

Interpretation of the Greco-Bulgarian Agreement of December 9th 1927 (Caphandaris-Molloff Agreement) [PCIJ Series A/B No. 45]¹

I. 개관

1. 배경 사실

제1차 세계대전 이후 맺어진 평화협정의 하나로 그리스는 1919. 11. 27 패전국인 불가리아와 뇌이 조약(Peace Treaty of Neuilly)을 체결하였다. 뇌이 조약은 제56조는 그리스와 불가리아는 각 자국의 영토 내에 거주하는 소수 민족이 인종, 종교, 언어 등의 사유로 상대방국가로 이민 가기를 희망하는 경우 협조할 의무를 규정하고 있었고, 제121조는 불가리아가 지급하여야 하는 전쟁 배상금을 규정하였다. 참고로 불가리아가 지급하여야 하는 전쟁 배상금의 75%는 그리스에게 지불해야 할 몫이었다.²

참고로 해당 뇌이 조약 제56조는 아래와 같다.

“불가리아는 연합국이 판단하기에 적절한 상호적이고 자발적인 소수자의 이민을 보장하는 조항을 인정하고 이행한다.”

한편, 1927. 12. 9. 체결된 Caphandaris-Molloff 협정은 위 뇌이 조약 제56조에 따라 이민을 희망하는 자가 떠나는 국가에서 소유하고 있는 재산권의 처리에 관하여 내용을 담고 있었다.³ 구체적으로 Caphandaris-Molloff 협정은 이민자가 소유하는 부동산 문제의 처리에 관하여, 해당 부동산은 이민자가 이민 전 살던 나라에 반납되고 그 부동산 가치의 10%는 이민자가 현금으로 보상 받지만 나머지는 이민자가 이민 간 나라에게 갖는 채권으로 지급하기로 하였다.⁴

또한, 각 정부는 자국 영토에 정착하기 위해 오는 이민자들에 대해 지급해야 하는 보상채무 총액만큼 상대방 국가의 채권자가 되었다⁵. 이와 같은 서로가 서로에게 갖는 채권의 차액을 계산하면, 불가리아가 그리스에게 갖는 채권의 액수가 그 반대의 경우

¹ Interpretation of Greco-Bulgarian Agreement of Dec. 9th, 1927, Advisory Opinion, 1932 P.C.I.J. (ser. A/B) No. 45 (Mar. 8), 이하 “본건 의견”.

² 본건 의견, pp. 74-75.

³ 본건 의견, pp. 73-74.

⁴ 본건 의견, pp. 75-76.

⁵ 본건 의견, p. 76.

보다 많았으므로, 그리스는 불가리아에게 그 차액을 지급할 의무를 부담하게 되었다 (“그리스 이민 부채”).⁶

한편, 1931. 6. 20. 미국의 후버 대통령은 제1차 세계대전 후 체결된 각 평화협정이 규정하는 패전국의 전쟁배상금 지급 의무의 원활한 이행을 위하여, 국가간의 채무(원금과 이자 포함), 배상금, 기타 국가간 부채(사인에 대한 국가의 채무는 포함하지 않았음) 등을 1년 간 모라토리엄을 부여하는 방안을 제안하였다.⁷

이에 그리스 정부는 위 후버 대통령의 제안은 그리스 이민 부채에도 당연히 적용되어야 한다고 주장하였다.⁸ 불가리아 정부 역시 후버 대통령의 제안을 받아들이고자 하는 입장이었으며, 불가리아의 재무부 장관이 국제결제은행에 발송한 전보에 의해 이러한 사실이 확인되었다.⁹

1931. 7. 15. 불가리아 정부가 상기 모라토리엄에 의거하여 뇌이 조약에 따른 전쟁 배상금 상환을 정지하기 시작했다. 그러자 그리스 정부도 1931. 7. 31.부터 그리스 이민 부채의 상환을 정지하였다.¹⁰

1. 권고적 의견 요청 절차

이에 불가리아 정부는 Caphandaris-Molloff 협정 제8조의 규정(이 협정의 해석에 관한 모든 분쟁은 국제연맹 이사회에서 다수결로 해결한다)에 따라 국제연맹 이사회에 이 사건의 해결을 요청하였다. 1931. 9. 19. 이사회는 해당 문제에 관하여 상설국제재판소 (Permanent Court of International Justice, 이하 “PCIJ”)에게 권고적 의견을 요청하는 결의를 하였다.¹¹

2. 권고적 의견 요지

PCIJ는 본건은 1927. 12. 9. Caphandaris-Molloff 협정 제8조에서 정의하는 분쟁의 개념에 포섭될 수 없고, 동 협정 동 조가 정의하는 ‘분쟁’이 존재한다고 볼 수 없다는 결론을 내리고, 1927. 12. 9. Caphandaris-Molloff 협정에서 각 당사국이 부담하는 채무의 성격은

⁶ 본건 의견, p. 77.

⁷ 본건 의견, p. 78.

⁸ 본건 의견, pp. 78-79.

⁹ 본건 의견, pp. 79-80.

¹⁰ 본건 의견, p. 80.

¹¹ 본건 의견, pp. 69-70.

무엇인지 따져볼 실익이 없다고 보아, 해당 쟁점에 관한 권고적 의견을 내어놓지 아니하였다.¹²

II. 권고적 의견 세부 사항

1. 주요 쟁점

- 본 건이 1927. 12. 9. Caphandaris-Molloff 협정 제8조에서 정의하는 분쟁의 개념에 포섭될 수 있는지 여부

2. 문제가 된 국제법상 법원

이 사건에서는 1927. 12. 9. Caphandaris-Molloff 협정의 해석이 주로 문제되었다.

3. PCIJ의 의견

가. 본 건이 1927. 12. 9. Caphandaris-Molloff 협정 제8조에서 정의하는 분쟁의 개념에 포섭될 수 있는지 여부

PCIJ에게 주어진 두 개의 질문은, 첫째, 본건에서 그리스와 불가리아 사이에 Caphandaris-Molloff 협정 제8조상의 “분쟁”이 존재하는지 여부와, 둘째, 만일 그렇다면, 동 협정에 따라 발생하는 금전채무의 성격은 무엇인지였다.¹³

PCIJ는 이 두 질문 중 첫번째 질문을 먼저 검토하면서, 다음 사실에 주목하였다:

- 그리스가 후버 대통령의 계획을 승인할 권리는 Caphandaris-Molloff 협정과 아무 관련이 없음
- 그리스 정부의 Caphandaris-Molloff 협정상 부채와 불가리아가 정부의 재건 부채는 그 성격이 동일함
- Caphandaris-Molloff 협정의 해석이 필요하다면, 그러한 해석은 그리스 정부의 부채가 후버 대통령 계획에 포함되는지를 확정하기 위함일 것임
- 국제연맹 이사회의 권한은 Caphandaris-Molloff 협정 해석에 있을 뿐 후버 대통령 계획 해석에까지 확대되지는 아니함¹⁴

¹² 본건 의견, p. 88.

¹³ 본건 의견, p. 70.

이에 PCIJ는 그리스가 두 가지 부채를 연결하여 상계할 수 있는지에 대한 양국 간의 다툼, 즉 불가리아의 배상금 상환 지급이 정지된다면 그리스도 상환 정지를 주장할 권리가 있는지에 대한 다툼은 Caphandaris-Molloff 협정상의 그리스의 부채의 성격에 달린 것이 아니므로 양국 간에는 Caphandaris-Molloff 협정 제8조상의 분쟁이 존재하지 않는다고 판단하였다.¹⁵

이에 따라 PCIJ는 1927. 12. 9. Caphandaris-Molloff 협정에서 각 당사국이 부담하는 채무의 성격은 무엇인지 따져볼 실익이 없다고 보고, 해당 쟁점에 관한 권고적 의견을 제시하지 아니하였다.¹⁶

III. 추후 경과

PCIJ의 결정 이후 1932. 5. 10. 국제연맹 이사회는 제67차 총회에서 PCIJ의 입장을 강조하며 그리스와 불가리아의 신속한 합의를 바라는 결의안을 발표했는데 그리스와 불가리아 정부는 이를 채택하였다. 또한 불가리아 정부는 필요시 ‘분쟁’의 본 사안에 대해 다시 한번 PCIJ에 회부할 수 있는 권리를 갖는다고 입장을 밝혔다.

IV. 의의 및 시사점

국가간 조약 또는 협정에서 그 당사자는 당연히 각각의 조약 또는 협정을 체결한 국가이다. 국제법상 오로지 국가만이 법적 권리와 의무의 주체가 되기 때문이다. 그러므로 모든 조약과 협정의 법적 주체는 체약 당사국이다. 그런데 대부분의 경우 그러한 조약이나 협정으로부터 실제 혜택을 부여받거나 부담을 부과받는 대상은 각각의 체약 당사국의 국민과 기업들이다. 결국 사업에 나서거나 이주를 하거나 활동 방식을 변경하는 것은 체약 당사국 내의 다양한 개인과 기업이기 때문이다. 이와 같이 법적 권리/의무의 주체와 실제 영향을 받는 주체가 서로 차이가 발생하는 상황이 적지 않다는 점이 국제법 체제의 큰 특징 중 하나이다. 개인과 기업을 대표해서 국가가 타국과 협상에 나서고 그 결과 조약이나 협정을 체결하게 된다.

만약 이러한 조약 또는 협정에서 체약 당사국 국민의 권리를 규정하는 경우 각각의 체약 당사국은 그러한 합의를 그대로 준수해야 한다. 따라서 체약 당사국은 조약이나 협정이 규정하는 대로 자국 영역 내에서 자국민 또는 타국민의 권리를 보장하고 의무를 부과하여야 한다. 각각의 체약 당사국이 자신들에 대한 국제법상 권리와 의무를 국내적으로 이행하는 것으로 이해할 수 있다. 문제는 이러한 조약이나 협정에서 해당

¹⁴ 본건 의견, p. 85.

¹⁵ 본건 의견, p. 86.

¹⁶ 본건 의견, pp. 86-87.

되는 개인의 권리와 의무를 규정함에 있어서 기본적인 틀만 제시하고 세부적인 사항은 계약 당사국의 재량권이나 판단에 위임하는 경우이다. 이 경우 실제 이행과정에서 해당 조약이나 협정이 제대로 이행되었는지 여부를 둘러싸고 계약 당사국간 분쟁이 발생할 수밖에 없다. 그리고 이 과정에서 관련되는 개인이나 기업들은 자신들의 권리가 제대로 보호되지 못하고 부당한 의무가 부과되고 있다는 점에 대하여 자신의 국적국 또는 상대국 정부에 의견을 개진하게 된다. 이들이 조약이나 협정상 권리를 보유하거나 의무를 부담하지는 않지만 실제 권리와 의무의 적용 대상자로서 직접적인 이해관계를 갖기 때문이다. 그러나 결국 이 상황에서 최종적인 결론은 계약 당사국이 조약이나 협정 체결 과정에서 어떠한 결정을 하였고 또 현존하는 분쟁 발생 단계에서 어떠한 결정을 할지 여부에 달려 있다. 본건 분쟁도 이러한 상황을 배경으로 하여 전개되었다.

가령 각종 투자협정의 경우, 국가들은 자국의 해외 투자자들을 위하여 투자자를 보호하는 내용을 대폭 포함시키고 있다. 그리고 여기에는 투자자와 투자유치국 간의 직접적인 분쟁해결절차를 규정한 ISDS 조항을 포함시키기도 한다. 그러나 이러한 여러 조항들이 비록 투자자 개인들을 보호하기 위한 목적에서 도입되었음은 분명하나 이들 조항의 형성 과정이나 집행 과정에서 협정상 법적 권리와 의무의 주체는 각각 계약 당사국, 정확하게는 계약 당사국 정부이다. 각각의 개별 투자자는 이들 조약과 협정의 당사자가 아니므로 해당 조항의 내용을 정하는 데 관여할 수도 없고, 해당 조항의 내용을 변경하거나 폐지하는 절차에 관여하는 것도 불가능하다. 단지 이들 개인과 기업들은 자신들의 국내 법령에 따라 선거나 의견 수렴 절차를 통해 자국 정부에 자신들의 의견을 반영할 간접적 기회를 갖게 될 따름이다. 국제법 측면에서 개인과 기업이 직면하는 내재적 한계라 할 것이다.

따라서 이러한 개인과 기업들이 국제법적 기제를 통해 어떻게, 얼마나 보호받는지 여부는 상당 부분 각각의 국적국의 보호 의지 및 능력에 달려있다. 물론 이에 대한 예외로는 국제인권법 부분이 있다. 이들 영역은 국적국의 의지와 상관없이 범세계적 규범이 적용되기 때문이다. 오늘날 국제사회는 한편으로 국제법의 한계에 여전히 직면하여 있으면서 동시에 국제법의 발전도 목도하고 있다.

| | | |
|------------|---------|---------------|
| 작성자 | 안정혜 변호사 | 법무법인(유한) 올촌 |
| | 진준규 변호사 | 법무법인(유한) 올촌 |
| 감수자 | 이재민 교수 | 서울대학교 법학전문대학원 |

※ 본 판례 해설 내용은 작성자와 감수자 개인의 견해로 산업통상자원부의 공식견해와 무관함을 밝힙니다.