

국제법 현안 Brief



국제법 현안 Brief 편집위원회
편집위원장 정인섭 교수 (서울대학교)
편집위원 백범석 교수 (경희대학교)
김현정 교수 (연세대학교)

투고문의 ksilbrief@gmail.com
웹사이트 www.ksil.or.kr

국제법 현안 Brief는 국제법 관련 현안문제에 관해 간략한 설명을 제공함으로써 국제법 연구자는 물론 일반인에게 국제법에 대한 이해를 돕는 것을 목표로 합니다. 국제사회에서 발생하는 최근 현안과 관련된 국제법 쟁점에 대한 인식과 최근 국제법 동향에 대한 지식을 공유함으로써 국제법에 대한 사회적 인지도를 향상시키는데 도움이 되기를 기대합니다.

드론의 영공침범 시 대응에 관한 법적 기준과 쟁점 - 이란의 미국 무인정찰기 격추 사건을 중심으로 -

김지훈(공군사관학교 항공우주정책학과 부교수)



© ABC News

1. 머리말

현지시간으로 2019년 6월 20일 새벽 이란의 혁명수비대는 호르무즈 해협 부근 상공에서 영공침범을 이유로 미국의 무인정찰기 ‘RQ-4 글로벌호크’ 1대를 대공방어 미사일로 격추시켰다. 이에 대해 미국은 해당 드론이 이란 영공에 있었다는 주장은 허위이고, “호르무즈 해협 상공의 국제공역을 정찰하던 미군 자산에 대한 이유 없는 공격”이라고 반박했다. 인간 조종사가 탑승하지 않아 더 과감하고 파괴력 있는 작전에 투입할 수 있다는 이유로 세계 여러 나라들은 앞 다투어 드론을 전투수단으로 적극 활용하고자 노력하고 있다. 이런 상황에서 이란의 미국 무인정찰기 격추 사건과 같은 일은 어디서든 발생할 수 있다.

특히 몇 년 전부터 북한이 한국을 정찰하기 위해 침투시킨 드론이 국내에서 여러 차례 발견된 사실 등을 통해 볼 때 한국도 예외는 아니다. 이와 같은 상황이 발생하였을 때 적절한 대응을 하기 위해서 드론의 영공침범 시 대응 관련 법적 기준과 쟁점을 눈여겨볼 필요가 있다.

2. 드론의 영공침범

‘드론(drone)’이란 용어는 ‘수벌’ 또는 ‘벌이 윙윙거리는 소리’를 지칭하는 영어 표현이며, 원래 군사용 무인항공기를 지칭하던 용어였으나 현재는 모든 종류의 무인항공기체를 지칭하는데 널리 이용되고 있다. ICAO나 미국·EU·중국 등 여러 나라에서는 드론을 표현하는 정식

용어로서, 기체만을 말할 때는 ‘UA(Unmanned Aircraft)’를 드론의 제반 체계를 통칭해서 표현할 때에는 ‘UAS(Unmanned Aircraft System)’를 사용하고 있다. UA 또는 UAS를 번역하면 ‘무인항공기’라 할 수 있지만, 한국 항공안전법 및 동법 시행규칙에 따르면 드론은 통상 자체 중량 150kg을 초과하는 ‘무인항공기’ 및 그 이하인 ‘무인 비행장치’로 구분되고 있다.

국가가 자국의 영공에 대하여 완전하고 배타적인 주권을 갖는다는 ‘영공주권의 원칙’은 2019년 4월 기준 193개국의 당사국을 보유한 1944년 시카고에서 채택된 국제 민간항공협약(이하 ‘시카고협약’이라 약칭함) 제1조에 명문화되어 있다. 동 원칙은 시카고협약의 가입 여부와 관계없이 전 세계에 통용되는 관습국제법으로 여겨지고 있다. 시카고협약 및 관습국제법상 항공기가 허가 없이 타국의 영공에 들어가는 것은 금지되며, 항공기가 아무런 권한 없이 타국의 영공에 들어가면 ‘영공침범’에 해당된다.

드론에 관해서는 시카고협약 제8조에 “조종사 없이 비행할 수 있는 항공기는 영역국의 허가 없이 그리고 그 허가 조건에 따르지 않고서 조종사 없이 영역국 상공을 비행하여서는 아니 된다.”는 특칙이 존재한다. 이 특칙에서 드론은 ‘조종사 없는 항공기(Pilotless Aircraft)’로 정의되고 있다. 동 협약에서 적용범위를 민간항공기로 국한하고 있기 때문에 여기서 말하는 드론은 민간드론을 의미한다고 해석될 수도 있다. 그러나 시카고협약은 예외적으로 국가항공기의 영공 진입 시 영역국의 허가를 받을 것을 요구하는 특별 규정을 두고 있다. 이점을 고려할 때, 동 협약 제8조에서 ‘조종사 없는 항공기’는 민간 드론 뿐만 아니라, 군용드론을 포함한 국가드론도 포함하고 있다고 해석된다.¹ 다만 이에 관해 논쟁의 여지가 있으므로, 이러한 해석보다는 관습국제법으로 존중받는 ‘영공주권의 원칙’에 따라 군용드론도 허가 없이 다른 국가의 영공에 진입하는 것은 금지된다고 판단하는 것이 타당하다고 본다. 이란의 미군 드론 격추사건에서 영공침범 사실 여부에 관한 주장은 서로 다르지만, 양국 모두 군용드론이 허가 없이 타국의 영공에 들어가면 영공침범이라는 입장을 가지고 있다고 추정된다. 만약 타국의 군용드론이 한국의 영공에 허가 없이 진입한다면 영공침범에 해당될 것이고, 이는 민간드론이라 하더라도 마찬가지이다.

3. 영공침범 드론에 대한 자위권 행사요건

이 사건에서 이란은 무력을 사용하여 미군 무인정찰기를 격추시켰는데, 과연 이러한 격추행위는 국제법상 정당한가? UN 헌장에 따르면 평시 무력사용은 금지되고 예외적으로 자위권 행사로서의 무력사용만 가능하다. 자위권이란 외국의 무력공격에 대하여 자국을 방위하기 위해 실력을 행사할 수 있는 권리를 의미한다.

UN헌장이 제정되기 전부터 관습국제법상의 자위권이 인정되고 있었는데, 자위권의 필요성은 급박하고 압도적으로 다른 수단을 선택할 여지나 숙고할 여유가 없을 때 인정되고, 그 내용이 비합리적이거나 과도하면 아니 된다는 것이었다. 이는 1837년 Caroline호 사건을 계기로 당시 미국의 Webster 국무장관에 의해 제시된 내용으로서, 이후 많은 국가들에 의해 지지되었다. 여기서 자위권의 행사요건으로서 필요성과 비례성 요건이 성립되었는데, 필요성이란 자위권의 행사로서 무력사용 이외에 다른 평화적 수단을 사용할 수 없는 경우일 것을 말하고, 비례성이란 자위권의 행사로서의 무력사용은 그 목적에 비추어 과도하지 않게 필요한 범위 내에서 행사되어야 한다는 것이다.

자위권의 남용 사례를 많이 경험했던 국제사회는 UN헌장 제51조에서 자위권은 ‘무력공격(armed attack)’이 발생한 경우에만 안전보장이사회가 필요한 조치를 취할 수 있을 때까지 행사할 수 있는 것으로 규정하였다. ‘무력공격’이 무엇인지에 관해서는 UN헌장에 구체적으로 규정하지 않아 이에 대한 해석이 분분할 수 있다. ICJ는 1986년 Nicaragua 사건 판결에서 “중대한 무력사용의 형식”이 여기에 해당한다고 판시하였고,² 그 규모와 효과 면에서 상당한 수준을 상회하는 무력사용을 ‘무력공격’으로 보았다.³ 또한 ICJ는 자위권이 조약상의 권리 및 관습국제법상 고유의 권리로 병존하고 있으며, UN헌장 제51조가 규정하고 있지 않은 나머지 부분은 관습국제법에 의해 보완되어야 한다고 판시하고 있다.⁴ 따라서 자위권 행사요건의 충족 여부를 판단하기 위해서는 UN헌장 제51조상의 무력공격이 발생한 경우에 해당되는지, 그리고 관습국제법상의 필요성과 비례성 요건을 충족하고 있는지 살펴보아야 한다.

먼저 드론의 영공침범 행위가 자위권 행사를 가능하게 하는 ‘무력공격’에 해당하는지에 관한 의문이 제기될 수

있다. 생각건대 드론의 단순한 영공침범만으로는 그 규모와 효과 면에서 ICJ의 자위권 행사를 가능하게 하는 요건으로서 '무력공격'에 해당한다고 판단하기는 어려워 보인다. 무기를 장착한 공격용 드론의 영공침범 시 '무력공격'이라 판단할 수 있겠지만, 사안에서와 같이 군용 드론이 영공을 침범하여 정찰을 수행하는 것이라면 논쟁의 여지가 있다. 단순한 정찰·감시 기능만을 수행한 것은 '무력공격'으로 볼 수 없다는 주장이 가능하다. 그러나 오늘날 군사분야에서 드론은 감시·정찰, 방공망 기만, 유·무인 협동작전 등으로 다양하게 운용되며, 여러 임무를 동시에 수행하기 위한 통합 체계의 핵심 수단으로 자리매김 하고 있다. 실제로 아프가니스탄전에서는 드론에 의한 표적획득 시 드론을 통하여 타격을 실시하는 'Sensor to Shooter' 시스템이 구현되었다.⁵ 이처럼 현대전에서 드론은 공격 정보획득의 중요한 기능을 담당하고 이를 통해 바로 공격이 진행될 수 있다. 더구나 유인기에 비해 개조나 성능 변경도 용이하여, 드론을 탐지하고 짧은 시간 내에 그것이 순수한 정찰·감시용 드론이라고 확인하기는 불가능에 가깝다. 그러므로 안보상 미칠 수 있는 위협을 고려할 때, 군용드론이 영공을 침범하여 정찰하는 것은 '무력공격'에 준한다고 봄이 타당하다.

이 경우 추가적으로 필요성, 비례성 요건을 충족하는지 살펴보아야 한다. 만약 미국의 무인정찰기가 이란 영공을 침범한 것이 사실이라면, 이란으로서는 미군 무인정찰기의 안보 위해행위를 막기 위해 무력공격 이외에 다른 수단을 강구하기 어렵다고 판단되어 필요성이 충족될 것이다. 드론에 대한 공격으로 사상자가 발생하지는 않고 자국의 안보를 지키기 위해 수단에 있어 필요한 범위 내라고 판단되므로 비례성도 충족된다고 할 수 있다. 따라서 이 상황이라면 자위권 행사로서 이란의 격추행위는 정당화될 수 있을 것이다. 그러나 만약 미국의 주장대로 드론이 이란 영공 밖에서 정찰을 수행하고 있었다면 어떨까? 이란은 EEZ를 설정하고 있고, 미군 드론의 정찰 비행이 이란 영공은 아니더라도 EEZ 영역 상공에서 이루어졌다고 볼 수 있다. UN해양법협약상 EEZ의 연안국은 이 수역의 경제적 개발과 탐사를 위한 주권적 권리를 갖는다. 또한 동 협약에서는 모든 국가가 협약의 규정과 양립하는 국제적으로 적법한 범위 내에서 EEZ

에서 항해나 상공비행의 자유를 가진다고 규정하고 있다. 여기서 EEZ 상공에서 군사적 목적의 정찰 비행이 적법한지 여부를 두고 견해가 대립한다. 이를 극명하게 보여준 사례가 2001년 4월 중국의 하이난섬 부근 EEZ 상공에서 발생한 미국 정찰기와 중국 전투기 충돌 사건이다. 당시 미국은 EEZ 상공에서 정찰 활동은 합법이라고 주장했고, 중국은 EEZ 내에서의 정찰비행은 UN해양법협약에 의해 인정되는 상공비행의 자유를 넘는 것이라고 주장했다. 이와 같이 이 문제에 관하여는 각국의 이해관계에 따라 찬반론이 팽팽히 대립하고 있다. 미국은 일관되게 영공 밖의 EEZ 내에서의 정찰 비행은 합법적이라고 주장해 왔으므로, 이에 의하면 이란의 격추행위가 정당하지 않다고 주장할 수 있다.

하나 더 생각해 볼 문제는 드론이 방공식별구역(ADIZ)을 침범한 경우이다. ADIZ는 국가안보 목적상 항공기의 식별 및 통제가 요구되는 공역으로서 주로 영공 외측의 EEZ나 공해 상공에 설정된다. 견해의 대립이 있으나 국제법상 명확한 설정 근거를 찾기는 어려우며, 속도가 매우 빠른 항공기의 영공침범에 효과적으로 대응하기 위해 미국, 일본, 중국, 한국을 비롯한 20여개국이 국내법으로 설정하고 있다. 이란의 경우에도 ADIZ를 설정하고 있으나, 이 사건에서 미군 드론이 ADIZ를 침범했는지 여부는 불분명하다. ADIZ는 주권이 미치는 영공이 아니고 국제법상 근거도 불명확하므로 ADIZ 침범에 대한 무력사용은 정당화 될 수 없다. 그러나 항공기 식별을 위한 근접 비행 및 일정한 거리를 유지한 경계 비행을 통해 영공침범을 방지하는 조치는 가능하다. 이는 드론의 경우에도 마찬가지일 것이다. 따라서 미확인 드론이 한국방공식별구역(KADIZ)에 들어오면, 이와 같은 조치를 취하여 영공침범 시 보다 적시에 효과적으로 대응할 필요가 있다.

4. 영공침범 드론에 대한 공격 전 경고의 필요성

군용드론이 영공을 침범한 경우 영역국은 자위권 행사가 가능한 상황에서 무력사용 전 경고를 해야 하는지 의문이다. 이에 관해 명시적으로 성립된 국제법은 없지만, 평시에 영공침범 항공기에 대해 자위권 행사가 가능한 상황이라도 무력사용 전 적절한 경고가 필요하다.⁶ 이와 관련하여 2019년 7월 한국의 독도 인근 영공을 침범한

러시아군의 조기경보기에 대해 한국 공군이 경고사격을 가한 사례가 있다. 이 사례 이외에도 과거 발생했던 항공기의 영공침범 사례들에서 영공침범 항공기가 지시를 따르지 않을 때 직접 공격 이전에 적절한 경고를 하는 국제관행이 성립된 것으로 보인다. 그러나 이것은 영공을 침범한 항공기가 유인기인 경우에 해당하고, 드론인 경우에도 무력사용 전 경고해야 하는지에 관하여는 불명확하다. 이와 관련된 내용은 군사 비밀에 해당되므로 각국의 구체적인 입장을 정확히 파악하기는 어렵고, 영공침범 드론에 대하여 무력공격 전 경고 의무가 있다고 추정할 만한 사례도 부족한 상황이다.

그러므로 미국이 이란 영공을 침범했다는 가정 하에, 이란이 미군 드론에 대해 적절한 경고를 하지 않고 바로 공격해 격추시켰다고 하여도 국제법상 위법하다고 볼 수는 없을 것이다. 군용드론의 경우 탑승인원이 없기 때문에, 이를 경고 없이 파괴한다고 해도 부수적 피해가 발생하지 않는 한 인도주의 원칙을 위반할 가능성도 거의 없다. 한편 타국의 군용드론이 한국 영공을 침범하여 자위권 행사로서 무력사용이 가능한 경우, 상황이 허락하는 한 공격 전 적절한 경고를 할 수는 있겠지만 현재의 관련 국제법이나 국제관행상 이를 요구하지는 않고 있다. 현실적으로도 영공을 침범한 군용드론이나 그 운용자에 대한 경고는 어려울 것이다. 또한 주변에 대규모 인원이 있는 상황이 아니라면 군용드론을 공격하여도 인명피해는 거의 없을 것이다. 한국의 경우 군용항공기운용등에 관한 법률 제10조에서 “대한민국의 영공을 침범하거나 침범하려는 항공기 등에 대해 강제퇴거·강제착륙 또는 무력사용 등 필요한 조치를 취할 수 있다.”고 규정하고 있다. 타국의 민간드론의 영공침범 시 시카고협약 등 관련 국제법규에서 정한 민간항공기에 적용되는 특칙에 따라 공격을 자제해야 되겠지만, 북한을 비롯한 타국의 군용드론이 영공을 침범한 경우에는 자위권 차원에서 필요에 따라 사전 경고 없이도 무력공격이 가능하다고 본다.

5. 맺음말

이 사건과 관련된 법적 쟁점들을 분석해보면서 다음과 같은 결론에 도달하였다. 유인기가 아닌 드론의 경우에도 허가 없이 타국의 영공에 진입하면 ‘영공침범’에 해당한다. 이 경우 군사 공격용 드론이 아닌 정찰용 드론이더라도

현대전의 특성상 드론의 정찰이 공격 행위의 일부를 구성한다는 점에서 자위권 행사를 가능하게 하는 요건인 ‘무력공격’에 해당된다고 볼 수 있다. 영공침범 드론에 대한 무력사용 전 경고는 아직 국제적으로 요구되고 있다고 보기 어려우므로 타국의 군용드론이 한국 영공을 침범한다면 상황에 따라 경고 없이도 격추시킬 수 있다. 이란의 미국 무인정찰기 격추 사건은 국제 유가 및 경제에 중요한 영향을 미치는 원유수송로인 호르무즈 해협의 교통안전을 위협하는 무력충돌의 서막이 될 수도 있다는 점에서 국제사회로부터 이 사건의 귀추가 주목되고 있다.

국제법 헌안 Brief의 내용은 필자 개인의 견해이며 **대한국제법학회** 및 **대한민국공군**의 공식적인 입장인 아닙니다.

- 1 Mark Edward Petterson, "The UAV and The Current and Future Regulatory Construct for Integration into the National Airspace System", *71 Journal of Air Law and Commerce* 521 (2006), p. 555.
- 2 ICJ, Case Concerning Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. USA), Judgement of 27 June 1986, para. 191.
- 3 상계 ICJ 판결, para. 195.
- 4 상계 ICJ 판결, para. 176.
- 5 차도완, 박주오, 손창호, 박용운, 김강원, “군사용 드론 현황 및 對드론대책”, 「국방과 기술(471)」, 2018.5, 148면.
- 6 O. J. Lissitzyn, "The Treatment of Aerial Intruders in Recent Practice and International Law," *The American Journal of International Law*, Vol. 47, No. 4(Oct. 1953), p.587.