

무인항공기의 무력공격을 둘러싼 국제법상 쟁점에 관한 연구

신홍균*

목 차

- I. 서 론
- II. 무인항공기의 개념과 법적 지위
- III. 표적공격과 전쟁수단으로서의 합법성 문제
- IV. 민간군사기업형 무인항공기의 무력공격의 쟁점
- V. 결 론

* 국민대학교 교수

I. 서론

현대 국제법이 국가들의 무력 사용을 규율함에 있어서 규율의 객체는 군인이다. 국제 관습법으로서의 전쟁법은 국가의 군주와 특별한 관계를 가진 이른바 “정식 군대”(standing army)의 존재를 전제하고 있다. 그래서 국제법 주체로서 국가의 권리와 의무가 군대에 의해서 구현될 수 있고, 전쟁은 외교 정책의 한 수단이라고 여겨졌다. 전쟁은 군대를 사용하여 군주가 정치적 목적을 달성하는 수단이었다.

무인항공기는 이러한 정치적 수단을 더 저렴하고 편리하게 만들고 있다. 자국의 인명 손실을 둘러싸고 정치적 동의를 구할 필요없이 현대 국가의 정치 지도자들은 원하는 규모의 제한된 전쟁을 수행할 수 있다. 더 나아가서는 정부가 아닌 민간 기업이 무인항공기를 운용할 수도 있다. 이에 전쟁의 모습이 바뀌어가고 있고, 따라서 이는 국제법상의 쟁점으로 부각되고 있다. 그 쟁점은 새로운 규율의 객체가 등장할 때 묻는 전형적인 쟁점이기도 하다.

무인항공기가 무엇인가? 그것을 기존의 법규범의 객체에 유추할 수 있는가? 그렇다면 무인항공기가 전쟁에 사용되는 것이 기존 법률 체계내에서 합법적인가? 아니면 새로운 규범이 필요한 것인가? 또한 민간 기업이 무인항공기를 무력 공격용으로 사용할 수 있는가 등이다. 이에 본 연구는 첫째, 무인항공기의 개념과 법적 지위를 살펴 보고, 이어서 무인항공기가 제기하는 새로운 형태의 무력 공격의 쟁점을 살펴 보고자 한다. 아울러 무인항공기를 민간 기업이 운영하는 경우에 상정되는 법률적 쟁점에 대해서 살펴 보고자 한다.

II. 무인항공기의 개념과 법적 지위

국제법의 한 분야로서 국제 항공법상 무인항공기의 개념은 일련의 법률 체계내에서 규정되지 않고 있다. 무인항공기의 국제법상 규율은 국제 항공법상의 항공기, 특히 민간항공기와 국가항공기 개념의 유추 적용에 의존한다. 이에 본 장에서는 국제 조약상의 규정을 제1절에서 살펴 보고, 제2절에서는 국가들의 관행에 비추어 그러한 유추 적용의 가능성과 타당성을 살펴보고자 한다.

1. 국제 조약상 무인항공기의 개념과 법적 지위

(1) 무인항공기의 용어 구분과 개념

무인항공기의 개념 정의는 그 규율의 체계와 관련되는 것이어서 규율의 목적을 염두에 두는 각각의 논의에 따라서 달라진다. 예컨대 UAV(unmanned aerial vehicle)이라고 한다면 이는 반드시 항공기를 의미하는 것은 아니라고 해석될 수도 있다. 예컨대 Remotely Operated Aircraft (“ROAs”)라는 표현을 미국 연방항공국(the Federal Aviation Administration, “FAA”)과 미국 항공우주국(the National Aeronautics and Space Administration, “NASA”)이 사용하고, Unmanned Aircraft (“UA”) 또는 Unmanned Aircraft Systems (“UAS”)은 특히 FAA가 자주 사용하는 표현이다. 언론에서 자주 사용하는 “Drone” 또는 “Remotely Piloted Vehicles” (“RPV”)은 걸프전 당시에 미군이 사용하던 표현이다.¹⁾

국제민간항공협약 부속서2 Rules of the Air(9th ed. 2001)는 항공기(“aircraft”)를 “대기에 제공하는 지지력을 지표에 대한 공기의 반작용 이외에 공기의 반작용으로부터 얻는 여하한 기계”라고 규정하고 있다. 그래서 미사일이나 로켓은 항공기의 개념에 속하지 않는다. 또한 동 협약은 airplane을 “그 부양력을 주어진 항공 조건하에서 공기역학적 반작용으로부터 얻는, aircraft로서 동력을 갖고 있고 공기보다 무거운 것”이라고 규정하고 있다. 이 개념에는 무인항공기만이 아니라 크루즈 미사일도 포함될 수 있다. 이에 미국 국방성은 크루즈 미사일과 무인항공기의 공통점은 양자 모두 인간이 탑승하지 않은 항공기라는 점이고, 그 차이점은 무인항공기는 임무 수행후 회수를 전제로 하나, 크루즈 미사일은 그렇지 않다는 점, 무인항공기와 달리 크루즈 미사일은 그 동체에 탄두가 포함되어 있다는 점 등의 구분기준을 택하고 있다.²⁾ 이다. 그래서 미국 국방성은 무인항공기를 “인간이 탑승하지 않고 그 부양을 위해서 공기역학적 힘을 이용하는 항공 운반체로서 원격 조정 또는 자율적으로 운용되는 것”이라고 규정한다.

1) Mark Edward Peterson, “THE UAV AND THE CURRENT AND FUTURE REGULATORY CONSTRUCT FOR INTEGRATION INTO THE NATIONAL AIRSPACE SYSTEM”, 71 J. Air L. & Com. 521, 529면.

2) Dept. of Def., Unmanned Aerial Vehicles Roadmap 2002-2027 2 (2002).

(2) 국제민간항공협약상의 “조종사가 탑승하지 않은 항공기”

동 협약 제8조는 “조종사가 탑승하지 않은 항공기”(pilotless aircraft, “aircraft capable of being flown without a pilot”)는 영공 국가의 승인없이 해당 상공의 비행을 금지한다고 규정하고 민간 항공기에 개방된 지역에서 조종사 없는 항공기의 비행이 통제되어 민간 항공기에 대한 위험이 경감되도록 할 의무를 체결국에게 부과하고 있다.

동 협약은 제3조에서 협약의 적용범위를 민간항공기만으로 한정한다고 규정하면서, 국가항공기의 개념을 예시하고 있는 반면에, 제8조가 조종사가 탑승하지 않은 항공기를 언급하기에, 제8조가 규율하는 조종사없는 항공기가 민간항공기인지 아니면 국가항공기인지는 해석상 불분명하다. 첫째, 동 협약이 민간 항공기에만 적용된다는 제3조의 내용에 따를 때 제8조가 국가 항공기에 관해서 규정한다는 것은 합목적적이지 않다는 점에서 제8조의 조종사없는 항공기는 국가항공기 이외의 항공기를 뜻한다고 해석될 수 있다. 둘째, 동 협약의 체결 당시에 존재했던 조종사없는 항공기는 오직 군용항공기였다는 점, 동 협약은 그 적용 범위를 민간 항공기로 한정한다는 조항을 두고 있지만, 국가항공기가 타국 영공 진입시에 허가를 받아야하는 점을 명시하고 있다는 점 등을 고려할 때에, 조종사없는 항공기가 민간항공기만을 의미하는 것은 아니라는 해석도 타당하다.³⁾ 아울러 항공기항행에 관한 1919년 파리협약 제15조가 “모든 항공기(every aircraft)에 대하여 타 체결국의 상공을 비행할 경우 해당 체결국의 요구에 따라서 지정 비행장에 착륙할 의무를 규정하고 있는 바, 여기서의 모든 항공기에는 국가항공기와 민간항공기 모두가 포함되는 것이고, 그렇다면 무인항공기도 이에 포함된다는 해석도 가능하다.⁴⁾

(3) 국제 조약상의 군용항공기의 지위 및 규율

항공기항행에 관한 1919년 파리협약 제30조는 “군용기(military aircraft)와 우편, 세관, 및 경찰 업무에 배타적으로 사용되는 항공기를 국가 항공기라고 규정하고 다른 모든 항공기는 민간 항공기로 간주된다”(“shall be deemed to be private aircraft”)라고 규정하고 있다.⁵⁾ 또한 동 협약 제31조는 군사 업무에 종사하는 자에 의해 조종

3) Petersen 전계 논문 556면.

4) 김종복, “국내 상업용 민간 무인항공기 운용을 위한 법제화 고찰”, 『항공우주정책·법학회지』 제28권 제1호, 2013년6월30일, 7면.

5) Convention for the Regulation of Aerial Navigation of 1919, Oct. 13, 1919, 11 L.N.T.S. 173.

(commanded)되는 모든 항공기는 군용 항공기로 간주된다고 규정하고 있다. 아울러 동 협약 제32조는 군용 항공기는 특별한 허가 없이는 다른 체약국의 영토 위를 비행할 수 없고, 착륙할 수 없고, 다만 군용항공기가 그러한 허가를 득한 경우에는 외국 군함에 관습상 부여되는 특권을 향유한다고 규정하고 있다. 이에 학설은 주권 면제를 향유하는 주권 기능을 군용항공기가 수행함을 동 협약이 인정한 것이라고 보고 있다.⁶⁾

1944년 국제민간항공에 관한 시카고 협약은 파리 협약의 규정을 거의 그대로 수용하여 제3조에서 군대, 세관 및 경찰 업무에 사용되는 항공기는 국가항공기로 간주된다고 규정하고 국가항공기는 특별한 합의 등에 의한 허가없이 타국의 영토 위를 비행할 수 없다고 규정하고 있다.

학설은 파리 협약과 시카고 협약의 이러한 국가 항공기 개념에 포함된 군대, 세관 및 경찰 업무라는 용어는 사례로서 제시된 것이고 개념을 확정하는 요소로서 보지는 않는다. 왜냐하면, 특히 시카고 조약 제3조는 국가항공기의 개념을 규정하는 조항이 아니라 동 협약의 적용 범위를 확정하는 조항이라는 점, 아울러 동 조문의 표현은 “간주된다”라는 표현을 사용하고 있기에 다른 용도나 업무가 유추에 의해서 이에 포함될 여지가 남아있다는 점 등이 논거가 된다.⁷⁾

2. 군용항공기 개념의 유추 적용

(1) 군용항공기의 영공 진입 사례와 국제관습법

언론의 보도 등을 통해서 알려진 군용항공기의 영공 진입 사례는 많으나 대부분의 사례들에서 관련 국가들간의 쟁점은 사실관계의 확인이었다. 하나는 쟁점이 된 항공기가 군용항공기인가의 여부이고, 다른 하나는 영공에의 진입 여부이다. 그 쟁점의 진실을

6) John Cobb Cooper, 「A Study on the Legal Status of Aircraft, in Explorations in Aerospace Law」, 242-243 (Ivan A. Vlastic, ed., 1968). Journal of Air Law and Commerce Summer 2001, Michel Bourbonniere, Louis Haeck, “MILITARY AIRCRAFT AND INTERNATIONAL LAW: CHICAGO OPUS 3 논문에서 재인용).

7) ICAO의 법률위원회는 제3조 (b)항에 대해서 다음과 같은 의견을 제시하였다.

“...[The]...Convention is purposely less definite than some of its predecessors. The language used was understood to be vague but was considered a more practical solution than any other of the several attempts, which had been made in the past to define such classes as, for example, military aircraft. The determining factor . . . is whether a particular aircraft is, at a particular time, actually used in one of the three special types of services. If so, it is a “state aircraft.” Otherwise, it is a “civil aircraft”, Michel Bourbonniere 논문 899면에서 재인용.

관련 당국이 확인하지 않고 보도에 의존하는 경우에 국제 관습법의 형성과 내용에 대한 분석은 사실상 의미를 잃게 된다.⁸⁾ 다만 다음의 사건들에서는 사실관계가 확인되었다.

1960년5월1일 미국의 U2기가 소련 영공에서 격추되었다. 사건 초기에 미국은 해당 항공기가 민간 항공기 제조사 소속이고 기상관찰업무용이며 조종사는 민간인 계약 신분이라고 주장하였다. 그러나 소련은 이 주장이 허구임을 입증하였고, 미국도 이를 시인하였다. 미국의 우방국들도 정찰용 항공기의 영공 침해를 비난하는 태도를 보였다.⁹⁾

미국 정부는 정찰임무의 정당성을 주장하는 반면에, 소련의 격추 행위 자체를 위법이라고 비판하지는 않았다.¹⁰⁾ 반면에 미국 정부는 소련은 영공밖에서는 격추할 권한을 갖지 않는다는 주장을 견지하였다. 또한 소련 정부도 타국 항공기에 발포한 사건들에서 해당 항공기가 소련 영공을 침범했다고 주장하되, 공해상에 있는 항공기에 발포한 것이라고 주장하지는 않았다.

미군 수송기를 유고 공군이 격추한 사건은 비무장 군용기의 영공진입에 관한 관습법의 일면을 보여준다. 미국 정부는 유고의 안보에 위대한 영향을 안주는 군용 항공기의 영공 진입의 경우에 착륙 요구 등의 사전 절차를 이행하지 않고 유고 공군이 발포하여 격추시킨 것은 위법이라고 주장하였다. 미국은 이를 국제 관습법 위반 및 정당방위 목적을 제외한 무력사용을 금지한 UN헌장 위반이라고 주장하였다. 이에 대해 유고 정부는 유감을 표명하고 자국 영공에 진입하는 군용 수송기에 대해서 적절한 절차 이행을 요구하지 않은 상태에서는 발포하지 않겠다고 선언하였다.

위와 같은 확인된 사실들을 기초로 확설은 군용항공기의 영공진입에 대해서 국가들의 태도는 명백하고 일치된 것으로 보고¹¹⁾ 다음과 같은 표준이 존재한다고 보고 있다. 첫째, 진입 항공기는 영공 국가의 명령과 통제에 순응하여야 하고, 둘째, 영공 국가는 해당 항공기를 통제하기 위해서 필요한 정도를 넘어서서 위협에 처하게 해서는 안된다. 그래서 전시가 아닌 평시 상태이고, 진입한 항공기가 영공 국가에게 위협을 끼치지 않는다면, 설령 영공 국가의 명령을 어기더라도 영공 국가가 그 항공기에 무력을 행사해서는 안된다.

8) Oliver 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), 539면.

9) Eric Edward Geiser, "THE FOG OF PEACE: THE USE OF WEAPONS AGAINST AIRCRAFT IN FLIGHT DURING PEACETIME", *Journal of International Legal Studies* Summer 1998, 192면.

10) 위 논문 129면.

11) 위 논문 190면.

(2) 민간항공기의 영공진입사태와 국제관습법

민간항공기의 영공진입에 대해서도 국가들의 관행은 무력사용의 금지를 관습법으로 인정하고 있는 것으로 보인다. 1954년 7월 23일 홍콩에서 방콕으로 향하는 영국 **British Cathay Pacific Airliner**의 여객기가 조종 실수로 중국 영공에 진입하자 중국 전투기가 격추한 사건에서 중국 정부는 공식적으로 사과했고, 외교 각서를 통해서 영국 정부에 유감을 표명했다. 1955년 이스라엘의 **EI AI**의 민간 항공기가 조종 실수로 불가리아 영공으로 진입하여 격추된 사건에서, 사건 발생 5일후 불가리아 정부는 공식 사과한 바 있다. 이 사건들은 관련 국가들이 사실관계에 대해서 동의한 사건들이지만, 다른 한편으로는 국가간 이견 상태로 남는 쟁점은 군용항공기와 민간항공기의 구분이다.¹²⁾

1983년 8월 31일 뉴욕발 서울행 대한항공 007편 여객기가 캄차카 반도의 소련 영공 내에 진입하고 격추되었다. 소련 당국은 여러 차례에 걸쳐서 발생하였던 미국의 정찰 임무와 마찬가지로 대한항공 여객기는 정찰 임무를 수행하였고, 자신들의 통제와 명령에 불응하였다고 주장하였고, 이에 대해서 미국은 소련의 주장이 거짓임을 주장하는 증거를 제시하였다. ICAO 조사보고서는 대한항공기가 의도적으로 소련 영공에 “유입”(strayed)하였다는 증거는 없다고 결론지었다. UN 안전보장이사회와 ICAO 이사회는 소련의 행위를 비난하는 결의를 채택하였고, 그 결의는 대한항공기가 군사적 정찰 임무를 위해서 사용되었다는 소련의 주장을 인정하지 않고 있다고 보아야 한다.¹³⁾

이에 학설은 영공 국가가 확정적인 반대 증거를 제시하지 않는 한, 민간 항공기로 등록된 항공기는 비군사적 용도로 사용되고 있다고 추정하는 것이 허용된다고 보기도 한다.¹⁴⁾ 그러나 항공기의 정찰 업무가 영공 국가에 위해한 영향이라고 판단될 수도 있다. 학설은 이 경우에 이를 군용 항공기라고 볼 수도 있다는 여지를 인정하고 있다.¹⁵⁾

12) 위 논문 196면.

13) Geiser 전계 논문 204면.

14) Geiser 전계 논문 210면.

15) “Legitimate Responses to Aerial Intrusion in Time of Peace”, 78 Am. Soc’y Int’l L. Proc. 15, 16 (1984) (Remarks by Ian E. McPherson : “No one would suggest that the carriage of bombs or aerial mapping devices could not be deemed to be military service. However, to a subjacent state today penetration of its airspace by an aircraft of another state to test the aircraft approach detection systems or to allow the state operating the aircraft an opportunity to test its own surveillance systems could constitute a much greater threat to the immediate or long-term security of the state intruded upon.”).

(3) 무인항공기의 요격 사례

무인항공기의 영공진입에 대해서 영공 국가들이 요격한 사례들이 있다. 이 사례들의 공통점은 평시상태이지만 관련 국가들간의 정치적 갈등이 지속되는 상황이라는 점, 아울러 영공 국가들이 무인항공기에 대해서 무력을 사용했다는 점 등이다.

2006년 8월 13일 이스라엘은 자국에게 적대 행위를 하고 있는 헤즈볼라라고 불리는 무장 단체의 무인항공기 2대를 격추시켰다. 격추된 무인항공기들은 헤즈볼라가 사실상 통제하는 영역에서 이륙하여 이스라엘 영공으로 향하고 있었고 1대는 이스라엘 영공에 진입하기전, 레바논 영공에서 격추되었다. 헤즈볼라는 무인항공기에 40 내지 50킬로그램의 폭약을 장착할 수 있다고 공개적으로 언급한 바 있었고, 격추된 무인항공기의 기종이 그 기종인 것으로 알려져 있다. 이스라엘 공군에 따르면 자신들이 격추한 무인항공기는 비무장상태였다.

2011년 12월 4일 이란 정부는 자국 영공에 진입한 미국의 무인항공기를 자국 군대가 포획했다고 발표하였다. 미국 정부는 이를 부인하였으나, 12월 5일 자국 무인항공기가 포획된 사실을 시인하고 그 반환을 요구하였다. 12월 9일 이란 정부는 UN이 미국의 영공침해를 비난하기를 요청하는 서한을 사무총장에게 전달하였고, 그 서본은 안전보장이사회 의장국에게도 전달되었다. 이 서한에서 UN주재 이란 대사는 영공침해를 국제법 및 UN헌장에 위배되는 적대행위에 상당하는 것이라고 주장하였다.¹⁶⁾ 이에 대해서 안전보장이사회는 아무런 조치를 취하지 않았으며, 아울러 미국은 이 문제에 대해서 아무런 논평을 하지 않았다.¹⁷⁾ 다만 일부 언론 보도에 의하면 미국의 관리들은 무인항공기가 영공에 진입하지는 않았다고 주장하기도 하였다.

2012년 11월에는 페르시아만 공해상 공역에서 이란 전투기가 미국의 무인항공기를 향해 발포하였고, 이에 대해서 미국 정부는 “용납할 수 없는”(unacceptable) 행위라고 비난하였다.¹⁸⁾ 그 이후 미국 정부는 해당 공역에서의 무인항공기 비행에 호위용 전투기를 출격시켰다. 미국 국방성에 따르면 2013년 3월에 공해상 공역에서 미국의 무인항공기로부터 25킬로미터 공역에 접근한 이란의 전투기에 대해서 미국 공군이 조명탄을 발사하여 경고하였고, 이에 이란 전투기는 항로를 변경하였다.

16) http://www.nytimes.com/2011/12/10/world/middleeast/iran-complains-to-security-council-about-spy-drone.html?_r=0

17) <http://defence.pk/threads/iran-complains-to-un-about-illegal-u-s-air-space-violations.220943/>

18) 공해 상공에서의 정찰 비행에 대해서는 확실히 요격 국가의 자위권을 인정하지 않고 있다. 이영진, “무인항공기의 발전과 국제법적 쟁점”, 『항공우주법학회지』 제26권 제2호, 28면.

2013년 9월에는 일본의 방공식별구역에 중국의 무인항공기가 접근하였고 일본 자위대가 이를 요격하였다. 그 이후에 일본 정부는 일본 영공에 진입하는 무인항공기를 요격기가 격추할 수 있도록 승인한다는 방침을 공식화하였다.

헤즈볼라 비무장 무인항공기의 이스라엘 공군의 격추, 중국 소속으로 알려진 무인항공기에 대한 일본 항공자위대의 격추 방침 등은 무인항공기를 영공 국가의 안전에 위협을 줄 수 있는 군용항공기로 인정한다는 전제하에서 국제관습법상 정당할 것이다. 그러한 전제가 성립하는가에 대해선 현재까지의 국가들의 관행이 충분히 축적되지 않았다는 점을 고려하여 볼 때에 논의의 여지가 남아있다고 할 것이다.

소결

현재까지의 군용항공기와 민간항공기의 영공진입에 대한 국가의 태도와 학설상 인정된 국제관습법의 시각에서 무인항공기의 영공진입의 경우를 살펴볼 때, 무인항공기는 군용항공기로 국가들이 인식하고 있다고 추정된다. 또한 자국의 방공식별구역에 대해 정한 절차를 따르지 않고 진입한 무인항공기에 대해서 요격기가 발진한 사례에서도 해당 국가는 무인항공기를 군용항공기로 인식한 것으로 추정된다. 이에 무인항공기의 법적지위와 구분이 국제조약상 명확하지 않으나, 군용항공기의 관련 법규범이 무인항공기에 유추 적용된다고 판단된다. 다만, 무인항공기의 역사가 아직은 짧고, 축적된 사례가 충분하지는 않다는 점에서, 새로운 내용이 제기되고 법률적인 판단이 필요할 여지는 있다고 판단된다.

Ⅲ. 표적공격과 전쟁수단으로서의 합법성 문제

무인항공기는 새로운 무기 체계로서 정책 결정자들에게 새로운 수단과 가능성을 열어 주었다. 특히 국가간의 전면적인 전쟁이 아닌, 새로운 형태의 전쟁이 진행되면서, 무인항공기는 다양한 정책적 선택의 폭을 넓혀주었다. 그중의 하나는 2차대전 이후에 정치적 정당성을 얻고 있는 이른바 정밀타격(“surgical measure”, 이를 언론에서는 “외과수술적 조치”라고 표현하기도 함)의 하나인 표적공격(targeted killing)의 수단으로서 무인항공기의 사용이다. 또한 9/11 테러라는 중대한 사건을 맞이하여 시작된 새로운

형태의 전쟁에서 무인항공기는 표적 공격만이 아닌 하나의 전쟁 수단으로서 등장하게 되었다. 이에 본 장에서는 무인항공기의 표적 공격에 관련된 쟁점 및 전쟁 수단으로서의 쟁점을 살펴보고자 한다.

1. 표적공격용 무인항공기의 등장과 법률적 쟁점의 설정

1990년 미국 의회는 국방부의 무인항공기의 신속한 개발을 위해서 연구개발체계를 단일화하였다. 그 이후 곧 보스니아 전쟁이 발발하여 정찰임무의 필요성은 급증한 반면에 아직 정립되지 않은 체계속에 개발은 늦어졌다. 한편 미국 CIA는 의회의 국방부 관할 이외의 영역에 있었기에 자체의 무인항공기 계획을 국방부의 단일화된 연구개발 체계와는 별도로 추진할 수 있었다. 보스니아 전쟁은 CIA가 무인항공기 사업을 적극 추진하게 하는 동기가 되었다. 1993년 CIA는 최초의 무인항공기를 구매했고 1994년 CIA가 조달한 무인항공기가 보스니아 상공에서 정찰 임무를 수행하기 시작했다.

CIA의 무인항공기인 Predator가 2000년 9월 7일 아프가니스탄의 한 농장에서 오사마 빈 라덴을 찾아냈다. 당시 그는 미국 대사관 공격의 주범으로 추적되고 있었고, 미국 정부는 그에 대한 암살을 합법화하는 조치를 이미 취한 상태였다.¹⁹⁾ 그러나, CIA의 Predator에는 아직 무기가 장착되지 않았었고, 아프가니스탄의 농가에 대한 공격의 합법성 문제 등이 남아있는 상태에서 겨울 악천후 때문에 Predator가 철수했고, 미국은 빈 라덴을 놓쳤다. 당시에 미국 정부는 이스라엘이 헤즈볼라 등에게 행한 표적 공격(targeted killing)을 “탈법적 살해”(extrajudicial killings)라고 비난하고 있었던 시기였기에 공격의 합법성 문제는 첨예한 쟁점이었다. 그리고, 2001년 미국 공군은 대전 차용 공대지 미사일인 Hellfire미사일을 장착, 발사하는 실험에 성공했다. 2001년 9월 4일, Bush 행정부에 CIA는 무장 무인항공기 계획을 보고했고, 무장은 하되 당분간은 정찰용으로 사용하라는 지시가 내려진 것으로 알려졌다. 1주일 후인 9월 11일에 9/11 테러가 발생했고, 그 바로 다음날 무장 무인항공기의 사용이 허가되었다. Bush 대통령은 별도의 승인없이 미국 CIA가 공격할 수 있는 고가치 표적(High Value Targets)명단을 작성하라고 지시하였다. 2002년 2월 4일 무장 무인항공기가 빈 라덴이라고 추정되

19) 미국 클린턴 대통령은 1981년 당시 레이건 대통령이 서명한 Executive Order 12333에 따른 암살(assassination) 금지를 완화하는 1998 Presidential Finding (or Memorandum of Notification)에 서명하였다.

는 인물과 그 동료들을 향해서 미사일을 발사하였고, 이것이 무인항공기의 최초의 무력 사용이었다.

다른 한편으로는 미국 의회는 2001년 9월 14일 9/11 공격의 책임자에 대한 무력 사용을 승인하는 법률을 제정하였다.²⁰⁾ 동 법률에 따르면 미국 대통령은 테러 공격의 책임자를 추적하기 위해서 필요하고 적절한 모든 병력을 사용할 권한을 갖는다. 정치적으로는 미국 행정부는 그러한 법률에 근거한 병력의 사용을 전쟁 상태에서의 사용이라고 주장하고 있다. 미국의 일부 학설 또한 이러한 상태가 전쟁에 이르는 것이라고 보고 있다(미국의 정책 및 이러한 학설을 “전쟁상태론”으로 부르기도 한다). 전쟁상태론은 미국 법무성의 내부 보고 문건에서도 법률적 논거를 찾고 있다. 미국 NBC방송이 입수하여 2013년 보도한 미국 법무성 보고에 따르면 무력 공격은 전쟁법규의 기본적인 4가지 원칙을 준수하는 방법으로 수행된다면 합법으로 간주된다.²¹⁾ 미국 행정부는 무인항공기를 사용한 무력 공격도 여기에 근거하여 합법이라고 주장하고 있다. 더 나아가서 미국 관리들은 테러리스트에 대한 공격의 전쟁법상 합법성의 논거를 더욱 구체화하는 입장을 계속 표명하여 왔다.

이와 같이 군대가 아닌 첩보기관의 비밀임무로 시작된 무인항공기의 무력사용은 9/11 사태를 맞이하여 제기된 전쟁상태론에서 하나의 전쟁 수단으로서 그 지위와 합법성이 논의되게 되었다. 무인항공기의 무력 공격은 하나의 평범한 비밀작전으로서 정치적으로나 법률적으로 쟁점화되지 않을 수 있었을 것이나,²²⁾ 9/11 사태로 인하여 그

20) The Authorization for Use of Military Force (AUMF), Pub. L. 107-40, codified at 115 Stat. 224 and passed as S.J.Res. 23 by the United States Congress on September 14, 2001.

21) “In conclusion, it would be lawful for the United States to conduct a lethal operation outside the United States against a U.S. citizen who is a senior, operational leader of al-Qa’ida or an associated force of al-Qai’da without violating the Constitution or the federal statutes discussed in this white paper under the following conditions: (1) an informed, high-level official of the U.S. government has determined that the targeted individual poses an imminent threat of violent attack against the United States; (2) capture is infeasible, and the United States continues to monitor whether capture becomes feasible; and (3) the operation is conducted in a manner consistent with the four fundamental principles of the laws of war governing the use of force. As stated earlier, this paper does not attempt to determine the minimum requirements necessary to render such an operation lawful, nor does it assess what might be required to render a lethal operation lawful, nor does it assess what might be required to render a lethal operation against a U.S. citizen lawful in other circumstances. It concludes only that the stated conditions would be sufficient to make lawful operation in a foreign country against a U.S. citizen with the characteristics described above.”

출처 <http://www.cfr.org/terrorism-and-the-law/departments-justice-memo-lawfulness-lethal-operation-directed-against-us-citizen-senior-operational-leader-al-qaida-associated-force/p29925>

지위가 바뀌게 되었다. 첫째, 무인항공기의 무력공격의 규모와 빈도가 커지게 되었고, 무인항공기는 이제 테러와의 전쟁의 전선에 투입되는 무기체계가 되었다. 둘째, 목표물 공격은 이제 비밀작전이 아니라 공개된 무력사용이 되었고, 그래서 그 적법성 문제가 쟁점이 되었다. 예컨대, 테러와의 전쟁이 과연 고전적 국제법상의 전쟁에 해당하는가의 문제, 또한 그에 관련되어서 제기되는 전쟁의 적법성과 전쟁 수단의 적법성 문제가 제기된 것이다. 이러한 배경에 기인하여, 무인항공기의 무력사용의 적법성 문제는 표적 공격의 적법성 문제와 같은 차원에서 논의되게 된다.

2. 배신적 암살과 표적 공격의 구분

표적 공격이라는 표현은 이스라엘이 자신을 공격한 테러리스트를 특정하고 그들을 공격하는 전략에 대해서 사용되어온 것으로 알려졌다.²³⁾ 9/11 사태 이후에 미국 정부는 그러한 전략의 채택을 고려한 것으로 언론에 보도되었고,²⁴⁾ 표적 공격은 “암살”이 아니라 하나의 전략이 되었다. 반면에 표적 공격의 대상이 되어온 테러리스트 또는 팔레스타인측은 이를 암살이라고 부르고 있다.

국제법상 암살은 배신적 행위를 수반하는 개념이다. 1949년 제네바 제1의정서 제37조는 배신적 행위를 “적으로 하여금 그가 무장분쟁에 적용될 수 있는 국제법 규칙에 따라서 그가 보호를 받거나 보호를 부여하여야 할 의무를 부담한다고 믿도록 하는 행위로서 그러한 신뢰를 배신할 의도를 갖고 행하는 행위”라고 규정하고 있다.²⁵⁾ 국제형사재판소 규정도 이 개념을 그대로 사용하고 있다.²⁶⁾ 국제적십자가 위원회가 작성한 “국제관습인도법”은 전투수행능력을 상실한 것처럼 위장하는 것, 민간인 신분으로

22) 미국 CIA국장은 이를 동네 싸움거리(the only game in town)에 표현한 것으로 언론에 보도되었다. U.S. Air Strikes in Pakistan Called ‘Very Effective’, CNN.com (May 18, 2009, 6:48 PM), <http://www.cnn.com/2009/POLITICS/05/18/cia.pakistan.airstrikes/>

23) J. Nicholas Kendall, “ISRAELI COUNTER-TERRORISM: “TARGETED KILLINGS” UNDER INTERNATIONAL LAW”, North Carolina Law Review March, 2002, 1071면.

24) CIA Weighs ‘Targeted Killing’ Missions, Wash. Post, Oct. 28, 2001, describing the conclusion by the Bush administration based on classified legal memoranda that “executive orders banning assassination do not prevent the President from lawfully singling out a terrorist for death by covert action”. 위 Kendall 논문에서 재인용.

25) Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and Relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol I), June 8, 1977, 1125 U.N.T.S. 3, 16 I.L.M. 1391.

26) 국제형사재판소 규약 제8조(2)(b)(xi) 및 (e)(ix)).

위장하는 행위를 배신적 행위로 규정하고 있다. 학설은 배신적 행위는 국제 관습법상 금지된 것으로 보고 있다. 다른 한편으로는 여러 국가의 관행이 배신적 행위의 위법성을 인정하고 있다. 학설은 국제형사재판소 규정이 금하고 있는 배신적 행위를 관습법으로서의 국제인도법상의 배신적 행위와 구분되는 것이 타당하다고 보기도 한다. 국제형사재판소 규정은 배신적 행위에 의한 살인 또는 상해를 전쟁범죄로 규정하고 있다. 따라서 배신적 행위에 의해서 적을 생포하는 것은 전쟁범죄에 이르지 않는다²⁷⁾.

항공기에 의한 배신적 행위에 대한 국제 관습법은 수립되어 있다고 보기는 어렵다. 다만 미국 Harvard 대학 인도정책 및 분쟁연구프로그램의 주관아래 작성된 HPCR *Manual on International Law Applicable to Air and Missile Warfare*(이하 “Harvard 매뉴얼”이라 칭함)은 비록 법적 구속력을 갖는 법률 문서는 아니지만, 현대 항공기의 무력공격에 적용될 수 있는 현존하는 국제법 규칙에 대한 종합적 서술이라는 점에 큰 의의가 있다고 평가된다. 따라서 이 매뉴얼의 의의는 그 법적 구속력이 아니라 국제관습법으로서 국제공동체에 적용된다고 할 수 있고 이에 상당한 의의를 가지고 있는 규범이라고 할 수 있다.²⁸⁾ Harvard 매뉴얼에서는 식별표지 등을 이용하여 의료비행기로 위장하는 행위, 민간항공기로 위장하는 행위 및 중립국 항공기로 위장하는 행위를 항공기를 이용한 배신적 행위라고 규정하고 있다.²⁹⁾ 아울러 조난 코드, 신호 및 주파수의 부적절한 사용, 군용항공기 이외의 여하한 항공기라도 그것을 공격용으로 사용하는 행위는 그 행위가 배신적인가의 여부와 상관없이 항상 금지된다.³⁰⁾

이를 종합하여 보면, 전투용 헬리콥터나 전투기 또는 미사일 등을 이용하여 테러리

27) J-M Henckaerts and L Doswald-Beck, *Customary International Humanitarian Law: Volume I—Rules* (CUP 2005) 221.

28) 황호원, 김형구, “국제항공규범의 전시적용 법리와 쟁점 : 공전규범상 사전예방조치 (Precautionary Measure)의 법리와 쟁점을 중심으로”, 『항공우주법학회지』 제26권 제2호, 2011년12월30일, 54면.

29) Rule 114 In air or missile combat operations, the following acts are examples of perfidy (subject to the definition in Rule 111 (a)):

The feigning of the status of a protected medical aircraft, in particular by the use of the distinctive emblem or other means of identification reserved for medical aircraft.

The feigning of the status of a civilian aircraft.

The feigning of the status of a neutral aircraft.

The feigning of another protected status.

The feigning of surrender.

30) Rule 115

Irrespective of whether or not they are perfidious, in air or missile combat operations, the following acts are prohibited at all times:

(a) Improper use by aircraft of distress codes, signals or frequencies.

(b) Use of any aircraft other than a military aircraft as a means of attack.

스트를 공격하는 이스라엘의 전략은 예컨대 적십자 표시를 부착한 민간 항공기에서 미사일을 발사하는 것과 달리 배신적 행위가 아니고, 따라서 암살도 아니며, 이스라엘이 부르듯이 표적 공격에 해당한다.³¹⁾ 다만 표적 공격의 정당성 문제는 남아있다.

3. 표적 공격의 정당성 문제

미국을 비롯한 국가들의 암살 작전은 공개적으로 해당 국가들에 의해서 시인된 바도 없고, 그 정당성 여부가 큰 쟁점이 되지 않았으나, 1975년 미국 상원의 관련 위원회(이른바 Church 위원회)가 미국 CIA가 쿠바의 Fidel Castro의 암살 시도 및 구 월남의 고딘디엠의 암살 시도에 관련된 증거를 찾은 이후 논란이 증폭되었다. 이에 1981년 미국 대통령은 대통령지시(Executive Order 12333)를 통해서 암살을 금지하였다. 그러나 1986년 미국은 리비아의 카다피가 거주하는 것으로 추정되는 건물을 폭격하였고, 그의 딸이 사망하였다. 또한 1998년에는 케냐와 탄자니아 미국 대사관을 알카에다가 공격하자, 미국 정부는 알카에다에 대한 무력사용을 허가하는 presidential finding을 지시하였고, 크루즈미사일을 사용하여 알카에다 조직원들을 공격하였다.

언론 보도에 따르면, 미국 정부내의 법률가들은 대테러 임무에서의 표적 공격은 과거의 전쟁법하에서의 암살과 다르다는 시각을 갖게 되었다. 특히 대통령지시 12333의 해석론상 전쟁상태에서의 전투원(combatants in wartime)의 살해는 금지된 암살이 아니며, UN 헌장 51조에 따른 정당방위권에서 합법성 논거를 갖는다고 인식되기 시작했다.³²⁾ 그러한 인식의 결과는 앞서 인용되었던 미국 법무성의 보고서로서 그에 따르면 대테러 임무는 전쟁상태에서 이루어지며, 전쟁상태에서 전쟁법규를 준수하는 무력의 사용은 합법이며, 그 제한하에서 전투원 살해는 암살이 아니므로 합법이다. 또한 미국 관리들은 수차례에 걸쳐서 무인항공기의 표적공격은 헌장 제51조에 따른 정당방위권의 행사이므로 합법이라고 주장하였다.

반면에 알카에다에 대한 공격이 전쟁상태에 해당하는가 및 적법한 정당방위의 대상인가에 대한 학설상의 논쟁은 지속되고 있다. 적법성을 부정하는 주장의 논거는 다음과 같다. 첫째, 알카에다는 국제법 주체로서의 국가가 아니라는 점, 둘째 9/11 사태를

31) 위 Kendall 논문 1077면.

32) Gabriella Blum, Philip Heymann, LAW AND POLICY OF TARGETED KILLING, Harvard National Security Journal, June 27, 2010, 156면.

비롯한 알카에다의 공격이 미국의 영토보전에 위해를 줄 정도에 이른 것은 아니라는 점 등이 그 논거이다.³³⁾

요컨대 무인항공기의 표적 공격의 정당성은 대테러 임무가 전쟁이라는 전쟁상태론에 근거한다.

4. 전쟁수단으로서 무인항공기의 합법성

표적공격의 빈도가 늘어나면서, 동시에 표적 공격이 전쟁상태론에서 합법화되면서 무인항공기는 하나의 전쟁수단으로 인식되었다. 이제 논의는 그러한 전쟁상태에서의 무인항공기의 무력 사용의 합법성에 초점을 두고 있다.

합법성을 주장하는 미국 정부의 입장 및 학설은 무인항공기의 공격 대상이 군사적 목표물이라는 점, 아울러 비례의 원칙과 군사적 필요성에 맞추어서 공격이 이루어진다는 점 등을 논거로 하고 있다.

첫째 무인항공기의 공격 대상이 군사적 목표물이라는 주장의 핵심은 전쟁상태론이다. 전쟁상태론은 은밀한 대테러 임무에서의 무인항공기의 무력사용을 전쟁법규의 차원에서 정당화한다. 일반적인 법규범의 적용 원리의 시각에서 보자면, 전쟁법규는 전쟁상태에서 적법한 전쟁의 수단을 규정하는 바, 전쟁상태가 전제되면 전투원과 민간인이 구분되고, 그 구분에 따라서 전투원은 군사 목표물이 되며, 그에 대한 공격은 비례의 원칙 등에 따라서 수행되어야 한다. 실제로는 무인항공기의 표적공격은 전투원이 아닌 대테러 임무의 표적에 대한 은밀한 공격으로 시작되었고, 9/11 사태에 따라서 대테러 임무는 전쟁상태에서의 전쟁의 수행이라고 주장되었다. 이에 전쟁상태론은 테러리스트를 적 전투원으로, 은밀한 표적공격을 전쟁수행상의 공격으로 그 지위를 변경시켰다. 알카에다에 대한 미국의 무력사용을 전쟁으로 간주하는 전쟁상태론은 국가가 아닌 무장단체에 참여하는 자가 민간인 지위를 상실한 것으로 간주하는 것이고 그렇다면 그에 대한 공격은 합법이다. 결국 전쟁상태론은 은밀한 표적공격의 법적

33) 무장공격이 국가의 영토보전에 대한 것이어야 한다고 해석하는 학설도 있다. 아울러 국제사법재판소의 관례도 그러한 입장을 택한 바 있다. ; *Military and Paramilitary Activities (Nicar. v. United States)*, 1986 I.C.J. 14, 119 (June 27)(concluding that the limited intervention involved could not justify resort to self-defense because, under customary law, use of force is only allowed in response to an “armed attack”, which does not include “assistance to rebels in the form of the provision of weapons or logistical or other support”).

성격을 전쟁의 합법적 공격으로 변경하였고 전쟁 수단으로서 무인항공기를 합법화하였다. 그러나 국제적십자위원회의 전투원 개념에 따르면 그 공격은 불법이다.³⁴⁾ 이러한 상충은 전쟁상대론이 전통적인 국제법 및 전쟁법규와 상충되기에 불가피하다. 결국 전쟁 수단으로서 무인항공기의 합법성은 표적 공격의 대상이 누구이냐에 따라서 결정된다고 보아야 한다.

둘째, 미국의 관리들은 무인항공기의 우수한 성능에 힘입어 민간인에 대한 피해를 최소화하면서 목표물을 공격할 수 있어서 비례의 원칙이 준수된다고 주장한다.³⁵⁾ 비례의 원칙은 제네바 추가의정서 제51조제5항에 따라서 규정된 군사적 우위 대비 민간인의 피해 비교를 내용으로 한다. 국제형사재판소에 관한 로마협약도 제8조에서 군사적 필요성에 의해서 정당화되지 않는 과도한 재산파괴를 금지하면서 비례의 원칙을 담고 있다. 또한 실제적으로는 표적공격의 대상이 다수의 민간인들에게 피해를 줄 가능성과 민간인 피해의 규모가 함께 고려되는 것으로 알려져 있다.³⁶⁾ 이에 반해서 적법성 부인론은 무인항공기의 공격으로 인해서 다수의 민간인에게 피해가 발생하였다는 점, 또한 민간인 피해 발생은 무인항공기가 군사 목표물 이외의 목표를 무차별적으로 공격한 증거라는 점을 근거로 결국 무인항공기의 무력공격은 위법이라고 주장한다.

공정론은 무인항공기의 성능에 의해서 목표물만을 공격하는 신뢰성에 기초하고 있고, 반면에 부정론은 현재까지의 경험에 기초하고 있다. 그렇다면 정당성은 각 사건별로 판단되는 것이 타당하다.³⁷⁾ 그래서 누가 무인항공기의 무력공격을 결정하고, 운용하는가가 중요하다.

소결

무인항공기의 무력공격은 테러에 대한 무력 대응이 정치적 정당성을 얻으면서 시행되었고, 은밀하고 작은 규모의 표적 공격만이 아니라 하나의 전쟁 수단으로서 합법성이 주장되고 있다. 그리고 그 합법성의 논거는 테러에 대한 대응이 전쟁상태에 이른다

34) Ryan J. Vogel, "DRONE WARFARE AND THE LAW OF ARMED CONFLICT", Denver Journal of International Law and Policy, Winter 2010, 123면.

35) Harold Koh, Legal Advisor, U.S. Dep't of State, Keynote Address at the American Society for International Law Annual Meeting: The Obama Administration and International Law (March 25, 2010), <http://www.state.gov/s/l/releases/remarks/139119.htm>

36) Vogel 전계 논문 126면.

37) Vogel 전계 논문 128면.

는 전쟁상태론에서 찾아진다. 달리 말하면 전쟁상태론이 암살을 표적공격으로 합법화 하고, 그 표적공격이 그래서 전쟁의 한 전략이고, 그 전략을 시행하는 수단이 무인항공기이다. 무인항공기 무력공격의 적법성에 관한 논의는 아직 표적공격의 적법성에 대한 논의로 한정되어 있다. 달리 말하면 표적공격을 주된 내용으로 하는 무인항공기의 무력공격은 합법이라고 할 수 있으나 향후 무인항공기의 무력공격이 표적 공격에만 그치지 않을 것이므로 이에 대한 국제관습법이 성립되어 있다고 판단되지는 않는다.

IV. 민간군사기업형 무인항공기의 무력공격의 쟁점

무인항공기는 일반 군용항공기에 비해서 금전적으로 확실한 비교 우위를 갖는다. 또한 조종사가 탑승하지 않기에 무인항공기를 사용함에 있어서 정책 결정자가 갖는 편의는 매우 크다고 할 것이다. 이는 군사 용역(military service)의 국제 시장에서 시장 원리에 따른 산업의 발전 모습에서도 나타난다. 민간 기업이 무인항공기의 조달과 운영 등의 군사용역을 제공하고 수익을 확보할 수 있다. 이에 무인항공기는 민간군사기업의 사업 대상으로 발전하고 있다. 이에 본 장에서는 민간군사기업(Private Military Firm, PMF)의 무인항공기 조달과 운영(이를 “무인항공기 PMF”라고 칭함)에 관련된 쟁점을 살펴보고자 한다.

1. 국제법상 민간군사기업의 규율

앞서 논의된 바와 같이 국제법상 전쟁에 있어서 개인은 전투원과 비전투원 즉 민간인으로 구분된다. 전투원은 국적 국가에 소속된 군인, 그리고 개인의 금전적 이익을 위해 고용된 용병을 포함한다. 무인항공기 PMF에 가장 가까운 개념은 용병으로 보인다. 왜냐하면 사적 이익이 주동기라는 점에서 양자간에 공통점이 있기 때문이다. 1977년 제네바협약 제1의정서 제47조는 용병을 “무장분쟁에 참전하도록 특정하여 모집된 개인, 직접적 교전상태에 참가한 개인, 약속된 사적 이익이 주 동기인 개인, 분쟁 당사국의 국민도 아니고, 또는 분쟁 당사국에 의해서 통제되는 영역의 거주민도 아닌 개인, 무장 병력의 소속원이 아닌 개인, 분쟁 당사국이 아닌 국가에 의해서 공적 업무의

자격으로서 파견되지 않은 개인 등으로 규정하고 있다. PMF는 기업으로서 동 협약상의 개념에는 포함되지 않는다. 문언 해석상, 개인이 아니라 기업이기 때문이다.

또한 개인으로서의 용병에 관한 규율을 기업에 유추 적용하는 것은 용병에 대한 국제법상 규율의 역사적 배경을 고려할 때 적절하지 않다. 용병에 대한 국제법상의 규율은 전쟁을 수행하는 군주와 개인간의 관계의 역사적 변천을 배경으로 하고 있다. 군주가 자신의 전쟁을 위해서 국민을 징집하는 것 이외에 그 국민이 다른 전쟁에 참전하는 것을 제어할 권한은 없었다고 보아야 한다. 달리 말하면 군주로 대표되는 국가와 개인은 서로 구분되는 영역이었다.³⁸⁾ 국제법상 용병에 대한 규율은 기업을 고려하지 않고 있다.³⁹⁾ 이를 간접적으로 증명하는 것은 1907년 전쟁중립에 관한 헤이그 조약으로서 국가가 국적 국민으로 하여금 교전상태에 참여하는 것을 막을 의무가 중립국가에게 부과되지 않았다. 또한 규율의 대상이 개인인 사례로서 1949년 제네바 협약은 개인의 교전상태 참여와 국가의 권한 및 의무가 별개의 영역이라는 원리가 유지되면서 해당 개인의 권리를 보호하는 규정이 인정되었다, 즉 이른바 용병도 전쟁포로의 지위를 인정받는다.⁴⁰⁾ 그러나 용병에 대한 국제 사회에서의 평판이 나빠지면서 1977제네바협약 제1추가의정서는 용병을 전투원으로서 인정하지 않고 있고 따라서 전쟁포로로서의 지위도 인정하지 않는다.⁴¹⁾

1989년 UN은 용병을 금지하는 조약을 주도하였으나 비준국 수가 최소 기준을 못미치고 있어서 조약이 발효되지 않고 있다.⁴²⁾ 이와 같이 용병에 관한 현재의 국제법

38) P.W. Singer, "War, Profits, and the Vacuum of Law: Privatized Military Firms and International Law", Columbia Journal of Transnational Law, 2004, 530면.

39) Singer 위 논문 531면 ; Report on the question of the use of mercenaries as a means of violating human rights and impeding the exercise of the right of peoples to self-determination, U.N. ESCOR, 53d Sess., Agenda Item 7, Section 85 - 86, U.N. Doc. E/CN.4/1997/24 (1997).

40) Geneva Convention Relative to the Treatment of Prisoners of War, Aug. 12, 1949, 6 U.S.T. 3316, 75 U.N.T.S. 135.

41) 용병은 다음과 같이 정의된다.

Is specially recruited locally or abroad in order to fight in an armed conflict; Does, in fact, take a direct part in the hostilities; Is motivated to take part in the hostilities essentially by the desire for private gain and, in fact, is promised, by or on behalf of a Party to the conflict, material compensation substantially in excess of that promised or paid to combatants of similar ranks and functions in the armed forces of that Party;

Is neither a national of a Party to the conflict nor a resident of territory controlled by a Party to the conflict;

Is not a member of the armed forces of a Party to the conflict; and

Has not been sent by a State which is not a Party to the conflict on official duty as a member of its armed forces.

규정은 용병을 금지하지 않고 있다.

이와 같이 PMF는 현행 국제법에 의한 규율 영역을 벗어나 있다.⁴³⁾ 또한 국가들이 PMF를 고용한 사례가 축적되면서 이제 국제 관습법상 PMF는 합법이 되었다고 볼 수도 있다. PMF를 고용한 국가들은 국제법에 의한 규율의 공백 상태에서 자국의 국내 법이나 용역계약에 의해서 PMF를 규율할 수 있으나 교전상태의 용병들에게 그러한 규율은 효과가 없다.⁴⁴⁾ 이는 아마도 국가들은 PMF의 합법성을 인정하여야만 자신들도 정당성을 갖는다는 약점을 안고 있기 때문인 것으로 추정된다. 그래서 결국 PMF를 누가 어떻게 규율하는가의 문제는 계속 남아있다.

2. 민간군사기업의 무인항공기 운영 참여 사례

현재 세계에서 무력 공격용으로 사용중인 무인항공기의 거의 대부분은 미국 정부가 사용하고 있다. 그리고 무인항공기를 운용하는데에 필요한 유지, 보수 및 연료 보급 등의 물류에 미국의 다른 군용 항공기의 경우와 마찬가지로 민간인이 참여하고 있다. 이는 미국 공군이 그러한 업무를 이른바 “정부고유의(inherently governmental) 기능”에 포함되지 않는 것으로 정하고 있기 때문이다. 미국 공군의 방침은 미국 회계감사국(OMB, Office of Management Budget)과 연방조달정책국(OFPP, Office of Federal Procurement Policy)가 정한 규정에 근거한다. 2003년 5월 29일자 OMB 회람(circular) A-76는 각 주무관청이 정부고유의 업무를 분류하도록 정하고 있다. 미국 국방성이 이 회람에 근거하여 “Policy and Procedures for Determining Workforce Mix”를 수립하였고, 가장 최근의 정책이 2010년 4월 12일자의 DODI 1100.22이다. 한편 OMB 회람 A-76 이후에 정부 부처가 너무 많은 업무를 민간에게 위탁한다는 지적이 제기되자, 오바마 대통령의 지시에 따라서 2011년 9월 12일 OFPP가 정책문서(Policy Letter)11-1을 각 주무관청에 발송하였는데, 이 문서는 DODI 1100.22를 참조하면서 전투(combat)와 “첩보와 방첩의 지휘 및 통제”(the direction and control of intelligence and

42) International Convention against the Recruitment, Use, Financing, and Training of Mercenaries, Dec. 4, 1989, U.N. GAOR, 72d plen. mtg., U.N. Doc A/Res/44/34 (1989).

43) Singer 전계 논문 532면.

44) Louise Doswald-Beck, “Implementation of International Humanitarian Law in Future Wars”, 52 NAVY WAR C. REV. (1999),

출처 : <http://www.nwc.navy.mil/press/Review/1999/winter/art2-w99.htm>.

counterintelligence)는 정부 고유의 업무로 분류하였다. 반면에 무기체계 유지 보수는 정부고유의 업무로 분류되지 않는다. 특히 DODI 1100.22는 군 인력이 부족할 경우 또는 숙련도가 부족할 경우에는 전투 현장에 있는 전진기지에서도 그 업무는 정부고유의 업무가 아닐 수도 있다고 분류하고 있다. 무인항공기의 무기체계 유지 보수업무는 이라크와 아프가니스탄에서 무인항공기 그 자체만이 아니라, 그에 탑재되는 탐지장치, 무선 송수신 장비 등에 대한 업무를 포함한다.

한편 첩보와 방첩의 지휘 및 통제 업무에 있어서 지휘와 통제의 개념 정의는 주무 관청이 정하도록 되어 있어서 미국 공군은 무인항공기가 수집한 정보의 분석에 민간인을 참여시키고 있는 것으로 알려져 있다. 이 문서에 제시된 기준에 따르면, 업무의 본질과 그 업무 수행에 있어서의 재량의 정도에 기초하여 정부 고유의 업무 여부가 구분된다.⁴⁵⁾

이와 같이, 미국의 무인항공기 PMF 사례를 살펴 보면, 미국의 국내법상 무인항공기 PMF는 전투에 직접 참여하지는 않는다는 가정할 수 있다. 물론 그 가정의 근거는 미국의 무인항공기 PMF가 미국 국내법을 준수할 것이라는 전제에 기초한다. 그렇다면, 무인항공기 PMF는 현행 조약 및 국제 관습법상의 용병은 아니다. 또한 앞에서 살펴 본 바와 같이 일반적인 PMF가 국제 관습법상 합법이므로, 미국의 무인항공기 PMF도 국제 관습법상 합법이다. 그래서 미국의 무인항공기 PMF는 용병이 아닌 기업의 참여라는 점에서 합법이라고 판단된다. 미국의 무인항공기 PMF가 전투에 직접 참가하지 않는다는 점에서 해당 무인항공기는 PMF의 민간항공기가 아니라 미국 군대의 군용항공기이고, 따라서 국가항공기에 해당한다. 그리고 국가항공기로서 수행하고 있는 표적공격이 앞에서 살펴 본 전쟁상대론의 시각에서 합법이기에 결국 무인항공기 PMF도 합법이고, 아울러 PMF가 참여한 무인항공기의 무력공격도 합법이다.

소결

미국의 무인항공기 PMF 사례에서는 해당 무인항공기는 국가항공기이고 해당 PMF의 종사자는 용병이 아니라 단순한 기업의 종사자이다. 그러나 무인항공기 PMF가 등장한 배경은 무인항공기 운영의 전문성과 편의성이라는 점을 감안한다면, 무인항공기 PMF가 직접 전투에 참여할 가능성이 배제될 수는 없다. 달리 말하면 무인항공기

45) Keric D. Clanahan, "DRONE-SOURCING? UNITED STATES AIR FORCE UNMANNED AIRCRAFT SYSTEMS, INHERENTLY GOVERNMENTAL FUNCTIONS, AND THE ROLE OF CONTRACTORS", Federal Circuit Bar Journal, 2012, 154-166면.

PMF의 전투임무 참여를 법적으로 배제하고 있는 미국 사례는 하나의 사례에 불과한 것이고, 다른 형태의 무인항공기 PMF 등장이 배제된다고 볼 수는 없다. 예컨대, 군사적 능력이 부족한 국가 또는 기업이 무인항공기 PMF를 이용할 가능성은 남아 있다. 따라서 현재와 같은 형태의 무인항공기의 무력공격의 합법성 근거는 또 다른 형태의 무인항공기의 무력공격의 경우에는 유효하지 않다.

V. 결 론

새로이 전개되는 정치적 상황은 새로운 무기 체계의 도입을 요구하여 왔고 이는 역사적 경험으로 증명되어 왔다. 무인항공기는 테러와의 전쟁이라는 상황에서 등장하였다. 그래서 무인항공기의 무력사용에 대한 논의는 규율의 대상이 규율의 목적을 결정하는 모습을 보여준다. 테러와의 전쟁상태론이 무인항공기에 의한 표적공격을 합법화하고 있다. 표적공격의 대상은 전투원이기에 군사 목표물이고, 민간인의 피해를 최소화할 수 있는 전쟁수단이므로 무인항공기의 무력공격은 전쟁에 관한 국제 관습법상의 합법으로 인정된다. 또한 국가가 고용한 PMF는 직접 전투에 참여하지는 않으므로 현재 무인항공기의 무력 공격은 국가가 수행하는 전쟁의 한 부분이다. 그래서 무인항공기 PMF 역시 합법이다.

이와 같이 무인항공기의 무력 공격이 현재의 국제 조약 및 관습법상의 규율 영역내에서 합법이라고 판단되는 논거의 기초는 국제법 주체인 국가가 그 행위의 주체라는 점이다. 즉 전쟁 상태론은 국가가 수행하는 전쟁을 상정하고, 그 전쟁에서 무인항공기는 군용항공기이자 국가항공기로 간주된다. 달리 말하면, 새로운 형태의 전쟁에서 새로운 무기 체계로 등장한 무인항공기의 합법성은 국가가 관련 권리와 의무를 부담하는 체계내에서 담보된다. 예컨대 표적공격은 전쟁 수행의 하나로서 합법이지, 미국 국내법에 따른 형사상 집행관할권의 행사로서 합법은 아니다. 무인항공기의 조달과 운영에 PMF가 참여하더라도, 직접 전투에 참가하는 것은 PMF가 아니라 미국 정부이다.

이러한 점들을 종합적으로 고려하면, 무인항공기의 무력공격은 국제법상의 권리와 의무를 이행하는 국가가 무인항공기의 사용을 규율하는 체계내에서 규율되는 것이 현재의 국제법 체계와 부합한다.

참고문헌

- 김종복, “국내 상업용 민간 무인항공기 운용을 위한 법제화 고찰”, 『항공우주정책·법학회지』 제28권 제1호, 2013년 6월 30일.
- 이영진, “무인항공기의 발전과 국제법적 쟁점”, 『항공우주법학회지』 제26권 제2호, 2011년 12월 30일.
- 황호원, 김형구, “국제항공규범의 전시적용 법리와 쟁점 : 공전규범상 사전예방조치 (Precautionary Measure)의 법리와 쟁점을 중심으로”, 『항공우주법학회지』 제26권 제2호, 2011년 12월 30일.
- Mark Edward Peterson, “The UAV and the current and future regulatory construct for integration into the national airspace system”, 71 J. Air L. & Com.
- Michel Bourbonniere, Louis Haeck, “Military aircraft and international law : Chicago opus 3”, Journal of Air Law and Commerce Summer 2001.
- Oliver 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).
- Eric Edward Geiser, “The fog of peace : the use of weapons against aircraft in flight during peacetime”, Journal of International Legal Studies Summer 1998.
- “Legitimate Responses to Aerial Intrusion in Time of Peace”, 78 Am. Soc’y Int’l L. Proc. 15, 16 (1984).
- J. Nicholas Kendall, “Israeli counter-terrorism : “targeted killings” under international law”, North Carolina Law Review March, 2002.
- Gabriella Blum, Philip Heymann, “Law and policy of targeted killing”, Harvard National Security Journal, June 27, 2010.
- Ryan J. Vogel, “Drone warfare and the law of armed conflict”, Denver Journal of International Law and Policy, Winter 2010.
- P.W. Singer, “War, Profits, and the Vacuum of Law: Privatized Military Firms and International Law”, Columbia Journal of Transnational Law, 2004.
- Louise Doswald-Beck, “Implementation of International Humanitarian Law in Future

Wars”, 52 NAVY WAR C. REV. (1999).

Keric D. Clanahan, “Drone-sourcing? United States air force unmanned aircraft systems, inherently governmental functions, and the role of contractors”, Federal Circuit Bar Journal, 2012.

초 록

국제법의 한 분야로서 국제 항공법상 무인항공기의 개념은 일련의 법률 체계내에서 규정되지 않고 있다. 무인항공기의 국제법상 규율은 국제 항공법상의 항공기, 특히 민간항공기와 국가항공기 개념의 유추 적용에 의존한다.

현재까지의 군용항공기와 민간항공기의 영공진입에 대한 국가의 태도와 학설상 인정된 국제관습법의 시각에서 무인항공기의 영공진입의 경우를 살펴볼 때, 무인항공기는 군용항공기로 국가들이 인식하고 있다고 추정된다. 무인항공기의 법적지위와 구분이 국제조약상 명확하지 않으나, 군용항공기의 관련 법규범이 무인항공기에 유추 적용된다고 판단된다. 다만, 무인항공기의 역사가 아직은 짧고, 축적된 사례가 충분하지는 않다는 점에서, 새로운 내용이 제기되고 법률적인 판단이 필요할 여지는 있다고 판단된다.

무인항공기는 새로운 무기 체계로서 정책 결정자들에게 새로운 수단과 가능성을 열어 주었다. 특히 국가간의 전면적인 전쟁이 아닌, 새로운 형태의 전쟁이 진행되면서, 무인항공기는 다양한 정책적 선택의 폭을 넓혀주었다. 그중의 하나는 2차대전 이후에 정치적 정당성을 얻고 있는 이른바 정밀타격("surgical measure", 이를 언론에서는 "외과수술적 조치"라고 표현하기도 함)의 하나인 표적공격(targeted killing)의 수단으로서 무인항공기의 사용이다. 또한 9/11 테러라는 중대한 사건을 맞이하여 시작된 새로운 형태의 전쟁에서 무인항공기는 표적 공격만이 아닌 하나의 전쟁 수단으로서 등장하게 되었다.

무인항공기의 무력공격은 테러에 대한 무력 대응이 정치적 정당성을 얻으면서 시행되었고, 은밀하고 작은 규모의 표적 공격만이 아니라 하나의 전쟁 수단으로서 합법성이 주장되고 있다. 그리고 그 합법성의 논거는 테러에 대한 대응이 전쟁상태에 이른다는 전쟁상태론에서 찾아진다. 달리 말하면 전쟁상태론이 암살을 표적공격으로 합법화하고, 그 표적공격이 그래서 전쟁의 한 전략이고, 그 전략을 시행하는 수단이 무인항공기이다. 무인항공기 무력공격의 적법성에 관한 논의의 그러한 정치적 배경을 고려한다면, 무인항공기 무력공격을 둘러싼 국제 관습법의 형성은 아직 기대하기 어렵다고 판단된다.

무인항공기 PMF는 국제 조약 및 관습법상 아직까지 아무런 규율이 미치지 않는 영역이다. 다만 미국의 무인항공기 PMF 사례에 나타난 바와 같이, 미국의 국내법 및 무인항공기 PMF와의 계약의 영역에서 규율이 이루어진다고 판단된다.

주제어 : 무인항공기, 표적공격, 전쟁법, 테러, 민간군사기업

Abstract

A Study on the international legality issues of armed attack by drone

Shin, Hong-Kyun*

In modern international law, the absence of legal definition regarding drone(Unmanned Aerial Vehicle) has made legal scholars work on an typical analogy between aircraft codified in the international document and drone. The wording of the Convention on International Civil Aviation is limited to two categories of aircraft, such as civil aircraft and state aircraft, whereas military aircraft is not legally defined. As such it is, the current practices of the State regarding the drone flight over foreign territory have proven a hypothese that drone is being deemed as military aircraft.

Principal usage of drone lies in reconnaissance and surveillance mission as well as so-called targeted killing, which is prohibited if the killing is treacherous. Claimed war against terrorism, however, is providing a legal rationale that targeted killing is not treacherous, and that the targeted person is not civilian but combatant. In such context, armed attack of drone is deemed legal and justified. Consequently, such attack is legal in the general context of the war. The rules that govern targeting do not turn on the type of weapon system used, and there is no prohibition under the laws of war on the use of technologically advanced weapons systems in armed conflict so long as they are employed in conformity with applicable laws of war.

Drones may present interesting new challenges because of their sophistication and the technological advantage they convey to their operators.

Key Words : drone, targeted killing, the laws of war, Private Military Firm

* Professor, Faculty of Law Kookmim University