ISSUE BRIEF

이슈브리프 통권190호
(2020. 4.23)

코로나19 관련 중국에 대한 국제법상 책임추궁 가능성 검토

제190호

김상걸 안보전략연구실

국가안보전략연구원
Institute for National Security Strategy

INSS
www.inss.re.kr

코로나19 관련 중국에 대한 국제법상 책임추궁 가능성 검토

김상걸 (대외전략연구실)

코로나19에 대한 중국의 법적 책임?

코로나19로 인해 정치, 경제, 사회, 문화, 교육 등 제반 분야에 걸쳐 전세계적으로 발생한 심각한 손해는 발원지인 중국에 대한 여론 악화를 유발하였으며 일각에서는 손해배상 청구 등 법적조치에 나서려는 움직임도 포착되고 있다. 서구 언론은 코로나19로 인해 중국 밖에서 극심한 손해를 입은 개인과 기업들에 대한 최소한의 보상이 있어야 할 필요성을 거론하면서 중국의 감염병 관련 국제법 위반에 의거한 국가책임법 원칙의 원용과 손해배상을 주장하고 있다. 이러한 주장들은 특히 코로나19 발생 초기 중국 당국이 국제법상 의무인 발병 보고를 신속히 하지 않고 오히려 관련 정보를 은닉함으로써 심각하고 광범위한 국제적 타격을 초래했다는 인식에 기반하고 있다.

법적 책임을 물으려는 움직임의 실례로는 2020년 3월 중순 미국 플로리다주와 네바다주에서 중국, 중국국가보건위원회, 중국비상경영부, 후베이성, 우한시 등을 대상으로 사인(私人)들이 제기한 두 건의 집단소송을 들 수 있다. 이 두 건 모두 "코로나19 발발로 부상, 손해 또는 손실을 입은 미국 내 모든 자연인 및 법인", "코로나19 발발로 자신의 사업과 관련하여 부상, 손해 또는 손실을 입은 미국 내 모든 자연인 및 법인" 및 "코로나19 발발로 금전적·재정적 손해 또는 손실을 입은 미국 내 모든 소상공인"을 대표하여 제기되었다. 이러한 배경하에서, 과연 중국이 코로나19로 인해 타국에서 발생한 손해에 대해 국제법상 배상책임을 져야 하는 지에 대해 검토해 보겠다.

희소한 감염병 관련 법적 책임 추궁 사례

19세기 이후 감염병의 국제적 확산 문제를 다룬 국제조약 중 조약 위반으로 인해 타국에서 발생한 손해에 대한 배상의무를 규정한 예는 찾아볼 수 없으며, 현재

감염병과 관련하여 국제적으로 가장 중요한 위상을 인정받고 있는 조약인 국제보건규칙(International Health Regulations, IHR)도 그러한 조항을 가지고 있지 않다. 국제보건규칙은 핵심보건 역량, 감염병 관련 무역·여행 제한, 발병 보고 등의 내용을 다루고 있으며 2005년 국제보건기구(WHO) 회원국을 포함한 196개국이 합의하였다.

조약과 함께 국제법의 양대 원천인 국제관습법, 특히 국가책임법은 기본적으로 국제위법행위를 행한 국가는 그로 인해 타국에게 입힌 손해 등을 배상할 의무를 부담함을 인정한다. 하지만 국제보건협력의 긴 역사에서 감염병 발발과 관련하여 이러한 국제법상 국가책임 원칙이 활용·원용된 경우가 거의 없다. 즉, 국가들은 감염병의 진원지 국가를 포함한 타국에 대해 관련 조약상 발병 보고 의무 위반이나 무역·여행 관련 위험성 고지 의무 위반 등을 이유로 손해배상 청구 등 법적 조치에 나서는 것에 적극성을 보이지 않았던 것이다.

감염병 발생 보고, 무역·여행 관련 위험성 고지 등과 관련하여 국가들이 타국에 대한 법적인 국가책임 추궁에 적극적이지 않았던 이유는 기본적으로 감염병은 언제든 자국에서도 발발할 수 있다는 점에 대한 공감대에서 찾을 수 있다. 최근 코로나19 관련 중국에 대한 배상책임 추궁에 대한 주장들이 계속되고 있는 미국의 예를 들어보면, 1918~1919년 스페인독감 발원지 후보 목록에 미국도 포함되며, 2009년 발발한 H1N1 바이러스는 미국에서 처음 포착되었다. 이에 더하여, 국제보건규칙상 발병 보고 의무 등은 난해한 과학적, 공공보건 정책적 문제이며 복잡한 정치적 고려가 관련된다는 것에 대한 국가들의 공감대도 이들이 감염병 관련 국가책임 추궁에 적극적이지 않았던 중요한 배경이다.

비록 국제보건규칙에는 분쟁해결 조항이 존재하고 이 조항에 의거한 손해배상 청구 등 관련 법적 절차 시도 가능성을 부인할 수 없지만, 국가들이 금번 코로나19 사태와 관련하여 중국에 대해 이 조항을 활용할 가능성은 거의 없다는 것이 보건 관련 법률전문가들의 전반적 평가인 것으로 보인다. 아울러, 국제보건규칙상 지도적 위상을 인정받는 WHO가 중국의 코로나19 대처방식에 대해 대단히 긍정적인 평가를 공표해온 것도 관련 법적 절차의 성공에 마이너스 요인이 될 수 있다는 점이 언급되고 있다.

또한, 국가책임법상 인과관계 요건 증명의 어려움도 중국에 대한 손해배상 청구의 성공가능성을 낮추고 있는데, 2001년 '국가책임 규정 초안'을 마련하여 국가책임법의 근간을 마련한 유엔 국제법위원회(U.N. International Law Commission)는 국가책임 추궁의 요건이 되는 인과관계는 관련 행위와 발생한 손해 사이의 직접성, 예견가능성, 또는 근접성을 요구한다고 해석하였다. 이는 혹시라도 중국의 배상책임이 인정된다고 하더라도 그 금액은 그다지 크지 않을 수 있음을 예견하게 한다. 이에 더하여, 중국의 발병보고 의무 위반으로 특정 국가에서 발생한 손해와 그 국가 스스로의 대처방식상 문제 때문에 발생한 손해를 구분하기 어렵다는 점도 관련 법적절차의 성공가능성을 낮추는 요인으로 지적할 수 있다. 예를 들어, 코로나19로 인해 특정 국가에서 발생한 막대한 손해의 가장 큰 요인으로 최소한의 방역조치조차 제대로 하지 않은 해당 정부의 무능과 무관심이 지적되는 경우 중국에게 그 손해 모두를 배상하라고 하는 것은 합리적이 않을 것이다.

법적 책임 추궁의 가장 큰 난관: 주권면제의 원칙

주권면제(sovereign immunity)란 국내법원이 주권국가를 자신의 관할권에 복종하도록 강제할 수 없다는 국제법 원칙을 말한다. 이는 절차적 개념으로서, 제소의 원인이 된 행위가 위법한가 여부와는 관계가 없다. 따라서, 문제의 행위가 심각한 불법성을 동반하고 국제적으로 엄청난 파급효과를 가져왔다고 하더라도 주권면제의 법리를 배제할 수 없다. 국제사법재판소(International Court of Justice, ICJ)는 2012년 Germany vs. Italy 사건에서 제노사이드 금지, 인종차별 금지, 고문 금지, 침략행위 금지 등 국제법상 최상위 규범인 강행규범(jus cogens) 위반에 해당하는 심각한 범죄행위와 관련해서도 주권면제의 원칙은 배제되지 않는다고 판시하였다.

미국 등 각국 국내법원에서 코로나19와 관련하여 중국을 상대로 제기되는 민사소송은 이 주권면제의 법리에 따라 중국에 대해 별다른 실효성을 발휘하지 못할 것으로 예상된다. 이는 미국의 1976년 외국주권면제법(Foreign Sovereign Immunity Act)이 적용되는 경우에도 마찬가지인 것으로 평가되고 있다. 또한 주권면제를 향유하는 '국가'에는 국가 전체 또는 중앙정부 뿐 아니라 지방자치단체를

포함한 국가의 주권적 권한을 행사하는 모든 하위기관도 해당되므로 후베이성 정부와 우한시도 타국 법원에서의 민사소송 관련 주권면제를 향유한다고 볼 수 있다.

요컨대, 주요 국가들의 관련 행위와 현재까지의 국제규범, 양자에 근거한 국제법 발달의 현단계에서는 아직 국가의 행위가 국제법을 심각하게 위반했다는 이유로 타국 법원에서의 주권면제 향유가 부인되기는 어려운 것으로 보인다. 비록 비발효 문서이기는 하나 2004년 유엔 주권면제협약도 국가의 심각한 국제법 위반행위에 대해서는 주권면제의 적용을 배제시킨다는 내용을 포함하지 않고 있다. 다만, 주권면제 원칙이 국가의 법적 책임이 성립하는 것 자체를 부인하는 것은 아니므로, 국내법정이 아닌 다른 국제법정(예, 국제사법재판소, 국제해양법재판소, 유럽인권재판소, 임시특별국제재판소 등)이 국가의 국제법 위반행위에 대해 관할권을 행사할 수 있는 여지는 있다. 예를 들어, WHO 헌장(WHO Constitution) 제75조는 동 헌장의 해석과 적용에 관련된 분쟁을 ICJ에 회부할 것을 규정하고 있는 바, 코로나19 관련 중국에 대한 ICJ의 관할권 행사의 근거로 이 조항을 사용할 수 있다는 주장도 존재한다.

낮아 보이는 국내소송의 실효성

이상과 같은 이유로, 코로나19 관련 각국 정부, 기업, 국민들이 입은 손해에 대해 각국 국내법원에서 중국을 상대로 손해배상 등을 위한 민사소송을 제기하는 것은 실효성이 없을 것으로 예측할 수 있다. 감염병은 어느 국가에서나 발발할 수 있다는 공감대를 바탕으로, 앞으로 코로나19 관련 국제 동향은 중국에 대한 손해배상 청구 등의 법적 접근 보다는 다자 간 협력, 모니터링, 집행력 강화 등을 통해 국제보건규칙의 이행 체계를 탄탄히 하는 방향으로 수렴될 것으로 예상된다. 다만, 중국의 전통적인 야생동물 섭식과 관련한 위생상 문제점 등은 계속적으로 초국경적 감염병 발발의 원인으로 지목되고 있는 바, 이에 대한 국제사회의 정치적, 외교적 압력은 지속적으로 가해질 것으로 보인다.

//끝//

본 내용은 집필자 개인의 견해이며,
국가안보전략연구원의 공식입장과는 다를 수 있습니다.