

## 안전보장을 통한 비핵화: 한계와 가능성

한인택 (제주평화연구원 연구위원)

경제제재는 아직 비핵화를 낳지 못하고 있고 군사적 조치는 희생이 너무 크기 때문에 안전보장을 통한 비핵화가 대안으로서 중요하다. 우크라이나 사태에서도 볼 수 있듯이 안전보장은 공허한 약속이 될 수 있다. 따라서 안전보장으로 비핵화를 유도하기 위해서는 미중러가 참가하고 비준하는 비핵지대조약을 실현시키는 것이 필요하다. 하지만 북한의 핵무장 동기가 불만을 분산시키고 결집효과를 발생시켜 정권을 유지하는 것(관심전환적 핵확산)이라면 아무리 완벽한 안전보장도 비핵화를 유도하는 데에 한계가 있다. 그러나 관심전환의 효과는 영구적인 것이 아니고, 경제적·정치적 불만요인을 해결해 줄 수 없다. 따라서 '관심전환' 효과가 떨어지는 시점이 오면 북한은 비핵화협상에 임할 가능성이 증가할 것이다. 비핵화협상을 통해서 북한이 수용하고 미중러 그리고 한국이 합의할 수 있는 안전보장의 내용과 형식을 찾아내기 위하여 노력하여야 할 것이다.

## 목 차

1. 서론
2. 안전보장을 통한 비핵화의 논리
3. 안전보장을 통한 비핵화의 조건
  - 가. 안전보장과 비핵지대 조약
  - 나. 비핵지대조약의 체결: 비판적 선입견 vs. 실제 과정
4. 핵무장 동기와 안전보장을 통한 비핵화의 가능성
  - 가. 북한의 핵무장 동기: 경험적 분석
  - 나. 대안적 설명: 관심전환적 핵확산 (diversionary proliferation)
5. 안전보장을 통한 비핵화의 한계와 가능성

## 1. 서론

- 북한의 핵능력이 날로 증대되면서 그에 대한 대응을 놓고 미중러가 상충된 입장을 보이고 있음
  - 미국은 원유공급의 중단을 포함한 대북제재의 강화를 주장하며, 참수 작전이나 정밀타격과 같은 군사적 조치까지도 고려하고 있음
  - 한편, 중국과 러시아는 정반대로 제재강화에 미온적인 것은 물론 어떠한 군사조치에도 반대하며, 오히려 군사적 공격으로부터 북한의 안전을 도모하는 안전보장을 북핵 문제의 해법으로 제시하고 있음
  - 이러한 미중러의 상반된 입장을 고려할 때 그간의 UN안전보장이사회의 제재결의안이 효과가 떨어지는 “숨방망이”나 “물 탄 결의안”이란 비판이 제기되어온 것은 놀라운 일이 아님
- 북한의 핵능력의 “최종화”가 다가오면 다가올수록 미중러는 각자가 주장하고 있는 정책들을 보다 적극적으로 추구할 것으로 예상됨
  - 중국과 러시아의 경우, 북한에 군사적 안전보장까지 제공함으로써 북한의 비핵화나 핵개발의 동결을 모색하는 시도를 강화할 수 있으며, 미국의 경우는 북한이 보복능력을 확보하기 이전의 기간 중에 북한을 예방공격하는 군사적 방안도 고려할 가능성을 배제할 수 없음
- 궁극적으로 어떤 정책이 언제 추진될 것인지 미리 알 수는 없지만, 주요국의 정책에 대해 우리가 충분히 검토하고 대비하는 것이 필요. 비록 미중러에 비해 국력이나 군사력이 떨어지더라도 북핵 문제의 해결에 있어서는 우리나라가 당사자이기 때문
- 이 글에서는 중국과 러시아, 그중 특히 중국이 강하게 주장하고 있는 안전보장을 통한 북한의 비핵화 방안에 관하여 알아보고자 함

## 2. 안전보장을 통한 비핵화의 논리

- 중국 정부의 입장을 비공식적으로 대변하고 있다고 알려진 환구일보는 얼마 전 사설을 통하여 북한의 안전을 보장해서 북한이 스스로 핵을 포기하게 하는 것만이 북핵 문제의 “유일한 해법”이라고까지 주장하여 안전보장을 통한 비핵화에 대한 중국의 지지를 명백히 하였음
  - 러시아도 중국의 입장에 동조하여, 블라디미르 푸틴 대통령도 최근 “대북제재 강화는 북한 정권을 변화시키지 못할 것”이며 “북한이 정권의 안전을 보장하는 대가로 핵 프로그램을 포기할 수도 있을 것”이라고

주장한 바 있음

- 중국은 미국의 위협이 북한의 핵무장을 초래하였다고 보고, 북한의 안전을 보장하여 북한이 스스로 비핵화할 수 있는 여건을 만들어주어야 한다고 생각하고 있음
- 반면에 미국 내 다수는 미국이나 한미동맹이 북한을 위협하기 때문에 북한이 핵무장을 했다는 중국의 주장을 수용하지 않고 있음
  - 이들에게 북한의 핵무장은 북한의 속성에서 기인한 것이고, 따라서 북핵 문제의 해결은 북한의 속성이 변화되는 것을 필요로 함. 북핵 문제의 해결을 위해서는 체제변환(regime change)이 필요하다는 미국 내 일부의 주장이 이러한 입장을 잘 대변하고 있다고 할 수 있음
- 중국의 실제행태를 보면 북한의 핵무장이 외적 위협에 의한 결과이며 안전보장을 통해서 비핵화를 유도할 수 있다는 생각을 말로만이 아니라 실제로 믿고 있는 것으로 보임
  - 그 근거로서, 서구 언론의 보도에서는 거의 언급되지 않았지만 중국이 2013년 12월 우크라이나에게 제공한 적극적 안전보장 공약과 최근 진행하고 있는 것으로 보도된 북중 협상을 들 수 있음
- 중국은 2013년 우크라이나가 핵공격을 받거나 핵공격의 위협을 받으면 핵우산을 제공하겠다는 ‘적극적 안전보장’을 약속한 적이 있음
  - 중국은 1994년에 우크라이나에 대해 핵공격을 하지 않겠다는 ‘소극적 안전보장’을 한 바 있는데 이에서 한걸음 더 나아간 것임. 중국이 다른 나라에 핵우산을 제공하기로 한 것은 전례가 없던 일임. 더군다나 2013년 말이면 이미 우크라이나가 정치적으로나 경제적으로 위기를 겪기 시작하였을 때인데 그런 나라에 대해서 굳이 핵우산을 제공하기로 한 것은 의외의 결정으로 여겨졌음
  - 따라서 우크라이나에 대한 중국의 핵우산 제공은 혹시 북한을 염두에 둔 결정이 아닌가 하는 추측을 불러일으켰음
- 우크라이나는 구소련으로부터 물려받은 핵무기들을 반환하고 핵확산금지조약에도 가입한 모범적인 비핵/비확산국가. 물론 최근에는 우크라이나가 북한에 미사일 엔진을 공급했다는 의혹이 제기되면서 모범적인 비핵국가라는 이미지가 적지 않게 손상되었지만 2013년 당시에는 그러한 의혹이 없었음
  - 따라서 우크라이나에 대해 중국이 핵우산을 제공하기로 한 결정은 의외일지언정 국제적으로 비난을 받을 소지는 없었음. 따라서 북한에게

**북한의  
핵능력이 날로  
증대되면서  
그에 대한 대응을 놓고  
미중려가 상충된  
입장을 보이고 있어 ...**

**안전보장을 통한  
북한 비핵화의 성패는  
안전보장의  
'포괄성' 과 '신뢰성,'  
그리고 핵무장의  
동기에 달려 ...**

핵우산 제공을 제안하기 전에 먼저 시범적 사례로 우크라이나를 선택했다는 추론은 일리가 있어 보임

- 올 초 중국이 북한에 대한 안전보장을 약속하며 비밀리에 북한과 비핵화 협상을 하고 있다는 대만 중앙통신과 홍콩 동망(東網)의 보도는 중국이 진정으로 안전보장을 해법으로 생각하고 있다는 추측에 무게를 더함
  - 중국은 그동안 6자 회담을 통하여 북한의 비핵화를 유도하여 왔지만 성과를 거두지 못하였음. 대북제재도 그동안 효과가 없었고, 미국의 요구대로 대북제재의 강도를 더 높일 경우에는 북중관계의 손상이 뒤따를 것임. 중국으로서도 새로운 해법이 필요한 상황임
  - 따라서 북한이 미국의 핵위협을 이유로 핵보유를 정당화하고 있기 때문에 만약 중국이 핵우산을 통하여 북한을 외부로부터의 핵공격으로부터 보호해 준다면 북한이 비핵화할 것이라고 기대하고 안전보장을 조건으로 중국이 북한과 비핵화협상을 추진할 개연성이 충분

### 3. 안전보장을 통한 비핵화의 조건

- 만약 안전보장을 통해 북한의 비핵화를 유도하기로 한다면 그러한 정책은 성공할 수 있을까? 이에 대한 대답은 안전보장의 '포괄성'과 '신뢰성,' 그리고 핵무장의 동기에 따라 다를 수 있음
- 구소련의 핵무기를 물려받은 우크라이나가 핵무기를 반환하고 핵비확산조약에도 가입하자 미중러는 그 보상으로 1994년 우크라이나에 대해 핵공격을 하지 않겠다는 소극적 안전보장을 약속했음. 이에 더하여 우크라이나는 2013년에 중국으로부터 우크라이나가 핵공격을 받거나 핵공격의 위협을 받으면 핵우산을 제공하겠다는 '적극적 안전보장'의 약속도 있었음
- 하지만 그 후에 전개된 우크라이나 사태는 강대국에 의한 소극적 안전보장 및 적극적 안전보장도 결국에는 우크라이나의 영토나 주권을 보전하는 데에 아무런 효과가 없다는 사실을 보여주었음
  - 러시아는 우크라이나에 대해 핵공격을 하지는 않았지만 우크라이나의 영토와 주권을 침해하였음. 중국은 적극적인 안전보장을 약속하였지만 러시아가 크림리아를 합병할 때 우크라이나를 보호하는 대신 방관하였음. 따라서 우크라이나 사태가 북한에 주는 교훈이 있다면 안전보장 공약은 유명무실할 수 있다는 것이 될 것임

※ 북한이 비핵화의 대가로 주한미군의 철수를 요구하는 이유는, 어쩌면 주한미군이 북한을 침공할 것을 두려워해서라기보다는 안전보장 공약의 공허함 때문일지도 모른다는 것이 필자의 가설. 만약 이 생각이 맞다면, 만약 북한이 믿고 신뢰할 수 있게 안전보장 공약을 제도화할 경우에는 꼭 주한미군을 철수하지 않아도 북한이 비핵화에 합의할 수 있다고 기대해 볼 수 있음

- 따라서 안전보장을 대가로 북한이 비핵화를 하기 위해서는 안전보장의 공약이 유명무실하지 않아야 할 것임. 그러기 위해서는 우선 안전보장의 공약이 ‘포괄적’이고 ‘구속력’이 있어야 함
  - 중국과 러시아가 북한에 대해 소극적 안전보장과 적극적 안전보장의 제공을 ‘약속’하는 것만으로는 부족. 중국과 러시아는 실제로 그러한 공약을 ‘이행’하여야 함. 보다 중요한 것은 미국도 북한에 대해서 적극적인 안전보장까지는 몰라도 소극적인 안전보장을 약속하고 실제로 이행하여야 할 것임
  - 즉, 북한에 대한 안전보장에는 미중러가 모두 참여하고(포괄성), 안전보장의 공약은 구속력이 있어야 할 것임(신뢰성). 그러기 위해서는 안전보장의 약속이 각서나 선언의 형태가 아니라 법률적으로 구속력이 있는 조약으로 명문화되어야 할 것임. 특히, 북한에 대한 미국의 안전보장 공약은 구속력과 신뢰성이 매우 높은 수준이 되어야 할 것임

**가. 안전보장과 비핵지대조약**

- 정치, 사회, 문화적으로 이질적인 여러 지역에서 비핵지대조약이 체결되어 성공적으로 운영되고 있는 바, 남북한이 참가하고 미중러가 비준하는 동북아 비핵지대조약은 북한에게 포괄적이고 구속력 있는 안전보장을 제공하는 좋은 메커니즘일 수 있음
- 비핵지대조약이란 한마디로 ‘비핵지대’를 설립하는, 국가 간의 법적으로 구속력 있는 약속임. 각 비핵지대조약에서 정의하는 비핵지대의 구체적 내용은 약간씩 다를 수 있지만 가장 기본적 특징은 핵무기의 부재임
  - 현재까지 인간거주지역 내에 5개의 비핵지대조약이 발효되어서, 전 세계 국가의 60%, 전 세계 인구의 39%가 비핵지대 내에 속해 있음
  - 지역으로 보면 중남미, 남태평양, 동남아, 중앙아시아, 그리고 아프리카에 비핵지대조약이 발효되고 있음. 비록 비핵지대는 아니지만 북미나 EU 지역은 분쟁이 없는 안정적인 지역이라는 점을 생각한다면, 전 세계 대부분의 국가들이 비핵지대에 속해 있거나 비핵지대는 아니더라도 분쟁이 없는 안정적인 지역에 위치해 있다고 할 수 있음

*남북한이 참가하고  
미중러가 비준하는  
동북아 비핵지대조약은  
북한에게 포괄적이고  
구속력 있는  
안전보장을 제공하는  
좋은 메커니즘일 수  
있어 ...*

**동북아****비핵지대조약에****관한 비관적 견해는****기존의 비핵지대조약****체결과정에 대한****오해가 원인일 수****있어 ...**

- 한국과 중국을 비롯해서 북한과 일본 그리고 러시아가 위치한 동북아에는 아직까지 비핵지대조약이 체결되지 않았고, 비핵지대조약을 체결하려는 논의가 심도 있게 진행되지 않고 있음
  - 북한의 핵무기조차 없애지 못하는 오늘의 현실에서 동북아 비핵지대의 창설이 과연 가능할 수 있느냐 하는 회의주의가 강하게 존재. 아울러 동북아에는 두 개의 핵무기 보유국가—중국과 러시아—가 존재하고 있으며, 역외 국가이지만 핵무기 보유국인 미국이 동북아에 깊은 전략적 이해를 가지고 있다는 사실이 많이 언급되고 있음. 또한 한국과 일본이 비록 지금 현재로는 핵무기를 보유하고 있지는 않지만 단시간 내 핵무기 보유국가가 될 수 있는 ‘핵개발 문턱국가(threshold nuclear states)’라는 점도 동북아지역 내에서 비핵지대가 설립되기 힘든 이유로 지적되고 있음
  - 즉, 동북아 지역 내 국가 그리고 동북아 지역에 깊이 개입해 있는 국가들이 모두 핵무기를 이미 보유하고 있거나 핵무기를 보유할 수 있는 문턱에 와 있기 때문에 동북아 지역에 비핵지대를 설립하려는 시도에 대해 부정적이라는 견해가 존재하고 있음
- 하지만 핵무기 보유국가와 핵개발 문턱국가의 존재가 동북아에서 비핵지대가 설립되는 것을 반드시 불가능하게 하는 것이 아니며, 오히려 그들의 존재로 인하여 비핵지대 설립의 필요성이 그 어느 지역보다도 높기 때문에 비핵지대조약에 대한 공감대 형성이 상대적으로 용이할 수도 있음. 그 결과로 실현가능성이 의외로 높을 수 있다는 것이 필자의 기대임
  - 물론 동북아 비핵지대조약의 필요성에 대한 공감대를 형성하고, 그 실현을 위한 국제적 지지를 얻는 것이 자동적이거나 단기간에 이루어질 수 있는 것은 아님. 비핵지대조약을 위한 공감대를 형성하기 위해서는 먼저 비핵지대조약의 가능성에 대한 비관적 선입견을 불식시키고, 역내 각국이 합의할 수 있는 비핵지대구상을 제시하는 것이 필요함

**나. 비핵지대조약의 체결: 비관적 선입견 vs. 실제 과정**

- 핵무기 보유국가나 핵개발 문턱국가의 역내 존재나 역외 핵무기 보유국가(즉, 미국)의 동북아지역 내 전략적 개입 때문에 동북아에서 비핵지대설립이 불가능하게 할 것이라는 견해는 부분적으로는 기존의 비핵지대조약 체결과정에 대한 이해가 피상적이기 때문에 발생한 오해임
- 현존하는 비핵지대조약들이 핵무기 보유국가나 핵개발 문턱국가라는 장애요소가 없어서 체결, 발효된 것이라고 보는 것은 정확하지 않음.

오히려 핵무기 보유국가와 핵개발 문턱국가의 존재 때문에 비핵지대조약이 추진되기 시작하였고, 비핵지대조약이 협상되는 과정 속에서 핵무기 보유국이나 핵개발 문턱국가의 문제가 해소 내지 경감되었음

- 중남미 비핵지대조약-일반적 명칭은 Tlatelolco 조약-은 핵전쟁 직전까지 치달았던 쿠바 미사일 위기를 계기로 추진되기 시작하여 성공적으로 체결, 발효되었음. 특히, 쿠바 미사일 위기의 핵심에 놓여 있던 쿠바도 궁극적으로는 Tlatelolco 조약 체결국이 되었음
  - 남태평양 비핵지대조약-일반적 명칭은 Rarotonga 조약-은 남태평양에서의 프랑스 핵실험을 계기로 추진되어, 핵무기의 금지는 물론 방사능폐기물의 해상덤핑까지 금지하는 폭넓은 비핵지대조약으로 탄생하였음
  - 아프리카 비핵지대조약-일반적 명칭은 Pelindaba 조약-은 역외 핵무기 보유국가인 프랑스의 사하라사막 핵실험과 역내 국가인 남아프리카 공화국의 핵무기 개발 및 보유에 대항하여 추진되어서, 아프리카 대륙 내 핵무기의 부재는 물론 핵실험의 금지를 내용으로 하는 비핵지대조약으로 성공적으로 체결, 발효되었음. 궁극적으로 남아프리카 공화국도 Pelindaba 조약체결국이 되었고, 이스라엘의 핵포기가 선행되어야 한다는 조건을 달았던 리비아나 알제리도 Pelindaba 조약을 비준하였음. 즉, 아프리카 역내 핵보유국의 존재뿐만 아니라 역외 핵보유국의 존재가-즉 역내국 남아프리카공화국과 역외국 이스라엘의 존재가-비핵지대조약의 협상이나 체결을 불가능하게 한 것이 아님
  - 중앙아시아 비핵지대조약-일반적 명칭은 Semei 또는 Semey 조약-은 카자흐스탄, 우즈베키스탄, 키르기스스탄, 타지키스탄 간에 체결, 발효된 비핵지대조약으로, 체결국 중 카자흐스탄과 우즈베키스탄에는 과거 소련에 소속되어 있던 기간 중에 핵무기가 잠시 존재하였음. 카자흐스탄은 소련이 붕괴할 때 핵미사일, 핵실험시설 등을 물려받았으나 독립 후 폐기하였으며, 우즈베키스탄에는 한때 소련의 전술핵무기가 배치되어 있었다고 알려져 있음
- Tlatelolco 조약, Rarotonga 조약, Pelindaba 조약, 그리고 부분적으로는 Semei 조약의 경우에서 알 수 있듯이, 현존하는 비핵지대조약들은 각 지역 내에 존재하는 다양한 핵 문제를 해결하기 위해 시작되어 궁극적으로는 조약으로 체결, 발효된 것임
- 다른 지역에서는 핵 문제가 없었기 때문에 손쉽게 비핵지대조약이 체결되었다고 생각하거나, 동북아에서는 북한 핵 문제가 미결상태에 있고, 핵을 보유한 강대국이 위치하거나 개입하고 있기 때문에 비핵지대조약이 체결될 수 없다고 단정짓는 것은 성급한 결론일 수 있음

**비핵지대조약은  
핵무기 보유국가와  
핵개발 문턱국가  
때문에 추진되었고,  
추진과정에서  
핵무기 보유국이나  
핵개발 문턱국가  
문제가 해소 내지  
경감되었음**

북한의 핵무장이  
핵역지가 아니라  
다른 목적을  
지니고 있다면,  
안전보장이  
북한의 비핵화에  
기여하기 어려울 수  
있어 ...

#### 4. 핵무장 동기와 안전보장을 통한 비핵화의 가능성

- 만약 미중리가 비핵지대조약을 통해서 포괄적이고 구속력이 있는 안전 보장을 약속한다면 북한이 비핵화할 것인가? 이에 대한 대답은 북한 핵무장의 진정한 목적이 무엇이냐에 달렸음
- 만약 핵무장이 북한의 주장대로 (그리고 중국과 러시아의 생각대로), 미국의 핵공격으로부터 북한을 보호하기 위한 것이라면 미국까지 참여 하는 포괄적이고 구속력 있는 안전보장 약속은 북한이 비핵화를 결심 하는 데 기여할 것임
- 하지만 만약 북한의 핵무장이 미국에 대한 핵역지가 아니라 다른 목적 을 지니고 있다면, 안전보장은 아무리 포괄적이고 구속력이 있더라도 북한의 비핵화에 기여하기 어려울 수 있음. 따라서 북한이 왜 핵무장을 추진하는 동기를 명확하게 이해할 필요가 있음

##### 가. 북한의 핵무장 동기: 경험적 분석

- 북한이 핵무장한 동기를 외부에서 정확히 파악하기는 힘들. 표면적인 논리는 미국의 공격을 억지하기 위해서 핵무장을 하였다는 것이나 자세히 살펴보면 그러한 논리로는 설명될 수 없는 퍼즐들이 발견됨

##### 사실관계 1

냉전이 끝날 때인 1991년 북한은 ‘한반도 비핵지대 공동선언’을 제안하였고, 이에 부응하여 한국과 미국은 주한미군의 전술 핵무기의 전면 철수에 합의. 이듬해인 1992년 초에는 ‘한반도의 비핵화에 관한 공동선언’이 발효되었고, 7월에는 남한에서 핵무기 철수가 완료되었음을 미군이 공식적으로 발표. 이어서 그해 12월 노태우 대통령은 남한 내에 핵무기가 없다고 공식적으로 선언.

그로부터 불과 몇 달 뒤인 1993년 2월에 북한은 미신고 시설에 대한 IAEA의 특별사찰을 거부하였고, 노동신문은 “특별사찰을 강요하면 전쟁 초래”한다고 경고하였다. 3월에 북한은 준전시 상태를 선포하였고, NPT 탈퇴서한을 UN 안전보장이사회에 제출.

- 1991, 1992, 1993년의 역사를 되돌아보면, 북한이 핵개발 프로그램을 한반도에서 미국의 핵공격 위험이 최저수준이었던 시기에 추진하였다는 점을 알 수 있음

- 냉전이 종식되고 남북이 비핵화에 합의하였으며 남한 내에 미국의 전술핵무기를 포함해서 모든 핵무기가 전무한 상태에서 북한은 비밀리에 핵개발을 추진한 것임. 이 때문에 1994년 제1차 북핵위기가 발생
  - 따라서 북한의 핵무장의 동기가 미국의 핵공격에 대한 억지라고 결론 내리기 어려워 보임
- 북한의 핵이 미국의 위협에 대한 대응이라는 또 다른 견해에 의하면, 부시 대통령이 2002년 1월 북한, 이란, 이라크를 ‘악의 축’이라고 선언하고 2003년에는 실제로 이라크를 침공했기 때문에 북한은 미국을 억지하기 위해 핵을 개발했다고 함. 이러한 견해는 언뜻 보면 개연성이 있어 보이나 자세히 보면 석연치 않은 점들이 있음
- 우선 시간적 선후관계가 맞지 않음. 러시아의 푸틴 대통령은 최근에 자신이 2001년에 일본을 방문하는 길에 북한에 들렀을 때 이미 북한이 핵무기를 보유했다는 사실을 알게 되었다고 하였음. 즉, 북한의 핵보유는 부시 대통령의 악의 축 연설이나 미국의 이라크 침공을 선행. 만약 푸틴 대통령의 주장이 진실이라면, 미국의 이라크 침공을 북한이 핵무기 개발을 결심하게 된 원인으로 보는 견해는 옳지 않음
  - 파키스탄의 칸 박사도 1990년대 말 북한을 십여 차례 방문했는데 그때 이미 여러 기의 핵장치(nuclear device)를 봤다고 NYT가 보도하였음
- 아울러 미국이 이라크를 침공하게 된 원인이 이라크가 핵이 없어서가 아니라 이라크가 당시에 대량살상무기를 개발하고 있다고 생각되었기 때문이라는 점도 간과해서는 안 될 것임
- 물론 이라크가 대량살상무기를 개발하고 있다는 첩보는 부정확한 것으로 판명이 났지만, 북한이 미국의 이라크 침공에서 교훈을 얻는다면 대량살상무기의 개발은 미국의 공격을 억지하는 것이 아니라 정반대로 미국의 공격을 유도한다는 것이 되어야 할 것임
- 미국의 공격이 아니라면 누구의 공격으로부터 북한은 위협을 느꼈던 것일까? 남한일까?
- 2000년에 남북 간에 최초로 정상회담이 개최되었다는 점을 생각하면 북한의 핵개발이 남북관계의 악화에 기인한 것이라고 결론짓기도 힘들. 따라서 푸틴과 칸의 기억이 맞는다면 북한의 핵개발은 부시의 ‘악의 축’ 발언이나 미국의 이라크 침공이 있기 전에, 그리고 남북한 관계가 역사상 가장 원만하였을 때에 진행된 것이라고 결론지을 수 있음
- 물론 특정 시점(1990년대 초나 2000년대 초)에 발생한 일들을 근거로 북한의 핵무장 동기를 단정하는 것은 무리가 있을 수 있음. 보다 장기

**역사를 되돌아보면,  
북한은  
한반도에서  
미국의 핵공격 위협이  
최저수준이었던  
시기에  
핵개발을 추진**

**북한의 핵실험과  
미사일실험의 추이를  
근거로 보면,  
미국의 핵위협은  
북한이 핵개발을  
하게 하는  
주된 동인이 아닌  
것으로 보여 ...**

사실관계 II

북한의 핵개발 프로그램은 (1) 핵폭탄의 개발과 (2) 그 전달수단 즉, 미사일의 개발로 이루어져 있다고 볼 수 있는데:

- 먼저 핵폭탄의 개발추이를 살펴보면, 북한은 2006년 10월, 2009년 5월, 2013년 2월, 2016년 1월, 2016년 9월, 2017년 9월에 핵실험을 실시하여 11년 동안 총 6회의 핵실험을 실시하였음. 이 중 1차 핵실험(2006.10)과 6차 핵실험(2017.09)을 제외하면, 북한의 핵실험은 오바마 행정부 1, 2기 중에 시행.
- 미사일 발사실험을 보면, 미사일 발사는 1994년까지 기간 중 15발, 1994~2011년 기간 중 58발에 그쳤으나 2012년 이후 현저히 증가하여 현재 약 220발에 달함. 미사일 발사는 핵실험의 경우보다도 더 현저하게 오바마 대통령 집권기, 특히 오바마 대통령의 집권 2기에 집중되어 있음.

- 오바마 행정부의 대북정책의 기초는 ‘전략적 인내’였음. ‘전략적 인내’란, 북한의 핵실험이나 미사일실험에도 불구하고 무력으로 대응하지 않고 경제적 압박만을 가하면서 북한의 붕괴를 기다리는 소극적인 정책. 미국이 이러한 ‘전략적 인내’ 정책을 채택한 기간 중에 북한의 핵실험과 미사일 실험이 집중적으로 일어난 것을 보면, 북한의 핵개발이 과연 미국의 군사적 위협을 억지하기 위한 선택이었는지 의구심이 들 수 밖에 없음
- 오히려 미국이 ‘전략적 인내’ 정책을 통해 군사적으로 북한을 위협하지 않는 동안에 안심하면서 핵과 미사일의 개발을 가속화했다고 보는 것이 더 정확할지도 모름
- 냉전 직후, 그리고 2000년대 초 북한의 핵개발, 그리고 냉전부터 현재까지의 기간 중 북한의 핵실험과 미사일실험의 추이를 근거로 보면, 미국의 핵위협은 북한이 핵개발을 하게 하는 주된 동인이 아니었음. 한반도에서 핵무기가 철수한 시점, 그리고 미국이 ‘전략적 인내’ 정책을 채택한 시점에 각기 핵개발이 추진되거나 핵실험과 미사일 실험이 집중적으로 시행되었기 때문. 따라서 북한이 핵개발 결정이나 핵개발 속도는 안보위협보다는 다른 요인으로 더 잘 설명할 수 있어 보임. 예로써 기술적 요인이나 정치적 요인이 유력한 가설로 제시될 수 있음

- 1990년대 초 냉전이 종식되고 한반도가 비핵화되었음에도 불구하고 북한이 핵개발을 추진하게 된 데에는 소련이 붕괴되면서 러시아와 우크라이나의 핵과 미사일에 관련된 물자, 기술, 인력이 유출된 것이 중요한 요인으로 보임
  - 당시 러시아와 우크라이나에서는 국가적 혼란, 군수산업체의 파산, 군수산업 종사자의 대량실직이 발생하였음. 이러한 혼란을 틈타서 북한은 손쉽게 핵개발에 필요한 물자와 기술을 획득한 것으로 보임. 화성 12호와 14호에 사용된 엔진도 최근이 아니라 이 시기에 입수한 것일 거라는 관측도 있음
  - 한편 최근 몇 년간 핵실험과 미사일 실험이 증가한 것은 북한의 핵기술과 미사일 기술이 지난 수십 년간의 투자와 시행착오를 통해서 이제 성숙단계에 접어들었기 때문일 가능성도 있음
- 기술적 설명은 북한의 핵개발을 기술의 공급이나 기술의 발전단계를 통하여 이해하려는 시도. 당연한 얘기이지만 기술적 요인만으로 북한의 핵개발을 충분히 설명할 수는 없음. 냉전이 붕괴한 이후의 혼란기 중에 핵과 미사일에 관련된 물자와 기술은 북한뿐만 아니라 다른 나라도 마음만 먹으면 입수할 수 있었을 것이기 때문. 아울러 핵과 미사일 개발도 수십 년간 계속하고자 하는 의지가 있었기 때문에 지금의 높은 기술 수준에 도달하게 된 것임. 그 사이에 비용의 문제나 국제적 반대에 봉착해서 핵개발 프로그램을 중단할 기회는 여러 번 있었을 것임. 하지만 중단하지 않고 계속한 것은 강력한 정치적 의지가 있었기 때문

**나. 대안적 설명: 관심전환적 핵확산(diversionary proliferation)**

**1) 남아프리카공화국의 사례**

- 스스로 핵무기를 개발했다가 폐기한 알려진 유일한 사례인 남아프리카 공화국의 경우, 핵무기는 국민의 대다수인 흑인을 억압하면서 권력을 유지한 백인정권의 집권기간 중에 개발되어, 흑인정권으로 권력을 이양하기 직전에 핵무기가 폐기되었음. 남아공의 백인정권이 핵을 개발한 표면적 논리는 소련과 쿠바가 주도하는 공산화의 위협으로부터 남아공을 지키겠다는 것이었는데 현실성이 없는 논리였음
- 그렇다고 해서 핵무기가 남아공 내 흑인을 타깃으로 개발한 군사무기라고 보기도 힘들. 흑인과 백인이 분리되어서 생활하고 거주한다고 하지만 흑인지역에서 핵폭발이 있으면 그 피해는 흑인지역뿐만 아니라 백인지역에도 거의 똑같이 있을 것이었기 때문. 재래식 무기와 달리 핵무기는 폭발력이 커서 흑인지역에만 충격을 제한할 수 없음. 오히려 흑

*과거 남아공의 경우 핵무기가 주는 상징성을 통해서 백인들의 단합을 고취하고 흑인들의 복종을 유도하려고 했던 것이 아닌가 추측해 볼 수 있어 ...*

**90년대 초는 한국의  
북방외교와 소련과  
동구 공산주의국가들의  
붕괴로 인해서  
북한정권이 느끼는  
외교적 고립감과  
국내정치적 불안감이  
극에 달한 때**

인지역을 특정해서 공격을 하려고 하였다면 생화학무기가 더 적합

- 그럼에도 불구하고 남아공은 핵무기의 개발에 매진하였음. 따라서 남아공의 경우 핵무기의 개발은 국제사회로부터 비난을 받고 있고 국내에서는 흑인들에 의하여 수적으로 압도되어 수세에 몰리고 있는 백인정권이, 핵무기가 주는 상징성을 통해서 백인들의 단합을 고취하고 흑인들의 복종을 유도하려고 했던 것이 아닌가 추측해 볼 수 있음
- 핵무기에 대해서는 국제적인 터부(taboo)도 있지만 강한 국가라는 이미지도 결부되어 있는 것이 사실이기 때문. 수세에 몰린 백인정권에게 강한 국가의 이미지가 주는 심리적, 정치적 효과는 비록 주관적일지라도 컸었음

## 2) 북한

- 북한이 1990년대 초 핵개발을 추진할 때는 한반도에서 핵공격의 위험이 최저수준이었음. 동시에 이 시기는 한국의 적극적인 북방외교와 소련과 동유럽 공산주의국가들의 연이은 붕괴로 인해서 북한정권이 느끼는 외교적 고립감과 국내정치적 불안감이 극에 달한 때였음
- 한국은 북방외교를 통해서 북한의 전통적인 후원자인 소련, 중국과 수교에 성공하고 정상회담도 개최
- 북한은 동유럽 국가들과 우호적 관계를 유지하여 왔는데, 1989년 헝가리, 폴란드, 동독, 체코슬로바키아, 루마니아에서 공산주의 정부가 붕괴되었음. 베를린 장벽이 무너졌으며, 루마니아에서는 독재자 니콜라에 차우세스쿠가 크리스마스 날 처형되었음. 1991년 12월에는 마침내 공산주의의 본영이고 북한의 후원자인 소련까지도 해체되어 냉전이 종식되었음
- 북한의 지도자들은 이러한 소식을 접하고 그들도 같은 운명을 걸을 수 있다고 하며 공포에 떨 것으로 알려져 있음
- 한편, 핵실험과 미사일실험이 급증한 2012년 이후의 기간은 아프리카 중동지역에서 권위주의가 무너지는 ‘아랍의 봄’과 겹치는 기간임. 따라서 정권이 붕괴할 수도 있다는 공포가 북한에도 확산되었을 소지가 큼
- ※ 사후적인 분석이지만, 80년대 말, 90년대 초 공산주의 독재정권이 붕괴되었던 현상에 비해 ‘아랍의 봄’이 북한정권의 안정성에 주는 위협은 크지 않았음. 정권이 붕괴된 아프리카중동국가들과 북한이 갖는 공통점은 많지 않았기 때문. 오히려 북한은 ‘아랍의 봄’을 견디어낸 중동국가들과 중요한 국가적 특징을 공유
- ‘아랍의 봄’을 견디어낸 중동국가들은 왕조가 지배하는 ‘왕정국가’였고, 자원을 팔아서 국가재정을 운영하는 ‘지대국가’였음

- 2012년 이후의 북한을 정치적으로는 왕정국가이고 경제적으로는 지대 국가로 볼 수 있는 면이 있기 때문(2014년까지 북한의 무역통계에서 수출품목 1위는 석탄, 2위는 철광석. 2015년과 2016년에는 남성의류가 철광석을 제치고 수출품목 2위가 되었지만 수출품목 1위는 여전히 석탄)
  - 물론 이러한 분석은 객관적인 사실에 기초하였지만 다분히 사후적 분석. 아랍의 봄의 와중에서는 산유왕정국가들이 유독 내구성을 보이게 될지 몰랐음
- 2012년 이후의 시기는 또한 남한에서 통일에 대한 기대와 준비가 고조되던 시기
- 이명박 정부에서는 통일은 ‘도둑’ 같이 올 것이기 때문에 미리 통일 재원을 마련해야 한다며 ‘통일항아리’ 성금모금운동을 추진하였고, 박근혜 정부에서도 북한이 곧 붕괴하리라 믿고 ‘통일 대박론’을 주장하며 통일준비를 시도
  - 이러한 남한의 통일준비 노력을 북한지도부가 북한체제에 대한 위협으로 인식하였는지는 정확히 판단할 수는 없지만, 북한이 남한의 통일준비 노력을 ‘흡수통일’ 시도라고 비난한 것으로 보면 남한의 통일준비를 ‘현상변경 정책’으로 인식한 듯하고, 핵개발을 가속함으로써 그에 대응하려고 하였을 가능성도 배제할 수 없음
- 북한이 대내외적으로 추구하는 이미지가 ‘강성대국’이라고 한다면, 그러한 이미지는 핵무장을 통해서 효과적으로 얻을 수 있음. 나아가 강성대국의 달성이 ‘치적’으로 프레임(frame)되면 정권을 장악하는 데에 기여할 수 있음. 또한 핵개발을 저지하는 다른 나라의 압력은 결집효과(rally around the flag)를 통하여 정권에 대한 지지를 낳을 수도 있음
- 즉, 핵무장은 북한주민들이 갖고 있는 경제적·정치적 불만을 분산시키고, 정권을 지지하는 결집효과를 발생시키며, 지도자가 권력을 장악하는 데에 기여하는 관심전환효과(diversion)가 있음
- 연이은 핵실험과 미사일실험으로 이러한 효과는 이미 상당히 달성한 것으로 보임. 특히, 북한은 남한에 비해서 경제적·정치적·문화적으로 열세이기 때문에, 군사적으로라도 ‘우위’를 점하는 것이 정권의 장악과 유지를 위해서 절실하였을 수도 있음

**북한이 남한의  
통일준비를  
‘현상변경 정책’으로  
인식하고, 핵개발을  
통해 대응하려고  
하였을 가능성도  
배제할 수 없어...**

북한이 남한과의  
체제경쟁에서  
뒤처지면서  
북한주민의 민심이  
이반하는 것을  
막기 위해  
관심전환적인  
책무장을 하였을  
수도 있어 ...

## 5. 안전보장을 통한 비핵화의 한계와 가능성

- 우크라이나 사태에서도 볼 수 있듯이 안전보장은 공허한 약속이 될 수 있음. 따라서 안전보장으로 비핵화를 유도하기 위해서는 풀어야 할 숙제가 많음. 중국과 러시아는 물론이고 미국은 꼭 참가해야 할 것이고, 안전보장의 약속은 조약의 형태로 법제화가 되어야 할 것임. 이를 위해서는 미중리가 참가하고 비준하는 비핵지대조약을 디자인하고 실현시키는 것이 필요함
- 하지만 안전보장으로도 비핵화가 되지 않을 수 있는 가능성도 있기 때문에 대비해야 함. 만약 북한의 핵무장 동기가 핵억제가 아니라면 아무리 완벽한 안전보장도 비핵화를 유도하는 데에 한계가 있기 때문
- 예를 들어서 북한이 남한과의 체제경쟁에서 뒤처지면서 이에 따라 북한주민의 민심이 이반하는 것을 막기 위해서 관심전환적인 책무장을 하였을 수도 있음. 만약 북한정권이 핵무장을 통해서 불만을 분산시키고 결집효과를 발생시켜 정권을 유지하려고 하였다면 안전보장은 그러한 정권유지전략을 무력화시키는 결과를 낳을 것임. 만약 그렇다면 중국이 기대하는 것처럼 북한정권이 안전보장에 합의하고 비핵화를 선택할 것으로 보이지 않음
  - ※ 필자의 생각으로는 북한정권에게는 군사적 안전보장보다 정권의 집권보장이 훨씬 더 중요함. 따라서 정권에 대해 비핵화 이후에도 집권을 보장해야 하지만 북한이 비핵화에 합의할 것인데, 다른 국가들이 북한정권의 집권을 보장하는 것이 과연 가능한지에 대해서 논의가 필요함. 특히 비핵화가 되고 나면 북한이 국제사회와 해외시장에 노출되고 북한주민들의 소득이나 의식, 기대수준이 급격하게 바뀔 수 있을 것인데 그런 변화에도 불구하고 북한정권의 지속적인 집권이 가능하도록 보장할 수 있을지에 대해서는 많은 고민이 필요. 북한을 비핵화시키기 위해서는 일반적인 비핵지대조약에 덧붙여서 19세기 비엔나체제처럼 북한 내에서 자유주의나 민주주의의 발생을 억제하는 국제적 협조체제의 구축이 수반되어야 할 것으로 보임
- 관심전환의 효과는 영구적인 것이 아니고, 경제적·정치적 불만요인을 해결해 줄 수도 없음. 결집효과는 단기적인 것으로 국제제재가 초래하는 생활고에 의해서 궁극적으로 상쇄될 것임. 핵무기를 개발하는 단계에서는 시간이 북한정권을 도왔다면 앞으로는 시간이 북한정권에게 불리하게 작용할 것임. 만약 북한정권도 이렇게 생각한다면 ‘관심전환’

효과가 떨어지는 핵무기를 포기하고, 그 대신 정권을 유지할 수 있는 새로운 방법을 모색하려고 할 것임. 바로 그런 시점에서 북한이 안전보장을 조건으로 비핵화를 협상할 가능성이 클 것임

- 그렇다고 해서 그런 때가 금방 올 것으로 기대해서는 안 됨. 북한은 4, 5년마다 선거를 통해서 정권이 교체되고 정책이 바뀌는 민주주의 국가가 아니기 때문. 북한은 관심전환 효과가 떨어지고 국제제재로 인한 고통이 증가해도 미동도 안 할 수도 있음
- 경제제재는 아직도 비핵화를 낳지 않고 있고 군사적 조치는 희생이 너무 크기 때문에, 안전보장을 통한 비핵화 전략은 여러 가지 한계에도 불구하고 대안으로서 중요하며 지속적인 관심을 가질 필요가 있음. 북한이 수용하고 미중러 그리고 한국이 합의할 수 있는 안전보장의 내용과 형식을 찾아내기 위하여 노력하여야 할 것이며, 무엇보다도 북한이 핵무기를 개발하고 보유하려고 하는 동기에 대해 정확하게 이해하기 위하여 노력하여 할 것임

**북한이 수용하고  
미중러 그리고  
한국이 합의할 수 있는  
안전보장의 내용과  
형식을 찾아내기  
위하여 노력하여야 ...**

❖ 저자 약력

■ 한인택

現 제주평화연구원 연구위원. 서울대학교 경제학과와 同대학원 외교학과를 졸업한 후 UC, Berkeley 정치학과에서 박사학위 취득. UC, Davis, University of Washington, 이화여자대학교에서 강의했으며, 외교통상부 정책자문 위원으로 활동하였음. 국제정치경제, 핵 전략, 공공외교가 주요 관심분야이며, 최근 연구로 “한국형 공공외교 모델의 모색: 정책네트워크를 활용한 맞춤형, 과학적 공공 외교”와 “핵폐기 사례연구: 남아프리카공화국 사례의 함의와 한계”가 있음.

기획 및 감수: 한인택 (제주평화연구원 연구위원)

편집: 황지나 (제주평화연구원 연구원)



제주특별자치도 서귀포시 중문관광로 227-24 (63546)

전화: 064) 735-6500 팩스: 064) 738-6552

E-mail: [policyforum@jpi.or.kr](mailto:policyforum@jpi.or.kr) <http://www.jpi.or.kr>

『JPI정책포럼』에 게재된 의견은 필자 개인의 의견으로,  
제주평화연구원의 공식입장과는 무관함을 알려드립니다.

ISSN: 2005-9760