

국제법 현안 Brief



국제법 현안 Brief 편집위원회

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

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

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

안전한 학교 선언의 국제법적 함의

안 준 명 (국방대학교 안정보장대학원 교수)



출처: EUA 2020 Brochure(세이프 더 칠드런)

1. 안전한 학교 선언의 배경

2020년 6월 9일 발간된 아동 및 무력충돌에 관한 유엔사무총장 연례보고서는 2019년 한 해 동안 학교에 대한 494건의 공격이 확인되었다고 적시하면서, 학교가 계속해서 군사적 목적으로 이용되었으며 그로 인해 학교, 교사, 학생들이 공격에 노출되고 있다고 밝혔다.¹ 실제 무력충돌이 발생한 국가들에서 학교는 주로 병영시설이나 군사기지, 관측소, 사격지휘소, 공격·방어진지, 무기·탄약 보관소, 심문·구금시설, 군사훈련소, 국제법에 반하는 소년병 모집 등을 위한 군사적 용도로 이용되어 왔다. 그 결과 학교는 합법적인 군사목표물로 간주되어 공격의 대상이 되었고, 이는 학생들의 생존

자체를 위협하는 것은 물론 교육에 대한 접근권을 원천 차단하는 결과를 초래하였다. ‘공격으로부터 교육을 보호하기 위한 글로벌연합’ (이하 글로벌연합)이 2020년 7월 발간한 보고서에 따르면,² 2015년부터 2019년까지 5년 사이에 학교의 군사적 이용 사례는 총 33개국에서 확인되었으며, 같은 기간 전 세계적으로 500여개의 교육시설이 군사적으로 이용되었다. 그 결과 이들은 합법적인 군사목표물로 간주되어 7,300여건의 직접적 공격을 받았고 8,000여명이 넘는 학생과 교육자가 피해를 입었다. 이러한 상황을 타개하기 위해 유엔사무총장 연례보고서에서 제시된 권고 중 하나는 국가들이 「안전한 학교 선언」을 지지하고 이행하라는 것이었다.³

안전한 학교 선언은 2012년 5월 제네바 국제인도법·인권 아카데미가 주최한 전문가 회의에서 글로벌연합이 무력충돌 당사자들에 의한 학교 사용에 관한 연구와 그 해결을 위한 모범사례를 제시하면서 본격적인 논의가 시작되었다. 이어 동년 11월 스위스 루센스에서 개최된 두 번째 전문가 회의에는 독일, 캐나다를 포함한 12개국 대표들과 다양한 국제기구, NGO, ICRC 등의 전문가들이 대거 참여하였다. 여기에서 전직 영국군 고위장교 출신이자 그리니치 대학교 국제공법 교수인 스티브 헤인즈(Steven Haines) 교수가 제출한 “분쟁시 교육 전담기관 보호에 관한 가이드라인 초안: 군사용”이라는 문건이 검토되었고, 추가적인 협의를 거쳐 “무력충돌 시 학교와 대학의 군사적 이용 방지를 위한 루센스 가이드라인 초안”이라는 변경된 명칭의 문건이 2013년 6월 4일 아동권리위원회 회의에서 공개되었다. 이후에도 40개국 대표들과 유럽연합(EU), 북대서양조약기구(NATO), ICRC 등이 문건의 내용을 정비하는 데 적극적으로 참여하였다. 2014년 6월 노르웨이는 가이드라인 확정과 개별 국가들의 가이드라인 이행수단 개발을 주도할 것이라고 발표하였고, 일부 국가들과의 추가 논의를 거쳐 2014년 12월 16일 “무력충돌 시 학교와 대학의 군사적 이용 방지를 위한 가이드라인”(이하 가이드라인)이라는 명칭의 최종 가이드라인을 공개하였다.

한편 개별 국가들의 가이드라인 이행을 확보하기 위하여 노르웨이와 아르헨티나는 2014년 12월 1부터 2015년 5월까지 선언문 개발 협의를 주도하였고 해당 기간 각국 정부들과 4차례의 협의를 진행하였다. 결국 2015년 5월 28일과 29일 오슬로에서 노르웨이 정부가 주최한 국제회의에서 「안전한 학교 선언」이 제시되었고, 약 60여개국에 참여한 가운데(미국, 영국, 독일 등은 불참) 37개국이 지지를 선언하였다. 이 선언에서 사용된 “학교와 대학”이라는 용어는 “주로 교육을 위해 사용되는 장소”로서 초·중·고등학교뿐만 아니라 미취학 아동을 위한 아동보육센터나 학습센터, 나아가 대학교, 전문대학 또는 기술훈련학교와 같은 3차 교육기관도 포함하는 폭넓은 의미로 사용되었다. 아직 한국을 포함한 대부분의 아시아 국가들은 이 선언을 지지하지 않고 있으나, 선언이 공개된 지 불과 6년여 만에 유엔 회원국의 절반 이상인 113개국(2022년 1월 23일 기준)이 이미 지지를 선언하였고 학교의 군사적

이용 방지에 있어 국제사회의 태도 변화에 적지 않은 영향을 미치고 있다. 이에 따라 안전한 학교 선언의 세부적인 내용을 바탕으로 그 국제법적 함의를 살펴볼 필요가 있다.

2. 안전한 학교 선언 및 가이드라인 검토

(1) 국제법적 성격

일반적으로 법적 구속력을 갖는 조약은 국가가 해당 조약의 구속력을 수락한다는 의사(구속적 동의 표시)를 비준·수락·승인·가입의 형식을 통해 다른 체약국과 서로 교환하거나 이를 수탁자에게 기탁함으로써 성립된다. 연성법(soft law)에 속하는 비구속적 합의에서 이 같은 방식을 거치는 경우는 일반적으로 찾아보기 어렵다. 안전한 학교 선언의 경우 국가가 “안전한 학교 선언 지지 서한”을 수탁자인 노르웨이 정부에게 기탁하거나 공식 다자회의에서 지지를 표명함으로써 가입할 수 있도록 하고 있다. 그렇다면 안전한 학교 선언은 조약이라 할 수 있을까?

그러나 안전한 학교 선언과 가이드라인은 국제법상 조약에 해당하지 않는다. 안전한 학교 선언은 그 법적 성격에 관하여 “현행 국제법에 영향을 미치지 않는 법적 구속력이 없는 자발적 지침”임을 강조하고 있는데(제6항), 이는 해당 선언과 가이드라인이 조약이 아니라 이른바 비구속적 합의로서 정치적 약속에 불과함을 의미한다. 일반적으로 법적 구속력을 갖는 조약에서 흔히 사용되는 “shall”이나 “must”와 같은 문구를 피하고 “노력해야 한다”(should endeavour)라는 표현을 주로 사용하고 있는 것도 이를 뒷받침한다. 이에 따라 안전한 학교 선언이 취하고 있는 가입 형식은 구속력이 없는 연성법의 이행을 모색하는 새로운 방식이라고 평가된다. 합의의 이행을 검토하기 위해 정기적으로 회의를 개최하는 방식 역시 새로운 방식이다.

(2) 주요 내용

‘안전한 학교 선언’은 이미 앞서 마련된 ‘가이드라인’의 이행을 확보하기 위하여 별도로 마련된 것으로 총 8개항으로 구성되어 있다. 이 선언에 대한 지지를 매개로 국가들은 ‘가이드라인’에 대한 준수 의무를 부담하게 된다는 점에서(6항), 이 선언과 가이드라인은 불가분의 일체라 할 수 있다. 1개의 두문(chapeau)과 6개의 지침(guideline)으로 구성된

가이드라인은 그 공포와 이행에 관한 내용을 담은 ‘지침 6’을 제외하고, 크게 다음의 세 가지 사항에 관한 지침을 제공하고 있다.

첫 번째는 학교의 군사적 이용에 관한 지침이다(지침 1, 2). ‘지침 1’은 정규 수업시간뿐 아니라 주말과 공휴일, 방학기간 중 일시적으로 휴교한 학교와 대학을 포함하여 “운영 중인 학교와 대학”이 무력충돌 당사자들의 병력에 의하여 어떠한 방식으로든 군사적 노력을 지원하는 데 사용되지 않도록 규정하고 있다. 아울러 무력충돌의 당사자들이 군사적 노력을 지원하는 데 이용하기 위해 학교나 대학을 비우도록 교육관리자를 강요하거나 인센티브를 제공하는 것 또한 금지하고 있다. 나아가 ‘지침 2’는 “폐교되거나 비워진 학교와 대학”으로까지 그 적용 범위를 확대하고 있는데, 다만 이 경우에는 “실행 가능한 대안이 없는 정상참작이 가능한 상황”에서 “유사한 군사적 이익을 얻을 수 있는 다른 실행 가능한 방법에 비추어 선택의 여지가 없는 기간”에 한하여 예외적으로 그 군사적 이용을 허용하고 있다.

두 번째는 상대 교전당사자에 의해 사용되는 교육시설에 대한 공격에 관한 지침이다(지침 3, 4). ‘지침 3’은 무력충돌의 상대방이 장래에 사용할 수 있는 능력을 박탈하기 위한 조치로서 학교와 대학을 파괴하는 것을 금지하고 있다. 나아가 학교와 대학은 학기 중이든, 평일 또는 휴일 휴교 중이든, 비워졌거나 폐교되었든 간에 일반적으로 민간물자에 해당함을 강조하고 있는데, 특히 법적 구속력을 갖는 조약에서 흔히 사용되는 표현인 “must”를 사용한 점에 주목을 요한다. 즉 학교와 대학은 무력충돌의 상대 당사자가 장래에 사용할 수 있는 능력을 박탈하기 위한 조치로서 “결코 파괴되어서는 아니 된다”는 것이다. 이어서 ‘지침 4’는 무력충돌 당사자들이 군사적 노력을 지원하기 위해 학교와 대학을 이용함으로써 해당 학교가 군사목표물로 전환된 경우라 하더라도, “그 사용이 중단되지 않을 경우 공격이 있을 것임을 적에게 미리 경고”하는 것을 포함하여 공격 전에 모든 실행 가능한 대안조치를 고려하도록 규정하고 있다.

마지막 세 번째는 교육시설의 경비에 관한 지침이다(지침 5). ‘지침 5’는 학교의 필수적 안전을 위한 대체수단이 없는 경우를 제외하고 학교 경비를 제공하기 위해 무력충돌 당사자들의 병력을 사용하는

것을 금지하고 있다. 이는 인구밀집지역 내에 또는 그 인근에 군사목표물을 위치시키는 것을 회피할 의무를 부과한 1977년 제네바제협약 제1추가 의정서 제58조에 부합하는 것이다. 아동, 학생 및 교직원들을 보다 안전한 장소로 대피시키는 것을 고려해야 한다는 내용 역시 마찬가지라 할 수 있다.

(3) 국제법적 평가

무력충돌시 적용되는 국제법 규범인 ‘국제인도법’은 문화재나 예배장소의 군사적 이용을 명시적으로 금지하고 있는 것과 달리, 학교의 군사적 이용을 금지하는 규정을 두고 있지 않다. 가이드라인의 두문에서도 무력충돌의 당사자들에게 그들의 군사적 노력을 지원하기 위해 학교와 대학을 사용하지 않도록 촉구하고 있기는 하지만, 동시에 일정한 경우 학교와 대학의 군사적 이용이 국제인도법 위반이 아님을 명시적으로 인정하고 있다. 실제 무력충돌 상황에서 학교가 군사적으로 이용되는 사례가 많은 것은 그 자체가 국제인도법 위반이 아니라는 국제법적 판단이 크게 작용하기 때문이라고 생각된다.

한편 국제인도법의 핵심원칙인 구별의 원칙에 따르면 전투원과 민간인, 군사목표물과 민간물자는 각각 구별되어야 하며, 민간인 또는 민간물자에 대한 고의적·직접적·무차별적 공격은 금지된다. 국제인도법에서는 ‘민간물자’를 정의함에 있어서 단순히 “군사목표물이 아닌 모든 물건”이라는 소극적 방식을 취하고 있지만, 학교가 일반적으로 군사목표물이 아닌 민간물자에 해당한다는 점에 대해서는 이견이 없다. 따라서 원칙적으로 학교는 민간물자로서 공격의 대상이 되지 않는다. 그러나 학교가 어느 교전당사자 일방에 의해 군사적으로 사용될 경우 민간물자로서 향유하던 보호는 상실되며, 그 결과 해당 학교는 합법적인 군사목표물로 전환되어 공격의 대상이 될 수 있다.

이와 달리 가이드라인은 학교의 군사적 이용 및 그 공격과 관련하여 다음과 같이 현행 국제인도법에서 허용되는 행위를 명시적으로 금지하거나 보다 확대된 의무를 부과하는 내용을 담고 있다. 첫째, 가이드라인의 ‘지침 1’과 ‘지침 2’에 따르면, 운영 중인 학교는 어떠한 경우에도 그 군사적 이용이 금지되며 폐교되거나 비워진 학교는 예외적인 상황에 한하여 그 군사적 이용이 허용된다. 그러나 국제인도법은 학교가 운영 중인지 혹은 폐교되거나 비워졌는지를 불문하고 그

군사적 이용 자체를 금지하지 않고 있다. 따라서 가이드라인은 현행 국제인도법에 따르면 허용되는 ‘학교의 군사적 이용’을 엄격히 금지하고 있다고 할 수 있다.

둘째, 가이드라인의 ‘지침 3’에 따르면, 적으로부터 확립된 의도에 비추어 적이 학교를 군사적으로 이용하리라는 장래의 사용 의도가 확실하더라도 이를 사전에 공격하는 것은 금지된다. 그러나 현행 국제인도법은 설령 민간물자라 할지라도 일정한 경우 적의 사용을 박탈하기 위해 이를 공격하는 것을 합법적으로 허용하고 있다. 1977년 제네바제협약 제1추가의정서 제52조 2항은 “그 성질·위치·목적·용도상 군사적 행동에 유효한 기여를 하고 당시의 지배적 상황에 있어 그것들의 전부 또는 일부의 파괴, 포획 또는 무용화가 명백한 군사적 이익을 제공”하는 경우 이를 합법적 군사목표물에 해당하는 것으로 정의하고 있는데, 적에 의한 장래의 사용 의도에 기초하여 특정 민간물자는 그 ‘목적’에 따른 군사목표물로 간주될 수 있기 때문이다. 따라서 가이드라인은 ‘학교에 대한 공격’에 관하여 현행 국제인도법에 비해 보다 엄격한 기준을 부과한 것으로 볼 수 있다.

셋째, 가이드라인의 ‘지침 4’는 무력충돌 당사자들이 군사적 노력을 지원하기 위해 학교와 대학을 이용함으로써 해당 학교가 군사목표물로 전환된 경우 “그 사용이 중단되지 않을 경우 공격이 있을 것임을 적에게 미리 경고”하는 것을 포함하여 공격 전에 모든 실행 가능한 대안조치를 고려하도록 규정하고 있다. 이는 학교와 대학 자체를 공격으로부터 보호하는 데 그 목적이 있기 때문에, 사전경고에 따라 상대방이 그 군사적 이용을 중단하면 공격 역시 중지해야 함을 시사하는 것이다. 현행 국제인도법 역시 민간인·민간물자에 대한 부수적 피해를 최소화하기 위한 적극적 예방조치 의무의 일환으로 민간에 영향을 미치는 공격시 사전경고 의무를 부담하지만, 그럼에도 불구하고 사전경고 이후에는 공격을 당연히 전제하고 있다는 점에 유의할 필요가 있을 것이다. 결국 이 지침은 ‘학교에 대한 공격’에 있어서 현행 국제인도법에 비해 보다 ‘엄격한 완화조치’를 요구하는 것이라 할 수 있다.

3. 결론 및 대응고제

안전한 학교 선언은 가이드라인이 “현행 국제법에 영향을 미치지 않는 법적 구속력이 없는 자발적 지침”임을 강조함으로써 그 법적 성격이 법적 구속력을 갖는 조약이 아니라 정치적 약속에 불과함을 시사하고 있다. 그럼에도 불구하고 현행 국제인도법이 무력충돌시 학교의 보호에 충분히 기여하지 못하는 상황에서 이들은 이미 국가들의 행동 변화에 적지 않은 영향을 미치고 있으며, 이는 향후 관련 국제규범에 변화를 야기할 가능성도 충분히 예견할 수 있다. 이에 비추어보면 한국 역시 이에 적극 동참해야 한다는 당위성이 확산될 수 있다. 이에 따라 세부내용에 대한 면밀한 검토를 바탕으로 한국의 대응방향을 모색할 필요가 있다고 생각된다.

현행 국제인도법은 무력충돌의 당사자들이 학교를 이용하는 것을 명시적으로 금지하지 않고 있을 뿐만 아니라, 일정한 경우 그에 대한 공격까지도 허용하고 있다. 이와 달리 가이드라인은 학교의 군사적 이용과 관련하여 현행 국제인도법에서 허용되는 행위를 명시적으로 금지하거나 보다 확대된 의무를 부과하는 내용을 담고 있다. 이와 같은 이유에서 가이드라인 개발 노력은 초기부터 독일, 미국, 영국 등의 거센 반대에 직면하였다. 프랑스와 독일은 아동 및 무력충돌에 관한 안보리 실무그룹 의장을 맡은 바 있으며 캐나다는 뉴욕에서 정기적으로 “무력충돌 시 아동의 친구들”이라는 대규모 비공식 단체를 소집하기도 하였는데, 초기 반대국들 중에는 이와 같이 아동 및 무력충돌에 관한 유엔 차원의 활동을 적극 주도하던 독일, 프랑스, 캐나다도 포함되어 있었다. 글로벌연합은 이 가이드라인이 법적 구속력이 없으며 무력충돌 상황에서 아동의 교육권 보호를 보다 확대하고 군사작전을 수행함에 있어 유익한 관행을 확립할 수 있는 실질적 지침을 제공한다는 점을 강조하였다. 그럼에도 불구하고 반대국들은 가이드라인이 기존의 국제인도법을 벗어나는 의무를 설정하고 있다는 점에 문제를 제기하였다. 즉, 가이드라인이 기존의 법적 의무를 초과하는 의무를 설정하였고, 이로 인해 어떠한 기준이 법적 구속력을 갖는지에 대한 혼란을 야기할 수 있으며 궁극적으로 국제인도법을 잠식하거나 약화시킬 수 있다는 것이다. 가이드라인이 법적 구속력은 없지만 이미 국가들의 행동 변화에 큰 영향을 미치고 있으며

향후 관습국제법으로 발전할 가능성이 있음을 고려하면, 그 내용이 해당 국가에 불리한 영향을 미칠 가능성에 대해서는 충분히 신중한 검토가 필요하다고 본다. 일단 지지를 선언하고 난 뒤에는 신의칙에 따른 금반언의 효과로 인해 추후 그와 반대되는 주장을 하기가 어렵게 될 것이기 때문이다.

한국의 외교 및 안보 상황에서는 첫째, 한국이 향후 다자외교에서 적극적 역할을 수행하기 위해서는 국제사회가 공유하는 가치에 기반하여 국제법을 존중하면서도 독자적 목소리를 통해 국익을 추구할 필요가 있다. 둘째, 안전한 학교 선언에 대한 지지 선언은 한국군이 학교를 군사적으로 이용하지 않으며 그에 대한 공격 역시 엄격히 제한할 것임을 선언하는 것이므로 북한이 이를 군사적으로 악용할 가능성과 그 영향을 고려할 필요가 있다. 셋째, 안전한 학교 선언에 따른 새로운 의무 부과가 관계법령이나 교전규칙 또는 군사교리를 비롯한 제반 국내적 기준과 배치되지 않는지, 특히 작전계획과 한미 연합작전의 상호운용성에 미치는 영향, 그로 인한 작전적·정책적 변경 소요 및 예산 부담 등에 대한 폭넓은 검토가 필요하다.

∴ 필자 소개 ∴

인준영 교수는 국방대학교 안전보장대학원 교수로 재직 중이다.

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

¹ UN Doc. A/74/845-S/2020/525 (9 June 2020), para.8.

² GCPEA, *Education under Attack 2020: A Global Study of Attacks on Schools, Universities, their Students and Staff, 2017-2019* (GCPEA, 2020), pp.11-14, 44-45.

³ *supra* note 1, para.232.