정책연구』, 제26권 제1호, 한국해양수산개발원, p. 75.



상 문제가 있다는 NORI의 주장 자체가 개연성이 있다고 판단하였다(para. 165). 이를 종합하여 재판부는 NORI가 주장하는 적법절차 및 공정한 대우를 받을 권리가 개연성이 있다고 인정하였다(para.173).

(긴급성) 재판부는 긴급성 요건을 살핌에 있어, ISA가 제공한 보증을 검토하였으나, 이를 회복 불가능한 피해의 위험을 해소하기에 충분하지 않다고 보았다. 재판부는 ISA의 보증이 긴급성 완화에 일부 기여할 수 있음을 인정하면서도, 다음 세 가지 사정에 근거하여 그 보증이 NORI가 제기한 절차적 우려사항을 온전히 해소하지 못한다고 판단하였다. 첫째, ISA의 보증은 ‘적법절차권을 계속 존중하겠다’는 취지의 일반적·원칙적 문언에 그쳤을 뿐, NORI가 구체적으로 요구한 사항, 즉 조사의 법적·사실적 근거, 적용 기준 및 방법론에 관한 정보에 대한 실질적 답변을 포함하지 않고 있다. 둘째, NORI가 요청한 명확화(clarification)에 대한 응답이 이루어지지 않았다. 셋째, 조사절차상 정해진 기한이 보증에도 불구하고 그대로 유지되어, 절차가 보증과 무관하게 기존 일정대로 계속 진행되고 있었다. 재판부는 원칙적 다짐과 실제 이행 사이의 간극을 근거로, NORI의 적법 절차권에 대한 실질적이고 임박한 회복 불가능한 피해의 위험이 ISA의 보증에도 불구하고 해소되지 않았다고 결론지었다.

| 비고                  | NORI 요청                                                    | ISA 주장                                                                  | 재판부 명령                                    |
|---------------------|------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------|
| 잠정조치<br>청구취지<br>(a) | ISA에 대해 NORI의 계약상 의무 위반 가능성에 관한 조사를 즉시 중단 명령 요청            | 모든 잠정조치 요청 기각할 것. 조사절차는 초기 단계로 회복할 수 없는 손해의 현실적·급박한 위험이 부존재함에 따라 정지 불필요 | 기각. 조사 자체의 정지를 명하지는 않음                    |
| 잠정조치<br>청구취지<br>(b) | 본안 결정까지 ISA가 조사 관련 추가 조치나 절차를 취하거나 승인하지 못할 것을 요청           | 잠정조치 불필요                                                                | 기각. 조사절차 전반에 적법절차 준수 명령                   |
| 잠정조치<br>청구취지<br>(c) | LTC 조사에서 나온 권고·조사결과·보고서 등 산출물을 채택·발표·활용하지 못하도록 금지 요청       | 조사는 권고적 성격에 불과함. 잠정조치 불필요                                               | 전면적 금지 요청 받아 들이지 않음. ISA에 적법절차 준수 명령      |
| 잠정조치<br>청구취지<br>(d) | 계약연장 신청에 불리한 결정·입장을 취하는 것을 금지할 것을 요청. 다만 적법하고 공정한 연장심사는 허용 | 조사절차와 계약연장 절차는 별개의 절차이며, 연장신청은 관련 기준에 따라 공정하고 적법하게 처리할 것임               | 직접적 금지명령은 기각. 조사절차와 계약연장 절차 모두 적법절차 준수 명령 |

표 출처: Case Concerning an Inquiry by the International Seabed Authority (Nauru Ocean Resources Inc. v. International Seabed Authority), Provisional Measures, Order of 18 July 2026, ITLOS Case No.34을 바탕으로 저자 작성

표 1. NORI v. ISA(case. 34) 잠정조치 요청에 대한 ITLOS 해저분쟁재판부 명령 주요 내용 정리



## 평가 및 전망

2026년 7월 22자로 ISA 이사회는 LTC의 권고에 따라 NORI의 탐사계약 연장 신청을 승인했다. 이는 7월 18일 잠정조치에서 ITLOS 해저분쟁재판부가 연장 신청 심사를 불이행 조사와 분리해 적법절차에 따르도록 판단하였고, 그 불이행 조사에서 아직 아무런 위반 판단이 나오지 않았기에 가능했던 것으로 보인다. 탐사계약 연장일에 앞서 이루어진 NORI와 TOML의 ITLOS 소 제기 및 잠정조치 신청이라는 선제적 조치는 탐사계약 연장 심사가 부당하게 지연되거나 조사와 연계하여 불이익을 받는 것을 방지하였으며, 이후 탐사계약은 연장되었다. 다만 이후에도 ISA 계약자들은 계약 관련 중대한 위반이 있을 경우 중지, 정지, 종료될 수 있으며, 관련 분쟁에 대한 해저분쟁재판부의 관할권을 포함한 권한 문제는 이번 사건의 본안에서 검토될 예정이다. 따라서 이번 결정은 NORI·TOML의 최종 승리를 의미하는 것이 아니라, 본안 심리를 앞둔 잠정적 국면에서 절차적 승리로 이해하는 것이 타당하다. 다만 본안 심리 과정에서 재판부가 ISA의 조사행위의 적법성을 판단함에 있어 NORI·TOML과 TMC USA 간의 관계가 부수적으로 언급될 여지는 있어 보인다.<sup>6)</sup>

향후 ISA 조사·평가 업무는 계약자, 보증국, 모회사 등 다자간 정보를 통합적으로 검토해야 하는 구조인 만큼, 조사의 근거자료 공개와 기존 기밀 유지 의무 간 긴장은 반복적으로 쟁점화될 소지가 있다. LTC 문서(ISBA/29/LTC/5) 역시 투명성과 기밀유지 의무 간 우선순위를 명확히 정리하지 않은 채 병기하고 있어, 계약자가 조사절차에서 적법한 절차적 의무(due process) 준수 불이행을 근거로 소를 제기할 가능성을 배제하기 어려울 것으로 판단된다.

이러한 맥락에서 이번 사건은 태평양 CCZ에 다금속단괴 탐사계약을 보유한 우리나라에도 중요한 시사점을 갖는다. 또한 ISA의 조사·평가 과정에서 적법 절차상 문제가 발생할 경우, 탐사계약자가 ITLOS 해저분쟁재판부에 직접 제소하고 잠정조치를 통해 절차적 권리를 보호받을 수 있음을

6) 이는 Kittichaisaree 재판관의 선언에서도 시사된 바 있다. 그는 계약자, 보증국의 정당한 이익 보호를 인정하면서도, 법인격-보증국의 통제-다자적 법체계의 온전성 간의 관계는 본안에서 다루질 중대한 문제라 명시하였다. 또한 ISA가 소송 단계에서 NORI와 TMC USA가 모두 TMC의 전액 출자 자회사 관계에 있다는 사실관계를 제기했음을 언급하며, 조약의무 회피나 별개의 법인격 남용에 해당하는지 여부에 대해 본안 단계에서 당사자들이 법적 논거를 제시할 기회를 가질 것임을 선언하였다. Case Concerning an Inquiry by the International Seabed Authority (Nauru Ocean Resources Inc. v. International Seabed Authority), Provisional Measures, Order of 18 July 2026, ITLOS Case No.34, Declaration of Judge Kittichaisaree



보여준 최초의 사례이다.<sup>7)</sup> 이는 향후 우리나라가 탐사계약의 연장이나 이행점점 과정에서 ISA의 조사·평가 대상이 될 경우, 그 절차의 적법성을 다투고 권리를 보호할 수 있는 실질적인 사법적 구제수단이 존재함을 확인하였다는 점에서 주목할 필요가 있다.

출처 : [1] AMC Consultants Pty Ltd et al., Technical Report Summary – Initial Assessment of TOML and NORI Properties, Clarion-Clipperton Zone, AM C Project 0225054, effective 4 August 2025(검색일: 2026.8.4.)  
[2] Case Concerning an Inquiry by the International Seabed Authority (Nauru Ocean Resources Inc. v. International Seabed Authority), Provisional Measures, Order of 18 July 2026, ITLOS Case No.34.  
[3] Case Concerning an Inquiry by the International Seabed Authority (Tonga Offshore Mining Ltd. v. International Seabed Authority), Provisional Measures, Order of 18 July 2026, ITLOS Case No.35.  
[4] Case Concerning an Inquiry by the International Seabed Authority (Nauru Ocean Resources Inc. v. International Seabed Authority), Provisional Measures, Order of 18 July 2026, ITLOS Case No.34, Declaration of Judge Kittichaisaree  
[5] <https://site.uit.no/nclos/2026/08/05/the-order-that-changed-more-than-it-granted-the-seabed-disputes-chambers-first-contentious-cases-in-nori-and-toml-v-isa/>(검색일: 2026.8.4.)

문규은 연구원

[moonge@kmi.re.kr](mailto:moonge@kmi.re.kr)

7) <https://site.uit.no/nclos/2026/08/05/the-order-that-changed-more-than-it-granted-the-seabed-disputes-chambers-first-contentious-cases-in-nori-and-toml-v-isa/>



## 남중국해 중국-필리핀

### 남중국해 해양 갈등의 고조 - 2016년 중재판정 10주년과 최근 정세 동향

#### 배경

2026년 7월 하순, 남중국해에서 중국 해경선과 필리핀의 공무선이 한 주 사이에 총 세 차례 충돌하는 사건이 발생하였다. 8월 초에는 인민해방군 남부전구가 스카버러 쉘(Scarborough Shoal, 중국명 황옌다오(黃岩島), 필리핀명 바호 데 마신록(Bajo de Masinloc)) 인근에서 대함미사일을 탑재한 폭격기와 상륙전단을 투입하여, 해·공군 합동훈련을 실시하였다. 남중국해는 태평양과 인도양을 잇는 주요 해상교통로이자 어업 및 해저자원의 요충 해역으로, 중국, 대만, 필리핀, 베트남, 말레이시아, 브루나이가 각기 도서와 수역에 대한 권리를 주장해왔다. 중국이 주장하는 이른바 '9단선(nine-dash line)'은 1947년 중화민국 정부가 발간한 지도의 11단선에서 유래한 것으로, 1953년 통킹만 주변 2개 선이 삭제되면서 현재의 형태가 되었다. 이에 대하여 중국은 정확한 좌표를 공표한 적이 없으며 9단선의 법적 지위를 뒷받침하는 과학적 근거를 제시한 바 없다.

2012년 이후 중국이 스카버러 쉘에서 필리핀 어민을 축출하고 스프래틀리 군도에서 대규모 간척 사업과 인공섬 건설을 본격화하자, 필리핀은 2013년 1월 이 문제를 유엔해양법협약(UNCLOS: United Nations Convention on the Law of the Sea) 제7부속서 중재절차에 회부하였다. 이에 중재재판소(Arbitral Tribunal)는 2016년 7월 12일 필리핀의 청구취지를 사실상 전면 인용하며 만장일치로 판정을 내렸다.

2026년 7월 12일은 필리핀과 중국 간 남중국해 중재 사건의 본안 판정이 내려진 지 10년이 되는 날이었다. 판정 10주년을 맞아 미국, 필리핀, 일본 등 14개국은 공동성명을 발표하여, 2016년 중재판정이 양국 간 최종적이고 법적 구속력이 있으며 확정적(final, legally binding, and definitive)이라는 점을 재확인하였다. 이에 대해 중국 외교부는 중국이 남중국해 도서에 대한 주권과 그에 기초한 해양 권원 및 역사적 권리를 보유한다는 기존 입장을 다시 한번 확인하였다. 이는 중재판정을 통해 확인된 양국의 권리의 무 및 권리침해, 역사적 권리에 관한 해석 등에 관한 결정과 실효성 사이의 간극이 좁혀지지 않고 있다는 것을 의미한다.



그림 출처: 미국 국무부 보고서(Limits in the Seas No.150, 2022)

그림 2. 남중국해 주요 해양지형과 중국 주장 9단선

## 2016년 중재판정: 무엇이 확정되었나

**판정의 대상:** 이 사건에서 중재재판소는 해양지형에 대한 영유권이 아니라 그 지형에 의해 생성되는 해양권원(maritime entitlement)에 관한 문제를 다루었다. 중국은 이 사건이 해양경계획정에 관한 사항이므로 중재재판소에 관할권이 없다고 주장하며 재판 절차에 참여하지 않았다. 그뿐만 아니라 2006년 8월에 UNCLOS 제298조에 규정된 해양경계획정, 역사적 만 또는 권원, 군사활동, 유엔 안보리의 권한 수행에 관한 분쟁에 대한 강제적 분쟁해결절차에 대해 배제선언을 하였다. 중국의 주장에 대해 중재재판소는 남중국해가 지리적으로 만이 아니기 때문에 역사적 만에 관한 관할권 배제선언은 이 사건 분쟁에 적용되지 않는다고 보았으며, 주권에



대한 선결적 판단이 요구되지 않는 이상 해양법 분쟁으로 성질이 결정될 수 있다고 판단하였다. 한편, UNCLOS 제298조 제1항(a)(i)의 관할권 배제 사유는 ‘역사적 권원(historic title)’에 관한 분쟁에 국한된다. 중국이 9단선 내에서 주장해 온 것은 자원에 대한 권리일 뿐 그 수역을 영해나 내수로 취급한 것은 아니었다. 따라서 재판소는 이를 역사적 권원이 아닌 ‘역사적 권리(historic rights)’ 주장에 불과하다고 보아 강제적 분쟁해결절차의 관할권 범위를 넓게 인정하였다.<sup>8)</sup>

**9단선과 역사적 권리의 규명:** 재판소는 남중국해에서 양국 간 해양권원의 범위를 규율하는 것은 UNCLOS이며, 9단선에 근거한 중국의 역사적 권리, 주권적 권리, 그리고 관할권에 관한 주장은 협약에 위반되어 법적 효력이 없다고 판시하였다. 중국의 항행 및 어업활동은 국제법이 허용하는 공해의 자유를 행사한 것에 불과하므로 역사적 권리를 발생시키지 않으며, 설령 그러한 권리가 존재했다고 하더라도 중국이 UNCLOS를 비준함으로써 그 권리는 소멸한 것으로 보아야 한다고 판단하였다.

**제121조 제3항에 따른 암석의 해석 기준:** 이 판정의 가장 중요한 법리적 성과는 UNCLOS 채택 이후 어떠한 국제재판소도 권위 있는 해석론을 제시하지 못했던 제121조 제3항에 따른 암석(rocks)에 대해 상세한 판단기준을 제시한 것이다. 중재재판소는 고조시 노출 지형이 UNCLOS 제121조 제3항에 따른 암석에 해당하는지는 실제 거주나 경제활동의 존부가 아니라 인위적 증축 및 변경을 배제한 자연적 상태(natural condition)를 기준으로 판단해야 하며, 인간의 거주는 그 지형에 집을 두고 계속 살아가는 안정적인 인간 공동체의 존재를 의미한다고 보았다. 이 기준에 따라 재판소는 스프래틀리 군도의 모든 고조 지형과 스카버러 솔은 암석에 해당하기 때문에 12해리 영해만 가질 뿐, 배타적 경제수역과 대륙붕은 가질 수 없다고 결정하였다.

**중국의 일방적인 해양활동과 그 위법성:** 재판소는 중국이 필리핀의 배타적 경제수역 및 대륙붕에서 자원에 관한 주권적 권리의 행사를 방해하고, 스카버러 솔에서 필리핀 어민의 전통적인 어업을 방해하였다고 판단하였다. 또한, 멸종위기종 채취 묵인과 대규모 간척, 인공섬 건설로 해양환경에 대한 보호·보전 의무를 위반하였다고 보았다. 특히 재판소는 중국이 UNCLOS 제206조에 따른 환경영향평가의 실시와 결과보고 의무를 위반하였다고 판단하면서 평가 결과에 관한 보고서 제출 의무가 절대적이라는 점을 강조하였다. 다만 세컨드 토마스 솔(Second Thomas Shoal, 간조노

8) Award on the Merits(2016.7.12.), paras. 225-229; 김원희(2016), pp. 81-82.



출지)에서의 대치와 관련된 필리핀의 청구취지는 협약 제298조 제1항(b)의 군사 활동에 해당하므로 관할권을 부인하였다.

### 판정 이후 10년간의 경과

판정 이후 10년간의 경과는 강제적 분쟁해결절차를 통해 확인된 국제법적 판단이 당사국의 이행 의사나 이를 강제할 수단 없이는 실효적인 질서로 전환되기 어렵다는 점을 보여준다. 그럼에도 2016년 판정은 관련국들에 의해 자국의 입장을 정당화하거나 상대국의 조치를 문제 삼는 근거로 꾸준히 인용됐다는 점에서 그 규범적 기능은 오히려 강화되었다고 평가할 수 있다.

**중국의 일관된 불승인과 법률전 전환:** 중국은 중재재판소의 판정이 무효이며 구속력이 없다는 입장을 2026년에도 재확인하였다. 중국은 2016년 중재판정이 국가 동의 원칙을 비롯한 국제법의 기본 원칙에 위배된다고 보면서, 남중국해 도서에 대한 주권과 그에 기초한 해양 권원 및 역사적 권리를 주장하고, 2016년 중재판정에서 위법으로 판단한 활동 역시 중단하지 않았다. 한편, 지난 10년간 갈등의 양상은 산발적인 해상 마찰에서 국내법에 근거한 행정적 규율로 옮겨가는 흐름을 보인다. 중국은 2021년 해경법과 해상교통안전법을 제·개정하여 관할해역에서의 법집행 권한과 외국 선박에 대한 통제 근거를 국내법상으로 정비하였다. 이에 대하여 우리나라 국제법 학계에서는 중국의 국내법이 전통적인 무해통항권을 제한하고, 외국 군함 및 비상업용 정부 선박을 단속하는 것이 UNCLOS와의 정합성에 문제가 있다고 지적하였다. 나아가 중국은 2024년 스카버러 쉘의 영해기선을 공표하고, 2025년 9월에는 국무원이 해당 지형 일대를 국가급 자연보호구로 지정하였다. 이는 해양환경 보호를 명분으로 한 조치이나, 중재재판소 판정이 배타적 경제수역과 대륙붕을 가질 수 없다고 판단한 지형에 대하여 관할권 행사를 제도화한다는 점에서 주목할 만하다.

**필리핀의 대응:** 필리핀은 정권에 따라 다르게 대응하였다. 중재판정 직후 출범한 두테르테 정부는 중국과의 관계를 고려하여 중재판정의 원용에 대해 신중하게 접근하였으나, 2022년 마르코스 정부 출범 이후에는 해당 판정을 대외적으로 적극 원용하는 방향으로 입장을 전환하였다. 특히 2024년 해양수역법(Maritime Zones Act)과 군도항로법을 제정하여 판정 결과를 국내법 체계에 반영하였으며, 중국의 자연보호구 지정에 대해서는 UNCLOS와 2016년 중재판정, 2002년 ‘남중국해 당사국 행동선언(DOC: Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea)’을



근거로 철회를 요구하는 공식 항의를 제기하였다.

**UNCLOS 제121조 제3항 해석기준의 정착 여부:** 필리핀과 중국 간 남중국해 중재판정의 규범적 영향력을 가늠하는 가장 중요한 지표는 UNCLOS 제121조 제3항의 해석기준의 후속 국가실행과 국제재판에서의 수용 여부이다. 판정 이전의 한 연구는 해당 조항이 의도적으로 모호하게 타협이 이뤄진 조항이었던 만큼 재판소의 상세한 해석이 받아들여질지는 향후 재판소와 국가실행이 판가름할 것이라고 언급한 바 있는데, 10년이 지난 현재 그 평가는 여전히 유보적이다. 남중국해 연안국들의 실행은 오히려 반대 방향으로 전개된 측면도 존재한다. 베트남은 2021년 이후 스프래틀리 군도에서 간척을 본격화하여 2025년 초에는 상당한 수준에 이르렀으나, 중국의 앤틸로프 리프(Antelope Reef) 간척으로 그 규모의 격차가 다시 확대되었다. 중재판정에서 인위적 변경이 지형의 법적 지위를 바꿀 수 없다고 판시한 이상 이러한 간척은 해양권원을 창설할 수 없다. 그럼에도 이는 2016년 중재판정에서 확인된 조약의 해석이 역내 국가실행을 통해 확인되거나 유지되지 못하고 있음을 보여준다.

### 최근 정세 동향

**스카버러 솔에서의 배제구역 설정:** 2026년 3월 24일 중국 해경은 스카버러 솔 남측 해역의 4개 좌표로 구역을 설정하고, 해당 구역에서 이른바 정리작전(clearing operation)을 실시하겠다고 통보하였다. 스카버러 솔은 필리핀 루손섬으로부터 120해리가량 떨어져 필리핀의 배타적 경제수역 내에 위치하며, 2016년 판정에서 배타적 경제수역과 대륙붕을 가질 수 없는 암석으로 판단된 지형이다. 특정 수역에서 일시적으로 타국 선박의 통행과 조업을 배제하는 조치는 종래의 물리적 차단과 달리 해당 수역에 대한 규율 권한을 행사하는 형식을 띤다.

**파라셀 군도에서의 간척 재개:** 2026년 초에는 파라셀 군도의 앤틸로프 리프에서 중국이 대규모로 주변 해저를 준설하고 이를 암초 위에 매립하는 것이 확인되었다. 이는 2017년 이후 사실상 중단되었던 대규모의 인공섬 건설이 재개된 것으로, 현재까지 확인된 조성 규모는 중국이 스프래틀리 군도에 조성한 최대 거점인 미스치프 리프(Mischief Reef, 간조노출지)에 필적하는 수준이며, 활주로 건설이 가능한 면적에 이른 것으로 분석된다(표 1 참조). 2016년 판정이 대규모 간척과 인공섬 건설을 해양환경 보호 및 보전 의무 위반으로 판시한 지 10년 만에 같은 유형의 활동이 재개된 것이다. 다만 파라셀 군도는 중국이 실효적으로 지배하고 있으나, 베트남과



영유권 분쟁을 겪고 있다는 점에서 필리핀이 제기한 중재 대상 수역과는 법적 맥락이 구별된다.

| 구분  | 대상 해역              | 인공 조성 육지 면적               | 산호초 훼손 면적                 |
|-----|--------------------|---------------------------|---------------------------|
| 중국  | 전체                 | 약 5,460에이커<br>(약 2,210ha) | 약 6,224에이커<br>(약 2,519ha) |
|     | 앤틸로프 리프<br>(파라셀)   | 약 1,490에이커<br>(약 603ha)   | -                         |
|     | 미스치프 리프<br>(스프레틀리) | 약 1,504에이커<br>(약 609ha)   | -                         |
| 베트남 | 스프레틀리 군도           | 약 2,771에이커<br>(약 1,121ha) | 약 4,120에이커<br>(약 1,667ha) |

\* 중국 전체 수치는 앤틸로프 리프를 포함한 것임

표 출처: AMTI 자료를 바탕으로  
저자 작성

표 2. 남중국해 주요 인공섬 조성 현황

**해상 충돌의 재발:** 2026년 7월, 스카버러 솔과 세컨드 토마스 솔 일대에서 중국과 필리핀 간 충돌이 세 차례 발생하였다. 이 중 세컨드 토마스 솔은 2016년 판정에서 필리핀의 배타적 경제수역 내 간조노출지로 판단된 지형이지만 동 수역에서의 대치와 관련된 청구취지에 대해서는 재판소가 관할권을 부인한 바 있다. 이는 판정을 통해 확인된 해양권원과 실제 분쟁 사이에 여전히 사법적 공백이 존재하는 지점이라고 볼 수 있다.

**군사적 대응의 확대:** 해상 충돌 이후 역내의 군사활동도 확대되었다. 7월에는 미국, 필리핀, 일본이 합동 해상훈련을 실시하였고, 8월 1일에는 중국 인민해방군 남부전구가 스카버러 솔 인근에서 해-공 합동훈련을 실시한 바 있다. 이는 해상에서의 법집행 차원의 마찰이 역외국의 개입과 군사훈련을 동반하는 국면으로 확대되고 있음을 보여준다.

### 정책적 시사점

**강제적 분쟁해결절차의 관할권 확대와 배제선언:** 우리나라는 중국과 마찬가지로 2006년 4월 UNCLOS 제298조 제1항에 따라 해양경계획정, 군사활동, 어업 관련 법집행 활동 등에 관한 강제적 분쟁해결절차 배제선언을 기탁하였다. 그런데 2016년 판정에서는 해양지형의 법적 지위를 결정하는 것은 주권 귀속과 별개의 문제라고 보고 관할권을 넓게 해석하였으며, UNCLOS 제298조 제1항(a)(i)의 배제사유를 역사적 권원에 관한 분쟁으로 국한하였다. 이러한 해석이 유지될 경우 배제선언에도 불구하고 해양분쟁이 제7부속서 중재절차에 회부될 가능성을 배제하기 어렵다는 점이 국내 연구에서 이미 지적된 바 있다. 판정 이후 10년간 이 해석기준과 배치되는 국제재판 실행이나 국가관행이 확립되지 않은 만큼, 우리나라는 청구취지



의 구성 방식에 따라 배제선언의 효과가 제한될 수 있다는 전제 위에서 관련 정책을 검토할 필요가 있다. 특히 해양환경의 보호 및 보전에 관한 분쟁은 UNCLOS 제297조 제1항(c)에 따라 강제절차의 대상이 되므로, 제298조에 따른 배제선언에도 불구하고 이를 통한 제소의 가능성은 남는다. 우리나라 역시 관할수역에서 시설물 설치나 개발 활동을 계획할 때 제206조에 따른 환경영향평가를 사전에 실시하고 그 결과를 기록으로 남기는 등의 조치를 검토할 필요가 있다.

**UNCLOS 제121조 제3항 해석기준과 독도:** 중재재판소가 제시한 UNCLOS 제121조 제3항의 해석기준은 우리나라의 해양정책에도 시사하는 바가 있다. 재판소는 지형의 크기를 결정적 요인으로 보지 않았고, 안정적인 인간 공동체의 지속적 거주와 그 지형 자체에 기인하는 독자적 경제활동을 요건으로 제시하였다. 이 기준을 엄격히 적용할 경우 유사한 조건의 소규모 해양지형이 배타적 경제수역과 대륙붕을 갖는 섬으로 인정되기는 어려울 것으로 평가된다. 다만 판정의 기판력은 분쟁당사국에만 국한되는 만큼, 우리나라는 향후 이 기준이 선례로 정착할 것인지, 아니면 상이한 관행이 추후 형성될 여지가 있는지를 주시하면서 관련 정책을 수립할 필요가 있다.

**경계미확정 수역에서의 일방적 조치에 대한 대응:** 경계미확정 수역에서는 일방 당사국의 조치가 반복되고 누적될 경우 이를 사후에 되돌리기 어렵다. 특히 최근 중국의 실행은 물리적인 차단보다 국내법 제정과 행정조치를 통해 관할권 행사의 외형을 축적하는 방향으로 전개되고 있다. 우리나라 역시 서해 경계미확정 수역에서 중국의 구조물 설치 문제에 직면해 있는 만큼 UNCLOS 제74조 제3항이 규정한 자체의무와 관련된 국가실행을 검토할 필요가 있다. 아울러 2016년 판정에서 타국의 묵인 여부를 역사적 권리의 성립 요건으로 검토하였다는 점에서 일방적 조치가 이루어지는 시점에 이에 대한 입장을 명확히 표명하고 기록으로 남기는 것이 필요할 것이다.

- 출처 : [1] 김원희(2016), "남중국해 해양분쟁 관련 '국제법 전쟁(Lawfare)'의 성과와 과제 - 남중국해 중재사건 본안판정의 국제법적 검토와 한국에 대한 함의 -", 국제법학회 논총, 제61권 제4호
- [2] 김소연·문혜정·김현정(2022), "중국 해경법 및 해상교통안전법의 국제법적 검토: 유엔해양법협약 규정과의 부합 여부를 중심으로", 아주법학, 제15권 제4호
- [3] Asia Maritime Transparency Initiative(2026.3.19.), Antelope Reef Could Now Be the Largest Island in the South China Sea, <https://amti.csis.org/antelope-reef-could-now-be-the-largest-island-in-the-south-china>



-sea/(검색일: 2026.8.18.)

[4] Asia Maritime Transparency Initiative(2026.5.8.), Keeping Score: Vietnam's Spratly Island Overhaul Continues, <https://amti.csis.org/keeping-score-vietnams-spratly-island-overhaul-continues/>(검색일: 2026.8.18.)

[5] Council on Foreign Relations, Territorial Disputes in the South China Sea, Global Conflict Tracker, <https://www.cfr.org/global-conflict-tracker/conflict/territorial-disputes-south-china-sea>(검색일: 2026.8.18.)

[6] Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China(2026.7.12.), [https://www.mfa.gov.cn/eng/xw/wjbxw/202607/t20260712\\_11980357.html](https://www.mfa.gov.cn/eng/xw/wjbxw/202607/t20260712_11980357.html)(검색일: 2026.8.18.)

[7] Ministry of Foreign Affairs of Japan(2026.7.12.), Joint Statement on the Tenth Anniversary of the Philippines-China South China Sea Arbitral Tribunal Award, [https://www.mofa.go.jp/press/release/pressite\\_000001\\_02511.html](https://www.mofa.go.jp/press/release/pressite_000001_02511.html)(검색일: 2026.8.18.)

[8] U.S. Department of State(2022), Limits in the Seas No.150: People's Republic of China - Maritime Claims in the South China Sea, <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2022/01/LIS150-SCS.pdf>(검색일: 2026.8.18.)

[9] USNI News(2026.8.3.), Chinese Warships, Bombers Surge to Scarborough Shoal for Drills, <https://news.usni.org/2026/08/03/chinese-warships-bombers-surge-to-scarborough-shoal-for-drills>(검색일: 2026.8.18.)

[10] Philippine Department of Foreign Affairs(2025.9.11.), DFA Statement on China's Recent Approval of the Establishment of A Nature Reserve in Bajo De Masinloc, <https://dfa.gov.ph/dfa-news/statements-and-advisoriesupdate/37142-dfa-statement-on-china-s-recent-approval-of-the-establishment-of-a-nature-reserve-in-bajo-de-masinloc>(검색일: 2026.8.18.)

[11] Permanent Mission of the Republic of the Philippines to the United Nations(2025.1.10.), Note No. 6-2025, <https://www.un.org/depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/DEPOSIT/communicationsredeposit/20250110PhInVUnEn.pdf>(검색일: 2026.8.18.)

[12] Permanent Court of Arbitration, The Republic of the Philippines v. The People's Republic of China, PCA Case No. 2013-19, Award on the Merits, 12 July 2016, <https://pcacases.com/web/sendAttach/2086>(검색일: 2026.8.18.)

[13] 이석우·박언경(2018), "유엔해양법협약상 해양환경 보호보전 의무: 남중국해 중재판정의 내용과 함의를 중심으로", 해양도서문화교섭학 제18집

정선아 연구원

[sunajung@kmi.re.kr](mailto:sunajung@kmi.re.kr)