

KINU 정책제안서 12-13

미국의 對韓 핵우산정책에 관한 연구

정책제안서(12-13)

인쇄 2012년 11월 발행 2012년 11월

발행처 통일연구원 발행인 통일연구원장 편집인 북한연구센터 기획·디자인·인쇄처 두일디자인(2285-0936)

등록 제2-02361호(97.4.23) 주소 (142-728) 서울특별시 강북구 한천로 1307(수유동) 통일연구원

전화 900-4300(대표) 901-2525(직통) 팩시밀리 901-2544 홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

© 통일연구원, 2012

비매품

정책제안서

미국의 對韓 핵우산정책에 관한 연구

연구책임자: 전성훈(통일연구원 북한연구센터 소장)

...

본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며,
당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.

목 차

1. 배경 및 문제점	1
2. 주요 연구결과	3
가. “억지(Deterrence)”에 대한 개념적 분석	3
나. 북한의 핵능력	4
다. 실제적인 북한의 핵위협	7
라. 미국의 對韓 핵우산: 기원과 발전과정	8
마. 미국의 對北 안전보장 공약	9
바. 오바마 행정부의 핵·억지 전략	12
3. 정책제언	13
가. 고려사항	13
나. 정책적 추진방안	15
4. 기대효과	21
참고자료	21

1. 배경 및 문제점

“핵우산”(Nuclear Umbrella)이란 핵억지 전략의 연장선상에서 나온 개념으로서 정확하게는 “확장핵억지”(Extended Nuclear Deterrence: END)라고 부른다. 핵우산은 적대국이 미국의 동맹국을 재래식 무기나 “대량살상무기”(Weapons of Mass Destruction: WMD)로 공격하는 경우, 해당 적대국에게 핵무기를 사용해서 감당할 수 없는 피해를 주겠다는 보복위협을 통해서 적대국의 공격을 억지하고 동맹국을 보호하는 전략이다. 자국을 방어하는 차원을 넘어서 동맹국에 대한 적대국의 공격까지 억지하겠다는 미국의 대외 안보공약의 토대이며 군사동맹의 근간을 이루는 핵심 개념이라고 할 수 있다. 이런 점에서, 핵우산은 억지전략의 보호대상이 미국에서부터 동맹국으로 확대되고, 보복수단은 재래식 무기뿐 아니라 핵무기까지 포함하며, 보복능력의 투사지역도 미 본토에서부터 동맹국 영토로 까지 확장되는 의미를 갖는다.

핵우산의 구성 요소는 다음과 같이 세 가지로 구분할 수 있다. 첫째, 억지의 보호대상에 미 본토와 해외주둔 미군뿐만 아니라 미국의 동맹국도 포함된다. 서독을 포함한 유럽의 NATO 동맹국들과 아시아에서는 한국·일본·호주가 핵우산의 구체적인 보호대상으로 명시되어 왔다. 둘째, 억지의 목표는 적대국의 재래식 공격과 핵 공격을 포괄한다.¹⁾ 셋째, 억지의 수단에는 미국이 보유한 재래식 무기 뿐만 아니라 핵무기도 포함된다. 결국 핵우산은 확장핵억지의 별칭인 셈이다. 2006년 10월 북한의 1차 핵실험 직후에 열린 한·미 “연례안보협의회”(Security Consultative Meeting: SCM)에서 핵우산 대신 확장억지라는 표현이 사용된 것을 두고 우리군 일각에서 미국의 안보공약이 더 강화된 것으로 본 것은 잘못된 해석이었다.²⁾

북핵폐기를 위한 국제사회의 노력이 담보상태에 머물고 북한의 3차 핵실험 가능성이 제기되면서 2011년 초부터 우리 사회에서 북한의 핵위협에 대응해서 핵무장 옵션을 강구해야 한다는 논의가 확산되어왔다. 현재 정부는 자체 핵무장을 포기한다는 ‘비핵정책’을 견지하면서 북한의 핵위협에는 미국의 확장핵억지, 즉 핵

1) 단 오바마 행정부의 “핵태세검토보고서”(Nuclear Posture Review: NPR)는 “핵무기확산금지조약”(Nuclear Non-Proliferation Treaty: NPT)에 가입한 비핵국가의 재래식 공격에 대해서는 핵보복을 하지 않는다고 명시했다. 이 점에 대해서는 제VII장을 참조하기 바란다.
2) 전성훈, 『북한 비핵화를 위한 한·미 전략적 협력에 관한 연구』 (서울: 통일연구원, 2009), pp. 52~53.

우산으로 대응한다는 방침을 고수하고 있는 상황이므로, 우리 사회의 자체 핵무장 주장은 국가정책에 배치되는 여론이 형성되고 있다는 것을 의미한다. 이런 현상은 그만큼 북한 핵에 대한 국민적 위협 인식이 크다는 것을 반증한다고 할 수 있다.

오바마 행정부는 “핵무기 없는 세계”(A World without Nuclear Weapons)를 비전으로 내세우고 핵무기의 의존도를 줄이는 새로운 핵전략을 채택했다. 이는 한국 내에서 미국이 제공하는 핵우산의 신뢰성에 대해서 의심과 우려의 목소리를 제기하게 만들었고, 핵우산 정책의 신뢰성에 대한 의문은 그 자체로 핵무장 여론을 부추기는 중요한 동인이 되었다. 한편 미 하원군사위원회는 2012년 5월 9일 북한의 핵·미사일 개발 및 군사도발에 대응해서 서태평양 지역에 전술핵을 재배치하는 방안을 검토하도록 행정부에 요청하는 내용의 ‘2013 국방수권법 수정안’을 채택했다. 전술핵 재배치는 불필요하다는 오바마 행정부의 입장에 정면으로 배치되는 요구를 한 것이다. 북핵협상의 전망이 밝지 않은 상태에서 북한의 핵위협을 심각하게 받아들이면서 추가적인 안전보장조치를 주문하는 현상 역시 미 의회 차원의 변화된 인식을 보여주는 중요한 사건이다.

북한의 수사적인 핵위협은 물론 실제 군사도발 위협이 점증하고 우리 사회에서 자체 핵무장을 둘러싼 논란이 커져가는 상황에서 북한의 핵위협을 억지할 수 있는 건설적인 대안을 마련하는 것이 필요하게 되었다. 본 연구는 현실적으로 미국이 한·미 동맹에 입각해서 우리에게 제공하는 핵우산의 중요성이 더욱 높아지고 있다고 평가한다. 이런 문제의식에 입각해서, 핵우산정책의 신뢰성에 관련된 전반적인 문제들을 분석하고 이를 토대로, 핵우산의 신뢰성을 높이기 위한 방안을 제시하고자 한다.

한국의 자체 핵무장은 현실적으로 가능하지 않고 우리의 국익에도 배치된다는 것이 본 연구의 기본 전제이다. 이런 전제에 입각해서, 미국의 핵우산에 대한 제반 사항을 종합적으로 검토하고, 북한의 핵위협에 대응할 수 있는 타당한 정책방안을 개발하는 것이 본 연구의 목적이다. 즉 북한의 핵위협에 대응할 수 있는 적절한 수단을 강구해야 한다는 국민적 요구가 점증하는 가운데 비핵정책과 한·미 동맹이라는 정부의 외교안보정책의 기본 틀을 훼손하지 않는 범위 내에서 미국의 對韓 핵우산의 신뢰성을 강화할 수 있는 정책적 방안을 제시하고자 한다.

2. 주요 연구결과

가. “억지(Deterrence)”에 대한 개념적 분석

제II장에서는 억지에 대한 개념적 분석을 통해 다양한 억지 개념을 포괄적으로 정리하였다. 아울러 억지이론에서 자주 등장하는 핵심적인 개념도 소개하여 억지에 대한 연구과 정책적 토론을 위한 합일된 기반을 만들고자 했다. 핵우산에 직·간접적으로 연관된 학술적 개념과 역사적 맥락을 검토·분석하여 학술적·정책적 자료를 생산하는 것도 본 연구의 중요한 부분이다.

“Deterrence”는 우리말로 억지(抑止) 혹은 억제(抑制)로 번역할 수 있다. 북한 당국과 우리 정부 일각에서는 억제라는 표현을 선호한다. 억제는 “일정한 정도나 한도를 넘지 않도록 눌러서 그치게 한다”는 의미로서,³⁾ 개인의 욕망이나 감정 따위를 억누른다는 뜻에 적합한 표현이다. 즉 대상의 규모가 작고 감성적인 문제에 적절한 번역이지만 한 나라의 군사안보전략에 대한 표현으로는 적절하지 않다. 통상 국제안보와 군사전략 분야에서는 “deterrence”를 억지로 번역하고 있으며, 육군사관학교에서도 억지로 가르친다. 따라서 본 연구에서는 북한이 사용하는 “핵억제력”이란 표현을 원전을 그대로 인용하는 경우를 제외하고 ‘억지’로 통일해서 사용하고자 한다.

억지는 기본적으로 조건부 위협을 통해 상대방의 행위를 조종하려는 계획적인 시도와 관련되어 있다.⁴⁾ 이 장에서는 억지에 관련된 다양한 개념 27개를 종합적으로 정리·소개하여 관련 연구의 기초자료로 제공하고자 한다. 편의상 영문 스펠링 순서대로 정리했다. 억지에 대해서는 폴(T.V. Paul) 등의 저서를 기본으로 삼았고,⁵⁾ 추가로 설명이 필요한 경우에는 해당 출처를 별도로 명시했다. 억지에 관련된 개념은 억지 이론과 전략을 이해하는 데 꼭 필요한 주요 개념들로서 모두 8개의 개념을 여러 문헌을 토대로 정리했다.

3) 『새 우리말 큰 사전』 (서울: 삼성출판사, 1992), p. 2297.

4) Lawrence Freedman, *Deterrence* (Malden, MA: Polity Press, 2004), p. 6.

5) T.V. Paul, Patrick Morgan, and James Wirtz, (eds.), *Complex Deterrence: Strategy in the Global Age* (Chicago: The University of Chicago Press, 2009).

나. 북한의 핵능력

제Ⅲ장에서는 핵우산이 겨냥하는 역지의 궁극적인 목표인 북한의 핵능력을 플루토늄과 “고농축우라늄”(Highly Enriched Uranium: HEU)으로 나누어 자세하게 분석했다. 이 장에서는 특히 북한이 복수의 핵탄두를 이용한 3차 핵실험을 단행할 가능성을 제기하고, 3차 핵실험 이후 전개할 새로운 핵전략도 예상했다. 아울러 ‘핵보유국 북한’이란 호칭을 둘러싼 국내외의 논란을 정리했다.

북한이 현재 보유하고 있는 플루토늄의 총량은 32.5~58.5kg 정도이다. IRT-2000 원자로에서 추출한 양, 1980년대 후반에 생산한 양, 1989년 여름부터 제네바 기본합의 체결 전인 1994년 4월까지 생산한 양, 2002년 10월 제2차 북핵 위기가 발생한 후 2003년 2월부터 약 2년간 생산한 양, 그리고 2005년 6월부터 2·13 합의에 의거해서 5MWe 원자로의 가동을 중단한 2007년 7월까지 생산한 양을 모두 합한 총량은 40.5~63.5kg이다. 북한이 생산한 플루토늄은 모두 재처리되었는데, 이 가운데 두 차례의 핵실험에서 사용된 것으로 추정되는 5~8kg을 제외한 나머지, 즉 32.5~58.5kg이 북한이 이미 핵무기 제조에 사용했거나 앞으로 사용할 수 있는 플루토늄의 양이다.⁶⁾

북한이 보유 가능한 핵탄두의 파괴력을 5kt, 10kt 및 20kt로 가정했을 때, 초급 기술수준의 북한이 보유할 수 있는 플루토늄 핵탄두의 종류와 수는 각각 8~15개, 7~12개, 5~10개이다. 중급 기술수준의 북한이 보유할 수 있는 플루토늄 핵탄두의 종류와 수는 각각 13~23개, 11~20개, 9~17개이다. 미국의 “과학국제안보연구소”(Institute for Science and International Security: ISIS)는 2012년 8월 발간한 보고서에서 북한이 2012년 현재 보유한 플루토늄 총량을 34~36kg, 플루토늄 핵탄두 1개당 사용되는 Pu 양을 2~5kg으로 가정하고 북한이 보유할 수 있는 플루토늄 핵탄두의 수가 6~18개에 달한다고 평가했다. 단순화시켜서, 1개의 Pu 핵탄두에 사용되는 Pu 양을 3kg으로 가정하는 경우 북한이 보유할 수 있는 플루토늄 핵탄두의 수가 12개에 이르는 것으로 평가했다.⁷⁾ 이는 ISIS 역시 북한의 핵탄두 설계 및 제조 기술이 중급정도의 수준에 이른 것으로 판단하고 있다는 뜻이

6) 전성훈, 『북한의 WMD 위협 평가와 우리의 대응』 (서울: 한국전략문제연구소, 2009년 12월 21일).

7) David Albright and Christina Walrond, *North Korea's Estimated Stocks of Plutonium and Weapon-Grade Uranium* (Washington, D.C.: Institute for Science and International Security, August 16, 2012), pp. 9~10.

다.

북한이 2010년 11월 영변의 원심분리기 시설을 공개하기 전에는 북한의 HEU 생산 능력이 플루토늄에 비해 훨씬 작을 것이라는 것이 일반적인 추측이었다. 하지만 2010년 가을 이후 국제사회는 북한의 HEU 능력을 보다 심각하게 받아들이기 시작했다. 북한은 급기야 2010년 11월 9~13일 방북했던 해커(Siegfried Hecker) 박사를 통해 이 프로그램의 실체를 전 세계에 공개했다. 2009년 4월 29일 유엔안보리의 의장성명을 구실로 서서히 우라늄농축 프로그램의 존재를 암시하기 시작한 이래 1년 반 정도 분위기를 조성한 다음 전격적으로 그 실체를 공개한 것이다. 해커 박사가 11월 12일 영변을 방문해서 2,000여 개의 원심분리기가 가동되는 것을 목격했다는 장소는 5MWe 흑연감속로의 핵연료를 생산하던 핵연료 제조공장이다. 북한은 이 시설의 내부를 걷어내고 원심분리기와 “초현대식 통제실”(ultra-modern control room)을 설치했다.⁸⁾

2010년 11월 영변의 원심분리기 시설을 공개한 시점과 위에서 소개한 연간 생산 가능한 HEU 양(최소 20kg, 최대 80kg)을 기준으로 할 때, 2012년 말까지 2년의 시간이 경과하므로 북한이 생산할 수 있는 HEU는 40~160kg에 달한다. 여기에 Khan 네트워크의 핵탄두 설계기준을 적용하면 북한이 2010년 11월 이후 2012년 말까지 HEU 핵탄두를 2개에서 8개까지 보유할 수 있다는 계산이 나온다. 이 수치는 2012년 5월 2일 정부의 대북소식통이 공개한 북한의 핵개발 비용과 실태와도 별 차이가 없다. 이 소식통은 북한이 공개한 영변의 원심분리기 2,000개에서 연간 40kg의 HEU를 생산해 매년 1, 2개의 우라늄 핵폭탄을 만들 수 있으며, 외부 공개 이전부터 우라늄농축을 해왔을 가능성이 높다는 점을 감안할 때, 우라늄탄도 지난 3, 4년간 6~8개 만들었을 것으로 예측했다.⁹⁾

북한이 2013년 초 미국의 새 행정부가 출범하기 전에 3차 핵실험을 실시할 가능성이 상당히 클 것으로 전망된다. 한국과 미국, 중국에서 새로운 정권이 들어서는데 이 시기는 동북아의 정세가 불안정할 수 있는 안보적 취약기이기 때문에 북한 지도부는 이 틈을 놓치지 않을 것이다. 추가 핵실험의 목적을 요약하면, 대내적으로 2012년 4월 개정 헌법에 김정일의 업적으로 명시한 ‘핵보유국지위’를 ‘물리적

8) Siegfried Hecker, “What I Found in North Korea: Pyongyang’s Plutonium is No Longer the Only Problem,” *Foreign Affairs*, Snapshot (December 9, 2010), <<http://www.foreignaffairs.com/print/66970>>.

9) 『동아일보』; 『조선일보』; 『매일경제』, 2012년 5월 3일.

으로’ 확실하게 굳히는 것이고, 대외적으로는 ‘핵보유국 북한’을 부인할 수 없는 사실로 확인시키고 새로 출범하는 한·미 정부를 상대로 협상력을 키우겠다는 것이다.

3차 핵실험은 한 차례씩 실시했던 과거의 핵실험과 달리 다양한 종류의 핵탄두를 대상으로 복수로 실시될 가능성이 높다. 인도와 파키스탄이 1998년 5월 중순(11일, 13일)과¹⁰⁾ 하순(28일, 30일)에¹¹⁾ 각각 다섯 차례와 여섯 차례의 핵실험을 연쇄적으로 실시한 후 추가 핵실험을 하지 않은 상태에서 ‘사실상의 핵보유국 지위’를 굳혔다는 점을 감안할 필요가 있다. 북한은 플루토늄 핵탄두, HEU 핵탄두 및 증폭 핵탄두를 개별적으로 실험할 가능성이 있는데, 가장 가능성이 큰 시나리오인 증폭 핵탄두와 HEU 핵탄두를 하루 혹은 이틀에 걸쳐 연쇄적으로 실험하는 것이다. 해커 박사도 북한의 3차 핵실험이 복수의 실험이 될 것으로 예상했는데, 그는 북한이 HEU와 플루토늄 핵탄두를 각각 실험할 것으로 추정했다.¹²⁾ 북한은 3차 핵실험이 성공적으로 실시된 것으로 판단되면 지금까지와는 다른 핵전략을 선보일 것이다. 기본적으로 미국의 핵위협에 맞설 수 있는 “최소 억지력”(minimal deterrence)을 확보했다는 판단 하에, 추가 핵실험 유예를 선언하고 미국과의 쌍방 핵군축을 추진하려 할 것이다. 이 과정에서 북한은 “핵실험 전면금지조약”(Comprehensive Test Ban Treaty: CTBT)에 가입할 수 있다는 의사를 표명할 가능성이 크다. CTBT 가입과 추가 핵개발 중지를 향후 대미 협상의 지렛대로 삼겠다는 전략인 것이다.

우리사회에는 북한을 “핵보유국”(Nuclear Weapon State)로 부르기를 주저하는 견해가 많다. 북한을 NPT 상에서 허용한 핵보유국으로 인정하고 법적 지위를 부여함으로써 핵보유를 기정사실화하는 반면 핵폐기를 불가능하게 한다는 것이 그 이유이다. 미국의 주요 관리와 공식문서가 북한을 핵보유국으로 호칭할 때마다 우리 정부가 예민하게 반응하는 것도 바로 이런 이유 때문이다. 그러나 작금의 상황은 북한을 핵보유국으로 불러야 하는가를 둘러싸고 논쟁을 벌일 정도로 한가하

10) *Nuclear Weapons*, Federation of Atomic Scientists, 2011년 6월 24일, <www.fas.org/nuke/guide/india/nuke/>.

11) *Pakistan Nuclear Weapons: A Brief History of Pakistan's Nuclear Program*, Federation of Atomic Scientists, 2011년 4월 23일, <www.fas.org/nuke/guide/pakistan/nuke/>.

12) Frank Pabian and Siegfried Hecker, “Contemplating a third nuclear test in North Korea,” *Bulletin of the Atomic Scientists*, August 6, 2012.

지 않다. 북한에 대해서 어떤 호칭을 사용하던 간에 ‘북한이 핵무기를 갖고 있다’는 사실을 부인할 수는 없다. 그렇기 때문에 2005년 9월 19일 6자회담에서 채택된 공동성명 제1항에서 북한이 “모든 핵무기와 현존하는 핵계획을 포기할 것과, 조속한 시일 내에 핵확산금지조약(NPT)과 국제원자력기구(IAEA)의 안전조치에 복귀할 것을 공약”한 것이다.

다. 실제적인 북한의 핵위협

제IV장에서는 앞장에서 소개한 북한의 핵능력이 한국에게 실제적인 위협으로 인식되고 있다는 문제를 제기했다. 북한의 핵위협을 크게 정치·심리적인 위협과 군사적인 위협으로 나누어 각각에 대해 자세하게 분석했다. 적대관계에 있는 상대방이 아무리 최첨단의 무기를 보유했다고 해도 대응할 수 있는 능력을 갖추고 있다면 문제될 것이 없다. 공격과 방어 차원의 적절한 대응능력은 상대방의 무력이 커다란 군사위협으로 다가오지 않도록 차단하는 완충제 역할을 하기 때문이다. 그러나 한국은 공·수 양면에서 북한의 핵능력에 적절히 대응할 수 있는 수단을 갖추지 못했기 때문에 북한의 핵능력이 핵위협으로 실제화되고 있다.

첫째, 정치·심리적 위협은 크게 정치·심리적 대남 협박과 한국군 지휘부에 대한 압박과 선제공격 동기 유발로 구분된다. 북한의 대남 비방과 협박이 어제 오늘의 일은 아니지만 핵이 없던 1994년에는 ‘서울 불바다’에 그치던 협박의 수위가 핵을 개발한 2000년대 이후에는 ‘남한 잣더미’로 한층 강화되었다는 사실에 주목해야 한다. 핵무장을 포기한 한국은 북한의 1차 핵공격을 받은 후 보복·대응할 수 있는 적절한 2차 대응력이 없는 상태이다. 이런 한국군의 입장에서 가장 중요한 임무는 북한의 핵이 남한 땅에서 터지지 않도록 모든 가용한 수단과 전략을 강구하는 것이기 때문에 한국군 지도부의 “선제공격” 발언이 계속되고 있다.

둘째, 군사적인 위협이 경우, 소규모의 핵무기를 보유한 신생 핵국이 다수의 핵무기를 보유한 기존 핵국에 대항하는 경우에는 대규모 핵 보복을 우려해서 핵무기를 사용할 수 없다는 전략적 논리가 성립될 수 있다. 즉 북한이 미국에 대해서는 함부로 핵을 사용하거나 위협할 수 없다는 얘기가 설득력을 갖게 된다. 하지만 핵국이 적대관계에 있는 비핵국에 대해서는 핵 보복을 우려하지 않아도 되기 때문에 핵무기 사용 결정을 내리기가 훨씬 용이하다. 핵무기가 최초로 사용된 것도 비핵국인 일본에 대해서였다. 북한의 대남 핵사용을 제약하는 가장 큰 걸림돌은

미국의 핵우산이지만 이미 한국 땅에서 핵이 터진 상황에서 미국이 북한에 대해 핵으로 보복할 것인지 아니면 재래식 전력에 의한 응징에 국한할지는 불확실하다. 미국이 핵무기에 대한 의존도를 줄이고 북한이 본토 공격용 “대륙간탄도미사일”(Intercontinental Ballistic Missile: ICBM)능력을 개발할수록 핵우산의 신뢰성은 떨어질 수밖에 없으며, 이는 북한의 대남 핵사용 결정에 큰 걸림돌을 제거하는 효과를 가져 올 것이다.

전술적 차원에서, 북한의 핵보유는 한국군의 목덜미를 잡아당기는 역할을 하게 될 것이다. 한국군 지휘부는 만에 하나 북한의 핵 공격을 받을 수 있다는 생각을 떨쳐버릴 수 없을 것이며, 이는 단순한 개인 차원의 우려 수준을 넘어서서, 군의 사기와 전쟁수행 의지 그리고 구체적인 작전수행에도 상당한 영향을 미치게 될 것이다. 앞서 언급한 대로, 북한의 핵공격에 대한 우려는 한국의 선제공격 동기를 촉발하게 된다. 만약 전쟁 직전에 혹은 전쟁 중에 남한 영토에 단 한 발의 핵폭탄만 터진다고 하더라도 우리 군과 국민들의 전쟁수행 의지가 꺾이고 우리 사회에 공포감이 만연하는 공황 상태가 벌어질 수 있다.

라. 미국의 對韓 핵우산: 기원과 발전과정

제 V 장에서는 미국이 한국에 대해 제공하고 있는 핵우산의 기원과 발전과정을 자세하게 소개했다. 먼저 핵우산의 법적 근거를 분석하고 핵우산의 효과와 한계를 평가했고, 1978년부터 현 시기에 이르기까지 對韓 핵우산 정책의 발전과정을 주요 문건을 중심으로 정리했다.

한·미 동맹은 1978년 제11차 SCM부터 매년 회의 때마다 미국의 대남 핵우산 제공의사를 확인하고 이를 합의문에 명시해두었다.¹³⁾ 미국의 핵우산 제공 의사를 명시적으로 서면으로 보장받아 온 것이다. 한편, 2009년 6월 오바마 대통령과의 정상회담에서는 한·미 동맹 역사상 최초로 미국의 핵우산 공약을 정상회담의 공동발표문에 명시함으로써,¹⁴⁾ 핵우산 공약을 보다 구체화하려고 노력했다. 핵우산은 냉전시대에 유럽과 아시아에서 소련을 중심으로 한 공산주의의 세력팽창과 전

13) 전호환, “미국의 대한(對韓) 핵우산 공약에 대한 역사적 조명,” 『국방정책연구』 (2008년 여름), pp. 29~57.

14) *Joint Vision For The Alliance Of The United States Of America And The Republic Of Korea*, The White House, Office of the Press Secretary, Washington, D.C., June 16, 2009.

생도발 위협을 제거하는 데 크게 기여한 것으로 평가된다. 냉전 종식 이후에도 특정 국가에 대한 핵보복 위협은 해당국가의 도발적인 행동을 제어하는 데 기여해왔다.

핵우산은 핵국과 비핵국 간 타협의 산물이다. 핵우산의 요체는 핵강대국이 비핵 동맹국의 안전보장을 위해 자국의 핵무기를 사용하겠다는 약속을 대가로 동맹국의 자체 핵무장을 제어하는 것이다. 이런 점에서 볼 때, 우리 사회에 존재하는 핵우산을 둘러싼 중요한 오해는 핵우산이 핵무기를 보유한 강대국이 그렇지 못한 약소동맹국에게 베푸는 안보적 시혜라는 인식이다. 이제 핵우산에 대한 시혜적 관점은 시정되어야 한다. 제대로 인식해야 할 사실은 핵국이 동맹인 비핵국에게 핵우산을 제공하는 가장 중요한 전제조건이 바로 해당 동맹국의 핵개발 포기라는 사실이다. 핵국은 핵우산을 제공하면서 핵확산을 방지하는 안보적 이익을 챙기며, 비핵국은 핵우산을 통해 안전보장을 제공받는 거래가 형성되는 것이다.

미국이 한국에 대해서 핵우산 공약을 공개적으로 표명한 것은 1978년 7월 27일 미국 샌디에고에서 개최된 제11차 한·미 연례 안보협의회 공동성명에서였다. 이후 미국은 한반도 안보상황의 변화에 따라서 몇 차례 새로운 핵우산 공약을 제공하게 되는데, 구체적으로 네 차례의 한·미 연례 안보협의회 공동성명(① 2006년 10월 20일 제38차, ② 2009년 10월 22일 제41차, ③ 2010년 10월 8일 제42차, ④ 2011년 10월 28일 제43차)과 2009년 6월 16일 양국정상이 합의한 한·미 동맹을 위한 미래비전, 그리고 2010년 10월 8일 발표된 한·미 국방협력지침이 해당된다. 주목할 것은 핵우산 제공에 관련된 미국의 공약이 북한이 1차 핵실험을 한 2006년 이후 폭과 심도가 강화되는 방향으로 빈번하게 바뀌고 있다는 것이다. 이는 한·미 양국이 북한의 핵과 탄도미사일 및 비대칭전력에 대한 군사적인 위협이 점증하고 있다는 사실을 체감하고 있음을 보여주는 새로운 흐름이라고 판단된다.

마. 미국의 對北 안전보장 공약

제VI장에서는 아버지 부시 행정부 이후 오바마 행정부까지 계속되고 있는 미 행정부의 대북한 안전보장 공약을 분석했다. 한국과 동맹인 미국이 한국의 적대국인 북한에 대해 안전보장을 제공하는 것은 한국의 대한 안보약속과는 상치될 수 있다는 점이 늘 지적되어 왔다.¹⁵⁾ 북핵문제 해결 차원에서 1990년대 초에 시작된

15) 이에 대해서는 다음 논문을 참조하기 바란다. Cheon Seongwhun, "Changing Dynamics of US Extended Nuclear Deterrence on the Korean Peninsula," *Pacific Focus*, Vol.

미국의 대북 안전보장은 한국의 안보이익을 훼손할 수 있기 때문에 당사자인 한국이 주의 깊게 지켜보면서 적절하게 문제를 제기해야 할 사안이다.

아버지 부시 행정부는 북한에 대한 안전보장을 직접적인 방식이 아니라 두 가지 방향에서 간접적인 형태로 제공한 것으로 볼 수 있다. 첫째, 1992년 1월 22일 캔터(Arnold Kanter) 미국무부 정무차관과 김용순 노동당 국제부장을 대표로 하는 북·미 간 첫 고위급 접촉을 미국 뉴욕에서 개최한 것이다. 김용순을 뉴욕으로 초청해서 캔터 차관과 만남을 주선한 것은 미국이 한국전쟁 이후 외교의 금기로 여겨왔던 ‘미국과 북한 외교관의 직접 접촉 금지’ 원칙을 깨는 시발점이었다. 김용순-캔터 만남은 이후 양국 관리들이 때로는 한국을 노골적으로 배제하면서까지 지속적으로 만날 수 있는 길을 터주었을 뿐만 아니라 한반도의 정치·군사적인 문제를 미국과의 담판을 통해 해결하겠다는 북한 지도부의 전략에 힘을 실어주었다.

둘째, 부시 대통령이 1991년 9월 27일 해외에 배치된 전술핵무기의 대부분을 철수하고 퇴역시키겠다는 일방적인 조치를 발표한 것이다. 부시의 전술핵 철수 선언으로 한국 땅에는 단 한 발의 핵탄두도 존재하지 않는 ‘비핵화’가 실현되었고, 이는 1991년 12월 18일 노태우 대통령이 발표한 ‘한반도내 핵부재 선언’의 토대가 되었다. 부시 대통령의 전술핵 철수 선언이 실행된 양상은 서유럽과 한국이 매우 다르다. 서유럽에는 2012년 현재에도 항공기에 탑재된 전술핵폭탄 180여 발이 5개국(독일, 이탈리아, 벨기에, 네덜란드, 터키)의 공군기지에 배치되어 있다. 반면에, 한국에서는 부시 대통령의 선언 이후 노태우 대통령의 핵부재 선언까지 불과 2개월 21일 만에 지상배치 전술핵은 물론 선언에 포함되지 않는 항공기 탑재 전술핵폭탄도 모두 철수되었다. 부시 행정부가 한반도의 비핵화를 이렇게 서두른 이유는 당시 커져가고 있는 북한 핵문제를 의식한 측면이 많다는 것이 필자의 생각이다.

클린턴 행정부는 재임 8년 동안 적어도 다섯 차례의 공식 문건을 통해 북한에 대해 안전보장 약속을 해줬다. 북핵문제는 1995년 NPT 평가회의에서 이 조약의 무기한 연장 실현을 중요한 외교적 과제로 인식한 클린턴 행정부에게 가장 큰 걸림돌이었다. 1993년 3월 NPT에서 탈퇴하겠다고 발표한 북한의 태도가 NPT 체제를 유지하는 데 막대한 영향을 미칠 수 있다고 판단한 미국은 탈퇴효력이 발생하는 3개월 전까지 북한의 의사를 번복시키기 위해 전력투구 했으며 그 결과로 나온 것이 정전협정 체결 이후 최초의 북·미 고위급회담과 이 회담에서 1993년

6월 11일 발표된 북·미 공동성명이다. 두 차례의 추가 공동성명을 거쳐 양국이 네 번째로 합의한 문건은 북·미 양국관계에서 가장 포괄적이고 구체적인 합의인 1994년 “제네바 기본합의”(Geneva Agreed Framework)이다. 사실상 북핵문제의 끝장을 보기 위한 회담이라고 할 수 있는 북·미 3단계 2차 고위급회담(1994년 9월 23일~10월 24일)의 결과로 채택된 기본합의문의 3항은 미국의 대북 안전보장 및 남북관계를 다루고 있다. 미국이 북한에 대해 안전보장을 약속한 다섯 번째 문건은 2000년 10월 9~12일 국방위원회 제1부위원장인 조명록 차수가 미국을 방문해서 만들어졌다. 양국은 2000년 10월 12일 조명록의 방문 결과를 정리해서 조·미 공동 코뮤니케를 발표했다.

클린턴 대통령의 대북 유화정책을 강력히 비판하면서 출범한 부시 행정부는 6개월의 고민 끝에 북한이 제기하는 모든 안보적 우려사항을 포괄적으로 협의하면서 종합적으로 해결하겠다는 정책을 내놓았다. 제네바 기본합의 이행을 개선하기 위해서 부시가 선택한 방법은 북·미 양자협상 구도를 6자회담 구도로 바꾸는 것이었다. 북한이 제네바 기본합의를 집요하게 위반하고 있으며 이런 사실을 클린턴 행정부가 의도적으로 무시했다고 판단한 부시 행정부는 북한의 합의위반을 어렵게 하고 합의이행을 촉진하기 위해서 북·미 양자구도보다는 다자구도가 더 적합한 협상방식이라고 보았다. 이렇게 해서 2003년 8월부터 중국을 사실상의 주최국으로 하는 6자회담이 베이징에서 열리기 시작했다. 첫 번째 중요한 결실은 2005년 7월 26일~8월 7일, 9월 13~19일 두 단계로 나누어 개최된 제4차 6자회담에서 합의한 소위, ‘9·19 공동성명’이다. 이 성명의 제1항은 북한의 안전보장과 관련해 다음과 같은 내용을 담고 있는데, 흥미로운 것은 한국도 ‘핵부재’ 상황을 재확인했다는 점이다. 두 번째 문건은 2007년 2월 8일부터 13일까지 북경에서 개최된 제5차 6자회담의 3단계 회의에서 9·19 공동성명을 이행하기 위한 초기조치로서 도출된 ‘2·13 합의’이다.

오바마 행정부는 북한과의 직접적인 대화를 통해서 검증 가능하고 완전한 북핵 폐기를 실현하겠다는 구상을 갖고 출범했다. 대화의 방식은 6자회담의 틀을 유지하되 북·미 직접 대화도 병행한다는 것이었다. 그러나 오바마 행정부의 열의에 찬물을 끼얹은 것이 바로 북한이 2009년 4월과 5월 각각 단행한 3차 장거리미사일 발사와 2차 핵실험이었다. 대화의 상대인 북한이 해결하고자 하는 문제를 더욱 악화시키는 도발을 하는 상황에서 대화의 동력은 크게 추락할 수밖에 없었다. 2012년 2월 23~24일 북경에서 열린 북·미 3차 고위급회담 결과로서 2월 29일 발표된

‘2·29 합의’ 역시 4월 13일 4차 장거리미사일 발사로 무용지물이 되어버렸다.

오바마 행정부는 2010년 4월 NPR을 발표하면서 북한이 핵을 포기하고 NPT에 복귀하는 조건으로 사실상의 안전보장을 해주었다. 구체적으로 기존의 조건부 “소극적 안전보장”(Negative Security Assurance: NSA)에서 조건을 삭제하고 무조건적인 NSA를 약속한 것은 다분히 북한을 겨냥한 조치였기 때문이다. 새로운 NPR은 북한이 NPT에 복귀하기만 하면 어떤 경우에도 핵보복을 하지 않겠다는 메시지를 보낸 것이다. 오바마 행정부 당국자들은 NPT에 가입한 비핵국가에 대한 ‘핵보복 不可’라는 새로운 정책이 북한을 겨냥한 것이라는 사실을 숨기지 않고 있다. 밀러(James Miller) 국방부 수석부차관보는 외신기자회견에서 이 정책이 만들어진 이유의 하나가 바로 북한으로 하여금 핵을 포기하고 NPT에 복귀하도록 유도하기 위해서라고 밝힌 바 있다.¹⁶⁾

바. 오바마 행정부의 핵·역지 전략

제Ⅶ장에서는 오바마 행정부가 새롭게 제시한 핵전략과 역지전략을 분석하고 한국의 안보에 미치는 함의를 도출했다. 첫째, 핵무기에 대한 의존도를 줄이고 NPT에 가입한 비핵국가에 대한 무조건 안전보장을 약속한 NPR은 對韓 핵우산을 약화시키는 결과를 초래할 수 있다. 오바마의 NPR은 비핵국가가 NPT에 가입해서 주어진 의무를 성실하게 이행하기만 하면 재래식 무기는 물론 화학·세균무기로 미국이나 동맹국을 공격하더라도 핵으로 보복하지는 않겠다는 점을 분명하게 선언했다.

둘째, 러시아와 합의한 “신전략무기감축조약”(New START) 역시 핵무기의 중요성을 줄이려는 오바마 행정부의 의지의 표현이라고 할 수 있다. 2010년 4월 8일 미·러 양국 정상은 체코의 수도 프라하에서 “신전략무기감축조약”에 서명하고, 핵군축 역사의 새로운 장을 열었다. 이 조약은 2011년 2월 5일 정식으로 발효되었다. 오바마 행정부 출범 이후 소위 ‘핵무기 없는 세계’를 만들자는 국제적인 논의가 진행되고 있는 가운데 타결된 신전략무기감축조약은 적어도 정치·외교적으로 상당한 의미를 가질 것이다.

16) FPC(Foreign Press Center) Briefing, “DOD’s Nuclear Posture Review Rollout Briefing” (The Washington Foreign Press Center, Washington, D.C., April 7, 2010), p. 14, <http://www.defense.gov/npr/docs/FPC%204-7-10_%20Nuclear%20Posture%20Review.pdf>.

셋째, 미 국방부를 중심으로 제시된 “맞춤형 확장억지”(Tailored Extended Deterrence)는 동맹국의 안보현실에 맞게 확장억지의 내용과 수단을 재단한다는 전략으로서, 북한으로부터 핵위협을 받는 한국이 핵우산의 신뢰성 제고를 요청하며 활용할 수 있는 유용한 전략개념이다. “지역맞춤형 억지체계”(Regionally Tailored Deterrence Architecture: RTDA)는 다양한 지역별로 각 지역이 직면한 구체적인 위협과 안보도전 요소에 맞춰서 해당 지역의 동맹국들에게 이런 위협과 도전에 대처할 수 있는 적절한 억지 수단과 도구를 제공함으로써 각 지역 특성을 반영한 다양한 억지력을 갖추는 전략이라고 할 수 있다.¹⁷⁾

3. 정책제언

가. 고려사항

제Ⅷ장에서는 미국이 제공하는 對韓 핵우산의 신뢰성을 제고할 수 있는 방안을 제시했다. 먼저 방안수립에 앞서 고려해야 할 사항을 다음과 같이 검토했다.

첫째, 미국의 재래식 확장억지가 꾸준히 변화해왔다는 점이다. 북한의 핵위협이 점증하는 와중에 미국의 대북한 안전보장 약속은 연이어 계속되고 있고, 오바마 행정부에 들어와서는 핵무기에 대한 의존도를 줄이는 정책을 펴으로써 핵우산의 신뢰성에 의문이 제기되고 있는 것이 현 상황이다. 설상가상으로 냉전이 종식되고 북핵문제가 발생함과 동시에 한국이 당면한 안보상의 문제점을 가중시켜 온 요인이 있다. 바로 재래식 분야에서 미국의 확장억지 공약이 점차 변화되어왔다는 점이다.

둘째, 북한에 대한 안전보장이 야기하는 딜레마는 결국 억지이론상의 “중심축 억지”(Pivotal Deterrence)와 맥을 같이 한다는 사실이다. 미국이 북핵폐기를 위해 북한이 요구하는 무력불사용 약속을 들어주고 안전보장을 제공하는 것은 한국에게 한·미 동맹의 이완 및 미국의 ‘제3자 입장화’라는 안보상의 불이익을 초래할 수 있다. 미국이 북핵문제를 해결하겠다는 욕심이 앞서서 한·미 관계의 약화도 감수하겠다는 의지를 갖고 북한 쪽에 다가서는 경우 한국은 북핵문제 해결에 반대

17) Elaine Bunn, “U.S. Policy Review and NATO Strategy,” paper presented at the conference on *The Future of NATO’s Nuclear Deterrent: the New Strategic Concept and the 2010 NPT Review Conference* in Rome, Italy (March 1~2, 2010).

할 수는 없지만 한·미 동맹의 훼손을 감수해야 하는 딜레마에 직면하게 될 것이다. 역지이론의 관점에서 볼 때, 이런 딜레마는 미국이 “중심축 억지” 전략을 전개할 때 발생하게 된다.

셋째, 한국 사회의 핵무장 관련 논의이다. 1990년 북한 핵문제가 공개적으로 불거진 이후 지난 20년간 이 문제를 접하면서 우리 국민은 핵문제에 대해 많은 것을 알 수 있게 되었다. 특히 북한을 도와주면 핵을 포기할 것이라는 ‘기대’가 ‘실망’을 넘어 ‘절망’으로 다가오면서 국가안보적 차원에서 핵의 중요성을 새삼 실감하게 되었다. 이런 국민적 인식의 변화가 2006년과 2009년 두 차례의 핵실험을 거치며 단단하게 다져졌고, 2011년 초부터 더욱 부각되면서 하나의 사회적 이슈로 자리 잡게 되었다. 핵무장에 관련된 국내의 논의는 한국의 독자적인 핵개발을 주장하는 ‘독자 핵무장론’과 주한미군의 전술핵 재배치를 요구하는 ‘전술핵 재배치론’으로 대별된다.

넷째, 미국 내에서 벌어진 전술핵 재배치 관련 논의이다. 먼저 2001년 2월 26일 세이모어(Gary Samore) 백악관 WMD 조정관이 한반도에 전술핵을 재배치하는 문제를 긍정적으로 검토할 수 있다고 언급했다. 한국에 전술핵을 재배치하는 문제에 대한 미국의 입장변화 가능성은 2012년 5월 미 의회에서도 표출되었다. 2012년 5월 9일 미 하원군사위원회가 ‘2013 국방수권법 수정안’을 채택하면서 전술핵 재배치를 검토하도록 행정부에 요구한 것이다. 구체적으로, 하원군사위원회는 북한의 핵·미사일 개발 및 군사도발에 대응해서 서태평양 지역에 전술핵을 재배치하는 방안을 검토하도록 행정부에 요청했는데, 아리조나 출신 프랭크스(Trent Franks) 의원이 발의한 수정안은 ‘찬성 36 對 반대 26’으로 가결되었다.

다섯째, 한·미 국방연구기관이 공동으로 수행한 확장억지 제고에 관한 연구결과이다. 이 연구는 북한의 핵능력이 계속 증강하는 현실을 감안해서, 한·미의 확장억지 정책이 이에 대응할 수 있도록 강화되어야 한다고 주장했다. 북한 핵위협 변화에 발맞추어 적응성 있는 전략적 선택을 해야 하며, 필요시 핵무기를 동맹방어의 수단으로 삼는 등 모든 수단을 강구하는 전략을 추진해야 한다는 것이다.¹⁸⁾ 두 기관 모두 양국 국방부의 산하기관으로서 보고서가 발간되기 전에 국방부의 사전검토를 거쳤을 것으로 추정할 때, 이 공동연구의 결과는 한·미 국방부가 필요한 경우 핵무기를 한국방어를 위한 수단으로 사용할 의지를 갖고 있다는 것으로

18) Victor Utgoff·박창권·이수진, 『한·미 국방전문가가 본 확장억제 전략』 (서울: 한국국방연구원, 2012).

해석할 수 있다.

여섯째, 2011년 출범한 한·미 “확장억지정책위원회”(Extended Deterrence Policy Committee: EDPC)의 운영 현황이다. EDPC 출범은 2010년 10월 8일 워싱턴에서 개최된 제42차 한·미 SCM에서 합의되었다. 일 년에 두 번 실시하기로 되어 있는 EDPC의 제1차 본회의는 2011년 3월 28~29일 하와이에서 개최된 “한·미 안보정책구상회의”(Security Policy Initiative: SPI) 및 “전략동맹 2015 공동실무단 회의”(Strategic Alliance 2015 Working Group: SAWG)와 병행해서 열렸다.

일곱째, 전술핵 재배치에 대한 중국의 입장이다. 중국이 한반도 전술핵 재배치 문제에 대해 정부 차원에서 공식적으로 입장을 표명한 적은 없다. 하지만 한국 내에서 전술핵 재배치 문제가 공론화되고 미 의회마저 이 문제에 관심을 보이자 언론과 학계를 중심으로 의견이 제시되기 시작했다. 기본적으로 중국은 전술핵 재배치에 대해서 동북아의 전략균형 훼손, 북핵문제 해결에 부정적 영향, 비핵화 공동선언 위반 등의 이유를 들어 매우 부정적인 입장을 보이고 있다.

나. 정책적 추진방안

핵우산정책의 신뢰성을 제고하기 위해서 추진해야 할 방안으로는 다음과 같이 다섯 가지를 제안했다.

첫째, 미국의 對韓 핵우산은 핵억지가 성공하기 위해서 충족해야 할 기본적인 요건을 구비해야 한다. 억지의 대상인 상대방의 심리상태를 파악해야 억지의 성공 여부를 확인할 수 있기 때문에 일반적으로 억지가 성공했는지 입증하는 것은 거의 불가능하다. 그러나 쿠바 미사일 위기의 경우 관련자들의 인터뷰, 해제된 비밀 문서 등 많은 자료를 통해서 억지가 성공했다는 것을 확인할 수 있었다.¹⁹⁾ 쿠바 미사일 위기에 대한 이런 분석에 근거해서 잭슨은 억지의 대상에 대한 정보의 충분성 여부에 관계없이, 억지가 성공할 수 있는 요건으로 다음 세 가지를 제시했다.²⁰⁾

19) 필자와 미 국방부의 분석관인 Van Jackson과의 의견교환, 2012년 2월 12일.

20) Van Jackson, “Extended deterrence and dealing with regional contingencies,” a paper presented at the Fourth U.S.-ROK Strategic Dialogue (Royal Lahaina Resort, Maui, February 9~10, 2012), p. 2.

- 상대가 해선 안 될 행동을 명확하게 규정할 것.
- 상대가 이를 위반할 경우에 치르게 될 대가의 신뢰성을 높일 것.
- 이런 위협을 실행할 능력을 배양할 것.

한·미가 북한에 대해 핵억지를 행사하는 데 있어서도 위의 세 가지 요건을 충족시키기는 것이 매우 중요하다고 판단된다. 북한에 대해서는 다음과 같은 조치를 취하는 것이 필요할 것이다.

- ‘북한이 해서는 안 될 행동’을 명확하게 규정하는 것이다. 금지된 행동의 예로는 다음을 들 수 있다: ① 핵무기 사용, ② 국지전 도발, ③ 핵무기 사용 위협, ④ HEU 핵개발, ⑤ 핵능력 확산.
- 북한이 금지된 행동을 했을 경우에 한·미가 취할 대응조치를 구체적으로 적시하는 것이다. 대응조치는 실현 가능성이 높아야 신뢰성도 향상될 것이다. 각각의 금지된 행동에 대해서 별도의 대응조치를 취할 수 있을 것이다. ① 핵무기 사용 ↔ 북한 지도부에 대한 핵보복, ② 국지전 도발 ↔ 전술핵 재배치, ③ 핵무기 사용 위협 ↔ 미군 핵전력 한반도 인근 배치, ④ HEU 핵개발 ↔ 유엔안보리 제재 강화, ⑤ 핵능력 확산 ↔ PSI 및 유엔안보리 제재 강화. 특히 북한이 남한에 대해 핵을 사용할 경우에 북한 정권이 치르게 될 대가를 명확히 밝혀두는 것이 필요하다. 몰간(Patrick Morgan)도 핵을 보유한 불량국가에 대한 억지의 성공 가능성을 높이기 위해서는 불필요한 자극은 피하되 가능한 한 명확한 신호를 보내고 오해의 소지를 예방해야 하며, 지도부를 제거할 수 있다는 위협과 같이 정권이 두려워하는 문제에 초점을 맞춘 구체적인 위협이 필요하다고 보았다.²¹⁾
- 금지선을 넘은 북한에 대한 위협을 실행할 능력은 한·미 양국의 철저한 정책공조와 준비 및 훈련을 통해 배양될 수 있을 것이다. 아울러 북한에 대해 강압적인 조치를 취할 수밖에 없다는 사실을 구체적인 증거를 토대로 꾸준히 국제사회에 알리는 외교적 노력도 병행해야 한다.

둘째, 주한미군 전술핵의 조건부·한시적 재배치를 북핵협상의 카드로 활용해야 한다. ‘조건부·한시적’이란 주한미군의 전술핵 재배치 옵션을 협상카드로 활용하면서 시한을 정해놓고 북핵폐기 협상을 진행하되 시한이 만료될 때까지 협상이 성공하지 못하면 전술핵을 한국에 재배치하고(조건부로), 이후 북핵폐기 협상을 북한 핵과 주한미군 전술핵을 함께 감축하는 쌍방향 군축협상으로 전환해서 군축협상이 성공할 때까지(한시적으로) 전술핵을 유지하는 방안이다.

전술핵 재배치를 협상카드화 하는 방안은 북핵협상에 우리의 안보를 무작정 맡길 수는 없다는 문제의식에서 출발한다. 6자회담이 시작된 지 10년이 되어가지만

21) Patrick M. Morgan, *Deterrence Now* (New York: Cambridge University Press, 2003), p. 275.

그사이 북한의 핵능력은 대폭 강화되었고 회담의 마지막 레드 라인이었던 ‘핵기술 수출 금지’도 깨졌다. 6자회담 10년 동안 북한의 플루토늄 보유량은 4배로 늘어났고 두 번의 핵실험을 실시했으며 시리아에 원자로를 건설해주었다. 2010년 11월에는 북한 당국이 집요하게 존재를 부인하던 원심분리기 시설까지 공개되었다. 이런 상황에서 낙관론과 미사여구로 포장된 회담만 무한정 지속할 수는 없다는 문제의식인 것이다.

조건부·한시적 전술핵 재배치는 다음과 같이 단계적으로 추진된다.

- <1단계>: 한·미 양국이 전작권 전환 시점인 2015년 12월 1일까지 북핵협상을 추진하되 협상이 타결되지 않으면 일정규모의 전술핵을 재배치한다는 기본구상에 합의한다.
- <2-1단계>: 이런 구상을 북한을 포함한 6자회담의 다른 참가국들에게 통보하고 조건 없는 6자회담 재개를 제의·추진한다.
- <2-2단계>: 회담 재개와 동시에 한·미 간에 협상이 실패할 경우에 재배치할 전술핵의 규모와 투발수단, 전술핵의 운용 및 전략 등에 대한 구체적인 협의에 착수한다.
- <3-1단계>: 협상이 성공하고 “완전하고 검증가능하며 불가역적인 폐기”(Complete, Verifiable, Irreversible, Dismantlement: CVID) 원칙에 의거해서 북핵폐기가 불가역적인 상황에 도달하는 경우 전술핵 재배치 계획을 철회한다.
- <3-2단계>: 협상이 실패하는 경우 2016년 초부터 전술핵을 한반도에 재배치한다. 배치 규모와 장소는 공개할 필요가 없다.
- <4단계>: 전술핵 재배치가 완료되면 북한에 대해 북핵폐기와 전술핵 철수를 연계한 쌍방 핵군축 협상을 제의한다.
- <5단계>: 통일이전 혹은 통일과정에서 핵군축 협상을 성공시켜 한반도 비핵화를 완성한다.

셋째, 한·미, 한·미·일 핵자문회의를 활성화해서 핵억지 전략과 태세에 대한 협의를 강화해야 한다. 주한미군의 전술핵 재배치 여부와 관계없이, 북한 핵의 사용과 위협을 억지하기 위해서는 한·미·일 3국 간에 양자 및 다자간 협력을 강화할 필요가 있다. 이미 미국을 중심으로 한·미, 미·일 간에 양자 차원의 협력이 진행되고 있지만, 대북 억지력을 강화하고 미국의 핵우산정책에 대한 북한의 인식을 높이기 위해서는 한·일 간 협력을 추진하고 한·미·일 3각 협력도 촉진해 나가야 한다.

2012년 8월 10일 이명박 대통령이 독도를 방문한 이후 한·일 관계가 급속히 냉각되면서 양국 간의 전반적인 안보협력은 물론 특히 핵분야의 협력에 대해 논의하기가 쉽지 않은 것이 현 상황이다. 이미 지난 6월 29일 양국 간 “군사정보포괄

보호협정”(General Security Of Military Information Agreement: GSOMIA) 체결이 절차상의 문제에 대한 국내의 이견으로 무산된 바도 있다. 최근 벌어지고 있는 일련의 사건은 아직 한·일 간에 군사협력 문제를 논의하기에는 양국의 국민 정서와 정치권의 인식 등 제반 여건이 무르익지 않았다는 것을 반증한다. 그럼에도 불구하고, 본 연구는 핵전략 분야에서 한·일 간 대화를 활성화하는 것이 우리의 국익에 부합한다고 판단한다. 일본으로부터 많은 것을 배울 수 있고 일본을 견제하면서 활용할 수 있는 용일(用日)의 관점에서 봐야 할 문제이기 때문이다. 단기적으로는 어렵더라도 조금만 멀리 바라보면 한·일 간의 핵협력은 한국에게 중요한 전략적 가치를 제공하는 중요한 수단이라는 사실을 알 수 있다.

구체적으로, 한·일 전략대화와 핵자문회의를 구성하는 것은 북한 핵을 핑계로 한 일본의 핵무장 움직임에 제동을 걸 수 있는 효과적인 수단일 뿐 아니라 미·일 핵전략 대화도 견제할 수 있는 장치가 될 수도 있다. 이러한 대화는 또한 양국 내에 존재하는 핵무장 선호 여론도 달래면서 양국의 비핵정책을 살려나갈 수 있는 완충역할도 할 수 있다. 특히 이미 일본과 미국 사이에 유사시 미군의 핵전력에 대한 일본의 접근을 강화하는 문제가 논의되고 있을 뿐 아니라 실제로 미·일 협력이 한·미 협력에 비해 앞서 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 핵전략 운용에 대한 미·일 간의 협력은 한국도 발 빠르게 대응해야 한다는 것을 보여준다. 최소한 우리도 핵우산 공약을 뒷받침할 수 있는 구체적인 조치를 취해줄 것과 일본과 같은 수준의 핵전략 대화를 가질 것을 미국에 요구해야 한다. 우리로서는 한·일, 한·미 전략대화를 동시에 추진하면서 이를 한·미·일 “3국 핵자문회의”(Trilateral Nuclear Consultative Committee: TNCC)로 발전시켜나가는 것이 바람직한 것으로 생각된다.

넷째, 억지전략의 기본에 충실해야 한다. 억지전략의 기본에 충실해야 한다는 것은 선제공격에 대한 논의를 자제해야 한다는 뜻이다. 선제공격은 한국의 적절한 군사전략이 될 수 없다. 선제공격의 당위성을 국제사회에 입증해야 하는 기술적·정치적·법적 어려움, 상대의 보복과 더 큰 무력도발을 정당화시켜줄 수 있는 위험성, 한국이 국제평화의 파괴자로 낙인찍힐 수 있는 외교적 부담 등을 고려할 때, 선제공격은 주변의 강대국으로 둘러싸인 중견국가 한국이 취할 수 있는 적절한 대안이 아니다.

더욱이 선제공격 가능성을 암시하고 강조하는 것은 한국의 전통적인 군사전략인 억지전략과도 상충된다. 억지전략의 일차적 목표는 상대의 선제공격을 예방하

는 것이고, 역지가 실패했을 경우 이차적으로 상대를 응징·보복해서 패퇴시키는 것이다. 그리고 한·미 동맹은 억지전략에 기본 바탕을 두고 있으며, 미국이 제공하는 핵우산 역시 예외는 아니다. 즉 미국의 핵우산정책도 북한을 핵으로 선제공격하는 것이 아니라 북한이 먼저 남한을 공격했을 때 핵으로 보복할 수 있다는 것이다. 한국이 선제공격 가능성을 거론하면 할수록 역설적으로 한국이 억지전략의 기본 틀에서 벗어나려 한다는 것과 미국의 핵우산을 신뢰하지 못한다는 사실을 드러내는 꼴이 된다. 즉 한국군의 선제공격 발언은 우리가 한·미 동맹과 핵우산을 불신하고 있다는 것을 선전하는 것과 다를 바 없는 것이다. 따라서 미국의 對韓 핵우산정책의 신뢰성을 높일 수 있는 방안의 하나는 한국이 선제공격 가능성에 대한 노골적인 언급을 자제하는 것이다.

선제공격에 대한 언급을 자제하는 것은 물론 전통적인 억지전략에서 벗어나 보다 공세적인 국방정책을 취하는 것도 신중할 필요가 있다. 이런 움직임 자체가 북한에게는 한국이 한·미 동맹과 핵우산을 불신하고 있다는 신호로 해석될 수 있기 때문이다. 이런 점에서, 2010년 3월 천안함 폭침 이후 제기되기 시작한 소위, “적극적 억지”(Proactive Deterrence)의 현실적 타당성에 대한 보다 엄밀한 검토가 필요하다.

전통적인 억지에 관한 한국의 인식변화에 대해서 한반도 문제에 정통한 외국의 안보전문가들은 다음과 같은 견해를 갖고 있다. 첫째, 북한의 저장도 도발에 대해 한국이 보복하는 경우 북한의 또 다른 보복에 대해 한국이 재차 보복할 수 있을지에 대해 의구심을 갖는다. 둘째, 북한의 도발에 대한 한국의 보복이 결국에는 전면전으로 비화될 수 있다는 우려이다. 대규모 전쟁이 발발한다 해도 한국에 비해 잃을 것이 없는 북한이기에 확전을 감행할 의지가 더 크다고 할 수 있다. 즉 “확전에서의 우위”(Escalation Dominance)를 점유한 쪽은 북한이며, 한국의 적극적 억지 전략이 한반도의 “확전통제”(Escalation Control)를 어렵게 할 것이라는 지적이다.²²⁾ 셋째, 한국이 안보전략과 대북방어태세의 근간인 억지전략을 수정하면서 전통적인 억지전략을 공유해 온 미국과 사전에 긴밀하게 협력하지 않았다는 점이다. 넷째, 선제공격의 핵심은 정확한 정보력인데, 미국의 정보자산이 뒷받침되지 않는 한 선제공격의 성공 가능성을 보장할 수도 없다는 것이다. 다섯째, 군사력을

22) Abraham Denmark, “Proactive Deterrence: the Challenge of Escalation Control on the Korean Peninsula,” *On Korea*, Vol. 5 (Washington, D.C.: Korea Economic Institute, June 2012).

제외하고 전반적인 국력이 우세한 한국이 선제적 대응이나 압도적 보복을 하는 경우 국제사회에서 한국이 위험한 국가로 인식될 수 있다는 지적이다. 여섯째, 한국이 북한의 함정에 말려들 수 있다는 것이다. 예를 들어, 북한이 한국 정부가 천명한 대로 대응하지 않을 수 없는 규모의 도발을 해서 한국의 보복을 유인한 다음, 한국의 보복을 새로운 도발로 규정하고 더 큰 보복을 감행할 가능성이 있다는 것이다.

마지막으로, 한·미 EDPC를 발전시켜야 한다. EDPC가 현 상태에 머물지 말고, 그 위상을 높이고 내실화를 기해서 명실상부하게 미국의 對韓 핵우산의 신뢰성을 높일 수 있는 정책조정 기구로 거듭나야 한다. EDPC가 향후 한·미 동맹의 토대를 이루는 핵심적인 제도로서 제 역할을 하기 위해서는 미국이 제공하는 “확장억지의 실효성과 신뢰성 제고”라는 위원회의 기본목표에 충실해야 할 것이다. 이를 위해서 EDPC가 해야 할 가장 중요한 임무는 2015년 12월 1일 전작권 전환 이후에도 미국의 확장억지가 전작권 전환 이전과 다름없이 공고하게 작동할 것이라는 점을 보장하는 것이다.

향후 한·미 EDPC가 담당해야 할 중요한 임무는 핵무기의 역할 축소로 약화될 수 있는 확장핵억지, 즉 핵우산의 실효성을 높이기 위한 방안을 강구하는 것이다. 이를 위해, 다음과 같은 두 가지 단계적 접근이 필요하다. 먼저 확장핵억지의 대상을 당면한 북한의 위협을 넘어 ‘미래에 상정할 수 있는 주변위협’으로 확대하는 것이 바람직하다. 즉 북한의 핵능력뿐만 아니라 장래에 제기될 수 있는 주변국의 핵위협에 대한 공동 평가를 통해 하나의 위협인식을 공유해야 한다. 북한의 대남 위협이 사라지고 한반도가 통일된 이후 한·미 동맹이 해체되는 것이 아니라면, EDPC는 당연히 북한의 위협뿐 아니라 미래에 발생할 수 있는 한반도에 대한 위협을 고려하는 중장기적인 안목을 가져야 한다.

그 다음으로, 단기·중장기 차원에서 식별된 군사적 위협에 대응할 수 있는 방안을 모색하는 것이다. 비핵정책을 견지하고 있는 한국으로서는 미국의 핵우산에 의지할 수밖에 없으므로 미국의 핵우산 공약을 보다 구체적으로 현실에 구현할 수 있는 세부적인 방안과 조치를 미국과 논의해야 한다. 북한의 위협에 대처하는 방식과 기타 장래의 위협에 대처하는 수단과 방식에 차이는 있을 것이다. 이러한 제반 문제들을 논의하기 위해 EDPC의 위상을 높이는 것이 필요하다. 현재의 “한·미 통합국방협의체”(Korea-U.S. Integrated Defense Dialogue: KIDD) 수준을 넘어서 적어도 양국 국방부 차관을 단장으로 하고 외교안보 고위관리들이 폭넓게

참여하는 ‘한·미 핵전략 대화’ 수준으로 격상시키는 것이 필요하다. NATO의 경우 확장핵억지 문제는 장관급 회담의 의제이다. EDPC를 양국 국방장관급 회의의 자문기구로 상설화해서 SCM에 의견을 제시하는 방안도 고려할 수 있다.

4. 기대효과

본 연구는 이론과 실제적 차원에서 미국의 對韓 핵우산 문제를 심층적으로 검토한 최신 연구이다. (핵)억지에 대한 이론적 검토와 핵우산에 대한 과거와 현재의 실태에 대한 분석을 토대로 한국의 안보가 앞으로 나아갈 방향을 제시하는 성과를 거둔 것으로 평가된다. 본 연구의 성과는 일차적으로 정부의 외교안보정책과 대북정책 수립에 기여할 것으로 기대된다. 일선의 정책담당자들이 간과하기 쉬운 이론과 개념에 대한 명료한 해석과 설명은 보다 정교한 정책을 입안하고 이를 세련되게 집행하는 데 많은 도움을 줄 것이다.

아울러 본 연구는 (핵)억지 문제에 대한 국민여론의 이해를 제고할 것으로 기대된다. 핵심 이슈들에 대한 풍부한 학술적 자료와 경험적 사례는 일반 국민들이 핵억지에 관련된 국제적 상황과 정책을 이해하는 데 훌륭한 뒷받침이 될 것이다. 결과적으로, 본 연구는 우리나라의 당면 안보현안인 핵억지와 한·미 동맹 문제에서 국민적 단합과 국론통합을 유도하는 데 기여할 것으로 기대된다.

참고자료

1. 단행본

- 전성훈. 『북한 비핵화를 위한 한·미 전략적 협력에 관한 연구』. 서울: 통일연구원, 2009.
- _____. 『북한의 WMD 위협 평가와 우리의 대응』. 서울: 한국전략문제연구소, 2009.
- _____. 『북핵 폐기 한반도 모델: 기본원칙과 추진방향』. 서울: 통일연구원, 2007.
- 통일연구원. 『남북관계연표 1994~2011년』. 서울: 통일연구원, 2012.
- Utgoff, Victor·박창권·이수진. 『한·미 국방전문가가 본 확장억제 전략』. 서울: 한국국방연구원, 2012.

- Plutonium and Weapon-Grade Uranium*. Institute for Science and International Security, August 16, 2012.
- Bernstein, Paul. *International Partnerships to Combat Weapons of Mass Destruction*. Washington, D.C.: National Defense University, May 2008.
- Freedman, Lawrence. *Deterrence*. Malden, MA: Polity Press, 2004.
- Hecker, Siegfried. *A Return Trip to North Korea's Yongbyon Nuclear Complex*. Center for International Security and Cooperation, Stanford University. November 20, 2010.
- Morgan, Patrick M. *Deterrence Now*. New York: Cambridge University Press, 2003.
- Paul, T.V., Patrick Morgan, and James Wirtz. (eds.). *Complex Deterrence: Strategy in the Global Age*. Chicago: The University of Chicago Press, 2009.
- Schoff, James. *Realigning Priorities: The U.S.-Japan Alliance & the Future of Extended Deterrence*. Cambridge, MA: Institute for Foreign Policy Analysis, March 2009.
- Snyder, Glenn. *Deterrence and Defense: Toward a Theory of National Security*. Princeton: Princeton University Press, 1961.
- The International Institute for Strategic Studies. *North Korea's Weapons Programmes: A Net Assessment*. London: The International Institute for Strategic Studies, 2004.
- U.S. Department of Defense. *Ballistic Missile Defense Review Report*. Washington, D.C.: Department of Defense, February 2010.
- _____. *Nuclear Posture Review Report*. Washington, D.C.: Department of Defense, April 2010.
- _____. *Quadrennial Defense Review Report*. Washington, D.C.: Department of Defense, February 2010.
- U.S. Force Posture Strategy in the Asia Pacific Region: An Independent Assessment. Washington, D.C.: CSIS, August 2012.

2. 논문

- 권태영·신범철. “북한 핵보유 상황 대비 자위적 선제공격론의 개념과 전략적 선택방향.” 『전략연구』. 통권 제51호, 서울: 한국전략문제연구소, 2011.
- 전성훈. “북한 비핵화와 핵우산 강화를 위한 이중경로정책.” 『국가전략』. 제16권 1호,

- 성남: 세종연구소, 2010.
- _____. “북한 핵개발의 안보적 함의와 동북아·글로벌 차원의 영향.” 『북핵문제와 북한 체제변화』. 제21차 세종국가전략포럼. 2009.10.9.
- _____. “북한의 3차 핵실험 전후 대책.” 『전략연구』. 제XVIII권 제2호, (한국전략문제연구소), 2011.
- _____. “북한의 우라늄 농축시설 공개 의도와 대응방안.” 『북한』. 통권 469호 (북한연구소), 2011.
- _____. “북한의 제3차 핵실험과 국제정세·남북관계 전망.” 『정세와 정책』. 5월호 (세종연구소), 2012.
- _____. “북한의 핵능력과 핵위협 분석.” 『국가전략』. 제11권 1호 (세종연구소), 2005.
- _____. “북한의 핵위협 재평가와 한국의 군사적 대비방향.” 『국방정책연구』. 제28권 제2호 (한국국방연구원), 2012.
- 전호환. “미국의 대한(對韓) 핵우산 공약에 대한 역사적 조명.” 『국방정책연구』. 제24권 2호 (한국국방연구원), 2008.
- 한인택. “동맹과 확장억지: 유럽의 경험과 한반도에의 함의.” 동아시아연구원·제주평화연구원 공동 주최. EAI-JPI 동아시아 평화 컨퍼런스. 2009.9.11.
- Albright, David and Paul Brannan. “Satellite Image Shows Building Containing Centrifuges in North Korea.” *ISIS Report*. Institute for Science and International Security, November 21, 2010.
- Allin, Bruce, James Blight, and David Welch. “Essence of Revision: Moscow, Havana, and the Cuban Missile Crisis.” *International Security*. Winter 1989-1990.
- Bunn, Elaine. “U.S. Policy Review and NATO Strategy.” paper presented at the conference on The Future of NATO’s Nuclear Deterrent: the New Strategic Concept and the 2010 NPT Review Conference in Rome, Italy. March 1~2, 2010.
- Cheon, Seongwhun. “Changing Dynamics of US Extended Nuclear Deterrence on the Korean Peninsula.” *Pacific Focus*. Vol. XXVI, No. 1, Center for International Studies, Inha University, 2011.
- Denmark, Abraham. “Proactive Deterrence: the Challenge of Escalation Control on the Korean Peninsula.” *On Korea*. Vol. 5, Washington, D.C.: Korea Economic Institute, June 2012.
- Fetter, Steve. “Limiting the Role of Nuclear Weapons.” Harold Feiveson. (ed.). *The*

Nuclear Turning Point: A Blueprint for Deep Cuts and De-Alerting of Nuclear Weapons. Washington, D.C.: Brookings Institution, 1999.

Gusterson, Hugh. "Thinking Creatively about the North Korean Stalemate." *Bulletin of the Atomic Scientists.* August 12, 2009.

Heinonen, Olli. "The North Korean Nuclear Program in Transition." *38 North.org.* April 26, 2012.

NRDC. "North Korea's Nuclear Program 2003." *Bulletin of the Atomic Scientists.* March/April, 2003.

Pabian, Frank and Siegfried Hecker. "Contemplating a Third Nuclear Test in North Korea." *Bulletin of the Atomic Scientists.* August 6, 2012.

3. 기타자료

홍순명. "서독 사례로 본 '핵 없는 핵 보유' 가능성." 『신동아』. 2009년 7월호.

Blair, Dennis. "Annual Threat Assessment of the US Intelligence Community for the Senate Select Committee on Intelligence." February 2, 2010. <www.dni.gov/files/documents/Newsroom/Testimonies/20100202_testimony.pdf>.

Clinton, Hillary Rodham. Secretary of State. "Statement Before the House Appropriations Subcommittee on State, Foreign Operations, and Related Programs." Washington, D.C. February 29, 2012. <<http://www.state.gov/secretary/rm/2012/02/184885.htm>>.

Davis, Jacquelyn, *et al.* "Updating U.S. Deterrence Concepts and Operational Planning." IFPA, February 2009. <www.ifpa.org/pdf/Updating_US_Deterrence_Concepts.pdf>.

IAEA. "Application of Safeguards in the Democratic People's Republic of Korea." GOV/2011/53-GC(55)/24. Vienna. IAEA. September 2, 2011.

Jackson, Van. "Extended Deterrence and Dealing with Regional Contingencies." a paper presented at the Fourth U.S.-ROK Strategic Dialogue. Royal Lahaina Resort, Maui. February 9~10, 2012.

Lewis, Jeffrey. "Can North Korea Build the H-Bomb?" <<http://38north.org/2010/06>>.

Perry, William J. "Review of United States Policy toward North Korea: Findings and Recommendations." U.S. Department of State. October 12, 1999. <www.state.gov/www/regions/eap/991012_northkorea_rpt.html>.