

## 동북아 비핵지대: 한계와 가능성

- 4 <권두논문> 북핵 대응을 위한 새로운 사고  
한인택 (제주평화연구원 연구위원)
- 7 새로운 동북아 비핵질서의 모색: 한반도 비핵화와 동북아 비핵지대의 병행 추진  
조성렬 (국가안보전략연구원 수석연구위원)
- 19 북한 핵 문제 평화적 해결의 방향: 한반도 평화협정과 동북아시아 비핵무기지대화  
이삼성 (한림대학교 정치행정학과 교수)
- 50 안전보장을 통한 비핵화: 한계와 가능성  
한인택 (제주평화연구원 연구위원)
- 64 동북아의 새로운 핵질서와 비핵지대화 가능성  
전성훈 (아산정책연구원 객원연구위원)

## 새로운 동북아 비핵질서의 모색: 한반도 비핵화와 동북아 비핵지대의 병행 추진

조성렬 (국가안보전략연구원 수석연구위원)

동북아에서 현 추세가 유지된다면 북한은 핵무기 보유가 기정사실화되고 중국은 미·러 중심의 핵질서에 도전하며 일본은 이를 구실로 핵무기 개발에 대한 국내적 제약을 점진적으로 뛰어넘고자 할 것으로 예상된다.

동북아 비핵무기지대는 한반도 및 주변구역에서 미국과 중국의 핵무기 배치를 제한하거나 비핵무기국가들에 대한 소극적 안전보장을 약속함으로써 한반도 비핵화는 물론 일본마저 핵무장을 포기토록 하여 새로운 핵무기 보유국의 출현을 막는 방안으로서 유효하다.

동북아 비핵무기지대 구상이 현실성을 갖기 위해서는 동북아 비핵무기지대의 기본 틀과 이념을 바탕으로 한국 정부가 견지해 온 「한반도 비핵화 공동선언」과 일본 정부가 견지해 온 「비핵 4정책」을 재규정하고, 한반도 비핵화에 대한 「9.19공동성명」의 내용을 결합해 창조적으로 재구성하는 것이 필요하다.

현재 각국의 형편을 고려할 때, 당장 정부 차원에서 동북아 비핵무기지대를 추진하기는 어려운 것이 사실이다. 그런 점에서 현재와 같은 제2트랙의 민간 차원과 더불어 이를 확대한 1.5트랙의 민간 차원에서 논의를 심화시켜 나갈 필요가 존재한다.

## 북한 핵 문제 평화적 해결의 방향: 한반도 평화협정과 동북아시아 비핵무기지대화

이삼성 (한림대학교 정치행정학과 교수)

북한의 핵무장이 완성단계에 이룸에 따라 미국 정부 안팎에서 선제타격과 예방전쟁, 북한 지도부 참수작전 등 군사적 옵션에 대한 논의가 심화되고 있다. 한국의 독자 핵무장 또는 미국 전술핵무기의 한반도 재배치 논의가 강화되고 있다. 또한 군사적 압박을 강화함으로써 북한의 붕괴를 앞당기고자 하는 논의도 제기된다. 이 글은 이러한 군사적 옵션 논의의 현실적 한계를 짚어봄으로써 우리에게 남은 유일한 선택은 평화적 접근임을 우선 밝히려 했다.

북한 핵 문제의 평화적 해결방향의 요체는 남북한과 미국 및 중국 등 4국을 당사국으로 하는 한반도 평화협정체제로 나아가는 것에 있다고 본다. 또한 한반도의 남북한과 일본을 비핵지대로 하고 주변 3대 핵보유국들이 이 비핵지대를 존중하고 보장할 것을 약속하는 동북아시아 비핵무기지대조약은 한반도 평화협정체제를 뒷받침하면서 한반도 평화를 동아시아 공동안보의 질서로 확장시키는 연결고리의 역할을 할 수 있을 것으로 기대한다.

한반도 평화협정이 담아야 할 내용의 대강과 함께 동북아시아 비핵무기지대조약의 핵심적인 요소를 정리하고자 했다. 기존의 동아시아 시민사회에서 제기된 비핵지대 논의에서 출발하면서도 이 조약을 한반도 평화협정과 조화시키는 동시에 그 실현가능성을 높이기 위해 주요 내용을 비판적으로 수정해 보았다. 끝으로 북한 핵 문제의 평화적 해결을 관철하여 한반도 평화를 견인할 수 있는 한국의외교의 지향으로서의 균형외교의 의미에 대해서 생각해보았다.

## 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.

## 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.

〈권두논문〉

## 북핵 대응을 위한 새로운 사고

한인택 (제주평화연구원 연구위원)

한국과 국제사회의 다양한 비확산 노력에도 불구하고 북한은 지난 20여년간 핵실험과 미사일의 실험을 거듭하여 멀지 않은 장래에 대륙간탄도 핵미사일을 비롯한 핵전력을 확보할 것으로 보인다. 이러한 현실은 그간의 비확산 노력이 결과적으로 모두 실패하였음을 의미한다. 따라서 그동안 각종 비확산 정책을 추진했던 전제와 논리에 대해 겸허하게 재조명하고, 정책수행의 방법과 주체에 대해서도 재검토할 필요가 있다. 또 앞으로는 북한이 핵전력을 확보한 경우를 상정해서, 북한에 의한 핵무기 사용방지를 최소목표로 하고 북한의 핵무기 폐기를 궁극적인 목표로 하는 다양한 정책들을 개발하고 추진할 필요가 있다.

북한이 핵능력을 갖게 되면 가장 시급한 것은 북한이 핵무기를 사용하지 않게 만드는 것이다. 이를 위해서 핵무기를 자체적으로 갖고 있지 못한 우리나라로서는 일차적으로 한미동맹에 의존할 수밖에 없다. 그간 한미동맹은 북한의 남침 시에 미국이 핵무기로 보복할 가능성을 열어둠으로써 북한의 남침을 억지하는 역할을 하여왔다. ‘확장 억지(extended deterrence)’ 또는 ‘핵우산’으로 불리는 이 정책은 북한이 핵능력을 확보하기 이전까지 효과적으로 작동하여 왔다고 할 수 있다. 하지만 북한의 핵미사일이 미국을 공격할 수 있는 시점이 오면 미국이 한국에 제공해온 핵우산의 신뢰성에 대한 의구심이 증가할 수 있다. 유사시 미국이 개입하려고 하면 북한이 미국을 공격하겠다고 위협할 수 있을 것이기 때문이다. 이러한 위협은 미국의 개입의지를 약화시킬 수 있고, 결과적으로 한미동맹의 효과를 약화시킬 수 있다. 따라서 한미동맹에 기반을 둔 억지전략을 강화하고 보완하는 조치들을 강구할 필요가 있다. 물론 그러한 조치를 개발하고 추진하는 것은 쉽지 않은 일이다.

억지가 실패하여 북한의 핵공격이 임박한 경우를 상정하고 북한이 공격을 개시하기 전에 우리가 먼저 북한의 핵무기와 지도부를 타격하는 전략도 추진되고 있다. 선제타격 전략의 동기와 취지는 십분 이해가 가지만, 선제 공격을 수행하기에 필요한 능력을 우리가 아직 가지지 못하고 있다는 것이 고민이다. 설사 선제공격에 필요한 군사적 능력을 갖추게 되더라도 선

제공격은 실행이 대단히 어려운 전략이다. 선제공격을 실시하기에 앞서서 북한의 핵공격이 임박하였다는 “확증”을 찾아낼 수 있어야 하는데 이는 쉽지 않다. 만약 오판을 하고 선제공격을 실시하면 우리 스스로가 재앙을 자초하는 결과를 낳을 수 있다. 이러한 한계로 인해서 선제공격을 실제 정책으로 실행하는 데에는 어려움이 많다.

핵억지나 선제공격이 어렵다면 제재가 대안이 될 수 있을까? 경험적으로 볼 때 제재를 통한 “밖으로부터의” 비핵화는 거의 성공하지 못한 것으로 보는 것이 타당하다. 핵무기를 자체적으로 개발하였다가 폐기한 알려진 사례는 남아프리카공화국 1개국에 불과한데, 남아공의 비핵화는 국제적 제재의 결과보다는 남아공 내부의 변화에 의한 것이라는 견해가 유력하다. 외부에서 내부를 바꾸기란 쉽지 않다. 특히 북한처럼 폐쇄된 사회의 경우는 더욱 그렇다. 따라서 제재를 통한 비핵화는 가능성이 높지 않을 수 있다.

북한의 핵무기가 이제 더 이상 이론적 가능성이 아니라 현실적 위협이 되었다면 지금까지 실패한 비확산 노력과는 구분되는, 핵확산을 기정사실로 한 새로운 대응책이 필요하다. 앞에서 본 핵억지나 제재를 통한 비핵화에 추가하여 제3의 대응책으로 비핵시대조약에 주목하고자 한다.

비핵시대조약이란 한마디로 ‘비핵시대’를 설립하는, 국가 간의 법적으로 구속력 있는 약속이다. 각 비핵시대조약에서 정의하는 비핵시대의 구체적 내용은 약간씩 다를 수 있지만 가장 기본적 특징은 핵무기의 부재이다. 현재까지 인간거주지역 내에 5개의 비핵시대조약이 체결, 발효되어서, 총 116개국, 전 세계 인구의 33%가 비핵시대 내에 속해 있다. 지역으로 보면 중남미, 남태평양, 동남아, 중앙아시아, 그리고 아프리카에 비핵시대조약이 발효되고 있다.

만약 동북아에서 비핵시대조약이 실현될 경우 한반도뿐만 아니라 일본 전역에서 핵무기가 사라질 수 있을 것이다. 물론 동북아지역 내 국가 그리고 동북아 지역에 깊이 개입해 있는 국가들이 모두 핵무기를 이미 보유하고 있거나 핵무기를 보유할 수 있는 문턱에 와 있기 때문에 동북아 지역에 비핵시대를 설립하려는 시도에 대해 부정적이라는 견해가 존재하고 있다.

핵무기 보유국가나 핵개발 문턱국가의 역내 존재나 역외 핵무기 보유국가(즉, 미국)의 동북아지역 내 전략적 개입 때문에 동북아에서 비핵시대 설립이 불가능하게 될 것이라는 견해는 부분적으로는 기존의 비

핵지대조약 체결과정에 대한 이해가 피상적이기 때문에 발생한 오해인 측면이 있다. 현존하는 비핵지대조약들이 핵무기 보유국가나 핵개발 문턱국가라는 장애요소가 없어서 체결, 발효된 것이라고 보는 것은 정확하지 않다. 오히려 핵무기 보유국가와 핵개발 문턱국가의 존재 때문에 비핵지대조약이 추진되기 시작하였고, 비핵지대조약이 협상되는 과정 속에서 핵무기 보유국이나 핵개발 문턱국가의 문제가 해소 내지 경감되었다.

그동안의 비핵지대 설립 경험에 비추어 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 있다. 따라서 비핵지대의 실현가능성을 성급하게 무시할 필요는 없다.

물론 이해관계의 복잡성, 그리고 각국의 진정한 의사나 정확한 정보 파악의 어려움으로 실효성이 있고 실현가능한 동북아비핵지대조약을 구상하는 것이 어려운 작업이다. 따라서 각국의 연구자들이 협력해서 또 개별적으로 동북아 비핵지대조약 구상을 제안하고 논의해서 실효성 있고 실현성이 있는 구상을 만들어갈 필요가 있다.

#### ❖ 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.

# 새로운 동북아 비핵질서의 모색: 한반도 비핵화와 동북아 비핵지대의 병행 추진

조성렬 (국가안보전략연구원 수석연구위원)

## 1. 문제제기: 동북아 핵질서의 3개 시나리오

- 현재 동북아시아 지역 차원의 핵균형은 한·일 양국에 대한 미국의 핵 확장억제력 제공과 러시아, 중국의 핵전력 사이에서 형성되어 왔으나 근년 들어 동북아시아의 핵질서가 변화될 가능성이 점점
  - 북한은 냉전 시기에 사회주의 진영의 일원으로 러·중의 편승을 통해 자유주의 진영과 균형을 취해 왔으나, 사회주의 진영이 무너진 상황에서 더 이상 편승할 보호국이 없게 된 북한이 핵무장을 통해 나름대로 독자적인 생존공간을 확보하고자 시도<sup>1)</sup>
  - 러시아가 이미 선제 핵불사용 원칙을 파기한 데 이어 중국도 선제 핵 불사용 원칙의 파기 방향으로 핵전략을 바꾸는 논의가 한창인 가운데, 한국과 일본 내에서 미국이 제공하는 확장억제력의 신뢰성에 대한 의구심이 증폭
  
- 향후 동북아시아 핵질서는 안보적 관심사를 협상을 통해 해소해 가는 안보-안보 교환방식에 따라 크게 경성균형(hard balancing)과 연성균형(soft balancing)과 과도적인 형태의 세 가지로 나누어 재편될 것이라는 전망이 가능<sup>2)</sup>
  - 첫째, 경성균형의 대칭적 핵질서로서, 북한이 사실상의 핵무기 보유국이 되고 이에 대해 한국과 일본이 핵무장 또는 전술핵무기를 도입함으로써 북한에 대한 핵균형, 나아가 중국, 러시아에 대해 핵균형을 이룸으로써 만들어지는 핵질서
    - ※ 경성 핵균형이란 비핵무기국가들이 핵무기국가들의 핵공격 내지 핵 무기에 의한 공격위험을 해소하기 위해 핵무기를 개발·보유하거나 미국의 전술핵무기를 공유 내지 도입함으로써 형성되는 핵균형<sup>3)</sup>
  - 둘째, 연성균형의 비대칭적 핵질서로서, 동북아시아 내의 핵무기국가 3국과 비핵무기국가 3국이 모두 참가하는 동북아 안보협력기구나 동북아 비핵무기지대를 창설하여 비핵무기국가들에 대한 소극적 안전보장이 국제법에 의거해 제도화된 핵질서

## 목 차

1. 문제제기: 동북아 핵질서의 3개 시나리오
2. 핵확산 비관론과 동북아 비핵지대화
  - 가. 연성균형의 비대칭적 핵질서로서의 동북아 비핵지대화
  - 나. 대북 비핵화 압박, 미·일 원자력협정 개정 논의와 동북아 비핵지대화
3. 동북아 비핵무기지대와 한반도 비핵화의 비교
  - 가. 동북아 비핵무기지대, 한반도 비핵화의 공통점과 차이점
  - 나. 동북아 비핵무기 지대와 한반도 비핵화의 연계 구상
4. 맺음말

**북한의****핵무장에 이어서****한일 중****어느 한 나라가****핵무장을 한다면****동북아는 핵군비경쟁에****휩싸일 전망**

※ 연성 핵균형이란 외교적 협상을 통해 국제법, 국제제도 등의 보장을 통해 비핵무기국가들의 안보우려에 대한 해소하는 방안<sup>4)</sup>

- 셋째, 과도형의 비대칭적 핵질서로서, 북한의 핵보유국화가 기정사실화되는 가운데 미국이 한국과 일본에 대한 강화된 확장억제력을 제공하고 한국과 일본도 미국의 핵우산 속에 머물면서 재래식 군사능력을 한층 강화하는 방안
- ※ 이것은 북한의 핵보유국 지위를 공식적으로 인정할 수 없지만 북한의 비핵화까지 상당한 시간이 소요된다는 점에서 대칭적인 경성균형 또는 연성균형이 완성될 때까지 과도적으로 성립되는 핵질서

- 이와 같은 세 가지 시나리오 가운데, 그다지 바람직하지는 않지만 가장 현실성이 있는 시나리오는 과도형의 비대칭적 핵질서가 될 것으로 예상
- 북한의 핵무장이 임박해지면서 한국 내에서 자체 핵무기 개발 또는 주한미군의 전술핵무기 반입 주장이 대두되면서 대칭적 경성균형의 핵질서에 관한 논의가 대두되고 있지만 국내외적인 제약 때문에 현실화 될 가능성은 그다지 높지 않은 것으로 평가
- 이 보고서는 동북아 비핵지대화 논의 및 한반도 비핵화 논의를 중심으로 연성균형의 비대칭적 핵질서의 형성 가능성에 대해 보다 구체적으로 살펴보는 것이 목적

## 2. 핵확산 비관론과 동북아 비핵지대화

### 가. 연성균형의 비대칭적 핵질서로서의 동북아 비핵지대화

- 국제정치학에서 핵확산이 역내 세력균형을 가져와 오히려 전쟁 가능성을 낮춘다고 본 핵확산 낙관론의 전망과 달리, 역내에 존재하고 있는 북한과 같은 ‘불량국가’ 때문에 핵무기의 사용 가능성을 완전히 배제할 수 없다는 핵확산 비관론이 득세
- 설사 역내 모든 국가들이 핵무기를 보유해 지역 핵균형이 이루어진다고 해도 오히려 재래식 군사력에 의한 충돌 가능성이 더 높아진다는 글렌 스나이더(1961)의 ‘안정-불안정의 역설’의 발생 가능성도 존재
- 그렇지만 동북아지역에서는 미·러·중의 기존 핵무기국가 외에 북한의 비공식 핵무장이 진행되고 있고, 비핵무기국가인 일본과 한국도 민간 원자력발전의 인프라를 갖고 있어 일단 핵개발을 시작한다면 빠른 시간에 핵무장을 할 수 있는 잠재적인 핵능력을 보유
- 만약 한·일 두 나라 중 어느 한 나라가 핵무장을 시작한다면 이는 곧바로

다른 나라의 핵개발로 이어질 가능성이 크며, 이는 또다시 러시아와 중국 등 기존 핵무기국가들을 자극해 동북아지역은 핵군비경쟁에 휩싸이게 될 것으로 전망

- 그런 점에서 비대칭적 연성균형을 통해 동북아지역에서 핵무기국가인 미국이나 중국, 러시아에 의한 비핵무기국가들에 대한 핵위협을 제거할 뿐만 아니라, 북한의 비핵화 실현과 잠재적 핵보유국가인 일본의 핵능력도 통제하는 장치가 필요
  - 지금까지 제안된 방안들이 동북아 및 한반도 안보균형보다는 북한 비핵화에 초점을 맞춘 것이라고 한다면,<sup>5)</sup> 미국 및 중국과 같은 핵무기보유국들과 플루토늄 대국 일본의 책임도 일정 정도 지우는 방식으로 북한 비핵화를 유도하는 방안의 고려가 요망
- 이와 관련, 그동안 정부회의(1트랙)나 6자회담에서 거론되지 않았던 동북아 비핵무기시대(NWFZ-NEA) 구상에 대해 주목해 볼 필요<sup>6)</sup>
  - 이 방안은 미·러·중과 같이 NPT가 인정한 공식 핵보유국가들의 기득권을 인정하여 기존의 글로벌 핵질서를 유지·존중하면서도
  - 한반도 및 한반도 주변구역에서 미국과 중국의 핵무기 배치를 제한하거나 비핵무기국가들에 대한 NSA 보장을 약속함으로써 한반도 비핵화는 물론 일본마저 핵무장을 영원히 포기토록 하여 새로운 핵무기보유국의 출현을 막는 방안으로 유효

**나. 대북 비핵화 압박, 미·일 원자력협정 개정 논의와 동북아 비핵시대화**

- 북한의 핵·미사일 고도화가 빠른 속도로 진행되면서 사실상의 핵무기보유국이 되고 있으며, 일본에서는 원자력의 안보적 이용을 허용하도록 법적 제약의 완화가 진행됐고 중국에선 핵능력 고도화와 함께 선제 핵사용을 허용하도록 핵교리의 변경 논의가 진행
  - 현재 북한, 일본, 중국에서 벌어지고 있는 3국의 핵상황은 머지않은 장래에 새로운 동북아 핵질서를 형성하는 모멘텀으로 작용
  - 특별한 돌발변수 없이 현 추세가 유지된다면, 북한의 핵보유국화가 기정사실화되고, 중국은 미·러 중심의 핵질서에 도전장을 내밀며, 일본은 이를 구실로 핵무기 개발에 대한 국내적 제약을 점진적으로 뛰어넘고자 할 것으로 예상
- 이와 같이 치열해지는 동북아 핵경쟁 속에서 최대 핵무기국가인 미국의 입장이 중요

*동북아 비핵무기시대  
구상은 한반도의  
비핵화는 물론  
일본마저 핵무장을  
영원히 포기토록 하여  
새로운 핵무기  
보유국의 출현을  
막는 방안*

**제안에서 성립까지는  
오랜 시간이  
소요된다는 점에서  
동북아  
비핵무기지대 구상은  
'장기적 대안'으로  
긴 안목에서  
추진이 바람직**

- 미국은 북한의 핵보유국 지위를 결코 인정하지 않으며, 중국의 핵도전에 대해서는 자체적인 핵능력 강화와 더불어 동맹과의 협력을 통해 대응해 나갈 것으로 전망
  - 미국은 또한 한·일 양국에 대해 일부에서 거론되고 있는 핵무장에 거듭 반대하면서 확장억제력에 대한 신뢰성 제고의 노력과 함께, 재래식 전력의 증강을 지원함으로써 한·일 양국에 대한 비핵국가 유지라는 기존 핵정책의 틀을 유지해 나갈 것으로 예상
- 이와 같은 동북아 핵환경의 변화 속에서, 북한의 비핵화에 대한 국제사회의 일치된 비핵화 압력과 2018년 7월의 시한을 앞둔 「미·일 원자력 협정」 개정작업의 착수는 바람직하고 새로운 동북아 핵질서의 형성을 위한 좋은 기회를 제공
- 북한의 핵무기보유국 지위에 대해서는 유엔안보리의 5개 상임이사국들은 물론이고 유엔총회의 대북제재 결의, 미·중 정상회담을 통해 이를 인정하지 않는다는 입장을 되풀이하여 천명
  - 미국과 일본의 「미·일 원자력협정」 개정 논의가 기존의 틀을 유지하는 선에서 마무리될 것으로 전망되지만, 그동안 국제사회의 우려를 자아냈던 일본의 과도한 플루토늄 보유 문제를 해결할 수 있는 실마리를 찾는 기회로 활용이 가능
- 이와 같은 북한에 대한 비핵화 압박과 「미·일 원자력 협정」 개정 논의가 동북아 비핵무기지대 구상을 논의해 볼 수 있는 기회가 될 수 있지만, 이러한 구상이 실현되기 위해서는 넘어야 할 3가지 장애요인이 존재
- 첫째, 김정은 체제의 생존이 걸려 있어 북한의 핵포기가 쉽지 않으리라는 점
  - 둘째, 일본이 비핵무기지대의 필요성에 대해 원칙적으로 인정하면서도 북한 핵포기가 우선이라고 지적하며 핵문턱국가의 지위를 포기하지 않으려는 점
  - 셋째, 핵무기국가들에 대한 불신 때문에 비핵무기국가들이 소극적 안전보장에 대한 약속만으로 핵개발의 가능성을 원천봉쇄당하는 것을 받아들이기 어렵다는 점
- 그러나 외국의 사례를 볼 때 비핵무기지대의 제안에서 성립까지는 오랜 시간이 소요된다는 점에서 동북아 비핵무기지대 구상은 핵질서 재편의 관점에서 제시된 '장기적 대안'의 성격이 있는 것이 사실<sup>7)</sup>
- 이 구상의 실현을 위해서는 강대국의 역학관계, 각국의 국내정치역학, 역내 국가들의 핵전력 수준 등과 연관되어 있기 때문에 긴 안목으로 추진하는 것이 바람직

※ 아프리카비핵무기지대(1961년 선언, 1996년 체결), 중남미 비핵무기 지대(1958년 선언, 1968년 체결, 1991년 정상화), 동남아비핵무기지대(1971년 선언, 1995년 체결), 남대평양이나 중앙아시아 비핵무기 지대도 제안에서 성립까지 10여 년이 소요<sup>8)</sup>

- 그러나 앞의 장애요인에도 불구하고, 동북아 비핵지대 구상을 추진할 수 있는 동력도 존재
  - 먼저, 지난 10.22총선에서 자민당의 대승으로 정치지형이 불리하기는 하지만, 일본 내에는 미 핵우산에 대한 의존 정책을 지지하는 자민당 외에도 연립여당인 공명당과 야당인 입헌민주당, 공산당 및 평화운동 시민단체 등이 동북아 비핵구상을 지지
  - 다음, 동북아 비핵지대 구상이 동북아 핵질서의 재편을 통하여 북핵 문제를 해결할 수 있는 환경을 만들어가는 것이란 점에서 논의 착수만으로도 북한의 핵 문제 해결에 유리한 환경을 제공
- 동북아 비핵무기지대 구상이 현실성을 갖기 위해선 무엇보다 당면한 과제로 제기되고 있는 한반도 비핵화 논의를 기본으로 하면서 기존 한·일 정부가 내건 정책과 밀접히 관련을 맺으면서 추진되는 것이 바람직
  - 동북아 비핵무기지대의 기본틀과 이념을 바탕으로 한국 정부가 견지해 온 「한반도 비핵화 공동선언」과 일본 정부가 견지해 온 「비핵 4정책」을 재규정하고, 한반도 비핵화에 대한 「9.19공동성명」의 내용을 결합해 창조적으로 재구성하는 것이 필요

**동북아 비핵무기지대  
구상이 현실성을  
갖기 위해선  
한반도 비핵화 논의를  
기본으로 하면서  
기존 한·일 정부가  
내건 정책과 밀접히  
관련을 맺으면서  
추진되어야**

### 3. 동북아 비핵무기지대와 한반도 비핵화의 비교

#### 가. 동북아 비핵무기지대, 한반도 비핵화의 공통점과 차이점

- 미국의 확장억제정책이 유지되는 한 현재와 같은 과도적인 핵질서가 일정 기간 지속될 가능성이 높지만, 북한의 핵무기 보유가 기정사실화 되고 중국이 선제 핵불사용 정책을 파기하는 사태가 온다면 언제라도 한·일 재무장론의 등장이 가능
  - 그런 점에서 조기실현의 가능성은 높지 않지만, 지금부터라도 동북아 비핵무기지대 논의에 착수할 필요가 있으며, 이러한 논의가 현실성을 갖기 위해서는 당면한 북한 비핵화 과제와 연계해 논의되는 것이 불가피
- 먼저, 동북아 비핵무기지대(NWFZ-NEA) 구상을 보면
  - 이 구상의 가장 큰 특징은 핵무기국가 미·러·중 3국과 비핵무기국가

**비핵무기국가**

**남북한과 일본이**

**먼저 3국끼리**

**비핵무기지대의**

**창설에 동의해**

**조약에 서명하면,**

**이웃의 핵무기국가**

**미국과 러시아,**

**중국이 각국 의회의**

**비준 동의 절차를 거쳐**

**소극적 안전보장**

**(NSA)을 제공하는**

**‘3+3 방안’ 이**

**가장 유력한 방안**

남·북·일 3국이 공동으로 참여한다는 점으로, 이 구상에도 △원형 방안, △타원형 방안, △3+3 방안 등 몇 가지 유형이 존재

- 비핵무기국가 남북한과 일본이 먼저 3국끼리 비핵무기지대의 창설에 동의해 조약에 서명하면, 이웃의 핵무기국가 미국과 러시아, 중국이 각국 의회의 비준 동의 절차를 거쳐 소극적 안전보장(NSA)을 제공하는 ‘3+3 방안’이 가장 유력한 방안

- 그동안 일본 정부는 중국이 핵실험 직후부터 조건 없는 소극적 안전보장과 핵선제불사용 정책을 표명했지만 일관되게 믿을 수 없다며 부정적인 태도를 견지<sup>9)</sup>

- 하지만 비핵무기지대조약이 체결되면 법적 구속력이 없는 중국의 소극적 안전보장이거나 핵선제불사용이 ‘정책’에 의해서가 아니라 ‘국제법상의 의무’로 규정받게 되기 때문에 일본의 우려를 상당 부분 해소하는 것이 가능

※ 동북아 비핵무기지대는 해당 비핵무기 국가들에게 IAEA 안전조치 규정의 이행, 적용지대 내에 위치한 모든 원자력시설의 확인, 첨단 검증체계의 설립, 비핵무기지대 검증기구의 수립 외에 검증 목적의 달성에 필요한 모든 기술은 회원국들이 공유

○ 다음, 한반도 비핵화(Denuclearization of Korean Peninsula) 구상을 보면,

- 협상대상국은 남북한과 미국, 중국, 러시아, 일본 등 6개국이지만, 비핵화의 대상국은 북한뿐으로 검증가능한 비핵화를 평화적인 방법으로 달성하는 것이 목표

- 북한은 모든 핵무기와 현존하는 핵프로그램을 포기하고 조속한 시일 내에 NPT와 IAEA의 안전조치에 복귀할 것임을 공약

- 미국은 한반도 내에 핵무기를 갖고 있지 않음을 밝힘과 동시에 ‘북한을 핵무기 또는 재래식 무기로 공격 또는 침공할 의사가 없음’을 확인

- 그 밖에도 남북한과 미국, 중국은 한반도평화포럼을 개최하여 평화체제 논의에 나서며 북·미 간, 북·일 간 국교정상화에 나설 것임을 공약

○ 한반도 비핵화와 동북아 비핵지대화의 수준과 범위 비교

- 「9.19공동성명」은 “남북 공동선언은 준수, 이행되어야 한다”며 한반도 비핵화 목표가 「한반도 비핵화 공동선언」에 따른 것이며, “공동선언에 따라 핵무기를 접수 또는 배비하지 않겠다는 공약을 재확인”한다면서 한국의 비핵화 의무를 규정<sup>10)</sup>

- 일반적인 비핵무기지대조약에서는 핵 재처리시설과 우라늄 농축시설의 불보유 규정이 포함되지 않는다는 점에서 「한반도 비핵화 공동선언」과 「9.19공동성명」은 매우 높은 수준의 한반도 비핵화를 공약

- 비핵무기지대는 5개 핵무기국가에 의한 소극적 안전보장을 규정하고 있지만, 「9.19공동성명」은 미국만의 NSA 제공을 담는 대신에 한반도 평화체제 및 북·미, 북·일 수교 등 장기적으로 동북아 다자안보 틀 속에서 북한의 체제안전을 보장하도록 설계

〈표 1〉 동북아 비핵무기지대와 한반도 비핵화의 비교

	동북아 비핵무기지대 (Nuclear-weapon Free Zone in Northeast Asia)	한반도 비핵화 (Denuclearization of Korean Peninsula)
목표	남북한과 일본의 비핵무기지대 설정 및 주변 핵무기국가 미·러·중의 소극적 안전보장 제공 (3+3案)	한반도의 검증 가능한 비핵화를 평화적 방법으로 달성
대상국가 (회원국)	핵무기국가(미국, 러시아, 중국), 비핵무기국가(남한, 북한, 일본)	남한, 북한
지역안보	핵무기국가와 비핵무기국이 공동으로 참여	한반도 평화체제 및 6개국 동북아 다자안보 틀 속에서 한반도 비핵화 실현
법적근거	국제조약	정치적 선언 (한반도 비핵화 공동선언, 9.19공동성명)
비핵화 관련	- 비핵국가의 지·해·공 및 기타 주권이 미치는 영토와 핵국의 지정된 영토에서 • 핵무기 보유의 제한 • 핵무기가 배제되는 지역을 제한 - 적용지대 내에 위치한 모든 원자력 시설의 확인에 동의	- 북한: 모든 핵무기와 현존하는 핵 계획을 포기할 것임과 조속한 시일 내에 NPT와 IAEA의 안전조치에 복귀할 것임을 공약 - 미국: 한반도 내 핵무기를 갖고 있지 않고 동시에 ‘북한을 핵무기 또는 재래식 무기로 공격 또는 침공할 의사가 없음’을 확인
소극적 안전보장	5개 핵보유국에 의한 NSA 보장	5개 핵보유국에 의한 NSA와 무관 (미국 단독의 對北 소극적 안전보장 제공)
검증기구	- IAEA 안전조치 규정의 이행 최첨단 검증체계 설립에 동의하고 검증 목적의 달성에 필요한 모든 기술 공유	수석대표회담에서 검증기구의 설치 방법과 시점을 놓고 논의했으나 합의 실패(2008.12)
산하기구	비핵무기지대 검증기구	5개 실무그룹: 비핵화, 대북 에너지 지원, 북미관계, 북일관계, 동북아 평화·안보체제

**비핵무기지대는 핵무기국가에 의한 소극적 안전보장을 규정하고 있지만, 「9.19공동성명」은 미국만의 NSA 제공을 담는 대신에 동북아 다자안보 틀 속에서 북한의 체제안전을 보장**

\* 「동북아 제한적 비핵지대(LNWFZ-NEA) 조약」 초안(일명 「서울조약(The Seoul Treaty)」) 및 「한반도 비핵화 공동선언」, 「9.19공동선언」을 바탕으로 필자가 작성

**‘동북아 비핵무기지대  
조약’과 ‘한반도  
비핵화 공동선언’은  
분리된 문제가 아니라  
상호 보완적인 측면이  
있어 연계 추진이  
바람직**

## 나. 동북아 비핵무기지대와 한반도 비핵화의 연계 구상

### 1) 양대 구상의 연계 추진 필요성

- 지금까지 살펴본 것처럼 ‘동북아 비핵무기지대조약’과 ‘한반도 비핵화 공동선언(9.19공동선언)’을 비교해 보면, 공통점과 차이점이 있지만 두 가지 문제가 완전히 분리된 문제가 아니라 상호 보완적인 측면이 있어 연계 추진이 바람직
- 첫째, 한반도 비핵화 구상은 북한 핵 문제에 초점을 맞추다 보니 동북아의 주요한 긴장요인인 중·일 간의 갈등 문제 취급이 불가
  - 한반도 비핵화가 이루어진다고 해도 중국의 핵무기 위협을 둘러싼 중·일 간의 갈등이 사라지지 않을 것이며, 이에 따라 일본의 핵무장론은 언제라도 재등장이 가능
  - 일본이 핵무장할 경우 비핵화된 한반도가 핵무기를 가진 중·일 사이에서 안보적으로 곤경에 처할 수 있기 때문에, 한반도 비핵화를 위해서도 비핵무기지대 논의가 필요
- 둘째, 일본이 현재처럼 플루토늄을 4.7톤이나 보유하고 있고 또한 2018년부터 사용후 핵연료의 재처리 시설을 본격 가동하게 되면, 일본 핵시설들이 IAEA사찰을 받는다고 해도 일본의 핵무장 가능성에 대해 갖고 있는 불신이 언제라도 재연 가능
  - 미 CSIS 보고서도 일본이 비밀리에 핵무기 프로그램 개발에 착수할 경우 미국이 이 프로그램 개발현황을 감지할 가능성이 매우 낮다고 평가<sup>11)</sup>
  - 2018년까지 「미·일 원자력협정」이 개정을 마쳐야 한다는 점에서, 동북아 비핵무기지대 구상을 통해 이 문제를 공동으로 다뤄나가는 것이 필요
- 셋째, 동북아 비핵지대 구상은 남북한과 일본이 동북아지역 안보협력의 중심이 되는 것이 불가피
  - 현재와 같은 한반도 비핵화 프로세스는 주된 관계가 북한과 미국으로 설정되어 있어 동북아 협력안보가 진전되지 않으면 북·미관계가 진전되기 어렵고, 거꾸로 한반도 비핵화 프로세스가 진전된다고 해도 동북아 협력안보에 직접 기여하기 곤란
- 끝으로, 동북아 비핵지대 방안은 한반도 비핵화를 넘어 일본의 비핵화 실현, 더 나아가 미·중·러 핵무기 보유국의 소극적 안전보장도 국제조약으로 강제화할 수 있는 것이 장점<sup>12)</sup>
  - 하지만 동북아 비핵지대만의 논의는 자칫 핵심쟁점이 자칫 동북아 핵

문제로 이동되어 한반도 비핵화의 추진이라는 당면목표의 초점을 흐릴 우려가 있는 것도 사실이므로, 양대 구상을 연계해 추진하는 것이 바람직

## 2) 양대 구상의 연계 추진 로드맵

### ■ 한반도 비핵화-동북아 비핵무기시대 연계 추진의 과제

- 동북아 비핵무기시대의 핵심 당사자가 남북한과 일본이기 때문에, 한·일 양국이 먼저 ‘한·일 비핵무기시대’를 만들고 그 뒤에 북한을 참여시키는 방안이 현실적
  - 일본 정부가 동북아 비핵무기시대의 정당성과 필요성에는 원칙적으로 공감하면서도, 우선 북한이 핵무기를 포기하고 나서 비핵무기시대에 대한 협상을 검토할 수 있다고 주장하고 있어 애기조차 꺼내기 어려운 형편
  - 이처럼 현 단계에서 동북아 비핵무기시대의 추진에서 최대 걸림돌은 북한 핵 문제
- 하지만 북한의 기존 주장에 따른다면 동북아시아나 한반도 차원에서 안전이 확보되지 않는다면 핵을 포기할 가능성이 매우 낮다고 볼 수 있으며,
  - 일본도 북한 비핵화가 이루어지지 않는 한, 미국의 확장억제력을 근간으로 한 현재의 핵균형을 깨면서까지 동북아 비핵무기시대를 추구할 생각이 없는 것으로 파악
- 이처럼 서로 대립되는 주장이 계속될 경우 동북아시아 긴장만 고조되고, 결국은 한·일 핵무장론이 힘을 얻게 될 가능성도 존재
  - 그런 점에서 지금 동북아 비핵무기시대의 논의가 시작되어야 한다는 점에 대해 한·일 정치인들의 공감대 형성이 급선무

### ■ 한반도 비핵화-동북아 비핵무기시대 연계 로드맵

- 이상과 같은 한반도 비핵화 및 동북아 비핵무기시대화 논의를 결합하여 개략적인 중장기 로드맵을 제시하면 다음과 같이 정리가 가능
- 제1단계로 6자회담을 재개하여 북한의 기존 플루토늄 핵시설뿐만 아니라 우라늄 농축시설도 포함한 한반도 비핵화 논의에 착수
  - 한반도 비핵화 논의 착수와 함께 북한의 체제안전을 보장하기 위해 남북한과 미·중 4자가 참여하는 한반도 평화포럼도 병행하여 개최
  - 6자회담의 논의가 진전됨에 따라 동북아 비핵무기시대화 논의의 출발점

**일본 정부와 북한이  
각기 대립되는  
주장만을 계속할 경우  
긴장만 고조되고  
한일 핵무장론이  
힘을 얻을 수 있어**

미국에서는

첨단 핵무기 경쟁의  
가능성이 점증하고,

일본 내에서는

미국의 확장억제력이

유지, 확대되어야

한다는 입장이 득세

으로서 한·일 비핵무기지대화 논의에 착수하며, 여기서 한·일 양국은 동북아 비핵무기지대 창립을 염두에 두고 「한·일 비핵무기지대조약」(초안)을 마련

- 제2단계로 북한이 모든 핵무기와 현존 핵프로그램 포기를 이행기로 약속하고, 나머지 5개국이 이에 상응해 안전보장 제공 및 관계정상화, 경제·에너지 지원을 약속하는 「한반도 비핵화 협정」과 함께 남·북·미·중 참여의 「한반도 평화조약」의 체결에 합의
  - 그 뒤 비핵무기국가인 남북한과 일본 3국은 핵무기의 연구·개발·실험·보유·배치를 금지하되, 군함·비행기의 일시적인 통과와 기항을 각국에게 위임함으로써 기존 동맹관계를 유지할 수 있도록 배려한 「동북아 비핵무기지대조약」의 초안을 마련
  - 이 조약과 관련해 이웃한 핵무기국가인 미·중·러 3국이 남북한·일본에 대해 핵무기에 의한 사용위협 및 사용하지 않겠다는 ‘소극적 안전보장(NSA)’의 제공에 대한 의회의 비준절차에 착수
- 제3단계로 북한의 비핵화 이행이 완료됨과 동시에 「한반도 비핵화 협정」을 발효
  - 남북한과 일본 및 미, 중, 러는 의회의 비준 동의절차를 완료함으로써 「동북아 비핵무기지대조약」을 발효시켜 한반도와 동북아지역의 비핵무기화를 완성
  - 「동북아 비핵무기지대조약」이 발효될 경우, 역내 국가들은 신뢰구축조치와 재래식 무기 군비통제를 포함하는 포괄적인 ‘동북아 평화·안보협의회’ 논의에 착수함으로써 동북아지역의 항구적인 평화와 안정을 도모

#### 4. 맺음말

- 트럼프 미 행정부의 출범 이후 미국 내에서는 오바마 전 대통령이 내 걸었던 ‘핵무기 없는 세상’이라는 비전이 사라지고 오히려 첨단 핵무기 경쟁의 가능성이 점증
  - 이러한 분위기 속에서 일본 내 여론은 지난 10월 22일 자민당의 총선 대승으로 북한 핵 문제와 중국 재래식위협론을 내세워 동아시아에서 미국의 확장억제력이 유지, 확대되어야 한다는 입장을 자민당의 입장이 득세
- 현 단계에서는 일본 정부의 강력한 반대, 그리고 아시아재균형 정책에서 일본의 역할을 중시하는 전략 때문에 한·일 주도로 동북아 비핵무

기시대 구상을 본격적으로 추진하기 어려울 것으로 예상

- 하지만 중장기적으로 비핵무기시대를 지지하는 일본 정치권 내의 평화세력 신장과 핵무기의 역할을 축소하고자 하는 미국 내의 분위기가 맞물릴 경우 이 구상을 추진할 분위기가 조성될 가능성도 배제 불가
- 현재 각국의 형편을 고려할 때, 당장 정부 차원에서 동북아 비핵무기시대를 추진하기는 어려운 것이 사실
- 그런 점에서 현재와 같은 제2트랙의 민간 차원과 더불어 이를 확대한 1.5트랙의 민간 차원에서 논의를 심화시켜 나갈 필요가 존재
  - 1.5트랙에서 이루어지는 동북아 비핵무기시대 논의는 「9.19공동성명」에서 밝힌 ‘동북아 평화·안보회의’ 창설과 관련되어 6자회담의 동력을 제공할 수 있을 것으로 기대

**제2트랙의  
민간 차원과 더불어  
이를 확대한  
1.5트랙의  
민간 차원에서  
동북아 비핵무기시대  
논의를 심화시켜  
나갈 필요**

**주석**

- 1) 서훈, 『북한의 선군외교: 약소국 북한의 강대국 미국 상대하기』(명인문화사, 2008).
- 2) 북한 핵 문제에 대한 경성균형, 연성균형 방식의 적용에 대해서는 다음을 볼 것. 조성렬, “북핵 외교적 해법의 실패와 시사점: 6자회담 재평가와 재개논의를 중심으로,” 『국제관계연구』 제19권 제2호(2014년 가을호), pp.72-73; 조성렬, “한반도문제해결과 3단계 평화론: 적극적 평화론을 중심으로,” pp.33-69.
- 3) 경성균형에 관한 이론적 논의는 다음을 참조할 것. Stephen Walt, “Alliance Formation and the Balance of World Power,” *International Security*, Vol.9, No.4(1985), pp.3-43; Kenneth N. Waltz, *Theory of International Relations* (New York: Addison-Wesley Publishing, 1979).
- 4) 연성균형에 관한 이론적 논의는 다음을 참조할 것. Robert A. Pape, “Soft Balancing against the United States,” *International Security*, Vol.30, No.1(2005), pp.7-45; T.V. Paul, “Soft Balancing in the Age of U.S. Primacy,” *International Security*, Vol.30, No.1(2005), pp.46-71.
- 5) 전성훈, 『한반도의 비핵화 실현과 남북한·일본 3국 비핵시대 창설』(통일연구원, 1999); Hiromichi Umebayashi, “A Northeast Asia Nuclear Weapon-Free Zone (NEA-NWFZ),” *Peace Depot & Pacific Campaign for Disarmament and Security Briefing Paper* (April 2004); 이삼성, 우메바야시 외, 『동북아시아 비핵시대』

- (2005); 김승국, 『한반도의 평화 로드맵』(한국학술정보, 2008); Chung-in Moon, “The Six-Party Talks and building a nuclear-free Northeast Asia,” *East Asia Forum* (May 20th, 2012); Peter Hayes, Roger Cavazos, “North Korean and US Nuclear Threats: Discerning Signals from Noise,” *The Asia-Pacific Journal* (April 09, 2013).
- 6) Hiromichi Umebayashi, “A Northeast Asia Nuclear Weapon-Free Zone (NEA-NWFZ),” April 2004; Peter Hayes and Richard Tanter, “Key Elements of Northeast Asia Nuclear-Weapons Free Zone (NEA-NWFZ),” Nautilus Institute, November 13, 2012.
- 7) 국제사회의 핵질서란 핵활동과 핵무기에 대한 일종의 규범에 의해 형성된 상태를 가리킨다.
- 8) 우메바야시 히로미치, 김마리아 옮김, 『비핵무기시대: 핵 없는 세계로 가는 길』(서해문집, 2014), pp.245-246.
- 9) 우메바야시 히로미치, 김마리아 옮김(2014), pp.247-248.
- 10) 「한반도 비핵화 공동선언」에서는 ①핵무기의 시험, 제조, 생산, 접수, 보유, 저장, 배비, 사용 금지, ② 핵에너지의 평화적 목적 이용, ③ 핵 재처리시설과 우라늄 농축시설의 불보유를 규정.
- 11) CSIS, 『美 아시아-태평양 재균형 2025』(2016), p.304.
- 12) 조성렬, “3차 북핵실험 이후 동북아 안보구도의 변화—전략적 핵 균형의 관점에서,” 북한연구학회 춘계학술회의 발표논문, 2013년 4월 25일.

#### ❖ 저자 약력

#### ■ 조성렬

現 국가안보전략연구원 수석연구위원. 서울공대 화학공학과를 졸업한 뒤 성균관대학교 정치외교학과에서 석사학위와 박사학위를 취득. 청와대 통일외교안보정책실 정책자문위원, 국방부 정책자문위원, 특임장관실 정책자문위원을 역임했고, 현재 민주평통자문회의 상임위원임. 주요 저서로는 『정치대국 일본: 일본의 정계개편과 21세기 국가전략』(도서출판 나라사랑, 1993), 『주한미군: 역사, 쟁점, 전망』(한울아카데미, 2003), 『한반도 평화체제: 한반도 비핵화와 북한체제의 전망』(도서출판 푸른나무, 2007), 『뉴 한반도비전: 비핵 평화와 통일의 길』(백산서당, 2012), 『전략공간의 국제정치: 핵, 우주, 사이버 군비경쟁과 국가안보』(서강대 출판부, 2016) 등 다수임.

# 북한 핵 문제 평화적 해결의 방향: 한반도 평화협정과 동북아시아 비핵무기지대화

이삼성 (한림대학교 정치행정학과 교수)

## 목 차

1. 북한 핵 문제 해법으로서 군사적 옵션의 한계
2. 한국의 핵무장 또는 전술핵 재배치 논의의 문제
3. 군사적 압박으로 촉진될 수 있는 북한 붕괴의 귀결: 북한 재분단
4. 평화적 접근만이 유일한 해법
5. 한반도 평화협정
6. 비핵무기지대 건설의 현주소와 동북아시아 비핵무기지대조약
7. 한반도 평화협정과 동북아 비핵무기지대 조약의 상호의존과 역할 분담
8. 동북아 비핵지대 문제를 미일동맹 등 군사동맹 문제와 분리할 필요성
9. 동북아 비핵무기지대 조약 모델 재정리
10. 한반도 평화의 견인자 역할과 균형외교

## 1. 북한 핵 문제 해법으로서 군사적 옵션의 한계

- 미국 트럼프 행정부는 2017년 내내 북한 핵 문제에 대한 대응으로서 선제 타격과 예방전쟁을 거론했음. 2017년 12월 미국 정부가 발표한 「미합중국 국가안보전략 2017」이라는 문건은 북한의 핵미사일 위협에 대한 대응으로서 가장 우선적인 행동 지침(priority actions)의 첫째 항목으로서 미국이 갖추어야 할 미사일방어체제를 제시했는데, 이 체제의 가장 중요한 요건으로 “미사일 발사 전 파괴 능력(the ability to defeat missile threats prior to launch)”을 명시했음.<sup>1)</sup> 이는 곧 북한 핵 및 미사일에 대한 대응전략의 일환으로 선제타격 옵션을 공식화한 것이라 할 수 있음
- 트럼프 대통령은 오래전인 2017년 9월 26일 북한에 대한 군사옵션이 준비되어 있다고 공언. 같은 달 18일 제임스 매티스 미 국방장관도 “서울을 심각한 위협에 빠뜨리지 않으면서도 한반도 핵 위기를 처리할 수 있는 대북 군사 옵션이 존재한다”고 밝힌 것과 같은 맥락임. 미국 정부 안팎에서 대북 군사용 옵션으로 선제타격(preemptive strike) 내지 ‘예방전쟁(preventive war)’을 공개적으로 거론하기 시작한 것은 북한이 미국에 도달할 수 있는 것으로 평가된 ICBM을 연달아 시험 발사한 2017년 8월 무렵임. <뉴욕타임스>는 이러한 공개적이고 왕성한 예방전쟁 거론은 2002년 미국이 이라크 침공을 앞두고 그랬던 일 이후 처음이라고 지적한 바 있음
- 트럼프 행정부는 ‘2017년 국가안보전략’ 문서에서 공식화한 북한 미사일에 대한 ‘발사 전 타격’을 구체화한 것으로 보이는 ‘블러디 노즈(Bloody Nose)’ 작전계획을 포함한 군사적 옵션 동원 가능성을 극대화 시키는 데 몰두하고 있는 것은 확실함. 그러나 다만 실제 군사적 행동을 결행할지는 불확실성이 있음. 그 이유는 미국이 먼저 도발할 경우 김정은이 어떻게 대응할지 확신할 수 없다는 것이며, 북한의 ICBM 능력은 불확실하더라도 적어도 한국과 일본을 타격할 수 있는 많은 탄도 미사일들을 보유하고 있기 때문임<sup>2)</sup>

**군사행동은 징벌적  
군사제재의 기능을  
갖는커녕 한반도  
공멸의 재앙으로  
귀착될 가능성이  
높아 ...**

- 선제타격 전략은 여러 가지 위험을 가중시킴. 쌍방 간 오인과 오산에 의한 군사적 행동과 그로 인한 전쟁 발발의 위험성을 높임. 북한이 핵무기를 포함한 대량살상무기의 운용에 있어서 한반도의 지리적 조건상 지구상 어느 곳보다 신속한 대응이 필요하기 때문에 핵미사일의 관리와 발사 권한의 사전위임(pre-delegation)이 필요해짐. 그만큼 대량살상무기의 안정적인 중앙집중적 지휘통제체제 유지가 어려워짐
- 선제타격 전략이 강조되는 상황에서는 북한은 적의 선제타격 후에 살아남을 보복능력을 이중 삼중으로 갖추기 위해 부단히 핵무기의 다종화와 대량생산 및 파괴력 고도화에 매진할 수밖에 없음
- 트럼프 행정부의 선제타격론 및 예방전쟁론이 일상화되면서 미국에서도 비이성적인 행위자는 평양이 아니라 워싱턴이라고 지적하는 전문가들이 많음. 트럼프가 계속해온 것처럼 북한을 군사적 행동으로 위협하는 것은 북한 지도자들로 하여금 그들이 자신들을 보호하기 위해서는 대규모의 핵억지력이 필요하다는 신념을 더욱 확고히 해줄 뿐이라고 봄<sup>3)</sup>
- 미국의 선제타격과 그것을 뒷받침하는 토마호크와 스텔스 전폭기 등의 첨단 무기체계들이 군사적 합리성을 과시한 것처럼 보인 경우들은 공격 대상 국가들이 1990~91년의 이라크, 1999년의 유고슬라비아, 2001년의 아프가니스탄, 2003년의 이라크, 그리고 2014년과 2017년 4월의 시리아와 같이 군사적인 보복능력에서 미국과 상대가 되지 않는 이를테면 ‘좀비국가들’이었음. 북한은 전혀 다른 상대라는 사실은 미국의 현란한 무기체계를 앞세운 대북한 선제타격 논의에서는 잘 떠오르지 않을 수 있음. 북한은 적어도 두 가지 점에서 전혀 다른 상대임. 첫째, 북한은 군사적인 준비가 아니고 엄청난 보복능력을 지닌 국가임. 둘째, 이라크, 유고, 아프가니스탄, 시리아와 달리 북한은 보복공격하기 용이한 치명적인 인질이 가깝고 거대하게 존재함. 물론 대한민국의 수도권임
- 선제타격이 대북 군사옵션으로서 갖는 군사적 및 정치적 타당성은 미국과 한국에게 다름. 미국의 입장에서는 그것이 초래할 재앙에도 불구하고, ‘불량국가의 일탈행위에 대한 징벌적 군사제재’의 의의를 가질 수 있고, 그것이 무엇보다 남한 사회에 초래할 피해는 미국으로서는 감당할 수 있는 부차적 피해(acceptable collateral damage)로 치부할 수도 있음. 그러나 한국에게는 현재보다 더 큰 위험과 불안정을 초래하는 군사행동은 징벌적 군사제재의 기능을 갖는커녕 한반도 공멸의 재앙으로 귀착될 가능성이 높다는 사실은 아무리 강조해도 지나치지 않음

○ ‘참수작전’의 문제점

- 미국이 북한 지도부에 대한 참수를 거론할 때 불러일으키는 이미지는

후세인과 가다피의 경우일 것임. 그러나 미국이 김정은에 대한 참수를 시도한다면 그것은 그 과정이나 결과에 있어서 후세인이나 가다피의 경우가 아니라 쿠바의 카스트로에 대한 아이젠하워와 케네디의 행정부가 추구했던 참수작전에 가까운 것이 될 것임. 적어도 세 가지 점을 주목해야 함

- 후세인과 가다피가 체포되어 처형되거나 피살된 것은 이들의 정권과 체제가 전쟁에서의 패배나 내란으로 붕괴한 이후에야 비로소 가능한 일이었음. 2011년의 가다피의 피살과 2003년 후세인의 체포와 3년 후 그에 대한 교수형 집행은 말할 것도 없이 전쟁으로 후세인 정권이 붕괴한 이후의 일이었다. 이라크의 사담 후세인이나 리비아의 가다피의 경우 이들에 대한 처리는 국방력이 취약한 국가들의 체제 붕괴 이후의 마무리 수습 조치, 즉 비극적인 과정의 한 매듭짓기라는 성격을 띤 것이었다고 말할 수 있는 것임
- 리비아의 가다피나 이라크의 후세인에 대한 참수작전도 정권이 건재한 상태에서 전개되었을 때에는 예외 없이 실패했음. 존 미어세이머가 지적하고 있듯이, 1986년 4월 14일 미국은 무아마르 가다피의 텐트를 폭격했으나 가다피는 무사했음. 미국은 1998년 12월 이라크에 대해 4일 간에 걸친 짧은 전쟁을 전개했음. “사막의 여우 작전(Operation Desert Fox)”이라는 암호명을 가진 작전으로 이 작전은 사담 후세인에 대한 참수작전을 포함하고 있었지만, 실패했음.<sup>4)</sup> 1961년 봄 쿠바 카스트로 정권에 대한 미국의 침공작전도 실패했고, 그 이후 전개된 이른바 몽구스작전과 연계된 카스트로 암살작전도 통하지 않았음<sup>5)</sup>
- 정권과 체제가 붕괴한 이후의 그 지도부에 대한 심판과 참수는 유효했지만, 결집력 있는 정권의 수장에 대한 참수작전은 오히려 커다란 부작용을 낳음. 이에 관련해 미어세이머는 최소한 두 가지의 역사적 사례를 언급하고 있음. 하나는 1986년 가다피에 대한 미국의 참수작전이 가다피는 죽이지 못하고 그의 딸만 희생시킨 사실임. 2년 후 발생한 팬암 103편의 테러 폭파는 미국의 실패한 참수작전에 대한 가다피의 보복이라고 추정되고 있으며, 또 한 사례는 러시아가 1996년 4월 21일 체첸 지방의 반란군 지도자인 조하르 두다예프(1944~1996)를 죽인 사건임. 러시아의 의도는 체첸 반군이 전개한 무장 분리주의 운동을 붕괴시키려는 것이었지만, 두다예프의 사망 이후 반군은 그의 죽음에 대한 보복을 선언하였고, 불과 몇 달 후에 러시아군은 체첸에서 철수해야 했음.<sup>6)</sup> 우리는 여기에 쿠바 카스트로의 경우를 추가할 수 있는데, 미국은 카스트로 정권이 건재한 상태에서 이 정권의 붕괴와 카스트로 개인에 대한 참수를 추구했음. 그 시도는 실패로 끝났을 뿐 아니라 1962년 10월 쿠바 미사일 위기라는 냉전 시대 최악의 위기상황을 초래

**사담 후세인이나  
가다피의 경우는  
국방력이 취약한  
국가들의 체제 붕괴  
이후의 마무리  
수습 조치**

**‘참수작전’이  
성공하더라도  
체제 붕괴의 보장이  
없고, 체제의 붕괴는  
혼란과 비극의 서막이  
될 가능성이 높아...**

- 현재 북한 정권은 건재한 상태임. 설사 한미 양국이 김정은에 대한 전쟁 발발이라는 대가를 각오하면서 ‘참수작전’을 전개하여 만에 하나 그것이 성공한다고 하더라도 그것이 곧 북한 정권과 체제의 붕괴로 이어질 것이란 보장은 없음. 또한 설사 북한의 체제 붕괴가 현실화된다고 할 때에도 그 현실은 예측과 통제가 불가능한 혼란과 비극의 서막일 가능성이 높음
- 예컨대 지도자의 ‘참수’로 인한 북한의 정권 교체는 비극적인 혼란을 초래한 가운데, 여전히 작동하는 북한 체제에 의하여 한반도가 예측불가능한 군사적 분쟁의 소용돌이에 휘말리거나, 북한의 정권 붕괴가 한미 양국과 중국의 동시적인 군사적 개입을 초래하면서 ‘북한의 분단’이라는 ‘한반도의 이중적 분단’의 비극을 초래할 수도 있음<sup>7)</sup>
- 김정은 참수작전을 공개적인 독트린으로 포함하는 군사전략은 특히 선제타격 전략과 결합할 경우 그 각각이 실질적 군사적 효용은 없으면서 쌍방 간에 방어적인 목적에서든 선제타격의 목적에서든 오인(misperception)과 오산(miscalculation)에 의한 성급한 군사적 행동의 가능성을 높임. 그럼으로써 군사적 긴장의 에스컬레이션으로 인한 전쟁 발발의 가능성을 높이게 됨
- 북한군 총사령관에 대한 참수작전 독트린은 북한의 핵무기 및 생화학 무기 체계 운용에 있어서 유사시 보복공격을 위한 지휘통제 구조의 분산과 복수화를 촉진할 수 있음. 존 미어셰이머도 이 문제를 지적. 군사적 긴장이 높아진 상황에서, 특히 지도부에 대한 적의 수술적 공격을 포함한 참수작전이 예상되는 조건에서는 거의 모든 나라의 지도부는 그 작전이 성공하거나 유사시 지도부와 군부의 소통 채널이 단절될 경우를 대비하여 특정한 군 사령관들에게는 미리 권한을 위임하는 조치를 취함. 그 단적인 예로 미어셰이머는 냉전 시기에 미소 양국은 “핵무기 발사명령권자가 참수되는 상황(nuclear decapitation)”을 대비한 비상조치를 계획했었다는 사실을 들<sup>8)</sup> 즉 핵무기 발사 권한이 최고 지도자 이하의 여러 군 장성들에게 사전에 위임될 수 있는 것으로 그만큼 참수작전이 공공연히 거론되고 군사독트린으로 존재하는 상황에서는 양측 모두에서 오인과 오산에 의한 대량살상 전쟁의 가능성은 더욱 높아질 것임

## 2. 한국의 핵무장 또는 전술핵 재배치 논의의 문제

- 북한의 ICBM 성공이 본격화시킨 한국 핵무장론
  - 북한이 수소폭탄 개발과 동시에 미국을 타격할 수 있는 ICBM 개발에 성공하고 있는 것으로 보임에 따라 한국 및 일본의 독자 핵무장, 또는 적어도 미국 전술핵의 한반도 재배치의 필요성이 본격 거론되기 시작.

- 그 중요한 근거의 하나는 미국 본토에 대한 북한의 핵공격 위협 앞에서 미국이 아무런 주저 없이 한국과 일본을 보호하기 위해 필요한 모든 선택을 할 것인가에 대한 의구심이 일기 시작했다는 점임
- 한국과 미국 내 일부 전문가들이 그 점을 강조하면서 미국에 대한 공약이 구조적으로 약화될 수밖에 없다고 결론짓고 있다는 점을 미국 언론은 주목
  - 미국이 그러하듯이 북한도 핵 선제공격을 할 의도는 없지만, 불가피하다고 판단하는 상황에서는 핵 선제타격을 배제하지 않는다는 입장을 보임
  - 북한의 경우 자신이 공격을 받거나 북한에 대한 공격이 임박한 상황이라고 판단하면 보복타격뿐 아니라 선제타격도 할 수 있다는 것. 북한이 핵 선제타격을 시도할 수 있는 비상시로 거론되는 상황의 예로는 남한 군대의 비정상적인 대규모 이동, 일본 내 미군 기지의 수상한 움직임, 핵타격용 전략폭격기로 통하는 B1-B가 괌 기지로부터 북한 영공에 접근하는 행위 등이 있음<sup>9)</sup>
  - 이런 상황에서 북한은 남한이나 일본의 미군기지, 또는 도쿄와 같은 일본의 대도시에 대한 선제타격을 선택할 수 있음. 이를 위해 북한이 핵무기를 사용했을 경우, 북한의 핵무기 사용은 자살행위가 될 것인가. 그에 대한 답은 그럴 수도 있고 아닐 수도 있다는 것. 북한이 미국의 본격적인 대북 공격을 견제하는 수단으로 시카고나 로스앤젤레스 공격을 위협할 경우 미국의 선택은 무엇일 것인가. 이 질문에 대해 저명한 핵전략 전문가의 하나인 비핀 나랑(Vipin Narang)은 미국은 북한을 보복타격하는 대가로 시카고나 로스앤젤레스에 대한 북한의 핵공격 위협을 감수해야 할 경우 주저할 것이라고 보았음<sup>10)</sup>
  - 이러한 논리의 타당성, 그리고 그런 상황에 대처하는 방법으로서 한국의 독자 핵무장 내지는 미국 전술핵무기의 한반도 재배치 주장을 검토하기 전에 다음 두 가지 점을 우선 언급해 둘 필요가 있음
  - 첫째, 이 모든 추론과 가정은 핵이 사용될 정도의 군사적 대결과 긴장이 언제라도 전개될 수 있는 남북관계와 북미관계를 전제하고 있음. 또 그러한 상황을 영속화하는 상호 위협적인 정책의 정상성을 전제하고 있음
  - 둘째, 북한이 핵무기의 사용을 위협하여 한국(그리고 일본)의 정책을 변화시키는 것이 가능하며, 그러한 북한의 행동이 미국에 대한 ICBM 위협으로 방해받지 않을 것이라는 가정을 담고 있음. 그러나 과연 그것이 가능할 것인가. 만일에 미국이 주도하는 패권적 군사동맹체제와 그 일부인 핵비확산조약(NPT) 체제가 아니었다면, 남북한은 일찍이 동시에 핵무장을 했을 것. 한국은 미국이라는 동맹국과 미국 주도의 국제질서의 결과로서 핵무장을 자제해왔음. 그런데 NPT 체제 밖에 있는 북한이 핵무기를 ‘미국의 적대시 정책’으로부터 자신을 보호하는 방어용 무기로서가

**미국이 주도하는  
패권적 군사동맹체제와  
그 일부인  
핵비확산조약(NPT)  
체제가 아니었다면,  
남북한은 일찍이  
동시에 핵무장을  
했을 것.  
한국은 미국이라는  
동맹국과 미국 주도의  
국제질서의 결과로서  
핵무장을 자제**

**한국 핵무장****주창자들이****한미동맹을 유지하는****동시에 한국 핵무장을****주장하는 것은****자기모순에 다름****아니게 돼 ...****한국의 독자 핵무장은****북핵 위협에 대한****쉬운 답이지만****현실성이 없고****위험한 선택**

아니라 남한이나 일본에 대한 영토적 침략을 위해 그 무기의 사용을 위협하면서 미국의 개입을 차단하기 위해 북한이 자신의 ICBM으로 미국을 위협하는 사태를 미국이 용인하는 상황은 상정하기 어려움. 그런 상황이 우려된다면 한국과 일본은 미국과의 동맹체제를 해체하거나 무시하고 독자 핵무장에 나서게 될 것. 그런 상황에서는 미국의 전술핵 재배치 정도로는 안심할 수 없을 것이기 때문임

- 북한 핵무기가 한반도와 일본의 평화와 번영에 전혀 위협이 되지 않는, 그리고 궁극적으로 평화적으로 해체되는 상황, 즉 한반도 평화체제가 성립되기 이전까지는 한국은 기본적으로 미국과의 동맹체제를 유지할 것임. 미국이 일본 및 한국과의 동맹체제를 유지하는 한, 북한이 공격적인 목적으로 핵무기 위협을 동원하는 것을 미국은 용인할 수 없음. 동맹의 존재이유가 사라지는 것이기 때문. 그럼에도 불구하고 한국 핵무장 주창자들이 한미동맹을 유지하는 동시에 한국 핵무장을 주장하는 것은 자기모순에 다름 아니게 되는 것임

## ○ 한국의 독자 핵무장: 쉬운 답이지만 현실성 없고 위험한 선택

- 한국이 미국과의 동맹을 유지하면서도 독자적인 핵무장을 고집한다고 할 때, 그 실현 가능성은 있을까. 결론부터 말하면 불가능한 일임. 동맹국인 미국조차도 실재는 특히 한미동맹이 존재하는 한에서는 한국의 독자적 핵무장을 용인할 가능성은 제로임. 북한이 핵무장과 동시에 미국 본토 타격 능력을 가진 ICBM 능력을 갖게 된 상태에서는 더욱 한반도의 위기가 미국 자신에게 불똥이 될 가능성 때문에 한국 핵무장에 대한 미국의 계산은 더 복잡해질 수밖에 없으며 또한 중국과 러시아의 반대는 명약관화
- 특히 중국의 대한국 제재조치들은 강력한 효과를 가져올 것임. 한국의 대외 경제관계의 4분의 1을 통제하는 중국이 경력한 제재 내지 완전한 보이콧을 하게 되면 한국 경제는 흔들릴 수밖에 없고, 그것은 한국의 국민경제에 치명적인 영향을 미칠 것이며, 그것은 다시 한국인들의 여론에 영향을 미칠 수밖에 없음.<sup>11)</sup> 이런 조건에서 한국의 독자적 핵무장이 허용될 가능성이 실질적으로는 존재하지 않음
- 한국 핵무장 주창자들은 한국이 핵무장을 함으로써 북한 핵의 폐기를 위한 협상 지렛대를 확보할 수 있다고 주장함. 그러나 실질적으로 동아시아적 및 국제적 여건상 실현가능성이 극히 낮은 강경론을 앞세워 향후 오랜 시간 군사적 긴장을 높이고 주변 강대국들과의 군사적, 외교적, 경제적 마찰로 극심한 혼란을 초래하는 가운데 평화적 해법의 가능성은 무기한 지연되고 말 것임
- 우선 미국은 왜 한국의 독자적 핵무장을 허용하지 않을 것인가. 남북 양측이 핵무장한 상태에서는 남북한 간 군사적 긴장은 더욱 고도화되고

고착화될 수밖에 없음. 그만큼 군사적 충돌의 위험성은 높아짐. 남북이 핵무장한 상태이므로 그것은 곧 상호핵공격(nuclear exchange)을 포함한 전쟁의 위험성이 구조적으로 높아진다는 것을 말함. 이러한 상황은 한미동맹이 존재하는 한, 남한 핵무기에 대한 북한의 핵보복은 남한의 문제로만 끝나지 않음. 이웃한 일본과 미국까지 북한으로부터의 핵보복 공격의 위협에 노출되게 됨. 미국은 이러한 상황을 원하지 않음. 미국은 불가피한 상황에서 전술핵무기를 한국에 재배치하여 한국에 대한 핵우산을 강화하는 한이 있더라도 한국의 독자적 핵무장은 묵인하지 않을 것임

- 그렇다면 트럼프 행정부의 고위 관리들이 2017년 말 한국, 일본, 대만 등의 핵무장을 용인할 수 있다는 말을 흘리고 다닌 것은 어떻게 이해해야 하는가. 이것은 중국으로 하여금 북한의 핵과 미사일 개발 진전에 대한 대응으로 미국이 주도하고 있는 유엔의 대북한 경제제재, 특히 결정적 경제제재가 될 수 있는 대북한 원유 제공을 중단하거나 실질적으로 축소할 것을 촉구하는 것과 함께 나온 행동임. 그러한 제재에 중국의 협력을 이끌어내기 위한 정치외교적 압박으로서 미국이 한국 등의 독자적 핵무장에 대한 묵인 가능성을 띄워본 것이라 할 수 있음. 실질적으로 미국이 그러한 선택을 할 가능성은 높지 않은데, 미국이 그러한 위협을 가한다고 해서 중국이 북한의 경제사회적 붕괴를 가져올 위협이 현실화되는 수준으로까지 대북한 원유의 실질적 차단 조치를 취할 가능성은 높지 않기 때문이기도 함
- 요컨대 일본, 미국, 중국, 러시아는 한국마저 핵무장하는 상황을 용납할 가능성이 없음. 한국의 핵무장 노력은 주변 강대국들 모두의 강력한 저항에 부딪힐 것임. 한국의 핵무장은 일본의 핵무장을 불가피하게 만들. 그리고 일본의 핵무장은 한반도 비핵화의 가능성을 영구히 매몰시킬 가능성이 높음. 일본의 핵무장을 정당화하고 촉진할 한국의 핵무장은 중국 및 러시아와의 경제관계를 파탄으로 몰고 갈 수 있음. 중일관계, 미중관계, 미러관계 등 한반도의 평화의 골격을 결정하는 주변 4강의 관계가 격동에 처하면서 한반도의 평화적 통합은 물론이고 한반도 평화 자체의 기본 조건을 훨씬 더 불안정하게 만들 것임

○ 미국 전술핵의 한반도 재배치 논의: 실제 가능성 적고 득보다 실이 많음

- 미국 전술핵의 한반도 재배치가 한반도의 평화에 미칠 수 있는 부정적인 영향에 대해 깊이 생각하지 않으면 안 되며 적어도 다음과 같은 점들을 숙고해야 함
- 첫째, 전술핵의 한반도 재배치는 북한의 핵무장, 핵보유 상태를 정당화하고 고착화시킬 것임. 그것은 한반도 비핵화의 희망을 사장시키는 것에 다름 아님

**미국 전술핵의  
한반도 재배치 논의는  
실제 가능성이 적고  
득보다 실이 많아 ...**

**한국의 핵무장은****남북 간의****핵전쟁 위험을****내포하며****한반도 공멸의****확률을 높여 ...**

- 둘째, 전술핵 재배치가 ‘핵 대 핵’의 구도를 세워 장차 북한 비핵화를 유도하는 협상 지렛대가 될 것이라는 주장이 있으나, 협상 지렛대가 되기보다는 한반도 핵무장과 핵대치 상태를 영속화시킬 가능성이 더 높음. 전술핵 재배치 상태에서 장기적으로는 한반도 비핵화를 위한 협상이 시작된다 해도, 그것은 지극히 먼 미래의 일이 될 것이며, 그렇게 되기까지 핵공격 교환(nuclear exchange)의 가능성까지 포함한 한반도의 전쟁 위험의 고도화는 피할 수 없고 그 장기화가 불가피함
- 셋째, 미국이 한국에 전술핵을 재배치할 경우 그것은 B61 계열의 이른바 ‘스마트 원폭’을 포함할 가능성이 높음. 북한은 핵전력에 대한 선제타격 능력을 가진 것으로 인식되기 마련이고, 그것은 북한으로 하여금 핵무기의 다변화(다종화)와 대량화를 더욱 가속화할 것임. 그만큼 한반도에서 핵공격 교환을 포함한 전쟁 위험은 고도화됨
- 넷째, 한반도의 전쟁과 평화를 결정하는 힘이 미국에 집중되었던 것으로부터 그 결정의 힘을 한국 스스로에게 가져와야 할 시점에서, 북한 핵무장을 계기로 미국 전술핵이 재배치될 경우, 한반도 평화의 문제는 다시 미국의 전역 사령관들의 인식과 판단에 의해 결정되는 상황이 심화됨
- 다섯째, 한반도에 재배치된 미국의 전술핵은 한반도 비핵화를 위한 북한과의 협상에서 필수적인 지렛대로 작용할 것이라는 의견이 있을 수 있음. 그러나 북한은 중국 및 러시아와의 관계에 있어서 미국의 전술핵 재배치를 북한 핵무장의 정당화 및 고착화에 활용하고 적어도 그 두 핵보유 강대국으로부터 핵보유국 지위를 사실상 인정받게 될 가능성이 높음. 그러므로 미국의 전술핵 재배치는 한반도 비핵화를 위한 중단기적 관점에서든 장기적 관점에서든 득보다 실이 더 많음
- 요컨대 북한 핵무장에 남한도 독자 핵무장이거나 미국 전술핵의 한반도 재배치를 통해서 ‘핵 균형’을 이루어 대응한다는 것은 누구나 쉽게 도달하기 마련인 손쉬운 해법일 것. 그러나 한국의 핵무장 과정이나 전술핵 재배치는 한반도의 군사적 긴장을 더욱 고도화시키고 고착화시킬 것인 만큼, 한국의 전략가들에게 주어진 진정한 숙제는 그 손쉬운 해법이 내장하고 있는 함정들을 냉엄하게 직시하고 궁극적인 한반도 비핵화를 이룰 수 있는 평화적인 해법을 찾아내고 추구하는 데 있음
- 한국이 덩달아 핵무장으로 돌진하여 남북 간의 핵전쟁 위험까지 내포하여 한반도 공멸의 확률을 높일 수밖에 없는 남북 간 핵 군비경쟁 구조를 초래하기보다는 한반도 비핵화의 토대로서 한국의 비핵 상태를 유지하면서 평화적 해법을 찾는 것이 순리임. 그런 가운데 중단기적으로 남북관계와 북미관계를 평화적으로 관리하고, 이를 통해서 궁극적으로 북한 핵무장의 점진적, 평화적 해체를 한반도 평화협정체제와 동북아 비핵지대 구성과 연결하여 이루어낼 방법을 찾아내야 하며, 또한 그렇게 해야 함

- 2017년 <38노스>에 기고한 글에서 리처드 소콜스키는 미국 전문가들  
에게 있어서 전술핵 한반도 재배치가 왜 한반도 평화에 이롭기보다는  
해로울 수밖에 없다는 부정적 평가를 받고 있는지, 그 이유를 네 가지  
로 요약했음. 필자가 앞서 지적한 문제점들과 겹치는 부분과 함께 추  
가적으로 고려할 점들을 담고 있어 여기에 옮김<sup>12)</sup>
- 첫째, 서태평양 해역에 배치된 미국의 해상배치 핵무기들이 제공하는  
핵우산과 주한미군사력은 북한의 핵무기 사용에 대한 억지력으로 충분.  
만일 이러한 핵우산과 주한미군사력이 북한의 전쟁 도발을 억지하  
는 힘이 없다면, 남한 땅에 핵무기를 더 가져다놓는다고 해서 상황이  
달라질 것은 없음
- 둘째, 미국이 한국에 전술핵을 재배치할 경우 이 무기들의 운용정책결  
정과 사용결정권을 어떻게 할 것인가가 한미 간에 심각한 갈등을 야기  
할 것임. 북대서양조약기구(NATO)의 경우는 이른바 ‘이중키’ 방식(dual  
key arrangements)을 채택. 핵무기 발사를 명령하려면 미국과 현지 국가  
들이 모두 동의해야 한다는 규칙임. 한국도 그러한 이중키 방식을 원할  
것이 틀림없다고 소콜스키는 말함. 그런데 주한미군 사령관은 한반도에  
배치된 전술핵무기 사용 권한을 독점하려 할 것이 확실함. 더욱이 북  
한에서 남한까지의 거리가 짧은 만큼 발사 결정도 더욱 시간을 다투게  
되므로 주한미군 사령관들이 사전위임된 발사권한(pre-delegated launch  
authority)을 갖게 될 것임
- 이렇게 되면 북한의 핵무기도 한국의 전술핵무기도 상대방의 선제공  
격에 대단히 취약해짐. 왜냐하면 긴장이 높아진 상황에서 먼저 선제  
공격해서 상대방의 핵무기를 파괴하지 않으면 선제공격을 받아 자신  
의 핵무기들이 파괴되어버릴 가능성 때문에 극도로 불안해지기 때문.  
그러므로 한국에 전술핵을 재배치하는 목적은 북한의 핵공격을 억지  
하려는 것이지만, 실제로는 핵전쟁의 위험을 더 높이는 결과가 됨
- 셋째, 남한의 전술핵 재배치에 대한 북한의 대응전략은 남한을 겨누는  
핵무기와 단거리 미사일들의 숫자를 대폭 늘리는 것이 될 것임. 그 결  
과 상호적인 군비경쟁 속도를 가속화시켜서 한반도의 군사적 긴장은  
더 깊어질 것이며, 또한 이들 전술핵무기들의 안전과 유지를 위한 군  
사비 부담도 한국과 미국에게 더욱 높아질 수밖에 없음
- 넷째, 미 의회가 전술핵 한국 재배치에 반대할 가능성이 높음. 미국 대  
통령이 가진 무제한적인 핵무기 발사 권한과 그로 인해 더 높아질 한  
국에서의 핵전쟁 위험에 대한 의회의 경계심과 반대여론이 이미 높아져  
있는 상태라는 것도 유의해야 함

**한국에 전술핵  
재배치는 북한의  
핵공격을 억지하는  
목적이지만  
실제는 핵전쟁의  
위험을 더 높이는  
결과가 돼 ...**

**북한이 붕괴한다고**

**하더라도 남한에 의한**

**흡수통일로 직결될**

**가능성은 높지 않아 ...**

### 3. 군사적 압박으로 촉진될 수 있는 북한 붕괴의 귀결: 북한 재분단<sup>13)</sup>

- 북한 붕괴에 대한 기대
  - 미국과의 군사동맹에 전적으로 의존하면서 그런 가운데 군사적 상상력이 비대화하고 정치적 상상력이 왜소해질수록, 남한의 통일 담론에서 양으로 음으로 지배하게 되는 것은 북한의 붕괴에 대한 기대임. 남한의 많은 사람들에게 북한의 붕괴는 그것 자체로 환영할 만한 일임. 군사적 상상력이 압도하는 현실에서 통일의 가능성은 그것 외에 달리 전망이 보이지 않기 때문. 문제는 실사 북한이 머지않은 장래에 붕괴한다고 하더라도 북한의 붕괴가 곧 남한에 의한 흡수통일로 직결될 가능성은 높지 않다는 데 있음
  - 북한이 붕괴한다는 얘기는 현실적으로 얘기한다면 북한이 심각한 정치적 혼란 상태에 빠지는 사태를 말함. 정치적 혼란 상태란 북한의 정치질서에 효과적인 정치적 구심점이 해체됨으로써 군대와 경찰에 대한 효과적인 지휘통제가 존재하지 않는 경우임. 이러한 정치적 혼란은 심각한 경제사회적 실패 또는 북한 권력 엘리트 내부의 정치적 분열에 의해 발생할 수 있음. 이 경우 북한의 상황은 크게 두 가지 방향으로 전개될 수 있는데, 체제 붕괴(또는 정권 해체), 그리고 체제 전환(또는 정권 교체)임. 이들 각각의 경우 그러한 사태가 곧 남한에 의한 흡수통일로 연결될 것인가에 대한 비판적 검토가 필요
- 체제 붕괴 (정권 해체)
  - 새로운 정치적 구심점이 신속하게 구성되지 않는 가운데, 휴전선과 북중 국경지대에서 군대와 경찰이 통제능력을 상실함. 정치적 혼란에 뒤따르는 경제 붕괴와 혼미를 수습할 수 있는 국가 기능이 상실됨. 이 상태에서 북한의 향방을 결정하는 가장 중요한 변수는 중국의 움직임임. 중국의 행동을 결정할 요인은 북중 국경지대의 난민 상황, 북한 핵 및 미사일 무기체계 확보 필요성, 그리고 한미동맹의 움직임임
  - 중국은 특히 한미동맹의 움직임에 민감하게 반응할 것이며, 북한 무기 체계에 대한 통제를 명분으로 한미동맹이 대북한 개입을 추진할 경우 중국 역시 그렇게 할 것임
  - 한미 양국과 중국이 대북한 군사개입을 하게 될 때, 그 결과 초래될 가장 가능성이 높은 상황은 북한의 남북 분열
  - 북한의 남부를 한미동맹이 장악할 경우 일본도 미일동맹 장치를 통해서 한반도 남부에 대한 군사적·외교적 개입을 함으로써 일정한 지분을 갖게 될 수 있음

○ 체제 전환 (정권 교체)

- 북한에서 내부 분열로 인한 정치적 혼란이 일어나되, 비교적 빠른 시일 안에 새로운 정치적 구심점이 구성되는 경우임. 새로운 정치적 구심점을 형성하는 세력은 개혁과 개방을 명분으로 내세울 것임. 이 새로운 정치세력의 대외정책 노선으로 가장 가능성이 높은 것은 친중국(親中國) 노선
- 그 이유는 북한이 체제 전환을 초래하는 혼란을 겪기 전의 상태에서 북한의 정치체제 안에서 미국이나 한국과 통하는 세력은 존재할 수 없는 반면에 중국과 소통하는 세력은 있을 수 있기 때문
- 이들 정치엘리트집단은 한편으로 중국을 경계하는 면이 있다 하더라도 한국에 의한 흡수통일에 대한 더 근본적인 경계심 때문에 중국과의 전략적 관계를 중시할 것임. 이러한 친중국 세력이 정치적 혼란을 겪고 난 후의 북한에서 새로운 질서의 중심이 될 가능성도 있음
- 북한을 장악한 새로운 정치세력은 친중국 노선을 취하는 가운데, 중국이 원하는 비핵화를 받아들이면서 중국의 광범한 경제 및 군사원조와 군사안보동맹 강화를 피할 수 있음. 그 결과 북한은 중국의 보호국(protectorate)이 될 가능성도 배제할 수 없음
- 결국 북한이 정치적 혼란을 겪을 경우 초래될 상황은 북한 안에서의 새로운 분단 상황, 아니면 북한의 중국 보호국화로 귀결될 가능성이 높아 보임. 요컨대 통일된 강한 중국과 미일 해양동맹이 양립하는 ‘동아시아 대분단체제’에서 북한의 붕괴는 반드시 한국에 의한 흡수통일을 의미하는 것이 아니며 그렇지 않을 가능성이 더 많음

○ 미국에서 제기되는 북한 급변사태 시 미중 타협의 귀결: 북한의 분할로 인한 재분단

- 브루스 베넷, 오리어나 마스트로 등 북한 급변사태에 관심 있는 미국 전문가들의 결론은 북한 급변사태를 대비한 미중의 협의와 타협임.<sup>14)</sup> 이러한 협의와 타협에는 한미동맹과 중국의 동시적인 대북한 군사개입 시 우려되는 군사적 충돌을 예방하기 위한 사전 분할선의 설정이 포함될 수밖에 없음
- 분할선을 설정한다는 것 자체가 한국의 입장에서는 받아들이기 어려운 일일 수 있지만, 북한 붕괴 사태 속에서 전쟁을 피하기 위해서는 불가피한 선택일 것임. 분할선에 관련한 협상은 그것 자체로 어려운 과제이지만, 각자 점령지역에서 깊어져야 할 책임과 행동 범위에 대한 협상도 필요할 것임. 각자가 점령한 지역에서 확보한 대량살상무기를 어떻게 처리할지, 그리고 혼란 수습과 인도적 재난에 대한 대처 문제도 중요한 협상 대상이 될 것
- 더 어려운 문제는 북한에 진입한 군사력을 어떤 조건에서 어떻게 철수

**미국에서 제기되는  
북한 급변사태 시  
미중 타협의 귀결은  
북한의 분할로 인한  
재분단**

**북핵 문제 해결에****쉬운 해법은****더 이상 존재하지 않는****가운데 평화적 접근이****유일하면서도****가장 근본적인 해결책**

시킬 것인가가 될 것임. 이것은 중국의 지정학적 이해관계, 그리고 북한의 정치세력과의 연계 여하에 의해서 다양한 가능성들이 복잡하게 제기될 수 있음. 중국의 군사 점령이 단기간에 마무리될 수도 있지만, 그것은 그저 한미동맹의 희망사항에 지나지 않을 수도 있음

**4. 평화적 접근만이 유일한 해법**

북한 핵 문제 해결에 쉬운 해법은 더 이상 존재하지 않음. 그런 가운데서도 평화적 접근이 유일하면서도 가장 근본적인 해결책으로 남아 있음

- 북한이 궁극적인 비핵화에 동의할 가능성
  - 2013년 1월 북한은 외무성 성명을 발표하여 “조선반도 비핵화는 종말을 고했다”고 선언했음
  - 그러나 북한은 바로 그 해 6월 16일 ‘국방위원회 대변인 명의의 중대담화’를 통해서 북미 고위급회담을 제안하면서 “조선반도의 비핵화는 우리 수령님(김일성)과 우리 장군님(김정일)의 유훈이며 우리 당과 국가와 천만 군민이 반드시 실현해야 할 정책적 과제”라고 천명. 북미 회담을 통해서 한반도 정전체제를 평화체제로 전환하는 것을 논의하자는 제안이었음<sup>15)</sup>
  - 2000년 북한의 김정일 국방위원장은 평양을 방문한 남한의 한 언론인에게 “우리 미사일들은 미국에 닿지 않을 뿐 아니라 내가 미사일을 쏘면 미국은 1천 개의 미사일로 우리를 공격하리라는 것을 나는 잘 압니다. 그러나 나는 내가 미사일을 갖고 있다는 것을 미국이 알게 해야 합니다. 내가 미사일을 만드는 이유는 그래야만 미국이 나와 대화할 것이기 때문이죠.”라고 말했음. 그 얼마 후 만들어진 올브라이트 미 국무장관이 평양을 방문했고, 김정일 위원장은 미사일 개발 시험에 대한 모라토리엄(moratorium: 유예)에 합의했음<sup>16)</sup>
  - 물론 이제 북한은 미국에 닿는 대륙간탄도미사일을 갖게 되었음. 그렇다고 해서 북한이 먼저 대륙간탄도미사일로 미국을 공격하거나 정말로 위협하는 것은 미국으로부터 수십 배의 보복을 초래하는 자살행위라는, 김정일이 잘 인식하고 있었던 현실의 구조 자체에 달라진 것은 하등 없음. 그런 만큼 김정일의 전략 방정식에서도 북한의 핵과 ICBM을 포함한 미사일들이 방어용에서 공격용으로 바뀌는 변화는 있을 수 없음
  - 2016년 7월 6일 북한은 한 걸음 더 나아가 ‘조선반도 비핵화’를 위한 다섯 가지의 보다 구체적인 협상 조건을 제시. 이날 북한의 정부 대변인 성명은 북한이 주장하는 비핵화는 “조선반도 전역의 비핵화”라고 밝히면서, 그것은 북한뿐 아니라 “남핵 폐기와 남조선 주변의 비핵화”를

포함하는 것이라고 했음. 그것을 전제로 이 성명은 ‘비핵화를 위한 원칙적 요구’라면서 다음 다섯 가지 조건을 제시: 1) 남한 내 미국 핵무기 공개; 2) 남한 내 핵무기 및 기지 철폐; 3) 핵타격 수단을 한반도에 끌어들이지 않겠다는 미국의 담보; 4) 핵 위협과 사용을 하지 않겠다는 미국의 약속; 5) 미군 철수 선포 등이었음<sup>17)</sup>

- 북한은 한편으로 일정하게 완성된 핵무력의 유지를 양보할 수 없는 근본 조건으로 삼고 있는 것처럼 보이지만, 또 다른 한편으로는 그 근본적인 목적이 미국의 대북한 적대시 정책에 있으므로, 미국이 그 정책을 철회한다면 핵무력 자체 혹은 그 존재방식을 두고 협상을 할 수도 있음을 암시하고 있는 것으로 해석할 수 있음
- 북한 핵 문제의 평화적 해결을 주도하기 위해서 한미 양국에 필요한 것은 북한이 자신의 관점에서 핵무장을 고집하는 합리적 이유가 있다는 점을 인정하는 일임. 북한은 자신의 안전보장을 위협하는 상황에 처하지 않는 한 한국과 일본, 심지어는 미국을 선제타격할 이유가 없음. 북한은 선제타격이나 핵 사용 위협이 남북 공멸을 초래할 자살행위라는 것을 잘 인식하고 있다고 보아야 함. 예컨대 적화통일과 같은 팽창적 내지 공격적 목적을 위해서 핵무기를 사용할 것이라고 믿는다는 것은 북한이 자살적 행위를 마다하지 않을 매우 비이성적인 행위자로 보는 것을 의미
- 북한은 핵무기를 자살행위를 위해 보유하고 있다고 믿는다면 그것은 김정을을 포함한 북한 지도부를 비이성적인 니힐리즘 세력으로 간주하는 것을 말함. 냉엄한 현실주의적 시각은 오히려 그러한 대북 인식에 대한 비판을 제기할 수밖에 없음. 북한이 비록 미국의 핵전력으로 부터 자신을 보호할 수 있는 일정한 핵억지력을 확보했다고 할 수 있으나, 그것은 오직 방어적인 차원에서만 그러하다고 할 수 있음. 북한이 그것을 방어가 아닌 공격을 위한 무기체계로 이용하는 순간에 비로소 북한의 핵무기는 자살무기로 화할 것. 그 사실을 북한 지도부가 망각할 수 없음

**북한이 핵무기를  
자살행위를 위해  
보유하고 있다고  
믿는다면 그것은  
북한 지도부를  
비이성적인  
니힐리즘 세력으로  
간주하는 것**

## 5. 한반도 평화협정

- 결국 한반도 평화협정 문제로 회귀
- 문제 해결의 실마리는 남북한 사이에 한반도 평화체제 구축을 위한 공감대를 형성하는 일임. 남북한 두 사회의 사람들이 생각을 바꾸고, 두 사회의 정치 지도자들의 생각이 바뀌는 것, 그것이 실마리임. 그런데 남북한 사람들과 지도자들의 공동 의지는 문제 해결의 말 그대로 실마리일 뿐임

**한반도 평화협정은  
남북한과 미국,  
그리고 중국이  
한반도 평화체제  
구축을 위해  
각자 약속하고  
이행해야 할  
의무들을 규정할  
것이며, 그 이행  
내용과 과정은  
단계적으로  
규정될 것임**

- 북한이 핵무장을 동결하는 데 동의할 수 있는 평화체제의 틀이 성립하기 위해서는 북한의 대외관계 정상화와 주한미군사력의 존재 혹은 성격에 관한 미국의 정책 변동의 약속과 단계적인 이행이 필수적. 그러므로 미국 역시 한반도 평화 구축에 대한 국제법적 구속력을 가진 의무들을 짊어져야 하고 그것을 규정하는 평화협정이 필요함
- 중국 역시 한국전쟁의 당사자로서, 북한의 공식적인 군사동맹자로서, 그리고 한반도의 전쟁과 평화에 영향력 있는 실체로서 한반도의 평화체제 전환에 필요한 행동을 약속하고 이행해야 할 당사자의 하나임
- 한반도 평화협정은 남북한과 미국, 그리고 중국이 한반도 평화체제 구축을 위해 각자 약속하고 이행해야 할 의무들을 규정할 것이며, 그 이행 내용과 과정은 단계적으로 규정될 것임

○ 한반도 평화협정의 기본 골격

- 다양한 방식이 있겠지만 네 단계에 걸친 평화체제 구축 과정을 담은 평화협정의 한 잠정적인 모델을 다음과 같이 생각해 볼 수 있음
- 제1단계에서 북한은 핵무장을 현 상태에서 동결. 즉 더 이상의 핵물질 생산과 미사일 실험을 중단함. 미국과 한국은 한미연합훈련을 중단함과 아울러 일정한 수준에서 북한에 대한 경제제재를 해제하는 것도 이 단계에서 고려할 수 있음. 아울러 북한은 핵무기 불사용 원칙을 천명하고 미국 또한 2001년과 2010년의 「핵정책검토」에서 북한을 핵무기 선제타격 대상에 사실상 포함시켜온 기존의 위협적 정책을 명시적으로 철회하는 내용을 담을 수 있음
- 제2단계에서는 북한은 핵무기들을 봉인하고, 그것을 확인할 수 있는 일정한 사찰을 허용하며, 미국과 한국은 대북한 외교관계를 정상화. 남북한은 이 단계에서 각 방면에서의 경제공동체 구축을 시작하게 될 것임
- 제3단계에서는 북한이 핵무기의 핵물질을 분리하고 남북한이 함께 공격적 무기체계들을 봉인하는 조치를 취하면서, 주한미군은 철수를 시작
- 마지막 제4단계에서는 미국이 주한미군 철수를 완료하고, 북한은 핵물질을 국제원자력기구(IAEA)에 넘겨줌
- 이것은 잠정적 예시에 불과하며 어떤 단계에서 구체적으로 어떤 요건들을 주고받을 것인가는 남북한과 미국, 그리고 중국 등 당사자들 사이의 협상을 통해서 결정될 일임. 예컨대 위의 제1단계로 설정한 조치들은 남북한과 미국 및 중국 등 한반도 평화협정의 당사자들로 구성된 4자회담을 본격 시작하기 전에 그 협상의 전제로서 미국과 북한 사이의 양자회담을 통해 평화협정의 전 단계적 합의의 대상으로 삼을 수도 있을 것임. 또한 남북한 각기 미국 및 중국과 맺고 있는 군사동맹과 핵우산 제공 등의 해소 문제는 어떤 단계에서 어떻게 주고받을 것인가 등은 평화협정을 위한 4자회담에서 협상의 대상이 될 수 있을 것임<sup>18)</sup>

- 아울러 2016년 7월의 북한 정부 대변인 성명이 주한미군 철수 문제와 관련하여 철수 자체를 비핵화의 조건으로 내걸기보다는 철수 의사를 밝히는 것(철수 선포)을 그 조건으로 삼았다는 사실을 유의할 필요가 있음. 미국이 북한에 대해 핵 타격 등 군사적 위협을 하지 않을 것을 약속하고 그것이 평화협정에 확실히 반영된다면 미국이 주한미군의 철수가 아닌 철수 의사나 철수 계획과 일정을 밝히는 정도에서 북한은 비핵화에 임할 수 있음. 그렇다면 한미 양국은 주한미군 문제에 더 큰 유연성을 갖고 협상에 임할 수 있을 것임
  - 한반도 평화협정체제의 구성은 남북한과 함께 미국과 중국을 당사자로 하고, 러시아와 일본의 간접적인 협력이 필요한 것인 만큼 그것 자체가 동아시아 공동안보를 향한 불가결한 첫걸음이 됨
- 평화협정은 입구가 아니라 출구라는 오해
- 학계 및 시민사회 일각에서 평화협정은 대화를 시작하는 입구가 아니라 대화의 결과물이므로 출구에 해당하며, 우리에게 당장 필요한 것은 입구가 무엇인가를 찾는 데 있다는 주장이 제기되어 왔음. 그런데 이 주장은 지난 4반세기 동안 한미 양국이 주장해온 단계적 접근과 북한이 제기해온 포괄적 해법 사이의 근본적 차이가 무엇인지를 아직도 이해하지 못한 데서 비롯되는 잘못된 주장임
  - 평화협정을 입구가 아닌 출구라는 관점이야말로 필자가 평화협정을 북한 핵 문제의 근본해결책으로서 주장할 때 극복하고자 한 한미 양국의 단계적 접근법의 토대를 이루는 사고방식. 평화협정의 요체는 북한의 비핵화 약속 및 그 단계적 이행과 미국과 한국의 북한에 대한 외교 정상화를 포함한 대북한 안전보장의 약속과 이행을 어떻게 연결할 것인지에 대한 청사진임. 이 청사진의 필요성에 합의하지 않으면 북한은 비핵화 협상테이블에 나오지 않을 것임. 미국이 평화협정의 필요성에 대해서 기본적으로 동의하지 않는 한 미국이 제기할 수 있는 주장은 북한이 먼저 추가적인 도발을 자제하면 대화를 시작할 수 있다는 것임. 또는 일보 진전된 주장이라 하면 북한이 추가도발을 하지 않으면 한미 양국의 연합군사훈련을 일시 중단할 수 있다는 것임. 그런데 그렇게 해서 대화가 시작되더라도 그것이 정전체제의 평화체제로의 전환을 위한 포괄적인 평화적 해법과 로드맵에 대한 청사진을 구체화하기 위한 대화라는 것을 한미 양국이 명백히 하지 않는 한 북한이 대화 그 자체에 진지하게 나설 가능성은 없음
  - 바로 그렇기 때문에 한반도에서 남북한 모두의 안전보장을 위해 한국 전쟁 당사국들이었던 남북한과 미국 및 중국을 포함하는 4국 간의 포괄적 합의를토로서의 평화협정의 필요성에 대한 인식 공유는 북미 간에, 그리고 남북 간에 의미 있는 대화의 출발점. 굳이 구분한다면 평화협정을

**평화협정을 위한  
대화에 임한다는  
자세의 공유가  
입구이고,  
대화와 협상을 통해서  
타결되는 평화협정의  
구체적 내용을  
출구라고 할 수 있어**

**비핵무기지대 건설은****핵무기의 시대에****인류가 달성한****가장 성공적인****핵군축 방식의 하나로****평가받고 있어 ...**

위한 대화에 임한다는 자세의 공유가 입구이고, 그렇게 해서 시작된 대화와 협상을 통해서 타결되는 평화협정의 구체적 내용을 출구라고 할 수 있음

- 단계적 협상이 아니라 포괄적인 협상의 개념에 설 때, 대화의 ‘입구’와 ‘출구’를 구분하는 논리는 그래서 무의미하며, 문제의 본질을 오해한 것이거나 오도하기 쉬운 논법이다. 궁극적 지향점에 대한 전체적이고 포괄적인 상호 이해에 접근했을 때 유의미한 대화와 협상이 시작될 수 있다. 평화협정의 구체적인 내용은 그 대화와 협상의 결과물로서 나타날 것이다. 평화협정이라는 형식과 그 핵심적인 내용의 골격에 대한 전체적인 합의 내지 인식 공유가 없으면 대화의 출발점 혹은 ‘입구’란 찾을 수 없다는 뜻임
- 1994년 6월의 한반도 전쟁위기에서의 출구는 단계적인 어떤 입구를 발견해서가 아니라 장차 제네바합의로 구체화되는 전체적인 포괄적 합의들에 대해 미국과 북한이 함께 접근했기 때문. 그러므로 평화협정에 의한 평화체제 구축 필요성에 대한 합의 내지 인식의 공유가 그 어떤 진지한 대화에 있어서도 그 전제가 되는 출발점임. 즉 일부 논자들이 취하는 어법에 따르면 그것이 바로 출구가 아닌 입구임

## 6. 비핵무기지대 건설의 현주소와 동북아시아 비핵무기지대조약

- 비핵무기지대 건설을 위한 노력과 그 현주소
  - 비핵무기지대(NWFZ: Nuclear Weapons Free Zone)를 건설한다는 것은 특정한 범위의 지역 전체를 비핵화하는 것으로서 ‘지리적 비핵화(geographical denuclearization)’라고 일컬어짐. 1968년에 체결된 핵무기비확산조약(Nonproliferation Treaty)은 제7조에서 지역적인 차원에서 비핵무기지대를 구성하는 것을 명확하게 인정. 이 조항을 기초로 해서 유엔총회는 1975년 비핵무기지대를 위한 네 가지의 일반적 원칙을 확립했음. 첫째, 국가들은 그룹을 지어 저마다 주권을 자유롭게 행사하여 조약(treaty)이나 협약(convention)으로 비핵무기지대를 창조할 수 있음. 둘째, 비핵무기지대를 구성하려는 국가들은 해당 지대의 (지리적) 범위를 명확히 해야 함. 셋째, 비핵무기지대를 구성하는 국가들은 해당 지대 안에 핵무기를 완전히 배제하는 것에 합의해야 함. 넷째, 해당 국가들은 조약 의무 준수를 보장하기 위한 국제적인 검증과 통제 체제를 수용해야 함<sup>19)</sup>
  - 현재까지 유엔의 공인을 받은 비핵무기지대들은 카리브해와 라틴아메리카, 남태평양, 아프리카, 동남아시아, 그리고 중앙아시아에 위치한 100여

- 개의 국가들을 포괄하며 전 지구 표면의 50퍼센트를 커버하게 되었음. 또한 몽골이라는 단일국가 비핵무기지대도 성립하는 선례가 확립되었음.<sup>20)</sup> 그래서 비핵무기지대 건설은 핵무기의 시대에 인류가 달성한 가장 성공적인 핵군축 방식의 하나로 평가받고 있음. 비핵무기지대 건설은 국가들 사이에 핵무기의 개발과 배치를 막을 수 있는 실질적이고 효과적인 방법을 찾는 것이 가능하다는 것을 보여주는 데 성공했다는 것임<sup>21)</sup>
- 현재 구상되고 있는 비핵무기지대들 중 대표적인 것은 아랍연맹 22개국과 이란 및 이스라엘이 관련되어 있는 ‘중동 비핵무기지대(Middle East NWFZ)’임. 1995년 뉴욕에서 열린 ‘NPT 재검토회의(Non-Proliferation Treaty Review Conference)’는 중동비핵무기지대의 설립을 위한 결의안을 통과시킴. 이것은 1960년대에서 1970년대에 걸쳐서부터 이 지역에서 만들어진 제안들을 공식화한 것. 그러나 두 가지 문제, 즉 이스라엘의 비공식적인 핵무장상태와 이란의 핵프로그램을 둘러싼 논란이 중동비핵무기지대 건설의 가장 큰 걸림돌이 되어왔음
  - 이스라엘은 비핵무기지대 건설에 동의하기 위해서는 먼저 아랍국가들 모두가 참여하는 포괄적인 중동평화협정이 성립해야 한다고 주장. 이스라엘이 원하는 중동평화협정은 물론 이스라엘이 주장하는 국경을 아랍국가들이 받아들이고 존중하는 것을 전제하는 것이기에 끊임없는 논란의 대상이 될 수밖에 없는 상황임. 한편 아랍국가들은 그러한 평화협정 체결의 전제조건으로 이스라엘이 핵무장을 해체할 것을 요구. 일부 아랍 국가들은 또한 이란의 핵무기개발 의혹 해소도 함께 요구<sup>22)</sup>
  - ‘2010년 NPT 재검토회에서는 중동비핵무기지대를 위한 회의를 2012년에 개최할 것을 촉구한 바 있는데, 이 회의는 아직까지 열리지 않고 있음. 그 결과, 2017년 현재 지구상에서 비핵무기지대가 본격 논의되고 있지 않는 곳은 중동지역과 함께, 유럽, 북미, 남아시아, 동북아시아, 그리고 북극(the Arctic)임.<sup>23)</sup> ‘북극 비핵무기지대’, ‘남아시아 비핵무기지대,’ 그리고 ‘동유럽 및 중유럽 비핵무기지대’ 구상 등이 제기되고 있지만 의미있는 진전은 없는 상태
  - 동북아시아 비핵무기지대 구상도 1990년대 말 이래 미미하게나마 거론되기 시작했지만 북한의 핵프로그램을 둘러싼 논란과 이 지역에서 비핵국가들과 강력한 동맹관계를 구축하고 있는 핵보유 강대국들의 이해관계 때문에 본격화되지 못했음. 또한 동유럽과 중부유럽의 비핵무기지대 구상도 미국과 러시아 등 핵보유 강대국들의 이해관계가 첨예하게 충돌하는 지역인 탓으로 빛을 보지 못하고 있음
  - 그런 만큼 이 동유럽 및 중부유럽 비핵무기지대 구상은 동북아 비핵무기지대 구상에 특히 중요한 시사점을 줄 수 있음. 두 지역의 비핵무기지대 구상이 서로 지혜를 나누는 상호 교류와 협력 또한 필요한 상황이라고 할 것임

**동북아시아  
비핵무기지대 구상은  
북핵 문제와  
이 지역에서  
비핵국가들과  
동맹관계를  
구축하고 있는  
핵보유 강대국들의  
이해관계 때문에  
본격화되지 못해 ...**

**동북아시아****비핵지대화 논의는****우연히도****일본과 한국에서****제각각 그러나****동시적으로****1996년 무렵에 제기**

- 동북아시아 비핵무기시대 구상의 궤적
  - 북한의 비핵화는 동북아 비핵무기시대 구성의 전제이지만, 동북아 비핵무기시대 구성을 위한 한국 및 일본과 핵보유 3개국(미국, 중국, 러시아)의 공동 노력이 북한의 비핵화를 촉진할 수 있는 조건이기도 함. 그런 의미에서 한반도의 평화적 비핵화를 위한 평화협정체제의 구성과 동북아 비핵무기시대 건설은 상호의존적. 동북아 비핵무기시대화의 문제는 한반도 핵 문제 해결의 근본 해결과 긴밀한 관계가 있을 뿐 아니라, 그것 자체가 동아시아 대분단체제를 극복하고 공동안보로 나아가는 출발점이자 시금석임
  - 동아시아 시민사회에서 동북아시아 비핵지대화 논의는 우연히도 일본과 한국에서 제각각 그러나 동시적으로 1996년 무렵에 제기되었음.<sup>24)</sup> 일본에서는 우메바야시 히로미치(梅林宏道) 박사가 스웨덴 예테보리에서 열린 한 심포지엄에서 동북아시아 비핵무기시대화 방안을 발표. 같은 1996년 초 필자는 경남대 극동문제연구소가 주최한 한 국제학술회의에서 「한반도 평화체제 구축의 3단계 개념」이라는 발표를 통해서 동북아 6개국의 참여에 의한 ‘동북아시아 비핵지대’ 건설 필요성을 제기했음.<sup>25)</sup> 동북아 비핵지대 건설을 한반도 평화체제 구축의 연장선에서 한반도 평화를 동아시아 공동안보로 연결시키는 고리로 삼는다는 개념
  - 결국 동북아 비핵무기시대 논의는 ‘북한 핵무기 개발 의혹’이 미국에 의해 국제 문제로 부각되어 한반도 전쟁 위기가 거론되는 상황에서 이 문제의 근본적인 해결을 모색하는 문제의식에서 한국과 일본의 시민사회 안에서 각각 독립적으로 그러나 동시에 등장한 것이었음
  - 동북아 비핵지대화에 관한 논의가 처음부터 그와 같은 동아시아 공동안보라는 문제의식에서 출발한 것만은 아니었음. 동아시아 비핵지대화의 구체적 방안을 맨 먼저 거론한 것은 1995년 존 엔디콧(John E. Endicott) 교수가 이끈 미국 조지아 공과대학(Georgia Institute of Technology)의 국제전략기술정책센터 연구팀으로 이들 미국 연구팀은 동북아에서 ‘제한적 비핵무기시대’라는 개념을 내놓았음
  - 엔디콧의 개념은 판문점을 중심으로 한 반경 2,000킬로미터의 원형 지역에서 전술핵무기의 제거와 사용 금지를 핵심으로 한 것이었음. 이 반경 안에는 남북한과 일본 전역은 물론이고 중국 영토의 동쪽 절반과 러시아의 극동지역 주요 부분이 포함됨. 일본의 핵무장 가능성을 영구히 배제한다는 차원에서 중국과 러시아에 일부 매력에 있을 수 있었음. 그러나 중국 영토 주요 부분과 러시아 영토의 가장 민감한 극동지역은 비핵지대에 포함되었지만, 미국 영토는 포함되지 않아 지극히 미국 중심의 구상이라는 성격을 갖고 있어서 냉전적 발상이라는 비판을 면키 어려웠음

- 엔디콧의 미국 연구팀은 나중에는 자신들의 방안을 미국의 영토인 알래스카주의 일부를 포함한 타원형 안으로 수정했으나 그 본질은 마찬가지였음. 사실상 미국의 영토는 포함되지 않은 채, 중국과 러시아의 영토 주요 부분만을 제한적이거나 비핵지대화하는 방안을 중국과 러시아가 수용할 리는 애당초 없었음. 기존의 비핵무기지대 구상들은 모두 비핵국가들의 영역을 비핵지대로 할 뿐, 특정 핵보유국들의 본토 영토를 일부라도 비핵지대에 포함시키는 일은 없으므로 엔디콧 식의 구상은 미국 중심의 탁상공론이었음
- 우메바야시 박사가 예테보리에서 제시한 것은 그와 같은 미국 싱크탱크 중심의 동북아 비핵무기지대 방안의 심각한 한계를 인식하고, 동아시아인의 주체적 시각에서 이 지역 비핵무기지대 건설 방안을 고심한 결과. 그는 “동북아의 역사와 조건을 고려한 보다 현실적인 비핵무기지대안”으로서 3+3안을 제기했음. 이 안은 “동북아의 비핵국가인 한국, 북한, 일본의 3개국이 지리적인 의미의 비핵무기지대를 구성하고 주변의 3개 핵보유국인 미국, 러시아, 중국이 소극적 안전보장 등을 포함한 비핵무기지대 존중 의무를 진다”는 것이었음<sup>26)</sup>
- 미국의 핵우산에 의지하고 있으나 적어도 원칙적으로 비핵 3원칙을 견지하고 있는 일본과 1992년 ‘한반도 비핵화 공동선언’에 합의한 바 있는 남북한이 비핵화 준수 약속을 더욱 공고히 하는 조약을 맺고 미국, 중국, 러시아 등 3개 핵보유국들은 한반도와 일본을 포함한 일정한 지대 안에서 핵무기의 사용과 배치 등을 배제하는 약속을 같은 조약 안에 포함시키거나 또는 별도의 의정서로 그 노력에 동의하고 참여하는 것을 내용으로 하는 것이었음<sup>27)</sup>

## 7. 한반도 평화협정과 동북아 비핵무기지대조약의 상호의존과 역할 분담

- 북한에 대한 포괄적 안전보장 문제는 한반도 평화협정에서 다루어져야
  - 북한이 현재 핵무장을 추구한 것은 미국에 의한 핵선제사용 옵션뿐 아니라, 첨단 재래식 전쟁 능력에서의 심각한 비대칭성에 대한 반응. 따라서 한반도 평화협정체제를 구축하는 과정에서 북한에 미국이 제공해야 할 안전보장은 핵선제사용 옵션을 배제하는 소극적 안전보장만이 아님. 무엇보다 재래식 첨단전쟁무기체계에 의한 위협 또한 신뢰성 있게 배제하는 것이 필수적 요건임
  - 우메바야시 박사가 다듬은 3+3의 모델 조약에서는 북한에 대한 재래식 무기에 의한 위협 해소 문제도 ‘동북아 비핵무기지대조약’에서 다룰 내용으로 포함시켰음. 또한 일본에 대한 중국 등의 재래식 무기에

*북한에 대한 포괄적  
안전보장 문제는  
한반도 평화협정에서  
다루어져야 ...*

**동북아****비핵무기지대조약은****한반도 평화협정을****뒷받침하는****제도적 장치로서 중요**

- 의한 공격 금지도 이 조약에 포함시켰음
- 필자는 이와 의견을 달리한다. 비핵무기지대조약은 핵무기의 사용과 사용 위협에 한정하는 것일 수밖에 없음. 여기에 재래식 무기 문제를 섞게 되면 그 실현 가능성이 더욱 떨어지게 됨
  - 관련 국가들 사이의 북한에 대한 한미 양국의 재래식 전쟁 위협 문제는 비핵무기지대조약 이전, 한반도 평화협정에서 먼저 다루어져야 하는 내용이라고 필자는 판단. 한반도와 일본에 대한 중국의 재래식 안전보장 문제 역시 비핵무기지대조약의 역할이기보다는 추가적인 재래식 군비통제와 동북아의 다자간 공동안보체제 구축 과정에서 다루어져야 할 것임
  - 한반도 평화협정체제 구축 과정에서 한반도 비핵화에 북한의 동참을 유도하기 위해서는 한반도 평화협정체제 구축과 함께 곧 뒤이어 4대 강국(일본+3대 핵보유국가들)이 동북아 비핵무기지대 구축을 위해 노력한다는 규범을 한반도 평화협정이 명확한 규범으로 담거나, 이 평화협정에서 평화체제 구축의 완성 시점으로 규정하는 단계가 될 북한의 실질적인 핵무장 해체 완성 시점, 즉 북한 핵시설에 대한 완전한 핵사찰 실시를 동북아 비핵무기지대조약의 발효와 일치시키는 방법이 있을 것임
  - 우메바야시 박사의 모델조약은 2000년대 중엽에 일본 측 평화운동이 중심이 되어 구성해본 것임. 그런데 그것은 비핵무기지대 논의 자체에만 집중한 측면이 없지 않음. 일본 측의 모델조약은 한반도 평화협정체제에 대한 깊은 고민이 상대적으로 약하기 때문이라고 생각되는데, 모든 것을 비핵지대조약 중심으로 생각하여 북한에 대한 안전보장 문제까지도 모두 비핵무기지대조약에 포함시키는 결과가 된 것으로 생각됨
  - 그런데 모든 비핵무기지대화조약은 비핵국가에 대한 핵공격을 배제하는 소극적 안전보장이 핵심. 재래식 군사위협 문제는 다루지 않는 것이 상식임. 그만큼 비핵무기지대조약에서 북한에 대한 미국의 재래식 군사력의 위협 문제, 그리고 중국과 러시아의 일본에 대한 재래식 전쟁 위협 문제를 다룬다는 것은 이 조약의 일반적·역사적 관행에 비추어 현실적으로 불가능한 일임

○ 한반도 평화협정을 뒷받침하는 제도적 장치로서의 동북아 비핵무기지대조약

- 필자는 북한의 실질적 핵무장 해체의 완성, 즉 북한 핵시설에 대한 완전한 핵사찰 실시를 동북아 비핵무기지대조약의 발효와 일치시키는 방법을 고려할 필요성을 제안한 바 있음. 다만 북한의 비핵화를 담는 평화협정과 비핵무기지대조약을 경직되게 연계할 경우 비핵무기지대 협상은 물론이고 평화협정 자체의 타결을 지연시킬 수 있다는 문제점이 있음. 이 점은 경계해야 함. 그럼에도 불구하고 동북아 비핵지대 건설을

위한 의지와 노력이 한반도 평화협정체제 자체의 구축과 상호의존적 관계에 있다는 것은 깊이 유념해야 함

- 첫째, 동북아 비핵무기지대조약은 일본의 비핵화도 보다 명확히 하는 의의가 있음. 일본의 비핵화를 전제하지 않는 북한의 핵무장 해체와 한반도 비핵화에 대해 북한의 협력을 이끌어내기 어려울 가능성이 높음
- 둘째, 북한은 평화협정 자체가 자신의 안보를 실질적으로 보장하는 장치가 될 것인가에 깊은 의구심을 가질 수밖에 없음. 동북아 국가들이 다자간 공동안보의 질서를 구축하는 데 진지한 관심과 노력을 기울여 국제법적 규범력을 가진 장치, 즉 동북아 비핵무기지대의 구성과 같은 실질적인 진지한 노력이 있을 때, 핵무장에 의존하지 않고도 안전보장에 대한 더 큰 신뢰를 가질 수 있을 것임
- 셋째, 비핵무기지대에 한국뿐 아니라 일본이 참여한다는 것은 동아태 지역 전반에서 미국 주도 안보질서에 의미 있는 내면적 변화를 뜻함. 북한이 핵무장의 명분으로 삼아온 실존적 안보위협에 상당한 해소로 받아들일 수 있음. 그러므로 한국과 일본의 핵무장 가능성을 함께 영구적으로 원천 차단하는 동북아 비핵무기지대조약 추진 의무를 한반도 평화협정에 담아내거나, 나아가 한반도 평화체제의 완성 시점을 동북아 비핵지대의 발표 시점과 연계시킨다면, 북한의 핵무기 및 대량살상무기 포기를 이끌어내는 데 중요한 역할을 할 수 있음
- 넷째, 일본은 2014년 현재 분리 플루토늄을 47,000kg(47ton)을 보유하고 있음. 핵무기를 보유하지 않은 국가들 중에서는 현저히 높은 수치로 평가됨.<sup>28)</sup> 플루토늄 8kg이 원폭 1개에 해당한다는 IAEA의 공식 견해에 비추어보면, 일본은 5천 개 이상의 원폭 원료를 갖고 있는 셈.<sup>29)</sup> 일본은 후쿠이현에 플루토늄을 연료로 사용하는 고속중수로 ‘몬주’를 건설하였으나, 1995년 심각한 화재를 겪은 바람에 이 계획은 실패했음. 그 대안으로 일본이 개발한 것이 사용 후 핵연료봉에서 추출한 플루토늄을 우라늄과 혼합한 목스(MOX)를 원전의 연료로 사용한다는 ‘플루서멀’ 계획.<sup>30)</sup> 말하자면 플루토늄을 원전 연료로 쓰는 전략을 유지함으로써 다량의 플루토늄 보유의 명분을 삼고 있는 것임
- 일본은 현재 일본 각지의 원전에서 배출되는 사용 후 핵연료를 아오모리현의 룩가쇼촌(大ヶ所村)에 있는 핵재처리공장으로 보내고 있음. 이곳에서 사용 후 핵연료를 재처리함으로써 플루토늄을 만들어내고 이것을 우라늄과 섞어서 다시 원전 연료로 쓴다는 발상임. 이 재처리공장을 현재 가동하고 있지는 않으나 아베 정권이 계획하고 있는 것처럼 실제 조업을 하게 되면 이 재처리를 통해서 일본은 연간 최대 8톤의 플루토늄을 생산하게 될 것으로 전망되고 있음. 기존에 보유하고 있는 47톤의 플루토늄 외에 연간 1,000개의 핵무기를 만들어낼 수 있는 무기급 핵물질을 추가로 매년 생산하게 되는 것임<sup>31)</sup>

**동북아  
비핵무기지대는  
북한이 핵무장에  
의존하지 않고도  
안전보장에 대한  
신뢰를 가질 수  
있게 해줘 ...**

**동북아 비핵지대  
건설을 미일동맹,  
한미동맹, 북중동맹과  
분리시켜 사고하는  
것이 필요하며  
가능할 수 있어 ...**

- 일부 전문가는 일본이 그러한 원폭 원료를 갖고 있는 상태에서 비핵무기 지대화는 실효성이 없다고 주장. 그러나 바로 그렇기 때문에 더더욱 동북아 비핵무기 지대화의 필요성이 큰 것임
- 다섯째, 동북아시아에 공동안보가 가능해지려면 그 가장 원초적인 조건은 적어도 공식적으로 현재의 비핵국가들이 상호간에 핵무장의 유혹을 확고하게 떨쳐내고 이것을 해당 지역에서의 핵보유 강대국들의 핵 선제사용 배제에 대한 명확한 공약으로 뒷받침하는 제도적 장치를 확보하는 것에 있다는 점은 명확함. 이를 위한 남북한과 일본 사이의 공동노력 여부는 한반도 평화체제를 구축하고 그것을 동아시아의 공동안보체제로 확장해나갈 수 있을 것인가의 시금석임
- 동남아시아 비핵지대가 지역국가들의 노력으로 성립했지만, 핵보유 강대국들의 비협조로 아직 실효화하지 못하고 있음. 그러나 2011년 주요 국가들이 약속을 한 바 있음. 그런 점에서 동남아 비핵지대는 동북아 비핵지대 구성의 장애물에 대한 암시이기도 하지만, 희망의 근거가 될 수도 있음. 동남아와 동북아의 비핵지대 구성과 함께 그것이 동아시아 전반에서 핵보유 국가들의 군사안보에서 핵무기의 역할을 축소시키는 등, 장차 동아시아 공동안보체제의 한 축이 될 수 있을 것임

## 8. 동북아 비핵지대 문제를 미일동맹 등 군사동맹 문제와 분리할 필요성

- 동북아 비핵무기 지대의 실현가능성을 높이기 위한 논의에서 우리가 피할 수 없는 이슈의 하나는 그것이 미일군사동맹과 양립할 수 있느냐의 문제. 얼핏 생각하면 일본이 자신의 영토와 영해, 영공을 비핵무기 지대에 포함시킨다는 것은 미국의 핵우산을 포기하는 것이라고 생각할 수 있음. 미국 핵우산 포기는 미일동맹 자체의 형해화(形骸化)를 의미함. 만일 일본 영토를 한반도와 함께 비핵지대에 포함시키는 동북아 비핵지대 건설이 미일동맹 자체, 그리고 그 핵심적 요소의 하나로서 일본에 대한 미국의 핵우산을 해제하는 것을 의미한다면 미국도 일본도 동북아 비핵지대 건설에 나서지는 것은 기대하기 어려움
- 그러므로 여기서 우리는 발상의 전환이 필요하다고 생각됨. 동북아 비핵지대 건설을 미일동맹, 한미동맹, 그리고 북중동맹과 일정하게 분리시켜 사고하는 것이 필요하며 또 그렇게 할 수 있다고 봄. 한반도와 일본 영토를 비핵지대로 하는 것은 미국, 중국, 러시아가 한반도와 일본 영토에 핵무기를 반입하지도, 배치하지도, 사용하거나 사용을 위협하지도, 통과시키지도 않는다는 것을 의미함. 그러나 만일 중국이나 러시아가 일본에 대해 핵무기 사용을 위협하면 이에 대해 미국이 미일동맹에

- 따라 자신의 전략책으로 일본에 핵우산을 제공하는 것은 비핵지대 안의 국가들에 대해 핵무기를 사용하거나 위협하는 것과는 다른 것임
- 또한 미국이 북한에 대해 핵무기 사용을 위협하면 중국이 군사동맹에 의거한 핵우산으로 북한을 보호하겠다고 나선다 하더라도 그것이 비핵지대 구성과 양립할 수 없는 것은 아님. 중국이 북한에 제공하는 핵우산이란 결국 미국이 북한을 향해 핵무기를 사용하거나 그 사용을 위협할 경우 중국이 한반도가 아닌 미국을 상대로 핵무기 사용을 위협하는 것을 말함. 반드시 미국 본토를 목표로 하는 것이 아니더라도 괌이나 하와이 같은 동태평양 지역의 미국의 취약 부분에 대한 보복을 위협함으로써 중국은 미국을 상대로 하는 ‘공포의 균형’을 북한을 위해 제공하는 것이 됨
  - 따라서 동북아 비핵지대 건설을 곧 미국이나 중국과 비핵지대 내 국가들 사이의 군사동맹 자체의 해체로 직결시킬 필요는 없음. 한반도에서 남북이 미국 및 중국과 함께 평화협정체제를 구축하게 될 경우 그 결과로서 남북한 양측이 합의에 의해서 한미동맹과 북중동맹을 동시적으로 해제하는 것은 있을 수 있는 일이며, 그 가능성은 더 높아질 수 있음. 그러나 그것을 미리 동북아시아 비핵지대조약의 전제조건으로 삼을 필요는 없는 것임
  - 그러므로 동북아 비핵지대에 대한 일본 정치사회의 중도적 여론의 동의를 이끌어내는 데 있어서 동북아 비핵지대의 구성을 미일동맹과 분리시키는 것은 필요하다고 보임. 또한 미국의 동아시아 전략 전반의 핵심 기둥은 미일동맹임. 핵무기를 보유한 두 개의 거대한 대륙세력을 마주하고 있는 일본에게 미일동맹의 주요한 존재이유이자 이 동맹의 가장 중요한 접착제는 미국이 일본에 제공하는 핵우산이라 할 수 있음. 그렇기 때문에 일본의 국가권력과 미국이 동북아 비핵무기시대조약을 거론하는 것 자체에 본능적인 거부감을 가져온 것임
  - 일본 사회와 미국 정부가 동북아 비핵지대를 받아들이기 위해서는 결국 현실적으로 두 가지가 필수적인 요건이 아닌가 생각되는데, 하나는 동북아 비핵지대가 미일동맹 자체와 양립하는 조건임. 다른 하나는 말할 것도 없이 한반도에 평화협정체제가 성립하여 북한의 핵 위협과 한반도의 전쟁 위험에 대한 일본 사회의 불안이 해소되는 것임. 동아시아 시민사회의 평화운동이라는 관점에서 한국 평화운동이 일본 평화운동을 지원하는 가장 일차적이고 시급한 역할은 한반도에서 북한의 핵무장의 해체를 이끌어낼 수 있는 한반도 평화체제의 구축을 촉진하는 일임
  - 동북아 비핵지대를 구성하기 위해 미일동맹을 해체시킨다는 논리를 앞세우기보다는, 미일동맹과 양립가능성을 열어둔 형태로 동북아의 비핵지대조약을 구상하면, 그 조약의 성립이 더 현실성을 띠게 됨. 일단 조약이 성립하면 그것이 동아시아 공동안보의 초석이 되어 점차 자연스럽게

**동북아  
비핵지대 건설을  
미국이나 중국과  
비핵지대 내 국가 간  
군사동맹 자체의  
해체로 직결시킬  
필요는 없어 ...**

**동북아****비핵지대조약이****성립되면****공동안보 질서가****자리 잡을 수 있는****정치적 공간이****열릴 것으로****기대할 수 있어 ...**

미일동맹이나 미국의 핵우산에 대한 의존이 불필요해지는 수준으로 동아시아 차원의 보다 성숙한 공동안보 질서가 자리 잡을 수 있는 정치적 공간이 열리게 될 것을 기대할 수 있음

## 9. 동북아 비핵무기지대조약 모델 재정리

- 이상의 논의들을 종합적으로 고려하여 반영한 동북아 비핵무기지대조약의 가장 핵심적인 내용을 여기에 간략히 정리함. 여기서 필자가 제시하려고 하는 동북아 비핵지대조약 모델의 원형을 처음 정리한 것은 앞서 논의했듯이 일본의 저명한 평화운동가인 우메바야시 히로미치 박사가 2004년 4월 뉴욕회의에서 발표한 것임<sup>32)</sup>
- 필자도 직접 참여한 바 있는 2000년 스웨덴 옘살라 회의에서 유엔은 국제평화운동 NGO들과 공동으로 동북아 비핵무기지대 건설을 위한 운동을 공식화한 바 있음. 그후 특히 우메바야시 박사가 주도하는 일본 시민평화운동단체인 피스데포(Peace Depot)는 모델조약을 만들기 위해 노력했음. 그 과정은 2005년 필자와 우메바야시 박사 등이 공동으로 저술한 <동북아시아 비핵무기지대>라는 저서에서 이렇게 설명한 바 있음: “특히 일본의 토요타재단과 니와노(庭野)평화재단의 지원으로 일본의 피스데포와 한국의 평화네트워크는 2003년부터 제네바, 서울, 뉴욕, 상하이, 히로시마에서 이 문제에 대한 워크숍을 계속할 수 있었음. 그리고 2004년 4월 뉴욕 워크숍에서는 우메바야시 박사가 ‘동북아시아 비핵무기지대조약’의 초안을 작성·제안했음”<sup>33)</sup>
- 그 초안은 더 다듬어진 형태로 2004년 7월에 작성되었고 2005년 한일 공동으로 출간한 책에 실렸음. 그런데 우메바야시 박사는 2011년 몇 가지 수정을 가해 새로운 모델 조약안을 만들었음.<sup>34)</sup> 크게 두 가지 점에서 고쳐졌는데, 2004년의 모델조약 초안은 동북아 비핵지대조약을 비핵지대를 구성하는 비핵국가들인 남북한과 일본 사이의 본 조약과, 이 비핵지대를 주변 핵보유국들인 미국, 중국, 러시아 3국이 존중하고 준수함을 공약하는 ‘동북아시아 비핵무기지대조약에 대한 의정서’라는 두 가지로 구성했었음. 그러나 2011년의 조약안은 비핵지대를 구성하는 남북한과 일본뿐 아니라 핵보유국들인 미국, 중국, 러시아를 포함한 6개 국가가 함께 하나의 조약을 체결하는 방식으로 고쳤음. 이것은 초기 논의과정에서 필자가 주장한 내용이기도 하였기 때문에 필자는 이러한 수정을 환영하는 입장
- 둘째는 2004년 조약안 가운데 핵보유국들이 체결하는 의정서에서 핵보유국들이 비핵지대에 대해 처야 할 의무사항을 이렇게 규정했음. “체결국은 동북아시아 비핵무기지대에 대해서 핵무기를 사용하지 않으며

또한 사용 위협을 하지 않을 것을 약속한다.”<sup>35)</sup> 그런데 2011년의 새 모델 조약안에서는 핵보유국의 의무를 비핵지대에 대한 핵무기 공격뿐만 아니라 재래식 무기에 의한 공격도 금지하는 내용으로 확대했음. 즉, “주변 핵보유국은 다음의 내용을 약속한다. (a) 핵폭발 장치에 의하든 재래식 무기에 의하든 동북아시아 비핵무기지대에 대해 무력 공격을 가하지 않는다. 또한 무력 공격의 위협을 하지 않는다.”고 규정<sup>36)</sup>

- 그런데 앞서 필자가 논의한 것과 같이 재래식 무기에 의한 군사적 분쟁을 비핵지대조약에서 다루는 것은 일반적이지 않음. 특히 일본과 주변국가들 사이의 분쟁과 관련해서 중국과 러시아의 비핵지대조약에 대한 참여를 이끌어내는 것을 사실상 불가능하게 만드는 걸림돌이 될 우려가 있음. 우메바야시 박사는 이 조약에서 비핵지대에 대한 핵공격뿐만 아니라 재래식 무기에 의한 공격도 금지하는 내용으로 바꾼 이유로 두 가지를 거론한 것으로 필자는 이해함. 하나는 북한에 대한 미국의 재래식 공격도 금지하여 북한의 참여를 유도한다는 생각이고, 또한 일본에 대한 중국 등의 재래식 공격의 불안도 없애서 일본의 참여를 촉진할 수 있다는 발상인 것임. 그러나 북한에 대한 미국의 재래식 공격이나, 남한에 대한 중국의 재래식 공격 문제는 한반도 평화협정에서 다룰 문제라고 필자는 생각함. 그리고 일본과 중국, 일본과 러시아 사이의 재래식 무기에 의한 군사적 분쟁을 예방하는 문제는 비핵지대조약이 아닌 다른 별도의 조약체제 내지 동아시아 공동안보 메커니즘을 구축하여 더 잘 해소할 수 있고 또 그래야만 하는 문제영역이라고 필자는 믿음. 일반적인 비핵지대 건설의 취지에 맞게 조약안을 구성함으로써 조약의 실현가능성을 높여야 하며, 그렇지 않고 다른 이슈영역을 함께 뒤섞어놓으면 본말이 전도될 수도 있기 때문임
- 또한 필자가 우메바야시 박사의 조약안에 대해 의견을 달리해 수정해야 할 부분이라고 생각하는 것은 역시 이미 앞에서 논의한 바 있으나, 간략히 언급할 필요가 있음. 히로미치 박사의 조약안은 2004년의 모델 조약안과 2011년의 모델조약안 모두에서 비핵지대 내 국가들, 즉 남북한 및 일본이 “자국의 안보 모든 측면에서 핵무기 또는 그 외의 핵폭발 장치에 의존하는 것을 완전히 배제한다”고 규정.<sup>37)</sup> 이것은 일본과 한국이 미국의 핵우산에 의존하는 것을 금지하는 것을 말함. 그런데 필자의 의견으로는 미국의 일본 및 한국에 대한 핵우산을 전면 배제하는 내용을 담은 비핵지대안은 미일동맹 및 한미동맹과 양립할 수 없는 것이어서, 일본, 한국에서 현실성을 갖지 못해 정치권에서 본격적인 논의 대상 자체가 되기 어려움
- 그러므로 비핵지대조약 자체는 주변의 3대 핵보유국들이 비핵지대 영역에 핵무기를 반입하거나 사용하거나 사용을 위협하는 것을 금지하는 것으로 족함. 미국의 핵우산은 중국이 일본이나 한국을 핵으로 공격할 때

*미국의 핵우산을 배제하는 비핵지대안은 일본, 한국에서 현실성을 갖지 못해 본격적으로 논의되기 어렵...*

**비핵지대는 일본이나  
한국에 대한  
미국의 핵우산,  
그리고  
이들 두 나라와  
미국 사이의  
군사동맹 그 자체와  
모순되지 않으며  
양립 가능**

미국이 중국 영토에 핵공격으로 보복하는 것을 의미함. 그러므로 비핵지대 안에 핵무기를 반입하거나 사용하는 것과는 다름. 따라서 필자의 생각으로는 비핵지대는 일본이나 한국에 대한 미국의 핵우산, 그리고 이들 두 나라와 미국 사이의 군사동맹 그 자체와 모순되지 않으며 양립 가능. 일단 그 양립 가능성을 배제하지 않을 때 동북아시아에서 비핵지대의 구성이 현실성을 띠는 것이 필자의 생각. 현실성이 없는 비핵지대조약안은 허구에 불과함. 이상을 추구하되 가급적 허구의 가능성을 최소화해야 하는 것이 평화운동의 또 하나 피할 수 없는 숙제라는 것을 생각하게 됨

- 이러한 점들을 고려하여 필자는 2011년 우메바야시 박사가 수정한 모델조약안을 원형으로 삼되, 위에서 필자가 지적한 내용들을 반영하여 조약에 반드시 들어가야 할 내용만을 여기에 밝혀두고자 함. 동북아시아 비핵지대조약이란 구체적으로 무엇을 말하는 것인가에 대한 기본적인 내용을 명백히 하려는 목적
- 우메바야시 박사가 작성한 모델조약안에는 전문(前文)과 함께 총 15조에 이르는 내용이 들어 있음. 그 가운데 핵심적인 것은 제1조 용어의 정의, 제3조 핵폭발 장치에 관한 기본적 의무, 제4조 원자력의 비군사적 이용, 제5조 방사성 물질의 해양 투기 및 공중 방출, 제6조 핵 시설에 대한 무력 공격의 금지, 그리고 제15조 유효기간 등임. 나머지는 이 조약의 집행 및 관리와 개정 등에 관한 절차적 규정들임.<sup>38)</sup> 그러므로 여기서는 이 주요 부분에 대해서만 필자의 의견을 반영해 재정리하고자 함. 각 조항에 있어서도 동북아 비핵지대조약을 이해하는 데 당장 긴급하지 않은 내용은 생략하기로 함

**제1조 용어의 정의**

이 조약을 적용함에 있어

1. ‘동북아시아 비핵무기지대’란, 일본, 대한민국, 조선민주주의인민공화국의 영역에 형성되는 지역을 뜻한다.
2. ‘영역’이란 영토, 내수(內水), 영해, 이들의 해저 및 지하, 그리고 이들의 상공을 의미한다.
3. ‘지대 내 국가’란 일본, 대한민국, 조선민주주의인민공화국을 뜻한다.
4. ‘주변 핵보유국’이란 NPT 조약상의 핵보유국 중에서 중화인민공화국, 미합중국, 러시아연방을 뜻한다.
5. ‘체결국’이란 ‘지역 내 국가’와 ‘주변 핵보유국’을 합한 6개국 가운데 본 조약의 규정에 따라 비준서를 기탁한 국가를 뜻한다.
6. ‘핵폭발 장치’란 사용 목적을 불문하고 핵에너지를 방출할 수 있는 모든 핵무기 또는 그 외의 폭발 장치를 뜻한다. 그중에는 조립되지 않은 형태와 부분적으로 조립되어 있는 형태의 핵무기 또는 폭발 장치는 포함되지만, 그것의 운송 또는 운반 수단이 분리 가능하고 불가분의 일부를 이루고 있는 것이 아닌 경우는 포함되지 않는다.

## 제3조 핵폭발 장치에 관한 기본적 의무

## 1. 지대 내 국가의 의무

지대 내 국가는 다음의 의무를 진다.

- (a) 동북아시아 비핵무기지대의 안팎을 불문하고 핵폭발 장치의 연구, 개발, 실험, 제작, 생산, 수령, 보유, 저장, 배치, 사용을 하지 않는다.
- (b) 다른 국가 혹은 국가 이외의 집단이나 개인이 지역 내 국가의 영역에서 본조 1항 (a)에서 지적한 행위를 하는 것을 금지한다.

## 2. 주변 핵보유국의 의무

주변 핵보유국은 다음의 의무를 진다.

- (a) 동북아시아 비핵지대에 대해 핵폭발 장치에 의한 공격을 가하지 않는다.
- (b) 지대 내 국가가 약속한 본 조 1항의 모든 의무를 존중하고 지대 내 국가들이 그 의무를 이행하는 것을 방해하는 어떤 행위도 하거나 지원하지 않는다.
- (c) 동북아시아 비핵지대에서 핵폭발 장치를 탑재한 선박 또는 항공기를 기항하거나, 착륙시키거나, 영공을 통과시키지 않으며, 무해 통행권 또는 선박 통행권에 포함되지 않은 방법으로 지대 내 국가의 영해를 일시 통과시키지 않는다.

## 제4조 원자력의 비군사적 이용 보장

1. 본 조약의 어떤 규정도 체결국이 원자력을 비군사적으로 이용할 권리를 침해하지 않는다.
2. 지대 내 국가는 핵확산금지조약(NPT) 제3조에 규정된 안전조치하에서만 원자력의 비군사적 이용을 행하기로 한다.

## 제5조 방사성 물질의 해양 투기 및 공중 방출 금지

지대 내 국가는 다음의 의무를 진다.

1. 동북아시아 비핵무기지대의 어떤 장소에서도 방사성 물질이나 방사성 폐기물을 해양에 투기하거나 공중에 방출하지 않는다.
2. 동북아시아 비핵무기지대의 어떤 장소에서도 다른 국가 혹은 국가 이외의 집단이나 개인이 방사성 물질이나 방사성 폐기물의 해양 투기나 공중 방출을 일체 허가하지 않는다.

## 제6조 핵 시설에 대한 무력 공격의 금지

체결국은 동북아시아 비핵무기지대 내에 존재하는 핵 시설에 대해 어떤 방법으로도 무력 공격을 목적으로 하는 행동을 취하지 않으며, 그러한 행위를 지원하지도 않으며, 장려하지도 않는다.

## 제15조 유효기간

본 조약은 무기한의 효력을 갖는다.

21세기 한국의  
선택으로서의  
‘균형외교’는  
사회 내적 자강을  
바탕으로 하여  
동아시아  
대분단체제에  
내재한 지정학적  
긴장 구조로부터  
자신을 최대한  
분리시키려는  
부단한 노력

## 10. 한반도 평화의 견인자 역할과 균형외교<sup>39)</sup>

- 한반도 평화의 견인자(牽引者)가 되기 위한 한국외교의 지향점
  - ‘핵무기국가 북한’을 마주하게 된 우리에게 근본적인 문제는 이 상황에서 미국 군사력에 의존한 군사적 압박과 선제타격론 같은 위험한 안보전략은 더 이상 설득력이 없다는 사실. 대안은 한미동맹의 유연화(동맹의 점진적 탈군사화)에 기초한 한반도 평화협정체제를 모색하는 길임.<sup>40)</sup> 그것은 “자강 균형(自疆 均衡)의 외교”를 위한 창의적인 비전을 개발하는 일이며, 또 그러한 노력에 의해서만 달성될 수 있는 길임. 한반도 평화구축 과정과 함께 그리고 그 과정의 결과로서 장차 한국은 자강적 균형의 외교를 기초로 동아시아 공동안보의 길을 견인하는 ‘지적·외교적 균형자(知的·外交的 均衡者)’의 길을 걷는 것을 뜻함<sup>41)</sup>
  - 한반도 평화체제 구축에 기여하고, 또 그 구축의 결과로서 더욱 가능해질 한국의 자강 균형의 외교는 더 이상 동아시아 대분단체제에서 어떤 군사동맹의 하위 파트너로 다른 세력을 위협하는 수단이 되지 않음. 그것은 한국이 자주적 안보에 필요한 ‘합리적 능력’을 가지면서 동아시아 지역질서에서 양극화된 군사동맹체제의 지속이 아닌 공동안보의 질서를 구축하는 창의적인 외교적 행위자로 존재하는 것을 말한다. 합리적 최소 능력이 무엇인가는 열린 문제이며, 여기서 논의한 핵무기국가 북한이라는 현실로 인해 더욱 착종된 한반도 안보 딜레마를 고려한 이성적인 판단을 요구
- 균형외교는 중립과도 다르고 고종(高宗) 식의 ‘균세’와도 다름
  - 자강 균형의 외교는 군사동맹에 일방적으로 의존하지 않지만 반드시 전형적인 중립을 의미하지도 않음. 중립은 동맹이나 연합과 양립할 수 없지만, 균형외교는 시대적 조건에 따라서 동맹이나 연합과 때로 양립할 수 있고, 특히 특정한 목적과 기능을 가진 각종의 양자 및 다자주의적 제도들과 공존하고 또 그것들로 보완됨
  - 자강 균형의 외교는 말기조선에서 고종이 추구했던 이른바 ‘균세’의 논리와 두 가지 점에서 근본적으로 다름. 첫째, 고종의 균세는 내정개혁을 통한 사회 내적 자강이 결여된 외세 의존으로 일관한 것이었음. 둘째, 고종의 균세 전략은 제국주의 세력 간 패권투쟁과 길항의 한 가운데에서 한국이 한 세력을 위한 장기판의 졸(卒)을 자임한 것에 다름 아님
  - 21세기 한국의 선택으로서의 ‘균형외교’는 사회 내적 자강을 바탕으로 하여 동아시아 대분단체제에 내재한 지정학적 긴장 구조로부터 자신을 최대한 분리시키려는 부단한 노력을 내포. 양극화된 군사동맹의 질서 안에서 어느 한 세력의 편에 가담해 다른 세력의 목을 겨누는 비수가

되는 ‘원교근공’이 아니라, 대분단체제의 극복을 통해 평화적 지역질서를 지향하는 “원교근친(遠交近親)”을 원리로 함

## 주석

- 1) National Security Strategy of the United States of America, December 2017, (<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>), p.8.
- 2) Ben Riley-Smith, “Exclusive: US making plans for ‘bloody nose’ military attack on North Korea,” *The Telegraph*, December 20, 2017(<http://www.telegraph.co.uk>).
- 3) Richard Rhodes and Michael Shellenberger, “Atoms for Pyongyang: Let North Korea Have Peaceful Nuclear Power,” *Foreign Affairs*, May 23, 2017.
- 4) John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics* (New York: W.W. Norton, 2014) (Updated Edition), 108-109쪽.
- 5) 케네디 행정부 시기 1961년 봄 피그만 침공작전이 실패한 후 쿠바에 대한 경제 사회적 교란과 카스트로 암살을 위한 몽구스 작전에 대해서는 이삼성, 『세계와 미국: 20세기의 반성과 21세기의 전망』(한길사, 2001), 535-545쪽.
- 6) Mearsheimer(2014), 108-109쪽.
- 7) 이삼성, 「광복 70년에 생각하는 한반도의 평화와 통일」, 한국학중앙연구원 · 국사편찬위원회 · 동북아역사재단 공동 주최 광복 70주년 국제학술대회 <광복 70년의 회고, 광복 100년의 비전>, 한국언론진흥재단 프레스센터 19층, 2015년 11월 12일. 자료집 73-99쪽.
- 8) Mearsheimer(2014), 110쪽.
- 9) Eric Talmadge, “Analysis: Is North Korea Winning Deterrence War With US?” Associated Press, The Fox News, August 30, 2017 (<http://www.foxnews.com/world/2017/08/29>).
- 10) Talmadge(August 30, 2017).
- 11) Andrei Lankov, “Should South Korea have a nuclear Weapon of its own?” CNN, September 26, 2017.
- 12) Richard Sokolsky, “The Folly of Deploying US Tactical Nuclear Weapons to South Korea,” 38 North, December 1, 2017.
- 13) 이삼성, 「광복 70년에 생각하는 한반도의 평화와 통일」, 한국학중앙연구원 · 국사편찬위원회 · 동북아역사재단 공동주최 광복 70주년 국제학술대회 <광복 70년의 회고, 광복 100년의 비전>, 한국언론진흥재단 프레스센터 19층, 2015년 11월 12일. 자료집 73-99쪽.
- 14) Bruce W. Bennett, Preparing for the Possibility of a North Korean Collapse, Prepared for the Smith Richardson Foundation, RAND National Security Research Division(2013); Oriana Skylar Mastro, “Why China Won’t Rescue North Korea: What to Expect If Things Fall Apart,” *Foreign Affairs*, January/February 2018.

- 15) 이승재 기자, “北 “비핵화는 유혹”... 북미 고위급 회담 제안,” <SBS 뉴스>, 2013.06.17.
- 16) Rhodes and Shellenberger(2017).
- 17) 이상현 기자, “北 ‘한반도 비핵화’ 주장 노립수는... “북중관계 겨냥,” 『연합뉴스』, 2016.7.7. 이 성명을 통해 북한이 집중 거론한 미국의 대북한 핵타격 위협과 남한 내 핵무기 존재 문제는 미국의 대규모 전략무기들이 동원된 가운데 한미 양국이 실시하는 공격적인 합동군사훈련의 일상화와 깊은 관련이 있다고 할 수 있다.
- 18) ‘한반도 평화협정’의 당사자 문제와 그것이 담아야 할 핵심 의제들에 대해서는 필자의 기왕의 발표문들에서 가져온 것이다. 다만 ‘핵무기국가 북한’의 완성이라는 2017년의 현실을 고려해 주요 의제의 단계별 배치에 변화와 수정을 가했다. 이삼성, “미국의 대북한 정보평가 및 정책의 신뢰성 위기와 북핵문제 해결 방향: ‘한반도 평화협정’체제 전환이 유일한 대안인 또 하나의 이유,” 『현대북한연구』 7권 2호(2004.9); 이삼성, “한반도 평화협정: 북한 핵문제 근본해결로서의 평화협정의 틀과 윤곽,” 평화·통일연구소/평화와통일을여는사람들 주최 평화·통일연구소 창립 1주년 토론회 <한반도 평화협정 체결 및 평화군축 방안>, 2005년 10월 7일(서울: 기독교회관 구관 2층). 이 발표문은 동일한 제목으로 다음 간행물에 전재, 『평화누리 통일누리』 통권 제57호(2005년 9·10월), pp.40-86; 이삼성, “한반도 평화협정 체제와 비핵화, 그리고 동북아 비핵무기지대화: 상호 의존성의 인식과 연계의 비전,” 참여연대·평화와통일을여는사람들 주최 세미나 ‘9.19 공동성명에 비취 본 한반도 평화협정과 비핵화 방안,’ 2015년 9월 18일, 국회 의원회관 제2세미나실, 자료집, pp.6-152.
- 19) Richard D. Burns and Philip E. Coyle III, *The Challenges of Nuclear Non-Proliferation* (Lanham: Rowman & Littlefield, 2015), p.113.
- 20) Burns and Coyle III(2015), p.113.
- 21) Adrew Futter, *The Politics of Nuclear Weapons* (London: Sage, 2015), p.181.
- 22) Lewis Patricia, “A Middle East free of nuclear weapons: possible, probable or pipe dream?” *International Affairs*, 89: 2(2013), p.436; Futter(2015), pp.181-182.
- 23) Futter(2015), p.182.
- 24) 한국 시민사회 차원에서 본다면 ‘아시아의 비핵지대화’ 논의는 1996년 이전에도 존재했다. 그 첫 작품은 아마도 표문태가 편저한 『아시아를 비핵지대로』(일월서각, 1983)일 것이다.
- 25) 1996년 초 서울에서 열린 국제학술회의에서의 필자의 발표문은 그해 가을 다음의 논문으로 게재되었다. Samsung Lee, “Building a Peace Regime on the Korean Peninsula: A Three-Step Concept for Peace Process,” *Asian Perspective*, Vol.20, No.2(Fall-Winter, 1996), pp.117-164.
- 26) 이삼성·우메바야시 히로미치 외, 『동북아시아 비핵지대』(살림, 2005).
- 27) 이삼성·우메바야시 히로미치 외(2005).
- 28) International Panel on Fissile Materials(IPFM), Global Fissile Material Report 2013, October 2013: 가와사키 아키라(일본 피스보트 공동대표), 「동아시아 평화의 비전과 일본의 역할」, 2014 한겨레-부산 국제심포지엄 제10회 <아시아가 주도하는 새로운 아시아는 가능한가?>(파라다이스호텔 부산, 2014년 11월 19~20

- 일), 자료집 p.143.
- 29) 가와사키 아키라(2014), p.143.
  - 30) 가와사키 아키라(2014), p.144.
  - 31) 가와사키 아키라(2014), p.146.
  - 32) 이삼성·우메바야시 히로미치 외(2005), 73쪽.
  - 33) 이삼성·우메바야시 히로미치 외(2005), 73쪽.
  - 34) 우메바야시 히로미치 지음, 김마리아 옮김, 『비핵무기시대: 핵 없는 세계로 가는 길』(서해문집, 2014), 264-272쪽.
  - 35) 이삼성·우메바야시 히로미치 외(2005), 89쪽.
  - 36) 우메바야시 히로미치(2014), 267쪽.
  - 37) 우메바야시 히로미치(2014), 267쪽.
  - 38) 전문(前文)을 포함하여 여기서 언급하지 않은 다른 조항들은 우메바야시 박사의 저서(2014, 264-272쪽)를 참고하기 바란다. 그 조항들의 제목은 다음과 같다. 제2조 조약의 적용; 제7조 동북아시아의 비핵무기시대 위원회의 설립; 제8조 집행위원회의 설립; 제9조 관리제도의 확립; 제10조 서명, 비준, 기탁 및 발효; 제11조 유보의 금지; 제12조 조약의 개정; 제13조 재검토회의; 제14조 분쟁의 해결 등이다.
  - 39) ‘균형외교’ 개념에 대해 필자는 다음 발표문에서 밝힌 바 있다. 이삼성, 「‘핵무기국가 북한’ 앞에 선 한국의 선택」, 한국정치연구회 창립 30주년 기념 세미나 <우리 시대의 진보와 민주주의의 과제> (동국대 사회과학관 첨단강의실, 2017년 6월 16일).
  - 40) 이삼성, “한미동맹의 유연화(柔軟化)를 위한 제언,” 『국가전략』 제9권 3호(2003년 가을), pp.7-38.
  - 41) 필자가 말하는 ‘균형자’란 좁은 의미의 힘의 균형을 이루어내는 주체를 가리키는 것이 아니다. 2005년의 다음 글에서 ‘외교적 균형자’의 의미를 논했다. 이삼성, “동아시아에서 균형자 역할을 한다는 것,” 『서울신문』, 2005년 4월 15일.

◆ 저자 약력

■ 이삼성(李三星)

現 한림대학교 정치행정학과 교수. 고려대 정치외교학과를 졸업하고 서울대 정치학과 석사, 미 예일대 정치학과 박사 취득. 통일연구원 연구위원, 가톨릭대 국제학부 교수, 일본 리츠메이칸대 객원교수(2002) 역임. 주요저서 및 논문으로 『동아시아의 전쟁과 평화 1 & 2』(한길사, 2009), 『제국』(소화, 2014), “전후 동아시아 국제질서의 구성과 중국: ‘동아시아 대분단체제’의 형성과정에서 중국의 구성적 역할”(『한국정치학회보』, 2016), “한나 아렌트의 인간학적 전체주의 개념과 냉전: 친화성과 긴장의 근거”(『한국정치학회보』, 2015), “한국전쟁과 내전: 세 가지 내전 개념의 구분”(『한국정치학회보』, 2013) 등 다수임.

## 목 차

1. 서론
2. 안전보장을 통한 비핵화의 논리
3. 안전보장을 통한 비핵화의 조건
  - 가. 안전보장과 비핵지대 조약
  - 나. 비핵지대조약의 체결: 비관적 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

# 안전보장을 통한 비핵화: 한계와 가능성

한인택 (제주평화연구원 연구위원)

## 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 UN안전보장이사회 의 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

**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 ...**

- 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 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 핵확산금지조약에도 가입하자 미중리는 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 안전 보장 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

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

**가. 안전보장과 비핵지대조약**

- 정치, 사회, 문화적으로 이질적인 여러 지역에서 비핵지대조약이 체결 되어 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

**핵무기 보유국가와  
핵개발 문턱국가의  
존재는 동북아  
비핵지대 설립에 대한  
공감대 형성을  
용이하게 할 수도  
있어 ...**

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

- 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 단기간 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 비판적 선입견을 불식시키고, 역내 각국이 합의할 수 있는 비핵지대구상을 제시하는 것이 필요함

**나. 비핵지대조약의 체결: 비판적 선입견 vs. 실제 과정**

- 핵무기 보유국가나 핵개발 문턱국가의 역내 존재나 역외 핵무기 보유 국가(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 해상덤프까지 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

**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 ...**

- 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

#### 4. 핵무장 동기와 안전보장을 통한 비핵화의 가능성

- 만약 미중러가 비핵지대조약을 통해서 포괄적이고 구속력이 있는 안전보장을 약속한다면 북한이 비핵화할 것인가? 이에 대한 대답은 북한 핵무장의 진정한 목적이 무엇이나에 달렸음
- 만약 핵무장이 북한의 주장대로 (그리고 중국과 러시아의 생각대로), 미국의 핵공격으로부터 북한을 보호하기 위한 것이라면 미국까지 참여하는 포괄적이고 구속력 있는 안전보장 약속은 북한이 비핵화를 결심하는 데 기여할 것임
- 하지만 만약 북한의 핵무장이 미국에 대한 핵역지가 아니라 다른 목적을 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
- 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

사실관계 I

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.

- 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 이라크 침공은 대량살상무기 개발이 미국의 침공을 억지하는 것이 아니라 오히려 유도한다는 사실을 보여줘 ...*

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

- 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 장기적인 시점에서 북한의 핵개발 프로그램의 추세를 살펴보는 것이 도움이 될 수 있음

#### 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 기조는 ‘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 현재 까지의 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 최근에 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

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

## 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 이

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

양하기 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 흑인지역을 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 지대국가로 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

**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 ...

- 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 절실했을 수도 있음

## 5. 안전보장을 통한 비핵화의 한계와 가능성

- 우크라이나 사태에서도 볼 수 있었던 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 계속적인 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 북한정권에 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 민주주의국가가 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 노력하여야 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.

## 목 차

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

# 동북아의 새로운 핵질서와 비핵지대화 가능성

전성훈 (아산정책연구원 객원연구위원)

## 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 9개국이 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 개발 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 우려가<sup>1)</sup> 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 기조를 수립하고 압박과 유화를 병행해서 북핵을 폐기시켜야 한다는 필자의 2004년 주장은 현 시점에서 그대로 유효함<sup>2)</sup>

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

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

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

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 뒷받침하던 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 평화 정착에 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 핵포기를 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 냉전 시대의 미·소, 미·중관계와 같이 안정적으로 남북관계를 관리하면서 한반도의 평화를 유지할 수 있을 것임
- 미국의 핵이 냉전 시대에 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 없음<sup>3)</sup>
  - 전술핵 재배치는 특정 정파의 정치적 목적에 이용될 수 없으며 정쟁의 대상이나 남남갈등의 씨앗이 되어서도 안 됨
  - 오로지 국가보위와 국민안위의 관점에서, 여야를 막론하고 계파와 정

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

**동북아 비핵시대**

주장은 1970년대부터

북한, 소련, 일본

등에서 정치선전

차원에서 제기되었고,

냉전 이후

구체적인 대안으로

민간 차원에서

집중적 연구된 바 있어

파를 초월해서 지혜를 모아 국민적 합의 하에 추진해야 하며, 이런 점에서, 전술핵 재배치 방안에 대해 여러 야당은 물론 여당 내에서도 찬성의 견이 나오는 것은 매우 고무적임<sup>4)</sup>

- 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 붓물처럼 제기되고 있음
  - 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 있음<sup>5)</sup>
  - 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 비핵시대: 북핵해결과 연계한 장기적인 목표

- 동북아 지역을 비핵시대화하자는 주장은 1970년대부터 북한, 소련, 일본 등에서 정치선전 차원에서 제기되었고, 냉전 종식 이후 구체적인 대안으로 민간 차원에서 집중적으로 연구된 바 있음
  - 예를 들어, ‘동북아제한비핵시대(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 발표함<sup>6)</sup>
  - 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 고위급위원회회의가 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

**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**

- 러시아가 문제를 제기하는 경우 우리는 극동에 배치된 러시아의 전술 핵 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 ‘동북아전술핵제한시대’로 발전시키는 것은 물론,
- 더 나아가 우랄산맥 서쪽의 러시아와 유럽을 포괄하는 전 세계의 전술핵을 폐기하는 ‘전술핵폐기조약’으로 확대하는 방안도 제시할 수 있음<sup>7)</sup>

#### 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 Rienner 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 선임연구원, 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.

## JPI 정책포럼 현황

- 조성렬 · 이삼성 · 한인택 · 전성훈 『동북아 비핵지대: 한계와 가능성』  
(No.2017-9/10/11/12)
- 차태서 · 이용욱 · 정재원 · 도종윤 『자유주의 이후 지역주의의 변화와 과제』 (No.2017-1/2/6/8)
- 이성우 · 김진호 · 신정화 · 서동주 『동아시아 주변 국가와 한반도 안보 위기』 (No.2017-3/4/5/7)
- 고상두 · 신범철 · 황지환 · 도종윤 『외교적 동반자관계와 한국외교』  
(No.2016-07/08)
- 도종윤 · 한병진 · 이성우 · 한인택 『북한 정치의 동향과 대북정책의 평가』  
(No.2016-02/05/09)
- 김진아 · 신종호 · 이성우 · 이무성 『미중관계와 한국 외교』  
(No.2016-01/03/04)
- 이성우 · 이영훈 · 우평균 · 홍양호 『남북관계와 동북아협력』  
(No.2015-15/16/17)
- 도종윤 · 김흥종 · 이승주 『지정학의 부활인가, 지역주의의 심화인가?: 동북아시아 지역질서 아키텍처의 현황』 (No.2015-13/21/22)
- 이현미 · 고봉준 · 이성우 · 이수훈 『동아시아 지역협력과 한반도 평화』  
(No.2015-02/05/06)
- 이성우 · 이홍섭 · 김흥규 · 조세영 『주요 양국 관계의 현황과 전망』  
(No.2015-01/03/04)
- Carolina G. Hernandez · 한인택 · 이재현 · 최진우 『다자안보협력을 위한 민간전문가의 외교』 (No.2014-23/24/25)
- 도종윤 · 이수형 · 진창수 · 박영길 『한반도 평화통일과 주변국 관계』  
(No.2014-20/21/22)

- 한인택 · 이주흠 · 이선진 『동북아 평화협력: 도전과 과제』  
(No.2014-19/26)
- 홍석준 · 이재현 · 신재혁 『2014 한·아세안 특별정상회의 기획호』  
(No.2014-17/18)
- 니우린제(牛林杰) · 윤태룡 · 장준영 · 이성우 『중국과 아시아의 평화협력』  
(No.2014-13/14/15)
- 서동주 · 유영철 · 고성윤 『국제질서의 개편과 전략적 선택』  
(No.2014-12/16)
- 조태열 · 진행남 · 정재욱 · 이성우 『신뢰외교 구축과 안보협력의 미래』  
(No.2014-09/10/11)
- 김태환 · 이신화 · 신범식 · 장노순 『동북아 평화협력을 위한 한국의  
이니셔티브』 (No.2014-06/07/08)
- 이성우 · 이상현 · 전재성 · 진행남 『외교안보 전략의 새로운 방향』  
(No.2014-03/04/05)
- 하인즈 가트너 · 서동주 · 허태희 『신정부 출범 후 남북관계와 미러관계:  
특징과 전망』 (No.2014-01/02)
- 배궁찬 · 경제희 · 이정우 『한·중·일 협력의 과제와 전망』  
(No. 2013-17/18/19)
- 신각수 · 김성한 · 서창록 · 조정현 · 신부남 『한국외교의 방향과 현안』  
(No. 2013-13/14/15)
- 조양현 · 신정화 · 고봉준 『일본과 동북아 안보』 (No. 2013-9/16)
- 주철기 · 진행남 『동북아 평화협력 구상』 (No. 2013-11)
- 유현석 · 이성우 · 김성일 『한반도 평화를 위한 새로운 구상』  
(No. 2013-10/12)

## **Seeking a New Non-Nuclear Order in Northeast Asia: Denuclearization of the Korean Peninsula and Northeast Asian Nuclear Weapons Free Zone**

CHO Seong Ryoul (Senior Researcher, The Institute for National Security Strategy)

If the current trends in Northeast Asia are maintained, it is expected that North Korea will acquire nuclear weapons, China will challenge the existing US-Russia-centered nuclear order, and Japan will gradually overcome domestic resistance to nuclear weapon development.

The Northeast Asian Nuclear Weapons Free Zone can be effective as a measure to restrict the deployment of nuclear weapons by the US and China on the Korean peninsula and surrounding areas and/or offer passive security assurance for non-nuclear weapon states to prevent the emergence of new nuclear weapon states.

In order to realize the idea of the Northeast Asian Nuclear Weapons Free Zone, it is necessary to draw elements from the "Joint Declaration on the Denuclearization of the Korean Peninsula" that the Korean government has maintained and the "Four Pillars Nuclear Policy" that the Japanese government has maintained based on the basic framework and ideology of the Northeast Asian Nuclear Weapons Free Zone, and creatively combine them with the content of "9.19 Joint Statement" on the Denuclearization of the Korean Peninsula.

Considering the current situation of each country, it is truly difficult to promote the Northeast Asian Nuclear Weapons Free Zone at the government level. In this respect, there is a necessity to deepen the debate at the track 1.5 level as well as at the track 2 level.

## **Towards Peaceful Resolution of the North Korean Nuclear Issue: Peace Treaty of the Korean Peninsula and Northeast Asia Nuclear Weapon Free Zone**

LEE Sam Sung (Professor, Hallym University)

As North Korea's nuclear armament is being completed, discussions on military options such as pre-emptive strike, preventive war, and North Korean leaders' elimination are intensifying inside and outside the US government. Discussions on South Korea's independent nuclear armament or the redeployment of US tactical nuclear weapons on the Korean Peninsula are being intensified. In addition, some discussions have been raised to accelerate the collapse of North Korea by intensifying military pressure. This article sheds light on the practical limitations of this military options debate, and first of all, aims to reveal that a peaceful approach is the only option left for us.

The essence of the peaceful resolution of the North Korean nuclear issue lies in moving toward a peace treaty regime on the Korean peninsula that includes the four countries, including the two Koreas, the US, and China. In addition, the Northeast Asian Nuclear Weapon Free Zone Treaty, which promises to denuclearize the Korean Peninsula and Japan, and to ensure the three surrounding nuclear powers to respect and guarantee the nuclear weapon free zone, would support the peace treaty regime on the Korean peninsula, and play a key role in expanding the peace to the common security order in the East Asia.

This article will summarize the content of the Korean Peninsula Peace Treaty as well as the key elements of the Northeast Asian Nuclear Weapon Free Zone Treaty. Starting from the discussions on the Denuclearization Zone that were raised in the existing East Asian civil society, this article harmonized the treaty with the Korean Peninsula Peace Agreement and critically revised the main content in order to increase the feasibility. Finally, this article examines the meaning of balanced diplomacy as the orientation of Korean diplomacy that can ensure peace on the Korean Peninsula by pursuing the peaceful resolution of the North Korean nuclear issue.

## Denuclearization through Security Assurance: Limitations and Possibilities

HAN Intaek (Director of Research, Jeju Peace Institute)

Denuclearization through security assurance is an important policy alternative because economic sanctions have not yet led to denuclearization and military measures are too risky. As can be seen in the Ukrainian crisis, security assurance can be an empty promise, however. Therefore, in order to induce denuclearization through security assurance, it is desirable to promote a denuclearization zone treaty that the US, Russia and China participate in and ratify. If North Korea's motive for nuclear armament is to disperse their domestic unrest and maintain the regime by generating the rally round the flag effect (diversionary nuclear proliferation), there is a limit in inducing denuclearization even through a perfect security assurance. However, the diversion effect is not permanent, and it cannot solve economic and political problems. Therefore, if the 'diversion effect' reaches the exhaustion point, North Korea will be more likely to engage in denuclearization negotiations.

## Emerging Nuclear Order in Northeast Asia and the Possibility of Nuclear Weapon Free Zone

CHEON Seong Whun (Visiting Researcher, The Asan Institute for Policy Studies)

Despite the NPT's contribution to preventing global nuclear proliferation, North Korea's nuclear armament has emerged as a threat to the international nuclear nonproliferation regime and the existing nuclear order in Northeast Asia that has complied with it.

South Korea should realize that North Korea's nuclear disarmament through negotiations that have been pursued with the expectation of denuclearizing North Korea, or its denuclearization policy, has failed owing to a nuclear monopoly by North Korea, and should move forward to a new era of nuclear balance on the Korean peninsula by exercising the nuclear option. Specifically, out of respect for the ROK-US alliance, the US nuclear nonproliferation policy and related international norms, the redeployment of US tactical nuclear weapon redeployment should be pursued first. If the US refuses to do so, South Korea should move forward to its own nuclear armament as a last resort for survival.

The situation in Northeast Asia, where South Korea must respond to North Korea's nuclear challenges with tactical nuclear weapon redeployment or its own nuclear armament card, is not suitable for discussing the denuclearization zone. Nevertheless, it is still desirable to promote the Northeast Asia Nuclear Weapon Free Zone from a long-term perspective in connection with the resolution of the North Korean nuclear issue.

Tactical nuclear weapon redeployment is a one-step back for two-step forward, i.e. the Northeast Asian Nuclear Weapon Free Zone, and the ultimate goal of tactical nuclear weapon redeployment is to simultaneously discard both countries' nuclear arsenals by proposing nuclear disarmament negotiations between the two Koreas after redeployment.

South Korea will be able to exercise its initiative as a nuclear disarmament leader in Northeast Asia or on the global level by resolving the North Korean nuclear issue through mutual disarmament. Considering that China does not possess tactical nuclear weapons and Japan is a non-nuclear nation, the denuclearization of the Korean Peninsula could develop into a 'Northeast Asia Tactical Nuclear Restrictive Zone,' as well as expanding into 'Tactical Nuclear Weapon Dismantlement Treaty' discarding tactical nuclear weapons around the world, including Russia and the EU to the west of the Ural Mountains.

# Northeast Asia Nuclear Weapon Free Zone: Limitations and Possibilities

- 4 <Lead Essay> Towards New Thinking on the North Korean Nuclear Crisis  
HAN Intaek (Director of Research, Jeju Peace Institute)
- 7 Seeking a New Non-Nuclear Order in Northeast Asia:  
Denuclearization of the Korean Peninsula and Northeast Asian Nuclear Weapons Free Zone  
CHO Seong Ryoul (Senior Researcher, The Institute for National Security Strategy)
- 19 Towards Peaceful Resolution of the North Korean Nuclear Issue:  
Peace Treaty of the Korean Peninsula and Northeast Asia Nuclear Weapon Free Zone  
LEE Sam Sung (Professor, Hallym University)
- 50 Denuclearization through Security Assurance: Limitations and Possibilities  
HAN Intaek (Director of Research, Jeju Peace Institute)
- 64 Emerging Nuclear Order in Northeast Asia and the Possibility of  
Nuclear Weapon Free Zone  
CHEON Seong Whun (Visiting Researcher, The Asan Institute for Policy Studies)

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