

국제법 현안 Brief



국제법 현안 Brief 편집위원회
편집위원장 정인섭 교수 (서울대학교)
편집위원 백범석 교수 (경희대학교)
김현정 교수 (연세대학교)

투고문의 ksilbrief@gmail.com
웹사이트 www.ksil.or.kr

국제법 현안 Brief는 국제법 관련 현안문제에 관해 간략한 설명을 제공함으로써 국제법 연구자는 물론 일반인에게 국제법에 대한 이해를 돕는 것을 목표로 합니다. 국제사회에서 발생하는 최근 현안과 관련된 국제법 쟁점에 대한 인식과 최근 국제법 동향에 대한 지식을 공유함으로써 국제법에 대한 사회적 인지도를 향상시키는데 도움이 되기를 기대합니다.

베네수엘라 과이도 임시대통령 승인의 국제법상 의미

임예준 (통일연구원 부연구위원)



1. 논의의 배경

2019년 2월 25일 대한민국 외교부는 2018년 5월 실시된 베네수엘라 대선에 정당성과 투명성을 결여하여 혼란이 발생한 것에 대해 우려를 표명하며, “1월 23일 임시대통령으로 취임 선서한 과이도 국회의장을 베네수엘라의 임시대통령으로 인정한다”는 성명을 발표했다.¹ 이러한 성명의 배경에는 두 달째 지속되고 있는 베네수엘라의 ‘한 국가 두 명의 대통령’ 상황이 있다. 2019년 1월 10일 니콜라스 마두로(Nicolás Maduro) 대통령은 새로운 임기(2019-2025)를 위한 취임선서를 했다. 그러나 베네수엘라 국회는 2018년 5월 치러진 대선과정의 불공정성을 근거로 마두로의 재임을 인정하지 않았으며, 선서 다음날인 1월 11일 자신들이

베네수엘라의 유일하게 정당한 국가기관이라고 선언했다. 베네수엘라 국회의 선언에 대한 국가들의 지지가 이어지는 가운데, 2019년 1월 23일 후안 과이도(Juan Guaidó) 국회의장은 대통령 공석 시 국회의장이 공화국의 대통령직을 수행한다는 베네수엘라 헌법 제233조를 근거로 자신이 베네수엘라의 임시대통령(interim President)임을 선언했다. 불과 몇 시간이 지나지 않아 미국 트럼프 대통령은 과이도를 베네수엘라의 임시대통령으로 공식적으로 승인한다는 성명을 발표했다.² 이후 캐나다, 호주, 아르헨티나, 브라질, 칠레 등 다수의 국가가 과이도를 베네수엘라의 임시대통령으로 승인한다는 입장을 밝혔다. 유럽의회도 1월 31일 과이도 국회의장을 베네수엘라 헌법 제233조에

따른 베네수엘라의 임시대통령으로 승인하며, 그의 향후 계획을 지지한다는 결의를 채택했다.³ 유럽연합 차원에서는 공동의 입장을 채택하지 못했지만, 프랑스, 독일, 영국을 포함한 유럽의 19개국은 2월 4일 과이도 국회의장을 베네수엘라의 임시대통령으로 ‘인정(acknowledgment)’하고 ‘지지(support)’한다는 공동선언을 발표했다. 그러나 이러한 국가들의 대응에 대해 우려하고 반대하는 입장 또한 존재한다. 러시아, 중국, 터키, 볼리비아 등은 과이도 국회의장에 대한 승인은 시기상조의 승인이며, 특히 마두로 정권의 퇴진을 요구하며 군사적 개입을 배제하지 않겠다는 미국의 입장은 국내 문제에 대한 간섭이라고 비판했다.

베네수엘라의 상황을 이해하기 위해서는, 제헌의회 구성을 통한 선거관리위원의 임명, 선거과정에서의 정부자금의 유용, 야당 대표자들의 출마금지 등 대선 과정의 불공정성에도 불구하고, 67.8%의 높은 지지율로 당선되어 현재 베네수엘라를 실효적으로 통치하고 있는 마두로 정권을 합법적 정부로 볼 수 있는지를 먼저 검토해야 한다. 그리고 만일 민주적 정당성을 결여한 선거결과 무효로 인해 현재 마두로의 지위가 불법적인 정권찬탈이라면, 1월 9일 마두로 임기만료 이후를 베네수엘라 헌법 제233조에 명시된 대통령 취임 전 사망 등으로 인한 영구적 부재 상황으로 보아 다음 선거까지의 국회의장의 대통령 지위 겸직을 인정할 수 있는지를 판단해야 한다. 이는 기본적으로 베네수엘라 헌법질서 내에서 해결하고 해석해야 하는 문제들로 구체적인 사실관계에 따라 답이 달라질 수 있다. 한편 ‘한 국가 두 명의 대통령’의 상황은 단지 베네수엘라의 국내문제로만 국한되지 않는다. 국가주권의 수탁소이기도 한 정부라는 지위는 국제관계에서 주권국을 대표해 국제법상 유의미한 행위를 할 수 있는 전제가 되기 때문이다. 실효성과 함께 합헌성은 적법한 국가동의(State consent)를 부여할 수 있는 권한이 있는 실체를 판단하는 일차적 기준이다. 그러나 이 글에서는 정당한 정부 지위에 대한 판단은 제외하고, 베네수엘라 사태에 대한 국제사회의 대응을 중심으로 임시대통령 승인의 국제법상 의미로 논의를 한정해 살펴보고자 한다.

2. 임시대통령 승인의 의미

국제법상 승인이란 일정한 사태 내지 법률관계의 변동에 대한 인정을 의미한다. 국제법상 승인의 문제는 정치적 문제와 법적 문제가 긴밀히 얽혀 있는 대표적인 주제 중 하나이다. 어떠한 실체 또는 권한의 법적 지위에 관한 의견 표명인 승인은 일방적인 재량행위로서, 국가와 정부 이외의 교전단체, 민족해방기구 등 여타 사실상황에 대해서도 적용된다. 일반적으로 정부승인의 문제는 쿠데타와 같이 비합헌적인 방식으로 정권이 교체되었을 경우에만 제기되며, 합헌적인 정권교체의 경우에는 행해지지 않는다. 정부승인은 개별국가간의 상대적인 문제로 이를 통해 어떠한 실체의 국제사회에서의 보편적인 지위가 결정되는 것은 아니며, 국내적인 정권교체의 합헌성을 변경하지 않는다. 오늘날 많은 국가들은 국가승인 정책만을 유지하고, 명시적인 정부승인 정책을 폐지했다. 그러나 명시적인 정부승인이 없다 하더라도, 국가들은 어떠한 실체가 해당 주권국의 국제관계에서의 대표성이 있는지를 판단하지 않을 수 없다. 즉, 공식적인 정부승인 선언을 포기한 것이지, 그 결정 자체를 포기한 것은 아니다. 또한 정부승인 포기에 관한 정책선언이 특별한 경우 명시적 승인을 부여하는 것을 저해하지는 않는다.

그렇다면 과이도 임시대통령에 대한 승인의 의미는 무엇인가? 실제 국가들의 과이도 임시대통령 지위에 관한 승인은 다양한 방식으로 표현되고 있다. 유럽 국가들의 공동성명에서도 볼 수 있듯이, 일부 국가들은 승인이라는 용어를 피해 ‘인정’이라는 단어를 사용하고 있다. 대한민국 외교부 역시 ‘인정’이라는 단어를 세심히 선택했다. 다수 국가들이 공식적인 정부승인을 외교정책상 포기한 것도 승인이라는 단어 사용을 주저한 이유 중 하나겠지만, 마두로 정권의 실효적 통치가 유지되는 가운데, 베네수엘라 상황에 대한 예측이 어려운 상황에서 마두로 정권의 ‘정당성’에 관한 입장 표명 외에 승인으로 인해 구체적인 실행이 전개되는 것에 대한 부담이 작용했을 것으로 추측된다. 한편 ‘승인’이라는 용어를 바로 사용한 국가의 경우에도 이러한 승인이 과이도 임시대통령 지위에 대한 법률상 승인을 의도한 것인지는 불분명하다. 성명도 중요하지만, 실제 이러한 승인이 어떠한 의미를 갖는지는 국가들의 후속 실행을 통해 확인된다. 대다수 국가들의

과이도 임시대통령에 대한 승인은 베네수엘라 헌법에 기초한 과도체제 출범에 대한 정치적 지지에 가까우며, 엄밀한 의미의 정부승인에는 해당하지 않는다. 성명 이후 특별한 후속 실행이 없다는 것은 이러한 국가들의 의도를 보여준다. 그러나 미국과 일부 남미 국가들의 승인은 상징적이거나 정치적인 지지를 넘어, 과이도를 수반으로 하는 향후 수립될 과도정부의 권한을 인정하는 법률상 승인에 해당하는 것으로 보인다. 이하 후속 실행을 중심으로 임시대통령 승인의 법적효과를 살펴본다.

3. 임시대통령 승인의 법적효과

정부승인은 승인을 한 국가와의 관계에 있어 구체적인 법적결과를 가져온다. 승인의 국내법상 효과는 개별 국가의 국내법에 의해 결정되기 때문에 각 국가마다 다를 수 있지만, 일반적으로 정부승인은 국내법원에서의 제소권과 법률행위 효력의 인정여부, 국가면제의 향유 등을 판단하는 기준이 된다. 또한 주권국의 권한 있는 대표자로서의 승인은 주권국의 해외재산에 대한 권한을 인정함을 의미한다. 실제 미국은 1월 29일 연방준비법 제25B호에 근거해 국무장관의 명의로 미국 연방준비은행에 있는 베네수엘라 중앙은행 및 베네수엘라 정부 계좌에 대한 과이도 임시대통령의 권한을 인정한다는 확인서를 발표했다.⁴ 이는 미국 내에 있는 베네수엘라 국유 석유회사 및 자회사에 대한 접근권에도 영향을 미치고 있다. 그러나 주권국의 대표권에 관한 논란이 있는 경우, 해외재산에 대한 접근권은 허용되기보다 유보 내지 거절되는 것이 일반적이다. 영국은행의 경우 영국정부의 과이도 임시대통령에 대한 인정이 있기 전, 마두로 정권의 외화준비고에 있는 12억불 상당의 금괴에 대한 접근요청을 거절하고, 사실상 영국은행에 위탁된 베네수엘라 재산에 대한 접근권을 동결했다.

정부승인은 향후 해당 국가와의 관계에 있어 승인을 부여한 실체와 관계를 맺을 것이며, 파견 외교관의 국내법상 특권과 면제의 부여와 같은 법적결과를 수용함을 의미한다. 엄밀히 말해 정부승인과 외교관계는 별개의 문제이지만, 정부승인은 일반적으로 승인국의 신정부와의 공식적인 관계를 맺을 의지를 의미한다. 외교관계에서 상대가 바뀐다는 것은 외교관의 파견

및 접수를 위한 동의를 부여할 수 있는 주체의 변경을 의미한다. 실제 미국은 과이도 임시대통령 승인 이후, 과이도가 임명한 임시대리대사(charge d'affairs)를 수용했다. 마두로 정권은 미국과의 외교관계 단절을 선언하고 베네수엘라에 주재하고 있는 미국 외교관들에게 72시간 이내로 베네수엘라를 떠날 것을 요청했다. 미국은 외교관 추방에 대한 마두로 정권의 권한을 부정했으나, 결국 안전상의 문제로 3월 14일 일부 잔류한 외교관들까지 모두 철수시켰다. 베네수엘라 국내법원이 마두로를 국가원수로 인정하고 있는 상황에서, 마두로 정권의 동의 없이 베네수엘라에 남아있는 외교관의 경우 외교공관에 대한 불가침과는 별개로, 외교관으로서의 면제와 특권을 보장받지 못할 수 있다. 반면 과이도 임시대통령은 베네수엘라에 주재하고 있는 외교관들을 환영한다는 입장을 표명하고, 대사를 임명하기 시작했으며, 기존 대사들의 임명장을 철회할 것을 요청했다. 코스타리카에서는 과이도 임시대통령이 임명한 대사가 외교공관을 차지했으며, 코스타리카 정부는 마두로 정권하에 임명된 외교관들에게 90일 이내로 또는 4월 15일까지 떠날 것을 요청했다. 그러나 대다수 베네수엘라의 외교공관은 문을 닫고 있는 상태이다.

정부승인은 승인을 부여한 국가와의 관계에 있어 유효한 국가동의를 행사할 수 있는 권한을 인정함을 의미한다. 권한이 있는 실체에 의한 국가동의만이 구체적인 행위의 적법성을 판단할 수 있는 기준이 된다. 국제법상 인도적 지원은 지원을 받는 국가의 요청 또는 동의를 필요로 한다. 정당한 권한이 있는 정부의 요청에 기초한 군사적 개입은 무력행사금지원칙과 국내문제불간섭원칙에 반하지 않는다. 실제 과이도 임시대통령은 국제사회의 인도적 지원을 요청할 것이며, 더 나아가 미국의 군사적 개입을 요청할 수 있다고 언급하고 있다. 미국 트럼프 대통령 또한 공공연히 베네수엘라에 대한 군사적 개입을 배제하지 않는다고 언급하고 있다. 현재로서는 직접적인 군사적 개입은 미국 국내정치상황에 비추어 어려울 것으로 예상되나, 사태의 진전에 따라 과이도 임시대통령의 동의에 근거해 무기 공급 등의 군사적 지원을 제공할 가능성이 있다. 물론 개별국가의 정부승인이 해당 실체의 국제사회에서의 객관적 지위를 보장하는 것은 아니므로, 개입이나 지원이 위법성조각사유인 유효한 동의에 기초하고 있다고 볼 수 있는지, 즉, 국제법상 적법한지는 별개의 문제

이다. 실제 정부의 초청을 근거로 내세웠던 대부분의 군사 개입은 개입을 요청한 정부가 과연 그 국가를 대표할 수 있는 지위에 있었느냐에 대한 논란으로 인해 국제사회의 비난을 면치 못했다.

4. 마치며

2019년 3월 24일 러시아가 베네수엘라에 군용기와 군인을 배치함에 따라 베네수엘라를 둘러싼 미국과 러시아의 대립과 긴장이 고조되고 있다. 군용기 및 군사배치의 목적은 파악되지 않지만, 러시아의 경우 실질적으로 베네수엘라를 통제하고 있는 마두로 정권의 적법한 요청 내지 동의에 기초한 배치임을 주장할 것이다. 반면 미국이 이를 빌미로 군사개입을 시도할 경우 과이도 임시대통령의 동의에 기초한 개입이라 주장할 여지가 있다. 결국 이러한 행위들의 적법성에 대한 판단은 누가 베네수엘라를 대표하여 합법적인 동의를 제공할 수 있는 권한이 있는지, 즉, 베네수엘라의 '정부'가 누구인지에 따라 달라진다.

국제법은 정부의 체제나 변경은 국내문제로서 관여하지 않는다는 원칙을 고수하고 있다. ICJ는 1975년 서부 사하라에 관한 권고적 의견을 통해 국가에 대한 특별한 구조나 형식에 관한 규정을 두고 있지 않다는 것을 재확인했으며, 1986년 니카라과 사건에서는 개별 국가가 자신의 정치적, 경제적, 사회적 체제를 선택하고 이행하는 것은 기본적인 주권국가 고유의 권한에 속함을 강조했다. 국제법상 주권국가는 오직 하나의 법률상 정부를 갖는다. 따라서 한 주권국가에서 다수의 실체가 정부임을 주장할 때, 국제사회는 누구의 대표성을 인정해야 할 것인지 결정해야 한다. 어떠한 실체가 정부인가를 결정하는데 있어 전통적인 기준은 해당 실체가 영토와 주민을 실질적으로 통제하고 있는지 여부였으며, 해당 정부가 어떻게 실권을 얻게 되었는지, 혹은 해당 주민을 상대로 어떠한 권력을 행사하고 있는지는 고려되지 않았다. 그러나 점차적으로 정부의 지위에 있어 국내적인 합헌성 외에도 민주주의에 기초한 대표성이나 실질적 정당성과 같은 기준이 제시되고 있다. 실제 지역기구 또는 개별 국가들은 한 주권국의 정권교체 과정에서의 헌법 및 민주주의 파괴 상황에 대해 적극적으로 입장을 표명하고 있다. 베네수엘라

사태에 대한 국가들의 대응 역시 이러한 맥락에서 이해될 수 있다. 그러나 성명을 통한 정치적 지지를 넘어 구체적인 행위로 이어질 때에는 국내문제불간섭원칙과 무력사용금지원칙이라는 국제법의 근본원칙을 준수해야 할 것이다.

50여 개국 정도의 승인 내지 인정이 과이도 임시대통령의 국제사회에서의 객관적 지위를 보장해주는 것은 아니다. 그러나 임시대통령 지위에 대한 국가들의 지지는 국내적인 정치기반을 높여주는 계기가 될 것이며, 궁극적으로 대내적 실효성을 높이는 결과를 가져올 수 있다. 과이도 임시대통령의 계획과 같이 베네수엘라 군부가 마두로 정권에 대한 지지를 철회하고, 마두로의 사퇴가 이어지게 된다면, 베네수엘라는 과도정부를 구성하고 자유롭고 공정한 선거를 통해 민주주의를 회복할 수 있을 것이다. 물론 이러한 과정의 주체는 베네수엘라 국민이다. 향후 사태의 진전은 베네수엘라 국민의 선택에 달려 있다.

국제법 현안 Brief의 내용은 필자 개인의 견해이며 **대한국제법학회**의 공식적인 입장은 아닙니다.

- 1 외교부, “베네수엘라 위기에 대한 외교부 대변인 성명”, 보도자료, 외교부 제19-107호, 2019.2.25. 외교부 대변인 성명은 ‘승인’이라는 용어를 피해 ‘인정’이라는 단어를 세심히 선택한 것으로 보인다. 그러나 비공식 번역본에서는 “The Government of the Republic of Korea [...] recognizes President of the Venezuelan National Assembly, Juan Guaidó, who was sworn in as interim President on January 23, as such.”라고 하여 ‘승인’의 의미가 될 수 있는 단어를 사용하고 있다. MOFA Spokesperson’s Statement on Crisis in Venezuela, Press Releases, 2019.2.25.
- 2 Statement from President Donald J. Trump Recognizing Venezuelan National Assembly President Juan Guaidó as the Interim President of Venezuela, January 23, 2019.
- 3 European Parliament resolution of 31 January 2019 on the situation in Venezuela (2019/2543(RSP)). (찬성 439, 반대 104, 기권 88)
- 4 Protecting Venezuela’s Assets for Benefit of Venezuelan People, Press Statement, Robert Palladino, Deputy Spokesperson, Washington, DC, January 29, 2019.