

UN에서의 사이버공간 국제규범 논의

박주희

국가보안기술연구소, 연구원

UN에서의 사이버공간 국제규범 논의

박주희

- 국가보안기술연구소, 연구원 -

I 서론

사이버공간은 네트워크를 이용하여 데이터를 생성 또는 처리하는 물리적·비물리적 요소로 형성된 공간을 의미한다.¹⁾ 사이버공간을 규율하는 국제규범에 관한 국제연합(United Nations, UN) 차원의 논의는 2004년 시작하여 현재까지 대략 20년의 기간 동안 지속되었다. 그러나 개별 국제법 규칙이 사이버공간의 이용에 명확히 어떻게 적용되는지에 대해서는 국가 간 이해가 여전히 상이하다. 이러한 결과의 이유는 다음 두 가지로 요약해 볼 수 있다. 첫째, 사이버공간을 규율하는 국제규범에 관한 논의가 ‘군축 및 국제안보’를 담당하는 UN총회 제1위원회 주도로 이루어져 왔기 때문이다. 국제안보 맥락에서 사이버공간의 이용을 논의하기 위하여 UN총회 제1위원회 산하에 정부전문가그룹(Group of

Governmental Expert, GGE)이 총 여섯 차례 설치되었고, 개방형워킹그룹(Open-ended Working Group, OEWG)이 두 차례 설치되었다.²⁾ 그러나 이들이 다루는 의제는 현존 및 잠재 위협, 국제법 적용, 자발적 규범, 신뢰구축 조치, 역량배양 조치로 국제법 이외의 의제도 함께 포함되어 있다. 이로 인해 국제법적 논의를 심화시키는 데 한계가 작용한 것이다. 둘째, 논의의 정치화(politicization) 때문이다.³⁾ 미국을 위시한 서방 진영과 러시아 및 중국 등 비서방 진영은 UN에서의 논의 초반부터 사이버공간에 대한 기존 국제법 적용에 대하여 의견을 달리하였다. 러시아는 특히 사이버공간을 규율하는 새로운 조약의 필요성을 지속적으로 강조하며, 새로운 협약을 제시하기도 하였다. 그러나 대부분의 국가는 사

* 본 보고서에 반영된 견해는 필자의 개인적 견해로 국가보안기술연구소의 공식 견해와 무관함을 알려드립니다.

** 이번 호는 글로벌법제전략연구사업의 일환으로 개최된 제5차 Global Legal Forum(사이버보안에 관한 글로벌 규범 동향과 과제)과 연계하여 작성되었습니다.

- 1) Michael N. Schmitt (ed.), Tallinn Manual 2.0 on the International Law Applicable to Cyber Operations, Cambridge University Press, 2017, p. 564.
- 2) 2019년에서 2020년 활동하는 제1차 OEWG는 2021년 최종 실질 보고서 채택을 기점으로 활동을 종료하였으며, 현재 2021년에서 2025년 활동하는 제2차 OEWG가 활동 중이다.
- 3) Michael N. Schmitt and Liis Vihul, "International Cyber Law Politicized: The UN GGE's Failure to Advance Cyber Norms", Just Security, 2017.

이러한 사이버공간에 대하여 기존의 국제법이 적용된다는 점에 동일한 목소리를 내고 있다.

사이버공간의 이용에 국제법이 명확히 어떻게 적용되는지에 대한 국가 간 공통의 이해가 부족할지라도, 국가들은 소니픽처스 해킹, 워너크라이 랜섬웨어 공격, 평창올림픽 해킹, 솔라윈즈 해킹, 콜로니얼파이프라인 랜섬웨어 공격, 우크라이나-러시아 전쟁에서의 사이버활동 등 일련의 악의적 사이버활동을 경험하며 나름의 국제법 적용을 시도하고 논

리를 발전시켜왔다. 이를 기반으로 국가들은 사이버공간을 규율하는 국제법에 대하여 개별 입장을 정립하고 있다. 이에서는 UN에서의 사이버공간 국제규범에 관한 논의의 흐름을 먼저 짚어보고, 개별 국제법 규칙 적용 시 국가 간 입장 대립이 다소 뚜렷하게 나타나는 주권, 무력 사용 금지 원칙과 자위권, 국제인도법 적용의 쟁점을 살펴본다. 동시에 각 쟁점별 주요국 및 한국의 입장을 살펴보고 그를 통해 간략히 시사점을 도출해보고자 한다.

II

UN에서의 사이버공간 국제규범 논의 개관

1998년 러시아가 UN총회 제1위원회에 “국제안보 맥락에서 정보통신 발전”에 관한 결의 초안을 제시하고, 이에 관한 결의가 UN총회에서 채택되면서 UN에서의 사이버안보 논의가 시작되었다.⁴⁾ 2004년 첫 번째 GGE가 설치되어 활동하였으나 제1차 GGE는 보고서 채택에 실패하였다. 이후 2009년 활동을 개시한 제2차 GGE는 보고서 채택에 성공하였으나, 보고서에는 사이버공간을 규율하는 국제법에 관한 내용은 담기지 않았고 신뢰구축을 강조하는 몇 가지 권고사항이 제시되었다. 2013년 채택된 제3차 GGE 보고서를 통해서 비로소 국제법, 특히 UN헌장이 사이버공간의 이용에 적용 가능하다는 점이 명시되었다.

2015년 채택된 제4차 GGE 보고서는 사이버공간을 규율하는 국제규범에 관하여 상당히 의미있는 내용을 담고 있다. 첫째, 사이버공간 국제규범 논의가 ‘국제법 적용’ 논의와 ‘자발적 규범’ 논의로 분리되었다. 국제법 적용 의제는 기존

국제법이 사이버공간의 이용에 어떻게 적용되는지를 중점적으로 다룬다. 자발적 규범 의제는 구속력 있는 국제법 규칙의 지위는 아니지만 사이버공간에서의 책임있는 국가 행동을 설정하기 위해 자발적으로 준수해야 할 규범에 관하여 다룬다. 따라서 자발적 규범은 국제법에 합치하는 행위를 달리 제한하거나 금지하지는 않는다. 국가들은 자발적 규범이 사이버공간 환경에서의 불필요한 충돌을 방지하는 데 기여할 것으로 기대하고 있다.⁵⁾ 둘째, 제4차 GGE 보고서에는 국제법 적용에 관한 보다 구체적 합의가 반영되었다. 즉, 국제법, 특히 UN헌장이 적용된다는 제3차 GGE의 합의에서 한 단계 나아가 보다 구체적으로 제4차 GGE 보고서에는 주권, 불간섭, 분쟁의 평화적 해결, 무력 사용 금지 원칙, 인권 및 기본적 자유의 존중 등의 적용이 명시되었다.

그러나 제5차 GGE 논의에서는 국제인도법의 적용 등에 관한 서방 진영과 비서방 진영 사이의 첨예한 의견 대립으로

4) UN General Assembly, Resolution adopted by the General Assembly on the report of the First Committee (A/53/576), UN Doc. A/RES/53/70, 1998.

5) UN General Assembly, Report of the Group of Governmental Experts on Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security, UN Doc. A/70/174, 22 July 2015, para. 10. 자발적 규범에 대해서는 다음 참조. 박주희, “UNGGE의 자발적 규범과 국내 사이버안보 법제”, Global Legal Brief, 2022.

보고서 채택이 이루어지지 않았다. 제5차 GGE 보고서 채택 실패 이후 2018년 러시아는 OEWG 설치, 미국은 제6차 GGE 설치를 제안하였다. UN총회에서 두 제안 모두를 채택 하면서,⁶⁾ UN 차원에서 사이버안보 논의는 GGE와 OEWG 라는 두 트랙에서 이루어지게 되었다. 두 논의체 모두 국제법 적용, 자발적 규범 의제 이외에도 현존 및 잠재 위협, 신뢰구 축 조치, 역량배양 조치 의제를 다룬다. 다만 GGE의 경우 지 리적으로 형평하게 배분된 일부 UN회원국의 정부전문가들이 논의에 참여한다면, OEWG의 경우 모든 UN회원국뿐만 아니라 학계, 산업계, 비정부기구도 논의에 참여할 수 있다.

제6차 GGE는 2021년 자신의 활동을 담은 보고서를 공개하였다.⁷⁾ 제4차 GGE 보고서와 비교하여 제6차 GGE 보고서에는 ‘국제인도법’ 적용이 명시되었고, 분쟁의 평화적 해결 원칙의 적용이 구체화 되었다. 또한, 제6차 GGE는 보고서

채택과 함께 국제법이 사이버공간의 이용에 어떻게 적용되는 지에 관한 일부 국가들의 입장을 담은 보고서도 함께 활동의 성과로 제시하였다.⁸⁾ 한편 제1차 OEWG도 2021년 보고서를 채택하여 공개하였으며,⁹⁾ 동 보고서에 관한 국가별 입장을 담은 보고서도 함께 제시하였다.¹⁰⁾ 그러나 제1차 OEWG는 사이버공간 국제규범에 관하여 과거 논의에서 합의된 사항을 재확인하는 수준의 내용만 보고서에 담은채 활동을 종료하였다. 제6차 GGE 활동을 끝으로 GGE는 더 이상 활동하고 있지 않으며, 현재 2021년에서 2025년까지 활동하는 제2차 OEWG 논의가 진행 중이다. 제2차 OEWG는 매년 진행되는 논의 사전 사항을 담은 보고서를 공개하고 있다. 제2차 OEWG 논의 과정에서 국가들은 사이버공간에 대한 국제법 적용에 관하여 보다 구체적이고 발전된 자국의 입장을 밝히고 있다.

[표 1] GGE 활동 현황

| GGE 구분 | 참여국 | 보고서 채택 | 사이버공간 국제규범 관련 사항 |
|---------------------|--|---------------|------------------|
| 제1차 GGE (2004~2005) | 남아프리카공화국, 대한민국, 독일, 러시아, 말레이시아, 말리, 멕시코, 미국, 벨라루스, 브라질, 영국, 요르단, 인도, 중국, 프랑스 15개국 ※ 의장국: 러시아 | 실패 | |
| 제2차 GGE (2009~2010) | 남아프리카공화국, 대한민국, 독일, 러시아, 미국, 벨라루스, 브라질, 에스토니아, 영국, 이스라엘, 이탈리아, 인도, 중국, 카타르, 프랑스 15개국 ※ 의장국: 러시아 | 성공 (A/65/201) | |

6) UN General Assembly, Resolution adopted by the General Assembly on 5 December 2018, UN Doc. A/RES/73/27, 5 December 2018; UN General Assembly, Resolution adopted by the General Assembly on 22 December 2018, UN Doc. A/RES/73/266, 22 December 2018.

7) UN General Assembly, Report of the Grope of Governmental Experts on Advancing Responsible State Behavior in Cyberspace in the Context of International Security, UN Doc. A/74/135, 2021. 제6차 GGE 논의와 관련하여 다음 논문 참조. 박노형·박주희, “제6차 UNGGE 보고서 채택과 국제사이버법의 발전”, 『국제법학회논총』, 제66권 제3호, 2021, 173-202면.

8) UN General Assembly, Official Compendium of Voluntary National Contributions on the Subject of How International Law Applies to the Use of ICTs by States Submitted by Participating Governmental Experts in the GGEs on Advancing Responsible State Behavior in Cyberspace in the Context of International Security Established Pursuant to General Assembly Resolution 73/266, UN Doc. A/76/136, 2021.

9) UN General Assembly, Final Substantive Report of the OEWG, UN Doc. A/A.C.290/2021/CRP.2, 2021.

10) UN General Assembly, Compendium of Statements in Explanation of Position on the Final Report, UN Doc. A/AC.290/2021/INF/2, 2021.

| GGE 구분 | 참여국 | 보고서 채택 | 사이버공간 국제규범 관련 사항 |
|---------------------|---|---------------|---|
| 제3차 GGE (2012~2013) | 아르헨티나, 호주, 벨라루스, 캐나다, 중국, 이집트, 에스토니아, 프랑스, 독일, 인도, 인도네시아, 일본, 러시아, 영국, 미국 15개국 ※ 의장국: 호주 | 성공 (A/68/98) | <ul style="list-style-type: none"> 국제법(특히, UN 헌장)이 사이버공간의 이용에 적용 가능함이 명시됨 |
| 제4차 GGE (2014~2015) | 벨라루스, 브라질, 중국, 콜롬비아, 이집트, 에스토니아, 프랑스, 중국, 가나, 이스라엘, 일본, 케냐, 말레이시아, 파키스탄, 대한민국, 독일, 러시아, 스페인, 영국, 미국 20개국 ※ 의장국: 브라질 | 성공 (A/70/174) | <ul style="list-style-type: none"> 국제법 적용과 자발적 규범 의제가 분리됨 제3차 GGE 보고서에 견주어 보다 구체적으로 주권, 불간섭, 무력 사용 금지 원칙 등의 적용이 명시됨 |
| 제5차 GGE (2016~2017) | 네덜란드, 대한민국, 독일, 러시아, 멕시코, 미국, 보츠와나, 브라질, 세네갈, 세르비아, 스위스, 에스토니아, 영국, 이집트, 인도, 인도네시아, 일본, 중국, 카자흐스탄, 캐나다, 케냐, 쿠바, 프랑스, 핀란드, 호주 25개국 ※ 의장국: 독일 | 실패 | |
| 제6차 GGE (2019~2021) | 호주, 브라질, 중국, 에스토니아, 프랑스, 독일, 인도, 인도네시아, 일본, 요르단, 카자흐스탄, 케냐, 모리셔스, 멕시코, 모로코, 네덜란드, 노르웨이, 루마니아, 러시아, 싱가포르, 남아프리카공화국, 스위스, 영국, 미국, 우루과이 25개국 ※ 의장국: 브라질 | 성공 (A/76/135) | <ul style="list-style-type: none"> 분쟁의 평화적 해결 원칙의 적용이 구체화되고, 국제인도법 적용이 명시됨 |

※ 한국은 제1차, 제2차, 제4차, 제5차 GGE 논의에 정부전문가로 참여

[표 2] OEWG 활동 현황

| OEWG 구분 | 참여국 | 보고서 채택 | 사이버공간 국제규범 관련 사항 |
|----------------------|--------------------------------|---------------------------|---|
| 제1차 OEWG (2019~2020) | 모든 UN 회원국, 학계, 산업계, 비정부기구 등 참여 | 성공 (A/A.C.290/2021/CRP.2) | <ul style="list-style-type: none"> 국제법, UN 헌장이 적용된다는 점을 재확인 분쟁의 평화적 해결 강조 |
| 제2차 OEWG (2021~2025) | | 논의 진행 중 | |

III 국제법 적용에 관한 주요 쟁점

1. 기존 국제법 적용 vs. 사이버공간을 규율하는 새로운 조약

러시아는 사이버공간의 국제적 규율에 관한 논의의 초기부터 사이버공간을 규율하는 새로운 조약의 체결이 필요하다고 주장해왔다. 특히, 제2차 OEWG 제4차 실질 회기 이후인 2023년 3월 러시아는 벨라루스, 북한, 니카라과, 시리아, 베네수엘라와 함께 국제정보안보 보장에 관한 UN 협약(Convention of the UN on Ensuring International Information Security)안을 제안하였다.¹¹⁾ 러시아와 친러시아 진영은 사이버공간을 규율하는 현 국제법 체계에 '공백(gaps)'이 있기 때문에, 법적으로 구속력 있는 조약이 필요하다고 주장한다.

그러나, 제3차, 제4차, 제6차 GGE 보고서를 통해 그리고 제1차 OEWG 보고서를 통해 국가들은 국제법, 특히 UN 헌장이 사이버공간의 이용에 적용 가능하다는 점에 합의를 이루었다. 이러한 입장은 국가별 입장 보고서 등을 통해 여러 차례 재확인되어왔다. 따라서 기존 국제법이 사이버공간의 이용에 적용된다는 입장을 취하는 대부분의 국가는 사이버공간을 규율하는 현 국제법 체계에 공백이 있는 것이 아니라, 어떻게 국제법이 적용되는지에 관한 추가적인 '명확화(clarification)'가 필요할 뿐이라는 입장이다.

한국 역시 대부분의 국가와 유사한 입장을 취한다. 우리는 국제법 특히 UN헌장 '전체(in its entirety)'가 사이버공간의 이용에 적용된다는 입장이다.¹²⁾ UN헌장 전체가 적용된다는 것은 UN헌장 제2조에서 규정하는 주권 평등의 원칙, 분쟁의

평화적 해결 원칙, 무력 사용 금지의 원칙, 불간섭 원칙을 비롯하여 UN헌장 제51조에 반영된 자위권 규정도 사이버공간의 이용에 적용됨을 의미한다. 한국은 또한 지금 나타나고 있는 국제법의 이행과 해석에서 존재하는 공백(gaps)은 사이버공간을 규율하는 관련 국제법이 없기 때문이라기보다 빠르게 진화하는 사이버공간 환경 때문이라는 입장이다. 따라서 새로운 조약의 체결보다, 어떻게 국제법이 사이버공간의 이용에 적용되는지에 관하여 국가들의 공통된 이해를 발전시킬 필요가 있다고 주장한다. 또한, 한국은 사이버공간의 이용에 어떻게 국제법이 적용되는지에 관한 국가의 견해와 관행을 자발적으로 교류함으로써 국제법 적용에 관한 이해를 상호 공유할 수 있을 것이라고 기대한다.

2. 주권

기존 국제법이 어떻게 적용되는지에 관한 국가 간 이해가 상이하게 나타나는 쟁점 중 하나는 바로 주권 개념의 적용이다. 사이버공간의 이용에 대하여 주권 및 주권 평등의 원칙이 적용됨에 국가들이 합의를 이루었음에도 불구하고, 주권 개념의 사이버공간의 적용에 관하여 국가 간 공통된 이해를 달성하는 것은 상당히 어려운 과제이다. 국가들은 제4차 GGE 및 제6차 GGE 보고서를 통해 주권 평등 원칙 준수의 중요성을 확인하였으며, 국가 주권 및 주권으로부터 파생되는 원칙이 국가의 사이버공간 관련 활동에 그리고 자국 영토 내 사이버기반시설에 대한 관할에 적용된다고 합의하였다.¹³⁾

그러나 주권 개념의 구체적 적용에 있어 다음과 같은 국가 간 이견이 있다. 첫째, 주권 개념 자체가 그 위반에 대하여 국

11) UN OEWG, Updated Concept of the Convention of the UN Ensuring International Information Security Submitted by Russian Federation (Cosponsors: Belarus, DPRK Nicaragua, Syria, Venezuela), June 29, 2023.

12) UN General Assembly, Compendium of Statements in Explanation of Position on the Final Report, UN Doc. A/AC.290/2021/INF/2/Add.2, 2021, p. 2.

13) UN Doc. A/70/174, para. 26 and para. 27; UN Doc. A/76/135, para. 70 and para. 71(b).

제위법행위를 초래할 수 있는 일차 규칙에 해당하는지에 대한 이견이 있다.¹⁴⁾ 영국은 2021년 “일반 원칙으로서 주권은 국제법의 근본 개념”이라는 점을 인정하였으나, “주권의 일반 개념 그 자체는 구체적 규칙이나 불간섭 금지 이외의 사이버 활동에 대한 금지를 추론하기에 충분하거나 명확한 근거를 제공하지 못한다.”는 입장을 밝혔다.¹⁵⁾ 반면, 네덜란드는 타국 주권에 대한 존중은 그 자체로 하나의 의무이며 그것의 위반은 국제위법행위를 구성한다는 입장이다.¹⁶⁾ 스웨덴 등 북유럽 국가들도 네덜란드와 유사한 입장을 취하고 있다.¹⁷⁾

둘째, 주권 침해의 임계치에 관하여 국가 간 공통된 이해를 수립하기가 어렵다. 예컨대, 미국은 국가가 타국 영토에서 해당 영토국의 동의 없이 사이버활동을 수행하는 것은 비록 그것이 무력 사용이나 간섭의 임계치 미만에서 이루어진다고 하더라도 국제법을 위반할 수 있다는 입장이다. 그러나 한 국가 영토에 위치한 컴퓨터나 그 밖에 네트워크 장비를 수반하되 ‘원격으로’ 행해지는 사이버활동에 대해서는 그 자체가(per se) 국제법 위반을 구성하지는 않는다는 입장이다. 특히 그러한 활동이 영토국에 대하여 아무런 효과를 초래하지 않거나 최소 허용 가능 수준(de minimis)의 효과만을 초래할 경우 위반이 아니라고 보고 있다. 그 근거로 미국은 인터넷의 설계 자체가 다른 국가의 주권적 관할권에 대한 어느 정도의 침해를 유발할 수 있기 때문이라는 것이다.

셋째, 권위주의 국가들은 사이버공간의 이용에 대한 주권 개념 적용을 자국 네트워크 통제와 그를 통한 체제 유지의 근거로 활용하려고 한다. 예컨대, 중국은 2021년 12월 제2차 OEWG 논의에서 사이버공간에서의 주권 원칙 적용에 관한 입장을 제출하였다. 동 제출문에서 중국은 주권의 개념으로부터 독립의 권리가 파생하며, 국가는 사이버발전, 사이버

공간 관련 활동에 관한 거버넌스 모델에 관하여 자국 스스로의 방식을 독립적으로 선택할 권리를 가지며, 외부 간섭으로부터 자유롭게 공공 인터넷 정책을 수립할 권리를 가진다고 강조한다.¹⁸⁾ 이 제출문에서는 인권에 관한 언급은 전혀 발견되지 않는다. 반면, 미국은 사이버활동에 대한 주권의 함의가 다소 복잡하다는 점을 지적하면서 주권의 함의에 대하여 두 가지 사항을 주목하였다. 첫째, 사이버활동에 대하여 영토 관할권의 지속적인 관련성을 인정하였다. 사이버공간을 구성하는 물리적 기반시설이 특정 국가의 영토 내에 위치하기 때문에 영토 관할권이 지속적으로 관련될 수 있다는 입장으로 해석된다. 둘째, 영토국의 관할권 행사가 무제한 한 것은 아니라는 점을 인정하면서, 국제법 특히 국제인권법 의무와 합치하여야 함을 강조하였다. 이는 러시아나 중국과 같이 사이버공간의 국제적 규율에서 주권을 강조하는 국가들을 상대로 국제인권법 위반에 대한 정당화 사유로 주권을 원용할 수 없음을 명확히 한 것으로 풀이된다. 우리나라의 경우 제4차 GGE 및 제6차 GGE 보고서에 언급된 내용 이외에 사이버공간의 이용에 대한 주권 개념의 적용에 있어 추가적 입장을 제시하고 있지는 않다.

3. 무력 사용 금지 원칙과 자위권

국가들은 UN헌장 제2조 4항과 국제관습법상 무력 사용 금지 원칙이 사이버공간의 이용에 적용된다는 점에 합의를 이루었으며, 이는 제4차 GGE 보고서를 통해 확인된다.¹⁹⁾ 그러나 사이버공간상 또는 사이버공간을 통해 행해지는 어떠한 행위가 금지되는 무력 사용에 해당하는지에 관하여 국가 간 공통된 합의에 도달하지 않은 상태이다. 다만, 대다수 국가들은 종래의 키네틱 무기가 초래하는 효과와 동일한 효과를 초래하는 사이버활동의 경우 무력 사용의 수준에 이를 수 있다

14) 동 이슈에 관하여 다음 논문 참조. 박주희, “사이버공간에 적용되는 주권의 규범적 성격과 사이버안보”, 『국가안보와전략』, 제20권 제1호, 79-114, 2020.

15) UK Policy Paper, “Application of International Law to States’ Conduct in Cyberspace: UK Statement”, 3 June 2021.

16) UN Doc. A/76/136, p. 55.

17) DiploFoundation, “What’s New with Cybersecurity Negotiations? OEWG 2021-2025 Forth Substantive Session”, 23 March 2023.

18) China’s Views on the Application of the Principle of Sovereignty in Cyberspace, 2021.

19) UN Doc. A/70/174, para. 26.

는 점에 동의하고 있다. 예컨대, 미국은 사이버활동을 통해 폭탄 투하 또는 미사일 발사가 초래하는 피해와 같은 종류의 물리적 결과가 초래된다면, 그 사이버활동은 동일하게 무력 사용으로 고려될 것이라는 입장이다.²⁰⁾

또한, 사이버공간을 이용한 행위에 대하여 UN헌장 제51조 및 국제관습법에 따라 규율되는 자위권 행사의 가능성은 제4차 GGE 보고서를 통해 언급된다. 다만 제5차 GGE 보고서 채택 실패의 원인 중 하나가 자위권 적용에 관한 국가 간 이견 때문인데, 이를 주목해볼 필요가 있다. 쿠바 등 일부 국가들은 사이버공간에서 이루어지는 행위에 대하여 자위권을 승인하는 경우, 적에 대한 재래식 공격에서 우위를 가지지 않는 국가들이 사이버공간에서 가지는 비대칭적 이익을 저해할 것이라며 자위권 적용에 반대하였다. 즉, 사이버 무력 공격에 대하여 재래식 수단으로 자위권을 행사할 경우에 대한 우려의 입장을 밝힌 것이다.²¹⁾

미국은 UN헌장 제51조에서 인정하는 자위권은 특정 상황에서 실제 또는 임박한 무력 공격 수준에 이르는 사이버활동에 의해 발동될 수 있다는 입장이다. 미국은 무력 공격이 행해진 역량과 동일한 역량으로 자위권을 행사해야하는 것은 아니라는 점을 강조한다. 즉, 사이버 무력 공격에 대하여 키네틱 수단을 통해 자위권 행사도 가능하며, 그 반대도 마찬가지라는 입장이다. 다만, 자위권을 행사하여 무력을 사용할 경우 필요성, 비례성 등의 국제법상 요건을 충족하여야 하며, 자위권을 행사하여 무력 조치를 행사하기에 앞서 국가는 무력 사용 미만의 능수동 방어(active or passive cyber defense)를 고려하여야 함을 강조하였다.²²⁾

한국은 UN헌장이 그 전체로(in its entirety) 적용된다

는 입장을 통해 간접적으로 자위권 적용에 찬성하는 입장이다. 그러나 무력 사용의 적법성을 규율하는 전쟁권(jus ad bellum)에 관한 논의가 다소 양극화될 가능성을 우려하여 무력 사용 금지 원칙 및 자위권에 관한 일치된 의견을 전망하기에는 시기상조라는 입장이다. 따라서 한국은 이에 관한 논의보다 국제인도법을 통해 무력충돌 시 민간인을 보호하여야 하며 국제인도법 적용 의제에 집중해야 함을 강조하였다.²³⁾

4. 국제인도법

러시아, 중국 등 일부 국가는 사이버공간의 이용에 대한 국제인도법 적용에 지속적으로 반대해왔다. 이로 인해 제4차 GGE 보고서에는 ‘국제인도법(international humanitarian law)’이라는 용어가 명시되지 못한 채 구별의 원칙, 필요성의 원칙, 비례성의 원칙 등 국제인도법의 주요 원칙만이 명시되었다.²⁴⁾ 국제인도법의 적용에 관한 국가 간 견해 차이는 제5차 GGE 보고서 채택 실패의 원인 중 하나이기도 하다. 중국은 사이버공간에 대한 국제인도법의 적용이 사이버공간에서의 군사 활동을 정당화한다는 이유로 국제인도법 적용을 반대한다. 즉, 국제인도법의 적용은 사이버공간의 ‘군사화(militarization)’를 정당화한다는 논리이다. 그러나 이러한 주장은 오래 지속되지 못하고 제6차 GGE 보고서에서 국제인도법의 적용이 명시되었다. 다만, 언제 그리고 어떻게 국제인도법의 주요 원칙이 사이버공간의 이용에 적용되는지에 대해서는 추가 연구가 필요하며, 이러한 원칙의 상기가 결코 무력충돌을 정당화하거나 장려하는 것도 아님을 인정한다는 점이 보고서에 명시되었다.²⁵⁾

한국, 스위스, 독일, 일본, 네덜란드 등은 국제인도법이 사이버공간에 적용된다는 점을 여러차례 확인하였으며, ‘어떻게

20) UN Doc. A/76/136, p. 137.

21) Arun M. Sukumar, “The UN GGE Failed. Is International Law in Cyberspace Doomed As Well?,” LAWFARE, 2017.

22) UN Doc. A/76/136, p. 137.

23) Statement by H.E. Ambassador Jongin BAE, Second Substantive Session of the 2nd OEWG, Agenda 5(c) International Law, 2022, p. 1.

24) UN Doc. A/70/174, para. 28(d).

25) UN Doc. A/76/135, para. 71(f). 다음 논문 참조. 박노형·박주희, “제6차 UNGGE 보고서 채택과 국제사이버법의 발전”, 『국제법학회논총』, 제66권 제3호, 173-202, 2021.

계' 국제인도법이 무력충돌 시 사이버공간에 적용되는지에 관하여 명확히하는 것이 중요하다는 입장이다. 이들 국가는 특히 우크라이나 전쟁을 통하여 무력충돌 시 국가 및 비국가 행위자에 의해 행해지는 실제 악의적 사이버활동을 상기하면서, 국제인도법 규칙의 준수가 "상당히 중요(paramount importance)"하다고 강조한다. 국제인도법 규칙의 준수를 통해 민간인과 민간물자에 대하여 기본적 보호를 제공하고, 이들에 대한 위협과 잠재적 피해를 줄일 수 있기를 기대하

고 있기 때문이다. 따라서 한국을 포함하여 이와 같은 입장을 취하는 국가들은 OEWG 논의에서 어떻게 국제인도법이 사이버공간의 이용에 적용되는지에 대한 논의가 이루어져야 한다고 주장한다. 이들 국가들은 이러한 논의를 통해 어떻게 비례성의 원칙, 구별의 원칙, 인도주의 원칙, 필요성의 원칙이 적용될 수 있는지에 대한 이해를 증진시킬 수 있다고 강조한다.²⁶⁾

IV 시사점

사이버공간 국제규범에 관한 UN에서의 논의는 기존 국제법 및 UN헌장의 적용에 관한 합의에서 출발하여 주권, 불간섭 원칙, 무력 사용 금지 원칙, 자위권, 분쟁의 평화적 해결 원칙, 인권과 기본적 자유의 존중, 국제인도법의 적용에 관한 합의를 이루었다는 점에서 한 단계 진전을 이루었다고 평가될 수 있다. 그러나 20개국 또는 25개국의 정부전문가가 참여한 GGE 논의에서조차 '심화된(deepened)' 사이버공간 국제규범 논의가 어려웠다는 점을 감안할 때, 모든 UN회원국이 참여하는 OEWG 논의를 통해 구체화된 합의를 달성하기는 상당히 어려울 것이라 예상된다.

이러한 현실에서 사이버공간에 대한 국제법 적용에서 나타나는 쟁점별로 유사한 입장을 공유하는 국가들과 우선 협력하여 국제규범 적용에 관한 국가 간 이해를 심화시킬 필요가 있다. 앞서 정리한 바와 같이 한국은 사이버공간에 기존 국제법이 적용된다는 입장을 취하고 있다. 나아가 이러한 입장을 통해 국가들이 사이버공간을 규율하는 새로운 조약의 창설보다는 기존 국제법이 적용에 대한 심화된 논의를 통해

국가 간 공동된 이해를 발전시켜나가기야 함을 강조한다. 특히 한국은 UN헌장이 그 전체로 적용된다는 입장을 취하고 있는데 이는 (주권 평등의 원칙, 불간섭 원칙, 무력 사용 금지의 원칙, 분쟁의 평화적 해결 원칙 등) UN헌장 제2조에 규정되어 있는 국제법의 일반 원칙들과 더불어 제51조에 규정된 자위권이 사이버공간의 이용에 적용된다는 입장을 취하고 있음을 시사한다. 또한, 한국은 국제인도법의 적용을 통해 무력충돌 시 사이버공간의 악의적 이용으로부터 민간인과 민간물자의 보호가 중요하다고 강조하고 있다.

위와 같은 입장과 유사한 입장을 취하는 국가들과 함께 우리는 사이버공간에 대한 국제법 적용에 관한 이해를 심화하여 보다 구체화된 입장을 정립할 필요가 있다. 이러한 입장을 공개하고 국가들과 공유함으로써 국제관습법의 한 요소인 국가들의 실행을 확대해나가는 데 기여할 수 있을 것이다. 이러한 맥락에서 한국을 포함한 일부 국가들이 추진하는 '책임 있는 국가 행동 증진을 위한 행동 프로그램(Programme of Action to Advance Responsible State Behavior, PoA)'

26) UN OEWG, Statement delivered by Switzerland on behalf of a group of States on IHL, 26 July 2022.

을 주목할 필요가 있다.²⁷⁾ PoA는 GGE 및 OEWG 활동을 통해 기존에 합의된 사항에 대한 이행을 강조하며, 기존 합의를 이행하기 위한 '실용적 방식(practical way)'으로 기능할 것이라 기대되고 있다.²⁸⁾ 이러한 프로그램을 통해 기존 합의된 내용을 우선 이행하고 그를 통해 국가 실행을 쌓아감으로써 어떻게 국제법이 사이버공간의 이용에 적용될 수 있는지에 관한 국가들의 이해를 심화시켜 나갈 수 있을 것이다.

27) UN General Assembly, Resolution adopted by the General Assembly on 7 December 2022, UN Doc. A/RES/77/37, 12 December 2022.

28) UN Doc. A/AC.290/2021/INF/2/Add.2, p. 3.

GLOBAL LEGAL BRIEF

글로벌법제전략연구사업 2023년 제6호

UN에서의 사이버공간 국제규범 논의

박주희

국가보안기술연구소, 연구원

발행처 한국법제연구원

담당 글로벌법제전략팀

발행일 2023. 11. 30.

www.klri.re.kr