

# 국제법 현안 Brief

**국제법 현안 Brief 편집위원회**  
 편집위원장 김성원 교수(한양대학교)  
 편집위원 이기범 교수(연세대학교)  
 오선영 교수(충실대학교)  
 오시진 교수(강원대학교)  
 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.

## 2025년 인도 - 파키스탄 무력충돌에 대한 개전법 적용 검토

국립부경대학교 김효권 교수



사진 출처: sbsnews [https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news\\_id=N1008095560&plink=LINK&cooper=YOUTUBE](https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1008095560&plink=LINK&cooper=YOUTUBE)

### I. 논의의 배경

2025년 5월 7일 인도는 ‘신두르 작전’을 단행하여 파키스탄 본토에 전례 없는 공습을 감행하였다. 사실상 핵보유국<sup>1</sup> 지위를 가지는 두 국가 간 무력충돌은 국제사회의 긴장을 초래했다. 인도 정부는 신두르 작전을 통해 파키스탄 내 9개 테러리스트 캠프를 공습하였으며, 파키스탄이 운용하는 SAAB-2000 조기경보통제기·JF-17 전투기·C-130J 수송기 등을 정밀타격했다고 주장했다. 파키스탄은 이 작전을 침략이라 규탄하면서 신두르 작전에 대응하는 ‘분얀 마르수스 작

전’을 단행했다. 파키스탄 정부는 Bayraktar TB2·Wing Loong I/II 드론 등을 사용하여 인도 내 36개 군사목표물을 공격하고, 프랑스제 Rafale 전투기를 포함한 인도 전투기 6대를 격추했다고 발표했다.

1947년 분리·독립 이래, 인도와 파키스탄 오랜 시간 갈등과 분쟁의 역사를 겪었다. 신두르 작전은 같은 해 4월 인도 잠무-카슈미르 지역에서 발생한 과할감 테러에 대한 인도의 무력 대응으로, 두 국가는 특히 카슈미르 영유권을 두고 세 차례 전면전과 수많은 국지전을 벌였다.

2025년 5월 양국 간 무력충돌의 핵심 쟁점은 UN 헌장과 국제관습법에 따라 국가의 ‘무력사용(use of force)’을 금지하는 ‘개전법(*jus ad bellum*)’이 어떻게 적용될 수 있는지이다. 두 국가 모두 공식 성명에서 자위권을 명시적으로 언급하고 있지 않으나, 이들 성명의 기저에는 적법한 자위권 행사를 주장하는 논리가 깔려있다. 이하에서는 인도와 파키스탄이 자국의 군사작전을 어떻게 정당화하고 있는지 살펴보고 그 타당성을 간략히 검토한다.

## II. 파키스탄의 자위권 행사인가

### 1. 파키스탄에 대한 무력공격

먼저, 파키스탄은 신두르 작전을 자국에 대한 침략 및 전쟁행위라 규탄하고 있다. 이는 신두르 작전에 대응한 분얀 마르수스 작전이 국제법상 적법한 자위권 발동임을 암시하는 구절이다. UN 헌장 제51조는 자위권을 ‘무력공격(armed attack)’ 피해국이 발동할 수 있는 국가 고유의 권리라 명시한다. 국제사법재판소(International Court of Justice, 이하 ICJ)는 *Nicaragua* 사건에서 무력공격은 “가장 중대한 형태의 무력사용”이라 판시하여 양자의 개념을 구분하였다.<sup>2</sup> 무력사용과 무력공격을 구분하는 기준은 문제된 무력의 규모와 효과이다. 이에 따르면 모든 무력공격은 곧 무력사용을 구성하나, 모든 무력사용이 반드시 무력공격으로 간주되는 것은 아니다. 이는 무력공격에 미치지 못하는 무력사용 피해국은 자위권을 행사할 수 없다는 결론을 도출한다. 따라서 파키스탄의 무력사용이 자위권으로 인정받기 위해서는 신두르 작전의 규모와 효과가 무력사용을 넘어 무력공격 수준에 이르러야 한다. ICJ가 제시한 규모와 효과 개념은 일견 추상적이므로, 어떠한 행위가 무력공격을 구성하는지에 관한 판단은 사안별 검토를 요한다. ICJ

는 *Oil Platforms* 사건에서 군함 한 척에 대한 기뢰 공격이 무력공격을 구성할 수 있다는 사실을 배제하지 않았다.<sup>3</sup> 이에 비추어 볼 때, 다수의 Harop 드론과 공군 편대 투입을 통해 파키스탄 본토 내 공군기지를 공습한 신두르 작전은 무력공격에 이르는 규모와 효과를 갖추었다고 보인다.

국제법상 무력사용·무력공격과 구분되는 또 다른 개념으로 침략(*aggression*)이 존재한다. 침략의 개념은 1974년 UN 총회 결의 3314호 ‘침략 정의에 관한 결의’에서 정의되고 있다. 일반적으로 UN 총회 결의는 법적 구속력을 수반하지 않는 연성법의 지위를 가지나, 침략 정의에 관한 결의는 오늘날 국제관습법의 지위를 가진다는 평가가 지배적이며, 동 결의 제3조는 선전포고 여부와 무관하게 타국 영토에 대한 폭격을 침략 행위로 규정하고 있다. 이에 따르면 파키스탄 공군기지를 폭격한 신두르 작전은 국제법상 무력사용, 무력공격 및 침략에 해당될 수 있다. 파키스탄 세바즈 샤리프 총리가 신두르 작전을 국제법상 명백한 침략이자 전쟁행위라 규탄한 이유다.

### 2. 2025년 4월 카슈미르 파할감 테러

그러나 이 사안에는 중요한 변수가 존재한다. 신두르 작전 개시 전 인도 잠무-카슈미르에서 발생한 파할감 테러 사건과 신두르 작전과의 ‘연관성’이다. 2025년 4월 22일 파키스탄에 주둔하고 있는 이슬람 극단주의 무장세력 ‘저항전선(The Resistance Front, 이하 RF)’은 카슈미르 파할감 지역에서 총기 테러를 자행했다. 이 사건에서 테러리스트들은 코란 구절 낭송을 통해 이슬람 신도를 구분하고 비무슬림 26명을 선택 사살했다. 여기서 제기될 수 있는 문제는 파할감 테러 사건이 인도의 자위권 행사를 가능

케 하는 무력공격이 될 수 있는지의 여부이다. 이는 인도-파키스탄 무력충돌에서 어느 국가가 최초로 무력사용을 먼저 개시하였는가에 관한 문제이다.

파키스탄은 당연히 5월 개시된 신두르 작전이 최초의 무력사용이라 주장하고 있다. 파키스탄 정부는 파할감 테러에 대해 유감을 표하고 희생자들을 애도하면서도, 자국 정부는 테러 사건과 아무 관련이 없다는 사실을 강조하였다. 특히, 파키스탄 외교부는 테러 사건의 배후로 자국을 지목하는 인도를 강력히 규탄하면서, 사건 진상을 규명하기 위한 제3국의 중립적·독립적 사실 조사를 촉구했다. 이에 비추어 볼 때, 파키스탄 정부의 논리는 비교적 간결하다. 첫째, 파키스탄과 파할감 테러 사건은 아무런 연관이 없다. 둘째, 따라서 인도의 신두르 작전은 2025년 양국간 무력충돌에서 개시된 최초의 무력사용으로 무력공격을 구성하는 동시에 침략이다. 셋째, 신두르 작전을 저지·격퇴하기 위해 수행된 분안 마르수스 작전은 적법한 자위권 발동이다.

### III. 인도의 자위권 행사인가

#### 1. 파키스탄에 대한 자위권 성립 여부

이와 달리, 인도는 신두르 작전이 파할감 테러 공격에 대한 무력 대응이라 주장하고 있다. 인도 자이산카르 외무장관은 파키스탄 육군 참모총장 아심 무니르의 극단적 종교 성향이 파할감 테러의 직접적 배경이라 지적하였고, 모디 총리 역시 파키스탄이 이들 테러리스트를 지원하고 있음을 강조했다. 즉, 파할감 테러 공격은 파키스탄을 배후에 둔 국가 지원 테러라는 것이다.

그럼에도 불구하고 인도 정부는 신두르 작전이 파키스탄, 즉 국가를 대상으로 한 군사작전이 아

니라 파키스탄 내 테러리스트를 겨냥한 작전임을 분명히 하고 있다. 이는 인도 정부가 국제법상 비국가행위자, 즉 사인(私人) 행위를 파키스탄으로 ‘귀속(attribution)’ 하는 것이 어렵다는 사실을 인지하고 있기 때문으로 보인다. 신두르 작전이 파키스탄에 대한 적법한 자위권이 되기 위해서는 파키스탄이 파할감 공격의 주체가 되어야 한다. 파할감 테러를 자행한 이슬람 무장세력 RF의 행위가 파키스탄의 그것으로 귀속되어야 하는 것이다. 파키스탄이 파할감 테러와의 관련성을 전면 부인하는 상황에서, 귀속에 대한 증명책임을 부담하는 인도가 이를 증명하는 작업은 까다로워 보인다.

이 시나리오는 2005년 ICJ가 판시한 *Armed Activities* 사건과 유사하다. 이 사건에서 우간다는 콩고민주공화국 영토에 군을 주둔시킨 행위가 자위권 발동이라 주장하면서, 국경 지역에서 우간다를 대상으로 무력공격을 자행하는 반우간다 무장단체 ‘동맹민주군(Alliance of Democratic Forces)’을 콩고민주공화국과 수단이 지원하고 있다고 주장했다.<sup>4</sup> 즉, 콩고민주공화국에 대한 파병과 영토 점령은 동맹민주군을 지원한 콩고민주공화국에 대한 자위권 행사라는 것이다. 재판소는 그러나 1) 우간다가 주장하는 무력공격의 주체는 콩고민주공화국이 아니라 동맹민주군이며, 2) 해당 무장단체의 공격이 콩고민주공화국으로 귀속될 수 있는 충분한 직·간접적 증거를 찾을 수 없으므로 콩고민주공화국에 대한 우간다의 자위권은 인정될 수 없다고 판시하였다.<sup>5</sup> 이에 따르면 설령 파키스탄이 비국가행위자 RF를 지원하였다 하더라도, 파할감 테러 공격이 파키스탄 행위로 귀속될 수 없는 이상 파키스탄에 대한 인도의 자위권은 인정되기 어렵다. 인도가 표면적으로 신두르 작전을 ‘테러리스트에 대한 군사작전’이라 주장하는 이유다.

## 2. 파키스탄 내 비국가행위자에 대한 자위권 성립 여부

이에 인도 정부는 신두르 작전을 파키스탄 공군기지에 대한 공습이 아니라, 파키스탄 내 ‘테러리스트 캠프’에 대한 공습이라 설명한다. 즉, 자국 군사작전의 대상은 국가가 아닌 비국가행위자라는 것이다. 이러한 인도의 입장은 과거 사례에서도 발견된다. 2019년 2월 14일 이슬람 테러 조직 ‘자이시 에 무함마드’는 인도 잠무-카슈미르 지역에서 자살 폭탄 테러를 자행하여 36명을 사살하였다. 같은 해 2월 26일 인도는 테러 공격의 배후로 파키스탄을 지목하면서 전투기 공습을 통해 파키스탄 바라코트 지역 내 테러리스트 캠프를 폭격한 바 있다. 이 사건에서도 인도 정부는 문제 된 공습의 대상이 파키스탄이 아니라 테러를 자행한 무장단체임을 분명히 하였다. 이처럼 인도는 자위권을 명시적으로 언급하지 않으면서도, 2019년과 2025년 개시한 군사작전을 비국가행위자에 대한 자위권 발동으로 묘사하는 기초를 보인다.

그러나 다음과 같은 이유에서, 파키스탄 영토 내 주둔하는 테러 조직에 대한 자위권 행사는 인정되기 어려울 것으로 보인다. 첫째, 자위권 대상을 국가로 한정하는 ICJ 판례다. UN 헌장 제51조는 무력공격 주체가 반드시 국가일 것을 명시하고 있지는 않다. 그러나 ICJ는 그간 판례를 통해 자위권이 국가 간 관계에서 오로지 국가를 대상으로만 행사될 수 있다고 판시하고 있다. 일례로, 재판소는 *Nicaragua* 사건에서 동맹국 엘살바도르와의 집단적 자위권을 주장한 미국의 항변은 엘살바도르를 공격한 무장단체의 행위가 니카라과에 귀속되는 경우에만 인정될 수 있다고 판시하였다.<sup>6</sup> 또한, 재판소는 *Palestine Wall* 권고적 의견에서 자위권은 국가 간 관계에서 행사되는 것이며 비국가행위자에 대한 자위권은 허용될 수 없다는 의견을 개진한

바 있다.<sup>7</sup> 물론 ICJ의 이러한 보수적 기초는 하마스·헤즈볼라·알카에다 등 국가를 대상으로 무력공격을 자행할 수 있는 비국가행위자의 군사력을 고려할 때 현대의 실정과 부합하지 않는 측면이 있다. ICJ 판례와 달리, 2001년 UN 안보리는 9·11 테러 이후 채택한 결의 제1368호에서 자위권 행사의 대상을 국가에 한정하지 않았다.<sup>8</sup>

둘째, 설령 비국가행위자에 대한 자위권 행사가 가능하다 하더라도, 신두르 작전은 적법한 자위권 행사로서 필요성 및 비례성 요건을 충족하기 어렵다. 필요성과 비례성은 국제관습법상 적법한 자위권을 발동하기 위한 요건이다. 이와 관련하여 ICJ 판례는 국가는 1) 무력공격의 저지·격퇴라는 자위권 목적을 달성하기 위하여 무력사용이 필요한지 고려해야 하며 (필요성), 2) 자위권 행사로서 문제 된 무력공격과 비례하는 수준의 무력을 사용해야 한다고 판시하였다 (비례성).<sup>9</sup> 이에 비추어 볼 때, 인도의 무력사용은 필요성 요건을 충족하기 어렵다. 과할감 총기 테러가 인도에 대한 무력공격을 구성하더라도, 해당 공격은 후속 공격을 예상할 수 없는 독립된 단발성 공격에 불과하기 때문이다. 신두르 작전이 적법한 자위권이 되기 위해서는 진행 중인 무력공격의 ‘저지와 격퇴’라는 목적이 존재해야 하는데, 진행 중인 공격이 존재하지 않으므로 자위권의 목적이 존재하기 어렵다. 비례성 요건 역시 마찬가지다. ICJ는 *Oil Platforms* 사건에서 무력공격과 그에 대응하는 무력 간 비례성을 판단하면서, 기뢰 피폭에 대한 자위권으로 항공모함 함대를 동원하여 원유 시설을 파괴하고 군함 2척을 격침한 미국의 군사작전이 비례성 요건을 충족하지 못하였다 판시하였다. 이에 비추어 볼 때, 공군 편대를 출격시켜 조기경보통제기·전투기·수송기 등을 파괴한 인도의 대규모 공습은 26명의 사망자를 초래한 총기 공격에 비례하는 무력 대응이라 보기 어렵다.

셋째, 타국 영토에 주둔한 비국가행위자에 대한 무력사용은 일반적·원칙적으로 그 국가에 대한 무력사용으로 간주된다. ICJ는 *Nicaragua* 사건과 *Armed Activities* 사건에서 비국가행위자의 활동을 이유로 타국 영토에 무력을 사용하는 것은 해당 국가에 대한 무력사용을 구성한다고 판시하였다. 또한, 1985년 UN 안보리는 테러리스트에 대한 자위권 행사를 명분으로 ‘팔레스타인 해방기구’가 위치한 튀니지 본토를 공습한 이스라엘 군사작전이 튀니지에 대한 무력사용과 침략에 해당한다는 결의를 채택한 바 있다.<sup>10</sup>

이와 관련하여 인도 학계는 2019년 2월 바라코트 공습을 정당화하는 근거로서 이른바 ‘불의 혹은 불능(unwilling or unable)’ 독트린을 언급한 바 있다.<sup>11</sup> 불의 혹은 불능 독트린은 1970년대 이스라엘이 제시한 이론으로 이스라엘과 미국 등 일부 국가가 주창하고 있다.<sup>12</sup> 이들 국가는 테러리스트와 같은 비국가행위자가 주둔하는 영토국이 이들 사인의 무력사용을 방지할 의사가 없거나 방지할 수 없는 경우, 영토주권을 침해하지 않는 적법한 자위권 행사가 가능하다고 주장한다. 그러나 불의 혹은 불능 독트린은 국제관습법 지위를 가지기에는 충분한 국가실행과 법적 확신이 부족하다는 견해가 지배적이다. 이와 관련하여 M. O’Connell 교수는 2019년 파키스탄 내 이슬람 테러리스트를 대상으로 감행된 인도의 바라코트 공습이 무력사용금지 원칙을 위반한 것이라 주장한다.<sup>13</sup> 테러 공격이 파키스탄으로 귀속될 수 없고, 자위권 행사를 위한 비례성 및 필요성 요건을 충족하지 못하였으며, 불의 혹은 불능 독트린은 국제법의 법원이 될 수 없다는 것이다.

#### IV. 결론 및 시사점

UN 헌장 제7장에 따른 군사적 강제조치를 차치하면, 자위권은 사실상 UN 헌장이 규정하는

무력사용금지 원칙의 유일한 예외라 할 수 있다. 이에 현대국가들은 자국의 무력사용을 정당화하는 근거로서 한결같이 자위권을 원용한다. 인도와 파키스탄 두 국가의 군사작전이 모두 적법한 자위권으로 공존할 수 없다는 전제 아래 개전법 위반 여부를 살펴보면, 인도의 위반 가능성이 더 크다고 보인다. 과할감 테러 공격을 자국에 대한 무력공격으로 상정하고, 파키스탄 영토 내 테러리스트에 대한 자위권 행사를 암묵적으로 피력하는 인도 정부의 주장은 그 논증이 취약하다. ICJ 판례를 고려할 때 비국가행위자에 대한 자위권 행사가 가능한지 여전히 명확하지 않고, 적법한 자위권으로서 필요성 및 비례성 요건을 충족하기 어렵기 때문이다. 또한, 과할감 테러 공격이 파키스탄의 행위로 귀속되지 않는 한 파키스탄 본토를 공습한 신두르 작전은 - 대테러작전이라는 그 명분과 무관하게 - 파키스탄에 대한 무력공격을 구성하며, 불의 혹은 불능 독트린 역시 국제법의 유효한 법원이라 보기 어렵다.

따라서 2025년 인도와 파키스탄 사이에 발생한 국가 간 무력충돌에서 최초의 무력사용은 과할감 총기 테러가 아닌 신두르 작전이며, 파키스탄에 대한 무력공격을 감행한 인도는 UN 헌장 제2조 제4항 무력사용금지 원칙을 위반하였다 볼 수 있다. 개전법의 문제는 파키스탄 분리·독립을 초래한 종교 간 갈등, 카슈미르 지역 영유권 분쟁 등 두 국가 사이에 지속된 양측의 역사를 치유하기에 턱없이 부족할지도 모른다. 그럼에도 불구하고 ICJ 판례에 기초한 개전법의 엄격한 해석과 적용은 실제 무력충돌 사례에서 국가의 잘잘못을 판단할 수 있는 기준을 제시한다는 점에서 그 의의가 있다. 급변하는 국제정세 속에서 국제법을 알아야 하는 이유다.

- 
- 1 사실상 핵보유국은 ‘핵 확산 금지 조약’ 상 핵무기 보유국 지위를 가지지 않으나, 실제 핵무기를 보유하거나 보유할 가능성이 큰 국가를 지칭한다. 인도와 파키스탄은 핵 확산 금지 조약 당사국이 아니다.
  - 2 ICJ, *Case Concerning Military and Paramilitary Activities in and Against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, Judgment, ICJ Reports 1984 (26 November 1984). para.191 [hereinafter ICJ Nicaragua Case].
  - 3 ICJ, *Case Concerning Oil Platforms (Islamic Republic of Iran v. United States of America)*, Judgment, ICJ Reports 2003 (6 November 2003), para.72 [hereinafter ICJ Oil Platforms Case].
  - 4 ICJ, *Case Concerning Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Uganda)*, Judgment, ICJ Report 2005 (19 Dec 2005), paras.131-135 [hereinafter ICJ Armed Activities Case].
  - 5 *Ibid.*, paras.146-147.
  - 6 ICJ, Nicaragua Case, para.236.
  - 7 ICJ, *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, Advisory Opinion, ICJ Reports (2004), para.139.
  - 8 UNSC, Resolution 1368, UN Doc. S/RES/1368 (12 September 2001).
  - 9 ICJ Oil Platforms Case, para.76; ICJ Armed Activities Case, para.147; ICJ Nicaragua Case, para.237.
  - 10 UNSC, Resolution 573, UN Doc. S/RES/573 (4 October 1985).
  - 11 See e.g. Srinivas Burra, “Legal Implications of the Recent India-Pakistan Military Standoff” (Opinio Juris, 8 March 2019) available at <https://opiniojuris.org/2019/03/08/legal-implications-of-the-recent-india-pakistan-military-standoff/> <accessed 4 June 2025>. 불의 혹은 불능 독트린은 국내에서 다양한 용어로 번역되고 있다.
  - 12 이 독트린에 대한 자세한 논의는 다음 문헌을 참조. 도경옥, “시리아 내 ISIL 공습에 대한 국제법적 분석”, 국제법학회논총 제61권 제4호 (2016), 116-122면; 김성원, “의사 또는 능력 결여론에 대한 비판적 검토”, 국제법학회논총 제65권 제3호 (2020), 51-57면.
  - 13 Mary Ellen O’Connell, “Settling the India-Pakistan Impasse ... At Last” (EJIL: Talk!, 8 March 2019), available at <https://www.ejiltalk.org/settling-the-india-pakistan-impasse-at-last/> <accessed 4 June 2025>.

### ⋮ 필자 소개 ⋮

**김호권** 교수는 국립부경대학교 법학과 조교수로 재직 중이다.

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