본 사이트에 게재되는 자료 등은 정부의 위탁 사업하에서 유식자의 조언을 받아 조사, 수집 및 작성된 것으로 본 사이트의 내용은 정부의 견해를 나타내는 것이 아닙니다.

‘영유권을 둘러싼 문제’에서 지도의 기능 -국제재판 상의 취급을 중심으로-

나카노 데쓰야(中野 徹也)
(간사이 대학 법학부 교수)

1 ‘영유권을 둘러싼 문제’와 해결 기준

국가 영역은 영토, 영수 및 영공으로 이루어지며 국가는 이들에 대해 주권을 행사할 수 있다. 통치할 권리와 영역을 처분할 권리 등 영역과 관련된 권리는 특히 영역 주권 또는 영유권으로 불린다.

일본은 한국과 ‘다케시마 영유권을 둘러싼 문제’가 존재한다는 입장이다[1]. 위 정의에 비추어 보면 ‘영유권을 둘러싼 문제’란, 영역 주권을 행사할 수 있는 범위에 대해 관계국 간에 견해가 일치하지 않는 것에서부터 발생하는 문제이다.

이러한 문제에 대해 국제법은 주로 영토 권원에 관한 규칙을 갖고 대응해 왔다. 영토 권원이란 일정한 욕지에 대해 영역 주권을 유효하게 행사할 수 있는 원인 또는 근거가 되는 사실을 말한다. 전통적으로 시원적 권원 또는 역사적 권원, 선점, 시효, 할양, 병합, 첨부 및 정복이 영토 권원의 양식으로 인정되어 왔다.

그러나 전통적인 영토 권원의 양식은 ‘권원 및 권원 보유자가 대상 영역에 대해 하나의 권원을 설정하는 체계’[2]이다. 다케시마 문제와 같이 복수의 국가가 동일한 영역에 대해 권원을 주장하는 경우를 상정하여 마련된 해결 기준은 아니었다[3].

또한 ‘영유권을 둘러싼 문제’는 사실 관계의 복잡성과 다양성 때문에 발생하는 경우가 많다. 예를 들어 선점이 주장될 경우 대상 지역이 무주지(無主地)였는지, 아니면 다른 나라의 영역이었는지, 나아가 어느 나라가 실효적 지배를 해 왔는지를 결정할 때 필요한 사실 관계를 인정하기는 매우 어렵다[4].

그래서 ‘영유권을 둘러싼 문제’가 회부된 국제재판소는 독자적인 기준을 제시하고 대처해 왔다[5]. 그 효시가 1928년의 팔마스 섬 사건으로, 단독 중재인이 제시한 ‘영역 주권의 계속적이고 평온한 행사’라는 권원이다[6]. 또한 국제사법재판소는 망키에·에크르오 사건에서 점유와 직접 관련된 증거[7], 즉 ‘주권의 표시’와 ‘주권자로서 행동할 의사’에 상당하는 증거에 비추어 분쟁 지역의 귀속처를 판단했다[8].

2 지도의 기능

(1) 총론

‘영유권을 둘러싼 문제’를 갖고 있는 국가들은 지도를 ‘영역 주권의 계속적이고 평온한 행사’, ‘주권의 표시’ 또는 ‘주권자로서 행동할 의사’를 직간접적으로 입증할 만한 증거의 하나로 규정하고 지도 수집에 주력해 왔다. 그리고 이러한 문제가 국제 재판에 회부될 경우 당사국들은 다양한 종류의 지도를 제출한다.

하지만 국제 재판소는 ‘영역 주권의 계속적이고 평온한 행사’ 등 권원의 존재 여부를 판단하는 데 있어 지도를 관련 권원의 존재를 입증할 만한 직접적인 증거로 인정하는 데 제한적인 입장이다. 유일 영역 귀속에 관한 조약 등 공식 문서의 불가분의 일부로 지도가 첨부된 경우에만 인정하는 입장을 보여 왔다. 이러한 지도는 관련국의 의사 표시 문서 안에 포함되어 있으므로[9] 해당 문서와 동일한 효력을 가지며 이와 일체를 이루는 것으로 생각할 수 있기 때문이다[10].

이렇게 매우 제한된 경우를 제외하면, 원칙적으로 지도만으로 또는 지도가 존재한다는 사실만으로 영토 권원이 확립되는 것은 결코 아니다. 지도는 지도 이외의 수단으로 도달한 결론을 보강하는 2차적 증거일 뿐, 그것만으로 영역의 귀속을 좌우하는 증거로 간주되지는 않는다[11]. 나아가 2차적 증거로서의 가치도 출처, 일관성, 분쟁 당사국의 대응 및 제작 시기 등 제반 요소에 따라 달라진다.

---

1 일본 외무성,「다케시마 영유권에 관한 일본의 일관된 입장」,https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/takeshima/index.html, (2021년 2월 15일 열람).
2 허숙연(許淑娟),「영역권원론 재고 (1)」국가학회 잡지 제122호 1·2호 p.36.
3 야나기하라 마사하루(柳原 正治),『국제법』(방송대학 교육진흥회, 2014년), p.106. 사카이 히로노부(酒井 啓亘),「국제 재판에 의한 영역 분쟁의 해결」『국제 문제』 624호(2013년 9월), p.11. 허숙연(許淑娟),「영토 귀속 법리의 구조 -권원과 effectivité를 둘러싼 오해도 포함하여」『국제 문제』, p.23. 하마카와 쿄코(濱川 今日子),「센카쿠 제도의 영유를 둘러싼 논점」『조사와 정보』 제565호, p.2.
4 야나기하라,『전게서』(주3), p.106. 다이주도 가나에(太寿堂 鼎),「다케시마 분쟁」동『영토 귀속의 국제법』(도신도, 1998년), pp.139-140.
5 G. Distefano, “The Conceptualization (Construction) of Territorial Title in the Light of the International Court of Justice Case Law,” *Leiden J.I.L.*, Vol. 19 (2006), p. 1048.
6 *Island of Palmas Case (Netherlands/United States of America), Award of 4 April 1928, RIAA*, Vol. II (1949), p. 839.
7 *The Minquiers and Ecrehos case, Judgment of November 17th, 1953 : I.C. J.* Reports 1953, p. 57.
8 *Ibid.*, pp. 60-72.
9 *Diffërend frontalier, arrêt, C.I.J. Recueil 1986, p. 582, par. 54. See also, Decision regarding delimitation of the border between Eritrea and Ethiopia*
10 (hereinafter referred to as Eritrea and Ethiopia case), Reports of International Arbitral Awards, Vol. XXV, pp. 113-114, paras. 3.18, 3.20.
11 *Diffërend frontalier, arrêt, supra* note 9, pp. 582-583, pars. 54, 56. 후카마치 도모코(深町 朋子),「영토 귀속 판단에 있어서의 관련 요소의 고려」『국제 문제』 624호(2013년 9월) pp.40-41. 아라키 노리오(荒木 教夫),「영토·국경 분쟁에 있어서의 지도의 기능」『와세다 법학』 74권 3호(1999년), pp.23-24. V. Prescott and G. D. Triggs, *International Frontiers and Boundaries: Law, Politics and Geography*, Leiden: Martinus Nijhoff, 2008, p. 192.

본 사이트에 게재되는 자료 등은 정부의 위탁 사업하에서 유식자의 조언을 받아 조사, 수집 및 작성된 것으로 본 사이트의 내용은 정부의 견해를 나타내는 것이 아닙니다.

(2) 증거로서의 가치에 영향을 미치는 여러 요소

① 출처

국가 기관이 제작하고 출판한 공식 지도와 그에 준하는 국가 기관의 후원 하에 또는 국가 기관으로부터 공식 허가를 받아 제작되고 출판된 지도는 세심한 주의를 기울여 수집한 정보를 바탕으로 제작되었다고 볼 수 있으므로 그 증거로서의 가치는 비교적 높게 평가되어 왔다. 예를 들어 팔마스 섬 사건 판결에서는 이러한 지도가 증거로서 높은 가치를 지니고 있음을 시사했다[12]. 클리퍼턴 섬 사건 판결은 '공적인 성격을 확인할 수 없다'는 이유로 멕시코가 제시한 지도를 중요시하지 않았다[13].

물론 공식 지도라 하더라도 절대적으로 신뢰할 수 있는 것은 아니며 반드시 객관적으로 정확하다고 할 수도 없다[14]. 특히 분쟁 발생 후에 당사국이 분쟁 지역을 대상으로 제작한 '공식' 또는 그에 준하는 지도의 증거 가치는 분쟁 발생 전에 제작된 지도들에 비해 낮게 평가된다. 그런 지도에 자국에 불리한 내용을 표시하는 경우는 없기 때문이다[15]. 분쟁 당사국이 아닌 중립 기관이 제작한 지도에 증거로서의 가치가 인정되는 것도 같은 이유에서 비롯된다. 중립 기관은 분쟁 당사국과의 이해관계가 없기 때문에 신뢰할 만한 객관적인 정보가 게재되어 있다고 추정되기 때문이다[16].

개인이 제작한 사적 지도의 증거로서의 가치는 낮으며, 그 분야의 전문가로서 평판이 높은 경우 등 제작자의 지위에 비추어 특히 높은 신뢰성을 갖추고 있다고 여겨지는 경우를 제외하면[17], 심사 대상에 포함조차 되지 않는 것도 적지 않다.

출처 불명의 지도는 그 표시와 모순되는 법적 관련 사실이 존재할 경우 그 지도가 얼마나 많이 발행되었든, 또 일반적으로 높이 평가되고 있든 증거로서의 가치는 낮게 평가된다[18].

② 일관성

한쪽 분쟁 당사국은 분쟁 지역을 일관되게 자국 영토로 표시하는 지도를 제작했지만 다른 쪽 분쟁 당사국 및 제3국이 제작한 지도에서는 분쟁 지역의 귀속처가 일관되게 표시되지 않았을 경우 전자의 지도가 더 뛰어난 증거로서의 가치를 지닌다.

비글 해협 사건에서 중재재판소에 제출된 지도 중 칠레가 제작한 지도에 분쟁 지역을 아르헨티나령으로 표시한 것은 없었다. 한편, 아르헨티나 또는 제3국에서 제작된 지도에는 분쟁 지역을 칠레령으로 표시한 것과 아르헨티나령으로 표시한 것이 혼재되어 있었다. 또한 칠레가 제작한 지도는 일관되게 같은 장소에 경계선을 표시했지만 아르헨티나에서 제작된 지도 중 당시 아르헨티나가 주장했던 경계선을 표시한 것은 1개뿐이었다. 게다가 제3국이 제작한 지도의 대부분이 칠레의 주장을 뒷받침하는 것이었다. 이 같은 사실을 통해 중재재판소는 칠레가 제작한 지도는 칠레의 입장을 유리하게 만드는 효과를 불러온다는 인상을 주는 반면, 아르헨티나에서 제작된 지도는 증거로서의 가치를 빼앗을 정도로 의문을 갖게 하거나 모순이 있는 것이 많다는 결론에 도달했다[19].

③ 분쟁 당사국의 대응

자국에 불리한 정보가 표시된 지도에 대해 항의 등의 대응을 취하지 않을 경우 그 지도 표시를 채택 또는 묵인한 것으로 간주되어 권원을 주장할 수 없게 될 가능성이 있다. 악영향이 있다고 생각되는 나라는 그 지도를 제작한 나라에 정정을 요구할 것이라는 추정에 합리성이 있기 때문이다[20].

국제사법재판소는 망키에·에크르오 사건에서 망키에가 영국에 귀속되는 증거의 하나로 망키에 전체와 에크르오의 일부를 영국령으로 기재한 해도에 대해 프랑스가 어떠한 반응도 보이지 않았다는 점을 들고 있다[21]. 비글 해협 사건에서는 아르헨티나 의회가 분쟁 지역을 칠레령으로 표시한 지도 제작을 공식 허가하고 내무장관도 승인을 했다고 연상케 하는 행동을 취했다는 점이, 분쟁 지역이 칠레에 귀속된다는 결론에 이른 근거 중 하나로 꼽혔다[22]. 페드라 브랑카 분쟁에서 말레이시아의 전신인 말라야와 말레이시아가 분쟁 지역에 '싱가포르령' 주해가 기재된 공식 지도를 발행했다는 점에서 말레이시아는 분쟁 지역을 싱가포르의 주권하에 있는 것으로 간주했다고 평가되었다[23].

④ 제작 시기

지도의 증거로서의 가치는 제작일 또는 출판일에 따라서도 크게 달라질 수 있다. 일반적으로 당사국이 분쟁 발생 후 제작 또는 출판한 지도의 증거로서의 가치는 발생 전의 것과 비교하면 낮게 평가된다[24]. 물론 분쟁 발생 후에도 자국에 불리하거나 자국의 주장과 모순되는 지도를 계속 제작하여 출판하는 경우에는 그렇지 않다.

3 변화의 조짐

국제재판소는 영역 귀속에 관한 조약 등 공식 문서의 불가분의 일부로 첨부된 지도를 제외하고는 다른 증거로 얻은 결론을 확인하기 위해서만 지도를 사용한다는 입장을

12 *Island of Palmas Case*, supra note 6, pp. 852, 854, 861-862.
13 Clipperton Island Case (1931), RIAA, Vol.II, p. 1105.
14 *Dispute between Argentina and Chile concerning the Beagle Channel* (hereinafter referred to as *Beagle Channel case), RIAA*, Vol. XXI, pp. 164-165, para. 138.
15 아라키,「전게 논문」(주11), p.9
16 *Différend frontalier, supra* note 9, p. 583, para. 56.
17 *Ibid.*, pp. 171-172, paras. 148-149.
18 *Island of Palmas Case, supra* note 6, p. 853.
19 *Beagle Channel, supra* note 14, pp. 168-169, 178, 182, paras. 144-145, 157, 162. See also, *Egypt-Israel Arbitration Tribunal: Award in Boundary Dispute concerning the Taba Area*, 27 I.L.M., 1421 (1988), pp. 1484-1485, para. 219. 아라키,「전게 논문」(주11), p.17.
20 *Eritrea and Ethiopia case, supra* note 9, p. 114, para. 3.21.
21 *The Minquiers and Ecrehos case, supra* note 7, pp. 66-67, 71.
22 *Beagle Channel case, supra* note 14, pp. 158-159, paras. 126-127. 아라키,「전게 논문」(주11), p.9.
23 *Sovereignty over Pedra Branca/Pulau Batu Puteh, Middle Rocks and South Ledge (Malaysia/Singapore), Judgment, I.C.J. Reports 2008*, para. 272. See also, *Territorial and Maritime Dispute (Nicaragua v. Colombia), Judgment, I.C.J. Reports 2012*, p. 624, at 661-662, paras. 101-102.
24 Beagle Channel case, supra note 14, pp. 167-168, para. 141.

본 사이트에 게재되는 자료 등은 정부의 위탁 사업하에서 유식자의 조언을 받아 조사, 수집 및 작성된 것으로 본 사이트의 내용은 정부의 견해를 나타내는 것이 아닙니다.

고수하고 있다. 이는 재판관들 사이에서는 정치적 경계, 즉 사람의 손을 통해 인공적으로 만들어진 경계의 확정은 '지도 제작자의 일이 아니다[25] '라는 인식이 뿌리 깊게 남아 있음을 증명하는 것으로 여겨진다.

한편, 영토 권원의 증거가 없거나 부족한 경우 지도가 결정적인 증거가 될 가능성을 시사하는 바와 같이[26] 국제재판소가 분쟁 지역에 관한 당사자의 의사를 확인하는 데 있어 지도가 가진 증거로서의 가치를 더 중시하게 된 점은 확실하다[27] . 이러한 가능성이 있기 때문에 분쟁 당사국들은 국제재판소에 많은 양의 지도를 제출해 왔다. 그리고 재판소도 이러한 당사국의 노력에 상응하는 경의를 표하며 합당한 대응을 해 왔다고 할 수 있다.

본고에서 언급한 판례는 모두 지도에 근거한 주장을 가벼이 물리치지 않고 신중하게 심사한 후 그 증거로서의 가치를 판단했다. 국제재판소는 결코 지도가 갖는 기능을 소홀히 여기지 않는다. 이 점을 적절히 고려하며 지도의 수집 및 평가를 진행해 나갈 필요가 있다.

25 *Kasikili/Sedudu Island (Botswanai/Namibia), Judgment, I. C. J. Reports 1999*, Separate Opinion of Judge Oda, p. 1134, para. 41.
26 *Différend frontalier, supra* note 9, p. 586, par. 62. Voir aussi, *Différend frontalier (Burkina Faso/Niger), arrêt, C.I.J. Recueil 2013*, p. 76, par. 68.
27 지도는 분쟁 지역에 관한 '여론 또는 세평의 중요한 증거'가 된다는 판례도 있다. *Award of the Arbitral Tribunal in the first stage of the proceedings between Eritrea and Yemen (Territorial Sovereignty and Scope of the Dispute), Decision of 9 October 1998, RIAA*, Vol. XXII, p. 295, para. 381, pp. 321-322, para. 490. See also, *Beagle Channel case, supra* note 14, p. 183, para. 163