

국제법 현안 Brief



국제법 현안 Brief 편집위원회

편집위원장 최태현 교수 (한양대학교)
편집위원 오승진 교수 (단국대학교)
권현호 교수 (성신여자대학교)
김성원 교수 (원광대학교)
이기범 박사 (아산정책연구원)

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.

드론을 이용한 미국의 표적살해는 국제법상 허용되는가?

오 승 진 (단국대학교 교수)



1. 드론 공격의 확산과 국제법적 쟁점

미국은 2020년 1월 3일경 이란의 혁명수비대 쿠드스군 사령관인 솔레이마니가 이라크의 바그다드 공항에 도착하자 드론을 이용한 로켓 공격으로 살해하였다. CIA가 실행한 것으로 알려진 이 공격으로 이라크의 친이란 시아파 민병대 부사령관 등 5명이 함께 사망하였다.

트럼프 대통령은 솔레이마니가 중동의 미국인과 외교관들을 공격할 계획을 세우고 있다면서 자국민에 대한 임박한 공격을 예방하기 위한 자위권의 행사로 공습을 정당화하였다. 이란은 미국의 행위가 테러행위이며 UN헌장 등 국제법의 기본원칙에 반하는 범죄행위라고 비난하였다. 이란은 이에 대한 대응으로 이라크에 있는 미군 기지를 미사일로 공격하였다. 미국

은 IS에 대한 전투에서 이라크군을 지원하기 위하여 이라크에 약 5,000명의 미군을 주둔시키고 있다.

Nils Melzer에 따르면 표적살해(targeted killing)는 국가 등 국제법의 주체가 살상 무기를 이용하여 신병을 확보하지 못한 특정한 사람을 사전 계획에 따라 고의로 살해하는 행위이다.¹ 특히, 국제법상 문제되는 것은 군대나 정보기관이 해외에서 드론을 이용하여 테러단체의 구성원을 사전 계획에 따라 살해하는 경우이다. Amnesty의 보고서에 따르면 미국은 9/11 이후부터 파키스탄, 리비아, 예멘, 소말리아, 이라크 및 시리아 등지에서 드론을 이용한 표적살해를 행하고 있으며, 그 과정에서 적지 않은 민간인 희생자가 발생하고 있다. 이번의 표적살해는 국제법상 무력행사 금지원칙, 자위권, 이라크의 주권 침해, 국제인도법

및 국제인권법 위반과 관련된 논란을 낳고 있다.

2. 미국의 표적살해는 자위권으로 정당화되는가?

미국무부 법률고문을 지낸 Harold Koh는 2010년 3월 미국국제법학회(ASIL) 연설에서, 미국은 9/11 사태에 대한 대응으로 알카에다, 탈레반 등과 무력충돌 상태에 있으며, 국제법상 자위권에 따라 무력을 사용하는 것이라며 표적살해를 정당화하였다.

유엔헌장 제2조 4항에 따르면 타국에 대한 무력의 행사는 원칙적으로 금지되므로 국가가 타국의 영역 내에서 표적살해를 행한다면 국제법상 무력행사금지 원칙을 위반하는 것이다. 예외적으로 국가는 유엔헌장 제51조에 따라 ‘무력공격이 발생한 경우’에 UN안전보장이사회가 국제평화와 안전을 유지하기 위하여 필요한 조치를 취할 때까지 자위권을 행사할 수 있다. 이때 자위권의 행사는 즉시 UN안전보장이사회에 보고되어야 한다. 무력공격은 일반적으로 정규군이 타국의 영역을 공격하는 것을 의미한다. 미국은 1998년 케냐와 탄자니아의 대사관이 폭탄테러를 당하여 250명 이상의 사망자가 발생하자 자위권을 근거로 하여 아프가니스탄 내 테러기지를 미사일로 공격한 적이 있는데, 해외에 있는 대사관이나 외교관에 대한 공격을 본국에 대한 무력공격으로 볼 수 있는가에 대하여는 견해가 나뉜다.

자위권은 다른 평화적인 수단이 없는 상황에서만(필요성 원칙), 무력공격을 저지하고 물리치기 위하여 필요한 범위 내에서만(비례성 원칙) 행사되어야 하며, 과도하게 사용될 수 없다. 그러므로 자위권은 적의 공격이 진행 중이거나 종료된 직후에 행사되어야 하며, 무력공격이 종료하고 상당한 기간이 지난 이후의 보복적 성격의 무력행사는 허용되지 아니한다. ‘무력공격이 발생한 경우’의 의미와 관련하여 미국 정부의 관리들은 테러단체의 공격이 임박한 경우에는 자위권을 행사할 수 있다고 주장한다. 하지만 대다수 학자들의 견해나 국가 관행은 이에 부정적이다. 자위권이 인정된다고 하여 모든 형태의 무력사용이 허용되는 것은 아니며, 무력충돌에 적용되는 국제인도법은 준수되어야 한다.

이번의 표적살해와 관련하여 미국은 해외의 자국 외교관 및 미국인에 대한 공격이 임박하므로 자위권을 행사할 수 있다고 주장하지만 이들에 대한 공격이 임박하였다는 증거는 부족하며, 이들에 대한 추정적 공격을 미국에 대한 직접적인 무력공격으로 보기도 어렵다. 따라서 미국이 해외의 자국 외교관 및 미국인 등에 대한 장래의 불확실한 추정적 공격을 이유로 행한 표적살해를 자위권으로 정당화하기 어려운 것으로 보인다.

이 사건에서는 정규군의 사령관이 표적살해의 대상이 되었지만 국가가 아닌 테러단체에 대하여 자위권을 행사할 수 있는가를 간단히 살펴본다. 전통적으로 국가만이 무력공격을 할 수 있는 것으로 인식되어 왔으므로 테러단체에 자위권을 행사한다는 것은 생소하다. ICJ는 ‘팔레스타인 장벽’ 사건에서 비국가행위자에 대한 자위권의 행사를 부정적으로 보았다. 그러나 9/11 사태 이후 안전보장이사회 결의 제1368호 및 제1373호는 테러집단에 대한 자위권의 행사가 가능하다는 입장을 보이고 있다. 따라서 테러단체에 대한 자위권의 행사가 가능하다고 주장할 여지는 있다. 다만, 테러단체의 구성원에 대한 표적살해가 정당화되려면, ICJ가 니카라과 사건에서 명백히 하였듯이, 자위권의 행사를 정당화할 수 있을 정도로 규모와 효과 면에서 일정한 정도의 무력공격이 선행되어야 할 것이다.

일반적으로 타국 영토 내에서의 무력행사는 허용되지 않지만 이 사건에서 이라크가 동의하였다면 미국의 무력행사는 정당화될 것이다. 미군이 이라크 정부의 요청에 따라 이라크에 주둔하고 있으므로 이라크가 영토 내의 미군의 군사적 활동에 동의한 것인가? 이 표적살해는 IS의 격퇴와 직접적으로 관련성이 있다고 보기 어려우므로 이라크가 이에 동의하였다고 보기는 어렵다. 그러므로 이라크 정부의 동의 없이 이루어진 미군의 표적살해는 정당화될 수 없으며, 이라크의 주권을 침해한 것으로 보인다. 다만, 미국은 오바마 정부 이래로 영토국가가 테러단체의 위협을 해결할 수 없거나 해결할 의지가 없는 경우에는 영토국가의 동의를 얻지 않고 표적살해를 할 수 있다는 정책을 취하고 있다. 사실상 표적살해에 영토국가의 동의가 필요하지 않다는 입장이다.

3. 드론을 이용한 표적살해는 국제인도법에 따라 정당화되는가?

국제법은 국가가 전체적으로 무력사용을 적법하게 시작하였는가 여부(*jus ad bellum*)와 군대가 적을 적법한 방식으로 공격하였는가 여부(*jus in bello*)를 구분한다. 그러므로 무력사용이 적법하려면 자위권 요건을 충족해야 할 뿐 아니라 공격행위도 적법해야 한다. 전자에 대하여는 자위권의 문제로 앞에서 살펴보았다. 후자인 적을 공격하는 방식은 국제인도법의 원칙에 의하여 제한된다. 국제인도법에 따르면 무력충돌의 과정에서 전투원 및 직접적으로 적대행위에 참여하는 민간인은 합법적인 공격 대상이 된다. 따라서 무력충돌의 상황에서 드론을 이용하여 적의 전투원을 표적살해 한다면 이는 적법한 공격이다. 다만, Gary Solis가 적절히 지적한 바와 같이 표적살해가 적법하려면 국제적 또는 비국제적 무력충돌이 존재해야 한다.

국제적 무력충돌은 한 국가가 타국에 대하여 어떠한 형태로든 무력을 사용하면 발생한다. 비국제적 무력충돌은 정부군과 무장단체 사이 또는 국가 내의 무장단체 사이의 일정한 정도에 이르는 군사적 충돌이 존재하는 것을 의미한다. 비국제적 무력충돌이 존재하려면 일정한 수준의 군사적 교전행위와 무장단체 내부의 일정한 지휘체계가 존재해야 한다. 테러와의 전쟁이 무력충돌에 해당할 수 있는가? 테러행위가 특정한 국가에 귀속될 수 있으면 당해 국가와 테러행위의 대상이 된 국가 사이에 국제적 무력충돌이 존재할 수 있다. 그러므로 2000년대 초반에 세계 여러 곳에서 테러행위를 후원한 아프가니스탄의 탈레반 정권을 상대로 한 테러와의 전쟁은 아프가니스탄과 테러와의 전쟁에 참여한 국가들 사이의 국제적 무력충돌에 해당할 수 있다. 탈레반 정권이 축출된 이후에 수립된 아프가니스탄 신정부와 미국 등의 연합군이 축출된 탈레반 잔당을 상대로 벌인 테러와의 전쟁은 비국제적 무력충돌이라고 볼 수 있다. 국제적 무력충돌이든 비국제적 무력충돌이든 적대행위에 참여하는 자가 합법적인 공격대상이 된다는 점은 동일하다.

국제인도법에 의하면 전투원과 비전투원은 구분되어야 하며(구분의 원칙), 공격으로 인한 구체적이고 직접적인 군사적 이익에 비하여 민간인에 대한 피해가

과도해서는 아니 된다(비례성의 원칙). 이러한 국제인도법의 원칙은 드론을 이용한 공격에도 적용된다. 제네바협약 제1 추가의정서 제36조는 신무기도 국제인도법에 비추어 평가되어야 한다고 규정하고 있는데, 유엔특별보고관 Philip Alston은 보고서(A/HRC/14/24/Add.6)에서, 드론은 국제인도법의 적용과 관련된 문제에서 총, 미사일, 헬리콥터 등 기타의 무기와 다르지 않다고 지적하였다. 일반적으로 드론을 이용한 공격은 매우 정밀하므로 무기 자체는 구분의 원칙을 준수한다고 볼 수 있지만 드론은 매우 원거리에서 위성으로 조종되고, 공격은 지상에서 제공되는 정보에 많이 의존하게 된다. 이러한 이유로 드론이 오폭을 할 가능성은 높다고 알려져 있다.

이 표적살해가 행해질 당시에 미국과 이란 사이에 긴장관계에 있었던 것은 맞지만 무력충돌 상태에 있다고 보기는 어려우므로 국제인도법에 따라 솔레이마니를 적법한 공격의 대상으로 삼기는 어렵다. 이 사건과 직접적인 관련성은 없지만 미국은 테러단체와의 사이에 무력충돌이 존재하므로 테러리스트에 대한 표적살해가 정당하다고 주장해 왔다. 무력충돌은 국가와 일정한 조직을 가진 무장단체 사이에 존재해야 한다. 그런데 이들의 활동이 9/11 이후 지속적으로 무력충돌의 존재를 인정할 만한 정도에 이르렀거나 하나의 지휘체계 아래에서 테러활동을 하고 있는지는 의문이다. 테러단체들은 매우 느슨하게 연계되거나 테러단체의 구성원이 아닌 개인이 테러단체로부터 영감을 얻어 테러행위를 저지르는 경우도 있으므로 그 성격을 일률적으로 규정하기는 어렵다. 이와 같은 이유로 비국제적 무력충돌의 존재를 인정할 수 없다면 이에 기초하여 표적살해가 정당하다는 주장도 타당하다고 보기 어렵다.

물론, 정부군과 무장단체 사이에 내전이 발생하거나 탈레반 축출 이후에 미국이 아프가니스탄 신정부와 함께 테러와의 전쟁을 벌인 경우와 같이 실제로 비국제적 무력충돌이 발생한 경우라면 적대행위에 직접 참여하는 민간인에 대한 공격이 가능하고, 표적살해도 가능하다. 국제적십자위원회(ICRC)의 해석기준에 의하면 직접적으로 적대행위에 참여하면서 지속적으로 전투기능을 수행하는 무장단체의 구성원은 언제든지

공격의 대상이 되며, 그 이외의 민간인은 직접적으로 적대행위에 참여하는 동안 공격의 대상이 된다.

이 사건에서는 CIA가 표적살해를 행한 것으로 알려졌다. 무력충돌에서 군대의 전투원이 아닌 자가 표적살해를 행하면 그 구성원은 직접적으로 적대행위에 참여하는 것이므로 자신도 국제인도법상 적법한 공격의 대상이 될 수 있으며, 형사적 면제를 누리는 전투원과 달리 관할권을 가지는 국가의 국내법에 따라 살인죄로 기소될 수 있다. 무력충돌의 상황이 아니라면 전투원이라 할지라도 표적살해를 행할 수 없으며, 이를 위반하면 살인죄로 처벌받을 수 있다.

4. 드론을 이용한 표적살해는 국제인권법을 위반한 것인가?

드론을 이용한 표적살해는 대부분 평시에 자국 이외의 영역에서 행해진다. 이것이 국제인권법상의 의무를 위반한 것인가가 문제된다. 자유권위원회의 일반논평 36호에 따르면 국가는 생명권을 존중할 의무가 있으므로 자의적으로 개인의 생명권을 박탈해서는 아니 된다. 생명권의 박탈은 임박한 위협으로부터 생명을 보호하기 위하여 엄격히 필요한 범위 내에서만 허용된다. 그러므로 무력충돌과 상관없이 드론을 이용한 표적살해를 행하였다면 이는 정당화되기 어렵다. 일반논평 31호가 언급한 것처럼 국가는 자국의 영토 내 또는 실효적인 통제 아래에 놓인 사람의 권리를 보장할 의무가 있으므로 자국의 영토 내 또는 실효적인 통제 아래에 놓인 영역에서 표적살해를 행한다면 형법상 살인죄를 범하는 것이며, 국제인권법이 보장하는 생명권을 침해하는 것이다. 문제는 드론을 이용한 표적살해가 대부분 국가의 실효적인 통제가 미치지 못하는 해외에서 행해지므로 국가가 이러한 영역에서 국제인권법상의 인권보장의무를 부담하는가 여부이다.

이에 관해서는 상반된 견해가 있다.² 먼저, 국가는 실효적인 통제 밖의 영역에 대한 인권보장의무가 존재하지 않는다는 견해이다. NATO군이 유고의 베오그라드의 방송국을 공습하여 방송국 직원들이 사망한 Bankovic 사건에서 제소자들은 NATO군이 유고의 영

공을 실효적으로 통제하였으므로 유럽인권재판소가 NATO의 유럽인권협약상의 의무위반에 대하여 관할권을 가진다고 주장하였다. 그러나 재판소는 관할권은 대체로 영토에 기초하는 것이라고 언급하면서 제소자들의 주장을 받아들이지 않았다. 이 결론에 의하면 국가는 실효적으로 통제하지 아니한 영역에 대하여 국제인권법상의 의무를 부담하지 않는다. 반면, 국가는 실효적인 통제 밖의 영역에 대하여도 인권보장의무를 부담한다는 견해가 있다. 미주인권위원회는 쿠바의 전투기가 국제공역에서 민간 항공기를 격추한 사건에서 쿠바군은 항공기를 격추하여 민간조종사에 대한 통제권을 행사하였으므로 이 사건이 동 위원회의 관할권에 속한다고 결정하였다. 이 결론에 따르면 국가는 비록 실효적으로 통제권을 행사하지 아니하는 영역에서도 국제인권법을 준수할 의무를 부담한다. 개인적으로는 전자의 견해가 타당하다고 본다.

5. 결론

오늘날 테러와의 전쟁이란 이름으로 광범위하게 행해지는 표적살해는 무력사용금지원칙, 국제인도법 및 국제인권법을 위반할 가능성이 높다. 이 건에서 미국은 자위권의 행사 요건을 위반하여 이라크 영토 내에서 이라크의 동의없이 표적살해를 행하였으므로 무력행사금지의 원칙을 위반하였으며, 이라크의 주권을 침해하였다. 미국은 이란 또는 기타 무장단체와 무력충돌의 상태에 있다고 보기 어려우므로 국제인도법에 따라 표적살해를 정당화하기도 어렵다. 국가가 실효적인 통제권을 행사하는 해외의 점령지에서 표적살해를 행한다면(이스라엘이 팔레스타인 점령지에서 표적살해를 하는 경우), 이는 국제인권법 위반이 된다. 사안과 같이 실효적인 통제권을 행사하지 아니하는 영역에서 표적살해를 행한다면 이는 국제인권법 위반의 문제라기보다는 무력사용금지원칙 위반 및 영토국가에 대한 주권침해가 된다.

⋮ 필자 소개 ⋮

오승진 교수는 단국대학교 법과대학 교수로 재직 중이다.

국제법 헌안 Brief의 내용은 필자 개인의 견해이며 **대한국제법학회**의 공식적인 입장은 아닙니다.

¹ Nils Melzer, *Targeted Killing in International Law* (Oxford University Press, 2008), pp. 3-5.

² Louise Doswald-Beck, *Human Rights in Times of Conflict and Terrorism* (Oxford University Press), pp. 19-22.