

북핵 고도화에 대응하기 위한 예상자위권의 적극적 적용 분석: ‘차단타격’ 개념을 중심으로

박휘락*

- I. 서론
- II. 예상자위권과 적용 시 고려사항 검토
- III. 북핵 위협의 심각성 평가: 예상자위권 적용의 불가피성 여부
- IV. 적극적 예상자위권(차단타격) 적용에 관한 평가
- V. 결론

주제어: 선제타격, 예방타격, 예상자위권, 차단자위권, 차단타격

|국문초록|

본 논문은 북한의 핵위협이 고도화된 상황에서 한국이 자체적으로 방어할 수 있는 방법은 예상자위권을 발동하는 수밖에 없다는 문제의식에 근거하여 그의 적용 가능성을 탐색해보기 위한 목적으로 작성되었다. 이를 위하여 ‘차단 자위권’ 개념과 그의 현실적 적용방향을 검토하였고, 북핵위협 수준, 미국의 확장억제 신뢰도, 한국의 방어태세를 비교한 후 차단타격의 도입 필요성을 제시하였다. 그리고 절박성, 정당성, 위험성, 실행 가능성, 국내여론, 지도자의 의지 등 6가지 요소를 통하여 차단타격에 관한 현 실태를 분석하였다.

분석의 결과 북한은 고체연료 엔진을 사용하는 핵미사일을 개발 및 확대하고 있고, 미국의 확장억제 이행을 역(逆)으로 억제하고자 노력하고 있기 때문에 북한이 핵미사일 공격으로 위협할 경우 한국이 차단타격을 실시해야 할 당위성이 높다고 평가하였다. 그러나 6가지 고려요소를 고려하여 차단타격의 실행 가능성을 평가해본 결과 절박성과 정당성 이외에는 차단타격을 결정할 가능성이 작은 것으로 드러났다. 따라서 한국은 차단타격에 관한 논의를 적극화하는 것은 물론이고, 그의 위험성, 부정적인 국내여론, 핵억제와 방어에 대한 지도자의 안목을 증대시키고자 노력할 필요가 있다. 한국은 필요시 차단타격을 실시할 수 있는 자체적인 시행방안을 발전시켜 나가되, 적절한 범위 내에서 미국과의 협력도 추진할 필요가 있다.

✦ 『국제관계연구』 제25권 제2호(2020년 겨울호).

<http://dx.doi.org/10.18031/jip.2020.12.25.2.5>

* 국민대학교 정치대학원 교수

I. 서론

북한의 비핵화를 위한 2018~2019년의 외교적 노력이 성과없이 중단된 상황에서 북핵 위협을 평가해보면 매우 심각해진 수준이다. 북한이 현재 보유하고 있는 핵무기가 50~100개 이상이라는 미국의 전문가도 있고,¹⁾ 2020년 10월 10일 열병식에서 신형 대륙간탄도미사일(ICBM) ‘화성-16형’과 신형 잠수함발사탄도미사일(SLBM)인 ‘북극성-4형’을 과시하면서 북한의 김정은은 “만약 그 어떤 세력이든 겨냥해 군사력을 사용하려 든다면 나는 우리의 가장 강력한 공격적인 힘을 선제적으로 총동원하여 응징할 것”이라고 경고하였다.

한국은 현재 북한이 핵무기 공격을 가하면 미국이 대규모 핵응징정보복을 가할 것이라는 위협, 즉 ‘확장억제(extended deterrence)’에 의존하고 있다. 그러나 ‘억제’는 상대방의 심리에 영향을 줘서 자제시키는 것이어서 근본적인 불확실성이 존재하는 데다가, 이제 미국은 북한의 ICBM과 SLBM에 의한 본토 공격이 두려워 확장억제 이행을 주저할 수도 있다. 그렇다면 한국은 철저한 자체 방어태세를 구비해야 하는데, 한국이 그 동안 추진해 온 선제타격, 즉 ‘전략적 타격체계’는 30분 내 ‘탐지-식별-결심-타격’의 ‘킬 체인(kill chain)’을 완료하는 개념이라서²⁾ 고체연료를 사용하여 이동식 발사대(TEL) 거치 후 5분 이내 발사가 가능한 북한의 ‘북극성-2호(KN-15)’나 ‘KN-23’ ‘KN-24’ 등의 단거리 미사일은 파괴하기 어렵다. 전략적 타격 실패 시 공격해오는 미사일을 공중에서 요격하는 ‘한국형 미사일방어체계’는 ‘KN-23’ ‘KN-24’과 같이 고도가 낮은 단거리 미사일로부터 서울을 포함한 중·북부 지방을 보호하기 어렵다. 한국은 미국 확장억제의 이행을 보장하고자 미국과 협력해야 함과 동시에, 자체 방어의 유효성을 보장하기 위한 새로운 조치도 강구할 필요가 있다.

전략적 타격과 미사일 방어 of 두 가지 방어방법 중에서 후자의 역량을 향상

1) 『뉴시스』, “美 전문가들 ‘北핵무기, 50~100개 추정…자위적 수단 넘어’ VOA,” 2020년 9월 3일, https://newsis.com/view/?id=NISX20200903_0001152720&cID=10101&pID=10100 (검색일: 2020년 11월 10일).

2) 권혁철, “북핵 위협에 대비한 한국형 킬 체인의 유용성에 관한 연구,” 『정책연구』 제178호 (국가안보전략연구소, 2013), p. 38.

하는 데는 한계가 있다. 현재까지 개발된 단거리 탄도미사일 요격체는 공기 저항으로 인하여 신뢰성이 낮은 편이고, 'KN-23'이나 'KN-24'와 같은 북한의 단거리 미사일은 하층방어용인 PAC-3 요격미사일이 제대로 대응하기 어려울 정도로 공격고도가 낮으며, 최종단계에서 회피기동까지 가능하다. 결국 한국의 입장에서는 전략적 타격에 의존할 수밖에 없는데, 고체연료용 미사일의 발사에 소요되는 5분 이내에 '킬 체인'을 완료할 수는 없다. 타격의 시점을 더욱 앞 당기지 않을 경우 한국은 북한의 핵미사일 공격에 유효한 방어수단이 없어지는 셈이다.

핵무기와 같은 치명적인 공격을 허용해버리면 반격 자체가 불가능할 정도로 초토화될 수 있기 때문에 국제사회에서는 '예상자위권(right of anticipatory self-defense)'³⁾의 개념을 적극적으로 논의하여 왔다. 나중에 자위권을 행사할 수 없기 때문에 예상하여 사전에 자위권을 행사한다는 개념이다. 그리고 그의 구현방법으로서 지금까지 통상적으로 적용되어온 것은 "적의 공격이 임박하였다는 논란의 여지가 없는 증거에 기초하여 시작하는 공격(타격)" 즉 선제타격(preemptive strike)이었다.⁴⁾ 그런데 이것은 적이 곧 공격할 것이라는 증거를 전제로 하는 것인데, 적이 액체연료를 사용할 경우에는 연료주입에 30분 정도가 소요되어 선제타격을 준비 및 시행할 시간이 주어진다. 그러나 고체연료를 사용하면 연료주입이 불필요하기 때문에 발사대 거치를 위한 5분 정도만 가용해져서 선제타격 자체가 불가능하다. 결국 선제타격을 하려면 타격의 시점을 앞당겨서 30분을 기준으로 구축해온 '킬 체인'의 가동시간을 보장해야 한다. 즉 공격준비하는 초기단계에 있는 적에 대하여 필요한 조치를 강구하는 개념이 필요해지는데, 이를 위하여 서양에서 검토하고 있는 개념이 '차단적 자위(interceptive self-defense)'이다.⁵⁾

3) 한국에서는 'anticipatory'를 '예방적' 또는 '선제적'으로 번역하는데, 그렇게 되면 'preventive'나 'preemptive'와 혼동될 위험이 있다. 실제 외국에서는 preventive self-defense, preemptive self-defense라는 말도 사용한다. anticipatory를 '예상적'으로 번역할 수도 있으나 이 말은 사용하지 않기 때문에 '적'을 생략하여 '예상 자위권'이라고 하였다.

4) Department of Defense, *Military and Associated Terms*. As Amended Through 31 January 2011(Washington D.C.: DoD, November 8, 2010), p. 288.

5) Yoram Dinstein, *War, Aggression, and Self-defence*, 5th ed.(New York: Cambridge University Press, 2011), pp. 203-205; Joakim Tegenfeldt Lund, "Interceptive Self-Defence When the Trigger Has Been Pulled," Master Thesis of University of Lund (2005), p. 18.

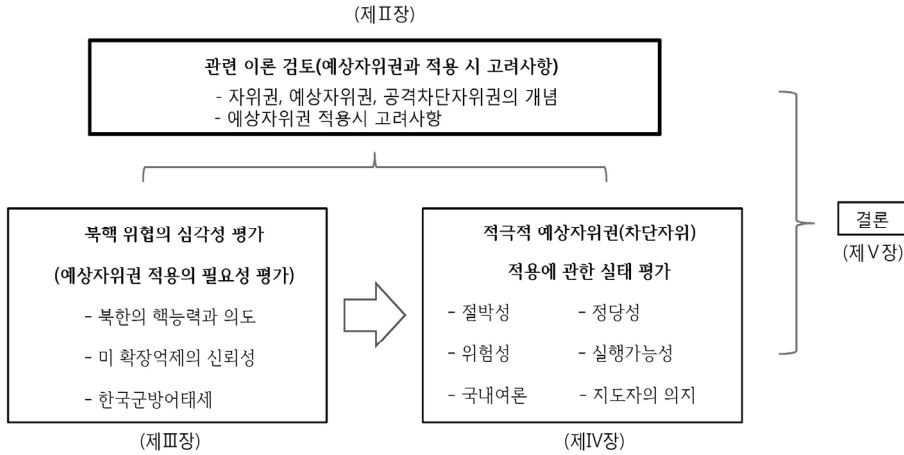
북한의 핵위협이 점증해옴에 따라 국내에서도 선제타격을 비롯한 예상자위권 적용에 관한 연구는 적지 않게 수행되었다.⁶⁾ 핵공격을 받은 후 반격하는 것이 의미없거나 불가능하다는 것에 대부분이 동의하기 때문이다. 나아가 ‘명백한 징후’가 발견될 때까지 기다릴 경우 성공의 가능성이 낮아진다면 필요하다고 판단할 경우 평시에 타격하여 제거하는 개념인 예방타격(preventive strike)의 필요성도 제기되었다.⁷⁾ 다만, 이러한 연구들은 북핵 위협이 현재보다 훨씬 약한 상황에서 국제법적 타당성 검토나 토의 필요성을 제기하는 수준에 머물렀다. 그러나 이제는 북한이 수십 개의 핵무기를 보유한 상태에서 미 본토공격 능력까지 구비한 상황이다. 예상자위권의 현실적 시행방안을 검토하지 않을 수 없고, 이것이 본 논문의 연구목적이라고 할 것이다.

이러한 취지 하에서 본 논문은 한국의 현 상황에 부합되는 예상자위권의 구현 형태로서 ‘차단타격’의 적용 필요성과 시행 가능성을 분석하고자 한다. 이를 위하여 제Ⅱ장에서는 분석을 위한 이론적 기초로서 예상자위권에 관한 이론적 측면을 검토하고, 제Ⅲ장에서는 북한의 현 핵위협이 얼마나 심각한지를 평가한 다음에, 제Ⅳ장에서는 현 상황 하에서 북한이 핵무기로 공격하겠다고 위협할 경우 차단타격을 결행해야할 필요성을 평가해보고자 한다. 이러한 분석의 흐름을 도식화하여 제시하면 <표 1>과 같다.

6) 김연준, “북한 핵테러 위협 대비방안 연구: ‘선제적 자위권’ 보장을 중심으로,” 『융합보안논문지』 제16권 3호 (한국융합보안학회, 2016), pp. 13-23; 송승중, “선제적 자위권의 정당성에 관한 연구: 유엔헌장 제2조 4항과 제51조의 해석을 중심으로,” 『국가전략』 제21권 4호 (세종연구소, 2015), pp. 167-20; 이성훈, “북한 도발 억제를 위한 자위권 적용에 대한 연구: 북핵 위협에 대응위한 선제적 자위권 적용을 중심으로,” 『국가전략』 제20권 2호 (세종연구소, 2014), pp. 5-406; 권태영·신법철, “북한 핵보유 상황 대비 자위적 선제공격론의 개념과 전략적 선택방향,” 『전략연구』 통권 51호 (한국전략문제연구소, 2011), pp. 7-47.

7) 박휘락, “북핵 위협에 대한 예방타격의 필요성과 실행가능성 검토: 이론과 사례를 중심으로,” 『국가전략』 제23권 2호 (세종연구소, 2017), pp. 67-90; 박준혁, “예방공격과 공격-방어이론: 군사전략과 군사기술의 역할에 대한 연구,” 『군사지』 제86호 (군사편찬연구소, 2013), pp. 221-265.

<표 1> 분석의 틀



II. 예상자위권과 적용 시 고려사항 검토

1. 예상자위권에 관한 제반 개념

1) 자위권

자위권(right of self-defense)은 국가가 ‘생존을 계속할 권리’로서,⁸⁾ 개인의 정당방위 개념과 마찬가지로 국가의 생존이 위협받는 절박한 상황에서는 어떠한 방법과 수단도 허용되어야 한다는 개념이다. 그래서 자위권은 “국가가 급박한 현존 위해를 당한 경우 이를 배제하기 위하여 실력을 행사할 수 있는 권리”로 이해된다.⁹⁾

자위권은 유엔헌장에도 반영되어 있다. 유엔헌장 제51조에서는 “이 헌장의 어떤 규정도, 유엔 회원국에 대하여 무력공격(armed attack)이 발생할 경우, 안전보장이사회가 국제평화를 유지하기 위해 필요한 조치를 취할 때까지

8) 김정건 외, 『국제법』(서울: 박영사, 2010), p. 193.

9) John O'Brien, *International Law* (London: Cavendish Publishing Co., 2001), p. 682; 제성호, “국제법상 자위권에 대한 일고찰,” 『북한위협대비 자위권 행사 방안』, 합동참모대학 합동전략발전 세미나(국방대학교 합동참모대학, 2011), p. 24에서 재인용.

지, 개별적 또는 집단적 자위의 고유한(inherent) 권리를 침해하지 아니한다”라는 문장으로 자위권의 행사를 보장하고 있다.¹⁰⁾ 특히 여기에서 ‘고유한’이라는 단어를 사용함으로써 유엔헌장의 규정과 상관없이 국가의 자위권은 원래부터 보장되어 있다는 인식을 드러내고 있다.

개념적 논의와 달리 현실에서 국가의 어떤 조치가 자위권인지 아닌지를 판단하는 것은 쉽지 않다. 국제사회에는 국가들의 행동을 권위적으로 심판해주는 절대적인 기관이 없기 때문이다. 어떤 국가의 조치가 자위권에 해당되는지에 관하여 유엔 안전보장이사회가 토론할 경우에도 자위권을 행사한 국가와 그로 인하여 피해를 입은 국가의 주장이 엇갈려서 분명한 결론을 내기는 어렵고, 결론을 내려도 양쪽이 승복하기는 어렵다.

2) 예상자위권

핵무기 등장으로 인하여 자위권의 행사는 더욱 복잡해졌다. 유엔헌장 51조에 의하면 ‘무력공격’을 받은 후 대응하는 것이 자위권인데, 핵무기는 위력이 워낙 커서 공격받은 후 반격하는 것은 의미가 없어졌기 때문이다. 그래서 대두된 것이 ‘예상자위(right of anticipatory self-defense)’ 개념으로서, 초토화로 반격 자체가 불가능할 것이기 때문에 공격이 예상될 때 자위권을 행사해야 한다는 주장이다, 즉 예상자위권은 “어떤 공격이 개시되기 전 그 공격자에 대하여 군사력을 사용하는” 형태로 구현된다.¹¹⁾ 유사한 개념으로 사전주의 자위(precautionary self-defense), 예방자위(preventive self-defense), 선제자위(preemptive self-defense), 차단자위(interceptive self-defense) 등이 있지만, 가장 일반화되어 있는 것은 예상자위이다.¹²⁾ 국내에서도 핵무기를 비롯한 대량살상무기 공격에 대응해서는 예상자위를 적용할 필요가 있다는 논의가 없지 않다.¹³⁾

10) United Nations, “Chapter VII,” <https://www.un.org/en/sections/un-charter/chapter-vii/index.html> (검색일: 2020년 9월 20일).

11) Helen Eenmaa, “The Concept of Anticipatory Self-Defense in International Law after the Bush Doctrine,” *Acta Societatis Martensis*, Vol. 1 (2005), p. 49.

12) Eenmaa (2005), pp. 50-51.

13) 이창위, “예방적 자위권과 비공개적 공작에 대한 국제법적 평가,” 『서울법학』 제26권 1호 (서울시립대학교법학연구소, 2018), pp. 117-118; 이성훈 (2014), p. 28.

예상자위가 미국의 안보정책에 포함되기도 했다. 미국의 부시(John W. Bush) 대통령은 2001년 9/11 테러를 당한 후 그것이 모의되고 있다는 사실을 발견할 경우 선제적으로 행동할 수 있다는 점을 2002년 9월 발간된 『국가안보전략서』에 명시한 것이다.¹⁴⁾ 테러를 당한 후 반격해 봐야 입은 피해를 없앨 수는 없기 때문에 준비하는 것을 알았다면 사전에 분쇄할 수 있어야 한다는 방침으로서,¹⁵⁾ 최근에는 사이버공격에 대해서도 예상자위의 필요성이 논의되고 있다.¹⁶⁾ 그렇다면 테러나 사이버공격보다 더욱 심각한 핵무기 공격에 대한 예상자위권의 행사는 당연하다고 봐야 한다. 예상자위권의 공표나 논의 자체가 핵전쟁의 예방에 기여할 수 있다는 주장도 있다.¹⁷⁾

그 필요성의 인식에도 불구하고 남용의 위험이 커서 예상자위는 아직 국제사회에서 공인되지는 않은 상태이다. 찬성하는 측은 핵공격에 대한 사전 대응이야말로 유일한 자위권 행사의 방법이라고 주장이고, 반대하는 측은 남용의 위험이 유용성보다 더욱 크다고 주장한다.¹⁸⁾ 반대측은 유엔헌장 제51조에 명시되어 있는 자위권 발동의 조건 “무력공격이 발생하였을 경우”를 고수할 것을 주장하고, 찬성측은 핵전쟁의 시대에는 그것이 맞지 않다고 주장한다.¹⁹⁾ 아직은 예상자위의 필요성을 인정하는 의견이 소수지만,²⁰⁾ 핵무기의 위력이 강화되는 만큼 예상자위권 인정의 필요성도 강화될 수밖에 없다.²¹⁾

14) The White House, *The National Security Strategy* (Washington D.C.: The White House, 2002), p. 15.

15) Niaz A. Shah, “Self-defence, Anticipatory Self-defence and Pre-emption: International Law’s Response to Terrorism,” *Journal of Conflict & Security Law*, Vol. 12, No. 1 (Spring 2007), pp. 95-126.

16) Terry D. Gill and Paul A. L. Ducheine, “Anticipatory Self-Defense in the Cyber Context,” *International Law Studies*, Volume 89, No. 2 (2013), pp. 438-471; 이종현, “사이버 공격에 대한 예방적 자위권의 허용 가능성,” 『경희법학』 제51권 1호 (경희법학연구소, 2016), pp. 89-118.

17) Jonathan Renshon, *Why Leaders Choose War: The Psychology of Prevention* (London: Praeger Security International General Interest-Cloth, 2006), p. 162.

18) 제성호, “유엔헌장상의 자위권 규정 재검토: 천안함사건에서 한국의 무력대응과 관련해서,” 『서울국제법연구』 제17권 1호 (서울국제법연구원, 2010), pp. 69-71.

19) Leo Van den hole, “Anticipatory Self-Defense Under International Law,” *American University International Law Review*, Vol 19, Issue. 1 (2003), pp. 73-90.

20) 송승중, “선제적 자위권의 정당성에 관한 연구: 유엔헌장 제2조 4항과 제51조의 해석을 중심으로,” 『국가전략』 제21권 4호 (세종연구소, 2015), p. 195.

21) Van den hole (2003), pp. 97-98; 이창위 (2018), pp. 107-141.

3) 선제, 예방, 차단 자위권

예상자위권 행사 방법은 일반적으로 두 가지로 구분하는데, 하나는 ‘선제(preemptive)’이고 다른 하나는 ‘예방(preventive)’이다. 전자는 서론에서 제시한 바와 같이 “적의 공격이 임박하였다는 논란의 여지가 없는 증거에 기초하여 시작하는 공격(타격)”으로서, 적의 선공(先攻)을 허용하면 패배는 물론이고 반격조차 할 수 없기에 내가 선공한다는 개념이다. 후자는 적의 공격이 “임박하지는 않지만 무력충돌이 불가피하고, 지체될 경우 상당한 위험이 있을 것이라는 믿음 하에서 시작하는 공격(타격)”으로서,²²⁾ 선공의 시점을 당김으로써 성공의 가능성을 높이고 위험을 줄이는 개념이다.

선제와 예방은 정당성 여부와도 관련이 있다. 공식적으로는 예상자위권이 인정되지 않아서 선제와 예방 어느 것도 허용되지 않지만, 유엔 안전보장이사회에서는 당시 상황을 감안하여 토의할 것인데, 그 경우 선제는 불가피성이 인정될 가능성이 높기 때문이다. 다만, 선제는 적 공격의 징후를 식별한 후부터 적이 공격을 가할 때까지의 짧은 시간 동안에 공격해야 하기 때문에 성공이 쉽지 않고, 예방은 사전에 충분히 준비하여 실시하기 때문에 성공의 가능성이 크다.

선제와 예방의 구분을 회피하면서 융통성을 보장하기 위하여 제시된 것이 ‘차단자위(interceptive self-defense)’이다. 이것은 말 그대로 상대의 공격을 사전에 차단하기 위한 행동으로서, 공격의 ‘명백한 징후’가 없더라도 상대가 공격준비를 하고 있으면 타격할 수 있다는 개념이다. 1941년 태평양 전쟁을 예로 들면, 일본의 항공모함이 진주만을 공격하고자 항행하는 것을 알았을 경우 그것이 곧 공격할 가할 것이기 때문에 함재기를 출격과 같은 공격의 징후가 없어도 선공으로 그 항공모함을 타격할 수 있다는 개념이다.²³⁾ 즉 차단타격은 “초기단계에 불과할지라도 무력공격이 진행되고 있다면 대응한다(counters an armed attack which is already in progress, even if it is still incipient)”는 개념이다.²⁴⁾ 예방보다는 훨씬 구체적이고, 선제

22) Arthur F. Lykke (ed.), *Military Strategy: Theory and Application* (Carlisle Barracks, PA: U.S.Army War College, 1993), p. 386.

23) Dinstein (2011), p. 202.

24) Dinstein (2011), p. 205.

보다는 융통성이 넓은 개념이라고 할 수 있다.

핵무기와 같은 치명적인 위협은 실패의 위험을 감수할 수 있는 여지가 작다. 그래서 상당수의 학자들은 핵공격 위협에 대해서는 선제의 핵심 요건인 '적 공격 임박성'을 완화시킬 것을 주장한다.²⁵⁾ 차단자위와 유사하게 '사전 주의 자위(precautionary self-defense)'라는 용어를 사용하면서 사전에 조치할 수 있는 범위를 넓혀야 한다는 주장도 있다.²⁶⁾

2. 핵무기 보유국에 대한 차단자위 사례

핵위협에 대한 예상자위권의 사례는 이스라엘에 의한 것인데, 모두 아주 초기 단계에 시행되었다. 이스라엘은 1981년 6월 7일 공군기를 동원하여 이라크의 오시라크(Osirak)에 건설 중인 핵발전소를 타격하여 파괴하였고,²⁷⁾ 2007년 9월 6일에는 시리아가 건설하는 도중에 있었던 데이르 예조르(Deir ez-Zor) 지역의 핵발전소를 유사하게 파괴시켰다.²⁸⁾ 핵발전소를 가동하게 되면 결국 핵무기를 개발하여 위협하게 될 것이기 때문에 사전에 조치한다는 논리였다. 이것은 당연히 국제법 위반이었지만, 이라크 폭격 시에도 국제사회의 제재가 없었고, 시리아 폭격 시에는 논의도 이루어지지 않았다.²⁹⁾ 미국도 2003년 이라크의 핵무기 개발 여부가 의심된다면서 유엔안보리 승인 없이 이라크를 무력으로 공격하였지만, 다른 국가들이 그다지 비난하지 않았다.³⁰⁾

개발된 핵무기에 대하여 예상자위권을 행사한 사례는 아직 없다. 실패할

25) Michael Walzer, *Just and Unjust Wars: A Moral Argument with Historical Illustrations*, 3rd ed. (New York: Basic Books, 2000), p. 74.

26) Elli Louka, *Nuclear Weapons, Justice and the Law* (Massachusetts: Edward Elga, 2011), p. 409.

27) Karl P. Mueller et al., *Striking First: Preemptive And Preventive Attack In U.S. National Security Policy* (Santa Monica, CA: Rand, 2006), p. 212.

28) Amir Oren, "IDF lifts censorship of Sept. 6 IAF strike on target inside Syria," October 2, 2007, <https://www.haaretz.com/1.4981064> (검색일: 2020년 7월 20일).

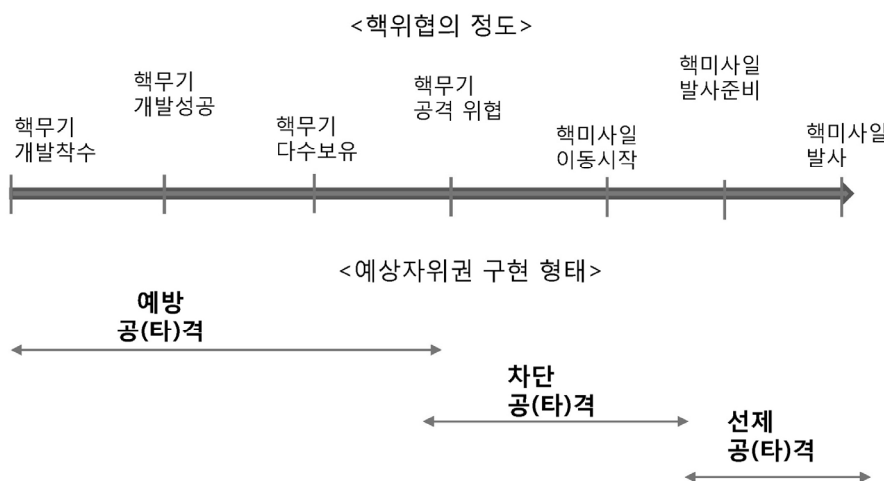
29) Anthony Clark Arend, "International Law and the Preemptive Use of Military Force," *The Washington Quarterly*, Vol. 26, No. 2 (2003), p. 96.

30) 그 이유를 미국의 도덕적 우월성과 이상주의적 사명감에 바탕한 예외주의(Exceptionalism)에 의하여 가능한 것으로 설명하기도 한다. 이명희, "미 국가안보전략의 'preemptive action' 함축적 의미 분석," 『3사교 논문집』 제62집 (제3사관학교, 2006), pp. 75-77.

경우 핵전쟁을 초래할 위험성이 커서 포기한 것이 많다. 미국의 경우 1950년대에 소련이 개발한 핵무기, 1960년대에는 중국이 개발한 핵무기를 미리 파괴하는 것을 검토하긴 했지만, 위험이 크다고 판단하여 포기했다.³¹⁾ 이집트도 1960년대에 이스라엘의 핵무기 개발을 차단하고자 예방공격을 검토하였으나 이스라엘이 핵무기 개발에 성공해버림에 따라 결행하지 못했다.³²⁾

한국에서는 ‘anticipatory self-defense’를 ‘예방적 자위권’ 또는 ‘선제적 자위권’으로 의역(意譯)하여 논의함으로써 예방타격이나 선제타격과 혼동되었고, 따라서 관련 개념들이 분명하게 정리되지 못하였다. 또한 한국 스스로 시행하겠다면 고민한 것이 아니라 미국의 선제타격(실제는 예방타격이면서 그 정당성을 보장하기 위하여 선제타격이라는 용어 사용) 시도에 대한 찬성과 반대의 논란 와중에서 이러한 토론이 벌어져서 절박성이 약했다. 이러한 점에서 관련된 용어와 개념에 대한 명확한 정리가 우선될 필요가 있는데, 핵위협의 임박성을 기준으로 구분해보면 <표 2>와 같다.

<표 2> 핵위협 정도에 따른 예상자위권 구현 형태



출처: 필자가 위 논의내용을 표로 요약

31) Ludmilla Barbara Herbst, "Preventive Strikes on Nuclear Facilities: An Analytical Framework," MA Thesis of the Univ. of British Columbia (1995), pp. 9-13.

32) Herbst (1995), p. 15.

〈표 2〉를 설명하면, 핵보유국이 현재 아무런 공격적 의도를 보이지 않았음에도 나중에 공격을 가할 것이 두려워 선공하여 파괴시키는 것을 예방공격 또는 예방타격이라고 할 수 있다. 상대방이 핵미사일 발사대를 거치하거나 연료를 주입하는 등 핵공격을 위한 것이라고 분명히 인정되는 조치를 취할 때 미리 공격하여 파괴하는 것은 선제공격 또는 선제타격이다. 그리고 이 두 가지 사이에 존재하는 것이 차단 공격 또는 타격이다. 개념적으로는 구분이 가능하지만 현실에서 이들을 명확하게 구분하기는 어려운데, 대체적으로 상대방이 위협을 가하여 절박해진 정도에 따라서 예방, 차단, 선제로 구분된다고 할 것이다. 예상자위권의 시행 시기를 당길수록 성공의 가능성은 높아지지만 정당성은 약해지고, 반대로 늦출수록 정당성은 높아지지만 성공의 가능성은 낮아진다.

3. 예상자위권 적용 시 고려사항

예상자위권은 미묘한 사항이기 때문에 그의 행사 여부는 당연히 다양한 요소를 복합적으로 적용하여 결정할 수밖에 없다. 이러한 때 가장 핵심적으로 고려될 수밖에 없는 요소는 앞에서 언급한 성공 가능성과 정당성이다. 그런데, 예상자위권 행사의 주체 입장에서 보면 성공 가능성은 반드시 성공하기 위하여 조기에 행사할 수밖에 없는 상황이나의 문제, 즉 절박성이다. 그래서 예상자위권의 행사를 위해서는 ① 절박성과 ② 정당성을 최우선적인 요소로 고려해야 한다.

예상자위권의 발동과 관련하여 절박성과 정당성에 못지않게 중요한 요소는 ③ 위협의 정도이다. 예상자위는 상대에게 선공을 가함으로써 일어나지 않을 수도 있는 전쟁을 유발하는 결과가 될 수 있기 때문이다. 그래서 핵위협에 대한 예상자위는 조기에 조치하지 않으면 나중에는 속수무책이 될 수 있다는 위협과 잘못된 정보나 과도한 반응으로 인하여 상황을 불필요하게 악화시킬 수 있는 두 가지 위험 사이에서 균형을 달성해야 한다.³³⁾ 앞에서 설명한 사례에서 이집트가 이스라엘에 대하여, 미국이 소련이나 중국의 핵무기

33) Matthew C. Waxman, "Self-Defense and the Limits of WMD Intelligence," *Columbia Public Law & Legal Theory Working Papers*, Paper 9188 (2010), p. 4.

개발에 대하여 예상자위권을 발동하지 못한 것은 상대방이 이미 핵무기를 다수 보유하여 실패 시의 위험이 너무 커졌다고 판단하였기 때문이다. 상대방의 핵능력이 강화될수록 이러한 위험은 커질 수밖에 없기 때문에 1981년과 2007년의 이스라엘과 2003년의 미국은 초기 단계에서 과감한 예방적 조치를 강구한 것이다.

모든 군사행동이 그러하듯이 예상자위권의 발동 여부는 ④ 군사적인 실행 가능성(feasibility)도 고려하지 않을 수 없다. 아무리 예상자위가 필요하더라도 그것을 성공시킬 수 있는 역량이 없다면 결행할 수 없을 것이기 때문이다. 예를 들면, 한국의 경우 ‘탐지→식별→결심→타격’이라는 ‘킬 체인’에 관하여 충분한 ‘탐지’역량을 구비하고 있는지, 표적을 정확하게 ‘식별’할 수 있는지, 적시 적절한 ‘결심’이 가능한지, 그리고 확실하게 표적을 ‘타격’하여 무력화시킬 수 있는지를 평가해야 예상자위권 구현 여부를 결정할 수 있을 것이다.

예상자위권의 행사는 국가를 전쟁의 상황으로 몰고 갈 수도 있다는 점에서 ⑤ 국내적인 정당성의 확보도 중시하지 않을 수 없다. 국민들의 선거에 의하여 선출되는 민주주의 국가의 지도자가 국민여론의 지지 없이 예방타격이나 차단타격을 감행하기는 어렵기 때문이다. 핵전쟁과 같이 위험한 방책일수록 심각한 책임과 후유증이 예상되어 국민적 지지가 필요하고, 획득이 쉽지 않다.

다만, 핵위협과 같은 심각한 상황의 경우 국민여론보다 국가의 장래가 더욱 중요시해야할 수도 있다. 국민들은 핵위협의 심각성을 제대로 인식하지 못하거나 현재 무사한 것을 선호할 수 있기 때문이다. 즉 국민여론이 지지하지 않은 가운데서도 ⑥ 정치지도자의 의지에 따라 선공을 감행할 수도 있다는 것이다. 기습적인 선공의 성공을 위하여 비밀을 유지해야 할 경우 국민의 지지를 물어볼 여유가 없을 수도 있다.

Ⅲ. 북핵 위협의 심각성 평가: 예상자위권 적용의 불가피성 여부

1. 북한의 핵능력과 의도

북한은 1950년 6.25전쟁 종료 직후부터 핵무기 개발에 착수하여 미국을 중심으로 한 국제사회의 차단 노력을 기만으로 극복한 후 2013년 2월 12일 제3차 핵실험을 통하여 핵무기 개발에 성공하였고, 2017년 9월 3일 제6차 핵실험을 통하여 수소폭탄도 개발하였다. 북한이 보유하고 있는 핵무기 숫자의 경우 50~100개로 추측하는 전문가도 없지 않지만, 미국의 과학자연맹(FAS)에서는 2020년 4월 현재 35발 수준으로 평가하고 있다.³⁴⁾

이러한 핵무기를 탑재하여 공격할 수 있는 수단으로 북한은 스커드(사거리 500~1,000km), 노동(1,300km), 무수단(3,000km), 화성 계열(5,000~10,000km 이상)의 다양한 탄도미사일을 보유하고 있는데, 이들은 대부분 액체연료라서 30분 정도의 연료주입 시간이 필요하다. 그런데, 북한이 2017년 시험발사한 '북극성-2형(KN-15)'의 경우 사거리가 1,200~1,300km이면서, 연료주입 시간이 필요없는 고체연료와 숨었다가 기습적으로 발사할 수 있는 이동식 미사일발사대를 사용하고 있다.³⁵⁾ 북한이 2019년과 2020년 총 17회에 걸쳐 시험발사한 다양한 단거리 미사일 중에서 북한판 이스칸더(Iskander)라고 불리는 'KN-23'과 대형 지대지미사일인 'KN-24'의 경우 사거리가 각각 600km와 400km로 단거리이면서 목표진입 단계에서의 상승비행(pull-up)이 가능하여 요격이 어렵고, 이 또한 고체연료와 이동식발사대를 사용한다.³⁶⁾ 따라서 북한이 이들에 핵무기를 탑재하여 남한을 공격

34) Hans M. Kristensen and Matt Korda, "Status of World Nuclear Forces," <https://fas.org/issues/nuclear-weapons/status-world-nuclear-forces/> (검색일: 2020년 9월 20일).

35) John Schilling, "The Pukguksong-2 Approaches Initial Operational Capability," 38th North Informed analysis of events in and around North Korea, May 24, 2017, <https://www.38north.org/2017/05/jschilling052417/> (검색일: 2020년 9-11월 12일).

36) 김송죽, "신냉전 시대 북한 미사일 위협과 배경: 지정학 관점에서 본 2019년 북한 미사일 도발 사례 중심으로," 『평화와종교』 제8호 (한국평화종교학회, 2019), pp. 192-193; GlobalSecurity.Org, "KN-24 [??] Tactical Missile System," <https://www.globalsecurity.org/wmd/world/dprk/kn-24.htm> (검색일: 2020년 11월 15일).

할 경우 선제타격으로 파괴할 수 있는 시간 자체가 주어지지 않는다.

일부 전문가들은 북한의 핵무기 보유가 체제방어용이라고 말하지만,³⁷⁾ “한반도에서의 공산혁명 과업의 달성”을 위한 목적으로 보는 것이 합리적이다.³⁸⁾ 북한의 현 핵무기 및 미사일 능력은 체제방어 목적을 훨씬 상회하고 있기 때문이다. 북한은 핵보유 적대국이나 그 적대국과 협력하는 비핵국가에 대해서는 핵무기를 사용한다는 방침을 설정하기도 했다.³⁹⁾ 핵무기 사용을 포함하여 개전 후 일주일 만에 남한을 점령한다는 ‘7일 전쟁’ 계획을 만들었다는 주장도 있다.⁴⁰⁾

2. 미국 확장억제의 신뢰성

미국은 기회가 있을 때마다 한국에 대한 그들의 확장억제를 약속 및 재천명하고 있다. 그러나 북한이 수소폭탄을 개발하고, ICBM과 SLBM을 완성해 나감에 따라서 확장억제 제공 시의 위험이 점점 커지고 있어 실제 이행 여부를 불안하게 생각하지 않을 수 없다. 즉 북한은 2017년 11월 29일 ‘화성-15형’을 발사하여 ICBM의 잠재력을 과시하였고,⁴¹⁾ 2020년 10월 10일 열병식에서는 신형 ICBM으로 추정되는 ‘화성-16형’도 과시하였다. 또한, 북한은 2016년 8월 SLBM 시험발사에 성공한 이래 이의 성능을 지속적으로 향상해왔고, 2020년 10월 열병식에서 ‘북극성-4형’이라는 새로운 SLBM을 공개하였고, 4,000~5,000톤 급의 잠수함을 건조하고 있다.⁴²⁾ 이제 북한은 미국이 확장억제를 제공하겠다고 할 경우 미 본토를 타격하겠다고 위협할 수 있고, 그러할 경우 미국이 한국 방위보다 자국 도시의 안전을 최우선시하여 확장억제 약속을 이행하지 못할 수 있다.⁴³⁾

37) 최정민, “북한 핵 억제전략 연구를 통한 한국의 군사적 대응방향 제시,” 『군사논단』 제77호 (한국군사학회, 2014), p. 26.

38) 함형필, “북한의 핵전략 구상과 전략적 딜레마 고찰,” 『국방정책연구』 제84권 0호 (한국국방연구원, 2009), p. 99.

39) 권태영 외, 『북한 핵·미사일 위협과 대응』(서울: 북코리아, 2014), p. 192.

40) 홍우택, “북한의 국가성향 분석과 모의 분석을 통한 핵전략 검증,” 『국방정책연구』 제32권 4호 (한국국방연구원, 2016), p. 98.

41) Department of Defense, *Nuclear Posture Review 2018* (Washington D.C.: DoD, 2018), p. 11.

42) 『동아일보』, “국정원 ‘北, SLBM 탑재 잠수함 2척 추가 건조중,’ 2020년 11월 4일, p. A1.

3. 한국의 방어태세

한국은 기본적으로 핵무기가 없어 북핵을 자체적으로 억제할 수는 없다. 그러함에도 북핵 억제는 너무나 중요하기 때문에 박근혜 정부에서는 ‘한국형 대량응징 보복(KMPR: Korea Massive Punishment and Retaliation)’이라는 명칭으로 북한이 핵공격을 위협할 경우 “동시·다량·정밀타격이 가능한 미사일 전력과 전담 특수작전부대 등”을 효과적으로 운용하여 북한의 “지휘부”를 직접 타격하여 응징보복을 감행하겠다는 자체 억제의 개념을 발전시키기도 했다.⁴⁴⁾ 북한 수뇌부의 생명을 위협할 수 있다면 핵공격 결정을 쉽게 내리지 못할 것이기 때문이다. 그 일환으로 한국은 2017년 12월 1일 1개 특전여단을 지정하여 유사시 북한 수뇌부를 살상하기 위한 인원과 장비를 보강하기도 했다.⁴⁵⁾ 그러나 2018년 북한과의 비핵화 협상이 진행되면서 이 개념은 사라졌다.⁴⁶⁾

방어태세의 경우에도 선제타격을 감행하겠다는 ‘전략타격’ 개념은 북한의 고체연료용 미사일 배치로 기대효과가 크게 낮아졌고, ‘미사일 방어’의 경우 북한과 인접하여 요격거리 확보 자체가 어렵고, 단거리 요격미사일인 PAC-2/PAC-3 8개 포대만 보유하고 있어서 전국 도시를 방어할 수 있는 수량이 아니다. 20~25km 고도에서 요격 가능한 중거리 요격미사일(M-SAM)을 개발한 상태이지만 아직 공개적으로 성능이 입증된 바가 없다. 경북 성주에 150km의 고도까지 요격이 가능한 미군의 사드(THAAD) 1개 포대를 배치해두고 있으나 이의 방어범위는 한국의 1/3 정도에 불과하고, 자체의 장거리 요격미사일(L-SAM)은 아직도 개발되는 과정이다.

결국, 한국이 노력하여 보강할 수 있는 방안은 ‘전략타격’과 ‘미사일 방어’ 밖에 없는데, 여기에서 후자의 역량 강화는 기본적으로 한계가 있다. 북한이 휴전선 근처에서 단거리 미사일로 핵무기 공격을 감행할 경우 요격을 위한 시간과 고도가 확보되지 않을 것이기 때문이다. 또한 주요 도시별로 PAC-3

43) Shane Smith, “Implications for US Extended Deterrence and Assurance in East Asia,” *North Korea’s Nuclear Futures Series* (2015), p. 12.

44) 국방부, 『2016 국방백서』(서울: 국방부, 2016), p. 60.

45) 『조선일보』, “2년 앞당겨… 1000명 ‘김정은 참수부대’ 출범,” 2017년 12월 2일, p. A4.

46) 국방부, 『2018 국방백서』(서울: 국방부, 2019), pp. 53-54.

급의 요격미사일을 배치한다고 해도 그의 확보에 상당한 시간이 걸릴 뿐만 아니라 공기저항으로 인하여 단거리 요격 자체가 신뢰성이 높지 않다. 결국 단기간에 방어효과를 향상시킬 수 있는 것은 ‘전략타격’ 분야밖에 없다.

실제로 전략타격의 성공을 위한 충분한 능력을 보유하고 있다. F-15K 60대와 KF-16(F-16 포함) 170여 대에 추가하여 2019년부터는 F-35 스텔스 전투기를 도입하기 시작하여 2021년까지 40대가 확보될 것이고, 공중급유기 ‘KC-330’와 글로벌 호크(Global Hawk) 고고도(高高度) 무인정찰기도 도입되었다. 따라서 이들에게 ‘탐지-식별-결심-타격’의 ‘킬 체인’을 완료할 수 있는 30분 정도의 시간을 보장해줄 수 있다면 북핵 위협에 대한 국민의 안전도는 무척 증대될 수 있다. 이를 위해서는 북한이 핵미사일 공격을 위하여 미사일 발사대를 거처하는 것보다 훨씬 이전에 전략타격의 결심을 내리는 수밖에 기 때문에 ‘차단타격’에 대한 검토가 필요해지는 것이다.

IV. 적극적 예상자위권(차단타격) 적용에 관한 평가

그 필요성은 인정하더라도 차단타격은 워낙 심각한 후과(後果)를 초래할 것이라서 그 도입 여부는 신중하게 결정하지 않을 수 없다. 제II장 <표 2>에서 차단자위는 적이 핵무기 공격으로 위협할 때부터 적용될 수 있다고 설명하였는데, 이에 근거하여 “북한이 남한에 대한 핵무기 공격을 위협하는 상황”을 가정하여 제II장에서 제시한 여섯 가지의 고려사항별로 차단타격 적용에 관한 한국의 실상을 평가해보면 다음과 같다.

1. 절박성

한국의 현 능력으로는 북한이 고체연료용 단거리 미사일을 이동식 발사대를 활용하여 발사하고자 하는 것을 발견한 이후부터 그것이 발사될 때까지 5분 이내에 전략타격을 감행하여 파괴하기는 어렵다. ‘킬 체인’의 ‘탐지, 식별, 결심’에도 최소한 20여분의 시간이 소요될 것이기 때문이다. 또한 한국의 미사일 방어체제가 공격해오는 북한의 핵미사일을 요격하기는 더욱 어렵다.

요격미사일의 숫자도 모자라지만, 요격을 위한 시간과 고도가 확보되지 않을 것이기 때문이다. 그렇다고 하여 국민보호를 위한 의무를 포기할 수는 없다. 유일한 방법은 북한의 핵미사일 공격이 가해지기 30분 전에 전략타격을 위한 '킬 체인'을 가동시켜야만 하는데, 이를 위해서는 적의 공격 의도가 식별 되었을 때 공격하는 차단타격의 개념을 적용하는 것이다.

문제는 북한 핵공격의 가능성이 어느 정도이고, 그 정도를 어떻게 판단할 것이냐는 것이다. 북한이 핵공격으로 위협하더라도 대화나 다른 수단으로 상황을 해결하는 것이 최선인 것은 분명하지만, 그러다가 결심의 순간을 놓칠 경우 차단타격을 위한 30분의 시간을 상실해버려 아무런 조치도 강구하지 못한 채 핵공격을 받을 위험성이 있다. 결국 절박성의 정도는 국가 및 군 수뇌부들이 당시에 가용한 정보를 바탕으로 판단할 수밖에 없지만, 북한이 노골적으로 핵공격을 가하겠다고 위협하는 상황이라면 차단타격을 위한 절박성은 충분하다고 봐야 한다.

2. 정당성

현재의 국제법으로는 차단타격이 허용되지 않지만, 북한이 핵미사일로 공격하겠다고 위협하여 한국이 불가피하게 차단타격을 시행하더라도 국제사회가 제재까지 이를 가능성은 작다. 북한이 핵공격의 의도를 분명히 노출시켰기 때문이다. 이스라엘이 1981년 이라크의 핵발전소를 예방타격으로 파괴하였을 경우에도 국제사회는 제재에 합의하지 못했다.⁴⁷⁾ 미국이 유엔안보리의 상임이사국으로서 제재를 막아줄 수도 있다.

남북한의 특수성도 북핵에 대한 차단타격을 정당화하는 데 도움이 될 수 있다. 남북한은 서로를 국가로 인정하지 않고 있을 뿐만 아니라 현재도 6.25 전쟁의 휴전상태이기 때문이다. 북한이 핵미사일 공격으로 위협하였다는 것은 북한이 휴전상태를 먼저 파기한 것으로도 볼 수 있고, 한국의 차단타격은 휴전협정 위반일 수는 있어도 유엔헌장의 위반은 아닐 수 있다는 말이다, 1981년 오시라크 공격 후 이스라엘은 자신과 이라크가 서로를 국가로 공인

47) Peter Scott Ford, "Israel's Attack on Osiraq: a Model for Future Preventive Strikes," Naval Postgraduate School Thesis (2004), p. 31.

한 적이 없다는 점에서 전시상태이고, 그 이유로 타격이 합법하다고 주장하기도 했다.⁴⁸⁾

3. 위험성

예방타격과 차단타격은 도박(gamble)의 성격이 큰 방책들이다.⁴⁹⁾ 성공하면 북핵 위협을 일거에 제거하게 되지만, 실패하면 남한에 대한 북한 핵미사일 공격을 자초할 수 있기 때문이다. 차단타격은 일어나지 않을 수도 있는 핵전쟁을 발발시키는 결과가 될 수도 있다.

차단타격을 통하여 북한이 보유하고 있는 모든 핵무기를 파괴시키지 못할 가능성도 작지 않다. 북한은 다양하면서도 은밀한 곳에 핵무기를 숨겨두었을 것이고, 공격 위협을 하는 상황이라면 보안의 정도를 더욱 강화하였을 것이기 때문이다. 실패할 경우 차단타격은 북한에게 핵공격 감행의 명분을 제공하게 될 수 있다.

4. 실행가능성

한국군은 차단타격 실행을 위한 충분한 능력을 구비하고 있다. 한국 공군이 보유하고 있는 F-15와 F-16 전투기, 스텔스 전투기인 F-35, 공중급유기를 총동원하면 상당한 정밀성과 파괴력이 보장될 것이기 때문이다. 현무계열의 탄도 및 순항미사일의 정확도도 낮지 않다. 따라서 일거에 필요한 표적의 대부분을 동시에 타격할 수 있고, 공중에 대기하면서 출현하는 표적도 수시로 타격하여 파괴시킬 수 있다.

다만, 한국군의 정보역량이 차단타격에 충분하지 못하다. 한국은 고고도 무인정찰기 등 상당한 기술정보(TECHINT) 능력은 어느 정도 보유하고 있지만, 그의 정확성을 보완 및 확증해줄 수 있는 인적정보자산(HUMINT)은 매우 낮기 때문이다. 기습성과 정밀성이 필수적인 차단타격일수록 강도 높은

48) Ford (2004), p. 30.

49) Colin S. Gray, *The Implications Of Preemptive and Preventive War Doctrines: A Reconsideration*(Carlisle, PA: Strategic Studies Institute, US Army War College, 2003), p. 51.

훈련의 반복이 필요한데, 한국과 같은 좁은 지형에서는 훈련 자체가 어렵다.

5. 국내여론

북한이 핵공격으로 위협한 상황이라든가 국민여론이 차단타격을 지지할 것으로 확신하기는 어렵다. 1994년 미국이 북한의 영변 핵시설을 정밀타격하여 제거하겠다는 계획이 공개되었을 때 대다수 국민들은 반대하였다. 2017년 북한의 연속적 핵실험과 미사일 시험발사에 대응하여 미국이 선제 타격 가능성을 거론하였을 때도 “나도 죽고 너도 죽고 모두 죽자는 말”이라면서 반대가 적지 않았다.⁵⁰⁾ 2017년 9월 북한이 수소폭탄 실험에 성공한 직후의 여론조사에서도 선제타격에 대한 국민의 여론은 찬성 33%, 반대 59%였다.⁵¹⁾ 2018년 1월 동아일보가 실시한 여론조사에서도 찬성 34.5%, 반대 60.7%였다.⁵²⁾

차단타격에 대해서는 국내법적인 제약도 예상할 수 있다. 법적으로는 휴전 상태이지만 평시로 인식되는 현 상황에서 북한을 공격하는 것은 헌법 정신에 부합되지 않기 때문이다. 한국의 헌법 5조에서는 “침략적 전쟁을 부인한다”라고 되어 있는데, 북한의 핵미사일 공격 위협을 구실로 차단타격을 실시하는 것은 침략적 행위라고 평가될 수 있다.

6. 지도자 의지

차단타격과 같은 위험한 조치는 결국 국가지도자가 고독하게 결정해야 할 가능성이 크다. 헌법 제66조에서 대통령에게 “국가의 독립과 영토의 보전, 국가의 계속성과 헌법의 수호”라는 책무와 국군통수권자로서의 권한을 부여한 것도 그러한 역할 때문이다. 그런데, 자유민주주의 국가에서 제한된 임기의 대통령이 차단타격과 같은 위험한 결정을 혼자서 내리기는 쉽지 않다.

50) 『연합뉴스』, “박지원 ‘야 동행명령권 포기에 국민들 엄청 비난’…민주당에 화살(종합),” 2016년 10월 22일.

51) 한국갤럽, “데일리 오피니언 제275호(2017년 9월 1주): 6차 핵실험과 대북 관계,” <https://www.gallup.co.kr/gallupdb/reportContent.asp?seqNo=860> (검색일: 2020년 11월 12일).

52) 『동아일보』, “‘대북 선제타격 절대 안돼’ 60.7%… ‘검토할 수도’ 34.5%,” 2018년 1월 2일, p. 5.

마지막 순간까지 대화를 통하여 해결해야 한다면서 지체하다가 적정시기를 놓칠 가능성이 오히려 크다.

차단타격과 같은 위험한 결정을 내리려면 대통령이 군사에 관하여 상당한 안목을 지니고 있어야 할 것인데, 한국의 정치풍토에서 그러할 가능성은 크지 않다. 군사전문가나 충분한 각료경험을 가진 사람이 정치지도자로 변신하기는 어려운 여건이기 때문이다. 정치인의 경우 안보나 국방에 관한 지식이나 경험이 적어서 차단타격을 지체할 경우의 위험을 제대로 인식하지 못할 것이고, 군사전문가의 조언을 적극적으로 수용할 가능성도 높지 않다.

7. 평가

“북한이 남한에 대한 핵무기 공격을 위협하는 상황”에서 차단타격 시행에 관한 위 검토를 종합해보면 <표 3>과 같은데, 현 상황에서 실행 가능성은 높지 않다고 평가된다. 절박성과 정당성은 존재하지만, 위험, 성공 가능성, 국내여론의 지지, 지도자의 의지 등은 미흡하기 때문이다. 북핵 위협이 현재처럼 심각해지는 동안에 한국에서 예방타격은 물론이고, 선제타격이 한번도 적극적으로 토의하지 않았던 이유이기도 하다.

<표 3> 차단타격에 대한 요소별 평가 결과

	절박성	정당성	위험성	실행가능성	국내여론	지도자 의지
평가결과	○	○	×	△	×	△

출처: 저자 작성

그러나 객관적으로 한국이 처한 상황을 평가해보면 차단타격의 필요성은 무척 커졌다. 현재 상태대로는 북한이 고체연료용 미사일로 기습적인 핵무기 공격을 가할 경우 아무런 조치도 강구하지 못한 채 초토화 또는 항복하는 상황이 전개될 수 있기 때문이다. 따라서 차단타격에 대한 활발한 논의를 통하여 그의 장단점을 국민들에게 정확하게 인식시킬 필요가 있고, 확전에 대한 위험과 우려를 감소시키기 위한 다양한 대책을 개발해 나가야 한다. 무엇보다 국가지도자부터 북핵의 억제와 방어에 관한 제반 사항을 충분히 숙지할

필요가 있고, 국가지도자 선출 시 북핵에 대한 대응방안 보유 여부도 중요한 평가요소로 고려해야할 것이다.

문제는 북한이 남한에 대하여 핵무기로 공격하겠다고 결정할 경우 그것을 최소한 30분 전에 파악하여야 차단타격을 결행이 가능하다는 것이다. “북한이 남한에 대한 핵무기 공격을 위협한 상황”에서는 차단타격을 결심할 수 있다고 하더라도, 그러한 위협도 없이 비밀리에 북한이 공격을 감행할 경우에는 대책이 없다. 이러한 점에서 한국은 북한 지도부에 대한 정보수집능력을 강화하여 핵공격에 관한 명령의 하달 여부를 정확하게 파악할 수 있어야할 것이다. 특히 차단타격의 결행을 위한 ‘징후목록’을 사전에 만들어둠으로써 발견되는 징후의 급박성 정도에 근거하여 준비조치를 강구하다가 ‘킬 체인’ 소요시간 이전에 차단타격의 결심을 내릴 수 있는 체제를 구축해두어야 한다. 당연히 다양한 논의와 시뮬레이션을 통하여 이 체제의 적절성을 지속적으로 향상해 나가야할 것이다.

V. 결론

한국은 현재 북핵이라는 심각한 국가안보 위협에 직면하고 있다. 휴전상태로 대치하고 있는 북한이 수십 개의 핵무기를 보유하고 있을 뿐만 아니라 ICBM과 SLBM까지 거의 완성하여 동맹국인 미국의 확장억제 이행을 어렵게 만들고 있기 때문이다. 당연히 외교적인 북핵 폐기도 노력도 지속해야 하고, 미국의 확장억제 강화책도 논의해야 하지만, 최악의 상황에서 북한이 핵무기 공격을 가하겠다고 위협할 경우 이것을 제거하여 국민의 안전을 보장하기 위한 방안도 검토 및 대비하지 않을 수 없다.

지금까지 한국군은 ‘전략타격’ 또는 선제타격이라는 명칭 하에 북한의 핵공격이 임박하다는 ‘명백한 징후’가 존재할 경우 북한이 미사일에 핵연료를 주입하는 데 수십 분의 시간이 소요될 것으로 판단하여 30분 이내에 ‘탐지-식별-결심-타격’의 ‘킬 체인’을 완료하여 북한의 핵무기를 제거한다는 방침을 설정하고, 그를 위한 역량을 강화해왔다. 그러나 북한이 고체연료용 엔진을 개발함으로써 연료주입 시간없이 바로 핵미사일 발사가 가능해져 ‘킬 체

인'의 완료를 위한 시간이 부족하게 되었다. 아무리 노력해도 탐지, 식별, 결심, 타격을 위한 시간을 단축하는 데 한계가 있기 때문에 '킬 체인'의 가동시점을 앞당길 수밖에 없다. 따라서 본 논문에서는 "북한이 남한에 대한 핵무기 공격을 위협하는 상황"에서는 '킬 체인'을 가동시켜야 한다는 차원에서 '차단타격'의 개념을 적용할 것을 제안하고 있다.

본 논문에서는 "북한이 남한에 대한 핵무기 공격을 위협한 상황"에서 한국의 차단타격 시행 여건을 절박성, 정당성, 위험성, 실행가능성, 국내여론, 지도자의 의지라는 6가지 요소를 적용하여 점검하였는데, 절박성과 정당성 이외에는 차단타격이 어려운 여건으로 평가되었다. 그렇다고 하여 차단타격을 포기하면 북한의 핵공격을 받아서 초토화되거나 항복할 수밖에 없기에 한국은 차단타격의 개념과 실행에 필요한 조건을 면밀하게 토의하면서, 필요시에 그것을 실행할 수 있는 여건을 조성해 나가고자 노력할 수밖에 없다. 즉 차단타격의 위험성을 최소화하고, 실행가능성을 높이며, 국내여론의 타당성을 높이고, 지도자가 필요한 결심을 내릴 수 있도록 필요한 사전 조치를 강구해 나가야 한다. 북핵 위협이 악화될수록 차단타격 이행을 보장할 수 있는 여건을 만들고자 노력해야 할 것이고, 그 절박성도 커질 것이다. 특히 차단타격과 같은 위험한 조치일수록 그의 결행 여부는 지도자가 고독하게 결정할 수밖에 없다는 차원에서 북핵 위협이 심각해질수록 핵위협 억제와 방어에 관하여 충분한 지식을 가진 국가지도자를 선출해야 할 필요성도 없지 않다.

한국이 차단타격을 결행할 경우 미국의 탁월한 정보력과 정밀군사력을 활용한다면 그 성공의 가능성은 무척 커질 것이다. 그러나 미군의 도움을 요청하는 만큼 미국의 간섭을 수용해야 하고, 따라서 차단타격의 결행은 더욱 어려워질 수 있다. 1970년대 남베트남의 사례에서처럼 아무리 동맹국이라도 미국이 한국의 안보를 끝까지 책임질 수는 없다. 자국의 안보에 대한 최종적인 책임은 자국이 갖는 것이고, 따라서 한국은 필요하다고 판단할 경우 독자적으로 차단타격을 결행하겠다는 각오를 가질 필요가 있다. 다만, 미국의 결행 의지가 크다고 판단될 경우 한국은 미군과도 차단타격의 필요성과 유사시 이행방안을 적극적으로 토의하고, 공동으로 계획을 수립하며, 가능하다면 역할분담까지 검토할 수는 있을 것이다.

[참고문헌]

- 국방부. 『2016 국방백서』(서울: 국방부, 2016).
- _____. 『2018 국방백서』(서울: 국방부, 2019).
- 권태영 외. 『북한 핵·미사일 위협과 대응』(서울: 북코리아, 2014).
- 권태영·신범철. “북한 핵보유 상황 대비 자위적 선제공격론의 개념과 전략적 선택방향.” 『전략연구』 통권 51호 (한국전략문제연구소, 2011).
- 권철철. “북핵 위협에 대비한 한국형 길 체인의 유용성에 관한 연구.” 『정책연구』 제178호 (국가안보전략연구소, 2013).
- 김송죽. “신냉전 시대 북한 미사일 위협과 배경: 지정학 관점에서 본 2019년 북한 미사일 도발 사례 중심으로.” 『평화와종교』 제8호 (한국평화종교학회, 2019).
- 김연준. “북한 핵테러 위협 대비방안 연구: ‘선제적 자위권’ 보장을 중심으로.” 『융합보안논문지』 제16권 3호 (한국융합보안학회, 2016).
- 김정진 외. 『국제법』(서울: 박영사, 2010).
- 박준혁. “예방공격과 공격-방어이론: 군사전략과 군사기술의 역할에 대한 연구.” 『군사지』 제86호 (군사편찬연구소, 2013).
- 박휘락. “북핵 위협에 대한 예방타격의 필요성과 실행가능성 검토: 이론과 사례를 중심으로.” 『국가전략』 제23권 2호 (세종연구소, 2017).
- 송승중. “선제적 자위권의 정당성에 관한 연구: 유엔헌장 제2조 4항과 제51조의 해석을 중심으로.” 『국가전략』 제21권 4호 (세종연구소, 2015).
- 이명희. “미 국가안보전략의 ‘preemptive action’ 함축적 의미 분석.” 『3사교 논문집』 제62집 (제3사관학교, 2006).
- 이성훈. “북한 도발 억제를 위한 자위권 적용에 대한 연구: 북핵 위협에 대응위한 선제적 자위권 적용을 중심으로.” 『국가전략』 제20권 2호 (세종연구소, 2014).
- 이종현. “사이버 공격에 대한 예방적 자위권의 허용 가능성.” 『경희법학』 제51권 1호 (경희법학연구소, 2016).
- 이창위. “예방적 자위권과 비공개적 공작에 대한 국제법적 평가.” 『서울법학』 제26권 1호 (서울시립대학교법학연구소, 2018).
- 제성호. “국제법상 자위권에 대한 일고찰.” 『북한위협대비 자위권 행사 방안』. 합동참모대학 합동전략발전 세미나 (국방대학교 합동참모대학, 2011).
- _____. “유엔헌장상의 자위권 규정 재검토: 천안함사건에서 한국의 무력대응과 관련해서.” 『서울국제법연구』 제17권 1호 (서울국제법연구원, 2010).
- 최정민. “북한 핵 억제전략 연구를 통한 한국의 군사적 대응방향 제시.” 『군사논단』 제77호 (한국군사학회, 2014).
- 함형필. “북한의 핵전략 구상과 전략적 딜레마 고찰.” 『국방정책연구』 제84권 0호 (한국국방연구원, 2009).

홍우택. “북한의 국가성향 분석과 모의 분석을 통한 핵전략 검증.” 『국방정책연구』 제32권 4호 (한국국방연구원, 2016).

Arend, Anthony Clark. “International Law and the Preemptive Use of Military Force.” *The Washington Quarterly*, Vol. 26. No. 2 (2003).

Department of Defense. *Indo-Pacific Strategy Report* (Washington D.C.: DoD, June 1, 2019).

_____. *Military and Associated Terms*. As Amended Through 31 January 2011 (Washington D.C.: DoD, November 8, 2010).

_____. *Nuclear Posture Review 2018* (Washington D.C.: DoD, 2018).

Dinstein, Yoram. *War, Aggression, and Self-defence*. 5th ed. (New York: Cambridge University Press, 2011).

Eenmaa, Helen. “The Concept of Anticipatory Self-Defense in International Law after the Bush Doctrine.” *Acta Societatis Martensis* 1 (2005).

Ford, Peter Scott. “Israel’s Attack on Osiraq: a Model for Future Preventive Strikes.” Naval Postgraduate School Thesis (2004).

Gill, Terry D., and Paul A. L. Ducheine. “Anticipatory Self-Defense in the Cyber Context.” *International Law Studies*, Volume 89, No. 2 (2013).

Gray, Colin S. *The Implications Of Preemptive and Preventive War Doctrines: A Reconsideration* (Carlisle, PA: Strategic Studies Institute. US Army War College, 2007).

Herbst, Ludmilla Barbara. “Preventive Strikes on Nuclear Facilities: An Analytical Framework.” MA Thesis of the Univ. of British Columbia (1995).

Louka, Elli. *Nuclear Weapons, Justice and the Law* (Massachusetts: Edward Elga, 2011).

Lund, Joakim Tegenfeldt. “Interceptive Self-Defence When the Trigger Has Been Pulled.” Master Thesis of University of Lund (2005).

Lykke, Arthur F. (ed.) *Military Strategy: Theory and Application* (Carlisle Barracks, PA: U.S. Army War College, 1993).

Mueller, Karl P., et al. *Striking First: Preemptive And Preventive Attack In U.S. National Security Policy* (Santa Monica, CA: Rand, 2006).

O’Brien, John. *International Law* (London: Cavendish Publishing Co., 2001).

Renshon, Jonathan. *Why Leaders Choose War: The Psychology of Prevention* (London: Praeger Security International General Interest-Cloth, 2006).

- Shah, Niaz A. "Self-defence, Anticipatory Self-defence and Pre-emption: International Law's Response to Terrorism." *Journal of Conflict & Security Law*, Vol. 12, No. 1 (Spring 2007).
- Silverstone, Scott A. *Preventive War and American Democracy* (London: Routledge, 2007).
- Smith, Shane. "Implications for US Extended Deterrence and Assurance in East Asia." *North Korea's Nuclear Futures Series* (2015).
- Van den hole, Leo. "Anticipatory Self-Defense Under International Law." *American University International Law Review*, Vol. 19, Issue 1 (2003).
- Walzer, Michael. *Just and Unjust Wars: A Moral Argument with Historical Illustrations*. 3rd ed. (New York: Basic Books, 2000).
- Waxman, Matthew C. "Self-Defense and the Limits of WMD Intelligence." *Columbia Public Law & Legal Theory Working Papers*, Paper 9188 (2010).

〈신문〉

- 『뉴스시스』. "美 전문가들 '北핵무기, 50~100개 추정...자위적 수단 넘어' VOA." 2020년 9월 3일. https://newsis.com/view/?id=NISX20200903_0001152720&cID=10101&pID=10100 (검색일: 2020년 11월 10일).
- 『동아일보』. "국정원 '北, SLBM 탑재 잠수함 2척 추가 건조중." 2020년 11월 4일. p. A1.
- _____. "'대북 선제타격 절대 안돼' 60.7%... '검토할 수도' 34.5%." 2018년 1월 2일. p. 5.
- 『연합뉴스』. "박지원 '야 동행명령권 포기'에 국민들 엄청 비난'...민주당에 화살(종합)." 2016년 10월 22일.
- 『조선일보』. "2년 앞당겨... 1000명 '김정은 참수부대' 출범." 2017년 12월 2일. p. A4.

〈인터넷자료〉

- 한국갤럽. "데일리 오피니언 제275호(2017년 9월 1주): 6차 핵실험과 대북 관계." <https://www.gallup.co.kr/gallupdb/reportContent.asp?seqNo=860> (검색일: 2020년 11월 12일).
- GlobalSecurity.Org. "KN-24 [??] Tactical Missile System." <https://www.globalsecurity.org/wmd/world/dprk/kn-24.htm> (검색일: 2020년 11월 12일).
- Kristensen, Hans M., and Matt Korda. "Status of World Nuclear Forces." <https://fas.org/issues/nuclear-weapons/status-world-nuclear-forces/> (검색일: 2020년 7월 20일).

Oren, Amir. "IDF lifts censorship of Sept. 6 IAF strike on target inside Syria." Oct 2, 2007. <https://www.haaretz.com/1.4981064> (검색일: 2020년 9월 20일).

Schilling, John. "The Pukguksong-2 Approaches Initial Operational Capability." 38th North Informed analysis of events in and around North Korea. May 24, 2017. <https://www.38north.org/2017/05/jschilling052417/> (검색일: 2020년 11월 12일).

United Nations. "Chapter VII." <https://www.un.org/en/sections/un-charter/chapter-vii/index.html> (검색일: 2020년 9월 20일).

[ABSTRACT]

An Analysis on the Application of the Right of Anticipatory Self-defense against Advanced North Korean Nuclear Threat: Focused on the Concept of Interceptive Strike

Hwee-rhak Park | Professor, Kookmin University

This paper is written to discuss on how to apply the right of anticipatory self-defense for South Korea, when North Korea threatens to attack South Korea with its nuclear weapons. For this purpose, it introduces the concept of anticipatory self-defense including an interceptive strike option, which seems to be indispensable for South Korea in order to defend its people from a possible North Korean nuclear missile attack especially when the U.S. becomes reluctant to provide its promised extended deterrence. It uses six factors including inevitability, legality, risk and others to assess the relevance of the interceptive strike for South Korea.

This paper found that South Korea should consider the interceptive strike option seriously, if North Korea threatened to use nuclear weapons to it, especially because North Korea could launch its nuclear missiles in five minutes by using solid fuel missiles. South Korea should put dominant emphasis on the inevitability of the interceptive strike rather than balanced consideration of all six factors. South Korean government should identify and fix the related problems regarding the interceptive strike option, make its

own plans to implement it and to seek for cooperation with the U.S. for it.

Key Words: preemptive attack, preventive attack, anticipatory self-defense, interceptive self-defense, interceptive strike

투 고 일: 2020. 10. 15

심 사 일: 2020. 11. 02

게재확정일: 2020. 11. 23