

국제법 현안 Brief

KSIL 대한국제법학회
The Korean Society of International Law

국제법 현안 Brief 편집위원회

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

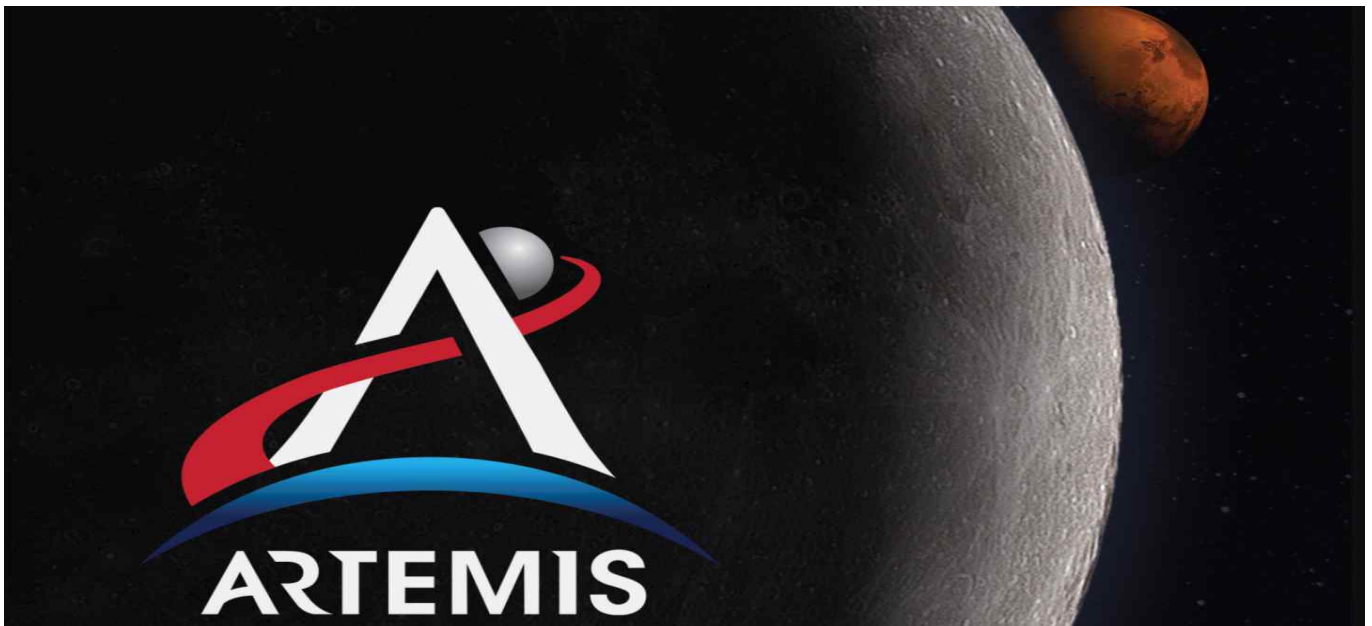
투고문의 ksilbrief@gmail.com

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.

아르테미스 약정(Artemis Accords)의 국제법적 함의

오 시 진 (삼육대학교 스미스학부대학 조교수)



출처: NASA

1. 들어가며

2019년 5월 14일 NASA는 2024년까지 달에 돌아가겠다고 선언하며 아폴로 프로그램 이후 중단된 유인 우주탐사 프로그램, 즉 아르테미스 프로그램(Artemis Program)을 시행하였다. 이 아르테미스 프로그램을 실현하기 위해 2020년 10월 13일 영국, 일본, 캐나다, 호주, 이탈리아, 룩셈부르크, 아랍에미리트의 우주항공 관련 기관은 미국 NASA의 주도로 우주활동, 우주개발, 그리고 달탐사와 관련한 기본원칙을 확인하고 협력하는 내용의 아르테미스 약정(Artemis Accords)을

체결하였다.¹ 나아가 2020년 11월 13일에는 우크라이나가 본 약정의 9번째 서명국이 되었고, 2021년 5월 27일에는 대한민국 과학기술정보통신부와 NASA가 본 약정에 참여하기 위한 서명을 실시하였다고 입장을 밝혀 이목을 집중시켰다.²

아르테미스 약정은 우주법체계 변화에 주도적인 역할을 할 수 있고, 한국에 직간접적으로 영향을 줄 수 있기 때문에 세밀한 검토가 필요하다. 본 약정과 관련하여 다음과 같은 두 가지 법적 논점을 검토해 볼 필요가 있다. 첫째, 아르테미스 약정의 법적 성격은 무엇인가? 문제는 아르테미스 약정이 NASA를 중심으로

타국 우주항공국과 양자 약정 형태로 체결되고 있다는 점인데, 이러한 약정은 전통 국제법상 조약이라 하기 어려운 부분이 있기 때문에 그 법적 성격을 검토할 필요가 있다.

둘째, 우주와 그 천연자원을 사유화할 수 있을까? 달협정(1979) 제11조는 달과 그 천연자원은 인류의 공동유산이라 규정하고 있다. 그러나 2020년 10월 13일 미국의 NASA를 중심으로 체결된 아르테미스 약정 제10항 제2호는 달, 화성, 혜성, 소행성에서 우주자원을 채굴 및 회수할 수 있다고 규정하여 논란을 야기하고 있는데 그 파급효과가 상당하다고 할 수 있기 때문에 이 또한 검토가 필요하다.

본 약정체제가 발전하면 우주자원을 채굴 및 회수할 수 있는 별도의 체계가 구축되어, 기존 달협정(1979) 체계와 상반되는 우주법체계가 존재하는 상황이 발생할 가능성이 있다. 한편, 2021년 3월 9일 러시아와 중국은 별도의 우주프로그램을 진행하기 위한 양해각서를 체결하였고, 이에 타 국가들의 참여를 권장하여 미국 주도의 우주프로그램에 대항하는 체제를 구축하고자 시도하고 있다. 따라서 우주법체계의 파편화 문제가 제기될 수도 있다.

2. 아르테미스 약정의 법적 성격

아르테미스 약정이 국제법상 조약일까? 기존 우주법조약, 즉 우주조약(1967), 구조협정(1968), 책임협약(1972), 등록협약(1976), 달협정(1979)은 UN 외기권위원회(COPUOS)의 주도로 체결되었다. 이들은 냉전시대에 체결된 조약들이고, 1979년 이후 우주에 관한 국제조약은 찾아보기 어렵다. 냉전시대 이후에는 조약보다는 각종 선언, 권고, 원칙, 결정 형태의 국제문서가 우주와 관련된 활동의 기준으로 활용되어 왔다. 그러나 아르테미스 약정은 이와 또 다르다. 본 약정은 UN의 외기권위원회나 미국 국무부가 주도하지 않았고, 미국 우주항공국, 즉 NASA가 주도했다. 그렇다면 NASA와 같은 우주항공국이 주도하여 여타 국가의 우주항공국과 체결한 아르테미스 약정이 과연 1969년 조약법에 관한 비엔나협약 상 조약이라 볼 수 있을지 의문이다.

물론 NASA가 주도하는 국제적 합의 또는 약정이 체결되는 사례는 드물지 않다. NASA는 이미 120여

개의 국가 및 국제기구와 4,000여 개의 협정(agreement)을 체결한 바 있다.³ 이는 NASA가 미국 국내법인 “우주법” (Space Act)에 따라 국내외 기관과 협정을 체결할 권한을 가지고 있기 때문에 가능한 것이다. 그러나 국제공법 차원에서 보았을 때 이 모두를 조약이라 할 수는 없을 것이다.

아르테미스 약정도 국제법상 조약이라 할 수 없다. 그러나 현 우주법체계를 하나의 거버넌스 레짐(regime)으로 이해하고, 아르테미스 약정도 거버넌스 레짐의 일부로 이해하는 시각이 있다. 레짐은 일반적으로 국제관계의 일정한 영역에서 행위자들이 공통된 기대를 가지고 있는 암묵적이거나 명시적인 일련의 원칙, 규범, 규칙 및 의사결정절차로 정의되고 있다. 국제사회의 발전 형태를 고려했을 때, 통상, 환경, 인권 등의 분야에서 구속력이 있는 조약 및 관습법과 비구속적 규범이 얽혀서 레짐이 형성되었다고 볼 수도 있다. 이러한 맥락에서 아르테미스 약정을 우주 분야에서 형성된 레짐으로 볼 여지가 있다. 물론 아르테미스 약정이 거버넌스 레짐에 해당하는지 여부는 견해가 나눌 수 있는 부분이다.

그러나 본 약정이 조약이나 레짐이 아니라 할지라도 우주법에 변화를 유발할 가능성이 있다. 아르테미스 약정의 법적 성격이 무엇이든지 간에 결과적으로 국가들이 이를 이행하는지 여부가 중요하다고 할 수 있기 때문이다. 관련된 국가들이 해당 합의에 따라 우주활동을 이행한다면 국가들의 관행이 축적될 수 있고, 아르테미스 약정이 추후 국제관습법으로 발전할 가능성이 있다.

3. 우주자원의 사유화 가능 여부

우주와 그 천연자원은 인류의 공동유산일까? 달협정(1979)은 우주와 그 천연자원을 인류의 공동유산이라 정하고 있다. 그러나 아르테미스 약정 제10항 제2호는 우주조약(1967)에 따라 달, 화성, 혜성, 소행성에서 우주자원을 채굴 및 회수할 수 있다고 하며, 이러한 행위가 우주조약(1967) 제2조에서 금지하는 국가의 전용(appropriation) 행위를 구성하지 않는다고 하였다. 즉, 사인의 상업적 이용은 허용된다는 것이다. 또한, 본 약정 제11항 11호가 충돌방지(Deconfliction) 규정을 명시하여 과학적 발견,

우주자원의 채굴과 활용의 진행 정도에 따라 충돌을 방지하는 안전지역(Safety Zones) 설정이 변화, 진화, 종료될 수 있다고 규정하였다. 본 조항의 취지를 확인할 수 있게 하는 부분이다. 즉, 우주자원을 채굴 및 활용하는 과정에 타 국가와 충돌하는 것을 방지하기 위한 것이 제11항 11호의 취지 중 하나라 할 수 있다.

아르테미스 약정의 제10항 제2호는 미국 국내법의 연장선에서 이해될 수 있다. 2015년 11월 미 하원은 “미국 상업적 우주발사 경쟁 법” (the US Commercial Space Launch Competitiveness Act of 2015)에 미국 시민이 우주자원을 상업적 목적으로 회수할 수 있으며 그에 대한 소유권을 획득할 수 있다는 내용을 규정하였다. 미 대통령은 2017년 12월 11일 우주정책지령(Space Policy Directive)에 달탐사와 우주의 상업적 이용을 규정하였다. 이어서 2020년 백악관의 행정명령(Executive Order) 제13914호 제1항은 미국인은 관련 법률에 따라 우주공간에서 상업적 탐사, 회수 및 자원 사용에 참여할 권리가 있어야 한다는 점을 밝힌 바 있다.

그러나 우주자원을 채굴 및 회수할 수 있다는 본 규정은 달협정(1979) 제11조에서 달과 그 천연자원은 인류의 공동유산이라 정한 부분과 배치될 수 있다. 물론 미국의 견해는 다르다. 달협정(1979)의 당사국이 아닌 미국은 2020년 백악관의 행정명령 제2항에 따라 달협정(1979) 상 “인류의 공동유산”은 국제관습법이 아니며, 달협정(1979)이 우주의 상업적 이용 기준이 될 수 없다는 견해를 밝혔다. 이런 미국의 견해가 법리적으로 불가능한 주장은 아니다. 언급하였듯이 우주조약(1967) 제2조에서 금지하는 것은 국가의 전용(appropriation) 행위일 뿐이지 사인의 우주자원 소유를 금지한 것이 아니기 때문이다. 또, 달협정(1979)은 18개 국가만이 당사국인 상황이기 때문에 해당 규범이 국제관습법이라 주장하기 위해서는 별도의 검토가 필요하다. 그러나 관련 국가 관행이 부족하여 이를 판단하기는 쉽지 않다. 한편, 달협정(1979) 준비문서의 내용을 검토하여도 본 협정상 “인류의 공동유산”의 의미를 파악하기 어렵다. 이 때문에 학자들도 그 의미에 대해 견해가 분분하다. 따라서 달협정(1979) 상 인류의 공동유산 규정이 국제관습법화 되었다고 주장하기 어렵다.

요컨대, 달협정(1979)의 당사국이 아닌 이상

우주조약(1967)은 국가의 전용행위만 금지하고 있기 때문에, 기존 우주법체계 내에서 사인의 우주자원 사유화가 불가능하지 않다.

4. 기존 우주법체계에서의 함의

우주자원의 사유화를 규정하고 있는 아르테미스 약정은 기존 우주법체계를 파편화하는 측면이 없지 않다. 우선 본 약정은 기존 우주법체계와 UN 외기권위원회(COPUOS)를 우회하여 별도의 미국 중심적 체계를 구성하는 방향으로 나아가고 있다. NASA는 여러 국가와 개별적으로 동일한 내용의 양자 약정을 체결하여 미국이 본 프로그램의 내용을 통제하고 당사자를 직접 선별할 수 있게 하였다. 따라서 본 약정체제는 달협정(1979)체계와 별개로 발전하여 추후 미국 중심의 우주법체계가 형성될 수도 있다.

이에 대한 비판도 없지 않다. 최근 러시아는 아르테미스 약정을 통해서 미국이 사실상 타 국가 및 민간기업의 우주활동에 면허증을 주는 결과를 가져온다며, 아르테미스 약정이 미국에 우호적인 우주법체계를 형성하고자 하는 시도라 비판하였다.⁴ 중국 정부의 미디어도 아르테미스 약정에 부정적인 견해를 피력하였다. 중국군 관계자이자 우주항공 전문가인 송중핑은 미국의 아르테미스 약정이 19세기 식민지개척과 다를 바 없으며, 중국과 러시아의 우주활동을 견제하기 위함이라고 주장하였다. 이와 같은 비판은 두 국가의 협력으로 이어졌다. 2021년 3월 9일 중국의 국가우주행정국과 러시아의 우주항공국은 달에 영구적인 연구기지의 건축을 내용으로 하는 양해각서를 체결하였다. 본 양해각서는 기존 우주법체계의 용어를 차용하여 달에서의 과학적 탐사에 주안점을 두고 있다. 그러나 본 프로젝트는 모든 관심 있는 국가와 국제파트너에게 열려있다고 하여 그 프로젝트의 목적을 엿볼 수 있게 하였다.⁵ 즉, 두 국가는 본 양해각서로 아르테미스 약정과 별도의 체계를 형성할 의도를 가지고 있다.

물론, 러시아와 중국의 우주활동 협력 혹은 연합은 과거에도 있었다. 2008년과 2014년 러시아와 중국은 “우주에서의 무기배치 방지에 관한 조약” 초안을 제출하였지만, 국제사회로부터 지지를 받지 못한 바 있다. 그러나 이번 아르테미스 약정 사례는 기존 우주법체계의 방향성을 바꿀 수 있는 요소가 있기

때문에 차이가 있다.

5. 나가며

아르테미스 약정은 우주자원과 관련하여 국제사회에 큰 파장을 일으킬 수도 있다. 본 약정은 달협정(1979) 체계에서 벗어나 미국 주도하에 새로운 우주법 체계를 만드는 작업이라 할 수 있다. 이에 러시아와 중국은 별도의 우주법체계를 구성하는 방향으로 진행하고 있고 결과적으로 우주법체계의 파편화를 야기할 수 있다. 이러한 강대국 간의 경쟁은 20세기 중후반 냉전시대를 상기시키는 부분이 있다. 그러나 과거 냉전시대의 우주경쟁과는 다른 요소가 있다.

아르테미스 약정의 핵심은 우주자원의 사유화라 할 수 있다. 냉전시대의 우주경쟁과 달리 우주자원에 대한 상업적 우주탐사, 자원의 회수 및 사용 등이 중요 쟁점으로 부상할 것이다. 달의 표토에 인간이 수백 년 동안 사용할 수 있는 핵융합원료인 헬륨-3이 다량 매장되어 있고, 소행성에 매장되어 있는 희소금속의 매장량은 천문학적이라고 한다. 이러한 사실은 Space-X, Blue Origin, Orbital Sciences와 같은 민간기업의 활동 및 투자를 급속도로 증가시키는 이유 중 하나일 것이다. 따라서 21세기 신냉전시대의 우주경쟁은 국가 간의 군사력 경쟁 문제만이 아닐 수 있다. 본 갈등으로 우주자원 경쟁시대가 개막되는 효과가 발생할 수도 있다. 즉, 민간기업의 우주활동과 우주자원 “소유”의 문제가 심화될 수 있고, 경제적인 문제가 우주경쟁의 한 축이 될 수 있다.

우주자원의 사유화 문제는 법리적으로 기존 달협정(1979) 상 인류의 공동유산 규정과 충돌한다. 그러나 인류의 공동유산 규정이 국제관습법화 되었다고 할 수 없기 때문에 아르테미스 약정이 기존 체제에 반한다고만 할 수도 없다. 물론, 본 약정이 국제법상 조약이 아니기 때문에 당사국들에게 법적 구속력은 없다. 그러나 본 약정의 합의 내용을 당사국들이 이행하게 되면 국가관행이 성립하여 추후 관습법으로 발전할 여지가 있다.

아르테미스 약정이 국제사회에 어떻게 영향을 줄 것인지를 확인하기 위해서는 시간이 더 필요하다. 그러나 냉전시대 이후 우주활동이 급격하게 활성화되는 시기에 미국을 중심으로 한 아르테미스 약정체계가 형성되고 있고, 이에 반응하여 중국과

러시아가 별도의 체계를 형성하려 시도하고 있다. 따라서 아르테미스 약정은 우주법의 발전과 관련하여 주요 평가대상이 될 수 있을 것이다.

∴ 필자 소개 ∴

오시진 교수는 삼육대학교 스미스학부대학에서 조교수로 재직 중이다.

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

-
- ¹ The Artemis Accords, Principles for Cooperation in the Civil Exploration and Use of the Moon, Mars, Comets, and Asteroids for Peaceful Purposes.
 - ² 외교부, 보도자료: “아르테미스 약정 가입 서명 실시” (작성일: 2021-05-27) Available at: https://www.mofa.go.kr/www/brd/m_4080/view.do?seq=371210
 - ³ NASA International Agreements, International Cooperation. Available at: https://www.nasa.gov/sites/default/files/atoms/files/oirr_international_tag.pdf
 - ⁴ Aaron Boley and Michael Byers, “U.S. policy puts the safe development of space at risk”, Science. Vol. 370, Iss. 6513 (2020), pp. 174-175.
 - ⁵ China National Space Administration, “China and Russia sign a Memorandum of Understanding Regarding Cooperation for the Construction of the International Lunar Research Station.”