



한국형 3축 체계의 국제법적 검토

2022-27

심상민 연구위원
임정희 선임연구원
아산정책연구원
2022.10.11

북한의 핵과 미사일 프로그램의 고도화는 우리나라의 안보에 지대한 위협이 되고 있어 우리의 전략적 대응이 요구된다. 다만 그 대응의 기초는 어디까지나 국제법 준수여야 하는데, 이는 한국전쟁의 발발 원인을 둘러싼 논란¹이나 러시아-우크라이나 무력충돌을 둘러싼 유엔 내 국제법적 정당화 논쟁²에서 보듯이 특정한 국가행위의 국제법적 이해가 해당국의 군사·외교 전체의 정당성(legitimacy)에 결정적 영향을 미치기 때문이다. 북한 및 러시아와 중국이 외교무대에서 소위 '법률전'(法律戰, lawfare)³을 전개하여 우리의 정당한 군사적 대응을 문제 삼을 소지를 사전에 차단할 필요가 있다.

우리 정부가 북한의 핵과 미사일 대응책으로 제시하는 "한국형 3축 체계"는 크게 3단계로 구성된다. 1단계는 북한이 핵을 탑재한 미사일 등을 우리나라를 목표로 하여 발사하려는 임박한 공격의 징후가 있을 경우 미사일 발사 원점을 우리의 무기체계로 타격하여 위협을 선제적으로 제거하는 "킬체인(Kill Chain)"이다. 2단계는 우리나라를 향해 발사된 미사일 등을 다층적 미사일 방어체계를 이용하여 공중에서 요격하는 "한국형 미사일 방어체계(Korea Air and Missile Defense, KAMD)"이다. 3단계는 북한의 핵과 미사일이 우리나라에 물리적 피해를 야기하였을 경우 이에 대한 보복으로 평양을 타격하고, 김정은을 포함한 북한군 수뇌부를 제거하고 이들의 은거지와 주요 시설을 신속히 파괴, 제압하는 "한국형 대량 응징보복(Korea Massive Punishment and Retaliation, KMPR)"이다. 이러한 각 단계의 북한의 핵과 미사일 대응책이 국제법에 따른 정당한 대응이 되도록 논리를 강화할 필요가 있다.

킬체인이 경우 무력공격(armed attack)에 대응하기 위한 합법적인 무력의 사용인 자위권(the right of self-defense)의 범주에서 허용될 수 있으며, 이를 위해서는 예상되는 공격의 임박성(imminency), 무력사용이 유일한 대책이라는 필요성(necessity), 대응의 비례성(proportionality)이 충족되어야 한다. 이러한 대응은 무력공격 발생 이전에 취해진다는 점에서 논란이 될 수 있으나, 미사일과 같은 현대 무기에 효과적으로 대응할 수 있는 시간이 극히 짧음을 감안할 때 예방적 자위권(anticipatory self-defense)이라는 확장적 개념을 동원하여 정당화할 수 있다. 한국형 미사일 방어체계는 전통적 자위권 개념에 부합하는 것으로서 문제가 없다.

대량 응징보복의 경우 일반적인 도발에 대해서는 자위권의 행사 요건 중 공격의 임박성 및 대응의 비례성 요건을 충족하기 어렵다고 평가된다. 다만 북한의 연속적이고 임박한 미사일 공격이 예상될 경우 이를 저지하기 위한 예방적 자위권의 행사가 가능할 것이고, 상황이 평시의 국지적 무력도발을 넘어선 전면적 무력충돌 - 전쟁 - 단계로 진입하였다고 판단될 경우 전시 국제법 준수라는 전제하에 비례성을 완화한 무력의 행사가 가능할 수 있다.

한국형 3축 체계는 전반적으로 국제법 준수 기초하에 추진될 것이지만 우리 정부로서는 그 내용을 법률검토 보고서의 형태로 발간함으로써 한국형 3축 체계가 국제법에 부합하며 정당성을 확보한 대응전략임을 명확히 할 필요가 있다. 한편으로 한국형 3축 체계가 부정확한 정보에 의해 오도되어 우리나라의 국가책임을 발생시킬 가능성도 상존한다. 따라서 우리 정부는 이러한 가능성을 사전에 차단하기 위한 정보역량을 강화하는 등 대응책을 마련하여야 할 것이다.

한국형 3축 체계의 내용

북한은 2003년 핵비확산조약(Non-Proliferation Treaty, NPT)을 탈퇴한 이후 6차례의 핵실험을 실시하는 등 자체 핵무기 프로그램의 기술적 진전을 계속 이루어왔다.⁴ 이들 핵무기 프로그램은 그 투발 수단인 미사일 프로그램의 고도화와 결합하여 우리나라에

심대한 안보적 위협을 제기하고 있는데, 북한은 2022년 10월 6일까지 방사포를 제외한 미사일을 24차례 발사하는 등 미사일 역량의 완성을 대내외에 과시하고 있다.⁵

우리나라 전 국토가 북한의 핵과 미사일 공격 위협에 노출되어 있는 상황에서 우리 정부가 내놓은 군사적 대응책은 “한국형 3축 체계”로서, 크게 3단계로 구성된다. 1단계는 북한이 핵을 탑재한 미사일 등을 우리나라를 목표로 하여 발사하려는 임박한 공격의 징후가 있을 경우 미사일 발사 원점을 우리의 무기체계로 타격하여 위협을 선제적으로 제거하는 “킬체인(Kill Chain)”이다. 2단계는 우리나라를 향해 발사된 미사일 등을 다층적 미사일 방어체계를 이용하여 공중에서 요격하는 “미사일 방어체계(KAMD)”이다. 3단계는 북한의 핵·미사일이 우리나라에 물리적 피해를 야기하였을 경우 이에 대한 보복으로 평양을 타격, 김정은을 포함한 북한군 수뇌부를 제거하고 이들의 은거지와 주요 시설을 신속히 파괴, 제압하는 “대량 응징보복(KMPR)”이다.

다만, 용어 사용에서는 정부에 따라 차이가 있었는데, 이명박 정부와 박근혜 정부에서는 3축 체계라는 용어를 사용했지만 문재인 정부에서는 남북관계를 고려하여 “킬체인” 등의 용어를 사용하지 않고 대신 “전략적 타격체계”와 “핵·대량살상무기(WMD) 대응체계”라는 용어를 국방백서에 수록하였다.⁶ 현 윤석열 정부 출범에 맞춰 발간된 “윤석열 정부 110개 국정과제”는 “104. 북 핵·미사일 위협 대응 능력의 획기적 보강”에서 주요 내용의 하나로서 “한국형 3축 체계 능력 확보”를 명시하고 있으며⁷, 『2022년 국방백서』에서도 ‘한국형 3축 체계’라는 용어가 사용될 것임을 국방부가 확인한 바 있다.⁸

좀 더 자세히 살펴보면, 킬체인은 2013년 2월 북한의 3차 핵실험 직전에 국방부에 의해 발표되었으며, 북한이 핵과 미사일로 한국을 공격할 가능성이 크고 이러한 공격이 임박한 경우 이런 징후를 조기에 포착하여 선제공격을 실시함으로써 사전에 이를 제거한다는 개념이다. 국방부는 표적 탐지, 좌표 식별, 공격 결심, 발사 타격에 걸리는 시간을 30분 이내로 단축하여 킬체인의 유용성을 극대화하겠다는 것으로 알려져 있다.⁹

다음으로 미사일 방어체계는 발사된 북한의 핵과 미사일을 공중에서 요격하는 시스템으로서, 북한의 미사일이 발사되면 탄도탄 조기 경보 레이더와 이지스함 레이더 등이

이를 신속히 탐지하고, 작전 통제소가 탐지 정보를 분석해 최적 요격 포대에 전달하면 명령을 받은 포대가 자체 레이더로 미사일을 추적해 요격 임무를 수행하는 것이다. 이 방어체계는 다층적으로서, 교전 고도 20km 아래에서는 미국과 독일에서 들여온 패트리엇-2, 패트리엇-3이 대응하고, 고도 20~40km에서는 국산 중거리 지대공 미사일인 천궁(M-SAM)이 요격에 나서며, 40km 이상 고도에서는 주한미군 사드(THAAD, Terminal High Altitude Area Defense)가 요격하는 개념인데, 각 고도별 요격수단은 향후 더 다변화될 수도 있다.¹⁰

마지막으로 대량 응징보복은 “북한이 핵무기로 위해를 가할 경우 동시·다량·정밀 타격이 가능한 미사일 전력과 전담 특수작전부대 등을 운용하여 북한 전쟁지도본부를 포함한 지휘부를 직접 겨냥하여 응징 보복하는 것”이다.¹¹ 대량 응징보복에는 신형 다연장로켓 천무, 에이태킴스 지대지 탄도 미사일, 벙커 버스터(GBU-28) 슬램-ER(SLAM-ER) 공대지 미사일, 특수작전 등이 동원된다.¹² 북한 정권 수뇌부 등을 1차적 공격 대상으로 명시하고 있어, 북한의 군사 도발이 북한 정권의 존립에 대한 직접적이고 현존하는 위협으로 이어질 것임을 각인시킴으로써 핵무기 등의 사용을 억지하는 효과를 강화할 것을 목표로 하는 전략이다.

자위권 행사로서의 한국형 3축 체계

한국형 3축 체계는 타국에 대한 무력의 행사를 원칙적으로 금지하고 있는 국제법의 한 예외로서 인정되는 자위권(right of self-defense)의 행사로 개념화할 수 있다. 다만 한국형 3축 체계의 일부 요소들은 자위권 개념에 부합하지 않을 수 있다는 지적도 있는데, 이하에서는 이에 대한 상세한 검토를 제공하기로 한다.

1. 자위권의 내용

현대 국제법상 국제관계에서 무력사용이 용인되는 경우는 극히 제한적이다. 기본적으로 UN헌장을 통해 모든 UN회원국들은 타 회원국의 영토적 보존, 정치적 독립, 기타 UN의 목적과 양립하지 않는 무력사용의 금지 의무를 지기 때문이다.¹³ 이에 대한 예외로서

UN헌장에서는 제7장상 안보리의 결의에 따른 군사적 강제조치 외에 제51조에서 자위권을 인정하고 있다. 제51조의 내용은 다음과 같다.

UN헌장 제51조

“이 헌장의 어떠한 규정도 국제연합회원국에 대하여 무력공격이 발생한 경우, 안전보장이사회가 국제평화와 안전을 유지하기 위하여 필요한 조치를 취할 때까지 개별적 또는 집단적 자위의 고유한 권리를 침해하지 아니한다. 자위권을 행사함에 있어 회원국이 취한 조치는 즉시 안전보장이사회에 보고된다. 또한 이 조치는, 안전보장이사회가 국제평화와 안전의 유지 또는 회복을 위하여 필요하다고 인정하는 조치를 언제든지 취한다는, 이 헌장에 의한 안전보장이사회의 권한과 책임에 어떠한 영향도 미치지 아니한다.”

일반적으로 통용되는 자위권 관련 국제법 이론에 따르면, 자위권의 행사는 다음 요건들의 충족하에 예외적으로 허용된다.

첫째, UN헌장 제51조에서도 명시하고 있는 것과 같이 자위권을 행사하기 위해서는 규모와 효과가 무력사용 중에서도 가장 중대한 형태의 무력사용인 ‘무력공격’에 해당해야 한다. 즉 “무력공격이 발생한 경우(if an armed attack occurs)”에만 자위권의 행사가 허용되며, 그보다 낮은 정도의 군사적 훈련이나 무력시위 등은 정당한 자위권 발동의 이유가 될 수 없다.

둘째, UN헌장 제51조에 명시되어 있지는 않으나 관습국제법상 내재되어 있는 요건으로 필요성(necessity)과 비례성(proportionality)이라는 요건이 충족되어야 한다. 국제사법재판소(ICJ)는 니카라과 정부 전복을 꾀하는 파나마 민병대에의 미국의 군사원조가 국제법적으로 정당화되는지를 다룬 1986년 니카라과 vs. 미국 사건에서 “자위권이 무력공격에 비례적이며 이에 대응할 필요가 있는 조치들만을 허용한다는 것은 관습국제법에 의해 확립된 규칙이다”라고 해석하였다.¹⁴ 필요성과 비례성의 고전적 정의로서는 1837년 발생한 Caroline호 사건¹⁵의 해결을 위해 미 국무장관인 Daniel Webster가 주미공사인 Ashburton 경에 보낸 서신의 일부가 종종 인용되는데, 국가는

“여하한 수단의 선택의 여지도 없고 속고의 시간도 없이 임박하고 압도적인 자위의 필요성(necessity of self-defense, instant, overwhelming, leaving no choice of means, and no moment for deliberation)”을 입증해야 하며, 또한 비합리적이거나 과도한 행위를 범하지 않았음을 입증해야 한다고 하고 있다.¹⁶

셋째, 무력사용은 무력공격이 발생한 즉시 이루어져야 한다는 즉각성(immediacy)이 충족되어야 한다. 즉각성의 구체적인 의미는 무력공격과 이에 대응하는 자위권의 행사 간에 과도한 시간의 경과가 있어서는 안된다는 것이지 무력공격이 아직 진행 중일 때 자위권이 행사되어야 한다는 것은 아니다.¹⁷

넷째, 합법적인 자위권의 행사가 되려면 무력충돌 시에 적용되는 국제인도법 원칙 등이 준수되어야 한다. ICJ는 핵무기 사용의 국제법적 합법성에 대한 법률적 의견을 구하는 세계보건기구(WHO)의 요청에 기한 권고적 의견에서 “자위권의 법리상 비례적인 무력의 사용은 합법적이기 위해서는 무력충돌에 적용 가능한 법규의 요건들을 충족해야 한다”라고 명시하였다.¹⁸

2. 예방적 자위권의 대두

그러나 핵무기나 화학무기 등 대량살상무기 및 요격수단의 발달을 고려할 때 그 파괴력으로 인해 이들을 동원한 무력공격이 이미 발생한 시점에는 회복이 불가하며, 자위권의 행사가 무의미하게 된다.¹⁹ 따라서 예방적 자위권(anticipatory self-defense)의 개념이 새롭게 대두하게 되었다. 예방적 자위권은 무력공격이 개시되지는 않았으나 ‘무력공격의 위협’이 존재하는 경우 또는 무력공격이 임박한 경우에도 사전에 이를 방지하기 위해 자위권을 행사할 수 있다는 것이다.²⁰ 그 주요 근거로서는 관습국제법상 자위권의 내용을 확립한 위에서 언급한 Webster 장관의 서한에서의 표현, 소위 Webster 공식이 언급된다.²¹ Dinstein은 대륙간탄도미사일 발사 버튼을 누르거나 명백한 공격의도를 갖고 폭격기가 이륙하는 것은 무력공격의 개시로 간주되어야 하고, 공격대상 국가는 미사일이 실제 영토를

타격하거나 폭탄을 투하하기 전이라도 자위권을 행사할 수 있어야 한다고 주장하기도 했다.²²

국제법에 관한 권위있는 기관인 국제법연구원(Institute de Droit International)도 2007년에 채택한 자위권에 관한 결의에서 “실제 혹은 명백히 임박한 무력공격의 경우에 목표 대상국의 자위권이 발생한다. 이 자위권은 현실적으로 무력공격을 저지, 중지 내지 격퇴할 합법적 대안이 없는 경우에만 행사될 수 있으며[...]”라고 하여 임박성이 충족된 무력공격의 위협에 대한 예방적 자위권을 인정하고 있다.²³

예방적 자위권도 자위권 개념의 확대를 통해 허용되는 예외적인 권리이므로, 그 행사에는 엄격한 조건이 충족되어야 함은 물론이다. 첫째, 타국이 목표대상국의 생존을 위협하는 대규모 무력공격을 개시하려 한다는 확고하고 일관된 증거가 있어야 하며, 둘째, 그러한 공격을 방지할 평화적 수단이 무용하거나, 그러한 수단에 의존할 시간이 부족한 등 최후의 수단이어야 한다.

그리고 ‘급박한’ 위협을 판단하는 데 있어 시간이 급박하다는 이유만으로 무력에 호소하는 것은 예방적 자위로 볼 수 없으며, 위협의 급박성이 충족되기 위해서는 상대국의 공격이 실제 임박하였으므로 무력에 호소할 수밖에 없다고 믿는 ‘국가의 인식’에 관한 증거를 요구한다. 즉 급박성을 판단하는 데 주관적 기준과 객관적 기준을 함께 요구하고 있는데, 이는 예방적 자위권이 국제법상 허용되지 않는 무력사용을 정당화하는 수단으로 악용될 가능성을 차단하기 위함이다.²⁴

예방적 자위권과 구분되는 개념으로 선제적 자위권(preemptive self-defense)이 있는데, 이는 “급박하지 않은 안보 위협을 제거하기 위한 국가의 일방적인 무력의 행사”²⁵로서 “아직 작동하고 있지 않으며 위협적이지 않으나 그대로 방치할 경우 더 높고 잠재적으로 용인할 수 없는 비용을 들여야만 중화(neutralize)할 수 있는 것으로 선제공격자가 간주할 수 있는 초기의 사태를 중단”²⁶시키고자 취하는 조치이다. 이러한 내용의 무력의 행사는 무력공격 위협의 임박성이라는 요건이 충족되지 않아 현대국제법상 자위권의 개념에 포섭될 수 없는 것으로 해석되며, 따라서 국제법상 위법하다.²⁷ 다만 미국 국방부는 예방적 자위권의 개념을

채택하면서 이를 “선제적(preemptive)”으로 표현하기도 하는데, 그 실질적 내용은 급박성을 전제하고 있기에 “예방적(anticipatory)”인 것으로 이해해야 할 것이다.²⁸ 즉, 일부 국제법학자들이 사용하는 “preemptive”의 의미는 미국 국방부가 사용하는 “preemptive”와는 차이가 있다는 점에 유의해야 한다. 이스라엘이 이라크가 핵무기를 개발하고 있으며 1985년경에는 완성될 것이라고 의혹을 제기하며 1981년 6월 7일 오시리크 원자로를 폭격 및 파괴한 행위에 대하여, 이스라엘은 이를 자위권의 행사라고 주장하였으나 UN 안보리는 이를 UN헌장을 위반한 군사공격이라고 규탄하는 결의를 채택하였는데²⁹, 이러한 이스라엘의 무력 행사는 임박성을 충족하지 못한 선제적 자위권의 한 예로서 국제법 위반의 행위였다.

3. 한국형 3축 체계의 국제법적 정당화

무력공격이 발생하였을 경우 이에 대한 정당한 대응으로써 무력을 사용하는 전통적 자위권, 그리고 현대 무기체계의 발달을 고려하여 무력공격의 발생 대신 무력공격의 위협만으로도 이에 대한 무력의 사용을 합법화하는 예방적 자위권 모두 국제법적 정당성이 인정된다. 중요한 것은 우리의 한국형 3축 체계의 각 요소가 이러한 합법적인 자위권의 범주 내에 속하느냐 하는 것인데, 각 요소별로 나누어 살펴보기로 한다.

먼저 킬체인인 경우, 그 효용성에 관한 논란과는 별도로³⁰ 예방적 자위권 개념에 부합하는 전술적 대응책이라고 할 수 있다. 물론 국제법적 합법성의 확보를 위해서는 북한의 핵과 미사일 공격이 임박하였다는 징후가 있고, 발사가 임박한 공격용 미사일에 대한 원점 타격만이 유일한 효과적인 대응책이며, 우리나라의 무력행사가 위협 요인의 제거라는 목적에 국한되고 여타 목적을 추구함으로써 비례성을 위반하지 않는다는 조건들이 충족되어야 한다. 북한의 핵과 미사일 공격이 일회성이 아니고 여러 지역에서 다양한 수단들을 활용하여 동시에 개시될 것이라는 징후가 있을 경우, 우리의 대응은 보다 복잡해지고 보다 정교한 대응 설계 및 이행이 있어야 하겠지만, 기본적인 국제법적 정당성을 갖추기 위해서는 임박성과 비례성을 갖추어야 할 것이다.

다층적 미사일 방어체계의 경우 전통적 자위권 개념에 정확히 부합하는 것으로서 국제법상 특별한 문제가 없다고 판단된다. 현대 무기체계, 특히 미사일의 특성상 일단 발사가 개시된 미사일은 비행 중 회수가 불가능하다. 발사국이 임의로 공중에서 파괴하지 않는 한 예정된 시각에 목표지점에 도달하여 물리적 피해를 입힐 것이 명백하므로, 발사된 미사일은 핵을 탑재했든 그렇지 않든 간에 우리 영역 및 국민의 신체와 재산에 대한 피해를 발생시키게 될 것이며, 이는 '무력공격'에 해당한다. 따라서, 이를 다양한 고도에서 방어자산을 활용하여 요격하는 것은 우리의 정당한 이익을 보호하기 위한 자위권의 개념에 완벽히 들어맞는 행위라고 할 수 있다.

한국형 3축 체계 중 대량 응징보복은 다양한 논란을 불러일으켜 왔는데³¹, 이를 차치하고라도 국제법적 시각에서 보면 용어 그대로의 '대량 응징보복'은 합법적인 무력의 행사로 인정되기 어려운 측면들이 존재한다. 일단 무력공격이 종료된 이후 동시에 다발적으로 정밀타격자산을 활용하여 북한의 지도부를 직접 공격한다는 것은 무력공격과 대응 간의 즉각성, 그리고 필요성 요건을 충족하지 못할 가능성이 높으며, 새로운 무력공격을 방지하기 위한 차원의 대응이라고 하더라도 북한의 다발적 핵과 미사일 공격이 임박하였다는 징후를 포착하지 못한 경우 목적과 수단 간의 비례성을 찾기 힘들다.

북한의 핵과 미사일 프로그램의 고도화는 우리나라의 안보에 지대한 위협이 되고 있는 것이 사실이고 이에 대한 효과적인 대응이 중요하기는 하지만, 우리의 전략적 대응의 국제법적 정합성을 높이기 위한 노력도 동시에 전개하는 것이 필요하다. 이러한 점에서 대량 응징보복을 다음의 두 가지 개념으로 발전시켜 국제법적 정당화 가능성을 높일 수 있을 것이다.

첫째, 냉전시대의 '상호확증파괴(Mutually Assured Destruction, MAD)' 전략이 핵무기 공격은 핵 반격으로 절멸적 결과를 가져올 것임을 심리적으로 압박하여 상대방의 선부른 핵무기 사용을 억제한 것과 유사하게 대량 응징보복을 심리전 및 무력충돌 억지의 일환으로 파악할 수도 있다. 북한이 우리나라에 대하여 핵과 미사일 공격을 감행할 경우 이를 통해 북한이 치러야 할 대가가 무력공격을 통해 얻을 수 있는 이익보다 과도하게 클 것임을

시사하여 북한의 무력 도발을 저지하는 심리적 압박요인으로 활용하는 것이다. 이 경우 대량 응징보복 개념이 포함하고 있는 북한 지도부에 대한 직접적 공격은 계획을 수립하였을 뿐 실제로 실행되지 않는 단계에 머물러 있을 것이므로, 그 자체로서는 국제법 위반을 구성하지 않을 것이다. 필요할 경우 예방적 자위권 행사의 요건들을 완화하여 대량 응징보복을 정당화하는 방법도 생각해 볼 수 있다. 예를 들어 북한 지도부에 대한 직접 공격으로 추후의 핵과 미사일 공격을 중지시킴으로써 민간인의 피해를 최소화할 필요성이 있고, 일단 개시된 핵과 미사일 공격은 언제라도 재개될 수 있어 위협의 급박성이 존재하며, 목적과 수단 간의 비례성도 인정된다고 주장하는 것이다.

둘째, 북한의 핵과 미사일 공격이 동시다발적이며 광범위하고 복잡하여 킬체인, 미사일 방어체계로도 이를 차단하지 못하여 우리나라에 감내하기 힘든 물적, 인적 손실이 발생하였다고 한다면 이 상황은 이미 평시의 국지적 무력도발을 넘어선 전면적 무력충돌, 즉 전쟁의 단계로 진입하였다고 판단할 수 있다. 이 경우에는 무력충돌에 적용되는 국제법 규칙들, 즉 민간인 보호 및 군사시설 위주의 공격, 포로의 인도적 대우와 같은 전시 국제법의 준수라는 전제하에 비례성을 완화한 무력의 행사가 가능하다. 이러한 상황에서의 북한 지도부 공격 및 제거는 무력충돌 상태를 조속히 종식시킬 수 있는 방안 중의 하나로 적극적으로 고려할 수 있으며, 이를 실행하기 위한 대량 응징보복은 국제법상 합법인 군사전략인 것이다. 이를 고려하여 논란의 여지가 있는 '대량 응징보복'의 용어 자체를 '북한 지도부 및 정권 궤멸'로 수정하는 방안을 검토할 필요도 있다고 판단된다.

관련 제언

1. 한국형 3축 체계 법률검토 보고서

미국의 경우 새로운 행정부가 들어서면 「국가안보전략(National Security Strategy, NSS)」을 백악관 보고서의 형태로 발표하여 행정부의 안보에 관한 인식 및 접근법, 안전보장의 구체적 수단들을 일목요연하게 정리하고 있다. 또한 미국에 안보위협이 되는 핵무기에 대해서는

「핵태세검토보고서(Nuclear Posture Review, NPR)」를 발간하여 NPT 체제에 기반한 미국 핵안보전략의 합법성 및 정당성 주장에 비중을 두고 있다.

한국형 3축 체계에 관한 내용은 국방백서에 기술되어 있다. 그러나 그 기술 내용을 보면 개념의 소개와 군사적 역량에 대한 설명에 치중하고 있으며, 이러한 한국형 3축 체계가 국제법 측면에서 어떠한 평가를 받을 수 있는지에 대한 정보는 제공되지 않고 있다.

북한의 핵과 미사일 프로그램에 대한 군사적 대응인 한국형 3축 체계는 평시 또는 전시 무력의 행사를 상정하고 있지만, 주적인 북한에 대한 무력대응이라 하더라도 그 기조는 국제법에 합치하는 것, 즉 국제법상 자위권의 행사임을 국내외에 널리 알림으로써 혹시라도 벌어질 수 있는 북한 및 지원국들과의 법률전에서 선제적 우위를 점하는 것이 필요할 것이다.

이러한 차원에서 미국의 NSS나 NPR에 유사한 한국형 3축 체계에 관한 법률검토 보고서를 정부가 발간하여 한국형 3축 체계의 국제법적 정당성을 확고히 하고 개념적 불확실성을 제거할 것을 제안한다. 동 법률검토 보고서는 외국 정부들에 배포할 것을 전제로 할 것이므로 “Korean Three Pillars Strategy: Legal Justification”(가제)라는 명칭으로 발간하고, 3축 체계의 각 요소들이 국제법상 허용되는 자위권의 행사에 해당함을 명확히 해야 한다. 즉, 각 요소가 국제법에 의해 정당화되는 자위권으로서 무력공격 내지 무력공격 위협의 급박성, 해당 요소들이 정해진 목적을 달성하기 위한 유일한 수단이라는 필요성, 목적과 수단 간의 비례성을 모두 충족함을 언급하여야 한다. 다소간 논란이 예상되는 대량 응징보복에 대해서도 선제적 자위권이 아닌 완화된 내용의 예방적 자위권의 행사 또는 전면적 무력충돌 상황에서의 합법적인 전쟁수행 행위라는 내용을 기술하여 한국형 3축 체계의 법적 정당성을 확보하는 것이 중요하다. 대량 응징보복과 관련하여서는 전시 국제법 규칙을 성실히 준수한다는 기술이 추가된다면 국제법적 정당성이 더욱 강화될 것이다.

아울러 동 보고서에서는 이러한 한국형 3축 체계가 UN헌장상 인정되는 자위권의 행사라는 점을 부각시키기 위해 UN헌장 제51조를 원용하여 3축 체계가 발동되었을 경우 취해진 조치들을 즉각 UN 안보리에 보고할 것이라는 내용도 함께 기술하는 것이 바람직할 것이다.

2. 기타 외교안보 제언

현 정부는 신속히 한국형 3축 체계의 완성을 통하여 북한의 위협에 실질적으로 대처할 역량을 확보하여야 한다. 이를 위해서는 한국형 3축 체계의 효과적 운용에 필수적인 자산들, 즉 공격자산, 감시·정찰·분석자산의 대대적인 확충이 이루어져야 하는데, 이는 작은 정부를 지향하는 현 정부의 입장과 다소 배치되는 정책일 수도 있다. 이러한 예산적 제약을 극복하면서 북한의 핵과 미사일 위협에 대응하기 위한 방법으로 두 가지 안을 제시한다.

첫째, 현 정부는 강력한 한미동맹의 기초하에서 북한 동향을 실시간으로 감시, 정찰, 분석할 수 있는 정보자산 관련 협력을 증대하여야 한다. 이와 더불어 한미동맹, 미일동맹으로 분절화되어 있는 3국 간의 정보관련 협력을 증대하기 위한 노력도 병행하여야 한다. 북한의 핵·미사일 위협이 나날이 점증하여 가고 있는 상황에서 관련 정보의 원활한 교환의 부재는 효과적인 대응을 저해하며, 심지어는 불완전한 정보에 기초한 킬체인 등의 작동으로 인해 자위권의 오·남용을 야기할 수 있고 우리나라의 국가책임 발생으로까지 비화될 수 있는 심각한 문제를 안고 있다. 따라서 현 정부는 미국 못지않은 정보자산을 보유하고 있는 일본과의 정보교류협력을 조속히 재개하여야 하며, 그러한 관점에서 「한일 군사정보보호협정(GSOMIA)」의 조속한 정상화를 위해 노력해야 한다. 문재인 정부는 2019년 8월 23일 GSOMIA의 종료를 통보하였다가 협정 종료 하루 전인 11월 22일 통보의 효력을 정지하여 협정의 효력을 연장하였는데,³² 현 정부는 아예 협정 종료 통보를 철회하여 GSOMIA의 안정성을 보장하여야 할 것이다. 같은 맥락에서 현재 1년마다 GSOMIA의 효력이 연장되도록 규정한 제21조를 일본과의 협의를 거쳐 개정하여 연장의 효력이 다른 GSOMIA와 유사하게 최소 2~3년간 지속되도록 하는 것도 바람직할 것이다.

둘째, 핵에 대한 억제력 재래식 전력을 통하여 달성한다는 것은 많은 사람들이 인식하듯이 매우 어려운 과제이며, 핵에는 핵으로의 대응이 현실적이고 효과적인 방법이다. 북한의 선전매체들도 한국형 3축 체계에 대해 비난과 함께 조롱에 가까운 발언을 쏟아내고 있으며, 일례로서 북한 선전매체 메아리는 5월 8일 '장마철 여름밤에 부나비 덤비듯'이란 글에서 "윤석열 일당이 운운하는 외세의 첨단무기 도입이나 자체 무장 개발, '한국형 3축 타격 체계' 구축과 같은 것은 도저히 맥을 찌를 수 없는 무용지물이나 같으며 아무 데도 쓸데없는 물건짝에

불과하다"고 비난했다.³³ 김정은도 7월 27일 전승절 기념행사에 참석하여 행한 연설에서 북한 핵과 미사일 위협에 대응하기 위한 '한국형 3축 체계' 구축에 대해 "한국은 군사적 열세를 숙명적으로 감수하지 않을 수 없으며 그 언제든 절대로 만회할 수 없다"고 주장했다.³⁴

이와 관련하여 한미 양국은 확장억제전략협의체(Extended Deterrence Strategy and Consultation Group, EDSCG) 3차 회의를 2018년 2차 회의 후 4년 8개월만인 금년 9월 16일에 개최하여 미국이 우리나라에 자국 본토 수준의 핵 억지력을 제공한다는 확장억제 운용방안 등 중대하는 북핵 위협에의 대응책을 논의하였으나 가시적인 결론을 도출하지는 못하였다.³⁵ 미국의 핵 억지력 제공 약속이 신뢰성을 갖기 위해서는 이러한 핵 억지력을 신속히 동원할 수 있는 전략 자산의 역내 배치가 이루어져야 한다. 한반도 유사시에 즉각 북한을 제압할 수 있는 미국의 핵전력이 역내에 존재하고, 이를 필요에 따라 동원할 수 있음을 수시로 과시할 때에만 미국의 핵 억지력의 신뢰도가 유지 및 고양될 것이다.³⁶ 미국의 핵 전략자산의 역내 배치는 미국 대외정책의 관점에서 결정되는 것이고 우리 정부의 역할은 제한적이지만, 지속적인 문제 제기를 통하여 미국 내 정가 및 여론을 환기하고 심화되는 북한의 핵 및 미사일 위협을 조기에 억제하기 위해서는 미국의 전략적 관여가 필요하다는 입장을 끊임없이 주지시켜야 한다.

¹ 1950년 6월 25일 북한의 남침으로 한국전쟁이 발발하였다는 것이 역사적 사실이나, 북한은 오히려 북침설을 제기하여 선전에 활용함으로써 한국전쟁의 기원을 모호하게 하여 자신들의 법적·도덕적·역사적 책임을 면하고자 하였다. 일례로서 북한이 서울을 점령한 후 발간한 『해방일보』 1950년 7월 10일자 1면에는 한국전쟁 발발의 원인을 북침으로 기술하여 선전하고 있다. 연합뉴스, “‘왜곡·오류 논란’ 대한민국역사박물관, 한국전쟁 전시 개편” (2022. 8. 2), <https://www.yna.co.kr/view/AKR20220802069500005>. 한국전쟁의 국제법적 책임에 관한 논란은 소련이 불참한 가운데 열린 유엔안전보장이사회에서 북한의 남침에 대한 무력공격을 “평화의 파괴(breach of peace)”로 규정하고 유엔회원국들에게 북한군이 38선 이북으로 퇴각하도록 하기 위한 모든 조력을 유엔에 제공할 것을 요구하는 유엔안보리 결의 82호를 채택함으로써 일단락되었다. UN Security Council, Resolution 82 (1950) / [adopted by the Security Council at its 473rd meeting], of 25 June 1950, <https://digitallibrary.un.org/record/112025>.

² 2022년 2월 24일 우크라이나의 수도 키이우를 비롯한 주요 도시를 점령하기 위한 러시아의 무력침공을 둘러싸고 유엔안보리에서의 결의 채택은 러시아의 비토권 행사로 이루어지지 못하였으나, 유엔총회 긴급특별회의에서는 우크라이나에 대한 무력사용이 유엔헌장 제 2조 제 4항의 무력행사 금지 위반인 “침략(aggression)”임을 명시하여 동 무력침공을 “군사작전(military operation)”으로 호칭하며 우크라이나 내 러시아계 주민들에 대한 집단살해(genocide)를 침공의 명분으로 내세운 러시아 주장의 국제법적 정당성을 약화시켰다. UN General Assembly, Aggression against Ukraine: resolution adopted by the General Assembly on 2 March 2022, UN Doc. A/RES/ES-11/1, para. 2.

³ 법률전은 일반적으로 분쟁상황에서 전술적, 전략적 이득을 얻기 위하여 법 내지 법체계를 이용하는 것으로 이해되며, “전쟁무기로서의 법(law as a weapon of war)”이라는 표현으로 그 의미를 요약할 수 있다. Craig Martin, *What Are the Limit on Lawfare?* OpinioJuris, May 5, 2019, <http://opiniojuris.org/2019/05/05/what-are-the-limits-on-lawfare/>.

⁴ 북한은 2006년 10월 9일 1차 핵실험을 실시하였으며, 2009년 5월(2차), 2013년 2월(3차), 2016년 1월 및 9월(4, 5차), 2017년 9월(6차)에도 핵실험을 통해 보유 핵무기의 파괴력 증강을 시험하였다. 외교부, “북한 핵문제 – 개요”, https://www.mofa.go.kr/www/wpge/m_3972/contents.do.

⁵ 연합뉴스, “北, 이틀만에 또 탄도미사일...美항모 재출동에 무력시위(종합 2보)” (2022. 10. 6), <https://www.yna.co.kr/view/AKR20221006008852504>.

⁶ 중앙일보, “尹정부 첫 국방백서에서 '한국형 3축 체계' 용어 다시 쓴다” (2022. 5. 19), <https://www.joongang.co.kr/article/25072490#home>.

⁷ 제 20대 대통령직인수위원회, “윤석열정부 110대 국정과제” (2022. 5), p.176.

⁸ 중앙일보, 앞의 주 6.

⁹ 김열수, “킬체인(Kill-Chain)과 한국형 미사일 방어체제(KAMD): 실현가능성을 중심으로”, 『신아세아』 20권 4호 (2013년 겨울), pp.120-121.

¹⁰ 뉴시스, “[군사대료]尹정부서 부활 '3축 체계' 미완성...무기 보강 필요” (2022. 5. 22), https://mobile.newsis.com/view.html?ar_id=NISX20220518_0001876418.

¹¹ 국방부, 『2016 국방백서』 (2016. 12), p.60.

¹² 뉴시스, 앞의 주 10.

¹³ UN 헌장 제 2 조 4 항.

¹⁴ ICJ, *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, Judgment of 27 June 1986, p.94.

¹⁵ Caroline 호 사건은 1837년 12월 29일 영국 정부의 지휘통제하에 있는 캐나다 민병대가 나이아가라 강을 넘어 캐나다 정부에 반대하는 반군에 무기를 공급하기 위해 사용되던 미국 항구에 정박중인 Caroline 호를 전소시킨 사건이다. Matthew Waxman, "Book Reviews -- The 'Caroline' Affair in the Evolving International Law of Self-Defense," *LAWFARE*, August 28, 2018, <https://www.lawfareblog.com/caroline-affair>.

¹⁶ Malcolm Shaw, *International Law* (8th ed.), 2017, p.861.

¹⁷ Yoram Dinstein, *War, Aggression and Self-Defense* (6th ed., Cambridge University Press), 2017, p.252.

¹⁸ ICJ, *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, Advisory Opinion of 8 July 1996, p.245.

¹⁹ Francis Grimal, "Missile Defense Shields: Automated and Anticipatory Self-Defense?", *Journal of Conflict & Security Law*, Vol. 19, No. 2, 2014, p.329, 이창위, "예방적 자위권과 비공개적 공작에 대한 국제법적 평가", 『서울법학』, 제 26 권 제 1 호(2018), p.113.

²⁰ 김석현, "예방적 자위에 관한 연구", 『국제법학회논총』, 제 38 권 제 1 호(1993), p.88.

²¹ Waxman, 앞의 주 15.

²² Dinstein, 앞의 주 17, p.195.

²³ Institut de Droit International, Tenth Commission, Present Problems of the Use of Armed Force in International Law, Resolution, October 27, 2007, https://www.idi-iiil.org/app/uploads/2017/06/2007_san_02_en.pdf.

²⁴ Antonio Cassese, "Return to Westphalia? Considerations on the Gradual Erosion of the Charter System", in Antonio Cassese (ed.), *The Current Legal Regulations of the Use of Force* (Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1986), pp.515-516., 최태현, "국제법상 예방적 자위권의 허용가능성에 관한 연구", 『법학논총』, 제 6 집 (1994), pp.231-237 참조.

²⁵ Patrick Kelly, Preemptive Self-Defense, *Customary International Law, and the Congolese Wars*, E-International Relations, September 3, 2016, <https://www.e-ir.info/2016/09/03/preemptive-self-defense-customary-international-law-and-the-congolese-wars>.

²⁶ Michael W. Reisman and Andrea Armstrong. "The Past and Future Claim of Preemptive Self-Defense." *The American Journal of International Law*, Vol. 100, No. 3, 2006, p.526.

²⁷ Michael Wood, "International Law and the Use of Force: What Happens in Practice?" *Indian Journal of International Law*, Vol. 53, 2013, pp.357-359.

²⁸ 일례로 미 국방부의 "국방부 군사 및 관련용어사전(Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms)" 2001년판에서는 "선제공격(preemptive attack)" 용어를 "적의 공격이 임박했다는 논쟁의 여지없는 증거에 기한하여 개시되는 공격(attack initiated on the basis of incontrovertible evidence that an enemy attack is imminent)이라고 설명하고 있다. U.S. Department of Defense, *Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms*, Joint Publication 1-02, 21 April 2001, p.424.

²⁹ UN Security Council, Resolution 487 of 19 June 1981, para. 1.

³⁰ 킬체인의 효용성에 대한 한 기사에서는 두 전문가의 견해를 인용하고 있는데, 예를 들어

카네기국제평화재단(CEIP)의 안킷 판다(Ankit Panda)는 "핵 무장국의 지도부를 제거하겠다고 위협하는 것은 매우 위험하다"고 하였으나 이는 킬체인이 아닌 대량 응징보복에 대한 비판인 것으로 보이며, 미 제임스 마틴

비확산연구센터(CNS)의 제프리 루이스(Jeffrey Lewis) 미사일 연구자도 킬체인은 “한반도에서 핵전쟁으로 가는 가장 그럴듯한 경로”라고 비판하였다. Reuters, “Analysis: South Korea Doubles Down on Risky 'Kill Chain' Plans to Counter North Korea Nuclear Threat,” July 26, 2022, <https://www.reuters.com/world/skorea-doubles-down-risky-kill-chain-plans-counter-nkorea-nuclear-threat-2022-07-26/>.

³¹ 대량 응징보복은 한편으로 공격자산의 불충분성으로 인한 그 실효성에 대한 의문이 제기되어 오고 있으며, 다른 한편으로는 북한 지도부를 직접 겨냥한다는 차원에서 북한의 반발을 불러일으켜 군사적 충돌의 가능성을 높인다는 비판도 제시되어 있다. 한겨레, “군, ‘대량응징보복’ 개념 전격공개...실제 효과는 의문” (2016. 9. 11), https://www.hani.co.kr/arti/politics/politics_general/760983.html.

³² 연합뉴스, “정부, '지소미아 종료 통보' 효력 정지...WTO 제소 중단(종합)” (2019. 11. 22), <https://www.yna.co.kr/view/AKR20191122140651001>

³³ 뉴데일리, “‘핵참화’ 운운하는 北... “한국형 3 축 타격 체계, 쓸데없는 물건 째”” (2022. 5. 8), <https://www.newdaily.co.kr/site/data/html/2022/05/08/2022050800060.html>.

³⁴ VOA, “북한 김정은, 대미·대남 직접 비난...”미국과 군사 충돌 철저 준비” (2022. 7. 28), <https://www.voakorea.com/a/6677159.html>.

³⁵ 연합뉴스, “한미확장전략협의체(EDSCG) 개요” (2022. 7. 30), <https://www.yna.co.kr/view/GYH20220730000100044>; 연합뉴스, “韓美, 5 년만에 확장억제전략협의...美 "모든 수단으로 한국 방어”” (2022. 9. 16), <https://www.yna.co.kr/view/AKR20220916168151071> .

³⁶ 양욱, “한국형 3 축 체계만으로는 북핵 못 막는다” (2022. 7. 20), 이코노미 조선 435 호, <http://economychosun.com/client/news/view.php?boardName=C22&page=1& num=13613133>.



심상민

외교안보센터

심상민 박사는 아산정책연구원의 연구위원이다. 2015년 스탠포드 대학교에서 한국 전력산업에서의 기후변화 법·정책 문제를 연구 주제로 하여 법학박사 학위(JSD)를 취득하였으며, 미국 환경법연구소(ELI) 방문연구원으로 근무하며 대외원조기구 업무계획 시 기후변화 문제의 주류화(mainstreaming), 천연자원 개발기업들의 사회적 책임(corporate social responsibility) 이행의 일환으로서의 재단/기금 설립 등을 연구하였다. 국립외교원에서는 외교관후보자 대상 국제법 강의 외에 다양한 국제법 이슈에 관해 연구 및 정부 자문을 행하였으며, 이후 세종연구소 객원연구위원으로 근무하였다. 국제법 전반 외에 기후변화, 환경, 에너지, 비전통안보 이슈 주요 연구분야로 삼고 있다.