

‘선제적 자위’의 역사적 이해와 북한 핵위협 대비 선제공격의 정당성에 대한 연구

기 석 호*

1. 들어가는 말
2. ‘선제적 자위(Anticipatory Self-Defense)’의 시대적 변천 과정
3. 핵무기시대 정당한 전쟁론(Jus ad bellum, Jus in bello)
4. 북한의 핵위협과 선제공격의 정당성
5. 나가는 말

1. 들어가는 말

우리가 경험하는 전쟁은 본질적으로 평화를 파괴하는 수단이지만, 전쟁이 진행되는 과정에서 불가피하게 사회의 가치들도 파괴되었다. 전쟁이 진행되는 과정에서 행해진 여러 잔학행위는 마땅히 비난받아야 마땅하다. 그렇다고 모든 전쟁은 최악이고 전쟁에 참여하는 것은 악한 일이라고 일률적으로 단정해 버릴 수 없다. 그러한

* 서울과학기술대학교 기초교육학부 교수

해석과 적용은 마땅한 구별(discrimination)과 차별(distinction)을 하지 않는 데서 생겨난다. 정당한 전쟁의 윤리와 도덕은 이러한 구별과 차별을 철저히 요구한다. 이러한 구별과 관련하여 정당한 전쟁론은 특정의 유사형태를 가지고 있다. 이 이론을 지지하는 학자들 중 대부분은 그 구조가 무엇이며, 그것을 구상하는 원칙들이 무엇인지에 대하여 동의하고 있다. 이론의 구조는 대체로 ‘전쟁의 정당성(Jus ad bellum)’과 ‘전쟁수행상의 정당성(Jus in bello)’으로 구분된다.¹⁾

‘전쟁의 정당성’과 ‘전쟁수행상의 정당성’을 구성하는 여러 가지 원칙들은 정지(靜止)되어 있는 것이 아니라 발전한다. 전쟁에 적용되는 원칙들은 그 시대의 군사적 정치적 현실을 반영하는 것이어야 하며 그렇지 않으면 현실성과 타당성을 상실해 쓸모가 없거나 무용지물이 되고 말 것이다. 오늘날 현대 무기성능의 놀라운 향상과 전달 수단의 경이로운 발전은 이러한 원칙의 변화를 요구하며 더 나아가 불량국가(Rogue state)들이 대량살상무기(WMD)를 확보하지 못하도록 철저한 규제조치와 제재를 필요로 한다.

미국은 지난 1994년, 북한 핵협상 과정에서 사실상 한반도의 전쟁을 고려하였었다. 당시 1만 명의 미군병력을 한국에 추가 투입시키고 북한 핵시설에 대한 선제공격이 계획되었으며, 미 합동참모본부는 모든 지역사령관과 4성 장군들을 워싱턴으로 소집하여 백악관에서 한반도 전쟁문제를 토의하였다. 당시 한미연합사령관 럭(Gary Luck) 장군은 제2의 한국전쟁에 소요되는 예산을 1조 달러로 추산했으며, 미군 8~10만 명과 한국군 30만여 명의 희생을 예견하였다. 6월 16일 미국 상원은 “북한으로부터의 공격을 저지하고, 만약 필요하다면 격퇴”시키기 위해 모든 필요한 조치들을 취해

1) Nicholas Fotion, “Reaction to War: Pacifism, Realism, and Just War Theory”, In *Ethics in International Affairs: Theories and case*, ed. Andrew Valls(Rowman & littlefield publishers, 2000), pp.21~22.

야 한다는 내용을 승인하였다. 이 내용은 김영삼 전 대통령의 증언과 하버드대학교에서 발간한 미·북한 핵협상의 진실에 대한 리포트에서 이미 밝혀진 바 있다.²⁾

만약, 이 시기에 미국이 북한에 대하여 선제공격을 강행하였다면 이 전쟁은 어떠한 모습으로 전개되었을까? 북한에 대한 선제공격이 시행되지는 않았지만 이 사실이 밝혀진 이상 우리는 지금이라도 북한에 대한 선제공격의 정당성을 새롭게 조명해볼 필요가 있다. 왜냐하면 20년이 지난 지금, 북한 핵위협에 대한 정부의 대응전략개념은 킬체인(Kill Chain)에 의한 선제공격의 가능성을 열어 놓고 있기 때문이다.³⁾ 최근 일본 방위상은 북한의 SLBM(잠수함 발사탄도미사일) 사출 실험 성공과 관련 북한 기지에 대한 선제공격 가능성을 시사했다.⁴⁾ 주변국 일본마저도 자국의 안전을 위하여 선제적 자위의 필요성을 거론하고 있다.

대한민국은 최근 북한의 실질적인 핵위협 자체를 극복하기 위한 대북 군사전략으로 ‘적극적 능동억제전략’을 채택하였다. 이 전략의 기본 개념은 북한의 핵 도발징후가 포착되면 도발 이전에 압도적 우위의 공격수단을 이용한 ‘선제공격’으로 북한의 핵위협과 전쟁지도시설을 사전에 제거한다는 개념으로 이는 선제적 자위권에 근거한 능동 억제전략이다. 그러나 일반국민들에게는 ‘선제적 자위(Anticipatory Self-Defense)’⁵⁾에 대한 이해부족으로 선제공격이

2) 하버드대학교 케네디 스쿨, 『한반도 운명에 관한 보고서』, 서재경 역(서울: 김영사, 1998), 20~26쪽.

3) 킬 체인(Kill Chain)은 한국이 북한의 핵위협에 대응해 한국형 미사일 방어체계(KAMD)와 더불어 2023년까지 구축하기로 한 한미연합 선제공격 체제로 도발 징후포착과 동시 30분 안에 목표물을 타격한다는 개념이다. Kill Chain(신속타격순환체계)은 미 공군에서 이동표적을 공격하기 위해 고안된 역동적 표적선정과정으로 네트워크 중심전의 주요개념의 하나로서 신속한 의사결정 및 타격체계이다. 강진석, 『크라우제비츠와 한반도, 평화와 전쟁』(서울: 동인, 2013), 422쪽.

4) “일본 방위상 북한기지 공격할 수 있다”, 『중앙일보』(2015. 5. 19. 1면).

5) ‘Anticipatory Self-Defense’는 국내에서 해석하는 과정에서 ‘선제적 자위’와

마치 ‘기습공격’ 혹은 ‘선공(先攻)’으로 인식돼서 거부감을 유발시키면서 국민적 지지와 공감을 얻지 못하고 있다. 그럼에도 불구하고 북한의 핵무기 개발 및 보유 가능성과 관련하여 북한에 대하여 선제공격이 필요하다는 주장이 꾸준히 제기되었고, 이에 대한 정부의 대응개념은 천안함 사태 이후 기존의 수동적 또는 반응적 대응에서 적극적 능동대응으로 바뀌었다. 그 결과 정부의 대북 대응전략이 고차원의 ‘선제적 자위’를 지향함에 따라 현 시점에서 이에 대한 정당성을 논의해 볼 필요가 있다.

본 연구는 선제적 자위에 대한 바른 이해를 정립시키고 오늘날 한반도에 직면한 당면 문제로서 북한의 핵 위협에 대한 대응개념으로 강구되는 선제공격에 대한 정당성을 찾아보는데 목적이 있다. 이러한 배경에서 우선 선제적 자위의 역사성을 고찰하여 보고, 선제공격의 국제법적 충족조건을 논의 후 북한의 핵위협 상황과 연계하여 선제공격의 정당성을 조명하고 이에 대한 이해를 바탕으로 북한 핵위협에 대한 앞으로의 대응과 자세를 개념적 차원에서 제시하였다.

2. ‘선제적 자위(Anticipatory Self-Defense)’의 시대적 변천 과정

가. 초기 개념화 및 정당화 과정

정당한 전쟁의 기원은 어디서부터 시작되었을까? 켈젠(Hans

‘예방적 자위’ 또는 ‘선행적 자위’ ‘예상적 자위’ 등으로 다양하게 용어를 혼용하여 사용하고 있다. 본 연구에서는 ‘선제적 자위’로 용어를 통일하여 사용하였다.

Kelsen)은 그 기원을 오랜 원시사회에까지 접근하고 있다. 비록, 원시적인 전쟁에 있어서도 전쟁에 대한 관념이 소박한 형태이긴 하나 전쟁의 근본은 어떤 이익 침해나 불법에 대한 반동(反動)으로서의 보복행위였으며, 그러한 보복행위로서의 전쟁은 불법에 대한 제재(sanction)로서의 성격을 띠고 있는 것이기 때문에 이와 같은 제재로서의 의미를 갖고 있는 한 그 전쟁은 부당한 것이 될 수 없다는 개념은 원시사회에도 용인되었을 것으로 보고 있다.⁶⁾ 켈젠의 견해와는 다르게 베인톤(R. H. Bainton)은 정당한 전쟁론은 평화와 관계되어 이해되었기 때문에, 정당한 전쟁에 대한 첫 출발점은 고대 세계의 평화의 개념과 이념이 되어야 한다고 주장한다.⁷⁾

이와 같이 전쟁의 정당성은 아주 오랜 역사부터 시작되고 있음을 알 수 있다. 그렇다면 선제적 자위에 대한 개념은 언제부터 정립되었을까? 이 질문에 대한 답은 결코 쉽지 않다. 켈젠의 견해에 비추어 생각해보면 이러한 개념 또한 오랜 원시사회에서부터 용인되었을 것이기 때문이다. 그러므로 지금까지 선제적 자위에 대한 사례는 역사적으로 상당하겠으나 이러한 연구가 미진한 상태이기에 그 기원을 가늠할 수가 없음을 아쉽게 생각한다. 그렇지만 근세에 와서 국제법상의 선제적 자위에 관한 고전적 선례로서 자주 인용되는 매우 특이한 사건이 발생하였다. 국제사회에서는 그 사건을 ‘캐롤라인 호 사건’이라 칭하고 있다.

이 사건은 1837년 발생한 미국과 영국의 분쟁에서 발생하였다. 당시 영국의 식민지였던 캐나다 반군은 독립을 도모하는 과정에서 반군 지지자들이 미국 영토로 유입해 들어왔고, 미국인들과 섞여 캐나다를 침공해 들어갈 준비를 하고 있었다. 캐롤라인 호는 반란의

6) Hans Kelsen, *Principles of Internatioanal Law*(New York: Rinehart & Company · Inc, 1959), p.34.

7) R. H. Bainton, *Christian Attitudes toward War and Peace - a Historical and Critical Survey and Evaluation*(Nashville: Abingdon Press, 1960), p.17.

무리를 지원하기 위해 미국령과 동제도간에 인원과 물자의 수송을 담당하였던 미국의 선박이다. 1837년 12월 29일 밤, 영국은 강 건너 미국의 항구에 정박해 있는 캐롤라인 호를 나포하여 방화한 후 나이나아가라 폭포 아래로 유기시켰다. 이 과정 중에 미국인 선원 뒤프레(Durfree)를 포함 2명이 영국군으로부터 살해되었고, 영국 정부는 이 사건에 대하여 자국의 영토 침공에 대한 자위권의 발동이라고 주장하였다.⁸⁾

미국 정부는 영국의 무력공격에 강력하게 항의하였으나 영국은 ‘자위와 자기보존의 필요(necessity of self-defence and self-preservation)’ 등을 주장하였다. 이 사건은 수년간 미해결 상태로 남아 있다가 국무장관 웹스터(Daniel Webster)가 영국에 편지를 보내어 자위(self-defence)가 성립되기 위해서는 ‘자위의 필요(necessity)가 절박(instant)하고 압도적(overwhelming)인 것으로 다른 수단을 선택할 여유도 없고 생각할 시간도 없다(leaving no choice of means, and no moment for deliberation)는 것’을 증명해야 한다고 주장하고 또한 그 때문에 ‘자위의 필요에 보장된 행위가 그 필요에 한정되어 명확하게 그 범위 내에 그쳐야 한다는 것’ 등도 입증되어야 한다고 주장하였다.⁹⁾ 영국은 미국이 주장한 조건에 동의를 표시하고 양국은 자위가 무력행사의 정당화 사유로서 인정된다는 것에 의견을 일치하였다. 그 후 웹스터 공식은 자위권과 관련하여 국제 관습법의 일부로 수락되었으며 실정 국제법의 원칙으로서 정식화됨으로써 자위의 고전적 사례가 되었다.¹⁰⁾ 이 사건은 오늘날의 선제적 자위개념의 정당한 조건인 급박성과 필요의 한도라는 두 가지의 조건을 제시함으로써 국제 관습법상 자위권에 선제적 자위의 개념을 포괄시키고 있다는

8) 김광건 외 공저, 『국제법 주요판례집』 (서울: 연세대학교 출판부, 2004), 126~127쪽.

9) Ibid., 127쪽.

10) 김대순, 『국제법론 제9판』 (서울: 삼영사, 2004), 239쪽.

점에 큰 의의가 있다.

웹스터 공식의 성립요건은 제2차 세계대전 종전(終戰) 이후 독일의 뉘른베르크에서 열린 재판 과정에서 구체적으로 적용되며 발전하게 된다. 1940년 4월 9일 새벽, 독일은 덴마크와 노르웨이를 침공하였다. 그 이전까지 서부전선은 아무런 활동이 없었던 ‘Phoney war(가짜전쟁)’ 기간이었다. 독일은 영국과 프랑스가 덴마크와 노르웨이를 점령하기 전에 독일이 먼저 점령해야 한다는 명분으로 자위권을 주장하며 침공하였다.¹¹⁾ 이 사건은 국제군사재판(International Military Tribunal at Nurenberg)의 판례로서 유명하다. 판례는 ‘독일의 노르웨이 침공은 방어적인 자위권이 될 수 없다’고 판시하면서 그 이유로 웹스터 공식에 기초하여 독일이 주장했던 공격의 ‘임박함(imminence)’을 인정하지 않았다. 즉, 급박한 위협에 대응하기 위해 침공하였다는 논리가 성립되지 않는다는 것이었다. 이 사건의 큰 의미는 국제 관습법상에서 웹스터가 형성한 기초이론이 뉘른베르크 국제군사재판의 판례에서 구체화되었다는 것과 국제 관습법상에서 성립되고 있는 ‘선제적 자위권’의 구체적 성립 요건으로서 공격의 임박성에 대한 개념이 정립되었다는 것이다.¹²⁾

현대 전쟁에서 공격의 ‘임박함’을 국제사회로부터 인정받은 주요 선례는 제3차 중동전쟁이다. 1964년 6월 5일부터 10일까지 이스라엘과 이웃 중동 국가들 사이에 벌어진 6일 전쟁(Six day's war)은 이스라엘과 아랍국가 간의 정치적 마찰로 시작되었다. 제3차 중동전쟁으로 불리는 6일 전쟁은 미국과 소련 양 진영의 대결, 아랍민족과 이스라엘의 대결이라는 복잡한 관계 속에서 발생한 전쟁이다. 1967년 5월 14일 이집트 대통령 나세르는 시리아를 지원한다는 명분아래 대규모 병력을 시나이 반도에 투입하였으며, 5월 22일

11) 버나드로 몽고메리, 『전쟁의 역사』, 승영조 역 (서울 : 책세상, 1995), 844쪽.

12) 남승현, 「부시행정부의 선제공격 독트린」 (연세대학교 대학원, 2006), 26쪽.

에는 이스라엘 무역로인 티란(Tiran)해역에 대한 봉쇄를 선언하였다.¹³⁾ 5월 30일에는 요르단과 이라크는 이집트와 상호방위 조약을 체결하고 전쟁도 불사하겠다는 의지를 표명하였다. 강도 높은 수준의 공포가 이스라엘 전역을 엄습했다.¹⁴⁾ 이스라엘은 이집트의 공격이 임박했으며 선제공격 외에는 생존을 보장할 수 없다고 판단하였고 6월 5일에 선제공격을 감행하였다. 개전과 동시 170분에 걸친 선제공격은 이집트 전투기 300대를 파괴하였고 6월 6일에는 시리아와 요르단, 이라크 전투기 416대를 파괴시켜 아랍 측 공군력을 모두 괴멸시켰다. 국제사회는 이스라엘의 정당한 논리와 입장을 인정하였다.¹⁵⁾ 마이클 월저에 의하면 ‘6일 전쟁’은 20세기의 ‘선제 전쟁’을 이해하기 위한 좋은 사례라고 하였다. 그는 선제공격의 정당성과 부당성을 6일 전쟁의 사례와 함께 논의하면서 이스라엘의 선제공격은 합법적인 형태의 정당한 전쟁으로 결론지었다.¹⁶⁾

나. ‘Anticipatory Self-Defense’로부터 파생된 두 견해(선제, 예방)

1981년 6월 7일 이스라엘은 핵 위협을 제거한다는 명분으로 건설 초기단계에 불과하였던 이라크의 오시락(Osiraq) 발전소를 ‘바빌론’이라는 작전명으로 공격하였으며, 이 사건은 그 당시 대표적인 예방공격 사례 중 하나로 거론되었다. 이라크 오시락 원자로는 국제사회가 공식적으로 인정하는 평화 목적의 발전소였다. 그럼에도

13) 주시후, 『전쟁사』 (서울: 홍익재단, 2006), 256~257쪽.

14) 마이클 월저, 『마르스의 두 얼굴』 권영근의 공역(서울: 연경문화사, 2007), p.205.; 해역봉쇄는 UN에서 명확한 칙령으로 규정하고 있다. 따라서 티란 해역을 봉쇄당한 이스라엘 입장에서는 칙령을 당한 상태가 되는 것이다. 더들라스 P. 래키, 최유신 옮김, 『전쟁과 평화의 윤리』 (서울: 철학과 현실사, 2006), 89~90쪽.

15) 정상수, 「한국군의 선제공격 능력 강화 방안」 (국방대학원, 2010), 34~36쪽; 박휘락, 『북한 핵 어떻게 해결 할 것인가?』 (서울: 한반도 선진화 재단, 2013), 149쪽.

16) 마이클 월저, *op.cit.*, pp.198~207.

불구하고 이스라엘은 미래에 발생할지도 모르는 핵 위협을 제거한다는 명분으로 선제공격을 감행하였다. 이 작전은 급박한 위협에 대응하기 위한 선제공격이 아니라 아직 발생하지 않은 위협, 미래에 발생 가능한 위협을 제거하기 위한 예방전쟁이자 국제 관습법에서 인정하는 ‘선제적 자위권’의 개념을 벗어나는 비합법적 형태의 행위로서 예방을 목적으로 하는 불법행위로 인식되었다.

오시락 원자로 공격에 대한 국제사회의 반응은 6일 전쟁과는 반대로 엄청난 비난이 쏟아졌다. 이 사건은 웨스터 방식에 의하여 급박한 무력공격의 위협, 압도적인 자위의 필요성을 입증하는 과정에서 이스라엘의 공격행위에 대한 정당성을 둘러싸고 많은 논란이 벌어졌으며, 선제조치가 불가피할 정도로 급박하지 않았다는 점에서 이스라엘의 선제공격은 국제사회로부터 그 정당성을 인정받지 못하였다. UN안전보장이사회는 40회의 비난 연설과 더불어 7개 항목의 강한 결의안을 채택하였다. 국제사회는 이스라엘에 대하여 “어떤 명분으로도 정당화될 수 없으며, 국제사회에 대한 중대한 도전”이라고 비판하였다. 당시 이 사건은 국제사회에서 부당한 예방공격으로 인정되어 UN안전보장 이사회는 ‘UN현장의 국제적인 행위규범을 위반한 사건’으로 규정하였다.¹⁷⁾

이 사건을 전후하여 선제적 자위와 관련하여 파생된 여러 용어 및 수식어가 등장하면서 ‘선제성’에 대한 혼란이 야기되었으며 또한, 개념이 다양하게 해석되면서 오늘날 다른 학자들에 의하여 각각 다르게 사용되고 있다. 예를 들면 ‘선제성’을 묘사하는 용어의 수식어들(Preemptive, Preventive, Anticipatory 등)은 모두 적의 공격이 임박하였다고 판단될 때 또는 임박하지는 않았지만 장차 기습 공격을 당할 가능성이 거의 확실시될 때 적을 먼저 공격하는

17) Shai Feldman, “The Bombing fo Osiraq-Revisited”, *International Security*, Vol.7, No.2(Fall 1982), p.136(남승현, *op.cit.*, 14쪽에서 재인용).

무력 행위를 표현한 것이다. 즉, 군사적으로 적의 공격에 의한 피해가 발생하기 전에 적을 공격함으로써 피해를 최소화하거나 예방하는 선차적, 선제적, 선행적, 사전적, 예방적 무력 행위를 서술한 것이다. 이들 용어들은 무력행사의 시간이 적보다 사전적이라는 점에서 공통점이 있으나, 용어가 탄생된 전략 환경의 배경과 실제로 무력을 행사하게 될 상황 및 여건에 따라 차별성이 내포되어 있어서 오늘날도 많은 혼란이 야기되고 있다.¹⁸⁾

이 사건과 관련하여 ‘자위(Self-Defense)’에 대한 두 견해는 다음과 같이 정리된다. 하나는 급박한 무력공격의 위협이 존재하지 않는 상황에서 장래의 막연한 불안감을 제거하기 위해 예방을 목적으로 선제공격을 하는 것은 ‘선제적 자위’ 개념을 벗어난 예방전쟁(Preventive war) 개념으로, 이는 부당한 것이며 결코 자위권이 ‘예상 자위’의 개념을 허용하지 않는다는 확고한 견해이다. 또 하나는 급박한 무력공격의 위협이 지금 발생하지 않았더라도 곧 발생할 위협에 대하여서는 관습 국제법상의 자위에 ‘선제적 자위’ 개념이 포괄되어 있기 때문에 자위권에 ‘선제’ 개념을 포함시켜야 한다는 견해로써 자위권이 ‘예상 자위’ 개념을 허용해야 한다는 주장이다.¹⁹⁾ 이러한 논쟁은 선제공격과 예방전쟁의 개념에 대한 한계를 설정하는 계기가 되었다.

다. ‘선제적 자위’ 개념의 확대(선제공격 독트린)

미국은 기본적으로 국제 관습법상 자위는 주권국가의 고유권리이므로 UN 헌장으로 결정할 사항이 아니고 국제 관습법은 ‘선제적

18) 권태영·신범철, 『북한 핵보유 상황 대비 자위적 선제공격론』(전략연구 통권 51호, 2011), 13쪽.

19) 김석현, 『자위권 행사로서의 무력사용의 제한론』(국제법학회논총 130호, 2013), 139~141쪽.

자위’를 포괄하고 있음에 따라서 UN 헌장의 자위권을 확대 해석하는 것이 타당하며 UN은 개별 국가의 자위권을 제한해서는 안 된다고 주장하였다.²⁰⁾

미국은 9.11테러 이후 전 세계적 지지를 배경으로 아프가니스탄 전쟁²¹⁾을 치르고 난 뒤, 이라크 전쟁을 본격화하기에 앞서 2002년 ‘국가안보전략보고서(NSS: The National Security Strategy of the United States, 이하 국가안보전략서)’를 발표하였으며 여기서 무력사용의 범위를 기존의 ‘선제적 자위’의 개념을 뛰어넘는 광의의 개념을 적용하여 정책 변경을 실시하였다. 이 정책은 선제적 자위의 필수 요건인 급박성을 다른 각도에서 확대해 적용한 것이다.²²⁾

국가안보전략서에서는 테러 및 대량살상무기 위협 제거를 국가안보정책의 최우선 목표로 설정하고, 필요시 단독행동 및 선제공격 불사, 그리고 이를 위한 반테러 국제연대 및 동맹 강화의 필요성을 역설하는 공세적인 안보전략을 제시하였다. 여기서 ‘필요시 단독행동을 불사하며 선제공격을 할 수도 있다’는 내용의 의미는 급진주의와 기술력이 결합된 긴박한 위협이 있을 때에는 적의 공격 시간과 장소가 확실하지 않다고 하더라도 자위를 위해서 선제공격을 할 수 있다는 의미이다. 이와 같이 단독행동 및 선제공격불사 내용이 주요 핵심 내용이 되어 ‘선제공격 독트린’으로 불리게 되었다.²³⁾

‘선제공격 독트린’을 천명한 미국은 이라크의 대량살상무기(WMD)를 제거함으로써 자국민 보호와 세계평화에 이바지한다는 대외명분을 내세워 동맹국인 영국·오스트레일리아와 함께 2003년 3월 17일

20) 심우찬, 『전쟁법 해설서』(서울: 국방부, 2013), 63쪽.

21) 아프가니스탄 전쟁은 9.11테러를 직접적인 무력공격(Armed attack)으로 간주하여 순수한 UN 헌장상의 자위권의 발동으로 볼 수 있다.

22) 심우찬, *op.cit.*, pp.65~66.

23) 남궁곤, 『네오콘프로젝트』(서울: 사회평론, 2005), 181쪽.; 권혁철, 『선제공격의 전략적 적용에 관한 연구』(국방대 연구논문, 2009), 67쪽.

48시간의 최후통첩을 보낸 뒤, 3월 20일 오전 5시 30분 바그다드 남동부 등에 미사일 공격을 가함으로써 전쟁을 개시하였으며 개전 27일 만에 사담 후세인 독재정권을 축출하고 승리로 이끌게 된다.

이라크 전쟁은 2000년대 발생한 전형적인 예방전쟁의 대표적인 사례로 국제사회에서 부당한 전쟁으로 인식되고 있다. 오늘날에도 미국은 이라크 전쟁으로부터 자유롭지 못하다. 명분도 실리도 없는 전쟁이라는 비판이 지금도 계속되고 있다. 선제공격의 정당성을 입증할 만한 급박한 위협이나 급박성은 처음부터 없었다. 결정적으로 전쟁 이후 미국은 가장 큰 전쟁 원인으로 제시하였던 이라크의 대량살상무기를 찾아내지 못하였으며, 이라크가 테러집단을 지원했다는 명확한 증거도 찾지 못하였다.²⁴⁾

지금까지 캐롤라인 사건으로부터 이라크 전쟁까지의 과정과 선례를 통하여 ‘선제적 자위권’의 변화 과정을 살펴보았다. 앞서 보았듯이 국제 관습법상의 선제적 자위권은 1837년 발생한 케롤라인 사건에서 기원을 찾을 수 있다. 동 사건에서 미국의 국무장관 웹스터는 자위행위가 정당화되기 위한 충족조건(웹스터 공식)을 제기하였고 이를 당시 영국이 수용함으로써 국제 관습법의 일부가 되었으며 실정 국제법의 원칙으로써 정식화되었고 자위의 고전적 사례가 되었다. 이후 독일의 노르웨이 침공을 계기로 국제 군사재판소의 판례를 통하여 웹스터 공식의 구체적 성립 요건인 공격의 임박성에 대한 개념이 정립되었으며 국제 관습법상의 자위권은 자위권 이외의 다른 수단을 고려할 수 없을 정도의 급박한 위협이 있을 경우에만 합법적인 자위권 행사로 인정되어 왔다.

국제 관습법상의 선제적 자위권은 지금까지 살펴본 사례 및 충족여건에서 알 수 있듯이 UN헌장이 정의한 유일한 합법적 조건과는 상이하다. 전술한 바와 같이 국제 관습법의 선제적 자위는 공격의

24) 정상수, *op.cit.*, 57쪽.

임박성을 그 성립요건으로 보고 있지만, UN헌장 제51 조의 자위권은 직접적인 무력공격(armed attack)을 그 성립요건으로 보기 때문이다. 이러한 상이한 조건에 대한 논쟁은 9.11테러 이전까지는 별다른 충돌이 없었다. 왜냐하면 국제사회는 국제 관습법상의 선제적 자위권을 UN헌장 51조 안에서 해석하고자 노력하였기 때문이다.²⁵⁾ 그 이유는 UN헌장 51조에서 규정하고 있는 자위권과 상충될 경우 그 결과 무력 사용에 대한 행동의 자유를 확보하려는 일부 국가들이 이 관습법을 재해석하면서 무력사용을 정당화할 가능성이 있기 때문이었다.

그러나 9.11테러 이후 핵무기를 포함한 대량 살상무기의 위협이 커지면서 UN헌장이 규정하는 ‘무력공격’을 기준으로 하는 자위권을 충족시키지 못할 때 선제공격의 정당성을 필요로 하는 국가들은 국제 관습법상의 선행적 자위권개념에 의존하는 것이 관례가 되었으며²⁶⁾ 이러한 경향과 함께 선제공격에 대한 정당성을 보다 더 포괄적이고 광범위하게 필요로 하는 국가들은 국제 관습법상의 공격의 임박성과 UN헌장 51조의 직접적인 무력공격에 대한 재해석을 주장하였다.

중요한 점은 ‘미국의 선제공격 독트린’ 및 이라크 전쟁의 논리가 UN헌장 51조의 직접적인 무력공격에 포함되지 않으며 또 포함될 수도 없으며 이보다는 훨씬 무력사용 권한의 폭이 넓은 국제 관습법상의 선제적 자위 개념에도 포함될 수 없다는 점이다. 지금 당장 실시할 징후가 없지만 언제든지 사용할 가능성이 있는 새롭게 정의된 불량국가들(rogue state)이 대량살상무기를 보유하고 있는 실질적인 위협 즉, 이러한 위협을 UN헌장 51조와 국제 관습법상의

25) Christine Gray, *International Law and the Use of Force* Second Ed. (Oxford, New York : Oxford Univ. Press, 2004), p.130(남승현, *op.cit.*, 27쪽에서 재인용).

26) Ibid.

선제적 자위권의 충족요건과 연계시켜 작용시킬 수 없다는 것이 문제이다. 이렇듯 전혀 연관시킬 수 없는 내용을 법적체계 안에서 정당화시키기 위해서는 미국을 포함한 일부 국가들은 공격의 임박성과 직접적인 무력공격에 대한 재해석화 과정을 통하여서 무력공격의 정당화를 요구하고 있는 상태이다.

라. 선제적 자위의 재개념화

선제공격 독트린을 지지하는 역사학자, 국제 정치학자, 정책 결정자들은 UN헌장상의 자위권의 해석이 현재의 위협을 감당해 낼 수 없음을 강조하면서 과거의 관습법적 해석으로 회귀(Pivot)해야 한다는 주장이다. 보다 본질적이면서 어려운 부분은 과연 기존에 유지되었던 임박성의 해석을 어떻게 더 논리적이고 체계적으로 발전시키는가의 측면이다. 예컨대 위협이 국가에서 테러리스트 개인으로 바뀌었으니 임박성의 개념이 바뀌어야 한다거나, 심지어는 UN헌장상에 자위의 성립요건인 ‘무력공격’을 재해석해야 한다는 주장이다.²⁷⁾

선제적 자위의 확대해석을 논의하기 위해서는 먼저 선제공격과 예방전쟁의 차이점을 조금 더 구체적으로 알아 볼 필요가 있다. 오늘날 예방전쟁과 선제공격은 용어 사용으로부터 많은 혼란과 문제가 제기되고 있기 때문이다. 미국의 국가안보전략서에서는 선제에 해당하는 용어로서 두 가지가 사용되고 있다. 하나는 ‘anticipatory’이고 또 다른 하나는 ‘preemptive’이다. 이러한 용어는 ‘선제적(또는 예방적)자위권’에도 동일하게 적용된다. 학설상 전통적으로 ‘선제적(또는 예방적) 자위권’에 해당되는 용어로서 ‘anticipatory self defense’가 사용되어 왔다. 그런데 최근에는 미국의 국가

27) 남승현, *op.cit.*, 85쪽; 무력공격 확대에 대한 내용은 다음을 참조하라. 김찬규, “무력공격의 개념변화와 자위권에 대한 재해석”(인도법 논총 29호, 2010).

안보전략의 영향으로 ‘preemptive self defense’라는 용어가 사용되고 있다. 양자를 어떻게 구별할 것인지 문제가 된다.²⁸⁾

이에 대한 사전적 의미는 ‘상대편을 견제하거나 제압하기 위해서 선수를 쳐서 공격하는 일’로서 큰 차이가 없다. 그러나 국제사회에서의 선제공격의 의미는 ‘적대국가의 공격이 임박했을 경우 이를 억지하거나 그 영향력을 최소화하기 위하여 무력을 사용하는 것’이며, 예방전쟁은 ‘적대국의 공격이 계획되어 있거나 그러한 공격이 이루어질 수 있다는 확실한 근거가 없는 경우에도 미래의 가능한 공격을 사전에 차단하기 위하여 무력을 사용하는 것이다.’라고 의미를 정의하고 있다.²⁹⁾

요약 정리하면, 선제공격은 상대국가가 자국의 안보를 매우 위협롭게 하거나 임박한 공격 위협을 하고 있는 절박한 상황에서 상대에 앞서 군사력을 사용하는 것이다. 즉, 곧 악행을 저지를(will) 대상에 대해서 사용되는 무력을 말한다. 반면에 선제공격과 혼동해서 사용하는 예방전쟁은 장차 침략해 올 가능성(might)이 있는 인접국가 또는 가상적국의 전쟁수행능력이 자국에 비해 우위에 설 위험이 있을 때, 상대국의 침략 기도를 미연에 방지하기 위한 전쟁이다.³⁰⁾

그러므로 선제공격은 근본적으로 예방전쟁과 구별된다. 무력공격이 개시되진 않았지만 임박했다고 생각되는 경우에 발동되는 자위수단이 전자임에 대해 후자는 당장 무력공격이 개시될 징후는 없으나 위협이 임박한 것으로 되기 전에 가능성을 잘라버리기 위해 발동되는 자위의 경우이다. 현 국제법상 예방적 자위는 인정되지

28) 전순신, “국제법상 선제적 무력행사의 합법성에 대한 검토”(법학논고 제30권, 2009), 461쪽.

29) 박휘락, 『북한 핵 어떻게 해결 할 것인가?』(서울: 한반도 선진화 재단, 2013), 142~143쪽.

30) 임은성, “선제전쟁의 시작과 종말, 제한된 보상”(전략연구 통권 제50호, 2010), 183~184쪽; 더글라스 P. 레키, 최유신 옮김, 『전쟁과 평화의 윤리』(서울: 철학과 현실사, 2006), 288쪽.

않는다. 그렇다면 선제공격은 어떠한가? 엄격한 제한이 있지만 무력공격이 발생하기 전이라도 선제적 자위권의 행사가 허용되고 있다고 보는 것이 올바른 해석이 될 것이다. 왜냐하면 관습 국제법상의 자위권은 선제적 자위를 인정하고 있는데 그 관습 국제법상의 자위권이 현장상의 자위권과 별도로 계속해서 존속하고 있다면 현 국제법상 선제적 자위권도 그대로 존속한다고 보아야 하기 때문이다.³¹⁾

오늘날 예방전쟁과 선제공격에 대한 국제법학자의 태도는 일반적으로 세 가지로 나누어 볼 수 있다. 첫째, 예방전쟁과 선제공격은 인정될 수 없다는 주장(부정론)이다. 부정론의 대표적 학자는 한스 켈젠, 란델조프, 그레이 등으로서, 그들은 무력공격이 발생할 때까지는 자위권을 행사할 수 없다는 전통주의적 입장을 취하면서 예비적 자위권에 대하여 부정적인 태도를 견지한다. 둘째, 급박한 위협이 있을 경우에는 예방적 차원에서 무력의 사용이 인정된다는 주장(급박한 위협론)과 셋째, 선제공격은 인정된다는 주장(위협완화론) 등이 있는데 대표적 학자로서는 월독, 보웨트, 오펜하임, 히긴즈 그린우드가 예비적 또는 선제적 자위권은 유엔헌장에서도 인정된다는 것을 여러 가지 논거를 이용해 주장하고 있다.³²⁾

UN헌장 제51조에는 자위권의 발동 요건으로서 한 국가가 “무장 공격을 받았을 경우”에만 무력을 사용할 것을 허용하고 있다. 이 조항에 의하면 선제적 자위가 인정되지 않는다는 뜻이 되고 무력공격 없이는 자위권 행사가 있을 수 없다는 의미가 된다. 그러나 UN안전보장이사회가 절박한 ‘평화의 위협’이 있다고 결정을 내릴 때 이사회가 무력을 사용하는 것을 허용하고 있다.³³⁾ 그러므로 유엔안전보장이사회는 여러 국가로 구성된 집단으로서 선제적 무력을

31) 김찬규, *op.cit.*, 7쪽.

32) 전순신, *op.cit.*, 458~466쪽; 권태영·신범철, *op.cit.*, 25쪽.

33) Leo Van de hole, “Anticipatory Self-Defence Under International Law.” *American University International Law Review*, Vol 19, No. 1(2003), p.95.

사용하는 것을 허용하고 있다고 보아야 할 것이다. 어떤 면에서 국제법은 유엔헌장보다 더 엄격하다. 즉 국제법은 절박한 위협이 분명할 경우에만 개개의 국가들이 선제적 무력을 사용할 것을 승인하고 있다. 그러나 분명한 것은 유엔헌장도 국제법도 더 이상의 선을 넘어가지 않으면서 예방 전쟁을 인정하지 않는다는 것이다.

이와 같이 국제법은 예방전쟁을 인정하지 않지만 선제공격은 예외적으로 허용되고 있음을 전제하면서, 선제공격 허용 논리를 제한이론과 확장이론으로 구분하고 있다. 제한이론은 자위로서의 선제적 무력을 허용하고 있지만 이 이론은 유엔헌장 51조와 국제관습법에 의하여 철저히 제한받는다라는 주장이다. 무력공격이 없이 자위권을 행사할 권리가 없다는 것과 유엔헌장 제51조는 선제공격을 “안전보장이사회가 국제평화 및 안전의 유지에 필요한 조치를 취할 때(평화의 위협이 있다는 결정을 내릴 때)”로 국한시킨다. 이것은 유엔헌장에 의해 선제공격이 매우 분명한 제한을 받고 있는 것을 의미한다. 그러나 상당수의 국제법학자들은 이러한 제한을 확대하여 자위권의 관행적인 권리가 특정상황에서 예상되는 적의 공격에 대해 무력을 사용할 수 있다는 것까지 포함한다는 확장이론을 주장한다. 이와 같은 확장이론은 선제공격의 관행적인 권리를 유엔헌장 51조 안에 속하는 것으로 본다.³⁴⁾

현재의 국제법적 상황은 선제적 자위가 인정되지 않는 UN헌장 제 51조의 자위권과 그것이 인정되는 관습 국제법상의 자위권이 공존하는 상태이다. 그런데 헌장 제51조의 ‘무력공격’ 개념의 변화에 의해 헌장상의 자위권도 실질적으로 선제적 자위가 인정되는 방향으로 변해가고 있다는 사실이다. UN헌장 제51조에는 자위권 발동의 요건으로 ‘무력공격이 발생하는 경우’라는 기준이 제시되고 있는데 여기서 재해석이 요구되는 것은 무력공격이 무엇인가 하는 점과

34) Ibid., pp.80~82, 98.

언제 무력공격이 일어났다고 보아야 하는가 하는 점이다. 이 질문에 출현한 이론이 ‘누적적 사건론(accumulation of events theory)’이다. 개개의 단순한 사건을 떼어 놓고 보면 하찮은 것일 지라도 그 전체를 집합적으로 보면 UN헌장 제51조에서 규정한 그 이상의 무력공격이 되고도 남을 수 있다는 이론이다. 이것은 이스라엘에 의해 빈번히 원용돼 왔다. 게릴라 공격 또는 테러리스트들의 공격에 계속해서 시달리는 이스라엘이 정형화된 사건들을 한데 모아 한 번의 대반격으로 대응하는 과정에서 개발된 이론으로서 계속해서 일어나는 일련의 사건을 대상으로 하는 것이기 때문에 자위권 행사에서 둘러싸고 일어날 수 있는 잡음에서 해방될 수 있다.³⁵⁾

선제적 자위에 관한 재해석은 대량살상무기 등 새로운 전쟁 수단의 등장 및 그 운반 수단의 혁신으로 필요하다. 핵미사일이 대한민국 상공에서 폭발할 때가 무력공격의 시기(時期)가 아님이 확실한 것이다. 그렇다면 발사버튼을 눌렀을 때가 무력공격의 시기인가? 이에 대한 논란의 여지가 있긴 하지만, 이것은 과학기술의 발전에 의해 급박한 위협, 무력공격의 시기에 대한 개념변화가 필요함을 의미한다.

3. 핵무기시대 정당한 전쟁론(Jus ad bellum, Jus in bello)

현대의 정전문자들은 정당한 전쟁이 되기 위해서 ‘어떤 경우’를 단순한 논리나, 합당한 이유, 혹은 학자들의 사변 논리 속에서 찾는 것이 아니라 전통적으로 역사 속에서 형성되어진 두 가지의 기본적인

35) 김찬규, *op.cit.*, 7~10쪽.

규범을 가지고 논의한다. 첫 번째 규범은 정의로운 명분에 대한 해명으로써 전쟁에 호소해야만 하는 정당한 이유를 위한 규범이다. 후대에 와서 전쟁론자들은 이것을 ‘전쟁의 정당성(라틴어로 *Jus ad bellum*)’이라 표현한다. 또 한 가지의 규범이 있는데, 이는 전쟁 중의 정당화될 수 있는 수단에 대한 규범이다. 이는 ‘전쟁수행에 있어서의 정당성(라틴어로 *Jus in bello*)’이라고 말한다. 이는 전쟁을 수행하는 전투원들에게 올바른 전투 수단의 사용을 위한 안내서이다. 군인들에게 이 안내서는 전쟁에 이르는 길뿐 아니라 어떻게 하는 일이 전쟁 중에 옳은지를 구체화시켜 주고 제한시키는 역할을 한다. 이러한 전쟁규약은 정당한 교전국이 군사적 무기를 통제적으로 그리고 제한적으로 사용하게 만드는 근거가 된다. 결국 현대의 정당한 전쟁은 제한전쟁 정책과 제한능력이 없이는 정당할 수 없다는 것이다. 즉, 정당한 전쟁을 수행하는 데에 유일하게 기본이 되는 요건은 그러한 전쟁에 어떤 제한이 가해져야 하는 것이다.³⁶⁾ 이런 의미에서 “정당한 전쟁을 제한된 덕성(*Grenzmoral*)”³⁷⁾이라고 하였으며, “정당한 전쟁은 제한전을 의미한다.”라고 하였듯이 본래 정당한 전쟁은 전통적으로 제한전쟁이었다.³⁸⁾

전통적으로 정당한 전쟁의 기본사상은 자연법사상이면서 차별 전쟁관이다. 차별 전쟁관하에 수행되는 전쟁방식은 제한적일 수밖에 없다. 불행하게도 인류는 제1·2차 세계대전을 경험하였고, 제1차 세계대전의 종말적 비극은 무차별 전쟁관의 결과였다. 당시의 정당한 전쟁의 기본사상은 실정국제법사상하에서 무차별 전쟁관이 형성되어 있었다. 무차별 전쟁관하에 수행되는 전쟁방식은 무제한적

36) William O'Brien, *The Conduct of Just and Limited War*(New York: Praeger, 1981), p.38, 327.

37) John Courtney Murray, “*Theology and Modern War*”, in *Morality and Modern Warfare*, ed. William J.Nagle(Baltimore: Helicon, 1960), p.82.

38) 마이클 월저, *op.cit.*, 47쪽.

이며 총력전일 수밖에 없었다.³⁹⁾ 제1차 세계대전 당시 처음으로 등장한 화생방무기, 제2차 세계대전 당시 일본에 투하된 핵폭탄, 냉전시대 유산물인 대량살상무기 등은 인류생존과 공멸이라는 큰 주제 아래 전쟁과 평화에 대한 기존의 입장과 주장들에 대한 변화가 요구되었다. 이러한 요구는 자연스럽게 전통적 정당전쟁론으로의 회귀를 의미하며 현대적 상황하에서 허용될 수 있는 전쟁은 제한전쟁만으로 국한되어야 함을 의미한다.

가. ‘전쟁의 정당성(Jus ad bellum)’ 이론

‘정당한 전쟁’과 ‘부당한 전쟁’을 구분하는 기준은 무엇인가? 오늘날 ‘정당한 전쟁’의 기준으로는 학자들에게 일곱 가지 원칙이 보편적으로 수용되고 있다. 다수의 학자들의 일곱 가지 원칙은 제시하는 기준 순서에 일부 차이가 있으며 조금씩 달리 해석되고 적용되기도 한다. 정당화될 수 있는 전쟁의 기준을 요약해 보면 다음과 같다. 첫째, 정당화될 수 있는 원인(justificable cause) 둘째, 적법한 권위

39) 정당한 전쟁론은 어거스틴, 아퀴나스, 비토리아, 수아레즈 등을 거쳐 휴고 그로티우스에게 계승된다. 그로티우스가 발전시킨 정전론은 웨스트팔리아조약에 의하여 마련된 근대유럽체제하에서 근대국 제법의 효시가 되었으며 그의 후계자들에 의하여 자연법사상에 기초하여 더욱 발전되어 갔다. 그러나 근세에 와서 국가주권 평등의 사상을 이론적으로 지지하는 실정국제법의 등장으로 국가주권의 상위에 서서 합법적 교전자와 불법적 교전자를 구별하는 자연법적 차별 전쟁관인 정당한 전쟁론은 그 기반이 서서히 붕괴되기 시작하였던 것이다. 주권평등의 사상이 고조되자 다른 한쪽에서는 자연법적 정전론을 부인하고 전쟁개시에 있어 교전자의 평등을 내세우는 실정법학파의 무차별 전쟁관이 서서히 태동하게 되었다. 이에 대한 대표학자로서 Bynkershoek (1673~1743)을 들 수 있다. 그는 국제법에 관한 초기 학자들 중에서 그로티우스 다음으로 주요한 법적 사고를 가진 자로서 실정법이론을 전개하였다. 그는 자연법사상을 전적으로 무시하고 전쟁에 대한 충분한 법률적 이유의 필요성을 강조하면서 전쟁원인의 정당성 여부는 자국의 판단에 따라야 한다고 보았다. 이와 같이 17, 18세기에 있어서 실정법적 무차별 전쟁관이 등장하게 되었다. 그리고 이와 같은 무차별 전쟁관은 18세기부터 제1차 세계대전에 이르기까지 전쟁 이론의 지배적 견해가 되었다. 임덕규, 「국제법상의 정전론」 (박사학위논문: 서울대학교대학원, 1985), 42~62쪽.

(legitimate authority) 셋째, 최후의 수단(last resort) 넷째, 전쟁목적의 선포(declaration of war aims) 다섯째, 비례성(proportionality) 여섯째, 합리적인 성공의 희망(reasonable hope of success) 일곱째, 정당한 의도(right intention)이다.⁴⁰⁾

그러나 전쟁의 정당성(Jus ad bellum)의 원칙들이 어떤 중요한 방식으로 순서가 매겨져 있지 않다는 것을 알 수 있다. 이 이론 안에는 우리에게 특정한 한 원칙이 다른 원칙보다 더 핵심적이기 때문에 우선순위를 가지거나 특별한 중요성을 가진다고 말해 주는 표현이 없다. 그럼에도 불구하고 정당화될 수 있는 원인(justificable cause)과 최후의 수단(last resort), 비례성(proportionality)은 다른 원칙보다 더 많은 관심을 가진다는 것은 사실이다.⁴¹⁾ 본 연구에서는 일곱 가지 원칙 가운데 선제적 자위와 연관이 되는 세 가지 원칙을 언급하고자 한다.⁴²⁾

1) 정당화될 수 있는 원인(justificable cause)

아퀴나스는 정의로운 전쟁이 되기 위한 조건으로 정당한 이유가 있어야 함을 요구하였다. 정당한 이유가 요구하는 것은 어떤 위반 때문에 공격을 당한 자는 그러한 취급을 받을 가치가 있는 것이다. 어거스틴도 “한 민족이나 국가가 비행을 시정하지 않음으로써 해악을 당하는 경우나, 부당하게 처리될 것을 회복하려고 어떤 비리에 대해 보복을 행하는 것은 일반적으로 정당한 이유로 정의될 수 있다.”고 말하고 있다.⁴³⁾ 여러 해에 걸쳐서 이 간결하고 모호한 정의는

40) Joseph L.Allen, *War: a Primer for Christians* (Dallas: Southern Methodist University Press, 2001). pp.36~43.; 권기봉, “전쟁의 일반이론과 정당한 전쟁론”, 『정의로운 전쟁은 가능한가』 (서울: 철학과 현실사, 2006), 48~49쪽.

41) Fotion, *op.cit.*, pp.27~28.

42) ‘전쟁의 정당성(Jus ad bellum)’에 대해서는 다음을 참조하라. 기석호, 『정당한 전쟁과 핵무기시대의 한반도 평화』 (서울: 좋은땅, 2014), 177~210쪽.

43) St. Thomas Aquinas, *Summa theologiae, secunda secundae*, Q. 40 (Art. 1) in *D’Entreves, Aquinas*, p.159.(O’Brien, *op.cit.*, p.20에서 재인용).

확대, 수정되면서 당국에 따라 내용이 다양해졌지만 정당한 이유의 실체, 정당한 이유를 추구하는 형식, 목적과 수단 간의 비례적 대응성에 대한 요구, 그리고 평화적 처방의 철저한 사용, 네 가지로 구분된다고 볼 수 있다.⁴⁴⁾

이러한 이유로 정당화될 수 있는 원인은 정당한 명분(just cause), 공정한 명분(right cause), 정당화(justification), 매우 충분한 이유(very good reasons)라고도 일컬어진다. 예를 들면, 무고하게 무력공격을 받은 국가가 이에 상응한 대응조치를 취하는 것은 정당하다. 동맹국이거나 우방국이 공격을 당한다면 직접공격을 받지 않았다고 하더라도 정당하게 전쟁을 개시할 수 있는 것이다. 인권의 보호를 위해 인도적인 근거에서 정당하게 전쟁을 개시할 수 있다. 이것은 NATO가 1999년 코소보 사태로 인해 세르비아를 공격하였을 때 호소했던 기준이다.⁴⁵⁾

핵무기시대인 오늘날 정당화될 수 있는 원인은 UN헌장 제51조에 명시된 자위권(right of self-defense)의 개념과 관련하여 많은 이견이 발생하고 있다. 이것은 무력공격에 대한 개념 변화와 자위권에 대한 재해석 때문에 발생한다. 이러한 변화는 전술한 바와 같이 선제적 자위와 예방적 자위의 논쟁을 유발시킨다.

2) 최후의 수단(last resort)

전쟁에 호소하는 것은 오직 전쟁에 대한 모든 평화적인 대안이 아무런 성과가 없을 때 비로소 정당화될 수 있다. 만일 정부가 보다 덜 파괴적인 수단에 의해 정당한 목적을 달성할 수 있는 합리적인 기회가 주어진다면 절대로 전쟁으로 인한 파괴적인 행위로 들어가는 안 된다. 즉 모든 대책을 다 시도해 본 다음에 최후의 방편으로

44) O'Brien, *op.cit.*, pp.19~20.

45) Fotion, *op.cit.*, pp.22~23.

일으키는 전쟁이어야 한다.

이처럼 전쟁이 정당한 전쟁이 되기 위해서는 최후의 수단(last resort)은 더욱 중요한 요인이다. 어떤 이들은 이 기준이 온갖 수단을 강구한 이후에만 전쟁으로 나아가기를 재촉하는 것으로 파악한다. 그러나 모든 선택사항을 들여다보는 과정은 말 그대로 끝이 없기 때문에 최후의 수단을 이러한 방식으로 표현하는 것은 좋은 충고라기보다는 과장된 면이 있다. 총을 쏘고 미사일을 발사하기 전에 시도할 수 있는 또 다른 협상 수단, 제재, 정치적 공작, 보이콧 등이 항상 있을 수 있다. 따라서 최후의 수단은 아마도 최후의 합리적인 수단을 의미하는 것으로 이해할 필요가 있다. 사실상 그것은 격분하였거나 전쟁을 개시할 정당한 명분으로 이해될 수 있는 어떤 상황이 조성될 경우 대단히 호전적인 반응을 단념시킬 수 있다. 따라서 이 원칙은 열정보다 냉정을 선호한다.⁴⁶⁾

3) 비례성(proportionality)

비례성(proportionality)은 전쟁을 통하여 얻는 이득이 전쟁을 통해 입는 손실보다도 더 커야 함을 의미한다. 즉 전쟁의 결과로 예상되는 악이 전쟁을 하지 않을 경우에 예상되는 악보다 적지 않다면 그 전쟁은 정당한 전쟁이 될 수 없다. 제1차 세계대전이 시작될 무렵의 벨기에의 입장을 살펴보면, 1914년 8월 2일 벨기에 주재 독일 공사(公使)가 앨버트(Albert) 왕에게 독일군이 프랑스로 진격하는 데 벨기에를 통과하도록 요구하는 최후통첩을 건넸다. 앨버트 왕은 즉시 그것을 거절했고 벨기에는 단지 6개 사단 병력으로 독일의 수십 개 사단에 저항하였다. 벨기에는 용감하게 싸웠고, 특히 리게(Liege)에서는 놀랄 정도로 효과적인 방어를 하였지만, 이러한 벨기에의 군사적 방어는 독일군 수십 개 사단의 진격을 불과 이틀

46) Ibid., pp.24~25.

지연시킨 것뿐이고 벨기에가 입은 손실은 엄청난 것이었다. 벨기에의 군사적 행위는 정당화될 수 있는 원인의 기준에 비추어 볼 때 정당한 것이었지만 비례성의 기준에 의하면 싸우지 않기로 결정했다 라도 그 결정은 도덕적으로 부도덕한 것이 되지는 않았을 것이다.⁴⁷⁾ 이 원리가 요구하는 것은 전쟁에 사용되는 방법들은 가능한 한 제한되어야 하며, 또한 전쟁을 일으키는 사람들은 자기들이 목표하는 것이 공의와 평화의 회복이지 적을 괴멸시키는 것이 아님을 명심해야 한다는 것이다. 적 혹은 제 삼자에게 가해진 손실이 원래 치료하려던 악보다도 더 커서는 안 된다는 것이다.⁴⁸⁾

나. ‘전쟁 수행의 정당성(Jus in bello)’ 이론

인류는 전쟁의 역사와 함께 수 세기에 걸쳐서 싸우는 방식에 대한 여러 가지 규칙과 관습을 정교하게 발전시켜 왔다. 이른바 ‘전시법’ 또는 ‘전쟁법’들은 19세기와 20세기에 걸쳐서 주요 국가들이 서명하고 인준한 일련의 조약, 협정, 그리고 의정서로 성문화되었다. 이러한 조약과 협정, 의정서에 비준한 국가들은 자국의 군대에 적용해야 할 의무와 책임을 지며 위반할 경우에 국제법은 당사국의 위반자들을 기소하고 처벌하기로 되어있다.⁴⁹⁾

정당한 전쟁이론의 발전과정에서 비교적 늦게 등장한 정당한 전쟁수행은 두 가지 제약이 규정되었다. 한 가지는 정치적 및 군사적 목적에 대한 군사적 수단의 비례적 대응성을 요구하는 비례적 대응 원칙이었다. 다른 한 가지는 비전투원과 비군사적 목표에 대한

47) 래키, *op.cit.*, pp.99~102.

48) Jerram Barrs, *Who are the peacemakers?:The Christian Case for Nuclear Deterrence*(New York: permission of InterVarsity Press. 1983), p.42.

49) 강진석, 『현대전쟁의 논리와 철학』 (서울: 동인, 2012), 346쪽.

직접적이고 의도적인 공격을 금하는 분별적 보복 원칙이었다.⁵⁰⁾

정전론 사상가들이 제시한 기준에 충족되는 올바른 전쟁이라도 한 국가가 부당한 수단을 사용한다면 비록 그 전쟁이 방어를 위한 것일지라도 정당한 전쟁이 될 수 없다. 램시는 전쟁에 있어서 정당성의 개념을 고려할 때 목적이 수단을 정당화하지 않는다는 것을 명심할 필요가 있다고 강조하였다. 어떤 실제적 혹은 추정된 선을 위해서 부당하게 행동하는 것은 결코 정당화될 수 없는 것이다.⁵¹⁾

전쟁의 정당성 논의는 전쟁 도덕의 주요 내용인 반면, 전쟁에 있어서의 정당성 논의는 전시 도덕의 주요 내용이 된다. 이에 대한 숙고(熟考)는 전쟁수행에 있어서 강력한 규범을 필요로 한다. 이는 전쟁을 수행하는 전투원들에게 올바른 전투 수단의 사용을 위한 안내서이다. 전투에 임하는 전투원들에게 이 안내서는 정전론적 가르침으로써 전쟁에 이르는 길뿐 아니라 어떻게 하는 일이 전쟁 중에 옳은지를 구체화시켜 주고 제한시키는 역할을 한다. 그것은 장래에 야기되어질 인간의 고통을 제한하는 것이고 비전투원을 보호해야 한다는 것이다.⁵²⁾ 이를 위해서는 두 가지 규범을 통하여 그렇게 한다. 첫째는 차별의 원칙, 둘째는 비례의 원칙이다.⁵³⁾

1) 차별의 원칙(the principle of discrimination)

차별의 원칙은 전쟁을 수행함에 있어서 적법한 공격목표와 위법한 공격목표를 구분해야 함을 규정하는 것이다. 이러한 구분을 위한 통상적인 방법은 사람들을 전투원과 비전투원의 지위로서 분류하고, 오직 전투원들만이 공격의 대상이 될 수 있다는 입장을 유지

50) O'Brien, *op.cit.*, p.37.

51) Paul Ramsey, *The Just War*(Boston: Boston University Press of America, 1983), p.142.

52) Malham M. Wakin (ed.), *War, Morality, and the Military Profession*(Colorado: Westview Press, 1986), pp.240~241.

53) Allen, *op.cit.*, p.43.

하는 것이다.⁵⁴⁾ 따라서 전투에 참여하지 않는 사람들은 공격에서 제외되는 것으로 간주되어야 한다. 이 원칙은 무죄한 사람을 죽이는 것이 옳지 않다는 확신에서 생긴 것이다. 전투에 가담하지 않는 사람들을 어느 정도 다치게 한다는 것은 피할 수 없는 일임을 인정하긴 하지만, 그러나 공격의 의도는 직접적으로 전쟁을 수행하는 사람들만을 향한 것이어야 한다.⁵⁵⁾

이 기준은 전쟁의 정당성 일곱 번째 기준인 올바른 의도와 전쟁의 수단 사이의 밀접한 관계를 매우 분명하게 보여준다. 차별의 원칙을 통하여 우리는 어느 한 편의 진정한 목적이 보다 나은 평화에 있는지 아니면 단지 살상과 파괴의 여부를 밝혀 주는 데 있는지를 알 수 있다. 차별의 원칙은, 우리가 적국의 국민 모두를 자기 자신과 혹은 자신의 자녀로 여기는지, 아니면 단지 파괴시켜야 할 악이나 제거해야 할 장애물로 여기는지의 여부를 적시해 준다. 도덕적으로 허용될 수 있는 목표물과 허용될 수 없는 목표물 사이의 차별은 전쟁 윤리의 아주 중요한 표시이다.⁵⁶⁾

그렇다면 무엇을 차별해야 하는가? 첫 번째, 비전투원을 배제해야 하고, 두 번째, 제한된 목표물에 대한 공격과 공격 수단의 제한이다. 차별의 원칙은 전쟁 중에 비전투원에 대한 직접적이고 고의적인 공격을 금하고 공격 수단을 제한시키면서 그 대상을 비전투원 뿐만 아니라 일반시설, 건물 그리고 자연까지도 포함한다. 비전투원이라 함은 전투 중에 억제되어야 하는 군사 행위에 긴밀히 가담하지 않고 있는 모든 사람을 일컫는다. 비전투원은 그 역할이 군사행위의 필요성보다는 인간으로서의 인간의 요구에 봉사하는 모든 사람을 포함한다.⁵⁷⁾

54) Andrew Valls, *op.cit.*, p.75.

55) Jerram Barrs, *op.cit.*, p.59.

56) Allen, *op.cit.*, pp.43~44.

57) James F. Childress, “*Just-War Criteria*”, *Moral Responsibility in Conflicts*

‘정당한 의도(right intention)’가 정의로운 평화를 수립하는 것이라고 한다면, 정당한 전쟁이 되기 위해서는 공격을 할 때 그 나라가 평화를 회복하고, 단기간에 전쟁 이전 상태로 복구되도록 목표물에 대하여 철저히 제한을 두어야 한다. 즉, 사회간접자산을 무차별적으로 파괴해서는 안 된다. 이 논리는 현대전에 있어서 비전투원의 배제, 제한된 목표물 공격에 대한 보다 더 효과적 차별을 위하여 공격 수단의 제한을 요구한다. 오늘날 국제법상 이러한 규제에 관한 것을 일견하면 생물학 무기의 개발, 생산 및 저장의 금지와 그 파괴에 관한 협정과 1993년 화학무기협약이 체결되어 국제적 검증규정을 포함한 강력한 규제조치가 규정됨으로써 화학무기를 사용한 전쟁은 국제사회에서 이론상 추방되게 되었다.

2) 비례의 원칙(the principle of proportionality)

차별의 원칙은 다른 측면에서 보면 비례의 문제와 깊은 관련이 있다. 만일 한 국가가 부당한 침략에 대한 반응으로 전쟁을 수행하는 것이 도덕적으로 허용된다면 그때 사용될 수단은 부당한 침략을 제압할 목적으로 양립할 수 있는 가능한 최소한의 수준의 폭력이 사용되도록 신중하게 선택되어야 한다.⁵⁸⁾

마린(Albert Marrin)은 경찰력에 대한 구속력을 가지고 이 원칙을 설명한다. 군중 속에 있는 형사범을 잡기 위해서 경찰이 군중에게 발포(發砲)해서는 안 되는 것과 같이 정부도 만약 추구되는 목적 그 자체의 가치가 그것을 획득하려는 과정에 빚어지는 해악에 비교하여 경미하다고 판단될 경우에는 전쟁으로 들어갈 수 없다고 하였다.⁵⁹⁾

(Baton Rouge : Louisiana State University Press, 1982), p.80.

58) Wakin, *op.cit.*, p.241.

59) Albert Marrin(ed), *War and the Christian Conscience : From Augustine to Martin Luther King, Jr* (Chicago: Henry Regnery Company, 1971.), p.9.

이 원칙의 핵심은 공격무기를 무한정으로 사용해서는 안 된다는 것이다. 적이 한 마을을 공격했다고 할 때 그 공격자 나라 전체를 파괴시킬 정도의 반격을 퍼부어서는 안 된다는 것이다. 비례의 원칙은 전쟁이 일어났을 때 의도하는 목표를 달성하기 위해 어떤 공격수단이 가장 적합한 것인지를 검토해서 사용하되, 공격에 동원하는 무기도 당한 것보다 더 심하게 피해를 가하지 않을 정도로 사용해야 한다.⁶⁰⁾

그러나 비례성은 차별의 원칙에 의해 정해진 한계 내에서만 비례성의 기준을 올바르게 적용할 수 있다. 차별의 원칙은 어떤 목표물을 효과적으로 공격할 것을 요구한다. 여기서 차별의 원칙이 전쟁에 있어서 도덕적으로 허용될 수 있는 한계를 설정하는 원(circle)을 구성하고 있으며 비례성은 오직 그 원 안에서만 작용한다.⁶¹⁾ 이것을 이중효과의 원칙이라고 한다. 비례성과 전투원과 비전투원 사이에 공격을 선정하는 데 있어서 차별성, 이 두 가지를 고려한 이중효과의 원칙은 전쟁의 십자포화에 걸린 전투원과 비전투원 모두에게 추가적인 보호를 제공하기 위한 의도를 지니고 있다. 그래서 우리는 이중효과의 원칙상 군사적인 목표 중에 가장 많은 비전투원들을 동시에 죽이거나 해치는 선택을 할 수 없다. 여기에서 전체적인 피해는 비례성의 한계를 초과하지 않는 것이다.⁶²⁾

비례성이 이중효과의 원칙을 벗어나게 된다면 심각한 문제점을 유발하게 된다. 이는 무력공격을 구성하는 행동과 이에 대항하는 행동사이에 비례성이 존재하는 것이 아니라 공격을 저지하고 회피하기 위해 필요한 행동은 일어난 행동의 규모와 방위 행동에 의해

60) 신원하, 『전쟁과 정치』(서울 대한기독교서회, 2003), 209쪽.

61) Allen, *op.cit.*, p.47.

62) Frances V. Harbour, The Just War Tradition and the Use of Nonlethal Chemical Weapons during the Vietnam War, In *Ethics in International Affairs: Theories and case*, ed. Andrew Valls(Rowman & littlefield publishers, 2000), pp.50~51.

달성되어야 할 결과에 비례해야 한다는 주장이 제시되고 있다. 실제로 이러한 주장에 의하여 국제사법재판소 소장을 역임하였던 인도 출신 국제법 학자 Nagendra Singh은 재래식 무기로써 침략자의 침략을 저지할 수 없는 경우에 한해서 핵무기를 사용할 수 있다고 하였다.⁶³⁾

이 논의와 함께 야기되는 질문으로서 과학 기술 무기류의 시대에 앞으로는 전쟁이 비례성의 조건을 지키는 것이 가능한가? 혹은 정당한 목적보다 파괴가 불가피하게 심해질 것은 아닌가? 더욱이 과학 기술 무기를 갖고 비전투원과 전투요원을 식별하는 일이 가능한가? 이에 대한 답은 긍정적이다. 걸프 전쟁에 대해 특기할 만한 것은 컴퓨터와 레이저 유도 발사체의 정밀성이었다. 그 발사기는 상당히 먼 장거리로부터 과거의 어느 전쟁에서도 상상할 수 없었던 정확도를 가지고 목표물을 명중시킬 수 있었다. 점진적이고 미래 창조적인 과학 기술의 발전은 차별과 비례성을 더욱 가능하게 할 전망이다.⁶⁴⁾ 전쟁수행에 있어서의 정당성(jus in bello ; justice in war)은 결과적으로 제한전의 양상으로 나타날 수밖에 없다. 정당한 전쟁수행의 바탕을 이루고 있는 것은 규범적 처방으로서의 제한전쟁 개념이 되기 때문이다. 따라서 정당한 전쟁을 수행하는데 유일하게 기본이 되는 요건은 그러한 전쟁에 어떤 제한이 가해져야 한다는 것이다.⁶⁵⁾ 이러한 제한전쟁 양상은 현대전에 있어서 핵무기시대의 정당한 전쟁론에 대한 보다 더 폭넓은 연관성과 이해를 요구하게 한다.

63) Nagendra Singh, "The Right of Self-Defence in Relation to the Use of Nuclear Weapons", 5 *Indian Yearbook of International Affairs*(1956), pp.32~34.(김찬규, *op.cit.*, 13쪽에서 재인용).

64) Allen, *op.cit.*, p.50.

65) O'Brien, *op.cit.*, p.38.

다. 핵무기시대의 정당한 전쟁론

오늘날 인류에게 직면한 모든 문제 중에서 핵무기에 의한 파멸의 위협보다 더 심각한 것은 없다. ‘재래식’ 무기의 경우에 있어서는 통제와 제한의 가능성이 있었으며 전쟁은 양군 사이에 일정한 약속을 포함하고 있었다. 그러나 핵시대의 도래는 대부분의 군사적 전통을 무용지물로 만들어버렸다. 핵 개발의 선구자이며 금세기 최고의 물리학자인 알버트 아인슈타인(Albert Einstein)은 인류를 향하여 다음과 같이 경고의 말을 했다. “원자력의 해방(핵분열)은 우리의 사고방식을 제외한 무릇 모든 것을 바꾸어 놓았다. 그로 인하여 인류는 지금까지 역사상 경험해보지 못한 파멸을 향해 밀려가고 있다. 만일 우리 인류가 이 파멸의 상황으로부터 살아나고자 원한다면 이제는 근본적으로 새로운 사고의 방법 전환이 필요하다.”⁶⁶⁾

이와 같은 현실적 상황에서 핵무기시대 정당한 전쟁이 주장되어 질 수 있는가? 지금까지의 재래식 전쟁은 ‘전쟁의 정당성’이나 ‘전쟁 수행에 있어서의 정당성’에 관한 기준에 따라 정당성을 주장할 여지가 있었다. 그러나 핵무기가 사용된다면 그러한 기준에 접근할 수가 있을 것인가? 예컨대 핵전쟁을 통해 승리가 있을 수 있으며 핵무기는 비례성을 유지하거나 차별과 제한을 할 수 있을 것인가 등이 의문시된다.

이에 대한 반론으로 일부 견해는 모든 핵무기가 무분별한 것은 아니라는 지적이 있다. 소형화와 정확도가 계속 발전할 수 있도록 핵무기도 점차 구분효과를 낼 수 있기 때문에 그 사용을 완전히 제한할 수는 없다는 것이다. 폴 램지라든지 존슨과 같은 대표적인 정당한 전쟁론 지지들은 미국이 정교한 전략적 방어체계, 즉 아주 세밀하고 정확한 첨단무기를 개발하고 전략적인 곳에 배치함으로써

66) 존 스타트, 『현대 사회문제와 기독교적 답변』, 박영호 역(서울: 기독교문서선교회, 1985), 109쪽.

핵전쟁과 무기사용을 줄일 수 있고, 또 만약의 경우 방어 공격을 한다고 해도 극히 제한된 범위에 대한 정교한 공격으로 최대한 정당한 전쟁의 균형주의와 차별주의의 원리를 확보해 나갈 수 있다고 한다.⁶⁷⁾

핵무기시대의 정당한 전쟁을 논의함에 있어서 무기체계의 특성을 고려하지 않을 수 없다. 오늘날의 무기체계는 시간과의 싸움 즉, ‘선제성’을 요구한다. 현 시점에서 남북한의 무기체계 대결구도는 북한정권의 대량살상무기 대 우리의 네트워크 중심 전력체계(NCW)의 경쟁력으로 귀착되며, 시간적 경쟁양상을 띤다. 네트워크 중심의 전력체계와 대량살상무기는 성격 및 용도 등이 확연히 다르다. 전력 운용의 선제성은 모두 필요한 공통성을 지닌다. 대량살상무기는 먼저 기습적으로 공격하지 않으면 승리할 수 없다는 것을 잘 알고 있기 때문에 그 이전에 선제적 사용을 추구하게 된다. 네트워크 전력(NCW) 측도 대량살상무기 전력 측의 선제 사용 가능성을 초기에 제거 또는 차단하지 못하면 전쟁에서 패한다고 인식하기 때문에 먼저 적의 대량살상무기 기지를 선제공격으로 파괴하고자 하는 ‘선제성’을 가지고 있다.⁶⁸⁾

핵무기시대의 정당한 전쟁을 논의하는데 있어서 또 하나의 주요 사안이 선제적 자위에 대한 문제이다. 핵무기시대의 안정적인 핵 균형 유지를 위해서 현재의 핵보유국을 제외하고 다른 국가의 추가적 확산을 철저히 제한할 것을 요구한다. 특히, 불량국가들이 핵을 보유하는 것에 대해서는 절대로 용인할 수 없는 것이다. 만약, 이러한 균형을 유지하지 못한다면 현재의 비교적 안정적인 핵 대응전략은

67) James Turner Johnson, *Can Modern War Be Just?*(New Haven: Yale University Press, 1984), pp.26~27.

68) 권태영·신범철, *op.cit.*, 38쪽; 오늘날 대량살상무기(Weapon of Mass Destruction)는 핵무기와 생화학무기, 탄도미사일을 포함하여 대량살상무기라 칭한다. NCW(네트워크중심전)은 Network Centric Warfare의 약자이다.

붕괴될 것이며 결국은 지구촌 전체가 핵 위협에 처하게 된다. 이러한 균형을 유지하기 위해서는 불균형을 초래할 지역과 장소에 예방 차원의 무력사용이 불가피하다는 논리다. 지구촌은 핵 확산 금지를 위반할 가능성이 높은 위험한 국가들이 여전히 존재하고 있다. 예컨대, 북한을 포함하여 ‘악의 축’으로 불리는 불량국가들이다. 따라서 이들이 위반할 경우에는 선제적 자위에 위한 무력행사의 필요성이 증대되어질 수밖에 없다.⁶⁹⁾

그러므로 핵무기시대의 정당한 전쟁 논의 가운데 하나인 선제적 자위에 대하여 한반도에 직면한 북한의 핵위협과 연계하여 이 문제를 조명할 필요가 있다. 전술한 바와 같이 우리 정부가 발표한 능동적 억제전략은 북한의 핵 도발 징후포착과 동시 30분 이내 ‘Kill Chain System’으로 사전 위협을 제거한다는 개념으로 이는 곧, 자위적 선제공격을 의미하기 때문이다. 북한의 핵위협이 변곡점(變曲點)에 있는 현재의 상황에서 선제적 자위를 명분으로 선제공격이 북한 지역에서 직면될 상황을 매우 우려스럽게 고민해 보아야 할 시기이다. 만약, 그렇게 된다면 정교한 정밀 유도무기를 이용 차별과 비례성을 가지고 제한 공격을 시도할지라도 이는 한반도 전체가 전면 전쟁으로 확산되는 매우 위험한 상황에 직면할 수도 있게 된다. 따라서 핵무기와 관련된 선제공격에 대한 정당성과 이에 따른 제한 문제를 다양한 각도로 조명할 필요가 있으며 정부 차원에서도 대북 억지력 구축을 위한 대응 준비가 필요함에 따라 이러한 논의가 위정자의 정책판단에 유용되어지길 기대한다.

69) 전순신, *op.cit.*, 457쪽.

4. 북한의 핵위협과 선제공격의 정당성

가. 자위적 선제공격의 정당성 논의

본질적으로 선제하려는 충동은 사태를 더 악화시키는 요소이다. 즉 그것은 전쟁의 가능성을 전쟁의 기대로 바꾸어 버리며 그로 인해 전쟁이 촉진되게 된다. 선제공격의 이점(利點) 때문에 전쟁의 기미가 실제 전쟁을 일으키는 원인으로 된다. 만약 선제공격을 유발시키는 행동이나 잘못된 정보, 우발적 사건 및 오인 가능한 사태들이 상호협정이나 군비제한 등으로 극소화되고 약화될 수 있다면 이러한 위협은 감소될 수 있을 것이다.⁷⁰⁾

선제공격에 대한 의견대립은 ‘급박한 위협’에 대한 견해의 차이만큼 심각하다. 본 연구자는 이 문제를 시제(時制)의 문제로 이해하고자 한다. ‘급박한 위협’을 해석하는데 있어서 ‘imminence’를 침략을 당하고 있는 경우라든지 혹은 곧 닥칠 위급한 상황으로 제한시키는 견해는 시제를 현재형으로 이해해도 무리가 없을 것이다. 그러나 급박한 위협을 미래 어느 시점에서 일어날 어떤 특정상황으로 본다면 미래형이 될 것이다. 예방적 무력과 선제적 무력을 차이 없이 지지하는 입장은 ‘급박한 위협’의 시제를 미래의 관점에서 보고 있다. 문제는 선제적 무력을 예방적 무력과 함께 같은 시각으로 이해하는데 있다.

만약 급박한 위협을 미래형으로 볼 경우 이스라엘에 대한 아랍국의 티란해협 봉쇄도 정당성을 주장할 수 있다. 급박한 위협을 미래형으로 확대할 경우 전쟁의 정당성과 부당성의 기준은 더욱 모호해진다. 그러나 선제공격을 침략에 대한 정당한 방어개념으로 이해할 수 있다면 즉, 현재형(곧 닥칠 급박한 위협을 포함)으로 이해될 경우

70) 최병갑 외 4명, 『현대 군사전략 대강 IV』 (서울: 도서출판 을지, 1988), 213쪽.

국제법과 유엔헌장 51조안에서 정당성을 찾을 수 있다. 대표적 사건이 1967년 6일 전쟁 당시 이스라엘의 아랍연합국 선제공격이었다. 지중해 유일한 통로인 티란해협을 봉쇄당한 이스라엘 입장에서는 불가피한 선택으로서 그 행위는 예방적 무력이 아닌 침략에 대한 자기방위였다.⁷¹⁾ 선제공격에 대한 찬, 반 입장은 오늘날도 현재와 미래 예방이라는 확대논리로 충돌하고 있다. 결국 미래 예방이라는 확대논리는 부당한 전쟁을 정당화시키는 논리로 악용될 수 있다.

본 연구자는 북한에 대한 선제공격을 자기방위의 정당한 형태로 이해할 것을 주장한다. 그러나 이 행위는 국제법에 준한 규약에 의하여 철저히 제한을 받아야 한다. 선제적 무력은 관습 국제법상 다섯 가지 선제 조건을 필요로 하고 있다. 첫 번째 조건은 유엔 안전보장 이사회의 합리적인 노력과 조치, 그리고 판단을 필요로 하고 있다. 유엔 헌장 51조는 ‘국가의 자위권(선제적 자위를 포함)을 안보이사회가 국제평화 및 안전의 유지에 필요한 조치를 취할 때까지’ 한 경우에만 행사할 수 있다고 되어있다. 이는 유엔을 포함하여 국제사회, 그리고 당사국이 합리적이고 평화적인 모든 조치를 취한 후 선제적 자위를 행할 수 있도록 무력을 제한시키고 있기 때문이다. 그러나 유엔의 조치가 차단되거나 지연되거나 불충분할 경우, 그리고 무력공격이 일촉즉발의 상황인 경우 유엔의 제 기능이 충족하지 못할 것이라는 우려가 대두된다. 두 번째로 국제법은 국가가 그들의 자위권(선제적 자위를 포함)을 행사할 수 있는 경우는 그 국가가 다른 국가로부터 위법한 침략이나 위협에 직면했을 때로 국한시키고 있다. 따라서 선제적 무력은 국제법에 위반(違反)한 어떤 침략 행위가 있어야 할 것을 요구한다. 세 번째는 필요성(necessity)이다. 즉, 최후의 수단으로서 불가피함을 입증하여야 하는데 이는 명백해야 하고 일촉즉발의 공격상황과 같은 현재의 위험성이다. 사실,

71) 래키, *op.cit.*, 89~90쪽.

대량살상무기와 같은 핵미사일이 방어의 기능을 파괴 할 수 있다는 두려움은 많은 사람에게 선제공격의 필요성을 요구하게 된다. 그러나 필요성은 그러한 요구를 충족하는 것이 아니라 무기의 본성을 특별히 고려하여 도발징후를 식별하는 것이 가장 중요하다. 이를 위해서는 고도의 정보 감시자산을 중첩되게 활용하여 도발 징후를 정확히 식별하고 감시 공백을 발생되지 않도록 해야 한다. 네 번째 조건은 상대방의 공격에 비례하는 비례성이다. 이는 과잉조치를 금지하는 목적이다. 다섯 번째는 선제공격은 전쟁이 전역(戰域)으로 확장되기 전에 즉각적으로 시도할 수 있어야 한다. 이를 직접성이라고 한다.⁷²⁾ 이를 위해서는 Kill Chain System이 완전하게 구축되어야 한다.

위 다섯 가지 조건은 ‘전쟁의 정당성’의 관점에서 볼 때 미래의 위협이 아닌 현재의 위협에 대응하고 있음을 주목할 필요가 있다. 또한 비례성은 ‘전쟁에 있어서의 정당성’의 관점이다. 본 연구자는 선제적 자위를 부정한다거나 그렇다고 선제적 자위의 확대 논리는 모두 바람직하지 못하다는 의견이다. 전쟁에 대한 태도는 일반적으로 세 가지로 구분되어진다. 첫째는 행동주의(Activism)로서 정부가 명령하는 모든 전쟁에 참여해야 한다는 입장이다. 둘째는 모든 전쟁을 반대하는 반전주의 내지는 평화주의(Pacifism)이다. 셋째는 선별주의(Selectivism)로서 선별주의는 오직 정당한 전쟁에만 참여해야 한다고 주장한다.⁷³⁾

선제적 자위를 일반적으로 부정하는 경향은 전쟁을 부정하는 평화주의와 반전주의 입장이다. 반면에 예방과 선제적 자위를 구분하지 않고 확대 적용하는 논리는 전쟁의 태도 가운데 행동주의적 입장에서 설명될 수 있다. 그러나 무조건적인 행동주의는 맹목적인

72) Leo Van de hole, *op.cit.*, p.95.

73) Norman L.Geisler, *Christian Ethics : Contemporary Issues & Options* (GrandRapids, Michigan : Baker Academic, 1989), p.220.

복종이 되기 쉽고 지나친 평화주의와 반전주의는 비현실적 낙관주의가 되기 쉽다. 모든 전쟁이 결코 부당한 것은 아니다. 그리고 모든 전쟁이 정당한 것도 아니다. 그러므로 우리는 여기서 선별주의를 취하지 않을 수 없다. 따라서 예방전쟁과 선제공격의 정당성을 구별하는 것은 선별주의 입장에서 이해될 수 있다. 즉, 선별주의 입장은 선제적 무력의 정당성을 인정하는데 중요한 조명역할을 할 수 있다는 것이다. 그러한 차원에서 위에 언급한 다섯 가지 필요조건은 선제공격의 정당성을 설명하는 기준으로 제시하고자 한다. 이 기준은 ‘전쟁의 정당성’ 일곱 가지 기준과 ‘전쟁수행에 있어서 정당성’ 세 가지 기준을 포괄하고 있기 때문에 정당성을 규명하는데 있어서 무리가 없을 것이다.

나. 북한에 대한 선제공격의 정당성

이른바 부시행정부에 의하여 ‘악의 축’으로 지명된 국가들을 상대로 선포된 선제 독트린은 상당기간 미국을 유혹할 것이다. 그 같은 국가들에 대한 미국의 방위는 선제전쟁이다.⁷⁴⁾ 본 연구자는 북한에 대하여 자위로서의 선제공격에 대한 정당성을 인정받기 위해서는 다음과 같은 조건이 충족되어야 함을 주장한다. 이 주장은 선제조건이 충족되지 못한 상태에서 시도되는 무력행위는 “정당화될 수는 없다.”는 의미를 내포하고 있음을 강조하는 바이다.⁷⁵⁾

74) Flynn, J. Matthew, 『선제전쟁』, 임은성 역(서울: 북코리아, 2011), 311쪽.

75) Leo Van de hole의 5가지 주장을 가지고 북한에 대한 선제공격을 논의하고자 한다. 물론 5가지 조건이 선제공격을 정당화시키는 것은 결코 아님을 전제하는 바이다. 그러나 지금까지 이에 대한 연구가 매우 미진한 상태에서 미국 변호사협회 Leo Van de hole의 5가지 주장은 전쟁의 정당성(Jus ad bellum)과 전쟁수행의 정당성(Jus in bello)기준 안에 있는 일반적인 조건이기 때문에 이에 대한 논의는 무리가 없을 것으로 판단된다. 본 논의에 대한 다각적인 비평을 예견하며 이러한 비평의 소리가 선제공격에 대한 연구발전에 기여하기를 기대한다.

첫째, 유엔 안전보장 이사회는 북한의 핵위협에 대하여 분명하고 명백한 판단과 결정을 먼저 선포하여야 한다. 자위권 행사에 있어서 적대국의 무력공격을 저지하거나 중지시킬 수 있는 합리적인 ‘비 무력적 조치’를 취할 수 있는 시간적 여유가 없을 때 까지 모든 조치를 다 강구하여야 한다. 그리고 당사국은 침략국의 무력공격을 저지 격퇴하기 위한 대응행위(선제공격)를 하기에 앞서 평화적 방법을 통한 분쟁의 원만한 해결이 불가능함을 국제사회에 증명해야 한다. 이는 정치와 외교적 측면에서의 모든 조치를 포함하는 것이다. 현재 유엔은 세 차례에 걸친 핵실험을 감행한 북한에게 핵 운반이 가능한 미사일 기술을 이용하지 못하도록 금지하고 있다. 그러나 이러한 수준의 제재나 위반 선포는 북한에게 별다른 의미가 없다. 앞으로 유엔은 모든 회원국들과 함께 유엔의 조치가 충분히 공감될 수 있도록 하는 능동적인 핵 포기활동을 수행하는 동시에 이를 위반한 국가들에 대해서는 강력한 제재조치를 취해야 할 것이다. 중국과 러시아도 적극적으로 북한의 핵개발은 물론 미사일 실험을 금지시키는 노력과 조치에 동참해야 한다. 그렇지 않으면 북한의 미사일은 자신들과는 상관없이 오직 미국과 한국만을 대상으로 한 것이라는 북한의 전략에 동조하며 궁극적으로는 북한을 내세워 한국과 미국에 대한 위협수단을 갖추라며 부추긴 것이라는 비난에서 벗어날 수 없다.⁷⁶⁾

우리는 지금까지 외교를 통한 협상과 원칙에 의한 압박을 병행하면서 핵개발 포기 및 폐기를 통한 한반도 비핵화를 위해 노력해 왔다. 그럼에도 불구하고 북한의 핵위협은 이제 한반도에서의 실전배치를 앞에 두고 있으며 이에 우리는 최악의 상황에 대비할 수밖에 없는 현실이다. 북한 핵 문제 해결에 대한 협상은 1996년 이래 오늘날까지 별다른 성과가 없다. 그것은 입장 차이를 근본적으로

76) 강진석, *op.cit.*, 289쪽.

줄일 수 없기 때문이고 앞으로도 6자회담은 별다른 성과 없이 진부한 상태로 지속되는 가운데 북한은 핵무기 실전배치를 선포할 것이다. 북한은 여전히 핵보유국으로서 미국과 동등한 입장에서 정전협정을 종식하고 평화협정 테이블을 요구할 것이다. 반면에 미국은 북한을 핵보유국으로 인정하지 않을 것이다. 이러한 입장의 차이를 좁히지 않는 한 실마리를 풀기는 어렵다. 그래서 조나단 폴락은 북한과 핵무기, 그리고 국제안보와의 관계에서 ‘출구가 없다’라고 하였다.⁷⁷⁾

북한이 핵무기 실전배치를 선포하게 된다면 유엔과 국제사회에서는 지구촌 유일의 핵위협 접경 국가인 한반도에 국제 감시기관을 설치하여 북한 핵 위협에 대한 명백한 위협판단의 수준을 24시간 국제사회에 제시하고 선제공격의 첫 번째 요건을 충족하도록 모든 조치와 노력을 강구하여야 한다.

둘째, 북한을 선제공격하기 위해서는 북한이 국제법에 위반(違反)하는 침략 행위가 있어야 한다. 북한이 대한민국을 제외하고 단독으로 미국을 상대로 침략을 한다는 것은 군사적으로나 지리적으로 제한되며 또한, 정치적으로 북한이 그러한 무모한 행위를 할 이유가 없다. 주기적으로 반복되는 북한의 강경 발언은 체제고수를 위한 허위선동일 가능성이 크다. 불량국가들이 자주 일삼는 거짓 협박수준으로 보아야 한다. 북한은 미국을 상대할 수 있는 초동군사력을 보유하고 있지만 중장기적으로 전쟁지속력을 유지할 능력이 없다. 현실적으로 미국영토에 대한 북한의 침략을 예견하기란 어렵다. 그렇다면 북한이 미국을 침략하는 경우란 없다는 의미인가? 그것은 한미동맹에 의해 동맹국에 대한 위협이나 도발도 똑같이 미국에 대한 위협과 도전으로 보아야 한다. 또한 침략의 개념을 어떻게 정의하느냐에 따라 다를 수도 있다. 유엔에서 인정하고 있는

77) 조나단 폴락, 『출구가 없다』, 이화여대 통역번역소 역(서울: 아산정책연구원, 2012), 228~234쪽.

침략은 새로운 개념의 현대전쟁과 무기의 특성들을 구체적으로 반영하지 못하고 있음을 주지할 필요가 있으며 침략에 대한 개념을 보다 확대시킬 필요가 있다. 예를 들면 지리적 특성을 고려하여 해역을 봉쇄하는 것은 자국의 영토를 침공하지 않더라도 명백한 침략으로 규정하고 있다.⁷⁸⁾ 침략(무력공격)에 대한 새로운 주장은 미사일 분야에서도 발견된다. 레이더 유도 미사일의 경우는 레이더에 의한 조준이 끝나 발사 상태에 들어가면(locked on ready to fire) 발사 전이라도 침략(무력공격)이 개시된 것으로 본다.⁷⁹⁾ 이와 같이 대량살상무기에 대한 무기의 특성을 감안하여 침략규정을 재정립할 필요가 있다.

셋째, 북한에 대하여 선제적 무력을 행사할 수밖에 없는 필요성(불가피함)을 분명하게 입증하여야 한다. 이는 명백한 현재의 위협성을 가지고 입증되어야 한다. 미래의 위협성이 아니다. 중요한 것은 북한의 도발단계를 4단계로 구분하였을 경우 A(구상단계), B(준비단계), C(결정과 의도단계), D(실제적인 단계)의 악한 의도를 정확히 입증할 수 없기 때문이다. 예를 들면 B(준비단계)를 D(실제적인 단계)로 잘못 판단할 수 있다는 것과 혹은 걸프전과 같이 상사가 바라는 생각(wisful thinking)으로 왜곡시킬 수 있다는 가정(假定), 현재의 위협성을 과장, 확대, 왜곡될 가능성이 있다는 점은 역시 우려가 된다.⁸⁰⁾

선제공격을 시도하기 위한 불가피성, 즉 북한의 악한 의도가 D단계(실제적 단계)임을 입증하기란 어려운 문제이다. 불가피하다고 판단되는 요인들이 어떠한 것들이 있으며 이러한 요인들이 어느 정도

78) 래키, *op.cit.*, pp.89~90.

79) Christine Gray, *International Law and the Use of Force*(3rd ed., 2008), p.128.(김찬규, *op.cit.*, 16쪽에서 재인용).

80) 제2차 걸프전은 이라크의 대량살상무기 제거를 명분으로 발생한 전쟁이었다. 그러나 실제 대량살상무기는 존재하지 않았다.

까지 충족이 되어야 불가피하다고 판단할 것인가? 한국은 선제공격이 불가피하다고 판단되는 구체적인 조건을 국제연합과 함께 협의하고, 이러한 절차를 국제사회가 인정하는 수준의 협의 및 시행절차를 사전에 정립해둘 필요가 있다. 이를 위해서 선제적 자위를 필요로 하는 당사국은 선제공격을 시도하기 위한 필요성을 다 방면에서 확보하도록 노력해야 한다. 작년 12월 29일 ‘한·미·일 정보약정’ 체결은 실시간 최신 정보공유를 위한 매우 효과적인 대안으로서 앞으로도 ‘Kill Chain System’ 구축과 연계하여 다각적인 방안이 강구되어야 한다. 첫 번째 조건이 정치외교적인 측면에서의 불가피성을 입증시키는 것이라면 세 번째 조건은 군사적인 측면에서의 필요성을 충족시키는 것이다. 즉, 급박한 무력공격의 위협을 국제사회에 입증시킬 수 있는 정확한 정보획득 능력과 분석능력을 갖추는 것이 정당성 확보를 위한 시급한 과제이다.

지금까지 선제공격의 정당성 확보를 위한 세 가지 조건을 논의하였는데 이 세 가지 조건은 독립적이고 개별적인 것이 아니라 북한의 핵 위협에 대한 평화적 대안들이 모두 실패하고 다른 대안이 없이 선택할 수밖에 없는 최후의 수단이라는 것에 포함되는 것이다. 즉, ‘전쟁의 정당성’ 세 번째 기준인 최후의 수단이라는 것에 대해 공감할 수 있어야 하며, 만약 선제공격이 실패할 경우 핵 공격이나 전면전으로 확대될 수 있다는 것을 인식하는 국민적 공감대까지 형성시켜야 되는 것을 포함한다.

넷째, 선제공격의 정당성은 자연스럽게 비례의 조건으로 유도시킨다. 비례성은 화력과 피해의 비례성으로서 의도하는 목표를 달성하기 위해 어떤 공격수단이 가장 적합한 것인지를 검토해서 사용하되, 공격에 동원하는 무기도 당한 것보다 더 심하게 피해를 가하지 않을 정도로 사용되어야 한다. 이러한 의도는 모든 당사자에게 가능한 최소의 파괴를 요구한다. 그러므로 북한에 대하여 대륙간 탄도

미사일 개발과 핵개발에 대하여 자위적 수단으로서 선제적 무력을 시도할 경우에 비례성은 도발 장소에 국한하여 정밀 유도무기에 의한 정밀타격, 동종 방법의 미사일 요격을 고려할 수 있다. 대한민국은 이에 대한 독자적인 작전수행능력은 2020년대 중반에 가능하다. 반면에 미국은 이에 대한 요격능력을 충분히 갖추고 있다. 미국에 있어서 실제적인 위협은 북한의 핵무기가 아니다. 실제적 위협은 핵무기를 미국 본토까지 운반할 수 있는 탄도 미사일의 비행능력이다. 앞으로도 북한은 미국에 영향을 행사하기 위하여 미사일에 탑재 가능한 1톤 미만의 소형 핵탄두 개발에 더욱 박차를 가할 것이다. 북한지역에서 발사될 모든 미사일은 미국 본토에 도달하기 전에 요격에 필요한 충분한 시간을 확보하고 있고 정교한 미국의 미사일 방어 능력은 북한의 탄도미사일을 준비된 상태에서 요격시킬 수 있다. 미국은 비례의 원칙을 적용하여 대응요격을 시도할 수 있는 충분한 능력을 보유하고 있다.

따라서 북한의 탄도미사일이 발진되기 전 전투기와 요격기에 의한 과잉 공격은 신중하게 고려를 해야 한다. 이것은 제한된 정밀 타격 개념을 벗어나는 과잉조치로써 비례의 원칙을 벗어난다. 만약 이 단계에서 전투기와 요격기에 의한 선제공격을 감행한다면 그것은 전면전이라는 부작용을 유발시키게 된다.⁸¹⁾ 따라서 예기치 못한 전술과 정밀 유도무기를 활용한 정교한 제한적 공격으로 최대한 비례의 원리와 차별의 원리를 확보하는 전술적 기습과 같은 새로운

81) 미사일 발진에 있어서 비례의 기준은 논의가 필요하다. 특히 핵미사일 발진은 문제가 더 심각하다. 전통적 기준의 비례성은 요격이 실패할 경우를 고려하지 못하고 있다. 따라서 과잉조치라는 비난을 받을지라도 선제공격을 불가피하게 고려하는 이유가 여기에 있다. 그러나 이러한 선제의 충동은 결국 전쟁의 가능성을 전쟁의 기대로 바꾸어 버리고 전쟁을 촉진시키는 부작용을 낳는다. 미국은 이에 대하여 핵방어전략을 상쇄전략에서 전략적 방어와 한정적 억제로 전환시켰다. 이 전략은 상대방이 핵무기를 먼저 쏜 후에 쓸 수 있는 최후의 수단으로서 핵무기를 사용하는 것이다. 이러한 차원에서 미사일에 대한 비례성은 핵억제차원에서 준수하여야 할 중요한 기준이다.

다층 공격무기체계를 활용하는 방안을 강구하여야 한다. 이를 위해서는 고도의 군사역량 구비가 요구된다.⁸²⁾

다섯째, 무력공격에 대한 선제적 자위는 직접성을 가져야 한다. 여기서의 직접성은 시·공간적 제한 범위를 의미한다. 시기를 상실하면 할수록 직접성은 결여된다. 현재의 상황은 미국이 북한에 대하여 선제공격을 시도할 시기를 상실했다고 보아야 할 것이다. 직접성을 고려한다면 미국은 국제사회로부터 지탄을 받더라도 1994년에 북한의 핵 위협시설을 제거했어야 했다. 그러나 지금은 과거 미국이 영변 핵시설 타격 계획을 수립했던 상황과는 다르다. 1994년에는 북한의 핵시설이 한 곳에 모여 있어 한 번의 타격으로 핵시설을 파괴할 수 있는 집적(集積)성이 충족되었지만, 오늘날은 북한 전역에 흩어져 분산 배치되었다. 특히 중국기술로 제조한 이동식 발사차량 등을 이용해 핵무기를 이곳저곳으로 실시간 운반할 수 있어 사전에 정밀 타격하는 것은 더욱 어렵다. 북한이 이동식 발사차량을 이용해 미사일을 발사하는 것이라고 한다면 미사일 발사 원점을 사전에 포착해서 도발 이전 정밀타격하기란 사실상 제한된다.⁸³⁾

북한 핵시설에 대한 선제 타격은 직접성이라는 전쟁규칙을 준수하기가 어려운 현실이다. 따라서 부정확한 표적과 예상표적을 가지고 선제공격을 시도할 수는 없다. 이러한 시도는 북한 전역을 타격해야 하는 전면전 형태가 될 수도 있을 것이며, 한반도 전역으로 전쟁이 확대될 수도 있다. 더욱 우려해야 하는 것은 북한의 2차 공격 능력이다. 선제공격을 통해서 북한의 핵무기를 100% 파괴하지

82) 미국은 전 세계 어느 곳이라도 한 시간 이내에 타격할 수 있는 CPGS(Conventional Prompt Global Strike)를 2013년부터 개발 중이며 2회에 걸쳐 시험비행을 마쳤다. 이 무기는 극초음속 무인기로서 고도 만8천 미터 상공에서 마하 5.1까지 속력을 내며 5000km를 한 시간 내에 정밀 타격시킬 수 있다. 이러한 능력은 선제공격 시 매우 효과적인 타격자산으로 활용 가능하다.

<http://missilethreat.com/conventional-prompt-global-strike-and-long-range-ballistic-missiles-background-and-issues/>(2015. 5. 21. 열람)

83) 박휘락, *op.cit.*, 130쪽.

못하면 북한은 잔존하는 핵무기를 사용하여 우리에게 보복할 가능성이 크다. 따라서 분산 배치된 핵시설이 정확한 표적으로 100% 식별되고 국가적 수준의 지휘통제체계나 기반시설을 포함하여 북한의 2차 공격 능력까지 완전하게 위협을 제거할 수 있는 작전계획과 기술적 기습 작전수행 능력이 완벽하게 보장되지 못한 상태에서 선제공격을 시도해서는 안 될 것이다.

무엇보다도 중요하게 인식해야 할 점은 어느 시점에 우리가 선제공격에 필요한 군사적 능력을 완전하게 갖추게 되더라도 선제공격은 인간이 계획하고 수행한다는 점에서 완전하지 못하고 불안정한 전략이라는 점을 인식하는 것이 중요하다. 마치 선제공격이 한반도의 핵문제를 모두 해결하는 바이블로 왜곡되어서는 안 될 것이다. 선제공격은 북한이 핵무기를 사용하지 못하도록 억지시키고, 핵무기를 사용할 가능성에 대비해서 열어둔 대응전략이며, 궁극적으로는 한반도에 핵 평화를 유지시키고 북한의 핵무장 해제를 압박시키는 억지전략으로 이해하여야 한다.

다. 북한의 핵위협에 대한 대응과 자세

본 연구자는 다섯 가지 조건을 통하여 북한에 대한 선제공격의 정당성을 논의하였다. 그러나 이 문제를 보다 더 새롭게 조명해 볼 필요가 있다. 제렘바라스는 직면한 핵문제에 대하여 최종 견해를 이렇게 말한다. “우리는 큰 모험이 걸린 상황에서 우리의 모든 원칙을 취소하지 말아야 한다. 이 원칙을 취소하는 것은 권총으로 무장한 한 사람이 아닌, 민간인에게 험악한 보복을 하는 중무장한 갱을 대했을 때 경찰력이 해제되는 것과 같다. 하나님은 이 시대를 통하여 우리에게 공의와 정부를 위한 원칙들을 내려 주셨다. 우리의 책임은 이 소명이 우리 시대에 수행되는지를 살피는 것이며, 또한 모든

심판을 의롭게 시행하시는 그 분께 그 결과를 맡기는 것이다.”⁸⁴⁾ 제렘바라스의 주장과 같이 한반도에 직면한 북한의 핵위협에 대하여 우리의 입장은 능동적 억제력을 갖추고 기다리는 것이다.

북한의 핵위협에 대하여 우리가 바라는 희망은 ‘앞으로 대한민국 정부가 무엇을 어떻게 할 것인가’에 대한 기대이다. 우리가 할 수 있는 일은 그러한 기대가 정당성에 부합되기를 바랄 뿐이다. 대한민국 정부는 북한의 핵문제를 더 이상 타자(他者)에 의존해서는 안 된다. 대한민국은 언젠가는 미군으로부터 작전통제권을 환수받을 것이다. 미국에 대하여 군사적 의존도가 상대적으로 높은 해군과 공군의 전력강화가 시급하다. 하루빨리 ‘공해전’에 대한 독자적인 전구(戰區)작전수행능력을 갖추어야 하며 이를 위한 합동성을 극대화시켜야 할 것이다.

북한 핵위협에 대하여 대한민국으로서 선택할 수 있는 방안은 무엇인가? 하나는 북한 군사력을 우월하게 능가하는 선진 강군 육성으로 북한의 군사적 억제책을 강화하는 것이다. 중심이 짧은 한반도 전역은 군사과학시대 상호 억제의 환경을 제공한다. 북한의 군사력을 우월하게 능가할 경우 북한의 핵위협은 억제 안에서 균형을 유지할 것이다. 북한이 핵미사일 발진 전에 핵시설을 무력화시킬 수 있는 선제공격능력을 보유하고, 북한의 2차 핵공격의 위협을 제거할 수 있는 압도적인 작전수행능력을 확보한다면 한국전역에서는 남북한 상호 전쟁억제를 유지할 수 있다. 현재로서 한국군이 독자적으로 선제공격을 시도하기에는 제한점이 많다. 선제공격의 성공을 보장할 수 있는 탐지 및 타격전력을 증강하는 데 집중적인 노력을 기울여야 한다. 한국의 ‘Kill Chain(신속순환체계)’이 북한 핵에 대한 억제체계로서 능력을 발휘하려면, 눈의 역할을 하는 ISR(정밀표적탐지)자산 확충, TEL과 같은 이동표적, SLBM(잠수함발사

84) Jerram Barrs, *op.cit.*, p.50.

탄도미사일) 공격능력 확보 등이 급선무다. 이를 위하여 다양한 무인 및 정찰기, 인공위성, 그리고 고성능의 레이더망을 다각도로 구축하고 스텔스 무인공격기 개발, 통합위성체계의 확립, 맞춤형 확장억제의 연장선으로 현재의 공군을 ‘항공 우주력을 기반으로 하는 전략공군’으로 발전시키는 방안이 가장 바람직한 대북억제 전략이라 할 수 있다.⁸⁵⁾

최근 국방부에서 발표한 ‘능동적 억제전략’을 구축한다는 계획은 선진 강군육성으로 가는 지름길이다. 국민이 신뢰하는 확고한 국방태세확립 외에는 다른 대안이 없다. 이를 위해서는 더욱 강화된 한·미 안보동맹이 구축되어야 하며 더 나아가 한·미 군사동맹을 넘어 한·미·일 3국이 포괄적이고 전략적인 미래지향적 군사동맹단계로 발전시켜 대북 전쟁억제력을 더욱 강화시켜야 할 것이다.⁸⁶⁾

케네스 월츠(Kenneth N. Waltz)의 주장을 한반도에 적용하면 북한은 북한체제가 붕괴되는 급박한 상황을 제외하고 핵무기를 먼저 사용하지 않을 것이다. 그러나 경솔한 핵무기 사용을 불러일으킬 수 있는 한 가지 시나리오는 미국과 한국이 북한의 핵 기반시설에 가하는 오시락 유형의 선제 기습공격이 될 것이다.⁸⁷⁾ 비록 때때로 북한이 대한민국을 향하여 과격하고 강경한 발언들을 표명할지라도 그것은 단지 정치적인 협박의 표현일 뿐 실제로 그렇게 하지는 않을 것이다. 왜냐하면 비록 대한민국은 핵을 보유하고 있지 않지만 확장억제를 제공하는 미국에 의하여 보복공격을 당할 것이고 결국

85) 강진석, 『클라우제비츠와 한반도, 평화와 전쟁』(서울: 동인, 2012), 423쪽; 박휘락, 『평화와 국방』(서울: 한국학술정보, 2012), 129~131쪽.

86) 이에 대해서는 연구자의 기고문 “한·미·일 군사동맹의 전략적 접근준비와 한반도 평화”를 참고할 것.

[http://blog.naver.com/PostView.nhn?blogId=ksukho62&logNo=220326686688&parentCategoryNo=&categoryNo=6&viewDate=&isShowPopularPosts=false&from=postView\(2015년 5월 12일 열람\).](http://blog.naver.com/PostView.nhn?blogId=ksukho62&logNo=220326686688&parentCategoryNo=&categoryNo=6&viewDate=&isShowPopularPosts=false&from=postView(2015년 5월 12일 열람).)

87) Peter R. Lavay, 외 2명, 『상상할 수 없는 전쟁계획』, 정현성 역(서울: 한국해양전략 연구소, 2010), 328쪽.

북한의 정치체제는 붕괴될 것이 자명하다는 사실 즉, 핵무기를 사용함으로써 얻는 이익보다는 손실이 더 크다는 것을 북한의 정치 지도부는 인정할 수밖에 없기 때문이다.

그렇지만 북한이 먼저 핵을 사용하지 않을 것이라는 논리와 예측은 우리 입장에서 북한이 다른 대안을 선택할 것이라는 결론을 유도해 낼 수 있다. 즉, 북한은 핵을 가운데 놓고 정치적 목적 달성을 계속 시도할 것이다. 그 방법은 지금까지 시도하였던 방법과 같이 제한적인 국지도발을 감행할 것이다. 북한은 단기적으로 기습하여 치명적인 피해를 입힐 도발능력을 가지고 있다. 천안함 피격과 연평도 포격과 같이 특정 지역에 대한 북한의 국지도발 능력은 1급 경계대상이다. 여기에 더하여, 북한은 막강한 비대칭 전력⁸⁸⁾으로 협박을 가하고 한국 정부와 국민을 심리적으로 위축시킴으로써 정치적 목적을 달성하려고 할 것이다. 우리 군은 철저한 응징태세를 갖추고 어떠한 국지도발도 허용해서는 안 될 대비태세를 유지하여야 한다.

북한이 핵무기를 보유하고 있다고 할지라도 사실상 핵무기 사용을 제한할 수밖에 없다는 논리는 그들이 선택할 수 있는 최악의 정치 시나리오가 여러 가지 준비되어 있을 것을 예측하여야 한다. 당분간은 북한은 비대칭 전력을 이용하여 한반도 위기를 조성해 나가면서 당면한 북한의 위기극복을 시도할 것이다. 특히 해상지역에서 의도적으로 충돌을 야기시킬 것이다. 그들이 국내외적으로 정치적 시기가 도달했다고 판단되는 언젠가는 서해 5도를 기습 공격하는 일이 발생할 것이다. 휴전 후 지난 60년간은 비무장 지대를 중심

88) 비대칭전력이란 적의 강점을 회피하면서 취약점을 최대한 공격하여 효과를 극대화하기 위한 전력 또는 상대방이 보유하고 있지 않거나 상대방보다 월등하게 많이 보유한 능력을 말한다. 예를 들면 북한의 10만 병력의 특수전 수행능력, 북한의 잠수함, 대량살상 무기, 장거리 미사일 등은 비대칭 전력에 해당된다. 천안함 피격사건은 북한의 비대칭 전력의 대표적 공격유형이다. 육군본부, 『군사용어사전』 (대전: 육군본부, 2012), 239쪽.

으로 긴장을 고조시켰으나 때가 되면 서해 5도를 중심으로 군사적 충돌을 감행할 것이다. 서해 5도는 전략적 요충지이다. 이 지역은 NLL 선정의 기준이 되는 장소이면서 대한민국의 영토이다. 그러나 북한 입장에서는 전면전 일촉즉발의 최고의 위기를 조성할 수 있는 가장 적합한 지역이기도 하다. 특히 이 지역은 자신들이 주장하는 NLL 안쪽에 위치한 지역으로서 북한은 NLL을 인정하고 있지 않기 때문에 자신들의 영토임을 주장하면서 제한적인 국지전을 감행할 수 있다.⁸⁹⁾

대한민국 정부는 북한이 최고의 한반도 위기를 조성하고자 서해 5도를 침범할 것을 예견하고 이에 대한 대비계획을 철저하게 준비하여야 한다. 미래의 어느 시점에서 북한은 서해 5도를 제한적으로 침범할 수 있는 가능성이 대단히 높다. 북한의 핵무기 보유는 결국 한반도의 어느 제한적인 장소에서 국지전 발생을 유발시킬 수밖에 없다. 예견한 바와 같이 북한이 제한적인 국지도발을 감행할 경우는 선제적 억제가 아니라 응징 보복적 억제로 대처해야 한다. 다만, 그 응징보복은 수세적, 수동적인 것이 아니라 제한적이면서 공세적이고 압도적이어야 도발의 악순환을 방지하고 억제시킬 수 있도록 강력하여야 한다.

89) 1953년 북방한계선 설정이후 1973년까지 북한이 특별한 이의를 제기하지 않았기 때문에 NLL은 사실상 서해상의 남북 간 해상분계선으로서 기능하여 왔다. 그러나 1973년 12월에 개최된 군사정전위원회에서 북한은 황해도와 경기도의 도계의 연장선 이북수역은 자신들의 해역이라고 주장하면서 서해 5도에 항해하는 선박은 북한의 사전허가를 받아야 한다며 NLL에 대한 공식적인 이의를 제기하였다. 이와 같은 문제가 발생한 배경은 1953년 7월 27일 정전협정 체결시 육상의 군사분계선만 합의하고 해상의 군사분계선이 체결되지 않은 상태에서 현재의 NLL은 북한과의 합의 없이 선정된 선이다. 그러나 NLL은 1999년 연평해전 발생 전까지 46년 동안 남북 사이의 군사적 긴장을 방지하는 효과적인 수단으로 군사력을 분리하는데 기여해온 실제적인 경계선으로 사용되어 왔다. 이상현, 『중복세력의 비판』 (서울: 넥센미디어, 2013), 230~232쪽.

5. 나가는 말

한반도는 전 인류가 직면하고 있는 가장 근본적인 문제에 봉착해 있다. 더 나아가 현재의 핵보유국이 보유하고 있는 핵무기들은 지구상의 전 인간의 생명을 파멸시킬 수 있는 충분한 양과 잠재력을 갖고 있다. 그것은 또한 유도탄에 의하여 일순간에 목적물을 정확히 명중시킬 수 있다. ‘공존(共存)이나, 무존(無存)이나?’ 하는 말은 이제 단순한 재담(才談)에 그칠 것이 아니다. 이것은 다른 대안(代案)이 우리 앞에 없다는 것을 명시한다. 전쟁지지자나 평화주의자를 막론하고 우리는 항구적인 평화를 위하여 노력을 연합해야 한다. 이러한 국민적 염원과 신념을 가지고, 전쟁 방지를 위한 모든 필요한 방안을 강구하여야 한다. 전쟁은 피할 수 없는 것이 아니다. 피할 수 있는 것이다. 그럼에도 불구하고 전쟁참여의 모순에 직면하여야 된다면, 우리는 선별적인 입장을 분명하게 가져야 한다.

능동적 억제전략안에서 북한의 도발 가능성에 대비하여 열려있는 선제공격은 부시독트린(선제 독트린)의 예방적 전쟁(Preventive war)차원이 아니다. 핵미사일 위협이 급박한 상황에만 한정해서 적용하는 극히 제한된 공격이다. 위협의 급박성이 전제되어야 하고, 무력사용의 제한성을 가지고 ‘선제적 자위’의 개념 내에서 선제공격의 정당성이 발전되고 적용되어야 한다.

강력한 대북 억제력은 핵전쟁방지를 위하여 필요한 최선의 방안이다. 도발 가능성에 있는 침략국에게 받아들일 수 없는 확실한 손실위협에 근거를 둔다. 그러나 그 위협은 충분한 핵전쟁 잠재력과 만약 예기치 못한 돌발사태가 발생할 경우 그 위협은 수행할 의도와 의지를 지닌 적과의 통첩(通牒)으로 구성된다.⁹⁰⁾ 그러므로 핵무기에

90) O'Brien, *op.cit.*, p.127.

의한 전쟁 억제에 핵심은 그가 적을 파멸시킬 의도를 가지고 있다는 것이 아니라, 만약 그 적이 그의 폭정을 확산시키려 한다면 파멸의 위협을 감수하라는 것이다.⁹¹⁾ 따라서 대북 억제력은 북한의 위협과 침략에 대하여 철저한 균형을 이루어야 한다. 이처럼 북한 핵위협에 대한 정부의 소명은 지금보다 더 강력한 대북 억지력 구축에 의한 전쟁 억제임을 강조한다. 그럼에도 불구하고 불가피하게 선제공격을 시도하여야 한다면, 압도적인 우세 속에서 제한된 목표와 제한된 범위에 대하여 정교한 첨단무기를 사용하여 공격을 해야 한다. 즉, 핵상황과 비핵상황을 구분하여 균형과 차별의 원리가 확보된 조건하에 오폭이나 과도한 파괴력으로 인해 민간인 피해가 발생되지 않도록 첨단화되고 정밀화된 공격수단으로 시도되는 선제공격만이 그 정당성을 찾을 수가 있다.

[원고투고일: 2015.5.29, 심사수정일: 2015.8.21, 게재확정일: 2015.8.25.]

주제어 : 선제적 자위, 정당한 전쟁, 제한전쟁, 핵 억제, 선제공격, 예방적 전쟁, 선제 닥트린, 무력공격, 전쟁의 정당성, 전쟁수행의 정당성

91) Jerram Barrs, *op.cit.*, pp.45~46.

<ABSTRACT>

A Study on the Historical Understanding of “Anticipatory Self-Defense” and the Justification of a Preemptive Attack against the Nuclear Threat of North Korea

Ki Seok-ho

The purpose of this thesis is to establish the proper understanding of 'Anticipatory Self-Defense' and, as being the present and critical issue at the Korean Peninsular, to seek the Justice of a 'Preemptive Attack' as the correspondence concept of response to a nuclear threat of North Korea.

Republic of Korea government has adopted 'Active-Positive Deterrence Strategy' which is a military strategy against North Korea to overcome a practical nuclear threat itself of North Korea. The basic concept of this strategy, when being acquired the indications of provocation of a attack of nuclear by North Korea, is of Positive Deterrence Strategy based Anticipatory Self-Defense which eliminate nuclear threats and the facilities of conduct of a war on North Korea in advance by preemptive attacks which have the method of attack with dominant power.

It is not the concept of Preventive war of Bush Doctrine(Anticipatory Doctrine) to lay out a preemptive attack to the probability of provocation of North Korea. But it is very limited way of attack which can be only applied to a nuclear threat of North Korea under such conditions of urgent situation. This attack should be planned and developed in the concept of Anticipatory Self-Defense, which should be built on the urgency of risk and the limited use of armed force.

It is a compelling deterrence to North Korea that is necessary the best way to prevent nuclear war. because it is based on the sure the threat of loss to which a aggressor with the probability of provocation

can not accept. But this threat, when it is happen at an unexpected situation and the sufficient protection of nuclear war, is composed by a notice to enemy country against which this threat can be carried out by its intention and will. Therefore, the focus of deterrence of war by nuclear weapon has not an intention to destroy enemy, but if the enemy set his face to tyranny they should be undergone to the threat of perishment.

Therefore a deterrence to North Korea should be thoroughly to keep a balance against threat and invasion of North Korea. On this wise, it is suggested to emphasize that the responsibility of government is the deterrence of war by building up stronger deterrence to North Korea rather than now. Even though, if it should be inevitably needed to launch a preemptive attack, as it was previously stated, it must be an attack which is against limited objectives and limited areas the by sophisticated the cutting edge of weapons. That is, it can be only justified to launch a preemptive attack by the methods of attack of which is modernized and being precise, being distinguished the situation of nuclear from the situation of non-nuclear under such conditions that are met by the principle of balance and distinction, so that it does not incur civilian damage.

Key Words : Anticipatory Self-Defense, just war, limited war, nuclear deterrent, preemptive attack, Preventive war, Anticipatory Doctrine, Armed attack, Jus ad bellum, Jus in bello

