

우주활동 국제규범에 관한 유엔 우주평화적이용 위원회 법률소위원회의 최근 논의 현황

정영진*

목 차

- I. 서 론
- II. 유엔 우주평화적이용위원회의 설립
- III. 유엔 우주평화적이용위원회 법률소위원회의 주요 의제
- IV. 유엔 우주평화적이용위원회 법률소위원회의 당면 과제 및 해결 노력
- V. 결 론

* 법학박사, 한국항공우주연구원 국제협력팀 선임연구원

I. 서론

1957년 7월부터 2년간 국제과학연맹이사회(International Council of Scientific Unions)가 추진한 국제지구물리관측년(International Geophysical Year: IGY)은 1945년 제2차 세계 대전 종료 후 냉전에 의한 동서간의 단절을 완화하는 계기가 되었다. 오로라, 이온층, 지구자기, 태양활동 등 지구과학 연구를 위한 국제 프로젝트인 IGY에는 냉전의 양축이었던 미국과 소련을 비롯하여 67개국이 참여하였다. 당시 미국의 Dwight D. Eisenhower 행정부는 IGY를 기념하기 위하여 미국의 인공위성 발사계획을 1955년 7월 발표하고 인공위성을 지구궤도에 진입시키기 위한 Vanguard 로켓 개발에 착수하였다. 미국의 발표가 있는 지 일주일 만에 소련도 인공위성과 R-7 로켓 개발을 시작하였다. 소련이 지구 대기권의 밀도 및 전리층 연구를 위한 인공위성인 Sputnik 1호를 1957년 10월 4일 R-7 로켓을 통해 성공적으로 발사함으로써 지구물리학 연구에 획기적인 변화를 가져왔다. 소련은 같은 해 11월 3일 Laika라는 개를 태운 Sputnik 2호를 발사하였다. 미국은 소련보다 두 달 늦은 12월 6일 1.3kg의 인공위성인 Vanguard TV3를 발사하였으나 실패하였고 1958년 2월 한 차례의 실패를 더 경험한 후 같은 해 3월 17일 마침내 Vanguard 1을 약 650km 지구 상공에 성공적으로 발사하였다.¹⁾

로켓 공학을 이용한 지구과학 연구라는 대의도 자본주의 진영과 사회주의 진영 간에 직접적인 무력 대결은 없었으나 정치, 외교, 이념의 갈등으로 군사적 위협이 잠재한 냉전의 범주에서 벗어날 수는 없었다. 냉전은 미국과 소련 양국에서 대륙간 탄도미사일의 개발이 본격화되는 시기였으며, 소련의 R-7 로켓은 원래 대륙간 탄도미사일로 고안되었고 미국의 Vanguard 로켓 1단은 제2차 세계 대전 중 독일 나치에 의해서 제조된 세계 최초의 탄도미사일인 V-2를 격추하기 위하여 개발되었다. 과학 목적의 인공위성 발사에 사용되는 우주발사체와 대륙간 탄도미사일의 구분은 탄두에 인공위성을 싣느냐, 아니면 폭탄을 탑재하느냐에 의존하기 때문에, 인공위성의 발사 능력은 언제든지 대량파괴무기와 같은 군사적 용도로 전용될 수 있다. 이는 우주가 냉전의 새로운 무대가 될 수 있다는 우려를 낳았으나 과학기술 진보 그 자체를 억제할 수는

1) 로켓 및 우주발사체 개발 역사에 대한 상세한 내용은 박원화·정영진, 『우주법』, PubPle(2013), 471 p, pp. 22-23 참조.

없었다. 그 대신, 우주의 이용을 평화적 목적으로 제한하고 이를 위해 국제 메커니즘의 수립이 필요하다는 공감대가 냉전 체제하의 동서 양 진영을 불문하고 국가들 사이에 차츰 형성되었다.

한편, **Sputnik 1호** 발사 전후의 시기는 과학기술의 급격한 발전으로 원자력 운송을 비롯하여 대륙붕 및 남극에서의 자원탐사 등 일국의 영토를 벗어나는 과학기술 활동이 본격화되자 이러한 국가 활동을 규제하기 위한 국제규범의 형성이 활발하게 추진되던 시기였다. 그러나 상기 활동들은 그 범위가 지구에 국한되었으나 인공위성의 발사는 인간의 기존 활동 범위를 벗어남으로써 국가는 새로운 규범의 등장 가능성에 직면하게 되었다. 즉, 우주에서 인간의 활동을 규제할 필요성이 있는가에 관한 논의에서부터, 규제가 필요하다면 어떠한 원칙이 적용되어야 하는가에 대한 논의가 그것이다.

국제법의 형성에서 가장 중요한 요소 중의 하나가 국가의 의지이다. 국가의 의지란 국제법을 준수하기 위해서 국가가 자국의 법제도를 제정하거나 개정할 수 있다는 의사의 표현이다. 일단 국가의 집단적 의지의 발현으로 특정 분야에 대한 국제법이 어느 정도 기틀을 마련하게 되면, 국가들은 해당 분야에서 새로운 규범의 형성을 위한 논의에 소극적인 태도를 보이는 경향이 있다. 왜냐하면 국제사회의 대의를 위하여 자국의 이익을 양보했던 과거와는 달리 최근에는 모든 활동이 경제적 이익과 직결되어 자국의 이익을 우선시하기 때문이다. 이는 자칫 해당 국제규범에 대한 회의적 시각이 팽배해질 수 있기 때문에, 해당 국제규범의 현황과 실제 적용을 위한 국가들의 꾸준한 노력이 필요하다.

따라서 이 논문은 우주의 평화적 이용을 위한 국제 메커니즘의 수립 과정을 상세하게 살펴본 후(Ⅱ), 수립된 국제 메커니즘에서 논의되어 온 주요한 법적 쟁점(Ⅲ) 그리고 논의 방식과 새롭게 제안되는 의제를 둘러싼 이슈를(Ⅳ) 차례대로 검토한다. 마지막으로 국제 메커니즘의 논의에 우리나라의 참여 전략을 간략히 기술한다(Ⅴ).

II. 유엔 우주평화적이용위원회의 설립

1. 설립 과정

(1) 미소 간의 군축 갈등

우주의 이용을 둘러싼 규범적 접근은 Sputnik 1호 발사 후 두 달여 만인 1957년 11월 14일 유엔 총회 결의²⁾에서 처음으로 시도되었다. 포괄적 군축 합의에 관한 이 결의는 물체가 오직 평화적 그리고 과학적 목적으로 우주에 발사될 수 있도록 보장할 수 있는 군비 감시시스템의 공동 연구를 촉구하였다. 그러나 표결을 통해 채택된 이 결의에 소련을 비롯하여 9개국이 반대하였다.

이 후 우주의 이용에 관한 논의는 미소 간 양자협의를 통해 본격화되었다. 미국 Dwight D. Eisenhower 대통령은 1958년 1월 12일 소련 Nikolai Alexandrovich Bulganin 총리에게 보낸 서한에서 우주는 인류의 평화적 이용에 한정되어야 한다는 점을 선언하고 이를 위해 미국은 소련과 논의할 준비가 되어있다고 언급하였다.³⁾ 이에 대해 Bulganin 총리는 양국 간 논의를 시작하기 위해서는 서방 국가에 의한 핵무기의 개발 및 실험의 포기 그리고 외국 영토에 주둔한 미국 군사기지의 철수가 선행되어야 한다고 2월 1일 답변하였다. 결국 2월 15일 Eisenhower 대통령은 소련이 우주를 규제하기 위한 논의에 참여하지 않을 경우 군비 경쟁의 책임은 소련에게 귀속될 것이라고 반박하였다.⁴⁾ 그 후에도 Eisenhower 대통령과 Bulganin 총리 간에 추가로 서신 교환이 있었으나 우주의 이용을 규제하려는 양국의 접근 방식에 있어서 근본적인 차이만 명백히 드러났다. 즉, 미국은 우주와 군비 문제를 독립적으로 다루려는 반면, 소련은 이 두 문제를 하나의 패키지로 묶어 논의하고자 하였다.⁵⁾

2) UNGA, Resolution 1148(XXII), Regulation, limitation and balanced reduction of all armed forces and all armaments; conclusion of an international convention (treaty) on the reduction of armaments and the prohibition of atomic, hydrogen and other weapons of mass destruction. 결의 1148은 표결을 통해 찬성 56개국, 반대 9개국 그리고 기권 15개국으로 채택되었다.

3) 당시 미국 국무부 장관이었던 John Foster Dulles는 Eisenhower 대통령이 선언한 우주의 평화적 이용을 위한 조치로 국제원자력기구(International Atomic Energy Agency)와 같이 유엔 감시 하에 국제위원회(international commission)의 설립을 예로 들었다.

4) *Documents on international aspects of the exploration and use of outer space, 1954-1962*, Staff Reports prepared for the Committee on aeronautical and space science of United States Senate, Senate 88th Congress 1st Session, Document No. 18, U.S. Government Printing Office, Washington, 1963, pp. 7-8.

(2) 유엔에서의 우주 규제 논의 착수

미소 간의 양자협정이 담보하자 소련은 우주 이용 문제를 유엔에서 공식적으로 논의하는 방안으로 선회하였다. 1958년 3월 15일 소련은 우주와 군비 문제를 동시에 다루는 기존의 입장을 견지하면서, 제13차 유엔 총회의 의사 목록에 “군사적 목적을 위한 우주의 이용 금지, 타국의 영토에서 외국 군사기지의 제거와 우주 연구에 있어서 국제 협력”이라는 의제를 추가할 것을 제안하였다⁶⁾. 소련은 의제의 제안 설명(Explanatory Memorandum)에서 미국이 우주와 군비 문제를 개별적으로 논의하고자 하는 배경을 나름대로 기술하였다. Eisenhower 대통령이 Bulganin 총리에게 보낸 서한에서 미국은 우주에서 군사용 로켓의 실험 금지와 행성 간 공간을 이용하는 무기의 제조 금지를 제안하면서 특별히 대륙간 탄도미사일 문제를 거론하였다. 소련은 이 서한에서 미국이 일반적인 군축 문제 가운데 오직 대륙간 탄도미사일의 금지만을 주장하고 있다는 점을 지적하였다. 소련은 인류에게 위협이 되는 것은 대륙간 탄도미사일 그 자체가 아니라 탄두에 무엇을 싣느냐에 달려있다고 강조하면서 미국이 대륙간 탄도미사일의 금지를 제안하는 이유로 두 가지를 언급하였다. 첫째, 미국은 자국이 이미 보유하고 있는 단거리 미사일과 중거리 미사일의 탄두에 원자폭탄 및 수소폭탄을 넣어 해외에 주둔한 자국 군사기지에서 소련과 그 우방국을 표적으로 미사일을 발사할 수 있다. 둘째, 미국의 미사일 발사에 대한 보복 수단으로써 소련이 미국 본토에 대한 대륙간 탄도미사일의 발사 가능성을 사전에 예방하기 위한 것이다.⁷⁾ 바꾸어 말하면, 소련은 무엇보다 원자폭탄과 수소폭탄 등의 대량파괴무기가 우주에서 이용될 경우 새로운 세계전쟁의 발발 가능성을 우려하였다. 뿐만 아니라, IGY와 같은 국제과학기술협력이 다른 분야로 확대되기 위해서는 군축에 대한 국제적 합의가 전제되어야 한다고 판단한 듯하다. 이러한 배경에 기초하여 소련은 제13차 유엔 총회에서 네 가지 사항을 논의할 것을 제안하였다:

첫째, 군사적 목적을 위한 우주의 이용 금지와 국가는 합의된 국제 프로그램 하에서만 우주에 로켓을 발사;

5) 신동춘·조흥제, “우주상 군비경쟁과 군비통제”, 『한국항공우주정책·법학회지』 제26권 제2호, 한국항공우주정책·법학회, 2011, pp. 203-237.

6) UN Document A/3818, Union of Soviet Socialist Republics: request for the inclusion of an item in the provisional agenda of the thirteenth session.

7) 상동, p. 3.

둘째, 유럽, 중근동, 북아프리카 국가의 영토에 주둔한 외국 군사기지의 철수;
셋째, 상기 두 가지 사항을 이행하기 위하여 유엔 내에 적절한 국제 통제체제 수립;
넷째, 우주 연구에 있어서 국제 협력을 촉진하기 위한 유엔 전문기구의 설립⁸⁾.

소련에 뒤이어 미국도 “우주 분야에서 국제협력 프로그램”이라는 의제를 제13차 유엔 총회의 의사 목록에 포함시킬 것을 1958년 9월 2일 제안하였다.⁹⁾ 그러나 미국은, 제안 설명에서 미국의 대륙간 탄도미사일 금지 제안에 대한 소련의 의혹 제기와 관련하여 별도의 설명 없이, 향후 과학기술, 의학, 기상, 통신, 교통 등의 분야에서 우주의 역할을 강조하였다. 그리고 미국은 우주의 평화적 이용을 보장하고 이와 관련하여 앞으로 발생할 수 있는 문제들을 사전에 준비하기 위하여 유엔 총회 내부에 잠정위원회(*ad hoc committee*)의 설립을 제안하였다.

1958년 제13차 유엔 총회는 “우주의 평화적 이용 문제(Question of the peaceful use of outer space)”를 정식 의제로 채택하고 미국과 소련의 안을 상정하였다. 예상과 달리 논의는 우주의 군사적 측면보다는 규범적 및 과학기술적 측면에 집중되었고, 우주를 ‘모든 인류의 공유물(*res communis omnium*)’로 간주하는 인식이 국가들 간에 점차 일반화되어 갔다. 이러한 인식은 국제 협력의 촉진이라는 보다 세부적인 문제에 국가들의 관심을 유도하였고, 아울러 일부 국가는 우주와 군비의 연관성은 군축 문제에 고유한 유엔 회의에서 검토되어야 한다는 의견을 피력하기도 하였다. 그러던 중 프랑스, 캐나다, 이탈리아 등 주로 서구 선진국으로 구성된 20개국¹⁰⁾이 공동으로 우주의 평화적 이용 잠정위원회의 설립을 제안하는 결의안을 제출하였다.¹¹⁾ 결국 소련은 11월 18일 수정안을 제출하면서 타국 영토로부터 외국 군사기지의 철수와 같은 안건을 병행하여 논의하자는 자국의 입장을 철회하

8) 소련은 유엔 전문기구의 역할을 다음과 같이 제안하였다:

하나, 우주의 연구 목적으로 대륙 간 로켓 및 우주 로켓 발사를 위한 합의된 국제 프로그램의 수행과 감독;

둘, IGY 범주에서 수행되고 있는 우주 연구의 상설화;

셋, 우주 연구에 관한 정보의 수집, 교류 및 보급을 위한 세계 기구로서의 역할 수행;

넷, 국가의 국내 우주 연구 프로그램의 조정과 지원.

9) UN Document A/3902, United States of America: request for the inclusion of an item in the provisional agenda of the thirteenth session.

10) 호주, 벨기에, 볼리비아, 캐나다, 덴마크, 프랑스, 과테말라, 아일랜드, 이탈리아, 일본, 네덜란드, 뉴질랜드, 스웨덴, 터키, 남아프리카 연방, 영국, 우루과이, 베네수엘라.

11) UN Document A/C.1/L.220.

였다. 그러나 20개국이 제안한 잠정위원회의 구성을 둘러싸고 미국과 소련 양국은 서로 대립하였다. 소련은 잠정위원회를 공산 진영 4개국(체코슬로바키아, 폴란드, 루마니아, 소련), 서방 진영 4개국(프랑스, 스웨덴, 영국, 미국) 그리고 중립 진영 3개국(아르헨티나, 인도, 통일아랍공화국) 등 11개국으로 구성할 것을 제안한 반면, 미국은 공산 진영 3개국, 서방 진영 12개국 그리고 중립 진영 3개국으로 구성되는 18개국을 제안하였다. 18개국¹²⁾으로 구성되는 잠정위원회의 설립을 주요 골자로 하는 결의안이 표결에 부쳐져 찬성 53개국, 반대 9개국¹³⁾ 그리고 기권 19개국으로 채택되었다.¹⁴⁾ 이 결의에 따라, 우주평화적이용잠정위원회(*ad hoc Committee on the Peaceful Uses of Outer Space*)가 설립되었다. 잠정위원회는 1959년 제14차 유엔 총회에 제출할 보고서 작업을 위해 1959년 5월 첫 회의를 개최하였으나, 소련은 잠정위원회 구성의 불균형을 이유로 인도, 폴란드, 체코슬로바키아 및 통일아랍공화국과 함께 잠정위원회의 작업에 참여하지 않았다.

잠정위원회의 임무는 다음 네 가지 사항에 대한 보고서를 1959년 제14차 유엔 총회에 제출하는 것이었다:

- 첫째, 우주의 평화적 이용과 관련하여, 유엔, 유엔 전문기구 및 기타 국제기구의 활동;
- 둘째, 국가의 경제적 또는 과학적 발전과 상관없이 모든 국가의 이익을 위하여 유엔에서 수행될 수 있는 국제 협력 분야;
- 셋째, 유엔 내에서 국제 협력을 촉진하기 위한 조직의 정비;
- 넷째, 우주 탐사 프로그램의 수행 시 발생할 수 있는 법적 문제의 성격.

우주에서의 군축 문제는 1959년 제14차 유엔 총회에서 영국, 소련 그리고 프랑스의 제안으로 쟁점으로 떠올랐다. 특히, 영국은 3단계로 구성되는 군축 프로그램을 제안하였다. 1단계로서 우주의 이용에 관한 기술적 문제를 검토한 후, 우주의 평화적 이용을 보장하는 시스템에 대한 합의를 이루는 것이 2단계이다. 그리고 마지막 3단계는 우주의 군사적 이용을 금지하는 것이다. 영국의 제안에 대하여 소련은 타국 영토에서 외국

12) 아르헨티나, 호주, 벨기에, 브라질, 캐나다, 체코슬로바키아, 프랑스, 인도, 이란, 이탈리아, 일본, 멕시코, 폴란드, 스웨덴, 소련, 통일아랍공화국, 영국, 미국.

13) 소련, 폴란드, 루마니아, 우크라이나 소비에트 사회주의 공화국, 알바니아, 불가리아, 벨로루시 소비에트 사회주의 공화국, 체코슬로바키아, 헝가리.

14) UNGA Resolution 1348(XIII), Question of the peaceful use of outer space.

군사기지의 철수와 로켓 무기의 파괴만을 언급하는 수준에 그쳤다. 한편, 프랑스는 인공위성과 로켓을 포함하여 원자폭탄의 운반을 위한 모든 발사체의 개발과 생산 및 제조를 금지하는 조치를 신속히 취할 것을 촉구하였다.¹⁵⁾ 그러나 세 국가의 제안은 대다수 국가의 지지를 얻지 못하자 10개국 군축위원회(Ten-Nation Committee on Disarmament)¹⁶⁾로 회부되었다.

2. 구성

(1) 우주평화적이용위원회의 지위

잠정위원회는 우주의 탐사와 이용을 전문적으로 담당할 국제 조직의 설립 형태로 네 가지를 제안하였다.¹⁷⁾

첫째, 유엔 전문기구(specialized agency)이다.¹⁸⁾ 유엔은 경제, 사회, 문화 등 특정 분야에 있어서 국제 협력을 촉진하기 위하여 전문기구를 설립할 수 있다.¹⁹⁾ 국가가 비준하는 국제협정에 의하여 설립되는 독립적인 정부 간 국제기구인 전문기구는 총회의 승인 하에 유엔 경제사회이사회와 협정을 체결한다. 이 협정을 통해 경제사회이사회는 해당 전문기구와의 협의, 전문기구에 대한 권고, 총회와 유엔 회원국에 대한 권고를 통해 전문기구의 활동을 조정하게 된다.²⁰⁾ 기존의 유엔 전문기구가 우주의 탐사와 이용에 관한 국제 협력 업무를 관장하는 방안이 검토되었고, 국제통신연합(International Telecommunication Union), 세계보건기구(World Health Organization), 세계기상기구(World Meteorological Organization) 및 국제민간항공기구(International Civil Aviation Organization)가 거론되었다. 그러나 이들 전문기구들은 전문기구의 고유한 임무의 범위와 성격 그리고 유엔과의 관계가 서로 상이

15) *Documents on international aspects of the exploration and use of outer space, 1954-1962*, 전계 주 4, pp. 9-11.

16) 10개국 군축 위원회는 서방진영 5개국(캐나다, 프랑스, 영국, 이탈리아, 미국)과 공산진영 5개국(불가리아, 체코슬로바키아, 폴란드, 루마니아, 소련)으로 유엔 군축위원회(UN Disarmament Commission)에 의하여 1959년 9월 설립되었으며 1961년 12월 18개국 군축위원회(Eighteen Nation Committee on Disarmament)로 확대 변경되었다.

17) UN Doc. A/4141, Report of the Ad Hoc Committee on the Peaceful Uses of Outer Space. pp.26-27.

18) 유엔 헌장 제57조.

19) 유엔 헌장 제55조~제60조.

20) 유엔 헌장 제63조.

하여 우주에 고유한 새로운 유엔 전문기구의 설립 가능성이 제시되었다.

둘째, 유엔 총회의 결의를 통해 일정한 권한을 위임받은 반독립적인 기관을 유엔 내부에 설립하는 것이다. 이러한 기관의 장은 총회 결의가 정한 권한 내에서 광범위한 지휘권을 갖으나 유엔 사무총장에게 책임을 부담한다. 유엔 난민고등판무관사무소 (Office of the UN High Commissioner for Refugees)²¹⁾, 유엔 아동기금(UN Children's Fund)²²⁾, 유엔 팔레스타인난민사무소(UN Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East)²³⁾가 대표적인 예이다. 유엔 아동기금 사무총장은 임기의 확정 없이 유엔 사무총장에 의하여 임명되며 총회의 승인을 필요로 하지 않는다. 그리고 유엔 아동기금 집행이사회는 유엔 경제사회이사회에 의하여 선출된다. 사무총장을 비롯한 직원의 급여는 유엔 아동기금 회원국의 자발적 후원금으로 편성되는 유엔 아동기금의 예산에 의하여 충당된다. 유엔 난민고등판무관사무소의 예산은 유엔 예산과 자발적 후원금으로 구성되며 난민고등판무관은 유엔 총회의 승인을 거쳐 유엔 사무총장에 의하여 임명된다. 유엔 팔레스타인난민사무소의 사무총장은 유엔 총회의 승인 없이 유엔 사무총장에 의하여 임명되며, 예산은 유엔 아동기금과 마찬가지로 자발적 후원금으로 이루어진다.

셋째, 총회가 결의를 통해 상설위원회(permanent committee)를 설립하는 것이다. 총회 결의에서 상설위원회의 업무가 대략적으로 규정되고 직원의 채용 권한은 유엔 사무총장에게 주어진다. 당시 이러한 유형의 상설위원회로 유엔 방사선영향위원회(UN Scientific Committee on the Effects of Atomic Radiation)²⁴⁾와 원자력의 평화적 이용 사무총장 자문위원회(Secretary-General's Advisory Committee on the peaceful uses of atomic energy)²⁵⁾가 그것이다. 유엔 방사선영향위원회는 자신의 활동을 직접 총회에 보고하지만, 원자력의 평화적 이용 사무총장 자문위원회는 유엔 사무총장을 통해 총회에 보고한다. 상기 두 위원회에서 근무하는 직원은 유엔 사무국 직원이며 필요한 경비는 유엔 예산에서 충당된다.

마지막으로 유엔 총회가 제한된 특정 업무를 수행할 수 있도록 유엔 사무국 내에

21) UN GA Resolution 319(IV), Refugees and stateless persons.

22) UN GA Resolution 57(I), Establishment of an International Children's Emergency Fund.

23) UN GA Resolution 302(IV), Assistance to Palestine refugees.

24) UN GA Resolution 913(X), Effects of atomic radiation.

25) UN GA Resolution 810(B), Concerning the international conference on the peaceful uses of atomic energy.

소규모의 기술 관련 부서(unit), 또는 유엔 전문기구의 대표와 저명한 과학자로 구성되는 전문가자문위원회(expert advisory committee)를 설립하도록 유엔 사무총장에게 요청하는 것이다.

유엔 총회는 잠정위원회가 제안한 국제 조직의 네 가지 설립 유형 중 유엔 방사선영향위원회와 같은 상설위원회의 방식을 채택하여, 1959년 12월 결의²⁶⁾를 통해 우주평화적이용위원회(Committee on the Peaceful Uses of Outer Space: COPUOS)를 설립하였다.

(2) 우주평화적이용위원회 회원국

우주평화적이용위원회는 1959년 12월 설립 당시 서방 진영 12개국, 공산 진영 7개국 그리고 중립 진영 5개국, 총 24개국²⁷⁾으로 구성되었으며 회원국의 지위는 1960년부터 1961년까지 2년간 유지하는 것으로 합의되었다. 그러나 우주평화적이용위원회는 의사결정 방식을 둘러싼 미소간의 대립으로²⁸⁾ 설립된 지 약 2년 만인 1961년 11월이 되어서야 비로소 첫 회의를 개최할 수 있었다.

1961년 차드, 몽골, 모로코, 시에라리온의 가입으로 우주평화적이용위원회의 회원국 수가 1961년 28개국²⁹⁾ 1973년 37개국³⁰⁾ 1977년 47개국³¹⁾ 1980년 53개국³²⁾ 그리고 1994년에는 61개국³³⁾으로 증가하였다. 2001년 회원국 수는 64개국으로³⁴⁾ 2000년대 들어서 매년 1~3개국씩 증가하고 있으며, 2014년 현재 우주평화적이용위원회의 회원국은 76개국이다.

26) UN GA Resolution 1472(XIV). International co-operation in the peaceful uses of outer space.

27) 알바니아, 아르헨티나, 호주, 오스트리아, 벨기에, 브라질, 불가리아, 캐나다, 체코슬로바키아, 프랑스, 헝가리, 인도, 이란, 이탈리아, 일본, 레바논, 멕시코, 폴란드, 루마니아, 스웨덴, 소련, 통일아랍 공화국, 영국, 미국.

28) 소련은 우주평화적이용위원회의 24개 회원국 중 자국을 포함하여 공산 진영이 7개국에 불과하기 때문에 의사결정시 수적 열세를 극복하기 위하여 의사결정 방식으로 만장일치를 선호하였으나, 미국은 다수결을 지지하였다.

29) UN GA Resolution 1721 E(XVI), International co-operation in the peaceful uses of outer space.

30) UN GA Resolution 3182(XXVIII), International co-operation in the peaceful uses of outer space.

31) UN GA Resolution 32/196, International co-operation in the peaceful uses of outer space.

32) UN GA Resolution 35/16, Enlargement of the Committee on the Peaceful Uses of Outer Space.

33) UN GA Resolution 49/33, Enlargement of the Committee on the Peaceful Uses of Outer Space.

34) UN GA Resolution 56/51.

Ⅲ. 유엔 우주평화적이용위원회 법률소위원회의 주요 의제

1. 의제의 유형

유엔에서 우주활동에 관한 법적 문제는 잠정위원회의 보고서에서 처음 공식적으로 검토되었다.³⁵⁾ 보고서는 우선적으로 분석되어야 할 사항과 기타 사항으로 분류하였다. 우주의 탐사와 이용의 자유, 우주발사체에 의하여 야기된 피해에 대한 손해배상, 주파수 할당, 우주발사체와 항공기 간 간섭 방지, 우주발사체의 등록과 발사 조정 그리고 우주발사체의 지구 재진입이 전자에 해당하며, 후자에는 영공과 우주의 경계, 우주의 오염으로부터 사람의 건강과 안전, 천체(celestial bodies)의 탐사, 우주발사체 간 간섭 방지 등이 포함되었다.

법률소위원회의 의제는 1999년 7월에 개최된 우주의 탐사와 평화적 이용을 위한 제3차 유엔 회의(The Third United Nations Conference on the Exploration and Peaceful Uses of Outer Space: UNISPACE III)를 계기로 체계화되었다. UNISPACE III는 미래의 글로벌 도전에 대응함에 있어 우주의 역할을 상세하게 나열한 ‘우주 밀레니엄: 우주와 인간개발에 관한 비엔나 선언(The Space Millennium: Vienna Declaration on Space and Human Development)³⁶⁾을 채택하였다. 선언은 우주활동에서의 국제 협력 등 글로벌 이슈에 능동적으로 대처할 수 있도록 우주평화적이용위원회와 각 소위원회의 의제설정과 작업방식을 새롭게 검토할 것을 권고하였다. 이에 따라, 법률소위원회는 우주활동에 영향을 미치는 법적 쟁점의 실질적인 논의를 위하여 법적 쟁점의 성격과 범주의 탐구에 중점을 두었다. 단, 그러한 탐구가 반드시 어떠한 법적 원칙이나 기준의 제정을 요구하지는 않는다는 점을 전제로 하였다.³⁷⁾

법률소위원회는 의제를 네 가지 유형으로 분류하였다: 정규 의제(regular items),

35) UN Doc. A/4141, Report of the Ad Hoc Committee on the Peaceful Uses of Outer Space.

36) UN GA Resolution 54/68, Third United Nations Conference on the Exploration and Peaceful Uses of Outer Space

37) UN Doc. A/54/20. p. 17.

단일 의제(single issues/items for discussion), 복수년 의제(Agenda items considered under a multi-year work plan), 신규 의제(new items).³⁸⁾ 정규 의제는 일단 채택이 되면 기한의 제한 없이 매년 토의하는 의제로 기본적인 사항이 주로 해당된다. 단일 의제는 논의 기한이 1년으로 한정되며 다음해 해당 의제를 계속 논의할 것인지의 여부는 당년에 결정된다. 복수년 의제는 단일 의제로 논의된 적이 있는 의제 중에 보다 상세한 법적 분석을 위하여 설립한 작업반을 통해 다년간 논의하는 의제다. 신규 의제는 다음해에 논의를 희망하는 의제를 제안하는 것이다.³⁹⁾

2000년 이래 법률소위원회의 의제는 몇 차례 변경되어 왔으며, 2014년과 2015년의 의제는 아래와 같이 결정되었다:

① 정규의제

- 의장 성명
- 일반적인 의견 교환
- 우주법 관련 정부 간 국제기구와 비정부 간 국제기구의 활동에 관한 정보
- 유엔 우주 관련 5개 조약의 현황과 적용
- 우주의 정의와 경계획정 및 정지궤도의 성격과 이용에 관한 문제
- 우주의 평화적 탐사와 이용에 관한 국내 입법
- 우주법 역량 구축

② 단일의제

- 우주에서 핵동력원 이용 원칙의 검토와 개정
- 우주쓰레기 경감조치 관련 법 메커니즘에 대한 정보 교류
- 법적 구속력 없는 유엔 우주 관련 문서에 대한 정보 교류

③ 복수년 의제

- 우주의 평화적 탐사와 이용에서 국제협력 메커니즘 검토

38) 상동.

39) 네 가지 유형으로 분류된 안건이 처음 논의된 2000년 법률소위원회의 의제는 다음과 같다:

- (1) 정규 의제: ① 일반적인 의견 교환, ② 우주 관련 조약의 현황, ③ 국제기구의 우주법 관련 활동에 관한 정보, ④ 우주의 정의와 경계획정 및 정지궤도의 성격과 이용에 관한 문제;
- (2) 단일 의제: 우주에서 핵동력원 이용 원칙의 검토와 개정 문제;
- (3) 복수년 의제: ① 우주를 규제하는 5개 국제 법문서의 현황 검토(3년), ② 발사국 개념의 검토.

2. 주요 의제⁴⁰⁾

(1) 영공과 우주의 경계확정⁴¹⁾

영공과 우주의 경계를 확정하는 문제가 제기되는 근본적인 이유는 영공의 경우 “모든 국가가 자국 영토 상공의 영공에 대하여 완전하고 배타적인 주권을 보유한다”⁴²⁾는 국제적 합의와는 달리 우주의 경우에는 국가 간에 합의가 부재하기 때문이다. 즉 국가의 주권이 미치지 않는 영역에서 수행되는 국가의 활동을 규제하는 국제규범이 없는 경우, 국가들에 의한 상이한 자국의 국내법 적용으로 규범뿐만 아니라 기술 활동의 충돌이 발생할 수 있다. 이러한 우려는 잠정위원회의 보고서에서도 지적되었으나, 경계확정이 당시로서는 시급히 검토되어야 할 사항이 아니라는 인식과 우선 검토 사항에 대한 분석이 경계확정에 의존하지 않는다는 이유로 법률소위원회의 초기 논의에서 제외되었다.⁴³⁾

영공과 우주의 경계확정 논의는 1966년 프랑스의 제안으로⁴⁴⁾ 1967년부터 본격적으로 시작되었다. 이 논의는 법학자와 과학기술자 간 협력이 불가결하다는 프랑스의 요구에 따라, 법률소위원회는 경계확정에 필요한 과학적·기술적 기준과 각 기준의 득실을 작성해 줄 것을 과학기술소위원회에 요청하였다.⁴⁵⁾ 1968년 과학기술소위원회는 현재로서는 경계를 확정할 수 있는 명료한 과학적·기술적 기준⁴⁶⁾을 찾는 것은

40) 정규 의제 중 ‘의장 성명’은 법률소위원회의 의제와 관련한 우주평화적이용위원회의 주요활동, 옵서버, 회의진행의 주요 공지사항 등을 소개하는 의제이며, ‘일반적인 의견 교환’은 회원국이 자국의 우주활동 및 우주 관련 국내법을 소개하고 법률소위원회의 개별 의제에 대한 자국의 전반적인 입장을 발표하는 의제이다. ‘우주법 관련 정부 간 국제기구와 비정부 간 국제기구의 활동에 관한 정보’는 우주평화적이용위원회 법률소위원회의 옵서버 자격을 취득한 정부 간 국제기구 및 비정부 간 국제기구가 우주법과 관련된 기구의 활동을 소개하는 의제이며, ‘우주법 역량 구축’은 회원국이 자국의 정부기관과 비정부기관이 우주법 분야의 역량 구축을 목적으로 국내적·국제적으로 수행한 성과(대학 및 대학원의 우주법 전공 개설, 우주법 관련 워크숍, 세미나, 심포지엄 등의 개최, 우주법 관련 연구·출판 지원 등)을 발표하는 의제이다. 따라서 상기 4개의 의제는 법적 문제에 대한 논의를 하는 의제가 아니므로 주요 의제의 기술에서 제외한다.

41) 우주평화적이용위원회에서 영공과 우주의 경계확정을 둘러싼 논의의 연혁에 대해서는 UN Doc. A/AC.105 /769(Historical Summary on the consideration of the question on the definition and delimitation of outer space) 참조.

42) 국제민간항공협약(Convention on International Civil Aviation) 제1조, UN, *Treaty Series*, vol. 15, No. 102.1

43) UN Doc. A/4141, p.25.

44) UN Doc. A/C.1/SR.1492. pp. 429-430.

45) UN Doc. A/C.105/37, para. 18.

46) 영공과 우주의 경계확정을 둘러싸고 자주 언급되는 과학적·기술적 기준으로 중력균형, Von

불가능하며, 그리고 경계획정은 우주의 연구와 탐사의 운용적인 측면과 중요한 연관성을 갖기 때문에 지속적인 검토가 필요하다는 수준에서 답변하였다.⁴⁷⁾ 그러나, 경계획정 문제는 우주물체에 의하여 야기된 피해에 대한 손해배상, 우주물체 등록 등의 우선순위에 밀려 1970년부터 1976년까지 논의가 중단되었다가, 1977년 경계획정 논의에 정지궤도(geostationary orbit)를 포함시키면서 재개되었다. 1983년 소련은 영공과 우주의 경계를 해수면으로부터 상공 110km 이내에서 국가 간 합의를 통해 획정하고 이를 구속력 있는 국제문서에 규정할 것을 제안하였다.⁴⁸⁾

이 후, 우주의 경계획정 필요성에 대한 국가들의 의견은 찬반양론으로 갈리게 되었다. 러시아, 우크라이나, 알제리, 인도네시아 등은 사고 발생 시 손해배상 문제 등 국가 간 분쟁 가능성을 최소화하기 위하여 우주의 경계획정이 필요하다는 입장이다. 그러나 미국, 캐나다, 프랑스, 노르웨이, 일본 등은 우주활동에 관한 국제적 규제는 우주물체의 기능 및 운용, 미래의 기술 발전 등에 기초하여야 하며 우주의 정의와 경계획정의 부재가 오늘날 우주활동을 수행함에 있어서 장애를 초래하지 않았으므로 인위적인 우주의 경계획정은 불필요하다는 입장이다.

법률소위원회는 영공과 우주의 경계획정에서 발생할 수 있는 법적 문제를 세밀히 분석하기 위하여 작업반을 설립하였다. 작업반 의장은 우주활동에 대한 기능적 접근방식에 바탕을 두고 1996년부터 질문지⁴⁹⁾를 작성하여 회원국의 의견을 청취하고자 하였

Kármán 선, 대기권의 상층한계, 대기권의 층별 구조, 특정한 압력과 농도, 최고 비행고도, 인공 위성의 최저근지점, 중간 구역 등이 있다. 이 가운데 인공위성의 최저 근지점(perigee)이란 인공 위성이 추락하거나 연소되지 않고 궤도에서 끊임없이 비행할 수 있는 지점으로 지상으로부터 약 140km~160km가 해당되며, 국제법협회(International Law Association)는 1968년에 개최한 제53차 컨퍼런스에서 최저 근지점을 지지하였다. 상기 우주의 경계획정에 관한 과학적·기술적 이론에 대해서는 박원화·정영진, 앞의 책, pp. 106-110 참조.

47) UN Doc. A/AC.105/39, para. 36.

48) UN Doc. A/AC.105/C.2/L.139. 이탈리아는 소련보다 이른 1975년 지표면에서 약 90km를 수직국경(vertical frontier)로 정하고 이 수직국경을 영공과 우주의 경계 기준으로 삼자는 의견을 제시하였으나 논의되지는 않았다(UN Doc. A/10020, para. 27).

49) (1) 2006년 작업반 의장의 질문지는 아래와 같다:

- (a) 현재 우주활동과 항공활동의 수준 및 우주와 항공의 기술 발전을 고려하여, 우주의 정의 및 우주와 영공의 경계획정이 필요한가?;
- (b) 우주의 정의 및 경계획정 문제를 해결하기 위한 다른 접근방식을 고려하고 있는가?;
- (c) 우주의 하부와 영공의 상부를 정의내리기 위한 가능성을 고려하고 있는가?;

(2) 2012년 작업반 의장의 질문지:

- (a) 과학임무 및 유인수송을 위한 저궤도비행과 우주의 정의 및 경계획정 간에 어떠한 관계가 있는가?;
- (b) 과학임무 및 유인수송을 위한 저궤도비행의 법적 정의가 국가 및 기타 우주활동 주체에 실질적으로 유용한가?;

다. 그러나 포르투갈, 핀란드, 요르단, 파키스탄, 콜롬비아, 볼리비아 등 우주활동을 거의 수행하지 않는 국가들만이 의견을 표명하였다. 작업반 의장은 계속해서 상기 질문지에 대한 의견을 표명해 주도록 우주평화적이용위원회의 회원국에게 요청하고 있다.

(2) 유엔 5개 우주 관련 조약의 현황과 적용

1962년 5월 28일부터 6월 20일까지 약 4주에 걸쳐 개최된 첫 법률소위원회에 아래와 같이 세 가지 의제가 상정되었다:⁵⁰⁾

- 첫째, 우주의 탐사와 이용에서 국가의 활동과 협력을 규제하는 기본적인 법원칙의 작성;
- 둘째, 우주인의 귀환과 우주비행체의 반환을 조력하기 위한 국제적 합의의 도출;
- 셋째, 우주비행체 사고에 대한 손해배상책임.

소련이 첫째와 둘째 의제에 관한 안건을, 그리고 미국이 둘째와 셋째 의제에 관한 안건을 각각 제출하면서 논의가 본격화되었다. 1년여의 논의 끝에 1963년 12월 ‘우주의 탐사와 이용에서 국가의 활동을 규제하는 법원칙 선언’⁵¹⁾이 채택되었고, 이 선언을 토대로 하여 우주활동의 대헌장(*Magna Charta*)로 불리는 ‘달과 다른 천체를 포함하여 우주의 탐사와 이용에서 국가의 활동을 규제하는 원칙에 관한 조약(이하, ‘우주조약’으로 약칭)’⁵²⁾이 1967년 체결되었다. 그리고 1년 뒤인 1968년 ‘우주인의 구조와 귀환 및 우주에 발사된 물체의 반환에 관한 협정(이하, ‘구조협정’으로 약칭)’⁵³⁾이, 그리고 1972년 ‘우주물체에 의하여 발생한 손해에

(c) 과학임무 및 유인수송을 위한 저궤도비행의 법적 정의가 우주법의 점진적인 발전에 어떠한 영향을 미치는가?;

(d) 과학임무 및 유인수송을 위한 저궤도비행의 법적 정의에서 고려될 수 있는 사항들을 제시해 줄 것.

50) Yearbook of the United Nations(Y.U.N.) 1962, p. 38.

51) UN GA Resolution 1962(XVIII), Declaration of Legal Principles Governing the Activities of States in the Exploration and Use of Outer Space.

52) UN, *Treaties Series*, vol. 610, No. 8843, Treaty on Principles Governing the Activities of States in the Exploration and Use of Outer Space Including the Moon and Other Celestial Bodies, 비준국 103개국, 서명국 25개국.

53) UN, *Treaties Series*, vol. 672, No. 9574, Agreement on the Rescue of Astronauts, the Return of Astronauts and the Return of Objects Launched into Outer Space. 비준국 94개국, 서명국 24개국.

대한 국제책임 협약(이하, ‘책임협약’으로 약칭)⁵⁴⁾이 체결되었다. 이와 같이 법률소위원회에서 처음으로 논의된 세 가지 의제가 10년 만에 모두 조약의 체결로 이어졌다. 이와 같이 우주활동을 규제하려는 국제사회의 적극적인 노력에 힘입어, 법률소위원회는 프랑스가 1968년 제출하였으나 논의되지 못한 우주물체 등록에 관한 협약안과 캐나다가 1972년에 제출한 협약안을 논의하기 위하여 1972년 작업반을 설립 하였다. 아울러 달에 고유한 법적 문제를 검토하기 위한 작업반도 함께 설립되었다. ‘우주에 발사된 물체의 등록협약(이하, ‘등록협약’으로 약칭)⁵⁵⁾이 1975년에, 그리고 ‘달과 기타 천체에서 국가 활동을 규제하는 협정(이하, ‘달협정’으로 약칭)⁵⁶⁾이 1979년 체결되면서 마침내 유엔 우주 관련 5개 조약이 완성되었다.

법률소위원회는 우주 관련 5개 조약에 대한 유엔 회원국의 가입 및 비준을 촉진하고 조약 당사국에 의한 조약 의무의 이행을 점검하기 위하여 ‘유엔 5개 우주 관련 조약의 현황과 적용’을 정규의제로 채택하여 논의해 오고 있다. 5개 조약을 바라보는 국가들의 입장은 크게 세 갈래로 나뉜다. 미국, 일본 등의 국가는 유엔의 우주 관련 조약이 우주활동 및 국제 협력을 위한 견고한 법적 체계를 수립하고 있기 때문에, 미가입국들의 가입을 권고한다. 그러나 러시아와 중국을 위시하는 중동과 남미 국가들은 기존의 조약들이 기술 발전, 민간인의 우주비행 참여, 우주물체의 소유권 이전 및 우주활동의 제3자 이전, 우주쓰레기 등 최근 우주활동의 확대에서 발생하는 문제를 고려하기에는 상당한 법적 흠결을 내포하고 있다는 입장이다. 따라서 이들 국가들은 우주활동을 규제하는 기존 국제법의 기본원칙을 존중하면서 5개 조약을 포괄하는 새로운 단일 조약의 체결을 주장해 오고 있다. 마지막으로 다소 중립적인 입장으로, 유럽연합을 비롯한 유럽 국가들은 기존의 유엔 우주 관련 5개 조약을 존중하면서 법적 흠결을 보충할 수 있는 현실적 대안으로 유엔 총회 결의, 국제행동규범(International Code of Conduct) 등과 같은 비구속력 문서의 채택을 제안한다. 이러한 세 가지 입장이 매년 반복적으로 표현되기는 하지만, 법률소위원회는 작업반을 설립하여 유엔 5개

54) UN, *Treaties Series*, vol. 961, No. 13810 Convention on International Liability for Damage Caused by Space Objects, 비준국 91개국, 서명국 22개국.

55) UN, *Treaties Series*, vol. 2013, No. 15020, Convention on Registration of Objects Launched into Outer Space, 비준국 60개국, 4개국.

56) UN, *Treaties Series*, vol. 1363, No. 23002, Agreement Governing the Activities of States on the Moon and Other Celestial Bodies, 비준국 15개국, 서명국 4개국.

조약의 실제적 적용에 필요한 분석을 해오고 있다.⁵⁷⁾

유엔 5개 우주 관련 조약의 유효성을 둘러싸고 가장 자주 거론되는 조약이 1979년 달협정이다. 달협정은 1984년 발효되었으나 비준국이 15개국⁵⁸⁾에 불과할 뿐만 아니라 러시아, 중국, 미국, 인도, 일본 등과 같이 달을 비롯하여 심우주를 탐사하는 국가 중에 달협정을 비준한 국가는 없다. 달협정의 비준국 수가 상대적으로 현저하게 적은 이유를 달협정 제3조와 제11조에서 찾을 수 있다. 제3조는 달의 군사적인 이용을 일체 금지하며 제11조는 달 자원의 질서 있고 안전한 개발과 합리적인 관리를 위하여 국제 체제(international regimes)의 수립을 규정하고 있다. 2014년 법률소위원회에서 러시아는 미국이 달협정에 서명하지 않는 이유가 달의 비군사화와 달 주변 궤도에 핵 또는 기타 무기를 실은 물체의 배치를 금지하는 달협정 제3조와 미국의 우주정책이 상반되기 때문이라고 주장하기도 하였다.⁵⁹⁾

(3) 우주의 평화적 탐사와 이용에 관한 국내 입법

1967년 우주조약 제6조는 전문에서 “조약 당사국은 (...) 국내 활동이 정부기관 또는

-
- 57) 예를 들면, 작업반 의장은 2012년 아래와 같은 질문지를 작성하여 우주평화적이용위원회의 회원국에게 질문지에 대한 자국의 입장을 표명해 주도록 요청하고 있다:
- 1979년 달협정의 내용과 이행에 관한 문제;
 - 1967년 우주조약이 충분한 법적 체계를 구성하는가?;
 - 1972년 책임협약 제3조와 제4조의 ‘과실(fault)’ 개념이, 국가가 유엔 총회에서 채택된 원칙을 준수하지 않은 경우, 해당 국가에 대한 제재 사유로 사용될 수 있는가?;
 - 1972년 책임협약 제1조의 ‘손해(damage)’ 개념이 우주평화적이용위원회의 우주쓰레기 경감 가이드라인을 준수하지 않은 우주물체와의 충돌을 피하기 위하여 운용 중인 우주물체의 조작으로부터 발생하는 손실을 포함하는가?;
 - 궤도 상 우주활동 및 우주물체의 이전 시, 우주물체 등록에 관한 사항;
 - 1967년 우주조약과 1975년 등록협약 등 우주활동에 적용 가능한 종전의 국제법 문서에 궤도에서 운용 중인 우주물체의 국가 간 등록 이전을 허용하는 법적 근거가 있는가?;
 - 등록국의 기업에서 타국의 기업으로 우주활동 또는 궤도에서 운용 중인 우주물체의 소유권 이전이 기존의 국제법 체계에서 어떻게 통제될 수 있는가?;
 - 1975년 등록협약에 따라 정부 간 국제기구에 의해서 등록된 우주물체에 대하여, 1967년 우주조약 제8조에 따라, 어떠한 관할권과 통제가 행사되는가?
- 58) 호주, 오스트리아, 벨기에, 칠레, 카자흐스탄, 레바논, 멕시코, 모로코, 네덜란드, 파키스탄, 페루, 필리핀, 사우디아라비아, 터키, 우루과이.
- 59) UN Doc. A/AC.105/C.2.2014/CRP.18/Corr. 1. 러시아의 주장에 대하여, 미국은 달은 1967년 우주조약의 규제 대상에 이미 포함되어 있으므로 달협정에 서명하지 않은 것이며, 미국은 대량파괴 무기 등 어떠한 종류의 무기도 달에 배치할 뜻이 없다고 언급하면서 러시아의 주장을 반박하였다. 이에 대해, 러시아는 달협정은 실패한 조약이라고 지적하면서, 러시아는 달협정을 서명하지 않은 미국을 비난하려는 의도는 아니었으며 유엔 군축회의(UN Conference on Disarmament)에서 러시아와 중국이 공동으로 제안한 우주의 비군사화와 우주에서 대량파괴무기 배치 금지에 관한 이슈의 중요성을 환기시키기 위한 의도였다고 설명하였다.

비정부기관에 의하여 수행되는지 여부에 상관없이, (...) 국제책임을 부담하여야 한다.”고 규정한 후, 후문에서 “비정부 기관의 활동은 (...) 당사국에 의한 허가과 지속적인 감시를 필요로 한다.”고 규정한다.

국제법상 국가의 국제책임에 관한 관습국제법을 성문화한 유엔 국제법위원회(International Law Commission)의 국제위법행위에 대한 국가책임 최종초안(Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts)⁶⁰⁾ 제2조는 국가의 국제책임의 성립요건으로 두 가지를 규정짓고 있다. 즉, 문제의 행위가 첫째 국가에 귀속될 수 있어야 하며, 둘째 국제의무의 위반을 구성하여야 한다는 것이다. 국가에 귀속될 수 있는 행위는 일반적으로 정부기관의 행위에 한정되지만, 사인의 행위가 국가의 지시 및 통제에 따라 수행되었거나 공권력의 부재 시 사인이 공권력을 행사한 경우에도 사인의 행위가 국가에 귀속될 수 있다⁶¹⁾. 특히, 오늘날 국민생활과 사회경제의 안정 및 향상이라는 공공의 목적상 반드시 수행되어야 하는 특정 분야에서 국가가 사전에 사인에게 해당 활동을 직접 지시하거나 통제하는 경우가 차츰 증가하고 있다. 이러한 관점에서 보면 우주조약 제6조상의 비정부 기관 다시 말하여 민간 연구기관 및 사기업의 활동에 대한 국가의 국제책임을 관련 국제법의 예외로 분류하기 보다는 국가가 부담하는 국제책임의 확대로 보는 것이 더욱더 현실적이다. 우주조약 제6조 후문은 국가가 비정부 기관의 활동을 사전 허가의 대상으로 삼고 허가 발급 후 발급 당시의 요건이 지속적으로 준수되고 있는지를 감시하도록 규정하고 있기 때문에 국제책임 확대의 논거로도 충분하다.

우주조약 제6조 후문의 목적은 국가가 특히 자국의 비정부 기관에 의한 우주활동을 규제하는 법을 제정하라는 것이다.⁶²⁾ 이와 관련하여, 우주평화적이용위원회는 국내 입법의 방향을 인도하기 위하여 2013년 우주의 평화적 탐사와 이용에 관한 국내 입법 권고를 채택하였으며, 이 권고는 같은 해 유엔 총회 결의⁶³⁾로 채택되었다. 권고는 국내 입법 시 고려해야 할 8개 사항으로 우주활동의 범위, 국가관할권, 허가, 안전,

60) UN GA Resolution 56/83.

61) 유엔 국제법위원회의 국제위법행위에 대한 국가책임 최종초안 제8~9조.

62) 우주활동을 규제하는 우리나라의 국내입법에 관한 상세한 내용은 김두환, “한국에 있어 우주법의 주요 내용, 논평과 장래의 과제”, 『한국항공우주정책·법학회지』 제24권 제1호, 한국항공우주정책·법학회, 2009, pp. 119-152.

63) UN GA Resolution 68/74, Recommendations on national legislation relevant to the peaceful exploration and use of outer space.

비정부 기관의 활동에 대한 지속적인 감독, 등록, 손해배상과 보험 그리고 궤도상 우주 물체의 소유권 이전과 통제를 제시하였다. 우주평화적이용위원회의 회원국은 우주조약 제6조의 이행 조치 일환으로 우주활동에 관한 국내법의 재개정 상황 및 이행 여부에 관한 정보를 제공한다.

(4) 우주에서 핵동력 이용 원칙의 검토와 개정

2011년 11월 미국이 발사한 화성탐사선 Curiosity는 방사성동위원소 열전기 발전기 (radioisotope thermoelectric generator: RTG)를 통해 동력을 공급받았다. RTG는 플루토늄 238과 같은 방사성 동위원소의 붕괴로부터 전기를 생산하는 발전기이다. 2003년 7월 발사된 화성탐사선 Opportunity가 동력원으로 사용한 태양전지판이 매일 약 0.58kWh의 전기를 생산하는 반면, RTG는 매일 2.5kWh의 전기를 생산하기 때문에 수년이 소요되는 우주탐사에 적합하다. RTG는 1972년에 발사된 소행선 탐사선 Pioneer 10을 시작으로 1973년 Pioneer 11, 1975년 Viking 1과 Viking 2, 1977년 Voyager1과 Voyager 2, 1989년 Galileo, 1990년 Ulysses, Cassini 등의 탐사선에 이용되었다.

핵동력원을 사용하는 우주물체의 사고로 인하여 방사성 물질이 유출되는 경우 인간과 지구 및 우주환경에 미치는 피해가 매우 거대하여 핵동력원 사용에 관한 규제를 논의한 끝에, 유엔 총회는 1992년 ‘우주에서 핵동력원 사용에 관한 원칙’⁶⁴⁾을 채택하였다.⁶⁵⁾ 핵동력원 사용에 관한 원칙(원칙 11)은 원칙 채택 후 2년 내에 원칙 개정을 위한 논의를 재개하도록 규정하고 있으며, 이에 따라 우주에서 핵동력원 사용 문제가 법률소위원회의 의제로 채택되었다.

그러나 법률소위원회의 논의는 원칙의 개정 작업과는 무관하게 이루어지고 있다. 예를 들면, 미국, 러시아, 프랑스, 일본 등 심우주 탐사를 수행하는 선진국들은 우주에서의 핵동력원 사용의 불가피성을 강조하는 반면, 심우주 탐사를 하지 않는 대다수의 국가들은 핵동력원의 사용 및 안전지침 미흡에 대한 우려를 표명하고 대체기술의 연구 또는 핵동력원 사용을 규제하는 구속력 있는 국제문서의 채택을 강조하는 수준에 한정되어 있다.

64) UN GA Resolution 47/68, Principles Relevant to the Use of Nuclear Power Sources in Outer Space.

65) 김한택, “우주에서의 핵연료(NPS) 사용과 우주법”, 「한국항공우주정책·법학회지」 제22권 특별호, 한국항공우주정책·법학회, 2007, pp. 35-58.

(5) 우주쓰레기 경감 조치 관련 법 메커니즘에 대한 정보 교류

1957년 Sputnik 1호 발사 후 현재까지 3,300기 이상의 인공위성이 발사되었으며, 2014년 1월 현재 지구궤도에서 활동 중인 인공위성의 수는 1167기에 이른다.⁶⁶⁾ 통계에 포함되지 않은 군사위성을 비롯하여 2000년대 들어 개인 또는 대학이 교육과 연구 목적으로 발사한 무게 1kg 정도의 초소형위성⁶⁷⁾까지 포함하면 그 수는 훨씬 늘어난다. 바꾸어 말하여, 우주에 발사된 인공위성 수의 증가는 인공위성을 해당 궤도에 쏘아 올리기 위해 사용된 발사체의 파편, 궤도에서 인공위성 간 또는 인공위성과 다른 파편과의 충돌로 발생한 파편, 수명을 종료한 인공위성 등의 수는 기하급수적으로 늘어나고 있다는 반증이기도 하다. 우주쓰레기(space debris)⁶⁸⁾로 총칭되는 이러한 물체들이 대기권에 진입하여 연소되지 않고 궤도에 떠다닌다면, 이는 우주활동의 장기지속 가능성과 안전을 위태롭게 할 수 있다.

이와 관련하여, 우주평화적이용위원회 과학기술소위원회는 1994년 우주쓰레기 문제를 의제로 채택하였으며, 2002년부터 3년 간 복수년 의제로 우주쓰레기 경감을 위한 국제 문서의 작성에 착수하였다. 과학기술소위원회는 우주청 간 우주쓰레기 조정위원회⁶⁹⁾가 2003년 제출한 우주쓰레기 경감 안의 상세한 검토를 위하여 2004년 작업반을

66) http://www.ucsusa.org/nuclear_weapons_and_global_security/space_weapons/technical_issues/ucs-satellite-database.html

67) 국제통신연합의 소형위성 사전공표정보(Small Satellite Advance Publication Information)에 등록된 소형위성의 수(2014년 우주평화적이용위원회의 제53차 법률소위원회 회기 중, 국제우주법협회(International Institute of Space Law: IISL)와 유럽우주법센터(European Centre for Space Law: ECSL)가 공동으로 개최한 심포지엄에서 Yvon HENRI 국제통신연합 우주과장이 발표):

| 연도 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014.2월 |
|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|---------|
| 위성 수 | 3 | 10 | 9 | 4 | 11 | 8 | 8 | 8 | 35 | 43 | 87 | 35 |

68) 우주청 간 우주쓰레기 조정위원회(Inter-Agency Space Debris Coordination Committee)와 우주평화적이용위원회가 채택한 우주쓰레기 경감 가이드라인(Space Debris Mitigation Guideline)은 'space debris'를 "파편과 파편의 구성요소를 포함하여, 지구궤도상 또는 대기권에 재진입하는 기능하지 않는 사람이 만든 모든 물체(all man made objects including fragments and elements thereof, in Earth orbit or re-entering the atmosphere, that are non functional)"로 정의한다. 'space debris'라는 용어는 유엔 등의 국제문서에서 일반적으로 가장 많이 사용되며, 종종 'orbital debris'라는 용어도 사용된다. 'orbital debris'는 미국 연방통신위원회(Federal Communication Commission: FCC)의 궤도쓰레기경감(Mitigation of Orbital Debris, FCC 04-130)에서 사용되며 다음과 같이 정의된다: "artificial objects orbiting the Earth that are not functional spacecraft. It consists of a wide range of non-functioning man-made objects that have been placed into the Earth's orbit, both accidentally and on purpose. Orbital debris ranges in size from small objects, such as paint flakes, solid rocket motor slag, and break-up debris, to larger objects, such as discarded lens caps or ejected bolts. The largest items, in terms of mass, include spacecrafts, rocket bodies, and the largest pieces of debris from exploded spacecraft and rocket bodies."

설립하였다. 작업반은 2005년 우주쓰레기 경감 가이드라인 안을 채택한 후 작업을 2007년까지 연장하였다. 2007년 2월 과학기술소위원회에서 채택된 우주쓰레기 경감 가이드라인은 같은 해 6월 우주평화적이용위원회의 승인을 거쳐 2007년 12월 유엔 총회(70)에서 최종적으로 채택되었다.

우주쓰레기 경감 가이드라인이 과학기술소위원회에서 채택되자 같은 해 법률소위원회에서 우주쓰레기와 국제법과의 연관성이 체코와 그리스에 의하여 처음으로 제기되었다. 즉, 체코와 그리스는 기존의 국제법에서 우주쓰레기에 적용될 수 있는 규범이

- 69) 우주청 간 우주쓰레기 조정위원회는 우주쓰레기 문제를 다루기 위하여 1993년 설립되었으며, 11개국 우주청(ASI(이탈리아), CNES(프랑스), CNSA(중국), CSA(캐나다), DLR(독일), ISRO(인도), JAXA(일본), NASA(미국), NSAU(우크라이나), ROSCOSMOS(러시아), UKSA(영국))와 1개의 국제기구(European Space Agency)로 구성된다.
- 70) UN GA Resolution 62/217. 우주평화적이용위원회의 우주쓰레기 경감 가이드라인(Space Debris Mitigation Guidelines of the COPUOS)을 아래와 같이 요약한다.

| |
|---|
| <p>가이드라인 1: 정상 운용 중 배출되는 쓰레기의 제한</p> <ul style="list-style-type: none"> - 우주활동 초기, 발사체 및 우주비행체 설계자들은 센서 커버, 분리 메커니즘 등 임무와 관련된 물체를 의도적으로 방출하였으나, 앞으로는 정상 운용 중 쓰레기가 배출되지 않도록 우주 시스템을 설계 |
| <p>가이드라인 2: 운용 단계에서 파손 가능성의 최소화</p> <ul style="list-style-type: none"> - 우발적 파열을 초래할 수 있는 실패 모드를 회피하도록 우주비행체와 발사체 최상단을 설계 |
| <p>가이드라인 3: 궤도에서 우발적 충돌 가능성의 제한</p> <ul style="list-style-type: none"> - 우주비행체와 발사체 단(stage)의 설계와 임무 프로파일 개발 시, 기존 물체와의 우발적 충돌 가능성의 예측과 제한 |
| <p>가이드라인 4: 의도적인 파괴와 기타 해로운 활동의 회피</p> <ul style="list-style-type: none"> - 장기 잔존 폐기물을 발생시키는 궤도상 모든 우주비행체와 발사체 최상단의 의도적인 파괴 또는 기타 해로운 활동을 회피 - 의도적인 파괴가 필요한 경우, 파편의 궤도 수명을 제한하기 위하여 충분히 낮은 높이에서 파괴 |
| <p>가이드라인 5: 탑재 연료에서 발생하는 임무 후 파손 가능성의 최소화</p> <ul style="list-style-type: none"> - 우발적 파열로 인해 다른 우주비행체와 발사체 최상단에 미치는 위험을 제한하기 위하여, 모든 저장된 에너지원이 임무 운용 또는 임무 후 처분(passivation)에 더 이상 필요하지 않은 경우, 모든 저장된 에너지를 전부 소모하거나 안전하게 처리 - 'Passivation'이란 우주비행체의 임무 또는 수명 종료 시, 잔여추진제, 압착 유체 등 우주비행체에 들어 있는 모든 에너지를 제거하는 것을 말한다. - 대다수의 파열은 막대한 양의 저장된 에너지를 가진 우주비행체와 발사체 최상단의 유기에 발생 |
| <p>가이드라인 6: 임무 종료 후 우주비행체와 발사체 궤도 잔해의 지구저궤도 장기 잔류 제한</p> <ul style="list-style-type: none"> - 궤도에서 운용 단계를 종료한 지구저궤도를 통과하는 우주비행체와 발사체 최상단을 궤도로부터 제거 - 지구저궤도에서 물체를 제거하는 경우, 지구 표면에 도달하는 폐기물이 해로운 물질에 의한 환경오염 등을 통해 사람 또는 재산에 과도한 위험을 야기하지 않도록 고려 |
| <p>가이드라인 7: 임무 종료 후 우주선과 발사체 궤도 잔해의 정지궤도 장기 잔류 제한</p> <ul style="list-style-type: none"> - 지구정지궤도에서 운용을 종료하고 지구정지궤도를 통과하는 우주비행체와 발사체 최상단은 지구정지궤도의 장기 잔류를 회피하는 궤도에 둬 |

있는지 여부와 있다면 그 효과가 무엇인지에 대하여 법률소위원회가 검토할 것을 제안하였다.⁷¹⁾ 2008년에는 이탈리아와 우크라이나가 ‘우주쓰레기 경감 조치 관련 국내 메커니즘에 대한 정보의 일반적인 정보교환’을 신규의제로 제안하였다. 이탈리아와 우크라이나의 공동 제안은 다수 국가의 지지로 2009년 법률소위원회의 단일 의제로 채택된 이래,⁷²⁾ 현재까지 논의되어오고 있다.

이 의제는 회원국의 자체적인 우주쓰레기 경감 방안에 대한 정보⁷³⁾를 교환함으로써 우주쓰레기 경감에 관한 최선의 국제관행을 형성하는 것과 우주쓰레기 발생을 규제하는 국제 문서의 국내 이행을 촉진하는 것에 그 목적을 두고 있다. 체코, 멕시코, 칠레 등 일부 국가들은 우주쓰레기 경감에 관한 논의를 정보 교환에 한정하지 말고 우주평화적이용위원회의 우주쓰레기 경감 가이드라인에 대한 상세한 법적 분석과 가이드라인을 구속력 있는 국제 문서로 전환하기 위한 논의에 착수할 것을 제안하기도 하였다.⁷⁴⁾ 그러나 캐나다, 미국 등 우주활동 선진국의 반대로 논의는 정보의 교환과 우주평화적이용위원회의 우주쓰레기 경감 가이드라인의 준수 촉구에 한정되어 있다.

IV. 유엔 우주평화적이용위원회 법률소위원회의 당면 과제 및 해결 노력

1. 신규 의제의 발굴

1979년 달협정 체결과 1996년 국제 협력 선언의 채택 결과, 5개 조약과 5개 원칙 또는 선언⁷⁵⁾으로 구성되는 국제우주법의 체제가 세워지자, 법률소위원회의 논의는

71) UN Doc. A/AC.105/891, p.23. 체코와 그리스가 제안한 의제의 영문명은 ‘Review of existing norms of international law applicable to space debris’이다.

72) UN Doc. A/AC.105/917, p. 24.

73) 미국, 캐나다, 프랑스, 영국, 독일, 이탈리아, 러시아, 일본, 인도 등 우주쓰레기 경감을 위한 우주활동 선진국의 국내 규범에 대해서는 박원화·정영진, 전계주 1, pp. 281-85 참조.

74) UN Doc. A/AC.105/990, pp. 24-25.

75) 1963년 ‘우주의 탐사와 이용에서 국가의 활동을 규제하는 법원칙 선언’(전계주 50), 1992년 ‘우주에서 핵동력원 사용에 관한 원칙’(전계주 62) 이외에, 1982년 ‘국제 직접 위성방송을 위한 국가의 인공위성 이용을 규제하는 원칙(Principles Governing the Use by States of Artificial Earth Satellites

예전과 달리 부진하였다. UNISPACE III를 계기로 의제의 설정이 체계화되기는 하였으나 의제에 대한 국가의 입장이 반복적으로 개선되고 입장을 표명하는 국가도 소수에 불과하여 법률소위원회가 가진 본연의 역할에 대하여 조금씩 우려가 표시되었다. 법률소위원회는 논의의 담보상태를 타개하기 위하여 이론적인 접근보다는 실용적인 접근 방식을 그리고 의제 채택 시 논의 계획을 사전에 수립함으로써 논의에 활기를 불어넣고자 하였다. 이를 위해 법률소위원회는 단일 의제와 복수년 의제에 초점을 두었다.

(1) 우주의 평화적 탐사와 이용을 위한 국제 협력 메커니즘 검토

국제 협력은 국제법의 기본 원칙 중 하나를 구성한다.⁷⁶⁾ 특히 ‘모든 인류의 영역(province of all mankind)’로 규정된 우주에서의 활동에 있어서, 막대한 비용과 선진국과 후진국 간에 좁혀지지 않는 우주과학기술 수준의 격차는 국제 협력의 필연성과 당위성을 강조한다.

우주의 평화적 탐사와 이용에 있어서 국제 협력을 촉진하기 위해서는 국제적으로 공통된 원칙과 절차가 필요하다는 인식이 법률소위원회에서 확산되어 왔다. 그 결과 2012년 중국, 에콰도르, 일본, 페루, 사우디아라비아 그리고 미국은 ‘우주의 평화적 탐사와 이용을 위한 국제협력 메커니즘 검토’를 제안하였고, 2013년 복수년 의제로 논의가 시작되었다. 이 의제의 궁극적인 목적은 우주평화적이용위원회의 회원국 고유의 국제 협력 메커니즘을 분석한 후 가능한 한 통일된 국제 협력 메커니즘 모델을 제시하는 것이다. 2013년부터 5년간 단계적으로 논의되며⁷⁷⁾ 1차년도인 2013년에는 미국, 중국,

for International Direct Television Broadcasting, UN GA Resolution 37/92), 1986년 ‘우주에서 지구 원격탐사에 관한 원칙(Principles Relating to Remote Sensing of the Earth from Outer Space, UN GA Resolution 41/65)’, 1996년 ‘개발도상국의 수요를 특별히 고려하여, 모든 국가의 이익을 위하여 우주의 탐사와 이용에서의 국제 협력 선언(Declaration on International Cooperation in the Exploration and Use of Outer Space for the Benefit and in the Interest of All States, Taking into Particular Account the Needs of Developing Countries, UN GA Resolution 51/122)’이 있다.

76) 유엔 헌장 제1조는 헌장의 목적을 ‘국제 협력의 달성’에 두고 있으며 1970년 ‘유엔 헌장에 따른 국가 간 우호관계 및 협력에 관한 국제법의 원칙 선언(Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Cooperation among States in accordance with the Charter of the United Nations)’은 ‘국제 협력 의무’를 7가지 기본 원칙 중 하나로 선언한다.

77) ‘우주의 평화적 탐사와 이용에 있어서 국제 협력 메커니즘 검토’의 5년간 작업계획은 다음과 같다.
 - 2013년: 기존 국제 우주협력 메커니즘에 대한 정보 교환;
 - 2014년: 국제 협력 메커니즘의 범위 설정을 위한 작업반 구성;
 - 2015년: 2013년과 2014년 논의 계속;
 - 2015년: 작업반 보고서(안) 작성;
 - 2016년: 작업반 최종보고서 채택.

일본, 캐나다, 브라질 등이 자국의 국제 협력 프로그램에 대한 정보를 제공하였다.

작업 계획에 따라 2014년도에 작업반이 구성되었다. 작업반의 임무는 기존의 양자 및 다자협정, 비구속력 약정, 원칙, 기술 가이드라인 등 국제 협력 메커니즘의 범위 및 기타 협력 메커니즘에 관하여 논의하는 것이다. 작업반 의장인 일본 게이오대학의 Aoki Sethuko 교수는 국제 협력에 관한 회원국의 정보수집 방법 및 국제 협력 메커니즘의 범위 설정을 위한 질문지를 제안하였으나, 질문지 항목의 성격, 범위, 용어 등을 둘러싸고 중국, 미국, 오스트리아, 베네수엘라, 멕시코, 러시아 등이 부정적 의견을 드러내었다. 결국 질문지 자체에 대한 논의가 2014년에 종료되지 못하고 2015년으로 연장되었다.

(2) 비구속력 국제문서

민군 겸용 기술인 우주기술이 군사적 활동에 널리 활용되고 있는 오늘날의 국제 정세에서, 우주기술을 보유한 소수의 국가와 보유하지 못한 다수의 국가가 우주활동을 규제하는 국제 규범의 수립에 합의를 이루기란 쉬운 일이 아니다. 게다가 급속도로 발전하는 우주기술의 특성상, 현재의 기술 수준에 맞추어 우주활동을 규제할 경우 오히려 과학기술의 발전을 저해할 수 있으며 반대로 정확한 예측이 불가능한 미래의 우주기술까지 규제할 경우 해당 국제 규범은 명확성이 결여된 비현실적인 규범이 될 수도 있다. 이러한 문제점을 해결하기 위하여 제시된 방안이 연성법(soft law)으로 총칭되는 법적 구속력이 없는 국제 문서의 채택이다. 유엔 총회의 결의, 국제행동규범 등으로 대표되는 연성법 문서에 대한 국가의 찬성 및 서명은 해당 문서의 준수를 위해 노력하겠다는 국가의 의지를 표현하는 것이다. 다수의 국가가 유사한 의지를 표명하고 연성법 문서를 국내적·국제적으로 이행하는 경우 이는 일반적으로 수락되는 관행으로 이어져 관습국제법의 증거가 될 수 있다.⁷⁸⁾

78) *South West Africa Cases, Second Phase, Judgment, I.C.J. Reports 1966, p.6, p.292.* 이 사건에서 Tanaka 판사는 개별 의견을 통해 유엔총회 결의의 법적 성격을 다음과 같이 설명하였다:

“각각의 결의(resolutions), 선언(declarations), (...) 등이 기구의 회원국에게 구속력을 갖는다는 것을 인정할 수 없다. 관습국제법에 요구되는 것은 동일한 관행의 반복이다; 따라서, 이 사건에서, 한 기구 또는 여러 기구 내에서, 같은 문제에 대해 결의 및 선언 등이 반복적으로 채택되어야 한다. 각 참가국의 집단적 의지(collective will)의 표명으로 간주되는 각각의 결의, 선언 등의 반복과 병행하여, 국제사회의 의지는 분명히 규범 형성의 전통적인 방법에 비하여 보다 신속하게 그리고 보다 정확하게 형성될 수 있다. 이러한 집단적, 누적적 그리고 유기적인 관습 형성의 과정은 협약에 의한 입법과 관습 제정을 위한 전통적인 방법 사이의 중간 방식으로서 특징지어질 수 있으며, 그리고 국제법의 발전이라는 관점에서 중요한 역할을 갖는 것으로 간주될 수 있다. 요컨대, 국제사회의 권한 있는 기관에 의한 현장의 해석에 관하여, 결의, 선언, 결정 등과 같이

일본은 2013년 오스트리아, 캐나다, 프랑스, 나이지리아 및 미국의 지원을 받아 2014년 법률소위원회의 신규 의제로 ‘우주활동을 위한 법적 구속력 없는 문서 관련 관행에 관한 정보 교류(exchange of information on practices in relation to non-legally binding instruments for outer space activities)’를 제안하였다.⁷⁹⁾ 이 의제의 제안은 유엔 5개 우주 관련 조약의 법적 흠결을 보충하기 위하여 채택된 유엔 총회 결의, 가이드라인 등과 같은 법적 구속력 없는 문서에 대한 국가와 국제기구의 이행여부가 불명확하다는 배경에서 비롯되었다. 따라서 유엔의 비구속력 우주 문서의 준수와 관련하여 국가와 국제기구의 입장 및 이행여부에 관한 정보를 수집하고 이를 편람한 후 유엔 비구속력 문서의 국제적·국내적 이행을 권고하고 이행을 위한 세부적인 가이드라인을 만들겠다는 것이 이 의제의 목적이다. 의제는 단일 의제로 제안되었으며,⁸⁰⁾ 논의의 대상이 되는 법적 구속력 없는 문서(non-legally binding instruments)에는 유엔 총회 결의, 우주평화적이용위원회의 가이드라인 등 유엔에서 채택된 문서에 한정하였다.

이 의제는, 의제의 범위를 둘러싸고 약간의 논란이 있기는 하였으나,⁸¹⁾ 2014년 법률소위원회의 단일 의제로 채택되었다. 2014년 법률소위원회에서 일본은 우주에 관한 유엔의 구속력 없는 문서에 대한 자국의 입장을 문서로 제출하였다.⁸²⁾ 다수의 국가가 이 의제의 중요성을 언급하는 수준에서 2014년 회의는 종료되었으며, 2015년 의제로 단일 의제로 재차 채택되었다.

2. 회의 방식의 개선

독일 등 일부 국가는 법률소위원회의 논의가 부진한 이유를 진부한 기존의 의제와

권위 있는 공표의 축적은 ICJ 규정 제38조 1항(b)에서 언급된 국제 관습의 증거로서 특징지어질 수 있다.”

79) UN Doc. A/AC.105/C.2/2013/CRP.22.

80) 상동. 단일 의제로 3년간 논의하는 것이며 연도별 작업계획은 아래와 같다.

- 2014년: 관련 문서의 이행 촉진을 위하여, 정부, 국제기구 및 비정부 기관의 관행에 관한 정보를 법률소위원회의 회기 전 또는 회기 중에 문서, 성명 및 특별 발표를 통해 제공;
- 2015년: 유엔의 법적 구속력 없는 문서의 관행과 실제적 효과에 관한 정보의 자발적 교류를 통해 사례집 작성;
- 2016년: 3년간 수행된 작업의 개요를 채택하고 이를 법률소위원회의 보고서에 삽입.

81) 중국은 기존의 단일 의제인 ‘우주쓰레기 경감 조치 관련 법적 메커니즘’의 검토 대상인 우주평화적이용위원회의 우주쓰레기 경감 가이드라인도 유엔의 법적 구속력 없는 문서이기 때문에 일본이 제안한 의제와 기존 의제와의 중복성을 언급하였다.

82) UN Doc. A/AC.105/C.2/2013/CRP.29.

비효율적인 논의 방식에서 찾았다. 독일은 2013년 이러한 문제점을 공식 제기한 후 2014년 법률소위원회의 의제와 논의 방식에 대한 개편안을 제출하고,⁸³⁾ 2016년부터 개편안을 적용할 것을 제안하였다.

첫째, 의제의 개편과 관련하여 독일은 기존의 의제를 아래와 같이 3개의 의제로 통합할 것을 제안하였다:

의제 1: 우주법 발전에 관한 전망을 포함하는 각국의 전반적인 의견 교환;

의제 2: 유엔 5개 우주 관련 조약의 현황과 국가와 정부 간 국제기구에 의한 적용;

의제 3: 우주평화적이용위원회에서 채택된 구속력 없는 문서와 국가 및 정부 간 국제기구의 우주 관련 법 문서의 현황과 적용.

둘째, 논의 방식과 관련하여 독일은, 법률소위원회의 회의 기간은 기존의 2주를 유지하되, 준비반(preparatory groups)을 신설하여 법률소위원회의 논의를 준비반, 작업반(working groups) 그리고 본회의(plenary) 순으로 할 것을 제안하였다. 좀 더 구체적으로, 의제 2와 의제 3에 대한 상세한 논의를 준비반과 작업반에서 진행하고, 매년 법률소위원회 기간 중에 국제우주법협회(IISL)과 유럽우주법센터(ECSL)이 공동으로 개최하는 심포지엄을 1주차 금요일에 할당하는 것이다. 독일이 제안한 법률소위원회의 개편안을 도식화하면 다음과 같다:

| | 일 | 화 | 수 | 목 | 금 |
|-------|------|-------|-------|----------------------|-------------------|
| 1주차 | | | | | |
| 오전 세션 | 의제 1 | 준비반 1 | 준비반 3 | 준비반 1/2 보고서 채택 | IISL-ECSL 심포지엄 |
| 오후 세션 | 의제 1 | 준비반 2 | 준비반 4 | 준비반 3/4 보고서 채택 | IISL-ECSL 심포지엄 |
| 2주차 | | | | | |
| 오전 세션 | 의제 1 | 작업반 1 | 작업반 2 | 기타 문제 논의 (역량구축 등) | 법률소위원회 보고서 채택 |
| 오후 세션 | 의제 1 | 작업반 1 | 작업반 2 | 작업반 1/2 보고서 채택 | 법률소위원회 보고서 채택 |

그러나 유럽연합 회원국과 일본, 나이지리아 등 일부 국가를 제외하는 대다수의 국가는, 독일이 지적한 법률소위원회의 문제점 및 개편 필요성을 인식하면서도, 독일의 개편

83) UN Doc. A/AC.105/C.2/L.293.

안에 반대하였다. 반대 의사를 표명한 국가들이 제시하는 논거는 두 가지다. 하나, 준비반의 구성과 역할, 준비반 보고서의 성격, 준비반과 작업반의 구분 등이 불명확하다. 둘, 준비반의 설립은 동일한 주제에 대한 논의를 지나치게 반복하게 되어 오히려 논의의 효율성을 저해할 수 있다.

독일의 개편안에 대한 반대 이유는 우주에 관한 각국의 고유한 정책과 법에서도 기인한다. 예를 들면, 영공과 우주의 경계획정을 주장해 온 알제리와 인도네시아는 독일의 개편안에 이 의제가 삭제되어 반대하였다. 미국은 정부대표단 자격이 아닌 학회 및 비정부 간 국제기구가 법률소위원회의 활동에 지나치게 참여한다는 우려를 평소에 가지고 있었던 차에 준비반이 설립될 경우 준비반이 사실상 개인 위주로 구성될 것이라고 지적하였다. 미국을 위시하여 이집트, 멕시코, 베네수엘라 등의 강한 반대로 독일은 개편안 추진에 대한 의지를 상실하였다. 2015년 법률소위원회에 독일이 이 문제를 다시 상정할 지는 미지수다.

V. 결 론

우리나라는 1994년에 처음으로 우주평화적이용위원회에 참여하였다. 그러나 당시 우리나라의 참여는 말레이시아 그리고 페루와 함께 2년마다 순환하는 방식이었으며,⁸⁴⁾ 2001년에야 비로소 우주평화적이용위원회의 정식 회원국이 되었다⁸⁵⁾. 1992년 우리나라의 첫 인공위성인 우리별 1호의 발사를 시작으로 1993년 우리별 2호가 발사되었고, 1999년에는 우리별 3호와 우리나라의 첫 다목적실용위성인 아리랑 1호가 각각 발사되었다. 그리고 2003년에는 과학기술위성 1호가 발사되었다. 인공위성의 발사와 같이 우주활동의 과학기술적 측면에서 보면 우리나라의 우주평화적이용위원회의 가입은 시의적절하지만, 우주활동의 국제 규범적 측면에서는 매우 늦은 감이 있다. 우주활동을 규제하는 국제법의 가장 중요한 법원인 유엔 5개 우주 관련 조약과 5개 원칙 및 선언이 1999년을 마지막으로 체결 및 채택되었기 때문이다. 차드, 몽골, 시에라리온, 케냐, 레바논, 카메룬

84) UN GA Resolution 49/319. Appointment of members of the Committee on the Peaceful Uses of Outer Space.

85) UN GA Resolution 56/51. International cooperation in the peaceful uses of outer space.

등 현재 우주활동을 거의 수행하지 않는 국가들이 1960년대와 1970년대 우주평화적이용위원회에 가입하여 상기 조약문과 유엔 총회 결의문의 작성에 참여한 것과는 매우 대조적이다.

우주평화적이용위원회 법률소위원회의 주요 의제 그리고 당면 과제 및 해결 노력에서 기술한 바와 같이, 요즈음 법률소위원회의 논의는 기존의 연성법 문서의 법적 성격과 적용을 위한 분석, 그리고 새로운 가이드라인의 작성에 초점을 맞추고 있다. 따라서 관습국제법의 중요한 증거가 될 수 있는 유엔 총회에서 채택되는 결의, 가이드라인 등의 작성에 지금이라도 우리나라가 적극적으로 참여하는 것이야말로 우주평화적이용위원회의 미가입으로 인하여 40여년에 걸친 국제우주법의 형성 과정에 있어서 우리나라의 불참을 그나마 벌충할 수 있다. 이를 위해서 다음 세 가지 요소에 대한 선행 검토가 요구된다. 첫째, 우주 관련 과학기술, 정책, 법 등 국내 제도에 대한 사전 분석이 필요하다. 둘째, 국내 제도가 유엔에서 이미 채택되었거나 논의 중인 연성법 문서와 기술적·정책적·규범적으로 배치되는지 여부를 검토하여야 한다. 셋째, 유엔 총회에서 채택되는 결의, 가이드라인 등이 갖는 규범적 성격에 대한 정부의 입장이 정리되어야 한다. 이 세 가지 요소에 대한 분석 및 관점이 명확히 이루어진 후에야 비로소 유엔의 논의에서 우리나라의 이익을 최대한 반영할 수 있기 때문이다.

참고문헌

(단행본 및 논문)

- 김두환, “한국에 있어 우주법의 주요 내용, 논평과 장래의 과제”, 『한국항공우주정책·법학회지』 제24권 제1호, 한국항공우주정책·법학회, 2009, pp. 119-152.
- 김한택, “우주에서의 핵연료(NPS) 사용과 우주법”, 『한국항공우주정책·법학회지』 제22권 특별호, 한국항공우주정책·법학회, 2007, pp. 35-58.
- 박원화·정영진, 『우주법』, PubPle(2013).
- 신동춘·조홍제, “우주상 군비경쟁과 군비통제”, 『한국항공우주정책·법학회지』 제26권 제2호, 한국항공우주정책·법학회, 2011, pp. 203-237.
- Patrick Dailler et Alain Pellet, *Droit international public*, 5e édition, Paris, LGDJ.
- Andrew J. Young, *Law and Policy in the Space Stations' Era*, Dordrecht, The Netherlands/Boston, Nijhoff, 1989.
- Bhupendra Jasani, *Peaceful and non-peaceful uses of space: Problems of definition for the prevention of an arms race*, New York, Taylor & Francis, 1991.
- Ch. Chaumont, *Le droit de l'espace*, Paris, PUF, 1960.
- C. Q. Christol, *Space law: past, present, future*, Deventer/Boston, Kluwer law and taxation Publishers, 1991.
- C. Wilfred Jenks, *The common law of mankind*, London, Stevens & Sons, 1958.
—, *Space Law*, London, Stevens & Sons, 1965.
- Conseil d'Etat, *Pour une politique juridique des activités spatiales*, Paris, La Documentation française, 2006.
- Crawford Ian A., *The scientific case for renewed human activities in the Moon*, Space Policy (20) 2004, pp. 91-98.
- Deltlev Wolter, *Common security in outer space and international law*, Geneva, United Nations, 2006.
- Diederiks-Verschoor, I.H. Philepina/Kopal, Vladimir, *An Introduction to Space Law*, 3rd rev. edn., Kluwer Law International, The Netherlands, 2008.
- Francis Lyall & Paul B. Larsen, *Space law*, Burlington, Vt, Ashgate, 2007.

H. D. Russel, *Space law, the United Nations and the superpowers: a study of international legal development and codification, 1957-1969*, Ann Arbor, Mich, University Microfilms International, 1970.

Hobe·Schmidt-Tedd·Schrogl(ed.), *Cologne Commentary on Space Law Volume II*, Carl Heymanns Verlag, 2013.

Marietta Benkö and Kai-Uwe Schrogl, *International space law in the making: Current issues in the UN Committee on the peaceful uses of outer space*, Gif-sur-Yvette, Editions Frontières, 1993.

(인터넷 사이트)

<http://www.un.org/documents/resga.htm> : 유엔 총회 결의

<http://www.oosa.unvienna.org/oosa/en/SpaceLaw/treatyprep/declaration/index.html>

: 우주평화적이용위원회의 설립 관련 문서

초 록

유엔 우주평화적이용위원회는 우주의 평화적 이용을 위한 국제 협력의 촉진, 유엔의 우주 관련 프로그램의 수립, 우주 연구의 독려와 관련 정보의 보급, 그리고 우주의 이용과 탐사로부터 발생하는 법적 문제를 연구하기 위하여 1959년 유엔 총회의 상설위원회로 설립되었다. 우주평화적이용위원회의 회원국은 설립 당시 24개국에서 2014년 현재 76개국으로 확대되었다. 우주활동에 고유한 법적 문제를 다루기 위하여 1962년 설립된 우주평화적이용위원회 법률소위원회는 30여 년간 5개 조약(1967 우주조약, 1968 구조협정, 1972 책임협약, 1975 등록협약, 1979 달협정)과 5개 원칙 및 선언을 체결 또는 채택하였다. 우주평화적이용위원회의 이러한 노력으로, 관습국제법이 거의 전무하다시피 한 우주 분야에 새로운 국제법 체계를 성립되었다. 그러나 실제 문제에 대한 국제우주법의 적용을 비롯하여 지속적인 기술 발전에 따라 새로운 유형의 우주활동이 등장하자, 기존의 국제우주법에 대한 회의적 시각이 조금씩 표출되었다.

우주평화적이용위원회는, UNISPACE III를 계기로, 법률소위원회의 논의에 활기를 불어넣고 국제사회가 직면한 새로운 법적 이슈에 대응하기 위하여, 의제를 세 가지 유형으로 분류하였다: 정규 의제, 단일 의제, 복수년 의제. 정규 의제는 일단 채택이 되면 기한의 제한 없이 매년 토의하는 의제로서, 영공과 우주의 경계획정, 유엔 5개 우주 관련 조약의 현황과 적용, 우주의 평화적 탐사와 이용에 관한 국내입법 등이 있다. 단일 의제는 논의 기한이 1년이며 다음해 해당 의제를 계속 논의할 것인지의 여부는 당년에 결정된다. 2015년 단일 의제로 우주에서 핵동력원 사용 원칙의 검토와 개정 그리고 우주쓰레기 경감 조치 관련 법 메커니즘에 대한 정보 교류가 있다. 복수년 의제는 상세한 법적 분석이 필요한 의제의 경우 작업반을 설립하여 다년간 논의하는 의제로서, 우주의 평화적 탐사와 이용을 위한 국제협력 메커니즘과 비구속력 국제문서가 있다. 그리고 법률소위원회의 최근 논의는 핵동력원, 우주쓰레기, 국제 협력 등에 집중되어 있으며, 법률소위원회는 비구속력 문서, 즉 연성법을 통해 이러한 문제를 규제하려고 한다.

우리나라는 1994년 말레이시아 그리고 페루와 함께 2년간 순환제로 우주평화적이용위원회에 참여해 오다, 2001년 정식 회원국이 되었다. 그러나 차드, 시에라리온, 케냐, 레바논, 카메룬 등과 같이 오늘날 우주활동을 거의 수행하지 않는 국가들이 1960~70년대 우주평화적이용위원회에 가입하여 유엔 5개 우주 관련 조약과 유엔 총회 결의문의

작성에 참여한 것을 보면 우리나라의 우주평화적이용위원회의 가입은 매우 늦은 편이다. 한편, 법률소위원회는 조약 체결의 어려움과 규제의 시급성을 감안하여 유엔 총회 결의, 가이드라인 등 연성법의 형성에 중점을 두고 있다. 이와 관련하여, 우리나라는 국내의 우주 관련 과학기술, 정책, 법 등을 분석하여 연성법의 논의 과정에 적극 참여하여야 한다. 이러한 참여는 기존의 국제우주법 형성에 있어서 우리나라의 불참을 조금이나마 벌충할 수 있는 기회일 뿐만 아니라, 관습국제법의 중요한 요소인 관행에 우리나라의 관행을 끼워 넣을 수 있는 최선의 방안이기 때문이다.

주제어 : 우주, 우주평화적이용위원회, 우주의 경계획정, 우주쓰레기, 우주쓰레기 경감 가이드라인, 핵동력원, 국내입법, 비구속력 문서, 국제 협력

Abstract

The Current Status of the Discussions on International Norms Related to Space Activities in the UN COPUOS Legal Subcommittee

Jung, Yung-Jin*

The UN COPUOS was established in 1959 as a permanent committee of the UN General Assembly with the aims to promote international cooperation in peaceful uses of outer space, to formulate space-related programmes within the UN, to encourage research and dissemination of information on space, and to study legal problems arising from the outer space activities. Its members have been enlarged from 24 members in 1959 to 76 in 2014. The Legal Subcommittee, which has been established under COPUOS in 1962 to deal with legal problems associated with space activities, through its first three decades of work has set up a framework of international space law: the five treaties and agreements - namely the Outer Space Treaty, Rescue Agreement, Liability Convention, Registration Convention, Moon Agreement - and the five declarations and legal principles. However, some sceptical views on this legal framework has been expressed, concerning the applicability of existing international space law to practical issues and new kinds of emerging space activities.

UNISPACE III, which took place in 1999, served as a momentum to revitalize the discussions of the legal issues faced by the international community in outer space activities. The agenda of the Legal Subcommittee is currently structured into three categories: regular items, single issue/items, and items considered under a multi-year workplan. The regular items, which deal with basic legal issues, include definition

* Ph.D. in Law, Senior Researcher, International Relations Team, Korea Aerospace Research Institute.

and delimitation of outer space, status and application of the five UN treaties on outer space, and national legislation relevant to the peaceful exploration and use of outer space. The single issues/items, which are decided upon the preceding year, are discussed only for one year in the plenary unless renewed. They include items related to the use of nuclear power sources in outer space and to the space debris mitigation. The agenda items considered under a multi-year work plan are discussed in working group. Items under this category deal with non-legally binding UN instruments on outer space and international mechanism for cooperation. In recent years, the Subcommittee has made some progress on agenda items related to nuclear power sources, space debris, and international cooperation by means of establishing non-legally binding instruments, or soft law.

The Republic of Korea became the member state of COPUOS in 2001, after rotating seats every two years with Cuba and Peru since 1994. Korea's joining of COPUOS seems to be late, in considering that some countries with hardly any space activity, such as Chad, Sierra Leone, Kenya, Lebanon, Cameroon, joined COPUOS as early as 1960s and 1970s and contributed to the drafting of the aforementioned treaties, declarations, and legal principles. Given the difficulties to conclude a treaty and an urgency to regulate newly emerging space activities, Legal Subcommittee now focuses its effort on developing soft law such as resolutions and guideline to be adopted by UN General Assembly. In order to have its own practices reflected in the international practices, one of the constituent elements of international customary law, Korea should analyse its technical capability, policy, and law related to outer space activities and participate actively in the formation process of the soft law.

Key Words : Outer Space, UN COPUOS, delimitation of outer space, space debris, space debris mitigation guideline, nuclear power sources, national legislation, non-legally binding instruments, international cooperation.