

ASAN REPORT

한국의 국제법적 과제 현안과 대응

최태현, 제성호, 정서용, 이재민, 백범석, 정민정, 이기범, 김원희

2020년 10월



Asan Report

한국의 국제법적 과제
현안과 대응

최태현, 제성호, 정서용, 이재민, 백범석, 정민정, 이기범, 김원희
2020년 10월

아산정책연구원

아산정책연구원은 한반도, 동아시아, 그리고 지구촌 현안에 대한 깊이 있는 정책대안을 제시하고 올바른 사회담론을 주도하며 독립적이고 객관성 있는 연구를 통해 민간 싱크탱크로서 사명을 다하는 데에 목적이 있습니다. 특히 통일-외교-안보, 거버넌스, 공공정책-철학 등의 분야에 역량을 집중하여 우리가 직면한 대내외 도전에 대한 해법을 모색함으로써 한반도의 평화와 통일 및 번영을 위한 여건 조성에 노력하고 있습니다. 또한 아산정책연구원은 공공외교와 유관분야 전문가를 육성해 우리의 미래를 보다 능동적으로 개척할 수 있는 역량을 키우는 데 이바지하고자 합니다.

저자

최태현 (한양대학교 법학전문대학원 교수)

제성호 (중앙대학교 법학전문대학원 교수)

정서용 (고려대학교 국제학부 교수)

이재민 (서울대학교 법학전문대학원 교수)

백범석 (경희대학교 국제대학 교수)

정민정 (국회 입법조사처 입법조사관)

이기범 (아산정책연구원 연구위원)

김원희 (대한국제법학회 기획이사)

* 본 보고서의 내용은 연구원의 공식 입장이 아닌 저자들의 견해입니다.

목차

북한 급변사태 시 인도적 개입 최태현	06
한반도 평화체제 구축 방안: 법적 측면을 중심으로 제성호	19
그때는 맞고 지금은 틀리다?: 북한인권 문제에 관한 국제법적 小考 백범석	32
북방한계선(NLL)에 관한 국제법적 검토와 대응방안 정민정	42
독도 영유권 문제에 관한 국제법적 과제와 대응방향 김원희	51
대한민국의 해양경계획정 문제 이기범	72
국제교역 체제의 급변과 한중 교역관계 이재민 -한중 FTA 5년의 평가와 교훈-	88
기후변화와 한국의 대응 정서용	104

북한의 급변사태 시 인도적 개입

최 태 현

한양대학교 법학전문대학원 교수

I. 들어가며

만일 북한에 급변사태가 발생한다면 한반도와 동북아의 질서 및 국제안보에 미치는 영향은 엄청날 것이다. 이 경우 주변국들도 그들이 한반도에 대해 지녀 왔던 영향력을 유지하거나 강화하는 기회로 삼으려 할 것이므로 이러한 급변사태의 발생 시 우리나라가 취할 수 있는 조치에 대해 면밀한 준비가 필요하다. 특히 북한의 급변사태의 발생과 같이 주변국들의 이해관계가 첨예하게 얽힌 문제가 나타나는 경우, 국제법에 의거한 대응만이 우리가 취할 수 있는 조치의 정당성과 합법성을 갖추게 할 것이다.

북한의 급변사태가 발생할 경우 우리나라의 입장에서 국제법상 소위 ‘인도적 개입’(humanitarian intervention)이 가능할 것인가라는 문제가 제기될 수 있다. 현대국제법에 따를 때, 인도적 개입 가능 여부라는 주제는 여러 가지 변수로 인해 일괄적으로 판단하는 것이 적절하지 않다.

먼저 북한의 ‘급변사태’란 무엇을 지칭하는 것인지 그 의미를 명확히 할 필요가 있다. 급변사태가 북한정권의 붕괴 또는 무정부 상태를 의미하는 것인지, 불안정한 상태를 의미하는지, 아니면 내란 또는 폭동사태를 의미하는지 또는 이러한 모든 상태에서 대규모의 인권침해 행위가 자행된 상황을 의미하는지를 먼저 살펴보아야 한다.

그 후 인도적 개입의 가능성을 논해야 하는데, 인도적 개입에 관하여는 유엔 안전보장이사회의 수권 또는 허가 없이 국가가 일방적으로 취하는 경우와 안전보장이사회의 수권 또는 허가가 있는 경우로 나누어 그 가능성 및 합법성 여부를 검토하여야 한다. 전자에 해당하는 경우 특히 인도적 개입의 ‘판단주체’와 ‘행사요건’이 주목받고 있다. 최근에는 후자의 경우와 관련하여 ‘보호책임’(Responsibility to Protect: R2P)이라는 독특한 개념이 등장하

고 있으므로 이에 대해서도 고찰할 필요가 있다. 북한의 ‘급변사태’의 정의 여하에 따라 무력사용이 가능한 경우로는 이외에도 ‘자위권 행사에 의한 개입’이라든지 ‘피개입국(북한)의 요청에 의한 개입’이 있을 수 있으나, 이 글에서는 논의의 범위를 ‘인도적 개입’에 한정한다.

II. 북한 급변사태와 인도적 개입

1. 북한 급변사태의 정의

북한의 ‘급변사태’에 대한 일률적인 정의 또는 일반적 합의는 존재하지도 않고 그 구성요건에 대한 시각도 각각 다르므로 존재하기도 어렵다. 그동안 제시되어온 정의로는 i) 북한 내에 급격한 정치적 변화가 발생하여 외부로부터의 정치·군사적인 개입 가능성이 증대되는 상황을 가리킨다는 견해¹, ii) 북한 체제의 누적된 한계 요인으로 인해 북한의 국가기능이 마비되는 위기 상황을 지칭한다는 견해², iii) 기존의 북한 체제가 단기간 내에 스스로 극복할 수 없는 성질과 규모를 지닌 내부 불안정이 발생하고, 그러한 불안정이 확대되고 심화되어 한반도와 동북아 및 국제사회의 개입에 의해 그 해결이 모색될 수밖에 없는 상황이라는 견해³, iv) 내부요인에 의한 자체 붕괴(implosion) 또는 전쟁 등 외부요인에 의한 붕괴(explosion)로 인한 북한 체제의 해체 및 붕괴 상황을 지칭한다는 견해⁴, v) 북한 체제의 구조적 모순이 누적되고 심화됨으로써 국가기능이 마비되고 체제 존립이 위협을 받는 중대한 위기 상황을 의미한다는 견해⁵ 등이 있다.

각 견해에 공통된 요소들을 추출해 일반적으로 정의해 볼 때, 북한의 ‘급변사태’라 함은 북한이 자체적으로 극복 가능한 상황이 아니면서 외부의 개입을 필요로 하는 수준에 이른 위기 상황이라고 지칭할 수 있다. 또한 북한의 급변사태 시 ‘인도적 개입’이 가능하려면 아래에서 논의하는 인도적 개입의 정의에서 보듯이, 북한 주민의 인권이 회복 불가능할 정도로

1. 김연수, “북한의 급변사태와 남한의 관찰권 확보방안”, 신아세아 제13권 제4호 (2006년 겨울), p. 67 각주 2.
2. 신범철, “우리나라 주도의 개입 논리와 대량탈북사태 관련 국제법적 검토”, 서울국제법연구 제18권 제2호 (2011년 12월), p. 2.
3. 백승주, “북한 급변사태 시 군사차원 대비방향”, 박관용 외, 북한의 급변사태와 우리의 대응 (서울: 한울아카데미, 2007), p. 59.
4. 허남성, “북한 급변사태와 대비방안”, 국회 위기관리포럼, 한반도 위기인가 기회인가: 북한체제의 변화 가능성과 대응방안 (2008. 9.22), pp. 7-11.
5. 제성호, “북한 급변사태 시 한국의 국제법적 대응”, 중앙법학 제15집 제1호 (2013년 3월), p. 161.

잔학하게 유린되거나 침해되는 상황이 아울러 존재해야 한다. 따라서 인도적 개입이 요청되는 북한의 급변사태라 함은 북한의 집권세력이 실효적인 통제권을 상실한 가운데 지역적 또는 전국적인 폭동 또는 소요상황이 나타나면서 북한 당국이 북한 주민들을 집단학살하거나 대규모의 또는 조직적인 인권침해를 자행하게 되는 사태를 의미한다고 할 수 있다.

2. 인도적 개입의 개념

국제법상 ‘인도적 개입’은 어떤 국가에서 인권의 광범위하고 심각한 ‘인권침해’ 또는 심각한 수준의 ‘비인도적 사태’가 발생했을 때, 그 국가가 이에 대해 적절한 조치를 취할 의사가 없거나(unwilling) 취할 능력이 없는(unable) 경우 그 대상국의 동의 없이 다른 국가가 위협에 처한 사람들을 보호하기 위해서 ‘무력’을 행사하거나 ‘무력적 위협’을 가해 개입을 하는 것으로 정의된다. 인도적 개입의 특성은 ‘무력’의 ‘사용’ 또는 ‘위협’을 수반한다는 데 있다. 과거에는 대상국의 영토적 일체성 또는 정치적 독립성을 저해할 의사가 없이 행해진 경우 그 합법성이 대체로 인정되기도 하였으나, 무력의 사용 또는 무력에 의한 위협까지도 금지되고 있는 오늘날의 유엔 헌장 체제하에서는 그 합법성에 관해 많은 논란이 제기되고 있다.

인도적 개입에는 유엔 안전보장이사회의 수권이 없는 ‘일방적인’(unilateral) 인도적 개입과 유엔 안전보장이사회의 수권을 받아 이루어지는 ‘집단적인’(collective) 인도적 개입 두 가지가 있을 수 있는데, 특히 전자의 경우와 관련하여 그 행사의 합법성에 대하여 논란이 일고 있다.

Ⅲ. ‘일방적’ 인도적 개입의 허용 여부

1. 국제법상 근거 미약

현재 국제법적으로 허용될 수 있는 인도적 개입은 유엔 안전보장이사회를 통한 ‘집단적인’ 인도적 개입뿐이다. ‘일방적인’ 인도적 개입, 즉 유엔 안전보장이사회의 허가가 없더라도 인도적 개입이 가능하다는 논리는 국제법적으로 아직 근거가 미약하다. 오늘날 유엔 안전보장이사회의 ‘명시적인’ 수권이 없는 ‘일방적인’ 인도적 개입은 ‘원칙적으로’ 일반국제법상의 강행규범인 ‘무력의 사용 또는 위협의 금지 원칙’의 위반일 뿐 아니라, 명시적으로는 유엔 헌장 제2조 제4항의 위반으로 간주된다.

일방적인 인도적 개입은 또한 국제법상 주권평등의 원칙과 국내문제불간섭 원칙을 위반할 소지가 많다. 일반적으로 주권을 가진 모든 국가들은 국제사회에서 서로 수평적이며 독립적인 관계를 유지한다. 국가주권을 상호 존중해야 하는 정신은 국제법상 주권평등의 원칙으로 규정되어 있다. 이런 주권평등 원칙의 또 다른 표현이 바로 국내문제불간섭 의무이다. 국가뿐 아니라 유엔 등 국제기구는 타국의 국내문제에 간섭해서는 안 된다.

국가는 국제법을 위반하지 않는 한 자국의 영역 안에 있는 사람과 물건뿐만 아니라 자국 영역 내에서 발생하는 행위 또는 상황에 대하여 배타적인 관할권을 행사할 수 있다. 한 국가가 자국의 영토 내에서 국내 관할권에 속하는 문제에 대해 전속적인 권한을 가지고 있다는 것은 어떠한 국가도 이 국내문제에 간섭할 수 없다는 국내문제불간섭 의무의 근간이 된다.

이와 같이 각 주권국가의 입장에서는, 특히 약소국의 입장에서는, 아직 ‘인권의 보호 및 증진’이라는 명제보다는 국가의 영토보전과 정치적 독립성을 유지하는 데 더 큰 가치를 부여하고 있는 실정이다. 따라서 이러한 입장을 고수하는 국가들은 타국의 인도적 개입을 대상국의 영토적 일체성 또는 정치적 독립을 침해하는 행위로 보고 있다.

2. 인권문제의 국제화

오늘날 국제사회가 고도로 조직화되고 국가 간의 관계가 점차 긴밀해짐에 따라 주권 개념은 절대적인 성격을 제한받게 되어 점차 상대화되고 있다. 그리고 이에 따라 예전에는 전속적인 국내문제에 속하였던 사항도 국제법이 직접 다루게 됨에 따라 더 이상 ‘국내문제’가 아닌 ‘국제문제’로 전환되기도 한다. 근대 초기에 민족국가가 출범하면서 주창된 절대적 주권 개념은 역사적으로 상대적 주권 개념으로 변천하고 있다. 그리하여 국내문제불간섭이 국제법상 원칙이긴 하지만, 그러한 국내문제의 범위는 국제법에 의해 결정될 수밖에 없는 것이 현실이다. 과거에는 국내문제였으나 오늘날에는 국제법, 특히 조약의 규율을 받게 되어 더 이상 국내문제로 취급받지 않게 된 사항의 대표적인 예가 인권문제이다. 이와 같은 국내문제의 상대성은 1923년 상설국제사법재판소(PCIJ)의 ‘튀니지-모로코 국적법 사건’에서의 권고적 의견에서도 잘 드러나고 있다.

특정한 문제가 발생했을 때 이것이 전적으로 국내문제에 속하는지 여부는 국제법을 기준으로 판단해야 한다. 국내 영토에서 벌어진 일이라고 해서 전적으로 국내 관할을 주장하며 어떠한 간섭도 허용하지 않는다고 주장하는 것은 국제평화와 선린우호의 질서에 적합한

행위가 아니다. 한 국가에서 심각한 인권침해가 발생한 경우 국제사회는 인권존중의 원칙에 따라 공통적으로 우려를 표시하고 문제해결 방안을 모색한다. 이는 인권문제가 이제는 인류 공통의 관심사항이자 이익과 관련된 문제이기 때문이다. 이처럼 국제인권법이 발전함에 따라, 국가주권의 '절대적' 개념과 '불간섭 원칙'은 점차 흔들리게 되었다. 그리고 이제 국제사회는 심각한 인권침해를 더 이상 간섭할 수 없는 국내문제라고 말하지 않는다. 인권 문제는 이제 '국제적인 관심사'가 되었다.

어떤 국가 내에서 자국 국민에 대해 심각한 인권침해를 가하고 이를 구제할 의사 또는 능력이 없는 중대한 인권침해 문제가 발생한 경우 이 문제는 인류 공통의 관심사인 만큼 국제사회가 연대하여 다룰 수 있는 영역으로 간주해야 한다. 이런 흐름에서 북한의 급변사태는 전적으로 북한의 국내적 판단에 맡겨져 해결되어야 하는 문제가 아니라, 국제사회의 공통적 판단과 합의에 따라 대처되어야 할 문제이다. 현실적으로는 유엔을 위시한 국제사회의 권위 있는 합의체가 북한 급변사태의 발생 여부와 그 해결방안을 결정짓는 주요한 판단주체가 될 것이다.

3. 일방적 인도적 개입은 국제법상 허용되는가?

북한의 급변사태 발생 시 유엔 헌장에 따른 유엔 안전보장이사회의 '명시적인' 수권이 없다면, 국제법적으로 '일방적인' 인도적 개입은 허용될 여지가 적다. 그러나 최근 '유엔 헌장 또는 유엔 안전보장이사회의 결의의 재해석'을 통해 또는 '유엔 헌장의 범위 밖'에서 '일방적인' 인도적 개입이 허용되고 있다는 결론을 도출하려는 노력이 나타나고 있다. 따라서 이에 관해서 살펴볼 필요가 있다.

(1) 유엔 헌장의 재해석을 통해 '일방적인' 인도적 개입이 허용된다는 견해

이 견해는 유엔 안전보장이사회의 '명시적인' 수권이 있는 경우가 가장 바람직하지만, 그렇지 않더라도 유엔 안전보장이사회의 '결의'들을 통해 '묵시적인' 수권이라도 발견하려는 시도를 해보아야 한다고 주장함으로써 현행 국제법을 존중하는 견해이다. 이러한 시도의 대표적인 예는, 아래에서 다시 논의하겠지만, 쿠르드족을 탄압하던 이라크에 대해 무력을 사용한 서구의 연합군들이 유엔 안전보장이사회 결의 제688호를 정당화의 근거로 든 것들을 들 수 있다. 또한 북대서양조약기구(NATO)의 유고연방 공습의 경우에도 유엔 안전보장이사회 결의 제1199호에 의거해 NATO의 무력사용에 대해 안보리의 묵시적인 수권이 주어졌다고 해석하기도 하였다. 그러나 유엔 안전보장이사회 결의 제1199호를 채택할 당시

그 채택에 찬성한 러시아는 이 결의를 통해서도 무력이 사용되지 않을 것을 확신하였기 때문에 결의 제1199호의 채택에 찬성하였다는 점을 분명히 밝힘으로써 이러한 해석의 입장에 반대하기도 하였다.

'일방적인' 인도적 개입이 유엔 안전보장이사회의 사후(*ex post facto*) 수권에 의해서 허용되었다고 주장하는 견해도 있다. 이 견해는 유엔 안전보장이사회 결의 제788호(1992년)⁶를 사후 수권의 최초의 예로 인정하고 있다. 1990년, 서부아프리카의 다국적 군대인 ECOMOG(ECOWAS Monitoring Group)이 라이베리아의 인권침해 사태에 무력개입을 하였는데, 유엔 안전보장이사회는 결의 제788호를 통과시키면서 이 무력개입을 인도적 개입으로 사후에 인정하였다. 물론 이 견해에 따르면, 민주적 개입이라 불리기도 하는 시에라리온에 대한 군사적 개입을 수권한 결의 제1162호(1998년)도 '사후' 수권의 예가 될 수 있다.

(2) '유엔 헌장의 범위 밖'에서 '일방적인' 인도적 개입이 허용된다는 견해

또 다른 견해는 앞의 견해처럼 '묵시적 수권'을 찾는 시도를 통해 '일방적인' 인도적 개입의 국제법적 허용 근거를 찾는 것이 아니라, 현행 국제법 특히 유엔 헌장에 의거할 때 일방적인 인도적 개입은 허용되지 않는다는 점을 명백히 인정한다. 그러면서 이 견해는 일방적인 인도적 개입은 유엔 헌장의 범위를 넘어 새롭게 형성되고 있는 규범이라는 진보적인 주장을 펼친다.

이 견해는 대규모의 심각한 인권침해 또는 비인도적 사태가 일어났음에도 불구하고 유엔 안전보장이사회가 교착상태에 빠져 아무런 조치도 취할 수 없을 때, 인권보호 개념이 그동안 상당한 수준으로 발전하고 있음에도 불구하고, '일방적인' 인도적 개입을 허용하지 않는 현행 국제법은 명백히 불합리하다고 한다. 그리고 이 견해는 대규모의 심각한 인권침해가 일어났을 때, 단순히 무력의 사용을 자제하는 평화 즉, '소극적인 평화'(negative peace)를 유지하는 것보다 무력의 사용을 통해 쟁취하는 평화 즉, '적극적인 평화'(positive peace)를 추구하는 것이 더 옳다고 주장한다. 다만, 이 견해에 따르는 학자들은 일방적인 인도적

6. 이 결의는 유엔 안전보장이사회에서 1992년 11월 19일 만장일치로 채택된 결의로서, 이 결의의 주된 목적은 당시 리비아 사태의 악화는 국제평화와 안전에 대한 위협에 해당된다고 하면서 "유엔 헌장 제7장에 따라 행동하는" 안전보장이사회는 모든 국가에게 리비아로의 무기 및 군사장비의 전면적이고 완전한 금수조치를 부과하는 것이었다. 이 결의에서는 이와 함께 ECOMOG의 라이베리아에 대한 무력사용을 인정하였다.

개입의 남용을 막기 위해 이의 허용기준을 제시하고 있다.

Cassese는 다음과 같은 6가지 기준이 충족될 때, ‘일방적인’ 인도적 개입은 허용될 수 있다고 주장한다.⁷

첫째, 수백 또는 수천 명의 무고한 사람들의 생명을 해하는 것을 포함하는 중대하고 심각한 인권침해(인도에 반한 죄에 해당할 정도의 인권침해)가 한 주권국가의 영토 내에서 발생해야 한다. 이러한 심각한 인권침해는 중앙정부에 의해서도 일어날 수 있고 또는 중앙정부의 묵인이나 지원하에 일어날 수도 있으며, 무정부상태로 인하여 일어날 수도 있다. 둘째, 인도에 반한 죄가 무정부상태에서 발생한 경우, 중앙당국이 이러한 심각한 인권침해를 종결시킬 능력이 없다는 점과 중앙당국이 그러한 범죄를 종결시키기 위하여 다른 국가 또는 국제기구가 그 영토 내로 들어가야 한다는 요청을 거부하고 있다는 점이 입증되어야 한다. 그리고 심각한 인권침해가 정부에 의해 일어났다면, 그 정부가 지속적으로 유엔이나 기타 국제기구의 호소, 권고, 결정 등을 무시했다는 것이 드러나야 한다. 셋째, 유엔 안전보장이사회가 상임이사국 간의 의견 불일치 또는 거부권 행사로 인하여 대학살을 종식시킬 강제조치를 취할 수 없어야 한다. 넷째, 모든 평화적인 분쟁해결수단이 이미 사용되어 더 이상 심각한 인권침해를 막을 방법이 없어야 한다. 다섯째, 군사적, 정치적, 경제적 분야에서 패권을 가진 한 국가에 의해서가 아니라 일단의 국가(유엔 회원국의 과반수)의 지원에 의해 또는 적어도 반대하지 않음에 의해 심각한 인권침해의 종결여부가 결정되어야 한다. 여섯째, 무력은 심각한 인권침해를 종식시킬 목적의 달성을 위해서만 사용되어야 한다. 그리고 무력사용은 목적과 수단이 비례관계에 있어야 한다. 또한 심각한 인권침해의 종결이라는 목적이 달성될 경우, 무력사용은 즉각 중단되어야 한다.

IV. 유엔 안전보장이사회를 통한 ‘집단적인 인도적 개입’과 보호책임

1. 유엔 안전보장이사회의 집단적인 인도적 개입의 허용

위에서 논의한 바와 같이, 오늘날 국제인권법이 발전함에 따라, 국가주권의 ‘절대적’ 개념

7. Antonio Cassese, “*Ex iniuria ius oritur: Are We Moving towards International Legitimation of Forcible Humanitarian Countermeasures in the World Community?*”, 10 *European Journal of International Law* 23 (1999), p. 27.

과 ‘불간섭 원칙’은 점차 흔들리게 되었고 오늘날 인권문제는 더 이상 국내문제에 머무르고 있는 사항이 아니라 국제사회가 공통적으로 규율하고자 하는 국제문제로 되고 있다.

특히 한 국가 내에서 대규모의 또는 조직적인 인권침해 사태가 발생하고, 이러한 사태가 유엔 헌장 제39조에서 말하는 ‘국제평화에 대한 위협’에 해당한다고 유엔 안전보장이사회가 판정하는 경우, 이러한 사태에 대해서는 유엔 헌장 제2조 제7항 단서가 적용될 수 있다. 즉, 한 국가 내에서 발생한 사태가 주변국 또는 국제사회에 ‘국제평화에 대한 위협’으로 간주되는 경우 유엔은 이러한 사태에 대해서는 국내문제불간섭 의무를 지지 아니한다. 따라서 유엔 안전보장이사회는 유엔 헌장 제7장 상의 강제조치(제재)를 취할 수 있고 그 일환으로서 ‘집단적인’ 인도적 개입을 할 수 있게 된다. 그 결과 유엔 안전보장이사회의 결의를 통한 인도적 개입 자체는 국제법적으로 허용되고 있다.

2. 유엔 안전보장이사회를 통한 ‘집단적인’ 인도적 개입의 실패

사담 후세인(Saddam Hussein)이 폭동을 일으킨 쿠르드족을 탄압하자 유엔 안전보장이사회는 결의 제688호(1991년)를 채택하였다. 이 결의 채택 후, 서구의 연합군은 ‘이라크의 반대에도 불구하고’ 이라크 북부에 진입하여 안전피난처들을 설치하였고, 이라크의 항공기들이 비행할 수 없는 비행금지구역을 설정하였다. 이런 점에 비추어 결의 제688호는 인도적 개입에 ‘묵시적인’ 수권을 부여하였다고 해석될 수도 있다.

1990년, ECOMOG은 라이베리아에 인도적 개입을 행하였다. 이는 라이베리아에서 대규모의 잔학행위와 학살이 일어나고 있었기 때문이었다. 1992년 유엔 안전보장이사회는 결의 제788호를 통과시키면서 이 인도적 개입을 인정하였다. 즉, ECOMOG의 인도적 개입은 일방적인 개입이었음에도 불구하고, 유엔 안전보장이사회의 사후 수권에 의해 유엔 안전보장이사회를 통한 ‘집단적인 인도적 개입’으로 인정된 것이다.

소말리아에서는 학살과 파괴가 국가 전체를 휩쓸고 있었다. 이에 따라 여러 노력을 행하던 유엔 안전보장이사회는 결국 결의 제794호(1992년)를 통해 유엔 헌장 제7장에 의거한 강제조치를 취하였다. 그리고 이에 따라 미국 주도의 유엔 다국적 부대인 UNITAF(Unified Task Force)가 소말리아에 상륙하였다. 즉, 이 경우는 안보리의 ‘명시적인’ 수권에 의해 인도적 개입을 행한 것이다.

1998년 NATO의 코소보(Kosovo)사태에 대한 개입 결정이 있었을 때, NATO는 유엔 안전보장이사회의 ‘명시적인’ 수권을 얻지 못하였다. NATO는 대신 유엔 안전보장이사회가 그동안 내린 결의들을 존중하며 유고연방 공습에 있어서의 국제법적 문제들을 타개하려 하였다. 다시 말해, NATO는 결의 제1160호(1998년), 결의 제1199호(1998년) 등을 기초로 행동했기 때문에, 그들의 유고연방 공습은 ‘합법성’(lawfulness, legality)까지는 아니지만 ‘정당성’(legitimacy)은 확보한다고 보았다. 그러나 NATO의 유고연방 공습은 유엔 안전보장이사회의 ‘명시적인’ 수권이 없었기 때문에, 국제법상 원칙적으로 유엔 헌장 제2조 제4항을 위반한 위법한 행위였다는 비판도 제기되었다.

3. 보호책임의 원용가능성

2011년 리비아에서 카다피(Muammar el-Qaddafi)가 민간인에 대한 공격을 계속하자, 유엔 안전보장이사회는 만장일치로 역사적인 결의 제1970호를 채택하였다. 이 결의는 리비아에게 무기수출입을 금지하고 카다피와 그의 가족 및 고위 관리들에게 금융제재와 여행금지를 부과하였으며 ‘인도에 반한 죄’ 및 ‘전쟁범죄’ 등을 행한 자를 수사하여 기소할 수 있도록 리비아 사태를 국제형사재판소(ICC)에 회부하였다. 유엔 안전보장이사회는 리비아에서의 민간인에 대한 무력사용을 비난하면서 대규모 잔학행위로부터 리비아 국민을 보호할 책임, 즉 리비아의 보호책임을 언급하였다. 그 얼마 후 유엔 안전보장이사회는 이러한 보호책임을 실효적으로 이행하기 위하여 또 하나의 결의 제1973호를 채택하여 리비아의 상공 전체에 비행금지구역(no-fly zone)을 설정하였다.

북한의 경우도 어떠한 계기로 북한 내에서 저항단체와의 무력충돌이 발생하고 그러한 과정에서 북한 주민에 대한 통제능력을 상실하여 민간인에 대하여 무자비한 인권유린을 자행할 수 있다. 또는 북한 정권이 주민에 대한 통제력은 여전히 가지고 있지만 주민을 보호할 의사를 상실하여 오히려 주민에 대한 대규모 또는 광범위한 공격을 가하는 경우도 상정해 볼 수 있다. 이와 같이 북한 정권이 북한 주민에 대해 대규모 잔학행위를 행하는 경우 유엔 안전보장이사회는 위 리비아 사태에서와 같이 유사한 결의를 채택할 가능성을 배제할 수 없다. 이러한 결의의 채택은 바로 북한 정권의 보호책임을 묻기 위한 것으로서 북한의 위기 상황을 반영한다.

최근 국제법상 전통적인 주권 개념은 국가가 자국 영역에 있는 사람을 보호할 책임이 있다는 인식이 확산됨에 따라 새로운 도전을 받고 있다. 1994년 르완다에서의 공포스러운

집단살해, 1995년 유엔이 안전지대로 선언하였던 보스니아의 스레브레니차(Srebrenica) 및 제파(Zepa) 지역에서의 대학살, 1999년 코소보에서의 인종청소행위 등을 겪고 난 후, 주권 개념에 대한 인식이 재조명되어 ‘개입 및 국가주권에 관한 국제위원회’(ICISS)는 처음으로 2001년에 ‘보호책임’이라는 개념을 제시하였다.⁸ 여기에서 ICISS는 타국의 개입권을 거부하는 대신 영토국가가 그 국민을 보호할 제1차적 책임이 있다는 점을 강조하였다. 그러나 당해 영토국가가 이러한 보호책임을 다하지 못하는 경우 타국의 개입을 다음과 같이 허용하고 있다.

“광범위한 국가들로 이루어진 공동체에 잔여책임(residual responsibility)이 있다. 이러한 후순위 책임은 어떤 특정 국가가 명백히 보호책임을 이행할 의사가 없거나 능력이 없는 경우 또는 그 국가 스스로가 실제로 범죄나 잔학행위를 범한 경우, 또는 특정 국가 밖에 거주하고 있는 사람이 특정국에서 행해진 행위에 의하여 직접적으로 위협을 받고 있는 경우에 발동하게 된다. 이러한 책임은 또한 몇몇 상황에 있어서는 위협에 처하거나 심각한 위협을 받고 있는 국민들을 지원하기 위한 조치가 광범위한 국가공동체에 의하여 취해질 것을 요구한다.”⁹

주권은 불간섭 원칙을 전제하지만 그 영역 내에 있는 주민을 보호할 책임도 수반한다는 것이 새로운 주권 개념의 내용이다. 그 국가가 이러한 의무를 다하지 못하는 경우, 다른 모든 국가는 필요한 보호를 부여하기 위한 제2차적·잔여적·보충적 의무를 진다. 보호책임은 예방적이고 비군사적 차원에서 나온 것이지만, 혁신적인 개념인 결과로 대규모 인명살상 또는 인종청소를 겪고 있는 국가에 대한 개입을 정당화해 준다. 뿐만 아니라 보호책임은 필요한 경우 군사적 개입을 수반하게 된다.

8. 캐나다 정부는 ‘개입 및 국가주권에 관한 국제위원회’(the International Commission on Intervention and State Sovereignty: ICISS)를 설립하여 르완다, 스레브레니차, 코소보 등에서 발생한 유형의 범죄의 재발을 방지하고 그 해결책을 Kofi Annan 유엔 사무총장에게 보고하는 방식에 대해 검토하였다. 그리하여 2001년 말, ICISS는 대규모 인권유린 사태의 피해자들을 보호할 책임(Responsibility to Protect Populations from Genocide, War Crimes, Crimes against Humanity and Ethnic Cleansing: RtoP 또는 R2P로 약칭함)이라는 소위 ‘보호책임’ 개념을 발표하였다. 이 개념에 대한 자세한 설명으로는 Gareth Evans, *The Responsibility to Protect: Ending Mass Atrocity Crimes Once and For All* (Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2008) 참조.

9. International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS), *The Responsibility to Protect*, Report of the ICISS (December 2001), para. 2.31, p. 17.

보호책임은 공식적으로 2005년 유엔 세계정상회의에서 150여 국가의 국가원수 및 정부수반의 만장일치로 선언의 형식으로 채택되었다. 보호책임은 국가가 자신의 국민을 보호할 의사나 능력이 없는 경우, 또는 리비아의 경우에서 보는 것처럼 그 국가가 그러한 범죄를 범한 주체인 경우, 그 국가의 주민을 집단살해죄, 전쟁범죄, 인종청소 및 인도에 반한 죄로부터 보호하기 위해 국제적인 집단적 조치를 취하는 것을 허가한다.

특정 국가에서의 사태에 대해서 유엔 안전보장이사회에 의하여 보호책임이 명시적으로 원용된 것은 수단 다르푸르(Darfur) 사태가 첫 번째이며 리비아 사태가 두 번째이다. 리비아에서의 위기 상황이 시작된 이래, 문제는 이러한 상황에 대한 비난이 구체적인 조치로 이어질 것인가에 있었다. 그 동안의 경험은 회의적 시각에 힘을 보탤었다. 왜냐하면 유엔 안전보장이사회의 상임이사국들의 거부권 행사 가능성 때문에 거부권 행사를 회피하게 하기 위해 노력한 결과로 가장 낮은 수준의 비실효적인 조치가 취해져 왔기 때문이다. 그러한 만큼, 리비아 사태에 대한 유엔 안전보장이사회의 결의는 한 단계 진일보한 것으로 리비아 국민뿐만 아니라 국제공동체에 대해서도 대규모 잔학행위의 종식을 위한 단호한 의지를 천명한 셈이다.

리비아 사태에 대한 유엔 안전보장이사회 결의는 북한의 급변사태 발생 시 보호책임의 원용에 많은 시사점을 주고 있다. 리비아 사례는 북한의 위기 상황이 보호책임을 원용할 정도가 되는지에 대한 판단에 도움을 줄 것이다. 먼저 리비아 사태에 대해 국제사회가 단호한 대응을 할 수 있었던 원인은 민간인들을 목표로 한 카다피 정권의 가공할 만한 행위 및 그의 민간인 학살의사를 엿볼 수 있는 언행에 있었을 뿐 아니라 리비아 및 전 세계에 걸쳐 외교관, 군인 및 민간인 관료들의 대규모 이탈에 있었다.

유엔 안전보장이사회가 다른 대규모 잔학행위가 발생한 사태에 대해 이전에 취했던 것과 달리 리비아 사태에서는 비교적 단기간에 강력한 조치를 취하였다는 점도 주목할 만하다. 다만, 여행금지, 금융제재 및 국제적 형사소추가 리비아의 민간인들에게 단기간에 가시적인 영향을 미칠 가능성이 적다는 비판이 있자, NATO군의 개입을 허용하는 비행금지구역을 설정하였다. 이와 같이 유엔 안전보장이사회는 실효적인 집단적 조치를 취함으로써 보호책임을 완수하기 위한 노력을 다하였다.

그런데 보호책임을 이행함에 있어서 유엔은 중대한 두 가지 제한을 가하고 있다. 첫째, 오직 유엔 안전보장이사회만이 보호책임을 행사하고 개입을 허가할 권리를 가진다는 것이

다.¹⁰ 국제평화와 안전에 대한 위협의 방지는 유엔 헌장 제7장에 근거한 유엔 안전보장이사회의 주된 임무이기 때문이다. 둘째, 유엔 총회는 보호책임을 네 가지 실제적 상황, 즉 집단살해, 전쟁범죄, 인종청소 및 인도에 반한 죄가 발생하는 상황에만 한정하여 인정하고 있다. 따라서 대규모 인명살상을 야기할 수 있는 다른 범주의 상황은 제외되어 있다.¹¹

이와 관련해서 북한의 경우 평시에도 국제인권규범 위반 상황에 대한 유엔 차원의 조사위원회(COI)가 설립된 적이 있었다는 점에 주목할 필요가 있다. 급변사태 시가 아닌 상황에서도 유엔은 결의를 통해 북한의 국내문제에 개입하고 있으며, 이는 북한이 자국민 보호라는 정부의 기능을 다하지 못하는 상황에 대해 문제제기를 하고 있는 것으로 해석할 수 있다.

V. 나가며

현재 논란이 되고는 있으나 국제법상 예외적으로 인정되는 군사개입으로 인도적 목적에 의한 개입을 들 수 있다. 인권보호의 국제화 경향에 따라 인권문제와 관련해서 국제사회는 오늘날 이를 국내문제로 보지 않고 있다. 또한 아직은 그 합법성을 인정하지 않는 견해가 다수임에도 불구하고, 특정국에 대규모 인권탄압이 발생하는 경우 그 해결을 위한 최후의 수단으로서 타국의 군사개입이 예외적으로 인정될 수 있다는 주장이 NATO의 코소보 개입 이후 점차 설득력을 얻어가고 있다.

일부 학자들은 인도적 개입이 합법성(legality), 또는 정당성(legitimacy)을 인정받기 위한 요건으로 인도적 목적의 존재, 유엔 안전보장이사회의 탄압행위 중단 결의의 채택과 안전보장이사회의 교착상태로 인하여 동 결의를 이행하기 위한 무력사용을 승인할 수 없는 상황의 발생, 인권 유린행위의 중단을 위한 최후수단 사용의 필요성, 무력사용의 비례성, 집단적 행동 등을 예로 제시하고 있다. 북한의 급변사태 발생 시 북한에서 전개될 수 있는 인도적 참화에 대한 대응을 위해 유엔 및 주변국도 엄격한 요건하에서 인도적 개입을 명분으로 북한 지역에 대한 개입을 전개할 수 있다.

만일 북한에 급변사태가 발생하여 인도적 개입 문제가 제기되는 경우, 예를 들면 북한에서

10. 2005 World Summit Outcome, G.A. Res. 60/1, Para. 139, U.N. Doc. A/Res/60/1 (Oct. 24, 2005).

11. *Ibid.*, para. 138.

대규모의 인권침해 등이 발생할 경우, 군사개입이 가능하리라고 생각된다. 1990년대까지 노정된 일방적 인도적 개입의 국제법적 한계에 대한 논쟁과 이에 대한 재검토 결과, 보호 책임 이론과 같은 적극적인 개입 이론이 2000년대에 등장하였다. 보호책임이라는 개념은 ‘책임으로서의 주권’ 개념을 상징한다. ‘책임으로서의 주권’이란 주권이라는 개념 속에는 정부가 자국민을 보호해야 하는 일차적 책임을 지고 있다는 점이 내재되어 있음을 강조한다. 이를 근거로 북한 정부가 ‘책임으로서의 주권’을 온전하게 행사하지 못하는 급변사태와 같은 전면적인 국가실패 상황이 전개될 때 국제사회는 북한 지역에 대한 개입을 주장할 수 있다. 다만 예방적 자위권과는 달리, 어느 한 국가의 독립적인 군사개입이라기 보다는 주변국 또는 국제사회 공동의 개입이 이루어질 가능성이 클 것이다. 이 경우 한국은 정확한 정세판단과 함께, 인도적 개입이 인정될 경우 규범적인 틀을 명확히 설정함으로써 무력사용의 남용을 막고, 주도권을 행사할 수 있어야 할 것이다.

한반도 평화체제 구축 방안: 법적 측면을 중심으로

제 성 호

중앙대학교 법학전문대학원 교수

I. 들어가며

한반도는 현재 휴전체제하에 놓여 있다. 여전히 불안한 평화가 지속되고 있다. 지난 수십년간 항구적인 평화체제에 관한 논의는 무성했으나, 아직까지 가시적인 성과를 보지 못하고 있다. 그만큼 어려운 작업이다. 한반도 평화체제는 불안정한 휴전상태를 평화상태로 전환하고 이를 유지· 공고화하는 실질적 체제 및 법제도, 절차, 기구를 모두 포함하는 개념이다. 평화협정 체결은 이 같은 평화체제 구축 과정의 한 단계를 이룬다.

한반도 평화체제 구축 혹은 휴전체제의 평화체제 전환은 국제법적인 문제인 동시에, 정치적·군사적인 문제이기도 하다. 북한의 대남전략이 개재하는 면도 있다. 따라서 종합적인 시각과 접근이 요구된다. 이러한 점을 감안해 본고에서는 주로 국제법적 측면에서 평화체제 구축에 관하여 고찰하기로 한다.

II. 휴전협정의 의의와 한국 휴전체제의 특수성

1. 휴전협정의 의의

국제법상 휴전협정이라 함은 교전 쌍방 ‘군사령관 간’에 군사작전의 일부 또는 전부의 정지를 위해 맺은 군사적 성격의 협정을 말한다. 휴전협정에 의해 설정되는 휴전상태는 전쟁을 수행 중인 적대하는 쌍방 군대 간 전투행위의 일시적 중단만을 의미할 뿐이다. 휴전협정에는 통상 군사분계선과 비무장지대, 무력 적대행위의 금지, 휴전의 확보를 위한 제반 조치, 휴전협정 이행·감시기구, 군사대화 채널 및 운영 방식, 포로교환, 평화협정 체결 준비 등이 명시된다. 휴전협정 그 자체만으로는 전쟁이 종료되지 않는다. 따라서 완전한 전쟁의 종결을 위해서는 관계국 정부 차원에서의 정치협상과 평화협정의 체결이 요구된다.

2. 한국 휴전체제의 특수성

한국 휴전협정(정식 명칭은 「국제연합군 총사령관을 일방으로 하고 조선인민군 최고사령관 및 중국인민지원군 사령관을 다른 일방으로 하는 한국 군사정전에 관한 협정」, 이하 “휴전협정”으로 약칭)은 6.25전쟁이라는 한반도상에서의 무력충돌을 법적으로 정지시킨 문서이다. 휴전협정은 전쟁의 일시적 정지일 뿐 전쟁 종결 및 평화상태 회복의 효과를 발생하지는 못하는 바, 휴전협정 체결 후 67년이 지난 지금까지도 국제법적 의미에서 평화체제 내지 평화상태로의 전환이 이루어졌다고 말할 수는 없다. 하지만 이와 같은 제약에도 불구하고 휴전협정은 남북한, 미국, 중국 등 주요 전쟁 당사자들을 법적으로 구속하는 유일한 국제군사협정으로 존속하고 있다.

지난 시기 북한이 간헐적으로 군사도발을 감행하고 휴전협정 백지화 선언 등을 통해 한국 휴전체제를 뒤흔들기도 했다. 그러나 여전히 전면전의 재발을 억제하는 메커니즘으로 작동하고 있고, 한·미 군사동맹과 더불어 불완전하나마 한반도 평화유지 및 위기관리 기능을 나름대로 수행해 왔다. 그런 역할은 1991년 3월 이전까지는 군사정전위원회를 통해, 그리고 1990년대 중반 이후에는 유엔사-북한군 간의 장성급 회담을 통해 이루어졌다. 요컨대, 휴전체제는 전쟁억제, 위기관리, 제한된 평화유지 기능을 담당하고 있는 셈이다.

휴전협정은 명칭에서 한글로 ‘정전’이란 용어를 사용하고 있지만, 그 법적 성격은 ‘일반적 휴전(general armistice)’에 해당한다. 즉 고전적 의미의 정전(suspension of arms)은 물론, 현대적 의미의 정전(truce)과도 차이가 있다. 휴전협정은 남북한, 미국, 중국 등 주요 교전자들 간에 있어 어느 일방의 완전한 승리를 확보하지 못한 상태에서 체결되었다. 이는 6.25전쟁이 정지됐음에도 전쟁책임 문제, 특히 전범 처벌 및 전쟁피해 배상, 보상 등의 문제가 제대로 다루어지지 못하는 원인이 되었다.

휴전체제는 70년 가까이 지속되어 왔는데, 이와 같은 사례는 국제사회에서 찾아보기 어려운 매우 희귀한 현상이다. 이에 일부 국제법학자들은 현 휴전체제가 ‘실질적인 평화체제’의 성격을 갖게 됐고 이에 따라 전쟁이 ‘사실상 종결’되었기 때문에 별도의 평화협정을 체결할 필요가 없다고 주장하기도 한다. 일찍이 Julius Stone, H. S. Levie, J. G. Starke, 유병화 교수 등이 이런 입장을 취하였다. Stone에 따르면, ① 전 전선에 걸쳐서 육·해·공군을 포함한 모든 전투병력 간에 적대행위의 중지를 합의하는 일반적 휴전협정이 체결된 경우에 있어서, ② 휴전 성립 후 상당 기간이 경과하고, ③ 교전당사자 간에 무력 적대행위를

포기한다는 의사가 존재하고, ④ 비무장지대 설치, 휴전감시기구 등 전쟁재발 방지 장치가 효과적으로 작동하고 있는 경우 ‘전쟁이 사실상 종료’(de facto termination of war)될 수 있다는 것이다. 이러한 견해가 경청할 만한 타견인 것은 사실이다. 하지만 전쟁의 종료에 관한 전통국제법을 대체한 현행법(lege lata)인지 아니면 입법론적 주장(lege ferenda)인지는 좀 더 검토를 요한다. 아무튼 그의 주장에 의하더라도 한국 휴전체제하에서 ③과 ④의 요건은 아직까지 미비하다. 또 남북기본합의서 제5조의 규정과 평화체제 구축 사안에 관한 남북한의 태도에 비추어 휴전협정만으로 ‘사실상 전쟁이 종결’되었다는 주장은 한반도 현상형태와 맞지 않으며, 남북한 당국의 법인식과도 배치된다고 할 것이다.

Ⅲ. 한반도 평화체제 구축에 관한 남북한의 입장 차이

1. 휴전협정의 당사자

휴전협정의 서명자는 유엔군사령관, 조선인민군 최고사령관 및 중국 인민지원군 사령관이다. 북한은 이 서명자를 당사자 개념으로 이해한다. 중국군은 1950년대 후반에 이미 철수했는 바, 휴전협정의 ‘실질적 당사자’는 미국과 북한뿐이라고 강조한다. 이와 관련, 6.25전쟁에서 미군이 ‘유엔군 모자’를 쓰고 개입했다는 것이 북한의 논리다. 또 북한은 한국 대표가 서명하지 않았다면, 한국의 휴전협정 당사자성을 부정한다.

반면 한국은 북한의 ‘실질적 당사자론’은 서명자(signatory)와 당사자(party)를 혼동한 것이라고 응수한다. 또 ‘연합군 이론(coalition army theory)’에 의해 한국의 휴전협정 당사자성을 긍정한다. 즉, 유엔군사령관은 미국을 위해 휴전협정에 서명한 것이 아니라 한국을 포함한 교전 당사국 전체를 대표하여(on behalf of) 서명했다는 것이다. 그간 북한은 수없이 우리 정부와 군에 대해 휴전협정 위반을 주장해 왔는데, 이는 북한도 한국의 휴전협정 당사자성을 인정한 증거라고 강조한다.

2. 휴전협정의 성격과 효력

(1) 휴전협정의 성격

남북한은 휴전협정의 성격에 대해 서로 다른 입장을 보이고 있다. 북한은 휴전협정이 북·미 간의 적대관계를 제도화한 문서로서 북한과 미국이 모두 유엔에 가입하여 ‘평화에호국’으로 간주되는 이상, 적대관계의 틀인 휴전협정은 더 이상 존속해선 안 된다고 강조한다.

또 휴전협정은 “조선반도에서 더 이상 평화를 보장할 수 없는 ‘빈 종잇장’에 불과하므로 항구적인 평화의 담보가 될 수 없다”고 주장한다. 이런 입장은 북한이 1994년 4월 28일 미국에 대해 ‘새로운 평화보장체계(new peace arrangement)’ 수립을 위한 제의를 한 이래로 기회가 있을 때마다 되풀이되고 있다.

하지만 한국은 휴전협정은 6.25전쟁 당사자(특히 남북한과 미·중 등 핵심당사자)들에게 정전(停戰)의 보장 의무를 부과하는 군사조약으로 보고 있다. 즉, 시행 중에 있는 조약으로서 여전히 실효성을 갖는다는 것이다. 그리고 제대로 작동하지 못하는 부분이 있다 하더라도 여전히 제한된 평화유지 및 위기관리 기능을 수행하고 있음을 과소평가해선 안 된다고 강조한다. 요컨대, ‘휴전협정=빈 종잇장’이라는 북한의 일방적인 낙인찍기는 부당하다며 반대하고 있다.

(2) 휴전협정의 법적 효력

북한은 2013년 3월 5일 휴전협정을 백지화한다고 선언하였다. 이는 협정을 무효화(국제법적 의미로 사용), 곧 장래에 대해 효력을 상실시킨다는 의미로 풀이된다.

하지만 한국은 “휴전협정은 북한이 일방적으로 파기를 선언한다고 파기되는 게 아니다”라는 입장을 분명히 하고 있다. 그 근거는 대략 다음과 같다. 휴전협정에는 ‘폐기’(denunciation) 조항이 없다. 그에 반해 부칙 제5조 제61항은 “휴전협정에 대한 수정과 증보는 반드시 적대 쌍방 사령관들의 호상 합의를 거쳐야 한다”고 명시한데 이어, 제62항은 “본 협정의 각 조항은 쌍방이 공동으로 접수하는 수정 및 증보 또는 쌍방의 정치적 수준에서의 평화적 해결을 위한 적당한 협정 중의 규정에 의하여 명확히 교체될 때까지는 계속 효력을 가진다”고 명시하고 있다. 이 두 조항에 따르면, 휴전협정은 양측이 새로운 협정(정치적 수준에서의 평화적 해결을 위한 적당한 협정이나 공동으로 접수하는 수정·증보의 협정)으로 대체되기 전까지 계속 효력을 갖도록 되어 있다. 여기서 ‘적당한 협정’(예컨대 평화협정)이나 ‘공동으로 접수하는 수정·증보’는 모두 다 쌍방 간의 합의를 가리킨다. 따라서 어느 일방의 휴전협정 폐기 선언만으로 당연히 효력을 상실케 할 수는 없다.

IV. 평화체제 구축에 대한 2가지 접근방법의 대립

그간 우리 사회에서는 평화체제 구축과 관련해서 2가지 접근방법이 대립하여 왔다. ‘제도적 평화론(institutional peace theory)’과 ‘실질적 평화론(substantial peace theory)’

이 그것이다. 전자는 휴전협정이 사실상 사문화되어 있는 만큼, 공고한 평화를 결단코 뒷받침할 수 없다고 본다. 이에 평화협정과 같은 새로운 협정 체결을 중시하며, 이를 집행하는 기구의 설치에 의미를 부여한다. 예컨대, 평화협정이나 종전선언 등의 제도적 장치는 평화 증진·공고화에 결정적으로 기여할 수 있다는 것이다. 그래서 평화와 통일의 대장정에 서 정치적 결단이 무엇보다 중요하다고 한다.

반면 후자는 평화협정 체결, 관련 기구 설치 및 규칙의 마련 등과 같이 법규범이나 제도에 의한 평화관계 설정에 집착하기보다는 평화를 가능하게 하는 조건과 상황, 관행 및 의지를 확고히 함으로써 사실상의 평화(*de facto peace*)를 만드는 것이 더욱 시급하고 긴요하다고 본다. 이 같은 입장은 역사적 경험에 근거한다. S. Brian Wilson의 지적처럼 지난 3,500년 동안 각국이 맺은 평화협정은 8,400여 건에 달하지만, 평화협정의 수명은 평균 2년에 불과했다. 또 지난 70년간 남북한이 수많은 합의문을 생산했음에도 북한이 정치적으로 이용했을 뿐 제대로 이행·실천을 한 적이 없다. 이용가치가 떨어지면 언제든 용도 폐기했다. 이런 점을 고려할 때 선불리 평화협정을 체결할 경우 이는 ‘제2의 휴전협정’으로 화할 위험이 상존한다. 평화는 ‘문서’가 아니라 ‘힘’에 의해 보장된다는 점(무장 평화론)을 명심해야 한다는 것이다.

상술한 두 입장이 일견 대립하는 것은 사실이나 상호 양립 불가능한 것은 아니다. ‘실질적 평화론’도 규범과 규칙 및 제도의 마련을 완전히 배제하지는 않기 때문이다. 다만, 현 단계에서 평화협정 체결과 같은 ‘협정이나 제도 만들기’에 집착하지 않는다는 의미로 이해하는 것이 적절하다. 어느 입장에 의하더라도 평화체제 구축에 관한 논의는 국가안보와 한·미동맹 유지의 토대 위에서만 가능하다. 평화 공고화의 문제에 접근함에 있어 한반도에서 작동하는(수십 년에 걸쳐 쌓아온) 기존의 안보 틀을 뒤흔들며 약화시키는 방법으로 추진하는 것이 비현실적인 까닭이다.

더불어 평화체제 구축은 ‘선 평화체제 기반조성 후 평화체제 전환’의 구도하에 추진하는 것이 맞다. 즉, 먼저 평화체제 전환을 위한 여건을 조성하고, 이를 바탕으로 평화의 벽돌을 차근차근 쌓아 나가야 한다. 요컨대, ‘실질적 평화론’을 견지하되, 한반도 상황을 고려하면서 ‘제도적 평화론’이 제시하는 평화협정이나 관련 제도의 마련에 일부 유연성을 발휘하는 게 타당하다.

V. 한반도 평화체제 구축의 방향

1. 바람직한 평화체제 구축 방향

한반도 평화체제 구축은 당사자 해결 원칙, 평화 의지 확인 원칙(평화 의지가 평화 도출의 대전제라는 평화의 본질에 충실한 원칙), 기(既) 합의 존중 원칙, 실효성 보장 원칙, 점진적·단계적 원칙 등에 따라 추진되어야 한다.

첫째, 한반도 평화를 구축함에 있어 어떠한 경우에도 한국이 배제되는 경우는 없어야 한다. 반드시 직접 당사자로 참여해야 하며, 또한 한국의 입장이 최대한 반영되어야 한다.

둘째, 먼저 남북한 평화공존 의지(will)를 분명히 확인한 기초 위에서 평화체제 전환을 모색하여야 한다. 평화와 공존 의지 여부는 남북기본합의서 제1조 내지 제4조, 곧 상호 체제 인정·존중, 내부문제 불간섭, 비방·중상 중지, 파괴·전복 활동 중단 합의의 성실한 이행·실천을 통해 확인될 수 있다. 이것도 제대로 하지 못하면서 더욱 어려운 과업인 평화체제 구축을 이야기하는 것은 자가당착이라고 하지 않을 수 없다.

셋째, 평화협정은 평화를 만들기 위한 제도적 수단이지만, 그 자체만으로 평화가 달성될 것으로 기대하는 것은 비현실적이다. 지난 시기 남북한 간에 ‘합의 생산’과 ‘이행·실천’은 별개였다. 앞으로는 이 같은 합의 비준수 관성을 깨야 한다. 이미 합의한 것도 지키지 않으면서 새로운 평화 합의를 창출할 경우 그 이행을 담보하기 어렵기 때문이다. 따라서 ‘평화 만들기’ 노력을 꾸준히 전개하면서도 공고한 평화체제 구축 시까지는 휴전협정 유지·준수 입장(휴전협정 제62항과 남북기본합의서 제5조)을 견지해야 한다.

넷째, 평화는 평화협정이란 ‘문서’에 의해 보장되는 것이 아니다. 지킬 힘(무장력)이 있어야 평화를 유지할 수 있다. 따라서 한미동맹과 대북 전쟁 억지능력은 무엇보다도 필요하다. 더불어 평화합의 이행에 대한 지속적 감시와 불이행시 이를 시정·강제하는 체제가 정비되어야 평화의 유지·증진이 가능하다. 국제적 보장도 평화체제의 실효성 확보에 도움이 된다.

다섯째, 한반도 평화는 한반도의 현상(現狀)을 뒤흔드는 방식이 아니라, 현상 존중에 입각해 차분하게 만들어가야 한다. 곧 ‘선 정치·군사적 신뢰구축 후 평화체제 전환’의 점진주의가 현실적인 접근방법이다. 주한미군 전면 철수나 대폭 감축 등 급진적인 구상은 평화를

정착시키기보다는 한반도 긴장을 고조시킬 위험이 존재한다는 점을 유념해야 할 것이다. 정치·군사적 신뢰구축은 남북공동연락사무소 복원 및 정상간 핫라인 설치와 이를 통한 정치적 화해 프로세스, 남북기본합의서 제12조에 명시된 5대 군사적 신뢰조치(대규모 부대 이동과 군사연습의 통보·통제, 비무장지대의 평화적 이용, 군인사 교류 및 정보 교환, 대량살상무기·공격능력 제거 등 단계적 군비통제, 검증)를 포함해야 한다.

이 밖에 북한 비핵화와 군사적 신뢰 조성이 충분히 진행되지 않은 상황에서 평화협정 체결을 서두르는 것은 평화구축 문제에 대한 올바른 접근 방법이 아니다. 평화체제 전환 문제와 북한 핵문제는 별개의 사안이다. 전자는 휴전협정 대체에 관한 것이며, 후자는 국제핵비핵산규범(NPT) ‘위반’에 관한 사안으로 현재 유엔 안전보장이사회(안보리)의 제재 대상이다. 따라서 처음부터 양자를 뒤섞어 논의를 할 경우 북한의 ‘선 평화협정 체결 전략’에 말려들 위험이 있다. 그럴 경우 평화협정 논의가 미·북 협상의 전면에 등장하는 반면, 핵문제 해결이 실종될 수 있다. 이러한 측면과 더불어 전술한 평화의 본질(평화 의지의 존재, 평화와 강력한 무력 뒷받침의 상관관계)에 유념하면서, 평화협정 체결 문제와 최근 논란이 되고 있는 종전선언 채택 여부에 대하여 전략적으로 접근하는 자세가 절실하다고 하겠다.

2. 한반도 평화협정의 주체, 내용과 형식

앞에서 지적한 바와 같이 한반도 평화체제 구축의 과정에서 충분한 조건이 성숙되고 당사국 간의 입장이 맞아떨어질 경우 휴전협정을 대체할 새로운 평화협정을 체결할 수도 있다. 이 경우 고려해야 할 법적 문제로는 주체(당사자), 내용과 형식을 들 수 있다. 차례로 살펴보기로 한다.

(1) 주체

휴전협정을 대체하는 평화체제 논의와 평화협정 체결의 주체는 ① 남북한 2자, ② 남북한과 미국의 3자, ③ 남북한과 미·중의 4자, ④ 남북한과 미·중·일·러의 6자로 나누어진다. 남북한이 대좌하여 ‘남북평화협정’을 체결할 수만 있다면 더 바랄 나위 없다. 하지만 북한의 태도(실질적 당사자론과 한국 정부 배제 전략)에 비추어 그 실현가능성은 매우 낮다. 중국을 제외한 남북한과 미국의 3자가 만나 평화협정을 논의해야 한다는 주장도 있기는 하지만, 휴전협정의 당사자인 중국이 극력 반대할 공산이 크다. 한편 6.25전쟁에 직접 참여하지 않았고, 휴전협정의 당사자도 아닌 일본과 러시아가 한반도 평화협상에 참가하는 것은 적절치 않다(다만 구소련은 1954년 4~6월간에 열린 제네바 정치회담에 참가한 적은 있다).

평화협정의 논의 및 체결 주체를 정함에 있어서는 ① 남북 당사자 원칙과의 조화, ② 휴전협정의 당사자, ③ 북한과 중국의 입장과 한·미 양국과의 절충, ④ 4자회담의 개최 경험(1997.12.~1999.8.), ⑤ 실효성 내지 평화보장력 확보를 종합적으로 고려해야 한다. 이렇게 볼 때 남북한과 미·중의 4자가 되는 것이 합리적이다.

(2) 내용

평화협정에 관한 국제적 선례를 감안하면, 한반도 평화협정에 전쟁상태 종결과 평화상태 회복, 경계선 존중, 상호 불가침, 분쟁의 평화적 해결, 남북기본합의서 등 주요 합의문건의 효력 확인 내지 이행·실천 의지, 자주적인 통일노력, 평화지대 설치와 비무장·철군의무 및 평화적 이용, 평화지대관리위원회 구성·운영, 군비통제 추진 원칙, 국제적 평화감시기구 설치·운영, 국제적 보장 등을 명기할 수 있다. 그러나 통상의 평화협정에 들어가는 배상 및 보상 문제, 전쟁범죄인의 처리 등 전쟁책임 조항을 포함시키기는 어려울 것이다. 한편 평화협정 체결 과정에서 미귀환 생존포로의 추가 송환문제, 주한미군의 지위 변경(평화군으로의 성격 변화와 대폭 감축, 전면 철수 등)과 한·미동맹의 재조정, 유엔군사령부(UNC) 해체 등이 뜨거운 쟁점으로 등장할 것으로 예상된다. 또한 경계선과 관련해 북한은 서해 북방한계선(NLL)의 폐지 및 새로운 경계선 설정을 강력하게 요구할 것으로 보인다.

(3) 형식과 절차

남북한과 미·중의 4자가 평화협정을 체결할 경우, 관련 당사국들이 평화체제 구축을 위한 기본 틀을 어떻게 마련할 것인지를 결정해야 한다. 여기에도 다양한 방식이 있다. 첫째, 4자 평화협정 체결 방안이다. 이 경우 4자가 동등한 입장에서 평화협상에 참여하고 평화협정의 서명 주체로 등장한다. 이와 관련해서 필요시 4자가 분야별 후속조치에 관한 부속협정을 체결할 수도 있다. 둘째, 4자 중에서 남북한(2)이 중심이 되어 평화협정의 문안을 채택·서명하고 이에 대해 미·중(2)이 하기서명(postscript)하는 방안, 이른바 2+2를 추진할 수 있다. 이 방안의 변형으로는 남북한이 먼저 평화협정을 체결하고, 미·중이 한반도 평화의 ‘국제적 보장 선언’을 하는 방안을 들 수 있다. 셋째, 4자가 한반도 ‘평화포괄협정(Peace Framework Agreement)’을 체결하고 이 우산 밑에 북수의 기본관계협정(남북 간, 미·북 간 및 한·중 간) 혹은 불가침 및 교류협력 협정(좌동)을 체결하는 방안도 고려할 수 있다. 첫째 방안의 경우, 한국의 자주적 역할이 축소되는 한편, 외세 개입이 제도화되는 부정적 측면이 있다. 그래서 둘째 또는 셋째 방안을 모색하는 것이 적절하다. 1990년대에 우리 정부는 2+2 방식을 선호한 경향이 있다. 그러나 최근에 와서는 셋째 방안을 지지하는 목소리가 상대적으로 커진 것으로 보인다.

2+2 방식을 따를 경우 남북한 특수관계를 고려하여 가칭 ‘한반도 평화에 관한 합의서(agreement)’라는 명칭을 사용하고, 분단국 내부관계를 규정하는 이른바 ‘특수조약’의 형식으로 체결함이 타당하다. 남북한은 모두 국회의 비준동의를 거쳐 법적 구속력을 부여해야 할 것이다. 만일 4자 평화협상 틀 내에서 남북한과 미국 3자가 평화협정을 체결하고 중국과 유엔사무총장 등이 하기서명하는 방안이 실현되는 경우(3+α), 평화조약의 일반적 사례를 따르도록 해야 할 것이다. 다만 이 경우에도 남북한 특수관계를 최대한 반영하는 노력은 필요하다.

유엔 사무국 등록 추진 여부는 동서독 등 다른 분단국의 선례와 등록이 가져오는 긍·부정의 효과를 면밀히 검토하여 대처해야 할 것이다. 다만, 3+α 방식은 물론, 4자 평화협정 혹은 4자 평화포괄협정을 체결할 경우 유엔 사무국 등록은 피하기 어려울 것이다. 설령 우리가 등록하지 않더라도 미·중이 유엔에 등록할 공산이 크다. 한편, 한반도 평화협정 체결에도 불구하고 한국이 북한을 묵시적으로 국가승인을 부여하지 않는 방향의 정책선언, 곧 승인 유보의 입장을 밝히는 것이 바람직하다.

(4) 국제적 보장

국제적 보장 문제는 평화협정의 주체와 관련되어 있다. 1차적 보장 당사자는 미·중 양국이 될 것이다. 이 경우 평화 보장은 정치적·선언적인 것에 그치도록 할 것인지 아니면 구체적인 보장기구를 설치할 것인지가 문제로 제기될 수 있다. 예컨대, 미·중 양국이 평화보장기구로서 군사정전위원회와 중립국감독위원회를 혼합한 별도 기구를 설치할 것인지는 남북한의 의사에 달려 있다. 이 같은 방안에 합의가 이루어지면 평화협정의 내용(‘국제적 평화감시기구’)으로 포함시킬 수 있다. 다음 2차적 보장 당사자로는 일본과 러시아가 고려될 수 있다. 나아가 유엔이나 아시아유럽회의(ASEM) 등 지역협의체도 평화협정 지지·보장에 참여할 수 있다.

한편, 국제적 평화감시기구의 하나로 미·중 양국의 보장기구 대신에, 혹은 그와 병행하여 평화유지군 혹은 평화감시단의 형태로 유엔평화유지활동(UNPKO)을 초청, 활용할 것인지 여부의 문제가 있다. 이는 남북한과 미·중 4자와 더불어 유엔과의 합의도 필요한 부분이다. 만일 미·중의 평화 보장이 정치적·선언적인 것에 그치고 국제적 감시체제 마련에 이르지 못할 경우에는 UNPKO의 유치를 긍정적으로 검토할 필요가 있다.

3. 조기 종전선언 추진의 문제점

2018년 4월 문재인 대통령과 김정은 국무위원장 간에 성사된 남북정상회담 결과로 채택된 4·27 판문점 선언의 제3조 제3항은 종전선언을 명시하고 있다. 그리고 트럼프(Donald Trump) 미국 대통령은 2019년 2월 하노이에서 열린 2차 미·북 정상회담에서 북한이 미국측 제안인 ‘빅딜’에 호응하는 대가로 종전선언 채택, 연락사무소 개설, 경제지원, 문화교류 등을 제안한 것으로 알려지고 있다. 이에 따라 작금 한반도 평화체제 구축 과정에서 종전선언 채택 여부가 초미의 관심사로 등장하고 있다.

종전선언이란 전쟁상태 혹은 휴전상태가 종식되고 평화가 회복되었음을 대내외에 천명하는 선언을 말한다. 이는 당사자 간에 맺어지는 ‘정치적 선언(political declaration)’ 혹은 신사협정(gentlemen’s agreement)의 일종이다. 1919년의 베르사이유 평화조약이나 1973년의 베트남 평화협정에서처럼 전쟁 종결 규정(선언)은 평화협정의 제1조를 구성하는 것이 일반적이다. 따라서 정식의 평화협정 체결과 분리해 종전선언만 따로 먼저 채택하자는 아이디어는 매우 이례적인 구상이라 할 수 있다.

“전쟁이 끝났다”는 종전선언은 정치적 선언으로 법적 구속력이 없지만, 필연적으로 전시(戰時)의 연장(전쟁의 미종결)을 제도화한 휴전협정과 긴장관계를 낳게 된다. 무엇보다도 종전선언의 금반언(禁反言)적 효과로 인해 적극적인 대북 군사적 옵션(대북 억지능력 과시는 물론 북한의 태도 변화를 유도하는 방책이 될 수도 있다)을 채택·실행하기가 곤란해진다. 우리 사회에서 설익은 평화 무드를 조성함으로써 주한미군 철수나 유엔사 해체 주장의 확산 등 대북 안보태세를 이완시키는 계기가 될 수도 있다. 한번 종전선언을 채택한 후 북한이 비핵화에 대한 지연전술을 계속하며 그 이행을 거부할 경우 종전선언을 ‘도로 물리기(폐기)’도 어렵다.

종전선언이 가져올 다양한 정치·군사적 파급영향을 고려할 때 한·미 양국은 이 협상카드를 너무 빨리 소진하지 말아야 한다. 이와 관련해 과거 북한은 2005년 ‘9·19 공동성명’이란 비핵화 합의를 맺은 다음 일정기간 이행·실천하는 모습을 보이다가 검증이란 국면에 이르렀을 때 합의 이행을 계속 지연시킨 바 있음을 상기할 필요가 있다. 이런 시각에서 보면, 현 단계에서 북한의 영변 핵시설 폐기 ‘약속(합의)’의 대가로 일부 대북제재 완화와 종전선언 등을 제공하는 발상(스몰딜)에는 신중을 기해야 한다. 이는 영변 핵폐기 ‘약속’에 더해 비핵화 정의 도출 및 로드맵 마련, 포괄적인 핵신고에 대한 합의의 대가로 위와 같은 보상

을 제공하는 방안(소위 ‘빅딜’)의 경우도 마찬가지다. 빅딜이 이뤄지더라도 비핵화가 실질적으로 진행된 것은 아무것도 없기 때문이다. 북한이 약속어음을 제시한 것에 불과한데도 그간 한·미 양국으로부터 실리를 챙겨간 비대칭적 선례가 적지 않았다. 결국 종전선언 카드는 ‘의미있고 불가역적인 핵폐기(플루토늄·우라늄 핵시설 및 핵물질 폐기 등)’가 ‘행동’으로 가시화되었을 때 추진하는 것이 맞다. 이와 관련해서 한·미 양국은 긴밀한 협의를 통해 비핵화 촉진·이행 차원에서 정식 종전선언에 앞서 당사국들이 한반도 평화 증진 및 종전의 선언을 위해 다 함께 노력한다는 취지의 ‘종전 추진선언(‘한반도 평화 증진 선언’ 등 다른 명칭 사용도 가능)’을 카드화하여 이를 비핵화 과정에 도입할 필요가 있다. 이후 ‘전면적 핵폐기(모든 핵무기 반출·폐기)’ 실시 및 검증과 평화협정 협상, 체결 및 후속조치 등을 연동시키는 평화구축 로드맵(① 종전 추진선언: 한반도 평화 증진 노력 천명 → ② 종전선언 → ③ 평화협정 협상 개시 → ④ 평화협정 체결 → ⑤ 평화협정 후속 이행조치 등 단계별로 비핵화 과정을 연계)을 작성하고, 일관되고도 치밀하게 실천해 나가야 할 것이다.

4. 평화체제 구축 전까지의 평화관리 조치

우리 정부는 북한의 휴전협정 백지화 선언 및 무실화 전략을 단호하게 배격해야 한다. 이와 관련해서 지난 시기 북한은 휴전협정의 ‘빈 종잇장’화를 주장하다가도 그들에게 쓸모 있다고 판단할 경우 휴전협정의 유효성을 인정한 사례가 있음을 기억할 필요가 있다. 2000년 9월 26일 채택된 1차 남북국방장관회담 공동보도문 제4항이 대표적인 예이다. 이 점에 비추어 우리 정부는 휴전협정 효력 존속 입장을 견지해야 한다. 아울러 이 같은 입장을 미국(유엔사), 중국, 유엔 사무국, 군사정전위원회(MAC) 성원국 등과 공유하는 한편, 이에 대한 국제적 홍보를 강화해야 한다.

북한 핵문제 해결에 가시적인 진전이 이루어지기 전까지는 우리 나름대로 현실적인 한반도 평화관리(분단의 안정적 관리) 방안을 강구하지 않을 수 없다. 그 해답은 한미동맹을 기초로 대화·제재·억제의 3가지 수단을 상황에 맞게 효율적·배합적으로 구사하는 ‘맞춤형 평화관리정책’을 추진하는 것이라고 본다.

현재 북한은 6차에 걸친 핵실험 등 핵무장을 기정사실화하고 있어 유엔 안전보장이사회의 대북 제재하에 놓여 있다. 한국은 유엔 회원국으로서 이 같은 대북 제재에 성실하게 동참함으로써 미국과 일본, 유럽연합(EU) 등 국제사회와 보조를 맞추어야 한다. 대북 제재의 동참은 한국의 국격 및 대외적 신뢰와도 관련이 있는 사항이므로 혹시라도 오해를 살 수 있

는 행동은 철저히 경계해야 한다.

그럼에도 불구하고 우리 정부는 대화의 문은 항상 열어 놓아야 한다. 휴전협정, 남북기본합의서, 10·4 정상선언과 4·27 판문점선언 등을 준거 틀로 삼고, 대화 채널로는 남북대화(남북군사회담 채널 포함)와 유엔사-북한군 간 장성급회담을 병행 가동함으로써 한반도 위기관리 및 남북관계의 안정화를 모색하여야 한다. 특히 유엔의 대북제재하에서도 남북기본합의서 - 6·15 공동선언 - 10·4 정상선언 - 4·27 판문점선언에 명시된 교류협력 중 가능한 것을 발굴, 실천함으로써 평화정착 노력을 전개해야 한다. 특히 군사적 긴장완화와 신뢰구축 조치도 가능한 것부터 추진해 나가야 한다. 이러한 ‘조그만 화해·신뢰’ 구성에 관한 합의 도출과 착실한 이행 경험의 축적은 제도적 차원의 평화협정 체결을 앞당길 것이 분명하다.

역제는 이른바 ‘한국형 3축체계’, 곧 Kill Chain(임박 징후 시 선제공격체계), KAMD(미사일 방어체계)과 KMPR(대량응징정보복체계)의 조기 구축을 위해 가능한 모든 국가적 역량을 투입하는 것을 가리킨다. 필요 시 북한의 태도 변화를 유도하기 위해 한미연합훈련의 재개 등 대북 압박을 강화하는 방안도 배제해서는 안 된다. 요컨대, 한국 정부는 한반도 평화구축 문제에 접근함에 있어 강은 양면의 양 날개 전략을 적절하게 구사하는 것이 바람직하다. 아울러 만일의 비상사태 대비 차원에서 국지도발에 대한 방어 대책과 핵방호 대책을 강구해 두어야 할 것이다.

Ⅵ. 나가며

지난 6월 16일 북한이 개성에 설치된 남북공동연락사무소를 일방적으로 폭파한 것은 남북 화해와 평화 분위기 조성에는 전혀 도움이 되는 것이 아니었다. 이 문제를 그냥 두고서는 평화체제 구축을 이야기할 수는 없을 것이다. 남북한 당국이 공감하고 주민들이 수용할 수 있는 수준에서 동 사건을 매듭지을 필요가 있다. 주지하는 바와 같이 현 단계에서 북한 핵 문제가 한반도 평화를 위협하는 최대요인으로 부각되고 있다. 그런 만큼 북한 비핵화가 상당한 진전을 이룩하고, 군사적 긴장완화 및 신뢰구축이 선행되어야 비로소 평화체제 구축 논의가 가시화될 수 있을 것으로 전망된다.

한반도 평화체제 구축은 평화협정과 같은 문건에 매달리기보다는 평화 레짐 형성(regime building)의 관점에서 접근하고 추진하는 것이 적절하다. 즉, 과정과 체제 형성을 중시해

야 한다. 여기서 기존 합의의 이행·실천은 무엇보다도 중요하다. 한편으로는 기 합의 사항을 지키지 않고 도발을 거리낌 없이 자행하면서, 다른 한편으로는 거창한 평화(협정)를 운운하는 것은 사상누각(砂上樓閣)과도 같다. 지난 70년간 수많은 합의문건이 생산되었지만, 그 중에서도 휴전협정, 남북기본합의서, 6·15 공동선언, 10·4 정상선언, 4·27 판문점선언은 한반도 평화 관련 합의의 핵심을 이루는 것들이다. 이들 합의서의 이행·실천이 절실하다. 이와 관련해서 차제에 남북한과 관련국 정부 관리들, 그리고 사계의 전문가들 모두 휴전협정 제62항과 남북기본합의서 제5조가 한반도 평화구축의 올바른 방향을 제시하고 있음을 명심해야 한다.

제도적 평화, 곧 휴전협정을 대체하는 평화협정의 체결은 ‘실질적 평화’ 상태 구현을 확인·선언하는 차원에서 추진하는 것이 소망스럽다. 그러나 너무 보수적인 자세만 고집할 필요는 없다. 상황과 여건이 충분히 조성되면 평화협정의 체결도 긍정적으로 고려할 수 있을 것이다. 평화협정 체결 노력을 경주함에 있어 한국은 남북당사자 원칙, 평화의 의지 확인 원칙, 기 합의 존중(특히 휴전협정 유지·준수), 실효성 확보 원칙, 점진적·단계적 추진(신뢰구축 후 평화체제 전환) 원칙 등을 견지해야 할 것이다.

평화체제 구축 과정에서 종전선언 아이디어를 검토할 필요성이 있음은 부인할 수 없다. 하지만 이 선언이 가져올 폭발력은 가히 엄청날 것으로 예상된다. 종전선언의 문제점과 역기능을 고려해 북한 비핵화가 상당한 정도로 진전되었을 경우 핵폐기 유도를 위한 대북 협상 카드로 활용하는 것이 타당하다고 생각된다. 조기에 이를 소진하는 것은 돌이킬 수 없는 ‘전략적 실수’가 될 것으로 믿어 의심치 않는다.

그때는 맞고 지금은 틀리다? : 북한인권 문제에 관한 국제법적 小考

백 범 석

경희대학교 국제대학 교수

I. 들어가며

2000년대 이후 국제사회는 유엔 인권 메커니즘을 통해 북한인권 상황에 대한 논의를 지속적으로 발전시켜 왔으며, 오늘날 북한인권 문제가 국제적인 인권 현안이 되었음은 부인할 수 없는 사실이다. 이미 유엔 차원에서는 총회 및 인권이사회(UN Human Rights Council: HRC)가 중심이 되어 북한인권 문제를 지속적으로 다루어 왔고, 북한의 조직적이고 광범위하고 심각한 인권침해에 우려를 표명하는 인권 결의를 각각 2003년, 2005년부터 매년 채택해왔다. 특히 2013년 3월 제22차 유엔인권이사회에서는 47개 이사국들이 표결 없이 합의로 채택한 북한인권 결의를 통해 조사위원회(Commission of Inquiry: COI, 이하 “북한인권 조사위원회” 또는 “위원회”)를 신설하였는데, 이후 국제사회가 북한인권문제에 접근하는 방식은 근본적으로 변화하게 된다. 위원회의 주된 임무가 북한에서 자행되고 있는 중대하고 조직적이며 광범위한 인권침해를 체계적이고 면밀하게 분석하고, 이러한 인권침해가 국제법상 ‘인도에 반한 죄’에 해당하는지 여부를 조사하는 것이었기 때문이다. 유엔은 “북한 지도부가 반인도적 범죄에 해당하는 인권탄압을 자행했다”, “국제형사재판소에 회부하는 방안을 포함하여 인권침해 가해자들의 형사책임을 물을 수 있어야 한다” 등 위원회 최종보고서에 담긴 권고안 대부분을 반영한 북한인권 결의문을 총회 및 인권이사회에서 계속하여 지금까지 채택해 오고 있다.

II. 유엔 북한인권 조사위원회 신설

흥미롭게도 유엔 북한인권 조사위원회의 설립과 활동 및 이후의 국제사회의 대응을 보면, 지난 70여년간 발전해온 국제인권법의 변화와 특징들을 고스란히 보여주고 있다. 첫째, 유엔 북한인권 조사위원회의 설립은 국제인권 NGO 및 시민사회를 포함한 다양한 주체들

이 국제사회에서 인권 관련 활동을 선도하는 현상이 강화되고 있음을 보여주는 예이다. 비단 국제법 학자들의 논의뿐만 아니라 국제정치학, 사회학, 인류학과 같은 다른 분야 인권 학자들의 학술적 논의 과정에서도 쉽게 확인해 볼 수 있듯이 국가 이외의 다양한 주체들이 적어도 인권법의 발달 과정하에서는 전면에 등장하게 되었고, 이는 북한인권 조사위원회 설립 과정을 살펴보아도 알 수 있다. 위원회 설립은 한국, 미국, EU 또는 일본과 같은 국가 주도가 아닌 당시 여러 국내외 인권단체들 간의 활발한 협업과 연대를 통해 이루어진 결과라고 일반적으로 평가되기 때문이다. 실제로 당시 북한인권 전문가라고 할 수 있는 거의 모든 이들이 이러한 조사위원회가 유엔 차원에서 설립될 것을 아무도 예상하지 못하였고, 여러 북한인권 시민단체들 역시 최소 10년 이상 해당 목표를 위해 활동할 계획을 세우고 있었다. 인터넷과 소셜미디어의 발달과 맞물려 아랍의 봄에서 보았듯이, 오늘날 다양한 인권 관련 비국가행위자들(non-state actor)의 영향력 확장은 부인할 수 없다. 국제법 학자들 간의 준수이론(compliance theory)을 둘러싼 논의도 결국 시민사회를 포함한 다양한 주체들의 중요성을 강조하는 것으로 수렴된다. 즉, 정부 이외의 다양한 주체들이 자국이 비준 내지 가입한 인권조약들을 공식적인 인권보호 수단으로 적극적으로 사용하게 되면서, 조약기구를 포함한 다양한 유엔 인권 메커니즘들이 결국 개별 국가의 점진적인 인권 문화 향상과 변화에 기여하게 되었다.

둘째, 그동안 주로 무력충돌(armed conflict)이 수반된 인권침해 사태에 대하여 구성되었던 조사위원회가, 유엔 차원에서 최초로 특별히 무력충돌이 발생하지 않은 북한인권 문제 전반에 대하여 조사하기 위해 설립되었다는 점은 주권 개념의 변화라는 국제인권규범 발전의 가장 중요한 특징을 반영한다. 사실 유엔헌장은 인권을 언급함에 있어 모호한 표현을 사용하고 있다. 예를 들어, 인권의 “실현을 지원(assisting in the realization of)”하고(제13조), 인권의 존중과 준수를 “촉진(promote)”(제55조) 및 “장려(encourage)”(제76조)할 뿐이지, 인권을 보장해야 할 구체적인 의무에 대해서는 언급하지 않는다. 따라서 일부 국가들이 국내적 차원에서 특정한 인권 의무를 준수하지 않거나 또는 인권을 침해하더라도, 유엔이 현장에 근거하여 이에 대해 적극적으로 개입할 수 없었다. 더욱이 인권에 대한 문제는 국가들의 배타적인 관할권에 속하므로 다른 국가 및 국제사회가 개입할 수 없다는 전통국제법적인 시각과, 국내문제불간섭 원칙을 규정한 유엔 헌장 제2조 제7항은 오랜 시간 동안 효과적인 국제인권 보호에 장애요인으로 작용해왔다. 그러나 유엔은 타국으로부터 간섭을 받지 않을 국가의 권리로서 주권 개념을 점차 개별 국가의 국민들의 기본권 역시 보장해야 한다는 국가의 의무를 포함한 것으로 범위를 확장해 왔다. 인권의 보호와 증진이 동시에 주권의 존중을 의미할 수 있다는 것이다. 다시 말해, 개별 국가는 인권의 가해

자가 아닌 자국 국민의 인권을 보호할 보장자로서 인식되어야 하며 같은 맥락에서 주권의 존중은 기본적인 인권의 보호를 통해 실현될 수 있다는 것으로, 지난 70년간 유엔을 통한 인권 메커니즘의 발달과정은 이를 분명히 보여주고 있다. 유엔 인권체제상의 사실조사 제도, 조약기구 및 특별절차상 국가보고와 진정절차 제도, 그리고 인권이사회의 보편적 정례 검토 등은 오랜 시간 국내사항으로 취급받았던 개별 국가의 인권문제가 더 이상은 완전히 배타적인 주권사항이 아님을 의미하기 때문이다. 결국 내전과 같은 특별한 무력분쟁상황이 아닌 북한의 지난 60여년간의 인권침해 상황이 ‘인도에 반한 죄’에 해당하는지 여부를 조사키로 한 북한인권 조사위원회의 설립은 유엔 차원의 사실조사 제도의 활용을 통한 주권의 제한 내지 주권 개념의 변화로 수렴되는 국제인권 메커니즘의 발달과 맥을 같이 한다고 볼 수 있다.

셋째, 유엔 내 북한인권 문제를 다루던 기존의 방식과 달리 위원회가 개인의 형사책임을 묻기 위해, ‘인도에 반한 죄’가 자행되었는지 여부를 구체적으로 조사한 것은 북한인권 문제에 대한 접근방식이 질적으로 변화되었음을 의미한다. 이는 제2차 세계대전 이후 그 외연을 넓혀 온 국제인권법과 국제형사법과의 상호보완적 관계를 극명하게 보여주는 사례이기도 하다. 오늘날 국제사회는 심각한 인권침해 문제가 있는 국가의 경우 비록 특별히 무력충돌이 발생하지 않은 상황일지라도 유엔 등을 통해 직접 개입할 수 있으며, 인권침해의 가해자에 대한 불처벌(impunity) 관행을 더 이상 용인하지 않을 것임을 분명히 하고 있다. 북한인권 문제에 대한 국제사회의 질적인 변화 즉 단순한 모니터링을 넘어서 형사책임을 추궁하게 되고, 관련한 권고안을 유엔 총회 결의를 통해 제기하는 것 등은 모두 이러한 특징을 명확히 보여준다고 할 수 있다. 물론 기존의 유엔 조사위원회는 가해자를 국제사법상 기소하기 위한 목적으로 만들어진 경우가 거의 없고, 주로 국제법 위반에 대한 사실조사를 위해 설립되었다. 그러나 위원회 보고서를 바탕으로 유엔 안전보장이사회가 가해자를 국제형사재판소에 회부하는 등, 실제로는 조사를 넘어 형사소추를 위한 기초자료로 기능해 온 것도 사실이다. 특히, 르완다와 다르푸르 조사위원회는 효과적인 조사를 위한 다양한 지원이 제공되었으며, 향후 기소를 위한 목적하에 정보를 수집함으로써 유엔 기구의 조사결과에 따라 가해자에 형사책임을 물을 수 있다는 중요한 선례를 남겼다고 할 수 있다. 같은 맥락에서 북한인권 문제에 대한 유엔 및 국제사회의 대응도 위원회 설립을 통해 획기적으로 변화해 왔다고 볼 수 있다. 즉, 기존의 유엔 인권이사회 및 총회 중심의 결의문 채택과 특별보고관 제도가 북한인권에 대한 일반적 모니터링에 치중했던 반면, 구체적인 인권침해 사안의 조사가 주된 임무였던 북한인권 조사위원회의 활동에서 볼 수 있듯이, 이제는 국제형사처벌의 가능성까지 염두에 둔 대응방식으로 변화되었다는 것이다. 유엔 총

회 결의문에 직접적으로 안전보장이사회를 통해 국제형사재판소에 회부할 것을 결의하는 문구가 들어간 것도 북한 사례가 처음이었고, 조사위원회 자체가 리비아, 시리아, 수단 등과 같이 내전을 통해 몇 만명의 사람들이 사망하는 상황이 아닌 비무력분쟁 상황에서 설립된 것도 북한이 최초였다.

Ⅲ. 서울 유엔인권사무소 개소

2014년 위원회는 최종보고서를 통해 조사한 인권침해 행위 대부분이 ‘인도에 반한 죄’에 해당한다고 결론 내렸다. 특히, 인권 위반의 심각성과 그 범위, 위반 행위의 성격을 볼 때 북한 내 인권침해가 오늘날 그 어느 국가와 비교할 수 없다고 하면서 북한이 전체주의 국가(totalitarian state)에 해당된다고 한 점은 주목을 요한다. 또한 위원회는 북한 정부가 ‘인도에 반한 죄’를 범한 책임자들에게 전혀 책임을 묻지 않고 있으며, 대부분의 인권침해 행위가 오랜 기간 지속되어 왔고 여전히 현재진행형이라는 점을 강조하였다. 따라서 북한이 ‘인도에 반한 죄’로부터 자국 국민을 보호하지 않음이 명백하기에 결국 국제사회는 이들을 보호할 책임이 있다고 보았다. 국제사회(특히 강대국)가 현재 한반도의 분단과 한국전쟁의 참화에 상당부분 기여했다는 점을 고려할 때, 국제사회가 이러한 보호책임을 지는 것이 당연하다는 위원회의 주장은 유의미하다. 마지막으로 이러한 배경하에 위원회는 보고서를 통해 국제사회가 보호책임에 따라 북한 내에 ‘인도에 반한 죄’가 오랜 기간 지속되고 여전히 자행되고 있는 데에 대해 가장 책임 있는 자들을 지체 없이 국제재판에 회부하여 처벌하고, 정의를 구현해야 한다고 강조하였다. 이후 유엔 차원의 북한인권 문제에 대한 적극적 대응은 개별국가 차원에서 북한인권 문제에 대한 관심의 확산으로 이어졌고, 결국 북한인권 문제는 국제사회에서 지속적으로 공론화되면서 핵심 인권 이슈로 주목받게 되었다. 동시에 북한인권 문제에 대한 유엔 및 국제사회의 대응은 국제형사처벌의 가능성까지 염두에 둔 대응방식으로 변화하였다.

그리고 이러한 배경하에 2015년 유엔 인권최고대표사무소 현장기반조직(이하 “서울 유엔 인권사무소” 또는 “서울사무소”)이 서울에 개소하였다. 서울사무소의 주된 임무는 일련의 유엔 결의문에서 강조하고 있는 형사책임 규명과도 밀접하게 연결되어 있다. 북한인권 침해 실태조사, 기록 및 문서화 등의 작업을 통해 북한인권 문제를 유엔 차원에서 직접 모니터링하고, 향후 가해자 처벌까지도 고려하여 인권침해 사안들을 기록하고 데이터베이스화하는 임무를 맡았기 때문이다. 특히 북한 내에서 발생하고 있는 조직적이고 체계적이며 중대한 인권침해 범죄에 대한 책임규명 문제를 다루기 위한 구체적인 방안들을 모색하는 첫

단계로 어떠한 방식으로 인권침해 사례들을 조사, 수집 및 기록해야 하는지의 문제를 심도 있게 논의하는 계기를 마련하였다고도 평가된다. 실제로 책임규명을 위한 독립적 전문가 그룹(the group of independent experts on accountability)이 설립되어 국제법상 가능한 책임규명 방안을 연구하고 피해자들을 위해 진실과 정의를 세울 수 있는 현실적인 방안을 담은 보고서를 인권이사회에 제출한 바 있다. 해당 그룹은 북한인권 가해자의 책임규명과 관련하여 주로 탈북자들의 인터뷰 등을 통해 축적된 북한인권 침해에 관한 기존의 자료들이 기소를 위한 증거로 사용될지 여부 및 향후 재판 과정 중에 증거로 채택되거나 활용될 수 있는지에 대해서 보다 면밀한 검토가 필요하다고 밝히며, 가해자 특정, 지휘관 책임 등의 문제를 다루었다. 동시에 인권침해 가해자의 책임규명 과정에서 피해자 및 잠재적인 증인들을 보호할 수 있는 방안들을 모색하여야 함을 강조한 바 있다.

IV. 북한인권법 제정과 통일부 북한인권기록센터 설립

2016년에는 북한인권법이 국내에서도 제정되었다. 북한 주민의 인권증진을 위하여 국제인권규범 등을 추구하고 동시에 남북관계의 발전과 한반도 평화정착을 위해 노력할 것을 천명하면서 북한인권 증진 자문위원회, 북한인권 증진 기본계획 수립, 남북인권대화추진, 북한인권재단 설립 등을 규정하고 있다. 이후 통일부는 같은 해 북한인권과를 신설하였고, 북한인권기록센터를 출범하여 매 분기 북한이탈주민을 대상으로 전수조사를 해 오고 있다. 물론 북한인권법 자체에는 형사책임이라는 단어가 전혀 언급되어 있지 않았으나 제13조에 기반하여 통일부 산하에 북한인권기록센터를 독립적으로 두고 3개월마다 인권침해 자료들을 법무부 북한인권기록보존소에 이송키로 한 것은 앞서 언급한 형사책임(criminal responsibility/accountability)의 문제를 다루기 시작한 국제사회의 동향과 무관하다고 할 수 없다.

한편 북한인권법 제정을 통해 국내적으로도 체계적이고 종합적인 북한인권 정책을 추진할 수 있는 제도적인 틀을 마련하게 되었다는 긍정적인 평가가 많았지만 동시에 북한 당국으로 하여금 체제전복 위협으로 인식하게 만들어 역설적으로 북한인권법이 북한 주민의 인권 개선을 저해하는 요소로 작용할 수 있다는 비판도 있어 왔다. 남북관계의 발전 및 평화정착과 어떻게 조화를 이룰 수 있느냐 하는 문제의식에서 비롯된 북한인권법을 둘러싼 이러한 논의들은 현재까지도 유효하며, 실제 북한인권재단 설립 등 북한인권법의 이행은 정치적 이해관계로 인해 현재까지도 제대로 수행되지 못하고 있는 상황이다.

같은 맥락으로 개인의 형사책임 문제까지 다루기 시작한 유엔의 대응 방식이 북한인권 문제에 대한 뚜렷한 그리고 실질적인 해결책을 제기하지 못해 왔다는 비판이 국제사회에서도 소수지만 지속적으로 제기되어 왔다. 북한 정권이 북한 주민의 인권침해의 가장 큰 가해자이지만 동시에 북한 주민의 인권을 향상시킬 수 있는 가장 주된 행위자가 되어야 한다는 이유에서였다. 이는 “인권의 보편성(Universality)이 인권규범 이행의 획일성(Uniformity)을 의미하지는 않는다”는 국제법에 대한 제3세계의 접근(Third World Approach to International Law; TWAIL) 이론과도 밀접하게 관련이 있다. 인권이 개별 사회의 구성원의 합의를 통해 실현된다는 측면과 인권조약을 개별 국가가 준수한다는 것은 다를 수 있다는 것인데, 기존의 접근방식과는 다른 내부로부터의 변화를 야기할 수 있는 국제인권규범의 효과적 이행을 위한 대안적 목소리로 이해할 수 있다.

국제인권법의 효과적 이행을 위한 국제사회의 기존의 논의 경향을 살펴보면 크게 두 가지로 분류될 수 있다. 우선 독립된 사법부를 가지고 있는 나라의 경우에는 특히 법원 판결에 중심을 둔 논의가 주를 이루어 왔다. 만약 독립된 사법부를 가지고 있지 않거나, 실제법원의 역할이 회의적인 나라의 경우에는 시민사회의 역할과 활동이 강조되고 이를 중심으로 둔 논의가 활발히 있었다. 그렇다면 북한과 같이 독립된 사법부도 없고, 제대로 된 시민사회 역시 존재하지 않는 나라들의 경우에는 어떠한 논의들이 있어 왔을까? 일견 드는 생각은 이러한 인권침해국가에서의 인권의 발전과 변화도 결국 내부로부터 시작되어야 할 것으로 보인다. 즉 해당 국가의 시민사회가 효과적으로 그리고 자생적으로 발전할 수 있는 기회를 이웃 국가와 국제사회로부터의 지원과 협력을 통해 만들어 나가는 것이 우선이다. 그러나 놀랍게도 (또는 전혀 놀랍지 않게도) 지난 20여년간 국제사회는 이라크, 리비아, 미얀마, 시리아 등 이러한 인권침해국가를 상대로 경제제재 등을 포함한 강제력 있는 제재행위를 가하는 데 몰두해 왔다. 다시 말해 이들 국가를 전복시킴으로써 새로운 민주정부를 수립할 수 있는 방안들을 주로 모색해 왔다는 것이다. 소위 정권교체(Regime change)에 대한 논의들이었고, 국제인권법규가 어떠한 식으로 이행될 수 있고 이행되어야 하는지를 실제적 측면을 고려한 논의 즉 정권정책변화(Change Regime)에 대한 정책과 담론들은 이러한 국가들을 향해서는 거의 없었다. 그러나 이러한 국가에서의 효과적인 국제인권규범의 이행이 반드시 대항적이고 대결적일(confrontational) 필요는 없지 않을까?

사실 유엔 북한인권 조사위원회 보고서도 결코 정권붕괴를 목표로 한 것은 아니었다. 정권교체(Regime change)라기 보다는 정권정책변화(Change Regime)를 기본적으로 다루고 있으며, 국제사회와 북한 간의 대결적 구도를 조장한 것은 결코 조사위원회가 보고서를 통

해 목적인 바가 아니다. 최종보고서의 권고안에는 인권침해 가해자의 형사처벌 외에도 북한 주민의 인권개선을 위한 다양한 내용을 담고 있다. 보호책임의 원칙하에 주변국들로부터의 대화와 소통, 그리고 국제기구 및 국제 민간단체들이 주도하여 재개해 나갈 수 있는 인도적 원조, 투자, 상호교육, 문화 교류와 같은 다양한 측면에서의 포괄적인 접근방식을 통한 내부로부터의 변화를 위한 노력 역시 지속적으로 이루어져야 한다고 보았다. 예를 들어, 교육자원 지원이나 질병퇴치를 위한 의료물품 지원 등은 비록 부분적일지라도 북한 정권으로 하여금 자국의 상황을 노출시킬 수밖에 없도록 만들고, 이러한 협력과 대화를 통해 북한과의 접촉면을 넓혀 나갈수록 북한 내부로부터의 점진적인 변화를 가져올 수 있다. 그러나 이와 같이 북한 정권을 외부에 노출시킬 수 있는 다양한 노력들은 국제사회에서도 국내에서도 상당 시간 주목을 받지 못한 채, 책임자 처벌 및 정의 실현이라는 외부로부터의 변화 측면에서의 접근 방식에 몰두해 온 것은 부인할 수 없는 사실이다.

V. 문재인 정부 출범 이후

2017년 문재인 정부가 출범하면서 ‘북한인권 개선’은 100대 국정과제 중 하나로 선정되었고, 이는 중장기적으로도 일관되고 체계적인 북한인권 정책을 추진할 수 있는 토대를 마련한 것으로 일견 보였다.

더욱이 북한 당국 역시 유엔 북한인권 조사위원회 설립 이후 국제인권 메커니즘을 적극적으로 활용해 나가면서 여러 변화된 모습을 보여왔다. 우선 2016년 여성차별철폐협약 위원회와 아동권리협약 위원회에 이행보고서를 제출하고 장애인 권리 협약을 비준하였고, 2017년에는 장애인 인권 특별보고관이 방북하는 등 국제사회의 인권 개선 요구에 일정 정도 반응해 왔다. 또한 지난 3차례에 걸친 유엔의 보편적 정례검토(Universal Periodic Review: UPR)를 보면 적어도 가시적으로는 상당수 권고에 대한 수용과 일부 수용이 국내 법/제도적인 조치들과 국제인권 메커니즘과의 협력 분야, 그리고 취약계층의 인권보호를 위해 이루어졌음을 알 수 있다. 특히 북한은 2019년 제3차 보편적 정례검토에서 지속가능발전목표(SDGs) 1(빈곤종식), 2(기아종식), 3(건강과 웰빙 증진)과 관련한 권고에 대해 수용 의사를 밝힌 바 있다.² 유엔 북한협력전략 2017-2021을 통해서도 북한 당국과 유엔은 “북한에서 유엔이 시행하는 각 프로그램과 사업을 기획하고 실행할 때, 특히 불평등을 해

소하고 가장 취약한 사람, 집단, 지역에까지 혜택이 미치도록 수혜자를 정할 때에도, 인권 기반접근을 적용하기로” 합의함으로써, 인권기반접근을 유엔과 북한 간 협력 사업의 주요 원칙으로 삼았다. 이에 북한인권 특별보고관 역시 유엔 총회에 제출한 보고서에서 유엔인권최고대표가 북한을 방문해 인권을 개선하기 위한 협력의 물꼬를 열 것을 제안하면서, 필요한 협력의 영역 중 하나로 지속가능발전목표 이행 과정에서 인권 이슈에 대한 자료 수집과 분석을 향상시키기 위한 기술지원(technical assistance)을 포함한 바 있다. 이와 같이 북한이 유엔 기구와의 협력 전략에서 인권기반접근을 적용하는 것을 합의한 데는 상대적으로 수용하기 쉬운 지속가능발전목표(SDGs)가 매개가 되었다.

물론 이러한 변화가 과연 북한 주민의 실질적 인권 개선에 얼마나 영향을 주었는지는 쉽게 분석할 수 없지만 적어도 정치적 요소가 덜한 여성, 아동 및 장애인 인권 중심으로 남북한 간의 교류 협력을 가져갈 경우 향후 인권대화의 돌파구를 모색할 여지는 충분히 있다고 평가할 수 있다. 이에 자유권과 사회권은 상호 의존적이며 불가분의 관계에 있음을 고려하여 ‘북한이 수용할 수 있는 인권 분야’부터 인권 협력을 도모하며, 동시에 ‘남북한 간에 함께 논의해 나갈 수 있는 인권 사안’을 우선순위로 포함시키도록 하는 논의 역시 활발히 있어 왔다. 이는 당국 간 접촉을 넘어서 사람 대 사람 간(people to people) 접촉과 대화방식을 포함한다. 그러나 실리와 명분을 모두 챙길 수 있는 이러한 현실적 방안들이 국제사회의 북한인권 문제에 대한 질적 변화와 함께 구체적으로 모색되었으나 현재까지 큰 진전은 없다.

문재인 정부가 들어선 이후 3차례에 걸친 남북정상회담을 통해 남북 간의 대화와 교류가 다시 재개되면서 북한인권 문제에 대한 논의 자체가 상당부분 터부시되었기 때문이다. 결국 북한 내 시민사회 역량강화 및 주민의식 변화를 통한 북한 사회 전반의 점진적 개혁이라는 관점에서, 활발한 교류 및 협력 과정을 통해 북한 내부에 보다 유의미한 정보가 유입되고 북한 주민들이 외부세계에 보다 노출될 수 있는 절호의 기회들이 다분히 상실된 것은 아닌가 싶다. 어쩌면 다양한 북한인권 정책 추구에 대한 목소리를 높이기 위해 앞서 인권침해 가해자에 대한 책임추궁 문제를 포함한 기존의 북한인권 문제의 접근 방식 역시 지속적으로 제기되어야 할 필요가 있음을 역설적으로 주장하는 상황이 되고 만 것이다. 앞서 언급한 지속가능발전목표 등을 통한 교류와 협력을 대북인권정책에 활용하는 것도 중요하지만 이 역시 북한 주민의 실질적 인권 개선을 위한 주 동인이 될 수는 없다. 포괄적 접근 방식

1. 여성권리보장법 및 아동권리보장법이 제정되었고, 장애자보호법 및 연로자보호법 등이 국제기준에 맞게 개정된 바 있다.

2. 해당 권고는 모든 북한 주민들이 건강한 삶을 누릴 수 있도록 하는데 적합한 생활수준 실현에 공적예산을 투입하라는 내용을 담고 있다.

은 결국 효과적 이행을 위한 보충적 수단이 될 수밖에 없기 때문이다.

한편 인도적 지원과 관련한 현 정부의 입장을 보면 통일부는 ‘북한 주민의 인도적 여건 개선’을 위해 대북 인도적 지원은 정치 상황과 관계없이 지속해서 추진해야 한다는 것이고, 문재인 대통령 또한 보건·의료 분야에 대한 인도적 지원은 정치적 상황과 연계하지 않아야 한다는 원칙하에 북한의 영유아 영양실조 문제에 주목하고 있다고 한 바 있다. 문제는 과거 진보와 보수 정부 모두 국가안보 논리로 북한인권과 인도적 지원 문제를 다루었다는 점이다. 그러나 인도적 지원은 식량권, 생존권 증진에 기여하며, 인권 개선은 그 자체 인도주의 구현을 위한 중요한 수단이라는 통합적 시각이 절실히 필요하고, 실제 인도적 지원이 북한 주민의 인권에 미치는 영향(긍정적, 부정적 모두 포함)에 대해 심도 있게 고민할 필요가 있음에도 이러한 논의들이 전무하다시피 한 것은 매우 안타깝다. 예를 들어, 북한 취약 계층의 영양상태가 전반적으로 개선되고 있음에도 불구하고 북한 당국의 정책적 요인에 의해 지역별로 영양상태가 상당한 편차를 보이고 있으며, 특히 임산부와 아동 장애인의 권리 실태는 여전히 열악한 것으로 파악되고 있다. 통일연구원 북한인권백서도 여전히 선택받은 소수의 단체만이 원조품을 제공받고 있으며 장마당에 풀리는 경우도 다수 확인되고 있다고 밝힌 바 있다. 원조이익품 유통을 통해 고위 관료들이 상업적 이익을 얻고 있거나 의약품이 전시물자로 비축된다는 최근 북한인권정보센터(NKDB)의 연구결과 역시 유의미하다.

Ⅶ. 나가며: 대북인권정책의 인권적 접근

오늘날 북한의 핵문제와 인권문제의 연계 논의, 국제적으로 이슈화 되었던 북한 해외노동자 관련한 북한 밖의 북한인권 문제, 대북정보 자유화 방안, 동남아 국가(아세안 포함)에 대한 북한인권외교 전략 등 매우 빠른 속도로 변화해 온 북한인권 문제에 대한 국내외 정책, 시민사회 운동을 이제는 재평가할 필요가 있다. 더 나아가 ‘피해자 중심적 접근’에 기반을 두어 북한인권 문제를 우리 정부가 다루어 왔는지 살펴보아야 한다. ‘피해자 중심적 접근’에 기반을 둔다면 앞서도 간략히 언급하였듯이 인권 개선은 그 자체 인도주의 구현을 위한 중요한 수단이라는 통합적 시각이 현 정부에 절실히 제기되어야 할 것이다. 또한 국군 포로 및 납북피해자 등의 문제는 우리 정부가 직접 다루어야 할 사항이며, 국내외 관련 인권단체 및 개인은 실제로 정부가 이들의 인권 상황을 개선 및 구제하기 위한 노력을 지속적으로 그리고 효과적으로 이행하는지 여부를 모니터링해 나갈 필요가 있다. 같은 맥락에서 국제사회의 북한인권 문제에 대한 대응 과정에서 우리 정부도 일관된 태도를 가지고 국제인권 메커니즘을 적극적으로 활용하고 참여할 필요가 있다. ‘피해자 중심적 접근’에 기반

을 둔다면 적어도 국내외 관련 인권단체들로 하여금 주로 개선되어야 할 북한인권 사안들을 유엔인권이사회 국가들을 상대로 적극 제기할 수 있도록 지원할 필요가 있다는 것이다. 마지막으로 최근 대북인권정책과 관련한 정부의 조치들이 과연 인권적인 접근이었는지 더욱이 우리가 가입, 비준한 국제인권규범에 반하지는 않는지 면밀히 검토할 필요가 있다. 예를 들어, 작년 강제복송된 북한 주민 2명의 신병 처리 결정 과정을 보면 분명 국내법 및 국제인권법의 다양한 조항 및 절차를 위반하여 정무적으로 결정된 것으로 볼 여지가 매우 높다. 특히 고문방지협약상의 강제송환금지의 원칙과 같은 가장 기본적인 기준이 다소 근거 없는 해석과 주장들로 인해 예외적으로 적용되어서는 안 될 것으로 믿는다.³ 대북전단살포 금지와 관련하여서도 2016년 대법원 판결에서 볼 수 있듯이 금지조치가 헌법을 포함한 국내법에 반하지 않음은 분명하지만, 정부의 제한조치에 대해 국제인권법상 비례성, 필요성의 원칙이 어떻게 적용되는지 정치하게 판단할 필요가 있다. 유엔 표현의 자유 특별보고관은 이미 1994년 리포트에서 표현의 자유를 제한하는 데에는 시민사회와 이해당사자의 참여와 토론을 통해(open public debate and discussion) 공감대 형성과 함께 지지가 필요하다는 부분을 강조하고 있다. 즉, 대북 전단살포와 같이 인권충돌 문제로 다양한 의견들이 첨예하고 상충하는 경우일수록 하나로 목소리를 모으기 위해 논의하고, 아프지만 함께 만들어가는 과정에서의 합의가 필요하다는 것이다. 최소한의 합의와 논의를 통한 대안을 모색하지 않고 정부에 의해 일방적인 제한조치가 취해져서는 안 된다는 것인데, 이는 최근 COVID-19 사태와 관련하여 언론에서 자주 언급하는 자유권 규약상 조항의 규제 및 침해에 관한 시라쿠사 원칙⁴에서도 찾아볼 수 있다. 해당 원칙은 민주사회에서는 제한조치를 취함에 있어 사회의 민주적 기능을 손상하지 말아야 한다고 적시하는데, 이는 정부정책 및 조치에 의해 권리를 제한받는 이들의 참여(participation of target population)를 포함한다고 보여진다. 즉, 제한조치를 마련하는 데 있어서도 이해당사자를 포함한 시민사회의 적극적인 참여 내지는 적어도 의견 개진의 기회를 제공하였어야 하는데, 최근 대북전단 사태를 보면 이러한 가장 기본적인 그리고 기초적인 내용들이 보장되고 지켜졌는지 다시금 생각해 보게 된다.

3. 보다 상세한 논의는 조정현, “월경 북한이탈주민의 법적 지위와 탈북어민 강제송환에 대한 국제인권법적 검토”, 『외법논집』, 제44권 제3호 (2020. 8.); 윤여상, 『북한주민 강제복송 사건 책임규명 및 재발방지 법안 관련 연구』, 북한인권정보센터 (2020. 5.) 참조.

4. Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights, UN Doc. E/CN.4/1985/4.

북방한계선(NLL)에 관한 국제법적 검토와 대응방안¹

정민정

국회 입법조사처 입법조사관

I. 들어가며

북한은 정치적 목표를 달성하기 위해 대남 군사도발을 시도하고 있으며, 그 주요 대상은 연평해전, 서해교전, 천안함 폭침, 연평도 포격 등에서 알 수 있듯이 서해 북방한계선(Northern Limit Line: NLL)의 인근 수역이다.

NLL은 정전협정(이하 “휴전협정”) 체결 시 서해 해상군사분계선에 대한 합의가 실패함에 따라 유엔군사령부(United Nations Command: UNC) 측이 정전관리를 위해 선포한 서해상 북방한계선이다. 당시 육지에는 군사분계선을 설치하였고, 6.25전쟁 발발 이전부터 한국 측의 관할하에 있었던 서해 5개 도서를 한국 측에 포함시키는 것에는 합의하였다. 그러나 서해 5도서를 한국 측에 귀속시키는 데 합의하였음에도 불구하고 당시 UNC 측은 3해리 영해설을, 북한은 12해리설을 주장하여 해상분계선의 설정이 용이하지 않았다. 결국 1953년 7월 27일 휴전협정 체결 시 서해 해상군사분계선에 대한 합의에 실패하였다.

이와 같이 해상에서의 군사적 분계선 합의가 실패함에 따라 당시 교전 중이라는 상황을 감안하여 이를 관리하기 위한 방안으로 NLL이 설정되었다. 1953년 8월 30일 UNC 사령관 클라크 대장이 남·북 간 무력충돌의 방지를 위해 한국 측 해·공군의 초계활동을 제한하는 NLL을 선포하였다. 서해상의 NLL은 영해 기준 3해리를 고려하되 서해 5도(백령도, 대청도, 소청도, 연평도, 우도)와 북한 해안선의 개략적인 중간선을 기준으로 설정되었다.

1. 이 글은 필자의 기(既)발간 논문(정민정, 「북방한계선(NLL) 문제에 관한 국제법적 검토와 대응방안」, 『국제법학회논총』 제58권 제2호, 2013)을 「한국의 국제법적 과제: 현안과 대응」이라는 아산정책연구원-서울국제법연구원 세미나 시리즈(2014. 9.18.-2015. 2.12.)의 취지에 맞추어 수정·요약한 내용을 2020년 '아산리포트' 발간을 위해 보완한 것입니다.

군사전략적 측면에서나 외교적 측면에서 보건대, NLL 인근 해역에 대한 북한의 무력도발은 앞으로도 계속될 것으로 보인다. 군사적인 차원에서 NLL 인근 해역에 대한 무력도발은 도서방어의 약점을 활용할 수 있다는 이점이 있다. 또한 외교적인 차원에서는 합의된 경계선이 아닌 NLL의 취약성을 최대한 활용하여 군사적 충돌에 대한 유리한 명분과 논리를 만들어 한국에게 책임을 전가할 수 있다는 이점이 있다.

이에 이 글에서는 북한의 NLL 무력화 시도에 대비하기 위하여 먼저 NLL을 둘러싼 남북한의 입장을 정리하고자 한다. 그리고 NLL의 국제법적 정당성에 대해 검토해 본 후, NLL에 대한 한국의 대응방안을 제시하고자 한다.

II. NLL에 대한 남·북 간의 입장

1. 한국과 유엔군사령부

한국과 UNC는 NLL을 휴전협정의 구체적인 이행을 위해 취해진 조치로 보고 있다. UNC는 1999년 6월 11일 북한에 장성급회담을 제의하면서 “NLL은 46년 동안 북한군과 한국군 사이의 군사적 긴장을 방지하는 효과적인 수단으로 기여해 왔고, 군사력을 분리하는 데 기여해 온 실질적인 경계선으로 사용되어 왔다”는 보도자료를 발표하였다. 그리고 1999년 6월 15일 UNC와 북한군 간의 장성급회담에서 UNC 측 대표는 “NLL은 실질적인 해상분계선이며 지난 40여년간 쌍방이 인정하고 지켜온 엄연한 해상경계선으로서 협상의 대상이 아니고, 새로운 해상불가침 경계선은 남북 간 군사공동위원회에서 협의해야 하며, 그때까지는 현 NLL이 준수되어야 한다”는 입장을 분명히 밝혔다. 이러한 UNC의 공식 발표를 보건대, UNC는 서해 NLL 인근 해역이 지난 1953년 당시 전쟁수역이었으며, 지금도 관할권을 둘러싸고 논란이 있는 분쟁수역이기는 해도, 현실적으로 NLL은 남북한 사이의 군사적 긴장을 예방하는 효과적인 수단이었으며, 군사력을 분리하는 데 기여해 온 실질적인 군사분계선으로서의 그 역할을 수행해 왔다는 점을 인정하고 있음을 알 수 있다.

다만 NLL 침범을 바로 휴전협정 위반으로 볼 수 있는지 여부와 관련하여서는 한국과 UNC 간에 미묘한 차이가 있는 것으로 보인다. 한국은 북한 선박의 NLL 침범 및 월선 자체를 휴전협정 위반으로 보고 있다. 한편 UNC 측은 북한 선박이 NLL 월선 대신 한국 측의 서해도서 3해리 해역까지 남하한 경우에 휴전협정 위반으로 보고 있다. 왜냐하면, UNC는 NLL을 해상에서의 군사분계선으로 보지 않고, 남측 내부의 초계활동 시 북한 영해를 침범하지

않도록 하기 위하여 UNC 지침의 일종으로 설정된 선으로 보고 있기 때문이다.

2. 북한

북한은 NLL 경계획정에 대하여 상당기간 별다른 이의를 제기하지 않았다. 북한은 1972년에 이에 대한 문제를 제기하기 전까지 거의 20여년에 걸쳐 NLL을 남북한 간 해상경계선으로 인정하여 왔다. 그리고 1972년 이후에도 북한이 NLL의 실효성을 사실상 인정한 사례가 적지 않았다. 가령, 1984년 9월 수해 구조물자 수송 시에도 NLL상에서 상봉과 호송이 이루어졌으며, 1998년 1월 한국비행정보구역 설정할 때에도 북한은 현재의 NLL을 인정한 바 있다. 2002년 12월 11일 대청도 북방에서 좌초된 삼광 5호 승조원을 NLL상에서 인계한 사례 역시 북한이 NLL을 해상경계선으로 인정하고 있음을 보여주고 있다. 그리고 1992년에 체결된 남북기본합의서 제11조에는 “남과 북의 불가침 경계선 구역은 1953년 7월 27일자 군사정전에 관한 협정에 규정된 군사분계선과 지금까지 쌍방이 관할하여 온 구역으로 한다”고 규정함에 따라 역시 NLL을 인정하는 입장에서 출발하고 있다. 또한 NLL은 지난 50여년간에 걸쳐 비단 해상의 경계선으로 뿐만 아니라 그 상공의 경계선으로도 작용하여 왔다. 1993년 5월 국제민간항공기구(ICAO)가 NLL을 기준으로 한국의 비행정보구역을 수정했을 때 북한은 특별히 이의제기를 하지 않았다.

물론 북한이 NLL의 효력 자체를 부인하고 여러 차례에 걸쳐 군사적 충돌을 야기한 사례 역시 적지 않다.(연평해전, 서해교전, 천안함 폭침, 연평도 포격) 현재 북한은 NLL이 무효이므로 1982년 유엔해양법협약을 기초로 등거리선 원칙, 형평의 원칙, 당사국 간 합의, 자연연장의 원칙 등에 따라 새로이 해양경계선을 획정하자는 입장을 견지하고 있다.

Ⅲ. 휴전협정의 해석을 통한 NLL의 국제법적 검토

NLL의 국제법적 정당성에 관한 논의가 필요한 이유는 국제사회에 대하여 NLL 체제 유지의 당위성을 설명하기 위해서는 결국 국제법적 용어를 사용해야 하기 때문이다.

1. 휴전협정 관련 규정

NLL은 1953년 휴전협정 체결 직후 유엔군사령관이 일방적으로 선언한 선(線)이다. 그 현실적인 실효성에도 불구하고, NLL 문제가 현재까지도 자꾸 불거지는 이유는 이를 규율

하고 있는 휴전협정 자체에 해상에서의 군사적 분계선에 관한 명문의 규정이 존재하지 않기 때문이다.

휴전협정 제2조(停火 및 停戰의 구체적 조치) 제13호 ㄴ목에서는 “본 정전협정이 효력을 발생한 후 10일 이내에 상대방은 한국에 있어서의 후방과 연해도서(沿海島嶼) 및 해면(海面)으로부터 그들의 모든 군사역량 보급물자 및 장비를 철거한다. 만일 철거를 연기할 쌍방이 동의한 이유 없이 또 철거를 연기할 유효한 이유 없이 기한이 넘어도 이러한 군사역량을 철거하지 않을 때는 상대방은 치안을 유지하기 위하여 그가 필요하다고 인정하는 어떠한 행동이라도 취할 권리를 가진다. 상기(上記)한 연해도서(沿海島嶼)라는 용어는 본 정전협정이 효력을 발생할 때에 비록 일방이 점령하고 있더라도 1950년 6월 24일에 상대방이 통제하고 있던 도서(島嶼)중에서 백령도(북위 37도 58분, 동경 124도 40분), 대청도(북위 37도 50분, 동경 124도 42분), 소청도(북위 37도 46분, 동경 124도 46분), 연평도(북위 37도 38분, 동경 125도 40분) 및 우도(북위 37도 36분, 동경 125도 58분)의 도서군들을 국제연합군 총사령관의 군사통제하에 남겨두는 것을 제외한 기타 모든 도서는 조선인민군 최고사령관과 중국인민지원군사령관의 군사통제하에 둔다. 한국 서해안에 있어서 상기 경계선 이남에 있는 모든 도서는 국제연합군 총사령관의 군사통제하에 남겨 둔다”고 규정하고 있다.

2. 적용규범

휴전협정은 각 사령관이 국가, 국제기구, 교전단체를 대표하여 체결되었다.² 국지적 휴전행위가 아닌 전면적 휴전을 위하여 군사령관이 교전당사국을 대표하여 서명하는 경우 이러한 협정은 조약으로 취급된다. 휴전협정은 「조약법에 관한 비엔나협약」의 적용대상인 “국가 간의 조약”(협정의 조약)은 아니다.³ 대신 “국가와 국제법의 다른 주체 간에 체결되는 국제적 합의”로 볼 수 있으므로 광의의 조약에 해당한다. 광의의 조약에는 국가 간의 합의는 물론이고 국가와 국제기구 등 능동적 국제법 주체뿐만 아니라 교전단체나 분단국 구성체 등 국가 유사 단체에 이르기까지 널리 국제법 주체 간의 권리·의무의 발생·변경·소멸을 내용으로 하는 합의도 포함된다.

2. 「조약법에 관한 비엔나 협약」 제7조 제1항(b)호.

3. 동 협약 제2조 참조.

협약의 조약과 광의의 조약 사이에 그 해석 원칙이 크게 달라야 할 이유는 없다. 동 협약 제3조도 “국가와 국제법의 다른 주체 간에 체결되는 국제적 합의에 대하여, 이 협약과는 별도로 국제법에 따라 그러한 합의가 복종해야 하는 이 협약상의 규칙을 그러한 합의에 적용하는 것”을 허용하고 있다. 따라서 광의의 조약에 해당하는 휴전협정을 해석함에 있어서 동 협약의 해석원칙을 준용할 수 있다.

동 협약 제31조는 해석의 기본원칙을 제시하고 있다. 이에 따르면, 조약은 조약문의 문맥 및 조약의 대상과 목적으로 보아 그 조약의 문언에 부여되는 통상적 의미에 따라 성실하게 해석되어야 한다.(제1항) 또한 조약의 해석에는 당사국들의 후속적 합의와 후속적 관행, 관련 국제법 원칙도 참작되어야 한다.(제3항) 그리고 조약의 문언이 모호하거나 명료하지 못하거나 또는 불합리한 결과를 초래하는 경우 조약의 교섭기록과 체결 시의 사정을 포함한 해석의 보충적 수단에 의존할 수 있다.(제32조)

3. 「조약법에 관한 비엔나협약」에 따른 휴전협정 해석

조약 문언의 “통상적 의미”를 조약 해석의 가장 중요한 요소로 보는 견해에 따르면, 휴전협정에는 남북한 간 해상에서의 군사적 분계선 문제에 관한 합의가 부재한 것으로 결론지을 수 있다. 반면에 조약의 “통상적 의미” 뿐만 아니라 “대상과 목적”, “문맥”, “추후의 합의”, “추후의 관행”, “국제법의 관계 규칙”, “체결 시의 사정” 등 제31조와 제32조에서 언급된 다양한 요소가 모두 고려되어야 하고, 특히 제31조에서 언급된 요소들은 동등한 비중을 가지고 고려되어야 한다는 견해에 따르면, 휴전협정에 해상에서의 군사적 분계선 문제에 관한 명문의 규정이 없음에도 불구하고 그러한 분계선 획정을 예정하고 있다고 해석할 수 있다. 즉, NLL이 국제법적으로 정당인지 여부는 휴전협정의 해석 방식에 달려 있다.

NLL의 근거가 되는 휴전협정과 가장 유사하다고 보이는 영토 처분 문서의 해석 방식을 살펴보면, 대체로 문언 중심으로 엄격하게 해석하는 경향이 있다.⁴ 하지만 영토 처분에 관한 문서를 “대상과 목적”, “문맥”, “추후의 합의”, “추후의 관행”, “국제법의 관계 규칙”, “체

4. *Territorial Dispute (Lybian Arab Jamahiriya/Chad)*, Judgment, I.C.J. Reports 1994, p. 6, at 21, para. 41; *Territorial and Maritime Dispute (Nicaragua v. Columbia)*, Preliminary Objections, Judgment, I.C.J. Reports 2007(II), p. 832, at 863, para. 97; *Sovereignty over Pulau Ligitan and Pulau Sipadan (Indonesia/Malaysia)*, Merits, Judgment, I.C.J. Reports 2002, p. 625, at 647-48, paras. 40-43.

결 시의 사정” 등 제31조와 제32조에서 언급된 다양한 요소를 고려하여 해석하는 경우도 있다. 그 예로는 *Sovereignty over Pedra Branca/Pulau Batu Puteh, Middle Rocks and South Ledge (Malaysia/Singapore)* 사안에 나타난 1824년 3월 17일 영국과 네덜란드 간에 체결된 동인도 영토와 통상에 관한 조약(“Treaty between His Britannic Majesty and the King of the Netherlands, Respecting Territory and Commerce in the East Indies”, 이하 “1824년 영국-네덜란드 조약”)을 들 수 있다.⁵

1824년 영국-네덜란드 조약 제12조에 따르면 네덜란드는 영국이 싱가포르 섬을 선점하는 것에 대하여 더 이상 이의를 제기하지 않고, 영국은 싱가포르 해협의 남쪽에 있는 섬에 대하여 어떠한 영향력도 행사하지 않게 되어 있다.⁶ 즉, 싱가포르 해협과 그 위의 섬이 어느 국가의 영향 권역 내에 들어가는지에 대한 언급이 없다. 이에 싱가포르는 1824년 영국-네덜란드 조약에서 양국 간의 경계가 확정되지 않았기 때문에⁷ 당시 싱가포르 해협과 그 위에 있는 섬은 선점의 대상이 되는 무주지 상태라고 주장하였다.⁸

그러나 국제사법재판소는 전문에 나타난 조약의 대상과 목적, 문맥⁹, 조약 체결 시 사정 또는 조약 체결을 둘러싼 역사적 맥락(the context of the history surrounding the conclusion of the Treaty), 후속 관행을 광범위하게 고려하여 양국이 조약을 통하여 영향력을 행사할 수 있는 권역에 관한 갈등 문제를 일거에 해결하려는 의도가 있었다고 해석하였다.¹⁰ 그리고 동 조약의 제12조와 1825년 3월 4일 서한¹¹에 의거하여 “싱가포르 해협의 남단”을 양국 간 경계획정의 기준으로 보았고, 그 결과 영국이 동 조약의 체결 후 싱가포르 해협과 그 위에 있는 섬에 대하여 영향력을 행사할 수 있는 권한을 가지게 되었다고 판단하였다.¹²

5. *Sovereignty over Pedra Branca/Pulau Batu Puteh, Middle Rocks and South Ledge (Malaysia/ Singapore)*, Judgment, I.C.J. Reports 2008, p. 12, at 43-44, paras. 95-98 참조.

6. *Ibid.*, at 42, para. 91.

7. *Ibid.*, at 42-43, para. 93.

8. *Ibid.*

9. *Ibid.*, at 43-44, paras. 95-96.

10. *Ibid.*

11. *Ibid.*, at 45, para. 101.

12. *Ibid.*

조약 체결 시의 사정과 조약 체결을 둘러싼 역사적 맥락을 고려하여 국경 조약과 그 부속서에 있는 지도에 대하여 종결의 의도를 추정(the presumption of a desire for closure)한 사안으로는 *Case concerning the Temple of Preah Vihear Case (Cambodia v. Thailand)* *Case Concerning the Temple of Preah Vihear (Cambodia v. Thailand)*¹³가 있다. 1904년과 1907년 태국(구 샴)과 프랑스(당시 캄보디아의 보호국)는 분수령에 따라 이 일대의 국경을 정하기로 하는 조약을 체결하고, 구체적인 경계는 양국 혼성위원회에서 획정하기로 합의하였다. 후일 태국은 프랑스 측에 자세한 국경지도의 제작을 의뢰하기로 하여, 프랑스 측이 제작한 지도가 1908년 태국에게 교부되었다. 이 사안에서 국제사법재판소는 “프랑스와 태국은 양국 간 불확실성과 문제 그리고 마찰의 원인이고 더 나아가 긴장을 고조시킬 수 있는 매우 긴 국경 전반의 문제를 1904년-1908년의 분쟁해결 과정을 통하여 확실히 그리고 종국적으로 해결하려는 의도가 있었다(the French-Thai frontier settlement of 1904-1908 as intended ‘to achieve certainty and finality’ in the area where, ‘very long frontiers’ had been the ‘cause of uncertainty, trouble and friction’ leading to ‘growing tension’)”고 판단하였다.¹⁴

즉, 국제사법재판소는 조약 자체에 경계획정에 관한 통상적 의미의 구체적인 규정이 없다고 해도 조약 전문에 나타난 대상과 목적, 문맥, 조약 체결 시의 사정과 조약 체결을 둘러싼 역사적 맥락, 후속 합의 또는 후속 관행을 고려하여 조약 체결 당시 양측은 경계 전반의 문제를 일거에 확실히 해결하려는 의도가 있었다고 해석하기도 한다. 이 때 경계의 기준은 문맥과 후속 합의 또는 후속 관행에서 도출하고 있다.

이러한 해석 원칙을 고려하여 휴전협정 관련 조항을 해석해 보건대, 휴전협정상 해상분계선 획정에 관한 통상적 의미의 구체적 합의는 없다. 즉, 휴전협정에는 서해 5도에 대한 군사적 분계선만 존재할 뿐 이를 둘러싼 해상에서의 군사적 분계선에 관한 명시적인 합의는 존재하지 않는다. 그러나 휴전협정 전문에 나타난 대상과 목적, 휴전협정 제2조 제13호 ㄴ목과 제15호 내지 제17호를 포함한 조약문 전반, 3년간의 교전 이후 이를 중지시키려 했던 휴전협정 체결 시의 사정과 그 체결을 둘러싼 역사적 맥락, 추후 남북 간 합의 또는 북한의 묵인 관행을 광범위하게 고려해 보건대, 휴전협정은 교전당사자 간의 수역을 분리시

키고 있는 것으로 해석할 수 있다. 왜냐하면, 이를 해상경계선이 부재한다거나 추후에 합의하기로 하였다고 해석하는 것은 3년간 계속된 교전행위의 중지라는 휴전협정의 목적과 체결 시의 사정 그리고 체결을 둘러싼 역사적 맥락에서 볼 때 무리가 있기 때문이다. 그리고 휴전협정 내에 해상의 분리 기준에 대한 명시적인 언급은 없지만, 동 협정 제2조 제13호 ㄴ목과 제14호 내지 제16호 전반을 고려해 볼 때, 1950년 6월 24일자를 기준으로 남북한의 군사통제하, 즉 실질적 지배하에 속하는 해상영역이 분리 기준인 것으로 해석된다.

IV. 대응방안

북한이 장기간 NLL을 인정해 오다가 최근 정권의 필요에 따라 군사적 도발을 감행하고 있는 상황에서, 한국의 대응방안은 다음과 같다.

첫째, NLL은 해상에서의 군사적 분계선임을 일관되게 주장해야 한다. 왜냐하면, NLL을 봉쇄(blockade)로 정의하는 경우 휴전협정상 해상봉쇄금지규정(제2조 제12호와 제15호)의 위반 논란을 불러일으킬 수 있고, 이를 영해로 정의하는 경우 유엔해양법협약상의 영해 폭 규정(제3조)의 위반이라는 논란을 불러일으킬 수 있기 때문이다. 이러한 논란에 휩싸이지 않기 위해서는 현재 한반도에는 유엔해양법협약과 같은 평시 국제법이 아닌 전시국제법이 적용되고 있으며, NLL은 영해 경계선 혹은 봉쇄선이 아닌 해상에서의 군사적 분계선이라고 설명해야 한다. 둘째, 향후 합의를 통한 해상군사분계선 설정을 위해서는 남북 간 군사적 긴장완화와 신뢰구축이 전제되어야 한다는 입장을 분명히 한다. 셋째, 남북 간 군사적 긴장이 완화되는 해결 국면에 접어들게 되면, 2018년 4월 27일 채택된 「한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점선언」(이하 “판문점선언”)과 2018년 9월 19일 체결된 「판문점선언 이행을 위한 군사분야 합의서」(이하 “군사분야 합의서”)에 규정되어 있는 서해 평화수역에 관한 내용을 확대·발전시켜 NLL 문제를 자연스럽게 해소하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 판문점선언과 군사분야 합의서에는 서해 평화수역에 관한 내용이 포함되어 있는데, 이 서해 평화수역의 위치와 관련하여 NLL을 명시적으로 언급하고 있다. 판문점선언 제2조 제2항은 “남과 북은 서해 북방한계선 일대를 평화수역으로 만들어 우발적인 군사적 충돌을 방지하고 안전한 어로활동을 보장하기 위한 실제적인 대책을 세워 나가기로 하였다”고 규정하고 있다. 군사분야 합의서에서는 NLL을 포함한 해상에서의 적대행위 중지(제1조 제2항과 제3조 제1항), NLL 일대 평화수역 조성 및 안전한 어로활동 보장에 관한 내용을 담고 있다(제3조 제2항과 [붙임 4]).

13. *Case Concerning the Temple of Preah Vihear (Cambodia v. Thailand), Merits, Judgment, I.C.J. Reports* 1962, p. 6.

14. *Ibid.*, at 34.

V. 나가며

국제사법재판소는 조약 자체에 경계획정에 관한 통상적 의미의 구체적인 규정이 없는 경우라고 해도 조약 전문에 나타난 대상과 목적, 문맥, 조약 체결 시의 사정과 조약 체결을 둘러싼 역사적 맥락, 후속 합의 또는 후속 관행을 고려하여 조약 체결 당시 양측은 경계 전반의 문제를 일거에 확실히 해결하려는 의도가 있었다는 해석을 하기도 한다. 그리고 경계의 기준은 문맥과 후속 합의 또는 후속 관행에서 도출하고 있다.

유엔군사령부와 중국, 북한이 체결한 휴전협정 제2조 제13호 ㄴ목에는 해상에서의 군사적 분계선 문제에 관한 명문의 규정은 없다. 그러나 휴전협정 전반의 문맥 및 서언에 나타난 목적에 비추어 해석해보면, 그러한 경계선을 예정하고 있음이 인정된다. 그리고 휴전협정의 해석에 관한 당사국의 합의를 확정하는 추후의 관행을 살펴보면, 북한은 정전 후 20년간 NLL에 대하여 별다른 이의를 제기하지 않았다. 또한 휴전협정의 해석·적용에 관한 당사국 간의 추후의 합의로 볼 수 있는 1992년 남북기본합의서와 그 부속합의서에서는 NLL을 상호 간 경계선으로 인정하고 추후 별도의 합의가 있을 때까지 이를 준수한다고 규정하고 있다. 물론 이들 문서의 법적 효력에 대해서는 논란이 있지만, 최소한 '남북한 당국이 평화통일을 지향하는 과정에서 성실하게 이행하고 준수하여야 할 규범'으로 보는 데에는 이견이 없다. 당사국 간의 관계에 적용될 수 있는 국제법의 관계 규칙으로 유엔해양법협약이 자주 언급되고 있는데, 평시 적용을 전제로 하는 유엔해양법협약의 해양경계획정 원칙에 관한 규정은 서해상의 군사분계선인 NLL에 적용될 수 없다.

하지만 한국이 군사적 차원의 안보 논리로만 대응하는 것은 한계가 있다. 한국은 위기 상황에 대한 출구로 평화체제에 대한 대비를 할 필요가 있다. 따라서 한국은 향후 NLL을 중심으로 수립될 평화수역의 법적 지위, 서해 평화수역에서 남북한에게 보장되어야 할 권한의 내용과 범위, 서해 평화수역 창설을 위한 구체적인 전략에 대해서도 함께 고민할 필요가 있다.

독도 영유권 문제에 관한 국제법적 과제와 대응방향

김 원 희

대한국제법학회 기획이사

I. 일본의 우경화와 한일관계의 악화

2000년대 초반 한일 월드컵의 성공적 개최와 양국 간 활발한 문화교류에 힘입어 21세기 한일관계는 미래지향적인 방향으로 발전해 나갈 것으로 기대되었다. 1994년부터 계속된 북한 핵·미사일 위기에 대응하기 위해 한미일 3국 간 안보협력의 필요성이 대두되면서 한일관계에 대한 장밋빛 전망은 설득력을 얻는 듯 보였다. 그러나 일본 국내사회의 우경화와 과거사 문제에 대한 일본의 퇴행적 행보로 인해 21세기 한일관계는 악화일로로 걷고 있다.¹

21세기 초반 한일관계가 악화되기 시작한 계기는 일본 시마네 현이 2005년 3월 '다케시마의 날' 조례를 제정한 사건이다.² 시마네 현 조례 제정에 대해 우리나라 정부는 다양한 항의 성명을 발표하였고, 국회는 비난 결의를 채택하는 등 다각도로 항의와 대응조치를 취하였다. 다음 해인 2006년에는 일본 해상보안청이 독도 주변 해저지형에 대한 해양조사 계획을 발표하면서 한국과 일본의 대립은 극에 달했다. 일본의 해양조사 계획을 둘러싼 외교적 마찰은 외교차관 회담을 통해 봉합되었지만, 독도 주변 수역에서의 해양활동에 관한 잠재적 분쟁이 언제든 현실화될 수 있는 가능성이 확인되었다.

1. 일본의 우경화와 보수화에 관한 배경에 대해서는 다음 문헌을 참조. 김채수, "일본의 우익: 단체, 운동, 사상에 대한 연구 - 1970-1980년대를 중심으로", 일본문화연구 제12집 (2003); "1920-1930년대 일본 우익에 대한 연구 - 단체, 운동, 사상을 중심으로", 일본문화연구 제19집 (2006); "1895년-1914년 일본의 우익 연구 - 단체, 운동, 사상을 중심으로", 동북아문화연구 제12집 (2007); 한상일, "일본의 우익사상과 아시아주의", 일본비평 제10호 (2014), pp. 20-49; 박철희, "일본 정치 보수화의 삼중 구조", 일본비평 제10호 (2014), pp. 70-97; 이지원, "일본의 우경화 - 수정주의적 역사인식과 아베식 전후체제 탈각의 현재," 경제와 사회, 통권 제101호 (2014).
2. 시마네 현 조례 제정 경위에 대해서는 다음을 참조. 「竹島の日を定める条例」制定の経緯, <https://www.pref.shimane.lg.jp/admin/pref/takeshima/web-takeshima/takeshima03/index.data/t3.pdf>.

일본 정부는 2005년 이후 교과서, 외교청서, 방위백서 등에서 독도 영유권에 관한 주장을 노골적으로 기술하고 독도 관련 역사적 사실에 관한 왜곡을 심화시켜 갔다. 우리 정부는 그러한 일본의 도발이 있을 때마다 공식적인 항의를 제기하는 방식으로 대응하였다. 2008년에 일본이 독도를 자국의 고유 영토로 명기한 학습지도요령 해설서를 발간하자, 우리 정부는 주일 한국대사를 일시 귀국시키는 조치를 취함으로써 양국 간의 긴장이 크게 고조된 바 있다. 특히 2012년 12월 출범한 제2차 아베 내각은 일본 사회의 우경화 행보를 가속화시켰다. 아베 내각은 무라야마 담화와 고노 담화에 대한 수정을 시사하거나, 고위각료를 야스쿠니 참배에 파견하는 등 과거사에 대한 퇴행적 행보를 본격화했다.³

한편, 과거사 문제와 독도 문제에 대한 우리나라의 대응도 일본의 우경화를 가속화시키는 결과를 가져왔다. 2012년과 2018년 두 번의 강제징용 관련 대법원 판결, 2015년 일본군 위안부 합의와 재조사, 2019년 일본의 수출규제 조치로 인한 무역분쟁 등으로 한일관계는 1965년 국교정상화 이후 최악이라는 평가를 받고 있다.⁴

또한 2012년 8월 당시 이명박 대통령은 우리나라 대통령 자격으로는 처음으로 독도에 방문하였다. 우리 정부는 이명박 대통령의 독도 방문이 일본군 위안부 문제에 대한 일본의 불성실한 대응 때문이라고 주장하였지만, 오히려 일본 사회에서는 위안부 문제에 대해 전향적인 입장을 밝혔던 고노 담화를 재검토하고 위안부 피해에 관한 역사적 사실을 부정하는 목소리가 힘을 얻는 계기가 되었다.

이상에서 살펴본 바와 같이 21세기 한일관계는 일본의 우경화와 우리나라의 강력한 대응이 맞물리면서 악화일로를 걷고 있다. 여전히 한국과 일본은 독도 문제와 과거사 문제뿐만 아니라 강제징용 관련 대법원 판결로 촉발된 무역분쟁에서 강대강으로 맞서고 있는 실정이다. 이 글에서는 일본의 우경화로 한일관계가 악화된 2000년대 이후 제기되고 있는 독도에 관한 국제법적 과제를 검토하고 그에 대한 대응방향을 제시하는 것을 목적으로 한다.

3. 이러한 일본 사회의 우경화 배경에는 지난 20년간의 경기침체와 정치적 불안정에서 벗어나려는 일본 사회의 국내적 욕구와 중국의 경제적 및 군사적 급부상을 자국의 안보에 대한 위협으로 느낀 대외적 인식이 자리 잡고 있다. 일본의 우경화는 독도 문제와 과거사 문제를 다시 21세기 한일관계의 전면에 부각시키는 직접적 원인이 되었다.

4. 신각수, “최악 한·일 관계, 위안부, 강제징용 빅딜로 돌파해야”, 중앙일보 (2019. 2.15.), <https://news.joins.com/article/23372581>.

이를 위해 일본이 독도 영유권 문제에 대해 취하고 있는 입장이 어떻게 전개되었고 그에 따라 어떠한 도발 조치를 취했는지 살펴보고자 한다. 다음으로 일본의 도발 조치에 대해 우리나라가 취하고 있는 입장과 대응조치에 대해 검토한다. 일본의 도발과 우리나라의 대응에 관한 검토에 기초하여, 독도 문제에 관한 국제법적 과제의 대응방향을 제시하고자 한다.

II. 독도에 대한 일본의 영유권 주장과 도발 조치

일본은 2000년대 들어서면서 시마네 현 ‘다케시마의 날’ 고시 제정을 시작으로 전방위적인 영토 정책을 실시하고 있다. 일본이 독도 영유권 문제와 관련하여 실시하고 있는 조치에는 시마네 현 ‘다케시마의 날’ 행사 개최, 독도 주변 수역에서의 해양과학조사 시도 및 한국의 해양조사 항의, 정부 공식 문서에서의 독도 영유권 주장, 일본의 교과서에서의 독도 왜곡 등을 들 수 있다.⁵ 이하에서는 순서대로 일본이 독도 영유권 주장을 펼치면서 실시한 조치들을 시간 순서에 따라 살펴보고자 한다.

1. 시마네 현 ‘다케시마의 날’ 행사 개최

시마네 현 의회는 2005년 3월 16일 ‘다케시마의 날’을 정하는 조례를 제정하였고, 2006년 2월부터 매년 ‘다케시마의 날’ 기념식을 개최하고 있다. 시마네 현 의회는 독도가 1905년 시마네 현으로 편입된 100주년을 기념하기 위해 “시마네 현 고시 40호”에 의한 독도의 시마네 현 편입이 공시된 2월 22일을 ‘다케시마의 날’로 정하였다.⁶ 제2차 아베 내각은 출범 직후인 2013년 2월 행사에 내각부 대신정무관을 파견한 이후 계속적으로 대신정무관을 파견함으로써 지방정부 주최 행사를 중앙정부 행사 급으로 격상하였다. 2017년 2월에는 처음으로 내각관방 영토주권대책기획조정실(이하 “영토실”), 시마네 현, 시마네 현의 오키노시마초(隠岐の島町)가 공동으로 ‘다케시마의 날’ 포스터를 제작하였고, 전국 지방자치단체에 포스터를 송부하는 등 ‘다케시마의 날’ 행사를 대대적으로 홍보해 왔다.

‘다케시마의 날’ 기념식은 해를 거듭하면서 갈수록 우익 정치인들의 무대가 되고 있다. ‘다케시마의 날’ 행사에 참석하는 보수우익 관료들과 정치인들의 수가 증가하고 있다. ‘다케시

5. 山本 健太郎, “竹島をめぐる日韓領土問題の近年の?緯—島根?の「竹島の日」制定から李明博韓大統領の竹島上陸まで—”, レファレンス (2012.10.), pp. 27-40.

6. <https://www.pref.shimane.lg.jp/admin/pref/takeshima/web-takeshima/takeshima02/>.

마의 날' 행사 초기에는 정치인들의 참여가 거의 없었다. 2회째 행사가 개최된 2007년에는 시마네 현 지역구 출신 중의원, 참의원 등 국회의원 4명의 비서가 대리로 기념식에 참석하였고, 2009년에는 국회의원 1명만 참석하는 등 정치인들의 참석이나 관심이 저조했다. 그러나 중일 간 영토 문제가 부각된 2012년 이후 행사에 참석하는 국회의원의 수가 증가하기 시작하기 시작했다. 2012년에는 12명, 2013년에는 21명, 2014년 17명, 2015년 11명, 2016년 12명, 2017년 8명, 2018년 18명, 2019년 10명, 2020년 13명의 국회의원들이 '다케시마의 날' 행사에 참석하였다. 일본 정부는 우리 정부의 항의에도 불구하고 2013년부터 8년 연속 차관급 인사를 '다케시마의 날' 행사에 참석시키고 있다.⁷

이러한 일본의 조치는 우리나라의 강력한 대응을 유발하였다. 우리나라는 2005년 5월 '독도의 지속 가능한 이용에 관한 법률'을 제정하고, 이 법률에 따라 '독도의 지속가능한 이용을 위한 기본계획'(2006-2010, 제1차)을 수립하였다. 또한 중앙선거관리위원회는 2006년 5월 25일 지방선거에 앞서 독도에 부재자 투표소를 설치했다. 국회는 2005년 6월 30일 "독도 수호 및 역사 왜곡 대책 특별위원회"를 설치했으며, 특별위원회는 일본의 독도 영유권 주장과 "교과서 왜곡 행위"에 대한 비난결의를 채택하고 대응책을 마련하였다.

우리나라의 대응에도 불구하고 일본은 '다케시마의 날' 행사를 통해 대내적 홍보를 적극 전개하고 있다. 일본 정부는 우리나라가 독도를 실효적으로 점유하고 있는 현상을 타파하기 위해 지방 정부 차원에서 개최되는 '다케시마의 날' 행사를 활용하고 있는 것으로 보인다. '다케시마의 날' 행사가 15년째 개최됨에 따라 독도에 대해 무관심하던 일본 국민들이 독도를 뚜렷하게 자국의 영토 문제로 인식하기 시작했다는 점에서, 일본 국민들과 여론 주도층을 대상으로 한 공공외교 차원의 독도 홍보 정책의 수립과 시행이 필요하다.

2. 독도 주변 수역에서의 해양조사 시도와 항의

2006년 4월 일본 해상보안청은 동해의 독도 주변 수역에서 해저지형 등의 조사 계획을 발표하였다. 일본의 해양조사 계획은 한국이 해저지형 명칭에 관한 국제회의에서 한국어 명칭을 제안하려는 것에 대한 대응책으로 준비되었다. 당시 우리 정부는 일본 해상보안청의 계획에 따라 해양조사가 실시되는 경우에 일본의 측량선을 나포할 가능성을 시사하는 등

7. 2006년 이래 시마네 현 '다케시마의 날' 기념식에 관한 상세는 다음 웹사이트를 참조. https://www.pref.shimane.lg.jp/admin/pref/takeshima/web-takeshima/takeshima02/takeshima02_03/.

강경하게 대응함으로써 긴장이 고조되었다. 해양조사를 둘러싼 분쟁의 외교적 해결을 위해 2006년 4월 21일과 22일에 한일 차관급 회담이 개최되었다. 이 회담에서 우리나라는 국제회의에서 해저지형의 한국어명을 제안하지 않기로 했고, 일본은 해양조사를 중단하고 배타적 경제수역 경계획정 협상 재개에 합의하면서 해양조사를 둘러싼 한일 갈등은 일단락되었다.⁸

이 사건 직후 일본 시마네 현의 '다케시마의 날' 기념 행사 개최와 해상보안청의 해양조사 계획이 우리나라 정부의 강경한 대응을 불러왔다. 2006년 4월 25일 당시 노무현 대통령은 독도 문제를 잘못된 역사의 청산과 완전한 주권 확립을 상징하는 역사문제로 규정하면서 독도와 과거사 문제에 대한 일본의 대응을 비판하는 "한일관계에 관한 특별 담화문"을 발표하였다.⁹ 특별 담화의 발표 이후 한일관계는 다시 경색되었고, 우리나라는 일본의 도발 조치에 대해 구체적인 대응조치를 실시하였다.

최근 일본 정부는 독도의 영해와 배타적 경제수역에서 우리나라가 실시하고 있는 해양조사 활동에 대해서도 적극적으로 항의를 제기하고 있다. 2018년 8월 28일 일본 정부는 독도 주변 일본의 배타적 경제수역 내에서 한국의 해양조사선이 조사활동을 벌인 혐의를 확인했다고 주장하면서 이에 대해 강력한 항의를 표시하였다. 일본 외무성은 "일본의 사전동의 없이 조사를 실시하는 것이라면 인정할 수 없다"는 취지의 항의를 외교 경로를 통해 전달하였다.¹⁰ 외무성은 해상보안청 순시선이 2018년 8월 28일 오전 독도 남서쪽 배타적 경제수역 내에서 한국의 국립수산물과학원 조사선 'TAMGU 20'이 기자재로 보이는 검은 바구니와 삼각뿔의 물체를 바다 속에 투입한 것을 확인했다고 주장하였다.¹¹ 이와 같이 독도 주변 해양조사를 둘러싼 한일 간의 외교적 갈등은 2006년 사건처럼 양국 간의 해상충돌로 비화될 수 있는 잠재적 분쟁 사안으로 남아 있다. 나아가 일본이 독도 주변 수역에서의 해양과학조사에 관한 한국과의 분쟁을 유엔해양법협약상의 강제적 분쟁해결절차나 강제조정 회부할 가능성도 있기 때문에 이에 대한 대응방안을 마련해 둘 필요가 있다.

8. <https://www.kaiho.mlit.go.jp/info/books/report2007/tokushu/p028b.html>.

9. <http://pa.go.kr/research/contents/speech/index.jsp>.

10. https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press4_006372.html.

11. https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press4_006372.html.

3. 일본 정부의 공식문서를 통한 독도 영유권 주장

일본 정부는 매년 발간하는 외교청서와 방위백서를 비롯한 공식문서에서 독도 영유권에 관한 주장을 기술하고 있다. 일본의 외교청서 1997년판에서는 독도에 대한 한일 갈등에 대해서만 기술되었고, 1998년판과 1999년판에는 “다케시마”라는 표현은 없지만 한일어업협정에 대한 기술이 있었다. 외교청서 2000년판부터는 “한일 간에는 독도 영유권 문제가 있지만 역사적 사실에 비추어 보거나 국제법상으로도 명백히 일본의 고유영토라는 일본 정부의 입장은 일관되어 있다”거나, “끈질긴 외교적 노력을 해 나갈 방침”이라는 표현을 수록하고 있다. 연도별 외교청서에 따라 일부 표현의 차이가 있지만, 독도 문제는 동해 명칭 문제 및 관련 동향과 함께 기술되고 있었다.

2015년판 외교청서는 다케시마는 일본 고유의 영토라는 주장을 담으면서, 그간 한일관계를 지칭할 때 사용해 오던 “기본적인 가치를 공유하는”이란 표현을 삭제하였다. 2016년판과 2017년판 외교청서에서는 한국이 ‘전략적 이익을 공유하는 가장 중요한 이웃나라’라는 표현은 삭제되었고, 독도에 대해 ‘일본 고유의 영토이며 한국에 의한 실효지배는 불법점거’라는 기술을 포함시켰다. 최근 2020년판 외교청서에서는 “다케시마는 역사적 사실에 비춰 보더라도 국제법상으로도 명백하게 일본 고유영토”이며, “한국은 경비대를 상주시키는 등 국제법상 아무 근거 없이 다케시마 불법점거를 계속하고 있다”는 내용을 담고 있다.

일본은 1997년부터 방위백서에 독도에 관한 기술을 포함시켰다. 2004년판 방위백서까지는 “북방영토 및 다케시마 영토 문제가 여전히 미해결 상태로 존재하고 있다”라는 정도로 기술하고 있었다. 일본 방위백서는 2005년판부터 2020년판까지 16년째 “우리나라(일본)의 고유영토인 북방영토 및 다케시마 영토 문제가 여전히 미해결 상태로 존재하고 있다”라고 기술하고 있다.¹²

일본 종합해양정책본부는 제3차 해양기본계획에서도 독도 영유권에 관한 주장을 기술하고 있다. 종합해양정책본부는 2018년 5월 15일 제17회 종합해양정책본부 회의를 개최하여 향후 5년간 일본의 해양정책의 지침이 되는 제3차 해양기본계획을 각의결정한 바 있다. 제3차 해양기본계획에서는 일본의 주권 문제와 관련하여 법적 근거 없이 러시아가 점거하고 있는 북방영토와 한국의 불법점거가 계속되고 있는 독도를 둘러싼 문제에 대해 계속해서

12. <https://www.mod.go.jp/j/publication/wp/wp2020/pdf/index.html>.

외교적 해결을 목표로 해 나간다고 기술하고 있다.¹³

이와 같이 일본은 외교청서와 방위백서와 같은 공식 문서에서 독도에 대한 영유권 주장을 노골적으로 명시하고 있으며, 독도 문제를 외교, 국방, 해양정책 등 다양한 관점에서 바라보며 대응책을 고심하고 있다는 점을 알 수 있다. 이러한 일본의 공식문서를 통한 독도 영유권 주장에 대해서는 개별적 항의를 제기함으로써 우리나라가 일본의 주장을 묵인하고 있지 않다는 점을 명확하게 할 필요가 있다.

4. 일본 교과서에서의 독도 영유권 기술

일본 교과서의 역사왜곡 문제는 1982년부터 여러 차례 발생한 바 있었다. 독도에 관하여 왜곡된 내용을 담고 있는 일본 교과서 문제는 시마네 현 조례가 제정된 해인 2005년 4월 일본 중학교 교과서 검정으로 시작되었다. 일본 문부과학성의 검정 결과 독도를 일본 영토로 명기한 일부 공민교과서와 역사왜곡 문제로 비판을 받았던 후소사의 교과서가 검정을 통과하였다. 2006년에 일본 문부과학성은 다케시마를 일본 영토로 기술하도록 수정을 요구하는 검정 의견을 교과서 출판사들에 전달하였고, 이에 따라 독도를 일본 영토로 기술하는 고등학교 저학년용 지리 및 공민 교과서가 늘어났다.

2008년에는 일본 중학교 사회과의 새로운 학습지도요령 해설서가 문제되었다. 2008년 7월 14일에 공표된 신학습지도요령 해설서는 “우리나라(일본)와 한국 사이에 다케시마를 둘러싼 주장에 차이가 있다는 점과 관련하여 북방영토와 마찬가지로 일본의 영역에 대한 이해를 심화시키는 것이 필요하다”는 내용이 기술되었다. 일본 정부는 2008년 학습지도요령 해설서에 입각하여 독도를 일본의 영토로 기술하고 독도를 포함한 국경선을 명기한 초등학교 및 중학교 교과서의 검정을 통과시켰다. 2008년 학습지도요령 해설서의 지침에 따라 독도에 대해 기술하는 교과서가 증가하였으며, 2010년 3월 30일 초등학교 교과서 검정과 2011년 3월 30일 중학교 교과서 검정으로 일본의 독도 왜곡 교육은 본격화되었다.

2015년 4월 6일 일본 문부과학성은 “한국이 독도를 불법점거하고 있다”는 주장을 담은 중학교 사회 교과서 20종의 검정 결과를 발표하였다. 문부과학성의 검정을 통과한 사회과 교과서 20종(지리 4종, 역사 8종, 공민 6종, 지도 2종) 중 지도책 2종을 제외하고 설명이 들

13. <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaiyou/dai17/17gijisidai.html>.

어가는 각 교과서 18종에는 독도에 대해 ‘일본 고유의 영토’와 ‘한국의 불법점거’ 등과 같은 내용이 기술되어 있다. 2015년 검정 결과에서 2011년부터 사용되고 있는 현행 교과서에 독도를 지도로만 표기하거나 독도에 대해 아예 언급하지 않았던 7종이 일본의 영유권 주장을 새롭게 추가하였다. 20종의 검정 교과서는 2015년 7월에서 8월 사이에 정식으로 채택되어, 2016년 4월부터 교육현장에서 사용되었다.

일본 정부는 2017년 3월 31일 초·중학교 학습지도요령 개정판, 2018년 3월 30일 고등학교 학습지도요령 개정판, 2018년 7월 17일 고등학교 학습지도요령 해설서를 고시하였다. 학습지도요령은 법적 구속력을 가지는 것으로 ‘다케시마(독도)가 일본 고유의 영토’라는 내용을 반드시 기술하도록 의무화하고 있다. 문부과학성은 ‘일본이 정당하게 주장하는 입장을 이해하는 것은 주권국가의 공교육에서는 당연하다’라는 입장을 밝히고 있다. 일본 문부과학성의 학습지도요령은 보통 10년 주기로 개정되어 왔는데, 초·중·고 학습지도요령의 개정이 모두 1년 앞당겨졌고, 고등학교 학습지도요령 및 해설의 적용시기도 2년 앞당겨졌다. 이에 따라 늦어도 2022년부터는 일본의 모든 초·중·고 사회과 교과서에서 독도 왜곡교육을 전면적으로 실시하게 되었다.

5. 일본 정부의 독도 관련 자료 수집 및 홍보

(1) 일본 정부의 공개적 자료 조사 실시

일본 정부는 독도가 일본 고유의 영토라고 주장하기 위해 필요한 자료 조사에 공개적으로 착수하였다. 제2차 세계대전 종전 직후까지 독도 주변의 어업거점이었던 오키(隱岐) 제도 주민들의 증언도 영상으로 보존하여 일본 정부 홈페이지에 공개하였다. 이러한 일본 정부의 자료 조사는 1952년 이승만 대통령이 평화선을 선포한 이래 처음 이루어진 것이었다. 시마네 현 다케시마 문제 연구회는 올 들어 어부가 남긴 일지나 어구, 정부가 독도 인광석 시굴권을 주민에게 부여하고 과세한 것을 나타내는 공문서, 메이지시대의 독도 사진 등이 발견되었다고 발표한 바 있다.

일본 정부는 이러한 자료들이 일본의 영유권이 독도에 미치고 있었던 것을 나타내는 것이라고 평가하고 있으며, 이러한 자료의 유실을 막기 위해 정부 차원에서 일괄 관리하는 동시에 새로운 자료나 증언을 모으기로 했다는 점을 공식적으로 밝혔다. 일본 정부는 민간 조사 연구회사에 위탁을 맡겨 월 1회 정도 연구회사와 함께 현지조사를 실시할 예정이며, 6월 26일-27일에는 오키노시마에서 주민 7명의 증언을 촬영하였다. 내각관방 영토·주권

대책기획조정실은 독도가 일본의 영토라는 것을 나타내는 자료나 증언을 국내외에 홍보해 나갈 것이라고 밝혔다.

(2) 영토·주권 전시관 개관 및 홍보

일본 정부는 2018년 1월 25일 도쿄 중심에 있는 히비야공원 시정회관 지하 1층에 약 100평방미터 크기의 ‘영토·주권 전시관’을 개관하였다. 영토·주권전시관에는 독도를 일본 영토로 편입한 1905년 각의결정 문서를 비롯하여 메이지시대 일본인이 센카쿠제도(중국명 댜오위다오) 개발 시 찍은 사진에 나타난 물건의 복제품 등 약 60점의 사료를 전시 중이다. ‘영토·주권 전시관’에서 상설 전시하고 있는 사료는 일본 정부의 영토주권 주장을 뒷받침하는 것들로만 구성되어 있다. 은주시청합기(隱州視聽合記)(1667년), 다케시마 도해 금지령(1696년), 조선국 교제 시말 내탐서(1870년), 태정관 지령 문서(1877년) 등 일본에 불리한 사료는 전시 대상에서 빠져 있다.

2012년 12월 출범한 제2차 아베 내각은 최초로 해양정책·영토문제 담당 내각부 특명대신을 설치하고, 2013년 2월 5일 수상을 보좌하는 내각관방에 영토 문제를 전담하는 15인 규모의 ‘영토·주권대책기획조정실(이하 “영토실”)’을 신설하였다. 영토실은 외무성 및 내각부 북방영토대책본부와 함께 일본의 영토 정책을 주도하고 있다. 영토실은 자문기관인 ‘영토·주권을 둘러싼 내외 발신에 관한 유식자(有識者) 간담회(이하 “유식자 간담회”)’를 신설하고 유식자 간담회가 제시하는 영토주권 홍보정책을 적극적으로 실시하고 있다. 유식자 간담회는 일본의 영토주권 문제의 대외 홍보를 위해 국제법을 중시하는 일관성 있는 태도, 영토주권 관련 상대국의 주장에 대한 신속대응, 홍보대상이 필요로 하는 부분에 부응하는 세심한 홍보 실시, 국제사회의 이해를 얻기 위해 미국, 아시아, 유럽 등 각 지역에 홍보 실시 등을 정책제언으로 제시하였다. 또한 정부에 의한 대외홍보 강화와 함께 해외부임자, 유학생 등 정부 이외의 주체가 보다 효과적인 홍보를 할 수 있는 환경 조성이 필요하다는 정책제언을 하였다. 일본 정부는 유식자 간담회에서 제시한 정책제언에 따라 일본 국내외에서 적극적인 홍보활동을 실시하고 있다.

(3) 일본의 독도 영유권 온라인 홍보 강화

일본 외무성은 2014년 4월 4일 「일본 영토를 둘러싼 정세」라는 홈페이지를 개설하였다.¹⁴ 이 홈페이지는 일본어, 한국어, 영어, 중국어 등 13개에 달하는 언어로 작성되었다. 홈페이지

14. <http://www.mofa.go.jp/mofaj/territory/index.html>.

이지의 내용은 간단한 설명 중심으로 이루어져 있지만 독도, 북방영토, 센카쿠제도에 대해서는 자세한 설명을 곁들이고 있으며 독도나 센카쿠제도에 관한 동영상도 게시되어 있다. 「일본 영토를 둘러싼 정세」의 메인 화면에 나와 있는 지도에서 독도를 클릭하면 별도의 독도 페이지로 링크되는 형식을 취하고 있으며, ‘독도문제 팸플릿’도 게시되어 있다.

일본 내각관방 영토·주권대책조정실은 홈페이지에 다양한 자료와 보고서 등을 게시하여 온라인 홍보의 장으로 활용하고 있다. 영토실은 2015년 4월 7일 “다케시마에 관한 자료의 시마네 현에서의 조사보고서”를 홈페이지에 공개하였다. 조사보고서에는 (1) 독도 영토 편입 후 일본 정부에 의한 실효지배를 나타내는 자료, 즉 시마네 현과 오키노시마초에 의한 독도 조사, 규칙, 단속 등에 관한 자료 11점, (2) 전후 한국의 ‘인접 해양에 대한 주권에 관한 선언(평화선)’ 이후의 상황에 관한 자료 3점, (3) 1905년 일본의 독도 편입 이전부터 독도에서 일본인에 의한 경제활동이 이루어지고 있었다는 것을 보여주는 자료 2점이 수록되어 있다.

또한 영토·주권대책기획조정실은 2016년 4월 15일 독도 관련 자료 450점을 디지털 아카이브 형식으로 홈페이지에 공개하였다.¹⁵ 공개된 자료는 에도시대에 독도에서 어업을 위해 도해했던 기록과 시마네 현, 돗토리 현, 도쿄의 연구기관이 소장하고 있는 자료들로 이루어져 있다. 또한 독도 관련 자료에 대한 조사보고서와 독도 관련 자료 데이터베이스를 제공하는 포털 사이트의 영문판도 공개하였다.¹⁶

Ⅲ. 우리나라의 독도 영토주권 행사와 대응조치

1. 독도에 대한 계속적이고 평온한 영토주권의 행사

우리나라 정부는 독도에 대해 확고한 영토주권을 행사하고 있다. 국제법상 영토주권을 가진 국가는 해당 영토에 대해 입법권, 행정권 및 사법권이라는 국가공권력을 행사할 수 있다. 우리 정부는 독도를 실효적으로 점유하면서 독도에 대해 다양한 입법, 행정 및 사법에 관한 관할권을 행사하고 있다. 그러한 국가관할권 행사의 내용을 유형에 따라 살펴보면 다음과 같다.

15. http://www.cas.go.jp/jp/ryodo_eg/index.html.

16. <http://www.yomiuri.co.jp/local/shimane/news/20160415-OYTNT50092.html>.

(1) 국회의 입법권 행사와 관련 활동

국회는 독도에 관하여 각종 법률을 제정함으로써 독도에 대한 입법권을 행사하고 있다. 대표적으로 국회는 일본 시마네 현 조례 제정에 대응하기 위해 2005년 4월 26일 “독도의 지속가능한 이용에 관한 법률”을 제정했다. 이 법은 독도 주변 해역의 이용과 보전·관리 및 생태계 보호 등을 위하여 필요한 사항을 정함으로써 독도와 독도 주변 해역의 지속가능한 이용에 이바지하기 위함을 목적으로 한다. 이 법률은 독도의 보전·관리를 위한 국가 등의 기본 책무, 독도의 지속가능한 이용을 위한 기본계획 수립 및 시행, 독도지속가능이용위원회, 데이터베이스의 구축, 전문연구기관 지원, 연차보고 등에 관해 규율하고 있다.

독도의 지속가능한 이용에 관한 법률 외에도 독도에 관해서는 16건의 법률, 17건의 대통령령, 5건의 총리령 및 부령 등이 제정되어 있다.¹⁷ 여러 법령 중 독도에 대한 우리나라의 입법권 행사라고 볼 수 있는 주요 법령은 다음과 같다. 먼저 문화재보호법은 경관 및 생태계 보호 측면에서 독도를 천연기념물 제336호로 지정(천연보호구역, 1982. 11.)하였고, 독도의 형상을 변경하거나 독도의 경관을 해하는 행위 등을 할 수 없도록 규정하고 있다. 또한 독도 등 도서지역의 생태계 보전에 관한 특별법은 독도를 특정도서로 지정(2000. 9.)하고, 도서의 생태계를 훼손하는 등의 행위를 할 수 없도록 규정하고 있다. 국유재산법은 독도를 행정재산 중 보존용 재산으로 분류하여 보존 목적의 수행에 필요한 범위 내에서 사용허가를 할 수 있도록 규정하고 있다.

어업자원보호법과 수산업법은 독도 주변 수역에서 어업활동에 관한 면허, 신고 및 허가 등의 어업관리 제도를 규율하고 있고, 수산자원관리법에 따라 독도 수산자원의 관리를 위한 조업 제한, 자원조성, 보호수면 지정 등의 적용이 이루어지도록 규율하고 있다. 이 외에도 자연공원법은 독도를 지질공원으로 인증하여 학술조사 및 연구, 정보 보급, 교육 및 홍보,

17. 독도를 직간접적으로 규율하고 있는 법률은 다음과 같다. 독도 등 도서지역의 생태계 보전에 관한 특별법(법률 제17326호); 독도의용수비대 지원법(법률 제11028호); 독도의 지속가능한 이용에 관한 법률(법률 제12478호); 동북아역사재단 설립·운영에 관한 법률(법률 제14151호); 환경범죄 등의 단속 및 가중처벌에 관한 법률(법률 제14532호); 국토의 계획 및 이용에 관한 법률(법률 제17453호); 무인도서의 보전 및 관리에 관한 법률(법률 제17027호); 사법경찰관리의 직무를 수행할 자와 그 직무범위에 관한 법률(법률 제16902호); 산림복지 진흥에 관한 법률(법률 제17095호); 산지관리법(법률 제17321호); 해양수산발전 기본법(법률 제16570호); 국립묘지의 설치 및 운영에 관한 법률(법률 제16760호); 야생생물 보호 및 관리에 관한 법률(법률 제17326호); 생물다양성 보전 및 이용에 관한 법률(법률 제16806호); 공익신고자 보호법(법률 제15616호); 토지이용규제 기본법(법률 제16904호); 국유재산특례제한법(법률 제17138호).

체험 등에 대한 지원을 할 수 있도록 규정하고 있으며, 독도의용수비대 지원법은 독도의용수비대기념사업회 등의 활동을 지원하는 규정을 두고 있다.

또한 국회는 일본이 독도 영유권을 도발하는 조치를 취할 때마다 이를 비난하고 그러한 조치를 철회할 것을 요구하는 결의를 채택하고 있다. 시마네 현 고시가 제정된 직후 2005년 3월부터 5월에 걸쳐 국회는 일본을 비난하는 많은 결의안을 채택하였다. 2005년 5월 4일 국회는 “일본의 독도 영유권 주장 중단 요구 및 대한민국 독도 영유권 수호 결의”를 채택하였다. 나아가 국회는 2005년 4월 6일에 “독도 수호 및 일본 역사 교과서 왜곡 대책 특별위원회”를 설치하였고, 해당 특별위원회는 일본의 독도 영유권 주장과 교과서 왜곡 행위에 대한 근본적이고 다각적인 대책을 논의하였다. 그 밖에도 국회는 일본의 강제병합 100년이 되는 해인 2010년에 일본에 대해 방위백서의 “독도 영유권 주장 철회와 한일 국교정상화 협상 시 독도 관련 문서의 공개를 요구하는 결의”를 채택하였다. 이 결의에서 국회는 강제병합 100년을 계기로 한일 양국이 새로운 미래지향적 신뢰관계를 구축해야 함에도 일본의 독도 영유권 주장이 한일관계에 심각한 걸림돌로 작용하고 있다고 지적한 바 있다.

(2) 행정부의 집행권 행사와 독도기본계획의 시행

우리나라 행정부는 소관 법령에 따라 독도의 지속가능한 이용을 위한 기본계획 등을 수립하고 그 계획에 따라 평온하고 공연하게 행정권을 행사하고 있다. 독도의 지속가능한 이용에 관한 법률에 따라 독도를 총괄적으로 관리하는 부서는 해양수산부이지만, 국토교통부, 환경부, 문화재청 등도 소관 법률에 따라 독도를 자연환경보전지역, 특정도서, 천연보호구역 등으로 지정하여 관리하는 등 행정권을 행사하고 있다.

독도에 대한 우리 정부의 행정권은 독도의 지속가능한 이용에 관한 법률 제4조에 따라 수립되는 독도기본계획으로 실시되고 있다. 독도기본계획은 관계 중앙행정기관 등과 협의하고 독도지속가능이용위원회 심의를 거쳐 수립되는 범부처 합동계획이다. 독도기본계획에 따라 독도와 독도 주변 해역의 생태계 보호 및 해양수산자원의 합리적 관리·이용방안 등을 5년마다 마련하고, 매년 시행계획을 통해 이행·관리된다. 2020년 7월 현재 1차(2006~2010), 2차(2011~2015), 3차(2016~2020)에 걸친 독도기본계획이 수립되어 실시된 바 있다.

한편 우리 정부는 독도와 관련된 정책 의사결정 기구로서 독도의 지속가능한 이용에 관한 법률에 따른 독도지속가능이용위원회와 정부합동독도영토관리대책단 규정¹⁸에 따른 정부합동독도영토관리대책단을 두고 있다. 2013년 12월 독도의 지속가능한 이용에 관한 법률

[표 1] 독도 관련 주요 법률과 부처의 행정권 행사

소관부처	근거 법률	관리 내용
해양수산부	독도의 지속가능한 이용에 관한 법률	○ 독도의 통합시책(독도기본계획) 수립 및 이행 관리 - 제1차 독도기본계획(2006~2010) - 제2차 독도기본계획(2011~2015) - 제3차 독도기본계획(2016~2020)
국토교통부	국토의 계획 및 이용에 관한 법률	○ 자연환경보전지역으로 지정(1990. 8.)하고 행위제한 등의 관리 수단 적용
환경부	독도 등 도서지역의 생태계 보전에 관한 특별법	○ 특정도서로 지정(2000. 9.)하고 조사, 행위제한 등의 관리 수단 적용
	자연공원법	○ 지질공원으로 인증, 지질명소 지정 ○ 지질공원 조사, 연구, 지식보급, 교육, 홍보, 탐방지원 등의 관리 수단 적용
문화재청	문화재보호법	○ 천연기념물 제336호(천연보호구역, 1982. 11.)로 지정하고 행위제한 등의 관리 수단 적용

이 개정되기 전까지는 해양수산부장관을 위원장으로 하는 독도지속가능이용위원회가 독도 기본계획 및 시행계획의 심의를 담당하였고, 정부합동독도영토관리대책단은 독도 관련 지속가능한 이용 계획의 집행에 관한 총괄적 의사결정을 담당하였다. 이후 독도지속가능이용위원회의 정책결정기능을 강화하고 독도 관련 사업에 대한 국회의 통제를 강화하기 위하여 독도지속가능이용위원회의 지위를 격상시켜 국무총리가 위원장이 되도록 하였다.

정부합동독도영토관리대책단은 독도 영토관리와 환경보전에 관한 사항에 효율적으로 대응하기 위하여 정부 부처 간 공조체계를 유지하고 각 부처의 관련 대책을 협의·조정하기 위하여 국무총리훈령 제658호에 따라 국무조정실에 설치된 의사결정기구이다. 정부합동독도영토관리대책단은 우리나라의 독도 영토관리 사업에 관한 사항, 독도 및 주변수역의 환경보전에 관한 사항, 초등학교·중학교·고등학교 등에서의 독도 교육 강화에 관한 사항, 독도에 대한 국제사회의 이해증진을 위해 필요한 사항, 그 밖에 독도 영토관리와 관련하여

18. 국무총리훈령 제658호, 2015년 12월 30일 개정.

대책단의 장이 필요하다고 인정하여 회의에 부의하는 사항 등을 협의·조정한다. 정부합동 독도영토관리대책단은 각 기관의 독도 영토관리 강화 사업 추진 사항을 점검하고 일본 교과서의 독도 영유권 훼손에 대한 대책 등을 수립·조정하는 역할을 수행하고 있다.

(3) 헌법재판소의 재판권 행사

독도와 관련된 사건이 우리나라의 법원에 제기된 적은 없으나, 헌법재판소는 독도와 관련된 법령이나 조약 등에 관해 제기된 헌법소원에 대해 재판권을 행사해왔다. 아래 표에서 볼 수 있듯이 독도 안전시설 설치, 천연기념물 제336호 독도관리지침, 독도 역사교육 오류 방지, 경찰의 독도경비, 한일 어업협정에 관한 헌법소원심판이 제기되었다. 헌법재판소는 독도에 관하여 제기된 헌법소원심판에 대한 심판절차를 진행하였으나 대부분 각하하거나 기각하는 결정을 내렸다. 지면의 제약상 헌법재판소의 결정 내용을 상세히 다룰 수는 없지만, 헌법재판소는 독도가 우리나라의 영토임을 전제로 제기되는 헌법소원 사건들 대해 재판권을 행사하였고, 이는 영토주권에서 발현되는 재판관할권 행사라고 할 수 있다.

[표 2] 독도 관련 헌법소송에 관한 헌법재판소 결정

번호	사건번호	사건명	종국결과	종국일자
1	2014헌마1002	독도 안전시설 설치 등 부작위 위헌확인	각하	2016. 5.26.
2	2000헌마349	문화재청고시 제1999-1호 중 ‘천연기념물 제336호 독도관리지침’ 제5조 등 위헌확인 (동 제6조)	각하	2001. 8.30.
3	2007헌마995	독도역사교육오류방지 위헌확인	각하(2호)	2007. 9.18.
4	2000헌마445	경찰의독도경비 위헌확인	각하(2호)	2000. 7.21.
5	2007헌바35	대한민국과일본국간의어업에관한협정 위헌소원	합헌	2009. 2.26.
6	99헌마139 99헌마142 99헌마156 99헌마160	대한민국과일본국간의어업에관한협정비준 위헌확인	기각, 각하	2001. 3.21.

2. 일본의 도발 조치에 대한 공식적 항의 제기

우리 정부는 일본 시마네 현이 개최하고 있는 ‘다케시마의 날’ 행사와 이와 관련된 일본의 도발에 대해 공식적인 항의를 계속 제기하고 있다. 추후에 일본이 우리 정부가 그러한 조치를 묵인했다는 주장을 봉쇄할 필요가 있기 때문에, 독도에 대한 일본의 도발 조치에 대해 개별적으로 항의를 제기하는 것은 국제법상 중요한 대응이라고 할 수 있다.

시마네 현 조례가 통과된 2005년 3월 16일 당시 외교통상부는 이에 항의하는 대변인 성명을 발표했다. 외교부는 매년 ‘다케시마의 날’ 행사 개최와 일본 중앙 정부의 고위급 인사의 참석에 대해 공식적으로 항의하고 있다. 외교부는 2006년부터 일본 시마네 현의 ‘독도의 날’ 행사 개최와 중앙 정부 고위급 인사 참석을 통해 독도에 관한 도발을 반복하고 있는 데 대해 강력히 항의하고, 이 행사의 즉각적인 폐지를 촉구하는 내용의 대변인 성명을 매년 발표하고 있다.¹⁹

또한 우리나라의 외교부와 국방부는 각각 일본의 영유권 주장을 담고 있는 외교청서와 방위백서 내용에 대해 지속적으로 항의를 제기하고 있다. 특히 일본의 2018년판 외교청서는 “독도는 역사적으로도 국제법적으로도 일본 고유의 영토이고 한국의 독도점거는 불법적인 것으로 국제법상 어떠한 근거가 없이 이루어지고 있으며, 독도 주변에서 한국이 군사훈련을 실시하고 있는 것에 일본 정부가 강력하게 항의하고 있다”고 기술하고 있었다. 우리 외교부는 일본 정부의 2018년판 ‘외교청서’의 독도 관련 기술에 대해 강력히 항의하며 즉각적인 철회를 요구하였다.²⁰ 2020년에도 일본의 외교청서와 방위백서에 독도에 관한 동일한 문구가 명시되었고, 우리나라의 외교부²¹와 국방부²²는 역시 유사한 취지의 항의를 제기하였다.

19. 외교부 보도자료, “일본 시마네 현의 소위 「독도의 날」 행사 관련 외교부 대변인 성명” (2020. 2.22.).
 20. 외교부는 “일본 정부는 독도에 대한 부당하고 근거 없는 주장을 반복하는 것이 미래지향적 한일관계 구축에 전혀 도움이 되지 않음을 알아야 한다”고 비판하면서, “역사적·지리적·국제법적으로 분명하게 한국 고유의 영토인 독도에 대한 우리의 주권에 어떤 영향도 미치지 않는다”고 항의하였다. 또한 외교부는 주한 일본대사관의 미즈시마 고이치(水嶋光一) 총괄공사를 초치하여 우리 정부의 항의를 전달하였다. 외교부 보도자료, “일본 2018년 외교청서에 대한 외교부 대변인 논평” (2018. 5.15.).
 21. 외교부 보도자료, “2020년 일본 방위백서에 대한 외교부 대변인 논평” (2020. 7.14.).
 22. 국방부 보도자료, “2020 일본 방위백서 기술내용 관련 항의” (2020. 7.14.).

한일 양국은 독도에 관한 영유권 주장을 담은 상대국의 공식문서가 발간될 때마다 공식적인 항의를 제기하고 있다. 독도에 대한 실효적 점유를 하고 있는 우리 정부가 제기하는 공식 항의는 일본의 독도 영유권 주장에 대해 우리나라가 묵인하지 않았다는 증거가 되며, 일본의 주장을 ‘문서상의 주권 주장(paper claim)’에 불과한 것으로 만드는 역할을 하고 있다. 평행선을 달리는 양국의 영유권 주장이 반복적으로 계속되더라도 일본 정부가 발표하는 공식적인 입장이나 조치에 대해서는 빠짐없이 공식적인 항의를 제기해 나가야 할 것이다.

3. 독도에 관한 연구조사 및 홍보

우리 정부는 여러 연구기관들이 독도에 관한 역사, 지리, 국제법, 사료 발굴 및 분석 등을 수행할 수 있도록 지원하고 있다. 국무조정실은 2006년 한국해양수산개발원 내에 독도·해양영토연구센터를 설치하였고, 동 연구센터가 독도와 해양법에 관한 연구를 수행하고 국제적인 네트워크 구축 사업을 수행하도록 지원하고 있다. 교육부는 동북아역사재단 내에 독도연구소 설립하여 독도와 관련된 근·현대의 사료들에 대한 체계적 분석 작업을 수행하고, 주변국의 부당한 독도 영유권 주장에 대응하기 위한 중·장기 종합 연구를 수행하도록 지원하고 있다. 또한 동북아역사재단 독도연구소는 사료의 발굴과 조사를 기반으로 독도영유권 강화를 위한 정책을 개발하고 연구성과를 국내외로 확산시키기 위하여, 국제학술회의를 개최하고 학술지를 발간하고 있다. 또한 영남대학교의 독도연구소는 2007년 교육부의 정책중점연구소로 선정되어 독도와 관련된 역사적 연구를 활발히 수행하고 있다.

국무조정실은 2009년부터 독도통합홍보전략을 마련하고 기관별 홍보계획에 대한 협의 및 조정을 위해 독도홍보협의회를 운영하고 있다. 독도홍보협의회는 독도 통합홍보 관리지침(국무총리 지시 제2009-3호)에 근거해, 동북아역사재단 독도연구소장을 협의회장으로 하여 관계부처들과 매년 정기적으로 회의를 개최함으로써 독도통합홍보 체제를 유지하고 있다. 독도 관련 16개 정부 부처 및 관계기관의 실무자가 참여하여 각 기관의 독도 홍보 관련 업무 추진결과를 보고하고, 독도 홍보를 위한 통합메뉴얼과 관련된 협의를 진행한다. 2014년과 2017년에는 독도통합홍보표준지침을 개정하고 관계기관에 배포하여 독도홍보의 기준과 유의사항을 제시하였으며, 2018년에는 각 기관별 독도 홍보사업의 유사·중복을 조율하고, ‘독도통합홍보표준지침’의 개정사항을 검토한 바 있다. 2019년에는 두 차례 홍보협의회를 개최하고 통합홍보표준지침의 내용을 수정 및 업데이트하여 참가기관들과 협의하였다.

IV. 독도 영유권 문제에 관한 국제법적 과제의 대응방향

1. 독도에 대한 계속적이고 평화적인 영토주권 행사의 정책기조 유지

앞에서 살펴본 바와 같이 우리나라 정부, 국회 및 헌법재판소는 독도에 대한 확고한 영토주권에 근거하여 다양한 형태의 입법, 행정 및 사법 활동을 수행하고 있다. 국내 일각에서는 일본의 영유권 도발 조치가 있을 때마다 우리나라가 경찰 대신 군대를 배치하거나 독도에 대규모 시설물을 설치하는 등 기존의 독도 정책보다 더욱 강력한 대응조치를 취해야 한다는 주장이 제기된다. 또한 우리나라 정부가 일본과의 관계를 지나치게 고려한 나머지 일본의 독도 영유권 도발에 소극적인 대응을 하고 있다고 비판하기도 한다. 그러나 이러한 주장은 영토주권의 행사에 관한 국제법 이론과 국제판례에도 배치되는 것이며, 전략적인 관점에서 우리나라의 국익을 해치는 결과를 가져올 수 있다.

독도를 둘러싼 한일 간의 상황을 비유하자면 야구 경기에서 일본이 공격을 하고 우리나라가 수비를 하는 구도이다. 이에 비해 일본군 위안부나 강제징용 피해자 문제에 대해서는 우리가 공격을 하고 일본이 수비를 하는 구도라고 할 수 있다. 우리나라는 독도를 실효적으로 점유하면서 독도에 대해 영토주권을 착실히 행사하고 있기 때문에, 독도 문제를 국제분쟁화 하려는 일본의 공격적인 전략에 말려 들어가는 것은 안 된다. 일본이 문서상의 영유권 주장에 불과한 도발을 계속 하고 있는데, 우리나라가 일본의 조치보다 훨씬 더 강력하거나 현상(status quo)을 변경하는 조치를 취하면 이는 수비수가 공격을 하는 상황이 될 것이다. 따라서 일본의 문서 도발에 대해 우리나라가 비례성에 반하는 강력한 조치를 취하여 독도를 국제분쟁지역화 하려는 일본의 전략에 응수하게 되면 독도를 실효적으로 점유하고 있는 우리나라의 우월한 지위가 타격을 입게 될 가능성이 크다. 최근 일본이 우리나라 대법원의 강제징용 피해자 판결을 빌미로 무역보복조치를 실시했지만, 한일 간의 변화된 경제상황과 자유무역주의에 입각한 국제법 질서 때문에 보복조치로 인한 피해가 결국 일본 자신에게 부메랑이 되어 돌아가고 있는 상황은 우리에게 정책적으로 시사하는 바가 크다.

나아가 국가들 간에 무력사용을 금지하고 있는 유엔 헌장을 비롯한 국제법과 영토분쟁에 관한 다수의 국제판례들에 비추어 볼 때, 독도 정책의 입안과 시행에서 무엇보다 중요한 것은 독도에 대한 우리나라의 영토주권 행사가 계속적이고 평화적으로 실시되어야 한다는 점이다. 앞에서 본 것처럼 이미 우리나라는 독도에 대해 입법권, 행정권, 사법권을 행사하고 있으며, 국제판례에서 제시되고 있는 영토주권에 관한 법리는 영토주권의 행사가 계속성

과 평온·공연성을 유지할 것을 요구하고 있다. 한일관계의 부침에 따라 독도에 대한 일본의 도발의 수위와 횡수가 달라졌다는 점을 고려하면, 국제법적으로 일본의 독도 도발을 문서상의 주장에 불과한 것으로 봉쇄하면서 우리나라의 계속적이고 평화적인 영토주권 행사를 유지하기 위한 방안을 강구해야 할 것이다.

2. 일본의 독도 도발에 대한 공공외교 차원의 대응 필요

우리나라는 일본의 독도 도발에 대해 일본 정부에 공식 항의하거나 주한 일본 대사관의 외교관을 초치하는 등 양자외교 차원에서 대응해 왔다. 이러한 양자적 대응도 중요하지만 앞으로는 공공외교 차원에서 대응하는 방안을 강구할 필요가 있다. 공공외교란 외국 국민들과의 직접적인 소통을 통해 우리나라의 역사, 전통, 문화, 예술, 가치, 정책, 비전 등에 대한 공감대를 확산하고 신뢰를 확보함으로써 외교관계를 증진시키고, 우리의 국가 이미지와 국가 브랜드를 높여 국제사회에서 우리나라의 영향력을 높이는 외교활동을 의미한다. 공공외교는 주로 외국의 대중을 그 대상으로 하지만, 시민단체, 대학, 언론 등도 여론 형성에 중요한 역할을 하기 때문에 복잡한 외교사안에 있어서는 그들이 중요한 공공외교의 대상이라고 할 수 있다.

한일관계에서 독도 문제는 2005년 일본 시마네 현 조례 제정과 2012년 이명박 대통령의 독도 방문으로 인해 1965년 한일협정 체제 이후 암묵적으로 유지되어 왔던 양국 간의 현상유지 기조는 더 이상 불가능하게 되었다. 한일 양국은 독도 문제로 인한 갈등이 심각해질수록 자국의 영유권 주장이 더 강력하고 우월하다는 것을 양자관계에서 뿐만 아니라 미국을 비롯한 제3국에게도 널리 홍보하기 시작했다. 독도 문제로 한일 간의 갈등이 고조되면 한미일 3국 간의 안보동맹에 균열이 생기고 동북아 지역의 평화에도 영향을 주기 때문에, 이제 독도 문제는 양자외교를 넘어 공공외교 차원의 문제로 넘어갔다고 볼 수 있다.

따라서 다음과 같은 방향으로 독도 문제에 관한 공공외교적 대응방안을 수립할 필요가 있다. 첫째, 국내외의 여론 주도층의 의견을 청취하여 독도 정책에 반영해야 한다. 국내 홍보는 역사 교육 차원에서 접근하고, 해외 홍보를 위해 공공외교 역량을 투입할 필요가 있다. 해외 홍보 대상자가 될 여론 주도층을 선정하고, 그들의 국적, 연령, 직업, 영향력, 피드백 방법 등의 세밀한 기준을 설정하여 홍보 정책을 수립해야 한다. 독도 문제처럼 첨예하게 의견이 대립되는 사안에 대해서는 직접 이해관계가 없는 제3자들의 의견을 정확히 파악하고 이를 홍보 정책에 반영하는 것이 중요하다. 스위스가 공공외교 정책을 통해 국가 브랜

드를 재구축했던 사례를 참고하여 독도를 프로파간다의 대상으로 전달하는 것을 넘어서 해외의 여론 주도층의 의견을 체계적으로 청취, 조사 및 분석할 수 있는 제도를 수립하고 그러한 분석에 기초하여 독도 정책을 입안하고 시행할 필요가 있다.

둘째, 소셜 네트워크 등 온라인을 이용한 홍보를 통해 독도 공공외교 정책을 수립해야 한다. 공공외교의 주요 요소인 쌍방향 의사소통을 위해 트위터, 페이스북, Youtube 등 국제적인 여론 주도층이 활발하게 사용하는 소셜 네트워크 서비스를 이용한 독도 홍보 방안을 마련해야 한다. 소셜 네트워크를 이용한 독도 홍보의 경우 전세계 여론 주도층과의 쌍방향 의사소통을 상시적으로 모니터링하고 적절히 대응할 수 있도록 인력과 역량을 갖추는 것이 필요하다. 소셜 네트워크에 사용할 독도 홍보 자료의 콘텐츠는 지나치게 교조적이거나 프로파간다와 같이 비추어지지 않도록 신중을 기해야 한다. 영토 문제를 둘러싼 공공외교 활동이 민족주의적 감정을 자극하면 오히려 또 다른 외교분쟁을 불러올 위험성이 있다는 것을 주의할 필요가 있다.

셋째, 국제적 학술교류 및 네트워크 구축을 통해 독도 영유권에 관한 우리나라의 입장과 국제법적 근거를 국제사회의 전문가 집단에 이해시키고 확산시켜야 한다. 해외의 저명한 역사, 정치, 국제법 전문가들과의 지속적인 학술교류와 네트워크 구축을 통해 우리나라의 입장이 반영된 독도 연구 성과를 국제학술회의나 단행본 출간 등을 통해 확산시켜야 한다. 높은 학식과 도덕성을 갖춘 학자들에게는 한국의 입장에 대한 논리적 설명과 객관적인 증거자료 제공이 선행되지 않고서는 공공외교를 통한 독도 홍보가 효과를 거두기 어렵다. 공공외교의 수단을 활용하여 해외 여론주도층에게 일본의 영유권 주장은 독도에 대한 식민주의적 침략의 연장이라는 점과 우리나라가 독도에 대해 국제법상 우월한 영토권을 가지고 있다는 점을 납득시킬 수 있는 프로그램과 홍보방안을 수립해야 한다.

3. 독도 문제의 국제재판 회부 가능성 대비

일본은 1954년, 1962년, 2012년 3차례에 걸쳐 독도 문제를 국제사법재판소(International Court of Justice, 이하 “ICJ”)에 회부하여 해결하자고 제안한 바 있다. 우리 정부는 이에 대해 “독도는 역사적, 지리적, 국제법적으로 명명백백한 대한민국의 고유영토로서, 영토 분쟁 자체가 존재하지 않으며, 독도를 국제사법재판소(ICJ)에 회부하자는 일본 정부의 제안 계획 등은 일고의 가치도 없음을 분명히 한다”는 원칙적 입장을 고수하여 왔다.²³ ICJ는 유엔의 주요 사법기관이고 유엔 헌장의 당사국은 모두 자동적으로 ICJ규정의 당사국이 된

다. 그러나 ICJ가 관할권을 행사하기 위해서는 분쟁당사국들의 재판 회부에 관한 동의가 있어야 한다. 일본이 ICJ에 독도 문제를 회부하자고 제안하더라도 우리나라가 동의하지 않는 한 ICJ는 관할권을 행사할 수 없다. 일본은 우리나라가 ICJ 제소 제안을 수락하지 않는 것을 비판하는 입장을 취하고 있지만, 2014년 남극해 포경사건에서 ICJ가 일본의 패소 판결을 내린 이후 포경에 관한 분쟁을 ICJ의 관할권에서 배제하는 조치를 취함으로써 모순적인 태도를 보이고 있다. 국제법상 독도에 관한 분쟁이 존재하는지 여부에 대해서는 국내 학계에서도 다양한 견해가 제시되고 있지만, 영유권 문제와 같이 민감한 사안에 대해 주권 국가의 동의 없이 국제재판소가 관할권을 행사할 수는 없기 때문에 국제재판에 대한 일본의 모순적인 태도를 부각시키는 방향으로 우리 정책을 수립할 필요가 있다.

한편 동해에는 한일 간에 합의된 해양경계선이 없기 때문에 독도 주변 수역에서 이루어지는 해양활동에 대해 유엔해양법협약상의 강제적 분쟁해결절차가 이용될 가능성이 있다는 점에 유의해야 한다. 물론 영토주권 문제는 유엔해양법협약의 강제적 분쟁해결절차에서 다룰 수 있는 대상이 아니지만, 해양경계선이 없는 중첩수역에서 이루어지는 해양과학조사 활동에 관한 분쟁이 발생하면 그러한 분쟁은 강제적 분쟁해결절차에 일방적으로 회부될 가능성이 있다. 최근 남중국해 중재사건에서 필리핀이 중국을 상대로 일방적으로 중재재판을 제기하고, 중국이 불참한 상태에서 중재재판이 계속되어 중국에게 패소 판결을 내렸던 것처럼 일본이 우리나라를 상대로 일방적으로 유엔해양법협약 제7부속서 중재재판을 제기할 수도 있다. 이 경우에 중재재판소는 독도의 영유권 문제 자체에 대해서는 판단을 내릴 수 없지만 한국과 일본이 다투는 유엔해양법협약의 해석과 적용에 관한 분쟁에 대해서는 관할권을 행사할 가능성이 있으며, 이 경우 일본이 추구하는 독도의 국제분쟁화 전략에 우리나라가 말려들어가는 위험성이 있다.

한편 유엔해양법협약 제298조 제1항(a)(i)에서는 당사국이 해양경계획정이나 역사적 만 또는 권원에 관한 분쟁을 강제절차에서 배제하는 선언을 하는 경우에 그 분쟁을 강제조정 회부할 수 있도록 규정하고 있다. 우리나라도 유엔해양법협약 제298조 제1항(a)(i)에 따라 해양경계획정 분쟁을 강제적 분쟁해결절차에서 배제하는 선언을 했지만 일본이 해양경계 분쟁을 강제조정절차에 일방적으로 회부할 가능성은 남아 있다. 최근 동티모르와 호주 간의 강제조정 사건에서는 동티모르가 호주와의 해양경계획정과 석유 및 가스 공동개발에 관

한 분쟁을 일방적으로 조정절차에 회부한 바 있다. 동티모르와 호주는 강제조정절차를 통해 양국 간에 오랜 기간 다투어져 왔던 티모르해 해양경계선과 공동개발체제에 합의함으로써 분쟁을 성공적으로 해결하였다. 물론 유엔해양법협약에 규정된 강제조정위원회가 제시하는 권고안은 법적 구속력이 없는 것이지만, 우리나라가 원하지 않는 시기에 또는 준비가 충분하지 못한 상황에서 일본이 일방적으로 강제조정을 개시할 가능성에 대비할 필요가 있다.

23. http://dokdo.mofa.go.kr/kor/dokdo/government_announce_list.jsp?pagenumber=7&sn=1&st=&sn02=&st02=&sc=&sdate=&edate=&orderby=&sort=&status=&at=view&idx=455&category=kr.

대한민국의 해양경계획정 문제

이 기 범

아산정책연구원 연구위원

I. 들어가며

1. 해양경계획정 문제 개관

영해, 배타적 경제수역, 대륙붕 등 해양영역에 대한 복수의 연안국들(coastal States)의 권원(entitlement)이 중첩할 때 연안국들 간 해양경계선을 획정하는 것을 ‘해양경계획정’(maritime boundary delimitation)이라 한다. 예를 들어, 서로 마주보고 있는 연안국 A와 연안국 B 간 거리가 300해리(1해리는 1,852km)에 불과한 경우 200해리에 이를 수 있는 A국과 B국 각각의 배타적 경제수역에 대한 권원은 중첩될 수 있고, 이에 양국 간 배타적 경제수역의 경계획정 문제가 발생할 수 있다.

해양영역 중 배타적 경제수역 또는 대륙붕과 같은 개념이 소개되기 이전, 즉 1945년 이전에는 영해와 공해 개념만이 존재했고, 따라서 이 시절에는 (이 시절에도 영해의 경계획정 문제가 존재하기는 했으나) 연안국들의 관심사가 주로 영해의 폭이 3해리인지 또는 12해리인지 등 영해의 한계설정 문제에 한정되었다. 그런데 1945년 9월 28일 대륙붕에 관한 미국의 정책을 담고 있는 소위 ‘트루만 선언’(Proclamation 2667 of September 28, 1945)¹이 공포된 이후 해양경계획정 문제는 가장 중요한 국제해양법 이슈 중 하나로 급격히 부상했다. 대륙붕은 영해와 달리 수백 해리에 이를 수 있기 때문에 복수의 연안국들의 (대륙붕에 대한) 권원이 중첩할 가능성이 현저히 제고되었기 때문이다.

하지만 그 당시 해양경계획정을 위해 적용할 수 있는 국제법 규칙의 모호함으로 인해 해양

1. United Nations (ed.), *Laws and Regulations on the Regime of the High Seas* (New York: United Nations Publications, 1951), Volume I, pp. 38-40.

경계획정 문제는 해결이 쉽지 않은 난제였다. 이를 타개하기 위해 1958년 채택된 ‘대륙붕에 관한 협약’(Convention on the Continental Shelf) 제6조는 대륙붕의 경계획정을 규율하는 규칙으로 ‘등거리-특별 사정들 규칙’(Equidistance-Special Circumstances rule)을 규정했으나 이 규칙은 1969년 국제사법재판소(약칭, “ICJ”)의 *North Sea Continental Shelf* 사건²에서 국제관습법(customary international law)으로 인정받지 못했다. 이는 1958년 대륙붕에 관한 협약 비(非)당사국이 관계된 해양경계획정의 경우 등거리-특별 사정들 규칙을 적용하기 어렵게 되었다는 것을 의미한다.

더구나 *North Sea Continental Shelf* 사건은 대륙붕의 경계획정을 위한 규칙으로 ‘형평한 원칙들-관련 사정들 규칙’(Equitable Principles-Relevant Circumstances rule)이라는 적용하기 쉽지 않은 모호한 규칙을 국제관습법으로 인정하여 오히려 대륙붕의 경계획정이 수행되는 것을 더욱 어렵게 만들었다.³ 결국 국제사회는 등거리-특별 사정들 규칙을 지지하는 국가들과 형평한 원칙들-관련 사정들 규칙을 지지하는 국가들로 양분되었을 뿐이다.

이와 같은 상황에서 1982년 채택된 유엔해양법협약 제74조 제1항과 제83조 제1항은 등거리-특별 사정들 규칙 또는 형평한 원칙들-관련 사정들 규칙이 아닌 “형평한 해결의 도달”(to achieve an equitable solution)을 배타적 경제수역의 경계획정과 대륙붕의 경계획정을 위한 규칙으로 규정했다. 즉, 배타적 경제수역의 경계획정과 대륙붕의 경계획정을 규율하는 규칙은 오로지 경계획정의 ‘목적’만을 규범화 했을 뿐이다.

(*North Sea Continental Shelf* 사건이 천명한) 형평한 원칙들-관련 사정들 규칙과 (유엔해양법협약이 규정한) 형평한 해결의 도달 규칙 모두 적용하기 쉽지 않음에도 1969년 *North Sea Continental Shelf* 사건을 시작으로 2018년 *Maritime Delimitation in the Caribbean Sea and the Pacific Ocean (Costa Rica v. Nicaragua)* 사건⁴까지 국제사법재판소, 국제해양법재판소(약칭, “ITLOS”) 등 국제재판소는 20개가 넘는 해양경계획정

2. *North Sea Continental Shelf, Judgment, I.C.J. Reports 1969*, p. 3.

3. *Ibid.*, pp. 46-47, para. 85.

4. *Maritime Delimitation in the Caribbean Sea and the Pacific Ocean (Costa Rica v. Nicaragua) and Land Boundary in the Northern Part of Isla Portillos (Costa Rica v. Nicaragua), Judgment, I.C.J. Reports 2018*, p. 139.

사건을 다루었다. 이를 통해 '사법적' 해결수단을 동원해서라도 해양경계획정 문제를 법적 구속력 있는 방식으로 해결하기 위한 관련 연안국들의 적극적인 태도를 확인할 수 있다.

2. 대한민국이 당면하고 있는 해양경계획정 문제

대한민국은 중국 및 일본이라는 두 연안국들과 해양경계획정 문제를 해결해야 한다. 그런데 대한민국은 중국과 현재까지 그 어떤 해양경계획정 협정도 체결하지 못했으며, 1992년 국교정상화 이후 각고의 노력 끝에 2000년 8월 3일 서명하여 2001년 6월 30일 발효한 '대한민국 정부와 중화인민공화국 정부 간의 어업에 관한 협정'(이하, "한중어업협정")만을 가지고 있을 뿐이다.

2020년 현재 한중어업협정을 고려하면 대한민국과 중국 양국 간에 존재하는 해양영역은 '어업에 관한 한' '배타적 경제수역'⁵과 '잠정조치수역'⁶ 그리고 '이 협정이 규율하고 있지 않은 영역'⁷으로 구성된다. 하지만 한중어업협정은 기본적으로 (해양경계획정 협정이 아닌) '어업협정'일 뿐이다. 특히 한중어업협정 제14조를 고려하면 배타적 경제수역에 관하여도 양국이 더 이상 추가적인 교섭을 필요로 하지 않는 '확정된(또는 확립된)' 부분의 배타적 경제수역을 가지고 있다고 단언하기 어렵다.

대한민국과 중국은 양국 간 해양경계획정을 위해 1996년 이후 열 네 번에 이르는 공식적인 교섭을 진행했을 뿐만 아니라 수 차례에 걸쳐 비공식적인 접촉을 이어왔다. 더 나아가 양국은 지난 2015년 12월 22일 개최된 외교부 차관급 교섭을 기점으로 새로운 교섭의 장(場)도 마련했다.⁸ 하지만 오늘 현재 아직 별다른 가시적인 성과가 도출되지는 못했다.

대한민국은 일본과도 현재까지 해양경계획정 문제와 관련하여 큰 성과를 내지 못하고 있다. 대한민국과 일본 양국 간에는 1974년 1월 30일 서명하여 1978년 6월 22일 발효한 '대한민국과 일본국 간의 양국에 인접한 대륙붕 북부구역 경계획정에 관한 협정'과 '대한민국과 일본국 간의 양국에 인접한 대륙붕 남부구역 공동개발에 관한 협정' 등 두 개의 관련 협

5. 한중어업협정 제2조 및 제5조 참조.

6. 한중어업협정 제7조 참조.

7. 한중어업협정 제9조 참조.

8. "한중 7년만에 EEZ협상 재개 ... 서로 "공평한 해결" 주장", 『연합뉴스』 (2015.12.22.).

정이 존재할 뿐이다.

대한민국과 일본 양국 간 배타적 경제수역의 경계획정은 아직 이루어지지 않았으며, '대한민국과 일본국 간의 양국에 인접한 대륙붕 북부구역 경계획정에 관한 협정'을 고려했을 때 양국에 인접한 '일부 해양영역'(즉, 대륙붕 북부구역)의 경계획정만 존재한다. 참고로 이 대륙붕 북부구역의 경계획정을 대한민국이 수행한 다른 연안국과의 '유일한' 해양경계획정이라 평가할 수 있다.

결국 대한민국은 해양경계획정 문제에 있어 중국 및 일본을 상대로 지난한 교섭 과정을 거쳐 중국에는 해양경계획정 협정 체결까지 아주 먼 길을 가야 하는 위치에 서 있다. 이는 대한민국은 아직까지 사실상 배타적 경제수역의 경계획정 또는 대륙붕의 경계획정을 완수하지 못했다는 것을 의미하며, 따라서 유엔해양법협약상 주권적 권리 및 관할권을 행사할 수 있는 대한민국에 속하는 해양영역의 범위 역시 불분명하다는 결론으로 이어지게 된다. 본고(本稿)는 대한민국이 중국 및 일본과 당면하고 있는 구체적인 해양경계획정 이슈를 적절히 부각함으로써 해양경계획정 문제에 대한 인식을 제고하고자 한다.

II. 배타적 경제수역의 경계획정과 대륙붕의 경계획정 일반

1. 단일해양경계 설정의 관행

유엔해양법협약상 배타적 경제수역과 대륙붕은 구분되는 별도의 해양영역이다. 따라서 유엔해양법협약은 '배타적 경제수역의 경계획정'과 '대륙붕의 경계획정'과 관련하여 별도의 규정을 두고 있다. 그러나 배타적 경제수역의 경계획정과 대륙붕의 경계획정을 규율하고 있는 유엔해양법협약 제74조 제1항과 제83조 제1항은 주어를 제외하고는 동일한 내용을 담고 있기 때문에 배타적 경제수역의 경계획정과 대륙붕의 경계획정을 다루는 유엔해양법협약상 규칙은 동일하게 "형평한 해결의 도달"이라 할 수 있을 것이다. 그리고 2012년 *Territorial and Maritime Dispute (Nicaragua v. Colombia)* 사건⁹에서 국제사법재판소는 유엔해양법협약 제74조 제1항과 제83조 제1항이 '국제관습법'을 형성하고 있다는 것을 인정했는데,¹⁰ 이로 인해 1969년 *North Sea Continental Shelf* 사건이 언급한 대륙붕

9. *Territorial and Maritime Dispute (Nicaragua v. Colombia), Judgment, I.C.J. Reports 2012, p. 624.*

10. *Ibid.*, p. 674, para. 139.

의 경계획정을 규율하는 ‘구(舊)국제관습법인 ‘형평한 원칙들-관련 사정들 규칙’이 적용될 여지는 더 이상 존재하지 않는다고 볼 수 있다.

더구나 유엔해양법협약이 발효된 이후 유엔해양법협약을 ‘준거법’(applicable law)으로 대륙붕만의 경계획정 또는 배타적 경제수역만의 경계획정을 수행한 국제재판소 판례는 존재하지 않는다. 그 이유는 유엔해양법협약이 배타적 경제수역에 대한 권원(entitlement)의 근거로 (영해)기선으로부터 200해리를 한계로 하는 ‘거리’(distance) 개념을 받아들였고, 대륙붕에 대한 권원 역시 200해리까지는 ‘거리’에 근거하고 있다고 해석할 수 있기 때문에 영해의 한계선으로부터 200해리까지는 하나의 경계선을 두 개의 구별되는 해양영역인 배타적 경제수역과 대륙붕에 대한 경계선으로 기능하게 만드는 ‘단일해양경계’(single maritime boundary) 설정이 국제재판소가 수행해야 하는 주요 과제로 부상했기 때문이다.

단일해양경계를 최초로 설정한 1984년 국제사법재판소 특별재판부(Special Chamber)의 *Gulf of Maine* 사건¹¹은 단일해양경계 설정을 금지하는 국제법은 존재하지 않으며 단일해양경계를 설정하는 데 있어 실질적인 어려움이 존재하지 않는다는 이유로 단일해양경계 설정이 가능하다고 언급했다.¹² 1994년 발효된 유엔해양법협약은 단일해양경계 설정에 관한 규정을 두고 있지 않으며, 유엔해양법협약상 배타적 경제수역과 대륙붕이 법적으로 구별되는 개념임에도 불구하고 일반적으로 해양경계획정 문제의 해결을 원하는 관련 연안국들은 국제재판소에 단일해양경계 설정을 요청하고 있다. 이는 단일해양경계 설정이 각 연안국의 해양영역을 명확하게 표시함으로써 주권적 권리 및 관할권을 편리하게 행사할 수 있도록 만들 수 있기 때문이다.

더구나 1993년 국제사법재판소의 *Greenland/Jan Mayen* 사건¹³은 단일해양경계가 아닌 ‘두 개의 분리된 그러나 일치하는 선’(two separate but coincident lines)을 도출했는데, 국제사법재판소는 이 사건에서 (배타적 경제수역과 다소 유사한) 배타적 어업수역의 경계선과 대륙붕의 경계선이 왜 일치하게 되었는지에 대한 명확한 이유를 제시하지 않았다.¹⁴

11. *Delimitation of the Maritime Boundary in the Gulf of Maine Area, Judgment, I.C.J. Reports 1984*, p. 246.

12. *Ibid.*, p. 267, para. 27.

13. *Maritime Delimitation in the Area between Greenland and Jan Mayen, Judgment, I.C.J. Reports 1993*, p. 38.

14. *Ibid.*, p. 79, para. 90.

즉, *Greenland/Jan Mayen* 사건을 고려하면 배타적 경제수역(또는 배타적 어업수역)의 경계선과 대륙붕의 경계선이 법적으로 구분되는 별개의 경계선들임에도 불구하고 이들의 분리를 상상하기는 어렵다 할 수 있을 것이다.

2. 형평한 해결의 도달을 위한 ‘3단계 방법론’의 적용

유엔해양법협약 제74조 제1항과 제83조 제1항이 규정하고 있는 배타적 경제수역의 경계획정과 대륙붕의 경계획정을 규율하는 규칙인 “형평한 해결의 도달”은 모호함으로 인해 그 적용이 용이하지 않다. 따라서 국제재판소는 이 규칙을 적용할 수 있는 ‘방법론’(methodology)을 구체화했는데, 바로 2009년 국제사법재판소의 *Black Sea (Romania v. Ukraine)* 사건¹⁵이 언급한 ‘3단계 방법론’(three-stage methodology)이다.

국제사법재판소는 *Black Sea (Romania v. Ukraine)* 사건에서 3단계 방법론을 다음과 같이 설명했다. (3단계 중) 제1단계에서는 기하학적으로 객관적이고 해양경계획정이 수행되는 해양영역의 ‘지리’(geography)에 비추어 적절한 방법(들)을 원용하여 ‘잠정적인’ 경계선을 도출한다.¹⁶ 제2단계에서는 형평한 해결(또는 결과)의 도달을 목적으로 (제1단계에서 설정된) 잠정적인 경계선을 이동시킬 수 있는 (관련) 사정들(또는 요소들)을 고려한다.¹⁷ 형평하지 않은 결과의 도출을 피하기 위해 ‘불균형성 점검’(disproportionality test)이라고 명명된 제3단계에서는 관련 해안의 길이 간 비율과 관련 영역의 면적 간 비율을 비교한다.¹⁸

3단계 방법론 자체에는 법적 구속력이 없음에도 2009년 *Black Sea (Romania v. Ukraine)* 사건부터 2018년 *Maritime Delimitation in the Caribbean Sea and the Pacific Ocean (Costa Rica v. Nicaragua)* 사건까지 국제재판소가 해양경계획정을 수행한 모든 사건은 3단계 방법론을 적용했거나 언급했다.¹⁹ 이는 국제재판소가 “형평한 해결의 도달”이라는 법적 구속력 있는 규칙을 적용하기 위해 (법적 구속력 없는) ‘방법론’으로서 3단계 방법론을 ‘확립’했다는 평가가 가능하다는 의미이다.

15. *Maritime Delimitation in the Black Sea (Romania v. Ukraine), Judgment, I.C.J. Reports 2009*, p. 61.

16. *Ibid.*, p. 101, para. 116.

17. *Ibid.*, pp. 101-103, paras. 120-121.

18. *Ibid.*, p. 103, para. 122.

Ⅲ. 대한민국과 중국 및 일본 간 해양경계획정과 관련하여 제기되는 쟁점

1. 대한민국과 중국 간 해양경계획정

위에서 언급한 것처럼 대한민국과 중국 간에는 지난 2001년 발효한 ‘한중어업협정’이 존재한다. 그러나 한중어업협정은 ‘어업협정’에 불과하기 때문에 유엔해양법협약상 주권적 권리 및 관할권을 행사할 수 있는 해양영역, 특히 배타적 경제수역(또는 대륙붕)의 범위를 명확히 결정하기 위해 대한민국은 중국과 해양경계획정 협정을 체결할 필요가 있다.

대한민국이 중국과 해양경계획정 협정을 체결한다고 하여 기존 한중어업협정이 곧바로 종료될 것이라고 단언하기는 어렵다. 대한민국과 중국 간 해양경계획정 협정에 어업문제가 반영되지 않는다면 한중어업협정의 필요성은 여전히 존재하기 때문이다. 따라서 대한민국과 중국 간 해양경계획정 협정이 어업문제를 포함시키지 않는다는 전제에서 두 가지 정도의 방법이 제시될 수 있다. 즉, ① 대한민국과 중국 간 해양경계획정 협정 이외에 (기존 한중어업협정의 종료를 전제로) 어업문제를 다루는 별도의 협정을 ‘새롭게’ 체결하여 양국 간 어업문제를 다루는 방법 그리고 ② 기존 한중어업협정을 종료시키지 않고 한중어업협정의

19. 2009년 *Black Sea (Romania v. Ukraine)* 사건부터 2018년 *Maritime Delimitation in the Caribbean Sea and the Pacific Ocean (Costa Rica v. Nicaragua)* 사건까지 3단계 방법론을 적용하거나 언급한 국제재판소 판례는 모두 8개이다. 즉, 국제사법재판소의 2009년 *Black Sea (Romania v. Ukraine)* 사건, 2012년 *Territorial and Maritime Dispute (Nicaragua v. Colombia)* 사건, 2014년 *Maritime Dispute (Peru v. Chile)* 사건, 2018년 *Maritime Delimitation in the Caribbean Sea and the Pacific Ocean (Costa Rica v. Nicaragua)* 사건, 국제해양법재판소(특별재판부 포함)의 2012년 *Bay of Bengal* 사건, 2017년 *Dispute Concerning Delimitation of the Maritime Boundary between Ghana and Côte d'Ivoire in the Atlantic Ocean (Ghana/Côte d'Ivoire)* 사건, 유엔해양법협약 제7부속서 중재재판소의 2014년 *Bay of Bengal Maritime Boundary Arbitration (Bangladesh v. India)* 사건, 중재재판소의 2017년 *Arbitration under the Arbitration Agreement between the Government of the Republic of Croatia and the Government of the Republic of Slovenia* 사건 등이다. 2017년 *Arbitration under the Arbitration Agreement between the Government of the Republic of Croatia and the Government of the Republic of Slovenia* 사건에서 중재재판소가 3단계 방법론을 직접적으로 적용했다고 말하기는 어렵지만 중재재판소는 ‘영해’의 경계획정을 위해 유엔해양법협약 제15조가 적용되어야 한다는 점을 인정했음에도 불구하고 3단계 방법론의 적용이 영해의 경계획정이 이루어지는 순서와 다르지 않다는 것을 강조했다. *Arbitration under the Arbitration Agreement between the Government of the Republic of Croatia and the Government of the Republic of Slovenia, Signed on 4 November 2009, Final Award* (29 June 2017), <https://pcacases.com/web/sendAttach/2172>, paras. 999-1000.

부속서를 개정하거나 추가하는 방식을 통해 어업문제를 규율하는 방법이다. 특히 후자의 방법은 기존 한중어업협정의 내용 중 ‘잠정조치수역’에 관한 내용만 삭제하여 한중어업협정 체제를 그대로 유지하는 방법이다. 이 두 가지 방법 중 무엇을 택하든지 간에 양국은 해양경계획정 협정과는 별도로 어업문제만을 다루는 협정 체제 또한 운용해야 할 것이다. 이는 현재의 잠정조치수역 또는 미래의 해양경계선 인근 해양영역에서 어업자원을 효과적으로 보존하고 관리하는 데 상당한 도움이 될 것이다.

아래에서는 대한민국과 중국 간 해양경계획정 협정 체결을 위한 교섭 과정에서 쟁점이 될 수 있는 사안으로 네 가지 정도를 짚어보고자 한다.

(1) 기점의 선택 및 기선의 사용에 관한 양국의 입장 차이

대한민국과 중국 양국은 해양경계획정 협정 체결을 위한 교섭을 진행하면서 기점의 선택 및 기선의 사용과 관련하여 대립각을 세울 가능성이 높다. 대한민국 또는 중국이 기점으로 선택하고자 하는 어떤 지점이 만약 간조노출지라면 일반적으로 기점으로 선택되기 어려울 것이며, 해안의 일반적인 방향으로부터 현저히 이탈했다고 보이는 직선기선 또한 사용되기 어려울 것이다. 그러나 이에 대하여 일률적으로 답을 도출하기 쉽지 않다는 점이 바로 문제이다.

그리고 대한민국과 중국 양국은 ‘해안 전면’(coastal fronts) 개념의 원용을 통해 해양경계획정을 수행할 것인지 아니면 (지극히 작은 지형들의 제외를 전제로) ‘기선’을 이용한 해양경계획정을 수행할 것인지에 대하여도 합의해야 하며, 더 나아가 양국은 몇몇 기점들의 선택을 통한 등거리선 설정을 통해 해양경계획정을 시도할 수도 있을 것이다. 결국 기점의 선택 및 기선의 사용 문제는 양국이 교섭을 통해 양국 모두 만족할 수 있는 방안을 찾아야 하는 시급한 과제라 할 수 있다.

(2) ‘관련 해안’(Relevant Coasts)의 길이 간 격차

중국이 대한민국에 대하여 가장 강력히 주장할 수 있는 관련 사정들 중 하나가 바로 대한민국과 중국 양국의 ‘관련 해안’의 길이 간 격차이다. 이에 대하여는 우선 중국이 대한민국보다 실제로 긴 관련 해안을 가지고 있는지 여부가 언급되어야 할 것이다.

단순히 중국 해안의 길이가 길다는 것과 양국 간 해양경계획정을 수행할 때 관련이 있는 중국 ‘관련 해안’의 길이가 길다는 것은 전혀 다른 문제인데, 이를 논의하기 위해 먼저 2009년

Black Sea (Romania v. Ukraine) 사건이 정의한 ‘관련 해안’ 개념을 숙지해야 할 것이다. 국제사법재판소의 정의에 따르면 배타적 경제수역 또는 내측대륙붕(inner continental shelf)의 한계에 해당하는 (영해기선으로부터) 200해리까지 다른 연안국과 중첩되는 해양 영역을 창출할 수 없는 해안은 관련 해안이 아니다.²⁰ 따라서 대한민국과 중국 간 해양경계 획정 시에는 모든 중국 해안이 관련 해안으로 인정받을 수 없을 뿐만 아니라 200해리에 이르는 권원을 가질 수 있는 대한민국의 ‘전’ 서해안은 물론 남해안의 대부분도 관련 해안에 포함될 수 있기 때문에 반드시 대한민국 관련 해안의 길이가 중국 관련 해안의 길이보다 현저히 짧다고 말하기는 어려울 것이다.

더구나 관련 해안의 길이 간 격차가 존재한다 할지라도 국제재판소는 ‘격차’ 그 자체를 무조건 고려하지 않는다. 예를 들어, 2012년 *Territorial and Maritime Dispute (Nicaragua v. Colombia)* 사건에서 살펴볼 수 있는 것처럼 관련 해안의 길이 간 격차가 ‘상당한’ 경우에만 해양경계 획정에 영향을 미칠 수 있다. 이 사건에서 국제사법재판소는 ‘관련 해안의 길이 간 상당한(substantial) 격차’를 관련 사정들 중의 하나로 인정했는데,²¹ 콜롬비아와 니카라과의 관련 해안의 길이 간 비율은 약 1:8.2에 이르렀다.²² 따라서 대한민국과 중국의 관련 해안의 길이 간 비율이 약 1:8 이상이 될 가능성은 없기 때문에 중국이 대한민국에 대하여 양국의 관련 해안의 길이 간 격차를 주장한다 하더라도 이는 국제재판소 판례를 살펴 보았을 때 받아들여지기 어려운 주장이라 할 것이다.

(3) 지질학적 요소

중국은 ‘지질학적’(geological) 요소 역시 대한민국과 중국 양국 간 해양경계 획정 시 관련 사정들 중의 하나로 고려되어야 한다고 주장할 것이다. 하지만 1982년 *Continental Shelf (Tunisia/Libya)* 사건²³에서 국제사법재판소는 “법적 목적상 전적으로 혹은 주로 지질학적 고려에만 의존하여 튀니지와 리비아에 속하는 대륙붕의 영역을 정의하는 것은 가능하지 않다. 재판소의 역할은 국제법의 적용을 위해 요구되는 한에서만 지질학을 이용하는 것이다.”²⁴라고 언급하며 지질학적 요소를 최대한 배제하고자 했다. 더구나 국제사법재판소

는 지질학적 요소를 고려한다 하더라도 ‘현재’(present) 상태만 고려해야 한다고 하면서 과거의(역사적인) 지질학적 요소를 고려하고자 하지 않았다.²⁵ 이와 같은 국제재판소 판례의 내용을 활용하면 중국이 중국 관련 해안으로부터 ‘이어도’까지 지질학적으로 연결되고 있다고 주장하는 것에 대하여도 충분히 반박할 수 있을 것이다.

(4) 어업문제

2015년 12월 22일 개최된 외교부 차관급 교섭을 기점으로 본격적으로 시작된 대한민국과 중국 간 교섭을 통해 중국은 ‘어업문제’도 논의의 테이블 위에 올리하고자 할 것이다. 이는 중국이 대한민국의 교섭 시 어업문제를 제기하면 자신에게 유리한 해양경계 획정 협정을 체결할 수 있다고 생각하기 때문이다. 하지만 어업문제가 이슈가 되었던 국제재판소 판례 또는 양자협정들을 정밀하게 분석하면 중국의 문제 제기에 대하여 논리적으로 대응하는 것이 그리 어려운 일만은 아니라는 것을 알 수 있다.

법적으로 별도의 개념인 대륙붕의 경계와 (배타적) 어업수역의 경계를 오로지 ‘하나의’ 선을 이용하여 획정하는 ‘단일해양경계’ 설정이 요청되었던 1984년 국제사법재판소 특별재판부의 *Gulf of Maine* 사건에서 특별재판부는 대륙붕의 경계 획정과 어업수역의 경계 획정 양자 모두에 ‘공통된’ 관련 사정들을 고려해야 한다고 하면서 이러한 공통된 관련 사정들을 ‘중립적인 사정들’(neutral circumstances)이라 지칭했다.²⁶

이어서 국제사법재판소 특별재판부는 중립적인 사정들 중 가장 대표적인 예로 ‘해안지리’(coastal geography)를 제시했다.²⁷ 특별재판부가 해안지리를 언급한 까닭은 대륙붕과 어업수역이라는 법적으로 구분되는 두 개의 해양영역에 대하여 어떤 연안국이 권원(entitlement)을 주장할 수 있는 이유가 바로 그 연안국이 ‘해안’을 가지고 있다는 것이기 때문이다. 그런데 이는 역으로 권원과 관련이 없는 (중립적인 사정들에 포함되지 않는) 사정들, 예를 들어 어업문제는 단일해양경계에 영향을 줄 수 없다는 논리로 귀결된다.²⁸

20. *Supra* note 15, pp. 96-97, para. 99.

21. *Supra* note 9, p. 702, paras. 209-211.

22. *Ibid.*, p. 680, para. 153.

23. *Continental Shelf (Tunisia/Libyan Arab Jamahiriya), Judgment, I.C.J. Reports 1982*, p. 18.

24. *Ibid.*, pp. 53-54, para. 61.

25. *Ibid.*

26. *Supra* note 11, p. 327, para. 194.

27. *Ibid.*, p. 327, para. 195.

28. Prosper Weil, *The Law of Maritime Delimitation - Reflections* (Cambridge: Grotius Publications Limited, 1989), p. 259.

단일해양경계를 설정할 때 고려되어야 하는 관련 사정들을 중립적인 사정들이라 지칭함으로써 이론적으로 (중립적인 사정들에 포함되지 않는) 어업문제는 단일해양경계 설정 시 고려될 수 없게 되었다. 특히 1984년 *Gulf of Maine* 사건 이후 해양경계획정 문제를 다룬 국제재판소 판례 대부분은 단일해양경계를 설정했기 때문에 어업문제가 고려될 여지는 거의 존재하지 않았다고 할 수 있다.

국제재판소 판례에 의하면 (대한민국과 중국 양국이 단일해양경계 설정을 추진한다는 전제에서) 어업문제는 고려되기 어려운 사정들 중 하나일 뿐이다. 물론 만약 양국이 어업문제의 고려가 반드시 필요하다는 데 동의한다면 해저의 경계선과 상부수역의 경계선을 분리하여 해양경계획정을 수행할 수도 있을 것이다. 하지만 해저의 경계선과 상부수역의 경계선을 분리하는 것은 양국 모두에게 관할권 행사의 어려움을 가져올 뿐이다.

따라서 단일해양경계 설정을 전제로 어업문제가 고려될 수 없다면 대한민국과 중국 간 해양경계획정 문제는 한중어업협정 제7조에 규정된 '잠정조치수역'의 분할 문제로만 귀결될 뿐이다. 특히 잠정조치수역에서 중국 어선들이 대한민국 어선들을 배제하고 마구잡이로 남획을 하고 있는 현실을 교정하는 것 또한 양국 간 해양경계획정의 목적이 되어야 하므로 잠정조치수역에서의 양국 간 어획량 비교 등은 아예 처음부터 제기되어서는 안 된다. 그리고 잠정조치수역에 대하여 중국은 물론 대한민국도 '권원'을 가지고 있기 때문에 기존 어획량을 전혀 고려하지 않고 해양경계획정을 수행하는 것이 논리적으로 특별히 문제가 되는 것은 아니다.

2. 대한민국과 일본 간 해양경계획정

독도에 대한 영유권 분쟁의 존재 여부를 제외하고서라도 대한민국과 일본 간 해양경계획정과 관련하여 제기되는 이슈는 다음과 같이 두 가지 정도로 정리될 수 있다.

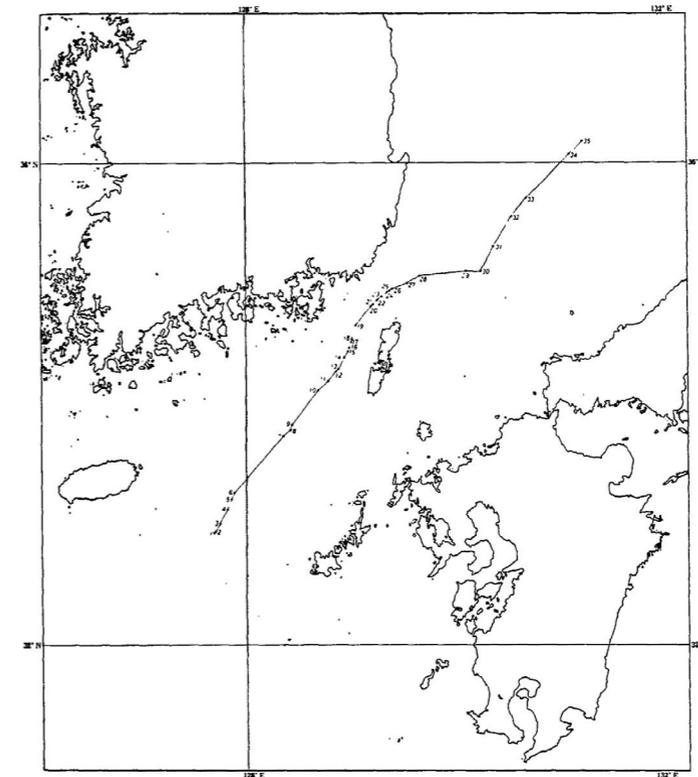
(1) 대륙붕 북부구역과 관련하여 설정된 경계선의 역할

우선 1978년 발효한 '대한민국과 일본국 간의 양국에 인접한 대륙붕 북부구역 경계획정에 관한 협정' 제1조 제1항에 따라 35개의 점들을 직선으로 연결하여 설정된 경계선이 그대로 상부수역의 경계선으로도 사용될 수 있는지의 문제가 제기될 수 있다. 이 협정 제3조가 "본 협정은 상부수역 또는 상부공간의 법적 지위에 영향을 주지 아니한다."고 규정하고 있기 때문에 대륙붕 북부구역의 상부수역에서는 대한민국과 일본 간 해양경계선이 아직 설

정되지 않았다고 해석되어야 한다.

만약 대한민국과 일본 양국이 교섭을 통해 대륙붕 북부구역과 관련하여 이미 설정된 경계선을 상부수역의 경계선으로도 간주하기로 합의한다면 이 해양영역에 관한 한 해양경계획정을 위한 추가적인 문제가 남지 않게 된다. 하지만 그 어떤 합의에도 도달하지 못하고 이 해양영역에 관하여 양국이 새롭게 단일해양경계를 설정하기로 의견을 모은다면 대륙붕 북부구역을 둘러싼 해양영역에 대한 해양경계획정 문제는 백지에서 출발하게 될 것이다.

[그림 1] 대한민국과 일본 간 대륙붕 북부구역의 경계선²⁹



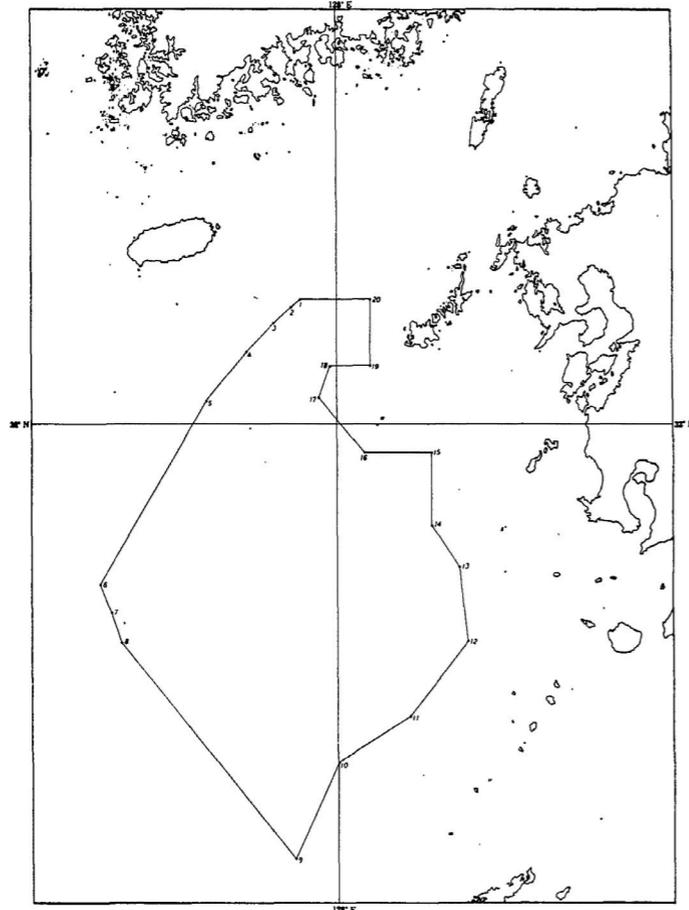
출처: <https://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/TREATIES/jap-kor1974north.pdf>.

29. 대한민국과 일본국 간의 양국에 인접한 대륙붕 북부구역 경계획정에 관한 협정(Agreement between the Republic of Korea and Japan Concerning the Establishment of Boundary in the Northern Part of the Continental Shelf Adjacent to the Two Countries), <https://www.un.org/depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/TREATIES/jap-kor1974north.pdf> 참조.

(2) 대륙붕 남부구역에 대한 공동개발협정 종료

1978년 발효한 ‘대한민국과 일본국 간의 양국에 인접한 대륙붕 남부구역 공동개발에 관한 협정’은 제주도 남동쪽에 ‘공동개발구역’(Joint Development Zone)을 창설했다. 그러나 별다른 추가적인 조치가 취해지지 않는 한 이 협정 제31조 제2항에 따라 이 협정은 2028년

[그림 2] 대한민국과 일본의 공동개발구역³⁰



출처: <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201225/volume-1225-I-19778-English.pdf>.

30. 대한민국과 일본국 간의 양국에 인접한 대륙붕 남부구역 공동개발에 관한 협정(Agreement between the Republic of Korea and Japan Concerning Joint Development of the Southern Part of the Continental Shelf Adjacent to the Two Countries), <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201225/volume-1225-I-19778-English.pdf> 참조.

종료될 가능성이 높다. 이는 공동개발구역이 사라질 수 있다는 의미이다. 만약 공동개발 구역을 놓고 대한민국과 일본 간 해양경계획정을 위한 교섭이 진행되는 경우 일본이 공세적인 태도를 취할 것이라는 점은 쉽게 예견할 수 있다. 일본이 한국과 일본 양국의 관련 해안 위에 존재하는 기점들을 사용하여 설정될 수 있는 등거리선을 기준으로 공동개발구역 상당 부분이 일본 쪽에 위치하고 있는 상황을 강조할 것이라는 점은 자명하기 때문이다. 즉, 일본은 ‘등거리선’이라는 무기를 대한민국에 대항할 전가의 보도처럼 사용할 것이다.

하지만 실제로 국제재판소에서 소송이 진행되는 경우 오히려 ‘등거리선’에 대한 일본의 확고한 신념이 부인될 가능성이 존재한다. 이와 관련하여 참고할 수 있는 사례로 2013년 니카라과가 콜롬비아를 상대로 국제사법재판소에 제기한 *Question of the Delimitation of the Continental Shelf between Nicaragua and Colombia beyond 200 Nautical Miles from the Nicaraguan Coast (Nicaragua v. Colombia)* 사건(이하, “니카라과-콜롬비아 외측대륙붕 대(對) 내측대륙붕 사건”)이라는 소송을 들 수 있다. 이 소송의 쟁점은 (영해기선으로부터) 200해리를 넘는 니카라과의 ‘외측대륙붕’(outer continental shelf)과 콜롬비아의 (영해기선으로부터) 200해리까지 존재하는 ‘내측대륙붕’(inner continental shelf) 간 경계획정이 가능한지 여부이다.

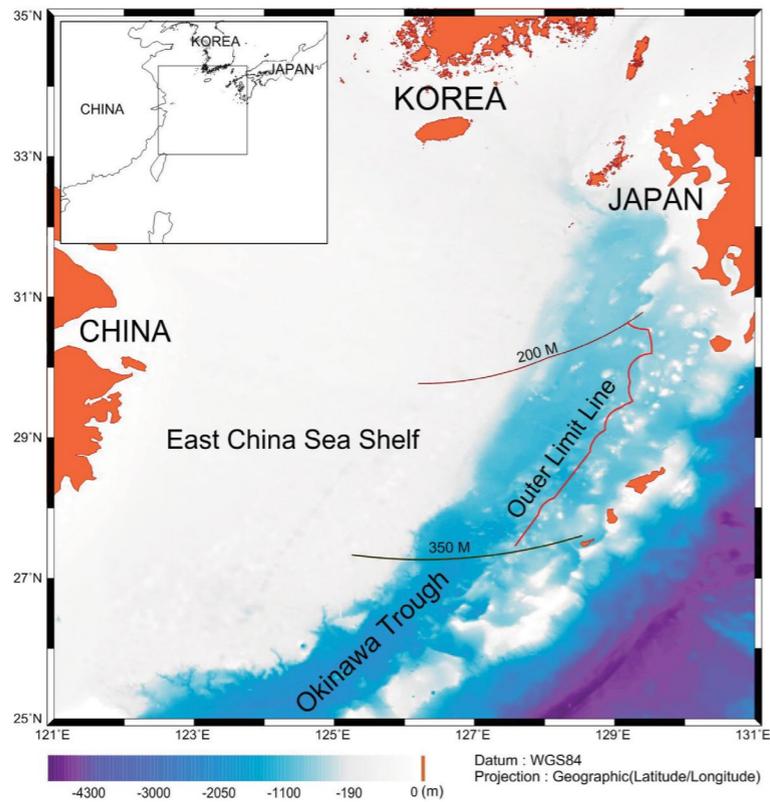
유엔해양법협약 제76조에 따르면 연안국들은 (대륙붕의) 경계획정의 문제가 발생하지 않는 한 200해리까지는 지형학적 또는 지질학적 요소를 고려할 필요 없이 ‘거리’ 개념에 의존하여 대륙붕을 가질 수 있으며, 200해리를 넘는 경우에 대하여는 연안국들이 각각 대륙붕한계위원회(약칭, “CLCS”)에 제출한 ‘정보’가 심사된 이후 내려지는 (대륙붕한계위원회의) 권고에 기초하여 연안국들 스스로 200해리를 넘는 대륙붕에 대한 외측한계를 설정할 수 있을지가 결정된다. 이러한 이유로 편의상 어떤 연안국이 가질 수 있는 대륙붕을 200해리까지의 ‘내측대륙붕’과 200해리를 넘는 ‘외측대륙붕’이라는 용어를 통해 구분하고 있다. 만약 국제사법재판소가 니카라과-콜롬비아 외측대륙붕 대(對) 내측대륙붕 사건에 대한 결론으로 외측대륙붕과 내측대륙붕 간 우열은 존재하지 않기 때문에 200해리를 넘는 니카라과의 외측대륙붕을 인정해야 한다고 언급한다면, 콜롬비아는 200해리까지조차도 자신의 대륙붕을 확보하지 못하게 되는 상황을 맞이하게 될 것이다.

‘외측대륙붕 대(對) 내측대륙붕’이라는 주제는 2012년 12월 26일 대한민국이 대륙붕한계위원회에 제출한 문서가 포함하고 있는 정보와도 관련이 있다.(그림 3 참조) 이 문서에서 대한민국은 공동개발구역 상당 부분이 대한민국의 외측대륙붕이라고 주장했다. 물론 대한

민국이 자신의 외측대륙붕이라 주장하는 해양영역은 일본의 내측대륙붕에 해당한다.

결국 ‘대한민국과 일본국 간의 양국에 인접한 대륙붕 남부구역 공동개발에 관한 협정’이 2028년 종료하게 되는 경우 대한민국과 일본 간 대륙붕의 경계획정의 주요 쟁점은 바로 ‘외측대륙붕 대(對) 내측대륙붕’ 문제가 된다. 만약 국제사법재판소가 니카라과에 유리한 결론을 내린다면 공동개발구역을 대상으로 수행될 대륙붕의 경계획정을 위한 교섭 시 대한민국은 일본에 대하여 등거리선이 아닌 다른 해양경계선이 설정되어야 한다고 강력히 주장할 수 있게 될 것이다.

[그림 3] 2012년 대륙붕한계위원회에 제출된 대한민국의 정보



출처: https://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/kor65_12/executive_summary.pdf.

IV. 나가며

해양경계획정 문제는 대한민국이 당면하고 있는 여러 국제법 이슈 중 ‘우선’순위에 위치하고 있는 이슈라 할 수 있다. 그러나 국제재판소가 해양경계획정 문제를 다룰 때는 물론 이 문제를 놓고 관련 연안국들이 교섭을 진행할 때도 유엔해양법협약 제74조 제1항과 제83조 제1항이 규정하고 있는 (배타적 경제수역의 경계획정과 대륙붕의 경계획정과 관련하여) “형평한 해결의 도달”은 적용하기 쉽지 않은 규칙이다. 그리고 기점의 선택 및 기선의 사용에 있어 관련 연안국들 간 의견 대립, 어떤 사정들이 반드시 고려되어야 하는 ‘관련 사정들’인지 여부 등의 문제로 인해 최종적인 해양경계획정 수행은 어려운 과제이다.

특히 대한민국은 중국 및 일본과 해양경계획정 문제를 조속히 해결해야 함에도 위에서 설명한 것과 같이 여러 난관을 헤쳐 나가야 할 입장에서 있을 뿐이다. 그럼에도 유엔해양법협약 제74조 제1항과 제83조 제1항이 언급하고 있는 “형평한 해결의 도달”이 실제로 어떻게 적용되고 있는지를 보여주는 최근 국제재판소 판례 및 다른 연안국들이 이미 체결한 여러 양자협정들을 철저히 분석한다면 중국 및 일본과의 관계에서 대한민국은 국제법적 근거에 입각한 주장을 펼칠 수 있을 것이다. 그리고 위에서 살펴본 것처럼 대한민국을 상대로 펼쳐지고 있는 중국 및 일본의 여러 주장이 국제재판소 판례 등을 통해 지지될 수 있다고 보기에는 무리가 따르므로 대한민국이 중국 및 일본과 해양경계획정 문제를 놓고 교섭을 진행할 때 수세적인 태도를 취할 필요가 없다는 점은 상당히 긍정적인 상황이라 할 수 있다.

국제교역 체제의 급변과 한중 교역관계

- 한중 FTA 5년의 평가와 교훈 -

이재민

서울대학교 법학전문대학원 교수

I. 한중 FTA와 국내적 기대

한중 FTA는 2005년 민관 공동연구로 첫 걸음을 떼었다. 이후 10여년에 걸친 논의와 협상을 거쳐 2015년 2월 25일 양국은 최종 문안에 합의하여 가서명을 하였고, 곧바로 2015년 6월 1일 정식 서명하였다. 같은 해 11월 30일 국회비준 동의 절차를 거쳐 12월 20일 발효하였다. 협상에는 오랜 시간이 걸렸지만 문안 합의 후에는 그야말로 전광석화와 같이 발효에 이르렀다. 가서명으로부터 발효까지 꼬박 5년이 걸린 한미 FTA와 비교하면 10개월에 이 모든 절차를 마친 한중 FTA의 속도감을 느낄 수 있을 것이다. 당시 한중 양국이 가능한 한 2015년 이 FTA를 발효시켜 관세 감면 효과를 조기 향유하기 위하여 최선의 노력을 경주한 결과이다. 이와 같이 한중 FTA 발효 당시 양국은 이 협정을 통해 양국의 교역상 이해관계를 증진시키기 위한 의지와 기대가 충만하였다.

우리나라는 한중 FTA에 상당한 기대를 갖고 있었다. 급성장하는 중국 거대시장을 우리의 제2 내수시장으로 선점하고, 여러 경쟁국 대비 유리한 교역조건을 확보할 수 있는 여건이 도래하였기 때문이다. 특히 우리나라의 주요 수출품목인 석유화학, 철강, 기계류와 패션 기능성 의류, 가전 등에서 관세철폐를 달성하게 되어 이들 품목의 중국시장으로의 진출이 더욱 확대될 것으로 예견되었다. 이 과정에서 우리가 취약한 영역인 농수축산 분야를 적절히 보호할 수 있게 된 것도 우리에게는 다행이었다.

특히 중국의 서비스 시장으로의 진출 가능성을 열게 된 것은 한중 FTA에 대한 기대를 한껏 부풀게 한 주요한 동인이었다. 당시 중국의 서비스 산업은 급격한 성장세를 보이고 있었고 이에 대한 외국인 투자도 급증하고 있었다. 전반적으로 우리나라가 중국에 비하여 서비스 교역 부분에서 비교 우위를 점하고 있으므로 새로이 체결되는 한중 FTA를 통하여 향

후 중국 서비스 시장으로의 활발한 진출은 그야말로 우리에게 새로운 기회를 제공하는 결정적인 계기가 될 것으로 생각되었다.

타이밍도 적절하였다. 중국 정부 역시 자국 서비스 산업 육성에 힘을 쏟고 있었다. 예를 들어 2011년부터 2015년까지 시행된 12차 5개년 경제개발계획을 통해 중국 정부는 자국 국내총생산(GDP)에서 서비스 산업이 차지하는 비중을 2010년 43%에서 2015년 47%로 늘리는 계획을 추진하고 있었다. 이에 따라 중국 내 서비스 시장의 확대가 장기적으로 기대되는 상황이며 그렇다면 한중 FTA를 통한 우리 측의 중국 서비스 시장 조기 공략은 다른 경쟁국에 앞서 중국 시장을 선점할 수 있는 기회를 제공할 수 있었다. 특히 중국의 법률·엔지니어링·건설·유통·환경·엔터테인먼트 분야는 우리 측의 강점을 적극 살릴 수 있는 영역이었다. 당시 중국 정부는 “일대일로” 정책을 활발하게 추진하고 있었으므로 그 과정에서 이들 서비스 항목에 대한 중국 내 수요도 급증할 것으로 예상되었다. 이와 같이 중국 내 서비스 시장은 한중 FTA의 무궁무진한 가능성을 보여주는 대표적인 지표로 파악되었다.

무엇보다 한중 FTA는 미래 한중 경제관계를 포괄적으로 규율하는 제도적 틀을 마련하였다는 데에 중요한 의의가 있었다. 우리나라의 1위 교역국인 중국과 인적·물적 교류의 확대를 통해 양국 간 “전략적 협력 동반자 관계를 강화”하는 법적 체제를 수립한 것이다. 또한 한미 FTA, 한-EU FTA에 이어 마지막으로 한중 FTA를 체결함으로써 주요 교역국과의 FTA를 모두 마무리하게 된 점도 한중 FTA가 갖는 또 다른 중요한 함의였다.

이와 같이 한중 FTA는 국내외의 주목을 받으며 우리나라의 FTA 체결 노력의 정점을 찍는 주요한 협정이었다. 그리고 이를 통해 중국 시장에서 우리 기업들의 위상이 강화되고 상품교역과 서비스교역에서 우리가 실리를 확보할 수 있는 중요한 계기가 될 것이라는 기대가 충만하였다.

II. 발효 5년 양국 현안과 한중 FTA의 한계

이와 같이 상당한 기대 속에 출범한 한중 FTA는 발효 5년차에 접어들었다. 지난 5년을 반추하면 한중 FTA는 전체적으로 상당한 성과를 도출하였다. 우리 기업의 중국 진출은 늘어났고 중국으로의 수출도 지속적으로 증가하였다. 서비스 산업의 중국 진출 역시 점증하였다. 반대로 중국 상품의 우리 시장으로의 진출과 중국 자본의 한국 내 투자도 역시 증가하였다. 분명 한중 FTA는 양국 교역관계를 한 단계 업그레이드시킨 중요한 협정이었다.

동시에 한중 FTA는 그 내재적 한계도 명확하게 드러내었다. 어느 정도 예견된 부분도 있으나 실제 협정 발효 이후에 우리 정부와 기업이 직면한 현실은 그러한 내재적 한계를 더욱 명확하게 우리 측에 각인시켜 주었다. 이러한 내재적 한계는 한중 FTA의 활용을 어렵게 하고, 자유교역의 효과를 감소시키는 역효과를 초래하였다. 아마 이러한 부분이 없었더라면 한중 FTA는 더욱 활발하게 적용되고 또한 이에 따라 우리 기업들이 향유할 수 있는 혜택도 그만큼 늘어났을 것이다.

아래에서는 지난 5년간의 경험을 토대로 이러한 한중 FTA의 내재적 한계들을 일별하고자 한다. 개별 기업과 산업마다 각각 상황이 다르므로 이를 일반화시키는 데에는 여러 어려움이 있다. 그러나 이러한 기업별·산업별 차이를 전제하더라도 전체적으로 우리 기업과 산업에 공통적으로 적용되는 부분들을 추려내면 다음과 같다.

1. 우회조치에 대한 효과적 차단 수단 미흡

무엇보다 가장 중요한 한계는 바로 중국 내 우회조치(circumvention measure)에 대한 견제 수단이 한중 FTA에서는 사실상 전무하다는 점이다. 협정 관련 조항을 우회하는 조치는 의미로 그 대표적인 사례는 바로 “비관세 장벽(Non-Tariff Barriers: NTB)”이다. 사실 이 부분은 이미 우리 정부와 기업이 한중 FTA 협상 당시부터 느끼던 사항이었다. 이에 따라 한중 FTA에서는 다각적 방면에서 각종 비관세 장벽을 해소하기 위한 규정들을 협정문에 다수 반영하였다. 예를 들어, 양국 투자기업 애로사항 해소 담당 부서 지정, 정부 간 비관세 장벽 협의기구(작업반) 설치, 비관세 장벽 관련 분쟁해결 신속해결 절차 도입 등이 대표적이다. 아울러 한중 FTA의 통관 및 무역원활화 챕터에서 통관 절차의 신속·간소화 및 중국의 일관적인 세관행정을 확보하기 위한 조항들을 명시하기도 하였다. 이를 통해 그간 우리 기업들의 큰 애로사항이었던 중국 내 여러 지역세관의 비일관적 집행 문제가 개선될 것으로 기대하였다. 이에 따라 “48시간 내 통관” 원칙을 명시하였고, 특별히 규제되는 물품 외에는 보세창고 반입 없이 반출이 가능하도록 하였다. 그간 우리 기업의 경험을 토대로 더 이상 과거의 비관세 장벽이 부당하게 적용되지 않도록 나름 최선의 노력을 기울여 협정문을 구성하였다.

그러나 이러한 노력에도 불구하고 중국 내 비관세 장벽은 여전히 크게 개선된 바가 없다는 것이 중론이다. 오히려 일부 영역에서는 그 방식과 범위가 과거에 비해 더 정교해져 우리 기업에 대한 피해가 커지고 있고, 이에 대한 문제 제기도 더 어려워진 상황이 되었다. 비관

세 장벽은 협정상 의무를 무력화시키는 대표적인 우회조치이다. 그런데 정교한 비관세 장벽 조치는 정부의 관여가 표면에 드러나지 않거나 표면상으로는 정당한 목표(환경, 보건, 위생, 소비자 보호, 지방자치 등)를 내세우고 있어 그 실제 모습과 의도를 파악하기 어려운 것이 대부분이다. 중국의 경우 오히려 이러한 방향으로 비관세 장벽은 더욱 진보한 모습을 현재 보이고 있다. 결국 출범 당시 한중 FTA의 가장 큰 과제가 비관세 장벽의 철폐였다고 보면 이를 달성하는 데에는 아직 상당히 아쉬운 결과를 보이고 있는 것이다. 이 문제를 근본적으로 해결하지 못하면 결국 한중 FTA의 100% 활용은 요원할 따름이다.

이에 따라 상품교역의 여러 측면에서 개별 기업의 어려움이 지속되었다. 통관 절차에서의 불확실성은 모든 기업들이 항상 긴장하여야 하는 이유가 되었다. 동식물 위생조치(Sanitary and Phytosanitary measures)에 따른 통관 서류 내지 거부는 항상 위협적인 요소였다. 소비자 보호 및 안전상 이유 등 여러 명목으로 상품 판매를 제한하는 현상도 목도되었다. 특히 지방정부 차원의 다양한 조치가 이어졌다. 이러한 상황이 발생하여도 우리 기업들 입장에서는 중국 당국에 대해 특별히 이의제기를 할 수 있는 절차나 수단을 찾지 못하였다. 한중 FTA에 새롭게 도입되었던 비관세 무역장벽에 대한 속성 분쟁해결절차가 사실상 무력화되었다. 협정상 조항과 실제 상황간 괴리를 보여주는 대표적인 사례이다.

이러한 현상은 서비스 교역에서도 마찬가지로 확인되었다. 우리나라가 중국에 비하여 서비스 교역 부분에서 우위를 점하고 있음에도 불구하고 그간 중국 정부의 서비스 시장 관련 다양한 “보이지 않는” 제한조치로 인하여 우리 기업 및 서비스 공급자들은 여러 현실적 어려움을 겪어 오고 있는 상황이다. 가령, 우리나라의 애니메이션 프로그램 등이 중국에서 경쟁력을 충분히 확보하고 있으나 해당 프로그램에 중국적인 색채가 가미되지 않으면 중국 정부의 심의 통과가 어렵고, 또 설사 심의를 통과하더라도 중국의 주요 방송사에서 방영되기 위해서는 다양한 장벽과 규제를 거쳐야 하는 상황이다. 이와 같이 시장개방에도 불구하고 다양한 이유로 사실상 시장에서의 장벽이 유지되고 있다.

원래 한중 FTA 서비스 교역 챕터에 포함된 국내규제(Domestic Regulation) 조치 관련 규정과 투명성(Transparency) 제고 규정은 우리 기업들에게 중요한 보호 장치를 제공하여 줄 것으로 기대되었다. 가령 다음과 같은 새로운 제도들이 도입되었다.

- 서비스 교역에 영향을 미치는 모든 조치가 합리적, 객관적, 공평한 방식으로 시행 되도록 보장

- 행정결정에 대한 신속한 검토와 이에 대한 사법심사를 통한 구제절차 완비
- 승인 절차에서 신청서 제출 이후 합리적 기간 내 결정을 통보하고 필요시 신청 처리 현황에 대한 정보 제공
- 개방 약속을 무효화하거나 침해하는 면허, 자격 요건과 기술 표준을 적용 불가
- 서비스 교역에 영향을 미치는 조치의 신속한 사전 공표와 구체적 약속과 관련이 있는 법률, 규정 또는 지침의 도입/수정 시 신속히 양국 서비스 위원회에 보고
- 서비스 교역에 영향을 미치는 조치 또는 국제협정 관련 정보 요청 시 신속히 응답하고 협정 발효 후 2년 내 '문의응답처' 설립

이러한 부분들은 그간 우리 기업의 가려운 부분을 긁어 주는 내용들을 담고 있다. 그간 중국 서비스 시장과 관련된 대부분의 국제분쟁에서 외국 정부가 접하는 가장 큰 난관은 정확한 법령과 제도를 확인, 특정하는 것이 곤란하다는 사실이었다. 그리고 특정한 사안에 대한 허가를 획득하기 위하여 신청서를 제출하면 언제 어떠한 방식으로 최종결정이 이루어지는지 불명확하다는 점이다. 신청 사안에 대해 허가가 부여되지 않은 경우에도 왜 그러한 결과가 도출되었는지 명확하지 않았다. 이 문제를 해결하기 위하여 중국 정부를 상대로 행정심판이나 소송에 나서도 어떠한 결과가 도출될지, 결과가 도출되어도 그 이유가 무엇인지는 분명하지 않았다. 그런데 이제는 한중 FTA를 통해 서비스 교역에 영향을 미치는 중국의 법령과 제도에 관하여 양측이 정기적으로 논의하고 우리 측 우려를 전달할 수 있는 창구가 마련됨에 따라 이러한 난관을 극복할 수 있을 것으로 기대되었다. 그러나 아쉽게도 이러한 새로운 제도의 도입에도 불구하고 서비스 분야 중국 정부의 다양한 조치의 투명성은 크게 달라지지 않았다는 것이 대부분 기업의 평가이다.

서비스 분야의 핵심을 이루는 금융 서비스에서도 비슷한 상황은 이어졌다. 금융 서비스 부분은 특히 양국 서비스 교역의 핵심을 이루는 영역으로 한중 FTA에서도 별도의 챕터로 규정하였다. 특히 금융 서비스 부문은 우리나라가 중국에 비해 경쟁우위를 보이는 대표적인 영역으로 한중 FTA의 혜택을 받을 수 있는 대표적인 영역으로 기대되었다. 우리나라의 금융시장은 1998년 외환위기를 겪으면서 대폭 개방된 반면 중국은 당국의 철저한 규제로 부분적으로만 개방돼 있는 상황이다. 특히 중국 금융기관들은 중국 정부와 밀접한 연관성을 갖고 중국 정부의 보호를 받아오고 있다. 이에 따라 외국 금융기관이 중국에 지점이나 출장소를 개설하는 데 상당한 제약이 있고 이를 극복하는 데에는 적지 않은 시간이 소요되고 있는 상황이었다. 한중 FTA를 통해 중국 금융시장이 우리 금융기관들에 개방된다면 중국

진출 교두보를 확보할 수 있는 결정적인 계기가 될 것으로 기대되었다. 한중 양국은 금융 서비스 분야 시장 개방의 핵심이 정부 조치 및 정책의 투명성 제고임을 확인하며 이를 위하여 다음 사항에 합의하였다.

- 규정의 사전 공표 및 신규 도입 시 이해관계인의 의견 제시 기회 제공
- 최종 규정의 공표와 발효일 간 합리적 기간을 허용
- 조치 관련 이해관계인으로부터의 질의 접수 위한 적절한 채널 유지
- 금융 서비스 공급 관련 신청을 완료하기 위한 요건 공개
- 신청 처리상황을 신청자에게 통보하고 추가정보 필요 시 역시 지체 없이 통보
- 금융 서비스 공급 관련 제출된 신청에 대하여 원칙적으로 최장 180일 내 결정
- 신청 거부 시 그 사유를 신청자에게 통보

상기에서 보는 바와 같이 금융 서비스 챕터는 상당히 자세한 내용을 담고 있다. 그러나 여기에서도 명확하지 않은 이유로 우리 금융기관들의 중국 내 활동이 제약받는 경우가 계속 발생하고 있다. 중국 정부 당국이 해당 사항을 준수하지 않은 경우 이를 해결하는 수단이 미흡하다는 점은 여기에서도 마찬가지로 발현되었다.

특히 한중 FTA는 금융 서비스 챕터에서 계약 당사국 정부가 '건전성 규제(prudential regulation)'를 위하여 정부 조치를 채택하거나 유지할 권한을 확인하고 있다. 건전성 규제는 금융기관의 영업상의 건전성을 확보하기 위한 정부의 조치는 기본적으로 허용하여 준다는 취지이다. 한중 FTA는 그러한 건전성 사유로는 다음을 규정하였다.

- 투자자, 예금자, 보험계약자 등 금융소비자 보호
- 금융 시스템의 안전성 보장
- 협정 의무 회피 수단으로 건전성 조치를 남용하지 않도록 약속

그러나 동시에 건전성 조치임을 표면적으로 내세우는 것은 언제나 가능한 선택지이다. 그러므로 건전성 확보를 위한 조치라는 점을 이유로 하여 다양한 방식으로 중국에 진출한 외국 금융기관을 제약하는 것은 상대적으로 용이한 정책 수단이 되었다. 한중 FTA 발효 이후에도 우리 금융기관에 대한 중국 당국의 통제 권한은 이러한 건전성 확보 조치를 통해 그 본질은 그대로 유지되고 있는 모습이다. 역시 한중 FTA의 기대효과가 원래 계획대로

발현되지 않고 있는 것이다.

이러한 부분은 투자 챗터에서도 마찬가지이다. 원래 양국 간 상품 교역 및 서비스 교역의 확대에 중국 내 우리 기업의 투자 역시 장기적으로 증가할 것으로 예견되며 이에 따라 이러한 투자를 보호하기 위한 법적 기제를 제공하는 장치로 한중 FTA 투자 챗터는 중요한 역할을 담당할 것으로 기대되었다. 특히 중국에 진출하는 우리 기업 보호에 중요한 역할을 수행할 내국민 대우, 최혜국 대우, 최소대우기준, 수용 및 보상, 투자분쟁해결절차 등이 한중 FTA에 포함되었다. 한중 FTA 투자 챗터는 양국 간 기 체결된 2012년 한중일 TIT 및 2007년 한중 BIT와 함께 중첩적인 보호장치를 제공하여 줄 것으로 기대되었다. 그러나 이러한 제도적 완비에도 불구하고 결국 우리 기업이 문제 발생 시 중국 정부를 상대로 투자 분쟁해결절차(ISDS 절차)를 원용하기는 여전히 어렵다는 점이 그간 확인되었다. 바로 중국 시장에서 장기적으로 영업활동을 영위하기 위해서는 중국 정부와 원만한 관계를 유지하는 것이 필요하고, 이 맥락에서 투자분쟁해결절차로 이행하는 것은 현실적이지 않다는 점이다.

중국 정부가 전통적으로 투자분쟁해결절차에 회부되지 않은 여러 이유 중 하나는 바로 중국 정부와의 관계 유지를 최우선 순위에 두는 외국 투자자들의 전략적 선택을 들 수 있다. 다른 나라에서는 보기 힘든 중국 시장에서의 독특한 상황으로 볼 수 있을 것이다. 이러한 상황에서는 투자 챗터에서 자세한 조항을 도입하거나 분쟁해결절차를 완비하여 두어도 실제 이를 활용하는 것은 어렵다고 할 수밖에 없다. 결국 우리 기업이 중국에 투자를 늘려 가지만 이들이 자신의 투자를 보호하는 데에는 기본적인 한계가 있다고 볼 수밖에 없다.

이와 같이 한중 FTA 체결 당시 우리 국내적으로 높았던 기대가 실제 협정 적용 과정에서 충분히 구체화되지 않았다. 이에 여러 이유를 생각해 볼 수 있을 것이다. 한국 측 준비 부족과 중국 법령 규정 미준수도 물론 그 이유 중 하나일 것이다. 그러나 그럼에도 불구하고 이러한 결과의 가장 큰 이유는 중국 정부의 보이지 않는 규제에서 찾을 수 있을 것이다. 협정에서 명확하게 규정하고 있는 사항도 실제 집행 과정에서 관련 기관의 재량권이 개입될 수밖에 없고, 협정이 명확하지 않은 경우에는 그러한 재량권의 범위는 더욱 늘어날 수밖에 없다는 점이 거듭 확인되었다. 그 결과 상품교역, 서비스교역, 투자 분야에서 우리 기업의 중국 내 영업 활동 상황은 한중 FTA 이전과 크게 바뀌지 않은 상황으로 이어지게 되었다. 여러 측면에서 안타까운 결과라 하지 않을 수 없다.

2. THAAD 배치와 중국의 보복

아마 지난 5년간 양국 교역관계의 상황을 가장 상징적으로 보여주는 사안은 “고고도 미사일 방어체계(Terminal High Altitude Area Defense (THAAD) System)” 배치와 관련한 양국 간 갈등 문제일 것이다. 중국은 THAAD 시스템에 포함된 레이더가 중국 본토를 탐지 및 감시할 수 있다는 점을 들며 그간 이 시스템의 한국 내 배치에 강력히 반대하여 왔다. 한중 FTA 발효 직후인 2016년 7월 한미 양국 정부가 한반도 내 THAAD 배치를 결정한 이후 9개월 만인 2017년 4월 28일 THAAD 2기에 대한 한국 내 배치가 진행되었다. 그 이후 중국은 여러 분야에서 한국에 대한 보복조치를 단행하였다. 이러한 보복조치는 2020년 9월 현재에도 여전히 이어지고 있다. 즉, 한중 FTA 5년 대부분이 결국 THAAD 배치로 인한 한국에 대한 제재와 겹치게 된 것이다. 한중 FTA의 효과가 반감된 안타까운 상황이다. 동시에 한중 FTA 체결로 인한 혜택에 대한 판단이 사실은 일차원적인 고려에만 머물러 있었다는 점을 보여주는 대표적인 사례이다. 한중 교역관계가 여러 주변 정세와 맞물려 돌아갈 수밖에 없다는 사정을 도외시하고 관세 감면효과와 중국 시장점유 효과에만 천착한 결과이다. 중국이 한국과의 교역을 전방위적으로 제한할 수도 있다는 변수는 고려대상이 아니었던 것이다. 한중 FTA를 마무리하던 시점에서 불과 1년 앞의 상황을 예측하지 못한 것은 여러 모로 아쉽다.

이 과정에서 중국의 보복조치의 면면을 들여다보면 한중 FTA가 무력화된 상황을 쉽게 이해할 수 있다. 중국은 다양한 방식으로 자국 관광객의 한국 여행을 사실상 제한 내지 금지하였다. 중국 관광객의 감소로 인하여 2017년 한 해에만 대략 7조원에서¹ 15조원에 이르는 피해를 한국이 입은 것으로 추정되었다.² 또한 한국 연예인 및 예술가들의 중국 내 공연 등도 여러 명목으로 제한되거나 취소되었다.³ 한국 상품에 대한 통관절차 역시 전례 없이 까다로워져 수출에 지장이 초래되었다. 한국 상품에 대한 중국 소비자들의 불매운동 역시 전개되었다.⁴ THAAD 배치용 부지를 제공한 롯데에 대한 집중적인 견제도 뒤따랐다.⁵ 중

1. 현대경제연구원, “최근 한중 상호간 경제손실 점검과 대응방안”, 『현안과 과제』 (17-10호) (2017. 5. 2.), p. 8.
 2. 산업연구원, “중국 정부의 한국 여행제한조치가 국내 소비재산업에 미치는 영향분석”, i-KIET 산업경제이슈 (2017-19호) (2017. 5.22.), at p. 7.
 3. 2017년 3월을 기점으로 중국 TV와 신문 내 한국 연예인 및 영화 소개 내지 기사가 일제히 사라진 것으로 파악되고 있다. 연합뉴스, “한국영화 절대 못 건다” … 中, 베이징영화제서 상영차단”, (2017년 3월 28일), <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/03/28/0200000000AKR20170328106300083.HTML>.

국의 보복조치가 개시되자 곧바로 WTO 협정 위반 문제가 제기된 바 있고,⁶ 우리 정부에서는 필요하다면 WTO 분쟁해결절차로의 제소 역시 검토였으나 결국 제소에 이르지 못하였다. 이러한 여러 제한 조치에 대하여 중국은 그러한 제한 조치의 존재 자체를 부인하며 민간회사 내지 소비자 단체의 자발적인 의사결정의 결과임을 언급하여 왔다. 이와 같이 민간회사 및 소비자 단체의 자발적인 결정이라면 이는 정부조치가 아니며 정부조치가 없으며 WTO 협정이든 한중 FTA이든 통상협정의 적용 대상에서 벗어난다. 중국이 주장하는 바는 정확하게 현재 통상협정의 사각지대를 짚고 있다. 외국 정부가 전면적으로 나서지 않은 상황에서 교역 상대국(한국) 정부가 통상협정 위반 문제를 제기하는 것은 실로 어려운 일이 아닐 수 없다. 외국 정부의 관여를 입증하는 것이 어렵기 때문이다. 이러한 상황에서는 WTO 협정이든 FTA 협정이든 사실 무의미하게 된다. 결국 우리 정부는 WTO 제소 여부를 검토하다 유야무야되고 말았다. 우리나라가 적게는 7조에 이르는 피해를 입었음에도 WTO 분쟁해결절차로 진행하지 않은 것은 실로 이례적이다. 2020년 7월 현재 우리나라는 21번에 걸쳐 다른 나라의 협정 위반 문제를 WTO 분쟁해결절차에 회부하였다.⁷ 이와 비교하면 THAAD 배치로 인한 중국의 보복조치를 WTO에 제소하지 않은 것은 곱씹어볼 필요가 있다.

중국 시장에서 우리 기업에 대한 여러 차별적 조치도 THAAD 배치 이후 두드러졌다. 가령 중국 정부는 자국산 전기자동차에 대하여는 상당한 수준의 정부 보조금을 교부하며 이

4. 예를 들어 2017년 6월 현재 중국 현지 롯데마트 및 중국 내에서 생산되는 현대·기아차 등에 대한 중국 소비자들 내 불매 운동이 확산되고 있다. 한겨레, “중국 롯데 제재 본격화 … 도 넘은 ‘사드’ 맹목”, (2017년 3월 1일), <http://www.hani.co.kr/arti/international/china/784767.html>.
5. 롯데 측의 사드 부지 계약(2.28.) 직후 세무·위생·소방 점검을 실시하고 주요 매장에 영업정지 등 행정처분 실시하고 있음. 특히 중국 랴오닝(遼寧) 성 선양(瀋陽)에 추진 중인 선양 롯데월드 공사가 작년 11월 말 이후 석 달째 중단된 상황이다. 중국 당국은 사드 논란이 불거진 지난해 11월 말부터 중국에 진출한 롯데 계열사 전 사업장에 대해 세무조사, 소방 및 위생점검, 안전점검 등을 실시하였고, 선양 롯데월드도 이러한 일련의 행정압박 조치에 따라 공사중단 명령을 받은 것으로 판단된다. KBS News, “中 외교부 “선양 롯데월드 공사중단, 사드와 관련 없어”, (2017년 2월 8일), <http://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=3425391>.
6. 주형환 산업통상자원부 장관은 2017년 3월 20일 국회 산업통상자원위원회에서 3월 17일 WTO 서비스이사회에 중국의 관광 및 유통분야 보복조치에 대한 협정 위배 가능성 제기하였음을 보고하고 중국 측에 의무 준수 요청한 내용을 언급한 바 있다. <https://www.bloomberg.com/politics/articles/2017-03-20/south-korea-lobbies-china-at-wto-over-missile-shield-trade-spat>.
7. World Trade Organization, Disputes by Member, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_by_country_e.htm 참조.

산업 진흥에 노력하고 있다. 그런데 한국 기업이 생산한 배터리를 사용하는 자국 자동차에 대하여는 이러한 보조금을 교부하지 않았다. 결국 이는 중국에 진출한 우리 배터리 생산기업의 영업에 상당한 부담으로 작용하고 있다. 바로 보조금 규모가 상당한 액수에 이르고 있는 까닭이다. 실제 전체 판매가격의 50%선까지 정부 보조금으로 지원하고 있다. 그러므로 사실상 보조금을 수혜하지 못하는 기업은 전기차 제작에 나설 수 없는 상황이다. 그 결과 이들 전기차 제작업체들은 결국 품질 및 가격과 상관없이 중국산 배터리를 사용할 수밖에 없는 실정이다. 그 결과 중국에 진출한 우리 기업인 LG화학과 삼성SDI가 상당한 타격을 받게 되었다. 보조금 교부 금지 조치 이후 이들 두 회사의 중국 현지 배터리공장 가동률은 20% 아래로 떨어지는 등 상당한 영업손실에 직면하였다. 반면 이들 기업의 중국 경쟁업체들은 상당한 규모로 매출량을 늘려가고 있다. 중국의 전기차 시장이 상당한 규모에 이르고 매년 성장하고 있어 우리 기업에 대한 피해는 점점 증가하고 있다.

중국 정부가 한국산 배터리 사용 전기차에 대하여 보조금 교부를 거부하는 논리를 보면 주목할 부분이 있다. 바로 안전 문제를 언급하고 있기 때문이다. 2016년 1월 발생한 전기차 화재를 이유로 중국 정부는 2016년 1월 ‘삼원계 배터리’를 탑재한 전기버스를 보조금 지급 대상에서 제외하였다. 그런데 사실 ‘삼원계 배터리’는 니켈, 코발트, 망간을 주원료로 하는 배터리로 한국과 일본 업체가 주로 제작하는 상대적으로 고품질의 배터리이다. 그런데 이러한 고품질의 배터리를 보조금 교부 대상에서 제외함으로써 결국은 이들 기업의 중국 내 활동을 제한하고 자국 기업의 활동은 지원하는 효과를 거양하고 있다. 외국인 투자자를 차별한다는 맥락에서는 전형적인 한중 FTA 투자 챕터 위반 사항 중 하나이다. 표면적으로는 소비자 안전 문제를 내세우고 있어 협정 위반에 해당하는 조치인지를 주장하는 것도 쉽지 않다. 앞에서 살펴본 대표적인 우회조치 중 하나이다. 한중 FTA의 내재적 한계를 보여 주는 또 다른 사례이다.

이와 같이 지난 5년간의 한중 FTA를 복기하면 그 이전 기간에는 보기 힘든 일련의 조치들이 중국 정부에 의하여 취하여졌다. 그리고 이들 조치들은 우리나라의 교역상의 이해에 상당히 부정적인 영향을 초래하였다. 한중 FTA 위반 요소가 여러 차례 언급이 되었고 WTO 위반 문제도 제기되었다. 그러나 그럼에도 불구하고 결국 한중 FTA가 이 과정에서 의미 있는 역할을 수행하였는지는 의문이다. 이 협정에 포함된 양국 간 논의 체제, 분쟁해결기제 등이 사실은 크게 효과를 발하지 못하였다. 추측컨대 관세 감면으로 인한 시장 개방 효과의 상당 부분은 이러한 보이지 않은 새로운 장벽으로 상쇄된 것으로 보인다.

3. 미중 분쟁의 격화

한중 FTA 5년은 또한 미중 분쟁이 격화된 시기이기도 하다. 미국과 중국의 갈등은 오랜 배경을 갖고 있으나 지난 5년간 악화일로로 길을 걸었다. 특히 트럼프 대통령이 집권한 2017년 1월 이후에는 돌이킬 수 없는 수준으로 양국 관계가 막다른 골목으로 향하고 있다. 한국은 주요 교역국 중 미국, 중국과 동시에 FTA를 체결한 유일한 국가이다. 이는 어찌보면 당연한 결과이다. 우리나라의 제1위 교역국이 중국이고, 제2위 교역국이 미국이기 때문이다. 이들과 각각 FTA를 체결한다는 것은 FTA 자체만을 놓고 보면 당연한 결과이다. 그러나 두 나라가 정면 대결로 치달을 때 그 중간에서 어정쩡한 위치에 놓이게 될 상황을 생각한다면 보다 전략적인 판단이 필요하였다. 돌이켜 보면 두 나라와 공히 FTA를 체결하더라도 양국이 상대방에 대한 공격의 화살을 돌릴 때 그 파장이 우리나라에도 미치는 상황을 조금이라도 경감시킬 수 있는 장치를 한중 FTA에 포함시켰어야 하였다. 한중 FTA 이후 중국 시장으로의 진출 확대와 중국 상품의 한국 시장 진출 확대가 오히려 우리 기업이 미국과 교역을 유지하는 데 중요한 장애물로 작용하게 되었다. 이제는 양국이 서로를 배척하고 상호 관계 단절(de-coupling)을 언급하는 상황에서 우리가 어떻게 우리 입장을 정하여야 하는지 큰 혼란에 직면하게 되었다.

미중 분쟁에는 여러 요인이 내재하고 있으나 그 핵심 쟁점 중 하나는 중국 정부의 중국 기업에 대한 보조금 교부 문제이다. 민간 기업에 대한 보조금 교부는 물론 중국 정부의 자국 국영기업에 대한 지원, 그리고 이들 국영기업을 통한 민간 기업에의 지원은 미국이 현재 중국을 비난하는 핵심 사항 중 하나이다. 문제는 이러한 중국에 대한 보조금 공세의 상당 부분은 동시에 우리나라를 향한 것이기도 하다는 점이다. 미국 정부는 2006년 이후 중국을 대상으로 한 다양한 보조금 대응조치를 모색하여 왔는데, 이들 중 적지 않은 부분은 우리 기업들에 대하여 적용되었다. 미중 양국 틈에서 피해를 본다는 것이 단순히 수사적인 표현에 그치는 것이 아니라 실제 그러한 피해가 현실적으로 일어나고 있는 것이다. 그리고 그러한 피해의 상당 부분은 한국 기업들이 중국 기업과 서로 부품 조달 관계를 유지하거나 공동 생산 체제를 유지하기 때문이라는 점에서 출발하고 있다. 이에 따라 중국 보조금을 견제하기 위한 미국의 공세는 중국 기업과 연계되어 있는 주변국으로도 점차 범위를 넓혀 가게 되었다. 이 상황은 한중 FTA 체결과 발효 이후 5년과 겹쳐 있다. 미중 갈등을 예견하였다면 중국과의 2015년 FTA 체결 당시에, 그리고 미국과 2018년 FTA 재협상 당시에 우리의 상황을 반영하는 구체적 조항을 삽입하거나 최소한 양국 정부로부터 우리의 독특한 상황을 이해시킬 수 있는 분위기는 조성하여 두는 것이 필요하였다.

미국과 중국의 보조금 분쟁은 어제 오늘의 문제가 아니다. 중국이 WTO에 가입한 2001년 이후 지속적으로 제기된 문제이며, 나아가 중국이 WTO에 가입하기 이전부터 계속하여 문제가 된 사안이다. 아래 도표는 WTO 회원국의 상계관세 조사 내용을 정리하고 있다. 상계관세 조사는 다른 국가의 보조금 교부를 이유로 한 수입상품에 대한 추가 관세를 부과하는 절차로 보조금 분쟁을 보여주는 중요한 지표로 활용할 수 있다. 미국의 중국에 대한 상계관세 조사는 다른 국가에 대한 조사에 비해 압도적으로 높다. 그리고 미국의 한국에 대한 상계관세 조사가 바로 뒤를 잇고 있다. 그렇다면 미국의 중국에 대한 보조금 분야에서의 불만은 충분히 짐작할 수 있는 바이고, 한중 FTA가 초래할 보조금 분야에서의 파급효과, 그리고 이를 이유로 한 미국, EU 등 다른 국가들의 한국 상품에 대한 규제 가능성도 어느 정도 예견할 수 있는 부분이다. 이러한 부분에 대한 충분한 고려와 대비가 없었던 점이 돌이켜 보면 아쉬운 부분이다. 물론 우리의 제1교역국인 중국과의 FTA는 당연히 추진 되었어야 할 과제이다. 그러나 이 FTA는 다른 FTA와 여러 측면에서 구별이 되는 FTA라는 점을 이해하고 우리 이해관계를 보호할 수 있는 여러 안전장치를 도입하여 두었다면 지금 우리의 입지가 보다 강화되지 않았을까 하는 생각이 든다.

Countervailing Initiations: Reporting Member vs Exporter 01/01/1995 - 31/12/2016																		
Reporting Member	Exporter																	
	Australia	Botswana ¹	Brazil	Canada	China	Egypt	EU ²	India	Japan	Lesotho ¹	Mexico	Namibia ¹	New Zealand	South Africa ⁶	Swaziland ¹	Turkey	United States	Total
Argentina						1											4	9
Australia						1												1
Austria																	1	1
Belgium																	1	1
Brazil				2													7	10
Canada																	10	10
Chile																	2	3
China	16	1*	1	23		2	10	3		1*	1	1*	1	1	1*	1	60	119
Colombia																		1
Czech Republic																		1
Denmark																	1	1
Ecuador																	1	1
EU				1	3	1					1		1					14
Former Yugoslav Republic of Macedonia																	1	1
France	2					1											4	7
Germany																	3	3
Greece	1										1							2
Hungary																	1	1
India		9*	6	8		1	21			9*	3	9*		9	9*	1	24	74
Indonesia	1		2	2			5										10	21
Iran, Islamic Republic of						1												1
Israel																	1	1
Italy	2			1		1							2				7	14
Japan																		0
Korea, Republic of		1*		2			7		1	1*		1*		1	1*		17	28
Malaysia	1	1*				1	4			1*		1*		1	1*		2	9

Countervailing Initiations: Reporting Member vs Exporter 01/01/1995 - 31/12/2016																		
Reporting Member	Exporter																	
	Australia	Botswana ¹	Brazil	Canada	China	Egypt	EU ²	India	Japan	Lesotho ¹	Mexico	Namibia ¹	New Zealand	South Africa ⁶	Swaziland ¹	Turkey	United States	Total
Mexico																	1	1
Netherlands						1											1	2
Norway							1											1
Oman				1		1	1										3	6
Pakistan		1*		1		1	1			1*		1*		1	1*		1	5
Peru							1											1
Philippines				1			1											2
Poland																		2
Russian Federation				1													1	3
Saudi Arabia							2											2
Singapore							1											1
South Africa	1		1				1						2				2	7
Spain	1					1												3
Sri Lanka																	1	1
Taipei, Chinese				1			6										3	10
Thailand			1	2			5						1				4	14
Trinidad and Tobago																	3	3
Turkey				2		1	2										9	14
Ukraine				1														2
United Arab Emirates				1			1										1	3
United Kingdom																	1	1
United States	1			3	5		3											16
Venezuela, Bolivarian Republic of																	2	2
Viet Nam	2			1			1										5	9
Total	28	*	11	54	8	12	77	3	1	*	6	*	7	13	*	2	195	445

자료: https://www.wto.org/english/tratop_e/scm_e/scm_e.htm#top.

Ⅲ. 무엇이 문제였고 앞으로 어떻게 할 것인가?

2020년 9월 현재 국제 교역체제는 급변하고 있다. 다자주의 체제가 몰락하고 있으며 WTO의 위상은 전례 없이 추락하였다. WTO 항소기구는 2019년 12월 이래 작동을 중지한 상태이다. 보호무역 조치들은 전세계적으로 확산되고 있고, 설상가상으로 코로나 바이러스 확산으로 국제화와 국제분업 체제 자체에 대한 의구심이 늘어가고 있다. 자유교역이라는 개념 자체가 흔들리고 있는 상황에 직면하였다.

우리나라가 미국, EU, 중국 등 주요 교역국과 FTA를 체결한 것은 평가할 만한 업적이다. 이를 통해 WTO 체제의 유동적 상황과 상관없이 자유교역을 유지할 수 있는 기본 틀을 마련하여 둔 것은 현명한 선택이었다. FTA 체결을 통해 우리 기업들이 주요 시장에서 유리한 고지를 선점할 수 있었기 때문이다. 특히 중국은 13억 5천만명 인구의 우리나라 최대 교역국으로 우리 상품이 여타 국가 상품과 치열한 경쟁을 벌이고 있는 주요 시장으로 중국과의 FTA는 무엇보다 중요한 의미를 지닌다.

그러나 이러한 자유교역 체제의 기본 틀 자체가 흔들리는 상황이 도래함에 따라 기존 우리 정책의 기저가 흔들리게 되었다. 전통적인 의미의 자유교역이 작동하지 않거나 작동하기 어려운 상황이 도래한 마당에 그러한 전통적인 체제에 터잡은 WTO 협정과 이에 기초한 FTA 협정을 활용하여 우리나라의 교역상 이해관계를 보호하는 것이 한계에 도달하였기 때문이다. 안보를 이유로 한 통상 규제, 안보를 이유로 한 외국인 투자 제한, 디지털 경제 활성화, 인공지능 시대의 도래, 개인정보 활용, Global Value Chain의 재조정, 안보동맹과 경제동맹의 통합 등으로 대표되는 최근의 움직임은 기존의 WTO 및 FTA 체제와는 상당한 거리를 보이고 있다. 이러한 상황에서 기존의 FTA에만 천착하며 이들이 약속하는 관세감면 효과에만 집착하는 것은 새로운 변화의 움직임을 충분히 읽지 못한다는 비판이 가능하다.

한중 FTA는 이러한 상황을 보여주는 가장 대표적인 예이다. 기존의 통상 체제에서는 가장 현명하고 합리적인 선택으로 볼 수 있는 중국과의 자유무역협정이 여러 상황이 급변한 5년 이후에는 전혀 예상하지 못한 어려운 도전 과제를 우리에게 던져주는 중요한 요인이 되었다. FTA 협정이 초래하는 다각적인 파급효과, 국제정세에 대한 장기적인 판단, 새로운 통상규범 형성에 대한 한발 늦은 대처 등이 복합적으로 작용한 결과이다. 이러한 부분은 차체에 우리나라가 새로운 통상협정의 기본 틀을 모색하여야 함을 보여준다. 이제 그 유효기간이 저물어가는 과거의 통상협정의 기본 틀을 정리하고 새로운 기본 틀을 모색한 이후 이

를 토대로 다른 나라와 통상협정 교섭에 나서고 기존 통상협정에 대한 개정 내지 조정 작업에 나서야 할 필요가 있다. 물론 이미 체결된 통상협정을 개정하는 것은 지난한 일이다. 우리가 원한다고 하여 상대방이 반드시 협상에 응하는 것도 아니다. 그러나 일단 문제의식을 공유하고 장기적인 계획을 수립하여 이 작업에 나설 필요는 있다.

한중 FTA가 제시하는 또 다른 시사점은 협정 문안에서 어떻게 규정하는지 여부와 상관없이 결국은 다양한 우회조치가 협정상 권리를 사실상 무력화시킨다는 점이다. 우회조치는 상품교역에서는 비관세 장벽, 서비스 교역에서는 국내규제, 그리고 외국인 투자에 대해서는 인허가 거부 등 다양한 맥락으로 발현되고 있다. 이러한 우회조치는 관세인하와 시장개방 효과를 일거에 상쇄한다. 그러므로 앞으로의 통상협정 문안에는 우회조치를 어떻게 확인하고, 이에 대응할 수 있는지에 대한 구체적인 내용이 담겨야만 한다. 한중 FTA와 관련한 지난 5년간의 경험, 그리고 크게는 한미 FTA와 관련한 지난 8년간의 경험이 이를 웅변하고 있다. 시장개방 효과가 결국은 순식간에 무력화되는 상황을 여러 차례 목도하였다. 그럼에도 불구하고 해당 FTA는 특별한 역할을 하지 못하였다. 이러한 방식의 FTA는 결국 우리가 필요한 순간에 적절한 도움을 제공하지 못한다는 점을 경험하게 되었다. 이를 토대로 앞으로의 FTA에는 우회조치를 정확하게 견제할 수 있는 조항이 도입되어야 한다.

기후변화와 한국의 대응

정 서 용

고려대학교 국제학부 교수

I. 들어가며

최근 들어 전 세계를 위협하고 있는 코로나 19 사태는 친환경 사회 구축의 중요성을 더욱 높이고 있다. 또한 그린뉴딜은 코로나 19 이후 경제회복을 위한 중요한 정책으로서 많은 국가에서 논의가 되고 있다. 기후변화 대응에 소홀한 국가는 더 이상 지구사회에서 리더십을 발휘하기 어려워지는 시대가 된 것이다. 이러한 맥락에서 우리나라의 기후변화 정책은 비록 그 정도 차이가 있지만 역대 정부마다 각각의 특징을 갖고 지속적으로 추진되어 왔다. 선진국이라 하더라도 기후변화 대응에 대해서는 특별한 선행 경험을 많이 갖고 있지 않다는 측면에서 우리 역대 정부의 기후변화에 대한 적극적인 대응은 중견국가로서 대한민국이 글로벌 리더십을 발휘할 수 있는 몇 안되는 기회를 만들어 주고 있다. 이 글에서는 우리나라에서 기후변화 정책이 본격적으로 추진되기 시작한 이명박 정부부터 박근혜 정부를 거쳐서 현재의 문재인 정부에 이르기까지의 기후변화 정책을 소개하고 있다. 아울러 기후변화 리더십을 발휘하기 위해서 더욱 적극적으로 추진해야 하는 정책 방향에 대해서도 간단히 제시하고 있다.

II. 우리나라의 기후변화 정책의 전개

1. 이명박 정부: 저탄소 녹색성장을 통한 글로벌 리더십 기반 구축

(1) 미래 성장동력으로서 저탄소 녹색성장 정책의 도입

기후변화 문제가 우리나라에서 범정부 차원에서 중요한 국정과제로 처음 등장한 것은 이명박 정부의 저탄소 녹색성장 정책을 통해서이다. 2008년 8월 15일 광복절 경축사에서 당시 이명박 대통령은 우리나라의 새로운 미래 성장동력으로서 저탄소 녹색성장 정책을 제시하고 재임 기간 중에 다양한 기후변화 정책을 활발히 추진하였다. 정부 조직 차원에서는

부처 간의 이해조정이 필수적인 기후변화 정책 추진을 위해서 청와대 국정기획수석실을 중심으로 관련 부처 장관과 민간위원으로 구성된 대통령직속 녹색성장위원회를 설치하여 대통령의 중심 의제(agenda)로서의 기후변화 문제를 적극적으로 대응해 나갔다. 이명박 정부의 저탄소 녹색성장 정책은 기후변화 문제를 기업과 사회의 비용의 문제로 보지 않고, 새로운 성장동력으로서 기후변화 문제를 다루었다. 이명박 정부의 저탄소 녹색성장 정책은 기후변화 대응을 위해서 에너지, 교통, 산업, 과학기술 등 여러 분야의 관련 정책을 통합하여 지속가능한 발전, 삶의 질의 제고 그리고 환경적 가치 추구를 동시에 달성하고자 했다. 이를 위해서 이명박 정부는 견실한 성장을 하되 에너지 자원 사용량의 최소화, 동일한 에너지 자원 활용 시 이산화탄소 등 환경부하의 최소화, 신성장 동력의 개발을 강조하였다. 이를 위해서 저탄소 녹색성장 정책은 5개년 저탄소 녹색성장 정책 로드맵을 구축하고 녹색기술센터의 설립으로 대표되는 녹색기술에 대한 R&D 투자 증대, 녹색산업 육성 및 수출산업화를 적극 추진하였다.

(2) 대통령 직속 녹색성장위원회

한편, 이러한 정책은 개별 부처별 추진이 아닌 대통령 직속 녹색성장위원회의 강력한 리더십을 바탕으로 각 부처의 다양한 이해관계를 조정하면서 추진되었다.¹ 녹색성장위원회는 국무총리와 민간위원장으로 구성된 공동 위원장, 각 부처 장관급 당연직위원과 민간위원으로 구성이 되어, 기후변화 분과, 에너지 분과 등 관련 분과를 통하여 개별 이슈들을 체계적으로 다루었다. 이러한 녹색위의 활동을 좀 더 공고히 하기 위해서 7장 65조와 부칙으로 구성된 저탄소 녹색성장 기본법을 제정하여 우리나라의 기후변화 대응을 위한 기본적인 법원칙을 수립하였다. 동 기본법은 제1장 총칙, 제2장 저탄소 녹색성장 국가전략, 제3장 녹색성장위원회 등, 제4장 저탄소 녹색성장의 추진, 제5장 저탄소 사회의 구현, 제6장 녹색생활 및 지속가능한 발전의 실현을 포함하는 모두 6개의 장으로 구성되었다.

(3) 배출권 거래제도 도입과 자발적 온실가스 감축계획의 수립

이명박 정부의 기후변화 분야에서 또 다른 성과는 배출권 거래제도의 도입이다. 호주와 같이 몇몇 나라에서는 정권교체의 빌미를 제공하기도 하는 배출권 거래제도는 배출량 총량 규제를 바탕으로 시장원리를 중심으로 온실가스 감축을 유도하는 정책이다. 보수적 색채에 바탕을 둔 이명박 정부가 진보적 성격의 배출권 거래제도 도입을 적극적으로 추진하였다는 것은 매우 특기할 만한 사실이다. 전력 및 에너지 기업 중심으로 발생할 수도 있는 비

1. 박근혜 정부부터 녹색성장위원회는 국무총리실 산하로 이관되었다.

용 부담에 대한 우려로 반발이 만만치 않았음에도 불구하고 대통령의 리더십하에 환경부를 중심으로 먼저 목표관리제도를 도입한 후에 배출권 거래제도를 도입하기에 이른다. 또한 배출권 거래제도를 추진하기 위해서 필수적인 온실가스 배출에 대한 정확한 정보의 관리를 위해서 역시 환경부 산하에 온실가스종합정보센터를 설치하였다.

이명박 정부의 적극적인 기후변화 정책을 잘 보여주는 또 다른 예는 유엔기후변화협약 체제하에서 개도국 그룹, 즉 소위 비 부속서 I 그룹에 속하는 국가들 중에서 최초로 자발적인 온실가스 감축 계획을 수립한 것이다. 당시 IPCC가 개발도상국에 권고한 감축범위 중에서 최고 수준의 감축량에 해당하는 2020년 BAU 대비 30% 감축을 자발적으로 제시하였다는 점에서 당시 국제사회에서도 많은 주목을 받았다. 이러한 국가 감축 목표하에서 2011년 7월 정부는 국가 온실가스 감축목표를 산업, 전환, 건물, 교통, 농축산 등 7개 부문 25개 업종별로 세분화하여 설정하였다.

(4) 기후변화 글로벌 리더십의 구축

이명박 정부의 기후변화 정책이 국내적으로 활발히 추진되면서 그 최대의 성과는 글로벌 기후변화 리더십 차원에서 찾아볼 수 있다. 도야코 G8 정상회의에 참석한 이명박 대통령은 소위 동아시아기후파트너십이라는 개도국 기후변화 대응 지원 계획을 선포하였다. 그 직후 2008년 하반기부터 당시 코펜하겐 기후변화 회의를 준비하면서 저탄소 경제를 중심으로 하는 새로운 기후변화 대응책 모색을 주도하고 있던 Project Catalyst 연구팀의 핵심 일원인 스탠포드 대학교 Thomas Heller 교수를 중심으로 청와대 국정기획수석실 미래비전비서관실과 파트너십을 구축하여 기후변화 대응을 위한 새로운 기구설립에 대한 구상을 시작으로 2009년 코펜하겐 기후변화 당사국 총회에서는 대통령이 직접 글로벌녹색성장연구소(Global Green Growth Institute)의 설립을 천명하기에 이른다. 이를 바탕으로 2010년 6월 일단 국내 민간법인 형태로 출범을 하여, 저탄소 녹색성장 정책의 지속적인 추진을 위해서 덴마크, 호주 등 초기 주요 회원국과 강력한 협력을 바탕으로 2012년 9월 국제기구로 탄생이 되었다. 글로벌녹색성장연구소는 2015년 파리협정의 채택으로 국가별로 자국의 기후변화 대응계획(즉, 자발적 기여: Nationally Determined Contributions)을 수립하고 이행함으로써 기후변화에 대응하고자 하는 새로운 접근방법하에서 개도국의 저탄소 녹색성장 계획을 수립하고 이행할 수 있도록 하는 기후변화 이행에 특화된 국제기구로서 국제사회에서 그 전례를 찾아볼 수 없는 기구이다.

글로벌녹색성장연구소의 국제기구화 추진으로 국제사회의 주목을 한껏 받은 우리나라

는 유엔기후변화협약 체제의 당시 유일한 재정메커니즘으로 인정된 녹색기후기금(Green Climate Fund)²⁾을 독일의 강력한 경쟁에도 불구하고 송도에 유치하는 추가적인 궤거를 이루기도 하였다. 녹색기후기금은 개도국의 온실가스 감축 및 적응을 위한 개도국의 노력을 지원하는 금융국제기구로서 공공재원 뿐만이 아니라 민간재원을 활용한 혁신적인 금융기법을 통한 지원도 시도하고 있다.

이명박 정부의 기후변화 글로벌 리더십은 서울 G20 정상회의에서도 찾아볼 수 있다. 2010년 개최된 서울 G20 정상회의는 녹색성장을 주요 의제로 추진하였다, G20 각국의 구조개혁 관련 논의, 개도국 및 최빈국 개발지원 관련 논의를 적극적으로 추진하여 마침내 G20 서울 정상회의에서 채택된 서울선언문에서는 G20 차원에서 최초의 녹색성장 합의를 담고 있다. 선언문에서는 당시에 국제사회에서 크게 논의되던 화석연료 보조금 철폐와 함께 기후변화 대응의 시급성과 국가주도의 녹색성장 정책에 대한 정상들의 지지를 강조하고 있다. 서울 G20 이후 2020년 리야드 G20에서의 논의에 이르기까지 기후변화 문제는 G20에서도 계속해서 중요하게 다뤄지고 있다.

2. 박근혜 정부: 과학기술과 ICT를 통한 기후변화 대응

박근혜 정부는 기후변화 중심의 국정과제를 갖고 있지는 않았다. ‘국민행복, 희망의 새 시대’라는 국정비전과 함께 소위 창조경제를 국정목표로 제시하면서 출범하였다. 박근혜 정부의 창조경제는 첨단기술의 융합을 바탕으로 일자리를 만들고 경제를 성장시키고자 하는 경제 정책을 의미한다. 박근혜 대통령은 취임식에서 다음과 같이 창조경제를 소개하였다.

“창조경제는 과학기술과 산업이 융합하고, 문화와 산업이 융합하고, 산업 간의 벽을 허문 경제선의 창조를 꾀하는 것이다. 기존의 시장을 단순히 확대하는 방식에서 벗어나 융합의 터전 위에 새로운 시장, 새로운 일자리를 만드는 것이다. 창조경제의 중심에는 제가 핵심적인 가치를 두고 있는 과학기술과 IT 산업이 있다.”

즉, 박근혜 정부의 창조경제 정책에서는 저탄소 기술에 대한 투자와 이를 바탕으로 한 일자리 창출과 경제발전은 중점적으로 추진된 분야는 아니다.

2. 그 후 녹색기후기금과 함께 지구환경기금(GEF)도 공식 재정메커니즘으로 인정되었다.

박근혜 정부는 창조경제의 기치 아래에서 140개의 국정과제를 확정하면서, 경제부흥, 국민행복, 문화융성, 평화통일 기반 구축의 4대 국정기조와 14대 추진 전략을 구성하였다. 이 중에서 창조경제는 과학기술을 통한 창조경제 기반 조성 등 총 20개의 과제로 확정되었다. 이를 바탕으로 임기 중반 이후에는 미래성장동력 실행계획을 마련하는데, 9가지의 전략산업과 그 기반이 되는 4가지 기반산업을 동시에 육성하여 분야 간 융합을 촉진하는 보다 구체적인 계획을 수립하였다. 9대 전략산업은 다음과 같다.

1. 스마트 자동차: 정보통신기술과 자동차의 융합
2. 5G 이동통신: 4G 대비 1천배 빠른 이동통신 기술 개발
3. 심해저 해양플랜트: 해저에 매장된 자원을 채굴하여 이송하는 시스템 구축
4. 지능형 로봇: 인공지능이 융합된 로봇기술
5. 착용형 스마트기기: 스마트워치를 비롯하여 신체에 착용할 수 있는 컴퓨터 기기
6. 실감형 콘텐츠: 실제와 유사한 경험을 주는 차세대 콘텐츠. 좀 더 구체적으로는 홀로그램 등의 기술을 의미.
7. 맞춤형 웰니스 케어: IT와 의료기기의 융합으로 구축한 건강관리 시스템
8. 재난안전관리 스마트 시스템: 정보통신기술 등을 활용한 재난관전 예측 및 대응 시스템
9. 신재생에너지 하이브리드 시스템: 태양광과 풍력, 지열과 태양광 등 둘 이상의 에너지를 조합한 친환경 전력시스템

모든 전략산업이 기후변화 대응과 관련이 있는 것은 아니지만, 재난안전관리 스마트 시스템, 신재생에너지 하이브리드 시스템 구축 등 2개의 전략산업 분야는 기후변화 적응 및 감축 분야에 있어서 각각 핵심적인 신산업 분야라고 볼 때, 박근혜 정부의 기후변화 정책은 첨단 과학기술과 IT의 접목을 통한 핵심 저탄소 기술에 바탕을 둔 산업 육성에 그 핵심이 있었다고 볼 수 있겠다.

한편 미래창조과학부 중심의 창조경제 정책 추진과 더불어서 기후변화 대응에 관한 국제사회의 동향에 따라서 기후변화 관련 정책도 추가적으로 추진되었다. 임기 중 뉴욕에서 개최된 기후정상회의에 참석한 박근혜 대통령은 기후변화협약 상의 회원국 중 개도국 지위

를 갖는 국가 중에서 최초로 이명박 정부 때 유치한 녹색기후기금에 1억 달러를 기여할 것을 선언하였다. 또한 2015년 채택이 되고 2016년에 발효한 파리협정이 국가별 저탄소 발전을 그 핵심으로 함에 따라서 산업부를 중심으로 하여서 에너지 신산업 추진 계획을 마련하여 경제혁신 3개년 계획에 이를 포함하는 등 국제사회의 흐름에 따라가고자 하는 노력을 하기도 하였다. 이에 따라서 태양광 설치용량 증가, 에너지 전환장치 설치용량 증가, 전기차 보급대수 증가, 전기차 급속 충전기 증가 등의 성과를 올리기도 하였다.

박근혜 정부의 기후변화 정책은 첨단 과학기술 기반 저탄소 기술, 에너지 신산업 육성 등을 중심으로 추진이 되었지만, 기후변화 정책이 국정 전반에서 주요 정책으로서 추진되지 못한 점은 아쉬운 부분이다. 재임 기간 중 기후변화 대응의 패러다임을 바꾼 파리협정이 2015년 채택이 되고 2016년 발효가 되는 중요한 국제사회의 변화도 있었는데, 글로벌 녹색성장연구소 및 녹색기후기금 본부를 유치하고 있는 우리나라가 그 중심적 역할을 하지 못한 것 또한 후에 보완해야 할 과제로 남았다.

3. 문재인 정부: 시민사회 참여형 에너지 전환과 그린뉴딜 정책의 추진

(1) 에너지 전환 정책의 추진

문재인 정부는 2017년 출범을 하면서 “에너지 전환 정책”을 중요한 문재인 정부의 중점 과제 중 하나로 추진하였다. 문재인 정부에서 추진하는 에너지 전환은 발전믹스(Mix)의 변화를 넘어, 전체 에너지 믹스 최적화와 저효율 소비구조 개선, 에너지산업 육성 등을 포괄하는 에너지 전반의 혁신을 의미한다. 시민사회의 정부 정책에 적극적인 참여 허용이 문재인 정부의 특징인 만큼, 전력생산 과정에서 시민의 참여와 이익을 권장하는 ‘에너지의 민주화’도 포함하고 있다는 점이 특징이라고 할 수 있다.

문재인 정부가 에너지 전환 정책을 추진하는 이유로는 재생에너지 발전의 확대는 세계적인 추세이고, 원전 밀집에 의한 피해예방 및 미세먼지 해소를 해야 할 필요가 있고, 에너지 신산업 분야 일자리 창출 등 경제적 효과를 기대할 수 있다는 점을 들고 있다. 또한 유럽 국가들 중심으로 한 선진국들은 공통적으로 재생에너지와 천연가스 비중을 늘리고 에너지 효율을 높이는 정책을 적극적으로 추진하고 있다. 이 과정에서 석탄 발전과 원자력 발전은 축소되거나 그 성장세가 둔화되고 있다.

문재인 정부의 에너지 전환 정책의 추진 과정을 보면 다음과 같다. 2017년 취임 1년차에는

깨끗하고 안전한 에너지로의 전환 기틀을 마련하려고 노력했다. 신고리 5호기 및 6호기는 공론화 결과에 따라서 공사를 재개하되, 현재 계획된 신규원전 건설 계획은 일단 백지화하기로 하고, 노후 원전은 수명연장을 금지하면서 월성 1호기는 전력 수급사정을 고려하면서 조기 폐쇄하기로 결정하였다. 구체적으로는 2017년 14기인 원전을 2038년 14기로 단계적으로 감축하기로 하였다. 한편 원전해체시장이 국내외로 확대될 것으로 예상됨에 따라서 원전해체와 관련된 상용화 기술 확보, 원전해체연구소 설립, 원전산업의 중소 및 중견기업의 판로 전환을 참여형으로 에너지 전환 정책을 보완하기로 하였다.

재생에너지 확대도 재생에너지 2030 이행계획을 바탕으로 적극적으로 추진하여 2017년 현재 7%인 재생에너지 발전량 비중을 2030년 20%로 확대하기로 하였다. 특히 풍력과 태양광 발전의 확대를 적극적으로 추진할 것으로 결정하였다. 국민들이 손쉽게 태양광 사업에 참여할 수 있는 환경을 조성하고, 마을공모방식, 계획입지제도 도입, 광역지자체 중심 입지 적정성 검토, 인허가 조건 완화 등을 추진할 뿐만 아니라, 주민수용성 및 환경성을 고려한 대규모 프로젝트를 단계적으로 추진하고, 정부 지자체 재생에너지 정책협의회 상시 운영체를 2017년 발족하기도 하였다.

문재인 정부 1년차 정책에서 빼 놓을 수 없는 중요한 것은 제8차 전력수급기본계획이다. 2017년부터 향후 15년간의 전력수급 전망 및 전력설비 계획을 담고 있는 제8차 전력수급 기본계획은 수급안정과 경제성 위주의 기존 수급계획과 달리 환경성 및 안전성을 대폭 강화했다고 평가된다. 주요 내용은 설비믹스와 관련하여 원전 및 석탄은 단계적으로 줄여가고, 신재생에너지 중심으로 친환경에너지를 대폭 확대하고, 설비 운영과 관련하여 경제급전과 환경급전의 조화를 통해서 석탄 발전량을 줄이고 LNG 발전량을 늘리며, 이를 통해서 신재생과 LNG의 설비용량과 발전량을 점진적으로 확대하면서 안정적인 전력수급과 환경개선 효과를 달성하고자 하는 것을 주요 골자로 하고 있다.

문재인 정부 취임 첫 해의 에너지 전환 로드맵과 제8차 전력수급기본계획에 따른 에너지 전환 후속조치를 통한 공격적인 에너지 전환 정책의 추진은 문재인 정부 2년차인 2018년에도 계속해서 관련 이슈에 대한 후속조치와 보완대책의 마련 속에 계속되었다. 이어 2019년에는 수소경제를 혁신성장의 새로운 성장동력과 친환경 에너지 원동력으로 삼기 위해서 2040년까지 수소경제 활성화를 위해서 수소경제 활성화 로드맵을 발표하였다. 세계 최고 수준의 수소경제 선도국가로 도약을 위해서 수송, 에너지 등 수소활용 확대를 세계시장 점유율 1위 달성, 소위 Grey 수소에서 Green 수소로 수소생산 패러다임 전환, 안정적이고

경제성 있는 수소 저장, 운송 체계 확립 및 수소산업 생태계 조성 및 전주기 안전 관리 체계 확립을 제시하였다. 더불어 2019년 6월에는 제3차 에너지기본계획이 확정되었다. 제3차 계획은 제1차 및 제2차 계획의 기본방향과 정합성을 유지하면서도 에너지 전환을 통한 지속가능한 성장과 국민 삶의 질 제고라는 목표 아래 에너지 소비구조 혁신, 깨끗하고 안전한 에너지믹스로 전환, 분산형 및 참여형 에너지시스템 확대, 에너지산업의 글로벌 경쟁력 강화 그리고 에너지 전환을 위한 기반 확충이라는 5대 중점 추진과제로 구성되었다. 마지막으로 제4차 에너지기술개발 계획의 수립도 주목할 필요가 있다. 에너지 전환과 신산업 선도를 위한 에너지기술 강국 도약이라는 비전하에 향후 10년간의 에너지기술의 비전과 목표, 연구개발, 투자전략을 담고 있다.

문재인 정부에 들어와서 주목할 만한 정책의 하나는 국가기후환경회의의 설치 및 운용이다. 최근 들어 극히 심해지고 있는 미세먼지 피해에 대응하기 위해서 정부, 산업계, 학계, 시민사회 등 사회 각계 각층을 대표하는 42명을 위원으로 위촉해서 미세먼지 해결책을 정부에 제안하고, 사회 각 분야에서 이를 실천할 수 있도록 권고하는 역할을 담당하고 있다. 반기문 전 유엔사무총장을 위원장으로 하고, 저감위원회, 피해예방위원회, 과학기술위원회, 국제협력위원회, 홍보소통위원회 등 5개 위원회로 구성이 되어 있다. 초기에는 동북아 오염문제로서 미세먼지에 대한 대응을 중심으로 활동을 하였으나, 최근에는 그린뉴딜 등 기후변화 관련 문제에 좀 더 활동의 중심이 있는 듯하다.

(2) 그린뉴딜 정책으로의 확대

문재인 정부의 기후변화 정책은 코로나 19 대응을 계기로 정부 정책의 전면에서 등장하였다. 코로나 19로 인한 경기 침체를 극복하기 위한 새로운 경기부양책이 필요하고, 경제 구조의 대전환 대응의 필요에서 2020년 7월 문재인 대통령은 디지털 뉴딜과 그린뉴딜 및 사회 안전망 강화를 골자로 한 한국형 뉴딜을 전격 발표하였다. 그린뉴딜은 국민의 삶의 질을 개선하는 동시에 전 세계적 투자 확대 등에 따라서 일자리 및 신산업 창출의 기회를 만들어 낼 것이다. EU를 비롯한 해외 주요 국가들은 글로벌 기후변화 대응, 에너지 안보, 친환경 산업 육성 등의 차원에서 저탄소 경제 및 사회로 이행 중인 반면, 국내는 온실가스 배출이 지속적으로 증가하고 탄소집약적 산업생태계를 유지하고 있는 문제를 해결할 필요가 있었다. 향후 2025년까지 약 73조를 투자해서 65만 9천 개의 일자리를 창출하고, 2025년 국가 온실가스 감축 목표량의 20.1%에 해당하는 1,229만 톤의 온실가스를 감축할 것으로 정부는 전망했다. 분야별로는 국민생활과 밀접한 공공시설 제로에너지화, 국토·해양·도시의 녹색 생태계를 회복, 깨끗하고 안전한 물 관리 체계 구축을 통한 도시·공간·생활 인프라 녹색

전환, 신재생에너지 확산기반 구축 및 공정한 전환 지원, 에너지 관리 효율화 지능형 스마트 그리드 구축, 전기차·수소차 등 그린 모빌리티 보급 확대를 통한 저탄소·분산형 에너지 확산, 그리고 녹색 선도 유망기업 육성 및 저탄소·녹색산업 조정, R&D·금융 등 녹색혁신 기반 조성을 통해서 녹색산업 혁신 생태계 구축을 이루는 것을 주요 내용으로 하고 있다.

(3) 기후변화 국제협력의 후퇴

문재인 정부의 기후변화 정책은 이명박 정부와 박근혜 정부를 통하여 다져진 기후변화 대응정책을 세계적 흐름에 따라서 재생에너지 정책에 방점을 둔 에너지 전환 정책을 추진하면서 시민사회의 참여를 강화하는 국내 정책에 초점을 두고 있다고 볼 수 있다. 참여형 국내지향적 기후변화 정책은 기후변화 국제협력 차원에서 정책의 후퇴를 가져왔다. 미세먼지 문제의 해결을 위한 국가기후환경회의의 활동은 코로나 19로 인한 국가 간 협력의 제한, 미중 간의 관계 악화와 북한 핵문제를 포함한 동북아의 안보이슈의 경색국면 등으로 인해서 중국의 국내의 미세먼지 저감은 물론 동북아 차원의 미세먼지 관련 협력을 활발히 추진하기 어렵게 되었다.

또한 문재인 정부에서 대외 협상 및 협력을 담당하고 있는 외교부의 주도로 기후기술과 관련한 협의체인 P4G 정상회의 개최가 추진되었지만, 코로나 19로 일단 연기가 된 상태이다. P4G는 물, 에너지, 순환경제, 도시, 식량/농업 분야에서 민관협력을 촉진하고 지속가능발전목표(SDGs) 달성과 파리협정 이행을 가속화하기 위한 협력체로서 제1차 회의는 재생에너지 기술의 강국인 덴마크에서 개최된 바 있다. 2020년 개최 예정이었던 P4G 정상회의는 문재인 정부의 에너지 전환 정책과는 달리 외교부 주도의 유일한 정상회의로서 범부처 차원에서의 적극적인 참여를 통한 글로벌 기후변화 리더십을 발휘하는 데 잘 활용될 수 있도록 할 필요가 있다.

최근 그린뉴딜 정책의 시행에 있어서도 기후변화 국제협력의 후퇴는 아쉬운 부분이다. 정부가 발표한 그린뉴딜 이행계획은 국내정책에 주안점이 있다. 따라서 선진국 및 개도국과 그린뉴딜 정책 계획에서 추진하는 개별 이슈들에 관한 구체적인 협력 계획이 부족하다. 그린뉴딜 관계부처에 외교부가 제외되어 있다는 것은 이러한 문제점을 잘 보여주는 예이다. 우리나라 온실가스 감축 계획 중에는 2030년 해외 온실가스 감축결과를 국제시장 메커니즘을 활용하여 국내 온실가스 감축 목표 달성에 활용하도록 하고 있는데, 그린뉴딜을 통한 해외 온실가스 감축결과(Mitigation Outcome)의 국내이전을 위한 정부 차원의 구체적인 로드맵이 필요하다.

Ⅲ. 우리나라의 기후변화 글로벌 리더십을 위한 과제

1. 국제기구와의 연대를 통한 개도국 기후변화 협력의 강화

파리협정은 선진국과 개도국 공히 저탄소 경제의 활성화를 통한 지속가능발전과 온실가스 감축을 동시에 달성할 수 있는 기반을 제공하고 있다. 그러나 대부분의 저개발도상국들은 파리협정에 따라서 자국의 온실가스 감축 계획을 통한 저탄소 경제성장 달성을 스스로 추진하기 위한 역량이 부족하다. 우리의 기후변화 대응 경험과 함께 우리나라에 위치하고 있는 글로벌 네트워크를 갖고 있는 글로벌녹색성장연구소, UNDP 서울정책센터 등을 잘 활용하는 것이 중요하다. 구체적으로는 개도국의 국가 기후변화 대응계획을 수립하고 이행하는 과정에서 전문적인 지식을 전달하고, 우리가 강점을 갖고 있는 저탄소 기술을 전수 및 확산함으로써 개도국 스스로의 저탄소 발전 기반을 구축할 수 있도록 하는 것이 필요하다. 이 과정에서 우리의 해외 일자리 창출 및 새로운 투자 기회가 증가할 것이다. 많은 경우 개도국이 필요로 하는 저탄소 기술은 산림, 농업 분야와 같이 우리나라의 70년대 및 80년대 성장 초기에 필요한 기술들이라는 점도 유념하고, 이러한 분야의 저탄소 기술을 포함한 현지 적정 저탄소 기술을 개발하고 상용화하는 것이 필요하다.

개도국의 저탄소 경제의 활성화를 위해서는 저탄소 기술뿐만이 아니라 막대한 기후재원이 필요하다. 우리나라의 공적자금은 물론 사부분의 직간접 투자를 통한 개도국과 우리 상호 간의 혜택을 줄 수 있는 혁신적인 대 개도국 기후금융 정책을 개발·이행할 필요가 있다. 특히 이 과정에서는 우리나라의 코이카 및 수출은행과 녹색기후기금 간의 다양한 기후금융 협력 사업을 개발하는 것도 중요하다.

개도국과의 기후변화 협력을 촉진하고 그 결과를 공유할 수 있는 또 다른 획기적인 방법이 파리협정 제6조에서 예정하고 있는 협력 대상국 온실가스 감축결과(Mitigation Outcome)를 공유함으로써 우리나라의 온실가스 감축 목표 달성에 활용하는 것이다. 기존 교토의정서하의 시장 메커니즘은 사부분의 대상국 사업에 참여를 통한 크레딧 활용에 중점을 두었다면, 파리협정은 국가 대 국가 차원에서 크레딧을 넘어서 다양한 방법으로 대규모 감축결과의 공유 가능성을 열어놓고 있다는 점을 심분 활용할 필요가 있다.

2. 남북 기후변화 협력의 강화

그동안 남북 간에 비핵화 논의 등 경성안보 이슈에 관한 논의와 더불어서 남북 협력 차원에서 논의되어 온 것에는 연성이슈로서 철도협력, 산림협력, 에너지협력 등을 들 수 있다. 이들에 대한 논의는 이 글에서 소개한 이명박 정부, 박근혜 정부, 문재인 정부에서 정도의 차이는 있지만 꾸준히 논의되어 왔다. 그러나 아직까지 이러한 논의들이 기후변화 차원에서 남북 간의 협력 의제로 본격적으로 논의되고 있지 못하다. 남북 철도협력은 저탄소 수송이 전 세계 온실가스 감축 논의에서 매우 중요한 일부라는 측면에서 남북 철도협력을 통하여 유럽까지의 대륙횡단 철도 수송체계를 구축함으로써 여객과 물류 수송의 효율성은 물론 궁극적으로는 온실가스 감축에 기여하게 된다. 기후변화 측면에서의 접근은 관련한 투자 및 기술확보를 훨씬 수월하게 할 것이다. 산림협력의 경우에도, 북한은 이미 2015년 파리 기후변화협약 당사국 총회에서 자국의 온실가스 감축을 산림을 통하여 추진하겠다는 의지를 분명히 밝혔다. 우리의 성공적인 산림녹화 경험을 최신 파리협정하의 온실가스 감축 차원으로 개선·발전시켜서 북한과 협력을 한다면 상호 간의 시너지 효과를 극대화 할 수 있을 것이다. 북한 내 재생에너지 활성화도 북한의 저탄소 에너지 체제의 도입 차원에서 적극적으로 추진을 하되, 북한을 넘어서 몽골과 같이 풍부한 자연에너지원을 갖고 있는 지역에서 생산되는 태양광, 풍력 에너지원을 북한을 통해 우리나라로 이동시키는 수퍼그리드 구축도 고려할 필요가 있다. 무엇보다도 이러한 협력을 가능하게 하는 공공재원 및 사적 투자 활성화와 함께 기술확보를 더 용이하게 할 수 있는 것은 앞에서 언급한 파리협정 제6조에 따른 남북 간 온실가스 감축결과의 상호 공유를 통해서 우리나라의 온실가스 감축목표 달성에 활용하는 것이다.

3. 동북아 저탄소 기후변화 공동체 형성의 필요성

동북아는 지구사회에서 지역협력과 통합을 이루기 가장 어려운 지역의 하나로 꼽히고 있다. 이 지역의 지정학적 특수성은 역내 국가들 간의 협력을 어렵게 만들고 있다. 역내 국가들에게 협력을 해야 하는 강한 공동 이익이 존재하지 않는 한 협력체 형성은 어렵다. 이러한 측면에서 파리협정은 저탄소 경제의 실현을 바탕에 두고 있는 만큼, 역내 공동의 저탄소 경제 실현을 위한 필요성이 각 국가의 온실가스 감축목표 달성의 필요성과 결합된다면 다른 어떤 이슈 분야보다도 국가들의 협력이 가능할 것이다. 구체적으로는 몽골 고비사막 등에 대규모 재생에너지 발전 시설을 건설하고 수퍼그리드를 통하여 역내 국가들에 공급을 하는 것이다. 대부분의 동북아 국가는 원유를 수입하고 있는 처지이고, 석탄의 경우에는

오염 문제가 심각해져감에 따라서 사용을 자제할 필요가 있으며, 원자력 발전은 후쿠시마 사고 이후 안전성에 대한 우려가 매우 크다. 재생에너지 공동체 형성이 중요하다. 아울러 전기자동차, 수소자동차, 철도와 같이 저탄소 모빌리티 협력도 모든 역내 국가의 관심을 끌 수 있다. 역내 저탄소 협력을 위한 막대한 재원의 마련과 기술확보는 온실가스 감축 결과를 다른 국가와 공유할 수 있게 하는 파리협정 제6조 메커니즘의 활용을 통하여 더욱 수월하게 확보할 수 있도록 할 수도 있다. 재생에너지, 저탄소 모빌리티, 그리고 국제시장 메커니즘으로 불리우는 동북아 제6조 협력 메커니즘의 활용은 동북아 저탄소 기후변화 공동체 형성을 통한 지역의 평화와 번영이 동시 실현될 수 있도록 할 것이다.

IV. 나가며

이 글은 우리나라의 기후변화 정책을 각 정권별로 살펴보았다. 기후변화 글로벌 리더십을 발휘하였던 이명박 정부, 과학기술과 ICT 중심의 기후변화 정책을 추진하였던 박근혜 정부, 에너지 전환 정책과 그린뉴딜 정책을 추진하고 있는 문재인 정부는 각각의 특색을 갖고 기후변화 정책을 시행하였다. 비록 각 정책이 그 공과가 있으나 전체적으로 우리나라의 기후변화 대응 역량을 키우고 지구사회에서의 책임이 있는 국가로서의 역할을 수행하는 데 긍정적으로 기여하여 왔다고 볼 수 있다. 다만 좁은 국토 면적에 부족한 천연자원, 그리고 많은 인구를 갖고 있는 우리는 글로벌 의제로서 기후변화 대응을 글로벌 차원에서 적극적으로 추진할 필요가 있다. 특히 대 개도국 기후변화 협력, 남북 기후변화 협력, 그리고 동북아 저탄소 기후변화 공동체 형성은 어느 정부를 막론하고 더욱 적극적으로 추진할 필요가 있다.

ASAN
REPORT

한국의 국제법적 과제 현안과 대응

발행일 2020년 10월

지은이 최태현, 제성호, 정서용, 이재민, 백범석, 정민정, 이기범, 김원희

펴낸곳 아산정책연구원

주소 (03176) 서울시 종로구 경희궁1가길 11

등록 2010년 9월 27일 제 300-2010-122호

전화 02-730-5842

팩스 02-730-5849

이메일 info@asaninst.org

홈페이지 www.asaninst.org

편집 디자인 EGISHOLDINGS

ISBN 979-11-5570-216-1 93360 비매품



9 791155 702161 비매품
ISBN 979-11-5570-216-1