

해양경계획정에서의 “형평원칙” 논의

—성홍성(盛紅生)

개요 : 오랜 기간 해양경계획정에서는 형평원칙과 등거리/특수사정 사이에 불일치가 있었다. 체계적으로 국제해양법을 살펴보면 국제 해양경계획정에서 형평원칙은 법리적인 원칙이며 등거리/특수사정이나 중간선 및 비례여부 검증은 규칙 혹은 방법이라고 불리는 것이라는 것을 알 수 있다. 즉 공평한 결과를 위해 이러한 방법들을 선택하여 경계획정을 하는 것이다. 따라서 형평원칙의 적용은 중국과 기타 국가들 사이의 경계획정 문제를 해결하는데 도움을 줄 것이다. 중국은 일관되게 국제 해양경계획정에서 형평원칙을 적용할 것을 주장하고 있다. 이 기초위에 구체적인 원칙들을 사용해 해결한다면 어떤 규칙이나 방법을 사용하더라도 경계획정 결과의 ‘불공평’ 함을 초래하지 않을 것이다.

1940년대부터 1960년대 각국은 대륙붕에 대한 주장과 이론에서 불일치가 있었다. 그러나 1969년 국제사법재판소의 중요한 판결로 큰 변화가 발생하게 되었는데 이것이 바로 북해 대륙붕 사건이다. 당시 덴마크와 네덜란드는 등거리선 사용을 주장하였고 두 국가의 주장에 따르게 되면 해안선의 형태로 인해 연방 독일이 가지는 면적은 현저히 줄어드는 상황이었다. 1969년 2월 20일 국제사법재판소는 11표: 6표의 비율로 연방 독일이 등거리 원칙을 받아들여야 하는 의무는 없으며 경계획정은 일체의 관련 사정을 고려하여야 한다고 판결하였다. 국제사법재판소는 당사국 육지영토의 자연적 연장은 해당 대륙붕의 소유로 귀결이 된다고 하며 독일의 주장을 받아들였다. 또한 국제사법재판소는 경계획정의 방법을 정하기 전에 선결되어야 하는 것은 형평원칙에 근거한 협상을 통해 공평하고 합리적인 합의를 이루는 것이라고 밝혔다.

북해 대륙붕 경계획정안 이후 형평원칙의 종합적인 발전은 국제연합 해양법협약(이하 협약) 제정 과정에서 확인할 수 있다. ‘인접국 혹은 해안선을 마주하고 있는 국가의 배타적경제수역 및 대륙붕 경계획정’ 문제로 두 개의 이익집단이 형성되었는데 하나는 형평원칙을 주장하는 집단, 또 다른 하나는 중간선에 따라 경계획정을 할 것을 주장하는 집단이었다. 형평원칙을 주장하는 집단은 현재 세계의 해안선이나 지형, 지질, 역사적 요소 등 각 상황이 복잡하여 경계획정을 할 때에는 전면적으로 모든 상황을 고려하여야 하야 한다고 하였다. 또한 중간선 혹은 등거리선은 경계획정중의 하나의 방법의 일종이며 유일한 방법이 아니라고 하였다. 최종적으로 1982년 협약 제83조 1항에는 해안선을 마주하고 있거나 인접한 국가 사이의 대륙붕 경계획정은 국제사법재판소 규약 제38조에서의 국제법 기초에 따라 결과의 형평을 위해 협의로 정한다고 규정되게 되었

다. 이에 따라 일부 학자들은 해양법 이론과 실천과 관행을 결합해 보면 형평원칙은 대륙붕 문제에서 가장 적합하고 가장 기본적인 원칙이며 등거리 기준은 자연연장 원칙을 부정하거나 대체할 수 없다고 주장한다.

1. 등거리 원칙은 국제 관습법일까?

국제사법재판소는 북해 대륙붕 경계획정안에서 등거리 원칙은 국제관습법이 아니라고 사실상 인정하였다. 덴마크와 노르웨이의 주장을 기각할 때 법원은 1958년 대륙붕 협약 제6조에 표시된 등거리 원칙은 국제법위원회에 의해 시행되고 있는 관습국제법 규칙으로 제시되지 않았으며 이 조약이 이를 반영하거나 구현했다고 볼 수 없다고 판단했다. 대륙붕 협약 1, 2, 3조에 대해 각국이 협약의 서명, 비준 또는 가입 시 제6조에 대해 유보할 수 있다는 사실이 확인된 것이다. 이 협약의 일부 다른 조항은 공인관습법 범위 내의 사항들과 관련되었지만 제외되지 않은 인허가 유보 규정 외에 이 협약보다 훨씬 앞서 시행된 일반 해사 규칙과 관련하여 대륙붕의 권리만 부과하고 있다. 협약에 이런 규칙들이 언급된 것은 대륙붕 권리행사에 어떠한 불합리한 침해를 받지 않게 하려는 것이었다. 그러나 제6조의 권리는 대륙붕의 권리와 직접적으로 관련되어 있고, 또한 허가보류 규정에서 제외되지 않았기 때문에 현재 시행되고 있는 관습법을 반영하고 있다고 보지 않는 것이 합리적이다. 즉 재판부는 등거리선 원칙이 이미 확립된 관습법이어서 조약에 성문화 된 것이 아니라는 점을 확인한 것이다.

북해 대륙붕 경계획정안 이외에도 튀니지-리비아 대륙붕 사건 판결에서도 국제사법재판소는 조약이든 국제관습법 규칙이든 등거리선 경계획정은 강제성을 가지지 않는다고 판시하였다.

2. 형평원칙과 등거리 및 특수사정규칙

경계획정 분쟁을 적절하게 처리하기 위해 우리는 형평원칙의 특징과 중요한 지위와 그 주도적인 역할에 대하여 반드시 짚고 넘어가야 한다. 만약 등거리/특수사정을 해양경계획정에서 적용되는 규칙 혹은 방법으로 본다면 법 원칙으로서의 형평원칙과 등거리/특수사정 규칙 사이의 관계를 분석하여야 한다. 영국의 제럴드 피츠모리스 경은 법률 원칙, 심지어 일반법률 규칙과 대응되는 원칙 혹은 일반원칙 자체는 규칙이 아닌 규칙에 기초를 놓는 것을 말하며 규칙에 이유와 설명을 해 주는 것이라고 하였다.

중국학자 장원시엔은 규칙과 원칙 사이의 관계를 강조하는 것은, 원칙과 비교했을 때 규칙이 중요하지 않아서가 아니라 원칙의 지도적 지위가 더 두드러지기 때문이라고 하였다. 원칙은 법률의 규칙이 연속성, 안정성, 일치성을 유지될 수 있도록 하는 역할을 한다고 하였다. 즉 원칙은 규칙의 부족함을 메울 수 있다. 형평원칙과 등거리/특수상황 규칙의 관계는 실질적으로는 원칙과 규칙의 관계이며, 국제 해양경계획정에서는 어떤 규칙이나 구체적인 방법을 적용하든 그 결과의 공정과 형평을 추구하는 것이 원칙과

원칙의 궁극적 목표와 핵심가치가 되어야 한다. 어떤 외국 국제법학자들은 관습국제법에 의한 형평 원칙이 통념적으로 인정되는 경계를 확정하는 모든 규칙과 방법을 압도하는 국제규범이라고도 주장한다. 어떤 학자는 대륙붕 협약에 따라 국가 간 합의를 우선해야 하고, 그 다음이 특수사정, 마지막 절차가 등거리 혹은 중간선이라고도 주장한다. 이 규정은 단순히 중간선을 강조한 것이 아니라 3자 즉 합의와 등거리/특수한 상황을 결합해 공정한 경계 확정의 결과를 이루도록 하는 것이 그 목적이다.

중일 동중국해 대륙붕 경계확정 문제에서 중국은 동중국해는 중국 육지의 자연적 연장이며 경계확정은 형평원칙에 기반하여 일체의 모든 상황을 고려하여 협의를 통해 확정해야 한다고 일관되게 주장하고 있다. 등거리선은 형평원칙에 부합하는 범위 내에서 받아들여질 수 있다고 주장하며 중일 동중국해 대륙붕 문제가 해결되기 전에는 논란은 접어두고 공동으로 개발한다는 원칙을 밝힌 바 있다. 이러한 공동 개발모델은 본질적으로 분쟁이 해결되기 전에 거치는 일종의 과도기적 성질을 띠고 있다. 협약 제74조 3항과 제83조 3항에서 제1조 규정의 합의를 이루기 전에 관련국은 양해와 협력의 정신에 입각하여 최대한 실질적이고 잠정적인 적절한 안배를 하여야 하며 이러한 과도기 기간은 최후 협의에 불리한 영향을 주지 못한다고 규정하고 있다. 즉 이러한 안배나 행위가 최종 경계확정에 장애가 되지 않는다는 것이다. 그러나 우리가 주의 깊게 지켜 봐야 할 것은 최근 중국의 춘샤오 오일가스전에서 시추가 성공하면서 중일 동중국해 대륙붕 문제는 다시 격화되고 있다. 이를 적절히 해결하기 위해 2004년 6월 21일 중국 외교부 장관은 칭다오에서 제3차 아시아 협력 대화 회의를 개최하였다. 회의를 통해 ‘논쟁은 내려놓고 공동개발한다’는 원칙을 일본 가와구치 요리코 외무상에게 제시하였다. 그러나 일본 외무상은 중국이 동중국해에서 하는 시추와 탐사는 경계선을 넘는다는 의혹이 제기되고 있다면서 이는 일본의 권익을 심각하게 훼손하는 행위이며 중국이 관련 광구에 대한 구체적인 자료를 제시하기 전에는 관련된 공동개발에 대해 논의할 수 없다고 답하였다.

중일관계를 개선하기 위해 중국은 적극적으로 양국의 관련 쟁의 해결을 위해 양자회담을 진행하여야 한다고 밝혔다. 2004년 10월과 2005년 3월, 5월 중국과 일본은 동중국해에 대해 반복적인 협상을 진행하였다. 그러나 일본측의 강경한 입장으로 뚜렷한 성과를 거두지 못하였다. 2006년 10월 8일과 9일 일본 아베총리는 중국에 국빈 방문하였고 10월 8일 ‘중일연합신문공보’를 통해 “양국은 동중국해를 평화, 협력, 우호의 바다가 되도록 만들것이며 앞으로도 대화와 협상의 태도를 유지하여 관련된 문제를 적절히 해결하고 동중국해 문제 협상에 속도를 낼 수 있도록 할 것”이라고 언급함과 동시에 “공동개발의 큰 흐름에 따라 양국이 받아들일 수 있는 해결 방안을 모색할 것”이라고 밝혔다.

일본은 2010년 1월 17일 “중국이 계속 춘샤오 등의 오일가스전 천연가스를 채굴하는 것은 양국협력개발협약사항을 위반하는 것으로 일본은 국제연합 해양법관련 법원에 이

를 제소하는 방안을 배제하고 있지 않다” 라고 밝혔다. 이에 대해 당시 중국 외교부장관 양제츠(杨洁篪)는 춘샤오 오일가스전의 주권은 중국에게 있으며 일본의 주장을 받아들일 수 없다고 강조하였다.

일본은 1996년 ‘배타적 경제수역 및 대륙붕법’ 제2조 1항에서 일본의 대륙붕은 일본의 영해기선에서부터 바깥으로 뻗은 각 점의 같은 영해기선의 가장 가까운 지점의 200해리선 이내의 해역 해상 및 해저를 포함한다고 규정하고 있다. 만약 대륙붕 외부 경계선의 일부가 중간선을 초과하면 중간선(혹은 일본과 기타 국가가 협상하여 동의한 선)이 그 선을 대신한다고 규정하고 있다. 일본 국내법의 이러한 규정은 국제법리 및 관행과는 모순되는 점이 있다.

형평 원칙의 적용에 대해, 국제법원은 반드시 모든 관련 사정을 전부 고려하여 하여야 한다고 여겼다. 모든 관련 사정은 모든 분쟁지역과 관련된 상황이다. 관련 요소로는 경계지역 범위, 해안지형, 대륙붕 면적에 대한 해안길이의 비율, 섬의 존재와 위치, 역사적 권리, 경제개발 상황 등을 들 수 있다. 어떤 학자들은 이에 따라 동중국해 대륙붕 경계 획정에서 중국 대륙 오키나와 제도의 섬 해안선 길이가 짧아서 일본은 해안선의 섬으로 일본과 중국의 동해 해안선을 똑같이 나누는 것은 부당하다고 생각한다고 주장한다. 중국이 동중국해의 특수한 상황, 즉 해안선의 길이, 인구비례, 공업의 배치 등의 요인에 근거하여 경계를 정하자고 하는 것은 일리가 있는 제안이다.

결 론

지금까지의 국제사법실천을 통해 대륙붕 경계획정에서 형평 원칙의 주도적 위상과 두드러진 역할이 분명해졌지만 그 구체적인 기타 방법은 상황에 따라 선택할 수 있다. 그러나 어떤 경우에도 원칙과 상충되지 않아야 하며 형평원칙과 자연연장원칙을 바탕으로 해야 한다. 이를 바탕으로 앞서 언급했듯이 특수사정고려, 등거리 등 구체적인 규칙을 종합적으로 고려할 수 있다. 형평 원칙에 따라 국제 해양경계획정을 엄격히 정해야만 분쟁의 원만한 해결과 양자 또는 다자 관계의 장기적 안정과 조화를 이룰 수 있을 것이다. 기니비사우의 경계획정 판결문에서 국제사법재판소 판사로 구성된 중재 재판소 역시 해당 사건에서 영해 경계 획정이나 배타적경제수역 및 대륙붕 경계획정을 막론하고 모두 형평 원칙을 적용해야 한다고 여겼다.

국제 해양경계에서는 형평원칙은 법 원칙인 반면 등거리/특수상황, 중간선, 비례는 모두 규칙이나 획정 방법이라 불릴 수밖에 없다. 또 이러한 방법들을 적용하는 최종 목적은 결과의 형평을 이루기 위한 것이다. 중국은 형평 원칙을 지속적으로 주장하고 이를 바탕으로 다른 나라와의 경계 획정을 하여야 한다. 그러나 어떤 규칙을 취하더라도 경계획정 결과의 실질적 ‘불공평’을 초래해서는 안 된다. 우리는 이런 원칙을 지켜

중국의 국익을 법적으로 수호해야 한다. 관심을 가져야 할 문제는 섬의 주권 귀속 분쟁이 있는 지역에서는 먼저 섬의 주권 귀속 문제를 해결해야 한다는 것인데 이는 선결되어야 하는 문제이며 이것이 제대로 해결되지 않으면 분쟁의 원만한 해결도 불가능하고 분쟁은 해결되지 않은 채로 억지로 경계를 획정하게 되어 또 새로운 실질적 ‘불공평’을 초래할 수 있다.

미국 학자 E. 보든하이머는 법제도라고 할 만한 제도는 특정 사회구조와 경제구조의 상대성을 뛰어넘는 기본적인 가치를 주목해야 한다고 강조했다. 이런 가치들 중에서 가장 중요한 것이 자유와 안전, 평등이 있다. 따라서 중국은 해양 경계획정과정에서 형평 원칙을 주장하며 그 원칙 위에 다른 요인과 방법을 종합적으로 고려해야 한다. 대륙붕과 배타적 경제수역 획정에서 소수 국가의 법률적 입장에 따라 해양경계획정을 하게 되면 다른 관련국의 자유, 안전, 평등권을 침해하게 될 뿐만 아니라 자국의 자유, 안전과 평등도 보장할 수 없고 국제 해양질서에 매우 중요한 악영향을 미칠 수 있다는 점을 신중하게 고려해야 한다.