

국제법무연구

목 차

2026년 제1호 (통권 제168+2호)

◆ 논단

1. 우주항 구축에 관한 국제적 입법동향 김영주 / 5
2. 경제안보 관련 법률들의 헌법적 근거와 한계 김완기 / 81
3. 2026년 중국의 대일본 이중용도 품목 수출통제 조치의
 합의와 시사점 류예리 / 127
4. 국제투자분쟁(ISDS)의 새로운 지평: 조정(Mediation) 활성화
 방안 연구 - 사례와 국제규범 분석을 중심으로 - 양준열 / 156
5. 투자원활화협정의 WTO 법체제 편입 동향 및 쟁점 이충녕 / 223
6. 글로벌 CBPR(개인정보보호) 인증제도와 WTO 협정 합치성 이희영 / 272

◆ 해외동향

1. 디지털 결제 및 무서류 무역에 관한 UNCITRAL 콜로키움
 논의 동향 임진우 / 317
2. 제53차 유엔국제상거래법위원회 제3실무작업반 논의 동향 김의석 / 328

논 단

- | | |
|---|-------|
| 1. 우주항 구축에 관한 국제적 입법동향 | 김 영 주 |
| 2. 경제안보 관련 법률들의 헌법적 근거와 한계 | 김 완 기 |
| 3. 2026년 중국의 대일본 이중용도 품목 수출통제 조치의
합의와 시사점 | 류 예 리 |
| 4. 국제투자분쟁(ISDS)의 새로운 지평: 조정(Mediation) 활성화
방안 연구 - 사례와 국제규범 분석을 중심으로 - | 양 준 열 |
| 5. 투자원활화협정의 WTO 법체제 편입 동향 및 쟁점 | 이 충 녕 |
| 6. 글로벌 CBPR(개인정보보호) 인증제도와 WTO 협정 합치성 | 이 희 영 |

우주항 구축에 관한 국제적 입법동향

부산대학교 무역학부 교수 김 영 주

*논문접수 : 2026. 1. 19. *심사개시 : 2026. 1. 23. *게재확정 : 2026. 2. 4.

〈목 차〉

I. 서론	IV. 우리나라 우주항 법제 정비를 위한 논점
II. 우주항에 관한 국제적 규범	1. 법제 정비의 필요성
1. 1967년 우주조약	2. 우주항의 정의 및 적용범위
2. 1972년 책임협약	3. 우주항 구축에 관한 규제방식
3. 2025년 EU 우주법안	4. 우주항 법제의 입법 방향
III. 주요국의 우주항 입법례	V. 결론
1. 미국	참고문헌
2. 영국	
3. 프랑스	
4. 일본	

I. 서론

21세기에 들어서며 우주산업은 재사용 발사체의 개발, 소형위성 기술의 혁신, 민간 우주 기업들의 등장을 계기로 중대한 전환기를 맞이하고 있다. 과거 국가 주도의 연구개발 영역에 국한되었던 우주활동은 치열한 산업적 경쟁이 이루어지는 시장 영역으로 재편되었다. 이른바 ‘뉴스페이스’(NewSpace)로 불리는 시대적 흐름 속에서, 발사서비스(launch service)를 비롯하여 위성데이터의 상업적 이용(commercial use of satellite data), 우주관광(space tourism), 궤도상 서비스(in-orbit service) 등이 하나의 가치사슬로 연결되기 시작하였다. 이제 우주공간은 과학적 탐사나 실험의 장을 넘어, 본격적인 ‘우주경제’(space economy)가 실현되는 경제활동의 무대로 변모하였다.¹⁾ 이는 우주활동의 주도권이 공적 영역에서 민간 영역으로 이전되고 있음을 의미하며, 우주개발을 국가적 과제가 아닌 수익 창출을 위한

‘투자’ 관점에서 바라보는 대중적 인식 변화에 기반한 것이다.²⁾

민간 주도의 상업우주활동이 확대됨에 따라, 우주발사 서비스의 물리적 기반시설인 ‘우주항’(spaceport)³⁾을 확보하기 위한 국가 간 경쟁이 가열되고 있다. 주요국을 중심으로 한 법제정비 움직임도 가속화되고 있다. 현재 미국, 영국, 일본, 호주, 뉴질랜드 등은 자국 영토 내에 상업우주항(commercial spaceport)을 신설하거나, 기존의 군용 발사시설을 민간에 개방하는 등 산업지원정책을 추진하고 있다.

문제는 그 경제적 가치에도 불구하고 우주항을 직접 규율하는 국제조약이나 보편적 합의가 부재하다는 점이다. 국제우주법⁴⁾ 체제는 발사국 책임과 손해배상 구조에 대해서는 명문화된 규정을 두고 있으나, 정작 발사 및 재진입 활동의 거점인 우주항의 법적 지위나 현실적인 규제방식에 대한 기준은 제시하지 못하고 있다. 그 결과, 우주항의 설치·운영, 민간기업의 참여 범위, 제3자 보호, 공역·해역 관리 등은 각국의 국내법과 행정규제에 의해 개별적으로 규율되고 있고, 국가마다 상이한 입법모델이 병존하는 양상을 띠고 있다. 이러한 상황에서는 국제적 입법조류를 반영하면서도, 국가별 우주산업의 역량과 안보상황에

1) 이에 관한 포괄적인 논의로는 안형준 외, 『우주개발 확대에 따른 국가우주개발 거버넌스 개편 방안』, 정책연구 2022-24, 과학기술정책연구원, 2022, 12-49면 참조.

2) Philippe Clerc, *Towards a New Legal Ecosystem for the Exploitation of Space*, in the Routledge Handbook of Commercial Space Law 5, 6 (Lesley Jane Smith, Ingo Baumann & Susan-Gale Wintermuth eds. 2023).

3) 우리나라에서는 ‘spaceport’의 정착된 번역어가 없어 언론·학계·행정 문서에서 ‘우주항’, ‘우주공항’, ‘우주항구’가 혼용되고 있다. 본 논문에서는 다음과 같은 이유에서 ‘spaceport’를 ‘우주항(宇宙港)’이라는 용어로 사용하고자 한다. 먼저, ‘우주공항’은 직관적이지만 항공시설과의 혼동 가능성이 있고, 수평발사 중심의 활동로형 spaceport에는 부합하더라도 수직발사형 spaceport나 해상형(sea-based) spaceport를 포괄하기에는 한계가 있다. 한편, ‘우주항구’는 해운항만의 이미지가 강해 특정 하위유형을 지칭하는 데에는 유용할 수 있지만, 내륙형(land-based) spaceport를 포함하는 상위 개념으로는 협소하다 할 것이다. 이에 비해 ‘우주항’은 출입·운영·환적 등 복합 기능을 포괄하는 ‘항(港)’의 중립적 성격을 활용하여, 발사·재진입·정비·운영 등 다양한 기능과 수직·수평·해상형을 모두 아우르는 상위 개념으로서 spaceport의 구조적 성격을 가장 잘 반영한 용어라고 생각한다.

4) 국제우주법 체제는 통상 UN우주조약 체제, 국제우주법 원칙(연성규범), 국제우주관습법 등으로 구분된다. 본고에서 말하는 ‘국제우주법’은 그중 UN 우주조약 체제에 해당하는 실정법을 주된 대상으로 한다. 구체적으로는 ① 1967년 「우주조약」(Treaty on Principles Governing the Activities of States in the Exploration and Use of Outer Space, including the Moon and Other Celestial Bodies), ② 1968년 「구조협정」(Agreement on the Rescue of Astronauts, the Return of Astronauts and the Return of Objects Launched into Outer Space), ③ 1972년 「책임협약」(Convention on International Liability for Damage Caused by Space Objects), ④ 1975년 「등록협약」(Convention on Registration of Objects Launched into Outer Space), ⑤ 1979년 「달협정」(Agreement Governing the Activities of States on the Moon and Other Celestial Bodies)으로 구성된 5개의 조약 체제를 말한다.

부합하는 체계적인 규제모델을 구축하는 것이 중요한 논점이 될 것이다. 나아가 우주항은 공항이나 항만과 같은 사회기반시설로 조성될 수 있다는 점에서, 토지이용이나 지역경제 개발과 같은 기존 인프라 법제와의 저촉 문제들도 함께 제기되고 있다. 이와 같은 문제의식을 바탕으로, 본 논문에서는 우주항 구축과 관련한 국제적 입법동향을 검토하고, 우리 법제의 정비방안을 모색해 보고자 한다.

우주항의 법률적 문제에 관해서는 선행연구가 충분하지 않다.⁵⁾ 본 논문은 우주항을 발사 인프라, 교통관리, 위험관리, 산업 인프라가 결합된 운영체제로 파악한 뒤, 비교법적 검토를 통해 우리나라 우주항 입법정책에 참고가 될 수 있는 시사점을 도출하고자 한다. 이하에서는 먼저 UN우주조약체제와 EU 법제를 중심으로 우주항과 관련된 국제적 규범구조를 살펴본다(Ⅱ). 이후, 미국, 영국, 프랑스, 일본의 우주항 관련 법제를 분석하여, 인·허가 제도, 운영규제, 안전·환경 기준 등 그 구체적인 내용을 검토한다(Ⅲ). 이를 토대로, 국내 법제정비와 관련된 논점들을 정리하고 향후의 제도론적 입법방향을 제시해 보고자 한다(Ⅳ).

5) 우주항의 법률적 문제를 다룬 국내 선행연구는 김영주, “우주항의 설치 및 운영에 관한 법적 문제”, 「항공 우주정책·법학회지」 제40권 제3호, 한국항공우주정책·법학회, 2025, 129-208면 참조. 해외의 경우 일찍부터 우주항에 관한 법적·산업적 연구가 다각도로 축적되어 왔다. 먼저 주요 단행본을 살펴보면, Annette Froehlich ed., *Spaceports in Europe* (Springer, 2021)는 유럽의 우주항을 둘러싼 법제와 정책적 맥락을 비교법적으로 정리하고, 우주항 규제를 분석한 연구서로서 의미가 크다. Erik Seedhouse, *Spaceports Around the World, A Global Growth Industry* (Springer, 2017)는 전 세계 우주항에 관한 포괄적인 개설서로서, 우주항의 기본적인 구조파악에 참고가 된다. Janet K. Tinoco et al., *An Introduction to the Spaceport Industry: Runways to Space* (Routledge, 2020)는 산업적 관점에서 우주항을 조망하고, 운영모델과 관련 비즈니스 형성을 분석하고 있다는 점에서 주목할 만하다. 개별 논문들을 보면, 우주항 운영과정에서 발사실패나 대형 사고가 발생한 경우의 보험구조와 책임문제를 논의한 연구로 Melissa Kemper Force, *Perspectives on Commercial Spaceport Insurance for Catastrophic Launch Failure*, 60 Proc. Int'l Inst. Space L. 587 (2017)가 있다. 이 논문에서는 상업우주항의 위험관리와 보험 기능에 관한 제도적 규제를 검토한다. 상업우주항 개발의 정책적 전망에 관하여는 David Radzanowski, *Commercial Spaceports: A Window of Opportunity?*, 9 Space Pol'y 66 (1993)이 대표적이다. 미국의 우주항 규제체계를 다룬 연구로는 Patricia M. Sterns & Leslie I. Tennen, *Bifurcation of Spaceport Regulation within the United States*, 51 Proc. Int'l Inst. Space L. 107 (2008)이 있고, 우주항의 ‘접근성’ 문제에 관한 유럽에서의 논의로는 Karlijn Korpershoek, *Accessibility to Space Infrastructures and Outer Space: Anthropological Insights from Europe's Spaceport*, 17 Int'l J. Commons 481 (2023)이 있다. 우주항의 사이버보안과 관련하여 발사운영 과정에서의 정보시스템 취약성을 논한 연구로는 Gregory Falco et al., *How to Scrub a Launch: Spaceport Cybersecurity*, in Proc. IEEE 9th Int'l Conf. on Space Mission Challenges for Information Technology (SMC-IT) 56 (2023)이 있다.

II. 우주항에 관한 국제적 규범

1. 1967년 우주조약

국제우주법 체제 중 우주항을 직접 규율하는 독자적인 규범은 아직 마련되어 있지 않다. 국제우주법의 핵심 조약인 1967년의 「달과 기타 천체를 포함한 외기권의 탐색과 이용에 있어서의 국가 활동을 규율하는 원칙에 관한 조약」(Treaty on Principles Governing the Activities of States in the Exploration and Use of Outer Space, including the Moon and Other Celestial Bodies, 이하 ‘우주조약’이라 한다) 역시 우주항을 명시적으로 정의하거나 그 설치·운영을 대상으로 하는 규정을 두고 있지 않다.⁶⁾ 그러나 우주항에서 수행되는 발사활동은 국가책임, 발사국 책임, 관할권, 우주물체 등록, 환경기준, 안전 의무 등 우주조약이 정한 규범들의 직접적인 적용대상에 해당한다. 우주활동이 개시되는 장소가 우주항이라는 점을 고려하면, 우주조약의 관련 규정들은 우주항의 규제 체계나 책임 배분에 적용될 기본 원칙을 제공한다.⁷⁾ 이와 관련하여, 우주항 규범형성의 기준이 되는 몇 가지의 우주조약상 규정들을 다음과 같이 정리해 보고자 한다.

첫째, 우주조약 제6조는 “... 달과 기타 천체를 포함한 외기권에 있어서의 비정부주체의 활동은 본 조약의 관계 당사국에 의한 인증과 계속적인 감독을 요한다. ...”고 규정하여, 우주활동에 대한 국내법적 관리 감독의 선결을 요구하고 있다.⁸⁾ 이 조항에 따르면, 우주항은 민간 발사서비스 제공자의 활동을 수용하고 매개하는 물리적인 장소라는 점에서, 이를 통해 수행되는 발사, 비행, 재진입 등의 모든 우주활동은 결과적으로 해당 국가의 ‘국가활동’(national activities)으로 귀속된다.⁹⁾ 다시 말해, 우주항의 운영 형태가 공공 주도형

6) Jack Wright Nelson, Securing Europe’s Spaceports: A Legal Perspective, in *Spaceports in Europe* 5 (Annette Froehlich ed., Springer, 2021).

7) Stephanie Stipsits, *The “European New Space”: Spaceports Provided by Private Actors*, in *Spaceports in Europe* 40 (Annette Froehlich ed., Springer, 2021).

8) 우주조약 제6조의 법적 성격과 국가책임에 관한 논의로는 Bin Cheng, *The 1967 Space Treaty*, in *Studies in International Space Law* 237-239 (Oxford Univ. Press, 1997); Stephan Hobe, Bernhard Schmidt-Tedd & Kai-Uwe Schrogl eds., *Cologne Commentary on Space Law - Volume I* 103-125 (Carl Heymanns Verlag, 2009); Frans G. von der Dunk, *Scoping National Space Law: The True Meaning of “National Activities in Outer Space” of Article VI of the Outer Space Treaty*, 62 *Proc. Int’l Inst. Space L.* 227 (2019) 등 참조.

9) Yanal Abul Failat, *Licensing Private Outer Space Activities*, in *Outer Space Law: Legal Policy and Practice* 97 (2nd ed., Yanal Abul Failat & Anél Ferreira-Snyman eds., 2022).

인지 혹은 민간 주도형인지의 여부를 묻지 않고, 당해 인프라를 기점으로 발생하는 활동에 대하여 국가는 국제법상 책임을 부담하며, 우주항을 운영하는 자는 국내법이 정하는 인증(authorisation)과 계속적 감독(continuing supervision) 체계를 준수하여야 하는 것이다.¹⁰⁾ 현재 주요국에서 시행되고 있는 발사장 운영허가 체계를 보면, 우주조약 제6조가 규정한 국가적 의무를 국내법적으로 구체화한 것으로 이해할 수 있다. 따라서 제6조는 민간 우주활동의 자율성을 존중하되, 국가적 인증 및 관리 감독하에서만 그 적법성을 인정하는 원칙 규정으로 평가되며, 민간 우주항을 포함한 상업우주발사 인프라 전반은 국가의 제도적 규제와 감독권의 효력 범위 내로 통합되어야 한다.¹¹⁾

둘째, 우주조약 제7조는 “... 외기권에 물체를 발사하거나 또는 그 물체를 발사하여 궤도에 진입케 한 본 조약의 각 당사국과 그 영역 또는 시설로부터 물체를 발사한 각 당사국은 지상, 공간 또는 달과 기타 천체를 포함한 외기권에 있는 이러한 물체 또는 동 물체의 구성부분에 의하여 본 조약의 다른 당사국 또는 그 자연인 또는 법인에게 가한 손해에 대하여 국제적 책임을 진다.”고 규정한다.¹²⁾ 제7조는 발사를 수행한 국가 뿐만 아니라, “자국의 영토 또는 시설(facility)에서 발사가 이루어지도록 한 국가”도 발사국 책임이 인정된다는 점을 명시하고 있다. 이점에서 우주활동의 물리적 근간을 이루는 지상 거점인 우주항은 조약상 언급된 발사시설의 범주에 포함되는 것으로 해석된다.¹³⁾ 설령 우주항이 민간기업의 소유이거나 타국 기업에 의해 임차운영되는 시설이라 하더라도, 당해 시설이 위치한 영토의 관할국은 우주조약 제7조에 의거하여 국제법상 발사국 책임을 부담하게 된다.

셋째, 우주조약 제8조는 “외기권에 발사된 물체의 등록국인 본 조약의 당사국은 동 물체가 외기권 또는 천체에 있는 동안, 동 물체 및 동 물체의 인원에 대한 관할권 및 통제권을 보유한다. ...”고 하여, 우주물체의 등록, 관할, 통제에 관한 기본 원칙을 정하고 있다.¹⁴⁾ 제8조에 따르면, 발사국은 우주항에서 발사되는 각 우주물체를 국가등록부에 등재

10) Stipsits, *supra* note 7, at 41.

11) Stephen Hobe, *Space Law* 80-81 (Nomos Verlag, 2019).

12) 우주조약 제7조에 관하여는 Bin Cheng, *Definitional Issues in Space Law: 'Space Objects', 'Astronauts', and Related Expressions*, in *Studies in International Space Law* 237-239 (Oxford Univ. Press, 1997); Frans G. von der Dunk, *Liability versus Responsibility in Space Law: Misconception or Misconstruction*, 34 *Proc. on L. Outer Space* 363 (1991); Hobe, Schmidt-Tedd & Schroggl, *supra* note 8, at 126-145 등 참조.

13) Nelson, *supra* note 6, at 5.

14) 우주조약 제8조의 등록 및 관할권·통제에 관한 국제우주법적 쟁점과 관련해서는 Henry R. Hertzfeld,

하고, ‘UN우주사무국’(UN Office for Outer Space Affairs, 이하 ‘UNOOSA’라 한다)에 통보할 의무를 부담한다. 이는 사고 시의 민형사상 관할권 행사와 책임귀속 또는 구조·회수 절차에 직결되는 사안이 된다.¹⁵⁾

넷째, 우주조약 제9조는 “달과 기타 천체를 포함한 외기권의 탐색과 이용에 있어서 … 상응한 이익을 충분히 고려하면서 달과 기타 천체를 포함한 외기권에 있어서의 그들의 활동을 수행하여야 한다. … 만약 달과 기타 천체를 포함한 외기권에서 국가 또는 그 국민이 계획한 활동 또는 실험이 … 다른 당사국의 활동에 잠재적으로 유해한 방해로 가져올 것이라고 믿을 만한 이유를 가지고 있는 본 조약의 당사국은 이러한 활동과 실험을 행하기 전에 적절한 국제적 협의를 가져야 한다.”고 규정하여, ‘상응한 고려 원칙’(due regard principle)¹⁶⁾과 ‘유해한 간섭 및 오염 방지의무’(harmful interference & harmful contamination)¹⁷⁾를 정하고 있다. 우주항 운영 과정에서 발생하는 추진제 사용이나 배출가스 또는 음압진동 등은 우주조약 제9조가 규정하는 환경보호 및 유해간섭 방지의무와 밀접한 관련을 갖는다. 즉, 조약상의 상응한 고려 원칙에 비추어 볼 때, 우주항 운영자는 발사활동이 지구 또는 우주환경에 미치는 부정적 영향을 최소화할 법적 의무를 부담하게 되는 것이다.¹⁸⁾

Unsolved Issues of Compliance with the Registration Convention, 8 J. Space Safety Eng’g 238 (2021); Hobe, Schmidt-Tedd & Schrogl, *supra* note 8, at 146-166; Ram S. Jakhu, Bhupendra Jasani & Jonathan C. McDowell, *Critical Issues Related to Registration of Space Objects and Transparency of Space Activities*, 143 Acta Astronautica 406 (2018) 등 참조.

15) Bin Cheng, *International Responsibility and Liability of States for National Activities in Outer Space, Especially by Non-Governmental Entities*, in *Studies in International Space Law* 624 (Oxford Univ. Press, 1997)

16) ‘상응한 고려 원칙’은 각 국가가 자국의 우주활동을 수행함에 있어 타국의 우주활동 및 우주환경에 대해 합리적이고 적절한 주의를 기울여야 한다는 의무를 의미한다. 이 원칙은 발사·운용 과정에서 타국의 정당한 이익을 침해하지 않도록 위험을 최소화하고, 활동 간 상호 간섭을 회피하며, 필요할 경우 적절한 협의 절차를 거칠 것을 요구하는 국제우주법상의 행태 규범으로 기능한다. 이 원칙에 관하여는 Elena Carpanelli, *Unweaving the Tangled Web: The Due Regard Obligation Under Article IX of the Outer Space Treaty*, 49 Air & Space L. 35 (2024); Nicholas Romici Goldstein, *Beyond Free Use: Stewardship, Orbital Debris and the Due Regard Standard in the Outer Space Treaty*, 28 Auckland U. L. Rev. 137 (2022) 등 참조.

17) 우주조약 제9조의 유해한 간섭 및 오염 방지의무의 법적 의미와 정책적 맥락에 관하여는 Frans G. von der Dunk, *The “Space Side” to “Harmful Interference”—Evaluating Regulatory Instruments in Addressing Interference Issues in the Context of Satellite Communications*, in *Harmful Interference in Regulatory Perspective: Legal Rules for Interference-Free Radio Communication* 87-100 (Mahulena Hofmann ed., Routledge 2022); Michael J. Listner, *The Paradox of Article IX and National Security Space Activities*, 1 Æther: A J. Strategic Airpower & Spacepower 21 (2022); Michael C. Mineiro, *FY-1C and USA-193 ASAT Intercepts: An Assessment of Legal Obligations Under Article IX of the Outer Space Treaty*, 34 J. Space L. 321 (2008) 등 참조.

2. 1972년 책임협약

우주항에서 수행되는 발사활동이 제3자에게 손해를 발생시킬 경우, 국제법적 책임관계는 1972년의 「우주물체에 의하여 발생한 손해에 대한 국제책임에 관한 협약」(Convention on International Liability for Damage Caused by Space Objects, 이하 ‘책임협약’이라 한다)이 규율한다.¹⁹⁾ 책임협약은 우주조약 제7조가 선언적으로 규정하고 있는 발사국의 책임 원칙을 구체화하여, 발사국(launching State)의 정의와 범주, 손해배상책임의 귀속주체 및 피해국에 의한 배상청구절차 등을 정하고 있다.²⁰⁾

책임협약은 우주항 개념을 직접 정의하지는 않지만, 우주물체가 발사되는 ‘영토 또는 시설’(territory or facility)을 발사국 확정의 지표로 규정하고 있다. 이 규정은 발사 거점으로서의 우주항을 전제한 책임구조를 뒷받침하는 것으로 이해할 수 있다.²¹⁾ 특히, 발사국의 특정과 책임분담에 관한 아래 조항들은 국내 우주항 법제의 설계에서 규범적 준거로 참고될 수 있다.²²⁾

첫째, 책임협약은 발사국을 ① 우주물체를 발사한 국가, ② 그 발사를 조달한 국가, ③ 우주물체가 자국의 지역 또는 시설의 소속국이라고 정의하고 있다.²³⁾ 이 정의에 따르면, 우주항이 어느 국가의 영토 또는 관할하에 위치하는지, 또는 어떤 국가의 시설로 평가되는지가 발사국 책임의 귀속을 결정짓는 중요한 기준이 된다.²⁴⁾ 일례로 A국 민간기업이 B

18) 우주발사활동에 따른 환경규제에 관한 논의로는 Niveditha Raju, *The Regulation of Rocket Emissions* (Ph.D. dissertation, McGill Univ., 2020) 참조.

19) 책임협약에 따른 발사국 책임의 성격과 대응 조치 등에 관하여는 Alexander F. Cohen, *Cosmos 954 and the International Law of Satellite Accidents*, 10 Yale J. Int'l L. 78 (1984); Paul G. Dembling, *A Liability Treaty for Outer Space Activities*, 19 Am. U. L. Rev. 33 (1969); W. F. Foster, *The Convention on International Liability for Damage Caused by Space Objects*, 10 Can. Y.B. Int'l L. 137 (1973) 등 참조.

20) Bruce A. Hurwitz, *State Liability for Outer Space Activities - In Accordance with the 1972 Convention on International Liability for Damage Caused by Space Objects* 22 (Martinus Nijhoff Publishers, 1992).

21) Nelson, *supra* note 6, at 5.

22) Liability Convention, Arts. I(c), II, III. 발사국 개념을 국내 관리 감독 체계 및 보험·배상 구조와 연계한 비교법적 분석으로는 Armel Kerrest de Rozavel & Frans G. von der Dunk, *Liability and Insurance in the Context of National Authorisation*, in *National Space Legislation in Europe : Issues of Authorisation of Private Space Activities in the Light of Developments in European Space Cooperation* 125-161 (Frans G. von der Dunk ed., Martinus Nijhoff Publishers, 2011) 참조.

23) Liability Convention, Art. I(c).

24) 발사국 개념과 상업적 발사서비스에서의 적용범위에 관하여는 Armel Kerrest, *The Concept of the*

국 소재 우주항을 통해 발사를 수행할 경우, B국은 ‘영토 또는 시설’ 요건에 의거하여 발사국으로서의 법적 지위를 갖게 된다. 이는 상업우주항의 국적이나 소유구조, 임대차 관계 등 실질적인 운영형태가 책임협약상의 발사국 지위 확정에 유의미한 변수가 되지 못함을 의미한다.²⁵⁾

둘째, 책임협약은 발사국의 책임 형태를 손해발생 장소에 따라 이원화하고 있다. 협약 제2조는 발사국이 우주물체에 의해 ‘지구 표면 또는 항공기에 끼친 손해’에 대해 절대책임(absolute liability)을 부담한다고 규정한다.²⁶⁾ 제2조에 따라 우주항 운영과 관련한 사고발생 시, 피해국은 상대국의 과실 여부를 입증하지 않고도 발사국으로부터 무과실책임을 보장받게 된다. 이와 대조적으로, 협약 제3조는 지구 표면이 아닌 우주공간에서 발생한 손해에 대해 과실 유무를 책임성립의 요건으로 하는 과실책임(fault-based liability) 원칙을 규정하고 있다.²⁷⁾

셋째, 책임협약 제5조는 2개국 이상이 공동으로 우주물체를 발사하는 경우(joint launching) 각 발사국에게 연대책임(joint and several liability)을 부과하며, 이 때 ‘그 영토 또는 시설로부터 발사가 이루어진 국가’를 공동발사 참가국(participant in a joint launching)으로 간주하고 있다.²⁸⁾ 참가국은 책임분담 비율과 관계없이 제3자에 대해 전액 배상책임을 부담하며, 발사국 간 구상 관계는 사후적인 내부 문제로 남게 된다.²⁹⁾ 이 규범구조를 우주항에 투영하면, 자국 영토에 우주항이 있는 국가는 해당 시설을 통한 모든 발사활동에 대해 국제법상의 잠재적 책임주체가 된다. 연안이나 공해상의 부유식 시설에서 발사가 이루어지는 경우에도, 당해 해상 우주항의 설치 및 운영을 허용한 국가는 시설 제공국으로서 공동발사 참가국의 지위를 갖고, 그에 따른 연대책임을 부담하는 것이다.

“Launching State” in *Commercial Launch Ventures*, in *Commercial Uses of Space and Space Tourism* 3-18 (Jan Wouters, Philip De Man & Rik Hansen eds., Edward Elgar Publ’g 2017) 참조.

25) Frans von der Dunk, *International Space Law*, in *Handbook of Space Law* 50-52 (Frans von der Dunk & Fabio Tronchetti eds. 2015).

26) Bin Cheng, *The 1972 Liability Convention*, in *Studies in International Space Law* 326-327 (Oxford Univ. Press, 1997) [hereinafter Cheng, *Liability Convention*].

27) 책임협약 제3조의 과실책임의 법적 성격에 관하여는 Joel A. Dennerley, *State Liability for Space Object Collisions: The Proper Interpretation of “Fault” for the Purposes of International Space Law*, 29 *Eur. J. Int’l L.* 281 (2018) 참조.

28) *Liability Convention*, Art. V(2).

29) Cheng, *Liability Convention*, *supra* note 26, at 329.

이처럼 협약 제1조와 제5조는 우주항을 둘러싼 다국적 발사 프로젝트에서 발사국 범위와 책임 귀속을 판단하는 직접적인 기준이 된다. 우주항 운용의 복합적인 사업성격을 고려할 때,³⁰⁾ 우주항 입지국은 자국 영토 또는 시설 내에서 수행되는 모든 발사활동에 대해 국제법상의 포괄적인 대외적 책임을 부담하게 되므로, 국내우주항 법제의 도입 과정에서도 이러한 책임부담 원칙을 전제로 한 실효적인 규율체계의 구축이 요구된다 할 것이다.

3. 2025년 EU 우주법안

EU는 독자적 우주정책과 다수의 우주 관련 법제를 발전시켜 왔지만, 우주항을 포괄적으로 규율하는 통합규범은 마련되어 있지 않다.³¹⁾ 현재, EU 우주법 체제의 중심 규범으로는 2021년 4월 28일 제정된 「연합 우주프로그램 및 유럽연합 우주프로그램 기관 설립에 관한 규칙」(Regulation (EU) 2021/696 of the European Parliament and of the Council of 28 April 2021 establishing the Union Space Programme and the European Union Agency for the Space Programme, 이하 ‘EU 우주프로그램 규칙’이라 한다)이 있지만,³²⁾ 이 규칙도 우주항을 별도의 법적 범주로 정의하지 않고, EU 역내 발사장에 관한 관리감독을 직접적으로 조율하는 규정은 없는 상황이다.³³⁾

그러나 2025년 6월, EU집행위원회는 국가별로 단편화된 우주활동 규제를 통합하고, 유

30) 예컨대, A국 영토에 있는 우주항에서 B국 발사체를 C국이 조달·운영하는 삼각관계 구조를 상정할 수 있을 것이다.

31) EU 우주법에 관한 포괄적인 연구로는 Patrizia Caraveo & Clelia Iacomino, *Europe in the Global Space Economy* (Springer, 2023); Thomas Hörber & Paul Stephenson (eds.), *European Space Policy - European Integration and the Final Frontier* (Routledge, 2016); Samantha Potter, *Approaching Harmonization: Examining the EU's Efforts to Create A Common EU Space Law and Assessing Its Potential Legal Foundations*, 55 Geo. J. Int'l L. 277 (2024); Frans von der Dunk, *European Space Law*, in *Handbook of Space Law* 205-268 (Frans von der Dunk & Fabio Tronchetti eds. 2015) 등 참조.

32) 2021년 EU 우주프로그램 규칙에 관하여는 Kamlesh Brocard, *The EU Regulation for the Space Programme: A new Framework*, in *Routledge Handbook of Commercial Space Law* 24-41 (Lesley Jane Smith et al. eds. 2023) 참조.

33) EU 우주프로그램 규칙은 EU의 다양한 우주프로그램들, 예컨대, 위성항법시스템인 갈릴레오(Galileo), 지구관측 및 환경 모니터링 프로그램인 코페르니쿠스(Copernicus European Earth Observation Programme), 우주상황인식 프로그램(Space Situational Awareness Programme), 정부위성통신 프로그램(Governmental Satellite Communications, GOVSATCOM) 등, 개별적인 프로그램을 실행하기 위한 재정·거버넌스 규칙으로, 우주산업 전반을 포괄하는 일반적인 우주활동법은 아니다(Leopold Mantl, *European Union: Space Legislation*, in *Elgar Concise Encyclopedia of Space Law* 91 (Mahulena Hofmann & P.J. Blount eds., 2025)).

럽 단일시장에서의 우주활동을 포괄적으로 규율하기 위해, 「우주활동의 안전·탄력성·지속 가능성에 관한 규칙 제안」(Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Safety, Resilience and Sustainability of space activities in the Union, 이하 ‘EU 우주법안’이라 한다)을 공표하였다.³⁴⁾

EU 우주법안은 우주활동의 범위를 “우주공간에서의 활동을 수행할 때 이루어지는 일련의 활동”으로 정하고, (a) 우주물체의 운용·통제 및 재진입, (b) 발사서비스 및 발사 시도, (c) 발사장 및 관련 시설의 운영·유지, (d) 유인우주비행, 우주운송, 우주실험 등 우주탐사 관련 활동, (e) 궤도상 서비스, (f) 우주쓰레기 감시, (g) 우주쓰레기 처리 등을 모두 포괄하는 것으로 규정하고 있다.³⁵⁾ 이에 따르면, 발사장은 우주활동의 주변적 영역이 아니라 규범적 관리의 직접 대상으로 명시되며, 발사장 운영 주체는 우주산업 전반의 안전, 환경보호, 책임체계에 따라 국가적 관리·감독을 받는 우주운영자의 한 유형으로 다루어진다. 발사장 운영자의 법적 지위는 법안의 규제 구조 안에서 다음과 같이 구체화되어 있다.³⁶⁾

EU 우주법안은 역내 우주운영자에 대해 단일한 인·허가 체계를 부과하고 있다. 법안 제 6조에 따르면, 우주운영자는 인·허가를 받지 않고는 우주서비스를 제공할 수 없다고 하면서, 여기에는 발사서비스 제공자와 발사장 운영자도 포함시키고 있다.³⁷⁾ 따라서 발사장 운영을 포함한 우주활동의 수행 주체는 설계·제작·운영·폐기 단계까지를 포괄하는 기술자와 안전·환경·보안 관련 문서를 첨부하여 관할국에 인·허가를 신청해야 하고,³⁸⁾ 회원국이 이 규칙이 제시하는 안전성·탄력성·환경적 기준을 충족하는 범위에서 발사장 운영과 발사

34) <https://defence-industry-space.ec.europa.eu/eu-space-act_en> (2025. 11. 1. 최종검색). EU 우주법안은 우주프로그램 규칙에서 충분히 다루지 못한 영역을 보완하고, 우주활동의 안전(safety), 회복탄력성(resilience), 환경적 지속가능성(environmental sustainability)을 기준으로 EU 차원의 통합 규율체계를 마련하는 것을 목적으로 한다(EU Space Act Proposal 2025, Arts. 1-5). 먼저, ① EU 역내에서 우주기반 데이터 및 우주서비스(space-based data and space services)를 제공하는 모든 ‘우주서비스 제공자’를 대상으로 인·허가, 등록, 감독에 관한 공통 규범을 마련하였다(EU Space Act Proposal 2025, Arts. 6-23). 또한 ② 발사체와 우주선, 궤도교통의 안전 확보를 위한 기준을 두고, 우주쓰레기 및 우주접근 관련 규칙을 구체화하였다(EU Space Act Proposal 2025, Arts. 58-73). 동시에 ③ 우주 인프라에 관한 위험관리, 사이버보안, 물리적 회복력에 대한 기준과 절차를 정하였다(EU Space Act Proposal 2025, Arts. 74-95). 그 밖에 ④ 우주활동 전 과정에 걸친 환경영향평가의무를 도입하였다(EU Space Act Proposal 2025, Arts. 96-100).

35) EU Space Act Proposal 2025, Art. 5(13)(a)-(g).

36) EU Space Act Proposal 2025, Art. 5(13)(c).

37) EU Space Act Proposal 2025, Art. 6(1).

38) EU Space Act Proposal 2025, Arts. 7-8, 28-30.

서비스 제공을 허가하도록 되어 있다.³⁹⁾ 허가 권한은 각 회원국에 두면서도, 공통적 준수 기준은 EU 차원에서 정하는 구조인 것이다.

또한 법안은 EU 역내에서 허가를 받은 우주운영자에 대하여 원칙적으로 우주서비스의 자유로운 이동을 예정하고 있다. 다만 다른 회원국의 영토에서 발사 또는 발사장 운영까지 수행하려는 경우에는 안전성, 탄력성, 환경적 지속가능성을 확보하기 위한 추가 요건이 요구된다.⁴⁰⁾ 이는 발사장에 대한 규제·감독이 기본적으로 회원국 관할에 속하더라도, 일정한 최소 기준은 EU 차원에서 상향된 수준으로 적용하려는 취지인 것이다.⁴¹⁾

발사 및 발사장과 관련된 법안의 안전·환경 기준은 회원국의 우주항 입법에 직접적인 영향을 미친다. 발사체와 발사운영자를 대상으로, 발사안전계획(launch safety plan), 발사충돌회피(launch collision avoidance, LCOLA), 발사재진입 시 지상 및 항공기 피해위험평가, 비상중단·종료시스템(flight safety system) 설치, 우주쓰레기 최소화 의무 등이 요구되고 있기 때문이다.⁴²⁾⁴³⁾

이와 같은 인·허가 체계를 전제로, EU 우주법안은 발사장과 발사장 운영자에 관한 정의를 별도로 두어 적용대상을 구체화하고 있다. 법안 제5조 제32호는 발사장(launch site)을 “우주물체의 발사가 이루어지는 장소이자, 우주인프라 중 지상부문(ground segment)의 일부인 지구상의 장소(a location on Earth)”로 규정한다.⁴⁴⁾ 여기서 ‘지상부문’(ground segment)이란 지상에 소재하는 우주인프라의 일부로, EU 역내외를 불문하고, 지상기지국(ground stations), 지상기반장비(terrestrial-based equipment), 미션·위성 관제센터(mission control centres, satellite control centres), 지상네트워크, 보조시설 등을 포함하며, 발사활동 수행에 필요한 발사대(launchpad)와 관련 인프라를 포괄하는 것이다.⁴⁵⁾ 즉, 발사장은 우주인프라의 지

39) EU Space Act Proposal 2025, Arts. 6-8, 58-61, 70.

40) EU Space Act Proposal 2025, Art. 3(1)-(3).

41) Max Schwillens, *EU Space Act: Legal Insights, Compliance and Practical Guidance*, Maak Advocaten (Sept. 10, 2025), <<https://www.maak-law.com/product-compliance-netherlands/eu-space-act>> (2025. 11. 20. 최종검색).

42) EU Space Act Proposal 2025, Arts. 58-61.

43) 아울러, EU 우주법안은 우주선(spacecraft) 운영자에게 궤도추적 의무(Art. 63), EU ‘우주감시추적’(space surveillance and tracking, 이하 ‘SST’라 한다) 파트너십이 제공하는 충돌회피서비스에 대한 필수가입의무(Art. 64), 궤도선택 및 궤도혼잡 분석(Art. 69), 우주쓰레기 저감을 위한 설계, 운용, 종료 단계의 구체적 의무(Art. 70), 대규모 위성군(constellations)에 대한 추가적인 안전 및 보고 의무(Art. 73) 등을 부과한다.

44) EU Space Act Proposal 2025, Art. 5(32).

상부분을 이루는 요소로 법적 지위가 부여된다고 볼 수 있다⁴⁶⁾

‘발사장 운영자’(launch site operator)도 같은 맥락으로 다루어진다. 법안은 발사장 운영자를 “발사과정(launch process)에 사용되는 지상시설의 운영·관리·유지보수를 담당하는 우주운영자”로 정의하여,⁴⁷⁾ 그 물리적 인프라를 관리할 뿐 아니라, 발사과정과 직접적으로 연계된 통제 기능을 수행하는 별도의 책임주체로 파악한다.

이처럼 법안은 우주항을 포함한 우주인프라를 EU 역내 시장을 위한 전략적 기반시설로 간주하고, EU 우주물체등록제도(Union register of space objects, 이하 ‘URSO’라 한다) 또는 전자증명(e-certificate) 제도 등을 통해, 해당 인프라가 충족해야 할 안전·환경·탄력성 기준을 강화함으로써,⁴⁸⁾ EU 차원의 지속가능한 통합우주규범 체계를 확립하고자 한다.⁴⁹⁾

III. 주요국의 우주항 입법례

1. 미국

가. 개관

미국은 1950년대 이후 냉전기 미·소 우주경쟁(space race)을 배경으로 세계 최초로 체계적인 우주발사 인프라를 구축하였다.⁵⁰⁾ 미 항공우주국(National Aeronautics and Space

45) EU Space Act Proposal 2025, Art. 5(10).

46) Laura Cummings et al., *The EU Space Act: Scope and (European) Space Operator Authorization*, Greenberg Traurig (July 2025), <<https://www.gtlaw.com/en/insights/2025/7/the-eu-space-act-scope-and-european-space-operator-authorization>> (2025. 11. 10. 최종검색).

47) EU Space Act Proposal 2025, Art. 5(16)(c).

48) EU Space Act Proposal 2025, Arts. 24-27.

49) URSO나 전자증명 제도는 EU 공통의 안전·탄력성·환경 기준을 실질적으로 적용하기 위해, 우주운영자와 우주물체의 등록 확인을 표준화 수단이라 할 수 있다. 이는 우주항을 포함한 지상 인프라 운영도 EU가 정하는 기술 요건과 연동시켜 통합적 규범체계의 확립을 도모하기 위한 목적에서 제도화된 것이다 (Véronique Hoffeld, Henri Dupong & Jeanclaude Lacatena, *EU Space Act: A New Regulatory Orbit for Operators*, LOYENS & LOEFF (Aug. 7, 2025), <<https://www.loyensloeff.com/en/insights/news-events/news/eu-space-act-a-new-regulatory-orbit-for-operators>> (2025. 11. 20. 최종검색).

50) 과거 미·소 우주경쟁에 관하여는 Martin J. Collins, *Space Race: The U.S.-U.S.S.R. Competition to Reach the Moon* (Pomegranate, 1999) 참조. 20세기 이후의 상황에 관하여는 Andrew S. Erickson, *Revisiting the US-Soviet Space Race: Comparing Two Systems in Their Competition to Land a Man on the Moon*, 148 *Acta*

Administration, 이하 ‘NASA’라 한다), 미 공군, 미 우주군을 중심으로, ‘연방발사구역’(federal launch range), 상업우주발사법(Commercial Space Launch Act), 발사장 면허(launch site license)⁵¹⁾ 제도 등을 통해 우주항 구축과 운영 분야에서 선도적 지위를 확보해 왔다.⁵²⁾

초창기 미국의 우주항은 1950년대 미사일프로그램을 지원하기 위해 조성된 미사일시험장(missile test ranges)에서 출발한 것으로 알려져 있다.⁵³⁾ 1958년 NASA 창설 이후, 기존의 군용 시험장은 민간 우주발사를 함께 수행하는 ‘연방우주항’(federal spaceports)으로 발전하였다. 미국 플로리다주에 소재한 ‘케이프 커내버럴 공군기지’(Cape Canaveral Air Force Station)⁵⁴⁾와 캘리포니아주의 ‘반덴버그 공군기지’(Vandenberg Space Force Base)⁵⁵⁾는 군사 시설과 민간시설이 공유되는 형태로 운영되었다. 이 연방우주항들은 ‘NASA-공군 공동운영’ 체계 아래 미국의 우주발사거점으로 자리 잡았다.⁵⁶⁾

1960~1980년대 미국은 서방권 상업위성발사 시장을 사실상 독점하면서 일회용발사체(expendable launch vehicle, ELVs) 중심의 발사체계를 구축하였다. 1984년에는 「상업우주발사법」(Commercial Space Launch Act of 1984)이 제정되어 민간 우주발사시장이 개방되었고,⁵⁷⁾ 군용 발사장도 활용되어 연방정부와 주정부 간의 혼합형 우주항 모델이 등장하기 시작하였다.

1990년대 미국의 초기 상업우주항들은 대부분 ‘연방발사구역’을 중심으로 만들어졌다. 이는 페이로드 처리시설이나 지상관제센터와 같이 대규모 투자가 필요한 설비를 새로 구축하기보다는, 이미 운용 중인 연방 인프라를 활용하는 편이 합리적이었기 때문이었다. 당

Astronautica 376 (2018) 참조.

51) 본 글에서는 license를 ‘면허’로 표기한다. 여기서의 면허는 우리법상 물권적 성격이나 개인적 자격증을 의미하는 것이 아니라, 일정한 안전·환경·감독 요건을 충족한 경우에 해당 활동을 적법하게 수행할 수 있도록 하는 규제적 승인(우리법상 허가와 유사한 성격)을 가리키는 것이다.

52) Hobe, *supra* note 11, at 178.

53) Seedhouse, *supra* note 5, at 16.

54) 2020년 12월부터 ‘케이프 커내버럴 우주군 기지’(Cape Canaveral Space Force Station)로 명칭이 변경되었다.

55) 2021년 5월부터 ‘반덴버그 우주군 기지’(Vandenberg Space Force Base)로 명칭이 변경되었다.

56) Michelle L.D. Hanlon, *Here A Spaceport, There A Spaceport, Everywhere A Spaceport?*, 42 J. Space L. 38, 41 (2019).

57) 채성희, “우주법의 체계와 국내 우주법상 주요 쟁점(part 1) - 발사 및 등록에 관한 비교법적 검토”, 『경제규제와 법』 제17권 제1호, 서울대학교 법학연구소, 2024, 200면.

시 사용된 상업용 발사체의 대부분은 NASA가 개발한 수직통합형 일회용 발사체였고, 해안 인근 군사기지와의 공동입지(co-located)를 통해 안전과 비용상의 이점들을 제공받을 수 있었다. 이러한 배경에서 FAA가 최초로 발사장 면허를 부여한 ‘캘리포니아 스페이스포트’(California Spaceport)⁵⁸⁾를 비롯해, ‘스페이스 플로리다’(Space Florida)와 ‘버지니아 우주 비행센터’(Virginia Spaceflight Center)⁵⁹⁾⁶⁰⁾는 모두 연방발사구역과 공동입지 형태로 설립되었다.⁶¹⁾ 다만, 모든 우주항들이 이러한 형태로 만들어진 것은 아니었는데, 1998년의 알래스카주 ‘코디악 발사단지’(Kodiak Launch Complex)의 경우에는 공동입지가 아닌 독자적인 발사장 형태로 면허를 받기도 하였다.⁶²⁾

초기 4건의 발사장 면허는 각 장소와 사안에 따른 FAA의 개별심사방식으로 처리되었다. 그러나 안전성과 환경영향평가에 관한 지속적인 관리감독의 필요성이 커지면서, 1999년에는 연방 차원의 행정규칙으로서 「발사장 면허규정」(Licensing and Safety Requirements for Operation of a Launch Site)이 제정되었다.⁶³⁾

2000년대 이후 미국에서는 재사용발사체(reusable launch vehicle, RLV)가 등장하면서 준

58) 캘리포니아 우주항은 1986년 챌린저호 폭발 이후 공군이 반덴버그 왕복선(Vandenberg Shuttle) 계획을 취소하면서, 유인 우주시설에 투입된 막대한 투자가 공백 상태가 된 상황에서 ‘국방력 전환’(defense conversion)을 위한 수단으로 등장한 것이다. 캘리포니아 주정부는 1993년 ‘캘리포니아 우주항 관리청’(California Spaceport Authority)을 설립하고, 연방보조금, 주정부예산, 민간 자금 등을 투입하여 반덴버그 공군기지 내 상업우주항으로서 캘리포니아 우주항 개발을 추진하였고, 1996년 발사장 운영 면허를 받았다. 현재는 ‘해리스 우주항 시스템’(Harris Spaceport Systems)이 운영권을 가지고 있고, 소형 페이로드급 궤도 ELV 발사를 비롯한 다양한 위성발사를 지원하는 상업우주항으로 발전하였다.

59) 스페이스포트 플로리다와 버지니아 우주비행센터 역시 모두 기존의 연방발사구역에 공동입지 형태로 설립되었다. 플로리다주의 경우 Launch Complex 46을 기반으로 연방-주민간 자금을 확보해 1997년 발사장 면허를 취득하였고, 1998년 NASA의 ‘Lunar Prospector’ 발사를 주도함으로써 상업우주항 최초의 우주발사를 수행하였다.

60) 버지니아주는 버지니아 상업우주비행국(Virginia Commercial Space Flight Authority)이 NASA와 월롭스섬 사용 협정을 체결한 이후, 1998년 버지니아 우주비행센터에 대한 발사장 면허를 획득하였다. 이후 메릴랜드와 공동 거버넌스 체제를 구축하여 ‘중부대서양권역 우주항’(Mid-Atlantic Regional Spaceport, MARS)으로 재편하였다.

61) John W. Raymond, *Airports and Spaceports: A Historical Comparison* 16 (Master’s thesis, Air Command & Staff Coll. 1997), <https://apps.dtic.mil/sti/citations/ADA39_8456> (2025. 11. 2. 최종검색).

62) 현재 ‘퍼시픽 우주항단지’(Pacific Spaceport Complex)이다. 이 우주항은 최초로 연방발사구역에서 벗어나 개별 부지에서 설립된 상업우주항이라는 점에서 의미가 있다. 알래스카주정부가 설립한 ‘알래스카 항공 우주공사’(Alaska Aerospace Corporation, AAC)가 운영하며, 저궤도-극궤도 발사를 지원하는 상업발사장으로 유명하다.

63) 65 Fed. Reg. 62,812, 62,814 (Oct. 19, 2000).

궤도(suborbital) 우주비행을 중심으로 한 우주관광 서비스 산업이 새로운 시장으로 부상하였다.⁶⁴⁾ 이와 맞물려 ‘차세대 우주항’에 해당하는 여러 신규 우주항들이 발사장면허를 취득하였다. 그 대표적인 사례가 캘리포니아주의 ‘모하비 항공·우주항’(Mojave Air & Space Port)이다.⁶⁵⁾ 모하비우주항은 2004년 미국 최초로 재사용발사체 임무지원 면허를 획득하였고, 이후 발사장과 재진입장, 시험센터, 교육·훈련시설이 결합된 상업우주항으로 발전하였다.⁶⁶⁾ 2006년에는 오클라호마주의 ‘클린턴-셔먼 산업 항공파크’(Clinton-Sherman Industrial Airpark)⁶⁷⁾가 우주항 면허를 받았는데, ‘오클라호마 우주산업개발국’(Oklahoma Space Industry Development Authority, OSIDA)이 운영주체가 되어 수평 재사용발사체 운용 기반의 시설 조성이 이루어졌다.

2011년 뉴멕시코주에 설립된 ‘스페이스포트 아메리카’(Spaceport America)는 주정부가 2억 달러 이상을 투자해 건설한 순수 상업형 우주항으로, ‘버진 갤럭틱’(Virgin Galactic)을 준궤도 비행 우주발사업자로 유치하면서 비즈니스 모델을 구체화하였다.⁶⁸⁾ 플로리다주의 ‘세실 필드 스페이스포트’(Cecil Field Spaceport)⁶⁹⁾는 기존의 해군 항공기지를 수평발사 중심의 우주항으로 전환한 사례이고, 텍사스주의 ‘미들랜드 국제항공우주항’(Midland International Air and Space Port)⁷⁰⁾은 미국 최초로 ‘상업공항’이 발사장 운영 면허를 취득한

64) 준궤도 비행(sub-orbital flight)은 궤도 비행(orbital flight)과 대비되는 개념으로, 궤도 비행이 지구를 선회하는 궤도(orbit)에 비행체를 투입하여 지구 주위를 회전하는 비행을 의미하는 데 반해, 준궤도 비행은 궤도에 진입하지 않은 채 일정 고도까지 상승한 후 지구로 귀환하는 비행을 의미한다(Jennifer Friedberg, *Bracing for the Impending Rocket Revolution: How to Regulate International Environmental Harm Caused by Commercial Space Flight*, 24 Colo. J. Int’l Envtl. L. & Pol’y 197, 205 (2013)). ‘국제민간항공기구’(International Civil Aviation Organization, ICAO)의 정의에 따르면 준궤도 비행은 초고고도에서 수행되지만 기체가 궤도에는 투입되지 않은 비행으로 이해된다. FAA 관할의 연방규정에 따르면, ‘준궤도 로켓’(suborbital rocket)이란 전부 또는 일부가 로켓 추진에 의해 운행되며 준궤도 궤적을 따라 비행하도록 의도된 비행체를 말하고, ‘준궤도 궤적’(suborbital trajectory)은 ‘진공순간낙하점’(vacuum instantaneous impact point)이 지구 표면을 벗어나지 않는 비행경로로 정의된다(14 C.F.R. § 401.7). 실무에서 민간 유인우주비행 프로그램이 제공하는 준궤도 비행은 통상 해발 약 100km 수준까지 상승하는 비행으로 설명되며, 이는 이른바 ‘카르만 라인’(Kármán line)과 관련하여 논의된다. 요컨대 지상에서 출발하여 고도 약 100km 내외까지 상승한 후 다시 지상으로 귀환하는 비궤도 비행으로 정리할 수 있다(Peter van Fenema, *Suborbital Flights and ICAO*, 30 Air & Space L. 396, 396 (2005)).

65) <<https://www.mojaveairport.com>> (2025. 11. 2. 최종검색).

66) Hanlon, *supra* note 56, at 58.

67) ‘오클라호마 항공우주항’(Oklahoma Air & Space Port)이라고도 한다.

68) Hanlon, *supra* note 56, at 60.

69) <<https://cecilspaceport.com>> (2025. 11. 2. 최종검색).

모델로 주목받았다. 그 밖에 ‘휴스턴 스페이스포트’(Houston Spaceport)와 ‘콜로라도 항공 우주항’(Colorado Air and Space Port) 등 도시권 공항을 기반으로 한 우주항들은 수평발사 인프라에 우주산업 클러스터 기능을 결합한 차세대 우주항의 한 유형으로 개발되었다.⁷¹⁾

한편, 텍사스주에 위치한 ‘스페이스X 스타베이스’(SpaceX Starbase)는 스페이스X가 소유·운영하는 전용우주발사장이다. 이 시설은 2010년대 초 스페이스X의 팰컨(Falcon) 계열 발사체 운용을 위한 발사장 건설을 추진한 데서 비롯되었다. 2012년부터 부지 매입과 환경영향평가가 진행되었고, 2014년 상업우주발사장으로 연방면허가 부여되었다. 이후 2018년 스타쉽(Starship)과 슈퍼헤비(Super Heavy) 발사체의 전용 기지로 개발 방향이 전환되면서 생산시설, 시험장, 발사대 등 대규모 인프라들이 확충되었다. 2019년 스타호퍼(Starhopper)⁷²⁾ 시험비행을 시작으로 고고도 시험비행이 이어졌고, 2023년 이후에는 통합비행시험이 본격화되었다. 현재 스타베이스는 민간이 소유·운영하는 궤도급 발사시설로 미국 내 상업발사활동의 핵심 거점으로 활용되고 있다. 최근에는 지역경제의 변화와 맞물려 우주항을 포함한 해당 지역이 텍사스주 ‘스타베이스 시’(City of Starbase, Texas)⁷³⁾라는 공식적인 행정단위로 편입되기도 하였다.⁷⁴⁾

나. 우주항 관련법

(1) 상업우주발사법

미국에서 상업우주활동(commercial space activities)을 규율하는 대표적인 법제는 「미국 법전」(United States Code, U.S.C.) 제51편 ‘국영 및 상업우주계획’(National and Commercial Space Programs)에 규정된 일련의 법체계이다.⁷⁵⁾ 우주발사와 관련해서는 제51편, 제5부 상

70) <<https://www.midlandspaceport.com>> (2025. 11. 2. 최종검색).

71) 우주항은 기술적 구성과 운용방식에 따라 크게 수직발사형과 수평발사형으로 구분할 수 있다. 전자는 전통적인 로켓 발사 방식을 전제로 발사체를 수직 기립 상태에서 점화·발사하는 구조를 가지며, 후자는 활주로를 이용한 우주비행기형(spaceplane) 발사를 특징으로 한다. 이 유형 구분은 우주항의 시설 구성 전반의 설계 방향에 직접적인 영향을 미친다. 이 구분에 대한 상세한 설명으로는 김영주, 전계논문(주5), 135-144면 참조.

72) 스타쉽(Starship) 개발을 위한 스페이스X의 첫 번째 실물 시험용 프로토타입 로켓을 말한다.

73) <<https://www.starbase.texas.gov>> (2025. 11. 10. 최종검색).

74) Mike Wendling, *Elon Musk's Starbase in Texas will Officially Become a City*, BBC News, 4 May 2025, <<https://www.bbc.com/news/articles/c39j8rj4nmno>> (2025. 11. 10. 최종검색).

업우주활동 촉진 프로그램(Programs Targeting Commercial Opportunities) 제509장 ‘상업우주 발사행위’(Chapter 509. Commercial Space Launch Activities)(a.k.a. Commercial Space Launch Act, 이하 ‘CSLA’라고 한다)⁷⁶⁾로서 우주항과 관련한 직접적인 정의규정들을 두고 있다.

CSLA는 우주항(spaceport)이라는 용어를 직접 사용하지는 않지만, 발사장(launch site)을 ‘지구상에서 발사가 이루어지는 장소와 그 장소에 부속되는 필요한 시설’로 정의함으로써,⁷⁷⁾ 우주항의 법적 개념을 사실상 발사장의 정의를 통해 제시하고 있다.⁷⁸⁾ 또한 발사체의 귀환·회수가 이루어지는 ‘재진입장’(reentry site)도 독립된 개념으로 규정하고 있다. 재진입장은 교통부 장관이 발급한 면허에 따라 발사체, 즉 지구로의 재진입체(reentry vehicle)가 귀환하도록 의도된 지상의 위치를 의미한다.⁷⁹⁾ 재진입장은 우주항이 수행하는 기능 중 귀환, 착륙, 회수, 정비, 재사용을 담당하는 요소로서, 재진입 단계의 고위험성을 고려하여 발사장보다 더 엄격한 안전기준이 요구되고 있다.

미국법전 제51편 제5부 제505장 ‘상업우주경쟁력’(Chapter 505. Commercial Space Competitiveness)은 우주항과 관련된 개념으로서 ‘발사지원시설’(launch support facilities)을 정하고 있다. 이 규정에 따르면, 발사지원시설은 “발사활동을 지원하기 위하여 발사장 또는 발사레인지에 설치된 시설로서, 발사체의 조립·운용·통제, 통신, 비행안전, 그리고 폐이

75) 제51편은, ① 제1부 총칙(General) (§ 10101), ② 제2부 우주정책 및 프로그램에 관한 일반 규정(General Program and Policy Provisions) (§ 20101-§ 20306), ③ 제3부 행정규정(Administrative Provisions) (§ 30101-§ 31505), ④ 제4부 항공우주 연구 및 교육(Aeronautics and Space Research and Education) (§ 40101-§ 40909), ⑤ 제5부 상업우주활동 촉진 프로그램(Programs Targeting Commercial Opportunities) (§ 50101-§ 51501), ⑥ 제6부 지구관측(Earth Observations) (§ 60101-§ 60608), ⑦ 제7부 우주접근(Access to Space) (§ 70101-§ 71302)으로 구성되어 있다.

76) 1980년대 레이건 행정부의 주요 우주정책은 우주활동의 상업화에 있었는데, 이 시기 상업우주활동을 지원하는 다양한 법률들이 제정되었다. 대표적으로는 1984년 제정된 상업우주발사법(CSLA)이 있다. 1980년대 미국의 우주법제 동향은 Michele R. Lamontagne, *United States Commercial Space Policy: Impact on International and Domestic Law*, 13 Syracuse J. Int'l L & Com. 129, 129-154 (1986) 참조. 상업우주발사법은 1984년 최초로 제정된 이후 1988년과 2004년 두 차례 개정을 거치며, 민간 부문의 우주산업 참여와 상업적 우주활동의 촉진을 법적으로 지원해 왔다. 2015년에는 ‘상업우주발사경쟁력법’(Commercial Space Launch Competitiveness Act, 이하 ‘CSLCA’라 한다)이 제정되어 민간기업의 우주자원 확보·소유권, 우주정거장 운영기간 연장, 연방 부처간 규제 권한 재정립 등 우주산업 경쟁력 강화를 위한 신규 조항이 대폭 도입되었다. 2004년의 상업우주발사법, 2015년의 CSLCA 모두 현재 미국법전 제51편 제509장에 통합되어 있다. 이점에서 미국법전 제51편 제509장은 ‘상업우주발사법’(Commercial Space Launch Act)이라고도 한다.

77) 51 U.S.C.A. § 50902(10).

78) Hanlon, *supra* note 56, at 43.

79) 51 U.S.C.A. § 50902(18).

로드의 운용·통제·처리를 포함한 일체의 설비”로서, 우주항 운영에 필수적인 지상 인프라 중 하나로 제시되고 있다.”⁸⁰⁾

CSLA는 발사장에 관한 기본적인 정의조항들을 두고 있지만, 그 구체적인 인·허가 요건이나 운영절차 또는 관련 안전기준 등은 모두 연방규정에 위임하고 있다. 발사장의 개념도 고정된 인프라를 전제로 하지 않고 비교적 넓은 기준으로 되어 있다는 점에서, 우주항의 유형과 운영방식에 대해 개방적인 입장을 취하고 있음을 알 수 있다.⁸¹⁾

(2) 연방규정

우주항에 관한 실체규정들은 모두 미국 교통부(Department of Transportation, DOT)의 위임을 받은 FAA 산하의 ‘상업우주교통국’(Office of Commercial Space Transportation, AST, 이하 ‘FAA/AST’라 한다)이 제정·집행한다. FAA/AST가 제정한 운영규칙은 크게 2가지로, 미국 연방규정(Code of Federal Regulations, C.F.R.) 제14편 제420부 「발사장 운영면허」(14 C.F.R. Part 420 License to Operate a Launch Site, 이하 ‘발사장 면허규정’이라 한다)와 같은 편 제433부 「재진입장 운영면허」(14 C.F.R. Part 433 License to Operate a Reentry Site, 이하 ‘재진입장 면허규정’이라 한다)이다.

발사장 면허규정은 크게 ① 총칙, ② 면허 신청 요건 및 위치심사 기준, ③ 면허의 효력·기간·변경, ④ 운영자의 의무·안전·환경·폭발물 취급기준의 네 부분으로 구성되어 있다.⁸²⁾ 재진입장 면허규정은 상대적으로 간결하게, 총칙, 면허 기준, 운영상 제한, 환경평가로 구성되어 있다.⁸³⁾

다. 발사장 면허제도 및 운영규제

(1) 적용범위

연방규정 제14편 제420부는 발사장 운영 면허에 관한 일반 규정을 두고, 발사장 면허신

80) 51 U.S.C.A. § 50501(7).

81) Michael C. Mineiro, *Law and Regulation Governing U.S. Commercial Spaceports: Licensing, Liability, and Legal Challenges*, 73 J. Air L. & Com. 759, 761 (2008).

82) 14 C.F.R. §§ 420.1-420.71.

83) 14 C.F.R. §§ 433.1-433.7.

청 시 제출해야 할 정보, 면허승인 기준, 면허요건, 면허보유자의 의무 등을 포괄적으로 정하고 있다.⁸⁴⁾ 이 규정은 모든 발사장 운영자에게 적용되는 것을 원칙으로 하지만, ‘아마추어 로켓활동’(amateur rocket activities)⁸⁵⁾만을 지원하는 시설에 대해서는 예외적으로 관련 의무를 면제하고 있다.⁸⁶⁾

발사장 면허규정에 따르면, 면허신청인 또는 면허보유자가 동등한 수준의 안전(equivalent level of safety)을 명백하고 설득력 있게(clear and convincing) 입증하는 경우에는 대체 방법을 허용하도록 하고 있다.⁸⁷⁾

(2) 면허신청

발사장 운영 면허의 신청인은 다음과 같은 기본 식별정보와 발사장 관련 사항을 제출하여야 한다.

첫째, 인적 사항으로서, 신청인은 자신의 성명 및 주소와 함께, 발사장 운영과 관련된 모든 문의 및 서면 통지를 수령할 자의 성명·주소·전화번호를 제출하여야 한다.⁸⁸⁾

둘째, 발사장 관련 사항으로, 신청인은 계획 중인 발사장의 명칭(name)과 위치(location)를 기재하고, ① ‘원거리 설비’(downrange equipment)⁸⁹⁾ 목록, ② 발사지점(launch points)을 포함한 발사장 배치도 및 구성요소에 관한 설명, ③ 각 발사점에서 지원하려는 발사체의 종류와 형식, ④ 각 발사지점별로 계획된 발사방위각의 범위(range of launch azimuths), ⑤ 발사장의 예정 운용개시일을 포함한 세부 정보를 제출하여야 한다.⁹⁰⁾

84) 14 C.F.R. § 420.1(a).

85) 연방규정상 ‘아마추어 로켓’이란 ① 총추력(total impulse)이 889,600뉴턴-초(= 200,000 파운드-초)를 초과하지 않는 모터 또는 모터들의 조합에 의해 추진되고, ② 지표면으로부터 150km(= 93.2 statute miles)를 초과하는 고도에는 도달할 수 없는 무인 로켓을 의미한다(14 C.F.R. § 1.1).

86) 14 C.F.R. § 420.3.

87) 14 C.F.R. § 420.1(b).

88) 14 C.F.R. § 420.15(a)(1).

89) ‘원거리 설비’란 발사 후 비행궤적을 따라 하방 지역에 배치되는 각종 추적, 계측, 통신 장비 및 안전관리 설비 일체를 말한다(14 C.F.R. § 420.15(a)(2)(i)). 구체적으로는 레이더 및 광학추적장비, 텔레메트리 수신기(telemetry receivers), 비행종료장치와의 통신을 위한 지상국, 통신-데이터 중계장비, 낙하물·파편 감시장비, 긴급 비상대응용 설비 등이 포함된다.

90) 14 C.F.R. § 420.15(a)(2)(i)-(v).

셋째, 외국인 지분 및 참여 여부와 관련하여, 신청인은 ① 개인기업 또는 인적·합명·합자 회사인 경우 모든 외국인 소유자·외국인 동업자의 신원, ② 주식회사의 경우 발행지분 중 10% 이상을 보유한 모든 외국인 주주의 신원, ③ 조합, 합작투자(joint venture), 기타 단체의 경우 그에 참여하는 모든 외국 법인, 외국 단체의 존재 여부 및 지분 상태를 각각 명시하여야 한다.⁹¹⁾

FAA는 발사장 면허 발급 전에 「국가환경정책법」(National Environmental Policy Act, 이하 ‘NEPA’라 한다)상 환경 기준을 준수할 책임을 지며, 신청인은 FAA가 환경 심사를 수행할 수 있도록 필요한 정보를 제공해야 한다.⁹²⁾ FAA는 사안에 따라 신청인에게 ① 환경평가(environmental assessment, EA)의 작성, ② 환경영향보고서(environmental impact statement, EIS) 작성 비용 부담, ③ 기존 환경평가/환경영향보고서의 재평가 자료제출을 요구할 수 있고, 조건을 충족하는 경우 범주적 배제(categorical exclusion)를 인정할 수도 있다.⁹³⁾ 신청서에는 승인된 환경평가, 환경영향보고서, 범주배제결정, 재평가문서 등 NEPA 준수 문서가 포함되어야 한다.⁹⁴⁾

(3) 발사장 위치심사

FAA가 발사장 면허를 발급하기 위해서는, 신청인이 제출한 정보가 ‘발사장 면허규정’에서 요구하는 위치기준과 위험조건을 충족해야 한다.⁹⁵⁾ 발사장의 승인 여부를 판단하는 핵심 기준으로는 면허규정상의 ‘발사장 위치심사’(launch site location review) 절차로, 이를 통해 FAA는 각 발사지점의 위험도, 비행회랑 설정(flight corridor determination), 인구노출 수준(population exposure), 예상인명피해(expected casualty, Ec), 환경요인(environmental factors) 등을 종합적으로 검토하여 해당 발사장의 안전성 여부를 판단한다.⁹⁶⁾

우선, 신청인은 각 발사지점마다 유형 및 중량등급에 따른 발사체가 안전하게 발사될 수 있음을 입증해야 한다.⁹⁷⁾ 발사장은 궤도발사체(orbital expendable), 유도·비유도 준궤도

91) 14 C.F.R. § 420.15(a)(3)(i)-(iii).

92) 14 C.F.R. § 420.15(b)(1).

93) 14 C.F.R. § 420.15(b)(1)-(2).

94) 14 C.F.R. § 420.15(b)(3).

95) 14 C.F.R. § 420.17(a).

96) 14 C.F.R. §§ 420.19, 21, 23, 25, 27, 29, 30.

발사체(guided/unguided suborbital), 재사용발사체 유형에 따라 각각 다른 방법으로 검토된다. 복수의 발사체 유형과 중량등급이 신청되는 경우에는 가장 중량이 큰 발사체에 대한 안전성이 입증되어야 한다.⁹⁸⁾

신청인은 각 발사지점과 발사장 경계 사이의 최소 거리가 해당 발사지점에서 지원하려는 발사체의 ‘파편확산반경’(debris dispersion radius, Dmax) 이상이 되도록 계획해야 한다.⁹⁹⁾ 이는 발사체의 비정상 비행 시 동체 파편이 확산될 수 있는 최대 반경을 발사장 경계 내에 흡수하게 함으로써 공중안전 기준을 충족시키고자 하는 규정이다.

또한 신청인은 발사궤적 주변에 형성되는 비행회랑을 설정해야 하며, 유도 궤도발사체, 유도·비유도 준궤도발사체, 재사용발사체의 유형별 특성을 고려하여 파편 낙하지역 상공 통과 제한구역 등을 포함한 궤적설계를 제시하여야 한다.¹⁰⁰⁾ 만약 발사궤적 영역 안에 인구밀집지역이 포함되는 경우, 신청인은 각 발사지점에서의 예상인명피해를 산정해야 한다. 이때, 결과값이 10^{-4} 을 초과하는 경우에는 해당 발사지점의 위치는 승인될 수 없다.¹⁰¹⁾

신청인은 FAA가 위치심사를 수행할 수 있도록 궤도자료, 인구분포, 풍향분석자료, 영향 구역별 예상인명피해 계산결과 등의 위험분석자료들을 제출해야 한다.¹⁰²⁾ 검증되지 않은 발사체(unproven launch vehicle)를 발사지점에서 운용하고자 하는 경우, 신청인은 해당 발사장의 위치가 면허규정에서 요구되는 수준의 안전성을 제공한다는 점을 입증해야 한다.¹⁰³⁾

(4) 해양·항공당국과의 협정 체결

발사장 운영자는 발사활동과 관련된 해상·항공 안전을 확보하기 위하여, 미국 해안경비대(U.S. Coast Guard) 및 FAA 항공교통관제기관(Air Traffic Control, ATS)과 개별적인 협정

97) 여기서 말하는 ‘안전’(safety)이란 발사궤적 및 비정상 비행을 고려한 공중에 대한 ‘예상인명피해’(Ec)가 10^{-4} 을 초과하지 않는 것을 의미한다(14 C.F.R. § 420.19(a)(1)).

98) 14 C.F.R. § 420.19(a)-(c).

99) 14 C.F.R. § 420.21(a)-(c).

100) 14 C.F.R. § 420.23(a)-(d).

101) 14 C.F.R. § 420.25(a)-(b).

102) 14 C.F.R. § 420.27.

103) 14 C.F.R. § 420.29.

을 체결하여야 한다. 이를 통해 발사 전 해상통보(NAVAREA)와 항공고시보(NOTAM)를 발령하고, 해당 해역·공역에 대한 통제 절차를 마련해야 한다.

FAA는 발사장 면허 심사에서 해양 및 항공 당국과의 협정체결 여부를 요건으로 검토한다.¹⁰⁴⁾ 다만 발사장이 연방발사구역에 위치하여 기존 협정에 근거한 절차를 그대로 적용할 수 있는 경우에는, 별도의 협정체결 의무를 요구하지 않는다.¹⁰⁵⁾

(5) 면허요건

발사장 운영 면허를 받기 위해 신청인은 면허규정상 요구되는 각종의 정보제출, 환경규제, 위험기준, 안전관리 의무를 모두 충족시켜야 한다. 우선 신청서는 면허규정 제420.15조의 정보요건을 갖추어야 하고, NEPA와 같은 환경법령에 따른 환경영향 분석도 완료되어야 한다. 발사장 위치는 면허규정 제420.19조, 제420.21조, 제420.23조, 제420.25조, 제420.27조, 제420.29조가 요구하는 위치기준 및 위험기준을 충족해야 하며, 해양 및 항공기관과의 협정 체결도 마쳐야 한다. 아울러 운영자는 면허규정 제420.53조, 제420.55조, 제420.57조, 제420.59조, 제420.61조, 제420.71조 등에서 정한 안전의무와 환경의무를 이행해야 한다. 폭발물배치계획 역시 면허규정 제420.63조, 제420.65조, 제420.67조, 제420.69조의 기준에 부합해야 한다. 이러한 요건들을 전제로, 면허 부여가 미국의 외교정책 및 국가안보상의 이익을 해치지 않는 경우에 한하여 FAA는 발사장 운영 면허를 발급한다.¹⁰⁶⁾

(6) 발사장 운영자의 권리 및 의무

발사장 운영자는 면허발급명령(license order)에 명시된 조건과 신청서에 포함된 진술에 따라 발사장을 운영할 권한을 부여받으며, 해당 발사지점에서 특정 유형 및 중량등급의 발사체를 지원할 수 있는 권리를 가진다.¹⁰⁷⁾ 발사장 운영 면허의 취득만으로는 공역이나 우주공간의 사용에 관한 재산권이나 배타적 권리는 인정되지 않는다.¹⁰⁸⁾

면허의 유효기간은 기본적으로 5년이며, 갱신·양도·변경은 FAA의 사전 심사와 승인을

104) 14 C.F.R. § 420.31(a)-(b).

105) 14 C.F.R. § 420.31(c).

106) 14 C.F.R. § 420.17(a).

107) 14 C.F.R. § 420.41(a)-(b).

108) 14 C.F.R. § 420.41(c).

필요로 한다.¹⁰⁹⁾ 운영자는 관련 법령을 지속적으로 준수해야 하며, FAA가 승인한 연방공무원 등이 발사장 운영과 관련된 모든 활동에 접근하여 조사·감독할 수 있도록 허용해야 한다. 이때 ‘모든 활동’에는 발사사업자, 도급인, 하도급인의 활동이 포함된다. FAA는 이를 통해 면허조건의 준수 여부를 계속하여 점검한다.¹¹⁰⁾ 또한 운영자는 신청서에서 기재한 기술·안전·환경 관련 사항에 따라 발사장을 운영해야 할 의무가 있다. 신청 시의 관련 사항 기재는 사후적 감독 기준으로 적용된다.¹¹¹⁾

(7) 안전·환경 기준

발사장 운영자는 발사 관련 위험로부터 공중을 보호하기 위해 무단접근 통제, 폭발물 위험구역 출입제한, 방문자 안전교육, 긴급경보체계 구축 등 행정적 조치를 강구해야 한다.¹¹²⁾ 발사사업자(고객) 간 작업이 시간적·공간적으로 충돌하여 사고위험을 증가시키지 않도록 운영일정을 조정해야 하고,¹¹³⁾ 발사제한, 시설의 이용제한, 인근 지역사회 및 지방 정부에 대한 발사일정 통보와 같은 사전고지의무를 준수해야 한다.¹¹⁴⁾

발사 과정에서 사고가 발생하는 경우, 운영자는 FAA에 즉시 보고하고 사고대응계획(mishap plan)에 따른 조치를 취해야 한다. 모든 관련 자료는 연방 조사기관이 조사 종료를 통보할 때까지 보존해야 한다.¹¹⁵⁾

폭발물 및 추진제 취급과 관련하여, 운영자는 폭발물 위험시설에 대한 배치 기준과 시설 간 최소이격거리(minimum separation distance)를 지켜야 하며, 구체적인 폭발물 등급기준과 액체연료의 저장 및 취급 기준을 준수해야 한다.¹¹⁶⁾ 발사장 내 폭발물시설에 대해서는 낙뢰 보호 및 접지·접합 기준을 충족하여 낙뢰로 인한 기폭 위험을 최소화해야 한다.¹¹⁷⁾

109) 14 C.F.R. §§ 420.43, 420.45, 420.47.

110) 14 C.F.R. § 420.49.

111) 14 C.F.R. § 420.51.

112) 14 C.F.R. § 420.53.

113) 14 C.F.R. § 420.55.

114) 14 C.F.R. § 420.57.

115) 14 C.F.R. §§ 420.59, 420.61.

116) 14 C.F.R. §§ 420.63-420.69; app. E.

117) 14 C.F.R. § 420.71.

라. 재진입장 면허제도 및 운영규제

(1) 면허기준

재진입장의 구축과 운영은 연방규정 제14편 제433부가 정한 독립된 면허체계에 따라 규율된다. 재진입장 면허규정에 따르면, 발사장과는 다른 별도의 FAA 심사절차가 적용되고 있다.¹¹⁸⁾ 재진입장 면허는 일반공중의 재산·보건·안전, 미국의 국가안보, 외교정책적 이익 및 국제적 의무 사항을 해치지 않는 범위에서 발급된다.¹¹⁹⁾ 운영자는 FAA가 발부한 면허 발급명령의 조건을 전제로 재진입장을 운영해야 하며, 관련 면허조건들을 지속적으로 준수해야 한다.¹²⁰⁾

재진입장 면허규정(연방규정 제433부)은 발사장 면허규정(연방규정 제420부)에 비해 규율 체계가 간명하다는 특징이 있다. 발사장 면허규정이 위치심사, 위험분석, 폭발물·추진제 안전기준, 공중보호 의무, 일정조정, 사고보고·기록보존, 낙뢰보호 등 광범위한 안전·환경기준들을 정하고 있음에 반해, 재진입장 면허규정은 ① 면허발급기준(공중·재산·국가안보·외교정책·국제적의무), ② 재진입 궤적의 3시그마 범위 요건, ③ NEPA에 따른 환경영향평가 의무 등 핵심 원칙에 관한 규정만을 중심으로 구성되어 있다.

(2) 재진입 궤적제한 및 3시그마 범위 요건

재진입장 면허 규율의 핵심은 ‘3시그마 범위’(three-sigma footprint) 요건이다. ‘3시그마 범위’란 평균값을 중심으로 표준편차(σ)의 3배에 해당하는 편차까지를 포함하는 통계적 구간을 말한다. 일반적으로 오차가 정규분포를 따른다는 전제하에서는 관측값의 약 99.7%가 이 구간에 포함된다고 볼 수 있다. 재진입 안전평가의 맥락에서 3시그마 범위는 재진입체의 평균 궤적을 기준으로, 비정상 비행이나 궤도편차로 인해 발생할 수 있는 모든 변동 가능성을 통계적으로 산정한 뒤, 그 결과를 지표면에 투영하여 도출되는 영향구역을 의미한다.¹²¹⁾ 다시 말해, 재진입 과정에서 예상되는 파편 낙하나 궤도이탈 등 잠재적 위험까지 포괄하는 ‘지상영향범위’로 파악할 수 있는 것이다.

118) 14 C.F.R. § 433.1.

119) 14 C.F.R. § 433.3(a).

120) 14 C.F.R. § 433.3(b).

121) Joseph N. Pelton & Ram S. Jakhu, *Space Safety Regulations and Standards* 163 (Butterworth-Heinemann, 2010).

연방규정에 따르면, 발사체의 재진입 과정에서 발생 가능한 3시그마 범위의 모든 궤도 편차 및 파편영향 범위는 재진입장 경계 내부에 완전히 포함되어야 한다.¹²²⁾ 신청인은 비정상 비행 및 궤도편차가 포함된 전체 범위가 재진입장 부지로 흡수될 수 있음을 입증해야 하며, 이를 기반으로 FAA는 재진입 과정에서 발생 가능한 지상 제3자의 위험이 재진입장 경계 내에서 안전하게 통제될 수 있는지를 평가한다.¹²³⁾

(3) 환경영향평가

재진입장 운영 면허의 발급을 위해 FAA는 NEPA, 관련 환경법령, 행정명령을 준수하여야 하고, 신청인은 FAA가 환경영향을 판단할 수 있도록 필요한 모든 자료를 제공해야 한다.¹²⁴⁾ FAA는 사안에 따라 신청인에게 ① 환경평가의 작성, ② 환경영향보고서 작성 비용 부담, ③ 기존 환경평가/환경영향보고서의 재평가자료 제출을 요구할 수 있고,¹²⁵⁾ 조건을 충족하는 경우 범주적 제외를 인정할 수도 있다.¹²⁶⁾

최종적으로 신청인은 승인된 환경평가/환경영향보고서 또는 범주적 제외 결정문이나 재평가 문서를 제출하여 NEPA 준수 여부를 갖추어야 한다.¹²⁷⁾

2. 영국

가. 개관

1960년대 말부터 영국 정부는 ‘블랙 애로우’(Black Arrow) 위성발사 프로그램을 추진하였고, 1971년 오스트레일리아 우메라 시험발사장(Woomera Test Range)에서 R3 로켓 발사에 성공하였다.¹²⁸⁾ 이로써 영국은 우주발사국 지위를 확보하였으나, 이후에는 비용 부담

122) 14 C.F.R. § 433.5.

123) Steve Mirmina & Caryn Schenewerk, *International Space Law and Space Laws of the United States* 141 (Edward Elgar, 2022).

124) 14 C.F.R. § 433.7(a).

125) 14 C.F.R. § 433.7(b).

126) 14 C.F.R. § 433.7(c).

127) 14 C.F.R. § 433.7(d).

128) 1960년대 영국의 ‘왕립항공기협회’(Royal Aircraft Establishment, RAE)는 ‘블랙 나이트(Black Knight) 로켓’을 기반으로 ‘블랙 애로우 로켓’을 개발하였다. 1969년부터 1970년까지 미국산 로켓을 사용하여 총 3차례의 인공위성 발사가 이루어졌으나, 모두 목적 궤도 안착에는 실패하였다(Douglas Millard, *A Review*

에 따른 재정상의 제약을 이유로 자국의 발사능력을 폐기하였다. 그 결과 21세기 초반에 이르기까지 영국은 자국 영토 내 우주발사 인프라를 본격적으로 구축하지 않았다.

그러나 2011년 영국 기업혁신기술부(Department for Business, Innovation & Skills)¹²⁹⁾가서 공표한 ‘혁신성장전략’(Innovation and Growth Strategy)은 우주산업을 중장기 성장동력으로 제시하였고,¹³⁰⁾ 같은 해 ‘영국우주국’(UK Space Agency, 이하 ‘UKSA’라 한다)이 출범하면서, 영국 정부는 우주산업을 통한 경제성장과 자주적 발사역량의 회복을 국책 과제로 설정하였다.¹³¹⁾

2017년, UKSA는 ‘UK Launch’ 이니셔티브를 통해 유럽 최초의 소형위성 전용 발사 거점을 영국 내에 구축하겠다는 계획을 발표하였다. 이는 ① 해외 발사서비스 의존으로 인한 발사 슬롯 부족, ② 세계 각국의 발사능력 확보경쟁, ③ 브렉시트 이후 ‘글로벌 브리튼’(Global Britain) 정책이라는 정치·경제적 요인들이 결합되어 나타난 것이었다.

2018년에는 ‘우주성장파트너십’(Space Growth Partnership)¹³²⁾이 도입되었고, 약 4,000만 파운드 규모의 보조금이 투입되었다. 이를 통해 영국은 여러 후보지를 대상으로 수직·수평 발사 인프라를 함께 육성할 수 있게 되었고, 법령 정비를 함께 추진하여 우주항 구축을 위한 제도적 기반을 마련하였다.

우주항 설립을 위하여 영국은 2014년부터 국가지정 후보지를 선정해 왔고, 약 40여 개의 민·군 공항을 대상으로 국비 지원을 전제로 한 구축 방안을 검토해 왔다. 그러나 2016년에는 이러한 공모 절차를 통한 ‘지정’ 중심의 전략을 철회하고, ‘면허(licensing)’ 중심의

of UK Space Activity and Historiography, 1957-2007,” 66 Acta Astronautica 1291, 1292 (2010)).

129) 현재는 ‘기업에너지산업전략부’(Department of Business, Energy and Industrial Strategy: BEIS)로 개편되었다.

130) U.K. Dep’t for Bus., Innovation & Skills, Innovation and Research Strategy for Growth (Dec. 2011), <<https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a79d001ed915d042206b36c/11-1387-innovation-and-research-strategy-for-growth.pdf>> (2025. 11. 1. 최종검색).

131) 영국 정부는 2015년 ‘국가우주정책’(UK National Space Policy)과 2021년 ‘국가우주전략’(National Space Strategy)을 연이어 발표하며, 2030년까지 글로벌 우주시장의 10%를 점유하겠다는 목표를 제시한 바 있다.

132) ‘우주성장파트너십’은 영국 정부, 산업계, 학계 및 관련 지원 기관들이 국가 우주산업의 경쟁력 강화와 지속가능한 성장전략을 마련하기 위해 구성한 정책 협의체이다. 이 협의체는 정부가 제시한 ‘영국우주 산업전략’(UK Space Strategy)의 실현을 목적으로, 기술혁신 촉진, 신시장 창출, 전문인력 양성, 조달체계 개선을 추진하는 산·학·관 협력 거버넌스로 운영된다. 이에 관하여는 <<https://www.ukspace.org/wp-content/uploads/2019/05/Space-Growth-Partnership-Statement-of-Aims-19-July-17.pdf>> (2025. 11. 1. 최종검색).

우주항 구축으로 정책방향을 전환하였다. 정부는 특정 지역을 ‘국가 우주항(national spaceport)’으로 지정하는 대신, 면허요건을 충족하는 경우에는 어느 지역이든 민간이든 지방정부든 우주항을 개발할 수 있도록 하였다. 정부는 이에 부합하는 재정체계를 마련하는 방식으로 지원 구조를 재구성하였다.¹³³⁾

2014년부터 2025년 현재까지 영국의 우주항 면허 취득 진척상황은 유형에 따라 서로 다른 양상을 보이고 있다. 잉글랜드 남서부의 ‘스페이스포트 콘월’(Spaceport Cornwall)은 2022년 11월 15일 영국에서 최초로 공식 우주항 면허를 취득한 뒤, 수평발사 기반의 상업운용을 추진하고 있다. 스코틀랜드 셰틀랜드 제도(Shetland Islands) 유닛(Unst) 섬 북동부의 ‘삭사보드 UK 스페이스포트’(SaxaVord UK Space Port)는 2023년 12월 15일 우주항 면허와 발사구역통제(range control) 면허를 함께 취득하였고, 2025년에는 발사운영자 면허도 추가로 발급되면서 영국 내 수직형 발사 거점으로 구축 단계에 들어섰다.¹³⁴⁾

스코틀랜드의 ‘서덜랜드 스페이스포트’(Sutherland Spaceport)는 소형로켓 Orbex PRIME을 중심으로 한 친환경 수직발사 모델을 지향하며, 탄소중립 우주항을 주요 비전으로 제시한다.¹³⁵⁾ 노스 위스트(North Uist)의 ‘스페이스포트 1’(Spaceport 1)은 소규모 지방정부와 민간기업의 합작투자를 바탕으로 시험발사 기능에 무게를 두고 있다.

그 밖에 웨일스 북서부의 ‘스페이스포트 스노우도니아’(Spaceport Snowdonia), ‘글래스고 프레스트윅 스페이스포트’(Glasgow Prestwick Spaceport), ‘스페이스포트 마크리하니시’(Spaceport Machrihanish)는 모두 기존 공항 인프라를 활용한 수평발사 모델을 중심으로 사업성을 검토하고 있다. 2025년 11월 기준으로 이들 사업은 영국 민간항공국(Civil Aviation Authority, 이하 ‘CAA’라 한다)의 우주항 면허 취득을 위한 준비와 절차적 검토 단계 중에 있다.¹³⁶⁾

133) Christopher Newman, *Legal and Policy Dimension of UK Spaceports*, in *Spaceports in Europe* 107-108 (Annette Froehlich ed., Springer, 2021). 2020년 이후의 영국에서 신설된 우주항 사례에 관하여는 Benjamin Skuse, *UK Spaceports: The Good, the Bad, the Ugly*, 36 *Phys. World* 22 (2023) 참조.

134) Conor Hogan, *Upcoming UK Spaceports and the Future of Collaboration for Launches in Europe*, in *Spaceports in Europe* 72 (Annette Froehlich ed., Springer, 2021).

135) *Id.* at 73-74. 2020년 계획 승인과 임대차 계약 체결 이후 2024년 건설 과정에서 프로젝트가 일시 중지된 상태인데, 면허 발급을 위한 절차가 추진 중에 있다.

136) 우주항 구축에 관한 영국 정부의 가이드라인으로는 UK Space Agency, *A Guide to UK Spaceports* 15 (UK Gov., Apr. 17, 2023), <<https://assets.publishing.service.gov.uk/media/643e6a4222ef3b000c66f3d1/>>

나. 우주항 관련법

(1) 우주산업법

영국의 민간 우주활동은 1986년 제정된 「우주법」(Outer Space Act 1986, OSA)을 중심으로 규율된다. 이 법은 1967년 우주조약과 1972년 책임협약이 정한 발사국의 의무와 책임, 등록, 손해배상 등의 사항을 국내적으로 이행하기 위하여 마련된 것으로, 영국 국민과 영국 법인의 우주활동에 대한 인·허가 제도를 규정하고 있다.¹³⁷⁾

그러나 1986년 우주법은 영국 영토 밖에서 수행되는 발사나 위성운용을 전제로 하는 구조였기 때문에, 영국 내에서 이루어지는 발사 인프라의 설치·운용을 직접 규율하는 데에는 한계가 있었다. 이러한 한계를 보완하여 영국 영토에서 수행되는 상업우주발사와 우주항 개발을 포괄하는 규제체계를 구축할 필요성이 제기되었다.¹³⁸⁾ 이에 영국 정부는 우주산업을 국가적 전략산업으로 육성하고, 우주정책에 관한 지속적인 관리·감독체계를 구축하기 위해 2018년 「우주산업법」(Space Industry Act 2018)을 제정하였다.¹³⁹⁾

우주산업법은 영국 영토에서 이루어지는 다양한 형태의 우주활동을 포괄적으로 규율한다. 이 법은 발사, 재진입, 준궤도 비행, 우주선 운용 등을 아우르는 ‘우주비행활동’(spaceflight activities) 개념을 도입하고, 해당 활동을 수행하는 운영자(operator) 면허제도를 규제체계의 중심에 두고 있다.¹⁴⁰⁾ 아울러, 우주비행에 관한 ‘레인지 통제’(range control) 면허 규정을 마련하였고, 우주항의 설치·운영에 대해서는 별도의 면허 체계도 도입하였다.¹⁴¹⁾

Spaceport_brochure_17.4.23.pdf> (2025. 10. 20. 최종검색).

137) Annette Froehlich & Vincent Seffinga eds., *National Space Legislation: A Comparative and Evaluative Analysis* 23 (Springer, 2018).

138) Francis Lyall, *United Kingdom Space Law*, 71 ZLW 216, 217-218 (2022). 2010년대 중반부터 제시된 영국의 독자적인 우주정책과 우주산업 육성 전략에 관하여는 Daniel Copfer, *The UK Should Lead-Not Follow-in Developing Contextual Regulations to Maximize Their Benefit in the New Space Race*, 64 Clev. St. L. Rev. 351 (2016) 참조. 영국의 우주입법에 관하여는 Alexander Simmonds, *The Space Legislation of the United Kingdom* 45-131 (Brill, 2025).

139) Lesley Jane Smith, *The United Kingdom in Space: A New Era: Outlook on Latest Regulatory Developments and the UK Space Community*, 46 Air & Space L. 713 (2021).

140) Francis Lyall & Paul B. Larsen, *Space Law: A Treatise* 416-417 (3rd ed., Routledge, 2024).

141) Hannah Crawford, *The Future of the United Kingdom's Space Industry in a Post-Brexit World: Mitigating the Effects of Brexit on the UK's Commercial Space Industry*, 46 Air & Space L. 81, 93 (2021).

구체적으로 우주산업법은 영국 영토에서 이루어지는 활동 유형에 따라 3가지의 면허를 설정하고 있다.¹⁴²⁾ 우선 ① 발사, 재진입, 위성운용 등 우주비행활동을 수행하는 자에게는 운영자 면허(operator licence)가 요구된다. 다음으로 ② 발사 및 재진입 과정에서 비행 안전을 확보하고 위험구역의 설정과 통제를 담당하는 경우에는 레인지 통제 면허(range control licence)를 취득해야 한다. 마지막으로 ③ 우주항의 설치와 운영을 위해서는 우주항 면허(spaceport licence)가 필요하다. 이는 발사, 재진입, 착륙, 우주항 운영에 이르는 모든 과정이 단일한 인·허가체계 아래에서 통합적으로 관리되어야 한다는 점을 분명히 한 것이다.

우주산업법은 우주항을 다음과 같은 2가지 유형을 포괄하는 시설로 정의하고 있다.

첫째, 우주비행체(spacecraft) 또는 ‘모선 항공기’(carrier aircraft)¹⁴³⁾의 발사가 이루어지는 장소이다.¹⁴⁴⁾ 이는 수직발사뿐만 아니라 수평발사 방식의 운용을 모두 포함하는 개념이다. 발사방식의 다양성을 전제로 우주항의 정의가 확대되어 있다고 볼 수 있다.

둘째, 우주비행체의 ‘사전 계획에 따른 통제착륙’(controlled and planned landing)이 이루어지는 장소이다. 여기에는 우주비행체가 재진입 후 착륙하는 시설뿐 아니라, 그와 같은 착륙이 이루어질 예정 장소 역시 포함된다.¹⁴⁵⁾ 우주산업법은 발사와 착륙을 포괄하는 일원적 구조로 우주항을 정의함으로써, 우주발사, 귀환·재진입, 착륙 및 재사용에 이르는 우주항의 전체 운영과정을 단일한 규제범위로 정하고 있다.¹⁴⁶⁾

셋째, 우주산업법은 해상에서 구조 변경 없이 이동할 수 있는 동적 해상플랫폼과 같은 부유식·해상형 발사시설을 우주항의 범위에서 제외하였다.¹⁴⁷⁾ 즉, 이동식 해상발사체계는 영국법상 우주항으로 분류되지 않고, 이러한 시설에서 이루어지는 발사활동은 우주항 면

142) Space Industry Act 2018, c. 5, § 3 (UK).

143) 모선 항공기(운반항공기)란 우주비행체(space vehicle)를 항공기에 탑재하여 특정 고도에서 공중 발사(air-launch)를 가능하게 하는 운용수단을 의미한다. 지상에서의 수직발사(vertical launch)가 아니라 항공기가 우주비행체를 장착한 상태로 이륙·상승한 후 공중에서 분리하여 발사하는 방식(horizontal/air-launch)에 사용되는 형태로, 우주산업법상 이러한 공중발사형 활동 역시 준궤도 비행활동(sub-orbital activities) 또는 우주비행활동의 한 유형으로 간주된다.

144) Space Industry Act 2018, c. 5, § 3(2)(a) (UK).

145) Space Industry Act 2018, c. 5, § 3(2)(b) (UK).

146) Lyall & Larsen, *supra* note 140, at 416.

147) Space Industry Act 2018, c. 5, § 3(3) (UK).

허 대상이 아닌 우주비행활동을 위한 ‘운영자 면허’의 규율을 받게 된다.¹⁴⁸⁾

영국의 우주법 체제에서는 활동 장소에 따라 적용 법률이 구분되고 있다. 영국 영토에서 수행되는 발사, 재진입, 우주항 운영, 레인지 통제는 우주산업법에 따른 면허를 전제로 한다. 이에 비해 영국 영토 밖에서 수행되는 우주활동, 예컨대 영국 기업이 해외 발사장에서 수행하는 발사나 위성운용은 1986년 우주법의 적용을 받는다. 이처럼 영국은 우주산업법을 통해 국내 발사역량의 확보를 도모하는 한편, 국제우주법상 국가책임과 연계되는 규율은 기존 우주법 적용을 유지함으로써, 국내 발사 인프라의 구축과 해외 활동에 대한 국가적 감독을 병행하는 법제 구조를 형성하였다.¹⁴⁹⁾

(2) 우주산업규정

우주비행활동 면허와 우주항의 설치·운영 면허에 관한 세부 내용은 우주산업법의 위임에 따른 「우주산업규정」(Space Industry Regulations 2021)에서 다루어진다.¹⁵⁰⁾ 이 규정은 ① 총칙·정의, ② 규제기관의 지정과 일반 의무, ③ 면허 유형 및 신청·발급·변경 절차, ④ 발사·재진입·위성운용 등에 대한 운영자 면허, ⑤ 우주항 면허, ⑥ 레인지 통제 면허, ⑦ 정보 제공·보고 의무, ⑧ 책임·손해배상·보험, ⑨ 집행 및 제재, ⑩ 안전기준, ⑪ 보안조치, ⑫ 기타 경과규정으로 구성되어 있다.¹⁵¹⁾

우주산업규정에 따르면, 상업우주비행 분야에서는 CAA가 단일 규제기관으로 지정되어 있다. CAA는 우주산업법상 발사, 재진입, 궤도운용, 우주항, 레인지 통제 등과 관련된 면허를 부여하는 행정당국이다. 면허 심사와 관련하여, CAA는 공중위험을 ‘합리적으로 실행가능한 한 낮은 수준’(as low as reasonably practicable, 이하 ‘ALARP’라 한다)으로 유지하는 것을 핵심 원칙으로 삼는다. 우주항 면허와 발사·재진입 운영 면허의 부여를 위해서는 ‘환경영향평가’(assessment of environmental effects, AEE)의 제출을 필수적으로 요구한다.¹⁵²⁾

148) Newman, *supra* note 133, at 111.

149) Lyall & Larsen, *supra* note 140, at 416.

150) Newman, *supra* note 133, at 112.

151) 우주항 면허 신청에 관한 가이드 라인으로는 UK Space Agency & Civil Aviation Authority, *Regulatory Guidance for Spaceport and Launch Operators* (UKSA & CAA, 2021) 참조.

152) Nancy Riordan, *UK Spaceports and Launch Services: An Overview of the Assessment of Environmental Effects and Environmental Impact Assessment*, in *Spaceports in Europe* 87 (Annette Froehlich ed., Springer, 2021).

우주산업규정은 우주산업법이 제시한 기본 원칙과 개념 범위를 구현하기 위한 실체 규범으로, CAA를 중심으로 한 단일 규제체계를 확립하는 한편, 운영자·우주항·레이지 통제를 각각 독립된 면허 유형으로 규율한다.¹⁵³⁾ 또한 ALARP 원칙과 환경영향평가를 기본 준거로 삼아 안전 및 환경 관련사항을 체계화함으로써 다양한 우주산업 형태를 포괄할 수 있도록 설계되어 있다.¹⁵⁴⁾

다. 우주항 면허제도 및 운영규제

(1) 적용범위

우주산업법 제3조는 “영국에서 우주비행활동을 수행하거나 우주항을 운영하는 행위”를 면허 대상 행위로 규정하고, 이에 대한 무면허 행위를 금지한다.¹⁵⁵⁾ 여기서 우주비행활동은 우주비행체의 발사와 귀환 및 우주비행체를 탑재한 모션항공기의 운용까지 포괄하는 개념으로 정의된다. 우주항은 우주비행체 또는 모션항공기의 발사와 착륙이 이루어지는 구체적인 부지(site)를 의미한다.¹⁵⁶⁾

우주산업법이 전제하는 우주항 개념에 따라, 우주산업규정 제34조는 ‘신청인’을 특정 부지에 관한 우주항 면허를 신청하는 자로 정의한다. 동시에 그 부지를 ‘우주항 예정지’(proposed spaceport)로 규정하여, 면허가 미치는 공간적 범위를 해당 부지로 한정하고 있다.¹⁵⁷⁾

(2) 면허신청

우주항 면허신청과 관련하여, 우주산업법 제10조는 규제기관으로서 CAA를 지정하는 한편, 신청절차, 제출자료, 평가기준과 같은 세부 사항은 우주산업규정에 위임하고 있다.¹⁵⁸⁾ 우주산업규정은 ‘면허활동’(licensed activities)을 우주항 면허에 의해 허용되는 활동

153) Lyall, *supra* note 138, at 220.

154) Alexander Simmonds, *The Space Industry Regulations 2021: Another Giant Leap?*, 26 Cov. L.J. 61, 63 (2021) [hereinafter Simmonds, *Space Industry Regulations*].

155) Space Industry Act 2018, c. 5, § 3(1)(a)–(b) (UK).

156) Space Industry Act 2018, c. 5, § 1, § 3(2) (UK).

157) Space Industry Regulations 2021, SI 2021/792, Reg. 34 (UK).

158) Space Industry Act 2018, c. 5, § 10 (UK).

의 범위로 정의하고, ‘우주항 예정지’(proposed spaceport)는 면허 신청의 대상이 되는 특정 부지로 정하고 있다. ‘운영허가 신청인’(operator applicant)은 해당 우주항에서 발사 또는 귀환 활동을 수행하기 위해 발사운영면허(launch operator licence) 또는 재진입운영면허(return operator licence)를 이미 신청하였거나 향후 신청 예정인 자를 가리킨다.¹⁵⁹⁾

우주산업규정은 발사체를 ‘실제발사체’(actual vehicle)와 ‘대표발사체’(representative vehicle)로 구분하여, 우주항 면허 심사에서 적용되는 안전성과 입지평가 기준을 차등하고 있다.¹⁶⁰⁾ 실제발사체란 해당 우주항에서 발사 또는 재진입 활동을 수행하기 위하여 발사운영면허 또는 재진입운영면허를 신청하였거나 향후 신청할 예정인 구체적인 발사체를 말한다. 실제발사체가 이미 선정된 경우에는 그 제원, 추진제, 중량, 비행성능 등 실질 자료를 기초로 안전사례(safety case), 위험평가, 안전구역(safety clear zone)의 설정 등 우주항 면허 심사 요소가 검토된다. 이에 비해 대표발사체는 실제발사체가 아직 확정되지 않은 경우, 해당 우주항에서 사용될 가능성이 높은 발사체 유형을 기준으로 안전사례와 입지평가를 수행할 수 있도록 한 개념이다.¹⁶¹⁾ 이는 개발 초기 단계에서 발사사업자가 미정이거나, 복수의 발사체 유치 가능성이 열려 있는 사정을 반영하여 마련된 규정이다.

수평발사 방식의 우주항에는 일반 요건과 별도로 입지에 관한 추가 기준이 적용된다. 우주산업규정 제35조는 우주항 예정지가 수평발사 모델로 신청되는 경우, 그 부지가 일정한 요건을 갖춘 비행장(aerodrome) 내에 있어야 할 것을 요구한다. 제35조 제1항에 따르면, 수평우주항은 ① CAA의 인증을 받았거나 CAA 면허를 취득한 비행장에 위치해야 하며, ② 동시에 ‘국가항공보안프로그램’(National Aviation Security Programme, 이하 ‘NASP’라 한다)의 적용을 받는 ‘NASP 관리 비행장’(NASP-directed aerodrome)¹⁶²⁾이어야 한다. 결국 수평우주항은 일반 항공기 운항과 동일한 공항보안 통제체계의 적용을 받는 시설이어야 한다. 이는 수평발사가 활주로와 기존 공항인프라를 활용한다는 운영구조를 전제로 하는 데에서 비롯된 것이다.¹⁶³⁾

159) Space Industry Regulations 2021, SI 2021/792, Reg. 34 (UK).

160) Space Industry Regulations 2021, SI 2021/792, Reg. 34 (UK).

161) Space Industry Regulations 2021, SI 2021/792, Reg. 36 (UK).

162) NASP 관리 비행장이란 해당 항공장이 1982년의 「항공보안법」(Aviation Security Act 1982)에 따라 국무장관의 보안 지시에 직접 회부되는 공항을 의미한다(Space Industry Regulations 2021, SI 2021/792, Reg. 35(2) (UK)).

(3) 면허요건

우주산업규정은 우주항의 설치·운영에 관한 법정 면허요건으로 다음과 같은 ① 안전사례 요건, ② 안전통제구역 요건, ③ 입지평가 요건을 정하고 있다.

첫째, 신청인은 우주산업규정 제36조에 따른 ‘안전사례’를 작성·제출할 의무가 있다. 안전사례에는 예정우주항의 시설구성과 운영특성이 구체적으로 기술되어야 한다. 예를 들어, 활주로(runways), 유도로(taxiways), 발사대(launch pads), 고정 엔진시험구역(static engine test areas), 위험물 저장시설과 같은 우주항의 주요 인프라 구조에 관한 도면과 설명이 포함된다. 또한 해당 우주항에서 수행될 우주비행활동의 범위와 우주항을 이용할 것으로 예상되는 다른 사용자들의 활동 역시 기술되어야 한다.¹⁶⁴⁾

신청인은 우주항 예정지 주변의 지리적 특성과 그로부터 발생할 수 있는 위험요인을 파악해야 한다. 구체적으로는 발사체 또는 모선 항공기의 운용 특성, 이에 필요한 설비, 소방 체계, 위험물의 종류와 최대 수량 등을 검토하여 안전관리를 정리할 필요가 있다. 특히, 신청인은 우주항 운영과정에서 발생할 수 있는 ‘중대사고위험’(major accident hazards)을 식별하고, 그 발생 가능성과 파급효과를 평가한 뒤, 해당 위험이 ALARP로 통제될 수 있도록 예방조치와 완화조치를 세부적으로 제시해야 한다.¹⁶⁵⁾

수평우주항의 경우에는 추가적인 검토가 요구된다. 안전사례를 작성할 때에는 비행장 면허보유자(aerodrome licence holder)와 비행장 사용자(aerodrome users)의 이해관계를 고려하여, 기존 공항 인프라와 운용체계, 항공기 운항 환경과의 상호관계상 발생할 수 있는 위험요인을 별도로 평가해야 한다.¹⁶⁶⁾ 이는 수평발사가 기존 항공운송체계와 동일한 공간을 사용하기 때문에 필요한 절차이다.

둘째, 우주산업규정 제37조에 따르면, 신청인은 일정한 위험도가 수반되는 전·후비행 작

163) Simmonds, *Space Industry Regulations*, *supra* note 154, at 65-66. 수평우주항의 경우 통상적인 항공기 운항과 우주비행체(또는 모선 항공기)의 이착륙이 중첩되는 공역(airspace)을 사용하게 되므로 일반 항공기와의 충돌 가능성이나 공항 기반 인프라의 공동이용 문제 등 복합적 위험요인이 존재한다는 점에서, 항공안전 및 항공보안 규범과 우주항 규제체계를 일관되게 적용할 필요가 있는 것이다.

164) Space Industry Regulations 2021, SI 2021/792, Reg. 36(4)(a)-(e) (UK).

165) Space Industry Regulations 2021, SI 2021/792, Reg. 36(5)-(6) (UK).

166) Space Industry Regulations 2021, SI 2021/792, Reg. 36(3)(c) (UK).

업(hazardous pre-flight and post-flight operations)을 수행할 경우, 적정한 안전통제구역(safety clear zone)을 설정하고 이를 유지할 수 있다는 점을 입증해야 한다.¹⁶⁷⁾ 안전통제구역은 폭발(blast overpressure), 파편(fragmentation debris), 열복사(thermal radiation), 유해물질 누출(toxic release) 등과 같은 중대위험이 우주항 외부로 확산되는 것을 방지하기 위한 공간적 보호조치로서, 해당 위험을 ALARP까지 낮추는 데 필수적인 안전장치이다.

안전통제구역의 범위와 필요성은 신청인이 제출한 안전사례에 포함된 위험평가 결과¹⁶⁸⁾에 따라 정해진다. 위험의 성격에 따라 해당 구역은 상시로 운영될 수도 있고, 일정 시간대에 한하여 적용될 수도 있다. 다만 전·후비행 작업과 관련하여 안전통제구역이 필요하지 않다는 점이 입증되는 경우에는 예외가 인정될 수 있다.¹⁶⁹⁾ 이때에도 그 판단은 안전사례에 기초한 과학기술적 분석으로 정당화되어야 한다. 아울러, 신청인은 안전통제구역의 범위, 운영시간, 대응방안을 수립하고, 해당 구역이 지속적으로 관리·감독되도록 통제 조치를 마련해야 한다. 그밖에, 허용된 인원 외에는 구역에 출입할 수 없도록 하는 보안절차를 구체적으로 제시해야 한다.¹⁷⁰⁾

셋째, 우주산업규정 제38조는 ‘입지평가’(siting assessment)를 우주항 면허의 핵심 요건으로 두고, 신청인에게 우주항 예정지에서 수행될 우주비행활동이 일반 공중에 야기할 수 있는 ‘연간 사망·중상 위험도’(annualised risk of death or serious injury)의 수치 산정을 요구한다.¹⁷¹⁾ 이 평가는 우주항 예정지의 부지 전체를 대상으로 하며, 해당 부지에서 이루어질 활동의 위험도를 정량 분석하는 방식으로 수행되어야 한다. 원칙적으로는 실제발사체를 기준으로 평가하되, 발사체가 아직 확정되지 않은 경우에는 그 우주항에서 사용될 가능성이 높은 대표발사체를 기준으로 검토할 수 있다.¹⁷²⁾ 입지평가에서 산출된 위험 수준은 CAA가 수용할 수 있는 범위 내에 있어야 하고, 해당 위험이 ALARP에 부합하는지 여부는 CAA가 독자적으로 판단한다.¹⁷³⁾

167) Space Industry Regulations 2021, SI 2021/792, Reg. 37(1) (UK).

168) Space Industry Regulations 2021, SI 2021/792, Reg. 36(7) (UK).

169) Space Industry Regulations 2021, SI 2021/792, Reg. 37(2) (UK).

170) Space Industry Regulations 2021, SI 2021/792, Reg. 37(3) (UK).

171) Space Industry Regulations 2021, SI 2021/792, Reg. 38(1)-(2) (UK).

172) Space Industry Regulations 2021, SI 2021/792, Reg. 38(2)(b), 38(4) (UK).

173) Space Industry Regulations 2021, SI 2021/792, Reg. 38(3) (UK).

우주산업규정 제39조와 제40조는 우주산업법 제10조의 ‘일반공중 인원’(members of the public) 개념을 구체화한다. 두 규정은 위험평가의 대상에서 제외되는 인원을 열거함으로써, 평가가 일반공중만을 대상으로 이루어질 수 있도록 그 범위를 확정하고 있다. 여기에는 면허자의 임직원, 승무원, 우주비행 참가자, 규제기관·사고조사기관·비상대응기관의 직원 등이 포함된다.¹⁷⁴⁾

(4) 심사기준

우주산업법은 우주항 면허 심사에서 ‘공중안전’(public safety)을 최우선 기준으로 두고, 우주항 운영으로부터 발생하는 위험이 ALARP 수준으로 입증되지 않으면 면허를 부여하지 않는다.¹⁷⁵⁾ 우주산업규정은 이러한 ALARP 기준을 구체화하기 위해 면허 심사 단계상의 안전성 확보 판단기준을 명시하고 있다.¹⁷⁶⁾

우주항의 안전성 심사에서 핵심이 되는 개념은 ‘현행 안전사례’(current safety case)이다. 이는 ① 최초 면허 신청 시, CAA가 규정 제36조의 요건을 충족한다고 인정한 안전사례, 또는 ② 규정 제155조에 따라 검토·수정되어 CAA의 승인을 받은 안전사례를 말한다.¹⁷⁷⁾ 우주항 면허에 의해 허용되는 모든 활동(licensed activities)은 현행 안전사례에 부합하는 방식으로 수행되어야 하며, 활주로, 유도로, 발사대 등 ‘운영구역’(operational area)에서 이루어지는 일체의 활동 역시 이러한 면허활동에 포함된다.

면허가 발급된 이후에도 운영자는 규정 제152조에 따른 안전성 의무(a spaceport licensee's safety duty)를 부담한다. CAA는 면허부여 단계뿐 아니라 사후감독 단계에서도 현행 안전사례를 기준으로 중대사고의 예방과 완화가 적절하게 이루어지고 있는지 점검하고, 이를 토대로 면허유지 여부를 판단한다.¹⁷⁸⁾ 이 과정에서 CAA는 규정 제36조에 따른 안전사례가 적절한 수준으로 작성·제출되었는지, 그리고 그 내용이 규정상 안전의무의 이행을 실질적으로 뒷받침할 수 있는지 여부도 함께 고려한다.¹⁷⁹⁾

174) Space Industry Regulations 2021, SI 2021/792, Reg. 39-40 (UK).

175) Space Industry Act 2018, c. 5, § 2, § 10(a) (UK).

176) Newman, *supra* note 133, at 113.

177) Space Industry Regulations 2021, SI 2021/792, Reg. 151(a) (UK).

178) Space Industry Regulations 2021, SI 2021/792, Reg. 152(1)-(2) (UK).

179) Newman, *supra* note 133, at 113.

수평 우주항에는 입지요건과 관련하여 추가 기준이 적용된다. 수평발사 모델로 운영되는 우주항은 CAA의 인증 또는 면허를 받은 비행장 내에 위치해야 하며, 동시에 1982년 「항공보안법」(Aviation Security Act 1982)상 NASP 관리 비행장이어야 한다.¹⁸⁰⁾

(5) 안전 및 환경평가

안전 및 환경평가 규정은 우주항 운영의 모든 과정에서 발생할 수 있는 위험수준을 ALARP로 유지하기 위한 실제 규정이라 할 수 있다. 우주산업법은 우주항 면허 요건으로 환경영향평가를 명시하고 있고, 우주산업규정은 제10부에서 보다 구체적인 안전·환경평가 기준을 제시한다.

첫째, 우주산업규정 제157조는 우주항 운영자가 고위험도의 전·후비행 작업을 수행하는 경우, 폭압, 파편, 열복사, 유해물질누출 등으로부터 발생하는 위험수준을 ALARP로 낮추기 위한 안전통제구역을 설정하도록 하고 있다.¹⁸¹⁾ 안전통제구역의 필요성, 범위, 운영시간은 규정 제36조에 따른 안전사례에서 수행된 위험평가 결과에 따라 정해지며, 운영자는 구역의 범위와 적용 시간대를 공표하고 지속적으로 관리·감독해야 한다. 또한 필수 인원을 제외한 자의 출입이 이루어지지 않도록 실효적인 통제조치가 마련되어야 한다.¹⁸²⁾

둘째, 우주산업규정 제158조부터 제160조까지는 ‘위험물’(hazardous material)의 저장 및 취급기준을 정한다. 운영자는 우주항 내에서 위험물을 안전하게 보관하기 위한 구역을 ‘위험물 저장시설’(hazardous material storage facilities)로 지정해야 한다. 그 위치의 적정성은 현행 안전사례에 포함된 위험평가와 저장대상 위험물의 종류 및 수량을 기초로 판단되어야 한다.¹⁸³⁾ 각 저장시설의 위치, 저장 가능한 최대 수량, 위험물의 유형과 폭발위험 등급, 주변 건축물·공공도로·공공구역과의 실제거리 및 최소이격거리를 우주항 배치도에 표시해야 한다.¹⁸⁴⁾

또한 운영자는 위험물의 취급 및 배기(handling and venting)가 이루어지는 구역을 별도

180) Space Industry Regulations 2021, SI 2021/792, Reg. 35(1)-(2), Reg. 153 (UK).

181) Space Industry Regulations 2021, SI 2021/792, Reg. 157(1) (UK).

182) Space Industry Regulations 2021, SI 2021/792, Reg. 157(3)-(4) (UK).

183) Space Industry Regulations 2021, SI 2021/792, Reg. 158(1)-(2) (UK).

184) Space Industry Regulations 2021, SI 2021/792, Reg. 158(3) (UK).

로 지정해야 한다. 해당 구역의 지표면은 취급되는 위험물의 종류와 수량에 적합한 조건을 갖추어야 한다.¹⁸⁵⁾ 추진제 등 위험물이 항공기, 발사체, 페이로드에 사용되는 경우에는 ‘적합성’ 유지를 위해 사전 설계된 설비에서만 저장, 이송, 주입이 이루어지도록 관리하여야 한다. 나아가 설비별 공급, 시험, 정비 내역을 기록하고 보존하도록 함으로써, 부적합 물질의 사용으로 인한 사고와 환경 피해를 예방하여야 한다.¹⁸⁶⁾

셋째, 우주산업규정 제161조는 모션 항공기, 발사체, 페이로드의 고정 엔진시험 등 중대 사고위험을 초래할 수 있는 시험이 수행되는 경우를 전제로, 우주항 운영자가 안전사태에 기초하여 적정한 시험구역을 지정하도록 요구한다.¹⁸⁷⁾

넷째, 우주항 운영자는 우주항 내 인명과 재산을 보호하거나 우주산업규정 준수를 위하여 설치된 모든 시스템 및 지상장비를 적절히 유지·점검할 의무를 부담한다.¹⁸⁸⁾

(6) 우주항 운영자의 권리 및 의무

우주산업법령은 우주항 운영자에게 광범위한 안전의무, 조직의무, 비상대응의무를 부과하고, 일부 영역에서는 긴급상황에서의 적극적 조치 권한까지 부여한다.¹⁸⁹⁾

첫째, 우주항 운영자는 우주산업규정 제152조에 따른 안전의무를 부담한다. 운영자는 우주항의 설치와 운영이 안전하게 이루어지도록 관리해야 하며, 현행 안전사태에 따라 중대사고의 발생을 예방하고, 사고가 발생한 경우에는 그 결과를 완화할 수 있도록 관련 활동을 수행해야 한다.¹⁹⁰⁾ 안전사태에 기재된 위험식별과 완화조치는 신청 단계의 서술에 그치지 않고, 운영 과정상 내부 기준으로 반영되어야 한다. CAA는 이러한 이행 여부를 토대로 면허의 갱신, 변경, 취소 여부를 판단한다.¹⁹¹⁾

185) Space Industry Regulations 2021, SI 2021/792, Reg. 159(1)–(3) (UK).

186) Space Industry Regulations 2021, SI 2021/792, Reg. 160(1)–(5) (UK).

187) Space Industry Regulations 2021, SI 2021/792, Reg. 161(1)–(2) (UK).

188) Space Industry Regulations 2021, SI 2021/792, Reg. 162(a)–(b) (UK).

189) Simmonds, *Space Industry Regulations*, *supra* note 154, at 76.

190) Space Industry Regulations 2021, SI 2021/792, Reg. 152(1)–(2) (UK).

191) UK Government, *Explanatory Memorandum to the Space Industry Regulations 2021, the Spaceflight Activities (Investigation of Spaceflight Accidents) Regulations 2021, and the Space Industry (Appeals) Regulations 2021* 8-9 (UK, 2021).

둘째, 우주항 운영자는 현행 안전사례를 면허기간 동안 유지·보존해야 하며,¹⁹²⁾ 일정한 사유가 발생하면 이를 재검토하거나 수정할 의무도 부담한다. 운영자는 최초 면허일로부터 5년 이내, 그 이후 5년을 넘지 않는 간격으로 안전사례를 검토하고 필요 시 수정해야 한다.¹⁹³⁾ 우주항에서 사고가 발생한 경우나 다른 우주항에서의 사고로부터 새로운 안전 관련 사실이 확인된 경우 또는 시설·면허활동·안전관리시스템에 중대한 변경이 있는 경우에는 지체 없이 안전사례를 재검토하고 필요하면 수정해야 한다.¹⁹⁴⁾ 안전사례를 수정한 때에는 ‘수정 안전사례’를 CAA에 즉시 제출해야 한다.¹⁹⁵⁾

셋째, 조직과 운영관리 측면에서도 일정한 체계 구축이 요구된다.¹⁹⁶⁾ 운영자는 우주산업규정 별표 4(Schedule 4)의 기준을 충족하는 ‘안전관리시스템’을 갖추어야 하고, 위험식별·보고체계·분석·개선조치를 포괄하는 거버넌스를 구축해야 한다.¹⁹⁷⁾ 모든 우주항에는 ‘우주항 매뉴얼’(spaceport manual)¹⁹⁸⁾을 비치해야 하며, 수평 우주항의 경우 예외적으로 이를 비행장 매뉴얼(aerodrome manual)에 부속하여 편입할 수 있다.¹⁹⁹⁾ 운영자는 관련 직원에게 최신 매뉴얼을 제공하고 그 내용을 숙지·준수하도록 해야 하며, 매뉴얼을 개정한 경우에는 CAA에 통보해야 한다.²⁰⁰⁾

넷째, 비상상황에 대비한 준비와 대응도 핵심 의무에 포함된다. 운영자는 우주항 비상대응계획(emergency response plan)을 수립하고 이를 유지해야 한다.²⁰¹⁾ 이 계획에는 우주항 소재 지방자치단체 및 관할 비상대응기관과의 협조체계가 포함되어야 하며, 안전관리시스템, 우주항 내 다른 조직의 비상계획, 우주항 서비스 제공과 관련된 외부 조직과의 연계체

192) Space Industry Regulations 2021, SI 2021/792, Reg. 154 (UK).

193) Space Industry Regulations 2021, SI 2021/792, Reg. 155(1) (UK).

194) Space Industry Regulations 2021, SI 2021/792, Reg. 155(2) (UK).

195) Space Industry Regulations 2021, SI 2021/792, Reg. 156(1)–(3) (UK).

196) Simmonds, *Space Industry Regulations*, *supra* note 154, at 76.

197) Space Industry Regulations 2021, SI 2021/792, Reg. 163 (UK).

198) 우주항 매뉴얼에는 우주항 운영 직원이 자신의 직무를 수행하는 데 필요한 모든 정보와 지침이 기술되어야 하고, 우주산업규정 별표 8(Schedule 8)에 열거된 안전·운영 관련 사항들이 포함되어야 한다(Space Industry Regulations 2021, SI 2021/792, Reg. 164(2) (UK)).

199) Space Industry Regulations 2021, SI 2021/792, Reg. 164(1) (UK).

200) Space Industry Regulations 2021, SI 2021/792, Reg. 164(3)–(5) (UK).

201) Space Industry Regulations 2021, SI 2021/792, Reg. 165(1)–(2)(a)–(b) (UK).

제도 제시되어야 한다.²⁰²⁾ 운영자는 3년을 주기로 비상대응계획 훈련을 실시해야 하고, 그 결과를 반영하여 계획을 검토·수정·보고해야 한다.²⁰³⁾

다섯째, 운영자는 구조 및 소방 능력과 관련된 인력, 시설, 장비를 적절히 확보해야 하며, 그 수준은 우주항 운영 및 우주비행활동의 성격과 현행 안전사례에서 평가된 위험수준을 고려하여 정해져야 한다.²⁰⁴⁾ 구조 및 소방 인력은 화재나 사고 발생 시 인명구조와 재산보호를 위해 필요한 조치를 취할 권한을 가진다.²⁰⁵⁾ 정당한 사유 없이 그 조치를 방해하거나 간섭하는 행위는 형사제재의 대상이 된다.²⁰⁶⁾ 이처럼 우주항 운영자에게 폭넓은 안전 및 비상대응체계 구축 의무를 부과하고, 그 위반에 형벌을 부과함으로써, 공중 보호를 위한 적극적 조치의 실효성을 강화하고 있다.²⁰⁷⁾

3. 프랑스

가. 2008년 우주활동법

프랑스는 1960년대부터 로켓·위성발사를 중심으로 한 우주개발 프로그램들을 추진하여 독자적인 발사능력을 확보하고 있었다. 1961년 설립된 ‘국립우주연구센터’(Centre National d’Etudes Spatiales, 이하 ‘CNES’라 한다)를 중심으로 1964년 ‘기아나 우주센터’(Guiana Space Centre)를 구축함으로써, 유럽 우주산업의 형성과 발전을 주도해 왔다.²⁰⁸⁾ 그러나 2000년대 중반까지 프랑스에서는 우주활동 전반을 포괄하는 우주법제가 정비되지 않아, 우주발사나 위성운영 및 지구귀환과 같은 활동들을 국내법상의 인·허가 체계로 규율하는데 한계가 있었다. 발사국으로서 부담하는 국제책임과 손해배상 의무를 국내적으로 어떻게 이행할 것인지에 대해서도 명확한 입장을 제시하기 어려웠다. 이러한 공백을 보완하기

202) Space Industry Regulations 2021, SI 2021/792, Reg. 165(2)(c)-(d) (UK).

203) Space Industry Regulations 2021, SI 2021/792, Reg. 165(3)-(4) (UK).

204) Space Industry Regulations 2021, SI 2021/792, Reg. 166(1)-(2) (UK).

205) Space Industry Regulations 2021, SI 2021/792, Reg. 167(1)-(2) (UK). 예컨대, 발사체·시설 등에 강제 진입하거나 접근을 제한할 수 있는 권한 등이 있다.

206) 벌금 또는 최대 2년의 징역형에 처해질 수 있다(Space Industry Regulations 2021, SI 2021/792, Reg. 167(3)-(4) (UK)).

207) Simmonds, *Space Industry Regulations*, *supra* note 154, at 76.

208) Philippe Clerc, *Space Law in the European Context: National Architecture, Legislation and Policy in France* 4 (Eleven International Publishing, 2018).

위해 프랑스는 2008년 6월 3일 「우주활동에 관한 법률」(Loi n° 2008-518 du 3 juin 2008 relative aux opérations spatiales, 이하 ‘프랑스 우주활동법’이라 한다)을 제정하여, 로켓발사, 우주물체관리, 지구귀환 등의 우주활동(opérations spatiales)을 일반법 차원에서 규율할 수 있는 기반을 마련하였다.²⁰⁹⁾ 이어 우주활동의 구체적인 기술기준과 규제범위를 정하기 위해 2009년에는 「2008년 우주활동법 제7편 시행을 위한 테크레」(Décret n° 2009-640 du 9 juin 2009)도 제정하였다.²¹⁰⁾

프랑스 우주활동법은 ‘우주운영자’(opérateur spatial)가 수행하는 우주활동 전반을 대상으로 인·허가, 데이터 관리, 권리·의무, 책임 등을 규율하는 일반법으로 기능하지만, 우주항(port spatial)이나 발사장(bases de lancement) 또는 발사시설(installation de lancement) 자체에 관하여는 별도의 정의규정, 면허제도, 운영규정 등을 두고 있지 않다.²¹¹⁾ 그 결과 우주항의 설치·운영은 우주활동법에 의해 직접적으로 규율되기보다는, 우주활동법상의 ‘우주운영자 허가’ 체계가 적용되는 범위 내에서 간접적으로 관리되고 있다. 경우에 따라서는 일반 산업안전 및 환경 관련 법령이 병행하여 적용되기도 한다.

나. 기아나 우주센터와 우주항 규제

프랑스가 실질적으로 보유한 우주항은 남미 프랑스령 기아나(Guiana)에 위치한 ‘기아나 우주센터’(Centre spatial guyanais)이다. 이 시설은 프랑스와 유럽의 대표적인 궤도발사 거점으로 활용되고 있다.²¹²⁾ 기아나 우주센터에서는 디아망(Diamant), 아리안(Ariane), 소유즈 2(Soyuz-2), 베가(Vega) 등 다양한 발사체가 운용되어 왔고, 프랑스와 유럽우주국(European Space Agency, ESA), 아리안스페이스(Arianespace)가 공동으로 활용하는 핵심 발사기지로 평가되고 있다.

그러나 프랑스 우주활동법은 우주항 일반에 관한 설치·운영 규정을 두고 있지 않으므로,

209) 프랑스 우주활동법에 관한 개괄적인 소개로는 Lucien Rapp, *When France Puts Its Own Stamp on the Space Law Landscape: Comments on Act No. 2008-518 of 3 June 2008 Relative to Space Operations*, 34 *Air & Space L.* 87 (2009); A. KERREST, «La responsabilité des États du fait de la destruction de satellites dans l'espace», *Annuaire Français de Droit International*, vol. 55, 2009, pp. 615-626 등 참조.

210) Froehlich & Seffinga, *supra* note 137, at 77.

211) Michael Gerhard & Isabelle Reutzel, *Law Related to Space Transportation and Spaceports*, in *Routledge Handbook of Space Law* 283 (Ram S. Jakhu & Paul Stephen Dempsey eds., Routledge, 2017).

212) Hobe, *supra* note 11, at 177.

기아나 우주센터도 독립된 인·허가 대상으로 규율되지는 않는다. 그 운영은 위험산업에 관한 일반 규제, 환경 관련 법령, 노동관계 규정 등을 통해 간접적으로 관리되는 형태를 띠고 있다. 이러한 점에서 기아나 우주센터의 운영에는 다음과 같은 개별적인 성격을 지닌 다층적 규제가 이루어지고 있다.

첫째, 우주활동법상의 허가제도는 발사, 귀환, 궤도 통제 등 우주활동 전반에 적용된다.²¹³⁾ 기아나 우주센터에서 발사를 수행하는 민간 또는 공공 주체는 우주활동법에 따른 허가를 취득해야 하며, 재정능력, 전문성, 안전성, 환경기준 등 관련 요건을 충족해야 한다.²¹⁴⁾ 이와 같은 체계에서는 우주항의 운영 주체 역시 우주활동법이 정한 인적·물적 요건을 갖추어야 하는 ‘우주운영자’(opérateur spatial)의 범주에 포함되는 것으로 파악할 수 있다.

둘째, 기아나 우주센터의 지상 구역과 레인지 통제에는 우주활동법과 별개로 일반 위험산업에 관한 법령이 적용된다. 예컨대, 위험물질을 취급하는 산업설비에는 「환경보호법」(Code de l’environnement)이 적용되고, 폭발물과 추진제 관리에는 「국방법」(Code de la défense) 및 관련 안전규정(La directive SEVESO et la loi Risques)이 관여한다. 고위험 산업시설에 대해서는 「대형산업재해 예방규제」(Installations classées pour la protection de l’environnement (ICPE) et SEVESO)가 적용되며, 노동자의 산업안전과 보건에 관하여는 「노동법」(Code du travail)이 직접적인 규율 근거가 된다. 이러한 규정들은 지상 안전의 확보와 산업재해의 방지에 관한 기준으로 기능한다.²¹⁵⁾

셋째, CNES의 ‘안전관리임무’(mission de sauvegarde) 규정은 기아나 우주센터의 안전 기준을 구체화하는 운영지침이다. 안전관리임무는 기아나 우주센터를 포함한 프랑스 발사시설에서 인명, 환경, 자산의 보호를 확보하기 위해 CNES가 수행하는 안전관리체계를 뜻한다. 그 내용에는 발사체의 비행관리, 지상·해상·항공 영역에서의 위험대상 보호절차, 위험관리 및 비상계획의 수립, 안전·환경 관련 법령 준수의 점검, 국가안전기관과의 협조 등이 포함된다.²¹⁶⁾

213) 우주활동법상 ‘우주활동’이란 “우주 공간에 물체를 발사하거나 발사 시험을 하거나 또는 달·그 밖의 천체를 포함한 우주 공간에 물체를 설치하는 경우 또는 지구 귀환 시 우주물체의 운용을 유지하는 활동”을 말한다(Art. 1(3) de la loi relative aux opérations spatiales).

214) Arts. 2-4 de la loi relative aux opérations spatiales.

215) Gerhard & Reutzel, *supra* note 211, at 283.

기아나 우주센터의 안전관리체계는 센터의 경계와 그 주변에 설정된 보호구역을 중심으로 구성된다. 적용 범위에는 발사시설이 위치한 사거리 구역뿐 아니라, 발사체에 비상상황이 발생한 경우 안전화 절차(*procédure de sécurisation*)가 적용되는 근거리 비행안전구역도 포함된다. CNES는 우주센터 경계 내에서 이루어지는 우주물체 및 구성품의 설계, 제조, 준비, 보관, 운송, 성능시험과 관련 작업에 적용될 세부 안전규칙(*règles de sécurité*)을 마련해야 한다. 아울러, 지상시설, 도로, 전력, 연료, 통신 인프라 등 기반시설의 설계요건이 서로 충돌하지 않도록 정합성을 확보할 필요가 있다.²¹⁷⁾ 또한 발사 시 보호되어야 할 지상·해상·공역의 보호구역을 설정하고, 비행회랑의 한계를 정하며, 발사가능성 판단 기준과 비행 중 발사체 파괴규칙(*règles relatives à la destruction en vol*)도 함께 정해야 한다.

CNES는 기아나 우주센터의 레인지 통제구역(*range perimeter*) 내에서 프랑스 정부를 대신하여 ‘특별행정경찰’(*police administrative spéciale*) 권한을 행사할 수 있다.²¹⁸⁾ 구체적으로는 인명, 재산, 공중보건, 환경보호를 위해 시설의 대피명령을 발하거나 특정 작업·시험의 중지를 지시할 수 있고, 발사준비의 중단이나 발사종료 조치도 취할 수 있다. 필요하다고 판단되는 경우에는 행정벌을 부과하는 등 강제조치를 실시할 수 있다.²¹⁹⁾

4. 일본

가. 개관

현재 일본에서는 미국의 스페이스포트 아메리카나 영국의 삭사보드 우주항과 같은 상업적 의미의 우주항이 본격적으로 정착된 것은 아니다. 다만, 정부 정책과 민간 이니셔티브 차원에서 우주항 구축 논의는 꾸준히 확대되고 있고,²²⁰⁾ 기존의 정부 주도 발사거점과 민간 주도의 신규 프로젝트가 병행되는 특징을 보인다.

216) Centre national d'études spatiales (CNES), *Order Regulating the Operation of Installations of the Guyana Space Center - Ground and Flight Safety Rules for Launch Operations* (V of Work to July 15, 2024) (CNES/P Order No. xxx, July 15, 2024).

217) Gerhard & Reutzel, *supra* note 211, at 284.

218) Art. 21 de la loi relative aux opérations spatiales.

219) Gerhard & Reutzel, *supra* note 211, at 284.

220) 新谷美保子, “世界のスペースポートとスペースポートジャパンの取組み”, 『世界の宇宙ビジネス法』(小塚莊一郎=笹岡愛美(編)) 206頁(商事法務, 2021).

우선 일본은 정부 주도의 발사 인프라를 장기간 운용해 왔는데, 큐슈 남단 가고시마에 위치한 ‘다네가시마 우주센터’(種子島宇宙センター)²²¹⁾와 ‘우치노우라 우주공간 관측소’(内之浦宇宙空間観測所)²²²⁾가 대표적인 정부운영 발사시설들이다. 민간 측면에서는 2018년 설립된 ‘스페이스포트 재팬’(Space Port Japan, SPJ, 이하 ‘SPJ’라 한다)이 “아시아 최초의 우주항 개항”이라는 비전을 제시하면서, 우주여행과 우주비즈니스 허브를 지향하는 플랫폼 기능을 수행하고 있다.²²³⁾ SPJ는 특정 기업이나 지방자치단체의 이해를 직접 대변하기보다는 비영리형 산업플랫폼으로 운영되며, 우주기업, 항공사, 관광업계, 지방자치단체 등이 참여하는 방식으로 후보지 발굴과 연계에 초점을 두고 있다.²²⁴⁾ 초기 단계에서는 지방공항의 활주로와 주변 인프라를 활용하여 준궤도 우주비행 수요를 수용하는 ‘Air & Space Port’ 구상이 중점적으로 논의되어 왔다.

정책 차원에서도 우주항 관련 과제가 명시적으로 제기되었다. 2020년 공포된 제4차 「우주기본계획」(宇宙基本計画)은 “민간 사업자 및 지방자치단체에 의한 장래 발사수요 확대를 위한 발사장 정비와 준궤도 비행 등 새로운 우주수송 비즈니스 실현을 위한 스페이스포트 정비”를 과제로 제시하고, 우주시스템의 기능보증, 지역 창생, 소형로켓 사업자 육성의 관점에서 관계부처의 대응방향을 제안한 바 있다.²²⁵⁾ 이를 통해 정부는 독립적 사회기반시설로서의 우주항 구축을 정책적으로 부각하고, 장래 수요확대와 새로운 우주비즈니스 정착을 위한 인프라 정비를 중장기 과제로 설정하였다.²²⁶⁾

제도 정비 논의도 함께 이루어지고 있다. 2019년에는 상업유인준궤도비행(商業有人サブオービタル飛行)을 주제로 한 「상업유인준궤도 우주수송연구회」(商業有人サブオービタル宇宙輸送研究會)가 최종보고서를 제출하였고, 이후 내각부 우주개발전략추진사무국(内閣

221) <<https://www.jaxa.jp/about/centers/tmsc>> (2025. 11. 4. 최종검색).

222) <https://www.jaxa.jp/about/centers/usc/index_j.html> (2025. 11. 4. 최종검색).

223) <<https://www.globalspaceportalliance.com/space-port-japan>> (2025. 11. 10. 최종검색).

224) <<https://www.spaceport-japan.org>> (2025. 11. 10. 최종검색).

225) 우주기본법 제정 이후, 2009년 6월, 우주개발전략본부의 결정에 따라 공식적인 ‘우주기본계획’(宇宙基本計画)이 채택되었다. 2009년 6월, 제1차 우주기본계획이 공포되었고, 2013년 1월에는 제2차 우주기본계획이, 2015년 1월에는 제3차 우주기본계획, 2020년 6월에는 제4차 우주기본계획, 2023년 6월에는 제5차 우주기본계획이 수립되어 현재 추진 중에 있다. 제1차 우주기본계획부터 현행 제5차 우주기본계획에 관한 구체적인 내용은 <https://www8.cao.go.jp/space/plan/keika_ku.html> (2025. 2. 25. 최종검색) 참조.

226) 新谷, 前掲論文(注220), 207頁.

府宇宙開發戰略推進事務局)과 국토교통성 항공국(國土交通省航空局)이 공동사무국을 맡는 「준궤도비행에 관한 민관협의회」(サブオービタル飛行に關する官民協議會)가 설치되었다. 이 협의회에는 SPJ도 구성기관으로 참여하고 있고, 2020년 이후에는 워킹그룹을 통해 우주항 구축에 필요한 운영규제 방향들이 검토되고 있다.²²⁷⁾

이와 같은 논의들은 지역개발 프로젝트로도 이어지고 있는데, 예를 들어, 오이타공항(大分空港)을 기반으로 한 ‘스페이스포트 오이타’(スペースポートおいた)는 아시아 최초의 ‘수평형 우주항’(horizontal launch)을 표방하는 프로젝트로 소개되고 있다. 오이타현은 지방 공항 활주로와 주변 설비를 활용하여 우주비행기형 임무를 수용할 수 있는 인프라를 조성한다는 계획을 제시하였고, 해외 발사기업과의 제휴 및 공항시설 정비를 추진하고 있다.²²⁸⁾ 또한 홋카이도 타이키(大樹)에 조성 중인 ‘홋카이도 우주항’(Hokkaido Spaceport, HOSPO)²²⁹⁾ 역시 상업우주항 모델로서 주목받고 있다. 이곳에서는 일본 우주기업인 ‘인터스텔라 테크놀로지스’(インターステラテクノロジズ株式會社)의 소형로켓발사 및 대학연구기관의 탐사용 로켓 실험 등이 이루어지고 있고, 향후 우주비행체 운용을 염두에 둔 활주로 연장과 신규 활주로 건설 계획들이 제시되고 있다.²³⁰⁾

나. 2016년 우주활동법

일본은 2010년대 중반부터 우주활동의 민간 참여에 따른 우주산업의 외연 확장을 계기로, 「우주기본법」(宇宙基本法)을 정점으로 하는 우주법 체제를 정비하였다.²³¹⁾ 2016년에는 「인공위성 등의 발사 및 인공위성의 관리에 관한 법률」(人工衛星等の打上げ及び人工衛星の管理に關する法律, 이하 ‘우주활동법’이라 한다)²³²⁾과 「위성리모트센싱기록의 적정한

227) 新谷, 前掲論文(注220), 208頁.

228) 大分県, “水平型宇宙港の実現に向けた取組と課題”, 宇宙輸送小委員会提出資料 (大分県, 2024).

229) <<https://hokkaidospaceport.com>> (2025. 11. 8. 최종검색).

230) Akiyama Ayano, *Hokkaido Town Aims to Become East Asian Space Launch Hub*, Nippon.com (Nov. 19, 2025), <<https://www.nippon.com/en/japan-topics/g02556/hokkaido-town-aims-to-become-east-asian-space-launch-hub.html>> (2025. 11. 8. 최종검색).

231) 일본 우주기본법에 관하여는 김영주, “일본의 우주거버넌스와 우주기본법”, 「항공우주정책·법학회지」 제40권 제1호, 한국항공우주정책·법학회, 2025, 239-293면 참조.

232) 일본 우주활동법에 관하여는 行松泰弘, “人工衛星等の打上げ及び人工衛星の管理に關する法律(宇宙活動法)の概要について”, *ジュリスト* 1506号 27頁 (有斐閣, 2017); 小塚莊一郎, “宇宙活動法と日本の民間宇宙ビジネス”, *研究開発リーダー* 14卷 11号 9頁 (技術情報協会, 2018) 등 참조.

취급의 확보에 관한 법률」(衛星リモートセンシング記録の適正な取扱いの確保に関する法律, 이하 ‘위성원격탐사법’이라 한다)²³³⁾을 제정하여, 우주발사·위성운용·위성데이터 활용에 관한 국내 입법의 기본 틀을 마련하였다.

일본 우주활동법은 우주조약 체제에 따른 국가책임을 국내적으로 이행하기 위해, 인공 위성 등의 발사관리 행위에 관한 허가체제와 로켓·인공위성 낙하로 인한 손해배상제도를 종합적으로 규율함으로써, 민간 우주활동의 안전 확보와 책임 배분의 법적 구조를 마련하였다. 그러나 이 법은 우주항을 독립된 개념으로 규정하지 않고 있고, 이에 대응하는 별도의 인·허가제도도 두지 않는다. 대신 물리적 인프라의 유형 중 하나로 ‘발사시설’(打上げ施設)을 정의하고 있을 뿐이다. 다시 말해, 일본법상 ‘발사시설’은 우주선 또는 발사체가 이륙하는 장소와 설비일체를 총칭하는 기술적인 개념일 뿐, 미국 우주법제나 영국 우주산업 법상의 우주항 면허와 같은 독립적인 규제 단위로는 다루어지지 않는다.²³⁴⁾

다. 발사시설의 정의

일본 우주활동법상 ‘발사시설’이란 “인공위성의 발사용 로켓을 발사하는 기능을 가진 시설”을 말한다.²³⁵⁾ ‘로켓의 발사기능’만을 언급하고 있으므로, 비행경로 추적기능이나 송수신 기능 등이 발사기능에 포함되는지는 법문상 명확하지 않다.²³⁶⁾

우주활동법의 실제적 규율은 발사시설 자체보다는, 발사행위를 수행하는 발사운영자에 대한 허가제도에 집중되어 있다. 우주활동법 제4조 제1항에 따르면, 일본 영토 또는 일본

233) 일본 위성원격탐사법에 관하여는 김영주, “위성원격탐사에 관한 비교법적 고찰”, 『항공우주정책·법학회지』 제35권 제1호, 한국항공우주정책·법학회, 2020, 271-295면; 新谷美保子, “衛星リモートセンシング法の概説と衛星データ活用の未来”, NBL 1109号 4頁, 4-10頁 (商事法務, 2017); 小塚莊一郎=横山経通, “衛星リモートセンシング事業と情報法”, NBL 1127号 4頁 (商事法務, 2018) 등 참조.

234) 大久保涼=大島日向 (編), 『宇宙ビジネスの法務』 149頁 (弘文堂, 2021).

235) 宇宙活動法 2条 4号.

236) 일본 우주활동법상 ‘인공위성 등의 발사’(人工衛星等の打上げ)에 관하여는, “자기 또는 타인이 관리 및 운영하는 발사시설을 이용하여, 인공위성의 발사용 로켓에 인공위성을 탑재한 후, 이를 발사하여 가속하고, 일정한 속도 및 고도에 도달한 시점에 해당 인공위성을 분리하는 것”으로 정의한다(宇宙活動法 2条 5号). 여기서 ‘발사’는 발사준비 작업부터 로켓과 인공위성이 분리되는 시점까지에 이르는 일련의 과정을 의미한다. 발사의 대상 범위에 로켓과 인공위성 양자가 포함되어 있으므로, 인공위성을 탑재하지 않은 로켓발사, 탄도비행, 기타 우주활동법상 인공위성에 포함되지 않는 물체의 발사는 본 법률의 적용 대상이 되지 않는다(行松, 前掲論文(注232), 28頁). ‘타인이 관리하는 발사시설’이란 예컨대, JAXA가 소유하는 발사장을 타인이 임차하거나 공급받아 발사장소로 이용하는 경우를 상정한 것이다.

의 관할하에 있는 선박·항공기에서 인공위성 등의 발사를 수행하려는 자는 내각총리대신의 허가를 받아야 한다. 적용 범위를 ‘일본 국내’와 ‘일본 국적의 선박 및 항공기’로 한정하고 있으므로, 장소를 기준으로 하는 속지주의 관할 원칙을 취하고 있다. 여기서, 발사를 실행하려는 자에는 해당 인공위성을 직접 소유하는 자뿐 아니라, 타인의 위탁을 받아 타인이 소유하는 인공위성을 발사하는 자도 포함된다.²³⁷⁾ 반면, 위성 또는 로켓의 제조개발, 발사시설의 관리·운영은 허가 요건으로 규정되어 있지 않다.

인공위성 등의 발사허가는 ‘발사 시’마다 취득해야 한다.²³⁸⁾ 허가를 신청하려는 자는, ① 성명 또는 명칭 및 주소, ② 인공위성 발사용 로켓의 설계, ③ 발사시설의 장소, 구조 및 설비, ④ 로켓발사 계획, ⑤ 인공위성 발사용 로켓에 탑재되는 인공위성의 개수와 각 인공위성의 이용목적 및 방법, ⑥ 기타 내각부령으로 정하는 사항²³⁹⁾을 기재한 신청서에, 내각부령이 정하는 서류를 첨부하여 내각총리대신에게 제출해야 한다.²⁴⁰⁾

‘발사시설의 장소’가 ‘선박 또는 항공기에 탑재된 발사시설’인 경우에는 해당 선박 및 항공기의 명칭이나 등록기호를 기재해야 한다. 발사시설은 일정한 무선설비를 갖추는 등 시설 형식별 안전기준을 충족해야 하고, 우주활동법 제16조 제1항에 따른 적합인정도 받아야 한다.

라. 발사시설 적합인정제도

우주활동법 제16조는 발사시설에 관한 적합인정제도를 규정한다. 내각총리대신은 신청에 따라 일본 국내 또는 일본 국적의 선박·항공기에 설치된 발사시설이 형식별 시설 안전기준에 적합하다고 인정하는 경우, 해당 발사체의 형식별로 적합인정을 부여할 수 있다.²⁴¹⁾

237) 宇賀克也, 『逐条解説 宇宙二法』 34頁 (弘文堂, 2019)). 다만 해당 위성 또는 로켓을 제조·개발해야 하거나 발사시설의 관리·운영을 해야 하는 것은 요건으로 지정되지 않았다.

238) 宇宙活動法 4条 1項.

239) 내각부령으로 정하는 사항이란, ① 인공위성 발사용 로켓의 형식, 기체 명칭 및 호기 번호, ② 인공위성의 발사용 로켓에 탑재되는 인공위성의 명칭, ③ 신청자가 법인인 경우 임원의 성명, ④ 사용인의 성명, ⑤ 우주활동법 제5조(결격사유) 각호에 해당하지 않을 것을 말한다(宇宙活動法施行規則 5条 3項).

240) 宇宙活動法 4条 2項.

241) ‘발사시설의 구조 및 설비’와 관련하여, 우주활동법 제16조 제1항의 적합인정을 받은 발사시설의 경우에는 그 적합인정 번호를 기재해야 한다(宇宙活動法 4条 2項 3号).

적합인정의 대상은 ‘국내에 소재하거나 일본 국적의 선박·항공기에 탑재된 인공위성 발사용 로켓의 발사시설’이며, 인정 권한은 내각총리대신에게 있다. 발사시설의 적합인정은 이를 사용하는 인공위성 발사용 로켓의 형식인정별로 이루어져야 한다.²⁴²⁾ 여기에는 외국 인정을 받은 경우도 포함된다. 발사시설이 적합인정을 받은 경우에는 이후 개별 발사허가 심사에서 해당 시설의 안전기준 적합성 심사가 간소화되므로, 적합인정제도는 사실상 사전 기술인증을 통한 허가절차의 효율성 강화 수단으로 기능하고 있다.²⁴³⁾

적합인정을 신청하려는 자는 ① 발사시설이 형식별 시설 안전기준에 적합하다는 점을 증명하는 서류를 비롯하여, ② 성명 또는 명칭 및 주소, ③ 발사시설의 장소,²⁴⁴⁾ 구조 및 설비, ④ 로켓 설계에 관한 형식인정번호 또는 외국인정을 받은 취지, ⑤ 비행중단조치, 인공위성 발사용 로켓의 비행경로 및 발사시설 주변의 안전확보 방법, ⑥ 기타 내각부령으로 정하는 사항²⁴⁵⁾을 기재한 서류를 첨부하여 신청해야 한다.²⁴⁶⁾ 적합인정은 신청자에게 적합인정번호가 기재된 ‘발사시설 인정서’를 교부하는 방식으로 이루어진다.²⁴⁷⁾

마. 발사시설 안전기준

발사시설에 관한 안전기준은 우주활동법 시행규칙이 정하는 ‘형식별 시설 안전기준’에서 세부화되어 있다. 여기에는 ① 경계구역의 확보 및 제3자의 침입 방지 대책, ② 발사장치의 설치, ③ 점화장치 등 안전요구사항, ④ 비행안전 관제를 위한 무선설비, ⑤ 중요 시스템의 신뢰성 및 중복성 확보 등이 포함된다. 이 기준은 「인공위성 등의 발사 및 인공위성의 관리에 관한 법률에 기초한 심사기준·표준처리 기간」(人工衛星等の打上げ及び人工衛星の管理に關する法律に基づく審査基準・標準處理期間)에서 더욱 구체적으로 정리되어 있다.

242) 宇宙活動法 16条 1項

243) 新谷美保子=齋藤俊, “日本版スペースポート法制—宇宙活動法の制定経緯を踏まえた検討”, 『宇宙法の位相』(青木節子=中谷和弘=菊地耕一(編)) 196-197頁(信山社, 2025).

244) 선박 또는 항공기에 탑재된 발사시설의 경우에는 해당 선박·항공기의 명칭이나 등록기호를 기재해야 한다.

245) 내각부령으로 정하는 사항이란 ① 인공위성 발사용 로켓의 형식과 ② 인공위성 발사용 로켓의 형식인정 연월일을 말한다(宇宙活動法施行規則 16条 3項).

246) 宇宙活動法 16条 2項.

247) 宇宙活動法 16条 4項.

그러나 우주활동법 시행규칙상의 발사시설 안전기준은 발사허가를 위한 기술적 전제조건을 규율하는 데에 그치며, 발사시설이나 우주항의 설치·운영 자체를 미국이나 영국과 같이 독립된 규제대상으로 설정하는 것은 아니다. 일본은 우주항을 별도의 인·허가 대상으로 기획하지 않는 대신, 발사허가 심사 과정에서 발사시설의 안전성을 함께 포함시켜 종합적으로 심사하는 방식을 운용하고 있다.

IV. 우리나라 우주항 법제 정비에 관한 논점

1. 법제 정비의 필요성

우주항은 우주활동 전반에 관한 모든 과정이 하나의 시스템으로 결합되어 운영된다는 점에서,²⁴⁸⁾ 공항이나 항만 시설과는 그 성격이 다르며, 전통적인 발사장과의 구별된다. 이러한 관점에서 우리나라 우주개발진흥법의 현황을 검토하고 법제 구축의 필요성을 살펴본다.

우리나라의 현행 우주법제는 2005년 제정된 「우주개발진흥법」과 2007년 제정된 「우주손해배상법」으로 구성되어 있다. 우주개발진흥법이 우주개발정책의 수립, 우주개발사업의 승인, 발사등록 절차 등 우주활동 전반에 관한 일반법으로 기능한다면,²⁴⁹⁾ 우주손해배상법은 발사운용 과정에서 발생하는 손해배상, 한도액, 책임보험 등을 별도로 규율하고 있다.²⁵⁰⁾ 그러나 이들 법률은 공통적으로 “우주활동”과 그에 수반되는 책임 문제를 중심으로 설계되어 있을 뿐, 우주항을 독립된 기반시설로 파악하여 설치·운영, 안전관리, 환경규제, 접근통제 등을 포괄적으로 다루는 규율 체계는 갖추지 못하고 있다.

우주개발진흥법은 발사허가에 관한 규정을 두고 있으나, 발사장이나 발사시설에 대한 정의조항은 마련하고 있지 않다. 발사구역에 관한 ‘레인지’(range)나 ‘재진입장’(re-entry

248) 김영주, 전제논문(주5), 153면.

249) 우주개발진흥법에 관하여는 김두환, “세계 각국의 우주관계 입법례와 우리나라 우주 개발진흥법의 주요 내용 및 앞으로의 과제”, 「항공우주정책·법학회지」 제20권 제1호, 한국항공우주정책·법학회, 2005, 9-44면 참조.

250) 우주손해배상법에 관하여는 김선이, “우주손해배상법에 관한 약간의 고찰”, 「항공우주정책·법학회지」 제22권 제2호, 한국항공우주정책·법학회, 2007, 3-26면; 김영주, “일본 우주활동법상 손해배상제도 운용의 법적 쟁점”, 「항공우주정책·법학회지」 제38권 제3호, 2023, 302-309면 참조.

zone)과 같은 개념도 명시되어 있지 않고, 개별 발사행위의 허가 요건이나 기술적 안전조치는 제한적으로 규정되어 있을 뿐이다.

「우주개발진흥법 시행령」과 「우주개발진흥법 시행규칙」에서는 ‘발사장’이라는 용어가 등장하긴 하나, 이는 발사허가 심사에서 요구되는 안전성 분석보고서의 구성요소로서 ‘발사장 안전관리 대책’²⁵¹⁾이나 ‘발사장 주변지역 상황’²⁵²⁾을 기재하도록 요구하는 수준에 머물러 있다. 이 규정들은 발사과정에서의 위험을 통제하기 위한 절차적 안전대책의 일환으로 마련된 것이지, 발사장의 설치·운영을 체계적으로 관리하려는 입법구조라고 보기는 어렵다. 다시 말해, 현행 우리나라 법제에는 우주항 개념이 명시되어 있지 않고, 그 구성요소로 볼 수 있는 발사장도 개별 우주개발사업의 안전 확보를 위한 기술적 검토사항으로만 다루어질 뿐, 우주개발사업과 구별되는 기반시설로 파악되고 있지 않다.

우주항과 관련한 규율상의 공백을 기존의 관련 법령으로 대체하기도 쉽지 않다. 「공항시설법」은 활주로, 계류장, 터미널 등 항공기 운항을 전제로 공항시설을 대상으로 하고, 「항만법」이나 「해사안전기본법」은 선박의 입출항과 항로 안전, 해상교통질서에 초점을 맞추고 있다. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 ‘국토계획법’이라 한다) 역시 토지이용과 도시·군계획 차원의 용도지역 지정이 중심이다. 이들은 항공기·선박·육상교통 수단을 전제로 하는 법령으로, 고체·액체 추진제를 사용하는 우주발사체의 운용, 고고도 비행과 궤도진입, 재진입 파편의 낙하 위험, 장거리 레인지 설정 등 우주항 고유의 위험과 운영 특성을 포괄적으로 다루기에는 규범 구조가 맞지 않다.

향후 우리나라에서도 우주관광, 특히 준궤도 우주비행이 현실화될 경우, 활주로 기반의 수평발사 방식과 수직발사 방식이 함께 운용되는 우주항 모델이 활용될 가능성이 있다. 또한 해상발사 플랫폼을 기반으로 한 우주항 모델이 등장할 수 있는데, 이 경우 해당 시설의 어느 부분을 공항시설법상 공항으로, 또 어느 부분을 항만법이나 해사안전법상의 해상 구조물로 보아야 하는지 현행 법제만으로는 분명하게 정리되기 어렵다. 우주항의 형태가 다양해질수록 기존의 항공·해상 인프라 법령만으로는 우주항의 법적 성격과 규율체계를 일관되게 정립하기 어렵다는 것이다. 결국 현행 제도 아래에서는 제한된 범위의 공공 시험발사장을 운영하는 것 이외에, 민간이 주도하는 상업우주항을 체계적으로 관리할 수 있

251) 우주개발진흥법 시행령 제13조 제3호 나목.

252) 우주개발진흥법 시행규칙 제8조 제2호.

는 법제가 마련되어 있다고 보기 어렵다.

2. 우주항의 정의 및 적용범위

가. 범위 설정에 관한 논점

우주항의 범위를 논의할 때에는 무엇을 ‘우주항’으로 볼 것인지, 즉 어떠한 시설과 활동을 정의에 포함시킬 것이냐가 핵심이 된다. 예컨대, 수평형 우주항(활주로·항공기 기반)과 해상형 우주항(연안형·부유식 포함)의 경우, 법률상의 정의 여부에 따라 관련 적용 법령, 인·허가 체계, 안전·환경기준의 구조가 크게 달라진다.²⁵³⁾ 해상형 우주항을 개념 밖에 두면 위험도가 높은 발사 인프라가 안전·환경 규제와 공백으로 남을 수 있고, 수평형 우주항을 항공 인프라로만 취급하면 우주활동 규제와 항공법 규율의 충돌 가능성이 커진다.

이 문제는 일본 사례에서도 확인된다. 일본 우주활동법은 제정 당시 전통적인 수직 로켓 발사와 궤도상 위성운용을 주된 대상으로 삼아 설계되었다. 그러나 재사용발사체, 항공기형 준궤도 비행체, 공중발사(air-launch) 방식과 같은 수송수단이 등장하면서, 현행 법률이 정의하는 발사시설의 범위만으로 이러한 발사 인프라를 포괄할 수 있는지에 관해 해석상 의문이 제기되고 있다.²⁵⁴⁾ 현행 우주활동법은 발사시설을 “인공위성 발사용 로켓을 발사하는 기능을 가진 시설”로 한정하고 있어, 해상 플랫폼이나 부유식 구조물에서 이루어지는 해상형 우주항이 포함되는지, 또는 활주로 기반의 수평발사형 우주항이 발사시설로 인정될 수 있는지가 명확하지 않다. 따라서 우리나라 역시 우주항의 범위를 구체화하지 않을 경우, 유사한 적용범위 논쟁과 규율공백 문제가 제기될 수 있는 것이다. 이와 관련해서는 미국과 영국이 해상형 발사와 수평형 발사를 어떻게 취급하고 있는지 살펴볼 필요가 있다.

먼저, 미국의 CSLA 및 관련 연방규정(14 C.F.R. Parts 420, 433)은 ‘우주항’이라는 용어 대신 ‘발사장’(launch site)과 ‘재진입장’(reentry site)이라는 개념을 사용한다. 연방규정은 발사장을 “발사가 이루어지는 지구상의 위치”로 정의하고 있으므로, 해당 발사를 수행하는

253) Newman, *supra* note 133, at 114-115.

254) 渡邊裕介=石川耕治, “宇宙活動法改正に向けた動き (その1)”, Greenberg Traurig Insight, 2025. 7., <<https://www.gtlaw.com/ja/insights/2025/7/japanese-government-plans-to-amend-space-activities-act-part-1>> (2025. 11. 10. 최종검색).

데 필요한 일체의 부대시설을 모두 포함하는 방식을 취하고 있다. 발사장의 물리적 위치를 육상에 한정하지 않기 때문에, 해상 플랫폼이나 선박 기반 설비 또는 인공섬 등에 설치된 발사시설도 원칙적으로 발사장 면허의 대상이 될 수 있다. 실제로 미국은 과거부터 해상발사(sea launch)를 상정하여 발사장 면허제도를 구축하고 있다.²⁵⁵⁾

또한 미국법은 수직발사와 수평발사를 구별하지 않고, ‘발사’ 개념을 우주공간에 대한 접근을 제공하는 활동 전반으로 파악하고 있다. 활주로에서 이륙하는 모선 항공기를 사용하는 경우에도 기술적 안전요건에 따라 발사장 면허 및 재진입장 면허의 적용 대상이 된다. 수평형 발사 거점이 기존 공항과 시설을 공유하더라도, 해당 부지 전체를 발사장의 일부로 보아 FAA/AST의 안전·환경 심사를 받도록 하고 있다.

이에 비해, 영국은 미국과는 다른 방식으로 우주항의 범위를 설정한다. 영국 우주산업법에서는 우주항을 “우주비행체 또는 모선항공기의 발사, 또는 우주비행체의 통제되고 계획된 착륙이 이루어지는 장소”로 정의하면서, “구조 변경 없이 이동 가능한 해상 플랫폼이나 선박 등은 우주항에 포함되지 않는다”고 규정하고 있다. 이처럼 해상발사부유식 발사 플랫폼을 우주항 개념에서 제외하고 있는데, 그 배경에는 몇 가지 정책적·법기술적 고려가 있었던 것으로 보인다.

영국의 초기 우주항 정책은 스코틀랜드, 웨일스, 콘월 등 고정된 육상 부지(site)를 중심으로 추진되었다. UK Launch 프로그램이 상정한 대상도 육상 기반의 고정부지였고, 해상발사는 단기 정책 우선순위에서 벗어나 있었다. 또한 해상 플랫폼을 우주항 범위에 포함할 경우, 기존 해사안전법, 해양오염 규제, 북해 석유가스 플랫폼 관련 고위험 산업안전 규범과의 충돌 가능성이 발생한다. 영국은 이미 선박이나 해상구조물에 관한 복잡한 해사 규제체계를 구축하고 있기 때문에, 이동식 해상 플랫폼을 우주항 면허 대상으로 포함하면, 규율의 중첩이 과도해질 우려가 있었다. 그 결과 해상 플랫폼에서의 발사활동은 우주항이 아니라 운영자 면허와 해사·환경법령의 병행 적용으로 관리하는 ‘분리형 구조’가 선택된 것이다.²⁵⁶⁾

255) Federal Aviation Administration (FAA), 2010 *U.S. Commercial Space Transportation Developments and Concepts: Vehicles, Technologies, and Spaceports* 18 (2010).

256) 이에 관한 논의로는 Jemma-Anne Lonsdale & Claire Phillips, *Space Launches and the UK Marine Environment*, 129 *Marine Policy* 104479 (2021); Alla Pozdnakova, *Oceans as Spaceports: State Jurisdiction and Responsibility for Space Launch Projects at Sea*, 26 *J. Int'l Mar. L.* (2020) 참조.

영국에서 우주항은 지방정부의 계획심사와 환경영향평가 절차를 모두 거쳐야 하는 고정시설을 전제로 하고 있다. 구조변경 없이 이동가능한 해상 플랫폼까지 우주항의 범위에 포함할 경우, 토지이용계획, 환경허가 기준, 관할권 부여의 범위가 불명확해질 수 있다. 이러한 법기술적 문제를 피하기 위해, 영국은 우주항의 범위를 육상 고정시설로 한정하는 것으로 보인다. 다만, 이는 해상발사를 우주산업법의 적용 대상 밖에 두려는 취지가 아니다. 해상 플랫폼에서 이루어지는 발사활동은 우주산업법상 ‘우주비행활동’(spaceflight activities)에 해당하므로, 운영자 면허나 레인지 통제 면허의 규율을 받게 되고, 필요에 따라 해사환경 법령이 함께 적용된다.

수평발사형 우주항은 우주산업법상 우주항 범위에 명시적으로 포함되어 있다. 다만 그 전제로서 수평우주항은 CAA가 인증한 비행장이자 국가항공보안계획(NASP)이 적용되는 공항이어야 한다. 이는 수평우주항 자체가 항공교통관리, 항공보안, 공항 인프라와 긴밀히 결합된 기반시설이기 때문이다.

요컨대, 미국은 발사장 개념을 통해 육상·해상·수평형 우주항을 모두 포괄하는 정의를 택하고 있는 반면, 영국은 우주항 개념을 육상 고정시설로 한정하면서, 해상형 발사시설은 별도의 운영자 면허와 해사 규범의 결합을 통해 규율하는 분리형 모델을 채택하고 있다. 수평형 우주항에 대해서는 양국 모두 항공법과의 연계를 전제하되, 미국은 포괄적인 발사장 개념 속에서 조정하고, 영국은 ‘공항 기반’이라는 조건을 내세운다는 점에서 차이가 있다.

나. 검토

우주항을 입법적으로 정의하는 과정에서 그 범위와 관련하여 다음 두 가지가 핵심적인 문제가 될 것이다. 하나는 해상형 우주항을 정의에 포함할 것인지, 다른 하나는 수평형 우주항을 동일한 범주로 포섭할 것인지의 문제이다. 미국과 같이 해상형과 수평형을 모두 포괄하는 방식, 영국처럼 해상형을 별도의 규제 단위로 분리하는 방식, 그 밖에 특정 유형만을 우주항으로 인정하는 제한적 방식 등 여러 선택지가 가능하다. 이하에서는 각 방식들이 갖는 장단점을 간략히 검토하고, 우리나라의 지리적·산업적 조건을 고려하여 적절한 방향을 모색해 보고자 한다.

(1) 해상형 우주항의 포함 여부

해상형 우주항을 정의에 포함시키는 경우, 다음과 같은 이점을 기대할 수 있다. 우선 UN 우주조약 체제상 발사국 책임 구조와의 정합성을 확보할 수 있다. 책임협약은 ‘자국의 영토 또는 시설에서’ 이루어진 발사를 발사국 귀속의 기준으로 삼고 있는데, 여기서의 ‘시설’에는 인공섬, 선박 기반 발사장, 부유식 플랫폼 등이 모두 포함될 여지가 크다. 국내법에서 해상 플랫폼을 우주항 범위에서 제외하더라도 국제법상 발사국의 책임 귀속이 달라지는 것은 아니기 때문에, 오히려 규율 범위에서 배제할 경우 위험·환경 규율의 공백이 발생할 위험이 있다. 또한 해상형 우주항도 육상형과 마찬가지로 폭발 위험, 소음·진동, 배출가스, 파편낙하 등 고도의 위험요인을 수반한다. 이러한 위험과 환경관리 기능을 육상·해상을 구분하지 않고 하나의 규제 단위인 ‘우주항’ 아래에서 일관적으로 적용하는 편이 안전성과 행정 효율의 측면에서 유리하다 할 것이다. 다만, 해상형을 우주항 정의에 포함시키면, 해양환경관리법, 해사안전법, 항만법 등 기존 해사해양 법제와의 적용 범위가 겹칠 수 있으므로, 중복과 충돌을 조정해야 한다는 점이 과제로 남는다.

(2) 수평형 우주항의 포함 여부

수평형 우주항을 우주항의 범위에 포함시키는 경우에도 일정한 이점이 있다. 수평형 모델은 항공교통관리, 항공보안, 공역관리 등 항공법 체계와 밀접하게 연동되므로, 이를 우주항 정의에서 제외한 채 단순한 ‘공항시설’로만 취급하면 항공과 우주가 교차하는 영역에서 규율의 사각지대가 발생할 수 있다. 오히려 수평형 우주항을 우주항 개념에 포함시키고, 항공안전법·공항시설법과의 관계 규정을 두어 기능별 분담을 명시하는 편이 항공·우주 복합 인프라의 안전관리 측면에서 합리적이라 할 것이다.

또한 민간 준궤도비행, 고고도 플랫폼(High-Altitude Platform Station, HAPS),²⁵⁷⁾ 초저궤

257) ‘고고도 플랫폼’은 성층권(약 20~50km 고도)에 장기간 체공하도록 설계된 무인항공기 또는 비행선 형태의 플랫폼으로, 통신·감시·환경 모니터링 등 다양한 임무 수행을 위해 탑재 장비를 운영하는 고정형 준우주(near-space) 시스템을 의미한다. HAPS는 성층권에서 수일 내지 수개월간 체공할 수 있으며, 일반적으로 태양광 기반의 무인기나 경량 비행선 형태로 구현된다. 위성과 달리 상대적으로 낮은 고도에서 운용되기 때문에 신호 지연이 적고, 지상 기지국보다 넓은 면적을 효율적으로 커버할 수 있으며, 필요 시 지상으로 착륙하여 유지보수교체가 가능하다는 점에서 운영상의 유연성과 경제성이 높다. 주요 활용 분야로는 도서·오지 지역의 통신망 확충, 재난 현장의 임시 통신 인프라 구축, 기상·환경 관측, 국경·해양 감시 등이 논의되고 있다. 다만 성층권 운용의 지속성 확보나 기상 영향에 대한 안정성 또는 상용화 비용 등 기술·경제적 과제도 여전히 존재한다. HAPS에 관하여는 Lucien Rapp ed., *The Spationary: A Dictionary*

도 운송 등 항공과 우주의 경계영역에 관한 비즈니스 확대를 고려하면, 수평형 우주항을 우주항 정의에 포함시킴으로써 우주산업 육성에도 기여할 수 있다. 기존 공항 인프라를 활용할 수 있다는 점에서는 초기 투자비용이 상대적으로 낮다는 장점도 있다.

다만, 수평형 우주항을 지나치게 넓게 정의할 경우, 다수의 공항들이 잠재적 우주항으로 포섭되어 우주 관련 규제가 일반 항공운영에까지 확장될 우려가 있다.

(3) 입법상의 고려

우리나라는 삼면이 해양으로 둘러싸인 반도 국가이지만, 북측 경계가 사실상 폐쇄되어 외부 접근성이 제한된다는 점에서 지리적으로는 ‘사실상의 섬’에 가까운 조건을 가진다. 여기에 높은 인구밀도, 제한된 육상 공간, 군사적 긴장도가 높은 특정 해역이라는 제약도 함께 존재한다. 이러한 여건을 고려하면 단일한 육상 기반 우주항만으로는 중장기적 발사 수요를 충분히 수용하기 어려울 수 있다. 나로우주센터가 연안형 발사장으로 운용되고 있다는 점을 감안하면, 향후 후보지 역시 연안 또는 해상 기반의 가능성이 높다. 동시에 항공공업과 항공정비산업(maintenance, repair and overhaul, MRO)의 확장 추세를 고려할 때, 공항 인프라를 활용하는 수평형 우주항에 대한 수요도 점차 커질 것으로 예상된다. 이러한 시각을 바탕으로 몇 가지의 입법적 고려 사항들을 정리해 본다.

첫째, 우주항의 정의는 특정 장소나 특정 기술, 특정 방식을 전제로 하기보다는 포괄적인 형태를 택하는 것이 합리적이다. 우주항의 기능은 본질적으로 우주공간으로의 접근(access to outer space)을 가능하게 하는 데 있으므로, 시설의 위치나 발사 방식을 기준으로 개념을 협소하게 설정할 실익이 크지 않다. 발사, 재진입, 지원 기능이 결합된 통합 인프라라면 육상이나 해상 또는 인공섬 여부와 무관하게 우주항에 포함시키는 방향이 바람직할 것이다.

둘째, 해상 기반 발사시설은 우주항의 한 유형으로 정하되, 해양해사 법제와의 관계는 별도의 조정규정을 통해 정리할 필요가 있다. 이와 같이 구성하면, 위험도가 높은 해상 기반 설비가 우주항 규율에서 이탈하는 상황을 예방할 수 있고, 항만법, 해사안전기본법, 해양환경 관련 법령과의 적용범위 경합도 제도적으로 완화할 수 있다. 또한 해상형 우주항의 안전·환경 문제를 일관된 기준으로 관리할 수 있다는 점에서 규범 운영의 예측가능성

of Essential Space Terminology for Lawyers 188 (Brill, 2025) 참조.

도 높아질 것이다.

셋째, 수평형 우주항은 항공법 체계와의 기능 분담을 전제로 우주항 정의에 포함시키는 것이 필요하다. 항공기 운항, 공역관리, 항공보안 등 항공법이 우선 적용되는 영역과, 발사, 재진입 등 우주비행 특유의 영역을 구분하여 적용함으로써 중복 규제와 관할 충돌을 최소화해야 한다. 이는 민간 준궤도 비행, 고고도 플랫폼, 우주관광 등 항공·우주 경계영역 활동이 증가하는 상황에 대응하기 위한 제도 정비로도 의미가 있다.

종합하면, 우리나라의 우주항 법제는 영국처럼 해상 기반 설비를 우주항 범위에서 제외하기보다는, 미국의 발사장 개념에 가까운 기술중립적 정의를 채택하고, 해양항공 법제와의 조정은 관계규정을 통해 해결하는 접근이 보다 적절하다고 본다. 이를 통해, 국제우주법상 발사국 지위와 국가책임 구조와의 정합성을 제고하고, 향후 다양한 형태의 우주 인프라 등장에 따른 제도적 대응의 유연성을 확보할 수 있을 것이다.

3. 우주항 구축에 관한 규제방식

가. 주요국의 규제체계

우주항의 설치 및 운영 규율은 ‘무엇을 규제단위로 정할 것인가’와 ‘어떠한 규제 방식을 취할 것인가’에 따라 그 구조가 크게 달라진다. 앞서 살펴본 미국, 영국, 일본의 법제를 종합하면, 대체로 다음과 같은 3가지 유형으로 정리할 수 있다.

첫째, 시설 자체를 독립된 규제단위로 파악하여 면허를 부여하는 형식으로 미국법이 채택하고 있는 방식이다. CSLA와 관련 연방규정은 발사장과 재진입장을 각각 별도의 면허 대상으로 규정한다. 발사장 면허는 발사체의 종류와 관계없이 “특정 부지에서 발사활동을 지원할 수 있는지”에 초점을 두고, 재진입장 면허는 “재진입 궤적과 파편 영향 범위를 해당 부지의 경계 내에서 통제가능한지” 여부를 중심으로 안전성을 심사한다. 한편, 개별 발사행위는 발사면허 또는 발사재진입 면허의 대상으로 규율된다.²⁵⁸⁾ 따라서 미국 체계에서

258) 개별적인 발사행위는 발사면허 또는 발사재진입 면허의 대상으로 규율된다. FAA는 기존의 발사전용 면허규정(14 C.F.R. Part 415)이 재사용발사체나 재진입 활동을 충분히 포괄하지 못한다는 점을 이유로, 발사와 재진입을 단일 절차로 통합한 포괄적 면허체계(14 C.F.R. Part 450)를 새롭게 도입하였다. 그 결과 발사만을 대상으로 하는 전통적 발사면허와, 발사와 재진입을 동시에 규율하는 통합면허가 병존하게 되었다.

는 시설(발사장·재진입장)과 행위(발사·재진입)가 모두 면허 방식으로 관리되지만, 규제 단위는 서로 구분되어 있고, 발사장 면허는 특정 부지가 “공중의 위험을 허용수준 이하로 통제할 수 있는 시설인지”에 관한 구조적 안전성 평가에 중점을 둔다.

둘째, 운영자, 우주항, 레인지 통제를 서로 다른 면허로 구분하는 방식으로, 영국 우주산업법이 이에 해당한다. 우주산업법과 우주산업규정은 ① 우주항 면허, ② 우주비행활동 운영자 면허, ③ 레인지통제 면허라는 3개의 규제 영역을 두고 있다. 우주항 면허는 “특정 부지를 우주항으로 설치·운영할 권한”을 부여하고, 운영자 면허는 발사체 운용과 재진입 등 개별 우주비행활동을 대상으로 하며, 레인지통제 면허는 우주비행의 안전 확보와 위험 구역의 설정을 담당한다. 심사에서는 안전사례, 입지평가, 안전통제구역, ALARP 원칙 등이 핵심 기준으로 적용된다. 또한 수평발사형 우주항의 경우, CAA 인증을 받은 공항이면서 NASP 적용 공항일 것을 요구하여, 항공법상의 안전·보안 체계와 우주항 규율을 연계하고 있다.

셋째, 발사허가 심사 과정에서 발사시설의 안전성을 함께 심사하는 방식으로, 일본 우주활동법이 채택하고 있는 방식이다. 우주활동법은 발사시설 자체에 관한 별도의 허가제도를 두지 않고, 발사허가 단계에서 발사시설을 포함한 안전성을 일괄적으로 점검한다. 시설에 대해서는 형식별 시설 안전기준과 발사시설 적합인정제도를 통해 기술적 기준을 사전에 확인하는 절차를 마련하고, 최종적인 허가는 ‘발사행위’에 집중시키는 구성을 취한다. 우주활동법 입법 과정에서 “규제해야 하는 핵심은 지상·비행안전이고, 이는 개별 발사허가 심사에서 다루어지므로 시설 자체에 별도의 허가제를 두지 않아도 된다”는 논리가 채택되었다고 한다.²⁵⁹⁾ 즉, 일본은 시설 단위의 별도 인·허가보다는 개별 발사허가를 중심으로 안전 확보를 달성하는 구조를 선택한 것이다.

나. 허가제도의 도입

국내 우주항 법제의 구축과 관련한 핵심 논점으로는 어떠한 규제방식을 선택하는 것이 타당한지, 예컨대 ① 일본과 같이 발사허가 제도 안에서 발사시설의 적합성만을 심사하는 구조를 취할 것인지, 아니면 ② 우주항 자체를 독립된 규제 대상으로 파악하여 별도의 인·

259) 우주활동법 입법 과정상 우주항 관련 논의에 대해 상세히 정리한 문헌으로는 新谷=齋藤, 前掲論文(注243), 197-208頁 참조.

허가 제도를 둘 것인지가 문제된다. 아울러, 후자의 경우에는 그 규제 형식을 허가로 할 것인지 면허로 할 것인지에 관하여도 검토할 필요가 있다. 이하에서는 이를 구분하여 살펴본다.

(1) 일본의 적합인정 제도

일본 우주활동법은 발사시설, 발사장, 재진입장 등에 관해 별도의 허가제도를 두지 않는다. 대신 발사허가와 발사시설 적합인정을 결합한 이른바 이단계 구조를 통해 발사시설의 안전성을 통제하는 방식을 취하고 있다.

우주활동법의 입법경위를 보면, ‘우주활동에 관한 법제검토 작업반’(宇宙活動に關する法制檢討ワーキンググループ) 단계에서 발사장 관리자에 대한 허가제 도입이 검토된 바 있었다.²⁶⁰⁾ 그러나 이후의 ‘우주법제 소위원회’(宇宙法制小委員會) 논의 과정에서는 일회용 로켓의 경우 기체별로 비행경로와 안전조치가 달라, 결국 발사마다 별도의 안전심사가 불가피하다는 점이 강조되었다. 이와 같은 상황에서는 시설 자체를 고정된 규제 대상으로 설정하더라도 규제 효율 측면에서 얻을 수 있는 실익이 크지 않다는 인식이 확산되었다. 그 결과, 최종 법안은 소위원회의 견해를 반영하여 발사시설을 독립적으로 허가하지 않고, 발사시설에 대해서는 형식별 시설 안전기준을 마련한 뒤 그 충족 여부를 적합인정으로 사전에 확인하거나 발사허가 심사 과정에서 함께 검토하는 방식을 채택하게 된 것이다.²⁶¹⁾

이와 같은 적합인정 중심의 구조는 일회용 발사체를 기본 전제로 하여 발사마다 비행경로와 안전대책이 달라질 수 있다는 점, ‘국립연구개발법인 우주항공연구개발기구’(國立研究開發法人宇宙航空研究開發機構, 이하 ‘JAXA’라 한다)가 발사체계의 중심적 역할을 수행해 온 제도적 환경을 반영한 결과로 이해된다. 즉, 규제의 초점을 ‘개별 발사행위와 그에 수반되는 안전조치’에 두고, 발사시설 자체에 대한 장기적·포괄적 규율의 필요성은 상대적으로 낮게 평가한 것이다. 그러나 이러한 구조는 발사시설이 지역사회, 환경, 토지이용에 미치는 장기적 영향, 상업우주항 운영자가 사업자로서 부담하는 책임, 시설투자 및 운영의 안정성과 같은 사업 단위의 규제 요소를 충분히 반영하기 어렵다는 한계를 가진다.

260) 新谷=齋藤, 前掲論文(注243), 198頁.

261) 新谷=齋藤, 前掲論文(注243), 199-206頁.

(2) 독립적 규제대상으로서의 우주항

일본의 적합인정 제도는 발사허가 심사와 결합하여 발사시설의 안전성을 통제하는 방식으로서 일정한 합리성을 가진다. 다만, 우주항 법제를 설계하는 단계에서는 몇 가지 점을 별도로 고려할 필요가 있다.

우선, ① 우리나라는 국가연구기관 중심의 발사체계에 더하여, 민간 발사체 기업의 성장, 지방자치단체 주도의 우주항 유치 움직임, 공항·항만에서의 민관합작투자(Public Private Partnership, PPP) 경험 등 애초부터 ‘공공과 민간이 결합된 복합 우주항’을 염두에 둘 수 있는 설계 여건을 가지고 있다. 또한, ② 우주항은 발사장뿐만이 아니라, 추진제 저장시설, 시험설비, 조립·시험동, 관광·연구시설, 항공·해상 연계 인프라 등을 포함하는 복합 인프라이자 중장기적 비즈니스 플랫폼으로 기능한다는 점을 반영할 필요가 있다. 마지막으로, ③ 우주조약 제6조 등 국제우주법상 발사국이 부담하는 국제책임을 적절히 이행하기 위해서는 개별 발사행위에 대한 안전심사만으로는 충분하지 않을 수 있고, 발사 인프라의 설치·운영 전반에 대한 국가의 통제와 사업자 책임의 명확한 설정이 요구된다.

이러한 사정을 종합하면, 우주항을 개별 발사허가의 전제가 되는 부대시설로만 취급하기보다, 그 자체를 독립된 규제 대상으로 삼는 제도 구축이 보다 타당하다 할 것이다. 일본식 ‘발사허가 및 시설 적합인정’ 모델을 수용하기보다는, 우주항 설치·운영을 대상으로 하는 별도의 허가 제도를 전제로 하는 독립적인 규제 구조를 마련할 필요가 있다.

(3) 우주항 설치허가 및 운영증명 제도

우주항 법제의 구축과 관련해서는 현행 우주개발진흥법이 발사행위를 어떠한 방식으로 규율하고 있는지 확인할 필요가 있다. 우주개발진흥법은 우주발사체의 ‘발사행위’를 대상으로 발사허가제도를 두고 있다. 동법 제11조는 ① 대한민국 영역 또는 관할권 지역에서의 발사행위와 ② 대한민국 정부 또는 국민이 소유한 우주발사체의 국외 발사에 대하여 우주항공청장의 허가를 요구하고, 안전성 분석보고서, 탑재체 운용계획서, 손해배상 책임보험 가입계획 등 대통령령이 정하는 발사계획서를 첨부하도록 하고 있다. 이처럼 현행 체계는 특정 우주발사체의 개별 발사행위를 중심으로, 건별 심사를 통해 안전성과 재정능력을 판단하는 행위규제형 허가제도의 성격이 강하다.

한편, 「공항시설법」은 공항·비행장과 관련하여 개발 단계와 운영 단계를 구분하여 규율

한다. 개발사업은 개발사업 허가와 실시계획 승인 등을 통해 시설과 입지, 기술적 요소에 대한 통제가 이루어지고, 이착륙장 설치에도 별도의 허가가 요구된다.²⁶²⁾ 반면 운영 단계에서는 공항운영자가 공항운영증명을 받아야 하며,²⁶³⁾ 공항운영규정의 인가,²⁶⁴⁾ 공항안전 운영기준의 준수 및 감독²⁶⁵⁾ 등을 통해 운영자와 운영체계를 대상으로 한 규율이 작동한다. 즉, 시설 설치개발에 관한 허가과 운영자에 대한 운영증명이 결합된 이원적 구조가 공항법제의 중요한 특징이다.

우주항 역시, 그 성질상 시설·입지에 관한 물적 요소와 운영자·사용자에 관한 인적 요소가 포함된 복합 인프라라는 점에서, 공항시설법과 유사한 체계 구성이 요구된다. 우주항은 발사대, 추진제 저장시설, 위험물 취급구역 등이 집적되는 고위험 인프라이므로, 토지이용, 환경, 지역사회 안전, 항공해상교통과의 연계 등 물적 요소를 중심으로 한 ‘우주항 설치허가’ 제도를 별도로 둘 필요가 있다. 이는 공항개발사업 허가 및 이착륙장 설치허가 구조에 대응되는 것으로, 설치허가 단계에서는 입지의 적정성, 시설 배치와 이격거리, 환경영향, 지역사회 수용성 등 공간적·물적 기준의 충족 여부를 중점적으로 심사하게 된다.

다음으로, 일정한 시설을 전제로 우주항을 장기간 관리·운영하려는 운영자에 대해서는, 공항운영증명에 상응하는 ‘우주항 운영증명’(spaceport operator certification) 제도의 도입이 필요하다. 운영증명 단계에서는 운영자의 조직과 인력, 재정능력, 안전관리시스템, 보험 및 책임체계 등 운영관련 요소를 종합적으로 점검해야 한다. 이 제도는 형식상 허가 또는 증명의 형태를 취하더라도, 일정한 요건을 갖춘 사업자에게 운영능력을 전제로 포괄적 운영 자격을 부여한다는 점에서 사업자 규율수단으로서의 성격이 강하다. 운영증명 이후에는 공항운영증명과 마찬가지로, 운영규정 인가, 안전운영기준 준수, 정기·수시검사 등을 중심으로 운영자의 안전·환경·보안 관리체계를 지속적으로 감독하는 구조가 작동할 수 있다.

이와 같은 설치허가와 운영증명의 이원적 구조하에서, 개별 발사행위에 대해서는 현행 우주개발진흥법의 발사허가제도를 유지하는 것이 바람직하다. 다만, 발사허가 심사에서

262) 공항시설법 제25조.

263) 공항시설법 제38조.

264) 공항시설법 제39조.

265) 공항시설법 제40조.

‘허가받은 우주항에서 이루어지는 발사인지 여부’와 운영증명을 받은 운영자가 관리하는 시설인지 여부’를 안전관리의 핵심 판단 요소로 반영하도록, 제도 간의 연계를 명확히 할 필요가 있다. 이를 통해 시설, 운영자, 행위로 구분되는 규제 구조가 상호 보완적으로 이루어지도록 해야 한다.

요컨대, 우주항 설치허가 및 운영증명 제도는 ① 고위험 시설에 대한 규율과 운영자 규율을 구분하여 감독 체계를 명확히 하고, ② 기존 발사허가제도의 기능을 유지하면서 우주항 인프라와 운영체계의 성숙도를 제고할 수 있고, ③ 공항·항만 등 기존 기간 인프라 법제와의 정합성을 유지하는 한편, ④ 국제책임, 지역사회 영향, 민간투자 안정성 확보 등 우주항에 특유한 요소를 제도 설계에 반영할 수 있다는 점에서 의미가 있다.

다. 허가요건

우주항 설치허가 및 운영증명 제도를 도입할 경우, 각 단계에서 요구되는 허가증명의 취득 및 유지 요건을 어떻게 정하는지가 제도의 실효성을 좌우하는 핵심 요소가 된다. 우주항은 고위험 인프라이자 장기적 사업 플랫폼이라는 점에서, 일반적인 단일 단계의 시설 인·허가와는 달리, 설치단계와 운영단계를 구분하여 보다 종합적인 관점에서 요건을 구성할 필요가 있다. 이에 따라 우주항 관련 허가요건은 최소한 ① 인적·조직적 요건, ② 재정 능력 및 책임보장, ③ 시설·입지 요건, ④ 안전·위험관리 체계, ⑤ 환경·지역사회, ⑥ 보안·정보보호를 중심으로 구성하되, 우주항 설치허가와 우주항 운영증명에 각각 적합한 방식으로 배분하여 설계해야 한다.

(1) 인적·조직적 요건

우주항 설치허가의 신청 주체와 우주항 운영증명의 수익자에게 어떠한 인적·조직적 요건을 부과할 것이냐가 문제된다. 우주항 설치허가는 국가, 지방자치단체, 공기업, 민간 특수목적회사(special purpose company, SPC) 등 다양한 개발주체에게 부여될 수 있으나, 일정한 조직 형태와 거버넌스를 갖춘 법인을 허가 주체로 인정하는 것이 합리적이다.²⁶⁶⁾

266) 우주항 설치에는 막대한 초기투자과 부지확보, 환경영향 저감조치 등 복합적인 책임이 수반되므로, 개인이나 단순조합처럼 책임 구조가 불명확한 형태는 허가 대상에서 배제하도록 요건 구성을 구체화해야 할 것이다.

운영증명은 우주항을 장기간 관리·운영하는 주체에게 부여되는 자격이라는 점에서, 원칙적으로 법인 요건을 요구하는 것이 타당하다. 운영자는 발사운영, 안전, 환경, 보안, 법무, 보험 등 분야별 전문 인력을 상시적으로 확보해야 하고, 이사회와 경영진을 중심으로 위험관리와 안전성 확보를 중시하는 의사결정구조를 갖추어야 한다. 내부통제와 준법감시 유무도 운영증명 요건에 포함시킬 필요가 있다.

또한 설치허가와 운영증명 모두에 결격사유를 설정해야 한다. 예컨대, 중대한 공중안전 위반, 조직범죄 또는 테러 관련성, 반복적인 환경법규 위반, 금융질서 침해 이력 등이 확인되는 경우에는 일정 기간 신청을 제한하는 방안을 고려할 수 있다. 특히, 운영증명 단계에서는 운영자의 신뢰성이 안전과 보안에 직접 연결된다는 점에서, 결격사유를 보다 엄격하게 설정하는 것이 타당할 것이다.

(2) 재정 요건

설치허가 단계에서 신청인은 우주항 설치에 필요한 자기자본과 금융조달 계획을 제시하여 사업의 완결 가능성과 재정적 지속가능성을 입증해야 한다. 토지취득이나 공사비와 같은 설치 단계의 핵심 비용을 감당할 능력은 중요한 심사 요소가 된다. 또한 공사 과정에서 발생할 수 있는 사고나 환경 피해에 대비하여, 건설공사보험 또는 환경책임보험과 같은 위험보장 수단의 가입 계획을 함께 제시하도록 요구할 필요가 있다.

운영증명 단계에서는 장기간 운영에 따르는 유지관리와 안전설비의 갱신, 나아가 사고 발생 시 제3자 손해배상과 환경복구 비용을 감당할 수 있는 재정능력이 중요하다. 운영자는 사업계획이나 재무제표 등을 통해 운영의 지속가능성을 소명해야 하며, 우주손해배상 법상의 책임보험 가입계획과 정부와의 보상계약 체결 방안도 제시할 필요가 있다. 발사국으로서 국제책임을 부담한다는 점을 고려하면, 책임보험의 가입과 정부 보상체계의 적용 여부 등을 운영증명 요건에 포함시켜 국가·우주항 운영자·발사사업자 간의 책임분배 구조를 명확히 할 필요가 있다.

이처럼 설치허가 단계에서는 사업 완수능력과 설치 과정에서의 책임이, 운영증명 단계에서는 장기 운영능력과 사고 발생 시의 책임이 중심이 되도록 재정능력 요건을 구분함으로써, 우주항의 설치와 운영 전반에 관한 재정건전성을 제도적으로 확보해야 한다.

(3) 시설·입지 요건

시설·입지 요건은 설치허가 단계에서 핵심적인 심사 요소가 된다. 미국의 위치 심사나 영국의 입지평가에서 보듯이, 우주항과 같은 고위험 시설의 설치에는 입지의 적정성과 시설 배치의 안전성을 사전에 엄격하게 검토하는 절차가 필요하다. 우리나라에서도 설치허가를 부여함에 있어 최소한 다음과 같은 사항을 검토할 필요가 있다.

첫째, 입지적정성 평가가 요구된다. 구체적으로는 주변 인구분포, 지형·지질, 해안선 및 항로·항공로와의 관계, 군사시설 및 중요 기반시설과의 거리 등을 종합적으로 고려하여, 발사 실패 시 예상되는 파편 낙하나 유해물질 확산 등으로 인한 피해가 공중에 허용 가능한 수준 이내로 제한될 수 있는지를 검토해야 한다. 이를 위해 예상인명피해를 기준으로 하는 정량적 위험기준을 도입하거나, 영국 우주산업법상의 ALARP 원칙에 기초한 정성적 위험평가를 요구하는 방안을 고려할 수 있다.

둘째, 시설 구성과 배치에 관한 요건을 정비할 필요가 있다. 신청인은 발사 관련 설비와 안전관리 설비의 구성 및 배치 계획을 제시해야 하며, 설비 간 이격거리와 주변 공공구역과의 거리 기준도 법령 또는 기술기준에서 구체화할 필요가 있다. 기존 공항을 활용하는 수평형 모델의 경우에는 공항시설법상 안전기준과 우주항 안전기준이 충돌하지 않도록, 활주로 사용계획과 교차운항 관리방식까지 함께 제시하도록 요구하는 것이 합리적이다.

셋째, 운영증명 단계에서는 설치허가로 승인된 시설·입지 계획이 실제로 적정하게 구현되고 있는지를 확인할 수 있는 기준이 필요하다. 예컨대, 준공 시 설치허가 내용과의 일치 여부, 주요 안전설비의 유지관리 계획, 시설 변경 시 추가적인 허가제도를 운영증명의 심사요소로 삼을 수 있다. 시설·입지 요건은 설치 단계에서 일회적으로만 작동하는 것이 아니라, 운영 단계에서도 지속적으로 관리되도록 하는 것이 중요하다.

(4) 안전·위험관리 체계 요건

안전관리시스템(safety management system, SMS)의 구축은 설치허가와 운영증명제도 전반에 걸쳐 가장 중요한 요건이 된다. 설치허가 단계에서는 입지와 설계가 안전에 미치는 영향을 중심으로 기본 안전사례를 요구하고, 운영증명 단계에서는 운영 전반을 포괄하는 안전사례를 제출하도록 하는 방식으로 요건을 구성할 필요가 있다.

설치허가 단계에서 신청인은 발사 준비부터 비행, 재진입에 이르는 과정에서 발생 가능한 주요 사고 시나리오를 식별하고, 시설 배치와 구조설계 및 방호 설비 등을 통해 위험을 허용 가능한 수준으로 낮출 수 있는지를 설명하는 안전사례를 제시해야 한다.²⁶⁷⁾

운영증명 단계에서 운영자는 ① 위험식별 및 평가, ② 위험저감조치,²⁶⁸⁾ ③ 조직·절차 측면에서의 안전관리 체계²⁶⁹⁾를 포함한 안전사례를 제출해야 한다. 안전사례는 운영 기간 중 갱신·보완되는 방식으로 운용될 필요가 있으며, 감독당국은 이를 기준으로 정기·수시 점검을 실시하고, 기술 변화나 사고 경험을 반영한 재검토를 요구할 수 있어야 한다.

(5) 환경기준 요건

우주항은 주변 환경과 지역사회에 영향을 미치므로, 환경 관련 요건은 설치허가와 운영 증명 모두에서 중요하게 다루어져야 한다. 설치허가 단계에서는 환경영향평가 또는 우주항 특성을 반영한 별도의 평가 절차를 의무화할 필요가 있다. 이때 발사 빈도와 발사체 유형에 따라 예상되는 배출과 소음·진동의 수준을 분석하고, 발사창의 시간적 제한, 완충지대 확보, 배출 관리 및 보고 체계의 도입 가능성을 함께 검토해야 한다. 해상형 모델의 경우에는 해양환경과 항행안전에 미치는 영향도 별도로 평가하고, 오염방지 및 선박교통 관리계획을 요건으로 제시할 수 있다. 또한 지역주민과 지방자치단체와의 사전 협의, 의견수렴, 보상 및 지원방안의 기본 구조를 설치 단계에서 제시하도록 요구할 필요가 있다.

운영증명 단계에서는 환경·지역사회 관리계획의 구체성과 이행 가능성이 심사 대상이 된다. 운영자는 설치허가 단계에서 부과된 환경 조건을 이행하기 위한 운영계획을 제시해야 하고, 모니터링, 배출 관리, 환경사고 대응체계를 포함한 환경관리 프로그램을 갖추어야 한다. 지역사회와의 관계 측면에서도 정기적인 설명회와 의견수렴 절차, 피해보상 및 지원방안, 지역발전기금 조성 등 상생협력 계획의 이행체계를 운영증명 심사요소로 삼을 수 있다.

267) 이와 관련해서는 영국 우주산업규정의 입법례를 반영할 필요가 있을 것이다.

268) 위험저감조치에는 구체적으로 안전통제구역 설정, 비상대피계획, 비상파기절차, 폭발·화재·낙뢰 등에 대한 물리적·기술적 안전설비 등이 포함될 수 있다.

269) 안전관리체계에는 안전책임자의 지정, 내부 보고·감사체계, 교육훈련 계획, 사고 및 아차사고 보고·분석·피드백 체계 등이 포함될 수 있다.

(6) 보안 요건

우주항에는 첨단기술과 민감 정보, 위험물질이 집적되므로 물리적 보안과 사이버 보안에 관한 요건이 필수적이다. 설치허가 단계에서는 시설 배치와 구조가 보안 측면에서 적정한지 여부를 점검하는 것이 중심이 된다. 신청인에게 출입통제구역의 설정, 중요시설의 방호 조치, 경계시설과 감시장비 설치계획 등을 포함한 보안계획의 제출을 요구할 필요가 있다.

운영증명 단계에서는 실제로 작동하는 보안·정보보호 체계를 중심으로 요건을 구성해야 한다. 중요구역 출입권한 관리, 감시장비 운용, 위험물 저장·취급 절차, 탑재체 보안관리 등에 관한 내부 규정과 이를 실행할 인력교육 체계를 갖추도록 요구할 수 있다. 또한 관제·통신·데이터 시스템에 대한 사이버 보안 체계도 포함되어야 하며, 정보보호 정책과 침해사고 대응절차 등을 운영증명 요건으로 명시할 필요가 있다. 나아가 수출통제 또는 기술유출 방지를 위한 ‘내부준수프로그램’(internal compliance program, ICP)의 도입을 의무화하여, 국제협력과 해외발사체 수용과정에서 전략물자 수출통제와 기술보호 의무가 실효적으로 이행되도록 하는 방안도 고려되어야 한다.²⁷⁰⁾

4. 우주항 법제의 입법방향

현재 우주활동 전반을 포괄하는 법제를 갖춘 국가로는 미국, 프랑스, 영국, 일본, 호주, 네덜란드, 룩셈부르크 등이 거론된다. 각국의 입법은 내용과 구조에서 차이를 보이지만, 공통적으로 우주조약 제6조가 규정한 비정부 주체의 우주활동에 대한 국가의 인증감독

270) 우주항은 위성체, 발사체, 지상기지국 장비, 페이로드뿐만 아니라 소프트웨어, 위성데이터, 기술자료 등 고도의 민감 정보를 매개로 하는 국제협력과 우주부품 공급망의 연결점이 되므로, 전략물자 수출통제와 기술보호 의무의 관점에서 특별한 주의를 요하는 기반시설이라 할 수 있다. 뉴스페이스 시대에는 위성 본체, 발사체, 지상국 장비, 위성데이터 등이 군사적 전용 가능성과 높은 기술 민감도 때문에 대부분 전략물자 또는 이중용도 품목으로 분류되고 있다. 미국의 경우, 「국제무기거래규정」(International Traffic in Arms Regulations, ITAR)과 「수출관리규정」(Export Administration Regulations, EAR) 체제처럼 위성, 발사체 부품, 고해상도 센서, 지상국 제어시스템, 암호화 소프트웨어, 무형의 기술자료까지 폭넓게 통제대상에 포함하고 있다. 우리나라 역시 「대외무역법」 및 「전략물자수출입고시」를 통해 항공우주추진 분야(9번 군)의 전략물자를 관리하고 있으나, 우주산업 특유의 융복합 기술구조와 무형정보 이전(클라우드 전송, 기술자문, 위성데이터 제공 등)에 대한 통제가 여전히 불충분하다는 점이 지적되고 있다. 이러한 점을 감안하면, 우주항 운영자에게는 발사·정비·공동개발 과정에서의 부품·소프트웨어·기술자료의 국외 이전을 상시적으로 식별 관리할 수 있는 내부준수프로그램(ICP)과 전담 조직을 갖춘 의무를 부과함으로써, 전략물자 수출허가, 이중용도 품목 판정, 무형정보 이전 통제를 체계적으로 이행하도록 유도할 필요가 있다. 우주부품산업의 수출통제제도에 관하여는 김영주, “우주산업에 관한 수출통제 - 미국의 수출통제 제도를 중심으로”, 「관세무역연구」 제2권 제3호, 한국관세무역개발원, 2025, 65-105면 참조.

의무를 국내적으로 이행하기 위하여 우주활동 일반법을 정비하고, 그 안에 발사와 위성운용, 책임과 보험 등 핵심 규율요소를 체계화하였다는 점에서 참고할 가치가 있다.

우리나라에서는 우주개발진흥법이 우주입법체계의 기본법적 역할을 수행해 왔다. 동 법은 우주개발의 개념을 인공우주물체의 설계·제작·발사·운용, 우주공간의 이용·탐사 및 관련 촉진 활동 전반으로 정의하고, 우주물체 등록, 우주발사체 발사허가, 우주사고에 따른 손해배상책임, 위성정보 활용, 우주비행사 구조 및 우주물체 반환 등에 관한 개별 규정을 두고 있다. 이 점에서 우주개발진흥법은 일본의 「우주기본법」과 같은 기본법적인 성격과 우주활동법과 같은 특정 우주활동 규제를 일부 포괄하는 특징을 함께 지닌다. 다만 발사허가의 대상이 우주발사체로 한정되어 인공위성의 관리 허가제도가 갖추어져 있지 않고, 시설·인프라 차원에서 발사장, 우주항, 레인지, 재진입장 등에 관한 독립된 규율 체계도 마련되어 있지 않다는 한계가 지적된다.²⁷¹⁾

이와 같은 상황에서, 2024년 우주항공청의 출범을 계기로, 우주개발진흥법을 대폭 개정하거나 새로운 「우주활동법」(또는 「우주사업법」)을 제정하여, 우주기본법 체제와 우주활동에 관한 일반법 체제를 재구축하려는 논의가 본격화되고 있다.²⁷²⁾ 이를 우주항 법제의 관점에서 정리해 보면, 입법 형식은 크게 세 가지로 구분할 수 있다.

첫째, 현행 우주개발진흥법을 개정하여 우주항 관련 규정을 추가하는 방식이다. 이미 발사허가, 등록, 우주손해배상과 관련된 기본 규정이 존재하므로, 여기에 우주항의 정의, 허가 제도, 우주항 운영자의 의무, 안전·환경 기준 등을 보완하여 규범 공백을 일정 부분 해소할 수 있다. 별도의 신설법 없이 근거 규정을 마련할 수 있다는 점에서 입법비용과 제도 전환비용이 상대적으로 낮다는 장점도 있다. 그러나 우주개발진흥법은 ‘진흥’과 ‘우주물체의 이용·관리’ 중심의 정책적·절차적 규율 성격이 강하고, 공항시설법이나 항만법처럼 입지와 시설 기준, 운영, 지역 조정까지 포괄하는 기반시설법의 구조를 갖추고 있지 않다. 우주손해배상법과의 관계 정리 문제까지 고려하면, 조문이 누적되면서 규율의 복잡성과 해석상의 불명확성이 확대될 우려도 있다.

271) 김영주, “인공위성의 발사 및 관리에 관한 규제 논점”, 「항공우주정책·법학회지」 제35권 제3호, 한국항공우주정책·법학회, 2020, 199면. 우주개발진흥법의 개선방향에 관하여는 이강빈, “우주개발사업의 지속발전을 위한 국내입법의 개선방향에 관한 연구”, 「항공우주정책·법학회지」 제25권 제1호, 한국항공우주정책·법학회, 2010, 138-140면 참조.

272) 지난 2025년 6월 30일에는 더불어민주당 정동영 의원이 「우주기본법안」을 발의한 바 있다.

둘째, 새로운 우주활동 일반법을 제정하고 그 안에 우주항 관련 장을 두는 방식이다. 일본의 우주활동법이나 영국의 우주산업법과 유사한 유형으로, 법명은 「우주활동법」, 「우주사업법」, 「우주산업법」 등 다양한 선택이 가능하다.²⁷³⁾ 일본은 2008년 우주기본법 제정 이후 2016년 우주활동법을 통해 인공위성 발사허가, 궤도상 관리허가, 낙하손해에 대한 무과실책임과 국가 보상계약제도를 하나의 법체계 안에서 정비하였다. 영국도 1986년 우주법이 외국 발사장 사용을 전제로 한 규율에 치우쳤다는 한계를 보완하기 위해, 2018년 우주산업법을 제정하여 영토 내 상업우주비행, 우주항의 설치·운영, 레인지 통제, 보험·책임, 안전·환경 기준을 포괄적으로 규율하는 일반법 체계를 마련하였다. 이들 사례가 보여주듯, 우주조약 제6조상 국가의 인증감독 의무를 이행하고 민간 우주사업을 포함한 우주활동을 체계적으로 관리하려면 발사, 위성운용, 우주항, 책임, 보험, 환경을 포괄하는 우주활동 일반법의 정비가 유력한 선택지가 된다.

셋째, 공항시설법이나 항만법과 유사한 구조로 우주항에 관한 단행법을 별도로 제정하는 방식이다. 이는 우주항을 공항·항만과 같은 독립된 사회기반시설로 파악하고, 입지의 국토계획·연안관리와의 관계, 환경·군사·안보 영향평가 절차, 시설 설계와 건설 기준, 책임, 보험 등을 상세히 규율할 수 있다는 장점이 있다. 단기적으로는 지방자치단체가 추진하는 상업우주항 사업에 법적 근거를 제공할 수 있다는 점도 의미가 있다. 그러나 우주항에서 수행되는 발사·재진입 활동은 우주조약 및 책임협약에 따른 발사국 책임, 손해배상, 발사체 허가, 우주물체 등록 등과 연결되므로, 별도 단행법은 현행 우주개발진흥법과 우주손해배상법, 향후 제정될 우주활동 일반법과의 관계에서 중복 또는 충돌 가능성이 커질 수 있다.

종합하면, 우주개발진흥법 개정 방식은 과도기적 보완책으로 의미가 있으나, 우주항을 포함한 상업우주활동 전반의 장기적 입법 방향으로는 한계가 뚜렷하다. 우주항 단행법은 기반시설 규율에 강점이 있으나, 발사와 위성운용, 책임, 보험, 환경 등 우주활동 전반과의 일관된 체계를 구성하는 데에는 제약이 있다. 이에 비추어 볼 때, 2024년 우주항공청 출범과 우주기본법 체제 구축 논의를 계기로 새로운 우주활동법을 제정하고, 그 안에서 우주항을 포함한 우주활동을 포괄적으로 규율하는 두 번째 방식이 우리나라 우주입법의 중장기적 방향으로는 보다 타당하다고 생각된다.

273) 여기서는 편의상 ‘우주활동법’이라 한다.

V. 결론

뉴스페이스 시대에 접어들면서 전 세계적으로 상업우주항의 구축과 운영을 둘러싼 경쟁이 가속화되고 있다. 미국은 뉴멕시코주 사막지대에 세계 최초의 상업우주항으로 알려진 스페이스포트 아메리카를 건설하여 준궤도 관광과 민간 발사서비스를 지원하고 있고, 영국은 스코틀랜드 삭사보드와 잉글랜드의 콘월 등을 중심으로 수직·수평 발사형 상업우주항을 조성하여 운영 중에 있다. 일본도 스페이스포트 재팬 프로젝트를 중심으로 항공·우주 연계형 우주항 구축 전략을 모색 중이며, 호주와 뉴질랜드도 아르넘(Arnheim)과 마히아(Mahia) 등에서 민간 중심의 발사거점을 운영하고 있다. 이러한 국제적 흐름은 우주항이 국가 우주산업의 경쟁력과 지역경제 활성화를 좌우하는 전략적 핵심 인프라로 부상하고 있음을 보여준다.

우리나라도 2024년 우주항공청 출범과 우주기본법 제정 논의를 계기로, 우주정책과 산업, 인프라를 함께 설계할 수 있는 제도적 여건을 갖추기 시작하였다. 그러나 현행 우주개발진흥법은 발사행위 중심의 규율에 머물러 있고, 우주항을 독립된 규제 단위로 파악하는 구조를 갖추지 못하고 있다. 발사장, 재진입장, 우주항 운영자에 대한 허가 및 감독체계가 미비한 상황에서 민간 발사서비스의 확대, 준궤도 우주관광의 도입, 수평발사형 우주비행체의 운용, 해상기반 거점개발이 본격화될수록 규제 공백은 커질 수밖에 없고, 항공·해양 환경 법제와 우주법제 간의 조정 문제도 더욱 빈번해질 가능성이 높다.

이러한 문제의식 아래, 이 글에서는 우주항을 우주물체의 발사, 재진입, 통제, 회수를 위한 물리적 인프라와 운영체계를 포괄하는 통합적 우주교통 거점으로 파악하고, 그 법적 지위와 규제 필요성을 검토하였다. 주요국의 입법례 분석을 통해, 우주항은 더 이상 발사장과 동일시될 수 없는 독립된 규제 단위이며, 우주조약 제6조가 요구하는 국가의 인증감독 의무, 책임협약상의 발사국 귀속과 국제책임 부담 등 국제우주법상의 규범구조가 우주항 규율에 직접적으로 연결된다는 점을 확인하였다.

우리나라의 현행 법제는 우주활동과 발사행위를 중심으로 구성되어 있을 뿐, 우주항을 독립된 기반시설 범주로 설정하여 통합적으로 규율하지 못하고 있다. 발사장은 개별 발사허가를 위한 기술적 검토사항으로만 다루어지고 있고, 레인지, 재진입장, 우주항 운영자에 대한 별도의 허가 및 감독 규정도 마련되어 있지 않다. 이러한 공백을 보완하기 위해서는

우선 우주항을 육상, 연안, 해상과 수직·수평 발사 방식 모두를 포괄할 수 있는 기술중립적 개념으로 정의할 필요가 있다. 또한 시설 설치 단계, 운영자 및 운영체계 단계, 개별 발사행위를 구분하여 ‘우주항 설치허가’, ‘우주항 운영증명’, ‘발사허가’로 이어지는 다층적 규율 구조를 구축하는 것이 바람직하다. 구체적인 허가요건은 인적·조직, 재정, 시설·입지, 안전·위험관리, 환경, 보안 각 부문으로 정리하여, 우주항을 고위험·고공공성 기반시설로서 안정적으로 관리할 수 있는 제도적 토대를 확보해야 한다. 아울러, 우주항 규율을 우주개발진흥법의 부분 개정에만 의존하기보다는, 향후 우주활동법 또는 우주사업법과 같은 체계 안에서 우주항을 구체적으로 위치시키는 것이 중장기적으로 타당한 입법방향이라고 판단된다.

우주항이 실제로 구축될 경우 기대되는 효과는 규범적 안정성에만 머물지 않고 경제·사회적 파급으로 확장될 수 있다. 상업우주항은 발사 인프라임과 동시에 고용과 소비가 결합되는 복합 거점으로 기능하며, 우주기업의 집적을 통해 산업 생태계의 형성을 촉진할 수 있다. 스페이스포트 아메리카와 삭사보드 사례가 보여주듯, 우주항 사업은 지방정부와 민간기업의 협력을 바탕으로 지역경제의 다변화와 산업 전환을 촉진하는 개발프로젝트도 전개될 수 있다. 우리나라 역시 해상기반 거점과 공항기반 수평발사형 모델 등 지리적 조건에 부합하는 구상을 마련하고, 이에 상응하는 법제도를 정비한다면 첨단기술 인력 양성, 민간 발사체 산업 기반 조성, 지역대학 및 연구기관과의 연계, 관광 활성화 등 다양한 성과를 기대할 수 있다. 다만, 이러한 효과가 현실화되기 위해서는 우주항을 단순한 건설 사업으로 이해하기보다, 위험관리와 환경·안전, 지역사회, 보안, 수출통제 등 다수의 규율이 교차하는 복합적 규범공간으로 인식하는 패러다임 전환이 필요하다. 실제 입법과정에서는 우주항 허가요건과 관련하여 정량적 위험기준이나 ALARP 원칙의 구체화와 같은 세부기준의 설계가 필요하고, 환경영향평가와 같은 광범위한 이행체계들의 세부 지침도 뒤따라야 할 것이다.

우주항은 향후 우주교통과 우주산업, 지역경제를 함께 뒷받침하는 사회기반시설로 활용될 수 있다. 우주항 관련 법제를 정비함으로써, 민간에게는 산업적 기회를 열어 주고, 국가 차원에서는 우주경제로의 전환을 준비할 시기가 아닐까 생각한다.

참고문헌

1. 한국어 문헌

김영주, “우주항의 설치 및 운영에 관한 법적 문제”, 「항공우주정책·법학회지」 제40권 제3호, 한국항공우주정책·법학회, 2025.

김영주, “인공위성의 발사 및 관리에 관한 규제 논점”, 「항공우주정책·법학회지」 제35권 제3호, 한국항공우주정책·법학회, 2020.

김영주, “위성원격탐사에 관한 비교법적 고찰”, 「항공우주정책·법학회지」 제35권 제1호, 한국항공우주정책·법학회, 2020.

김한택, “우주책임협약 50년의 국제법적 의미에 관한 연구”, 「저스티스」 제189호, 한국법학원, 2022.

안형준 외, 『우주개발 확대에 따른 국가우주개발 거버넌스 개편 방안』, 정책연구 2022-24, 과학기술정책연구원, 2022.

채성희, “우주법의 체계와 국내 우주법상 주요 쟁점(part 1) - 발사 및 등록에 관한 비교법적 검토”, 「경제규제와 법」 제17권 제1호, 서울대학교 법학연구소, 2024.

2. 일본어 문헌

青木節子=中谷和弘=菊地耕一 (編), 『宇宙法の位相』 (信山社, 2025).

宇賀克也, 『逐条解説 宇宙二法』 (弘文堂, 2019).

大久保涼=大島日向 (編), 『宇宙ビジネスの法務』 (弘文堂, 2021).

小塚莊一郎 = 佐藤雅彦 (編), 『宇宙ビジネスのための宇宙法入門 (第3版)』 (有斐閣, 2024).

小塚莊一郎= 笹岡愛美 (編), 『世界の宇宙ビジネス法』 (商事法務, 2021).

3. 영어 문헌

Blasingame, Meredith, *Nurturing the United States Commercial Space Industry in an International World: Conflicting State, Federal, and International Law*, 80 Miss. L.J. 741 (2010).

Carroll, Joseph Michael, *From the Seas to the Stars: A Case for Developing Offshore Spaceports on States' Submerged Lands*, 39 Wm. & Mary Envtl. L. & Pol'y Rev. 765 (2015).

Cheng, Bin, *Studies in International Space Law* (Clarendon Press, 1998).

Clerc, Philippe, *Space Law in the European Context: National Architecture, Legislation and Policy in France* (Eleven International Publishing, 2018).

Copfer, Daniel, *The UK Should Lead-Not Follow-in Developing Contextual Regulations to Maximize Their Benefit in the New Space Race*, 64 Clev. St. L. Rev. 351 (2016).

Crawford, Hannah, *The Future of the United Kingdom's Space Industry in a Post-Brexit World: Mitigating the Effects of Brexit on the UK's Commercial Space Industry*, 46 Air & Space L. 81 (2021).

Failat, Yanal Abul & Anél Ferreira-Snyman, *Outer Space Law: Legal Policy and Practice* (2nd ed., Globe Law And Business Ltd., 2022).

Falco, Gregory, Luke Korth, Patrick Custer, Rembert N. Schofield & Caleb Pocock, *How to Scrub a Launch: Spaceport Cybersecurity*, in Proc. IEEE 9th Int'l Conf. on Space Mission Challenges for Information Technology (SMC-IT) 56 (2023).

Floyd, Kathryn Kusske & Tyler G. Welti, *Commercial Spaceports: A New Frontier of Infrastructure Law*, 50 Envtl. L. Rep. 10192 (2020).

Force, Melissa Kemper, *Perspectives on Commercial Spaceport Insurance for Catastrophic Launch Failure*, 60 Proc. Int'l Inst. Space L. 587 (2017).

Franck, McKenzie, *Falling Stars and Sinking Ships: How Article VII of the Outer Space*

- Treaty Needs Maritime Law*, 35 Pace Int'l L. Rev. 159 (2023).
- Froehlich, Annette *ed.*, *Spaceports in Europe* (Springer, 2021).
- Froehlich, Annette & Vincent Seffinga *eds.*, *National Space Legislation: A Comparative and Evaluative Analysis* (Springer, 2018).
- Ganzkow, Gavin M., *The Role of the Spaceport Florida Authority in the Development of Cooperative International Arrangements*, 35 Proc. on L. Outer Space 61 (1992).
- Gaubatz, William A., *Developing and Regulating the Spaceways*, 41 Proc. on L. Outer Space 50 (1998).
- Global Spaceport Alliance (GSA), *National Spaceport Network Development Plan* (prepared for Office of Spaceports, Office of Commercial Space Transp., Fed. Aviation Admin., June 1, 2020).
- Gomez-Pastrana, Rafael Harillo, *Legal Issues in Commercial Spaceflight Projects in Spain*, 54 Proc. Int'l Inst. Space L. 140 (2011).
- Hanlon, Michelle L. D., *Here A Spaceport, There A Spaceport, Everywhere A Spaceport?*, 42 J. Space L. 38 (2019).
- Hobe, Stephen, *Space Law* (Nomos Verlag, 2019).
- Hurwitz, Bruce A., *State Liability for Outer Space Activities - In Accordance with the 1972 Convention on International Liability for Damage Caused by Space Objects* (Martinus Nijhoff Publishers, 1992).
- Jakhu, Ram S. and Paul Stephen Dempsey *eds.*, *Routledge Handbook of Space Law* (Routledge, 2017).
- Korpershoek, Karlijn, *Accessibility to Space Infrastructures and Outer Space: Anthropological Insights from Europe's Spaceport*, 17 Int'l J. Commons 481 (2023).
- Leclerc, Thomas, *Space Law: Legal Framework for Space Activities* (Wiley-ISTE, 2024).

- Lyall, Francis & Paul B. Larsen, *Space Law: A Treatise* (3rd ed., Routledge, 2024).
- Lyall, Francis, *United Kingdom Space Law*, 71 ZLW 216 (2022).
- Masson-Zwaan, Tanja and Mahulena Hofmann, *Introduction to Space Law* (4th ed., Kluwer Law International, 2019).
- Masson-Zwaan, Tanja, *Article VI of the Outer Space Treaty and Private Human Access to Space*, 51 Proc. Int'l Inst. Space L. 536 (2008).
- Melo, Helber Valério Farias, et al., *Sustainable Site Planning for New Launch Facilities at Spaceports*, 228 Acta Astronaut. 176 (2025).
- Mineiro, Michael C., *Law and Regulation Governing U.S. Commercial Spaceports: Licensing, Liability, and Legal Challenges*, 73 J. Air L. & Com. 759 (2008).
- Mirmina, Steve, & Caryn Schenewerk, *International Space Law and Space Laws of the United States* (Edward Elgar, 2022).
- Newman, Christopher J., *The Space Industry Act 2018: Unlocking the UK Space Economy*, 62 Proc. Int'l Inst. Space L. 273 (2019).
- NASA, *NASA's Space Launch System: Reference Guide* (NASA, 2022).
- Nucci, Mária Zulick & Joanne Irene Gabrynowicz, *The Issue Is: What Is A Spaceport?*, 24 No. 1 Air & Space Law. 9 (2011).
- Pelton, Joseph N. & Ram S. Jakhu, *Space Safety Regulations and Standards* (Butterworth-Heinemann, 2010).
- Rapp, Lucien, ed., *The Spationary: A Dictionary of Essential Space Terminology for Lawyers* (Brill, 2025).
- Seedhouse, Erik, *Spaceports Around the World, A Global Growth Industry* (Springer, 2017).
- Sierra, Walter, *Beyond the Saga of Rocket Science: In Space To Stay* (Xlibris, 2019).

- Simmonds, Alexander, *The Space Legislation of the United Kingdom* (Brill, 2025).
- Smith, Lesley Jane, Ingo Baumann & Susan-Gale Wintermuth eds., *Routledge Handbook of Commercial Space Law* (Routledge, 2023).
- Smith, Lesley Jane, Alan Thompson & Nicholas Beach, *The United Kingdom in Space: A New Era: Outlook on Latest Regulatory Developments and the UK Space Community*, 46 *Air & Space L.* 713 (2021).
- Smith, Lesley Jane & Ruairidh J. M. Leishman, *Up, up and away: An Update on the UK's Latest Plans for Space Activities*, 44 *Air & Space L.* 1 (2019).
- Steere, Sandra, Eric Julien & Frédéric Manon, *The CDO: An Innovative, Flexible and Modern Operations Control Centre for Europe's Spaceport, French Guiana: Ground System Architecture, Resilience & Operational Excellence*, 11 *J. Space Safety Eng'g* 301 (2024).
- Sterns, Patricia M. & Leslie I. Tennen, *Bifurcation of Spaceport Regulation within the United States*, 51 *Proc. Int'l Inst. Space L.* 107 (2008).
- Takaya, Yuri, *Legal Challenges to the Operation and Use of Commercial Spaceports*, 11 *J. Space Safety Eng'g* 315 (2024).
- Tinoco, Janet K., Patrick W. McCarthy & Ryan Babb, *Building a 21st Century Spaceport: Development and Application of the Spaceport Readiness Level Scale*, 235 *Acta Astronautica* 288 (2025).
- Tinoco, Janet K., Chunyan Yu, Diane Howard & Ruth E. Stilwell, *An Introduction to the Spaceport Industry: Runways to Space* (Routledge, 2020).
- von der Dunk, Frans G. & Fabio Tronchetti eds., *Handbook of Space Law* (Edward Elgar Pub., 2015).

[국문초록]

우주항 구축에 관한 국제적 입법동향

김영주

본 연구는 뉴스페이스 시대에 우주항이 발사·재진입·통제·회수 기능을 포괄하는 통합적 우주교통 허브이자 국가 전략 인프라로 부상하고 있음을 전제로, 주요국의 입법례를 통해 우주항의 독립된 규제 필요성을 분석하였다. 우주조약 제6조상의 국가 인증감독 의무 및 책임협약의 발사국 귀속 규범이 우주항 규율과 직접적으로 연결됨을 확인하고, 우리나라 법제가 발사행위 중심 규제에 머물러 우주항 설치·운영·감독 체계를 충분히 마련하지 못한 구조적 한계를 지적하였다.

우리나라의 현행 법제는 우주활동과 발사행위를 중심으로 설계되어 있을 뿐, 우주항 자체를 하나의 기반시설 카테고리 인정하여 통합적으로 규율하지 못하고 있다. 발사장은 개별 발사허가를 위한 기술적 요소 수준에서만 다루어지고 있으며, 레인지·재진입장·우주항 운영자에 대한 별도의 인·허가 및 감독 규정은 마련되어 있지 않다. 이러한 제도적 공백을 해소하기 위해서는 우선 우주항을 육상·연안·해상, 그리고 수직·수평 발사 방식을 모두 포괄할 수 있는 기술중립적 개념으로 정의할 필요가 있다. 나아가 시설 설치 단계, 우주항 운영자·운영체계 단계, 그리고 개별 발사행위를 각각 구분하여 규율하는 ‘우주항 설치허가’, ‘우주항 운영증명’, ‘발사허가’의 다층적 규제 구조를 구축하는 것이 바람직하다. 우주항 설치 및 운영과 관련한 허가요건을 인적 요건, 재정 요건, 시설·입지 요건, 안전·위험관리, 환경기준, 보안·정보보호로 체계화하여, 우주항을 고위험·고공공성 기반시설로서 안정적으로 관리할 수 있는 제도적 토대를 확보해야 한다. 아울러, 우주항 관련 규율을 현행 우주개발진흥법의 부분적 개정에만 의존하기보다는, 향후 우주활동법이나 우주사업법과 같은 일반법 체계 안에서 우주항을 구체적으로 위치시키는 것이 중장기적으로 타당한 입법 방향이라고 판단된다.

우주항은 앞으로 우주교통과 우주산업, 지역경제를 함께 뒷받침하는 사회기반시설로 활용될 수 있다. 우주항 관련 법제를 정비하여 민간의 산업적 기회를 넓히고, 국가 차원에서 우주경제로의 전환을 준비할 시점이다.

주제어: 우주항, 발사장, 우주항면허, 우주비행, 수직발사형 우주항, 수평발사형 우주항,
2018년 영국 우주산업법

[Abstract]

A Comparative Analysis of Regulatory Frameworks for Spaceports

Young-Ju Kim*

This paper proceeds from the premise that, in the NewSpace era, spaceports are emerging as integrated space-transportation hubs—encompassing launch, reentry, control, and recovery functions—and as strategic national infrastructure. Drawing on comparative legislative examples, it argues that spaceports should be treated as autonomous objects of regulation. It further shows that the State authorization-and-supervision obligation under Article VI of the Outer Space Treaty, together with the launching-State attribution rule under the Liability Convention, is directly implicated by domestic spaceport governance, and it identifies a structural weakness in Korea’s current framework, which remains centered on discrete launch acts and lacks an integrated system for spaceport establishment, operation, and oversight.

Korea’s legal regime does not yet recognize the spaceport itself as an infrastructure category subject to comprehensive regulation. Launch sites are addressed largely as technical components within individual launch authorization, while no dedicated authorization-and-supervision rules exist for ranges, reentry sites, or spaceport operators. To close this gap, the law should adopt a technology-neutral definition of “spaceport” broad enough to encompass terrestrial, coastal, and offshore configurations, as well as both vertical and horizontal launch modalities. It should also implement a layered regulatory design that distinguishes facility establishment, operator capability, and individual launch operations, and that organizes substantive requirements around organizational capacity, financial capability and liability assurance, siting and facility criteria, safety and risk management, environmental safeguards, and security and information protection.

From an institutional perspective, this paper contends that spaceport regulation should be embedded in a general statute—such as a future Space Activities Act or Space Business Act—rather

* Professor, Department of International Trade, Pusan National University.

er than pursued solely through incremental amendments to the current Space Development Promotion Act, thereby expanding private-sector opportunities while enabling the State to prepare for a transition toward a space economy.

Key Words: Spaceport, Launch Site, Spaceport Licence, Spaceflight, Vertical Spaceport, Horizontal Spaceport, UK Space Industry Act 2018

경제안보 관련 법률들의 헌법적 근거와 한계

서울대학교 통일평화연구원 객원연구원 김 완 기

*논문접수 : 2026. 1. 20. *심사개시 : 2026. 1. 23. *게재확정 : 2026. 2. 3.

〈목 차〉

I. 들어가며	IV. 주요 경제안보 법률과 헌법적 쟁점
II. 경제안보 개관	1. 물자 관련 경제안보 법률
1. 경제안보의 개념	2. 기술·특허·표준 관련 경제안보 법률
2. 경제안보의 개념 유형	3. 투자 관련 경제안보 법률
3. 경제안보와 GATT 안보예외	4. 에너지·자원 관련 경제안보 법률
4. 경제안보의 법제도적 틀	5. 데이터 관련 경제안보 법률
III. 경제안보 법률의 헌법적 근거와 한계	6. 인력 관련 경제안보 법률
1. 헌법상 국가안보와 경제안보	V. 나오며
2. 각국의 헌법과 경제안보 법률	참고문헌
3. 경제안보 법률의 헌법적 근거	
4. 경제안보 법률의 헌법적 한계	

I. 들어가며

최근 국제통상질서를 살펴보면 미중간 기술패권경쟁이 가중되어 국경간 첨단 기술의 이동이나 기술개발 협력에 대한 제한이 더욱 강화되고, 코로나19 전후로 그동안의 효율성 중심의 국제 공급망이 안정성을 중심으로 재편되면서 고도화된 국제분업과 규범에 기반한 자유무역질서가 크게 흔들리고 있다. 이렇게 규범에 기반한 자유무역질서가 흔들리게 된 데에는 여러 가지 원인이 복합적으로 작용하고 있다. 우선 분쟁해결을 위한 상소기구가 구성이 되지 않으면서 사실상 세계무역기구의 분쟁해결기능이 마비된 상황이다. 또한,

기존 자유무역질서의 수호자를 자처했던 미국이 오히려 자국우선주의를 내세우고 특히 제2기 트럼프 행정부에서는 드러내놓고 자유무역질서를 흔드는 ‘상호관세’ 부과조치를 포함한 여러조치를 내놓고 있는 실정이다. 여기에 더해 각국에서 ‘경제안보(economic security)’를 목적으로 한 다양한 조치를 취하면서 그 명분으로 세계무역기구의 1994년 GATT상 ‘국가안보 예외’를 제시하면서 표면적으로는 기존의 자유무역질서를 준수하고 있다고 주장하고 있다.

이러한 추세하에서 국내적으로도 방어적 입장에서 글로벌 공급망에서 우리 기업의 조달 안정성을 높이기 위하여 소재·부품·장비산업 경쟁력 강화 및 공급망안정화를 위한 특별조치법(이하 ‘소재부품장비산업법’), 국가자원안보 특별법(이하 ‘자원안보법’), 경제안보를 위한 공급망 안정화 지원기본법(이하 ‘공급망안정화법’) 등 소위 ‘공급망 3법’이 최근에 제정되거나 전면개정되었으며, 외국인투자촉진법, 산업기술의 유출방지 및 보호에 관한 법률(이하 ‘산업기술보호법’), 국가첨단전략산업 경쟁력 강화 및 보호에 관한 특별조치법(이하 ‘국가첨단전략산업법’), 국가전략기술 육성에 관한 특별법(이하 ‘국가전략기술육성법’) 등의 경제안보 관련 법률들을 제·개정하여 자본이나 기술의 국가간 이동에 대하여 국가의 조장 행정적 측면을 더욱 강화하기도 하고 규제 행정적 측면을 더욱 강화하고 있기도 하다.

이에 경제안보의 개념을 학문적으로 정립하고 이를 통해 현실적 적실성을 높이려는 노력이 정치학계, 국제정치학계, 경제학계, 법학계 등에서 다양하게 제기되고 있지만 헌법적 시각에서 경제안보를 제고하기 위한 목적으로 시행되는 행정부의 각종 조치들이 어떤 근거를 가지며 경제안보 관련 법률을 도입할 경우 그 한계는 무엇인지를 살펴 본 연구는 거의 없다.¹⁾ 어느 국가든 현대에서는 형식적이거나 헌법이 가장 최상위법이고 법치주의를 표방한다. 그러므로 경제안보 관련 법률들도 각국의 헌법에 위반하여 존재할 수는 없다. 새로운 경제안보 관련 조치가 등장할 때 국제규범에 위반하는지를 살펴보기도 해야 하지

1) OECD, *Economic Security in a Changing World: New Approaches to Economic Challenges*, OECD Publishing, 2025; Heath, J. Benton, “The New National Security Challenge to the Economic Order”, *The Yale Law Journal*, Vol. 129, No. 4, 2020; 이효영, “‘경제안보’의 개념, 진화와 전략적 함의”, 미래성장연구 8권 2호, 고려대학교 미래성장연구원, 2022.12; 특히, 국제법적 시각에서 경제안보의 개념과 법적 의미를 고찰한 논문으로는 이재민, “경제안보의 법적 의미와 외연: 국제법적 측면을 중심으로”, 국제법학회논총 제68권 제4호(통권 제171호), 대한국제법학회, 2023.12가 있으며, 그 외 최지연, 경제안보 강화 기반 구축을 위한 법제 연구, 한국법제연구원, 2023.10 등 참조

만 헌법에 위반하는지도 당연히 검토하여야 한다. 그러한 측면에서 경제안보 관련 법률들이 우리 헌법내에서 어떤 조항을 근거로 두고 있으며, 어떠한 한계를 가지는지를 살펴보는 의의가 있다고 생각한다.

앞에서도 얘기했듯이 최근 국제경제질서가 세계무역기구를 기반으로 한 규범기반의 경제질서에서 자국우선주의에 의거하여 각자도생을 추구하는 국제경제질서로 전환해 나가고 있는 상황에서 경제부문에서도 국가안보를 제고한다는 목적이나 명분하에 ‘경제를 위한 안보(security for economy)’가 아닌 ‘안보를 위한 경제(economy for security)’가 더욱 강조되고 있다. 그러나, ‘안보를 위한 경제’라는 개념을 지나치게 확대해석할 경우 기존의 규범에 기반한 자유무역질서를 무너뜨릴 수 있는 위험성을 내포하고 있다. 즉, 각국의 경제안보 조치들이 표면적으로는 1994년 GATT상 ‘필수불가결한 안보 이익’이라는 개념에 근거를 두고 있는데, 동 개념은 전통적으로 무력에 기반한 공격을 방어하고 안전을 유지하기 위한 목적에만 사용될 수 있었는데, 안보를 위한 모든 경제분야에서의 조치가 이에 해당한다고 한다면 사실상 자유무역을 지탱하는 근간이 뿌리부터 흔들리게 되는 것이다. 그러므로, 새롭게 유행처럼 번지고 있는 ‘경제안보’라는 개념을 국제적으로는 기존의 국제규범의 틀 안에서 다루려는 논의²⁾를 지속해 나가고 국내적으로도 헌법을 최상위법으로 한 규범질서의 틀 안에서 잘 해석해 나가는 것이 앞으로의 국제규범질서를 지키는 데 있어 무엇보다 중요할 것이다.

이에 본고에서는 경제안보의 개념을 살펴보고, 안보를 위한 행정부의 각종 조치가 시행될 경우 그러한 조치가 시행될 수 있는 헌법적 근거는 무엇인지 그리고 그러한 조치로 인해 경제 부문의 자율성이 침해당할 경우 수인가능한 한계는 무엇인지 등에 대하여 법적 관점에서 살펴보고자 한다. 또한, 경제안보와 관련된 주요 법률들의 내용을 살펴보고 이러한 헌법적 근거와 한계의 관점에서 지금까지 제기되었거나 향후 제기될 수 있는 법적 쟁점들을 살펴보고자 한다. 또한, 미, 중, 일 등 주요 경제강국들의 헌법상 경제안보 관련 조항들을 간략하게 살펴본 후 향후 국제통상질서에서 각국은 어떻게 움직일지를 예측하고, 우리 국익을 가장 잘 지킬 수 있는 대응방향은 무엇인지 시사점을 도출하고자 한다.

2) 이재민, 상계 논문, 242면 참조

II. 경제안보 개관

1. 경제안보의 개념

경제안보는 최근 널리 사용되고 있는 용어이지만 모든 학문적 논의에서 그러하듯이 모두가 합의하는 정의는 없다. 다만, 경제·사회적 관점에서는 경제안보를 내외부 충격으로부터의 위험회피(de-risking)라고 비교적 좁게 해석하는 반면에 국제정치적 관점에서는 국가안보목적을 추구하기 위한 경제적 수단의 사용이라는 ‘경제적 국력행사(economic statecraft)’로서의 넓은 의미로 경제안보를 받아들이고 있는 듯하다.³⁾ “경제안보란 국가안보의 이익을 추구하기 위한 경제적 통치술⁴⁾(economic statecraft)의 한 형태로 볼 수 있다”라고 제시하는 관점도 국제정치적 시각이 깔려 있다고 할 수 있다.⁵⁾

국가안보라는 궁극적인 목적을 위해 경제적 수단을 사용한다는 것은 GATT가 설립된 이후 현재까지 구축된 국제 자유무역질서에 대한 크나큰 도전이자 이러한 흐름을 완전히 뒤집는 것이다. 왜냐하면 탈냉전 시대 이후 국제경제는 효율성을 기반으로 한 기업의 의사결정에 의하여 대규모 해외투자가 이루어짐으로써 상호의존성이 크게 심화되어 왔는데, 이러한 경제적 의존성을 무기화하는 것이 바로 경제적 국력행사이기 때문이다. 이러한 경제적 국력행사는 중·일간 희토류 분쟁, 일본의 한국에 대한 수출통제조치 강화, 미국의 ‘상호관세’ 조치 등 주로 경제 강국들에 의하여 이루어지고 있다.

한편, 실정법인 공급망안정화법 제2조 제1호에서는 경제안보를 “국내외에서 발생하였거나 발생할 가능성이 있는 경제·통상·정치·외교적 상황 변화나 자연재해 등에도 불구하고 국내의 생산, 소비, 유통 등 국가 및 국민의 전반적인 경제활동에 필수적인 품목, 서비스, 기술 등이 원활히 유입되고, 부적절하게 해외로 유출되지 아니하도록 함으로써 국가의

3) 국제정치학계에서 경제안보를 국가안보의 일환으로 보는 시각도 다수 존재하고 있다. 김계동 외 11인, 한국안보의 이해, 명인문화사, 2025.2, 132-133면 참조. 동 문헌의 공동저자 중 1인인 이태동은 경제안보를 “안보의 세부적 분야로서 경제적 위협으로부터 국민의 생존과 재산을 보호하는 것”이라고 정의하고 있다. 황진환 외 5인, 新국가안보론 개정판, 박영사, 2024.9, 21-22면에서는 경제안보의 요소로서 공급 안보, 시장 접근성 안보, 기술-산업능력 안보, 금융-신용 안보, 초국경적 협력 안보 등 5가지를 제시하고 있다.

4) ‘economic statecraft’를 번역하는 방식에는 여러 가지가 있을 수 있지만, 필자는 ‘경제적 국력행사’가 그 조치의 적극적·공세적 측면을 잘 보여주는 번역이라 생각한다. 이효영, 전게 논문이 제시한 정의에는 경제적 통치술이라 번역되어 있어 여기서는 그대로 인용하였다.

5) 이효영, 전게 논문, 118면 참조

안전보장이 유지되고 국가 및 국민의 경제활동에 지장이 초래되지 아니하는 상태”로 규정하고 있다. 2023년 6월 발표된 국가안보전략 보고서에서도 경제안보를 “국내외 변수에도 불구하고 국가 및 국민의 경제활동에 필수적인 품목 등이 원활히 유입되고, 부적절하게 유출되지 않도록 함으로써 국가 안전보장이 유지되고 경제활동에 지장이 초래되지 않는 상태”라고 정의하여 공급망안정화법의 정의를 따르고 있다.⁶⁾

또한, 타국에서의 용례를 살펴보면 미국 국토안보부 무역경제안보국(Office of Trade and Economic Security)에서는 당해 조직의 주요 목표를 “국경간 상품과 서비스, 자본 그리고 기술의 합법적인 이동을 보장하는 정책(policies that ensure the lawful flow of goods and services, capital, and technology across borders)을 관리하는 것”이라고 하고 있다.⁷⁾ 2023년 히로시마 G-7 정상선언에서는 경제안보를 경제적 복원력(economic resilience)과 동일한 차원에서 접근하고 있으며, 글로벌 경제적 복원력의 제고(공급망, ICT 시스템), 국제규범과 규칙을 저해하는 유해한 관행에 대처(비시장경제, 경제적 강압, 디지털 보안, 차세대 기술의 국제표준), 국제평화와 안보 위협에 대한 공통된 우려의 해소(핵심신흥기술)를 주요 내용으로 하고 있다.⁸⁾ 유럽의 브뤼겔 연구소에서도 경제안보를 국가안보목적을 달성하기 위한 경제적 조치의 사용이라는 광의로 정의하기보다는 ‘충격으로부터의 위험회피’라는 협의로 규정하고 있다.⁹⁾¹⁰⁾

필자는 미래가 불확실한 경제현실에 법적 잣대를 적용할 수 있도록 후술하는 것처럼 경제안보의 개념을 헌법적 시각에서 접근하고자 한다. 경제를 구성하는 기본요소는 생산물과 생산요소이고 경제안보도 국가안보의 일환이므로 경제안보란 ‘생산물(상품, 서비스)이나 생산요소(자본, 인력, 기술, 데이터 등)의 이동과 관련하여 경제에 충격요인이 발생했을 때 국민경제의 존립을 유지하고 헌법상 경제질서인 시장경제질서의 정상적인 운영을 보장하는 것’이라고 제시하고자 한다. 이는 경제안보를 국가를 구성하는 여러 부문 중 가장

6) 국가안보실 편, 윤석열 정부의 국가안보전략, 국가안보실, 2023.6, 84면 참조

7) <https://www.dhs.gov/trade-and-economic-security> 참조

8) 일본 외무성, ‘G7 Leaders’ Statement on Economic Resilience and Economic Security’, 2023.5.20., <https://www.mofa.go.jp/files/100506815.pdf> 참조

9) McCaffrey, C. and N. Poitiers, “Instruments of economic security”, Working Paper 12/2024, Bruegel, 2024, 2면 참조

10) 이와는 별개로 국제적십자(ICRC), 국제노동기구(ILO) 등도 경제안보에 대하여 사회보장 차원에서 정의를 내리고 있다. 동 정의는 정인교 외 2인, 경제안보와 수출통제 제2판, 박영사, 2024.4, 21면 참조

근간을 이루는 부문 중 하나인 경제부문에 있어서의 국가안보로 개념짓는 것이다.

2. 경제안보의 개념 유형

경제안보는 경제와 안보가 복잡하게 얽혀있는 개념이다. 안보와 경제 두 영역이 본질적으로는 연결되어 있지만 전통적으로는 두 영역을 분리하여 보려는 경향이 강했었다. 하지만 거의 모든 (좁은 의미의) 안보적 의사결정이 경제에 영향을 미치고, 경제 영역의 변화가 (좁은 의미의) 안보적 의사결정에 영향을 미치는 것을 볼 때 경제와 안보를 결합하여 넓은 의미의 국가안보의 일환으로 이해할 필요가 있다. 그리고, 이렇게 했을 때 기존 법학계에서 제기되어 왔던 국가안보와 관련된 다양한 논의들을 활용하여 경제안보 관련 조치나 법률들을 규율해 나갈 수 있을 것이다.

이해의 편의를 위하여 경제안보의 개념을 그 동기와 조치를 중심으로 유형화하면 다음 표와 같이 구분할 수 있을 것이다. 즉, 다음 표와 같이 ‘협정의 경제안보 영역’, ‘안보를 위한 경제 영역’, ‘경제를 위한 안보 영역’과 ‘전통적 의미의 국가안보 영역’이다. 분석을 위하여 이렇게 단순히 구분하였지만 현실에서 나타나는 현상은 경제적 동기와 비경제적 동기가 혼재하고 국가는 경제적 조치와 비경제적 조치를 혼용하는 것이 다반사일 것이다.

<표 1> 경제안보의 영역 구분

	경제적 동기	비경제적 동기
경제적 조치	제1영역: 협정의 경제안보 영역	제2영역: 안보를 위한 경제 영역
비경제적 조치	제3영역: 경제를 위한 안보 영역	제4영역: 전통적 의미의 국가안보 영역

첫 번째 영역은 경제적 동기에 의하여 경제적 조치를 취하는 협정의 경제안보 영역이다. 이는 글로벌 공급망의 안정성을 제고하기 위한 조치라든지 업무연속성계획(Business Continuity Plan)의 수립이라든지 하는 것이 이러한 조치에 해당할 것이다.¹¹⁾ 사실 업무연속성계획은 개별 기업 차원에서는 공급망에 오는 충격을 가정했을 때 가장 효과적인 준비 수단이며, 공급망안정화법 제7조의 공급망안정화 기본계획이 국가 차원에서의 업무연속성계획에 해당한다고 할 수 있다.

11) 산업통상자원부, “감염병 발생시 업무연속성계획 가이드라인” 제3판, 2022.1

두 번째 영역은 경제안보를 ‘안보를 위한 경제’로 보는 것으로 대체로 ‘경제적 국력행사(economic statecraft)’의 일환으로 경제안보를 규정짓고 있는데, 비경제적 동기로부터 또는 비경제적 목적 달성을 위하여 경제적 조치를 동원하는 경우에 해당한다. 제2차 세계대전 이후 글로벌 경제의 초연계성 증대로 심화된 상호의존성을 무기로 하여 정치적 목적 달성을 위한 ‘경제적 강압(economic coercion)’ 조치가 증가하고 있다. 중국과 일본간 희토류 분쟁, 중국의 ‘고고도미사일방어체계(THAAD)’에 대한 대응조치, 일본의 우리나라에 대한 수출통제 강화조치, 미국의 불법 이민과 펜타닐 유입을 차단하기 위한 고율관세 부과 조치, 미국의 무역확장법 제232조에 기반한 철강분야 쿼터 설정 조치 등 그 예는 현실에서 쉽게 찾아볼 수 있다.

세 번째 영역은 경제안보를 ‘경제를 위한 안보’로 보는 것으로 경제의 안정성과 복원력을 확보하기 위하여 전쟁이나 무력분쟁 위협 등 군사적 조치까지 불사하는 것으로 이 유형 또한 현실에서 생각보다 많이 목도되고 있다. 수에즈 운하나 호르무즈 해협, 말라카 해협 등 글로벌 해상무역의 요충지에서의 물류흐름을 지키기 위한 군함의 파견 등이 대표적인 예라고 할 수 있다. 네 번째 영역은 전통적 의미의 국가안보 영역이어서 여기서는 따로 다루지 않는다.

이와는 별개로 경제안보를 ‘경제에 있어서의 안보’로 볼 때 경제안보는 광의의 국가안보의 일부분이다. 이러한 유형 구분은 위에서 동기-조치에 의한 유형 구분과는 다른 평면에서 경제안보를 구분하는 것이다. 왜냐하면 ‘경제를 위한 안보’ 또는 ‘안보를 위한 경제’라고 구분하는 경우 이는 필연적으로 경제-안보가 서로를 배제하는 이분법적인 개념 구분을 전제하는 것이지만 경제안보를 국가안보의 일부분으로 볼 때는 양자는 이분법적인 개념이 아니기 때문이다. 또한, 현재 통용되고 있는 국제법도 경제안보를 국가안보의 일부분으로 보는 시각에서 출발하고 있다. WTO 협정이나 FTA 협정은 항상 국가안보 예외를 두고 있으며, 이러한 국가안보 예외는 ‘필수불가결한 안보 이익(essential security interests)’을 보호하기 위한 일정한 일방적 조치를 허용하는 것으로 해석된다. ‘경제에 있어서의 안보’는 동기-수단에 의한 유형 구분과는 다른 평면에서 경제안보를 구분하는 것이기는 하지만 굳이 ‘경제에 있어서의 안보’를 범주화해 보자면 표 1에서 제1영역, 제2영역, 제3영역을 합쳐서 광의의 경제안보 영역이라고 일컬을 수 있을 것이다.

위에서 제시한 유형 중에서 특히 제2영역인 ‘경제적 국력행사’의 유형은 적극적이고 공

세적인 성격이 강한 조치들로 구성되어 있다. 이러한 조치들은 보호무역주의적인 성격도 가지고 있다. 이러한 유형 분류와는 별개로 천재지변이나 감염병 등 의도하지 않은 충격에 대응한 조치가 필요한 상황도 있으며, 그러한 상황도 당연히 경제안보적 관점에서 다루어야 할 것이다. 다만, 의도되지 않은 충격인 경우 대부분 공급망 충격인 경우도 많으며, 국제협력도 잘 이루어지는 편이라 별도의 유형으로 제시하지는 않았다.

3. 경제안보와 GATT 안보 예외

경제안보는 보호무역주의와 혼동되기 쉽지만 같은 개념은 아니다. 우선 경제안보의 개념을 살펴보면, 1994년 GATT 제21조는 국가안보 예외를 규정하고 있는데, GATT 출범 이후에 사실상 경제분야에서는 국가안보 예외를 원용하여 인정을 받은 경우가 없었다.¹²⁾ 그러나 트럼프 대통령 1기인 2017년 ‘경제안보’를 이유로 철강산업에 쿼터를 도입하였고, 2기인 2025년에는 기본관세와 ‘상호’관세를 도입하였다. 미국 스스로 만들어 놓은 국제무역의 핵심기구인 세계무역기구를 무력화시키고 있는 것이다. 그 이유는 현재의 세계무역기구를 중심으로 한 국제무역질서가 미국의 이익에 맞지 않는다고 생각하기 때문이다. 특히 미국주류사회는 ‘중국제조2025’로 대표되는 중국경제의 부상으로 지금 중국을 견제하지 않는다면 글로벌 기술패권이 넘어갈 수도 있다는 위기감에 사로잡혀 있다. 그리고 그러한 위기감이 금방 사라질 것은 아니기 때문에 지금 우리가 목도하고 있는 규범기반의 국제무역질서의 붕괴와 각자도생의 자국우선주의는 한동안 이어질 것으로 예상된다. 특히, 향후 미래 기술패권을 가늠할 인공지능기술과 양자컴퓨팅기술시대가 도래하면서 이 분야에서 중국에 크게 따라잡히고 있는 미국의 조바심은 더욱 커져가고 있다. 반도체, 배터리, 바이오 등 주요 핵심산업의 공급망도 중국의 점유율이 크게 상승하고 있으며 여기에서 첨단산업에서 빠뜨릴 수 없는 희토류에 대한 수출통제도 중국이 전가의 보도처럼 휘두르고 있는 실정이다.

GATT 제21조¹³⁾는 ‘필수불가결한 안보이익’의 보호를 위하여 WTO 회원국들이 각자의

12) GATT 제21조의 원용 사례는 한국국제경제법학회, 新 국제경제법 제4판, 박영사, 2022.2, 188-189면 참조

13) Article XXI Security Exceptions

Nothing in this Agreement shall be construed

(a) to require any Member to furnish any information the disclosure of which it considers contrary to its essential security interests; or

조치가 동 조항의 요건에 부합하는지를 결정하여 조치를 취할 수 있도록 예외조항을 둔 것이다.¹⁴⁾ 경제관련 국제법적 규범에서 각국이 스스로 판단할 수 있는 ‘국가안보’ 예외를 두고 있는 것이 모순된 상황일 수도 있지만, 오히려 동 조항은 국가안보의 일환으로서 경제안보논의의 국제법적 한계를 설정하는 출발점이 된다고 할 수 있다. ‘필수불가결한 안보 이익’에 대하여 WTO 패널은 러시아의 對우크라이나 통과 운송 건에서 ‘영토·국민 보호 및 법률·질서 유지 등 국가의 핵심기능과 관련된 이익’이라고 하였다. 또한, 어떤 조치가 ‘필수불가결한 안보 이익’의 개념에 포섭되더라도 국가안보예외로 바로 인정되는 것은 아니고 ‘전시 또는 기타 비상상황’에 해당하거나 ‘무기 등 전쟁 수행과 관련된 물자 등’에 해당하는 등 추가적인 요건을 만족시켜야 한다.¹⁵⁾

다음으로 경제안보 관련 조치가 국가에 따라 공세적 성격을 띠기도 하고 수세적 성격을 띠기도 함을 살펴보고자 한다. 경제안보적 조치를 자국의 의사를 관철하기 위한 도구로 사용하는 국가는 초강대국들인데, 이러한 현상을 일컬어 ‘국력행사(statecraft)’라고 한다. 또한, 이들은 흔히 공세적 통상정책을 취할 수 있는 국가이기도 한데, 우리의 경우 대외무역에 의존하는 경제 구조로 인하여 이렇게 공세적 통상정책을 취할 수 있는 여건이 갖추어져 있지 않다.¹⁶⁾ 우리 헌법 제5조 제1항도 “대한민국은 국제평화의 유지에 노력하고 침

(b) to prevent any Member from taking any action which it considers necessary for the protection of its essential security interests

(i) relating to fissionable materials or the materials from which they are derived;

(ii) relating to the traffic in arms, ammunition and implements of war and to such traffic in other goods and materials as is carried on directly or indirectly for the purpose of supplying a military establishment;

(iii) taken in time of war or other emergency in international relations; or

(c) to prevent any Member from taking any action in pursuance of its obligations under the United Nations Charter for the maintenance of international peace and security.

14) 한국국제경제법학회, 전게서, 180-183면 참조

15) 이재민, 전게 논문, 222-231면 참조

16) 우선 생산측면에서 살펴보면 어떤 물품을 생산함에 있어서는 소재, 부품, 장비 이외에 에너지가 필요한데, 우리나라는 우라늄을 포함하여 에너지를 생산할 수 있는 에너지원을 거의 100% 수입하고 있고, 기술이 부족해서거나 아니면 기술은 있더라도 채산성이 안 맞아서 우리가 생산하지 못하는 소재(요소수, 일본 수출규제 3대 소재 등)도 많으며, 반도체 생산을 위해서는 극자외선(EUV) 장비 등을 해외에서 수입하여야 한다. 판매측면에서도 대한상공회의소에 따르면 2023년 우리나라의 GDP대비 상품수출비중이 37.6%로 G20국가 중 가장 높은 수준이다. 즉 G20국가 중 수출 의존도가 가장 높은 국가로서 G20국가의 평균 비중인 16.5%를 2배 이상 상회하고 있다. 또한, 우리나라는 5천만이 넘는 인구를 가진 나라이지만

략적 전쟁을 부인한다”고 규정하고 있고 헌법 제6조 제1항은 헌법에 의하여 체결·공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규가 국내법과 같은 효력을 가지도록 하고 있다. 이러한 헌법 규정을 적극적으로 해석하면 우리가 먼저 ‘경제적 국력행사’를 하는 것은 국제평화를 무너뜨려 우리 헌법이 취하고 있는 국제평화주의 원칙을 깨뜨리고, 헌법에 의하여 체결·공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규 특히 일방적 제재조치를 취할 수 없도록 한 세계무역기구 분쟁해결양해를 위반하는 것으로도 볼 수 있을 것이다(WTO DSU 제3조 제5항, 제4조 제2항, 제23조 등 참조). 다만, 이러한 해석이 자위적 조치를 무조건 배제하는 것은 아니다.

그렇다면 우리는 수세적·방어적 입장에서 경제안보를 바라볼 수 밖에 없다. 이렇게 타국의 ‘경제적 국력행사(economic statecraft)’에 대항하여 수비하는 경우 공격목표가 된 산업에 특별한 희생이 따르는 것으로 생각해 볼 수 있다. 이러한 상황에서 과도하게 ‘안보를 위한 경제’ 부문의 희생을 강조해서는 안 될 것이다. 가상적으로 4대 전략물자수출통제체제에 의하여 수출이 통제되는 물품에는 반도체 장비도 포함되어 있는데, ‘사실상 모든’ 반도체 장비를 장기간 수출할 수 없도록 한다면 반도체 장비 생산업체의 경우 생존이 위협받게 될 것이고 이는 헌법상 보장된 영업의 자유의 본질적 내용의 침해로 구성해 볼 수도 있을 것이다.

그러므로, 우리나라처럼 수세적·방어적 입장에서는 경제부문에서의 이슈와 비경제부문에서의 이슈가 서로 섞이지 않도록 분리하여 관리하는 것이 매우 중요하며, 비경제부문의 이슈로 경제부문이 공격을 받게 되는 경우에는 가급적 외교적 협의를 통하여 이를 해결해 나갈 필요가 있다. 이에 더하여 경제적 부문에서 기술 자립화, 공급처 다변화 등 경쟁력을 높이기 위한 노력을 게을리 하지 말아야 한다. 우리는 이미 일본에 의한 수출규제에 대응해 나가는 과정에서 이를 몸으로 체득하였다.

4. 경제안보의 법제도적 틀

앞에서 경제안보를 수세적·방어적인 입장에서 ‘생산물과 생산요소의 이동과 관련하여 경제에 충격요인이 발생했을 때 국민경제의 존립을 유지하고 헌법상 경제질서인 시장경

국토는 상대적으로 작아 인구밀도도 매우 높고 농림축산식품부에 따르면 2023년 기준 식량자급률이 49%에 불과한 실정이다.

제질서의 정상적인 운영을 보장하는 것'이라고 정의하였는데, 다음 쪽의 표 2에서 우리나라 경제안보와 관련한 법제도적 틀을 정리하여 제시하였다.

먼저 생산물은 통상적으로 재화와 서비스로 구분되는데 필자는 여기에 연료나 소재로 사용되는 에너지·자원을 추가하였으며, 생산요소에는 전통적 요소인 자본, 인력에 더하여 기술과 데이터를 추가하였다. 사실 분석의 편의를 위해서 이렇게 나누어 보았지만, 에너지/자원은 생산요소로 보는 것이 오히려 자연스러울 수도 있다. 하지만 에너지/자원이 공급망 관리 측면에서는 재화와 다르지 않고 원재료에 가공·정제기술을 더하여야 최종적으로 소비될 수 있는 형태가 되므로 여기서는 생산물로 분류하였다.

<표 2> 우리나라 경제안보 관련 법제도적 틀

	구분	주요 법률	주요 관련 제도
생 산 물	재화	○ 대외무역법 ○ 공급망안정화법 ○ 국가첨단전략산업법 ○ 소재부품장비산업법	- 무역·수출입 제한 - 국제수출통제체제(WA, MTCR, NSG, AG, CWC 등) - 공급망 안정화 지원 - 수급안정화조정 조치 - 소부장 품목 공급망 안정화 지원
	서비스	○ GATS 서비스협정, 다수 자유무역협정	- 4가지 서비스 공급방식
	에너지/자원	○ 석유 및 석유대체연료사업법(석유사업법) ○ 자원안보법	- 수입다변화 조치 - 공급망 분석, 수급관리 위기 대응
생 산 요 소	자본	○ 외국인투자 촉진법(외국인투자법) ○ 산업기술보호법, 국가첨단전략산업법	- 국가안보목적 심사 - 인수합병이나 해외투자시 국가안보고려 심의
	기술	○ 대외무역법 ○ 산업기술보호법, 국가첨단전략산업법 ○ 국가전략기술육성법 ○ 특허법, 국가표준기본법/산업표준화법	- 전략물자기술 - 국가핵심기술, 첨단전략기술 - 국가전략기술 - 특허제도, 표준제도
	데이터	○ 부정경쟁방지 및 영업비밀보호에 관한 법률 (부정경쟁방지법) ○ 개인정보 보호법, 공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률(공간정보관리법)	- 영업비밀보호 - 지리정보, 개인정보 등 데이터 해외유출 심사
	인력	○ 출입국관리법 ○ 국가연구개발혁신법	- 시증제도(전문직 취업, 주재원, 단기 상용 등)

※ 필자 정리

위에서 언급한 개별법의 내용을 모두 다루는 것은 너무 방대한 작업이기도 하고, 본 논문의 논지를 흐릴 수 있으므로 제4장에서 필요한 경우에만 간단히 언급하기로 하고, 여기서는 생산물이나 생산요소 각각이 경제안보조치와 관련하여 가지는 특징이나 상호관계에 대하여 언급하고자 한다.

우선 생산물 중 재화와 에너지는 공급망 안정화를 위한 제도들과 주로 관련되며, 경제안보 관련 조치는 재화 또는 에너지에 대한 수출통제조치이다. 재화 중 전략물자는 경제안보의 영역에서 전통적으로 가장 중요한 분야인데 GATT 제20조 (b)(ii)항의 예외에 해당하여 국제적으로 수출통제가 인정되고 있으며, 우리나라는 대외무역법에 전략물자수출통제제도를 규정하고 있다. 에너지 중 원자력도 전략물자수출통제체제의 제한을 받아서 4대 수출통제체제의 하나인 핵공급그룹(NSG)에 의하여 국제적 이동을 엄격히 통제받고 있다. 에너지 중 석유는 주요 생산국들이 석유수출국기구(OPEC)를 통해 생산량을 조절하면서 수출을 관리해 나가고 있다.

생산물 중 서비스는 국제적으로 네 가지 공급방식(국경간 공급, 해외소비, 상업적 주재, 자연인 주재)이 있는데, 생산요소의 이동과 밀접하게 관련이 있다. 즉, 해외소비 방식과 자연인 주재방식은 소비자나 공급자 등 인력의 이동이 수반되므로 사증제도와 긴밀히 연결되어 있다. 상업적 주재 방식은 외국인직접투자를 통한 자본의 이동과 관련되어 있는 방식이다.¹⁷⁾

다음으로 생산요소에 대해서 살펴보면, 자본의 국제적 이동과 관련하여 국가안보목적 심사나 심의가 주로 이루어지고 있으며, 인력의 이동과 관련하여서는 사증제도가 주로 관련되어 있다. 이러한 전통적인 생산요소 이외에 인공지능경제시대에는 기술과 데이터도 주요 생산요소인데, 국가핵심기술 등 기술 수출에 대한 제한과 데이터의 해외유출 심사가 주로 관련된다. 한편, 기술은 사람이나 장비에 체화되어 있는 것이기 때문에 기술의 이동에 대한 제한은 인력의 이동의 제한 그리고 전략물자의 이동 제한에 밀접하게 관련되어 있다.

아래에서는 경제안보관련 법률의 헌법적 근거와 한계를 우선 살펴보고, 이를 경제안보 관련 개별 법률에 적용하여 제기될 수 있는 헌법적 쟁점을 다루어 보고자 한다.

17) 상세 내용은 한국국제법학회, 전게서, 450-451면 참조

III. 경제안보관련 법률의 헌법적 근거와 한계

1. 헌법상 국가안보와 경제안보

우리 헌법에서는 경제안보를 직접 언급하고 있지 않아서 이에 대한 정의도 당연히 존재하지 않으며, 법률인 공급망안정화법에만 그 정의가 있다. 그러나, 상위법인 헌법의 해석에 법률상 경제안보의 정의를 그대로 받아들이기에는 법률체계상 맞지 않으므로 다만 참고가 될 뿐이다. 우리 헌법상 경제안보를 해석하기 위해서는 헌법에 언급되고 있는 국가안보의 개념에서 출발할 수 밖에 없을 것이다. 필자는 경제안보를 경제부문에 있어서의 안보로 봐야 한다고 주장하고 있으므로 이러한 시각에서는 당연히 헌법상 국가안보의 의미를 되새길 수밖에 없다. 다만, 오해해서는 안 될 부분이 헌법상 국가안보의 일부로 경제안보를 바라본다고 하더라도 국가안보를 위하여 무조건 사경제 부문의 이익을 희생하여야 한다는 주장이 성립하는 것은 아니라는 것이다. 우리 헌법상 국가안보를 위하여 사기업을 포함한 국민의 모든 자유와 권리가 제한될 수 있다고 하더라도 그러한 자유와 권리의 본질적 내용은 침해할 수 없고 법률의 형식으로 필요한 경우에 한해서만 제한할 수 있기 때문이다.

전통적으로 국가안보는 군사적 위협으로부터 국가의 존립을 유지하는 개념으로 이해되어왔으나, 탈냉전 시대 이후 국제정치학계를 중심으로 국가안보의 개념은 경제, 자원뿐만 아니라 기후환경·식량·사이버 등으로 확장되고 있다.¹⁸⁾ 우리 헌법재판소 또한 전통적 국가안보의 개념을 활용하여 군사기밀보호법 제6조등에 관한 위헌심판에서 “헌법 제37조 제2항에서 기본권 제한의 근거로 제시하고 있는 국가의 안전보장의 개념은 국가의 존립·헌법의 기본질서의 유지 등을 포함하는 개념으로서 결국 국가의 독립, 영토의 보전, 헌법과 법률의 기능, 헌법에 의하여 설치된 국가기관의 유지 등의 의미로 이해될 수 있을 것이다”라고 판시하였는데,¹⁹⁾ 최근 양심적 집총거부자에 대한 대체복무제를 규정하지 않고 처벌하였던 병역법에 대한 판결에서는 “오늘날 국가안보의 개념은 군사적 위협과 같은 전통적 안보 위기뿐만 아니라, 자연재난이나 사회재난, 테러 등으로 인한 안보 위기에 대한 대

18) 김계동 외 11인, 한국안보의 이해, 명인문화사, 2025.2; 황진환 외 5인, 新국가안보론 개정판, 박영사, 2024.9 참조

19) 헌재 1992.2.25. 89헌가104, 군사기밀보호법 제6조등에 관한 위헌심판

응을 포함하는 포괄적 안보 개념으로 나아가고 있으며, 현대 국가에서는 후자의 중요성이 점점 더 커지고 있다”라고 하여 국방의 의무에 비군사적 역무도 포함될 수 있다고 판시하였다.²⁰⁾ 또한, 우리 헌법은 헌법 전문과 제5조 제2항(국군의 의무와 중립성), 제34조 제6항(국가의 재해 예방과 위협으로부터의 국민 보호), 제36조 제3항(보건에 관한 국가의 보호), 제37조 제2항(자유와 권리의 제한), 제50조 제1항 단서(국회 회의 비공개), 제66조 제2항(대통령의 책무), 제69조(대통령 취임 선서), 제72조(대통령의 국민투표부의권), 제76조 제1항(대통령의 긴급 재정·경제상 처분·명령권)과 제2항(대통령의 긴급조치권), 제91조 제1항(국가안전보장회의), 제109조 단서(재판의 심리 비공개), 제120조 제2항(국토와 자원에 대한 국가의 보호)에서 국가안전보장, 안전, 수호 또는 보호, 보위와 국가 안위 등의 용어를 사용하여 신안보개념의 국가안보를 언급하고 있다.

이러한 국가안보의 정의를 감안하여 경제안보를 경제에 있어서의 (국가)안보로 본다면 경제안보는 국가의 일부분으로서 경제부문의 존립·헌법상 경제질서의 유지 등을 포함하는 개념으로 이해할 수 있으며 이는 무한정 확장되는 개념은 아니고 헌법 제126조의 ‘국민경제상 긴절한 필요’의 의미와 GATT 1994의 안보예외상 ‘필수불가결한 안보 이익’의 의미와도 연결하여 경제의 유지와 관련된 핵심적인 조치로 좁혀서 해석해야 할 것이다.

2. 각국의 헌법과 경제안보 법률

경제안보는 이제 우리나라뿐만이 아니라 지구상 모든 나라들에게 있어 국가안보의 주요 요소로 자리매김하고 있다. 특히 미국의 경우 헌법에 직접 ‘국가안보’라는 용어가 등장하지는 않지만 미국 대법원은 전문의 ‘공동방위(Common defence)’라는 용어와 헌법 제2조의 대통령의 ‘최고사령관(Commander in Chief)’ 권한을 정부의 국가안보조치의 근거로 삼고 있다.²¹⁾ 이 외에도 미국 헌법 제1조 제8항(Commerce Clause)²²⁾, 제1조 제10항(Contracts Clause), 수정헌법 제1조(Freedom of Speech)²³⁾, 수정헌법 제5조(Property Rights), 수정헌법

20) 현재 2018.6.28. 2011헌바379, 병역법 제88조 제1항 등 위헌소원 등

21) Stone, Geoffrey R. et al., *Constitutional Law*, 5th ed., Aspen Publishers, 2005, 361-375면 참조.

22) Claussen, K. and T. Meyer, “Economic Security and the Separation of Powers”, *University of Pennsylvania Law Review* Vol. 172, 2024, 1955-1988면 참조. 제1조 제8항이 미국헌법내 경제안보의 근거로 제시되고 있다.

23) Feldman, Noah R. and Kathleen M. Sullivan, *Constitutional Law*, 21st ed., Foundation Press, 2022, 1434-1444

제14조 등을 경제안보에 대한 법률의 근거와 한계로 생각할 수 있다.²⁴⁾ 특히 동 헌법 제1조 제8항에서 연방의회 입법권의 범위에 관세부과 권한, 외국과의 통상을 규제하는 권한을 포함시키고 있는데, 지금 미국 대법원에서 대통령이 상호관세 부과 권한을 다투는 것도 결국은 의회가 법률을 통하여 대통령에게 위임한 범위 속에 상호관세 부과 권한이 있는지 여부이지 대통령이 그러한 입법권을 가지고 있는지가 쟁점은 아니다. 동 헌법 제1조 제10항에서는 어떤 주에서도 계약상 의무를 해치는 법률을 제정할 수 없고 연방의회 동의 없이는 주에서 관세를 부과할 수 없도록 하며, 동 수정헌법 제5조에서는 정당한 보상 없는 사유재산의 공용수용 금지를 규정하고 동 수정헌법 제14조에서는 정당한 법적 절차(due process)와 동등한 보호를 규정하여 경제안보 법률에 대한 헌법적 한계를 제시하고 있다. 이러한 미국 헌법에 기반하여 미국은 1917년 적성국교역법(Trading with the enemy Act), 1949년 수출통제법(Export Control Act), 1962년 무역확장법(Trade Expansion Act), 1969년 수출관리법(Export Administration Act), 1974년 무역법(Trade Act), 1977년 국제비상사태경제권한법(International Emergency Economic Powers Act), 2012년 국방수권법(National Defense Authorization Act), 2022년 반도체 및 과학법(CHIPS and Science Act), 2022년 인플레이션감축법(Inflation Reduction Act) 등을 제정하였다. 앞으로 인공지능, 양자통신, 반도체 등 첨단기술에서의 패권 유지를 위하여 미국은 필요하다면 더욱 더 많은 경제안보 법률들을 제정해 나갈 것으로 예상된다.

일본은 2022년 5월 “통합적 경제 시책을 통한 안전보장 확보 추진에 관한 법률”(이하 경제안전보장추진법)을 제정하였다.²⁵⁾ 경제안전보장추진법의 주요 내용을 살펴보면 공급망의 강화를 위한 체제 구축, 국가 핵심 인프라의 안전성 확보, 첨단 핵심기술 협력과 특허출원 비공개 제도 도입 등이다.²⁶⁾ 일본은 동법을 제정하기 한참 이전인 1980년대부터 중

면에 국가안보를 이유로 언론출판의 자유를 사전 제한하기 위해서는 정부가 “중대하고 회복할 수 없는(grave and irreparable) 피해”를 입증해야 한다는 New York Times Co. v. United States[The Pentagon Papers Case] 403 U.S. 713, 91 S. Ct. 2140, 29 L. Ed. 2d 822 (1971) 사례가 제시되어 있다. 한편, 2025년 1월 17일 미국 대법원은 틱톡(TikTok)에 대한 강제 매각 또는 금지법률이 수정헌법 제1조를 위반하지 않는다고 판결했음을 참고하기 바란다.

24) <https://world.moleg.go.kr/web/main/index.do>에서 검색한 미국헌법 번역본 참조

25) https://world.moleg.go.kr/web/wli/lgsInfoReadPage.do?CTS_SEQ=50427&AST_SEQ=157에서 검색한 경제안전보장추진법과 일본국헌법 번역본 참조

26) 사공목, “일본의 경제안보법 제정 경위와 함의”, 월간 KIET 산업경제 Vol.282, 산업연구원, 2022.3, 76-80면 참조

합적인 안보의 일환으로 ‘경제안보’라는 용어를 사용하여 왔으며, ‘2022년 국가안보보장전략’과 경제안보가 밀접하게 관련되어 있지만²⁷⁾ 정작 일본국헌법에는 ‘안보’라는 용어는 등장하지 않고 있다. 그러므로, 간접적으로 경제안보와 관련이 있는 조항을 살펴보면, “생명, 자유 및 행복 추구에 대한 국민의 권리에 대해서는 공공의 복지에 반하지 아니하는 한 입법, 그 밖의 국정상 최대한 존중한다”는 일본국헌법 제13조, “누구든지 공공의 복리에 반하지 아니하는 한 거주, 이전 및 직업선택의 자유를 가진다”는 동 헌법 제22조 제1항, “국가는 모든 생활부문에서 사회복지, 사회보장 및 공중 위생의 향상 및 증진을 위하여 노력하여야 한다”고 규정한 동 헌법 제25조 제2항이 있다. 동 조항들은 공공의 복지, 공공의 복리, 사회복지 등 경제안보와 간접적 관련성을 가지는 용어들을 사용하고 있다.

중국 헌법은 제1조에서 사회주의를 가장 근본이 되는 제도로 택하고 있어 이를 경제안보 법률의 근거로 볼 수도 있겠으나, 보다 직접적으로는 제15조의 사회주의 시장경제를 채택한 조항이 있다.²⁸⁾ 중국 헌법에는 헌법소송제도가 없고²⁹⁾ 기본권침해와 관련한 명시적 일반 제한 규정이나 공민의 재산권 보장 조항이 없어 일반공민의 입장에서 경제안보와 관련된 조치의 위헌성을 따지기가 불가능하다. 오히려 동 헌법 제54조에서는 국민에게 조국의 안전·영예·이익을 수호할 의무를 부여하고, 이들을 해치는 행위를 할 수 없다고 규정하여 국민에게 경제안보 조치를 따를 의무가 부과되고 있다. 중국은 사회주의 시장경제를 채택함으로써 국가에 더 많은 규제권한이 부여된 점, 입법부와 행정부가 서로 견제하는 것이 아니라 공산당을 통하여 정책방향을 일치시키는 점을 감안할 때 미국에서처럼 행정부와 입법부가 경제안보와 관련한 조치를 두고 권한쟁의를 하는 경우는 사실상 있을 수 없다. 그러므로 외교적 목적을 관철하기 위한 희토류 수출통제라든지 무역제한 등의 조치가 빈번하게 있어 왔으며, 최근에는 개별 법률을 두고 이러한 조치를 취하고 있다.

중국은 1994년 대외무역법에 수출통제 규정을 포함시켰고 2015년 국가안전법을 개정하였으며, 2020년 수출통제법, 외국인투자법을 제정하는 한편, 2021년에는 데이터안전법, 반

27) 박성빈, “일본 국가안보전략과 경제안보”, 한반도 포커스 제2023년 제1호, 경남대학교 극동문제연구소, 2023.1, 40-43면 참조

28) https://world.moleg.go.kr/viewer/skin/doc.html?fn=45514_67824&rs=/viewer/result/converted_files/에서 검색한 중국 헌법 번역본을 참조

29) 손한기, “중국식 위헌심사제도로서 헌법감독제도의 현황과 과제: 위헌법률에 대한 통제가능성을 중심으로”, 헌법재판연구 제3권 제2호, 헌법재판연구원, 2016.12, 257-311면 참조

외국제재법, 개인정보보호법, 2023년에는 반간첩법, 대외관계법을 제정하는 등 지속적으로 경제안보 관련 법률들을 제정·개정해 나가고 있다.³⁰⁾

3. 경제안보 법률의 헌법적 근거

경제안보를 경제에 있어서의 안보라고 할 때에 우리 헌법 제119조 제2항, 제120조, 제125조 등의 경제질서 관련 조항뿐만 아니라 대통령의 긴급재정경제처분·명령권을 규정한 제76조 제1항과 기본권 관련 조항인 제23조, 제34조 제6항과 제36조 제3항도 경제안보 관련 법률의 헌법적 근거가 될 수 있다.³¹⁾

첫째, 경제안보 관련 법률의 헌법적 근거를 경제질서에 관한 우리 헌법조항에서 우선 찾을 수 있다. 우리 헌법 제119조 제2항은 “국가는 균형있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고, 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다”고 규정하고 있다. 여기서 국민경제의 ‘안정’을 위해 국가가 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다고 한 부분에 주목할 필요가 있다. 즉, 우리나라의 경제질서의 기본은 헌법 제119조 제1항에 규정한 것과 같이 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중하는 것이지만 국민경제의 안정 등을 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있는 것이다. 경제안보를 규정하고 있는 공급망안정화법에 대한 우리 헌법상 근거를 찾자고 한다면 헌법 제119조 제2항의 ‘국민경제의 안정’에서 찾을 수 있을 것이다.

둘째, 헌법 제120조는 에너지와 자원개발과 관련하여 경제안보의 중요한 부분인 공급망 안보에 있어 중요한 역할을 하는 조항이다. 동 조 제1항은 “광물 기타 중요한 지하자원·수산자원·수력과 경제상 이용할 수 있는 자연력은 법률이 정하는 바에 의하여 일정한 기간 그 채취·개발 또는 이용을 특허할 수 있다”고 규정하고 있고, 동 조 제2항은 “국토와 자원은 국가의 보호를 받으며, 국가는 그 균형 있는 개발과 이용을 위하여 필요한 계획을 수립한다”라고 하고 있다. 희토류를 포함한 광물자원이나 석유를 포함한 지하자원은 현대 산

30) 류예리, 중국신수출통제제도의 이해, 박영사, 2024.4, 22-25면 참조

31) ‘자율과 조화를 바탕으로 자유민주적 기본질서를 더욱 확고히 하여’, ‘자유와 권리에 따르는 책임과 의무를 완수하게 하여’, ‘안으로는 국민생활의 균등한 향상을 기하고 밖으로는 항구적인 세계평화와 인류공영에 이바지함으로써’ 등의 표현이 들어 있는 헌법 전문도 경제안보 관련 법률의 근거와 한계가 될 수 있다.

업에 있어서 필수적인 소재나 에너지를 공급하는 원천인데, 이를 개발하기 위하여 투입된 자본의 회수기간은 매우 길고 성공확률도 매우 낮다. 이러한 이유로 석유의 경우 거의 모든 나라들이 국영석유기업을 통해 또는 글로벌 메이저 석유회사를 통해서 개발을 추진하되, 특정 매장지의 개발 여부는 국가의 특허를 통하여 이루어지고 있다. 근래 들어 그 중요성이 더욱 부각되고 있는 희토류는 그 채굴과 정련과정에서 대규모 환경 오염을 유발하기 때문에 지금까지 주로 중국에서 생산되어 왔는데, 중국은 미-중 분쟁 이후 자국내 희토류 생산 통제를 지속 강화하여 중국 국무원은 2024년 10월 1일부터 자국내 모든 희토류 금속의 소유권을 국유화한다고 발표하였다.

셋째, 헌법 제125조는 “국가는 대외무역을 육성하며, 이를 규제·조정할 수 있다”라고 규정하고 있어 대외무역법을 통한 전략물자의 통제에 대한 헌법적 근거를 제공하고 있다. 기본적으로 대외무역법은 동 헌법 조항에 근거하여 대외무역을 육성하고 조장하는 규정을 주로 두고 있으면서 국제수출통제체제에 입각하여 전략물자의 수출입을 규제·조정하거나 기타 수출입에 대하여 제한하는 조항도 두고 있다.

넷째, 헌법 제76조 제1항에 의하면 “대통령은 내우·외환·천재·지변 또는 중대한 재정·경제상의 위기에 있어서 국가의 안전보장 또는 공공의 안녕질서를 유지하기 위하여 긴급한 조치가 필요하고 국회의 집회를 기다릴 여유가 없을 때에 한하여 최소한으로 필요한 재정·경제상의 처분을 하거나 이에 관하여 법률의 효력을 가지는 명령을 발할 수 있다”라고 규정하고 있으며, 이는 앞에서 유형화한 광의의 경제안보 상황에서의 대통령의 긴급입법조치를 규정한 것이라 할 수 있다. 각종 국내외 충격은 다양한 형태로 발생할 수 있고 그러한 충격으로부터 국가안보를 지킬 필요가 있으며 정상적인 입법절차를 거쳐 법률을 제정할 수 없는 비상 상황에서 동 조항에 근거하여 경제상 처분을 할 수 있다. 그러므로 동 조항의 반대 해석에 의거하여 비상 상황이 예상되는 경우라도 정상적인 입법절차를 거쳐 법률을 제정할 수 있는 경우에는 정부가 취할 대응조치를 사전에 법률로 규정해 놓을 필요가 있다.

다섯째, 재산권 보장 조항인 헌법 제23조도 경제안보 관련 법률의 주요 근거 중 하나이다. 동 조 제1항은 “모든 국민의 재산권은 보장된다. 그 내용과 한계는 법률로 정한다”고 규정하고 있고, 동 조 제2항은 “재산권의 행사는 공공복리에 적합하도록 하여야 한다”고 규정하고 있다. 재산권 보장 조항은 우리 헌법 제9장이 규정하는 경제질서와 체계정합적

으로 이해하여야 하며 우리 헌법이 지향하는 시장경제질서는 사유재산권을 기본으로 하고 있다.³²⁾ 하지만, 현대 사유재산권은 절대적 권리가 아닌 사회적 구속성을 가지는 권리이므로 국민경제의 존립을 유지하고 헌법상 경제질서인 시장경제질서의 정상적인 운영을 보장하기 위하여 경제 안보 법률을 제정할 필요가 있을 경우에는 헌법 제23조가 출발점이 될 수 있다.

여섯째, 헌법 제34조 제6항과 제36조 제3항 또한 경제안보 관련 법률의 근거가 될 수 있다. 먼저 헌법 제34조 제6항은 “국가는 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위하여 노력하여야 한다”라고 규정하고 있어 국가는 재앙으로부터 국민을 보호하여야 할 의무가 있다. 동 조항에 근거를 두고 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위하여 재난 및 안전관리 기본법, 재해구호법이 제정되어 있는데, 기본권은 원래 자연인에게만 그 주체성을 인정하였지만 우리 헌법재판소는 언론·출판의 자유, 재산권의 보장 등과 같이 성질상 법인이 누릴 수 있는 기본권은 당연히 법인에게도 적용하여야 한다고 해석하고 있으므로³³⁾ 기업의 재산권 보장을 위하여 국가가 재해를 예방하고 그 위험으로부터 기업을 보호하기 위한 의무가 있다고 해석할 수도 있다. 한편, 제36조 제3항은 “모든 국민은 보전에 관하여 국가의 보호를 받는다”라고 규정하고 있는데, 이로부터 보전에 관한 권리가 도출되며 우리 헌법재판소도 같은 입장이다.³⁴⁾ 보전에 관한 권리는 자유권적 측면도 있으나, 사회권적 측면도 보유하고 있어 국가에 적극적 급부와 배려를 요구할 수 있다. 코로나19와 같은 감염병이 사회에 만연하고 있을 때 (그럴 경우는 없겠지만) 국가가 적극적으로 백신을 확보하려는 노력을 하지 않을 경우 동 헌법 조항에 의거하여 구제를 신청할 수 있을 것이다.

4. 경제안보 법률의 헌법적 한계

경제에 대한 대내외 위협이 증가하고 있는 상황에서 경제안보를 사유로 한 국가의 개입은 국가의 존립을 위하여 어느 정도는 필요하다. 그렇지만, 우리 헌법이 시장경제질서를 기본으로 하고 있음을 감안할 때 경제분야에 대한 정부의 과도한 개입은 개인과 기업의

32) 이효원, 대한민국 헌법강의, 박영사, 2024.1, 421-429면 참조

33) 헌재 1991.6.3. 90헌마56, 영화법 제12조 등에 관한 헌법소원

34) 헌재 1998.7.16. 96헌마246, 전문의자격시험불 실시 위헌확인 등

경제상의 자유와 창의를 크게 제약할 수밖에 없다. 또한, 경제안보를 사유로 모든 국가의 개입이 정당화되는 것은 아니고 우리 헌법의 테두리내에서 이루어져야 하므로 법적 안정성 측면에서도 경제안보의 헌법적 한계를 살펴보는 의미가 있다. 경제안보를 위한 제도를 크게 방어적 입장에서의 지원 제도와 공세적 입장에서의 해외로의 이동이나 이전 규제로 구분할 경우 헌법상 기본권이 대체로 인간이 보유한 권리임을 감안할 때 지원제도나 물자의 이동 규제보다는 자연인의 이동에 대한 규제에 대해 헌법상 더 엄격한 잣대가 적용될 것이다.

첫째, 우리 헌법 제119조 제1항은 “대한민국의 경제질서는 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로 한다”라고 규정하고 있으며, 동 조항은 우리나라 경제질서에 관한 기본규정으로 시장경제질서원리를 천명하고 있다. 시장경제질서는 재산권 보장으로부터 가능하다는 점에서 헌법 제23조의 재산권조항과 맥을 같이 하고 있다.³⁵⁾ 헌법재판소는 1985년의 국제그룹해체사건에 대하여 “헌법 제119조 제1항은 대한민국의 경제질서는 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로 한다고 하여 시장경제의 원리에 입각한 경제체제임을 천명하였는바, 이는 기업의 생성·발전·소멸은 어디까지나 기업의 자율에 맡긴다는 기업자유 의 표현이며 국가의 공권력은 특단의 사정이 없는 한 이에 대한 불개입을 원칙으로 한다는 뜻이다”라고 판시하여 기업의 생장소멸에 대한 국가의 불개입을 원칙으로 제시하였다.³⁶⁾ 또한, 같은 판결문에서 헌재는 “피청구인이 대통령에게 건의 보고하여 그 지시를 받아 청구인 경영의 국제그룹을 해체키로 하고 그 인수업체를 정한 후 이의 실행을 위하여 제일은행장 등에게 지시하여 국제그룹 계열사에 대한 은행자금 관리에 착수하게 하는 한편 동 은행으로 하여금 계열사의 처분권을 위임받는 등 해체준비를 하도록 하고 피청구인이 만든 보도자료에 의거 제일은행의 이름으로 언론에 발표하도록 하는 등의 일련의 국제그룹 해체를 위한 공권력의 행사는 헌법상 법치국가의 원리, 헌법 제119조 제1항의 시장경제의 원리, 헌법 제126조의 경영권 불간섭의 원칙, 헌법 제11조의 평등권의 각 규정을 직접적으로 침해한 것으로서 헌법에 위반된다”고 하여 뒤에서 설명할 헌법 제126조 또한 경제안보를 이유로 한 공권력 행사의 한계가 될 수 있음을 보여주고 있다.

35) 성낙인, 헌법학 제24판, 법문사, 2024, 281-282면

36) 헌재 1993.7.29. 89헌마31, 공권력행사로 인한 재산권침해에 대한 헌법소원

둘째, 우리 헌법 제37조 제2항은 “국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다”라고 규정하고 있으므로 국가안전보장을 위하여 경제를 제한하더라도 필요한 경우에 한하여 법률이라는 형식으로 제한하며, 그 경우에도 경제적 자유의 본질적인 내용을 침해할 수는 없다. 여기에서 경제안보를 위한 국가의 조정과 관여의 헌법적 한계를 도출할 수 있는데, 우선 기본권 제한은 ‘법률로써’ 하여야 한다. 이 경우 헌법 제37조 제2항의 규정은 기본권제한의 수권규정이기도 하지만 기본권제한입법의 한계규정이기 때문에 입법부도 수권의 범위를 넘어서 자의적인 입법을 할 수 없다.³⁷⁾ 또한, 기본권제한은 ‘필요한 경우에 한하여’ 하여야 하므로 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 기본권을 제한하는 입법의 목적이 정당하여야 하고(목적의 정당성), 그 목적 달성에 그 방법이 효과적이고 적절하여야 하며(방법의 적정성), 기본권의 제한은 필요한 최소한도에 그쳐야 하고(피해의 최소성), 보호하려는 공익과 침해되는 사익을 비교형량할 때 보호되는 공익이 더 커야 한다(법익의 균형성).³⁸⁾ 어떠한 경우에도 자유와 권리의 본질적 내용은 침해할 수 없는데, 여기서 ‘본질적 내용’에 대하여 우리 헌법재판소는 그 내용이 개별기본권마다 다를 수 있다는 전제 아래 사형제도는 본질적 내용의 침해가 아닌 반면³⁹⁾, 특허법의 특허쟁송절차는 법원에 의한 사실확정과 법률적용의 기회를 박탈하여 법원에 의한 재판받을 권리의 본질적 내용을 침해하는 것이라 판단하였다.⁴⁰⁾

셋째, 우리헌법 제126조는 “국방상 또는 국민경제상 긴절한 필요로 인하여 법률이 정하는 경우를 제외하고는, 사영기업의 국유 또는 공유로 이전하거나 그 경영을 통제 또는 관리할 수 없다”라고 하여 사경제 부문의 경영의 자율성을 보장하고 있다. 우리 헌법재판소

37) 헌재 1990.9.3. 89헌가95, 국세기본법 제35조 제1항 제3호의 위헌심판

38) 헌재 1992.12.24. 92헌가8, 형사소송법 제331조 단서규정에 대한 위헌심판; 성낙인, 상계서, 1055-1078면 참조

39) 헌재 1996.11.28. 95헌바1, 형법 제250조 등 위헌소원, “생명권에 대한 제한은 곧 생명권의 완전한 박탈을 의미한다 할 것이므로, 사형이 비례의 원칙에 따라서 최소한 동등한 가치가 있는 다른 생명 또는 그에 못지 아니한 공공의 이익을 보호하기 위한 불가피성이 충족되는 예외적인 경우에만 적용되는 한, 그것이 비록 생명을 빼앗는 형벌이라 하더라도 헌법 제37조 제2항 단서에 위반되는 것으로 볼 수는 없다 할 것이다.”

40) 헌재결 1995.9.28. 92헌가11 등 특허법 제186조 제1항 위헌제청; 허영, 한국헌법론 전정20판, 박영사, 2024.2, 321-322면 참조

는 동 규정은 헌법 제119조 제1항과는 달리 사영기업의 경영에 대한 국가의 불간섭을 보다 구체적으로 밝히고 있는 조항이라고 해석하고 있으므로⁴¹⁾ 동 원칙은 헌법적 효력을 가진다.⁴²⁾ 동 조항에 의거하여 ‘국방상 또는 국민경제상 긴절한 필요’상 ‘법률’이라는 형식을 통해서 민간 경제 부문에 관여할 수는 있지만 그러한 관여는 매우 예외적일 수밖에 없다. 왜냐하면 오늘날의 전쟁은 국가총력전이어서 거의 모든 사기업이 국방과 관련성을 가지고 있기 때문에 예외적인 관여라고 하지 않으면 국가가 사기업을 언제든지 통제 또는 관리하려 할 수도 있기 때문이다.

또한, 헌법 제126조는 헌법 제37조 제2항의 경제적 자유의 본질적 내용을 침해할 수 없다는 부분의 헌법적 예외가 될 수 있다. 헌법 제37조 제2항에서는 국가안전보장을 위하여 국민의 자유와 권리를 제한하더라도 그 본질적인 내용은 침해할 수 없다고 하고 있는데, 시장경제질서를 채택하고 있는 우리 경제에서 사영기업의 경영권의 이전을 강제하거나 사영기업의 경영을 국가가 통제 또는 관리하는 것은 기업의 자유의 본질적 내용의 침해가 될 가능성이 크다. 그러므로, 동 조항이 확대해석될 경우 ‘국방’을 위하여 ‘경제’적 자유를 과도하게 침해할 수 있으므로 매우 신중한 해석을 요한다. 헌법 제126조에 의거하여 국가가 관여할 경우 ‘국방상 또는 국민경제상 긴절한 필요’가 있어야 하는데, 여기서 ‘국민경제상의 긴절한 필요’에 대해서 한태연(1983)은 “문제의 사기업을 사회화하지 않고는 그 국민경제의 정상적인 운용이 곤란한 경우”라고 하고 있으며, 그 대상이 되는 사기업도 “개개의 특정한 기업이 아니라, 제철, 전력, 해운 등과 같은 특종의 기업군이 아니면 안 된다”고 한다.⁴³⁾ 즉 그 조치가 개별적이어서 법률이 처분적 법률이 되어서는 안 되고 법률에 의거하여 특정 기업군에 취해지는 일반적 조치여야 한다는 의미이다.

넷째, 헌법 제23조 제3항은 “공공필요에 의한 재산권의 수용·사용 또는 제한 및 그에 대한 보상은 법률로써 하되, 정당한 보상을 지급해야 한다”고 규정하고 있는데, 동 조항은 공용침해시에 ‘법률로써’ 하되 ‘정당한 보상’을 반드시 지급하도록 하고 있으므로 경제안보 관련 법률의 헌법적 한계가 될 수 있다. 다만, 위에서 언급한 헌법 제37조 제2항, 제126조와 체계정합적으로 해석할 필요가 있으며, 헌법 제23조 제3항은 공용침해시 반드시 보

41) 헌재 1993.7.29. 89헌마31, 공권력행사로 인한 재산권침해에 대한 헌법소원.

42) 김철수, 헌법학신론 제21전정신판, 박영사, 2013.2, 272-273면 참조

43) 한태연, 헌법학, 법문사, 1983.12, 1047면 참조. 1980년도 제5공화국 헌법 제127조는 현행 헌법 제126조에 해당하며, 조문의 내용은 거의 동일하다.

상을 하여야 한다는 근거규정이 되며, 제37조 제2항은 기본권 침해의 한계를 정하는 조항이고 제126조는 사기업의 경영에 대한 국가의 불간섭을 규정한 조항이다. 그러므로, 헌법 제126조에 의거하여 사기업의 경영에 관여한 경우 동 조항에는 보상이 언급되어 있지 않지만 이는 헌법 제23조 제3항에 의한 공용수용 또는 제한에 해당되므로 그에 대한 보상은 법률로써 정당한 보상을 지급하여야 할 것이다⁴⁴⁾. 또한, 헌법 제23조 제3항의 침해 사유는 ‘공공필요’인 반면 헌법 제126조의 민간기업의 경영을 통제하는 사유는 이보다 한정적이고 좁은 범위에서만 인정된다.

다섯째, 우리 헌법은 제5조 제1항에서 “대한민국은 국제평화의 유지에 노력하고 침략적 전쟁을 부인한다”고 규정하여 국제평화주의를 채택하고 있는데, 이 또한 경제안보 관련 법률의 헌법적 한계가 될 수 있다. 동 조항은 영토를 확장하거나 국가이익을 위하여 수행하는 침략전쟁을 금지하는 것에서 더 나아가 국제평화의 유지를 위하여 노력할 헌법적 의무를 부과하고 있다⁴⁵⁾. 국제평화의 유지의무는 소극적인 부작위로만 충분하지 않고, 적극적으로 법령과 제도를 만들어 국제평화유지에 노력해야 한다는 것을 포함하므로 적극적으로 우리 헌법을 해석하면 경제안보 관련 법률을 제정함에 있어 공세적 조치를 취하는 것이 경제분야에서의 ‘침략행위’에 해당할 수 있고, 세계무역기구협정상 분쟁해결양해상 절차와 같은 평화적 분쟁해결 수단이 있음에도 불구하고 이를 활용하지 않고 자구 조치를 취하는 것은 조약 위반에 더해 국제평화를 유지할 우리 헌법 의무를 위반하는 것으로 볼 수도 있다. 그렇다 하더라도 헌법에서 자위전쟁을 인정하듯이 타국의 공세조치에 대응하여 자위적 경제안보 조치를 도입하는 것이 헌법적 의무를 위반하는 것으로 보기는 어렵다.

IV. 주요 경제안보관련 법률과 헌법적 쟁점

경제안보와 관련된 법률은 사실상 경제 관련 법률 전체라고 할 수 있으므로 여기에서는 그 중에서 생산물·생산요소의 국제적 이동이나 국내적 규제와 조정과 관련된 핵심적인 법률들의 주요 내용만 다루고자 한다.

44) 양건, 헌법강의 제11판, 법문사, 2022.8, 230면 참조

45) 이효원, 상계서, 96-97면 참조

1. 물자 관련 경제안보 법률

물자의 이동과 관련한 주요 경제안보 법률들로는 대외무역법, 공급망안정화법, 소재부품장비산업법이 있다. 우선 대외무역법에는 무역에 대한 지원조치를 담은 조항과 무역에 대한 제한조치를 담은 조항들이 혼재해 있다. 그 중 무역에 대한 제한조치를 담은 조항들이 주로 경제안보와 관련된 조항이며 특히 동법 제3절 전략물자의 수출입에 관한 조항들이 핵심이다. 동법 제3절 제19조의2에서는 고시된 전략물자에 대한 수출허가를, 동법 제19조의3에서는 전략물자에는 해당되지 않지만 대량과괴무기 등의 제조 등에 이용 또는 전용될 가능성이 높은 소위 ‘이중용도 물품’에 대한 상황허가를 규정하고 있다. 이러한 이중용도 물품에 대한 수출통제가 국제통상법적으로 GATT 제21조(b)를 통해 어느정도까지 예외를 구성할 수 있는지가 핵심 쟁점이 되고 있다.⁴⁶⁾

2024.2.20. 일자로 개정되고 2024.8.21.일자로 시행된 대외무역법에서는 ‘국제수출통제체제에 준하는 다자간 공조’에 따른 전략물자 지정의 근거를 마련하고, 기존 전략물자관리원을 무역안보관리원으로 개편하였으며, 조건부허가의 조건 미이행시 벌칙 등 집행기능을 강화하는 의미있는 변화가 있었다. 이에 따라 대외무역법 시행령 제32조 제8호를 신설하여 ‘국제수출통제체제에서 논의된 안전에 대해서 다수의 회원국이 수출통제 조치를 취하거나 수출통제 조치를 지지하는 등의 방식으로 이루어지는 공조’를 전략물자 지정의 근거로 추가하였는데, 이를 근거로 사기업의 경영이 사실상 불가능할 정도로 이중용도 품목에 대한 수출통제조치가 이루어진다면 우리 헌법에 합치되지 않을 가능성이 높다.

작년 네덜란드에 소재하는 중국 기업 100% 소유인 넥스페리아에 대하여 미국이 수출통제 목록에 등재하자 네덜란드정부가 자국법에 근거하여 그 경영에 개입하였으며, 이에 대한 반작용으로 중국은 자국내 소재하는 넥스페리아 공장의 자동차 부품 수출을 막는 상황이 발생하기도 했다.⁴⁷⁾ 우리 헌법상으로 네덜란드 정부처럼 외국인투자기업인 사기업의 경영에 간섭하는 것이 가능한지 그리고 중국 정부처럼 수출통제조치에 의하여 생산제품의 수출을 전면 금지하는 것이 가능한지 살펴보면, 외국인투자법상 안보심사제도는 별도로 하고 헌법 제126조상 ‘국민경제상 긴절한 필요’가 인정되지 않을 가능성이 높기 때

46) 이동은, “이중용도 물품 수출통제에 관한 국제통상법적 고찰: GATT 제21조(b)(ii)의 해석 및 적용을 중심으로”, 통상법률 통권 제164호, 법무부, 2024.8 참조

47) 2025.10.20. 조선일보 기사, “中, 넥스페리아 수출 금지 … 車업계 비상”

문에 양자 모두 부정적으로 보아야 할 것이다.

다음으로 공급망안정화법은 각종 국내외 요인으로 발생하거나 발생할 우려가 있는 공급망 위험을 예방하고 공급망 교란에 효과적으로 대응함으로써 국가의 안전보장과 국가 및 국민의 경제활동과 관련된 안전 유지 및 국민경제의 발전에 이바지하기 위해 2023년 12월 26일자로 제정되었다. 동법은 공급망 안정화 기본계획의 수립·시행(제7조), 공급망 현황조사(제11조), 경제안보품목의 지정·변경 및 해제(제13조), 조기경보시스템의 운영(제15조), 경제안보품목 등의 안정화를 위한 각종 지원(제4장), 긴급수급조정조치 등 공급망 위기 대응(제5장)과 공급망안정화기금의 설치(제38조) 등을 규정하고 있다. 이 중에서 동법 제30조의 긴급수급조정조치는 긴급한 상황에서 취해지는 수요와 공급에 대한 정부의 조정조치라는 점에서 헌법적 시각에서 살펴볼 필요가 있다. 동 조치의 발동사유는 헌법 제76조 제1항에 규정된 긴급재정경제처분·명령권의 발동사유와 ‘중대’와 ‘긴급’의 차이가 있을 뿐 실질적으로 동일하다. 긴급재정경제처분·명령권의 발동으로 개인과 기업의 기본권이 제한되므로 그 요건을 매우 엄격히 해석해야 하는 것처럼 공급망안정화법상 긴급수급조정조치도 동법에 의거하여 그리고, 헌법 제119조 제1항 등의 헌법적 한계를 고려하면서 엄격히 발동되어야 할 것이다.

소재부품장비산업법은 2001년 2월 3일 부품·소재전문기업등의육성에관한특별조치법으로 제정된 후 2019년 일본의 우리나라에 대한 수출규제 강화를 계기로 소재·부품·장비산업 경쟁력강화를 위한 특별조치법으로 변경되었으며, 2023년 6월에는 코로나19사태를 거치며 공급망관리에 대한 필요성이 크게 증가하면서 공급망 안정화를 제명에 넣고 공급망 기본계획 등 관련규정을 대폭 보강하여 소재·부품·장비산업 경쟁력 강화 및 공급망 안정화를 위한 특별조치법으로 개정하였다⁴⁸⁾. 희토류로 통칭되는 희소금속은 첨단산업에 없어서는 안 될 소재이며 동 산업의 핵심은 정제·가공 기술인데, 현행 소재부품장비산업법 제37조의2와 제37조의3에서 각각 희소금속 경쟁력 강화시책의 마련 등과 국가희소금속센

48) 당시 개정이유로 산업통상자원부는 “소재·부품·장비 공급망 안정화를 위한 별도의 장을 신설하여 기업의 공급망 안정을 위한 활동을 지원하는 등 공급망의 안정화에 기여하는 한편, 공급망 기본계획, 긴급수급안정화조정 등 공급망 안정화 정책의 추진체계를 마련하고, 안정적 수급을 집중 관리할 공급망안정품목을 선정하며, 소재·부품·장비산업 공급망센터를 설치하여 공급망 관련 국내외 정보의 수집·분석 기능을 강화하고, 희소금속 전문기업 경쟁력 강화 방안 등의 시책 마련과 국가희소금속센터의 지정·운영에 관한 근거를 명시하는 등 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완함”이라고 제시하고 있다. www.law.go.kr에서 소재부품장비산업법을 조회

터의 지정과 운영에 대하여 규정하고 있다. 중국은 2020년 12월 수출통제법을 제정하여 미국과 형식적으로 유사한 수출통제조치를 취할 수 있는 법적 근거를 마련하였으며, 동법에 의거하여 2023년 희토류에 대한 수출통제조치를 처음 도입하였다.⁴⁹⁾ 그러다가 미·중 기술패권경쟁이 날로 치열해지면서 최근에는 미국의 수출통제규범상 ‘해외직접생산품규칙(FDPR; Foreign Direct Product Rule)’⁵⁰⁾의 중국판에 해당하는 조치를 희토류에 대한 수출통제에 대하여서도 도입한다고 발표하였다. 또한, 2024년 10월 1일부터 자국내 모든 희토류 금속의 소유권을 국유화한다고 발표하였는데, 우리 헌법상 경제안보를 명목으로 이러한 조치가 가능한지를 살펴보면 국영기업은 논외로 하고, 사영기업의 경우에는 헌법 제 126조에 의거할 때 부정적으로 보인다. 중국과는 달리 최근 제정된 자원안보법으로도 사영기업이 보유한 희소금속의 소유권을 국유화하는 조치는 불가능하다.

2. 기술·특허·표준 관련 경제안보 법률

앞으로의 국가 간 경쟁은 군사력의 경쟁이라기보다는 기술분야의 절대 우위를 확보하기 위하여 다양한 경제적, 비경제적 수단을 동원하는 기술패권 경쟁이다. 그러므로 반도체와 같은 첨단산업에서 첨단 기술을 보유하고 있느냐가 국가안보와 동맹 관계에 핵심적인 영향을 미칠 것이며 그러므로 앞으로 미래 경쟁이 어디에서 펼쳐질 것인지를 아는 것이 매우 중요하다.⁵¹⁾ 기술패권 경쟁은 우리가 국가첨단전략산업기술 또는 국가전략기술로 지정해 놓은 분야 중 인공지능, 반도체, 양자컴퓨팅, 바이오, 차세대 에너지 등에서 일어나고 있고 앞으로도 더욱 심화될 것이다. 우리나라는 산업기술보호법, 국가첨단전략산업법, 국가전략기술육성법, 특허법, 국가표준기본법과 산업표준화법 등이 있다.

산업기술보호법은 산업기술의 불법 해외유출이 심각한 수준이지만 기존 법률에 한계가 있어 산업기술유출 방지와 근절에 큰 효과를 내지 못하므로 국내 핵심기술을 보호하고, 국가산업경쟁력을 강화하며, 국가의 안전과 국민경제의 안정을 보장할 수 있도록 하려는 목적으로 2006년 10월에 제정하였는데,⁵²⁾ 이는 기술에 대한 보호를 직접 규정하여 기술유

49) 중국의 수출통제제도에 대해서는 류예리, 중국 신수출통제제도의 이해, 박영사, 2024.4 참조

50) 미국 FDPR의 상세 내용은 정인교 외 2인, 전거서, 246-269면 참조

51) 김대호, 기술패권, 커뮤니케이션북스, 2023 6-7면 참조. 저자는 미중간 전략적 경쟁은 체제 경쟁이며 기술 중심의 경쟁이라고 서술하고 있다.

52) www.law.go.kr에서 동법 제정당시 제정이유를 참조

출을 방지하는 형태로서 다른 나라에 입법례가 없다. 동법은 ‘국내외 시장에서 차지하는 기술적·경제적 가치가 높거나 관련 산업의 성장잠재력이 높아 해외로 유출될 경우에 국가의 안전보장 및 국민경제의 발전에 중대한 악영향을 줄 우려가 있는 기술’을 국가핵심기술로 지정하여 보호하고 있으며(제2조), 특히 보호 수단의 하나로 국가로부터 연구개발비를 지원받았는지 여부에 따라 국가핵심기술의 해외 매각 또는 이전 등 수출시 승인 또는 사전 신고의무를 부과하고 있다(제11조).

국가첨단전략산업법은 반도체, 디스플레이, 이차전지, 바이오 등 첨단전략산업으로 지정된 일정한 산업에 대하여 육성과 보호를 국가가 동시에 제공하는 것을 내용으로 하는 법률이다(제3조). 동법은 “국가첨단전략산업의 혁신생태계 조성 및 기술역량 강화를 통하여 산업의 지속가능한 성장기반을 구축함으로써 국가·경제 안보와 국민경제 발전에 이바지함을 목적으로 한다”고 하여 경제안보에 관한 법임을 명확히 하고 있다(제1조). 특히, 동법 제10조는 긴급수급안정화를 위한 조정 조치에 대하여 규정하고 있다. 산업기술보호법상의 기술 수출 승인 절차는 국가첨단전략산업법에서도 유사하게 적용하고 있는데, 국가로부터 연구개발비를 지원받았는지 여부에 따라 승인과 신고로 구분하는 국가핵심기술과 달리 국가첨단전략기술은 국가로부터 연구개발비를 지원받았는지 여부와 무관하게 그 수출시 산업기술보호위원회의 승인을 받도록 하고 있다(제12조).

국가전략기술육성법은 국가적으로 중요성이 큰 국가전략기술을 육성하여 미래 신산업의 발전을 촉진하고 과학기술주권을 확립함으로써 국민경제 발전과 국가안전보장에 이바지함을 목적으로 하고 있다(제1조). 동 법은 또한 국가전략기술의 국제표준화를 지원하기 위하여 표준의 제정·개정 및 폐지, 국제표준기구 활동 지원, 표준특허 창출을 위한 지원 등을 규정하고 있으며(제17조), 해외우수인력의 유치에 관한 사증발급 요건 완화, 이민 요건 완화, 처우 개선 등에 관한 근거 조항을 두고 있다(제26조). 또한, 동법은 국가전략기술의 정보보호 및 보안에 관한 규정을 두고서 외국의 정부나 기관으로부터 국가전략기술과 관련한 정보의 제공을 요청받은 경우 관계 행정기관의 장에게 알릴 의무를 부여하고(제27조 제1항), 정보 제공시 관계 행정기관 장과 사전협의토록 하고 있다(제27조 제2항). 한편 정부는 국방·안보분야에서 활용가능성이 높은 국가전략기술의 확보를 위하여 민·군 간의 협력을 통한 연구개발을 장려하고 그러한 연구개발성고가 신속하게 활용될 수 있도록 노력할 의무가 있다(제28조 제1항).

우리 헌법은 제22조 제2항에서 “저작자·발명가·과학기술자와 예술가의 권리는 법률로써 보호한다”라고 규정하고 있어 특허제도의 근거가 되고 있으며, 헌법 제127조 제2항에서는 “국가는 국가표준제도를 확립한다”라고 규정하고 있어 표준제도의 근거가 되고 있다. 헌법 제127조 제2항에 근거하여 국가표준기본법, 산업표준화법 등의 표준 관련 법률들이 제정·시행되어 기업이나 국가가 보유한 기술의 국제표준화를 지원하고 있다.

특허제도는 국가가 일정한 기술을 발명한 창작자에게 일정기간 독점적·배타적 권리를 부여하는 것으로서 국제특허출원과 맞물려 오늘날 특허정보는 어느 시기 국가가 보유한 기술의 총체적 수준을 잘 보여주고 있다. 특히 특허법 제41조는 정부는 국방상 필요한 경우 외국에 특허출원하는 것을 금지하거나 그 발명을 비밀로 취급하도록 명할 수 있는데, 이러한 비밀특허제도는 국방기술만을 대상으로 하고 있어 최근 국가핵심기술에도 비밀특허제도를 도입하자는 논의가 대두되고 있다.⁵³⁾ 미국의 경우 발명의 출원공개 또는 특허부여에 의한 공표 또는 개시가 국가의 안전을 해칠 우려가 있는 경우 특허청장이 그 발명에 대해 비밀을 유지해야 한다는 취지의 명령을 내리고, 그와 관련한 출원의 공개를 유보할 수 있다.⁵⁴⁾ 현재 ‘국방상 필요한 경우’로 한정되어 있는 국내 비밀특허제도를 국가핵심기술 또는 국가첨단기술까지 전면 확대하는 논의에는 신중할 필요가 있다. 왜냐하면 미국 등 타국과 달리 우리나라는 이미 산업기술보호법과 국가첨단전략산업법으로 기술수출에 제한을 두고 있고, 기술에는 특허받은 기술과 영업비밀 또는 양자에 해당하지 않는 기술이 모두 포함되어 있어 특허와 기술은 엄밀하게 말하면 그 포섭범위가 다르기 때문이다. 또한, 우리 기업은 해외 자회사나 해외 공장에 기술 수출을 하는 경우가 많은데, 비밀특허 제도로 그러한 형태를 제한한다면 손해가 더 크기 때문이다. 여기에 더해 우리 특허법은 국내에서 이루어진 발명에 대하여 국내 선출원을 의무화하는 규정을 가지고 있지 않지만 미국이나 중국은 이를 강제하는 규정을 가지고 있다는 점도 고려해야 한다.

3. 투자 관련 경제안보 법률

외국인투자기업의 직접투자에 대한 제한은 국가간 자본의 이동에 대한 제한이다. 우리

53) 조영선, 경제안보 강화를 위한 해외출원 허가제도 등 도입에 관한 연구, 고려대 산학협력단 특허청 연구용역보고서, 2022.3., 17면 참조

54) 전정화, 비밀특허 제도에 대한 소고-손실보상 제도를 중심으로, IP Focus 제2024-25호, 한국지식재산연구원, 2024.12.19., 4면 참조

나라 외국인투자법 제27조에 규정되어 있는 외국인투자위원회는 개별 외국인투자건에 대한 안보심사 이외에도 외국인투자에 관한 기본정책, 외국인투자환경의 개선에 관한 대책, 지원기준에 대한 심의를 담당하고 있어 미국의 ‘외국인투자심의위원회(CFIUS; Committee on Foreign Investment in the United States)’보다 광범위한 권한을 행사하고 있다. 다만, 외국인투자에 대한 안보심사는 외국인투자법 제4조(외국인투자의 자유화 등)에 국가의 안전과 공공질서의 유지에 지장을 주는 경우 외국인투자를 제한할 수 있다고 규정하고, 동법 시행령 제5조에서 외국인투자제한업종의 하나로 국가안보를 해치는 투자를 규정하고 있으며, 동법 시행령 제5조의2에서 외국인투자의 국가안보위해 해당 여부를 결정하기 위한 절차를 규정하고 있는데, 비록 외국인투자이지만 이에 대한 중대한 제한과 관련되므로 시행령에 규정하기보다는 법률에서 규정하는 것이 바람직해 보인다.

미국 재무부는 2024년 10월 우려국의 첨단기술 분야에 대한 미국인과 미국기업의 투자를 제한하는 행정규칙을 발표하였다. 이는 대표적인 자본이동에 대한 제한으로서 첨단반도체, 인공지능 시스템, 양자정보통신 분야 기술이나 상품 개발 관련 투자를 금지하거나 신고의무를 부과하는 것이 그 내용이어서 이러한 제한의 목적이 첨단기술 패권 경쟁에서 우위를 점하기 위한 것임을 알 수 있다. 우리나라는 미국처럼 자본이동에 대하여 직접적으로 제한을 가해 간접적으로 기술유출을 보호하는 방식이 아닌 산업기술보호법과 국가첨단전략산업법으로 국가핵심기술과 국가첨단전략기술을 직접적으로 보호함으로써 자본이동을 간접적으로 규제하고 있다.

우리나라 산업기술보호법 제11조의2 제1항은 “국가로부터 연구개발비를 지원받아 개발한 국가핵심기술을 보유한 대상기관이 대통령령으로 정하는 해외 인수·합병, 합작투자 등 외국인투자를 진행하려는 경우에는 미리 산업통상자원부장관의 승인을 받아야 한다”라고 규정하여 국가핵심기술로 지정된 첨단기술에 대한 국내향(inbound) 외국인투자를 제한하여 자본이동을 관리하고 있다. 다만, 지배목적이 없는 국내향 간접투자는 제한하지 않으며, 외국향(outbound) 직·간접 투자는 제한이 없다는 점에서 미국과는 다른 형태를 취하고 있다. 국가첨단전략산업법 제13조 제1항은 산업기술보호법 제11조의2 제1항과 마찬가지로 국가첨단전략기술에 대한 외국인투자 등 자본 이동을 제한하고 있다.

4. 에너지·자원 관련 경제안보 법률

에너지 안보는 본질적으로 공급망안보의 일부분이다. 하지만, 경제에 있어서 에너지는 그 자체로 재화의 성격도 가지고 있지만 서비스의 성격도 가지고 있고 생산에 있어서 없어서는 안 될 생산요소이기도 하다. 안세현(2022)은 에너지안보를 “환경문제를 고려하면서 어느 한 국가의 정치·경제·사회·군사적 이익을 달성하는 데 필요한 에너지를 값싼 가격에 충분히 공급하는 전반적인 프로세스”라고 정의하고 있는데,⁵⁵⁾ 동 정의에서도 에너지안보의 공급망안보적 성격을 확인할 수 있다.

에너지 안보는 에너지의 공급을 적절한 수준에서 안정적으로 확보하는 것을 말하는데, 우리나라에서는 1970년대 석유과동이 에너지 안보를 뼈저리게 느끼게 했던 시기였다. 물론 1970년대의 두 차례 석유과동은 우리나라뿐만이 아니고 전 세계가 함께 겪은 사건이긴 했지만, 당시 원자력 이외의 에너지를 다른 나라로부터 전적으로 수입하고 있던 우리나라에는 더욱 큰 변화를 가져왔다. 이에 정부는 1979년 한국석유공사를 설립하여 1980년부터 국내 석유수급, 가격 안정과 국가 경제발전을 위하여 정부 석유비축사업을 추진하였으며, 석유공사는 2025년 5월 현재 9개의 비축기지에 총 146만 배럴 규모의 비축시설을 보유하고 있다. 법제도적으로는 석유 및 석유대체연료 사업법 제3장(석유비축)에서 산업통상자원부 장관이 석유비축목표를 설정하고 비축계획을 수립하도록 하고 있으며(제15조), 석유정제업자, 석유수출입업자 등에게 석유비축의무를 부과하고 있다(제17조).

2024년 2월 6일 “자원안보에 관한 위기에 대비하고 위기 발생에 효과적으로 대응하기 위하여 자원안보 추진체계와 자원안보위기 조기경보체계, 핵심자원의 공급과 수요의 관리, 위기대응체계 및 긴급대응조치 등에 관한 사항을 규정함으로써 국가의 안전보장과 국민경제의 지속가능한 발전, 국민의 복리향상에 이바지함을 목적”으로 하는 자원안보법이 제정되어 경제안보 법률의 하나임을 명확하게 알 수 있다. 1970년대 석유과동을 겪으면서 잘 축적되어 온 자원부문 공급망위기 대응경험에 기반하여 조기경보체계부터 평시의 수급관리, 위기시의 긴급대응까지 관련조치들이 망라되어 있다. 동 법의 대상인 ‘핵심자원’은 석유, 천연가스, 석탄, 우라늄, 수소 등 에너지원과 핵심광물 등을 포함하고 있으며(제2조 제1호), 자원안보와 관련하여 다른 법에 우선하여 적용된다(제4조). 이와 관련하여 회소

55) 안세현, 경제안보란 무엇인가, 청미디어, 2022, 105면 참조

금속은 소재부품장비산업법의 규율도 받는데, 같은 법에도 유사한 규정이 있어 양자의 규율이 중첩되고 우선순위가 충돌할 가능성이 있으므로 조정이 필요해 보인다.

5. 데이터 관련 경제안보 법률

앞으로의 시대는 인공지능의 시대이며 데이터는 무엇보다 중요한 생산요소로 기능할 것인데, 데이터와 관련있는 경제안보법률로서 공간정보관리법, 개인정보보호법이 있다. 우리 헌법 제120조 제2항은 “국토와 자원은 국가의 보호를 받으며, 국가는 그 균형있는 개발과 이용을 위하여 필요한 계획을 수립한다”라고 규정하고 있어 공간정보관리법 이외에 국가공간정보 기본법과 공간정보산업진흥법 등의 헌법적 근거가 되고 있다.

공간정보관리법은 2014년 이전에는 측량·수로조사 및 지적에 관한 법률이었는데, 2014년 6월 13일자 일부개정령으로 현재의 제명을 갖게 되었는데, 동법 제16조는 기본측량성과의 국외 반출에 대하여 규정하고 있다. 또한, 동법 시행령 제16조는 현재 1:25,000 축척 또는 1:50,000 축척의 지정밀 지도만을 일정한 경우 국외로 반출할 수 있다고 규정하고 있어 그 이상의 고정밀지도는 법률상 반출이 불가능한 상황이다. 최근 외국 기업들이 국내 지도정보의 국외 반출을 요청하고 있는데, 이는 공간정보관리법 제16조에 의한 협의체에서 결정될 예정이다. 국내 산업과 관광을 진흥할 수 있다는 측면 이외에도 북한과 대치하고 있는 우리의 안보적 상황, 향후 자율주행 등 산업적 활용 가능성 등을 감안한 종합적인 판단이 요구되는 사안이다. 동 법 이외에도 공간정보산업진흥법 제6조에서도 공간정보의 제공에 대하여 규정하고 있는데, 공간정보관리법에 의거하여 국외 반출이 발생하는 경우라도 무상으로 할 필요는 없다고 생각한다.

20세기말 정보통신기술의 급격한 발전으로 태동한 디지털무역이 근래 들어 인공지능기술을 만나면서 우리는 디지털경제의 시대가 도래하고 있음을 목도하고 있다. 이러한 디지털경제 시대에는 과거 사적인 공간에 머물러 있어 헌법 제17조상 사생활의 비밀과 자유 등으로 보호되어 왔던 개인정보가 컴퓨터나 정보처리장치를 통해 다량의 데이터를 구성하는 일부분이 됨으로써 부가가치가 창출되는 긍정적인 측면이 발생하는 반면 데이터의 처리 과정에서 개인정보의 오·남용 가능성이 크게 높아지고 침해의 양상도 대규모화하고 포괄적으로 변하고 있으며 인공지능 시대에는 개인정보보호와 개인정보의 처리간 조화의 중요성이 더욱 더 증가하고 있다.⁵⁰⁾ 그러므로, 인공지능 시대 디지털경제가 지속적으로

발전해 나가기 위해서는 디지털경제를 규율할 규범을 더욱 정밀하게 하고 현실에 맞게 할 필요가 있으며, 필연적으로 이는 기존의 디지털무역을 제한적으로나마 규율해 온 개인정보 보호, 데이터의 국경간 이동과 보안, 서버의 국내유지(localization) 요구 금지 등의 규범에 있어 새로운 도전이 되고 있다.

헌법상 프라이버시권에 근거를 두고 있는 개인정보보호법은 2023년 3월 14일자로 개인정보의 국외 이전 조항을 개정하였는데, 그 이전 정보 주체의 사전동의를 받은 경우에만 국외이전이 가능했던 방식에서 제28조의8을 신설하여 사전동의를 받은 경우에 더하여 i) 법률, 조약 등에 개인정보의 국외 이전에 관한 특별한 규정이 있는 경우, ii) 개인정보의 처리위탁·보관이 필요한 일정한 경우, iii) 개인정보를 이전받는 자가 개인정보 보호 인증 등을 받고 일정한 조치를 모두 한 경우, iv) 개인정보가 이전되는 국가 등의 개인정보 보호체계, 정보주체 권리보장 범위, 피해구제절차 등이 동 법상 개인정보 보호 수준과 실질적으로 동등한 수준을 갖추었다고 보호위원회가 인정하는 경우로 다양화하였다.

헌법상 프라이버시권에 근거하여 보호 수준이 결정되는 개인정보보호는 디지털경제의 본질적 성격과 맞물려 매우 어려운 상황을 야기하고 있다. 즉, 디지털 경제는 본질적으로 어느 한 나라의 영역을 떠나 전지구를 대상으로 할 수밖에 없는데, 개인정보보호는 각국이 헌법상 규정하고 있는 프라이버시권에 기반을 두고 있어 각 나라마다 그 보호범위가 다르기 때문이다. 우리 헌법 제17조가 규정하고 있는 ‘사생활의 비밀과 자유’에는 적극적으로 ‘자신에 관한 정보를 관리·통제할 수 있는 권리’까지 포함되는 것으로 보고 있지만⁵⁷⁾ 2011년 제정된 개인정보보호법은 ‘잊혀질 권리(right to be forgotten)’를 규정한 유럽 ‘일반데이터보호규정(GDPR; General Data Protection Regulation)’과 달리 동 권리를 법제화하지 않고 있으며, 미국과 달리 표현의 자유를 광범위하게 인정하지도 않고 있어 우리 법제상 개인정보보호범위는 양자의 중간에 위치하고 있다.

최근 개인정보를 다량으로 보유한 어느 플랫폼 사업자에서 외국인 보안관리자에 의한 개인정보 유출 사고가 발생하였다. 통상 보안관리자는 기업체 내부에서 광범위한 개인정

56) 최경진 편, 인공지능법, 박영사, 2024.2, 231-233면 참조.

57) 성낙인, 전제서, 1383-1389면 참조. 물론 자기정보에 대한 통제권의 헌법적 근거에 대해서는 학설이 나뉘어 ① 헌법 제10조에서 근거를 찾는 견해, ② 헌법 제17조에서 근거를 찾는 견해, ③ 양자를 종합하여 이해하는 견해로 나뉜다. 우리 헌재와 대법원도 종합적으로 이해하는 입장이다.

보 접근 권한을 가지고 있다. 그러므로, 이러한 보안관리자에 대하여 접근 기록을 유지토록 하는 것과는 별개로 광범위한 개인정보 접근권을 가진 보안관리자에 외국인을 임명할 수 없도록 법률로 제한할 수 있을 것인지가 외국인의 직업의 자유와 관련한 헌법적 쟁점이 될 수 있다. 우리 헌법은 외국인에 대하여 원칙적으로 직업선택의 자유를 인정하지 않는다고 보고 있다.⁵⁸⁾ 이에 대해서는 아래에서 상술한다.

6. 인력 관련 경제안보 법률

기술패권 경쟁시대에 인력 특히 첨단기술 전문인력을 확보하기 위한 국가간 경쟁은 날로 치열해 질 것으로 예상된다. 또한 대부분의 기술유출이나 보안사고가 인력을 통하여 이루어지고 있음을 감안할 때 인력 이동에 대한 제한은 기술이나 데이터의 유출과도 밀접하게 관련되어 있으며 국가 간 인력 이동에 대한 법적 제한의 도입은 그러한 유출이나 사고를 막기 위한 가장 손쉬운 해법으로 제시되기도 한다. 우리 헌법은 일부 기본권에서 외국인에 대하여 제한적으로나마 기본권 주체성을 인정하고 있으므로 이러한 국가간 외국인과 내국인의 이동에 대하여 법적으로 제한을 가하는 경우 내국인은 주로 직업선택의 자유 측면에서 외국인은 주로 평등권 측면에서 쟁점을 야기한다.

외국인의 국내 입국에 관해서는 출입국관리법에서 규정하고 있는데, 동법 제8조에서는 사증제도를 규정하고 동법 제10조부터 제10조의3까지에서 체류자격을 규정하여 일반체류자격과 영주자격으로 구분하고 있다. 특히, 동법 제10조의3 제3항에 따라 과학기술 분야에서 탁월한 능력이 있는 사람, 우리나라에 일정금액 이상을 투자한 사람 등에 대해서는 영주자격을 부여할 수 있다. 외국인의 이동을 포함한 인력이동은 특히 기술 안보, 데이터 안보와 밀접하게 관련되어 있다. 그러므로 국내에 체류하는 외국인에 대하여 우리 헌법상 기본권을 어느 정도 인정하고 경제 안보를 사유로 동 기본권을 제한할 것인가는 매우 중요한 쟁점 중의 하나이다. 우리 헌법재판소는 기본적으로 “국민과 유사한 지위에 있는 외

58) 양건, 전거서, 837면 참조. 헌법재판소도 같은 입장이어서 “직업의 자유는 원칙적으로 대한민국 국민에게 인정되는 기본권이지, 외국인에게 인정되는 기본권은 아니다. ... 외국인이 국내에서 누리는 직업의 자유는 ... 법률에 따른 정부의 허가에 의해 비로소 발생하는 권리이다. 외국인이 대한민국 법률에 따른 허가를 받아 국내에서 일정한 직업을 수행함으로써 근로관계가 형성된 경우... 외국인은 그 근로관계를 계속 유지함에 있어서 국가의 방해를 받지 않고 자유로운 선택과 결정을 할 자유가 있고 그러한 범위에서 제한적으로 직업의 자유에 대한 기본권주체성을 인정할 수 있다 ... 하지만 이는 이미 근로관계가 형성되어 있는 예외적인 경우에 제한적으로 인정한 것에 불과하다.”(헌재 2014.8.28. 2013헌마359 참조)

국민”은 원칙적으로 기본권의 주체가 될 수 있다고 판시한다.⁵⁹⁾ 헌법학계 또한 외국인은 기본권의 성질에 따라 제한적이지만 기본권의 주체가 될 수 있다고 보면서 대체로 국가 이전의 인간의 권리는 그 주체로 인정하며 자유권, 평등권 등의 주체성도 인정하지만 그 내용에 따라 경제적 자유권은 내국민과 달리 더 큰 제한을 받을 수 있다고 한다.⁶⁰⁾

한편, 국가연구개발혁신법은 제21조에서 “중앙행정기관의 장은 외부로 유출될 경우 기술적·재산적 가치에 상당한 손실이 예상되거나 국가안보를 위하여 보안이 필요한 연구개발과제를 보안과제로 분류할 수 있다”고 규정하고 있다. 동법 제16조 제1항에 따르면 국가연구개발의 연구개발성과는 해당 연구개발과제를 수행한 연구개발기관이 해당 연구자로부터 연구개발성과에 대한 권리를 승계하여 소유하는 것을 원칙으로 하고 있다. 또한, 공모시에 사전 공지한 경우에는 국가안보를 위하여 필요한 경우 연구개발의 성과를 국가의 소유로 할 수 있다(동법 제16조 제3항 제1호). 동법 시행령 제44조에서는 국가연구개발사업의 보안대책을 수립토록 하고 있으며, ‘국가연구개발사업 보안대책(과학기술정보통신부고시 제2023-39호)’ 제9조 제1항에 따르면 보안과제에 외국인을 참여시키는 것은 내국인을 통한 목적달성이 어려울 경우 보충적으로 인정하는 것을 원칙으로 하여 사실상 국제간 인력 이동에 제한을 가하고 있다. 이러한 제한에 대하여 우리 헌재 결정례에 따르면 원칙적으로 직업의 자유는 외국인에게 인정되는 기본권이 아니므로,⁶¹⁾ 근로관계가 형성되기 이전에는 기본권 침해로 인정할 수 없다는 입장이다.

또한, 국가첨단전략산업법 제14조 제3항은 전략기술을 취급하는 전문인력에 대한 지원을 규정한 반면, 동 조 제4항은 그러한 전문인력과 채용기업간 해외 동종 업종으로의 이직 제한 및 그 기간, 퇴직 후 재취업 정보제공 등의 내용을 담은 계약을 체결할 수 있는 근거를 규정하고, 동 조 제5항은 기업이 해당 전문인력의 출입국 정보 제공을 산업부장관에게 신청할 수 있다고 규정하고 있다. 동법 제14조 제4항의 ‘해외 동종 업종으로의 이직 제한 및 그 기간’은 국내 동종 업종 이직시에도 법률로 유사하게 부과되고 있는 제한이므로 헌법적으로 과도한 직업의 자유 제한이라고 보기는 어렵고 다만 그 기간을 국내 동종 업종으로 이직하는 자보다 지나치게 과도하게 설정할 경우 평등권 침해 여부가 쟁점이 될

59) 헌재 1994.12.29. 93헌마120 불기소처분취소 참조

60) 양건, 전거서, 2022.8, 273면 참조

61) “외국인도 제한적으로라도 직장 선택의 자유를 향유할 수 있다”(헌재결 2011.9.29. 2007헌마 351 외국인 근로자의 사업장 변경 허가기간 제한 사건 참조).

수 있다. 또한, 동법 제15조 제5항의 정보 제공 요청도 우리 헌법상 출국의 자유가 침해되지 않도록 세심하게 제도를 운용하여야 할 것이다. 한편, 우리 헌법은 직업의 자유에 대해서는 ‘직업선택’에 대한 제한은 ‘직업행사’에 대한 제한보다 더 엄격한 심사 잣대를 활용한다. 국가안전보장·질서유지·공공복리를 위하여 직업의 자유를 법률로써 제한하더라도 ‘과잉금지의 원칙’에 따라 우선 직업의 자유에 대한 침해가 제일 적은 방법인 직업행사의 자유를 제한함으로써 인력이동을 제한하고, 주관적, 객관적 사유에 의한 직업선택의 자유 제한은 앞 단계의 제한만으로는 목적 달성이 불가능한 경우에만 사용할 수 있음을 참고하여야 한다.⁶²⁾

V. 나오며

우리나라 경제안보 관련 법률에 대하여 헌법적인 관점에서 검토한 금번 연구를 통하여 도출된 몇 가지 시사점과 함의를 제시해 보고자 한다. 경제안보는 경제에 있어서의 안보이기 때문에 본 논문 제2장 제4절 경제안보와 관련한 법제도적 틀에서 제시한 것처럼 거의 모든 경제 법률들과 광범위하게 관련이 되어 있고 각국이 어떤 조치를 취할지 예측하기도 어렵다. 하지만 크게 볼 때 각국의 헌법에서 외국인에 대해서는 차별 대우를 하는 것이 허용되기 때문에 물자의 이동보다는 인력의 이동 관련 제한 조치가 더욱 늘어날 것으로 예상된다. 이에 더하여 국제법상으로도 물자의 이동은 전략물자수출통제제도도 있고 GATT 1994라는 광범위한 규율이 존재하는 반면 인력의 이동과 관련한 국제규범은 전혀 없다고 봐도 무방하고 서비스나 자본 이동과 관련하여 간접적으로밖에 규율되지 않고 있으므로 인력의 이동을 제한하는 것이 기술의 이동이나 데이터의 이동을 막는 가장 효과적인 수단이기 때문이다. 한편, 첨단기술이 국가 간 경쟁의 핵심축임을 감안할 때 앞으로도 기술패권을 차지하기 위하여 기술안보와 관련한 각국의 조치들은 더욱 늘어날 것으로 예상되며, 인공지능·양자컴퓨팅 시대에 데이터 안보를 둘러싼 각국의 조치가 더욱 강화될 것이다.

개별 법률과 관련하여 몇 가지 제안을 하면 첫째, 대외무역법에 규정되어 있는 수출통제 관련 규정을 모아 별도 법률로 제정하고, 수출통제조치를 준수해야 하는 기업들에게 좀 더 예측가능성을 부여하고 관련 규정의 투명성을 제고할 필요가 있다. 대외무역법은

62) 허영, 전제서, 541-551면 참조

기본적으로는 무역진흥을 목적으로 하는 법이어서 수출통제조치와는 맞지 않는 법이며, 미국, 중국 등 타국들은 별도의 법률로 무역진흥과 수출통제를 규율하고 있다. 우리가 수출통제조치를 공세적으로 사용할 것은 아니지만 무역진흥을 주목적으로 하는 법률에서 국가안보 목적의 수출통제제도를 규정하는 것은 하나의 법률내에서 자기모순적인 상황을 이끌어낼 수 있다.

둘째, 내수시장이 부족한 우리나라는 자유무역질서의 수호가 경제분야에서 가장 중요한 국익이므로 자유무역질서 회복을 국제사회에 지속적으로 적극 주장하여야 한다. 그러한 우리의 목소리가 국제무대에서 더욱 힘을 받기 위해서는 신규 경제안보 관련 법률이나 조치를 도입하는 경우 국제법에도 합치시키고 헌법을 위시한 국내법에도 합치시켜야 한다. 다행히 우리의 경제안보 관련 법률은 관련 산업에 대한 지원 등 조장행정적 성격이 강하기 때문에 국제법적으로 사실상 용인되고 있는 조치들이 대부분이다. 제한적 성격을 지니는 전략물자통제제도 등은 기존의 국제법상 국가안보예외로 인정되거나 관습국제법상 ‘긴급피난’⁶³⁾으로 인정되는 경우라도 더욱 투명성을 높이는 방향으로 개정하거나 운용해 나갈 필요가 있다. 또한, 추상적이고 경계를 확정짓기 어려운 ‘경제안보’라는 용어를 최소한 법적인 측면에서는 가급적 사용을 자제할 필요가 있다. 정책적 차원에서는 ‘경제안보’라는 용어를 적극 사용하되 법률에는 ‘공급망 안정화’, ‘외국인투자심사’ 등 그 의미를 좀 더 명확히 할 수 있는 표현을 사용하여야 한다. ‘경제안보’를 실제 법률 용어화해서 사용하는 것이 기존 국제법상 국가안보예외 조항의 규범력을 약화시키는 측면이 있어 우리에게 도움이 되지 않기 때문이다.

셋째, 바로 위의 시사점과는 상충되어 보일 수 있지만 경제안보 관련 타국의 국력행사(statecraft)에 대응하여 자위적 조치를 취할 수 있는 근거 법률을 제정하는 것을 진지하게 검토할 필요가 있다. 향후 국제경제질서는 자국우선주의가 팽배한 가운데 한동안 요동칠 수밖에 없고 방어적 측면에서의 자위적 조치가 필요한 상황이 도래할 수도 있다. 여기서 강조하고 싶은 것은 GATT 1994를 포함한 국제경제법에 위반되는 법률을 제정하자는 것은 아니라 당연히 국제법이 허용하는 한도에서 자위적 대응 조치를 발동할 법적 근거를 마련하자는 것이며 이는 앞에서 우리 헌법의 한계로 제시한 국제평화주의에도 일치하는 것이다.

63) GATT 1994 국가안보예외와 관습국제법상 ‘긴급피난’에 대해선 이재민, 전계논문, 217-235면 참조.

국제적으로 이미 그러한 자위적 대응조치를 규정한 법률들이 있는데 대표적으로 중국과 유럽연합이다. 중국은 2021년 6월 10일 ‘외국의 중국제재 방지에 관한 법률(약칭 반외국제재법)’을 시행하였는데, 동법 제3조 후단은 “외국 국가가 국제법과 국제 관계 기본 준칙을 위반하여 각종 구실 또는 그 외국의 법률에 따라 우리나라를 억제·억압하고, 우리나라 국민·조직에 대하여 차별적인 제한 조치를 취하고, 우리나라 내정에 간섭하는 경우 우리나라는 그에 상응하는 대응 조치를 취할 권리가 있다”고 규정하여 국제법을 중요한 법의 근거로 삼고 있다.⁶⁴⁾ 유럽연합 또한 2023년 12월 27일 ‘통상위협 대응조치 규정(Regulation 2023/2675, 일명 ACI; Anti-Coercion Instrument)’을 제정하여 일정한 절차를 거쳐 상대국의 강압조치에 공동 대응할 수 있게 되었는데, 동 규정은 전문에서 ‘국제관계는 주권 평등원칙(sovereign equality)과 불개입원칙(non-intervention)에 따라서 행해져야 한다’는 내용이 포함된 1970년 10월 24일 국제연합총회 선언서(The Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations)를 주요 근거로 언급하고 있음을 주목할 필요가 있다. 유럽연합은 ‘통상위협 대응조치’가 세계무역기구협정 위반 상황을 해결하기 위한 조치는 아니며 상대국의 국제법 위반을 시정하기 위한 것이라고 한다.⁶⁵⁾ 우리의 경우 법률은 아니지만 전략물자 수출입고시를 개정하면서 2019년 8월 2일 일본을 전략물자 수출지역 구분상 ‘가의2’ 지역으로 분류한 적이 있는데, ‘국제수출통제체제의 기본원칙에 어긋나게 수출통제제도를 운영하는 국가’를 ‘가의2’지역으로 포함시킨 적이 있다.⁶⁶⁾

넷째, 첨단기술분야에서 우리나라의 이익을 지키기 위해서는 지나치게 보호에만 치중해서는 안 되고 장기적 측면에서 기술강국으로서의 위상을 확대해 나갈 수 있는 섬세한 제도 설계가 무엇보다 중요하다. 특히 첨단기술을 보유한 인력이 해외로 이직하는 경우 기술유출을 막기 위한 촘촘한 제도 설계가 필요한 반면, 그러한 첨단인력들이 국내에 머물면서 연구와 기술개발을 지속할 수 있도록 국가적 차원에서 막대한 지원을 제공할 필요가 있다. 또한, 현재 산업기술보호법상 ‘수출’은 동법 제11조에서 ‘국가핵심기술’을 ‘외국기업 등에 매각 또는 이전 등의 방법으로 수출’하는 것으로 국가핵심기술만을 대상으로 수출의

64) <https://world.moleg.go.kr/web/main/index.do>에서 검색한 반외국제재법 번역본 참조

65) https://policy.trade.ec.europa.eu/enforcement-and-protection/protecting-against-coercion/qa-regarding-anti-coercion-instrument_en 참조

66) 산업통상자원부 2019.9.18일자 보도참고자료, “전략물자 수출입고시 개정안 시행” 참조

방법을 위주로 규정되어 있고, ‘유출’은 동법 제14조에서 산업기술의 유출 및 침해행위 유형을 열거하고 있는 형태로 규정하고 있어 정상적인 수출에 해당하지 않는 경우 모두 유출에 해당하게 된다. 이러한 기술 ‘수출’의 개념과 기술 ‘유출’의 개념이 동법 제36조의 별칙조항에도 연결되므로 양자의 개념을 명확하게 구분되도록 정의하여 기업들에게 예측 가능성을 부여할 필요가 있다. 더 나아가 전략물자기술, 국가핵심기술, 첨단전략기술, 국가전략기술 등 각종 ‘기술’의 범위를 기업이 예측 가능하도록 투명하게 판정할 체계의 보강도 시급하다. 특히 전략물자기술, 국가핵심기술이나 첨단전략기술 등 우리 기업이 보유하고 있고 보호의 필요성이 있는 기술은 그 범위가 고정된 것이 아니고, 시시각각 변화하고 있는데, 그러한 기술의 지정·변경 및 해제는 이러한 현실을 쫓아가기에는 너무 느리게 움직일 수 밖에 없다. 법률 규정상으로는 전략물자기술에 대한 판정 역할을 무역안보관리원이 맡고 있고 국가핵심기술에 대한 판정을 기술안보센터(현재 한국산업기술기획평가원으로 지정)가 맡고 있는데, 앞으로 판정 인력을 대폭 보강하거나 유사 판정 업무를 담당하고 있는 지식재산처 심사관을 적극 활용하는 방안을 고려할 필요가 있다.

경제 안보의 전체 법률을 본 논문에서 모두 다루기에는 그 내용이 지나치게 방대하다. 그럼에도 불구하고, 경제안보 관련 논의에 있어 헌법적 시각에서 경제안보 관련 법률의 헌법적 근거와 한계를 살펴보는 것이 우리 기업들에게 법적 안정성을 제공하고 예측 가능성을 제공하며 각국의 헌법에 기반한 경제안보정책의 법적 한계를 살펴봄으로써 우리나라가 취할 수 있는 법제도적 개선방향을 살펴보았다는 측면에서 본 논문의 의의가 있다고 생각한다. ‘경제안보’를 ‘국가안보’라는 큰 틀에서 바라보면서도 다양한 관점에서 국가의 작용의 한계를 도출하는 후행 연구가 더욱 활발해지기를 기대해 본다.

참고문헌

1. 국내문헌

- 고학수 외 6인, 인공지능 시대의 개인정보보호법, 박영사, 2022.5
- 구민교·최병선, 국제무역의 정치경제와 법, 박영사, 2019
- 구자현·정대회 편, 경제안전보장과 공급망 강화 전략 연구, 한국개발연구원, 2023.12
- 권영성, 헌법학원론 개정판, 법문사, 2010.2
- 김경순·김원국 역, Dennis Unkovic 저, 글로벌 공급망 재편: 사이버전, 기술, 정치, 국방 대학교 국가안전보장문제연구소, 2022.12
- 김계동 외 11인, 한국안보의 이해, 명인문화사, 2025.2
- 김대호, 기술패권, 커뮤니케이션북스, 2023
- 김상배 외 10인, 경제안보와 기술동맹의 중견국 전략, 사회평론아카데미, 2024.12
- 김치욱 역, Bernad M. Hoekman and Petros C. Mavroidis 저, 세계무역기구: 법, 경제, 정치, 명인문화사, 2023
- 김철수, 헌법학신론 제21전정신판, 박영사, 2013.2
- 김형욱, 신국제통상론, 도서출판 두남, 2025.2
- 디지털통상연구회, 디지털통상론, 박영사, 2024.1
- 류예리, 중국 신수출통제제도의 이해, 박영사, 2024.4
- _____, “외국인에 의한 기술유출 방지제도 연구: 수출통제 및 비자제도를 중심으로”, 국제법무연구 2025년 제4호, 법무부, 2025.11
- 박성빈, “일본 국가안보전략과 경제안보”, 한반도 포커스 제2023년 제1호, 경남대학교 극동문제연구소, 2023.1
- 박성준 외 4인, 국제질서의 변화와 경제안보 전략, 국회미래연구원, 2022.12

- 사공목, “일본의 경제안보법 제정 경위와 함의”, 월간 KIET 산업경제 Vol.282, 산업연구원, 2022.3
- 서정민, 통상정책, 도서출판 해남, 2023.11
- 성낙인, 헌법학 제24판, 법문사, 2024
- 손열·이승주 편, 미중 경제전쟁과 한국, 동아시아연구원, 2024
- 손한기, “중국식 위헌심사제도로써 헌법감독제도의 현황과 과제: 위헌법률에 대한 통제 가능성을 중심으로”, 헌법재판연구 제3권 제2호, 헌법재판연구원, 2016.12
- 안세현, 경제안보란 무엇인가, 청미디어, 2022
- 안창용, “경제안보 시대의 인도태평양경제프레임워크(IPEF) 활용전략”, 통상법률 통권 제164호, 법무부, 2024.8
- 양건, 헌법강의 제11판, 법문사, 2022.8
- 이동은, “이중용도 물품 수출통제에 관한 국제통상법적 고찰: GATT 제21조(b)(ii)의 해석 및 적용을 중심으로”, 통상법률 통권 제164호, 법무부, 2024.8
- 이성엽 편, 데이터와 법 제2전정판, 한국데이터법정책학회, 박영사, 2024.1
- 이재민, “경제안보의 법적 의미와 외연: 국제법적 측면을 중심으로”, 국제법학회논총 제68권 제4호(통권 제171호), 대한국제법학회, 2023.12
- 이재승 역, Kalicki, Jan H. and David L. Goldwyn 저, 에너지와 안보: 변화하는 세계 속의 전략, 고려대학교 출판문화원, 2021.3
- 이종영, 에너지법학, 박영사, 2021.8
- 이효영, 경제안보의 개념과 최근 동향 평가, 주요국제문제분석 2022-08, 국립외교원 외교안보연구소, 2022
- _____, “‘경제안보’의 개념, 진화와 전략적 함의”, 미래성장연구 8권 2호, 고려대학교 미래성장연구원, 2022.12

- 이효원, 대한민국 헌법강의, 박영사, 2024.1
- 전정화, 비밀특허 제도에 대한 소고-손실보상 제도를 중심으로, IP Focus 제2024-25호, 한국지식재산연구원, 2024.12.19
- 정인교·조정란·이은호, 경제안보와 수출통제 제2판, 박영사, 2024.4
- 정찬모, AI·데이터 법 길라잡이, 박영사, 2024.4
- 천준호, 자유무역론의 성쇠와 미국의 통상정책, 박영사, 2025.3
- 최경진 외 12인, 개인정보보호법, 박영사, 2024.2
- _____, 외 7인, EU 인공지능법, 박영사, 2024.8
- _____, 편, 인공지능법, 박영사, 2024.2
- 최병선, 무역정치경제론, 박영사, 1999
- 최석영·이태호, 경제안보와 통상리스크, 박영사, 2025.3
- 최용혁, 트럼프 시대와 우리의 에너지 안보, 바른북스, 2025.5
- 최원석 외 11인, 경제안보 이슈의 부상과 대외협력 방향, 대외경제정책연구원, 2022.12
- 최지연, 경제안보 강화 기반 구축을 위한 법제 연구, 한국법제연구원, 2023.10
- 한국국제경제법학회, 新국제경제법 제4판, 박영사, 2022.2
- 한태연, 헌법학: 근대헌법의 일반이론, 법문사, 1983.12
- 황진환 외 5인, 新국가안보론 개정판, 박영사, 2024.9
- 허영, 한국헌법론 전정20판, 박영사, 2024.1

2. 외국문헌

- Blackwell, Robert D. and Jennifer M. Harris, *War by Other Means: Geoeconomics and Statecraft*, Belknap Press: An Imprint of Harvard University Press, 2017.10

- Claussen, K. and T. Meyer, “Economic Security and the Separation of Powers”, *University of Pennsylvania Law Review* Vol. 172, 2024
- Decker, Victor de, “Charting Belgium’s Economic Security – a complex country in a complex world”, *Egmont Paper* 124, Royal Institute for International Relations(RIIR), 2023
- Feldman, Noah R. and Kathleen M. *Sullivan*, *Constitutional Law*, 21st ed., Foundation Press, 2022
- McCaffrey, C. and N. Poitiers, “Instruments of economic security”, *Working Paper* 12/2024, Bruegel, 2024
- OECD, *Economic Security in a Changing World, New Approaches to Economic Challenges*, OECD Publishing, 2025
- Stone, Geoffrey R. et al., *Constitutional Law*, 5th ed., Aspen Publishers, 2005
- Wolf, Kevin, “Why a new multilateral export control regime is needed-COCOM’s daughter?”, *WorldECR*, Issue 109, 2022

[국문초록]

경제안보 관련 법률들의 헌법적 근거와 한계

김완기

근래 경제안보에 관한 논의가 증가하며, 공급망 3법이라고도 불리는 실정법이 제·개정되고 국제적으로도 경제안보를 사유로 하여 다양한 조치들이 이루어지고 있는 실정이다. 이에 본 고에서는 헌법적 시각에서 경제안보를 제고하기 위한 목적으로 시행되는 행정부의 각종 조치들의 헌법적 근거와 그 한계를 살펴보았으며, 이를 통해 각종 경제안보 관련 법률들에 대한 예측 가능성을 높이고 헌법과 법률 등 규범에 기반한 경제안보 행정수준의 제고에 기여할 수 있기를 기대한다. 경제강국들은 ‘경제적 국력행사(economic statecraft)’를 통해 경제적 의존성을 무기화하고 있으며, 자유무역질서로 대표되는 국제무역질서는 큰 도전을 받고 있는 실정이다. 국제평화주의를 채택하고 있는 우리 헌법원칙을 굳이 언급하지 않더라도 우리나라는 필연적으로 수세적·방어적 입장에서 경제안보를 바라볼 수 밖에 없으므로 국제법에 맞는 경제안보 조치와 우리 국내법에 부합하는 경제안보 조치의 필요성이 더욱 더 높다고 생각한다.

본 고에서는 경제안보를 ‘경제를 위한 안보’나 ‘안보를 위한 경제’와 같이 경제-안보 이분법적인 시각에서 정의하지 않는다. 비록 경제안보를 언급하고 있지 않지만 국가안보와 관련한 조항들을 살펴보면 우리 헌법은 국가안보의 일환으로 경제안보를 바라보고 있음을 알 수 있다. 그러므로 본 고에서는 경제안보를 ‘경제에 있어서의 안보’로 정의하고 ‘생산물이나 생산요소의 이동과 관련하여 경제에 충격요인이 발생했을 때 국민경제의 존립을 유지하고 헌법상 경제질서인 시장경제질서의 정상적인 운영을 보장하는 것’이라고 상세하게 규정하고 있다. 이러한 정의는 전통적으로 국가안보가 군사적 위협으로부터 국가의 존립을 유지하는 개념으로 이해되다가 자연재난이나 사회재난, 테러 등으로 인한 안보 위협에 대한 대응까지 포함하는 포괄적 안보 개념으로 발전하고 있는 것과도 일맥상통한다. 우리 헌법재판소 판례에서도 동일한 입장 변화를 볼 수 있다.

우리 헌법에서 경제안보 법률의 근거가 될 수 있는 조항은 경제질서와 관련된 조항인 제119조 제2항, 제120조, 제125조 등의 조항뿐만 아니라 대통령의 긴급재정경제처분·명령권을 규정한 제76조 제1항과 기본권 관련 조항인 제23조, 제34조 제6항 및 제36조 제3항도

경제안보 관련 법률의 헌법적 근거가 될 수 있다. 특히, 헌법 제119조 제2항은 국가가 국민경제의 ‘안정’을 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다고 규정하고 있어 경제안보 법률의 포괄적인 근거 조항으로 기능한다.

경제에 대한 대내외 위협과 충격요인이 증가하고 있는 상황에서 경제안보를 사유로 한 국가의 개입은 국가의 존립을 위하여 어느 정도는 필요하다. 그러나, 우리 헌법이 시장경제질서를 기본으로 하고 있음을 감안할 때 경제분야에 대한 정부의 무분별한 개입과 과도한 개입은 경계하여야 한다. 이에 제약에 대한 헌법적 준거를 우리 헌법 제119조 제1항, 제37조 제2항, 제23조 제3항, 제126조 그리고 제5조 제1항에서 찾을 수 있다. 특히 헌법 제126조는 국민의 자유와 권리를 제한하더라도 그 본질적인 내용을 침해할 수 없다는 헌법 제37조 제2항의 예외가 되므로 그 해석에 있어 더욱 신중을 요한다. ‘경제안보’를 ‘국가안보’라는 큰 틀에서 바라보면서도 다양한 관점에서 국가의 작용의 한계를 도출하는 후행연구가 더욱 활발해지기를 기대해 본다.

주제어: 경제안보, 경제적 국력행사, 경제를 위한 안보, 안보를 위한 경제, 경제에 있어서의 안보, 경제안보 관련 법률, 헌법적 근거와 한계

[Abstract]

Constitutional Bases and Restraints on Economic Security Laws

Wan Ki Kim

As discussions on economic security have increased recently, new and amended statutory laws, sometimes referred to as the “3 Supply Chain laws”, have been enacted and various measures have been taken internationally on the basis of economic security. Accordingly, this study examines the constitutional bases and restraints of various administrative measures implemented for the purpose of enhancing economic security from a constitutional perspective. It is hoped that this will increase the predictability of various economic security-related laws and contribute to raising the level of economic security-related administration based on constitutional and legal norms. Nations which have strong economic powers are weaponizing economic dependency through “economic statecraft” and thus the norm-based free international trade order is facing a significant challenge. Even without mentioning our constitutional principle of international peace, South Korea is inevitably in a defensive and reactive position regarding economic security, which makes it all the more necessary to have economic security measures that conform to international and domestic laws including the Constitution.

In this study, economic security is not defined from a dichotomous “Economy vs. Security” perspective, such as “Security for Economy” or “Economy for Security”. Although it does not explicitly mention economic security, a review of Constitutional articles related to national security shows that our Constitution views economic security as an aspect of national security. Therefore, this study defines economic security as “Security in the Economy” and specifies it as “maintaining the existence of the national economy and guaranteeing the normal operation of the market economy system under the Constitution when a shock factor occurs in the economy related to the movement of products or factors of production”. This definition is consistent with the evolution of the traditional concept of national security, which originally meant maintaining the existence of the state from military threats, into a comprehensive security concept that

includes responses to security threats from natural and social disasters, terrorism, and other threats. A similar shift in position can also be seen in the precedents of our Constitutional Court.

In our Constitution, the provisions that can serve as the bases for economic security laws include not only those related to the economic order, such as Article 119(2), Article 120, and Article 125, but also Article 76(1), which regulates the President's power to issue emergency financial and economic actions or orders, and basic rights-related provisions like Article 23, Article 34(6) and Article 36(3). In particular, Article 119(2) of the Constitution, which states that the state may regulate and coordinate the economy for the 'stability' of the national economy, functions as a comprehensive basis for economic security laws.

As domestic and international threats and shocks to the economy increase, state intervention for reasons of economic security is necessary to some extent for the existence of the state and its economy. However, considering that our Constitution is based on the market economic order, reckless and excessive government intervention in the economic sphere must be guarded against. Constitutional benchmarks for these restraints can be found in Article 119(1), Article 23(3), Article 37(2), Article 126 and Article 5(1) of our Constitution. In particular, Article 126 is a constitutional exception to Article 37(2), which stipulates that the essential aspect of citizens' freedoms and rights shall not be violated, even when restrictions on them are imposed, and thus requires more careful interpretation. I hope to see the emergence of more active follow-up researches that view 'economic security' within the broader framework of 'national security' while deriving the limitations of state action from diverse perspectives.

Key words: Economic Security, Economic Statecraft, Economy for Security, Security for Economy, Security in Economy, Economic Security Laws, Constitutional Bases and Restraints

2026년 중국의 대일본 이중용도 품목 수출통제 조치의 함의와 시사점

경상국립대학교 지식재산융합학과 전담교수 류 예 리

*논문접수 : 2026. 1. 15. *심사개시 : 2026. 1. 23. *게재확정 : 2026. 2. 3.

〈목 차〉

I. 서론	IV. 2026년 중국의 대일본 이중용도 품목 수출통제 조치의 함의
II. 중국의 핵심광물 무기화 정책	1. 조치의 배경
1. 핵심광물 무기화 조치 현황	2. 조치의 목적
2. 경제적 강압의 주요 수단	3. 조치의 대상 및 범위
3. 수출통제 조치의 활용과 의미	4. 미국식 세컨더리 보이콧 차용
4. 시사점	5. 시사점
III. 중국의 수출통제 체계 및 특징	V. 결론
1. 중국의 수출통제 체계	참고문헌
2. 희토류에 대한 별도 관리 규정	
3. 해관총서의 수출통제 제도 보완	
4. 시사점	

I. 서론

2026년 1월 6일, 중국은 일본을 특정하여 이중용도 품목에 대한 수출통제(export control) 조치를 전면적으로 시행하였다.¹⁾ 이중용도 품목(dual-use items)이란 민간 용도이지만 군사 용도 혹은 군사적 잠재력을 상승시키는데 기여할 수 있는 것으로 특히 대규모 살상 무기와 그 운반도구의 설계, 개발, 생산 혹은 상용과 관련된 물품, 기술, 서비스를 뜻한다.²⁾ 이

1) 商务部, “商务部公告2026年第1号 关于加强两用物项对日本出口管制的公告”, 2026年01月06日, https://www.mofcom.gov.cn/zwgk/zcfb/art/2026/art_8990fedae8fa462eb02cc9bae5034e91.html(검색일: 2026.1.11.)

2) 중국 「수출통제법」 제2조. 本法所称两用物项, 是指既有民事用途, 又有军事用途或者有助于提升军事潜力,

번 중국 조치에서의 이중용도 품목에는 희토류를 포함한 전략적 핵심 자원이 포함되어 있어, 여전히 중국산 핵심광물에 대한 의존도가 높은 일본의 첨단산업과 경제에 미치는 영향은 상당할 것으로 평가된다.

중국은 2001년 세계무역기구(World Trade Organization, 이하 ‘WTO’)에 가입한 이후, 원자재와 희토류 수출제한 조치를 정치·외교적 목적과 연계하여 활용해 왔다. 원자재 및 희토류 수출제한 조치와 관련하여, 중국은 WTO 분쟁해결절차에 두 차례 회부된 바 있다.³⁾ 이들 두 사건은 다음과 같은 시사점을 제공한다. 첫째, 원자재와 희토류는 모두 중국의 공급 역량이 우세하고, 서방 국가들의 대중국 의존도가 매우 높은 전략적 자원(Choke Point)이라는 점이다. 둘째, 중국은 WTO 패소 판정을 받았음에도 불구하고, 이후 희토류에 대해 다시 수출제한 조치를 단행하였으며, 그 이후에도 「대외무역법」 등을 근거로 희토류 및 기타 광물자원에 대한 수출규제를 지속적으로 강화해 왔다는 점이다.

한편, 2017년 트럼프 1기 행정부 출범 이후 본격화된 경제안보 시대의 도래와 함께, WTO 분쟁해결기구의 기능이 사실상 마비된 상황에서 중국은 국가안보와 국제평화를 명분으로 자국의 「수출통제법」을 근거로 보다 과감하고 빈번하게 수출통제 조치를 발동하고 있다. 이후 이 법은 갈륨·게르마늄·희토류 및 특정 국가 대상 수출통제 조치의 핵심 법적 근거로 작용하며, 중국의 핵심광물 및 이중용도 품목 통제 정책을 체계화하는 중심축으로 기능하고 있다. 이러한 맥락에서 2026년의 대일본 이중용도 품목 수출통제 조치는 중국의 대외경제정책과 수출규제 전략이 새로운 단계로 진입했음을 보여주는 계기로 평가할 수 있다. 즉 중국의 수출통제 조치는 중국이 수출통제를 무역 관리 수단에서 국가안보 중심의 전략 도구로 전환했음을 제도적으로 선언한 것이다.

이처럼 중국은 원자재, 희토류 등 주요 핵심광물에 대한 무기화를 경제적 강압(economic coercion)의 주요 수단으로 동원해 온 대표적인 국가이다.⁴⁾ 그러나 이번에 중국이 채택한

特别是可以用于设计 `开发 `生产或者使用大规模杀伤性武器及其运载工具的货物 `技术和服务`。

3) 미국, EU, 멕시코는 2009년 중국이 보크사이트, 마그네슘, 아연 등 9개 원자재에 부과한 수출관세 및 쿼터가 WTO 협정에 위반된다고 제소하였고, 패널(2011)과 상소기구(2012)에서 중국의 최종 패소판정을 내렸다. 2012년 미국, EU, 일본은 중국의 희토류 수출제한 정책에 대해 WTO 규정 위반으로 WTO에 제소하였고, 패널(2014)과 상소기구(2015)는 중국의 최종 패소판정을 내렸다.

4) 김경숙·홍건식, “경제안보 시대 중국의 핵심광물 수출통제 영향 분석”, 국가안보전략연구원, INSS 전략보고, No.243, 2023.12, 12면.

대일본 이중용도 품목 수출통제 조치는 과거 중국이 시행해 온 원자재 및 희토류 수출제한 조치, 나아가 미국에 대한 맞대응 차원에서 채택한 기존의 중국의 수출통제 조치와는 여러 측면에서 중요한 차이를 보인다.

지금까지 국내외 관련 주제에 대한 선행연구는 주로 한국을 비롯한 주요 국가들의 수출통제 제도와 정책을 중심으로 분석을 진행해 왔다.⁵⁾ 반면, 중국의 희토류 수출제한 조치가 기존의 무역적 성격의 수출규제에서 국가안보 중심의 수출통제 조치로 전환된 배경과 그 제도적·전략적 의미를 체계적으로 분석한 연구는 상대적으로 드문 실정이다. 특히 2026년 1월 6일에 발동된 중국의 대일본 이중용도 품목 수출통제 조치를 비교·분석한 연구는 찾아보기 어렵다.

이에 본 논문은 중국의 2010년대 수출제한 조치와 2020년 수출통제 조치 현황을 살펴 보면서 중국의 수출제한 정책이 어떠한 경로를 거쳐 국가안보 중심의 수출통제 체제로 전환되었는지를 분석하고, 두 조치 간의 법적 성격과 정책적 차이 및 그 시사점을 도출하고자 한다(II). 나아가 이러한 분석을 토대로 중국의 수출통제 조치의 체계와 특징을 살펴보고(III), 이러한 내용이 이번 2026년 대일본 이중용도 품목 수출통제 조치에 어떻게 반영되었는지를 분석하고자 한다(IV). 끝으로 향후 우리나라가 유의해야 할 정책적·제도적 함의를 도출하고자한다(V).

II. 중국의 핵심광물 무기화 정책

1. 핵심광물의 무기화 조치 현황

중국은 희토류를 포함한 핵심광물을 단순한 상업적 교역 대상이 아니라, 대외정책과 국가전략을 관철하기 위한 수단으로 인식하고 이를 점진적으로 무기화해 왔다.⁶⁾ 이러한 핵심광물의 무기화는 구체적으로 두 가지 정책 수단을 통해 나타나는데, 하나는 수출 물량을 직접 제한하는 수출제한 조치(*trade restrictions*)이며, 다른 하나는 국가안보를 명분으로

5) 최서지, “연혁적 고찰로 살펴본 수출통제법의 문제점과 개선방안”, 국제법무, 제16집 제1호, 2024, 109-137면; 최동준, “한국과 일본의 전략물자 수출통제제도의 비교연구-양국 간 무역 갈등과 관련된 주요쟁점을 중심으로-”, 2021, 1-41면; 이경령, “중국의 수출통제 강화 기조에 대한 고찰”, 2022, 205-229면.

6) 김종훈, “중국의 희토류 수출규제 분쟁사례에 관한 연구”, 무역학회지, 제40권 제1호, 2015, 89면.

이중용도 품목에 대해 허가제도를 적용하는 수출통제 조치이다.

수출제한 조치는 주로 수량쿼터 등 전통적인 무역규제의 형태로 발현되어 WTO 규범의 적용 대상이 되어 왔던 반면, 수출통제 조치는 국가안보 논리를 전면에 내세운 「수출통제법」에 근거함으로써 국제통상 규율의 범위를 벗어난 영역에서 작동한다. 이와 같이 중국은 상황과 목적에 따라 수출제한과 수출통제를 선택적으로 활용함으로써, 핵심광물을 경제적 자원인 동시에 전략적 강압 수단으로 기능하게 만드는 이중적 통제 구조를 구축하고 있다.

<표 1> 중국의 핵심광물 수출제한 조치 및 수출통제 조치 현황

구분	대상	발생 일자	품목	발동 배경
수출 제한 조치	전세계	2009	보크사이트, 마그네슘, 아연 등 9개 원자재	국내 환경보호 및 자원 고갈 방지 명분
	전세계	2012	희토류	국내 환경보호 및 자원관리 명분 (실질적으로는 전략자원 보호)
수출 통제 조치	전세계	23.8.1.	갈륨, 게르마늄	국가안보 및 반도체·군사기술 보호 목적
	전세계	23.12.1.	흑연	이차전지 공급망 관리 및 전략산업 보호
	전세계	24.9.15.	안티모니	군수·방위산업 핵심소재 통제
	미국	24.12.3.	<수출금지> 갈륨, 게르마늄, 안티모니, <엄격심사> 흑연과 세컨더리 보이콧	미국의 대중 반도체·기술 통제에 대한 맞대응 조치
	전세계	25.2.4.	텅스텐, 몰리브덴, 텔루륨, 인듐, 비스무스	첨단기술·방위산업 관련 전략물자 관리 강화
	전세계	25.4.4.	사마륨, 가돌리늄, 테르븀, 디스프로슘, 루테튬, 스칸듐, 이트륨	희토류 중 중·중희토류에 대한 전략적 통제 강화
	전세계	25.10.9.	홀름, 어븀, 톨륨, 유로퓸, 이터븀 (관련 장비 등)	희토류 원소 및 관련 장비·기술까지 통제 범위 확대
	일본	26.1.6.	군사용 이중용도 품목(희토류 포함)과 세컨더리 보이콧	일본의 중국 견제 정책 및 대만 문제 관련 대응

자료: 필자 정리

가. 수출제한 조치

<표 1>에서 보는 바와 같이, 2009년 보크사이트, 마그네슘, 아연 등 9개 원자재, 2012년 희토류에 대한 중국의 핵심광물 관련 조치는 주로 환경보호와 자원 고갈 방지라는 비경제적·비안보적 명분을 전면에 내세운 수출제한 조치의 형태로 나타났다. 그러나 이러한 조치들은 결과적으로 중국의 자원 우위를 활용한 공급 통제 효과를 수반하였고, 국제사회는

이미 경제적 강압 수단으로 인식하기 시작하였다.⁷⁾ 이들 조치는 WTO 분쟁해결절차를 통해 법적 쟁점화되었으며, 당시 WTO는 수량쿼터 등 전통적인 무역규제 규범을 중심으로 중국의 조치를 판단하였다. WTO에서 패소한 이후 중국은 형식적으로는 희토류에 대한 수출쿼터 제도를 완화하는 방향으로 관련 제도를 조정하였다.

나. 수출통제 조치

2018년 미국 도널드 트럼프 행정부는 중국을 겨냥하여 수출통제개혁법(Export Control Reform Act)을 제정하여 행정부의 수출통제 권한과 수단을 고도화했다.⁸⁾ 이에 영향을 받은 중국은 2020년대 들어 자국의 수출통제 정책을 고도화시키기 시작했다. 중국은 안티모니, 갈륨, 게르마늄 등 특정 핵심광물을 중심으로, 기술·국방적 성격이 강화된 수출통제 조치를 점진적으로 확대해 나갔다. 2025년 이후에는 희토류에 대한 수출통제가 다시 한층 강화되었을 뿐만 아니라, 이를 포함한 핵심광물과 이중용도 품목 전반에 대한 포괄적인 수출통제 체계로 진화하였다. 이 과정에서 중국의 수출통제 정책은 단순한 무역관리 차원을 넘어, 정치·경제·외교적 요소와 더욱 긴밀하게 연계되는 양상을 보였다.

중국은 2024년 말 이중용도 품목 수출통제 목록을 업데이트하고 2025년부터 시행했다. 2월 4일부터는 텅스텐류(중텅스텐산암모늄, 산화텅스텐 등), 텔루륨류(금속 텔루륨, 텔루륨화 카드뮴 제품 및 기술) 등 5개 분류의 10여 종 품목과 관련 생산 기술이 새롭게 통제 대상에 포함되었다. 2025년 4월 4일, 중국은 미국 트럼프 대통령 행정부의 이른바 해방의 날(Liberation Day) 관세에 대한 대응 조치의 하나로, 중(重)희토류 7종에 대해 수출통제 조치를 도입하였다. 이 조치는 해당 희토류에 대한 허가제를 적용하는 한편, 관련 화합물, 금속 및 자석 전반을 통제 대상에 포함하였다. 수출업자는 수출 허가를 취득해야 하며, 희토류의 최종 사용자(end user)에 관한 정보를 제출해야 한다. 그러나 이러한 정보는 기업들에게 민감한 것으로 간주되고 있다. 다수의 수출업자들은 중국의 허가 절차가 불투명하고, 선택적이며, 의도적으로 지연되는 방식으로 운영되는 것으로 인식하고 있다.

7) CSIS, “The Consequences of China’s New Rare Earths Export Restrictions”, April 14, 2025, <https://www.csis.org/analysis/consequences-chinas-new-rare-earths-export-restrictions#:~:text=China%20first%20weaponized%20rare%20earths,antimony%2C%20graphite%2C%20and%20tungsten>. (검색일: 2026.1.12.)

8) 최동준, “최근의 미국과 중국의 수출통제제도 강화경향에 대한 비교연구- 미국수출통제개혁법(ECRA) 및 중국수출통제법을 중심으로 -”, 법학논집 제25권 제3호 통권 73호, 2021, 26면.

이어 2025년 10월 9일, 중국은 또 다른 수출통제 조치를 발표하여, 추가로 5종의 희토류, 관련 제품, 장비 및 기술을 통제 대상에 포함시켰다. 또한 해당 분야와 관련된 전문 인력의 지식·노하우 활용까지 통제 범위를 확대하여 간주수출(deemed exports)⁹⁾ 처벌 근거를 마련했다. 이들 조치의 대부분은 발표 1개월 후부터 시행되었다. 중국 정부는 국가안보상의 우려를 근거로, 통제 대상을 단순한 물리적 상품을 넘어 기술적 노하우와 나아가 중국산 투입물이 사용된 외국산 제품까지 확대하였다. 이에 따라 외국 기업은 자석에 포함된 중국산 희토류의 비중이 극히 미미한 경우(0.1%)라도, 또는 중국의 채굴·정련·자석 제조 기술을 활용하여 생산된 경우 해당 제품을 수출 허가 대상으로 설정했다. 이는 중국 법제가 처음으로 명시적인 초국경적 적용(extraterritorial reach)을 갖게 되었음을 의미하며, 다수의 핵심 글로벌 공급망에 중대한 영향을 미칠 수 있는 형태로 고도화되었다.¹⁰⁾

2. 경제적 강압의 주요 수단

2010년 센카쿠열도 무력 충돌 직후 중국의 조치와 일본의 대응에서 봤듯이, 글로벌 공급망에서 중국이 절대적인 우위를 지닌 핵심광물에 대한 수출제한이나 수출통제는 상대국 정책에 영향을 미칠 수 있는 대표적인 수단이다.¹¹⁾ 경제적 강압¹²⁾은 비군사적 강압의 일환으로서 어떤 국가가 정치적 목적을 달성하기 위하여 경제적 수단을 활용하는 것을 말한다. 중국의 경제적 강압은 단일한 정책 수단이 아니라, 공식·비공식 조치를 결합한 다층적 방식으로 전개되어 왔다.¹³⁾ 중국식 경제적 강압의 유형은 다양하지만, 그 유형을 크게 다섯 가지로 구분할 수 있다.

첫째, 공식적 무역·통상 규제형 강압이다. 이는 반덤핑·상계관세 조사와 같이 국내법에

9) 수출통제에서의 ‘간주수출’이란, 자국 내 외국인(외국 국적자)에게 전략물자 관련 기술자료나 소프트웨어를 공개 또는 제공하는 행위를 실제 해외로 수출한 것으로 간주하여 수출통제 규제를 적용하는 것을 말한다.

10) European Parliament, “China’s rare-earth export restrictions”, European Parliamentary Research Service, November 2025, p. 1, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2025/779220/EPRS_ATA\(2025\)779220_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2025/779220/EPRS_ATA(2025)779220_EN.pdf)(검색일: 2026.1.11.)

11) 2010년 센카쿠열도 사건은 2012년 미·EU·일의 중국 희토류 수출제한 WTO 제소 사건의 중요한 배경이자 직접적 동기 중 하나임. 센카쿠 사건 당시 중국이 일본에 대한 희토류 수출을 제한하자, 일본을 비롯한 다른 국가들이 중국의 조치가 WTO 규정 위반이라고 비판하며 2012년 공동으로 WTO에 제소하게 된 것이다.

12) European Parliament, “China’s economic coercion: Evolution, characteristics and countermeasures”, European Parliamentary Research Service, 2022, pp. 1-12.

13) *Ibid.*

근거한 명시적 제도를 활용하여 상대국에 압박을 가하는 방식이다. 중국이 특정 국가의 제품에 반덤핑 관세를 부과할 경우, 해당 품목의 가격 경쟁력이 약화되면서 대중국 수출이 위축되고, 그 결과 관련 산업은 생산 감소나 수익성 악화와 같은 직접적인 타격을 받게 된다. 이처럼 통상 조치는 단순한 무역관리 수단을 넘어 외교·안보적 메시지를 전달하는 수단으로 점차 활용되는 경향을 보이고 있다.

둘째, 비공식적 규제형 강압이다. 통관 지연, 검역 강화, 행정 점검의 선택적 적용 등 외형상 기술적·행정적 조치로 보이지만, 실제로는 정치적 목적을 내포한 압박 수단에 해당한다. 이러한 방식은 공식적 제재가 아니기 때문에 국제 분쟁 절차로 다투기 어렵고, 기업들에게는 높은 불확실성과 규제 리스크를 야기하는 특징이 있다.

셋째, 소비·문화·사회 영역에서의 강압이다. 중국인 관광·유학 자제 분위기 조성, 영화·공연 상영 제한, 문화 교류 축소 등 법적 구속력은 약하지만 사회적 신호를 통해 상대국에 경제적·심리적 부담을 주는 방식이다. 이는 갈등의 영향을 무역을 넘어 민간·서비스 산업 전반으로 확산시키는 효과를 갖는다.

넷째, 금융·투자 및 기업 활동 제한형 강압이다. 외국 기업에 대한 투자 승인 지연, 사업 인허가 제한, 정부 조달 참여 배제 등은 공식 제재를 수반하지 않더라도 기업 활동 전반에 실질적인 제약을 가할 수 있다. 이 유형은 중국 시장에 대한 접근 가능성을 지렛대로 삼아 상대국 정부와 기업 모두에 강한 억제 효과를 발생시키는 수단으로 기능한다.

다섯째, 최근에 자주 발동되는 유형으로, 공급망 및 자원 무기화형 강압이다. 희토류, 갈륨, 게르마늄 등 핵심 광물과 관련 기술에 대한 수출통제는 상대국 산업의 구조적 취약성을 직접적으로 겨냥한다. 이러한 조치는 단기적 압박을 넘어 중·장기적으로 글로벌 공급망 재편을 유도하며, 경제적 수단을 안보 레버리지로 전환시키는 특징을 갖는다.

3. 수출통제 조치의 활용과 의미

가. 핵심광물 무기화 추세

2020년대에 들어서면서 중국의 핵심광물 정책은 수출제한 중심의 간접적 관리 방식에서 국가안보와 전략산업 보호를 전면에 내세운 수출통제 체계로 명확히 전환되었다. 갈륨·게르마늄, 흑연, 안티모니 등 반도체, 배터리, 군수·방위산업에 필수적인 광물들이 통

제 대상에 포함되었고, 통제 사유 역시 이차전자·군수산업 보호, 전략산업 관리 강화 등으로 구체화되었다. 특히 통제 대상이 단순 원자재를 넘어 첨단산업 필수 소재와 그 활용 가능성에 초점을 맞추고 있다는 점에서, 중국의 정책은 산업정책과 안보정책이 결합된 성격을 띠게 되었다.

더 나아가 최근 수출통제 조치에서는 통제 범위와 강도가 누적적으로 확대되는 특징이 뚜렷하게 나타난다. 희토류 및 중희토류 전반으로 통제 대상이 확장되고, 관련 장비와 기술까지 포함되는 등 공급망 전반을 포괄하는 구조로 진화하고 있다. 특히 미국과 일본을 대상으로 한 수출금지 및 엄격한 심사 조치의 등장은 중국의 핵심광물 정책이 단순한 산업 보호를 넘어 외교·안보 전략의 수단으로 활용되고 있음을 분명히 보여준다. 이는 중국이 핵심광물을 전략적 자산으로 인식하고, 이를 통해 글로벌 공급망과 국제 정치 환경에 직접적인 영향력을 행사하려는 방향으로 정책을 전환하고 있음을 시사한다.

나. 특정국가에 대한 보복조치로 활용

<표 1>에서 나타난 바와 같이, 중국의 핵심광물 수출통제는 오랜 기간 전세계를 대상으로 일반적이고 포괄적인 조치의 형태를 유지해 왔다. 이러한 방식은 형식적으로는 국가안보나 산업 보호라는 보편적 논리를 취하면서도, 실제로는 특정 국가에 대한 차별적 효과를 직간접적으로 발생시키는 구조였다. 즉, 중국은 특정국을 명시적으로 지목하지 않음으로써 국제통상 규범 위반에 대한 비판을 회피하는 동시에, 자국의 자원 우위를 전략적으로 활용하는 이중적 접근을 취해왔다고 볼 수 있다.

그러나 2024년 대미국 조치¹⁴⁾와 2026년 대일본 조치는 이러한 기존 접근과 명확히 구별되는 전환점을 형성한다. 특정 국가를 명시적으로 지정하여 수출통제를 발동한 사례는 극히 제한적이었으나, 2026년에는 수출통제를 일반적인 안보 규제가 아닌 국가별 전략 대응 수단으로 채택했기 때문이다. 특히 미국과 일본은 중국의 첨단산업 및 군사기술 발전을 제약하는 수출통제 체제를 주도해 온 국가들로, 중국의 조치는 상호성 및 보복 논리에 기반한 선택적 대응의 성격도 갖고 있다.

14) 商务部, “商务部公告2024年第46号 关于加强相关两用物项对美国出口管制的公告”, 2024年12月3日
https://www.mofcom.gov.cn/zwgk/zcfb/art/2024/art_3d5e990b43424e60828030f58a547b60.html(검색일: 2026.1.14.)

나아가 2024년 대미국 조치와 2026년 대일본 조치는 세컨더리 보이콧을 결합한 고강도 통제라는 점에서 중국 수출통제 정책의 질적 변화를 보여준다. 이는 단순히 중국과 미국, 중국과 일본 간의 양자적 통상 관계를 넘어, 제3국 기업과 글로벌 공급망 전반에 규범적·실질적 압박을 가하는 방식이다. 이러한 조치는 중국이 핵심광물 수출통제를 외교·안보·공급망 전략과 연계하는 복합적 수단으로 활용하고 있음을 의미하며, 미·중 전략경쟁 구도 속에서 중국의 통제 방식이 보다 공격적이고 체계적인 단계로 진입했음을 시사한다.

다. 핵심광물 무기화 논리의 다양화

<표 1>에서 보는 바와 같이, 중국의 핵심광물 관련 조치 중 가장 초기 단계에는 환경보호와 자원관리 논리를 제시했다. 2009년과 2012년에 시행된 희토류, 텅스텐, 몰리브덴에 대한 수출제한은 표면적으로는 무분별한 채굴로 인한 환경 훼손과 자원 고갈을 방지하기 위한 조치로 설명되었다. 이러한 논리는 국제적으로도 일정 수준 정당성을 확보할 수 있는 명분이었으며, 중국은 이를 통해 수출쿼터와 수출관세라는 전통적 무역규제 수단을 활용하였다. 다만 WTO 분쟁해결 과정에서 확인되었듯이, 이러한 명분은 실질적으로는 전략자원의 해외 유출을 통제하려는 산업·안보적 목적과 결합되어 작동한 것으로 국제사회는 평가했다.¹⁵⁾

두 번째 유형은 국가안보와 전략산업 보호를 직접적인 명분으로 한 수출통제 조치이다. 2020년대 이후 갈륨, 게르마늄, 흑연, 안티모니 등 첨단산업과 국방산업에 필수적인 광물이 통제 대상에 포함되면서, 중국의 조치는 명확히 미국식 수출통제 체계로 전환되었다. 이 시기의 조치는 단순한 원자재 관리가 아니라 반도체, 군수, 방산, 에너지 전환 산업의 핵심 소재를 겨냥하고 있으며, 허가제 도입을 통해 수출 자체의 가능성을 선별적으로 통제하는 방식으로 운영되고 있다. 이는 중국이 핵심광물을 전략물자, 나아가 이중용도 품목으로 인식하고 있음을 보여준다.

세 번째 유형은 기술경쟁 및 공급망 주도권 확보를 목적으로 한 대응적·전략적 통제이다. 미국과 동맹국들이 반도체 및 첨단기술 분야에서 대중 수출통제를 강화하자, 중국은 이에 대한 대응으로 핵심광물 수출통제를 점진적으로 확대해 왔다. 특히 텅스텐, 인듐, 비

15) China — Measures Related to the Exportation of Various Raw Materials(DS394, DS395, DS398);China — Measures Related to the Exportation of Rare Earths, Tungsten, and Molybdenum(DS431, DS432, DS433)

스무트 등 첨단 제조 및 방위산업과 직결된 소재에 대한 통제는 중국이 글로벌 공급망에서의 협상 지렛대를 확보하고자 하는 전략적 판단의 결과로 해석된다. 이 유형의 조치는 단기적 규제보다는 중장기적 산업·기술 경쟁 구도를 염두에 둔 구조적 대응이라는 특징을 갖는다.

마지막 유형은 외교·안보적 압박 수단으로서의 국가 지정형 수출통제 조치이다. 2024년 대미국 조치와 2026년 대일본 조치는 특정 국가를 명시적으로 대상으로 삼았다는 점에서 이전 조치들과 구별된다. 그리고 이들 조치에서 세컨더리 보이콧이 결합되었다는 점은 중국이 핵심광물 수출통제를 양자적 통상 조치를 넘어 다자적 외교 압박 수단으로 활용하고 있음을 보여준다. 이는 중국의 수출통제 정책이 단순한 산업 규제를 넘어, 외교·안보 전략과 직접적으로 연동되는 단계로 진화했음을 의미한다.

4. 시사점

경제안보가 국가전략의 핵심 요소로 부상하면서, 핵심광물에 대한 중국의 정책 수단 역시 근본적인 변화를 겪고 있다.¹⁶⁾ 과거에는 관세, 수출쿼터, 수출세와 같은 전통적인 수출 제한 조치가 주된 수단이었다면, 최근에는 GATT 21조 상의 국가안보를 명분으로 한 수출 통제 조치가 핵심광물 관리의 중심 수단으로 자리 잡고 있다.¹⁷⁾ 이는 핵심광물이 단순한 교역 대상이 아니라, 첨단산업과 군사력 유지에 필수적인 전략 자산으로 인식되기 시작했음을 의미한다.

중국이 압도적인 우위를 갖고 있는 핵심광물에 대한 수출통제 조치는 수출제한 조치와 달리, 수량이나 가격을 직접 통제하는 방식이 아니라 허가제도를 통해 거래 자체를 관리한다는 점에서 통제의 성격과 강도가 현저히 다르다. 특히 이중용도 품목으로 분류된 핵심광물은 민간과 군사 부문 모두에 사용될 수 있기 때문에, 국가안보 논리 적용이 용이하다. 이러한 구조 속에서 수출통제는 행정기관의 재량을 확대하고, 통제 대상·범위·강도를 탄력적으로 조정할 수 있는 고도의 정책 수단으로 기능한다.

16) OECD, "Economic Security in a Changing World", 11 Septemeber, 2025, p. 8. "Economic security refers to a nation's ability to protect and sustain its economic stability and growth by strengthening its resilience against external and internal threats."

17) 박언경, "전략물자수출통제에 대한 1994년 GATT 제21조의 적용성 - 개별요건 검토를 중심으로 -", 국제법학회논총, 통권 113호, 2009, 48면.

특정 국가를 대상으로 한 수출통제 조치, 최종 사용자 기준의 포괄적 통제, 제3국 주체까지 포섭하는 초국경적 책임 부과는 핵심광물이 외교적 협상 수단이자 전략적 억제 도구로 활용되고 있음을 보여준다. 따라서 핵심광물의 수출통제 기반 무기화는 글로벌 공급망의 불확실성을 구조적으로 심화시키게 된다. 공급망 참여국들은 법적 리스크와 정치적 리스크를 동시에 고려해야 하는 상황에 직면하게 되었으며, 이는 기업의 투자 결정과 기술 개발 전략에도 중대한 영향을 미친다. 이러한 변화는 핵심광물 확보 전략, 공급망 다변화, 수출통제 대응 체계 구축을 경제안보 정책의 핵심 과제로 재정립하도록 요구하고 있다.

III. 중국의 수출통제 체계 및 특징

1. 중국의 수출통제 체계

가. 수출통제 체계

수출통제란 민간과 군사에서 모두 활용될 수 있는 이중용도 물품, 기술, 서비스의 국외 이전을 관리하고 규제하기 위한 제도이다. 바세나르 체제(Wassenaar Arrangement)는 냉전기 대공산권 수출통제 체제였던 대공산권수출통제위원회(COCOM)를 대체하기 위해 1996년에 출범한 국제 협의체로서, 재래식 무기와 민간용으로 전용될 수 있는 이중용도 품목 및 기술에 대한 수출통제를 통해 국제 안보와 지역적 안정성을 제고하는 것을 목적으로 한다. 이 체제는 군비 증강이나 대량살상무기(WMD) 확산에의 전용을 방지하기 위해 수출통제 목록의 공유와 투명성 제고를 중심으로 한 자율적 협력 구조를 특징으로 하며, 우리나라를 포함한 서방세계 기술국가 대부분이 회원국으로 참여하고 있다.

중국은 바세나르 체제의 정식 회원국은 아니지만, 그 기본 틀을 참조한 수출통제 제도를 구축해 왔다.¹⁸⁾ 중국은 2020년 수출통제의 최상위 근거 법률인 「수출통제법」을 제정한 이후,¹⁹⁾ 2024년 12월 1일부터 시행된 「이중용도 품목 수출통제 조례(兩用物項出口管制條例)」를 통해 이중용도 품목에 대한 관리 체계를 보다 구체화하고 있다. 특히 최근 미국과의 무역 갈등 과정에서 중국은 이중용도 품목에 대한 수출통제를 수년간 대응 수단으로

18) 류예리, 「중국 新수출통제제도의 이해」, 박영사, 2024, 60-62면.

19) 류예리, “중국의 신(新)수출통제제도에 관한 연구 - 한국과의 비교를 중심으로 -”, 무역구제연구, 통권 69호, 2023, 131면.

활용해 온 바 있다.²⁰⁾ 현재 중국의 이중용도 물품 및 기술 수출통제 목록에는 약 1,100개 품목이 등재되어 있으며, 사마륨, 가돌리늄, 터븀, 디스프로슘, 루테튬 등 최소 7개 범주의 중·중희토류가 이에 포함되어 있다.

나. 수출통제 제도의 주요 내용

(1) 수출통제의 목적

「수출통제법」은 2020년 10월 17일 공포되어 같은 해 12월 1일부터 시행된 중국 최초의 포괄적인 수출통제 기본법이다. 이 법은 국가안보와 국가이익의 보호, 비확산을 포함한 국제적 의무의 이행, 그리고 수출통제 제도화와 강화를 목적으로 제정되었다. 실제로 이번 「이중용도 품목의 대(對)일본 수출통제 강화에 관한 공고」에서도 확인되듯이, 중국의 수출통제 조치에는 거의 예외 없이 「수출통제법」이 규정한 목적이 근거로 제시된다. 이는 수출통제가 단순한 무역 관리 수단에 그치지 않고 국가안보 정책의 핵심 요소로 명확히 자리매김하고 있음을 보여주며, 상황에 따라 외교·안보·산업정책과 연동하여 활용할 수 있도록 제도적으로 설계되어 있음을 시사한다.

(2) 수출통제의 대상과 범위

「수출통제법」은 수출통제의 적용 범위를 이중용도 품목과 군수품은 물론, 핵 관련 물품을 포함하여 국가안보와 국가이익의 보호, 비확산 등 국제적 의무 이행과 관련된 물품·기술·서비스 전반으로 폭넓게 규정하고 있다. 또한 동 법은 통제 대상을 유형의 물품에 한정하지 않고, 기술 이전, 데이터 제공, 기술 지원이나 기술 서비스 등 무형의 이전 행위까지 명시적으로 규율 범위에 포함시키고 있다. 이는 물리적 이동이 수반되지 않는 정보나 기술의 이전, 즉 간주수출 역시 수출통제의 핵심 요소로 관리하고 있음을 보여준다.

특히 이 법은 수출통제 목록에 등재되지 않은 품목이라 하더라도 국가안보에 영향을 미칠 우려가 있는 경우, 임시수출통제를 부과할 수 있도록 허용하고 있다. 「수출통제법」 제9조 제2항은 임시수출통제의 목적, 대상, 방식 및 기간 등에 관해 규정하고 있으며, 이러한 임시 조치는 수출통제 리스트 외의 물품·기술·서비스에도 적용될 수 있도록 되어 있다.

20) 연합뉴스, “中, 對일본 이중용도 물자 수출 금지…희토류도 규제하나”, 2026.1.6., <https://www.yna.co.kr/view/AKR20260106153852083>(검색일: 2026.1.10.)

이 법의 인적 적용 범위는 행위 주체의 국적에 의해 제한되지 않는다. 「수출통제법」 제2조 제3항²¹⁾에 따르면, 수출통제 대상 품목의 이전(transfer)이나 제공(provision)에 영향을 미치는 모든 개인과 조직을 적용 대상에 포함시키고 있다. 따라서 이 법의 인적 적용 범위는 행위 장소를 기준으로 할 경우 행위 주체의 국적에 의해 제한되지 않는다.

더 나아가 동 법은 중국 영토 내에서의 간주수출에 해당하는 경우는 물론, 중국 영토 밖에서 이루어진 행위라 하더라도 중국의 통제 대상 품목이나 기술이 제3국을 경유해 이전되거나 재수출되는 경우에는 법적 책임을 부과할 수 있도록 규정하고 있다.²²⁾ 이러한 구조는 초국경적 적용(extraterritorial application)을 제도적으로 규정하는 것으로, 제3국의 기업이나 개인에게도 사실상의 준수 의무를 발생시키며, 기능적으로는 미국의 세컨더리 보이콧과 유사한 효과를 갖는다.

종합하면, 「수출통제법」은 특정 국가나 지역을 대상으로 차별적이거나 강화된 수출통제 조치를 시행할 수 있는 법적 근거를 제공한다. 국가안보에 대한 위협이 있다고 판단되는 경우, 특정 국가를 상대로 통제 수준을 상향하거나 전면적인 제한 조치를 취할 수 있도록 하고 있으며, 이는 미국과 일본을 대상으로 한 국가 지정형 수출통제 조치의 제도적 토대로 작용하였다.

(3) 수출통제의 방식

중국 역시 우리나라와 마찬가지로 허가제도를 중심으로 수출을 통제하는 방식을 채택하고 있다.²³⁾ 통제 대상 품목을 해외로 이전하려는 수출자는 사전에 관계 행정기관의 허가를 취득해야 하며, 심사 과정에서는 최종 사용자(end user)와 최종 용도(end use)가 핵심적인 판단 요소로 작용한다. 특히 해당 품목이 군사적 목적에 사용되거나 군사력 증강에 직·간접적으로 기여할 가능성이 있다고 판단되는 경우, 수출을 제한하거나 전면적으로 금지할 수 있도록 하고 있다. 이는 단순한 물량이나 품목 기준의 규제와 달리, 행정당국의 판단 재량이 크게 작동하는 통제 구조라 할 수 있다.

21) 중국 「수출통제법」 제2조 제3항 本法所称出口管制，是指国家对从中华人民共和国境内向境外转移管制物项，以及中华人民共和国公民、法人和非法人组织向外国组织和个人提供管制物项，采取禁止或者限制性措施°

22) 중국 「수출통제법」 제45조.

23) 상동 제12조.

「수출통제법」의 하위 규범인 「이중용도 물품 수출통제 조례」에 따르면, 이중용도 품목을 수출하려는 경우 수출자는 원칙적으로 중국 상무부로부터 사전에 수출허가를 받드시 받아야 하며, 허가 없이 이루어진 수출은 불법 행위로 취급된다.²⁴⁾ 이를 통해 중국은 이중용도 품목의 국제적 이동을 국가 차원에서 관리하고, 전략물자가 의도하지 않게 확산되는 것을 방지하려는 정책적 목적을 구현하고 있다.

수출허가 제도는 수출의 목적과 거래 형태에 따라 개별허가와 포괄허가로 구분된다. 개별허가(單項許可)는 특정 거래를 대상으로 하며 유효기간은 1년으로 설정되어 있고, 포괄허가(通用許可)는 일정 기간 동안 반복적인 수출이 예정된 경우에 적용되며 최대 3년까지 유효하다. 이와 별도로, 수리·전시·시험 등 상무부가 정한 일정 요건을 충족하는 경우에는 사전 허가 대신 등록 절차를 통해 수출을 허용하는 예외도 마련되어 있다. 이는 엄격한 통제 원칙을 유지하면서도 정상적인 무역 활동을 일정 범위 내에서 허용하려는 제도적 균형으로 평가할 수 있다.

허가를 신청하는 과정에서는 수출 대상 품목의 기술적 성격, 성능, 활용 가능성 등에 관한 구체적이고 상세한 정보의 제출이 요구되며, 해당 자료는 상무부가 정한 공식 양식에 따라 정확하고 완전하게 작성되어야 한다. 수출기업은 우선 기업 소재지를 관할하는 지방 상무부서를 통해 신청을 진행한 뒤, 중앙 상무부의 실질적이고 엄격한 심사를 거치게 된다. 이 과정에서 상무부는 해당 수출 행위가 국가안보, 외교정책, 국제 비확산 의무에 미치는 영향을 종합적으로 검토하여 허가 여부를 결정한다.

특히 조례는 최종 사용자와 최종 용도에 대한 확인 책임을 수출자에게 명확히 부여하고 있다.²⁵⁾ 수출자는 제출한 정보의 진정성과 적법성을 보장해야 하며, 허가 조건을 위반하거나 허위 자료를 제출한 경우에는 허가 취소, 수출제한, 행정처분 또는 기타 법적 제재가 부과될 수 있다. 이러한 규정은 이중용도 품목 수출에 관한 기업의 컴플라이언스 책임을 강화하는 동시에, 중국 정부가 수출통제를 국가안보를 중심으로 한 사전적이고 예방적 규제 수단으로 활용하고 있음을 잘 보여준다.

24) 중국 「이중용도 품목 수출통제 조례」 제14-15조.

25) 상동 제23-27조.

2. 희토류에 대한 별도 관리 규정

중국의 「희토류 관리 조례(稀土管理條例)」(이하 ‘조례’)는 2024년 6월 29일 공포되어 같은 해 10월 1일부터 정식으로 시행된 법규로, 희토류 자원에 대한 국가 소유 원칙을 명확히 하고 생산·유통·수출·기술 이전 전(全) 과정에 대한 관리·감독을 대폭 강화하는 내용을 담고 있다. 이 조례는 희토류를 전략적 핵심 자원으로 규정하고, 사마륨, 디스프로슘 등 첨단 산업에 필수적인 일부 희토류와 그 관련 제품에 대해 수출통제와 허가제도를 강화함으로써 중국의 자원 통제 전략을 제도적으로 구체화하였다. 희토류는 이미 이중용도 품목으로 분류되어 수출 관리 대상에 포함되어 있으나, 별도의 관리 조례를 제정한 것은 이중용도 품목에 해당하지 않는 희토류까지 포괄적으로 관리하겠다는 취지로 이해할 수 있으며, 그만큼 희토류의 전략적 중요성이 크다는 점을 시사한다.

조례의 주요 내용을 살펴보면, 첫째 희토류 자원을 국가 소유 자산으로 명시하고, 어떠한 개인이나 조직도 이를 불법적으로 점유하거나 훼손할 수 없도록 규정함으로써 국가의 배타적 관리 권한을 분명히 하고 있다. 둘째, 사마륨·디스프로슘 등 핵심 희토류와 영구자석, 타겟(target) 재료²⁶⁾ 등 관련 제품을 제3국으로 수출하는 경우 중국 상무부의 사전 허가를 의무화하여 수출통제의 법적 기반을 강화하였다. 셋째, 희토류 관련 기술을 이용해 해외에서 생산된 제품의 수출에 대해서도 허가제를 적용함으로써, 규제 범위를 단순한 자원의 국외 이전을 넘어 기술과 제품 단계까지 확장하고 있다. 넷째, 희토류의 채굴·정제·자석 제조 등 생산 전(全) 과정에 대한 감독을 강화하는 한편, 일부 핵심 정제 및 제조 기술의 해외 이전을 금지하는 조치를 포함하고 있다.

이와 같은 조례 제정의 배경에는 미국의 대중 반도체 및 첨단기술 수출통제에 대한 대응이라는 전략적 고려와 더불어, 희토류 공급망 전반을 중국 중심으로 재편하고 주도권을 강화하려는 의도가 내재되어 있다. 인공지능, 첨단 반도체, 전기차, 방위산업 등 핵심 산업에 필수적인 희토류를 국가안보 자산으로 재정의함으로써, 중국은 이를 외교·안보 및 산업정책을 결합한 전략 수단으로 활용할 수 있는 제도적 토대를 마련한 것으로 평가된다. 이는 희토류를 단순한 천연자원을 넘어 전략적 레버리지로 활용하는, 이른바 ‘무기화’ 접근으로 이해할 수 있다.

26) 타겟은 박막(薄膜) 증착 공정에 사용되는 특수 소재이다.

그 결과 이 조례는 글로벌 희토류 공급망과 관련 산업 전반에 상당한 영향을 미치고 있다. 특히 중국 의존도가 높은 미국, 한국, 일본 등 국가들은 공급 불확실성과 규제 리스크가 구조적으로 확대되고 있으며, 이는 핵심 광물 공급망 재편을 가속화하는 요인으로 작용하고 있다. 더 나아가 갈륨과 게르마늄에 이어 희토류까지 통제 대상이 확장되면서, 중국의 핵심 광물 통제 정책은 개별 품목 중심의 규제를 넘어 보다 포괄적이고 체계적인 경제안보 전략으로 진화하고 있음을 보여준다.

3. 해관총서의 수출통제 제도 보완

중국 해관총서(海關總署)²⁷⁾는 2025년 6월 16일 「이중용도 품목에 대한 수출 통관 절차를 규범화하며 관련 행정 지침」(이하 ‘지침’)을 공포했다.²⁸⁾ 이번 지침에 따르면, 이중용도 수출허가증이 제출되지 않은 상황에서 세관이 해당 수출 품목이 통제 대상일 가능성이 있다고 판단하는 경우, 질의 통지서(質疑通知書)를 발급하고 추가 증빙 자료를 요청하는 절차가 공식화된다. 수출기업이 허가증 없이 수출 신고를 진행했다더라도, 세관이 요청한 자료를 제출하지 못할 경우 통관이 중단되며, 행정조치가 취해질 수 있도록 규정되어 있다.

지침의 제1조는 이중용도 품목 수출통제에 있어 세관의 사전적 통제 권한과 문제 제기 메커니즘을 규정하고 있다. 수출 화물 발송인이 국가 수출통제 관리 부서가 발급한 수출허가증을 제출하지 않은 경우뿐만 아니라, 세관이 해당 화물이 수출통제 대상에 해당할 개연성이 있다고 판단할 합리적 근거가 있는 경우에도, 세관은 직권으로 ‘질의 통지서’를 발급할 수 있다. 이는 세관이 단순한 통관 집행 기관을 넘어, 수출통제 집행의 1차 판단 주체로 기능하고 있음을 보여주며, 형식적 허가 여부가 아닌 실질적 통제 가능성을 기준으로 감독이 이루어짐을 의미한다.

지침의 제2조는 세관의 질의에 대한 수출자의 입증 책임과 협조 의무를 명확히 한다. 수출 화물 발송인은 질의 통지서를 수령한 날로부터 7영업일 이내에 수출신고서, 계약서, 기술적 성격과 용도를 설명하는 상황 설명서, 검사보고서 등 관련 자료를 제출해야 하며,

27) 해관총서는 중화인민공화국 국무원 직속 기구로, 중국의 관세청이지만, 정부조직 및 서열은 대한민국 기획재정부 산하 차관급 부서인 관세청과는 다르게 해관총서는 국무원 직속 장관급 기관이라는 차이가 있다.

28) 2025년 6월 16일 중국 해관총서 제123호.

모든 서류에는 공인 인감을 날인하고 내용의 진실성에 대해 법적 책임을 부담한다. 특히 외국어 서류에 대해 공식 중국어 번역본을 요구하는 점은, 수출통제 판단의 기준 언어와 법적 효력을 중국 국내 행정질서에 귀속시키려는 의도를 반영한다.

지침의 제3조는 세관의 판단 방식과 후속 조치의 유형화를 규정하고 있다. 세관은 제출된 자료를 토대로 자체 판단을 하거나, 필요 시 외부 전문기관 또는 국가 수출통제 관리 부서에 감별을 의뢰할 수 있다. 그 결과에 따라 ① 수출허가증이 불필요한 경우 통관 절차를 계속 진행하게 하거나, ② 수출허가증이 필요한 경우 통관을 불허하고 관련 규정에 따라 조치하며, ③ 이중용도 해당 여부를 단정할 수 없는 경우에는 상급 기관의 판단을 구하도록 하고 있다. 이는 수출통제 판단을 단계적·다층적 행정 절차로 설계하여, 통제의 정당성과 집행력을 동시에 확보하려는 구조로 평가할 수 있다.

지침의 제4조는 질의 또는 감별 절차가 진행되는 동안 해당 수출화물에 대해 통관 중지의 원칙을 명문화하고 있다. 이는 수출통제의 목적이 사후 제재보다는 사전 차단에 있음을 분명히 하는 규정으로, 통제 대상 여부가 확정되기 전까지 물리적 이동 자체를 봉쇄함으로써 국가안보 및 비확산 목표를 실질적으로 보호한다. 동시에 기업 입장에서선 행정 판단 지연이 곧바로 물류·계약 리스크로 연결될 수 있음을 의미하며, 중국의 이중용도 수출통제가 고도의 예방적·보수적 규제 모델에 기반하고 있음을 잘 보여준다.

4. 시사점

중국 정부는 최근 몇 년간 전략물자와 민감 품목에 대한 수출통제를 강화해 왔다. 이중용도 품목에 대한 수출 통관 절차를 규범화하며 관련 행정 지침을 공표했는데, 이는 수출입 질서의 안정성과 안보상 우려를 동시에 관리하려는 조치로 분석된다.²⁹⁾ 따라서 이중용도 품목에 대한 중국의 수출통제가 강화됨에 따라, 관련 산업에 종사하는 우리 기업은 중국 현지의 정책 변화를 면밀히 숙지할 필요가 있다.

특히 2025년 6월, 중국 해관총서가 도입한 이중용도 품목 수출 관련 <질의 통지서> 및 <결과 고지서> 양식의 표준화 조치는 통관 과정에서의 모니터링을 강화하고, 기업의 증빙

29) The Plaza Global, “중국, 이중용도 수출품목 통관절차 강화…세관의 통제 권한 확대”, 2025.6.18., https://theplaza.global/skin/news/basic/view_pop.php?v_idx=11320(검색일:2026.1.11.)

자료 제출 부담을 증가시킬 수 있다. 수출기업은 해당 품목 또는 유사 품목을 수출할 경우, 수출허가증이 없는 상태에서 통관이 진행되면 세관으로부터 자료 제출을 요구받을 수 있으며, 7영업일 이내에 상황 설명서, 제품 시험 성적서 등 관련 서류를 보완해야 한다. 이는 무역 거래 건의 적시성에도 영향을 미칠 수 있다.

2025년 들어 글로벌 공급망 재편이 가속화되는 가운데 중국의 수출통제 조치는 지속적으로 강화되었다. 통제대상 품목이 늘어나고 수출절차 과정에서 제공해야 할 증빙서류가 늘었다. 이렇게 중국은 자국의 핵심 소재 및 기술 유출 방지를 위한 법적 기반을 지속적으로 강화하고 있다. 이에 한국 기업은 중국산 핵심 소재를 활용한 글로벌 공급망을 운영하거나 구축할 때, 중국의 이중용도 관련 규제를 면밀하게 분석하고 추진해야 한다. 또한 공급 리스크 평가 및 대체 공급선 발굴과 같은 사전 대응 전략을 마련해야 할 것이다.

IV. 2026년 중국의 대일본 수출통제 조치

1. 조치의 배경

2025년 11월, 일본의 다카이치 사나에 총리는 중의원(하원)에서 대만 유사시 일본이 집단적 자위권을 행사할 수 있는 존립위기 사태에 해당할 수 있다는 취지의 발언을 하였다.³⁰⁾ 이는 대만 문제에 대한 일본의 군사적 개입 가능성을 공식 석상에서 언급한 것으로, 중국은 이를 자국의 내정에 대한 간섭이자 ‘하나의 중국’ 원칙을 정면으로 위배하는 발언으로 규정하며 강하게 반발하였다.

중국 정부는 즉각 다카이치 총리의 발언 철회를 요구하는 한편, 외교적 항의에 그치지 않고 실질적 압박 수단을 단계적으로 동원하였다. 구체적으로 중국인에 대한 일본 관광 및 유학 자제 분위기를 조성하고, 중국 내 일본 영화와 공연의 상영·공연을 제한하는 조치를 취하였다. 또한 한·중·일 간 현안이었던 일본산 수산물 수입 재개 논의를 철회하는 등 경제·문화 전반에 걸친 대응 조치를 병행하였다. 중국은 일본을 겨냥해 관광주의, 수입 금지, 문화·산업 교류 제한 등 형태의 경제적 강압 조치들을 연속적으로 동원하고 있으며, 이들은 명확한 공식 수출통제보다 관리·대응이 어렵고 갈등 확대 위험이 있다고 평가

30) The Mainichi, “Japan PM Takaichi reflects on Taiwan crisis remarks, but offers no retraction”, December 17, 2025, <https://mainichi.jp/english/articles/20251217/p2a/00m/0na/004000c>(검색일: 2026.1.11.)

된다.³¹⁾

더 나아가 중국은 경제안보 차원의 조치로서 일본을 대상으로 한 이중용도 품목의 수출 통제를 강화하고, 일본산 반도체 소재에 대한 반덤핑 조사를 개시하였다. 이는 외교·안보 갈등이 무역 및 수출통제 영역으로 확장되는 전형적인 사례로, 중국이 정치적 메시지를 전달하는 수단으로 경제적·통상적 조치를 전략적으로 활용하고 있음을 보여준다.

특히 주목할 만한 점은 중국 상무부 안전과수출통제국(安全与出口管制局)이 2026년 제1호 조치로서 「이중용도 품목의 대(對)일본 수출통제 강화에 관한 공고」(이하 ‘공고’)를 발표하였다는 점이다. 해당 공고는 총 4개 단락, 5개 문장³²⁾으로 구성된 비교적 간결한 형식을 취하고 있으나, 각 문장이 함축하는 의미와 향후 우리나라에 주는 시사점은 결코 작지 않다. 이에 이하에서는 중국이 일본을 대상으로 수출통제 조치를 발동하게 된 배경과 함께, 공고의 주요 내용을 중심으로 보다 구체적으로 검토하고자 한다.

2. 조치의 목적

공고의 첫 문장은 “「수출통제법」 등 관련 법령에 근거하여, 국가안보와 국가이익을 수호하고 확산 방지 등 국제적 의무를 이행하기 위하여 일본을 대상으로 한 이중용도 품목의 수출통제를 강화하기로 결정하였다.”라고 규정하고 있다. 이 문장은 중국 정부의 수출통제 조치에서 반복적으로 사용되어 오는 법적·정책적 표현이지만, 그 함의는 결코 가볍지 않다.

우선 “「수출통제법」 등 관련 법령에 ‘근거하여’라는 표현은 해당 조치가 국제조약이나 다자 규범이 아니라 중국의 국내법 체계에 기반하고 있음을 명확히 한다. 이는 수출통제가 일회적이거나 정치적 판단에 따른 조치가 아니라, 법률에 근거한 행정행위임을 강조하려는 의도로 해석된다. 특히 “등”이라는 포괄적 표현을 사용함으로써, 「수출통제법」뿐 아

31) WSJ, “China Revives Economic Coercion to Punish Japan”, November 30, 2025, https://www.wsj.com/opinion/china-revives-economic-coercion-to-punish-japan-6c39ee70?gaa_at=eafs&gaa_n=AWetsqd1S9z0QEDsJp4ls7rUez5JwUETX82abt2LcqWdsDf21mm7RAciN_nu_ecZZ2o%3D&gaa_ts=692dbbb3&gaa_sig=jYYFZgyO9OfL0GF5SsR0-Dc9aqgqpELR4P-fNaw_jXu4um2OTS38eZH1Xg2XCT1TgP-wyxOmp35Fqtu4na6Ocg%3D%3D(검색일: 2026.1.11.)

32) 공고의 5개 문장 중에서 두 번째 문장은 “공고의 내용은 아래와 같다.”이기 때문에 본 장에서는 두 번째 문장에 대한 분석은 제외한다.

나라 「외국무역법」, 「국가안전법」, 「반외국제재법」 등 복수의 법령을 근거 규범으로 원용할 수 있는 여지를 남기고 있다. 이러한 구조는 향후 분쟁 발생 시 조치의 법적 정당성을 다층적으로 방어할 수 있는 기반을 형성한다.

다음으로 “국가안보와 국가이익을 수호하고 확산 방지 등 국제적 의무를 이행하기 위하여”라는 문구는 조치의 목적을 이중적으로 설정하고 있다. 하나는 전통적인 국가안보 논리이며, 다른 하나는 대량살상무기 확산 방지나 전략물자 관리와 관련된 국제 비확산 체제에 대한 책임 이행이다. 이를 통해 중국은 이번 조치가 자국의 일방적 이익 추구에 그치는 것이 아니라, 국제사회의 규범과 책임을 고려한 결정이라는 점을 강조하려는 것으로 보인다.

특히 “일본을 대상으로 한”이라는 표현은 이 문장에서 가장 핵심적인 요소로 평가된다. 이는 전 세계를 상대로 한 일반적·포괄적 수출통제가 아니라, 특정 국가를 명시적으로 지정한 차별적 조치임을 분명히 한다. 수출통제 맥락에서 특정 국가를 직접 언급하는 경우, 해당 조치는 기술적·행정적 관리 수준을 넘어 외교·안보적 메시지를 담은 신호로 기능하는 경우가 많다. 특히 제3국에게는 일본과의 거래에서 중국이 설정한 수출통제 범위와 방식을 숙지하고 위반하지 말아야 함을 강력하게 주지시키는 효과를 기대할 수 있다. 이러한 점에서 본 공고는 중국의 수출통제 정책이 국가 간 전략적 경쟁 국면에 진입했음을 시사하는 표현으로 이해될 수 있다.

마지막으로 “이중용도 품목에 대한 수출통제를 강화하기로 결정하였다”는 문구는 통제 대상과 통제 수준을 동시에 명확히 한다. 이중용도 품목은 민수와 군수 양측에서 활용될 수 있는 특성상 국제 수출통제 체제에서 가장 민감하게 관리되는 범주에 속한다. 여기서 “강화”라는 표현은 단순한 현행 제도의 유지가 아니라, 허가 기준의 엄격화, 심사 절차의 강화, 나아가 사실상의 수출제한 가능성까지 내포하는 개념으로 해석될 수 있다. 이는 향후 행정 당국이 상황에 따라 통제 강도를 유연하게 조정할 수 있는 재량 범위를 폭넓게 확보하려는 구조로 볼 수 있다.

3. 조치의 대상 및 범위

공고의 세 번째 문장은 “일본의 군수 사용자, 군사적 용도 및 일본의 군사력을 제고하는 데 기여할 수 있는 기타 모든 최종 사용자를 대상으로, 모든 이중용도 품목의 수출을 금지한다.”라고 규정하고 있다. 이 문장은 통제의 기준을 개별 품목이 아니라 최종 사용자에 두고 있다는 점에서 매우 두드러진 특징을 보인다.

여기서 “일본의 군수 사용자”란 일본의 방위 관련 정부 기관, 자위대, 방위산업체 등 군사 부문 전반을 포괄하는 개념으로 이해될 수 있다. 이는 명시적인 군사기관에 한정되지 않고, 군과 계약 관계에 있는 민간 기업이나 관련 산업 주체까지 포함할 수 있는 여지를 가진다. 과거 중국의 수출통제 조치가 특정 품목을 열거하여 그 수출을 제한하는 방식이었다면, 본 공고는 최종 사용자의 성격을 기준으로 모든 이중용도 품목의 수출을 일괄적으로 차단하는 구조를 취하고 있다는 점에서 기존 접근과 뚜렷한 차이를 가진다.

또한 “군사적 용도 및 일본의 군사력을 제고하는 데 도움을 줄 수 있는”이라는 표현은 통제 대상을 직접적인 군사용도에 국한하지 않는다. 이는 무기나 군수품 생산과 같은 명백한 군사 목적뿐만 아니라, 연구개발, 시험·평가, 유지·보수, 시뮬레이션, 인프라 구축 등 군사력 증강에 간접적으로 기여할 가능성이 있는 경우까지 포괄한다. 이러한 규정 방식은 일본으로 수출하려는 주체의 예측 가능성을 크게 저하시킬 뿐만 아니라, 중국 행정 당국의 판단 재량을 극대화하는 효과를 가진다.

특히 “기타 모든 최종 사용자”라는 포괄 조항은 주목할 만하다. 이는 군수 사용자나 명시적인 군사 목적 외에도, 중국 당국이 일본의 군사력 강화에 기여할 수 있다고 판단하는 모든 법인, 기관, 연구소, 기업, 개인을 통제 대상에 포함시킬 수 있음을 의미한다. 이와 같은 불확정 개념의 활용은 사안별로 통제 범위를 유연하게 설정할 수 있도록 하여, 행정부에 매우 폭넓은 재량을 부여하는 구조를 형성한다.

마지막으로 “모든 이중용도 품목의 수출을 금지한다”는 문구는 허가 요건의 강화나 개별 심사 수준을 넘어, 전면적 금지를 선언하고 있다는 점에서 그 의미가 크다. 이는 특정 품목이나 특정 기업에 대한 제한이 아니라, 일본에 대해서는 이중용도 품목 전반을 구조적으로 차단하는 조치로 해석될 수 있다. 이러한 방식은 국제 수출통제 체제에서도 이례적인 수준에 해당하며, 향후 세컨더리 보이콧과 결합될 경우 제3국 기업의 일본 관련 거

래에도 위축 효과를 초래할 가능성을 내포하고 있다.

4. 미국식 세컨더리 보이콧 차용

공고의 네 번째 문장은 “어떠한 국가 또는 지역의 조직이나 개인이 본 규정을 위반하여 중화인민공화국의 관련 이중용도 품목을 일본에 이전하거나 일본에 제공한 경우, 법에 따라 법적 책임을 추궁한다.”라고 규정하고 있다. 이 문장은 “어떠한 국가 또는 지역의 조직이나 개인”이라는 표현을 사용함으로써, 규제의 적용 대상을 중국 국내 주체로 한정하지 않고 전 세계의 모든 법인과 개인으로 확대하고 있다. 이는 전통적인 속지주의적 규율 방식을 넘어, 중국산 이중용도 품목의 유통과 이동 전반을 관리 대상으로 삼겠다는 의지를 명확히 드러낸다. 이러한 규정 방식은 중국 수출통제 제도가 사실상 초국경적 적용을 지향하고 있음을 보여준다.

또한 “일본에 이전하거나 일본에 제공한 경우”라는 문구는 통제 대상 행위를 매우 포괄적으로 설정하고 있다. 여기에는 직접적인 수출 행위뿐만 아니라, 제3국을 경유한 재수출, 중개 무역, 기술 이전, 무상 제공, 공동 연구 과정에서의 접근 허용 등 다양한 형태의 물리적·비물리적 이전이 포함될 수 있다. 특히 “제공”이라는 표현은 기술적 지원이나 데이터 접근과 같은 무형의 이전까지도 포함할 수 있는 여지를 남기고 있어, 통제 범위가 유형물에 국한되지 않음을 시사한다.

“법에 따라 법적 책임을 추궁한다”는 표현은 제재의 구체적 수단을 명시하지 않은 채, 폭넓은 법적 대응 가능성을 열어 두고 있다. 이는 행정적 제재는 물론 민사적 책임이나 형사적 처벌까지 포괄할 수 있는 구조로, 중국의 「수출통제법」, 「외국무역법」, 「형법」, 「반외국제재법」 등 복수의 법령이 병행 적용될 수 있음을 의미한다. 이와 같은 불확정성은 규범 준수에 대한 위축 효과를 더욱 강화하는 기능을 한다.

이 조항의 본질적인 의미는 일본을 대상으로 한 수출통제를 제3국의 주체까지 포함하여 집행하겠다는 구조를 명문화했다는 점에 있다. 이는 미국의 세컨더리 제재(Secondary Sanctions)³³⁾와 유사한 논리 체계를 갖추고 있으며, 중국의 수출통제 정책이 단순한 국내

33) 미국의 세컨더리 제재란, 미국이 제재하는 특정 국가(이란, 북한 등)와 거래하는 제3국의 기업, 은행, 개인 등까지 미국 금융 시스템 접근을 차단하는 등의 추가 제재를 가하는 것으로, '2차 제재', '2차 보이콧', '3차 제재'라고도 불림. 이는 직접 제재 대상이 아닌 제3자에게까지 압력을 가해 제재 대상국과의 거래를 사실

규제 수준을 넘어 국제 공급망 전반에 간접적인 압박을 가하는 수단으로 발전하고 있음을 시사한다. 그 결과 제3국의 기업이나 금융기관 역시 중국과의 거래 리스크를 고려하여 일본과 관련된 거래를 자발적으로 회피할 가능성이 커질 수 있다.

5. 시사점

이번 일본에 대한 중국의 조치는 중국이 활용할 수 있는 최고 수준의 수출통제 수단이 실제로 발동되었음을 보여준다. 향후 이러한 조치는 상대국의 산업 발전 단계, 중국 중심 공급망에의 편입 정도, 대외정책 기조 등에 따라 형태와 강도가 조정되며 반복적으로 활용될 가능성이 높다. 특히 제3국 기업에까지 법적·사실상의 의무를 부과하는 미국식 세컨더리 보이콧과 유사한 효과가 나타날 경우, 파급력은 더욱 확대될 수 있다.³⁴⁾ 이에 대응하여 국내 중소기업을 대상으로 수출통제 관련 교육과 최신 규제 정보를 체계적으로 제공하고, 허가·컴플라이언스 대응을 지원하는 전문 서비스 인프라를 강화할 필요가 있다.

특히 이번 공고에서 주목할 점은 조치의 발동 시점을 공표 즉시로 명시했다는 점이다. 공고의 다섯 번째 문장은 “본 공고는 공표된 날부터 시행한다.”라고 명시하고 있다. 이는 조치의 효력 발생 시점을 분명히 함으로써, 별도의 유예기간이나 준비 절차 없이 즉시 적용된다는 점을 의미한다. 이러한 표현은 일본 측에 사전 협의나 대응의 시간을 거의 부여하지 않으면서, 조치의 신속성과 단호함을 강조하려는 의도가 반영된 것으로 해석된다. 아울러 본 공고에는 해당 조치의 종료 시점이나 해제 요건에 대한 언급이 전혀 포함되어 있지 않다. 이는 수출통제가 일회적이거나 단기간에 한정된 조치라기보다는, 일본의 향후 대응이나 태도 변화에 따라 지속 여부가 좌우될 수 있음을 시사한다. 경제적 강압의 강도를 최고 수준으로 높인 것이다. 이와 같은 불확실성은 중·일 관계 전반에 장기적인 압박 요인으로 작용할 가능성을 내포하며, 해당 조치가 외교·안보 국면에서 반복적으로 활용할 수 있는 중장기적 정책 수단으로 기능하게 할 여지를 남긴다.

상 막는 강력한 수단이다.

34) 태평양(법무법인), “중국, 대(對)일본 이중용도품목 수출통제 조치 발표”, Legal update, 2026.1.9., 4면.

V. 결론

유럽외교관계위원회(ECFR)와 메릭스(MERICS)³⁵⁾의 분석은 중국의 수출통제가 단순한 통상 조치를 넘어 전략적 경제안보 수단으로 기능하고 있음을 분명히 보여준다. 이러한 인식은 중국산 희토류와 첨단 소재에 대한 의존도가 높은 우리나라에도 중요한 시사점을 제공한다. 특히 중국의 통제가 특정 품목을 넘어 기술, 설비, 인력 및 역외 생산물까지 확대되는 양상을 보이는 상황에서, 기존의 공급선 다변화 중심 대응만으로는 한계가 있다.

이에 따라 우리나라도 EU의 대응 논의를 참고하여 보다 구조적이고 다층적인 경제안보 대응 전략을 마련할 필요가 있다. 첫째, 중국의 경제적 강압에 대응하기 위한 제도적 수단을 정비할 필요가 있다. EU의 반(反)강압 수단과 유사하게, 외국 정부의 차별적·강압적 조치로부터 국내 기업을 보호하고 대응 조치를 체계적으로 발동할 수 있는 법·제도적 기반을 검토할 필요가 있다. 이는 통상 분쟁 대응을 넘어, 경제안보 차원의 예방적 장치로 기능할 수 있다.

둘째, 희토류를 포함한 핵심 광물의 재활용 촉진과 국내 공급 기반 강화를 위한 정책적 유인책이 요구된다. EU가 공적 자금 투입을 통해 역내 채굴·정제 역량을 육성하려는 것과 마찬가지로, 우리나라도 민간 기업의 참여를 유도할 수 있도록 세제 지원, 연구개발(R&D) 보조, 장기 구매 계약 등 정책 수단을 결합한 전략을 추진할 필요가 있다.

셋째, 희토류 및 핵심 광물 정책을 방위산업과 첨단 제조업 공급망 강화 정책과 연계할 필요가 있다. 방산, 반도체, 배터리 등 국가 전략 산업의 안정적 운영을 위해 핵심 소재 확보 전략을 별도로 분리하기보다는, 국가안보와 산업정책을 결합한 통합적 접근이 요구된다. 이 과정에서 일본, EU 등 가치와 이해를 공유하는 국가들과의 공동 투자 및 정보 공유 체계를 강화하는 것도 중요한 과제로 평가된다.

마지막으로, 희토류 채굴 및 정제 과정에서 발생하는 환경적 부담을 완화하기 위한 기술 개발과 연구 지원도 병행되어야 한다. 환경 규제를 이유로 국내 생산 기반 구축이 지연되지 않도록, 친환경 정제 기술과 대체 소재 연구에 대한 중장기적 투자가 필요하며, 이는

35) MERICS, “China’s rare-earths export controls hit EU rearmament – but open a strategic window”, Oct 01, 2025, pp.00-00.<https://merics.org/en/comment/chinas-export-controls-hit-eu-rearmament-open-strategic-window> (검색일: 2026.1.11.)

국제 협력과 연계될 때 정책 효과를 극대화할 수 있을 것이다. 이러한 방향에서 우리나라의 대응 정책은 중국의 수출통제를 단기적 리스크로만 인식하기보다, 중장기적인 경제안보 전략 재편의 계기로 활용하는 것이 바람직하다.

참고문헌

1. 국내문헌

김경숙·홍건식, “경제안보 시대 중국의 핵심광물 수출통제 영향 분석”, 국가안보전략연구원, INSS 전략보고, No. 243, 2023.12.

김종훈, “중국의 희토류 수출규제 분쟁사례에 관한 연구”, 무역학회지, 제40권 제1호, 2015.

류예리, “중국의 신(新)수출통제제도에 관한 연구 - 한국과의 비교를 중심으로 -”, 무역구제연구, 통권 69호, 2023.

류예리, 「중국 新수출통제제도의 이해」, 박영사, 2024.

박언경, “전략물자수출통제에 대한 1994년 GATT 제21조의 적용성 - 개별요건 검토를 중심으로 -”, 국제법학회논총, 통권 113호, 2009.

이경령, “중국의 수출통제 강화 기조에 대한 고찰”, 무역상무연구, 제96권, 2022.

최동준, “최근의 미국과 중국의 수출통제제도 강화경향에 대한 비교연구- 미국수출통제 개혁법(ECRA) 및 중국수출통제법을 중심으로 -”, 법학논집 제25권 제3호 통권 73호, 2021.

최동준, “한국과 일본의 전략물자 수출통제제도의 비교연구-양국 간 무역 갈등과 관련된 주요쟁점을 중심으로-”, 2021.

최서지, “연혁적 고찰로 살펴본 수출통제법의 문제점과 개선방안”, 국제법무, 제16집 제1호, 2024.

태평양(법무법인), “중국, 대(對)일본 이중용도품목 수출통제 조치 발표”, Legal update, 2026.1.9.

2. 외국문헌

CSIS, “The Consequences of China’s New Rare Earths Export Restrictions”, April 14, 2025.

MERICS, “China’s rare-earths export controls hit EU rearmament – but open a strategic window”, Oct 01, 2025.

European Parliament, “China’s economic coercion: Evolution, characteristics and counter-measures”, European Parliamentary Research Service, 2022.

European Parliament, “China’s rare-earth export restrictions”, European Parliamentary Research Service, November 2025.

OECD, “Economic Security in a Changing World”, 11 Septemeber, 2025.

3. 인터넷 자료

연합뉴스, “中, 對일본 이중용도 물자 수출 금지…희토류도 규제하나”, 2026.1.6.,
<https://www.yna.co.kr/view/AKR20260106153852083>(검색일: 2026.1.10.)

The Plaza Global, “중국, 이중용도 수출품목 통관절차 강화…세관의 통제 권한 확대”, 2025.6.18.

The Mainichi, “Japan PM Takaichi reflects on Taiwan crisis remarks, but offers no retraction”, December 17, 2025.

WSJ, “China Revives Economic Coercion to Punish Japan”, November 30, 2025.

商务部, “商务部公告2024年第46号 关于加强相关两用物项对美国出口管制的公告”, 2024年12月3日.

商务部, “商务部公告2026年第1号 关于加强两用物项对日本出口管制的公告”, 2026年01月06日.

[국문초록]

2026년 중국의 대일본 이중용도 품목 수출통제 조치의 합의와 시사점

류예리

본 논문은 2026년 1월 6일 중국이 일본을 특정하여 발동한 이중용도 품목 수출통제 조치를 중심으로, 중국의 수출규제 정책이 기존의 무역관리 수단에서 국가안보 중심의 전략적 도구로 전환된 과정을 분석하고, 그 정책적 함의를 도출하는 것을 목적으로 한다. 중국은 세계무역기구(WTO) 가입 이후 원자재와 희토류 등 핵심 자원에 대한 수출제한 조치를 정치·외교적 목적과 연계하여 활용해 왔으며, 이러한 조치들은 두 차례에 걸쳐 WTO 분쟁 해결절차에서 위법 판정을 받은 바 있다. 그럼에도 불구하고 중국은 희토류를 포함한 전략적 광물자원에 대한 통제를 지속해 왔고, 특히 「수출통제법」 제정을 계기로 이중용도 품목을 포괄하는 제도적 틀을 구축하였다. 본 논문은 이러한 정책 변화의 연장선상에서 중국의 2026년 대일본 이중용도 품목 수출통제 조치를 분석함으로써, 중국의 수출통제가 단순한 통상 규제를 넘어 국가안보와 국제정치적 고려가 긴밀하게 결합된 경제안보 수단으로 기능하고 있음을 규명한다. 해당 조치는 희토류를 포함한 전략적 핵심 자원을 대상으로 하며, 기술, 설비, 인력, 역외 생산물까지 통제 범위를 확장하고 있다는 점에서 과거의 원자재 및 희토류 수출제한 조치와 질적으로 구별되며, 중국이 수출통제를 국가안보 중심의 전략적 정책 수단으로 제도화하였음을 명확하게 보여주는 것으로 평가된다.

주제어: 수출통제, 이중용도 품목, 중국, 일본, 경제안보, 경제적 강압

[Abstract]

Implications and Policy Significance of China's 2026 Export Controls on Dual-Use Items Targeting Japan

Yeri Ryu

This paper aims to analyze the process through which China's export control policy has shifted from a trade management instrument to a national security-oriented strategic tool, focusing on the export control measures on dual-use items that China imposed specifically on Japan on January 6, 2026, and to derive the corresponding policy implications. Since its accession to the World Trade Organization (WTO), China has utilized export restrictions on key resources such as raw materials and rare earth elements in connection with political and diplomatic objectives, and these measures have twice been found to be inconsistent with WTO rules through dispute settlement processes. Nevertheless, China has continued to strengthen controls over strategic mineral resources, including rare earths, and in particular has established an institutional framework encompassing dual-use items following the enactment of its Export Control Law. Against this background, this paper examines the 2026 export control measures on dual-use items targeting Japan and demonstrates that China's export controls function not merely as trade regulations but as economic security instruments combining national security and geopolitical considerations. These measures target strategic core resources, including rare earth elements, and are qualitatively distinct from previous export restrictions on raw materials and rare earths in that they extend the scope of control to technologies, equipment, personnel, and extraterritorial products. As such, they represent a case illustrating China's institutionalization of export controls as a national security-centered strategic policy tool.

Key Words: export controls, dual-use items, China, Japan, economic security, economic coercion

국제투자분쟁(ISDS)의 새로운 지평: 조정(Mediation) 활성화 방안 연구

- 사례와 국제규범 분석을 중심으로 -

법무부 국제투자분쟁과 검사 양 준 열

*논문접수 : 2026. 1. 3. *심사개시 : 2026. 1. 23. *게재확정 : 2026. 2. 3.

〈목 차〉

- | | |
|--|--|
| <p>I. 서론: ISDS의 정당성 위기와 ‘조정(Mediation)’의 부상</p> <p>II. ISDS 체제의 패러다임 전환: 조정의 이론적 배경과 제도적 발전</p> <p>1. ISDS에서의 조정(Mediation)의 개념과 기능</p> <p>2. ISDS 조정의 제도적 발전: 새로운 규범의 등장</p> <p>3. 조정 결과 집행의 규범적 한계: 싱가포르 조정 협약 (Singapore Convention on Mediation)</p> <p>III. ISDS 조정의 구체적 사례 및 투자협정 검토</p> <p>1. 유형 1: 조정의 부재 또는 실패가 문제된 사례</p> <p>2. 유형 2. ISDS에서 조정의 적용 사례</p> <p>3. 유형 3. ISDS 조정을 제도화한 차세대 투자협정 사례</p> | <p>IV. ISDS 조정 활성화의 장애 요인과 실효성 제고 방안</p> <p>1. 국가의 조정 기피 요인: 정치적·제도적 문제</p> <p>2. ISDS에서 조정의 절차적 한계</p> <p>3. ISDS 조정 활성화 방안</p> <p>가. ‘조정전치주의(Mandatory Mediation)’의 도입</p> <p>나. ‘전문가 자문 조정/평가적 조정 (Expert Advisory/Evaluative Mediation)’의 적극 활용</p> <p>다. UNCITRAL WG.III 개혁 결과물 활용을 통한 조정의 제도화</p> <p>V. 결론</p> <p>참고문헌</p> |
|--|--|

I. 서론¹⁾: ISDS의 정당성 위기와 ‘조정(Mediation)’의 부상

현행 국제투자분쟁 해결(Investor-State Dispute Settlement, 이하 ISDS) 시스템은 그 존립 근거에 대한 심각한 도전에 직면해 있다. 본래 1966년 ICSID 협약(ICSID Convention)의 성립과 함께 본격화된 ISDS는, 외국인 투자자가 투자유치국(Host State)의 국내 사법 시스템에서 겪을 수 있는 법적 불확실성과 외국인 차별의 위험을 차단하고, 양측의 협의로 선정된 중재판정부를 통한 중립적이고 신뢰할 수 있는 분쟁해결절차를 제공함으로써 국제투자를 촉진하기 위한 분쟁해결수단으로 설계되었다.²⁾ 그러나 지난 수십 년간 ISDS 사건이 기하급수적으로 급증하고 ISDS 사건의 고비용, 장기간 소요 문제, 국가의 주권적 행위와 공익적 조치를 문제삼는 분쟁의 특성, 천문학적인 배상액 등의 문제가 축적되면서,³⁾ ISDS 체제 자체의 효용성에 대한 근본적인 비판과 함께 정당성 위기(legitimacy crisis)가 대두되었다.⁴⁾

1) 본 논문은 저자 개인의 의견으로서, 대한민국 정부의 견해와 무관함을 미리 밝혀둔다.

2) See *Convention on the Settlement of Investment Disputes between States and Nationals of Other States* (“ICSID Convention”), Preamble (“The Contracting States... Recognizing that while such disputes would usually be subject to national legal processes, international methods of settlement may be appropriate in certain cases”); ICSID, *Report of the Executive Directors on the Convention on the Settlement of Investment Disputes between States and Nationals of Other States*, (1965), para 1.

3) Ignacio de la Rasilla, “‘The Greatest Victory’? Challenges and Opportunities for Mediation in Investor-State Dispute Settlement”, *ICSID Review - Foreign Investment Law Journal*, vol. 38, no. 1 (2023), pp. 170-171. (“The rise of interest in dispute prevention and ADR vs adversarial rights-based methods in ISDS is justified by the high costs of arbitration (averaging US\$4.2 to US\$6 million for claimants and US\$3.4 to US\$4.9 million for respondents) and protracted time frames (circa four years excluding annulment proceedings, which have a median average of two further years).”, “over the last 30 years investors have filed more than ‘1,000 ISDS’ claims... This, in turn, has triggered a growing number of ‘mega-awards’ involving ‘compensation of hundreds of millions of dollars or more.’”)

4) Andrea Kupfer Schneider & Nancy A. Welsh, “Bargaining in the Shadow of Investor-State Mediation: How the Threat of Mediation Will Improve Parties’ Conflict Management”, *University of St. Thomas Law Journal*, vol. 17, no. 2 (2021), pp. 378-379 (“The criticism arising from the global investment arbitration regime are influential in encouraging change. ... In light of this crisis of confidence, the push for mediation began in the mid-2000s, culminating in several different initiatives designed to integrate mediation into ISDS.”; Ignacio de la Rasilla, “‘The Greatest Victory’? Challenges and Opportunities for Mediation in Investor-State Dispute Settlement”, *ICSID Review - Foreign Investment Law Journal*, vol. 38, no. 1 (2023), p. 170. (“One of the aspects of what Langford and others call the ISDS’ ‘public legitimacy crisis’ is the so-called regulatory chill, whereby States arguably hesitate to implement public policy regulation in the health, environment or human rights areas for fear of investors making claims with the potential to escalate into astronomical arbitral awards.”).

이러한 위기론의 핵심에는 ISDS 중재(arbitration)가 초래하는 막대한 사회적 비용과 절차적 비효율성이 자리하고 있다.⁵⁾ ISDS 중재는 막대한 재정적 부담과 기간 부담을 수반한다. OECD의 조사에 따르면, ISDS 중재에 소요되는 법률 및 중재 비용은 평균적으로 미화 8백만 달러를 초과하며, 경우에 따라서는 3천만 달러에 이르기도 한다.⁶⁾ 또한, ISDS 절차의 장기화 사례로 *Pey Casado v. Chile* 사건⁷⁾을 들 수 있는데, 이 사건은 1998년 4월 중재가 개시된 이후 2008년 5월 제1차 판정이 선고되었으나, 2012년 12월 원 판정이 부분 취소(partial annulment)되었고, 이후 2차중재(resubmission) 절차를 거쳐 2016년 9월 제2차 판정이 선고되었으며, 이 제2차 판정에 대한 취소절차마저 2020년 1월 기각 결정이 내려지기까지, 분쟁 개시부터 모든 절차가 최종 종결되는 데 약 22년이 소요되었다.⁸⁾ 이와 같이 ISDS 절차의 장기화는 신속한 분쟁 해결이라는 시스템 본연의 목적을 무색하게 한다.

더욱이, 중재판정부마다 유사한 사실관계나 법적 쟁점에 대해 상이한 결론을 내리는 ‘중재판정의 비일관성(inconsistency)’ 문제는 ISDS 시스템의 예측가능성을 저해하는 고질적 병폐로 지적된다.⁹⁾ 대표적으로 ‘우산 조항(umbrella clause)’의 해석을 둘러싼 *SGS v. Pakistan* 사건과 *SGS v. Philippines* 사건의 상반된 결론,¹⁰⁾ 그리고 동일한 투자 사안에 대해 네덜란드 및 미국 투자보호협정(BIT)에 따라 각각 제기된 *CME v. Czech Republic* 사건과

5) Ignacio de la Rasilla, “‘The Greatest Victory’? Challenges and Opportunities for Mediation in Investor-State Dispute Settlement”, *ICSID Review - Foreign Investment Law Journal*, vol. 38, no. 1 (2023), p. 170.

6) David Gaukrodger & Kathryn Gordon, “Investor-State Dispute Settlement: A Scoping Paper for the Investment Policy Community”, *OECD Working Papers on International Investment*, 2012/03, OECD Publishing (2012), p. 19; 김도경, “투자자·국가분쟁(ISDS)과 국제조정”, 『통상법률』 제161호 (2023), p. 3.

7) *Victor Pey Casado and President Allende Foundation v. Republic of Chile*, ICSID Case No. ARB/98/2.

8) See *Victor Pey Casado and President Allende Foundation v. Republic of Chile*, ICSID Case No. ARB/98/2, Decision on the Application for Annulment of the Republic of Chile (18 Dec. 2012); ICSID Case Database, <https://icsid.worldbank.org/cases/case-database/case-detail?CaseNo=ARB/98/2>.

9) Monde Marshall, “Investor-State Dispute Settlement Reconceptualized: Regulation of Disputes, Standards and Mediation”, *Pepperdine Dispute Resolution Law Journal*, vol. 17, no. 2 (2017), p. 234 (“...a lack of formal precedent resulting in inconsistent decision making”), p. 243 (“The coexistence of contradictory decisions sheds light on the system’s biggest criticism and “undermines the legitimacy of investment arbitration”).

10) *Ibid.*, p. 244 (“An illustration of divergent interpretations are the strikingly similar cases of *SGS v. Pakistan* and *SGS v. Philippines*. In one, the tribunal interpreted the umbrella clause narrowly and in the latter another held that it must be construed in favour of the investor.”) (citing *SGS Société Générale de Surveillance S.A. v. Islamic Republic of Pakistan*, ICSID Case No. ARB/01/13 (6 Aug. 2003), Decision on Jurisdiction; *SGS Société Générale de Surveillance S.A. v. Republic of the Philippines*, ICSID Case No. ARB/02/6 (29 Jan. 2004), Decision on Jurisdiction).

Lauder v. Czech Republic 사건에서 도출된 상이한 판정 결과는¹¹⁾ ISDS 시스템의 법적 안정성을 비판하는 주요 근거가 되었다.

이러한 절차적 문제와 더불어, Yukos 사건에서 인용된 미화 약 500억 달러(약 72조 원)의 천문학적인 배상 판정과,¹²⁾ Occidental v. Ecuador 사건에서 인용된 미화 17억 7천만 달러(약 2조 5,000억 원)의 배상 판정¹³⁾은 ISDS가 국가 재정에 미치는 부정적 영향에 대한 우려를 증폭시켰다.¹⁴⁾ 무엇보다 Philip Morris v. Australia 사건과 같이, 국민의 생명과 건강을 보호하기 위한 국가의 정당한 공공보건(담배 규제) 조치가 외국인 투자자의 ISDS 제소 위협을 받는다는 인식은 ISDS 시스템이 ‘주권적 규제 권한(sov​er​eign right to regulate)’을 과도하게 제약한다는 비판을 야기하며,¹⁵⁾ 현행 ISDS 시스템에 대한 ‘정당성 위기’를 촉발하는 결정적 계기가 되었다.¹⁶⁾

ISDS 시스템에서 이러한 중재(arbitration) 중심의 대심적(adversarial) 구조에 대한 근본적인 반성과 대안 모색의 과정에서, 조정(Mediation)이 현실적이면서도 효과적인 대안으로 부상하고 있다. 조정은 단순히 비용과 시간을 절감하는 효율성의 차원을 넘어선다. 중재가

11) Monde Marshall, “Investor-State Dispute Settlement Reconceptualized: Regulation of Disputes, Standards and Mediation”, *Pepperdine Dispute Resolution Law Journal*, vol. 17, no. 2 (2017), p. 248 (“Compare Ronald S. Lauder v. The Czech Republic, NAFTA, Final Award (Sept. 3, 2001) with CME Czech Republic B. V v The Czech Republic, NAFTA, Final Award (Mar. 14, 2003).”)

12) *Hulley Enterprises Limited (Cyprus) v. The Russian Federation*, PCA Case No. 2005-03/AA 226; *Yukos Universal Limited (Isle of Man) v. The Russian Federation*, PCA Case 2005-04/No. 2005-05/AA 227; *Veteran Petroleum Limited (Cyprus) v. The Russian Federation*, PCA Case No. 2005-05/AA 228; See Zeyad Abouellail, “Arbitration Aftermath – October 5th, 2023: Yukos Universal v. Russia, Hulley Enterprises v. Russia, Veteran Petroleum v. Russia”, *Daily Jus* (Oct. 5, 2023), <https://dailyjus.com/legal-insights/arbitration-for-in-house-counsel/2023/10/arbitration-aftermath-october-5th-2023>).

13) *Occidental Petroleum Corporation and Occidental Exploration and Production Company v. Republic of Ecuador*, ICSID Case No. ARB/06/11 (5 Oct. 2012), Award.

14) Silvia Constain, “Mediation in Investor-State Dispute Settlement: Government Policy and the Changing Landscape”, *ICSID Review - Foreign Investment Law Journal*, vol. 29, no. 1 (2014), p. 28 (“The highest monetary award ever—US\$ 1.77 billion—was issued in 2012 against the Government of Ecuador”).

15) Khurram Baig, “The Future of Investor-State Dispute Settlement (ISDS): Moving from Arbitration to Mediation” (2025), p. 1659 (“Although Uruguay ultimately prevailed, the dispute illustrates how ISDS can be used to contest public interest regulation, creating a ‘regulatory chill’ effect”).

16) Silvia Constain, “Mediation in Investor-State Dispute Settlement: Government Policy and the Changing Landscape”, *ICSID Review - Foreign Investment Law Journal*, vol. 29, no. 1 (2014), p. 40 (“...deep concerns regarding investment arbitration seems to provide a favourable setting for greater use of this alternative...”).

분쟁당사자들의 법적 권리(rights)에 기반하여 일방의 승소와 타방의 패소로 결론짓는 제로섬(zero-sum) 구도인 것과 달리,¹⁷⁾ 조정은 당사자들의 실질적 이해관계(interests)에 초점을 맞추어 상호 이익이 되는 미래지향적인 해법을 모색하며, 분쟁 종결 이후에도 당사자 간의 ‘장기적 관계 유지(long-term relationship)’를 도모하는 것을 목표로 한다.¹⁸⁾ 이러한 특성으로 인해 UNCITRAL, ICSID 등 주요 국제중재 기관들은 조정을 ISDS 개혁의 핵심 의제로 격상시키고 조정 관련 규칙들의 제·개정 작업을 활발히 추진해 왔다.¹⁹⁾

투자는 본질적으로 일회성 거래가 아닌 장기적 관계를 전제로 한다. 이러한 관점에서 볼 때, 중재절차를 통한 법적 승소조차 당사자 간의 신뢰 관계를 파괴하여 실질적인 패배로 귀결될 수 있다. Metalclad v. Mexico 사례는 이러한 중재의 모순적 성격을 보여준다.²⁰⁾ 투자자인 Metalclad는 멕시코 연방 정부의 조치가 NAFTA상 의무 위반임을 인정받아 중재에서 승소하고 배상 판결 (US\$ 17 million)을 받았음에도 불구하고, Metalclad사의 CEO였던 Grant Kesler는 중재 과정에서 발생한 막대한 비용과 시간, 그리고 무엇보다 멕시코 정부와의 ‘파탄 난 사업 관계(“broken business relationship”)’를 이유로 중재 경험에 대해 ‘매우 불만족스러웠으며(“so dissatisfying”), 차라리 비공식적 해결을 선호했을 것’이라고 회고했다.²¹⁾ 이는 ISDS에서 승소한 투자자조차도 국가와의 관계 회복을 위한 조정의 필요성을

17) Ignacio de la Rasilla, “‘The Greatest Victory’? Challenges and Opportunities for Mediation in Investor-State Dispute Settlement”, *ICSID Review - Foreign Investment Law Journal*, vol. 38, no. 1 (2023), p. 174 (“contrary to the ‘zero-sum game’ mechanics of arbitration, where... mediation provides the parties with an ample array of options”).

18) Silvia Constain, “Mediation in Investor-State Dispute Settlement: Government Policy and the Changing Landscape”, *ICSID Review*, vol. 29, no. 1 (2014), p. 40 (“It allows the parties greater flexibility and creativity in the search for agreements, and is generally shorter and less resource intensive.”); Jaemin Lee, “Long-Term Relationship over Litigation: Mediation in WTO Dispute Settlement Proceedings”, *World Trade Review*, vol. 24, no. 1 (2025), p. 5 (“Once a dispute is resolved through mediation, the disputing parties are believed to be able to maintain their long-term relationship.”), p. 13 (“This ‘relationship-maintaining’ feature is believed to be a core value of mediation.”); Daejung Kim, “Alternative Resolution to Investor-State Arbitration: Applying Mediation and Its Prospects”, 『비교사법』 제27권 제2호 (2020), p. 388 (“Mediation is presumptively interest-based. However investor-state dispute traditionally has been resolved mainly with arbitration. Arbitration is presumptively rights-based.”).

19) See United Nations Commission on International Trade Law, *UNCITRAL Guidelines on Mediation for International Investment Disputes* (2023), p. 4; International Centre for Settlement of Investment Disputes, *ICSID Mediation Rules* (2022), p. 4.

20) *Metalclad Corporation v. The United Mexican States*, ICSID Case No. ARB(AF)/97/1 (Aug. 30, 2000).

21) Kun Fan, “Mediation of Investor-State Disputes: A Treaty Survey”, *Journal of Dispute Resolution*, vol. 2020,

절감할 수 있음을 시사한다. 따라서 현행 ISDS 개혁 논의는 단순히 중재 절차를 일부 개선하는 차원을 넘어, 조정과 같은 비대심적(non-adversarial)이고 관계 유지를 지향하는 분쟁해결절차를 기존 ISDS 시스템에 실효적으로 통합하는 방향으로 나아가야 할 필요가 있다.²²⁾

그러나, 조정이 ISDS에서 차지하는 활용률은 아직 매우 낮다. 지난 수십 년간 ISDS 체제에서 조정은 실무적으로 매우 드문 (“rarely observed” practices”) 현상으로 여겨져 왔다.²³⁾ 실제로 ICSID에 접수된 967건의 투자 분쟁 중 2023년 말까지 조정(Mediation)으로 해결된 사례는 14건에 불과하며, 이는 1.4%의 매우 낮은 활용률을 보인다.²⁴⁾ 다만, 전체 ISDS 종결 사건 중 약 20%가 당사자 간 합의(settlement)에 의해 해결된다는 통계는 조정의 잠재력을 시사한다.²⁵⁾ 따라서 본 논문은 ISDS에서 조정 제도가 활성화되지 않은 원인을 분석하고, 이를 해결하기 위한 방안을 모색하고자 한다.

no. 2 (2020), p. 327 (“...after winning a seventeen-million-dollar arbitral award against Mexico, the Chief Executive Officer of Metalclad expressed regret... He noted that despite ‘winning’ the case, the arbitration had been so dissatisfying that he wished the company had relied on other options to resolve the dispute.”); Monde Marshall, “Investor-State Dispute Settlement Reconceptualized: Regulation of Disputes, Standards and Mediation”, *Pepperdine Dispute Resolution Law Journal*, vol. 17, no. 2 (2017), pp. 251-252 (“he was disappointed with the result, in light of the costs and length of the proceedings and the subsequent breakdown of relations”, “Neither the aim nor the consequence of arbitration is to repair a broken business relationship.”).

22) See Monde Marshall, “Investor-State Dispute Settlement Reconceptualized: Regulation of Disputes, Standards and Mediation”, *Pepperdine Dispute Resolution Law Journal*, vol. 17, no. 2 (2017), pp. 235, 261 (“ISDS can be reformed within the current framework, for example, through the regulation of disputes, primarily through the addition of mediation to the process” (p. 235), “mediation would be used as a complementary tool within the same system, creating a practical adjunct to arbitration within existing treaties.” (p. 261)).

23) Romesh Weeramantry, Brian Chang & Joel Sherard-Chow, “Conciliation and Mediation in Investor-State Dispute Settlement Provisions: A Quantitative and Qualitative Analysis”, *ICSID Review*, vol. 38, no. 1 (2023), p. 237 (“we look forward to the day when investor-State conciliation and mediation are no longer ‘rarely observed’ practices”), n. 139 (“Bart Legum, ‘Investor-State Mediation and State Authority’ (UNCITRAL WG III Webinar on the Role of Mediation in ISDS, 18 June 2020) (observing that ‘Mediation in investor-state disputes is an animal that is much discussed but rarely observed in the wild’)).

24) Jaemin Lee, “Long-Term Relationship over Litigation: Mediation in WTO Dispute Settlement Proceedings”, *World Trade Review*, vol. 24, no. 1 (2025), pp. 7-8 (“In the ICSID’s 967 investment disputes as of the end of 2023, only 14 disputes have been resolved through mediation – a very low utilization rate (1.4%) indeed.”).

25) 김도경, “투자자·국가분쟁(ISDS)과 국제조정”, 『통상법률』 제161호 (2023), p. 5 (“국제연합무역개발회의(UNCTAD)에 따르면 2022년 12월 31일 기준 ISDS사건은 총 1257건이고, 그 중 890건이 종결되었는데, 171건이 당사자 간 합의에 의해서 해결되었다. 따라서 약 20%의 ISDS사건은 합의에 의해서 종결되었음을 알 수 있다.”).

이를 위해 본 연구는 최근 2022년 ICSID 조정 규칙 (ICSID Mediation Rules) 및 2021년 UNCITRAL 조정 규칙 (UNCITRAL Mediation Rules)의 제정, 2018년 채택된 싱가포르 조정 협약 (United Nations Convention on International Settlement Agreements Resulting from Mediation) 제8조의 한계, UNCITRAL 제3작업반의 ISDS 개혁 논의 결과 2023년 12월 채택된 UNCITRAL의 ISDS 조정 가이드라인(UNCITRAL Guidelines on Mediation for International Investment Disputes) 및 UNCITRAL의 조정모델 조항 (UNCITRAL Model Provisions on Mediation for International Investment Disputes)을 우선 살펴본다. 나아가, SPP (Southern Pacific Properties) v. Egypt (ICSID Case No. ARB/84/3) 및 Achmea v. Slovakia (PCA Case No. 2008-13) 등 조정 실패의 교훈을 주는 고전적 사례, Metalclad v. Mexico (ICSID Case No. ARB(AF)/97/1) 등 중재의 모순적 속성을 보여주는 사례, 그리고 Barrick (Niugini) v. Papua New Guinea (ICSID Case No. CONC/20/1) 및 Systra v. Philippines (ICC Case, 2012년) 등 ISDS에서 조정의 적용 가능성을 보여주는 최근 사례들을 분석하여, ISDS에서 조정 제도의 정치적, 제도적 장벽과 절차적 장벽의 극복 가능성을 고찰하고, 중국적으로는 ISDS에서 조정 제도의 활성화 방안으로서 현실적이고 실효적인 대안을 제시하는 것을 목표로 한다.

II. ISDS 체제의 패러다임 전환: 조정의 이론적 배경과 제도적 발전

서론에서 논의한 바와 같이, 현행 ISDS 시스템이 직면한 정당성의 위기는 중재 중심의 대심적(adversarial) 분쟁해결방식에 대한 근본적인 성찰로 이어지고 있다. 이러한 배경 속에서, 국제투자분쟁 해결의 패러다임은 기존의 분쟁당사자 간의 법적 권리에 기반한 (rights-based) 접근법에서 벗어나, 분쟁당사자 간 이해관계의 조정 및 관계 유지를 지향하는 방향으로 전환되고 있다. 이러한 패러다임 전환의 중심에는 ‘조정(Mediation)’이 있으며, 최근 몇 년간 괄목할 만한 이론적·제도적 진화를 이루었다.

특히 ‘Conciliation’와 ‘Mediation’의 개념적 관계가 재정립되고, ICSID와 UNCITRAL이 경쟁적으로 최근 새로운 조정 규칙을 도입했으며, 조정 합의의 집행력 문제를 다룬 싱가포르 조정 협약 (Singapore Convention on Mediation)이 등장함으로써 ISDS 체제에서 조정의 새로운 규범적 뼈대가 형성되고 있다. 본 장은 이러한 ISDS에서 조정의 이론적 배경과 제

도적 발전을 고찰함으로써, 본 연구의 목적인 ‘ISDS에서 조정 활성화 방안’의 이론적 토대를 마련하고자 한다.

1. ISDS에서의 조정(Mediation)의 개념과 기능

가. ‘Conciliation’과 ‘Mediation’의 개념적 구별 및 통합

국가 간 국제분쟁해결의 분야에서 Conciliation와 Mediation은 제3자(중립자)의 개입 정도와 절차적 엄격성에 따라 전통적으로 구별되어 왔다. 역사적으로 Conciliation는 국가 간의 문제를 다루는 국제공법의 영역에서 발전하여 제3의 조정위원회가 사실관계를 심리하고 분쟁 내용을 검토하여 당사자들에게 공식적인 해결안을 ‘제시 또는 권고’하는, 다소 엄격하고 평가적인(evaluative) 성격이 강한 절차로 인식되었다.²⁶⁾ 반면, Mediation은 주로 상사 분쟁의 영역에서 발전하며 제3자(조정인)가 분쟁당사자 간의 원활한 의사소통과 협상을 ‘촉진’하는 역할(facilitative role)에 중점을 두는, 비공식적이고 유연한 절차로 이해되어 왔다.²⁷⁾

이러한 전통적 구분은 1966년 ICSID 협약 (ICSID Convention)의 구조에도 반영되었다. 협약 제3장 (CHAPTER III CONCILIATION, 제28조-제35조)에 규정된 Conciliation 절차는 중재절차와 유사하게 구성된 조정위원회 (Conciliation Commission)가 당사자의 주장을 청취하고 사실관계를 조사하며, 나아가 분쟁 해결을 위한 구체적인 조건을 ‘권고(recommendations)’하는 적극적·평가적 역할을 수행하도록 설계되었다.²⁸⁾ ICSID 협약의 제정자들은 이러한

26) Romesh Weeramantry, Brian Chang & Joel Sherard-Chow, “Conciliation and Mediation in Investor-State Dispute Settlement Provisions: A Quantitative and Qualitative Analysis”, *ICSID Review*, vol. 38, no. 1 (2023), p. 206 (“Conciliation has a semi-judicial aspect, since the commission of persons empowered has to elucidate the facts, may hear the parties and must make proposals for a settlement, which is normally non-binding.”, “Public international law historically associated mediation with the intervention of third States in inter-State disputes, and conciliation was developed to facilitate ‘intervention by a third body, having no political authority of its own, but enjoying the confidence of the parties’”).; James Crawford, *Brownlie’s Principles of Public International Law* (9th ed., Oxford University Press, 2019), p. 693.

27) 이재민, “국가간 분쟁 해결 수단으로서 조정”, 『국제법학회논총』 제67권 제3호 (2022), p. 187 (“가령 conciliation은 제3자 개입이 적극적으로 이루어지는 경우인 반면, mediation은 그러한 개입이 상대적으로 경미한 경우이다. 이에 따라 mediation은 때로는 제3자가 분쟁 내용에는 개입하지 않고 사무적 편의만 제공하는 “주선 (good offices)”과 구별되기 어려운 경우도 있었다.”), p. 191 (“제3자는 당사자간 협의 및 합의를 지원하는 촉진자 (facilitator)의 역할을 담당하는 것으로 파악 한다”).

28) Frauke Nitschke, “Amicable Investor-State Dispute Settlement at ICSID: Modernizing Conciliation and Introducing

비구속적·평가적 방식이 국가의 주권적 민감성을 덜 자극하여 중재절차보다 조정절차가 더 선호될 것이라 예상했으나,²⁹⁾ 이러한 예상은 완전히 빗나갔다. 지난 50여 년간 ICSID에 접수된 중재 사건 총 1,058건 (2025년 5월 기준)과 비교하여, Conciliation 절차는 같은 시점 기준 단 15건의 활용에 그치는 등 사실상 사문화된 것으로 평가되어 왔다.³⁰⁾

이러한 제도적 실패와 별개로, 국제상사분쟁 분야에서는 두 용어의 통합이 이루어졌다. 특히 UNCITRAL(유엔 국제상거래법위원회)이 주도한 싱가포르 조정 협약(2018) 및 UNCITRAL 조정 규칙(2021) 제정 과정에서, Mediation이라는 용어가 국제적으로 더 보편적이고 광범위하게 사용됨에 따라 Conciliation을 포섭하는 상위 개념으로 통용되기 시작했다.³¹⁾ UNCITRAL은 ‘1980년 Conciliation Rules’을 ‘2021년 조정 규칙(Mediation Rules)’으로 대체하면서, 이러한 조치가 싱가포르 협약 및 2018년 모델법³²⁾과의 일관성(consistency)을 확보하

Mediation”, *BCDR International Arbitration Review*, vol. 6, no. 2 (2019), p. 384 (“the ICSID Convention sets out in its Art. 34 that the conciliation commission’s function is twofold: to “clarify the points in dispute between the parties and to endeavor to bring about an agreement between them upon mutually acceptable terms. ... To exercise that function, the ICSID Convention enables the conciliation commission to make recommendations to the parties, including specific terms of settlement, at any stage of the proceedings.”), p. 387 (“ICSID Convention’s provisions regarding the constitution of the conciliation commission and the constitution of the arbitral tribunal mirror one another.”); See *Convention on the Settlement of Investment Disputes between States and Nationals of Other States (the “ICSID Convention”)* (1966), Chapter III (Conciliation).

29) Frauke Nitschke, “Amicable Investor-State Dispute Settlement at ICSID: Modernizing Conciliation and Introducing Mediation”, *BCDR International Arbitration Review*, vol. 6, no. 2 (2019), p. 382 (“The drafters of the ICSID Convention originally envisioned that conciliation would be the preferred method of resolving international investment disputes”).

30) Gennadiy Tsirat & Oleksiy Maslov, “The Role of Mediation and Conciliation in the International Investor-State Dispute Settlement”, *Actual Problems of International Relations*, vol. 163 (2025), p. 89 (“According to the ICSID case statistics, there have been only 15 conciliation proceedings registered with the ICSID as opposed to 1,058 arbitration proceedings (data as of 1 May 2025).”).

31) 이재민, “국가 간 분쟁 해결 수단으로서 조정”, 『국제법학회논총』 제67권 제3호 (2022), p. 186 (“이 협약 성안 과정에서 이러한 절차를 “conciliation”으로 표기할지 아니면 “mediation”으로 표기할지 오랜 논의가 있었다. 그 결과 현재 국제사회에서 상대적으로 광범위하게 사용되는 “mediation”을 선택하기로 하였다”), p. 187 (“mediation으로 통칭 하게 된 것이다. 즉, 이 개념은 기존의 conciliation도 상당 부분 포섭한다.”); Jaemin Lee, “Long-Term Relationship over Litigation: Mediation in WTO Dispute Settlement Proceedings”, *World Trade Review*, vol. 24, no. 1 (2025), p. 5 (“Notably, the term is also used to cover conciliation; as a matter of fact, mediation and conciliation differ only as regards the extent of an intermediary third party’s role, and if the depth of the involvement is set aside, the difference between the two is minimal”).

32) United Nations Commission on International Trade Law, *UNCITRAL Model Law on International Commercial Mediation and International Settlement Agreements Resulting from Mediation* (2018).

고 1980년 이후 조정 분야의 발전 사항을 반영하기 위함이었다고 설명하였다.³³⁾

그러나 2022년 ICSID의 대대적인 규칙 개정 과정에서 ICSID는 UNCITRAL과 다른, 의도적인 이원화 전략을 선택했다.³⁴⁾ 즉, ICSID는 기존 ICSID 협약(Convention)에 근거한 전통적인 ‘Conciliation Rules’을 현대화하여 존치시키는 동시에, ICSID 협약의 엄격한 관할권 제약(예: 제25조의 국적 요건, 법적 분쟁 요건)에서 완전히 벗어난 별개의 독립적인 ‘조정 규칙(Mediation Rules)’을 신설한 것이다.³⁵⁾ 이러한 이원화 전략은 ICSID 협약의 틀 내에서는 Conciliation 절차의 저조한 활용도를 극복하기 어렵다는 현실적 판단에 근거한 것으로서, ICSID는 시장의 요구에 맞는 유연하고 접근성 높은 새로운 조정 서비스를 제공함으로써 ‘중재 중심의 기관’이라는 한계를 극복하고 ISDS의 대안적 분쟁 해결(ADR) 시장을 선점하려는 전략적 결정을 내린 것으로 보인다.³⁶⁾

나. ISDS에서의 조정의 필요성: ‘권리’ 기반에서 ‘이해관계’ 기반으로의 변화

전술한 바와 같이 ISDS 시스템의 정당성 위기가 심화되면서, 국제투자분쟁 해결의 근본

33) United Nations Commission on International Trade Law, *UNCITRAL Recommendations to assist mediation centres and other interested bodies with regard to mediation under the UNCITRAL Mediation Rules* (2021) (2023), p. 3, para. 2 (“The Rules are the result of a revision of the 1980 UNCITRAL Conciliation Rules, undertaken to ensure consistency with the provisions of the United Nations Convention on International Settlement Agreements Resulting from Mediation (the Singapore Convention on Mediation) and the Model Law on International Commercial Mediation and International Settlement Agreements Resulting from Mediation (2018) (the “2018 Model Law on Mediation”), both finalized by the Commission at its fifty-first session in 2018. Revision of the 1980 Conciliation Rules was also considered appropriate in the light of developments in the field of mediation since 1980, including the development of court-ordered mediation.”).

34) Frauke Nitschke, “Amicable Investor-State Dispute Settlement at ICSID: Modernizing Conciliation and Introducing Mediation”, *BCDR International Arbitration Review*, vol. 6, no. 2 (2019), p. 413 (“While the term conciliation and mediation are sometimes used interchangeably, systemic and structural differences exist between ICSID’s mediation and conciliation processes”).

35) ICSID, *Background Paper on Investment Mediation* (July 2021), pp. 4-5 (“(1) ICSID mediation is open to all States and broadly accessible, with no nationality limitations or ICSID membership requirements;” “(3) there is no jurisdictional determination by the mediator and hence no jurisdictional objection during the process”).

36) See Frauke Nitschke, “Amicable Investor-State Dispute Settlement at ICSID: Modernizing Conciliation and Introducing Mediation”, *BCDR International Arbitration Review*, vol. 6, no. 2 (2019), p. 411 (“ICSID’s mediation rules were drafted in response to requests by Member States desiring that ICSID, as the neutral international forum trusted by disputing parties, offer investor-State mediation services”), p. 413 (“ICSID’s mediation rules are intended to offer a flexible mediation process tailor-made for investment disputes, that is broadly accessible to State parties, without the limitations otherwise found in the ICSID Convention or Additional Facility Rules”).

적인 접근 방식에 대한 패러다임의 전환이 요구되고 있다. 전통적인 중재(Arbitration)는 분쟁당사자의 법적 권리(rights)에 기초하여 승패를 결정하는 대심적(adversarial) 절차이다. 이러한 ‘권리 기반(rights-based)’ 접근법은 일방의 승리와 타방의 패배를 전제로 하므로, 분쟁이 종결된 이후 당사자 간의 관계는 파탄에 이르는 경우가 대부분이다.³⁷⁾ 서론에서 언급한 *Metalclad v. Mexico* 사례는, 투자자가 중재에서 승소하더라도 사업 관계가 파괴되어 실질적인 패배로 귀결될 수 있음을 잘 보여준다.

반면, 조정(Mediation)은 분쟁당사자들이 표면적으로 주장하는 법적 권리를 넘어, 그 이면에 있는 본질적인 ‘이해관계(interests)’에 초점을 맞춘다.³⁸⁾ 즉, 조정은 분쟁의 종결 이후에도 당사자 간의 장기적 관계 유지를 도모하는 ‘이해관계 기반(interest-based)’ 접근법을 취한다.³⁹⁾ 국제투자는 본질적으로 일회성 거래가 아닌, 투자자와 투자유치국 간의 장기적 관계를 전제로 한다. 특히 인프라, 에너지, 자원 개발과 같이 수십 년에 걸친 계약과 대규모 자본이 투입되는 투자분쟁에서, ISDS 중재절차 끝에 ‘관계의 파탄/종결’보다는 조정을 통한 ‘상호 양보와 관계 회복’이 양 당사자(국가와 투자자) 모두에게 더 큰 이익이 될 수 있다.⁴⁰⁾ 게다가 조정은 금전적 배상이라는 한정된 구제 수단을 넘어, 계약 조건의 변경, 허가 재발급, 세제 혜택 등 유연하고 창의적이며 상호이익적인(소위 ‘win-win’) 해결책을

37) Monde Marshall, “Investor-State Dispute Settlement Reconceptualized: Regulation of Disputes, Standards and Mediation”, *Pepperdine Dispute Resolution Law Journal*, vol. 17, no. 2 (2017), pp. 251, 254 (“Conciliation, like arbitration, is a rights-based format; therefore, whilst it is consensual and non-binding, it does not explore the parties’ interests and relationship in depth.”, “allow parties to settle their disputes both through interest-based, consensual formats (mediation), and rights-based adjudicative formats (arbitration).”); 이재민, “국가 간 분쟁 해결 수단으로서 조정”, 『국제법학회논총』 제67권 제3호 (2022), p. 189 (“특히 조정 은 분쟁 종결 이후에도 분쟁 당사자들이 기존의 관계를 계속 유지해 나갈 가능성이 높다는 측면에서 큰 호응을 얻고 있다. 사법절차나 중재절차는 당사자 간 승패를 갈라 분쟁은 해결되나 기존 관계는 파탄에 이르거나 상당한 타격을 받는 경우가 자주 있기 때문이다.”).

38) Ignacio de la Rasilla, “‘The Greatest Victory’? Challenges and Opportunities for Mediation in Investor-State Dispute Settlement”, *ICSID Review - Foreign Investment Law Journal*, vol. 38, no. 1 (2023), p. 173 (“Mediation is as an interest-based dispute resolution method in which a third-party neutral assists the disputing parties to reach a mutually agreeable solution.”).

39) Jaemin Lee, “Long-Term Relationship over Litigation: Mediation in WTO Dispute Settlement Proceedings”, *World Trade Review*, vol. 24, no. 1 (2025), p. 4 (“The main driving force behind the momentum is the recognition of mediation’s unique traits to preserve long-term relationship among stakeholders.”).

40) See United Nations Commission on International Trade Law (UNCITRAL), *UNCITRAL Guidelines on Mediation for International Investment Disputes* (United Nations, 2024), p. 2, para. 3(a) (“(a) Desirability of maintaining the parties’ relationship also in light of retaining the current investments as well as the possibility of attracting future investments.”).

모색할 수 있게 한다.⁴¹⁾

2. ISDS 조정의 제도적 발전: 새로운 규범의 등장

이러한 ISDS 체제의 패러다임 전환의 필요성에 부응하여, 최근 주요 국제중재기관들은 조정을 제도화하기 위한 구체적인 규범들을 연이어 발표해 왔다.

가. ICSID 조정 규칙(2022)의 주요 특징

2022년 7월 1일 발효된 ICSID 조정 규칙(2022 ICSID Mediation Rules)은 ISDS 조정의 접근성과 유연성을 획기적으로 개선한, 제도적 진화의 산물이라고 할 수 있다.

(1) 조정 적용 범위의 획기적 확대 (Rule 2)

2022 ICSID 조정 규칙(2022 ICSID Mediation Rules)의 가장 큰 특징은 ICSID에서 조정의 문턱을 적극적으로 낮추었다는 점이다. 본 조정 규칙은 ICSID 협약이나 ICSID 추가기관규칙(ICSID Additional Facility Rules)의 엄격한 국적 및 관할권 요건을 요구하지 않는다.⁴²⁾ ICSID 조정 규칙 제2조는 다음 세 가지 최소한의 요건만 충족하면 ICSID의 중립적 관여 하에 조정을 진행할 수 있도록 허용한다.

41) See Daejung Kim, “Alternative Resolution to Investor-State Arbitration-Applying Mediation and Its Prospects”, 『비교사법』 제27권 제2호 (2020), p. 386 (“Mediation also can encourage investors and states to develop trust each other and share important information so that both can meet their interests and needs.”); Silvia Constain, “Mediation in Investor-State Dispute Settlement: Government Policy and the Changing Landscape”, *ICSID Review - Foreign Investment Law Journal*, vol. 29, no. 1 (2014), p. 33 (“other non-monetary concessions that may facilitate a negotiated agreement”); UNCITRAL, *UNCITRAL Guidelines on Mediation for International Investment Disputes* (United Nations, 2024), p. v (citing Report of the Sixth Committee, A/78/433, para. 13) (“allowing parties to exercise control over the process to reach a self-tailored outcome and preserve their relationship.”).

42) ICSID, *Background Paper on Investment Mediation* (July 2021), pp. 4-5; Frauke Nitschke, “Amicable Investor-State Dispute Settlement at ICSID: Modernizing Conciliation and Introducing Mediation”, *BCDR International Arbitration Review*, vol. 6, no. 2 (2019), p. 415 (“requirements as to nationality of ICSID membership status common to other ICSID Rules are omitted in the ICSID Mediation Rules. In addition, the proposed Mediation Rules do not require the dispute to be of a legal nature or that such dispute arise directly out of an investment (as is the case under Art. 25 of the ICSID Convention); instead, Mediation Rule 2 requires only that the mediation “relate” to an investment, a term that is to be given its ordinary meaning and is not intended as a legal term of art.”).

(1) 분쟁이 ‘투자’와 관련(“relate to an investment”)될 것, (2) ‘국가 또는 지역경제통합기구(REIO)’가 일방 당사자일 것(“involve a State or an REIO”), (3) 당사자들이 ‘서면 동의(“consent in writing”)’를 할 것⁴³⁾

[2022 ICSID Mediation Rules]

Rule 2 Mediation Proceedings

(1) The Secretariat is authorized to administer mediations that relate to an investment, involve a State or an REIO, and which the parties consent in writing to submit to the Centre.

이는 ICSID 회원국이 아니거나, 투자자의 국적 요건(ICSID 협약 제25조)을 충족하지 못하더라도, 심지어 분쟁이 엄격한 의미의 ‘법적 분쟁(legal dispute)’이 아닌 단지 이해관계의 갈등 단계에 있더라도 ICSID의 조정 절차를 이용할 수 있음을 의미한다.⁴⁴⁾

나아가, 당사자 간 사전 조정 합의가 없는 상황에서도 조정의 개시를 용이하게 하는 절차를 마련했다. ICSID 조정 규칙 제6조는 일방 당사자가 조정을 신청(Request for Mediation)하면, ICSID 사무총장이 상대방 당사자에게 조정 수락을 ‘초대(invite)’하는 절차를 규정하고 있다.⁴⁵⁾ 이는 분쟁 발생 후 상호간에 적대감이 고조된 상황에서도 제3자인 ICSID 사무국의 개입을 통해 조정 절차를 보다 쉽게 개시할 수 있도록 지원하는 실용적인 장치이다.

[2022 ICSID Mediation Rules]

Rule 6 Institution of Mediation Absent a Prior Party Agreement

(1) If the parties have no prior written agreement to mediate pursuant to these Rules, any party wishing to institute a mediation shall file a Request with the Secretary-General and pay the lodging fee published in the schedule of fees.

43) *ICSID Mediation Rules* (2022), Rule 2(1).

44) Catharine Titi, “Mediation of Investment Disputes Under the ICSID Mediation Rules: An Overview”, in *Alternative Dispute Resolution in the Western Balkans* (Marc Bungenberg et al. eds., Springer, 2025), p. 162 (“It is notable that by not imposing a foreign nationality requirement, the ICSID Mediation Rules allow for an ICSID mediation to take place not only between host states and foreign investors but also between host states and their national investors.”, “It is interesting that the ICSID Mediation Rules do not require a “legal dispute”—in fact even the word “dispute” is not mentioned.”).

45) *ICSID Mediation Rules* (2022), Rule 6.

- (3) Upon receipt of the Request, the Secretary-General shall:
- (a) promptly acknowledge receipt of the Request to the requesting party;
 - (b) transmit the Request to the other party upon receipt of the lodging fee; and
 - (c) invite the other party to inform the Secretary-General within 60 days after transmittal of the Request whether it accepts the offer to mediate.

(2) 조정인의 역할: 촉진적 조정과 평가적 조정

2022 ICSID 조정 규칙(2022 ICSID Mediation Rules)은 조정인의 기본적 역할을 당사자 간의 합의를 조력(assist)하는 ‘촉진자(facilitator)’로 명확히 한다. ICSID 조정 규칙 제17조 제1항은 ‘조정인은 당사자들에게 해결책을 부과할 권한이 없다’고 선언함으로써, 조정이 당사자 자치(party autonomy)의 원칙에 기반함을 분명히 한다.⁴⁶⁾

그러나 주목해야 할 조항은 제21조 제4항이다. 이 조항은 조정인이 ‘모든 당사자들이 요청할 경우(“if requested by all parties”)', 분쟁의 쟁점에 대한 해결책이나 합의안에 대해 비 구속적인 ‘권고(recommendations)’를 제공할 수 있도록 명시적으로 허용하고 있다.⁴⁷⁾ 이는 순수한 촉진적 조정(facilitative mediation)과 평가적 조정(evaluative mediation) 사이에서 당사자에게 선택권을 부여한 전략적 규정이라고 할 수 있다.⁴⁸⁾

[2022 ICSID Mediation Rules]

Rule 17 Role and Duties of the Mediator

- (1) The mediator shall assist the parties in reaching a mutually acceptable resolution of all or part of the issues in dispute. The mediator has no authority to impose a resolution of the dispute on the parties.

Rule 21 Mediation Procedure

- (1) The mediator shall conduct the mediation in accordance with the Protocol and shall consider the views of the parties and the issues being mediated.

46) *ICSID Mediation Rules* (2022), Rule 17.

47) *ICSID Mediation Rules* (2022), Rule 21(4).

48) Ignacio de la Rasilla, “‘The Greatest Victory’? Challenges and Opportunities for Mediation in Investor-State Dispute Settlement”, *ICSID Review - Foreign Investment Law Journal*, vol. 38, no. 1 (2023), p. 173 (“In practice, though, both the so-called evaluative and ‘facilitative’ forms of mediation work in tandem and they can, as such, be said to represent... the two faces, one looking backward, one looking forward, of the same amicable dispute resolution process.”).

- (2) The mediator may request that the parties provide additional information or written statements.
- (3) The mediator may obtain expert advice with the agreement of the parties.
- (4) The mediator may make oral or written recommendations for the resolution of any issues being mediated, if requested by all parties.

이러한 제21조의 ‘평가적/권고적 조정’ 조항은 후술할 ISDS에서 조정의 근본적 장애물, 즉 ‘정치적 장벽’에 대한 효과적인 해결책을 제공할 수 있다. 이하 제3장에서 상세히 분석할 SPP v. Egypt 사례에서 이집트 총리가 합의를 거부했던 근본적 이유는, 합의에 따르는 정치적 책임에 대한 두려움이었다.⁴⁹⁾ 국가 공무원(즉, 관료)의 입장에서, 중재 패소는 ‘제3자(중재판정부)에 의해 강제된 결정’이므로 책임을 전가할 수 있지만, 자발적 합의는 ‘담당 관료의 적극적 결정’으로 간주되어 추후에 감사를 통한 징계, 배임 등 부패 혐의로 인한 수사 및 형사처벌과, 여론과 국회의 정치적 비판에 노출될 위험이 상당하다.⁵⁰⁾

만약 SPP 사례에서 ICSID가 임명한 저명한 중립적 전문가(조정인)가 ‘중재 시 패소 가능성이 높으니 1,000만 달러에 합의하는 것이 합리적’이라는 취지의 ‘평가적 권고’를 제공했다면, 해당 공무원은 이를 근거로 국내의 비판을 방어할 수 있었을 것이다.⁵¹⁾ 2022년 ICSID 조정 규칙 제21조 제4항은 바로 이러한 메커니즘을 제도화함으로써, 국가 관료가 정치적 부담 없이 합리적인 합의에 이를 수 있는 장치를 마련한 것이다.

(3) 비밀 유지 및 절차적 유연성 (Rule 10, 11)

조정 절차의 실효성을 담보하기 위해, 2022 ICSID 조정 규칙은 강력한 비밀유지(기밀성) 및 절차적 보호 장치를 마련했다. 규칙 제10조는 조정 절차와 관련된 모든 정보는 당사자

49) Catharine Titi, “Mediation of Investment Disputes Under the ICSID Mediation Rules: An Overview”, in *Alternative Dispute Resolution in the Western Balkans* (Marc Bungenberg et al. eds., Springer, 2025), pp. 167-168 (“would open him to attack by opponents and the media”).

50) James M. Claxton, “Compelling Parties to Mediate Investor-State Disputes: No Pressure, No Diamonds?”, *Pepperdine Dispute Resolution Law Journal*, vol. 20, no. 1 (2020), p. 80 (“...reluctance of state agents... to agree to settle those claims out of fear that voluntary settlement may suggest weakness, corruption, or deference to foreign investors, all of which may come at high political cost to the agent.”).

51) See 김도경, “투자자·국가분쟁(ISDS)과 국제조정”, 『통상법률』 제161호 (2023), p. 16 (“합의에 의한 분쟁 해결에 가장 큰 난관은 당사자들, 특히 국가의 경우 “의사결정의 책임을 제3자에게 미루는 것을 원한다는 점”이다. 즉, 결과에 대한 비난을 결과를 강제한 판정부로 돌리는 것이 책임을 회피하기에 용이하다는 점이다.”).

합의나 법적 의무 없이는 비밀로 유지됨을 원칙으로 한다.⁵²⁾ 또한, 규칙 제11조는 ‘권리 불훼손(Without Prejudice)’ 원칙을 규정하여, 조정 절차에서 당사자의 발언, 입장 표명, 합의 제안 등은 추후 중재나 소송 절차에서 당사자에게 불리하게 인용될 수 없음을 명시한다.⁵³⁾

[2022 ICSID Mediation Rules]

Rule 10 Confidentiality of the Mediation

- (1) All information relating to the mediation, and all documents generated in or obtained during the mediation, shall be confidential, unless:
- (a) the parties agree otherwise;
 - (b) the information or document is independently available; or
 - (c) disclosure is required by law.
- (2) Unless the parties agree otherwise, the fact that they are mediating or have mediated shall be confidential.

Rule 11 Use of Information in Other Proceedings

A party shall not rely in other proceedings on any positions taken, admissions or offers of settlement made, or views expressed by the other party or the mediator during the mediation, unless the parties agree otherwise.

이러한 기밀성 규정은 당사자들이 법적 위협에 대한 부담 없이 자유롭게 합의안을 논의할 수 있는 안전장치로 기능한다. 또한, 2022 ICSID 조정 규칙은 조정절차가 중재절차와 병행하여(in parallel) 사용될 수 있도록 유연하게 설계되어, 분쟁당사자들은 중재를 진행하면서도 동시에 조정의 가능성을 열어둘 수 있다.⁵⁴⁾

52) *ICSID Mediation Rules* (2022), Rule 10; Frauke Nitschke, “Amicable Investor-State Dispute Settlement at ICSID: Modernizing Conciliation and Introducing Mediation”, *BCDR International Arbitration Review*, vol. 6, no. 2 (2019), p. 419.

53) *ICSID Mediation Rules* (2022), Rule 11; ICSID, *Background Paper on Investment Mediation* (July 2021), pp. 13-14 (“To facilitate this, parties typically agree that the ‘without prejudice’ principle applies to information exchanged during the mediation. This means that a party may not rely on any document, statement, admission, or offer of settlement made by one party, or anything said by the mediator, in any other proceeding, unless the parties jointly agree to waive this privilege (MR 11).”).

54) Kun Fan, “Mediation of Investor-State Disputes: A Treaty Survey”, *Journal of Dispute Resolution*, vol. 2020, no. 2 (2020), p. 327 (“The mediation rules complement ICSID’s existing rules for arbitration, conciliation, and fact-finding and may be used either independently of, or in conjunction with, arbitration or conciliation proceedings.”); Frauke Nitschke, “Amicable Investor-State Dispute Settlement at ICSID: Modernizing Conciliation

나. UNCITRAL 조정 규칙 (2021년 개정) 및 WG III의 개혁 논의 결과

ICSID와 더불어 ISDS 규범 형성을 주도하는 UNCITRAL 역시 조정 활성화를 위한 제도적 기반을 강화하고 있다.

(1) UNCITRAL 조정 규칙 (2021년 개정)

2021년 개정된 UNCITRAL 조정 규칙 (1980년 conciliation 규칙 대체)⁵⁵⁾은 당사자 자율성에 기반한 유연하고 포괄적인 조정 절차를 제공하며, ISDS를 포함한 모든 국제 상사분쟁에 적용 가능한 새로운 글로벌 스탠더드로 자리 잡고 있다.

주요 특징으로는 (1) 당사자 합의에 의한 유연한 절차 개시,⁵⁶⁾ (2) 당사자 합의 또는 조정인의 재량(당사자 합의 하)에 따른 폭넓은 절차 진행의 자율성,⁵⁷⁾ (3) 조정인의 중립성·독립성 및 정보공개 의무 강조,⁵⁸⁾ (4) 조정인이 동일 분쟁의 중재인으로 활동하는 것을 원칙적으로 금지(제12조)하여 조정 절차의 순수성을 보장하는 것⁵⁹⁾ 등이 있다.

[UNCITRAL Mediation Rules (2021)]

Article 2. Commencement of mediation

1. Mediation in respect of a dispute that has arisen shall be deemed to have commenced on the day on which the parties to that dispute agree to engage in mediation, unless otherwise agreed.

and Introducing Mediation”, *BCDR International Arbitration Review*, vol. 6, no. 2 (2019), p. 428 (“as to the timing of mediation, the ICSID mediation process is flexible and can be used by disputing parties at any stage: ... (c) parties may mediate in parallel to an ongoing ICSID arbitration; and”).

55) United Nations Commission on International Trade Law, *UNCITRAL Recommendations to assist mediation centres and other interested bodies with regard to mediation under the UNCITRAL Mediation Rules* (2021) (2023), p. 3 (“The Rules are the result of a revision of the 1980 UNCITRAL Conciliation Rules, undertaken to ensure consistency with the provisions of the United Nations Convention on International Settlement Agreements Resulting from Mediation (the Singapore Convention on Mediation)”; United Nations Commission on International Trade Law, *UNCITRAL Mediation Rules* (2021), pp. v-vi.

56) United Nations Commission on International Trade Law, *UNCITRAL Mediation Rules* (2021), Art. 2(1).

57) *UNCITRAL Mediation Rules* (2021), Art. 4(1).

58) *UNCITRAL Mediation Rules* (2021), Art. 3(6).

59) *UNCITRAL Mediation Rules* (2021), Art. 12(1).

Article 3. Number and appointment of mediators

6. When a person is approached in connection with a possible appointment as mediator, that person shall disclose any circumstances likely to give rise to justifiable doubts as to his or her impartiality or independence, including the disclosure of details of any personal, professional, financial or other interest that may influence the outcome of the dispute. A mediator, from the time of appointment and throughout the mediation, shall, without delay, disclose to the parties any such circumstances as they arise.

Article 4. Conduct of mediation

1. The parties may agree on the manner in which the mediation is to be conducted. Otherwise, the mediator may determine the conduct of the mediation in consultation with the parties, taking into account the circumstances of the case, any wishes that the parties may express and the need for a speedy settlement of the dispute.

Article 12. Role of the mediator in other proceedings

1. Unless otherwise agreed by the parties, the mediator shall not act as an arbitrator in respect of the dispute that was or is the subject of the mediation and of a dispute that has arisen from the same or a related contract or legal relationship.

(2) WG III의 개혁 논의 결과 (가이드라인 및 모델 조항)

UNCITRAL 산하 제3실무작업반 (WG III: ISDS 개혁 작업을 담당)의 논의에서도 조정은 ISDS 절차의 비용 절감, 절차 효율화, 시스템의 정당성 회복을 위한 주요 개혁 방안 중 하나로 논의되었다.⁶⁰⁾

60) Ignacio de la Rasilla, “‘The Greatest Victory’? Challenges and Opportunities for Mediation in Investor-State Dispute Settlement”, *ICSID Review - Foreign Investment Law Journal*, vol. 38, no. 1 (2023), p. 170 (“Fuelled by a widespread dissatisfaction with the functioning of the current arbitration-dominated ISDS system and an acute awareness of the great potential spiral in new arbitral cases in the future, ‘dispute prevention and mitigation’ is one of the focal points for the United Nations Commission on International Trade Law’s (UNCITRAL) Working Group III (WG III), which was mandated with examining its potential reform in 2017.”, “However, underlying both these operational and technical concerns, there are also multiple legitimacy-related systemic anxieties and social costs relating to ISDS. One of the aspects of what Langford and others call the ISDS’ ‘public legitimacy crisis’”); Catherine Kessedjian et al., “Mediation in Future Investor-State Dispute Settlement”, *Journal of International Dispute Settlement*, vol. 14, no. 2 (2023), pp. 192-193; Frauke Nitschke, “Amicable Investor-State Dispute Settlement at ICSID: Modernizing Conciliation and Introducing Mediation”, *BCDR International Arbitration Review*, vol. 6, no. 2 (2019), p. 429 (“It is also evidenced in the ongoing investor-State dispute settlement reform efforts, such as in UNCITRAL Working Group III.”); Gennadiy Tsirat & Oleksiy Maslov, “The Role of Mediation and Conciliation in the International Investor-State Dispute

수년간의 논의 끝에, 2023년 12월 유엔 총회는 WG III가 마련한 「국제투자분쟁 조정을 위한 UNCITRAL 가이드라인 (UNCITRAL Guidelines on Mediation for International Investment Disputes)」 및 「국제투자분쟁 조정을 위한 UNCITRAL 모델 조항 (Model Provisions Mediation for International Investment Disputes)」을 공식 채택하였다.⁶¹⁾ 이 가이드라인은 ISDS에서 조정을 활용하는 방법을 설명하고, 분쟁당사자들이 조정 절차의 취지와 이점을 더 잘 이해하도록 돕는 것을 목적으로 한다.⁶²⁾

특히, 가이드라인은 ISDS에서 조정 활성화의 장애물로서 국가 공무원이 직면하는 국내 법적·제도적 문제를 다루고 있다. 가이드라인 제43항은 ‘국내법 규범체계(“Domestic legal framework”)’를 다루며, 국가 공무원들이 ‘개인적 책임에 대한 두려움이나 부패 혐의로 기소될 것에 대한 두려움(“fear of personal liability or of being accused of corruption”)’ 때문에 투자자 측과의 합의를 주저하는 현실을 명확히 지적한다.⁶³⁾ 이에 대한 해결책으로, 가이드라인은 각국 정부가 ‘분쟁해결수단으로서 조정을 승인하는 국내법적 근거(“A legal basis in domestic law referring to the State’s approval of mediation as a tool to settle disputes”)’를 마련할 것을 명시적으로 권고하고 있다.⁶⁴⁾ 이러한 UNCITRAL의 가이드라인은 각국의 국내법적 근거 마련을 통해서 국가 관료들의 조정 권한 등이 뒷받침되어야 함을 시사한다.

Settlement”, *Actual Problems of International Relations*, vol. 163 (2025), p. 88 (“Further, UNCITRAL Working Group III, a leading scientific and policy task force for reforming the global ISDS regime, in 2020 noted a growing interest of the states to explore ADR, including mediation and conciliation, as an addition or substitute to arbitration and national courts in resolving investment disputes (UNCITRAL WG III, Note on ADR, 2020). Among the perceived benefits of mediation, the note included its cost and time effectiveness compared to arbitration.”).

61) UN General Assembly Resolution 78/104 (7 Dec. 2023), in United Nations Commission on International Trade Law (UNCITRAL), *UNCITRAL Guidelines on Mediation for International Investment Disputes* (United Nations, 2024), para. 1 (“1. Expresses its appreciation to the United Nations Commission on International Trade Law for having formulated and adopted the Model Provisions on Mediation for International Investment Disputes, the text of which is contained in annex I to the report of the Commission on the work of its fifty-sixth session,¹ and the Guidelines on Mediation for International Investment Disputes, the text of which is contained in annex II to the same report;”).

62) United Nations Commission on International Trade Law, *UNCITRAL Guidelines on Mediation for International Investment Disputes* (United Nations, 2024), para. 1 (“The Guidelines assist parties in understanding the different aspects of mediation for international investment disputes, the nuances of the process and the possible benefits.”).

63) *Ibid.*, para. 43.

64) *Ibid.*, para. 43.

즉, 국가 관료에게 조정을 시도하고 합의할 수 있는 명확한 법적 권한을 부여하는 것이 공무원에 대한 정치적 보호 장치를 제공하는 전제임을 확인하고 있는 것이다.

더 나아가, 특히 가이드라인에 첨부된 ‘모델 조정 조항’은 각국이 향후 투자협정을 체결하거나 개정할 때 삽입할 수 있는 조정에 관한 표준 문안을 제시한다.⁶⁵⁾

첫째 조정전치주의 관련하여, 모델 조정 조항 제1조 제2항은 ‘당사자들은 국제투자분쟁을 해결하기 위해 조정을 고려해야 한다’ (“The parties should consider mediation to settle an international investment dispute”)고 권고하며, 나아가 가이드라인 제46항은 ‘조정 개시를 의무화하여 조기 건설적 대화를 촉진 (“mandating the commencement of mediation to promote early constructive dialogue”)’하는 방안을 고려할 수 있다고 제시한다.⁶⁶⁾ 특히, 가이드라인은 투자협정상 분쟁해결조항의 설계 시, ISDS 중재(arbitration) 개시 전에 당사자들이 조정을 시도해야 하는 의무를 규정하는 ‘다층적 분쟁해결 조항(multi-tier dispute resolution clause)’의 형태로 조정전치주의를 채택할 수 있음을 설명하고 있다.⁶⁷⁾

둘째, 조정 절차의 투명성과 기밀성 간의 균형 문제와 관련하여, 모델 조항 제4조는 조정의 기밀성(비공개 원칙) 및 “without prejudice” 원칙을 보장함으로써, 조정 절차에서 나온 정보가 이후 중재나 소송 등 구속적 분쟁해결절차에서 불리하게 사용되는 것을 방지한다.⁶⁸⁾ 이에 대해 가이드라인은 기밀성 및 투명성(“Confidentiality and transparency”) 문제에

65) UN General Assembly Resolution 78/104 (7 Dec. 2023), in United Nations Commission on International Trade Law (UNCITRAL), *UNCITRAL Guidelines on Mediation for International Investment Disputes* (United Nations, 2024), para. 2. (“Recommends the use of the Model Provisions by States and other relevant stakeholders involved in the negotiation of international investment instruments and their incorporation into such instruments.”); UNCITRAL, *UNCITRAL Guidelines on Mediation for International Investment Disputes*(United Nations, 2024), Annex (UNCITRAL Model Provisions on Mediation for International Investment Disputes).

66) UNCITRAL, *UNCITRAL Model Provisions on Mediation for International Investment Disputes*(United Nations, 2024), Provision 1(2); UNCITRAL, *UNCITRAL Guidelines on Mediation for International Investment Disputes*(United Nations, 2024), para. 46.

67) UNCITRAL, *UNCITRAL Guidelines on Mediation for International Investment Disputes* (United Nations, 2024), para. 5 (“Consent to mediation can also be expressed as part of a multi-tier dispute resolution clause, which provides, for example, that when a dispute arises, parties are bound to perform certain steps, for instance, to attempt mediation before commencing arbitration.”).

68) UNCITRAL, *UNCITRAL Model Provisions on Mediation for International Investment Disputes* (United Nations, 2024), Provision 4 [“A party shall not rely in other proceedings on any positions taken, admissions or offers of settlement made or views expressed by the other party or the mediator during the mediation.”].

대해 논하며, ISDS가 ‘공익 및 공적 자금 지출 가능성(“public interest and the possible expenditure of public funds”) 문제’와 관련됨을 인정하며, ‘기밀성과 투명성 간의 균형을 맞춰야 한다 (“a balance should be struck between confidentiality and transparency”)’고 강조한다.⁶⁹⁾ 또한, 구체적으로 당사자들이 조정 절차의 기밀성에 대해 합의해야 할 사항으로 ‘(a) 조정이 발생했다는 사실을 비밀로 할 것인지 (“whether the fact that mediation took place should be confidential”); (b) 조정과 관련된 정보 또는 조정 중에 획득한 정보를 비밀로 할 것인지 (“whether information relating to or obtained during the mediation should be confidential”)’ 등을 제시한다.⁷⁰⁾

셋째, ‘조정인의 역할, 자격’과 관련하여, UNCITRAL 가이드라인은 조정의 공정성과 신뢰성을 확보하기 위해 조정인의 역할과 자격에 대한 구체적인 기준을 제시하고 있다. 우선, 가이드라인은 조정인의 역할은 분쟁당사자에게 해결책을 강제하는 것이 아니라, 당사자들의 협상을 촉진하고 상호 합의 가능한 해결책에 도달하도록 돕는 중립적인 환경을 조성하는데 있음을 명확히 한다.⁷¹⁾ 또한, 조정인의 자격요건에 대해 공정성, 독립성, 분쟁당사자 및 분쟁 배경을 고려한 역량 및 경험을 요구하며, 이해충돌 사항에 대한 조정인의 공개의무도 설명하고 있다.⁷²⁾

넷째, ‘조정 합의의 집행’에 대해, UNCITRAL 모델 조정 조항은 당사자들이 조정 합의서 작성 시 싱가포르 조정 협약의 요건을 충족하도록 고려할 것을 직접적으로 요구한다.⁷³⁾ 또한, UNCITRAL 조정 가이드라인은 싱가포르 조정 협약이 ‘협약 당사국 법원에서

69) UNCITRAL, *UNCITRAL Guidelines on Mediation for International Investment Disputes* (United Nations, 2024), para. 37.

70) *Ibid.*, para. 38.

71) *Ibid.*, para. 14. (“A mediator facilitates the parties’ negotiations and assists the parties in arriving at a mutually agreeable solution. Accordingly, a mediator does not decide how the dispute shall be resolved but rather supports the parties in resolving the issues themselves through negotiation. A mediator creates a neutral environment for the parties to discuss, overcome deadlocks and arrive at a solution.”)

72) *Ibid.*, paras 16, 19. (“A mediator should be an experienced professional with recognized competence in carrying out mediation... A mediator should be able to take into account the needs, interests, concerns, constraints, and motivations of all the parties.” (Guideline 16), “A mediator should be independent and impartial. A mediator should therefore disclose relevant information to enable the parties to become aware of any conflicts of interest.” (Guideline 19)).

73) *UNCITRAL Model Provisions on Mediation for International Investment Disputes* (United Nations, 2024), Provision 5 (“The parties should consider whether the settlement agreement resulting from mediation meets the require-

국제분쟁의 조정 합의를 집행할 수 있는 수단 중 하나’ (“When it comes to cross-border enforcement of settlement agreements, ... one tool for parties to enforce settlement agreements in the courts of a State party to the Convention”)라고 설명한다.⁷⁴⁾

3. 조정 결과 집행의 규범적 한계: 싱가포르 조정 협약 (Singapore Convention on Mediation)

2018년 채택되어 2020년 9월 발효된 ‘조정으로부터 도출된 국제적 화해 합의에 관한 유엔 협약(United Nations Convention on International Settlement Agreements Resulting from Mediation)’, 즉 ‘싱가포르 조정 협약’은 국제 조정의 활성화에 있어 역사적인 이정표로 평가된다.⁷⁵⁾

그러나 ISDS의 맥락에서 이 협약은 한계가 있다. 싱가포르 협약은 제1조에서 그 적용 범위를 원칙적으로 ‘상사’(commercial) 분쟁으로 한정하고 있으며,⁷⁶⁾ 설령 ISDS 분쟁이 이에 포함된다 해도,⁷⁷⁾ 협약 제8조 제1항 (a)호는 체약국이 ‘자국 정부 또는 국가 기관이 당사자인 화해 합의’에 대해 협약의 적용을 배제하는 유보(reservation)를 명시적으로 허용하고 있다.⁷⁸⁾ 실제로 벨라루스, 이란, 사우디아라비아 등 다수의 국가가 이 유보

ments set forth in the United Nations Convention on International Settlement Agreements Resulting from Mediation.”).

74) UNCITRAL *Guidelines on Mediation for International Investment Disputes* (United Nations, 2024), para. 45

75) See 이재민, “국가간 분쟁 해결 수단으로서 조정”, 『국제법학회논총』 제67권 제3호 (2022), p. 186 [“이 협약은 ‘조정으로부터 도출된 국제적 합의(mediation settlement agreement)’에 대해, 중재 판정의 집행을 보장하는 ‘뉴욕 협약(New York Convention)’과 유사한 수준의 국제적 집행력을 부여하려는 획기적인 시도이다”, “뉴욕 협약이 중재판정 (arbitral award)을 모든 체약 당사국 영역 내에서 집행할 수 있도록 하는 것이라면 싱가포르 협약은 조정 결과 (mediation settlement agreement)를 모든 체약 당사국 영역 내에서 집행하기 위한 시도이다.”]; Frauke Nitschke, “Amicable Investor-State Dispute Settlement at ICSID: Modernizing Conciliation and Introducing Mediation”, *BCDR International Arbitration Review*, vol. 6, no. 2 (2019), pp. 412-413 [“The Singapore Convention applies to international settlement agreements resulting from mediation and provides a harmonized legal framework for the right to invoke settlement agreements as well as for their enforcement.”].

76) *United Nations Convention on International Settlement Agreements Resulting from Mediation* (2018), Art. 1(1).

77) Frauke Nitschke, “Amicable Investor-State Dispute Settlement at ICSID: Modernizing Conciliation and Introducing Mediation”, *BCDR International Arbitration Review*, vol. 6, no. 2 (2019), p. 408 [“it appears from the Singapore Convention’s drafting history and other sources that the drafters of the Singapore Convention did not intend to exclude investment disputes from the Convention’s scope of application.”].

조항을 선언하며 자국 정부가 당사자인 조정 합의를 싱가포르 협약의 적용대상에서 제외 하였다.⁷⁹⁾

[Singapore Convention on Mediation]

Article 1. Scope of application

This Convention applies to an agreement resulting from mediation and concluded in writing by parties to resolve a commercial dispute (“settlement agreement”) which, at the time of its conclusion, is international in that:

- (a) At least two parties to the settlement agreement have their places of business in different States; or
- (b) The State in which the parties to the settlement agreement have their places of business is different from either:

Article 8. Reservations

1. A Party to the Convention may declare that:

- (a) It shall not apply this Convention to settlement agreements to which it is a party, or to which any governmental agencies or any person acting on behalf of a governmental agency is a party, to the extent specified in the declaration;
- (b) It shall apply this Convention only to the extent that the parties to the settlement agreement have agreed to the application of the Convention.

싱가포르 협약 제8조의 존재는 ISDS에서 조정 활성화를 저해하는 주요 원인이 ‘집행력의 부재’ 문제가 아님을 역설적으로 보여준다. 만약 국가들이 진정으로 조정 결과(즉, 합의)의 이행을 원한다면, 협약 제8조의 유보를 선언할 이유가 없을 것이다. ISDS에서 조정 활성화를 저해하는 진정한 장애물은 *SPP v. Egypt* 사례에서 보듯이 정부 관료가 정치적 비난을 피하기 위해 합의를 거부하는 등의 이유로 한 ‘조정을 통한 합의 성립 자체의 어려움’이라고 할 것이다.⁸⁰⁾ 이와 같이 국가가 정치적·제도적 이유로 조정을 통한 합의 자체

78) *United Nations Convention on International Settlement Agreements Resulting from Mediation* (2018), Art. 8(1) (a).

79) 김도경, “투자자·국가분쟁(ISDS)과 국제조정”, 『통상법률』 제161호 (2023), p. 15 [“현재 싱가포르조정협약 비준국가는 12개 국가인데 그 중 벨라루스, 조지아, 카자흐스탄, 이란, 사우디아라비아는 국가나 국가기관이 당사자인 경우 싱가포르조정협약이 적용되지 않는다는 유보를 하였고, 일본, 이란, 카자흐스탄, 조지아는 당사자들이 화해합의서에 싱가포르조정협약을 적용한다고 동의한 경우에만 협약을 적용하도록 유보 하였다”].

80) Shu Shang, “Responding to the ISDS Legitimacy Crisis by Way of Mediation: Implications from CEPA’s

를 거부하는 상황에서,⁸¹⁾ 조정 결과, 즉 합의의 ‘집행’은 다소 부차적인 문제가 될 수 밖에 없다. 따라서 이하에서는 ISDS에서 조정 합의의 ‘집행’ 문제에 앞서, ‘조정 합의 도달’을 저해하는 근본적인 요인인 정치적·제도적 문제, 즉 관료에 대한 정치적 보호장치의 부재 문제와 해결 방안을 구체적 ISDS 사례와 관련 투자협정을 통해 논하고자 한다.

III. ISDS 조정의 구체적 사례 및 투자협정 검토

앞서 제1장과 제2장에서 논의한 ISDS의 정당성 위기와 조정의 이론적 효용성, 그리고 그 활성화를 가로막는 ‘정치적 장벽’ 및 ‘관계 유지’의 필요성 등에 대한 논의는 추상적인 이론의 영역에만 머무르지 않는다. 본 제3장은 ISDS 역사상 조정의 부재 또는 실패가 부정적 결과를 초래한 사례(유형1)에서부터, 그럼에도 불구하고 최근 조정을 ISDS에 적용하려는 실무적인 시도(유형2), 나아가 조정을 투자협정 내에 공식적인 제도로 편입하는 제도적 진화(유형3)에 이르기까지, 구체적 사례와 투자협정을 세 가지 유형으로 나누어 고찰하고자 한다. 이를 통해 ISDS에서 조정 제도가 ‘실패한 분쟁해결수단’에서 ‘실험적 분쟁해결수단’을 거쳐, 투자협정을 통해 ‘제도화’ 되는 과정을 살피고자 한다.

1. 유형 1: 조정의 부재 또는 실패가 문제된 사례

ISDS 체제에서 조정(Mediation) 제도의 효용성은 역설적으로 조정 절차가 부재했던 분쟁 사례들이 남긴 부정적인 결과들을 통해 명확히 드러난다. 이하에서 검토할 사례들은 법적·경제적 합리성을 무력화시키는 국내 정치적 책임의 문제, 그리고 소위 승자독식(‘winner-takes-all’)의 중재절차가 초래하는 장기적 관계의 훼손과, 대심적(adversarial) 중재 절차의 경직성에 간혀 합의의 적기를 놓치는 ‘절차적 관성’의 폐해를 여실히 보여준다.

Dispute Resolution Mechanism”, *Journal of International Business and Law*, vol. 18 (2018), p. 233 [“The Egyptian Prime Minister’s rejection of a \$10 million negotiated settlement in favor of arbitration proceedings in SPP v. Egypt is often cited as an example by scholars to elaborate political pressures faced by a state in times of crisis.”].

81) 김도경, “투자자·국가분쟁(ISDS)과 국제조정”, 『통상법률』 제161호 (2023), p. 16 [“합의에 의한 분쟁해결에 가장 큰 난관은 당사자들, 특히 국가의 경우 “의사결정의 책임을 제3자에게 미루는 것을 원한다는 점”이다”].

가. SPP v. Egypt (ICSID Case No. ARB/84/3): 정치적 책임 문제

Southern Pacific Properties (Middle East) Limited v. Arab Republic of Egypt 사건 (ICSID Case No. ARB/84/3 (1992))은 법적·경제적 합리성이 국내의 ‘정치적 책임 부담’에 의해 좌절될 때 어떠한 비효율이 초래되는지를 보여주는 조정 실패의 전형적 사례이다. 당시 이집트 정부는 합리적인 화해안을 수용할 기회가 있었음에도 불구하고 이를 거부하고 중재 절차를 강행함으로써 막대한 재정적 손실을 자초하였다.⁸²⁾

본 분쟁은 1974년 홍콩에서 설립된 Southern Pacific Properties (Middle East) Limited (SPP(ME))가 이집트 국영 관광기업 (EGOTH)과 체결한 이른바 ‘Pyramids Oasis Project’ (기차 피라미드 인근 대규모 관광단지 개발) 관련 합작 투자계약에서 비롯되었다.⁸³⁾ 그러나 1977년 말부터 피라미드 고원 일대 미발굴 유적 보존을 요구하는 국내 정치적 반발이 고조되었고, 1978년 5월 27일 문화·정보부 장관령, 같은 해 5월 28일 이집트 투자청(GIA)의 승인 철회 결의, 같은 해 6월 19일 대통령령 제267호 및 7월 11일 총리령에 의해 해당 토지가 ‘공공의 고고학 유산’ (“public property (Antiquity)”)으로 재분류되면서, 기존 관광 개발 허가가 취소되어 프로젝트는 전면 중단되었다.⁸⁴⁾

이에 청구인 측은 피청구국이 이집트 법률 제43호 (Law No. 43) 및 Heads of Agreement (관광단지 개발 합작 투자계약)상의 의무를 위반했다고 주장하며, 프로젝트 종료에 대한 보상금의 지급을 요청하며 이집트 (ARE)를 상대로 1984년 8월 24일 국제투자분쟁해결센

82) Andrea Kupfer Schneider & Nancy A. Welsh, “Bargaining in the Shadow of Investor-State Mediation: How the Threat of Mediation Will Improve Parties’ Conflict Management”, *University of St. Thomas Law Journal*, vol. 17, no. 2 (2021), p. 387 [“The Egyptian Prime Minister chose to proceed with arbitration rather than agree to a negotiated settlement of \$10 million. The arbitral panel later issued an award of \$32.6 million against Egypt.”].

83) *Southern Pacific Properties (Middle East) Ltd. v. Arab Republic of Egypt*, ICSID Case No. ARB/84/3, Award on the Merits (20 May 1992), paras. 1, 42-61.

84) *Ibid.*, paras. 62-70 [“In late 1977, the Pyramids Oasis Project began to encounter political opposition in Egypt and it became the subject of a parliamentary inquiry. Opponents of the project claimed that it posed a threat to undiscovered antiquities.”, In a decree issued on May 27, 1978, the Ministry of Information and Culture declared the land surrounding the Pyramids to be “public property (Antiquity).”, “On May 28, 1978, the GIA withdrew its approval... As a result of the Decree of the Minister of Culture and Information dated 28/5/78... it is impossible legally to implement this project on this land.”, “On June 19, 1978, Presidential Decree No. 267 was issued, cancelling Presidential Decree No. 475... On July 11, 1978, the Prime Minister issued a decree declaring these same lands d’utilité publique”].

터 (ICSID)에 중재를 제기하였다.⁸⁵⁾ 청구인 측은 이집트의 허가 취소 및 프로젝트 종료 조치를 자신들의 재산권(계약권을 포함)을 침해한 이집트 정부의 주권 행사에 따른 ‘합법적 수용 (lawful expropriation)’으로 보고 이에 대한 공정한 보상 (fair compensation)을 요구했다.⁸⁶⁾ 이에 대해 중재판정부는 1992년 5월 20일 본안 판정을 선고하며, 청구인의 주장을 대부분 인용하여 피청구국으로 하여금 청구인들에게 총 \$27,661,000 USD 및 지연이자를 연대하여 지급하도록 명하였다.⁸⁷⁾

주목할 점은 이 사건 분쟁 초기 단계에서, 즉, 청구인이 중재를 제기하기 전에 양 당사자 간에 시도되었던 합의 노력이다. 당시 청구인(SPP) 측은 1,000만 달러 (USD) 선에서 분쟁을 조기에 종결짓는 화해안을 제시한 바 있다.⁸⁸⁾ 그러나 당시 이집트 총리는 청구인 측과 위 금액에 자발적으로 합의할 경우 ‘정적들과 언론의 공격에 노출될 것’을 우려하여 위 화해안을 거부하고 중재절차를 택했다.⁸⁹⁾

이는 앞서 논한 ISDS에서 조정 활성화를 가로막는 주요 장애물인 ‘정치적 장벽’의 전형

85) *Ibid.*, paras. 1, 107 (“On August 24, 1984, the International Centre for Settlement of Investment Disputes (“the Centre” or “ICSID”) received a Request for Arbitration, “asked for the following relief: ... determine that the ARE violated its obligations thereunder, determine the liability of the ARE to compensate SPP(ME) for the termination of its investment agreements”).

86) *Ibid.*, paras. 158, 183. (“Thus, the Claimants are seeking ‘compensation’ for a lawful expropriation, and not ‘reparation’ for an injury caused by an illegal act such as a breach of contract.” “Nor have the Claimants challenged the Respondent’s right to cancel the project. Rather, they claim that the cancellation amounted to an expropriation of their investment for which they are entitled to compensation under both Egyptian law and international law.”).

87) *Ibid.*, para. 257. (“THE TRIBUNAL, by a majority, AWARDS to Southern Pacific Properties (Middle East) Limited and Southern Pacific Properties Limited, jointly, THE SUM OF US \$27,661,000”).

88) Andrea Kupfer Schneider & Nancy A. Welsh, “Bargaining in the Shadow of Investor-State Mediation: How the Threat of Mediation Will Improve Parties’ Conflict Management”, *University of St. Thomas Law Journal*, vol. 17, no. 2 (2021), p. 387 [“The Egyptian Prime Minister chose to proceed with arbitration rather than agree to a negotiated settlement of \$10 million.”]; Catharine Titi, “Mediation of Investment Disputes Under the ICSID Mediation Rules: An Overview”, in *Alternative Dispute Resolution in the Western Balkans* (Marc Bungenberg et al. eds., Springer, 2025), pp. 167-168 [“In SPP v. Egypt (the Pyramids case), the Egyptian Prime Minister had rejected a tentative settlement agreement of 10 million US dollars in favour of arbitration, since he considered that such a settlement “would open him to attack by opponents and the media”. This dispute was ultimately settled after arbitration for 17.5 million US dollars.”].

89) Catharine Titi, *ibid.*; Monde Marshall, “Investor-State Dispute Settlement Reconceptualized: Regulation of Disputes, Standards and Mediation”, *Pepperdine Dispute Resolution Law Journal*, vol. 17, no. 2 (2017), p. 252 [“...the Egyptian Prime Minister rejected a negotiated settlement of \$10 million in favor of arbitration proceedings which would later issue an award for \$32.6 million against Egypt.”].

을 보여준다. 정책 결정권자의 관점에서 볼 때, 중재 패소로 인한 막대한 배상금 지급은 ‘제3자(중재판정부)에 의한 강제적 이행’이므로 정치적 문책의 소지가 상대적으로 적다. 반면, 조정을 통한 자발적 국고 유출은 관료의 주체적인 ‘적극적 결정’으로 간주되어, 추후 배임 등 부패 혐의로 수사를 받거나 정치적 비판을 받게 될 위험을 안게 된다.⁹⁰⁾

결국 이집트 정부는 정치적 책임을 피하기 위해 합의를 거부하고 중재절차를 강행했으며, 그 대가는 혹독했다. ICSID 중재의 복잡한 법적 공방 끝에, 이집트 정부는 당초 합의 가능했던 금액의 3배에 달하는 약 3,260만 달러 (배상금 및 지연이자 포함)를 배상해야 했다.⁹¹⁾ 이 사례는 분쟁의 합의에 의한 해결을 가로막는 가장 결정적인 장애 요인이 국가 내부의 ‘정치적 책임’ 문제임을 잘 보여준다.⁹²⁾

나. Metalclad v. Mexico (ICSID Case No. ARB(AF)/97/1): 중재 승소 후의 관계 파탄

앞서 본 SPP 사례가 ISDS의 피청구국(국가) 측면에서 조정 부재로 인한 문제점을 보여준다면, Metalclad v. Mexico 사례는 승소한 청구인(투자자)에게조차 중재가 ‘상처뿐인 승리’가 될 수 있음을 시사한다. 즉, 이 사례는 투자가 본질적으로 투자유치국과의 장기적 신뢰 관계를 전제로 한다는 점을 간과한 채, 중재에서의 법적 승패에만 매몰될 경우 발생하는 문제점을 잘 보여준다.

본 분쟁은 미국 기업 Metalclad가 멕시코 연방 정부로부터 폐기물 매립지 건설 및 운영 허가를 획득했음에도 불구하고, 지방 정부(San Luis Potosí주 등)의 반대와 뒤이은 생태보호구역 지정 (Ecological Decree)으로 인해 사업 운영이 영구적으로 금지되면서 촉발되었

90) Andrea Kupfer Schneider & Nancy A. Welsh, “Bargaining in the Shadow of Investor-State Mediation: How the Threat of Mediation Will Improve Parties’ Conflict Management”, *University of St. Thomas Law Journal*, vol. 17, no. 2 (2020), p. 387 [“If citizens are unhappy with these agreements, they are likely to accuse the officials of weakness at best and corruption at worst.”]; Mariam Gotsiridze, “Challenges of Mediating Investor-State Disputes”, *ICSID Review - Foreign Investment Law Journal*, vol. 39, no. 1 (2024), pp. 108-109 [“Government officials can end up in jail or be prosecuted for settling matters and for signing settlement agreements.”].

91) Monde Marshall, “Investor-State Dispute Settlement Reconceptualized: Regulation of Disputes, Standards and Mediation”, *Pepperdine Dispute Resolution Law Journal*, vol. 17, no. 2 (2017), p. 252.

92) See *ibid.*, p. 237. (“The greatest obstacle to the integration of mediation in ISD is arguably the political convenience of accepting an imposed decision and the reluctance of governments and state officials to take ownership over settlements.”).

다.⁹³⁾ Metalclad는 1997년 1월 2일 NAFTA 제11장에 근거하여 중재를 제기했고,⁹⁴⁾ 2000년 8월 30일 판정부는 멕시코 정부의 조치가 간접수용에 해당한다고 인정하여 투자자에게 미화 \$16,685,000.00 달러의 배상을 명하는 판정을 선고하였다.⁹⁵⁾ 법적으로는 투자자의 완벽한 승리였다.

그러나 중재절차에서의 승소에도 불구하고, Metalclad의 CEO였던 Grant Kesler는 이 경험에 대해 ‘극도로 불만족 (“decidedly unsatisfied”)’했다고 회고하였다.⁹⁶⁾ 그는 약 400만 달러에 달하는 막대한 중재 비용과 4년여의 소모적인 중재절차 기간도 문제였으나, 무엇보다 멕시코 정부와의 ‘사업적 관계 파탄 (“broken business relationship”)’을 가장 큰 손실로 지목했다. 그는 ‘중재의 목적이나 결과는 결코 깨진 사업 관계를 복구하는 데 있지 않다’고 비판했다.⁹⁷⁾

Kesler는 시간을 되돌릴 수 있다면 차라리 비공식적 분쟁해결수단을 선호했을 것이라고 밝혔다.⁹⁸⁾ 이는 분쟁당사자 간의 장기적 관계 유지를 핵심 가치로 삼는 조정(mediation)의 중요성을 일깨운다.⁹⁹⁾ 결론적으로 이 사례는 승소한 투자자에게조차 관계의 회복과 사업의 지속 가능성을 담보할 수 있는 조정 제도가 절실함을 방증한다.

93) *Metalclad Corporation v. The United Mexican States*, ICSID Case No. ARB(AF)/97/1, Award (Aug. 30, 2000), paras. 1, 29, 59. (“Metalclad alleges that Respondent, the United Mexican States... through its local governments of SLP and Guadalupe, interfered with its development and operation of a hazardous waste landfill.”, “The National Ecological Institute (hereinafter “INE”)... granted COTERIN a federal permit to construct a hazardous waste landfill...”, “On September 23, 1997... the Governor issued an Ecological Decree declaring a Natural Area for the protection of rare cactus. The Natural Area encompasses the area of the landfill. Metalclad relies in part on this Ecological Decree... maintaining that the Decree effectively and permanently precluded the operation of the landfill.”).

94) *Ibid.*, paras. 1, 8.

95) *Ibid.*, paras. 112, 131

96) Monde Marshall, “Investor-State Dispute Settlement Reconceptualized: Regulation of Disputes, Standards and Mediation”, *Pepperdine Dispute Resolution Law Journal*, vol. 17, no. 2 (2017), p. 251.

97) *Ibid.*, p.252. [“Neither the aim nor the consequence of arbitration is to repair a broken business relationship.”].

98) *Ibid.*, (“He stated how With the benefit of hindsight, he would have preferred to use more informal mechanisms to settle.”).

99) See 이재민, “국가간 분쟁 해결 수단으로서 조정: 효용성 제고와 제도적 확산을 위한 법적 쟁점”, 『국제법 학회논총』 제67권 제3호 (2022), p. 189. (“특히 조정 은 분쟁 종결 이후에도 분쟁 당사자들이 기존의 관계를 계속 유지해 나갈 가능성이 높다는 측면에서 큰 호응을 얻고 있다”)

다. Achmea v. Slovakia (PCA Case No. 2008-13): 중재절차 중 조정 권고

Achmea v. Slovakia 사례는 ISDS 중재절차가 일단 궤도에 오른 뒤에는, 설령 조정이 더 합리적인 해법임을 인지하더라도 당사자들이 일단 진행된 대심적 (adversarial) 중재절차에서 벗어나기가 매우 어렵다는 점을 보여준다. 이 사례는 조정이 중재절차와 병행적(in parallel) 수단이 아니라, 중재 개시 전에 의무적으로 시도되어야 할 선결적 절차, 즉 ISDS에서 ‘조정전치주의’ 도입의 필요성을 시사한다.¹⁰⁰⁾

이 사건 분쟁은 네덜란드 투자자인 Achmea (구 Eureko)가 슬로바키아 정부의 건강보험 시장 개방 및 민영화 조치에 따라 현지 보험사를 인수하여 운영하던 중 발생했다. 청구인은 2006년 슬로바키아의 정권 교체 후, 슬로바키아 정부가 민영 건강보험사의 이익 배당을 제한하고 민영 보험사를 시장에서 축출하기 위해 (“drive out”) 건강보험 시장을 사실상 국유화하는 조치를 단행한 것으로서, 이는 간접수용이자 네덜란드-슬로바키아 BIT상 공정평대우 의무(FET) 위반 등에 해당한다고 주장했다.¹⁰¹⁾ 이에 Achmea(청구인)는 2008년 10월 네덜란드-슬로바키아 BIT에 근거하여 슬로바키아를 상대로 UNCITRAL 중재규칙에 따라 PCA 중재를 제기하였다.¹⁰²⁾

중재절차가 상당히 진행되어 심리가 종결될 무렵, 중재판정부는 이례적으로 당사자들에게 조정을 권고하였다. 판정부는 ‘양측의 목표가 근본적으로 양립 불가능하지 않으며, 승자와 패자를 가르는 이분법적 법적 결정(“black and white solution of a legal decision”)이 본 사건에서 최적의 결과(“optimum outcome”)는 아닐 수 있다’고 언급하며, 중재와 같은 법적 판단을 받기 보다는 조정을 통해 상호 이익에 부합하는 해법을 찾을 것을 제안했다.¹⁰³⁾

이처럼 중재판정부가 스스로 중재판정보다 당사자들의 합의에 의한 해결이 더 낫다고 시사한 것은 상당히 이례적인 일이었다.¹⁰⁴⁾ 그럼에도 불구하고, 당사자들은 이 권고를 따

100) See 오현석, “조정전치주의 도입과 ISDS 재협상 전략”, 『서울국제법연구』 제19권 제1호 (2012), pp. 19-24.

101) *Achmea B.V. v. The Slovak Republic*, PCA Case No. 2008-13, Final Award (Dec. 7, 2012), paras. 1-2, 123.

102) *Ibid.*, para. 12.

103) *Ibid.*, para. 60; Kun Fan, “Mediation of Investor-State Disputes: A Treaty Survey”, *Journal of Dispute Resolution*, vol. 2020, no. 2 (2020), p. 328. [“...the arbitral tribunal remarked at the close of the hearing... that... settlement ‘would be a good thing’ because...’ the aims of both sides seem to be approximately aligned, and that the black and white solution of a legal decision... is not the optimum outcome in this case.”].

르지 않았고 중재절차를 강행하여 2012년 최종 판정을 받았다.¹⁰⁵⁾ 판정부는 2012년 12월 7일 슬로바키아 정부의 조치가 공정공평대우 의무(FET) 위반이라고 판단하고 약 2,210만 유로의 배상을 명했다.¹⁰⁶⁾

이 사건은 분쟁당사자가 대심적 중재절차에 막대한 법률비용을 투입하고¹⁰⁷⁾ 법적 공방을 거치며 적대적 구도가 고착화된 후에는, 단순히 조정 권고만으로는 이미 개시된 중재절차에서 벗어나기 어렵다는 점을 보여준다. 결국 이는 조정이 실효성을 가지려면 분쟁 초기 단계, 즉 당사자들의 매몰비용이 발생하거나 적대적 구도가 형성되기 이전에 시도되어야 함을 시사한다.

2. 유형 2. ISDS에서 조정의 적용 사례

앞서 살펴본 ISDS에서의 조정 실패 사례들에도 불구하고, ISDS 제도의 높은 비용과 소요되는 기간 등에 대한 비판이 확산되면서, 최근에 실제 ISDS 분쟁에서 조정을 적용하려는 시도들이 나타나고 있다. 이는 조정이 더 이상 이론적 논의에 머무르지 않고, 국가의 주권과 고액의 배상금이 얽힌 난이도 높은 국제투자분쟁을 해결할 수 있는, 현실적이고 실용적인 대안적 분쟁해결수단으로 인식되기 시작했음을 보여준다.

가. Barrick (Niugini) v. Papua New Guinea (ICSID Case No. CONC/20/1): ICSID Conciliation 절차 활용

Barrick (Niugini) v. Papua New Guinea 사건은 1966년 ICSID 협약(ICSID Convention)에 명시된 공식 ‘Conciliation’ 절차가 최근의 대규모 자원개발 관련 ISDS 분쟁에서 활용된 사례적인 조정 성공 사례이다.¹⁰⁸⁾ ICSID 역사상 접수된 Conciliation 사건은 2025년 5월 기준

104) James M. Claxton, “Compelling Parties to Mediate Investor-State Disputes: No Pressure, No Diamonds?”, *Pepperdine Dispute Resolution Law Journal*, vol. 20 (2020), p. 83. (“In the arbitration between Achmea and the Slovak Republic, the tribunal made an uncourtly remark to the parties at the close of the hearing on the merits:...”)

105) *Ibid.* (“the parties did not attempt mediation but pressed forward in arbitration proceedings.”).

106) *Achmea B.V. v. The Slovak Republic*, PCA Case No. 2008-13, Final Award (Dec. 7, 2012), para. 352.

107) 만약 당사자들이 이 단계에서 조정에 동의하면 이 법률비용은 매몰비용이 된다.

108) See Barrick Gold Corporation, “Barrick Serves Notice of Dispute Over Porgera”, News Release (Jul. 10, 2020).

총 15건에 불과할 정도로 활용도가 극히 저조했다.¹⁰⁹⁾

이 분쟁은 파푸아뉴기니(PNG) 정부가 Porgera 광산의 특별 채굴권 (SML, Porgera Special Mining Lease) 갱신을 거부하고, 대신 국영기업이 광산을 소유할 것이라고 주장함에 따라 발생하였다.¹¹⁰⁾ 이에 광산 운영사의 합작 투자자인 Barrick의 호주 자회사(Barrick (PD) Australia Pty Limited)는 2020년 8월 11일 ICSID 중재(ARB/20/27)를 제기하였다.¹¹¹⁾ 한편, 투자자는 중재제기 이전부터 협상 가능성을 열어두었고, 이에 합작법인인 Barrick (청구인의 모회사)는 위 중재 등록(2020년 8월 11일) 이전인 2020년 7월 22일 ICSID Conciliation 절차(CONC/20/1)를 개시하였다.¹¹²⁾

이는 투자자가 의도적으로 중재와 공식적인 Conciliation 절차를 병행하여 (in parallel) 활용하는 소위 ‘투 트랙 (Two-track)’ 전략을 취한 것으로 보인다.¹¹³⁾ 즉, 중재를 통해서도 패소 시 막대한 배상금을 지불해야 한다는 법적 리스크로 정부를 압박하는 동시에, 조정 절차를 통해서도 정부에 분쟁 해결을 위한 비공식적/비구속적 분쟁해결절차를 통한 퇴로와 합의할 수 있는 정치적 명분을 제공한 것이다.¹¹⁴⁾

109) Gennadiy Tsirat & Oleksiy Maslov, “The Role of Mediation and Conciliation in the International Investor State Dispute Settlement”, *Actual Problems of International Relations*, vol. 1, no. 163 (2025), p. 89; 김도경, “투자자-국가분쟁(ISDS)과 국제조정”, 『통상법률』 제161호 (2023), p. 7. (“ICSID에 따르면... 컨실리에이션 절차 역시 아직 활발하게 활용되고 있지는 않은 것으로 확인된다”)

110) Barrick Gold Corporation, “Barrick Serves Notice of Dispute Over Porgera”, News Release (Jul. 10, 2020).

111) *Barrick (PD) Australia Pty Limited v. Independent State of Papua New Guinea*, ICSID Case No. ARB/20/27, ICSID Case Database; James Claxton, Luke Nottage & Ana Ubilava, “Mandatory Investor-State Conciliation Before Arbitration in Asia-Pacific Treaties: New Developments and Implications for India and Australia”, *The Indian Journal of International Economic Law*, vol. 13 (2021), p. 213. (“Barrick Niugini is a joint venture between Chinese Zijin Mining and Canadian Barrick Gold, whose Australian subsidiary instituted an ICSID Convention arbitration in parallel with the conciliation on 11 August 2020 under the 1990 Australia-PNG BIT.”)

112) Barrick Gold Corporation, “Barrick Serves Notice of Dispute Over Porgera”, News Release (Jul. 10, 2020); James Claxton, Luke Nottage & Ana Ubilava, “Mandatory Investor-State Conciliation Before Arbitration in Asia-Pacific Treaties: New Developments and Implications for India and Australia”, *The Indian Journal of International Economic Law*, vol. 13 (2021), p. 213. (“The latest was filed by Barrick Niugini Ltd against Papua New Guinea on 22 July 2020 under a mining lease contract.”)

113) See James Claxton, Luke Nottage & Ana Ubilava, “Mandatory Investor-State Conciliation Before Arbitration in Asia-Pacific Treaties: New Developments and Implications for India and Australia”, *The Indian Journal of International Economic Law*, vol. 13 (2021), p. 213.

114) Ignacio de la Rasilla, ““The Greatest Victory”? Challenges and Opportunities for Mediation in Investor-State Dispute Settlement”, *ICSID Review - Foreign Investment Law Journal*, vol. 38, no. 1 (2023), p. 174. (“thus

이러한 전략은 주효했다. 양측의 Conciliation 절차 진행 합의로 ICSID 조정위원회 (Conciliation Commission)가 공식 구성되었으며, 2021. 4. 9. 조정위원회는 양측에 조정보고서를 제시(비공개)하며 절차를 종료했다.¹¹⁵⁾ 양측의 협상 결과, 2021년 4월 10일 광산 운영 재개를 위한 구속력 있는 기본 합의(binding Framework Agreement)에 도달했다.¹¹⁶⁾ 이 합의는 PNG 정부 측이 광산의 과반 지분(51%)을 확보하고 BNL이 나머지 소수 지분(49%)을 보유하되, BNL이 계속해서 광산 운영자(operator)로서 실질적 운영권을 유지한다는 내용을 골자로 한다.¹¹⁷⁾ 즉, 조정을 개시한 지 수개월 만에 양측은 합의에 도달한 것으로, BNL이 지분의 51%를 정부에 넘겨서 정부가 ‘자원을 국유화했다’고 정치적으로 명분을 가질 수 있게 하고 Barrick은 49% 지분을 갖지만 광산의 운영권을 계속 갖게 된 것이다. 결국 PNG 정부는 정치적 명분을 얻고 투자자 BNL측은 실리를 챙긴 것으로, 이는 중재판정으로는 달성하기 어려운 창의적인 소위 ‘Win-Win’ 해법이라고 할 것이다.

이 사건 절차는 비공개로 진행되어 구체적인 조정 경위는 알 수 없으나, 2021. 4. 9. 조정보고서 발간 이후 2021. 4. 10. 기본합의 체결에 대한 투자자 측의 보도자료가 발행된 점에 비추어, Conciliation 절차가 양측이 분쟁을 종국적으로 종결하고 투자자 측이 광산 운영을 재개하는 포괄적 합의에 도달하는 데 기여한 것으로 보인다. 이는 비록 2022년 신설된 ICSID 조정(Mediation) 규칙이 아닌 전통적인 Conciliation 절차이긴 하나, 중재 제기 전 조정 절차를 개시한 뒤 중재신청도 제기하는, ‘先 조정-後 중재 병행’ 전략(소위 ‘Med-Arb 투 트랙’ 전략)으로 고액의 민감한 투자분쟁을 시간과 비용 측면에서 효율적으로 해결할 수 있음을 보여주는 사례이다.

helping to enable settlement ‘in the shadow of arbitration’”)

115) *Barrick (Niugini) Limited v. Independent State of Papua New Guinea*, ICSID Case No. CONC/20/1., ICSID Case Database

116) Barrick Niugini Limited, “Barrick Niugini Limited and the Government of Papua New Guinea Sign Framework Agreement to Reopen Porgera Mine”, News Release (Apr. 10, 2021). (“SATURDAY 10 APRIL 2021: Barrick Niugini Limited confirms that a binding framework agreement, the first step of the process to reopen Porgera Mine has been agreed between Barrick Niugini Limited and the Government of Papua New Guinea.”)

117) *Ibid.* (“Under the terms of the agreement, ownership of the Porgera Mine will be held in a new joint venture owned 51% by PNG stakeholders and 49% by Barrick Niugini Limited, which remains the operator of the mine.”)

나. Systra v. Philippines (ICC Case): IBA 규칙 기반 조정 시도 사례

Systra v. Philippines 사례는 ISDS에서 조정 제도가 ICSID 외의 규칙과 기관을 통해 활용될 수 있음을 보여주는 사례이다. 본 분쟁은 Systra SA와 그 현지 자회사인 Systra Philippines, Inc.가 필리핀 정부 기관을 상대로 제기한 지하철 및 철도 프로젝트 관련 장기 간 미지급된 대금 청구에서 비롯되었다. 투자자 측은 중재절차를 피하고자, 중재를 제기하는 대신 2012년 세계변호사협회(IBA)가 제정한 ‘투자자-국가 간 조정 규칙(IBA Rules for Investor-State Mediation)’에 따라 국제상업회의소(ICC) 산하 ‘국제 ADR 센터’에서 조정을 진행하기로 합의했다.¹¹⁸⁾

이 사례는 두 가지 측면에서 의의를 갖는다. 첫째, ISDS 분쟁 해결의 장이 ICSID 시스템에 국한되지 않고 ICC와 같은 전통적 상사중재기관으로 외연이 확장되고 있음을 보여준다. 둘째, IBA 규칙과 같은 ‘연성법(soft law)’이 실제 분쟁에서 당사자들의 합의에 의해 절차적 준거 규칙으로 채택되어 활용되었다는 점이다. 그러나 이 사건에서의 조정절차는 최종적인 합의 도출에는 이르지 못한 것으로 알려졌다.¹¹⁹⁾

3. 유형 3. ISDS 조정을 제도화한 차세대 투자협정 사례

ISDS 체제에서 조정 제도 발전의 마지막 단계는, 개별 분쟁이 발생한 뒤 ad hoc으로 조정을 시도하는 것을 넘어, ISDS의 근거가 되는 투자협정 자체에 조정을 공식적이고 제도

118) Kun Fan, “Mediation of Investor-State Disputes: A Treaty Survey”, *Journal of Dispute Resolution*, vol. 2020, no. 2 (2020), p. 338. (“The dispute brought by Systra SA and its local subsidiary, Systra Philippines, Inc., arises out of allegedly long overdue invoices for services and work performed on infrastructure projects (including metro and rail projects) for various government agencies of the Philippines.”, “In an effort to avoid arbitration, the parties agreed to conduct a mediation pursuant to the 2012 IBA Rules at the ICC-ADR Centre.”); Luke E. Peterson, “In an Apparent First, Investor & Host-State Agree to Try Mediation Under IBA Rules to Resolve an Investor Treaty Dispute”, *IA Investment Arbitration Reporter* (Jul. 19, 2016). (“In an effort to avert arbitration, the parties have agreed to conduct a mediation pursuant to the 2012 International Bar Association rules for Investor-State Mediation, and under the auspices of the ICC-ADR Centre. “, “It’s unclear whether the 2012 rules have been used to mediate other disputes between investors and states – this is the first known case involving a sovereign (rather than merely state-owned entities or private respondents)”).

119) Mariam Gotsiridze, “Challenges of mediating investor-state disputes.”, *ICSID Review-Foreign Investment Law Journal*, vol 39, no. 1 (2024), p. 110. (“One example is Systra v Philippines, where parties unsuccessfully attempted mediation under IBA Rules”)

화된 분쟁해결 절차로 명시하는 것이다. 이는 조정을 단순한 권고적 분쟁해결수단에서, 구체적인 조정 절차규칙과 조정 전담기관이 뒷받침하는 규범적 절차로 격상시키는 중대한 변화이다.

가. 중국 CEPA (홍콩-중국 본토 간 투자협정): 중재절차의 배제

홍콩과 중국 본토 간에 체결된 ‘포괄적 경제동반자 관계 강화 협정(CEPA)’은 ISDS의 정당성 위기에 대응하는 급진적인 국가 주도형 모델을 제시하고 있다. 이 협정은 기존 투자협정상 분쟁해결조항의 핵심이었던 ‘투자자-국가 간 중재(arbitration)’ 조항을 전면 배제하였다.¹²⁰⁾

대신, 이 협정은 조정을 독립적인 분쟁해결수단으로 하는 메커니즘을 도입하였다.¹²¹⁾ 이에 따라 투자자는 국가를 상대로 중재를 제기할 수 없으며, 대신 협정이 지정한 조정 기관(예: CIETAC)을 통한 조정이나 국내 사법 절차에 의존해야 한다.¹²²⁾

즉, 협정 제19조 및 제20조(투자자-국가 분쟁 해결)는 투자자-국가 간 투자분쟁 발생 시 그 분쟁은 투자자의 신청에 의해 조정 절차를 통해 해결될 수 있다고 규정하며, 조정을 투자자가 선택할 수 있는 주요 공식 분쟁해결절차로 명시하고 있다.¹²³⁾

120) Romesh Weeramantry, Brian Chang & Jay Santiago, “Conciliation and Mediation in Investor-State Dispute Settlement Provisions: A Quantitative and Qualitative Analysis”, *ICSID Review - Foreign Investment Law Journal*, vol. 38, no. 1 (2023), p. 228. (“the China-HK CEPA IA... also contain detailed mediation provisions. They are unique because they do not provide for ISDS arbitration.”); Ignacio de la Rasilla, “‘The Greatest Victory’? Challenges and Opportunities for Mediation in Investor-State Dispute Settlement”, *ICSID Review - Foreign Investment Law Journal*, vol. 38, no. 1 (2023), p. 178. (“mediation in CEPA is not adopted as an ‘additional means’ of ADR, but is instead treated as the ‘primary means’ to resolve investment disputes without the ‘choice of arbitration as a fall-back option’.”)

121) Shu Shang, “Responding to the ISDS Legitimacy Crisis by Way of Mediation: Implications from CEPA’s Dispute Resolution Mechanism”, *Journal of International Business & Law*, vol. 18, no. 2 (2019), p. 234. (“CEPA’s inclusion of an independent, stand-alone mediation mechanism should be seen as China’s pragmatic response to the ISDS legitimacy crisis.”)

122) *Investment Agreement under the Mainland and Hong Kong Closer Economic Partnership Arrangement* (signed 28 June 2017), Art. 19; Kun Fan, “Mediation of Investor-State Disputes: A Treaty Survey”, *Journal of Dispute Resolution*, (2020), p. 335 (“The two Mainland mediation institutions approved to deal with the disputes between Hong Kong investors and the Mainland... are the Mediation Center of the China Council for the Promotion of International Trade/the China Chamber of International Commerce, and China International Economic and Trade Arbitration Commission (“CIETAC”).”).

123) *Investment Agreement under the Mainland and Hong Kong Closer Economic Partnership Arrangement*

[Investment Agreement under the Mainland and Hong Kong Closer Economic Partnership Arrangement (CEPA)]

Articles 19 Dispute Settlement between a Hong Kong Investor and the Mainland

1. A dispute arising from a claim by a Hong Kong investor that it or its covered investment has suffered losses or damages resulting from a breach by the Mainland authorities or institutions of the obligations provided in this Agreement in relation to the Hong Kong investors or their covered investments (hereinafter referred to as “investment disputes”) may be settled by the following means:
 - (v) resolution through mediation whereby a Hong Kong investor may submit an investment dispute arising from this Agreement between that investor and the Mainland to a mediation institution of the Mainland side;
 - (vi) recourse to the judicial proceedings under the laws of the Mainland.

Article 20 Dispute Settlement between a Mainland Investor and Hong Kong

1. A dispute arising from a claim by a Mainland investor that it or its covered investment has suffered losses or damages resulting from a breach by the Hong Kong authorities or institutions of the obligations provided in this Agreement in relation to the Mainland investors or their covered investment, may be settled by the following means:
 - (iv) resolution through mediation whereby a Mainland investor may submit an investment dispute arising from this Agreement between that investor and Hong Kong to a mediation institution of Hong Kong;
 - (v) recourse to the judicial proceedings under the laws of Hong Kong.

이에 따라 중국국제경제무역중재위원회(CIETAC) 등 지정된 기관이 CEPA 투자분쟁 조정 규칙을 별도로 마련하였다.¹²⁴⁾

만약 이러한 조정이 실패할 경우, 투자자는 국제중재가 아닌 투자유치국의 관할 국내법원에 소송을 제기할 수만 있다(“recourse to the judicial proceedings under the laws of the Mainland/Hong Kong”).¹²⁵⁾

(signed 28 June 2017), Arts. 19.1(v), 20.1(iv).

124) China International Economic and Trade Arbitration Commission (CIETAC), *CIETAC Mediation Rules for Investment Disputes under the CEPA Investment Agreements* (eff. 12. Dec. 2018); Kun Fan, “Mediation of Investor-State Disputes: A Treaty Survey”, *Journal of Dispute Resolution*, (2020), p. 335 (“The two Mainland mediation institutions approved to deal with the disputes between Hong Kong investors and the Mainland... are the Mediation Center of the China Council for the Promotion of International Trade/the China Chamber of International Commerce, and China International Economic and Trade Arbitration Commission (“CIETAC”).”).

이는 사실상 투자자의 구제 수단을 투자유치국 국내법원의 소송절차로 한정하는 것이다. 이처럼 투자분쟁의 분쟁해결수단으로 중재를 배제하고 ‘조정’과 ‘국내소송’만으로 ISDS를 구성한 것은, 홍콩이 주권 국가가 아닌 중국의 특별행정구(Special Administrative Region)라는 점, 즉 ‘일국양제(One Country, Two Systems)’의 특수한 정치적·헌법적 위상을 고려할 때 국제투자분쟁에서 기존의 국제중재절차 모델을 그대로 적용하기 어렵다는 현실적 고려도 작용한 것으로 보인다. 아울러 이는 분쟁의 사법화(judicialization)보다는 조정 등을 통한 우호적 해결을 선호하는 중국의 전통적 법문화와, 사법 주권을 자국 내에 두려는 중국의 정책적 기초가 복합적으로 반영된 독자적인 모델이라 평가할 수 있다.¹²⁶⁾ 이는 결국 투자분쟁 해결의 주도권을 초국가적 국제중재 판정부에서 다시 국가(State)와 국내 사법체계로 가져오려는 중국의 정책적 의지를 반영한다.

나. EU의 CETA (캐나다-EU, 2016) 및 EU-Singapore IPA (2018): 투자법원과 조정

앞서 본 중국의 CEPA 협정이 투자분쟁에서 중재절차 자체를 배제하는 다소 급진적인 방식을 택했다면, 유럽연합(EU)이 주도하는 최신 투자협정들(예컨대, CETA, EU-Singapore IPA 등)은 기존의 ISDS 중재를 대체하는 투자법원 (Investment Court)을 도입함과 동시에, 조정을 공식 분쟁해결절차로 격상시켜 양자의 공존을 꾀하는 방법을 취하고 있다.

이들 EU의 최신 협정은 단순히 ‘조정을 할 수 있다’는 선언에 그치지 않고, 별도의 구체적인 ‘조정 절차규칙(Mediation Protocol)’을 상세한 부속서(Annex) 형태로 마련하고 있다는 점이 특징이다.¹²⁷⁾

125) *Investment Agreement under the Mainland and Hong Kong Closer Economic Partnership Arrangement* (signed 28 June 2017), Arts. 19.1(vi), 20.1(v).

126) See Shu Shang, “Responding to the ISDS Legitimacy Crisis by Way of Mediation: Implications from CEPA’s Dispute Resolution Mechanism”, *Journal of International Business & Law*, vol. 18, no. 2 (2019), p. 234 (“CEPA’s inclusion of an independent, stand-alone mediation mechanism should be seen as China’s pragmatic response to the ISDS legitimacy crisis.”); Ignacio de la Rasilla, “‘The Greatest Victory’? Challenges and Opportunities for Mediation in Investor-State Dispute Settlement”, *ICSID Review - Foreign Investment Law Journal*, vol. 38, no. 1 (2023), p. 189 (“This preference, which is deeply rooted in Confucian non-adversarial values, but which has also been recently fostered by awareness of the risks of a ‘litigation explosion’ at the domestic level, is becoming mirrored in ‘its design of a dispute prevention and resolution system in the diplomatically sensitive context of the Belt and Road Initiative’ (BRI).”).

127) Romesh Weeramantry, Brian Chang & Joel Cockerell, “Conciliation and Mediation in Investor-State Dispute Settlement Provisions: A Quantitative and Qualitative Analysis”, *ICSID Review - Foreign Investment Law*

예를 들어, CETA(캐나다-EU 포괄적 경제 무역 협정) 제8.20조(조정)는 아래와 같이 ‘당사자들은 언제든지 조정을 통해 분쟁을 해결하는 데 동의할 수 있다’고 명시하며,¹²⁸⁾ 조정인의 선임부터 조정절차의 종료(60일 내 해결 노력 등)까지, 조정절차에 관한 구체적 규정들을 제시하고 있다.

[European Union-Canada Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA)]

Article 8.20 Mediation

1. The disputing parties may at any time agree to have recourse to mediation.
2. Recourse to mediation is without prejudice to the legal position or rights of either disputing party under this Chapter and is governed by the rules agreed to by the disputing parties including, if available, the rules for mediation adopted by the Committee on Services and Investment pursuant to Article 8.44.3(c).
3. The mediator is appointed by agreement of the disputing parties. The disputing parties may also request that the Secretary-General of ICSID appoint the mediator
4. The disputing parties shall endeavour to reach a resolution of the dispute within 60 days from the appointment of the mediator.
5. If the disputing parties agree to have recourse to mediation, Articles 8.19.6 and 8.19.8 shall not apply from the date on which the disputing parties agreed to have recourse to mediation to the date on which either disputing party decides to terminate the mediation. A decision by a disputing party to terminate the mediation shall be transmitted by way of a letter to the mediator and the other disputing party.

더 나아가, EU-싱가포르 투자보호협정(IPA, 2018)은 한층 더 발전된 형태를 보여준다. 우선, 이 협정은 1심 관정부(Tribunal of First Instance)와 상설 항소 관정부(permanent Appeal Tribunal)로 구성되는 2심제의 투자법원 절차를 도입하고 있으며, 동시에 조정 절차를 규정함으로써 새로운 형태의 구속적 분쟁해결절차와 비구속적 분쟁해결절차(조정)의

Journal, vol. 38, no. 1 (2023), pp. 227-228 (“The EU-Singapore IPA (2018) and the EU-Vietnam IPA (2019) contain a ‘Mediation Mechanism for Disputes between Investors and States’ in an annex. IIAs such as the Canada-EU CETA (2016) allow mediation rules to be formulated after conclusion of the treaty.”); See Global Affairs Canada, “Decision No 002/2021 of the Committee on Services and Investment of January 29, 2021 adopting rules for mediation for use by disputing parties in investment disputes”, (29 Jan. 2021), <https://www.international.gc.ca/trade-commerce/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/ceta-aecg/rules-mediation-regles.aspx?lang=eng>.

128) *Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA)* (signed 30 Oct. 2016), Art. 8.20(1).

공존을 추구한다.¹²⁹⁾ 동 협정 제3.4조(조정) 제1항은 ‘당사자들은 언제든지 의향서 접수 이전에도 조정을 통해 분쟁을 해결하는 데 동의할 수 있다’ (“The disputing parties may at any time, including prior to the delivery of a notice of intent, agree to have recourse to mediation.”)고 규정하며, [부속서 6]에 ‘투자자와 당사자 간 분쟁을 위한 조정 메커니즘(MEDIATION MECHANISM FOR DISPUTES BETWEEN INVESTORS AND PARTIES)’을 상세히 규정하고 있다.¹³⁰⁾ 이 부속서는 ‘분쟁당사자는 언제든지 조정 절차 개시를 요청할 수 있다’는 조정의 개시 원칙 (Annex 6, art. 2.1), 조정인 선정(Annex 6, art. 3), 조정절차 진행(Annex 6, art. 4), 비밀유지(Annex 6, art. 6), 그리고 상호 합의된 해결책 도출을 위한 60일의 노력 기한¹³¹⁾ 등 구체적인 조정절차 규정들을 포함하고 있다.

[EU-Singapore Investment Protection Agreement (2018)]

ANNEX 6 MEDIATION MECHANISM FOR DISPUTES BETWEEN INVESTORS AND PARTIES

Article 2 Initiation of the Procedure

A disputing party may request, at any time, the initiation of a mediation procedure. Such request shall be addressed to the other party in writing.

이러한 EU의 접근 방식은 앞서 본 Achmea 사례에서 드러난 중재의 ‘절차적 관성’의 문제와 SPP 사례에서 드러난 ‘정치적 책임’ 문제를 극복할 대안이 될 수 있다. 첫째, 투자협정에 이미 구체적이고 상세한 조정절차 규칙(Protocol)이 명시되어 있다는 것은 공무원들에게 매뉴얼을 제공하는 것과 같다. 이는 조정을 조약(투자협정)이 예정한 공식적 절차의 이행으로 만들어 줌으로써, 관료들이 느끼는 정치적 부담을 경감시키는 정치적 보호장치로 기능할 수 있다. 둘째, 투자분쟁 초기부터 활용 가능한 공식적인 조정절차를 투자협정에 미리 마련해 둌으로써, 분쟁이 중재절차에서 대심적/적대적 구조로 고착화되기 전에

129) 김도경, “투자자·국가분쟁(ISDS)과 국제조정”, 『통상법률』 제161호 (2023), p. 9 (“유럽연합과 싱가포르 간의 투자보호협정은 1심 판정부(Tribunal of First Instance)와 상설항소판정부(permanent Appeal Tribunal)로 구성되는 2심제의 분쟁해결절차를 규정하고 있다.”).

130) *Investment Protection Agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and the Republic of Singapore, of the other part* (“EU-Singapore IPA”) (signed 19 Oct. 2018), Annex 6, Art. 2.1 (“A disputing party may request, at any time, the initiation of a mediation procedure.”).

131) *EU-Singapore IPA* (signed 19 Oct. 2018), Annex 6, Art. 4 (“The disputing parties shall endeavour to reach a mutually agreed solution within sixty days from the appointment of the mediator. Pending a final agreement, the disputing parties may consider possible interim solutions.”).

(즉, 절차적 관성이 발생하기 전), 조정절차를 통한 유연한 분쟁해결을 모색할 수 있는 제도적 근거가 될 수 있다. 이러한 EU의 투자협정상 조정에 대한 접근법은 향후 ISDS에서 조정 제도의 활용에 긍정적 영향을 미칠 것으로 예상된다.

IV. ISDS 조정 활성화의 장애 요인과 실효성 제고 방안

앞서 본 바와 같이, 국제투자분쟁(ISDS) 해결의 대안으로서 조정(Mediation)이 갖는 이론적 효용성은 상당하다. 그러나 실제 투자분쟁에서의 활용도는 극히 저조하여, 어느 학자는 이를 두고 ‘논의는 무성하나 실제 야생(wild)에서는 좀처럼 보기 힘든 동물’에 비유한 바 있다.¹³²⁾ 이처럼 ISDS에서 조정이 활성화되지 못한 근본적인 원인은 조정 제도 자체의 내재적 결함보다는, ISDS의 일방 당사자인 ‘국가(State)’가 갖는 특수성에 기인한다. 국가는 민간 기업과 달리 정책의 공공성, 주권의 수호, 그리고 국내 정치적 책임이라는 다양한 제약 하에서 의사결정을 내려야 하기 때문이다.

따라서 본 장에서는 ISDS 조정의 활성화를 가로막는 구조적 원인을 1) 국가 내부의 정치적·제도적 장벽과, 2) 국제투자분쟁 해결 과정상의 절차적 장벽으로 유형화하여 고찰한다. 이러한 원인 분석을 토대로, ISDS 조정 제도가 이론적 논의를 넘어 실효적인 분쟁해결 수단으로 기능하기 위한 구체적인 개선 방안을 모색하고자 한다.

1. 국가의 조정 기피 요인: 정치적·제도적 문제

국가가 투자자와의 분쟁에서 법리적·경제적으로 합리적인 조정안을 기피하는 현상은, 법적 판단보다는 정치적 책임 회피와 제도적 제약에서 기인하는 구조적 문제이다.

가. 정치적 요인: 책임 회피와 사후 감사의 두려움

국가 관료가 조정을 기피하는 가장 근본적인 이유는 법적 문제가 아닌 정치적 책임 회

132) Romesh Weeramantry, Brian Chang & Joel Cockerell, “Conciliation and Mediation in Investor-State Dispute Settlement Provisions: A Quantitative and Qualitative Analysis”, *ICSID Review - Foreign Investment Law Journal*, vol. 38, no. 1 (2023), p. 237 (“Bart Legum... observing that ‘Mediation in investor-state disputes is an animal that is much discussed but rarely observed in the wild’”).

피와 사후 감사에 대한 두려움 때문이다. 즉, 국가 관료는 대중 및 정치권의 비판이나 부패 혐의, 또는 개인적 책임을 지게 될 것을 우려하여 조정 합의에 대한 결정을 내리기를 꺼린다. 대신 관료는 분쟁 해결의 책임을 제3자인 중재판정부나 법원에 미루는 것을 선호한다. 비록 중재 패소로 인해 국가가 막대한 비용을 치르게 되더라도, 관료 입장에서는 외부 기관(제3자)이 내린 결정에 따르는 것이 정치적으로 더 수용하기 쉽기 때문이다. 즉, 중재판정은 관료에게 합의에 따른 정치적 비난이나 법적 책임 추궁으로부터 일종의 보호막을 제공하는 결과를 낳는다.¹³³⁾

반면, 조정은 ‘자발적 합의’를 본질로 하며, 이는 필연적으로 담당 관료가 공적 자금을 지출하기로 하는 등의 자발적/재량적 결정을 수반한다.¹³⁴⁾ 중재판정부라는 제3자의 강제 없이 국고를 지출해야 하는 이러한 자발적 의사결정은 해당 관료를 정치적 위험에 노출시킨다.¹³⁵⁾ 즉, 관료들은 자발적 합의가 자칫 정부의 ‘약함(weakness), 부패(corruption), 또는 외국 투자자에 대한 굴종(deference)’으로 비취질 것을 우려하여 합의를 꺼리게 된다.¹³⁶⁾

이러한 정치적 부담은, 특히 정권 교체 또는 정부에 대한 감사 기간에 조정에 의한 합의를 주도한 관료가 배임이나 부패 혐의로 감사나 수사를 받을 수 있다는 두려움으로 이어진다.¹³⁷⁾ 앞서본 *SPP v. Egypt* 사례는 합리적인 합의 가능성에도 불구하고, ‘반대파와 언론

133) Mariam Gotsiridze, “Challenges of Mediating Investor-State Disputes”, *ICSID Review - Foreign Investment Law Journal*, vol. 39, no. 1 (2024), pp. 108-109, 115-116 (“when it comes to a potential payment of a sum of money from the State’s budget, many States might find it more ‘palatable’ were, say, a tribunal to make the decision for them. Then the government would avoid accepting political responsibility for settling”; “According to the 2018 NUS Survey Report, the most significant obstacle to settling disputes is ‘the desire to defer responsibility for decision-making to a third party’ such as a tribunal.”; “reluctant to make decisions... out of fear of public or political criticism, personal accountability or even criminal prosecution”; “defer the responsibility... to a third party such as a tribunal or court”).

134) See 이재민, “국가 간 분쟁 해결 수단으로서 조정”, 『국제법학회논총』 제67권 제3호 (2022), p. 213 (“마찬가지로 국제법원 판결의 결과 배상금을 지불하는 경우는 국내법상 수용이 용이할 것이나 정부 담당관의 결정으로 추진되는 조정의 결과로 배상금을 지불하는 것은 쉽지 않을 것이다”).

135) Mariam Gotsiridze, “Challenges of Mediating Investor-State Disputes”, *ICSID Review - Foreign Investment Law Journal*, vol. 39, no. 1 (2024), p. 115 (“Authorized government officials are reluctant to make decisions... out of fear of public or political criticism, personal accountability or even criminal prosecution.”).

136) James M. Claxton, “Compelling Parties to Mediate Investor-State Disputes”, *Pepperdine Dispute Resolution Law Journal*, vol. 20, no. 1 (2020), p. 80 (“...reluctance of state agents facing investor claims to agree to settle those claims out of fear that voluntary settlement may suggest weakness, corruption, or deference to foreign investors...”).

137) Gotsiridze 역시 국가 공무원들이 투자자와의 합의 이후에 발생할 수 있는 ‘사후 감사 또는 이와 유사한

의 공격’(“attack by opponents and the media”)을 받게 될 것이라는 정치적 두려움이 어떻게 합의를 좌초시키는지 보여주는 대표적인 예시이다.¹³⁸⁾

이러한 경향과 관련하여 2022년 싱가포르 국제분쟁해결연구소(SIDRA)의 설문조사 결과는 흥미로운 시사점을 제공한다. 해당 조사에 따르면 ‘외부 변호사(external counsel)’ 집단은 중재를 압도적으로 선호(89%)하고 조정 선호도는 21%에 그친 반면, 사내 변호사 및 정부 법률가를 포함한 ‘클라이언트(client users)’ 집단은 중재와 조정을 각각 50%로 균등하게 사용하는 것으로 나타났다.¹³⁹⁾ 그러나 이러한 통계적 수치에도 불구하고, 실무적으로 국가 관료는 여전히 조정에 소극적인 경향을 보인다. 실제로 2018년 NUS의 인터뷰 조사 결과에 따르면, 관료들은 정치적 비판이나 부패 혐의에 대한 두려움 때문에 스스로 결정을 내리기보다는, 제3자인 중재판정부나 법원에게 책임을 전가(defer responsibility)할 수 있는 중재 절차를 선호하는 것으로 확인되었다.¹⁴⁰⁾

나. 제도적 제약: 권한 부재와 예산 확보의 문제

설령 ISDS를 담당하는 국가 관료가 앞서 논의한 정치적 부담을 극복하고 조정을 통해

사후 조사 절차(“post-audit or similar post-mediation procedure scrutinizing the process”)를 가장 큰 우려 사항으로 꼽으며, 이는 종종 ‘공적 또는 정치적 비판, 개인적 책임, 심지어 형사 기소’에 대한 두려움으로 이어진다고 분석한다. See Mariam Gotsiridze, “Challenges of Mediating Investor-State Disputes”, *ICSID Review - Foreign Investment Law Journal*, vol. 39, no. 1 (2024), pp. 107, 109, 115 (“...the main concern... is a so-called post-audit or similar post-mediation procedure scrutinizing the process...”; “...government officials can end up in jail or be prosecuted for settling matters... such developments have taken place in certain countries after the change of political forces and the government.”; “out of fear of public or political criticism, personal accountability or even criminal prosecution.”).

138) Catharine Titi, “Mediation of Investment Disputes under the ICSID Mediation Rules: An Overview”, in *Alternative Dispute Resolution in the Western Balkans: Trends and Challenges* (Springer, 2025), pp. 167-168 (“In SPP v. Egypt (the Pyramids case), the Egyptian Prime Minister had rejected a tentative settlement agreement of 10 million US dollars... since he considered that such a settlement ‘would open him to attack by opponents and the media’.”).

139) Mariam Gotsiridze, “Challenges of Mediating Investor-State Disputes”, *ICSID Review - Foreign Investment Law Journal*, vol. 39, no. 1 (2024), pp. 105-106 (“Client users use arbitration and mediation more evenly (at 50 per cent for each mechanism), while external counsels indicated a much higher preference for arbitration (at 89 per cent... over mediation (at 21 per cent)).”).

140) *Ibid.*, pp. 108-109 (“in 2016-17, the Centre for International Law of National University of Singapore conducted a Survey on the Obstacles to Settlement of Investor-State Disputes (2018 NUS Survey) and issued its Report in 2018 (2018 NUS Survey Report).”; “...the most significant obstacle to settling disputes is ‘the desire to defer responsibility for decision-making to a third party’...”).

합의할 의지를 갖추었다더라도, 이를 실행할 수 있는 국내법적, 행정적 제도 자체가 부재한 경우가 많다. 이러한 제도적 제약은 ‘권한의 불명확성’, ‘예산 확보의 어려움’, 그리고 ‘부처 간 조율 실패’라는 세 가지 차원의 구조적 문제로 구체화될 수 있다.¹⁴¹⁾

첫째, 조정 합의를 체결할 ‘권한의 불명확성’ 문제이다. 많은 국가에서, 관료가 국가를 대표하여 법적 구속력이 있는 합의서에 서명할 수 있는 명시적인 법적 권한이 부재하거나 불명확하다. 예컨대 한국의 경우 「국가를 당사자로 하는 소송에 관한 법률」에 소송상 화해 및 조정에 대한 규정이 있으나, 이 규정은 국내소송에 국한된 것이어서 ISDS와 같은 국제분쟁에서의 조정 권한까지 명시적으로 규정한 것인지 불명확하다는 지적이 있다.¹⁴²⁾ 이처럼 합의 권한의 불확실성은 그 자체로 담당 관료의 조정 시도를 위축시키며, 설사 조정 합의에 이르더라도 추후 권한남용 또는 절차적 정당성에 대한 시비에 휘말릴 위험을 높인다.¹⁴³⁾

둘째, 합의금 지급을 위한 ‘예산 확보’의 문제이다. 정부 예산 시스템은 통상적으로 ‘소송(또는 중재) 대응 비용’ 편성에 익숙하지만, 재량적 합의에 따른 ‘조정 합의금’ 지급을 위한 예산 항목은 별도로 책정되어 있지 않은 경우가 대부분이다. 합의에 이르더라도, 실제 집행을 위한 예산을 확보하기 위해서는 복잡한 추가적 입법 절차나 예비비, 예산 전용 승인절차 등을 거쳐야 하는 실무적 난관에 부딪힌다. 특히 한국 「국가재정법」 제25조 제1항에 따라 예산 외의 채무부담행위는 국회의 의결을 얻어야 하거나, 예비비를 사용하더라도 동법 제51조에 따라 국무회의 심의 및 대통령의 승인이란 고도의 정치적·행정적 절차를 거쳐야 한다.¹⁴⁴⁾ 이러한 예산 확보의 복잡성과 경직성이 ISDS 사건을 조정으로 해결하는 것을 어렵게 만드는 요인으로 작용한다.¹⁴⁵⁾ 특히 중재판정부의 중재판정에 따라 배

141) See 김도경, “투자자·국가분쟁(ISDS)과 국제조정”, 『통상법률』 제161호 (2023), p. 13 (“이처럼 국가의 투자자에 대한 금전 지급 의무를 포함한 화해합의안에 서명하기 전에 거쳐야 할 내부 승인 절차의 복잡성, 합의 권한의 불명확성은 ISDS사건을 조정으로 해결하는 것을 어렵게 만든다.”).

142) See *ibid.*, p. 13 (“국가를 당사자로 하는 소송에 관한 법률 제12조에 따르면 조정사건의 경우에도 동법 제2조부터 제8조까지의 규정을 준용하고... 하지만 동법에서 언급하는 ‘조정사건’은 국내 조정사건을 염두하여 규정한 것으로 ISDS사건까지 염두해 둔 규정은 아니었던 것으로 이해된다.”).

143) *Ibid.*, p. 14 (“무엇보다도 가장 큰 어려움은... 각종 감사과정에서 문제가 제기될 가능성이나 정치적으로 문제될 가능성을 전혀 배제할 수 없다.”).

144) *Ibid.*, p. 13.

145) *Ibid.* (“...국가재정법 제25조 제1항... 미리 예산으로 국회의 의결을 얻어야 한다... 예비비를 사용하여 화해합의금을 지급하기 위해서는... 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻어야 한다...”).

상금을 지불하는 경우와 달리, 국가 관료의 결정으로 추진되는 조정 결과에 따라 배상금을 지불하는 것은 국내법상 예산 확보 절차가 까다로워 현실적으로 쉽지 않다는 점이 지적된다.¹⁴⁶⁾

셋째, ‘부처 간 조율’의 문제이다. 투자분쟁은 그 성격상 법무, 산업, 환경, 재정 등 여러 부처의 소관 업무와 이해관계가 복잡하게 얽혀 있는 것이 특징이다.¹⁴⁷⁾ 이와 같이 ISDS 분쟁이 ‘수많은 다른 국가 부서 및 기관’ (“numerous different State departments and agencies”)과 관련되어 있음으로 인해, 각 기관이 ‘자신만의 다른 이해관계와 고려사항’ (“its own different interests and considerations”)을 고수하기 마련이어서 조정절차의 진행과 합의 성립을 특히 어렵게 만든다.¹⁴⁸⁾ 따라서 이러한 다양한 국가기관 간의 이해관계를 조율하고 단일한 합의안을 도출할 주무부처(lead agency)나 부처간 이견을 조율할 제도적 장치가 미비한 경우, ISDS의 피청구국 정부는 부처간 의견 대립으로 인해 합의를 위한 협상에서 교착 상태에 빠질 위험이 크다.¹⁴⁹⁾

2. ISDS에서 조정의 절차적 한계

앞서 검토한 ISDS에서 조정의 정치적·제도적 제약이 국가 내부의 구조적 차원의 문제라면, 조정은 ISDS의 특수성으로 인한 절차적 문제도 안고 있다. 특히 조정의 성공을 담보하는 핵심 기제인 조정절차의 ‘기밀성’은 현대 ISDS 제도 개혁의 요구사항인 ‘투명성’과 정면으로 충돌하며, 이는 다시 ‘집행력의 부재’라는 조정 고유의 단점과 맞물려 그 활용을

146) 이재민, “국가간 분쟁 해결 수단으로서 조정”, 『국제법학회논총』 제67권 제3호 (2022), p. 213.

147) Frauke Nitschke, “Amicable Investor-State Dispute Settlement at ICSID: Modernizing Conciliation and Introducing Mediation”, *BCDR International Arbitration Review*, vol. 6, no. 2 (2019), p. 429 (“Investment disputes typically involve multiple agencies or State entities (and not infrequently also on the part of the investor). This multi-agency scenario may require inter-agency coordination, channels of communication and information flow.”).

148) Mariam Gotsiridze, “Challenges of Mediating Investor-State Disputes”, *ICSID Review - Foreign Investment Law Journal*, vol. 39, no. 1 (2024), p. 108 (“Third, investor-State disputes typically involve numerous different State departments and agencies, with each having its own different interests and considerations, which makes it particularly challenging to mediate and settle investor-State matters.”).

149) See Frauke Nitschke, “Amicable Investor-State Dispute Settlement at ICSID: Modernizing Conciliation and Introducing Mediation”, *BCDR International Arbitration Review*, vol. 6, no. 2 (2019), p. 430 (“The creation at the national level of so-called lead agencies tasked with the handling of investment disputes could make a notable difference in a State’s ability to effectively manage investment grievances.”).

저해하고 있다.

가. 기밀성(Confidentiality)과 투명성(Transparency)의 충돌 문제

ISDS에서 조정의 큰 절차적 문제 중 하나는 조정의 본질적 속성인 ‘기밀성’과 ISDS 개혁의 시대적 요구인 ‘투명성’ 간의 근본적인 가치 충돌이다.¹⁵⁰⁾

조정은 당사자들이 법리적 주장에서 벗어나 솔직하게 이해관계를 논의하고 창의적인 타협안을 제시할 수 있도록 하기 위해, 비공개 소통, 즉 엄격한 ‘기밀성(confidentiality)’을 전제로 한다. 이러한 기밀성은 당사자들이 분쟁에 대한 입장을 솔직하게 털어놓을 수 있는 편안한 대화(comfort level)를 하기 위해 필수적이다.¹⁵¹⁾ 2022년 신규 도입된 ICSID 조정 규칙(ICSID Mediation Rules) 제10조 역시 이러한 조정의 기밀성을 반영하여, 당사자들이 달리 합의하지 않는 한 조정의 내용뿐만 아니라 ‘조정을 하고 있거나 하였다는 사실(the fact that they are mediating or have mediated)’ 자체를 비밀로 하도록 규정하고 있다.¹⁵²⁾

[ICSID Mediation Rules (2022)]

Rule 10 Confidentiality of the Mediation

- (1) All information relating to the mediation, and all documents generated in or obtained during the mediation, shall be confidential, unless:
 - (a) the parties agree otherwise;
 - (b) the information or document is independently available; or
 - (c) disclosure is required by law.
- (2) Unless the parties agree otherwise, the fact that they are mediating or have mediated shall be confidential.

150) See Ignacio de la Rasilla, “‘The Greatest Victory’? Challenges and Opportunities for Mediation in Investor-State Dispute Settlement”, *ICSID Review - Foreign Investment Law Journal*, vol. 38, no. 1 (2023), p. 181 (“A fourth and more recent concern arising over mediation in ISDS is related to disjunctive tensions between the goals of transparency in ISDS and the benefits of confidentiality in mediation.”).

151) Catharine Titi, “Mediation of Investment Disputes under the ICSID Mediation Rules: An Overview”, in *Alternative Dispute Resolution in the Western Balkans: Trends and Challenges*, eds. Marc Bungenberg et al. (Springer, 2025), p. 165 (“...confidentiality will encourage the parties to participate in the mediation ‘with a comfort level that enables them to be forthright in terms of their position regarding the dispute’.”).

152) ICSID, *ICSID Mediation Rules* (eff. 1 July 2022), Rule 10(2).

그러나 현행 ISDS 체제는 그동안 ‘밀실 중재 (secret courts)’를 통해 투자유치국의 공공 정책, 환경, 인권 등 중대한 공익에 영향을 미쳐왔다는 시민사회의 거센 비판을 받아왔으며, 이에 UNCITRAL을 위시한 국제사회는 ‘모리셔스 투명성 협약(Mauritius Convention)’ 등을 통해 ISDS에서 투명성(transparency) 강화를 ISDS 제도 개혁의 핵심 과제로 다루어 왔다.¹⁵³⁾ 이러한 상황에서 국가가 비밀리에 조정 절차를 거쳐 투자자와 합의할 경우, 이는 시민사회와 의회로부터 ‘밀실 야합’(“behind-the-door”)이라는 비판을 초래할 위험이 상당하다.¹⁵⁴⁾

결국 이와 같은 조정의 ‘기밀성’은 역설적으로 앞서 지적한 관료들의 사후 감사 및 정책 책임에 대한 두려움을 증대시키며, 이는 관료들이 조정을 더욱 기피하게 만드는 악순환을 초래한다.¹⁵⁵⁾

이러한 난제에 대한 현실적인 절충안으로 CETA (캐나다-EU 포괄적 경제 무역 협정, Comprehensive Economic and Trade Agreement)을 주목할 만하다. CETA는 기밀성과 투명성이라는 상충되는 가치를 ‘조정 과정’과 ‘조정 결과’의 분리를 통해 조화시키려 시도한다. 구체적으로 CETA 서비스·투자 위원회의 결정문은 당사자들이 달리 합의하지 않는 한, ‘(조정인의) 조언이나 제안된 해결책을 포함한 조정 절차의 다른 모든 단계’(“all other steps of the mediation procedure, including any advice or proposed solution”)는 비밀로 유지하되, ‘상호 합의된 해결책’(“mutually agreed solutions”)은 기밀로 지정된 정보를 제외하고 ‘대중에게 공개되어야 한다’(“shall be made publicly available”)고 명시적으로 규정한다.¹⁵⁶⁾ 이는

153) Ignacio de la Rasilla, “‘The Greatest Victory’? Challenges and Opportunities for Mediation in Investor-State Dispute Settlement”, *ICSID Review - Foreign Investment Law Journal*, vol. 38, no. 1 (2023), p. 182 (“UNCITRAL’s Rules on Transparency... and the 2014 United Nations Convention on Transparency in Treaty-Based Investor-State Arbitration (‘Mauritius Convention’) entered into force... aimed at enhancing ‘public confidence legitimacy and accountability’...”).

154) Mariam Gotsiridze, “Challenges of Mediating Investor-State Disputes”, *ICSID Review - Foreign Investment Law Journal*, vol. 39, no. 1 (2024), p. 111 (“Mediation might even be perceived as a behind-the-door process to reach unlawful agreements. State authorities... might be reluctant... for fear of criticism from the constituency and difficulty in justifying their decision to opt for it.”).

155) See Ignacio de la Rasilla, “‘The Greatest Victory’? Challenges and Opportunities for Mediation in Investor-State Dispute Settlement”, *ICSID Review - Foreign Investment Law Journal*, vol. 38, no. 1 (2023), pp. 182-183 (“confidentiality also plays a role in policy considerations involved in the decision whether to engage in mediation...”).

156) CETA Committee on Services and Investment, “Decision No 002/2021 of 29 January 2021 adopting rules

조정 절차에서 협상 과정의 기밀성을 보장하여 솔직한 대화와 타협을 유도하되, 조정 성립 시 결과의 투명성을 확보하여 공적 책임성을 담보하려는 시도로서, ISDS에서 조정의 기밀성과 투명성의 요구 사이의 균형을 모색하고 있다.

나. 조정 합의의 집행력 문제

조정이 중재에 비해 갖는 근본적인 취약점은 조정의 성립, 즉 합의 결과의 ‘집행력’ 부재에 있다. 중재 판정은 1958년 뉴욕 협약(New York Convention)에 따라 전 세계 체약국 내에서 집행력이 보장된다. 반면, 조정에서 도출된 합의는 본질적으로 당사자 간의 사적 계약에 불과하다. 따라서 일방 당사자가 이를 자발적으로 이행하지 않을 경우 그 자체로는 집행력이 없으므로 상대방은 별도의 계약 위반에 기한 소송을 제기하여 승소 판결을 받아야만 비로소 집행권원을 확보할 수 있다. 이에 따라 조정 합의가 임의 이행되지 않으면 ‘재정적, 인적 자원만 낭비될 수 있다’는 비판이 제기되며, 이는 분쟁당사자들이 조정을 기피하는 요인으로 작용한다.¹⁵⁷⁾

전술한 바와 같이 이러한 조정의 집행력을 보완하기 위해 2018년 채택된 ‘싱가포르 조정 협약(Singapore Convention on Mediation)’은 조정을 통한 합의에 뉴욕협약에 준하는 국제적 집행력을 부여하려는 획기적인 다자간 협약의 시도이다. 그러나 ISDS의 맥락에서 이 협약은 한계를 지닌다. 앞서본 바와 같이, 싱가포르 조정 협약 제8조 제1항 (a)호는 체약국이 ‘자국 정부 또는 정부 기관이 당사자인’ (“to which it is a party, or to which any governmental agencies... is a party”) 합의에 대해 동 협약의 적용을 배제하는 유보(reservation)를 선언할 수 있도록 명시적으로 허용하고 있기 때문이다.¹⁵⁸⁾ 국가들은 일반적으로 스스로의 주권적 권한 행사의 결과가 외국 법원에서 집행되는 상황을 꺼리는 경향이 있으므로, 다수의 국가가 싱가포르 조정 협약에 가입 시 위 유보를 선언할 가능성이 상당하다. 결과적으로 싱가포르 협약은 상사 분쟁에서는 유효할지 모르나, 국가가 당사자인 국제투자분쟁에서는

for mediation for use by disputing parties in investment disputes”, (29 Jan. 2021), Art. 7(3).

157) Jaemin Lee, “Long-Term Relationship over Litigation: Mediation in WTO Dispute Settlement Proceedings”, *World Trade Review*, vol. 23, no. 2 (2024), p. 13 (“Enforceability raises a critical concern. Financial and human resources might be wasted if an agreed deal is not carried out.”).

158) 김도경, “투자자국가분쟁(ISDS)과 국제조정”, 『통상법률』 제161호 (2023), p. 15 (“싱가포르조정협약 가입시 체약국은 유보조항에서 국가나 국가기관이 당사자인 경우 해당 협약을 적용하지 않도록 선택... 할 수 있기 때문이다(동 협약 제8조).”).

그 실효성이 제한될 수밖에 없는 구조적 한계를 지닌다.

따라서 현행 ISDS 체제하에서 조정 합의의 집행력을 담보하는 현실적이고 효과적인 방안은 조정을 중재절차와 구조적으로 연계시키는 것이다. 이 방식은 조정절차를 진행한 결과 합의에 도달할 경우 (‘화해 판정’을 얻기 위한 목적으로) 중재절차를 개시하여, 중재판정부로 하여금 그 내용을 ‘화해 판정 (Award on Agreed Terms / Consent Award)’의 형식으로 기재하도록 요청하는 절차다. 이 ‘화해 판정’은 내용상 당사자간 합의이나, 효력상으로는 일반적인 중재 판정과 동일하게 뉴욕협약 또는 ICSID 협약상의 강력한 전세계 집행력을 확보하게 된다.¹⁵⁹⁾ 즉, 이는 ‘조정에 성공한 당사자들이 중재판정부로 하여금 조정을 통한 합의 내용을 중재판정에 통합하도록 요청함으로써, 당사자들은 그들의 합의가 ICSID 협약이나 뉴욕협약을 통해 집행 가능함을 보장받을 수 있게 되는 것’ (“By asking an arbitral tribunal to incorporate a settlement agreement into a consent award, parties can ensure that their agreement is directly enforceable... or enforceable via the New York Convention”)으로서, 조정의 유연성과 중재의 집행력이라는 두 제도의 장점을 결합하는 방안이다.¹⁶⁰⁾

3. ISDS 조정 활성화 방안

ISDS에서 조정의 활용이 저조한 현상은 조정 제도 자체의 본질적 결함보다는, (상사분쟁과 달리) ISDS에서 국가 관료라는 특수한 행위자의 개입으로 인한 정치적 책임 문제와, 이를 해소할 제도의 미비라는 구조적 문제에서 근본적 원인을 찾을 수 있다. 앞서 검토한 바와 같이, 국가의 관료는 설사 합리적인 합의안이 제시되더라도 자발적 합의를 선택하는

159) Frauke Nitschke, “Amicable Investor-State Dispute Settlement at ICSID: Modernizing Conciliation and Introducing Mediation”, *BCDR International Arbitration Review*, vol. 6, no. 2 (2019), pp. 428-429, n. 319 (“If ICSID mediation is pursued in parallel to an ongoing ICSID Convention arbitration and the parties reach a settlement during the mediation... parties could terminate the mediation, resume the arbitration and request the tribunal to embody their settlement in an award...”).

160) Monde Marshall, “Investor-State Dispute Settlement Reconceptualized: Regulation of Disputes, Standards and Mediation”, *Pepperdine Dispute Resolution Law Journal*, vol. 17, no. 2 (2017), p. 253 (“By asking an arbitral tribunal to incorporate a settlement agreement into a consent award, parties can ensure that their agreement is directly enforceable (if made under the auspices of ICSID), or enforceable via the New York Convention on the Recognition and Enforcement of Foreign Arbitral Awards 1958.”); See *ICSID Arbitration Rules* (2022), Rule 55(2) (“If the parties agree on a settlement of the dispute before the Award is rendered, the Tribunal: may record the settlement in the form of an Award, if the parties file the complete and signed text of their settlement and request that the Tribunal embody such settlement in an Award.”).

순간 그 결정에 대한 정치적·법적 책임을 직접 부담해야 한다. 특히 내부 감사, 수사, 또는 여론과 국회의 비판(정치적 책임)에 대한 두려움은 관료로 하여금 합리적인 대안을 포기하고 중재판정부로의 책임 전가가 가능한 중재절차를 선호하게 만드는 요인이 됨은 앞서 살핀 바와 같다. 따라서 ISDS에서 조정이 활성화되기 위해서는 우선적으로 이러한 정치적, 제도적 문제가 해결되어야 한다. 이하에서는 이를 해결하기 위한 방안을 집중적으로 검토한다.

가. ‘조정전치주의(Mandatory Mediation)’의 도입

ISDS에서 조정이 실패하는 주된 이유 중 하나는 중재절차의 대심적/적대적 구조의 고착화, 즉 ‘절차적 관성’의 문제이다. 투자분쟁이 일단 공식적인 중재절차로 개시되어 진행되면, 당사자들에게 상당한 매몰비용이 발생하고 양측의 법적 주장이 날카롭게 대립하면서 적대적 관계가 고착화됨으로써 유연한 대화와 협상 가능성은 감소하게 된다.

이러한 문제를 대표적으로 보여주는 사례가 *Achmea v. Slovakia* 사건이다. 이 사건에서 중재판정부는 중재 심리가 종결될 무렵 이례적으로 당사자들에게 조정을 권고하며, ‘승패를 가르는 이분법적 법적 판단이 최적의 결과가 아니’라고까지 언급하며 합의를 유도했다.¹⁶¹⁾ 그러나 판정부의 이러한 노력에도 불구하고, 이미 적대적 관계가 고착화된 당사자들은 합의에 이르지 못하고 중재를 강행했다.¹⁶²⁾

‘조정전치주의(Mandatory Mediation)’는 바로 이러한 중재절차의 대심적/적대적 구조 문제를 극복하기 위한 제도적 장치이다. 이는 투자자가 국가를 상대로 중재를 제기하기 이전에, 투자협정에 규정된 우호적 협상기간 (냉각기, *cooling-off period*) 동안 또는 우호적 협상기간의 도과 이후에, 중재 제기의 선결적 조건으로서 조정절차를 의무적으로 시도하도록 강제하는 방안이다. 이는 분쟁당사자들을 중재절차 개시 전 의무적으로 조정절차를 거치게 함으로써, 중립적 제3자인 조정인의 관여 하에 분쟁당사자 간에 최소한의 협상 기

161) *Achmea B.V. v. The Slovak Republic*, PCA Case No. 2008-13, Award (7 Dec. 2012), para. 60 (“the aims of both sides seem to be approximately aligned, and that the black and white solution of a legal decision in which one side wins and the other side loses is not the optimum outcome in this case.”).

162) James M. Claxton, “Compelling Parties to Mediate Investor-State Disputes: No Pressure, No Diamonds?”, *Pepperdine Dispute Resolution Law Journal*, vol. 20, no. 1 (2020), p. 83 (“Despite this observation, the parties did not attempt mediation but pressed forward in arbitration proceedings. ... the tribunal is a reminder that disputing parties, entrenched in their warring camps, may fail to see the potential benefits of mediation.”).

회를 절차적으로 보장하는 효과가 있다. 실제로 2020년 퀸 메리 대학(Queen Mary University of London)의 설문조사 결과에 따르면, 응답자의 64%가 중재 제기 전 의무적 조정절차의 도입을 선호한다고 응답하여, 이에 대한 실무적 수요가 높음이 확인되었다.¹⁶³⁾

그러나 조정전치주의가 갖는 진정한 함의는 당사자 간 협상의 절차적 강제를 넘어, 앞서 논의한 국가 관료의 ‘정치적 책임’ 문제를 해소하는 기제로 작용한다는 것에 있다. 조정을 관료의 선택 사항으로 남겨두는 한, 합의(조정 성립)에 대한 정치적 책임은 오로지 관료 개인에게 귀속될 위험이 크다. 반면, 투자협정(BIT/FTA)에서 조정을 정식 중재 제기 전에 절차적으로 거쳐야 할 ‘의무’로 규정할 경우, 관료는 ‘나의 자발적 선택이 아닌, 조약상 법적 의무이기 때문에 조정 절차에 참여한다’는 명분을 확보하게 된다. 이는 관료로 하여금 정치적 부담과 비판에서 상당 부분 자유롭게 해주는, 일종의 ‘정치적 보호장치(“political cover”)’로서 기능할 수 있다.¹⁶⁴⁾

이러한 효용성에 주목하여, 최근 아랍에미리트(UAE)가 코스타리카(2017년) 및 모리셔스(2015년), 아르메니아(2016년)와 체결한 BIT 등은 실제로 조정을 중재 개시의 ‘필수적 전제 조건(mandatory precondition)’으로 명시하기 시작했다.¹⁶⁵⁾ 또한, 인도네시아-호주 포괄적 경

163) School of International Arbitration, Queen Mary University of London & Corporate Counsel International Arbitration Group (CCIAG), *2020 International Arbitration Survey: Investors' Perceptions of ISDS* (May 2020), pp. 24-25; cited in Romesh Weeramantry, Brian Chang & Joel Cockerell, “Conciliation and Mediation in Investor-State Dispute Settlement Provisions: A Quantitative and Qualitative Analysis”, *ICSID Review - Foreign Investment Law Journal*, vol. 38, no. 1 (2023), p. 235, n. 135 (“The 2020 Queen Mary University of London-Corporate Counsel International Arbitration Group Survey... surveyed 86 corporate counsel... of whom 30 per cent ‘strongly’ supported and 34 per cent ‘somewhat’ supported mandatory mediation before arbitration.”).

164) See 오현석, “조정전치주의 도입과 ISDS 재협상 전략”, 『서울국제법연구』 제19권 제1호 (2012), p. 24 (“분쟁이 발생 한 후에 당사자 간에 조정절차 회부 여부를 두고 합의를 한다는 것은 쉽지 않으며, 피신청인인 투자유치국 정부로서는 조정절차에 응하게 될 경우 정치적으로 어려운 상황에 처할 수도 있다.”; “따라서, 아예 FTA 협정문 상에 조정전치에 관한 규정을 두게 된다면 투자분쟁 발생 시 자연스럽게 양 당사자는 조정 절차에 응할 수 있을 것이다.”); See also James M. Claxton, “Compelling Parties to Mediate Investor-State Disputes: No Pressure, No Diamonds?”, *Pepperdine Dispute Resolution Law Journal*, vol. 20, no. 1 (2020), p. 91, n. 101 (“An obligation to attempt mediation, or compulsions in that direction, would give the official the necessary political cover for entering into settlement negotiations and avoid any suggestion of weakness by the state.”).

165) ICSID, *Overview of Investment Treaty Clauses on Mediation* (Jul. 2021), pp. 5-6 (“The Costa-Rica UAE BIT (2017) provides another example. Its Article 14 stipulates that ... ‘within three months after the respondent receives notification of the dispute, it must submit to a third - party procedure such as conciliation or mediation before an authorized center of the Party complained against in the dispute’”; “The

제 동반자 협정 (IA-CEPA, Indonesia-Australia Comprehensive Economic Partnership Agreement) 제14.23조는 피청구국(State)이 요청할 경우 투자자는 의무적으로 조정(conciliation) 절차에 응해야 한다고 규정함으로써, 투자자에게 선택권이 아닌 강제적 의무로서의 조정을 부과하고 있다.¹⁶⁶⁾

나아가, 이와 같은 조정전치주의의 도입은 그 자체로 성공적인 합의(즉, 조정 성립)를 보장하지는 못하더라도, 당사자들이 투자협정에 의해 중재절차 전 선결적/의무적으로 거쳐야 하는 공식적인 조정 절차의 번거로움을 피하기 위해서라도, 투자분쟁이 발생한 초기 단계에서 더욱 진지하게 자발적/우호적 협상에 임하도록 촉진하는 유인책으로도 작용할 수 있다.¹⁶⁷⁾ 따라서 대한민국 정부는 향후 신규 투자협정 체결 또는 개정 시, 중재 제기 전 냉각기간 중의 단순한 ‘우호적 협상(consultation)’ 조항을 넘어, 냉각기간 도중 또는 냉각기간 이후에 의무적으로 조정절차를 거치도록 하는 취지의 ‘조정전치주의’ 조항을 도입함으로써, 분쟁 해결의 효율성을 제고하는 방안을 고려함이 상당하다.¹⁶⁸⁾

Mauritius-UAE BIT (2015) also provides for “consultations and negotiations” in the initial phase, and thereafter makes mediation or conciliation mandatory for investors, at the State’s election. Its Article 10(3) provides “When required by the Contracting Party, if the dispute cannot be settled amicably within three months from the date of receipt of the written notice, it shall be submitted to the competent authority of that Contracting Party or arbitration centers thereof, for conciliation and mediation”).

166) 김도경, “투자자국가분쟁(ISDS)과 국제조정”, 『통상법률』 제161호 (2023), pp. 23-24 (“예를 들어 인도네시아와 호주간 포괄적 경제 파트너십 협약(the Indonesia-Australia Comprehensive Economic Partnership Agreement) 제14.23조의 경우 투자자의 경우에 한해서 의무적인 조정(conciliation)조항을 두고 있다.”); ICSID, *Overview of Investment Treaty Clauses on Mediation* (Jul. 2021), pp. 5-6 (“The Australia-Indonesia CEPA (2019) provides for consultations in the initial phase, followed by a mandatory conciliation phase. It stipulates that “[i]f the dispute cannot be resolved within 180 days from the date of receipt by the disputing Party of the written request for consultations, the disputing Party [i.e., the State party to the dispute] may initiate a conciliation process, which shall be mandatory for the disputing investor, with a view towards reaching an amicable settlement.” (Chapter 14, Article 14.23)”).

167) Andrea Kupfer Schneider & Nancy A. Welsh, “Bargaining in the Shadow of Investor-State Mediation: How the Threat of Mediation Will Improve Parties’ Conflict Management”, *University of St. Thomas Law Journal*, vol. 17, no. 2 (2021), pp. 374, 398, 401 (“We also argue that mediation should be made mandatory — not because that will make the occurrence of mediation more likely, but because the threat of mandatory mediation will incentivize parties to intervene earlier, negotiate sooner, and negotiate more effectively.”).

168) See Daejung Kim, “Alternative Resolution to Investor-State Arbitration—Applying Mediation and Its Prospects”, *Journal of Comparative Private Law* (비교사법), vol. 27, no. 2 (2020), p. 416 (“One of the most efficient ways to clear obstacles is that Korean government can prioritize mediation as an alternative mechanism to investment arbitration and insert mediation clause in bilateral investment treaties as a pre-condition to arbitration when making FTAs, RTAs and more.”).

나. ‘전문가 자문 조정/평가적 조정(Expert Advisory/Evaluative Mediation)’의 적극 활용

조정전치주의가 국가 관료에게 조정 협상에 참여할 절차적 명분을 제공한다면, ‘평가적 조정(Evaluative Mediation)’ 혹은 ‘전문가 자문 조정(Expert Advisory Mediation)’은 관료로 하여금 합의(조정)안에 서명할 실질적 명분을 제공한다. 이는 ISDS 조정 활성화의 최대 장애물인 관료의 ‘정치적 책임’ 문제를 극복하기 위한 현실적이고 실효적인 방안이다. 국제법과 국제분쟁의 전문가인 조정인이 제공하는 객관적인 승소 가능성 평가와 권고안은 국가 관료들에게 협상에 대한 정당성을 부여하며, 이는 추후 발생할 수 있는 정치적 비판을 방어할 수 있는 ‘방패’로서 기능하기 때문이다.¹⁶⁹⁾

앞서 SPP v. Egypt 사례에서 분석했듯이, 이집트 총리가 이집트 측에도 합리적인 합의안을 거부한 근본적 이유는 법리적 판단 오류가 아니라, 자발적 합의가 ‘반대파와 언론의 공격을 초래할 것’(“would open him to attack by opponents and the media”)이라는 정치적 두려움 때문이었다.¹⁷⁰⁾ 이러한 현상은 앞서본 싱가포르국립대학(NUS) 국제법연구소의 2018년 조사 결과에서도 확인된다. 해당 조사에서 전문가들은 ISDS에서 국가가 합의를 주저하는 가장 큰 원인으로 ‘의사결정의 책임을 제3자(중재판정부)에게 전가하려는 마음’ (“desire to defer responsibility”)를 지목했으며, 이어 ‘대중의 비판에 대한 두려움’, ‘부패 혐의 소추에 대한 두려움’ 등을 주요 장애요인으로 꼽았다.¹⁷¹⁾ 즉, ISDS에서 국가 관료는 투자자와의

169) Angela Ray T. Abala, “The Role of Expert Advisory Mediation in Addressing Practical and Political Barriers to ISDS Mediation”, *Dispute Resolution Review*, vol. 2, no. 1 (2023), p. 22 (“One commentator has described expert advisory mediation as having ‘a psychological effect on ... concerned state representatives in terms of confidence-building that they stand upon some credible platform in respect of their negotiation with the foreign investor ... It may provide them with some legitimacy for their negotiation, hence a shield for deflecting any political criticism later on’.”).

170) Catharine Titi, “Mediation of Investment Disputes under the ICSID Mediation Rules: An Overview”, in *Alternative Dispute Resolution in the Western Balkans: Trends and Challenges*, eds. Marc Bungenberg et al. (Springer, 2025), pp. 167–168.

171) Seraphina Chew, Lucy Reed & J. Christopher Thomas QC, “Report: Survey on Obstacles to Settlement of Investor-State Disputes”, *NUS Centre for International Law Working Paper* 18/01 (Sept. 2018), pp. 12–14, <https://cil.nus.edu.sg/wp-content/uploads/2018/09/NUS-CIL-Working-Paper-1801-Report-Survey-on-Obstacles-to-Settlement-of-Investor-State-Disputes.pdf> ; cited in James M. Claxton, “Compelling Parties to Mediate Investor-State Disputes: No Pressure, No Diamonds?”, *Pepperdine Dispute Resolution Law Journal*, vol. 20, no. 1 (2020), p. 85 (“A 2016 report... found that states are more reluctant to settle disputes than investors and that the main reason for their reluctance is a preference to defer responsibility for deciding disputes to third-party

합의하기로 결정하기 보다는, 비록 패소하더라도 면책이 가능한 중재판정을 선호하는 경향이 뚜렷하다.

이러한 모순은 ‘평가적 조정(Evaluative Mediation)’ 또는 ‘전문가 자문 조정(Expert Advisory Mediation)’ 모델을 통해 해소할 수 있다. 이 모델에서 조정인은 단순히 대화를 돕는 촉진자의 역할을 넘어, 당사자의 요청이 있을 경우 분쟁의 법적·사실적 쟁점, 분쟁의 승소 가능성과 합의안의 적정성 등에 대한 객관적인 ‘전문가적 의견(expert opinion)’ 또는 비구속적인 ‘평가(evaluation)’를 제시한다. 이러한 의견과 평가는 비록 법적 구속력은 없으나, ICSID 등 공신력 있는 기관이 지명한 전세계적 국제법 전문가(조정인)가 제시한 견해라는 점에서 이는 상당한 법적 권위를 지니므로 국가 관료들에게 협상 결과에 대한 정당성(legitimacy)을 부여할 수 있다.¹⁷²⁾

만약 SPP v. Egypt 사례에서 ICSID가 임명한 조정인이 ‘ISDS 중재절차에서 이집트 정부의 패소 가능성이 높으며, 제시된 미화 1,000만 달러의 합의안은 중재판정 인용 예상액에 비추어 합리적’이라는 평가적 의견을 제시했다면, 이집트 총리는 이를 근거로 합의안에 대한 수락 결정이 본인의 자의적 결정이 아닌, 전세계적 국제법 전문가의 합리적 권고 의견 또는 평가에 따른 국익 보호조치였음을 입증하고 정치적 책임론을 불식시킬 수 있었을 것이다.

이러한 평가적 조정의 중요성은 ICSID에 의해 공식적으로 제도화되었다. 2022년 7월 1일 발효된 ICSID 조정 규칙(ICSID Mediation Rules)은 제21조(조정 절차) 제4항에서, ‘모든 당사자가 요청할 경우(“if requested by all parties”), 조정인이 분쟁 중인 쟁점의 해결을 위한 구두 또는 서면 권고(“oral or written recommendations for the resolution of any issues”)를 할 수 있음’을 명시하였다.¹⁷³⁾ 이는 분쟁당사자들의 요청이 있는 경우 조정인의 역할을 ‘소극적 조정 촉진자’에서 ‘적극적 평가자’로 확장할 수 있는 근거를 마련한 것으로, ISDS에서 조정 활성화를 저해하던 핵심 요인인 관료의 정치적 책임 문제를 해결할 수 있는 제

adjudicators... Underlying this concern is fear of allegations or prosecution for corruption, fear of public criticism, and fear of setting a settlement precedent...”).

172) Angela Ray T. Abala, “The Role of Expert Advisory Mediation in Addressing Practical and Political Barriers to ISDS Mediation”, *Dispute Resolution Review*, vol. 2, no. 1 (2023), p. 22.

173) ICSID, *ICSID Mediation Rules* (eff. 1 July 2022), Rule 21(4) (“The mediator may make oral or written recommendations for the resolution of any issues being mediated, if requested by all parties.”).

도적 장치가 될 것으로 기대된다.

[ICSID Mediation Rules (2022)]

Rule 21 Mediation Procedure

- (1) The mediator shall conduct the mediation in accordance with the Protocol and shall consider the views of the parties and the issues being mediated.
- (2) The mediator may request that the parties provide additional information or written statements.
- (3) The mediator may obtain expert advice with the agreement of the parties.
- (4) The mediator may make oral or written recommendations for the resolution of any issues being mediated, if requested by all parties.

다. UNCITRAL WG.III 개혁 결과물 활용을 통한 조정의 제도화

ISDS 조정의 제도화는 개별 국가나 ICSID와 같은 특정 중재기관의 노력을 넘어, 다자간 규범 형성의 단계로 진입하고 있다. 현재 ISDS 체제의 정당성 위기에 대응하기 위해 진행 중인 UNCITRAL 제3실무작업반(Working Group III: ISDS Reform)의 논의는, 상설체제(Standing Mechanism, multilateral investment court (MIC)) 설립과 같은 구조적 개혁(structural reform)과 더불어, 조정을 포함한 대안적 분쟁 해결수단(ADR)의 활성화를 중요한 개혁 의제로 다루고 있다.¹⁷⁴⁾

전술한 바와 같이, 이러한 국제사회의 다자적 노력의 구체적인 결과물로, UNCITRAL은 2023년 7월 제56차 본회의에서 ‘국제투자분쟁 조정에 관한 UNCITRAL 모델 조항(UNCITRAL Model Provisions on Mediation for International Investment Disputes)’과 ‘국제투자분쟁 조정에 관한 UNCITRAL 가이드라인(UNCITRAL Guidelines on Mediation for International Investment Disputes)’을 채택하였으며, 이는 2023년 12월 7일 유엔 총회 결의(78/104)를 통

174) Ignacio de la Rasilla, “‘The Greatest Victory’? Challenges and Opportunities for Mediation in Investor-State Dispute Settlement”, *ICSID Review - Foreign Investment Law Journal*, vol. 38, no. 1 (2023), p. 176 (“In the works of the WG III, study of the traditionally underutilized mediation mechanism falls under the ‘dispute prevention and mitigation’ remit, and more specifically within the latter under ‘strengthening of dispute settlement mechanisms other than arbitration’. This noted, mediation-related reform options have transversal connections with many of the other possible reform options currently under consideration by UNCITRAL. ... combined, or can ‘be carried out in conjunction’, with both non-structural reform proposals... and structural reform proposals (namely ‘a fully-fledged multilateral investment court (MIC)’ involving a two-court system—a first instance court and an appellate body—accompanied by an appointment system for adjudicators’).”).

해 각국에 그 사용이 공식 권고되었다.¹⁷⁵⁾

이러한 UNCITRAL 조정 모델 조항과 가이드라인은 그 자체로 법적 구속력을 갖는 ‘경성법(hard law)’은 아니지만, ISDS 시스템 내에 조정을 구조적으로 통합하려는 다자적 합의의 결정체로서 ‘연성법(soft law)’적 권위를 지닌다.¹⁷⁶⁾ 이 모델 조항과 가이드라인은 앞서 본 바와 같이, 조정전치주의 조항의 설계 방안,¹⁷⁷⁾ 조정 절차의 투명성과 비밀유지 간의 균형 문제,¹⁷⁸⁾ 조정인의 자격,¹⁷⁹⁾ 조정 합의의 집행방안¹⁸⁰⁾ 등 각국이 향후 투자협정을 체결하거나 개정할 때 참조할 수 있는 국제적 표준을 제시하고 있다.

한국 정부 역시 UNCITRAL WG.III 논의에 주도적으로 참여해 온 만큼, 이러한 최신의 다자적 개혁 결과물을 향후 투자협정(BIT/FTA) 제·개정 협상 시 적극적으로 활용해야 한다. 이를 통해 ISDS 분쟁해결절차의 초기 단계에서부터 투자협정상 조정절차를 명시적이고 체계적으로 제도화함으로써, 투자분쟁의 예방 및 조기 해결의 가능성을 높이는 노력을 경주해야 할 것이다.

V. 결론

1. 연구 결과 및 시사점

본 연구는 국제투자분쟁(ISDS)에서 조정(Mediation)의 활용이 왜 저조한가라는 질문에서 출발하여, ISDS에서 조정의 필요성 및 그 활성화를 위한 실효적 방안을 모색하는 데 목적을 두었다. 연구 결과, ISDS에서 조정의 부진은 조정 제도 자체의 결함보다는, 주권 국가(State)라는 특수한 분쟁당사자로 인해 발생하는 구조적 요인, 즉 ‘정치적·제도적 문제’에

175) UN General Assembly Resolution 78/104 (7 Dec. 2023), in United Nations Commission on International Trade Law (UNCITRAL), *UNCITRAL Guidelines on Mediation for International Investment Disputes* (United Nations, 2024), pp. v-vi.

176) See United Nations Commission on International Trade Law (UNCITRAL), *UNCITRAL Guidelines on Mediation for International Investment Disputes* (United Nations, 2024), para. 1 (“The Guidelines do not impose any legal requirements binding upon the parties or the mediator...”).

177) *Ibid.*, para. 46.

178) *Ibid.*, paras. 36-39.

179) *Ibid.*, paras. 16-20.

180) *Ibid.*, para. 45.

주로 기인함이 확인되었다.

본 연구의 ISDS 조정 관련 사례 분석은 이러한 문제의 실체를 여실히 보여주었다. *SPP v. Egypt* 사례는 합리적인 합의안이 존재함에도 불구하고, 관료적 보신주의와 감사, 수사 등에 대한 두려움이 어떻게 국가적 손실(중재 패소 및 배상)로 귀결될 수 있는지를 보여주었다. 반대로 *Metalclad v. Mexico* 사례는, 중재절차에서의 승소가 곧 투자자의 사업적 성공을 담보하지 않으며, ‘관계의 파탄’을 막기 위해서는 조정과 같은 비대심적 절차가 바람직할 수 있음을 보여주었다.

이러한 분석에 기초하여, 본 연구는 ISDS에서 조정의 활성화를 위해 다음과 같은 대안을 제언한다.

첫째, 정치적 책임 문제를 해소하기 위해 2022년 개정 ICSID 조정규칙 제21조 제4항이 명문화한 ‘평가적 조정(Evaluative Mediation)’을 적극 활용해야 한다. 중립적 조정인이 당사자들의 요청에 따라 제공하는 권위 있는 전문가적 의견과 권고적 평가(recommendations)는, 국가 관료가 감사와 정치적 비판으로부터 스스로를 방어하고 합리적 결단을 내릴 수 있게 하는 정치적 보호장치로 기능할 수 있다.

둘째, 제도적 문제를 해소하기 위해 국가 내부의 법적·행정적 정비가 필요하다. 다수의 정부 부처에 분산되어 파편화된 ISDS 대응 체계는 투자자와의 합의 도출을 어렵게 할 수밖에 없다. 이러한 관점에서, 대한민국 법무부가 2023년 ‘국제법무국’을 출범시키고,¹⁸¹⁾ 대통령훈령인 「국제투자분쟁의 예방 및 대응에 관한 규정」에 따라 법무부 차관을 단장으로 하는 ‘국제투자분쟁대응단’을 설치하여 관계부처와 협의하는 구조를 확립하고 법무부 국제투자분쟁과가 ISDS 대응의 ‘컨트롤 타워(Lead Agency)’로서 투자분쟁을 통합 대응하는 구조를 확립한 것은 상당히 효과적이고 선진적인 모델이라 평가할 수 있다.¹⁸²⁾ 나아가, 이러한 컨트롤 타워의 담당 공무원에게 명시적인 합의 권한을 위임하고, 합의금 지급을 위한 예산 확보 절차를 국내법적으로 명확히 마련해야(예: 합의금에 대한 예비비 편성의 법적 근거 등), 공무원들이 사후 감사나 배임죄 등 형사처벌에 대한 두려움 없이 적극적으로 조정에 임할 수 있을 것이다.

181) 법무부, “대한민국의 미래변영을 뒷받침하기 위해 법무부 ‘국제법무국’이 출범합니다” (보도자료, 2023. 8. 1.).

182) 「국제투자분쟁의 예방 및 대응에 관한 규정」(대통령훈령 제468호, 2024. 5. 22. 개정), 제3조 및 제4조.

셋째, *Achmea v. Slovakia* 사건에서 중재판정부가 ‘승자 독식의 판정보다는 합의가 최적의 결과’라며 조정을 권고했음에도 불구하고, 당사자들이 이를 거부하고 중재를 강행하여 결국 상당한 비용 소모와 법적 불안정성을 초래한 교훈을 상기해야 한다.¹⁸³⁾ 따라서 당사자들이 대심적 중재절차의 관성으로 인해 적대관계가 고착화되기 이전에 조정을 통한 협상을 강제하는 ‘조정전치주의’를 투자협정에 적극 도입해야 한다. 이는 공무원에게 ‘조정은 선택이 아닌 투자협정상 의무’로서 조정에 참여할 명분을 제공하고 정치적 비판을 방어할 수 있는 수단이 된다.

더 나아가 국제사회의 다자적 논의 결과물로서 2023년 UN 총회에서 채택된 ‘국제투자 분쟁 조정에 관한 UNCITRAL 모델 조항’과 ‘가이드라인’을 투자협정 협상 시 적극 참고하여, 조정을 ISDS 시스템 내에 구조적·제도적으로 통합하도록 노력할 필요가 있다.

2. 향후 과제 및 전망

현재 ISDS 체제가 직면한 정당성 위기를 고려하더라도, 비구속적 분쟁해결절차인 조정이 구속적 분쟁해결절차인 중재를 완전히 대체하는 제도가 되기는 어렵다. 특히 복잡한 법적 쟁점이 문제되거나 명확한 선례 확립이 필요한 분쟁, 또는 당사자 간 신뢰가 이미 회복 불가능할 정도로 붕괴된 분쟁은 여전히 중재를 통해 해결되어야 할 필요성이 높다.

그러나 본 연구가 입증하였듯이, 조정 제도는 수많은 ISDS 분쟁에서 비용과 시간을 절감하고, *Metalclad* 사례와 같은 ‘관계의 파탄’을 방지하며, *SPP* 사례와 같은 정치적 책임 문제를 해소할 수 있는 효과적인 대안적 분쟁해결수단으로서 기능할 잠재력이 상당하다.

결론적으로 조정은 중재의 대체재가 아닌, ISDS 체제의 정당성과 지속가능성을 담보하는 필수적이고 ‘보완적’ 분쟁해결수단으로 인식되어야 하며, 이를 활성화하기 위해 각 국가가 꾸준히 노력할 필요가 있다. 2022년 발효된 ICSID 조정 규칙 (ICSID Mediation Rules)과 2023년 UNCITRAL의 모델 조정 조항 및 가이드라인의 채택은, 바야흐로 ISDS의 새로

183) James M. Claxton, “Compelling Parties to Mediate Investor-State Disputes: No Pressure, No Diamonds?”, *Pepperdine Dispute Resolution Law Journal*, vol. 20, no. 1 (2020), p. 83 (“Despite this observation, the parties did not attempt mediation but pressed forward in arbitration proceedings... resulting in a judgment largely undoing the system of intra-EU investment treaty arbitration.”). 특히 *Achmea* 사건의 경우, 중재판정 결과 결국 Intra-EU BIT에 근거한 ISDS 중재의 효력이 상실되었다.

은 지평으로서 조정의 시대가 도래했음을 보여준다. 이제 대한민국 정부는 국내 관련 제도의 정비와 선진적인 투자협정 체결을 통해, ‘ISDS 조정’이라는 국제투자분쟁 해결의 새로운 글로벌 표준을 선도적으로 정립해 나가야 할 시점이다.

참고문헌

1. 국내 논문

김도경, “투자자·국가분쟁(ISDS)과 국제조정”, 『통상법률』 제161호, 2023.

오현석, “조정전치주의 도입과 ISDS 재협상 전략”, 『서울국제법연구』 제19권 제1호, 2012.

이재민, “국가간 분쟁 해결 수단으로서 조정: 효용성 제고와 제도적 확산을 위한 법적 쟁점”, 『국제법학회논총』 제67권 제3호, 2022.

Kim, Daejung, “Alternative Resolution to Investor-State Arbitration-Appling Mediation and Its Prospects”, *Journal of Comparative Private Law (비교사법)*, Vol. 27, No. 2, 2020.

2. 국외 논문

Abala, Angela Ray T., “The Role of Expert Advisory Mediation in Addressing Practical and Political Barriers to ISDS Mediation”, *Dispute Resolution Review*, Vol. 2, No. 1, 2023.

Abouellail, Zeyad, “Arbitration Aftermath – October 5th, 2023: Yukos Universal v. Russia, Hulley Enterprises v. Russia, Veteran Petroleum v. Russia”, *Daily Jus*, 5 Oct. 2023.

Baig, Khurram, “The Future of Investor-State Dispute Settlement (ISDS): Moving from Arbitration to Mediation” (2025).

Chew, Seraphina, Lucy Reed & J. Christopher Thomas QC, “Report: Survey on Obstacles to Settlement of Investor-State Disputes”, *NUS Centre for International Law Working Paper* 18/01, 2018.

Claxton, James M., “Compelling Parties to Mediate Investor-State Disputes: No Pressure, No Diamonds?”, *Pepperdine Dispute Resolution Law Journal*, Vol. 20, No. 1, 2020.

Claxton, James, Luke Nottage & Ana Ubilava, “Mandatory Investor-State Conciliation Before

- Arbitration in Asia-Pacific Treaties: New Developments and Implications for India and Australia”, *The Indian Journal of International Economic Law*, Vol. 13, 2021.
- Constain, Silvia, “Mediation in Investor-State Dispute Settlement: Government Policy and the Changing Landscape”, *ICSID Review - Foreign Investment Law Journal*, Vol. 29, No. 1, 2014.
- Crawford, James, *Brownlie’s Principles of Public International Law* (9th ed.), Oxford: Oxford University Press, 2019.
- de la Rasilla, Ignacio, “‘The Greatest Victory’? Challenges and Opportunities for Mediation in Investor-State Dispute Settlement”, *ICSID Review - Foreign Investment Law Journal*, Vol. 38, No. 1, 2023.
- Fan, Kun, “Mediation of Investor-State Disputes: A Treaty Survey”, *Journal of Dispute Resolution*, Vol. 2020, No. 2, 2020.
- Gaukrodger, David & Kathryn Gordon, “Investor-State Dispute Settlement: A Scoping Paper for the Investment Policy Community”, *OECD Working Papers on International Investment*, 2012/03, OECD Publishing, 2012.
- Gotsiridze, Mariam, “Challenges of Mediating Investor-State Disputes”, *ICSID Review - Foreign Investment Law Journal*, Vol. 39, No. 1, 2024.
- Kessedjian, Catherine et al., “Mediation in Future Investor-State Dispute Settlement”, *Journal of International Dispute Settlement*, Vol. 14, No. 2, 2023.
- Lee, Jaemin, “Long-Term Relationship over Litigation: Mediation in WTO Dispute Settlement Proceedings”, *World Trade Review*, Vol. 24, No. 1, 2025.
- Marshall, Monde, “Investor-State Dispute Settlement Reconceptualized: Regulation of Disputes, Standards and Mediation”, *Pepperdine Dispute Resolution Law Journal*, Vol. 17, No. 2, 2017.
- Nitschke, Frauke, “Amicable Investor-State Dispute Settlement at ICSID: Modernizing

Conciliation and Introducing Mediation”, BCDR International Arbitration Review, Vol. 6, No. 2, 2019.

Peterson, Luke E., “In an Apparent First, Investor & Host-State Agree to Try Mediation Under IBA Rules to Resolve an Investor Treaty Dispute”, IA Investment Arbitration Reporter, 19 Jul. 2016.

Schneider, Andrea Kupfer & Nancy A. Welsh, “Bargaining in the Shadow of Investor-State Mediation: How the Threat of Mediation Will Improve Parties’ Conflict Management”, University of St. Thomas Law Journal, Vol. 17, No. 2, 2021.

School of International Arbitration, Queen Mary University of London & Corporate Counsel International Arbitration Group (CCIAG), 2020 International Arbitration Survey: Investors’ Perceptions of ISDS (2020).

Shang, Shu, “Responding to the ISDS Legitimacy Crisis by Way of Mediation: Implications from CEPA’s Dispute Resolution Mechanism”, Journal of International Business and Law, Vol. 18, No. 2, 2019.

Titi, Catharine, “Mediation of Investment Disputes Under the ICSID Mediation Rules: An Overview”, in Alternative Dispute Resolution in the Western Balkans (Marc Bungenberg et al. eds., Springer, 2025).

Tsirat, Gennadiy & Oleksiy Maslov, “The Role of Mediation and Conciliation in the International Investor-State Dispute Settlement”, Actual Problems of International Relations, Vol. 163, 2025.

Weeramantry, Romesh, Brian Chang & Joel Sherard-Chow, “Conciliation and Mediation in Investor-State Dispute Settlement Provisions: A Quantitative and Qualitative Analysis”, ICSID Review - Foreign Investment Law Journal, Vol. 38, No. 1, 2023.

3. 판례 및 결정

Achmea B.V. v. The Slovak Republic, PCA Case No. 2008-13, Award (7 Dec. 2012).

Barrick (Niugini) Limited v. Independent State of Papua New Guinea, ICSID Case No. CONC/20/1.

Barrick (PD) Australia Pty Limited v. Independent State of Papua New Guinea, ICSID Case No. ARB/20/27.

CME Czech Republic B. V v. The Czech Republic, NAFTA, Final Award (14 Mar. 2003).

Hulley Enterprises Limited (Cyprus) v. The Russian Federation, PCA Case No. 2005-03/AA 226.

Metalclad Corporation v. The United Mexican States, ICSID Case No. ARB(AF)/97/1, Award (30 Aug. 2000).

Occidental Petroleum Corporation and Occidental Exploration and Production Company v. Republic of Ecuador, ICSID Case No. ARB/06/11, Award (5 Oct. 2012).

Ronald S. Lauder v. The Czech Republic, NAFTA, Final Award (3 Sept. 2001).

SGS Société Générale de Surveillance S.A. v. Islamic Republic of Pakistan, ICSID Case No. ARB/01/13, Decision on Jurisdiction (6 Aug. 2003).

SGS Société Générale de Surveillance S.A. v. Republic of the Philippines, ICSID Case No. ARB/02/6, Decision on Jurisdiction (29 Jan. 2004).

Southern Pacific Properties (Middle East) Ltd. v. Arab Republic of Egypt, ICSID Case No. ARB/84/3, Award on the Merits (20 May 1992).

Veteran Petroleum Limited (Cyprus) v. The Russian Federation, PCA Case No. 2005-05/AA 228.

Víctor Pey Casado and President Allende Foundation v. Republic of Chile, ICSID Case No. ARB/98/2, Decision on the Application for Annulment (18 Dec. 2012).

Yukos Universal Limited (Isle of Man) v. The Russian Federation, PCA Case 2005-04/AA 227.

4. 조약, 투자협정 및 국제규범(중재규칙 등)

CETA Committee on Services and Investment, “Decision No 002/2021 of the Committee on Services and Investment of January 29, 2021 adopting rules for mediation for use by disputing parties in investment disputes” (29 Jan. 2021).

China International Economic and Trade Arbitration Commission (CIETAC), CIETAC Mediation Rules for Investment Disputes under the CEPA Investment Agreements (2018).

Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA) (signed 30 Oct. 2016).

Convention on the Settlement of Investment Disputes between States and Nationals of Other States (ICSID Convention) (1966).

International Bar Association (IBA), Rules for Investor-State Mediation (2012).

ICSID, ICSID Arbitration Rules (2022).

ICSID, Background Paper on Investment Mediation (2021).

ICSID, ICSID Mediation Rules (2022).

ICSID, Overview of Investment Treaty Clauses on Mediation (2021).

ICSID, Report of the Executive Directors on the Convention on the Settlement of Investment Disputes between States and Nationals of Other States (1965).

Investment Agreement under the Mainland and Hong Kong Closer Economic Partnership Arrangement (signed 28 June 2017).

Investment Protection Agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and the Republic of Singapore, of the other part (EU-Singapore IPA) (signed 19 Oct. 2018).

UN General Assembly Resolution 78/104 (7 Dec. 2023).

UN General Assembly, Report of the Sixth Committee, UN Doc. A/78/433.

UNCITRAL, UNCITRAL Guidelines on Mediation for International Investment Disputes (2024).

UNCITRAL, UNCITRAL Mediation Rules (2021).

UNCITRAL, UNCITRAL Model Law on International Commercial Mediation and International Settlement Agreements Resulting from Mediation (2018).

UNCITRAL, UNCITRAL Model Provisions on Mediation for International Investment Disputes (2024).

UNCITRAL, UNCITRAL Recommendations to assist mediation centres and other interested bodies with regard to mediation under the UNCITRAL Mediation Rules (2023).

United Nations Convention on International Settlement Agreements Resulting from Mediation (Singapore Convention) (2018).

5. 기타 자료

「국가재정법」.

「국가를 당사자로 하는 소송에 관한 법률」.

「국제투자분쟁의 예방 및 대응에 관한 규정」 (대통령훈령 제468호, 2024. 5. 22. 개정).

법무부, “대한민국의 미래번영을 뒷받침하기 위해 법무부 ‘국제법무국’이 출범합니다”, 보도자료 (2023. 8. 1.).

Barrick Gold Corporation, “Barrick Serves Notice of Dispute Over Porgera”, News Release (10 Jul. 2020).

Barrick Niugini Limited, “Barrick Niugini Limited and the Government of Papua New Guinea Sign Framework Agreement to Reopen Porgera Mine”, News Release (10 Apr. 2021).

[국문초록]

국제투자분쟁(ISDS)의 새로운 지평: 조정(Mediation) 활성화 방안 연구

- 사례와 국제규범 분석을 중심으로 -

양준열

오늘날 국제투자분쟁(ISDS) 체제는 중재절차의 고비용과 장기화, 판정의 비일관성, 그리고 국가의 주권적 규제 권한 침해 논란 등으로 인해 심각한 정당성 위기(legitimacy crisis)에 직면해 있다. 무엇보다 승패를 가르는 중재절차상 대심적(adversarial) 구조는 당사자 간의 신뢰를 파괴하여, *Metalclad v. Mexico* 사례에서 확인되듯 승소한 투자자조차도 ‘관계의 파탄’이라는 손실을 입게 만드는 한계를 노출하고 있다. 이러한 배경에서 당사자의 실질적 이해관계(interests)를 반영하고 상호 이익을 도모하는 ‘조정(Mediation)’이 새로운 분쟁 해결 패러다임으로 부상하고 있으나, 실제 ISDS 현장에서의 조정 활용률은 여전히 미미한 실정이다. 본 연구는 이러한 괴리의 원인을 고찰하고, ISDS 조정의 활성화를 위한 구체적인 제도적 방안을 모색하는 데 목적이 있다.

본 연구는 조정 활성화를 가로막는 근본적 원인은 흔히 거론되는 ‘조정 합의의 집행력 부재’ 문제보다는, ISDS 피청구국인 국가의 특수성, 즉 국가 관료 조직의 ‘정치적·제도적 장벽’에 있음을 규명한다. 싱가포르 조정 협약(Singapore Convention)이 존재함에도 여러 국가가 제8조의 유보를 통해 정부(국가)가 당사자인 조정 합의에 동 협약의 적용을 배제하려는 움직임은 조정의 집행력 문제보다 더 근본적인 요인이 있음을 시사한다. 특히 *SPP v. Egypt* 사례는 국가가 투자자와 합리적인 합의 기회가 있었음에도 불구하고, 자발적인 합의가 초래할 정치적 비난에 대한 관료의 두려움이 어떻게 합의를 좌절시키고 막대한 국고 손실을 초래하는지를 보여주는 결정적 사례이다. 즉, 국가 관료는 합의에 따른 ‘능동적 책임’을 지기보다, 패소하더라도 제3자인 중재판정부에게 책임을 전가할 수 있는 중재절차를 선호하는 ‘책임 회피적(defer responsibility)’ 성향을 보인다.

따라서 본 논문은 ISDS에서 조정의 활성화를 위해서는 관료에게 사후 감사 및 형사처벌과 정치적 비판으로부터의 안전장치, 즉 ‘정치적 보호장치(Political Cover)’를 제공하는

제도적 설계가 선행되어야 함을 역설하며, 그 구체적 방안으로 다음의 두 가지를 제안한다. 첫째, ‘조정전치주의(Mandatory Mediation)’의 도입이다. 투자협정에 중재 제기 전 조정 절차를 거칠 것을 필수적 의무로 규정함으로써, 관료가 자의적 판단이 아닌 협정상 의무 이행을 위해 협상에 임한다는 절차적 명분을 확보해 주어야 한다. 이는 Achmea 사례와 같이 중재 절차가 개시된 후 중재의 절차적 관성(즉, 적대적/대심적 관계의 고착화)으로 인해 조정의 적기를 놓치는 문제를 방지하는 효과도 있다. 둘째, ‘평가적 조정(Evaluative Mediation)’의 적극적 활용이다. 2022년 ICSID 조정 규칙(2022 ICSID Mediation Rules) 제21조 제4항이 도입한 조정인의 권고 권한을 활용하여, 신뢰할 수 있는 전문가인 조정인이 객관적 승소 가능성과 합의안의 적정성을 평가해 준다면, 관료는 이를 근거로 국내의 정치적 비판을 방어하고 합리적 결단을 내릴 실질적 명분을 얻게 된다.

국제사회는 이미 UNCITRAL의 조정 가이드라인 및 모델 조항 채택, ICSID의 조정 규칙(2022 ICSID Mediation Rules) 제정 등을 통해 조정을 ISDS의 새로운 글로벌 표준으로 정립해 나가고 있다. 대한민국 정부 또한 이러한 흐름에 발맞추어 투자협정의 제,개정 시 조정전치주의 및 평가적 조정 조항을 적극 도입해야 한다. 아울러, 국내적으로는 법무부 국제투자분쟁과를 중심으로 한 ISDS 대응 컨트롤 타워를 강화하고, 담당 관료가 감사와 정치적 문책에 대한 우려 없이 국익을 위한 유연하고 창의적인 분쟁해결에 임할 수 있도록 조정에 관한 명확한 법적 권한과 예산 확보 근거를 마련하는 제도적 정비가 시급하다. 결론적으로 조정은 중재를 대체하는 것이 아니라 보완하는 필수적 절차이다. ISDS에서 조정 활성화를 통해 ISDS 체제는 보다 비용 효율적이고 미래지향적인 분쟁해결 시스템으로 거듭날 수 있을 것이다.

주제어: 국제투자분쟁(ISDS), 조정(Mediation), 조정전치주의(Mandatory Mediation), 평가적 조정(Evaluative Mediation), 정치적 책임(Political Accountability), ICSID 조정 규칙(2022 ICSID Mediation Rules), UNCITRAL 모델 조정 조항(UNCITRAL Model Provisions on Mediation), 싱가포르 조정 협약(Singapore Convention on Mediation), 대안적 분쟁해결(ADR), 투자협정(International Investment Agreements)

[Abstract]

New Horizons in Investor-State Dispute Settlement (ISDS): A Study on Measures to Promote Mediation

- Focusing on Case Studies and Analysis of International Norms -

Junyeul Alex Yang

The contemporary Investor-State Dispute Settlement (ISDS) regime faces a severe “legitimacy crisis” due to high costs, prolonged proceedings, inconsistent awards, and controversies regarding the infringement of states’ sovereign right to regulate. Above all, the adversarial structure of arbitration, which determines a clear winner and loser, inevitably destroys trust between parties. As evidenced in the *Metalclad v. Mexico* case, this structure exposes limitations where even a prevailing investor suffers the loss of a “broken relationship.” Against this backdrop, “Mediation,” which reflects the parties’ substantive interests and seeks mutual benefits, is emerging as a new paradigm for dispute resolution. However, its actual utilization in the ISDS landscape remains minimal. This study aims to examine the causes of this discrepancy and explore concrete institutional measures to revitalize ISDS mediation.

This study identifies that the fundamental barrier to mediation is not the commonly cited “lack of enforceability of settlement agreements,” but rather the unique characteristics of the respondent State - specifically, the “political and institutional barriers” within state bureaucracies. The move by many states to exclude government-involved settlements via Article 8 reservations under the Singapore Convention suggests that factors deeper than enforceability are at play. Notably, the *SPP v. Egypt* case serves as a decisive example showing how a bureaucrat’s fear of political backlash regarding a voluntary settlement can thwart a rational agreement and result in massive losses to the national treasury. In other words, state officials exhibit a tendency to “defer responsibility,” preferring arbitration - where they can shift the blame to a third-party tribunal even in the event of a loss - over bearing the “active responsibility” associated with a settlement.

Therefore, this paper argues that to promote ISDS mediation, institutional designs providing “Political Cover” - safeguards against post-audit scrutiny, criminal liability, and political criticism - must be prioritized for officials. Two specific measures are proposed. The first is the introduction of “Mandatory Mediation.” By stipulating mediation as a compulsory precondition to arbitration in investment treaties, officials gain procedural justification, engaging in negotiations to fulfill treaty obligations rather than by arbitrary discretion. This also prevents the issue of missing the optimal window for settlement due to the “procedural inertia” of arbitration (i.e., the entrenchment of adversarial relationships) once proceedings commence, as seen in the *Achmea* case. The second is the active utilization of “Evaluative Mediation.” By leveraging the mediator’s authority to make recommendations introduced in Rule 21(4) of the 2022 ICSID Mediation Rules, a credible expert mediator can assess the objective probability of success and the reasonableness of a settlement proposal. This provides officials with substantive justification to defend against domestic political criticism and make rational decisions.

The international community is already establishing mediation as a new global standard for ISDS through the adoption of the UNCITRAL Guidelines and Model Provisions, and the enactment of the 2022 ICSID Mediation Rules. Aligning with this trend, the Korean government should actively incorporate mandatory and evaluative mediation clauses when enacting or amending investment treaties. Domestically, it is urgent to strengthen the ISDS response control tower centered on the Ministry of Justice’s International Dispute Settlement Division. Furthermore, institutional reforms are needed to establish clear legal authority and budgetary grounds for mediation, ensuring officials can engage in flexible and creative dispute resolution for the national interest without fear of audits or political censure. In conclusion, mediation is an essential procedure that complements, rather than replaces, arbitration. By revitalizing mediation, the ISDS regime can evolve into a more cost-effective and future-oriented dispute resolution system.

Key words: Investor-State Dispute Settlement (ISDS), Mediation, Mandatory Mediation, Evaluative Mediation, Political Accountability, 2022 ICSID Mediation Rules, UNCITRAL Model Provisions on Mediation, Singapore Convention on Mediation, Alternative Dispute Resolution (ADR), International Investment Agreements (IIAs)

투자원활화협정의 WTO 법체제 편입 동향 및 쟁점

산업통상부 세계무역기구과 수석전문관 이 충 녕

*논문접수 : 2025. 12. 29. *심사개시 : 2026. 1. 23. *게재확정 : 2026. 2. 4.

〈목 차〉

I. 서론	2. 투자원활화협정의 WTO 법체제 편입 타당성 검토
II. 투자원활화협정의 연혁 및 주요내용	3. 투자원활화협정의 WTO 법체제 편입 방안
1. 투자원활화협정의 연혁	4. 투자원활화협정 관련 동향
2. 투자원활화협정의 주요내용	
III. 투자원활화협정의 WTO 법체제 내 정당성에 대한 고찰	IV. 결론
1. 투자원활화협정의 정당성에 관한 쟁점	참고문헌

I. 서론

국가 간 직접투자(Foreign Direct Investment, FDI)는 지난 수십 년 동안 세계경제에서 가장 역동적인 흐름 중 하나로 급속히 확대되어 왔으나, 최근 들어서는 세계 실질 GDP 및 무역 성장세에 비해 둔화되는 양상을 보이고 있다.¹⁾ FDI의 지역별 분포 또한 심각한 불균형을 보이고 있는데, 전 세계 FDI 스톡의 약 75%는 고소득국 간에 집중되어 있으며, 저·중소득국은 전 세계 GDP의 38%를 생산함에도 FDI 스톡의 22%만을 점유하는 데 그치고 있다.²⁾ 최근 UNCTAD 보고서에 따르면 2023년 개도국으로의 FDI 유입은 전년 대비 7%

* 산업통상부 수석전문관, 법학 박사: 본고는 필자 개인의 견해이며 정부 공식 입장과는 무관합니다

1) UNCTAD, *World Investment Report 2024: Investment Facilitation and Digital Government* (Geneva: United Nations, 2024), pp.34, 39.

2) WTO, *Information on Investment Facilitation for Development - IFD (IFD toolkit)* (2024), p.4.

감소하였으며, 지속가능발전목표(SDGs) 달성을 위해 필요한 연간 투자 규모와 실제 투자 수준 사이의 격차는 약 4조 달러에 달한다.³⁾ 이는 개발도상국의 지속가능한 성장을 위해서 투자 유입을 위한 제도적 기반 강화가 필수적임을 시사한다.

반면, 투자를 규율하는 국제경제법 질서는 지금까지 양자투자협정(BIT), 자유무역협정(FTA)의 투자 챕터 등을 중심으로 분절적이고 비대칭적으로 형성되어 왔다. 2025년 말 기준 3,300개를 상회하는 이들 협정은 국제투자법 체제의 파편화를 야기했으며, 주로 투자자 보호에 치중된 나머지 유치국의 규제 권한이나 개발 수요를 충분히 반영하지 못한다는 비판을 받아왔다.⁴⁾ WTO 차원에서는 서비스무역 일반협정(General Agreement on Trade in Services, 이하 GATS)의 Mode 3(상업적 주재)와 무역관련 투자조치협정(Agreement on Trade-Related Investment Measures, 이하 TRIMs)이 제한적으로 투자 요소를 다루고 있으나, 이는 포괄적인 투자 절차 개선을 규율하기에는 한계가 있다.⁵⁾ 이러한 국제 투자 규범의 한계는 투자 활동과 관련된 행정절차의 불투명성이나 인허가 지연 등의 문제를 해결할 수 있는 보편적 기준의 부재로 이어졌으며, 이와 같은 규범적 공백은 국제적 차원에서 해결해야 할 핵심 과제로 부상하였다.

이와 같은 배경에서, 행정절차의 투명성 제고, 규제 조정, 반부패 체계 구축, 책임 있는 기업행동(Responsible Business Conduct, RBC) 등을 포함하는 새로운 형태의 투자규범에 대한 수요가 증가하였고, 이러한 흐름 속에서 「개발을 위한 투자원활화협정」(Investment Facilitation for Development Agreement, 이하 IFDA)이 WTO 내에서 협상·타결되었다. IFDA는 시장접근, 투자보호, 투자자-국가 분쟁해결(ISDS) 등 전통적 투자협정의 핵심 요소를 명시적으로 배제하고, 투자자 보호가 아닌 유치국의 행정·제도 환경 개선을 중심으로 설계되었다는 점에서 기존 투자협정들과 구별된다.⁶⁾ 연구에 따르면 IFDA가 완전 이행될 경우 전 세계 후생은 약 1.73%(약 1조 410억 달러) 증가하고, 그 편익의 상당 부분이 저·중

3) UNCTAD, *supra* note 1, pp. 6, 13, 24, 48.

4) Ivana Damjanovic, "The Reform of International Investment Law: Whose Rule of Law?" *European Journal of Risk Regulation* 15, no. 3 (2024): p.540; Hyoeun Yang, *The EU's Investment Court System and Prospects for a New Multilateral Investment Dispute Settlement System*, Policy References 17-06 (Sejong: Korea Institute for International Economic Policy, 2017), p.4.

5) Marie-France Houde and Katia Yannaca-Small, *Relationships between International Investment Agreements*, OECD Working Papers on International Investment 2004/01 (Paris: OECD, 2004), p.6.

6) WTO, *supra* note 2, pp.2, 6.

소득국에 귀속될 것으로 추정된다.⁷⁾ 이러한 점에서 IFDA는 기존 투자협정 체제의 한계를 보완하고, 개도국의 투자환경 개선을 통해 생산능력 강화 및 지속가능발전목표 달성을 지원하는 ‘제3의 형태’를 띤 개발지향적 다자 규범으로 평가받는다.⁸⁾

투자 규범의 파편화, WTO 입법 기능의 정체, 상소기구(Appellate Body)의 기능 중단 등 다자무역체제의 구조적 위기가 심화되는 가운데, IFDA 협상은 WTO의 규범 형성 기능 회복과 협상 방식의 변화라는 이중적 맥락에서 이해되어야 한다. IFDA 협상은 전통적인 일괄타결 방식이 아닌 공동성명 이니셔티브(Joint Statement Initiative, 이하 JSI)를 통해 출범하였다. 2017년 제11차 각료회의에서 70개국이 공동성명을 채택한 이래, 2020년 9월 공식 협상이 개시되었으며, 2025년 11월 현재 128개 회원국이 참여하는 최대 규모의 JSI로 발전하였다. 특히 2024년 제13차 각료회의 계기 장관급 회의에서 123개국 장관들은 IFDA의 최종 타결을 선언하고 마라케쉬 협정 제X조 제9항에 따라 이를 부속서 4(Annex 4)에 편입할 것을 요청하였으나, 인도와 남아프리카공화국 등의 반대로 컨센서스 요건이 충족되지 못해 편입이 무산되었다. 이후 2025년 2월 일반이사회 등에서도 편입 시도가 반복적으로 저지되면서, 현재 IFDA는 실체적 합의에도 불구하고 절차적 장벽에 가로막혀 발효되지 못하고 있는 상황이다.

IFDA는 그 규범적 내용뿐 아니라, WTO 법체제 내에서의 절차적 정당성과 규범 형성 방식에 관한 새로운 질문을 던지고 있다. 첫째, IFDA는 WTO 역사상 최초로 투자 분야에서 복수국간 협정(plurilateral agreement)으로의 편입을 시도함으로써 WTO 협정 체계의 외연 확장을 시험하고 있다. 둘째, IFDA 협상 과정은 JSI 방식의 적법성, 컨센서스 원칙의 운용, 부속서 4 편입 요건 등 WTO의 핵심적인 제도적 쟁점들을 전면으로 부각시켰다. 셋째, IFDA를 둘러싼 주요국 간 입장 대립은 향후 WTO가 ‘컨센서스 제도에 갇힌 정체’ 상태에 머물 것인지, 아니면 ‘개방형 복수국간주의(open plurilateralism)’를 통해 유연한 규범 형성 체제로 나아갈 것인지에 대한 선택의 문제와 직결된다.

지금까지 IFDA와 관련된 연구들은 투자원활화의 개념이나 JSI의 제도적 적절성 등을 개별적으로 검토해 왔으나, 2023년 말 최종 문안 확정과 2024년 제13차 각료회의 이후의

7) Ibid., p.7.

8) Wentian Zu and Ying Bi, “Investment Facilitation and the Structural Evolution of International Investment Law: Toward a Third Configuration,” *World Trade Review* 24, no. 5 (2025), pp.543, 550.

최신 논의, 특히 IFDA의 부속서 4 편입을 둘러싼 법적·정치적 쟁점을 종합적으로 분석한 국내 연구는 미흡한 실정이다. 이에 본 논문은 IFDA의 규범적 내용뿐만 아니라 WTO 편입의 법적 타당성, 절차적 정당성, 컨센서스 제도의 구조적 한계, 그리고 최근 회원국 간의 외교적 동향을 입체적으로 분석하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해, 먼저 제II장에서는 IFDA의 연혁과 협정문의 주요 내용을 정리한다. 제III장에서는 IFDA의 정당성에 관한 쟁점과 WTO 법체제 편입 타당성, 그리고 독자적 발효 가능성을 검토한 후, 최근의 편입 지연 사태를 컨센서스 의사결정 제도의 구조적 특성과 연관 지어 분석한다. 마지막으로 제IV장에서는 이러한 논의를 종합하여 IFDA가 WTO 개혁과 다자주의 회복에 갖는 제도적·정책적 함의를 도출한다.

II. 투자원활화협정의 연혁 및 주요내용

1. 투자원활화협정의 연혁

가. 배경과 초기 논의(2017년 이전)

외국인직접투자는 1990년대 이후 세계 교역과 생산을 견인하는 핵심 동인으로 부상하였으나, 이를 규율하는 국제법 질서는 주로 양자투자협정과 자유무역협정 내 투자 챕터에 의해 파편적으로 형성되어 왔다. WTO 차원에서는 GATS의 ‘상업적 주재(Mode 3)’와 TRIMs가 투자의 특정 측면을 제한적으로 규율할 뿐, 포괄적인 다자간 투자협정은 부재하였다.⁹⁾ 이러한 구조 속에서 투자자-국가 분쟁해결(ISDS)을 포함한 수천 개의 투자협정이 누적되면서, 국제투자법 체제는 규범의 파편화와 투자자 보호 편향성이라는 비판에 직면했고, 이에 대한 대안으로 ‘보호(protection)’가 아닌 ‘원활화(facilitation)’에 초점을 둔 새로운 규범의 필요성이 제기되었다.¹⁰⁾

WTO 차원의 투자 논의는 1996년 제1차 싱가포르 각료회의에서 이른바 ‘싱가포르 이슈’가 도입되면서 본격화되었다. 당시 각료선언 제20항은 ‘무역과 투자 관계에 관한 작업반

9) Vasyl Chornyi, Marianna Nerushay and Jo-Ann Crawford, *A Survey of Investment Provisions in Regional Trade Agreements*, WTO Working Paper ERSD-2016-07 (Geneva: World Trade Organization, 2016), p.5.

10) UNCTAD, *UNCTAD's Reform Package for the International Investment Regime* (Geneva: United Nations, 2018), 12, p.122.

(WGTI)’을 설치하되, “향후 다자 규범 협상 개시 여부에 대해 어떠한 선입견도 갖지 않는다”는 단서를 달았고, 향후 협상 시에는 “명시적 컨센서스(explicit consensus)”가 필요하다고 규정했다. 이는 훗날 인도 등이 주장하는 “부정적 위임(negative mandate)” 논리의 단초가 되었다.¹¹⁾

1997년부터 2001년까지 WGTI는 매년 여러 차례 회의를 개최하며, 무역과 투자의 관계(Item II), 개발 및 경제 성장에 대한 합의(Item I), 기존 국제 협정의 현황 분석(Stocktaking), 그리고 투자 정의, 투자 인센티브 및 성과요건 등을 포괄적으로 검토하였다.¹²⁾ 선진국들은 투명하고 안정적인 투자 환경 조성을 위해 비차별, 최혜국대우, 내국민대우 등 WTO의 핵심 원칙을 투자에도 적용하는 다자간 프레임워크를 주장하였다. 반면, 개도국들은 ① 다자간 투자협정이 FDI 유입을 증대시킨다는 ‘실증적 증거’가 존재하지 않으며, ② 이러한 규범이 개발을 위한 국가의 ‘정책 공간’을 심각하게 제약하여 국내 기업 우대와 같은 개발 정책을 불가능하게 만들 것이라고 반박하였다. 이에 따라 개도국들은 WGTI의 작업이 협상을 전제로 하지 않는 ‘교육적’ 성격임을 강조하며 논의가 분석 단계에 머물러야 한다는 입장을 고수하였다.¹³⁾ WGTI의 작업은 결국 협상 개시 여부를 둘러싼 회원국 간 견해 차이를 남긴 채, 분석·토론 수준에서 종료되었고, WTO 차원의 투자 논의는 잠정적으로 정체 상태에 들어가게 된다.¹⁴⁾

2001년 제4차 WTO 각료회의(도하 각료회의)는 싱가포르 이슈의 향방을 가늠하는 중요한 분기점이었다. 도하 각료선언 제20-22항은 ① “투명하고 안정적이며 예측 가능한 투자 환경 조성을 위한 다자간 프레임워크의 필요성”을 인식한다고 전제하면서, ② 개발도상국을 위한 기술지원 및 역량 강화의 필요성을 강조하고, ③ 제5차 각료회의에서 “협상방식(modalities)에 대한 명시적 컨센서스(explicit consensus)에 의한 결정이 있을 경우에 한하여 협상을 개시한다”는 엄격한 조건을 부가하였다.¹⁵⁾ 이 조항은 한편으로는 향후 투자규범

11) WTO, *Singapore Ministerial Declaration*, WT/MIN(96)/DEC (18 December 1996), para. 20.

12) WTO, *Report (1998) of the Working Group on the Relationship between Trade and Investment to the General Council*, WT/WGTI/2 (8 December 1998).

13) Martin Khor, *The “Singapore Issues” in the WTO: Evolution and Implications for Developing Countries*, TWN Trade & Development Series No. 33 (Penang: Third World Network, 2007), pp.6-7.

14) Mina Mashayekhi et al., *Developments and Issues in the Doha Work Programme of Particular Interest to Arab Countries in the Context of Millennium Development Goals*, UNCTAD/DITC/TNCD/2005/9 (New York and Geneva: United Nations, 2006), pp.24-25.

협상 가능성을 열어두었지만, 다른 한편으로는 “명시적 컨센서스”라는 엄격한 조건을 전제함으로써, 사실상 개별 회원국에게 협상 개시에 대한 ‘거부권’을 부여하는 결과를 초래하였다.¹⁶⁾ 이후 인도 등 일부 국가는 이 조항과 싱가포르 각료선언 제20항을 결합하여, “투자 관련 의제는 명시적 컨센서스 없이는 협상 자체가 금지된다”는 이른바 ‘투자에 대한 부정적 위임(negative mandate)’이 존재한다고 주장하게 된다.¹⁷⁾

그러나 2003년 제5차 각료회의(칸쿰)에서 선진국과 개도국 간 갈등이 격화되면서, 각료들은 투자·경쟁정책·정부조달 투명성을 포함한 싱가포르 이슈에 대해 협상 개시(modalities 합의)에 실패하였다. 이 여파로 2004년 8월 1일 일반이사회는 이른바 ‘7월 패키지(July 2004 Framework)’를 채택하면서, 네 번째 싱가포르 이슈인 무역원활화(trade facilitation)에 대해서만 협상을 공식 출범시키고, 나머지 3개 이슈(투자, 경쟁, 정부조달 투명성)는 도하 개발아젠다(DDA) 작업계획에서 제외하기로 결정하였다.¹⁸⁾ 이 결정은 도하 라운드 기간 동안 ‘투자’에 관한 ‘다자’ 규범 협상을 진행하지 않는다는 정치적 합의였을 뿐, 조문 어디에도 “향후 영구적으로 투자 관련 논의를 금지한다”는 문언은 존재하지 않는다. 그럼에도 불구하고 인도 등 일부 국가는 이를 근거로 “투자는 WTO의 적법한 논의 대상이 아니다”라는 이른바 ‘부정적 위임’ 논리를 전개하며, 이후의 투자원활화 논의에 대해서도 같은 논리를 적용하여 반대하고 있다.¹⁹⁾

2004년 이후 DDA가 교착 상태에 빠지는 동안 투자 이슈는 WTO의 중심 의제에서 사실상 배제되었으나, 투자 관련 규범의 형성은 BIT·FTA 등 양자 및 지역 협정 차원에서 가속화되었다. 그 결과 2025년 말 기준 국제투자협정(IAs)의 수는 3,300개를 상회하게 되었고, 이러한 다층적 규범 구조는 조약 간의 상충·중복 및 체제의 파편화 문제를 심화시켰다.²⁰⁾

15) WTO, *Ministerial Declaration*, WT/MIN(01)/DEC/1 (20 November 2001), paras. 20-22.

16) Henri J. Nkuepo, “Ten Years after Cancún: Bringing the Singapore Issues Back to the Table” (SSRN Scholarly Paper, Rochester, NY, 2013), p.2.

17) Erya Zhao and Wei Shen, “Incorporating the IFDA into the WTO? Tackling India’s Question with WTO Jurisprudence,” *Journal of World Trade* 59, no. 6 (2025), pp.1087-88.

18) WTO, *Doha Work Programme: Decision Adopted by the General Council on 1 August 2004*, WT/L/579 (2 August 2004), para. 1(g), Annex D.

19) Erya Zhao and Wei Shen, *supra* note 17, pp.1088-1090.

20) UNCTAD, *World Investment Report 2014: Investing in the SDGs: An Action Plan* (New York and Geneva: United Nations, 2014), p.114.

동시에 2008년 글로벌 금융위기 이후 지속가능한 발전에 대한 요구가 증대되고 ISDS 분쟁이 급증하면서, 기존의 투자자 보호 중심 모델에 대한 정치적 반발과 개혁 필요성이 제기되었다. 이에 대한 대안으로 UNCTAD와 세계경제포럼(WEF) 등을 중심으로 투명성 제고, 행정절차 개선, 책임 있는 기업행동, 반부패 등을 포괄하는 ‘투자원활화’ 논의가 급부상하였다.²¹⁾ 2017년 이후 WTO 내에서 전개된 IFDA 논의는 바로 이러한 국제적 흐름, 즉 투자 규범의 파편화 극복, 보호 중심 모델의 한계 보완, 그리고 지속가능한 발전을 위한 실용적 규범 수요가 결집된 결과라 할 수 있다.²²⁾

나. 비공식 대화 개시 및 공동성명 발표(2017년)

2017년 이전 WTO에서 투자 관련 논의는 싱가포르 이슈의 좌초, 도하 라운드 협상 중단 등으로 지지부진한 상황이었다. 그러나 국제투자규범의 파편화와 ISDS 체제에 대한 저항, 그리고 개도국의 투자 유치 필요성이 맞물리면서, WTO 내에서는 투자 보호가 아닌 투자원활화 중심의 새로운 규범에 대한 공감대가 형성되기 시작했다. 이러한 흐름 속에서 2017년 4월, 개도국과 최빈개도국이 주축이 된 ‘개발을 위한 투자원활화 우호국 그룹(Friends of Investment Facilitation for Development, FIFD)’의 제안으로 WTO 내에서 ‘개발을 위한 투자원활화 비공식 대화(Informal Dialogue on Investment Facilitation for Development)’가 출범하였다.²³⁾ 비공식 대화의 핵심은 기존 양자투자협정의 쟁점인 시장접근, 투자 보호, ISDS를 논의 범위에서 철저히 배제하고, 투명성 제고, 행정절차 개선, 국제 협력 등 비쟁점적이고 제도적인 요소에만 집중한다는 것이었다.

이러한 논의는 2017년 12월 아르헨티나 부에노스아이레스에서 열린 제11차 각료회의에서 구체적 성과로 이어졌다. 당시 70개 회원국은 「개발을 위한 투자원활화 공동장관성명(Joint Ministerial Statement on Investment Facilitation for Development)」을 채택하고, ‘구조적 논의(structured discussions)’를 개시하기로 합의하였다.²⁴⁾ 공동성명은 다음의 세 가지 핵심

21) Ibid., pp.126-127; Axel Berger, Yardenne Kagan and Karl P. Sauvant (eds.), *Investment Facilitation for Development: A Toolkit for Policymakers* (2nd edition, Geneva: ITC/DIE, 2022), pp.1-4.

22) Axel Berger et al., “Facilitating Sustainable Investment to Build Back Better” (SSRN Scholarly Paper, Rochester, NY, 2021), p.884.

23) WTO, “Investment Facilitation for Development Agreement: Factsheet,” May 14, 2025, p.1.

24) Ibid.

원칙을 천명하였다. 첫째, 개발 지향성(development dimension)이다. 투자원활화는 개도국과 최빈개도국의 행정 능력 개선과 투자 절차 간소화에 주안점을 두며, 이를 위한 기술지원과 역량 강화를 핵심 목표로 한다. 둘째, 포용성(open, inclusive process)이다. 이 논의는 모든 WTO 회원국에게 개방된 투명하고 포괄적인 절차로 진행된다. 셋째, 범위의 제한(scope limitation)이다. 시장접근, 투자 보호, 그리고 ISDS는 논의 대상에서 명시적으로 제외한다. 이는 WTO 투자원활화 규범이 기존의 보호 중심 투자협정 체계와는 본질적으로 다른 “행정개혁·투명성·협력 기반의 새로운 규범”임을 국제적으로 공인하는 계기가 되었다.²⁵⁾

다. 협상 준비 및 확대(2018~2020년)

제11차 각료회의의 공동성명 채택 이후, 2018년부터 2019년까지는 참여국 간의 본격적인 구조적 논의가 진행되었다. 이 단계는 이전의 비공식 대화와 달리, 구체적인 규범 요소를 식별하고 공통의 이해를 형성하는 데 중점을 두었다. 논의는 주로 ① 투자 조치의 투명성 및 예측가능성 제고, ② 행정절차의 간소화 및 신속화, ③ 국제 협력 및 정보 공유 강화, ④ 분쟁 예방 및 국내 연락창구 지정, ⑤ 개도국을 위한 기술지원 및 역량강화 등 5대 핵심 요소를 중심으로 전개되었다.²⁶⁾ 이러한 논의의 결과로 2019년 7월, 협상 조정자가 작성한 ‘작업문서(Working Document)’가 회람되었다. 이 문서는 각국의 제안과 논의 내용을 체계적으로 통합한 것으로, 단순한 현황 점검을 넘어 향후 협정문 초안의 기초가 되는 실질적인 토대를 제공하였다.²⁷⁾

이어진 2019년 11월 상하이 WTO 미니각료회의는 협상의 정치적 모멘텀을 확보하는 중요한 계기가 되었다. 이 회의에서 98개국 장관들은 「개발을 위한 투자원활화에 관한 공동장관성명」을 발표하며, 앞서 회람된 작업문서를 지지하고 제12차 각료회의에서 ‘구체적 성과’를 도출하겠다는 목표를 공식화하였다.²⁸⁾

25) WTO, *Joint Ministerial Statement on Investment Facilitation for Development*, WT/MIN(17)/59 (13 December 2017), paras. 2-4, 6.

26) Katya Garcia-Israel, *Investment Facilitation Joint Statement Meetings in the WTO (2018-2019)*, Note (Geneva: CUTS International, 2019), pp.4-5.

27) WTO, *WTO Structured Discussions on Investment Facilitation for Development - Working document*, INF/IFD/RD/39 (24 July 2019).

28) WTO, *Joint Ministerial Statement on Investment Facilitation for Development: Revision*, WT/L/1072/Rev.1

이후 참여국 수가 지속적으로 확대됨에 따라, 2020년 9월 25일 참여국들은 기존의 구조적 논의를 공식적인 협상 모드로 전환한다고 선언하였다.²⁹⁾ 당시 105개국이 참여한 이 결정은 DDA의 교착 이후 사실상 정지되었던 WTO의 규범 형성 기능이 복수국간 차원에서나마 재가동되었음을 알리는 상징적 사건이었다.³⁰⁾

라. 협정문 협상(2021~2023년)

2021년부터 2023년까지는 실질적인 텍스트 협상 단계였다. 2021년 4월, 협상 조정자는 회원국 제출 문서를 통합한 이른바 ‘Easter Text’를 배포하였으며, 이는 이후 협상의 중심이 되는 통합 협상문으로 자리 잡았다.³¹⁾ 이어 같은 해 12월 10일, 110개국 이상의 회원국이 공동으로 문서 WT/L/1130을 제출하여, 당시 회람된 ‘Easter Text’를 향후 협상의 기초로 공식 승인하고 2022년 말까지 협상을 타결하겠다는 목표를 설정하였다.³²⁾

이후 협상은 가속화되어 2023년 7월 6일, 참여국들은 투자원활화협정(IFDA)의 텍스트 협상 타결을 공식 선언하였다.³³⁾ 같은 해 11월에는 법률적·기술적 정합성 검토가 완료되어 2024년 제13차 각료회의에 상정할 최종 협정문의 준비가 마무리되었다.³⁴⁾

마. 협정문 완성 및 공식 발표(2024년 2월, MC13 이후)

2024년 2월 아부다비에서 개최된 제13차 WTO 각료회의는 IFDA 협상 과정의 정점이었다. 2024년 2월 25일, 123개 회원국 장관은 「개발을 위한 투자원활화협정에 관한 공동장관

(22 November 2019), paras. 4-5.

29) WTO, “Structured discussions on investment facilitation for development move into negotiating mode,” WTO News Item (25 September 2020); WTO, *WTO Structured Discussions on Investment Facilitation for Development: Explanatory Note by the Co-Coordination*, INF/IFD/W/46 (16 December 2022), para. 5.

30) Rashmi Jose, *Investment Facilitation for Development Agreement: A Reader’s Guide* (Winnipeg: International Institute for Sustainable Development, 2024), p.36.

31) WTO, *WTO Structured Discussions on Investment Facilitation for Development: Consolidated Document by the Coordinator “EASTER TEXT”*, INF/IFD/RD/74 (Geneva: WTO, 12 April 2021).

32) WTO, *Joint Statement on Investment Facilitation for Development*, WT/L/1130 (10 December 2021), paras. 4-5.

33) WTO, “Participants conclude text negotiations on Investment Facilitation for Development Agreement,” *WTO News Item* (6 July 2023).

34) WTO, “Investment facilitation negotiators distribute final Agreement text ahead of MC13,” *WTO News Item* (14 November 2023).

선언」을 채택하였다.³⁵⁾ 동 선언을 통해 참여국들은 ① 협정문 텍스트가 “최종적으로 확정”되었음을 선언하고, ② 이 협정을 대외에 공개하기로 합의하였으며, ③ 마라케시 협정 제X조 제9항에 따라 IFDA를 WTO 협정 부속서 4에 편입할 것을 공식 요청하였다.³⁶⁾ 그러나 MC13 본회의에서는 인도와 남아프리카공화국 등이 절차적 정당성과 컨센서스 부재를 이유로 반대함에 따라, 즉각적인 편입 결정은 이루어지지 못했다.

이에 대응하여 IFDA 참여국들은 각료회의 종료 직후인 2024년 3월 8일, 일반이사회에 「부속서 4 편입 요청문」을 공식 제출하며 절차를 이어갔다.³⁷⁾ 이후 참여국 확대에 따라 요청문은 지속적으로 갱신되었다. 2024년 5월에는 부르키나파소(Burkina Faso)가 추가된 1차 개정문(Rev.1)이,³⁸⁾ 2024년 10월에는 2차 개정문(Rev.2)이 회람되었다.³⁹⁾ 특히 2025년 7월 18일에는 파키스탄 등이 공동제안국으로 이름을 올린 3차 개정문(Rev.3)이 제출되었으며, 2025년 12월 4일에는 이집트가 공동제안국으로 새롭게 추가된 4차 개정문(Rev.4)이 회람됨으로써 개도국의 참여가 지속적으로 확대되고 있음을 입증하였다.⁴⁰⁾

2025년 11월 현재까지 부속서 4 편입 절차는 완료되지 않았으나, ‘협정문 최종 확정(2024.2.) → 공동장관선언 채택 → 일반이사회 편입 요청 및 지속적 확대(2024-2025)’로 이어진 일련의 과정은 IFDA가 단순한 정치적 선언을 넘어 WTO 법체계 내로의 편입을 목표로 설계된 정식 조약임을 명확히 보여준다.

2. 투자원활화협정의 주요내용

IFDA는 WTO 회원국 중 참여를 희망하는 국가들을 당사국으로 하는 복수국간 무역협

35) WTO, “Ministers endorse Investment Facilitation for Development Agreement,” WTO News Item (25 February 2024).; WTO, *Joint Ministerial Declaration on the Investment Facilitation for Development Agreement*, WT/MIN(24)/17 (25 February 2024), paras. 1-4.

36) *Ibid.*, para. 4.

37) WTO, *Incorporation of the Investment Facilitation for Development Agreement into Annex 4 of the WTO Agreement*, WT/GC/W/927 (8 March 2024).

38) WTO, *Incorporation of the Investment Facilitation for Development Agreement into Annex 4 of the WTO Agreement: Revision*, WT/GC/W/927/Rev.1 (14 May 2024).

39) WTO, *Incorporation of the Investment Facilitation for Development Agreement into Annex 4 of the WTO Agreement: Revision*, WT/GC/W/927/Rev.2 (14 October 2024).

40) WTO, *Incorporation of the Investment Facilitation for Development Agreement into Annex 4 of the WTO Agreement: Revision*, WT/GC/W/927/Rev.3 (18 July 2025); *Ibid.*, WT/GC/W/927/Rev.4 (4 December 2025).

정으로, 서문(Preamble)과 7개 절(Section I-VII), 총 45개 조문으로 구성된다.⁴¹⁾ 이 협정은 투명성 제고와 행정절차의 효율화를 통해 FDI 유입을 촉진하고, 이를 통해 특히 개발도상국 및 최빈개도국의 지속가능한 발전을 도모하는 것을 목적으로 한다.⁴²⁾

학계와 전문가들은 IFDA를 국제투자법의 구조적 진화, 즉 '투자 보호(1단계)'와 '자유화(2단계)'를 넘어선 '투자 원활화'라는 제3의 구조(third configuration)로 평가한다.⁴³⁾ 이는 투자자의 권리를 보호하거나 시장 개방을 강제하여 국가의 규제 권한을 제한하던 기존의 접근법과 달리, 행정 절차의 투명성 및 효율성 제고를 통해 투자 환경의 질을 개선하는 '역량 기반' 모델을 지향하기 때문이다. 이를 위해 IFDA는 투자 보호 및 분쟁 해결과 같은 민감한 쟁점으로부터 본 협정을 분리하는 전략적 설계를 취하고 있다.⁴⁴⁾

가. 서문

IFDA 서문은 FDI와 무역의 상호보완적 관계를 재확인하며, FDI가 기술 이전, 고용 창출, 글로벌 가치사슬(GVC) 편입을 통해 지속가능한 발전의 핵심 동력이 됨을 선언한다. 특히 개도국과 최빈개도국이 직면한 불투명한 규제와 비효율적인 행정 절차가 투자의 구조적 장벽임을 인지하고, 이를 해소하기 위한 다자간 협력의 필요성을 강조한다. 아울러 서문은 회원국의 '규제 권한'을 명시적으로 인정하여, 안보·보건·환경·공공질서 등 공공복리 달성을 위한 각국의 정책 자율성이 보장됨을 확인한다.⁴⁵⁾ 또한 부패 방지 및 책임 있는 기업행동의 중요성을 명시함으로써, 협정이 단순한 절차적 편의를 넘어 지속가능한 투자 거버넌스를 지향함을 밝히고 있다.

나. 적용범위 및 일반원칙

제I절(제1조~제5조)은 협정의 실체적 범위와 기본 원칙을 규정하며, 이는 WTO 규범 내에서의 정당성 확보를 위한 전략적 기초가 된다. 제1조는 투명성 증진, 행정 절차의 간소

41) WTO, *Draft Investment Facilitation for Development Agreement*, WT/GC/W/927/Rev.4 (4 December 2025) [이하 IFDA 협정문].

42) Rashmi Jose, *supra* note 30, p.2.

43) Wentian Zu and Ying Bi, *supra* note 8, pp.543-545.

44) Rashmi Jose, *supra* note 30, p.8; Erya Zhao and Wei Shen, *supra* note 17, p.5.

45) IFDA 협정문, *supra* note 41, Preamble.

화 및 가속화, 그리고 국제 협력 증진을 통해 FDI 흐름을 촉진하고 개발도상국 및 최빈개도국의 지속 가능한 발전을 지원하는 것을 목적으로 명시하고 있다.⁴⁶⁾

제2조는 협정의 대상을 “외국인 투자자의 투자활동에 영향을 미치는 조치”로 한정한다. 특히 본 조항은 시장접근, 투자 보호(수용 및 보상 등), ISDS 등 전통적인 국제투자협정의 민감한 요소를 명시적으로 제외함으로써, IFDA가 ‘투자 자유화’가 아닌 ‘원활화’에 집중함을 명확히 하고 있다. 또한 정부조달 및 보조금 관련 조치 역시 적용 대상에서 배제된다.⁴⁷⁾ 이는 IFDA가 기존 투자협정의 민감한 쟁점을 배제하여 협상의 수용성을 높이고 WTO 내 규범적 정당성을 확보하려는 전략적 설계이다.⁴⁸⁾ 제3조는 “투자활동(investment activities)”, “조치(measures)”, “투자자(investor)” 등에 대한 명확한 정의를 통해 협정 운용의 법적 예측성을 제공한다.⁴⁹⁾

제4조는 이른바 ‘방화벽 조항(firewall clause)’으로 불리며, IFDA와 기존 국제투자협정 간의 법적 분리를 명문화한다.⁵⁰⁾ 구체적으로, 국제투자협정을 근거로 IFDA를 해석하거나 적용할 수 없으며, 그 반대의 경우도 금지된다. 이러한 설계의 핵심적 목적은 투자자가 호스트 국가의 IFDA상 의무 불이행을 근거로 ISDS 절차를 이용해 국제 중재를 제기하는 시나리오를 원천적으로 차단하는 데 있다. 즉, IFDA는 기존의 투자 보호 체계에 영향을 주지 않으면서 독자적인 원활화 규범으로서만 기능하도록 법적 차단막을 형성한다.⁵¹⁾

제5조는 참여국이 도입하는 개선된 투자원활화 조치는 최혜국대우 원칙에 따라 비참여국을 포함한 모든 WTO 회원국에게 조건 없이 확장 적용되도록 한다.⁵²⁾ 이는 ‘개방형 복수국간 협정’으로서 WTO의 다자주의적 가치를 보존하려는 시도이며, 비참여국은 혜택을 향유하면서도 참여국을 상대로 IFDA상의 의무 이행을 요구하는 분쟁해결 메커니즘을 가동할 수는 없다는 점에서 권리와 의무의 현실적인 균형을 도모한 것이라 할 수 있다.⁵³⁾

46) *Ibid.*, Article 1.

47) *Ibid.*, Article 2;

48) Rashmi Jose, *supra* note 30, pp.2-3.

49) IFDA 협정문, *supra* note 41, Article 3.

50) *Ibid.*, *supra* note 41, Article 4.

51) Erya Zhao and Wei Shen, *supra* note 17, pp.14.

52) IFDA 협정문, *supra* note 41, Article 5.

53) Erya Zhao and Wei Shen, *supra* note 17, pp.16-17.

다. 투자조치의 투명성

제II절(제6-12조)은 규제에의 예측가능성과 정보 접근성 강화를 위한 투명성 의무를 규정한다. 제6조는 투자활동에 영향을 미치는 법령·규정·절차·요건을 신속히 공표하고 전자적 형태로 접근 가능하도록 보장할 것을 의무화한다. 제7조는 인허가 절차심사기준요구서류·수수료·처리기한·불복 절차 등 핵심 정보를 명확히 공표하도록 요구한다. 제8조는 투자 관련 주요 정보를 한 곳에서 열람할 수 있는 단일 정보 포털의 설치를 장려하며, 제9조는 공표된 정보의 열람에 대해 별도의 비용을 부과하지 못하도록 규정한다.⁵⁴⁾

제10조는 신규 규제 도입 시 사전 공표와 이해관계자의 의견 제출 기회를 보장하도록 규정하는데, 이는 WTO 무역원활화협정에서 확립된 '모범규제관행(Good Regulatory Practices)'을 투자 분야로 확장하여 정책의 예측 가능성을 높이는 조항이다.⁵⁵⁾ 제11조는 회원국의 IFDA 관련 규정에 대한 WTO 통보 의무를 명시하고, 제12조는 투자활동 관련 외국인의 입국 및 임시체류 절차에 관한 정보를 제공하도록 규정한다. 다만, 이는 비자 자유화가 아니라 절차상 투명성 확보에 한정된다는 점을 명확히 한다.⁵⁶⁾

라. 행정절차의 간소화 및 합리화

제III절(제13-21조)은 투자 관련 인허가 절차의 공정성·효율성을 제고하기 위한 핵심 규범을 담고 있다. 제13조는 행정조치의 집행이 객관적·합리적·공정하게 이루어져야 한다고 규정한다. 제14·15조는 허가 절차의 기준, 신청 기간, 심사 절차, 보완요구 방식, 거부 사유의 서면 통지, 갱신 및 연장 절차 등을 구체적으로 규율한다. 제16조는 복수 기관 신청 부담을 줄이기 위해 단일 창구(single window) 설치를 장려하며, 제17·17bis는 인허가 수수료의 투명성·합리성과 투명성, 금융서비스 분야 특수성 등을 규정한다.⁵⁷⁾

제18조는 전자정부(e-government)의 활용을 촉진하고, 제19조는 행정기관의 독립성과 이해상충 방지를 요구한다. 제20조는 이의신청 및 재심 절차 보장을 규정하며, 제21조는 행정절차의 정기적 검토·개선을 규정한다.⁵⁸⁾ 이와 같이 IFDA는 수수료 합리화(제17조), 행정

54) IFDA 협정문, *supra* note 41, Article 6-9.

55) *Ibid.*, Article 10; Rashmi Jose, *supra* note 30, pp.6-9.

56) IFDA 협정문, *supra* note 41, Article 11-12.

57) *Ibid.*, Article 13-17.

기관의 독립성 및 이해상충 방지(제19조), 이의신청 및 재심 절차 보장(제20조) 등을 통해 투자 관련 행정의 불필요한 형식주의(red tape)를 제거하고 절차적 선진화를 도모한다.⁵⁹⁾

마. 연락기관, 국내조정 및 국경 간 협력

제IV절(제22-26조)은 투자 관련 행정·규제기관 간의 수평·수직적 조정과 국가 간 협력 메커니즘을 다룬다. 제22조는 투자자 문의에 대응할 연락기관(focal point) 설치를 의무화하여 정부와 투자자 간의 소통 채널을 제도화한다. 제23조는 규제 영향평가(regulatory impact assessment) 등을 통한 부처 간 정책 일관성 확보를 장려한다. 제24조는 개도국의 공급자 데이터베이스 구축을 권장하고, 제25조는 공급자 역량강화 프로그램을 장려한다. 제26조는 당사국 간 규제 경험 및 모범사례 공유 등 비구속적 협력을 규정하여, 협정이 단순한 의무 이행을 넘어 회원국 간 상호 학습과 정책 조율의 플랫폼으로 기능하도록 유도한다.⁶⁰⁾

바. 개발도상국 및 최빈개도국 특혜

제V절(제27-36조)은 개도국과 최빈개도국의 이행 역량을 고려한 특별·차등 대우(S&DT)를 제도화했다. WTO 무역원활화협정의 모델을 따라, 제27·28조는 각국이 이행 능력을 스스로 진단하여 조항별 이행 시기를 A(즉시), B(유예기간 후), C(기술지원 전제) 카테고리 로 지정할 수 있으며, 특히 C 범주에 속하는 조항에 대해서는 구체적인 지원 수요를 명시 하도록 요구된다.⁶¹⁾

제31조는 이행기한 준수가 어려운 경우 조기경보제도를 통해 기한 연장을 요청할 수 있는 절차를 마련하고, 제32조는 카테고리 B·C 조항 이행을 지원하기 위한 전문가그룹을 설치하여, 개도국이 자력으로 이행하기 어려운 조항에 대해 기술적 권고와 이행경로를 제시 하도록 규정한다.⁶²⁾

제34조는 IFDA에 대한 WTO 분쟁해결양해(DSU)의 적용을 일정 기간 유예하는 내용을

58) *Ibid.*, Article 18-21.

59) Rashmi Jose, *supra* note 30, pp.10-13.

60) IFDA 협정문, *supra* note 41, Article 22-26.

61) *Ibid.*, Article 27-28.

62) *Ibid.*, Article 31-32.

담고 있으며, 개도국에는 2년, 최빈개도국에는 최소 5년 이상의 유예기간을 인정함으로써, 이행능력 제고 이전에 분쟁에 휘말릴 위험을 줄이려는 장치를 마련하고 있다.⁶³⁾

제35·36조는 WTO 사무국, 세계은행, IDB, UNCTAD, ITC 등과 연계한 기술지원 및 역량배양 지원체계를 규정하고, 지원 현황을 투자원활화위원회에 보고하도록 함으로써, 협정 이행을 통한 개발효과 실현을 제도적으로 뒷받침한다.⁶⁴⁾

사. 지속가능한 투자

제VI절(제37-39조)은 책임 있는 기업행동과 반부패 조치에 초점을 맞춘 조항으로, IFDA를 통해 단순한 행정절차 간소화를 넘어 지속가능한 투자를 촉진하려는 규범적 의도를 보여준다. 제37조는 회원국이 OECD 다국적기업 가이드라인, UN 기업과 인권 이행원칙, ILO 선언 등을 기반으로 한 책임 있는 기업행동 원칙의 국내 정책·법제 반영을 촉진할 것을 규정한다.⁶⁵⁾

제38조는 유엔반부패협약(UNCAC) 및 OECD 뇌물방지협약 등에 기초하여 투자 행정에서의 부패 근절 조치를 의무화한다. 제39조는 자금세탁 방지, 부패 관련 정보교환, 집행기관 간 협력 등을 규정한다.⁶⁶⁾ 이러한 조항들은 IFDA가 투자의 양적 확대뿐만 아니라 질적 건전성을 담보하는 현대적 통상 규범으로 진화했음을 시사한다.⁶⁷⁾

아. 제도 및 최종 조항

마지막 제VII절(제40-45조)은 IFDA의 제도적 틀과 발효·개정·탈퇴 절차를 규정한다. 제40조는 협정 이행을 감독하고 논의 포럼을 제공하기 위해 WTO 내에 ‘투자원활화 위원회’를 설치하고, 동 위원회가 WTO 일반이사회에 정기적으로 보고하도록 규정한다. 위원회는 연 1회 이상 정례 회의를 개최하고, 필요시 보조기구를 설치할 수 있으며, UNCTAD, OECD, 세계은행, ITC 등 국제기구와의 협력도 수행할 수 있다. 제41-43조는 일반예외, 안

63) *Ibid.*, Article 34.

64) *Ibid.*, Article 35-36.

65) *Ibid.*, Article 37.

66) *Ibid.*, Article 38-39.

67) Rashmi Jose, *supra* note 30, p.25.

보예외, 금융예외 등 기존 GATT·GATS 구조와 유사한 예외조항을 두고 있으며, 이를 통해 공중도덕, 공공질서, 국가안보, 거시건전성 등 공익 목적을 위한 규제 권한이 보장된다.⁶⁸⁾

제44조는 IFDA의 해석 및 적용에 관한 분쟁에 대해 WTO 분쟁해결양해(DSU)를 적용함을 명시함으로써, 본 협정이 WTO 법체계 내에서 집행력을 갖는 규범임을 확인한다. 단, 지속가능한 투자와 관련된 ‘책임 있는 기업경영(제37조)’과 ‘부패 방지 조치(제38조)’는 분쟁해결절차의 적용 대상에서 제외된다는 점에 유의해야 한다.⁶⁹⁾

제45조는 협정의 발효 조건으로 75번째 수락서가 기탁된 후 30일째 되는 날 발효됨을 규정하고 있으며, 협정의 운용을 WTO 사무국이 지원하도록 명시하고 있다. 이는 IFDA가 WTO 마라케쉬 협정 부속서 4에 편입되어 WTO의 제도적 기반 위에서 작동하도록 설계되었음을 뒷받침한다.⁷⁰⁾ 따라서 제45조와 IFDA 편입을 위한 일반이사회 결정문 초안의 내용은 IFDA가 WTO 체제와 분리되어 독립적으로 존재하기 어렵다는 협정의 구조적 특성을 보여준다.

III. 투자원활화협정의 WTO 법체계 내 정당성에 대한 고찰

IFDA는 투자 절차의 투명성, 효율성, 예측가능성을 제고하기 위해 마련된 최초의 다자적 투자원활화 규범으로, 전통적인 국제투자협정에서 중점적으로 다루어 온 투자자 보호나 ISDS와는 달리 행정절차 개선·제도 현대화·국제협력을 핵심 목표로 한다. 2025년 11월 기준 128개 WTO 회원국(전체의 70% 이상)이 IFDA에 참여하고 있으나, 동 협정은 아직 WTO 마라케쉬 협정의 공식 부속서로 편입되지 않았으며, 따라서 참가국들은 IFDA에 따른 조약상 의무를 부담하는 단계에 이르지 않았다.

마라케쉬 협정 제X조 제9항은 부속서 4에 새로운 무역협정을 추가하려는 결정은 각료회의 또는 일반이사회에서 “컨센서스(consensus)”로 채택되어야 한다고 규정하는데,⁷¹⁾ 이

68) IFDA 협정문, *supra* note 41, Article 41-43.

69) *Ibid.*, Article 44.

70) *Ibid.*, Article 45.

71) 원문은 다음과 같다; “The Ministerial Conference, upon the request of the Members parties to a trade agree-

는 IFDA가 WTO 법체계의 일부가 되기 위해서는 WTO의 목적과 범위와의 부합 여부라는 실체적 요건과 부속서 4 편입을 위한 컨센서스라는 절차적 요건을 모두 충족해야 함을 의미한다. 이러한 조건은 IFDA의 법적 정당성을 둘러싼 논의의 핵심 틀이 된다.

이와 같은 상황에서 인도는 IFDA의 부속서 4 편입에 대해 가장 강경한 반대 입장을 유지해 왔다. 인도는 2023년 12월 WTO 일반이사회에서 공식 서면 성명을 제출하면서, IFDA가 WTO에서 협상 개시에 필요한 컨센서스 절차를 거치지 않은 채 JSI 방식으로 추진되었다는 점을 지적하였다. 인도는 이를 “위법하고 법적 일관성이 결여된 과정”이라고 비난하며, IFDA를 부속서 4에 편입하려는 절차는 WTO 협정에 반한다고 주장하였다.⁷²⁾ 이후 제네바 외교 현장 및 주요 국제정책 포럼에서도 인도는 동일한 논리를 반복하면서 IFDA 편입은 WTO 규범 위반이라는 입장을 적극적으로 전개하였다.⁷³⁾ 아래에서는 2023년 12월 일반이사회에서 인도가 제기한 문제의식을 ① IFDA의 실체적 정당성, ② 협상 개시·편입 등 절차적 정당성 측면에서 구분해 검토한다.

1. 투자원활화협정의 정당성에 관한 쟁점

가. IFDA는 WTO의 정당한 논의 대상인가

(1) 다자적 무역관계의 범위와 투자

인도는 우선 IFDA가 마라케쉬 협정 제III조 제2항이 규정하는 “다자적 무역관계”의 범주에 직접적으로 결부되지 않는다고 주장한다. 인도는 WTO 일반이사회에 제출한 서면문서(WT/GC/262)에서 “투자는 그 자체로는 무역이 아니며, 무역을 수반할 수도 있고 그렇지 않을 수도 있는 별도의 규범 영역이다”라고 주장하면서, WTO의 설립 목적이 “상품·서비스의 국경 간 교역 촉진”에 한정된 것이라고 해석한다.⁷⁴⁾ 더 나아가 인도는 무역-투자-교

ment, may decide exclusively by consensus to add that agreement to Annex 4.”

72) WTO, *Statement by India on Agenda Item 18: Information on Investment Facilitation for Development*, WT/GC/262 (21 December 2023) [이하 Statement by India].

73) Peter Ungphakorn, “Comment: on India’s claim that a plurilateral WTO deal is ‘illegal’”, *Trade β Blog*, 12 January 2024; “WTO: IFD initiative ‘illegal’ and not part of MC13 agenda, says India”, *Third World Network*, 18 December 2023; “India strongly objects to pushing talks on investment facilitation at WTO”, *Deccan Herald*, 22 December 2023.

74) 원문은 다음과 같다. “Investment per se is not trade. It could or could not result in cross-border trade, which

용의 상호 연계성은 인정하되, WTO가 그러한 연계성만을 근거로 고용·노동·환경 등 광범위한 분야를 의제화하지 않는 점을 언급하며, “단순한 연계성 존재만으로 새로운 규범영역을 WTO에 포함시킬 수 없다”고 주장한다.⁷⁵⁾ 이러한 논거에 따르면, 투자 일반은 WTO가 규범을 제정할 수 있는 정당한 의제 범위를 벗어난다.

인도는 또한 TRIMs와 GATS 제I조 제2항(c)호(Mode 3, 상업적 주재)가 이미 무역에 직접적으로 연계된 투자 측면을 규율하고 있다는 점을 근거로, WTO 내에서 투자일반을 포괄하는 새로운 규범 채택의 필요성을 부정한다.⁷⁶⁾ 즉, TRIMs는 수입대체 의무수출성과요건 등 무역을 왜곡하는 특정 투자조치를 규율하고, GATS는 Mode 3를 통해 서비스 공급자의 상업적 주재를 다룸으로써, “무역과 관련된 투자 측면”을 충분히 커버하고 있다는 것이다.

따라서 인도의 해석에 따르면, TRIMs·GATS로 규율되는 범위를 넘어서는 추가적인 투자 규범은 WTO의 권한 범위를 초과하는 시도이며, IFDA는 이러한 점에서 마라케쉬 협정 제III조 제2항과 WTO 설립 목적에 부합하지 않는다는 결론을 도출하게 된다.

(2) 투자 관련 논의에 대한 부정적 위임 존속 여부

인도는 IFDA의 실체적 정당성에 대한 문제를 넘어, 과거 각료선언 및 일반이사회 결정에서 투자 관련 협상을 명시적으로 제한했던 이른바 ‘부정적 위임’이 여전히 유효하다고 주장한다. 인도가 제시하는 근거는 크게 세 가지 문서로 요약된다.

첫째, 2001년 도하 각료선언(Doha Ministerial Declaration)이다.⁷⁷⁾ 동 각료선언은 제20-22항에서 투자, 경쟁, 정부조달 투명성 등 이른바 싱가포르 이슈에 대해, “제5차 각료회의에서 협상방식(modalities)에 관한 명시적 컨센서스(explicit consensus)가 있을 경우에만 협상을 개시한다”고 규정하였다. 인도는 2003년 칸쿤 각료회의에서 투자에 관한 협상방식(modality)이 합의되지 못한 점을 들어, 투자 관련 협상은 명시적 컨센서스가 없는 한 개시

is the subject of multilateral trade relations.” Statement by India, *supra* note 72, para.9.

75) 원문은 다음과 같다. “A linkage of an issue with the trade does not empower WTO to negotiate on it under the aegis of multilateral trade relations.” *Ibid.*

76) 원문은 다음과 같다. “As far as the investment aspects of trade are concerned, the Agreement on TRIMs and the GATS already deal with trade-related investment aspects in goods and services, respectively.” *Ibid.*, para.10.

77) WTO, *Doha Ministerial Declaration*, WT/MIN(01)/DEC/1 (20 November 2001).

될 수 없다는 부정적 위임이 현재까지 존속한다고 주장한다.

둘째, 2004년 7월 일반이사회 결정(July Package)이다.⁷⁸⁾ 동 결정은 투자-경쟁-정부조달 투명성을 DDA의 공식 협상 의제에서 제외한다고 명시하였다. 인도는 이를 “WTO 회원국이 투자 관련 협상을 하지 않기로 한 명시적 정치적·법적 합의”로 해석하며, IFDA는 이 결정을 정면으로 위반한 것이라고 본다.

셋째, 2015년 나이로비 각료선언(Nairobi Ministerial Declaration)이다.⁷⁹⁾ 인도는 나이로비 선언이 새로운 이슈에 대한 다자협상 개시는 모든 회원국의 동의를 필요로 한다고 확인한 점을 근거로, 투자 등 과거 싱가포르 이슈뿐 아니라 어떠한 새로운 의제도 컨센서스 없이 협상을 개시할 수 없다고 주장한다.

인도는 상기 세 문서를 종합하여, “투자원활화는 도하 각료선언·7월 패키지·나이로비 선언을 통해 협상대상에서 명시적으로 제외된 이슈이므로, 부정적 위임(negative mandate)이 존속하는 한 WTO 포럼에서 협상을 재개할 수 없다”는 결론을 도출한다.⁸⁰⁾

나. 협상 개시와 부속서 4 편입의 컨센서스 요건

인도는 IFDA의 절차적 정당성과 관련하여, “새로운 규율을 위한 협상 개시는 모든 WTO 회원국의 컨센서스를 필요로 한다”라고 주장한다.⁸¹⁾ 이에 따르면 JSI 형식으로 출범한 IFDA 협상은 각료회의 또는 일반이사회의 공식 컨센서스 없이 진행되었으므로, 협상 개시 단계부터 절차적 하자가 존재하여 무효라는 것이다. 또한, 마라케쉬 협정 제X조 제9항은 부속서 4에 새로운 협정을 추가하기 위해서는 각료회의 또는 일반이사회가 컨센서스로 결정해야 한다고 규정하는데, 인도는 IFDA의 부속서 4 편입은 이 요건을 충족할 가능성이 없으며, “컨센서스 규칙을 편입 단계에만 적용하려는 시도는 이를 자의적으로 분절한 것”이라고 비판한다.⁸²⁾

78) WTO, *Decision Adopted by the General Council on 1 August 2004*, WT/L/579 (2 August 2004).

79) WTO, *Nairobi Ministerial Declaration*, WT/MIN(15)/DEC (2015).

80) 원문은 다음과 같다. “It is clear, as is evident from the observation of the GC Chair, that members had vastly differing views on the issue. It lacked consensus. ... GC was not required to take a decision, nor could it have taken a decision taking into account the negative mandate. Statement by India, *supra* note 72, para..5(v).”

81) 원문은 다음과 같다. “As per the provisions of Article III.2 and Article X of the Marrakesh agreement, any new disciplines needing negotiation require consensus of all WTO members.” *Ibid.*, para.5(vii).

인도는 특히 “부정적 위임이 존재하는 이슈에 대해, 일부 회원이 비공식 포맷을 통해 사실상의 협상을 진행하고 그 결과를 WTO 공식 규범으로 편입하려는 것은 조약상 내재된 (treaty-embedded) 권리를 침해하는 행위”라고까지 평가한다.⁸³⁾ 즉, 인도는 IFD 협상은 JSI라는 법적 구속력이 결여된 비공식 과정을 통해 진행되었다는 점을 지적하며, 이는 과거 각료결정에서 확인된 부정적 위임을 우회하고, 마라케쉬 협정이 예정한 컨센서스 기반 의사결정 구조를 무력화하려는 것이라고 비판한다.⁸⁴⁾ 이러한 인도의 입장은 단순한 정치적 반대라기보다는, WTO의 회원국 주도 원칙과 컨센서스 기반 의사결정을 제도적으로 방어하려는 전략적 접근으로 평가된다.

2. 투자원활화협정의 WTO 법체제 편입 타당성 검토

인도는 IFDA가 실체적 측면에서 WTO의 정당한 규범 형성 대상이 아니며, 절차적 측면에서도 컨센서스 원칙에 위반되어 출범하였다고 주장하면서 부속서 4 편입에 강하게 반대하고 있다. 이러한 인도의 문제 제기에 남아프리카공화국과 튀르키예가 동참함으로써, IFDA를 둘러싼 논쟁은 단순한 소수 의견을 넘어 WTO 개혁 논의 전반과 직결되는 핵심 쟁점으로 부상하였다.⁸⁵⁾ 본 절에서는 주요 학계 논의를 바탕으로 인도의 주장에 대한 반박 논리를 정리하고자 한다.

82) 원문은 다음과 같다. “In respect of any new Agreement that has to become part of Annex 4 (Plurilateral Agreement), if such agreement falls within the scope of WTO, consensus is needed to start such negotiation, and consensus is needed to incorporate the negotiated and agreed text to the Annex 4 in accordance with Article X of the Agreement. Slicing this consensus rule only to seek to incorporate an agreement into Annex 4 is illegal.” *Ibid.*, para.5(vii).

83) 원문은 다음과 같다. “Therefore, it is a matter of serious concern to us if the proponents of IFD, a JSI outcome, try to force their interests into the rule-based WTO multilateral system in violation of WTO Rules and the basic foundation of the Marrakesh Agreement, which specifically requires decision-making through consensus.... In our view, the proponents of the informal process are trying to take away our treaty embedded right in the consensus-based decision-making process of the WTO in their attempt to push this agenda.” *Ibid.*, paras.6-7.

84) 원문은 다음과 같다. “As demonstrated, the whole approach to JSI is legally inconsistent with the fundamental principles and procedures of the Marrakesh Agreement.” *Ibid.*, para.13.

85) Reuters, *India, South Africa block major investment deal at WTO talks*, 29 February 2024; Reuters, *WTO reform prospects clouded by investment deal block, sources say*, 23 July 2025.

가. “투자는 WTO의 적법한 논의 대상이 아니다”는 주장에 대한 반박

(1) WTO 규범의 진화적 성격과 무역 관련 사안

WTO 규범의 진화적 성격을 고려할 때, 투자원활화는 WTO의 정당한 논의 대상에 해당한다. 마라케쉬 협정 제III조 제2항은 WTO가 “회원국 간 다자적 무역관계를 둘러싼 협상을 위한 포럼(a forum for negotiations concerning their multilateral trade relations)”을 제공한다고 규정한다. 여기서 “무역관계(trade relations)”의 구체적 범위는 출범 당시 고정된 것이 아니라, 회원국 합의에 따라 ‘무역 관련 사안(trade-related matters)’을 중심으로 점진적으로 확장·진화해 왔다고 보는 것이 타당하다.

Joost Pauwelyn(2005)은 TRIPS, TBT, SPS 등 출범 당시 새로운 이슈로 간주되던 규범들이 결국 WTO 협정에 편입된 사례를 분석하면서, WTO가 상품·서비스 교역뿐 아니라 지식재산, 위생·검역, 기술규제 등 광범위한 무역 관련 분야를 포섭함으로써 사실상 규범적으로 진화하는 체계로 기능하고 있음을 지적한다.⁸⁶⁾ 글로벌 가치사슬의 확산과 FDI-무역 간 상호연계성을 고려할 때, 행정절차·투명성·규제조정 등에 초점을 둔 투자원활화를 WTO의 ‘무역 관련 영역’으로 이해하는 것은 이러한 규범 진화의 연장선으로 해석할 수 있다.

(2) 기존 WTO 규범 내부의 투자 관련 요소

WTO 내부에는 이미 상당 수준의 ‘투자 관련 조치’가 내재되어 있다는 점에서, 인도가 주장하는 “투자는 WTO에서 논의될 수 있는 영역이 아니다”라는 논리는 설득력이 크지 않다. Petros Mavroidis(2013)는 TRIMs 협정, GATS 제I·XVI·XVII조, 특히 상업적 주재(commercial presence)로서의 서비스 공급을 규율하는 Mode 3 조항이 사실상 FDI와 긴밀히 연계되어 있음을 지적하면서, 무역과 투자의 경계가 이미 허물어지고 있다고 평가한다.⁸⁷⁾

TRIMs는 수입대체 의무, 수출성과 규정 등 FDI에 부수하는 특정 투자조치가 상품무역을 왜곡하는 경우를 규율하고, GATS는 외국 서비스 공급자의 상업적 주재를 통해 발생하는 투자 흐름을 다루고 있다. 이러한 점을 고려할 때, IFDA는 기존 WTO 규범이 포착하지

86) Joost Pauwelyn, “The Transformation of World Trade,” *Michigan Law Review* 104, no. 1 (2005), pp.3, 5, 24-25.

87) Petros C. Mavroidis, “Regulation of Investment in the Trade Régime: From ITO to WTO,” in Zdenek Drabek & Petros C. Mavroidis (eds.), *Regulation of Foreign Investment: Challenges to International Harmonization* (Hackensack, NJ: World Scientific, 2013), ch. 2 (WTO Era section).

못한 투자 절차상 또는 행정적 장애요소를 보다 체계적으로 규율하는 보완 협정으로 이해할 수 있으며, WTO 설립 목적과 괴리된 전혀 새로운 영역을 개척하는 협정으로 보기는 어렵다.

(3) 부정적 위임의 범위

IFDA는 시장접근, 투자보호, ISDS를 명시적으로 제외하고, 행정절차·투명성·협력에 초점을 맞춘 규범이라는 점에서, 과거 도하 라운드에서 논의되던 ‘포괄적 다자 투자 규범’과는 법적·정책적 성격이 근본적으로 다르다.

2004년 7월 일반이사회 결정(일명 ‘7월 패키지’)은 “무역과 투자 간의 관계, 무역과 경쟁 정책의 상호작용, 정부조달의 투명성”에 관하여 “도하 라운드 기간 동안에는 작업계획의 일부를 구성하지 않으며 어떠한 협상도 진행하지 않는다”고 규정하였다.⁸⁸⁾ 2015년 나이로비 각료선언은 “다른 이슈를 협상대상으로 식별·논의하자고 주장하는 회원도 있고 그렇지 않은 회원도 있다”고 전제하면서, “이러한 이슈에 대한 다자협상의 개시는 모든 회원국의 동의에 의해서만 가능하다”고 재확인하였다.⁸⁹⁾ 이에 대해 Erya Zhao and Wei Shen(2025)은 과거 합의문들이 겨냥했던 ‘무역과 투자의 관계’는 전통적인 투자 자유화나 규범 제정을 의미하는 것으로, 이를 정보공개·행정절차 개선·규제 협력 등에 초점을 둔 ‘투자 원활화’와 동일시할 수 없다고 지적한다. 이들은 인도가 해당 문언을 ‘투자 관련 사안’ 전반으로 임의 확대 해석하여, 성격이 다른 IFDA까지 부정적 위임의 범주에 포함시키려는 것은 조약 문언상 “부적절하고 근거 없는” 시도라고 비판한다.⁹⁰⁾

인도가 주장하는 이른바 ‘부정적 위임(negative mandate)’은 도하 라운드 맥락에서 투자자 보호·시장접근·ISDS 중심의 다자 투자규범에 대한 협상을 한시적으로 배제하는 정치적 타협의 산물로 이해하는 것이 타당하며, 오늘날 IFDA가 다루는 행정절차·투명성·투자

88) 원문은 다음과 같다. “Relationship between Trade and Investment, Interaction between Trade and Competition Policy and Transparency in Government Procurement: the Council agrees that these issues, mentioned in the Doha Ministerial Declaration in paragraphs 20-22, 23-25 and 26 respectively, will not form part of the Work Programme set out in that Declaration and therefore no work towards negotiations on any of these issues will take place within the WTO during the Doha Round.” WTO, *supra* note 78, p.3.

89) 원문은 다음과 같다. “While we concur that officials should prioritize work where results have not yet been achieved, some wish to identify and discuss other issues for negotiation; others do not. Any decision to launch negotiations multilaterally on such issues would need to be agreed by all Members.” WTO, *supra* note 79, para.34.

90) Erya Zhao and Wei Shen, *supra* note 17, pp.1104, 1106.

촉진까지 포괄하는 ‘투자 관련 모든 논의’를 영구적으로 금지하는 법적 금지조항으로 보기는 어렵다.

(4) IFDA의 개발지향적 성격과 WTO 설립 목적과의 정합성

IFDA는 개도국·최빈개도국의 수요에서 출발해 설계된 개발지향적 투자 협정이며, 개발 촉진, 경제성장과 생활수준 제고라는 WTO 설립 목적과 높은 정합성을 가진다. Sofia Baliño, Martin Dietrich Brauch and Rashmi Jose(2020)는 WTO의 투자원활화 논의가 행정절차 간소화, 국내 규제 조정, 반부패, 기업의 사회적 책임(CSR) 등을 포괄하고 있음을 분석하였다. 특히 이들은 해당 논의가 개도국·최빈개도국의 글로벌 투자 흐름 참여 확대와 생산능력 확충, 지속가능한 개발 등을 핵심 목표로 하는 ‘개발 중심적 성격’을 가지고 있다고 설명한다.⁹¹⁾ Codeço and Freitas(2021) 또한, 글로벌 사우스(Global South) 국가들이 기존의 투자 보호 중심 체제에서 제약되었던 정책 공간을 회복하고 FDI 유치를 위해 투자 원활화로 전환하고 있음을 강조한다. 이들은 IFDA가 투명성 제고, 절차 간소화, 그리고 이해관계자 간의 조정 및 협력을 강화하는 규범으로서 기능하며, 이를 통해 투자자와 국가 간의 관계를 보다 균형 있게 재설정하고 지속 가능한 개발에 기여하는 대안적 프레임워크가 될 수 있음을 지적한다.⁹²⁾

이러한 점들을 종합할 때, “투자는 WTO의 적법한 논의 대상이 아니다”라는 인도의 주장은 무역과 투자의 연계성을 바탕으로 확장되어 온 WTO 규범의 진화적 맥락과 규제 협력 및 개발을 지향하는 IFDA의 본질적 성격을 간과한 단편적 해석으로 평가된다.

나. “JSI 협상은 컨센서스 위반이므로 무효”라는 주장에 대한 반박

(1) 이중 컨센서스 요구의 법적 근거 부재

인도가 제기하는 이른바 ‘이중 컨센서스’⁹³⁾ 요구는 마라케쉬 협정상 명문 규정에 근거

91) Sofia Baliño, Martin Dietrich Brauch, and Rashmi Jose, *Investment Facilitation: History and the Latest Developments in the Structured Discussions* (Geneva: International Institute for Sustainable Development and CUTS International, January 2020), pp.10-15.

92) Rafael Ramos Codeço and Ana Rachel Freitas, “Multilateral Framework of Investment Facilitation at the WTO: Initiatives and Perspectives from the Global South,” *Contexto Internacional* 43, no. 2 (2021), pp.305-306, 308-309, 319.

93) 절차적 측면에서 인도의 핵심 주장은, “새로운 WTO 규범 협상은 컨센서스에 의해서만 개시될 수 있으

하지 않는다. 마라케쉬 협정 제X조 제9항은 “부속서 4에 새로운 복수국간 협정을 추가하는 결정은 각료회의가 컨센서스로 채택한다”고 규정하지만, 이는 어디까지나 ‘편입’ 단계에 관한 요건일 뿐, 그 이전 단계인 ‘협상 개시’를 컨센서스에 종속시키는 규정은 아니다.

Joost Pauwelyn(2003)은 WTO 의무가 본질적으로 “양자적 의무의 묶음(bundles of bilateral obligations)”이라는 점에 주목한다. 그는 WTO 의무가 인권 조약과 같은 “집단적 의무(collective obligations)”가 아니기 때문에, 일부 회원국들이 제3자의 권리를 침해하지 않는 범위 내에서 상호 간 합의를 통해 기존 의무를 변경하거나 새로운 규범을 수립하는 것은 국제법상 허용된다고 본다.⁹⁴⁾ 이에 따르면, 전 회원국의 컨센서스가 없더라도 일부 회원국이 JSI와 같은 복수국간 협상을 통해 새로운 규범을 창설하는 것은 조약상 금지된 행위가 아니라 정당한 조약 당사자의 권리 행사로 볼 수 있다.

이러한 법리적 해석은 역사적으로 축적된 GATT/WTO의 협상 관행과도 궤를 같이한다. Americo Zampetti, Patrick Low and Petros Mavroidis(2022)는 ‘회원국 간(inter se) 협정’이 WTO의 새로운 발명품이 아니며, 이미 케네디 라운드에서 존재했고 도쿄 라운드에서 확산된 오랜 관행임을 지적한다.⁹⁵⁾ 실제로 도쿄 라운드에서는 비관세장벽을 다루기 위해 반덤핑, 보조금, TBT, 정부조달 등 9개의 ‘코드(Codes)’가 체결되었는데, 이는 당시 일부 회원국만 참여한 복수국간 협정의 성격을 띠었다. 그러나 이들 코드는 이후 WTO 출범 시 ‘일괄타결(single undertaking)’ 원칙에 따라 컨센서스를 통해 마라케쉬 협정의 부속서 1A(다자무역협정) 또는 부속서 4(복수국간무역협정)로 통합되었다. 즉, ‘일부 회원국 그룹의 이니셔티브 → 제한된 참여를 전제로 한 협상 → 이후의 다자체제 편입 또는 부분적 확산’이라는 경로는 WTO 규범 형성의 확립된 역사적 경로이며, 협상 개시 단계에서의 컨센서스 부재가 결과물의 불법성을 의미하지 않음을 보여준다.

최근 Peter Van den Bossche(2025) 역시 2024년 MC13에서 인도가 IFDA의 편입을 저지한

며, JSI 형식은 그러한 컨센서스를 우회하는 비법적 과정”이라는 것인데, Erya Zhao and Wei Shen(2025)은 인도가 협상 개시에 대한 컨센서스와 협정의 마라케쉬 협정 편입에 대한 컨센서스라는 ‘두 번의 컨센서스(two instances of consensus)’가 모두 필요하다고 주장하고 있음을 지적한다. Erya Zhao and Wei Shen, *supra* note 17, pp.1092-1093.

94) Joost Pauwelyn, “A Typology of Multilateral Treaty Obligations: Are WTO Obligations Bilateral or Collective in Nature?”, *European Journal of International Law* 14, no. 5 (2003), pp.931-932, 946-947, 951.

95) Americo B. Zampetti, Patrick Low, and Petros C. Mavroidis, “Consensus Decision-Making and Legislative Inertia at the WTO: Can International Law Help?”, *Journal of World Trade* 56, no. 1 (2022), p.6.

사태를 ‘컨센서스 관행의 남용’으로 규정하며, 비참여국에게 어떠한 의무도 부과하지 않는 협정을 소수가 막는 행태를 비판한다.⁹⁶⁾ 결국 JSI 형식의 IFDA 협상은 조약상 금지된 절차가 아니라, 입법 마비 상황에서 회원국들이 국제법과 역사적 관행에 따라 선택할 수 있는 합법적인 규범 형성 방식이다.

(2) 국제법상 유효한 상호 간 합의로서의 JSI

JSI 방식의 복수국간 협상은 비참여국의 권리·의무를 침해하지 않는다는 점에서 국제법상 허용되는 ‘변경(modification)’ 행위이며, 과거 GATT/WTO의 관행과도 궤를 같이한다. Erya Zhao and Wei Shen(2025)은 마라케쉬 협정 제III조 제2항이 WTO를 “다자간 무역관계에 관한 협상을 위한 포럼”으로 규정하고 있지만, 이것이 곧 ‘다자간(multilateral)’ 협상만을 유일한 방식으로 한정하는 폐쇄적 규정은 아니라고 해석한다. 오히려 동 조항 제2문은 “추가적인 협상(further negotiations)”을 위한 포럼을 제공한다고 명시하고 있어, 복수국간 협상을 포함한 다양한 형태의 협상 가능성을 열어두고 있다.⁹⁷⁾

이러한 맥락에서 Americo Zampetti, Patrick Low and Petros Mavroidis(2022)는 현재 WTO가 겪고 있는 ‘입법적 무력증(legislative inertia)’의 원인이 컨센서스제에 대한 경직된 집착에 있다고 진단하며, 조약법에 관한 비엔나 협약(VCLT) 제41조가 유효한 대안적 입법 경로를 제공한다고 주장한다. 이들은 WTO 협정이 회원국 상호 간(inter se) 합의를 명시적으로 금지하지 않으므로, ① 비참여국의 권리 향유나 의무 이행에 영향을 미치지 않고 ② 조약의 대상과 목적의 실효적 집행을 저해하지 않는다면, JSI와 같은 합의는 국제법상 유효하다고 분석한다.⁹⁸⁾

이와 관련하여 Zhao and Shen(2025)은 IFDA가 제45조 제3항을 통해 비참여국에게 어떠한 의무도 부과하지 않음을 명시하고, 최혜국대우(MFN) 원칙에 따라 협정의 혜택을 조건 없이 확장하는 ‘개방형 복수국간 협정(open plurilateral agreement)’으로 설계되었으므로 비엔나 협약 제41조의 요건을 충족한다고 평가한다.⁹⁹⁾ 특히 이들은 이러한 구조 하에서 비

96) Peter Van den Bossche, *In Search of Consensus on WTO Consensus Decision-Making*, WTI Working Paper No. 7/2025 (Bern: World Trade Institute, 2025), pp.2-3, 6-7.

97) Erya Zhao and Wei Shen, *supra* note 17, p.1108.

98) Americo B. Zampetti, Patrick Low, and Petros C. Mavroidis, *supra* note 95, pp.2, 18-19, 23-25.

99) Erya Zhao and Wei Shen, *supra* note 17, p.1108-1109; WTO 법체제에 포함된 복수국간 합의의 유형은 크

참여국은 의무 부담 없이 혜택만을 누리는 무임승차국(free-riders)이 되므로, 비참여국의 조약상 지위나 권리가 침해된다는 주장은 성립하기 어렵다고 지적한다.¹⁰⁰⁾

결국 IFDA는 비참여국의 권리를 침해하지 않으면서 다자무역체제의 목적에 부합하는 규범을 형성하는 합법적인 ‘상호 간(inter se)’ 합의로서, 컨센서스 부재를 이유로 그 유효성을 부정할 수 없다. 오히려 이는 컨센서스 제도의 한계로 인한 입법 공백을 메우고 WTO의 협상 기능을 활성화하는 현실적이고 유효한 법적 대안으로 평가받아야 한다.

다. 소결

이상의 논의를 종합할 때, IFDA는 ① 무역 확대와 지속가능한 발전이라는 WTO 설립 목적과 직접적으로 연결된 ‘무역 관련 투자절차’를 규율하고, ② TRIMs·GATS Mode 3 등

계 두 가지로 나누어 볼 수 있다. 먼저, 부속서 4의 복수국간 협정들이다. 이들은 마라케쉬 협정 제II조 제3항에 따라 참여국에 대해서만 법적 구속력을 갖는다. 이러한 부속서 4 협정에는 현재 민간항공기협정(TCA)과 정부조달협정(GPA)이 있다. 정부조달협정(GPA)과 같은 부속서 4 협정은 마라케쉬 협정에 의해 공식적으로 승인된 복수국간 협정이며, 채택을 위해서는 모든 회원국의 컨센서스가 필요하고 협정상 권리·의무는 참여국에만 한정된다는 의미에서 “폐쇄된 복수국간 협정”(closed plurilaterals)이라 명명된다. Wentian Zu and Ying Bi, *supra* note 8, 561.

또한, 일부 회원국들이 상품 추가자유화 또는 서비스 추가약속을 합의하고 최혜국원칙(MFN)에 따라 모든 회원에게 그 약속의 혜택을 확장하는 방식의 복수국간 협정이 있다. 정보기술협정(Information and Technology Agreement)이 대표적 사례이며, 최근에는 서비스 국내규제 규범(Disciplines on Services Domestic Regulation)이 개별 회원국의 양허표(schedule)에 합의된 규범을 탑재하고 최혜국대우 원칙에 따라 혜택은 모든 회원국들에게 적용하는 유사한 메커니즘으로 채택된 바 있다. 정보기술협정(ITA)과 서비스 국내규제(SDR) 규범은 일부 회원국들의 자발적 참여를 통해 그들 간에 체결되었지만, 그 결과는 최혜국대우 원칙에 따라 전 회원국에 개방되는 복수국간 협정이며, 비참여국은 의무는 지지 않지만, 그 혜택은 모든 회원국에 개방된다는 의미에서 “개방형 복수국간 협정”(open plurilaterals)이라 불린다. 이러한 유형의 협정은 부속서 4 편입을 전제로 하지 않으며, WTO 협정문에 명시되지 않은 실무상(practice-based) 형태로 발전해왔으며, 특히 발효 요건으로 전 세계 교역량의 90%와 같이 ‘무역 비중’에 기반한 ‘임계질량(critical mass)’ 방식을 주로 채택해왔다. Erya Zhao and Wei Shen, *supra* note 17, p.1099.

이와 대조적으로 투자원활화협정(IFDA)은 독특한 ‘하이브리드적’ 위치를 점하고 있다. 첫째, 발효 요건에서 차이가 있다. IFDA는 교역 비중이 아닌 ‘75번째 회원국의 수락’을 발효 기준으로 삼아, 기존 개방형 협정(ITA 모델)과 다른 접근을 취한다. 둘째, 혜택과 권리의 이원화이다. IFDA는 MFN 원칙에 따라 비참여국도 투자 환경 개선의 경제적 혜택을 ‘무임승차(free-riding)’ 할 수 있는 ‘개방형’ 성격을 띠지만, 분쟁 해결절차(DSU) 이용이나 전담 창구 활용 등 협정 이행상의 법적 권리는 참여국에만 한정하는 ‘클럽형 메커니즘(club-like mechanisms)’의 ‘폐쇄형’ 요소를 동시에 가진다. 셋째, 절차적 딜레마이다. 실질적으로는 개방된 혜택을 제공함에도 불구하고, 형식적으로 부속서 4 편입을 목표로 하기 때문에 역설적으로 모든 회원국의 컨센서스라는 ‘폐쇄된 협정’의 엄격한 절차적 장벽을 넘어야 한다. 따라서 IFDA는 개방형 협정의 실질(MFN 혜택 공유)과 폐쇄형 협정의 절차(컨센서스 및 부속서 4 편입)가 결합된 ‘하이브리드적 복수국간 협정’이라고 할 수 있다. Wentian Zu and Ying Bi, *supra* note 8, 560-562.

100) Erya Zhao and Wei Shen, *supra* note 17, p.1099.

기존 WTO 규범의 연속선상에서 이해될 수 있으며, ③ 과거 ‘부정적 위임’의 대상이었던 투자자 보호·시장접근·ISDS 중심의 다자 투자협정과 구분되는 ‘협력·투명성·행정개혁 중심’의 규범이라는 점에서, WTO 체제 내에서 실체적으로 정당한 규범 형성 대상으로 평가된다.

또한, JSI 방식의 협상은 협상 개시 단계에서 컨센서스를 요구하지 않는다는 WTO 협정의 구조와 합치되고, GATT/WTO에서 축적된 복수국간 협상의 관행과도 부합한다. 인도가 주장하는 “투자는 WTO의 비적법적 논의 대상”이라는 논리와 “JSI 협상은 컨센서스 위반이므로 무효”라는 주장은 마라케쉬 협정의 문언·체제·관행 및 최근 학계 논의와 상당한 괴리를 보인다.

그럼에도 마라케쉬 협정 제X조 제9항이 부속서 4 편입에 대해 컨센서스를 요구하는 한, 인도·남아프리카공화국·튀르키예의 반대가 지속되는 경우 IFDA의 WTO 협정 편입은 실현되기 어렵다. 2024년 MC13에서의 IFDA 채택 무산과 2025년 10월 일반이사회에 이르기까지 IFDA의 편입이 지속적으로 저지됨에 따라, WTO의 의사결정은 “마비(paralyzed)”되었으며 이는 컨센서스 관행의 “남용(abuse)”에 해당한다는 평가가 나온다.¹⁰¹⁾

3. 투자원활화협정의 WTO 법체제 편입 방안

IFDA의 WTO 법체제 편입과 관련하여 가장 자연스럽고 원칙적인 경로는 마라케쉬 협정 제X조 제9항에 따라 부속서 4에 이를 추가하는 것이다. 그러나 인도, 남아프리카공화국, 튀르키예 등 일부 회원국이 IFDA의 편입에 대해 반복적으로 반대 입장을 표명함에 따라, 현실적인 대안으로서 WTO 체제 외부에서의 발효 및 운용 가능성이 제기되기도 한다.

이러한 외부 발효 모델의 선례로는 공동성명 이니셔티브(JSI) 중 하나인 중소기업(Micro, Small, and Medium Enterprises, 이하 MSME) 협력 이니셔티브가 종종 언급된다. MSME 이니셔티브에 참여한 회원국들은 2017년 MC11에서 채택된 공동장관성명을 출발점으로 하여, WTO 내 비공식 작업프로그램을 구성하고, 2020년 ‘MSME 패키지’를 통해 일련의 권고 및 선언을 채택하였다.¹⁰²⁾ 그러나 이 패키지는 법적 구속력이 없는 연성법

101) Peter Van den Bossche, *supra* note 96, pp.2, 4-5, 11.

102) WTO, *Joint Ministerial Statement: Declaration on the Establishment of a WTO Informal Work Programme*

(soft law), 즉 회원국들의 최선 노력(best endeavours)을 요하는 약속들로 구성되어 있어 독자적인 분쟁해결절차나 WTO 기구에 대한 공식적인 보고 의무를 전제하지 않는다.¹⁰³⁾

이러한 점을 감안할 때, MSME 모델은 법적 의무, 분쟁해결양해(DSU), WTO 제도와 유기적 연계를 필수로 하지 않는다는 점에서 WTO 외부 존속이 가능할 수 있으나, 구속력 있는 조약으로서의 IFDA에 동일한 방식을 적용할 수 있는지는 별도의 엄밀한 법적 검토가 요구된다.

가. WTO 외부 발효 방안과 IFDA 조문 구조의 충돌

IFDA의 조문 구조를 면밀히 살펴보면, 이 협정은 태생적으로 WTO 내부 협정으로 설계되었으며, WTO 외부에서 독립 협정으로 발효·운용되는 것을 상정하지 않았음을 알 수 있다. 우선, IFDA의 일반원칙을 규정한 제45조 제3항은 본 협정이 “WTO 협정과 그 권리·의무에 일치하는 방식으로 적용되어야 한다”는 취지의 문언을 포함하고 있다. 이러한 조항은 IFDA의 해석과 적용이 마라케쉬 협정 및 부속 협정들과의 조화적 적용을 전제로 한다는 의미이며, 이는 IFDA가 WTO 체계와 분리되어 독립적으로 운용되는 자율 협정이 아님을 시사한다.¹⁰⁴⁾

보다 직접적으로, 제45조 제1항은 IFDA의 발효 요건을 “마라케쉬 협정 부속서 4에 이 협정을 추가하는 결정이 이루어진 후, 75번째 수락서(instrument of acceptance)가 WTO 사무총장에게 기탁된 날로부터 30일이 지난 시점”으로 명시하고 있다.¹⁰⁵⁾ 즉, ① 부속서 4에 IFDA를 추가하는 일반이사회의 결정(마라케쉬 협정 제X조 제9항에 따른 컨센서스 채택)과 ② WTO 사무총장을 수탁자(depositary)로 하는 수락 절차라는 두 가지 요소가 결합되어야만 IFDA가 발효할 수 있다.

따라서 IFDA를 WTO 외부에서 발효시키는 방안은 단순히 정치적 선택의 문제가 아니라, 조약문이 스스로 정한 발효 요건과 정면으로 충돌하는 결과를 초래한다. WTO 외부에

for MSMEs, WT/MIN(17)/58 (13 December 2017); WT/MIN(17)/58/Rev.1 (20 December 2017).

103) Daria Boklan, Olga Starshinova, and Amrita Bahri, “Joint Statement Initiatives: A Legitimate End to ‘Until Everything is Agreed’?”, *Journal of World Trade* 57, no. 2 (2023), p.354.

104) Erya Zhao and Wei Shen, *supra* note 17, p.1109.

105) IFDA 협정문, *supra* note 41, Annex, Article 45.1.

서 IFDA를 별도의 조약으로 재협상하는 방안을 이론적으로 상정할 수 있으나, 이는 이미 타결된 IFDA를 문안 그대로 발효시키는 것이 아니라, 전혀 다른 법적 성격의 문서를 새롭게 창설하는 것에 가까우며, 이는 협상 비용과 법적 안정성 측면에서 막대한 손실을 야기할 것이다.

나. WTO 제도와 연계성 및 분쟁해결의 공백

IFDA는 발효 요건뿐만 아니라 이행, 모니터링, 분쟁해결, 개도국 지원 등 협정의 핵심 기제를 WTO 제도와 밀접하게 연계하고 있다. 첫째, 제39조는 회원국이 투자 관련 조치를 WTO에 통보하고 이를 검토할 “투자원활화 위원회”를 설치하도록 규정한다. 동 위원회는 당사국 모두에게 개방되며, 투자원활화 조치의 이행 상황 점검, 역량 배양 지원, 모범 사례 공유 등을 논의하는 핵심 기구이다. 또한 제11조에 따른 통보 의무와 제39조에 따른 정기적 이행 검토는 무역정책검토제도(TPRM)나 무역원활화협정의 이행위원회 구조 등 기존 WTO 메커니즘을 모델로 하고 있다. 만약 IFDA가 WTO 외부에서 운영된다면, 독립된 사무국과 검토 기구를 별도로 설치해야 하는 중복 비용이 발생하며, 기존 WTO 위원회들과의 유기적인 정보 교환이 차단되어 제도의 실효성이 저하될 것이다.

둘째, IFDA 제44조는 WTO 분쟁해결양해(DSU)의 적용을 명시적으로 규정하고 있다. DSU 제1조 제1항은 “이 양해는 WTO 협정에 부속된 대상협정(covered agreements)에만 적용된다”고 규정하고 있으며, WTO 상소기구는 Mexico - Taxes on Soft Drinks 사건 등에서 패널과 상소기구의 관할권이 WTO 대상협정에 한정됨을 일관되게 확인한 바 있다.¹⁰⁶⁾ 이는 IFDA가 DSU의 적용을 받기 위해서는 반드시 DSU 부속서 1의 대상협정 목록에 추가되어야 함을 의미한다.

다. 기술지원·역량배양 조항과 WTO 개발 메커니즘의 결합

IFDA는 개도국 및 최빈개도국의 이행 역량을 보장하기 위해 특별·차등대우(S&DT)와 기술지원·역량배양을 협정의 핵심 축으로 삼고 있다. 이는 투자 관련 협정의 구조가 단순한 자유화를 넘어 포용적 접근법으로 진화하고 있음을 보여주는 사례로, IFDA는 규정 준

106) Appellate Body Report, *Mexico - Tax Measures on Soft Drinks and Other Beverages*, WT/DS308/AB/R, adopted 24 March 2006, para. 56.

수 능력이 부족한 국가들에게 역량 강화를 지원함으로써 포용성을 확보하려 한다.¹⁰⁷⁾

IFDA 참여 개도국은 무역원활화협정 방식에 따라 조항별 이행 시점을 A(즉시 이행), B(유예기간 후 이행), C(기술지원 후 이행) 범주로 구분하여 통보하며, 특히 C 범주 조항에 대해서는 국제기구 및 공여국의 기술지원을 전제로 이행 의무를 부과한다. 이때 기술지원의 제공 주체로 WTO 사무국을 비롯하여 세계은행, OECD, UNCTAD, 지역개발은행 등이 명시되어 있는데, 이는 IFDA의 이행 지원이 ‘무역을 위한 원조(Aid for Trade)’ 등 기존 WTO 개발 메커니즘과 연계되어 있음을 나타낸다.¹⁰⁸⁾

실례로 2024년 7월 WTO 사무국은 ITC, OECD, 세계은행 등과 합동으로 「투자원활화 자가진단 가이드」를 개발하여 개도국의 수요 진단(needs assessments)을 지원하고 있으며, 캄보디아, 카메룬, EU 등 IFDA 촉진국(co-facilitators)들이 이를 주도하고 있다.¹⁰⁹⁾ 만약 IFDA가 WTO 외부에서 운영된다면, 이러한 공식적 개발 지원 채널과의 연계가 단절되고 재원 조달 및 조정 메커니즘이 불명확해져, 결과적으로 “개도국의 투자환경 개선을 통한 개발 촉진”이라는 협정의 근본 취지가 훼손될 위험이 크다.

라. 부속서 4 편입의 당위성

이상의 논의를 종합하면, IFDA는 단순한 정치적 선언이 아니라, 조문 구조, 제도적 설계, 발효 요건, 개발 지원 체계 등 모든 면에서 WTO 법체제와의 통합을 전제로 설계된 복수국간 협정이다. 실제로 IFDA 당사국들은 제13차 각료회의 직후인 2024년 5월부터 2025년 10월 일반이사회에 이르기까지 “투자원활화협정을 WTO 협정 부속서 4에 추가할 것”을 요청하는 결정안을 반복적으로 상정하고 있다.¹¹⁰⁾ 이는 당사국들이 IFDA를 WTO 외부 협정으로 운용할 의사가 없으며, 협정문이 규정한 발효 조건을 준수하고자 함을 보여준다.

107) Wentian Zu and Ying Bi, *supra* note 8, pp.558-560.

108) IFDA 협정문, *supra* note 41, Article 28, 35, 36.5, 39.6.

109) WTO, *Agreement on Investment Facilitation for Development: Investment Facilitation Self-Assessment Guide*, INF/IFD/W/56 (3 July 2024), p.1.

110) WTO, “Incorporation of the Investment Facilitation for Development Agreement into Annex 4 of the WTO Agreement”, WT/MIN(24)/17 (25 February 2024); WT/MIN(24)/17/Rev.1 (29 February 2024); WT/GC/W/927 (18 April 2024); WT/GC/W/927/Rev.1 (14 May 2024); WT/GC/W/927/Rev.2 (14 October 2024); WT/GC/W/927/Rev.3 (July 2025); WT/GC/W/927/Rev.4 (4 December 2025).

결국 MSME JSI와 같이 연성법 형태로 외부에서 존속하는 모델은 구속력 있는 규범을 지향하는 IFDA에 적용하기 어렵다. IFDA의 유효성과 집행 가능성을 확보하기 위한 최선이자 유일한 방안은 마라케쉬 협정 제X조 제9항에 따른 부속서 4 편입이다. 현재 인도, 남아프리카공화국, 튀르키예의 반대로 인한 편입 지연은 IFDA 자체의 법적 결함이라기보다는, 컨센서스 관행과 WTO의 정치경제적 갈등이 결합된 의사결정 구조상의 문제로 보인다.¹¹¹⁾ 결국 IFDA는 WTO 체제 내에서 실체적으로 정당하고 절차적으로도 적법한 국제협정이라 할 수 있으나, 그 부속서 4 편입의 최종적인 성패는 순수한 법리적 논쟁을 넘어, WTO의 개혁과 의사결정 방식의 유연화를 둘러싼 회원국들의 정치적 결단에 달려 있다고 보아야 할 것이다.

4. 투자원활화협정 관련 동향

공동성명 이니셔티브(JSI)를 통한 복수국간 협정은 DDA 이후 사실상 마비된 WTO의 협상 기능을 복원하기 위한 주요 수단으로 부상하고 있다. 그러나 마라케쉬 협정이 채택한 컨센서스 관행과 이를 사실상 만장일치(unanimity)처럼 운용해 온 제도적 특성 때문에, 복수국간 협상 타결과 WTO 법체제 편입 사이에 상당한 시차와 교착이 발생하고 있다. 이러한 구조적 긴장은 특히 IFDA의 부속서 4 편입을 둘러싼 최근 논쟁에서 가장 극명하게 드러난다.

가. WTO 컨센서스 제도의 구조적 한계

마라케쉬 협정 제IX조 제1항은 “WTO는 GATT 1947에서 따르던 관행에 따라 컨센서스에 의하여 의사결정을 계속한다”고 규정한다. 이는 다수결 투표를 기본으로 했던 1947년 GATT 체제와 달리, 형식적 표결 대신 ‘이의 부재(absence of objection)’를 의사결정 기준으로 삼는 관행을 확인한 것이다. WTO 의사결정 절차에 관한 마라케쉬 협정 제IX조 제1항의 주석 1에서는 “컨센서스란 회의에 참석한 어떠한 회원국도 명시적으로 반대 의견을 표시하지 않는 상태”로 정의된다.¹¹²⁾

111) Peter Van den Bossche, *supra* note 96, pp.2-4; Erya Zhao and Wei Shen, *supra* note 17, p.1110; Wentian Zu and Ying Bi, *supra* note 8, pp.561, 564.

112) 원문은 다음과 같다. “The body concerned shall be deemed to have decided by consensus on a matter submitted for its consideration, if no Member, present at the meeting when the decision is taken, formally ob-

이러한 컨센서스 제도는 표면상으로는 모든 회원국에게 동일한 발언권을 부여하고, 특히 개도국·최빈개도국에게 의제 설정과 최종 결정에 대한 실질적 참여권을 제공한다는 점에서 포용성과 형평성을 구현하는 메커니즘으로 평가되어 왔다.¹¹³⁾ 그러나 동시에 단 한 개 회원국의 명시적 반대만으로도 결정을 채택할 수 없게 만드는 구조를 통해 사실상의 거부권을 부여하는 효과를 낳는다. 마라케쉬 협정 제IX조는 컨센서스에 실패할 경우 투표도 허용하지만, 실무에서는 투표가 거의 사용되지 않고 컨센서스 관행이 사실상 절대 규범처럼 작동한다는 점이 지적되어 왔다.¹¹⁴⁾

2001년 도하 라운드(DDA) 출범 이후 20년 이상이 지났음에도 불구하고, 2013년 발리에서 채택된 무역원활화협정을 제외하면 사실상 새로운 다자 규범을 한 건도 제정하지 못했다. 이러한 배경 속에서 최근에는 상소기구 기능 정지와 맞물려 WTO는 “규범 제정 (rule-making) 기능의 사실상 정지”라는 보다 근본적인 위기에 직면해 있다는 주장도 제기된다.¹¹⁵⁾ 이는 회원국 수가 166개로 증가하고, 회원국 간 이해관계가 다극화·이질화됨에 따라, 모든 회원국의 묵시적 동의를 얻기 위한 정치적 비용이 과도하게 상승한 결과라고 보는 견해도 있으나, 한편으로 컨센서스 의사결정 제도 자체가 야기한 구조적인 문제라고 보는 시각도 존재한다.¹¹⁶⁾

나. IFDA 편입을 둘러싼 컨센서스 관련 회원국 간 대립

이러한 상황에서 IFDA와 같은 복수국간 협정은 협상 개시 단계부터 전원 합의를 요하는 전통적 다자주의의 경직성을 극복하기 위한 실용적 대안으로 부상하였다. 이는 모든 회원국의 즉각적인 동의를 전제로 하지 않고, 우선 관심 있는 회원국들끼리 유연하게 합의를 도출한 후 이를 점진적으로 개방하여 다자화를 지향한다는 점에서 차별화된다.¹¹⁷⁾ 이러한 복수국간 접근법의 실효성은 2024년 2월 MC13에서 IFDA가 공식 타결됨으로써 입

jects to the proposed decision.” *Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization*, April 15, 1994, 1867 U.N.T.S. 154, Art. IX:1, n. 1.

113) Peter Van den Bossche, *supra* note 96, p.3.

114) Americo B. Zampetti, Patrick Low, and Petros C. Mavroidis, *supra* note 95, pp.2, 7-8.

115) *Ibid.*, p.4.

116) Peter Van den Bossche, *supra* note 96, p.2-3; Americo B. Zampetti, Patrick Low, and Petros C. Mavroidis, *supra* note 95, p.17.

117) Americo B. Zampetti, Patrick Low, and Petros C. Mavroidis, *supra* note 95, p.17.

증되었으며, 현재는 이를 WTO 법체제 내에 공식 수용하기 위한 제도화 단계에 진입해 있다. 이에 따라 참여국들은 마라케시 협정 제X조 제9항을 근거로 IFDA를 부속서 4에 편입시키기 위한 각료결정안을 제출한 상태다.¹¹⁸⁾

그러나 인도는 JSI 방식의 복수국간 협정을 “컨센서스 기반 다자주의를 우회하는 협상 채널”로 규정하며, IFDA의 부속서 4 편입에 일관되게 반대하고 있다.¹¹⁹⁾ 2024년 MC13에서 인도와 남아프리카공화국은 IFDA 부속서 4 편입 결정을 차단하여 협정의 공식 채택을 막았고, 이후 2024년 3·5·7·10·12월 및 2025년 2월 이후 일반이사회에서도 동일 안건이 반복 상정되었으나, 인도의 반대에 2024년 하반기 이후 남아프리카공화국과 튀르키예가 가세하면서, 매번 “합의 불성립(no consensus)”으로 종결되는 교착상태가 지속되고 있다. 2025년 2월 일반이사회에서도 인도·남아프리카공화국·튀르키예가 IFDA 편입 결정을 다시 한 번 저지하였고, EU는 이를 “규범 형성에 대한 소수 회원의 체계적 봉쇄(blockages)”라고 비판하며 해결을 촉구하였다.¹²⁰⁾

인도는 공식·비공식 발언에서, IFDA가 공동성명 이니셔티브(JSI)라는 비전통적 형식으로 협상이 개시되었고, 컨센서스에 기반한 각료급 맨데이트 없이 새로운 WTO 규범을 제정하려 한다는 점을 들어 “법적 효력이 없다(without any legal sanctity)”라고 주장한다. 또한 인도는 부속서 4 편입 단계에서만이 아니라 협상 개시 단계에서도 컨센서스가 필요하다는 논리를 펼치며, JSI를 통해 체결된 모든 복수국간 협정을 원칙적으로 수용할 수 없다는 입장을 표명했다.¹²¹⁾

118) WTO, *Joint Ministerial Declaration on the Investment Facilitation for Development Agreement*, WT/MIN(24)/17/Rev.1 (29 February 2024); WTO, *Draft Ministerial Decision on Adding the Investment Facilitation for Development Agreement to Annex 4 of the WTO Agreement*, WT/MIN(24)/W/25 (29 February 2024).

119) WTO, *The Legal Status of 'Joint Statement Initiatives' and Their Negotiated Outcomes: Communication from India and South Africa*, WT/GC/W/819 (19 February 2021); WTO, *Statement by India on Agenda Item 18: Information on Investment Facilitation for Development*, WT/GC/262 (21 December 2023); WTO, *Ministerial Statement by India*, WT/MIN(24)/29 (1 March 2024).

120) European Union, “EU Statement at the General Council Meeting, 18–19 February 2025,” *European External Action Service*, February 19, 2025.

121) Statement by India, *supra* note 72, paras. 4, 5(viii).

다. 컨센서스 제도 개선 논의

IFDA 편입이 반복적으로 좌절되면서, 일부 회원국들은 컨센서스 제도의 운용 방식에 대한 제도개선 논의를 본격적으로 제기하기 시작하였다. 2024년 5월, 브루나이·코스타리카·감비아·한국·노르웨이·페루·싱가포르·스위스·대만 등 9개국은 일반이사회에 “책임 있는 컨센서스(Responsible Consensus)”에 관한 제안서를 제출하며, 마라케쉬 협정 제IX조 제1항상의 컨센서스 원칙을 전제로 하되, 회원들이 이를 보다 ‘책임 있게’ 행사해야 한다는 점을 강조하였다.¹²²⁾ 이 제안은 구체적으로, ① 자국 이익을 추구하되 WTO 체제의 장기적·체제적 이익을 함께 지원할 것, ② 상호이익적(win-win) 결과를 도출하기 위해 유연성과 타협을 발휘할 것, ③ 사실과 증거에 기반한 건설적 협상을 지향할 것 등을 “책임 있는 컨센서스”의 요소로 제시하였다.

반면, ACP 그룹과 아프리카 그룹은 공동제안서를 통해 현행 컨센서스 관행 유지에 대한 강한 지지를 표명하며, ‘책임 있는 컨센서스’와 같은 새로운 개념이 마치 일부 회원국에게 “더 많은 책임”을 부과하거나 자격을 부여함으로써 기존의 평등한 의사결정을 사실상 수정하려는 시도가 될 수 있다고 우려를 표명하였다.¹²³⁾ 이들은 컨센서스 제도가 개도국의 제도적 안전장치이며, 이를 약화시키는 어떠한 시도도 힘의 역학(power dynamics)을 선진국에 유리하게 재편하려는 움직임으로 해석될 수 있다고 지적하였다. 인도 역시 별도의 공식 제안서는 제출하지 않았지만, 일반이사회 발언을 통해 컨센서스 제도 개혁 논의가 소수의 반대권을 부정하는 방향으로 흘러서는 안 되며, 이는 WTO의 회원국 주도 원칙과 평등성을 훼손할 수 있다고 비판하였다.¹²⁴⁾

이러한 논쟁 속에서 중국은 비공식 문서를 통해, 컨센서스 원칙 자체는 유지하되, 컨센서스 반대 시 명확한 이유 제시, 제안국과의 협의 의무, 그리고 압도적 다수가 지지하는 안건에 대한 의장 또는 사무총장의 조정 절차 도입을 제안하며 양측 입장 간 조정 가능성을 탐색하였다.¹²⁵⁾ 한편, 오콘조이웰라 WTO 사무총장은 2025년 10월 미래투자이니셔티브

122) WTO, *Responsible Consensus - Communication from Singapore et al.*, WT/GC/W/933 (7 May 2024); WT/GC/W/933/Rev.1 (5 June 2024).

123) WTO, *Preserving the Current Practice of Consensus-Based Decision-Making in the WTO - Communication from the ACP Group*, WT/GC/W/932 (7 May 2024); WT/GC/W/932/Rev.1 (22 May 2024).

124) WTO, *Minutes of the Meeting of the General Council held on 22 and 23 May 2024*, WT/GC/M/211 (distributed 31 July 2024), paras. 21.14-21.15.

(FII) 연설에서 “현재의 컨센서스 의사결정 방식은 ‘사실상 만장일치’로 운영되고 있어 의사결정을 지연시킨다”고 지적하며 시스템 개혁을 촉구한 바 있으며, 2025년 일반이사회 보고 등을 통해서도 IFDA의 협정 편입이 무산된 사례를 언급하며, 컨센서스 방식이 ‘마비’를 초래하지 않도록 복수국간 협정 활성화를 포함한 유연한 접근이 필요함을 강조해왔다.¹²⁶⁾

결국, WTO의 컨센서스 제도는 포용성과 효율성 간의 균형이라는 구조적 딜레마에 직면해 있으며, IFDA 편입 논란은 이 딜레마가 구체적인 개혁 과제로 부상했음을 상징적으로 보여주는 사례라 할 수 있다.

라. IFDA 편입을 위한 회원국들의 노력

IFDA 참여국들은 컨센서스 제도의 구조적 제약에도 불구하고, 협정의 WTO 편입을 위한 외교적·제도적 노력을 꾸준히 전개하고 있다. MC13에서 IFDA 공식 타결이 발표된 직후인 2024년 2월 29일, 협정 참가국들은 ‘투자원활화협정을 WTO 협정 부속서 4에 편입할 것’을 요청하는 각료결정안을 공식 제출하였고, 동 문서는 이후 수정본 형태로 일반이사회에 지속적으로 상정되고 있다.¹²⁷⁾ 해당 문서에는 IFDA 참가국 명단, 협정문 전문, 발효 절차, WTO 사무국의 행정·기술 지원 요청 등이 포함되어 있으며, 각료결정을 통해 협정의 부속서 4 편입 승인이 선행된 후, 회원국들이 수락서를 기탁함으로써 협정이 발효된다는 절차를 제45조 제1항 등에 규정하고 있다.¹²⁸⁾

IFDA 협상의 공동조정국(Co-Coordinator)은 칠레와 한국으로, 이들은 협상 타결 이후에도 제네바 및 각 수도 간 외교채널을 통해 비참여국 설득, 개도국 우려 해소, 편입 절차에 관한 법률 검토 등 정치적·제도적 조율을 주도해 왔다.¹²⁹⁾ 편입 촉진자(Co-Facilitators)는

125) WTO, *Procedures to Facilitate Consensus-Building in the General Council – Communication from China*, JOB/GC/376 (21 May 2024).

126) Ngozi Okonjo-Iweala, WTO Director-General, “Remarks at the Future Investment Initiative (FII)” (Riyadh, 28 October 2025); WTO, “DG urges reform amid ambiguity, defers key decisions to December” (7 October 2025).

127) 관련 문서들은 다음과 같다: WT/MIN(24)/W/25, WT/GC/W/927, WT/GC/W/927/Rev.1, WT/GC/W/927/Rev.2, WT/GC/W/927/Rev.3, WT/GC/W/927/Rev.4.

128) WTO, *Draft Ministerial Decision on Adding the Investment Facilitation for Development Agreement to Annex 4 of the WTO Agreement*, WT/MIN(24)/W/25 (29 February 2024), p. 2 (Draft Decision) & Art. 45.1.

캄보디아·카메룬·EU가 맡고 있는데, 이들 3개 회원국은 2024년 하반기부터 2025년 현재까지 ASEAN, CARICOM, APEC 등 지역기구와의 협의, 제네바 대표부 대상 브리핑, 수도권 고위급 접촉 등을 통해 IFDA의 개발지향적 성격과 개도국에 대한 잠재적 편익을 설명하고, 우려 해소를 위한 기술지원 강화, 이행 유예기간 조정 등 추가적 설계를 모색하고 있다. 또한, ITC, IDB, 세계은행, UNCTAD, 지역개발은행 등과 협력하여 개도국·최빈개도국을 대상으로 수요 진단(needs assessment)과 역량 배양(capacity-building) 프로그램을 시행함으로써, IFDA 이행을 위한 국내 제도정비·행정절차 개선·디지털 인프라 구축 등에 필요한 자원·기술을 연계하는 작업도 병행하고 있다.¹³⁰⁾ 이러한 아웃리치 외교와 이행 준비 지원은 개도국의 협정 참여 확대와 IFDA의 실질적 이행 가능성 제고에 기여하고 있으며, 일부 개도국은 이를 계기로 IFDA 참여를 검토하거나, 최소한 IFDA 편입 자체에 대한 공개적인 반대 입장을 자제하는 방향으로 입장을 조정하고 있다는 분석도 나온다.¹³¹⁾

향후 과제는 MC14 이전 혹은 그 전후 시점에, IFDA 부속서 4 편입에 대한 정치적 결단을 도출하는 것이다. IFDA를 WTO 법체제에 통합하는 과정은 단순한 기술적 절차를 넘어, 회원국 주도 원칙을 유지하면서도 WTO의 신뢰성과 포용성을 회복할 수 있는지 여부를 평가할 수 있는 시험대가 될 것이며, 나아가 향후 전자상거래 등 다른 복수국간 논의의 제도화 방향에도 중요한 선례를 제공할 것이다.

IV. 결론

세계 경제에서 무역 규범의 파편화와 지역주의의 심화는 WTO 중심의 다자무역체제가 심각한 구조적 도전에 직면했음을 시사한다. 상소기구의 기능 정지로 분쟁해결 메커니즘이 사실상 마비되고, 규범 제정 협상 또한 장기간 교착 상태에 빠지면서 WTO의 제도적 정당성은 크게 훼손되었다. 이러한 위기 속에서 2024년 최종 문안이 공개된 투자원활화협정(IFDA)은 WTO가 여전히 새로운 글로벌 규범을 생산할 잠재력을 지니고 있음을 입증하

129) WTO, “Investment facilitation for development – Key documents and news”, 2024-2025.

130) European Union, “EU Statement on behalf of the Co-Facilitators on ‘Incorporation of the Investment Facilitation for Development Agreement into Annex 4 of the WTO Agreement – Draft Decision’ (agenda item 2) of the General Council, 20 May 2025,” *European External Action Service (EEAS)*, May 21, 2025.

131) *Ibid.*; WTO, “Participants in IFD Agreement step up outreach and needs assessments for developing members,” *WTO News*, June 12, 2025.

는 중요한 진전이라 할 수 있다.

무엇보다 IFDA는 글로벌 투자 환경의 절차적·행정적 측면을 다루는 최초의 다자적 규범이라는 점에서 큰 의의를 가진다. 전 세계 외국인직접투자(FDI)의 지역별 편중 현상은 많은 개발도상국이 행정 절차의 비효율성, 낮은 규제 투명성, 기관 역량 부족 등 구조적 제약으로 인해 글로벌 가치사슬(GVC)에 효과적으로 편입되지 못하는 현실을 반영한다. IFDA는 바로 이 지점을 겨냥하여, 투자 관련 인허가 절차의 간소화, 규제 투명성 제고, 국경 간 협력 강화, 책임 있는 기업행동 촉진 등 절차적 접근을 통해 투자 환경의 질적 개선을 도모한다.

그러나 IFDA의 앞날에는 여전히 제도적 난관이 존재한다. 동 협정의 발효는 마라케쉬 협정 부속서 4 편입을 전제로 설계되었으나, 인도 등 일부 회원국이 실체적 정당성과 컨센서스 원칙 위반을 이유로 편입에 반대하면서 제13차 각료회의 및 이후 일반이사회에서도 합의 도출에 난항을 겪고 있다. 인도는 JSI 방식이 컨센서스를 우회한 절차적 흠결이 있으며, DDA 당시의 ‘부정적 위임’이 여전히 유효하다고 주장한다. 그러나 본 논문에서 검토한 바와 같이, IFDA는 무역 확대와 지속가능한 발전이라는 WTO 설립 목적에 부합하는 무역 관련 투자 절차를 규율하며, 과거 논의가 중단된 투자자 보호나 시장접근과는 명확히 구별되는 협력 중심의 규범이라는 점에서 실체적 정당성을 갖는다. 또한, JSI 방식은 협상 개시 단계에서 컨센서스를 요구하지 않는다는 WTO 협정의 구조적 해석 및 복수국 간 협상의 역사적 관행과도 합치된다.

그럼에도 불구하고 IFDA의 WTO 편입 전망은 법적·경제적 타당성보다는 정치적 역학 관계에 의해 제약받고 있는 것이 현실이다. 일각에서는 WTO 외부에서의 발효 가능성을 제기하기도 하나, 협정문 자체는 이를 상정하지 않고 있다. 발효 요건, 분쟁해결양해(DSU) 적용, 통보·검토 메커니즘, 기술지원 체계 등 협정의 핵심 기제들이 모두 WTO 제도 내부에서만 작동하도록 설계되어 있어, IFDA가 WTO 체제와 분리되어 독립적으로 존속하기는 어렵다. 따라서 IFDA의 제도적 안정성과 실효성을 담보하는 사실상 유일한 경로는 마라케쉬 협정 제X조 제9항에 따른 부속서 4 편입뿐이라고 할 수 있다.

한국의 입장에서 IFDA는 경제적·전략적으로 중요한 기회를 제공한다. 한국은 JSI 출범 초기부터 텍스트 협상, 법률 검토, MC13 선언에 이르기까지 전 과정을 주도해 왔으며, 협

정의 핵심인 투명성·행정절차 개선·규제 일관성은 이미 선진화된 한국의 제도 수준과 높은 정합성을 보인다. 더욱이 글로벌 공급망에 깊이 통합된 한국 기업들에게 국제적으로 조화된 투자 원활화 규범의 확산은 해외 진출 및 운영 비용을 실질적으로 절감하는 효과를 가져올 것이다. 이에 한국은 공동의장국이자 글로벌 중추국가로서 IFDA의 WTO 편입을 위한 외교적 노력뿐만 아니라, 개도국 역량 강화 지원 등 후속 조치에도 주도적인 역할을 지속해야 할 것이다.

결론적으로 IFDA는 단순한 복수국간 협정의 타결을 넘어, WTO가 다자주의의 회복과 입법 기능의 재가동을 시도할 수 있음을 보여주는 결정적 전환점이 될 것이다. IFDA의 성공적인 부속서 4 편입은 WTO가 여전히 글로벌 경제 거버넌스의 핵심 플랫폼임을 재확인하는 계기가 될 것이며, 향후 WTO 개혁 논의, 특히 컨센서스 제도의 유연화, 개방형 복수국간주의의 정착, 그리고 개발지향적 규범 현대화의 방향성을 가늠하는 중요한 분수령이 될 것이다.

참고문헌

1. 국내문헌

- 김대순, 『국제법론』, 제22판, 서울: 삼영사, 2025.
- 김명준, “WTO 투자원활화 논의 어디까지 왔나?”, 『나라경제』 제347호, 한국개발연구원, 2019. 10, 54-57면.
- 김관호, “WTO 투자원활화협정 논의의 성격과 의미의 고찰”, 『국제통상연구』 제25권 제2호, 한국국제통상학회, 2020. 6, 81-107면.
- 박현석, “의사결정 방식을 중심으로 본 주권국가와 국제기구와의 관계”, 『국제법학회논총』 제54권 제3호, 대한국제법학회, 2009, 135-164면.
- 안덕근, “WTO체제 거버넌스의 구조적 문제점과 개선방안 분석”, 『통상법률』 2011년 제2호, 법무부, 2011, 1-43면.
- 이성환, “개발을 위한 투자원활화 협상, 관전 포인트는?”, 『나라경제』 제360호, 한국개발연구원, 2020. 11, 57-59면.
- 장학수, “WTO 의사결정절차의 문제점과 해결방안”, 『통상법률』 2014년 제6호, 법무부, 2014, 45-79면.
- 조수정, “전자상거래 복수국간 협정 채택: 의의 및 전망”, 『국제법학회논총』 제70권 제3호, 대한국제법학회, 2025, 463-495면.
- 한우용, “투자원활화(IFD) 협정 합의, WTO 무용론 속 다자통상체제에 힘 실어”, 『나라경제』 2023년 9월호, KDI 경제정보센터, 2023.

2. 외국문헌

(1) 논문 및 단행본

- Berger, A., Kagan, Y., and Sauvant, K. P., eds, *Investment Facilitation for Development: A toolkit for policymakers*, Second edition, International Trade Centre, Geneva,

Switzerland, 2022.

Berger, A., et al., “Facilitating Sustainable Investment to Build Back Better”, SSRN Scholarly Paper, Rochester, NY, 2021.

Baliño, Sofia, Martin Dietrich Brauch, and Rashmi Jose, *Investment Facilitation: History and the Latest Developments in the Structured Discussions*, Geneva: International Institute for Sustainable Development and CUTS International, 2020.

Boklan, Daria, Olga Starshinova, and Amrita Bahri, “Joint Statement Initiatives: A Legitimate End to ‘Until Everything is Agreed’?” *Journal of World Trade* 57, no. 2, 2023.

Chornyi, Vasyl, Marianna Nerushay, and Jo-Ann Crawford, *A Survey of Investment Provisions in Regional Trade Agreements*, WTO Working Paper ERSD-2016-07, Geneva: World Trade Organization, 2016.

Codeço, Rafael Ramos, and Ana Rachel Freitas, “Multilateral Framework of Investment Facilitation at the WTO: Initiatives and Perspectives from the Global South”, *Contexto Internacional* 43, no. 2, 2021.

Damjanovic, Ivana, “The Reform of International Investment Law: Whose Rule of Law?”, *European Journal of Risk Regulation* 15, no. 3, 2024.

Garcia-Israel, Katya, *Investment Facilitation Joint Statement Meetings in the WTO (2018-2019)*, Geneva: CUTS International, 2019.

Houde, Marie-France, and Katia Yannaca-Small, *Relationships between International Investment Agreements*, OECD Working Papers on International Investment 2004/01, Paris: OECD, 2004.

Jose, Rashmi, *Investment Facilitation for Development Agreement: A Reader’s Guide*, Winnipeg: International Institute for Sustainable Development, 2024.

Khor, Martin, *The “Singapore Issues” in the WTO: Evolution and Implications for Developing Countries*, TWN Trade & Development Series No. 33, Penang: Third

World Network, 2007.

Mashayekhi, Mina, et al., *Developments and Issues in the Doha Work Programme of Particular Interest to Arab Countries in the Context of Millennium Development Goals*, UNCTAD/DITC/TNCD/2005/9, New York and Geneva: United Nations, 2006.

Mavroidis, Petros C., “Regulation of Investment in the Trade Régime: From ITO to WTO.” In *Regulation of Foreign Investment: Challenges to International Harmonization*, edited by Zdenek Drabek and Petros C. Mavroidis, Hackensack, NJ: World Scientific, 2013.

Nkuepo, Henri J., “Ten Years after Cancún: Bringing the Singapore Issues Back to the Table”, SSRN Scholarly Paper, Rochester, NY, 2013.

Pauwelyn, Joost, “A Typology of Multilateral Treaty Obligations: Are WTO Obligations Bilateral or Collective in Nature?”, *European Journal of International Law* 14, no. 5, 2003.

Pauwelyn, Joost, “The Transformation of World Trade”, *Michigan Law Review* 104, no. 1, 2005.

Van den Bossche, Peter, *In Search of Consensus on WTO Consensus Decision-Making*, WTI Working Paper No. 7/2025, Bern: World Trade Institute, 2025.

Yang, Hyoeun, *The EU’s Investment Court System and Prospects for a New Multilateral Investment Dispute Settlement System*, Policy References 17-06, Sejong: Korea Institute for International Economic Policy, 2017.

Zampetti, Americo B., Patrick Low, and Petros C. Mavroidis, “Consensus Decision-Making and Legislative Inertia at the WTO: Can International Law Help?”, *Journal of World Trade* 56, no. 1, 2022.

Zhao, Erya, and Wei Shen, “Incorporating the IFDA into the WTO? Tackling India’s Question with WTO Jurisprudence”, *Journal of World Trade* 59, no. 6, 2025.

Zu, Wentian, and Ying Bi, “Investment Facilitation and the Structural Evolution of International

Investment Law: Toward a Third Configuration”, *World Trade Review* 24, no. 5, 2025.

(2) 언론 기사

Ungphakorn, Peter, “WTO: IFD initiative ‘illegal’ and not part of MC13 agenda, says India”, *Third World Network*, December 18, 2023.

Ungphakorn, Peter, “India strongly objects to pushing talks on investment facilitation at WTO”, *Deccan Herald*, December 22, 2023.

Ungphakorn, Peter, “Comment: on India’s claim that a plurilateral WTO deal is ‘illegal’”, *Trade β Blog*, January 12, 2024.

Reuters, *India, South Africa block major investment deal at WTO talks*, February 29, 2024.

Reuters, *WTO reform prospects clouded by investment deal block*, sources say, July 23, 2025.

Okonjo-Iweala, Ngozi, *Remarks at the Future Investment Initiative (FII)*, Riyadh, October 28, 2025.

3. WTO 문서

(1) 협정문 및 분쟁해결기구 보고서

WTO, *Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization*, 1867 U.N.T.S. 154 (15 April 1994).

Appellate Body Report, *Mexico – Tax Measures on Soft Drinks and Other Beverages*, WT/DS308/AB/R, adopted 24 March 2006.

(2) WTO 공식 문서

WTO, *Singapore Ministerial Declaration*, WT/MIN(96)/DEC (18 December 1996).

- WTO, *Report (1998) of the Working Group on the Relationship between Trade and Investment to the General Council*, WT/WGTI/2 (8 December 1998).
- WTO, *Doha Ministerial Declaration*, WT/MIN(01)/DEC/1 (20 November 2001).
- WTO, *Doha Work Programme: Decision Adopted by the General Council on 1 August 2004*, WT/L/579 (2 August 2004).
- WTO, *Nairobi Ministerial Declaration*, WT/MIN(15)/DEC (19 December 2015).
- WTO, *Joint Ministerial Statement: Declaration on the Establishment of a WTO Informal Work Programme for MSMEs*, WT/MIN(17)/58 (13 December 2017); Rev.1 (20 December 2017).
- WTO, *Joint Ministerial Statement on Investment Facilitation for Development*, WT/MIN(17)/59 (13 December 2017).
- WTO, *WTO Structured Discussions on Investment Facilitation for Development - Working document*, INF/IFD/RD/39 (24 July 2019).
- WTO, *Joint Ministerial Statement on Investment Facilitation for Development: Revision*, WT/L/1072/Rev.1 (22 November 2019).
- WTO, *The Legal Status of 'Joint Statement Initiatives' and Their Negotiated Outcomes: Communication from India and South Africa*, WT/GC/W/819 (19 February 2021).
- WTO, *WTO Structured Discussions on Investment Facilitation for Development: Consolidated Document by the Coordinator "EASTER TEXT"*, INF/IFD/RD/74 (12 April 2021).
- WTO, *Joint Statement on Investment Facilitation for Development*, WT/L/1130 (10 December 2021).
- WTO, *WTO Structured Discussions on Investment Facilitation for Development: Explanatory Note by the Co-Coordination*, INF/IFD/W/46 (16 December 2022).
- WTO, *Statement by India on Agenda Item 18: Information on Investment Facilitation for*

Development, WT/GC/262 (21 December 2023).

WTO, *Joint Ministerial Declaration on the Investment Facilitation for Development Agreement*, WT/MIN(24)/17 (25 February 2024); Rev.1 (29 February 2024).

WTO, *Draft Ministerial Decision on Adding the Investment Facilitation for Development Agreement to Annex 4 of the WTO Agreement*, WT/MIN(24)/W/25 (29 February 2024).

WTO, *Ministerial Statement by India*, WT/MIN(24)/29 (1 March 2024).

WTO, *Incorporation of the Investment Facilitation for Development Agreement into Annex 4 of the WTO Agreement*, WT/GC/W/927 (8 March 2024).

WTO, *Preserving the Current Practice of Consensus-Based Decision-Making in the WTO – Communication from the ACP Group*, WT/GC/W/932 (7 May 2024); Rev.1 (22 May 2024).

WTO, *Responsible Consensus – Communication from Singapore et al.*, WT/GC/W/933 (7 May 2024); Rev.1 (5 June 2024).

WTO, *Incorporation of the Investment Facilitation for Development Agreement into Annex 4 of the WTO Agreement: Revision*, WT/GC/W/927/Rev.1 (14 May 2024).

WTO, *Procedures to Facilitate Consensus-Building in the General Council – Communication from China*, JOB/GC/376 (21 May 2024).

WTO, *Agreement on Investment Facilitation for Development: Investment Facilitation Self-Assessment Guide*, INF/IFD/W/56 (3 July 2024).

WTO, *Minutes of the Meeting of the General Council held on 22 and 23 May 2024*, WT/GC/M/211 (distributed 31 July 2024).

WTO, *Incorporation of the Investment Facilitation for Development Agreement into Annex 4 of the WTO Agreement: Revision*, WT/GC/W/927/Rev.2 (14 October 2024).

WTO, *Incorporation of the Investment Facilitation for Development Agreement into Annex 4*

of the WTO Agreement: Revision, WT/GC/W/927/Rev.3 (18 July 2025).

WTO, *Incorporation of the Investment Facilitation for Development Agreement into Annex 4 of the WTO Agreement: Revision, WT/GC/W/927/Rev.4 (4 December 2025).*

(3) WTO 뉴스 및 기타 자료

WTO, “Structured discussions on investment facilitation for development move into negotiating mode”, *WTO News Item* (25 September 2020).

WTO, “Participants conclude text negotiations on Investment Facilitation for Development Agreement”, *WTO News Item* (6 July 2023).

WTO, “Investment facilitation negotiators distribute final Agreement text ahead of MC13”, *WTO News Item* (14 November 2023).

WTO, “Ministers endorse Investment Facilitation for Development Agreement”, *WTO News Item* (25 February 2024).

WTO, *Information on Investment Facilitation for Development - IFD (IFD toolkit)* (2024).

WTO, “Investment facilitation for development – Key documents and news” (2024–2025).

WTO, *Investment Facilitation for Development Agreement: Factsheet* (14 May 2025).

WTO, “Participants in IFD Agreement step up outreach and needs assessments for developing members”, *WTO News* (12 June 2025).

WTO, “DG urges reform amid ambiguity, defers key decisions to December” (7 October 2025).

4. 기타 국제기구 문서

European Union, “EU Statement at the General Council Meeting, 18–19 February 2025”, *European External Action Service*, February 19, 2025.

European Union, “EU Statement on behalf of the Co-Facilitators on ‘Incorporation of the Investment Facilitation for Development Agreement into Annex 4 of the WTO Agreement – Draft Decision’ (agenda item 2) of the General Council, 20 May 2025”, *European External Action Service*, May 21, 2025.

UNCTAD, *World Investment Report 2014: Investing in the SDGs: An Action Plan*, New York and Geneva: United Nations, 2014.

UNCTAD, *UNCTAD’s Reform Package for the International Investment Regime*, Geneva: United Nations, 2018.

UNCTAD, *World Investment Report 2024: Investment Facilitation and Digital Government*, Geneva: United Nations, 2024.

[국문초록]

투자원활화협정의 WTO 법체제 편입 동향 및 쟁점

이충녕

본고는 최근 최종 문안이 타결된 「개발을 위한 투자원활화협정(IFDA)」의 주요 내용을 분석하고, 동 협정의 WTO 법체제 편입을 둘러싼 법적·정치적 쟁점 및 다자주의적 의의를 고찰하는 것을 목적으로 한다.

오늘날 WTO는 상소기구 마비와 규범 제정 기능의 정체라는 구조적 위기에 직면해 있다. 이러한 상황에서 2017년 제11차 각료회의 공동성명 이니셔티브(JSI)로 출범한 IFDA는 2020년 공식 협상 개시를 거쳐 현재 120개국 이상이 참여하는 최대 규모의 복수국간 협상으로 발전하였으며, 2024년 최종 문안이 공개되었다. 본고는 IFDA가 투자 관련 인허가 절차의 간소화와 규제 투명성 제고를 통해 개도국의 글로벌 가치사슬 편입을 지원하는 최초의 다자적 투자 규범이라는 점에 주목한다. 특히 IFDA는 기존 투자협정의 핵심인 투자자 보호나 시장접근을 배제하고 유치국의 행정 환경 개선에 집중하는 협력 중심의 규범을 제시한다는 점에서 중요한 의의를 갖는다.

그러나 IFDA는 마라케쉬 협정 부속서 4 편입을 통한 발효를 목표로 함에도 불구하고, 인도 등 일부 회원국의 반대로 인해 제13차 각료회의 이후 절차적 난관에 봉착해 있다. 반대 측은 JSI 방식의 절차적 흠결과 컨센서스 원칙 위반을 주장하나, 본고는 IFDA가 WTO 설립 목적에 부합하며 JSI 방식 또한 WTO의 구조적 해석 및 관행과 합치된다는 점에서 실체적·절차적 정당성을 확보하고 있음을 논증한다. 특히 제14차 각료회의를 앞둔 현시점에서 IFDA의 성공적인 편입은 WTO 개혁의 진전을 증명하는 결정적 지표가 될 것이다.

결론적으로 IFDA의 편입은 WTO가 글로벌 거버넌스 플랫폼으로서의 기능을 회복하는 전환점이자, 향후 ‘개방형 복수국간주의’의 정착과 컨센서스 제도의 유연화, 그리고 개발 수요를 반영한 규범 현대화의 방향성을 가늠하는 중요한 분수령이 될 것이다.

주제어: 투자원활화협정(IFDA), WTO 개혁, MC14, 공동성명 이니셔티브(JSI), 부속서 4, 협력 중심의 규범, 개방형 복수국간주의

[Abstract]

Incorporating the Investment Facilitation Agreement into the WTO Legal Framework: Current Status and Key Issues

Choong-nyoung Lee

This paper analyzes the primary content of the Investment Facilitation for Development Agreement (IFDA) and examines the legal and political issues surrounding its incorporation into the WTO framework, along with its implications for multilateralism.

Amidst the structural crisis of the World Trade Organization, characterized by the paralysis of the Appellate Body and the stagnation of rule-making functions, the IFDA emerged from a Joint Statement Initiative (JSI) at MC11 in 2017. Following formal negotiations since 2020, it has evolved into the largest plurilateral negotiation with over 120 members. This paper highlights that the IFDA serves as the first multilateral framework to streamline investment procedures and enhance transparency, facilitating the integration of developing nations into Global Value Chains. Notably, the IFDA presents a cooperation-oriented norm, distinguishing itself from traditional treaties by focusing on the host country's administrative environment rather than investor protection or market access.

Despite these contributions, the IFDA faces procedural hurdles as some members oppose its incorporation into Annex 4 of the Marrakesh Agreement. While opponents argue the JSI process violates the consensus principle, this paper contends that the IFDA possesses both substantive and procedural legitimacy, aligning with WTO objectives and historical practices. At this juncture, with the 14th Ministerial Conference approaching, the successful incorporation of the IFDA will serve as a crucial milestone demonstrating the progress of WTO reform.

In conclusion, the incorporation of the IFDA represents a turning point for the WTO to regain its function as a global governance platform. It will act as a litmus test for the institutionalization of 'open plurilateralism,' the flexibility of the consensus rule, and the modernization of development-oriented trade norms.

Key Words: Investment Facilitation for Development Agreement (IFDA), WTO Reform, MC14, Joint Statement Initiative (JSI), Annex 4, Cooperation-oriented Norm, Open Plurilateralism

글로벌 CBPR(개인정보보호) 인증제도와 WTO 협정 합치성

서강대학교 일반대학원 글로벌법무학과 박사과정 이 희 영
(前 산업통상자원부 디지털경제통상과 행정사무관)

*논문접수 : 2026. 1. 20. *심사개시 : 2026. 1. 23. *게재확정 : 2026. 2. 3.

〈목 차〉

I. 서론	4. EU GDPR과 CBPR 인증제도 간 운영방식 비교
II. 글로벌 CBPR 인증제도의 형성과 전환	5. 국제무역에서의 영향과 강제성 여부
1. APEC CBPR 인증제도 논의와 그 한계	IV. WTO TBT 및 GATS 협정과의 합치성 분석
2. 글로벌 CBPR 포럼으로의 전환	1. TBT 협정과의 합치성
3. EU의 디지털 전략과 미국의 국제규범 주도권경쟁	2. GATS 협정과의 합치성
III. 글로벌 CBPR인증제도의 현황과 특성	V. 결론 및 정책 제언
1. 인증 운영방식	참고문헌
2. 글로벌 CBPR 포럼 회원국 구조와 접근성 문제	

I. 서론

인공지능, 사물인터넷, 클라우드 서비스, 플랫폼 등 새로운 디지털 기술이 확산되며 데이터를 기반으로 하는 산업이 급속하게 발전하고 있다.¹⁾ 이에 따라 과거 상품이나 서비스 형태로 이루어지던 국경 간 교역의 형태도 크게 변화하고 있다.²⁾ 디지털 기술이 발달된

* 본 논문은 2025년 제10회 무역기술장벽(TBT) 논문공모전 수상작을 기반으로 하여 수정·보완한 것임

1) 이재민, “디지털교역과 통상규범·상품·서비스 교역 ‘일체화’의 통상협정에 대한 함의”, 국제경제법연구, 제 16권 제2호, 96면, 2018.7

2) 같은 논문, 93-94면; 이동건, “디지털 무역과 개인정보 보호: 공동 컨트롤러 개념의 필요성을 중심으로”, 통

시대에 원활하게 국경간 교역을 수행하기 위해서는 국경간 데이터의 자유로운 이전이 필수 요소로 자리잡고 있으며, 데이터는 더 이상 부수적 요소가 아닌 산업과 디지털 무역의 핵심 인프라로 기능하고 있다.

최근에는 다양한 기업의 사례를 통해 국경간 데이터 이전이 기업 경영과 국경간 교역에 있어 얼마나 중요한지 확인할 수 있다.³⁾ 예를 들어, 아마존웹서비스(Amazon Web Service)의 본사는 미국에 위치해 있는데, 국경간 데이터를 이전함으로써 국외 사용자에게도 클라우드 컴퓨팅, 스토리지, 네트워킹 등의 서비스를 제공한다.⁴⁾ IT기업 뿐만 아니라 제조업 기반의 기업에 있어서도 국경간 데이터의 자유로운 이전은 교역을 위해 매우 중요하다. 예를 들어 발전 설비나 전기·전자 장비 등을 생산하는 제조업 기반의 글로벌 기업인 지멘스(Siemens)의 경우, 최근 디지털 전환을 목표로 사물인터넷·클라우드·인공 지능 등을 활용하여 전 세계 공장과 공급망을 연결하는 Xcelerator 플랫폼을 도입하고, 스마트 팩토리 구현을 가속화하고 있다.⁵⁾ 이 과정에서 국경 간 데이터 이전이 필수적인데, IT·플랫폼 기업뿐만 아니라 제조업을 포함한 전통적인 산업군에까지 국경 간 데이터의 자유로운 이전이 글로벌 공급망 관리, 디지털 기술 서비스 제공 그리고 교역을 위한 필수 요소로 작용하고 있음⁶⁾을 추측할 수 있다.⁷⁾

그러나 데이터는 기존의 교역 대상인 재화(상품)나 용역(서비스)과는 다르게 비물질적이고 복제·전송이 쉽다는 특징을 가지므로, 전통적인 무역 규범의 틀 내지는 내용으로 규율하기 어렵다는 지적이 최근 있어 왔고,⁸⁾ OECD·G7 등 다자 국제 협의체는 이러한 문제 해결의 방안 중 하나로 신뢰성 확보의 중요성을 강조하였다.⁹⁾ 만약 데이터가 충분한 신뢰

상법률 2025년 제2호, 214면, 217-218면, 2025.5

3) 박준·김철호, “국경 간 데이터 이전에 관한 주요 쟁점과 대응 전략에 관한 연구”, 무역통상학회지, 제24권 제6호, 168면, 2024.12

4) AWS, “Overview of Amazon Web Services”, August 27, 2024

5) Siemens, “Siemens Xcelerator: Siemens accelerates IT and OT integration with Microsoft for Edge, Cloud, AI and Simulation”, March 20, 2025

6) Casalini, F. and J. López González “Trade and Cross Border Data Flows”, OECD Trade Policy Papers, No. 220, OECD Publishing, Paris. 2019.3

7) 이주형, “디지털 경제와 기후변화에 관한 소고—‘트윈전환(Twin Transition)’과 국제통상규범을 중심으로”, 법학논총, 제37권 제2호, 178면, 2024.10

8) 앞의 논문, 각주 1, 105-106면, 120-121면; IISD, “Digital Trade and Global Data Governance”, October 30, 2024

9) 소결·김철호, “디지털 무역과 국경간 데이터 이전의 원활화에 관한 연구”, 무역통상학회지, 제24권 제4호,

성을 확보한다면 사용자의 광범위한 활용으로 인해 디지털 교역의 핵심 인프라로 기능할 수 있지만, 반대로 신뢰성을 확보하지 못하면 국경 간 데이터 이전이 제약될 수 있기 때문이며,¹⁰⁾ 데이터의 신뢰성 부족은 결국 인공지능, 클라우드 등 디지털 기술이나 전자상거래의 발전을 저해하게 될 것이다.¹¹⁾ 이에, OECD는 데이터 이전과 관련한 투명성과 상호 신뢰의 중요성을 강조하였으며,¹²⁾ G7에서도 2021년 ‘Data Free Flow with Trust(DFFT)’를 주요 원칙으로 채택하였다.¹³⁾

한편, 디지털 시대에 교역을 위한 국경 간 데이터 이전이 빈번하게 진행되는 가운데, 몇몇 국가는 그러한 데이터에 개인정보가 포함되는 경우 국가별로 각기 다른 법 체계나¹⁴⁾ 개인정보의 보호 수준에 대해서 우려의 목소리를 내기 시작하였고,¹⁵⁾ 이에 따라 개인정보 보호가 글로벌 차원에서 중요한 문제로 부각되기 시작하였다.¹⁶⁾ 이러한 문제에 대응하기 위해 EU는 GDPR(General Data Protection Regulation¹⁷⁾), 미국은 주(州)별 프라이버시 법령을, 한국·일본·싱가포르 등은 각 개인정보보호법을 제·개정하여 개인정보의 수집이나 이용, 이전에 대해 규율하고자 하였다. 그러나 각 국의 개별 법령은 상이한 개인정보 보호의 수준 문제를 해결해 주지 못하였고, 이에 서로 다른 법제를 연결(bridge) 시켜줄 만한 제도적 매개체가 필요하다는 의견이 제기되었다.¹⁸⁾ 결국 이러한 의견은 글로벌 개인정보보호 인증제도와 그 상호운용성(interoperability)의 확보에 관한 논의로 연결된다.¹⁹⁾

106면, 2024.8

10) 앞의 논문, 각주 2, 223면

11) World Economic Forum, “Data for Common Purpose: Leveraging Consent to Build Trust”, White Paper, World Economic Forum, 2021.11

12) OECD, “Landmark agreement adopted on safeguarding privacy in law enforcement and national security data access”, December 14, 2022

13) G7 Information Centre, “G7 Digital and Tech Ministers’ Statement on Operationalisation of Data Free Flow with Trust”, December 1, 2023

14) 이재민, “국가안보 예외의 사각지대 정보 제공 거부 조항의 의미와 문제점”, 국제법학회논총, 제65권 제1호, 137-138면, 2020.3

15) 앞의 논문, 각주 2, 215면, 222면

16) 이주형·서정민·노재연, “디지털 통상의 국제규범화 현황과 쟁점: 국경 간 데이터 이동 및 데이터 보호를 중심으로”, 무역학회지, 제46권 제3호, 108면, 114면, 2021.6

17) Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation)

18) 성선제, “CBPR의 법적 성격과 영향”, 토지공법연구, 제63집, 419-420면, 2013.11

이 논의와 관련된 가장 대표적인 제도가 아시아·태평양경제협력체(APEC; 이하 APEC)에서 시작된 CBPR(Cross-Border Privacy Rules) 인증제도이다.²⁰⁾ 동 인증제도 하에서 개별 기업이 APEC 국가간 합의한 개인정보 보호의 원칙을 준수한다는 점을 입증한다면, 각국의 승인된 책임기관(Accountability Agent, AA)이 심사 후 기업에 인증을 부여하는 방식으로 운영된다. 이를 통해 제도 참여국 간에는 상호 신뢰가 형성되고, 결국 국경간 데이터의 자유로운 이전이 가능해지는 것이다.²¹⁾ APEC 내에서 논의를 진행시켜 오던 미국은 이후 동 제도를 전 세계로 확산시키기 위하여 2022년 4월 ‘글로벌 CBPR 포럼(Global CBPR Forum)’을 발족하기에 이르렀고, 한국·일본·싱가포르·대만 등이 포럼 발족에 참여하면서 미국이 주도하는 글로벌 개인정보보호 인증 체계가 구축되었다.

그러나 국경간 데이터의 자유로운 이전과 동시에 개인정보보호의 일정한 수준을 확보함으로써 디지털 무역을 촉진시키고자 설계된 글로벌 CBPR 인증제도가 역설적으로 그 운영방식에 따라 특정 국가나 기업의 시장 진입을 제한할 가능성이 있다는 우려가 제기되었다.²²⁾ 글로벌 CBPR 인증제도는 글로벌 CBPR 포럼에 가입한 회원국 내의 기업에게만 인증을 취득할 수 있도록 하는 구조이기 때문에 포럼에 가입하지 않은 국가의 기업은 사실상 인증 취득이 제한된다. 따라서 만약 글로벌 CBPR 인증이 국경간 데이터 이전을 허용하기 위한 사실상의 전제 조건으로 작용한다면 인증 미취득 기업은 시장 접근에 있어 제한이 있고, 이는 기업에 실질적인 불이익으로 작용할 것이다. 이 경우 글로벌 CBPR 인증제도가 형식적으로 자율 인증이더라도 실질적으로 시장 참여를 결정짓는 ‘사실상의 요건(de facto requirement)’에 해당한다.

이러한 문제는 글로벌 CBPR 포럼을 발족하고 참여한 국가들이 모두 세계무역기구(WTO; World Trade Organization) 회원국이라는 점에서 주목할 필요가 있다. 글로벌 CBPR 인증제도는 개별 기업의 개인정보보호 체계를 평가하고 인증을 부여하는 제도이기 때문

19) Robinson, L., K. Kizawa and E. Ronchi, “Interoperability of privacy and data protection frameworks”, OECD Going Digital Toolkit Notes, No. 21, OECD Publishing, Paris, 11-18, 2021.12; 앞의 논문, 각주 2, 227면; Global CBPR Forum, Global CBPR Declaration, April 2022; ITIF, “How Barriers to Cross-Border Data Flows Are Spreading Globally, What They Cost, and How to Address Them”, July 19, 2021

20) 앞의 논문, 각주 18, 420면

21) APEC, “APEC Cross-Border Privacy Rules System: Policies, Rules and Guidelines”, November 2019

22) International Association of Privacy Professionals (IAPP), “Notes from the Asia-Pacific region: Cross-border data transfers exemplify complexity of global privacy regulation”, April 03, 2025

에 무역기술장벽(TBT; Technical Barriers to Trade) 협정상 적용 대상인 적합성평가절차(Conformity Assessment Procedure)에 해당할 가능성이 있으며, 또한 국경 간 데이터 이전을 전제로 디지털 서비스 제공에 영향을 미친다는 점에서 서비스무역일반협정(GATS; General Agreement on Trade in Services)의 적용 대상에 해당할 가능성이 있다. 그러나 글로벌 CBPR 인증제도는 비교적 최근인 2022년 APEC에서 탈퇴하여 독립적인 포럼을 발족하고 회원국 간 운영방식 등에 관한 논의를 본격 시작하는 등의 변화로 인해, 동 인증제도의 형성 배경이나 목적, 의도 등에 대한 구체적인 연구가 부족할 뿐만 아니라, WTO TBT 및 GATS 협정상 의무 충돌 가능성 등에 관해서도 충분하게 검토된 바 없다.

따라서 동 연구에서는 먼저 ▲APEC CBPR 인증제도의 형성 배경과 최근 글로벌 CBPR 포럼 및 인증으로의 전환 과정을 특히 미국의 EU에 대한 규범 경쟁과 디지털 동맹 구축 관점에서 살펴본다. 이를 위해 미국과 EU의 디지털 및 개인정보보호와 관련된 정책·법제를 함께 검토한다. 이후, ▲CBPR 인증제도의 운영 방식, 책임기관, CBPR 포럼 회원국 구조와 접근성 문제, 인증 취득 기업 현황, EU GDPR과 CBPR 인증제도 간 운영방식, 동 인증제도의 무역상 영향과 강제성 여부를 분석한다. 또한, 논문의 핵심으로 글로벌 CBPR 포럼 및 인증제도의 ▲WTO TBT 및 GATS 협정상 의무와의 합치 여부를 판단하고자 하는데, 이를 위해 글로벌 CBPR 인증제도의 TBT 협정상의 적합성평가절차 해당 여부, 민간 인증의 국가 책임 귀속 문제, 비차별대우 원칙과 제도 운영 접근성·무역제한성 및 필요성 원칙·국제표준과의 부합성·투명성 등 TBT 협정상 의무 위반 가능성을 검토한다. 아울러, 동 인증이 국경간 데이터 이전이나 디지털 서비스 제공의 사실상의 전제 요건으로 작용할 경우 GATS 협정 적용 가능성과, GATS 협정상의 최혜국대우, 시장접근·내국민대우 및 양허와의 충돌가능성 여부, 그리고 GATS 협정상 의무에 위배되더라도 개인정보보호라는 정당한 목적 하에 예외로서 정당화가 가능할지 여부에 대해서도 살펴보고, ▲우리나라의 향후 정책적 대응 방향을 도출하고자 하였다.

II. 글로벌 CBPR 인증제도의 형성과 전환

1. APEC CBPR 인증제도 논의와 그 한계

글로벌 CBPR 인증제도는 아시아·태평양경제협력체(APEC)에서 운영되던 APEC CBPR

인증 체계를 근간으로 한다. 1990년대 중후반 인터넷이 상용화되고 전자상거래가 확산되는 상황에서 APEC 회원국은 미국의 주도하에 1998년부터 개인정보 보호에 관한 논의를 시작하였다. 이후 2005년에는 APEC Privacy Framework를 발표하며 9가지 개인정보 보호 원칙을 제시하였고, 이를 기반으로 CBPR 시스템 설계를 추진하였다. 2011년에는 APEC 정상회의에서 공식적으로 APEC CBPR 인증제도를 채택하며 운영을 개시하였다.²³⁾

그러나 APEC CBPR 제도는 운영 과정에서 여러 한계를 드러냈다. 첫째, 자율적 인증제라는 성격 때문에 제도 운영 개시 이후 약 10년 동안 APEC 21개 회원국 중 오로지 9개 국가만이 제도에 실질적으로 참여했으며, 중국·러시아·태국 등 일부 주요국은 제도 관련 논의나 운영에 불참하였다.²⁴⁾ APEC 국가의 낮은 참여율은 결국 제도의 상호 운용성 문제와도 연결되었다.²⁵⁾ 회원국 중에서도 특히 중국과 러시아는 ‘데이터 주권(data sovereignty)’을 강조하며 각국의 데이터는 자국 정부가 통제해야 하며, 따라서 미국 주도의 CBPR 운영 체계에 반대 입장을 밝혔다.²⁶⁾ 둘째, CBPR 인증제도는 제3국과 상호인정 체계를 구축하지 않았으므로 APEC 외 국가와 데이터 이전 촉진에 도움이 되지 않았다.²⁷⁾ 셋째, 인증 심사는 정부가 아닌 민간 인증기관을 통해 이루어졌는데, 실질적으로 심사하거나 인증을 발급하는 등의 활동을 수행한 기관은 미국의 TrustArc(前, TRUSTe)와 일본의 JIPDEC 정도에 불과했으며 다른 국가들은 공식 인증 기관조차 지정하지 않은 경우가 많았다. 따라서 인증 취득 기업 수도 매우 적었고, 이는 결국 산업계가 인증의 필요성을 체감하지 못하는 것을 의미하는 것으로 비추어졌다. 제도 시행 후 약 10년이 지나도록 인증 취득 기업 수는 전 세계적으로 약 100여 개에 불과한 점에서 이를 알 수 있다.²⁸⁾ 넷째, 책임기관 지정 과

23) 2016 CTI Report to Ministers, Appendix 17 “Updates to the APEC Privacy Framework”, 2016.11

24) 박은빈·강민지, “APEC CBPR 운영 및 논의 동향과 시사점”, KIEP 기초자료 21-12, 대외경제정책연구원, 5면, 2021.9.

25) International Association of Privacy Professionals (IAPP), “The APEC Cross-Border Privacy Rules—Now That We’ve Built It, Will They Come?”, September 04, 2014

26) 앞의 논문, 각주 14, 230면; Alex Yueh-Ping Yang, “The Emerging Model for Harmonizing Cross-Border Data Transfer Laws: From the APEC’s to the Global CBPR Framework”, National Taiwan University - College of Law, 4-6, 2025.7

27) 앞의 글, 각주 24, 12면; Graham Greenleaf, “APEC’s Cross-Border Privacy Rules System: A House of Cards?”, UNSW Law Research Paper No. 2014-42, 5, 2014.9

28) Sukaasini Latch, “Industry Perspective: Cross-Border Privacy Rules (CBPR) System”, SGTech Advocacy Paper for the APEC Business Advisory Council., ABAC Singapore, 5-11, 2023.4

정에서 국가마다 기준의 일관성이 부족했고 책임기관의 역량과 신뢰성이 국가마다 달라, 제도 전반의 신뢰성이 떨어질 수 있다는 우려가 제기되었다.²⁹⁾

이와 같이 APEC CBPR 인증제도는 자율적 인증제도라는 특성으로 인해 APEC 회원국의 낮은 참여율, 산업계의 낮은 활용을 초래했고 결국 글로벌 차원의 개인정보 보호 기준이나 데이터 이전 촉진 수단으로서의 역할을 충분히 수행하지 못했던 것으로 평가된다. 이러한 한계는 이후 CBPR 인증 체계를 APEC이라는 지역적 틀을 넘어 보다 확장된 형태로 전환하고자 하는 논의로 이어진다.

2. 글로벌 CBPR 포럼으로의 전환³⁰⁾

미국은 APEC 체계 내에서는 CBPR 인증제도 확산이 어려울 수 있다는 점을 인식하고 보다 많은 국가로 인증 체계를 확산하고 영향력을 확대하기 위하여 독립된 인증 체계 구축을 시도하였다.³¹⁾ 그 결과, 2022년 4월 ‘글로벌 CBPR 포럼(Global CBPR Forum)’을 공식 출범하였다. 포럼의 목적은 CBPR 인증제도를 전 세계적으로 확산시키고, 참여국 간 개인정보보호 법제의 상호운용성을 높이며, 글로벌 디지털 경제하에서 공통적인 데이터 보호 기준을 마련하기 위함이었다. 글로벌 CBPR 포럼에서는 기존 APEC CBPR 인증과 같이 자율적 성격을 유지하면서도 포럼의 공식 조직 구조와 회원국 참여 기준을 도입함으로써 제도적 구속력을 강화하려 하였다.³²⁾ 포럼 출범 당시에는 한국, 호주, 캐나다, 일본, 멕시코, 필리핀, 싱가포르, 대만, 미국 등 9개국이 정식 회원국으로 참여하였고, 이를 통해 미국이 주도하는 글로벌 개인정보보호 인증 체계가 구축되었다. 기존 APEC 틀 하에 운영되던 CBPR 인증제도는 글로벌 CBPR 포럼 하에서 운영되는 인증제도로 전환되었다.

29) María Vázquez Callo-Müller, “From APEC to Global: The Establishment of the Global CBPR Forum”, *Global Trade and Customs Journal*, Volume 20, Issue 2, 2025.2

30) Alan Charles Raul, “The Privacy, Data Protection and Cybersecurity NINETH EDITION”, *The LawReviews*, 46-47, 2022

31) 앞의 글, 각주 24, 1-2면

32) 박노형, “개정된 개인정보보호법상 개인정보의 국외이전에 관한 규정의 분석: GDPR을 참조하여”, *고려법학*, 제109호, 195면, 2023.6

3. EU의 디지털 전략과 미국의 국제규범 주도권경쟁

한편, 미국이 APEC 내에서 CBPR 인증체계를 구축하고자 노력하던 시기, 2010년대 EU 역내에서는 전자상거래·온라인 서비스·클라우드·디지털 콘텐츠 산업 등 디지털 경제가 급격하게 성장하였는데 EU는 이에 따라 개인정보 보호 강화 필요성 요구에 직면하였다. SNS·클라우드·빅데이터 등 새로운 형태의 기술 발전에 따른 데이터 처리가 필요한데 1995년 제정된 ‘EU 개인정보보호 지침(Directive 95/46/EC)’으로는 발전된 기술 형태에 대한 적절한 대응이 어려웠을 뿐만 아니라,³³⁾ 기존 법은 각 회원국의 국내법으로 이행되었기 때문에 규정의 이행 방식이 국가마다 다르고 법적 일관성이 없었으며 규범의 집행력도 부족한 실정이었다.³⁴⁾ 이러한 측면에서 특히 다국적 기업의 데이터 처리 비용 증가, 소비자 권리 보호 수준의 불균형 등이 주요 문제로 부각되기 시작했다. 특히 구글, 아마존, 애플 등 미국의 거대 플랫폼 기업들이 성장하며 EU 내에서 새로운 기업의 서비스에 대한 사용률이 점차 높아지고 있었는데, EU 내에서는 이러한 기업들이 보유한 개인정보가 제대로 보호될지에 대한 우려와 불신이 나타나기 시작했다.³⁵⁾ 이에 EU 시민들은 개인정보 보호를 자신들의 기본권(fundamental right)으로 간주하고³⁶⁾ EU 당국에 기본권으로서의 데이터 보호 강화에 대해 강력하게 요청하기 시작했다.

대응 방안으로 EU 집행위원회는 디지털 서비스·상품의 자유로운 이동을 보장하고, 데이터 이전을 촉진하면서 EU 27개국을 하나의 통합된 디지털 시장으로 만들고 동시에 통일된 규범을 만들어 기업 활동의 예측 가능성을 높이하고자 2015년 5월 ‘디지털 단일시장 전략(Digital Single Market Strategy, 이하 DSM)’을 발표하였다.³⁷⁾ GDPR은 DSM 전략의 중요한 구성요소로서, 역내 시민들의 기본권 보호 요구와 새로운 디지털 시대에 대한 대응, 타국과의 경쟁적 상황에서 우위 선점을 위한 방안으로 추진되었다.³⁸⁾ EU는 2016년 4월

33) International Comparative Legal Guides (ICLG), “The Rapid Evolution of Data Protection Laws 2025”, ICLG Data Protection Laws and Regulations, July 21, 2025

34) DIGITALEUROPE, “Two years of GDPR: A report from the digital industry”, June 10, 2020

35) 정일영·이명화·김지연·김가은·김석관, “유럽 개인정보보호법(GDPR)과 국내 데이터 제도 개선방안”, STEPI Insight 제227호, 2018.12; The New Yorker, “The GDPR, Europe’s New Privacy Law, and the Future of the Global Data Economy”, May 25, 2018

36) 민한빛, “자율주행차와 통상규범: 국경 간 데이터이전 문제에 관한 소고(小考)”, 국제경제법연구, 제17권 제2호, 62-63면, 2019.7; European Data Protection Supervisor (EDPS), Data Protection, EDPS

37) European Commission, “A Digital Single Market Strategy for Europe”, May 6, 2015

법적 구속력과 강제력을 가진 규정인 GDPR을 처음 공식화하였고 2018년 5월 25일부터는 이를 전면 시행하기 시작하였다.³⁹⁾

EU는 글로벌 개인정보보호 기준을 선도하기 위하여 브뤼셀 효과(Brussels Effect)⁴⁰⁾를 활용하였는데, GDPR은 일본, 캐나다, 우리나라 등 여러 국가의 개인정보보호법 제·개정에 영향을 주었고, 특히 GDPR 내 ‘적정성 결정(Adequacy Decision)’⁴¹⁾ 제도는 GDPR이 사실상 국경간 개인정보 이전 규율의 글로벌 기준으로 자리매김 하는데 가장 큰 역할을 했다. GDPR 시행 이후 일본(‘19), 영국(‘21), 우리나라(‘21), 미국(‘23)이 적정성 결정을 획득함에 따라 별도의 추가 조치 없이 개인정보를 포함한 데이터를 EU로부터 자유롭게 주고받을 수 있는 권한을 가지게 되었다. GDPR은 EU 내 소재하거나 EU 거주자의 정보를 처리하는 전 세계적으로 약 2천만 개 이상의 기업에 적용되는 규제로 자리잡았다.⁴²⁾ 결과적으로 GDPR은 글로벌 법·제도의 변화를 유도하고 실제로 기업에 지배력을 미치는데 성공한 반면,⁴³⁾ 미국이 주도한 APEC CBPR 인증제도는 법적 구속력이나 확산성 측면에서 한계를 보였다고 평가할 수 있다.⁴⁴⁾

이러한 상황에서 미국은 EU의 GDPR 중심 규범화에 대응하기 위해 다른 대안을 모색하였다.⁴⁵⁾ 미국은 ‘신뢰 기반의 데이터 이전(Trusted Data Flows)’이라는 정책 기조 하에 자율적 성격의 규제와 상호 인정을 기반으로 하는 인증 체계를 무역협정과 CBPR 인증 체계를 통해 네트워크를 확장하고자 하였고, 따라서 APEC 내에서의 CBPR 인증제도를 전 세계를

38) 박노형·정명현, “디지털통상과 국제법의 발전”, 국제법학회논총, 제63권 제4호, 203면, 2018.12; European Data Protection Supervisor, Digital Single Market

39) European Commission, Legal framework of EU data protection

40) EU의 시장 규모와 규제력을 바탕으로 역외 기업들이 자발적으로 EU 규정을 따르게 되면서 EU 규제가 세계 표준처럼 작동하는 현상을 의미한다.

41) GDPR 제45조에 규정. EU 집행위원회가 특정 국가, 지역 또는 국제기구의 개인정보 보호 수준이 EU와 동등하게 ‘적정(adequate)’하다고 공식 인정하는 결정으로, EU 역외로 데이터가 자유롭게 이동할 수 있는 “화이트리스트” 같은 제도이다.

42) MIT Sloan Management Review, “GDPR reduced firms’ data and computation use”, September 10, 2024

43) 오테현·강민지, “EU 개인정보보호법(GDPR) 발효: 평가 및 대응방안”, KIEP 오늘의 세계경제, 대외경제정책연구원, 13-14면, 2018.5

44) 앞의 글, 각주 24, 4면

45) Centre for International Governance Innovation (CIGI), “Is the New US-Led Data Privacy Forum Just Another Noodle in the Regulatory Soup?”, May 19, 2022

대상으로 하는 글로벌 CBPR 포럼으로 전환하였다. EU가 GDPR을 통해 전 세계적으로 데이터 보호 모델을 확산시키고 있는 상황에서 미국은 자국 주도의 자율적 인증 중심 체계를 국제사회에 확산⁴⁶⁾함으로써 규범 경쟁의 우위를 차지하고자 전략적으로 의도한 것으로 판단된다. 미국 상무부는 글로벌 CBPR 포럼 창설 당시 “글로벌 CBPR 포럼은 신뢰할 수 있는 글로벌 데이터 이전을 촉진하는 다자간 협력의 새로운 시대의 시작을 반영한다”라는 성명을 발표하였는데,⁴⁷⁾ 이는 APEC 내에서 뿐만 아니라, 전 세계적인 데이터 거버넌스 주도권을 확보하려는 의도로 풀이된다. 또한, 미국은 지정학적 측면에서도 글로벌 CBPR 인증 제도를 통해 EU GDPR 방식의 개인정보보호 규제의 전 세계로의 영향력 확산을 전제하고 특정 국가를 중심으로 세력을 결집하여 ‘디지털 동맹(digital alliance)’을 구축하고 그 영향력을 확산시키려는 의도, 그리고 CBPR 인증제도가 GDPR 적정성 결정의 대체제로 역할 하기를 바라는 기대를 함께 가지고 있던 것으로 추측한다.

이와 같이 글로벌 CBPR 인증제도는 EU의 GDPR과 병존하는 대안 제도로 볼 수 있지만, 포럼 회원국만 인증을 취득할 수 있다는 점에서 데이터 이전 및 서비스 제공 측면에서 제한이 발생한다. 이는 동 인증제도가 WTO TBT 협정 및 GATS 협정과 어떤 관계에 놓이는지를 검토하는 중요한 전제가 된다. 즉, 글로벌 CBPR 인증제도가 형식상으로는 자율적 형태를 띠고 있음에도 불구하고, 실제로는 인증 접근 여부에 따라 디지털 서비스 제공 및 국경 간 데이터 이전의 가능성이 달라질 수 있다는 점에서, 디지털 무역에서 규범적·경제적 효과를 가지는 제도로 기능할 여지가 있다. 이러한 점에서, 본 논문은 해당 인증제도의 제도적 설계와 효과를 전제로, 그 법적 성격과 규범적 함의를 검토할 필요성을 제기한다.

III. 글로벌 CBPR인증제도의 현황과 특성

1. 인증 운영방식⁴⁸⁾

글로벌 CBPR 인증제도는 정부 간 협정은 아니지만 회원국 간 상호 신뢰를 바탕으로 국

46) 앞의 논문, 각주 3, 172-173면

47) International Association of Privacy Professionals (IAPP), “US Commerce Dept. announces ‘historic’ Global CBPR Forum for data transfers”, April 21, 2022

48) Cybersecurity Law Report, “Navigating the Global Cross-Border Privacy Rules and Privacy Recognition for Processors Certification Systems”, May 29, 2024

경간 자유로운 데이터 이전을 허용하는 것을 목표로 한다. 데이터 이전과 상호인증 결과의 신뢰성을 확보하기 위하여 각국은 공식적으로 1개 이상의 책임기관을 지정해야 하며, 이 기관은 사전에 정부로부터 공식 승인받은, 자국의 책임기관이어야만 한다.

책임기관으로 지정받기 위해서는 아래 <표 1>에 기재된 바와 같이, 이해상충 및 독립성, 전문성, 절차적 투명성, 심사 능력, 인증 이후의 지속적인 감독 능력 등 부문에서 엄격한 기준을 통과해야 한다. 글로벌 CBPR 인증제도는 민간의 책임기관에서 인증을 부여하는 자율적 성격이기는 하지만 동시에, 개인정보 보호 수준에 대한 국제적인 신뢰성 확보를 목적으로 하는 제도이기 때문이다.

<표 1> 책임기관 인정 기준

연번	요건	상세 설명
1	이해상충 및 독립성	실질적 또는 잠재적 이해 상충으로부터 자유로워야 하며, 독립적으로 업무를 수행해야 함
2	전문성	신청 조직의 정책, 절차, 실제 운영을 평가할 만한 역량을 보유해야 함
3	절차적 투명성	프로그램 요건 공개, 정기 보고, 사례 공개, 분쟁해결 절차의 명문화 및 공시 등을 통해 신뢰성을 확보하고 외부 검증 가능성을 보장해야 함
4	심사 능력	신청 기업의 문서, 프로그램, 준수 체계 등을 평가하고 개선·시정 조치를 요구·검증할 수 있는 능력을 갖추어야 함
5	지속 감독 능력	인증 후 사후감독, 재인증, 연례 확인, 위반 의심시 검토 및 시정요구 등을 수행할 수 있어야 함

출처: 저자 정리⁴⁹⁾

현재 글로벌 CBPR 포럼 회원국 중 책임기관을 지정하고 인증제도를 운영하는 국가는 대만, 일본, 싱가포르, 미국, 우리나라 등 총 5개국이다. 대만의 경우 정보산업연구원(Institute for Information Industry, III), 일본은 일본 디지털경제사회진흥협회(Japan Institute for Promotion of Digital Economy and Community, JIPDEC), 싱가포르는 정보통신미디어개발청(Infocomm Media Development Authority, IMDA), 우리나라는 한국인터넷진흥원(Korea Internet & Security Agency, KISA)을 책임기관으로 지정했으며, 미국은 BBB National Programs, NCC Group, Schellman, TrustArc 등 복수의 책임기관을 지정하여 운영 중이다.⁵⁰⁾

49) Global CBPR Forum, “Accountability Agent Application”, Global CBPR Forum, 2025

50) Global CBPR Forum 공식 웹사이트(<https://www.globalcbpr.org/>)의 “Accountability Agents” 페이지에서 확인 가능하다.

한편, 글로벌 CBPR 인증은 민간이 주도하는 자율적 참여 구조를 채택하기 때문에 만약 기업이 인증을 획득하고자 한다면 자국의 책임기관에 인증 신청서를 제출해야 한다. 각 책임기관은 기업으로부터 신청서를 받아 해당 기업이 내부 정책, 절차, 운영 실태 등의 측면에서 글로벌 CBPR 포럼에서 합의된 프라이버시 원칙(Privacy Framework)을 준수하는지에 관해 서면 검토와 인터뷰 등을 수행한다. 만약 해당 기업이 원칙을 준수한다고 판단된다면 책임기관으로부터 최종 인증을 받는다. 인증은 최초 부여된 이후에도 정기적으로 사후 점검을 받거나 재인증을 받도록 하는 절차를 요구하고 있다.⁵¹⁾

다만 이러한 인증 구조는 동시에 인증 접근성을 제한하는 요소로도 작용하는데, 책임기관이 지정된 국가가 제한적인 상황에서 글로벌 CBPR 인증은 회원국 내 기업에게만 개방된 제도로 운영되고 있으므로 제도 확산 측면에서 제약이 이루어지고 있다.

2. 글로벌 CBPR 포럼 회원국 구조와 접근성 문제

2026년 1월 기준으로 글로벌 CBPR 포럼의 정회원(Full Members)은 우리나라를 포함 호주, 캐나다, 일본, 멕시코, 필리핀, 싱가포르, 대만, 미국, 두바이 국제금융센터(Dubai International Financial Centre) 등 총 10개이며, 준회원(Associate Members)으로 버뮤다, 나이지리아, 모리셔스, 영국 등이 있다. 따라서, 전세계 주요 교역국 중 동 포럼에 가입하지 않은 국가의 숫자가 더 많은데, 글로벌 CBPR 인증제도는 국제적으로 보편화된 인증체계가 아닌, 회원제도 운영을 통해 특정 국가를 중심으로 이루어진 인증 협력체계 성격을 가지고 있다. 이러한 성격은 글로벌 CBPR 인증의 접근성과 연결되는데, 포럼 비회원국 기업은 해당 국가가 포럼에 가입하고 책임기관을 지정하기 전까지는 인증 취득이 제한된다. 이는 동일한 개인정보보호 체계나 수준을 갖춘 각기 다른 국적의 두 기업이 보호 수준이나 체계가 아닌, 그 기업이 속한 국가가 어디인지에 따라 인증 취득 가능 여부가 달라지는 문제로 연결된다.

또한 글로벌 CBPR 포럼은 정회원 및 준회원 신청을 위한 최소 자격 요건을 공개하고 있지만 실제 가입심사 기준이나 절차, 가입 거부 사유 등은 투명하게 공개하고 있지 않다. 이러한 불투명성은 포럼의 개방성이나 투명성에 대한 문제로 연결된다.⁵²⁾ 결과적으로 글

51) Centre for Information Policy Leadership (CIPL), “Cross Border Privacy Rules, Privacy Recognition for Processors, and Global CBPR and PRP Frequently Asked Questions”, 2023

로별 CBPR 인증제도는 개인정보보호 수준을 매개로 한 신뢰 구축과 전 세계로의 확산, 디지털 교역 확대라는 당초 목적과는 달리, 제도 접근성 측면에서 국가 간 구조적 차별성을 가지고 있다고 볼 수 있다.

3. 글로벌 CBPR 인증 취득 기업

글로벌 CBPR 인증은 회원국 간 전자상거래를 활성화하고 국경 간 안전한 개인정보 이전을 촉진하기 위한 제도로, 개인정보 관리체계 등에 대한 심사를 거쳐 일정한 개인정보 보호 수준을 갖춘 기업은 인증을 받을 수 있다. 인증을 획득한 기업은 전 세계적으로 개인정보 보호 수준이 우수하다는 점을 인정받아 국제 거래, 계약, 조달 및 파트너십 과정 등에서 개인정보보호 수준이 검증된 사업자로 인식되어 신뢰도가 향상하는 등의 효과를 얻을 수 있으며, 동 인증을 개인정보의 국외이전 수단으로 채택한 일본, 싱가포르 등의 국가로부터 원활하게 개인정보를 이전받을 수 있다.⁵³⁾ 따라서 이러한 점은 기업으로 하여금 인증을 획득하도록 하게 하는 유인으로 작용할 수 있다.⁵⁴⁾ 반면, 인증 미취득 기업은 상대적으로 불리한 위치에 놓일 수 있다.

2026년 1월 기준, 글로벌 CBPR 인증제도를 운영하는 5개국이 지정한 책임 기관의 인증 심사를 거쳐 인증을 받은 기업 수는 <표 2>에서 확인할 수 있듯이 80개인데, 소프트웨어나 온라인 플랫폼 기업 뿐만 아니라 스마트폰, 개인용 컴퓨터, 가전제품, 전자기기 등의 전자 기기·기술 제품을 생산하거나, 이러한 제품과 기술지원 서비스를 결합하여 복합적으로 제공하는 기업까지 포함하고 있다. 특히 미국이 글로벌 CBPR 인증 제도를 주도하는 만큼 다수의 미국 기업이 인증을 취득하였으며 그러한 미국 기업이 취급하는 상품이나 서비스도 정보통신, 전자기기 기술, 헬스케어, 식음료 제조 등 다양한 산업 분야에 걸쳐 있다.⁵⁵⁾ 이를 통해 글로벌 CBPR 인증제도는 단순히 정보통신기술이나 온라인 서비스, 소프트웨어 등 디지털 서비스 분야뿐만 아니라, 데이터 이전이 필수적인 재화나 서비스 결합 산업 전반으로까지 영향을 미치게 될 것을 알 수 있다. 제조 기업 역시 글로벌 공급망 관

52) María Vázquez Callo-Müller, "From APEC to Global: The Establishment of the Global CBPR Forum", University of Lucerne, 7-8, 2025.2

53) 개인정보보호위원회 2025.6.23 보도자료, "글로벌 국경 간 프라이버시 규칙(Global CBPR)인증 개시"

54) 김민정, "디지털통상 규범 발전과 통상법 쟁점 연구", 통상법무정책 제1호, 73면. 2021.5

55) 앞의 글, 각주 24, 9면

리, 원격 유지·보수, 고객 데이터 처리 등에 있어 데이터 이전과 더불어 대규모 개인정보의 이전이 필수화되고 있기 때문에 향후 CBPR 인증제도의 영향은 더욱 확대될 것으로 보인다.

<표 2> 글로벌 CBPR 인증 취득 기업 요약표

국가	기업 수	산업 분야
미국	50	IT, 사이버보안, 클라우드, 금융결제, 헬스케어, 소비재(식음료) 등
일본	4	통신, 전자결제, IT 서비스 등
싱가포르	12	핀테크, 클라우드, 사이버보안, IT 솔루션, 보험 등
대만	1	금융·결제 인프라
한국	13	전자상거래, 게임, 금융, IT 플랫폼, 헬스·뷰티제품 등

※ 출처: 글로벌 CBPR 포럼 홈페이지를 참고로 저자 작성, 전체 기업 목록은 부록 A. 참고

4. EU GDPR과 CBPR 인증제도 간 운영 방식 비교

EU의 GDPR은 제3국의 개인정보 보호 수준이 EU와 본질적으로 동등하다고 판단되는 경우, 해당 국가에 ‘적정성 결정(adequacy decision)’을 부여함으로써 추가적인 보호조치 없이 자유롭게 개인정보를 이전할 수 있도록 허용한다. 적정성 결정은 EU 집행위원회의 해당 국가의 법령 체계와 집행력을 종합적으로 평가하는 투명하고 공개적인 절차와 방식을 통해 이루어진다.⁵⁶⁾ 반면 글로벌 CBPR 인증은 포럼 회원국의 기업이 일정 요건을 충족하는 경우 민간 책임기관의 심사를 거쳐 인증을 부여받는 구조로, 기업 단위의 자율적 참여를 기반으로 한다. 이 과정에서 정부 차원의 법제나 집행력이 종합적으로 비교되지는 않으며, 인증은 기업 내부 관리 체계에 초점을 맞춘다.⁵⁷⁾ 또한, 글로벌 CBPR 인증은 포럼 회원국 중심으로 운영되어, 비회원국 기업의 참여가 사실상 불가능하다는 한계를 가진다.

이러한 두 법제 간 차이는 두 제도가 개인정보 보호를 달성하는 방식 뿐만 아니라, 국경 간 데이터 이전을 허용하는 기준에서도 각기 다른 접근법을 취하고 있음을 보여준다. GDPR 적정성 결정은 EU가 각 국가를 평가하는 국가 단위의 포괄적 평가라면, CBPR 인증제도는 각 개별 기업이 인증을 취득함으로써 데이터 이전을 촉진하는 등 기준 단위 자

56) European Commission, “Adequacy decisions”, European data protection legal framework

57) International Association of Privacy Professionals (IAPP), “Global Cross-Border Privacy Rules - Guidance and Resources”, May 15, 2024

체에 차이가 있다. 이러한 차이는 전 세계적인 차원에서 두 제도가 병존하며 규범 경쟁을 가지도록 하는 배경이 되기도 한다.

5. 국제무역에서의 영향과 강제성 여부

글로벌 CBPR 인증제도는 형식적으로는 자율적 참여를 전제로 하나, 사실상 강제적인 효과를 가져 기업들로 하여금 준수하도록 하는 하나의 기준으로 작용할 가능성이 있다. 미국은 글로벌 CBPR 인증제도의 영향력을 확산시키기 위하여 무역협정을 활용하였는데, USMCA 제19.8조 6항에서는 “각 당사국은 APEC CBPR 시스템과 같은 상호운용 가능한 개인정보 보호 프레임워크를 채택하도록 장려한다”고 규정하였고, 이는 사실상 CBPR 인증 유무가 시장 참여의 기준이 될 수 있는 것으로 해석할 수 있다. 이 경우 자국 정부가 CBPR 인증을 시장 진입의 공식 요건으로 정하지 않았더라도 결과적으로 기업의 무역 활동은 제한될 수 있다.

한편, 글로벌 기업과 정책 전문가들이 참여하는 국제적인 개인정보 정책 연구기관의 분석 보고서⁵⁸⁾에 따르면, 향후 미국 연방 차원의 포괄적인 개인정보보호법이 제정될 경우,⁵⁹⁾ CBPR 인증 제도의 인정 의무를 실질적으로 반영하고 인증 취득을 지원하는 제도적 체계를 함께 구축할 필요성을 제기하고 있다. 이러한 논의는 결국 CBPR 인증 자체가 형식적으로 자율적 성격을 가지더라도 전체 구조적 측면에서 사실상의 강제적인 요건으로 작용할 수 있다는 것을 의미한다. 더불어 동 보고서에서는 CBPR 인증 취득 기업은 글로벌 공급망과 디지털 서비스 영역에서 입찰, 조달, 계약시 신뢰 수준에서 차별적으로 인식될 수 있다는 점도 함께 언급⁶⁰⁾하는데, 결국 인증 미취득 기업은 신뢰 측면에서 불리하게 인식되기 때문에 시장 진출시 더 불리한 상황에 처할 것으로 해석이 가능하다. 같은 맥락에서, ABAC Singapore 보고서(2023)에서는 글로벌 CBPR 인증의 이점으로 시장 접근성 향상을 꼽으며, 인증 취득 기업은 강력한 개인정보 보호가 필요하거나 이를 중요시하는 새

58) Centre for Information Policy Leadership (CIPL), “WHAT DOES THE USMCA MEAN FOR A US FEDERAL PRIVACY LAW?” White Paper, January 17, 2020

59) 미국은 현재까지 연방 차원에서 포괄적 개인정보보호법이 제정된 바 없고 지속적으로 제정을 추진 중이며, 현재 연방 차원에서는 의료(HIPAA), 금융(GLBA), 아동(COPPA) 등 분야별 개인정보보호법만이 시행 중이다. 캘리포니아(CCPA/CPRA), 버지니아(VCDPA), 콜로라도(CPA) 등 개별 주(州)에서는 자체적으로 종합적 개인정보보호법을 제정·시행 중이다.

60) 앞의 글, 각주 58

로운 시장과 고객에게 유리하게 접근할 수 있다고 명시한바 있다. 또한 디지털 분야 무역 기술장벽 관련 기존 연구에서는, “WTO에서 몇몇 국가는 특정 임의표준이 사실상 강제성을 가지게 되는 상황을 가장 중요하게 논의하였고, 처음에는 임의표준으로 도입되었다가 차츰 강제적인 기준으로 전환되는 상황에 대해 우려한 바 있다”고 서술하였는데,⁶¹⁾ 이는 특정 기준이나 표준이 형식적으로는 임의적인 성격을 가지더라도, 시장 관행이나 계약 구조 등과 결합되어 점차 사실상의 준수 기준으로 전환될 수 있다는 의미이다. 다시 말해, 초기에는 자율적 표준으로 도입된 규범이 국제 거래 과정에서 반복적으로 활용되면서 실질적인 강제성을 획득하게 되는 일반적 매커니즘을 설명하는 것으로 이해할 수 있다. 이러한 관점에서, 글로벌 CBPR 인증제도는 현재로서는 임의적 인증제도로 설계되어 있으나, 국제 디지털 거래 환경에서 일정한 조건 하에 사실상의 준수 기준으로 기능할 가능성을 배제하기 어렵다.

이에 더해, 일부국의 개인정보보호 법제에서는 CBPR 인증을 국외 개인정보 이전의 공식적인 수단으로 인정하고 있으며 인증 활용 가능성을 표준계약서나 행정 지침 등을 통해 제도적으로 뒷받침하고 있다. 그 예로, 싱가포르 개인정보보호법상 국외이전 조항에서는 CBPR 인증 취득시 별도의 추가 요건 없이 개인정보 이전을 허용하고 있으며,⁶²⁾ CBPR 인증을 활용한 국외 개인정보 이전이 용이하도록 표준계약서 문안(standard contractual clauses, SCCs)을 만들어서 공개하고 있다.⁶³⁾ 일반적인 경우 일본에서는 적정성 인정국(예: EU, 영국)이어야만 일본에서 개인정보를 이전받을 수 있으나 CBPR 인증 보유 기업은 적정성 인정을 받지 않았더라도 합법적으로 개인정보를 이전받을 수 있다는 점을 개인정보보호법 시행규칙에서 규정하고 있다.⁶⁴⁾ 이러한 사례들은 특정 국가의 예외적인 조치라기보다는, 국경간 데이터 이전 요건을 표준화·단순화하려는 전형적인 법제적 접근으로 평가될 수 있다.

또한, 글로벌 디지털 플랫폼 기업의 계약 관행 역시 CBPR 인증의 사실상 강제성을 강화하는 요소로 작동할 수 있다. 예를 들어, 미국 기업 Expedia⁶⁵⁾는 ‘글로벌 프로세서 데이

61) 김민정·이주혜·김홍경, “디지털분야 무역기술장벽 현황과 쟁점”, 국제통상연구, 제28권 제3호, 8면, 2023.9

62) 싱가포르 개인정보보호법(Personal Data Protection Act 2012), 제26조

63) Personal Data Protection Commission (Singapore), “Advisory Guidelines on the Transfer Limitation Obligation (Chapter 19)”, 2017

64) 일본 개인정보보호법(Act on the Protection of Personal Information), 제28조

터 처리 계약(Processor Data Processing Agreement)’상 CBPR 인증이 명시된 경우 이를 공식 데이터 이전 메커니즘으로 활용하도록 하고 있다.⁶⁶⁾ 이러한 사실은 CBPR 인증이 개별 기업의 선택을 넘어, 국제적 거래 관행에서 신뢰와 적합성을 판단하는 기준으로 기능할 가능성을 보여준다.⁶⁷⁾

이와 같이 CBPR 인증은 제도 설계상 자율적 성격을 유지하고 있음에도 불구하고, 법제·계약·시장 관행과 결합됨으로써 국경 간 데이터 이전 및 디지털 서비스 제공 과정에서 사실상의 전제 조건으로 작용할 여지가 있다. 결국 CBPR 인증 미취득 기업은 국제 디지털 거래에서 상대적으로 불리한 위치에 놓일 수 있으며, 이는 국제무역 활동 전반에 실질적인 영향을 미칠 수 있다. 특히 글로벌 CBPR 포럼의 회원국, IEC/ISO 국제표준 체계에 참여하는 국가, 그리고 EU를 비롯하여 개인정보보호 법제를 채택한 국가들은 대부분 WTO 회원국에 해당한다는 점에서, CBPR 인증을 둘러싼 이러한 구조적 효과는 다자 통상 규범의 적용 대상이 되는 국제무역 관계 전반에서 문제될 수 있다. 이에 이하에서는 글로벌 CBPR 인증제도가 WTO 협정, 특히 TBT 협정 및 GATS 협정에 적용가능한지 여부와 동시에 양 협정상의 의무와 어떤 충돌 가능성이 있을지 분석한다.

IV. WTO TBT 및 GATS 협정과의 합치성 분석

1. TBT 협정과의 합치성

가. 글로벌 CBPR 인증제도의 TBT 협정상 적합성평가절차 해당여부

글로벌 CBPR 인증제도는 TBT 협정상의 ‘기술규정(technical regulation)’ 해당 여부와는 별개로, 협정 부속서1(Annex 1; Terms and Their Definitions for the Purpose of this Agreement) 1.3에서 정의하는 ‘적합성평가절차(conformity assessment procedures)’에 해당하는지 여부를 먼저 검토해야 한다. 부속서 1.3에 따르면 적합성평가절차란 “기술규정 또는 표준의 관련 요건이 충족되었는지를 결정하기 위해 직·간접적으로 사용되는 모든 절차”

65) Expedia Group, Inc.

66) Expedia Group, “Processor Data Processing Agreement (DPA) - International Transfers”

67) Ying Chen & Yuning Gao, “The Emerging Model for Harmonizing Cross-Border Data Transfer Laws: From the APEC’s to the Global CBPR Framework, Journal of Digital Economy”, 21-24, 2025.1

를 의미하며, 특히 “표본추출(sampling), 시험검사(testing and inspection), 평가(evaluation), 검증 및 적합성 보증(verification and assurance of conformity), 등록(registration), 인정과 승인(accreditation and approval), 그리고 이들의 결합(their combinations)을 포함한다”고 규정한다.

다만, TBT 협정 부속서 1의 ‘표준(standard)’ 정의 하 주석에서 “동 협정은 상품 또는 공정 및 생산방법과 관련한 기술규정, 표준 및 적합성평가절차만을 취급한다”고 규정한다. 따라서 글로벌 CBPR 인증제도가 협정상 적합성평가절차에 해당하기 위해서는 단순한 서비스 제공자의 일반적인 개인정보 보호를 평가하는 제도여서는 안되고, 상품의 생산이나 유통, 시장접근 과정에 결합된 공정 및 생산방법과 관련된 절차여야 한다. 이러한 측면에서 봤을 때 글로벌 CBPR 인증제도는 개인정보 보호라는 목적하에, IT·소프트웨어·클라우드 등을 기반으로 하는 상품의 설계·운영·유통 과정에서 수반되는 데이터 처리, 그 중에서도 개인정보의 보호에 관한 공정이 일정한 기준을 충족하는지 평가하는 구조이다. 특히 동 인증이 디지털 상품의 시장 진입 과정에서 실질적 전제조건으로 기능하는 경우에는 상품의 공정 및 생산 방법에 대한 적합성평가절차에 해당하는 것으로 해석되며 따라서 TBT 협정의 적용 대상이 가능할 것이다.

한편, 글로벌 CBPR 인증제도가 적합성평가절차에 해당한다는 전제하에, 그 구체적인 유형을 살펴볼 필요가 있는데, 동 인증제도는 개별 기업의 개인정보 처리, 관리 절차, 데이터 관리 시스템 등이 포럼 프라이버시 원칙에 부합하는지 민간의 책임기관이 심사 및 평가하고, 기준 충족시 인증(certification)을 부여하는 방식이다. 이는 인증 대상이 기업의 서비스 제공 과정이나 내부 관리 시스템이라는 점에서 ‘서비스 또는 시스템’을 평가 대상으로 하는 적합성평가 절차에 해당하는 것으로 보이며, 그 중에서도 특히 기업의 내부규정과 운영 실태에 대한 서면심사, 실무자 대상 인터뷰, 최초 인증 이후 사후 감독 및 재인증 절차 등을 거치는 점에서 TBT 협정상의 전형적인 인증 절차에 해당하는 것으로 볼 수 있다. 또한, 적합성평가절차는 요건을 충족하는 절차 자체에 초점을 두는데, CBPR 인증제도는 데이터 처리 요건을 충족한다는 사실을 제3자가 평가하고 인증서를 발급하는 등 절차 자체에 초점을 둔다는 점에서 TBT 협정상 적합성평가절차로 분류될 수 있다.

나. 민간 인증과 국가 책임 귀속 문제

글로벌 CBPR 인증제도는 각국 정부가 글로벌 CBPR 포럼에 가입하고 책임기관을 공식 지정·승인한 후, 민간의 책임기관이 인증 심사와 발급을 책임지고 운영하는 구조로 운영된다. 이 책임기관은 민간 또는 준공공기관이 대부분인데, 정부간 조약이 아닌 포럼 기반의 자율적 네트워크로 출발했다는 점에서 민간 인증의 형태를 가진다. 그러나, TBT 협정 제8조에서는 적합성평가절차가 비정부기관에 의해 제안되는 민간 인증 형태더라도, 만약 중앙정부가 이를 공식적으로 승인하거나 제도적으로 활용하는 경우 해당 비정부기관의 절차가 제5조(중앙정부기관에 의한 적합성평가절차)에 규정된 비차별성이나 무역제한 최소화 원칙에 부합하는 가능한 합리적인 조치를 취하도록 규정하고 있다. 즉, 민간 인증이라는 형식만을 이유로 TBT 협정 적용대상에서 배제되는 것은 아니다.

US-Tuna II (Mexico) 케이스에서도 원래 민간이 운영하던 미국의 ‘돌고래 안전(dolphin-safe)’ 인증·라벨 체계가 미국 정부에 의해 공식적으로 미국 법령에 편입되고 추후 수입·판매의 실질적 전제 조건으로 작용하자 관련된 무역제한 효과에 대해 국가 책임이 귀속된다는 점을 인정하고, TBT 협정상 적용 대상이 된다는 점을 확인하였다.⁶⁸⁾ 이러한 측면에서 글로벌 CBPR 인증제도 역시 미국 정부가 포럼 가입 및 책임기관 지정이라는 방식의 제도를 정부 제도로써 도입하고 이를 자국 국내 정책이나 무역협정 등에서 활용한 점을 보았을 때, TBT 협정 적용 대상에 해당할 것으로 보인다.

다. 비차별대우 원칙과 접근성 문제

TBT 협정 제5.1.2조는 적합성평가절차의 적용에 있어 내국민대우(National Treatment; NT) 및 최혜국대우(Most-Favoured-Nation Treatment; MFN) 등 국가간 동등한 대우를 부여하는 비차별대우 원칙을 규정하고 있다. 이 조항에서는 적합성평가절차가 수입품이나 특정 회원국에 차별적으로 작용하지 않을 것을 요구하는데, WTO는 회원국 특정 조치의 표면적 형식뿐만 아니라, 그러한 조치가 실제로 특정 국가의 기업이나 제품에 불리한 효과를 가져온다면 차별로 간주한다.⁶⁹⁾

68) WTO Appellate Body Report, *United States - Measures Concerning the Importation, Marketing and Sale of Tuna and Tuna Products*, adopted 13 June 2012, paras. 55, 193.

69) Nicolas F. Diebold, “Non-discrimination and the pillars of international economic law - Comparative analysis

US-Clove Cigarettes(2012) 케이스에서 미국은 자국산이 대부분을 차지하는 향이 첨가된 멘솔 담배는 판매를 허용하면서 인도네시아산이 다수를 차지하는 정향 담배는 수입 및 판매를 금지하는 등 내국민대우(비차별대우) 의무를 위반한 바 있다. 상소기구는 TBT 협정 제2.1조 상의 비차별대우 여부를 판단함에 있어, 단순히 조치의 형식적 중립성 여부가 아니라 그 실질적 효과를 중심으로 판단하여야 한다는 기준을 제시하였다. 구체적으로 상소기구는, (i) 문제된 상품 간에 동종성 및 경쟁관계가 존재하는지, (ii) 해당 조치가 특정 상품에 대해 덜 우호적인 대우(*less favourable treatment*)를 초래하는지, 그리고 (iii) 그러한 불리한 효과가 조치 자체의 설계·구조·운용에서 기인한 것인지를 종합적으로 검토하여야 한다고 판시하였다.⁷⁰⁾ 유사한 맥락에서, *US-Tuna II (Mexico)* 케이스에서도 상소기구는 미국이 만든 ‘돌고래 안전(*dolphin-safe*)’ 라벨 규정이 표면적으로는 국적에 상관없이 중립적으로 설계되었음에도 불구하고, 실질적으로는 멕시코 어부들이 주로 사용하는 조업 방식에 불리하게 설계되어 다른 나라 참치에 비해 멕시코산 참치에 더 불리하게 작용했던 점을 들어, 미국의 조치는 사실상의 차별에 해당한다고 판단하였다. 앞의 두 케이스에서 유추할 수 있는 점은, 비차별대우를 판단하는데 있어서 특정 조치나 제도의 표면적인 형식뿐만 아니라 그러한 조치나 제도가 실제로 경쟁 조건에 어떤 영향을 미치는지를 기준으로 판단했다는 것이다.

이러한 법리를 글로벌 CBPR 인증제도에 대입하면 다음과 같다. 첫째, 동 인증제도는 기업 간 경쟁관계가 성립하는 상황에서 활용되는 기준으로 기능한다는 점에서, 인증 취득 여부는 기업의 시장 접근 및 거래 기회에 직접적인 영향을 미친다. 둘째, 인증제도 자체는 형식적으로 특정 기업이나 국가를 명시적으로 배제하지 않지만, 인증 접근 가능성은 포럼 회원국에 속한 기업으로 사실상 한정되어 있어, 포럼 비회원국 기업은 동일한 개인정보 보호 수준을 갖추었다더라도 인증 취득이라는 절차적 기회를 부여받지 못한다. 이는 거래·조달·계약 과정에서 글로벌 CBPR 인증이 요구될 경우, 포럼 비회원국 기업이 상대적으로 덜 우호적인 대우를 받게 되는 결과로 이어질 수 있다. 셋째, 이러한 불리한 효과는 개별 기업의 선택이나 우연한 시장 요인이 아니라, 인증제도의 설계상 구조적 특성, 즉 포럼 회원국 중심의 접근 제한에서 비롯된다는 점에서 조치 자체에 기인한 것으로 평가될 여지가

and building coherency”, ILLJ Emerging Scholars Paper 18 (2010), 2010

70) WTO Appellate Body Report, United States - Measures Affecting the Production and Sale of Clove Cigarettes, adopted 24 April 2012, paras. 104-121

있다.

따라서 글로벌 CBPR 인증제도가 데이터 이전이나 디지털 거래에서 신뢰성의 기준으로 표준화될수록, 포럼 비회원국 기업은 경쟁 조건에서 구조적으로 불리한 위치에 놓이며, 이는 국적을 명시적으로 구별하지 않더라도 결과적으로 특정 국가의 기업에 불리한 효과를 초래하는 사실상의 차별(de facto discrimination)에 해당할 가능성을 가진다.

라. 무역제한성 및 필요성 원칙

TBT 협정 제5.1.2조에서는 “적합성평가절차가 국제무역에 불필요한 장애를 초래하거나 그러한 효과를 가지도록 준비·채택·적용되어서는 안되고, 이는 수입 회원국이 해당 상품이 적용 가능한 기술규정 또는 표준에 일치한다는 점에 대해 적절한 확신을 얻는 데 필요한 수준을 초과하여 적합성평가절차가 과도하게 엄격하거나 엄격하게 적용되어서는 안 된다는 것을 의미한다”라고 규정하고 있다. 다시 말해, 적합성평가절차는 달성하고자 하는 정당한 목적과 비교하여 위험과 대비한 비례성을 갖추어야 하며, 무역 제한 효과가 최소화되도록 설계 및 운영되어야 한다는 의미이다.

글로벌 CBPR 인증제도는 개인정보 보호라는 공공정책 목적을 내세우지만 포럼 비회원국 기업은 인증 취득이 불가하며 다른 실질적인 대체 수단을 제공하지 않으므로, 앞서 언급한 바와 같이 만약 글로벌 CBPR 인증이 국제 거래, 조달, 계약, 파트너십, 디지털 서비스 제공 등의 과정에서 사실상 신뢰성의 전제조건으로 기능할 경우, 포럼 비회원국 기업은 인증 미취득이라는 이유만으로 시장 참여에서 불리한 대우를 겪을 수 있다. 이러한 구조는 개인정보 보호라는 목적을 달성하는 데 필요한 수준을 넘어서는 것으로 볼 수 있고, 인증 제도 자체가 국경 간 교역 및 거래의 진입장벽으로 작용할 가능성을 가진다. 특히 글로벌 CBPR 인증 외에도 OECD 개인정보 보호 가이드라인, ISO/IEC 27701 등 국제적으로 인정된 개인정보보호 제도라는 대안이 존재함에도 불구하고, 대체 수단을 실질적으로 인정하지 않는다면 불필요하게 무역제한적인 효과를 초래할 가능성이 높다고 보는 것이 타당할 것이다.

마. 국제표준과의 부합성 의무

TBT 협정 제5.4조는 “회원국이 적합성평가절차를 설계 및 운영하는데 있어서, 국제표준

화기관이 발표한 관련 지침 또는 권고사항이 존재하거나 그 완성이 임박한 경우, 회원국에게 원칙적으로 이를 적합성평가절차의 근거로 사용할 것”을 규정한다. 이는 기술규정의 인증·검증 절차가 과도하게 각국의 재량에 의해 결정됨으로써 국제 무역에 불필요한 장애를 초래하는 것을 방지하기 위한 장치라고 볼 수 있다. 다만 동 조항은 국가안보 요건, 기만행위 방지, 인간의 건강 또는 안전, 동물이나 식물의 생명 또는 건강, 환경의 보호, 근본적인 기후 또는 다른 지리적 요인, 근본적인 기술적 또는 하부구조상의 문제 등의 이유로 국제 지침이 부적합한 경우에는 국제표준화 기관이 발표한 지침을 사용하지 않아도 되는 예외를 허용하되, 그러한 경우에도 요청이 있을 때 정당한 설명(justified explanation)을 하도록 규정하고 있다.

WTO 분쟁해결기구는 국제표준 부합화 의무를 실질적 규범으로 해석해 왔다. *US-Tuna II(Mexico)* 케이스에서 미국은 ‘돌고래 안전(dolphin-safe)’ 라벨을 부여하는 자국 기준(AIDCP)이 국제표준보다 더 엄격한 환경보호 목적을 가지기 때문에 자국 표준 활용이 정당하다고 주장했지만, WTO 상소기구는 제2.4조의 해석에 있어 관련 국제표준이 존재하고 그 표준이 효과적이라면, 회원국은 이를 기초로 규정을 만들어야 한다고 판시하고, 회원국의 특정 조치가 단순히 더 높은 보호 수준을 달성한다는 이유만으로는 국제표준과 부합하지 않는 조치의 도입을 정당화할 수 없다고 판시하였다.⁷¹⁾ 다시 말해, 국제표준이 존재하고 효과적임에도 불구하고 그와 다른 규정을 채택하려면 단순히 더 안전하다라는 이유만으로는 부족하고 기존 국제표준이 해양 생태계 보호 등의 목적을 달성하는 데 비효과적이라는 점을 입증해야 한다는 것이다. 결국 이 케이스를 통해 국제표준이 존재하고 효과적임에도 불구하고 이를 반영하지 않고 특정 지역·회원국 중심의 독자적인 규제를 만들어 글로벌 표준처럼 운영한다면 WTO에서는 그 정당성이 약화될 수 있다는 것을 알 수 있다. 이 원칙을 글로벌 CBPR 인증제도에 대입한다면, TBT 협정 적용 관련 논의에서 ISO/IEC 표준이 관련 국제 표준으로 광범위하게 인정받고 있고,⁷²⁾ 특히 개인정보보호와 관련된 ISO/IEC 27701 등의 국제적으로 인정된 표준이 존재하는데도 불구하고 이와 합치하지 않는 방향으로 내용을 규정한 글로벌 CBPR 인증제도는 국제표준 부합성 의무를 충족시켰다고 보기는 어려울 것이다. 이 케이스는 기술규정의 국제표준 부합화 의무에 대해 해석

71) WTO Appellate Body Report, United States – Measures Concerning the Importation, Marketing and Sale of Tuna and Tuna Products, adopted 13 June 2012, paras. 348-401

72) ISO, “International Standards & Trade Agreements”, 2018

하기는 하였으나, 제5.4조 적합성평가 절차 관련 국제표준 부합화 의무에도 동일하게 적용된다. 따라서, 적합성평가절차 역시 국제표준이나 지침 존재시 이를 기초로 설계 및 운영되어야 하며, 만약 이를 따르지 않는다면 그에 대한 정당한 설명을 제공해야 할 것이다.

추가적으로, 전세계적으로 이미 OECD 개인정보보호 가이드라인과 ISO/IEC 27701 등이 국제적으로 합의되어 폭넓게 활용되고 있다. 특히 ISO/IEC 27701에서 개인정보관리시스템(PIMS)에 대한 구체적인 요구사항과 위험평가·세부 통제 등 운영 기준 등의 내용을 제시하고 있으며 포함하며, ISO/CASCO 체계에서는 적합성평가 표준⁷³⁾을 통해 ‘국제적 상호인정 체계(International Accreditation Forum Multilateral Recognition Arrangement)’와 연계하여 국가에서 받은 인증이 다른 회원국에서도 그 효력을 인정받아 국제적으로 통용할 수 있는 기반을 두고 있다.⁷⁴⁾

그러나 CBPR 인증제도는 앞서 언급한 국제표준이 아닌, APEC 개인정보보호 프레임워크(APEC Privacy Framework)를 기반으로 한 인증 체계를 도입·운영한다.⁷⁵⁾ 이러한 구조는 개인정보보호 관련 국제표준인 ISO/IEC 27701 등이 존재하는데도 불구하고 이와 합치하지 않는 방향으로 내용을 규정하기 때문에 국제표준 부합성 의무를 충족했다고 보기 어려울 것이다. 아울러, 동 인증제도가 국가안보 요건, 기만행위 방지, 인간의 건강 또는 안전 등의 예외에 해당하는지에 대해서도 불명확하고 충분한 설명을 제공하지 않는다. 따라서 동 인증제도 채택의 이유가 단순한 정책적 선호나 제도적 편의성이라면 TBT 협정상에서 허용하고 있는 예외에 해당한다고 보기 어려울 것이다.

바. 투명성 의무

TBT 협정 제5.6조~제5.9조에서는 “회원국이 적합성평가절차 도입·운영·변경시, 이를 사전에 공개하고 이해관계자 의견을 수렴하며, 다른 회원국에 관련 정보를 제공해야 한다”고 규정한다. 이 투명성 의무는 무역 상대국이 새로운 규제나 조치에 대응하도록 충분한 시간·정보를 확보하도록 하기 위한 장치이다. 그러나 글로벌 CBPR 포럼은 회원국 가입

73) 예컨대 ISO/IEC 17065(제품·공정·서비스 인증기관이 갖춰야 하는 요건)이 있다.

74) ISO/IEC 17065:2012, “Conformity assessment — Requirements for bodies certifying products, processes and services”

75) Global CBPR Forum, “Global CBPR Framework”, 2023

절차, 책임기관 지정 기준, 인증기관 승인 절차 등에 관한 명확한 세부 정보를 제시하지 않는 듯하다. 글로벌 CBPR 포럼 홈페이지와 글로벌 CBPR 포럼 참고 약관(2023)⁷⁶⁾ 등의 문서에 포럼의 기본 구조와 운영 원칙은 소개되어 있으나, 실제 가입 심사 기준·평가 절차·거부 사유 등은 구체적으로 공개되지 않는다. 이러한 점에서 볼 때, 글로벌 CBPR 인증제도의 운영 방식은 투명성 의무와 충돌 가능성이 있다고 볼 수 있을 것이다.

2. GATS 협정과 합의성

글로벌 CBPR 인증제도는 국경간 데이터의 자유로운 이전과 개인정보보호를 목적으로 하기 때문에 실제로 IT·소프트웨어·클라우드 등 다양한 서비스 분야에서 국경 간 데이터 이전이 필수적인 거래와 연관된다. 따라서 글로벌 CBPR 인증이 특정 국가·시장에서 데이터 이전과 관련된 신뢰성의 기준으로 작용한다면, 인증 취득 여부가 그 특정 국가·시장에서 서비스를 제공할 수 있을지 여부를 결정하는 기준이 될 수 있다. 앞서 언급한 서비스들은 GATS 협정상 서비스 분류 형태⁷⁷⁾ 중 국경 간 공급(mode 1) 또는 상업적 주재(mode 3)의 형태에 해당할 것으로 보이며, 서비스 제공 과정에서는 발생하는 데이터 이전에는 개인정보가 포함될 것으로 보인다. 따라서, 글로벌 CBPR 인증제도 설계와 활용 방식에 따라, GATS 협정 서비스무역 규범의 적용 대상이 될 수 있다.

가. 글로벌 CBPR 인증의 사실상 요건화와 GATS 협정 적용 가능성

앞서 TBT 협정과 유사하게 GATS 분쟁 케이스에서는 조치의 형식보다 서비스 공급 가능성에 미치는 실질적인 효과를 중점적으로 분석하였다. 보다 구체적으로, 특정 국가의 조치가 서비스 공급자에게 실질적으로 시장접근 또는 내국민대우의 조건으로 작동하는지, 서비스 공급에 영향을 미치는 인허가·자격요건·기술기준 등 국내 규제가 과도하게 또는 자의적으로 운영되는지, 해당 조치가 특정 국가 또는 서비스 공급자에게 차별로 작용하는지 등이 분쟁의 핵심으로 다루어져 왔다.

반복적으로 언급해왔듯이, 글로벌 CBPR 인증은 형식적으로 그리고 법적으로 취득이 필

76) Global CBPR Forum, "Terms of Reference", 2023

77) GATS 협정에서는 서비스를 형태에 따라 Mode1(국경간 공급), Mode2(해외소비), Mode3(상업적 주재), Mode4(자연인의 이동)로 분류한다.

수적인 인허가는 아니지만 만약 국제거래, 계약, 조달, 파트너십 등에서 신뢰성 기준이 되거나 대형 플랫폼 등의 수요 기업이 표준 계약조건에서 전제조건으로 요구한다면, 서비스를 공급하고자 하는 기업 입장에서는 인증 취득 없이 서비스 공급 및 거래가 불가능해진다. 실제로 일부 글로벌 기업은 데이터 처리 계약에서 **CBPR** 인증을 국외 데이터 이전의 공식적인 매커니즘으로 명시하였는데, 이러한 계약 관행은 인증 취득이 사실상의 요건으로 기능할 수 있음을 보여준다.

US-Gambling 케이스에서 WTO 상소기구는 회원국이 양허한 서비스 부문에서 도입한 조치의 형식이 금지인지 규제인지와 무관하게, 실제로 국경간 서비스 공급을 불가능하게 하는 경우 **GATS** 규율 대상이 될 수 있다고 확인하였다. 상소기구는 특히 개별적인 입법·규제 조치가 결합되어 서비스 제공을 사실상 차단하는 효과를 가져온다면, 그러한 조치를 단순한 일반 규제로 보아서는 안된다고 판단하였다.⁷⁸⁾ 이 케이스는 **GATS** 해석에 있어 서비스 공급에 미치는 실질적인 영향이 핵심 기준임을 분명히 한 것이다. 이러한 점에서, 글로벌 **CBPR** 인증제도가 국경 간 데이터 이전이 필수적인 디지털 서비스 분야에서 서비스 제공의 실질적 전제조건으로 작동한다면, **GATS** 협정 적용 대상으로 보는 것이 타당할 것이다.

나. 최혜국 대우

GATS 협정 제2조에서는 “협정의 대상이 되는 모든 조치에 대하여, 어느 회원국의 동종의 서비스 및 서비스 공급자에게 부여한 유리한 대우를 타 회원국의 서비스나 서비스 공급자에게도 즉시 그리고 무조건적으로 부여할 것”을 규정한다. 즉, 동종이라고 판단되는 서비스 또는 서비스 공급자에 대해서는 모든 국가에게 동일한 대우를 부여해야 하는 것이다.

그러나, 포럼 회원국의 기업만 글로벌 **CBPR** 인증을 취득할 수 있기 때문에, 개인정보의 국경간 이전이 필수적인 서비스 시장이나 인증 보유가 중요한 시장에서는, 포럼 회원국 기업은 인증을 취득했다는 것 자체만으로 서비스 제공이나 거래에서 유리한 위치를 확보할 수 있는 반면, 비회원국 기업은 동일한 수준의 개인정보보호 체계를 갖추었다 하더라도

78) WTO Appellate Body Report, United States - Measures Affecting the Cross-Border Supply of Gambling and Betting Services, adopted 20 April 2005, paras. 146-147

도 인증 미취득이라는 이유로 불리한 위치에 놓인다. 이와 관련하여 주목할 점은, 글로벌 CBPR 인증은 특정 국가를 명시적으로 차별하지 않고 있다는 점이다.

WTO 분쟁사례에서도 최혜국대우 위반은 법령이나 제도가 특정 국가를 명시적으로 배제하는지 뿐만 아니라, 제도 설계나 운영방식으로 국가간 차별이 존재하는지를 중심으로 판단해왔다. *Argentina-Financial Services* 케이스에서는 아르헨티나는 조세 정보 교환에 ‘협조적인(cooperative)’ 국가의 금융기관과 ‘비협조적인(non-cooperative)’의 금융기관을 구분하여 각기 다른 규제를 적용하였다. WTO 상소기구는 이러한 국가 분류나 정책목표 추구 자체가 최혜국대우 위반을 의미하는 것은 아니라고 보았지만, 국가 분류와 정책목표 존재 여부와 별개로 최혜국대우의 판단에 있어, 동종 서비스 및 서비스 공급자 간에 제도 설계나 운영 결과로 사실상 ‘덜 우호적인 대우(treatment no less favourable)’가 발생하는지 여부는 여전히 심사 대상이 된다는 점을 분명히 하였다.⁷⁹⁾

이러한 점에서 글로벌 CBPR 인증이 국경간 데이터 이전이나 디지털 서비스 거래에서 필수적인 신뢰성 기준의 요건으로 작동한다면, 포럼 회원국의 서비스 공급자는 시장접근에 있어 보다 유리한 위치에 놓일수 있는 반면, 비회원국의 서비스 공급자는 불리한 위치에 놓일 가능성이 있다. 특히, 포럼의 회원국으로 가입하는 기준이 객관적·기술적 요건이 아닌, 지정학적 고려나 디지털 동맹 구조 형성이라는 정책적 선택과 연결되어 특정 국가군에게만 혜택을 부여하는 구조라면, 최혜국대우 의무 합치성에 대한 검토가 요구될 것이다.

다. 시장접근, 내국민대우 의무 및 양허

GATS상 시장접근과 내국민대우는 각 회원국의 양허표(Schedule of Specific Commitments)상 세부 내용에 따라 적용 범위와 의무의 수준이 달라진다. 따라서 글로벌 CBPR 인증 자체만으로 곧바로 시장접근이나 내국민대우 의무 위반이라고 단정할 수는 없다. 다만 특정 회원국이 컴퓨터 및 관련 서비스, 통신, 금융, 유통, 관광(온라인 여행 플랫폼) 등에서 서비스의 국경간 공급(mode 1) 또는 상업적 주재(mode 3) 관련 광범위한 양허를 한 경우, 글로벌 CBPR 인증의 사실상 전제 요건은 다음의 방식으로 문제될 수 있다.

79) WTO Appellate Body Report, *Argentina – Measures Relating to Trade in Goods and Services*, adopted 9 May 2016, paras. 6.117-6.119, 7.1(a)(i)-(iii)

시장접근 의무 관련하여, 인증 취득 불가능한 구조 자체가 외국 서비스 공급자의 특정 서비스 공급 형태를 사실상 차단하거나 외국 서비스 공급자에게만 추가적 부담을 부과한다면, 이는 양허된 부문(sector)에서 시장접근 제한 효과로 평가될 여지가 있다. 앞서 검토하였던 *US-Gambling* 케이스와 같이 조치의 법적 형식이 아닌, 서비스 제공에 미치는 실질적인 효과 제한이 판단 기준이 된다.

내국민대우 의무와 관련해서는, 동일하거나 유사한 조건 하에서 내국 서비스 공급자에 비해 외국 공급자의 경쟁 조건이 불리해지는지가 중요한 판단기준이 되는데, 글로벌 CBPR 인증제도가 제도 설계 또는 운영방식에 따라 비회원국 서비스 공급자에게 불리한 조건을 부과하여 경쟁 조건을 악화시킨다면 내국민대우 위반으로 연결될 수 있다. *EC-Bananas III* 케이스에서 WTO 상소기구인 유럽공동체(EC)가 바나나 수입·유통 제도를 운영하면서 형식적으로는 중립적인 규제를 채택하였더라도, 그 규제가 실제로 특정 국가의 서비스 공급자에게 유리하고 다른 국가의 공급자에게 불리하게 작용한다면 이는 ‘덜 우호적인 대우(treatment no less favourable)’에 해당할 수 있다는 점을 명확히 하였다.⁸⁰⁾ 이를 글로벌 CBPR 인증제도에 적용한다면, 포럼 참여와 인증취득 유무에 따른 제도적 차이가 실제로 비회원국 서비스 공급자에게 불리한 경쟁 환경으로 조성된다면 내국민대우 의무 합치성 문제로 연결될 수 있다.

라. 개인정보보호 예외 정당화

GATS 제14조에서는 공공정책 목적을 이유로 GATS상 의무를 따르지 않아도 되는 예외와 이러한 예외의 공공정책 목적의 사례를 열거하는데, 특히 개인정보 보호는 제14조(c)(ii)항의 “사적인 자료의 처리와 유포와 관련된 개인의 사생활 보호와 개인의 기록 및 구좌의 비밀보호”에 해당하는 것으로 해석할 수 있다. 그러나 특정 조치가 예외 사유에 해당하더라도 예외를 정당화하기 위해서는, 해당 조치의 적용 방식이 서문(chapeau)에서 요구하는 것처럼 “동종의 조건이 존재하는 국가 간에 자의적이거나 정당화될 수 없는 차별을 구성하거나 서비스무역에 대한 위장된 제한에 해당하지 않아야 한다”라는 요건까지 충족해야 한다.

80) WTO Appellate Body Report, *European Communities - Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas*, adopted 25 September 1997, paras. 233-234, 240-241.

US-Gambling 케이스에서 WTO 상소기구는 서문이 조치의 ‘적용방식(application)’을 점검함으로써 예외를 결정하는 핵심적인 기능을 수행한다는 점을 보여준다. 동 케이스에서 미국은 인터넷 등을 통한 원격 도박 서비스 제공을 금지하는 조치를 도입하였는데, 상소기구는 미국의 조치가 공익 목적을 추구한다는 점은 인정했지만, 조치의 적용 방식이 국가나 서비스 공급자 간 자의적이거나 부당한 차별로 적용되는지, 서비스 무역에 있어 위장된 제한에 해당하는지 여부를 엄격하게 심사하였다.⁸¹⁾ 다시 말해, 조치의 목적이 정당하더라도 조치의 운영이 특정 국가·공급자에게 편향되거나 합리적 이유 없이 차별적으로 적용된다면 예외 조항에 의해 정당화되기 어렵다는 의미이다. 이러한 측면에서 글로벌 CBPR 인증제도는 개인정보보호라는 공익 목적하에 설계되었더라도, 예외에 의한 정당화는 어려울 것으로 보인다. CBPR 인증제도 운영방식에 있어, 포럼 가입이나 인증 접근 방법이 폐쇄적이며 동등한 수준의 개인정보보호를 달성할 만한 대안이 있음에도 불구하고 CBPR 인증만을 요구한다면, 이는 서문의 부당한 차별이나 위장된 무역제한으로 평가될 가능성이 크기 때문이다.

V. 결론 및 정책 제언

글로벌 CBPR 인증제도는 산업 디지털 및 디지털교역 환경에서 데이터 국경간 이전 관련 신뢰성을 확보하고, 국가별로 서로 다른 개인정보보호 수준을 일정 부분 조화시킴으로써 디지털 교역을 확대하는 것을 목적으로 한다. 우리나라는 이러한 정책 취지에 공감하며 글로벌 CBPR 포럼 발족 당시부터 회원국으로 가입하여 포럼 논의에 참여해왔다. 그러나 글로벌 CBPR 인증제도는 형식적으로는 법적 구속력을 가지지 않은 자율적인 인증제 도입에도 불구하고, 정부의 인정이나 제도적 활용, 국제 거래, 계약, 조달, 규제 관행 등을 통해 사실상 준수 요건으로 작동할 가능성이 있으며, 따라서 당초 목적과 다르게 제도 설계나 운영 방식에 따라 WTO TBT 협정 및 GATS 협정 의무와 충돌할 가능성이 존재한다. 특히 글로벌 CBPR 포럼 비회원국 기업의 인증제도 접근 제한이나 폐쇄성, ISO/IEC 등 국제표준과 부합하지 않는 점, 타 인증과의 상호인정이 이루어지지 않는 점, 운영절차 불투명성 등은 TBT 협정상의 비차별주의 및 무역제한성, 필요성 원칙 뿐만 아니라, GATS 협

81) WTO Appellate Body Report, *United States - Measures Affecting the Cross-Border Supply of Gambling and Betting Services*, adopted 20 April 2005, paras. 339-340, 348-349, 352-354

정상의 최혜국대우, 내국민대우, 시장접근 등의 의무에 위반될 가능성이 있다. 따라서 우리나라는 글로벌 CBPR 포럼의 회원국이자 WTO 협정 이행의 당사국으로서, 국제 표준과 부합하는 방향으로 제도 개선을 추진하고, 국내 산업계의 활용 가능성을 확대하는 방향으로 정책을 추진해야 할 것이다.

보다 구체적으로는, 첫째, 국제표준과 부합화 작업 및 상호운용성 강화 작업을 해야 한다. 현행 글로벌 CBPR 인증제도는 APEC Privacy Framework 원칙을 기반으로 하지만, ISO/IEC 27701 등 국제적으로 통용되는 개인정보·정보보호 관리 표준과는 내용과 구조에 있어 큰 차이를 보이고 있다. 이 차이는 단순히 국제표준에 부합화하지 않는 것 뿐만 아니라, 우리 기업이 ISO/IEC 국제표준과 글로벌 CBPR 인증제도 등 이중 의무를 부담해야 하는 비효율성을 의미한다. 또한, 만약 이러한 비효율성으로 인해 디지털 서비스 공급 비용이 증가한다면 GATS 협정상의 서비스 제공 조건을 간접적으로 제한하는 효과도 나타날 수 있다. 따라서 우리나라는 글로벌 CBPR 포럼 논의시 CBPR 인증 기준을 ISO/IEC 표준과 부합화하도록 하는 내용과, ISO/IEC 17065 등 적합성평가 체계와의 연계를 통해 상호 인정협정(MRA) 또는 상호운용 가능한 인증 매커니즘의 구축을 적극 제안할 필요가 있다.

둘째, 글로벌 CBPR 포럼의 폐쇄적 구조에서 벗어나 개방성을 채택해야 한다. 현재 글로벌 CBPR 포럼의 비회원국 기업은 인증 취득이 불가하기 때문에 인증이 데이터 이전이나 디지털 서비스 제공의 사실상의 요건으로 작용한다면 비회원국 서비스 공급자에게 불리한 대우를 부여하여 GATS 협정상 최혜국대우, 내국민대우, 시장접근 의무에 위반될 가능성이 있다. 따라서 회원국으로서 포럼 가입 기준과 절차를 투명하게 공개하고, 비회원국 기업이 직접 인증을 받을 수 있는 제도를 마련하며, 가입 거부 사유와 이의 신청 절차를 명문화하는 방안을 제안해야 한다. 또한, 비회원국 기업 또는 이해관계자의 절차 참여 가능성을 확대하는 방향도 적극적으로 제안할 필요가 있다.

셋째, 필요성 원칙 관점에서 무역 제한성을 최소화해야 한다. 동 인증제도 외에도 OECD 지침, ISO/IEC 27701, GDPR 적정성 결정 등 동등하거나 유사한 개인정보 보호 수준을 달성할 수 있는 다양한 대안이 존재한다. 그럼에도 불구하고, 글로벌 CBPR 인증제도를 유일한 데이터 이전이나 서비스 제공의 사실상의 전제 조건으로 활용한다면, 이는 TBT 협정상 필요성 원칙 및 개인정보보호 예외 원칙과 충돌할 가능성이 있다. 특히 USMCA, DEPA 등 일부 디지털 무역협정에서 CBPR 인증이 신뢰 가능한 데이터 이전 수단의 사례

로 규정되는 상황에서, 우리나라는 CBPR 인증제도 외의 대안을 제안하고, 국제표준 기반의 상호인정과 제3국 참여 보장 등을 제도적으로 확보함으로써 인증 제도의 배타적 효과를 완화시킬 필요가 있다.

넷째, 제도의 투명성을 높이고 국내 산업계 지원 방안을 마련해야 한다. 글로벌 CBPR 인증제도가 국경 간 데이터 이전 및 디지털 서비스 거래의 신뢰성을 판단하는 기준으로 작용할 가능성이 있기 때문에, 회원국 가입 요건이나 책임기관 승인 기준, 인증 심사 및 사후관리 절차, 이의제기 절차 등 운영방식에 대한 세부 정보를 명확히 공개하고 이해관계자 의견을 제출절차 등을 보장해야 한다. 이는 TBT 협정상의 투명성 의무에 해당한다. 또한, 국내 산업계를 위해서는 ISO/IEC 국제표준 준수 요건과 글로벌 CBPR 인증 동시 취득시 필요한 절차나 비용을 지원한다든지, 글로벌 CBPR 포럼과 관련된 정보를 주기적으로 제공한다든지, 국제표준 개정 관련 정보나 국내외 규제 대응 지침 등을 제공한다든지 하는 등의 산업계, 특히 중소기업에게 실질적으로 도움이 될 만한 제도를 마련하고 이를 활용할 수 있도록 지원해야 한다.

결국 우리나라는 글로벌 CBPR 포럼의 회원국이자 WTO 협정의 이행 당사국으로서, 제도의 구조적 한계를 개선하기 위한 국제적 논의에 적극 참여하는 동시에, 국내적으로는 우리 기업에게 실질적으로 도움이 될 만한 정책을 마련해야 한다. 국제표준 부합화 및 연계, 상호인정 제도 마련, 제도의 개방성 확대, 필요성 원칙 준수, 투명성 확보, 산업계 지원이 유기적으로 결합될 때, 글로벌 CBPR 인증제도는 WTO TBT 및 GATS 협정 위반 가능성을 최소화하면서도 동시에 우리나라의 디지털 무역 이익 확대와 개인정보보호라는 두 가지 목표를 조화시키는 제도로 발전할 수 있을 것이다.

부록 A. 글로벌 CBPR 인증 취득 기업 목록

국가	기업명	취급 제품 / 서비스
미국	(24)7.ai	고객 서비스 소프트웨어 및 서비스 기업
	Anaplan	비즈니스 계획 소프트웨어 기업
	Apple Inc.	IT 기기 및 소프트웨어 기업
	Asurion, LLC	스마트폰, 전자기기 등 기술제품에 대한 기술 보호 제공 서비스 기업
	BitSight Technologies, Inc.	사이버 보안 평가 기업
	Box, Inc	클라우드 기반 콘텐츠 관리, 협업 및 파일 공유 도구 개발 및 판매 기업
	BrightInsight, Inc.	바이오제약 및 의료 기술을 위한 선도적인 글로벌 규제 사물 인터넷(IoT) 플랫폼 제공 기업
	Cisco Systems, Inc.	네트워킹 하드웨어, 보안 서비스 등 제공 기업
	Cloudflare, Inc.	CDN 서비스, 사이버 보안, DDoS 완화, 네트워크 서비스, 리버스 프록시, DNS 서비스 등 제공 기업
	CrowdStrike, Inc.	사이버 보안 네트워크 서비스 기업
	Cowley Webb & Associates, Inc.	광고 에이전시 서비스 기업
	Cvent, Inc.	회의, 이벤트 및 환대 관리를 위한 SaaS(Software-as-a-Service) 솔루션 제공 기업
	DoubleVerify Inc.	디지털 미디어 측정 및 분석 소프트웨어 플랫폼 기업
	Dun&Bradstreet Holdings, Inc.	상업 데이터, 분석 및 인사이트 제공 기업
	eReinsure.com, Inc	재보험 가입관리 온라인 플랫폼 기업
	Expedia, Inc.	여행 기술 기업, 전세계 숙박시설 및 항공편 연결
	GE HealthCare Technologies Inc.	헬스 기술 기업
	GE Vernova	에너지기술
	GoTo Group, Inc.	통합 커뮤니케이션 및 IT 관리 소프트웨어를 제공하는 SaaS 기업
	Herbalife International of America Inc.	건강보조식품
	Hewlett Packard Enterprise Company	다국적 정보기술기업, 서버, 스토리지, 네트워킹, 컨테이너화 소프트웨어, 컨설팅 및 지원
	Hp Inc.	정보기술 기업, 개인용 컴퓨터·프린터·관련 소모품 ·3D 프린팅 서비스 등 개발
	Hyland Software, Inc.	기업 콘텐츠 관리(ECM) 및 프로세스 관리 소프트웨어 제품군 개발 기업
	Infor (US), LLC	ERP, 공급망 관리, 인력 관리 등 산업별 솔루션을 개발·제공하는 기업형 소프트웨어 기업
	International Business Machines Corporation (IBM)	정보기술 기업
	Iterable, Inc.	인공지능 기반 고객 커뮤니케이션 플랫폼 기업

국가	기업명	취급 제품 / 서비스
	Johnson Controls, Inc.	건물용 소방, HVAC 및 보안 장비 생산 기업
	Kobre&Kim LLP	국제분쟁 및 소송, 조사 사건 전문 글로벌 로펌
미국	Kyndryl, Inc.	IT 인프라의 설계·구축·관리·현대화에 중점을 둔 글로벌 기술 서비스 기업
	LastPass US LP	보안 솔루션 제공 기업
	Mastercard International	금융 결제 관련 글로벌 기술기업
	Medallia, Inc.	소프트웨어 플랫폼 기업
	Merk&Co., Inc., Rahway NJ, USA	제약 바이오
	Open Space Labs, Inc.	건설 데이터
	Organon&Co.	글로벌 헬스케어 기업
	Rackspace Technology Global, Inc.	클라우드 컴퓨팅 서비스 제공업체, 어플리케이션·데이터·보안 전반에 검증된 멀티클라우드 솔루션 제공
	Rimini Street, Inc.	기업용 소프트웨어 지원 서비스 및 제품 제공 기업
	Rubrik, Inc.	클라우드 데이터 관리 기업
	Salesforce, Inc.	클라우드 기반 소프트웨어 기업
	Slack Technologies, LLC	소프트웨어 및 커뮤니케이션 플랫폼 기업
	Stripe, Inc.	금융 서비스 및 SaaS 기업, 온라인 및 오프라인 결제 처리 플랫폼 제공
	Sutherland Global Services, Inc.	비즈니스 프로세스 및 기술 관리 서비스 제공 기업
	Talkdesk, Inc.	글로벌 인공지능 기반 고객 경험(CX) 기술 기업
	The Coca-Cola Company	다국적 음료 생산 기업
	Twilio, Inc.	클라우드 통신 회사
	UKG	다국적 기술 회사, 인력 관리 및 인적 자원 관리 서비스 제공
	Workday, Inc.	재무 관리, 인적 자본 관리 및 학생 정보 시스템 소프트웨어 공급업체
	Yardi Systems, Inc.	부동산 산업을 위한 투자·자산 및 자산 관리 소프트웨어 공급업체
	Yodlee, Inc.	오픈 뱅킹 API를 활용하는 웹 애플리케이션 소프트웨어 기업
	Ziff Davis, LLC	디지털 미디어 및 인터넷 기업
일본	Intasect Communications, Inc.	컴퓨터 소프트웨어 기술 기반 기업
	Internet Initiative Japan Inc.	통신 및 인터넷 서비스 제공 업체
	Paidy inc.	온라인 결제 서비스 업체
	PayPay Corporation	전자결제 서비스 개발 업체
싱가포르	BytePlus Pte Ltd	기업에 첨단 기술 솔루션 제공 기업
	Cloud Intelligence (Singapore) Holding Pte Ltd	비금융 및 보험 활동에 종사하는 기업의 지주사

국가	기업명	취급 제품 / 서비스
	CrimsonLogic Pte Ltd	무역원활화 및 규범 준수, 항만운영, 정부 서비스 및 물류 관련 솔루션을 제공하는 글로벌 기술 기업
	Lark Technologies Pte. Ltd	내부 커뮤니케이션 및 협업 플랫폼 업체
싱가포르	NEC Asia Pacific Pte Ltd	IT 솔루션
	Oversea-Chinese Banking Corporation Limited	다국적 은행 및 금융 서비스 기업
	Shopline Commerce Ptd. Ltd.	스마트 커머스 플랫폼 기업
	Singapore Life Ltd	생명보험 및 금융 솔루션에 중점을 둔 금융 서비스 기업
	The Great Eastern Life Assurance Company Limited	생명보험
	TRS Forensics Pte Ltd	사이버 보안, 데이터 보호, 디지털 포렌식 서비스 제공 기업
	United Overseas Bank Limited	개인 금융 서비스, 프라이빗 बैं킹, 기업 및 상업 금융, 투자 금융 등 금융 서비스 제공 업체
	Xiaomi Technologies Singapore Pte Ltd	스마트기기
대만	Taiwan Depository and Clearing Corporation	주식, 채권, 어음, 펀드, 선물 및 국경 간 거래를 위한 플랫폼 제공 업체
우리나라	Coupang Corporation	전자상거래 사업 운영기업
	HYUNDAI DF Co., Ltd.	면세점 운영기업
	KB Kookmin Bank	금융 서비스 제공 업체
	NAVER Cloud Corporation	IT인프라 컨설팅, 데이터센터, 네트워크, 스토리지, 보안 등 IT 플랫폼 서비스와 사내 정보 서비스 제공
	NAVER Corporation	인터넷 및 검색엔진 운영 기업
	NAVER WEBTOON Ltd.	콘텐츠 플랫폼 기업
	NCSOFT Corporation	모바일 게임 개발사 및 퍼블리셔
	Netmarble Corporation	게임 개발사 및 퍼블리셔
	Nexon Korea Corporation	온라인 게임
	NH Investment&Securities	금융투자
	Nu Skin Korea, Ltd.	개인 관리 제품 과 건강 보조 식품 및 영양 보충제 개발 및 판매 기업
	Spoonlabs, Inc.	글로벌 오디오 플랫폼 기업
	VIVA REPUBLICA INC.	대출, 결제, 금융 및 주식 중개 분야의 기술 기업

※ 2026년 1월 기준 글로벌 CBPR 포럼 공식 웹사이트 및 각 기업 설명을 기반으로 저자 정리

참고문헌

1. 국내문헌

개인정보보호위원회 2025.6.23 보도자료, “글로벌 국경 간 프라이버시 규칙(Global CBPR)인증 개시”

김민정, “디지털통상 규범 발전과 통상법 쟁점 연구”, 통상법무정책 제1호, 2021.5

김민정·이주혜·김홍경, “디지털분야 무역기술장벽 현황과 쟁점”, 국제통상연구, 제28권 제3호, 2023.9

민한빛, “자율주행차와 통상규범: 국경 간 데이터이전 문제에 관한 소고(小考)”, 국제경제법연구, 제17권 제2호, 2019.7

박노형, “개정된 개인정보보호법상 개인정보의 국외이전에 관한 규정의 분석: GDPR을 참조하여”, 고려법학, 제109호, 2023.6

박노형·정명현, “디지털통상과 국제법의 발전”, 국제법학회논총, 제63권 제4호, 2018.12

박은빈·강민지, “APEC CBPR 운영 및 논의 동향과 시사점”, KIEP 기초자료 21-12, 대외경제정책연구원, 2021.9.

박준·김철호, “국경 간 데이터 이전에 관한 주요 쟁점과 대응 전략에 관한 연구”, 무역통상학회지, 제24권 제6호, 2024.12

성선제, “CBPR의 법적 성격과 영향”, 토지공법연구, 제63집, 2013.11

소결·김철호, “디지털 무역과 국경간 데이터 이전의 원활화에 관한 연구”, 무역통상학회지, 제24권 제4호, 2024.8

싱가포르 개인정보보호법(Personal Data Protection Act 2012), 제26조

오태현·강민지, “EU 개인정보보호법(GDPR) 발효: 평가 및 대응방안”, KIEP 오늘의 세계경제, 대외경제정책연구원, 2018.5

이재민, “국가안보 예외의 사각지대 정보 제공 거부 조항의 의미와 문제점”, 국제법학

회논총, 제65권 제1호, 2020.3

이재민, “디지털교역과 통상규범-상품·서비스 교역 ‘일체화’의 통상협정에 대한 합의”,
국제경제법연구, 제16권 제2호, 2018.7

이동건, “디지털 무역과 개인정보 보호: 공동 컨트롤러 개념의 필요성을 중심으로”, 통
상법률 2025년 제2호, 2025.5

이주형, “디지털 경제와 기후변화에 관한 소고—‘트윈전환(Twin Transition)’과 국제통상
규범을 중심으로”, 법학논총, 제37권 제2호, 2024.10

이주형·서정민·노재연, “디지털 통상의 국제규범화 현황과 쟁점: 국경 간 데이터 이동
및 데이터 보호를 중심으로”, 무역학회지, 제46권 제3호, 2021.6

일본 개인정보보호법(Act on the Protection of Personal Information), 제28조

정일영·이명화·김지연·김가은·김석관, “유럽 개인정보보호법(GDPR)과 국내 데이터 제
도 개선방안”, STEPI Insight 제227호, 2018.12

2. 외국문헌

2016 CTI Report to Ministers, Appendix 17 “Updates to the APEC Privacy Framework”,
2016.11

Alan Charles Raul, “The Privacy, Data Protection and Cybersecurity NINETH EDITION”,
The LawReviews, 2022

Alex Yueh-Ping Yang, “The Emerging Model for Harmonizing Cross-Border Data Transfer
Laws: From the APEC’s to the Global CBPR Framework”, National Taiwan
University - College of Law, 2025.7

APEC, “APEC Cross-Border Privacy Rules System: Policies, Rules and Guidelines”,
November 2019

Casalini, F. and J. López González “Trade and Cross Border Data Flows”, OECD Trade

Policy Papers, No. 220, OECD Publishing, Paris. 2019.3

Centre for Information Policy Leadership (CIPL), “Cross Border Privacy Rules, Privacy Recognition for Processors, and Global CBPR and PRP Frequently Asked Questions”, 2023

Centre for Information Policy Leadership (CIPL), “WHAT DOES THE USMCA MEAN FOR A US FEDERAL PRIVACY LAW?” White Paper, January 17, 2020

Centre for International Governance Innovation (CIGI), “Is the New US-Led Data Privacy Forum Just Another Noodle in the Regulatory Soup?”, May 19, 2022

Cybersecurity Law Report, “Navigating the Global Cross-Border Privacy Rules and Privacy Recognition for Processors Certification Systems”, May 29, 2024

DIGITALEUROPE, “Two years of GDPR: A report from the digital industry”, June 10, 2020

European Commission, “Adequacy decisions”, European data protection legal framework

European Commission, Legal framework of EU data protection

European Data Protection Supervisor (EDPS), Data Protection, EDPS

European Data Protection Supervisor, Digital Single Market

Expedia Group, “Processor Data Processing Agreement (DPA) – International Transfers”

G7 Information Centre, “G7 Digital and Tech Ministers’ Statement on Operationalisation of Data Free Flow with Trust”, December 1, 2023

Global CBPR Forum, “Accountability Agent Application”, Global CBPR Forum, 2025

Global CBPR Forum, “Global CBPR Framework”, 2023

Global CBPR Forum, “Terms of Reference”, 2023

Global CBPR Forum, Global CBPR Declaration, April 2022

Graham Greenleaf, “APEC’s Cross-Border Privacy Rules System: A House of Cards?”, UNSW Law Research Paper No. 2014-42, 2014.9

International Comparative Legal Guides (ICLG), “The Rapid Evolution of Data Protection Laws 2025”, ICLG Data Protection Laws and Regulations, July 21, 2025

IISD, “Digital Trade and Global Data Governance”, October 30, 2024

International Association of Privacy Professionals (IAPP), “Global Cross-Border Privacy Rules – Guidance and Resources”, May 15, 2024

International Association of Privacy Professionals (IAPP), “Notes from the Asia-Pacific region: Cross-border data transfers exemplify complexity of global privacy regulation”, April 03, 2025

International Association of Privacy Professionals (IAPP), “The APEC Cross-Border Privacy Rules—Now That We’ve Built It, Will They Come?“, September 04, 2014

International Association of Privacy Professionals (IAPP), “US Commerce Dept. announces ‘historic’ Global CBPR Forum for data transfers”, April 21, 2022

ISO, “International Standards & Trade Agreements”, 2018

ISO/IEC 17065:2012, “Conformity assessment — Requirements for bodies certifying products, processes and services”

ITIF, “How Barriers to Cross-Border Data Flows Are Spreading Globally, What They Cost, and How to Address Them”, July 19, 2021

María Vásquez Callo-Müller, “From APEC to Global: The Establishment of the Global CBPR Forum”, Global Trade and Customs Journal, Volume 20, Issue 2, 2025.2

María Vásquez Callo-Müller, “From APEC to Global: The Establishment of the Global CBPR Forum”, University of Lucerne, 7-8, 2025.2

MIT Sloan Management Review, “GDPR reduced firms’ data and computation use”, September

10, 2024

Nicolas F. Diebold, “Non-discrimination and the pillars of international economic law - Comparative analysis and building coherency”, IILJ Emerging Scholars Paper 18 (2010), 2010

OECD, “Landmark agreement adopted on safeguarding privacy in law enforcement and national security data access”, December 14, 2022

Personal Data Protection Commission (Singapore), “Advisory Guidelines on the Transfer Limitation Obligation (Chapter 19)”, 2017

Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation)

Robinson, L., K. Kizawa and E. Ronchi, “Interoperability of privacy and data protection frameworks”, OECD Going Digital Toolkit Notes, No. 21, OECD Publishing, Paris, 2021.12

Siemens, “Siemens Xcelerator: Siemens accelerates IT and OT integration with Microsoft for Edge, Cloud, AI and Simulation”, March 20, 2025

Sukaasini Latch, “Industry Perspective: Cross-Border Privacy Rules (CBPR) System”, SGTech Advocacy Paper for the APEC Business Advisory Council., ABAC Singapore, 2023.4

The New Yorker, “The GDPR, Europe’s New Privacy Law, and the Future of the Global Data Economy”, May 25, 2018

World Economic Forum, “Data for Common Purpose: Leveraging Consent to Build Trust”, White Paper, World Economic Forum, 2021.11

WTO Appellate Body Report, Argentina – Measures Relating to Trade in Goods and Services, adopted 9 May 2016.

WTO Appellate Body Report, European Communities – Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas, adopted 25 September 1997.

WTO Appellate Body Report, United States – Measures Affecting the Cross-Border Supply of Gambling and Betting Services, adopted 20 April 2005.

WTO Appellate Body Report, United States – Measures Affecting the Production and Sale of Clove Cigarettes, adopted 24 April 2012.

WTO Appellate Body Report, United States – Measures Concerning the Importation, Marketing and Sale of Tuna and Tuna Products, adopted 13 June 2012.

Ying Chen & Yuning Gao, “The Emerging Model for Harmonizing Cross-Border Data Transfer Laws: From the APEC’s to the Global CBPR Framework, Journal of Digital Economy”, 2025.1

[국문초록]

글로벌 CBPR(개인정보보호) 인증제도와 WTO 협정 합치성

이희영

디지털기술이 발달함에 따라 산업 및 국제교역에 있어 데이터의 중요성이 커지고 있으며, 특히 기업경영이나 디지털교역에 있어 데이터 이전이 필수 요인으로 작용한다. 글로벌 CBPR(Cross-Border Privacy Rules) 인증제도는 이 데이터 중에서도 개인정보의 보호에 대한 신뢰성을 확보하고, 각 국가별 서로 다른 수준의 개인정보보호 수준을 조화시킴으로써 디지털 교역을 촉진하기 위한 자율적 인증체계로 설계되었다. 당초 APEC이라는 지역 체계에서 CBPR 인증제도를 운영하던 미국은, EU의 GDPR에 대응하고 전세계적인 영향력 확대를 위하여 독립적인 글로벌 CBPR 포럼을 발족하고 이에 따른 인증제도를 정립하게 되었다. 그러나 포럼 회원국 중심의 접근 구조와 인증 활용 방식에 따라, 동 인증제도가 국제거래·계약·조달 및 규제 관행 속에서 사실상의 요건(de facto requirement)로 작용할 가능성이 있다는 의견이 제기되어 왔다. 따라서 동 연구에서는 CBPR 인증제도의 배경과 형성, 전환 과정과 현재의 운영 구조, 인증취득 기업 목록 등을 검토하고 동 제도가 WTO TBT 협정상 적합성평가 절차와 GATS 서비스무역 규율과 어떤 관계인지를 규범경쟁 및 지정학적 동맹 구축 차원에서 분석하고 우리나라의 정책적 대응방향을 제시하고자 한다.

연구 방법으로는 WTO TBT 협정 부속서 및 제5조 체계에 대한 문안과 법적 해석을 기반으로, 글로벌 CBPR 인증제도가 TBT 협정상의 적합성평가절차, 그중에서도 특히 인증(certification)에 해당하는지를 검토하였고, 민간 책임기관이 인증을 부여하는 경우라도 국가 책임에 귀속되는지 여부와 국제표준과의 정합성 여부에 대해서도 검토하였다. 한편, 글로벌 CBPR 인증이 데이터 이전 및 디지털 서비스 제공의 신뢰성 기준으로 작용한다면 GATS 협정상 서비스 공급(Mode 1 및 3)에 미치는 실질 효과를 중심으로 최혜국대우, 시장접근, 내국민대우 및 예외 정당화 등의 의무를 함께 검토하였다.

분석결과, 글로벌 CBPR 인증제도는 자율적 성격임에도 불구하고 포럼 비회원국 기업은 인증 취득이 구조적으로 제한된다. 따라서 인증 취득이 국제 거래, 계약, 조달, 파트너십 등에 있어 전제조건으로 작용한다면 TBT 협정상 필요성 및 무역제한 최소화 원칙에 위반될 소지가 있다. 또한, 포럼 회원국과 비회원국 사이의 인증 취득 접근 차이는 사실상의

차별을 초래하여 비차별대우 원칙의 위반 가능성이 있으며, ISO/IEC 27701 등 국제표준·적합성평가 상호인정 체계와의 연계 미흡 등은 국제표준 부합화 의무 위반 가능성, CBPR 인증제도의 운영방식에 관한 세부 정보 미공개 등은 투명성 의무 위반 가능성으로 이어질 수 있다. 또한, 동 인증제도가 서비스 제공의 사실상 요건으로 작용 시 GATS 협정상 최혜국대우, 시장접근, 내국민대우 의무와도 충돌 가능성이 있고, 개인정보 보호에 대한 예외(exception)도 서문(chapeau)에서의 요건 미충족시 정당화가 어려울 것으로 보인다.

따라서 동 연구에서는 첫째, ISO/IEC 및 ISO/CASCO 체계 등 국제표준과의 부합화·연계와 둘째, 포럼 회원국 위주 운영 방식의 개방 및 투명성 강화, 셋째, 글로벌 CBPR 인증제도 외의 EU GDPR상 적정성 결정, ISO/IEC 27701 표준, OECD 지침 등 대체 수단 인정을 통한 무역제한 최소화, 넷째, 국내 산업계에 인증 비용 및 절차 관련 정보 제공 등 지원을 우리나라의 향후 대응 방향 및 정책 과제로 제시한다.

주요어: 글로벌 CBPR 포럼, CBPR 인증제도, 국경간 데이터 이전, 개인정보보호, EU GDPR, WTO TBT 협정, 적합성평가절차, GATS

[Abstract]

Global CBPR (Personal Information Protection) Certification Scheme and Its Consistency with WTO Agreements

Hee Yeong Lee

As digital technologies are advanced, data is emerging as a core element in industry and international trade. In particular, cross-border data transfer functions as an essential element for business management and provision of digital services. Global CBPR Privacy Rules certification system is designed as a voluntary certification mechanism for promotion of digital trade by enhancing the reliability of personal information protection and harmonizing personal information protection systems among countries. Although CBPR certification had been discussed within APEC but switched over new phase since United States established an independent Global CBPR Forum. However, some concerns are raised on this certification system since only member countries can access the system and can function as a 'de facto requirement'.

This study examine the formation and operation process of Global CBPR certification system and consistency with WTO TBT and GATS Agreements. So, it will be studied whether the certification is regarded as conformity assessment procedure and whether the action of private responsible agency belonged to country. In addition, the effectiveness of GATS Agreement on the supply of services(Mode 1 and 3) is examined, assuming that CBPR certification affects data transfer and provision of digital service.

The result shows that access to certification is structurally limited to only forum member countries and if certification serves as a practical prerequisite, it can conflict with the non-discrimination and other obligations of the TBT agreement. These differences of accessibility can cause de facto discrimination under TBT and GATS agreements, and problems in terms of obligation of harmonization with international standards. In addition, as the impact of authentication on service provision expands, it will become more difficult to justify an exception based on privacy, if the non-discrimination requirements of the chapeau are not met.

So, this study suggests enhanced interoperability through enhanced compliance with international standards, expanded openness and transparency of the CBPR system, recognition of alternative measures of personal information protection, and institutional support for domestic industries, as a policy response.

Key words: Global CBPR Forum; CBPR certification; cross-border data transfers; personal data protection; WTO TBT Agreement; conformity assessment procedures; GATS

해 외 동 향

1. 디지털 결제 및 무서류 무역에 관한 UNCITRAL 콜로키움
논의 동향

임 진 우

2. 제53차 유엔국제상거래법위원회 제3실무작업반 논의 동향

김 의 석

디지털 결제 및 무서류 무역에 관한 UNCITRAL 콜로키움 논의 동향

법무부 국제법무정책과 법무관 임진우

〈목 차〉

- I. 회의 개요
- II. 주요내용
 - 1. 디지털 결제에 관한 콜로키움
 - 2. 무서류 무역에 관한 콜로키움
 - 3. 향후 논의 및 평가

I. 회의 개요

디지털 결제 및 무서류 무역에 관한 UNCITRAL 콜로키움이 2026. 1. 19.부터 1. 22.까지 비엔나 국제센터에서 개최되었다. 이번 회의는 사우디아라비아, 시에라리온, 러시아 등의 제안에 따라 디지털 결제 제도 활성화 및 무서류 무역 활성화를 위한 방안을 논의하기 위하여 개최되었다. 콜로키움은 디지털 결제 및 무서류 무역을 주제로 총 6개 패널로 구성되어, 각 패널별로 패널리스트의 주제 발표가 이루어졌다. 주요 내용 및 한국에 대한 시사점은 아래와 같다.

II. 주요내용

1. 디지털 결제에 관한 콜로키움

1) 개요

UNCITRAL은 1992. 국제신용이체 모델법을 제정하여 국제신용이체에 관한 규범을 제

시하였으나, 스테이블코인·중앙은행 디지털화폐(CBDC)·전자화폐 등 새로운 가치이전 수단의 등장으로 동 모델법이 전제한 구조와 범위를 넘어서는 법적 쟁점이 다수 발생하여 2025. 8. 사우디아라비아와 시에라리온은 국제 디지털 결제 제도 활성화에 대응하여 이를 뒷받침할 국제규범 마련을 목적으로 디지털 결제 콜로키움 개최를 제안하였다. 이에 UNCITRAL은 동 콜로키움에 관하여 1. 19.부터 1. 20.까지 디지털 결제에 관한 논의를 진행하기로 결정하였다.

2) 패널 1: 결제시스템 개요

패널 1에서는 전자화폐 등 비물질적 가치이전을 포함한 결제 분야의 국제 동향 및 각국의 국내 법률을 살펴보고 이에 수반되는 법적·제도적 과제에 대한 논의가 이루어졌다.

특히 일본은 「자금결제법」을 개정하여 비은행인 자금이체업자의 결제업 진입을 허용하였고, 최근에는 스테이블코인을 전자지급수단으로 정의하여 자금결제 범위를 확장하였다. 위와 같은 규제완화가 이루어지는 한편 스테이블코인 발행 자격을 은행 및 신탁회사 등으로 제한하여 스테이블코인 이용자 보호를 위한 방안을 마련하였다.

또한, 2020년에는 민법 제477조를 개정하여 “채권자의 예금 또는 저금 계좌에 대한 입금에 의하여 이루어지는 변제는, 채권자가 해당 예금 또는 저금에 관한 채권의 채무자에 대하여 그 입금 금액의 지급(환급)을 청구할 수 있는 권리를 취득한 때에 그 효력이 발생한다.”라고지급 효력 발생 시점을 명확하게 하여, UNCITRAL 국제신용이체 모델법¹⁾의 법리와 정합성을 확보하였다.

3) 패널 2: 국제무역협정 결제 관련 규정 논의

패널 2에서는 자유무역협정 등에 포함된 결제 관련 규정을 검토하고, 효율적인 국경 간 디지털 결제 기준 마련을 위해 참고될 수 있는 사안에 대하여 각 국제기구가 자신들의 경험을 공유하였다.

ASEAN은 구속력 있는 조약·협약을 체결하기에 앞서 국가 간 디지털 결제 제도를 시범 운영하여 디지털 결제 시스템에 관한 데이터를 축적하였고 위 경험을 바탕으로 2026. 중

1) UNCITRAL 국제신용이체 모델법 제19조 제1항은 수취 은행의 수락시 이체가 완료된 것으로 규정하고 있다.

ASEAN 지역 단위 프레임워크(DEFA)를 체결하기로 당사자 간 합의가 이루어졌다.

OECD를 대표하여 참여한 패널리스트는 자금세탁방지 및 사기 탐지 등 디지털 결제와 관련된 범죄 방지를 위해 국경 간 개인정보 데이터 공유가 필요하나, 위 데이터 공유를 무분별하게 허용할 경우 각국 개인정보보호법에 저촉될 우려가 있다는 점을 설명하였다. 이에 대하여 프라이버시 강화기술의 활용을 통한 개인정보 데이터 공유가 대안으로 논의되나 비용 및 규제 불확실성 문제로 대량 결제 정보를 처리하는 것에는 한계가 있어 이를 해결하기 위해서는 디지털 결제 데이터 공유에 대한 글로벌 프레임워크 마련이 요구된다는 의견을 제시하였다.

WTO는 WTO 서비스무역협정상 결제 서비스는 ‘금융서비스’ 조항에 규정되어 있으나, 관련된 각국의 협약, 프레임워크가 전무한 상황임을 설명하여, 이를 해결하기 위해 2025. 9. WTO 무역금융서비스위원회는 세션을 개최하여 디지털 결제 시스템의 상호운용성 및 송금 서비스 촉진을 위한 규제 원칙 수립에 관하여 논의할 예정이라는 점을 설명하였다.

또한 칠레는 디지털경제동반자협정(DEPA)를 설명하며 동 협정에서 전자결제 관련 조항을 ‘디지털 결제’장에 규율함으로써 ‘금융상품’장에 규정되어 있는 복잡한 규제를 받지 않게 하여 각국 핀테크 기업들이 관련 사업을 용이하게 전개할 수 있게 설계되었음을 설명하였다.

DEPA 개요
○ [개요] 디지털경제동반자협정(Digital Trade Economy Partnership Agreement, 이하 DEPA)의 약자로 싱가포르, 칠레, 뉴질랜드 간 디지털 통상규범 확립 및 협력 강화를 위해 체결한 세계 최초의 복수국간 디지털통상협정
○ [주요내용] 협정문은 서문·본문(16개 모듈) 및 부속서(분쟁해결절차 관련)으로 구성되며 ▲전자상거래 원활화, ▲신뢰 가능한 디지털 환경, ▲디지털비즈니스 활성화 측면에서 통상 규범과 협력체계를 규정
○ [대한민국 가입] '24.5.3. 가입 및 발표

4) 패널 3: 디지털 결제에 관한 국제적 논의

패널 3에서는 스테이블코인 및 중앙은행 디지털화폐 결제 활용 등에 대해 각 분야의 전문가들이 관련 쟁점을 발표하였고, 이들 수단이 금융제도에 미치는 영향에 대한 논의가 이루어졌다.

국제기구에서는 국경 간 결제 효율화를 위해 각국 국내 결제 시스템을 연동하는 방안들

이 제시되고 있으나, 이를 위해서는 자금세탁방지 등에 관한 일관된 규제와 거버넌스 수립이 필수적이라는 데에 각 패널리스트들의 의견이 모아졌다. 또한, 탈중앙화된 새로운 시스템은 전통적인 관할권 적용이 어려우므로, 분쟁 발생 시 재판관할권 및 준거법에 관한 새로운 기준 마련이 필요하다는 점이 지적되었다.

또한, 동 패널에서는 기술과 관련된 논의도 이루어졌는데, AI가 자율적으로 거래와 결제를 실행하는 에이전틱 AI가 등장하여, 동 AI가 작성한 계약의 책임 귀속 문제와 위 계약에 의한 채무 발생·소멸 시점에 관한 법적 논의가 이루어졌다.

그리고 일부 패널리스트들은 스테이블코인이 기존 환거래 은행 시스템에서 발생하는 막대한 사전 예치금 문제²⁾를 해소하고 즉각적인 결제를 가능하게 하여 신흥 시장의 유동성을 높이는 방법이 될 수 있다고 평가하였다.

5) 패널 4: 국경 간 결제시스템에서의 당사자 권리·의무 및 계약상 급부의무로서의 결제제도

동 패널에서는 국경 간 지급결제 과정에서 발생하는 가치이전의 실패·오류·지연에 대한 법적 효과에 대한 논의가 이루어졌다. 특히 지급시점, 상호운용성 및 신원확인 인프라, 디지털 결제에서의 국제 물품 매매 계약에 관한 유엔협약(CISG) 적용 가능성에 대하여 중점적으로 논의되었다.

먼저 지급시점에 관한 논의에서는 전자지갑이나 블록체인 등 새로운 지급 수단에서 화면상 자금이 입금된 것으로 보이는 시점과, 수취인이 해당 자금을 법적으로 완전히 처분할 수 있는 시점 사이에 괴리가 있다는 문제에 대하여 논의가 이루어졌다. 특히 블록체인 시스템의 ‘확률적 확정성³⁾’은 시간이 지날수록 거래 확정성이 높아지지만 거래 성립 확률을 100% 보장하기 어려운 기술적 특성이 있어, 법적으로 지급이 완료된 시점을 단일하게 정의하기 어려운 문제가 있다. 이에 일부 패널은 1992. 제정된 UNCITRAL 국제신용이체 모델법과 같이 기술 중립적인 접근 방식을 통해, 현대의 복잡한 국경 간 결제 생태계를 반

2) 기존 환거래 은행 시스템에서 국경 간 결제를 처리하기 위해 계좌에 막대한 자금을 사전 예치해야 함에 따라, 해당 자금이 실제 정산 시까지 유휴 상태로 묶여 기업의 유동성을 제약하고 신용 성장을 저해하는 현상

3) 거래가 블록에 포함된 이후 시간이 지남에 따라 확률적으로 확정되는 구조

영한 법적 프레임워크 제·개정이 필요하다고 지적하였다.

또한, 국경 간 결제는 단순한 자금 이동이 아니라 소유권 이전 및 위험 전가 등 계약의 이행과 관련된 사법적(私法) 영역이므로, 결제 시스템 간의 상호 운용성 확보가 필수적이라는 지적이 나왔다. 유럽집행위원회 대표는 유럽의 Instant Payment Regulation⁴⁾ 사례와 같이, 결제 실행 전 수취인 계좌와 예금주 명의가 일치하는지 확인하는 메커니즘을 도입하고 이를 국경 간 거래에도 확장하면 위와 같은 문제를 해결할 수 있다고 설명하였다.

디지털 결제에서의 국제 물품 매매 계약에 관한 유엔협약(CISG)이 적용될 수 있는지에 관하여도 논의가 이루어졌는데, 화폐를 국가가 발행한 통화로 좁게 해석하면 암호화폐 결제에 CISG 적용이 어렵지만, 단순한 교환의 매개체라는 광의의 경제학적 정의를 채택한다면 기존 협약으로도 디지털 자산 결제 계약을 규율할 수 있다는 해석이 제시되었다.

6) 패널 5: 국경 간 디지털 결제에서의 상호운용성 문제

패널 5에서는 디지털 결제 시스템의 상호운용성을 확보하기 위해서는 데이터 공유 메커니즘을 구축해야 하지만, 높은 기획비용과 일부 국가에서의 디지털 리터러시 부족이 시스템 구축 및 디지털 결제 상호운용성을 저해하고 있다는 문제점이 제기되었다. 특히 권한마다 상이한 디지털 결제 라이선스 요건과 자금세탁방지 및 데이터 공유 규제의 조각화 또한 통일된 디지털 결제 시스템 구축의 실질적인 장애물이 되고 있으며, 이를 해결하기 위한 협력 방안에 대한 논의가 이루어졌다.

위 문제에 대한 해결책으로 법인식별기호 논의가 이루어졌다. 디지털 결제의 보안과 국경 간 신뢰 구축을 위해서는 유럽의 PSD(지급서비스지침), eIDAS(전자신원확인)와 UNCITRAL 모델법 간의 상호보완성을 확보하는 것이 중요하며, 디지털 중립성을 유지하면서 국경 간 상호 인정이 가능한 디지털 신원 관리체계가 필요하다는 점이 강조되었다.

7) 패널 6: 1992. UNCITRAL 국제신용이체모델법 개정 방안

패널 6에서는 UNCITRAL 국제신용이체 모델법(1992)의 개정·발전 방향에 대한 논의가

4) EU가 역내 화물운송 과정에서 종이 운송서류 대신 전자 화물정보를 행정기관이 의무적으로 수용하도록 한 제도

이루어졌다.

동 패널에서 1992. 모델법은 은행 간의 선형적인 거래 모델을 상정하여 제정되었으나, 현대의 디지털 결제는 플랫폼, 핀테크 기업 등 다층적 중개자가 얹힌 네트워크형 구조를 이루고 있어 기존 법리로는 책임 소재를 명확히 하기 어렵다는 문제점이 지적되었다. 결제기능에 있어서 기존에는 은행의 계좌 간 이체를 중심으로 이루어졌지만, 현재는 비은행 주체가 핵심적인 결제 기능을 수행하고 있다는 것이다. 따라서 은행 기관 중심의 규제에서 벗어나, 실제 결제 기능을 수행하는 모든 주체를 포괄할 수 있도록 모델법 적용 범위를 확장해야 한다고 패널들은 지적하였다.

또한, 전통적인 은행 이체와 달리, 디지털 자산을 이용하는 경우에도 기술적으로 자금이 전송되더라도 법적으로 채무가 소멸되었는지 불분명한 경우가 존재한다. 위 문제에 대하여 일본의 경우 민법개정을 통해 계좌에 대한 지급 효력 완료시기를 규정하였으나, 동 조항이 토큰 전송에 대해서도 적용될 수 있는지 불명확하여 디지털 상거래의 신뢰성을 저해하는 요인이 되고 있다는 설명이 있었다.

또한, 비트코인이나 토큰화된 화폐는 계좌의 예금액 변동처럼 가치이전의 성격 외에도 디지털 자산에 대한 통제권 이전의 성격도 가지므로, 위와 같은 성격을 포괄하는 규율이 필요하다는 주장이 제기되었다.

위 문제들에 대하여 기존 모델법에 디지털 결제에 관한 항목을 단순히 수정·추가하는 것보다는 다양한 결제 서비스 제공자와 기술을 유연하게 수용할 수 있는 방향으로 모델법을 개정해야 한다는 지적이 있었다. 다만, 시스템 간 상호운용성이 실패하거나 기술적 오류가 발생하였을 때, 손실을 누가 부담할 것인지에 대한 기본 규칙이 현재 불명확하므로, 이를 해결하는 것이 UNCITRAL의 핵심 과제로 꼽혔다.

결론적으로 현재 디지털 결제와 관련된 법률 규제는 불완전하며, 이러한 사법적 공백을 메우기 위해서는 결국 규범을 우선 마련하고, 향후 기술 발전에 맞춰 이를 지속적으로 수정해 나갈 필요가 있다는 점에 대하여 모든 패널들의 공감대가 형성되었다.

2. 무서류 무역에 관한 콜로키움

1) 개요

무서류 무역에 관하여 전자상거래 모델법(1996), 전자양도가능기록 모델법(MLETR, 2017), 신원관리 및 신뢰서비스의 이용과 국경 간 승인에 관한 모델법(MLIT, 2022) 등이 존재하나 기존 모델법들만으로는 국경 간 무역 전 과정의 디지털화(end-to-end digitalization)를 구현하기에 한계가 있다는 지적이 있었다. 이에 러시아는 2025. 8. 무서류 무역에 관한 콜로키움을 개최할 것을 제안하였고 사무국은 2025. 1.21.부터 22.까지 무서류 무역에 관한 콜로키움 개최를 결정하였다.

2) 패널 1: 지역 사례 연구

패널 1에서 각 지역 기구들의 무서류 무역 사례에 대한 논의가 이루어졌다. 먼저 영연방에서는 개발도상국, 특히 소규모 국가에서 무서류무역 전환 시 무역 비용을 약 16% 절감할 수 있다고 분석하였으며, 이를 위해 영연방은 UNCITRAL의 전자양도성기록 모델법과 전자상거래 모델법을 통합한 ‘영연방 디지털 무역 모델법’을 제정하였음을 공표하였다. 위 모델법은 전자문서, 전자서명 및 전자양도가능기록의 법적 효력을 인정하여 디지털 무역을 촉진하되, 국경 간 상호인정에 관해서는 국내 여건 등을 고려하여 각국에 입법재량을 부여하였다.

ASEAN은 역내 무역 절차 간소화를 위하여 국가 간 거래에서는 아세안 단일 창구제도를 운영 중이며, 이를 민간 차원에 확대하기 위해 디지털 경제 프레임워크 협정 타결을 추진하고 있고, 유럽은 eIDAS 시스템을 도입하여 개별 사용자의 신원을 일일이 확인하는 대신 요청이 신뢰할 수 있는 출처로부터 왔음을 검증하는 방식 적용하여 신원관리를 하고 있음을 설명하였다.

3) 패널 2: 조약 등 사례

패널 2에서는 각종 조약 또는 UNCITRAL 전자양도가능기록 모델법(MLETR)에 따라 발행되는 전자 상업문서의 한계를 검토하고, 이를 해소하기 위한 입법적·제도적 조치가 논의되었다. 국경 간 전자양도성 기록(ETR)의 예측가능성을 높이기 위해 거대한 통일된 법

적 체계를 마련하는 대신 각국이 발행한 ETR을 상호 인정하는 방안이 논의되었다. 실제 사례로 TRACECA(유럽-코카서스-아시아 운송회랑)가 소개되었는데, 동 회랑에서는 14개국 간 전자문서 상호 인정을 위한 협정 초안이 마련되었고, 전자식물검역증명서(ePhyto) 허브 구축 작업을 진행 중이며, 위 협약 및 허브 성안을 위한 규제 기관 간 디지털 인증서 자동 수용 등에 관한 논의가 이루어지고 있다고 소개되었다.

4) 패널 3: 신원관리 및 신뢰서비스의 상호인정

패널 3에서는 전자 문서 및 데이터의 국경 간 승인을 위한 신원관리 및 신뢰서비스 관련 법률의 역할을 검토하고, EU eFTI 규정 등의 사례를 바탕으로 신원관리 제도 활용 방안이 논의되었다.

국경 간 디지털 신원과 신뢰 서비스의 상호운용성을 저해하는 주된 요인은 관련 거버넌스의 부재라는 지적이 나왔으며, 이를 해소하기 위한 법적 상호운용성이 필요하다는 것에 패널들의 공감대가 형성되었다. 이에 각 패널들은 UNCITRAL 신원 관리 및 신뢰서비스 모델법을 개정하거나 각국이 도입하여 법률 문서 상호인정의 법적 기반을 마련해야한다고 위 문제 해결을 위한 방안을 제시하였다.

또한 지역별 사례공유가 이루어졌는데, 유라시아 지역의 완전 개방형 신뢰서비스 상호 인정 실패 사례와 EU 규제(eIDAS), 캐나다의 분산형 상호인정 모델이 소개되었으며, 지역별 시스템 간 신뢰서비스 현황이 공유되었다. 위 사례들을 바탕으로 패널은 서로 다른 규제 환경을 연결하기 위한 실질적 도구로서 신뢰서비스 제공 업체 목록 작성, 신뢰서비스 상호인정을 위한 제3기관 활용 등과 같은 방식이 상호운용성을 높일 수 있는 방안으로 일부 패널리스트로부터 제안되었다.

또한 OECD는 2023. 권고안을 통해 사용자 중심 설계, 거버넌스 강화, 국경 간 신뢰 구축을 디지털 ID의 3대 핵심 과제로 제시하고 G20 및 G7 등 국제 포럼과 협력하여 국가 간 상호운용성을 위한 법적·기술적 표준화를 위한 프레임워크 구축을 추진하고 있다는 점이 설명되었다.

5) 패널 4: 무서류 무역과 법적 과제

패널 4에서는 국경 간 무서류 무역 촉진을 위한 프레임워크 구축과 관련한 UN 지역 경제위원회 등 지역기구들의 정책적·제도적 노력이 공유되었다. UN 아시아·태평양 경제위원회는 전세계 국경 간 무서류 무역 구현율은 평균 17%에 불과해 개선의 여지가 크며, 이를 가속화하기 위해 아시아태평양 국경 간 무서류 무역 촉진 프레임워크를 2021. 2. 발효한 점을 강조하였다.

참고: CPTA 개요
- (개요) Framework Agreement on Facilitation of Cross-border Paperless Trade in Asia and the Pacific의 약자로 아시아태평양 국가 간에 전자문서의 국경 간 활용과 상호운용성을 촉진하여 무서류 무역을 단계적으로 확산하기 위한 비구속적 협력 프레임워크 협정 - (주요 가입국) 중국, 러시아 등 - (한국 가입 현황) '22.11.28. 가입

국경 간 데이터 교환의 가장 큰 걸림돌은 기술이 아닌 법적 상호운용성 문제이므로, 많은 국가들의 MLETR(전자양도성기록 모델법) 채택 및 CTPA 참여가 이를 해소할 수 있을 것으로 UNESCAP 대표는 기대하고 있다고 발표하였다. 또한, UNESCAP 대표는 대한민국은 모든 무역 관련 데이터를 디지털 처리하여 무서류 무역을 구현했다고 평가하였다.

참고: UNESCAP 한국 언급 부분(영문)
- The Republic of Korea has successfully established a comprehensive paperless trade system, enabling the full digitization and processing of all trade-related data and documents. - Having transitioned to advanced digital platforms as early as the 2000s, Korea stands at the forefront of technological solutions for paperless trade, consistently driving domestic development and acceleration.

유엔유럽경제위원회(UNECE)는 유럽 내 무서류 무역 구현율 83%를 달성했으나 국경 간 무서류 무역은 60% 수준에 머물러 있어, 최근 UNECE/CEFACT에서 채택된 정책 권고 50호⁵⁾를 통해 운송 회랑의 디지털 연결성을 강화하기 위해 노력하고 있다고 동 기관의 역할을 설명하였다. 또한, UN/CEFACT 무역 촉진 및 전자 비즈니스를 위한 유엔 센터 표준을 기반으로 공급망 전반에서의 블록체인 등 신기술 활용을 장려하고, 위 표준을 유럽연합의

5) UNECE 산하 UN/CEFACT가 개발한 권고안으로, 개발도상국의 원활한 시장 접근을 지원하기 위해 데이터 교환 표준 및 규제 프레임워크 등 디지털 연결성(Soft Infrastructure) 강화에 중점을 둔 국제 표준 지침

eFTI 등 주요 규제와 연계하기 위한 프로젝트 내용을 공유하였다.

영국 무역통상부는 2023년 전자무역문서법(ETDA) 시행으로 전자상업문서를 종이문서와 법적으로 동등한 효력을 인정하였고, 싱가포르 및 태국과의 전자화된 무역을 시범 도입하고 있음을 밝혔다. 위 시범 도입을 통해 서류 처리 시간 89% 단축 및 비용 15~25% 절감되었음을 확인하였으나 상대국에 유사한 법적 프레임워크가 부재할 경우 법적 불확실성이 존재하여, 통일된 규범 마련을 위한 글로벌 개혁의 필요성을 강조하였다.

6) 패널 5: 무서류 무역과 법률 과제 국가별 사례

패널 5에서는 무서류 무역 촉진을 위한 법적 환경 조성과 관련한 한국, 싱가포르 등 국가별 사례가 공유되었다. 한국의 사례에 관하여 국제법무정책과장이 발표하였다. 러시아는 UNCITRAL 원칙(기술 중립성 등)을 반영하여 2023. 전자서명법을 개정하여 국경 간 전자서명 인정을 당사자(경제 주체) 간 합의만으로도 가능하도록 규제를 완화하였고, 2023. CPTA에 가입하고, 중국·카자흐스탄·벨라루스 등과 국경 간 전자 문서 교환 시범 사업(Pilot Projects)을 운영하고 있음을 공유하였다.

오스트리아는 '27.7.부터 당국이 전자 화물 운송 정보(eFTI)를 의무 수용함에 따라 시스템 효율성이 극대화될 것으로 기대하고 있다. 또한 스마트 타코그래프(운행기록) 데이터와 eFTI 데이터를 통합하여 카보타지 위반 등을 탐지하는 방안을 모색하고 있다.

한국은 2004년 전자어음법과 2006년 전자금융거래법을 선제적으로 정비한 데 이어, 2007년에는 상법 제862조에 전자선하증권(e-BL) 규정을 마련하여 법무부 장관이 지정한 등록기관인 KTNET과 KL-NET을 통해 전자상하증권 등록 시스템을 운용해왔다. 그러나 현재 중앙 등록 시스템 가입자 간에만 유통이 가능하고, 비가입자는 활용할 수 없어 국제적 통용성에 한계가 존재하고 있다. 또한, 국내 등록기관을 거치지 않은 외국 발행 e-BL은 효력을 인정받기 어려워, 이는 외국에서 발행된 e-BL을 차별하지 말라는 UNCITRAL 전자양도성기록 모델법(MLETR) 제19조의 원칙과 충돌할 소지가 있다. 더불어, 운송인이 등록기관에 발행을 요청해야 하는 구조는 최신 블록체인 및 분산원장 기반의 운송 실무와 호환되지 않아 신속한 유통에 방해가 된다. 이에 따라, 한국은 상법 제862조를 개정하여 발행 방식을 중앙 등록 시스템에 한정하지 않고, 데이터 무결성 등을 고려하여 발행된 모든 e-BL의 효력을 인정하는 기술 중립적 시스템을 마련해야 한다고 강조했다. 장기적으로는 전자선하증권뿐만 아니라 전자창고증권 등 다양한 전자양도성기록을 포괄하는 통합 법제

를 마련하고, 이 과정에서 MLETR과 최근 UNCITRAL 제6작업반의 '유통 가능한 화물증권에 관한 유엔협약' 내용을 반영하여 국제적 통용성을 확보할 필요가 있다고 밝혔다.

싱가포르는 무서류 무역 확산의 실패 원인을 기술적인 문제보다는 폐쇄적인 플랫폼에 있다고 지적했다. 또한, 특정 플랫폼에 의존적인 현행 제도가 아닌 법적 효력(MLETR)에 따른 상호인정의 필요성을 강조했다. 싱가포르는 오픈소스 공공 플랫폼인 '트레이드 트러스트(TradeTrust)'를 개발하여 누구나 이를 사용할 수 있게 하여 폐쇄적 플랫폼 문제를 국내에서 해결했다고 밝혔다. 더불어, 법적 불확실성을 줄이기 위해 MLETR의 내용을 상업적 언어로 번역한 모델 계약 조항을 배포하여 기업들이 이를 실질적으로 활용할 수 있도록 지원하고 있다고 설명했다.

3. 향후 논의 및 평가

1) 향후 논의

UNCITRAL 사무국은 동 콜로키움의 논의 결과를 '26.6.22.부터 7.10.까지 뉴욕에서 개최되는 제59차 UNCITRAL 총회에 보고할 예정이며, 이를 바탕으로 후속 조치에 대한 검토가 이루어질 예정이다.

2) 관찰 및 평가

디지털 결제와 관련하여 최근 국내에서도 스테이블코인 관련 법률안이 발의되는 등 디지털 결제 제도화 논의가 이루어지고 있다. UNCITRAL에서도 1992년에 제정된 국제신용이전 모델법(MLICT)이 최신 가상자산 기반 송금 구조를 충분히 포괄하지 못하고 있어, 디지털 자산 송금과 관련된 논의가 본격화되고 있다. 향후 우리 법제가 국제적으로 통일된 규범과의 정합성을 확보할 수 있도록 이를 면밀히 추적 검토할 필요가 있다.

또한, 무서류 무역에 있어 한국은 2007년 선도적으로 도입했던 '지정 등록기관' 중심의 폐쇄적 모델이 국제적 상호운용성과 블록체인 등 신기술 수용에 한계를 드러내고 있다. 이에 따라 UNCITRAL 전자양도성기록 모델법(MLETR)의 기술 중립성 원칙을 반영하여 특정 기관에 종속되지 않는 개방형 통합 법제로의 전환을 추진할 필요가 있으며, 이를 위해 국제 트렌드를 추적할 필요가 있을 것으로 보인다.

제53차 유엔국제상거래법위원회 제3실무작업반 논의 동향

법무부 국제법무지원과 사무관 김 의 석

〈목 차〉

I. 회의 개요	6. 제22조(비분쟁조약당사자 제출)
II. 주요 논의 사항	7. 제13조(우호적 해결)
1. 제9조(비용 분배)	8. 「절차 및 범 분야 시안 규정」의 형식 및 이행 방식
2. 제10조(반소)	
3. 제11조(절차의 병합조정)	III. 결어
4. 제11조의2(절차의 병합)	1. 향후 계획
5. 제12조(제3자 자금지원)	2. 평가 및 시사점

I. 회의 개요

제53차 유엔국제상거래법위원회(United Nations Commission on International Trade Law, 이하 “UNCITRAL”) 제3실무작업반 회의가 2026. 1. 12.부터 16.까지 뉴욕 유엔 본부에서 개최되었다. 제53차 제3작업반 회의에서는 국제투자분쟁해결(Investor-State Dispute Settlement, 이하 “ISDS”)의 절차 및 범분야 이슈에 관한 조항(Provisions on Procedural and Cross-cutting Issues) 초안에 관한 구체적 논의가 이루어졌다. 참고로 금번 회기에서는 논의되지 않았으나, 제3작업반은 ‘국제투자법 자문센터 설립에 관한 조항(Provision on the Establishment of an Advisory Centre on International Investment Law)’ 및 상설체제 규칙 등의 최종 성안 작업도 진행 중이다.

회의에는 우리나라를 비롯하여, 독일, 영국, 캐나다, 이스라엘, 프랑스, 일본, 중국, 러시아 등 48개 회원국과 알제리, 바레인, 캄보디아, 코스타리카, 이집트 등 21 옵저버 자격 국가의 대표단들이 참석하였다.

또한 EU(European Union)를 포함하여 다양한 국제기구 및 비정부기관이 옵저버 자격으로 참석하여 논의에 참여하였는데, ① 유엔 시스템 및 정부간 기구로는 ICSID(International Centre for Settlement of Investment Disputes), UNCTAD(United Nations Conference on Trade and Development), PCA(Permanent Court of Arbitration), OPEC(Organization of the Petroleum Exporting Countries), IoMED(International Organization for Mediation) 등이 참석하였다. ② 주요 국제 중재 기관으로는 ICC(International Chamber of Commerce), AAA/ICDR(American Arbitration Association), LCIA(London Court of International Arbitration), SCC(Stockholm Chamber of Commerce Arbitration Institute), CIETAC(China International Economic and Trade Arbitration Commission), Milan Chamber of Arbitration 등이 자리를 함께했다. ③ 아울러 학계 및 법조·실무 단체로는 ASIL(American Society of International Law), ABA(American Bar Association), CIL(Centre for International Law at the National University of Singapore), CCSI(Columbia Centre on Sustainable Investment), CCIAG(Corporate Counsel International Arbitration Group), ICLRC(International and Comparative Law Research Center), USCIB(United States Council for International Business), Arbitral Women 등이 참석하여 다각적인 관점에서 각자의 전문적인 의견을 개진하였다.

금번 회기에서 사무국은 6월 본회의 제출 성과물 마련을 목표로 초안(WP 253과 WP262)의 제9조 내지 제22조 전반을 논의할 계획이었으나, 실제로는 총 6개 조항의 논의에 그쳤으며, 제13조(우호적 해결)을 제외하고 제9조(비용 분배), 제10조(반소), 제11조(병합조정), 제12조(제3자 자금지원), 제22조(비분쟁당사자 제출) 등 5개 조항의 문안에 합의하였다. 그리고 규정 초안 활용 방안에 대해서도 논의하였는데, 논의 결과 ISDS 개혁 다자문서(MIIR) 하 의정서 형태의 조약 규정화를 기본 방향으로 하되, 일부 핵심 절차 규정은 UNCITRAL 중재규칙(UARs) 보완 규칙으로 활용하기로 하였다.

II. 주요 논의 사항

1. 제9조(비용 분배)

(1) 논의 개요

금번 회기에서는 절차 및 범분야 이슈에 관한 조항 초안 중 제9조(비용분배)와 관련하

여서는 패소 당사자 비용 부담 원칙 하 판정부의 비용 배분 재량 인정여부, 제3자 자금지원(TPF) 관련 비용의 비용 분배 대상 포함 여부, 법률대리인의 성공보수 포함 여부 등에 대한 구체적인 논의가 이루어졌다. 다수 국가는 비용 배분의 기본 준거로서 “합리성(reasonableness)”이라는 기준을 통해 과도한 비용이 비용 분배 대상에 포함되는 것을 통제하는 방향으로 논의가 전개되었다. 제9조의 경우 기존 WP244(‘24년 7월)에 대해 회원국들이 서면으로 제출한 의견을 반영한 수정안 WP253(‘25년 6월)의 문언이 다루어졌다.

(2) 제1항

이른바 “패소자 비용 부담 원칙”을 규정한 제1항과 관련하여, 미국 등 일부 국가들은 ICSID 중재규칙 등에서 “패소자 비용부담 원칙”을 명시하지 않는다는 점을 들면서 제1항의 삭제를 주장하였으나, 우리나라를 포함한 다수의 국가는 동 원칙 유지를 선호하였다. 의장은 이미 수차례 논의된 사안임을 하여 현 문안 유지에 합의를 도출하였다.

그리고 배분 대상이 되는 “비용(cost)”의 정의 문제와 관련하여 일본 등 일부 국가는 이를 적어도 규정에 명시하거나 최소한 법률대리인 비용 포함 여부를 명확히 하여 예측 가능성을 제고할 필요가 있다고 주장하였다. 그러나 논의 결과 적용 조약 및 중재규칙에 따라 비용 접근 방식이 상이하여 충돌 우려가 있다는 점, 제5항의 경우 비용 제외 항목이 규정되어 있다는 점 등을 고려하여 조항은 신설하지 않고 개별 사건에 적용되는 규칙에 따라 정의될 수 있도록 합의하였다.

(3) 제2항

한편, 제1항에서 규정한 기본 원칙인 패소자 비용부담의 예외로서 판정부가 비용 분배를 달리 결정할 때 고려할 “관련 상황(relevant circumstances)”으로 예시된 각호의 내용 중 (d)호 “합리성(reasonableness)” 기준이 핵심 쟁점으로 논의되었으며, 특히 패소자가 부담하는 성공 보수(success fee)의 합리적인 범위에 대한 회원국들의 입장이 첨예하게 대립하였다.

베트남, 파나마, 인도, 코스타리카 등은 업무 수행과 무관하게 승소에 대한 보상 성격으로 지급되는 과도한 성공보수는 비용 분배 대상에서 명시적으로 제외하여 패소자에게 일체 전가되지 않아야 한다는 입장을 표명하였다.

반면에 캐나다, 일본, 미국, 영국, 스위스 등은 성공보수의 형태가 다양하여 일률적 정의

가 어렵다는 점, 제2항 (d)호의 합리성 기준을 통해 판정부가 과도한 비용은 배분 대상에 산입되지 않도록 통제할 수 있으므로 별도 규정 신설이 필요 없다는 점, 오히려 우회적 비용 구조를 양산할 수 있다는 점에서 신중한 입장을 표명했다. 우리나라도 현재 문언이 판정부에 상당한 재량을 부여하는 구조임을 고려할 때 특정 비용을 명시적으로 배제하는 방식은 모든 상황을 포괄하기 어렵기 때문에 개별 사건에서 합리성 기준에 따라 판정부가 재량으로 판단하게끔 하는 것이 적절하다는 입장을 표명했다.

논의 결과 의장은 (d)호 합리성 판단 기준에 “수행된 업무를 고려하여(taking into account the work performed)”라는 문구를 추가하여¹⁾ 판정부가 과도하게 책정된 비용을 통제하도록 하고, 제5항에서 성공 보수 중 업무 수행 대가를 초과하는 부분은 비용분배 대상에서 명시적으로 제외하는 방향을 제안하였고, 작업반은 이에 합의하였다.

(4) 제5항

앞선 논의의 연장선상에서, 우리나라는 의장 제안 문안 중 “승소 결과에 따른”이라는 표현을 “절차 결과에 따른 표현을(based on the outcome of the proceeding)”으로 수정할 것을 제안하였고, 이스라엘, 파나마, 캐나다 등 다수의 지지를 받아 최종 합의 문안에 반영되었다. 반면에 코스타리카, 파나마 등은 “수행된 업무에 대한 것이 아닌 보상적(reward) 성격의 비용은 회수 불가” 하다는 원칙을 신설할 것을 제안하였으나, 캐나다 등이 유보적인 입장을 표명하여 합의에 이르지 못하는 못하였다.

한편 제5항은 비용 분배 항목의 제외 대상으로 “제3자 자금지원(Third-party Funding, “TPF”)에 관련되거나 그로부터 발생한 분쟁 당사자의 비용“을 규정하고 있는데, TPF 비용 제외 여부 및 그 범위와 성공 보수의 제외 대상 명시 필요 여부 등을 두고 회원국들의 입장이 첨예하게 대립하였다.

베트남, 인도, 브라질 등은 TPF 규제 강화를 전제로 허용에 동의한 점을 상기하며, 분쟁 당사자 비용 중 TPF에 관련되거나 그로부터 발생한 비용은 전액 비용 분배 대상에서 제외되어야 하고 분쟁 당사자가 실제로 부담하고 지출한 비용만 포함되어야 한다고 발언했다. 특히 이와 같은 주장의 배경에는 TPF는 중소기업 등의 사법 접근성 보장을 위해 예외적으

1) (d) The reasonableness of the costs claimed by the disputing parties considering, among others, the work performed as well as the difference between the costs claimed by each party.

로 허용되는 제도이나, TPF를 활용하여 소요된 비용이 회수 대상에 포함되는 경우 투기적 청구를 조장할 우려가 있는 점, 사법 접근성 목적 외 상업적 TPF 이용에 대해서는 징벌적 차원에서 관련 비용 회수를 제한할 필요가 있는 점, TPF를 활용하여 발생한 지출은 청구인이 실제 부담한 비용으로 보기 어렵다는 점 등이 고려되었다.

그러나 캐나다, 미국, 영국, 일본 등은 비용 배분에 관한 사항은 “합리성” 기준에 따라 판단하므로 TPF에 관련된 비용도 해당 기준을 통과한다면 비용 분배 대상에 포함될 수 있다는 입장을 취했다. 특히 이들은 TPF 이용자가 승소 시 배상금 상당 부분을 TPF에게 지급해야 하므로 TPF를 활용하여 지출한 법률 비용조차 회수하지 못하면 실질적 투자자 구제의 효과가 약화될 수 있다는 점, 자금 조달의 출처를 이유로 비용 회수를 제한하는 것은 차별 소지가 있는 점, 당사자가 실제 부담 및 지출한 비용만 회수 가능하도록 제한할 경우, 국가측의 정부 변호사 활용 등 외부 지출이 없는 경우 비용 회수 범위가 부당하게 축소될 수 있다는 점 등을 논거로 하였다.

논의 결과 의장은 절차 결과에 따른 포상 성격의 업무 수행 대가를 초과하는 부분의 성공 보수와 TPF 계약 체결 및 유지 비용과 수수료 등 “TPF와 관련되거나 그로부터 발생한 비용(relate to or arise from third-party funding)”을 비용분배 대상에서 제외하기로 하였다. 반면, 변호사 보수 등 일반 비용은 자금 출처와 무관하게 판정부 판단에 따라 회수 가능하도록 하였다. 또한 TPF가 패소 시 비용을 부담하도록 의무화해야 한다는 베트남 주장에 대해서 의장은 TPF는 중재 당사자가 아니므로 판정부 관할권이 미치지 않는다고 설명하고, 이는 제5조 및 제12조 등을 통해 개별 사안에서 대응할 사안이라며 수용하지 않았다.²⁾

(5) 제6항 및 제7항

판정부가 당사자의 요청 또는 직권으로 임시비용 결정(interim decision on cost)을 내릴 수 있다고 규정한 제6항과 그러한 결정이 합리적이며 판정부의 일부를 구성해야 한다는 제7항 관련하여, 의장은 ICSID 중재 규칙이 아닌 UNCITRAL 중재 규칙(UARs) 맥락에서는 비용 결정이 잠정 결정이 아닌 판정의 일부를 구성할 수 있다는 점 등을 감안해, 제6항의 “interim”을 삭제하면서 제7항의 “the award”를 “an award”로 수정할 것을 제안하였고,

2) 5. Expenses incurred by a disputing party that : (i) amount solely to a reward or bonus to its legal representatives based on the outcome of the proceeding and in excess of the remuneration of the work performed: or (ii) relate to or arise from third-party funding, shall not be included in the costs of the proceeding.

작업반은 이에 합의하였다.

(6) 제3항 및 제4항

제3항의 경우, 판정부가 제4조제5항에 따라 판정한 경우 비용 분배시 패소 당사자 비용 부담원칙을 적용한다는 규정인데, 작업반은 현 문안을 유지하기로 하였다. 제4항은 양 당사자의 비용 산정 내역서 제출 절차를 규정하고 있는데, 이 역시 현 문안을 유지하기로 하였다.

2. 제10조(반소)

(1) 논의 개요

본 조항은 피청구국이 동일한 분쟁 절차 내에서 투자자를 상대로 반소(counterclaim)를 제기할 수 있는 요건 등을 규정하는 것으로 우리나라를 포함하여 대부분의 국가들은 절차적 효율성 제고 및 당사자 간 불균형 해소 차원에서 동 조항의 필요성을 인정한다. 한편 반소는 남소 방지 효과가 있을 것으로 이를 허용하는 것에는 대부분 동의하나, 그 범위 및 제기 시점과 관련하여서는 지나치게 실기한 반대청구의 경우 오히려 절차의 효율적 진행에 방해가 될 수 있어 제기 시점 등에 관한 기본적인 절차적 규율 마련이 필요하다는 논의가 이루어졌다.

(2) 제1항

반소 제기 요건을 규정한 제1항 중 (a)호는 반소가 본소의 청구의 대상(subject matter of the claim)과 직접 관련되거나 소 제기의 근거가 되는 사실 및 법리 주장과 “밀접한(close)” 관련이 있는 경우이어야 한다고 규정한다. 이와 관련하여 본 회기에서는 “밀접한(close)” 관련 요건을 유지할 것인지 여부가 쟁점으로 논의되었다.

우리나라, 일본, ICLRC 등은 반소 허용 범위가 과도하게 확장되는 것을 방지하기 위해 밀접성 요건의 유지가 필요하다는 입장인 반면, 필리핀, 브라질 등 투자 유치국들은 밀접성 요건이 반소 제기 범위를 지나치게 제한하고 판정부의 엄격한 해석을 유도하여 정당한 반소가 배제될 우려가 있어 삭제를 희망하는 입장인 것으로 파악되었다. 한편 캐나다의 경우 밀접성 보다 완화된 기준인 “직접 연관성(direct connection)”을 절충안으로 제시하였

다. 작업반은 캐나다가 제안한 요건을 포함한 문언에 합의하였다.³⁾

한편 반소 요건의 또다른 한가지로 “국내법(domestic law) 위반”을 명시할지 여부에 대한 첨예한 입장 대립이 있었다.

코스타리카, 과테말라, 아르헨티나, 브라질, 필리핀 등(핀란드지지) 투자유치국들은 환경 훼손, 탈세 등 투자자의 투자과정에서의 위법행위가 국내법 위반을 구성하는 경우가 많아 반소의 핵심 근거로서 허용되어야 한다는 점, ICSID 협약 제42조제1항 역시 당사자들이 합의하는 준거법을 적용하되 합의가 없는 경우 중재판정부가 국내법을 적용할 수 있도록 허용 중인 점 등을 근거로 국내법 위반을 명시적인 반소 사유로 구성하는 것이 가능하다는 입장을 표명하였다.

그러나 이스라엘, 튀르키예, 미국, EU 등은 분쟁당사자들의 동의가 없는 국내법 사안은 일반적으로 국제중재판정부 관할권 대상이 되어서는 안되며 판정부가 국내법 문제를 다룰 전문성을 갖추지 못할 가능성도 있다는 취지에서 “국내법” 대신 보다 포괄적인 문언으로의 대체를 제안하였다.

논의가 교착되자 미국은 “관련 문서상 의무를 준수하지 않은 경우(failed to comply with the obligations including any relevant instrument that the respondent country is a party)”라는 절충안을 제시하는 한편, 파나마와 아르헨티나는 “청구인을 피청구국에 구속하는 문서(any relevant instrument that binds claimants to the respondent state)”라는 방향으로 수정 문언을 제안하였다. 이에 의장은 ISDS 절차에서 국내법 위반을 근거로 반소를 제기하고자 하는 국가들이 다수 존재함을 확인하면서, 일부 국가들이 제안한 절충안을 반영한 대체문언을 제시하였고,⁴⁾ 작업반은 이에 합의하였다.

(3) 제2항

제2항은 청구인의 본소 제기 자체를 피청구국의 반소 제기에 대한 동의로 간주하여 청구인의 사후 반소 부동의를 이유로 한 반소 관할 기각 가능성을 원천 차단하는 조항이다.

3) (a) Arising directly out of the subject matter of the claim or in direct connection with the factual or legal basis of the claim; and

4) (b) That the claimant has failed to comply with its legal obligations to the respondent, including under any legally binding instrument to which the respondent is a party.

우리나라를 포함한 다수 국가는 기존 중재판정에서 청구인의 명시적 동의 부재를 이유로 반소 각하된 사례가 있었던 점을 들어 필요하다는 입장인 반면, 캐나다, 바레인, 일본 등은 이는 절차 규칙 범위를 넘어설 소지가 있어 ICSID 협약 제46조와 같이 해당 반소가 관할범위 내에 있는 경우에 한정한다는 문언을 추가할 것을 제안하였다. 의장은 제10조의 경우 UNCITRAL 중재규칙(UARs)의 보충 규정이 아닌 조약 규정으로 활용되는 것으로 잠정 합의되었다고 지적한바, 관할권 관련 사항을 다루는 데 문제가 없어 작업반은 현 문언을 유지하는 것으로 합의하였다.

(4) 제3항 및 제4항

제3항은 반소는 반박서면 제출 전까지 제기하도록 하되, 예외적인 사정을 판정부가 고려할 수 있다는 규정으로, 대부분 국가가 동의하여 현 문언을 유지하기로 합의하였다. 제4항은 피청구인이 반소를 제기하는 경우, 동일 청구에 관한 다른 사법 분쟁해결 절차의 개시 및 지속 권리를 포기해야 한다는 내용인데, 작업반은 제15조(권리의 포기)에 반소 관련 조항을 신설하는 것이 적절하다는 전제하에, 제10조에서는 삭제하기로 합의하였다.⁵⁾

3. 제11조(절차의 병합조정)

(1) 논의 개요

당초 사무국은 당사자들의 합의를 통해 병합 또는 조율을 규정한 제11조와 일방 당사자 또한 병합을 요청할 수 있도록 규정한 제11조의2로 구분하여 두 가지 문언을 선택지로 제시한 것이나, 성격이 상이함에도 영문 표제가 동일하여 혼동 소지가 있다는 일부 회원국들의 지적에 따라 사무국은 추후 표제를 제11조(자발적 병합), 제11조의2(의무적 병합) 등으로 수정하여 구분하기로 하였다.

(2) 제1항 및 제3항

제1항은 분쟁당사자 전원이 합의하는 경우 두 건 이상의 진행 중인 ISDS 중재사건을 병합(consolidate)하거나 조정(coordinate)할 수 있다는 일반 원칙을 규정한 것으로, 작업반은

5) 특히 이러한 주장의 논거로서 청구인에게 요구되는 권리 포기 원칙을 피청구국에도 동일하게 요구해야 하며, 제10조는 채택하되 제15조를 채택하지 않는 국가가 존재할 경우 제도의 적용이 불완전해질 수 있다는 점이 활용되었다.

동 원칙에 동의하여 현 문안을 유지하기로 하였다. 제3항은 절차 조정은 두 건 이상의 중재의 특정 절차를 일치시키되, 각 절차는 별개로 유지되며 별개의 판정이 도출된다는 규정으로, 작업반은 역시 동 원칙에도 동의하여 현 문안을 유지하기로 하였다.

(3) 제2항

병합 시 단일 판정이 내려지며, 병합 요건으로 “피청구인의 동일성(same respondent)”을 규정한 것으로, 전자에 대해서는 대부분 이견이 없으나, 후자 요건을 유지할지 여부에 대해서 회원국들 간 입장 대립이 있었다.

PCA와 ICSID는 동일 사안에서 복수 국가 또는 국영기업이 피청구인이 되는 사례가 존재한다는 점을 언급하며, 제1항의 당사자 전원 합의 요건이 충족되는 경우 굳이 동일 피청구인 요건을 둘 필요가 없다며 삭제를 제안했다. 그러나 우리나라, 모로코 등은 제2항(병합 : 단일 판정)과 제3항(조정 : 별도 판정)의 구분이 명확해진 점을 지지하며, 병합 범위를 동일 피청구인 사건으로 한정하는 현 문언이 절차적 확실성 및 예측 가능성 측면에서 보다 적절하다는 취지로 유지 입장을 개진하였다.

의장은 이에 대해 제11조가 당사자 자치에 기반한다는 점에서 당사자 전원이 동의하는 경우 복수 피청구국이 존재하더라도 병합을 금지할 실익이 크지 않다고 설명하였으며, 논의 끝에 작업반은 동일 피청구인 문구 삭제에 합의하였다.⁶⁾

(4) 제4항

제4항은 당사자들이 병합 및 조정 조건을 합의하여 구성된 판정부에 제공하고 협의해야 한다고 규정하고 있는데, 이에 대해서 판정부 구성(constituted) 전 단계에서의 효율적인 병합 및 조정 절차에 관한 논의가 이루어졌다.

스위스 등은 판정부가 구성되기 전이라도 당사자 합의로 병합을 결정할 수 있도록 하는 것이 효율적이며, 병합 전 각 절차별로 판정부를 각 구성하는 것은 비효율적이라고 지적하였다. 작업반은 스위스 제안 취지를 수용하여 판정부가 아직 구성되지 않은 경우에도 사무국 등 관련 기관과 협의할 수 있도록 문언을 일부 수정하고, 복수형 등 기술적 수정사

6) 즉 기존 “consolidation joins all aspects of the arbitrations sought to be consolidated and results in one award. To be consolidated, the arbitrations shall involve the same respondent(s).”에서 후단을 삭제한 것이다.

항을 추가하여 최종 문언에 합의하였다.⁷⁾

4. 제11조의2(절차의 병합)

의장은 본 회기에서 제11조의2가 제11조와 달리 일방 당사자 신청에 의한 의무적 병합을 규정하기 위한 취지로 신설되었음을 설명하였다. EU는 제11조의2가 제11조와 상호 보완적 관계에 있어 유지에 찬성한다고 밝히고, 상설체제 설립을 전제로 할 경우 의무적 병합 허용을 통해 ISDS 절차 효율성이 제고될 것이라고 언급하였다. 싱가포르도 의무적 병합에 찬성하면서, 동 조항이 CPTPP, 싱가포르-EU BIT 등에 포함되어 있음을 상기하며, 조약 규정으로는 가능하나 UNCITRAL 중재규칙(UARs) 보충 규범으로 포함되어서는 안된다는 입장을 표명하였다. 우리나라는 이는 동일 사안에 대한 복수 청구로 인한 병행 절차의 비효율성을 해소하기 위한 조항임을 강조하고, 현재 문언에 더하여 절차적 확실성 제고를 위해 “병합 신청 가능 기한(cut-off time)”을 추가할 것을 제안하였다.

제11조의2 활용 방식에 대한 작업반 합의가 이루어지지 않자, EU 등 일부 국가는 제한된 회기 시간을 감안하여 제11조의2 논의는 순연하자고 제안하였고, 작업반은 해당 문언 논의를 차기 회기로 이월하기로 결정하였다.

5. 제12조(제3자 자금지원)

(1) 논의 개요

의장은 제12조가 TPF를 허용하되, 관련 정보의 의무공개 및 재량공개 대상을 예시적으로 열거하고 공개의 무 위반시 제재를 부과할 수 있도록 하는 규정이라고 설명하며, 제12조의2는 제12조를 보완하여 특정 유형의 TPF를 규제하는 조항으로 조약 규정으로만 활용될 가능성이 높다는 전제하에 금번 회기에서는 제12조를 우선 논의하기로 하였다. 제12조와 관련해서 25년도 11월자로 수정된 문안인 WP262가 다루어졌다.

7) 기존 문안의 “to the tribunals constituted in the arbitration” 부분을 “to any tribunal constituted in the arbitration or any relevant institution”으로 수정한 것이다. 복수형 등 문법 관련 수정은 “tribunals”를 “to any tribunal”로 수정한 것을 말한다.

(2) 제2항 및 제3항

제2항은 TPF와 관련하여 판정부 및 상대 당사자에게 의무적으로 공개해야 하는 정보를 규정한 조항으로, 그 대상 정보의 예시 목록 범위가 쟁점이 되었다.

싱가포르, 바레인, 캐나다 등은 의무 공개 대상을 명칭과 주소(법인의 경우, 소유 통제자 포함)(a호) 및 TPF 실질적 소유자의 명칭 및 주소와 절차 관련 의사 결정권자의 명칭과 주소(b호) 공개만으로 한정하고, 그 외에는 삭제하거나 제3항의 재량공개 항목으로 이동시키는 방안이 타당하다는 의견을 개진하였다. 그러나 우리나라, EU, 브라질, 아르헨티나, 에콰도르, 필리핀 등은 현 예시 목록을⁸⁾ 유지해야 한다는 입장이며, 인도는 오히려 제3항의 재량 공개 목록을 제2항으로 이동하여 의무 공개 범위를 확대해야 한다는 의견을 개진하였다.

논의가 장시간 교착되자 의장은 (c)호 이하의 정보가 상세 내용을 요구하는 것이 아니라 해당 여부만 확인하는 질문에 불가하여 과도한 부담이 아니라는 점 강조하며, ©호 이하를 의무 공개 목록에 포함하되 문언을 모두 “whether ~ had any right to” 등 여부만을 확인하는 취지의 동일한 형태로 재정비할 것을 제안하였고, 작업반은 이에 합의하였다.

제3항은 판정부가 일방당사자 요청 또는 직권으로 공개를 요구할 수 있는 정보를 예시적으로 규정한 조항으로,⁹⁾ 마찬가지로 예시 목록 유지 여부와 (c)호 삭제 여부가 주요 쟁점으로 논의되었다.

영국과 캐나다는 ICSID 중재규칙 제14조제4항과 같이 판정부가 필요하다고 판단하는 경우 TPF 계약 및 TPF에 대한 추가 정보 공개를 명할 수 있다는 취지의 일반적인 규정만을 두는 것을 제안한 반면, EU, 오스트리아, 프랑스, 파나마, 브라질, 인도, 중국, 튀르키예 등은 ICSID 식의 포괄 규정으로는 불충분하므로 예시 목록 유지가 적절하다고 주장하였다. 장기간 논의 끝에 작업반은 현행 예시 목록 형태의 규정을 유지하기로 합의하였다.

-
- 8) (a) 자금지원자 명칭과 주소(법인의 경우, 소유 통제자 포함) (b) TPF 실질적 소유자 명칭과 주소 및 절차 관련 의사 결정권자 명칭과 주소 (c) 자금지원자가 패소 시 비용 부담에 동의하였는지 여부 (d) 자금지원자가 자금지원 계약을 종료할 권리가 있는지 여부 (e) 자금지원자가 소의 관리 또는 절차상 결정 권한을 갖는지 여부 (f) 자금지원자의 보상이 절차 결과에 따르는지 여부.
- 9) (a) 자금지원 계약(조건 포함) 관련 추가 정보 (b) 자금지원자와 자금 수혜 당사자의 법적 대리인간 기타 계약(조건 포함) 관련 정보 (c) 자금지원자 혹은 관련 법인이 피청구인을 상대로 자금지원 중인 다른 청구의 수 (d) 판정부가 필요하다고 간주하는 기타 정보

(c)호와 관련하여서는 미국, 캐나다, 싱가포르, 바레인 등이 기업 기밀을 포함한 정보가 공개될 수 있고, 피청구국이 자체적으로 다른 수단을 통해서 파악이 가능한 정보라는 이유로 삭제를 주장하였으나, EU, 파나마, 브라질, 베트남, 아르헨티나, 에콰도르, 콩고, 인도, 중국 등은 (c)호는 청구 목록이 아닌 건수에 관한 정보이며, 동일 국가를 상대로 한 다수 청구는 이해 상충 및 규제 위축과 연결될 수 있어 규제 필요성이 크다는 점을 들어 유지를 희망한다는 입장을 표명하였다. 한편 우리나라는 제1항과의 정합성을 위해 “청구(claims)”를 “절차(proceedings)”로 수정할 것을 제안한바, 작업반의 지지를 받아 최종 문안에 반영되었다.¹⁰⁾

(3) 제4항

동 조항은 TPF 관련 정보의 공개 시점과 관련한 것으로 일부 정보(제2항의 정보)는 절차 개시 시점 혹은 자금지원 계약 체결 직후 공개되어야 하며(1문), 또 다른 일부 정보(제3항의 정보)는 판정부가 기한을 설정할 수 있다는 내용이다.

1문과 관련하여, 미국 등은 제2항의 정보를 절차 시작 시 공개해야 한다는 취지의 문안을 제안하였다. 의장은 현 문안이 이미 절차 시작시 공개 하도록 하되, 자금지원 계약이 그 이후에 체결된 경우 그 직후 공개하도록 규정하고 있다고 지적하고, 상대 당사자에게는 해당 규정을 적용하여 절차 개시 시 혹은 자금지원 계약 체결 직후에 관련 정보를 공개하는 것으로 하되, 판정부에는 판정부 구성 직후 공개하는 이원화된 방식의 대안문을 제안하였다.

결과적으로 작업반은 1문 관련 의장의 제안을 수용하기로 하면서, 2문에 대해서는 캐나다측 제안에 따라 해당 정보들은 어차피 판정부가 재량으로 요청할 때 기한을 설정할 것이므로 별도 기한 관련 규정이 불요하다는 취지에서 동 문언을 삭제하는 것으로 공감대를 형성하였다.¹¹⁾ 그리고 논리적 흐름을 위해 제4항을 제2항 직후로 이동하기로 하였다.

10) “Upon the request of a disputing party or in its own initiative, the Tribunal may, if it considers necessary, require the funded party to disclose, to the Tribunal and the other disputing party, information such as:

(a) (기존과 동일)

(b) (기존과 동일)...; and

(c) The number of other proceedings funded by the third-party funder or its related entities against the respondent.”

11) The funded party shall disclose the information listed in paragraph 2 to the other disputing party, when the

(4) 제6항

TPF 정보의 대중 공개 범위를 두고 각 국가 간 견해가 첨예하게 대립하였다. 싱가포르, 바레인, 러시아는 상업적 기밀 등의 침해 우려를 이유로 TPF 관련 정보의 대중공개 범위를 대폭 축소하거나 아예 삭제하는 방안을 제시하였다. 그러나 EU, 캐나다, 인도, 파나마, 브라질, 칠레 등 다수의 국가는 ISDS가 공적 자금 및 공공 정책과 연계되는 특수성을 갖고 있다는 점에서 TPF 관련 정보의 투명성 확보가 필수적이라는 취지에서 동 조항 유지를 지지하였다.

이에 의장은 UNCITRAL 투명성 규칙 제3조제3항 및 제7조제3항 등을 참고하여, 판정부가 당사자와 협의 후 정보를 공개할 수 있도록 하되, 기밀 혹은 보호 정보가 공개되지 않도록 조치하는 대안문을 제시하였다. 작업반은 판정부가 당사자들과 협의한 후에만 정보를 대중에 공개를 할 수 있도록 하는데 의견을 모았고, 의장이 제안한 문안으로 최종 합의하였다.¹²⁾

(5) 제7항

본 조항은 정보 공개 의무 미이행 시 판정부가 취할 수 있는 조치를 예시적으로 규정한 조항으로, 작업반은 제재의 실효성 확보를 위해 서문에서 판정부의 조치 의무(shall)를 명확히 하되, 구체적인 구체 조치는 예시 형태로 두어 재량을 유지하는 방향으로 합의하였다. 또한 작업반은 (c)호와 관련하여 절차 정지 및 이후 90일 경과시 종료의 적용 순서를 명확히 하는 방향으로 문안을 재정비하였다.¹³⁾ 특히 우리나라는 (c)호 관련하여 불이행시 절차가 즉각 종료(termination)되는 것 보다는 우선 정지(suspension) 후 일정 기간(90일) 경과 시 종료하는 단계적 접근을 제시하였는데, 최종 문안에 그대로 수용되었다. 또한 (d)호

recourse to arbitration is initiated or, if the funding arrangement is entered into afterwards, immediately thereafter. The funded party shall disclose the information listed in paragraph 2 to the Tribunal as soon as it is constituted or, if the funding arrangement is entered into afterwards, immediately thereafter.

12) The Tribunal may, after consulting the disputing parties, make public any information disclosed pursuant to paragraphs 2 to 5 in accordance with the applicable rules, and shall make arrangements to prevent any confidential or protected information from being made available to the public.

13) If the funded party fails to comply with the disclosure obligations in paragraphs 2 to 5, the Tribunal shall take any appropriate measure, such as:

- (a) Order security for costs in accordance with Draft Provision 5, paragraphs 6 to 9;
- (b) Take the failure into account when allocating costs in accordance with Draft Provision 9; and
- (c) Suspend the proceeding with respect to that party's claim. If the proceeding is suspended for more than 90 days, the Tribunal may, after consulting the disputing parties, order the termination of the proceeding.

에 규정된 “적절한 조치(appropriate measures)”의 의미에 대해 일부 국가에서 질의한바, 의장은 절차법상 조치뿐 아니라 증거법상의 “불리한 추정(adverse inference)”도 포함된다고 확인하였다.

6. 제22조(비분쟁조약당사자 제출)

(1) 논의 개요

본 조항과 관련하여서는 이를 UNCITRAL 중재규칙(UARs) 보충 규칙에 포함할지 여부, 제22조 내 다른 항과 달리 UNCITRAL 투명성 규칙 제5조에 포함되어 있지 않은 제3항의 신설 필요성을 중심으로 논의가 이루어졌다.

(2) 보충 규칙 포함 여부

아르헨티나, 인도, 러시아 등은 동 규정이 보충 규칙에 포함될 경우 청구인 본국의 의무적 해석 제출 등으로 제도가 정치화 될 우려가 있는 점, 조약 해석 문제는 제21조로도 해소 가능하다는 점 등을 이유로, 동 조항은 조약 조항으로만 활용하고 각 회원국에게 채택 여부에 대한 선택권(opt in / out)을 보장해야 한다는 입장을 표명하였다. 대부분의 국가는 동 조항 보충 규칙에 포함하는 것에 이견을 제기하지는 않으나 선택권 보장 차원에서 조약 규정화를 가장 선호한다는 입장을 표명하였다.

이에 의장은 공동 해석에서 당사자 간 합의가 이루어지지 않는 경우 비분쟁조약당사자 제출이 조약 해석을 위한 대안이 될 수 있다는 점을 들어 동 조항의 중요성을 강조하였으며, 작업반은 논의 끝에 금번 회기에서는 동 조항을 보충 규칙에 포함하지 않는 것을 전제로 논의하였다.

(3) 제3항

동 조항은 판정부가 비분쟁조약당사자에게 절차상 제출된 관련 문서를 제공하도록 하는 조항으로, 동 조항의 필요성과 관련하여서는 다수의 국가들이 비분쟁조약당사자가 의견 제출 여부를 판단하고 의견을 구성하기 위해 충분한 정보와 맥락이 필요하므로 제3항 포함이 필수적이라는 점에 동의하였다. 또한 의장은 UNCITRAL 투명성 규칙 체계에서는 제출 문서가 원칙적으로 대중 공개되므로 비분쟁조약당사자 제출을 위한 별도 문서 제공

이 필요하지 않으나, 동 작업반 절차규정 초안에는 제출 문서 대중 공개 조항 등이 없으므로 비분쟁조약당사자가 의견 제출을 준비하기 위해 필요한 문서에 접근할 수 있도록 하기 위한 취지라고 설명하였다.

그러나 우리나라, 일본 등은 “단순 반대(unless a disputing party objects)”로 분쟁당사자가 문서 제공을 차단할 수 있도록 하는 것은 사실상 비분쟁당사자 제출 제도에 대한 거부권을 부여하는 것과 같다고 보아 해당 문구 삭제를 제안하였고, 작업반은 삭제에 합의하였다. 또한 우리나라, EU, 아르헨티나, 파나마 등은 민감 정보가 비분쟁조약당사자에 제공되는 점에 우려를 표명하며, 판정부가 기밀 및 보호정보를 보호하기 위한 조치를 마련하되, 분쟁당사자가 그러한 조치가 필요하지 않다고 합의하는 경우에는 예외를 둘 수 있는 내용을 추가할 것을 제안하였고, 작업반은 이를 반영한 최종 수정 문안에 합의하였다.¹⁴⁾

7. 제13조(우호적 해결)

동 조항은 ISDS 중재 절차에서의 우호적 분쟁해결에 관한 내용으로, 동 조항의 필요성에 대한 작업반의 전반적인 지지가 있었다. 그러나 본 회기에서 절차 개시 후 우호적 해결 가능성 등의 문제를 중심으로 추가 논의 필요성이 제기되었고, 싱가포르는 제1항과 제3항과의 충돌 가능성에 우려를 표명하며, 이를 반영한 수정 문안을 회의 종료 후 이메일로 회람한바, 작업반은 동 문안을 차기 회의에서 논의하기로 결정하였다. 싱가포르 제안 문안은 다음과 같다.

Article 13(Amicable Settlement)

1. Disputing parties should seek to settle their dispute amicably through consultation, negotiation, mediation or any other mutually agreed means. A party may invite the other party to engage in any such means of amicable settlement, and the other party should make all reasonable efforts to accept such invitation. A settlement of a dispute or part thereof may be agreed at any time, including after the claim has been submitted to the Tribunal.

14) 최종 문안은 “The Tribunal shall provide the non-disputing Treaty Party with relevant documents filed in the proceeding, and unless the disputing parties agree otherwise, shall make arrangements to protect any confidential or protected information.”이며, 원 문안에서 “unless a disputing party objects”가 삭제되고, 후단 부분이 추가된 것이다.

2. Notwithstanding paragraph 1, in the event of an investment dispute first arising, a claimant shall deliver to the respondent a written invitation to engage in amicable settlement of the dispute, setting out a brief description of facts regarding the measure(s) at issue. No claim may be submitted to the Tribunal until 6 months have elapsed from the respondent's date of receipt of the claimant's written invitation. For greater certainty, engagement in such amicable settlement process shall not be construed as recognition of the jurisdiction of the Tribunal.
3. When the disputing parties agree to engage in means of amicable settlement referred to in paragraph 1, the limitation period in Draft Provision 16, paragraph 1, shall be suspended for the duration of the amicable settlement.

8. 「절차 및 범 분야 시안 규정」의 형식 및 이행 방식

그간 작업반에서는 동 규정을 조약 규정(treaty provision) 형식으로 작성하여 ISDS 개혁 다자문서(MIIR)의 의정서(protocol)로 편입하여 이행하는 방안과 절차 규칙 형식으로 작성하여 UNCITRAL 중재규칙(UARs)을 보충하는 규범으로 성안하여 이행하는 방안이 논의되어 왔다.

금번 회기에서 대다수 국가는 양자 투자 협정을 일괄 개정하기 위해 규정 초안을 조약 규정 형태로 작성하는 방안을 지지하되, 국가별 조항 적용 선택권(opt in / out)을 보장해야 한다는 입장을 개진하는 한편, 보다 세부적으로 미국 등은 상호 연관된 조항은 패키지로 구성하여 선택을 허용하는 방안을 제시하는 반면, EU는 조항 내 항(paragraph) 단위의 선택권 부여에는 반대하는 등 다양한 의견이 개진되었다. 한편 의장은 조항별 광범위한 유보 허용시 파편화로 인해 ISDS 개혁을 목표로 하는 본 규범 마련의 효과가 약화 될 수 있다는 우려도 제기하였다.

미국, 캐나다, 영국, 일본, EU, ICSID 등은 현행 UNCITRAL 중재규칙(UARs)은 일반 상사중재를 기본 바탕으로 설계되어 ISDS 분쟁해결 절차에 적용하기에 불완전한 측면이 있는바, 규정 초안 중 일부를 절차 규칙 형태로 작성하여 보충 규칙 형태의 부속서(appendix)로 활용하는 방안을 제시하였다. 우리나라 역시 작업반의 제한된 시간과 자원을 고려할

때, 현실적인 절충 지점 모색이 필요하며, 국가들이 각자의 여건에 따라 선택할 수 있도록 선택권 역시 제공하는 것이 해법이 될 것이라는 중립적 입장을 표명하였다.

의장은 논의를 종합하여 모든 규정을 조약규정 형태로 작성하되, 일부 조항에 대해서는 절차규칙의 보충 규칙 형태로 작성하여 활용하는 이원적 접근 방식을 채택하였다. 이후 보충 규칙 포함 대상인 조항들에 대한 논의가 이어진바, 제1조 내지 제9조, 제11조는 포함하고, 제12조 및 제21조는 포함 여부를 추가 검토하기로 하였으며, 제11조의2(의무적 병합), 제12조의2(제3자 자금지원 규제) 및 제22조(비분쟁 조약당사자 제출)는 제외하기로 하였다. 위 포함 조항은 보충 규칙 형태로 작성하되, 조약규정으로도 작성하여 MIIR 의정서 일부로 구성하나 회원국들이 하나의 패키지로 선택(opt-in) 할 수 있는 세트로 구성하기로 작업반은 합의하였다. 또한 그 외 조항 역시 조약규정으로 작성하여 MIIR 의정서로 포함 하되, 조항별로 국가들에게 선택권을 부여하기로 하였다.

III. 결어

1. 향후 계획

제53차 회의의 경우 예상에 비해 논의가 다소 지연된 경향이 있는 것으로 평가된다. 작업반은 UNCITRAL 중재 규칙(UARs) 보충 규칙 패키지 문안 전체를 최종 합의하여 이를 올해 6월 22일부터 7월 10일 뉴욕 유엔본부에서 예정된 본회의에 제출하는 것을 목표로 하고 있으나, 금번에 논의하지 못한 조항들이 많아 추가 회의를 진행하거나 합의된 조항들만을 본회의에 제출해야 하는 상황에 이르렀다. 특히 차기 예정된 제54차 회의(올해 3월 23일부터 27일까지 비엔나 본부에서 개최)에서는 상설 규정 초안만을 논의하기로 이미 합의되었는바, 추가 회의 개최 등의 방안을 모색해야 하는 상황이다.

이에 따라 의장 및 사무국은 현재 제6실무작업반의 작업이 조기 종료됨에 따라 제6실무작업반에 배정된 4월 뉴욕 회의기간(4월 20일부터 24일까지)을 제3실무작업반이 가용하여 추가 회의를 개최하자는 제안도 하였다. 그러나 러시아, 바레인 등은 예산, 인력 등 대표단 참석의 현실적 부담과 타 작업반 시간 전용 선례 부재 등을 이유로 반대하였고, 이스라엘의 경우도 예산 부담 등을 고려하여 비대면 참여 허용을 문하였는바, 사무국은 화상으

로 회의 청취는 가능하나 시스템상 발언은 불가하다고 답변하였다. 물론 일본, EU, 태국, 스위스 등은 본회의 전 성과물 완성을 위해 4월 추가 회의의 필요성에 대해 공감하였으나, 동시에 일본 등 일부 국가들은 현재까지 합의된 조항들만 본회의에 제출하더라도 불완전한 성과물로서 의미가 있다는 입장을 표명하기도 하였다. 결국 의장 및 사무국은 제59차 본회의 기간 중 절차 조항 논의에 대한 충분한 시간을 할애하여 잔여 쟁점을 최종 마무리하는 방안을 대안으로 제시하고, 유엔 회의관리위원회 및 타 작업반과 행정 협의 후 공지하겠다고 정리하였다. 한편 사무국은 제53차 회의 종료 후, 2월 3일 비공식회의를 개최하여 위 일정 관련 사항을 결정하였는데, ①우선 본회의 기간 동안 약 4일 가량의 규정 초안 최종 채택을 위한 별도 시간 배정 요청하고, ②문안 협의 진전을 위한 사전 비공식 협의 개최 계획을 발표했다. 사무국은 비공식 회의 관련하여, (i) 2월 25일 사무국에서 규정 초안 개정 문안을 발표하고, (ii) 3월 3일부터 4일까지 제1차 비공식 협의를 개최하며, (iii) 제54차 제3실무작업반 회의 기간 점심시간에 부대행사 형식으로 조항 관련 추가 논의를 진행하고, (iv) 마지막으로 필요시 4월 중순 경 추가 비공식 협의 개최 검토하는 것으로 정리하였다.

2. 평가 및 시사점

절차 및 범분야 이슈에 관한 조항 초안의 경우 당초 2025년 본회의 제출을 목표로 하였다는 점에 비추어 보면, 현재 논의가 다소 지연되고 있는 것으로 보인다. 그러나 이는 선진국과 개발도상국 간의 입장차가 극명하게 대립되어 문안 세부 사항에 대한 진전 보다는 기본적인 방향성과 원칙에 대한 각 국가의 입장 파악에 많은 시간이 소요되고 있기 때문인 것으로 평가된다. 의장 및 사무국도 제53차 회의 이후 논의 진도에 대해 다소 우려하고 있는 것으로 보이며, 앞으로 여러 비공식 논의를 진행해서라도 반드시 6월 본회의에 문안을 제출하고자 하는 의지를 내비치고 있다. 규정 형식 및 이행 방안과 관련해서도 의장 및 사무국은 중요한 조항들은 기존 중재규칙의 보충 규칙 형태로 두는 방안을 제안하여 ISDS 개혁의 통일적 적용과 파편화 방지에 심혈을 기울이고 있는바, 규범이 마련되면 ISDS 절차에서의 새로운 패러다임이 열릴 것으로 예상된다. 따라서 우리나라도 최종 문안 마련시까지 의제를 면밀하게 검토하고 논의에 적극 참여하여 입장이 최대한 반영될 수 있도록 해야 할 것이다.

우리나라의 경우 선진국 혹은 개발도상국 중 한쪽의 입장을 전적으로 지지한다기 보다는 정부 규제 권한과 투자자 보호간 균형을 달성하고 ISDS 분쟁의 효율적인 해결을 위한 절차 개혁에 찬성한다는 입장을 취하고 있는 것으로 평가된다. 특히 우리 대표단은 본 작업반 논의 과정에서 우리 기체결 투자 협정 등과의 정합성과 기존 중재 규칙과의 조화, 절차적 효율성, 신속성 제고, 여러 ISDS 사건을 수행하며 축적된 노하우와 개선 필요사항 등을 종합적으로 고려하여 국익에 가장 부합하는 방향으로 논의에 참여해 오고 있다. 그렇기 때문에 향후 논의 과정에서는 기존 우리의 입장과 일관성을 유지하되, 다른 국가들의 논의 내용도 적극적으로 청취하고 흐름을 파악하여 유연하게 대응하는 자세가 필요하다고 보인다.

특히 이번 제53차 회의에서는 TPF에 대한 규제, TPF 관련 정보의 공개 범위와 대중공개, 투자 유치국의 반소 제기 등 기존 ISDS 절차 관련 규범에서는 구체적으로 다루어지지 않은 쟁점이거나 비교적 최근에 들어서 문제되고 있는 사항들을 집중적으로 논의하였다는 점에서 대단히 큰 의미가 있다. 우리나라의 경우도 법무부를 중심으로 관계부처가 협력하여 다수의 ISDS 사건들을 성공적으로 대응해 왔고, 현재도 신건들이 다수 접수되고 있는 상황에서 이와 같은 비교적 새로운 내용들에 대한 국제적 논의는 우리 정부의 ISDS 대응 및 관리에도 큰 시사점을 지닌다. 따라서 이와 관련한 논의를 최전선에서 파악하고, 더욱 정부와 우리 투자자들의 입장이 고루 반영될 수 있는 문안 마련에 심혈을 기울일 필요가 있을 것이다.

「국제법무연구」 연구윤리규정

2009년 6월 30일 제정

2024년 1월 1일 개정

2025년 1월 1일 개정

2025년 9월 1일 개정

제1장 전문

제1조(목적) 이 규정은 법무부 국제법무정책과가 발간하는 「국제법무연구」에 게재할 논문과 관련하여 논문의 저자, 편집위원, 심사위원 등이 지켜야 할 연구윤리의 원칙과 기준을 정함으로써 「국제법무연구」의 연구윤리를 제고하고 건전한 연구문화의 정착에 기여하는 데 그 목적이 있다.

제2장 저자 등의 연구윤리

제1절 저자의 연구윤리

제2조(연구부정행위의 금지) 저자는 연구과제의 제안, 연구과제의 수행, 연구결과의 보고 및 발표 등에서 위조·변조·표절 등 연구부정행위(이하 부정행위)를 하여서는 안된다. 부정행위는 구체적으로 다음 각 호와 같다.

1. “위조”는 존재하지 않는 허구의 자료를 이용하는 등 연구결과 등을 허위로 만들어 내는 행위를 말한다.
2. “변조”는 연구과정 또는 연구자료 등을 인위적으로 조작하거나 임의로 변형하거나 삭제함으로써 연구내용 또는 결과를 왜곡하는 행위를 말한다.
3. “표절”은 타인의 연구생각, 연구내용 또는 연구결과 등을 정당한 승인이나 인용표시 없이 도용하는 행위를 말한다. 다만, 타인의 연구결과를 그 출처와 함께 인용하는 경우에는 그러하지 아니하다.
4. “부당한 논문저자 표시”라 함은 연구내용 또는 결과에 대하여 공헌 또는 기여를 한 정도에 따라 저자(역자)(단독연구의 경우)나 저자(역자)의 순서(공동연구의 경우)를 정확하게 표시하지 않는 행위를 말한다. 연구에 공헌이나 기여한 자에게 정당한 이유 없이 논문저자(역자) 자격을 부여하지 않거나, 공헌 또는 기여를 하지 않는 자에게 감사의 표시 또는 예우 등을 이유로 논문저자(역자) 자격을 부여하여서는 아니된다. 다만, 연구나 저술에 대한 작은 기여가 있는 경우에는 이를 각주, 서문, 상의 등에서 감사를 적절하게 표한다.

5. 본인 또는 타인의 부정행위의 의혹에 대한 조사를 고의로 방해하거나 제보자에게 위해를 가하는 행위

제3조(연구결과에 대한 책임) 저자는 자신의 연구결과에 대하여 스스로 책임을 진다.

제4조(연구결과물의 중복게재 또는 이중출판의 금지) ① 저자는 국내외를 막론하고 이전에 출판된 자신의 연구결과(출판예정이거나 출판심사 중인 연구결과 포함)를 새로운 연구결과인 것처럼 본 학술지에 투고하여서는 아니된다.

- ② 저자는 본 학술지에 투고한 연구결과를 그 심사가 끝나기 전에 여타 학술지에 중복해서 투고하여서는 아니된다.

- ③ 투고 이전에 출판된 연구물(박사학위 논문 포함)의 일부를 사용하여 출판하고자 할 경우에는 학술지의 편집자에게 이전 출판에 대한 정보를 제공하고 편집자는 이에 대하여 중복게재나 이중출판에 해당하는지의 여부를 확인하여야 한다.

- ④ 저자가 연구물을 투고하는 경우에는 (별지1)의 연구윤리규정준수확인서 및 논문사용권 등 위임동의서를 작성하여 제출하여야 한다. 다만 본 연구윤리규정의 효력이 발생하는 시점을 기준으로 기존의 투고 및 게재된 논문 등에 대하여는 본 연구윤리규정준수확인서 및 논문사용권에 동의한 것으로 간주한다.

제5조(검증을 위한 연구 자료의 공유) ① 연구결과가 본 학술지에 게재된 이후 그 연구결과와 재분석을 통한 검증을 목적으로 연구 자료를 요청하는 경우에는 연구 참여자에 대한 기밀이 보호되는 범위 내에서 자료를 제공할 수 있다.

- ② 제1항에 따라 연구 자료를 제공받은 자는 오로지 당해 목적으로만 연구 자료를 사용할 수 있으며, 다른 목적으로 연구 자료를 사용하고자 할 경우에는 본 학술지의 편집위원장 및 그 저자의 사전 동의를 얻어야 한다.

제6조(인용 표시방법) ① 저자가 타인의 연구생각, 연구내용 또는 연구결과 등을 활용하고자 하는 경우에는 본 학술지가 정한 원고 투고 규정에 따라 정확하게 표시하여야 하며, 상식에 속하는 자료가 아닌 한 반드시 그 출처를 명백히 밝혀야 한다.

- ② 개인적인 접촉을 통해 얻은 비공개 학술자료의 경우에는 이를 제공한 연구자의 동의를 받은 후에 인용할 수 있다.

제2절 편집위원의 연구윤리

제7조(편집위원의 편집방법) ① 편집위원은 본 학술지에 투고된 논문 저자의 인격과 학자로서의 독립성을 최대한 존중하면서 게재여부를 결정하여야 한다.

② 편집위원은 본 학술지에 투고된 논문을, 저자의 성별·나이·소속기관은 물론이고 어떠한 선입견이나 사적 친분과 무관하게, 오직 논문의 수준과 논문심사규정에 의거해서 공정하게 취급하여야 한다.

③ 편집위원은 투고된 논문의 심사를 해당 분야의 전문적 지식과 공정한 판단능력을 지닌 심사위원에게 의뢰하여야 한다.

제8조(비공개 의무) 편집위원은 투고된 논문의 출판 여부가 결정될 때까지는 저자에 대한 사항이나 논문의 내용을 공개하여서는 아니된다.

제9조(통지 의무) 편집위원은 심사위원이 심사와 관련하여 문제를 제기하는 등 편집위원회에서 심의·의결할 사항이 발생하면 편집위원회에 지체 없이 통지하여야 한다.

제3절 심사위원의 연구윤리

제10조(심사위원의 심사방법) ① 심사위원은 저자의 전문지식인으로서의 독립성을 존중하여야 하며, 심사의견서에는 논문에 대한 자신의 견해를 밝히되 보완이 필요하다고 생각되는 부분에 대해서는 그 이유를 설명하여야 한다.

② 심사위원은 본 편집위원회가 의뢰하는 논문을 심사규정에서 정한 기간 내에 성실하게 심사하여야 하고 그 결과를 본 편집위원회에 통지하여야 한다. 이 경우 자신이 해당 논문을 심사하기에 책임자가 아니라고 판단될 때에는 본 편집위원회에 그 사실을 지체 없이 통지하여야 한다.

③ 심사위원은 심사를 의뢰받은 논문에 대하여 이 규정의 제4조 제1항 또는 제2항의 중복투고 등의 문제를 발견하였을 때에는 본 편집위원회에 지체 없이 그 사실을 알려야 한다.

제11조(객관적이고 공정한 심사의무) 심사위원은 심사를 의뢰받은 논문에 대하여 개인적 학술신념과 저자와의 사적친분을 떠나 객관적이고 공정한 기준에 의하여 심사하여야 한다. 심사자가 충분한 근거를 명시하지 않거나 심사자 본인의 관점이나 해석과 상충된다는 이유로 수정 또는 보완을 요구해서는 아니된다.

제12조(비밀유지의무) ① 심사위원은 심사를 의뢰받은 논문에 대한 비밀을 준수하여야 한다.

② 심사위원은 논문의 심사를 위해 특별히 조언을 구하는 경우가 아니라면 논문을 다른 사람에게 보여주거나 그 내용에 관하여 다른 사람과 논의하여서는 아니된다.

③ 심사위원은 자신이 심사한 논문이 게재된 본 학술지가 출판되기 이전에 해당 논문의 내용을 인용 또는 참조해서는 아니된다.

제3장 연구부정행위에 대한 처리절차 등

제13조(연구윤리규정 위반의 보고) ① 본 학술지의 편집위원장, 편집위원, 심사위원, 논문연구자는 편집위원장, 편집위원, 심사위원, 논문연구자가 본 연구윤리규정을 위반한 사실을 안 경우 연구윤리규정을 환기시키으로써 문제를 사전에 예방할 수 있도록 한다.

② 본 학술지의 편집위원장, 편집위원, 심사위원, 논문연구자는 제1항의 노력에도 불구하고 편집위원장, 편집위원, 심사위원, 논문연구자가 이 규정을 위반한 경우에는 제14조에 의한 연구윤리위원회(이하 ‘연구윤리위원회’라고 한다)에서 위반사항에 대하여 심의하여야 한다.

③ 연구윤리위원회는 제2항의 사실을 알린 자의 신원을 외부에 공개하여서는 아니된다.

제14조(연구윤리위원회의 구성원칙) ① 제13조 제2항에 따른 심의 등을 위해 필요한 경우에 편집위원장은 연구윤리위원회를 구성하여야 한다.

② 이 경우의 편집위원장은 제1항의 연구윤리위원회의 위원장이 되며, 5인 이상의 위원을 임명한다. 다만, 연구윤리위원회 각 위원은 자신이 직접적인 이해관계가 있는 안건에 대해서 심의에 참여할 수 없다.

③ 편집위원장이 본 연구윤리규정을 위반한 때에는 편집위원장을 제외한 편집위원의 합의에 따라 연구윤리위원회를 구성한다.

제15조(연구윤리위원회의 조사) ① 연구윤리위원회는 부정행위의 사실 여부를 입증하기 위하여 조사를 실시한다.

- ② 연구윤리위원회는 필요한 경우 특별조사위원회를 구성할 수 있다.
- ③ 조사위원회는 제보자와 피조사자에게 의견진술의 기회를 주어야 하며, 조사 결과를 확정하기 이전에 이의제기 및 변론의 기회를 주어야 한다. 당사자가 이에 응하지 않을 경우에는 이의가 없는 것으로 간주한다.
- ④ 연구윤리규정 위반으로 제보된 자는 연구윤리위원회에서 행하는 조사에 협조해야 한다. 만약 정당한 조사에 협조하지 않거나 방해하는 경우에는 연구윤리규정의 위반으로 간주한다.

제16조(조사결과와 보고) ① 연구윤리위원회는 조사의 결과와 내용을 조사의 종료 및 판정 후 각각 10일 이내에 편집위원회에 보고하여야 한다. 조사의 결과보고서에는 다음 각 호의 사항이 반드시 포함되어야 한다.

1. 제보의 내용
2. 조사의 대상이 된 부정행위
3. 조사위원회의 조사위원 명단
4. 당해 연구에서의 피조사자의 역할과 부정행위의 사실 여부
5. 관련 증거 및 증인
6. 제보자와 피조사자의 이의제기 또는 변론 내용과 그에 대한 처리결과

② 조사결과보고서는 제보자와 피조사자에게 문서로써 통보한다.

제17조(연구윤리위원회의 제재조치 건의권) 연구윤리위원회는 조사 결과 연구윤리규정에 위반한 사실이 있다고 판단되는 경우 부정행위자에 대하여 편집위원회에 징계 등 적절한 제재조치를 건의할 수 있다.

제18조(징계의 절차 및 내용) ① 연구윤리위원회의 징계 건의가 있을 경우, 편집위원장은 편집위원회를 소집하여 징계 여부 및 징계내용을 최종적으로 결정한다.

② 편집위원회는 이 규정을 위반한 자에 대하여 경고, 투고제한 등의 징계를 할 수 있고, 그 조치를 위반한 자의 소속기관에 알리거나 대외적으로 공표할 수 있다.

제19조(조사 대상자에 대한 비밀 보호) 연구윤리위원회 위원 등은 부정행위 의혹에 대하여 본 학술지의 최종적 조치가 취해질 때까지 조사 대상자의 신원을 외부에 공개해서는 아니된다.

제20조(연구윤리규정의 개정) 이 규정의 개정 절차는 본 편집위원회의 권한사항으로 한다.

부 칙(2009년 6월 30일)

제1조(시행일) 본 규정은 2009년 6월 30일부터 시행한다.

부 칙(2024년 1월 1일)

제1조(시행일) 본 개정안은 2024년 1월 1일부터 시행한다.

부 칙(2025년 1월 1일)

제1조(시행일) 본 개정안은 2025년 1월 1일부터 시행한다.

부 칙(2025년 9월 1일)

제1조(시행일) 본 개정안은 2025년 9월 1일부터 시행한다.

(별지1) 연구윤리규정 준수확인서 및 논문사용권 등 위임동의서
(「국제법무연구」 제00호)

「국제법무연구」 편집위원회 귀중

논문제목 :

연구윤리규정 준수 확인서

저자(들)은 「국제법무연구」의 연구윤리규정을 준수하여 논문을 작성하였으며 특히 아래의 사항에 대하여 확인합니다.

1. 저자의 지적 창작이며, 타인의 저작권을 침해한 바 없음
2. 저자는 투고논문의 작성에 실질적인 지적 공헌을 하였으며, 투고논문의 내용에 대하여 모든 책임을 부담함
3. 투고논문은 타인의 명예 등 권리를 침해한 바 없음
4. 투고논문은 과거에 출판된 적이 없으며, 다른 학술지에 중복 게재를 위하여 투고하지 않았고, 투고할 계획이 없음
5. 「국제법무연구」 발행인은 투고논문에 대한 저작권 침해에 대하여 이의제기, 고소 기타 저작권 보호를 위한 제반 권리를 보유함

논문 사용권 및 복제·전송권 위임서

저자(들)은 본 논문이 「국제법무연구」에 게재될 경우, 논문사용권 및 복제·전송권을 「국제법무연구」에 위임합니다.

20 년 월 일

저 자	성 명	소 속	이메일(연락처)	위임여부(O,X)	서 명
제 1 저 자					
교 신 저 자					
공동저자1					
공동저자2					

「국제법무연구」 원고 심사 및 편집 규정

제정 2003년 11월 1일
개정 2018년 1월 1일
개정 2020년 1월 1일
개정 2024년 1월 1일
개정 2025년 1월 1일
개정 2025년 9월 1일

제 1 장 총 칙

제1조(목적) 본 규정은 법무부 국제법무정책과가 발간하는 「국제법무연구」誌에 게재할 원고의 심사 및 편집에 관한 절차 및 기준을 정함을 목적으로 한다.

제2조(대상) 심사대상 원고는 다른 학술지나 기타 간행물에 발표되지 않은 것이어야 하며, 원고의 체제와 분량은 ‘「국제법무연구」 원고 작성방법’에 따라야 한다.

제 2 장 국제법무연구 편집위원회

제3조(편집위원회의 설치) 「국제법무연구」誌의 학문적 수준을 제고하고 전문논문집으로서의 성격을 유지·발전시키기 위하여 「국제법무연구」誌에 게재될 원고의 심사와 편집에 관한 사항을 결정하는 ‘국제법무연구 편집위원회’(이하 “편집위원회”라 한다)를 둔다.

제4조(편집위원회의 구성)

- ① 편집위원회는 편집위원장 및 10인 이내의 편집위원으로 구성한다.
- ② 편집위원장은 법무부 국제법무정책과장으로 한다.
- ③ 편집위원은 해당분야 연구 성과가 뛰어난 국내외 법학교수, 법학박사 학위를 소지한 연구자, 해당분야의 법조실무경력 5년 이상의 판사, 검사, 변호사 및 관련분야 전문가 중 편집위원장이 위촉한다.
- ④ 편집위원장은 위원회의 업무를 효율적으로 처리하기 위하여 편집위원 중 1인을 간사로 지명할 수 있으며 필요에 따라 편집위원 중 1인을 편집자문위원으로 둘 수 있다.

제5조(편집위원회의 임무)

- ① 편집위원회는 다음 각호에 관한 사항을 결정한다.
 1. 「국제법무연구」誌에 투고된 원고의 심사 및 「국제법무연구」誌의 편집
 2. 원고 심사를 위한 심사위원 및 전문심사위원의 지정 및 위촉
 3. 게재된 논문의 사후 수정 또는 게재 취소 여부 결정
 4. 기타 편집위원회의 구성과 운영에 관한 사항
- ② 편집위원회는 다음 각호에 관한 사항에 대하여 편집위원장의 자문에 응한다.
 1. 「국제법무연구」誌 발간을 위한 기본 방침과 편집방향
 2. 기획논단 주제 선정
 3. 기타 편집위원장이 필요하다고 인정하는 사항
- ③ 편집위원장의 권한은 다음과 같다.
 1. 제4조 제3항에 따른 편집위원의 위촉
 2. 제4조 제4항에 따른 간사 및 편집자문위원의 지명
 3. 제6조 제1항의 편집회의 주제
 4. 제6조 제1항에 따른 임시회의 소집
 5. 제8조 제4항에 따른 심사위원의 교체
 6. 제11조 제4항에 따른 원고 게재 여부의 결정
 7. 기타 「국제법무연구」誌 발간과 관련하여 필요한 사항의 결정

제6조(편집위원회의 운영)

- ① 편집위원회는 매년 1회 이상의 편집회의를 소집하며 편집위원장의 판단에 따라 임시회의를 소집할 수 있다.
- ② 편집위원회는 재직 과반수의 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 의결하며, 편집위원장이 필요하다고 인정하는 경우는 서면, 이메일 등을 통해 이를 진행할 수 있다.

제7조(편집위원의 임기)

- ① 편집위원의 임기는 2년으로 하되 연임할 수 있으며, 편집자문위원으로서의 임기는 편집위원 임기 만료시 함께 종료된다.
- ② 편집위원이 임기의 개시에 앞서 타 학술지의 편집위원으로 재직 중인 경우 또는 임기 중 타 학술지의 편집위원으로 재직하게 되는 경우에는 지체없이 편집위원장에게 이를 통보하여야 한다.

- ③ 편집위원회는 임기가 완료된 이후에도 후임자 충원 시까지 그 직무를 계속 수행하며 이미 착수한 업무는 충원 후에도 완결한다.
- ④ 특별한 필요성이 인정되는 경우 편집위원장은 임기가 종료되지 아니한 편집위원을 해촉할 수 있으며, 새로 임명된 편집위원은 전임자의 잔여 임기 동안만 편집위원의 직무를 수행한다.

제8조(편집위원의 임무)

- ① 편집위원회는 「국제법무연구」誌의 발간과 관련하여 원고의 심사 및 「국제법무연구」誌의 편집에 대해 필요한 사항의 결정을 그 직무로 하고, 이를 위해 편집위원장이 인정하는 부득이한 사유가 없는 한 제6조 제1항에 따른 정기회의와 임시회의에 참석하여야 한다.
- ② 편집자문위원은 편집위원의 직무를 수행하며, 편집위원장이 필요하다고 인정하는 경우 「국제법무연구」誌의 발간과 관련한 추가적 자문을 제공할 수 있다.

제 3 장 원고의 심사

- 제9조(심사 대상) ① 「국제법무연구」誌에 게재될 모든 논문(판례평석 포함)은 심사의 대상이 된다. 다만 시론, 자료 및 기록물, 연구노트, 서평, 동향 등은 별도의 심사없이 편집위원회에서 게재여부를 결정할 수 있다.
- ② 「국제법무연구」誌에 게재하기 위해 제출되는 논문은 독창적인 것으로서 기존 간행물에 게재된 것이 아니어야 한다.
 - ③ 논문은 「국제법무연구」誌의 원고작성방법을 준수하여 작성된 것이어야 한다.
 - ④ 편집위원회는 연구윤리규정준수확인서 및 논문사용권 등 위임동의서가 제출되지 않은 논문에 대해서는 심사를 거절할 수 있다.

- 제10조(심사위원 선정 및 심사 의뢰) ① 편집위원회는 「국제법무연구」誌에 투고된 원고의 게재여부를 심사하기 위하여 논문당 3인의 심사위원을 선정해야 한다.
- ② 심사위원은 대학에 재직 중이거나 재직하였던 국내외 법학교수, 법학박사 학위를 소지한 연구자, 법조실무 경력 5년 이상의 판사·검사·변호사 중에서 위촉하되, 필요한 경우 편집위원회는 기타 국제통상 및 국제거래 분야의 전문가를 전문심사위원으로 위촉할 수 있다.
 - ③ 편집위원회는 다음 각호의 사항을 고려하여 심사위원을 위촉한다.

1. 해당 논문에서 다루는 주제와의 관련도
2. 해당 분야에서의 연구실적
3. 학계 또는 실무계에서의 인지도
4. 공정한 심사를 수행하기 어려운 사정이 있는지 여부
- ④ 심사 의뢰를 받은 심사위원은 지체없이 심사에 착수하여 심사 결과를 신속히 편집위원회에 제출하여야 한다.
- ⑤ 논문을 투고한 편집위원은 자신의 논문에 관한 심사위원의 선정이나 논문 게재 여부의 결정에 참여할 수 없으며, 해당 논문은 편집위원회 외부에 심사를 의뢰하여야 한다.

제11조(심사 기준) 원고의 심사는 다음과 같은 기준에 의한다.

1. 「국제법무연구」 원고작성방법 준수 등 형식적 적합성
2. 연구목적의 타당성과 그 목적 실현방법의 적합성
3. 연구의 구성과 내용의 독창성 및 논리성
4. 필요한 참고문헌 활용의 적정성 및 충실성
5. 연구결과의 학문적 기여 또는 사회적 활용 가능성
6. 연구윤리준수
7. 국문초록 및 외국어초록의 질적 수준과 분량
8. 기타 편집위원회에서 「국제법무연구」誌의 심사를 위해 필요하다고 인정하는 기준

제12조(심사 절차) ① 편집위원회는 심사위원에게 투고된 논문의 원고와 심사결과서 양식, 연구윤리규정준수 서약서 양식을 송부한다.

- ② 투고된 원고는 투고자를 익명으로 하여 심사 과정을 거쳐야 하며, 심사 논문의 내용 중 투고자의 신원을 알 수 있을 만한 부분은 삭제하여 심사를 의뢰한다.
- ③ 논문의 심사는 제9조의 심사 기준에 따라 행하되 원고를 송부한 날로부터 2주일 이내에 완료하여야 한다. 단, 편집위원장의 허가에 따라 심사 기간은 1주일을 연장할 수 있다.
- ④ 심사 의뢰 후 3주일 이내에 심사 결과가 제출되지 아니할 경우, 편집위원장은 그 심사위원을 해당분야의 전문가 또는 편집위원 중의 한 사람으로 교체할 수 있다.
- ⑤ 심사위원은 게재여부의 결정과 관계없이 심사 의견을 반드시 작성하여야 하며, 심사결과서 원본 파일은 3년간 보관하여야 한다.
- ⑥ 법무부는 심사위원에게 소정의 심사료를 지급할 수 있다.

제13조(심사 판정) ① 심사위원은 원고의 심사결과를 위원회에 보고하고, 편집위원회는 보고된 원고에 대하여 다음과 같이 판정한다.

1. 수정·보완 없이 게재가 가능한 때: 게재 가능
 2. 수정·보완 후 게재가 가능한 때: 수정 후 게재
 3. 수정·보완 후 재심사가 필요한 때: 게재 유보
 4. 전면적 수정·보완이 이루어지지 않는 한 게재가 불가한 때: 게재 불가
- ② 심사 결과는 <별표>에 따라 점수를 합산하여 총점에 따라 게재 여부를 결정하되, 심사위원 중 2인 이상이 ‘게재 유보’ 의견을 내거나, 1인 이상이 ‘게재 불가’ 의견을 낸 경우 편집위원회의 결정으로 게재하지 아니할 수 있다.
- ③ 편집위원회의 판정은 편집위원 과반수의 출석과 출석위원 과반수의 찬성에 의한다.
- ④ ‘수정 후 게재’로 판정된 원고에 대해서는 투고자로부터 수정본을 제출받아 편집위원장이 검토 후 게재 여부를 결정한다.
- ⑤ ‘게재 유보’로 판정된 원고는 투고자가 수정하여 다시 제출하면 편집위원회가 재심사를 통하여 게재 여부를 결정할 수 있다.

제14조(심사 결과의 통보) ① 편집위원회는 심사 결과를 투고자에게 통보하고, 필요한 경우에는 투고된 논문의 내용 수정 또는 보완을 요구할 수 있다.

- ② 수정 또는 보완의 심사 결과 내용을 통보받은 투고자는 논문을 수정 또는 보완하여 7일 이내에 다시 제출하여야 한다.
- ③ 게재가 결정된 논문은 특별한 이유 없이 투고 철회할 수 없으며, 편집위원장의 승인 없이 무단 철회할 경우 투고자는 향후 투고 제한 등 일정한 불이익을 받을 수 있다.

제15조(수정 후 게재 또는 게재 유보에 대한 이의제기)

- ① 투고자는 수정 후 게재 결정에 이의가 있는 경우 그 사유를 명확하고 구체적으로 기재한 수정거부사유서를 심사 결과 통보일로부터 7일 이내에 제출하여야 하며, 편집위원회에서 타당성 여부를 판정하여 수정·보완 요구 또는 게재 여부를 결정한다.
- ② 투고자는 게재 유보 결정에 이의가 있는 경우 그 사유를 명확하고 구체적으로 기재한 수정거부사유서를 심사 결과 통보일로부터 7일 이내에 제출하여야 하며, 편집위원회에서 타당성 여부를 판정하여 게재 유보 여부를 결정한다.

- 제16조(게재 불가에 대한 이의제기) ① 투고논문에 대하여 게재 불가 결정이 있을 경우 투고자는 심사 결과 통보일로부터 7일 이내에 사유를 명확하고 구체적으로 기재한 이의서를 편집위원회에 제출함으로써 이의를 제기할 수 있다.
- ② 편집위원회는 투고자가 전항의 이의를 제기하면 3일 이내에 이의 내용의 당부를 협의한 다음 적합하다고 인정될 경우 해당 논문을 재심사에 회부한다.
- ③ 편집위원회는 전항의 재심사에 대해서는 당해 논문심사에 관여하지 않은 새로운 심사위원을 선정하여 심사를 의뢰하고, 해당 심사 결과에 대해서는 본 학술지의 심사 및 게재규정을 준용하되, 편집위원회가 게재여부를 최종 결정한다.

제 4 장 원고의 게재 등

- 제17조(원고의 게재) ① 위원회에서 ‘게재’로 판정한 원고는 「국제법무연구」誌에 게재한다.
- ② 「국제법무연구」誌의 내용은 법무부 및 관련기관의 인터넷 홈페이지에 게시할 수 있다.
- ③ 법무부는 투고자에게 소정의 원고료를 지급할 수 있다.
- ④ 「국제법무연구」誌는 매년 2, 5, 8, 11월 20일에 발행한다. 단, 발행예정일이 토요일 또는 공휴일에 해당하는 때에는 그 익일에 발행한다.

- 제18조(자료의 전송) ① 편집위원회는 「국제법무연구」誌를 법률문화 발전, 학술진흥 기여 기타 필요한 경우 데이터화하여 각종 도서관 등에 전송 및 제공할 수 있다.
- ② 편집위원회는 게재 결정 즉시 투고자에게 자료 전송 및 제공에 대한 의사를 물어야 하며 7일 이내에 반대의 의사표시가 없으면 동의한 것으로 간주한다.

제 5 장 보 칙

- 제19조(규정의 개정) 본 규정은 위원회의 과반수 찬성에 의하여 개정할 수 있다.

부 칙 (2003년 11월 1일)

- 제1조(시행일) 본 규정은 2003년 11월 15일부터 시행한다.

부 칙(2018년 1월 1일)

제1조(시행일) 본 개정안은 2018년 1월 1일부터 시행한다.

부 칙(2020년 1월 1일)

제1조(시행일) 본 개정안은 2020년 1월 1일부터 시행한다.

제2조(경과규정) 현재 재직 중인 편집위원들은 재위촉되어 본 개정안이 시행되는 2020년 1월 1일부터 그 임기가 개시되는 것으로 본다.

부 칙(2024년 1월 1일)

제1조(시행일) 본 개정안은 2024년 1월 1일부터 시행한다.

부 칙(2025년 1월 1일)

제1조(시행일) 본 개정안은 2025년 1월 1일부터 시행한다.

「국제법무연구」 원고 작성 방법

제1조(원고의 양식) ① 원고는 본 요령에 따라 한글 또는 영어로 작성함을 원칙으로 한다.

② 원고는 ‘한글’ 또는 ‘Microsoft Word’로 작성함을 원칙으로 한다.

제2조(원고의 요건) 원고는 독창성을 갖는 것으로서 다른 학술지에 게재되지 아니한 것이어야 한다.

제3조(원고 작성 요령) ① 원고는 연구논문, 사례연구, 연구자료, 해외동향 등으로 구별하여 작성한다.

② 원고는 원고지 150매 내외 (A4 용지 20~25매) 분량으로 작성함을 원칙으로 한다.

③ 원고는 표지, 본문, 참고문헌 목록, 국문 초록, 영문 초록으로 구성한다.

④ 원고의 표지에는 원고의 종류, 논문 제목(국문 및 영문 제목 모두 표기), 필자의 성명(괄호 안에 영문 표기), 소속, 직책, 학위, 연락처(주소, 전화번호, 이메일주소) 등의 인적사항, 은행계좌, 주민등록번호를 기재한다.

⑤ 공동으로 집필한 논문의 경우는 주 저자(책임 연구자)와 공동 저자를 구분하여, 주 저자·공동 저자의 순서로 표시한다.

⑥ 원고는 다음의 규격에 따라 작성한다.

1. 용지 여백 : 위쪽 20, 아래쪽 15, 왼쪽 30, 오른쪽 30, 머리말 15, 꼬리말 15

2. 본 문 : 왼쪽 여백 0, 오른쪽 여백 0, 들여쓰기 2, 줄간격 160, 글꼴 신명조, 글자 크기 10

3. 각 주 : 왼쪽 여백 3, 오른쪽 여백 0, 들여쓰기 -3, 줄간격 150, 글꼴 신명조, 글자크기 9

⑦ 목차는 I, 1, 가., (1), (가)의 순으로 표기한다.

⑧ 직접 인용할 때에는 “ ”(큰 따옴표)를 사용하고 강조할 때에는 ‘ ’(작은 따옴표)를 사용한다.

⑨ 각주는 다음과 같이 기재한다.

1. 단행본 : 저자명, 서명, 면수, 출판연도

2. 정기간행물 : 저자명, “논문제목”, 학술지명, 권·호수, 면수, 간행연월
3. 판 례 : 대법원 1900. 00. 00. 선고 00다0000판결(법원공보 1900년, 000면) 또는 대판 1900. 00. 00, 00다0000
4. 외국 출전 및 판결은 그 나라의 표준적인 표시방법에 따라 표시할 수 있다. 단, 일본 판결의 경우 선고 일에 평성, 소화 등 연호를 쓸 경우 괄호 안에 서기를 표시한다.
5. 영문성명, 논문명, 서명 등은 각 단어의 첫 자 외에는 반드시 소문자로 표기한다.
- ⑩ 국문 또는 한자로 표시되는 저서나 논문을 인용할 때는 ‘면’으로 표기하고, 로마자로 표시되는 저서나 논문을 인용할 때는 별도의 ‘p.’와 같은 표시를 생략하고 숫자만을 표기하며, 면수나 연도 등에서 ‘부터, 까지’를 나타내는 부호로 ‘-’을 사용한다.
- ⑪ 외국 법률이나 제도 등은 우리말로 표기하고 ()안에 원어를 표시한다. [예: 가석방제도(parole system)]
- ⑫ 참고 문헌은 각주의 기재 방식에 따름을 원칙으로 하되, 다음과 같은 사항에 유의하여 기재한다.
 1. 저자명, 서명, 출판관련사항은 각 쉽표.로 구분한다.
 2. 출판관련사항의 경우, ‘출판지: 출판사, 출판연도’의 형식으로 표기한다.
 3. 서양인 저자의 이름을 적을 때에는 성을 먼저 쓰고, 공저의 경우에는 처음 나오는 저자만 성을 먼저 쓴다.
 4. 동일 저자가 작성한 문헌이 복수인 경우, 문헌이 출판된 연도순에 의하여 나열한다.
- ⑬ 원고 뒷부분에 국문 및 영문 초록과 주제어(keywords, 국문 및 영문)를 10개 내외로 기재한다.
- ⑭ 기타 논문작성방법에 관하여는 사단법인 한국법학교수회에서 제정한 “논문작성 및 문헌인용에 관한 표준”에 따른다.

제4조(원고의 제출) 작성 완료한 논문은 발행일 1개월 전까지 편집위원회 간사가 지정한 전자우편(e-mail)주소로 송부하거나, 온라인투고시스템에 제출한다.

[편집위원장]

최성겸 (국제법무정책과장)

[편집위원]

강병근 (고려대 법학전문대학원 교수)

강준하 (홍익대 법과대학 교수)

김인호 (이화여대 법학전문대학원 교수)

이용식 (시카고 로올라대학교 교수)

이재성 (유엔국제상거래법위원회 법률담당관)

이종혁 (서울대 법학전문대학원 교수)

조성준 (일리노이공과대 시카고 켄트로스쿨 교수)

채형복 (경북대 법학전문대학원 교수)

계 간 지 **국제법무연구**

2026년 2월 20일 발행(통권 제168+2호)

1994년 8월 20일 등록(97-10-5-11)

발간등록번호 : 11-1270000-100056-08

ISSN : 3092-1406

eISSN : 3092-1392

발행인 : 법 무 부 장 관 정 성 호

편집인 : 국제법무국장 정 흥 식

발행처 : 법무부 / 편집실 : 국제법무정책과 / 전화 : 02-2110-3844 / FAX : 02-2110-0416

주 소 : (13809) 경기도 과천시 관문로 47 정부과천청사 1동 801호

인 쇄 : 성 진 사 : 031-388-4485

[비매품]

Journal of International Legal Affairs

Vol. 168+2

February 20, 2026

Publisher Sung-ho JUNG / Minister of Justice

Editor Hong-Sik(Justin) CHUNG / Deputy Minister for International Legal Affairs Department

Edited in

International Legal Policy Division

Published quarterly by

Ministry of Justice

※ “국제법무연구”에 게재된 내용은 필자의 개인적인 견해이며, 법무부의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.