

국제인도법과 현대 무력충돌의 과제

현재와 미래의 무력충돌 상황에서 인류를 보호하기 위한 국제인도법 준수 문화 구축

보고서

ICRC

국제인도법과 현대 무력충돌의 과제

현재와 미래의 무력충돌 상황에서 인류를 보호하기 위한 국제인도법 준수 문화 구축

목차

핵심 요약 4

서론 6

I. 핵무기 금지: 형언할 수 없는 고통으로부터 인류 보호 10

1. 핵무기와 국제인도법 12

2. 핵무기금지조약 13

II. 법적 체계의 명확화: '회색지대', '경쟁', '하이브리드전' 또는 '대리전' 14

III. 무력충돌당사자의 권력 내에 있는 사람들에 대한 보다 효과적인 보호를 위하여 18

1. 무력충돌 상황에서 자유를 박탈당한 사람들 19

A) 국가에 의한 억류 19

B) 비국가 무장단체 및 자의적 구금의 금지 22

2. 헤어진 가족 구성원, 실종자, 사망자 및 그 가족 23

A) 가족생활의 존중 23

B) 국제인도법에 따른 '알 권리' 24

C) 헤어진 가족 구성원, 실종자 및 사망자에 대한 정보 기록 및 제공 24

D) 사망자에 대한 존중 25

3. 아동과 가족의 분리 26

A) 국제적 및 비국제적 무력충돌의 주요 법률 조항 27

B) 법적 근거 및 안전장치 27

4. 다양한 사람들에 대한 보호 28

A) 국제인도법 적용에 무력충돌이 젠더에 따라 미치는 영향 고려 28

B) 장애를 포용하는 방식의 국제인도법 해석 및 이행 30

IV. 적대행위 수행에 있어 인도주의 원칙과 군사적 필요성 간의 균형 32

1. 무력충돌의 도시화 33

A) 인구밀집 지역에서 광범위한 영향을 미치는 폭발성무기: 인식 전환의 시급성 34

B) 민간인에게 필수 서비스를 제공하는 핵심 기반시설 보호 35

2. 의료시설 보호 37

A) 적에게 유해한 행위와 그 결과 38

B) 경고 의무 38

C) 특별 보호를 상실한 의료시설에 대한 공격에 적용되는 추가적인 제한 39

3. 식량 안보 40

A) 민간인에 대한 기아를 전쟁수단으로 이용하는 것의 금지 40

B) 민간주민의 생존에 불가결한 물건 41

C) 기타 관련 규칙 41

D) 실질적인 보호의 효과적 이행에 대한 과제 42

4. 자연환경 보호 43

A) 무력충돌 중 자연환경 보호를 위한 국제인도법 이행 43

B) 적대행위 수행에 관한 일반 규칙에 따른 자연환경 보호 44

C) 자연환경 훼손 금지의 '광범위하고 장기적이며 심각한' 기준 명확화 44

D) 무력충돌 시 환경보호구역 45

5. 대인지뢰 및 집속탄 관련 부정적 인식 강화 46
A) 대인지뢰금지협약과 집속탄금지협약의 충실한 이행 46
B) 대인지뢰금지협약 및 집속탄금지협약을 뒷받침하는 인도주의 규범 강화 47

V. 새로운 전쟁 기술에 대한 국제인도법 적용 48

1. 사이버작전, 정보작전 및 그 밖의 디지털 위협 49
A) 사이버작전에 대한 국제인도법상 제한 49
B) 정보작전에 대한 국제인도법상 제한 50
C) 디지털 기술의 사용으로 민간인이 적대행위에 가까이 관여하게 되는 데 따른 위험과 법적 한계 51
2. 자율무기체계 52
A) 공격의 적법성은 인간이 판단해야 한다 52
B) 자율무기체계를 사용하여 수행하는 공격의 적법성 판단에 관한 과제 52
C) 자율무기체계에 대한 새로운 국제법 규칙의 필요성 54
3. 군사 계획 및 의사결정에서의 인공지능 55
A) 국제인도법상 법적 판단은 인간이 내려야 한다 55
B) AI가 모든 일에 적합한 것은 아니다 56
C) 국제인도법 준수 및 민간인 피해 완화를 지원할 수 있는 AI-DSS의 잠재력 57
D) 인간의 심의를 위한 시간과 공간 보장 57
4. 우주 공간에서의 군사작전으로 인한 인적 피해 최소 58
A) 우주 공간에서의 또는 우주 공간 관련 군사 작전에 대한 현행 국제법상의 제한 58
B) 우주 군사작전으로 인한 민간인 피해 위험을 예방하고 이에 대응하기 위한 협력 59

VI. 변화하는 무력충돌 상황에서 공정한 인도주의 활동 보호 및 촉진 60

1. 제재 및 대테러 조치 속에서 인도주의 활동을 위한 공간 확보 61
A) 제재 및 대테러 조치에서 국제인도법의 고려 61
B) 제재 프레임워크의 남은 과제 62
C) 대테러 조치 시행 시 국제인도법 준수 63
2. 디지털 위협으로부터 인도주의 단체 보호 63
A) 인도주의 단체의 IT 시스템을 침해하고 혼란을 야기하는 사이버작전 63
B) 인도주의 단체의 평판과 활동을 손상시키는 허위 정보 64

VII. 국제인도법 준수 문화의 구축 66

1. 국제인도법의 국내적 이행: 국가의 국제인도법 이행 및 위반행위 억제 68
A) 핵심 국제인도법 조약 비준 68
B) 국내 이행조치의 마련 68
C) 국제인도법 위반 조사 및 처벌 69
D) 국제인도법 교육에 대한 투자 69
E) 모범사례 공유 69
2. 문화적 및 법적 틀에 기반한 대화를 통한 국제인도법의 가교 구축 70
3. 무기 이전 시 국제인도법상 의무 준수 71
A) 무기 이전 결정에 있어 국제인도법을 존중해야 하는 국제법상 의무 71
B) 약속과 실천 사이의 간극 해소: 무기 이전 결정에서 국제인도법 존중 보장 72
4. 국제인도법 준수와 평화를 향한 길 72

결론 74

핵심 요약

이 보고서는 국제적십자위원회(ICRC)가 국제적십자·적신월회의(국제회의)를 위해 작성한 국제인도법(IHL)과 현대 무력충돌의 과제에 관한 여섯 번째 보고서이다. 이와 유사한 보고서는 2003년, 2007년, 2011년, 2015년 및 2019년에 개최된 국제회의에도 제출되었다. 이들 보고서는 모두 현대 무력충돌이 국제인도법에 제기하는 일부 과제를 개괄하고, 이러한 과제에 대한 보다 폭넓은 논의를 촉진하며, ICRC의 현재 또는 향후 활동, 입장 및 관심 분야를 제시하여 국제회의 구성원들에게 알리는 것을 목적으로 한다.

이전 보고서들과 마찬가지로, 이 보고서 역시 국제인도법이 직면한 현대적 과제 가운데 일부만을 다룬다. 이 보고서는 국가와 그 밖의 행위자뿐만 아니라 ICRC의 관심이 높아지고 있는 여러 사안을 다룬다. 여기에는 핵무기, 무력충돌당사자의 권력 내에 있는 사람들의 보호, 적대행위 수행, 새로운 전쟁 기술, 공정한 인도적 활동, 국제인도법의 이행이 포함된다. 이러한 사안에는 이전 보고서에서 다루지 않았던 사안들도 포함된다. 헤어진 가족 구성원, 실종자 및 사망자 처리에 관한 의무, 식량안보, 우주공간에서의 군사작전, 국제인도법 존중이 평화를 향한 조치를 구축하는 데 어떻게 기여할 수 있는지 등이 포함된다. 아울러 전쟁의 도시화, 자율무기체계 및 그 밖의 새로운 전쟁 기술, 자유를 박탈당한 사람들의 보호와 같이 이전 보고서에서 다루었으며 여전히 국제사회의 주요 의제로 남아 있는 일부 우려 사안에 대해서도 다룬다.

***

이 보고서의 서론에서는 현재의 무력충돌과 그로 인한 인적 피해, 국제인도법과 관련된 과제가 발생하는 실제 작전 환경을 간략히 살펴본다. 또한 국제인도법의 보호 기능을 훼손할 우려가 있는 해석 및 적용상의 경향에 대해서도 우려를 제기한다. 1949년 제네바협약이 채택된 이후 75년이 넘는 기간 동안 제네바협약은 이를 보완하는 여러 국제인도법 규범과 더불어 전쟁의 참혹한 영향에도 불구하고 수많은 생명을 구했으며, 수천 명의 피억류자와 환자들이 존중과 보호를 받을 수 있도록 하였다. 그러나 무력충돌당사자들이 국제인도법을 준수하지 않은 경우도 빈번했다. ICRC는 매 국제회의에서 그래왔듯이 국가와 무력충돌당사자들에게 전쟁의 피해자를 보호하기 위해 더 많은 노력을 기울일 것을 촉구한다.

이 보고서의 제1장은 핵무기를 다룬다. 최근의 상황은 핵무기가 지닌 막대한 파괴력과 인류에 대한 위협에 다시 한번 주목하게 하였다. 이 장에서는 국제인도법이 핵무기 문제를 어떻게 다루고 있는지를 살펴본다. 또한 핵무기금지조약의 중요성을 강조한다. 이 조약은 핵무기의 위협으로부터 인류를 보호하기 위한 유일한 해결책, 즉 핵무기 철폐로 나아가는 길을 제시한다. 핵무기가 계속 존재한다면 인류는 계속 존재할 수 없을 것이다.

제2장에서는 국가 간 '경쟁', '하이브리드전', '대리전' 및 잠재적인 법적 '회색지대'에 관한 정치적·군사적 담론을 법적으로 분석한다.

제3장에서는 무력충돌당사자의 권력 내에 있는 사람들의 보호 문제를 다룬다. 무력충돌은 필연적으로 고통을 초래한다. 국제인도법이 잘 준수되는 무력충돌에서도 구금되는 사람이 있고 사망하는 사람이 발생한다. 적대행위 중 실종되는 수천 명 가운데 상당수는 끝내 돌아오지 못하며, 이로 인해 그 가족과 가까운 사람들은 고통과 장기간 지속되는 어려움을 겪는다. 아동이 가족과 헤어지는 경우에도 고통과 어려움이 뒤따른다. 이 장에서는 무력충돌의 영향을 받는 사람들을 보호하는 광범위한 규칙들을 살펴본다. 또한 사람들이 서로 다른 다양한 필요를 가지고 있음을 인식하고, 불리한 차별 없이 국제인도법을 적용해야 할 필요성을 강조한다.

제4장은 적대행위 수행에 관한 국제인도법 규칙을 다루며, 인도성과 필요성의 원칙 간의 선의에 따른 균형을 유지할 것을 촉구한다. 오늘날의 무력충돌은 막대한 파괴를 초래한다. 도시 전체가 초토화되고, 병원은 폐허가 된다. 민간인은 충분한 식량, 식수, 전력 또는 의료 없이 생존을 위해 고군분투한다. 무력충돌은 급속히 심화되고 있는 전 세계적인 환경 및 기후 위기를 더욱 악화시킨다. 또한 대인지뢰와 집속탄을 금지하기 위해 이루어 온 진전이 후퇴하면서 수많은 생명을 구해 온 조약에 허점이 생길 심각한 위험이 제기되고 있다. 이러한 상황에서 ICRC는 적대행위 수행에 관한 국제인도법 규칙을 선의로 준수하는 것이 이러한 피해의 일부를 어떻게 방지하거나 완화할 수 있는지에 관한 법적 견해를 제시한다.

불과 몇 년 전만 해도 군사적 의사결정에서의 인공지능 활용을 포함한 새로운 디지털 기술 활용은 먼 미래의 일처럼 보였을 수 있으나, 이제 이러한 기술 중 상당수가 현실이 되었다. 이에 제5장에서는 새로운 전쟁 기술에 국제인도법의 규칙과 원칙을 적용할 때 발생하는 주요 과제에 관한 ICRC의 법적 견해를 제시한다. 먼저 다양한 수준의 자율성을 갖춘 무기체계에 대한 의존이 증가하고 있는 현상과 누구 또는 무엇을 어떻게 공격할지에 관한 결정을 지원하기 위해 인공지능을 사용하는 시스템에 초점을 맞춘다. 이어서 무력충돌 중 국가 및 비국가 행위자가 수행하는 사이버작전이 증가하는 가운데 국제인도법이 이러한 작전에 부과하는 한계를 제시하고, 정보작전에 적용되는 국제인도법 규칙을 상기시킨다. 필수적인 민간 서비스가 우주공간의 시스템에 점점 더 의존하고 있는 만큼, 이 장에서는 우주에서의 군사작전이 초래할 수 있는 인적 피해와 이러한 작전이 준수해야 하는 법적 규칙도 강조한다.

무력충돌의 영향을 받는 엄청난 수의 사람들이 지원과 보호를 필요로 한다. 이에 제6장에서는 공정한 인도적 활동을 기존의 과제와 새로운 과제로부터 보호하는 국제인도법 규칙을 상기시킨다. 이 장에서는 복잡하게 얽혀 있는 제재와 대테러 조치가 공정한 인도주의 기구의 활동에 심각한 장애를 초래하고 있으며, 궁극적으로는 지원이 가장 절실한 사람들에게도 심각한 어려움을 야기한다는 점을 강조한다. 또한 적절하게 설계되고 상시 적용되는 인도주의적 예외가 필요하며, 이를 통해 국제인도법에 따라 공정한 인도주의 단체가 수행하는 인도주의 활동을 제재 및 대테러 조치의 적용 범위에서 제외해야 한다는 점을 강조한다. 이와 더불어 국제인도법이 디지털 위협으로부터 인도주의 기구를 어떻게 보호하는지도 살펴본다.

마지막 장인 제7장에서는 국제인도법 준수 문화를 구축하는 방안을 논의한다. 국제인도법에 대한 존중의 부족은 여전히 무력충돌에서 사람들을 보호하는 데 있어 가장 중요한 과제이다. 이에 이 장에서는 먼저 국제인도법을 이행하고, 그 위반을 억제하기 위해 국가가 취해야 하는 기본적이고 필수적인 조치를 상기한다. 이어서 국제인도법과 서로 다른 문화, 종교 및 법체계 사이에 가교를 구축하기 위해 ICRC가 수행해 온 활동 중 일부를 소개한다. 이들이 모두 교전당사자의 행동에 일정한 제한을 두는 것을 공통된 목적으로 한다는 점을 강조함으로써, 국제인도법이 인류 공동의 유산이라는 인식을 강화한다. 또한 국제인도법에 대한 존중은 무력충돌당사국이 아닌 국가도 보장해야 하며, 그 예로 무기 이전 시 국제인도법의 존중을 보장하는 것을 들 수 있다. 마지막으로 이 장에서는 국제인도법의 존중이 적대당사자 간 신뢰를 구축함으로써 평화를 향한 첫걸음이 될 수 있음을 보여준다.

서론

이 보고서는 1949년 제네바협약 채택 75주년을 맞아 발간되었다. 국제인도법의 근간을 이루는 이 조약들은 여러 측면에서 놀라운 성과를 거두었다. 제네바협약을 비롯한 국제인도법은 매우 오랜 기간 굳건히 유지되고 기능해 왔으며, 모든 국가의 변함없는 보편적인 지지를 받아왔다. 각국 정부는 국제인도법의 중요성을 거듭 확인하고 있으며, 전 세계 군대 역시 국제인도법 준수를 핵심 가치 중 하나로 여기고 있다.

그러나 문제는 여전히 존재한다. 기본적인 규칙 위반은 계속해서 심각한 우려를 낳고 있다. 또한 충돌당사자가 자신의 행위가 국제인도법에 부합한다고 주장하는 경우에도 국제인도법의 문언과 정신에 대한 서로 다른 해석은 그 목적을 달성하는 데 중대한 장애가 되고 있다. 오늘날 전 세계에서 120건이 넘는 무력충돌이 진행되고 있는 가운데, 국제인도법이 직면한 과제는 수없이 많고 복잡하다.

각국 정부와 언론이 우크라이나와 가자에서 벌어지는 유혈사태와 파괴에 주목해 온 가운데 아프리카와 그 밖의 지역에서 발생한 폭력 역시 그에 못지않게 충격적인 인적 피해를 초래했다. 에티오피아에서는 무력충돌과 폭력으로 인해 수십만 명이 사망했다. 수단에서는 최소 1,050만 명이 국내실향민이 되었으며, 200만 명 이상이 다른 지역에서 피난처를 찾고 있다. 콩고민주공화국에서는 인구밀집지역에 대한 포격 등의 영향으로 폭력이 격화되면서 200만 명이 실향하였고, 이에 따라 실향민 수는 총 700만 명을 넘어섰다. 한편 중앙아프리카공화국, 콜롬비아, 모잠비크, 미얀마, 시리아, 예멘 및 그 밖의 지역에서 장기화된 무력충돌은 계속해서 막대한 인적 피해를 초래하고 있다.

‘2019년 과제보고서’가 발간된 이후 무력충돌의 확산과 격화 가능성에 대한 우려가 특히 커지고 있다. 가자에서 수개월간 격렬한 적대행위가 이어진 후, 무력충돌이 이 지역 전반으로 더욱 광범위하게 확산될 위험이 커지고 있으며, 사헬 지역의 폭력은 남쪽과 아프리카 서부 해안 방향으로 점차 확산되고 있다. 또한 아프리카 대호수 지역의 무력충돌에는 이 지역의 다수 국가 및 비국가 행위자가 관여하고 있다.

동시에, 분쟁 지역에서 멀리 떨어진 주요 국가들도 국지적 무력충돌에서 자국의 이해관계를 계속 추구하고 있다. 이들은 무기와 인력, 작전 지원을 제공하여 협력 세력을 지원함으로써 인도적 상황을 더욱 악화시킬 위험이 있다. 각국 정부는 이러한 무력충돌을 억제하고 확전을 방지하는 것이 우선과제라고 밝히고 있으나, 폭력은 언제든 다른 지역으로 확산되어 더 많은 국가와 지역사회에 막대한 피해를 초래할 수 있다.

한편, 강대국 간에 끊임없이 이어지는 긴장으로 인해 국제적 무력충돌의 발발 가능성을 둘러싸고 정부와 군, 언론의 움직임이 급증하고 있다. 각국 군대는 역량을 강화하고 대규모 작전에 대비한 비상계획을 수립하고 있으며, 정책결정자들은 국가안보의 우선순위를 조정하고 경쟁국의 위협에 대한 대응방안을 검토하고 있다. 언론 역시 미래의 전쟁에 관한 논의를 공론장으로 확산시키고 있다. 이러한 움직임은 국제관계를 바라보는 담론에도 변화를 가져오고 있다. 한때 지배적인 화두였던 세계화와 다자주의는 점차 협력보다 경쟁을, 평화보다 무력충돌에 대한 대비를 강조하는 서사로 대체되고 있다. 이러한 담론의 변화가 실제 상황을 어느 정도 반영하는지와 관계없이, 전쟁은 불가피하다는 위험한 인식을 확산시킬 우려가 있다.

더욱 우려스러운 것은 세계에서 가장 강력한 군사력을 보유한 국가들 사이에 무력충돌이 발생할 경우 필연적으로 초래될 막대한 파괴와 인명 손실이 과소평가되고 있는 것으로 보인다는 점이다. 세계 지도자들은 핵무기 전력을 현대화하면서도 핵전쟁을 방지하는 것이 여전히 핵심적인 과제라고 거듭 강조하고 있다. 반면, 핵무기가 사용되지 않는 강대국 간 재래식 무력충돌만으로도 예상되는 막대한 피해에 대해서는 상대적으로 거의 주목하지 않고 있다.

이러한 상황에서 국제인도법은 무력충돌로 인한 인적 피해를 완화하는 데 여전히 매우 강력하고 독보적인 수단이다. 가장 심각한 위기 상황에서도 국가, 인도주의 행위자, 소송당사자 또는 언론이 국제인도법을 언급하는 것은 무력충돌당사자에게 민간인을 보호하고 군사작전 중 최소한의 인도성을 유지하도록 압력을 가한다. 또한 현재 진행 중인 무력충돌에 관여하는 여러 국가 및 비국가 당사자의 행위가 윤리적·도덕적으로 정당한지에 관한 정책적 논의가 증가하면서, 무엇이 허용되고 무엇이 허용되지 않는지를 판단할 수 있는 가장 적절한 규칙으로서 국제인도법에 대한 의존도 함께 증가했다. 모든 당사자에게 자제를 요구하는 이처럼 공정하고 보편적인 규범은 달리 존재하지 않는다.

그러나 최근의 경험이 국제인도법의 중요성을 입증했다면, 동시에 이를 더욱 강화해야 할 시급한 필요성도 드러냈다. 전 세계의 무력충돌에서 병원은 폐허가 되고 구급차는 공격받고 있다. 의료진은 임무를 수행하던 중 목숨을 잃는다. 민간인은 의도적인 공격의 대상이 되거나 부수적 피해로 대수롭지 않게 취급된다. 전투원은 민간인 사이에 섞여 있고, 실향민 캠프는 공습을 받으며, 언론인들은 전례 없는 규모로 목숨을 잃고 있다. 국제인도법이 보호하고자 하는 사람과 장소가 너무나 자주 공격의 위험에 노출되고 있다.

국제인도법이 준수되지 않는 것이 이러한 문제의 원인 중 하나임은 분명하다. 고의적인 위반이 지나치게 빈번하게 발생하고 있으며, 이러한 위반의 재발을 방지하고 이를 저지른 국가 및 비국가 행위자에게 책임을 묻기 위한 노력도 충분하지 않다. 국가는 자국 인력에 대한 교육과 규율을 강화하고, 다른 행위자들이 국제인도법을 준수하도록 촉구하며, 사법기관이 전쟁범죄를 저지른 자를 기소하고 처벌할 수 있도록 역량을 강화하는 한편, 처벌받지 않는 일이 없도록 국제기구와 협력하기 위해 더 많은 노력을 기울여야 한다. 무력충돌의 비국가 당사자 역시 해당되는 경우 이와 유사한 조치를 취해야 하며, 전력의 비대칭성이나 국제인도법이 서구에서 기원했다는 인식을 국제인도법을 준수하지 않을 정당한 이유로 삼아서는 안 된다. 국제인도법에 규정된 규범은 세계 각지의 법적·사회적·종교적·윤리적 전통에 뿌리를 두고 있으며, 전쟁법을 이러한 전통에 기반하여 이해하는 것은 이를 받아들이고 내재화하는 효과적인 방법이 될 수 있다. 무장단체는 국제인도법을 스스로의 규범으로 받아들이기 위해 더욱 노력해야 한다.

부주의 역시 지속적으로 나타나는 문제이다. 끔찍한 민간인 인명 피해를 초래하는 표적선정상의 오류가 지나치게 빈번하게 발생하고 있다. 아무리 진정성 있는 사과와 유감 표명이라 하더라도 국제인도법이 요구하는 수준에는 크게 미치지 못한다. 무력충돌당사자는 전투병력에 대한 교육과 표적선정 관행의 개선뿐만 아니라 공격 시 실행 가능한 모든 예방조치를 취함으로써 이러한 치명적인 오류를 없애기 위해 노력해야 한다.

또한 국제인도법의 생명 보호 기능을 약화시키는 보다 심각한 경향도 나타나고 있다. 지난 수십 년간, 특히 무력충돌이 절정에 이른 시기에 국가가 살상과 억류에 관한 재량을 확보하기 위해 제시한 편의적인 국제인도법 해석이 누적되면서 그 보호 기능을 약화시켜 왔다. 여러 무력충돌에서 일부 국가는 허용되는 행위의 범위는 점점 넓게, 금지되는 행위의 범위는 점점 좁게 해석해 왔다. 민간인과 피억류자를 더욱 두텁게 보호하라는 국제사회의 요구에 직면하면, 이들 국가는 국제인도법이 그러한 요구보다 더 넓은 재량을 허용한다고 주장하는 경향을 보여 왔다. 반면, 보다 높은 수준의 보호를 제공하는 정책에 대해 긍정적인 평가를 받을 때에는 그러한 조치가 단지 자발적으로 채택한 모범관행에 불과하다고 설명해 왔다. 이는 국제인도법의 기준을 충족하기 위해 실제로 요구되는 보호 수준은 그보다 훨씬 낮다는 인식을 내포한다.

국제인도법의 보호 기능은 보다 교묘한 방식으로도 위협받고 있다. 그중에서도 가장 우려되는 것은 국제인도법상 허용되는 예외가 금지원칙을 잠식하고 있다는 점이다. 국제인도법이 신뢰를 얻을 수 있는 것은 그 실용성에 기인한다. 국제인도법의 여러 금지 규정에는 제한적인 예외가 인정되는데, 이는 군사적 필요성을 고려하는 동시에 적대당사자가 인도적 보호를 군사적 이익을 위해 이용하지 못하도록 하기 위한 것이다. 그러나 이러한 예외에 대한 일부 해석은 위험한 결과를 초래할 정도로 확대되고 있다. 민간인이 적대행위에 직접 참여한다는 이유로 공격으로부터의 보호를 너무 쉽게 상실하고, 적이 병원의 보호 지위를 이용한다는 이유로 병원의 불가침성이 너무 쉽게 부정되며, 학교, 직장 및 필수서비스를 위한 건물은 적에게 어느 정도 이익이 된다는 이유로 너무 쉽게 민간물자로서의 성격을 잃고 있다. 또한 구호물자가 비인도적 목적으로 사용될 수 있다는 이유로 인도적 접근이 너무 쉽게 제한된다. 이와 같은 사례가 계속되면서 본래 좁은 범위의 예외가 결국 핵심적인 보호를 우회하는 광범위한 법적 허점으로 변하게 된다.

국제인도법의 보호 기능은 일부 국가가 그 핵심 개념을 해석하고, 의미가 명확하게 확정되지 않은 규정들을 적용하는 방식으로 인해 약화되기도 한다. 이러한 해석은 '군사목표물'의 정의는 확대하고 '민간인'의 정의는 축소함으로써 누가 또는 무엇이 적법한 공격 대상이 되는지 그 범위를 넓힌다. 또한 '군사적 이익'은 점점 더 넓게 해석하는 한편, 장기적이고 파급적인 영향을 '부수적 피해'의 개념에서 제외하는 방식으로 비례성 원칙을 해석하여 민간인 피해가 보다 쉽게 용인되도록 한다. 나아가 민간인 피해를 방지하기 위해 '실행 가능한 모든' 예방조치를 취할 의무 자체에 이의를 제기하거나, 이를 법적 의무라기보다 정책적 선택의 문제로 취급함으로써 예방조치 원칙을 사실상 약화시킨다.

새로운 전쟁 기술의 도입은 이러한 위험한 경향을 더욱 심화시킬 수 있다. 지나치게 허용적인 표적선정 규칙을 바탕으로 알고리즘을 학습시킬 경우, 민간인에 대한 인명 피해와 파괴가 더욱 빠른 속도로, 더 큰 규모로 발생할 수 있다. 극단적인 경우 새로운 법적 제한에 합의하지 않는다면, 자율무기체계가 인간의 통제 없이 생사를 결정하며 별다른 제약 없이 무력을 사용할 수도 있다. 또한 디지털화가 진행 중인 사회에서는 디지털 수단을 이용하여 민간인의 삶과 필수 서비스에 대규모 피해와 혼란을 초래할 수 있다. 이러한 수단에 적용되는 규제가 없다고 주장하거나, 디지털화되는 세계에서 국제인도법의 보호 기능을 약화시키는 방식으로 관련 국제인도법 규칙을 해석한다면 새로운 차원의 혼란과 피해를 초래하게 될 것이다.

또 하나 우려되는 점은 일부 행위자들이 국제인도법의 근간을 이루는 핵심 원칙과 전제에 의문을 제기하기 시작했다는 것이다. 국제인도법상 의무가 상호주의에 달려 있다는 생각, 즉 상대방이 국제인도법을 준수하는 경우에만 자신도 이를 준수할 의무가 있다는 생각이 그러한 잘못된 인식 중 하나이다. 이러한 접근은 국제인도법을 준수하지 않는 보복의 악순환을 초래할 수 있으며, 국제인도법은 그러한 악순환 속에서 존립할 수 없다. 마찬가지로, 두 국가 간 무력 사용을 규율하는 법체계인 전쟁개시법(jus ad bellum)이 국제인도법의 적용에 어떠한 영향을 미친다는 주장도 받아들일 수 없다. 국제적 무력충돌에서 교전당사자들이 어느 쪽이 침략자이고 어느 쪽이 피해자인지에 대해 합의할 가능성은 거의 없다. 국제인도법상 의무를 판단하는 데 전쟁개시법을 고려한다면 결국 모든 당사자에 대한 인도적 보호가 약화될 뿐이다.

이러한 문제들과 더불어 최근 발생한 무력충돌의 가장 우려스러운 양상 중 하나는 가장 해로운 현상 중 하나인 비인간화이다. 이는 적의 전투 병력뿐만 아니라 그들과 연관된 민간인에게까지 미치고 있다. 국제인도법은 군사적 필요성과 인도성 사이의 섬세한 균형, 즉 서로 양립하기 어려운 두 가치 사이의 현실적인 절충에 기초한다. 무력충돌법은 전투원에 대한 공격이나 일정 범위의 민간인에 대한 부수적 피해를 허용하는 등 다른 상황에서는 상상하기 어려운 수준의 폭력을 허용함으로써 이미 군사적 필요성에 적절한 비중을 부여하고 있다. 국가가 국적, 인종, 종교 또는 정치적 신념을 이유로 인간의 생명에 점점 더 적은 가치를 부여하는 상황을 방관한다면, 이러한 균형은 돌이킬 수 없이 무너지고 국제인도법의 정당성의 기반도 붕괴하게 될 것이다.

이러한 변화의 법적 측면에 관한 ICRC의 견해는 이 보고서의 뒷부분에서 다루지만, 여기서 살펴본 경향이 갖는 보다 광범위한 함의는 국제인도법에 중대한 시험이 될 것이다. 무력충돌당사자들이 국제인도법이 요구하는 보호 수준을 계속 낮추려 하고, 단지 법 위반의 경계를 넘지 않는 데 만족한다면 국제인도법의 본래 취지는 뒤집히게 된다. 즉, 국제인도법은 인류를 보호하는 방패가 아니라 폭력을 정당화하는 수단이 될 것이다. 국가들은 법을 위반하지 않았다는 사실을 근거로 군사작전의 정당성을 주장하는 데 점점 더 의존하게 될 것이며, 국제인도법은 그렇지 않았다면 비윤리적이라고 여겨졌을 행위를 정당화하는 근거로 기능하게 될 것이다.

이러한 경향이 계속된다면 국제인도법은 정부와 비국가 무장단체, 그리고 무엇보다 국제인도법이 보호하고자 하는 사람들의 신뢰와 정당성을 잃게 될 것이다. 국가들은 이러한 악순환을 끝내기 위해 행동해야 한다. 어느 국가도 공격으로부터 안전하지 않으며, 어느 국가의 군인이나 민간인도 적군이 가하는 폭력에서 자유로울 수 없다. 세계에는 강력한 보호 기능을 갖춘 무력충돌법, 즉 죽음을 합리화하는 것이 아니라 생명을 구하는 데 의지할 수 있는 법이 필요하다.



ICRC

I. 핵무기 금지: 형언할 수 없는 고통으로부터 인류 보호

1945년 이래 국제적십자·적신월운동(International Red Cross and Red Crescent Movement)은 핵무기가 초래하는 참혹한 인도적 결과에 대해 거듭 우려를 표명하고, 각국에 핵무기를 금지할 것을 촉구해 왔다. ICRC가 처음으로 핵무기 철폐를 촉구한 것은 히로시마 원폭 투하 직후로, 당시 ICRC 직원들은 일본적십자사와 함께 수만 명의 민간인 부상자와 중상자를 돌보는 과정에서 핵무기 사용이 초래한 참혹한 결과를 직접 목격했다. 이 경험은 ICRC뿐만 아니라 국제적십자·적신월운동 전체에 큰 영향을 미쳤다.

이후 수십 년 동안 국제적십자·적신월운동은 핵무기 사용 금지와 폐기를 지속적으로 촉구해왔다. 핵무기가 사용될 경우 실질적으로 의미 있는 인도적 대응이 불가능하다는 사실을 뒷받침하는 근거가 축적되면서 이러한 요구에는 더욱 힘이 실렸다.[1] 핵무기가 인구밀집지역 또는 그 인근에서 폭발할 경우 감당하기 어려울 정도로 많은 사상자가 발생하고, 대부분의 지역 의료시설이 파괴된 상황에서 막대한 수의 사람들이 치료를 필요로 하게 될 것이다. 또한 구호 활동을 수행하는 인력은 방사선 노출로 인한 심각한 위험에 직면하게 될 것이다.

핵무기는 그 막대하고 참혹한 파괴력으로 인해 개발되어 최초로 사용된 1945년 이래 국제사회에서 정치적·법적으로 지속적인 관심의 대상이 되어 왔다.[2] 최근의 상황 변화로 이 문제의 시급성이 다시금 부각되었으며, 이를 다루는 데 있어 국제인도법이 갖는 중요성도 더욱 분명해졌다.

핵무기가 사용될 위험은 냉전의 가장 암울했던 시기 이후 어느 때보다 높아졌다. 국제적·지역적 긴장이 고조되는 가운데 핵무기에 관한 위협적 수사도 우려할 만한 수준으로 증가했으며, 핵무기 사용에 대한 명시적·암묵적 위협도 이어지고 있다. 핵억제론이 다시 힘을 얻고 있으며, 군사교리와 안보정책에서 핵무기가 차지하는 비중도 줄어들기는커녕 오히려 커지고 있다. 핵무기 현대화 역시 수그러들지 않고 있다. 보다 소형화된 핵무기가 개발되고 있으며, 이러한 무기는 보다 '사용하기 용이하고' 전술적 군사 목적으로 사용하기 위한 것이라는 주장도 제기되고 있다. 또한 핵무기 지휘통제시스템에 인공지능이 도입될 가능성에 대한 우려도 있다.

동시에 핵군축 및 비확산 체제는 약화되고 있다. 여러 조약과 합의가 종료되거나 폐기되었으며, 그 밖의 제도 역시 상당한 압박을 받고 있다. 핵확산금지조약(Non-Proliferation of Nuclear Weapons, NPT)은 여전히 전 세계 핵비확산 및 군축 노력의 초석으로 널리 인식되고 있지만, 군축 관련 조항의 이행은 오랫동안 진전을 이루지 못하고 있다. 또한 검토회의에서 합의된 군축 및 위험감소 조치들도 이행되지 않았으며, 당사국들은 추가 조치에 대해서도 합의에 이르지 못하고 있다.

이러한 우려스러운 상황에서 국제인도법은 핵무기 사용에 대한 금기를 유지하고 강화하는 한편, 핵무기금지조약(Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons, TPNW)과 같이 핵무기 폐기를 위한 새로운 법적 조치의 기초를 마련하는 데 중요한 역할을 하고 있다.

1 일례로, Dominique Loye 및 Robin Coupland, '핵, 방사능, 생화학 무기 사용 피해자를 위한 국제적 지원: 현실을 점검할 시간인가?', ICRC, 91권 874호, 2009년 6월, 329-340쪽 참조. John Borrie 및 Tim Caughley, '안전의 환상: 유엔의 인도주의적 조정 및 대응에 있어서의 핵무기 폭발의 도전', (UNIDIR/2014/6), 유엔 군축 연구소(UNIDIR), 제네바, 2014, 참조: https://unidir.org/publication/an-illusion-of-safety-challenges-of-nuclear-weapon-detonations-for-united-nations-humanitarian-coordination-and-response.

2 유엔 총회 결의 1호(I): '원자력의 발견으로 제기된 문제를 다루기 위한 위원회의 설립' (1946년 1월 24일). 동 결의는 유엔 원자력위원회를 설립하고, '국가 군비에서 핵무기와 대량 살상에 적용 가능한 모든 주요 무기의 제거를 위한 구체적인 제안을 할 것'을 임무로 부여했다: https://undocs.org/A/RES/1(I).

1. 핵무기와 국제인도법

핵무기는 막대한 양의 열과 운동에너지를 방출하고 장기간 방사선을 발생시킨다. 핵무기는 그 영향을 시간적·공간적으로 제한할 수 없을 만큼 막대한 파괴력을 지닌다. 핵무기가 사용될 경우, 특히 인구밀집지역이나 그 인근에서는 헤아릴 수 없는 인적 고통이 초래될 것이며, 이에 적절히 대응할 수 있는 인도적 역량도 존재하지 않는다. 핵무기를 사용하는 무력충돌은 전 세계의 사람과 사회뿐만 아니라 인간의 건강, 환경, 기후, 식량 생산 및 사회경제적 발전에 참혹한 영향을 미칠 것이다. 또한 미래 세대에 돌이킬 수 없는 피해를 초래하고 인류의 생존 자체를 위협할 것이다.

모든 전쟁수단과 방법에 적용되는 국제인도법의 원칙과 규칙은 국가가 자위권을 행사하는 상황에서도 핵무기에 적용된다. ICRC와 국제적십자·적신월운동은 핵무기가 국제인도법의 원칙과 규칙에 부합하는 방식으로 사용될 수 있는 경우가 과연 있을지에 대해 매우 강한 의문을 제기해 왔다.[3]

특히, 도시 전체 또는 그 밖의 민간인과 민간물자가 밀집된 지역과 같은 민간주민이나 민간물자를 핵무기의 공격 대상으로 삼거나, 그 밖의 방식으로 특정 군사목표물을 겨냥하지 않고 핵무기를 사용하는 것은 구별 원칙에 위배된다. 인구밀집지역 또는 그 인근에 위치한 군사목표물에 핵무기를 사용하는 것은 무차별 공격 및 과도한 공격의 금지에 위배된다. 인구밀집지역에서 멀리 떨어진 곳에서 핵무기를 사용하더라도, 방사선 노출로 인해 전투원이 겪게 되는 고통, 환경의 방사능 오염, 방사선이 인구밀집지역으로 확산될 위험 등을 고려하면 핵무기의 사용이 과도한 상해 또는 불필요한 고통을 초래하는 성질의 무기 사용 금지와 자연환경 및 민간주민 보호에 관한 규칙에 부합할 수 있는 경우가 과연 있을지는 여전히 매우 의문스럽다.

ICRC는 핵무기의 사용과 사용 위협은 인도성의 원칙과 공공양심의 명령에 반한다고 본다.

핵무기가 사용될 경우 초래될 참혹한 인도적 결과와 어떠한 사용도 확전의 위험을 수반한다는 점을 고려할 때, 국제인도법상 핵무기의 적법성에 관한 입장과 관계없이 국가가 핵무기의 재사용을 방지하고 이를 금지·폐기하는 것은 인도적 차원에서 반드시 필요한 일이다.

3 2022년 국제적십자운동 대표자회의, 결의 7: 핵무기 철폐를 위한 노력: 2022-2027년 행동 계획(Working towards the elimination of nuclear weapons: 2022-2027 action plan): https://rcrcconference.org/app/uploads/2022/06/CD22-R07-Nuclear-weapons_22-June-2022_EN_FINAL.pdf.

2. 핵무기금지조약

2017년 7월 122개국이 핵무기금지조약을 채택하였으며, 이 조약은 2021년 1월 22일 발효되었다. 조약의 전문에 명시된 바와 같이, 핵무기금지조약은 국제인도법의 원칙과 규칙에 기초하고 있다. 조약의 전문에서는 "핵무기의 어떠한 사용도 무력충돌 시 적용되는 국제법, 특히 국제인도법의 원칙 및 규칙에 반한다"고 명시하고 있다.[4]

핵무기금지조약은 핵무기를 포괄적으로 금지함으로써 핵무기 폐기를 향한 중요한 토대를 마련하고 있다. 또한, 핵무기 확산 및 사용에 대한 국제사회의 부정적 인식을 더욱 강화한다. 핵무기금지조약은 핵무기와 관련된 위험이 '인류 전체의 안보에 영향을 미친다'고 명시하며, 인도주의적 당위와 안보 사이의 근본적인 연계성을 재확인하고 있다. 또한, 핵무기 사용 방지는 모든 국가의 책임이며, 핵군축은 '국가안보와 집단안보의 이익' 모두에 기여한다고 밝히고 있다.[5] 본 조약은 핵무기 폐기를 위한 구체적인 절차를 마련함으로써 기존의 핵군축 의무와 공약, 특히 핵무기비확산조약(Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, NPT) 제6조에 따른 의무와 공약의 이행을 직접적으로 뒷받침한다. 핵무기금지조약은 생물무기금지협약(Biological Weapons Convention) 및 화학무기금지협약(Chemical Weapons Convention)과 대량살상무기를 금지하는 다자간 법체계를 완성한다. 이러한 점에서 핵무기금지조약은 핵무기 없는 세계로 나아가는 데 있어 중요한 이정표라 할 수 있다.

이러한 점과 이 장의 서두에서 설명한 여러 과제를 고려할 때, 현재 ICRC는 핵무기금지조약의 당사국 확대와 이행을 지원하고, 핵확산금지조약 및 그 검토회의에서 이루어진 공약의 완전한 이행을 촉진하며, 핵무기 사용 위험을 줄이기 위한 즉각적이고 구체적인 조치를 취할 것을 각국에 촉구하는 데 중점을 두고 있다. 이러한 조치에는 핵무기의 고도경계태세를 해제하고, 핵무기 선제 불사용 정책을 채택하며, 군사교리와 안보정책에서 핵무기의 우선순위를 낮추는 것이 포함된다. 또한 핵무기 사용을 상정하거나 그 가능성을 거론하는 표현, 또는 핵무기 사용이 초래할 인도적 결과를 외면하거나 축소하는 표현을 자제하고, 어떠한 상황에서도 명시적이든 암묵적이든 모든 핵무기 사용 위협을 규탄해야 한다.

4 유엔, 핵무기금지조약(Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons, 2017), 전문(단락 10) : https://undocs.org/A/CONF.229/2017/8.
5 유엔, 핵무기금지조약((Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons, 2017), 전문(단락 3 및 5) : https://undocs.org/A/CONF.229/2017/8.



U.S. Navy photo by Photographer's Mate Airman Tiffany A. Aiken

II. 법적 체계의 명확화: '회색지대', '경쟁', '하이브리드전' 또는 '대리전'

오늘날의 지정학적 환경은 국가 간 긴장, 국가 내부의 불안정성, 여러 은밀하고 강압적인 수단을 통한 영향력 행사, 증가하는 무력충돌로 특징지어진다. 정치 및 군사 담론에서는 이러한 복잡한 현실을 종종 국가 간 '경쟁(competition)'으로 설명하기도 하고, 적대적 조치를 '하이브리드전(hybrid warfare)'으로, 무력충돌당사자에게 정치적·재정적·물질적 지원을 '대리전(proxy warfare)'으로 지칭하기도 한다.

'경쟁(competition)'이라는 용어는 정치·경제·군사적 차원에서 국가 간 대결을 설명할 때 자주 사용된다.

'하이브리드 위협(hybrid threat)' 또는 '하이브리드전(hybrid warfare)'은 국가 또는 비국가 행위자가 상대방을 불안정하게 만들고, 영향력을 행사하기 위해 다양한 기술이나 수단을 복합적으로 활용하는 것을 설명할 때 흔히 쓰이는 용어이다. '하이브리드'로 지칭되는 행위에는 군사적·비군사적 수단, 은밀하거나 공공연한 작전, 물리적(kinetic) 또는 비물리적(non-kinetic) 작전(예: 허위정보 유포 또는 사이버 작전), 치명적 또는 비치명적 수단이 모두 포함된다. 이 용어는 국가의 정부, 민간인, 또는 기반시설을 대상으로 하는 작전을 가리킬 수 있으며, 국가 행위자와 비국가 행위자가 함께 수행하는 작전을 설명하는 데에도 사용된다.

'대리전(proxy warfare)'은 국가 또는 비국가 행위자가 자신의 전략적 이해관계를 추구하기 위해 직접 또는 간접적으로 지원하는 다른 국가 또는 비국가 행위자가 관여하는 무력 적대행위를 지칭하는 용어이다. 이러한 지원은 정치적·물질적·재정적·군사적 지원을 비롯한 다양한 형태로 이루어질 수 있다.

'회색 지대(grey zone)'는 전쟁과 평화 사이의 경계가 모호하거나 특정 상황에서 법이 불분명하거나 아예 존재하지 않음을 의미한다. 그러나 이러한 양상 중 일부는 오래전부터 존재해 왔고 일부는 새롭게 나타난 것이지만, 국제법은 모든 상황에 적용된다. 국제인도법의 적용 여부는 해당 상황이 무력충돌에 해당하는지를 판단하는 문제이다.

국제인도법이 적용되는 무력충돌의 정의는 변하지 않았다. 국가와 그 밖의 행위자는 각각의 무력 사용 상황을 법적 관점에서 검토하여 해당 작전이 무력충돌을 구성하거나 그 일부에 해당하는지를 판단해야 한다.

ICRC는 현장에서의 활동과 충돌당사국과의 인도주의적 대화를 위해 어떤 상황이 무력충돌에 해당하는지 체계적으로 평가한다.[6] ICRC는 널리 확립된 법적 기준에 근거하여 2024년 현재 전 세계에서는 120건이 넘는 무력충돌이 발생하고 있으며, 60개가 넘는 국가와 120개의 비국가 무장단체가 이러한 무력충돌의 당사자로 관여하고 있다고 평가했다.

국제인도법상 무력충돌은 국제적이거나 비국제적인 성격을 가진다. 국제적 무력충돌은 두 개 이상의 국가가 서로 대립하는 무력충돌을 말한다. 1949년 제네바협약에 공통적으로 포함된 제2조(공통 제2조)는, 협약이 '둘 또는 그 이상의 체약국 간에 발생할 수 있는 모든 선언된 전쟁 또는 기타 무력충돌의 모든 경우에 대하여 당해 체약국의 하나가 전쟁상태를 승인하거나 아니거나를 불문하고 적용된다'고 명시하고 있다.[7] 이에 따라, 둘 이상의 국가 간 무력 사용으로 이어지는 모든 이견은 공통 제2조상의 무력충돌에 해당한다. 따라서, 특정 상황이 객관적으로, 예를 들어 한 국가가 다른 국가에 대해 군사 작전이나 기타 적대행위(적군의 인력 또는 자산 공격 및 포획, 군사작전 방해, 동의 없이 영토 사용 또는 통제 등)를 수행하고 있음을 보여주는 상황이 발생하면 해당 상황은 국제적 무력충돌로 간주된다. 이때 충돌의 지속 기간, 사상자의 규모, 참전 병력의 규모는 고려되지 않는다.[8] 즉, 비국제적 무력충돌과 달리 국제적 무력충돌이 성립하기 위해 적대행위가 일정한 수준의 강도에 이를 필요는 없다.[9]

비국제적 무력충돌은 국가와 비국가 무장단체 간, 또는 비국가 무장단체들 간의 무력충돌을 지칭한다. 비국제적 무력충돌에 국제인도법이 적용되기 위해서는 두 가지 조건이 충족되어야 한다. 첫째, 비국가 당사자 또는 당사자들이 조직성을 갖추어야 하며, 둘째, 당사자 간의 폭력의 강도가 충분한 수준에 이르러야 한다.

6 ICRC에서 2024년에 발표한 무력충돌의 개념에 대한 두 번째 의견서 '국제 인도법에서 '무력충돌'이란 용어는 어떻게 정의되는가' ICRC, 제네바, 2024, 참조: https://www.icrc.org/en/document/icrc-opinion-paper-how-term-armed-conflict-defined-international-humanitarian-law

7 육전에 있어서의 군대의 부상자 및 병자의 상태 개선에 관한 1949년 8월 12일 자 제네바협약(제1협약), 1949년 8월 12일, 제2조(제1협약이 인용되었으나 네 개의 제네바협약에 공통으로 적용됨).

8 ICRC, '제1제네바협약 주석서: 육전에 있어서의 군대의 부상자 및 병자의 상태 개선에 관한 제네바협약', ICRC, 제네바, 1952년, 제2조에 대한 주석.

9 해당 견해는 국제 재판소의 지지를 받아왔다. 유고슬라비아 국제형사재판소(ICTY), 검사 v. Delalić, 판결(1심부), IT-96-21-T, 1998년 11월 16일, 단락 184(208도 참조), ICTY, 검사 v. Tadić, 관할권에 대한 항소 심리 요청에 관한 결정(상소심부), IT-94-1, 1995년 8월 10일, 단락 70,, 국제형사재판소(ICC), 검사 v. Lubanga, 기소 확인에 대한 결정(전심부), 2007년 1월 29일, 207항, 시에라리온 특별법원(SCSL), 검사 v. Taylor, 판결(2심부), 2012년 5월 18일, 단락 563–566 등 참조.

무력충돌의 유형을 분류할 때에는 국제인도법에 의해 확립된 기준에 따라 현장에서 확인되는 사실관계만을 바탕으로 객관적으로 판단해야 한다. 따라서 새로운 사실관계나 담론이 발생하더라도 해당 상황이 무력충돌에 해당하는지 여부를 판단하기 위해 새로운 기준이나 임시적·특수한 법적 기준을 마련할 필요는 없다. 따라서 '경쟁', '하이브리드 위협', '하이브리드전' 및 '대리전'과 같은 개념 역시 국제인도법상 기존의 기준에 따라 평가되어야 한다. 예를 들어, 국가 간 관계가 '경쟁'으로 묘사되더라도, 그것이 무력충돌에 해당할지는 해당 관계가 무력 사용으로 확대되는지에 따라 달라진다.

마찬가지로, '하이브리드 위협'으로 지칭되는 행위도 그 자체로 무력충돌을 발생시키거나, 기존 무력충돌의 맥락에서 그와 관련하여 이루어진 경우에만 국제인도법의 적용을 받는다. 후자의 경우, 해당 행위만으로는 국제인도법 적용을 발생시키지 않더라도 국제인도법의 적용을 받는다. 예를 들어, 무력충돌의 맥락에서 수행되는 사이버작전은 국제인도법을 준수해야 하므로 의료시설을 공격 대상으로 삼아서는 안 된다. 그러나 평시의 의료시설에 대한 모든 사이버작전이 무력충돌의 개시를 의미하는 것은 아니다. 마찬가지로 민간주민에게 공포를 확산시키는 것을 주된 목적으로 하는 폭력행위 또는 폭력의 위협에 대한 금지는 정보작전이 무력충돌의 맥락에서 수행되는 경우에도 적용된다. 비록 그러한 정보작전이 평시에 수행되었다면 그 자체만으로는 국제인도법의 적용을 개시하지 않았을지라도 마찬가지이다. '하이브리드 위협'으로 일컬어지는 행위가 무력충돌을 발생시키지도 않고, 기존 무력충돌의 맥락에서 이루어지지도 않는 경우에는 국제인도법이 아니라 평시에 적용되는 법규에 의해서만 규율된다.

국가에 의한 대리세력(proxies) 활용 역시 기존의 법적 기준에 따라 분석해야 한다. 예를 들어, 대리세력을 통제하는 A국과 해당 대리세력과 싸우는 B국 간의 무력충돌 분류는 A국이 대리세력에 대해 어느 정도의 통제력을 행사하는지에 따라 달라진다. A국과 B국 간의 충돌이 국제적 무력충돌로 분류되기 위해서는 해당 대리세력의 행위가 법적으로 A국에 귀속될 수 있어야 한다. 비국가 무장단체가 대리세력으로 활동하는 경우, 한 국가가 다른 국가와 교전하는 무장단체에 대해 '전반적 통제(overall control)'를 행사한다면 두 국가 간의 국제적 무력충돌이 존재하는 것으로 분류된다.[10] 해당 상황을 정치적으로 '대리전(proxy war)'으로 부르는지 여부와 관계 없이, '전반적 통제' 기준(엄밀히는 비국가 무장단체가 사실상 국가의 기관인지 여부를 판단하기 위해 사용되는 법적 기준)이 국제적 무력충돌의 존재 여부를 판단하는 법적 기준이 된다.

특정 상황에 국제인도법이 적용되는 경우, 구체적으로 어떠한 국제인도법 규칙이 적용되는지는 해당 상황의 무력충돌 분류와 적용 가능한 조약 및 관습법 규칙에 의해서만 결정된다. 적대행위의 규모나 강도에 따라 국제인도법상 의무가 달라지는 것은 아니다.

'경쟁', '하이브리드전', '대리전' 또는 그 밖의 '회색지대' 관련 용어를 둘러싼 정치적 담론으로 인해 무력충돌의 법적 분류와 국제인도법의 적용 여부가 불분명해져서는 안 된다. 이러한 상황을 법적으로 분류하려면 현장에서 실제로 일어나고 있는 사실관계를 면밀히 파악하고 그에 법을 적용해야 한다. 명확한 정보를 확보하기 어려워 이러한 판단이 쉽지 않은 경우도 있지만, 이는 사실관계 파악의 어려움이지 법적 기준이 불분명하기 때문은 아니다. 또한 중요한 것은 경제적 조치의 부과, 정보작전, 첩보활동과 같은 행위만으로는 국제인도법이 적용되지 않는다는 점이다.

10 ICRC, '제3제네바협약 주석서: 포로의 대우에 관한 협약', 2판, ICRC, 제네바, 2020(이하 ICRC, '제3제네바협약 주석서', 2020), 단락 298–306.



III. 무력충돌당사자의 권력 내에 있는 사람들에 대한 보다 효과적인 보호를 위하여

무력충돌은 필연적으로 고통을 초래한다. 국제인도법이 매우 잘 준수되는 무력충돌에서도 구금되는 사람이 있고 목숨을 잃는 사람이 생긴다. 적대행위 과정에서 가족과 헤어지거나 실종되는 경우도 빈번하다. 실종된 수많은 사람 중 상당수는 끝내 돌아오지 못하며, 남겨진 가족과 가까운 이들은 오랜 기간 고통과 어려움을 겪는다. 아동이 가족과 헤어지는 경우에도 심각한 고통과 어려움이 뒤따른다.

무력충돌의 영향을 받는 사람들을 보호하기 위한 방대한 규칙들은 바로 이러한 피해를 가능한 한 예방하거나 줄이기 위해 발전해 왔다. 이러한 규칙들은 오랜 기간 무력충돌로 인한 고통을 줄이고 사람들을 부당한 대우나 실종으로부터 보호하는 데 핵심적인 역할을 해왔다. 그럼에도 이러한 보호 규칙들은 계속해서 여러 도전에 직면하고 있다. 그중 일부는 특정 집단이나 사람을 보호 대상에서 제외하려는 논리에 따라 무력충돌당사자가 보호의 범위를 축소하려는 데서 비롯된다. 때로는 정당한 이유나 명시된 기간 없이 사람들이 구금되고, 이러한 경우 학대와 심각한 신체적 고통에 처하는 경우가 빈번하게 발생한다. 또 다른 문제는 무력충돌이 발생했을 때 국제인도법을 충실히 이행하고 그 위반을 방지하기 위해 필요한 조치가 취해지지 않는 데서 비롯된다. 국제인도법이 사람들을 효과적으로 보호할 수 있도록 하는 데 필수적인 법과 제도, 절차를 마련하기 위한 노력은 여전히 충분하지 않은 실정이다.

국제인도법 의무를 선의에 따라 충실히 해석하고, 이러한 의무의 이행과 준수를 국내 정책과 절차에서 우선시하기 위한 더욱 적극적인 노력이 시급하다. 이 두 가지는 국제인도법의 보호 기능을 회복하기 위해 요구되는 핵심적인 요건이다.

아울러 국제인도법을 효과적으로 이행하고 사람들을 피해로부터 보호하기 위해서는 두 가지가 필요하다. 사람들이 처한 구체적인 위험과 서로 다른 필요를 인식하는 것, 그리고 성별, 장애, 인종 또는 그 밖의 유사한 기준에 따른 불리한 차별 없이 국제인도법을 이행하기 위한 구체적인 조치를 취하는 것이다.

이 장에서는 무력충돌의 영향을 받는 다양한 사람들을 보호하는 데 있어 제기되는 몇 가지 과제에 대한 ICRC의 법적 견해를 제시한다.

1. 무력충돌 상황에서 자유를 박탈당한 사람들

이 절에서는 무력충돌 상황에서의 자유 박탈과 관련된 두 가지 과제를 다룬다. 첫째는 국가에 의한 억류(국제적 및 비국제적 무력충돌 모두 포함)에 관한 것이며, 둘째는 비국가 무장단체에 의한 억류(비국제적 무력충돌에 한함)에 관련된 문제이다.

A) 국가에 의한 억류

국가에 의한 억류는 국제적 무력충돌과 비국제적 무력충돌 모두에서 다양한 문제를 야기한다. 특히, 살인, 고문, 성폭력 등 다양한 형태의 학대를 포함한 피억류자에 대한 폭력은 여전히 심각한 문제이다. 자의성 방지를 위해 필요한 절차적 보호조치와 사법적 보장이 제대로 준수되지 않는 문제도 계속되고 있다. 이와 함께, 전쟁포로와 민간인 피억류자에게 제공되어야 하는 특별한 보호 조치를 무시하거나, ICRC의 접근을 허용해야 할 법적 의무를 이행하지 않는 사례 또한 지속적으로 발생하고 있다. 이 보고서에서 앞서 언급한 바와 같이, 국가가 국제인도법을 보다 충실히 이행하고 집행할 필요가 절실하다.

다만, 이 절에서는 이러한 국제인도법 미준수 문제의 원인을 일부 설명하는 두 가지 구체적인 과제에 초점을 맞춘다. 특정 개인이나 집단을 국제인도법의 보호 범위에서 제외하는 문제와 억류를 규율하는 법을 준수하기 위한 사전 준비에 충분한 투자가 이루어지지 않는 문제이다.

i. 보호 대상에서의 제외

오늘날 가장 우려되는 관행 중 하나는 일부 피억류자를 보호 대상에서 제외하는 것이다. 국제인도법은 과거의 행위를 형사소추하기 위한 경우든 향후의 안보 위협을 방지하기 위한 경우든, 국가가 누구를 억류할 것인지에 대해 상당한 재량을 인정한다. 국제인도법의 관련 규칙은 주로 피억류자에 대한 인도적 대우를 보장하고 자의적 억류를 방지하는 데 목적이 있다. 그럼에도 일부 당국은 이러한 기본적인 규범이 특정 피억류자에게는 적용되지 않는다고 계속 주장하고 있다.

이러한 주장은 국가가 비국가 무장 세력과 대립하는 비국제적 무력충돌 상황에서 가장 흔히 제기된다. 국가는 이러한 단체와 그 구성원을 '테러리스트'로 지정하고, 통상적으로 적용되는 보호를 받을 자격이 없다고 주장하는 경우가 많다. 그러나 '테러리스트'라는 명칭은 국제인도법의 적용 여부에 법적 영향을 미치지 않으며, 국제인도법은 이러한 논리와 명백히 상반된다.

비국제적 무력충돌에서 국제인도법이 부여하는 보호는 피억류자의 신분이나 억류에 이르게 된 사정에 따라 달라지지 않는다. 비국제적 무력충돌에 적용되는 국제인도법의 주요 조약상 근거인 1949년 제네바협약 공통 제3조는 이러한 무력충돌에서 피억류자에게 적용되는 보호를 규정한다. 이에 따르면 적대행위에 적극적으로 가담하지 않거나 더 이상 가담하지 않는 사람은 "모든 경우에 있어서 인종, 피부색,

종교 또는 신앙, 성별, 문벌이나 빈부 또는 기타 유사한 기준에 근거한 불리한 차별 없이 인도적으로 대우받아야 한다"고 규정하고 있다. 1949년 제네바협약에 추가된 1977년 6월 8일자 제2추가의정서는 유사한 불리한 차별 금지 조항을 통해 그 보호 범위를 '무력충돌의 영향을 받는 모든 사람'으로 확대하고 있다. 관습국제인도법 또한 무력충돌과 관련하여 억류된 모든 사람을 보호 대상으로 한다.

국제인도법의 보호 범위를 제한적으로 해석하는 문제는 비국제적 무력충돌에만 국한되지 않으며, 국제적 무력충돌에서도 유사하게 나타날 수 있다. 국제적 무력충돌의 당사자가 국가라고 해서 전장에서 붙잡히는 모든 사람이 반드시 정규군의 구성원인 것은 아니다. 이 때문에 특정인은 본래 자신을 보호해야 할 조약의 적용 대상이 아니라거나, 더 나아가 국제인도법의 적용 대상에서 아예 제외된다는 주장도 계속 제기되고 있다. 이러한 주장의 근거는 조약 협상 과정의 역사에 기초한 해석에서부터, 비난받아 마땅한 행위자가 군인에게 적용되는 것과 동일한 법적 체계의 보호를 받을 수 없다는 보다 직관적인 인식에 이르기까지 다양하다. 그러나 이러한 주장은 제네바협약을 비롯한 국제인도법 조약들이 바로 국가가 이러한 행위자를 어떻게 다루어야 하는지를 규율하는 데 매우 적합하도록 마련되었다는 점을 간과한다. 실제로 국제적 무력충돌에 적용되는 국제인도법은 피억류자가 군대의 구성원이든, 준군사조직의 구성원이든, 용병이나 민간군사·보안기업의 인력이든, 그 밖의 누구이든 관계없이 이들을 어떻게 대우해야 하는지에 관하여 매우 명확한 기준을 제시하고 공통된 원칙을 확립하고 있다.

이러한 세밀한 법적 체계는 조약 간의 관계를 살펴봄으로써 가장 잘 확인할 수 있다. 제3제네바협약은 전쟁포로, 즉 적군의 구성원, 그 밖의 일정한 적군·부대·집단의 구성원, 그리고 통상 군대를 수행하는 일정한 민간인 등을 보호한다.[11] 전쟁포로 보호체계의 핵심에는 군인과 그 수행인력의 명예와 존엄을 존중해야 한다는 원칙과 이들이 자신의 임무를 수행했다는 이유만으로 범죄자로 취급되어서는 안 된다는 인식이 자리하고 있다.

전쟁포로로서 보호받기 위한 요건을 충족하지 않는 자유를 박탈당한 사람에게는 제4제네바협약이 적용된다. 제4제네바협약은 민간주민을 무력충돌의 영향으로부터 보호하는 한편, 전쟁포로의 지위를 인정받지는 못하지만 국가에 위협이 된다고 판단되는 개인에 대해 취할 수 있는 보안조치를 상당수의 규정을 통해 규율하고 있다.[12] 제4제네바협약은 적대행위에 직접 참여하지 않는 민간인에게만 적용되는 조약이 아니며, 그 규정들은 협약의 적용 범위가 포괄적임을 분명히 보여준다. 제4제네바협약 제4조는 협약의 보호를 받는 사람을 '무력충돌 또는 점령의 경우에 있어서 특정 시점에 그 형식의 여하에 관계없이 충돌 당사국 또는 점령국의 권력 내에 있는 자로서 동 충돌 당사국 또는 점령국의 국민이 아닌자'로서 다른 세 개의 제네바협약에 의해 보호받지 않는 사람으로 규정한다.

이러한 정의가 적대행위에 직접 가담한 자를 포함하는지에 대한 의문을 해소하기 위해, 제4제네바협약 제5조에서는 '국가의 안전에 반하는 행위에 가담하는 자'를 구체적으로 명시하고 있다. 더불어, 해당 협약은 안전상 필요에 따라 이러한 사람을 억류하는 경우와 이들을 형사범죄로 기소하는 경우에 관한 다수의 조항을 두고 있다.

제3제네바협약과 달리 제4제네바협약은 국적에 따른 제한을 두고 있다. 과거의 행위나 적대적인 것으로 간주되는 집단과의 연계를 이유로 협약의 적용 대상에서 제외될 수는 없지만, 제4조에 규정된 국적 요건을 충족하지 않는 경우에는 협약의 보호를 받지 못할 수 있다. 가장 대표적인 경우는 피억류자가 억류국과 동일한 국적을 가진 경우이다. 또한 제4조는 중립국 및 공동교전국의 국민에 대하여 그 국민의 본국이 '그들을 권력 하에 두고 있는 국가 내에 통상적인 외교대표를 주재시키고 있는 경우'에는 적용을 제외하고 있다. ICRC는 여기서 '통상적인 외교대표'가 존재한다고 보기 위해서는 해당 개인이 실제로 자국의 통상적인 외교적 보호를 받을 수 있어야 한다고 본다. 국적을 이유로 제4제네바협약의 보호를 받지 못하는 자는 1949년 제네바협약에 추가된 1977년 6월 8일자 제1추가의정서 제75조의 보호를 받으며, 이 조항은 관습국제인도법에 해당하는 것으로 인정되고 있다.

따라서 어떤 사람이 제3제네바협약과 제4제네바협약의 적용 범위를 벗어난다는 주장은 면밀히 검토되어야 한다. 중요한 점은 무력충돌의 영향을 받은 사람이 국제인도법의 적용 범위를 완전히 벗어난다는 주장은 단호히 거부되어야 한다는 것이다. 국제인도법이 올바르게 해석될 수 있도록 국가는 국제인도법이 무력충돌에서 발생하는 모든 형태의 안보 위협에 대응하기 위해 특별히 마련된 법체계라는 점을 충분히 강조하고, 민간 및 군 지도부의 각급에서 국제인도법의 적용 범위에 대한 올바른 이해가 이루어지도록 노력해야 한다.

ii. 억류에 대비하기 위한 투자 부족

두 번째 과제는 국제인도법 준수를 위한 사전 준비가 부족하다는 점이다. 최근 수십 년간 비국제적 무력충돌에서 억류 업무를 수행하는 국가들이 겪어 온 많은 문제는 국제인도법 준수에 필요한 시설, 인력, 감독체계 및 제도(독립적이고 공정한 심사기구 등)를 충분히 고려하지 않은 데서 비롯되었다. 국제인도법 준수를 위한 사전 준비에 충분히 투자하지 않으면 실제로 억류가 필요한 상황이 발생했을 때 이를 적법하게 수행하기가 매우 어려워진다.

11 포로의 대우에 관한 1949년 8월 12일자 제네바협약(제3협약) 제4조.

12 전시에 있어서의 민간인의 보호에 관한 1949년 8월 =12일자 제네바협약(제4협약) 제4조.

국제적 무력충돌에서의 억류에도 면밀한 검토와 투자가 필요하다. 국제적 무력충돌에서의 억류에 관한 국제인도법은 매우 상세하게 발전되어 있다. 제3제네바협약과 제4제네바협약은 적용 가능한 경우 제1추가의정서 및 관습국제인도법과 함께 국제적 무력충돌에서의 자유 박탈에 특화된 상세한 규칙을 규정하고 있다. 그러나 이러한 의무가 명확하고 그 중요성이 더욱 커지고 있음에도, 국가가 이러한 의무를 이행하기 위해 필요한 조치를 충분한 시간을 두고 사전에 마련하지 않는다면 실제 상황에서 관련 규칙을 준수하기 어려울 것이다.

국제인도법이 준수되지 않을 위험은 부분적으로 제네바협약 당사국이 단순히 위법행위를 하지 않는 것 이상의 적극적인 조치를 요구하는 의무를 부담한다는 데서 비롯된다. 국제인도법상 피억류자 보호의 토대가 되는 인도적 대우에 관한 요건에 더하여, 제3제네바협약과 제4제네바협약은 무력충돌당사자의 권력 내에 있는 각 유형의 피억류자가 생명과 존엄과 관련하여 직면하는 구체적인 위험을 고려한 세부적인 규정을 두고 있다. 이러한 규정을 준수하고 민간인과 군인 피억류자 모두의 안녕을 보장하기 위해서는 그에 적합한 시설, 필요한 준비와 역량을 갖춘 제도, 그리고 적절한 훈련을 받은 인력이 필요하다.

예를 들어, 전쟁포로는 단지 적대행위에 참여했다는 이유만으로 범죄자로 취급되지 않도록 여러 보호를 받는다. 이러한 보호 규칙은 즉결처형에서부터 억류 중의 가혹한 대우에 이르기까지 다양한 위험을 방지하기 위한 핵심적인 장치이다. 전투원 면책에 더하여, 전쟁포로의 대우와 억류 조건에 관한 규칙은 억류 환경 자체가 처벌의 성격을 띠지 않도록 마련되어 있다. 전쟁포로는 폐쇄된 공간에 감금하거나 교정시설에 수용해서는 안 되며, 억류 중의 생활도 여러 측면에서 군사기지에서의 생활과 유사한 수준으로 보장되어야 한다. 충분한 투자와 사전 대비가 없다면 대규모 전쟁포로를 한꺼번에 수용해야 하는 국가는 국제인도법을 위반하는 상황에 처할 수 있다. 또한 전쟁포로에게 법적으로 보장된 이동의 자유를 비롯하여, 소속 부대별 수용이나 추가 식량 제공 등 여러 권리를 보장하는 데 필요한 시설을 단기간에 설계하고 구축해야 하는 어려운 과제까지 떠안게 된다.

제3제네바협약을 준수하기 위해서는 관련 제도와 절차 역시 그에 맞게 정비되어야 한다. 국가는 제3제네바협약 제5조에 따라 전쟁포로 지위에 관한 판단을 내릴 권한이 있는 재판소를 마련해야 한다. 또한 제3제네바협약의 요구에 따라 다수의 전쟁포로에 대한 규율을 감독할 수 있도록 군 징계제도가 충분한 역량을 갖추도록 해야 한다. 제4제네바협약의 보호를 받는 사람들의 억류에 대비하는 경우에도 이와 유사한 사항을 고려해야 한다. 억류 조건 역시 처벌적 성격을 띠어서는 안 되며, 피보호자를 점령지역 밖으로 이송하는 것을 금지하는 규정과 같은 추가적인 요건을 준수하기 위해서는 별도의 검토와 계획이 필요하다. 또한 억류 결정에 대한 이의를 심사하고 정기적인 재심사를 실시할 독립적이고 공정한 심사기구도 마련해야 한다.

제3제네바협약 및 제4제네바협약에 따라 억류된 사람들과 접촉하는 인력은 이들에게 적용되는 특별한 보호에 관해서도 교육을 받아야 한다. 예를 들어 두 협약 모두 강압적인 심문을 금지하고 있으며, 전쟁포로에 대한 신문에는 이보다 더욱 엄격한 제한이 적용된다. 그러나 형사사법제도나 대테러 분야에서만 업무 경험을 쌓은 심문 담당자는 이러한 규칙을 잘 알지 못할 수 있다. 또한 ICRC가 억류시설을 방문하는 경우에는 당연히 ICRC의 임무를 존중하고 그 수행을 보장해야 한다.

협약에 규정된 이러한 기준은 각국이 매우 많은 수의 사람들을 억류했던 경험이 생생하게 남아 있던 시기에 국가들이 직접 마련한 것이다. 이 규칙들은 피억류자의 안녕을 보장하기 위해 필요할 뿐만 아니라 현실적으로 이행 가능한 것이며, 이들이 요구하는 억류 조건 역시 충분히 충족할 수 있다. 다만 이를 위해서는 사전 계획과 준비가 필요하다. 국가가 국제적 무력충돌에서의 억류를 규율하는 국제인도법을 준수하기 위해 필요한 투자를 하고 사전에 대비하지 않는다면, 실제로 무력충돌이 발생했을 때 이러한 요건을 충족하기는 거의 불가능할 것이다. 또한 비국제적 무력충돌과 관련된 억류에 상당한 경험이 있는 국가라 하더라도, 그러한 피억류자를 위해 마련된 인도적 대우 기준과 절차를 아무리 철저히 적용하더라도 제네바협약의 보호를 받는 사람에 대해 국제적 무력충돌에서 요구되는 기준에는 미치지 못할 가능성이 크다.

iii. 억류 업무에서의 인공지능 및 로봇 기술에 대한 의존

국가는 전통적으로 사람이 수행해 온 업무를 인공지능과 로봇 기술로 대체하는 방안을 점차 모색하고 있으며, 억류 업무도 예외는 아니다. 예를 들어 향후 억류 업무에서는 누구를 억류할 것인지에 관한 의사결정을 지원하기 위해 인공지능을 활용하거나, 억류시설의 관리를 지원하기 위해 로봇을 활용하게 될 가능성이 있다. 일부 상황에서는 기술을 책임 있게 활용하고 인간이 이를 철저히 감독한다면 국제인도법 준수에 기여할 수 있다는 점에는 의문의 여지가 없다. 그러나 기술에는 편향, 투명성 부족, 잘못된 프로그래밍이나 분석 등의 문제가 발생할 수 있으며, 이는 모두 국제인도법의 준수를 저해할 수 있다. 또한 당국이 피억류자와 직접 접촉하는 기회를 줄일수록, 충분한 정보에 기초하여 적시에 결정을 내리는 데 필요한 중요한 정보를 파악할 기회도 잃게 된다. 직접적인 접촉은 신뢰를 형성하고 상황에 대한 이해를 높이며, 이는 문제를 조기에 파악하고 무력을 사용하지 않고도 질서를 유지하며 궁극적으로 억류 조건이 국제인도법이 정한 범위 내에서 유지되도록 하는 데 도움이 될 수 있다. 억류 당국이 기술의 활용을 통해 법을 준수할 역량을 강화하고자 한다면, 억류 업무에 대해 상당한 수준의 직접적인 통제를 유지해야 한다.

B) 비국가 무장단체 및 자의적 구금의 금지

비국제적 무력충돌에서 비국가 무장단체에 의한 억류와 관련하여 ICRC는 현재 약 70개의 비국가 무장단체가 사람들을 억류하고 있는 것으로 추산한다. 피억류자에는 군인과 전투원, 무력충돌과 관련하여 또는 일반 형사범죄로 인해 억류된 민간인, 금전적 또는 정치적 이유로 인질로 잡힌 사람, 그리고 징계상의 이유로 억류된 해당 단체의 구성원이 포함된다.

i. 자의적구금을 방지하기 위한 법적 안전장치

어떠한 형태의 자유 박탈도 피억류자와 그 가족에게 중대한 영향을 미친다. 피억류자는 부당한 대우, 강제실종, 초법적 살해의 위험뿐만 아니라, 영양실조로 이어질 수 있는 불충분한 식량이나 의료 및 기타 기본 서비스에 대한 접근 부족 등 열악한 억류 환경에 처할 위험이 있다. 또한, ICRC는 피억류자가 자신이 왜, 얼마나 오랫동안 억류되는지 또는 자신의 억류에 어떻게 이의를 제기할 수 있는지를 알지 못할 경우 추가적인 스트레스와 불안을 겪는 사례를 적지 않게 관찰해 왔다.

국제인도법에는 비국가 무장단체에 의한 억류 자체를 금지하는 규칙이 없다. 실제로 국제인도법은 모든 무력충돌당사자가 사람을 억류한다는 전제하에 그러한 억류에 일정한 제한을 두고 있다. 예를 들어, 국제인도법상 인질로 삼는 행위와 같은 일부 형태의 억류는 언제나 위법하다.[13] 형사법에 따른 구금과 같은 다른 형태의 억류에 대해서는 국제인도법이 비교적 상세하게 규율하고 있다.[14] 국제인도법은 자의적 구금을 금지한다.[15] 이러한 금지는 어떠한 규율 체계에도 따르지 않아 피억류자가 전적으로 자신을 억류한 자의 수중에 놓이고 그 결정에 좌우되는 구금을 방지하는 것을 목적으로 한다. ICRC는 비국가 무장단체가 형사절차 외에서 안보상의 이유로 사람을 억류하는 경우, 자의성을 방지하기 위해 그러한 억류의 근거와 절차를 마련해야 한다고 본다. 그러나 비국제적 무력충돌에 적용되는 국제인도법에는 이러한 억류의 근거와 절차가 규정되어 있지 않다. ICRC는 2005년부터 법적·정책적 차원에서 이 문제에 관한 현장 대화의 틀을 제공하기 위해 기관 차원의 지침을 활용해 왔다.[16]

ICRC는 자의적 구금을 방지하기 위해 비국가 무장단체가 사람을 억류하는 경우, 억류의 근거(즉, 사유)를 규정하고 심사 절차를 마련하는 등 억류를 규율하는 체계를 확립해야 한다고 권고한다. 억류의 근거와 절차가 실효성을 가지려면 억류당사자가 준수하는 일련의 규칙으로 확립되어야 하며, 이러한 규칙은 법, 행동강령, 일반명령 또는 이와 유사한 형태를 취할 수 있다.

국제인도법상 억류는 예외적인 조치로 간주되며, 개별 피억류자마다 그 필요성이 정당화되어야 한다. 실제로 비국가 무장단체는 적대 당사자의 '군인'이나 '전투원', 해당 단체에 대항하여 무기를 든 사람, 적대당사자를 위해 또는 그와 함께 활동하는 '간첩'이나 '협력자', 해당 단체를 상대로 사보타주 또는 그 밖의 심각한 위해를 가하는 행위를 계획하거나 실행하는 사람을 억류할 긴요한 안보상의 이유가 있다고 판단하는 경우가 빈번했다. 그러나 그 밖의 경우에는 억류를 정당화할 수 있는 긴요한 안보상의 이유가 존재하지 않는다. ICRC의 견해에 따르면, 적대 당사자의 군인 또는 전투원과 같은 가족이라는 이유, 비군사적 지위에서 적대 당사자를 위해 일한다는 이유, 적대 당사자를 정치적으로 지지한다는 이유, 적대 당사자와 같은 이념이나 종교를 공유한다는 이유, 적대 당사자가 통제하는 지역에 거주한다는 이유 또는 적대 당사자에게 식량이나 의료를 제공한다는 이유만으로 해당 사람이 긴요한 안보상의 위협을 가한다고 볼 수 없다.[17] 이러한 사유에 근거한 억류는 불법이다.

사람을 억류하는 경우 자의성을 방지하기 위한 심사절차가 필요하다. 이 절차에는 피억류자에게 억류 사유를 알리고, 해당 사유에 이의를 제기할 기회를 부여하며, 그 이의와 억류의 필요성을 독립적이고 공정한 방식으로 정기적으로 심사하는 과정이 포함되어야 한다.[18] 국제인도법은 이러한 심사를 누가 수행해야 하는지 정하고 있지 않으며, ICRC가 파악하고 있는 비국가 무장단체의 억류 심사 사례도 소수에 불과하다. ICRC가 확인한 일부 사례에서는 비국가 무장단체가 법원, 위원회, 심사기구, 종교기관 또는 이와 유사한 기구를 통해 심사를 실시하였다. 이러한 심사에는 (군)판사, 지휘관, 무장단체의 민간인 구성원, 변호사 또는 종교 지도자 등이 참여하였다.[19] 피억류자는 억류 사유가 더 이상 존재하지 않는 즉시 석방되어야 한다.[20]

---

13 공통 제3조 참조. 1949년 8월 12일 자 제네바협약에 대한 추가의정서 및 비국제적 무력충돌의 피해자 보호에 관한 의정서, 1977년 6월 8일(제2추가의정서) 제4조(2)(c) 및 ICRC, '관습국제인도법 연구' 규칙 96 참조: https://ihl-databases.icrc.org/en/customary-ihl/rules.

14 공통 제3조 및 제2추가의정서 제6조 참조. 비국가 무장단체에 적용되는 관습국제인도법 연구 규칙 100-102 및 ICRC, '제3제네바협약에 대한 주석서', 2020, 단락 725-731 참조.

15 ICRC, 관습국제인도법 연구, 규칙 99.

16 ICRC, 부록 1, '무력충돌 및 기타 폭력 상황에서의 구금/행정 구금에 대한 절차적 원칙과 안전장치,' 국제 인도법과 현대 무력충돌의 도전, ICRC, 제네바, 2007. 모든 지침이 법적 의무를 제시하는 것은 아니며 당면한 특정 상황을 고려한 방식으로 이행되어야 하지만, 이러한 지침을 준수하는 것은 자의적 구금을 피할 수 있는 한 가지 수단이다.

17 ICRC, '비국가 무장단체에 의한 구금: 국제인도법에 따른 의무와 이행 방법의 예', ICRC, 제네바, 2023(이하 ICRC, '비국가 무장단체에 의한 구금', 2023), 56쪽.

18 ICRC, '제3제네바협약에 대한 주석서', 2020, 단락 761-762 참조. 자세한 내용은 ICRC, '비국가 무장단체에 의한 구금' 54-57쪽 참조.

19 ICRC, '비국가 무장단체에 의한 구금', 57쪽 참조.

20 ICRC, 관습국제인도법 연구, 규칙 128.

ii. 실제 심사 절차

ICRC는 비군사적 역량과 자원이 제한된 단체의 경우 피억류자를 위한 절차적 안전장치를 이행하는 것이 특히 어려울 수 있음을 인정한다. 그러나 이러한 심사는 자의적 구금으로 인한 고통을 방지하거나 줄이고, 억류되어서는 안 되는 사람을 가능한 한 신속히 석방하기 위해 필수적이다.

실제로는 취약한 상황에 있는 사람(부상자 또는 환자, 장애인, 아동, 임산부), 일반 민간인, 그리고 적대 당사자와 연계되어 있으나 전투에 관여하지 않는 민간인에 대해 우선적으로 심사를 실시해야 한다. 이들이 긴요한 안보상의 위협을 가한다고 볼 수 있는지는 의문인 경우가 많다. 따라서 이들을 억류하기로 결정하기에 앞서 철저한 심사 절차를 거쳐야 하며, 가능한 경우 피억류자에게 법적 조력이 제공되어야 한다. 제복을 착용하고 무장한 군인이나 전투원이 안보 위협을 초래한다는 점은 상대적으로 논란의 여지가 적을 수 있다. 그러나 예를 들어 무력충돌의 양상이 변화하거나 무력충돌이 종료된 경우, 또는 억류 당사자가 해당 인물이 더 이상 전투에 참여하지 않을 것이라는 신뢰할 만한 보장을 받은 경우에는 이러한 판단도 달라질 수 있다.

많은 비국가 무장단체가 국가의 지원을 받고 있다. 이러한 무장단체를 지원하거나 군사작전에서 이들과 협력하는 국가는 억류당국이 법적 의무를 이행하고 자의적 억류를 방지하거나 종식할 수 있도록 지원할 법적 책임이 있으며, 많은 경우 그러한 지원을 제공할 역량도 갖추고 있다.[21]

2. 헤어진 가족 구성원, 실종자, 사망자 및 그 가족

2023년, ICRC 및 국제적십자·적신월운동 구성원의 패밀리 링크 네트워크(Family Links Network)는 전 세계에서 6만 5천 건이 넘는 새로운 실종 사례를 등록했으며, 이에 따라 전체 등록 건수는 24만 건에 이르렀다. 이는 한 해 동안 등록된 실종 사례로는 역대 가장 많은 수치이다.

각각의 실종 사례에는 고통과 불확실성, 애타는 기다림이 담겨 있다. 가족과 헤어지는 것, 가족과 연락을 유지할 수 없는 것, 사랑하는 사람의 생사와 행방을 알지 못하는 것, 또는 사망한 사람을 애도할 수 없는 것은 무력충돌이 남기는 가장 깊지만 겉으로 드러나지 않는 상처에 속한다.

실종자 수가 우려할 정도로 증가한 데에는 여러 요인이 있다. 무력충돌당사자들이 포획되거나 사망한 사람의 개인정보를 수집하지 않거나, 이를 가족과 ICRC 중앙심인국(Central Tracing Agency)에 제공하지 않는 경우가 너무나 빈번하다. 일부 무력충돌에서는 사망자의 시신이나 유해가 존중받지 못한 채 무력충돌당사자 간 협상의 대상으로 이용되기도 하며, 이로 인해 신원 확인과 시신 또는 유해를 가족에게 인도하는 절차가 지연된다. 또한 적대행위 중 통신수단이 두절되거나 파괴되면 가족에게 자신의 소식을 전하는 것 자체가 불가능해진다. 오늘날에도 수십 년 전에 발생한 실종 사건 가운데 해결되지 않은 사례가 남아 있다. 아무런 답을 얻지 못한 채 가족들은 수년간 사랑하는 사람의 생사조차 알 수 없는 상태에서 살아가게 된다.

국제인도법은 가족의 이산, 사망 및 실종을 예방하거나 이에 대응하기 위해 국가 및 비국가 무력충돌당사자가 준수해야 할 의무를 규정하고 있다. 법적 의무는 명확하다. 그러나 가족의 고통을 방지하고 사회 전체의 유대가 무너지는 것을 막기 위해서는 무력충돌당사자들이 이러한 의무를 훨씬 더 충실히 이행하고 준수할 필요가 있다.

A) 가족생활의 존중

국제인도법상 가족의 결합을 보호하기 위한 규정은 1949년 제네바협약과 그 추가의정서에서 찾아볼 수 있다.[22] 가족생활을 가능한 한 존중할 의무는 관습국제인도법의 일부분이기도 하다.[23] 해당 의무를 실제로 이행하기 위해 가능한 한 가족의 유대를 유지할 것을 요구한다. 예를 들어, 자유를 박탈당하거나 국내 또는 국경을 넘어 이동하게 된 경우 가족이 함께 지낼 수 있도록 하고, 가족의 이산을 피할 수 없는 경우 가족 구성원 간의 연락을 보장하는 한편, 충돌당사자가 가족의 소재를 포함한 가족의 생사 여부에 대한 정보를 제공하도록

21 구금자의 합법적 대우를 보장하기 위해 국가가 취해야 할 일련의 실무 기반 조치 권고 사항을 확인하려면 다음을 참조. ICRC, '동맹, 파트너, 그리고 대리인: 무력 충돌에서 전쟁의 인도적 피해를 줄이기 위한 지원 관계 관리', ICRC, 제네바, 2021, 61-63쪽: https://www.icrc.org/en/publication/4498-allies-partners-and-proxies-managing-support-relationships-armed-conflict-reduce.

22 제3제네바협약 조항 70, 71, 72, 제4제네바협약 조항 25, 26, 27(1), 49(3), 82, 106, 107 및 108, 제1추가의정서 조항 74, 75(4) 및 77(4), 제2추가의정서 조항 4(3)(b) 및 5(2)(a), ICRC 관습국제인도법 연구, 규칙, 105, 117, 119,120, 124, 125 및 131.

23 ICRC, 관습국제인도법 연구, 규칙 105.

해야 한다.[24] ICRC는 세계 각지의 많은 무력충돌 상황에서 가족들이 흩어진 경우 충돌당사자가 마땅히 이행해야 할 가족 간의 연락을 보장하지 않으며, 이로 인해 실종자 수가 증가하는 사례를 지속적으로 목격해왔다. 마지막으로, 무력충돌 중 아동이 가족과 헤어지는 경우 가족생활을 보호하는 규정의 중요성이 더욱 커진다.[25]

B) 국제인도법에 따른 '알 권리'

국제적 무력충돌에서 가족이 그 구성원의 생사를 알 권리는 제1추가의정서 제32조에 규정되어 있으며, 이는 실종자 및 사망자와 관련하여 국가, 충돌 당사자, 국제 인도주의기구들이 따라야 할 일반원칙으로 기능한다. 가족의 '알 권리'는 제1추가의정서 채택 이전부터 존재했던 원칙이다.[26] 제1추가의정서 제32조는 이를 일반 원칙으로 명시함으로써 이러한 원칙을 인정하고 실종자 및 사망자의 보호에 관한 국제인도법 규칙에 이를 반영하였다.[27] 제1추가의정서 제32조의 '해야 한다(shall)'라는 표현은 실종자 및 사망자를 수색하기 위한 조치를 취할 때 이러한 '알 권리'를 고려해야 할 법적 의무가 있음을 의미한다. 마찬가지로 관습국제인도법에 따라 무력충돌당사자는 무력충돌로 인해 실종된 것으로 보고된 사람의 생사와 행방에 관하여 보유하고 있는 모든 정보를 해당 가족에게 제공해야 한다.[28]

이 권리는 제1추가의정서에 명문화되어 있지만, ICRC는 무력충돌에서 사람의 소재와 상태를 파악하기 위한 체계를 규정하고 있는 제네바협약의 여러 조항을 적용할 때에도 이 권리가 관련된다고 본다.[29]

이와 관련하여 국제인도법은 무력충돌당사자가 헤어진 가족 구성원의 소재를 파악하고, 실종자를 수색하며, 사망자의 신원을 확인하고 그 가족에게 답을 제공하기 위해 실행 가능한 모든 조치를 취하도록 하는 여러 구체적인 규칙을 두고 있다. 이러한 규칙은 실종자와 사망자의 소재와 상태를 파악하기 위해 실행 가능한 모든 조치를 취해야 할 무력충돌당사자의 의무와 가족이 그들의 생사와 행방을 알 권리에서 비롯된다. 실제로 '알 권리'에 따라 행동한다는 것은 사람의 행방을 포함하여 그 생사와 소재를 확인하기 위한 여러 조치를 취해야 한다는 것을 의미한다. 일부 조치는 법에 명시되어 있지만, 국가와 무력충돌당사자는 이러한 목적을 달성하기 위해 그 밖의 조치를 마련할 수도 있다. 중요한 조치로는 피억류자를 등록하고 그 인적사항과 억류 장소의 위치를 ICRC 중앙심인국(Central Tracing Agency)에 전달하는 것, ICRC가 억류 장소를 방문할 수 있도록 하는 것, 가족에게 친족의 생사와 행방에 관하여 보유하고 있는 정보를 제공하는 것, 그리고 법의학적 실무와 기준에 따라 사망자를 수색하고 신원을 확인하는 데 필요한 운영절차를 마련하는 것 등이 있다.

국제인권법에도 실종자와 사망자의 생사 및 행방을 규명하는 데 관련된 의무가 규정되어 있다. 예를 들어, 강제실종으로부터 모든 사람을 보호하기 위한 국제협약은 강제실종과 관련하여 진실을 알 권리를 명시적으로 인정하고 있다. 이에 따라 강제실종 피해자의 가족 역시 그 자체로 피해자로서, 실종이 발생한 경위, 수사의 진행 상황과 결과, 그리고 강제실종된 사람의 생사와 행방에 관한 정보를 제공받아야 한다.

C) 헤어진 가족 구성원, 실종자 및 사망자에 대한 정보 기록 및 제공

국제인도법은 무력충돌당사자가 이산가족, 실종자, 사망자를 가장 효율적으로 파악하고 보호할 수 있도록 여러 절차를 규정하고 있다. 이러한 의무를 충돌 상황에서 효과적으로 이행하기 위해서는, 국가가 평시에 이를 신속히 활성화하고 운용할 수 있는 체계를 구축해야 한다. 이를 위한 주요 과제는 평시에 국내 법체계를 정비하기 위한 투자, 이러한 시스템 운영에 관여해야 하는 모든 관계자 간 조정, 이들 인력에 대한 적절한 교육을 보장하는 것이다. 앞서 살펴본 억류의 경우와 마찬가지로, 무력충돌 발생 시 국가가 법적 의무를 준수하기 위해서는 사전대비가 매우 중요하다.

국제적 무력충돌에서 제네바협약은 무력충돌당사자의 권력 내에 들어간 사람이 실종되는 것을 방지하고자 한다. 이를 위해 무엇보다 이들의 신원과 지위에 관한 정보를 수집하고, 관련 당국과 국가 및 가족에게 무력충돌당사자의 권력 내에 들어간 사람이 누구인지, 그리고 그들에게 어떤 일이 발생했는지를 적절히 알리도록 하고 있다. 이러한 정보의 전달은 무력충돌당사자 사이에서 중립적 중개자 역할을

24 ICRC, 관습국제인도법 연구, 규칙 105에 대한 설명.

25 본 보고서 3장-3절 무력충돌 당사자에 의한 아동의 가족 분리 참조.

26 Y. Sandoz, C. Swinarski and B. Zimmermann (편저), '1949년 8월 12일자 제네바협약에 대한 1977년 6월 8일 추가의정서에 대한 주석서,' ICRC, 제네바/ Martinus Nijhoff, Leiden, 1987(이하 ICRC, 1987년 추가의정서에 대한 주석서), 단락 1200-1201. ICRC, 관습국제인도법 연구, 규칙 117에 대한 설명도 참조.

27 ICRC, 관습국제인도법 연구, 규칙 117에 대한 설명.

28 ICRC, 관습국제인도법 연구, 규칙 117.

29 ICRC, '제1제네바협약에 대한 주석서: 육전에 있어서의 군대의 부상자 및 병자의 상태 개선을 위한 협약(I)', 2판, ICRC, 제네바, 2016 (ICRC, 제1제네바협약에 대한 주석서, 2016), 단락 1530, 1599, 1600, 1635, 1663 및 1716, ICRC, '제2제네바협약에 대한 주석서: 해상에 있어서의 군대의 부상자, 병자 및 조난자의 상태개선에 관한 협약', 2판, ICRC, 제네바, 2017, 단락 1706, 1776, 1777, 1811 및 1841, ICRC, '제3제네바협약에 대한 주석서', 2020, 단락 4721.

하는 ICRC 중앙심인국(Central Tracing Agency)을 통해 이루어져야 한다.[30] 무력충돌당사자는 적군의 부상자·병자·조난자 및 사망자, 전쟁포로, 그리고 2주 이상 구금되거나 지정거소에 거주하거나 억류된 제4제네바협약상 피보호자에 관한 정보를 기록해야 한다. 또한 점령지역에서는 신원이 불분명한 아동에 관한 정보도 기록해야 한다. 이를 위해 국가는 포로정보국(National Information Bureau)을 설치하고, 공식 묘지등록기관을 마련해야 한다.[31]

비국제적 무력충돌의 경우, 헤어진 가족 구성원, 실종자 및 사망자에 관한 정보를 기록하고 전달할 의무를 이행하기 위해 무력충돌당사자가 어떠한 절차를 마련해야 하는지에 관하여 국제인도법은 국제적 무력충돌의 경우만큼 상세하게 규정하고 있지는 않다. 다만 앞서 살펴본 국제인도법과 국제인권법의 기본적인 규칙은 그대로 적용된다. 실질적인 해결방안을 마련하기 위해 무력충돌당사자는 공통 제3조에 규정된 특별협정을 체결하여, 자유를 박탈당한 사람에 관한 정보를 기록·전달하고 실종자 수색과 사망자 신원 확인을 원활히 하는 방안을 고려해야 한다.

헤어진 가족 구성원, 실종자 및 사망자에 관한 국제인도법상 의무는 무력충돌이 종료된 이후에도 계속 적용된다는 점에 유의해야 한다. 국가는 실종자를 수색하고 사망자의 신원을 확인하기 위한 국내 메커니즘을 마련하여, 각 가족에게 개별적인 답변과 필요한 지원을 제공해야 한다.[32]

D) 사망자에 대한 존중

사망자에 대한 존중은 문화와 종교를 초월하는 가치이자 국제인도법의 기본 원칙 중 하나이다. 사망자와 관련된 보호는 존엄성을 보전하고 실종자가 되는 것을 방지하는 것을 최우선적인 목표로 한다. 국제인도법은 완전히 준수되는 경우에도 사람이 사망할 수 있음을 예상할 수 있는 무력충돌에 적용되는 법체계로서 그 가족에 대한 충돌 당사자의 의무를 명확히 규정하고 있다. 이러한 의무는 특히 국제적 무력충돌에서 적용되는 국제인도법에 상세히 규정되어 있다. 어떠한 무력충돌 상황에서든 국제인도법은 당사자에게 사망자의 소속이나 적대행위 참여 여부와 관계없이 사망자를 수색, 수습, 후송하기 위해 실행 가능한 모든 조치를 취할 것을 요구한다. 충돌당사자는 사망자를 존중하는 방식으로 매장하고, 신원 확인을 위해 관련 이용 가능한 모든 정보를 철저히 기록하는 한편 모든 가능한 조치를 취해야 한다. 또한, 매장 장소를 정확히 기록하고 명확히 표시해야 한다.

비국제적 무력충돌에서 사망자의 유해를 가족에게 인도하는 문제를 구체적으로 규정한 조약 규정이나 관습국제인도법 규칙은 없지만, 가족이 요청하는 경우 무력충돌당사자가 사망자의 유해가 가족에게 인도될 수 있도록 노력해야 한다는 인식이 점차 확산되고 있다.[33] 이는 가족생활을 존중해야 할 의무와 가족이 그 구성원의 생사 여부를 알 권리와도 부합한다. 법의학적 관행과 기준은 충돌당사자가 의무를 이행하는 데 지침이 되어야 하며,[34] 특히 사망자의 유해와 소지품을 존엄한 방식으로 가족의 의사에 따라 인도할 수 있도록 해야 한다.[35]

헤어진 가족 구성원, 실종자, 사망자 및 그 가족을 효과적으로 보호하기 위해서는 국가와 무력충돌 당사자가 국제인도법 의무를 인식하고 이를 준수할 준비를 할 수 있도록 대비해야 한다. 이를 위해서는 무력충돌이 발생하기 전부터 실질적인 조치가 취해져야 한다. 이러한 준비가 이루어지지 않으면 무력충돌로 인해 불필요한 가족 이산과 실종이 발생하고, 남겨진 가족들은 아무런 답도 얻지 못한 채 살아가게 된다.

이러한 규칙은 무력충돌이 초래하는 가장 고통스러운 결과 중 하나를 예방하고 이에 대응하기 위한 것이다. 국제인도법이 철저히 준수되는 무력충돌에서도 사람들은 가족과 헤어지거나 억류되거나 목숨을 잃을 수 있다. 국제인도법이 이처럼 상세한 규칙을 두고 있는 것은 바로 그 가족들이 겪는 고통을 줄이기 위해서이다.

ICRC와 중앙심인국(Central Tracing Agency)은 전 세계 패밀리 링크 네트워크(Family Links Network)를 통해 각국 적십자사 및 적신월사와 협력하여 가족이 헤어지지 않도록 하고, 헤어진 가족의 재결합과 연락 유지를 지원하며, 실종을 예방하고 실종자를 수색하는

30 무력충돌 당사자의 수중에 있는 사람들을 보호하기 위한 기타 절차에는 전쟁 포로(제3협약 제70조 및 부속서 4)와 억류자(제4협약 제106조, 및 부속서 3)가 포획 및 억류 카드를 작성하여 ICRC의 중앙심인국과 가족에게 보내야 할 의무와 ICRC가 구금 장소에 접근하도록 허용할 의무가 있다.(제3협약 조항 125, 126, 제4협약 조항 142, 143, ICRC, 관습국제인도법 연구 규칙 124).

31 ICRC, '포로정보국 운영을 규율하는 법적 체계 개요', ICRC, 제네바, 2022: https://www.icrc.org/en/publication/4616-overview-legal-framework-governing-national-information-bureaux.

32 ICRC, '실종자에 대한 국가적 메커니즘: 도구 모음집', ICRC, 제네바, 2022: https://missingpersons.icrc.org/library/national-mechanisms-missing-persons-toolbox.

33 ICRC, 관습국제인도법 연구, 규칙 114에 대한 설명 참조(법적 의무감에서 비롯된 것인지 명확하지 않음을 인정함).

34 ICRC, '긴급한 인도주의 상황에서 사망자를 존엄하게 관리하고 실종자가 되는 것을 방지하기 위한 지침', ICRC, 제네바, 2021: https://www.icrc.org/en/publication/4586-guiding-principles-dignified-management-dead-humanitarian-emergencies-and-prevent, ICRC, '법의학적 인간 구별 절차: 통합적 접근법', ICRC, 제네바, 2022: https://shop.icrc.org/the-forensic-human-identification-process-an-integrated-approach-pdf-en.html.

35 유엔 안보리 결의 2474호(2019)에서는 무력충돌 당사국과 국가가 이와 같은 조치를 취해야 할 필요성을 강조.

한편, 사망자의 존엄을 보호하고 그 가족을 지원하고 있다. 2023년에는 헤어진 가족 구성원들이 서로 연락할 수 있도록 지원했으며, 이산가족 간 202만 건 이상의 전화 통화를 연결하였다. 또한 실종자의 생사 또는 행방을 확인함으로써 16,680건의 실종 사례를 해결하였다.

ICRC는 이산가족, 실종자 및 사망자와 관련하여 국가와 충돌당사자에게 법률적·기술적 지원을 지속적으로 제공하기 위해 노력하고 있다.

3. 아동과 가족의 분리

전쟁 중 아동은 순식간에, 그리고 다양한 방식으로 가족과 헤어질 수 있다. 피난 과정에서 길을 잃거나, 전선이 급변하는 혼란 속에서 또는 공격을 피해 대피하는 과정에서 가족과 헤어지기도 한다. 성인이나 아동이 억류되거나, 징집·모집되거나, 입원하거나, 사망하면서 가족과 분리되기도 한다. 일부 경우에는 무력충돌당사자가 국제인도법과 국제인권법을 위반하는 방식으로 아동을 가족과 의도적으로 분리하기도 한다.

아동에게 가족과의 이별은 수많은 어려움의 시작이다. 기본적인 필요가 제대로 충족되지 못할 수 있으며, 전쟁이 초래하는 위험과 폭력, 착취에도 더욱 취약해진다. 무력충돌로 인한 궁핍과 혼란 속에서 가족은 일반적으로 아동의 건강과 안전, 복리를 지켜 주는 가장 효과적인 보호체계이다.

위 제III장 제2절에서는 이산가족에 대한 국제인도법상 보호를 설명하였다. 또한 가족의 결속을 보호하기 위한 규정이 제네바협약과 그 추가의정서에 마련되어 있으며,[36] 가족생활에 대한 존중은 관습국제인도법의 일부임을 살펴보았다.[37] 아동을 부모로부터 분리하는 데 대한 제한은 아동권리협약(Convention on the Rights of the Child, CRC) 제9조와 제16조에도 명시되어 있다. 이러한 규정은 가족이 무력충돌당사자의 통제하에 있는 경우 아동이 가족과 함께 있도록 하는 것이 기본 원칙임을 전제로 한다. 무력충돌당사자는 법적으로 정해진 제한적 조건 하에서만 아동을 가족으로부터 적법하게 분리할 수 있다. 또한 이러한 조치는 반드시 국제인도법이 요구하는 아동에 대한 특별한 존중과 보호 규정을 준수하는 방식으로 이루어져야 한다.[38] 아동권리협약 당사국의 경우, 아동과 관련된 모든 조치를 취할 때 아동의 최선의 이익을 최우선적으로 고려해야 한다.[39]

1949년 이래 국제인도법은 제2차 세계대전 중 수천 가족을 갈라놓았던 참혹한 경험을 바탕으로 소개(evacuation), 이송, 추방 과정에 가족 분리를 규율하고 제한하는 규정을 두어왔다. 75년이 지난 오늘날에도 아프가니스탄, 가자지구, 시리아, 수단, 우크라이나와 같은 지역에서는 아동이 가족의 동행 없이 이곳저곳으로 옮겨지는 시련을 계속해서 겪고 있다.[40]

아동의 대피·이송·추방을 규율하는 국제인도법 규칙은 생명을 구할 수 있는 적법한 대피와 불법적인 이송 또는 추방을 구분하는 기준을 제시한다. 이러한 규칙은 한편으로 대피가 적절한 방식으로 이루어진다면 아동의 생명을 구하고 최선의 이익에 부합할 수 있다는 점을 반영한다. 일정한 조건에서는 ICRC가 이러한 대피에 역할을 할 수도 있다.[41] 그러나 그러한 경우에도 ICRC는 아동 대피가 가볍게 이루어져서는 안 된다는 점을 강조해 왔다. 회복할 수 없는 피해를 방지하기 위해 법이 요구하는 다양한 보호조치와 조치를 마련해야 하기 때문이다.[42] 성급하거나 제대로 준비되지 않은 대피는 아동을 가족과 분리시킬 수 있으며, 경우에 따라 그러한 분리 자체가 불법일 수 있다. 또한 아동이 위험한 환경에서 아무런 돌봄을 받지 못한 채 남겨질 수도 있다. 특히 어린 아동의 경우 대피 과정에서 자신의 신원에 관한 정보를 영구적으로 잃게 될 수도 있다. 최악의 경우에는 이동 도중 아동이 목숨을 잃기도 했다.

한편, 이러한 규칙은 무력충돌당사자가 불법적인 이송 또는 추방이라는 전쟁범죄를 은폐하기 위해 아동의 건강이나 안전을 위한 조치인 것처럼 대피를 내세울 위험이 있다는 점도 반영하고 있다.[43] 1949년 제네바협약 초안에 참여한 국가들은 바로 이러한 위험을 염두에

36 제3협약 조항 70, 71, 72, 제4협약 조항 25, 26, 27(1), 4(3), 82, 106, 107 및 108, 제1추가의정서 조항 74, 75(4) 및 77(4), 제2추가의정서 조항 4(3)(b) 및 5 (2)(a), ICRC, 관습국제인도법 연구 규칙 105, 117, 119, 120, 124, 125 및 131.

37 ICRC, 관습국제인도법 연구 규칙 105.

38 제4협약 조항 24, 38(5), 50(5) and 76(5), 제1추가의정서 조항 77, 제2추가의정서 조항 4(3), ICRC 관습국제인도법 연구, 규칙 135.

39 아동권리협약, 1989년 11월 20일, 조항 3.

40 한 가지 예로, '외국인 전투원' 관련 아동을 보호하는 국제법에 관해서는 ICRC, '국제인도법과 현대 무력충돌의 도전과제', ICRC, 제네바, 2019, (이하 2019 도전과제 보고서) 5.3장 참조.

41 ICRC, '수단: ICRC, 300명 어린이를 총성에서 벗어나 안전한 곳으로'대피,' 2023 년 6 월 9 일, 참조: www.icrc.org/en/document/sudan-relief-icrc-evacuates-300-children. 제1추가의정서 조항 78(3)의 ICRC 중앙심인국에 관한 언급 참조.

42 ICRC, 유니세프, 유엔난민기구 및 IFRC, 1994년 르완다에서 보호자 비동반 아동 대피에 관한 공동 성명 참조: www.refworld.org/policy/statements/unhcr/1994/en/29395. 포위된 지역을 떠나거나 대피하는 민간인 보호에 대해서는 ICRC, 2019 도전과제 보고서, 2.1.C장 참조.

43 불법 추방 또는 이송은 제4협약, 조항 147 및 제1추가의정서, 조항 85(4)(a)에 따라 국제적 및 비국제 무력충돌 모두에서 전쟁 범죄를 구성할 수 있음. 8(2)(a)(vii), 8(2)(b)(viii) 및 8(2)(e)(viii) 로마 규정.

두고, 이념적 이유로 실시되는 소개를 방지하고자 하였다.[44] 제1추가의정서와 제2추가의정서의 초안 작성자들도 비슷한 우려를 가지고 있었다. 즉, 점령국이 정치적 이유로 실시하는 대피를 '안전'을 위한 대피로 가장하여 자신의 재량을 '남용'할 수 있다는 우려였다.[45] 따라서 국제인도법상 무력충돌당사자가 아동의 건강이나 안전을 이유로 대피를 실시한다는 사실만으로 그 대피가 당연히 적법해지는 것은 아니다. 대피가 적법하려면 그 밖의 관련 규칙도 준수해야 한다. 여기에는 가족 간 유대의 유지, 대피의 일시적 성격, 그리고 구체적인 상황에 따라 적용되는 그 밖의 여러 요건이 포함된다.

A) 국제적 및 비국제적 무력충돌의 주요 법률 조항

국제인도법에는 아동의 대피, 이송 및 추방을 직접 규율하는 여러 규정이 있다.

국제적 무력충돌의 경우, 제4제네바협약 제24조 제2항은 무력충돌당사자가 보호자를 동반하지 않은 일정한 아동이 중립국에서 보호받을 수 있도록 지원하고, 그 과정에서 여러 보호조치를 준수하도록 규정하고 있다. 제1추가의정서 당사국의 경우, 제78조는 자국민이 아닌 아동을 외국으로 대피시키는 경우에 관하여 제4제네바협약의 규정을 보완한다. 한편 제4제네바협약 제49조는 피보호자를 점령지역 안에서 강제로 이송하거나 점령지역 밖으로 추방하는 것을 금지한다.[46] 아동이 국적국에 의해 소개되어 이러한 국제인도법 조항의 보호를 받지않는 경우에도 아동권리협약 당사국은 아동의 최선의 이익, 신분 및 가족 생활을 존중해야 할 의무를 계속 부담한다.[47]

제2추가의정서가 적용되는 비국제적 무력충돌의 경우, 동 의정서 제4조 제3항 (e)는 일정한 조건에 따라 아동을 적대행위가 일어나고 있는 지역으로부터 임시 이동시키기 위한 조치를 취하도록 규정하고 있다. 아동의 모든 소개는 이동(displacement)에 해당하므로 관련 민간인의 안전 또는 긴요한 군사상의 이유로 필요한 경우를 제외하고 민간인의 강제이동을 금지하는 제2추가의정서 제17조도 준수해야 한다.[48]

국제적 및 비국제적 무력충돌 모두에서 소개, 이송 및 추방에 관해 앞서 언급된 조항들은 그 목적과 맥락, 그리고 당사자 간의 관계에 적용되는 관련 국제법 규범과 함께 해석되어야 한다. 여기에는 아래에서 설명하는 일정한 조건이 충족되는 경우를 제외하고는 가족의 결속이 원칙적으로 유지되어야 한다고 요구하는 국제인도법 및 국제인권법의 관련 규범이 포함된다. 또한 아동에게 특별한 존중과 보호가 부여되어야 한다는 국제인도법 규범도 포함된다. 아동권리협약 당사국의 경우, 이는 아동과 관련된 조치를 취할 때 아동의 최선의 이익을 최우선적으로 고려해야 함을 의미한다.

B) 법적 근거 및 안전장치

아동이 포함된 소개를 고려하는 무력충돌당사자는 가족생활의 존중에 관한 규칙을 포함하여 앞서 살펴본 국제인도법 규정을 면밀히 검토해야 한다. 적용되는 법적 요건은 누가 소개를 실시하는지, 강제성을 수반하는지, 가족이 함께 소개되는지, 그리고 어디에서 어디로 소개되는지에 따라 달라진다. 따라서 각각의 소개는 적용 가능한 법에 따라 개별 사안별로 판단해야 한다. 아래에서는 관련 법에 규정된 주요 안전장치 중 일부를 살펴본다.

아동의 소개는 정해진 사유가 있는 경우를 제외하고는 강제로 이루어져서는 안 된다.[49] 자발적인 소개의 경우, 관련 규칙에 따라 이익보호국, 국적국 및 부모나 법률 또는 관습에 따라 아동의 양육에 일차적인 책임을 지는 사람(그 소재를 확인할 수 있는 경우)의 동의나 승낙이 필요하다.[50] 여기에는 아동을 부모, 법정후견인, 또는 법률이나 관습에 의하여 아동의 보호에 일차적 책임이 있는 자로부터 분리하는 데 필요한 동의도 포함된다.[51] 동의가 없는 경우, 무력충돌당사자는 소개 과정에서 함께 있는 가족을 분리해서는 안 된다.[52] 또한, 자발적인 경우에도 추가의정서가 적용되는 아동의 소개는 필요한 경우에만 실시되어야 한다.[53] 소개는 일시적이어야 하며,[54] 일정한 지역적 제한도 준수해야 한다.[55] 소개 중과 소개 후 아동이 적절한 보호를 받을 수 있도록 구체적인 조치도 마련해야 한다.[56] 마지막으로,

44 1949년 제네바 외교 회의 최종 기록, 연방 정치부, 베른, 1949년, II-A권, 638쪽 참조.
45 ICRC 추가의정서에 대한 주석서, 1987, 단락 3211 및 3227.
46 ICRC, 관습국제인도법 연구, 규칙 129 참조.
47 아동권리협약 제3조, 7-11항 참조.
48 ICRC, 관습국제인도법 연구, 규칙 129.B 참조.
49 제4협약 조항 49(2), 제2추가의정서 조항 17(1), ICRC, 관습국제인도법 연구, 규칙 129. 또한 제1추가의정서 조항 78(1)에서 정의된 근거 참조. 78(1).
50 제4협약 조항 24(2), 제2추가의정서 조항 4(3)(e), 제1추가의정서 조항 78, 아동과 연관된 견해에 관해서는 아동의 권리 협약 제12조 참조.
51 제2추가의정서 조항 4(3)(e), 제1추가의정서 조항 78, 아동권리협약 조항 9 참조.
52 제4협약 조항 49(3), ICRC, 관습국제인도법 연구, 규칙 105 및 131.
53 제1추가의정서 조항 78(1)은 구체적인 근거를 정의하고 있음. 제2추가의정서, 조항 4(3)(e).
54 제4협약 조항 49(2), 제1추가의정서 조항 78(1), 제2추가의정서 조항 4(3)(e).
55 제4협약 제24조 2항(중립국) 및 49조 2항(피할 수 없는 중대한 사유가 있는 경우를 제외하고 점령지 밖에 있어서는 안 됨), 제2추가의정서 조항 4(3)(e)(해당 국가 내 안전한 지역).
56 제4협약 조항 24 및 49(3), 제1추가의정서 조항 78(2), 제2추가의정서 조항 4(3)(e) 및 17(1), ICRC, 관습국제인도법 연구, 규칙 131.

경우에 따라 ICRC 또는 이익보호국에 통보하는 것이 법적으로 요구되며,[57] 모든 경우에 보호자 미동반 아동 또는 분리된 아동을 시스템에 등록하는 것은 아동의 최선의 이익을 존중하기 위해 필수적이다. 이는 아동이 실종되는 것을 방지하고 가족에게 아동의 생사와 행방을 알릴 수 있도록 하기 위해서도 중요하다.

소개는 어디까지나 임시적일 뿐이며, 이동이 영구적인 것이 되어서는 안 된다. 무력충돌당사자의 의무는 사람들이 돌봄을 받을 수 있는 안전한 장소에 도착했다고 해서 끝나는 것이 아니다. 국제인도법은 안전하고 자발적인 귀환을 위한 조치[58]와 소개 과정에서 분리된 가족의 재결합[59]에 대해서도규율하고 있다. 소개를 실시하는 무력충돌당사자는 이러한 사항을 고려하여 사전에 계획을 수립해야 한다.

이러한 요건의 목적은 생명을 구하기 위한 소개를 지연시키는 것이 아니라, 소개에 수반되는 위험에 대처하고 소개가 실제로 아동의 삶을 개선하도록 보장하는 데 있다. 단기적인 안전의 확보와 장기적인 보호는 서로 양립할 수 없는 목표가 아니다. 무엇보다 아동과 관련하여 ICRC는 무력충돌당사자에게 가족이 함께 지낼 수 있도록 하는 것이 일반적으로 아동을 가장 심각한 형태의 피해로부터 보호하는 최선의 방법이라는 점을 유념할 것을 촉구한다.

4. 다양한 사람들에 대한 보호

모든 사회는 다양한 특성을 지닌 개인들로 구성되어 있으며, 무력충돌이 각 개인에게 미치는 영향도 서로 다르다. 사람들을 실질적으로 보호할 수 있는 방식으로 국제인도법을 이행하기 위해서는 무력충돌이 서로 다른 사람들에게 어떠한 방식으로 다르게 영향을 미치는지에 대한 보다 깊은 이해가 필요하다. 최근 ICRC는 특히 연령, 젠더 및 장애를 중심으로 이러한 다양성을 보다 면밀히 이해하기 위한 노력을 강화해 왔다. 아래에서는 이를 통해 얻은 주요 시사점을 살펴본다.

A) 국제인도법 적용에 무력충돌이 젠더에 따라 미치는 영향 고려

남성의 동등한 권리를 보장하고 있음에도 젠더 불평등은 전 세계 모든 국가에서 여전히 존재하며, 무력충돌의 영향을 받는 상황에서는 특히 두드러지는 경향이 있다. 예를 들어 유엔(UN)에 따르면 인도적 위기 상황에서는 여성이 가구주인 가구의 비율이 통상 33%에 이르며, 이러한 가구는 영양실조와 식량 불안정의 위험이 더 높은 것으로 보고되고 있다.[60] 보다 일반적으로, 최근 연구에 따르면 무력충돌의 간접적인 영향으로 인한 사망률은 남성보다 여성과 아동에게서 더 높은 것으로 나타난다.[61]

따라서 군사작전이 다양한 여성, 남성, 여아 및 남아에게 미치는 영향은 결코 동일하지 않다. 무력충돌당사자의 행위로 인한 피해는 생물학적 성별의 차이뿐만 아니라 사회적으로 부여된 역할과 책임의 차이로 인해 젠더에 따라 서로 다른 양상으로 나타날 수 있다. 다시 말해, 구조적인 젠더 불평등은 특정한 위험에 노출될 가능성을 높이고, 자원에 대한 접근에 영향을 미치며, 무력충돌 상황에서 사람들의 행동에도 영향을 준다. 이러한 젠더에 따른 영향은 상황에 따라 다르고 다른 정체성 요소들과 복합적으로 작용하지만, 일정한 경향을 예측할 수 있다. 여성과 여아는 부상이나 재산 피해에 대처할 수 있는 경제적 자원이 상대적으로 부족한 경향이 있으며, 필수 서비스에 대한 접근이나 의사결정기구에서의 대표성도 낮은 경우가 많다. 젠더에 따른 차별은 피억류자에 대한 대우나 의료서비스 제공에도 영향을 미칠 수 있으며, 성폭력을 비롯하여 젠더와 관련된 법 위반을 초래하기도 한다.[62]

57 제4협약 조항 49(4), 제1추가의정서 조항 78(3). 점령지 내 신원이 불확실한 아동(일반적으로 보호자 비동반 및 분리된 아동을 의미)의 경우, 제4협약 조항 50(4)에 따라 포로 정보국에 등록해야 함.

58 제4협약 조항 49(2), 제1추가의정서 조항 78(3), ICRC, 관습국제인도법 연구, 규칙 132 참조. 또한, 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제 규약(ICCPR) 조항 12(4)등 귀환권을 다루는 다른 국제 규약도 참조.

59 제4협약 조항 26, 제1추가의정서 조항 74, 제2추가의정서 조항 4(3)(b), ICRC, 관습국제인도법 연구, 규칙 105.

60 유엔 사무총장, '여성, 평화와 안보: 사무총장 보고서', UN Doc. S/2021/827, 2021 년 9 월 27 일, 단락 43.

61 S. Savell, '죽음이 전쟁보다 오래가는 방법: 9/11 테러 이후 전쟁이 인류 건강에 미치는 반향', 브라운 대학교 왓슨 국제 및 공공 문제 연구소, 2023년 5월 15일, 5쪽: https://watson.brown.edu/costsofwar/files/cow/imce/papers/2023/Indirect%20Deaths.pdf.

62 이러한 성별에 따른 위반은 모든 사람에게 영향을 미칠 수 있다. ICRC 및 노르웨이 적십자사, '결코 일어나서는 안 되는 일: 인도주의적 환경에서 남성, 소년, 그리고/혹은 성소수자에 대한 성폭력 및 젠더 기반 폭력', 2022 참조.

이러한 젠더에 따른 영향을 고려하여 ICRC는 인도적 활동이 보다 포용적으로 이루어지도록 하고, 이것이 국제인도법의 이행과 적용에 갖는 함의를 고려하기 위해 노력해 왔다.[63] 특히 법률 분야에서는 제네바협약 주석서를 개정하는 과정에 젠더 관점을 반영하였다.[64] 또한 2022년과 2024년에 발간된 일련의 ICRC 보고서는 무력충돌당사자가 국제인도법을 해석할 때 젠더 관점을 반영할 것을 권고하고 있다.[65] 이러한 발전을 바탕으로 이 절에서는 무력충돌에서 젠더에 따라 발생하는 피해를 보다 충실히 고려하고 줄이기 위해 국제인도법의 일부 규칙을 어떻게 적용할 수 있는지 살펴보고, 이에 상응하는 실질적인 권고사항을 제시한다.

i. 국제인도법상 차별 금지 및 민간인 피해 감소를 위한 젠더 관점

국제인도법은 무력충돌당사자의 권력 내에 있는 사람들의 처우를 규율하는 규정을 두고 있으며, 여기에는 이들을 불리한 차별 없이 대우할 의무가 포함된다. 이는 성별, 젠더 또는 그 밖의 이와 유사한 기준에 따른 차별 없이 대우해야 함을 의미한다. 어떠한 처우가 비차별적인 처우에 해당하는지는 개인에 따라 달라지며, 해당 개인이 직면하는 서로 다른 위험을 고려해야 한다. 여기에는 신체적 또는 생리적 위험뿐만 아니라 사회의 사회적·경제적·문화적·정치적 구조에서 비롯되는 위험도 포함된다. 중요한 점은, 외견상 중립적인 국제인도법 규정이라 하더라도 차별금지 요건을 준수하기 위해서는 성별에 따라 달리 적용해야 할 수 있다는 것이다. 예를 들어, 제3제네바협약 제27조는 성별을 명시적으로 언급하지 않은 채 전쟁포로에 대한 피복의 지급을 규정하고 있다. 그러나 이에 수반되는 차별금지 의무(그리고 인도적 대우 및 전쟁포로의 인격에 대한 존중 의무)를 준수하기 위해서는 전쟁포로의 성별에 적합한 의복을 지급해야 한다.[66] 마찬가지로 성별에 대해서는 별도로 언급하지 않는 제3제네바협약 제79조는 포로대표의 선출에 관해 규정하고 있다. 이 조항을 차별 없이 적용하기 위해 억류국은 여성 포로가 있는 경우 여성 포로대표를 두는 방안을 고려할 수 있다. "어느 경우든 포로대표는 남성과 여성 모두를 포함한 모든 포로의 필요를 고려하고 복지를 증진해야 한다."[67]

여러 국제인도법 규정은 여성에 대한 특별한 처우를 요구함으로써 차별금지 요건을 더욱 구체화하고 있다. 예를 들어, 여성 전투원을 그들의 성별에 따른 '모든 고려' 또는 '모든 존중'을 가지고 대해야 할 의무가 이에 해당한다.[68] 한 가지 중요한 예시로, 억류국은 의료서비스가 여성의 보건상 필요에 적절히 대응할 수 있도록 충분한 시설과 장비를 갖추도록 할 의무가 있다.[69] 이에 따라 비국가 무장단체를 포함한 충돌 당사자들은 구금된 여성이 직면하는 고유한 위험을 고려한 다양한 조치를 마련해 왔다.[70]

이와는 별개로, 국제인도법은 무력충돌당사자에게 군사 작전수행 중 민간인 피해를 특정 방식으로 줄일 것을 요구한다. 적대행위 수행과 관련된 국제인도법 규칙과 원칙에는 구별, 비례성, 예방조치에 관한 내용이 포함되어 있다.[71] 이러한 규칙과 원칙은 적대행위로 인한 피해를 서로 다르게 경험하는 여성, 남성, 소년, 소녀로 구성된 민간인 주민을 보호한다. 따라서 무력충돌당사자는 예상되는 민간인 피해를 줄이기 위해 실행 가능한 경우 군사작전의 계획과 수행에 젠더 분석을 반영해야 한다.

무력충돌과 관련된 제도와 행위가 젠더에 따라 크게 달라지는 현실에서, 국제인도법의 적용에 젠더 관점을 반영하는 것은 매우 어려운 과제이다. 젠더는 많은 군에서 논쟁의 여지가 있는 부차적인 문제로 남아 있다. 젠더에 관한 편견과 고정관념은 전 세계적으로 만연한 문제로, 개인의 의사 결정에 영향을 미치고 데이터의 공백을 초래하는 요인이 된다.[72] 따라서 군사작전에서의 국제인도법 적용에 젠더 관점을 통합하는 것은 여러 요인이 복합적으로 작용한 결과에 따라 달라질 가능성이 높다.

우선, 내부 이해관계자들을 대상으로 젠더 관점의 중요성을 정립하기 위해 법적·전략적·윤리적 논리가 사용될 수 있으며, 지도부는 이 문제에 대한 의지를 전달해야 한다. 내부 규율은 대외 행동에 영향을 미치므로, 올바른 행동 강령 및 이와 유사한 내부 문화 형성을 목적으로 작성된 문서가 중요한 토대가 된다. 보다 광범위하게 보면, 작전의 계획, 실행 및 평가에서 성인지 관점을 제도화하기 위해서는 이를 뒷받침하는 법률, 교리, 정책 및 절차가 매우 중요하다.

63 ICRC의 포용적 프로그램 정책(2022)은 업무에 있어 성별 및 기타 다양성 요소를 분석에 포함하려는 의지를 명시하고 있으며, 성별, 다양성 및 포용 정책(2024)은 성평등 지원에 대한 방향과 구체적인 틀을 제공한다.

64 ICRC, '제3제네바협약에 대한 주석서', 2020, 24, 단락 1682 및 2680.

65 ICRC, '국제인도법과 군사 작전 계획 및 수행에서의 성인지적 관점', ICRC, 제네바, 2024, ICRC, '무력충돌의 젠더 영향과 국제인도법 적용에 대한 시사점', ICRC, 제네바, 2022.

66 ICRC, '제3제네바협약에 대한 주석서', 2020, 19, 단락 1734, 1761 및 2151.

67 ICRC, '제3제네바협약에 대한 주석서', 2020, 단락 3468.

68 제1협약, 조항 12(4), 제2협약, 조항 12(4), 제3협약, 조항 14(2).

69 ICRC, '제3제네바협약에 대한 주석서', 2020, 단락 1685, 2230, 1747(각주 13).

70 ICRC, '비국가 무장단체에 의한 구금', 2023, 35쪽.

71 국제인도법의 구별, 비례 및 사전 예방 원칙에 젠더 관점을 적용하는 방법에 대해서는 ICRC, '무력충돌의 젠더 영향', 2022, 11-19쪽 참조.

72 유엔개발계획(UNDP)의 성별 사회적 규범 지수(Gender Social Norms Index)에 따르면, 남성의 91%와 여성의 86%가 성평등에 대해 적어도 하나의 명백한 편견을 가지고 있는 것으로 나타났다. UNDP, '사회적 규범 문제 해결: 성 불평등을 위한 게임 체인저', UNDP, 뉴욕, 2020, 8쪽.

군사 작전에 젠더 관점을 통합하기 위해서는 작전 관련 데이터에 존재하는 젠더 격차도 해소해야 한다. 민군 협력이 효과적으로 이루어진다면 이에 도움이 될 수 있다. 군은 이해관계자와 협의하고, 적절한 경우 지역 여성들이 원할 때 여성 단체를 통해 논의에 참여할 수 있어야 한다. 젠더 관련 업무 담당자는 충분한 교육을 받고 실질적인 영향력을 행사할 수 있는 위치에 배치될 경우, 성인지적 정보가 지휘관과 기획팀의 실행 계획 수립에 반영될 수 있도록 기여할 수 있다. 실제로 이미 여러 국가에서 이러한 직책을 공식적으로 지정하고 있다. 마지막으로, 병력 구성의 함의를 고려하고, 군수 지원이 적절히 이루어지도록 하며, 충분한 자원을 확보하고 배분하는 것 역시 젠더 관점을 효과적으로 이행하는 데 도움이 될 수 있다.

국가 정책 차원에서는 유엔 여성·평화·안보 의제(Women, Peace and Security Agenda)는 여성과 소녀를 보호하는 국제인도법 규정을 존중하고 이행할 것을 국가에 촉구하면서 지속적으로 진전을 이끌고 있다. 국제인도법과 여성·평화·안보 의제는 서로 맞닿아 있는 부분이 있지만, 이러한 연계는 더욱 강화될 수 있다.[73] 각국은 자국의 상황, 자원 및 우선순위에 맞게, 그리고 시민사회와의 협의를 거쳐 여성·평화·안보 정책에 다음과 같은 사항을 포함할 수 있다. 예를 들어, 젠더 관점에서 국제인도법을 해석하고, 군에 젠더 자문관을 임명하며, 군 교범에 실효성 있는 차별금지 규정을 포함하고, 성폭력에 관한 국제적 의무가 국내법에 반영되도록 할 것을 약속할 수 있다.[74]

1995년 베이징 행동 강령(Beijing Platform for Action)에서는 186개국이 무력충돌을 다루는 결정에 젠더 관점 주류화가 촉진되어야 한다는 데 동의했다.[75] 그러나 거의 30년이 지난 지금도 군사 작전에서 성별의 영향을 고려하는 것이 너무 복잡하거나 번거롭다는 주장이 흔히 제기되고 있다. 이에 대해 우리는 놀라운 기술 발전과 국가 안보에 대한 막대한 국가적 지출이 이루어지는 세상에 살고 있다는 점을 상기할 필요가 있다. 국제인도법 이행에 젠더 관점을 반영하는 것은 역량의 문제가 아니라 우선순위와 자원 배분의 문제이다. 무력충돌에 있어 젠더 관련 영향을 줄이는 일은 여전히 충분히 우선시되지 않고 있다. 많은 군대와 무장단체들 사이에 모범 사례들이 존재하지만, 이를 더 폭넓게 적용하는 것은 정치적 의지의 문제로 남아 있다. ICRC는 무력충돌당사자들이 모든 민간인의 보호를 동등하게 중요시할 것을 촉구한다.

B) 장애를 포용하는 방식의 국제인도법 해석 및 이행

세계보건기구(WHO)는 2022년 기준 전 세계 인구의 약 16%, 즉 약 13억 명이 심각한 장애를 가지고 있을 것으로 추정했으며[76] 무력충돌의 영향을 받은 지역에서는 이 수치가 18-30%로 더 높을 수 있다고 보고했다. 이러한 수치는 단순한 통계가 아니라, 무력충돌 상황에서 장애인이 겪는 실제 삶의 경험이 담겨 있다. 사전 경고를 받거나 대피소를 이용하거나 소개되는 과정에서 접근성이 보장되지 않았던 경험, 부수적 피해를 입을 위험이 증가했던 경험도 있다. 또한 이동에 제약이 있는 가족 구성원이 보조기기를 가지고 갈 수 없어 가족 모두가 함께 떠날 경우 이동이 늦어져 공격을 받을 위험을 감수해야 하는 반면, 나머지 가족을 살리기 위해 장애가 있는 가족 구성원을 남겨 두어야 하는 딜레마에 직면하는 가족들도 있다. 장애인 단체들은 개별적으로, 그리고 장애인과 군 관계자들이 함께 참여한 지역별 협의 과정에서 이 밖의 경험들도 ICRC에 전해 왔다. 한 사례에서는 지적장애가 있는 아이의 아버지가 기르던 소가 아이보다 더 가치 있다고 판단해 대신 소를 대피시키기로 한 경우가 있었다. 또 다른 사례에서는 군대가 심리사회적, 지적, 청각, 또는 시각 장애가 있는 사람들을 군사적 위협으로 잘못 판단해 공격하거나 구금한 일이 발생했다. 심리사회적 또는 지적 장애가 있는 사람이 전투가 벌어지는 지역으로 갑자기 달려가는 경우, 청각 장애가 있는 사람이 군인의 명령에 반응하지 못하는 경우, 또는 시각 장애가 있는 사람이 흰 지팡이를 폈을 때 이를 무기로 오해한 경우가 이에 해당한다.

이러한 구체적인 위험은 관련 국제인도법 규칙이 존재하지 않기 때문에 발생하는 것이 아니다. 장애인은 민간인이거나 전투능력을 상실한 사람(hors de combat)인 경우, 구별·비례성·예방조치 원칙에 기초한 적대행위 수행에 관한 국제인도법의 일반 규칙에 따라 보호받는다. 무력충돌당사자의 권력 내에 있는 경우에는 어떠한 불리한 차별도 없이 인도적 대우를 받을 권리를 비롯한 기본적 보장을 향유한다. 또한 장애인은 국제인도법에 따라 특별한 존중과 보호를 받을 권리가 있다. 그러나 실제로는 이러한 의무가 장애인이 직면하는 구체적인 장벽과 위험을 충분히 고려하지 못하기 때문에 실질적이고 효과적인 보호로 이어질 수 있도록 충분히 해석되거나 완전히 이행되지 않고 있다.

장애를 포용하는 국제인도법 해석과 이행을 촉진하는 것은 「ICRC의 장애에 관한 비전 2030(ICRC's Vision 2030 on Disability)」의 일부이다. 또한 ICRC는 보호 및 지원 활동과 고용주로서 장애에 대한 포용성을 강화하기 위해 노력하고 있다.[77] 장애인을 위한 보호 활동의 시행은 ICRC의 기관 전략(2024-2027)에서도 강조되고 있다.[78]

73 자세한 내용은 ICRC, '군사 작전 계획 및 수행에 있어서의 국제인권과 젠더 관점', 2024 참조.

74 ICRC, '국제인도법과 군사 작전 계획 및 수행에서의 성인지적 관점', 6쪽 참조. ICRC, '체크리스트: 성폭력을 금지하는 국제 인도법의 국내 이행', ICRC, 제네바, 2020 참조.

75 UN, 제4차 세계 여성 회의에서 채택된 베이징 선언 및 행동 강령, 1995년 10월 27일, 단락 141.

76 세계보건기구(WHO), '장애인을 위한 건강 형평성에 관한 글로벌 보고서', 2022: https://www.who.int/health-topics/disability#tab=tab_1.

77 ICRC, 장애에 관한 비전 2030, ICRC, 제네바: https://shop.icrc.org/the-icrc-s-vision-2030-on-disability-pdf-en.html 참조.

78 ICRC, 전략 2024-2027, '전략적 방향 1: 보호의 중심성 유지와 중립적 중재자의 역할', 11페이지: shop.icrc.org/icrc-strategy-2024-2027-en-pdf.html 참조.

장애인권리협약(Convention on the Rights of Persons with Disabilities, CRPD) 제11조에 명시된 바와 같이, 국제인도법과 장애인권리협약 간의 상호보완성은 국제인도법의 장애 포괄적 해석 및 이행을 증진하는 데 기여할 수 있다.[79] 실질적으로, 장애인권리협약에 명문화된 장애에 대한 사회적 및 인권적 모델은 당사자들이 다양한 장애인이 직면하는 수많은 장벽과 위험을 보다 심층적으로 이해하고 포용적인 태도를 취하도록 돕는다. 절차적으로, 이러한 장벽과 위험을 진지하게 고려하기 위해서는 국가와 무력충돌당사자들이 장애인 및 이들을 대표하는 단체와 긴밀히 협의하고 또 국제인도법의 해석과 이행 과정에 적극적으로 참여시킬 것이 요구된다. 이는 장애인권리협약에서 규정된 의무이자 기본 원칙이다.

공격 시 및 공격의 영향에 대한 실행 가능한 예방조치에 관한 국제인도법 규칙은, 앞서 언급한 구체적인 장벽과 위험에 대한 인식이 장애가 있는 민간인의 보호에 상당한 차이를 가져올 수 있는 영역이다. 이를 설명하기 위한 몇 가지 사례를 아래에서 살펴본다.

감각장애, 심리사회적 장애 또는 지적장애가 있는 사람은 주변에서 벌어지는 적대행위를 다른 사람과 같은 방식으로 이해하거나 이에 반응하지 못할 수 있다는 점을 무력충돌당사자가 인식한다면, 이들을 적법한 공격대상이 된 것으로 잘못 판단하는 것을 피하는 데 도움이 될 수 있다. 이러한 인식은 공격하려는 사람이 실제로 적법한 공격대상인지 확인할 의무를 보다 충실히 이행하는 데 기여할 수 있다.

장애가 있는 민간인은 군사목표물의 인근에서 벗어나는 데 더 많은 시간이 필요할 수 있다는 점을 고려한다면, 실행 가능한 경우 공격 시점을 조정하거나 군사작전을 지연하는 데 도움이 될 수 있다. 이러한 현실을 고려하는 것은 부수적인 민간인 피해를 피하거나 최소화할 수 있는 공격 방법을 선택할 의무를 보다 충실히 이행하는 데 기여한다.

공격에 대한 사전 경고의 실효성은 가능한 한 많은 민간인에게 경고가 전달될 수 있는지, 그리고 이들이 경고에 따라 행동할 충분한 시간을 가질 수 있는지에 달려 있다. 장애가 있는 민간인에게도 이러한 경고가 실효적이기 위해서는 무력충돌당사자가 점자, 수어, 문자메시지, 큰 글자 및 쉬운 언어 등 접근 가능한 다양한 형식으로 사전 경고를 전달해야 한다. 경고와 공격 사이에 어느 정도의 시간을 둘 것인지 결정할 때, 공격자는 장애인이 해당 지역을 벗어나거나 대피소를 이용하거나 그 밖의 보호조치를 취하는 데 다른 사람보다 더 많은 시간이 필요하다는 점을 고려해야 한다.

일시적 소개도 공격 시 및 공격의 영향에 대한 또 다른 실행 가능한 예방조치가 될 수 있다.[80] 장애인이 이러한 소개의 혜택을 충분히 받을 수 있도록 하기 위해서는 장애인을 파악하고, 접근 가능한 이동수단을 확보하며, 지원 인력이 동행할 수 있도록 하고, 보조기기를 가지고 갈 수 있도록 해야 한다.

구금되어 있거나 그 밖의 방식으로 무력충돌당사자의 통제하에 있는 장애인을 인도적으로 대우할 국제인도법상 의무를 해석한다면, 이는 예를 들어 보조기기를 파괴·훼손하거나 압수하지 않고, 구금장소의 시설이나 의사소통에 대한 접근성을 보장하기 위해 실행 가능한 조치를 취하는 것을 의미한다. 앞서 언급한 지역별 협의에서 장애를 가진 사람들이 국제인도법 관련 논의에 참여하였으며, 이들의 견해는 협의의 방향을 설정하는 데 반영되었다. 2022년에는 유엔 장애인 권리 특별보고관, ICRC, 국제장애인연합(International Disability Alliance), 유럽장애포럼(European Disability Forum) 및 디아코니아 국제인도법센터(Diakonia International Humanitarian Law Centre)가 무력충돌 상황에서 장애인을 보다 효과적으로 보호하기 위한 지역 협의를 공동으로 주최했다. 이 협의를 통해 당시 유엔 특별보고관과 특별히 구성된 팀이 전문적으로 정리한 여러 권고안이 도출되었다.[81] ICRC의 견해에서 특히 중요한 것은[82] 국가가 군을 대상으로 하는 국제인도법 교육 및 보급 활동에 장애인과 장애인 대표단체를 참여시켜야 한다는 점이다. 장애를 포용하는 국제인도법의 해석과 이행 역시 국내 국제인도법 위원회 또는 이와 유사한 기구의 의제로 다루고, 무력충돌법 교범에도 반영해야 한다. 궁극적으로는 이러한 노력을 통해 장애인이 직면하는 구체적인 위험이 군사계획과 작전 수행에 반영되는 것이 바람직하다. 비국가 무장단체 역시 장애를 포용하는 국제인도법의 해석과 이행을 인식할 수 있도록 해야 하며, 구금이나 의료 보호 등 다른 사안에서 성공적으로 이루어진 것처럼 이러한 문제에 대해서도 이들과 논의해야 한다.

79 자세한 내용은 ICRC, '장애 포용적 국제인도법을 향하여: ICRC의 견해와 권고', 국제인도법과 정책 블로그, 2023년 7월: https://blogs.icrc.org/law-and-policy/2023/07/06/towards-disability-inclusive-ihl-icrc-views-recommendations, ICRC, 2019 도전과제 보고서, 41-43쪽, ICRC, '무력충돌에서 법이 장애인을 보호하는 방법', ICRC, 제네바, 2017: https://www.icrc.org/en/document/how-law-protects-persons-disabilities-armed-conflict#:~:text=Taking%20IHL%20as%20a%20starting%20point,%20this%20paper%20will%20identifyt 참조.

80 관련 예방 의무에 대해서는 제1추가의정서, 57(2)(a)(ii), 58(a) 및 (c)를 참조. 포위된 지역에서의 공격 및 공격의 영향에 대한 예방 조치와 제4협약이 제공하는 민간인 집단에 적용되는 구체적인 보호를 이행하는 방법은 교전 당사자 간의 지역 협정을 작성하여 장애인을 포함한 민간인 집단을 대피시킬 수 있도록 하는 것임(제4협약, 17조).

81 유엔 장애인 권리 특별보고관, '군사 작전 상황에서의 장애인 권리 보호에 관한 보고서', 유엔 문서. A/77/203, 2022: https://www.ohchr.org/en/documents/thematic-reports/a77203-report-protection-rights-persons-disabilities-context-military.

82 ICRC, '장애를 포용하는 국제인도법을 향하여: ICRC의 견해와 권고' 참조.



R. Humeid/ICRC

IV. 적대행위 수행에 있어 인도주의 원칙과 군사적 필요성 간의 균형

오늘날 무력충돌이 초래하는 고통과 참상은 말로 표현하기 어려울 정도이다. 도시 전체가 초토화되고 병원은 폐허가 되며, 민간주민은 충분한 식량과 물, 전기 또는 의료서비스 없이 생존을 위해 고군분투한다. 수많은 사람이 부상을 입고, 영구적인 장애를 갖게 되거나 심각한 정신적 충격을 겪으며, 목숨을 잃기도 한다. 무력충돌은 생태계도 파괴하며, 갈수록 심화되는 전 세계적인 환경·기후 위기를 더욱 악화시킨다.

적대행위 수행에 관한 국제인도법의 원칙과 규칙은 군사작전의 위험으로부터 민간인과 민간물자를 보호하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 국제인도법은 정당한 군사적 목적을 달성하는 데 필요한 것과 무력충돌 중 사망, 고통, 부상 및 파괴를 제한해야 할 필요성 사이에서 신중하게 균형을 이룬다. 그러나 이러한 체계는 현재 위협받고 있다. 적대행위 수행에 관한 국제인도법 규칙을 지나치게 허용적으로 해석할 경우 이러한 섬세한 균형이 무너지고, 생명을 구하고 자연환경을 포함한 민간인과 민간물자를 보호하려는 본래의 목적이 훼손될 위험이 있다. 어렵게 이루어 낸 성과마저 다시 도전을 받고 있다. 대인지뢰와 집속탄의 사용이 우려스러울 정도로 증가하였으며, 이로 인한 사상자 역시 증가하였다. 이러한 무기는 무차별적으로 사람을 불구로 만들거나 목숨을 앗아가며, 무력충돌이 종료된 뒤에도 오랫동안 광범위한 인적 고통을 초래한다.

이 장에서 ICRC는 적대행위 수행에 관한 국제인도법 규칙을 성실하게 준수하는 것이 도시전에서 민간인 피해를 예방하거나 경감하고, 의료시설에서 제공되는 생명을 구하는 의료서비스를 보호하며, 극심한 식량 위기를 방지하고, 자연환경을 보호할 수 있는 방안에 관한 법적 견해를 제시한다. 또한 무기에 관한 조약을 충실히 이행하고 준수하는 것이 사람들의 생명과 생계수단이 파괴되는 것을 어떻게 방지할 수 있는지도 다시 살펴본다.

1. 무력충돌의 도시화

마리우폴, 가자지구, 하르툼 등 세계 곳곳에서 벌어지는 도시 내 전투는 계속해서 민간인에게 막대한 고통과 참상을 초래하고 있다. 도시전의 결과는 누적적이고, 즉각적인 동시에 장기적이며, 광범위하게 나타난다. 여기에는 막대한 수의 민간인 사망, 광범위한 신체적·정신적 고통, 도시 지역과 그 주변 지역에까지 미치는 필수서비스의 장기간 중단, 대규모 피란, 감염병의 발생과 확산, 생계수단의 감소, 환경 피해, 그리고 수십 년간 지속되어 많은 도시 지역을 사람이 거주할 수 없는 곳으로 만드는 개발상의 후퇴 등이 포함된다.[83] 2022년 국제적십자·적신월운동은 「도시 내 전쟁의 인도적 영향을 예방하고 대응하기 위한 행동계획(Action Plan to Prevent and Respond to the Humanitarian Impacts of War in Cities)」을 채택하였으며,[84] 제34차 국제적십자회의에서 「도시 내 전쟁에 관한 엄숙한 호소(Solemn Appeal on War in Cities)」를 발표하기 위한 준비를 하고 있다.[85] ICRC와 국제적십자·적신월운동, 그리고 기타 인도주의 단체들은 도시 내 전쟁이 초래하는 파괴적인 결과를 예방하고 이에 대응하기 위한 역량을 지속적으로 강화하고 있다. 그러나 인도적 필요의 규모와 복잡성은 인도주의적 공동 대응을 통해 동원할 수 있는 기술적·실무적·재정적 역량을 언제나 넘어선다.[86]

ICRC는 2019년 「국제인도법과 현대 무력충돌이 제기하는 과제」 보고서(이하 '2019년 과제 보고서')에서 도시전에서 민간인을 더욱 효과적으로 보호하고 국제인도법을 더욱 충실히 준수할 것을 촉구하였다. 이후 도시전과 포위전, 그리고 인구밀집지역에서 사용될 경우 무차별적 효과를 초래하는 무기로 인해 영향을 받는 사람들의 상황은 훨씬 더 악화되는 것을 목격해왔다.

83 ICRC, '시가전: 민간인에 대한 인도주의적 결과 예방 및 대응', ICRC, 제네바, 2023.

84 국제적십자운동 대표자회의, '결의 6: 시가전', 부록: 시가전의 인도주의적 영향을 예방하고 대응하기 위한 국제적십자운동 행동 계획, CD/22/R6, 제네바, 2022년 6월, 6-11쪽: https://rcrcconference.org/app/uploads/2022/06/CD22-R06-War-in-cities_22-June-2022_FINAL_EN.pdf.

85 국제적십자운동 대표자회의, '시가전: 국제적십자운동의 엄숙한 호소 초안 결의', CD/24/DRX.X, 2024년 4월.

86 세계은행, ICRC 및 유니세프, '장기화된 위기에 대처하기 위한 공동의 노력: 중동 및 북아프리카의 물과 위생 업체를 위한 인도주의 및 개발 지원', 워싱턴 DC, 2021: https://www.icrc.org/sites/default/files/document_new/file_list/joining_forces_to_combat_protracted_crisis.pdf, ICRC, '장기화된 무력 충돌 속 도시 지역에서의 보다 효과적인 인도적 작전을 향하여: 가자 지구에서 운영 회복력 및 제도적 학습 적용을 통해 얻은 교훈', ICRC, 제네바, 2022: https://shop.icrc.org/towards-more-effective-humanitarian-operations-in-urban-areas-of-protracted-armed-conflicts-pdf-en.html.

도시에서 벌어지는 전투에 휘말린 민간인을 보호하기 위해서는 무엇보다 국제인도법을 성실하게 준수해야 하며, 이를 위한 노력은 적대행위가 시작되기 훨씬 전부터 이루어져야 한다. 그러나 도시에서 벌어지는 전투의 파괴적인 결과는 그러한 무력충돌의 당사자들이 관련 국제인도법 규칙을 어떻게 해석하고 적용하고 있는지에 대해 중대한 의문을 제기한다.[87] 민간인을 효과적으로 보호하기 위해 적대행위 수행에 관한 규칙은 군사적 필요성과 인도주의 사이에 세심한 균형을 두고 있다. 예를 들어, 비례성 원칙에 따르면 공격으로 예상되는 부수적인 민간인 피해가 예상되는 군사적 이익에 비해 과도해서는 안 된다. 예방조치 원칙에 따르면 무력충돌당사자는 민간인 피해를 피하고 어떠한 경우에도 이를 최소화하기 위해 실행 가능한 모든 예방조치를 취하는 과정에서 인도적 고려사항과 군사적 고려사항을 모두 고려해야 한다. 또한 포위된 지역에서 일정한 범주의 민간인을 소개하기 위한 현지 협정을 체결하도록 '노력할' 의무도 있다. 적대행위 수행에 관한 규칙이 '민간인 사상자 제로'를 요구하는 것은 아니다. 그러나 이 모든 규칙의 기초가 되는 기본 원칙의 대상과 목적은 민간인과 민간물자를 존중하고 군사작전의 위험으로부터 이들을 효과적으로 보호하는 데 있다.

그러나 실제 적대행위가 수행되는 방식과 그러한 행위를 정당화하려는 일부 법적 해석으로 인해 이처럼 신중하게 형성된 균형에 관한 합의가 오히려 뒤집힐 위험에 처해 있다. 이러한 해석은 관련 규칙의 취지와 목적에 비추어 명백히 불합리한 결과를 초래한다. 무력충돌당사자들이 국제인도법의 원칙과 규칙을 갈수록 더 느슨하게 해석하면서 위험한 선례를 만들고 있으며, 이는 모두에게 비극적인 결과를 초래할 것이다.[88] 이러한 문제는 특히 인구밀집지역에서 중폭발성무기를 계속해서 사용하는 경우와 민간인에게 필수서비스를 제공할 수 있게 하는 핵심 기반시설을 대상으로 하는 공격에서 두드러지게 나타난다.

A) 인구밀집 지역에서 광범위한 영향을 미치는 폭발성무기: 인식 전환의 시급성

무력충돌당사자들이 광범위한 영향을 미치는 폭발성무기를 사용하면서 도시전에서 계속해서 막대한 피해가 발생하고 있다.[89]

2022년 11월 국가들은 「인구밀집지역에서의 폭발성무기 사용으로 인한 인도적 결과로부터 민간인 보호를 강화하기 위한 정치선언(Political Declaration on Strengthening the Protection of Civilians from the Humanitarian Consequences arising from the Use of Explosive Weapons in Populated Areas, 이하 '정치적 선언') 」을 채택함으로써 이러한 무기와 민간인 피해 위험 증가 사이의 연관성을 인정했다. 2024년 8월까지 87개국에서 이 선언을 지지하였다.[90]

정치적 선언은 국제인도법의 주요 의무와 인구밀집지역에서의 폭발성무기 사용에 이러한 의무가 갖는 관련성을 강력하게 재확인한다. 이러한 중요한 재확인에서 더 나아가, 정치적 선언은 국제인도법을 완전하고 보편적으로 이행하고 준수하기 위해서는 훨씬 더 많은 노력이 필요하다는 점을 인정하고 있다.

국제인도법은 인구밀집지역에서 영향 범위가 넓은 폭발성무기를 사용하는 것을 명시적으로 금지하지 않는다. 그러나 이러한 무기의 영향이 공격 대상인 군사목표물을 훨씬 넘어설 위험이 높기 때문에 무차별 공격 및 과도한 공격의 금지, 민간인에 대한 부수적 피해를 피하거나 적어도 최소화하기 위해 실행 가능한 모든 예방조치를 취할 의무 등 국제인도법의 주요 규칙을 준수하면서 사용하기가 매우 어렵다.[91] 이러한 위험과 그 파괴적인 결과로 인해 국제적십자·적신월운동 구성원들은 지난 10여 년 동안 국가 및 무력충돌당사자를 대상으로 도시 및 기타 인구밀집지역에서의 광범위한 영향을 미치는 폭발성무기 사용 자제를 촉구해 왔다. 이러한 무기의 광범위한 지역에 미치는 영향과 그에 따른 민간인 피해 위험을 줄이기 위한 충분한 완화조치를 취할 수 없는 한 인구밀집지역에서 이러한 무기를 사용해서는 안 된다.

특히 중요한 것은 정치적 선언이 "민간인 또는 민간물자에 피해를 초래할 것으로 예상되는 경우, 인구밀집지역에서 폭발성무기의 사용을 적절히 제한하거나 자제하는 것을 포함하여 민간인 피해를 방지하는 데 도움이 되는 다양한 정책과 관행을 채택하고 이행한다"는 핵심 공약을 규정하고 있다는 점이다.[92] ICRC의 2022년 보고서 「광범위한 영향을 미치는 폭발성무기: 인구밀집지역에서의 치명적 선택

87 ICRC, '2019 도전 과제 보고서', 7-18쪽 참조.

88 M. Spoljaric, 2024년 4월 23일 화요일 오슬로(노르웨이)에서 개최된 인구 밀집 지역 내 폭발성 무기 사용에 관한 정치 선언의 이행 검토를 위한 제1차 후속 회의에서의 발언문, ICRC, 2024년 4월: https://www.icrc.org/en/document/global-and-collective-failure-to-protect-civilians-in-armed-conflict.

89 ICRC, '광범위한 영향을 미치는 폭발성 무기: 인구밀집지역에서의 치명적인 선택', ICRC, 제네바, 2022: https://shop.icrc.org/explosive-weapons-with-wide-area-effect-a-deadly-choice-in-populated-areas-pdf-en.html, 폭발성 무기는 개별 탄약의 넓은 파괴 반경, 전달 체계의 부정확성, 또는 넓은 지역에 다수의 탄약을 동시에 투하하는 방식으로 인해 광범위한 영향을 미칠 수 있다. 이러한 무기에는 대형 폭탄과 미사일, 대부분의 박격포, 로켓, 포병과 같은 간접 사격 무기 시스템, 다연장 로켓 발사기, 그리고 특정 유형의 급조폭발물(IED)이 포함된다.

90 인구 밀집 지역에서 폭발성 무기 사용으로 발생하는 인도적 결과로부터 민간인 보호를 강화하기 위한 정치적 선언, 2022: https://www.gov.ie/en/publication/585c8-protecting-civilians-in-urban-warfare/.

91 보다 자세한 논의는 ICRC, '국제인도법과 현대 무력충돌의 도전', ICRC, 제네바, 2011, 2015 및 2019 참조.

92 인구밀집지역에서 폭발성 무기 사용으로 발생하는 인도적 결과로부터 민간인 보호를 강화하기 위한 정치 선언, 파트 B: 작전 섹션, 섹션 3(3.3), 2022: https://www.gov.ie/en/publication/585c8-protecting-civilians-in-urban-warfare/.

(Explosive Weapons with Wide Area Effects: A Deadly Choice in Populated Areas)」[93]은 이러한 무기의 사용을 인도적·기술적· 법적 측면과 정책 및 관행의 측면에서 심층적으로 평가한다. 또한 국가와 비국가 무장단체의 정책 결정자 및 군을 대상으로 구체적인 권고를 제시한다. 이러한 권고는 인구밀집지역에서 영향 범위가 넓은 폭발성무기의 사용을 억제하고 민간인과 민간물자에 대한 보호를 강화하기 위해 이들이 취할 수 있거나, 취해야 하는 조치에 관한 것이다. 이러한 권고가 정치적 선언에서 이루어진 공약의 이행을 비롯하여 각국의 관련 노력에 도움이 되기를 기대한다.[94]
정치적 선언에서 국가들은 또한 "군사작전을 계획하고 인구밀집지역에서 공격을 수행할 때 합리적으로 예견할 수 있는 민간인과 민간물자에 대한 직접적·간접적 영향을 고려하고, 실행 가능한 범위에서 피해평가를 실시하며 교훈을 도출"하기로 약속하였다.[95] 이러한 약속의 이행을 지원하기 위해 ICRC는 2023년 전문가 회의를 개최하여 인구밀집지역에서의 폭발성무기 사용이 필수 서비스에 미치는 간접적 영향을 예방·완화하고 이에 대응하기 위해 필요한 조치에 관한 의견을 교환하였으며, 이와 관련한 구체적인 권고사항을 마련하였다.[96]

ICRC는 정치적 선언이 민간인과 민간물자를 피해로부터 보호하기 위해 무력충돌당사자가 인구밀집지역에서 적대행위를 계획하고 수행하는 방식을 바꿔야 한다는 강력한 메시지를 전달한다고 본다. 이러한 인식과 관점의 변화를 실제로 이루어 내는 것이 매우 중요하다. ICRC는 정치적 선언을 지지한 많은 정부의 결정을 높이 평가하며, 아직 지지하지 않은 모든 정부에도 조속히 동참할 것을 강력히 권고한다. 정치적 선언이 충실히 이행된다면 민간인의 보호에 실질적인 변화를 가져올 수 있다. 이제 국제사회, 특히 정치 및 군 당국은 정치적 선언에 대한 지지를 확대하고 이를 효과적으로 이행하기 위해 함께 노력해야 한다. 이제 이러한 의욕적인 공약을 무력충돌 중은 물론 그 이후에도 인간적 고통을 완화하는 데 기여할 수 있는 실질적인 조치와 정책, 모범관행으로 발전시켜 나가야 할 때이다.

B) 민간인에게 필수 서비스를 제공하는 핵심 기반시설 보호

도시 무력충돌에서 생명과 생계를 위협하는 가장 심각한 위험 중 하나는 필수서비스의 중단이다. 여기에는 전기, 의료, 용수 처리 및 고형 폐기물 처리뿐만 아니라 식량과 그 밖의 생활필수품을 공급하는 시장 체계, 통신, 금융 체계, 사람과 물자의 운송, 교육 등이 포함된다. 요컨대, 도시와 그 밖의 인구밀집지역에서 사람들이 안전하게 살아가는 데 필요한, 서로 연계된 모든 체계가 이에 해당한다.[97] 이러한 서비스 중단의 일반적인 원인 중 하나는 해당 서비스가 의존하는 핵심 기반시설의 손상이다. 앞서 설명한 바와 같이, 이는 민간 기반시설에 광범위한 부수적 피해를 초래하는 영향 범위가 넓은 폭발성무기의 사용으로 인해 빈번하게 발생한다.

그러나 때로는 민간 기반시설이 직접적이고 의도적인 공격의 대상이 되기도 한다. 핵심 기반시설은 특히 그 인근의 표적을 대상으로 영향 범위가 넓은 폭발성무기가 사용되는 경우 부수적 피해를 입을 수도 있으며, 이는 국제사회가 수년간 우려해 온 문제이다.[98]

i. '군사적 목표물'의 정의에 따른 제한

도시는 무엇보다도 민간 지역으로서 수많은 민간인과 민간물자가 존재한다. 국가가 '핵심 기반시설'로 간주하는 시설의 대부분은 국제인도법상 민간물자에 해당한다. 따라서 이러한 기반시설은 직접공격과 보복공격, 그리고 피할 수 있거나 과도한 부수적 피해로부터 보호된다. 또한 이러한 기반시설은 민간물자로 추정된다.[99] 민간인에게 공포를 확산시키는 것을 주된 목적으로 이러한 물자를 공격하는 행위 역시 금지된다.

---

93 ICRC, 광범위한 영향을 미치는 폭발성 무기: 인구밀집지역에서의 치명적인 선택, ICRC, 제네바, 2022: https://shop.icrc.org/explosive-weapons-with-wide-area-effect-a-deadly-choice-in-populated-areas-pdf-en.html.

94 ICRC, 광범위한 영향을 미치는 폭발성 무기: 인구 밀집 지역에서의 치명적인 선택, 5장, ICRC, 제네바, 2022: https://shop.icrc.org/explosive-weapons-with-wide-area-effect-a-deadly-choice-in-populated-areas-pdf-en.html. ICRC는 2021년과 2023년에 각각 국가 군대와 비국가 무장 단체 지휘관들을 대상으로 한 핸드북을 발간하여, 시가전에서 민간인 피해를 줄이기 위한 지침과 권고사항을 제공했다. 자세한 내용은 ICRC, '시가전에서의 민간인 피해 줄이기: 지휘관 핸드북', ICRC, 제네바, 2021: https://shop.icrc.org/reducing-civilian-harm-in-urban-warfare-a-commander-s-handbook.html, 및 ICRC, '시가전에서의 민간인 피해 줄이기: 무장단체를 위한 핸드북', ICRC, 제네바, 2023 참조: https://shop.icrc.org/reducing-civilian-harm-in-urban-warfare-a-handbook-for-armed-groups-pdf-en.html. ICRC, '잔해 속의 어린 시절: 도시 전쟁이 아동에게 미치는 인도적 결과' ICRC, 제네바, 2023: https://shop.icrc.org/childhood-in-rubble-the-humanitarian-consequences-of-urban-warfare-for-children-pdf-en.html 및 ICRC, '상실의 10년: 10년간의 위기 이후 시리아 청년', 제네바, 2021: https://www.icrc.org/sites/default/files/wysiwyg/Worldwide/Middle-East/syria/icrc-syria-a-decade-of-loss_en.pdf 참조.

95 인구밀집지역에서의 폭발성 무기 사용으로 인한 인도주의적 결과로부터 민간인 보호 강화에 관한 정치 선언, 파트 B: 작전 섹션, 섹션 3(3.4), 2022년 11월: https://www.gov.ie/en/publication/585c8-protecting-civilians-in-urban-warfare/.

96 ICRC, '인구밀집지역에서 폭발성 무기의 사용이 필수 서비스에 미치는 간접적 영향을 예방 및 완화하기 위한 ICRC 권고안' ICRC, 제네바, 2024: https://shop.icrc.org/preventing-and-mitigating-the-indirect-effects-on-essential-services-from-the-use-of-explosive-weapons-in-populated-areas-icrc-recommendations-pdf-en.html.

97 ICRC, '인구밀집지역에서 폭발성 무기의 사용이 필수 서비스에 미치는 간접적 영향을 예방 및 완화하기 위한 ICRC 권고안' ICRC, 제네바, 2024: https://shop.icrc.org/preventing-and-mitigating-the-indirect-effects-on-essential-services-from-the-use-of-explosive-weapons-in-populated-areas-icrc-recommendations-pdf-en.html.

98 유엔 안전보장이사회, 결의 2573, S/RES/2573(2021), 2021년 4월 27일 참조.

99 제1추가의정서 조항 48 및 52, ICRC, 관습국제인도법 연구 규칙 8 및 147.

한 가지 문제는 필수서비스 제공에 핵심적인 기반시설이 때로 민간인과 무력충돌당사자의 군대에 의해 동시에 사용된다는 점이다. 일부 에너지 기반시설, 우주시스템 및 통신시스템과 도로, 교량, 운송체계, 공항 및 비행장, 항만 등의 물류망이 그 예이다. 이는 일정한 상황에서 그러한 기반시설도 공격의 대상이 될 수 있음을 의미한다. 그러나 민간 기반시설 또는 그 일부가 무력충돌당사자의 군대에 의해 사용된다는 사실만으로는 그 자체로 해당 기반시설이 국제인도법상 군사목표물에 해당하기에 충분하지 않다. 해당 기반시설은 '군사목표물'의 정의를 충족해야 한다.[100] 구체적으로 이는 다음 두 가지 요건을 의미한다. (1) 해당 기반시설 또는 그 일부가 그 성질, 위치, 목적(의도된 장래의 용도) 또는 용도에 따라 군사행동에 효과적으로 기여해야 하며, (2) 당시의 지배적인 상황에서 그 기반시설의 전부 또는 일부를 파괴·포획 또는 무력화하는 것이 명확한 군사적 이익을 제공해야 한다. 이 두 요건이 모두 충족되어야 한다.

민간 기반시설 또는 그 일부가 군사목표물이 되었는지를 판단할 때에는 우선 해당 시설이 상대방의 군사행동에 효과적으로 기여해야 한다. 이를 위해서는 해당 기반시설의 사용과 실제 전투 사이에 밀접한 연관성이 있어야 한다. 이러한 연관성은 일반적으로 발전소가 군 지휘부나 지휘·통제·통신체계에 전력을 공급하는 경우와 같이 전술적 또는 작전적 수준의 활동에서 나타난다. 경우에 따라서는 직접적인 군사적 효과를 달성하기 위한 전략적 수준의 활동과 연관될 수도 있다. 예를 들어 적의 방공능력을 활용하지 못하도록 하기 위해 특정 에너지 기반시설을 공격하거나, 군수물자의 생산에 영향을 미치는 경우가 이에 해당한다.

두 번째로, 당시의 상황에서 해당 기반시설을 공격하려는 군대에 구체적이고 인식 가능한 군사적 이익이 있어야 하며, 장래의 어느 시점에 있을 수 있는 가정적인 이익만으로는 충분하지 않다. 다시 말해 적의 통제하에 있는 운송체계, 전력망 또는 통신망 전체를 포괄적으로 또는 사전에 군사목표물로 분류하는 것은 국제인도법에 부합하지 않는다. 이는 공격하려는 표적의 성격을 확인하기 위해 실행 가능한 모든 예방조치를 취해야 한다는 법적 의무에 반하며, 이처럼 광범위한 분류를 근거로 이루어지는 후속 공격 역시 구별원칙을 위반할 가능성이 매우 높다.

민간 기반시설에 대한 공격은 적의 군사능력을 약화시키기 위해서가 아니라 정치적 또는 경제적 목적에서 반복적으로 이루어져 왔다. 적을 협상 테이블로 나오도록 강제하는 것, 주민의 의사에 영향을 미치는 것, 정치 지도자들을 위협하는 것 또는 적의 경제적 역량을 약화시키려는 목적은 국제인도법상 군사목표물인지를 판단할 때 고려할 수 있는 요소가 아니다. 이는 상대방의 전쟁 수행을 지속할 수 있는 역량에 기여하는 물자의 경우에도 마찬가지이다. 해당 작전의 대상이 애초에 군사목표물에 해당하지 않는다면, 이러한 고려에 근거한 공격은 국제인도법상 금지된다.

군사목표물의 정의와 이에 따른 제한을 엄격하게 적용하는 것은 핵심 기반시설뿐만 아니라 주민을 보호하는 데 매우 중요하다. 이 개념을 통상적인 의미보다 확대하여 해석하는 것은 군사작전에서 비롯되는 위험으로부터 민간인을 보호하려는 그 취지와 목적에 반하며, 적대행위 수행에 관한 규칙이 확립한 보호체계 전체를 훼손한다.

ii. 군사목표물에 해당한다는 이유만으로 민간 기반시설을 공격하는 것이 허용되는가? 적대행위 수행에 관한 다른 규칙에 따른 제한

핵심 기반시설 또는 그 일부가 국제인도법상 '군사목표물'의 정의를 충족하는 방식으로 사용되는 경우, 해당 기반시설은 군사목표물이 된다. 그러나 그렇다고 해서 아무런 제한 없이 이를 공격할 수 있는 것은 아니다. 실제로 적대행위의 영향으로부터 민간주민을 보호하는 국제인도법의 모든 규칙은 계속 적용된다. 특히 무차별 공격과 과도한 공격의 금지, 그리고 공격 시 및 공격의 영향에 대한 예방조치에 관한 규칙이 적용된다.

비례성 원칙 및 예방의 원칙과 관련하여 중요한 쟁점 중 하나는 군사목표물이 된 핵심 기반시설에 대한 공격을 계획하고 결정할 때 어떠한 유형의 부수적인 민간인 피해를 고려해야 하는가이다. ICRC가 '2019년 과제 보고서'에서 설명한 바와 같이, 부수적인 민간인 피해는 민간물자의 즉각적인 손상이나 파괴 또는 민간인의 부상과 사망에 한정되지 않는다. 여기에는 공격 대상 물자의 파괴 또는 손상(기능 상실 포함)으로 인해 발생하는 합리적으로 예견 가능한 모든 간접적 또는 '연쇄적(reverberating)' 민간인 피해가 포함된다. 이러한 간접적 또는 연쇄적 영향 중 상당수는 현재 충분히 입증되어 있으며 충분히 예견 가능하다.[101]

100 제1추가의정서 조항 52, ICRC, 관습국제인도법 연구 규칙 8.

101 비례 및 사전 예방 원칙의 목적상 무엇이 부수적 민간인 피해를 구성하는지, 그리고 언제 그 반향 효과가 합리적으로 예측 가능한지에 대한 추가 논의는 ICRC, '2019 도전과제 보고서' 2장 참조.
ICRC, 광범위한 영향을 미치는 폭발성 무기: 인구 밀집 지역에서의 치명적인 선택, ICRC, 제네바, 2022, 96-102쪽: https://shop.icrc.org/explosive-weapons-with-wide-area-effect-a-deadly-choice-in-populated-areas-pdf-en.html.

또한 국제인도법은 특정 유형의 핵심 기반시설에 대해 특별히 강화된 보호를 부여한다. 대표적으로 병원과 그 밖의 의료시설 및 의무수송수단,[102] 민간주민의 생존에 불가결한 물자(IV.3.b절 참조),[103] 위험한 힘을 내포한 공작물 및 시설(즉, 댐, 제방 및 원자력발전소),[104] 문화재,[105] 자연환경(IV.4.d절 참조) 등 특정 유형의 중요 기반시설에 대해 구체적이고 강화된 보호를 제공한다.[106] 예를 들어 이러한 물자가 군사목표물의 정의를 충족하더라도 공격을 추가적으로 금지하거나, 공격에 앞서 보다 엄격한 예방조치를 요구하거나, 공격 이외의 작전으로부터도 별도의 보호를 부여할 수 있다.

군대와 민간인이 함께 사용하는 핵심 기반시설 또는 그 일부에 대한 공격을 계획하고 결정할 때에는 표적 선정, 비례성 판단 및 공격 시 예방조치를 충분한 다분야 정보 분석에 기초하여 결정해야 한다. 이러한 분석에는 무엇보다 해당 시스템의 기능 중단이 상대방의 군사적 역량에 미칠 것으로 예상되는 영향뿐만 아니라, 민간주민에 대한 필수 서비스 제공에 미칠 것으로 예상되는 영향도 종합적으로 파악하는 것이 포함되어야 한다. 이러한 정보를 확보하기 어려운 경우도 있을 수 있으나, 그렇다고 해서 공격에 앞서 해당 정보를 확보하기 위해 실행 가능한 모든 조치를 취해야 한다는 법적 의무가 면제되는 것은 아니다.

2. 의료시설 보호

병원과 그 밖의 의료시설은 아군과 적군을 불문하고 부상자와 병자에게 생명을 구하는 기능을 수행한다. 이러한 시설은 전투로부터 보호받는 장소여야 한다. 따라서 최초의 국제인도법 조약부터 의료시설의 특별보호에 관한 규칙이 포함되었다. 이러한 규칙은 1949년 제네바협약과 그 이후의 국제인도법 조약에 포괄적으로 성문화되었으며, 관습국제인도법의 일부이기도 하다.[107] 의료시설은 모든 경우에 존중되고 보호되어야 한다. 따라서 의료시설은 공격뿐만 아니라 수색이나 압수 작전 또는 의료시설을 군사적 목적으로 오용하는 경우와 같이 그 기능을 방해하는 그 밖의 군사적 개입으로부터도 특별히 보호된다. 또한 이러한 특별보호는 해당 보호가 상실된 데 대응하여 공격이나 그 밖의 군사작전을 수행하기 전에 경고라는 특별한 안전장치를 거쳐야 함을 의미한다.

국제인도법상 의료시설에 대한 특별보호가 원칙이며, 이러한 보호의 상실은 예외이다. 이러한 보호는 일정한 요건이 모두 충족되는 경우에만 상실될 수 있다. 첫째, 의료시설이 본래의 인도적 기능을 벗어나 적에게 해로운 행위를 하는 데 사용되어야 한다. 둘째, 그러한 행위를 중단하도록 합리적인 기한을 정하여 경고하였음에도 이에 따르지 않아야 한다. 이처럼 경고는 당사자가 상황을 시정하기 위한 조치를 취할 시간을 보장함으로써 의료시설에 대한 공격 및 그 기능을 방해하는 그 밖의 군사적 개입이 발생할 가능성을 줄이는 추가적인 안전장치가 된다. 또한 이러한 경고에 응하지 않아 공격이나 그 밖의 군사작전이 이루어지는 경우에도, 부상자와 병자 및 적에게 유해한 행위에 관여하지 않은 의무요원은 계속해서 특별보호를 받으며, 병원 내의 의료물자 중 적에게 유해한 행위에 사용되지 않는 것 역시 특별보호를 받는다.

이러한 특별 보호에도 불구하고 병원은 우려스러울 정도로 빈번하게 공격을 받거나, 의료인력에 대한 위협을 수반한 무장 진입의 대상이 되고 있으며, 군사적 목적으로 오용되기도 한다. 이러한 행위는 부상자와 환자 또는 의료인력의 사망과 추가적인 부상을 초래하고 병원 내 환자의 치료를 방해할 뿐만 아니라, 간접적이고 누적적인 피해로도 이어진다. 병원이 지역 주민 전체에게 의료서비스를 제공하는 기능을 상실하고, 의료인력을 더 이상 활용할 수 없게 되며, 이미 취약한 의료체계는 더욱 약화된다.

---

102 의무 부대(제1협약 조항 19, 제2협약 조항 22, 제4협약 조항 18, 제1추가의정서 조항 12, 제2추가의정서 조항 11, ICRC 관습국제인도법 연구, 규칙 28), 의료 이송(제1협약 조항 35, 제2협약 조항 38 및 39, 제1추가의정서 조항 21-31, 제2추가의정서 조항 11, ICRC 관습국제인도법 연구, 규칙 29 및 119), 자세한 내용은 ICRC, 무력충돌 중 병원의 보호: 법이 말하는 것, ICRC, 2023년 11월 참조: https://www.icrc.org/en/document/protection-hospitals-during-armed-conflicts-what-law-says#:~:text=According%20to%20international%20humanitarian%20law,staff%20and%20means%20of%20transport. ICRC, '무력충돌 및 국제 인도법이 적용되지 않는 상황에서의 의료서비스 존중 및 보호', ICRC, 제네바, 2021년 4월: https://www.icrc.org/en/document/respecting-and-protecting-health-care-armed-conflicts-and-situations-not-covered, ICRC, '의료서비스 보호: 군대를 위한 지침', ICRC, 제네바, 2020년 11월: https://shop.icrc.org/protecting-healthcare-guidance-for-the-armed-forces-pdf-en.html.

103 제1추가의정서 조항 54, 제2추가의정서 조항 14, ICRC, 관습국제인도법 연구 규칙 54, 자세한 내용은 ICRC, '무력 충돌 속 기아, 굶주림, 그리고 기근: 국제인도법의 관련 조항 개관', ICRC, 제네바, 2022 참조:https://shop.icrc.org/starvation-hunger-and-famine-in-armed-conflict-pdf-en.html.

104 제1추가의정서 조항 56, 제2추가의정서 조항 15, ICRC, 관습국제인도법 연구 규칙 42.

105 ICRC, 1954년 무력 충돌 시 문화재 보호에 관한 협약 및 그 추가의정서, ICRC, 제네바, 2021: https://www.icrc.org/en/document/1954-convention-protection-cultural-property-event-armed-conflict-and-its-protocols-0.

106 제1추가의정서 조항 35(3) 및 55(1), ICRC, 관습국제인도법 연구 규칙 44 및 45. 자세한 내용은 ICRC, '무력충돌에서의 자연환경 보호에 관한 지침: 국제인도법상 자연환경 보호에 관한 규칙 및 권고(주석서 포함)', ICRC, 제네바, 2020(이하 'ICRC 환경 지침') 참조: https://shop.icrc.org/guidelines-on-the-protection-of-the-natural-environment-in-armed-conflict-pdf-en.html.

107 제1협약 조항 19, 21, 22, 제4협약 조항 18, 19, 제1추가의정서 조항 12, 13, 제2추가의정서 조항 11, ICRC 관습국제인도법 연구 규칙 28 참조.

A) 적에게 유해한 행위와 그 결과

ICRC는 이전에도 '적에게 유해한 행위'의 개념과 그러한 행위에 따르는 법적 결과를 다룬 바 있다.[108] 의료시설이 군사작전에 직·간접적으로 관여하여 적에게 해를 끼치는 데 사용되는 경우, 국제인도법이 해당 시설에 특별 보호를 부여하는 근거는 사라진다. 이러한 행위는 시설 내 부상자와 환자를 위험에 빠뜨리거나 의료시설에 대한 불신을 초래할 수 있다. 국제인도법은 의료시설을 군사적 목적으로 사용하는 행위 자체를 일반적으로 금지하고 있지는 않다. 그러나 구체적인 상황에 따라 이러한 행위는 국제인도법의 특정 규칙을 위반할 수 있다. 여기에는 의료시설을 존중하고 보호할 의무, 공격의 영향에 대한 예방조치 의무, 인간방패 사용 또는 군사목표물을 공격으로부터 보호하기 위해 의료시설을 이용하는 행위의 금지, 적십자·적신월·적수정 표장을 사용하는 의료시설의 경우 표장의 부당한 사용 금지, 배신행위 금지 등에 대한 위반이 포함된다.

국제인도법은 '적에게 유해한 행위'를 정의하거나 그러한 행위에 따른 결과를 규정하고 있지는 않다. 다만, 국제인도법은 적에게 유해한 행위로 간주되지 않는 몇 가지 행위를 명시적으로 규정하고 있다. 여기에는 자기방어 또는 부상자와 병자를 방어하기 위해 개인용 소화기를 휴대하거나 사용하는 행위, 무장요원이 의료시설을 경비하는 행위, 또는 더 이상 적대행위에 참여하지 않는 부상하거나 병든 전투원이 의료시설에 있는 경우 등이 포함된다.[109] 반면, 국가들이 적에게 유해한 행위로 인정해 온 사례에는 병원을 공격을 개시하기 위한 기지, 관측소, 무기 저장소, 지휘통제센터 또는 전투 가능한 전투원을 보호·수용하는 장소로 사용하는 경우 등이 포함된다.

의료시설이 보호를 상실한 경우 어떠한 대응이 가능한지를 판단할 때 중요한 쟁점은 적에게 유해한 행위로 인해 해당 의료시설이 군사목표물이 되는지 여부이다. ICRC는 이전에도 적에게 유해한 행위로 인해 의료시설이 특별보호를 상실하더라도 반드시 해당 시설에 대한 공격이 허용되는 것은 아니며, 의료시설을 공격의 대상으로 삼을 수 있는지는 해당 시설을 군사목표물로 분류하기 위한 두 가지 요건이 모두 충족되는지에 달려 있다는 견해를 밝힌 바 있다.[110] 이러한 요건이 충족되지 않는 경우, 당사자는 해당 시설 자체를 공격하는 대신 시설을 압수하는 등의 조치를 취해야 한다.

이러한 전반적인 상황에서는 공격자가 의료시설에서 적에게 유해한 행위가 이루어졌다고 쉽게 주장할 수 있는 반면, 이를 반박하기는 어렵다. 그러한 주장을 뒷받침하기 위해 적에게 유해한 행위가 있었음을 어떻게 확인했는지, 해당 시설이 군사목표물에 해당하는지 선의에 따라 판단했는지에 관한 정보가 제시되는 경우가 드물기 때문이다. 또한 이는 의료시설이 보호를 상실할 가능성을 방지하기 위해 의료시설을 군사적 목적으로 사용하지 않는 것이 얼마나 중요한지를 보여준다.

B) 경고 의무

적에게 유해한 행위를 하는 데 사용되고 있는 의료시설을 대상으로 공격이나 그 밖의 군사작전을 수행하기 위해서는 사전에 경고가 이루어져야 한다. 이러한 경고는 공격으로부터 민간인과 민간물자를 보호하기 위한 예방조치 원칙에 따른 경고와는 구별된다. 병원을 대상으로 군사작전을 개시하기 전에 이루어져야 하는 경고에는 "상황이 허용하지 않는 경우를 제외하고"라는 일반적인 단서가 적용되지 않는다. 적절한 경우에는 경고와 함께 합리적인 기한을 제시해야 하며, 어떠한 조치를 취하기 전에 그러한 경고가 받아들여지지 않은 채 해당 기한이 경과해야 한다.

의료시설에 관한 이러한 특별한 경고 의무는 특히 충분히 입증되지 않은 정보에 근거한 공격을 방지하기 위한 안전장치가 된다. 이러한 경고의 목적은 적에게 유해한 행위를 하는 자들이 해당 행위를 중단할 수 있도록 하거나, 이를 중단하지 않기로 하는 경우 궁극적으로 부상자와 병자를 안전하게 소개할 수 있도록 하는 데에만 있는 것이 아니다. 또 다른 목적은 의료시설의 책임자에게 적에게 유해한 행위가 이루어지고 있다는 근거 없는 주장에 대해 답변하고, 가능한 경우 그에 반하는 증거를 제시할 기회를 부여하는 데 있다.[111] 경우에 따라 경고는 병원 직원들이 군 당국에 군사목표물을 철거하거나 의료시설의 군사적 이용을 중단하도록 요청할 수 있는 근거가 되기도 한다.

따라서 경고 의무는 의료시설에 대한 공격이 더욱 예외적인 경우에만 이루어지도록 하는 역할을 해야 한다. 경고에 응하거나 공격자의 판단이 잘못된 전제에 기초한 것이었음이 확인된 경우에는 공격을 개시할 수 없다.

108 '국제인도법과 현대 무력충돌의 도전과제', ICRC, 제네바, 2015, (이하 '2015 도전과제 보고서') 31-32쪽 참조. ICRC, 제1제네바협약에 관한 주석서, 2016, 조항 21, 단락 1837-1859.

109 제1협약 조항 22, 제1추가의정서 조항 13.

110 ICRC, '2015 도전 과제 보고서', 33쪽 참조. ICRC, '제1제네바협약에 대한 주석서', 2016, 단락 1847. 군사 목표물의 개념을 해석하는 데 있어서의 어려움에 관한 내용은 본 보고서의 4장 1절 b.i. 항목 참조.

111 ICRC, '1949년 8월 12일 자 제네바협약에 대한 주석서 제1권: 육전에서의 부상자 및 병자의 상태 개선을 위한 제네바협약, ICRC, 제네바, 1952, 202쪽, J.S. Pictet(ed.), '1949년 8월 12일 자 제네바협약에 대한 주석서 제4권: 전시 민간인 보호에 관한 제네바협약, ICRC, 제네바, 1958, 155쪽.

이처럼 엄격한 의무에도 불구하고, 현재 무력충돌당사자들이 이러한 경고를 일관되게 하고 있는지는 명확하지 않다. 또한 경고의 구체성에 관한 요건을 충족하고 있는지, 충족한다면 어떠한 방식으로 충족하고 있는지도 명확하지 않다. 무력충돌당사자들이 경고를 쉽게 인지하고 이해할 수 있도록 그 형식을 어떻게 조정하는지, 또는 적에게 유해한 행위를 중단하도록 부여하는 시간과 그 기한을 정할 때 어떠한 기준을 적용하는지에 대해서도 충분한 정보가 없다. 이러한 경고 의무가 실제로 어떻게 이행되고 있는지, 그리고 경고가 그 목적을 달성하기 위해 무엇이 필요한지에 대해 보다 명확히 밝힐 필요가 있다.

C) 특별 보호를 상실한 의료시설에 대한 공격에 적용되는 추가적인 제한

특별 보호를 상실한 의료시설에 대한 공격이라는 가장 극단적인 대응이 정당화될 수 있는 경우에도 그러한 공격에는 추가적인 제한이 적용된다. 첫째, 병원 구역이 여러 건물로 구성되어 있는 경우, 적에게 유해한 행위가 이루어지는 특정 건물 또는 그 건물에서 분리 가능한 부분만이 공격의 대상이 될 수 있는 군사목표물로 간주될 수 있으며, 이 경우에도 해당 건물은 국제인도법상 군사목표물의 두 가지 요건을 모두 충족해야 한다. 둘째, 적에게 유해한 행위에 관여하지 않은 부상자와 병자 및 의무요원에게 그러한 공격이 미칠 영향은 적절히 고려되어야 한다. 이는 부상자와 병자 및 의무요원을 존중하고 보호할 의무뿐만 아니라, 적대행위 수행에 관한 국제인도법의 일반 규칙에 따른 비례성 원칙과 예방의 원칙에 따른 것이다.[112] 이러한 규칙의 준수는 이 경우에도 매우 중요하다. 공격 전 경고를 통해 일부 부상자와 환자를 안전하게 소개할 수 있었더라도, 다른 장소로 이송할 수 없는 상태의 환자가 있을 수 있어 모든 경우에 소개가 가능한 것은 아니기 때문이다. 따라서 특별 보호를 상실한 병원에도 부상자와 환자 및 의료인력이 남아 있을 것으로 추정해야 한다.

병원에 대한 공격이 초래할 심각한 결과는 충분히 예견할 수 있다. 예를 들어 의료인력의 부상이나 사망, 중환자실과 같은 병원의 핵심 시설 또는 병원 내 의료장비의 파괴는 부상자와 환자에게 제공되는 생명 유지에 필수적인 의료서비스에 치명적인 영향을 미칠 수 있다. 이러한 공격의 간접적이고 누적적인 결과 역시 잘 알려져 있다. 병원이 기능을 상실하여 주민 전체를 위한 필수적인 역할을 더 이상 수행하지 못할 수 있으며, 의료인력이 현장을 떠나거나 더 이상 의료서비스를 제공할 수 없게 될 수도 있다. 따라서 비례성 원칙을 적용할 때에는 특별 보호를 상실한 의료시설에 대한 공격으로 예상되는 구체적이고 직접적인 군사적 이익과 예견 가능한 심각한 부수적 피해를 신중하게 비교하여 판단해야 한다. 이때 고려해야 할 부수적 피해에는 합리적으로 예견 가능한 파급적 영향도 포함되어야 한다.

공격을 수행하는 당사자는 공격 시 예방조치를 취할 의무도 계속해서 부담한다. 특히 환자와 의무요원 및 의료장비에 대한 피해를 피하거나 적어도 최소화하기 위해 실행 가능한 모든 조치를 취해야 한다. ICRC는 여러 군대와의 협의를 거쳐, 공격이 보건의료서비스 제공에 미치는 직접적·간접적 영향을 최소화하기 위한 예방조치를 취할 때 고려해야 할 일련의 조치를 권고하였다. 여기에는 예상되는 보건의료서비스의 중단에 대응하고 가능한 한 신속하게 서비스 제공을 완전히 재개하기 위한 비상계획의 마련, 지속적인 치료가 이루어질 수 있도록 환자와 의무요원의 소개를 원활하게 하기 위한 조치, 해당 시설이 더 이상 보호 상실의 요건을 충족하지 않는 경우(예: 전투원이 의료시설을 떠난 경우) 공격을 중단하는 조치, 또는 공격 후 보건의료서비스를 신속히 복구하기 위한 조치를 원활하게 하거나 직접 시행하는 것(예: 민간 의료시설에 대한 군 의료지원 제공) 등이 포함된다.[113]

현재 무력충돌당사자들이 병원에 대한 공격이 초래하는 파괴적인 결과를 고려하고 있는지, 고려한다면 어떠한 방식으로 하고 있는지는 명확하지 않다. 1949년 제네바협약 당사국으로서 최고위급에서 표명한 약속과 2016년 유엔 안전보장이사회 결의 제2286호 채택 등을 통해 국가들이 밝힌 선의의 의도 및 법과, 부상자와 병자 및 의무요원이 우려스러운 규모로 사망하고 의료시설이 파괴되거나 그 기능이 중단되는 암울한 현실 사이의 격차를 해소하기 위해서는 훨씬 더 많은 노력이 필요하다. 국가와 무력충돌의 비국가 당사자는 의료시설을 공격, 무장 진입 및 군사적 목적의 오용으로부터 특별히 보호한다는 규정의 문언과 정신을 보다 충실히 준수해야 한다.

112 이는 민간인이든 군인이든 부상자, 병자 및 의료진에게 적용된다. 의료진과 관련된 특정 보호의 범위에 대한 자세한 내용, 그리고 적에 해를 끼치는 행위와 적대 행위에 직접 참여하는 개념의 범위 차이에 관한 논의는 'ICRC, 2015 도전 과제 보고서', 30-33쪽 등을 참조.

113 ICRC, '의료서비스 보호: 군을 위한 지침', ICRC, 제네바, 2020, 41쪽 및 48쪽 참조.

3. 식량 안보

2023년 전 세계적으로 약 2억 8,200만 명이 심각한 식량불안의 영향을 받았으며, 이는 무력충돌, 극단적인 기상현상, 경제적 충격 및 무역 차질이 서로 맞물려 영향을 미친 결과였다. 무력충돌과 불안정은 1억 3,500만 명이 기아에 처하게 된 주된 원인이었으며, 그 밖의 수백만 명이 기아에 처하는 데에도 영향을 미쳤다.[114]

국가들은 무력충돌이 식량안보에 미치는 영향에 대해 상황이 이미 심각한 식량위기로 발전한 이후에야 대응하는 경우가 너무 많으며, 이때 논의의 초점은 인도적 구호에 대한 접근 문제로 좁혀지곤 한다. 무력충돌이 시작되는 시점부터 아래에서 설명하는 국제인도법 규칙 전반을 준수한다면, 상황이 극심한 식량위기로 발전하는 것을 방지하는 데 도움이 될 수 있다.[115]

A) 민간인에 대한 기아를 전쟁수단으로 이용하는 것의 금지

국제인도법은 민간인에 대한 기아를 전쟁수단으로 이용하는 것을 금지한다. 기아란 생존에 필요한 식량, 물 또는 그 밖의 물자를 박탈하는 것을 의미한다. 이러한 박탈이 사망을 초래할 정도로 심각할 필요는 없으며, 고통을 초래할 정도이면 충분하다.

기아를 전쟁수단으로 이용한다는 것은 이를 의도적으로 초래하는 것을 의미한다. 대표적인 예로 포위전에서 식량과 물을 박탈하는 경우를 들 수 있다.[116] 또 다른 예는 적이 식량이나 물을 생존을 위해 이용하지 못하도록 식량과 식수원, 그리고 이를 생산·공급하는 수단을 파괴하는 것이다. 어느 당사자가 기아를 전쟁수단으로 이용하고 있다고 판단하기 위해 민간인이 실제로 기아 상태에 이를 때까지 기다릴 필요는 없다.

금지는 민간인에 대한 기아에 적용되며, 군대에 대한 기아는 그 대상으로 하지 않는다. 그러나 그렇다고 해서 민간인을 굶주리게 할 구체적인 목적을 가지고 취한 행위에만 이 금지가 적용되는 것은 아니다. 적어도 기아를 전쟁수단으로 무차별적으로 이용하는 것 역시 금지된다. 즉, 식량, 물 또는 그 밖의 생존에 필요한 물자의 박탈을 오로지 군대만을 대상으로 할 수 없거나 실제로 그렇게 하지 않는 경우도 금지된다. 예를 들어 포위하는 당사자는 해당 지역에 함께 있는 적 전투원들을 굶주리게 하는 것만이 구체적인 목적이었다고 주장하면서 민간인에게 의도적으로 대규모 기아를 초래하는 것을 정당화할 수 없다. 또한 포위하는 당사자와 포위된 당사자 모두 민간인이 해당 지역을 떠날 수 있도록 허용해야 하며, 남아 있는 민간인과 관련해서도 인도적 구호 및 적대행위 수행에 관한 국제인도법 규칙을 계속해서 준수해야 한다.[117]

이 금지 규정의 문언을 통상적인 의미에 따라 해석할 때, 기아를 전쟁수단으로 무차별적으로 이용하는 것을 허용하려는 취지였음을 나타내는 것은 없다.[118] 또한 그러한 해석은 아래에서 살펴보는 제1추가의정서 제54조 제2항 및 제3항의 '생존에 필요 불가결한 물자'에 관한 관련 규칙에 반영된 취지와도 부합하지 않는다. 우선, 제54조 2항은 '민간주민의 생존에 필요 불가결한 물건들의 생계적 가치를 부정하려는 특수한 목적'을 명시적으로 언급하고 있다. 둘째, 제54조 3항 (b)에서 예외, 즉 해당 물자가 군사행동을 직접 지원하는 데 사용되는 경우에도, '민간주민의 기아를 야기시키거나 또는 그들의 퇴거를 강요할 정도로 부족한 식량 또는 물을 남겨놓을 우려가 있는 조치를 취하지 아니하는 것을 조건으로 한다'는 우선적으로 적용되는 규정의 제한을 받는다.

전쟁수단으로서의 기아라는 표현이 전쟁으로 인해 발생하는 모든 기아를 포괄하는 것은 아니다. 예를 들어 무력충돌의 부수적인 결과로 운송체계 전반이 마비되어 기아가 발생한 경우, 어느 당사자가 이를 통해 기아를 초래하려 한 것이 아니라면 반드시 이 금지의 적용을 받는 것은 아니다. 그러나 기아를 초래할 수 있는 행위라 하더라도 '전쟁수단'으로서 기아를 이용하는 것으로 볼 수 없는 경우, 국제인도법의 다른 규칙에 따라 여전히 금지될 수 있다.

114 식량 안보 정보 네트워크 및 식량 위기에 대한 글로벌 네트워크, '2024 식량 위기에 대한 글로벌 보고서', GNAFC/FSIN, 로마, 2024, 11-13쪽: www.fsinplatform.org/grfc2024.

115 유엔 안보리 결의 2417(2018년) 및 2573(2021년) 참조.

116 포위 공격 시 민간인 보호에 대한 자세한 논의는 ICRC, '2019 도전과제 보고서', 22-25쪽 참조.

117 ICRC, '2019 도전과제 보고서', 22-25쪽, ICRC, 관습국제인도법 연구, 규정 53에 대한 설명 188쪽 참조. 당사자들은 민간인 외 부상자와 질병자 및 기타 전투 능력을 상실한 사람에 대한 의무도 있음.

118 제1추가의정서 조항 54(1), 제2추가의정서 조항 14, ICRC, 관습국제인도법 연구 규칙 53.

B) 민간주민의 생존에 불가결한 물건

국제인도법은 '식료품·식료품생산을 위한 농경지역·농작물·가축·음료수 시설과 그 공급 및 관개시설과 같은 민간주민의 생존에 필요 불가결한 물건'에 특별한 보호를 부여한다.[119] 이 규칙의 적용 대상은 이러한 예시에 한정되지 않는다. 예를 들어 상황에 따라 주거, 의복 또는 연료도 포함될 수 있으며, 민간주민의 생존에 불가결한 물자가 의존하는 특정 유형의 에너지 또는 통신 기반시설도 포함될 수 있다.[120]

이러한 물자를 공격·파괴·제거하거나 무용하게 만드는 것은 금지된다. 이러한 표현은 화학물질을 사용하여 저수지를 오염시키거나 농작물의 잎을 고사시키는 것을 포함하여 가능한 모든 수단을 포괄하기 위한 것이다.[121] 사이버작전 역시 이 금지의 적용을 받는다. 손상이나 기능상실을 초래하는 영향이 이후 복구되거나 되돌려질 수 있다는 가능성만으로 해당 행위가 이 금지의 적용 범위에서 제외되는 것은 아니다.

이러한 물자가 오로지 군대 구성원의 생존수단으로 사용되거나 군사행동을 직접 지원하는 데 사용되는 경우(예: 엄폐물을 제공하는 경우)에는 이 금지에 대한 예외가 인정된다.[122] 그러나 이러한 상황에서도 '여하한 경우에라도 민간주민의 기아를 야기시키거나 또는 그들의 퇴거를 강요할 정도로 부족한 식량 또는 물을 남겨놓을 우려가 있는 조치를 취하지 아니하는 것을 조건으로 한다'고 명시되어 있다.[123]

일부 국가는 이 금지가 특정한 목적을 가지고 이루어진 행위에만 적용된다고 주장한다. 그러나 앞서 살펴본 바와 같이, 이처럼 좁게 해석하더라도 제1추가의정서 제54조 제2항은 해당 물자의 생존수단으로서의 가치를 박탈하려는 대상에 민간주민뿐만 아니라 "적대국"도 명시적으로 포함하고 있다.[124] 어떠한 경우든 ICRC의 관습국제인도법 연구는 관련 규칙을 정립하면서 특정한 목적을 요건으로 포함하지 않았다. 국제적 무력충돌과 관련하여 대부분의 군사교범은 "그러한 요건을 명시하지 않으며, 민간주민의 생존에 불가결한 물자에 대한 공격 그 자체를 금지하고 있다"고 설명하였다.[125] ICRC는 적어도 이 규칙이 온전히 준수되고 의도된 보호 효과를 발휘하도록 하기 위해서는 그 목적이 무엇이든 "민간주민의 생존에 불가결한 물자"에 대해 "민간주민에게 식량이나 식수가 부족하여 기아를 초래하거나 이동을 강요할 것으로 예상되는" 어떠한 조치도 취하지 않는 것이 필수적이라고 본다.[126]

C) 기타 관련 규칙

식량 안보와 관련된 다른 국제인도법 의무도 있다.[127] 예를 들어, 무력충돌당사자는 식량과 식수 등 자신의 수중에 있는 민간인의 생존에 필수적인 물자의 공급을 보장해야 할 의무가 있다.[128] 또한 당사자와 그 밖의 국가들은 통제권을 행사할 권리를 전제로 인도적 구호를 허용하고 원활하게 할 의무를 부담한다.[129]

또한 구별, 비례성 및 공격 시 예방조치에 관한 국제인도법 규칙은 민간 운송 기반시설, 시장 및 그 밖에 민간주민에 대한 식량 공급에 간접적으로 기여하는 민간물자에 일반적인 보호를 제공하며, 이는 해당 물자가 반드시 민간주민의 생존에 불가결한 물자에 해당하지 않는 경우에도 마찬가지이다.

국제인도법은 지뢰와 집속탄 등 식량안보에 광범위하고 장기적으로 부정적인 영향을 미치는 특정 무기의 사용도 금지하거나 규제한다. 또한 자연환경을 보호하기 위한 규칙을 두고 있다. 제방, 댐 및 원자력발전소와 같이 위험 요소를 내포한 공작물 및 시설 역시 특별보호를 받는다. 해상봉쇄에 관한 규칙과 약탈 및 그 밖의 공공·사유재산과 관련된 행위에 관한 규칙도 관련된다.

---

119 제1추가의정서 조항 54(2), 제2추가의정서 조항 14, ICRC, 관습국제인도법 연구 규칙 54.

120 Michael N. Schmitt(ed), '사이버작전에 적용되는 국제법에 관한 탈린 매뉴얼 2.0' 규칙 141, 단락 5-6., 캠브리지 대학 출판부, 캠브리지, 2017.

121 ICRC, '추가 의정서에 대한 주석서', 1987, 단락 2101 및 4801.

122 제1추가의정서 조항 54(3), ICRC, 관습국제인도법 연구 규칙 54에 대한 설명 참조.

123 제1추가의정서 조항 54(3)(b) 참조, ICRC, 관습국제인도법 연구 규칙 54에 대한 설명 참조.

124 제1추가의정서 조항 54(2)는 '민간인을 굶주리게 하거나, 퇴거하게 하거나, 또는 다른 동기가 무엇이든 간에 민간인 또는 적대 당사자에게 생계 가치를 부정하는 구체적인 목적'을 의미한다. 제2추가의정서, 조항 14에는 앞 문장의 '전투 방법으로서의 민간인 기아 작전'에 대한 언급과 관련하여 '그러한 목적을 위해'라는 문구가 포함되어 있다.

125 ICRC, 관습국제인도법 연구 규칙 54에 대한 설명. 본 주석서에는 비국제 무력충돌에서 규칙을 적용할 때 목적 요건에 대한 언급은 없음.

126 제1추가의정서 조항 54(3)(b). ICRC, 관습국제인도법 연구 규칙 54에 대한 설명도 참조.

127 자세한 내용은 ICRC, '무력충돌에서의 기아, 굶주림 및 기근', ICRC, 제네바, 2022, 참조: https://shop.icrc.org/starvation-hunger-and-famine-in-armed-conflict-pdf-en.html.

128 제4협약 조항 39(2), 55(1) 및 89, 제1추가의정서 조항 69(1) 참조. 이와 관련된 특정 상황과 인구를 다루는 국제인도법(IHL) 규칙은 다른 국제법 체계에 따른 의무를 포함한 보다 광범위한 의무에 의해 강화된다: ICRC, '무력충돌에서의 기아, 굶주림 및 기근', ICRC, 제네바, 2022, 4쪽 참조: https://shop.icrc.org/starvation-hunger-and-famine-in-armed-conflict-pdf-en.html.

129 ICRC, '2015 도전과제 보고서', 26-30쪽, ICRC, 관습국제인도법 연구 규칙 55, ICRC, '제3제네바협약 주석서', 2020, 공통 조항 3(2) 및 9/9/9/10, 단락 866-879 및 1348-1363에 대한 해설, 제4협약 조항 23 및 59, 제1추가의정서 조항 69 및 70, 제2추가의정서 조항 18 참조. 18. 구호 허용 및 촉진 의무와 전쟁 수단으로서의 민간인 기아 금지 사이의 연관성에 대해서는 ICRC '추가의정서에 관한 주석서',1987, 단락 2805 및 4885 참조. 국제형사재판소 로마규정 조항 8(2)(b)(xxv)에서는 '제네바협약에 규정된 구호물자를 고의로 방해하는 등 생존에 필수적인 물건을 박탈함으로써 민간인의 기아를 전쟁의 수단으로 의도적으로 사용하는 행위'(강조 추가)를 전쟁 범죄로 규정하고 있다.

적대행위가 높은 강도로 지속적으로 이루어지는 경우, 장기간에 걸쳐 충분한 인도적 지원을 제공하는 것이 사실상 불가능해질 수 있다. 당사자는 적대행위를 수행하는 방식이 자신이 통제하는 주민에게 식량, 물 및 그 밖의 필수물자를 공급할 의무와 인도적 구호를 허용하고 원활하게 할 의무에 부합하도록 해야 한다. 예를 들어, 점령 상황에서 점령국은 자신이 이용할 수 있는 수단을 최대한 활용하여 주민에게 식량과 의료물자가 공급되도록 보장해야 하며, 점령지역의 자원이 충분하지 않은 경우에는 필요한 식량, 의료물자 및 그 밖의 물자를 반입해야 한다.[130] 점령지역 주민의 전부 또는 일부에 대한 물자 공급이 충분하지 않은 경우, 점령국은 구호계획에 동의하고 "이용 가능한 모든 수단으로써" 이를 원활하게 해야 하며,[131] 상황에 따라서는 이를 위해 군사작전을 조정해야 할 수도 있다. 점령 이외의 상황에서도 이와 유사한 의무가 적용된다.[132] 진행 중이거나 임박한 군사작전에 대한 방해를 방지하기 위해 예외적인 상황에서는 인도적 접근을 규제하는 것이 정당화될 수 있으나, 이를 금지할 수는 없다. 그러나 인도적 활동 요원의 이동의 자유에 대한 법적 또는 실질적 제한은 구호활동을 부당하게 지연시키거나 그 수행을 불가능하게 하지 않도록 일시적이고 지리적으로 제한되어야 한다.[133] '인도주의 통로(humanitarian corridors)'(특정 지역에서 제한된 시간 동안 안전한 통행을 허용하기 위한 당사자 간 합의) 또는 '인도적 일시중지(humanitarian pauses)'(적대행위의 일시적 중단)는 적대행위로 인해 달리 제공하기 어려웠을 인도적 구호와 지원을 가능하게 하는 경우가 있다. 그러나 ICRC의 견해에 따르면, 이러한 피해 완화 조치가 반드시 당사자의 계속적인 법적 의무를 충족하는 것은 아니며, 이를 다른 시간이나 장소에서 인도적 접근 및 활동에 관한 국제인도법 규칙의 이행을 제한하거나 거부하는 근거로 삼을 수 없다.[134]

D) 실질적인 보호의 효과적 이행에 대한 과제

앞서 설명한 바와 같이 국제인도법을 지나치게 좁게 해석하는 문제와 더불어, 식량불안을 예방하는 데 있어 보다 근본적인 문제는 국제인도법이 제대로 준수되지 않고 있다는 점이다. 이와 관련해서는 이 보고서 후반부에서 다루는 국제인도법의 이행과 위반행위의 처벌에 관한 내용에도 주목하여 시급히 조치를 취할 필요가 있다. 또한 비국제적 무력충돌에서 민간주민을 기아에 처하게 하는 행위를 국제형사재판소의 관할에 속하는 전쟁범죄로 규정한 로마규정 개정안을 비준하는 것도 관련 국제인도법 규칙의 준수를 강화하는 데 기여할 수 있다.[135]

무력충돌은 즉각적인 영향에 그치지 않고 종자 생산, 관개시설, 교역망 등 식량체계에 장기적인 피해를 초래하여 장기적인 식량안보를 저해한다. 따라서 식량체계의 모든 단계에서 공급 차질이 발생하는 지점과 그 밖의 식량불안 요인에 대응하고, 위험을 줄이며 회복력을 강화하기 위해 무력충돌 전·중·후에 걸친 종합적인 노력이 필요하다.

식량불안은 보호와 관련된 문제를 더욱 심화시키며, 사람들로 하여금 해로운 방식으로 대처하도록 내몰고 착취와 소외의 위험을 높인다. 따라서 사회적·상황적 장벽으로 인해 식량불안과 영양실조에 더욱 취약한 개인이나 집단의 필요에 맞춘 지원은 계속해서 우선적으로 이루어져야 한다. 이러한 지원에는 성별, 연령, 장애, 성적 지향 등의 요소가 고려되어야 한다.[136]

무력충돌로 식량과 비료의 글로벌 공급망이 교란되면 실제 적대행위가 벌어지는 지역에서 멀리 떨어진 주민에게도 영향을 미칠 수 있다. 관련 국제인도법 규칙을 준수하는 것은 무력충돌이 식량 및 비료의 국제무역에 미치는 영향을 간접적으로 완화하는 데 도움이 될 수 있다. 다만 국제인도법은 주로 무력충돌이 발생한 국가의 주민이나 공격 및 군사작전으로 인해 그 밖의 방식으로 직접적인 영향을 받는 주민을 대상으로 한다.

적어도 이처럼 국경을 넘어 영향이 미칠 것으로 예상되는 경우에는 무력충돌당사자와 그 밖의 국가들이 자국 영토 밖의 식량안보에 미치는 영향을 줄이기 위해 시급히 조치를 취해야 한다. 국제인도법은 이러한 실질적인 문제에 대응하기 위해 당사자들이 특별협정을 체결하거나 그와 유사한 방식을 활용하도록 장려한다.[137]

130 제4협약 조항 55(1), 제1추가의정서 조항 69(1), ICRC, 관습국제인도법 연구 규칙 55 및 해설 참조.
131 제4협약 조항 59(1), 제1추가의정서 조항 69(2), ICRC, 관습국제인도법 연구 규칙 55 및 해설 참조.
132 제1추가의정서 조항 70, ICRC, 관습국제인도법 연구 규칙 55 및 설명 참조.
133 ICRC, '제3제네바협약에 대한 주석서', 2020, 단락 878 및 1362 참조.
134 ICRC, '인도주의 회랑이 무력충돌 지역 주민을 돕는 방법', 2022년 6월 3일 참조: https://www.icrc.org/en/document/how-humanitarian-corridors-work.
135 국제형사재판소 로마규정 조항 8(고의적 민간인 기아 유발) 개정, 결의 ICC-ASP/18/Res.5, 2019년 12월 6일. 동 전쟁범죄는 이미 국제적 무력충돌과 관련된 내용에 포함되어 있다. 조항. 8(2)(b)(xxv) 참조.
136 ICRC, '식량 안보와 무력충돌', ICRC, 제네바, 2022 참조.
137 ICRC, '제3제네바협약에 대한 주석서', 2020, 공통 조항 3(3) 및 6, 단락 880-899과 1132-1168에 대한 해설 참조.

4. 자연환경 보호

무력충돌의 영향을 받는 국가들은 급속히 심화되는 전 세계적인 환경 및 기후 위기에도 대처하고 있다. 무력충돌 자체도 환경을 훼손하고 불규칙한 기상현상과 기후 충격에 대한 사람들의 회복력을 약화시킴으로써 이러한 위기를 심화시킨다.[138] 예를 들어 지난 50년간 자연생태계는 최초 추정치와 비교하여 평균적으로 거의 50% 감소했으며, 동식물종의 약 25%가 멸종 위기에 처해 있다. 무력충돌은 이러한 감소를 초래하는 간접적 요인 중 하나이다.[139] 이는 무엇보다도 생태계와 생물다양성이 인간의 생명을 유지하고 사람들이 기후변화에 적응하는 데 매우 중요하다는 점에서 위험하다.[140] 생태계가 훼손될수록 기후변화에 대한 적응은 더욱 어려워지고, 이는 이미 가장 큰 위험에 노출되어 있는 무력충돌 피해 공동체의 어려움을 더욱 가중시킨다. 이러한 현실에 대응하여 전쟁 중 환경을 보다 효과적으로 보호하기 위한 국제법적 체계가 발전하고 보다 명확해져 왔다. 2022년 유엔 국제법위원회가 「무력충돌과 관련된 환경보호 원칙(Principles on Protection of the Environment in Relation to Armed Conflicts, PERAC 원칙)」을 완성한 것은 이러한 노력의 중요한 이정표였다.[141]

A) 무력충돌 중 자연환경 보호를 위한 국제인도법 이행

무력충돌의 영향을 받는 공동체와 미래 세대의 환경을 전쟁의 즉각적·장기적 영향으로부터 보호하기 위해, 국가와 비국가 무장단체는 자연환경을 보호하는 국제인도법 규칙의 이행을 더욱 신속히 추진해야 한다. 이를 지원하기 위해 ICRC의 개정 「무력충돌 시 자연환경 보호에 관한 지침(Guidelines on the Protection of the Natural Environment in Armed Conflict)」은 전쟁 중 환경 피해를 줄이는 것과 관련된 기존의 국제인도법 규칙 및 권고 32개를 제시하고, 이러한 규칙의 이해를 돕고 그 법적 근거와 적용 가능성을 명확히 하기 위한 주석을 함께 제공한다.[142] 이는 구체적인 이행 방안의 채택을 촉진하는 것을 목표로 한 것이었으며, 나아가 스위스 정부와 ICRC는 2023년 '무력충돌 중 환경 보호'를 주제로 한 국제인도법 국가 전문가 회의를 개최하였다. 120개국 이상에서 정부 전문가들이 모여 국제인도법 이행 및 전시 환경 보호에 대한 과제와 모범관행을 공유하였다.[143] 이 회의는 군이 이 문제에 대한 이해를 높여가고 있음을 보여주었다. 그러나 이러한 진전이 현재와 미래의 전쟁에서 광범위한 기후 및 환경적 재앙을 막기에 충분한지는 여전히 불분명하다.

개정 지침과 정부 전문가 회의는 무력충돌의 영향을 받는 상황에서 기후변화 대응과 환경 보호를 위한 공동의 노력을 결집하고, 심화되는 기후 및 환경 위험에 공동체가 대처할 수 있도록 지원하고자 하는 ICRC의 노력의 일환이다.[144] 이를 위해 ICRC와 국제적십자사·적신월사연맹은 2021년 공동으로 「인도주의 단체를 위한 기후 및 환경 헌장(Climate and Environment Charter for Humanitarian Organizations)」의 마련을 주도하였으며, 이 헌장은 인도주의 부문의 폭넓은 지지를 받았다.[145]

그러나 인도적 활동만으로는 현재 직면한 위험의 규모에 충분히 대응할 수 없다. 다음 절에서는 현대 무력충돌에서 환경 보호와 특히 관련성이 높은 세 가지 법적 쟁점을 살펴본다. ICRC는 이와 관련하여 국가와 무력충돌당사자들이 기존의 접근방식을 보다 신속하게 추진하거나 개선할 것을 촉구한다.

138 ICRC, '비가 먼지로 변할 때: 무력충돌과 기후 및 환경 위기가 사람들의 삶에 미치는 복합적인 영향에 대한 이해와 대응', ICRC, 제네바, 2020: https://www.icrc.org/en/publication/4487-when-rain-turns-dust.

139 생물다양성 및 생태계 서비스에 관한 정부 간 과학·정책 플랫폼, '생물다양성 및 생태계 서비스에 관한 글로벌 평가 보고서: 정책 입안자를 위한 요약본', IPBES 사무국, 본(Bonn), 2019, 14-15쪽, 25쪽. Thor Hanson 외, '생물다양성 핫스팟에서의 전쟁', 보존 생물학, 23권 3호, 2009 참조.

140 기후변화에 관한 정부 간 협의체, '기후변화 2022: 영향, 적응, 취약성: 기후변화에 관한 정부 간 협의체 제6차 평가보고서에 대한 실무그룹 II의 기여: 정책 입안자를 위한 요약', 캠브리지 대학 출판부, 캠브리지, 2022, 12쪽 및 32쪽.

141 유엔총회 결의 77/104호, '무력충돌과 관련한 환경 보호', 2022년 12월 7일, 부속서(PERAC 원칙): https://digitallibrary.un.org/record/3998322. PERAC 원칙에 대한 ICRC의 견해는 유엔 총회 제77차 세션 제6위원회에서 ICRC 성명서, '제73차 세션 작업에 대한 국제법위원회 보고서', UN Doc. A 77/10, 2022년 10월 26일, 참조: https://www.un.org/en/ga/sixth/77/pdfs/statements/ilc/25mtg_icrc_1.pdf.

142 ICRC '환경 지침'.

143 ICRC와 스위스 정부, '국제 인도법에 관한 국가 전문가 회의: 무력충돌에서 환경 보호-의장 요약', 2023(의장 요약): https://www.icrc.org/en/document/chairs-summary-report-state-expert-meeting-국제인도법-protecting-natural-environment-armed.

144 이러한 약속은 'ICRC 전략 2024-2027', ICRC, 제네바, 2023년 11월, 31페이지에서 재확인된다: https://www.icrc.org/en/publication/4745-icrc-strategy-2024-2027. 이러한 복합적 위험의 인도주의적 결과에 대한 ICRC의 분석과 이를 해결하기 위한 방안에 대해서는 가장 최근에 발간된 ICRC, '폭풍을 견디며: 무력 충돌을 겪는 사람들에게 미치는 기후 위험과 환경 악화의 영향을 줄이기 위한 방안', ICRC, 제네바, 2023, 참조: https://www.icrc.org/en/publication/4742-weathering-storm-reducing-impact-climate-risks-and-environmental-degradation-people.

145 인도주의 단체를 위한 기후 및 환경 헌장, 2021, 특히 국제인도법 관련 목표의 예가 포함된 공약 6에 대한 지침: https://www.climate-charter.org/guidance/?commitment=6, ICRC, '인도주의 단체를 위한 기후 및 환경 헌장 이행: ICRC의 2021-24+ 행동 계획', ICRC, 제네바, 2022: https://www.icrc.org/en/publication/4604-implementing-climate-and-environment-charter-humanitarian-organizations-icrcs-plan.

B) 적대행위 수행에 관한 일반 규칙에 따른 자연환경 보호

적대행위 수행에 관한 국제인도법 규칙은 자연환경의 보호와 매우 밀접한 관련이 있다.[146] 아래에서 다루는 광범위하고 장기적이며 심각한 피해의 금지와 달리, 이러한 규칙에 따르면 상황에 따라 그보다 심각성이나 규모가 작은 자연환경 피해를 초래하는 공격도 위법할 수 있다.

오늘날 국가들은 일반적으로 자연환경이 원칙적으로 민간적 성격을 가진다는 점을 인정하고 있다. 이는 국제인도법상 공격의 대상이 될 수 있는 모든 물자는 민간물자 또는 군사목표물 중 하나에 해당한다는 데에서 비롯된다. 따라서 자연환경의 모든 부분은 국제인도법에 정의된 군사목표물이 되지 않는 한 민간물자이며, 구별, 비례성 및 예방조치 원칙에 따른 보호를 받는다. 자연환경의 이러한 민간적 성격에 대한 인정은 국가관행과 법적 확신(opinio juris), 국제사법재판소 등의 판례, 그리고 PERAC 원칙 제13조 제3항 및 제14조에도 반영되어 있다.

이는 국제인도법이 자연환경의 모든 부분을 그 자체로 보호한다는 것을 의미하며, 자연환경의 훼손이 국제인도법상 합리적으로 예견 가능한 방식으로 민간인이나 그들의 건강 또는 생존에 반드시 영향을 미치는 것은 아닌 경우에도 마찬가지이다.[147] 이러한 접근은 인간이 본질적으로 자연환경에 의존하고 있다는 점과 전쟁이 이처럼 복잡한 관계에 미치는 영향에 대한 우리의 지식이 상대적으로 제한적이라는 점을 고려한 것이다. 그러나 오늘날 지구의 건강과 인간의 건강 간 연관성에 관한 과학적 증거에 비추어 볼 때, 적대행위 중 발생하는 환경 피해가 민간주민에게 합리적으로 예견 가능한 영향을 전혀 미치지 않는다고 보기도 어렵다. 무력충돌당사자들은 이에 따라 행동해야 한다. 현대의 과학적 지식에 비추어 볼 때, 자연환경의 이러한 부분에 대한 피해가 민간인에게 합리적으로 예견 가능한 영향을 미치지 않는다는 전제하에 산림을 파괴하고, 지하수 체계를 오염시키고, 농경지를 오염시키거나 생태계를 파괴하는 것은 더 이상 타당하다고 볼 수 없다. 따라서 무력충돌 당사자들은 현대 과학의 시대에 민간인에게 미칠 영향을 합리적으로 예측할 수 없다는 이유로 산림 파괴, 지하수 오염, 농경지 오염, 또는 생태계 파괴를 자행하는 것은 용납될 수 없다는 점을 인지하고, 그에 맞게 행동해야 한다.

실천 방식에는 상당한 차이가 있지만, 많은 군이 자신의 행동이 환경에 미치는 영향을 중요하게 고려하고 있다. 2023년 정부 전문가 회의에서 국가들은 환경적 요소를 평가하고 이를 군사작전 계획에 반영하는 모범관행을 공유하였다. 예를 들어 일부 군은 환경 분야의 전문성을 군사계획에 반영하기 위해 해당 분야의 전문지식과 구체적인 책임을 갖춘 인력이나 부서를 두고 있으며, 일부는 실행 가능한 경우 환경 관련 기관의 자문을 구한다. 원격자료와 오픈 소스 데이터를 활용하여 이를 보완할 수도 있다. 작전계획 과정에서 일부 군 지휘관과 그 참모들은 전투지역 내 환경적으로 특히 중요하거나 취약한 지역을 표시한 지도를 참고한다. 아프리카 사헬 지역의 한 국가는 산불 위험을 줄일 수 있는 탄약을 선택하기 위해 환경적으로 취약한 지역에서 탄약이 미치는 영향을 자료표에 기록한다. 마지막으로 일부 국가는 새로운 무기와 전쟁수단 및 전쟁방법의 적법성을 검토할 때 환경에 미치는 영향도 고려한다. 이와 같은 군의 관행은 국제인도법을 실제로 이행하는 데 매우 중요하며, 이러한 관행을 보다 광범위하게 도입하는 것이 시급하다.

C) 자연환경 훼손 금지의 '광범위하고 장기적이며 심각한' 기준 명확화

국제인도법이 자연환경에 광범위하고 장기적이며 심각한 피해를 초래할 의도가 있거나 그러한 피해를 초래할 것으로 예상되는 전쟁수단 또는 전쟁방법의 사용을 금지한다는 것은 일반적으로 잘 알려져 있다.[148] 이러한 금지는 PERAC 원칙 제13조 제2항에서도 다루고 있다. 그러나 상대적으로 잘 알려져 있지 않은 중요한 점은 이 규칙이 군사적 필요성이나 비례성에 관한 고려와 관계없이 허용될 수 있는 환경 피해의 상한을 설정한다는 것이다. 바로 이러한 이유로 이 규칙은 세 가지 요건을 모두 충족해야 하는 높은 기준을 설정하고 있다.

또한 이러한 금지는 잘 알려져 있음에도 불구하고, 지나치게 모호하거나 사실상 아무런 의미가 없을 정도로 허용적이라는 이유로 너무 자주 배제되거나 무시된다. 실제로 '광범위한', '장기적인', '심각한'이라는 용어의 의미는 오랫동안 논의되어 왔다. 그러나 해석에 활용할 수 있는 자료는 충분하다. 법은 해석되어야 하는 것이며, 용어의 의미를 둘러싼 논의가 더 이상 법 적용의 장애물이 되어서는 안 된다. ICRC 지침의 주석은 입법 과정, 국가관행 및 그 밖의 자료를 바탕으로 '광범위하고 장기적이며 심각한' 기준을 오늘날 어떻게 이해해야 하는지를 판단할 때 고려해야 할 여러 요소를 제시한다. ICRC는 국가들이 이러한 용어를 다음과 같이 해석할 것을 촉구한다.

요약하면, '광범위한'은 수백 제곱킬로미터에 걸쳐 발생하는 피해를 의미하고, '장기적인'은 단기적이거나 일시적이지 않고 수년간 지속되는 피해를 포괄하며, '심각한'은 생태계가 대규모로 교란되거나 피해를 입는 경우 또는 주민의 건강이나 생존에 대규모 피해가 발생하는 경우를 의미하는 것으로 이해해야 한다.[149] 피해가 '광범위하고 장기적이며 심각한'지 여부를 보다 명확히 판단하기 위해서는 생태학적 과정과 기후 위험 및 충격에 관한 지식을 포함하여 현재 이용 가능한 지식을 고려해야 한다. 무력충돌로 인한 환경 피해가 가져오는 여러 결과에 대한 이해가 깊어질수록, 특정 전쟁방법이나 전쟁수단의 사용은 그러한 결과에 대한 이해가 부족했던 때보다

146 이러한 규칙을 적용할 때 발생하는 몇 가지 질문에 대해서는 ICRC '환경 지침', 규칙 5-9에 대한 해설 참조.
147 소수의 반대 견해에 관한 논의는 ICRC '환경 지침', 단락 19-21 참조.
148 ICRC '환경 지침'의 규칙 2에 대한 해설에서는 본 금지사항의 적용 가능성, 관습법적 지위 및 지속적 반대자에 관한 보다 자세한 내용이 담겨 있다.
149 이러한 기준의 출처, 특히 제1추가의정서의 초안 작성 연혁 및 국가별 관행은 'ICRC 환경 지침' 단락 56-72 참조.

금지 기준을 충족하는 것으로 판단될 가능성이 높아진다. 교전당사자들은 발생할 수 있는 유해한 영향을 파악해야 하며, 광범위하고 장기적이며 심각한 피해를 초래할 의도가 있거나 그러한 피해를 초래할 것으로 예상되는 행위를 삼가야 한다.

D) 무력충돌 시 환경보호구역

마지막으로 ICRC는 무력충돌당사자들이 환경적으로 특히 중요하거나 취약한 지역에 대한 피해를 방지하는 데 더 큰 관심을 기울여야 할 때라고 본다. ICRC 지침은 국가와 무력충돌당사자들이 국립공원이나 멸종위기종의 서식지 등 이러한 지역을 식별하여 비무장지대로 지정함으로써, 해당 지역이 군사목표물이 되는 것을 방지하고 부수적 피해의 위험을 줄일 것을 권고하고 있다.[150] PERAC 원칙도 환경적으로 특히 중요하고 취약한 지역에 장소를 기반으로 한 추가적인 보호를 부여할 것을 이와 유사하게 권고한다.[151] 이처럼 지역을 특정하여 구획하는 것은 지휘관이 실행 가능한 경우 보호구역 내에서 군사작전을 수행하지 않거나, 국제인도법상 비례성 및 예방조치 원칙을 적용할 때 해당 보호구역을 고려하는 데 필요한 명확한 기준을 제공할 수 있다.

생물다양성이 급격히 감소하고 그와 함께 기후 회복력도 약화됨에 따라, 무력충돌 중 특정 지역을 대상으로 보다 명확한 환경 보호를 제공해야 할 필요성이 더욱 분명해지고 있다. 2023년 정부 전문가 회의에서 각국 대표단은 현재와 미래 세대를 위해 환경적으로 특히 중요하거나 취약한 지역이 갖는 가치와 전쟁이 이러한 지역에 미치는, 흔히 되돌릴 수 없는 영향을 강조하였다. 또한 민간인은 자신이 살아가는 환경에 의존하기 때문에 환경을 고려하지 않은 채 민간인 보호에만 좁게 초점을 맞추는 것은 불완전하다고 강조하였다.

국내 제도에 따라 지정된 환경보호구역의 수와 유형이 다양한 점을 고려할 때, 향후 무력충돌에서 보호를 강화하기 위한 조치의 실효성을 확보하려면 우선순위를 정하는 것이 중요하다. 이러한 조치의 성패는 궁극적으로 군이 이를 어느 정도 수용하는지에 달려 있다. 우선 국가들은 기존 제도에 따라 이미 지정된 보호구역 가운데 일부를 선정하여 우선순위 목록을 구체화할 수 있다. 예를 들어 2023년 정부 전문가 회의에서는 세계유산협약에 따른 자연유산이 특히 관련성이 높은 것으로 언급되었다. 이는 부분적으로는 세계유산협약이 무력충돌을 명시적으로 언급하고 있고, 부분적으로는 이러한 유산이 유네스코 세계유산위원회의 심사를 거쳐 선정되므로 그 지정에 일정한 객관성이 부여되기 때문이다.

국가들은 또한 무력충돌 중 이러한 지역에 대한 보호를 강화하기 위해 완전한 비무장화 이외의 조치도 고려할 수 있으며, 여기에는 실행 가능한 경우 해당 구역에 군사목표물을 두지 않는다는 정책 등이 포함될 수 있다. 또한 환경 관련 기관과 협력하여 이러한 지역에서 이루어지는 작전으로 인한 피해에 관한 정보 공유를 개선하고, 피해를 예방하고 복구할 수도 있다. 그러나 현재 무력충돌 시 환경보호구역을 보다 광범위하게 설정하는 데 있어 가장 큰 장애물은 지정된 지역을 존중하기로 교전당사자 간 합의를 이루는 것이다. 이를 체계적으로 달성하기 위해서는 어떠한 형태로든 다자적 노력을 기울이는 것이 가장 효과적일 가능성이 높다. 참고할 만한 모범관행은 일부 존재하지만, 이를 실현할 정치적 의지가 있는지는 여전히 불확실하다.

환경에 대한 위협이 갈수록 커지는 상황에서 무력충돌 중 환경 보호를 더 이상 부차적인 문제로 취급해서는 안 된다. 국가와 비국가 무장단체는 군사교범, 정책 및 관행에 환경에 관한 법적 보호를 반영하는 것을 포함하여 시급히 행동해야 한다.[152] 모범관행은 이미 존재하지만, 모든 국가가 이를 이해하고 이행하도록 하고 과학기술의 발전을 활용하기 위해 더 많은 노력이 필요하다.[153] ICRC는 국가와 비국가 무장단체가 관련 국제인도법상 의무를 국내적으로 보다 충실히 이행하기 위해 2023년 국가 전문가 회의 의장 요약문에서 확인된 사례를 포함한 모범관행을 장려하고 활용할 것을 권고한다. 환경이 전쟁의 '말없는 희생자'로 남아 있던 시대는 이제 지나갔다.

150 ICRC '환경 지침', 단락 14 및 권고안 17.

151 PERAC 원칙 14조. 원칙 18조는 추가적으로 합의된 보호 조치와 더불어 이러한 지역을 공격으로부터 보호함.

152 자연환경을 보호하는 국제인도법 규칙의 이행을 촉진하기 위한 ICRC의 주요 권고사항은 ICRC 환경 지침 단락 14 참조.

153 덴마크, 핀란드, 아이슬란드, 노르웨이 및 스웨덴 각국 정부와 적십자사가 제33차 국제적십자회의에서 공동으로 제출한 서약서 참조: (https://rcrcconference.org/pledge/protection-of-the-natural-environment-in-armed-conflict-2/).

5. 대인지뢰 및 집속탄 관련 부정적 인식 강화

1997년 대인지뢰금지협약(Anti-Personnel Mine Ban Convention)과 2008년 집속탄금지협약(Convention on Cluster Munitions) 채택 이후 대인지뢰와 집속탄의 파괴적인 영향으로부터 생명과 생계를 보호하는 데 괄목할 만한 진전이 이루어졌다. 이들 조약의 당사국들은 비축되어 있던 수백만 개의 대인지뢰와 집속자탄을 폐기하였다. 광범위한 토지가 다시 생산적인 용도로 활용될 수 있게 되었으며, 국가들은 생존자와 피해 공동체를 지원하기 위해 상당한 노력을 기울여 왔다. ICRC와 국제적십자·적신월운동도 국가 및 그 밖의 이해관계자들과 협력하여 이러한 진전에 기여해 왔다.[154]

오늘날 어렵게 이룬 이러한 성과는 제조된 대인지뢰와 급조 대인지뢰의 사용이 다시 증가하고 집속탄의 사용도 늘어나면서 퇴보할 위험에 처해 있다. 이는 과거의 무력충돌 이후 제거되지 않은 지뢰, 집속탄 잔류물 및 그 밖의 전쟁폭발잔류물이 초래하는 피해를 더욱 가중시키고 있다.[155] 최근 시리아와 우크라이나를 비롯한 무력충돌에서 집속탄이 사용되면서 사람들의 생명과 생계에 막대한 피해가 발생하고 있다. 최근 몇 년간 콜롬비아, 인도, 미얀마, 우크라이나 및 사헬 지역 등에서는 국가와 비국가 무장단체에 의한 새로운 대인지뢰 사용도 보고되었다. 그 결과 사상자 수가 우려스러울 정도로 급증하였다. 보고에 따르면 2022년에는 최소 4,710명이 지뢰와 전쟁폭발잔류물로 인해 사망하거나 부상을 입었다. 기록된 전체 사상자의 약 85%가 민간인이었으며, 아동은 민간인 사상자의 거의 절반을 차지하였다.[156]

A) 대인지뢰금지협약과 집속탄금지협약의 충실한 이행

대인지뢰금지협약과 집속탄금지협약의 목표 달성에 있어 오랜 과제와 새로운 도전에 직면하고 있음에도 불구하고, 해당 협약은 국제인도법에 기반한 강력한 국제 법적 체계를 지속적으로 제공하고 있다.

이들 협약의 인도주의적 목적을 온전히 실현하기 위해 당사국들은 생명을 보호하기 위해 협약상 부과된 의무를 충실히 이행해야 한다. 모든 당사국은 자국민 및 자국의 관할 또는 통제하에 있는 영역에서 활동하는 자에 의한 대인지뢰와 집속탄의 사용 및 이들 협약에서 금지하는 그 밖의 활동을 방지하고 억제해야 한다.[157] 이를 위해 형사법규를 제정해야 할 수도 있다. 또한 군에 행정지침을 하달하고 군사교리를 변경해야 할 수도 있다. 당사국은 사용 의혹을 철저히 조사하고 책임자를 기소·처벌해야 한다.

궁극적으로 대인지뢰와 집속탄의 완전한 제거만이 이러한 무기가 민간인에게 계속해서 심각한 부상을 입히거나 사망에 이르게 하지 않을 것을 보장할 수 있다. 당사국은 비축분을 폐기하거나 그 폐기를 보장하겠다는 약속을 준수하고,[158] 자국의 관할 또는 통제하에 있는 오염지역을 "가능한 한 조속히" 정화해야 한다.[159] 예를 들어 진행 중인 무력충돌로 인해 당사국이 자국 영토 일부에 대한 통제를 상실한 상황에서는 이러한 의무를 이행하기 어려울 수 있다. 그러나 기한이 정해진 이러한 의무를 당사국이 성실하게 이행하지 못하는 것은 당시 상황에서 그 이행이 사실상 불가능한 동안에만 정당화될 수 있다. 그러한 상황에서도 당사국은 지뢰행동을 원활하게 해야 하며 이를 방해해서는 안 된다.

대인지뢰금지협약 또는 집속탄금지협약의 구속을 받지 않는 국가나 비국가 무장단체가 대인지뢰와 집속탄을 사용하는 경우에도, 최소한 구별, 비례성 및 공격 시 예방조치 원칙을 포함한 적대행위 수행에 관한 국제인도법 규칙[160]과 관습국제인도법상 지뢰 사용에 관한 구체적인 요건을 준수해야 한다.[161] 적용 가능한 경우, 그 밖의 법적 문서에 따라 추가적인 제한이 부과된다.[162] 이러한 무기의 무차별적인 영향과 이로 인해 민간인에게 발생하는 피해 양상이 충분히 입증되어 있다는 점을 고려하여, ICRC는 대인지뢰 또는 집속탄을 계속 사용하는 모든 주체에게 그 사용을 즉시 중단할 것을 촉구한다.

154 지뢰, 집속탄 및 기타 폭발성 전쟁잔류폭발물에 대한 국제적십자운동의 전략: 무기가 민간인에게 미치는 영향 줄이기, 결의 6, ICRC, 국제적십자운동 대표자회의, 케냐 나이로비, 2009년 11월 23-25일.

155 ICRC, '전쟁 잔재 폭발물의 치명적 영향 예방 및 근절', ICRC, 제네바, 2023.

156 지뢰 모니터 2023: https://backend.icblcmc.org/assets/reports/Landmine-Monitors/LMM2023/Downloads/Landmine-Monitor-2023_web.pdf, 2페이지.

157 대인 지뢰의 사용, 비축, 생산 및 이전 금지와 그 파괴에 관한 협약(이하 대인지뢰금지협약, APMBC), 1997년 9월 18일, 조항 9, 집속탄금지협약(CCM), 2008년 5월 30일, 조항 9.

158 대인지뢰금지협약 조항 4, 집속탄금지협약 조항 3.

159 대인지뢰금지협약 조항 5, 집속탄금지협약 조항 4.

160 ICRC, 관습국제인도법 연구 규칙 1-24.

161 무력충돌 당사자는 지뢰의 무차별적 영향을 최소화하기 위해 특별한 주의를 기울여야 하고(ICRC, 관습국제인도법 연구 규칙 81), 가능한 범위 내 최대한 지뢰의 위치를 기록하며(ICRC, 관습국제인도법 연구 규칙 82), 적대 행위가 종료된 후에는 지뢰를 제거하거나 민간인에게 해를 끼치지 않도록 무력화하거나, 제거를 용이하게 해야 한다. (ICRC, 관습국제인도법 연구 규칙 83).

162 특히, 특정재래식무기금지협약의 개정된 제2의정서(1996년)를 참조할 수 있다.

B) 대인지뢰금지협약 및 집속탄금지협약을 뒷받침하는 인도주의 규범 강화

대인지뢰금지협약과 집속탄금지협약은 대인지뢰와 집속탄이 용납될 수 없는 무기로서 거부되고 부정적으로 인식되어야 한다는 점에 국제사회의 관심을 환기하는 데 중요한 역할을 하였다. 이러한 협약이 없었다면 훨씬 더 많은 사람들이 심각한 부상을 입거나 목숨을 잃었을 것이다. 두 협약은 당사국을 넘어 대인지뢰와 집속탄의 생산과 사용을 억제하는 데 기여해 왔음이 분명하다. 이는 피해자에 의해 작동하고, 무차별적인 영향을 미치며, 적대행위가 종료된 후에도 오랫동안 사람들에게 심각한 부상을 입히고 사망에 이르게 하는 무기에 반대하여 이들 협약에 명문화된 인도주의 규범이 갖는 힘을 보여준다.

그러나 유감스럽게도 최근의 상황은 일부 당사국이 이러한 협약을 평화롭고 안정된 시기에는 준수하지만 안보 위협이 고조되거나 무력충돌이 발생하면 포기할 수 있는 문서로 여긴다는 점을 보여준다. 이러한 인식은 국제인도법의 기본 개념 자체와 근본적으로 배치되며 받아들여질 수 없다.

보다 일반적으로 대인지뢰와 집속탄을 여전히 정당한 전쟁수단으로 보는 시각도 존재한다. 이러한 무기의 사용을 지지하는 이들은 해당 무기가 안보상의 이점이나 군사적 가치를 지닌다고 주장한다. 이러한 시각이 지속되고 다시 확산될 가능성이 있다는 점은 이들 무기가 여전히 사람들에게 무차별적으로 심각한 부상을 입히고 사망에 이르게 하고 있다는 사실을 지속적으로 상기시키고, 대인지뢰금지협약과 집속탄금지협약을 통해 공식적으로 구현된 인도주의 규범을 재확인하고 강화할 필요가 있음을 보여준다.

대인지뢰와 집속탄의 파괴적인 영향에 대응하는 데 진전을 이루는 것은 이러한 끔찍한 무기가 없는 세상을 만들겠다는 당사국의 의지를 보여주는 가장 구체적인 방법이다. 특히 조사 및 제거 활동의 속도를 높이는 것이 시급하다. 당초 무기로 인한 오염이 극심한 국가들을 위해 마련된 제거 기한의 연장이 유감스럽게도 관행처럼 반복되고 있다. 이러한 기한 연장은 막대한 인적 대가를 초래한다.

대인지뢰와 집속탄에 대한 부정적 인식을 강화하기 위해서는 대인지뢰금지협약과 집속탄에 관한 협약의 인도주의 규범에서 벗어나는 행위에 대해 당사국들이 이를 규탄하는 것도 필요하다. 어떠한 상황에서든 누구에 의한 것이든 대인지뢰 또는 집속탄의 사용은 명백하고 단호하게 규탄되어야 한다. 침묵과 무대응은 막대한 대가를 초래하고 인도주의 규범을 훼손한다. 무엇보다 당사국들은 이러한 규범의 보편적 준수를 증진하기로 약속한 바 있다.[163]

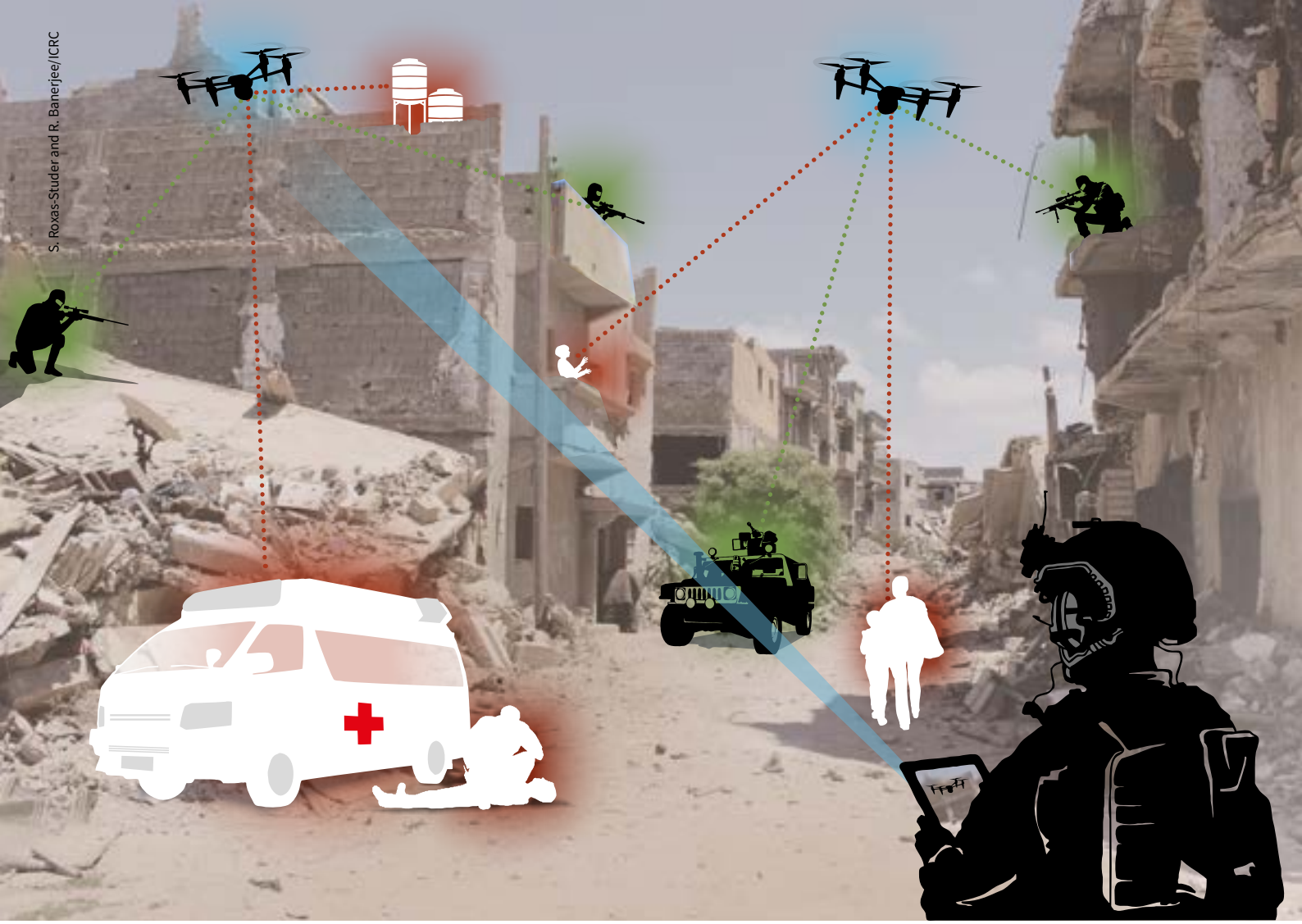
대인지뢰금지협약은 가장 성공적인 인도주의적 군축 문서 중 하나로 남아 있지만, 대인지뢰금지협약, 집속탄에 관한 협약 및 특정재래식무기금지협약 제5의정서(전쟁폭발잔류물)의 보편화를 더욱 진전시키기 위해서는 새로운 동력을 불어넣은 노력이 필요하다. ICRC는 아직 이들 인도주의적 법적 문서에 가입하지 않은 모든 국가에 지체 없이 가입할 것을 촉구한다. 그때까지 이들 국가는 당사국들과 협력하여 대인지뢰와 집속탄으로 인한 피해에 효과적으로 대응해야 한다.

'급조폭발물(improvised explosive device, IED)'의 한 유형인 급조 대인지뢰는 중동, 서아프리카 및 사헬 등 일부 지역에서 민간인에게 특히 큰 위험을 초래한다. 따라서 대인지뢰금지협약 당사국들이 이러한 유형의 무기로 인한 오염 문제를 협약의 틀 안에서 다루는 것이 중요하다.[164] 급조 대인지뢰의 사용은 비국가 무장단체와 관련되는 경향이 있으며, 이는 이러한 피해자 작동식 무기와 관련하여 비국가 행위자들의 국제인도법 준수를 증진하는 것이 더욱 중요하다는 점을 보여준다. 일방적 선언이나 제네바 콜(Geneva Call)의 약정서(Deed of Commitment)와 같은 수단은 무장단체가 대인지뢰금지협약에 명시된 인도주의 규범을 준수하겠다는 의지를 공식적으로 표명할 수 있는 방법이다.[165]

163 오슬로 행동 계획 행동 12, 로잔 행동 계획 행동 11.

164 오슬로 행동 계획 행동 21. ICRC가 대인 지뢰의 사용, 비축, 생산 및 이전 금지와 그 파괴에 관한 협약의 제4차 당사국 검토 회의에 제출한 실무 문서, '대인지뢰금지협약의 범위에 속하는 급조폭발물에 대한 견해 및 권고사항', 2019년 11월 25-29일, 오슬로, 참조.

165 제네바 콜(Geneva Call) 참조: https://www.genevacall.org/areas-of-intervention: '지금까지 54개의 무장단체 및 사실상의 당국이 대인지뢰를 금지하기 위한 서약서(Deed of Commitment)에 서명했으며, 지뢰 비축분 파괴 등 기타 예방 조치를 진전시켰다'.



V. 새로운 전쟁 기술에 대한 국제인도법 적용

오늘날 전 세계의 민간인들은 일상생활에서 컴퓨터와 스마트폰뿐만 아니라 인공지능, 로봇공학 및 우주 기반시설 등 디지털 기술에 의존하고 있다. 동시에 무력충돌당사자들은 이러한 기술을 군사적 목적으로 활용하고 있다. 불과 몇 년 전만 해도 군사적 의사결정에 인공지능을 사용하는 것을 포함하여 디지털 기술을 전쟁에 활용하는 것은 먼 미래의 일처럼 보였을 수 있지만, 이제는 더 이상 그렇지 않다.

ICRC는 다양한 수준의 자율성을 갖춘 무기체계와, 누구 또는 무엇을 어떠한 방식으로 공격할지에 관한 결정에 정보를 제공하기 위해 인공지능을 사용하는 체계에 대한 의존이 증가하고 있는 점을 우려하고 있다. 현대 무력충돌에서는 국가 및 비국가 행위자가 사이버작전을 통해 디지털 거버넌스 기반시설, 필수서비스 및 경제의 기능을 교란하는 것과 관련해서도 우려스러운 추세가 나타나고 있다. 또한 디지털 통신수단을 활용하여 국제인도법을 위반하는 폭력을 조장하는 정보작전의 도달 범위를 확대하고, 그 속도를 높이며, 규모를 확장하는 현상도 우려를 낳고 있다. 필수적인 민간서비스가 우주시스템에 점점 더 의존하게 됨에 따라, 군사적 우주작전이 초래할 수 있는 인적 피해와 그러한 작전이 준수해야 하는 법적 한계에도 주의를 기울여야 한다.

이 장에서 ICRC는 새로운 전쟁기술에 국제인도법의 규칙과 원칙을 적용하는 과정에서 현재 제기되는 몇 가지 과제에 관한 법적 견해를 제시한다.

1. 사이버작전, 정보작전 및 그 밖의 디지털 위협

사회가 점점 더 디지털화되고 상호연결됨에 따라, 오늘날 사람들의 일상생활 중 많은 부분이 정보통신기술(ICT)에 의해 형성되거나 영향을 받고 있다. 무력충돌 상황에서 이러한 변화는 사람들의 필요뿐만 아니라 이들이 직면할 수 있는 위험과 위협에도 영향을 미친다. 예를 들어 민간주민을 위한 필수서비스는 ICT에 의존하고 있으며, 민간인들은 가족과 연락하고, 대피하거나 피난할 장소에 관한 정보를 얻거나, 생존과 복지에 필수적인 물품과 서비스를 이용하기 위해 디지털 통신서비스에 의존한다.

동시에 국가 및 비국가 행위자들은 사이버작전을 이용하여 민간 정부 서비스를 마비시키거나 전기, 수도 또는 의료와 같은 필수서비스의 제공을 방해한다. 교전당사자들은 소셜미디어 플랫폼과 메시징 서비스를 이용하여 민간주민과 전투능력을 상실한 군인에 대한 폭력을 선동하고, 보다 일반적으로는 적대세력을 비인간화해 왔다. 또한 무력충돌의 디지털화로 인해 민간인 개인, 해커 집단 및 기술기업 등 민간 주체들이 적대행위에 점점 더 가까이 관여하게 되고 있으며, 그 결과 이들뿐만 아니라 다른 민간인들도 피해의 위험에 노출되고 있다.

A) 사이버작전에 대한 국제인도법상 제한

모든 국가는 ICT의 사용에 국제법이 적용된다는 데 동의한다. 또한 국가들은 ICT의 맥락에서 "국제인도법은 무력충돌 상황에서만 적용된다"고 명시적으로 언급하면서, 국제인도법의 원칙이 "결코 무력충돌을 정당화하거나 조장하는 것이 아니다"라는 점을 강조하였다.[166] 이러한 합의는 ICRC를 포함한 법률 전문가들 사이의 공통된 견해를 확인해 준다.[167]

기존 국제인도법의 원칙과 규칙은 무력충돌 중 사이버작전을 제한하고 있다. 그러나 ICRC는 기술의 발전과 사이버작전의 활용이 관련 규범에 관한 논의와 발전보다 빠르게 진행되고 있다는 점을 우려하고 있다. 특히 ICRC는 민간물자를 물리적 피해로부터 보호하는 데에만 초점을 맞추는 국제인도법 해석은 충분하지 않다고 본다.

사이버작전은 필수적인 민간서비스와 기반시설, 산업시설, 통신망, 민간 데이터베이스 및 그 밖의 사회의 민간 부문을 교란하거나 마비시키고, 물리적으로 훼손할 수 있다. 또한 사람들에게 부상을 입히거나 사망에 이르게 할 위험이 있으며, 지원이 필요한 사람들에 대한 지원을 위태롭게 할 수 있다. 오늘날 무력충돌에서 수행되는 대부분의 사이버작전은 물리적 피해를 초래하지 않으면서 서비스를 교란하거나 컴퓨터와 네트워크의 기능을 마비시키거나 데이터를 훼손 또는 삭제하므로, 이러한 현실을 고려하여 국제인도법을 해석하는 것이 매우 중요하다.

현재 이 문제에 관한 법적 입장을 공개한 많은 국가들은 IT 시스템이나 기반시설을 포함한 물자의 기능을 마비시키는 사이버작전도 국제인도법상 '공격'에 해당한다는 입장을 취하고 있다. 반면, 국제인도법상 '공격'의 개념을 보다 좁게 해석하거나 이에 대한 판단을

166 유엔 총회, '국제 안보의 맥락에서 사이버 공간에서의 책임 있는 국가 행동 증진을 위한 정부 전문가 그룹 보고서'(2021년 7월 14일), 단락 71(f), 유엔 총회, 2021년 12월 8일 채택된 결의(A/RES/76/19), 단락 2.

167 자세한 논의는 ICRC 입장문 '무력충돌 중 국제 인도법과 사이버작전', ICRC, 제네바, 2019, 4쪽 참조: https://www.icrc.org/en/document/international-humanitarian-law-and-cyber-operations-during-armed-conflicts.

유보하는 국가들도 있다.[168] 국제인도법상 '공격'의 개념을 물리적 피해 또는 물리력을 사용하는 전쟁으로 인해 발생하는 것과 유사한 영향을 초래하는 사이버작전만을 포함하는 것으로 해석한다면, 민간 기반시설을 대상으로 하는 대부분의 사이버작전은 구별, 비례성 및 공격 시 예방조치 원칙에서 비롯되어 민간주민과 민간물자를 보호하는 국제인도법의 가장 구체적인 규칙에 따른 제한을 받지 않게 될 것이다.[169] 마찬가지로 데이터가 국제인도법상 '물자'로 간주되지 않는다면, 민간 데이터를 훼손하거나 삭제하는 대부분의 사이버작전은 금지되지 않을 것이며, 이는 심각한 우려를 불러일으킬 수 있다.

이러한 작전도 여전히 국제인도법상 일정한 제한을 받는다. 특히 군사적 사이버작전은 의료시설과 같이 특별히 보호되는 물자를 대상으로 해서는 안 된다. 또한 어떠한 군사적 사이버작전을 수행할 때에도 민간주민과 민간물자를 보호하기 위해 항상 주의를 기울여야 한다. 민간 데이터 등 민간물자를 대상으로 기능을 교란하는 사이버작전을 수행하거나, 그러한 작전이 민간주민에게 미치는 부수적 영향을 고려하지 않는 것은 이 규칙에 부합하지 않는다.

그럼에도 무력충돌 중 ICT의 사용으로 인해 발생하는 새로운 유형의 피해를 다루지 않은 채 ICT 환경에서 국제인도법의 보호 기능을 약화시키는 방식으로 기존 국제인도법 규칙을 해석한다면, 기존의 법적 체계를 강화하고 무력충돌 중 사이버작전 및 그 밖의 디지털 작전에 한계를 설정한다는 목적에 계속해서 부합하도록 하기 위해 추가적인 규칙을 마련해야 할 것이다.

B) 정보작전에 대한 국제인도법상 제한

정보작전은 오랫동안 무력충돌의 맥락에서 수행되어 왔다.[170] 최근 몇 년간 소셜미디어 플랫폼과 메시징 앱을 비롯한 디지털 수단을 통해 거리에 관계없이 정보를 즉각적으로 전송할 수 있게 한 기술의 발전으로 인해, 오도하거나 부정확하거나 혐오를 조장하거나 그 밖의 방식으로 유해한 정보가 확산되는 규모와 속도, 범위가 달라졌다. 이러한 맥락에서 인과관계를 입증하는 것은 본질적으로 어렵지만, 정보작전은 사람들에 대한 폭력에 기여하거나 이를 선동하고, 지속적인 정신적 피해를 초래하며, 필수서비스에 대한 접근을 저해하고, 인도주의 활동 주체의 활동을 방해할 가능성이 있는 것으로 인정되고 있다.[171]

무력충돌 중 정보작전을 통해 유해한 정보가 확산되는 경우가 많지만, 국제인도법에는 보다 일반적으로 정보 공유에 제한을 부과하는 몇 가지 구체적인 규칙이 존재한다. 예를 들어 무력충돌당사자의 민간 및 군 지도부는 디지털 플랫폼을 통한 경우를 포함하여 국제인도법 위반을 조장해서는 안 된다.

또한 스마트폰 카메라가 보편화되고 사진을 온라인에 게시하는 관행이 널리 확산되면서, 무력충돌 시 모든 피구금자를 모욕적이고 굴욕적인 대우로부터 보호해야 하는 구금당국의 의무를 이행하는 데 새로운 부담이 가중되고 있다. 특히 전쟁포로와 민간인 피억류자는 대중의 호기심으로부터 보호되어야 한다.[172] 자유를 박탈당한 사람의 정보, 이미지 및 영상을 공개적으로 공유하는 것은 대부분의 경우 이러한 규칙을 위반하게 된다.

무력충돌 중 정보 공간은 인공지능 기반 도구를 이용해 생성된 허위정보가 활용되기 쉬운 환경이 될 수도 있다. 예를 들어 딥페이크 기술은 사람들이 진본인 원본 콘텐츠와 구별하기 어렵도록 정보, 이미지, 음성 및 영상을 생성하거나 변형할 수 있다. 국제인도법 규칙은 '딥페이크'의 특정한 사용에 제한을 두고 있다. 예를 들어 국제인도법상 "배신행위에 의하여 적을 살해하거나 부상시키거나 포획하는 것"은 위반에 해당한다. 여기서 배신행위란 "적의 신뢰를 유도하여 무력충돌에 적용되는 국제법 규칙에 따라 보호를 받을 권리가 있거나 보호를 부여할 의무가 있다고 믿게 한 후, 그 신뢰를 배반할 의도로 하는 행위"를 의미한다.[173] 딥페이크 기술을 활용하여 배신행위를 하는 것은 국제인도법 위반이다. 또한 국제인도법은 민간주민에게 공포를 확산시키는 것을 주된 목적으로 하는 폭력행위 또는 폭력의 위협을 금지하며,[174] 이는 딥페이크를 이용하는 경우에도 마찬가지이다.

ICRC는 또한 딥페이크를 활용하는 정보작전을 포함한 군사작전 수행 시, 교전당사자들이 민간주민, 민간인 및 민간물자를 보호하기 위해 지속적인 주의를 기울여야 한다는 점을 상기시킨다.

168 국가별 입장에 대한 개관은 사이버법 툴킷, '공격(국제인도법)': (https://cyberlaw.ccdcoe.org/wiki/Attack_ihl)을 참조.

169 국제인도법상 '공격'의 개념과 국제인도법상 데이터 보호에 대한 ICRC의 견해에 대한 자세한 논의는 ICRC의 입장문 '무력충돌 중 국제인도법과 사이버작전', 2019, 7-8쪽 참조.

170 ICRC는 '정보작전'을 정치적·군사적 목적을 달성하기 위해 개인과 집단의 인식, 동기, 태도 및 행동에 영향을 미치거나 오도하기 위해 정보를 사용하거나 조작하는 행위로 해석한다.

171 ICRC, '유해한 정보: 무력충돌 및 기타 폭력 상황에서의 잘못된 정보, 허위 정보 및 증오 발언', ICRC, 제네바, 2021: https://www.icrc.org/en/publication/4556-harmful-information-misinformation-disinformation-and-hate-speech-armed-conflict.

172 제3협약 조항 13, 제4협약 조항 27.

173 제1추가의정서 조항 37, 육상에서의 전쟁 법과 관습에 관한 협약(IV) 및 그 부속서: 육상에서의 전쟁 법과 관습에 관한 규정(헤이그 규정), 23(B), ICRC, 관습국제인도법 연구 규칙 65.

174 제1추가의정서, 조항 51(2), ICRC, 관습국제인도법 연구 규칙 2.

C) 디지털 기술의 사용으로 민간인이 적대행위에 가까이 관여하게 되는 데 따른 위험과 법적 한계

민간인은 오랫동안 무력충돌 중 군을 지원하는 업무를 수행해 왔다. 사회의 디지털화에 따라 민간인이 수행하는 작전의 유형과 그러한 작전에 참여하는 민간 주체의 수에 근본적인 변화가 일어났다. 특히 다음 세 가지 추세가 민간인에게 위험을 초래한다. 첫째, 전례 없이 많은 수의 민간인 해커들이 무력충돌의 맥락에서 사이버작전을 수행하고 있으며, 이들은 종종 민간물자를 대상으로 작전을 수행한다. 둘째, ICT는 교전당사자들이 민간인으로 하여금 군사작전을 지원하도록 장려할 수 있는 새로운 가능성을 제공한다. 예를 들어 민간인이 스마트폰을 통해 군사적으로 유의미한 정보를 수집하도록 함으로써 이들을 공격의 위험에 노출시킬 수 있다. 셋째, 민간 기술기업이 연결성, 통신, 클라우드 컴퓨팅 또는 원격탐사 등 무력충돌당사자 군대에 사이버보안 및 그 밖의 ICT 서비스를 제공하도록 고용되는 경우, 원칙적으로 민간적 성격을 갖는 해당 기업의 자산, 기반시설 및 직원이 공격으로부터의 법적 보호를 상실할 실질적인 위험이 있다.

기술업체의 직원을 포함한 개인과 집단이 무력충돌의 맥락에서 사이버작전을 수행하는 경우, 그러한 작전에 대해 국제인도법이 정한 한계를 준수해야 한다. 특히 무력충돌의 맥락에서 활동하는 민간인 해커와 관련하여, 이러한 한계는 전쟁 중 민간 해커를 위한 8가지 규칙으로 정리되어 있으며, 이들 규칙의 준수를 보장하기 위한 국가의 네 가지 의무도 함께 제시되어 있다.[175]

국제인도법은 민간에 해당하는 사람 또는 물자와 군사에 해당하는 사람 또는 물자를 구별한다는 핵심 원칙을 토대로 한다. 민간인이 사이버작전과 정보작전에 관여하는 경우가 증가하고 민간 ICT 기반시설이 군사적 목적으로 사용되면서, 이러한 근본적인 전제와 이를 통해 민간인에게 제공하고자 하는 보호가 약화될 위험이 있다.

스마트폰이나 그 밖의 연결된 기기를 통해 군사적으로 유의미한 정보를 수집하여 군에 제공하는 행위는 예외적인 경우 '적대행위에의 직접 참여'에 해당할 수 있으며, 이 경우 민간인은 그러한 참여가 이루어지는 동안 공격으로부터의 보호를 상실한다. 그러나 ICRC의 견해에 따르면, 이것이 군사 진지나 적대행위가 이루어지는 곳 인근에서 휴대전화를 사용하는 모든 민간인이 적법한 공격 대상이 된다는 것을 의미할 수는 없다. 공격자 입장에서는 대부분의 경우 휴대전화가 적대행위에의 직접 참여에 해당할 수 있는 행위를 위해 사용되고 있는지, 아니면 민간인이 친구에게 위험을 알리거나 가족에게 연락하는 등 다른 행동을 하고 있는지를 알기 어렵다. 국제인도법에 따르면 의심스러운 경우 해당 인원은 민간인으로 간주되어 그에 따른 보호를 받아야 한다.[176] 그럼에도 불구하고, 민간인에게 군사 정보 수집을 장려하는 것은 그들의 안전에 심각한 위험을 초래할 수 있다.

민간기업이 제공하는 기반시설을 포함한 민간 ICT 기반시설이 군사적 목적으로 사용되는 경우, 국제인도법상 군사목표물이 되어 공격으로부터의 보호를 상실할 위험이 있다. 이 경우 그러한 목표물에 물리적으로 인접해 있거나 디지털 방식으로 연결되어 있는 민간인과 민간물자, 또는 그러한 목표물에 의존하는 민간인과 민간물자가 부수적 피해를 입을 위험이 있다. 민간인과 민간물자를 공격이나 부수적 피해로부터 보호하기 위해, 국가는 실행 가능한 경우 군사적 목적으로 사용되는 ICT 기반시설 또는 그 일부를 민간용 기반시설과 물리적 또는 기술적으로 분리하도록 노력해야 한다. 예를 들어 군사 데이터를 분리되지 않은 상용 클라우드, 상용 클라우드의 분리된 영역 또는 군전용 디지털 기반시설 중 어디에 저장할지를 결정할 때, 군사계획 및 작전 담당자는 분리되지 않은 상용 클라우드를 사용해서는 안 된다.

교전당사자가 민간인 또는 민간물자가 사이버작전이나 정보작전에 관여함으로써 공격으로부터의 법적 보호를 상실했다고 판단한 경우에도, ICRC는 그러한 위협에 물리력을 사용하여 대응하는 것이 정당한 군사적 목적을 달성하기 위해 실제로 필요한지, 아니면 그 목적을 달성하기 위해 사이버 또는 전자기적 수단과 같이 파괴성이 더 낮은 다른 수단을 사용할 수 있는지를 신중히 고려할 것을 교전당사자들에게 촉구한다.[177]

오랫동안 확립되어 온 국제인도법 규칙은 갈수록 디지털화되는 사회에서 민간인, 민간 기반시설 및 민간 데이터에 충분한 보호를 보장하는 방식으로 적용될 때에만 그 목적을 달성할 수 있다. 변화하고 있는 국가들의 법적 견해와 관행은 기존 법이 무력충돌의 디지털화로 인해 제기되는 과제에 대응하기에 적절하고 충분한지, 아니면 이러한 변화가 초래하는 새로운 위험에 대응하기 위해 강화될 필요가 있는지를 보여줄 것이다. 새로운 규칙을 마련한다면, 국제인도법을 포함한 기존의 법적 체계를 토대로 이를 더욱 강화하는 방향으로 이루어져야 한다.

175 ICRC, '전쟁 중 '민간 해커'를 위한 8가지 규칙과 이를 억제하기 위한 국가의 4가지 의무': https://www.icrc.org/en/article/8-rules-civilian-hackers-during-war-and-4-obligations-states-restrain-them.

176 제1추가의정서, 조항 50(1).

177 ICRC, '인도주의와 필요성의 원칙', ICRC, 제네바, 2023: https://www.icrc.org/sites/default/files/wysiwyg/war-and-law/02_humanity_and_necessity-0.pdf.

2. 자율무기체계

오늘날 무력충돌에서는 점차 높은 수준의 자율적 모드 또는 기능을 갖춘 무기체계, 특히 소형 무장 드론과 배회형 탄약이 실제로 배치되고 있다.[178] ICRC의 평가에 따르면, 일반적으로 이러한 유형의 무기체계는 여전히 원격으로 조종되거나 유도되고 있다. 그러나 소프트웨어 업데이트나 군사교리의 변경만으로도 이러한 무기체계는 쉽게 미래의 자율무기체계(autonomous weapon systems, AWS), 즉 인간의 개입 없이 표적을 선택하고 표적에 무력을 사용하는 무기체계가 될 수 있다. '인간의 개입 없이'란 인간이 최초로 작동시킨 이후에는 센서를 통해 환경으로부터 수신한 정보(예를 들어 열, 빛, 움직임, 형태, 속도, 무게 또는 음향·전자기 신호를 측정한 정보)에 반응하여 무력 사용이 촉발되고, 일반화된 '표적 프로파일'(예를 들어 특정 유형의 군용 차량의 형태, 적외선 또는 레이더 '신호', 속도 및 방향과 같은 특징에 기반한 프로파일)을 바탕으로 이루어진다는 것을 의미한다.[179]

동시에 이러한 무기를 어디에서 또는 무엇을 대상으로 사용할 것인지에 관한 제약을 완화하려는 군사적 관심도 존재하는 것으로 보인다. 이러한 추세는 ICRC의 중대한 우려 중 하나인 무력충돌에서의 무력 사용에 대한 인간의 통제가 상실될 가능성을 더욱 심화시킬 수 있다. ICRC는 무력충돌의 영향을 받는 사람들에 대한 보호를 유지하고 강화할 필요성에 따라, 자율무기체계에 대해 명확하고 구속력 있는 새로운 국제적 금지 및 제한을 시급히 마련할 것을 국가들에 촉구해 왔다.[180]

A) 공격의 적법성은 인간이 판단해야 한다

자율무기체계와 이와 관련된 센서, 소프트웨어 및 로봇 기술의 개발이 확대되고 있지만, 적대행위 수행에 관한 국제인도법상 의무는 인간 지휘관과 전투원이 이행해야 한다는 점을 상기할 필요가 있다. 이들은 자신이 계획하거나 결정하거나 실행하는 공격의 적법성을 판단해야 하며, 그러한 판단에 대한 책임도 계속해서 부담한다. 자율무기체계를 지지하는 일부에서는 무기체계가 '결정'을 내린다고 표현하지만, 무기를 발사하고 공격을 수행하기로 하는 결정은 언제나 인간이 내린다.[181] 따라서 일부 기술적 작업은 기계적으로 처리될 수 있지만, 공격의 적법성은 여전히 인간이 판단한다. 여기에는 특정 물자가 군사목표물에 해당하는지, 그리고 이러한 기계적 처리만으로 국제인도법상 공격 요건을 충족할 수 있는지에 대한 판단도 포함된다. 공격을 개시하기로 하는 인간의 결정과 무력 사용을 촉발하는 기계적 처리 과정을 서로 비교하는 것은 서로 동등하지 않은 것을 동등한 것으로 보는 잘못된 비교이다. 보다 정확한 비교는 비자율무기체계를 사용하여 공격을 개시하는 인간과 자율무기체계를 사용하여 공격을 개시하는 인간 사이의 비교일 것이다.

따라서 자율무기체계와 국제인도법 준수를 논할 때에는 국제인도법을 준수해야 하는 주체는 무기체계가 아니라 이를 사용하는 인간이라는 점을 강조하는 것이 중요하다.

또한 윤리적 관점에서 볼 때, 무력 사용으로 이어지는 중대한 결정에서 인간의 주체성을 유지하는 것은 인도주의적 고려, 인간의 존엄성 및 도덕적 책임을 지키기 위해 필요하다.

B) 자율무기체계를 사용하여 수행하는 공격의 적법성 판단에 관한 과제

자율무기체계의 지휘관과 그 밖의 사용자는 공격이 이루어지기 전에 그 적법성을 판단하고, 무기체계가 자신이 적법하다고 판단한 범위 내에서만 작동할 수 있고 실제로 그렇게 작동하도록 보장해야 한다. 그러나 자율무기체계의 고유한 작동 방식으로 인해 이러한 판단과 보장을 할 수 있는 능력이 제한될 수 있다.

핵심적인 어려움은 사용자나 지휘관이 공격에 관한 중요한 구체적 사항을 알지 못할 가능성이 높다는 점이다. 이는 인간이 자율무기체계를 최초로 작동시키거나 발사한 이후, 자율무기체계가 센서를 통해 환경으로부터 수신한 정보와 일반화된 '표적 프로파일'을 바탕으로 스스로 공격을 개시하거나 공격을 촉발하기 때문이다. 사용자는 자율무기체계의 공격을 촉발하게 될 특정 사람이나 물자를 선택하지 않으며, 심지어 그것이 누구 또는 무엇인지도 알지 못한다. 또한 공격이 정확히 언제 또는 어디에서 이루어질지도 알지 못한다. 이러한 구체적인 사항은 자율무기체계의 기계적 처리과정(센서, 소프트웨어, 작동장치)과 작전환경에서 입력되는 감지정보에 따라 결정된다.

178 목표물 상공을 맴돌며 목표물을 감지하고 잠입하여 충돌 시 폭발하는 일종의 공중 무기.

179 ICRC, 자율 무기체계에 대한 입장, ICRC, 제네바, 2021, p. 2: https://www.icrc.org/en/document/icrc-position-autonomous-weapon-systems.

180 ICRC, 자율 무기체계에 대한 입장, ICRC, 제네바, 2021: https://www.icrc.org/en/document/icrc-position-autonomous-weapon-systems. 유엔 사무총장과 ICRC 총재의 공동 호소, ICRC, 제네바, 2023: https://www.icrc.org/en/document/joint-call-un-and-icrc-establish-prohibitions-and-restrictions-autonomous-weapons-systems.

181 ICRC, '치명적 자율 무기체계에 관한 특정재래식무기금지협약(CCW) 정부 전문가 그룹(GGE)의 지침 원칙 해설', ICRC, 제네바, 2020, 3면: https://documents.unoda.org/wp-content/uploads/2020/07/20200716-ICRC.pdf, ICRC, 2019 도전과제 보고서, 30면 참조.

이로 인해 사용자가 공격의 영향을 예측하고 이를 제한하기 위한 조치를 취하는 능력이 저해될 수 있으며, 예를 들어 해당 공격이 무차별적 공격이 되지 않도록 보장하기 어려워질 수 있다.[182]

따라서 지휘관과 그 밖의 사용자는 자율무기체계가 수행할 수 있는 모든 공격의 적법성을 사전에 예측하고 판단해야 한다. 이때 무기체계가 자율적으로 작동하는 전체 기간과 전체 지역에 걸쳐 발생할 수 있는 합리적으로 예견 가능하고 관련성 있는 모든 상황의 변화를 고려해야 한다. 이러한 판단은 가능한 결과의 수를 제한하기 위해 자율무기체계와 그 작전환경에 적용되는 변수에 엄격한 제약을 두는 경우에만 가능할 것으로 보인다.

예를 들어 공격은 군사목표물만을 대상으로 해야 한다는 국제인도법상 의무에 비추어, 사용자는 자율무기체계가 작동하는 전체 지역과 기간에 걸쳐 그 공격을 촉발할 수 있는 모든 대상이 해당 공격이 이루어지는 '당시의 상황에서'와 '군사목표물'의 두 가지 요건을 모두 충족하도록 보장해야 한다.[183] 이는 군사목표물로서의 법적 성격이 비교적 안정적인 물자, 즉 그 성질상 군사목표물인 물자(적의 무기, 군사장비 수송 차량, 병영 등)를 잠재적 공격 대상으로 하는 경우에는 가장 용이하다. 그러나 위치, 목적 또는 용도에 따라 군사목표물이 될 수 있는 민간물자(예: 언덕, 일시적으로 병력의 숙소로 사용되는 호텔 또는 적군이 곧 통과할 예정인 교량)의 경우에는 이러한 판단이 매우 어렵다. 이는 그러한 물자가 적의 군사행동에 기여하는 정도와 그 파괴·포획 또는 무력화로 얻을 수 있는 명확한 군사적 이익이 상당히, 그리고 빠르게 변화할 수 있기 때문이다. 예를 들어 군인을 최전선으로 수송하기 위해 일시적으로 징발된 민간 택시는 그러한 용도로 사용되는 동안에만 적의 군사행동에 효과적으로 기여하며, 따라서 그 용도에 따라 군사목표물로 간주될 수 있다. 그 밖의 시점에 해당 택시를 파괴하는 것은 군사적 이익을 제공할 가능성이 낮다.

또한 물자를 그 목적에 따라 군사목표물로 판단하려면 적의 의도를 확인해야 한다. 이러한 의도를 파악할 수 있는 단서는 미묘하고 맥락에 따라 달라지며 그 범위도 한정되어 있지 않기 때문에, 자율무기체계가 사용하는 일반화된 표적 프로파일의 형태로 표준화하기에는 적합하지 않다.

한 명 이상의 사람을 대상으로 하는 공격의 경우 국제인도법 준수를 보장하는 것은 특히 어려울 수 있다. 사용자나 지휘관이 자율무기체계를 발사하는 시점에는 해당 지역에 있는 한 명 이상의 사람이 적법한 공격 대상이라고 일반적으로 판단했을 수 있지만,[184] 해당 인원의 행동과 의도, 그리고 이에 따른 적법한 공격 대상으로서의 지위는 자율무기체계가 공격을 수행하기 전에 빠르게 변할 수 있다. 민간인은 적대행위에 직접 참여하는 '동안에만' 직접공격으로부터의 보호를 상실하므로, 개별 행위의 시작과 종료 시점을 판단할 때에는 최대한의 주의를 기울여야 한다.[185] 마찬가지로 전투원도 언제든 부상을 입거나 그 밖의 사유로 전투능력을 상실할 수 있으며, 그 시점부터는 직접공격의 대상이 되어서는 안 된다.

또한, 무력충돌에서 자율무기체계를 적 전투원에 대해 사용하는 경우, 그 전투원에게 항복할 수 있는 합리적인 가능성을 보장해야 한다. 적이 어떠한 방식으로든 항복 의사를 명확히 표시했을 때 사용자가 이를 인식하고 공격을 중단할 수 없도록 하는 자율무기체계를 사용하는 것은 생존자를 남기지 않는다는 방침(denial of quarter)하에 적대행위를 수행하는 것에 대한 금지를 위반하게 된다.[186]

요컨대, 인간을 대상으로 자율무기를 사용하는 것이 국제인도법 위반의 중대한 위험을 초래하지 않을 현실적인 전투 상황을 상정하기는 어렵다. 따라서 대인 자율무기체계를 명확히 금지하지 않는다면, 국제인도법 준수를 위한 충분한 안전장치가 갖추어지지 않은 상태에서 이러한 무기체계가 배치될 위험이 지나치게 커질 것이다.

법적 과제에 더하여, 자율무기체계가 제기하는 윤리적 우려는 많은 국가와 유엔 사무총장, 시민사회, 기술업계 및 과학계의 주요 인사들에 의해 강조되어 왔다. 이러한 우려의 핵심에는 생사를 좌우하는 결정에서 인간의 주체성, 도덕적 책임 및 인간의 존엄성이 서로 연관되어 상실될 수 있다는 문제가 있다.

182 ICRC, 관습국제인도법 연구 규칙 12, 제1추가의정서 조항 51(4)(c).

183 ICRC, 관습국제인도법 연구 규칙 8, 제1추가의정서 조항 52(2): '군사 목표물은 그 성격, 위치, 목적 또는 용도에 따라 군사 행동에 효과적으로 기여하고 당시 지배적인 상황에서 전체 또는 부분 파괴, 점령 또는 무력화가 확실한 군사적 이점을 제공하는 물체로 제한된다'.

184 교전 당사자, 전투원 또는 적대행위에 직접 참여하는 민간인으로서 전투 능력을 상실한 상태가 아닌 경우.

185 ICRC, '국제인도법상 적대행위 직접 가담 개념에 관한 해석 지침', ICRC, 2009(이하 '해석 지침', 2009): https://shop.icrc.org/interpretive-guidance-on-the-notion-of-direct-participation-in-hostilities-under-international-humanitarian-law-print-en.html.

186 제1추가의정서 조항 40, ICRC, 관습국제인도법 연구 규칙 46.

인간에게는 자신의 결정과 행동을 이끄는 도덕적 주체성과 책임이 있지만, 무기, 기계 및 소프트웨어와 같은 무생물에는 그러한 것이 없다. 인간의 주체성과 인간에 의한 판단이 부재한다면, 도덕적으로 책임 있는 의사결정도, 공격 대상이 되거나 영향을 받는 사람들의 인간 존엄성에 대한 인정도 이루어지지 않았다고 할 수 있다. 생사에 관한 결정에서 인간의 주체성을 배제하는 것은 자제할 가능성 또한 배제한다. 자제는 무력 사용이 적법한 경우에도 무력을 사용하지 않도록 할 수 있는 인간의 특성이기 때문이다.

이러한 우려는 물자를 대상으로 하는 자율무기체계와 달리, 사람을 직접 표적으로 삼도록 설계되거나 사용되는 자율무기체계에서 가장 심각하게 제기된다. 이러한 자율무기체계는 생사를 좌우하는 판단을 일반화된 표적 프로파일에 기반한 센서 데이터와 기계적 처리과정으로 환원하며, 그 결과 사람은 인간으로서가 아니라 단순한 표적으로 취급된다. 이는 사실상 '알고리즘에 의한 죽음', 즉 살상의 자동화가 도달하는 최종 단계에 해당할 것이다.[187]

C) 자율무기체계에 대한 새로운 국제법 규칙의 필요성

ICRC는 무력충돌의 영향을 받는 사람들에게 자율무기체계가 초래하는 심각한 피해 위험, 국제인도법 준수상의 과제 및 윤리적 우려를 고려하여, 2021년부터 자율무기체계의 개발과 사용에 관한 새로운 구속력 있는 국제법 규칙을 마련할 것을 촉구해 왔다.[188] 이러한 규칙은 자율무기체계의 설계와 사용에 관한 구체적인 금지와 제한을 명확히 하고 공식화해야 한다. 이러한 제한은 무기 관련 조약을 포함한 기존 국제인도법 규칙에 추가되고 이를 보완하는 것이며, 기존 규칙을 대체하는 것이 아니다. 이는 자율무기체계가 제기하는 구체적인 위험과 윤리적 우려에 대응하기 위해 기존의 법적 보호를 토대로 이를 더욱 강화하는 것이어야 한다.

새로운 규칙은 특히 다음과 같은 내용을 포함해야 한다.

- 인간 사용자가 무기체계의 작동 방식과 그 영향을 이해하고 설명하며 예측할 수 없거나 예측 불가능한 자율무기를 금지해야 한다. 자율무기체계 사용자는 국제인도법에서 요구하는 바에 따라 해당 무기를 특정 군사목표물에 대해 사용할 수 있는지를 판단하고 예측되는 영향을 제한하기 위한 조치를 취할 수 있도록 합리적인 정도의 확실성을 가지고 무기의 영향을 예측할 수 있어야 한다. 이를 위해서는 자율무기체계의 작동 방식, 즉 센서의 특성과 작동 방식, 표적 프로파일의 정의, 그리고 오류나 오작동의 위험을 포함하여 실제 사용 상황에서 발생할 수 있는 영향을 이해할 수 있어야 한다.
- 예측 불가능한 영향을 초래할 가능성이 있는 자율무기에는 머신러닝 소프트웨어에 의해 제어되는 무기와 일부 군집 기술을 사용하는 무기가 포함된다. 사람을 직접 표적으로 삼도록 설계되거나 사용되는 자율무기를 금지해야 한다. 이는 앞서 설명한 바와 같이 국제인도법 위반의 중대한 위험이 존재하고, 대인 자율무기가 윤리적 관점에서 용인될 수 없기 때문에 필요하다.

충분히 예측 가능하고 물자만을 대상으로 설계되고 사용되는 자율무기체계의 경우에도, 최종적인 공격 대상과 부수적 피해를 포함하여 공격의 모든 구체적인 사항을 사용자가 파악할 수 있는 능력이 제한되기 때문에, 구체적인 상황에 따라 적대행위 수행에 관한 국제인도법 규칙을 적용하는 데에는 여전히 일정한 어려움이 남는다. 위반의 위험을 줄이기 위해 새로운 규칙은 다음과 같은 조치를 복합적으로 적용하는 것을 포함하여 자율무기체계의 설계와 사용을 엄격하게 제한해야 한다.

- 자율무기체계의 표적을 그 성질상 군사목표물에 해당하는 대상으로만 제한한다.
- 자율무기체계가 작동하는 시간과 지리적 범위를 제한한다.
- 자율무기체계가 수행할 수 있는 교전 횟수를 포함하여 사용 규모를 제한한다.
- 민간인이나 민간물자가 존재하지 않는 상황으로 한정하는 등 자율무기체계가 사용될 수 있는 상황을 제한한다.
- 실행 가능한 최대한의 범위에서 인간 사용자가 다음을 수행할 수 있도록 보장한다.
  — 자율무기체계의 작동을 효과적으로 감독할 수 있도록 하고,
  — 적시에 개입하여 필요한 경우 자율무기체계의 작동을 중지할 수 있도록 한다.

187 ICRC, '자율 무기 체계에 대한 입장', ICRC, 제네바, 2021: https://www.icrc.org/en/document/icrc-position-autonomous-weapon-systems (p.8). ICRC, '윤리와 자율 무기 체계: 인간 통제의 윤리적 기반은 무엇인가?', ICRC, 제네바, 2018: https://www.icrc.org/en/document/ethics-and-autonomous-weapon-systems-ethical-basis-human-control.

188 2023년 유엔 사무총장과 ICRC 총재의 공동 호소: https://www.icrc.org/en/document/joint-call-un-and-icrc-establish-prohibitions-and-restrictions-autonomous-weapons-systems.

이러한 조치가 실행 가능하지 않은 경우, 자율무기체계에는 효과적인 자폭 또는 자체 무력화 장치가 갖추어져야 한다. 자율무기체계의 개발과 사용이 빠르게 확대되고 있는 상황에서, 자율무기체계에 대한 이러한 금지와 제한을 명확하고 구속력 있는 국제법으로 확립하는 것은 시급한 인도주의적 우선과제이다. ICRC는 유엔 사무총장과 함께 국가들이 과감하고 원칙에 입각한 정치적 조치를 취하여 2026년까지 이러한 규칙에 관한 협상을 마무리할 것을 촉구한다.[189] ICRC는 이러한 규칙을 법적 구속력 있는 문서에 어떠한 방식으로 규정할 수 있을지에 관한 견해를 국가들과 유엔 사무총장이 검토할 수 있도록 제출하였다.[190]

3. 군사 계획 및 의사결정에서의 인공지능

군은 인공지능(AI)에 상당한 투자를 하고 있다. AI 기술은 자율무기체계에 통합될 수 있지만(제V장 제2절 참조), AI의 군사적 활용 가운데 가장 광범위하고 그 중요성이 점차 커지고 있는 분야 중 하나는 의사결정지원체계(AI Decision Support System, 이하 'AI-DSS')이다. 이는 위성영상, 센서 데이터, 소셜미디어 피드 또는 휴대전화 신호 등 다양한 데이터 출처를 종합하고, 이를 바탕으로 분석, 권고 또는 예측을 의사결정자에게 제시하는 전산화된 도구이다.

오늘날의 무력충돌에서는 하나의 AI-DSS가 드론 영상을 분석하고 영상분류 기술을 적용하여 잠재적 표적을 식별하고 분류할 수 있다. 그 결과는 시뮬레이션을 수행하여 해당 표적을 공격하는 데 사용할 수 있는 '최적의' 무기를 권고하는 또 다른 시스템에 제공될 수 있다. 이러한 시스템은 예측분석을 이용하여 적이 해당 공격에 어떻게 대응할지를 예측하는 시스템과도 연계될 수 있다. 이와 같은 AI-DSS는 누구 또는 무엇을 어디에서, 언제, 어떻게 공격할 것인지에 관한 인간의 결정에 중대한 영향을 미칠 수 있다.[191]

상황인식 능력의 향상과 보다 신속한 의사결정 주기는 AI-DSS의 사용을 통해 얻을 수 있는 잠재적 이점으로 흔히 언급된다. 그러나 ICRC는 이러한 기술이 초래할 인적 피해는 해당 기술의 설계 및 사용 방식에 따라 달라질 것이라고 이전부터 경고해 왔다.[192] 특히 AI-DSS를 사용한다고 해서 국제인도법에 부합하지 않는 표적선정 방식이나 그 밖의 정책이 개선되는 것은 아니다. 오히려 그러한 체계에 AI-DSS를 적용할 경우, 위법하거나 그 밖의 유해한 영향을 더욱 빠르고 광범위하게 반복하고, 이를 더욱 악화시킬 가능성이 있다.

A) 국제인도법상 법적 판단은 인간이 내려야 한다

앞 절에서 설명한 바와 같이, ICRC는 공격으로 예상되는 부수적 피해가 예상되는 구체적이고 직접적인 군사적 이익에 비해 과도한지 여부와 같은 법적 판단은 인간이 내려야 한다는 것이 국제인도법의 요구라고 본다.

그렇다고 해서 지휘관과 전투원이 이러한 법적 판단을 내릴 때 AI-DSS를 포함한 도구를 사용할 수 없다거나 사용해서는 안 된다는 의미는 아니다. 실제로 국가들은 군 구성원이 공격을 계획하고 명령하며 수행하는 과정에서 이를 지원하기 위해 모든 단계에서 광범위한 군사 의사결정 도구를 이미 도입하고 있다. 예를 들어 일부 국가에서는 예상되는 민간인 부수 사상자 수를 산정하는 작전 절차가 전산화되어 있으며, 그 결과는 해당 공격이 국제인도법상 비례성 원칙에 부합하는지를 판단하는 데 활용된다.

중요한 것은 이러한 컴퓨터 시스템의 결과물이 법적 판단에 정보를 제공할 수는 있지만, 법적 판단 자체를 대신해서는 안 된다는 점이다. ICRC의 견해에 따르면, 이는 군 및 그 밖의 무장 행위자가 AI-DSS를 설계하고 사용할 때 해당 AI 도구의 작동 방식과 이를 사용하는 인간에게 나타날 수 있는 경향을 고려해야 한다는 것을 의미한다.

189 2023년 유엔 사무총장과 ICRC 총재의 공동 호소, 2023: https://www.icrc.org/en/document/joint-call-un-and-icrc-establish-prohibitions-and-restrictions-autonomous-weapons-systems

190 2024년 유엔 사무총장 제출 자율 무기체계 관련 ICRC 의견서: https://www.icrc.org/en/document/autonomous-weapons-icrc-submits-recommendations-un-secretary-general.

191 ICRC, '무력 충돌에서 무력 사용에 관한 군사적 의사 결정에 사용되는 인공지능 및 관련 기술: 현황과 잠재적 시사점', ICRC, 제네바, 2024, 8-9쪽: https://shop.icrc.org/expert-consultation-report-artificial-intelligence-and-related-technologies-in-military-decision-making-on-the-use-of-force-in-armed-conflicts-current-developments-and-potential-implications-pdf-en.html. ICRC, '결정의 연속: 군사 의사 결정에서의 계산 및 인공 지능', ICRC, 제네바, 2024, 20쪽: https://shop.icrc.org/decisions-decisions-decisions-computation-and-artificial-intelligence-in-military-decision-making-pdf-en.html.

192 ICRC, '입장문: 무력충돌에서의 인공 지능과 기계 학습-인간 중심적 접근', IRRC, 102권 913호, 2020년 4월: https://international-review.icrc.org/articles/ai-and-machine-learning-in-armed-conflict-a-human-centred-approach-913.

AI를 의사결정지원시스템에 통합하면 예기치 않은 오류의 발생 가능성이 높아질 수 있으며, 문제가 있는 편향을 지속시키고 확산시킬 수 있다. 특히 특정 연령, 성별 또는 민족에 속하는 개인이나 집단, 또는 장애인에 대한 편향이 그러할 수 있다. 현재의 추세는 머신러닝과 같이 더욱 복잡한 형태의 AI가 사용될수록 이러한 문제가 커질 수 있음을 보여준다. 이러한 AI는 사용자가 그 작동 방식을 이해하는 것을 더욱 어렵게 만들거나 심지어 불가능하게 할 수 있다.[193] 또한 하나의 절차에서 여러 의사결정지원시스템이 서로의 결과를 바탕으로 판단에 기여하는 경우, 한 시스템에서 발생한 오류가 누적되거나 계획 및 의사결정 과정 전반에 연쇄적으로 확산될 수 있다.

인간은 기계 시스템과 상호작용할 때 다른 정보원보다 기계가 제시하는 결과를 더 신뢰하는 경향인 '자동화 편향(automation bias)'을 보인다. 이러한 경향은 특히 무력충돌과 같이 스트레스나 압박이 큰 상황에서 두드러진다.[194]

이러한 요인들이 복합적으로 작용하면 사용자가 이용 가능한 정보를 면밀히 검토하는 능력이 저해될 수 있다. 그 결과 실제로는 공격의 적법성을 판단하지 않은 채 AI-DSS가 제시한 결과에 근거하여 공격을 계획하거나 결정 또는 개시하게 될 수 있으며, 이 경우 인간은 사실상 AI-DSS의 판단을 형식적으로 승인하는 역할에 그치게 된다.

B) AI가 모든 일에 적합한 것은 아니다

AI, 특히 머신러닝을 적합하지 않은 문제에 적용하면 인간의 의사결정에 부정적인 영향을 미칠 수 있다.

일반적으로 AI는 명확하고 구체적으로 정의된 목표가 주어지고 양질의 데이터에 접근할 수 있을 때 더 나은 성능을 보인다. 그러나 국제인도법이 요구하는 맥락적이고 정성적인 판단은 AI-DSS에 명확한 목표로 제시하기 어렵다. 이러한 판단은 매우 어려운 것으로 잘 알려져 있으며, 일반적으로 수학적 공식이나 수치로 환원할 수 없다. 또한 무력충돌은 불확실성과 급변하는 상황을 특징으로 하며, 여기에 상대방을 기만하려는 행위까지 더해진다. 이 때문에 대표성이 있고 다른 상황에도 적용할 수 있는 데이터를 확보하기 어렵다.

AI-DSS는 사람의 행동 이면에 있는 목적과 같이 정해진 답이 없는 사항을 추론하는 데 적합하지 않다. 예를 들어 적대행위 직접 참여 여부를 판단하는 데 있어 '교전 관련성(belligerent nexus)'을 판단하는 경우가 이에 해당한다.[195] 적의 의도를 추론하는 경우, 예를 들어 어떤 물자가 그 목적에 따라 군사목표물에 해당하는지를 판단하는 경우에도 AI-DSS는 적합하지 않다.[196] 마찬가지로 적의 행동에 관한 예측도 신뢰하기 어려울 가능성이 높다.

반면 가능한 결과의 범위가 한정되어 있고 보다 풍부하고 양질의 시험 및 시뮬레이션 데이터를 확보할 수 있는 경우에는 AI-DSS를 적용하는 것이 더 적절할 수 있다. 예를 들어 AI-DSS는 아군의 군수지원을 최적화하거나, 수송을 계획하거나, 사용 가능한 무기 가운데 하나를 선택하는 데 활용할 수 있다.

요컨대 AI-DSS가 무력충돌에서의 의사결정을 방해하는 것이 아니라 지원하고 국제인도법의 준수를 보장하는 데 도움이 되도록 하려면, 충돌당사자들은 해당 AI-DSS가 구체적인 업무와 상황에 적합한지를 신중하게 평가해야 한다. 일부 분야에서는 AI-DSS의 사용을 전면적으로 배제해야 할 수도 있다. 명백한 예로, 이러한 도구는 핵무기 지휘통제시스템에 절대로 통합되어서는 안 된다.[197]

193 ICRC,'입장문: 무력충돌에서의 인공지능과 머신러닝: 인간 중심적 접근', IRRC, 102권 913호, 2020년 4월: https://international-review.icrc.org/articles/ai-and-machine-learning-in-armed-conflict-a-human-centred-approach-913, '결정의 연속: 군사 의사 결정에서의 계산과 인공 지능', ICRC, 제네바, 2024, 31쪽, 54쪽: https://shop.icrc.org/decisions-decisions-decisions-computation-and-artificial-intelligence-in-military-decision-making-pdf-en.html.

194 ICRC, '무력 충돌에서 무력 사용에 관한 군사적 의사 결정에 사용되는 인공지능 및 관련 기술: 현황과 잠재적 시사점', ICRC, 제네바, 2024, 177쪽: https://shop.icrc.org/expert-consultation-report-artificial-intelligence-and-related-technologies-in-military-decision-making-on-the-use-of-force-in-armed-conflicts-current-developments-and-potential-implications-pdf-en.html.

195 '해석 지침', 2009, 59쪽.

196 ICRC, '추가 의정서에 대한 주석서', 1987, 단락 2022.

197 ICRC, 제78차 유엔 총회 제1위원회 일반 토론 발언문, 2023년 10월 11일.

C) 국제인도법 준수 및 민간인 피해 완화를 지원할 수 있는 AI-DSS의 잠재력

한편, AI 기반 시스템을 신중하게 활용하면 보다 신속하고 포괄적인 정보 분석이 가능해져 국제인도법 준수를 강화하고 민간인에 대한 위험을 최소화하는 방향으로 의사결정을 지원할 수 있다. 특히 시가전의 맥락에서 ICRC는 온라인상의 오픈소스 자료를 활용하여 민간인과 민간물자의 존재에 관한 정보를 수집할 것을 권고해 왔다.[198] AI 도구는 이러한 자료를 수집하고 종합하는 데 도움이 될 수 있다. 또한 무기 운용을 지원하기 위해 AI-DSS를 활용하면 부수적인 민간인 피해를 가장 효과적으로 방지하거나 최소화할 수 있는 공격의 수단과 방법을 선택하는 데 도움이 될 수 있다.[199]

중요한 것은 국제인도법이 민간인 주민을 보호하기 위해 지속적으로 주의를 기울이고, 공격 시 실행 가능한 모든 예방조치를 취할 의무를 부과한다는 점이다. 따라서 군은 AI-DSS를 개발하고 사용할 때 이러한 도구를 통해 민간인 피해를 줄이면서 군사목표를 달성할 수 있는 방법뿐만 아니라, 민간인을 보호하기 위한 목적으로 이러한 도구를 어떻게 설계하고 사용할 수 있을지도 고려해야 한다. 여기에는 민간주민을 식별하고 추적하여 그 존재를 군에 알리는 도구나, 보호대상임을 나타내는 식별표장 또는 신호를 인식하는 도구 등이 포함될 수 있다.

앞서 언급한 바와 같이 이러한 도구의 효과는 양질의 데이터에 대한 접근성에 달려 있다. 군은 표적 식별을 지원하기 위한 데이터세트를 점차 구축하고 유지하고 있는 것으로 보이지만, 적법한 공격 대상이 아닌 사람과 물자를 식별하기 위한 데이터 수집에도 이에 상응하는 투자를 하고 있는지는 명확하지 않다. AI-DSS를 개발하고 배치하는 국가와 그 밖의 행위자는 이러한 격차를 해소해야 한다. ICRC는 국제인도법의 준수를 강화하고 민간인에 대한 보호를 증진할 수 있는 도구와 데이터에 관한 연구 및 투자를 우선할 것을 권고한다.

전투원과 지휘관은 표적선정에 관한 결정을 내릴 때 AI-DSS의 결과물을 활용하는 경우에도 합리적으로 이용 가능한 모든 정보원으로부터 얻은 정보를 평가해야 한다. 하나의 AI-DSS가 제시한 결과에만 의존하는 것은 이러한 기준을 충족하기 어려울 것이며, 특히 여러 정보원을 평가할 시간이 상대적으로 충분한 사전 계획된 표적선정 절차에서는 더욱 그러하다. 따라서 지휘관과 AI-DSS 사용자는 이러한 도구의 결과물을 이용 가능한 다른 모든 정보와 교차검증해야 한다.

D) 인간의 심의를 위한 시간과 공간 보장

AI-DSS의 개발과 사용을 뒷받침하는 주요 군사적 이점으로 흔히 제시되는 것 중 하나는 계획 및 의사결정 과정을 가속화하여 적보다 우위를 확보할 수 있다는 점이다. 그러나 군사작전의 속도가 빨라지면 오판과 확전의 위험이 증가하는 등 민간인과 전투원 모두에게 추가적인 위험이 발생할 수 있다.

이러한 위험을 완화하기 위해 군사계획 담당자와 지휘관들은 오래전부터 '전술적 인내(tactical patience)'와 같은 방식을 활용해 왔다. 이는 상황인식을 높이고 더 다양한 선택지를 마련하기 위해 상황의 전개를 지켜보면서 의도적으로 결정을 유보하는 것을 의미한다. 무력충돌당사자는 AI-DSS를 사용하는 경우에도 이러한 방식을 어떻게 유지할 것인지 고려해야 한다. 이를 위해서는 적대행위 수행에 관한 결정을 숙고할 시간을 확보할 수 있도록 계획 및 의사결정 과정의 일부 단계에서 의도적으로 속도를 늦출 필요가 있을 것이다.[200]

AI 도구는 군사 계획 및 의사결정 과정에 상당한 영향을 미치고 있다. 이러한 도구는 무력충돌의 영향을 받는 사람들에 대한 위험을 최소화하는 의사결정을 지원할 잠재력이 있다. 국가와 비국가 행위자는 국제인도법 준수를 지원하기 위해 이러한 시스템을 어떻게 개발하고 사용할 것인지 고려해야 한다. 다만 기술적 한계, 양질의 데이터 부족, 그리고 인간이 기계와 상호작용할 때 나타나는 행동상의 경향으로 인해 AI-DSS가 모든 업무와 상황에 적합한 것은 아니다. 또한 AI-DSS의 사용은 특히 표적선정에 관한 결정과 관련하여 민간인과 그 밖의 보호대상자에게 추가적인 위험을 초래할 수 있다. 이러한 도구를 개발하고, 그 적법성을 검토하며, 사용하는 과정에서 이러한 위험을 신중하게 고려하고 이에 대처해야 한다.

198 ICRC, '시가전에서의 민간인 피해 줄이기: 무장단체를 위한 핸드북', ICRC, 제네바, 2023, 15쪽: https://shop.icrc.org/reducing-civilian-harm-in-urban-warfare-a-handbook-for-armed-groups-pdf-en.html.

199 제1추가의정서, 조항 57(2)(a)(ii)의 의무.

200 ICRC, '2019 도전 과제 보고서', 32쪽.

4. 우주 공간에서의 군사작전으로 인한 인적 피해 최소

우주시스템을 통해 활용되는 기술의 군사적 적용은 현대 군사작전에서 필수적인 부분을 차지한다. 여러 국가가 우주를 작전영역으로 인식하고, 별도의 우주방위 전략과 지휘체계를 마련하며, 물리적 또는 비물리적 '대우주(counterspace)' 역량을 개발·시험·배치함에 따라 우주 공간은 점차 경쟁이 심화되는 영역이 되고 있다.

동시에 필수적인 민간 서비스는 우주시스템에 점점 더 크게 의존하고 있다. 오늘날 우주시스템, 특히 항법·통신·원격탐사 위성은 핵심 민간 기반시설, 특히 에너지 및 통신 부문의 기능에 필수적인 역할을 한다. 이러한 부문은 식량 생산 및 공급, 식수, 전력, 의료, 위생 및 폐기물 관리, 인도적 활동 등 민간인이 의존하는 필수 서비스의 제공을 가능하게 한다.[201]

무력충돌 중 군사작전에서 우주시스템의 역할이 확대됨에 따라 이러한 시스템이 공격 대상이 될 가능성도 높아지고 있으며, 이로 인해 우주시스템에 의존하는 지상의 필수 민간 서비스의 기능이 위협받을 수 있다.

A) 우주 공간에서의 또는 우주 공간 관련 군사 작전에 대한 현행 국제법상의 제한

우주 공간에서 또는 우주 공간[202]과 관련하여 수행되는 군사작전은 물리적 수단을 사용하든 비물리적 수단을 사용하든 법의 공백 속에서 이루어지는 것이 아니다. 이러한 군사작전은 현행 국제법의 제한을 받는다. 관련 국제법에는 특히 유엔헌장, 우주법 관련 조약, 중립법 및 국제인도법이 포함된다.[203]

무엇보다도 조약 및 관습법 규칙은 우주 공간에 배치되거나 우주 공간에서 또는 이와 관련하여 사용될 수 있는 전쟁의 무기, 수단 및 방법의 선택을 금지하거나 제한한다. 핵무기 또는 그 밖의 대량살상무기를 탑재한 물체를 궤도에 배치하거나, 그러한 무기를 천체에 설치하거나, 그 밖의 어떠한 방식으로든 우주 공간에 배치하는 것은 금지된다. 또한 천체에서 모든 종류의 무기를 시험하거나 군사훈련을 실시하는 것도 금지된다. 이와 더불어 무차별적 무기, 과도한 상해 또는 불필요한 고통을 야기하는 성질의 무기[204] 및 그 밖의 여러 특정 유형의 무기에 대한 금지[205]도 우주 공간에 적용된다. 또한 환경변경협약에 위배되는 환경변경기술의 군사적 또는 그 밖의 적대적 사용에 대한 금지는 지구와 우주 공간에 동일하게 적용된다.[206] 이러한 규칙은 국가가 우주 공간에서 또는 우주 공간과 관련하여 사용될 수 있는 새로운 무기나 전쟁의 수단 또는 방법을 연구·개발·획득 또는 채택하기로 결정할 때 특히 중요하다.[207] 특정 유형의 무기에 대한 금지 또는 제한 외에도, 국제인도법은 무력충돌의 맥락에서 수행되는 군사작전에 대해 보다 일반적인 제한을 부과하며, 여기에는 우주 공간에서 수행되거나 그 영향이 우주 공간에 미치는 군사작전도 포함된다. 이러한 규칙에는 특히 구별 원칙, 무차별적 공격 및 비례성을 위반하는 공격에 대한 금지, 그리고 공격 시 실행 가능한 모든 예방조치를 취할 의무가 포함된다.[208]

201 자세한 내용은 Gilles Doucet 및 Stuart Eves, '군사 우주 작전으로 인해 지구상의 필수 민간 서비스가 중단되지 않도록 보호', ICRC, 제네바, 2024, 39-56쪽: https://shop.icrc.org/protecting-essential-civilian-services-on-earth-from-disruption-by-military-space-operations-pdf-en.html 참조.

202 본 장에서 말하는 '우주 공간에서의 또는 우주 공간과 관련된 군사 작전'이란, 우주 공간을 출발지, 목적지, 경유지 또는 대상으로 하는 모든 군사 작전과, 우주 구성 요소, 지상 구성 요소 또는 이들 간의 통신 연결을 대상으로 하는 군사 작전을 모두 포함한다.

203 무력충돌 중 우주 공간에서 또는 우주와 관련된 군사 작전에 대한 국제법, 특히 국제인도법에 따른 기존 제한에 대한 자세한 논의는 ICRC, '무력충돌 중 우주 공간에서의 군사 작전에 대한 국제법상 제약'(https://www.icrc.org/en/document/constraints-under-international-law-military-space-operations) 참조.

204 ICRC, 관습국제인도법 연구 규칙 70 및 71.

205 ICRC, 관습국제인도법 연구 규칙 72-84, ICRC의 인도주의적 전쟁 조약 데이터베이스에 수록된 특정 수단과 전쟁 방식에 대한 규제를 다룬 모든 조약 참조: https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/vwTreatiesByTopics.xsp#view:_id1:_id2:_id260:repeat1:1:labelAnchor.

206 환경변경기술의 군사적 또는 기타 적대적 사용의 금지에 관한 협약, 1976년, 제1조 및 제2조.

207 특히, 제1추가의정서의 당사국은 이러한 새로운 무기, 수단 또는 전쟁 방법의 적법성을 검토하여 그 사용이 국제인도법 및 기타 관련 국제법 규정을 준수하는지 확인해야 한다(제1추가의정서, 제36조 참조).

208 ICRC, 관습국제인도법 연구 규칙 1, 7, 11-14 및 15-21, 제1추가의정서 조항 48, 51 및 57.

또한 국제법, 특히 국제인도법은 민간주민의 생존에 불가결한 물자,[209] 의무요원·의무부대 및 의무수송수단,[210] 인도적 구호활동에 종사하는 인원 및 물자,[211] 문화재,[212] 자연환경,[213] 댐·제방·원자력발전소와 같이 위험한 힘을 포함하고 있는 공작물 및 시설,[214] 우주비행사 등을 포함하여 무력충돌 중 특정 개인 및 물자에 대해서도 구체적인 보호를 제공한다.[215] 이러한 인원과 물자의 보호, 안전 또는 기능에 필수적인 우주시스템에 영향을 미칠 것으로 예상되는 군사작전을 수행하는 경우를 포함하여, 이러한 강화된 보호는 항상 준수되어야 한다.

마지막으로 교전당사자는 우주 공간에서 또는 우주 공간과 관련하여 수행되는 군사작전의 영향으로부터 민간인과 민간물자를 보호하기 위해 실행 가능한 모든 예방조치를 취해야 하며, 이는 국가가 이미 평시에 이행해야 하는 의무이다.[216] 고려할 수 있는 조치로는 군사적 목적으로 사용되는 우주시스템 또는 그 일부를 민간용으로 사용되는 우주시스템과 물리적 또는 기술적으로 분리하는 것과, 병원이나 민간주민의 생존에 불가결한 물자와 같이 특별한 보호를 받는 물자에 서비스를 제공하는 우주시스템을 식별하기 위한 노력을 들 수 있다. 우주물체가 전적으로 민간 용도로 사용되는 경우, 등록국은 해당 우주물체를 그러한 용도로 등록하고 국제인도법상 보호 지위를 명확히 표시해야 한다.[217]

B) 우주 군사작전으로 인한 민간인 피해 위험을 예방하고 이에 대응하기 위한 협력

ICRC는 인도주의적 임무와 사명에 따라, 우주 공간에서 또는 우주 공간과 관련하여 이루어지는 무기 사용 및 그 밖의 군사작전이 지상의 사람들에게 초래할 수 있는 잠재적 인적 피해를 주된 우려로 삼고 있다. 필수적인 민간 서비스를 제공하는 데 있어 우주시스템이 불가결한 역할을 한다는 점을 고려할 때, 인도주의적 고려는 우주 안보에 관한 모든 다자간 논의나 규범 발전의 핵심적인 토대가 되어야 한다.

이를 위해 ICRC는 우주시스템에 대한 위협으로 인해 발생할 수 있는 민간인 피해의 위험을 최소화하기 위한 조치에 초점을 맞추어, 법적 구속력이 있는 문서 및/또는 구속력이 없는 문서의 추가적인 발전 가능성에 관해 국제사회에 예비 권고를 제시하였다. 이러한 권고는 첫째, 필수적인 민간 서비스의 제공에 필요한 우주시스템과 국제법상 특별한 보호를 받는 인원 및 물자를 보호하고, 둘째, 물리적 대우주 역량 및 이와 유사한 영향을 초래하는 그 밖의 유해한 작전의 개발·시험·사용을 자제함으로써 우주잔해 발생 위험을 완화하며, 셋째, 인도적 구호 및 긴급 대응이 의존하는 우주 기반 서비스의 회복탄력성을 높이고 이러한 서비스에 대한 중단 없는 접근을 보장하기 위해 국제협력을 강화하는 것을 목적으로 한다.[218]

보다 일반적으로 ICRC는 국가들이 군사적 우주 역량을 개발하거나 무력충돌 중 이를 사용하기로 결정할 경우 그에 따른 인적·사회적 비용을 신중하게 고려할 것을 촉구한다. 중대한 민간인 피해가 발생할 위험을 고려하여, 국가들은 다양한 이유에서 우주 공간에서 또는 우주 공간과 관련하여 이루어지는 무기 사용, 적대행위 또는 그 밖의 군사작전에 대해 일반적인 금지나 구체적인 제한을 설정하기로 결정할 수 있으며, 그러한 이유 중 하나에는 반드시 이러한 작전이 초래하는 인도주의적 영향이 포함되어야 한다. 이와 관련하여 새로운 법적 구속력이 있는 규칙이나 자발적 규범을 마련하는 경우, 이는 국제인도법을 포함한 기존 법적 체계에 부합하고 이를 토대로 기존의 법적 보호를 강화하는 것이어야 한다.

209 ICRC, 관습국제인도법 연구 규칙 54, 제1추가의정서 조항 54, 제2추가의정서 조항 14.
210 제1협약 조항 19, 제2협약 조항 12, 제4협약 조항 18, 제1추가의정서 조항 12, 제2추가의정서 조항 11, ICRC, 관습국제인도법 연구, 규칙 25, 28 및 29.
211 제1추가의정서 조항 70(4) 및 71(2), 제2추가의정서 조항 18(2), ICRC, 관습국제인도법 연구, 규칙 31 및 32.
212 제1추가의정서 조항 53, 제2추가의정서 조항 16, ICRC, 관습국제인도법 연구 규칙 38 및 39.
213 제1추가의정서 조항 35(3), ICRC, 관습국제인도법 연구 규칙 43-45.
214 우주, 달 및 기타 천체의 탐사와 이용에 관한 국가 활동을 규율하는 원칙에 관한 조약, 1996, 제5조.
215 제1추가의정서 조항 56, 제2추가의정서 조항 15, ICRC, 관습국제인도법 연구 규칙 42.
216 제1추가의정서 조항 58, ICRC, 관습국제인도법 연구 규칙 22-24.
217 외기권에 발사된 물체의 등록에 관한 협약, 1974, 조항. IV(1)(e).
218 이러한 권고 조치에 대한 자세한 내용은 2023년 1월 27일 ICRC, '국가의 우주 시스템 위협과 관련된 책임 있는 행동의 규범, 규칙 및 원칙에 대한 예비 권고안'(https://www.icrc.org/en/document/preliminary-recommendations-on-reducing-space-threats)과 2024년 2월 29일 우주군비경쟁 예방을 위한 추가적인 실질적 조치에 관한 비공식 자문회의에서 ICRC가 발표한 성명서https://www.icrc.org/en/un-outer-space-ihl-statement)에서 확인 가능하다.



B. Atosha/ICRC

VI. 변화하는 무력충돌 상황에서 공정한 인도주의 활동 보호 및 촉진

유엔은 2024년 인도적 지원과 보호가 필요한 사람이 3억 명에 이를 것으로 추산하고 있다. 이는 2019년의 1억 3천만 명에 비해 두 배 이상 증가한 수치이다.[219] 그러나 이처럼 엄청난 수치도 현실의 일부만을 보여줄 뿐이다. 여기에는 그 밖의 필요에 대응하기 위한 인도적 활동이 포함되어 있지 않다. 예를 들어 자유를 박탈당한 사람이 전선을 넘어 활동할 수 있는 공정한 인도주의 단체를 통해서만 가족과 연락할 수 있었던 경우도 있고, 인도주의 활동가들의 노력으로 실종된 가족을 찾은 경우도 있다. 또한 ICRC와 같은 인도주의 단체는 교전당사자에게 국제인도법을 보급하고 그 의무를 상기시키는 데 중요한 역할을 한다.

그러나 인도적 활동은 수많은 어려움에 직면해 있다. 주민에 대한 접근이 차단되거나 장벽이 설치되고, 안전 보장이 거부되며, 인도주의 인력의 생명과 안전이 위협받는 일이 너무나 빈번하게 발생한다. 이보다 덜 가시적이지만, 복잡하게 얽힌 제재와 대테러 조치 역시 공정한 인도주의 단체의 활동을 어렵게 하고 인도적 접근과 활동을 규율하는 국제인도법 규칙을 약화시키고 있다.

또한 오늘날 모든 인도주의 단체는 무력충돌의 영향을 받는 사람들을 위한 활동을 보다 효율적이고 효과적으로 수행하기 위해 디지털 기술을 활용하고 있으며, 이에 따라 디지털 위협에도 직면하고 있다. 인도주의 단체의 컴퓨터 시스템이 차단되거나 인도적 활동과 관련된 데이터가 탈취되는 경우, 또는 이들 단체가 수행하는 활동의 공정하고 인도적인 성격에 의문을 제기하기 위한 온라인 캠페인이 이루어지는 경우, 도움이 필요한 사람들을 지원하고 보호하는 것은 물론 안전하게 활동하는 것 자체가 어려워진다.

이 장에서는 제재 및 대테러 조치 속에서도 인도적 활동을 위한 공간을 유지하는 문제와 디지털 위협으로부터 인도주의 단체를 보호하는 국제인도법 규칙에 관한 ICRC의 법적 견해를 제시한다.

1. 제재 및 대테러 조치 속에서 인도주의 활동을 위한 공간 확보

지난 20년간 국가와 국제기구는 특정 개인 및 단체의 행동을 변화시키기 위한 수단으로 제재와 대테러(counter-terrorism) 조치를 점점 더 많이 활용해 왔다. 이러한 조치의 상당수는 테러 또는 국제평화와 안전에 대한 위협에 해당한다고 간주되는 행위를 지원하거나 수행하는 데 필요한 수단을 해당 개인과 단체가 이용하지 못하도록 하는 것을 목적으로 한다. 이러한 조치는 ICRC와 같은 공정한 인도주의 단체가 활동하는 상황에서 적용되는 경우가 많다.

ICRC는 제재 및 대테러 조치의 정당성이나 필요성에 대해서는 입장을 취하지 않는다. 그러나 유엔 차원에서 채택되었는지, 지역 또는 국내 차원에서 채택되었는지 여부와 관계없이 이러한 제재와 대테러 조치는 인도주의 분야에서 우려를 불러일으켜 왔다. 이러한 우려는 주로 제재 및 대테러 조치가 초래하는 복잡한 법적·물류적·재정적 어려움에서 비롯된다. 이러한 어려움이 누적되면서 무력충돌의 영향을 받는 사람들을 위한 인도적 활동의 범위와 질에 부정적인 영향을 미쳐 왔다.

A) 제재 및 대테러 조치에서 국제인도법의 고려

제재 및 대테러 조치가 적용되는 상황에서는 이러한 조치가 국제인도법에 부합하고 원칙에 따른 인도적 활동을 저해하지 않도록 실효성 있는 안전장치를 마련하는 것이 매우 중요하다. 이러한 안전장치로는 국제인도법에 따라 공정한 인도주의 단체가 수행하는 순수한 인도적 활동을 제재 및 대테러 조치의 적용 대상에서 제외하는, 명확하게 규정된 상시적 인도적 면제 조항을 둘 수 있다. ICRC는 국제인도법이 예정하고 허용하며 보호하는 인도적 활동이 제재 및 대테러 체계에 따라 범죄로 취급되지 않도록 보장하기 위해서는 이러한 방식이 유일하다고 본다. 또한 이는 2004년 이후 채택된 여러 유엔 안전보장이사회 결의에서 요구하는 바와 같이, 제재 및 대테러 조치 자체가 인도적 접근과 활동을 규율하는 국제인도법 규칙에 부합하도록 하는 데에도 기여한다.

최근 몇 년간 이 분야에서는 여러 중요한 법적 발전이 있었다.

219 유엔 인도주의업무조정국, 2019년 및 2024년 '세계 인도주의 지원 보고서'(www.unocha.org) 참조.

2022년부터 2023년 사이 국가와 국제기구가 국제적 제재 및 독자제재를 설계할 때 인도적 활동을 위한 공간을 확보하는 방식에 중요한 변화가 있었다. 제재에 실효성 있는 인도적 안전장치를 포함해야 할 필요성을 보여주는 근거가 축적되고 이를 위한 노력이 이어지면서, 2022년 유엔 안전보장이사회 결의 제2664호가 채택되었다.[220] 이 결의는 다양한 인도주의 활동 주체가 제공하는 "인도적 지원을 적시에 전달하거나 인간의 기본적 필요를 지원하는 그 밖의 활동을 지원하는 데 필요한 자금, 기타 금융자산 또는 경제적 자원의 제공·처리·지급이나 물품 및 서비스의 제공"을 유엔 안전보장이사회가 채택한 현재 및 향후의 모든 금융제재의 적용 범위에서 명시적으로 제외한다.[221] 이 결의의 채택은 명확하게 규정된 상시적 인도적 면제가 이러한 제재를 설계하는 새로운 기준으로 자리 잡는 중요한 전환점이 되었음을 분명히 보여준다.

유엔 안전보장이사회 결의 제2664호는 유엔의 금융제재에만 적용되지만, 그 채택을 계기로 일부 국가와 국제기구의 접근방식에도 상당한 변화가 나타났다. 이러한 변화는 해당 국가와 국제기구가 독자적으로 수립하는 비(非)유엔 제재에도 반영되는 경우가 많다. 이는 인도적 면제에 대한 수용이 확대되고 있음을 보여주는 동시에, 다양한 제재 체계 간의 일관성을 확보하고 유엔 제재와 그 밖의 제재 사이의 충돌을 방지할 필요성을 반영한다. 제재 체계 간에 일관성이 확보되지 않으면 서로 모순되는 결과가 발생할 수 있다. 동일한 위기 상황에서 제재 대상에 등재된 개인이나 단체와 관련된 인도적 활동이 유엔 금융제재에서는 허용되지만 일부 독자제재에서는 금지되는 상황이 발생할 수 있기 때문이다. 따라서 국가들은 동일한 상황에 적용되는 상충하는 제재를 인도주의 단체가 일일이 검토하고 대응해야 하는 부담 없이 활동할 수 있도록, 명확하고 예측 가능한 법적 체계를 마련하기 위한 노력을 지속해야 한다. 이러한 체계는 인도주의 단체와 협력하는 민간 부문의 활동도 함께 보장할 수 있어야 한다.

이러한 제재 체계의 변화는 공정한 인도주의 단체의 활동에도 여러 실질적인 이점을 가져온다. 특히 은행, 공급업체, 운송업체 등 민간 부문이 제재 위반의 위험 없이 인도적 활동에 참여할 수 있도록 함으로써, 제재의 과도한 준수나 위험 회피 정책을 방지하는 데 도움이 된다. 또한 기부자들이 인도적 지원을 위한 자금 제공이 제재 체계를 위반하지 않는다는 확신을 가질 수 있게 함으로써, 제재의 영향을 받는 상황에서 인도적 활동에 필요한 자금 조달도 보다 원활하게 할 수 있다. 마지막으로, 인도주의 인력이 활동을 수행하기 위해 제재 명단에 등재된 다양한 개인 및 단체와 접촉해야 하는 상황에서 이들을 법적으로 보호하는 데에도 중요한 역할을 한다. 이는 국제인도법이 요구하는 보호이기도 하다.

B) 제재 프레임워크의 남은 과제

이러한 진전에도 불구하고 제재 프레임워크와 관련하여 해결해야 할 몇 가지 과제가 남아 있다.

첫째, 공정한 인도주의 단체가 활동하는 상황에 적용되는 일부 독자제재에는 여전히 인도적 면제 조항이 없거나, 장기화된 무력충돌 상황에는 충분하지 않은 한시적 면제만 규정되어 있다. 따라서 이러한 제재 체계에는 명확하게 규정된 상시적 인도적 면제를 마련할 필요가 있다.

둘째, 인도적 면제가 실질적인 효과를 거두기 위해서는 그 해석과 이행에 일관성을 확보하는 것이 중요하다. 인도적 면제에 관한 충분한 안내와 지침이 없다면 이러한 면제 조항만으로는 위험 회피나 과도한 제재 준수 관행을 개선하기 어렵다. 민간 부문과 기부자, 그 밖의 이해관계자들이 제재를 집행하는 국가가 인도적 면제를 정확히 이해하고 적용할 것이라는 확신을 가질 수 있어야 한다. 이를 위해 국가는 인도적 면제에 관한 명확한 지침을 마련하는 한편, 이러한 면제의 내용과 적용에 대한 인식을 높이기 위한 노력도 기울여야 한다.

셋째, 금융제재만이 원칙에 따른 인도적 활동을 저해하는 것은 아니다. 수출 제한과 같은 다른 형태의 제재도 인도적 활동에 물류·재정·법적 장애를 초래할 수 있다. 따라서 금융제재 분야에서 이루어진 진전이 다른 제재에 인도적 면제 조항이 없다는 이유로 약화되지 않도록 이러한 유형의 부문별 제재에도 인도적 면제를 포함할 것을 촉구할 필요가 있다.

220 2022년 12월의 유엔 안보리 결의 2664호는 유엔 안보리 결의 2615호에서 상당 부분 영감을 받았다.
221

C) 대테러 조치 시행 시 국제인도법 준수

대테러 조치에 관한 유엔 결의는 2004년 이후 대테러 조치를 채택하거나 이행할 때 국제인도법을 포함한 국제법을 준수해야 한다는 점을 언급해 왔다. 다만 이러한 내용은 주로 전문이나 구속력이 없는 본문 조항에 포함되었다. 2019년에는 유엔 헌장 제7장에 따라 채택된 안보리 결의 제2462호가 의무적 표현을 사용하여, 테러자금 조달 방지 조치를 포함한 모든 대테러 조치가 국제인도법에 부합해야 한다는 의무를 처음으로 유엔 회원국에 부과하였다. 이는 국제인도법과 대테러 체계가 충돌하는 경우 국제인도법이 우선한다는 점을 인정한 것이다.

따라서 안보리 결의 제2462호 본문 제5항, 제6항 및 제24항을 종합하면, 이 결의가 규정하는 광범위한 대테러 의무의 적용 범위에서 국제인도법의 규율을 받는 공정한 인도주의 단체가 수행하는 순수한 인도적 활동은 제외되는 것으로 해석할 수 있다.

이 결의가 각국의 국내 대테러법에 인도적 면제를 두도록 명시적으로 요구하는 것은 아니지만, 유엔의 대테러 체계에 따른 의무를 위반하지 않으면서 그러한 면제를 도입할 수 있는 여지를 국가에 부여한다. 일부 국가는 국내법에 인도적 면제를 도입했으나, 아직 대부분의 국가는 그렇게 하지 않고 있다. 따라서 국가가 "테러자금 조달 방지 조치가 순수한 인도적 활동에 미칠 수 있는 영향을 고려"하도록 안보리 결의 제2462호의 이행을 강화할 필요가 있다. 이를 위한 가장 효과적인 방법은 국내 대테러법에 명확하게 규정된 상시적 인도적 면제를 도입하는 것이다.

또한 국가는 대테러 조치와 제재 사이에 불일치가 발생하지 않도록 해야 한다. 최근 제재 체계에 도입된 인도적 면제가 사실상 무의미해지지 않도록 하려면 제재와 대테러 체계에 대한 접근 방식을 서로 조화시키는 것이 중요하다. 그렇지 않으면 제재 체계에서는 면제되는 활동이 대테러 형사법에 따라 여전히 금지되고 범죄로 처벌되는 상황이 실제로 발생할 수 있다.

2. 디지털 위협으로부터 인도주의 단체 보호

인도주의 단체들은 임무수행을 위해 디지털 기술에 점점 더 의존하고 있으며, 무력충돌의 디지털화라는 환경 속에서 활동하며 빠르게 진화하는 디지털 위협에 직면하고 있다. 이러한 위협에는 디지털 인프라 및 통신 시스템을 교란하거나, 데이터에 접근하거나 유출하는 사이버작전, 평판을 훼손하기 위한 정보작전 등이 포함된다. 최근 몇 년 동안 ICRC를 비롯한 여러 인도주의 단체들이 이러한 작전의 표적이 되었다. 이들 단체의 시스템이 중단될 경우, 절실히 필요한 지원과 보호 프로그램이 지연되거나 중단되어 취약 계층에 심각한 영향을 미칠 수 있다. 만일 인도주의 데이터가 악의적인 목적을 가진 이들에게 넘어가면 이미 위험에 처한 개인이나 공동체가 추가적인 표적이 되거나 박해하는 데 악용될 수 있다. 또한, 인도주의 단체에 대한 신뢰가 약화되면 도움이 필요한 사람들에 대한 접근이 어려워지고, 더 나아가 직원들이 추가적인 위험에 노출될 수 있다. 국제사회의 인도적 지원 수요가 급증하고 있으나, 이에 대응할 역량은 부족한 실정이며, 이러한 상황에서 디지털 위협은 무력충돌 피해자들의 고통을 가중시키는 요인으로 작용할 수 있다.

수십 년 간 국제사회는 무력충돌 시 교전 당사자와 제3국이 자신들의 통제 권한이 미치는 범위 내에서 인도적 지원 활동을 허용하고 촉진해야 한다는 데 합의해 왔다. 또한, 인도적 구호 활동과 관련 인력에 대한 존중과 보호의 중요성도 꾸준히 강조되어 왔다. 이러한 활동과 인력에 대한 공격 명령은 명백한 전쟁범죄에 해당한다.[222] ICRC는 이러한 규정이 인도주의 기구들 또한 유해한 사이버 및 정보작전으로부터 보호해 줄 수 있는 중요한 기반이 된다고 보고 있다.

A) 인도주의 단체의 IT 시스템을 침해하고 혼란을 야기하는 사이버작전

인도주의 단체의 운영 자산을 손상 또는 파괴하거나, 그 직원 또는 지원 대상자에게 부상이나 사망을 초래할 것으로 합리적으로 예상되는 사이버작전은 민간인에 대한 다른 모든 공격과 마찬가지로 금지된다. 또한 인도주의 단체의 활동을 부당하게 방해하는 사이버작전 역시 금지된다. 이러한 작전은 민간물자에 대한 '공격'으로 간주될 수 있거나, 인도적 활동을 허용하고 원활하게 할 의무 및 인도적 활동을 존중하고 보호할 의무를 위반할 수 있기 때문이다. 국제인도법은 또한 무력충돌당사자에게 민간 행위자가 인도주의 단체와 그 직원에게 위해를 가하지 않도록 보호할 것을 요구한다.[223]

222 국제형사재판소 로마규정, 조항 8(2)(b)(iii), 8(2)(b)(xxiv) 및 8(2)(e)(iii) 참조.
223 제1추가의정서 조항 71, ICRC, 관습국제인도법 연구 규칙 31 및 32.

조작, 암호화, 삭제 없이 인도주의 데이터에 무단으로 접근하는 사이버작전의 경우에는 별도의 법적 문제가 제기된다. 국제인도법은 일반적으로 교전당사자가 무력충돌과 관련된 정보를 수집하는 행위 자체를 금지하지 않으며, 여기에는 은밀한 정보 수집, 즉 첩보활동도 포함된다. 그러나 허가 없이 인도적 활동 관련 데이터에 접근하려는 당사자는 인도적 활동에 부여되는 특별한 보호를 고려해야 한다. 인도주의 단체를 대상으로 한 첩보활동은 해당 단체가 보유한 정보의 기밀성을 훼손한다. 특히 ICRC의 경우 기밀유지는 핵심적인 활동 방식 중 하나이며, 구금시설 방문 등과 관련하여 국제법에서도 명시적으로 인정되고 있다.[224] 또한, 국가가 ICRC와 같은 공정한 인도주의 기구에 실종자 추적과 같은 업무를 수행하도록 한 경우, 그러한 업무가 원활히 이루어지도록 해야 하며 이를 저해해서는 안 된다.[225] 아울러, 인도주의 데이터에 접근하는 주체는 이러한 행위가 인도주의 단체에 대한 신뢰를 훼손할 위험이 있다는 점을 유념해야 한다. 특히 상대방이나 민간인을 표적으로 삼을 목적으로 인도주의 데이터를 확보하는 경우에는 더욱 그러하다.

국제인도법이 특정 의료 및 인도주의 주체에 부여하는 보호를 사이버작전에도 실질적으로 적용할 수 있는 방안은 여러 가지가 있다. ICRC는 특별 보호를 받는 주체의 디지털 자산을 식별하기 위한 새로운 디지털 표식, 즉 또 하나의 식별수단으로 '디지털 표장(digital emblem)'을 제안해 왔다. 디지털 표장은 국제인도법상 새로운 보호를 마련할 필요 없이, 물리적 표장에 상응하는 디지털 수단으로서 이미 국제인도법상 특별 보호를 받는 자산을 식별하는 역할을 한다. 즉, 무력충돌 시 현실 공간에서 물리적 표장이 수행하는 역할을 디지털 환경에서 수행하는 것이다. 군 의료시설을 포함한 의료시설이 국제인도법상 특별 보호를 받고 있음을 표시하는 데 사용될 수 있으며, 국제적십자·적신월운동의 인도적 활동을 식별하고 그 활동이 보호받고 있음을 알리는 데에도 사용될 수 있다. ICRC의 자문에 참여한 전 세계 전문가 그룹은 법적 보호를 명확히 표시함으로써 얻는 이점이 디지털 표장의 사용에 수반되는 위험보다 크다고 결론을 내린 바 있다.[226]

B) 인도주의 단체의 평판과 활동을 손상시키는 허위 정보

온라인과 오프라인에서 정보작전이 증가하고 있는 현상은 법적 관점에서도 특히 우려할 만하다. 인도주의 단체가 비판이나 불만의 표현으로부터 보호받거나 그러한 비판에서 면제되어야 하는 것은 아니다. 그러나 인도주의 단체의 활동을 부당하게 방해하거나 그 활동 및 인력을 위험에 노출시키는 정보작전은 금지된다. 우선 온라인 메신저나 플랫폼 등을 통해 민간인이나 인도주의 인력에 대한 폭력을 선동하는 등 국제인도법 위반을 부추기는 행위는 위법하다.[227] 보다 구체적으로, 인도적 활동을 방해하거나 좌절시킬 목적으로 허위정보를 유포하는 행위는 인도적 활동에 대한 부당한 방해에 해당하며, 이를 원활하게 하는 행위라고 볼 수 없음은 분명하다.
또한 이러한 행위는 인도주의 단체에 해를 끼치지 않을 의무, 즉 인도주의 단체를 존중할 의무를 위반할 위험이 있다. 나아가 허위 인식을 조성하고 인도주의 활동 주체에 대한 폭력을 부추김으로써 이러한 단체를 위해로부터 보호할 의무에도 부합하지 않을 수 있다.

사회와 전쟁의 디지털화가 계속되면서 무력충돌에서 발생하는 디지털 위협은 민간인뿐만 아니라 인도주의 단체를 대상으로도 그 빈도와 범위, 영향이 더욱 커질 것으로 예상된다. 인도주의 활동 주체와 국가 및 그 밖의 관계자들은 공정한 인도적 활동의 보호에 관해 오랫동안 형성되어 온 국제적 합의가 디지털 시대에도 법과 현실에서 온전히 유지될 수 있도록 함께 노력해야 한다. 무력충돌의 영향을 받는 사람들이 공정하고 독립적인 인도적 구호를 필요로 하는 한, 이를 제공하는 사람들 역시 디지털 위협을 포함한 각종 위험으로부터 보호받아야 한다.

224 제3협약 조항 126, 제4협약 조항 143. ICRC가 보유한 정보와 문서의 기밀성은 국제형사재판소 절차 및 증거 규칙 73(4)에서도 인정되고 있다.
225 제1추가의정서, 조항 81.
226 ICRC, '적십자, 적신월 및 적수정 표장의 디지털화', ICRC, 제네바, 2022: https://www.icrc.org/en/document/icrc-digital-emblems-report.
227 국제사법재판소(ICJ), 니카라과에서의 군사 및 준군사 활동 (니카라과 대 미국), 판결문, ICJ 보고서 1986, 14쪽, 220, ICRC, 제3제네바협약에 대한 주석서, 2020, 단락 191.



W. Krassowski/ICRC

VII. 국제인도법 준수 문화의 구축

ICRC는 국제인도법과 현대 무력충돌의 과제에 관한 첫 번째 보고서 이래로, 국제인도법이 직면한 가장 중요한 과제는 국제인도법이 제대로 준수되지 않고 있다는 점임을 일관되게 강조해 왔다. ICRC 직원들은 매일 이루 말할 수 없는 고통과 파괴, 잔혹행위를 목격하고 있으며, 충족되지 못한 민간인의 막대한 필요와 마주하고 있다. 모든 전쟁은 인명 손실과 가족의 이산, 생계수단의 파괴를 초래한다. 그러나 국제인도법이 준수된다면 그중에서도 가장 심각한 결과의 일부는 막을 수 있다. 이러한 문제에 대응할 일차적인 책임은 무엇보다 무력충돌당사자에게 있다.

국가는 이 과정에서 핵심적인 역할을 한다. 국가는 전쟁 수행에 제한을 두는 국제문서를 협상하고, 이를 비준하거나 가입함으로써 그에 법적으로 구속될 것에 동의한다. 또한 국제인도법 규칙과 그 밖의 규범을 국내법과 정책 및 관행에 반영한다. 군대가 국제인도법을 숙지하고 이에 관한 훈련을 받도록 하며, 엄격한 군기체계가 적용되도록 한다. 아울러 국제인도법을 중대하게 위반한 자를 기소할 수 있도록 형사법제와 사법제도를 마련한다. 국가는 양자·지역·다자 차원의 협력을 통해 동맹국과 파트너를 포함한 다른 국가와 주체가 국제인도법상 의무를 준수하도록 할 수도 있다. 무기 이전에 대해서는 별도의 구체적인 법적 의무가 적용된다.

국제인도법상 의무를 이행하기 위해 다양한 국내 절차를 활용한다. 새로운 무기와 전쟁의 수단 및 방법에 대한 법적 검토는 국제인도법이 요구하는 이러한 절차 중 하나이다. 국가가 개발하거나 획득하는 새로운 무기와 전쟁의 수단 또는 방법에 대해 법적 검토를 실시하는 것은 군대가 국제인도법상 의무를 준수할 수 있도록 하기 위해 필요한 절차이다. ICRC는 국가가 이러한 검토 절차를 마련하거나 개선하는 데 도움을 주기 위해 2006년 『새로운 무기와 전쟁의 수단 및 방법에 대한 법적 검토 지침: 1977년 제1추가의정서 제36조의 이행을 위한 조치 (Legal Review of New Weapons, Means and Methods of Warfare: Measures to Implement Article 36 of Additional Protocol I of 1977)』를 발간하였다. 현재 이 지침은 개정 중이며, 여기에는 신기술 및 첨단기술을 활용하는 새로운 무기와 전쟁의 수단 또는 방법을 법적으로 검토하는 과정에서 제기되는 과제도 반영될 예정이다.

비국가 무장단체 역시 국제인도법을 이해하고, 이를 내부 규칙과 징계체계에 반영하여 준수해야 한다. 국제인도법은 모든 무력충돌당사자를 구속하는 법적 체계이다. 이를 전제로, 인도주의 단체는 군대 및 비국가 무장단체와의 대화에서 무력충돌의 영향을 받는 사람들이 받아야 할 보호를 효과적으로 전달하고 정착시키기 위해, 국제인도법과 상응하는 부분이 있는 경우 문화적 전통과 관행에서 비롯된 규범·윤리·기준이나 이슬람법과 같은 다른 법체계를 함께 활용할 수 있다.

그러나 정치적 의지와 법을 준수하려는 인식이 뒷받침되지 않는 한 국내 체계에서 국제인도법에 대한 이해와 이행을 갖추는 것만으로는 국제인도법의 완전한 준수를 보장할 수 없다. 무력충돌의 영향을 받는 수백만 명의 생명과 존엄성을 보호하기 위해, 이러한 정치적 의지를 형성하는 일이 국가의 우선과제가 되어야 한다. 마지막으로, 국제인도법을 준수하는 것은 단순히 무력충돌로 인한 피해를 줄이는 데 그치지 않고, 평화 구축을 가로막는 장애물 중 일부를 제거함으로써 지속가능한 평화를 구축한다는 목표에도 기여할 수 있다.

1. 국제인도법의 국내적 이행: 국가의 국제인도법 이행 및 위반행위 억제

국제인도법이 온전히 준수되도록 할 일차적인 책임은 국가에 있으며, 이를 위해서는 국내 차원에서 필요한 조치를 충실히 마련해야 한다.[228] 이를 위한 모범사례는 세계 여러 국가에서 찾아볼 수 있다.[229] 이러한 사례들 중 상당수는 ICRC가 2021년에 발간한 '국제인도법의 국가적 이행에 관한 지침(2021 Guidelines on the National Implementation of International Humanitarian Law)'에서 권고사항으로 수록되어 있다.[230] 그러나 현실적으로 국제인도법의 이행과 준수는 여전히 충분하지 않으며, 국제인도법이 이행된 경우에도 그 보호 목적이 제대로 구현되지 않는 경우가 너무나 많다.

ICRC는 이와 관련하여 지금까지 국가들이 기울여 온 노력을 인정하는 한편, 모든 국가가 노력을 한층 강화하고 국내 차원에서 국제인도법을 효과적으로 이행하기 위해 장기적으로 노력할 것을 촉구한다.

A) 핵심 국제인도법 조약 비준

주요 국제인도법 조약에 가입하는 것은 국제인도법에 대한 확고한 약속 의지를 나타낸다. 이러한 조약은 무력충돌로 인한 인도적 고통을 예방하거나 완화하기 위해 마련되었으며, 가장 극심한 상황에서도 보호가 이루어질 수 있도록 구체적인 규칙을 정하고 있다. 국제인도법 조약을 비준하거나 이에 가입하는 것은 평시에 지향해야 할 선언적 목표에 그치지 않는다. 이는 실제 무력충돌이 발생할 경우 해당 조약의 보호 규칙을 준수하겠다는 확고한 약속에 해당한다. 1949년 4개의 제네바협약은 보편적으로 비준되었지만, 추가 의정서나 다른 국제인도법 조약은 아직 보편적 비준에 이르지 못했다. 이에 ICRC는 계속해서 "모든 국가가 아직 당사국이 아닌 국제인도법 조약의 비준 또는 가입을 검토할 것"을 촉구하고 있다.[231] 여기에는 특히 제1추가의정서 및 제2추가의정서, 무력충돌 중 특정 집단(예: 아동, 국내 실향민, 장애인)을 보호하는 조약, 특정 무기에 대한 제한 또는 금지가 포함된 조약 등이 해당된다.[232] 국가가 기존 조약에 가입하는 것의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 관습국제인도법은 널리 비준된 국제인도법 조약의 비당사국이 관련된 무력충돌을 규율하는 데 있어 중요한 공백을 보완하지만, 새로운 비준이 이루어질 때마다 무력충돌 시 적용되는 보호가 강화되고 국제인도법의 보편성 실현에도 기여한다.

B) 국내 이행조치의 마련

무력충돌 상황에서 국제인도법에 부합하는 행동은 생명을 구하고 신체적·정신적 피해를 예방할 수 있다. 반복되는 참혹한 피해의 악순환을 끊기 위해서는 사전에 행동하여, 모든 당사자가 인도주의 정신에 따라 국제인도법을 준수할 수 있고 또 준수해야 한다는 인식을 갖도록 하는 것이 필수적이다. 국가는 새롭게 비준한 모든 조약뿐만 아니라, 과거에 가입했으나 필요한 이행조치를 아직 완료하지 않은 조약에 대해서도 국내 이행입법을 마련해야 한다. 이는 물론 이원론적 헌법체계를 가진 국가에서는 필수적이다. 그러나 일원론적 체계에서도 특정 조항과 관련한 국내 관계자의 역할·권리·의무를 명확히 하는 등 국제인도법이 국내에서 직접 적용될 수 있도록 관련 법률을 마련할 필요가 있다. 또한 모든 국가는 조약상 의무를 넘어, 조약의 대상과 목적에 부합하는 추가적인 보호를 제공하는 국내법을 마련하는 방안도 고려할 수 있다. 이 과정에서 국가는 국제인도법의 모든 규칙을 그 본질적인 보호 목적에 충실하게 해석해야 한다. 국제인도법을 지나치게 허용적으로 해석한 국내 법령·정책 또는 관행 역시 실제 현장에서는 국내 이행조치의 부재에 못지않은 심각한 문제를 야기할 수 있다.

법률상 조치를 채택한 이후에는 그 실효적인 이행을 위한 행정적·실무적 조치가 뒤따라야 한다.[233] 여기에는 법적 문서를 일반에 공개하여 쉽게 접근할 수 있도록 하는 것, 국제인도법상 보호되는 물자에 적절한 표장을 표시하는 것, 국가 국제인도법위원회 또는 이와 유사한 기구와 같은 전문 기관을 설치하는 것, 그리고 국제인도법의 이행·해석·적용 또는 준수 여부의 감독을 담당하는 기관에 필요한 재정 및 인적 자원을 제공하는 것이 포함된다.

228 이는 2019년 12월 9일부터 12일까지 제네바에서 열린 제33차 국제적십자회의의 결의 1, '국제인도법의 국내 정착: 국제인도법의 국내 이행 강화를 위한 로드맵'에서 재차 다뤄졌다. (이하 결의 1).

229 이러한 사례 중 일부는 제5차 국제인도법 국가위원회 및 유사 기구 세계 회의 보고서에서 확인할 수 있다. 'ICRC, 국내법과 정책을 통한 국제인도법의 국내 정착', ICRC, 제네바, 2022: https://www.icrc.org/en/document/bringing-ihl-home-through-domestic-law-and-policy-report. 참조.

230 ICRC, '국제인도법의 국내 정착: 국제 인도법의 국가적 이행에 관한 지침', ICRC, 제네바, 2021: https://www.icrc.org/en/document/bringing-ihl-home-guidelines-national-implementation-international-humanitarian-law.

231 모든 국가와 국제적십자운동 구성원이 결의안 1, 실행문 단락 4의 내용에 함께 촉구했다.

232 국제인도법 조약 목록은 ICRC의 '조약, 당사국 및 해설 데이터베이스'(https://ihl-databases.icrc.org/en/ihl-treaties)에서 확인 가능하다.

233 ICRC, '국제인도법의 국내 정착: 국제 인도법의 국가적 이행에 관한 지침', ICRC, 제네바, 2021, 15-24쪽에서 '체크리스트 3: 행정적 및 실무적 조치' 확인: https://www.icrc.org/en/document/bringing-ihl-home-guidelines-national-implementation-international-humanitarian-law

C) 국제인도법 위반 조사 및 처벌

국제인도법 위반에 대한 형사제재는 오래전부터 국제인도법의 준수를 확보하는 데 필수적인 수단으로 여겨져 왔다.[234] 위반행위를 조사하고 그 행위자를 기소하는 것은 위반행위의 발생을 사전에 억제하는 효과가 있으며, 그럼에도 위반이 발생한 경우에는 피해자에게 정의를 실현하는 데 기여할 수 있다. 바로 이러한 이유에서 국가는 국제인도법 위반을 중단시키고 그 재발을 방지해야 할 명확한 법적 의무를 부담한다. 따라서 조약과 국제관습법상 모든 전쟁범죄를 국내법에 반영하는 등 적절한 형사법제를 갖추고, 그 행위자를 기소·처벌하는 것이 필수적이다. 아울러 법률 및 사법 부문이 국제인도법 위반에 효과적으로 대응할 수 있는 역량을 갖추어야 하며, 이러한 역량은 충분한 국제인도법 교육과 훈련 등을 통해 확보하고 강화할 수 있다.

많은 경우 혐의가 제기된 위반행위가 발생한 장소와 지리적으로 가까운 곳에서 사법절차가 이루어지는 것이 정의 실현에 가장 적합할 수 있지만, 그것이 적절하지 않거나 현실적으로 불가능한 경우도 있다. 이러한 경우 처벌의 공백을 해소하기 위해 국가는 전쟁범죄에 대한 보편관할권을 행사하거나 국제형사재판소 로마규정에 가입하는 등의 방법으로 국제사법의 원칙에 대한 지지를 분명히 해야 한다. 국가가 이와 관련하여 취하는 조치는 국제인도법 위반에 대한 불처벌을 종식하려는 의지를 보여주는 중요한 지표가 된다.

D) 국제인도법 교육에 대한 투자

국제인도법 교육에 대한 확고한 의지는 법 준수 문화 조성을 위한 또 다른 핵심 요소이다. 최근 수십 년간 군과 민간을 대상으로 한 다양한 프로그램을 통해 국제인도법 교육이 확대되는 성과가 있었지만,[235] 효과적인 국제인도법 교육은 결코 당연히 얻어지는 것이 아니다. 오늘날 국제인도법 교육이 직면한 특별한 과제 중 하나는 국제인도법에 대한 회의와 비판이다. 이러한 현상은 세계 여러 지역에서 나타나고 있으며, 무력충돌로 인한 죽음과 파괴의 모습이 널리 보도되면서 더욱 심화되고 있다. 이러한 회의감은 일반 대중뿐만 아니라 학계 등 국제인도법을 가르치는 사람들에게도 영향을 미친다. 이들이 목격하는 광범위한 고통의 참혹한 모습과, 자신들이 전달해야 하는 '국제인도법은 생명을 구할 수 있다'는 메시지 사이의 큰 괴리로 인해 많은 학자들이 불편함과 좌절감을 느끼는 것도 충분히 이해할 수 있다. 그러나 특히 국제법이 준수되는 세상을 만들기 위한 노력을 통해 이들이 법의 발전에 기여하는 것은 그 어느 때보다 중요하다.

국제인도법 준수 문화를 조성하기 위한 출발점은 공식적·비공식적 경로를 통해 국제인도법이 사회 전반에 보급되도록 하는 것이다. 학교와 대학에서는 정규 교육을 통해 국제인도법을 가르쳐야 하며, 이를 위한 교육 자료도 마련되어 여러 언어로 번역되어 있다.[236] 일반 대중을 대상으로 한 비공식적 교육을 위해서는 언론인과 미디어 종사자들이 국제인도법 관련 사안을 정확하게 보도할 수 있도록 지원할 필요가 있다.[237] 언론 관계자와 대학의 국제인도법 강사들이 정기적으로 교류하는 것도 일반 대중이 국제인도법을 보다 폭넓게 이해하는 데 기여할 수 있다. 이러한 교류는 국제적십자·적신월운동이 지원할 수 있다.

E) 모범사례 공유

제33차 국제회의 이후 여러 국가들은 다양한 기회를 통해 자국의 국제인도법 국내 이행 현황을 자발적으로 보고해 왔다. 일부 국가는 이를 위한 자발적 보고서를 발간하였고,[238] 아직 많지는 않지만 점차 더 많은 국가가 추가의정서의 현황에 관한 유엔 사무총장 보고서에 자료를 제출하고 있다.[239] 또한 많은 국가가 ICRC와 함께 개최되는 국제인도법 지역회의에서 자국의 성과를 공유하고 있다.[240] ICRC는 국가들이 국제인도법상 의무의 준수와 관련한 모범사례를 공유함으로써, 서로의 경험에서 배우고 각자의 노력을 더욱 강화해 나가는 선순환을 만들어갈 수 있기를 기대한다.

234 ICRC, '제1제네바협약에 대한 주석서', 2016, 단락 2823, ICRC, '전쟁 억제력의 뿌리', ICRC, 제네바, 2018, 29쪽: https://www.icrc.org/en/publication/4352-roots-restraint-war.

235 '법에 대한 존중 촉진', IRRC, 제96권 895/6호, 2014년 가을/겨울호 참조: https://international-review.icrc.org/reviews/irrc-no-895896-generating-respect-law

236 대학교 강의 자료의 경우 M. Sassòli, A. Bouvier, A. Quintin, J. Grignon, '전쟁에서 법은 어떻게 보호하는가?' ICRC, 제네바, 2014 참조: https://casebook.icrc.org/, 고등학교 강의 자료의 경우 '국제인도법과 청년: 국제 인도법 탐구', ICRC, 제네바, 2009, 참조: https://www.icrc.org/en/document/exploring-humanitarian-law.

237 ICRC, '미디어 전문가를 위한 국제인도법 자료', ICRC, 제네바, 2017: : https://www.icrc.org/en/document/ihl-resources-media-professionals

238 ICRC, '국제인도법의 국내 이행에 관한 자발적 보고서', ICRC, 제네바, 2022: https://www.icrc.org/en/document/voluntary-reports-domestic-implementation-ihl.

239 유엔 총회, 제6위원회(법률) - 제77차 회의 참조: 1949년 제네바 협약에 추가되고 무력충돌의 피해자 보호에 관한 의정서 현황(의제 81), 2022: https://www.un.org/en/ga/sixth/77/protocols.shtml.

240 서아프리카의 국제인도법 이행에 관한 ECOWAS-ICRC 연례 검토 회의, 남부 아프리카를 위한 연례 지역 국제인도법 세미나, 미주, 아시아 및 태평양, 아랍 국가에서 개최된 국제인도법 국가위원회 및 유사 기구 회의 등을 참조.

다만 국제인도법의 이행을 위한 노력은 국제인도법 존중 문화를 구축해 나가는 과정의 출발점에 불과하다는 점을 유념해야 한다. 이행조치를 마련하고 이를 보고하는 것만으로는 실제 현장에서의 보호로 이어질 수 없다. 이러한 보호가 실현되기 위해서는 마련된 조치가 실제로 준수되어야 하며, 모든 위반행위에 적절히 대응하고 중대한 위반행위를 저지른 모든 사람을 기소해야 한다. 또한 무력충돌의 모든 당사자가 각급에서 어떠한 상황에서도 국제인도법을 준수하고 그 보호 목적을 지키겠다는 의식적인 선택을 해야 한다.

국제적 차원의 집행 메커니즘이 없는 상황에서 국제인도법의 준수는 결국 이를 준수하려는 무력충돌당사자의 정치적 의지에 달려 있다.

2. 문화적 및 법적 틀에 기반한 대화를 통한 국제인도법의 가교 구축

국제인도법 위반을 예방하고 인간의 존엄성을 보호하기 위해 ICRC는 모든 무력충돌당사자뿐만 아니라, 인도적 고통을 완화하는 데 영향을 미칠 수 있는 모든 관련 주체와 대화를 이어가고 있다. 이러한 접근의 필요성은 법 자체에만 초점을 맞추는 것보다 법과 그 바탕이 되는 가치를 함께 강조하는 것이 행동에 영향을 미치는 데 더 효과적이라는 연구 결과에서도 확인된다. 다시 말해, 국제인도법이 정한 한계를 지역의 규범 및 가치와 연결하면 이를 보다 쉽게 받아들이도록 하고 자제를 이끌어내는 데 도움이 될 수 있다.[241] ICRC는 오랫동안 국제인도법과 다양한 문화·종교·법체계가 어떻게 상호작용하는지를 연구해 왔다. 여기에는 소말리아의 전통적인 전쟁 수행 관행, 태평양 지역의 전통적 전쟁 규범, 콜롬비아의 토착 규범, 아프리카의 전통 등이 포함된다. 아시아에서는 불교와 힌두교의 전쟁 윤리가 무력충돌 중 고통을 줄이는 데 어떻게 기여할 수 있는지를 살펴보는 데 특히 주목해 왔다.[242] 더불어, 여러 대륙에 걸친 이슬람법과의 교류는 수년간 ICRC가 관심을 기울여 온 분야이다.

이슬람법은 세계의 3대 주요 법체계 중 하나이다. 이슬람교도가 다수를 차지하는 국가 가운데 29개국은 가족법·민법·상법 또는 형법 등의 영역에서 이슬람법을 의무적으로 적용하도록 법체계에 반영하고 있다. 이러한 점에서 이슬람 전쟁법을 이해하는 것은 특히 중요하다. 이는 세계 각지에서 서로 다른 문화적·법적 체계 또는 지역 전통을 배경으로 하는 무기소지자들과 대화를 형성하고 지속하려는 ICRC 활동의 일환이기도 하다. 아프가니스탄, 시리아, 예멘, 소말리아, 이라크, 나이지리아 등 이슬람교도가 다수를 차지하는 여러 국가에서는 ICRC가 대규모 활동을 수행하고 있으며, 이들 국가에서는 이슬람법이 특히 중요한 의미를 갖는다. 또한 이러한 지역을 비롯한 여러 상황에서 무력충돌에 참여하는 비국가 당사자 가운데 상당수가 이슬람계 단체이며, 일부는 이슬람 또는 이슬람법만을 판단과 행동의 준거로 삼고 있다.

국제인도법에 따른 무력충돌 중 자제를 이끌어내기 위해 ICRC는 이슬람 기관, 이슬람법 및 법학 분야의 학자와 전문가, 그리고 이슬람 또는 이슬람법을 준거로 삼는 무기소지자들과 지속적으로 대화해 왔다. 이러한 대화는 인도적 접근을 개선하고 ICRC의 중립적·독립적·공정한 활동에 대한 수용성을 높이는 한편, 안보 위험을 예방하거나 완화하고, 법적·운영상의 과제에 대응하며, 국제인도법과 이슬람법에 관한 연구를 장려하는 데 특히 중요하다.

국제인도법과 이슬람법 사이의 가교를 구축하기 위한 ICRC의 노력은 세계·지역·현지 차원에서 이루어지며, 국제적으로 저명한 학자뿐만 아니라 지역 및 현지의 종교 지도자들도 참여하고 있다.[243] 실제 활동상의 우선순위를 반영하여, 이러한 대화에서는 특히 다음과 같은 주제를 중점적으로 다루어 왔다. 이슬람법상 아만(amān: 보호, 안전통행, 투항자 보호)의 개념과 이를 인도주의 인력 및 단체의 보호에 적용하는 문제, 사망자 처리에 관한 이슬람 규칙, 이슬람법상 구금자 보호, 그리고 무력충돌 중 민간주민 보호가 이에 해당한다. 민간주민 보호와 관련해서는 포위, 주민에 대한 보복, 민간인의 강제이동, 환경 보호, 성폭력 금지, 지뢰 및 급조폭발물의 사용 등의 문제에 초점을 두고 있다.

241 ICRC, '전쟁 억제력의 뿌리', ICRC, 제네바, 2018.

242 해당 작업에 대한 보고서 일부는 https://blogs.icrc.org/religion-humanitarianprinciples/을 참조.

243 ICRC, '현대 무력충돌에서의 국제인도법과 이슬람법', ICRC, 제네바, 2019: shop.icrc.org/ihl-and-islamic-law-in-contemporary-armed-conflicts-experts-workshop-geneva-29-30-october-2018-pdf-en.html, 2018년 9월 사라예보에서 개최된 이맘(imam)과 군종 이맘을 위한 국제인도법과 이슬람 관련 자격증 과정 프로그램에서 발표된 학술 논문은 다음 링크에서 확인할 수 있다: https://www.icrc.org/en/document/islamic-law-international-humanitarian-law.

전 세계의 다양한 문화적·종교적 환경에서 활동하는 인도주의 단체에게 이러한 대화는 ICRC에 대한 오해를 예방하거나 해소하고, 국제인도법에 대한 존중을 강화하기 위한 활동이 각기 다른 문화적·사회적 환경에 효과적으로 뿌리내리도록 하며, 고통을 예방하거나 완화하는 데 필수적이다. ICRC는 국제인도법과 다른 종교적 체계 또는 지역 관습이 완전히 일치하기는 어렵다는 점을 인식하고 있으며, 전 세계 어디에서나 동일한 법적 의무와 보호 기준을 견지한다. 동시에 국제인도법의 바탕이 되는 가치가 다양한 문화와 종교에서 비롯되었으며, 이러한 가치를 활용하여 무력충돌로 인한 고통을 완화할 수 있다는 점 역시 중요하게 인식하고 있다. 예를 들어 정확히 1,400년 전 예언자 무함마드는 자신의 군대에 "포로들을 선대할 것"을 명하였다. 오늘날 이러한 정신은 구금자에 대한 국제인도법상 보호를 관통하는 기본 원칙이 되고 있다.

3. 무기 이전 시 국제인도법상 의무 준수

권총, 기관총, 폭탄, 포탄을 비롯한 각종 폭발성무기에서 전투기와 전차에 이르기까지 막대한 양의 재래식 무기와 탄약이 오늘날 가장 참혹한 무력충돌이 벌어지는 일부 지역으로 공개적으로 또는 은밀하게 계속 유입되고 있다. 이스라엘과 점령지역, 말리, 수단, 시리아, 우크라이나, 예멘 등 여러 지역에서 이러한 무기의 유입은 전쟁과 폭력, 특히 성폭력 및 젠더기반폭력과 인도적 위기를 더욱 심화시키고 있다. 그로 인한 인적 피해는 용납하기 어려운 수준이다. 사람들이 목숨을 잃거나 부상과 트라우마로 삶이 영구적으로 달라지고, 생계수단도 파괴된다. 또한 무기가 광범위하게 유통되면 분쟁 이후의 재건·회복·화해가 저해될 뿐만 아니라 장기적으로 인간개발과 사회경제적 발전에도 걸림돌이 된다.

국제적 긴장의 고조와 군비경쟁의 재확산, 상업적 유인으로 전 세계 무기 판매가 증가하는 가운데, 국제 무기거래에서 책임 있는 행동과 자제를 촉진하는 것은 여전히 시급한 인도적 과제이다.

A) 무기 이전 결정에 있어 국제인도법을 존중해야 하는 국제법상 의무

2011년 제31차 국제회의에서 국가들은 무기와 탄약이 국제인도법을 위반하여 사용할 것으로 예상되는 자의 수중에 들어가지 않도록, 국제인도법의 존중을 무기 이전 결정에서 가장 중요한 기준 중 하나로 삼을 것을 약속하였다.[244]

ICRC는 국제인도법을 존중하고 그 준수를 보장할 의무를 무기 이전에 적용한다는 것은, 무기를 이전하는 국가가 해당 무기가 국제인도법을 위반하여 사용될 가능성이 있는지를 평가해야 한다는 의미임을 상세히 밝혀 왔다.[245] ICRC는 이러한 위반에 기여할 가능성을 방지하기 위해, 무기가 국제인도법을 위반하여 사용될 상당하거나 명백한 위험이 있는 경우 국가는 무기 이전을 자제해야 한다고 본다.[246] 또한 국가는 무기 인도 전후에 걸쳐 이전 및 사용에 조건이나 제한을 부과하거나, 위반 위험을 현실적으로 줄일 수 있는 그 밖의 시의적절하고 실질적인 조치를 취해야 한다. ICRC는 현재 진행 중인 무력충돌의 당사자에게 무기를 공급하는 국가는 국제인도법 위반을 방지하고 민간인과 그 밖의 전쟁 피해자에 대한 피해를 줄이기 위해 자신의 영향력을 행사할 특별한 책임이 있다는 점도 거듭 강조해 왔다.[247]

국제인도법 준수는 2013년 무기거래조약(Arms Trade Treaty, ATT)에 따라 무기 이전을 결정할 때 반드시 평가해야 하는 핵심 기준 중 하나이다.[248] 무기거래조약과 무기 이전을 규율하는 지역 차원의 문서는 인명을 보호하고 국제인도법과 인권에 대한 존중을 강화할 수 있는 기반을 마련하고 있다. 그러나 어렵게 마련된 이러한 기준이 전쟁과 폭력의 영향을 받는 사람들의 삶에 실질적인 변화를 가져오려면, 각국 정부는 무기 이전을 결정할 때 피해를 예방하고 관련 위험을 효과적으로 줄이는 데 지금보다 훨씬 더 큰 비중을 두어야 한다.

244 결의 2: 국제 인도법 이행을 위한 4개년 행동 계획, 부속서 1: '행동 계획', 목표 5: '무기 이전', 제31차 국제적십자회의, 제네바, 2011년 11월 28일-12월 1일.

245 ICRC, '2015 도전 과제 보고서-책임 있는 무기 이전' 53-56쪽.

246 ICRC, '인도주의적 관점에서의 무기거래조약의 이해', 제네바, 2016, 12쪽.
ICRC, ''제3제네바협약에 대한 주석서', 2020, 단락 187 및 195, ICRC, '2015 도전과제 보고서', 55쪽, ICRC, '2019 도전과제 보고서', 76쪽 참조.

247 ICRC, '제3제네바협약 주석서', 2020, 단락 200, ICRC, '2015 도전과제 보고서', 55쪽, ICRC, '2019 도전과제 보고서', 75쪽.

248 무기거래조약, 전문('원칙'), 제6.3조 및 제7.1.b.i.

B) 약속과 실천 사이의 간극 해소: 무기 이전 결정에서 국제인도법 존중 보장

ICRC는 국제인도법을 존중하고 그 존중을 보장하겠다는 국가들의 약속 및 무기거래조약(ATT)과 같은 국제문서를 충실히 이행하겠다는 의지와, 상당수 국가의 실제 무기 이전 관행 사이에 존재하는 것으로 보이는 격차에 깊은 우려를 표한다. 특히 특정 무기 이전이나 수령국을 국제인도법상 위험 평가에서 제외하는 경우, 정기적인 재검토 없이 수년간 유효한 수출허가를 부여하는 경우, 여러 국가가 공동 생산한 무기의 수출을 원활하게 하기 위한 일부 조치로 인해 참여국이 인도적 사유를 근거로 최종 제품의 수출에 이의를 제기하기 어려워지는 경우가 우려된다.[249]

무기 이전 분야에서 국제인도법 준수 문화를 구축하기 위해서는 국가가 인권에 관한 고려사항과는 별도로 국제인도법상 요건을 국내 무기 이전 관련 법령에 충분히 반영해야 한다. 이러한 요건은 군사동맹국이나 우대 교역 상대국을 포함한 모든 수령국에 대해 사안별로 일관되게 적용되어야 한다. 또한 정부 간 이전과 군사 지원을 포함한 모든 국제적 이전은 물론, 탄약과 무기의 부품·구성품을 포함한 모든 관련 품목에도 적용되어야 한다.

기업 역시 국제인도법과 무기거래조약에 따른 요건을 보다 잘 이해할 필요가 있으며, 국제인도법 규칙을 준수하는 데 있어 기업이 갖는 역할과 책임에 대한 인식도 강화되어야 한다. 이와 관련하여 ICRC는 유효한 수출허가에 따라 사업을 하는 등 국내법을 준수하여 기업활동을 수행했다는 사실만으로는 전쟁범죄 또는 그 밖의 국제범죄의 실행을 방조한 혐의로 기업의 임직원이 기소되는 것을 막을 수 없다는 점을 상기시킨다.

국제인도법의 중대한 위반을 효과적으로 예방하고 그러한 위반에 연루되는 것을 방지하기 위해, 각국 정부는 이미 발급한 허가에 대해서도 지속적으로 검토해야 하며, 특히 공급된 무기가 실제로 어떻게 사용되고 있는지에 관한 새로운 정보를 반영해야 한다. 무기 인도 이후의 조치는 무기가 승인되지 않은 최종사용자에게 전용되는 것을 방지할 뿐만 아니라, 무기의 오용을 예방하고 이에 대응하는 데에도 중요한 안전장치가 될 수 있다. 따라서 이전이 이미 승인된 경우라도 새로운 정보에 비추어 명백하거나 상당한 위험이 있다고 판단되는 경우 국가는 해당 이전을 허용해서는 안 된다.

국제안보 환경이 악화되고 있는 상황에서, 안보·외교정책·경제 및 이와 유사한 고려사항이 국제인도법의 존중을 보장해야 할 법적 의무에 우선할 수 없다는 점 역시 다시 강조할 필요가 있다. 이는 최고위급의 정치적 의사결정에서도 마찬가지이다. 수출된 무기가 국제인도법의 중대한 위반을 저지르거나 이를 용이하게 하는 데 사용될 명백한 위험이 있는 경우, 그러한 무기 이전이 평화와 안보에 기여한다고 보기는 어렵다.

4. 국제인도법 준수와 평화를 향한 길

160년이 넘는 기간 동안 ICRC는 전 세계 무력충돌의 피해자들에게 인도주의적 지원을 제공해 왔다. 이러한 무력충돌 중 상당수는 수년 또는 수십 년 동안 지속되고 있으며, ICRC 직원들은 매일 전투원과 민간인이 겪는 참상을 목격하고 있다. 무력충돌을 예방 및 종식하고 평화를 구축하기 위한 새로운 노력이 절실히 필요한 실정이다.

국제인도법에 대한 존중은 당사자들이 평화를 추구하기로 결정했을 때, 신뢰를 쌓고 평화로 가는 길을 용이하게 하는 첫걸음이 될 수 있다.

국제인도법을 존중하면 무분별한 잔혹행위와 참혹한 범죄를 방지함으로써 평화협상의 장애물을 줄일 수 있다. 구금자를 인도적으로 대우하고, 사망자를 적절히 처리하며, 민간인과 전투원 모두에게 의료를 제공하도록 함으로써 국제인도법은 차별 없이 인간의 존엄성을 존중하는 토대를 마련한다. 이는 긴장을 완화하고 평화협상에 유리한 여건을 조성하는 데 기여할 수 있다. 또한 국제인도법을 존중하면 전쟁범죄를 예방하여 분쟁 이후의 사법절차와 화해 과정에서 발생하는 복잡성을 줄일 수 있다. 해결되지 않은 갈등과 불만으로 인해 폭력과 보복이 반복되고, 그 결과 평화협상이나 평화협정의 이행이 저해되는 악순환을 방지하는 데에도 국제인도법의 존중은 중요하다.

국제인도법은 평화협상을 촉진하는 데 활용할 수 있는 메커니즘도 제공한다. 예컨대 정전, 구금자 석방, 사면 등을 포함할 수 있는 '특별협정(special agreements)'의 체결이 이에 해당한다. 이러한 인도적 메커니즘을 통해 무력충돌당사자들은 각자의 법적 지위나 주장에 영향을 미치지 않으면서 대화를 시작하고 평화를 향한 구체적인 조치를 취할 수 있다.

249 ICRC, '무력충돌 당사자에 대한 무기 이전: 법이 말하는 것', ICRC, 제네바, 2024: https://www.icrc.org/en/document/arms-transfers-parties-armed-conflict-what-law-says.

국제인도법의 존중은 전쟁으로 인한 파괴와 참상을 완화하여 분쟁 이후의 회복에도 기여할 수 있다. 예를 들어 국제인도법의 존중은 필수 기반시설을 보전하고 민간인의 고통을 최소화하는 데 도움이 된다. 병원, 학교, 수도시설 등을 공격으로부터 보호하는 규칙을 통해 민간인이 의존하는 기반시설을 유지·보호하고, 무력충돌의 장기적인 영향을 줄이며, 분쟁 이후 보다 신속하고 적은 비용으로 회복할 수 있도록 한다. 핵심 민간 기반시설을 보전하는 것은 분쟁 이후 민간인의 일상생활을 회복하는 데 매우 중요하며, 평화 구축에 필수적인 경제적 안정에도 기여한다. 또한 무력충돌 중 국제인도법을 존중하면 평화 구축을 가로막는 장애물 중 일부를 줄임으로써 평화로의 전환에 기여할 수 있다. 실향민과 실종자, 난민, 파괴된 주택이 줄어들면 귀환이나 재정착에 관한 협상에서 해결해야 할 어려움 역시 여러 측면에서 줄어들 수 있다.

국제인도법은 인도적 활동을 가능하게 하고 원활하게 하며 보호하는 법적 체계를 제공하며, 이러한 활동은 평화로 이어지는 가교가 될 수 있다. 이러한 측면에서 국제인도법은 무력충돌당사자 간 중립적 중개자로서 ICRC가 역할을 수행할 수 있도록 하는 중요한 기반이다. 모든 당사자가 동의하는 경우 ICRC는 평화협상 참석을 위한 안전한 통행을 지원하고, 구금자의 귀환을 돕고, 이산가족이 전선을 넘어 이동하여 가족과 재결합할 수 있도록 동행할 수 있다. 또한 지뢰제거 활동이 전투지역을 안전하게 통과하여 임무를 수행할 수 있도록 지원하고, 정전이나 구금자의 동시 석방, 교전 또는 포위 지역으로부터의 대피를 조율하기 위한 메시지를 전달하며, 실종자에 관한 정보를 공유할 수 있다.

인도적 사안에 관한 대화와 협력은 보다 폭넓은 평화 노력으로 나아가는 첫걸음이 될 수 있으며, 신뢰와 상호 이해를 형성하는 데 기여할 수 있다.

결론

1949년 제네바협약은 국제인도법의 근간을 이루는 조약으로, 75년 전 채택되었다. 제네바협약은 그동안 그 가치와 실효성을 분명히 입증해 왔다. 다른 국제인도법 규범과 함께 오랜 시간 그 유효성을 유지해 왔으며, 모든 국가로부터 변함없는 지지를 받아 왔다. 전 세계에서 120건이 넘는 무력충돌이 진행되고 있는 오늘날에도 제네바협약은 매일 생명을 구하고 인간의 존엄성을 보호하고 있다.

그러나 여전히 많은 과제가 남아 있다. ICRC는 수십 년간 국제인도법이 직면한 가장 중요한 과제는 국제인도법이 제대로 준수되지 않는 데 있음을 강조해 왔다. 국제인도법의 고의적인 위반은 여전히 중대한 우려의 대상이며, 국제인도법의 이행이 미흡한 경우 실제 준수도 약화된다. 또한 무력충돌이 격화된 상황에서 국가가 살상과 구금에 관해 갖는 재량의 범위를 넓게 주장하기 위해 제시되는 등 상황에 따른 편의적인 국제인도법 해석이 누적되면서 그 보호 기능을 약화시키고 있다.

이러한 흐름은 더 이상 지속되어서는 안 된다. 국가들은 국제인도법의 존중을 우선과제로 삼기 위해 공동으로 행동해야 한다. 오늘날 세계는 무력충돌법이 생명을 보호하는 강력한 보호 규범으로 기능하는 것을 필요로 한다. ICRC는 이 보고서가 국제인도법이 직면한 주요 과제를 조명하고, 이에 대응하기 위한 정치적 의지를 결집하며, 궁극적으로 국제인도법 준수 문화를 구축함으로써 현재와 미래의 무력충돌에서 인류를 보호하는 데 기여하기를 기대한다.

임무

국제적십자위원회(International Committee of the Red Cross, ICRC)는 중립적이고 공평하며 독립적인 기구로, 무력충돌과 기타 폭력 상황 피해자들의 생명과 존엄성을 보호하고 그들을 지원하는 인도주의적 임무를 맡고 있습니다. 또한, 국제인도법(international humanitarian law, IHL)과 보편적인 인도주의 원칙을 알리고 강화하여 고통을 예방하기 위한 노력을 펼치고 있습니다. 1863년에 설립된 ICRC는 제네바협약과 국제 적십자·적신월 운동(국제적십자운동)의 기원이며 무력충돌 및 기타 폭력 상황에서 국제적십자운동 구성원들이 수행하는 국제 활동을 지휘하고 조정합니다.

facebook.com/ICRCkr
x.com/icrc
instagram.com/icrc

International Committee of the Red Cross(국제적십자위원회 한국사무소)
04535 서울특별시 중구 퇴계로 97 고려 대연각타워 5F
T : +82 2 779 5375
F : +82 2 779 5376
W : icrc.org / kr.icrc.org(한국어)
© ICRC, August 2026

4810/210 08.2026 Cover photo: A. Saboh/ICRC