

국제법 현안 Brief



국제법 현안 Brief 편집위원회

편집위원장 최태현 교수 (한양대학교)
 편집위원 오승진 교수 (단국대학교)
 권현호 교수 (성신여자대학교)
 김성원 교수 (한양대학교)
 이기범 교수 (연세대학교)
 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.

해수면 상승과 기선의 변경 - 고정이나 이동이나?

박 배 근 (부산대학교 법학전문대학원 교수)



출처: The Sydney Morning Herald, "Island nations rise up as their homelands start to sink"

1. 문제

2021년 8월 6일 18개 회원국으로 구성된 ‘태평양 도서 포럼’ (Pacific Islands Forum, PIF)은 ‘기후변화 관련 해수면 상승에 직면한 수역의 유지에 관한 선언’ (Declaration on Preserving Maritime Zones in the Face of Climate Change-related Sea-Level Rise)¹을 발표하였다. 선언은 기후변화 관련 해수면 상승이 제기하는 수역 유지 문제에 관하여 PIF 회원국의 입장을 표명한 것으로, 주요 내용은 다음과 같다.

첫째, ‘1982년 유엔 해양법협약’ (이하,

“해양법협약”)은 기선과 수역의 외측 한계를 재검토하여야 할 적극적 의무를 부과하지 않으며 일단 유엔 사무총장에게 기탁된 해도나 지리적 좌표목록을 갱신할 적극적 의무도 부과하지 않는다고 본다. 둘째, 해양법협약과 법원칙에 따르면 해양법협약에 따라 확립된 수역과 그로부터 기인하는 연안국의 권리 및 권원은 기후변화 관련 해수면 상승에도 불구하고 유지된다. 셋째, 해양법협약에 따라 일단 수역이 확립되고 유엔 사무총장에게 통보되면 기후변화 관련 해수면 상승에도 불구하고 PIF 회원국은 수역을 축소 없이 유지하고자 한다. 넷째, PIF 회원국은 기후변화 관련 해수면 상승의 결과로 기선을 재검토하고 수역의 외측 한계를

갱신할 의사가 없다. 다섯째, 기후변화 관련 해수면 상승과 연결된 모든 물리적 변화에도 불구하고 해양법협약에 따라 확립되고 유엔 사무총장에게 통보된 PIF 회원국의 수역과 그로부터 기인하는 권리 및 권원은 축소 없이 계속 적용되어야 한다.

39개국으로 구성된 ‘소도서국가 연합’ (Alliance of Small Island States, AOSIS)도 같은 해 9월 22일에 ‘2021년 AOSIS 지도자 선언’ (Alliance of Small Island States Leaders’ Declaration, 2021)²을 발표하였다. 이 선언은 기후변화, 지속가능한 개발, 해양 등의 주제에 관한 다양한 내용을 담고 있다. 그 중 기후변화 관련 해수면 상승이 기선이나 수역 관할에 미치는 영향에 관한 부분은 위 PIF 선언의 내용을 그대로 옮겨고 있다.

기후변화로 인한 해수면 상승은 육지 영토의 상실을 초래하여 여러 중요한 국제법 문제를 야기한다. 저지대 도서국가(low-lying island States)가 완전히 수몰될 경우의 국가성 문제, 거주지 수몰로 인하여 거주지를 상실한 주민의 인권 문제, 해안선의 후퇴나 섬 또는 암석의 수몰로 인하여 발생하는 다양한 해양법 문제 등이 그 사례이다. 위 PIF 선언이나 AOSIS 지도자 선언은 이들 여러 문제 중에서 기후변화 관련 해수면 상승으로 초래되는 기선 변경의 효과에 대한 소도서국가들의 입장³을 나타낸 것이다.

2. 해양법협약의 규정과 해석

기선에 관한 해양법협약의 주요 규정은 다음과 같다. “연안국이 공인한 대륙척해도에 표시된 해안의 저조선”이 통상기선이 된다(제5조). “해안선이 깊게 굴곡이 지고 잘려 들어간 지역, 또는 해안을 따라 아주 가까이 섬이 흩어져 있는 지역”에서는 일정한 요건 충족을 조건으로 직선기선을 설정할 수 있다(제7조). “강이 직접 바다로 유입” 하는 경우에는 양쪽 강둑의 저조선상의 지점을 연결한 직선이 기선이 된다(제9조). 만(灣)의 경우에는 “자연적 입구 양쪽의 저조선지점간”을 연결하여 24해리가 넘지 않는 직선기선을 설정할 수 있다(제10조). “전부 또는 일부가 본토나 섬으로부터 영해의 폭을 넘지 아니하는 거리에 위치하는” 간조노출지의 저조선은 영해기선으로 사용할 수 있다(제13조 제1항). 직선기선과 그로부터 도출된 수역의 한계는 “그 위치를 확인하기에 적합한 축척의 해도에 표시”되거나 “측지자료를 명기한 각 지점의 지리적 좌표목록”으로 표시되어야 하고(제16조 제1항) 이들

해도나 지리적 좌표목록은 연안국이 적절히 공표하고 그 사본을 유엔 사무총장에게 기탁하여야 한다(제16조 제2항).

기선에 관한 해양법협약의 주요 규정에는 기후변화 관련 해수면 상승에 의하여 육지가 수몰되고 해안선의 변경이 발생한 경우를 규율하는 내용이 없다. 해양법협약을 기초하는 과정에서 기후변화 관련 해수면 상승이 초래할 수 있는 해양법 문제는 해양법협약의 규율 대상으로 인식되지 않았다고 할 수 있다. 해양법협약은 삼각주처럼 해안선이 불안정 경우에는 직선기선의 기점이 된 저조선이 후퇴하더라도 연안국이 수정할 때까지는 직선기선이 변하지 않는다고 규정한다(제7조 제2항). 또 대륙붕의 경우에는 “항구적으로 자국 대륙붕의 바깥한계를 표시하는 해도와 관련정보를 국제연합사무총장에게 기탁”(제76조 제9항)하게 되면 기선의 변경과 무관하게 대륙붕의 한계는 고정되는 것으로 이해된다.

해양법협약의 일반적 해석에 따르면 통상기선을 구성하는 저조선은 해도 상의 저조선이 아니라 실제 저조선을 말한다. 그러므로 기후변화 관련 해수면 상승으로 인하여 해안선이 육지 쪽으로 후퇴한 경우에는 기선도 그에 맞게 수정하여야 하는 것으로 보인다. 국가 실행과 국제법원의 판례도 해안의 실제 저조선과 연안국의 공인 대륙척해도에 표시된 저조선이 불일치하는 경우 실제 저조선을 기선으로 보아야 한다는 입장이 우세하다.⁴ 국제사법재판소는 2007년 니카라과-온두라스 간 카리브 해 영토·해양 분쟁 사건에서 온두라스가 영해기선의 좌표목록으로 유엔 사무총장에게 기탁한 것 중에서 17번 좌표는 실제로는 존재하지 않으므로 기선의 좌표로 사용될 수 없다고 판결하였다. 직선기선의 경우에도 기점이 수몰되면 더 이상 직선기선의 기점으로 사용할 수 없다고 보아야 한다.

문제는 기선의 변경과 관련된 해양법협약 해석론이 기후변화 관련 해수면 상승으로 인한 해안선 변경에도 타당한지의 여부이다. 해양법협약 해석상 기선은 이동 가능하며 기선으로부터 측정되는 해역인 영해, 접속수역, 배타적 경제수역 등의 외측 한계도 이동 가능하다. 그렇다고 하여 연안의 조건이 변경되는 경우 반드시 새로운 기선을 확정할 의무를 해양법협약이 부과하고 있는 것도 아니다. 더욱이 기후변화 관련 해수면 상승이 초래할 해안선 변경은 해양법협약 기초 과정에서

인식되지 못한 문제이다. 나아가 기후변화 관련 해수면 상승으로 인하여 기선이 후퇴하고 관할 수역이 축소되는 부정적 영향에 가장 취약한 것은 저지대 소도서 국가들인데, 이들은 기후변화에 대하여 가장 책임이 작은 국가들에 해당한다.

3. 유엔 내 최근 논의 현황

해수면 상승이 초래하는 국제법적 문제는 이미 국제법학회(International Law Association, ILA)가 한 차례 연구를 진행하여 2018년의 ILA 시드니 총회에 결과를 보고하였다.⁵ 이 보고서에서 ILA ‘국제법과 해수면 상승 위원회’(Committee on International Law and Sea Level Rise)는 해수면 상승에도 불구하고 기선과 기존 관할 수역은 그대로 유지하는 국가실행이 형성되고 있음을 확인하고, 해수면 상승으로 해안선의 지리적 실체가 영향을 받더라도 해양법협약에 따라 정당하게 결정된 기선과 관할 수역의 외측 한계는 재산정(recalculation)을 요구받지 않아야 한다는 내용의 결의를 권고하였다.

ILA의 연구 이후 문제의 중요성에 대한 인식을 공유하게 된 유엔에서도 2019년부터 국제법위원회(International Law Commission, ILC)에서 해수면 상승의 국제법적 문제에 관한 논의를 시작하였다. ILC는 2019년 제71차 회기에서 ‘국제법 관련 해수면 상승’(Sea-level rise in relation to international) 문제를 작업주제로 선정하고 다섯 명의 위원을 공동의장으로 하는 스터디 그룹을 형성하여 검토를 진행하고 있다.

스터디 그룹은 문제를 ‘해수면 상승과 국제해양법’, ‘해수면 상승과 국가의 주권 및 관할권 변화’, ‘해수면 상승과 인권, 특히 환경난민 문제’의 세 영역으로 나누고 현재 첫 번째 영역의 해양법 문제에 관하여 2020년에 쟁점보고서(issue paper, ‘제1차 쟁점보고서’)를 작성하였다.⁶ 제1차 쟁점보고서에 관한 토의는 COVID 19의 여파로 2021년에야 이루어졌다.⁷

스터디 그룹은 첫 번째 주요 문제인 ‘해수면 상승과 국제해양법’을 여섯 개의 세부 주제로 다시 분류하고 있는데, 이 글의 주제인 ‘해수면 상승과 기선의 변경’은 첫 번째 세부 주제인 ① ‘기선과 관할 해역의 외측 한계’에 해당한다. 그 밖의 세부 주제로는, ② 해양경계획정, ③ 기선 설정과 경계획정에 관한 섬과 암석의 역할, ④ 이미 경계나 기선이 획정된 수역에서의 연안국과 그 국민 및 제3국과 그 국민의 주권적 권리 및

관할권 행사, ⑤ 섬과 암석의 법적 지위 및 섬이 흩어져 있는 연안국의 해양 권원에 대하여 해수면 상승이 미칠 수 있는 법적 영향, ⑥ 국제법상 인공섬의 법적 지위, 그리고 해수면 상승에 대한 대응/적응 조치로서의 간척과 섬 강화 활동 등의 법적 지위 등이 있다.

ILC 스터디 그룹의 제1차 쟁점보고서는 많은 국가들이 법적 안정성 보장의 필요성에 동의하고 있는 것으로 분석한다. 특히 태평양도서국가들은 기존 해역과 그에 대한 권원을 유지하는 것이 중요하고, 해양법협약에 따라 정해진 해역은 해수면 상승으로 축소될 수 없으며 기선은 고정되어야 한다고 주장하고 있다. 반면 일부 국가들은 기선이 변경 가능하다는 내용을 시사하면서, 해안 저조선이 이동하면 기선이 변경되어, 연안국 해역 외측 한계에도 영향을 미칠 수 있다는 입장을 취하였다.

제1차 쟁점보고서는 이러한 국가들의 다른 입장들을 종합하여, 기선 및 해역의 외측 한계의 유지와 관련한 국제법상 특정 관습규칙 또는 지역적 관습규칙이 있다고 판단하는 것이 시기상조라 결론지었다. 일부 지역의 국가들에 있어서 기선 및 해역의 외측 한계 유지와 관련하여 국가실행이 존재하고 있지만, 아직은 법적 확신(*opinio juris*)이 존재한다고 볼 수 없다고 판단하였다.

2021년 ILC 제72차 회기의 논의에서도 기선이 이동 가능한(ambulatory) 것인지, 그리고 해양법협약 제16조에 규정된 해도와 지리적 좌표목록이 기선 설정에 어떠한 영향을 미치는지에 관해서는 국가들 간에 여전히 입장 차이가 있음이 드러났다. 해양법협약 제5조의 통상기선은 저조선울 의미하므로 원래(inherently) 이동 가능하다는 입장을 취한 국가들이 있는 반면, 통상기선의 이동 여부나 정기적인 갱신 의무에 관하여 해양법협약은 침묵하고 있다는 의견을 밝힌 국가도 있다. 나아가 해수면 상승이 논의되지 않은 상황이라 하더라도 기선 위치의 변경 문제는 이미 토의된 것이라는 입장을 취하는 국가들도 있다.

유엔 총회 산하 제6위원회의 2021년 논의에서는 사모아(Samoa), 피지(Fiji), 안티가바부다(Antigua and Barbuda), 시에라리온(Sierra Leone), 이탈리아, 일본, 독일, 베트남, 체코, 뉴질랜드, 몰디브, 미크로네시아, 말레이시아, 태국, 호주, 솔로몬제도, 인도네시아, 통가, 투발루, 필리핀, 사이프러스(Cyprus), 스페인 등이 성명을 발표하고, 기선은 고정된 것이며 이동가능하지 않다는 입장을 표명하였다. 대부분의 소도서국가는 이러한

입장을 취한다. 기선 고정을 주장하는 국가들은 첫째 법적 안정성, 안보, 확실성, 예측가능성의 중요성, 둘째 해양법협약의 보편성 및 완전성 때문에 해양법협약에 따라 설정된 기선 및 해역의 외측 한계는 그대로 유지된다는 점, 셋째 해양법협약에 따라 유엔 사무총장에게 기탁된 해당 정보들에 대해 해양법협약은 어떠한 검토 및 갱신 의무도 부과하고 있지 않다는 점을 근거로 든다.

제6위원회에서는 기선은 이동 가능한 것이라는 의견도 제시되었다. 미국은 해양법협약의 보편적이고 통일적인 특성을 강조하면서, 해양법협약상 기선은 일반적으로 이동 가능하며 해안 저조선이 육지 또는 바다 방향으로 이동하게 되는 경우에 연안국 해역의 외측 한계도 이동하게 된다고 주장하였다. 루마니아도 자국 국내법의 해석상 기선은 이동이 가능한 것으로 해석될 수 있다는 의견을 제시하였다.

제6위원회에서 아이슬란드, 유럽연합, 네덜란드, 슬로베니아, 아일랜드, 오스트리아 등은 기선의 이동 또는 고정에 대한 중립적인 입장을 취하였다. 이들 국가들은 문제에 대한 국가들의 의견 일치 없으므로 기선의 이동 또는 고정에 관하여 추가적인 연구가 필요하다고 본다.

4. 맺는 말

“육지가 바다를 지배한다”는 원칙에 따르면 해양권원은 육지로 인정될 수 있는 해양지형물로부터 나온다. 이 원칙에 따르면 해수면 상승에 따라 연안국 해양관할권의 권원이 되는 육지 상태가 바뀌고 기선이 후퇴하면 기선은 변경되고 연안국이 관할하는 수역도 변경될 수밖에 없다. 이러한 원칙에도 불구하고, 기후변화 관련 해수면 상승은 ‘육지’에 관한 현상 변경이 있더라도 해양 관할에 관한 기존의 법적 상태를 유지할 것인가(고정), 아니면 새로운 상황 변화에 맞추어 기존의 법적 상태를 조정하고 개편할 것인가(이동)의 선택 문제를 제기하고 있다. 법적 안정성을 중시하는 입장에서는 법적 상태의 고정, 법의 합목적성이나 구체적 타당성을 중시하는 입장에서는 법적 상태의 조정과 개편을 주장할 것이다. 입장의 선택은 개별 국가가 처하고 있는 구체적 상황에 따라 달라질 수밖에 없다.

‘고정’을 옹호하는 국가의 가장 큰 논거는 해양법협약의 보편성과 완전성이다. 기존의 기선은

해양법협약에 따라 설정되었으므로 유지되어야 하며 기존 기선에 근거하여 측정된 해역의 외측 한계도 그대로 유지된다는 것이다. 직선기선에 관해서는 해양법협약이 해도 및 지리적 좌표목록의 갱신에 대한 의무를 부과하고 있지 않다는 점도 논거로 든다. ‘고정’을 옹호하는 입장은 또한 법적 안정성, 안보, 확실성, 예측가능성의 가치를 중시하는 입장이기도 하다. 기선의 빈번한 변경과 그로 인한 연안국 관할수역의 범위 변화는 법집행기관에게 심각한 문제가 된다.

해양법협약 제5조는 “해안의 저조선”을 통상기선으로 규정하고 있다. 이 규정의 충실한 문언해석에 따르면 저조선이 변경될 경우 통상기선도 변경되는 것으로 해석할 수밖에 없다. 저조선의 변경이 사소한 정도에 그칠 경우는 별론으로 하고 해수면 상승으로 인하여 현저한 저조선 변경이 발생하였음에도 불구하고 기존의 기선을 그대로 유지하는 것이 해양법협약의 해석상 허용될 수 있는지 의문이다. 직선기선의 설정도 저조선과 무관하지 않다. 삼각주(제7조 제2항)를 제외한 하구(제9조)와 만(제10조)은 저조선지점간에 직선기선을 설정할 수 있다. 이들 규정에 따르면 저조선이 변경되면 저조선지점도 변경되고, 그 결과 직선기선도 ‘이동’하게 된다. 당연히 직선기선으로부터 측정되는 해역의 외측 한계도 변경되어야 한다.

현재까지의 유엔 내 논의에서는 해수면 상승에도 불구하고 기존의 해양권원과 해양 경계를 인정하는 의견이 우월한 것으로 보인다. 이는 해양경계획정과 관련하여 안정성, 객관성, 예측가능성의 확보라는 가치를 중시하는 국제법의 특성을 고려하면 당연히 예상할 수 있는 바이다. 그러나 ‘고정’과 ‘이동’이라고 하는 대립된 주장과 태도 중에서 아직까지는 국제사회에서 어느 하나가 일치된 지지를 받고 있지는 못하고 있는 것으로 보이며, 많은 국가는 이 근본적인 문제와 그로부터 파생되는 각종 해양법상의 세부 문제에 관하여 ILC의 추가적인 연구와 국가실행의 검증이 필요하다고 보고 있다.

⋮ 필자 소개 ⋮

박배근 교수는 부산대학교 법학전문대학원 교수로 재직 중이다.

국제법 헌안 Brief의 내용은 필자 개인의 견해이며 대한국제법학회의 공식적인 입장은 아닙니다.

- 1 <https://www.forumsec.org/2021/08/11/declaration-on-preserving-maritime-zones-in-the-face-of-climate-change-related-sea-level-rise>. 2022년 2월 16일 방문.
- 2 <https://www.aosis.org/launch-of-the-alliance-of-small-island-states-leaders-declaration/>. 2022년 2월 16일 방문.
- 3 단, PIF 회원국 중에는 소도서 국가로 분류될 수 없는 오스트레일리아와 뉴질랜드도 포함되어 있다.
- 4 박영길, “해수면 상승과 해양 관할권 범위의 문제”, 『법학연구』 통권 제37집 2012년 12월 49~70면 49(전북대학교 법학연구소), 37집(2012), 52면.
- 5 ILA의 2018년 시드니 총회 최종보고서, *Final Report of the Committee on International Law and Sea Level Rise, International Law Association, Report of the Seventy-eighth Conference, Held in Sydney, 19-24 August 2018, Vol. 78*, 2019.
- 6 “Sea-level rise in relation to international law”, First issues paper by Bogdan Aurescu and Nilufer Oral, Co-Chairs of the Study Group on sea-level rise in relation to international law, A/CN.4/740, 2020.
- 7 제1차 쟁점보고서에 관한 토의를 비롯한 최근 유엔 내 논의 상황에 관해서는 김성규, 박배근, “해수면 상승의 국제해양법적 쟁점 - 유엔 내 최근 논의의 현황과 과제 -”, 『경희법학』, 제56권 4호(2021), 621-649면 참조.