

동북아의 새로운 핵질서와 비핵지대화 가능성

전성훈 (아산정책연구원 객원연구위원)

NPT가 범세계적인 핵확산을 막는 데 기여했음에도 불구하고, 북한의 핵무장이 국제 핵 비확산 체제와 이에 순응해 온 동북아의 기존 핵 질서를 위협하는 도전으로 부상하였다. 한국은 북한 비핵화에 기대를 걸고 지속해왔던 협상에 의한 북 핵 폐기, 즉 비핵화 정책이 북한의 핵 독점으로 실패했음을 자각하고, 우리가 핵옵션을 행사해서 한반도에서 ‘핵 對 핵’의 균형을 맞추므로써 새로운 핵 균형 시대를 열어야 한다. 구체적으로, 한-미 동맹과 미국의 핵 비확산 정책 및 관련 국제규범을 존중하여 우선 전술핵 재배치를 추진하되 미국이 거부하면 국가생존을 위한 마지막 수단으로 자체 핵무장의 길로 나설 수밖에 없다. 북한의 핵보유 도전에 한국이 전술핵 재배치 혹은 자체 핵무장 카드로 대응해야 하는 동북아의 여건은 비핵지대를 논의하기에 적합하지 않다. 동북아 비핵지대는 북한 핵 문제의 해결과 연계하여 장기적인 관점에서 추진하는 것이 바람직하다. 전술핵 재배치는 동북아 비핵지대라는 2보 전진을 위한 1보 후퇴라고 할 수 있으며, 전술핵 재배치의 궁극적인 목적은 재배치 후 남북한 핵군축협상을 제의해서 양측이 보유한 핵 자산을 동시에 폐기하는 것이다. 한국은 남북한 쌍방 핵군축을 통한 북한 핵 문제 해결을 계기로 동북아 내지는 세계적 차원의 핵군축 선도국으로서 이니셔티브를 행사할 수 있을 것이다. 중국이 전술핵을 보유하지 않고 있고 일본도 비핵국인 점을 감안하여, 한반도 비핵화를 ‘동북아전술핵제한지대’로 발전시키는 것은 물론, 우랄산맥 서쪽의 러시아와 유럽을 포괄하는 전 세계의 전술핵을 폐기하는 ‘전술핵폐기조약’으로 확대하는 방안도 제시할 수 있다.

목 차

1. 동북아의 기존 핵질서: 핵비확산 체제에 순응
2. 동북아의 새로운 핵질서: 북한의 도전과 남한의 응전
3. 동북아 비핵지대: 북핵해결과 연계한 장기적인 목표

1. 동북아의 기존 핵질서: 핵비확산 체제에 순응

- 동북아의 핵질서는 핵무기 확산을 막기 위한 일련의 국제적 합의와 제도 및 기구인 ‘핵비확산 체제(nuclear nonproliferation regime)’의 틀에 순응하면서 형성되어 왔음
 - 남극에서 핵폭발이나 방사능 물질의 처리를 금지하기 위해서 1959년에 체결된 남극조약을 시작으로 지금까지 많은 합의와 기구가 만들어졌고,
 - 1968년에 체결된 ‘핵무기확산금지조약(NPT: Treaty on the Nonproliferation of Nuclear Weapons)’은 핵비확산 체제의 꽃이자 토대임
- NPT를 기반으로 하는 핵비확산 체제의 기본 원칙은 국제평화와 안보에 위협이 되는 핵무기의 수평적 및 수직적 확산을 규제하는 것이며, 핵비확산 체제의 기본 규범으로는 다음을 들 수 있음
 - 핵국은 타국이 핵무장 능력을 보유하도록 도움을 주지 않음
 - 비핵국은 핵보유 노력을 포기함
 - 원자력의 평화적 이용을 위한 협력을 계속함
 - 평화적인 원자력 이용의 군사적 전용을 막기 위해 적절한 검증을 실시함
 - 핵국들은 핵군축을 단행해서 핵무기 없는 세계를 실현함
- NPT는 국제사회에서 전면적으로 수용되고 있는 핵비확산 체제를 태동시킨 실질적인 계기이자 시발점임
 - 1970년에 발효된 이후 5년마다 전체 회원국들이 모여서 조약의 이행 상황을 평가하고 문제점을 파악해서 개선방안을 마련하는 평가회의를 개최하며, 1995년 제5차 평가회의에서는 조약의 유효기간을 무기한으로 하는 데 합의함
- NPT가 체결되기 5년 전인 1963년 미국의 케네디 대통령은 1975년까지 전 세계의 핵국이 15~20개국은 될 것이라고 예상했지만 결과적으로 그의 예상은 크게 빗나감
 - 1970년대 후반까지 핵국은 기존의 P5 외에 이스라엘이 추가되었고, 현재 인도와 파키스탄 및 북한을 더해 모두 9개국 이 핵을 보유한 상태임
 - 동북아의 경우 미국, 러시아, 중국에 이어 북한이 가장 최근에 핵보유국으로 등장했고, 일본이 핵무장 잠재력을 완비한 상태임
 - 한국에 인접한 중국, 러시아, 북한이 자국 영토에 핵무기를 배치하고 있지만, 미국은 1991년 해외에 배치한 전술핵무기를 본토로 철수한다는 방침에 따라 한국에 배치했던 모든 전술핵을 철수함

2. 동북아의 새로운 핵질서: 북한의 도전과 남한의 응전

- NPT가 범세계적인 핵확산을 막는 데 기여했음에도 불구하고, 북한의 핵무장이 국제 핵비확산 체제와 이에 순응해 온 동북아의 기존 핵질서를 위협하는 도전으로 부상함
 - 핵무기가 확산되기 시작한 냉전 초기에 신생 핵보유국들이 늘어날 것이라는 우려는 NPT에 의해서 상당 부분 해소됨
 - 그러나 북한처럼 NPT 체제 내에서 국제사회를 기만하며 핵을 개발한 소위 “영리한 확산자(smart proliferator)”의 등장 등으로 인한 ‘연쇄 핵 확산(cascading of nuclear proliferation)’과 ‘제2차 핵시대(Second Nuclear Age)’의 도래에 대한 우려가¹⁾ 동북아에서 현실화되었음

- 북한 핵 문제가 공론화된 1990년대 초 이후 지금까지 북한의 핵개발 능력은 지속적으로 신장되어 왔음
 - 한국은 노태우 정부 이후 여섯 번의 정권교체를 거치면서 “북핵 불용”을 대북정책의 기본 원칙으로 삼고 북한 정권에 대해 핵개발 포기를 종용해 왔지만 실패함
 - “핵무기를 만들 의사도 능력도 없다”는 김일성을 말을 전면에 내세우고 자신들의 핵 프로그램을 평화적인 이용이라고 기만하던 북한은 2005년 2월 10일 핵무기를 만들었다고 공식 선언했고, 2017년 9월까지 모두 여섯 차례의 핵실험을 통해 수소탄 능력까지 입증함

- 북한이 이미 핵보유국이므로 국가의 안위를 위해서 새로운 대북전략 기초를 수립하고 압박과 유화를 병행해서 북핵을 폐기시켜야 한다는 필자의 2004년 주장은 현 시점에서든 그대로 유효함²⁾

북핵 문제는 한국전쟁 이후 대한민국이 당면한 최대 안보위협이자 한반도 현상 변경의 기폭제가 될 수 있는 중대한 사안이다. 북한이 핵개발에 성공해서 복수의 핵탄두를 보유하고 있다는 데에 큰 이견이 없는 만큼, 오늘의 북핵 문제는 단순한 외교, 통일 문제가 아니라 국가안보적인 위기로 보는 것이 적절하다. 북핵 문제가 공론화된 1990년대 초 이후 처음에는 비핵화 공동선언이라는 남북 간 합의, 이후에는 제네바 기본합의에 기초한 북·미 간 합의를 통한 문제해결 노력이 있었다. 그러나 북한이 집요한 기만과 비밀 핵개발을 통해 핵보유에 성공했다는 사실은 결국 이런 노력들이 실패했음을 의미한다.

- 한미 양국이 지난 26년간 추진했던 북핵정책은 한반도에서 북한에 의한 ‘핵 독점(nuclear monopoly)’을 허용하는 치명적인 전략적 실패로 귀결됨
 - 1991년 9월 전 세계에 배치된 미군 전술핵무기를 감축하겠다는 부시 대통령의 선언은 한반도 현장에서 미국의 대북 확장핵억지 공약을 뒷

**북한의 핵무장은
국제 핵비확산 체제와
이에 순응해 온
동북아의
기존 핵질서를
위협하는 도전으로
부상**

한미가**지난 26년간****추진했던****북핵정책은****한반도에서****북한에 의한****'핵 독점'을****허용하는 치명적인****전략적 실패로 귀결**

받침하던 귀중한 자산을 일방적으로 제거함으로써 북한의 핵개발에 대한 핵심적인 제어장치를 치워주는 결과를 초래함

- 바로 북한이 보는 앞에서 도발할 경우 핵으로 응징하겠다는 보복 의지를 뒷받침하던 물리적 실체가 사라짐으로써 한반도는 주한미군이 전술핵무기를 배치하기 시작한 1950년대 이후 처음으로 '핵의 진공상태(nuclear vacuum)'가 되었고, 북한은 이 틈을 놓치지 않고 자체 핵개발을 추진함
- 1991년 11월 노태우 대통령은 '한반도 비핵화와 평화정착에 관한 선언'을 통해 스스로 핵무장 권한을 포기했고, 같은 해 12월 남한에 핵무기가 존재하지 않는다고 선언함으로써 주한미군 전술핵 철수를 간접적으로 확인함
 - 노태우 정부가 취한 일련의 조치는 북한이 거리낌 없이 핵개발로 나설 수 있도록 길을 터주었음
 - 북한 핵개발의 최대 장애요인인 남한의 핵개발 가능성이 남한에 의해 스스로 소멸되면서 북한이 부담없이 핵개발을 추진할 수 있게 된 것임
- 노태우 대통령의 선언을 토대로 남북이 합의한 비핵화 공동선언은 북한이 서명도 하기 전에 위반한 사생아와 같은 문건임
 - 재처리시설을 보유하지 않기로 한 공동선언에 합의하던 당시 북한은 이미 영변에서 이 시설을 가동해서 플루토늄을 추출함
 - 북한에게 철저하게 기만을 당한 한국 정부가 비핵화 공동선언은 북한의 위반으로 무효화되었다는 언급도 하지 못할 정도로 유약한 태도를 취하는 동안 북한은 국가의 최고이익 수호라는 명분을 내세우며 NPT에서 공개적으로 탈퇴하고 핵개발에 매진함
 - 결국 한·미 양국의 북핵정책은 첫 단추부터 잘못 끼웠으며, 지난 26년 동안 축적된 정책실패의 결과로 한반도에서는 북한에 의한 핵 독점 시대가 열리게 된 것임
- 이런 파국적 사태의 단초는 물론 부시 대통령의 일방적인 전술핵 철수 조치에 있음
 - 당시 미국은 유럽과 한반도에 모두 전술핵을 배치하고 있었지만 유럽에는 일부 전술핵을 그대로 놔둔 반면 한반도에서는 완전 철수함
 - 당시 영변의 재처리시설이 확인되는 등 북한의 핵개발이 가시화되는 상황에서 부시 행정부가 협상용으로 전술핵 완전 철수를 단행하고 한국의 핵개발 포기를 유도했다는 설명이 설득력을 가짐
 - 전술핵 철수와 한국의 핵무장 포기로 요약되는 '남한 비핵화' 조치를 선제적으로 취함으로써 북한에 핵개발의 명분을 주지 않고 핵포기를

유도하겠다는 외교적 계산이었던 것임

- 이는 ‘핵비확산’이란 돌 하나로 남과 북이라는 두 마리 토끼를 일거에 잡겠다는 미국식 일석이조(一石二鳥)의 포석이었다고 할 수 있음
 - 그러나 지난 26년간 북핵협상의 역사는 북한에 비핵화 모범을 보여 핵 포기를 유도하겠다는 미국의 정책이 완전히 실패했다는 것을 보여줌
 - 북한의 핵개발은 막지 못하고 남한의 발목만 잡아서 한반도에서 ‘북한의 핵 독점’이라는 참담한 안보상황이 초래되었음

- 오늘날 우리가 직면한 위기상황은 가히 한국전쟁 이후 최대의 안보위기라고 할 수 있는 바, 이제 대한민국은 북한 비핵화에 기대를 걸고 지속해왔던 협상에 의한 북핵폐기, 즉 비핵화 정책이 북한의 핵 독점으로 실패했음을 자각하고 이 정책을 폐기하고 새로운 대안을 모색해야 함
 - 그 대안은 북한의 일방적인 핵보유로 조성된 전략적 취약성과 공포의 불균형을 우리가 핵옵션을 행사해서 한반도에서 ‘핵 對 핵’의 균형을 맞추므로써 새로운 핵 균형 시대를 여는 것임
 - 핵 균형 시대에는 전략적 취약성이 전략적 안정성으로, 공포의 불균형이 공포의 균형으로 전환됨으로써 과거 냉전시대의 미·소, 미·중관계와 같이 안정적으로 남북관계를 관리하면서 한반도의 평화를 유지할 수 있을 것임

- 미국의 핵이 냉전시대에 신생 핵국인 소련 및 중국과 전략적으로 안정된 관계를 유지하게 만든 열쇠였던 것과 같이, 남북한 간에 안정된 핵 균형을 유지하기 위해서는 대한민국의 핵옵션 행사가 불가피함
 - 한·미 동맹과 미국의 핵비확산 정책 및 관련 국제규범을 존중하여 우선 전술핵 재배치를 추진하되 미국이 거부하면 국가생존을 위한 마지막 수단으로 자체 핵무장의 길로 나설 수밖에 없음³⁾
 - 전술핵 재배치는 특정 정파의 정치적 목적에 이용될 수 없으며 정쟁의 대상이나 남남갈등의 씨앗이 되어서도 안 됨
 - 오로지 국가보위와 국민안위의 관점에서, 여야를 막론하고 계파와 정파를 초월해서 지혜를 모아 국민적 합의 하에 추진해야 하며, 이런 점에서, 전술핵 재배치 방안에 대해 여러 야당은 물론 여당 내에서도 찬성의견이 나오는 것은 매우 고무적임⁴⁾

- 이미 미국에서는 역대 美 행정부의 북핵정책이 실패했음을 인정하고 핵을 보유한 북한을 현실로 받아들여야 하며, 북핵을 완전 폐기시키겠다는 비핵화 정책을 포기하고 북한의 핵위협과 사용을 억지하고 봉쇄하는 정책을 추진해야 한다는 주장이 봇물처럼 제기되고 있음

**한반도
핵 균형 시대에는
냉전시대의 미소,
미중관계와 같이
안정적으로 남북관계를
관리하면서
한반도의 평화를
유지할 수 있어**

동북아 비핵지대

주장은 1970년대부터

북한, 소련, 일본

등에서 정치선전

차원에서 제기되었고,

냉전 이후

구체적인 대안으로

민간 차원에서

집중적 연구된 바 있어

- 과거 미국이 신생 핵보유국으로 등장한 소련에 대해서 추진했던 ‘봉쇄 전략(Stratgy of Containment)’을 21세기 한반도의 현실에 맞게 구사해야 한다는 것임

- 필자는 핵을 보유한 북한에 대한 ‘관리전략(Stratgy of Management)’이라는 이름으로 미국의 대소련 봉쇄전략과 유사한 대북통일전략을 북핵 폐기와 평화통일을 위한 한국의 국가대전략으로 제시한 바 있음⁵⁾
- 소련의 위협과 공산주의 팽창을 저지하면서 소련이 내부의 모순으로 스스로 붕괴하도록 유도한다는 봉쇄전략의 기본취지와 같이, 전술핵 재배치를 통해 남북한 간에 ‘核對核’의 안정적 核 균형을 유지하면서 당면한 북한의 군사적 위협과 도발을 억지하고 장기적으로 북한 내부의 변화를 유도해서 궁극적으로 비핵화와 평화통일을 완성한다는 것이 북한 관리전략의 요체임

3. 동북아 비핵지대: 북핵해결과 연계한 장기적인 목표

- 동북아 지역을 비핵지대화하자는 주장은 1970년대부터 북한, 소련, 일본 등에서 정치선전 차원에서 제기되었고, 냉전 종식 이후 구체적인 대안으로 민간 차원에서 집중적으로 연구된 바 있음
- 예를 들어, ‘동북아제한비핵지대(LNWFZ-NEA: Limited Nuclear Weapon Free Zone in Northeast Asia)’안은 1991년 가을 미국과 소련이 전 세계에 배치된 전술핵을 철수하기로 함에 따라 그 해 11월부터 연구됨
- 1996년 3월에는 한·미·일·중·러 5개국의 전문가 20여 명이 아르헨티나에서 회의를 갖고 LNWFZ-NEA에 대하여 다음과 같은 내용의 부에노스아이레스 성명을 발표함⁶⁾
- LNWFZ-NEA는 동북아지역의 안보협력 체제 구축에 중요한 일보가 될 수 있음
- 비핵지대의 지리적 범위는 중국, 일본, 남북한, 러시아 및 미국을 포함함
- 역내에 배치된 핵무기의 제거 혹은 이전은 시차를 두고 단계적으로 이행함
- 장거리전략무기에 사용되지 않은 핵무기에 중점을 둠
- 원자력발전과 같은 원자력의 평화적 이용을 규제하지 않음
- 본부의 후보지로 히로시마, 블라디보스토크, 한반도, 울란바토르 등이 거론됨
- 조약의 유효기간은 무기한이며 6개월 전에 사전 통보하고 탈퇴가 가능함
- 미·러·중·일·한국을 창립회원국으로 하며, 다른 역내국들과 핵국의 가입도 가능함
- 비핵지대 자체가 최종목표가 아니며 범세계적으로 중요한 핵군축의 첫

단계임

- 이후 보르도, 모스크바, 헬싱키, 상하이를 거쳐 1999년 10월 일본의 하코네에서 후속 고위급워워회의가 개최되었지만 다음과 같은 이유로 더 이상 진전을 보지 못함
 - 핵국과 비핵국의 활동을 함께 규제하려는 데서 오는 의무의 불균형성
 - 핵무기 폐기와 재배치라는 군사적으로 민감한 문제 해결의 어려움
 - 안보협력의 경험이 없고 역내 국가 간 불신과 적대감이 큰 동북아의 현실 등
- 기존의 비핵지대 논의에서 드러난 이상의 현실적인 문제점과 함께 북한의 핵보유라는 도전과 이에 대응한 한국의 전술핵 재배치 혹은 자체 핵무장 카드의 활용이라는 응전이 더해져서 현재 동북아가 당면한 여건은 비핵지대를 논의하기에 적합하지 않음
 - 동북아 비핵지대는 북한 핵 문제의 해결과 연계하여 장기적인 관점에서 추진하는 것이 바람직함
- 대한민국의 안전보장과 동북아의 비핵지대 실현을 동시에 충족할 수 있는 첫 단추는 한국이 핵옵션을 행사하는 것임
 - 미국의 전술핵무기를 다시 들여오거나 자체 핵무장 프로그램을 가동한 후 북한의 핵포기를 유도하기 위한 쌍방 핵군축협상을 제의해서 양측이 보유한 핵자산을 동시에 폐기하는 것임
 - 이런 점에서, 한국의 핵옵션 행사는 동북아 비핵지대라는 2보 전진을 위한 1보 후퇴라고 할 수 있음
- 1991년 부시 대통령의 전술핵 철수 선언은 당시 미·소 양국의 합의나 조약으로 이뤄진 것이 아니라 미국의 일방적인 결정이었고, 그 직후 고르바초프 대통령이 미국에 호응하는 유사한 조치를 순차적으로 단행함
 - 따라서 한반도에 미국의 전술핵을 재배치하는 조치가 미·러 간의 합의 위반이 아님은 물론 어떠한 국제조약에도 저촉되지 않음
 - 러시아가 문제를 제기하는 경우 우리는 극동에 배치된 러시아의 전술핵 자산을 문제삼을 필요가 있음
- 한국은 남북한 쌍방 핵군축을 통한 북한 핵 문제 해결을 계기로 동북아 내지는 세계적 차원의 비핵군축 선도국으로서 이니셔티브를 행사할 수 있을 것임
 - 구체적으로 중국이 전술핵을 보유하지 않고 있고 일본도 비핵국인 점을 감안하여, 한반도 비핵화를 ‘동북아전술핵제한지대’로 발전시키는 것은

**북한의 핵보유라는
도전과 이에 대응한
한국의 전술핵 재배치
혹은 자체 핵무장
카드의 활용이라는
응전이 더해져서
현재 여건은
비핵지대를 논의하기에
적합하지 않아
동북아 비핵지대는
북한 핵 문제의
해결과 연계하여
장기적인 관점에서
추진하는 것이 바람직**

물론,

- 더 나아가 우랄산맥 서쪽의 러시아와 유럽을 포괄하는 전 세계의 전술 핵을 폐기하는 ‘전술핵폐기조약’으로 확대하는 방안도 제시할 수 있음⁷⁾

주석

- 1) 제2차 핵시대란 보유한 핵전력의 규모는 작지만 새롭게 핵국으로 등장한 국가들 사이의 핵무기 개발 경쟁이 전개되는 국제안보 질서를 지칭함. Colin Gray, *The Second Nuclear Age* (Boulder: Lynne Reinner Publishers, 1999).
- 2) 전성훈, “핵보유국 북한과 한국의 선택,” 『국가전략』 제10권 3호(2004년 가을), pp.5-6.
- 3) 전성훈, 『북한의 핵 독점 시대에 우리의 대응: 미국 전술핵의 한반도 재배치』, 이슈 브리프 2017-23, 아산정책연구원, 2017년 8월 7일.
- 4) 여당의 이종걸 의원은 역대 진보·보수 정권이 북한을 과소평가했다며 우리를 지킬 전술핵 재배치를 검토해야 한다고 주장했다. 『서울경제』, 2017년 9월 9일.
- 5) 전성훈, 『북핵폐기와 평화통일을 위한 북한 관리전략』, 이슈 브리프 2017-20, 아산정책연구원, 2017년 7월 3일.
- 6) “The Statement of Buenos Aires,” Final Statement of the Buenos Aires Group: Findings and Recommendations of the Buenos Aires Group Regarding a Limited Nuclear Weapons Free Zone (LNWFZ) for Northeast Asia. *The Bordeaux Protocol of the Limited Nuclear Weapons Free Zone for Northeast Asia*, Center for International Strategy, Technology and Policy at the Georgia Institute of Technology, March 1997, pp.79-81.
- 7) 전성훈, 『전술핵 재배치로 한반도 ‘핵 균형시대’를 열자』, 이슈브리프 2017-29, 아산정책연구원, 2017년 10월 24일.

❖ 저자 약력

■ 전성훈

現 아산정책연구원 객원연구위원. 고려대학교 산업공학과 졸업, 미국 스탠포드대학교 공업경제학 석사, 캐나다 워털루대학교 경영과학 박사학위(“군비통제 협상과 검증에 대한 분석”) 취득. 통일연구원 선임연구위원, 연구위원, 선임연구위원을 거쳐 제13대 통일연구원 원장을 역임. 국방부, 통일부, 청와대 국가위기관리실의 정책자문위원, 민주평화통일자문회의 상임위원, 한국정치학회와 한국국제정치학회 이사, 국가안보실 대통령 안보전략비서관 등을 역임. 국무총리실 산하 인문사회연구회의 우수연구자 표창을 연속 수상(2001~2003), 국가정책개발에 기여한 공로를 인정받아 대통령 표창 수상(2003). 주요 연구 분야는 남북관계, 대북정책과 통일전략, 북한 핵 문제와 군비통제, 국제안보와 핵전략, 중장기 국가전략 등임.

기획 및 감수: 한인택 (제주평화연구원 연구위원)

편집: 황지나 (제주평화연구원 연구위원)



제주특별자치도 서귀포시 중문관광로 227-24 (63546)

전화: 064) 735-6500 팩스: 064) 738-6552

E-mail: policyforum@jpi.or.kr <http://www.jpi.or.kr>

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

ISSN: 2005-9760