

# 선제공격의 개념과 정당성에 관한 연구

李 錫 浩

(국방대학교 안보대학원 교수)

李 俊 浩

(해군사관학교 강사)

1. 서 론
2. 선제공격의 개념적 고찰
3. 선제공격의 역사적 사례
4. 선제공격의 정당성 변화요인
5. 21세기 선제공격 개념의 인식 변화양상
6. 결 론

## 1. 서 론

### (1) 문제 제기

헤라클레이토스(Heracleitos)는 “전쟁은 만물의 아버지다”라고 말하면서

전쟁의 본질을 언급하였고,<sup>1)</sup> 헤로도토스(Herodotos)는 그리스와 페르시아 전쟁을 기록한 역사서를 통해 인류에게 전쟁의 역사라는 유산을 남기고자 하였으며, 투키디데스(Thucydides)는 펠로폰네소스 전쟁사(BC 431-404)를 통해 미래에 대한 준비를 돕고자 했다. 또한 플라톤(Platon)과 아리스토텔레스(Aristoteles)는 전쟁의 원인을 인간 자신의 속성에 의해 지속될 것으로 보았다.<sup>2)</sup>

이처럼 고대부터 전쟁에 대한 견해는 후세 사람들에게 전쟁에 대한 이해의 필요성을 강조한 것이다. 즉 전쟁의 지속성은 부인할 수 없는 사실이므로 전쟁에 대한 명확한 이해를 바탕으로 전쟁 예방이나 전쟁피해의 최소화 길을 모색해야 한다는 것이다. 그러므로 우리는 전쟁의 피해자가 되지 않기 위해서 전쟁을 이해해야 한다. 따라서 본고는 전쟁을 이해하기 위해 현재 주목받고 있는 선제공격의 개념과 정당성 여부를 살펴보고 이를 통해 우리에게 주는 함의를 찾고자하는 것이다.

## (2) 기존 연구추세

국내적으로는 선제공격과 관련된 단행본 발간 실적은 전무한 상태고, 군내의 연구 내용은 선제공격의 효용성을 증대시키기 위해 특정 무기체계나 특정 군의 필요성을 주장한 것과 한반도에서 일어날 수 있는 선제공격의 가능성만을 언급하였다.<sup>3)</sup> 그러나 이 연구내용은 전쟁을 이해하고 앞으로

1) 오쇼 라니쉬 저, 손민규 외 역, 『서양의 붓다: 헤라클레이토스 강론』(서울: 테일출판사, 1999), Osho Rajneesh, *The Hidden Harmony*, p. 346.

2) 도널드 케이건 저, 김지원 역, 『전쟁과 인간』(세종서적, 2004), Donald Kagan, *On The Origins of War and The Preservation of Peace*, p. 19.

3) ①권재상, “자위적 선제공격 개념의 수용문제에 대한 소고”(국방대학교 합동참모대학 정규과정논문, 1991); ②마권용, “자위적 선제공격의 고찰”(국방대학교 합동참모대학 정규과정논문, 1999); ③성규철, “자위적 선제공격의 적용에 관한 연구”(공군대학졸업논문, 2002); ④신재균, “선제공격의 적용성 연구”(국방대학교 석사학위논문, 1986);

진행될 수 있는 전쟁양상을 예측하기에는 협의적이다.

국외적으로는 미국 학자들의 관심도가 높다. 미국의 선제공격에 대한 견해는 크게 두 가지로 구분할 수 있다. 첫째 선제공격은 냉전시대 억제개념에 이어 탈 냉전기에 미국이 추구해야할 전략개념이라는 것이다.<sup>4)</sup> 즉 위협은 눈에 보이지 않고 언제 어디서든지 현실로 다가올 수 있으므로 위협인식과 동시에 미국은 세계 안전을 위해, 미국의 안전을 위해 군사적 행동을 해야 한다는 것이다. 두 번째의 경우, 하워드 진(Howard Zinn)과 노암 촘스키(Noam Chomsky)가 대표적이라고 할 수 있다. 이들은 미국이 주장하는 전쟁의 정당성이나 편협한 사고를 맹렬하게 비판하면서 국제사회에 ‘미국’ 외에 ‘타국’도 있음을 인식해야 한다고 주장하고 있다.<sup>5)</sup>

이외에 중도적인 입장의 저서로는 스위스군 현역 중령인 에릭 라바라(Erick Labara)가 집필한 Preemptive War<sup>6)</sup>를 들 수 있다.

⑤ 안용운, “북핵문제 해결을 위한 미국의 대북 선제공격 가능성 연구”(국방대학교 합동참모대학 정규과정논문, 2004) 등 10여 편임.

- 4) ① Miriam Sapiro, “Iraq: The Shifting Sands of Pre-Emptive Self-Defence”, *American Journal Of International Law*, Vol. 97, No. 3(2003); ② Michael Schmitt, “Pre-emptive Strategies and International Law”, *Michigan Journal of International Law*(2003); ③ James W. Skillen, “Iraq, Terrorism, and the New American Security Strategy”, *Public Justice Report, First Quarter 2003*, [http://www.cpjustice.org/stories/storyReaders\\$933](http://www.cpjustice.org/stories/storyReaders$933)(검색일: 2005. 4. 15); ④ Robert J. Pauly, Jr & Tom Lansford, *Strategic Preemption*(Burlington: ASHGARE, 2005), pp. 39-58: “Chapter 2, The Doctrine of Preemption” 참조; ⑤ Jeffrey Record, “The Bush Doctrine and War With Iraq”, *Parameters*, Vol. 33, No.1(Spring 2003); ⑥ Doran Almog, “Cumulative Deterrence and the War on Terrorism”, *Parameters*, Vol. 34, No. 4(Winter 2004-05) 등이 있음.
- 5) ① 하워드 진 저, 이아정 역, 『오만한 제국』(당대, 2001), *Howard Zinn, Declarations of Independence: Cross-Examining American Ideology*, pp. 124-192; ② 노암 촘스키 저, 송은경 역, 『중동의 평화에 중동은 없다』(서북폴리오, 2005), Noam Chomsky, *Middle East Illusion: Including Chomsky's Peace in the Middle East? Reflections on Justice and Nationhood* 참조.
- 6) Erick Labara, *Preemptive War*(Washington, D.C.: Global Security Press, 2004): 저자는 선제공격의 개념 자체를 이해하고자 한 것이다. 그는 냉전시대의 억제개념을 탈냉

## 2. 선제공격의 개념적 고찰

### (1) 전쟁과 선제공격

손자(孫子)는 『孫子兵法』의 ‘第1 始計’에서 ‘전쟁은 국가에게 있어서 운명을 건 문제이므로 신중하게 대처해야 한다’고 주장하면서<sup>7)</sup> 국가의 커다란 문제에 대한 해결책 중에서 모든 수단의 마지막으로 고려하되 반드시 이길 수 있다고 판단할 때에만 실행할 것을 강조하였으며, 클라우제비츠(Carl von Clausewitz)는 전쟁을 “우리의 의지를 상대방에게 강요하여 관철시키는 행위”이며,<sup>8)</sup> “전쟁은 다른 수단에 의한 정치의 연속”이라는 주장을 하였다.<sup>9)</sup> 이렇듯 전쟁은 그 결과를 고려하여 정치적 목적을 위해 국가나 사회 집단에 의해 최선의 순간에 결정되고 수행되는 조직화된 무력투쟁을 의미하는 것이며, 자기에게 보다 유리한 평화를 창출할 수 있도록 하는, 즉 정치적 목적을 달성하기 위한 수단으로 정의할 수 있다. 따라서 전쟁의 테두리에서 선제공격을 생각하면, 선제공격 역시 명확한 위협으로부터 정당방위 차원에서 자국의 안전 확보라는 정치적 목적을 달성하기 위해 무력을 사용하는 것으로 이해할 수 있다.

전 이후 특정 국가에 대한 위협의 다변화와 같은 국제상황과 연결시켜 설명할 수 없으므로 선제공격은 부상할 수밖에 없다는 입장이다.

- 7) 육군본부, 『東洋古兵法研究, 第13輯』(서울: 육군본부 군사연구실, 1982), p. 11: 孫子曰 兵者國之大事 死生之地 存亡之道 不可不察也.
- 8) Carl von Clausewitz, *On War*, eds. & tr. by Michael Howard·Peter Paret (Princeton: Princeton University Press, 1976), p. 75: “War is an *act of force to compel our enemy to do our will*” 3대 상호작용(=3대 무제한성)/격투를 하는 자의 3가지 무제한성: 첫째, The maximum use of force(폭력을 최대한 발휘), 둘째, The aim is to disarm the enemy(적을 철저히 무장 해제), 셋째, The maximum exertion of strength(국가의 모든 힘 발휘)
- 9) 위의 책, pp. 78-86.

또한 현재 미국 국방부 군사용어 사전에서 선제공격의 공식적인 개념은 “적의 공격이 임박했다는 명백한 증거에 근거하여 개시하는 공격”이다.<sup>10)</sup> 이 의미를 들여다보면 ‘정당방위’를 떠올릴 수 있다. 즉 선제공격이 정당하다는 논리는 정당방위의 정당성에서 기인한다고 할 수 있다. 또한 선제공격은 ‘선제’라는 말 그대로 ‘상대방보다 먼저’라는 의미를 내포하고 있으므로 전쟁의 ‘개전(開戰)’에 무게중심을 둔 개념이다. 따라서 선제공격의 정당성은 ‘정의의 전쟁론’<sup>11)</sup>의 ‘개전의 정당성(jus ad bellum) 6가지 요건’<sup>12)</sup>과 비교할 수 있을 것이다.

첫째, 개전의 정당한 이유(just cause)가 있어야 한다. 선제공격은 이 요건에 비교하면 상대방의 위협적인 행동으로부터 국가와 국민을 보호하는 행동이므로 정당하다고 할 수 있다. 둘째, 정당한 의도가 있어야 한다. 선제공격은 침략의 의도가 아니며 명백하고도 임박한 위협에 대한 무력사용이므로 이 요건에 합당하다고 할 수 있다. 셋째, 적법한 권위와 공개적 개

10) U.S. Department of Defense, *Dictionary of Military and Associated Terms* (Washington D.C.: Joint Staff, 2000), s.v. “preemptive attack.”

11) ① 허남성, “戰爭에의 接近,” 국방대학원, 『국방학개론 II(군사전략개론)』(서울: 국방대학원, 1998), pp. 21-25: 중세에 아퀴나스에 의해 정립된 ‘신학적 정전론’에 의하면, 정당한 전쟁이란 군주의 명령에 따라 이루어져야 하고, 정당한 원인에 근거해야 하며, 정당한 의도로 수행되어야 한다.; ② Nicholas Fotion, “전쟁에 대한 세 가지 접근법,” Andre Valls 편, 김한식 역, 『국제관계와 윤리: 이론과 실제』, 안보총서 97권(국방대학교, 2003), pp. 40-50: 현대의 정의의 전쟁론은 ‘전쟁의 정의(jus ad bellum)’와 ‘전쟁에 있어서의 정의(jus in bello)’로 구분된다.; ③ 강진석, 『한국의 안보전략과 국방개혁』(서울: 평단, 2005), pp. 210-211: 네오콘 같은 극단적인 현실주의자들은 국가의 도덕성이 전쟁개시와 수행에 있어서 아무런 역할을 할 수 없다고 하지만 정의의 전쟁론자들은 국가들이 전쟁을 개시하는 것이 도덕적으로 언제 정당화되는지 그리고 그러한 전쟁이 어떻게 도덕적으로 수행되어야 하는지를 결정할 수 있도록 도와주는 원칙들이 있다고 주장한다.

12) 허남성, 위의 논문, pp. 21-25: 정의의 전쟁은 3개 부분으로 고찰해야 한다. 즉 전쟁개시와 관련된 정당성(jus ad bellum), 전쟁이 일단 시작된 후 전쟁수행과 관련된 정당성(jus in bello), 그리고 전쟁종결 및 평화협약과 관련된 정당성(jus post bellum) 등이다. 하지만 본고에서 다루는 범위가 선제공격의 개전에 대한 정당성 측면이므로 정의의 전쟁에서 전쟁개시와 관련된 정당성(jus ad bellum)만을 다룬다는 것을 밝히는 바임.

전선언이 있어야 한다. 선제공격은 국가의 통수기구에서 결정되고 합법적인 군대를 통해 이루어지나 국민들과 상대국가에 선언되는 문제는 상황에 따라 변경될 수 있으므로 절대적이지 않지만 어느 정도 충족시킨다고 할 수 있다. 넷째, 전쟁은 최후의 수단으로서만 시행해야 한다. 선제공격은 국가가 자신을 보호하기 위해 취할 수 있는 마지막 행동이기에 이 요건에 충족한다고 할 수 있다. 다섯째, 성공가능성을 따져 보아야 한다. 선제공격의 특성은 상대방의 행동에 즉각적인 반응을 나타내야 하고 스스로를 지켜야 할 자위적인 성격이므로 성공가능성을 따질 수 없다. 또한 이 요건은 어떤 잘못된 행동에 대한 응징시 고려할 요소이지 침략을 받는 상황에서는 현실성이 떨어지는 요건이므로 선제공격의 정당성과 비교될 수 없는 요건이다. 여섯째, 비용대 효과를 따져보아야 한다. 선제공격은 침략이 아닌 국가를 방위하기 위한 수단이므로 그 어떤 것보다 가치가 있다고 할 수 있다. 따라서 개전 정당성의 6가지 요건에 한정하여 비교할 때, 선제공격의 정당방위적인 개념은 전쟁의 정당성과 연관시켜 이해할 수 있으며, 그 개념 자체의 정당성이 인정된다고 할 수 있다.

## (2) 선제공격 용어와 개념정의의 기원

### 1) 'Preemption' 용어의 기원

미 육군 중령 John Mark Mattox(United States European Command)는 'Preemption'은 16세기 후반 또는 17세기 전반에 라틴어에서 파생되어 시간적으로는 오래된 용어이지만 전쟁과 관련되어 본격적으로 사용된 것은 20세기 중반에 들어서이며, 20세기 이전 'Preemption'의 가장 보편적인 의미를 재산 획득과 관련된 행위로 사용되어 왔었다고 밝혔다.<sup>13)</sup> 이러한 주장을 뒷받침하는 근거로, 웹스터와 콜린스 사전은 이 용어의 어원을 라틴

13) <http://www.usafa.af.mil/jscope/JSCOPE05/Mattox05.html>(검색일: 2005. 3. 23)

어인 *prae*(before; 이전에, 앞선)와 *emere*(to buy or purchase; 구입하다)의 합성어 *Praemptus*이라고 설명하고 있다.<sup>14)</sup> 즉 합성어인 *Praemptus*의 의미는 ‘선매(先買)’ 또는 ‘타인이 그 물건을 구매하기 전에 구입할 수 있는 권리인 선매권(先買權)’이라고 이해할 수 있을 것이다.

이후 *Praemptus*는 상류계층의 경제용어에서 일반시민의 용어로 사용되면서 보편적인 용어로 자리 잡혔고, 이후 필요에 의해 군사적 의미로 확장되었다. 옥스퍼드 사전에 의하면, ‘Preemption’은 1610년 영국여왕이 귀족들에게 물품, 식량 등을 선매할 수 있는 권한을 부여할 때 사용하였고, 20세기에 들어서 ‘Preemption’은 타인이 목표물을 먼저 획득하려는 행위 자체를 가리켜 ‘선점하려는 의지를 보인다’라고 표기되었다. 드디어 ‘Preemption’은 핵시대의 도래와 함께 군사적으로 새로운 이슈가 떠오르면서 자연스럽게 군사적 용어로 사용되었다. 이에 대한 근거로 버나드 브로디(Bernard Brodie)가 1959년에 출판한 *Strategy in the Missile Age*에서 ‘Preemption’에 대한 내용을 들 수 있다.<sup>15)</sup>

이후 냉전시대의 도래와 핵 군비경쟁에 따른 ‘Preemption’의 사용은 빈번해졌으며, 현대의 ‘정의의 전쟁’수행 차원에서 대표적인 용어로 자리를 굳히게 되어 현재에 이르고 있는 것이다.

14) ① *Webster's Third New International Dictionary of the English Language*, s. v. “preemption.”; ② *Collins English Dictionary Complete and unabridged 2003 ed.*, s.v. “preemption.”: “History C16: from Medieval Latin *praeemptiō*, from *praeemere* to buy beforehand”; ③ *Random House Webster's College Dictionary 1991 ed.*, s.v. “preemption, preemptive.”

15) Bernard Brodie, *Strategy in the missile Age* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1971), pp. 241-242: 몇몇 용어는 예방전쟁 개념과 일치하지 않아 심각하게 논의된 일부사례에 적용할 필요가 있다. 이러한 용어에 대한 논의가 부족하지만 이것은 우리가 생각한 것 이상으로 군사기획에 중요한 역할을 한다. 소위 “선제공격”이라고 불리는 이 개념의 독특한 특징은 미국에 의한 소련에 대한 전략폭격, 즉 소련이 미국에 대한 전략폭격을 하기 위해 군사적 행동을 시작한 직후 소련의 폭격임무 완수 이전에 미국의 전략폭격을 연상시킨다. 그러나 소련의 폭격이 개시되기 이전에 미국의 폭격이 시작된다면 더욱 바람직하다.

## 2) 'Preemption' 개념 정의의 기원

‘적의 공격이 임박했다는 명백한 증거에 근거하여 개시하는 공격’인 ‘Preemption’ 개념의 기원은 이 용어에 내포된 ‘정당방위’ 개념에서 찾을 수 있을 것이다.

‘정당방위’ 개념은 법적으로 정의된 개념이기 이전에 인간의 자기 보호를 위한 개념이므로 오래전부터 존재한 개념이다. 따라서 이 개념의 주체가 국가간의 관계에서 어떻게 적용되어 왔는지가 ‘Preemption’ 개념의 기원을 도출할 수 있는 논리가 될 수 있을 것이다. 그러나 국가 단위의 정당방위 개념의 기원은 문헌기록상 찾아볼 수 없으므로 제한적으로 ‘정의의 전쟁론’의 각 시대별 무력사용의 정당성을 통해 국가수준의 정당방위 기원을 엿볼 수 있다.

고대 중국의 전쟁 정당성은 인(仁)과 예(禮)에서 벗어나는 것을 응징하는 것이고, 로마는 전쟁 정당성의 기준을 ‘로마사제단의 법(fetial law)’에 의해 결정하였으며,<sup>16)</sup> 중세시대의 전쟁 정당성은 아우구스티누스(Aurelius Augustinus)와 토마스 아퀴나스(Thomas Aquinas)의 영향으로 종교적 관점과 일정 조건에 따라 결정되었다.<sup>17)</sup> 근대에 접어들면서 전쟁의 정당성은 알베리오 젠틸리(Alberio Gentili) 등의 영향으로 종교적인 관점보다 자연법적인 관점에서 찾게 되었다.<sup>18)</sup> 이처럼 각 시대의 전쟁의 정당성은 그 시대를 지배하는 제도적 틀이나 종교적 가치관 등의 문화적 특성으로 인해 객관성이 부족하였다. 그러나 18·19세기에 들어 자연법의 구체화를 통해 부

16) Livy, *The Early History of Rome*, tr. Aubrey de Selincourt(London: Penguin, 2002), pp. 69-71.

17) 정병호, “핵시대의 정의의 전쟁이론”(국방대학원 연구보고서, 1994), p. 30.

18) 위의 책, pp. 39-48: 젠틸리는 자위(自衛)의 전쟁을 정당하다고 주장하였고, 국가 간의 자연적 권리로서 타국 영역의 통과권, 항만이용권, 교역권 및 해양의 자유 항행권 등을 들고 이러한 권리가 침해받았을 때 전쟁은 정당하게 행하여 질 수 있다고 하였다. 이러한 그의 견해는 정당한 전쟁에 대한 관점을 종교적 전통에서 분리시켜 세속화시키려는 것으로 볼 수 있기에 주목할 만한 것이다.

족한 객관성은 보완될 수 있었다. 특히 근대의 제국주의의 대두로 말미암아 국가간의 잦은 마찰이 정당방위에 대한 보다 구체적인 해석을 가능케 하였다.

이러한 움직임의 시초가 미국의 국무장관인 다니엘 웹스터(Daniel Webster)의 외교문서였다. 이 문서는 1837년 영국군이 미국 함정을 침몰시킨 것에서 유래한다. 영국군은 미국의 증기선 캐롤라인(Caroline)이 캐나다 내에 반역자를 지원하는 것으로 알고 그것을 예방하기 위해 미국의 내수(內水)내에서 이 함정을 격침시켰던 것이다. 미국과 영국은 뜨거운 논쟁을 펼쳤지만 웹스터가 정당방위의 기준을 제시한 외교문서를 교환하면서 잠잠해졌다.<sup>19)</sup> 그리고 웹스터는 1842년 이러한 정당방위 해석을 기초로 먼저 해를 입지 않고 자신을 지킬 수 있는 것을 ‘anticipatory self-defence’로 규정하였다. 그러나 이러한 의미는 많은 논쟁을 불러왔다. 이 논쟁은 대부분 어떻게 위협으로부터 먼저 해를 입지 않고 자신을 지킬 수 있는가에 대한 내용이었다.

제2차 세계대전 이후 강대국들은 핵무기의 절대적인 파괴력 때문에 무력 사용을 위한 명분이 필요했다. 특히 미·소간 핵무기 경쟁은 모든 인류를 멸망시킬 수 있다는 의식의 전환으로 이어졌기 때문에 위협에 대한 증거가 명확하고 명분이 있는 정당방위 차원의 전쟁에 무게가 실리게 되었다. 즉 핵무기의 대량살상 능력이 강대국들의 군사적 상징으로 변모하는 과정 속에서 ‘Preemption’은 적의 핵 공격 징후를 인지한 상태에서 자국을 보호한다는 명분에 입각한 정당방위적인 개념으로 자리매김하게 된 것이다.

19) Lawrence Freedman, *Deterrence*(Malden, MA: Polity Press, 2004), p. 89: 심사숙고할 만한 여유가 없고, 다른 수단을 선택할 수 없으며, 저항할 수 없고, 긴박한 것을 말하며, 어떠한 것도 비이성적이고 극단적이어서는 안 된다, 즉 이러한 행동을 함에 있어서 자기방위 필요성에 의해 정당해야 하고 제한적이어야 하며 명백해야 한다.

## 3) 선제공격 개념의 정당성 여부

일반적으로 어떤 행위가 정당한지 부당한지는 법을 기준으로 판단한다. 따라서 정당성을 지향하는 선제공격이 보다 객관적이 되기 위해서는 모든 사람들이 공감할 수 있는 기준이 필요하다고 할 수 있다. 이에 대해 브라운대 부교수인 Neta C. Crawford는 선제공격이 정당성을 가지기 위해서는 네 가지의 기준에 부합되어야 한다고 주장한 바 있다. 첫째, 전쟁을 고려하는 행위자는 “self”의 개념을 반드시 협의적으로 해석해야 한다는 것이고, 둘째, 공격적이며 임박한 위해행위나 의도가 현존하여 반드시 공포를 느껴야 하며, 셋째, 선제공격은 반드시 성공할 것 같은 확신이 존재해야 하고, 마지막으로, 모든 방법을 동원해도 그러한 위기상황을 극복할 수 없어서 반드시 군사력을 동원해야 할 경우이다.<sup>20)</sup> 그렇지만 이에 대한 회의적인 견해도 있다. Princeton대학 교수인 Michael Walzer는 “선제공격이 자위적 차원에서 정당성을 갖는다고 해도 명백하고 객관적으로 정당하다고 할 수 없다”라고 하였다.<sup>21)</sup>

결국 선제공격이 ‘정당방위’라는 순수한 개념과 같이 현실적으로 보편타당한 정당성을 갖기 위해서는 선제공격 개념의 전제 조건인 ‘임박한 위협’에 대한 협의적인 판단이 수반되어야 할 것이다.

## 3. 선제공격의 역사적 사례

제3장에서 다루고자하는 역사적 사례는 어떠한 점이 명백한 위협이 되어 선제공격을 결심하게 되었는지와 어떠한 점이 위협으로 인식하기에 부적절

20) Neta C. Crawford, “The Best Defense: The problem with Bush’s “preemptive” war doctrine,” *Boston Review*(February/March 2002), pp. 4-5.

21) Michael Walzer, *Just and Unjust Wars*(New York: Basic Books, 2000), p. 85.

한 것인지 밝히고자 한다. 이를 위하여 9·11테러 사건을 기준으로 정당한 사례와 부당한 사례를 하나씩 선정하였고, 각 전쟁사례의 정당성 판단은 UN안보리 결의안을 근거로 제시하였다.<sup>22)</sup>

### (1) 9·11이전 선제공격 사례

#### 1) 이스라엘의 6일 전쟁

제3차 중동전쟁으로 불리는 6일 전쟁은 크게 미·소간의 대결구도의 투영과 중동지역에서의 반이스라엘 감정의 고조로 인해 1967년 6월 5일부터 10일까지 이스라엘과 이집트가 주축이 된 아랍국가간 전쟁이다.

1960년대에 들어서 미국이 공산주의 확장 저지를 위한 봉쇄정책을 추진 하면서 소련과 이집트·시리아의 관계는 더욱 돈독해졌고,<sup>23)</sup> 미국은 이에 맞서 이스라엘의 행동을 묵시적으로 지원하고 있었다. 또한 1·2차 중동 전쟁을 겪으면서 해결되지 않은 국경문제, 난민처리 문제 그리고 전쟁패배에 대한 아랍민족의 복수심이 미·소간의 대립양상과 함께 증폭되고 있었다.<sup>24)</sup>

22) 본 장은 선제공격 개념의 전제 조건인 '임박한 위협'이 보편타당하기를 밝히기 위해 선제공격을 수행한 국가들의 위협인식과 정당성을 평가하고, 제3자의 입장인 UN결의안을 통해 공격수행 국가의 '임박한 위협'의 정당성을 다루었다. 물론 UN이 절대적으로 객관적인 판단을 하지 않고 강대국의 정치력이 동원되는 것은 사실이지만 국제사회가 인정한 공식적인 국제기구이자 정치적인 사안을 다루는 곳이므로, 필자는 '임박한 위협'의 정당성을 판단할 수 있는 중요한 기준이라고 봄.

23) 김희상, 『중동전쟁』(서울: 전광, 1995), pp. 282-286: 1959년에 이집트는 이스라엘의 수출입상품을 운반하는 선박에 대해 수에즈 운하 통항을 금지시켰고, 1964년에 접어들면서 팔레스타인 청년으로 결성된 게릴라 단체인 파타(Fatah)가 이스라엘 국민의 생명과 재산을 파괴하여 그들의 보복을 유도하여 긴장을 고조시키고자 하였다. 또한 이 무렵 이집트의 아메르 원수를 사령관으로 하는 통일 아랍사령부가 탄생하게 되었다.

24) 위의 책, pp. 286-290.

## ① 이스라엘의 위협인식

이스라엘이 선제공격을 결심한 압박한 위협은 두 가지이다.

첫째, 이스라엘이 느낀 무형적 위협은 국제무대에서 외교적인 압력과 경제적 제재를 들 수 있을 것이다. 지리적으로 이스라엘은 아랍국가에 둘러싸여 있으며 이들 국가에 의한 이스라엘에 대한 고립 시도 자체가 자원이 없는 이스라엘에게는 치명타가 될 수 있었다. 이러한 아랍국가의 해상봉쇄에 의한 이스라엘의 고립은 자국에게 우호적인 미국을 비롯한 서방국가의 외교지원을 받을 수 없음을 자각할 수 있는 계기가 되었다.

둘째, 이스라엘이 느낀 유형적인 위협은 아랍국가의 무장전력 결집이다. 아랍군의 전력은 이스라엘군의 두 배 정도 우위를 점하였으며,<sup>25)</sup> 지리적으로도 이스라엘에 비해 유리한 위치를 차지하고 있다. 또한 1967년 당시 통일 아랍군 사령부 창설은 군사적으로 이스라엘을 압박하기에 충분하였다.

## ② 선제공격의 정당성

전쟁기간 동안 UN안전보장이사회는 선제공격 수행국인 이스라엘을 향해 별도의 비난성명조차도 발표하지 않았다.<sup>26)</sup> 그 이유는 UN안전보장이사회 회원국들이 위협에 대한 이스라엘의 자위권 행사를 어느 정도 수용했기 때문일 것이다.

그렇다면 이스라엘의 선제공격이 정당한 이유는 무엇인가?

첫째, 이스라엘에게는 국가의 존립이 달린 명확하고도 압박한 위협이 존재했다. 이스라엘은 이미 1·2차 중동전쟁을 경험한 바가 있었다. 또한 당시 이스라엘의 위기정후 자체가 정치·경제·외교·군사 등의 모든 분야에

25) 위의 책, pp. 308-322: 아랍군(지상군 459,000여 명, 전차 2,550여대/ 해군 구축함 6척, 잠수함 9척, 소형함정 46척/ 공군 전투기 1,040여 대), 이스라엘군(지상군 265,000여명, 전차 800여대, 자주포 250여대/ 해군 구축함 3척, 잠수함 4척, 소형함정 19척/ 공군 전투기 500여대)

26) <http://www.un.org/documents/scres.htm>(검색일: 2005. 7. 26): 역대 UN안전보장이사회 결의안 1967년 233호(6월 6일), 234호(6월 7일), 235호(6월 9일)자료 참조.

서 동시에 증가했다는 것이다. 1967년에 들어서 동시다발적으로 아랍 국가들의 아카바만 봉쇄와 군사력의 국경선 집중배치, 시리아와 이스라엘간의 국경선에서의 분쟁 그리고 인접국인 요르단의 통일 아랍군 사령부 동참 등이 이루어진 것이다.

둘째, 6일 전쟁은 이스라엘 국민의 생명과 재산을 보호하기 위한 자위적 차원의 전쟁이었다는 점이다. 외교적으로도 미국과 같은 우방으로부터 확답이 없었고, 아랍 군에 의해 경제적·군사적으로도 고립된 이스라엘은 국민의 생존을 위해 반드시 적의 기선을 제압해야 하는 상황이었다.

## 2) 이스라엘의 오시락 원자로폭격

1973년 4차 중동전 이후 오일 쇼크는 이라크에 엄청난 부(富)를 안겨주었다. 이라크의 이러한 부 축적은 이라크의 핵무장을 현실화할 수 있는 계기가 되었다.<sup>27)</sup> 한편, 1977년 이스라엘 선거에서 29년 만에 여야정권 교체가 이루어졌다. 야당인 베긴(Begin, Menachem Wolfovitch)의 리쿠드당이 승리하면서 이스라엘의 정치적 환경은 안정을 찾지 못하였다. 또한 베긴 총리는 프랑스의 기술지원을 받아 바그다드 동남방 12NM 외곽에 공사 중인 오시락(Osiraq) 원자로에 대한 정보를 입수하면서 원자로에 연료를 장착하기 전에 어떤 조치를 취할 것인지를 심사숙고하게 되었다.

### ① 이스라엘의 위협인식

1970년대와 1980년대를 보내면서 중동지역도 자국의 생존권 보장과 위상을 높이기 위해 핵무기에 대한 관심을 높이고 있었다. 이라크는 석유를 통

27) Roger W. Claire, *Raid on the Sun*(New York; Broadway Books, 2004), pp. 30-40 : 1974년 프랑스 총리 시라크(Jacques Chirac)는 바그다드를 방문해서 후세인(Saddam Hussein)을 만났다. 후세인은 프랑스에 안정된 가격으로 원유를 공급해 주고, 미라쥬 전투기 100대 등 많은 무기와 푸조와 르노 자동차 10만대를 사겠다고 제안했고, 이에 보답으로 시라크는 후세인 요구대로 핵무기를 생산할 수 있는 대형 원자로를 건설해 주기로 하였다.

해 많은 돈을 벌어들였고,<sup>28)</sup> 이미 비공식 핵보유국으로 알려진 이스라엘을 견제하는 동시에 중동지역의 주도권을 장악하기 위해 핵무기가 필요했던 것이다.<sup>29)</sup>

만약 이라크가 핵무기를 보유한다면 중동지역에서 이스라엘의 입지는 위태로워질 수 있었다. 따라서 이스라엘의 이라크 원자력발전소에 대한 위협 인식은 주관적일 수밖에 없었고, 이스라엘이 느낀 위협의 정도는 임박한 것이라기보다는 잠재적인 위협에서 앞서나간 경향이 있다고 할 수 있다.

## ② 선제공격의 부당성

1981년 6월 19일 UN안전보장이사회는 결의안 제487호를 채택하였다. 이 결의안의 내용은 이스라엘에 대한 비난일색이다. UN안전보장이사회는 이 비난에 대한 근거로 '1970년 이후로 이라크가 핵무기확산금지조약에 가입해 있다는 것'과 '이스라엘의 공격으로 국제평화와 안보가 위협하게 되었다'는 것이다.<sup>30)</sup> 또한 UN안전보장이사회는 이스라엘이 'UN헌장 제2조 4항'<sup>31)</sup>을 위반하였다고 비난하였다.

그렇다면 선제공격 개념에 입각하여 이스라엘의 행동은 왜 부당한 것인가?

첫째는 목적을 개시한 이스라엘에게 '임박한 위협'이 없었다는 점이다. 이스라엘 주변 아랍국가들과 달리 이스라엘은 18개월 동안 원자로 폭격계획 수립 및 모의훈련까지 완료하였다. 이것은 임박한 위협이 아닌 장기간에

28) 위의 책, p. 42: 이라크는 당시 GNP가 180억\$이었고 이 수준은 이스라엘 GNP의 10배에 달하는 수치였음. 또한 막대한 예산을 투입하여 지상군 19만 여명, 탱크 2,200여대 및 전투기 450대를 보유하고 있었다.

29) 위의 책, p. 35: 후세인은 이스라엘이 이전에 원자력 발전소를 보유한 이후 독자적으로 핵무기 프로그램을 운영한 것처럼 도움이 될 만한 파트너를 찾고 있었고, 프랑스와 거래가 되었다.

30) <http://www.un.org/documents/scres.htm>(검색일: 2005. 7. 26): 역대 UN안전보장이사회 결의안 1981년 487호(6월 19일)자료 참조.

31) UN헌장 2조 4항: "모든 회원국은 국제관계에 있어서 다른 국가의 영토보전이나 정치적 독립 및 유엔의 목적과 양립하지 아니하는 어떠한 방식으로도 무력의 위협이나 무력행사를 삼간다."

걸쳐 계획한 의도적인 행동으로 볼 수 있다.<sup>32)</sup>

둘째, 이스라엘의 오시락 원자로 폭격은 예방전쟁차원의 공격이라고 할 수 있다. 1970년대에 이스라엘은 이미 핵무기를 보유한 것으로 평가되었다.<sup>33)</sup> 그러므로 이스라엘은 적대국인 이라크의 핵무기 보유를 묵과할 수 없었다. 즉 이스라엘의 폭격은 장차 이스라엘에게 불리하게 전개될 상황을 예방하려고 한 것이다.

## (2) 9·11 이후 선제공격 사례

### 1) 미국의 아프가니스탄 전쟁

2001년 9·11테러는 미국인들에게 본토의 안전도 보장할 수 없다는 충격을 안겨 주었다. 9·11테러 다음날인 9월 12일 미국의 부시 대통령은 테러 사건을 미국에 대한 전쟁행위로 규정하고 UN 안전보장이사회를 통해 테러 비난 결의안을 만장일치로 채택함과 동시에 국가안보회의를 통해 전쟁의 분명한 목표를 설정하고,<sup>34)</sup> 10월 7일 대대적인 공습으로 아프가니스탄 전쟁을 개시하였다.

32) Roger W. Claire, 앞의 책, p. 86: 이스라엘 내각은 1979년 가을 12명의 전투기 조종사를 선발하여 훈련에 착수하였다.

33) Lucien S. Vandenbroucke, "The Israeli Strike Against OSIRAQ," Air University Review (Sept.-Oct. 1984); <http://www.airpower.au.af.mil/airchronicles/aureview/1984/sep-oct/vanden.html>(검색일: 2005. 5. 12).

34) 국방부 합동참모본부, 『아프간 전쟁 종합분석(항구적 자유작전)』, 2002, pp. 22-31: 전쟁의 목표는 "자유를 사랑하는 모든 국가들을 위협하는 테러조직, 연결망, 금융과 대량살상 무기의 접근을 포함한 테러리즘을 제거"하는 것이다. 9월 15일 미국은 테러의 용의자들 오사마 빈 라덴으로 지목하면서 '미국은 전쟁 중'임을 선포하였고, 9월 20일 오사마 빈 라덴의 근거지를 아프가니스탄임을 확인하고 탈레반 정권에 그의 신변을 넘겨줄 것을 요구하였다. 그러나 아프가니스탄의 탈레반 정권은 미국의 요구를 묵살하면서 전쟁의 분위기가 무르익게 되었다.

## ① 미국의 위협인식

9·11이후 미국이 느낀 테러에 대한 공포는 국민들의 자유를 제한할 수 있는 애국법의 제정 및 국토안보국 신설과 같은 형태로 구체화 되었다. 이렇듯 미국이 느낀 위협은 ‘허상에 대한 위협’이 아닌 ‘실상에 대한 위협’이었다. 여기서 말하는 ‘허상에 대한 위협’이라는 것은 9·11이전에 미국을 상대로 행해졌던 수많은 테러도 미국본토의 안전을 위협하지는 못했고, 단지 미국인들은 이러한 뉴스에 대해 인륜적 차원에서 분노를 느꼈다는 의미이다. 이에 반해 ‘실상에 대한 위협’은 9·11테러라는 위협의 실체를 바라보고 나의 생명과 재산은 테러에 의해 한 순간에 날아가 버릴 수 있다는 인식을 갖게 했다는 의미이다.

## ② 선제공격의 정당성

UN안전보장이사회는 2001년 9월 12일 결의안 제1368호를 발표하였다. 이 결의안의 내용은 “테러리스트의 테러행위로 인해 국제사회의 평화와 안보가 위협받는다면 모든 수단을 동원하여 싸울 것”과 “테러리스트에 자행된 9·11테러에 대응하는 절차를 밟아 나갈 것”을 결의한 것이다.<sup>35)</sup> 따라서 테러리즘과의 전쟁을 명분으로 미국주도하에 수행된 아프가니스탄 전쟁은 전세계적은 아니지만 국제사회에서 어느 정도 정당성을 인정받은 전쟁이라고 할 수 있을 것이다.<sup>36)</sup>

또한 선제공격 개념에 입각한 아프가니스탄 전쟁의 정당성은 임박한 테러의 위협에 대한 공격이라는 것이다. 이것은 9·11테러로 미국에 대한 모든 테러가 끝나지 않고 제 2·3의 ‘테러’ 위협<sup>37)</sup>이 계속될 것이라는 확신

35) <http://www.un.org/documents/scres.htm>(검색일: 2005. 7. 26): 역대 UN안전보장이사회 결의안 2001년 1368호(9월 12일)자료 참조.

36) 김중관, 『21세기 전쟁』(두남, 2001), pp. 245-267: 이슬람 국가 중 사우디아라비아, 이란, 및 파키스탄 등과 같은 국가들은 민간인의 피해가 없고 탈레반에 대한 공격으로 한정된다면 다국적군의 공격을 반대하지 않는다고 밝혔고, 인도네시아, 이라크와 아랍연맹은 반대의사를 분명히 하였다.

37) Michael D. Lemonick, “Profile of a Killer,” Time, November 11, 2001: <http://www>.

속에서 미국과 미국인을 보호하겠다는 의미로 생각할 수 있다.

## 2) 미국의 이라크 전쟁

이라크는 1991년 4월 걸프전 종결 이후 국제사회로부터 지속적으로 불법적인 대량 살상무기(WMD)를 보유하거나 개발하고 있다는 의심을 받았고, 2001년 9·11테러 이후 미국의 강력한 압력을 받았다. 이에 더하여 미국은 아프가니스탄 전쟁을 승리로 장식한 뒤 본격적으로 테러리즘 대응개념을 선제공격으로 명문화시키는 작업을 시행하였고,<sup>38)</sup> 아프가니스탄에 이은 제 2차 테러리즘과의 전쟁 목표 대상으로 이라크를 지목하면서 전쟁분위기를 고조시켰다.<sup>39)</sup> 2003년 3월 20일 미국은 후세인 정권을 ‘세계평화를 위협하는 무법 정권’이라고 비난하면서 이라크에 대한 공습을 개시했다.

### (가) 미국의 위협인식

미국의 이라크 공격 주요명분은 후세인 정권의 불법적인 WMD개발과 테러지원이었다. 즉 선제공격 개념에 입각하여 미국이 이라크를 공격하게 된 주요 원인을 한마디로 요약하면 바로 ‘테러리즘에 대한 공포’이다. 나머지 중동의 민주화정착, 에너지 문제 등은 미국의 이익차원에서 접근할 문제이지 임박한 위협이라고 볼 수 없기 때문이다.

부시 행정부는 9·11테러 1년만인 2002년 9월 17일에 국가안보전략서

[time.com/time/nation/article/0,8599,183950,00.html](http://time.com/time/nation/article/0,8599,183950,00.html)(검색일: 2005. 7. 22): 미국은 9·11이후 5주간 지속된 탄저균 및 가스테러에 대한 공포에 민감한 상태임.

38) 국방부 합동참모본부, 『이라크전쟁 종합분석』, 2003, p. 25: 02.1 핵테세검토보고서(NPR) ⇒ 02.4.25 린스펠드 국방장관 연설 ⇒ 02.6.1 부시 대통령 연설 ⇒ 02.7.13 국방기획지침 ⇒ 02.8.15 국방연례보고서 ⇒ 02.9 국가안보전략(NSS) ⇒ 02.12.10 대량살상무기 대응 국가전략.

39) 2002년 1월 29일 부시 미국 대통령은 연두교서에서 이라크를 ‘악의 축’으로 지목했고, 9월 부시 대통령은 UN 총회에서 이라크에 WMD폐기, 테러지원 중단, 국민억압 중지 등을 요구하며 이것이 이루어지지 않을 경우 후세인 정권을 축출하겠다는 의지를 표명했다.

(NSS)의 최신 개정판을 발표하였다. 개정된 NSS에 있어서 가장 중요한 점은 억제와 견제의 전략으로부터 적극적인 방어로 전환된다는 것이었다.<sup>40)</sup> 이 내용은 미국의 권위에 도전하는 위협보다 테러라는 실질적인 위협에 무게를 두었다는 것이다. 2002년 9월 20일자 뉴욕타임스 보도에 의하면 부시 대통령은 “실체가 분명하게 드러나 있지 않은 적대세력의 존재 속에서 미국의 적이 공격할 때까지 행동을 기다리는 것은 자살행위”<sup>41)</sup>라고 했다. 이것은 미국의 위협인식을 그대로 보여주는 언급이라고 할 수 있다. 즉 미국은 눈에 보이지 않는 적을 눈으로 보고 직접 수색하여 확인할 때까지 어느 누구의 말과 행동도 믿을 수 없다는 것이다.

#### (나) 선제공격의 부당성

UN은 이라크전쟁에 대해 어떠한 결의안도 채택하지 못했다. 그 이유는 UN안전보장이사회 상임이사국인 미국이 전쟁을 주도하였고 모든 안전에 대해 비토권을 가지고 있기 때문일 것이다.

그렇다면 선제공격 개념에 입각한 이라크 전쟁의 부당성은 무엇인가?

첫째, 미국은 국제사회의 공감대 형성을 이끌어내지 못했다. 2003년 3월 6일 미국은 UN안전보장 이사회에서 대이라크 무장해제 및 공격허용 결의안 상정을 포기하였다. 이렇게 UN안전보장 이사회가 미국이 주장한 정당한 전쟁의 명분에 대한 결의를 하지 않은 이유는 미국의 설명과 증거 부족 때문이었다.

둘째, 미국이 주장한 위협은 불확실한 정보를 기초로 생산된 것이므로 국가적 차원에서 주장할 만큼의 임박한 위협이 아니라는 점이다. 2004년 7월 10일 미 상원은 이라크전쟁에 대한 정보 분석의 진위를 파악한 정보위

40) Kongdan Oh, *U.S. National Defense Policy and Maritime Strategy*(해군본부 주최 제 9회 국제 해양력 심포지엄에서 발표, 2005년 7월 7일), pp. 3-5.

41) David E. Sanger, “Threats and Responses :Security; Bush to Outline Doctrine of Striking Foes First”, *New York Times*, September 20, 2002, p. 1.

원회 조사결과를 발표하였다.<sup>42)</sup> 막대한 예산을 투자하고도 이라크에 대한 정보생산은 대부분이 과장되고 허위였으며, 미 정책결정자들의 입맛에 맞게 선정되었다는 것이다.

### (3) 소결론

위 사례에서와 같이 선제공격의 정당성은 '임박한 위협'을 어떻게 해석하느냐에 따라 정당성이 있느냐 없느냐로 구분 지을 수 있었음을 알 수 있었다. 즉 '임박한 위협'이 9·11과 국경선의 포위·아카바만 봉쇄같이 구체적이고 협의적으로 국제사회가 인정할 정도의 환경과 긴박함이 있어야 선제공격의 정당성은 인정받을 수 있었고, NPT와 같은 국제체제에 대한 불신과 불명확한 정보에 근거하여 전쟁수행을 국가의 자의적인 기준에 따라 판단했을 경우 정당성은 인정받지 못했다. 따라서 역사적 사례에서 볼 수 있듯이 선제공격이 정당성을 인정받기 위해서 선제공격의 전제조건인 '임박한 위협'을 협의적으로 판단해야 한다는 것이다.

## 4. 선제공격의 정당성 변화요인

제3장에서 살펴본 선제공격사례의 주체는 아이러니하게 9·11테러를 기준으로 이스라엘과 미국으로 구분되었다.<sup>43)</sup> 이러한 현상을 통해 선제공격

42) Douglas Jehl, "Judging Intelligence: The Report; Senators Assail C. I. A. Judgments On Iraq's Arms As Deeply Flawed", *New York Times*, July 10, 2004, p. 1: 이라크 전쟁 관련 정보에 대한 미 행정부 주장과 상원의 조사결과 ① 핵무기 개발 → 우라늄 구입관련 문서는 조작, ② 생물학 무기 → 신뢰성이 의심되는 단 한 사람에 의존한 정보에 불과, ③ 테러리즘 → 이라크와 알카에다 간 관계는 기존관계 이상은 아님

43) ① Erick Labara, 앞의 책, pp. 80-95; ② Robert S. Litwak, "The New Calculus of

수행국가의 국력수준이 시간의 흐름에 따라 약소국 수준에서 강대국 수준으로 변화되었음을 유추할 수 있다. 또한 이러한 변화는 과거에 비해 달라진 몇 가지 요인이 있기 때문일 것이다. 따라서 본 장은 이러한 변화요인을 살펴보았다.

### (1) 정밀유도 무기

현대 과학기술의 전쟁수행능력 결집은 유도무기의 정밀성을 향상시키고, 항공기와 같은 투발수단을 통해 원거리 공격을 가능하게 하며, 소량의 무기로 다량의 목표를 공격·파괴시킬 수 있게 발전하였으므로 기존 전장의 한계를 극복하게 만들었다. 또한 정밀유도무기는 넓은 전장에서 낭비되는 것이 아니라 주요 거점이나 전략적 중심 등에 대해 선별적 공격을 실시하여 전장의 밀도를 현저하게 축소시킨 효과를 가져 왔다.

이러한 결과는 전쟁비용의 감소로도 이어졌다. <표 1>에서 보는 바와 같이 이라크 전쟁은 같은 지역에서 수행된 걸프전에 비해 1/3수준의 전비만

<표 1> 전쟁비용 비교(COW: Cost of War): 2002년 물가 환산

구 분	2차대전	한국전	베트남전	걸프전	아프간전	이라크전
비용(억\$)	28,963	3,336	4,943	761	200	256*

\* 2003년 부시 대통령의 이라크전쟁 종전선언까지의 통계임.

출처: Anthony H. Cordesman, *The "Instant Lessons" of the Iraq War: Main Report*(Washington, DC: CSIS, 2003), p. 315.

Pre-emption", *Survival*(Winter 2002-03), The IISS Quarterly, Vol. 44, No.4, pp. 60-65.에서 본 논문이 제시한 선제공격 사례이외의 사례를 제시하고 있으며 9·11테러 이전에도 강대국인 미국에 의해 수행된 니카라과 작전(1981), 수단 공격(1998) 등이 있다고 소개하였다. 따라서 필자의 위 언급은 논문의 연구범위 내에서 제시한 사례를 중심으로 주장한 것임을 밝힌다.

소요되었다. 분명히 과거에 비해 정밀유도무기의 발전은 전쟁비용을 절감하고, 전장의 중심을 효과적으로 무력화 시켰으며, 전쟁의 기간을 단축시키는 효과를 보였다. 따라서 어떠한 국가가 적의 압박한 위협에 대응하기 위해 선제공격을 고려한다면 자국의 항공기와 정밀유도무기에 대한 능력을 평가할 것이며, 이러한 능력이 적에 비해 우세하다고 판단될 경우 장기간 소요되고 미래가 불확실한 정치·외교적인 방법보다 우선하여 선제공격이 사용될 수 있을 것이다.

## (2) 정 보

정보는 정책결정자들에게 불확실한 상황을 판단할 수 있도록 도와주는 역할을 한다. 선제공격 사례에서도 정보는 정책결정자들의 전쟁 결심·계획 수립·집행을 도와주는 역할을 하였다.

첫째, 이스라엘의 6일 전쟁 승리 뒤에는 인간정보의 성공적인 활동이 있었다. 무역업자로 위장한 엘리 코헨(Elie Cohen)은 시리아 육군참모총장과 교류하는데 성공하여 소련고문단이 작성한 이스라엘 공격계획 등에 대한 정보를 입수하여 이스라엘에 넘겼다.<sup>44)</sup> 이로 인해 6일 전쟁당시 골란고원 전투에서 시리아를 대파할 수 있었다.

둘째, 오시락 원자로 폭격성공의 뒤에는 인간정보와 영상정보의 역할이 지대하였다. 이스라엘의 정보기관 모사드(Mossad)는 파리와 바그다드에서 원자로 공사 완공시기와 원자폭탄을 제조할 수 있는 예상시점 등을 확인하였다. 이후 이스라엘은 미국의 정찰위성 KH-11에서 획득한 원자로 주변의 영상을 입수하여 세부적인 폭격 계획을 수립할 수 있었다.<sup>45)</sup>

셋째, 미국의 아프가니스탄과 이라크 전쟁은 첨단 정보력이 동원되었

44) 문정인·전병준, “이스라엘 정보·보안 체계”, 문정인 편저, 『국가정보론』(박영사, 2002), pp. 428-429.

45) Roger W. Claire, 앞의 책, pp. 94-97, 104-107.

다.<sup>46)</sup> 미국의 정보력 발달은 의사전달 및 결정의 신속성을 가져왔고, 전장에서 인명피해 최소화와 불확실성을 제거시킬 수 있게 되었으며, 정치지도자와 군 지휘부의 부담을 감소시키는 역할을 하게 된 것이다.<sup>47)</sup> 따라서 어떤 문제에 봉착하게 된다면 상대방보다 정보력이 강한 국가는 전쟁에서 보다 유리한 위치에서, 그리고 정치적인 부담이 덜한 상태에서 문제를 해결할 수 있다는 생각을 가질 수 있으며, 이를 극대화하기 위해 선제공격을 선택할 수 있다는 것이다.

### (3) 언 론

냉전의 붕괴와 공산주의의 몰락은 상대적으로 자유민주주의의 확산을 가져왔으며, 자유민주주의의 확산은 언론의 자유를 자연스럽게 불리왔다. 따라서 국민의 뜻에 따라 정권을 창출하고 정책을 입안하는 민주국가의 정치지도자들은 매스미디어에서 전하는 여론에 귀를 기울일 수밖에 없고, 역시 이들은 정책결정과정에서 매스미디어를 통해 여론관리에 신경을 써야 한다.

6일 전쟁의 경우, 이스라엘의 여론의 향방이 선제공격을 결심하는데 주요 역할을 했다. 이스라엘은 건국 후 19년 만에 정치적으로 아랍민족주의의 강화로 불안이 가속화 되었고, 경제적으로 최악의 경기후퇴와 침체를 겪고 있었다.<sup>48)</sup> 이에 더하여 이스라엘의 각 언론에서 보도된 닛세르 주도

46) Anthony H. Cordesman, *The "Instant Lessons" of the Iraq War: Main Report* (Washington, D.C.: CSIS, 2003), pp. 131-132: "미국과 연합군은 ISR 임무를 위해 1,000초티 이상 비행했고, 전투현장에 대해 42,000장의 이미지를 획득하였으며, 2,400시간의 임무시간 동안 신호정보를 수집하였다. 또한 3,200시간동안 비디오 촬영을 했고, 1,700시간 동안 이동중인 목표물을 감시하였으며, 하루에 평균 1,200개 이상의 공중임무 개소에 대한 정보를 분석하였다."

47) 위의 책, p. 314: 전쟁별 미군전사자 통계에 의하면 2차대전(292,131명), 한국전쟁(33,651명), 베트남전(47,369명), 걸프전(148명), 이라크전(139명/2003년 5월 종전선언까지 통계)

48) "불 붙는 활화산 중동", 『조선일보』, 1967. 5. 21, p. 3.

의 아카바만 봉쇄는 이스라엘 국민의 불안 심리를 가속화시키기에 충분하였다. 국민들의 이러한 위기 인식은 정치지도자들에게 심한 압박으로 다가왔다. 그리하여 당시 집권당은 정치적 경쟁자이자 강경성향을 지닌 다얀(Dayan, Moshe)을 국방장관으로 임명하고 1967년 6월 1일 거국내각을 구성하여 4일 만에 6일 전쟁을 개시하였다.<sup>49)</sup>

둘째, 오시락 원자로 폭격 당시, 이스라엘 국민들은 정권교체를 희망하고 있었다는 점이다.<sup>50)</sup> 1977년 이스라엘 헌정사상 처음으로 야당이 정권교체를 이루었으나 국민들은 경제 악화와 주변국과의 마찰 심화로 베긴정부를 지지하지 않았다.<sup>51)</sup> 1981년 하반기에 접어들면 선거기간이 도래하게 되므로 집권당의 정치적 부담은 가중되고 있었다. 이스라엘 매스미디어들은 이러한 국민들의 여론을 바탕으로 베긴총리를 압박하였고, 베긴은 이러한 위기의 상황을 돌파할 방안이 필요했다. 결과적으로 6월 7일 베긴은 오시락 원자로를 폭격하였고, 국제사회에서 비난을 받았지만 총리로 재 지명되어 그의 정치생명은 연장시킬 수 있었다.<sup>52)</sup>

셋째, 미국의 아프가니스탄과 이라크 전쟁은 매스미디어의 역할과 밀접한 관계를 형성하고 있다. 21세기에 들어 처음으로 미국이 수행한 일명 ‘테러리즘과의 전쟁’인 아프가니스탄 전쟁의 경우 9·11테러직후인 2001년 9월 13일에 미국의 매스미디어들이 여론 조사한 결과 미 국민의 86%가 전

49) 김희상, 앞의 책, p. 306.

50) Roger W. Claire, 앞의 책, pp. 99-100.

51) “사다트·베긴에 노벨평화상,” 『조선일보』, 1978. 10. 28, pp. 1-2: 베긴 총리는 집권과 동시에 이집트와의 화해무드를 조성시켰고, 1978년 이집트의 사다트와 함께 노벨평화상을 수상하였다. 그러나 국민들은 그에 대한 신뢰를 나타내지 않았다. 국민들은 이스라엘 경제의 침체 분위기와 이집트를 제외한 주변국과의 마찰 등으로 인해 보다 확고한 평화를 원하였다.

52) “Poll Shows Sharp Increase in Begin’s Popularity Since Attack on Reactor”, *New York Times*, 18 June 1981, p. 1: 뉴욕타임스 1981년 6월 13일자와 18일자에 의하면 베긴정부의 오시락 원자로폭격은 국민들의 반대를 지지로 돌아서게 만든 효과가 있었음을 보도하였다.

쟁이 일어나더라도 보복해야 한다는 반응을 나타냈고,<sup>53)</sup> 이라크전쟁의 경우 2003년 3월 14일에 59%의 미국 국민이 지지를, 전쟁 개전후 3월 24일엔 국민의 72%가 지지를 보였다.<sup>54)</sup> 이러한 국민들의 지지는 정치권의 의사결정에 많은 영향을 주었다.<sup>55)</sup> 이로 인해 9·11이후 미국의 정치지도자나 미국인들은 위협이 임박하게 다가오는 것을 원하지 않으며, 다수의 국민이 지지하는 전쟁은 국제사회의 지지 없이도 수행할 수 있다는 것을 분명하게 보여준 것이다.

#### (4) WMD통제 시스템의 약화

먼저, 1981년 이스라엘의 오시락 원자로 폭격은 주변국의 핵무기보유 방이라는 예방적인 성격이 강했다. 특히 이 폭격은 NPT체제하에서 일어난 사건이어서 주목할 만하다. 이라크는 1970년에 NPT에 가입한 국가였으나 이스라엘은 가입을 거부한 국가였다. 이러한 상황속에서 이스라엘이 이라크의 원자로를 폭격했다는 것은 NPT체제에 대한 불신의 표시이자 중동에서 비공식적으로 이스라엘의 핵 우위를 지키고자 하는 의도였다는 것이다.

둘째, 이라크전쟁은 WMD확산국과 테러리스트의 결합을 원천적으로 차단하고자 수행되었다. 냉전체제 붕괴이후 미국은 러시아의 핵에 대한 통제

53) 홍영림, “美 시민 86% ‘전쟁 나더라도 보복해야’”, 『조선일보』, 2001. 9. 13, p. 10: ABC방송과 워싱턴포스트지 공동조사결과 86%가 군사적 행동을 지지, CNN과 USA투데이 여론조사결과 미 국민의 88%가 부시대통령의 대처능력을 신뢰한다고 답했음.

54) 홍영림, “여론조사; 이라크전 어떻게 보나”, 『조선일보』, 2003. 3. 31, p. A25.

55) ① 국방부 합동참모본부, 『아프간 전쟁 종합분석』, pp. 76-78: 국민들의 지지를 확인한 미 의회는 9월 13일 행정부의 군사행동 및 복구대책의 유연성을 주교자 200억\$ 사용을 승인하였고, 28일 2002년도 국방예산을 141억\$ 증액한 3,440억\$로 확정시켰으며, 대통령의 전쟁수행에 대한 승인을 만장일치로 통과시켰다.; ② 주용중, “美 결의안통과, 유엔 결의 없어도 이라크 공격 가능”, 『조선일보』, 2002. 10. 12: <http://www.chosun.com/svc/news/www/viewArticle.html?id=200210110292>(검색일: 2005. 7. 27): 2002년 10월 11일 미 상·하 양원은 ‘이라크 결의안’을 상하원 모두 압도적인 찬성으로 통과시켰다.

력 약화가 북한, 이란, 이라크, 시리아 등 국가들의 대량살상무기 보유 가능성을 증대시켰다고 생각하였다.<sup>56)</sup> 문제는 9·11테러 사건이었다. 미국은 지금까지의 방법으로는 WMD 통제가 효과적이지 않았음을 인식하였고, 위와 같은 국가의 대량살상무기가 테러리스트의 손으로 들어가게 된다면 미국의 안전은 보장할 수 없다는 생각을 가지게 되었다.<sup>57)</sup> 다시 말하자면 탈냉전 이후 줄곧 취해온 미국의 WMD방지에 대한 구상은 UN에 근간을 둔 기존의 국제협력체제나 조약내의 활동에서 9·11테러사건을 기점으로 미국을 중심점으로 하여 미국의 기준에 비추어 위협이 될 수 있는 국가의 WMD확산의도를 적극적인 수단을 동원하여 차단시키는 쪽으로 전환된 것이다.

위와 같이 이스라엘과 미국의 사례에서 볼 수 있듯이 WMD에 대한 국제사회의 통제력 약화는 상대방의 의도와 무관하게 위협을 느끼는 측에서 WMD의 파괴력에 비추어 과민반응을 불러일으킬 수 있는 여지를 줄 수 있고, 위협을 느낀 측에서는 임박한 위협에 대한 자위권 차원의 공격, 즉 선제공격 개념을 확대해석하여 받아드릴 수 있다는 것이다.

#### (5) 테러리즘<sup>58)</sup>

제3장의 이스라엘의 사례는 테러리즘과 직접적인 연관성을 찾지 못했으

56) 정은숙, 『미·러 전략관계』(서울: 세종연구소, 2002), p. 22.

57) “부시, WMD 확산저지 유엔 결의안 채택 요구”, 『동아일보』, 2003. 9. 24: <http://www.donga.com/fbin/output?sfm=1&n=200309240053>(검색일: 2005. 8. 24): 부시는 2003년 9월 23일 유엔총회 기조연설을 통해 “무법 정권, 테러 네트워크와 WMD의 가공할 결합은 무시해선 안 될 위협”이라고 지적하고 “유엔 안보리가 WMD 확산에 대응하기 위한 새 결의안을 채택할 것을 요청한다”고 밝혔다.

58) 최진태, 『테러, 테러리스트, & 테러리즘』(대영문화사, 1997), p. 19: 테러리즘은 “개인 또는 집단이 특정 목적을 달성하기 위해 개인이나 공공 수준의 생명과 재산 등 비전투 목표물에 대한 불법적인 폭력을 사용하거나 위협을 가하는 활동”이라고 할 수 있다.

나 미국의 전쟁사례에서 테러리즘이 선제공격 결심에 많은 영향을 미쳤다.

9·11테러공격은 초국가적 위협 중에서도 테러리즘이 가장 위협요인으로 부상될 수 있는 계기를 마련한 사건이었다. 부시 행정부는 9·11테러 사건 이후 ‘테러리즘과의 전쟁’에 정책의 최우선 순위를 둔다는 점을 분명히 하였다. 2001년 9월 30일의 QDR은 테러리즘으로부터 미국본토를 방어하는 것이 미국 군사정책의 최우선으로 하는 새로운 전략을 수립해야 함을 강조하였다.<sup>59)</sup> 이후 미국은 아프가니스탄 전쟁을 개시하였고, 테러에 대한 미국내·외에 대한 강력한 의지를 표명하였다.<sup>60)</sup> 또한 미국은 2002년 9월에 제2차 테러리즘과의 전쟁인 이라크전쟁의 전략개념인 ‘국가안보전략서’(The National Security Strategy of the United States of America)를 발표하여 테러리즘에 대한 적극적인 해결방안을 제시하였다.<sup>61)</sup> 즉 테러리즘과 WMD위협제거를 국가안보정책의 최우선 목표로 설정하되 그 수단은 ‘억제’가 아닌 ‘선제공격’으로 수행할 수 있음을 밝힌 것이다.

문제는 테러리즘에 대한 선제공격에 대한 가능성이 미국에만 국한 된 것이 아니라는 점이다. 러시아는 체첸사태로 전 세계 테러기지에 대한 선제공격도 고려한다는 입장으로 강경하게 선화하였고,<sup>62)</sup> 일본은 미·일 동맹

59) U.S. Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report*, pp. 3, 17-20.

60) ① U.S. Department of State, “The President’s State of the Union Address” (January 29, 2002), p. 4: <http://usinfo.state.gov>(검색일: 2005. 2. 1): 2002년 1월 29일 연두교서에서 북한, 이란, 이라크 등의 ‘악의 축’국가에 의한 대량살상무기 개발과 미국안보에 대한 위협을 강조하면서, 테러조직 및 비호세력의 와해와 함께 대량살상무기 위협에 대한 대응을 미국의 전략목표로 제시하였다.; ② The White House, *National Strategy for Homeland Security*(Washington D. C.: The White House, 2002), pp. 1-2: 미국은 국내적으로 2002년 7월 16일 ‘국토안보 국가전략서’(National Strategy for Homeland Security)발표와 국토안보부(Department of Homeland Security) 신설을 통해 테러리즘에 대비하였다.

61) The White House, *National Security Strategy of the United States of America* (Washington D.C.: The White House, 2002), pp. 5-7.

62) “러시아, 전세계 테러기지 선제공격”, 『동아일보』, 2004. 9. 9: <http://www.donga.com/fbin/output?f=total&code=total&n=200409090004>(검색일: 2005. 2. 10).

을 근간으로 미국이 지향하는 '선제공격 독트린'에 보조를 맞출 수 있는 군사 활동을 하고자 하며,<sup>63)</sup> 중국 알카에다와 관련된 테러조직이 신장-위구르 자치지역의 분리주의자들을 적극적으로 소탕하겠다는 의지를 가지고 있다. 이렇게 탈냉전이후(특히, 9·11테러이후) 테러리즘은 주요 강대국들에게도 국가안보에 치명적일 수 있는 중대한 위협으로 인식되고 있으며, 테러리스트들의 활동을 차단하여 자국의 안보를 지키기 위해 무력을 공공연히 대외에 천명하고 있는 실정이다.

## (6) 소결론

냉전체제의 붕괴, 9·11테러와 같은 역사적인 전환점은 위협의 주체와 성격을 변화시켰다. 이로 인해 테러와 같은 위협을 제거하기 위한 국가들은 선제공격 개념을 통해 무력사용의 정당성을 확보하고자 선제공격의 전제조건인 '임박한 위협'에 대한 해석을 광범위하게 하기 시작했다.

4장은 이렇게 선제공격의 '임박한 위협'을 확대 해석할 수 있게 만든 요인을 5가지로 분석하였다. 첫째가 얼굴 없는 테러리즘의 확산으로 인한 공포와 위협식별의 어려움이고, 둘째가 과학기술의 발달로 정밀유도무기를 이용한 식별된 위협에 대해 선별공격 능력의 강화이며, 셋째가 정보력의 발달로 인한 확실한 위협에 대한 증거확보 및 전쟁수행시의 위협부담 감소이다. 넷째가 민주주의 신장과 언론 자유에 따른 여론의 압력으로 전쟁이 국가정치지도자들의 집권연장의 수단이 될 수 있으며, 다섯째가 대량살상무기의 확산으로 국제체제를 이용한 WMD통제는 현실성이 없고 오히려 테러조직에게 전달될 수 있는 시간적 여유를 제공한다는 것이다.

63) 국방정보본부, "2장:일본의 방위정책", 『2004 일본 방위백서』(합동정보센터 인트라넷 자료, 2004), pp. 1-3:인트라넷(일본과) [http://jcs.mil/index\\_pdsmain.php](http://jcs.mil/index_pdsmain.php)(검색일: 2005. 8. 22).

## 5. 21세기 선제공격 개념의 인식 변화양상

선제공격은 과거 핵무기 경쟁과 함께 등장하여 줄곧 정당방위의 개념으로 남아 있었다. 그러나 21세기에 들어서 4장에서 제시한 과학기술의 발달, 탈냉전과 테러 등의 요인으로 인해 선제공격은 강대국을 중심으로 위협을 찾아 제거하는 광의적인 개념으로 인식되고 있다. 따라서 본 장에서 선제공격 개념이 21세기에 들어서 강대국들에게 어떻게 인식되고 있는지 살펴보고자 한다.

### (1) 정당성 근거 확대: 윤리적인 수준에서 국제법적 수준으로

냉전체제의 종식으로 인한 국제질서의 재편 움직임, 9·11테러 등과 같은 현실 속에서 개전(開戰)의 정당성을 내포하고 있는 선제공격은 윤리적인 수준에 머무를 수 없었다. 9·11테러와 같이 위협에 대한 확실한 증거를 찾았을 때 이미 상황은 종료되어 대량살상으로 이어진 경험을 상기한다면, 위협에 대응하기 위한 시간은 보다 단축되어야 할 필요성이 있다. 따라서 국제사회 일각에서는 윤리적인 정당성 수준에서 확실한 정당성을 부여하기 위해 국제법적인 근거를 바탕으로 해석되고 적용해야 한다는 인식변화가 감지되고 있다. 즉 선제공격에 대한 인식은 윤리적인 수준에서 국제법적인 근거를 통해 무력사용의 정당성을 확보하는 차원으로 변화되어야 한다는 것이다.

이러한 논리의 선봉장은 단연 미국이다. 미국은 ‘국가안보전략서’에서 국가의 기본의무를 명시하여 잔인성, 비인간성으로 표현될 수 있는 9·11테러 참사와 ‘인간의 존엄’을 결부시킴으로써 대 테러전쟁에 임하는 논리를 찾고 있다.<sup>64)</sup> 21세기에 들어서 미국은 국가의 안보와 함께 또 다른 가치,

즉 인간으로서 국민 개개인의 가치에 절대성을 부여하고 있다는 것이다.

둘째, UN헌장에 근거한 정당성이다. 다시 말하자면, 미국은 국제법상 부당한 위협에 대한 자위차원의 선제공격은 정당성을 인정받을 수 있다고 주장하는 것이다.<sup>65)</sup> UN헌장은 2조 4항에서는 무력의 행사(use of force) 뿐만 아니라 무력에 의한 위협(threat of force)까지를 전면 금지하고 있으며, 제39조에서도 안보리의 집단적 강제조치의 전제조건으로서의 평화의 파괴(Breach of peace) 혹은 침략행위(act of aggression)에 더하여 평화에 대한 위협(threat to peace)을 제시함으로써 위협행위 자체를 부당한 것으로 판단하고 있다. 따라서 위협의 행사를 무력의 행사와 동일시한다면, 적대세력에 의한 위협행위의 발생은 ‘무력행사’로 간주할 수 있다는 것이다.<sup>66)</sup>

## (2) 억제수준에서 무력사용의 정당성 부여개념으로

억제는 상대국가의 군사적 공격을 사전에 예방하기 위해 상대국가의 공격에 대해 심대한 응징과 보복을 가하겠다는 능력, 공격의지를 상대방이 믿게끔 전달하여 그 의지를 단념케 하는 것이다. 이러한 억제는 핵무기로 상호간에 대치하고 있던 냉전시대에 미국과 소련간의 무력사용을 예방하여 공멸을 방지하는데 중요한 역할을 하였다. 그러나 냉전체제의 붕괴와 함께 합리성을 바탕으로 유지해온 억제는 그 한계에 도달했다는 것이다. 정상적인 국가의 형태도 없고 누군지도 모르며 자살테러도 불사하는 테러조직에게 억제전략을 구사하여 무력사용의 예방을 기대한다는 것은 어리석은 행동이며 오히려 피해만 가중시킨다는 것이고,<sup>67)</sup> 더 이상 억제는 국가의 안보를 보장할 수 있는 가장 효과적인 전략이 아니라는 것이다.<sup>68)</sup>

64) 김영호, “미국의 국가전략”, 『국가전략』, 제8권 4호, 세종연구소(2002), p. 161.

65) 국방부 합동참모본부, 『이라크전쟁 종합분석』, pp. 34-35.

66) Erick Labara, 앞의 책, pp. 102-104.

67) Lawrence Freedman, 앞의 책, pp. 116-118.

따라서 미국이 새로운 위협에 직면하여 선제공격의 필요성을 강조하면서 억제력의 실효성을 비판한 것에 대해 크게 두 가지의 방향에서 접근할 수 있다.

첫째, 억제의 한계는 위협의 성격 변화와 이에 대비한 대비태세의 취약성 증가에서 기인한다. 냉전시대에는 위협의 실체와 능력에 대해 서로를 파악하고 있었으나 탈냉전이후 대량살상무기 등 비대칭적 무기가 실질적인 위협으로 부각되면서 이를 파악하고 추적하는데 한계에 부딪히고 있다. 특히, 9·11테러 이후 등장한 새로운 위협은 기존의 정상적인 국가 간의 전쟁에서 적용되던 통상적인 작전형태와 달리 방어준비가 되어 있지 않는 시간과 장소, 대상에 대해 자행될 지도 모르는 무차별적인 위협이라는 것이다. 또한 국가간 지리적 이격이 더 이상 국가안보의 방파제 역할을 하지 못한다는 것을 보여 주었다. 이는 억제가 실패할 경우, 방어는 결코 완전하지 못할 것이라는 점이다.

둘째, 위협의 주체가 변화가 되었다는 것이다. 냉전시대 위협의 주체는 국가로 한정되었으나 탈냉전이 되면서 테러단체 등의 비국가적 행위자, 국가의 통제력이 미약한 국가, 인권과 대량살상무기의 공급처인 불량국가가 위협의 주체로 떠올랐다는 것이다.<sup>69)</sup> 즉 테러리스트를 억제하는 것은 모순이며 테러리스트와 대량파괴무기의 경우 ‘소유는 즉 사용’을 의미하는 것과 같다. 따라서 죽음을 불사하는 테러리스트 조직은 근본적으로 억제가 불가능하거나 현재의 국제적 환경과 정치적 규범을 고려해 볼 때 매우 어렵다

68) ① Harry S. Laver, “Preemption and the Evolution of America’s Strategic Defense”, *Parameters*, Vol. 35, No. 2(Summer 2005), pp. 111-112: 2002년 6월 부시 대통령은 50년간 이어져온 억제전략에 대한 변화의 필요성을 다음과 같이 언급 “미국의 방위는 냉전시대에 억제와 봉쇄 doktrin에 의지해 왔습니다. 몇 가지 경우에서 이러한 전략은 여전히 유효하지만 새로운 위협에 대해서는 새로운 사고가 요구됩니다”; ② Bush, “Commencement Address at West Point,” George W. Bush, *The National Security Strategy of the United States of America*(Washington: The White House, September 2002), pp. 5-6, 15: 미국의 국가안보전략서의 내용 “필요하다면 미국인과 미국에 해악을 끼치는 테러리스트와 같은 위협에 대해 선제공격을 통한 자위권을 행사할 것이다.”

69) Lawrence Freedman, 앞의 책, pp. 84-85.

는 것이다. 오히려 비합리적인 테러리스트들의 행동을 예방하기위해 미국의 행동이 위축될 수 있다는 '불확실성에 의한 억제'<sup>70)</sup>를 당할 수 있다는 것이다.

따라서 선제공격은 냉전의 핵 시대에 억제개념의 하위에서 전쟁을 도발할 의도를 가진 상대방에게 정당한 무력행사에 대한 경고의 의미가 강했으나, 위협의 변화와 테러리스트와 같은 초국가적인 위협의 주체 등장으로 인해 억제개념을 넘어 무력사용에 대한 전반적인 정당성을 부여하는 개념으로 확대되었다는 것이다.

### (3) 개념의 외연적인 확대 ; 국가안보전략으로 확대

9·11테러 이후, 미국이 NSS에 명시한 선제공격에 대한 강력한 의지표명과 이라크전쟁에서 이 의지를 적용함으로써 선제공격은 다른 국가들의 국가안보를 위해 핵심적으로 고려해야 할 요소가 되었다고 여겨진다.

#### 1) 러시아의 선제공격 구상

러시아의 푸틴(Vladimir Putin) 대통령은 2003년 10월 18일, 알자지라와의 인터뷰에서 “다른 나라가 선제공격 전략을 외교정책의 우선순위에 올려놓는다면 러시아도 똑같은 방식으로 행동할 것이다. 우리를 위협하는 나라는 우리의 군사적 대응이 적절하게 이뤄질 것이라는 점을 알아야 한다”고 선제공격에 대한 입장을 공식적으로 표명하였다.<sup>71)</sup> 그러나 러시아의 실제

70) Y. Harkabi, 『핵전쟁과 핵평화』, 유재갑·이제현 역, 국방대학원 안보총서, 제52권(서울: 문성인쇄사, 1988), p. 55: 불확실성에 의한 억제(Deterrence by uncertainty)는 헨리 키신저(Henry Kissinger)박사의 저서 The Necessary for Choice에서 유래된 표현으로 상호의도와 능력측정이 불확실함에 따라서 피차간에 침략 또는 이에 대한 보복을 주저함에 의해 이루어지는 억제를 의미.

71) 김기현, “푸틴, 러, 선제공격 가능, 미 선공정책에 정면 대응”, 『동아일보』 2003. 10. 20, p. 12.

선제공격 대상은 어디인지는 구체적으로 밝히지 않았다. 또한 러시아는 미국이 아프가니스탄이나 이라크에서의 군사작전과 거리를 유지하는 입장을 견지해 왔고, 미국과 나토의 반테러 공조에 러시아의 직접 참여를 종용하기도 했지만 소극적인 모습을 보였을 뿐이다. 따라서 러시아의 선제공격 구상은 미국의 안보전략구상에 뒤쳐지지 않음을 보여주고 앞으로도 세계지도자급 국가로서 무력사용의 유연성을 보장하기위한 행동으로 보여진다.

## 2) 중국의 선제공격 구상

중국은 2004년 『국방백서』에서 눈여겨 볼만한 것은 대만에 대한 강경한 자세를 엿볼 수 있다. 즉 ‘하나의 중국’을 반대하는 단체는 그 어떤 이유라도 인정할 수 없으며 중국과 평화로운 관계를 유지할 수 없다는 것을 분명히 하였다.<sup>72)</sup> 따라서 중국에 산재되어 있는 다수의 민족들이 독립을 요구한다면 이는 대만문제 이상으로 강력하게 대응하겠다는 의지의 표현으로 이해할 수 있을 것이다. 이러한 위협인식에 대한 중국의 전략은 ‘적극방어’<sup>73)</sup>의 군사전략을 꼽을 수 있을 것이다. 이는 남이 나를 침범하지 않으면, 나도 침범하지 않지만 만약 남이 나를 침범한다면 반드시 제재한다는 원칙이다. 이러한 의미는 ‘적의 공격 개시나 공격을 시작한 것을 탐지한 것에 의해 공격’하는 선제공격의 개념과 유사하다. 즉 중국은 위협을 인지했을 경우 무력을 사용할 것이라는 강력한 의지를 가진 국가라는 것이다.

## 3) 일본의 선제공격 구상

사실 일본의 공식문서상에서 선제공격을 두둔한 기록은 없다. 그러나 유사법제의 모호성,<sup>74)</sup> 일본 방위청 장관의 언급과 1994년 자위대의 움직임<sup>75)</sup>

72) 국방정보본부 역, 『2004년 중국 국방백서』(서울: 국방부, 2005), 中華人民共和國 國務院 新聞辦公室, 『中國的國防』, pp. 7-8.

73) 위의 책, pp. 8-9.

은 일본의 선제공격 구상과 밀접한 관계가 있다고 보여지는 대목이다. 또한 필자의 판단에 의하면 최근 일본의 2004년 방위백서 제3장에 명시한 ‘무력공격사태’에 대한 개요는 선제공격과 유사한 개념으로 받아들여진다. 국방백서에 표기된 무력공격사태의 개념은 외부로부터 무력공격이 발생하거나 무력공격발생이 명백하여 위협이 절박한 상황을 말한다.<sup>76)</sup> 따라서 선제공격의 전제조건인 임박한 위협 즉 ‘적의 군대가 공격을 개시하려 하거나 막 공격을 시작한 것’과 유사하다고 할 수 있다.

#### (4) 소결론

선제공격은 상대방의 불분명한 행동이 가시화되는 것을 보고 결정하는 것이므로 상대방의 명확한 오판에 근거한 정당한 무력행사 개념인 것이다. 또한 선제공격은 나의 입장에서만 바라보는 것이 아닌 상대방의 판단이 언제든지 올바르게 변할 수 있다는 가능성을 열어둔 개념이다.

따라서 선제공격 개념의 확대 해석은 위험한 상황을 만들 수 있다. 다시 말해 어느 한 국가가 ‘임박한 위협’을 자국의 정보력, 국민적 여론, 그리고 국가안보전략을 근거로 임의로 판단하여 확대해석하여 무력을 사용한다면 이것은 선제공격이 아닌 예방전쟁으로 간주할 수밖에 없다는 것이다. 또한 ‘임박한 위협’에 대한 자의적인 판단은 끊임없이 적대세력간에 상호 무력충돌의 악순환을 불러올 수 있다는 것도 예측해 볼 수 있을 것이다.

74) “有事で日本はどう動く(유사로 일본은 어떻게 움직이는가)”, 『朝日新聞』: <http://www.asahi.com/special/security/yuji.html>(검색일: 2005. 9. 1): ‘미국으로부터 ‘A국의 탄도미사일에 연료주입이 시작되었다’라는 정보가 입수되면 일본정부가 ‘무력공격 사태’라고 선포’

75) 윤경민, “일, 94년 대북 선제공격 검토”, 『인터넷 YTN』, 2005. 4. 8: <http://www.ytn.com> (검색일: 2005. 9. 1).

76) 防衛廳, “第3章 わが國の防衛と多様な事態への對應(일본의 방위와 다양한 사태에 대한 대응)”, 『日本の防衛: 防衛白書』(東京: 國立印刷局, 平成16年(2004)), p. 151.

그러므로 선제공격 개념의 확대에 대한 오해와 우려를 불식시키기 위해서 다음과 같은 세 가지 조건들이 갖추어져야 한다.

첫째, ‘임박한 위협’에 대한 명확한 기준마련이다. 어떠한 무력행사가 선제공격이 될 수 있는냐는 임박한 위협의 수준이 어느 정도이냐에 따라 다르다. 이 기준은 위협의 주체가 정식국가이냐, 아니면 알카에다와 같은 테러조직이냐에 따라, 정보의 출처와 분석내용이 어느 정도의 신뢰성을 가지고 있는냐에 따라, 그리고 전쟁을 결심하는 국가지도자를 보좌하는 정책조연자들의 성향에 따라 달라진다. 또한 이 기준은 국민들이 받아들이는 경제적·심리적 고통 수준에 따라 달라질 수 있다. 따라서 ‘임박한 위협’은 위협의 주체, 정보의 신뢰성, 그리고 정책결정자들이 국민의 고통 수준과 국제적인 환경을 고려한 객관적인 기준에 의거하여 결정되어야 한다.

둘째, UN헌장 51조에 대한 구체적인 하위조항 신설이다. 선제공격의 정당성을 주장하면서 내세우는 것이 UN헌장 51조이다. 이 조항의 내용은 앞에서 본 바와 같이 ‘UN회원국에 대하여 무력공격이 발생한 경우, 개별적 또는 집단적 자위의 고유한 권리를 침해하지 아니한다’라고 되어 있다. 즉 ‘무력공격이 발생한다’는 의미가 실질적인 무력행사에만 국한된 것인지 아니면 임박한 위협을 포함한 것인지 의견이 분분한 상태이다. 따라서 ‘무력공격 발생’에 대한 국제사회의 명확한 개념정리가 필요하다는 것이다.

셋째, WMD확산과 테러리즘 근절을 위한 국제협력강화이다. 9·11테러 이후 새로운 위협이라고 평가되는 것이 테러리즘과 WMD의 결합이다. WMD 확산과 테러리즘 근절을 위해 미국이라는 단위국가가 일방적인 기준으로 행동하기보다 국제사회의 협력을 통한 PO(Peace Operation)<sup>77)</sup>수준의 군 구성 등의 방법을 포함한 국제협력강화를 모색해야 할 것이다.

77) PO개념은 다음 논문을 참고하였음: 김열수, “국익증진에 기여할 수 있는 평화활동 참여전략”(서울: 합동참모대학 제1회 PKO학술세미나, 2005년 11월 29일), pp. 3-4: 평화활동(Peace Operation: PO)은 분쟁 예방행위(preventive action), 평화조성(peace making), 평화유지(peace keeping), 평화재건(peace building), 그리고 이러한 노력이 성과를 거두지 못할 때 평화를 강제하는 평화강제(peace enforcement) 등을 포함하는 의미를 담고 있다.

## 6. 결 론

우리는 현재 인터넷이나 언론보도를 통해 ‘선제공격’이라는 용어를 많이 접한다. 그러나 대부분 사람들은 선제공격에 대한 정확한 개념을 알고 뉴스를 이해하지 않고, 선제공격을 마치 침략적인 전쟁의 형태로 치부해 버린다. 왜 선제공격이 이렇게 부각되었고, 논란이 되는지 알지 못한다. 이러한 인식은 앞으로 우리의 운명이 격랑을 만났을 때 왜 이렇게 되어야만 했는가를 모르고 헤멜 수 있다는 가능성으로 이어질 수 있다.

선제공격은 ‘확실하고도 임박한 위협’에 대한 정당한 무력사용 개념이지만 역사적으로 한 국가가 자국 무력사용의 합리화를 위해 ‘선제공격’이라는 이름만 도용한다고 정당화 되는 것은 아니었다. 즉 선제공격 개념의 전제 조건인 ‘임박한 위협’을 어떻게 해석하느냐에 따라 선제공격의 정당성과 부당성이 구분된다는 것이다. 그러므로 선제공격이 국가의 자위권을 보장하고 나아가 정의 실현을 위한 무력사용의 개념으로 남기 위해서 ‘임박한 위협’에 대한 기준마련 과제는 해결되어야 한다.

앞으로의 인간사에서 전쟁이 어떠한 역할을 할지 모르겠지만 분명 전쟁의 주체인 국가나 인간이 해야 할 일은 싸워서 이기고자 하는 명분을 만들 기보다 전쟁으로 인해 많은 사람이 피해를 입지 않는 방법을 모색하고 찾아야 한다는 것이다. 그 길만이 전쟁으로 인해 피로 얼룩진 인간사의 미래를 밝게 하는 희망일 것이다.

(원고투고일 : 2006. 2. 11, 심사완료일 : 2006. 3. 9)

주제어 : 9·11테러, 예방전쟁 선제공격, WMD, 임박한 위협

<ABSTRACT>

## A Study on the Concept and Justification of Preemption

Lee, Suck-ho · Lee, Joon-ho

From ancient times, many war historians have strongly recommended posterity to make their future better through the understanding of wars. This lesson is valid in the modern age as well. In other words, it means that the ability to prevent wars and even if already occurred, the ability to minimize the damages caused by them derive from understanding accurately them. Thus, in this study, the author attempted to find out how to create the more peaceful world in the manner of analyzing the concept of preemption that has drawn attention recently.

To do so, as a result of analyzing a tendency among the previous relevant studies, it was found that the fields where there were lack of studies on preemption until now concerned the pure conception. Accordingly, the author tried to investigate the historical cases and the factors to affect transitions in the recognition of war justification on the basis of such the concept.

While ethically, preemption can be justified in the conceptional aspect, in actuality it seems to be degenerated into an aggressive concept addressed at the level of national security strategies among the powers of the world. Therefore, the criteria on '*imminent threat*' should be established so that preemption ensures the nation's right of self-defense and further remains as the concept of using the sword for the sake of justice. If accomplished, the bloody history of mankind will be made more wishful in future.

Key Words : 9 · 11 Terror, Deterrence, Preemption, WMD, Imminent threats