



# 이슈와 논점



이슈와 논점 | 제1389호 | 2017년 12월 1일 | 발행처 국회입법조사처 | 발행인 이내영 | www.nars.go.kr

## 국제기구 유치·지원을 위한 입법 관련 쟁점과 고려사항

정민정\*

### 1. 들어가며

한국의 국제적 위상이 강화되면서 한국의 국제기구 참여가 증가하고 있고, 더 나아가 이와 같은 국제기구의 국내 유치가 중요한 과제로 떠오르고 있다. 국제기구를 국내에 유치하는 경우 한국이 국제사회의 주요 현안에 더 많이 기여할 수 있고, 고용 창출과 같은 긍정적인 경제적 파급효과를 기대할 수 있다.

국제기구는 국제적인 임무의 수행을 위하여 기능상 필요한 법인격과 행위능력이 인정되어야 하고, 그 활동이 국가의 사법권과 행정권으로부터 보호받을 수 있는 특권과 면제가 필요하다. 이러한 내용은 일반적으로 국제기구의 설립협정과 본부협정에 포함되어 있다.

그런데 한국이 유치하려는 국제기구가 모두 설립협정과 본부협정을 갖추고 있는 것은 아니다. 이에 협정은 없지만 국제적으로 중요한 의미가 있는 국제기구를 유치할 때마다 국내법적 기반이 필요하다는 점에 대하여 많은 사람들이 공감하는데, 그 방식에 대하여는 논란이 있다.

즉 국내적으로 해당 국제기구에 관한 개별법을 만들 것인가 아니면 국제기구 일반법을 마련할 것인가 하는 논란이 끊이지 않고 있다. 실제 다수의 중요 국제기구를 유치하고 있는 미국, 영국, 오스트리아, 스위스, 캐나다에서는 이러

한 문제를 국내 입법으로 해결한 상태이다.

이에 한국도 국제기구 유치·지원과 관련된 국내 제도를 구비하여 효과적으로 대응할 필요가 있기 때문에, 국제기구의 유치 및 지원에 관한 일반법의 제정을 둘러싼 쟁점을 선별하여 각 쟁점별 긍정 논거와 부정 논거를 살펴보기로 한다. 그리고 향후 관련 입법을 추진함에 있어 한국이 고려해야 할 사항을 제시하고자 한다.

### 2. 주요 개념의 정의

#### (1) 국제기구 유치·지원을 위한 법률의 내용

국제기구 유치·지원을 위한 법률에서는 주로 국내에 유치한 국제기구의 법인격, 행위능력 및 특권과 면제의 부여에 관한 사항 등 법적 지위에 관한 사항을 규정한다. 부수적으로 국제기구의 유치 절차와 지원 범위에 관한 내용을 두게 된다.

#### (2) 설립협정

설립협정이란 두 개 이상의 국가가 특정한 공통의 목표를 달성하기 위해 국제기구를 설립하는 내용의 협정이다.

국제기구의 설립협정에 상당한 분담금 납부 의무가 규정되어 있는 경우와 국제기구에게 회원국에 대한 구속력 있는 결정 권한을 유보한 경우, 그리고 가입에 따른 국내법 보완의무가 있

\* 정치행정조사실 외교안보팀 입법조사관, 법학 박사, 788-4552, minjch@nars.go.kr

는 경우에는 국회의 동의를 받아야 한다. 왜냐하면, 이러한 내용의 설립협정은 「헌법」 제60조 제1항에서 열거하고 있는 국가나 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는 조약, 주권의 제약에 관한 조약, 입법사항에 관한 조약에 해당함은 물론, 이러한 경우 ‘중요한’ 국제조직에 관한 조약으로 볼 수도 있기 때문이다.

### (3) 본부협정

본부협정은 국제기구와 그 임직원 및 회원국 대표에게 특권과 면제를 부여하기 위하여 본부 소재지국 정부와 국제기구 간에 체결하는 협정을 말한다.

이러한 조약도 입법사항에 관한 조약에 해당하므로 국회의 동의를 받아야 한다. 왜냐하면, 일정한 범위 내에서 국제기구와 그 임직원 및 회원국 대표에게 특권과 면제를 부여한다는 것은, 국내법적인 차원에서 그 인적 대상에 대하여 관련 국내 법률 규정을 정지시킨다는 의미이므로, 법률의 개정 및 폐지와 유사한 효과가 있기 때문이다.

## 3. 국제기구 관련 국내 법률 제정의 필요성

국제법과 국내법의 관계에 있어서 일원론<sup>1)</sup>을 취하고 있는 한국의 경우, 국제기구의 법인격, 특권·면제 부여에 관한 사항을 설립협정과 본부협정 외에 별도의 국내 입법으로 규정하는 것이 기존 국내법체계에서 불필요한 것이 아닌지에 대하여 의문이 제기되고 있다.

### (1) 입법 불필요 논거

한국에서 조약은 국내법상 헌법보다 하위에 있고, 법률과 동위(同位) 또는 하위(下位)의 지

1) 일원론은 국제법과 국내법을 상호 독립적으로 존재하는 별개의 법체계로 이해하는 이론이고, 일원론은 국제법과 국내법이 두 개의 상이한 법체계가 아닌 하나의 통일된 법체계를 형성한다는 이론이다.

위를 가지며, 국회의 동의를 받은 조약<sup>2)</sup>은 법률과 동위의 지위를 가진다.

국회의 동의를 받은 설립협정과 본부협정은 국내법상 법률과 동위의 지위를 가지게 될 것이다. 이에 국제법과 국내법의 관계에 있어서 일원론을 취하고 있는 한국에서는 별도의 국내 입법이 불필요하다는 주장이다. 이에 따르면 국내 입법을 하는 경우 오히려 국제법과 국내법 간에 모순·상충이 일어날 수 있다고 한다.

### (2) 입법 필요 논거

한 국가 내에서 국제기구로서의 법적 지위(법인격, 행위능력, 특권과 면제)가 필요한 모든 국제기구가 설립협정과 본부협정을 가지고 있는 것은 아니다. 즉 국제기구 가운데에는 법인격, 행위능력, 특권과 면제에 관한 국제법적 근거가 모호한 경우가 많이 있다.

예를 들어, 녹색기후기금(GCF)의 설립문서는 법적 구속력이 있는 설립협정이 아니라 유엔 기후변화협약 당사국 총회의 권고적 결의이다.<sup>3)</sup> 거의 모든 국가가 이러한 권고적 결의에는 국제법적 구속력이 없고, 국내법상 효력도 없는 것으로 보고 있다.<sup>4)</sup>

2) 한국 「헌법」 제60조제1항에 따르면, “상호원조 또는 안전보장에 관한 조약, 중요한 국제조직에 관한 조약, 우호통상항해조약, 주권의 제약에 관한 조약, 강화조약, 국가나 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는 조약 또는 입법사항에 관한 조약의 체결·비준”에 대하여는 국회의 동의를 받아야 한다.

3) 녹색기후기금의 경우 2011년 유엔 기후변화협약체제의 당사국 총회에서 국제기구의 3요소(국제법인격, 행위능력, 특권과 면제)를 부여받았다. 이처럼 유엔 체제 내 당사국 총회의 결의에 의해 국제기구의 3요소를 부여받은 사례로는 다자기금이 있다.

4) 이에 유치 당시 선진국들은 과연 국제기구에 관한 국내법적 기반이 없는 한국에 소재하고 있는 녹색기후기금에 안심하고 재원을 공여할 수 있을 것인가에 대하여 끊임없이 의문을 제기하였다. 당시 국내법적 기반이 필요하다는 점에 대해서 많은 사람들이 공감하였는데, 그 방식에 대해서는 논쟁이 있었다. 즉 국내적으로 녹색기후기금에 관한 개별법을 만들 것인가 아니면 국제기구 일반법을 만들 것인가 하는 점이었는데, 당시 유치 상황의 긴급성 때문에 한국은 ‘녹색기후기금법’이라는 개별법을 제정하여 공포하였다. 녹색기후기금의 사무국이 국내에 유치된 후에도 유사한 논쟁은 여전히 계속되고 있다.

이와 같이 국제법상 국제기구의 법적 지위가 모호할 때 이를 명확히 규정할 수 있는 곳은 국내법의 영역이고, 이 때문에 국제기구 관련 법률의 제정이 불가피하다는 주장이 제기되고 있다. 이미 한국에는 「녹색기후기금의 운영지원에 관한 법률」(이하 “녹색기후기금법”)과 「세계선거기관협의회 지원에 관한 법률」과 같은 개별 국제기구의 운영지원에 관한 법률이 존재하고 있다.

#### 4. 국제기구 일반법 제정의 필요성

한국은 이미 비중 있는 국제기구를 유치하면서 그 법적 지위에 대한 국제법적 근거가 불충분한 경우 국내적으로 개별법을 제정한 바 있다. 요지는 국제기구를 유치할 때마다 개별적인 국제기구법을 만들 것인가 아니면 모든 국제기구의 법인격·행위능력·특권과 면제의 부여 등을 총괄적으로 규율하는 국제기구 일반법을 마련할 것인가 하는 선택의 문제이다. 이에 대해서는 긍정론과 신중론으로 견해가 나뉘고 있다.

##### (1) 일반법 필요 논거

그동안 국제기구의 유치 및 지원을 위한 법적·제도적 기반이 없어서 유치할 때마다 새로운 요소와 상황에 좌우되어 유치 절차, 법인격 부여의 범위, 특권·면제 부여의 기준, 지원의 내용 및 범위 등이 통일되지 못한 면이 있다. 또한 과도한 유치 경쟁에 따른 지원 남발현상도 나타나 유치협상의 효율성을 확보하지 못한 측면도 있다.

이를 개선하는 차원에서 국제기구 일반법을 마련하여 국제기구의 유치 및 지원의 측면에서 효율성과 통일성 및 일관성을 견지할 필요가 있다. 국제기구 일반법의 제정으로 국제기구 유치 국으로서 우리의 국내법 질서를 존중하고 국익

을 확보할 수 있을 뿐만 아니라, 국제기구의 유치와 지원을 위한 정부 내 행정적·재정적 협력·조정체제를 마련할 수 있을 것이다.

국제기구의 입장에서든 대한민국 내에 유치되는 경우 필요한 편의 및 지원을 받는 절차가 사전에 마련되어 있다는 점을 인지할 수 있으므로 국내 설립에 필요한 사항들에 대한 준비와 활동 중 한국 정부로부터 받을 수 있는 수혜 사항에 대한 예측가능성을 높일 수 있다.

##### (2) 일반법 불필요 논거

국제기구 유치 및 지원 관련 법률은 소위 “국제기구의 국내 유치활성화 및 원활한 기능수행과 활동 촉진”을 목적으로 하고 있으나, 이와 같은 목적은 반드시 법률의 제정을 통해서만 달성할 수 있는 것이 아니라고 한다.

결국 국제기구의 유치를 위해서는 상당 기간의 준비와 기구별 특성에 맞춘 유연한 준비와 협상 및 내부적 비밀 작업이 필요한데, 국제기구 유치 및 지원 관련 일반법을 제정하여 국제기구의 유치과정을 일률화·형식화하는 것은 오히려 부정적인 효과를 야기할 수 있다고 한다.<sup>5)</sup>

#### 5. 해외 입법례의 국내 적용 가능성

국제기구 유치 및 지원 관련 일반법의 해외 입법례를 조사한 결과 5개국에 유사한 법률이 있음을 확인하였다. 미국의 「연방법전」 제22편 제7장 제18절(국제기구의 특권과 면책), 영국의 「국제기구법」, 오스트리아의 「국제기구의 특권 및 면책권에 관한 통합 법률」, 스위스의 「회원국인 스위스 연방에 의해 보장되는 특권, 면책

5) 예컨대, 일반적으로 국제기구의 유치 사업은 성격상 외교부장관을 위원장으로 하고 외교부가 주축으로 하는 유치위원회가 될 것이다. 하지만 국제기구 유치를 위해 범정부적 협조가 필요한 부분은 외교부 장관을 위원장으로 하는 유치위원회보다 개별사안 별로 국무총리실이 주관하는 정부 내부적 협조체제를 구성하여 대비하는 편이 더 효율적일 것이기 때문이다.

권, 편의 및 지원금에 관한 스위스 연방법)과 캐나다의 「외교사절과 국제기구법」이 있다.

이와 같은 해외 입법례를 참조하여 국제기구 관련 일반법을 마련하는 것이 바람직한가에 대해서도 견해가 나뉘고 있다.

### (1) 적용 가능 논거

미국, 영국, 스위스, 오스트리아, 캐나다와 같이 국제기구를 많이 유치하고 있는 국가들이 이미 국제기구 일반법을 제정하여 국제기구의 유치와 지원에 관한 법적·제도적 장치를 마련하고 있다. 따라서 한국이 국제기구의 국내 유치를 활성화하고 국내에 유치된 국제기구의 원활한 활동을 지원할 수 있기 위해서는 해외 입법례를 참고하여 국제기구의 유치 및 지원에 관한 일반법을 도입해야 한다는 주장이다.

### (2) 적용 신중 논거

비교법적으로 볼 때 국제기구에 대한 국내적 법인격 부여나 특권·면제 부여, 유치 승인에 관한 사항 등은 개별국가의 법체계(헌법 포함)와 관련되는 사항이므로, 외국 입법례를 그대로 적용할 수 없다는 견해가 있다.

무엇보다도 미국, 영국, 스위스, 오스트리아, 캐나다와 같이 국제기구가 활동하기 유리한 환경이 잘 조성되어 있고, 이미 수많은 국제기구가 소재하고 있는 국가와 이제 국제기구를 하나라도 더 유치하고 싶어 하는 한국은 상황이 근본적으로 다르다는 주장이다.

## 6. 나가며

위에서는 국제기구의 유치 및 지원에 관한 일반법 제정을 둘러싼 논의의 쟁점들을 살펴보았다. 이를 기초로 관련 입법을 추진할 때 고려해야 할 사항을 정리하면 다음과 같다.

우선 국제기구는 설립근거나 조직과 업무의

독립성 면에서 각각의 유형마다 많은 차이를 보이고 있다. 법인격과 행위능력 및 특권과 면제가 부여되는 국제기구에 대한 국내 법률이 마련되어 있으면 그 기능과 활동의 다양성을 고려하여 유연하게 대처할 수 있다.

이미 한국에는 「녹색기후기금법」 등 개별 국제기구의 운영지원에 관한 법률이 존재하고 있다. 국제기구 유치·지원 관련 일반법이 제정되는 경우 사안별이 아닌 표준화·체계화된 유치가 가능하고, 한국에의 진출에 관심이 있는 국제기구에 대하여 선진국 수준의 체계적인 지원 제도를 가지고 있음을 홍보할 수 있다는 장점이 있다.<sup>6)</sup>

그리고 국제법과 국내법의 관계가 이원론인 국가(영국과 캐나다)와 일원론인 국가(오스트리아, 스위스, 미국) 두 유형 모두에 “국제기구 일반법”이 존재한다. 이는 국제기구 일반법 제정이 우리 법체계가 어느 쪽인지에 따라 좌우될 수 있는 성격의 문제는 아님을 보여준다. 이는 입법형성권을 가진 입법자가 정책적으로 결정할 사항이다.

아울러 국제기구 유치시 긴급한 경우에는 본부협정을 잠정적으로 적용할 필요가 있는데, 국회의 동의를 필요한 본부협정에 대하여 정부와 국제기구가 잠정적용을 합의할 수 있는지가 이론적으로 문제가 될 수 있다. 따라서 법률에서 이를 허용하는 규정을 두되, ‘국제기구 유치의 효율성 도모’와 ‘절차적 적법성의 확보’라고 하는 두 가지 목적 사이에서 균형을 모색할 필요가 있다.

□ 「이슈와 논점」은 국회의원의 입법활동을 지원하기 위해 최신 국내외 동향 및 현안에 대해 수시로 발간하는 정보 소식지입니다.

6) 한우용, “국제기구 유치를 위한 기본법은 왜 필요한가?”, 「대한변협신문」 제578호, 2016.2.