

국제법 현안 Brief



국제법 현안 Brief 편집위원회

편집위원장 최태현 교수 (한양대학교)
편집위원 오승진 교수 (단국대학교)
권현호 교수 (성신여자대학교)
김성원 교수 (원광대학교)
이기범 박사 (아산정책연구원)

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.

미국의 휴스턴 주재 중국 총영사관 폐쇄 무엇이 문제인가?

김 성 원 (원광대학교 법학전문대학원 교수)



1. 들어가며

2020년 7월 21일(미국 현지시각) 미국 국무부는 텍사스주 휴스턴 주재 중국 총영사관(이하 “중국 총영사관” 이하 함)의 폐쇄를 명령했다. 중국 총영사관은 1979년 미-중 수교 이후 처음으로 개설된 영사관이었다는 점에서 미-중 관계의 상징으로 여겨졌다. 미국 국무부는 향후 72시간 이내에 중국 총영사관이 모든 활동과 행사를 중단하고 모든 직원이 총영사관으로부터 퇴거할 것을 명령했다. Ortagus 미국 국무부 대변인은 중국 총영사관 폐쇄의 이유로 미국의 지적 재산권 보호 및 미국인의 개인정보 보호를 제시하였고, 별도의 성명에서 중국은 미국 내에서 불법 첩보활동 및 영향력 행사에 관여해 왔으며 최근 몇 년 동안

이러한 활동이 더욱 증가되었다고 주장하였다. Pompeo 미국 국무부 장관 또한 중국 총영사관 폐쇄의 주된 이유로 미국 및 유럽의 지적 재산권에 대한 중국의 탈취행위를 제시하였다.¹

Cai 중국 총영사관 총영사는 미국의 중국 총영사관 폐쇄는 양국의 긴장관계를 더욱 고조시킬 것이며, 북경은 적어도 하나 이상의 미국 영사관을 즉시 폐쇄하고 향후 징벌적인 조치를 모색할 것이라고 언급하였다.² Hua 중국 외교부 대변인 또한 일련의 트윗에서 미국이 제시한 중국 총영사관의 폐쇄 이유를 “믿을 수 없을 정도로 우스운 것” 이라고 일축하며, 미국이 이를 철회하지 않을 경우, 중국은 “확실한 대응책” 으로 대응할 것이라고 언급하였다.³ 중국은 결국 7월 24일 청두 주재 미국 총영사관(이하 “미국

총영사관”이라 함) 폐쇄로 미국의 중국 총영사관 폐쇄에 대응하였다. Wang 중국 외교부 대변인은 청두 주재 미국 총영사관의 폐쇄는 “미국의 부당한 행위에 대한 정당하고 필요한 대응”이며 “이는 국제법, 국제관계를 규율하는 기본규범 및 외교협약 등에도 합치되는 것”임을 강조하였다.⁴

그렇다면 미국의 중국 총영사관 폐쇄는 국제법상 허용되는 것인가? 아울러, 중국의 미국 총영사관 폐쇄는 정당한 외교적 대응조치인가? 이하에서는 미국과 중국이 각각 상대국의 총영사관을 폐쇄한 것과 관련된 국제법적 쟁점을 살펴보고자 한다. 특히 영사관계에 관한 국제법 및 각국의 실행을 중심으로 이 사건의 함의를 검토하고자 한다.

2. 미국의 중국 총영사관 폐쇄와 관련된 국제법적 쟁점 검토

중국이 미국 총영사관을 폐쇄한 것은 미국의 중국 총영사관 폐쇄를 위법한 행위 또는 비우호적 행위로 간주한 중국이 국제법상 상호주의에 근거하여 취한 외교적 대응조치로 볼 수 있는바, 이는 국제법상 별다른 문제를 일으키지 않는다. 국제법상 상호주의는 국가가 상대국의 우호적 행위에 대해서는 우호적으로 대응하며, 비우호적 행위에 대하여는 비우호적으로 대응하는 것을 의미한다. 중국의 외교적 대응조치의 원인이 된 미국의 중국 총영사관 폐쇄와 관련하여 국제법, 특히 “영사관계에 관한 비엔나협약”(Vienna Convention on Consular Relations, 이하 “영사관계협약”이라 함)과 관련되어 제기될 수 있는 문제를 검토한다.

(1) 미국의 일방적인 중국 총영사관 폐쇄는 가능한가?

정치적 업무와 주로 관련된 외교관의 직무와 달리 영사의 직무는 주로 파견국과 접수국 간 통상, 경제, 문화 및 과학 관계의 발전, 자국민에 대한 여권 발급 및 타국민에 대한 입국사증 발급 등과 같은 비정치적 및 행정적 업무와 관련된다(영사관계협약 제5조). 또한, 특권과 면제를 향유하는 영사관원은 접수국의 법령을 존중해야 하며, 접수국의 국내문제에 간여해서는 아니 되는 의무를 부담한다(영사관계협약 제55조). 미국 국무부와 FBI는 중국 총영사관 폐쇄의 주된 이유로

중국의 미국 내 불법 첩보활동, 영향력 행사, 지적 재산권 탈취, 미국에 대한 중국의 내정간섭을 거론하였다. 구체적으로 미국은 중국 총영사관의 텍사스 연구기관 관련 사기행위, Fox Hunt Teams(중국 반체제 인사를 중국으로 강제 송환하기 위한 특무부대)의 작전기지 역할 수행 및 홍콩 민주화운동에 대한 비판 지원 등을 중국 총영사관이 행한 불법행위의 증거로 제시하였다.⁵ 미국의 주장이 객관적 사실에 근거한 것이라면, 중국 총영사관의 영사관원은 영사관계협약 제5조 및 제55조를 위반한 것으로 볼 수 있다.

영사관계협약은 영사기관의 설치에 대해서만 규정하고 있을 뿐(영사관계협약 제4조), 영사기관의 폐쇄에 관한 내용을 담고 있지는 않다. 러시아가 2017년 미국의 샌프란시스코 주재 러시아 총영사관 폐쇄를 국제법 위반으로 비난한 것에 대하여, 미국은 “영사기관은 접수국의 동의를 받는 경우에만 설치될 수 있다”를 언급하며 국제법 위반이 아니라는 점을 강조한 바 있다.⁶ 미국이 주장하는 중국 총영사관의 불법행위 관련 증거가 확실하다면, 미국이 2017년 샌프란시스코 주재 러시아 총영사관 폐쇄 시에 영사관계협약 제4조를 그 근거로 제시한 것을 감안할 때, 미국은 중국 총영사관의 설치에 대한 동의를 철회하는 방법으로 중국 총영사관을 일방적으로 폐쇄한 것으로 볼 수 있다.

(2) 기피인물 통고가 아니라 왜 총영사관의 폐쇄인가?

영사관계협약이 영사기관의 폐쇄 가능 여부에 대하여 규정하고 있지 않음에도 불구하고, 다양한 이유로 영사기관의 폐쇄 및 영사관원의 퇴거를 국가들이 요구한 사례는 쉽게 찾을 수 있다. 예를 들어, 앞서 언급한 2017년 미국의 샌프란시스코 주재 러시아 총영사관 폐쇄의 주된 이유는 러시아가 755명의 미국 외교관을 추방한 것에서 찾을 수 있다. 2018년 미국은 러시아가 영국에서 전 러시아 첩보원의 독살을 기도한 것과 미 해군 잠수함 기지 및 Boeing사와의 근접성을 이유로 시애틀 주재 러시아 총영사관을 폐쇄한 바 있다.⁷ 그러나, 이러한 사례는 미국의 중국 총영사관 폐쇄와 차이가 있는데, 미국의 위와 같은 총영사관 폐쇄는 러시아의 선행행위에 대한 외교적 대응조치였다는 점이다. 오히려 중국의 미국 총영사관 폐쇄가 이와 유사하다.

통상적으로 접수국은 파견국에 기피인물(*persona non grata*)을 통고함으로써 문제가 된 영사관원의 퇴거를 요청하거나 영사직원으로 간주하지 않는다는 의사를 전달할 수 있다(영사관계협약 제23조). 미국이 주장하는 바와 같이 중국 총영사관이 불법행위에 관련되었다면, 미국은 불법행위 관련 영사관원을 중국에 기피인물로 통고하는 것이 통상적인 국가의 실행이다. 그렇다면, 미국은 이러한 통상적인 방법 대신에 왜 중국 총영사관을 폐쇄한 것일까? 외교실무상, 접수국은 기피인물을 결정하고 이를 파견국에 통고할 때, ‘기피인물’이라는 용어를 명시적으로 언급하지 않는다. 즉, 접수국은 파견국에게 단지 문제가 된 영사관원의 퇴거를 요청하거나 파견국이 이에 대한 후속조치를 취하지 않을 경우, 관련 영사관원을 영사직원으로 간주하지 않는다는 의사를 전달할 뿐이다.

미국의 입장에서 생각건대, 미국은 중국 총영사관의 폐쇄라는 방법을 통하여 중국에게 미국 내에서 중국의 불법행위를 더는 좌시하지 않겠다는 분명한 메시지를 전달하고자 한 것으로 볼 수 있다. 즉, 영사관계협약상 접수국은 기피인물을 자유롭게 선언할 수 있으며 이에 대한 이유를 제시할 의무가 없다는 점을 감안할 때, 미국은 중국 총영사관의 폐쇄를 통하여 사실상 중국에 중국 총영사관 소속의 영사관원 전원에 대해 기피인물 통고를 한 것으로 볼 수 있다. 영사관원 전원에 대한 기피인물 통고에 따른 영사기관의 사실상 폐쇄는 이론상 영사관계협약에서 금지되지 않는 것처럼 보인다. 그러나, 사실상 동일한 효과가 유발된다고 하더라도 기피인물의 통고와 영사기관의 폐쇄를 본질적으로 동일한 것으로 보기는 어려울 것이다. 영사관계협약상 쟁점이 있긴 하지만, 미국의 중국 총영사관 폐쇄는 국제관계의 역학구조에서 미국이 중국에게 강력한 정치적 메시지를 전달하려는 전략으로 파악하는 것이 보다 바람직할 것으로 생각된다.

(3) 미국이 설정한 중국 총영사관 폐쇄 시한인 72시간은 적절한 것인가?

영사관계협약은 영사기관 폐쇄에 따라 영사관원이 퇴거를 준비하는 데 필요한 정확한 기간에 관한 규정을 두고 있지 않다. 직무를 종료한 영사관원의 접수국 퇴거 시한에 대하여 단지 ‘상당한 기간’ (a

reasonable period)을 규정할 뿐이다(영사관계협약 제53조). 접수국은 영사관원이 퇴거를 준비하고 조속한 시일 내에 퇴거할 수 있도록 필요한 시간과 편의를 제공해야 한다(영사관계협약 제26조). 영사직무의 종료후 접수국으로부터의 퇴거에 필요한 시간으로 통상 1개월을 부여하는 것이 국가의 실행이지만, 통상적으로 기피인물 통고에 따른 퇴거의 경우에는 더욱 짧은 시간이 부여된다.⁸

기피인물로 선언된 영사관원에게 퇴거시한으로 48시간 또는 72시간을 부여하는 것이 통상적인 국가실행이다. 2018년 미국은 기피인물로 선언된 휴스턴 주재 베네수엘라 총영사관의 총영사에게 48시간 이내에 퇴거할 것을 요구한 바 있다.⁹ 2018년 우크라이나는 기피인물로 선언된 베레호베(Berhove) 주재 헝가리 영사관의 영사에게 72시간 이내에 퇴거할 것을 요구한 바 있다.¹⁰ 미국의 중국 총영사관 폐쇄를 총영사관 소속의 영사관원 전원에 대한 기피인물 통고로 본다면, 미국이 중국 총영사관 폐쇄 관련 퇴거시한을 72시간 이내로 부여한 것은 별다른 문제를 초래할 것으로 생각되지 않는다. 미국 또한 미국 총영사관의 퇴거를 72시간 이내에 완료한 것을 보면¹¹, 미국의 중국 총영사관에게 부여한 72시간 이내의 퇴거시한은 적절한 것으로 보인다. 그럼에도 불구하고, 갑작스러운 영사기관의 폐쇄 및 이에 따른 퇴거 요구는 영사관계협약의 목적과 취지에 부합되지 않는 것으로 주장될 가능성을 배제할 수 없을 것이다.

3. 평가와 전망

미국과 중국이 각각 자국에 소재한 총영사관을 폐쇄한 근본적인 이유는 복잡한 정치적 역학관계에서 찾을 수 있을 것이다. 남중국해를 둘러싼 미국과 중국의 지속적인 갈등, COVID-19 사태가 초래한 전례 없는 재난상황에서 미국의 중국에 대한 비판적 시각, Trump 대통령의 재선 문제 등 다양한 정치적 이유가 사실상 이번 사태의 직접적인 원인일 것이다. 그러나, 미국의 중국 총영사관 폐쇄를 정치적 역학관계로만 파악할 수는 없으며, 이에 대한 국제법적 평가도 함께 이루어져야 할 것이다.

중국이 중국의 미국 총영사관 폐쇄는 미국의 중국 총영사관 폐쇄에 대한 정당하고 필요한 대응이며,

아울러 관습국제법 및 영사관계협약에 부합하는 조치를 언급한 반면, 미국은 중국 총영사관 폐쇄에 대한 국제법적 근거를 명확하게 제시하지 않고 있다는 점에서 미국의 중국 총영사관 폐쇄에 관한 상세한 국제법적 접근, 특히 영사관계협약에 따른 검토는 적지 않은 어려움이 있다. 그럼에도 불구하고, 앞서 언급한 바와 같이 영사기관의 폐쇄는 영사관계협약 및 국가실행상 금지되지 않으며, 미국이 중국 총영사관에 부여한 퇴거시한도 과도하게 짧은 것으로 볼 수 없다는 점에서 미국의 중국 총영사관 폐쇄는 관습국제법 및 영사관계협약을 위반한 것으로 볼 수 없다는 잠정적인 결론을 내릴 수 있을 것이다.

그러나, 미국의 일방적인 중국 총영사관 폐쇄와 같이 외교공관 또는 영사기관이 갑작스럽게 폐쇄될 수 있다면, 외교공관 및 영사기관이 적절한 외교직무 및 영사직무를 수행하기 어려울 것이라는 점은 쉽게 예상할 수 있다. 미국의 중국 총영사관 폐쇄는 향후 접수국에 의한 파견국 영사기관의 일방적 폐쇄, 그 방식 및 퇴거시한 설정 문제 등에 관하여 중요한 그러나 바람직하지 않은 선례가 될 것으로 생각된다.

필자 소개

김성원 교수는 원광대학교 법학전문대학원 교수로 재직 중이다.

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

- 1 “미국, 휴스턴 중국 총영사관 전격폐쇄”, 중앙일보 (2020. 7. 23) (<https://news.joins.com/article/23831212>, 2020. 8. 1).
- 2 “US ratchets up China tensions, closing Houston consulate”, AP News (2020. 7. 23) (<https://apnews.com/ffc84d09363ba0a1a0e6db3c05bb8322>, 2020. 8. 1).
- 3 “Chinese consulate in Houston ordered to close by US”, BBC News (2020. 7. 22) (<https://www.bbc.com/news/world-us-canada-53497193>, 2020. 8. 1).
- 4 “중국, 청두 미 총영사관 폐쇄에 “미 조치 맞선 정당한 대응”, 연합뉴스 (2020. 7. 27) (<https://www.yna.co.kr/view/AKR20200727141900083>, 2020. 8. 1).

- 5 “Briefing With Senior U.S. Government Officials On the Closure of the Chinese Consulate in Houston, Texas”, U.S. Department of State (2020. 7. 24) (<https://www.state.gov/briefing-with-senior-u-s-government-officials-on-the-closure-of-the-chinese-consulate-in-houston-texas/>, 2020. 8. 1).
- 6 “Did U.S. Closure of Russian Consulate in San Francisco Violate International Law?”, Diplomatic Times (2018. 10. 31) (<https://diplomatictimes.net/2018/10/31/did-u-s-closure-of-russian-consulate-in-san-francisco-violate-international-law/>, 2020. 8. 1).
- 7 “Russians turned away at Seattle consulate after Trump administration announce closure”, The Seattle Times (2018. 3. 26). (<https://www.seattletimes.com/seattle-news/russians-turned-away-at-seattle-consulate-after-trump-administration-announces-closure/>, 2020. 8. 1).
- 8 “What is persona non grata?”, Federal Foreign Office of Germany (<https://www.auswaertiges-amt.de/en/aussenpolitik/themen/internatrecht/persona-non-grata/2287776>, 2020. 7. 28).
- 9 “APNewsBreak: Expelled Venezuela diplomat stays in US”, AP News (2018. 6. 1) (<https://apnews.com/d2724aacfab4b92846361abdd629eb8/APNewsBreak:-Expelled-Venezuela-diplomat-stays-in-US>, 2020. 8. 1).
- 10 “Ukraine, Hungary expel counsuls as passport row deepens”, Reuters (2018. 10. 4) (<https://www.reuters.com/article/us-ukraine-hungary/ukraine-hungary-expel-consuls-as-passport-row-deepens-idUSKCN1ME0V0>, 2020. 8. 1).
- 11 “통보 72시간 만에...청두 미 총영사관 문 닫아”, 경향신문 (2020. 7. 27) (http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?art_id=202007272122005, 2020. 8. 1).