

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.

러시아의 우크라이나 무력침공에 대한 국제법적 평가

김 원 희 (한국해양과학기술원 선임연구원)



사진 설명 및 출처: 칼을 쳐서 보습으로(구소련이 세계평화를 기원하면서 유엔 본부에 기증한 동상), UN Photo/Manuel Elias

1. 우크라이나 내전과 러시아의 무력침공

2022년 2월 24일 러시아는 우크라이나에 대한 전면적인 무력행사를 개시하면서 우크라이나의 영토를 침공하였다. 우크라이나에서는 소위 ‘maidan 혁명(Maidan Revolution)’으로 친러시아 정부가 몰락하고 친서방 정부가 수립되었으며, 이에 러시아는 2014년 3월 우크라이나의 영토인 크림반도를 병합하였다. 크림반도 병합 직후 러시아계 주민이 다수를 구성하고 있는

우크라이나 동부의 돈바스 지역에서도 정부군과 분리독립 세력 간에 내전이 발발하였다. 우크라이나 정부군과 분리독립 세력 간의 무력충돌을 종료하기 위해 몇 차례 휴전 합의가 체결되었으나 산발적인 무력충돌이 최근까지 계속 발생하였다.¹ 러시아는 2월 21일 우크라이나 정부군과 내전이 진행 중인 도네츠크와 루간스크 정부를 국가로 승인하였고, 이 글의 작성 시점까지 두 정부에 대해 국가승인을 부여한 국가는 러시아뿐이다.

러시아의 푸틴 대통령은 2월 24일 공식 연설에서 이번 무력행사가 러시아의 국가안보, 우크라이나의 비무장, 우크라이나 일부 지역의 자결권 보호, 우크라이나 내 러시아계 주민의 보호 등을 위한 조치라고 주장하였다.² 러시아는 유엔 헌장 제51조에 따른 자위권 관련 보고의무 이행을 위해 안전보장이사회에 제출한 서한과 우크라이나가 제시한 사건에 관해 국제사법재판소(이하 ICJ)에 제출한 서한에 푸틴 대통령의 연설문을 첨부하였다.³ 이 연설문은 무력행사에 관한 러시아의 공식 입장이라고 할 수 있다.

미국과 EU를 중심으로 한 국제사회는 러시아의 무력행사가 국제법 위반임을 강하게 비판하면서, 안전보장이사회 상임이사국인 러시아에 대해 이례적으로 즉각적이고 전면적인 제재조치를 실시하고 있다. 특히 독일은 무력충돌 지역에 자국산 무기를 수출하지 않기로 한 역사적 정책을 변경하여 우크라이나에 무기를 공급하기로 결정하고 이를 실행하고 있다. 우크라이나는 러시아의 침략행위로부터 국가를 수호하기 위해 최후까지 항전하겠다는 의지를 밝히고 국제공동체의 지원과 원조를 요청하고 있다.

이 글에서는 우크라이나에 대한 러시아의 무력침공을 국제법적 관점에서 평가하고, 러시아가 무력행사의 명분으로 제기한 주장들의 타당성을 검토하고자 한다. 이를 통해 국제법이 러시아와 우크라이나 전쟁에 대해 갖는 함의를 살펴보고자 한다.

2. 러시아의 무력침공에 대한 국제법적 평가

러시아의 우크라이나 무력침공은 무력의 위협이나 행사를 금지하고 있는 유엔 헌장 제2조 제4항에 위반된다. 이 규정은 모든 회원국에게 다른 국가의 영토보전이나 정치적 독립에 대한 무력의 위협이나 무력행사를 금지하고 있다. 무력행사 금지의 원칙은 수많은 국제문서와 국제재판소 판결에서 재확인되고 규범력을 인정받았다. ICJ는 1986년 니카라과 사건 판결부터 2022년 콩고 영토에서의 무력사용 관련 판결에 이르기까지 무력행사 금지의 원칙이 국제법의 가장 근본적인 원칙과 규칙이며, 유엔 헌장이라는 조약상의 의무를 넘어 관습국제법으로 확립되었다는 입장을 유지하고 있다. 다만 유엔 헌장은 무력행사 금지 원칙의 예외로서 안전보장이사회가 유엔 헌장 제7장에 따라 결정하는 군사적 강제조치(제42조)와 타국의 무력공격을

받은 국가가 정당방위로서 행사하는 자위권(제51조)을 인정하고 있다. 이번 러시아의 우크라이나 무력침공을 승인하는 유엔 안전보장이사회 결의가 채택된 바 없으므로 러시아가 무력행사의 합법성을 주장할 수 있는 실정법상의 근거는 자위권뿐이다.

러시아는 2014년 3월 크림반도를 병합했을 당시에 무력행사나 무력에 의한 간섭의 존재 자체를 부인하면서 무력행사를 정당화하기 위한 명분도 제시하지 않았다. 그러나 푸틴 대통령은 이번 무력침공을 ‘특별군사작전’ (special military operation)으로 명명하면서 세 가지 명분을 주장하였다. 첫째, 러시아는 미국과 동맹국들의 러시아 봉쇄정책에 따른 실질적 안보위협으로부터 자국을 보호하기 위해 유엔 헌장 제51조의 자위권을 행사한다고 주장하였다. 둘째, 러시아는 이번 무력행사가 국가승인을 부여한 도네츠크 및 루간스크 인민공화국과 체결한 우호 및 상호원조 조약을 이행하기 위한 것이라고 주장하였다. 러시아는 도네츠크와 루간스크의 인민의 존재 자체가 우크라이나의 집단살해로 위협받고 있어 이번 군사작전의 목표가 우크라이나 거주 주민들의 자결권(self-determination) 보호라고 밝혔다. 이러한 러시아의 주장은 국가승인을 부여한 두 정부에 거주하는 주민들의 자결권 보호를 위한 집단적 자위권의 원용으로 해석할 수 있다. 셋째, 러시아는 그동안 코소보, 이라크, 리비아, 시리아 등에서의 무력사용을 정당화하기 위해 미국과 나토 회원국들이 주장했던 인도적 간섭과 인권 보호로 해석될 수 있는 우크라이나 내 러시아계 주민의 보호를 명분으로 제시하였다.

우선 미국과 동맹국들의 안보위협에 대응하기 위한 자위권의 행사라는 첫째 주장은 러시아에 대한 무력공격(armed attack) 자체가 없었기 때문에 유엔 헌장 제51조의 요건을 충족하지 못하여 아무런 법적 근거 없는 정치적 수사에 불과하다고 생각한다. 러시아의 주장이 임박한 무력공격에 대한 예방적 자위권(anticipatory self-defence)을 의미했다고 보더라도, 2014년 러시아의 크림반도 병합 이후 우크라이나 또는 서구국가들이 실시한 대러시아 제재조치를 임박한 무력공격으로 보기는 어렵다. 러시아는 미국 및 동맹국의 러시아 봉쇄정책과 우크라이나를 NATO에 가입시키려는 동진정책이 자국에 대한 안보 위협이라고 주장하지만 이를 유엔 헌장 제51조의 무력공격 또는 임박한 무력공격으로 볼 수

없다는 점은 명백하다고 생각한다.

다음으로 러시아가 집단적 자위권을 행사했는지에 대해서는 도네츠크와 루한스크 인민공화국이 분리단체 또는 무장단체가 아닌 국가로서의 성립요건을 갖추었는지를 선결적으로 검토해야 한다. 2014년 3월 이후 우크라이나 동부 지역에서 내전이 계속되는 상황에서 러시아는 내전이 격심한 도네츠크와 루한스크에 대해 국가승인을 부여했다. 이러한 러시아의 행위는 우크라이나의 영토적 일체성과 주권을 침해하고 유엔 헌장과 관습국제법에 위반되어 국제법상 무효이다.⁴ 러시아가 우크라이나 영토의 일부인 도네츠크와 루한스크를 국가로 승인한 행위는 반군을 진압하기 위해 적극적으로 국가공권력을 행사하는 우크라이나의 주권을 부인한 것이며, 우크라이나의 국내문제에 대한 위법한 간섭에 해당된다. 따라서 국가로서의 요건을 갖추지 못한 대상에 대한 상조의 승인(premature recognition)에 근거한 러시아의 집단적 자위권 주장은 국제법상 인정될 수 없고, 러시아의 무력침공은 국제위법행위에 해당된다.

셋째, 러시아는 도네츠크와 루한스크에 있는 러시아계 주민들의 인권보호를 무력행사의 근거로 주장하고 있다. 러시아는 우크라이나가 두 지역의 주민들을 집단살해하고 있기 때문에 이를 막기 위해 무력행사를 결정했다고 주장하고 있다. 자국민 보호를 위한 무력행사가 국제법상 합법적 행위인지를 별론으로 하더라도 러시아의 일방적 주장을 입증하는 사실관계가 객관적으로 확인된 바 없다. 또한 이를 긍정하는 국가들도 급박한 위협에 처한 자국민 보호를 위한 무력행사는 마지막 수단이어야 하고, 필요한 합리적인 범위 내에서만 허용된다는 입장을 취하고 있다. 이에 따를 때 러시아계 주민들에 대한 심각하고 급박한 위협이 존재했는지 불확실하며, 우크라이나의 전체 영토에 대한 러시아의 무력침공은 자국민 보호를 위해 필요한 합리적 범위를 벗어난 것이다. 결국 자국민 보호를 위한 무력행사를 인정하는 입장에 따르더라도 러시아의 우크라이나 침공은 합법성을 인정받을 수 없다.

한편 국제형사재판소(이하 ICC)의 소추부는 당사국들이 회부한 우크라이나 사태에 대해 공식적인 수사를 개시하였다. ICC는 국제적 관심 대상인 가장 중대한 범죄를 범한 개인을 처벌하기 위해 설립되었고, 집단살해죄, 인도에 반한 죄, 전쟁범죄, 침략범죄를 범한 개인을 수사, 기소, 처벌하기 위해 관할권을 행사할 수

있다. 정확한 사실관계 확정이 필요하겠지만 러시아의 무력침공과 이후 전개된 무력충돌 과정에서 실시된 군사활동은 ICC의 관할범죄의 구성요건에 해당되어 기소되고 처벌될 가능성이 있다. 2022년 3월 1일부터 11일 사이에 총 41개의 재판소규정 당사국들이 우크라이나 사태에 대한 수사를 ICC 소추관에게 공식적으로 회부하였다.⁵ ICC의 Karim A Khan 소추관은 그러한 당사국들의 사태 회부에 근거하여 2013년 11월 21일 이후 우크라이나의 영토에서 자행된 전쟁범죄, 인도에 반한 죄 또는 집단살해죄 혐의를 대상으로 수사를 개시한다고 공표하였다.⁶

ICC 소추관이 공식 수사를 개시했지만 러시아가 협력하지 않는 한 가까운 시일 내에 혐의자들을 기소하거나 재판을 진행하기는 어려울 것으로 전망된다. 그러나 ICC 소추관의 수사 종료 이후에 침략범죄와 전쟁범죄 등을 결정한 러시아의 대통령과 주요 정부인사들에 대해 체포영장이 발부된다면, 푸틴의 임기 내에 집행되지 않겠지만 러시아에게는 상당한 국제정치적 압력이 가해질 것이다. 이러한 정치적 압력은 우크라이나와 러시아가 진행하고 있는 종전협상 과정을 촉진하는 데 기여할 수 있다고 생각된다. 또한 ICC 소추관이 전쟁범죄와 인도에 반한 죄 등에 대한 공식 수사를 개시했다는 정보가 러시아의 군지휘관들에게 통보되고 인지되면, 전장에서 전쟁범죄 또는 인도에 반한 죄의 실행을 예방하는 효과를 기대할 수 있다.

무력행사 금지의 원칙을 위반한 러시아의 국제위법행위에 대해서는 국가책임이 발생한다. 국제법상 국가책임은 문제의 행위가 국가에게 귀속될 수 있고 그 국가의 행위가 국제의무를 위반한 경우에 성립된다. 또한 국제위법행위에 대한 피해국의 동의, 자위권의 행사, 대응조치 등의 위법성조각사유가 존재하지 않아야 한다. 러시아의 우크라이나 무력침공은 군대라는 국가기관을 동원하여 무력을 행사했고, 유엔 헌장과 관습국제법의 무력행사 금지 의무를 위반했기 때문에 러시아의 국가책임이 인정될 수 있다. 러시아는 개별적 및 집단적 자위권 행사라는 명분을 제시하고 유엔 헌장 제51조에 따른 보고의무도 이행했지만, 위에서 살펴본 바와 같이 그러한 명분은 전혀 설득력이 없다. 러시아의 무력침공 이외에도 무력충돌 과정에서 이루어진 러시아 군대의 전쟁범죄나 인도에 반한 죄에 해당하는 행위가 입증되고 그 행위를 러시아의 국가행위로 귀속시킬 수 있다면

그러한 위반행위에 대해서도 국가책임이 성립할 수 있다.

국제법위원회의 국가책임법 초안은 국제법상의 강행규범(*ius cogens*)의 중대한 위반에 대해서는 특별한 법적 효과를 인정하고 있다(제40조). 모든 국가는 강행규범에 따른 의무의 중대한 위반을 합법적 수단으로 종료시키기 위해 협력할 의무를 진다. 또한 강행규범의 중대한 위반으로 발생한 상황을 합법적인 것으로 승인하거나 그러한 상황의 유지를 원조하거나 지원하지 말아야 할 의무가 있다(제41조). 반대의견도 있지만 일반국제법상 침략행위의 금지에 일탈이 허용되지 않는 강행규범으로 받아들여지고 있다. 따라서 모든 국가들은 강행규범의 중대한 위반에 해당하는 러시아의 우크라이나 침략행위와 무력충돌을 종료시키기 위해 협력해야 할 의무가 있다. 또한 러시아가 무력을 행사하여 우크라이나의 영토를 병합하거나 취득하는 경우에 국제위법행위에 근거한 영토 취득을 합법적인 것으로 인정하거나 그러한 상황을 원조 또는 지원해서는 안 된다.

3. 러시아-우크라이나 전쟁에서 국제법의 역할과 함의

러시아의 우크라이나 침공은 유엔 헌장과 관습국제법을 위반한 국제위법행위이며, 침략행위를 금지하는 강행규범에 따른 의무의 중대한 위반에 해당된다. 역설적이지만 러시아가 제시한 무력행사의 정당화 명분은 미국을 비롯한 서구국가들이 코소보, 이라크, 시리아 등에서 무력을 행사하면서 주장했던 명분과 매우 닮아있다. 그러나 다른 국가들의 위법한 무력행사의 선례가 러시아의 무력침공에 면죄부를 주지는 못한다. 러시아가 주장하는 무력행사의 명분은 규범적으로나 사실적으로 인정되기 어렵다고 생각된다.

이번 러시아의 우크라이나 침공과 무력충돌 사태에서 확인할 수 있는 국제법의 역할과 함의는 세 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 강대국들이 유엔 헌장과 관습국제법을 위반하여 무력을 행사하는 사례가 완전히 없어지지 않겠지만, 강대국 역시 자국의 무력행사를 정당화하기 위한 법적 근거를 유엔 헌장을 중심으로 한 국제법 체제에서 찾고 있다. 과거 미국이 이라크를 침공하면서 다양한 국제법적 및 국제정치적 정당화 근거를 주장하고 제시했던 것과 마찬가지로, 러시아도 이번 우크라이나 침공 직전에 러시아에 대한 미국과

나토의 안보위협을 강조하고 자국의 무력행사가 유엔 헌장에 근거하고 있다고 주장하였다. 그러나 무력행사의 합법성이 유엔 헌장과 국제법 규범에 의해 평가되고 정당화되기 때문에, 유엔을 비롯한 국제기구와 국가들은 국제법을 위반한 러시아의 조치와 활동을 승인하지 않을 것이다. 이에 따라 우크라이나와 국제사회는 러시아의 국제위법행위의 종료와 배상을 위해 이용가능한 국제법상 구제수단과 제재조치를 실시할 수 있다. 국제사회는 안전보장이사회 상임이사국인 러시아에 대해 전례 없이 강력하고 포괄적인 제재조치를 신속하게 부과하고 있으며, 이는 러시아가 의도했던 전쟁의 목적을 달성할 수 없게 만드는 가장 큰 요인이 될 것이라고 생각한다.

둘째, 서구의 강대국들이 유엔 헌장에 위반된 무력행사를 정당화하기 위해 그동안 제시해 왔던 사실적 및 법적 근거들이 부메랑이 되어 돌아왔다는 점에서, 모든 국가들은 무력행사 금지의 원칙의 예외를 확대하는 주장과 명분 제시를 삼가야 한다. 역설적이지만 러시아의 푸틴 대통령은 구유고연방, 이라크, 리비아, 시리아 등에서 서구의 국가들이 유엔 헌장과 국제법을 위반하여 무력을 사용했던 사례를 일일이 열거하면서도 러시아의 무력행사가 정당하다는 주장을 펼쳤다. 다시 한번 강조하지만 다른 국가의 국제위법행위 선례가 러시아의 국제위법행위를 정당화시킬 수 없다.

셋째, 러시아의 우크라이나 침략행위와 무력충돌 과정에서 발생하는 범죄에 대한 국제형사재판소(ICC)의 수사와 재판은 향후 러시아와 우크라이나 간의 무력충돌 양상과 종전협상에도 상당한 영향을 줄 수 있다고 생각된다. ICC가 우크라이나의 침략행위나 전쟁범죄 등에 대해 수사와 재판절차를 진행하여 범죄자들을 처벌하기까지 많은 법적 및 사실적 제약과 어려움이 존재한다. 그러나 ICC가 진행하는 수사와 형사재판 절차가 투명하게 공개되고 국제사회의 협력과 지원을 받을수록 러시아의 군대는 무력충돌 과정에서 국제인도법 위반 가능성에 주의를 기울일 것이고, 이는 양국의 종전협상을 촉진하는 데 기여할 수 있다고 생각한다.

⋮ 필자 소개 ⋮

김원희 박사는 한국해양과학기술원 선임연구원으로 재직 중이다.

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

-
- 1 우크라이나 내전에 관한 배경과 최근 상황의 전개는 다음 논문 참조. 김원희, “우크라이나와 러시아 간의 크림반도 분쟁에서 국제법의 한계와 역할”, 국제법평론 제59호 (2021), pp. 38-43.
 - 2 Address by the President of the Russian Federation, February 24, 2002, The Kremlin, Moscow. (en.kremlin.ru/d/67843)
 - 3 Letter dated 24 February 2022 from the Permanent Representative of the Russian Federation to the United Nations addressed to the Secretary-General, UN Doc S/2022/154 (5 March 2022); Document (with annexes) from the Russian Federation setting out its position regarding the alleged "lack of jurisdiction" of the Court in the case, 7 March 2022, ICJ Reports 2022.
 - 4 Secretary-General Says Russian Federation’s Recognition of ‘Independent’ Donetsk, Luhansk Violate Ukraine’s Sovereignty, Territorial Integrity. (<https://www.un.org/press/en/2022/sgsm21153.doc.htm>)
 - 5 Situation in Ukraine, ICC-01/22 (<https://www.icc-cpi.int/ukraine>)
 - 6 Statement of ICC Prosecutor, Karim A.A. Khan QC, on the Situation in Ukraine: Receipt of Referrals from 39 States Parties and the Opening of an Investigation(<https://www.icc-cpi.int/Pages/item.aspx?name=2022-prosecutor-statement-referrals-ukraine>)