

중립법상 전시금제품 제도의 변천과 한반도에서의 함의*

박지홍**

- | | |
|--|-----------------------|
| I. 서론 | 3. 냉전 시대(1947년~1991년) |
| II. 중립법상 전시금제품 고찰 | 4. 냉전 이후(1995년~현재) |
| 1. 중립법의 의의와 유효성 | IV. 한반도에서의 적용 |
| 2. 전시금제품의 등장 | 1. 안보적 측면 |
| 3. 전시금제품 품목의 분류 | 2. 인도주의적 지원 측면 |
| III. 전시금제품 통제에 관한 국가실행 | V. 결론 |
| 1. 19세기 해양 강국들의 실행 | |
| 2. 제1·2차 세계대전(1914년~1918년,
1939년~1945년) | |

◀ 국문 초록 ▶

국제적 무력충돌 상황에서 교전국의 교전권과 중립국의 무역 활동을 통한 경제적 이익의 이해 균형을 맞추고자 발달한 중립법상 '전시금제품 제도'는 19세기 해상무역의 발달에 따라 제도의 변천과 발전이 이루어지기 시작했다. 특히, 제1, 2차 세계대전을 거치면서 물자 통제의 범위가 확대되어 오늘날까지 지속되고 있으며, 군사용과 민간용으로 모두 사용될 수 있는 '조건부 금제품'의 군사적 사용을 막기 위한 추세로 발전했다. 이 과정에서 전시금제품 제도는 개념적으로 평시까지 확대되어, 국제기구를 중심으로 하는 '국제 수출통제 체제'가 형성되기도 하였다.

오늘날에도 여전히 전시금제품 제도는 유효하다. 하지만, 우리나라에는 한반도 유사시를 대비한 전시금제품 제도 관련 법령이나 지침은 부재한 실정으로 보인다. 전시금제품 목록 작성과 대외적 공표가 국제적 실행임을 고려하면, 우리나라도 이를 대비할 필요가 있다.

이에 본 논문에서는 중립법상 전시금제품 제도의 역사적 연원과 발전을 확인하고, 전시금제품 통제에 대한 국가실행을 시대 흐름에 따라 살펴 보고자 한다. 이를 통해 전시금제품 제도의 변천과 국가실행 변화가 한반도에 주는 함의를 도출하고자 한다.

주제어 : 중립법, 제한적 중립, 전시금제품, 조건부 금제품, 국제 수출통제 체제

* 본 연구의 내용은 해군의 공식입장과는 무관한 필자 개인의 견해입니다.

** 해군 소령(국방대학교 안보정책학 석사과정), E-mail: navypjh10@gmail.com

1. 서론

전쟁은 한 국가의 존망을 결정하는 중요한 문제이다. 따라서 전쟁에서의 교전 당사국은 자국의 모든 자원과 역량을 동원하여 전쟁에서 승리해야 한다. 전쟁사를 살펴보면 교전 당사국은 전쟁 기간 중 해양에서 전략적으로 우위를 차지하기 위한 노력을 활발히 하였다. 교전 당사국은 '제해권(Command of the Sea)'¹⁾이라고 불리는 해양우세를 확보하기 위해 노력하였으며, 확보된 제해권을 통하여 해상에서 육지로 군수물자를 보급하거나 추가적인 병력을 수송하였다. 또한, 해상에서 해안으로 상륙작전을 실시하여 군사력을 투사하고 적의 보급로를 차단하거나 적의 후미를 교란하기도 하였는데, 이를 통해 교착된 전선을 돌파하거나 전쟁의 흐름을 반전시켜 전쟁의 승기를 확보하기도 하였다.

2022년 2월 24일, 러시아 푸틴 대통령이 우크라이나에 대한 특별 군사작전의 개시 명령을 선언하고, 우크라이나를 침공하면서 발발된 러시아-우크라이나 전쟁²⁾에서도 전쟁 수행 능력 유지를 위한 군수물자 보급의 중요성은 다시 한번 주목받았다. 양국은 흑해에 대한 제해권 확보를 놓고 무력충돌을 끊임없이 이어갔다. 흑해는 지리적으로는 지중해와 유럽 내륙지역을 연결하는 역할을 하며, 이 지역을 통해 유럽과 아시아 간 해상무역이 활발히 이루어지는 요충지로 흑해에서의 제해권 확보는 전쟁 승리를 위해 필수적이라고 할 수 있다.

전시 제해권을 확보한 국가는 자국의 군수물자를 원활히 보급할 수 있을 뿐 아니라 선박을 통해 교전 상대국으로 유입되는 군수물자를 차단함으로써 적국의 전쟁 수행 능력을 약화시킬 수 있다. 이와 같은 이유로 교전 당사국은 해상에서의 통제권을 확보하고자 한다. 한편, 교전 당사국 이외의 국가로서 전쟁에 참여하지 않고 중립을 유지하고자 하는 국가는 처지가 다르다. 이들 중립국은 전쟁 이전과 마찬가지로 교전 당사국과 해상을 통한 자유로운 무역행위를 통한 경제적인 이익을 추구하고자 한다. 즉, 교전 당사국과 전쟁에 참여하지 않는 중립국 간에는 이해관계의 충돌이 발생하게 되는데, 이러한 이해관계의 균형을 맞추고자 발전된 것이 '중립법(Law of Neutrality)'이다.

중립법에는 '전시금지품(contraband of war)'이라는 제도를 둬으로써 교전 당사국과 중립국 간의 이해관계의 균형을 맞추고자 하였다. 교전국 일방에 의해 전시금지

1) 제해권(Command of The Sea)은 적 해군으로부터의 간섭을 배제할 수 있는 해양우세의 정도이며, 완벽한 제해권은 불가하므로 해양통제의 개념으로 사용된다(국방과학기술용어사전, 2021).

2) 유지향, "푸틴, 우크라 돈바스서 군사작전 선포," 『KBS 뉴스』, 2022. 2.24.

품으로 선언된 항목의 물품은 중립국 선박을 통해 상대 교전국으로 운송될 수 없으며, 만일 전시금제품을 운송하던 중립국 선박이 교전국에 발각되면 해상에서 포획될 수 있다. 반면, 교전국 일방에 의해 전시금제품으로 선언되지 않은 항목의 물품은 중립국 선박을 통해 상대 교전국으로 운송될 수 있으며, 이를 통해 교전국과 중립국 간의 해상무역이 일정 조건에서 가능하다.³⁾

전시금제품 제도의 시초는 1856년의 ‘파리선언(Declaration of Paris)’이며, 1909년의 ‘해상법규에 관한 선언(Declaration concerning the Laws of Naval War: 이하 런던선언)’을 통해 발전하였다. 중립국의 전시 해상무역을 보장하기 위해 ‘전시금제품 통제’를 최소화하고자 했던 전시금제품 제도의 초기 흐름은 두 차례의 세계대전을 겪으면서 그 통제 범위가 더욱 확대되는 변화를 거쳤으며, 이러한 추세는 냉전 시대까지 이어지게 되었다.⁴⁾

전시금제품 대상 물자의 확대는 오늘날까지 지속되었다. 세계평화를 열망하는 국가들의 국내법상 반영이 추가되었고, 국제기구의 결의를 통한 실행이 ‘국제 수출통제 체제’의 형태로 나타났다. 냉전 시대를 거치면서 전시금제품으로 통제되던 물자들과 동일한 물자들이 국제기구가 주도하는 ‘국제 수출통제 체제’하에서 ‘전략물자(strategic goods)와 이중용도 품목(dual-use goods)’으로 명명⁵⁾되었으며, 평시부터 수출이 통제되기 시작했다. 즉, 국제평화를 저해하는 국가나 적성국에 대해서는 평시부터 국제제도적 차원에서 상당히 구체적으로 금제품 목록을 지정하고, 견고한 수준에서 제재를 시행하여 적성국에 대한 물자 수출을 통제하고 있다.

본고에서는 먼저, 국제법상 중립법의 변천을 살펴보고 중립법상 전시금제품 제도의 역사적 연원과 발전에 관해서 확인해 보고자 한다.(II) 또한, 전시금제품 통제에 관한 기존의 국가실행 사례를 시대별로 구분하고, 변화의 흐름을 살펴 보고자 한다.(III) 이어서 전시금제품 제도의 변천과 전시금제품 통제에 대한 실행의 변화가 휴전 중인 한반도에 주는 함의는 무엇인지 살펴본 후(IV) 이를 통해 일정한 시사점을 도출하고자 한다.(V)

3) Corn, Geoffrey S., *The Law in War: A Concise Overview* (2nd Routledge, 2023), pp.307-311.

4) 냉전 시대에 발생한 아랍-이스라엘 전쟁(1948년)에서 이집트의 실행, 제2차 인도-파키스탄 전쟁(1965년)에서 파키스탄의 실행을 통해서도 전시금제품 확대 흐름을 확인할 수 있다. 구체적인 내용은 III장에서 다룬다.

5) Forland, Tor Egil, "The History of Economic Warfare: International Law, Effectiveness, Strategies," *Journal of Peace Research*, Vol.30, No.2, 1993, pp.158-160.

II. 중립법상 전시금제품 고찰

1. 중립법의 의의와 유효성

중립법의 성문화는 전쟁에 관한 법과 관습이 성문화되던 시기에 함께 진행되었으며, 특히 해전 중립에 관한 원칙들은 1907년 “해전에 있어서의 중립국의 권리·의무에 관한 협약”(Convention Concerning the Rights and Duties of Neutral Powers in Naval War; 이하 1907년 헤이그 제13협약)에서 그 내용을 담았다.⁶⁾ 해전에서 ‘중립법’은 국가 간 무력충돌이 발생하는 시기에 해양 활동의 제한을 통한 교전국의 이익과 해양을 계속해서 이용하고자 하는 중립국 간 이해관계의 균형을 맞추는 것을 의도한다.⁷⁾ 즉, 교전 당사국은 적국에 대한 자원공급을 최대한 차단하기 위하여 해상무역에 간섭하기를 원하며, 반면에 ‘중립국’들은 교전 당사국과 기존의 통상관계를 유지함으로써 이익을 추구하고자 한다. 이에 따라 양자 간 충돌하는 이해관계의 균형을 모색하기 위하여 발전된 것이 전통 중립법이다.

전통 중립법 체계에서는 교전 당사국이 제3국에 전쟁상태의 존재를 통고하면, 교전 당사국이 아닌 제3국은 공동교전국이나 중립국 지위를 선택하여 공식 선언하였다. 이처럼 상호 간의 의사를 공식 선언함으로써 교전 당사국과 중립국 간의 법적 관계가 형성되고 여기에 전체 중립법 체계가 적용되었다. 이는 공식적으로 전쟁의 종료 선언되거나 교전 당사국 또는 중립국 일방이 상호 적극적인 교전 행위를 취하게 될 때까지 그 효력이 지속되었다.⁸⁾

중립국은 중립국으로서 권리를 누림과 동시에 수반되는 의무도 준수하여야 한다. 무력충돌에 참여하지 않는 국가로서 중립국은 국제법적 불가침성의 권리를 가지며, 교전국에 대해서는 ‘회피(abstention)’와 ‘공평(impartiality)’의 의무를 준수하여야 한다. 회피는 중립국이 적대행위와 관련된 특정 물자를 교전 당사국에 제공하는 행위를 금지하는 것을 의미하고, 공평은 중립국이 분쟁에서 양측 교전 당사국을 대할 때 모든 제한 및 금지 조치에 있어 공평해야 한다는 것을 의미하는데, 중립국은 이러한 중립의 의무를 엄격히 준수하는 조건으로 하여 기존의 교전국과의 평화적인 관계를 계속 유지하게 된다.⁹⁾

교전 당사국 간의 분쟁으로만 여겨졌던 전쟁의 개념은 제1차 세계대전을 거치면서

6) 이민호, “국제해양법의 발전이 해전중립법규의 적용에 미친 영향,” 『성균관법학』, 제14권 제2호, 2002, p.224.

7) Corn, Geoffrey S., op. cit., pp.296-304.

8) 안준형, “국제법상 중립법의 실효성과 한반도에서의 적용,” 『국제법학회논총』, 제67호, 2016, p.132.

9) Nasu, Hitoshi, “The Laws of Neutrality in the Interconnected World: Mapping the Future Scenarios,” *Exeter Centre for International Law*, 2020, pp.3-4.

국제적인 평화 체제의 항구적 유지를 위한 국가들의 노력을 발생시켰고, 1928년 켈로그-브리앙 조약(Kellogg-Briand Pact)¹⁰⁾에서 국가들은 전쟁을 위법화하고 국제적 분쟁을 평화적 수단으로 해결하고자 하였다. 1945년 UN헌장에서도 이러한 노력을 재확인하게 되었다. UN 회원국들은 부당하게 공격받은 국가가 스스로 방어할 수 있도록 무기 및 기타 지원을 제공할 수 있는 새로운 세계 질서를 만들기에 이르렀다.¹¹⁾ UN헌장 제2조 4항의 규정은 전쟁의 불법성에 대해 명시하고 있다.¹²⁾

한편, UN헌장 제7장 제39조에서는 안전보장이사회(UN Security Council; 이하 안보리)가 침략행위의 존재를 결정하고, 동 헌장 제41조 및 제42조에는 안보리가 취할 수 있는 제재의 범위와 군사적 조치에 대한 결정권을 명시하고 있다. 즉, 무력충돌의 상황에서 교전 당사국은 안보리의 결정에 따라 특정 국가를 불법행위를 저지른 침략국과 이로 인한 피해를 겪은 피해국으로 구분하게 된 것이다. 또한, UN헌장 제103조에 의하면 UN헌장 상의 의무가 중립법 상의 의무보다 우선하게 되어 UN헌장 체제하에서 중립법이 여전히 실효성을 가질 수 있는지 근본적인 의문이 발생하게 되었다. 그러나, 오늘날에도 각국의 군사 교범은 물론 비정부 집단에 의해 만들어진 각종 매뉴얼에서는 중립법의 유효성을 인정하고 있다.¹³⁾ 또한, 안보리가 강제조치를 결의하지 못한 무력충돌 또는 안보리의 조치가 권고적 수준에서 이루어진 무력충돌의 경우에 있어서는 여전히 전통 중립법의 적용이 유효하다고 볼 수 있다. 특히, 오늘날에는 강대국 간 경쟁 강도가 높아지고, 의견 대립이 심화되어 안보리에서 강제조치를 결의하지 못하는 국제적 무력충돌의 상황이 발생하고 있다. 이러한 경우에 전통 중립법은 여전히 교전국과 중립국의 관계를 규율하는 국제법 체계로서 역할을 할 수 있다.¹⁴⁾

UN헌장 채택 이후 중립법의 변화 흐름은 ‘제한적 중립(qualified neutrality)’이라는 개념으로 설명되고 있다. 명백하게 불법적인 침략행위를 저지른 국가보다는 피해국을 옹호하려는 개념인 제한적 중립은 전통 중립법이 분쟁의 당사자 사이에서 엄격한 공정성 유지를 요구한 것과 차별화된 개념으로 이해할 수 있다. 다만, 침략국이 어떤 국가인지 명확하고 국제적으로 광범위한 합의가 있으며, 침략국이 국제법을 위

10) 프랑스 외무장관 A.브리앙과 미국 국무장관 F.B.켈로그의 주도로 1928년 8월 27일 체결되었다. 미국·영국·프랑스 등 15개국에 의해 체결된 전쟁포기에 관한 조약으로 소위 ‘부전조약’으로 불린다.

11) Corn, Geoffrey S., op. cit., p.305.

12) 국제연합(UN) 헌장 제2조 4항은 “모든 회원국은 그 국제관계에 있어서 다른 국가의 영토 보전이나 정치적 독립에 대하여 또는 국제연합의 목적과 양립하지 아니하는 어떠한 기타 방식으로도 무력의 위협이나 무력행사를 삼간다.”라고 규정하여 전쟁의 불법성을 명시하고 있다.

13) 안준형, 앞의 글, pp.135-136.

14) Nasu, Hitoshi, op. cit., p.2.

반하고 있다면 그러한 행위를 방관하지 않겠다는 것을 의미한다.¹⁵⁾

2022년에 발발한 러시아-우크라이나 전쟁은 UN헌장 체제하에서 전통 중립법이 여전히 유효하며, 제한적 중립이 옹호될 수 있는 사례로 볼 수 있다. 러시아는 우크라이나 전쟁의 주범으로 평가받았고, 개전 초기 미국은 러시아의 침략행위를 규탄하는 결의안을 안보리에 상정하였다. 러시아는 안보리 상임이사국 지위를 이용하여 ‘거부권’을 행사하였다. 그 결과 안보리의 결의안은 채택되지 않았다. 이후 UN 총회 결의를 통해 각국은 러시아에 대한 압박을 시도하고 우크라이나를 지원하였다. 그러나 UN 총회의 결의는 안보리 결의와 달리 법적 구속력이 없으며, 각국은 여전히 중립국의 지위를 선택할 수 있었다. 오늘날에도 전통 중립법과 중립국의 지위는 여전히 유효한 것이다. 다만, 제한적 중립의 관점은 국제적 무력충돌 상황에서 적어도 불법행위를 저지른 침략국보다는 피해국에 우호적인 것이 중립의무에 위반되지 않는다는 취지로 이해할 수 있다.

2. 전시금제품의 등장

18세기 후반까지 국제법상 중립법의 내용은 모호하고 불완전하였다. 이 시기는 해상무역 성장에 따라 상업 교류를 보호하기 위해 중립의 필요성이 본격적으로 대두되었다. 선발 강국이었던 영국, 프랑스, 스페인 등의 국가는 교전권을 중시하였으며, 중립 교역을 상대적으로 엄격히 규제하고자 하는 태도였다. 반면, 후발주자인 네덜란드, 프러시아 등은 중립 교역의 자유를 확보하려 했다. 그러나 어느 국가도 중립 교역에 대한 일관된 실행을 수행하지 않았고, 시기나 국가에 따라 다른 기준을 적용하였다.¹⁶⁾

그 당시 전시금제품은 17세기 네덜란드의 법학자 그로티우스(Hugo Grotius)가 제시한 세 가지 범주로 구분되어 받아들여졌는데, 그로티우스는 전시금제품을 ‘전쟁에서만 사용할 수 있는 것’, ‘전쟁에서 절대 사용할 수 없는 것’, ‘전쟁과 평화 모두에서 사용할 수 있는 것’으로 구분하였다. 이후 전쟁에서만 사용할 수 있는 것은 ‘절대적 금제품(absolute contraband)’, 전쟁과 평화 모두에서 사용할 수 있는 것은 ‘조건부 금제품(conditional contraband)’이라는 용어로 정의되었으며, 일반적인 관행에 따라 교전국의 군대나 해군 또는 공공기관에서의 사용을 목적으로 하는 경우에만 몰수의 대상이 되었다. 이러한 분류는 오랜 기간 일반적으로 받아들여졌으나, 당시

15) Martin, Fink, “Awakening the Law of Contraband in the Russia-Ukraine Conflict,” *International Law Studies*, Vol.100, 2023, p.702.

16) 정인섭, “이승만의 박사논문: 미국의 영향을 받은 중립,” 『서울국제법연구』, 2020, p.130.

교전국들의 실질적인 실행에 있어서는 엄격한 제한을 가하지는 못했다.¹⁷⁾

이후 미국 독립전쟁 중 영국의 대미 해상봉쇄로 인한 중립국 선박의 보호를 목적으로 러시아, 덴마크 등이 결성한 1780년 제1차 무장중립동맹¹⁸⁾과 나폴레옹 시기 프랑스로의 금제품 반입 차단을 위해 행하여진 영국의 '중립 선박 무제한 수색'에 대응하여 러시아, 스웨덴 등으로 결성된 1800년 제2차 무장중립동맹을 통해 전시금제품으로 간주되는 품목에 대한 정의를 구체적으로 제한하고자 했던 시도가 있었으나 이 역시 실패하였다.¹⁹⁾

크림전쟁의 결과로 체결된 강화조약인 1856년 '파리선언'은 중립법에 관한 최초의 다자조약으로서 중립국 선박 화물은 전시금제품 이외에는 포획될 수 없으며, 적선 상에 적재된 중립국 화물은 전시금제품 이외에 포획할 수 없다는 원칙을 포함하고 있다.²⁰⁾ 그러나 파리선언에서도 전시금제품을 세부적으로 분류하여 정의하려는 노력은 부족하였다. 1907년 제2차 헤이그 회의에서 체결된 1907년 헤이그 제13협약에서도 해전에서의 중립과 관련된 내용은 담았으나, 전시금제품의 대상 품목을 구체적으로 규정하는 데 합의하지 못했다.²¹⁾

3. 전시금제품 품목의 분류

전시금제품 품목에 대한 구체적인 분류는 1909년 영국의 제안으로 당시 주요 해군력을 보유한 10개국²²⁾이 참가한 런던 해전법규 회의에서 채택된 '런던선언'에서 이루어졌다. 당시의 국제관습법을 정리하고 성문화했다고 평가받는 런던선언은 전시금제품의 구체적 분류와 그 종류에 관해 규정하였다. 동 선언 제22조에서 제44조까지에 걸쳐 전시금제품의 분류와 종류, 나포 및 처벌 조건 등을 규정하고 있는데, 모든 물자를 '절대적 금제품'과 '조건부 금제품', '자유화물(free goods)' 세 가지로 구분하고 있다. 절대적 금제품은 스포츠용을 포함한 모든 종류의 무기 및 고유한 구성품, 모든 종류의 발사체, 장약, 탄창 및 고유한 구성품, 전쟁에 사용하기 위해 특별히 준비된 화약 및 폭발물 등으로 규정한다. 조건부 금제품은 전시 및 평시에도 사용될

17) Howel, Roger, Contraband Lists in the Present War," *Virginia Law Review*, Vol.4, 1917, p.371.

18) 1780년 제1차 무장중립동맹 당시 영국 왕립해군은 1778년 9월 기준으로 최소 59척 이상의 덴마크, 스웨덴, 프리시아 소속 상선을 포획한 것으로 알려져 있다.

19) Howel, Roger, op. cit., p.371.

20) 국제적십자위원회, "Declaration Respecting Maritime Law. Paris, 16 April 1856," 국제 인도주의 법률 데이터베이스(검색일: 2024. 5. 6.) <https://ihl-databases.icrc.org/en/ihl-treaties/paris-decl-1856> 참조.

21) Howel, Roger, op. cit., pp.371-372.

22) 주요 해양국인 영국, 미국, 프랑스, 러시아, 이탈리아, 독일, 오스트리아-헝가리, 일본, 스페인, 네덜란드 10개국이 참가하였다.

수 있는 품목으로 식품, 사료 및 곡물, 의복, 동전, 금괴, 지폐, 전쟁에 사용할 수 있는 모든 종류의 차량 및 고유한 구성품, 철도용 자재, 전신, 무선 전신 및 전화용 자재, 연료 등으로 규정하고 있다. 또한, 양모, 실크 및 기타 섬유산업의 원료 및 유사한 원사, 기름 종자 및 견과류, 고무, 금속 광석, 도자기와 유리, 종이 등 성질상 전쟁에 사용되지 않는 사물은 자유화물로 분류하여 전시금제품에서 제외하였다.²³⁾ 각국 모두 이 런던선언의 규정을 장기간 준수하였다.

〈표 1〉 1909년 런던선언에서의 전시금제품 분류

구분	분류	품목
전시금제품	절대적금제품	<ul style="list-style-type: none"> • 스포츠용을 포함한 모든 종류의 무기 및 고유한 구성품 • 모든 종류의 발사체, 장약, 탄창 및 고유한 구성품, 전쟁에 사용하기 위해 특별히 준비된 화약 및 폭발물 등
	조건부금제품	<ul style="list-style-type: none"> • 전·평시 사용될 수 있는 품목으로 식품, 사료 및 곡물, 의복, 동전, 금괴, 지폐, 전쟁에 사용할 수 있는 모든 종류의 차량 및 고유한 구성품, 철도용 자재, 전신, 무선 전신 및 전화용 자재, 연료 등
전시금제품 제외 품목	자유화물	<ul style="list-style-type: none"> • 양모, 실크 및 기타 섬유산업의 원료 및 유사한 원사, 기름 종자 및 견과류, 고무, 금속 광석, 도자기와 유리, 종이 등 성질상 전쟁에 사용되지 않는 사물

제1차 세계대전을 기점으로 전시금제품에 대한 교전국의 실행은 절대적 금제품과 조건부 금제품 사이의 전통적인 구분을 무너뜨리게 되었다. 전쟁을 지원하기 위해 사실상 모든 국민이 참여했으며, 국가 총력전의 양상에서 양측 교전국들은 모든 수입품에 대해 정부가 통제를 행사하는 경향이 있었기 때문이다.²⁴⁾ 즉, 적국의 정부와 군대를 위한 물품과 민간인이 소비하기 위한 물품을 뚜렷하게 구분하는 것이 더 어려워졌고, 교전국들은 전쟁 수행을 직간접적으로 지원하는 모든 수입품을 절대적 금제품이든 조건부 금제품이든 구분하지 않고 모두 금제품으로 취급했다.

제2차 세계대전 이후 국제법은 계속해서 전시금제품 목록의 공개를 요구해 왔으며, 이 요건은 면제 물품 목록을 선언하는 것으로도 충족할 수 있게 되었다. 즉, 교전국은 중립국이 무엇이 금제품으로 취급되는지 알 수 있도록 충분한 구체성을 갖춘 전시금제품 목록을 제시해야 하며, 국가의 전시금제품 목록이 많을 경우, 전시금제품이 아닌 물품들을 나열하는 방식으로도 의무를 이행할 수 있다는 것이다. 여기서 자유화물²⁵⁾과 교전국 간 협의한 특정 물품은 적 영토로 향하더라도 전시금제품으로 통제되

23) 런던선언에서는 전시금제품을 절대적 금제품 11종(제22조), 조건부 금제품 14종(제24조), 자유화물 17종(제28조)으로 분류하였다.

24) 제1차 세계대전 당시 독일 정부에 의한 상업용 물자 통제와 영국 등 국가실행을 통해서도 전시금제품의 확대 흐름을 확인할 수 있다. 구체적인 내용은 III장에서 다룬다.

지 않는다.²⁶⁾

전시금제품 통제에 관한 국가의 실행은 미·소 냉전 시대에도 지속되었다. 이 시기 특징은 전시금제품 통제를 위해 개별 국가가 전시금제품 목록을 작성하고 선언한 기존의 실행에 더하여 국제기구를 중심으로 ‘국제 수출통제 체제’의 형태로 상대 진영에 평시부터 강력한 수출통제를 시행하였다. 이를 통해 자국과 동맹국의 안보를 보장하기 위한 노력을 했다. 특히, UN 안보리의 제재위원회는 ‘금제품(prohibited goods)’과 ‘이중용도 품목(dual-use goods)’의 목록을 작성하고, 목록의 대상 물자는 제재위원회의 허가나 승인을 받은 경우에만 거래를 허용하고 있다. 이러한 실행은 두 차례의 세계대전 동안 만연했던 절대적 금제품과 조건부 금제품 목록 작성의 실행과 유사했다.²⁷⁾

오늘날에도 전시금제품 제도는 여러 국가 또는 국제법 관련 기관의 매뉴얼을 통해 확인할 수 있다. 국제인도법연구소가 주관하여 해상에서의 무력분쟁에 적용되는 국제법을 재확인하고 정리하여 발간한 ‘해상무력분쟁법에 관한 산레모 매뉴얼’²⁸⁾(1994), 美 해군에서 발간하여 실무적으로 활용하고 있는 ‘해군 작전법에 관한 美 해군 지휘관 핸드북’²⁹⁾(2022), 美 해군 전쟁대학 주관으로 전문가들이 산레모 매뉴얼의 최신화를 위한 노력으로 발간한 ‘해전법에 관한 뉴포트 매뉴얼’³⁰⁾(2023)을 예로 들 수 있다.³¹⁾ 이러한 매뉴얼은 전시금제품의 정의를 전통적인 개념과 같은 ‘무력충돌 간 상대 교전국에 전달되어 적국에 의해 사용될 수 있는 물품의 구성’으로 정의한다.

‘해군 작전법에 관한 美 해군 지휘관 핸드북(The Commander’s Handbook on the Law Of Naval Operations)’에서는 전시금제품을 절대적 금제품과 조건부 금제품으로 구분하고, 절대적 금제품은 ‘군수품, 무기, 군복 등과 같이 무력충돌에 사용

25) 관련 예시로는 사전에 교전국의 승인을 획득한 군대의 부상자 및 질병자 치료 및 질병 예방을 위한 물품의 운송, 용도가 전용되거나 적의 물자로 대체되어 군사적 목적으로 사용되지 않을 민간인(특히, 여성과 어린이)을 위한 의료 및 병원 물품, 종교 물품, 의복, 필수 식료품, 전쟁 포로를 위한 식량, 의류, 의료품 등, 국제 협약 또는 교전 당사국 간의 특별 합의에 따라 적발이 면제되는 물품이 있다. 중립국은 양측 교전 당사국에 전시금제품 예외에 해당하는 물품의 성격, 운송 시기 및 선적 경로에 관한 정보를 제공하고 교전국의 점령 지역으로의 안전한 진입을 위해 승인을 얻는 것이 관례이다.

26) Corn, Geoffrey S., op. cit., pp.311-312.

27) Lowe, V., Antonios Tzanakopoulos, “Economic Warfare,” *Max Planck Encyclopedia Of Public International Law*, Oxford University Press, 2012, p.10.

28) International Institute of Humanitarian Law, *San Remo Manual on International Law Applicable to Armed Conflict at Sea* (June 1994).

29) Department Of U.S.Navy, *NWP 1-14M, The Commander’s Handbook on the Law Of Naval Operations* (March 2022).

30) Kraska, J., Pedrozo, R., et. al, “Newport Manual on the Law of Naval Warfare,” *International Law Studies*, Vol.101, 2023.

31) Martin, Fink, op. cit., p.695.

할 목적이 명백한 물자’, 조건부 금제품은 ‘식품, 건축자재, 연료 등 평화적 목적이나 전쟁의 목적 모두에 사용될 수 있는 물자’로 정의한다. 또한, 제2차 세계대전 교전국의 실행을 통해 절대적 금제품과 조건부 금제품의 구분이 모호해져 모든 품목이 전시 금제품으로 취급됐으며, 제2차 세계대전 이후 실행은 교전국이 전시금제품 목록을 공표할 수 있고, 해당 품목이 많으면 면제품 목록을 공표할 수 있다는 기존의 실행을 설명하고 있다.³²⁾

이와 대조적으로 ‘해전법에 관한 뉴포트 매뉴얼(Newport Manual on the Law of Naval Warfare)’은 전시금제품 분류와 관련된 제2차 세계대전의 실행은 해군 작전법에 관한 美 해군 지휘관 핸드북과 같은 수준에서 언급하지만, 상반되는 견해를 함께 소개하고 있다는 점에서 차이가 있다. 뉴포트 매뉴얼에 따르면 일부 군사 교범에서 전통적 개념의 절대적 금제품과 조건부 금제품을 구분하고 있지만 이러한 구분이 여전히 유효한가에 대해서는 서로 다른 견해가 존재한다고 설명한다. 일부에서는 절대적 금제품은 자동으로 포획과 심판의 대상이 되므로 전시금제품 목록에 굳이 포함되지 않아도 된다고 주장하며, 이와 반대되는 견해로는 절대적 금제품과 조건부 금제품의 구분이 모호해졌기 때문에 오히려 교전국은 전시금제품과 자유화물에 해당하는 품목이 어떤 것인지 명확하게 목록을 작성해야 한다는 주장을 함께 소개하고 있다.³³⁾

〈표 2〉 전시금제품 제도 관련 최신 매뉴얼

발간 주체	제 목	발간 연도
미국(해군)	해전법에 관한 뉴포트 매뉴얼 (Newport Manual on the Law of Naval Warfare)	2023년
	해군작전법에 관한 美 해군 지휘관 핸드북 (The Commander’s Handbook on the Law Of Naval Operations)	2022년
국제인도법연구소	해상무력분쟁법에 관한 산레모 매뉴얼 (San Remo Manual on International Law Applicable to Armed Conflict at Sea)	1994년

32) Department Of U.S.Navy, op. cit., 7.4.1.

33) Kraska, J., Pedrozo, R., et. al, op. cit., pp.169-170.

Ⅲ. 전시금제품 통제에 관한 국가실행

1. 19세기 해양 강국들의 실행

19세기 서양은 거대한 변화의 시기였다. 진보된 기술, 무역, 산업, 정치와 인구가 서로 연결되어 세상이 변화하였고, 특히, 해군과 해전에서 변화의 시기였다. 19세기 초 선박은 바람에 의존하여 거대한 돛으로 항진하였으며, 목재로 건조된 군함들은 수백 미터도 되지 않는 근거리에서 상호 간에 함포를 발사하고, 수병들은 머스킷 총을 발사했다. 근접전투인 백병전도 해전의 한 방식이었다. 또한 광활한 대양에서 적을 만나는 일은 드물었다. 따라서 대양은 국가무역을 보호할 수 있는 최고의 수단이었다. 그러나 19세기 말, 군함은 강철로 건조되기 시작했고, 석탄을 활용한 엔진은 이전과는 비교할 수 없을 정도로 장거리를 이동할 수 있게 하였다. 해군은 이전과 다른 공격과 방어 전술을 사용해야 했다. 상선의 증가는 국가의 상업 활동을 보호하기 위한 새로운 전략과 아이디어가 필요했다. 이러한 변화에도 불구하고 19세기 내내 영국 왕립해군은 해군력에 있어 지배적인 존재였고, 이 시기 미국은 해군에 야망을 갖고 성장하고 있었다.³⁴⁾

해전에 관한 법은 1856년 이전까지 일관된 이론이나 국가실행이 없던 시기였다. 즉, 적 함선 또는 중립국 선박에 대해 허용되고 금지되는 행위가 무엇인지 불확실했다. 16세기에서 17세기 확립된 해전의 관행은 불확실성으로 인한 심각한 논쟁을 일으켰다. 따라서 전쟁 중인 교전국과 중립국 선박의 권리에 대해 국가 간 이견이 존재했고, 영국은 해양 강국으로서 광범위한 교전권을 지지했으나, 프랑스와 다른 유럽 국가들은 중립국의 권리를 주장하였다. 한편, 미국은 19세기 초에 일관되지 않은 조항이 포함된 다양한 조약을 체결하기도 하였다.³⁵⁾

당시 전시금제품의 분류는 물자의 성격과 사용 목적에 따라 결정됐다. 영국과 같이 광범위한 교전권을 행사하는 국가는 전시금제품을 광범위하게 설정했다. 나폴레옹 전쟁 시기에 영국은 돛, 돛대용 나무, 밧줄, 타르 등 해군 비축품을 전시금제품에 포함해 그 범위를 확대하였으며, 이는 프랑스를 비롯한 다른 국가들을 당황하게 했다. 반면, 전쟁 중 교전국과 교역을 유지하거나 확대하고자 하는 중립국의 입장에서 전시금제품은 대상 품목이 적을수록 유리하였다.³⁶⁾ 이에 따라 미국은 18세기 후반에는 전시금제품 목록의 폐지를 주장하기도 했으며, 전시금제품 목록의 제한하고자 하는 태

34) Anderson, Alan M., "The Laws of War and Naval Strategy in Great Britain and the United States 1899-1909," *King's College London*, 2016, pp.22-23.

35) *Ibid.*, pp.23-30.

36) *Ibid.*, pp.30-32.

도를 유지했다.³⁷⁾

1856년 3월 30일에는 크림전쟁을 끝내기 위해 파리선언이 체결되었다. 파리선언에서는 중립국 선박 화물은 전시금제품 이외에는 포획할 수 없으며, 적선 상에 적재된 중립국 화물은 전시금제품 이외는 포획할 수 없다는 원칙을 정립하였으나, 전시금제품의 목록을 세부적으로 분류하여 구체적으로 정의하려는 노력은 부족하였다.

19세기 전시금제품에 대한 유럽의 국가실행은 해양을 통한 국가무역 활동의 보호라는 경제적 이익을 중심으로 시행되었다. 각 국가가 자국의 이익을 고려하여 전시금제품 목록의 확대 또는 제한을 주장하였다. 또한, 시기적으로는 전시금제품 목록을 구체적으로 정립해 나가고자 했던 시기였다. 이러한 19세기 국가실행의 흐름은 1909년 런던선언에서 더욱 구체화 되어 전시금제품 분류와 대상 품목을 명시적으로 규정하기에 이른다.

2. 제1·2차 세계대전(1914년~1918년, 1939년~1945년)

제1차 세계대전 당시 독일 정부가 선언한 전시금제품 목록을 살펴보면 런던선언에서의 전시금제품 목록과 내용상으로 큰 차이는 없었다. 그러나 런던선언에서는 조건부 금제품으로 분류되었던 전쟁용으로 제작된 것이 아닌 화약과 폭발물, 보안경, 망원경, 크로노미터, 모든 종류의 항해용 기기, 철조망과 고정용 도구, 석탄과 코크스, 비행기, 비행선, 풍선 및 고유의 구성품과 재사용할 수 있는 부속품 등이 절대적 금제품 목록으로 추가되었다. 또한, 런던선언에서는 자유화물로 분류되었던 아마 섬유와 전시금제품으로 분류되지 않았던 주석 도금된 철판, 잠수함 음향신호장치, 모든 종류의 선반, 채광용 목재가 절대적 금제품으로 추가되었다. 조건부 금제품 목록도 확대되었는데 런던선언에서는 자유화물로 분류되었던 동물의 털, 방직과 모직 기술을 통해 얻은 방적사, 고무와 구타페르카나무(gutta-percha)로 만든 타이어와 같은 제품 등이 조건부 금제품으로 포함되었다.³⁸⁾

오스트리아-헝가리 정부는 런던선언에서의 절대적 금제품 목록을 채택하였으며, 런던선언에서 자유화물 목록에 있던 구리, 모든 종류의 목재, 알루미늄, 니켈, 정제된 유황, 황산 등을 조건부 금제품으로 추가하였다.³⁹⁾ 터키(現. 튀르키예)의 전시금제품 목록은 독일 정부의 목록에 포함되는 모든 품목과 같았으나 증기, 석유, 벤진, 또는

37) Carlton Savage, *Policy of the United States Toward Maritime Commerce in War Vol.1* (U.S. Government Printing Office, 1934), p.14.

38) Howel, Roger, op. cit., pp.373-374.

39) American Society of International Law, "Contraband of war," *The American Journal of International Law*, Vol.9, No.3, 1915, pp.46-48.

전기로 작동하는 모든 종류의 기계와 구성품, 램프, 헬리오스텝, 헬리오그래프 및 모든 전기장치는 절대적 금제품으로 지정하였으며, 군사 및 해군 서적, 그림, 생가죽을 조건부 금제품으로 지정하였다.⁴⁰⁾

영국은 의회의 명령에 따라 1914년 8월에서 10월까지 세 차례에 걸쳐 전시금제품 목록을 발표했다. 런던선언의 분류와 실질적으로 다르지는 않았으나, 항공기, 비행선, 풍선 및 그 밖의 비행체와 부속품은 조건부 금제품에서 절대적 금제품으로 변경되었으며, 런던선언에서 전시금제품으로 지정되지 않았거나 자유화물로 분류되었던 품목인 미가공 구리, 납, 돼지, 파이프, 철광석, 가죽 등이 조건부 금제품으로 지정되었다. 영국 의회가 1915년 3월부터 1916년까지 7차례에 걸쳐 선언한 전시금제품 목록은 그 대상이 더욱 확대되었으며, 기존의 국제적 실행과 대조적으로 변경된 목록이 많았다. 즉, 일반적으로는 상업목적으로 사용되는 물자들이 전시금제품 목록에 오르게 된 것이다. 이러한 배경에는 제1차 세계대전에서 독일이 1915년부터 곡물과 밀가루의 공급을 정부 통제하에 두어 사실상의 군사용과 민간용 물자의 구분이 어려워졌기 때문이고, 영국은 이에 반발하며, 독일에 항의하기도 하였다. 이에 독일은 정부 주도의 통제가 군사적 목적이 아니라 단지 자원의 분배에 초점을 둔 조치라고 설명하며 대응하였다. 한편, 프랑스와 러시아는 영국의 전시금제품 목록의 변화에 부합되는 방식으로 전시금제품 목록을 수시로 변경하였다.⁴¹⁾

1917년 6월 발간된 ‘미합중국 해군을 위한 해전법에 관한 지시(Instructions for the Navy of the United States Governing Maritime Warfare, June, 1917)’에서는 절대적 금제품과 조건부 금제품을 구분하지 않았다. 다만, 물자의 종류와 목적지를 중심으로 압류 기준을 다르게 설정하였다. 당시 미국은 모든 종류의 무기, 총, 병기, 폭발물 및 기계와 구성품을 포함하여 육상, 해상, 공중에서 사용되는 장비의 제조, 수리를 위한 기구, 전쟁 수행에 필요한 통신수단, 도구, 장비, 지도, 그림, 종이 및 기타 물품, 동전, 화폐, 금괴, 부채증서 등을 모두 전시금제품으로 포함하였다. 군용이 아닌 식료품은 전시금제품으로 간주하지 않았다.⁴²⁾

제2차 세계대전 중이었던 1939년 9월 4일, 영국은 미합중국 해군을 위한 해전법에 관한 지시(1917년)를 간결하면서도 광범위하게 설정한 전시금제품 목록을 선언했다. 곧이어 독일과 프랑스도 영국과 유사한 수준으로 전시금제품 목록을 선언했다.⁴³⁾

40) *Ibid.*, pp.48-51.

41) Howel, Roger, *op. cit.*, pp.374-384.

42) United States Navy Dept, “Instructions for the Navy of the United States Governing Maritime Warfare,” (Washington Government Printing Office 1917), pp.15-16.

43) Phillip, Drew, “The Law of Maritime Blockade: Past, Present and Future” (Oxford University Press 2017), p.31.

당시 영국이 선언한 1939년 9월 4일 조지 VI세의 선언문은 전시금제품으로 간주되는 물자에 대한 구체적 목록을 제시하였다. 절대적 금제품으로는 모든 종류의 무기, 병기, 폭발물, 화학물, 모든 종류의 육상, 해상, 공중에서 사용되는 장비의 제조, 수리를 위한 기구, 전쟁 수행에 필요한 통신수단, 도구, 장비, 지도, 그림, 종이 및 기타 물품, 동전, 화폐, 금괴, 부채증서 등을 지정하였으며, 조건부 금제품으로는 모든 종류의 식료품, 비료, 의류와 의류 생산에 필요한 재료 등을 지정하였다.⁴⁴⁾

제1·2차 세계대전 당시 전시금제품에 대한 국가실행을 정리해 보면 전통적인 중립법에서 설명하는 교전국과 중립국 간의 이해 균형을 맞추기 위한 개념과는 달리 교전국의 교전권을 강화하는 방향으로 전개되었다고 볼 수 있다. 제1·2차 세계대전은 국제적 규모의 큰 전쟁이었으며, 참전 국가들은 자국의 명운을 걸고 국가 총력전의 형식으로 전쟁을 수행하였기 때문이다. 즉, 모든 국민이 전쟁에 직간접적으로 참여하게 되었고, 이에 따라 군사용 물자와 민간용 물자의 구분이 쉽지 않았다. 또 어떤 품목이 절대적 금제품이나 조건부 금제품으로 분류되는가에 대한 구속력 있는 법적 규범이 존재하지 않기에 전쟁에 참여한 국가들은 저마다의 실행으로 전시금제품 목록을 선정하고 선언하였다. 특히, 기존에 조건부 금제품으로 지정되었던 물자일지라도 해당 물자가 갖는 이중 용도(dual-use)의 성질 중 ‘군사적 용도’로 활용될 가능성에 대해 각국이 엄격하게 판단하여 다수의 물자를 절대적 금제품으로 재지정하였다. 절대적 금제품과 조건부 금제품의 경계가 사실상 허물어진 것이다. 이러한 과정에서 각 국가는 교전 상대국과 전시금제품 목록 선정의 적절성을 놓고 논쟁을 벌이기도 하였다.⁴⁵⁾ 두 차례의 세계대전을 겪으면서 무기체제는 과거에 비해 다양해졌으며 군사용으로 사용될 수 있는 물자의 범위가 확대됨에 따라 전시금제품 목록은 19세기 이래로 지속 확대되고 있었다.

3. 냉전 시대(1947년~1991년)

1947년 3월, 트루먼 미국 대통령은 공산주의의 세계적 확산을 저지하고자 하는 내용을 담은 일명 ‘트루먼 독트린’을 미국 의회에서 선언하게 된다. 이후 1991년 12월 소련이 해체될 때까지 세계는 미국을 중심으로 한 자본주의 체제와 소련을 중심으로 하는 공산주의 체제로 분열하여 충성 없는 전쟁인 ‘냉전(Cold War)’ 시대를 맞이하

44) George, R.I. Proclamation, "Specifying the articles to be treated as contraband of war"(London Gazette 1939. 9. 4.), pp.6051-6052.

45) 제1차 세계대전 당시 영국이 독일 정부의 곡물, 밀가루 통제에 대해 항의했던 사례 외에도 러일전쟁 당시 영국은 러시아가 절대적 금제품 목록에 ‘면화(cotton)’를 선정한 것에 대해서도 항의하였다. 그 결과 러시아는 면화를 조건부 금제품으로 변경하기도 하였다.

게 된다.

이 시기 흥미로운 점은 국제기구를 통한 ‘국제 수출통제 체제’가 등장했다는 점이다. 비록 중립법은 적용 범위에 있어 국제적 무력충돌이 발생한 경우에만 적용된다고 보는 것이 일반적이다.⁴⁶⁾ 그러나, 냉전 시대는 전쟁에 준하는 시기로 상대 진영에 대한 수출통제를 평시부터 견고하게 구축해야 할 필요성이 생겼으며, 경제가 국가안보에 미치는 영향력이 커졌기 때문에 전시금제품 통제가 개념적으로 평시까지 확대된 것으로 이해할 수 있다. 다만, 국제기구를 중심으로 국제 수출통제 체제하에서 행해지는 제재(sanction)와 금수조치(embargo)를 전시금제품과 완전히 같은 개념으로 혼동하는 경우가 있으나, 전시금제품은 오늘날 여전히 유효하고 해전법 관점에서 상호 구별되는 개념이다.⁴⁷⁾ 제재와 금수조치는 평시에 대상 국가에 경제적 압박을 가해 정치적 또는 국가 행동의 변화를 유도하도록 설득하는 것이 주된 목적이지만, 전시금제품은 무력충돌 상황에서 적국에 도달하여 군사용으로 사용될 수 있는 물자를 차단하는 것이 목적이라는 점에서 적용 시기와 목적에 차이가 있다.⁴⁸⁾ 냉전 시대에는 개별 국가가 주도하여 전시금제품 목록을 작성하고 선언하던 전시금제품에 대한 기존의 실행에 더하여 미국과 소련을 중심으로 한 국제기구의 결의를 중심으로 전쟁 이전인 평시부터 상대 진영으로의 물자 수출을 강력하게 통제했다.

1949년 미국과 서방은 ‘대공산권 수출통제 위원회(COCOM: Coordinating Committee for Multilateral Export Controls; 이하 코콤)’⁴⁹⁾을 결성하여 소련에 대하여 400여 품목에 대한 국제 수출통제 체제를 구축하였다. 코콤은 ‘다자간 수출통제 협력위원회’의 기원으로 여겨지고 있다.⁵⁰⁾ 또한 한국전쟁 중인 1952년에는 중국에 대한 무역 통제를 목적으로 코콤의 분과 기능을 수행하는 ‘대중국수출조정위원회(CHINCOM: China Committee for export control)’를 발족하였다.⁵¹⁾

한편, UN에서는 1951년 5월 18일 UN 총회를 통해 6·25전쟁과 관련하여 모든 국가에 중화인민공화국과 북한 당국에 ‘무기, 탄약 및 전쟁 도구, 원자력 물질, 석유, 전략적 가치가 있는 수송 물자, 무기, 탄약 및 전쟁 도구 생산에 유용한 품목의 거래를 금지하는 ‘UN 총회 결의안 제500호’를 통과시켰다. UN 총회의 결의는 구속력이

46) 안준형, 앞의 글, pp.138-139.

47) Phillip, Drew, op. cit., p.32.

48) *Ibid.*, p.9.

49) 미국 주도로 1949년 11월, 1950년 1월 프랑스 파리에서 열린 전체 회의를 통해 자문 그룹(CG: Consultative Group)과 위원회(COCOM)가 설립되어 운영을 시작했다. 파리위원회라고도 불리며, 참가국은 아이슬란드를 제외한 NATO 15개 회원국에 일본, 호주를 포함한 총 17개국으로 구성되었다.

50) 오현석, 양정호, “전략물자 수출통제의 현황과 전망에 관한 고찰,” 『무역상무연구』 제42권, 2009, pp.313-314.

51) Cain, F., “The US-led trade Embargo on China: The origins of CHINCOM, 1947-52,” *The Journal of Strategic Studies*, 1995, p.50.

없는 권고적 사안임에 불과하였음에도 전체 UN 회원국 3분의 2의 국가를 비롯하여 일부 비회원국도 준수할 만큼 상당한 조치가 이루어졌다. 이와 관련된 사례인 핀란드 유조선 'Wiima호 사건(the case of Wiima)'은 당시 UN을 비롯한 많은 국가의 관심을 받았다. 제2차 세계대전으로 큰 손실을 겪은 핀란드 해운회사들에 6·25전쟁은 막대한 이익을 볼 수 있는 기회였으므로 핀란드 해운회사들은 높은 수익성을 창출하기 위해 많은 선박을 통해 UN의 조치를 위반하고 공산주의 국가인 중국에 금제품을 판매하고 운송했다. 당시 Wiima호에 적재되었던 물자는 등유였으며, 공식적으로 석유램프용으로 사용되기 위한 물자였다. 그러나 미국은 이에 상당한 우려를 표시했다. 이 등유는 전투기 연료로도 사용될 수 있어 중국 공산당에 등유가 공급되면 이를 중공군 전투기에 연료로 공급할 수 있기 때문이었다. 만약 그렇게 된다면 UN군의 임무를 수행하는 미군 전투기 조종사들을 격추하는 데 사용될 것이 분명하기 때문이다. 결국, Wiima호 사건은 미국과 영국의 행정력을 통한 노력으로 Wiima호가 기항 중이던 싱가포르에서 선적된 등유를 미국 정부에 판매하면서 종결되었다.⁵²⁾

노르웨이와 덴마크는 핀란드보다 적극적인 방법으로 UN 총회 결의 제500호를 준수하였다. 노르웨이는 정부와 선주협회가 합의하여 준공식 협회인 해상전쟁위험 보험협회(Maritime war risk insurance association)를 통해 중국과 북한으로 전략물자를 운송하는 선박에 대한 보험을 거부하기로 조치하였으며, 덴마크는 정부와 해운사가 위원회를 구성하여 중국과 북한으로 항해하는 선박에 대한 면허를 발급하였으며, 전략물자를 운송하는 선박에는 면허를 불허하였다. 스웨덴은 UN 총회 결의에 대해 자국은 중국에 전략물자를 판매하지 않는다는 견해를 밝히기도 하였다.⁵³⁾

이처럼 냉전 시대에는 국제기구의 결의를 통해 상대 진영의 국가에 금제품이 유입되는 것을 적극적으로 방지하였다. 특히, UN은 6·25전쟁 시기 UN 총회 결의를 통해 전시금제품 목록을 공표하고, 회원국의 이행을 통해 전시금제품이 교전국으로 유입되는 것을 막았다. 국제기구의 결의에 대한 각국의 실행을 볼 때 세계 각국은 국제기구를 중심으로 한 전시금제품 통제를 준수하기 위해 노력한 것으로 볼 수 있다.

냉전 시대에도 전시금제품 통제에 관한 개별 국가의 실행은 여전히 확인할 수 있다. 아랍-이스라엘 전쟁(1948년) 시기인 1948년 7월 8일, 이집트는 포획심판소(prize court)를 설립했다. 또한, 수색 및 압수 절차를 선포하였으며 1950년 2월 6일에는 무기 및 병기, 화학물질, 연료, 군용 자동차, 금괴를 포함하는 전시금제품 목록

52) Jensen-Eriksen, N., "Lost at Sea: Finnish government, shipping companies and the United Nations embargo against China during the 1950s," *Scandinavian Journal of History*, Vol 38, 2013, pp.568-571.

53) *Ibid.*, pp.575-577.

록을 발표했다. 이후 1953년 11월 28일에는 전시금제품 목록을 확대하여 식료품과 이스라엘의 전쟁 수행력을 강화할 수 있는 기타 물자를 포함하였다. 이 법령은 이집트의 영해나 운하를 통과하는 선박에 적용되었다. 이집트는 1948년 11월 14일에 미국 국적의 'Flying Trader호'를 전쟁 물자 수송의 이유로 억류했다. 'Flying Trader호'는 쌀 4,000포대, 주석 한 덩어리, 38대의 트럭을 싣고 있었다. 쌀은 돌려주었지만, 주석의 행방은 알려지지 않았다. 이집트 법원은 트럭이 실제로 총기와 12명의 군병력을 태울 수 있는 장갑차라고 판결했다. 트럭 일부는 해체되었고, 나머지는 환적되어 뉴욕으로 돌아갔다.⁵⁴⁾

한편, 쿠바 미사일 위기(1962년) 당시 존 F. 케네디 대통령은 '미합중국 대통령 선언문 제3504호'(1962년 8월 23일)를 선언함으로써 쿠바에 대한 공격용 무기 운송을 차단하였는데, 이 선언문에서 존 F. 케네디 대통령은 금제품으로 지대지 미사일, 폭격기, 폭탄, 공대지 로켓, 유도탄, 상기 언급된 무기에 대한 탄두, 상기 항목을 지원하거나 작동하기 위한 기계 또는 전자장비, 기타 국방부 장관이 지칭하는 물자를 규정하였다. 이를 이행하기 위한 봉쇄는 1962년 10월 24일 오전 10시를 기준으로 발효되었으며, 미 해군은 쿠바를 중심으로 반경 500마일에 검역선을 설정했다. 미 해군은 이후 이 선을 통과하는 선박 중 금제품을 싣고 있는 것으로 의심되는 선박은 국적과 관계없이 모두 정선시키고 검색했다.⁵⁵⁾

제2차 인도-파키스탄 전쟁(1965년)에서도 전시금제품 통제에 대한 국가실행을 찾아볼 수 있는데, 파키스탄은 전쟁을 선포한 후 절대적 금제품과 조건부 금제품의 전시금제품 목록을 발표하고, 포획심판소를 설립하였다. 이러한 조치들은 자위권적 법적조치라고 주장했다. 파키스탄의 전시금제품은 목록을 살펴보면 절대적 금제품으로는 모든 종류의 무기와 병기, 폭발물, 생물학·화학·방사능전에 사용될 수 있는 물질을 비롯하여 모든 종류의 연료, 통신수단, 귀금속 등을 선언하였으며, 조건부 금제품으로는 모든 종류의 식료품, 의류, 담배 등이 있었다. 하지만 전쟁 후기 실행에서는 절대적 금제품과 조건부 금제품을 구분하지 않았다. 한편, 인도는 전쟁에 대해 명확한 입장을 표하지 않았지만, 인도도 절대적 금수품 목록으로 선언하면서 대응했다.⁵⁶⁾

이란-이라크 전쟁(1980년)에서도 전시금제품 통제에 대한 국가실행을 확인할 수 있다. 전쟁 초기 이란과 이라크가 전시금제품 목록을 공식적으로 선언하지는 않았지

54) Walker, George K., "State Practice Following World War II, 1945-1990," *International Law Studies*, Vol.65, 1993, p.133.

55) Hugill, Paul D., "The Continuing Utility of Naval Blockades In The Twenty-First Century," *US Army Command and General Staff College*, 1987, p.113.

56) Walker, George K., "The Tanker War, 1980-88: Law And Policy," *U.S. Naval War College International Law Studies*, Vol.74, 2000, p.44.

만, 전쟁 중 두 나라가 중립국의 원유 수송선을 공격했다는 점은 석유를 전시금제품으로 간주했다는 것을 보여주었다. 국제시장에서 석유를 판매하거나 거래할 때 가져오는 석유와 무기들은 국가의 전쟁 노력에 절대적으로 필요한 것들이었다.⁵⁷⁾ 이란은 1988년 1월에 전시금제품 목록을 발표했다. 이란의 포획법(prize law)은 중립국의 물자 또는 운송 수단이 이란의 교전 상대국의 전투력에 효과적으로 기여할 수 있으면 중립국에 의해 직접 운송되거나 간접적으로 중개되더라도 이란의 적으로 간주했다.⁵⁸⁾

냉전 시대 전시금제품 통제에 대한 국가실행을 통해 전시금제품 목록은 확대 추세임을 알 수 있다. 아랍-이스라엘 전쟁(1948년)에서 이집트는 이중용도 성질의 자동차, 금괴를 전시금제품 목록에 포함하고, 이후 식료품과 전쟁 수행력을 강화할 수 있는 물자까지 전시금제품으로 포함했다. 쿠바 미사일 위기(1962년) 당시 미국은 대통령 선언문을 통해 금제품을 광범위하게 설정하고, 군사용 무기 지원을 위한 기계 또는 전자장비, 기타 국방부 장관이 지정하는 물자까지 포함했다. 제2차 인도-파키스탄 전쟁(1965년)에서 파키스탄은 모든 종류의 연료, 통신수단, 귀금속을 전시금제품에 포함하고 전쟁 후기에는 절대적 금제품과 조건부 금제품을 구분하지 않고 통제하였다. 이란-이라크 전쟁(1980년)에서 이란은 전시금제품 목록에 교전 상대국의 전투력에 효과적으로 기여할 수 있는 품목이라는 광범위한 품목에 대한 통제 조치를 하였다.

냉전 시대 전시금제품 통제에 대한 실행을 정리하면, 실행 주체에 있어서 개별 국가 수준과 국제기구를 통한 국제체제 수준으로 통제가 진행되었다고 할 수 있다. 먼저, 미국과 소련의 이데올로기 갈등의 심화로 진영화가 이루어졌고, 진영 간 국제기구를 중심으로 한 ‘국제 수출통제 체제’가 등장하였다. 이에 따라 전시금제품 통제 개념이 평시까지 그 적용 범위가 확장되었다. 또한, 여전히 국제적 무력충돌 상황에서 개별 국가의 실행을 통한 전시금제품 통제가 이루어졌다. 조건부 금제품이 갖는 ‘이중용도’ 특성에 주목하였으며, 이를 통해 조건부 금제품의 군사적 활용을 막고자 하였다. 제2차 세계대전 이후 전시금제품 목록은 여전히 확대되는 추세였으며, 통제 범위 또한 개념적으로 평시까지 확장되었다.

57) *Ibid.*, p.126.

58) *Ibid.*, p.388.

4. 냉전 이후(1995년~현재)

1993년 밴쿠버 정상회담에서 보리스 옐친 러시아 대통령은 빌 클린턴 미국 대통령에게 코콤이 '냉전의 유물'이라며 불만을 표시했다. 코콤은 NATO 회원국, 일본, 호주로 구성되어 있었으며, 이중 용도 품목을 포함한 군사적으로 중요한 기술을 공산주의 국가로 수출하는 것을 막는 것이 목적이었기 때문이다. 빌 클린턴 대통령은 새로운 대안을 약속하면서 옐친 대통령에게 러시아의 대이란 무기 이전을 중단하고, 미국의 수출통제 노력에 협조하라고 압박했다. 그 결과 1994년 3월에 코콤은 종료되었고, 러시아는 이란과 신규 무기 판매 계약을 체결하지 않기로 합의했다. 1996년 7월에는 다자조약인 바세나르 협정(Wassenaar Arrangement)⁵⁹⁾이 체결되었다.⁶⁰⁾

바세나르 협정은 재래식 무기와 이중용도 물품, 소프트웨어 및 기술 이전의 투명성을 제고하고 책임성을 강화함으로써 국가안보를 위협하는 재래식 무기의 과잉 축적을 방지하고 이를 통해 지역 및 국제 안보와 안정의 도모, 재래식 무기와 이중용도 물자 및 기술이 테러단체나 테러리스트로의 이전 방지를 목적으로 체결되었다. 이 협정을 통해 각국은 자발적으로 상호 간의 무기 이전과 민감 이중용도 물자 및 기술에 관한 정보를 교환하여 투명성을 제고하고, 무기와 이중용도 물자 및 기술 이전에 대한 위험 평가와 참가국 간 수출통제 정책의 조정 범위를 결정한다. 수출 통제품목으로 방산물자(munition list)는 총기류·폭탄·탱크·장갑차·항공기·군함·군용차량·군용탐조등 등 22개의 카테고리 구분되며, 이중용도품목(dual-use list)은 특별소재와 관련된 장비·소재에 대한 가공·전자·컴퓨터와 통신·정보보안·센서와 레이저·항법·해양·항공 분야를 포함하는 9개 카테고리로 분류되고, 민감 품목(sensitive list) 및 초민감 품목(very sensitive list)으로 구성되어 있다.⁶¹⁾

냉전 이후 전시금제품 통제에 관한 국가실행은 이라크 전쟁(2003년) 당시 연합군의 실행을 통해 확인할 수 있다. 미 해군은 임검 및 수색을 시행하기 위한 메커니즘 구축에 노력하였다. 미국은 전시금제품 목록을 작성하고, 포획심판소 임무를 수행할 미국 법원과 특별위원들을 선정하며 운영 개념을 발전시켰다. 반면, 영국과 호주는 이와 대조적으로 UN 안보리 결의 제665호에서 허용하고 있는 권한이 임검 및 수색권보다 포괄적으로 설정되었다는 점에 주목하였다. 따라서 영국과 호주는 이라크로 유입되는 전시금제품의 차단을 위해 UN 안보리 결의 제665호가 승인한 해상봉쇄 시

59) 바세나르 협정은 1996년 7월12일 네덜란드 바세나르에서 열린 설립총회에서 체결되어, 1996년 11월 1일 발효되었다. 가입국은 미국, 영국, 러시아, 프랑스, 독일, 일본, 한국 등 42개국이다.

60) Sullivan, P., "Export Controls: Conventional Arms and Dual-Use Technologies," *Institute for National Strategic Forum*, No.100, 1996, p.1.

61) 전략물자관리연구원, "바세나르 협정" (검색일: 2024. 5. 6.) <https://www.yestrade.go.kr> 참조.

행에 집중하였다.⁶²⁾

2023년 미국 인도-태평양사령부는 합동작전법팀(US INDOPACOM Joint Operational Law Team)에서 발간한 ‘해양 통신선과 목지점 보호를 위한 법적인 해양통제 (Lawful Sea Control to Protect Sea Lines Of Communication and Chokepoints)’라는 제목의 자료를 통해 전시금제품을 언급하고 있다.⁶³⁾ 이 자료에서 전시금제품은 무력 충돌 시 적에 의해 사용될 의심이 있는 물자의 구성이라고 설명하고 있으며, 세부 내용은 ‘해군 작전법에 관한 美 해군 지휘관 핸드북’을 참고할 것을 인용함으로써 전시금제품의 개념과 통제에 대한 실행이 오늘날까지 미군에서 실무적으로도 활용되고 있음을 보여준다.

냉전 이후 전시금제품 통제에 관한 실행을 정리하면, 개별 국가의 실행은 여전히 국제적 무력충돌에서 전시금제품 목록을 작성하고, 운영 개념을 발전시키고자 하였다. 또한, 공산권의 붕괴는 미국 주도의 국제 수출통제 체제에 러시아를 포함한 공산권 국가들이 참여하게 하여 범세계적 차원의 국제기구를 중심으로 국제 안보에 위협이 되는 국가에 대한 금제품 통제가 가능하게 했다. 특히, 이중용도 품목은 더욱 구체화하여 분류되었고, 소프트웨어 및 기술 이전의 투명성까지 제고하기 위한 방식으로 수출통제가 이루어졌다.

IV. 한반도에서의 적용

1. 안보적 측면

전시금제품 통제에 대한 국가실행은 교전국이 중심이 되어 전시금제품 목록을 작성하고, 공표하는 절차를 거쳐 시행하는 것이 일반적인 실행이라고 할 수 있다. 휴전국인 대한민국은 북한이라는 적국과 군사분계선을 경계로 대치하고 있으며, 경제 분야에서의 해외 무역의존도가 높고 해상물류 비중이 큰 국가로서 한반도에서 전쟁이 발생한다면 해상에서 국내로 유입되는 물자를 안정적으로 확보하기 위한 노력이 절실히 요구될 것이다. 이를 위한 해상교통로 보호와 선박 호송 작전은 필수적이다. 한편, 교전 상대국인 북한으로 향하는 중립국 선박에 전시금제품 의심 물자가 실려있다고 판단되면 해당 선박을 입검 및 수색하는 조치가 필수적으로 이루어져야 한다. 이

62) Brown, N., “Legal Considerations in Relation to Maritime Operations against Iraq,” *International Law Studies*, Vol.86, 2010, p.131.

63) 해당 자료는 미국 인도-태평양사령부 인터넷 홈페이지에 2023년 5월 8일 자료 게시되었으며, 미군의 전술적 보조자료로서 법적 견해와 이슈에 대한 분석 내용을 담고 있다. <https://lrl.kr/Nr7B> 참조.

처럼 한반도 전시 상황을 대비하여 전시금제품을 목록화하고, 점검 및 수색 절차에 대한 훈련을 통해 전시에 전시금제품을 적절히 차단하는 것은 전쟁의 승리와도 연결될 수 있는 중요한 조치라 할 수 있다.

대한민국은 1987년에 시행된 ‘전략물자 관리제도’와 1993년에 시행된 대외무역법의 ‘전략물자’ 규정을 근거로 평시부터 북한으로의 전략물자 유입을 통제하고 있다. 이를 토대로 작성된 ‘전략물자 수출입 고시’에는 북한으로의 수출통제 대상 품목인 ‘전략물자·기술’과 ‘이중용도품목⁶⁴⁾’ 등이 세부적으로 작성되어 북한으로의 수출이 견고히 통제되고 있다. 우리나라의 전략물자 수출입 고시는 바세나르 협정을 비롯한 국제 수출통제 체제⁶⁵⁾와 화학·생물·독소무기 금지협약⁶⁶⁾에 해당하는 물자를 종합하여 구체적으로 통제하고 있다. 이러한 조치는 대상 품목들이 북한에 유입될 경우, 북한의 전쟁 능력에 미치는 영향을 고려하여 평시부터 대한민국 국가안보를 위하여 엄격하게 통제하고 있음을 의미한다.⁶⁷⁾

다만, 전시 중립국에 통보를 위한 목적으로 작성된 우리나라의 전시금제품 목록을 명시한 법령이나 지침 등은 현재 부재한 것으로 보인다.⁶⁸⁾ 전쟁의 특수성과 한반도의 지정학적 특성을 고려하면 전시에는 평시보다 더 많은 물자가 군사용으로 전용될 수 있을 것이고, 전시금제품은 그 범위가 확대될 가능성이 높다. 이는 두 차례의 세계대전에서 각국의 전시금제품 통제에 대한 실행을 통해서도 교훈을 얻을 수 있다. 또한, 경제학자들은 가장 전략적인 물자는 군사적으로 가장 많이 사용되는 물자가 아니라 적국이 국내에서 생산하기에 상대적으로 가장 비싸서 무역에서 가장 큰 이익을 가져다주는 물자라고 언급하기도 한다.⁶⁹⁾ 따라서 전시에는 전략적으로 전시금제품으로 추가되어야 할 품목도 존재할 수 있다.

64) 전략물자수출입고시 수출통제 품목상 명시된 이중용도 품목은 제1부 특별소재 및 관련 장비부터 제10부 원자력 전용 품목에 이르기까지 총 10부로 구분되어 대상 품목이 구체적으로 명시되어 있다.

65) 이와 관련된 국제체제는 핵무기 비확산을 위해 1974년 설립되어 미국, 러시아 등 48개국이 참여 중인 핵공급국그룹(Nuclear Suppliers Group), 생화학무기 비확산을 위해 1986년 설립되어 미국, 영국, 독일 등 43개국이 참여 중인 호주그룹(Australia Group), 미사일기술 확산방지를 위해 1987년 설립되어 미국, 영국, 프랑스 등 35개국이 참여 중인 미사일기술통제체제(Missile Technology Control Regime)이 있다. 한국은 세 협약 모두 가입하였다.

66) 이와 관련된 국제협약으로 1975년 3월 발효되어 미국, 러시아 등 174개국이 가입한 생물무기금지협약(Biological Weapons Convention)과 1997년 4월 발효되어 미국, 러시아 등 193개국이 가입한 화학무기금지협약(Chemical Weapons Convention)가 있다. 한국은 두 협약 모두 가입하였다.

67) 대한민국은 전략물자를 산업용 이중용도 품목, 원자력 전용 품목, 군용물자 품목의 3가지 대상품목으로 구분하고 있다. 수출허가기관은 산업통상자원부 무역안보심사과(산업용 이중용도 품목), 원자력안전위원회 원자력통제과(원자력 전용 품목), 방위사업청 기술심사과(군용물자 품목)로 지정되어 있다.

68) 본 글 <표 1> 전략물자 수출통제와 관련된 국내의 관련 법령 참조.

69) Forland, Tor Egil, op. cit., 1993, p.151.

전시금제품 통제에 대한 국가실행의 추세를 볼 때, 절대적 금제품과 조건부 금제품의 구분이 없어져 왔고, 전시금제품의 범위는 확대되었다. 이에 따라 오늘날에는 전시금제품의 목록이 많을 경우, 전시금제품에 해당하지 않는 면제 물품 목록의 선언을 통해서도 전시금제품 통제가 가능하다. 전시금제품 목록의 대외적 통보가 국제사회의 일반적인 실행임을 고려할 때, 우리나라도 전시를 대비한 전시금제품 목록의 작성과 이를 공표하기 위한 준비가 필요하다.

한편, 전시금제품 제도는 냉전 시대를 거치며 개념적으로 평시까지 확대되어 전쟁 예방과 국제질서 유지라는 안보 차원에서 잠재적 위협국에 대한 수출통제가 국제기구의 결의와 각국의 국내법적 실행으로 나타나고 있다. 우리나라도 국제적 흐름에 부합하는 전시금제품 통제 체계를 구축하기 위해서는 미국의 실행을 참고할 필요가 있다고 생각된다.

미국은 최근 미·중 경쟁의 심화 속에서 중국에 대한 반도체 등 첨단기술 수출을 통제하였으며, EU 집행위원회도 EU 경제 안보 전략의 일환으로 EU와 다른 가치를 추구하는 국가들이 반도체, 인공지능, 양자, 바이오 등 4대 첨단기술을 무기화할 위험성을 평가하여, 핵심기술의 수출통제 가능성을 시사하며 중국을 겨냥하였다.⁷⁰⁾ 이처럼 미국은 전략물자 수출통제에 있어 국내법적 근거와 국제기구와의 협력관계를 통해 평시부터 잠재적 위협국에 대한 수출통제를 견고하게 구축하고 있다. 국내법적으로는 이중용도 품목과 무기 수출통제, 금수국 제재 및 금융제재에 관한 근거 법령과 담당 부서를 구분하여 구체적으로 시행하고 있다. 전시금제품 통제에 대한 미국의 실행은 냉전 시대에는 대통령 선언문의 형태로 적성국에 대한 금제품을 공표했고, 국제적 무력충돌 상황인 이라크전(2003년)에서는 전시금제품 목록을 작성하고, 포획심판소 임무 수행을 위한 법원과 특별위원을 선정하는 준비를 했다. 미국 인도·태평양사령부는 실무차원에서 전시금제품 제도와 관련한 전술적 보조자료를 2023년에 발간하여 전시금제품 통제를 위한 개념 이해에 노력하였다.

70) 유럽연합(European Union), "Commission recommends carrying out risk assessments on four critical technology areas: advanced semiconductors, artificial intelligence, quantum, biotechnologies" (검색일: 2024. 5. 6.) https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_23_4735 참조; 정성호, "미국 이어 EU도 중국 겨냥해 반도체 등 수출통제 검토," 『연합뉴스TV』, 2023.10. 4.

〈표 3〉 전략물자 수출통제와 관련한 국내외 관련 법령⁷¹⁾

구분	이중용도품목 수출통제	무기 수출통제	금수국 제재 및 금융제재
미국	수출관리법(상무부)	무기수출통제법(국무부)	국제 비상경제 권한법 및 적성국교역법(재무부)
영국	수출통제법(기업혁신기술부)	-	재무부 통제 시행
중국	대외무역법(상무부)	대외무역법, 군수품 수출관리규정 (국방과학기술공업부)	-
일본	외국환 및 외국무역법(경제산업성)		-
EU	이사회 규정 428/2009	무기 수출에 관한 행동강령	이사회 규정에 의거 각국의 관련 부처에서 시행
한국	대외무역법, 전략물자 수출입고시(산업통상자원부)		-

이를 참고하여 우리나라도 통제 물자 특성에 맞게 관련 법령을 정비할 필요는 없는지, 통제 물자에 대한 이해도가 높은 전문인력을 보강해야 할 필요는 없는지 검토할 필요가 있다. 또한, 평시 산업통상자원부의 전략물자 수출입고시를 중심으로 한 대북 수출통제의 노력과 연계한 전시금제품 제도의 국내법적 근거 마련이 필요하다. 한반도 유사시 신속하고 효율적인 전시금제품 통제를 위해서는 명확한 입법 근거의 필요성이 대두된다. 하지만 현재의 대외무역법과 전략물자 수출입고시를 통한 평시 물자통제는 전시 적용에 한계가 있으며, 입법 활동의 특성상 전시 법률제정 또한 상당한 시간이 소요될 것이다.

국내법적 근거 마련을 위한 구체적 방안으로는 중대한 교전상태 등에서 적용할 목적으로 특례 사항을 정한 전시대기법령⁷²⁾상 ‘포획심판에 관한 법률/대통령 긴급명령’ 외에 ‘전시금제품에 관한 법률/대통령 긴급명령’을 추가하거나 ‘해상 중립법에 관한 법률’을 통합하여 별도의 법체계를 갖출 수 있을 것이다. 이를 바탕으로 전시 물자 통제 집행에 대한 실무적 측면까지 노력이 연계되어야 하는데, 임검 및 수색을 집행하는 기관은 전시금제품 제도에 대한 국가실행에 대한 이해를 바탕으로 임검 및 수색을 집행해야 효과적으로 전시금제품을 통제할 수 있다.

대외관계에서의 노력도 필요하다. 대한민국의 안보를 확고히 하기 위해 평시에도 전시금제품 해당 물자가 북한에 유입되지 않도록 국가적 차원의 외교 노력이 필요하며, 국제기구의 수출통제 품목 결정 시 우리나라의 의견을 반영하려는 노력도 중요할 것이다. 연일 미사일 시험발사를 감행⁷³⁾하면서 한반도 전쟁 위기를 고조시키는 북한

71) 전략물자관리연구원, “해의 관련 법령.” (검색일: 2024. 5. 6.) <https://www.yestrade.go.kr> 참조.

72) 한영수, 강현철, “국가위기관리 법제의 개선방안에 관한 연구,” 『한국법제연구원』, 2010, p.36.

의 도발에 대해 국제사회가 규탄하고 제재하는 분위기를 유지해 가기 위한 외교적 노력을 기울여야 할 것이다. 구체적 방안으로 우리나라가 주도하여 한반도 유사시 적용될 수 있는 ‘전시금제품 통제 매뉴얼’을 제작하고, 이를 국제사회에 투영할 수 있을 것이다. 전쟁사에서 전시금제품 통제와 관련된 각국의 모범사례를 정리하여 국가들과 공유하고, 향후 우리나라의 국익에 유리한 방향으로 전시금제품 통제와 관련된 실행이 성문화될 수 있도록 노력해 나가야 할 것이다.

2. 인도주의적 지원 측면

전시금제품 통제에 관한 국가실행을 살펴보았을 때, 귀결되는 문제는 어느 범위까지 전시금제품으로 통제해야 하는지의 문제이다. 결국 군사용 또는 민간용으로 사용될 수 있는 조건부 금제품의 이중 용도 특성을 적절한 수준까지 고려하여 그 통제 여부를 결정해야 한다.

최근 벌어진 이스라엘-하마스 전쟁에서 인도주의적 지원과 관련된 논란은 이 부분에서 대한민국에 교훈을 주기도 한다. 하마스가 팔레스타인 자치정부로부터 가자지구의 통제권을 가져온 2007년 이후부터 이스라엘과 서방은 하마스에 힘을 실어주지 않으면서 어떻게 가자지구의 팔레스타인 민간인을 지원할 수 있는지 고민하였다. 국제원조의 본질은 인도주의적 목적으로 이루어지는데, 하마스는 지원금을 가로채어 민간인을 위한 목적이 아닌 전쟁 장비를 구매하기 위한 목적으로 전용할 수 있었다. 바이든 대통령 또한 이스라엘에서 실시한 연설에서 하마스에 대해 “전 세계가 이 지역에 제공하는 인도주의적 지원을 훔치거나 전용하지 말 것”을 경고했다. 하지만 이는 현실적으로 단속하기 어려운 문제임이 역사적으로 드러났다.⁷⁴⁾ 이러한 문제점을 해결하기 위해 최근에는 과학 기술의 발달에 힘입어 가자지구의 인도주의적 지원에 대한 상황을 모니터링하기 위한 AI 플랫폼 기반의 감시체계도 개발 중이라고 한다.⁷⁵⁾

북한은 공산주의 체제를 고수하고 있으며, 김정은이라는 최고지도자를 중심으로 한 독재체제이다. 북한은 체제의 특성을 이용하여 전시 모든 물자를 군사용으로 전용할 수 있으며, 모든 역량을 전쟁에 투입할 것으로 예상된다. 전시 북한에 대응하여 대한민국의 안보를 지키기 위해서는 전시금제품 목록을 폭넓게 설정할 수밖에 없을 것이며, 전시금제품 목록을 확대는 봉쇄의 효과를 불러올 것이다. 이러한 조치는 북

73) 임종빈, “북한, 이를 만에 순항미사일 여러 발 서해상으로 발사,” 『KBS 뉴스』, 2024. 1.30.

74) Jones, Rory, “How the West—and Israel Itself—Inadvertently Funded Hamas,” 『The Wall Street Journal』, 2023.10.19.

75) Eglash, Ruth Marks, “Exclusive: Israel creates AI platform to monitor the humanitarian situation in Gaza,” 『Fox News』, 2024. 1.27.

한 주민에게 있어서는 인도주의적 측면에서 민간인 피해라는 우려되는 상황이 야기 될 수도 있다.

전쟁 중에도 인도주의적 차원에서 북한 주민을 위한 최소한의 구호품은 지급이 되어야 한다. 그러나 이스라엘-하마스 전쟁에서 인도주의적 지원에 대한 문제점에서 알 수 있듯이 인도주의적 지원을 위한 물자는 명확하게 한정되어야 하고, 지원된 물자가 군사용으로 전용되지 않도록 감독할 수 있는 체계도 구축되어야 한다. 그렇지 않으면 인도주의적 지원은 오히려 적국의 전쟁 수행 능력을 높여주고, 통치 비용을 줄여주는 역할밖에 하지 못할 것이다.

제1차 세계대전 당시 독일 정부가 식량과 밀가루에 대한 물자 통제를 시행했을 때, 영국은 항의했으며, 독일은 단지 물자의 효과적 분배를 위한 정부의 조치였다고 해명했다. 인도주의적 지원에 대한 감독 체계가 구축되지 않으면, 북한은 인도주의적 지원 물자를 군사용으로 마음껏 전용하고 물자 분배를 위한 목적에서 행해진 행위라는 핑계를 똑같이 대면서 국제적 비난을 회피하고자 할 수 있다.

V. 결론

지금까지 중립법상 전시금제품의 등장을 살펴보고, 전시금제품 통제에 대한 국가 실행이 어떻게 변화됐는지 살펴보았다. 19세기 이후 선박 기술의 발전은 국가 간 해상무역의 발달을 이끌었다. 전통 중립법이 적용되던 이 시기에 전시금제품은 국제적 무력충돌 시 해상무역 활동을 통한 중립국의 경제적 이익과 교전국의 광범위한 교전권을 확보 사이에서 적절한 균형을 맞추기 위한 기능을 했다. 이후 제1·2차 세계대전이라는 국가 총력전의 시기를 겪으며, 전시금제품은 그 범위와 품목이 확대되는 결과를 가져왔고, 절대적 금제품과 조건부 금제품의 경계가 점차 허물어졌다.

한편, 1945년 UN헌장의 채택은 안보리 결의에 따른 회원국의 이행이라는 구조를 통해 20세기 초반에 법전화되었던 전통 중립법에서의 중립의 의미에 대한 실효성 논란을 초래했다. 하지만, 오늘날에도 각국의 군사 교범, 비정부 집단에 의해 제작된 매뉴얼에서 중립법의 유효성은 여전히 인정되고 있다. 또한, UN 안보리가 침략행위에 대한 강제조치를 결의하지 못할 때도 전통 중립법은 여전히 그 실효성을 유지하고 있다고 할 수 있다.⁷⁶⁾

냉전 시대 미·소간의 이데올로기 갈등은 국제기구를 중심으로 한 ‘국제 수출통제 체제’를 구축하였다. 이는 전시금제품 제도가 개념적으로 평시까지 확대된 것으로 이

76) 안준형, 앞의 글, p.159.

해할 수 있으며, 평시부터 상대 진영에 대한 엄격한 수출통제와 제재가 이루어졌다. 냉전 시대에도 각국의 전시금제품 통제 실행은 여전히 유효했으며, 특히 조건부 금제품이 갖는 이중용도 특성에 주목하여 '이중용도 품목'에 대한 군사적 활용을 막고자 노력하였다.

냉전 이후 공산권의 붕괴는 미국을 중심으로 한 국제 수출통제 체제에 러시아를 비롯한 과거 공산권 국가들을 참여하게 하였고, 범세계적 차원에서 세계 평화에 위협이 되는 국가에 대한 국제 수출통제 체제가 구축되었다. 이중용도 품목은 더욱 구체화하여 분류되었고, 소프트웨어 및 기술 이전의 투명성까지 제고하기 위한 방식으로 수출통제가 이루어졌다. 이 시기에도 여전히 전시금제품 통제에 대한 국가실행은 유효했으며, 국제적 무력충돌 상황에서 개별 국가는 전시금제품 목록을 작성하고, 통제를 위한 운영 개념을 발전시키고자 하였다.

우리나라는 평시 대외무역법을 근거로 북한으로의 수출통제를 엄격하게 시행하고 있다. 그러나, 유사시 중립국에 통보를 위한 목적으로 작성된 '전시금제품 목록'은 부재한 것으로 보인다. 전시에는 전략적으로 전시금제품으로 추가되어야 할 품목도 존재할 수 있으며, 중립법상 일반적인 국가실행인 전시금제품 목록의 작성과 공표를 위한 준비는 필요할 것으로 생각된다. 또한, 국제적 흐름에 부합하는 전시금제품 통제 체제를 구축하기 위해서는 미국을 비롯한 주요 국가들의 실행을 참고할 필요가 있다고 생각한다. 미국이 수출통제 물자의 특성을 고려하여 국내법을 세분화하여 통제 근거를 마련하고, 물자의 특성을 고려하여 통제 부서를 구분한 것은 참고할 수 있는 부분이다.

평시 대외무역법과 전략물자 수출입고시를 중심으로 한 대북 수출통제의 노력과 연계하여, 전시를 대비한 국내법적 근거 마련도 필요하다. 이를 위해 전시대기법령상 '포획심판에 관한 법률/대통령 긴급명령' 외에 '전시금제품에 관한 법률/대통령 긴급명령'을 추가하거나 '해상 중립법에 관한 법률'을 통합하여 별도의 체계를 갖출 수 있을 것이다. 이를 토대로 실무적인 측면에서 대비도 연계되어야 한다. 특히, 점검 및 수색을 집행하는 기관은 전시금제품 제도에 대한 개념적인 이해가 선행되어야 점검 및 수색을 효과적으로 집행할 수 있다.

대외관계에서의 노력도 필요하다. 대한민국의 안보를 확고히 하기 위해 평시에도 전시금제품 해당 물자가 북한에 유입되지 않도록 국가적 차원의 외교 노력이 필요하며, 국제기구의 수출통제 품목 결정 시 우리나라의 의견을 반영하려는 노력도 중요할 것이다. 구체적인 방안으로 한반도 유사시를 고려한 '전시금제품 통제 매뉴얼'을 제작하고, 이를 국제사회에 투영할 수 있을 것이다. 전시금제품 통제에 관한 각국의 모범 사례를 정리하여 국가들과 공유하고, 향후 전시금제품 통제와 관련된 실행이 우리나라

라의 국익에 유리한 방향으로 성문화될 수 있도록 노력해 나가야 할 것이다.

한편, 전시에도 '인도적 지원'은 보호될 필요가 있다. 이스라엘-하마스 전쟁에서는 가자지구에 대한 구호품 등의 물자 지원을 두고, 지원 물자가 하마스를 위한 군사용으로 전용될 수 있다는 우려가 이스라엘에 의해 제기되기도 하였다. 만약, 북한의 도발로 한반도에서 전쟁 상황이 발생하면, 국제사회를 통한 인도주의적 지원에 대한 관리 방안이 검토되어야 할 것이다. 인도주의적 지원의 전제는 적국이 지원품을 군사용으로 전용할 수 없도록 하는 관리·감독 체계 구축에 있다. 따라서 구호 지원 물자의 반입 허용범위도 우리나라가 주도적으로 정할 수 있도록 하는 검토가 필요할 것이다.

참 고 문 헌

1. 저서

- Corn, Geoffrey S., *The Law in War: A Concise Overview* 2nd, Routledge, 2023.
- Department Of U.S. Navy, NWP 1-14M, *The Commander's Handbook On The Law Of Naval Operations*, 2022.
- Phillip, Drew, *The Law of Maritime Blockade: Past, Present and Future*, Oxford University Press, 2017.
- International Institute of Humanitarian Law, *San Remo Manual on International Law Applicable to Armed Conflict at Sea*, 1994.
- Carlton Savage, *Policy of the United States Toward Maritime Commerce in War* Vol.1, U.S. Government Printing Office, 1934.
- United States Navy Dept, *Instructions for the Navy of the United States Governing Maritime Warfare*, Washington Government Printing Office, 1917.

2. 논문

- 정인섭, “이승만의 박사논문: 미국의 영향을 받은 중립,” 『서울국제법연구』, 2020.
- 안준형, “국제법상 중립법의 실효성과 한반도에서의 적용,” 『국제법학회논총』, 2016.
- 오현석, 양정호, “전략물자 수출통제의 현황과 전망에 관한 고찰,” 『무역상무연구』제42권, 2009.
- 이민효, “국제해양법의 발전이 해전중립법규의 적용에 미친 영향,” 『성균관법학』제14권 제2호, 2002.
- Martin, Fink, “Awakening the Law of Contraband in the Russia-Ukraine Conflict,” *International Law Studies*, Vol 100, 2023.
- Kraska, J., Pedrozo, R., et. al, *Newport Manual on the Law of Naval Warfare*, *International Law Studies*, Vol 101, 2023.
- Nasu, Hitoshi, “The Laws of Neutrality in the Interconnected World: Mapping the Future Scenarios,” *Exeter Centre for International Law*, 2020.
- Anderson, Alan M., “The Laws of War and Naval Strategy in Great Britain and the United States 1899-1909,” *King's College London*, 2016.
- Jensen-Eriksen, N., “Lost at Sea: Finnish government, shipping companies and the United Nations embargo against China during the 1950s,” *Scandinavian Journal of History*, Vol 38, 2013.
- Lowe V., Tzanakopoulos, A., “Economic Warfare,” *Max Planck Encyclopedia Of Public International Law Oxford University Press*, 2012.
- Brown, N., “Legal Considerations in Relation to Maritime Operations against

- Iraq,” *International Law Studies*, Vol.86, 2010.
- Walker, George K., “The Tanker War, 1980-88: Law And Policy,” *U.S. Naval War College International Law Studies*, Vol.74, 2000: “State Practice Following World War II, 1945-1990,” *International Law Studies*, Vol.65, 1993.
- Sullivan, P., “Export Controls: Conventional Arms and Dual-Use Technologies,” *Institute for National Strategic Forum*, No.100, 1996.
- Cain, F., “The US-led trade Embargo on China: The origins of CHINCOM, 1947-52,” *The Journal of Strategic Studies*, 1995.
- Forland, Tor Egil, “The History of Economic Warfare: International Law, Effectiveness, Strategies,” *Journal of Peace Research*, Vol.30, No.2, 1993
- Hugill, Paul D., “The Continuing Utility of Naval Blockades In The Twenty-First Century,” *US Army Command and General Staff College*, 1987.
- Howel, Roger, “Contraband Lists in the Present War,” *Virginia Law Review*, Vol 4, 1917.
- American Society of International Law, “Contraband of war,” *The American Journal of International Law*, Vol.9, No.3, 1915.

3. 기타자료

- 한영수, 강현철, “국가위기관리 법제의 개선방안에 관한 연구,” 『한국법제연구원』, 2010.
- 임종빈, “북한, 이틀 만에 순항미사일 여러 발 서해상으로 발사,” 『KBS 뉴스』, 2024. 1.30.
- 정성호, “미국 이어 EU도 중국 겨냥해 반도체 등 수출통제 검토,” 『연합뉴스TV』, 2023.10. 4.
- 유지향, “푸틴, 우크라 돈바스서 군사작전 선포,” 『KBS 뉴스』, 2022. 2.24.
- 국방기술진흥연구소, “제해권,” 국방과학기술용어사전. <http://dtims.dtaq.re.kr:8070/search/main/index.do> (검색일: 2024. 5. 6.).
- 전략물자관리연구원, “바세나르 협정,” “해외 관련 법령,” 전략물자관리연구원. <http://www.yestrade.go.kr> (검색일: 2024. 5. 6.).
- 국제적십자위원회, “Declaration Respecting Maritime Law. Paris, 16 April 1856,” 국제 인도주의 법률 데이터베이스, <https://ihl-databases.icrc.org/en/ihl-treaties/paris-decl-1856> (검색일: 2024. 5. 6.).
- 유럽연합, “Commission recommends carrying out risk assessments on four critical technology areas: advanced semiconductors, artificial intelligence, quantum, biotechnologies,” https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_23_4735 (검색일: 2024. 5. 6.).
- Eglash, Ruth Marks, “Exclusive: Israel creates AI platform to monitor the humanitarian situation in Gaza,” 『Fox News』, 2024. 1.27.
- Jones, Rory, “How the West—and Israel Itself—Inadvertently Funded Hamas,” 『The Wall Street Journal』, 2023.10.19.

George, R.I. Proclamation, "Specifying the articles to be treated as contraband of war," 『London Gazette』, 1939. 9. 4.

Abstract

Changes in the Law Regulating Contraband of war under the Law of Neutrality and Implications for the Korean Peninsula

Park, Ji-hong

(Korea National Defense University)

In international armed conflict, 'the contraband of war' under 'the law of neutrality' was developed to balance the interests of belligerents' belligerent rights and neutrals' economic interests and it began to change and evolve with the development of trade in the 19th century. The scope of material control expanded during the First and Second World Wars and continues to this day. In particular, a trend toward preventing the military use of 'conditional contraband' that could be used for both military and civilian purposes. In the process, the law regulating contraband of war expanded conceptually to become an 'international export control system' led by international organizations.

Today, the contraband of war is still in effect, but there are no laws or guidelines related to the contraband of war in Korea in case of an emergency for the Korean Peninsula. Considering that it is an international practice to create and publicize a list of the contraband of war, it is necessary for Korea to prepare for it.

Therefore, this paper examines the historical origins and development of the law regulating of war under the law of neutrality and examines the state practice of the contraband of war control over time. In doing so, this paper will examine the implications of the law regulating contraband of war for the Korean Peninsula through changing in the law regulating contraband of war and state practice.

Key Words : Law of neutrality, Qualified neutrality, Contraband of war, Conditional contraband, International export control system