



International Symposium On Unification and North Korean Nuclear Issues: Security Concerns

북핵과 통일안보 국제세미나

2012.03.21 (Wed)

Venue Foreign Press Club, Press Center 18th Floor

Co-Hosted by Hansun Foundation, Hansun National Strategy Forum

차례

Part I

제1세션 : 북한 핵문제와 통일

6자회담의 진로와 향후 과제	11
허남성 국방대학원 교수	
북한 핵문제의 성격: 남북문제에서 국제문제로	39
전성훈 통일연구원 선임연구위원	
북핵문제와 한반도 통일	57
이춘근 한국경제연구원 선임연구위원	

제2세션 : 통일과 동북아평화보장

미·중 사이에서의 한국의 전략	79
김현욱 국립외교원 교수	
동북아 다자안보체제 구축	95
엄태암 한국국방연구원 책임연구위원	
북한 핵무기 무력화를 위한 한국의 군사적 대응방안	115
박휘락 국민대학교 교수	

Part II

북한과 이란의 핵 프로그램	143
----------------------	-----

Olli Heinonen, 하버드대학 Belfer Center 선임연구위원

HEU 및 사용후 핵연료 재처리 문제와 한국의 핵 산업	144
--------------------------------------	-----

Frank von Hippel 프린스턴대학 교수

북핵과 통일안보 국제 심포지엄

일시 및 장소

- 일시: 2012. 3.21(수) 14:30-21:30
- 장소: 프레스센터 18층 외신기자클럽

일정

14:30-14:50	등 록
14:50-15:00	개회사: 박세일 한반도선진화재단 이사장
제 1 부 사회: 송대성 세종연구소 소장	
15:00-16:30	제1세션 : 북한 핵문제와 통일
	-제1주제 : 6자회담의 진로와 향후과제 발제: 허남성 국방대학교 교수 토론: 고유환 동국대학교 교수
	-제2주제 : 북한 핵문제의 성격: 남북문제에서 국제문제로 발제: 전성훈 통일연구원 선임연구위원 토론: 남궁 영 한국외국어대학교 교수
	-제3주제 : 북한 핵문제와 한반도 통일 발제: 이춘근 한국경제연구원 선임연구위원 토론: 조영기 고려대학교 교수
16:30-16:40	휴 식
16:40-18:10	제2세션 : 통일과 동북아평화보장

	<p>-제1주제 : 미·중 사이에서의 한국의 전략</p> <p>발제: 김현욱 국립외교원 교수 토론: 김영호 국방대학교 교수</p> <p>-제2주제 : 동북아 다자안보체제 구축</p> <p>발제: 엄태암 한국국방연구원 책임연구위원 토론: 이대우 세종연구소 수석연구위원</p> <p>-제3주제 : 북한 핵의 무력화를 위한 군사적 대응방안</p> <p>발제: 박휘락 국민대학교 교수 토론: 하정렬 북한대학원대학교 교수</p>
18:10-18:20	휴 식
제 2 부	
18:20-18:50	1부 요약
18:50-19:00	북한과 이란의 핵 프로그램 Olli Heinonen Belfer Center 선임연구위원, 전 IAEA 사무부총장
19:00-19:10	HEU 및 사용후 핵연료 재처리 문제와 한국의 핵 산업 Frank von Hippel 프린스턴대학 교수
19:10-20:10	종합토론 및 질의응답
20:10-21:30	만찬 후 폐회

International Symposium on Unification and North Korean Nuclear Issues: Security Concerns

Date and Venue

Date: Wednesday, 21st March 2012

Venue: Foreign Press Club, Press Center 18th Floor

Agenda

14:30-14:50	Registration
14:50-15:00	Opening Remarks Dr. Park Se-Il, (President of Hansun Foundation)
15:00-16:30	Session I: Issues on unification and North Korean nuclear issues (Chair: Dr. Song, Dae-sung, President of Sejong Institute)
	Topic 1 : The path of six-party talks and the tasks ahead Presentation : Prof. Huh, Nam-sung, Korea National Defense University Discussant : Prof. Koh, Yu-hwan, Dongguk University Topic 2 : Dissecting North Korea' s nuclear security threat: International issues from the Korean perspective Presentation : Dr. Cheon, Seong-whun, Senior Research Fellow, Korea Institute for National Unification Discussant : Prof. Namkoong, Young, Hankuk University of Foreign Studies

	<p>Topic 3 : North Korea Nuclear Issues and Unification of Korean Peninsula</p> <p>Presentation : Dr. Lee, Choon-kun, Research Director, Korea Economic Research Institute</p> <p>Discussant : Prof. Cho, Young-key, Korea University</p>
16:30-16:40	Coffee Break & Photo Session
16:40-18:10	<p>Session II: Unification and Northeast Asia' s peace & security</p> <p>(Chair: Dr. Song, Dae-sung, President of Sejong Institute)</p>
	<p>Topic 1 : Creating a harmonious balance between Korea-U.S. alliance and Korea-Chinese cooperation</p> <p>Presentation : Prof. Kim, Hyun-Wook, Korea National Diplomatic Academy</p> <p>Discussant : Prof. Kim, Young-ho, Korea National Defense University</p> <p>Topic 2 : Constructing a multilateral security regime in Northeast Asia</p> <p>Presentation : Dr. Ohm, Tae-am, Senior Research Fellow, Korea Institute for Defense Analyses</p> <p>Discussant : Lee, Dae-woo, Senior Research Fellow, Sejong Institute</p> <p>Topic 3 : Military countermeasures in neutralizing North Korea' s nuclear threat</p> <p>Presentation : Prof. Park, Hwee-rhak, Kookmin University</p> <p>Discussant : Prof. Ha, Jung-yul, University of North Korean Studies</p>
18:10-18:20	Coffee Break & Photo Session
18:20-18:50	Representatives from Session I and II to come forth and summarize discussion findings

18:50-19:10	<p>North Korea and Iran' s nuclear programs</p> <p>Presentation: Dr. Olli Heinonen, Senior Fellow at Belfer Center (Former Deputy Director General of IAEA)</p>
	<p>Uranium enrichment and reprocessing and South Korea' s nuclear industry</p> <p>Presentation: Prof. Frank von Hippel, Public and International Affairs, Princeton University</p>
19:10-20:10	Roundtable Discussion and Q&A
20:10-21:30	Dinner & Closing

참석자 (국내, 가나다순)

고유환 (Koh, Yu-hwan)

동국대학교 교수 (Prof., Dongguk University)

김영호 (Kim, Young-ho)

국방대학교 교수 (Prof., Korea National Defense University)

남궁 영 (Namkoong, Young)

한국외국어대학교 교수 (Prof., Hankuk University of Foreign Studies)

박세일 (Park, Se-il)

한반도선진화재단 이사장 (President, Hansun Foundation)

박휘락 (Park, Hwee-rhak)

국민대학교 교수 (Prof., Kookmin University)

송대성 (Song, Dae-sung)

세종연구소 소장 (President, Sejong Institute)

엄태암 (Ohm, Tae-am)

한국국방연구원 책임연구위원 (Senior Research Fellow, Korea Institute for Defense Analyses)

이대우 (Lee, Dae-woo)

세종연구소 수석연구위원 (Senior Research Fellow, Sejong Institute)

이춘근 (Lee, Choon-kun)

한국경제연구원 선임연구위원 (Research Director, Korea Economic Research Institute)

전성훈 (Cheon, Seong-whun)

통일연구원 선임연구위원 (Senior Research Fellow, Korea Institute for National Unification)

조영기 (Cho, Young-key)

고려대학교 교수 (Prof., Korea University)

하정렬 (Ha, Jung-yul)

북한대학원대학교 교수 (Prof., University of North Korean Studies)

허남성 (Huh, Nam-sung)

국방대학교 교수 (Prof., University of Korea National Defense University)

Foreign Participants

Frank von Hippel

Professor, Public and International Affairs, Princeton University
International Panel on Fissile Materials(IPFM) Co-Chair

Olli Heinonen

Former Deputy Director General of the IAEA
Senior fellow at Belfer Center, Harvard University

R. Rajaraman

IPFM Co-Chair
Emeritus Professor of theoretical physics in the School of
Physical Sciences, Jawaharlal Nehru University, India

M. V. Ramana

Research Scholar jointly with Princeton University's Program on Science and
Global Security and the Nuclear Futures Laboratory

Ole Reistad

Research Scientist with a joint appointment at the University of Oslo and the
Norwegian Radiation Protection Authority

Corey Hinderstein

Vice president, international programs of Nuclear Threat Initiative

Hui Zhang

Senior Research Associate at the Project on Managing the Atom in the Belfer
Center, Harvard University

Edwin Lyman

Senior staff scientist in the Global Security program at the Union of
Concerned Scientists (UCS) in Washington, D. C.

Masafumi Takubo

Independent nuclear policy analyst based in Tokyo

Fumihiko Yoshida

Editorial writer and columnist for the Asahi Shimbun with a special interest in nuclear weapons and nuclear energy issues

Christopher Paine

Director, Nuclear Program, National Resources Defense Council

Mark Byung-Moon Suh

Council member of Pugwash Conferences

Benjamin Piven

Graduated student, SAIS, Johns Hopkins

Jungmin Kang

Visiting Professor, KAIST

환영사

박세일

한반도선진화재단 이사장



학력

서울대학교 법학과 법학사

일본 동경대학 대학원 경제학부 수학

미국 Cornell 대학 대학원 경제학 박사

주요 경력

현 한반도선진화재단 이사장

전 서울대학교 법과대학 교수

전 美 Columbia 법과대학 법경제 연구소 초빙연구원

전 대통령비서실 정책기획수석비서관 사회복지수석비서관

전 美 Brookings Institution 초빙연구원

전 제17대 국회의원, 한나라당 여의도 연구소장 정책위 의장

전 서울대학교 국제대학원 교수

주요 저서

2000 : 법경제학

2006 : 대한민국 선진화전략

2007 : 21세기 대한민국 선진화 4대전략 (공저)

2008 : 공동체자유주의 (공저)

2009 : 대한민국 국가전략

2010 : 대한민국 세계화전략 창조적 세계화론

2011 : 21세기 대한민국의 꿈 위대한 선진, 행복한 통일 (칼럼집)

Opening Remarks

Park, Se-IL

President, Hansun Foundation



Dr. Se-IL Park founded the Hansun Foundation in September 2006. Since then he has continuously served as the president of the Hansun Foundation, a non-partisan, non-profit, private think tank, based in Seoul, Korea. In December 2011, Dr. Park resigned from his professorship at the Graduate School of International Studies (GSIS) at Seoul National University.

From 1994 to 1998, Dr. Park served as the senior secretary to the president for policy development and social welfare under the Kim Young Sam administration. In addition, he was also a senior fellow at the Korean Development Institute (KDI) from 1980 to 1985.

Before establishing the Hansun Foundation, Dr. Park also served in numerous political positions. He was elected as an assemblyman to the 17th Korean National Assembly, and became president of the Youido Research Institute, as well the chairman of the Policy Committee of the Grand National Party (2004-2005). Prior to holding that post, he was the chairman of the Committee for Citizens' Political Reform at the National Assembly in 2003. From 2002 to 2004, Dr. Park also served as president of the Citizens' Coalition for Economic Justice (CCEJ), a leading civic group in Korea.

He received his B.A. in law from Seoul National University (1970), and went on to receive his M.A. and Ph.D. in economics at Cornell University (1980). In 1987, Se-IL Park was awarded the "Chung-Rahm Award," by the Korean Economic Association.

Dr. Park also served as distinguished visiting professor at several highly esteemed research and educational institutions, including Stanford University (2008-2009), the Korean Development Institute (KDI) (2000-2001), the Brookings Institution (1998-1999), and the Law and Economics Research Center of Columbia Law School (1992-93). From 1985 to 1994, he was a professor of Law at Seoul National University.

Part I

– 제1세션 : 북한 핵문제와 통일

–Session 1: Issues on Unification and
North Korean Nuclear Issues

– 제2세션 : 통일과 동북아평화보장

–Session 2: Unification and Northeast
Asia's Peace and Security

제 1 세션 북한 핵 문제와 통일

Session I: Issues on Unification and North Korean Nuclear Issues

사 회: 송대성 세종연구소 소장

Chair: Dr. Song, Dae-sung, President of Sejong Institute

발 표: 허남성 국방대학교 교수

전성훈 통일연구원 선임연구위원

이춘근 한국경제연구원 선임연구위원

Presentation: Prof. Huh, Nam-sung, Korea National Defense University

Dr. Cheon, Seong-whun, Senior Research Fellow, Korea Institute for
National Unification

Dr. Lee, Choon-keun, Research Director, Korea Economic Research
Institute

토 론: 고유환 동국대학교 교수

남궁 영 한국외국어대학교 교수

조영기 고려대학교 교수

Discussant: Prof. Ko, Yoo-whan, Dongguk University

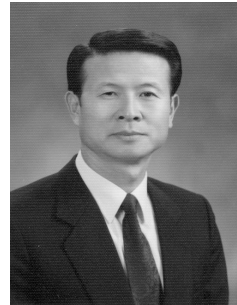
Prof. Namkoong, Young, Hankuk University of Foreign Studies

Prof. Cho, Young-ki, Korea University

사 회

송 대 성

세종연구소 소장



학 력

공군사관학교 졸업 (공군준장예편)

서울대학교 문리대 외교학과 졸업

미국 The University of Michigan 정치학과 졸업 (국제정치학 석사 및 박사)

주요 경력

현 세종연구소 소장

현 재한 미국 미시간 대학 총동문회 수석부회장

전 세종연구소 부소장

전 한국국제정치학회 부회장

전 한국정보학회 회장

전공분야

국방안보 문제, 한반도 평화문제, 국가정보 분야 등 전공

주요 저서

통일과 국론통합 (2011)

이스라엘 국가안보: 지혜, 경험 그리고 교훈 (2011)

북한의 실체와 합리적 대북정책 (2010)

북한의 위협과 한미동맹 (2009)

이명박 정부 대북정책과 한국안보 (2008)

한미동맹의 변환과 한국안보과제 (2008)

차기정부 국정과제 (2007)

한반도 평화체제 구축과 군비통제 (2006)

한반도 평화확보: 경험, 방안, 그리고 선택 (2005)

남북한 군사력특성과 한반도 평화체제 구축 (2002)

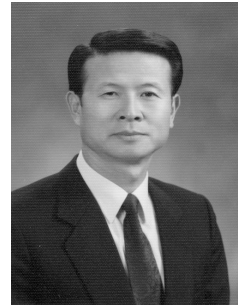
평화체제 구축 국제적 경험과 한반도 (2000)

한반도군비통제 (1996) 등 다수

Chair

Song, Dae-sung

President, Sejong Institute



Dr. Song received his B.A. from the Korea Air Force Academy and the Department of International Relations of Seoul National University, his M.A. from the Graduate School of Political Science, Korea University, and his Ph.D. from the Graduate School of Political Science, University of Michigan/Ann Arbor in the U.S.A.

Dr. Song has lectured at the Korea Air Force Academy. He also served in the Strategic Planning Department of the Korea Joint Chiefs of Staff. He was the Chief of Staff of the Korea Defense Security Commander. Dr. Song retired from the Korea Air Force as a Brigadier General in 1996. He worked as a Senior Research Fellow at Sejong Institute since then. Dr. Song has been doing research and lecture in the field of national security, peace issues, arms controls on the Korean peninsula, and the relations between South and North Korea. He has been working as President of the Korea Association of National Intelligence Studies since October 26, 2009. He has been working as President of the Sejong Institute since January 1, 2009.

He published several volumes, such as, Lee Myung-bak Government's North Korea Policy and Korean National Security(2008), Transformation of Korea-U.S. Alliance and the Issues of Korean National Security(2008), Peacekeeping Way on the Korean Peninsula(2005), the War against Terror and Peace on the Korean Peninsula (2003), Military Characteristics of South and North Korea and Peace Regime on the Korean Peninsula (2002), The Security Policy of the Four Powers and Korea's Countermeasures after 9·11 (co-author, 2002), Building Peace Regime and Arms Control on the Korean Peninsula (2001), Building the Peace Regime in International Experience and Korean Peninsula: Focusing on the Middle East and North Ireland (2000)

허 남 성

국방대 명예교수



학 력

육군사관학교 졸업 (26기)

서울대 사회학과 졸업

미국 오하이오주립대 역사학 석·박사(전쟁사)

주요 경력

현 국방대 명예교수

현 한국위기관리연구소장

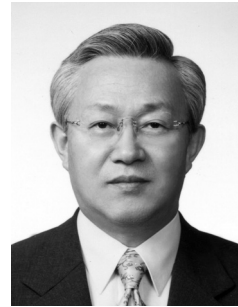
전 육사 교수

전 국방대 교수부장

전 국방대 안보문제연구소장

Huh, Nam-sung

Prof. Emeritus Korea National Defense University



Huh, Nam-Sung is Professor Emeritus of Military History at the Korea National Defense University. He received his BS from Korea Military Academy(1970), BA in Sociology from Seoul National University(1974), and MA(1982) & Ph.D.(1987) Military History from the Ohio State University.

Dr. Huh served as a faculty member of Korea Military Academy(1974~1983). He also served as a staff member at the Office of the President and the Presidential Security Service of the ROK, respectively(1988~1992). He was Dean of Faculty at the KNDU(1999~2001), and Director of the Research Institute on National Security Affairs(2002). He has served as a news commentator at the KBS on defense & military affairs(1995~2003). He was a visiting professor at the U.S. Naval Postgraduate School(2003~2004).

He has published numerous books and papers on military history, national security policy, defense and military strategy, and North Korean affairs. His most recent publication includes War and Civilization(Korean, 2010), World Military History(coauthored in Korean, 2004), "Six-Party Talks : Prospects and Strategy." (Korean, 2012) "A North Korean Crisis and the Countermeasures"(Korean, 2008) and "Multilateral and Comprehensive Approach for North Korean Nuclear Settlement : A South Korean View" (English, 2006).

The Six-Party Talks and the DPRK Nuclear Problems: Prospects and Strategy

Huh, Nam-sung

(Prof. Emeritus, Korea National Defense University)

Could the recent 'food for freeze' agreement between the U.S. and the DPRK make a breakthrough for the resumption of the deadlocked Six-Party Talks and in the DPRK denuclearization, respectively? The answer is that 'may be' for the talks, but 'no' in the denuclearization.

This agreement has a bunch of pitfalls that the DPRK can run off with the carrots--we have seen the same scene again and again in the past negotiations.

- A moratorium, the DPRK said, will be implemented “while productive dialogues continue.” That means the DPRK can break the negotiations down whenever at their will.
- It is unclear that how much unrestricted access the IAEA inspectors will have to all facilities at Yongbyon. Moreover, it should be noted that the UEP inspection is more urgent and important at the areas other than Yongbyon.
- The DPRK, in its unilateral statement, argued that once the talks resumed the issues such as sanctions on the DPRK and provisions of LWRs will be discussed prior to all other issues. The ROK, however, is negative on the LWRs.
- Most importantly, the DPRK will never give up the nukes. They are the DPRK's ‘last resort’ and the ‘magic box’ for negotiations. The DPRK is now

a 'de facto' nuclear state, and we have already lost the momentum to solve the problem peacefully.

In retrospect, the Six-Party Talks has been 'nothing but the very expensive dinner party.' It might be useful, at best, in putting off the progress of the DPRK's nuclear programs. But it has failed: not only integrating the DPRK into the international community and its rules, but also denuclearizing the DPRK.

Now, it seems that the complete and the ultimate solution is a 'nation building' process for the DPRK or a unification of the peninsula under the ROK rules. The strategy should be two-folded: the open strategy--continue the Six-Party Talks, engagement, etc. in order not to hard-land the DPRK; the hidden strategy--accelerate the DPRK's 'nation building' and the reunification of Korea under the system of the liberal democracy and the market economy.

6자회담의 진로와 향후 과제^{*}

허남성 (국방대 명예교수, 한국위기관리연구소장)

I. 서론

우리는 지금 어떤 의미에서 민족의 운명을 판가름 지을 역사적 기로에 서 있다. 북한 핵 때문이다. 북한이 핵 보유국이 되면서 한반도의 주도권을 쥐고 공산화 통일(소위 ‘강성대국’)의 길로 나아가느냐, 아니면 북한의 붕괴가 앞당겨지고 자유민주화 통일의 길이 열리느냐의 갈림길이 그것이다.

북한의 핵 문제는 단순히 군사적 문제만도 아니고, 정치·외교적 문제만도 아니며, 혹은 한국만의 문제나 미국만의 문제나 동북아지역만의 문제도 아니다. 그것은 참으로 복잡한 복합적 문제이고, 그 영향과 파급효과가 어디까지 미칠지 가늠하기조차 어렵다. 그 문제가 겉으로 돌출된 1993년 이래 무려 19년이 흘러갔으나, 해결의 실마리는 전혀 보이지 않고 종기는 오히려 살 속으로 자라서 끓고 마침내는 터지기 직전의 상태로까지 진전되었다.

이 문제를 어떻게 해결해야 할까? 겉으로 드러난 염증을 소독약으로 식히고 고약 정도를 붙인 다음 좀 더 두고 볼 것인지, 아니면 종기의 뿌리까지 칼을 대어 도려내고 새 살이 돋기를 바랄 것인가? 문제는 이 종기가 악성 등창이라서 종기나 또는 몸 가운데 어느 쪽인가의 생명이 끝나야 해결될 지경에 이르렀고, 미국이라는 의사의 손에만 의지할 수도 없는 형편이 되고 말았다는 것이다.

^{*} 본 발제논문은 필자가 1993년 이래 발표한 여러 글들(논문, 보고서, 논평 등)의 논의들을 종합한 것이다. 특히 “핵 확산의 동기론적 배경 연구: 이스라엘의 사례를 중심으로” (2000)와 “Multilateral and Comprehensive Approach for North Korean Nuclear Settlement: A South Korean Views” (2003)의 두 논문, 그리고 필자의 책임연구로 작성된 국방부 정책보고서 “6자회담과 평화체제 협상 병행 시 국방 분야 추진전략” (2010)을 주로 활용하였다.

북한 핵 문제가 실로 복잡적이고, 다양한 이해당사자들의 이해관계가 얽힌 의제라고는 해도, 가장 절박한 이해 당사자는 한국과 북한이다. 한국과 북한은 1945년 분단 이래 남북에 서로 대립적인 체제와 이념의 성을 쌓고 생사존망의 싸움을 벌여 왔다. 이 싸움에는 어정쩡한 중간 영역의 해결점이란 없고, 결국은 어느 한 쪽이 쓰러져야만 끝나게 되어 있다. 그런데 북한은 지금 ‘핵’이라는 ‘금단의 절대무기’를 거의 손아귀에 쥐게 된 상황을 연출하며 지난 수십 년간 열세였고 거의 패배 직전인 이 싸움을 일거에 역전시키려 하고 있다. 이 싸움은 단순히 남북 어느 한 쪽만의 승패로 귀결되는 것에 그치지 않고, 우리 한민족이 세계 역사 속에서 웅비하느냐 아니면 나락으로 떨어지느냐를 판가름할 것이다. 지혜를 모으고, 밤을 새워 논의하고 또 논의해도 결코 넘치지 않을 의제가 아닐 수 없다.

본 발제논문은 6자회담과 북한 핵문제를 함께 다룸에 있어서 다음과 같은 내용을 담고자 한다. 우선 6자회담의 주요 경과를 북한 핵문제의 시발점으로부터 간략히 개관하고, 최근 베이징에서 진행된 제3차 미·북고위급 회담의 합의내용을 바탕으로 앞으로의 전망을 분석한다. 이어서 6자회담이 재개될 경우 주요 쟁점들을 그 동안의 과정에서 논의되었던 문제들과, 금번 미·북의 별개 발표문에 담긴 문제점들을 중심으로 분석한다. 그 다음에는 북한 핵문제에 얽혀 있는 안보적 함의, 북한의 핵 포기 가능성, 북한 핵 타결과정에서 우리가 경계해야 할 시나리오를 예방적 차원에서 논의한다. 끝으로 6자회담 및 핵 문제와 연관된 향후 과제와 전략을 제시함으로써 결론에 갈음한다.

II. 6자회담의 주요 경과와 전망

1. 경과

1993년부터 시작된 제1차 북한 핵사태는 1994년의 미·북 제네바 핵합의(the Agreed Framework)로 봉합되는 것처럼 보였다. 당시 클린턴 행정부는 제네바 합의에 의해 북한의 핵 위협은 사라졌다고 자랑스럽게 선언하였다. 그러나 그것은 단지 8년 동안 한국을 포함한 자유세계가 거짓평화의 달콤한 몽환 속에 잠겨 있었음을 의미할 뿐이었다. 2002년 10월에 불거진 북한의 고농축 프로그램(HEU) 시인으로 말미암아 북한 핵문제는 보다 심각한 제2라운드로 접어들었기 때문이다.

돌이켜보면 제2차 북한 핵위기는 제네바 합의의 불완전성과 명백한 허점으로부터 비롯된 것이었다. 그 합의문에는 북한의 비핵화조치를 확인할 수 있는 명확한 검증체계가 결여되어 있었고, 다만 북한의 선의에 의존할 수밖에 없는 형편이었다. 무엇보다도 큰 문제점은 제네바합의가 1994년을 기점으로 볼 때 그 이전의 소위 ‘과거 핵활동의 투명성’은 묻어둔 채 ‘현재와 미래의 핵활동 동결’에만 초점을 맞추어서 타결되었다는 사실이었다. 그 결과 북한은 여전히 2~3개의 히로시마급 핵탄두(20Kt)를 제조할 수 있는 정도의 플루토늄을 은닉할 수 있었다. 그러나 제네바 합의의 이러한 문제점들에 대해서 미국측 대표였던 로버트 갈루치는 그 합의가 미쳐 다 이행되기도 전에(그러니까 2003년 이전에) 북한이 붕괴되고 말테니까 걱정할 필요가 없다는 입장이었다고 한다.¹⁾ 지금 다시 생각해 보아도 지극히 안이한 태도와 전제를 가지고 일시적 봉합에 급급했었다고 아니할 수 없다.

제2차 북한 핵 위기가 돌출될 당시 평양을 방문 중이던 미국무부 차관보 제임스 켈리(James Kelly)는 사전에 이미 북한이 고농축우라늄 제조에 필요한 원심분리기 장치들을 파키스탄으로부터 입수하였다는 신빙성 있는 정보를 확보하고 있었다.²⁾ 북한은 그러한 정보에 대한 켈리의 질문을 받자 고농축우라늄 계획의 시인과 더불어, 그렇다면 미국은 어찌할테냐 하는 식의 공격적 태도를 보였다. 다분히 계획적이고 의도적인 도발이었다.

미국은 즉각 북한이 제네바합의를 어겼다는 점과 남북비핵화합의도 위반했다는 사실을 들어 2002년 11월부터 50만 톤의 대북 중유지원계획을 동결시켰다. 북한의 대응도 신속하고 광범위했다. 북한은 영변 핵시설 재가동을 선언함과 동시에 그 시설들에 대한 감시 봉인과 카메라들을 제거하였으며, 8천여 개의 사용 후 핵연료봉도 저장설비에서 꺼내 플루토늄 추출작업에 들어갔다. 그 해 마지막 날에 IAEA의 사찰관들을 추방한 데 뒤이어 2003년 1월 9일에는 NPT로부터의 탈퇴를 선언하였다. 그 후에도 북한은 공세적 태도를 지속하여 사용 후 핵연료봉 재처리로 5~6개 탄두 제조에 충분한 양의 플루토늄 확보를 달성했다고 반복적으로 발표하는가 하면, 영변 이외의 지역에 제2원자로를 건설하는 징후를 드러냈다. 그리고 드디어 2003년 4월 23-25일 기간에 베이징에서 열린 3자회담(미·중·북)에서 북한은 켈리에게 자기들이 이미 몇 개의 핵탄두를 제조하여 보유하고 있다고 공언하였다.

1) 1995년 가을 국방대 안보문제연구소 주최 세미나에 참석했던 미 의회도서관의 래리 니쉬(Larry A. Niksch)박사가 필자에게 전한 갈루치의 언급이다.

2) 북한-파키스탄 협조에 관한 보다 상세한 논의는 다음 자료 참조. Gaurav Kampani, "Second Tier Proliferation: The Case of Pakistan and North Korea," The Nonproliferation Review(Fall-Winter, 2002), pp. 107-116.

결국 제2차 북핵위기를 다루기 위해 2003년 8월 6자회담이 시작되었다. 미국은 북한 핵문제를 다룸에 있어서 중국의 협조와 중재가 필요하였으며, 나아가 러시아와 일본도 참여시켜 책임과 의무를 분담시키고자 하였다. 미국이 북한 핵문제를 소위 다자적 접근(multilateral approach)으로 풀고자 한 데에는 크게 보아 3가지의 고려가 내재되어 있었다. 첫째, 북한 핵문제는 남북간의 문제일 뿐만 아니라 국제적 성격을 띤 문제, 즉 확산과 테러와의 전쟁까지도 내포한 문제였다. 특히 2001년 9·11 테러사건 이후 핵무기가 테러리스트들의 수중에 들어갈 경우 어떠한 비극이 재연될 수 있을지를 감안할 때 북한 핵문제는 국제적 핵비확산과 반테러 전쟁의 차원에서 다룰 수밖에 없었다. 둘째, 협상과정에서 북한의 핵포기에 대한 보상을 하게 될 때 부담을 나누어 질 수 있었다. 셋째, 북한 핵문제 해결을 위한 다자주의는 그것이 성공적 결실을 거둘 때, 장차 북한까지 포함한 동북아 평화안정을 도모할 지역안보 협의체로 나아가는 초석이 될 수도 있다는 희망 섞인 고려도 있었다.

그러나 다자주의로 평화적 해법을 모색하는 데에는 참여자의 숫자만큼이나 다양한 문제들이 도사리고 있었다. 각국의 이해관계가 참가국 숫자만큼 복잡하게 얽혀서 신속하고도 일관된 접근을 펴기가 어려웠다. 의장국을 맡은 중국은 그 기회를 미국과 북한 사이에서 자국의 영향력 확대와 과시를 위한 장으로 활용할 의도가 있었기 때문에, 어떤 점에서 북한 핵문제가 조기에 해결되기 보다는 결정적 과국을 회피하는 가운데 가급적 천천히 진행되기를 바란 것으로 보인다. 일본은 자국민 납북사건을 핵문제와 연계하여 몇 차례 제동을 걸기도 했다. 러시아 역시 북한에 대한 영향력 축소를 우려한 나머지 수시로 미국의 노력에 탄지를 걸었다. 더욱 놀랍고 기가 막히는 사실은 한국의 좌파정부가 북한 핵이 한국안보에 지니는 생사존망의 결정적 폐해를 도외시한 채, “북한 핵무기는 한국을 겨냥한 것이 아니다” (김대중 전 대통령)라든가, “북한의 핵보유가 자위적 수단이라는 데 일리가 있다” (노무현 전 대통령)는 등등 반역적 논리를 펴면서 북한 핵을 옹호했다는 점이다. 좌파정부 10년의 햇볕정책은 북한에게 시간을 벌여주고 엄청난 자금을 지원해줌으로써 북한 핵개발의 든든한 버팀목이 되었다.³⁾

결국 북한은 6자회담이라는 큰 틀 속에서도 미·북 대화를 통해 줄다리기를 하는 가운데 핵 개발을 위한 시간벌기에 성공하였으며, 그 과정에서 다른 4국으로부터 직·간접적인 지원을 받은 셈이다. 그리하여 2006년 10월 9일의 1차 핵실험과 2009년 5월 25일의 2차 핵실험을 통해 잠재적인 핵보유국으로 떠올랐다.

3) 좌파정부 10년간 대북지원 규모는 현금 29억 222만 달러, 현물 40억 5728만 달러 등 총 69억 5950만 달러(8조 6800억 원)에 달했다. 『조선일보』, 2009. 6. 3.

실로 제1차 북핵위기가 시작된 1993년 이래 북한은 단 한순간도 핵무기 보유라는 목표에서 눈을 돌린 적이 없었고, 그 긴 시간 동안 본질적으로 미·북 양자협상이라는 대결구도에서 공산주의자들 특유의 막무가내식 뻔뻔함과 교활성 그리고 그 뒤에 도사리고 있는 치밀성과 버티기를 통해 협상의 전 과정에서 주도권을 누려왔다. 이러한 미·북간의 협상과정을 한마디로 표현하자면 그것은 ‘긴 호흡’과 ‘짧은 호흡’간의 대결이었다. 즉 그 기간 동안 북한은 김정일과 강석주·김계관이라는 단일의 협상주체가 존재했던 반면에 미국은 클린턴·부시를 거쳐 오바마 행정부에 이르렀고, 협상 당사자로는 갈루치·켈리·크리스토퍼 힐(Christopher Hill)등을 거쳐 스티븐 보즈워스(Steven Bosworth)와 글린 데이비스로 이어지고 있다. 20~30년짜리 호흡과 8년짜리 호흡(한국은 5년짜리 호흡) 사이에는 경륜과 연속성(continuity) 차원에서 차이가 날 수밖에 없고, 더구나 짧은 호흡을 가진 민주국가의 리더십은 그 기간 안에 국민들에게 내보일 어떤 성과에 매달리기 때문에 상대적으로 초조해지기 쉽고 버티기에 약해서 임기 후반에 결국 협상에서 밀리곤 해왔다. 협상을 본질적으로 ‘정치 전쟁’, 즉 ‘전쟁의 연속’⁴⁾으로 여기는 공산주의자들은 역사적으로 6·25전쟁의 정전협상이나 월남전 마무리를 위한 파리평화협상에서 큰 이득을 거둔 바 있다. 북한 핵문제를 다루는 미·북 협상도 그런 차원에서 예외는 아니다.

북한 핵을 해결하는 데는 크게 보아 현행 핵활동의 동결, 불능화 조치, 폐기 등의 3단계로 구분되는데, 북한은 이것들을 마치 소시지를 칼로 잘게 썰 듯이 각각 세분화하여 협상 테이블에 올려왔다. 이러한 전술을 Salami 전술(또는 piecemeal tactics라고도 한다)이라고 부르는데, 북한은 각각의 살라미 조각들에 대하여 벼랑끝 전술(Brinkmanship tactics ; 혹은 chicken game)을 걸어 원하는 보상을 얻어낼 때까지 상대방이 지쳐 떨어질 정도로 지구전을 펼쳤다. 뿐만 아니라 한번 받은 보상은 되돌려 줄 수 없으나(불가역적), 그 대가로 합의해 준 어떤 조항은 손쉽게 뒤집을 수 있다는(가역적) 특성을 악용하여 미끼만 따먹고 약속은 지키지 않는 파렴치한 행태를 거듭해왔다. 이에 대해서 미국이 어떤 대응조치나 제재의 움직임만 보여도 북한은 즉각 협상관 자체를 접고 물러난 뒤 비확산 체제를 훼손하는 각종 행위나 미사일 발사 등 위기국면을 조성하였다. 그러면 미국은 모종의 유인책을 내걸고 북한을 다시 협상장으로 불러들였으며, 북한은 되돌아간 지점에서부터 다시 살라미와 벼랑끝 전술을 들이밀어 실속만 채기고 핵개발을 위한 시간을 벌어들였다.

4) “전쟁은 정치의 연속”이라고 갈파한 클라우제비츠의 「전쟁론」에 감동된 레닌은 역으로 정치(협상)도 전쟁의 연속이라는 공산주의식 논리를 창안하였다.

예를 들자면 제네바 합의는 현행 핵활동 동결이라는 첫 번째 살라미만 가지고도 ‘과거 핵 불문’과 경수로 등 엄청난 대가를 받아냈으며, 그럼에도 핵활동을 지속한 북한에 대해 미국이 경수로 계획을 지연시키자 제2차 핵위기를 일으켜 새 판을 벌였다. 그리고는 2005년 2월 10일 핵 보유 공식 선언을 통해 조성한 위기국면으로 북한에 대한 체제 보장, 관계 정상화, 경제 보상 등을 얻어냈다. 그 대가로 북한이 내놓은 것은 겨우 두 번째 살라미인 핵불능화 약속이었다.

이것이 2005년 9월 19일의 공동성명이었다. 그러나 북한이 역시 보상만 따먹고 약속이행을 늦추자 미국은 2006년 초부터 방코텔타아시아(BDA) 자금 동결로 북한의 숨통을 조였다. 이에 대해 북한은 7월의 대포동 2호 발사와 10월의 1차 핵실험으로 맞섰다. 그 대응이 유엔 안보리결의 1718호(10. 14)였으나, 미국은 결국 다시금 북한을 2007년 2·13 합의로 감싸 안을 수밖에 없었다. 북한은 마침내 그토록 소망해왔던 ‘테러지원국’ 명단에서의 해제와 ‘대 적성국 교역 금지법’ 적용 중지, 그리고 양곡 50만톤 등의 보상을 얻어냈다. 북한이 그 대신 내놓은 것은 소위 ‘핵활동 신고서’ 제출(그나마 검증절차와 방법이 불명확함), 그리고 영변 소재 11개 핵시설에 대한 불능화 조치였다. 이에 따라 북한은 더 이상 쓸모없게 된 5mw 흑연로의 냉각탑을 폭파하는 쇼를 연출하였고(그 비용은 한국이 대부분, 미국이 약간 지불), 다른 시설들도 단계적으로 불능화 시키기로 하였다. 그러나 불능화 조치 역시 언제든 되돌릴 수 있는 것일 뿐만 아니라, 핵 폐기라는 비핵화 조치에는 턱없이 못 미치는 것이었다. 비핵화의 최종단계인 ‘완전하고, 검증 가능하고, 되돌릴 수 없는 핵 폐기(CVID)’를 히말라야 등반의 정상 정복이라고 비유할 때, 핵활동 동결은 캐라반 꾸리기 정도이고 불능화 조치는 베이스캠프 도착 정도에 지나지 않는다. 북한은 부시행정부 임기 말년의 초조함과 성과주의를 이용하여 6자회담은 고사상태로 만든 가운데 미국과의 양자협상에서 그러한 횡재를 거두었던 것이다.

한편, 북한은 부시행정부로부터 거둔 성과에 만족하지 않고 보다 결정적이고 근본적인 성취를 향해 나아갔다. 1993-94년 기간 클린턴의 민주당 행정부 출범 초기에 강한 드라이브를 걸어 제네바 합의를 이끌어냈던 과거 경험에 입각하여, 또 다시 대북 유화 정책의 가능성이 높아 보이는 오바마 민주당 행정부 집권 초기에 채 대북 정책라인이 갖추어지기도 전에 강공 국면을 조성했던 것이다.⁵⁾ 여기에는 물론 2008년 여름 김정일의 건강이상 판명 이후 후계구도 등 초조해진 북한 나름의 대내적 요인도 작용했으리라

5) 미국 민주당 외교정책의 기본 철학은 소위 ‘liberal internationalism’으로서 합리성과 이성애 바탕을 둔 협상에 의해 상호주의적 국제질서를 추구하는 것이다.

집작된다. 그리하여 북한은 2009년 4월 5일 장거리미사일 발사에 이어 5월 25일 제2차 핵실험이라는 초강수를 띄웠다. 미국은 즉각 유엔안보리를 소집하여 그 어느 때보다도 강한 규탄과 제재조항을 담은 결의안 1874호(2009. 6. 12)를 이끌어냈으며, 북한에 대해서는 6자회담에 복귀하기를 요구하였다. 그러나 북한은 2010년 3월 천안함 폭침 도발에 이어 11월에는 미국 핵과학자에게 농축우라늄 생산을 위한 원심분리기 시설을 공개하였고, 그 직후 연평도에 포격을 가하는 만행을 저질렀다.

2. 전망

2003년 8월에 중국의 중재와 주도로 시작된 6자회담은 2008년 말 핵 불능화 단계의 결정적 관건인 검증체계 구축에 대한 북한의 거부로 교착상태에 빠져 3년 여 동안 개점휴업 상태였다. 그 사이 양측의 기 싸움도 치열했고, 2011년 7월과 10월에는 6자회담 재개를 위한 미·북 고위급회담이 열렸으며, 마침내 2012년 2월 23-24일의 제3차회담에서 6자회담 재개를 위한 박빙의 합의를 이끌어냈다.

그러나 이 합의로 6자회담 재개의 관문이 순탄하게 열릴 것인지는 아직 속단하기가 쉽지 않다. 2월 29일 양측이 따로 발표한 합의문의 내용에 상당한 정도의 간극이 엿보일 뿐만 아니라, 회담 재개의 중요한 전제조건인 남북관계 개선을 위한 북한의 진지한 입장 표명 (예컨대 천안함·연평도 사건 사과 등)은 커녕 오히려 소위 ‘통미봉남’ 전술이 강화되는 분위기 때문이다.

이 합의문의 주요내용을 보면, 북한은 영변 우라늄농축프로그램(UEP) 활동과 핵실험 및 장거리 미사일 발사를 ‘임시’ 중단하고 (모라토리엄) 국제원자력기구(IAEA)의 사찰을 허용하기로 했으며, 그 대가로 미국은 24만 톤 규모의 대북 영양지원(nutritional assistance)과 교육·문화·체육 등 비정부 차원의 인적교류 확대를 약속했다.⁶⁾ 그러나 UEP 문제는 영변 이외의 지역이 더 문제이며, 이에 대한 IAEA 사찰 허용 여부가 큰 걸림돌이 될 것이다. 또한 북한측 발표문에만 담겨 있는 “6자회담이 재개되면 우리에게 대한 제재 해제와 경수로 문제를 우선적으로 논의하게 될 것”이라는 주장도 북한의 전형적인 ‘치고 빠지기’ (또는 ‘먹고 튀기’)식 전술을 위해 미리 지뢰를 깔아 놓는 것으로 보인다.

북한은 김정은 후계체제의 조기 연착륙과 임박한 ‘태양절’ (김일성 출생 100주년) 및 강성대국 진입 선포를 위해 미국과의 관계 개선과 식량지원이 절실했으며, 한편으로는 그 동안 진전되어 온 중국 일변도의 의존상황에 대한 우려도 있었으리라 짐작된다. 미

6) 중앙일보, 2012. 3. 1

국 또한 금년 11월 오바마 대통령의 재선을 앞두고 이란 핵문제에 전념하기 위해 북한 핵문제를 일시적으로나마 봉합할 필요가 있는 상황이다.

그러나 양측의 이러한 속내와 합의에도 불구하고 갈 길은 멀어 보인다. 6자회담이 설령 재개된다 하더라도 금년 이내 또는 내년 초까지 이렇다 할 큰 진전이나 합의(major deals)를 도출해 내기는 어려울 것이다. 우선 한·미·중의 최고위 정치리더십 교체시기에 큰 합의를 기대할 수 없다. 또한 경수로 문제, 북한 핵 시설과 활동에 대한 투명성과 이에 대한 IAEA 사찰문제, 평화체제 문제, 유엔 안보리 제재 해제 문제, 남북관계 개선 문제 등등 너무나도 큰 암초들이 산적해 있다.

이번 베이징 합의를 보면서 무엇보다도 우려되는 것은 그 동안 20년 가까이 되풀이되어 온 북한과의 협상 형태가 다시 한 번 재연되는 것이 아닌가 하는 불안이다. 멀리로는 1994년 제네바합의의 덧없는 허사, 2002년 2차 북핵 위기의 원인이었던 우라늄농축 문제와 그 후의 굴곡, 2005년 9·19 공동성명 합의를 위한 대북 양보와 그 후 북한의 뒤집기행태, 그리고 금번 북한이 10년 만에 다시 꺼내 든 우라늄농축 카드와 미국의 당근 등 이제는 더 이상 새삼스러울 것조차 없는 ‘데자뷰’ 현상을 보고 있는 것 같다.

실로 북한과의 핵 협상 역사를 되돌아보면 북한은 늘 협상을 시작하거나 복귀하는 조건으로 대가를 요구하고, 총론적 합의에 동의하면서 추가적인 대가를 챙긴 다음, 그 후 실질적 이행단계에 들어가면 합의내용을 교묘히 왜곡하여 이행을 거부함으로써 원점으로 되돌아가고, 그 동안 챙긴 대가와 시간을 버는 행태를 되풀이해 왔다. 이미 지적한 바와 같이, 금번 베이징 합의에도 파국과 원점복귀를 위한 북한측의 ‘지뢰매설’은 도처에서 엿보인다. “같은 말(馬)을 3번씩이나 사지는 않겠다”는 미국의 공언과 우리 정부의 각오를 두고 볼 일이지만, 그 전망은 유감스럽게도 회의적이라고 아니 할 수 없다.

Ⅲ. 6자회담 재개 시 주요 쟁점

2009년 4월 14일 외무성 성명⁷⁾을 계기로 북한이 핵시설을 원상 복구하고 재가동 조치를 취하기 이전까지 북핵문제는 2005년 「9. 19공동성명」(Joint Statement for the Fourth Round of the Six-Party Talks)에서 합의된 북한의 핵 폐기 원칙에 의거하여, 2007년의 「2. 13합의」(Initial Actions for the Implementation of the Joint Statement)에 의한 북핵 폐기 초기조치로서 북핵 동결과 봉인조치, 그리고 「10.3합의」(Second-Phase Actions for the Implementation of the Joint Statement)에 의한 북핵 신고(declaration) 및 불능화(disablement) 프로세스를 ‘단계적으로 상호 조율된 조치’에 의해 진행해왔다.⁸⁾ 이 과정에서 6자회담상의 북핵문제의 핵심 쟁점은 모두 노출되었다. 핵 신고 및 핵 폐기 범주문제, 불능화의 개념문제, 검증체계의 구축문제, 경수로 제공과 북한의 NPT 복귀 시점, 그리고 평화체제 구축문제 등이 그것이다.

1. 핵 신고 및 폐기 대상의 문제

「9. 19 공동성명」은 6자회담의 목표가 “한반도의 검증 가능한 비핵화를 평화적인 방법으로 달성하는 것”임을 밝히고, 이를 달성하기 위해 “북한은 모든 핵무기와 현존하는 핵 계획(all nuclear weapons and existing nuclear programs)을 포기할 것과 조속한 시일 내에 핵확산금지조약과 국제원자력기구의 안전조치에 복귀할 것을 공약하였다”고 명기하고 있다. 이 6자회담의 핵심 목표와 관련하여 북한과 미국 사이에 해석의 차이가 발생해왔고 앞으로도 이 문제와 관련하여 상당한 갈등이 현재화 될 수 있다. 바로 “현존하는 핵 계획”의 범주와 관련된 것이다.

7) ‘4. 14 외무성 성명’에서 북한은 다음과 같이 언급했다. “6자회담은 더는 필요 없게 되었으며, 6자회담이 북의 자주권을 침해하고 무장해제와 제도 전복만을 노리는 마당으로 화한 이상, 이런 회담에 다시는 절대로 참가하지 않을 것이며, 그 어떤 합의에도 구속되지 않을 것이다. 주체적인 핵 동력 공업구조를 완비하기 위하여 자체의 경수로 발전소 건설을 적극 검토할 것이다. 핵 역제력을 더욱 강화하지 않을 수 없다. 6자 합의에 따라 무력화되었던 핵 시설들을 원상 복구하여 정상가동하는 조치가 취해질 것이며, 그 일환으로 시험원자력발전소에서 나온 폐연료봉들을 깨끗이 재처리할 것이다”, 『월간 북한동향』(09-4호)(통일부, 2009), p. 76.

8) 지금까지 진행되어온 북핵 폐기의 6자회담 프로세스의 커다란 약점의 하나는 북핵 폐기의 목표시점에 대한 합의가 없다는 점이다. 김태효, “이명박 정부 성숙한 세계국가외교의 추진방향”, 통일연구원 주최 〈북핵 일괄타결 추진방향〉 세미나 기초발표문(2009. 11. 2), p. 7.

북한은 이 핵 계획의 범주를 철저히 영변의 플루토늄 핵 시설에 한정하고자 해왔다. 그러나 미국은 북한의 우라늄 농축 프로그램의 존재여부⁹⁾ 까지도 포함하고자 해왔다. 이러한 북핵 폐기의 핵심적 대상과 관련한 이견으로 지난 2008년 「10.3합의」의 이행과정에서 문제가 발생했다. 「10.3합의」는 북한이 “모든 자국의 핵 프로그램에 대해 완전하고 정확한 신고(complete and correct declaration of all its nuclear programs)”를 하는 것으로 규정해 놓았던 것이다. 북한은 핵 신고의 범주를 영변의 핵 시설에 한정해버렸던 반면, 미국은 우라늄 농축프로그램의 존재와 핵 확산 가능성에 대한 의혹을 가지고 있었던 것이다. 북한의 끈질긴 버티기¹⁰⁾와 미국의 정치 현실적 타협으로 북한이 플루토늄 핵 프로그램에 대해서만 직접 신고를 하고, 북한이 부인해온 우라늄 농축 프로그램과 핵 확산 가능성 문제에 대해서는 미국이 대신 신고하고 북한이 이를 간접시인(acknowledge)하는 방법으로 타협하기에 이르렀다.¹¹⁾ 바로 이러한 불투명하고, 임시방편적인 ‘싱가포르 합의’¹²⁾에 대한 미국 내 비난¹³⁾으로 미국은 북한의 핵 활동과 관련된 모든 장소에 대한 접근을 추진하게 되었고, 이것으로 결국 북핵 협상국면은 장기간의 교착국면으로 이어지게 되었다.

이번 베이징 합의에서는 북한이 영변의 우라늄농축 시설에 대한 모라토리엄을 받아들임으로써 일견 진일보한 것처럼 보이지만, 사실은 영변 이외 지역의 우라늄농축 문제가 더 큰 과제로 남아 있다.

9) 파키스탄 핵무기 개발의 아버지로 알려진 압둘 칸 박사의 증언에 의하면 북한은 1990년대 초반부터 이미 우라늄 농축을 통한 핵개발을 시도해온 것으로 알려지고 있다. Jeffrey Smith and Joby Warrick, “Pakistani scientist depicts more advanced nuclear program in North Korea”, The Washington Post, December 28, 2009; 한편, 유명환 외교통상부 장관도 지난 1월 초 신년 언론인터뷰에서 북한이 “지난 1994년 제네바합의 직후 최소한 1996년부터 농축 우라늄 프로그램을 시작한 것으로 보인다”고 언급한 바 있다. “북 우라늄 농축 '판도라의 상자' 되나”, 「연합뉴스」(2010. 1. 6); 지난 11월 북한의 전격적인 원심분리기 가동시설의 공개는 사실상 북한이 우라늄농축프로그램을 가동하고 있음을 강력히 시사하는 것이었다고 볼 수 있다.

10) 북한은 이와 관련하여 다음과 같이 언급한바 있다. “명백히 하건대 우리는 우라늄농축이나 그 어떤 다른 나라에 대한 핵 협조를 한 적이 없으며, 그런 꿈도 꾸어본 적이 없다”, “외무성대변인 담화”, 「조선중앙통신」(2008. 3. 28); 그러나 북한은 지난해 9월 초에 유엔주재 북한 상임대표의 유엔안보리의장에게 보내는 서한에서 “우라늄농축 시험이 성공적으로 진행되어 결속단계에 들어섰다”고 밝힌바 있다. 「주간북한동향」 제959호(통일부, 2009. 9), p. 9.

11) 북한은 2008년 6월 26일에 6자회담의 한반도 비핵화 실무그룹의 리더인 중국측에 약 60쪽에 달하는 핵 신고서를 제출했다. 이 신고서에는 북한의 핵 관련 시설목록과 플루토늄 추출량 등 필수적인 정보가 담겨 있으나, 핵무기와 관련된 내용은 없었던 것으로 알려졌다.

12) 미국과 북한은 2008년 4월 8일 싱가포르에서 회담을 진행하여 핵 신고문제에 대한 타결을 이뤄내는 이른바 ‘싱가포르 합의’를 이끌어냈다.

13) 볼튼 전 유엔주재 미국대사는 미-북간 싱가포르 합의에 대해 “신뢰만 있고, 검증은 없다”고 비난했다. “볼튼 전대사, 싱가포르 잠정합의에는 검증 없어”, newsVOA.com(2008. 4. 15).

2. 불능화(disablement)개념¹⁴⁾ 문제

「2. 13합의」에서 6자회담 구성국은 “북한의 모든 핵 프로그램에 대한 완전한 신고와 흑연감속로 및 재처리 시설을 포함하는 모든 현존하는 핵시설의 불능화”에 합의하였고, 「10. 3합의」에서는 이를 보다 구체화 하여 불능화 대상으로 “영변의 5MWe 실험용 원자로, 재처리 시설(방사화학실험실) 및 핵연료봉 제조시설”을 설정했다. 그리고 북핵의 불능화 작업을 미국이 주도하기로 하였다. 문제는 이러한 불능화 작업이라고 하는 것이 과연 북핵의 완전한 폐기단계에 근접하는 개념인가 하는 점이다.

실제 북한은 2009년 4월 14일 불능화 단계에 있던 핵 시설의 원상복구를 선언하였고, 얼마 지나지 않은 4월 25일부터 핵 재처리시설의 가동에 들어가 2009년 8월말까지 8000개의 폐연료봉의 재처리를 완료했다.¹⁵⁾ 이러한 사실은 북한의 핵 불능화 개념이 핵 폐기 단계에 가까운 개념은 아니라는 점을 의미한다. 다시 말해, 불능화 개념이 비가역적(irreversibility) 상황에 가까운 개념이라기보다는 오히려 가역적 상황에 가까운 개념이라고 하는 것이다. 이러한 문제의식에서 이명박 정부가 제시한 그랜드 바겐의 일괄타결 방안은 북한의 비핵화 과정은 비가역성이 전제되어야 한다는 점을 지적하고 있다.

3. 검증체계의 구축 문제

2008년 4월 8일의 북한의 핵 신고와 관련된 미-북간 싱가포르 합의에 의해서 그해 6월에 북한의 핵 신고가 이루어짐으로써, 제6차 6자회담 수석대표회의가 그해 7월 10일부터 12일까지 베이징에서 개최되었다. 이미 앞에서 언급했지만 이 회의에서 6자는 6자회담의 틀 내에 한반도 비핵화를 검증하기 위한 검증체제(verification mechanism)를 수립하기로 합의했다. 이에 따른 합의내용은 다음과 같다.¹⁶⁾

첫째, 검증체제는 6자의 전문가들로 구성되며, 비핵화실무그룹에 대해 책임을 진다.

둘째, 검증체제의 검증조치는 시설방문, 문서검토, 기술인력 인터뷰 및 6자가 만장일치로 합의한 기타조치를 포함한다.

14) 현재로서는 불능화는 핵의 완전한 폐기로 가는 중간단계의 의미로서 북핵 시설을 다시 사용할 수 없거나 핵시설을 다시 사용하려면 상당한 시간이 소요될 수밖에 없는 상태로 만드는 것을 의미하는 것으로, 영구적 불능화와 일시적 불능화로 구분되고, 한국과 미국의 경우는 전자를 북한의 경우는 후자의 입장을 취하고 있는 셈이 된다. 김연수, “2. 13합의와 북핵문제 전망”, 「U-안보리뷰」 제15호(국방대 안보문제연구소, 2007. 4), p. 2.

15) 「주간 북한동향」 제968호(2009. 9), p. 5.

16) “제6차 6자회담 수석대표회의 언론발표문”, 외교통상부 홈페이지 자료(2008. 7. 12).

셋째, 필요시 검증체제는 국제원자력기구가 관련 검증에 대해 자문과 지원을 제공하는 것을 환영한다.

이러한 검증체계수립과 관련된 대강의 합의에 따라서 6자회담 구성국은 지난 2008년 12월초(12. 8-11)에 개최된 6자회담 수석대표회의에서 구체적인 검증방법이 동원되는 검증의정서 체결을 위한 협상타결을 시도하게 되었다. 여기에서 미국과 우리측 등이 요구한 시료채취의 명문화 문제와 관련한 북한 측의 반대로 검증체계구축 문제에서 진전을 보이지 못하게 되어 회담은 성과 없이 종료되었다.¹⁷⁾

한편, 검증체계 수립의 핵심은 신고내용에 대한 검증장치의 완벽성을 보장하는 것이다. 이를 위해서는 피드백 과정이 보장되어야만 한다. 다시 말해, 신고내용의 정확한 사실 확인에 대한 검증작업을 통해서 신고의 완벽성을 기하기 위한 신고와 검증사이의 피드백 장치가 보장되는 것이 매우 중요하다는 것이다.¹⁸⁾ 이 부분에 대한 논의도 진전되지 못했다. 이 점은 금번 베이징 합의에서도 여전히 그대로 남아 있다. 과연 북한은 IAEA 사찰의 범위를 어디까지 허용할 것인가?

4. 경수로 제공과 북한의 NPT 복귀 시점

「9. 19 공동성명」에는 좀 모호한 방식으로 북한의 경수로 제공문제와 관련한 내용이 다음과 같이 명기되어 있다. 즉, “북한은 핵 에너지의 평화적 이용에 관한 권리를 가지고 있다고 밝혔다. 여타 당사국들은 이에 대한 존중을 표명하였고, 적절한 시기에 북한에 대한 경수로 제공문제에 대해 논의하는 데 동의하였다”¹⁹⁾고 되어있다. 이 문장의 말 그대로의 표현을 가능한 고려하여 해석하면, 북한은 경수로 발전을 통한 핵 에너지의 이용 권리를 주장하였고, 이에 대해 6자회담의 여타 구성국은 북한에 대한 경수로 제공문제를 적절한 시기로 검토하기로 하는데 동의하였다는 것이다. 기존의 「제네바합의」 사례를 참고로 한다면 북한의 경수로 발전소 확보에 대한 의지는 매우 크다고 봐야 할 것이다.²⁰⁾

17) 『월간 북한동향』(통일부, 2008. 12), pp. 43-44.

18) 함형필, “북핵 2단계 조치 분석과 전망”, 『주간국방논단』 제117호(2007. 11. 12), p. 4.

19) “제4차 6자회담 공동성명”, 외교통상부 홈페이지 자료(2005. 9. 19).

20) 한 자료에 의하면 북한은 향후 약 2020년까지 총 2000만kw의 에너지 확장목표를 계획한 것으로 알려졌다. 이의 구성비율을 보면 수력 900만KW(43%), 화력 500만KW(25%), 원자력 600만 KW(32%) 등이다. Akihiro Kuroki, "The Energy Situation in the DPRK: Short, Medium, and Long Term Options", NEACD Workshop on DPRK Economic and Energy Development, Tokyo, Japan, 9 April 2006.

북한은 2009년 2월 초에 평양을 방문한 미국측 전문가 집단에게 6자회담에서의 동결→불능화→폐기의 3단계 핵 폐기 과정을 더욱 세분화 하여 동결→불능화→폐기(경수로 제공/플루토늄 핵 시설에 한정)→핵무기 제거(미국의 대한국 핵우산 제공 제거/한미동맹의 단절 조건) 등의 4단계 해법을 제시한 것으로 알려지고 있다. 여기서 3단계의 플루토늄 시설 해체단계에서 북한은 경수로가 제공되기를 희망했던 것으로 알려지고 있다.²¹⁾ 다시 말하면, 경수로 제공을 조건으로 하여 플루토늄 핵시설의 해체방안을 제시했던 셈이다. 한편, 미국은 “한반도 비핵화가 이루어지고 북한이 핵확산금지조약에 복귀한 이후에야 경수로 제공 논의가 가능하다”²²⁾는 기본입장을 취해왔다.

그러나 한국정부의 입장은 경수로 문제에 대해서 부정적이다.²³⁾ KEDO가 2006년 5월 31일 북한 신포지구 경수로 건설사업을 공식적으로 중단할 당시 종합공정률은 약 34.45%였고, 투입된 사업비는 약 15억 달러(한국 투입액 11억 4,600만 달러)였다. 만일 경수로 지원이 재합의된다면 그 부담의 제일 큰 부분은 또 다시 한국 몫이 될 가능성이 높다. 우리가 경계해야 할 문제이다.

한편 NPT 복귀시점에 대해서 미국 등은 가능한 한 조속한 시일 내 북한의 NPT 복귀선언을 희망할 것이다. 북한의 핵 폐기 의지를 시험할 수 있는 단서가 되기 때문이다. 그러나 북한은 전략적으로 경수로 제공은 물론 북한의 핵 폐기의 최종단계에서 NPT 복귀를 선언하고자 하는 입장을 견지할 것이다.

IV. 북한 핵문제에 담겨 있는 난점들

1. 북한 핵의 의도와 안보적 함의

북한이 그토록 끈질기게 핵무기 보유를 추구해 온 것은 어떤 이유 때문일까? 여기서 우선 한 국가가 핵무기를 향해 가는 일반적 동기에 관해 살펴본 뒤,²⁴⁾ 북한이 핵실험을 통해 대외 및 대내적으로 추구하고자 하는 것이 무엇인지를 분석하면서 그것이 우리 안보에 어떠한 함의를 지니는지를 논의해보겠다.

21) Morton Abramowitz, "North Korean Latitude", The National Interest online (2009. 2. 26).

22) “힐 차관보, 북한 NPT 복귀해야 경수로 논의 가능”, newsVOA.com (2007. 7. 13).

23) 문화일보, 2012. 3. 2

24) 이와 관련된 논의는 필자의 논문 “핵확산의 동기론적 배경 연구”에서 분석한 이스라엘의 사례에 비추어 정리한 내용이다.

어떤 국가가 핵무기를 보유하려는 정책결정을 내리는 데에는 적어도 다음과 같은 정치적·군사적·경제적 고려와 동기들이 복합적으로 작용한다. 즉, 전반적인 국제안보환경의 상태, 지역적 세력균형관계, 적국으로부터의 위협인식정도, 그러한 위협에 대하여 자국의 안보를 담보받기 위한 동맹의 신뢰성 및 보장성 여부, 핵무기 보유로 파생되는 권위 및 지위향상에 대한 욕망정도, 그리고 기타 핵무기의 정치적·군사적·경제적 효용성에 관한 인식 등등이 그것들이다. 일반적으로 핵무기는 국가의 안보를 강화하거나, 국가의 위신을 제고시키거나, 영향력을 증대시키거나, 또는 경제적 여건을 향상시킬 수 있는 방편으로 여겨져 왔다.²⁵⁾ 이러한 동기들을 북한의 상황에 대입하여 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같은 9가지로 추정할 수 있다.

- ① 최후의 수단(last resort) : 정권, 체제, 국가의 존망이 걸린 치명적 위기 시 이를 타개하기 위한 마지막 카드
- ② 대규모 외부공격에 대한 억제수단 : 핵 억제력
- ③ 한국의 재래식 군사력 우세에 대한 상쇄 수단 : 대남 군사우위 확보
- ④ 현상 유지(status quo) 지속 : 현상동결로 붕괴예방
- ⑤ 분쟁(전쟁) 발생 시 미·일 등의 전장증원 억제/제한
- ⑥ 중국에 대한 의존도 축소 : 의존도 과도 시 북한이 원치 않는 중국의 압력에 취약-전략적 자율성과 행동의 자유 폭 증대
- ⑦ 심각한 위기 국면 시 강대국(러·중, 또는 미·일)의 중재를 유도하기 위한 외교적 지렛대
- ⑧ 경제적 지원·보상을 얻어내기 위한 협상의 카드
- ⑨ 대내통치상의 효용성

이제 두 차례의 핵실험을 통해 잠재적 핵보유국이 된 북한은 미국과의 양자회담을 통해 다음과 같은 두 가지의 주요 목표를 추구할 것으로 예측된다. 하나는 ‘핵보유국 지위’를 인정받는 것이고, 다른 하나는 ‘미·북 평화협정’을 체결하는 것이다.

우선 첫째로 북한은 6자회담장에서 지금까지 진행되어 왔던 ‘비핵화’ 협상을 접고, 미국을 상대로 핵보유국 인정을 받은 다음 그것을 바탕으로 기존의 핵보유국들과 동등한 지위에서 소위 ‘핵 군축협상’을 벌이겠다는 것이다. 북한은 인도나 파키스탄, 아니면 적어도 이스라엘과 같은 대우를 받는 핵보유국 지위를 공식화하려고 한다. 2005년 2월

25) William Epstein, "Why States Go-And Don't Go-Nuclear," The Annals of the Academy of Political and Social Science, Vol. 430(March, 1977), p. 17.

10일 핵보유를 공식 선언한 데 뒤이어 북한은 3월 31일자로 외무성 대변인이 발표한 「조선반도의 비핵화에 관한 담화」에서 이미 핵보유국 지위 요구와 군축회담 개최를 주장한 바 있다. 이에 따른 압박행동이 두 차례의 핵실험이었고, 최근의 고농축우라늄 계획의 완성 발언이었으며, 필요하다면 추가 핵실험도 할 가능성이 높다. 물론 미국이 이를 쉽사리 들어주기는 어려울 것이다. 한국과 일본의 반발도 만만치 않을 것이다. 그러나 북한은 이미 가진 핵무기를 호락호락 포기하지 않으면서 버티다보면 결국 미국도 어쩔 수 없이 타협해오리라는 계산을 하고 있을 것이다. 마침내 핵보유국 지위가 인정된다면 북한은 이제 외부로부터의 위협에서 자유로워지는 가운데 3대 세습 안정화 등 내부 통치 체계를 확고히 하는 한편, 한국을 ‘핵 인질’로 잡아 위협과 회유를 적절히 구사하면서 각종의 경제적 이득을 짜내고 남남갈등을 조장하는 등 압도적 대남 전략적 우위를 마음껏 향유하게 될 것이다. 우리가 주도하는 자유민주적·평화적 통일의 길은 멀어지고, 한반도 뿐만 아니라 동북아 지역의 안보구도 역시 불안정의 늪에 빠지고 말 것이다.

둘째, 북한은 미국으로부터 확실한 체제보장을 받고, 나아가 북한이 주도하는 한반도 통일의 길을 열고자 한다. 이를 위해 미·북 평화협정 체결을 요구하고 있다. 미·북 평화협정이라는 용어는 해묵은 것으로서 이미 오래 전부터 북한이 핵문제와 별도로 제기해 오던 것이다. 그 명분은 한반도의 항구적 평화를 정착시키기 위해 6·25전쟁의 ‘정전협정’을 종식시키고 새로이 ‘평화협정’을 맺자는 것이다. 그런데 여기에 숨겨진 함정이 있다. 우선 북한은 정전협정의 주체가 북한과 미국이니까,²⁶⁾ 이를 대체하는 평화협정도 미·북 간에 맺어야 한다는 주장인데, 그 이면에는 한국을 배제하고 한반도에서의 민족적 정통성과 대표성을 북한에 귀속되도록 만들려는 음모가 담겨 있다. 북한은 평화협정의 전제로서 미·북 간 적대관계의 해소, 즉 미국의 ‘대북 적대시 정책’을 폐기하라는 전제를 달고 있다. 여기에도 함정이 있다. 대북 적대시 정책의 폐기는 논리적으로 그에 연이어 주한미군 철수, 한·미 방위동맹 폐기, 한·미 연합사 및 연합방위체제 해체, 그리고 나아가서 유엔사 해체로까지 이어진다. 말하자면 한국 방위체계의 와해이고 적화통일의 길이 열리는 것, 즉 북한이 일컫는 ‘강성대국 완성’의 조건이 무르익는 것이다. 그리고 이제 핵무기를 가진 북한이 미국에 대해서 비핵화를 원하거든 적대시 정책을 버리라고 요구하고 있다.

26) 이 주장은 맞지 않다. 정전협정 체결 시 클라크 대장은 미국의 대표로서가 아니라 한국과 미국, 그리고 참전 16개국을 포함하는 유엔군의 대표로서 참가한 것이었다. 또한 중공군 대표도 참가하였다.

2. 북한은 핵을 포기할 것인가?

북한이 핵무기를 포기할 가능성이 있는가에 대한 답은 그리 간단하지는 않다. 그러나 ‘현실주의자’의 입장에서 북핵문제를 관찰해온 필자의 견해로는 낙관주의보다 비관주의가 더 타당성이 있다고 판단된다.

이미 앞에서 북한의 핵 동기에 관한 분석을 하였거니와, 북한이 궁극적으로 체제생존의 담보수단(last resort)으로서 핵무기 보유를 결정했다고 볼 때 핵 포기를 이끌어내는 거의 불가능할 것이다. 경험적으로도 이스라엘이나 파키스탄처럼 생존적 동기 때문에 핵무장에 나선 경우 결코 핵을 포기하지 않았다. 인도가 핵실험에 성공하자 파키스탄은 “온 국민이 풀뿌리를 캐먹는 한이 있더라도 결코 핵을 포기할 수 없다”고 선언하면서 미국과 국제사회의 온갖 제재와 회유를 무릅쓰고 핵무장을 성공시켰다. 한국이 핵무기를 갖고 있지는 않지만 지금 북한이 처한 안보상황과 정서는 파키스탄과 흡사할 것이다.

논리적으로도 어느 한 쪽이 생존을 건 가치(value)를 어떤 행위(곧, 정책)에 걸고 나섰다면 이를 저지하는 쪽에서도 그만큼 가치를 걸 각오가 없이는 결코 해결할 수가 없다. 그 가치를 건 행위(즉, 핵 보유)를 용인하거나, 그 가치에 버금가는 교환가치를 주고 그 행위를 포기하게 만들거나,²⁷⁾ 아니면 그 가치에 대응할 만한 확실한 대응수단과 각오를 가지고 맞서서 그 행위를 분쇄하는 길이 있을 뿐이다.²⁸⁾

북한 핵문제 해결을 위해 동원할 수 있는 카드를 열거해 보면 대체로 다음과 같은 6가지가 있을 수 있다.

- ① 핵 보유를 허용한다 : 단 유출(수평적 확산)은 엄격히 차단
- ② 대화와 협상으로 끝내 : 엄청난 보상이 필요
- ③ 외교적 압박
- ④ 경제 제재
- ⑤ 봉쇄 및 강압(coercion)
- ⑥ 군사적 타격(surgical strike)

27) 이 경우 도발행위자는 자기의 위협이 통했다는 성취감과 자만심으로 새로운 위협을 창출할 가능성이 매우 높다. 이것이 위협의 속성이다. “떡 하나 주면 안 잡아먹지” 하는 우리의 전래동화 「햇님 달님 이야기」의 전개과정과 종말이 주는 시사점에서 교훈을 찾아야 한다.

28) 이 경우 체적의 크기와 각오의 정도에 따라서 보상으로 제공할 교환가치의 크기는 반비례적으로 작아질 수도 있다.

1993년 이래 한국과 미국 사이에는 북핵 해법을 놓고 소위 ‘평화적 해결’이라는 공통된 목소리가 있었지만, 정작 ‘평화적 해결’의 정의 또는 범주에 관해서는 뉘앙스가 다른 해석이 존재했던 것도 사실이다. 특히 김대중·노무현 정부 시절에 그러한 뉘앙스의 차이가 컸었다. 예컨대 미국은 ⑥번을 제외한 ②, ③, ④, ⑤번을 모두 ‘평화적 해결’의 범주로 간주하여 당근과 채찍을 조화시키는 대응책을 선호하였던 반면에(이것이 국제적으로 통용되는 개념이다), 한국의 좌파정부는 오로지 ②번만을 ‘평화적 해결’의 범주로 제한하는 해석을 하고 ③, ④, ⑤번의 적용에 알레르기적 반응을 보였다. 중국과 러시아 역시 소극적이기는 마찬가지였다.

돌이켜보면 북한 핵을 포기시킬 수 있는 유일한 길은 북한이 핵을 포기하지 않는 한 죽음(붕괴할) 수밖에 없다는 절박감, 뒤집어 말하자면 핵을 고집하는 것이 오히려 죽음을 앞당기는 첩경이라는 절박감뿐이었다. 그것도 북한이 핵무기를 갖기 전에 한·미 공조와 국제공조로 압박을 가하여 절박감을 갖게 하는 것이었다. 채찍과 당근이란 원래 잘못된 행위에 대해서는 제재를, 바람직한 행위에 대해서는 보상을 주는 것인데, 북한에 대한 채찍에는 일사불란함과 단호함이 결여되어 있었고 당근은 행패를 무마하는 방식으로 주어졌다.

사실 평화는 때때로 비평화적 수단과 방법을 구사할 각오와 지혜가 없이는 지켜지기 어려운 난국에 빠지곤 한다. 특히 그 평화를 위협하는 상대가 협박을 통해서 실현시키고자 하는 가치를 크게 걸고 있고, 또한 그가 오랫동안 협박을 통해서 얻은 수확에 맞들여져 있을 경우에는 더욱 그러하다. 이에 대응하는 길은 채찍과 당근을 망라한 모든 카드의 사용 가능성을 열어놓고, 지혜와 인내를 가지고 상대를 합리적 선택의 길로 유도하는 방법뿐이다.

그러나 한국은 좌파정부 10년 동안 미국의 압박의지에 판지를 걸었고, 마침내 동맹의 이완과 한국 내 반미감정의 고조를 우려한 미국은 부시대통령 임기 후기에 제네바합의의 주역인 갈루치보다도 더 유화적 인물인 크리스토퍼 힐²⁹⁾을 내세워 대북 유화책을 쓸 수밖에 없게 되었다. 결국 북한은 두 차례의 핵실험을 통하여 실질적(de facto) 핵보유 국가가 되었으며, 이제 핵무기를 가진 북한에 대해 강한 제재나 압박을 가하는 것은 핵보유 이전보다 어렵게 되었다. 제재시 반발로 인한 위험 강도가 그만큼 더 높기 때문이다. 따라서 우리는 이미 북핵을 포기시킬 타이밍을 놓쳤으며, 북한이 실질적 핵보유국이 되도록 협조한 좌파정부 10년이 그 타이밍을 놓치게 만든 주범이라고 할 수 있다.

29) 그에게는 “김정(金正)-힐”(Kim Jong-Hill)이라는 야유 섞인 별명까지 그의 비판자들에 의해 붙여졌다.

과연 이 시점에서 한국, 미국 등 자유진영의 지도자들과 국민들이 북한에 대해 생사를 걸 만큼의 결단과 각오와 인내심을 가지고 압박을 가할 수 있겠는가?

3. 북한 핵 타결 과정에서 경계해야 할 시나리오

북한 핵문제는 앞으로 어떻게 진전되어 갈 것인가? 2009년 11월 오바마 미국 대통령은 한국방문에 앞서 연합뉴스와 가진 서면 인터뷰에서 “이명박 대통령과 나는 북한의 핵과 미사일, 확산 문제에 대해 ‘포괄적인 해결(comprehensive resolution)’을 이루어야 할 필요성에 대해 완전히 의견이 일치” 한다고 밝혔다.³⁰⁾ 오바마 대통령이 밝힌 소위 ‘포괄적인 해결’은 이명박 대통령이 2009년 9월 21일 유엔 방문 중에 밝힌 ‘그랜드 바게인(grand bargain)’과 일맥상통하는 것으로서, 과거 ‘페리 프로세스(Perry Process)’가 논의될 때에도 거론된 개념과 유사하다. 이것은 북한의 살라미 전술에 질린 나머지 양쪽의 요구사항을 한꺼번에 협상 테이블에 올려놓고 통 크게 결판적 타결을 보자는 의도이다. 앞으로 북한과 다시 협상이 재개된다면 한·미는 이러한 ‘포괄적’ 타결을 시도할 것으로 전망된다.

그러나 ‘포괄적 해결’ 또는 ‘그랜드 바게인’의 구체적 내용이 아직은 밝혀진 바 없다. 다만 필자가 2003년 9월 모스크바의 한 세미나에서 발표했던 발제 논문의 주제가 마침 ‘포괄적’ 접근을 주장한 것이었기에, 참고삼아 재인용하고자 한다. 여기서 필자는 양측에서 제기하거나 원할 가능성이 있는 어젠다(agenda)를 모두 망라하여 4개의 단계로 타결하는 모델을 제시하였다. 내용의 요약적 성격을 감안하여 영문 그대로 인용하였으며, 다만 핵실험 이후 우리가 반드시 요구해야 할 핵탄두 폐기 항목은 한글로 추가하여 넣었다.

30) 「조선일보」, 2009. 11. 14.

〈표 : 다자적 · 포괄적 북핵 타결의 내용과 단계〉

Step I	① Standstill : Exchange of Pronouncement & Memorandum <ul style="list-style-type: none"> North Korea : will dismantle nuclear programs/핵탄두 & confer on other security issues 5 Parties : will guarantee security, economic assistance, & relationship normalization ② Mutual Agreement of Regularization of Talks Setting resident representatives in Beijing & holding regular meetings
Step II	Detailed roadmap for “Give & Take” <ul style="list-style-type: none"> North Korea : <ul style="list-style-type: none"> complete dismantling of nuclear programs/핵탄두 under the full inspections by the IAEA & 5 Parties giving up missile program beyond MTCR dismantling bio & chemical weapons through international inspections conventional arms reduction through arms control talks with ROK opening-up & reformation of its social & economic system 5 Parties : <ul style="list-style-type: none"> consortium based aid : energy(power plant, electricity, oil, gas), infrastructure(railroads, road system, communication system), agricultural assistance(equipment, fertilizer, breeding), food aid, financial compensation of hard currency for missile & conventional arms exports financial assistance through IBRD, ADB, IMF, etc. U.S.-North Korea normalization of diplomatic relationship Japan-North Korea normalization of diplomatic relationship & payment of war reparations. ※ Several sub-committees are needed in order to discuss these packages & sequences.
Step III	① Peace Treaty between the two Koreas ② 4-Power Guarantee Pact for Peace & Stability on the Peninsula
Step IV	Establish Korean Federation → to peaceful reunification

출처 : Huh, Nam-Sung, “Multilateral and Comprehensive Approach for North Korean Nuclear Settlement : A South Korean View.” (2003. 9. 18-20 기간에 러시아의 PIR Center와 미국의 카네기 국제평화재단이 공동주최한 「The 2nd Moscow International Non-Proliferation Conference」 발제논문)

그런데 한·미가 위와 유사한 포괄적 타결을 시도하더라도 북한이 어떻게 대응해올지는 미지수다. 북한은 핵보유국 지위 인정과 미·북 평화협정 체결을 끈질기게 요구하며 버티기로 일관하는 가운데 미국을 압박하기 위해 추가 핵실험(어쩌면 우리늄 탄두)과 장거리 미사일 발사를 시도할 가능성이 높다. 이러한 과정에서 한국이 경계해야 할 시나리오가 있다. 지루한 줄다리기 끝에 자칫 우리에게 재앙이 되는 방향으로 타결될 가능성도 전혀 배제할 수 없기 때문이다.

경계해야 할 시나리오의 내용은 이러하다. 미·북 협상에서 미국은 북한의 ‘과거 핵(이미 보유한 핵탄두)’ 보다 ‘미래 핵’으로 초점을 돌려 ‘완전하고, 검증 가능하고, 되돌릴 수 없는 핵 폐기(CVID)’가 아니라 ‘핵 봉쇄(수평적 핵확산 : 북한 밖으로 핵탄두·핵물질 반출을 봉쇄)’로 북핵문제를 타결 지을 수도 있다. 즉, 북한이 이미 보유하고 있는 핵무기를 그 누구(특히 테러리스트들)에게도 이전하지 않겠다는 확실한 이면보장과 아울러 공개적으로 모든 잔여 핵물질(플루토늄, 농축 우라늄 등)과 모든 핵시설들을 국제기구의 검증 하에 반납하고 폐기하는 ‘분명한 미래 핵 불능화’를 보장한다면, 미국은 북한의 기존 핵무기 3~4개(최대 5~6개)를 비공개적으로 (혹은 비밀리에)용인해줄지도 모른다. 사실 북한이 감추어 둔 핵무기를 군사적 타격으로 해결할 수 있는 길은 지난할 뿐만 아니라, 이미 미국은 1994년에 제네바 합의에서 북한의 ‘과거 핵 투명성(이미 갖고 있는 핵물질)’을 두루 망설임 넘어간 전력도 있다.

실제로 최근 미국 일각에서는 북한이 이미 핵 국가가 아니냐는 주장도 나오고 있는 실정이다. 중국도 북한이 그냥 붕괴되기 보다는 핵무기를 가지는 한이 있더라도 버텨주어서 완충지대(buffer zone)로 남아있기를 바랄 것이다. 그래서 북한이 실질적 핵보유국이 된 지금도 속으로는 여유만만하다. 일본 역시 납치문제를 거론하고, 북한의 미사일 발사나 핵실험 때마다 가장 민감한 반응을 드러내기는 하지만, 내심으로는 북한 핵이 기정사실화되기만을 기다리는지도 모른다. 그래야만 재무장(유사시 핵무장 포함)과 보통국가화의 확실한 명분을 확보할 수 있기 때문이다.

이 시나리오는 한국에게는 재앙이다. 북한 땅에 묶여 있는 몇 개의 핵탄두가 미국 본토에는 별다른 안보위협이 될 수 없지만, 1~2개의 북한 핵무기만으로도 한국은 북한의 ‘핵 인질’이 될 수밖에 없다. 우리는 날마다 북한 핵을 머리에 이고 살면서 적화통일의 불안감에 시달려야 하고, 1994년 경수로 지원 당시보다도 더 큰 대북 경제보상의 짐을 짊어져야 될 것이다.

V. 결 론: 향후 과제와 우리의 전략

우리는 때때로 어떤 해결책을 찾으려고 할 때 상대방의 입장에 서서 문제를 들여다보는 것이 유용할 수가 있다. 우리가 김정일의 입장에서 남북관계의 승리 방안을 찾다고 가정해보자. 이제부터 체제를 개혁하고, 개방을 단행하고, 경제를 일으켜 한국보다 더 선진국이 되는 경쟁을 펼쳐서 북한이 이기는 정책적 방안이 과연 가능할까? 아마도 북한이 한국을 이길 수 있는 유일한 길은 남쪽에 용공정부가 수립되도록 직·간접적으로 도모하고, 남북연방정부를 세운 뒤 이속고 공산화 통일로 가는 길 뿐일 것이다. 따라서 남쪽에 용공정부가 들어서고 남북연방정부가 실현될 때까지 죽지(붕괴되지)않고 버티는 것이 북한이 당면한 최우선 과제일 것이다. 핵무기는 바로 그 수단, 즉 협상테이블에서 시간 끌기用이고, 생명 연장을 위한 경제지원 유도用이자, 최후의 순간에 목숨 담보用이다. 불리했던 남북관계의 전략구도를 한 번에 역전시킬 수 있는 ‘도깨비 방망이’가 바로 핵무기이다.

김정일은 2002년 9월 평양을 방문한 고이즈미 준이치로 당시 일본 총리에게 “우리는 생존권을 위해 핵을 포기할 수 없다”며, 핵을 포기할 경우 이라크처럼 될까 두렵다고 토로한 것으로 전해진다.³¹⁾ 이것이 바로 죽지 않고 버티면 승리의 길(그들이 말하는 강성대국의 길)이 열릴 것이라는 북한의 속내를 드러낸 증좌라고 여겨진다. 지금 남북이 벌이고 있는 체제와 이념 대결에서는 어정쩡한 중간적 해결책이란 없으며, 어느 한 쪽이 쓰러져야만 그 게임이 끝나게 되어 있다.

우리는 어떻게 해야 할까?

우선 당장은 곧 재개될 미·북 협상에서 ‘경계해야 할 시나리오’ (앞장에서 논의한)로 북핵이 타결되지 않도록 미국에 분명한 우리 입장을 전달해야 한다. 즉, 한국은 북한의 핵보유국 지위 인정을 결코 받아들일 수 없고, 궁극적 ‘핵 폐기’ 없는 ‘비확산’ 적 타결을 절대로 용납할 수 없음을 확고하게 천명해야 한다. ‘비확산’ 만으로는 결코 완전한 ‘비핵화’가 될 수 없다. 필요하다면 한·일 공조로 미국과 중국에 압박을 가할 수도 있고, 우리의 ‘평화적 핵주권 회복론’을 카드로 쓸 수도 있다. 우리의 대미 설득력을 높이기 위한 포석으로 PSI에 대한 적극적 참여도 필요하다.

이미 한·미 간에는 미국의 대한국 방위공약을 더욱 분명히 하고 예상되는 북한의 핵 위협에 대응하기 위해 이른바 ‘확장억제(Extended Deterrence)’가 합의된 것으로 알려

31) NHK방송의 '09. 11. 8 「스페셜 프로그램」 보도내용. 「조선일보」, 2009. 11. 10에서 재인용.

졌다. 미국의 ‘핵우산’ 과 재래식 전력(연합방위)과 MD의 3박자가 조합된 ‘확장억제’ 는 우리 안보를 위해 분명 필요하고 좋은 것이다. 문제는 ‘확장 억제’ 가 ‘경계해야 할 시나리오’ 타결로 이어지는 일종의 ‘전제조건’ 이 되어서는 안 된다는 것이다. ‘확장억제’ 가 보장 되었으니 너무 걱정 말고 ‘비확산’ 정도의 핵 타결을 받아들이라는 중용이 있어서는 안 된다는 뜻이다.

한편, 북한 핵 해결을 위한 우리의 중·장기 전략은 2가지 트랙으로 추진되어야 한다. 공식적이고 대외적인 ‘공개전략(open strategy)’ 과, 실제로 추진해야 할 ‘이면전략(hidden strategy)’ 이 그것이다. 공개전략에서는 미·북 대화, 남북대화, 6자회담 등을 전개하면서 핵 폐기 강조와 유엔의 대북제재를 병행해 나아가야 한다. 앞에서 논의한 ‘포괄적 해결’ 또는 ‘그랜드 바게인’ 등은 공개전략의 핵심이며, 이는 주로 6자회담을 통해 추진해야 한다. 6자회담이 비록 궁극적 북핵문제 해결을 가져오지는 못할지라도, 북한을 계속 협상테이블에 앉혀두어서 핵 진전의 속도를 늦추거나, 북한을 국제관행에 순화되도록 유도하는 효과는 있을 것이다. 물론 이러한 공개전략 만으로도 북한 핵 문제가 해결된다면 좋겠지만 그 과정은 험난하다 못해 불가능할 것이다. 6자회담이 지니는 한계와 그 동안의 경험이 이를 여실히 보여준다.

그래서 이면전략이 필요하다. 이면전략의 논리는 이러하다. 어차피 북한은 핵을 포기하지 않을 것이다. 죽는 순간까지 핵을 놓지 않을 것이다. 그렇다면 결국 궁극적인 북핵 해결은 북한의 붕괴에 이은 흡수통일 밖에 없다는 결론에 도달한다. 그렇다고 붕괴를 기다리고만 있을 수도 없다. 붕괴를 조성하고 앞당기도록 노력해야 한다. 그리하여 북한의 ‘체제변화’ (regime change: 붕괴를 전제로 한 변화)를 촉진시키고, 북한 엘리트들을 회유하며, 북한 주민들을 외부 정보에 더 노출시키는 노력 등이 병행되어야 한다.³²⁾ 이러한 차원에서 ‘북한급변사태’ 에 대비한 범국가적이고 치밀한 대비책 마련이 절실히 시급하며, 한·미·중 3자의 전략대화가 요구된다.

지금은 나라의 위기 시국이다. 위기시의 안보는 위협을 무릅쓸 각오가 없이는 결코 달성될 수 없다는 것이 역사가 우리에게 주는 교훈이다.

32) 그런 이유에서 북한으로 ‘풍선보내기’ 운동은 제지의 대상이 아니라 장려해야 할 사업이다.

고 유 환

동국대 북한학과 교수



주요 경력

현 통일부 정책자문위원

현 북한연구학회 회장

현 민족화해협력국민협의회 정책위원(정치외교안보분과위원장)

전 대통령자문 정책기획위원회 위원, 통일외교팀장

전 민주평화통일자문회의 상임위원, 운영위원

Koh, Yu-hwan

Prof., Dongguk University



Professor,
Department of North Korean Studies at Dongguk University in Seoul

Director,
The Institute for North Korean Studies at Dongguk University in Seoul

President,
The Korean Association of North Korean Studies

Policy Advisor,
Ministry of Unification, Seoul Korea

전 성 훈

통일연구원 선임연구위원



학 력

캐나다 워털루대학교, 경영과학 박사
미국 스탠포드대학교, 공업경제학 석사
고려대학교, 산업공학 학사,

주요 경력

현 민주평화통일회의 상임위원
현 통일부 정책자문위원
현 자유아시아방송(Radio Free Asia: RFA) 한반도 문제 논설자문위원
현 통일연구원 선임연구위원
전 대통령실 국가위기관리실 정책자문위원
전 한국정치학회 및 한국국제정치학회 이사

주요 저서

전성훈 (2011), 「제2차 핵안보정상회의와 북한 핵문제」 (서울: 통일연구원).
전성훈 (2009), 「북한 비핵화를 위한 한-미 전략적 협력에 관한 연구」 (서울: 통일연구원).
Cheon Seongwhun (2008). PSI and the South Korean Position (Seoul: Korea Institute for National Unification).

주요 연구분야

통일외교, 국제안보, 군비통제, 조약이행의 검증, 대량살상무기 비확산과 핵군축,
군사전략, 미사일 방어, 한반도 평화체제, 국가이익과 국가전략,
지역안보와 통일전략

Cheon, Seong-whun

Senior Research Fellow, Korea Institute for National Unification



Cheon Seongwhun received his Ph.D. in Management Sciences from the University of Waterloo, Canada. He is a senior research fellow at the Korea Institute for National Unification (KINU), Seoul, South Korea. Currently, he is a member of Policy Advisory Committees for the Ministry of Unification, and for Crisis Management, Office of the President. He is also an Editorial Consultant for the Radio Free Asia (RFA). Previously, he was a member of Foreign Affairs and Security Bureau, Presidential Council for Future & Vision, Policy Advisory Committee for the Ministry of National Defense, the ROK Government, and Advisory Commission for the Foreign Affairs, Trade and Unification Committee in the ROK Parliament.

He is the author of numerous books and reports including "Changing dynamics of US extended nuclear deterrence on the Korean Peninsula," Pacific Focus, Vol.XXVI, No.1 (April 2011), Center for International Studies, Inha University, pp. 37-64 ROK-U.S. Strategic Cooperation for Denuclearizing North Korea (Seoul: Korea Institute for National Unification, 2009) (in Korean) PSI and the South Korean Position (Seoul: Korea Institute for National Unification, 2008) (in Korean) "North Korea and the ROK-U.S. security alliance," Armed Forces & Society, Vol.34, No.1, October 2007, pp. 5-28; "Assessing the threat of North Korea' s nuclear capability," Korean Journal of Defense Analysis, Vol.XVIII, No.3, Fall 2006, pp. 35-69 "Nuclear-Armed North Korea and South Korea' s strategic countermeasures," Korean Journal of Defense Analysis, Vol.XVI, No.2, Fall 2004, pp. 49-78 and Cooperatively Enhancing Military Transparency on the Korean Peninsula: A Comprehensive Approach(Albuquerque, NM: Cooperative Monitoring Center, SNL, 1999).

He is the recipient of Commendation of President of the Republic of Korea in 2003 and awards for excellent research from the Korea Research Council for Humanities & Social Sciences in 2001, 2002 and 2003.

Dissecting North Korea's nuclear threat: International issues from the Korean perspective

Cheon Seong-whun,

(Senior Research Fellow, Korea Institute for National Unification)

A complicated problem with no distinct origins, the nuclear program in North Korea is a multi-dimensional issue that mainly involves the unification agenda, various foreign policies and international security concerns. This has essentially validated a labyrinth of anxieties worldwide.

Firstly, North Korea's nuclear threat has been hindering any progress with regards to the unification of the peninsula. Not only that, it also gravely endangers the security architecture of the Northeast Asia region. On the international stage, the North's possession of nuclear warfare capability directly violates the non-proliferation treaty(NPT) and the international community's unanimous stand against nuclear proliferation. This, at the same time, also poses a severe challenge against the United States administration, which has always stressed anti-nuclear proliferation in its foreign policies.

Of course, efforts had been made to solve the crisis: relevant international organizations such as the UN and IAEA did try to step in. However, instead of achieving success, bilateral and multilateral relations between North Korea and involved parties were compromised. And even though the Nuclear Control Commission was set up in North Korea, attempts to resolve the issue fell flat when facility inspections and mutual talks were abruptly halted.

North Korea has become the foremost representative country for weapons of mass destruction(WMD). Over the past 40 years where NPT's nuclear non-proliferation policies have been rigorously maintained, even though there were episodes of nuclear threats along the way, none could compare with the one posed by North Korea. Apart from the DPRK, no other country has been so organized and persistent in all levels in the pursuit of nuclear proliferation.

Nuclear warfare capabilities aside, North Korea has also been putting in much effort in accumulating missiles, chemical warfare weapons and related technologies. So intense are these threats that ever since the nuclear crisis in October 2002, the international community came up with a term called 'The North Korean Contradiction'. This term encompasses all challenges that North Korea has been posing to the world, such as possessing WMD, violation of human rights; drug trafficking; money laundering; counterfeiting money bills and manufacturing missiles etc. It shows global society's ever increasing awareness of North Korean threats and yet, amidst expanding concerns, sanctions and calls for reconciliation, the isolated country has been violating international rules and insisted on walking its own path.

Looking its development trajectory, it was initially subtly assumed that North Korea's nuclear crisis was solely an affair within the Korean peninsula, not involving any other countries. However, as the issue became increasingly publicized in the beginning of 1990s, its sphere of influence expanded and started involving the United States, followed by other countries along the way. Hence, given the magnitude of the problem, the entire international community must come together to tackle the crisis. South Korea cannot do it alone.

북핵문제의 성격: 남북문제에서 국제문제로

전성훈 (통일연구원 선임연구위원)

I. 북핵문제의 특성

북한 핵문제는 냉전시대에는 그 유례를 찾아볼 수 없을 정도로 통일, 외교, 안보의 주요 쟁점들이 복합적으로 얽혀 있는 복잡한 문제이다. 우선 북한의 핵개발이 한국 뿐 아니라 주변국들의 안보를 심각하게 위협할 수 있다는 점에서 동북아의 중요한 안보현안이다. 아울러 북한의 핵보유는 NPT 등 국제사회의 핵확산 방지체제에 대한 위반이면서 핵비확산을 외교정책의 최우선목표로 내세우고 있는 미 행정부에 대한 중대한 도전이다. 미국과 IAEA, 유엔 등 국제기구들은 북한 핵문제를 해결하기 위해 강력히 개입하였으며 이로 인해 북한 핵문제는 남북한과 미·중·일·IAEA 등 관련당사자들 사이의 양자관계와 다자관계에서 중요한 외교문제로 발전하였다. 또한 남북관계와 통일의 측면에서 볼 때, 북한 핵문제는 가장 시급히 해결해야 할 현안이다. 남북한은 비핵화 공동선언을 체결하고 남북핵통제공동위원회를 구성해서 당사자간 해결을 시도했으나 상호사찰협상이 실패하고 남북 핵협상은 중단되었다. 그 결과 북한 핵문제는 남북한만으로는 해결할 수 없을 정도로 국제 문제화되었다.

북핵문제의 전개과정에서 한국은 남북관계의 첫 번째 원칙으로 견지해온 ‘한반도 문제의 남북한 당사자 해결 원칙’을 알게 모르게 포기해야만 했다. 북핵문제가 공론화된 1990년대 초에서부터 금년 2월 29일 발표된 제3차 북·미 회담 결과에 이르기까지의 북핵협상 역사가 이런 사실을 대변한다. 한국이 북핵문제의 최대 이해당사자로서 또한 중요한 비용 부담국으로서 상응하는 지위와 역할을 확보했다고 보기 어려운 것이다. 제1차 북핵위기의 산물인 제네바 기본합의는 6·25 전쟁 이후 최초의 북·미 고위급회담을 통

해서 만들어졌고, 이 과정에서 한국은 협상 테이블에 앉아보지도 못한 채, 협상 결과를 그때그때 미국 측으로부터 전달받는데 그쳤다. 그러나 막상 제네바 합의를 이행하는 과정에서 가장 많은 비용을 부담한 나라가 한국이다. 예를 들어, 핵포기의 대가로 북한에 제공하기로 한 원자력발전소 2기 건설비용의 70%를 한국이 담당했었다.

2002년 10월 제2차 북핵위기가 발생한 후에도 북핵협상은 북·미 구도에서 벗어나지 않았다. 클린턴 대통령의 대북정책과 제네바 합의를 강력히 비판했던 부시 행정부는 북한과의 직접 협상을 거부하고 6자회담이란 형식을 택했다. 약속위반이 다반사인 북한과는 양자협상보다 다수의 증인을 세워두는 다자협상이 바람직하다는 생각에서였다. 그러나 시간이 지나면서 다자회담을 고집한 부시 행정부의 입장은 양자회담을 주장하는 북한에게 끌려다니는 모습을 띄었다. 6자회담이 안건을 협상하는 자리가 아니라 북·미가 양자회담에서 합의한 내용을 사후에 추진하는 기구로 전락했다고 해도 과언이 아니다. 대표적인 사례가 2007년 2월의 2·13 합의인데, 이 합의는 북한의 1차 핵실험 직후 열렸던 북·미 베를린 회담의 성과를 잘 포장한 것에 불과하다.

6자회담을 진행하면서 중국이 상당한 역할을 했다는 점에서, 제2차 북핵위기의 협상 구도를 북·미·중 3자 형식으로 볼 수도 있겠지만, 어쨌든 한국이 적절한 역할과 지위를 확보하지 못했다는 점은 부인하기 어려울 것이다. 북핵문제의 최대 당사국은 북한 핵으로 인해서 가장 큰 안보위협을 받고 있는 대한민국이다. 북핵문제의 해결이 한반도의 현상변경과 직결되어 있다는 점에서, 한국의 분명한 지위 확보와 역할 수행의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않다.

II. 북한의 핵확산¹⁾

북한은 세계에서 대표적인 WMD 확산국가이다. 40년이 넘게 NPT 체제가 유지되어 오면서 국가나 개인에 의해서 크고 작은 확산행위가 있었지만 북한처럼 범정부차원에서 조직적으로 끈질기게 확산을 자행한 나라는 없다. 아래에서 소개하는 핵확산뿐만 아니라 미사일과 화학무기에 관련된 기술과 노하우도 확산해왔다.

1) 이 절은 필자의 다음 글을 보완한 것이다. 전성훈, 「북한의 WMD 위협평가와 우리의 대응」 (서울: 한국전략문제연구소, 2009), pp. 68~73.

1. 북한 · 시리아 커넥션

2006년 9월 6일 이스라엘 공군기가 시리아 북부의 한 시설을 폭격했다는 사실이 언론에 보도되면서 드러나기 시작한 북한 · 시리아간의 핵 밀거래는 부시 행정부가 북한에 대해 설정한 최후의 금지선, 즉 북한의 핵기술과 물질의 해외이전 금지라는 선을 넘어서는 중요한 사건이었다. 폭격된 장소는 영변에 있는 5MWe 흑연감속로와 유사한 형태의 원자로 건설 현장이었으며, 이 폭격으로 인해서 다수의 북한 사람들이 현장에서 사망했다고 한다.

이스라엘의 시리아 폭격 사건을 처음으로 보도한 것은 뉴욕타임스 신문의 9월 12일자 기사였다. 이 기사는 이스라엘 공군기들이 시리아 북부에서 적어도 한 개 이상의 목표물을 폭격했다고 보도하면서 이스라엘 관리들은 목표물에서 북한과 시리아간의 핵협력이 진행된 것으로 믿고 있다고 소개했다.²⁾ 로이터 통신은 미 외교 소식통을 인용해서 이스라엘이 공습을 가한 시리아 북동부 데이르 아즈-조르 지역은 북한과 시리아간 핵협력 현장으로 의심받은 곳이었고, 북한이 우라늄 농축을 시리아에서 하고 있다는 의혹도 있었다고 보도했다.³⁾ 이후 워싱턴포스트와 영국의 선데이타임스 등이 시리아 폭격 사건을 자세하게 보도하면서 사건의 진실이 조금씩 베일을 벗기 시작했다. 특히 이번 공습 사흘 전인 9월 3일 선적내용물을 시멘트로 명기한 북한 선박이 “Tartus” 라는 시리아의 항구에 입항한 직후 공습이 이뤄진 것이기에 더욱 비상한 관심을 끌었다.

선데이타임스 기사에 따르면, 이스라엘은 모사드 국장이 이스라엘 수상에게 시리아가 북한으로부터 핵장치를 구매하려 한다는 증거를 제시한 2007년 늦봄부터 공격을 준비했으며, 목표는 유프라테스 강변의 “알 키바” (Al Kibar)에 위치한 농업연구소로 알려진 시설이라고 한다. 이스라엘은 이 시설을 한 동안 감시해왔으며, 인산염에서 우라늄을 추출하는 시설이라고 우려했다.⁴⁾ 이스라엘은 2007년 여름 부시 대통령에게도 북한 사람들과 핵관련 물질이 해당 시설에 있다는 것을 통보하고 공습 의사를 밝혔으나, 미국 정부는 공습을 승인하기 전에 보다 분명한 증거를 원했다고 한다. 그래서 이스라엘 특공

2) Mark Mazzetti and Helene Cooper, “U.S. confirms Israeli strikes hit Syrian target last week,,” New York Times, September 12, 2007.

3) 「연합뉴스」, 2007년 9월 13일. 폭격된 시설이 소재한 마을의 이름은 “앗 티브나” (At Tibnah)이고, 유프라테스 강변에서 수백 야드, 이라크 국경에서는 90마일 정도 떨어져 있다. Joby Warrick and Robin Wright, “Suspected location of Syria’s reactor cleared,” Washington Post, October 26, 2007, p. A17.

4) Uzi Mahnaimi, Sarah Baxter, and Michael Sheridan, “Israelis ‘blew apart Syrian nuclear cache’ secret raid on Korean shipment,” Sunday Times, September 16, 2007.

대(명칭: Sayeret Matkal 부대)가 미국을 설득할 수 있는 증거를 수집하기 위해 시리아에 파견되었고, 해당 시설에서 핵물질 샘플을 탈취하여 북한산임을 입증하는 분석결과를 제시해서 미국의 동의를 얻을 수 있었다.⁵⁾ 이 작전은 Sayeret Matkal의 대장을 역임한 바락(Ehud Barak) 국방장관이 직접 지휘했으며 그는 2007년 6월 18일 취임 이후 이 작전에 거의 몰입했다고 한다. 북한과 중국에 있는 외교관들에 따르면, 공습으로 많은 북한인들이 사망한 것으로 알려지고 있다.⁶⁾ 10월 14일 자 뉴욕타임스 기사는 9월 6일 이스라엘의 공습으로 파괴된 시설이 북한 영변의 핵시설로서 불능화의 주요 대상인 5MWe 흑연감속로와 같은 유형의 원자로 건설 현장이었을 가능성이 있다고 보도했었다.⁷⁾

흥미로운 것은 이스라엘의 시리아 공습에 대한 북한의 반응이다. 북한 외무성 대변인은 9월 11일 이스라엘의 시리아 영공 침범 규탄 기자회견에서 다음과 같이 주장했다: “이스라엘 군용기들이 수리아 영공을 불법 침입하여 동북부 사막지역에 폭탄을 던지고 도주하는 사건이 발생한 것은 자주권을 난폭히 침해하고 지역의 평화와 안전을 엄중히 파괴하는 극히 위험천만한 도발행위로 된다.”⁸⁾ 북한이 아무리 우방이라곤 하지만 시리아에 대한 공습을 비난하는 기자회견을 개최한 것 자체가 이 사건에 북한의 상당한 이해가 걸려있다는 것을 반증한다.

이후 북한이 보여준 반응은 이러한 판단에 무게를 실어주고 있다. 북한 외무성 대변인은 9월 18일 조선중앙통신과의 문답에서 시리아와의 비밀 핵 협력설은 6자회담과 북·미관계의 전진을 달가워하지 않는 불순세력들이 꾸며낸 서툰 음모일 뿐이라고 주장하면서 핵확산을 하지 않았다고 강조했다.⁹⁾ 이들 후 시리아 고위관리이자 바트아랍사회당의 조직국장인 다우드(Saeed Eleia Dawood) 일행의 평양 방문이 이뤄졌고,¹⁰⁾ 다우드 일행은 21일 최태복 최고인민회의 의장, 22일에는 김영남 최고인민회의 상임위원장과 만났다.¹¹⁾ 제6차 6자회담 2단계 회의에 참석하기 위해 중국 베이징에 도착한 김계관 외무성 부상은 “우리와 시리아와의 핵거래 설은 미친 놈들이 만든 것”이라며 시리아와

5) Uzi Mahnaimi, Sarah Baxter, and Michael Sheridan, “Snatched: Israeli commandos ‘nuclear’ raid,” Sunday Times, September 23, 2007.

6) Ibid.

7) David E. Sanger and Mark Mazzetti, “Analysts find Israel struck a nuclear project inside Syria,” New York Times, October 14, 2007.

8) 「조선중앙방송」, 2007년 9월 11일.

9) 「조선중앙방송」, 2007년 9월 18일.

10) Uzi Mahnaimi, Sarah Baxter, and Michael Sheridan, “Snatched: Israeli commandos ‘nuclear’ raid.”

11) “Syrians pay visit to North Korea,” Associated Press, September 23, 2007.

의 핵거래설을 강력하게 부인했다.¹²⁾ 한편, 북한의 최태복 최고인민회의 의장이 10월 13일 시리아와 이탈리아 방문 차 평양을 출발했다.¹³⁾ 불과 한 달 사이에 북한과 시리아 간의 고위급 접촉이 양국에서 번갈아 열린다는 사실 자체가 양국 사이에 중요한 현안이 발생했음을 의미하며, 그 현안이란 바로 북한과 시리아간의 핵 커넥션이 발각되고 다수의 북한 기술진이 사망한 사건이라는 추정이 가능하다.

사건 발생후 시간이 지나면서 더 많은 자료가 공개되었다. 예를 들어, 폭격된 현장을 촬영한 위성사진까지 공개되었는데, 폭격이 있기 전인 8월 10일과 폭격 후인 10월 24일 촬영한 사진을 비교해보면 폭격현장이 아무것도 없이 말끔하게 치워져있는 것을 알 수 있다. 시리아 정부가 나중에 있을지 모를 국제사회의 조사에 대비해서 북한과의 핵 밀거래 증거를 없앨 목적으로 현장을 신속하게 정리한 것이다.¹⁴⁾ 아울러 2006년 12월 쿠웨이트의 한 신문(Al Seyassah)이 브뤼셀에 있는 유럽의 정보소스를 인용해서 시리아가 북부 지역에서 핵프로그램을 운영하고 있다고 보도한 바 있는데,¹⁵⁾ 돌이켜 보면, 이 보도가 나간 이후에 북한이 시리아와의 핵 밀거래 사실을 은폐하고 국제사회의 시선을 돌리기 위해서 2007년 1월 베를린 합의와 뒤 이은 2·13 합의에 동의한 것이 아닌가 하는 추정도 가능하다.

시리아·북한 핵 밀거래 사건은 전술적인 정책변화를 통해서 북핵문제를 외교적인 업적으로 삼으려는 부시 행정부에게 타격을 주었다. 변화된 대북정책의 타당성에 의문이 야기되었을 뿐만 아니라 미국 내에서 대북협상을 지지하는 세력과 대북 압박을 주장하는 세력 간에 갈등을 불러일으켰다. 미국 정부 역시 이스라엘의 폭격 사실을 공식적으로 확인하지는 않았지만 그동안 주요 인사들의 발언 내용을 검토해 볼 때, 북한의 핵확산 행태를 예의 주시하고 있었던 것만은 분명해 보인다.

우선 게이츠 국방장관은 2007년 9월 16일 Fox News Sunday에 출연해서 시리아·북한 밀거래 사건에 대한 질문을 받고 정보관련 사항이라 자세하게 말하지는 않았지만 북한과 시리아를 주의 깊게 관찰하고 있으며 밀거래가 사실이라면 이는 매우 중대한 일이라는 입장을 밝혔다.¹⁶⁾ 부시 대통령은 9월 20일자 기자회견에서 북한이 핵무기와 프

12) 「연합뉴스」, 2007년 9월 25일.

13) 「연합뉴스」, 2007년 10월; Hugh Naylor, "Syria tells Journalists Israeli raid did not occur," New York Times, October 11, 2007.

14) David Albright, Paul Brannan, Jacqueline Shire, Syria Update: Suspected Reactor Site Dismantled, Washington, D.C.: The Institute For Science and International Security, October 25, 2007.

15) Uzi Mahnaimi, Sarah Baxter, and Michael Sheridan, "Snatched: Israeli commandos 'nuclear' raid,"

로그를 포기하겠다는 약속을 지킬 것으로 기대한다면서, 6자회담이 성공하기 위해서 북한이 확산을 중단해야 하며, 정보의 확산이건 물질의 확산이건 관계없이 모두 중요하다고 말했다.¹⁷⁾ 라이스 국무장관도 중국 외교부장을 면담한 자리에서 북한 핵과 관련해 대담이 필요한 의문들이 아주 많으며, 북한 핵프로그램의 모든 면에 관한 의문들을 해소하는 것이 매우 중요하다고 밝혔다.¹⁸⁾ 급기야 미국 내에서는 시리아·북한 핵 커넥션을 둘러싸고 부시 행정부 내에서 강온파간의 갈등이 유발되었다.¹⁹⁾ 6자회담 제6차 2단계 회의에서 합의한 불능화·신고 방안을 승인할 것인가를 두고서 체이니 부통령을 정점으로 하는 반대파와 라이스 국무장관을 축으로 하는 찬성과 사이에 이견이 있었으나, 부시 대통령이 일단 합의안을 승인하기로 결정했다고 한다. 행정부 내의 갈등은 의회로까지 번져가는 양상이다. 심지어는 공화당 의원들조차 이스라엘의 시리아 폭격 사건에 대한 구체적인 정보 공개를 요구하면서 부시 행정부의 대북정책 변화에 우려를 표시했다.²⁰⁾

공개되지는 않았지만 적어도 6자회담 내에서 이뤄진 북·미간 접촉에서는 시리아·북한 핵 커넥션 문제가 논의되었던 것으로 보인다. 9·19 공동성명이나 2·13 합의와 달리 2007년 10월 3일 발표된 6자회담 합의문에는 북한의 핵확산 금지를 명시한 다음과 같은 내용(제I장의 3항)이 추가되었다: “북한은 이어 핵 물질, 기술 또는 노하우를 이전하지 않는다는 공약을 재확인했다.”²¹⁾

2. 핵확산: 북한·미얀마 커넥션

북한과 미얀마 사이의 핵 커넥션에 관한 소문이 끊이지 않는 가운데 2009년 영국의 국제전략문제연구소(IISS)가 서남아시아의 핵확산 문제를 다루면서 미얀마를 둘러싼 핵

16) “US wary of Syria-North Korea ties,” Associated Press, September 16, 2007.

17) Press Conference by the President, The White House, Office of the Press Secretary, September 20, 2007, <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2007/09/20070920-2.html>

18) Arshad Mohammed, “U.S. says important N.Korea answer nuclear questions,” Reuters, September 23, 2007.

19) Mark Mazzetti and Helene Cooper, “An Israeli strike on Syria kindles debate in the U.S.,” New York Times, October 10, 2007.

20) 예를 들어, 로스레티넨(Ros-Lehtinen) 하원의원은 이스라엘 폭격사건에 대한 정보가 공개되면 될 수록 더 많은 의원들이 현재 진행되고 있는 북한과의 핵협상에 우려를 갖게 될 것이라고 주장했다. Mark Mazzetti and William Broad, “The right confronts Rice over North Korea policy,” New York Times, October 25, 2007.

21) 2007년 10월 3일 열린 6자회담 제6차 2단계 회의 합의문 참조. 「연합뉴스」, 2007년 10월 3일.

확산 의혹을 구체적으로 제기했다.²²⁾ IISS의 보고서에 따르면, 러시아로부터 원자로를 제공받는 계약이 무산된 2003년 이후 미얀마는 북한에게 접근해서 핵시설을 건설해주도록 요청했다고 한다. 미얀마와 북한의 핵 커넥션에 관한 증거가 북한과 시리아의 핵 협력 만큼 구체적이지는 않지만 그동안 북한이 보여준 다양한 확산 행태를 감안할 때 관련 소문에 근거가 있다는 것이 IISS의 분석이다. 시리아 핵확산 외에도 파키스탄의 칸 박사 네트워크를 통해서 북한산 육불화우라늄(uranium hexafluoride)이 리비아로 건네진 사건도 있었다.

북한과 미얀마는 아웅산 참사 이후 단절했던 국교를 2007년에 다시 수립했고, 그 이전부터 무기거래는 이미 시작되었다고 한다. 2003년 11월 미얀마가 북한으로부터 원자로를 도입하려 한다고 보도되었고,²³⁾ 2009년 5월에는 시리아에 핵시설을 제공한 남천강 무역회사가 미얀마에 핵시설 관련 물품을 제공했다는 구체적인 보도가 나왔다.²⁴⁾ 핵 관련 물품 이외에 민감한 이중용도 기술과 미사일의 거래 의혹도 있다. 예를 들어, 미얀마 합참의장이 2008년 11월 북한을 방문했을 때, 스커드미사일 생산시설을 찾았다고 한다. 안보리결의안 1874호를 이행하기 위한 대북제재위원회는 2009년 11월 19일 북한이 핵프로그램의 자금을 조달하기 위해서 세계적인 무기밀매 사업을 진행중이라고 밝혔다.²⁵⁾

III. '북한모순'의 종합적 북한문제화

2002년 10월의 제2차 북핵위기는 북한에 대한 국제사회의 관심을 높인 것은 물론 북한에 의한 불법적이고 비인도적인 제반 문제들(WMD 확산, 인권유린, 마약밀매, 위폐유통, 돈세탁, 미사일 확산 등)을 '북한모순'이라는 하나의 문제로 종합적으로 인식하고 조명하는 계기를 제공했다. 이후 북한모순의 근본원인이 변화를 거부하고 국제사회의 상식과 규범을 무시하는 북한정권이라는 데 대한 국제사회의 공감대가 형성되었다.

22) Preventing Nuclear Dangers in Southeast Asia and Australia (London: International Institute for Strategic Studies, September 2009), pp. 101~118.

23) Bertil Lintner and S.W. Crispin, "Dangerous bedfellows," Far Eastern Economic Review, November 20, 2003, p. 22.

24) Jay Solomon, "Tests point to spread of weapons trade," Wall Street Journal, May 29, 2009.

25) 「조선일보」 2009년 11월 20일.

예를 들어, 2003년 5월 20일 상원 정부위원회(Senate Governmental Affairs Subcommittee) 청문회에서는 핏제랄드(Peter Fitzgerald) 상원의원은 “북한은 본질적으로 핵을 보유한 ‘범죄조직’ (crime syndicate)이다. 북한 정부는 ‘범죄자’ (criminal)인 것 같다” 고 발언한 바 있다.²⁶⁾ 비슷한 시기에 파월 국무장관도 상원 증언에서 호주 특수부대의 북한선박 나포사건은 “북한의 범죄행위가 만연하고 있다” (North Korea thrives on criminality)는 것을 보여주는 것이라면서 북한과의 화해를 위해서는 핵무기 개발과 함께 “범죄행위” (criminal activities)도 종식되어야 한다 “고 주장했다.²⁷⁾ 아미티지 국무부 장관도 북한이 곧 무기급 플루토늄을 불량국가나 비국가 단체에게 판매하거나 거래할 수 있을 것이라고 예측했고,²⁸⁾ 2005년 12월 7일 버시바우 주한 미국대사도 관훈클럽 토론회에서 북한 정권을 불량 정권을 넘어서 “범죄 정권” (criminal regime)으로 규정했다.²⁹⁾

유엔안전보장이사회가 북한의 핵실험을 규탄하면서 채택한 결의안 1718호와 1874호도 북한이 자행한 핵·미사일 개발과 확산 문제의 근본 원인이 북한정권이라고 인식하고, 이런 문제를 근원적으로 해결하기 위해서는 북한 지도부를 겨냥한 조치가 필요하다는 점을 반영하고 있다. 구체적으로, 북한에 대한 사치품 금수 조항은 충성계층에 대한 선물공세로 정권을 유지하는 북한 지도부의 통치능력을 위축시키고 행동반경을 제약하는 기능을 한다. 이는 국제사회가 북한문제의 원인 제공자로서 북한 지도부를 지목하고 그들의 통치역량을 통제하기 시작했다는 것을 의미한다.

2011년 봄 중동과 북아프리카 지역에서 시작된 자스민 혁명을 계기로 리비아의 가다피 정권이 “국민보호책임” (Responsibility to People: R2P)의 적용을 받아 붕괴되자, 북한 급변사태 시에도 R2P 규범을 토대로 국제사회가 개입할 수 있는 지에 대한 논의가 시작되었는데, 이미 해외에서는 리비아 사태 이전에 관련 논의가 있었다.³⁰⁾ 유엔안보리는 R2P 규범을 리비아에 적용할 수 있다는 결의안을 채택했고,³¹⁾ 이에 의거해서

26) George Gedda, “N. Korean defectors testify on weapons,” Washington Post, May 20, 2003.

27) Doug Struck, “Heroin trail leads to North Korea,” Washington Post, May 12, 2003, p. A01.

28) James Dao, “North Korea is said to export drugs to get foreign currency,” New York Times, May 21, 2003.

29) 2005년 12월 7일 버시바우 주한 미국대사의 관훈클럽 토론회 발언,

<http://www.donga.com/fbin/output?sfrm=1&f=total&n=200512070266>.

30) 조정현, “리비아 사태와 보호책임, 그리고 한반도,” Online Series, 통일연구원, 2011년 10월 25일; American Association for the International Commission Jurists, “Sufferings in North Korea must be brought to light,” Korean Times, December 7, 2009; U.S. Committee for Human Rights in North Korea, Failure to Protect: A Call for the U.N. Security Council to Act in North Korea, October 30, 2006.

31) S/RES/1973 (2011), March 17, 2011.

NATO가 가다피 정권에 항거하는 반군을 지원한 바 있다. 결과적으로, ‘북한모순’을 잘 못된 정권에 의해 자행된 일어나지 말았어야 할 ‘북한문제’로 총체적으로 묶어서 종합적으로 해결하려는 인식이 국제사회에서 뿌리내리고 있는 실정이다.

IV. “확산방지구상”(PSI)³²⁾

PSI가 특정 국가를 대상으로 지목하고 있지는 않지만 국제사회에서는 북한이야말로 PSI 차단활동의 첫 번째 목표라는 사실에 이견이 없다. 북한은 파키스탄으로 “고농축우라늄”(HEU) 관련 기술을 습득하는 등 WMD 수요국가일 뿐 아니라 WMD와 관련 기술 및 미사일을 중동지역으로 확산하는 대표적인 공급국이기 때문이다. 북한이 80개국이 넘게 동참한 PSI 규범의 주요 적용대상이라는 사실 역시 북핵문제가 국제화되었음을 보여주는 증거이다.

국제사회의 모범국가로서 국제평화와 안전에 기여한다는 차원에서 우리는 PSI에 적극 참여해야 한다. 특히 북한이 세계 제1의 WMD 확산국가임을 고려한다면, 남북관계의 특수성을 얘기하면서 한반도를 예외지역으로 남겨둘 수 없는 상황이다. 제2차 핵실험 이후 유엔안보리가 채택한 대북제재 결의안 1874호에 따르면, WMD 뿐만 아니라 모든 무기와 관련 물자를 싣고 있는 것으로 의심되는 북한선박에 대한 차단·검색을 허용하고 있다. 안보리결의안 1874호가 PSI의 적용범위를 재래식 무기까지 포함하는 쪽으로 확대한 것이다. 또한 차단과 검색을 허용함으로써, PSI가 국제법적 근거가 취약하다는 일부의 비판을 잠재우고 북한에 대한 PSI 적용을 국제법적으로 보장해주었다. 이 결의안이 통과됨으로써 적어도 대북한 PSI 활동에 대한 국제법적 논란의 소지는 완전히 사라졌다. PSI가 적용되는 지리적 범위와 관련해서, 결의안 1874호와 PSI는 공통적으로 회원국의 내해와 영해 뿐 아니라 공해상에서 승선과 검색 및 압류를 제도했다. 이러한 PSI의 정신과 강령은 영토와 영공에서도 동일하게 적용된다.

북한은 PSI에 대해서 강력한 반대 입장을 표명해 왔다. PSI가 출범한 지 한 달도 안 된 2003년 7월 1일 조선인민군 판문점대표부는 담화를 발표하고, 미국의 주한미군 전력증강계획과 PSI를 함께 비난하면서 강력하고 무자비한 보복조치를 취할 수 있다고 경고

32) 이 절은 다음 논문을 보완한 것이다. 전성훈, “한국의 PSI 전면참가와 남북통행합의서의 보완,” 『Strategy 21』, 2011 여름, pp. 218~220.

했다.³³⁾ 2005년 6월 13일자 북한의 로동신문 논평은 국무부의 PSI 성과보고서를 “우리 나라에 대한 제재와 봉쇄를 더욱 강화하며 나아가서 전파방지[확산방지]를 구실로 핵선제공격을 단행하려는 위험한 시도”라고 규정하고, 미국이 제기하는 북한에 대한 의혹은 제 나름대로 만들어냈거나 추상적인 자료로 엮어진 사실 무근의 비과학적인 것이라고 비난하면서 확산행위를 강력하게 부인했다.³⁴⁾

2006년 1월 한국이 미국이 제시한 PSI 관련 8개 항목 가운데 5개 항목에 참가하기로 결정하자 북한의 조국평화통일위원회 대변인은 2월 9일 담화를 발표하고 한국이 PSI에 참가한 것은 북한에 대한 참을 수 없는 도전이며 노골적인 도발이고 외세와 함께 동족에 칼을 빼든 또 하나의 용납 못할 반민족적 범죄행위이라고 비난했다.³⁵⁾ 백남순 북한 외무상도 유엔안보리 의장에게 보낸 서한에서 PSI는 정전협정의 무기반입금지 조항(제2조 13항)과 봉쇄금지 조항(제2조 15항)을 위반한 것이라고 규정하고, 해상 및 공중 봉쇄를 통한 국제적인 경제제재를 전쟁행위로 간주한다고 주장했다.³⁶⁾

북한은 2010년 10월 13~14일 부산 앞바다에서 실시된 PSI 차단훈련에 대해서 로동신문 논평 형식으로 다음과 같이 그 성격을 규정했다: “북남사이에 모처럼 마련된 대화와 평화의 분위기를 깨버리고 북남관계를 전쟁점경으로 몰아가려는 대결광신자들의 범죄적 흥계를 드러낸 망동으로서 우리에게 대한 공공연한 군사적도발이며 노골적인 선전포고이다.”³⁷⁾ 그리고 이번 차단훈련이 또 하나의 전쟁연습이라며 다음과 같이 비판하면서 PSI와 같이 북한의 존엄과 자주권을 침해하는 적대행위가 가져올 것은 군사적 충돌과 남북관계의 악화뿐 이라고 경고했다.³⁸⁾

엄중시하지 않을 수 없는 것은 사상 처음으로 대량살상무기확산방지구상 훈련을 남조선당국이 주도하고 여기에 일본 자위대 무력까지 끌어들이는 것이다. 훈련내용도 특정나라 선박에 대한 강제적인 검문, 검색을 목적으로 한 해상봉쇄훈련이다. 해상봉쇄는 전시에나 볼수 있는 행위로서 절대로 스쳐지날 수 없는 것이다. 그것은 우리의 선박들에 대한 강제억류, 검문, 검색과 함께 항만봉쇄를 노린 또 하나의 전쟁연습이다.

33) “조선인민군 관문점대표부 대표 담화,” 「로동신문」, 2003년 7월 2일.

34) 백문규, “핵선제공격 명분을 세우려는 꾀변,” 「로동신문」, 2005년 6월 13일.

35) 「연합뉴스」, 2006년 2월 10일.

36) 박창권·김명진, “대량살상무기 확산방지구상(PSI)과 북한,” 「국방정책연구」, 2006년 봄, p. 122.

37) “대화와 평화에 대한 엄중한 도전,” 「조선중앙통신」, 2010년 10월 16일.

38) 위의 글.

북한은 PSI가 곧 선전포고이고 대북한 봉쇄라며 반발하고 있고, 우리 사회 일각에서 아직도 PSI는 전쟁이라며 반대하는 의견이 있지만, 결론적으로 말해서, PSI는 선전포고도 아니고 봉쇄도 아니며 결코 북한에게 전쟁을 거는 행위도 아니다.

V. 한반도 통일: 북한문제의 유일한 해법

북한정권이 자행하는 총체적인 ‘북한문제’를 궁극적으로 해결하기 위해서는 남한 주도의 평화통일이외에 다른 대안이 없다. 한반도 통일은 반세기간의 체제경쟁을 통해 민족의 자유와 번영에 진정으로 공헌하고, 국제사회의 보편적인 규범과 상식을 따르는 모범 국가로서, 21세기 한민족 전체의 운명을 떠맡을 수밖에 없는 체제로 입증된 남한이 주도하지 않을 수 없다.³⁹⁾ 이런 사실은 앞으로의 통일과정에서 한국 정부와 국민들이 북한 정권과 주민들보다 더 많은 책임과 권한 그리고 부담을 떠맡아야 한다는 것과 함께 주요 사안들에서 남한의 입장이 북한의 그것을 압도하게 될 것임을 의미한다.

북한 정권이 남한 정부와의 약속과 국제규범을 위반하면서 비밀리에 핵개발을 추진했다는 사실은 통일한국의 비핵정책과 관련해서 두 가지 중요한 시사점을 던져준다. 첫째는 북한이 국제사회에서 신뢰할 수 없는 불량국가로 낙인찍힘으로써 통일한국의 비핵정책을 주도적으로 추진해야 할 남한의 부담이 더 많아졌다. 북한의 물리적인 파산과 더불어 국제적인 신뢰의 붕괴까지 떠맡아야 하기 때문이다. 둘째는 통일과정을 원활하게 진행하고 국제적 지지와 환영을 받는 통일을 이루기 위해서 남북한의 핵개발 의혹을 해소해야 하는 문제의 중요성이 더욱 커졌다. 어느 누구도 기만과 사기에 능숙하고 핵 보유에 병적인 집착을 보이는 북한과의 통일을 지지하지 않을 것이기 때문이다. 앞으로 한국은 속임수에 능한 북한을 환골탈태시켜서 국제사회의 건전한 구성원이 되도록 만들고 통일한국이 핵무장을 추구하지 않겠다는 의지를 입증하기 위해서 많은 노력을 기울여야 할 것이다.

북한정권이 반세기가 넘게 훼손해 온 한민족의 존엄성과 민족정기를 다시 일으켜 세우고 국제사회의 신뢰를 회복해서 인류의 평화를 선도하는 민족국가로 거듭나는 것은

39) 다음 두 문건은 이런 사실에 대해서 국제적인 공감대가 형성되어 있다는 것을 보여주고 있다. Nicholas Eberstadt, *The End of North Korea* (Washington, D.C.: The AEI Press, 1999); The Economist, *Yesterday's War, Tomorrow's Peace: A Survey of the Koreas*, July 10, 1999.

우리 한국 정부와 국민들에게 주어진 역사적 사명이다. 한민족을 국제사회의 조롱거리로 만들고 북한 주민들을 기아와 공포 속에서 허덕이게 만든 북한정권은 “민족”과 “자주”를 논할 자격이 없다. 따라서 통일한국으로 나아가는 과정에서 그 중요성이 더 해질 한국의 비핵정책은 한국만의 것이 아니라 국제사회의 문제야로 낙인찍힌 북한도 함께 어우르는 것이어야 한다. 한 걸음 더 나아가 국제규범과 세계평화를 선도하는 국제사회의 리더 역할을 하겠다는 적극적인 자세와 능동적인 마음가짐이 우리 국민 모두에게 요구된다.

아울러 공세적인 통일외교를 전개해야 한다. 한반도 통일이 먼 미래의 일이 아니라 발등에 떨어진 불과 같은 시급한 현안이라는 점을 역설하고, 통일한국이 지향하는 가치와 목표 그리고 비전을 명확하게 설정·제시하면서, 국제사회에서 한반도 통일에 대한 담론을 우리가 주도해나가야 한다. 통일의 미래상을 자유민주주의와 시장경제 체제에 토대를 둔 한민족 복지국가로 설정하고, 한반도 통일이 지역안보를 해칠 수 있다는 우려, 즉 ‘통일위협’에 대한 우려를 불식시킬 수 있는 전략이 필요하다. 이를 위해 통일 한국의 핵심 외교안보전략을 핵·화학·세균무기가 없는 ‘非WMD 정책’으로 삼고, 국방전략은 방어에는 충분하지만 공격에는 불충분한 ‘방어적 충분성’ 원칙에 토대를 두고 대폭적인 군축을 단행할 필요도 있다.

한반도 통일에는 엄청난 재정적, 사회적 비용이 들고 상당부분을 주변국들이 감당해야 할 것이라는 ‘통일비용’에 대한 막연한 우려도 불식시켜야 한다. 통일의 비용과 후유증에 대한 걱정을 압도할 수 있는 통일의 이익과 긍정적인 기대효과를 창출해내어 널리 전파해야 한다. 아울러 한반도의 통일은 지난 100년, 200년 간 동북아를 지배해왔던 국제질서 패러다임의 근본적인 변화를 의미한다는 점을 강조할 필요가 있다. 통일과정에서 주변 4강 가운데 어느 나라가 통일을 가장 적극적으로 지지하는가에 따라서 통일 한국의 최대 우방이 결정될 것이라는 점을 강조하면서, 통일에 대한 주변국들의 경쟁적인 지지를 이끌어내어야 한다.

남궁 영

한국외국어대학교 정치외교학과 교수



주요 경력

- 현 한국외국어대학교 정치외교학과 교수
- 현 외교통상부 국방부 통일부 정책자문위원
- 현 남북관계발전위원회 위원
- 전 한국세계지역학회 회장
- 전 동아일보 객원논설위원

Namkoong, Young

Prof., Hankuk University of Foreign Studies



Professor, Department of Political Science of Hankuk University of Foreign Studies

President, The Korean Association of Area Studies

Guest Editorial Writer, DongA Ilbo

Member, The Policy Advisory Committee of the Ministry of National Defense, the Ministry of Foreign Affairs and Trade, and the Ministry of Unification

이 춘 근

한국경제연구원 선임연구원



학 력

연세대학교 정치외교학과 졸업(정치학사)

연세대학교 대학원 정치학과 졸업 (정치학 석사)

The University of Texas at Austin 대학원 졸업 (정치학 박사)

미국 The Ohio State University 박사학위과정 수료 (전쟁사 전공)

주요 경력

현 한국경제연구원 선임연구위원 (외교안보 담당)

현 이화여자대학교 경영대학 겸임교수

전 세종연구소 부 연구위원, 연구위원

전 한국 해양전략연구소 연구위원(연구실장)

전 자유기업원 연구위원 및 국제문제연구실장, 부원장

주요 저서

북한 핵의 문제: 발단, 전개과정, 전망 (서울: 세종연구소, 1996)

현실주의 국제정치학 (서울: 나남출판사, 2007)

북한 급변사태와 한국의 대응 (공저, 서울: 한국경제연구원 2011)

북한의 군사력과 군사전략 (서울: 한국경제연구원, 2012) 등 4권

번역서: 강대국 국제정치의 비극 (서울: 나남출판사, 2004)

새로운 제국 중국(서울: 나남출판, 2006)

전쟁의 기원(서울: 인간사랑 1990)

핵무기와 외교정책 (서울: 청아출판사, 1981) 등 7권

전문분야

군사전략, 국가안보, 북한문제, 미국 외교 및 군사정책, 중국 외교 및 군사전략

중국 외교 및 군사정책, 전쟁과 평화 문제

Lee, Choon-kun

Research Director, Korea Economic Research Institute



Education

Yonsei University, BA in Political Science

Yonsei University, MA in Political Science

The University of Texas at Austin, Ph.D International Relations

The Ohio State University, completed Ph.D courseworks in Military History

Career

Present Research Director, Foreign Affairs and National Security
Korea Economic Research Institute

Former Research Fellow, The Sejong Institute

Former Research Director, The Korea Institute for Maritime Strategy Former
Research Fellow, and Vice president at the Korea Center for
Free Enterprise

Research Interests:

SLOC security, Strategic Studies, National Security, North Korean Chinese Military
Strategy

North Korea's Nuclear Weapons and the Question of National Unification

Lee, Choon-kun

(Senior Research Fellow, Korea Economic Research Institute)

The biggest issue in the discussion regarding the North Korea's nuclear weapon is security. North Korean nuclear weapon refers to the bomb made by the North Koreans, and this in itself is a weapon system. Thus, it is reasonable that North Korea's nuclear weapon bring up debates mainly on national security. Nonetheless, North Korea's nuclear issue and its relationship to the unification of the peninsula are only meagerly discussed in academic researches as well as in general discussions. North Korea's nuclear issue and unification of the peninsula were not even recognized to have an actual linkage.

The fact that there was no major concerns after the theme, "How does North Korea's possession of nuclear bomb relates to the unification of peninsula?" accounts that North Korea's nuclear issue and the unification of the peninsula were not recognized as an associated problem but approached and understood as separate issues.

In part of the Korean society, there is a resounded expression that states "North Korea's nuclear bomb will become ours upon the unification of the peninsula." The statement was mainly talked among people who pretended to be in the literary stratum. This type of argument can only be established if we postulate North Korea's nuclear bomb and unification of peninsula as completely different issues. This states that no matter how much North Korea develops nuclear weapons, unification will be achieved by South Korea, and nuclear bomb made by North Korea will naturally be included in the unified Korea by

South Korea. Thus, the statement can only said to be based on extremely illogical optimism.

Koreans who do not have proper knowledge regarding North Korea' s foreign policy and the offensive nature of the North Korean' s Grand strategy believe that North Koreans are creating and developing nuclear weapons because they have urgent needs to survive. This statement is correct, as North Korea have pressing needs of survival. However, by obtaining nuclear bomb, North Korea not only acquires survival, but a grand strategy that aims for military and diplomatic advantage in the Korean peninsula. Thus, through the obtainment of nuclear bomb, North Korea intends to prevent military attacks from United States, and ultimately have the United States military to back out from the peninsula, so to achieve unification led by North Korea by the overwhelming strategic advantage. The purpose of making nuclear weapons therefore can be summarized as follows. Firstly, to avoid being unified by Korea, and secondly, after the first goal has been achieved, or in another words, after the survival of North Korea is guaranteed, to lead a unification of the peninsula desired by North Korea.

North Korea' s nuclear weapon is the ultimate matter that hinders the unification of the peninsula. By obtaining nuclear weapons, North Korea can attain a very flexible grand strategy against Korea. Upon attaining nuclear weapons, North Korea can freely initiate local provocations, guerrilla provocations, and large-scale provocations. Korea cannot dare to directly impose threat on North Korea.

No matter what, South Korea must abolish North Korea' s nuclear weapons. If that is impossible, Korea must deliberate a means that can at least neutralize North Korea' s nuclear weapons. In this essay it is possible to conclude that North Korea' s nuclear weapons will forever disable the South Korea' s desired unification of the peninsula, and simultaneously, dramatically increase the possibility of unification led by North Korea.

북핵문제와 한반도 통일

이춘근 (한국경제연구원)

I. 들어가는 말

북한 핵 문제에 관해 논의할 경우 가장 큰 관심을 끄는 부분이 안보에 관한 것임이 틀림없다. 북한 핵이란 바론 북한이 만들고 있는 핵폭탄을 의미하며 핵폭탄이란 무기 그 자체이기 때문이다. 핵으로 무장한 북한을 무력으로 제압한다는 것은 사실상 불가능한 일이며, 핵을 가진 북한은 미국과 같은 강대국과도 맞먹을 수 있다고 소리 칠 수 있게 되는 것이다. 이 처럼 북한 핵문제가 국가안보 혹은 국제안보 문제로서 관심을 끄는 것은 타당한 일이다. 그러나 북한 핵문제는 단지 군사문제 뿐 아니라 한반도, 동북아, 그리고 세계 정치 차원의 문제가 될 수 있는 광범위한 골칫거리다. 핵을 보유한 북한은 핵을 통해 온갖 외교, 정치, 경제적인 전략 전술을 구사 할 수 있다. 핵무기가 군사적인 용도 보다 오히려 외교의 수단으로 더 많이 사용 된다는 것은 익히 알려진 일이다. 북한은 핵을 가지고 미국과의 대화를 이끌어 내고 있다. 북한 수준의 실패국가가 미국과 협상을 하고 미국으로부터 모종의 양보를 받아 낼 수 있는 이유는 오로지 북한이 핵무기 계획을 보유하고 있다는 사실 때문이다. 북한은 핵을 통해 미국과 외교하고 미국 혹은 대한민국 등으로부터 돈까지 뜯어 낼 수 있으니 북한 핵의 효용은 군사적인 것을 훨씬 뛰어 넘는 것이 확실하다.

북한 핵문제가 이처럼 다양한 이슈와 연계되어 있는 반면, 북한 핵문제가 한반도의 통일문제와 어떻게 관련이 있는지에 대해서는 학술적인 연구는 물론 일반적인 대화조차 빈번하게 이루어지고 있지 않는 상황이다. 북한 핵문제와 한반도 통일문제는 사실상 연계되어 있는 것처럼 인식되고 있지도 않은 상태라고 보아야 할 정도다. ‘북한 핵 문제와

한반도 통일’이라는 주제는 그래서 생소한 것이기는 하지만 신선한 주제가 될 수 있는 것이다.

필자 자신도 오랫동안 북한 핵 문제에 관심을 가지고 연구를 해 오고 있는 편이었지만 ‘북한 핵문제와 한반도 통일’에 관해 체계적인 연구를 진행한 적은 없었다. 그러나 평소 북한 핵은 한반도 통일을 방해하는 결정적인 변수가 될 수 있을 것이라는 생각을 해 오고 있었으며 본 논문은 바로 이 주제에 관한 필자의 생각을 정리해 놓은 것이다.¹⁾

II. 북한 핵문제와 한반도 통일 문제는 별개처럼 논의 되어 왔다.

‘북한의 핵 보유와 한반도 통일은 어떻게 연결 되는 것일까?’라는 주제가 북한 핵문제가 야기 된 이래 그다지 중요한 관심사가 아니었다는 사실은 북한 핵문제와 한반도 통일 문제가 연계된 문제처럼 인식되지 않고 서로 다른 개별적인 문제로 이해되고 접근되어 왔다는 점 때문이다. 핵문제 따로 통일문제 따로 연구, 논의 되었다고 보아도 과언이 아니다. 그러나 북한 핵문제는 한반도의 통일과정에 지대한 영향을 미칠 요인임이 분명하다. 북한 핵문제와 한반도 통일 문제가 따로 인식되고 있었다는 사실을 대변해주는, 우리 사회 일각에서 회자 되었던 말이 있다. 소위 식자(識者)인 척 하는 사람들이 많이 말하던 것인데 “통일이 되면 북한 핵은 우리 것 이 될 것.”이라는 말이다. 이 같은 말은 지극히 개념 없는, 국제정치와 북한 정치에 관한 원론도 이해하는 못하는 사람들이 하는 말이기도 하지만, 국제정치에 대해서 상당 수준에 이르러야 했을 사람들조차도 무엇인가 아는 척 하며 말 하는 엉터리 언급이다. ‘통일 되면 북한 핵은 우리 것’이라고 주장하는 사람들을 ‘어차피 한국도 핵무장을 해야 할 것인데 국제사회, 특히 미국이 그것을 허락 하겠느냐, 북한이 저 고생을 해 가면서 핵을 만드는데 성공 한다면, 그

1) 본 글을 완벽한 체계를 갖춘 학술 논문으로 작성하기에는 집필기간이 너무 부족했다. 집필할 글의 제목을 2월 28일 받았고 논문 완료일이 3월 9일이라 단 10일 가지는 불가능한 일이었다. 또한 세미나의 목적이 북한 핵에 관한 순수 학문토론이기 보다 정책적 함의를 도출해 내는 토론회라는 점에서 본 글은 필자의 평소 생각을 논리적으로 정리해 보는 수준의 글로 학술적인 엄밀성을 준수하지 않은 에세이 식으로 작성했음을 밝힌다.

것은 궁극적으로 우리 것이 될 것 아니냐 그러면 통일은 핵무기를 보유한 나라가 될 것 아니겠는가.’ 라며 논리를 전개한다.²⁾

이 같은 주장은 그 자체로서 ‘북한 핵’ 과 ‘한반도 통일’ 은 완전 별개의 문제라는 가정이 있어야 성립 가능하다. 즉 북한이 제 아무리 핵을 만들어 봤자, 결국 대한민국에 의해 한반도 통일은 이루어 질 것이며, 북한이 만든 핵폭탄은 통일 한국의 군사력에 자연스럽게 포함 될 것이라는 극도로 비논리적인 낙관론에 기반 한 것이 아닐 수 없다

이 같은 주장이 가지는 위험성과 논리적 허술성은 다음과 같은 몇 가지로 나누어 분석 할 수 있다. 이 같은 허접한 논리는 북한 핵문제 해결에 찬물을 끼얹는 것처럼 대단히 해로운 것이기도 하다.

첫째, 북한의 핵개발 의도를 한국 국민한테 오도한다. 북한의 핵이 결국 우리 것이 된다는 주장의 이면에는 북한이 저렇게 고생하는 것이 결국 우리 민족 전체에 이득이 되는 행동이라는 가정이 깔려 있다. 이렇게 인식한다면 북한이 하는 행동은 북한이 매일 말하듯 ‘민족의 이익’ 을 위한 것이 될 수 도 있다.

둘째, 북한이 고생해서 만든 핵이 우리 것이 된다는 주장의 이면에는 북한 핵개발의 정당성, 이를 막는 미국과 국제사회의 부당성이라는 의미가 은연중 내포되어 있다. 우리는 할 수 없는 일을 북한이 대신 해주고 있는 것처럼 인식될 수 있다는 말이다. 사실이 같은 주장을 퍼뜨린 배후 세력 중에 종북 세력이 없다고 말하지 않을 수 없다.

셋째, 북한의 핵은 통일 후 ‘우리 것’ 이 된다고 말 할 때 ‘우리’ 의 주체가 과연 무엇을 지칭하는지 모호하다는 점이다. 북한이 사용하기 좋아하는 단어가 ‘우리’ 다. 그 우리에는 남북한이 포함되며 미국이 배제될 대상이다. ‘우리 민족끼리’ ‘우리’ ‘민족’ 등의 용어들이 모두 북한의 대남 전략 용어들이며 은연중 북한 핵문제에도 ‘우리’ 라는 개념이 포함되어 버렸다. 대한민국 국민들이 널리 읽었던 핵폭탄 관련 ‘소설’³⁾ 도 이 같은 생각이 국민들 사이에 널리 퍼지는데 기여 했다고 말 할 수 있다.

넷째, 북한의 핵무기 개발 노력을 북한의 통일 정책과 엮어서 생각하지 않는다는 문제점을 지적하지 않을 수 없다. 북한은 핵을 왜 만들까? 많은 한국 사람들이 북한 핵은 협상용이라고 말한다. 그렇다면 무엇을 협상 하기위해서 인가?

2) 필자는 사실 대령급 이상의 고위 장교들을 대상으로 행한 북한 핵 및 북한 군사문제 관련 강의에서 ‘북한이 핵을 만드는 데 성공한다면 그것은 궁극적으로 우리 것이 될 것 아니냐’ 는 질문을 받은 적이 있었다.

3) 예로서 김진명 씨의 「무궁화 꽃이 피었습니다.」는 북한 핵에 대한 독자들의 감정적, 정서적인 측면을 자극하는데 기여 했을 것이다.

북한 외교정책, 북한 국가 대전략의 공세적 성격을 모르는 한국 국민들은 북한이 생존에 급급해서 핵폭탄을 만들고 있는 것이라 말한다. 맞는 말이다. 생존이 급한 것이 사실이다.

그러나 북한은 단순히 생존이 아니라 핵을 통해 한반도에서 대한민국에 대한 군사적, 외교적 우위를 확보하고 통일의 주역이 되겠다는 대전략을 가지고 있다. 즉 북한은 핵을 통해 미국의 대북 군사공격을 방지하고, 궁극적으로 미국을 한반도에서 손 떼게 하며, 압도적인 전략적 우위를 통해 남한을 북한식으로 통일 하겠다는 것을 목표로 하고 있다. 즉 **북한이 핵을 만드는 목적은 우선 ‘남한으로부터 통일 당하지 않으려고’** 그리고 이 목적이 달성 된 후, 즉 북한의 생존이 보장 된 후, **‘북한이 주도하는 한반도 통일을 이룩하기 위해서’** 라고 요약할 수 있다.

필자는 각주 2에서 인용했던 한 대한민국 고위급 장교의 질문, “북한 핵은 결국 우리 것이 될 것 아니겠습니까?” 라는 질문에 대해 “네 그렇겠지요. 통일이 되면 우리 것이 되겠지요. 그런데 문제는 그 ‘우리’ 나라가 질문하신 장교님과 제가 지켜나가려는 바로 그 ‘우리나라’ 일지는 모르겠습니다. 북한이 핵을 보유하는데 성공한다면 통일된 우리나라의 이름은 아마도 ‘조선민주주의 인민공화국’ 이 될 가능성이 높겠지요. 그때 장교님과 저는 아마도 ‘우리’ 속에 포함되지 않을 런지도 모르겠습니다.” 고 대답 했던 기억이 난다.

다섯째, ‘통일을 이루면 북한 핵은 우리 것이 된다.’ 는 주장에는 국제사회가 핵무장을 이룩한 한반도 통일을 순순히 허락할 것이라는 근거 없는 가정이 깔려 있다. 국제사회는 북한의 허접스런 핵에 대해서도 끊임없는 압박을 가하고 있으며, 사실 북한에 대한 국제사회의 압박은 북한을 피폐화 시키는 중요한 원인이 되고 있다. 그런 국제사회가 핵으로 무장한 통일한국을 아무런 조건 없이 인정할 것이라고 믿는다는 것은 천진난만하다 못해 무식한 발상이라고 말 할 수 있을 것이다.

위에서 말한 것처럼 한국 사회에서 논의되는 북한 핵과 통일 문제는 그 가설조차 형성하기 그지없는 잘 못된 것일 뿐 아니라 위험한 것이기도 하다. 북한 핵은 한반도 통일을 위해 대단히 나쁜 것이다. 북한이 정말 핵무기 체계⁴⁾를 갖추는데 성공 한다면 그때 우리의 통일 노력은 훨씬 더 어려워 질 것이며 통일을 이룩하기 어려워 질 것이다. 최악의 경우 그 통일은 우리가 원하는 통일이 아니라 북한이 원하는 통일이 될 수 도

4) 여기서 핵무기 체계(Nuclear Weapons System) 라 함은 북한이 핵탄두를 소형화 시키는데 성공하고 한반도 전역과 일본은 물론 미국 내의 표적에도 도달 할 수 있는 미사일 운반체계를 개발하는데 성공 함으로써 진정 ‘핵 억지’ (Nuclear Deterrence)의 상황에 이를 수준의 핵무기를 보유하는 것을 의미한다. 필자는 북한이 원천적인 핵탄두를 개발 했다고 보지만 이를 무기화 시키는 수준에는 아직 도달하지 않았다고 판단하고 있다.

있다는 사실을 유념하지 않으면 안 된다. 우선 북한이 핵을 보유할 경우 그것은 왜 한반도 통일에 아주 나쁜 영향을 미치는 것이 될지에 대해 논해 보도록 한다.

Ⅲ. 북한이 핵을 보유하려는 이유(1): 남한에 의한 통일 반대

북한 핵이 국제문제로 비화 된 것은 1989년부터 이지만 북한은 이미 한국전쟁 직후부터 핵무기를 개발 할 계획을 가지고 있었다. 한국전쟁을 통해 독자적인 군사력을 보유하지 않을 경우 어떤 결과에 당면할지를 절감한 북한은 ‘독자전 수행능력’ 확보 차원의 일환으로 핵무기 보유를 생각하기 시작했다. 그러나 1980년대 후반 동부유럽 공산권 국가들의 연이은 붕괴, 1990년의 소련 붕괴를 목격한 북한은 거의 필사적으로 핵무기 개발에 박차를 가하기 시작한다. 북한 지도층은 동유럽 공산제국의 운명을 피하기 위해서는 핵무기 개발 외에는 다른 방안이 없다고 생각했다.

물론 북한 지도층의 관심은 북한 주민의 복지와 안녕이 아니다. 그들 자신의 권력을 유지하는 것이 최대의 관심이다. 동유럽 공산 제국들이 붕괴 되었지만 나라가 멸망 한 것은 아니다. 폴란드, 헝가리, 체코슬로바키아 등의 공산정권이 붕괴한 것이지 그 나라들이 붕괴 한 것은 아니다. 폴란드 같은 나라는 공산정권이 붕괴한 이후 오늘 모범적인 국가로 성장하고 있다. 북한의 지도층이 원한 것은 폴란드, 체코, 헝가리 등의 공산 정권들이 당한 운명을 피하려는 것이었다. 애초 북한 주민들의 안녕과 복지를 염두에 두지 않는 북한 집권층은 핵무기 개발을 통해 정권을 유지하는 것이 가능하리라 생각했다. 그리고 그 목적을 일부나마 이룬 것은 사실이다. 냉전 종식 이후에도 북한은 20년 이상 버텼고, 결국 3대에 걸친 세습도 일단은 가능했던 것 아닌가.

냉전이 종식 된 이후 세계에 이념이란 더 이상 존재하지 않는 것이 되었다. 북한이 자유주의, 민주주의 체제로 개혁 개방 한다면 북한 주민들은 지금 훨씬 풍요한 삶을 살 수 있게 되었을 것이다. 그러나 북한 정권은 개혁개방에서 버티지 못했을 것이다. 동부 유럽의 공산 정권들은 개혁, 개방과 동시에 모두 쓰러졌고 북한 정치 체제와 가장 유사한 루마니아의 차우체스크 정권은 처참한 총살의 운명을 피할 수 없었다. 북한⁵⁾이 핵을 보유하려는 가장 중요한 이유는 ‘차우체스크’ 정권의 운명을 피하기 위해서였다.

5) 편의상 ‘북한’ 이라고 쓰지만 실질적으로는 ‘북한 정권’ 혹은 ‘김정일, 김정은’ 등 북한 수뇌부를 지칭하는 것이다.

북한의 집권층은 개혁 개방을 하지 않은 채 살아남는 방법을 핵무장이라고 보았을 것이다. 핵을 가진 북한의 대외 정책은 문자 그대로 불량국가(rogue state)의 정책이었다. 공갈과 협박으로 국제사회로부터 돈을 뜯어내고 양보를 받아 연명하는 것이 바로 불량 국가의 기본적인 정책이다. 2월 29일 미국은 북한이 앞으로 핵실험을 하지 않고, 농축 우라늄 계획을 잠정적으로 중단한다는 것을 조건으로 24만 톤의 식량을 지원하기로 약속했다.⁶⁾ 양아치의 행동을 자제시키기 위해 엿을 제공하는 국제사회의 모습을 우리는 지금 생생하고 보고 있는 것이다.

그러나 북한 지도층을 막무가내의 양아치 정권이라고만 생각할 수 없는 이유는 그들이 1948년 이래 북한 권력을 행사해 온 권력행사의 전문가들이라는 사실을 인정하지 않을 수 없기 때문이다. 그들은 핵무기를 가지면 어떤 일을 이룩할 수 있는지에 관해 정확한 전략적 지식을 가지고 있다. 그들은 핵무기의 군사적, 전략적 속성을 완벽하게 이해하고 있다. 북한의 통치배들은 북한이 핵무기 체계를 보유하는 날 그들은 ‘대망의 꿈’도 이룩할 수 있다는 사실을 잘 알고 있다. 그래서 핵무기 체계를 보유하는 순간을 위해 온갖 역경을 참고 지내는 중이다.

핵무기 체계를 보유하기 이전, 핵무기를 개발하는 과정에서도 북한은 대단히 중요한 전략적 목표를 이룩할 수 있었으니 바로 ‘대한민국으로부터 통일 당하는 일을 회피할 수 있었다’는 점이다. 북한이 핵을 보유하려는 절박한 이유는 ‘망하지 않기 위해서’이다. 동부유럽 공산국가들은 붕괴한 후 새로운 정치가들에 의한 새로운 정치 경제체제의 국가로 다시 태어났다.

만약 북한 공산주의 정권이 붕괴되었다면 북한은 대한민국에 의해 흡수 통일 되었을 것이다. 북한에 김일성-김정일-김정은으로 이어지는 김씨 왕조를 대신하는 다른 정권이 들어섰을 경우라도 결국 북한의 새로운 집권층은 대한민국과 통합하는 방법을 택할 수밖에 없었을 것이다. 즉 북한 공산정권⁷⁾이 붕괴 된다면 대한민국에 의한 통일이 이룩되었을 것이라는 말이다. 그렇지만 북한 집권층은 냉전 종식과 거의 동시에 핵무기 개발에 박차를 가함으로써 자신들에게 들이 닥칠 차우체스크의 운명을 거부하는데 성공했다. 그리고 대한민국으로부터 통일 당하는 것도 회피 했다. 북한의 핵개발이 한반도 통일 문제와 어떻게 연계되어 있는가의 첫 번째 내용이 바로 이것이다. 북한의 핵개발은

6) 「조선일보」 2012년 3월 1일자.

7) 엄밀히 말해서 북한은 더 이상 공산정권이라고 볼 수 도 없을 정도로 타락했다. 2012년 신년 사설은 아예 ‘김일성 조선’이라는 말을 쓰고 있을 정도다. 왕조국가는 왕이 되는 조건은 혈통뿐이다. 그리고 국민들에게 왕이 책임질 일도 없는 나라다. 북한은 말로는 공화국임을 표방하지만 이미 공화국이기를 포기 했다.

대한민국에게 북한이 통일 당하는 것을 막아낸 1등 공신이라고 말할 수 있다. 북한 핵은 북한이 한국으로부터 통일 당하지 않기 위해 만든, 한반도 통일에 대한 제1의 장애요인이며, 반통일(反統一)의 상징이다.

북한 집권층은 핵 개발을 통해 지난 20년 동안 절박한 국제정세를 헤쳐 나올 수 있었다. 이직 완성된 것은 아니지만 대한민국과 국제사회가 북한 핵을 이 지점에서 폐기 처분하는데 실패 한다면 북한 집권층은 핵무기 체계를 완성하는데 성공할 수 있을 것이며 핵무기 체계를 완성한 북한은 북한 나름의 통일 전략을 강구할 것이다. 즉 북한이 주도하는 한반도 통일을 이룩하기 위해 기왕 보유한 핵무기 체계를 적극 활용할 것이라는 점이다.

IV. 북한이 핵을 보유하려는 이유(2): 북한 주도의 통일 달성

생각 없는 한국의 국민들이 ‘북한 핵은 궁극적으로 우리 것이 될 것’이라는 낭만주의의 빠져 있는 동안 북한은 ‘북한 핵 때문에 한국의 안전이 보장 되고 있다’는 황당한 주장을 하기도 했다. 그렇지만 북한 당국은 핵을 보유함으로써 자신들이 이룩할 수 있는 것이 무엇인지를 잘 알고 있다. 즉 북한의 핵 보유 전략은 북한의 국가 대 전략이 정교하게 작동한 결과라는 사실을 잘 알아야 한다. 북한 정권이 핵을 보유하는 첫 번째 이유가 자신의 생존을 보장 받는 것이었지만 두 번째, 보다 원대한 목표는 핵을 가지고 한반도 정치, 군사, 외교의 주도권을 확보하는 것이며 그럼으로써 북한이 주도하는 통일을 이룩하는 것이다. 핵을 보유한 북한은⁸⁾ 어떤 대남전략을 감행 할 수 있을까?

많은 한국 사람들은 북한이 핵무기를 가진다 할지라도 ‘설마 동족을 살상하는데 핵무기를 사용하지는 않겠지’라고 생각하고 있다. 앞과 같은 언급이 무기로써의 핵무기의 효용을 생각하고 하는 말은 물론 아니지만, 그럼에도 불구하고 이 말에는 일부 타당성이 있다. 북한이 한국을 핵무기로 초토화 시키거나 절멸시킬 이유는 없다. 북한이 원하는 것은 한국을 현재 있는 그대로 통째로 접수하는 것이지 한국을 다 파괴해 버리려는 것이 아니다. 그리고 핵무기는 바로 북한이 한국을 파괴하지 않고 지금 상태로 접수할

8) 여기서 필자는 북한이 현재 완벽한 핵무기 체계를 갖춘 상태라고 말하는 것은 아니다. 북한의 핵폭탄은 아직도 정교한 무기 체계로 북한의 군사 전략 속에 통합된 무기라고 보이지는 않는다. 다만 우리가 북한 핵을 폐기 시키지 못할 경우 북한은 언젠가 핵무기 체계를 완성할 것이라고 가정하고, 그런 상황이 되었을 때 북한은 한국을 향해 어떤 군사도발을 할 수 있을 것인가를 논 하는 것이다.

수 있는데 가장 유용한 무기 체계가 아니다. 즉 핵무기를 보유한 북한은 큰 전쟁을 하지도 않은 채 대한민국을 가져갈 수 있다는 점이다.

유명한 국제정치 학자 한스 모겐소(Hans J. Morgenthau) 교수는 핵무기는 그 무기가 사용될 수 없다는 (Unuseable) 측면에서 그 효용을 찾을 수 있는 무기라고 말했다. 이 같은 논리가 한반도에는 어떻게 적용 될 까 분석해 보자.

1. 북한의 핵 보유는 한국의 전쟁 억지전략을 무용지물로 만든다

현재 대한민국과 미국의 한미 안보동맹은 북한의 전쟁 도발을 억지하는 전략을 가지고 있다. 북한이 전쟁을 도발 할 경우 북한이 감내할 수 없을 정도의 보복 공격을 가함으로써 아예 북한이 전쟁을 일으키겠다는 생각조차 할 수 없도록 만드는 것이 현재 한미양국의 대북전쟁 억지전략이다. 그러나 대한민국의 대북 전쟁 억지전략에는 몇 가지 극복해야 할 문제가 있다.

우선 서울을 비롯한 수도권이 북한의 공격 앞에 대단히 취약하다는 사실은 북한이 마음먹고 공격해 올 경우 순수히 방어 작전만을 전개함으로써 수도권을 지킬 수 없다는 약점이 있다. 즉 전쟁터를 휴전선과 서울 이북 지역을 한정 할 경우 서울을 방어 한다는 것이 용이하지 않다는 것이다. 두 번째 문제는 북한이 전면 전쟁이 아니라 게릴라 전쟁을 일으킬 가능성이 상당히 높는데 이를 어떻게 사전에 억지할 수 있느냐의 문제가 있다. 북한은 6.25 와 같은 전면 전쟁 대신에 대한민국의 후방 각 지역에 특수부대원들을 파견, 한국사회 전체를 최악의 혼란 상태로 빠뜨린 후, 휴전선에서 전면 공격을 가해 오든가 혹은 협상을 하자는 전략을 전개 할 수 있을 것이다. 북한은 현재 약 20만의 특수전 병력을 보유하고 있는데 이중 5 만 명 정도가 대한민국의 후방 각 지역에 침입해서 게릴라 전투를 벌이고 있는 상황을 가정해 보라. 그럴 경우 대한민국은 붕괴직전의 위기에 빠져들고 말 것이다.

그래서 대한민국과 미국은 북한의 일체의 도발을 억지하기 위한 장치를 고안 했다. 소위 작전계획 5027이라고 불리는 군사계획은 북한이 무력 도발을 감행 해 오는 경우 한미 양국군은 북한의 도발을 대한민국 영토 내에서만 대응하지 않을 것이라는 것을 분명히 했다. 즉 북한이 도발을 해 올 경우- 그 도발이 국지적인 것이던, 게릴라 전쟁이던 혹은 전면전이던- 한미 양국은 그 도발을 한국 전체에 대한 도발이라고 간주하고 전쟁터를 북한 지역으로 확대 하겠다는 전략이다.

즉 우리는 북한이 서울을 공격해 올 경우 동두천, 의정부에서 북한의 침략을 막는 데만 급급하지 않고 해주, 원산, 남포, 평양을 공격 하겠다는 공세적인 대비 태세를 가지고 있는 것이다. 반미 중북 세력들은 이 같은 작전 계획을 침략 계획이라고 비난하고 있지만 동 작전 계획은 오직 북한이 먼저 공격할 경우에만 작동 하는 것이다. 그리고 한미 양국이 공세적인 입장을 표명한 이유는 그렇게 해야만 북한이 선제공격을 해 오지 못할 것이기 때문이다.

우리의 대북 군사전략은 전쟁을 먼저 일으킨다는 공세전략이 결코 아니다. 오직 북한의 공격을 사전에 막겠다는 의도 하에 만들어진 억지 전략이다. 전쟁의 범위를 북한이 가장 소중하게 여기는 곳 까지 적극적으로 호가대할 것이라는 사실을 보여 줌으로써 북한의 도발을 억지한다는 이 전략은 국제정치 이론상 ‘재래식 전쟁 억지’ (conventional deterrence) 의 범주에 속한다고 말할 수 있을 것이다. 즉 핵무기가 동원되지 않은 상태에서 북한이 도발을 억지 할 수 있다는 의미다. 적어도 현재 까지 우리의 군사전략은 성공적 이었다.

북한은 대한민국 후방에 대한 침투능력을 충분히 가지고 있음에도 불구하고 북한의 게릴라 침투 전쟁이 한미동맹의 총반격을 불러일으킬지도 모른다는 두려움 때문에 그 같은 공격도 자제해 왔다. 적어도 현재 까지 북한이 도발 할 수 있는 최대 수준이 연평도 포격, 천안함 공격 수준이었다.

그러나 만약 미래 어느 날 북한이 완벽한 핵무기 체계를 보유한다면 그때 무슨 일이 일어날 수 있을까? 북한은 대남 전략상에 엄청난 유연성을 가지게 될 것이다. 즉 핵무기 체계를 완비한 북한은 대한민국을 마음대로 군사적으로 가지고 놀 수 있는 여유가 생길 것이라는 점이다. 북한은 우선 대한민국을 게릴라로 건드려 볼 것이다.

기분 나쁜 시나리오 이지만 북한이 대전 정도의 도시에 3000명 정도의 게릴라를 파견 했다고 가정하자. 그리고 게릴라를 통해 대전 지역에서 분탕질을 일으켰다고 가정해 보자. 대한민국 군대가 대전 지역에만 국한된 게릴라전을 벌인다는 것이 얼마나 불리한 상황임을 잘 알고 있다. 그래서 현재의 작전 계획은 이 같은 정도의 북한 도발이 야기 되는 경우 대한민국은 아예 북한 지역을 타격 할 것이라는 작전 계획을 가지고 있는 것이다. 그런데 북한이 핵무기 체계를 보유한 경우에도 대한민국은 북한 내부를 타격할 수 있을까? 게릴라 전쟁을 도발한 북한은 게릴라들이 북한 이 파견한 병력이 아니라고 우길 것이며 , 만약 한국군이 북한을 공격 한다면 자기들을 핵무기를 사용하는 수밖에 없다고 협박할 것이다. 북한의 협박이 군사적으로 현실적(real) 한 것이라면 그때 한

국의 수뇌부는 딜레마에 빠지게 될 것이다. 이 같은 논리로 북한의 핵무기는 북한이 대남 게릴라 전쟁을 마음껏 할 수 있는 계기를 제공해 준다.

마찬가지 논리로 북한은 상당 규모의 무력 침입을 통해 대한민국의 도시 몇 개를 공격 점령 할 수 있다. 예로서 동해 지역의 북한 정규군이 기습공격을 통해 속초를 점령했다고 하자. 현재의 작전 계획은 이 같은 일이 발생 했을 경우 한국군은 원산으로 달려갈 것이다. 그러나 북한은 우리는 핵을 가지고 있다고 으름장을 또 놓을 것이다. 그 때 대한민국은 어떻게 할 것인가? 핵을 가진 북한은 우리나라 대북 군사전략의 본질을 바꾸게 될 것이다. 북한이 핵무기 체계를 완성하는 경우 현재 한미동맹이 보유하고 있으며, 이제까지는 성공적 이었다고 말 할 수 있는 대한민국의 대북 전쟁 억지전략을 통째로 무효화 시킬 것이다.

이처럼 대한민국을 군사적으로 거의 자유자재로 가지고 놀 수 있을 정도가 된 북한이 대한민국을 흡수 통일 한다는 것은 그다지 어려운 일이 아니다. 북한의 핵 인질이 되어 있는 대한민국은 북한의 각종 대남 전략에 비굴하게 굴종하는 외에 다른 도리가 없게 될 지도 모른다. 바로 이러한 이유 때문에 우리는 무슨 일이 있어도 북한의 핵무기 보유를 저지해야 한다고 말하는 것이다.

북한이 핵무기 체계를 보유하는데 성공하는 경우, 우리는 최소한 이를 무력화 시키는 수단을 강구해야 한다. 바로 대한민국 스스로의 핵 무장이다. 북한이 핵무장 한 상황에서 미국조차 대한민국의 안보를 지켜주기 어렵게 된다. 만약 북한의 핵미사일이 미국의 도시까지 날아갈 수 있는 상황이 된다면 북한은 미국에게 ‘조국통일 전쟁에 개입하지 말라. 미국이 정 남한을 지원한다면 우리(북한)는 미국의 도시를 공격하는 수밖에 없다’고 협박할 것이다. 미국은 미국의 도시가 북한 핵무기 공격을 받을 수 있는 상황이 되었을 때에도 한국을 방위하겠다는 약속을 철저하게 준수 해 줄 것인가? 미국이 서울을 구하기 위해 시애틀을 포기할 수 있을까? 그렇지 않을 것이라고 보아야 한다. 그래서 북한이 핵무기 체계를 보유하는 날 한반도 통일의 궁극적인 주역은 북한이라고 말할 수 있는 것이다.

V. 결론

북한 핵과 통일을 연결시킨 연구는 거의 없다고 말했었다. 한국 사회 일각에는 북한 핵은 통일과는 아예 무관한 것이라는 담론도 있었다. ‘북한이 핵을 개발하면 결국 그것은 우리 것이 될 것’ 이라는 몰상식한발상이 그 대표적인 것이다. 북한이 핵을 개발하는 이유가 적어도 남한으로부터 통일 당하지 않기 위해, 궁극적으로 북한 주도의 통일을 이룩하기 위해서라는 사실을 알아야 한다고 논했다.

그래서 북한 핵무기는 한반도의 통일을 궁극적으로 방해하는, 통일에 가장 해악이 되는 물건이다. 북한은 핵을 보유함으로써 지극히 유연한 대남전략을 가질 수 있다. 핵을 가진 북한은 국지도발, 게릴라 도발, 대규모 도발을 자유자재로 할 수 있다. 대한민국은 감히 핵을 보유한 북한을 직접 건들일 수 없을 것이다. 이제까지의 대북 전쟁 억지전략, 즉 북한이 공격을 가 해올 경우 전쟁터는 즉각 북한 지역으로 확대 시킬 것이라는 한미 동맹의 전략은 더 이상 쓸모없는 전략이 될 것이다. 핵을 보유한 북한이 도발 할 경우 우리는 전쟁을 확신 시킨다는 옵션을 더 이상 유지하기 어려울 것이기 때문이다.

우리는 어떤 일이 있어도 북한의 핵을 폐기 시켜야 한다. 그것이 불가능할 경우 북한의 핵을 무력화, 중립화 시키는 수단이라도 강구해야 한다. 그래야 대한민국의 존재를 지킬 수 있기 때문이다. 북핵 문제와 한반도 통일이라는 본 논문의 주제에 대해 “북한의 핵은 대한민국이 원하는 한반도 통일은 영원히 불가능하게 할 것이며, 동시에 북한의 핵은 북한이 원하는 통일이 이룩되게 할 가능성을 대폭 높일 것이다.” 라고 결론을 내릴 수 있을 것이다.

조영기

고려대학교 북한학과 교수



학 력

건국대학교 경제학과 및 동대학원 졸업(경제학 박사)

주요 경력

- 현 고려대학교 북한학과 교수
- 현 한반도선진화재단 초빙연구위원
- 현 사회통합위원회 세대분과위원
- 현 자유민주연구학회 회장

Cho, Young-key

Prof. Korea University



Professor Cho is a North Korea Professor at Korea University(since March, 2009). He is also serving as an assistant director of the Hansun Academy at Hanbando sunjinhwa jaedan or Hansun Foundation (since June, 2006). He is currently an expert advisor in the Presidential Committee on Social Cohesion. In 1997, he received his Ph. D. from Konkuk University, Seoul, with a thesis on "A study of Interdependence of North and South Korea's Economy." His main focus on research ever since then has been issues related to the North Korean economy, He has written several books and articles, including A Discourse on the North Korean Economy(co-author), "Normalization Strategy of the North Korean Economy," etc. Professor Cho's research interests are "Initiatives of advanced unification." "Initiatives of advanced unification" refers to the Korean peninsula's unification strategies associated with North and South Korea's integration and its relevant appropriate diplomacy that will lead the Korean peninsula to an advanced country.

제 2 세션 통일과 동북아평화보장

Session II: Unification and Northeast Asia's peace & security

사 회: 송대성 세종연구소 소장

Chair: Dr. Song, Dae-sung, President of Sejong Institute

발 표: 김현욱 국립외교원 교수

엄태암 한국국방연구원 책임연구위원

박휘락 국민대학교 교수

Presentation: Prof. Kim, Hyun-wook, Korea National Diplomatic Academy

Dr. Ohm, Tae-am, Senior Research Fellow Korea Institute for Defense
Analyses

Prof. Park, Hwee-rhak, Kookmin University

토 론: 김영호 국방대학교 교수

이대우 세종연구소 수석연구위원

하정렬 북한대학원대학교 교수

Discussant: Prof. Kim, Young-ho, Korea National Defense University

Dr. Lee, Dae-woo, Senior Research Fellow, Sejong Institute

Prof. Ha, Jung-yul, University of North Korean Studies

사 회

송 대 성

세종연구소 소장



학 력

공군사관학교 졸업 (공군준장예편)

서울대학교 문리대 외교학과 졸업

미국 The University of Michigan 정치학과 졸업 (국제정치학 석사 및 박사)

주요 경력

현 세종연구소 소장

현 재한 미국 미시간 대학 총동문회 수석부회장

전 세종연구소 부소장

전 한국국제정치학회 부회장

전 한국정보학회 회장

전공분야

국방안보 문제, 한반도 평화문제, 국가정보 분야 등 전공

주요 저서

통일과 국론통합 (2011)

이스라엘 국가안보: 지혜, 경험 그리고 교훈 (2011)

북한의 실체와 합리적 대북정책 (2010)

북한의 위협과 한미동맹 (2009)

이명박 정부 대북정책과 한국안보 (2008)

한미동맹의 변환과 한국안보과제 (2008)

차기정부 국정과제 (2007)

한반도 평화체제 구축과 군비통제 (2006)

한반도 평화확보: 경험, 방안, 그리고 선택 (2005)

남북한 군사력특성과 한반도 평화체제 구축 (2002)

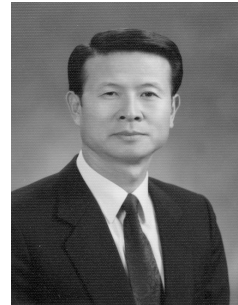
평화체제 구축 국제적 경험과 한반도 (2000)

한반도군비통제 (1996) 등 다수

Chair

Song, Dae-sung

President, Sejong Institute



Dr. Song received his B.A. from the Korea Air Force Academy and the Department of International Relations of Seoul National University, his M.A. from the Graduate School of Political Science, Korea University, and his Ph.D. from the Graduate School of Political Science, University of Michigan/Ann Arbor in the U.S.A.

Dr. Song has lectured at the Korea Air Force Academy. He also served in the Strategic Planning Department of the Korea Joint Chiefs of Staff. He was the Chief of Staff of the Korea Defense Security Commander. Dr. Song retired from the Korea Air Force as a Brigadier General in 1996. He worked as a Senior Research Fellow at Sejong Institute since then. Dr. Song has been doing research and lecture in the field of national security, peace issues, arms controls on the Korean peninsula, and the relations between South and North Korea. He has been working as President of the Korea Association of National Intelligence Studies since October 26, 2009. He has been working as President of the Sejong Institute since January 1, 2009.

He published several volumes, such as, Lee Myung-bak Government's North Korea Policy and Korean National Security(2008), Transformation of Korea-U.S. Alliance and the Issues of Korean National Security(2008), Peacekeeping Way on the Korean Peninsula(2005), the War against Terror and Peace on the Korean Peninsula (2003), Military Characteristics of South and North Korea and Peace Regime on the Korean Peninsula (2002), The Security Policy of the Four Powers and Korea's Countermeasures after 9·11 (co-author, 2002), Building Peace Regime and Arms Control on the Korean Peninsula (2001), Building the Peace Regime in International Experience and Korean Peninsula: Focusing on the Middle East and North Ireland (2000)

김 현 욱

국립외교원 교수



학 력

연세대학교 정외과 졸업

연세대학교 국제학대학원 졸업

브라운대학교 정치학 박사, 남가주대학교 박사후연구원

주요 경력

현 국립외교원 교수.

전공분야

미국외교정책, 한미동맹, 미북관계

Kim, Hyun-wook

Prof., Korea National Diplomatic Academy



Hyun-Wook Kim is currently Professor at Korea National Diplomatic Academy, South Korea. His research areas include international security, US Foreign Policy, US-ROK relations and US-DPRK relations. He has published many articles in journals like Australian Journal of International Affairs, IFANS Review, Journal of East Asian Affairs, Korean Journal of Defense Analysis, etc. He has finished his doctoral program in political science at Brown University, and worked at the University of Southern California as a post doctoral fellow. He received his M.A. and B.A. from Yonsei University.

Creating a harmonious balance between Korea-U.S. alliance and Korea-Chinese cooperation

Kim, Hyun-wook

(Prof., Korea National Diplomatic Academy)

The US-China relation is very fragile and unstable. Despite the complex interdependence between these two countries, there still lies a possibility of mutual conflict as the power transition is always dormant.

Chinese foreign policy was based upon Deng Xiaoping's Tao Guang Yang Hui, but this began to change from the year 2007, in which Hu Xintao began his second term and took more initiative in his foreign policy. But still China does not have a coherent grand strategy, and currently it is based upon its core interest.

This year, the U.S. has published defense strategic guidance in which the U.S. declared its Asia pivot policy. Asia pivot policy has several purposes. First, it is for the U.S. economic recovery policy throughout Asian market. Second, it is to increase the U.S. influence in Asia. Third, the U.S. now has more leeway in military capability as it is withdrawing its military from Iraq and Afghanistan. But the core lying behind this is containment of China.

In this situation, the Korean peninsula is an important area. The conflict between the U.S. and China's interest has been salient in the Korean peninsula. China uses North Korea as a buffer state and wants to increase its influence on North Korea vis-a-vis the U.S. The U.S. also wants to provide security to South Korea, which has possibility to conflict with China.

I propose four policy suggestions. First, Korea needs to determine the contents of the US-Korea and Korea-China relations so that we can be more

flexible in our diplomacy. Second, we should focus on US-Korea alliance as a primary relation, and should diversify our relations with other states. Third, Chinese economic growth will continue, and we should be wary of the possible aggressive policy of China in the future. Fourth, we should use six-party process not only for North Korea issue but for the broader security issues of East Asia so that we could prevent the conflict between the U.S. and China within the six-party process.

미·중 사이에서의 한국의 전략

김현욱 (국립외교원 교수)

I. 서론

중국의 부상과 함께 미중 간 패권경쟁이 심화되고 있다. 급격하게 성장하는 경제력을 바탕으로 중국은 지역적, 세계적으로 영향력을 확대해나가고 있다. 2008년 글로벌 금융위기 이후 중국의 부상은 두드러졌으며, 중국을 미국과 함께 G2체제의 한 축으로 떠오르게 했다. 한국은 전통적 동맹국인 미국과 함께 중국을 동시에 고려해야 할 상황을 맞아 이에 대비책을 마련할 필요가 절실해지고 있다.

전통적으로 한미동맹체제를 근간으로 유지해 온 한국에게 있어서 중국의 부상은 한국에게 또 다른 국익을 제공해주고 있다. 1992년 8월 수교 이래 한중관계는 빠르게 발전해왔으며, 2008년 5월 이명박대통령은 국빈방중하여 양국관계를 전략적 협력동반자관계로 설정하였다. 양국관계는 지속적으로 경제적 상호의존도와 사회적 상호교류가 대폭 증가하여왔다. 2010년의 경우 양국 무역액이 2000억 달러를 상회하였으며, 한중교역액은 현재 한미와 한일 교역액을 합친 것보다 상회하고 있다. 한국은 특히 대외무역수지 흑자의 80%를 중국으로부터 거두고 있는 상황이다. 양국의 인적교류현황을 보면, 현재 양국 간 연간 방문인원은 약 600만명 이상 (한국 420만명, 중국 약 190만명)에 이르고 있으며, 한국의 연간 총 출국인원의 1/3이 중국 방문자이고, 한중간에는 매주 800여 편 이상의 항공편이 운항중에 있으며, 재중 유학생중 한국유학생이 1/3을 차지하고 있으며, 한국에서 유학하고 있는 외국인 유학생 중 1/2이 중국 유학생이다.

그럼에도 불구하고 중국은 한반도에서 안보위기 상황이 도래할 때마다 한국에게 장애로 작용하고 있다. 북한의 핵실험과 군사도발 시 중국은 전통적 우방인 북한을 두둔하며 한미동맹을 냉전의 유산으로 취급하고 있다. 북한의 비핵화에 있어서도 중국은 기본

적으로 북한비핵화에 찬성하는 입장이나, 이보다는 북중관계와 북한의 정권을 더 우선시하여 한국의 대북정책과는 다른 방향을 취해왔다. 한반도 통일에 대한 입장에 있어서도 중국은 한국과 다른 입장을 견지하고 있다.

본 글은 미중관계를 분석하고 이와 연계되어 있는 한반도 상황과 한국의 입장을 모색하는 데 목적을 두고 있다. 먼저 불안정한 협력관계를 유지하고 있는 미중관계를 짚어보고, 이어 중국 대외정책의 특징과 최근 미국의 아시아중시 정책을 살펴본다. 다음으로 한반도에서 충돌하고 있는 미국과 중국의 이익을 짚어본 후 한국이 취해야 할 전략을 제시해보고자 한다.

II. 최근 미중관계: 불안정한 협력관계

현재 미중관계는 매우 취약(fragile)하고 불안정하다. 다양한 이유가 있겠다. 첫 번째로, 현실주의적 이론에 입각해 보면 미중관계는 세력전이의 상황에 처해있다. 이로 인해 양국은 서로 글로벌 또는 지역적 패권을 유지 또는 확대하려는 입장을 견지하고 있으며, 항시 갈등의 가능성을 내포하고 있다. 세력전이이론(power transition theory)에 의하면 국제체제에는 패권국가가 존재한다. 패권국가는 자국의 이익에 부합하는 국제체제를 유지하려고 하며, 이에 불만족하는 국가들은 패권에 도전하려고 한다. 현재 미국은 2차 대전 이후 유지해왔던 국제체제를 통해 자국의 패권을 유지하려 하며, 중국의 성장은 양국의 충돌을 불가피하게 만든다는 것이다. 두 번째로, 자유주의 이론에 의하면 현재 미국과 중국 간 상호의존성이 매우 높고 따라서 양국 간에는 상호취약성이 존재하기 때문에 상호간 적대적 행위는 힘들다는 것이다. 이와 관련하여 커트캠벨은 세계화의 힘에 의해 새로이 형성되어가고 있는 아시아를 iAsia라고 명명하고 iAsia의 특징으로 역내 협력강화(integration), 창의적 기술개발(innovation), 높은 투자활동(investment), 안보 불안감(insecurity), 테러와 환경문제로 인한 불안정(instability), 국가들 간 불균형(inequality)등을 들고 있다.¹⁾ 그는 이와 같은 상호의존성이 높은 지역에서 세력균형에 기반한 전제에서 탈피해야 한다고 주장하고 있다.

이와 같은 양면적인 성향을 내포하고 있는 미중관계는 최근 몇 년간 다양한 변화를 겪어왔다. 2009년 임기시작 이후 미국의 대중정책은 실제적이면서도 전향적인 위기관리

1) Kurt Campbell, The Power of Balance: America in iAsia, CNAS, 2008.

전략(practical, forward-looking risk management strategy)에 입각하여 관여정책에 더욱 무게를 두었다. 오바마 정부의 대중정책은 포용을 강조하여, 중국을 전략적 경쟁자로 보기보다는 전략적 협력자로 인식하려 하였다. 양국은 기존의 고위급대화와 경제전략대화를 결합하여 2009년 7월 제1차 미·중 전략경제대화를 개최하였고 2010년 5월에는 제2차 전략경제대화를 개최하였다. 이를 통해 양국은 기후변화, 북핵문제, 무역 및 환율 등으로 의제를 넓혀갔다.

오바마 대통령은 2009년 12월 동경 산토리홀에서의 연설에서 중국과의 관계를 새로이 정의하였는데, 미국의 국익을 기초로 하여 중국과 실용적 협력관계(pragmatic cooperation with China)를 추진하겠다는 것이었다. 즉, 미국은 더 이상 중국을 봉쇄(contain)하지 않을 것이며, 중국과의 협력이 경제회복을 위해 중요하다는 언급을 하였다. 연이어 중국을 방문한 자리에서 미국은 전략적 보장(strategic reassurance)을 대중 전략으로 제시하였는데, 이는 상호신뢰를 구축하고 심화한다는 의미와 함께, 미국은 중국의 부상을 환영하고 국제체제로의 진입을 용인하는 대신 중국은 미국에게 양보를 하고 국제사회에 대해 위협하지 않아야 한다는 내용이었다.

그러나 미·중 정상회담의 결과는 미국에게 실망감을 안겨주었는데, 오바마 대통령이 방중 전 달라이라마와의 회동까지 피하며 중국을 배려한 데 반해, 미국은 주요 문제들에 대해 중국의 확답을 얻지 못했다. 중국은 이란 핵문제에 관해 제재동참 입장을 표명하지 않았으며, 위안화 평가절상 문제에 대해서도 있어서도 양보를 보이지 않았다. 결국 오바마 행정부의 중국에 대한 협력적 정책은 중국의 도전으로 이어졌다. 2009년 12월 19일 덴마크에서 열린 기후변화정상회의에서 미국 주도의 합의안 도출은 중국의 반대로 실패하게 되었으며, 2010년 1월 미국과 서방국들이 제출한 대(對)이란 제재안은 유엔안보리 의장국인 중국에 의해 거부되었다.

2010년 미국은 중국의 공세적 대외정책 추진에 대한 대응으로 대중 견제정책을 추진하기 시작하였으며, 미중관계는 악화되기 시작하였다. 오바마 대통령의 달라이라마 면담, 대만에 대한 무기판매, 중국 위안화절상에 대한 압력, 인권문제 등 여러 문제에서 양국 간 갈등이 고조되었으며, 천안함 사건, 연평도 폭격 등에 대한 의견 차이 등으로 양국 간 대립 구도가 형성되었다. 미국은 2010년 4년 주기 국방검토보고서(QDR: Quadrennial Defense Review)에서 중국이 해양투사능력을 제1열도선(오키나와, 대만, 필리핀의 연결선)을 넘어서 제2열도선(일본열도, 사이판, 괌의 연결선)으로 확대하고 있다고 기술하여 중국 위협에 대한 인식을 명시하였다. 미국 내부에서도 공화당은 민주당과 중국의 위안화 절상에 대한 압력에서 의견을 같이 하였는데, 미 하원은 9월에 환율

조작국에 대해 상계관세(countervailing duty)를 부과할 수 있는 ‘공정무역을 위한 통화 개혁법(Currency Reform for Fair Trade)’을 통과시켰다. 또한 10월 하와이에서 클린턴(Hilary Clinton) 장관은 미국의 대아시아 외교를 ‘전진배치외교(forward-deployed diplomacy)’라고 정의하고, 적극적인 재관여(reengagement) 정책의 강한 의지를 표명하였다. 이후 호주를 방문한 게이트즈(Robert Gates) 미 국방장관 역시 호주를 비롯하여 동남아 지역까지 미군 증강을 확대하겠다는 계획을 밝힌 바 있다. 이와 같은 미중 간 갈등은 2011년 1월 미중정상회담을 통해 봉합되었다.

Ⅲ. 중국의 대외정책

중국의 전반적인 외교안보전략은 매우 모호하며, 내부적으로도 많은 논란과 함께 지속적인 변화 중에 있다. 이는 중국의 대내, 대외상황이 빠르게 변화하고 있기 때문이다. 그럼에도 불구하고 중국의 대외안보정책의 전략적 목적은 크게 3가지로 분류할 수 있다. 첫 번째는 대만이슈, 두 번째는 북한 등 주변국들과의 안정 유지, 그리고 세 번째는 중국의 글로벌 국익 방어이다. 이와 같은 목적을 이루기 위해 중국은 3가지 정도의 정책적 수단을 사용하고 있는 것으로 보인다. 첫 번째는 군사현대화이며, 두 번째는 지역 기구 등을 이용한 국익확대, 그리고 마지막으로 국제협력의 증진이다.

둥소평 시대부터 추진되어 오던 중국의 대전략인 도광양회는 2007년을 기점으로 변화하기 시작하였다. 2007년은 후진타오가 2번째 임기를 시작하는 해이며, 이때부터 후진타오 시대의 대외정책이 보다 적극성(assertiveness)을 띄기 시작했다. 이와 맞물려 2008년 글로벌 금융위기는 중국의 대외정책이 점점 더 유소작의의 성격을 띄게 만든 사건이었다. 이후 중국 대외정책의 특징을 몇 가지 살펴보면, 첫 번째로, 중국은 미국과의 equal relationship을 원하기 시작했다. 미국은 중국을 존중하여야 한다는 의미라고 볼 수 있는데, 이와 같은 태도는 2009년 미중 정상회담의 결과에 반영된 것으로 보여진다. 두 번째로는, 이후 중국은 국제체제에서 더욱 많은 영향력을 요구하기 시작하였다. 실제로 2007년 말 중국의 대외정책문서에는 발언권(right to speak)이라는 용어가 다수 등장하기 시작하였으며, 2008년 중국은 주요 국제기구에서의 더 많은 역할을 요구하기 시작하였고, 새로운 국제기구의 창설(예, G-20)을 시행하기 시작하였다. 세 번째로, 국제사회에서 중국은 자국의 위상을 global power로 인식하기 시작하였다. 2007년 중

국은 자국을 아시아 지역에서의 강대국으로 인식하고 있었으나, 2009년 올림픽 개최 이후 자국을 글로벌 강대국으로 인식하기 시작하였으며, 이러한 변화는 중국의 경제력 증강과 함께 형성되기 시작하였다.

그럼에도 불구하고 현재 중국은 일관된 대외전략(coherent grand strategy)을 가지고 있지 않다. 대외전략이 부재한 가운데 중국은 자국의 핵심이익(core interest)을 중시하고 있으며, 이에 의거하여 대외정책에 유연성을 유지하고 있다. 예를 들어 2010년 매우 공세적인 대외정책을 과시하였던 중국은 미국의 대응과 주변국들의 우려를 불식시키기 위해 정책적 변화를 취하였다. 당시 다이빙궈 국무위원은 2010년 12월 중국이 도광양회로 복귀한다, 중국의 대외정책은 변하지 않았다는 내용을 담은 article을 게재하였다.²⁾ 이 글에서는 남중국해가 중국의 핵심이익이라는 주장이 빠지고 대신 미국과의 협력을 강조하는 내용이 담겼다. 그럼에도 불구하고 중국은 자국의 핵심이익을 고수하기 위해 지속적인 노력을 기울일 것으로 보인다. 비록 2010년 말 중국의 대외정책이 조정되었고, 최근 미국의 아시아 회귀정책에 대해 강경하게 맞대응을 하지는 않을 것으로 보이지만, 중국은 미국의 봉쇄정책에 대해 지속적인 long-range projection power의 개발 등을 통한 internal balancing을, 외부적으로는 지역기구의 이용을 통한 external balancing을 추진할 것으로 보인다.

시진핑 시대가 도래하면 중국의 대외정책에는 변화가 있을 것으로 예상된다. 물론 중국은 많은 국내적 문제점들을 소유하고 있으나, 근본적으로 지속적인 경제성장과 함께 더욱 역동적이고 적극적인 외교정책을 펼칠 것으로 예상된다. 국제적 노력에 더욱 많이 참여하게 될 것이며, 특정이슈 즉, 중국의 core interest에 해당되는 부분에 대해서는 더욱 공세적으로 변할 가능성이 있다. 예를 들어 대만문제, South China Sea, 북한문제 등에 있어서는 더욱 더 적극적으로 임할 가능성이 있다.

IV. 미국의 Asia Pivot 정책 추진

오바마 행정부는 임기 초부터 금융개혁법안과 다양한 경기부양책 도입 등을 통해 금융 감독 개혁과 경제위기심화방지를 이루어냈으나, 고용과 소득증대와 같은 일반 국민들이 실제로 느낄 수 있는 경제회복을 이루어내는 데 실패했다. 올해에는 거대한 재정

2) Dai Bingguo, '평화발전의 길을 견지하자,' www.mfa.gov.cn/chn/gxh/tyb/zyxw/t774662.htm

적자로 인해 정부재정위기 상태까지 경험해야 했으며, 9%가 넘는 고실업과 주택시장 침체지속, 재정적자 증가 등의 계속되는 경제상황이 지속되었다. 이어진 중간선거의 패배 이후 오바마 행정부의 대내경제정책에는 변화가 생겼으며, 이로 인해 3500억 달러 규모의 제2 경기부양책은 포기되었다. 이로 인해 오바마 행정부의 국내경제정책은 감세연장과 친기업적 정책 등 공화당과 타협하는 방향으로 변화하게 되었으며, 증세를 통해 재정을 확대하여 경기부양을 시도했던 정책 대신 적극적인 대외무역정책을 통해 경기회복을 꾀하고 있다.

이와 같은 국내적 여건은 오바마 행정부로 하여금 아시아 중시정책을 취하게끔 하였다. 이미 오바마 행정부는 2009년 11월 아시아 방문 시 아시아에 대한 적극적인 개입 정책을 천명한 바 있다. 올해 초 미국은 국방전략지침(defense strategic guidance)을 발표하고 아시아중시정책을 천명하였다. 이와 같은 전략이 나오게 된 배경은 크게 4가지이다. 첫 번째는 국내경제회복이다. 올해 재선을 앞두고 오바마 대통령은 국내적으로 경제적, 외교적 성과를 보여줘야 하며, 아시아 지역에서의 재개입을 통해 미국의 수출과 일자리를 늘려 미국의 경기를 진작시키려는 것이다. 두 번째는 부시행정부 시절부터 계속되어 온 아프간, 이라크 전쟁의 종결이 미국에게 아시아지역에 집중할 수 있는 여지를 부여하였다. 최근 재정적자와 국방예산 삭감에도 불구하고 아시아지역에 군사적 개입을 증가할 수 있는 것은 아프간, 이라크 전쟁에 소요되었던 막대한 국방예산 삭감의 결과이다.

마지막으로 중국전제이다. 미국은 최대 무역적자국인 중국위안화의 환율조정에 적극적으로 나설 것으로 보이며, 지적재산권, 비관세장벽 등 전방위에서 중국의 불공정 무역관행 시정을 요구할 것이다. 이를 위해 이 지역에서의 동맹 강화를 강하게 추진할 것으로 보인다. 리언 파네타 국방장관은 이미 2011년 10월말 일본을 방문하여 미일 국방장관 회담을 갖고 2010년 말에 발표한 일본 신방위대강의 핵심인 ‘동적 방위력’ 개념의 미일 동맹 반영을 재확인하였는데, 이에 따라 미일 양국함정은 양국 국방장관회담 직후에 쿼슈, 오키나와 등지에서 남서제도 방위강화를 위한 대규모 훈련을 실시하여 중국전제의 메시지를 재차 강하게 과시하였다.

올해 2월에 발간된 국방전략지침(defense strategic guidance)에서 미국은 국제적 안보에 기여를 하겠지만, 이와 동시에 아시아태평양 지역에 대한 중시를 강화하겠다고 밝혔다. 중국과 관련해서는 3가지를 언급하고 있다. 첫 번째로 중국군사력의 전략적 의도가 투명하게 나타나야 한다는 점이고, 두 번째로는 중국의 Anti-Access/Area Denial 전략에 대해 미국은 지역접근과 자유로운 작전능력을 위해 필요한 투자를 하겠다는 것이

며, 마지막으로 지속적으로 원칙에 입각한 국제질서를 증진시키겠다는 것이다. 이를 위해 국방전략지침은 AA/AD전략 환경에서도 미국의 효율적인 작전능력 배양을 위해 미군에 대한 투자를 할 것이라고 밝혔다. 이것은 합동작전접근개념 (Joint Operational Access Concept)을 실행시키는 것을 의미하는데, 이는 미군의 해저능력 지속, 새로운 스텔스폭격기 개발, 미사일방어 향상, 그리고 주요 우주능력의 효율성 향상을 의미하였다.

V. 한반도에서의 미·중 갈등

한반도 문제에 있어서 미국과 중국의 정책은 상이하다. 중국의 대북정책은 三不(three no's)로 요약할 수 있다. 첫 번째는 不戰(no war)이다. 두 번째는 不混(no chaos)이다. 이는 북한정권의 안정을 의미한다. 세 번째는 不核(no nuclear), 즉 한반도 비핵화이다. 不核(no nuclear)이 세 번째 순위인 것은 북한의 비핵화가 단기간에 이루어질 수 없다고 판단하기 때문이며, 중국은 북핵문제에 있어서 김정일의 결단을 가장 중요하게 고려하기 때문이다. 김정일이 핵을 포기할 가능성이 희박하다는 것이다. 또한 북중관계의 악화를 무릅쓰면서까지 북한비핵화를 추진하지 않겠다는 것이다. 이를 입증하는 것은, 2006년 1차 핵실험 이후 북중관계의 개선이 1년 넘게 걸렸는데 반해, 2009년 2차 핵실험 이후에는 4개월 밖에 걸리지 않았다는 사실이다. 중국은 북핵문제는 장기화될 수밖에 없다고 판단하기 시작했으며, 결국 중국은 북핵 문제의 장기화를 생각하며 북한과의 관계를 개선시켜야 했다. 북핵문제에 있어서 김정일의 결정을 중시하는 중국으로써는 북한과의 관계를 원활하게 유지시킬 필요가 있었고, 이를 통해 북한에 대한 지렛대를 만들어 가기 시작한 것이다.

중국에게 있어서 북한은 매우 중요한 완충지대이며, 미국과의 대결구도에 대한 시험대이기도 하다. 중국은 한반도를 유소작위 정책의 실험장으로 여기고 있다. 예를 들어, 2006년 10월 북한의 제1차 핵실험 이후 중국의 대응은 적극적이었는데, 중국은 미국과 긴밀한 협력 하에 유엔 안보리결의안 1718호를 채택하였으며, 북한 핵실험에 대해 비난과 제재로 일관하였다. 즉, 중국은 기존 중재자 입장에서 벗어나 북한에 대해 강경한 대응을 취하기 시작하였다. 그러나 이는 중국의 대북 레버리지(leverage)를 약화시키는 결과를 가져왔는데, 미국은 북한과 제네바에서 비밀 양자교섭을 벌여 BDA 금융제재로 경색된 미·북관계를 완화시키고 2007년 2.13 합의를 이끌어 내었기 때문이다. 이는 중

국으로 하여금 정책적 변화를 가져오게끔 하였는데, 북한에 대한 강경한 정책은 북·중 관계 악화와 함께 한반도 문제에 있어서 중국의 주도권을 약화시키는 결과를 가져왔기 때문이었다. 2009년 5월 제2차 북핵 실험 이후 중국의 대북정책에는 변화가 생겼는데, 중국은 안보리 대북제재 결의안 1874호에 적극 참여하였으나, 실제 중국의 대북정책은 북한문제와 북핵문제를 분리하여 북핵문제의 우선순위를 낮추는 데 초점을 두었다. 이후 중국은 대북 핵정책에 있어서 모호성 유지와 함께 주도적 대응을 약화하게 되었다.

천안함, 연평도 사건은 한미동맹과 북중동맹의 강화와 충돌을 보여준 중요한 사건이었다. 이 사건을 빌미로 한미 양국은 서해상에서 항공모함을 동원하여 대규모 군사훈련을 단행하였으며, 중국은 이것이 중국에 대한 압박이자 안보위협이라고 강하게 비난하였다. 결국 이 사건은 한반도가 미중갈등의 각축장이라는 사실, 한중 전략적 협력동반자 관계의 한계, 그리고 한미동맹의 중요성을 재차 상기시켜주었다고 하겠다.

VI. 한국의 대응전략

1. 한미동맹 중심의 관계 다양화

한미동맹은 한국의 안보를 위해 가장 중요한 관계이다. 천안함, 연평도 사태에서 경험했듯이, 가장 위급한 상황이 도래했을 때 한미동맹 역할은 더욱더 중요해진다. 중국이 한미동맹을 냉전의 산물이라고 비난하면서 북한의 도발 시 북중관계의 틀을 벗어나지 못하는 사실은 중국 역시 한국입장에서 한미동맹의 중요성을 인정한다는 것을 증명해 준다. 또한 미국은 민주주의와 자본주의 체제 중심의 한반도 통일을 지지하는 입장이나, 중국의 입장은 애매한 상황이다. 한반도가 통일이 되면 중국은 통일한국이 미국의 우방이 될 가능성에 우려하고 이에 적극적으로 찬성하지 않는 입장이다.

그럼에도 불구하고 한국은 중국과의 관계를 중요시할 필요가 있다. 경제적 측면, 북한의 개혁개방 유도, 북한과의 화해협력 측면에서 중국의 역할은 무시하지 못한다. 따라서 한국은 각기 다른 차원에서 관계를 다양화할 필요가 있다. 싱가포르의 경우, 안보문제는 미국과의 관계를 통해서, 경제문제는 ASEAN과 중국과의 관계를 통해 국익을 확대하고 있다. 한국은 한미동맹을 근간으로 하되, 국익이 결정되는 분야에 있어서는 중국과의 협력을 강화할 필요가 있다.

2. 한미 및 한중관계의 설정 필요

한미동맹과 한중관계 사이에서 한국의 입장을 어느 정도는 명확히 할 필요가 있다. 한미 양국은 2009년 한미동맹을 포괄적 전략동맹으로 전환시킨 이후 주요한 내용을 채우지 못하고 있다. 동맹의 로드맵은 먼저 각국의 국익에 의거하여 전략적 목적(strategic objective)을 공동화시켜야 하며, 이에 의거하여 동맹의 운용적 절차가 모색되어야 한다. 냉전 이후 20년이 지난 이후 일구어낸 한미동맹의 변환은 아직도 이러한 작업이 남아있다. 한중관계 역시 2008년 전략적 협력동반자 관계를 형성하였지만, 구체적으로 이것이 어떤 관계인지에 대한 내용이 형성되지 못하였다. 한국은 미중 양국과의 관계에 대한 전략적 입장을 채워 한미, 한중관계 사이에서 갈등국면에 치닫지 않는 유연한 입장을 구축할 필요가 있다.

3. 추후 중국의 공세적 대외정책에 대비해야

시진핑 시대에는 제12차 4개년 계획(12.5계획)과 2011년 양회에서 통과된 강요(綱要)에서 보여지듯 국내 경제성장 지속, 내수 및 소비 확대 등 국내적 문제에 치중하게 될 것으로 예상된다. 그럼에도 불구하고 대외정책 측면에서는 현재의 도광양회를 지속하는 동시에 핵심이익과 연관된 사안에서는 공세적 모습을 보이는 정책을 추진할 것으로 예상된다. 특정 사안에 있어서 공세적 측면이 부각되는 것은 중국의 국력신장과 더불어 국가이익이 중국 국경을 넘어서는 불가피성 때문인데, 추후 이러한 특성은 점점 증가할 것으로 판단되며, 이는 한반도 문제에도 적용될 것으로 보인다.

이는 계속되는 중국의 경제성장으로 인해 가능할 것이며, 2010년 중국의 제조업 생산액은 1조 6000억 달러로 1조 7000억 달러인 미국을 거의 따라잡고 있고 2020년에는 중국의 국내총생산(GDP) 규모가 미국을 앞지를 것이란 전망이 나오고 있으며, 2020년 이후 중국의 대외정책은 보다 공세적인 유소작위로 바뀔 가능성이 있다고 예상된다. 국제통화기금은 5년 후인 2016년 구매력지수(PPP: Purchasing Power Parity) 기준 중국의 실질 경제규모가 미국을 앞지를 것으로 전망하고 있다. 따라서 이러한 중국의 국력신장에 따른 정책적 변화를 숙지하고 이에 대한 대비책을 숙고할 필요가 있다.

4. 6자회담의 확대를 통해 전략적 공통점을 찾아야

한미관계와 한중관계 사이에서 한국의 상이한 국익과 전략을 유연하게 추진할 필요가 있으며, 이를 위해서는 다양한 지역협력체제를 활용해야 한다. 최근 다양하게 추진되고 있는 3자협력체제는 한중 양국 간 공동의 이익을 추진하는 데 매우 중요한 역할을 하고 있다. 이에서 더 발전하여 동북아 전체를 아우르는 안보협력체제가 필요하며, 이는 6자회담의 확대, 발전을 통해서 가능하다. 현재 동북아시아 지역에서 유일하게 존재하는 지역안보협력체는 6자회담이며, 북한문제를 통해 각국의 상이한 이익이 공동화되고 있다. 이를 통해 미중 사이에서 한국의 이익이 교착상태에 빠지지 않도록 해야 하며, 한미동맹과 한중 전략적 협력동반자관계가 공존할 수 있는 방안의 모색이 필요하다.

한국은 그동안 6자회담의 목표를 북한의 비핵화에 초점을 맞추어왔다. 이제는 6자회담의 목적을 전환할 필요가 있다. 즉, 북핵문제에 대한 초점에서 확대하여 북한문제에 대한 공통적 인식과 정책을 만들고, 동북아 안보문제를 다루는 지역기구로 확대시켜야 하며, 이를 통해 한반도가 미중갈등의 격전지가 되는 것을 방지할 필요가 있다.

김 영 호

국방대 안보정책학과 교수



학 력

연세대학교 정치외교학과

미 오하이오주립대학교 (정치학 석사)

미 오하이오주립대학교 (정치학 박사)

주요 경력

현 국방대 안보정책학과 교수

현 국방대 안보문제연구소 미·중연구센터장

전 국방대 안보문제연구소 국제정세연구실장

전 국방대 안보문제연구소 북한문제연구실장

전 대통령외교안보수석실 정책자문위원

관심연구 분야

외교안보정책, 한미관계, 국제기구

주요 저서

“A World Without Nuclear Weapons: A South Korean View”

“오바마 행정부의 핵군축 정책과 한국 안보”

“탄도미사일방어: 현황과 한국의 선택”

“미국의 군사안보정책”

“비전통적 안보위협과 군의 역할”

“스마트 파워 전략과 한국군의 국제평화활동”

“WMD and Peace: How to Counter WMD Proliferation”

“전시작전권 전환의 의미와 한국의 안보정책” 등

Kim, Young-ho

Prof., Korea National Defense University



Young Ho KIM is a Professor at the Department of International Relations in Korea National Defense University(KNDU), Seoul, Korea and also a Director of Center for U.S. and China Affairs in Research Institute on National Security Affairs(RINSA) affiliated with KNDU. His areas of teaching and research interest include foreign policy and security affairs in Northeast Asia, ROK-U.S. relations, and international organizations.

Prof. Kim received his Ph.D. and M.A. degrees in Political Science from the Ohio State University, U.S.A. As the Chair, he was in charge of the Dept. of International Relations at KNDU for 2009-2011, and also served as a Policy Advisor to the Chief Secretary for Foreign Policy and Security to the President of Republic of Korea for 2008-2010.

Prof. Kim co-authored several books and published many articles on such topics as foreign and security policy of South Korea, strategic relations among the Northeast Asian countries, Korea-U.S. relations. Some of his works include "A World Without Nuclear Weapons: A South Korean View," "The U.S. Missile Defense: Its Current Status and Implications for South Korea," "WMD and Peace: How to Counter WMD Proliferation," "Non-traditional Security Threats and the Role of Armed Forces," "The Impact of Wartime Operational Control Transfer and the Future Direction of South Korean Security Policy," and "The Feasibility of Multilateral Security Cooperation in East Asia."

엄 태 암

한국국방연구원 책임연구위원



학 력

고려대학교 영문학사

고려대학교 정치학 석사

고려대학교 정치학 박사

주요 경력

현 한국국방연구원 안보전략연구센터 책임연구위원

현 The Korean Journal of Defense Analysis 편집장

현 KBS-TV 객원해설위원 (News)

전 한국국방연구원 안보전략연구센터 미국연구실장

전 한국국방연구원 안보전략연구센터장

전 청와대 국가안전보장회의(NSC) 정책전문위원

Ohm, Tae-am

Senior Research Fellow, Korea Institute for Defense Analyses



Ohm Tae-am (Ph.D. in Political Science at Korea University, 1990) is a senior research fellow at the Korea Institute for Defense Analyses (KIDA), a defense think tank affiliated with the ROK Ministry of National Defense. Currently, he is the Editor-in-Chief of The Korean Journal of Defense Analysis (KJDA), a Quarterly English journal published by KIDA and registered with the Social Science Citations Index (SSCI) in 1993.

He joined the Institute in February 1989. Since then, his research areas have been the ROK-U.S. Security Alliance and Multilateral Security Cooperation in East Asia. He served as Chief of U.S. Studies Division and Director of the Center for Security and Strategy, KIDA. From 1999 to 2000, he also worked as an advisory member to the Policy Advisory Committee of National Security Council, Office of the ROK President. Since 2011, he has been a News Commentator of KBS-TV.

He is the author/co-author of many books including South Korea's Security and Defense (in 2009, 2010, and 2012), Multilateral Security Cooperation in the Northeast Asia: The Six-Party Talks Case, European Security Situation: Changes and Prospects, and Impacts of Security Environment on the Roles of United Nations Command (Korea). His numerous research monographs include the "21st Century ROK-U.S. Strategic Alliance: Contents and Issues," "The ROK-U.S. Strategic Alliance in the 21st Century and the KORUS-FTA,"

Constructing a multilateral security regime in Northeast Asia

Ohm, Tae-am

(Senior Research Fellow, Korea Institute for Defense Analyses)

Since the end of 1980s, in retrospect, the leaders of East Asian states supported the idea of multilateral security cooperation very aggressively. In an era of enormous disorder and insecurity originated by the collapse of Cold War system, the proposition of multilateral security cooperation was a fresh and justifiable option for a new world to come. We understand that then Communist Party general-secretary of Soviet Union Mikhail Gorbachov suggested, through his Vladivostok address in July 1986, to establish a Helsinki-type All Asia Security Conference in Northeast Asia for the first time. And there seems to be no specific proposal to form such a mechanism after the time when Prime Minister of Australia Kevin Rudd expressed his hope to develop Six-Party Talks into an organization for security cooperation in the Asia-Pacific region. His proposal was made on his way to Washington D.C. on the 31st of March, 2008.

During this span of time, we've had a record of about seventy-eight propositions, official and non-official, to establish multilateral security cooperation mechanisms in Northeast Asia. The failure of Six-Party Talks to solve North Korean nuclear problem and stringency of North-South Korean relations during Lee Myung-bak administration may have accounted for sudden cessation or cooling of such a lively mood for multilateral security cooperation since early 2008.

ASEAN Regional Forum, Shangri-La Dialogue, Shanghai Cooperation Organization, and the Council for Security Cooperation in the Asia Pacific

(CSCAP) will continue to provide formal and informal mechanisms to discuss political and security issues and challenges facing the region. However, there seems to be little possibility for them to produce any tangible results for at least a while.

The upcoming 2012 Seoul Nuclear Security Summit is expected to serve as a solid basis for future international regime to prevent nuclear terrorism. Large number of participating countries, strong support from the U.S., top-down style of summit meeting, etc. are only part of positive elements to accelerate future development of multilateralism.

Meanwhile, there are some restrictive factors to overcome. For example, there is no further planning to sequence biennial, high-level international political summits after the 2014 Netherlands summit. And there should be some creative measures to co-opt so-called failed states into Nuclear Security Summit mechanism because they are the hotbeds of worldwide terrorism. Universal definition of some key concepts like terrorism and terror is also needed to heighten the effectiveness of measures and decisions made by Nuclear Security Summits.

동북아 다자안보체제 구축

엄태암 (한국국방연구원 책임연구위원)

I. 탈냉전 시기 동북아 다자안보협력 구상

다자안보협력(Multilateral Security Cooperation)은 공동규범과 제도 창출을 위한 대화의 습관화를 일차 목표로 하며, 종국적으로 이러한 대화 분위기 속에서 국제사회의 안보와 질서 유지를 위한 기초 규범(Norm)을 만들고 나아가 분쟁과 갈등의 해결 방안과 제도 및 절차의 수립을 지향한다.¹⁾ 여기서 다자안보협의체 혹은 국제레짐이라 함은 흔히 사용되는 공동안보(common security), 협력안보(cooperative security) 개념이 제도적 차원에서 좀 더 진전된 형태이며, 대화와 타협을 통한 평화와 안정의 유지라는 기본 의도는 일치한다는 점에서 개념 간 의미상의 큰 차이는 찾기 어렵다.

1980년대 말부터 아태지역 다자안보협력에 대한 관심과 역내 국가 정치지도자들의 정책적 지원은 되새겨보건대 매우 적극적이었다. 냉전체제가 무너지는 심대한 안보구조 변화의 시기를 맞아 다자간 안보협력이라는 명제는 신선하고도 명분도 충분한 이데올로기였다. 우선 대화의 습관화를 거쳐 국제사회의 평화와 안정의 기초 규범을 만들고 나아가 분쟁과 갈등의 해결 방안과 제도 및 절차 수립을 지향한다는 다자안보협력 구상에 반대하기가 논리적으로도 윤리적으로도 쉽지 않은 일이었다. 정치적으로 유용한 도구로 활용될 수 있는 이데올로기적 조건을 갖춘 데다 역사적 경험이 많지 않아 실패사례를 들기 어려웠던 것도 원인이 되었다.

아태지역 가운데서도 동북아지역을 중심으로 한 다자안보체제 제안의 구체적 사례를 들어보자면 고르바초프 구소련 공산당서기장의 전아시아안보회의(Helsinki-type All

1) 엄태암, 『6자회담의 동북아다자안보기구화 - 추진 가능성과 전략』, 한국국방연구원, 2005. 8, p.31.

Asia Security Conference) 개최 제안(1986.7, 블라디보스토크 연설)을 시작으로 노태우 대통령의 동북아 평화협의회 제안(1988.10.18, 유엔연설), 제임스 베이커(James A. Baker III) 미 국무장관의 2+4 제안(Foreign Affairs誌 기고논문, 1991 Winter), 한국 정부의 동북아안보대화(Northeast Asia Security Dialogue, NEASeD) 제의(1994.5 ARF-SOM) 등 4반세기 이상의 역사가 포함된다.

역내 다자안보협력의 필요성을 제창하는 목소리는 1986년 이래 2008년 말까지의 20여년 기간을 살폈을 때 아래 <표-1>에서 보듯 국내외에서 도합 78회가 제창되었는데, 결코 작지 않은 숫자임이 분명하다. 이 표에는 2008년 3월 31일 케빈 러드(Kevin Rudd) 호주총리가 워싱턴 방문길에서 북핵 6자회담을 아시아태평양지역 안보협력기구로 발전시킬 것을 촉구한 내용까지가 포함되어 있다. 그러나 냉전 종식이라는 안보환경 및 위협인식 변화에 발맞추어 다자안보협력의 의의와 실효성에 대한 긍정적 평가가 확산되던 이 기간의 분위기는 그 이후 소강상태를 보이다가 현재 역내 다자안보협력을 제안하는 목소리는 사실상 거의 중단된 모습을 보이고 있다. 따라서 사실상 이 표의 제안 건수는 2012년 현시점까지의 내용을 담고 있다고 해도 과언이 아니다.

<표 1> 아·태지역 다자안보협의체 제안 건수 ('86~'08.10 현재)

		제 안 주 체 (국내-외국)			
		정부차원		민간차원	합계
		공식제안	비공식 제안		
제 안 형 태	동북아 6자회담	19(12-7)	15(8-7)	17(9-8)	51(29-22)
	유사형태	13(3-10)	7(1-6)	7(3-4)	27(7-20)
	합 계	32(15-17)	22(9-13)	24(12-12)	78(36-42)
		54(24-30)			

동북아와 한반도에 다자안보협력의 장이 마련되어야 한다는 제안을 한국의 역대 정부를 시기적 기준으로 분류해보면 다음과 같다. 북방정책을 펼치며 중국 및 소련/러시아와의 대화를 희망하던 시절인 노태우 대통령의 '제6공화국' 때는 총 10건(국내 2건 - 국외 8건), 김영삼 대통령의 '문민정부' 시절에 총12건(국내 7건 - 국외 5건), 김대중 대통령의 '국민의 정부' 시절에 22건(국내 9건 - 국외 13건), 노무현 대통령의 '참여정부' 시절에는 33건(국내 16건 - 국외 17건)까지 기록했지만 이명박 정부에 들어와서는 외국에서 단 1건, 즉 러드 호주 총리의 제안이 있었을 뿐이다.

따라서 이 표는 시기적으로 이명박 정부 초기까지의 상황을 포함하고 있다. 그 이후 시기에는 러드 호주 총리의 제안 이외에 포함시킬 마땅한 자료도 없었지만 북한의 두 차례 핵실험에 이은 남북관계 경색으로 사실상 북핵문제 해결을 위한 20여년에 걸친 6자회담 노력이 실패로 끝나버린 대조적인 상황이 극적으로 이어지고 있다. 물론 6자회담을 통한 북핵문제 해결에 이어 성공의 탄성을 그대로 살려 동아시아지역의 다자안보 협력기구로 발전시키자는 미국 정부의 구상은 여전히 유효하다. 그럼에도 6자회담의 사실상 실패는 동아시아는 물론이요 동북아지역에서의 다자안보기구 구축 가능성에 대한 기대를 좌절시켰고, 이에 따라 다자안보협력체 구상을 제안하는 목소리도 학계와 정계를 막론하고 급격히 잦아들지 않을 수 없었던 것이다.

II. 남북관계 경색기: 6자회담의 실패

이명박 정부 시기 북한의 대남정책은 무력도발과 유화적 태도를 번갈아가며 반복하는 모습이었다. 그리고 북한은 남북한 간의 약속에 구속됨이 없이 언제나 자신에게 유리한 정책방향을 주도적으로 선택하는 입장을 견지했다. 우선 이명박 정부가 출범하던 2008년에 북한은 한국의 신정부가 제시한 대북정책인 「비핵, 개방, 3000 구상」에 대해 신랄하게 비난하고 7월에는 금강산 관광객 총격사건을 일으키는 등 군사적 위협까지 서슴지 않았다. 이명박 정부가 「비핵, 개방, 3000 구상」을 포기하고 「6.15 공동선언」²⁾과 「10.4 정상선언」³⁾을 이행하면서 과거의 포용정책으로 복귀할 것을 요구한 것이다.

김정일의 건강 이상이 발생한 2008년 8월 이후 북한은 대남 군사위협을 강화하며 장거리 미사일을 발사하고, 제2차 핵실험을 강행하는 등 대남 및 대외정책을 초강경 자세

2) 2000년 6월 15일 한국의 김대중 대통령과 북한의 김정일 국방위원장이 합의하여 발표한 공동선언으로 통일문제의 자주적 해결, 1국가 2체제 통일방안 협의, 이산가족 문제의 조속한 해결, 경제협력을 비롯한 남북 간 교류 활성화 등이 주요 내용이다.

3) 한국의 노무현 대통령과 김정일 국방위원장이 2007년 10월 4일의 정상회담에서 합의한 선언으로 공식 명칭은 「남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언」이나 흔히 「10.4 정상선언」 또는 「2007 남북정상선언」으로 불린다. 6.15 공동선언을 고수하고 적극 구현해 나가며, 남북관계를 상호존중과 신뢰 관계로 전환시키는 동시에, 군사적 적대관계를 종식시키고 한반도에서 긴장완화와 평화를 보장하기 위해 긴밀히 협력하고, 현재의 정전체제를 종식시키고 항구적인 평화체제로 발전시키기 위해 직접 관련된 3자(미·중·북한) 또는 4자(남북한·미·중) 정상들이 한반도지역에서 만나 중전을 선언하는 문제를 추진하기 위해 협력한다는 등의 내용을 담고 있다.

로 유지했다. 이 시기 북한의 공세적 태도를 경제난 악화, 오바마 행정부 출범 등의 다양한 내외적 영향요인을 들어 설명할 수 있으나, 김정일의 건강 이상(異狀)이 가장 중요한 원인이라는 설명이 설득력 있다. 즉 김정일이 뇌졸중에서 어느 정도 회복한 이후 북한이라는 국가의 정권이 위태로워질 수도 있겠다는 심리적 불안과 초조함을 느끼면서 2009년 초 셋째 아들 김정은을 후계자로 지정하는 동시에 정권의 안정성을 강화하고자 대남공세를 강화하면서 위협을 사전 차단하려고 했다는 것이다.

북한의 대남 공세는 2009년 8월에 접어들면서 잠시 유화적인 태도를 보이기도 했다. 8월 5일 클린턴 전 미국 대통령의 평양 방문에 이어 현대아산(現代峨山)의 현정은(玄貞恩) 회장과 김정일 간의 회담에서 금강산/개성 관광 및 이산가족 상봉 재개 등 5개 항목이 합의되었고, 고(姑) 김대중 대통령의 국장(國葬)을 맞아 21에는 김정일의 최고 측근인 김기남(金基南)을 대표로 하는 조문단을 파견해 이명박 대통령을 면담하고 “늦지 않았으니 대화하자”는 김정일의 구두메시지를 전달하면서 사실상 남북정상회담을 제의했다. 그러나 이 면담에서 제3차 남북정상회담이 합의되지 못한 것은 김기남 일행의 방한이 일차적으로 조문 목적이었던 것과 함께, 당시 한국 정부가 북한의 금강산 관광객 총격사건에 대한 명백한 사과가 있어야 하며 정상회담의 의제에는 핵 문제 해결을 위한 조치가 포함되어야 한다는 입장을 견지했기 때문이다.

2009년 11월 10일 남북한의 해군이 충돌한 ‘대청해전’ (大靑海戰)은 2010년의 위기를 예고하는 사건이었다. 대청해전은 북한 경비정이 황해의 대청도 인근 북방한계선(northern limit line, NLL)을 넘어와 한국 해군 고속정을 조준 사격했다가 2분여 만에 4,900여 발의 집중 포화(砲火)를 맞고 침몰 직전 퇴각한 사건이다. 북한이 서해의 NLL의 무력화(無力化)하기 위한 시도는 1973년 이후 간헐적으로 이루어져 왔지만 한국이 때로는 강력한 응징을 통해 때로는 대화를 통해 효율적으로 대응함으로써 현재까지 남북한 간의 변함없는 서해상 경계선으로 효력을 발휘하고 있다.⁴⁾

북한이 1997년 남한으로 망명한 황장엽(黃長燁) 전 조선노동당 국제담당비서를 “암살하라”는 지령을 내린 것도 2009년 11월의 일이며, 며칠 뒤인 11월 30일에는 화폐개혁을 단행했다. 대남 유화정책을 통해 기대했던 한국으로부터의 경제적 지원이 여의치 않

4) Selig S. Harrison 미 국제정책센터 아시아프로그램 국장(the director of the Asia program at the Center for International Policy)이 북한의 연평도 포격을 비롯한 황해상에서의 남북한 간 분쟁을 끝 내려면 미국이 북방한계선(NLL) 재설정에 나서야 한다고 주장하기도 했지만 수많은 한반도 전문가들로부터 한반도의 역사와 정책배경을 이해하지 못하는 무책임한 행동이며 그런 글을 게재한 신문 역시 수준 이하라는 지적을 받기도 했다. Selig S. Harrison, “Drawing a Line in the Water,” New York Times, December 13, 2010. <http://www.nytimes.com/2010/12/13/opinion/13harrison.html> (검색일 2012.2.25)

자 화폐개혁을 통해 북한 내부 시장세력의 자금을 흡수해 경제난 해결을 시도한 것이었다. 적어도 상당 기간 남북관계 개선의 가능성을 포기한 상태에서 자체적으로 경제회생의 길을 모색한 것이다.

12월부터는 북한 군부의 대남 무력압박이 본격화하기 시작했다. 북한 해군사령부는 2009년 12월 21일 대변인 성명을 통해 북한군의 평시 해상 사격구역을 NLL 남쪽으로 내리겠다고 일방 선언했다. 그 후 2010년 1월 15일 북한의 최고 권력기구인 국방위원회는 대남보복 성전(聖戰)을 공언했고, 특히 1월 27일부터 29일까지 백령도와 연평도 인근의 NLL 이북 해역에 해안포 100여 발 이상을 발사하면서 대남 무력시위를 감행했으며, 급기야는 3월 26일 한국 해군의 천안함을 기뢰를 이용해 폭침시키는 도발을 일으킴으로써 남북 간 군사적 긴장을 극단적으로 고조시켰다. 그리고 2010년 11월 23일 북한은 개머리 해안포 기지에서 170여 발의 해안포를 발사해 연평도를 직접 타격하는 군사적 도발을 감행했으며, 이로써 한국 해병대원과 민간인 사상자가 다수 발생했다.

북한이 2010년에 저지른 천안함 격침과 연평도 도발사건은 한반도의 안정과 평화, 비핵화 과정에 심각한 타격을 주었다. 6자회담, 즉 한반도 비핵화를 위한 다자간 협력체제의 존재가치에 대한 근본적인 회의가 한국 국민의 컨센서스로 고착된 것도 이들 사건의 결과이다. 한국 정부는 대체적으로 유화적이고 수세적인 입장을 보이던 종래의 대북관계 패턴을 적극적 대응태세로 바꾸며 더 이상의 인내는 없을 것임을 내외에 천명했다. 2010년의 이들 사건은 6자회담의 성공 가능성에 대해 반신반의하던 국제사회의 기대까지 무위로 돌아가게 한 사건이었다.

이후 북한은 2011년 초 대남 유화공세를 강화했다. 즉 신년공동사설을 통해 남북 간에 “대화와 협력사업을 적극 추진시켜 나가야 한다”고 주장하면서 “당국회담을 무조건, 조속히 개최할 것”을 요구했다. 이에 대해 한국 정부는 남북 당국 간 회담은 천안함·연평도·비핵화 등이 의제가 되어야 한다는 점을 강조하며 원칙이 견지되는 대북정책에 흔들림이 없음을 분명히 했다. 원칙이 견지되는 대북정책이라 함은 도발과 위협으로 대화를 강요하는 북한의 잘못된 행동을 덮어둔 채 경제지원과 보상을 통해 평화를 구매하는 과거의 접근방식은 더 이상 지속하지 않겠다는 이명박 정부의 대북정책 노선을 의미한다.

이 무렵 연평도 포격을 당했음에도 한국 정부의 응징이 소극적인 데 불만을 품은 한국의 NGO들이 전단지과 생필품을 넣은 풍선을 북한 지역으로 띄워 보내는 일종의 심리전을 감행하기 시작했다. 이에 북한은 풍선을 띄우는 지점을 직접 조준사격하겠다고 위협했고 여기에 대해 김관진 한국 국방장관은 먼저 응분의 대응을 가한 후 보고하라는

명령을 내린다. 천안함과 연평도 사건 이후 북한에 따끔한 경고를 하려는 한국 측 의도를 읽은 북한은 2011년 중반부터 새로운 대남 강경태도를 보였다. 즉 6월 1일 북한은 5월에 있었던 정상회담 준비를 위한 남북 간 비밀접촉을 공개했던 것이다. 6월 3일에는 총참모부 대변인 성명을 통해 김일성 3대(代)의 사진을 한국 예비군이 사격표적지로 사용한 것과 관련하여 한국 당국의 사죄 및 재발방지를 요구하며 전면적 군사적 보복에 나설 것임을 위협하기도 했다.

6자회담 재개와 한반도 비핵화 문제를 논의하기 위해 남북 6자회담 수석대표회담이 2011년 7월 22일 2년 7개월 만에 개최되었으며, 이어 같은 시기에 북미대화도 진행되었다. 그리고 9월 21일의 제2차 남북 비핵화회담과 10월 24일의 제2차 북미대화가 연이어 개최되는 등 남북관계 개선을 위한 움직임이 활발해지는 듯했지만 양측이 기존 입장을 재확인했을 뿐 실질적인 진전은 나오지 못했다.

북한은 11월 30일 외무성 담화를 통해 핵 에너지의 평화적 이용 권리를 “자주권과 발전권에 속하는 사활적인 문제로 추호도 양보할 수 없고 그 무엇과도 바꿀 수 없다”고 못박았다. 한미 양국은 물론 국제사회가 일관되게 요구해온 우라늄농축 프로그램(UEP) 중단을 거부한 것이다. 국면전환을 모색하는 대화가 있었을 뿐 실질적 진전이 없이 시간을 보낸 남북관계는 마침내 12월 17일 김정일의 사망과 뒤이은 김정은의 북한체제 승계라는 전환점을 맞이했다.

탈냉전 이후 수다스러울 정도로 정부와 민간 차원에서 제창되던 수많은 다자안보협력 제안이 기대하던 진전을 보지 못하고, 북핵 6자회담 역시 구심력을 발휘하기는커녕 실패로 끝나버린 사실은 분명 안타까운 일이다. 살펴본 것처럼 이명박 정부 시기의 남북 관계를 냉각과 대화를 번갈아 가며 자기들 뜻대로 끌어온 북한의 변덕스러운 행태 앞에서 대화의 습관화를 통해 국제안보와 질서 유지의 기초 규범을 만들고 분쟁과 갈등을 해결하는 제도와 절차를 수립하지는 다자안보협력체제의 취지는 너무도 나이브한 목표일 수밖에 없었다.

이러한 결과는 안보상황을 악화시킬 수 있는 문제를 대화를 통해 해결한다는 다자안보협력의 애초 취지가 “외부 위협을 제어하여 정권의 생존을 유지하기 위해 합리적으로 위협을 부담하는 행위로서 핵개발을 추진했던”⁵⁾ 김정일 정권의 대담하고도 결연한 의도 앞에 너무나 무력할 수밖에 없었기 때문이라 판단된다. 기능주의적 접근방식에 따라 한반도와 동북아는 물론 아태지역을 넘어 세계적 차원에서 진행되는 지역무역협정(RTA)

5) 이종현, “북한 핵문제의 경제학적 고찰”, 한국국방연구원, 『국방정책연구』, 2007년 가을.

혹은 자유무역협정(FTA) 체결 추세가 역내 안보환경 개선에 오히려 더 긍정적 역할을 할지도 모를 일이다.

이상에서는 동북아 다자안보체제 구축을 위한 탐색과 시도가 이명박 정부 시기에 와서 급격히 위축된 요인을 남북관계를 중심으로 살펴보았다. 시각을 돌려 동북아 다자안보체제 구축 시도가 별반 주목을 끌지 못했던 이유를 역내 국가들 혹은 그들 간의 상황 속에서 찾아보자면 대략 다음과 같이 정리될 수 있다. 먼저 미국의 경우 2001년 9.11테러 이후 지속해오고 있던 테러와의 전쟁으로 다자안보협력이라는 부차적 의제에 관심을 두기 어려운 상황이었다. 게다가 2007년 후반 이후에는 서브프라임 모기지 부실 사태에서 촉발된 경제위기로 인해 국제적 리더십에 큰 타격을 입을 수밖에 없었고, 그로 인해 다자안보협력체제 구축이라는 안보이슈는 더욱 관심 밖으로 밀려나게 되었다.

그런가 하면 일본의 경우는 9.11 테러 이후 다자안보협력체라는 불확실한 구도보다는 강대국 동맹인 미국과의 확고한 연대 속에 자신의 안보를 지키는 것이 타당한 대안이라는 판단을 내렸을 것이다. 테러 위협과 더불어 중국의 부상이라는 구체적이고도 현실적인 위협이 시급한 대응을 요구하는데 비해 역내 다자안보협력의 희망이 실효성을 확보하기까지는 상당한 시간을 요할 것이라는 판단을 하게 만들었을 것이다.

중국 역시 2002년 이후 미국을 중심으로 발전하는 아시아안보회의(Asian Security Summit, 일명 상그릴라대화 Shangri-La Dialogue)와의 경쟁구도 속에서 나름의 영향력권에 속한 국가들을 중심으로 상하이협력기구(Shanghai Cooperation Organization, SCO)를 발전시키려다보니 아태지역 전체 국가들 간의 진정한 신뢰구축을 위한 다자안보협력체제 구축에는 자연히 소홀할 수밖에 없었을 것이다.

이상과 같은 논의에 비추어 보자면 2012년 현상황에서도 실패로 판명 나버린 6자회담의 다자안보협력체제화 가능성은 더 말할 것도 없고, 새로운 어떤 시도가 역내 다자안보협력체의 등장으로 이어질 가능성도 커보이지는 않는다. 상그릴라대화와 상하이협력기구, 아세안지역안보포럼(ARF), 아태안보협력이사회(CSCAP) 등의 대화체들이 활동을 지속하되 안보환경 개선을 위한 구체적인 방안이 거론되지 못하는 현 추세의 다자안보협력의 모습은 당분간 돌파구를 찾기 어려워 보인다. 아시아 전역 혹은 심지어 유럽연합까지 포괄하는 작은 유엔이 되어버린 외교무대에서 한 가지 작은 안보현안이나마 해결책을 찾기란 현실적으로 어렵기 때문이다.⁶⁾

6) 아시아지역 다자안보의 현황과 긍정적이지 못한 전망 등을 잘 다룬 최근 자료로는 “Building Asia's Security”를 주제로 한 Adelphi Papers (Volume 49 Issue 408 2009)의 여섯 개 논문을 참고할 만하다.

어쩌면 국가들 간의 이해관계와 그것을 확보하고 유지하기 위해 동원하는 수단이 과거와 엄연히 달라져버린 상황에서 몹시도 전통적인 수단, 즉 외교와 대화에 의미와 비중을 두는 접근방식이 근본적으로 잘못된 것일지도 모른다. 아니면 습관적인 대화를 통해 국가 간에 신뢰를 쌓고 그것을 바탕으로 작은 규범을 만들어가자는 점진주의적 접근 방식 자체가 맹점을 지니고 있을 수도 있다. 즉 대화를 통해 상대방과의 신뢰를 쌓기 전에 이미 우리는 상대방의 이익과 의도를 서로 너무 잘 알고 있는 것은 아닌지 생각해볼 문제라는 것이다.

이상과 같은 비관적인 전망에도 불구하고 북한이 핵무기 개발과 병행하여 생존수단으로 미국과의 관계개선을 아울러 추구하고 있다는 점은 무장과 전쟁이 아니라 개발을 통한 생존의 가능성도 열어두고 있음을 의미한다고 볼 때 다행스럽게도 6자회담의 가능성을 아주 포기하기는 아쉬운 느낌도 든다. 그런 희망을 살리기 위해서는 역내 안보상황을 악화시키고 다자안보대화의 지연에 책임이 있는 국가가 바로 북한이라고 비난하기에 앞서 김정은 체제가 핵무장이 아니라 경제개발을 통해 정권의 생존이라는 목적을 달성하는 것이 가능하고, 또 자신의 권력과 소비를 증대시킬 수 있다고 판단할 경우에는 기꺼이 핵 포기를 선택할 수 있을 것으로 기대하면서 협상전략을 다듬는 우리의 결단이 필요할 것이다. 그리고 그것은 지금까지의 우리 경험에 비추어 몹시도 생소하고 위험 부담이 큰 접근법일 수 있다.⁷⁾

III. 서울 핵안보정상회의와 다자안보협력체제

역내 다자안보협력체제의 희망을 북한 핵문제와 6자회담과의 관련성 속에서 살펴볼 때 전망이 그다지 긍정적이지 못한 상황임에 비해 다가오는 서울 핵안보정상회의가 실질적 측면에서 기여할 수 있는 부분이 있을지를 점검해보는 것도 의미가 있을 것이다. 즉 서울 핵안보정상회의를 통해 핵안보와 원자력 안전에 관한 구체적인 국제협력, 지역 협력 방안이 논의되고 그 결과 채택된 ‘서울 코뮈니케’가 새로운 다자안보협의체 혹은

7) 역내에 다자안보기구가 활성화되지 못한 까닭을 동북아 다자안보협력의 발전 여부가 유일 패권국인 미국의 정책에 의해 좌우되기 때문이라 풀이하는 학자도 있다. 魏紅霞, “東亞多邊合作及其對中美關係的影響”, 世界經濟與政治, 2008年 6月号.

국제레짐으로 발전하는 기반을 마련한다면 매우 의미 있는 성과가 될 것이라는 점이다.⁸⁾

서울 핵안보정상회담이 핵안보의 지속적인 발전을 위한 새로운 목표를 설정하고 의제를 다변화하는 등 소기의 목표 달성은 물론 한 단계 더 진전을 이루기 위해서는 다자안보협력의 지향하는 목표를 다시 한 번 참고할 필요가 있다. 즉 다자안보협력은 상호이익 차원에서 공동규범과 제도를 창출하기 위한 대화의 습관화를 목표로 설정하며, 중국적으로 이러한 대화 분위기 속에서 국제사회 안보를 유지할 수 있는 기초적인 규범을 만들고 나아가 분쟁해결 방안과 제도·절차를 수립하기 위해 노력할 것을 지향한다는 점이다.

다자안보협력체의 역할은 유동성의 증대와 그에 따라 수반되는 안보의 불안정성을 감소시키는 것이고, 이를 위해 ‘대화를 통한 갈등 해결’이 이루어지는 ‘제도화된 대화’의 장을 제공하여, 역내 국가 간의 투명성과 신뢰가 증진되도록 하는 것이다. 2010년 워싱턴과 2012년 서울에서 두 차례 개최되는 핵안보정상회의가 이런 의미에서 발전의 계기가 될 수 있을지는 아직 판단하기 이르다. 가능성과 한계를 살펴 긍정적 요인을 살려가는 길이 최선일 것이다.

서울 핵안보정상회의가 다자안보협력체 혹은 국제레짐으로의 발전 계기가 될 수 있을 것이냐는 다음 몇 가지 긍정적 요인(촉진요인)과 부정적 요인(제약요인)에 따라 결정될 것으로 보인다. 우선 긍정적 요인은 첫째, 회의 참가국 수가 많다는 사실 자체가 가지는 상징성이다. 즉 세계 각국의 정상 53명과 원자력 관련 대표수장들이 네 명이나 참가해 유엔을 제외하고서는 가장 대규모 국제회의의 위용을 갖춘 상태에서 핵안보(nuclear security), 안전조치(nuclear safeguard), 핵안전(nuclear safety)의 이른바 3S를 주제로 국제적 컨센서스를 조성한다는 행사 자체가 자못 큰 의미를 지닌다는 점이다.

2010년의 워싱턴 핵안보정상회의의 경우 이스라엘, 인도, 파키스탄 등 NPT 체제 바깥에 있던 핵무장국들을 참여시켜 핵안보 논의의 실효성을 제고시켰다는 점에서 큰 성과를 인정받고 있다. 포괄적 안보위협 요인들에 대처하기 위해서는 문제의식과 상황인식을 공유하는 관련 국가들 간의 긴밀한 협력이 필연적이고 그러기 위해서는 다수 국가들의 참여는 필수적이다.

8) 서울 핵안보정상회의의 글로벌 거버넌스 내지 글로벌 레짐으로의 발전 문제를 짚은 최근의 연구로는 다음 자료를 참조. 김성배·신성호·이상현·전재상·전진호, 「글로벌 거버넌스와 핵안보정상회의」, 동아시아연구원(EAI), 2012. 2. 13.

http://www.eai.or.kr/type_k/panelView.asp?bytag=p&catcode=&code=kor_report&idx=10850&page=1

유엔이 추진 중인 포괄적 국제테러리즘협약은 일부 내지 소수 국가들의 노력만으로 핵테러를 예방하거나 대처하기 어렵다는 사실을 고려해 다수 국가의 참여를 최우선 목표로 삼고 있다. 모든 국가들이 테러에 연계될 수밖에 없다는 사실을 반영하고 예외조항이나 특수한 사정을 들어 정당화하는 비합법적 무력을 원천적으로 차단하기 위한 목적에서이다.

둘째, 미국이라는 강국이 (서울) 핵안보정상회의 개최를 강력 지원하고 있다는 사실이다. 핵안보정상회의가 오바마 대통령이 러시아와의 신전략무기감축조약(New START) 체결 및 발효(2011.2.5)와 더불어 핵안보정상회의 개최를 재임기간의 대표적 외교성공으로 기록하고 싶어 함은 주지의 사실이다. 국제적 규범을 정립함에 있어 다수 국가의 참여는 필수적이며 영향력이 큰 강대국의 참여와 지원은 그것을 촉진하는 결정적 계기가 된다. G2나 G8 혹은 G20 국가들이 참가하지 않는 국제협약의 실효성을 생각할 수 없는 연유가 거기 있다.

셋째, 다자주의(Multilateralism)에 대한 국제사회의 인식이 합리적인 방향으로 상당 수준 발전했다는 점이다. 과거 냉전이 종식되고 다자주의가 발전하기 시작하던 초기인 1990년대 초반에는 안보환경 개선과 신뢰구축을 위한 다자간 협의와 대화를 제안하거나 참여함에 있어 이데올로기적 연계성을 매개로 한 진영적 사고방식을 떨치지 못한 채 강대국의 눈치를 보는 경우가 많았다. 이런 분위기는 20여년 세월이 흐른 오늘날 상당 부분 개선된 것이 사실이다. 미국과 러시아의 세계 지도국으로서의 이미지와 영향력이 감소했다는 현실적 이유도 있지만 다자안보협력의 필요성과 한계 등 세부 사항에 대한 각국의 이해가 높아지고 또한 독자적 판단에 의한 참여가 자연스러워진 탓이 크다.

넷째, 세계 주요 국가들의 정상들이 모여 관심사항을 논의하는 Top-down 방식의 논의가 진행된다는 사실이다. 해결해야 할 의제를 설정한 본격적인 실무회의 성격은 아닐지라도 53개 국가 정상들과 4개 주요 국제기구의 대표들이 모여 무언가를 논의한다는 회의형식 자체가 규범화를 위한 노력의 복잡한 중간 과정을 상당 부분 생략해버릴 수 있는 고도의 효율성을 지닌다는 점을 결코 간과할 수 없다. 설사 참가국 대표 사이에 어떤 사안에 대한 명시적 합의가 어렵다 하더라도 워싱턴 핵안보정상회의의 행동계획처럼 향후의 긴밀한 협력을 약속하고 적절한 조치를 취하도록 하는 발전이 거듭된다면 실효적 규범의 정립 가능성은 커질 수밖에 없다. 이는 정상회의만이 가지는 중요한 가능성이다.

한편, 서울 핵안보정상회의가 국제레짐 혹은 다자안보협의체로 발전할 가능성을 보여주는 이같은 촉진요인들에도 불구하고 다음과 같은 부정적 혹은 제약 요인들을 극복하

는 일이 쉽지만은 않아 보인다.

첫째, 핵안보정상회의 자체의 시한성(時限性)이다. 이 회의를 주관한 오바마 대통령이 4년 이내, 즉 자신의 임기 내에 달성할 목표를 제시하고 그 이상의 발전 가능성에 대해서는 구체적인 얘기를 않고 있다는 점이다. 물론 오바마 대통령이 연임에 성공하는 경우 핵안보정상회의는 제도적 발전으로 이어지는 중요한 계기를 맞을 수 있고 그럴 가능성도 커 보인다. 서울 핵안보정상회의가 어떤 결실을 내느냐, 2014년의 네덜란드 제3차 핵안보정상회의가 어떤 가능성을 새롭게 제시하느냐도 매우 중요한 요소임은 두 말 할 나위가 없다.

그런가 하면 핵안보정상회의의 한시성(限時性)은 긍정적인 요소로 평가될 수도 있음이 지적되어야 한다. 오바마 대통령이 4년 시한을 두고 세 차례 핵안보정상회의를 구상한 것은 핵테러에 대한 실효적 대응방안을 그때까지 마련해내고야 말겠다는 ‘담대한’ 구상에 따른 것일 수 있다는 점이다. 긴밀한 동맹관계에 있는 한국을 2차 핵안보정상회의 개최국으로 선정한 것이 바로 그런 구상을 반영한 것이라는 해석도 가능하다. 그런 해석을 뒷받침하는 미 측의 구체적인 후속조치가 아직은 크게 부각되지 않는다는 점이 아쉬울 뿐이다.

둘째, 다양한 배경과 이해관계, 목표를 가진 국가들을 대화의 장에 모으고 합의를 도출하는 일 자체에 한계가 있다는 점이다. 서울 핵안보정상회의에 참가하는 50여 개국보다 더 많은 국가들이 한 자리에 모여 실효성 있는 규범을 만든다는 것이 오늘날의 현실에서 어쩌면 불가능할지도 모른다는 회의가 생기는 것이다. 유엔의 역할에 대한 회의적인 시각이 팽배한 현재의 상황이 이런 우려를 반증한다. 규모와 실질적 의제 등 여러 면에서 서울 핵안보정상회의 이상의 행사를 지속하기가 어렵다면 성공적 개최 여부와는 상관없이 서울 핵안보정상회의가 국제레짐 혹은 다자안보협력체로의 발전 모멘텀이 되기에 한계가 있을 수밖에 없을 것이다.

세계화와 정보화가 급속히 확산되는 시대를 맞아 실패국가와 그로 인한 국제테러의 발호(跋扈), WMD 확산 등은 강력한 무력으로 제거하기도 어렵거니와 어느 한 국가의 대응으로 해결되지도 않는다. 서울 핵안보정상회의에 참가하는 국가들의 수보다 세 배나 많은 국가들이 장외(場外)에 존재하며, 테러의 온상이 되는 국가들 대부분이 바로 그들 가운데 있다는 엄연한 사실은 간과되어서도 곤란하지만 마땅한 대응책을 찾기도 어려운 부분이다. 오바마 행정부가 내놓는 각종 안보, 국방 관련 보고서와 정책서가 21세기 네트워크 국제질서 하에서의 초국가적 문제를 네트워크적 접근으로 해결해야 한다는 당위론적 필연성을 강조하고 있지만 세계화와 정보화에 힘입어 테러집단의 네트워크화

또한 가속화되고 있기 때문이다.

셋째는 핵안보정상회의의 경제성 평가이다. 핵안보정상회의가 성과를 내기 위해 회의 개최와 후속조치에 투입해야 할 비용과 국제적 지원 등 간접적인 방식을 통해 핵테러를 근절시킬 경제성 있는 대안이 있는지 한 번쯤 따져보고 비교해볼 필요가 있다는 얘기다.

넷째, 의제의 선정 문제이다. 핵안보정상회의는 국제기구 회의와 달리 느슨한 형태로 유지되는 회의체이므로, ‘공식의제’ 개념이 사실상 부재하고 ‘공통관심사’를 중심으로 진행된다.⁹⁾ 그러면서도 핵안보정상회의는 핵테러를 포함하는 핵안보, 핵안전, 그리고 핵안전조치를 포괄적으로 다루어야 할 필요성에 직면한 상황에서 일차적으로 핵테러에 집중하고 있다. 핵테러 하나만이라도 실효적 대응책을 강구하겠다는 전략적 접근인 셈이다.

그러나 핵테러를 봉쇄당한 불순분자들이 다른 수단을 활용한 테러로 눈길을 돌릴 경우 그것은 핵테러와 무관한 일이냐가 새로운 고민거리로 등장한다. 즉 위협의 수만큼 새로운 정상회의가 필요해질 수도 있는 것이다. 어쩌면 의제(혹은 테러의 종류)에 따라 회의 참가국의 범위를 결정하는, 즉 이해당사국끼리 모이는 ‘제한적 다자주의’ (Limited Multilateralism) 혹은 ‘사안별 지역주의’ (Issue-based Regionalism)¹⁰⁾가 더 절실할지도 모른다. 탈냉전 신국제질서 하에서의 포괄적 안보위협 앞에서 구체적 현안보다는 예방 외교 등 사전대비 차원의, 그리고 보다 규범적 측면을 다루는 다자안보협력을 통해 안보환경을 점진적으로 개선하는 노력과 핵테러 관련 실효적 대응책을 점검하는 핵안보정상회의를 어떻게 비교하고 어느 쪽에 비중을 둘 것이냐의 문제인 셈이다.

빈곤 등 여타 원인에 의한 테러까지 고려하자면 좌절감은 더욱 깊어진다. 전세계의 절대적 빈곤을 해결할 방도가 마땅하지도 않은 데다 테러가 절대적 빈곤만이 아니라 상대적 빈곤 때문에 발생할 가능성도 따져야 하고, 테러 가능성 때문에 신진국들이 후진국의 가난을 해결해야 한다는 주장 자체가 가지는 윤리적 문제도 간단한 일은 아니다.

다섯째는 테러, 테러리즘 등 주요 개념에 대한 보편적 정의(定意) 문제이다. 핵안보정상회의를 통한 대응책 모색과는 별도로 이들 주요 개념에 대한 보편적 정의의 부재는 대응책의 실효성 확보를 어렵게 하는 현실적 제약이 되고 있다. 유엔이 추진 중인 포괄적 국제테러리즘협약이 대표적인 사례이다. 포괄적 국제테러리즘협약은 예외조항의 범위

9) 전봉근, “2012 핵안보정상회의 개최 의미와 핵안보 쟁점,” 『주요국제문제분석 (2011-19)』, 외교안보연구원, 2011. 7. 19, p.6

10) Ohm Tae-Am, “Toward a New Phase of Multilateral Security Cooperation in the Asia-Pacific Region - Limited Multilateralism or Issue-based Regionalism,” The Korean Journal of Defense Analysis, KIDA, Vol. IX, No. 2, Winter 1997, pp. 157-161.
http://www.kida.re.kr/data/kjda/RKJD_A_9464374_O.pdf.

를 좁혀 협약의 실효성을 높이하고자 노력 중이지만 자결권이라든가 외국 점령 하 민족해방 과정에서의 무력 사용, 공무로 행해진 국가군대의 활동 등 협약초안에 대한 최종합의를 가로막는 요소들이 쉽사리 해결될 기미는 보이지 않는다.

IV. 결론

2012년 서울 핵안보정상회는 핵테러의 위험성과 핵안보의 필요성에 대한 국제사회의 공동인식을 증진하는 중요한 역할을 수행할 것이며 그런 성과를 위한 주도면밀히 노력이 진행 중이다. 회의를 한 달 정도 앞둔 시점에서 준비작업에 대한 평가가 매우 긍정적으로 나타나고 있음은 다행스런 일이다.

살펴본 것처럼 6자회담이 동북아 다자안보협력체제로 발전할 가능성은 이 순간 그리 기대할 상황이 아니다. 또한 2012년 서울 핵안보정상회의 역시 국제레짐 혹은 다자안보협의체로의 발전을 이룩하기에 많은 제한적 요소를 안고 있다. 설령 다자안보협의체가 성립한다 하더라도 현상유지 지향적 특성을 가지는 다자안보협의체의 특성상 참가국의 행위를 통제할 구속력 있는 결정이 내려질 가능성도 적고, 결정이 내려진다고 한들 그것을 강제할 수단을 구비하기도 어렵다는 원천적 한계를 극복하는 것도 쉬운 일은 아닐 것이다.

그러나 포괄적 안보위협에 대응하는 국제레짐 혹은 다자안보협의체의 발전을 굳이 목표로 삼지 않더라도 주어진 여건 속에서 제한된 성과를 착실하게 쌓아가겠다는 우리의 의지는 반드시 견지되어야 한다. 쉽지 않은 여건 속에서 훌륭한 회의를 개최해내는 우리의 노력을 국제사회가 지켜보고 있고, 그런 노력을 통해 우리에게 대한 국제사회의 강한 신뢰가 생길 것이기 때문이다.

국제사회가 오늘날 핵테러라는 커다란 안보위협 요인과 엄연히 맞닥뜨리고 있는 한 포괄적 안보위협 요소들에 대한 포괄적 접근보다는 제한된 능력과 여건을 가지고서라도 제한된 목표나마 착실히 하나씩 이루어간다는 자신감도 견지되어야 한다. 회의를 주관하는 한국의 입장에서 핵테러와 핵안보를 주제로 열리는 회의가 북한 핵문제를 직접 다루지 않는다는 점에 실망할 수도 있다. 그렇다 하더라도 문제를 낙관적으로, 장기적으로 바라보아야 할 필요가 있다. 준비하는 회의의 원래 의제에 포함되지 않은 사안을 무리하게 거론하기보다는 원칙과 규범을 지켜가며 우리 역할을 다할 때 북한 핵문제에 대한

국제사회의 공감이가 저절로 조성될 수 있기 때문이다. 그리고 그러한 공감대는 가까운 미래, 아니면 10여년 후, 혹은 불시에 북한 등 급변사태가 발생했을 때 우리에게 큰 안보자산이 될 것이다.

서울 핵안보정상회의 기간 중에 양자 혹은 소수 국가들 간의 정상회담이 자연스럽게 개최될 수 있고 그러한 계기에 북한 핵문제에 대한 우려가 공감대를 확보한다면 오히려 자연스럽게고도 실효성 있는 수확이 될 수도 있다. 이번 핵안보정상회의가 끝난 이후 성과를 극대화하고 확산시킬 수 있는 후속조치를 고안하고 이행해나가는 일도 결코 소홀히 할 수 없다. 정부 차원에서 적극 역할을 자임하고 민간 전문인력과의 보완관계 속에 지속적으로 노력을 펼쳐나가면서 역내 다자안보협의체제 구축의 계기를 발전시켜 갈 필요가 있다.

이 대 우

세종연구소 수석연구위원



학 력

연세대학교 정치외교학과 졸업

The American University (석사, 비교정치)

The Claremont Graduate University (박사, 국제정치)

주요 경력

현 세종연구소 수석연구위원

현 한국정치학회 및 한국국제정치학회 이사

현 국방일보 객원논설위원

현 국가정보원 대테러정책 자문위원

전 세종연구소 안보연구실장

전 세종연구소 연구지원실장

전 세종연구소 부소장

전 비상기획위원회 비상근위원

전 행정안전부 정책자문위원

주요 저서

『국제안보 환경변화와 한미동맹 재조정』 (한울 아카데미, 2008. 8).

“동북아 한반도의 안보환경 조망,” 국방부, 『한반도 군비통제』 제43집(2008. 6).

“국방개혁과 동맹의 상호운용성 제고방안,” 이상현 편, 『한미동맹 로드맵: 비전, 쟁점, 전략』 (세종연구소, 2008. 2).

편저. 『미래 NCW에 대비한 지상전력 혁신방향』 (세종연구소, 2007. 10).

“다자안보협력: 동북아 안보협력기구 창설,”

세종연구소, 『한국의 국가전략 2020』 (세종연구소, 2007. 2).

"Conditions and Prospect for Multilateral Security Cooperation in Northeast Asia," in Su-Hoon Lee, ed., Security and Foreign Policy for the ROK Government (A Happy Reading Books, 2007).

공저. 『한국의 동북아시아대 구상 - 이론적 기초와 체계』 (오름출판사, 2006. 12).

Lee, Dae-woo

Senior Research Fellow, Sejong Institute



Education

Yonsei University, Seoul, Korea (BA, Political Science)

The American University, Washington D.C., U.S.A. (MA, Comparative Politics)

The Claremont Graduate School, California, U.S.A. (Ph.D, International Relations)

Career

Present Senior Research Fellow, Sejong Institute

Present Part-time member, National Emergency Planning Commission

Present Visiting editorial writer, the Korea Defense Daily

Present Member, Advisory Committee on Counter-terrorism Policy in National Intelligence Service

Former Director of the Security Studies Program

Former Director of Research Support Office

Former Vice President, Sejong Institute

Recent Publications

Changes in International Security Environment and Realignment in Korea- U.S. Alliance (Hanul Books, 2008) in Korean.

"Enhancement Measures of National Defense Reform and Alliance Interoperability," in Sang-Hyun Lee, ed., The ROK-U.S. Alliance Roadmap: Vision, Focus, Strategy (Sejong Institute, 2008) in Korean.

"Changes in International Security Environment," in Dae Woo Lee, ed., The Reform of Korean Ground Forces for the Future NCW (Sejong Institute, 2007) in Korean.

"Pending Issues of Korea-U.S. Relations," in Dae Sung Song, ed., Tasks for the Next Administration Addressing National Pending Questions (Sejong Institute, 2007) in Korean.

"Conditions and Prospect for Multilateral Security Cooperation in Northeast Asia," in Su-Hoon Lee, ed., Security and Foreign Policy of the ROK Government (A Happyreading Books, 2007).

박 휘 락

국민대학교 교수



학 력

육군사관학교 졸업(학사) (육군 대령 예편)
미국 National War College 졸업 (석사)
연세대학교 법정대학원 정치외교학과 졸업 (석사)
경기대학교 정치학 박사

주요 경력

현 국민대 교수
현 국방부 정책자문위원
현 한국방송공사(KBS) 객원해설위원
현 한국군사학회 상임이사
현 방위사업청 자체 평가위원
전 국방대학교 교수

주요 저서

「평화를 원하거든」. 21세기군사연구소, 2011.
「자주국방의 조건: 이론과 과제 분석」. 아트미디어, 2009.
「정보화시대 국방개혁의 이론과 실제」. 법문사, 2008.
「전쟁, 전략, 군사 입문」. 법문사, 2005.
「한국안보전략연구」. 법문사, 1993.
「한국군사전략연구」. 법문사, 1989.

Park, Hwee-rhak

Prof., Kookmin University



As a visiting professor in Kookmin University, Seoul, Doctor Park, Hwee Rhak has been teaching Military Strategy, Contemporary Military Theories and Defense Reform. He has been writing several articles on Missile Defense, Cyberspace Operations and other military issues. He graduated from South Korea Military Academy in 1978 and retired as Colonel in 2009. He became Master of International Relations at Yonsei University in 1983, acquired Masters Degree again at the U.S. National War College in 1999. He achieved the PhD of Political Science at Kyunggi University, Seoul, South Korea, in 2008.

Currently he is a policy advisor for the Ministry of National Defense, South Korea and a commentator for the Korea Broadcasting Corporation (KBS). He published several professional books on military strategy and Defense Reform (in Korean) including If You Wish for Peace (2011); The Conditions of Self-reliant Defense: Theories and Task (2009), Theory and Practice on Defense Reform in Information Age (2008), An Introduction to War, Strategy and Military (2005), etc. He has also written more than 30 articles during last 6years in the registered journals to the National Research Foundation of Korea on strategy and military affairs including following English articles. "The Right Approach to Change North Korea: Consistent Pressure Learned from Chicken Game Theory," The Journal of Security Analysis, Vol. 15, No. 1 (June 2010), The Self-entrapment of rationality in Dealing with North Korea," Korean Journal of Defense Analysis, Vol 20, No. 5 (December 2008) and "The Forgotten Half of South Korea' s Civil-Military Relations Based on Huntington' s Theory: Military Professionalism," The Korean Journal of Security Affairs, Vol 12, June 2007.

South Korea's Military Options to Neutralize North Korean Nuclear Weapons

Park, Hwee-rhak

(Prof., Kookmin University)

It is about time for South Korea and U.S. or all possible stake holders of North Korea's nuclear weapons to face the reality. Six Party Talks did not stop the North Korean nuclear weapons development and would not succeed in the future. The worst case scenario (the threat or use of nuclear weapons) could not be excluded and window of opportunity has been smaller and smaller.

North Korea could have succeeded to reduce the size of nuclear weapons to be delivered by its ballistic missiles. The new leader may not know better than his predecessor the severe consequences of nuclear calamity. The contingency plans and capabilities against the worst case scenario should be prepared and developed before being too late.

South Korea may need to retrieve its ownership on North Korean nuclear weapons issues and lead the cooperation among U.S. and Japan to jointly respond in case of North Korean nuclear threat. It should make all possible efforts to deter North Korea in order not to have the worst case scenario by building up its denial and punishment capabilities. The capabilities of missile defense should be emphasized.

As practical tasks, most of all South Korea need to mobilize all its national and military intelligence assets to collect and analyze the information on North Korea's nuclear development and capabilities. It needs to establish the czar on North Korea's nuclear threat at the Blue House, Presidential Office, such as "Office of Nuclear Threat Net Assessment." At the same time it should develop

the plans in more detail to neutralize the North Korean nuclear facilities in case of North Korea's attack. Furthermore, South Korea may need to review all possible options to neutralize the North Korea's nuclear capabilities in emergencies such as impending nuclear attack. It should review all the legal aspects of preemptive actions and prepare plans and capabilities to execute the order, in case of urgent necessity.

The U.S. and Japan may need to understand the legitimate worries of South Korean people regarding North Korea's nuclear weapons development and possible threat. A few national assembly members advocated the development of nuclear weapons and the re-deployment of U.S. tactical nuclear weapons in South Korea. Instead of idling away the precious time based on wishful thinking regarding Six Party Talks, the stake holders of North Korea's nuclear weapons issues should get down to the work against the worst case scenario.

북한 핵무기 무력화를 위한 한국의 군사적 대응방향

박휘락 (국민대학교 정치대학원)

I. 서론

북한 핵문제는 수년 동안 한반도, 동북아시아, 세계의 문제로 다루어져 왔다. 그렇지만 북한은 기어코 두 차례의 핵실험을 실시하였고, 비공식적인 핵보유국으로 인식되고 있다. 2011년 12월 17일 김정일이 사망한 이후 새로운 북한지도자로 부상한 김정은 당 중앙군사위원회 부위원장은 2012년 2월 북한의 핵무기와 중·장거리 미사일을 관리·운용하는 임무를 수행하는 인민군 제842군부대를 시찰한 것으로 보도되었다.¹⁾ 한국은 지금까지 미국 및 주변국들과의 협력, 즉 6자회담을 통하여 북한에게 핵 개발을 중단 및 폐기하도록 노력해왔으나, 실질적인 성과는 거의 이루지 못하였다. 비록 2012년 2월 29일 미국과 북한은 북한이 우라늄 농축 프로그램을 중단하는 대신에 미국이 식량을 지원한다는 원칙에 관한 합의사항을 발표하였지만, 서로 발표한 합의문의 순서와 내용의 차이에서 드러났듯이 그대로 이행될 것으로 믿는 사람들은 많지 않다.

이제 대부분의 사람들은 북한의 핵개발을 중단시키거나 개발된 핵을 폐기시키는 것은 어렵다고 생각한다. 논리상으로는 북한에게 핵개발로 얻을 수 있는 것보다 더욱 큰 것을 제공하거나 핵개발을 할 경우 막대한 손해를 보도록 하면 중단 및 폐기시킬 수 있다고 하지만, 지금까지의 경험으로 보면 북한에게는 그것이 적용되지 않는다. 1994년 미국은 플루토늄 생산이 가능한 북한의 핵발전소를 경수로로 대체해 주기로 하면서 그것이 건설될 때까지 매년 50만톤의 중유를 제공하기로 합의하여 수년 동안 합의사항을 이행하였지만 북한은 핵개발을 전혀 중단하지 않았다. 유엔결의안 1718호(2006년 10월)

1) 『조선일보』 (2012년 2월 23일), A1.

와 1874호(2009년 5월)를 통하여 국제사회가 북한을 제재하고 있지만 북한의 핵개발은 동요를 받지 않는 것으로 볼 수밖에 없다.

비록 내키지 않지만 이제는 북한 핵에 대한 논의의 초점을 바꾸지 않을 수 없다. 지금까지 수행된 대부분의 연구와 토의는 북한의 핵개발 중단이나 폐기를 목표로 한 상태에서 북한의 핵개발 의도를 분석하거나,²⁾ 북한 핵의 폐기를 위한 국제적 협력방안을 논의하는 데³⁾ 초점을 맞추었다. 이명박 정부가 제시한 “그랜드 바겐” (Grand Bargain)이나 미국 정부의 “포괄적 패키지” (Comprehensive Package), 6자 회담을 통한 다양한 제안들도 북한으로 하여금 핵을 포기시키기 위한 제안이었다. 그러나 북한이 핵을 포기하지 않을 것이 확실한 상태에서 이전과 같은 논의는 더 이상 유용성이 없다. 이제는 북한의 핵무기 사용을 어떻게 억제하고, 사용할 경우 어떻게 대응할 것인가에 관하여 토의하지 않을 수 없다. 회피한다고 하여 현실이 없어지는 것이 아니기 때문이다.

비록 심각성의 인식과 대비의 구체성 정도에는 문제가 있지만, 한국 정부는 이미 이러한 고민을 시작한 상태라고 할 것이다. 천안함 사태의 재발 방지대책을 강구하기 위하여 소집된 국가안보총괄점검회의는 “북한이 핵이나 미사일 등 대량살상무기와 비대칭 전력으로 도발하려 할 때 북한 지휘체계와 주요 공격수단을 미리 타격하거나 제거하는 능력과 의지를 갖춰 전쟁을 억제하는 전략” 이라면서 “능동적 억제전략” 을 제시한 바 있다.⁴⁾ 또한 국방부는 2011년 3월 8일 “국방개혁 307계획” 을 발표하면서 “적의 도발의지를 사전에 억제하고, 실제적 도발 시 이를 격퇴하고 응징정보복할 수 있는 능력,” 즉 “적극적 억제능력 확보” 를 강조하였다.⁵⁾ 몇몇 국회의원을 비롯한 다수의 여론주도자들도 북한 핵무기에 대응하기 위한 방안으로 미국 전술핵무기의 재도입이나 한국의 핵무기 개발 필요성을 주장한 바 있다.

아직도 북한으로 하여금 핵을 포기 및 폐기하기 위한 방안을 논의하는 것은 각주구점(刻舟求劍)의 사례일 수 있다. 상황은 이미 그것이 가능한 시점을 훨씬 지났는데 아직도 옛 생각에서 벗어나지 못하고 있는 것이다. 북한 핵무기의 무엇을 토의해야할 것인지 모두 알고 있지만, 두렵거나 잘 몰라서 회피할 수도 있다. 어느 경우든 이제는 태도를 바꿔 현실을 직시할 필요가 있다. 북한의 핵위협 정도를 정확하게 진단하고, 가능한 억제 및 사용 시 대응책을 강구해야 한다. 소련이 핵을 보유하게 된 이후부터 소련에 대

2) 북한의 핵개발 의도에 대한 기존 연구의 분석에 관해서는 엄호진, 『북한의 핵무기 개발』 (서울: 백산자료원, 2009), pp. 21-25 참조.

3) 최근 발표된 논문 중 하나는 김연수, “북핵문제 해결을 위한 지역협력전략,” 『국제문제연구』 (2010).

4) 『조선일보』 (2010년 9월 4일).

5) 국방부, 『국방개혁 307계획 보도 참고자료』 (서울: 국방부, 2011), p. 11.

한 미국의 전략이 근본적으로 달라졌듯이, 핵을 보유한 북한을 대상으로 한 한국의 대응책을 그렇지 않은 북한에 대한 대응책과는 근본적으로 달라야 할 것이다.

II. 관련 이론의 검토

1. 핵 억제 전략

억제(deterrence)⁶⁾는 기본적으로 “상대방이 원하는 일을 하지 못하도록 강요하는 것”으로서,⁷⁾ 실제적인 억제는 인간이 전쟁을 하게 됨과 더불어 시작되었을 것이나 이 용어 자체는 핵무기가 등장하면서부터 사용되었다.⁸⁾ 1953년 소련이 핵무기를 개발하자 당시 미국의 아이젠하워(Dwight Eisenhower) 대통령은 대량보복전략(Massive Retaliation)을 창안하여 소련의 핵공격을 억제하였던 것이다. 소련이 핵무기로 미국을 공격하면 엄청난 보복을 할 것이라는 엄포를 하여 소련의 핵공격을 억제한다는 논리였다.

억제는 상대방에게 공격을 하더라도 성공할 수 없거나 얻는 것보다 더욱 큰 손해를 입을 것이라는 것을 상대방에게 이해시킴으로써 달성된다. 국제정치 이론에서는 전자를 “거부에 의한 억제” (deterrence by denial, 또는 거부적 억제)라고 말하고, 후자를 “응징에 의한 억제” (deterrence by punishment, 또는 응징적 억제라고 말한다.⁹⁾¹⁰⁾ 이 중에서 거부적 억제는 공격자가 기도하는 바를 거부할 수 있는 방어태세를 구비하는 방법이 기 때문에 안전하지만 상당한 노력과 비용이 요구된다. 거부적 억제가 불가능할 경우에는 더욱 강력하게 반격하여 공격하는 국가에게 더욱 큰 손해를 입힌다는 응징적 억제를 사용할 수밖에 없다.

6) 한국에서는 대부분 학자들은 일본식 용어를 차용하여 억지(抑止)라고 말하고, 국방대학교를 중심으로 한 군대에서는 억제(抑制)라는 말을 사용한다. 전자의 경우 일반적으로 사용하는 용어가 아닐 뿐만 아니라 소극적이라는 차원에서(능동적으로 제압하여 하지 못하도록 한다는 뜻이 있으므로) 본 논문에서는 후자의 용어를 사용하고자 한다.

7) 김태현, “게임과 억지이론,” 우철구·박건영 편, 『현대 국제관계이론과 한국』 (서울: 사회평론, 2004), p. 165.

8) James E. Dougherty and Robert L. Pfaltzgraff, Jr., *Contending Theories of International Relations*, 3rd edition (New York: Harper & Row, 1990), p. 387.

9) Glen H. Snyder, *Deterrence and Defense: Toward a Theory of National Security* (Princeton, NJ: Princeton Univ. Press, 1961), pp. 14-16.

10) 한용섭, “미국의 맞춤형 억제전략과 북한의 핵위협 해소 방안,” 『국방연구』, 50권 2호 (2007), p. 7.

통상적인 전쟁의 억제에 비해서 핵억제의 절대적 필요성은 더욱 크다. 어느 시뮬레이션 결과를 보면, “통상적인 기상조건 하에서 서울을 대상으로 20kt급 핵무기가 지면폭발 방식으로 사용된다면 24시간 이내 90만 명이 사망하고, 136만 명이 부상하며 시간이 경과할수록 낙진 등으로 사망자가 증가한다. 100kt의 경우 인구의 절반인 580만 명이 사망하거나 다친다. 용산 상공 300m에서 20kt급 핵무기가 폭발하는 경우 30일 이내 49만명이 사망하고 48만명이 부상당할 것이고, 100kt급 핵무기를 300m 상공에서 폭발시키는 경우 180만 명이 사망하고 110만명이 부상당할 것으로 예상된다.”¹¹⁾ 이 결과를 보면 핵전쟁은 어떤 비용을 치루더라도 억제시켜야만 하는 절대적인 과제임이 분명해진다.

핵억제전략에서 중요하게 고려해야할 현실은 핵무기 공격을 효과적으로 방어할 능력을 구비하는 것이 쉽지 않다는 것이다. 핵무기는 비행기, 미사일, 포병 등을 통하여 투하될 수 있는데, 핵무기를 실은 비행기를 공중에서 요격할 수는 있지만 미사일이나 포탄을 요격하기는 어렵다. 미국의 경우 2001년 부시행정부 출범 이후 미사일 방어를 집중적으로 추진하여 지상배치 요격미사일(Ground-based Interceptor)을 알래스카에 26기 및 캘리포니아에 4기를 배치하였고, 해상배치요격미사일(Sea-based Interceptor)을 구비한 이지스(Aegis)함을 21척 보유하고 있으며, 구체적인 무기체제로 SM-3 해상요격미사일 61기, THAAD 지상 상층요격미사일 25기, PAC-3 지상 하층요격미사일 791기 등을 확보하고 있지만,¹²⁾ 그 성능이 완전히 입증된 상태는 아니다.¹³⁾

이와 같이 거부능력이 미흡하기 때문에 현재의 상태에서 적의 핵무기 사용을 억제할 수 있는 실질적인 방법은 응징적 억제이다. 상대가 핵무기를 사용하였을 경우 그보다 더욱 심각한 피해를 줄 수 있는 능력을 보유하고, 그러한 능력을 실제로 사용할 수 있는 의지를 구체화한 계획을 보유하며, 필요시에 상대방에게 그러한 능력과 의지를 전달하여 신뢰성있는 것으로 인식하도록 만듦으로써 상대방으로 하여금 핵무기를 사용하지 못하게 한다는 논리이다. 상호확실편파전략(MAD: Mutual Assured Destruction)에서 보듯이 냉전 시기에 미국이 소련의 핵공격을 억제해온 것이 바로 응징적 억제였고, 지금도 계속되고 있다. 유럽국가와 한국 등은 미국의 응징력에 의존하는 확장억제

11) 김태우, “북한 핵실험과 확대억제 강화의 필요성,” 백승주 외. 『한국의 안보와 국방』 (서울: 한국국방연구원, 2010), p. 319.

12) Missile Defense Advocacy Alliance, “Protection,”

<http://www.missiledefenseadvocacy.org/web/page/558/sectionid> (검색일: 2012년 2월 26일).

13) 김민구, “핵미사일 요격 美MD(미사일 방어) 명중률 10~20%: 美과학자들 보고서 '사실상 무용지물'... 국방부 '진실 호도'”, 『조선일보』 (2010년 5월 19일), p. A16.

(extended deterrence) 또는 핵우산(nuclear umbrella) 개념¹⁴⁾을 통하여 응징적 억제를 구현하고 있다.

핵억제전략에 있어서 효과적이지만 논란이 많은 대안은 적의 핵개발을 중단 및 지체시키기 위한 선제적인 군사행동이다. 1981년 이스라엘이 이라크의 오시라크 원자력 발전소를 공격하여 파괴시킨 것과 같은 방법이다. 이것은 확실한 방법이기기는 하지만 상대방이 반격하면 전면전으로 비화될 수도 있고, 자위적 선제의 불가피성을 입증하기 어려워 국제적으로 비난받을 수 있는 위험이 있다. 2001년 9월 11일 테러분자들이 민간항공기를 이용하여 미국의 무역센터와 국방부 등을 공격한 후인 2002년 『미국 국가안보전략서』(The National Security Strategy of the United States of America)에서 부시 대통령은 미국은 "국가안보 위협에 대한 선제행동(preemptive actions) “방안을 보유하고 있음을 강조한 적이 있듯이,¹⁵⁾ 심각한 피해가 예견될 경우 선제행동(preemptive actions)¹⁶⁾ 이외에는 대안이 없다고 판단하는 것이 특별한 경우는 아니다.

2. 예방적 자위권

핵위협에 대한 선제행동과 관련하여 검토가 필요한 사항은 예방적 자위(anticipatory self-defense)의 개념이다. 예방적 자위권보다 더욱 일반적인 사항은 자위권(right of self-defense)인데, 이것은 “외국으로부터 급박 또는 현존하는 위법한 무력공격이 발생한 경우 공격을 받은 국가가 이를 배제하고 국가와 국민을 방어하기 위하여 부득이 필요한 한도 내에서 무력을 행사할 수 있는 권리이다”.¹⁷⁾ 그리고 유엔헌장 제51조에 “이 헌장의 어떤 규정도, 유엔 회원국에 대하여 무력공격(armed attack)이 발생할 경우, 안전보장이사회가 국제평화를 유지하기 위해 필요한 조치를 취할 때까지 개별적 또는 집단적 자위의 고유한(inherent) 권리를 침해하지 아니한다”라고 명시되어 있듯이 자위권은 어떠한 경우에도 보장되는 것이 원칙이다. 다만, 그러한 자위권 중에서 공격을 받을 경우

14) 확장억제는 우방국이 공격당해도 미국이 공격당한 것으로 인식하여 미국이 대응해준다는 약속이다. 확장억제는 핵과 비핵공격 모두에 해당되는 일반적인 의미로 사용되는 용어이고, 핵우산은 핵무기 공격에 국한한 확장억제를 특별히 강조하는 용어이다.

15) The White House, The National Security Strategy of the United States of America(September 2002), p. 15.

16) “선제공격”이나 “선제타격”이라는 용어도 가능하지만 적극성이 지나친 점이 있어 포괄적이면서 중립적 의미가 강한 “선제행동”이라는 용어를 사용하고자 한다. 미국이 사용한 “preemptive actions”도 참고한 결과이다.

17) 강영훈·김현수, 『국제법 개설』(서울: 연경문화사, 1996), p. 42.

엄청난 피해가 예상되기 때문에 사전에 공격할 수밖에 없다는 것이 바로 예방적 자위권에서 주장하는 바이고, 따라서 이것은 아직 논란적인 사항으로 남아있다.

“고성능, 고도의 명중률, 고도의 파괴력, 장거리 공격 등을 갖춘 신무기가 발달함에 따라 자위권을 무력공격이 발생한 후로만 한정한다면 선제공격자를 오히려 유리하게 만드는 모순이 발생할 수 있다”는 문제인식에서¹⁸⁾ 출발한 예방적 자위권은 1962년 쿠바 미사일 위기를 계기로 논의되기 시작한 개념이다. 상황의 절박성을 입증하기 어렵다는 이유로 통상적으로는 예방적 자위권이 인정되기는 어렵지만, 몇몇 서구의 국제법학자(예를 들면, D.W. Bowett, C.H.M. Waldock, M.S. McDougal, W.V. O'Brien, J. Stone 등)들은 유엔헌장 제51조 “무력공격”의 범위는 급박한 “무력의 위협”도 포함하는 것으로 넓게 해석하여 사전의 자위권 행사를 보장해야 한다고 주장하기도 한다.¹⁹⁾ 앞에서 언급한 2001년 9/11 테러 이후 미국 안보전략서에서 밝힌 선제행동도 불배제도 이러한 인식을 바탕으로 한 것이다. 국내에서도 유엔헌장과 상관없이 관습 국제법의 중요한 요소인 “선제적 자위권”은 존속하고 있다는 견해가 발표된 바 있고,²⁰⁾ 급박한 무력공격의 위협이 객관적으로 존재하거나²¹⁾ 공격징후가 확실할 경우²²⁾에는 예방적 자위권이 행사될 필요가 있다는 주장이 제기된 바 있다.

실제로 강력한 아랍국가들에 의하여 둘러싸여 있어서 어느 정도의 위협을 무릅쓸 수밖에 없는 이스라엘은 예방적 자위권을 빈번하게 적용하였다. 1967년 이집트가 공격하고자 하는 의도를 보이자 이스라엘은 6월 5일 새벽 이집트, 시리아, 요르단의 비행장에 착륙해있는 아랍 공군기들에 대하여 예방적 자위권 차원의 선제공격을 실시하였다. 이스라엘은 또한 이라크가 원자력 발전소를 완성하게 되면 결국은 핵폭탄을 제조할 것이라는 판단 하에 1981년 6월 7일 건설의 초기단계에 불과하였던 이라크의 오시라크(Osirak) 발전소를 공격하였고, 동일한 논리로 2007년 9월 시리아가 건설 중이었던 다일 아주르(Dair Alzour)의 원자로 시설을 공군기로 파괴하였다.

국제사회가 특정한 군사적 조치에 대하여 예방적 자위권의 정당한 행사임을 인정해주는 것은 어렵다. 그렇지만, 이스라엘의 행동에 대하여 국제사회는 결정적 제재를 결의하지 않을 정도로 이해하는 측면도 있었다.²³⁾ 다시 말하면, 그러한 상황임을 입증하는 것은

18) 김현수, “국제법상 선제적 자위권 행사에 관한 연구,” 『해양전략』, 제123호(2004), p. 258.

19) 최태현, “국제법상 예방적 자위권의 허용가능성에 관한 연구,” 『법학논총』(국민대학교 법학연구소), 제6호(1993), p. 210.

20) 김찬규, “무력공격의 개념 변화와 자위권에 대한 재해석,” 『인도법논총』, 29호(2009), p. 7.

21) 제성호, “유엔헌장상의 자위권 규정 재검토: 천안함사건에서 한국의 무력대응과 관련해서,” 『서울국제법연구』, 제17권 1호(2010), p. 73.

22) 김현수(2004), p. 260.

어렵지만 예방적 자위권에 의한 선제행동이 불가피한 상황의 존재를 부정하기는 어렵다는 것이다. 예방적 자위권은 당시의 상황이나 맥락에 의하여 특정 국가가 판단하여 결행하고 그 책임을 부담해야 하는 사안이라고 할 것이다.

Ⅲ. 북한의 핵무기 개발 현황

현재 북한이 어느 정도의 플루토늄을 보유하고 있고, 몇 개의 핵무기를 보유하고 있는지에 대한 확실한 정보는 없다. 북한이 추출한 플루토늄 양을 계산할 경우 1994년 제네바 합의 이전에 확보한 10-14kg, 제네바 합의 이전 영변원자로를 가동하여 보관 중이던 폐연료봉을 2003년 이후 재처리하여 얻은 20kg, 그리고 2003년 영변 원자로를 재가동하고 그 폐연료봉을 재처리하여 얻은 10여kg을 포함하여 총 40-50kg의 무기급 플루토늄을 추출한 것으로 추정된다. 또한 2009년 9월 북한은 불능화 작업이 진행 중이던 폐연료봉을 재처리하여 무기급 플루토늄을 추가로 확보하였다고 주장한 바가 있다. 여기에서 2006년과 2009년 두차례의 핵실험을 위하여 플루토늄을 사용하였다는 점을 감안할 때 북한은 현재 30-40kg의 플루토늄을 보유하고 있을 것을 추정된다.²⁴⁾ 그리고 이것으로 핵폭탄을 제조할 경우 북한은 최소 5개에서 최대 15개까지 플루토늄 핵무기를 제조할 수 있는 능력을 보유하고 있다고 할 수 있다.²⁵⁾ 또한 북한은 고농축우라늄을 이용한 핵개발 계획을 추진하고 있는 것으로 알려지고 있다.

북한의 핵무기 제조능력이 어느 정도인지에 대해서도 정확한 정보는 없지만, 2006년 10월 9일에 북한이 실시한 핵실험의 규모는 1kt 이하로 추정되고, 2009년 5월 25일에 실시한 2차 핵실험은 15-20kt 정도로 추정된다.²⁶⁾ 2차의 실험에서 그 위력이 증대하였다는 것은 그 수준을 지속적으로 향상시키는 데 성공하였다는 것을 입증한다.²⁷⁾ 그렇기 때문에 다른 국가들의 인정 여부와 상관없이 북한은 능력 측면에서 “비배치 핵보유국” (undeclared nuclear weapon state)에 해당된다고 평가되고 있다.²⁸⁾

23) 1967년 이스라엘 선제공격의 정당성에 대한 유엔에서의 토론에서, 더 오래 기다리는 것은 이스라엘의 생존에 치명적이 될 수 있다는 이스라엘의 설명이 서방국가들의 공감을 이끌어내기도 하였고, 예방적 자위권 자체에 반대하는 합의에도 이르지 못하였다고 분석되고 있다. 최태현(1993), p. 218.

24) 김진무(2010), p. 334.

25) 김진무(2010), p. 335.

26) 국회도서관(2010), pp. 37-40.

27) 엄호건(2009), p. 13.

북한은 아직 핵무기를 운반수단과 결합시키지는 않은 것으로 판단되지만, 제2차 세계 대전 시 미국이 일본에 항공기를 이용하여 2개의 핵폭탄을 투하한 것에서 보듯이 항공기를 통한 운반은 언제라도 가능하다. 북한은 현재 820대의 전투기를 보유하고 있는데,²⁹⁾ 이 중에서 IL-28 폭격기, MIG-21, 23, 29 전폭기 등은 핵무기 투발에 활용될 수 있다. 그 외에도 북한은 “해상 및 육상을 통한 특공대 침투방식으로도 핵무기를 반입하여 테러 방식으로 사용할 수 있고, 단순히 플루토늄 분말을 살포하는 방사능 살포무기 만으로도 한국의 대도시를 공격할 수 있다.”³⁰⁾

그러나 핵무기를 운반할 수 있는 가장 효과적인 수단은 미사일이다. 북한은 다양한 종류의 미사일을 800기 이상 보유하고 있고,³¹⁾ 한국의 어느 지역도 공격할 수 있다. 다만, 핵무기를 미사일에 탑재하기 위해서는 직경 70cm, 무기 1t 이하(또는 700kg)로 소형화할 수 있어야 하는데, 일반적으로 신생 핵보유국이 2t 정도 중량의 핵무기를 개발 하였던 전례에 비추어 전문가들은 북한이 미사일에 탑재 가능한 정도로 핵무기를 소형화하지는 못하였을 것으로 판단하고 있다.³²⁾ 그러나 김관진 국방장관이 2011년 6월 국회국방위 답변에서 "(핵실험 이후) 기간이 오래됐으니 소형화나 경량화에 성공했을 시기라고 판단하고 있다"고 밝혔듯이³³⁾ 시간이 흐를수록 성공할 가능성은 높아질 것이다. 북한이 개발된 핵무기를 미사일에 탑재할 수 있을 정도로 소형화하는 데 성공할 경우 한국은 북한의 핵위협에 무방비로 노출된 상태가 될 것이다.

IV. 북한 핵무기에 대한 한국의 군사적 대응태세 평가

북한 핵무기에 대한 한국의 군사적 대응태세는 다양한 측면에서 분석될 수 있지만, 억제력을 위한 거부와 응징의 태세, 그리고 국제협력 측면을 살펴보고, 추가적으로 선제행동력도 평가해보고자 한다.

28) 전경만 외, 『북한핵과 DIME』 (서울: 삼성경제연구소, 2010), p. 35.

29) 국방부, 『2010 국방백서』 (서울: 국방부, 2010), p. 271.

30) 김태우(2010), p. 317.

31) 북한이 보유하고 있는 미사일에 관해서는 국회도서관 입법정보실, 『북한 장거리 로켓-미사일 한눈에 보기』 (국회도서관, 2009), p. 7. 참조.

32) 김진무(2010), p. 336.

33) 『연합뉴스』 (2011년 6월 13일).

1. 거부적 억제태세

북한이 항공기로 핵무기를 투발하는 데 대하여 한국군은 충분한 거부능력을 지니고 있다. 한국군은 “북한을 포함한 한반도와 부속 도서에 대한 24시간 감시 및 조기경보체제를 유지하고 있다. 이를 위해 신호·영상자산 및 인공위성 등 한미 연합정보자산을 운용하여 연합정보감시대세를 유지하고, 한미가 공동으로 위협 징후를 식별·평가하고 있다.”³⁴⁾ 따라서 한국군은 북한 항공기의 이륙을 탐지할 수 있고, 공중에서 요격할 수 있으며, 한미연합으로 대응할 경우 그 능력은 더욱 커진다. 북한이 기습적인 방법을 사용할 수도 있지만 항공기에 의한 북한의 핵무기 투발은 저지될 가능성이 높다.

북한이 미사일을 통하여 핵무기를 투발할 경우 한국은 거부할 능력이 없다. 한국군은 항공기 방어용으로 개발된 PAC-2 미사일 2개 대대를 보유하고는 있지만 이것은 미사일을 충분히 추적할 수 있는 능력도 미흡하지만, 대응하여 발사하였다고 하더라도 미사일의 일부를 손상시킬 뿐 여전히 핵무기는 한국에 낙하한다. 주한미군의 경우 미사일에 대한 직격파괴(直撃破壊, hit-to-kill, 미사일의 몸통을 공격하여 부숴버리는 상태)가 가능한 PAC-3개 2개 대대를 보유하고 있지만, 사거리가 20-30km에 불과하여 자신들의 기지 이외에는 방호력을 제공할 수 없다. 북한은 고체연료를 사용하는 이동식 미사일인 KN-02³⁵⁾까지 보유하고 있어서 더욱 탐지나 요격이 어렵다.

2. 응징적 억제태세

한국은 북한의 핵무기 사용 시 응징할 수 있는 능력은 어느 정도 보유하고 있다. 북한지역을 공격할 수 있는 무기로 야포 5,200문, 다련장포 200문, 지대지미사일 30문, 전투함 120척, 잠수함 10척, 전투기 460대 등을 보유하고 있고,³⁶⁾ 이들은 북한지역에 상당한 피해를 가할 수 있다. 그러나 근본적으로 비핵무기에 의한 보복이 핵무기 억제에 충분한 응징 효과를 발휘할 것으로 판단하기는 어렵다. 일거에 한국을 황폐화시킬 수 있는 핵무기에 비하여 비핵무기는 부분적인 피해를 끼치고 말 것이고, 실제로는 상당한 피해라고 하더라도 북한이 그렇게 인식하지 않을 가능성이 높다. 2010년 한국과

34) 국방부(2010), p. 45.

35) 이 미사일은 이동식 단거리 미사일로 2010년 10월 10일 북한의 조선노동당 설립 60주년 기념 열병행사에도 등장하였다. 이 미사일은 5분 내에 준비하여 사격한 후 이동하기 때문에 탐지나 파괴가 어렵다

36) 국방부(2010), p. 271.

미국이 합의한 “국방협력지침”에 의하여 “미국이 핵우산, 재래식 타격능력 및 미사일 방어능력을 포함한 모든 범주의 군사능력을 운용하여 대한민국을 위해 확장억제를 제공 “하는 것으로 되어 있지만,³⁷⁾ 실제 상황이 발생하였을 때 약속대로 이행될 것으로 확신하기는 어렵다.

더욱 중요한 것은 핵에 대한 한국의 응징태세를 북한이 어떻게 인식하고 있을 것인가이다. 북한도 F-15 전투기, 순항미사일, 탄도미사일을 비롯한 한국군의 응징력을 가볍게 생각하지는 않을 것이고, 한미연합 대응의 가능성을 낮게 평가하지는 않을 것이다. 그러나 1968년 1.21사태를 비롯하여 1983년의 아웅산 폭파사건, 1987년의 대한항공 여객기 폭파사건 등 무수한 도발을 북한이 감행하였지만,³⁸⁾ 한국이 한번도 응징한 적이 없다는 사실을 기억하고 있을 것이고, 따라서 응징의 가능성을 높게 보지는 않을 것이다. 따라서 한국이 상당한 응징력을 보유하고 있더라도 북한에 대하여 기능하는 억제효과는 크지 않을 가능성이 높다.

3. 국제적 협조체제

지금까지 북한의 핵개발을 중단 및 저지시키기 위한 국제적 노력은 생산적이지 못하였다. 국제원자력기구에 의한 사찰, 미국에 의한 북한과의 직접적 협의, 6자회담을 통한 주변국가들의 노력에도 불구하고 북한은 결국 핵무기를 개발하였다. 국제사회를 대표하여 미국이 나설 경우 북한의 핵무기를 제거할 수는 있지만, 국제여론의 지지를 받기는 어렵고, 핵우산을 제공하다는 약속을 지키는 것도 쉽지 않다. 실제로 미국은 2005년 9월 제4차 6자 회담에서 북한을 핵무기나 재래식 무기로 공격하지 않는다는 소위 소극적 안전보장(Negative Security Assurance)을 약속한 바도 있다.³⁹⁾

비핵전쟁에서도 그러하지만 국제적인 협력체제나 억제체제가 핵무기의 사용을 억제시키기는 어렵다. 제2차 세계대전 시 히틀러의 팽창야욕 앞에 유럽의 국제적 협력은 전혀 기능하지 못하였을 뿐만 아니라 오히려 히틀러의 야욕을 키우고 말았다. 동맹국에 의존하는 경우도 마찬가지이다. 미국의 지원에 전적으로 의존하였던 베트남은 1975년 미국이 북베트남과 평화협정을 체결함에 따라 바로 공산화되었다. 국제적인 억제책은 부분적으로 도움을 받는 정도일 뿐 전적으로 의존하기는 어렵다.

37) 국방부(2010), pp. 305-310.

38) 북한은 1954년부터 2010년 11월까지 1,640건의 침투(육상 720건, 해상 920건)와 1,020건의 도발을 자행하였다. 국방부(2010), pp. 250-251.

39) Victor Cha(2009), p. 126.

4. 선제행동 태세

북한의 핵무기 사용을 억제하는 데 있어서 가장 효과적인 방안은 선제행동을 통하여 북한의 핵무기를 제거하는 것이다. 이것으로 국제적 비난을 받을 수는 있지만 핵공격이나 공격 위협에 무방비 상태로 노출된 것에 비하면 아무 것도 아니다. 이에 대항하여 북한이 도발할 경우 전면전으로 악화될 수도 있지만, 이 또한 핵공격을 당하여 국가가 폐허가 되는 것보다는 나쁘지 않다.

응징을 위한 능력은 대부분 선제행동에 사용될 수 있기 때문에 능력 상으로 한국군은 선제행동이 가능하지만, 문제는 국제적 용인의 정도이다. 군사력 사용이 절실하게 요구될 만큼 위협이 심각하거나(seriousness of threat), 위협 해소에만 충실하거나(proper purpose), 다른 모든 수단이 소용없다고 판단되었거나(last resort), 위협에 상응한 정도의 수단을 사용하거나(proportional means), 결과가 지나치게 위험하지 않을 경우(balance of consequences) 예방적 무력사용을 용인해야한다는 기준도 토론되고 있지만,⁴⁰⁾ 기본적으로 선제공격은 침략행위로 간주될 가능성이 크기 때문이다. 다만, 북한의 핵위협이 심각해질 경우 합법적이기는 어렵더라도 정당성을 인정받을 가능성은 존재한다.⁴¹⁾

더욱 관건이 되는 것은 선제행동의 후과(後果, consequences)를 감당하겠다는 한국 국민들의 의지이다. 2008년 3월 26일 당시 김태영 합참의장 내정자가 국회청문회에서 "북한이 핵을 가지고 있다고 가정했을 때 대비책은 무엇이나"는 질문에 대하여 "우선 제일 중요한 것은 적이 핵을 가지고 있을 만한 장소를 빨리 확인해서 적이 그것을 사용하기 전에 타격하는 것"이라고 답변한 데 대하여, 다수의 국민들은 "군의 대북 전략에 선제공격이 포함돼 있음이 드러났다"며 비난하였고, 급기야 대통령이 "일반적인 대응"이라면 진화해야만 하였다.⁴²⁾ 선제행동이 불가피한 상황이라고 하더라도 국민들이 그에 선뜻 동의할 것으로 단정하기는 어려운 것이 사실이다.

40) Gareth Evans, "When is it right to fight," *Survival: Global Politics and Strategy*, 46(3) (2004), pp. 59-81. 전경만 외(2010), p. 261에서 재인용.

41) 전경만 외(2010), p. 261.

42) 신효섭, "‘선제타격’ 말꼬투리 잡는 북한: 金합참의장 청문회서 ‘핵 사용하기 전 타격’ 발언 일부 언론이 과잉 해석... 좌파단체들은 정부 공격," 『조선일보』 (2008년 4월 4일), p. A4.

V. 한국의 군사적 대응방향

이제 한국은 북한 핵문제에 관하여 취해왔던 이전의 접근방식을 근본적으로 전환해야 할 필요가 있다. 비록 내키지는 않지만, 핵개발의 중단이나 핵무기의 폐기보다는 핵무기의 사용이나 사용 위협을 효과적으로 억제하거나 대응할 수 있는 방안을 토론할 상황이라는 것을 인정하고, 노력할 필요가 있다. 그리고 북한 핵 억제에 관해서도 한국의 현 능력과 태세에 대한 냉정한 평가를 바탕으로 그것을 보완하거나 대체할 수 있는 실질적 방안을 토의 및 준비해 나가야 한다.

1. 6자회담에 대한 현실적 평가와 한·미·일 공동대응책 발전

현 상황에서 한국에게 가장 필요한 사항은 북한은 절대로 핵을 포기하거나 폐기하지 않을 것이라는 현실을 미련없이 인정하는 것이다. 대부분의 전문가들도 북한이 온갖 고난 끝에 개발한 핵무기를 포기한다는 것은 “도저히 생각할 수 없거나”⁴³⁾ “가능성이 거의 없고,”⁴⁴⁾ “북한은 결코 핵을 포기할 의사가 없는 것처럼 보이며,”⁴⁵⁾ 북한은 핵무기 보유를 원하고 있어⁴⁶⁾ 북한의 핵전략은 바로 “핵보유 전략”이다⁴⁷⁾라고 평가하고 있다. 현실을 인정할 경우 대응책이 복잡해지고 어려워 애써 회피하고자 하지만, 현실은 눈을 감는다고 달라지는 것이 아니다. “북한 핵이 초래한 새로운 안보현실은 그 동안 한국이 안주해 온 안보의 온실에 구멍이 뚫려서 비가 새고 매서운 찬바람이 들어오는 것에 비유할 수 있다. 발상의 전환과 결연한 의지가 필요한 이유가 바로 여기에 있다.”⁴⁸⁾

6자 회담에 대해서도 마찬가지이다. 지금까지의 결과를 보면 6자 회담은 관련 국가들이 북한 핵무기와 관련하여 뭔가를 하고 있다는 구실을 제공하는 데는 유용하였지만 북한의 핵무기 개발을 중단시키지는 못한 것이 현실이기 때문이다. 주변 국가들은 북한 핵 문제 해결을 미뤄도 치명적이지는 않지만, 한국에게는 그렇지 않다. 계산상으로도 6자회담은 사활적 이해가 걸린 한국에게 기껏해야 1/6의 발언권만 갖게 하고, 북경에서

43) 엄호건(2009), p. 17.

44) 전경만 외(2010), p. 81.

45) 문순보, “북핵문제와 국제사회의 대북제재,” 『국가전략』, 16권 2호(2010), p. 115.

46) Victor Cha, “북한의 의도와 확장억제의 신뢰성,” 『한반도 군비통제』, 46집(2009), pp. 129-130.

47) 김진무(2010), p. 345.

48) 전성훈, “북한 비핵화와 핵우산 강화를 위한 이중경로정책,” 『국가전략』, 16권 1호(2010), p. 84.

열려 중국이 주도하는 형국이 되게 하는 등 한국의 이해와 맞지 않다. 지금도 6자회담만 열리면 뭔가가 달성될 것으로 인식하는 경향이 있지만, 실제로 6자회담을 통하여 2005년 9월 “9.19 공동성명,” 2007년 2월의 “2.13 합의,” 2007년 10월의 “10.3합의” 까지 달성했지만, 북한 핵문제는 전혀 해결되지 않았다. 6자 회담이 진행되는 도중인 2006년 10월 9일 북한은 1차 지하 핵실험을 실시하였고, 이의 무용성은 이미 충분히 입증되었다고 할 수 있다.

오히려 한·미·일 공조체제를 강화하여 비배치 핵보유국으로서의 북한에 공동으로 대응해나가는 것이 생산적일 가능성이 높다. 1999년부터 2004년까지 한·미·일 간에 “대북정책 조정감독그룹”(TCOG: Tri-lateral Coordination and Oversight Group)을 설치하여 운용했듯이 북한 문제에 대한 3개국 간의 공동대응 노력은 전례가 있고, 북한을 더욱 압박할 것이다. 1966년에 NATO에 대한 소련의 핵사용에 대응하기 위하여 창설한 “핵계획단”(Nuclear Planning Group)의 사례를 참조하여⁴⁹⁾ 한·미·일 3국간에 북한의 핵무기 사용과 사용 시 대응을 위한 계획을 발전시킬 수도 있다. 핵보유의 의지가 굳은 국가에 대하여 이를 포기시키는 유일한 방법은 군사적 방법인데, “이 유일한 수단을 제외하고 다른 방법들만을 모색하고 있기 때문에 대북 제재의 가시적 성과가 나타나지 않고 북핵문제가 표류하고 있다”⁵⁰⁾는 지적을 수용할 필요가 있다.

2. 북한 핵무기에 대한 정보수집 및 분석 강화

북한 핵무기에 대한 군사적 대응의 가장 기본적인 요소는 정확한 정보의 수집이다. 북한의 핵무기 개발이 어느 정도로 진전되었고, 그 양과 질은 어떠하며, 어디에 보관하고 있는가를 정확하게 파악하고 있어야 상황을 정확하게 인식하거나 가능한 대안들을 발전시킬 수 있기 때문이다. 북한으로서는 이것을 은닉하고자 노력할 것이기 때문에 파악하는 것이 쉽지 않겠지만, 한국은 절체절명의 심각한 상황이라는 인식 하에 국가의 모든 자원을 동원하여 정보를 획득하지 않을 수 없다.

북한 핵무기에 대한 정보를 집중적으로 수집하여 분석하는 “핵위협 평가단”을 정부기관으로 창설할 필요가 있다. 이를 통하여 북한 핵무기에 관한 모든 정보 수집 및 분석 활동을 체계적으로 종합하도록 하고, 핵위협의 정도를 정확하게 평가할 수 있어야 한다. 가용한 국가 및 군 정보자산들을 최대한 활용하면서 국제적인 정보협력도 전개하고, 필

49) 전성훈(2010), pp. 81-84.

50) 문순보(2010), p. 102.

요할 경우 정보역량을 확충하여야 할 것이다. 북한의 핵무기에 대해서는 세계 어느 국가보다 한국이 가장 권위있고 정확한 정보를 확보하는 것이 당연하고, 국민들에게 수시로 평가 결과를 보고함으로써 정확하면서도 현실적인 이해를 보장해야 할 것이다.

이 경우 인적정보(Humint) 자산의 효과적 활용과 확충에 중점을 둘 필요가 있다. 핵무기와 같은 극비의 정보를 기술정보(Techint)로 획득하는 것은 한계가 있기 때문이다. 특히 한국은 다수의 탈북자를 보유하고 있고, 북한 주민과 외형상 구별이 어려우며, 동일한 언어를 사용하기 때문에 북한 사회에 쉽게 침투할 수 있고, 따라서 인적정보의 수집에 유리하다. 한국이 질 높은 인적정보를 획득할 경우 미국이 수집한 기술정보와의 시너지를 보장하여 정보의 정확성이 크게 향상될 수 있다. 이 분야에서 앞으로 한국 정부는 과거와 다른 집중적인 노력을 경주하고 투자할 필요가 있다.

3. 군사적 억제책 강화

북한이 어떤 식으로든 핵무기를 보유하고자 하는 것이 명확하다고 한다면 북한의 태도를 변화시킬 수 있는 것은 군사적 강압밖에 없다는⁵¹⁾ 인식하에 한국은 북한이 핵무기를 사용하지 않도록 억제하기 위한 군사적 방책을 개발하는 데 최우선적인 노력을 경주하지 않을 수 없다. 북한이 핵무기를 사용하고자 하더라도 그것이 성공하지 못할 것이고(거부적 억제), 얻을 수 있는 이익보다 더욱 큰 손해를 볼 것(응징적 억제)이라는 점을 북한에게 인식시킬 수 있는 군사적 역량을 구비해야 한다는 것이다.

북한 핵무기에 대한 억제를 위하여 가장 시급한 분야는 미사일 방어이다. 현재 한국은 북한이 미사일에 핵무기를 탑재하여 공격하는 데 대한 방어능력을 전혀 구비하지 못하고 있기 때문이다. 일본은 북한이 1993년 NPT를 탈퇴한 이래로 미사일 방어망의 구축을 본격화하기 시작한 후, 2006년의 북한의 핵무기 실험과 2009년의 장거리 미사일 발사 및 제2차 핵무기 실험에 자극받아 미사일 방어를 더욱 가속화하여 직격파괴 능력이 있는 PAC-3 미사일을 주요 도시에 근처에 배치한 상태이고, 해상에는 SM-3 미사일을 장착한 이지스함을 배치한 상태이지만, 한국은 미사일방어에 대한 오해와 무책임성으로 말미암아 미사일 방어망 구축을 계속하여 미뤄둔 상황이다. 비록 북한이 미사일에 탑재할 정도로 핵폭탄을 소형화하는 데 어느 정도의 시간이 걸릴 것으로 판단하지만 미사일 방어망을 구축하는 데 소요되는 시간을 고려할 때 서두르지 않을 경우 어려운 상황에 직면할 수 있다. 한국의 제한된 중심으로 인하여 미사일 방어가 쉽지 않은 점은

51) 문순보(2010), p. 116.

있지만 한국은 최소한 수도 서울과 주요 전략시설을 방어할 수 있도록 PAC-3 체계를 조기에 도입할 필요가 있고, 한국의 상황에 부합된 미사일 방어망의 그림을 완성하여 추진해 나가야 할 것이다.⁵²⁾

일반적인 전력증강에 있어서도 한국은 북한 핵무기에 대응하는 데 필요한 무기체계의 확보로 중점을 전환할 필요가 있다. 예를 들면, “표적 정보수집 체계, 조기경보체계, 장거리 타격체계, 미사일 방어체계, 사이버전 체계, 신종 파괴무기체계, 전자기파 방호체계, 개인·부대·시설 방호 장구 및 생존체계”⁵³⁾ 등을 우선적으로 확보함으로써 북한 핵무기에 대한 거부와 응징력을 강화해야 한다는 것이다. 또한 유사시 북한 핵무기에 대한 제거가 가능하도록 북한의 전략적 표적을 식별하고, 타격의 우선순위를 설정하며, 표적별 임무를 할당하고, 성공을 보장할 수 있도록 계획을 더욱 구체화하면서 필요한 훈련을 실시할 필요가 있다. 북한의 핵무기 위협이 이와 같이 심각하고, 그에 대한 거부 및 응징력이 미흡한 상태에서 과거와 같은 일반적인 전력증강을 계속해서는 곤란하다.

나아가 북한이 핵무기를 사용할 경우 보복할 수 있도록 비핵무기 또는 미국의 핵무기로 응징을 할 수 있는 계획과 협의를 구체화할 필요가 있고, 그것에 대한 신뢰성이 충분하지 못할 경우 일각에서 제기되고 있듯이 자체 핵무장의 가능성과 득실도 검토할 필요가 있다.⁵⁴⁾ 핵무장이 현실적으로 어려울 경우 주한미군의 전술핵 재배치를 요청하는 방안에도 대해서도 검토할 수 있을 것이다.⁵⁵⁾ 국가의 안보가 절대적으로 위협받을 경우에는 가능한 모든 대안을 고려하지 않을 수 없다.

4. 선제행동에 대한 적극적 토론과 준비

북한의 핵무기 사용 위협이 노골화될 경우 북한은 이스라엘처럼 사전에 북한의 핵무기를 제거할 수밖에 없다는 점을 모든 국민들이 이해하고, 적극적으로 토론할 필요가 있다. 이러한 논의 자체만으로도 상당한 국제적 비난을 받을 수 있겠지만, 그렇다고 하

52) 1999년 미 국방부가 분석한 바에 의하면, 한국이 북한 미사일에 대응한 종말단계 하층방어만을 추진할 경우 필요한 그 규모는 약 25개 포대(4개 대대+)이고, 주변국 미사일을 비롯한 미래 위협에 대비할 경우 지상 상층방어체계 1개 포대와 해상배치 방어체계 1개 포대를 추가할 필요가 있다고 제시한 바 있다. Department of Defense, Report to Congress on Theater Missile Defense Architecture Options for the Asia-Pacific Region (Washington D.C.: DoD, 1999), p. 11.

53) 전경만 외(2010), p. 258.

54) 김대중, “南이 核 가져야 北이 협상한다,” 『조선일보』 (2011년 1월 11일), p. A34; 신은진, “韓·日도 핵을 가져야 北·中 억제할 수 있다: 김용갑 한나라당 고문,” 『조선일보』 (2011년 1월 19일), p. A4.

55) 전성훈은 일정한 시한을 정해놓고 북한과 비핵화 협상을 추진하되 그것이 타결되지 않을 경우 주한미군의 전술핵을 배치하는 “이중경로정책”을 주장하고 있다. 전성훈(2010).

여 북한의 핵무기 공격을 허용할 수는 없는 것이기 때문이다. “북한이 대남 군사 공격을 감행하려는 구체적이고 임박한 동태와 정보가 포착되는 경우, 북한의 핵 사용 위험을 예방하기 위해, 유엔 안보리의 사전 결의없이 군사적 선제행동을 취하더라도 국제사회가 이것을 정당하지 않다고 볼 가능성은 없다.”⁵⁶⁾ 일본에서도 북한의 핵미사일에 대한 거부능력이 제한된다는 현실적 판단을 바탕으로 선제행동의 불가피성이 제기된 바 있다.⁵⁷⁾ “핵 단추가 예고없이 눌릴 개연성이 없지 않는 ‘대량살상무기 시대’ 인 오늘날 한국군이 북한의 대규모 공격이 결정적으로 임박하는 시기까지 기다린다는 것은 비합리적인 뿐만 아니라 비인도적” 일 수 있다는⁵⁸⁾ 평가를 이해할 필요가 있다.

한국은 선제행동을 위한 다양한 대안과 수반되는 문제점을 충분히 검토하면서 결정이 내려질 경우 실행할 수 있는 계획과 능력을 발전시키고, 그로 인한 상황의 악화에 대비할 수 있어야 한다. 극단적인 상태로 상황이 악화되어 전면전으로 비화될 수 있다는 개연성도 염두에 둘 필요가 있고, 그 경우에도 승리할 수 있는 태세를 구비할 필요가 있다. 북한의 핵 위협과 핵사용 움직임을 조기에 경보하고, 필요시에 핵무기 발사와 관련된 시설을 타격할 수 있는 정밀 폭격능력을 향상시키며, 지휘통제체제를 첨단화 시키고, 감시정찰능력을 확보해 나가야 하는 것은 물론이다. 국민들도 선제행동의 불가피성을 이해하는 바탕 위에서 그 후과를 감당한 마음의 자세를 갖출 필요가 있다. 이러한 심각한 사태가 도래한 것은 바로 한국이 북한 핵무기에 대한 적극적인 조치를 미룬 탓이고, 더욱 미룰 경우 더욱 심각한 후과를 감당해야할 것이라는 사실을 이해할 수 있어야 한다.

5. 북한 핵무기 제거를 위한 군사적 방책 발전

선제행동을 하든 아니면 북한 핵무기의 공격을 받은 후 반격하든 한국군에게 요구되는 가장 시급한 과제는 어떤 상황에서 지시가 하달될 경우 북한의 핵무기나 핵시설을 효과적으로 공격하여 제거할 수 있는 방안을 수립하고, 구체적인 계획을 발전시키며, 그 의 완전성을 보장하는 것이다. 실제로 한국과 미국은 1993년 북한이 NPT를 탈퇴하여

56) 전경만 외(2010), p. 262. 1967년 이스라엘은 이집트 등의 전쟁준비 정보를 입수하자 선제공격을 시행했는데, 세계의 상당한 국가들은 이스라엘의 예방적 자위권을 인정하여 무력사용을 비난하는 유엔 결의안 채택을 부결시켰다. 1981년 이스라엘이 이라크의 핵개발 정보를 입수하여 오시라크 핵시설을 폭격하였을 때도 유엔에서 비난 결의는 있었으나 제재는 시행되지 않았다. 2007년 이스라엘이 시리아의 핵 의혹 시설을 폭격하였을 때도 문제가 크게 확대되지 않았다.

57) 남창화·이종성, “북한의 핵과 미사일 위협에 대한 일본의 대응: 패턴과 전망,” 『국가전략』, 16권 2호 (2010), pp. 80-81.

58) 전경만 외(2010), p. 261.

발생한 제1차 북한 핵위기 시 북한의 핵시설을 정밀타격으로 제거하는 방안을 적극적으로 검토한 바 있다.

북한의 핵무기를 제거하는 데 필요한 능력을 상정하고, 현재 상태를 정확하게 평가한 후, 필수적으로 보강되어야 할 부분이 있다면 즉각적으로 구비하고자 노력해야 할 것이다. 이를 위해서는 스텔스기의 확보를 위해서도 노력해야겠지만, 미국의 동의가능성이 높지 않을 뿐만 아니라 오랜 시간이 걸릴 수 있다는 측면에서 현재 가용한 F-15, 그리고 탄도 및 순항미사일을 사용하여 임무를 완수할 수 있는 방안을 고심하여야 할 것이다. 북한의 방공망을 어떻게 회피하고, 어떤 전력으로 구성하며, 표적을 어떻게 할당하고, 타격 후 어떻게 귀환할 것인가에 대한 구체적인 계획을 작성하고, 시행을 연습하며, 현실성 측면에서 계속적으로 보완하여 성공 가능성을 강화할 수 있어야 한다. 상식 차원에서 공격 각본을 상상해보면 다음과 같다.

정보판단에 의하면 북한의 핵무기는 평남 지역의 A기지, 평북 지역의 B기지, 그리고 함북지역의 C기지에 분산되어 있는 것으로 판단되었다. 한국군은 세 개의 기지를 동시에 공격한다는 계획을 수립하였고, 각각의 표적에 대하여 F-15와 F-16으로 공격편대군을 구성하였다. F-15는 공격을 실시하고, F-16은 적방공망 제압을 위한 임무와 출동하는 적의 항공기를 격추하는 임무를 수행하도록 하였다. F-15 항공기에는 지대지 공격을 위한 정밀유도포탄을 장착하였다. 적의 방공망 위협을 최소화하기 위해 전체 공격 편대군이 동해를 통하여 함경남도로 접근한 후 특정한 지점부터 할당된 임무에 따라 목표지역으로 분산하도록 하였다. 함경남도로 접근할 동안 추가적인 F-16 2개 편대가 호위를 하고, F-15 2개 편대가 만일의 사태를 대비하여 뒤따르도록 하였다. 전투피해 확인을 위한 정찰기가 편대군 뒤를 후속하도록 하였고, 서해지역에서 3개 공격 편대가 기만공격을 연출하여 적의 주의를 분산시키도록 계획하였다. 공격의 성공을 보장하고자 공군기 타격 10분 전에 순항미사일로 해당 표적을 먼저 타격하도록 하였고, 공군기 공격 후 추가타격을 위하여 탄도미사일도 대기하도록 하였다. 공군기는 순항미사일 공격을 확인하면서 미흡한 부분을 집중적으로 공격하도록 하였고, 예상하지 않던 표적도 공격할 수 있도록 융통성을 부여한다는 개념이었다. 공격을 완료한 항공기는 최단시간 내에 탈출할 수 있도록 경로를 선정하였다.

군사적 방책의 시행과 병행하여 범국가적 수준에서 조치되어야 할 사항은 우리의 타격에 대한 북한의 반발에 대응하기 위한 조치이다. 한국이 북한의 핵시설을 타격할 경우 북한은 어떤 식으로든 반발할 것이기 때문이다. 북한은 갱도포병 및 장사정포로 전방지

역의 표적은 물론 수도권까지 공격할 수 있고, 보유하고 있는 800발 이상의 다양한 미사일로 한국의 도시들을 공격할 수 있으며, 나아가 화포와 미사일에 화생무기를 탑재하여 공격할 수 있다. 따라서 북한의 포병사격, 미사일 공격에 대비하기 위한 국가적인 조치를 강구해야 하고, 특히 북한의 화생무기 공격에도 철저하게 대비해야 할 것이다. 북한이 화생무기를 사용할 경우 화생무기를 제거하기 위한 작전계획도 수립할 필요가 있을 것이다.

그럼에도 불구하고 북한 핵무기 제거와 관련하여 가장 중요한 사항은 어떠한 위험을 감수하고서라도 북한 핵무기를 제거해야 하겠다는 국민들의 단호한 의지이다. 북한핵문제는 버려두면 버려둘수록 더욱 해결하기 어렵게 된다는 점에서 조기에 해결할수록 효과적이다. 그렇기 때문에 이스라엘은 온갖 국제적 비난을 무릅쓰면서도 주변국이 핵발전소를 건설하기만 해도 제거해 버리는 것이다. 김영삼 대통령이 2008년 4월 29일 주한미대사를 만난 자리에서 1994년 미국이 북한을 공격하고자 할 때 이를 만류한 것을 후회하는 발언을 하였다고 위키리크스가 주한미대사관의 전문을 인용하여 공개한 적이 있듯이, 그 당시에는 그것이 위험해보이지만 나중에는 그 때가 덜 위험한 시기라고 판단하게 된다. 이러한 점에서 군사적 조치를 마냥 지체할 경우 군사적 조치 자체를 시행할 수 없는 상황에 이를 수도 있다는 점을 고려할 필요가 있고, 한국이 이러한 적극적인 대응을 고려할 때 핵협상에 대한 북한의 태도도 진지해질 것이다.

V. 결론

한국과 국제사회의 상당한 노력에도 불구하고 북한은 핵무기를 개발하는 데 성공하고 핵보유국으로서 인정받고 있는 분위기이다. 이것은 한국과 국제사회의 노력이 부족해서가 아니라 어떤 식으로든 핵무기를 개발하고자 하는 북한의 의지가 너무나 강하기 때문이다. 북한이 미사일에 탑재할 정도로 핵무기를 소형화하는 데 성공할 경우 한국으로서 마땅한 대안이 없는 상태가 된다는 점에서 한국에게는 해결을 위한 기회의 창(window of opportunity)은 점점 좁아지고 있다.

이제 한국은 6자회담에 대한 미련을 버리고 미국 및 일본과의 협력을 통하여 북한의 핵문제를 해결하거나 북한이 핵위협 시 공동으로 대응할 수 있는 체제를 모색할 필요가 있다. 그리고 군사적인 측면에서 북한의 핵무기 사용을 거부하거나 응징하기 위한 태세

를 강구함으로써 북한의 핵사용을 억제할 수 있어야 한다. 나아가 북한의 핵개발 상태에 대한 충분하면서도 정확한 정보를 수집하는 데 국가 및 군의 모든 정보력을 총동원하고, 국가 차원에서 “북한핵위협 평가단”을 설치하여 수집된 정보들을 체계적으로 분석 및 활용해야 할 것이다. 그리고 한국군으로서는 어떤 상황에서 명령이 하달될 경우 북한의 핵시설을 정확하게 공격하여 무력화시킬 수 있는 능력을 점검하고, 현재 상태에서 가능한 계획을 발전시켜 훈련하며, 추가적인 능력을 보강해 나가야 할 것이다.

북한 핵무기에 대한 최선의 해결책은 선제행동을 통한 사전 제거라는 점을 인정하지 않을 수 없다. 국제적으로 그 정당성을 인정받기가 어렵지만, 그렇다고 하여 북한 핵무기에 무방비로 노출된 상태여서는 곤란하기 때문이다. 김태영 전 국방장관이 선제행동의 불가피성을 거론하였을 때 북한이 강력하게 반발한 것에서 알 수 있듯이⁵⁹⁾ 선제행동은 북한에게 불리하고 한국에게 유리한 대안일 수 있다. 지금 선제공격할 경우 극단적인 후과도 감수해야 한다면, 그것은 이전에 적극적으로 대응하지 못한 탓이었고, 지금 주저하면 나중에는 더욱 극단적인 후과를 각오해야 할 것이다. 역설적이지만 한국이 선제행동을 비롯한 모든 대안을 고려할 경우 북한은 핵 포기를 더욱 심각하게 고려하게 될 것이다.

59) 안용현·이용수, “北, 육할건 육하고 받을건 받겠냐? 우리측 “선제타격” 발언에 “6·25 되풀이 될지도” 협박,” 『조선일보』 (2010년 1월 25일), p. A4.

〈참고문헌〉

- 강영훈·김현수. 『국제법 개설』. 서울: 연경문화사, 1996.
- 국방부. 『2010 국방백서』. 서울: 국방부, 2010.
- . 『국방개혁 307계획 보도 참고자료』. 서울: 국방부, 2011.
- 국회도서관 입법정보실. 『북한 장거리 로켓·미사일 한눈에 보기』. 국회도서관, 2009.
- 국회도서관. 『북한 핵문제 한눈에 보기』. 서울: 국회도서관, 2010.
- 김대중. “南이 핵 가져야 北이 협상한다.” 『조선일보』(2011년 1월 11일).
- 김연수. “북핵문제 해결을 위한 지역협력전략.” 『국제문제연구』(2010).
- 김진무. “북한의 핵전략 분석과 평가.” 백승주 외. 『한국의 안보와 국방』. 서울: 한국국방연구원, 2010.
- 김찬규. “무력공격의 개념 변화와 자위권에 대한 재해석.” 『인도법논총』. 29호(2009).
- 김태우. “북한 핵실험과 확대억제 강화의 필요성.” 백승주 외. 『한국의 안보와 국방』. 서울: 한국국방연구원, 2010.
- 김태현. “게임과 억지이론.” 우철구·박건영 편. 『현대 국제관계이론과 한국』. 서울: 사회평론, 2004.
- 김현수. “국제법상 선제적 자위권 행사에 관한 연구.” 『해양전략』. 제123호(2004).
- 남창화·이종성. “북한의 핵과 미사일 위협에 대한 일본의 대응: 패턴과 전망.” 『국가전략』. 16권 2호(2010).
- 문순보. “북핵문제와 국제사회의 대북제재.” 『국가전략』. 16권 2호(2010).
- 박휘락. “한국의 미사일 적극방어(Active Defense)체제 구축 방향.” 『NEW ASIA(신아세아)』 (Autumn 2009).
- 신은진. “韓·日도 핵을 가져야 北·中 억제할 수 있다: 김용갑 한나라당 고문.” 『조선일보』 (2011년 1월 19일).
- 신효섭. “선제타격! 말꼬투리 잡는 북한: 김합참의장 청문회서 ‘핵 사용하기 전 타격’ 발언 일부 언론이 과잉 해석… 좌파단체들은 정부 공격.” 『조선일보』 (2008년 4월 4일).
- 아쿠츠 히로야스. “북한의 군사적 모험주의에 대한 일본의 대응: 탄도미사일 발사와 핵실험에 대한 조치를 중심으로.” 『新亞細亞』. 16권 3호(2009).
- 안용현·이용수. “北, 욕할건 욕하고 받을건 받겠다?: 우리측 ” 선제타격 “ 발언에 ” 6·25 되풀이 될 지도 “ 협박.” 『조선일보』 (2010년 1월 25일).
- 엄호건. 『북한의 핵무기 개발』. 서울: 백산자료원, 2009.
- 전경만 외. 『북한핵과 DIME』. 서울: 삼성경제연구소, 2010.
- 전성훈. “북한 비핵화와 핵우산 강화를 위한 이중경로정책.” 『국가전략』. 16권 1호(2010).

- 제성호. “유엔헌장상의 자위권 규정 재검토: 천안함사건에서 한국의 무력대응과 관련해서.” 『서울국제법연구』. 제17권 1호(2010).
- 최태현. “국제법상 예방적 자위권의 허용가능성에 관한 연구.” 『법학논총』(국민대학교 법학연구소). 제6호(1993).
- 한용섭. “미국의 맞춤형 억제전략과 북한의 핵위협 해소 방안.” 『국방연구』. 50권 2호 (2007).
- 함형필. “북한의 핵전략 구성과 전략적 딜레마 고찰.” 『국방정책연구』. 25권 2호(2009).
- Department of Defense. Report to Congress on Theater Missile Defense Architecture Options for the Asia-Pacific Region. Washington D.C.: DoD, 1999.
- Dougherty, James E. and Pfaltzgraff, Robert L. Jr. Contending Theories of International Relations. 3rd edition. New York: Harper & Row. 1990.
- Evans, Gareth. “When is it right to fight.” Survival: Global Politics and Strategy 46(3) (2004).
- Snyder, Glen H. Deterrence and Defense: Toward a Theory of National Security. Princeton, NJ: Princeton Univ. Press, 1961.]
- The White House. The National Security Strategy of the United States of America. September 2002.
- Victor Cha. “북한의 의도와 확장억제의 신뢰성.” 『한반도 군비통제』. 46집(2009).

하 정 열

북한대학원대학교 교수



학 력

육군사관학교 31기로 입학(독일사관학교 파견)
독일 육군사관학교 졸업 (육군소장 예편, 3군 부사령관)
서강대 독어독문학과 졸업(문학사)
동국대 행정대학원 졸업(행정학석사)
북한대학원대학교 졸업(북한학 박사)

주요 경력

현 북한대학원대학교 초빙교수
현 한반도이야기 공동대표
현 브레이크뉴스 논설위원
현 법제처 국민법제관,
전駐스위스 대사관 국방무관
전 육군본부 전략기획과장 및 정책기획과장
전 청와대 대통령 국방비서관
전 육군 제27보병사단장
전 국방부장관 군사보좌관
전 3군사령부 부사령관
전 국가과학기술위원회 국방연구개발전문위원
전 한국전략문제연구소 안보전략소장
전 충남대학교 국방연구소 연구교수

주요 저서

한반도 희망이야기
국가전략론 (이론과 적용)
한반도의 평화통일전략
한반도 통일 후 군사통합 방안
상호주의 전략
일본의 전통과 군사사상
일본 탐구(공저)

Ha, Jung-yul

Prof., University of North Korea Studies



Ha Jung-yul a Professor of the University of North Korea Studies and a research professor in the Graduate School of Peace and Security Studies at Chungnam National University(CNU). He is also a major general for the ROK Army Reserves (vice commander, Third Army). After graduating from Germany's military academy, he obtained his Ph.D. at the University of North Korea Studies. He has served as Cheongwadae secretary of defence and military assistant for the Minister of National Defense, in addition to receiving such accolades as the Cheonsu Medal for outstanding service from the government of the ROK and the Gold Cross of Honor from the government of Germany. He has written over 20 books and papers including National Strategy(Theory and Application), Strategy of Peaceful Unification for the Korean Peninsula, Plan for Military Integration after Unification, Japan's Traditions and Military Philosophy, and " Analysis of North-South Relations as Seen from the Perspective of Reciprocity."

Part II

- Olli Heinonen
Senior Fellow, Belfer Center, Harvard University
- Frank von Hippel
Prof., Princeton University

Olli Heinonen

Senior Fellow, Belfer Center, Harvard University



Before joining the Belfer Center, Harvard University as a senior fellow in August 2010, Olli Heinonen spent 27 years at the International Atomic Energy Agency in Vienna. Heinonen spent the last five years as Deputy Director General of the IAEA, and head of its Department of Safeguards. He led the Agency's efforts to identify and dismantle nuclear proliferation networks, including the one led by Pakistani scientist A.Q. Khan, and he oversaw its efforts to monitor and contain Iran's nuclear program. Heinonen led teams of international investigators to examine nuclear programs of concern around the world. He inspected nuclear facilities in South Africa, Iraq, North Korea, Syria, Libya, and elsewhere, seeking to ensure that nuclear materials were not diverted for military purposes. He is considered one of the world's leading experts on Iran's nuclear program. He led the Agency's efforts in recent years to implement an analytical culture to guide and complement traditional verification activities. A native of Finland, Heinonen studied radiochemistry and completed his Ph.D dissertation in nuclear material analysis at the University of Helsinki. Before joining the IAEA in 1983, he was a Senior Research Officer at the Technical Research Centre of Finland Reactor Laboratory, in charge of research and development related to nuclear waste solidification and disposal. He is co-author of several patents on radioactive waste solidification. At the IAEA, from 1999 to 2002, he was Director of Operations A and from 2002-2005, he was the Director of Operations B in the Department of Safeguards.

Frank von Hippel

Prof., Princeton University



Frank von Hippel(IPFM Co-Chair) is Professor of Public and International Affairs at Princeton University's Woodrow Wilson of Public and International Affairs. He has a Ph.D. in nuclear physics (1962) from Oxford University. He co-founded Princeton's Program on Science and Global Security with Harold Feiveson. Von Hippel's areas of policy research include nuclear arms control and nonproliferation, energy, and checks and balances in policymaking for technology. Prior to coming to Princeton, he worked for ten years in the field of elementary-particle theoretical physics. He has written extensively on the technical basis for nuclear nonproliferation and disarmament initiatives, the future of nuclear energy, and improved automobile fuel economy. He won a 1993 MacArthur fellowship in recognition of his outstanding contributions to his fields of research. During 1993-1994, he served as assistant director for national security in the White House Office of Science and Technology Policy. Von Hippel holds a DPhil in Theoretical Physics from Oxford, 1962 and a BS from M.I.T., 1959.