

9·19 공동성명 10주년 기념 토론회

## “9·19 공동성명에 비취 본 한반도 평화협정과 비핵화 방안”

일 시 : 2015년 9월 18일(금) 14:00~18:00

장 소 : 국회 의원회관 제2세미나실

주 최 : 참여연대, 평화와통일을여는사람들, 진성준 의원실





# P rogram

---

- 사회 : 권정호 민주사회를위한변호사모임
- 발제 : 이삼성 한림대 정치행정학과 교수  
“한반도 평화협정 체제와 비핵화, 그리고 동북아 비핵무  
기지대화 : 상호의존성의 인식과 연계의 비전”
- 토론 : 박기학 평화통일연구소 소장
- 토론 : 이정철 숭실대 정치외교학과
- 토론 : 이태호 참여연대 사무처장
- 토론 : 임필수 사회진보연대 정책교육실장
- 토론 : 장용석 서울대 통일평화연구원 선임연구원

---

인사말

## 9·19 공동성명 10주년, 새로운 평화의 길을 모색합니다.

---

안녕하십니까?

새정치민주연합 국회의원 진성준입니다.

9·19 공동성명은 10년 전인 2005년 참여정부 당시 6자회담을 통해 북한으로부터 모든 핵무기 파기와 NPT, IAEA로의 복귀를 약속받은 날입니다. 동아시아의 평화체제의 희망이 열리는 날이었습니다.

그러나 9.19공동성명의 합의가 깨어졌고, 지난 10년 전쟁의 불안과 공포가 동아시아를 지배하였습니다. 군비경쟁과 불신이 강화된 10년이었습니다. 북한은 핵과 미사일을 체제 생존 전략으로 택하고 제3차 핵 실험과 장거리 로켓을 발사하였습니다. 북한의 정치·군사적 고립은 심화되었고 동아시아 각국의 역내 군비경쟁은 강화되었습니다.

더 이상 평화의 길을 모색하지 않겠다는 실망감이 미국의 ‘전략적 인내’, 한국의 ‘비핵개방 3000정책’으로 표현되었습니다. ‘6자 회담’, ‘특사 외교’ 등 평화를 위한 탐색은 자취를 감추고 그 빈자리를 군사동맹과

군비경쟁이 채워가고 있습니다.

그러나 아직 희망은 있습니다. <9.19 공동성명>이라는 이정표가 희망의 근거입니다. 여기에 동아시아 시민들의 평화를 갈망하는 뜨거운 염원이 담겨있기 때문입니다.

9.19의 반추를 통해 새로운 평화를 모색하는 오늘 토론회가 다시 평화의 희망을 일으키는 계기가 되기를 바랍니다. 금일 9·19 공동성명 10주년 기념 토론회를 준비해주신 많은 분들과 토론회에 참석해주신 여러분들에게 감사의 인사를 드립니다.

아무쪼록 오늘 이 토론회가 남북관계 진전을 위한 다양한 아이디어가 도출되기를 기대합니다. 감사합니다.

2015년 9월 18일

국회의원 진 성 준

---

발제

**한반도 평화협정 체제와 비핵화, 그리고  
동북아 비핵무기지대화  
: 상호의존성의 인식과 연계의 비전**

---

이삼성 / 한림대학교 정치행정학과 교수

## I. 문제의 제기

## II. 북한 핵문제 평화적 해결 실패와 그 원인

1. 한미 양국의 외교 실패인 이유
2. 한국의 대북정책의 분열, 미국 대외정책의 분열, 그 둘의 파괴적 교차
3. 미국의 '아시아 재균형'과 미사일방어: 한반도 소분단과 대분단체제의 접촉 심화

## III. 미국의 MD와 중국 핵전력의 도전: "사드" 배치 문제의 동아태적 맥락

1. 미국의 MD 구축과 중국·러시아의 인식
2. 중국의 최소 억지 전략과 전략핵(ICBM & SLBM) 현대화
3. 미국 동아태지역 해상패권과 중국의 중거리급 핵전력과 정밀타격 능력의 도전
4. 즉응발사체제와 2010년 미국의 '핵정책 검토'
5. 미국의 위기의식의 소재와 대응: MD 확대 구축

## IV. 북한 핵프로그램의 현재와 한반도 비핵화의 필요성

1. 북한 핵프로그램의 현재
2. 한반도 비핵화의 필요성
3. 북한의 핵 포기 가능성의 문제

## V. 이란 핵협상 타결과 북한 핵문제 평화적 해결에의 시사점

1. 이란 핵문제의 평화적 타결과 그 요점
2. 이란 핵협상 타결의 특징
3. 이란 핵협상 타결 내용이 북핵 문제 해결에 가질 수 있는 의의

## VI. 한반도 평화협정

## **VII. 한반도 평화협정의 내용: 비핵화와 안전보장의 균형**

1. 평화협정에 반영되어야 할 내용의 대강
2. 북한의 비핵화와 대북 안전보장의 문제
3. 외교관계 정상화와 대북한 경제제재 완전 해제에 관한 명확한 일정 제시
4. 북한에 대한 불가침 및 핵 불사용에 대한 확고한 약속
5. 남북한과 미국의 한반도 군사전략 수정과 군비통제의 명확한 일정
6. 외국 군사력 철수와 군사동맹 해소 문제
7. 평화협정 이행의 공정한 관리를 위한 4국 협의체 및 국제감시단
8. 북한 비핵화 일정 3단계의 설정과 상응하는 안전보장

## **VIII. 핵확산 방지 원칙의 견지, 그리고 핵 없는 세계를 향한 노력**

### **IX. 동북아시아 비핵무기지대화**

1. 공동안보를 위한 구체적 어젠다: 평화벨트와 비핵지대
2. 동북아 비핵지대화 발상의 궤적

### **X. 한반도 평화협정체제와 동북아 비핵무기지대의 상호의존성과 연계**

1. 한반도의 질곡, 그 출구로서의 '한반도 평화협정'
2. 한반도 평화협정체제와 동북아 비핵무기지대화의 상호의존과 역할 분담

### **XI. 중국과 한반도, 그리고 한국의 선택**

1. 대분단체제 안에서 한국의 위치: 중간자적 존재
2. 미일동맹과 중국 간 세력균형 이동과 한반도의 지정학적 의미의 변동
3. 한반도의 지정학적 정체성의 재구성을 향한 중국의 요구와 노력의 구체화 · 본격화
4. 동아시아 질서의 미래와 한국의 선택
5. 최근 한중관계의 양상과 그 함정

## **XII. 글을 맺으며.**



## I. 문제의 제기

지금 한반도 평화체제를 가로막고 있는 근본 문제는 무엇인가? 그 문제들은 어떻게 인식하고 그 문제들을 극복하고 평화를 구축하는 길은 어디에서 찾을 수 있는가?

먼저 현재 한반도 평화체제를 가로막고 있는 문제들은 크게 상호 연관된 두 가지 문제로 압축할 수 있다.

첫째, 남북 간에 북한 핵문제의 평화적 해소를 통해 평화체제를 구축하려는 노력이 경주되기보다는 군비경쟁이 고도화해 왔다. 이것은 북한의 핵무장과 남한의 대북 선제타격전략의 대립으로 표현되고 있다. 한반도 소분단체제에서의 군비경쟁이 가장 극단적인 패턴에 도달해 있는 것이다. 이러한 상황은 물론 북한 핵문제의 평화적 해결이 실패하고, 그 결과인 북한의 핵무장으로 한반도의 긴장과 군비경쟁이 심화된 것에서 기인한다. 문제는 왜 이런 상황이 지속되고 갈수록 악화되어 왔는가이다. 우리 사회엔 북한의 핵무장으로 귀결된 한미 양국 외교 실패에 대한 의미 있는 성찰이 부족하다. 오히려 잘못된 교훈을 얻거나 실패한 외교를 수정하기보다 그 실패한 외교 패턴을 더욱 강화하는 경향이 있다. 북한 핵문제의 평화적 해결을 막지 못하여 북한 핵무장을 초래한 정책이 북한 핵무장 이후에도 지속됨으로써 문제는 더욱 구조화되어 왔다.

둘째, 특히 동아시아 대분단선, 특히 대만-오키나와-제주도로 이어지는 동중국해역 전반, 그리고 남중국해에서의 갈등이 발전하는 것과 결합하면서 미일동맹의 동아태 해상패권과 중국의 도전 사이에 긴장과 전략적 군비경쟁이 고조되고 있다. 1990년대 이래 미국이 미사일방어 체제 구축을 지향하고 2000년대 들어 이를 강행하면서 중국도 이에 대응하여 ICBM 및 SLBM, 그리고 중거리급 핵전력의 현대화를 추구해왔다. 미일동맹과 중국 사이의 전략적 군비경쟁이 맞물려 돌아가는 틱니

바퀴처럼 앞으로 나아가고만 있다. 대분단 기축관계에서의 군비경쟁 심화는 한반도 평화체제의 구축 가능성을 제약하는 직접적이고 구조적인 맥락이다.

이 두 가지 문제는 상호 상승작용을 하면서 한반도 평화체제 구축을 방해하고 있다. 그래도 출구를 찾아야 한다. 그 출구는 어디에 있는가. 북한 정권을 제외하고는 한국을 포함한 국제사회 전체가 한결같이 한반도 비핵화를 여망한다. 북한 정권 또한 핵무장 자체를 사랑해서가 아니라 초강대국의 적대정책 때문에 자위를 위한 불가피한 선택이었다고 주장한다. 문제는 북한 핵무장 해체를 평화적으로 이끌어내기 위한 일관성 있는 노력은 커녕 거꾸로 가는 경우가 많다는 것이다. 더욱이 현실 권력의 비전 자체가 그것과 거리가 멀었다.

한반도에 평화체제를 구축하는 일은 더욱 굳어져만 가는 동아시아 대분단의 상황을 공동안보의 질서로 변화시키는 노력과 동전의 양면 관계에 있다. 이 글은 북한 핵무장의 평화적 해체를 이끌어낼 수 있는 유일한 길로서의 한반도 평화협정, 그리고 동아시아 대분단체제에서 공동안보의 단초를 마련할 출발점이면서 한반도 평화를 지원할 시급한 장치로서 동북아 비핵무기금지대 건설의 문제를 논의하고자 한다.

## **II. 북한 핵문제 평화적 해결 실패와 그 원인**

### **1. 한미 양국의 외교 실패인 이유**

1992년 1월 1일 남북한은 ‘한반도 비핵화 공동선언’에 서명했다. 그러나 1993년 3월 북한은 한미 양국의 팀스피티릿 훈련 강행을 이유로 핵무기비확산조약(NPT)을 탈퇴하였고, 그로부터 13년 후인 2006년 10월 9일 끝내 핵무기 실험을 강행했다.

2002년 10월 북한 우라늄핵무기프로그램을 둘러싼 북미갈등으로 미국이 1994 제네바 핵합의(경수로 제공 포함)를 파기했다. 2003년까지 북한은 핵무기를 갖고 있지 않았다. 스탠퍼드 대학의 핵 전문가 시그프리트 헤커(Siegfried Hecker) 교수는 필자의 판단으로는 가장 신뢰할만한 북한 핵문제 분석가이다. 그는 2010년까지 여러 차례에 걸쳐 북한 당국의 초청을 받아 영변 핵시설을 방문한 바 있다. 그가 2014년의 한 세미나에서 재확인한 바에 따르면, 북한이 2003년까지는 플루토늄을 생산했다는 증거는 없었다. 미국이 의심한 고농축우라늄프로그램의 존재에 대해서도 그는 확신하지 못했다.<sup>1)</sup>

국제사회가 북한의 우라늄핵시설의 존재를 확인한 것은 2010년 북한이 헤커교수를 초빙해서 경수로 시설과 함께 2000개의 원심분리기를 갖춘 우라늄핵시설을 공개했을 때였다. 그런데 당시 헤커 교수에게 북한이 한 얘기는 그것은 발전용 실험용 경수로를 위한 저농축우라늄시설이라는 것이었다. 2014년 발표에서 헤커교수는 자신이 확인한 2,000개의 원심분리기 시설을 북한 당국자는 2009년에 건설하기 시작한 것이라고 얘기했지만, 그보다는 훨씬 전에 프로그램을 추진했을 것이라고 추정한다. 필자의 판단으로는 북한이 본격적으로 우라늄핵시설을 모색한 것은 2002-2003년 미국이 제네바핵합의를 파기한 이후였을 것으로 보인다. 헤커 교수는 그의 발표에서 북한의 우라늄 핵시설 모색이 그보다 일찍 시작했을 것으로 암시하고 있지만 확실한 증거는 없다는 점을 인정하고 있었다.

물론 북한이 2002년 이전에 이미 우라늄농축시설에 대한 자체 기술개발을 모색하고 있었을 가능성을 배제할 수는 없다. 그러나 그것이 핵무장을 위한 것이었다고 단정할 수는 없다. 북한은 분명 제네바 핵합의를 이행하고 있었고, 핵물질을 생산하지 않고 있었다. 그것을 바꾼 것

---

1) Siegfried Hecker, "A 10-Year Retrospective of North Korea's Nuclear Program," The Monterey Institute of International Studies, The James Martin Center for Non-proliferation Studies, April 16, 2014. ([www.youtube.com](http://www.youtube.com))

은 부시행정부의 출범이라는 미국의 권력변동이었고, 특히 2002년 10월 이후 미국의 본격적인 제네바 합의 파기 정책이었다고 하지 않을 수 없다.

미국이 제네바 합의를 파기한 이후에도 몇 차례 북미 간에 대화가 오고 갔지만 결국 미국은 어떤 효과적인 대안도 마련하지 못했고, 결과적으로는 북한을 본격적인 핵무장으로 내몰았다고 할 수 있다. 헤커 교수가 지적하듯이, 2014년 현재 북한은 무기용 플루토늄을 24~42킬로그램을 보유하고 되었다. 핵무기 하나 만드는데 보통 6킬로그램을 생각하므로, 핵탄두 4~7개 정도의 핵물질을 갖게 된 것이다. 핵무기 제조에 쓸 수 있는 고농축 우라늄(HEU: Highly Enriched Uranium)도 2003년 1월의 시점까지도 북한이 갖고 있는 것은 '제로'였을 것으로 헤커 교수는 추정했다. 그러나 2014년 1월의 시점에서 헤커 교수는 북한이 우라늄핵시설에서 전력생산용 저농축우라늄 이외에 고농축우라늄을 생산하고 있는지 확신하지 않았다.

헤커 교수는 다만 한 중국인 전문가가 북한이 현재 약 100킬로그램의 HEU를 갖게 되었다고 하는 주장을 소개한다.<sup>2)</sup> 이 중국인 전문가의 말이 맞다면 그리고 북한이 가진 HEU가 90퍼센트 이상의 고농축이라고 가정하고 가능한 최대치를 계산하면, 북한은 핵무기를 최대 4개까지 만들 수 있는 HEU를 추가로 갖고 있다는 얘기가 된다. 그 경우 북한은 플루토늄과 HEU를 합해 대체로 10개의 핵무기 제조에 쓸 수 있는 핵물질을 갖고 있는 셈이라고 헤커 교수는 말하고 있는 것이다. 여기서 다시 주목할 것은 2003년 1월의 시점에서 북한은 플루토늄도 그리고 HEU도 갖고 있는 것이 '제로'였을 것으로 헤커 교수는 판단하고 있다는 점이다.

---

2) 농축율이 20퍼센트 이상인 것을 고농축우라늄이라고 한다. 여기서 말하는 우라늄은 자연상태 우라늄 U-238이 아닌 U-235를 가리킨다. 핵무기 하나를 고농축 우라늄으로 만들 경우엔 플루토늄보다 더 많은 양이 필요하다. 1945년 히로시마에 투하된 원폭은 HEU로 만들어진 것인데, 80퍼센트의 고농축 우라늄 64킬로그램이 사용되었다. 90퍼센트 고농축 우라늄을 이용하면 필요한 양이 더 적어진다.

1994년 제네바 합의 이후 10년이 못되어 그 합의가 파탄나고, 그로부터 수 년 후에 북한이 마침내 핵실험을 강행하고, 이후 약 10년 동안 이 지나도록 북한 핵문제는 왜 평화적 해결의 실마리를 찾기는커녕 악화되지만 했는가. 지난 20여 년간의 한미양국의 대북외교 실패는 어디에서 비롯된 것인가.

먼저 북한은 어떤 대가를 치르더라도 어떤 조건에서도 핵무기 개발을 강행하고 말았을 것이라는 근본주의적 단정은 사태를 정확히 판단한 것이 아니다. 위에서 살펴보았듯이 제네바 합의 10년 동안 북한이 이것을 심각하게 위반했다는 증거는 없다. 그렇다면 북한의 핵실험 강행이라는 결과를 행태적 상호작용론의 관점에서 이해하지 않을 수 없다. 그랬을 때 이 외교실패의 원인을 어디에서 찾을 수 있는가를 묻는 것이다.

북한 핵문제의 평화적 해결의 관건은 북한의 핵프로그램의 명분이었던 에너지난과 그 결과인 경제위기, 그리고 북한의 안보 불안을 해소해 줄 수 있는 신뢰성 있는 제도적 장치였다. 그것은 곧 한반도 평화체제의 구축이었다. 그것은 말할 것도 없이 정전체제의 평화체제로의 전환을 의미하는 것이고, 한반도 평화협정의 체결은 그 핵심일 것이었다. 이를 위해 필요한 것은 한미양국이 평화적 해결을 위한 일관성 있고 신뢰성 있는 외교 공조를 구현하는 것이었다. 그런데 결론적으로 말하면, 북한 핵문제의 평화적 해결, 즉 한반도 평화체제 구축을 위한 한미양국 사이의 일관성과 신뢰성을 갖춘 대북 정책 외교공조는 존재하지 않았다.

1994년 6월 한미 양국과 북한은 저마다 전쟁불사론을 앞세우며 전쟁 위기까지 갔었다. 그러나 곧 북미 협상이 진행되어 그 해 10월 북미 제네바합의(Geneva Agreed Framework)가 성립한다. 이것은 동아시아 대분단체제의 관점에서 볼 때 자연스런 결과이기도 했다. 미국과 중국의 지정학적 경쟁의 틈바구니에서 북한은 독자적인 핵프로그램을 추진할 수 있었다. 그 프로그램의 군사적 이용 가능성을 차단하기 위한 미

국의 정책이 군사행동으로까지 연결되지 않고 일단 평화적 합의로 가닥을 잡은 것 또한 중국의 미국 견제에 크게 기인한 것이 아닐 수 없다. 대분단체제의 기축관계인 미중관계의 역할이었다.

그렇다고 북한 핵무장의 책임이 중국에 있는 것은 아니다. 중국의 관점에서는 북한이 에너지난 해결을 위한 평화적 핵 이용에 머물지 않고 온갖 경제제재를 무릅쓰고 군사적 핵 프로그램을 추구하게 된 것은 미국과 한국 외교의 책임이지 중국의 문제가 아니다. 제네바에서 서로 주고받는 방식의 평화적 해결방안에 합의해 놓고도 미국과 한국이 (제네바 합의에 포함되지 않은 미사일 문제와 같은) 각종의 추가적인 쟁점을 제기하며 핵 합의 이행을 거부하고 걸핏하면 군사적 압박을 가했는데, 이것은 많은 부분 미국 내부의 정치적 역학관계 변동과 깊은 관련이 있었다.<sup>3)</sup>

결과적으로 제네바합의로부터 12년 후 북한의 핵실험 강행으로 귀결되었다. 무엇이 문제였는가.

## 2. 한국의 대북정책의 분열, 미국 대외정책의 분열, 그 둘의 파괴적 교차

미국에서 대단한 국제정치학자로 통하는 존 아이켄베리(John Ikenberry)는 미국 패권이 장기적으로 지속되고 있는 이유를 정치적 다원주의에서 비롯된 개방적인 정치제도에서 찾았다. 그러한 정치질서는 정책결정과정에서 투명하다. 다른 나라들에게 미국의 정책결정은 그래서 예측가능하다. 갑작스런 정책변동으로 상대 국가를 지배하려 하거나 배신할 가능성이 낮다. 그래서 미국의 대외정책은 단기적 이익이 아니라 장기적이고 거시적인 국익 개념에 바탕해 전개된다는 것이다. 다른 나라들은 미국의 정책 일관성에 신뢰를 갖게 되고, 미국과의 동맹을 선호

---

3) 이삼성, 『세계와 미국』, 한길사, 2001, pp.303-313.

한다는 것이다. 이것이 미국 패권의 장기적 지속을 이끈다.<sup>4)</sup> 아이켄베리의 주장은 그러했다.

그러나 1994년 이후 북한 핵실험을 거쳐 2010년에 이르는 15년의 기간에 미국이 보인 대북한 정책은 일관성이나 신뢰성과는 거리가 먼 것이었으며, 그것은 아이켄베리가 일관성과 신뢰성의 근거로 지목한 미국 정치질서 자체와 깊은 관련이 있었다.<sup>5)</sup> 북한의 정권과 달리 미국은 민주당과 공화당의 세계전략에서도 대북정책에서도 다른 철학에 기초한 다른 정책을 내세웠을 뿐 아니라, 의회에서 수시로 벌어지는 여야 권력 균형의 변화, 그리고 결정적으로는 선거에 의한 정권교체로 말미암아 정책의 일관성도 신뢰성도 찾아볼 수 없었다. 아이켄베리는 미국 정치 제도는 갑작스런 정책변동을 방지한다고 했으나, 정권교체에 의한 ‘갑작스런 정책변동’이야말로 북한이 경험한 미국 정치질서의 현저한 특징이었다.

상황을 더 복잡하게 한 것은 바로 매우 다른 철학을 갖고 대외정책을 펼치는 세력들 사이의 정권교체 현상은 한국 민주주의도 예외가 아니어서, 북한을 이중적인 혼란에 빠뜨렸다는 사실이다. 그리고 더욱 불행한 것은 미국과 한국이 서로 철학과 접근법이 다른 정권들이 교차하면서 일관성과 신뢰성 파탄의 가능성을 더욱 높였다는 데 있다.

요컨대 한미 양국의 외교실패의 본질은 북한이 대량살상무기(WMD) 개발이라는 극단적인 비대칭전략에 의지하지 않아도 북한이 에너지난과 안보불안을 해결할 수 있도록 이끌어가는 한미 양국의 일관성 있는 대북정책이 불가능했다는 데에 있었다.

---

4) G. John Ikenberry, "Institutions, Strategic Restraint, and the Persistence of American Postwar Order," *International Security*, Vol.23, No.3, Winter 1998/1999; 이삼성, 「미국의 대북한 정보평가 및 정책의 신뢰성 위기와 북핵문제 해결방향: ‘한반도 평화협정’체제 전환이 유 일한 대안인 또 하나의 이유」, 『현대북한연구』, 7권 2호(2004). pp.9-11.

5) 이삼성, 2004. pp.10-12.

첫째, 한국의 대북정책 내부의 분열이었다. 한국의 보수정권은 북한에 대한 불신을 앞세워 북한과의 협상 자체에 부정적이었다. 진보적 정부가 추진했던 대북한 협상은 보수정권이 들어서면 백지화되었다.

둘째, 1990년대 이래 미국 정치권도 세계전략을 둘러싸고 철학적 분열 상태에 놓여왔다. 민주당 정부들의 자유주의적 다자주의와 공화당 정권들이 추구하는 현실주의적 일방주의 사이에서 미국의 대북정책 또한 요동하였다. 민주당 정권이 타결한 대북 협상은 공화당 정권으로 바뀌면 무용지물이 되었다.

이런 조건에서 북한의 안보불안을 해소할 한반도 평화체제 구축이 성공할 가능성은 한국과 미국 모두 진보적 혹은 리버럴한 세력이 집권했을 때에 한정된다. 그런데 불행히도 그런 조건은 1998-2000년 사이의 3년에 불과했다. 이런 상황이 왜 북한 핵문제의 평화적 해결을 좌절시켰는지를 먼저 살펴볼 필요가 있다.

## 1) 1994년 10월 제네바 핵합의

1994년 10월 제네바합의는 민주당 클린턴행정부에 의해서 타결되었다. 한국의 김영삼 정권은 이에 대해 대체로 부정적이었다. 제네바합의를 소극적으로 수용하긴 했으나, 적극적으로 협력할 의사는 없었다. 마침 1994년 11월 미국 중간선거에서 뉴트 깅그리치(Newt Gingrich)가 이끄는 ‘공화당 혁명’이 성공하면서 보수세력이 미 의회를 장악했다. 한국의 보수정권과 미 공화당의 연합이 대북 정책에 영향을 미쳤다. 이들의 북한 불신과 북한의 대미 불신이 결합했고, 제네바합의는 잘 이행될 수 없었다. 북한 핵문제의 평화적 해결의 첫 번째 기회는 그 결과로 사장될 위기에 처하게 된다.



## 2) 1998년 김대중 정부의 출범과 2000년 남북정상회담

제네바합의를 다시 살려낸 것은 1998년 2월 한국에 김대중정부가 출범하면서였다. 1996년 선거에서 공화당은 여전히 상하 양원의 다수파를 유지했다. 그러나 클린턴대통령이 경제를 살린 업적에 힘입어 민주당 행정부가 외교력을 더 발휘할 수 있었다. 1998년 8월 북한의 대포동 미사일 발사로 위기가 가중되었다.<sup>6)</sup> 그러나 한미 양국은 곧 대북 평화협상을 했다. 1998년 8월의 북한 대포동 미사일 발사로 인한 위기를 해소했다. 1999년 9월 한국전쟁 이래 최초로 미국이 대북한 경제제재를 해제했다. 2000년 6월 15일 역사상 최초의 남북 정상회담이 있었다. 그해 10월 미 국무장관 마들린 울브라이트(Madeleine Albright)가 북한을 방문했고, 김정일과 3-4시간의 회담을 가졌다. 이 회담에서 김정일은 북미 정상회담의 가능성을 타진하기까지 했다.<sup>7)</sup>

2001년 1월 조지 부시행정부가 출범했다. 민주당행정부의 대북 협상 성과는 완전히 무시되었다.<sup>8)</sup> 2001년 1월 부시행정부는 첫 신년사에서

---

6) 마들린 울브라이트(Madeleine Albright)클린턴행정부의 마들린 울브라이트 국무장관은 2003년 미국 공영방송 PBS와 가진 인터뷰에서 북한의 1998년 대포동 미사일 시험을 제네바합의의 파기와 기반으로 보는 시각에 대해 이렇게 말했다: “북한 측도 할말이 많았다. 미국이 제네바합의를 제대로 이행하고 있는지에 대해서 김정일도 나에게 문제를 제기했었다. 실제 미국의 약속 이행이 일정과 달리 늦어졌다. 주로 기금 조성 문제때문이었는데, 미국의 문제는 아니었고, 한국과 일본 때문이었다. 우리도 경수로의 핵심 부품을 끝내 북한에 넘겨주지 않고 있었다.” PBS FRONTLINE, “Kim’s Nuclear Gamble: Interview with Madeleine Albright,” March 27, 2003. (<http://www.pbs.org>)

7) 울브라이트는 2003년 3월 미국 공영방송 PBS와 가진 인터뷰에서 “김정일은 미국과 협상을 원했고 클린턴대통령과 회담을 가져서 관계개선을 하고 싶어했다는 것은 분명하다”고 밝혔다.

8) 울브라이트는 자신의 방북이 북한 김정일이 합리적 대화가 가능한 인물이라는 김대중대통령의 시각을 바탕으로 하고 있었다고 밝혔다. 그녀는 클린턴행정부는 과거에 미국이 “스탈린, 마오쩌둥, 흐루시초프, 브레즈네프” 등과도 협상을 했고 협정을 맺었음을 상기시키면서 북한과의 유의미한 협상이 가능하다는 입장을 갖고 있었으나, 부시행정부의 대북정책의 기본철학이 “협상은 유화”(talking is appeasement)라는 관점에 서 있었고, 북한의 체제가 내과(implosion)할 때까지 압박하는 것이 상책이라는 개념에 기초했다고 말했다(Albright, 2003, interview with PBS).

북한을 ‘악의 축’으로 규정했다. 정책이 급선회한 것이다. 2002년 3월 공개된 미국의 ‘2002 핵정책 검토’(2002 Nuclear Posture Review Report)는 이란, 이라크, 리비아, 시리아, 그리고 러시아, 중국 등과 함께 북한에 대해 ‘핵무기 사용 비상사태 계획’(contingency plans to use nuclear weapons)을 수립한다고 명시했다.<sup>9)</sup> 미국 정책의 일관성에 대한 북한의 신뢰는 더욱 훼손될 수밖에 없었다. 만들어진 올브라이트 전 국무장관도 북한 김정일은 이런 상황을 잘 이해하기 힘들었을 것이라는 소회를 훗날 피력한다. 2003년 PBS와의 인터뷰에서 그녀가 이렇게 말했다: “미국정치를 이해하기 어려운 것은 단지 독재자뿐만 아니다. 많은 다른 나라들도 이해하기 어렵다. 우리의 정치생활은 4년 단위로 쪼개진다. 특히 다른 정당이 정권을 잡으면 외교정책도 바뀐다. 이것은 자신이 모든 것을 결정하는 북한의 김정일에게는 특히 낯선 일이었을 것이다. 왜 우리가 협상했던 것들이 모두 취소되는지에 대해 김정일은 많은 오해를 했을 것이다.”<sup>10)</sup>

2002년 10월 미국은 제임스 켈리의 방북을 계기로 북한이 “고농축 우라늄(HEU) 핵무기 프로그램”을 추가로 갖고 있음을 시인했다고 주장한다. 이와 함께 미국은 1994년 타결된 ‘북미 제네바 합의’(Geneva Agreed Framework)를 공식 폐기했다. 이로써 북한 핵문제의 평화적 타결의 두 번째 기회는 그렇게 사라지고 말았다.

미국의 대북 정책 자체의 일관성 폐기는 또 하나의 ‘악의 축’ 국가인 이라크에 대한 미국의 정책과 관련이 깊다. 2003년 3월 20일 미국은 이라크를 침공했다. 이후 사담 후세인의 운명을 우리는 잘 알고 있다. 그는 2003년 12월 미군에 의해 체포되었고 공개 재판에 시달렸다. 그리고 2006년 12월 30일 그가 교수형을 당한 참혹한 장면이 전 세계

---

9) William M. Arkin, “Secret Plan Outlines the Unthinkable: A secret policy review of the nation’s nuclear policy puts forth chilling new contingencies for nuclear war,” *Los Angeles Times* (latimes.com), March 10, 2002.

10) Albright, 2003, interview with PBS.

인터넷에 유포되었다. 이것이 북한 지도부의 사이키에 깊은 충격을 주었고, 이후 북한의 진로에 심대한 영향을 미쳤을 것이다.

### 3) 2005년 제4차 6자회담과 9.19 공동선언

북한이 과거에 정말 핵에너지를 군사용으로 개발할 의지가 설령 없었다 하더라도 부시행정부 하에서 북한 안팎에서 벌어진 일련의 사태를 겪으며 그 의지가 없다가도 생기고 약하다가도 강해졌을 것이다. 그러나 북한 핵무장의 현실화를 피할 수 있는 또 한번의 기회가 없었던 것이 아니다. 2005년 7월에서 9월에 걸쳐 열린 제4차 6자회담에서 북한의 평화적 비핵화를 위한 9.19공동성명이 도출되었다. 일정한 창의적 대안을 갖고 특히 중국과의 외교적 협력관계를 구축하여 미국의 일방적인 대북한 압박전략을 견제한 노무현정부의 노력이 그 바탕이었다.<sup>11)</sup>

9.11 이후 미국은 전 지구적인 대테러 전쟁을 주도했고, 중국과 러시아도 일응 동참하는 상황이었다. 미국은 중국과 러시아도 대북한 다자적 압박에 합류시킬 목적으로 6자회담을 구성한다. 그러나 2005년 여름 노무현정부의 외교는 중국과의 전례 없는 긴밀한 협력을 구성했다. 6자회담은 이제 미국의 동아시아에서 일방주의를 견제하고 실질적인 다자외교로 조정해내는 채널로 활용될 수 있음을 보여주었다. 미국도 응하면서 9.19공동성명에 일단 서명했다. 그러나 미국은 다른 한편에서 BDA(Banco Delta Asia) 사태를 벌였다. 9.19 공동성명은 휴지가 되었다. 당시 노무현정부의 NSC사무차장으로 일하고 있던 이종석은 훗날 “이 소중한 합의가 강대국의 일방주의로 그렇게 쉽게 유린될 줄은 몰랐다”고 말했다.<sup>12)</sup>

---

11) 이종석, 『칼날 위의 평화: 노무현시대 통일외교안보 비망록』, 개마고원, 2014.

12) 이종석, 2014, p.339.

예상된 불행한 결과였지만, 미국의 일방주의는 북한 핵무장을 저지하기보다는 촉진했다. 한국정부가 6자회담을 통해 초강대국의 일방주의를 견제하면서 분쟁의 평화적 해결에 기여할 수 있는 다자적 장치로서의 잠재적 효용을 드러낸 것은 그나마 이 시기에 남은 것이었다. 그 장치 안에서 한국이 평화적 해결의 촉진자 및 균형자로서 행동할 수 있는 가능성을 보여주었다.

북한은 2006년 10월 9일 북한의 제1차 핵실험을 했다. 이후의 북한 핵문제의 평화적 해결을 위한 협상은 북한의 핵보유를 사실로 인정한 상태에서 진행될 수밖에 없게 되었다. 1차 핵실험 후인 2007년 10월 한국의 노무현대통령과 북한 김정일 위원장은 역사상 두 번째의 남북 정상회담을 열었다. 10월 4일 두 지도자는 “남과 북은 현 정전체제를 종식시키고 항구적인 평화체제를 구축해 나가야 한다는 데 인식을 같이 하고 직접 관련된 3자 또는 4자 정상들이 한반도지역에서 만나 종전을 선언하는 문제를 추진하기 위해 협력”할 것을 약속하는 공동선언을 발표한다. 그러나 한미 양국의 대북정책의 일관성에 대한 북한의 신뢰는 기대할 수 없는 상황이었다. 북한은 자신의 생존에 절대적이라고 판단한 핵보유국 지위를 굳히기 위해 자신의 길을 걸어간다. 2009년 5월 25일 두 번째 핵실험을 했다.

#### **4) 핵실험 이후 북한 핵문제의 평화적 해결의 기회: 2009년 말에서 2010년 초**

2008년 2월 이명박 정권이 출범한 이후 남북 간에는 긴장이 고조되었다. 이러한 조건 속에서 2010년 3월 벌어진 천안함(天安艦) 침몰 사건이 벌어졌고, 이로써 북미 간 평화협상의 기회도 결정적으로 사라진다. 그런데 미국에서도 한국에서도 거의 주목을 받는 일 이 없는 일정한 과정이 있었다. 부시행정부가 끝나고 민주당 오바마행정부가 출범한

2009년 가을에서 2010년 초에 걸친 시기에 비록 희미한 것이었지만 불빛이 남아있었다. 한국 이명박 정부는 대화를 배제하고 있었지만, 오바마 행정부는 멍청멍청 하면서도 협상의 길을 탐색하려 했기 때문이다. 필자는 그것을 북한 핵문제의 평화적 해결을 위한 네 번째 기회였다고 생각하고 있다. 그러나 그 역시 속절없이 무너지고 만다.

앞서 언급했듯이, 북한 핵문제의 평화적 해결의 첫 기회는 1994년 말 이었는데, 그 기회를 파탄시킨 것은 미 의회 안의 권력변동이었고, 한국 김영삼정부가 미 정치권에서 부상한 보수파들과 합류한 탓이라고 할 수 있었다. 2000년에 만들어진 두 번째 기회는 미국의 정권교체로 무산되었다. 2005년의 세 번째 기회도 미국 부시해정부 안에서의 강온파 사이 갈등에서 강경파의 사보타지에 의해 쓸모없이 되었다. 2009-2010년 초에 네 번째 평화적 해결의 실마리가 마련될 법했던 기회는 논란과 해석의 여지가 남아 있지만, 미국 내 보수파의 반발과 득세 그리고 한국 보수정권 사이의 협력이 그 원인이었다고 볼 소지가 없지 않다.

2002년 북미간의 제네바합의를 공식 폐기하고 부시해정부가 모색한 대안은 북한에 대한 다자 압박 외교였다. 당시 미국의 일차적인 대외정책 초점이었던 아프가니스탄과 이라크에서의 대테러 전쟁이 수렁에 빠지면서 북한에 대한 효과적인 다자적 압박정책은 힘을 상실한다. 급기야 2006년 북한의 핵실험 사태로 귀결되었다. 2009년 출범한 민주당 오바마 행정부는 부시해정부의 명백한 대북정책 파탄이라는 유산을 물려받은 채, 새로운 암중모색의 시기에 들어갔었다. 그러나 2009년 5월 25일 북한 김정일정권은 2차 핵실험을 강행한다. 이에 대응해 바로 다음날 한국은 PSI(Proliferation Security Initiative)에 대한 참여를 공식화하고, 6월 12일 유엔 안보리는 북한에 대한 기존의 제재를 강화하는 ‘결의안 1874호’를 통과시킨다.

그럼에도 불구하고 오바마 행정부는 과거 부시해정부와는 달리 북미

직접대화를 모색하려 했다. 그 신호탄은 2009년 9월 11일 미 국무부 대변인(P. J. Crowley)이 미국은 6자회담 재개를 위한 선행조치로서 “북한과 양자협약에 들어갈 용의가 있다”고 밝힌 것이었다.<sup>13)</sup> 이후 북미 간에 일정한 교감이 이루어졌다는 사실은 그 해 10월 5일 북한 김정일이 북미 간 양자대화가 유익한 결과를 낳으면 6자회담에 복귀할 것임을 중국 원자바오 총리에게 밝힌 사실에서 확인된다.<sup>14)</sup> 10월 20일 미 국무부 대변인(Ian Kelly)은 북한이 미국의 대북정책특별대표를 맡고 있던 스티븐 보스워스(Stephen Bosworth)에게 평양 방문 초청장을 보냈다고 밝힌다.<sup>15)</sup> 이어 11월 9일엔 스티븐 보스워스가 북한정부와의 ‘직접대화’를 위해 평양방문단을 이끌 것이라고 국무부가 발표했다.

그로부터 열흘 후인 2009년 11월 19일 오바마 대통령은 서울에 있었다. 그는 이 날 이명박 대통령과 공동기자회견을 열고 북핵문제 해결을 위한 양국 간 협력을 강조한다. 그러나 그의 초점은 명백히 북핵문제의 평화적 해결을 위한 북미 간 직접대화의 의지를 밝히는데 두어져 있었다. 오바마는 이 회견에서 이렇게 밝혔다: “나는 핵문제의 명확하고 포괄적인 해결을 달성하기 위해 6자회담에서 공동 노력할 것임을 재확인한다. 이러한 노력의 일환으로서 우리는 북한과의 직접대화에 임하기 위해 12월 8일 보스워스 대사를 북한에 파견할 것이다.” 그는 아울러 “만일 북한이 의무를 충족시키고 핵무기 프로그램을 제거할 구체적이고 불가역적인 조치들을 취한다면 미국은 북한에게 경제지원을 하고 북한이 국제사회에 완전히 통합될 수 있도록 도울 것”이라고 밝혔다.

같은 기자회견에서 이명박 대통령은 오바마와 마찬가지로 북한 핵문제의 “포괄적 해결”에 동의하고, 그 자신 나름의 “대흥정”(grand bargain)을 언급했다. 그러나 이명박 대통령은 북미 직접대화에 대한

---

13) ACA(Arms Control Association), “Chronology of U.S.-North Korean Nuclear and Missile Diplomacy,” Updated April, 2013 (<http://www.armscontrol.org/factsheets/dprkchron>).

14) ACA, 2013.

15) ACA, 2013.

찬동을 밝히지는 않았다. 그가 강조한 것은 한미 군사동맹 강화였다. 그는 “(핵)연장억지를 포함한 공고한 한미 방위태세,” 그리고 “21세기 전략동맹”(a strategic alliance of the 21st century)을 역설했다.<sup>16)</sup> 오바마의 11월 서울방문의 목적은 이전 10년간에 걸친 김대중-노무현정부의 ‘햇볕정책을 폐기하는데 힘을 쏟고 있던 한국의 보수정권에게 북미 직접대화의 필요성을 설득하여 이해를 얻고자 한 데 있었으며, 한국 정부는 다분히 소극적으로 반응하고 있었던 것이다.

2009년 12월 8-10일 미국 대표들은 평양에서 북한정부와 첫 고위급 회담을 가졌다. 보스워스대사는 김정일에게 오바마 대통령의 친서를 전달한다. 다음해인 2010년 1월 11일 북한 외무부는 1953년의 정전협정을 평화협정으로 대체하기 위한 대화를 제안하는 성명을 발표했다. 한편 1월 하순 남북한 사이엔 험악한 상호위협이 교환되었다. 북한의 핵무기 타격 위협이 있을 경우 북한을 (선제)공격하겠다는 남한의 발표가 있었고, 이에 대해 북한은 전쟁을 위협한다. 그러나 2월 9일 중국 신화통신은 북한은 한반도 비핵화(denuclearization)를 위해 노력할 용의가 있다는 뜻을 김정일이 중국정부에 전달했다고 보도했다.<sup>17)</sup>

그렇지만 우리가 잘 알고 있듯이 3월 26일 천안함 침몰 사건이 벌어졌다. 한반도 서해상 북한과의 접경 지역에 있는 백령도 앞바다에서 한국 해군 쾌속 호위함(corvette) 천안함(天安艦)이 두 조각으로 갈라지며 침몰했다. 북한 해안에서 16킬로미터 거리에 있는 해상이었다. 승선해 있던 104명의 승조원 중 46명이 사망하는 비극이 따랐다. 약 두 달 후인 5월 20일 한국정부는 국제민관합동조사단의 결론에 근거해 북한을 범인으로 지목한다. 중국과 러시아를 제외하고, 미국을 중심한 국제사회는 한국정부의 결론을 지지했다. 북미 직접대화는 더 이상 진전될

---

16) “Remarks by President Barack Obama and President Lee Myung-bak Republic of Korea in Joint Press Conference,” Blue House, Seoul, South Korea, November 19, 2009 ([http://seoul.usembassy.gov/p\\_pv\\_111909.html](http://seoul.usembassy.gov/p_pv_111909.html)).

17) ACA, 2013.

수 없었다. 그 해 7월 21일 미국은 대북한 제재를 강화하고, 이어서 7월 25일 미국은 한국과 함께 천안함 사건에 대한 대응 차원에서 4일간에 걸친 합동군사훈련을 동해에서 실시한다. 8월 30일 오바마 대통령은 대북한 제재를 더욱 강화하는 대통령령(executive order)을 발했다. 한편 북한은 8월 25일 북한 국경을 침입한 혐의로 억류되어 있던 미국 시민 고메스(Gomes)의 석방을 위해 전 미 대통령 지미 카터의 평양 방문을 수용했으며, 카터는 9월 15일 『뉴욕타임스』에 기고한 글에서 자신의 북한 방문 중에 북한은 미국과의 협상 재개를 원한다는 “명백하고 강력한 신호”를 보냈다고 밝힌다. 그러나 같은 날 미국 보스워스 대사는 미국의 입장은 부정적임을 확인한다.<sup>18)</sup>

이어 2010년 11월에 벌어진 두 가지 사건으로 북미 직접대화를 통한 북한 핵문제 해결 모색 가능성은 당분간 완전히 사라지게 된다. 첫째는 11월 12일 북한이 그간 미국이 의심을 해오던 우라늄 핵시설을 로스알라모스 국립실험실의 전 소장 시그프리드 헤커(Siegfried S. Hecker)를 초빙하여 공개한 일이었다. 북한은 이 시설은 1994년 제네바합의에서 미국이 북한의 핵 프로그램 동결에 대한 보상으로 북한에 제공하기로 했던 경수로(LWR: Light Water Reactor)를 운영하기 위한 저농축 우라늄(LEU: Low Enriched Uranium)을 생산하기 위한 시설로서 군사용이 아니라고 주장했다. 군사용은 저농축이 아닌 고농축 우라늄(Highly Enriched Uranium: HEU)을 사용한다. 북한 경수로로는 2012년 완공 목표라고 밝혔다.<sup>19)</sup> 헤커교수는 자신이 북한에서 목격한 시설은 군사용의 고농축 우라늄이 아니고 경수로 발전용 저농축 우라늄이었다고 확인한 바 있다. 다만 그는 북한이 고농축 우라늄 시설을 별도로 갖고 있는지는 의심의 여지는 있으나 알 수 없다고 하였다.<sup>20)</sup>

---

18) ACA, 2013.

19) ACA, 2013.

20) Siegfried S. Hecker, “Redefining Denuclearization of North Korea,” *Bulletin of Atomic Scientists*, December 20, 2010. 일부 학자들은 북한이 2009년 이후 고농축 우라늄 프로그램을



북한이 이 시점에 공개한 우라늄핵시설은 한편으로는 2002년 10월 부시행정부가 제네바합의를 파기하면서 제기한 의혹의 실체를 확인해준 것으로 해석되었다. 다른 한편에서 보면 북한은 의혹의 대상을 투명한 협상대상으로 공개했다는 의미도 있었다. 실제 북한은 2011년 3월 15일 러시아 정부 인사들에게 “6자회담에 복귀하고 우라늄핵시설에 대해 협상할 용의가 있다”는 뜻을 밝힌다.<sup>21)</sup> 북한이 이 때 공개한 우라늄 핵시설이 2002년 10월 이전에 이미 상당부분 진행된 것이었는지, 아니면 부시행정부의 제네바합의 파기 이후 본격적으로 구축된 것인지는 명확하지 않았다. 그러나 어쨌든 북한 핵 프로그램의 다면성과 그 잠재적 위협이 더욱 부각되기에 이른 것은 분명하였다.

둘째는 2010년 11월 25일에 발생한 북한의 연평도 포격사건이었다. 이를 두고 남북한 간에 책임공방이 이어졌다. 남한은 북한의 도발행위로 규정했다. 그러나 북한은 남한의 선제 포격에 대한 자위조치였다고 주장했다. 사건 다음날 국회에서 야당이 의문을 제기했다. 국방부는 사건 당일 한국 측이 포격훈련을 실시하였으며, 포탄의 일부가 북한의 작전통제선을 침범했을 개연성을 인정했다. 또한 국방부가 국회 국방위원회에 제출한 자료에는 “북한은 사건 당일 오전 8시 20분 「남북 장성급 군사회담」의 북측 단장 명의로 ‘북측 영해에 대한 포 사격이 이루어질 경우 즉각적인 물리적 조치를 경고한다’며 남측에 통지문을 발송했다”는 내용이 들어 있었다.<sup>22)</sup> 이에 비추어, 북한의 사전 경고가 있었음에도 남한 측이 무리하게 포격훈련을 강행했을 가능성이 지적되었다. 어쨌든 이로 인한 긴장상태에 대처하기 위해서 중국은 6자회담 비상회의(emergency session of the six-party talks)를 제안했다. 그러나 미

---

시인했다고 설명한다. 안드레이 란코프 교수의 설명도 그런 오해를 드러낸다(Lankov, 2013, p.153). 그러나 헤커교수의 설명에서 보듯이 북한의 HEU 프로그램은 아직 의혹 수준이지 확인된 것은 없다.

21) ACA, 2013.

22) 구혜영 기자, “野가 본 연평도 의혹 3대 쟁점,” 『서울신문』, 2010년 11월 26일.

국과 일본은 한국과 함께 6자회담 이전에 남북관계 개선이 선결조건이라는 이유를 들어 중국의 제안을 거부했다.<sup>23)</sup>

이후 한반도의 상황은 두 가지 점에서 더 불안정하고 근본적으로 더 위험한 방향으로 전개되어왔다. 첫째, 북미간 직접대화의 실질적인 가능성은 사라졌다. 북미대화가 간헐적으로 시도되기는 하지만 미국도 북한도 대화에 무게를 두었다고는 할 수 없다.<sup>24)</sup> 천안함 사건 조사결과 발표 이후 남북한 간에 그리고 북미 간에 그 어느 쪽도 평화 협상을 통해서 각자의 안보딜레마를 극복하려는 모습은 더욱 찾기 어려워졌다. 미국도 오바마 행정부 초기에 모색했던 북한과의 진지한 직접대화는 사실상 배제한 것으로 보인다. 북한 역시 2012년 2.29합의를 했으나, 한 달이 지나기도 전에 그 합의를 파기했다. 한국은 북미 직접대화를 더욱 반대하는 태도를 보여왔다. 둘째, 이제 남북한에게 남은 대안은 저마다 일방적인 군비경쟁을 강화하는 것이었고, 그 후 실제로 한반도의 군비

---

23) ACA, 2013.

24) 천안함 사건으로 중단되었던 북미간 직접대화가 다시 시작된 것은 2011년 7월 말 보스워스와 북한 김계관의 뉴욕회담에서였다. 뒤이어 2011년 8월 24일 러시아대통령 메드베데프(Dmitry Medvedev)와 김정일의 회담 후에, 북한은 6자회담 재개를 전제로 핵무기와 미사일의 생산과 테스트의 유예를 준수할 뜻을 밝힌다. 9월 24일에는 북한 총리 최영림이 중국을 방문하여 같은 뜻을 재확인했다. 이어 10월 24-25일에는 제네바에서 6자회담 재개를 위한 북미간 접촉이 이루어졌다. 그해 12월 17일 김정일이 사망하고 그의 막내아들 김정은이 권력을 계승하는 변동이 있었지만, 2012년 2월 29일 북미 양국은 베이징에서 만나 '2.29합의'에 이른다. 북한은 영변의 우라늄농축시설의 가동을 중단하고, 핵실험과 장거리미사일테스트를 유예하기로 했고, 미국은 24만 톤의 식량원조를 엄격한 모니터링을 전제로 북한에 제공하기로 한 것이다. 그러나 이 합의는 결국 지켜지지 않았다. 2012년 3월 16일 북한은 4월 중순에 김일성 탄신 100주년을 맞아 위성을 발사한다는 계획을 발표했고, 미국은 그것을 2.29합의 위반으로 규정했다. 4월 13일 북한은 예정대로 3단계 액체연료 로켓인 '은하-3호'(Unha-3)를 발사했으나, 발사 90초 만에 1단계에서 추락해 실패한다. 미국은 경고한대로 북한에 대한 식량원조 중단을 발표했다. 2012년 12월 12일 북한은 다시 은하-3호를 발사했고 이번엔 궤도에 진입하는데 성공했다고 발표한다. 2013년 1월 22일 유엔 안보리는 은하-3호가 탄도미사일에 적용될 수 있는 기술을 사용함으로써 유엔 안보리의 2006년 결의안 1718호와 2009년 결의안 1874호를 위반했다고 판정하고 결의안 2087호를 통과시켜 대북 제재를 강화했다(ACA, 2013). 2013년 2월 12일 북한은 제3차 핵실험을 강행하였다. 유엔 안보리는 2013년 3월 7일 결의안 2094호를 통과시켜 금융제재(financial sanctions)와 무역제재 등을 기존보다 더 강화했다.

경쟁이 가속화했다.

2010년 초 타결될 예정이었던 북미 간 평화협상을 무산시킨 천안함 사건의 진실은 아직도 의문과 논란의 대상으로 남아있다.<sup>25)</sup> 논란의 핵심에는 사건의 실체가 좌초로 인한 침몰인가, 아니면 북 잠수정의 의도적 폭침인가를 둘러싼 군사기술적 판단 문제가 있다. 그러나 논란이 유발된 첫째 원인은 한국 정부와 주한미군 측 발표의 비일관성에 있었다. 처음에는 북한의 어뢰가 원인일 것이라는 추정도 보도되었다. 그러나 한국 국방부가 첫 언론 브리핑에서 발표한 내용은 북한의 개입을 의심할 만한 증거는 없다는 것이었다. 3월 29일 김태영 국방부 장관은 한국 전쟁 시기에 남겨진 북한의 기뢰가 원인일 것이라는 추정을 제기했다. 3월 30일에도 국방부 원태재 대변인은 잠수함이 발사한 어뢰로 천안함이 침몰했을 가능성은 없다고 밝혔다. 국가정보원장(원세훈)은 4월 7일 발언에서도 천안함이 침몰한 날 근역에서 북한이 특별한 활동을 벌인 증거는 없다고 밝혔다. 이런 공격은 김정일 국방위원장의 승인 없이는 있을 수 없는 일인데, 당시 북한 내부 사정으로 보아 김정일이 이런 일을 승인했을 가능성은 없다는 것이 국정원장의 견해였다.<sup>26)</sup> 같은 무렵 북한의 어뢰 공격이 원인일 가능성을 제기한 김태영 국방장관의 주장과 정면으로 배치되는 해석이었다.

2010년 5월 20일 정부의 공식 발표에도 불구하고 의문이 계속 제기

---

25) 천안함 사건과 그 원인에 대한 한국정부의 공식 발표가 있는 후인 두 달 후인 2010년 7월 서울대 통일평화연구소는 전국을 대상으로 국민의식조사를 실시했다. 그 결과에 따르면, 정부 발표를 신뢰하는 사람보다 불신하는 사람들이 더 많았다. “전적으로 신뢰한다”는 답변은 6.4%에 불과했고, “신뢰하는 편”이라는 국민은 26.1%였다. 반면에 “전혀 신뢰하지 않는다”는 국민은 10.7%, “신뢰하지 않는 편”이라는 응답도 25%에 달했다. 결국 신뢰하는 국민은 32.5%인 반면에, 불신하는 국민은 35.7%에 달해 불신하는 쪽이 더 많았다. 나머지 31.7%의 국민도 “반반”이라고 응답해 정부발표를 반쪽만 믿는다는 것을 드러냈다(이상신, 「정부신뢰의 위기: 천안함 사건을 중심으로」, 『한국정치학회보』 제44집 제4호, 2010.12, p.106). 적어도 당시에는 약 70%에 달하는 대다수의 한국인들은 천안함 사건에 대한 정부발표를 불신하거나 동의할 유보했던 것이다.

26) *The Hankyoreh*, “NIS says N.Korean attack on Cheonan impossible sans Kim Jong-il approval,” Apr.7,2010.

된 데에는 천안함 침몰 당시 그 지역 해상에서는 ‘키-리졸브’(Key-Resolve) 한미 합동군사훈련이 전개되고 있었다는 사실과 관련이 깊다. 그 훈련 내용에는 대잠수함 작전도 포함되어 있었다. 천안함 역시 대공 및 대잠수함 장비를 갖춘 전함이었다. 한미 양국의 해상 군사작전이 전개되고 있는 조건에서 북한이 공격적 행동을 취했을 가능성을 국민의 상당수는 상상하기 쉽지 않았던 것이다.

또 한 가지 중요한 계기는 2010년 8월 말 『뉴욕타임스』와 『인터내셔널 헤럴드 트리뷴』에 실린 도널드 그레그 전 주한미 대사(재임 1989-1993)의 기고문이었다. 그는 여전히 활동적인 대표적인 친한(親韓) 인사의 한 명으로 알려져 왔었다. 그는 이 글에서 한미 양국이 주도한 합동조사단의 결론의 진실성에 의문을 제기하면서 러시아 전문가들의 문제의식을 주목하고, 이명박 정부의 대북 강경노선에 비판적 태도를 취했다.<sup>27)</sup> 그는 한미 양국이 만들어낸 보고서의 문제점은 “모든 사람이 천안함이 북한에 피격당한 것이라는 데 동의하지 않는다는 사실”이라고 지적하면서, “북한은 일관되게 책임을 부인하고, 중국과 러시아가 북한에 책임을 지운 유엔 안보리 결의안 채택을 반대했다”는 점을 상기시켰다. 그레그는 이어서 러시아가 해군 전문가 팀을 한국에 파견해서 한국정부가 북한 책임의 근거로 내세운 증거들을 조사하고 보고서를 작성한 사실을 지적했다. 그 보고서는 공개되지 못했지만, 천안함 침몰 원인이 어뢰(魚雷, a torpedo)보다는 기뢰(機雷, mine)일 가능성이 높으며, 이 배는 폭발이 일어나기 전에 좌초했고 어망과 얽히게 되었으며, 그 어망이 끌어당긴 기뢰가 폭발하면서 배를 두동강낸 것으로 결론지었다는 사실을 또한 언급했다. 그레그가 러시아 사정에 정통한 지인에게 그 보고서가 공개되지 않은 이유를 묻자, 그는 “보고서가 이명박 대통령과 오바마 대통령 모두에게 큰 정치적 타격을 줄 것”을 우려했었기 때문이라고 답했다고 하였다.

---

27) Donald P. Gregg, “Testing North Korean Waters,” *The New York Times*, August 31, 2010; & *International Herald Tribune*, September 1, 2010.

두 가지 가능성을 생각해 볼 수 있다. 첫 번째는 물론 사건 발생 후 약 두 달 후에 한미 양국이 내린 결론처럼 북한의 소행일 가능성이 있다. 북한 김정일 정권이 그토록 원하던 북미 평화협상의 기회를 북한이 스스로 파괴하는 행동을 했다는 것은 언뜻 납득하기 어려운 일이었다는 점에서도 이 가능성엔 의문이 제기된다. 그런 점에서 보면 북한 내부에 북핵의 평화적 해체에 반대하는 세력이 존재했을 가능성도 없지는 않다.

두 번째의 가능성은 북미 평화협상의 진전에 불만을 가진 한미 양국 내부의 강경 그룹들이 불명확하고 의심스런 증거를 근거로 북한 책임론을 관철했을 가능성이 있다. 오바마 행정부 초기였던 만큼, 미국내 정보조직과 군사정책 결정의 핵심 부서들에는 8년에 걸친 공화당 집권기에 자리 잡은 사람들이 북한 문제 정보판단에 깊은 영향력을 행사했을 가능성이 없지 않다.

2009년 말에서 2010년 초에 이르는 시기는 북한의 체제 안전에 북한 내부로부터 심오한 도전이 제기된 시기였고, 미국과 한국의 권력 핵심부의 일각에서는 북한의 붕괴 가능성을 심각하게 받아들이고 있을 때였다. 2009년 말 김정일 정권은 그 이전 10여 년간의 경제위기 속에서 태동하여 확산된 시장(市場, market)과 그 안에서 형성된 독립적인 사회적 부의 형성 메커니즘을 파괴하고자 했다. 이를 통해 국가가 경제와 사회를 철저히 통제할 수 있는 과거의 시스템을 복원하려 했다. 이를 위한 특단의 조치가 화폐개혁이었다. 시장 메커니즘에 대한 이해가 없는 김정일이 주도한 이 개혁은 그 시작과 끝에 이르기까지 공식 매체에는 일체 보도되지 않은 채 진행되었는데, 이 위험한 실험은 그나마 존립하던 국가부문을 포함한 경제 근간을 무너뜨리는 철저한 실패작이었고 그만큼 북한의 엘리트집단의 공개적인 반발을 불러일으킨다.<sup>28)</sup> 평양의 특권 엘리트집단이 외국인들에게 공개적으로 김정일 정권을 비판

---

28) Andrei Lankov, *The Real North Korea: Life and Politics in the Failed Stalinist Utopia*, Oxford University Press, 2013, pp.126-132.

한 것은 바로 2010년 1~2월의 시점이었다. 안드레이 란코프에 따르면 북한의 정보기관 관리가 서방 외교관에게 북한 정부가 자신이 뭘하고 있는지 모른다는 비판을 할 정도였다. 이 시기에 서방에서 매우 설득력 있는 북한붕괴론이 급속하게 확산된 것은 놀라운 일이 아니었다.<sup>29)</sup> 분명 치명적인 실수를 깨달았을 김정일은 2010년 2월 화폐개혁을 중단했으며 4월이 되면 북한 경제는 개혁 시도 이전으로 돌아가면서 아무 일도 없었던 일처럼 되었고, 사실 시장들은 예전과 다름없이 열리게 된다.<sup>30)</sup>

천안함이 침몰하고 그 원인에 대해 한미 양국이 주관해 벌인 조사 결과가 미국의 대표적인 친한파 인사들 사이에서도 의문을 불러일으킨 일련의 상황이 벌어진 2010년 3월에서 5월 하순의 시기는 북한이 처한 절체절명의 경제적, 정치사회적 위기와 겹치고 있었다는 점에서 알만한 사람들에게겐 깊은 주목의 대상이었다.

2010년의 천안함 사태와 그 해 말 연평도 포격 사건으로 남북관계와 북미관계는 파국을 맞았다. 2012년 4월 13일 개정된 북한 헌법은 ‘핵 보유’를 국시로 명문화했다. 2013년 2월 12일엔 3차 핵실험을 강행한다. 한편 동아시아 대분단체제 전반에서도 2010년은 주목할만한 분기점을 기른다. 2010년 9월 센카쿠/다오위다오 섬에서 중국 어선과 일본 해상보안청 순시선이 충돌하는 사태가 발생하고 이 섬을 둘러싼 중일 간의 갈등이 본격화된다. 이후 사실상 중국에 대한 견제와 포위를 근본 목적으로 하는 오바마 행정부의 ‘아시아에의 전략적 재균형’(strategic rebalance to Asia) 전략은 중일 간의 영토분쟁 및 남중국해 영유권 분쟁과 긴밀한 연관을 맺으며 제기된다. 천안함 사태로 북미대화가 실종된 한반도 소분단체제의 긴장이 중요한 명분을 제공하면서 대분단의 기축관계의 긴장에 한몫했음은 물론이다.

---

29) Lankov, 2013, pp.129-130.

30) Lankov, 2013, p.130.

### 3. 미국의 ‘아시아 재균형’ 과 미사일방어 : 한반도 소분단과 대분단체제의 접속 심화

2012년 미 국방차관 애슈턴 카터는 미국의 아시아 재균형 전략의 핵심을 요약했다. 부시행정부가 중시했던 대테러 전쟁(war on terror, counterinsurgency)에는 투자를 줄이고, 그 자원을 첨단무기체계를 동아시아에 배치함으로써 이 지역의 미국 동맹 네트워크 강화를 뒷받침한다는 것이었다.<sup>31)</sup> 더 구체적으로는 두 가지였다. 하나는 미국의 동아태 해상 패권을 강화하기 위한 해군력 증강배치였다. 다른 하나는 특히 일본과 한국과의 미사일방어망 구축을 강력하게 추진한다는 것이었다. 그는 “이 지역에서의 미국의 미사일방어 태세를 강화하기 위해 일본과 한국과 함께 미사일방어 기술에 관해 협력하고 있다. 우리는 일본의 레이더 센서들(sensors)을 미국의 우주감시네트워크에 통합하고 우주 능력에 관련해 호주와 협력하고 있다”고 말했다.<sup>32)</sup> 천안함 사건으로 다시 원점으로 돌아간 한반도 소분단체제의 긴장은 동아시아에서 미국이 미사일방어 구축을 위해 일본과 한국과 협력하고, 이 지역에 대한 해군력 증강에 좋은 명분을 허용하였다.

북한의 핵위협이 현실화됨에 따라 한국의 대미 동맹 의존도는 높아질 수밖에 없었다. 마침 미국의 동아시아 전략은 ‘아시아 재균형’이라는 이름 아래 동아시아 동맹체제를 재정비하고, 그 안에서 일본과 한국 등

---

31) 오바마행정부의 ‘아시아 재균형’ 전략의 구체적인 내용은 2012년 8월 미 국방차관 애슈턴 카터가 행한 연설이 잘 밝혀준다. Ashton Carter, “The U.S. Strategic Rebalance to Asia: A Defense Perspective,” 2012.

32) Ashton Carter, 2012. 이 연설에서 카터는 미국 해군력의 60퍼센트를 아시아태평양지역에 배치한다는 계획이라고 밝혔다. 공군 역시 폭격기 등 공군력을 미 본토에서 아시아-태평양지역으로 이동배치할 계획이라고 했다. 서태평양지역의 전략적 허브로서의 괌의 역할을 높일 것이라고 했다. 일본의 Kadena 기지에 F-35 Joint Strike Fighter의 영구배치에 이어 F-22 편대도 배치할 것이라고 했다. 동아시아에 관련해서 미국은 전통적인 동북아 중심에서 벗어나 동남아시아와 인도양도 함께 중시한다고 했다. 이를 위해 ‘연해지대 전투함대’(Littoral Combat Ships)를 구성하여 괌에 전진배치하고 싱가포르에 그 기지를 구축한다.

동맹국들의 역할을 확대하려 나섰다. 한국의 군비증강 정책은 자신의 의도와 무관하게 동아시아 대분단 기축관계의 긴장과 더욱 깊이 얽히게 되었다.

미 태평양사령부(U.S. Pacific Command)의 사령관 사무엘 록리어(Navy Admiral Samuel Locklear)는 2013년 초 미국의 태평양 중시 정책은 호주, 일본, 한국, 필리핀, 그리고 태국과의 군사동맹을 현대화하고 강화하는 것이 핵심이며 이 노력은 이미 적극적으로 추진되고 있다고 밝혔다.<sup>33)</sup> 여기서 미국이 말하는 군사동맹의 현대화와 강화란 동맹국들로 하여금 더 많은 미국 첨단무기 체계들을 구입해 전력을 강화하는 것을 포함했다. 짐 울프에 따르면, 오바마 행정부에서 미국의 무기판매는 세계 전역에서 미국의 이익을 방어하는데 점점 더 중요한 수단이 되었다. 미 국무부의 앤드루 샤피로(Andrew Shapiro)는 2012년 12월 5일의 연설에서 미국무기의 판매는 미국 동맹국들로 하여금 더 많은 역할을 담당하게 함으로써 미국이 쏠려진 짐을 덜어준다고 말했다.<sup>34)</sup>

미국의 이른바 ‘아시아 주축’(Pivot to Asia) 전략은 2012년 1월 공식화되었지만, 2011년부터 본격 거론되었다.<sup>35)</sup> 이와 함께 한국, 일본, 타이완 등 동북아 국가들과 인도네시아와 필리핀을 비롯한 동남아 국가들에 대한 미국의 무기판매는 양적으로 그리고 질적으로 크게 확대되었다. 그리고 미국 군수업체들의 해외 무기판매를 위해 미국 정부가 브로커의 역할을 하는 비중이 커졌다고 평가된다. 이것은 이 지역의 대분단 구조가 또한 한반도와 타이완해협 소분단 상황들과 직접적으로 상호

---

33) Jim Wolf, “Analysis: U.S. arms sales to Asia set to boom on Pacific ‘pivot,’” *Reuters*, January 1, 2013.

34) Wolf, “Analysis,” 2013.

35) Hillary Clinton, “America’s Pacific Century: The future of politics will be decided in Asia, not Afghanistan or Iraq, and the United States will be right at the center of the action,” *Foreign Policy* (November 2011: <http://www.foreignpolicy.com>).



영향을 미치고 있음을 말해준다.

2013년 10월 1일 국군의 날 기념사에서 박근혜 대통령은 “강력한 한미 연합 방위체제를 유지하면서 ‘킬 체인(Kill Chain)’과 한국형미사일 방어체제(KAMD: Korea Air and Missile Defense) 등 핵과 대량살상 무기(WMD) 대응능력을 조기에 확보하겠다”고 밝혔다. 북한 정권에게도 핵과 미사일이 더 이상 쓸모없다는 것을 스스로 인식하도록 하겠다는 것이었다. ‘킬 체인’(Kill Chain)은 북한이 핵무기 사용징후를 보일 때 신속히 탐지하여 30분 안에 북한을 ‘선제타격’한다는 개념이다. 이에 앞서 2013년 2월 6일 정승조 합참의장은 국회 국방위에서 “적이 핵무기를 사용한다는 명백한 징후가 있다면 선제 타격하겠다”고 밝혔다. 그는 북한 핵무기에 대한 선제 타격은 미국과 협의해야 가능한 것도 아니고 “자위권 차원 문제”라고 말했다.<sup>36)</sup> 2015년 현재 킬체인 구축을 위한 예산확보가 계속 늘어나고 있는 중이다.<sup>37)</sup>

한국정부의 이 같은 공개적인 ‘선제타격’ 논의는 2012년 10월 ‘위성탄안보협의회의’에서 한미 양국이 북한의 미사일 도발에 대비해 “발사 전(前) 단계에서 타격”하는 ‘킬 체인(kill chain)’ 시스템을 구축하고, “발사된 미사일을 상공에서 요격하는 한국형 미사일방어 체제(KAMD)”도 추진키로 합의한 것에 따른다.<sup>38)</sup> 즉 MD 시스템은 물론이고, 북한

---

36) 유용원, 전현석 기자, “탐지부터 타격까지 30분내 완료 ‘킬체인(Kill Chain)’ 추진,” 『조선일보』, 2013.2.8.

37) 2016년 방위력개선비 정부안은 11조 6,803억 원으로 2015년에 비해 6.1% 증액을 목표로 하고 있다. “대폭적인 방위력개선비의 증가로 북한의 군사도발에 대비한 킬체인 구축, 무인정찰기, 비무장지대(DMZ)의 전력 강화”를 추구한다는 것이다. 특히 북한의 핵·미사일 위협에 대응하는 킬체인 체계 구축에 편성한 예산은 1조 5,292억 원 규모다. 2015년의 9,298억 원보다 64.5% 증액을 목표로 제시했다. 킬체인은 “공격할 징후를 보이는 표적을 미리 탐지해 선제공격하는 타격순환체계”이기 때문에 “고고도정찰용무인항공기(HUAV), 중고도정찰용무인항공기(MUAV), 장거리공대지미사일(TAURUS) 등 16개 사업”이 관련되어 있다. 아울러 “한국 공중미사일 방어체계”(KAMD) 구축을 위해 “패트리엇 성능개량, 패트리엇요격미사일, 철매-II 성능개량 등 6개 사업”을 추진한다(송덕순, “방위력개선비 6% 증가…북핵 대응 킬체인 체계 구축 ‘숨통’,” 『중앙일보』, 2015.9.14).

38) 『중앙일보』, “북 미사일 발사 전(前) 타격: 한·미, 킬 체인 만든다: 위성탄안보협의회의합의,

미사일기지를 선제타격하는 공격적 전략을 2012년 10월에 이미 공식화했던 것이다.

선제타격 전략은 2009년 미국이 지하 벙커 버스터 폭탄(GBU-28)을 한국에 판매하기로 결정했을 때 이미, 한국군에 대한 전시작전권을 가진 미국이 한국에게 승인해 준 셈이었다. 미국은 2011년 말 북한의 미사일 지하벙커들을 타격할 수 있는 강력한 무기(Earth Penetrator Bombs: GBU bunker buster bombs) 150기의 한국 수출을 승인했다.<sup>39)</sup> 한국이 도입한 벙커버스터 GBU-28는 지하 30미터에서 폭발하는 5천 파운드급 레이저 유도폭탄이다. 이것은 선제타격으로서만 의미가 있는 무기들이다. 따라서 미국의 대한국 GBU 수출은 미국이 한국의 대북한 선제타격을 실제 무기체계에서 승인했다는 말이 된다. 『코리아 타임스』의 보도에 따르면, 이 무기의 대한 판매에 미국이 동의한 것은 2009년 북한의 2차 핵실험 후였다.<sup>40)</sup>

‘킬 체인’의 구축은 선제타격 전략을 공식화했다는 의미를 갖는다. 이를 신호탄으로 한국 해군과 공군은 저마다 한반도에 MD를 구축하기 위해 수조 원 대의 예산이 투입되어야 할 무기구매를 위해 미국 군수업체들과 접촉했다.<sup>41)</sup> 최첨단 무기체계 도입과 ‘선제타격’ 전략 공식화는

---

한국형 MD도 추진하기로,” 2012년 10월 25일.

39) 7천 1백만 달러에 달하는 이 무기들의 대한 판매는 2011년 11월 최종 결정되었고, 2013년에 인도되어 배치될 것이라고 한국 방위사업청 관계자가 밝혔다. 이 보도에 따르면, 미국은 이란의 WMD 위협을 근거로 이스라엘에 100기의 같은 무기를 수출 승인한 이래 한국이 그 두 번째였다(Lee Tae-hoon, “Seoul to deploy 150 bunker busters,” *The Korea Times*, December 7, 2011). 한국 방위사업청은 2014년 1월 벙커 버스터의 전력화를 완료했다고 밝힌다. 미국 제조사로부터 2013년과 2014년 초에 걸쳐 모두 2백 발의 물량을 납품받았으며, 공군 F-15K 최신에 전투기에 장착했다고 밝힌 것이다. 방사청은 “개전 초기, 북한군 지하 핵시설과 미사일 기지 등의 전략 표적을 초기에 무력화시킬 것으로 기대된다”고 설명했다. 이 보도에 따르면 한국군은 지난 2007년, 7백억여 원을 들여 GBU-28 도입 사업에 착수했다. 미국 역시 북한의 핵 실험과 미사일 발사에 자극받아 한국에 GBU-28의 수출을 허가했다(윤혜진, “벙커 버스터 전력화 완료, 북한군 지하 핵시설 무력화 가능할 위력,” 『한국경제』, 2014.1.16).

40) Lee Tae-hoon, “Seoul to deploy 150 bunker busters,” *The Korea Times*, December 7, 2011.

41) 안성규, 김병기, “한국 미사일 방어망 우주로 확대…저층 벗어나 대기권 밖까지 요격”(『중앙

한미동맹이 더 이상 북한과의 대화를 통한 한반도 비핵화를 목표로 하지 않으며, 대신 천문학적 예산 투입을 전제로 한 최첨단 무기체계와 공격적 군사독트린에 본격적으로 의존하고 있음을 뜻했다. 북한은 2012년 12월 12일 은하-3호를 다시 발사해 성공시켰다. 2013년 2월 12일 북한은 3차 핵실험을 강행한다. 북한의 핵무장 강화 행동들은 한미동맹의 공격적 군사독트린과 최첨단 군비강화와 맞물린 점이 없지 않을 것이다.

아시아·태평양 지역은 미국의 ‘아시아 주축’(Pivot to Asia) 전략에 따라 미국무기의 최대 수출지역으로 떠올랐다. 이것은 2007년 이래 중동이 최대 수출지역이었다가 2012년에 들어 처음으로 아태지역이 중동을 대체했다. 2012년에 미국 무기 구매 신청 액수가 가장 많은 5개 나라들 가운데 3개 나라가 아태지역이었다. 중동의 카타르가 1등으로 236억 달러, 바로 다음이 88억 달러어치를 신청한 한국이었다. 82억 달러어치를 신청한 3위 사우디아라비아를 앞질렀다. 4위와 5위는 각각 17억 달러의 호주와 16억 달러의 일본이었다.<sup>42)</sup> 한국은 2001-2008년

---

일보』, 2013.10.6.). 이 보도에 따르면, 그간 한국의 미사일 방어는 패트리엇 3 미사일을 위주로 한 고도 30km 이하 저층 방어였으나 최근 국방부 기조가 바뀌었다. 국방부는 상층 방어가 필요하며 관련 무기가 필요하다는 결론을 내렸다는 것이다. 이에 따라 대북 미사일 방어를 맡는 한국 공군의 ‘방공유도탄사령부’는 미국 MD에서 하강 단계의 중·상층 고도(40~150km)에서 요격하는 미사일 시스템인 사드(THAAD)에 관심을 갖고 있는데, 이 요격체계는 1개 포대에 약 2조원의 비용이 든다고 하였다. 그런가 하면 한국 해군 역시 이지스함에 장착할 수 있는 MD 시스템인 SM-3 미사일 구입을 위해 움직이고 있다고 하였다. 해군 관계자에 따르면, 합참과 해군 지도부는 몇 년 전부터 이런 방안을 고려해왔으며, 2013년 2~3월 북한의 3차 핵실험과 장거리 미사일 발사 이후 5~6월부터 SM-3로 방향이 잡혔다. 이와 함께 국회 국방위도 이지스함 세 척의 추가 건조를 위한 타당성 평가 예산안을 편성한 것이 확인되었다. SM-3 미사일은 미국 MD의 핵심 주축으로 요격 고도 70~500km, 사거리 500km로 THAAD보다 고도·거리 측면에서 훨씬 더 성능이 우월한 것으로 알려져 있는데, 세 척의 이지스함 성능 개량과 SM-3 구입에 소요될 것으로 해군이 추정한 비용은 2조 원에 달한다. THAAD와 이지스 시스템은 미 록히드 마틴(Lockheed Martin)사의 제품이며 SM-3는 미국 레이시온(Raytheon)사의 제품이다. 이 가운데 록히드 마틴은 이미 해·공군을 접촉하고 있는 것으로 확인됐다.

42) The Arms Control Association, “Proposed U.S. Arms Export Agreements From January 1, 2012 to December 31, 2012,” (<http://www.armscontrol.org>) Updated: January 2013. 일본의 군사대국화를 운위하지만, 한국이야말로 가장 빠르게 군비증강에 박차를 가하고 있음을 보여

의 기간에도 미국의 전체 무기 수출액의 13%를 차지하여 미국 무기에 관한 한 최대 수입국으로 꼽혔었다.<sup>43)</sup>

사실 미국의 ‘아시아 주축’전략은 미국의 국방비 삭감 추세로 인해 그 자체의 실질적인 내용은 별로 없다는 지적을 받고 있다.<sup>44)</sup> 그래서 그 실질적 내용은 우선 미국 주도 동맹체제 안에서의 일본과 한국 등 주니어 파트너의 역할 강화라고 지적된다. 일본은 ‘집단적 자위권’을 획득하고,<sup>45)</sup> 공격적 무기체제도 확보하여 “전쟁을 할 수 있는 나라”로 도약하는 것을 미국이 옹호하고 지원하는 것이다.<sup>46)</sup> 이와 함께 미국은 센카쿠/다오위다오에서의 분쟁에 개입할 의지도 표명했다.<sup>47)</sup> 이 한국은 전 시작전권 이양과 그에 따른 최첨단 정보수집 기능을 스스로 확보하도록 한다는 것, 그리고 한국군도 마찬가지로 선제타격 등 매우 공격적인 군사독트린을 공식화하는 것 등을 포함한다. 아울러 동아시아 국가들에

---

준다.

43) *Statistics Brain*, “Military Arms Sales Statistics,” April 25, 2012. Source: CRS & SIPRI.

44) Stuart Grudgings, “As Obama’s Asia ‘pivot’ falters, China steps into the gap,” *Reuters*, October 6, 2013 (<http://www.reuters.com>). See also, Thom Shanker, “Study Criticizes Pentagon Over Its Plans for a Greater Focus on Asia,” *The New York Times*, July 31, 2012.

45) 집단적 자위권(collective self-defense)은 동맹국에 대한 공격을 자국 일본에 대한 공격으로 간주해 반격할 수 있는 권리를 말한다. 미국은 2013년 10월 4일 척 헤이글(Chuck Hagel) 국방장관의 발언을 통해서 일본의 집단적 자위권을 공식 지지했다. 북한이 미국으로 미사일을 발사했다고 판단되면, 일본은 집단적 자위권에 근거해 북한을 공격할 수 있게 된다는 것을 의미한다.

46) 2013년 10월 3일 미일동맹 개편 내용은 일본과 미국 사이의 역할분담의 근본적 변화를 담고 있다. 그 중의 하나가 일본도 공격 능력을 보유하도록 한다는 것이다. 「일본국제문제연구소」의 테츠오 고타니 연구원은 이번에 합의된 새로운 미일동맹의 본질에 대해 이렇게 요약했다. “지금까지는 미국은 공격적 능력을 제공하고, 일본은 방어적 능력만을 보유한다는 것이었다. 말하자면 ‘미국은 창, 일본은 방패’(spear and shield division of labor) 식의 역할분담이었다. 이제부터는 일본이 방어능력과 함께 공격능력을 갖추므로써 미국과 더 동등한 파트너가 된다는 얘기다.”(Daniel Schearf, “Kerry in Asia to Discuss Security, Trade,” *Voice of America*, October 2, 2013. ([www.voanews.com](http://www.voanews.com)),

47) 2013년 10월 4일 척 헤이글 미 국방장관은 센카쿠열도에 대한 일본의 영토적 권리를 미국이 공동으로 방어하는 것은 미일동맹의 집단방위 대상이라고 밝혔다.

미국이 그동안 자제해왔던 최첨단 무기들의 판매를 확대하는 것 역시 못지않게 중요한 내용을 이룬다. 한국과 일본의 역할강화와 이들 동맹국들에 미국이 최첨단 무기들을 판매하는 것은 실과 바늘처럼 서로 얽혀 있는 것이 사실이다.

북한의 핵무기 개발과 미국의 아시아 재균형 전략을 배경으로 미국이 한국에 배치 혹은 도입을 촉구하고 있는 미사일방어 체계에는 ‘종말 고고도 지역방어’ 시스템인 사드(Terminal High Altitude Area Defense: THAAD)가 있다. 사드는 1996년 당시 미국 ‘탄도미사일방어국’이 전역미사일방어(TMD)의 시스템으로는 가장 위협적인 최종 단계로 기획한 것이었다. 강력한 X-Band 레이더와 긴 사정거리를 바탕으로 적의 탄도미사일을 세 단계에 걸쳐서 요격하려는 시스템이다. 먼저 적의 미사일이 대기권 밖에 있는 상태(at the end of the mid-course stage)에서 요격을 시도한다. 레이더망으로 요격 여부를 확인할 수 있으며, 요격되지 않았으면 종말단계(terminal stage)에서 두 번째 요격을 시도한다. 이 두 단계의 요격 모두 성공하지 않았다면 사드는 패트리엇 미사일 등을 이용해서 마지막인 세 번째 요격을 시도한다.<sup>48)</sup>

한국정부는 적어도 2013년 하반기부터 사드 시스템에 깊은 관심을 보이기 시작했다. 마침내 2014년 6월 커티스 스캐퍼로티(Curtis Scaparrotti) 주한미사령관은 한국에 대북한 억지력으로 사드의 한국 배치를 권고했다고 밝힌다.<sup>49)</sup> 고고도 다층방어 시스템인 사드의 도입 가능성을 둘러싸고 중국과 러시아 등 한반도 주변 국가들은 민감하게 반응하고 있다. 시진핑(習近平) 중국 국가주석은 2014년 7월 초에 서울에서 열린 한중 정상회담에서 사드 문제에 대해 한국정부에 직접 강

---

48) 이삼성, 『세계와 미국』, 한길사, 2001, 제4장, 「21세기 미국의 군사전략과 미사일방어」, 특히 pp.346-348.

49) Ashley Rowland, "Top US general backs new missile defense in South Korea," Stars and Stripes, October 1, 2014. KBS 방송은 같은 무렵 한국정부가 미국에 사드에 관한 정보를 요청했다고 보도한다(KBS World, "S.Korea Requested Information on THAAD to Develop L-SAM." June 5, 2014).

한 반대 의사를 밝힌 것으로 알려져 있다. 중국은 러시아와 또 달리 전략 핵무기 체계에서 미국과 심한 불균형을 겪고 있다. 이런 조건에서 중국 심장부의 바로 코앞인 한반도에 미국의 미사일방어체계의 일환으로 기능할 수 있는 강력한 레이더 시스템과 고고도 요격미사일 체계가 배치된다면, 그것은 대북한 억지력을 넘어서 미일동맹에 대한 중국의 전략적 억지력까지 더욱 무력화시킬 것을 중국은 우려하게 된 것이다.

박근혜정부가 밝힌 한국형 미사일방어 시스템이 사드 체계를 포함할 경우, 그것은 한반도 소분단체제에서의 군비경쟁 차원을 넘어서서 동아시아 대분단 기축관계의 군비경쟁의 일부로 깊이 접속될 것이다. 북한의 핵무기 개발 현실화로 인해서 거의 불가항력적으로 미국 주도의 동아시아 미사일방어망 체계에 편입될 처지에 놓인 한국은 그 결과로서 대분단체제의 기축관계의 전략적 균형에 더 깊숙이 개입하려 하고 있다. 동아시아 대분단체제의 한 편에 하위 동맹자로 편입된 지정학적 중간자의 고뇌는 그래서 더 깊어져 가고 있다.

아울러 주목할 점은 북한의 핵무기 개발 이후 더 깊어진 한국의 미국 핵우산 의존현상이다. 충분히 예상되는 일이지만 실제 현실화되었고, 그 의미는 결코 가볍지 않다. 미국은 북한에 대한 핵 선제사용(nuclear first-strike) 위협을 더 쉽고 더 공개적으로 하고 있다.<sup>50)</sup> 한미 합동 군사훈련에서 북한에 대한 핵타격(nuclear attack) 훈련을 더 노골적으로 하게 된다.<sup>51)</sup> 이러한 한미 양국의 군사적 접근은 당연히 북한의 핵

---

50) 패네타 전 미국 국방장관은 2014년 10월에 간행된 자신의 회고록 『값진 전투들』(Worthy Fights)에서 당시 김관진 국방장관을 포함한 한국 고위당국자들과 만났을 때, “북한이 침략한다면 남한을 방어하기 위해 필요하면 핵무기를 사용하는 것을 포함해 한반도 안보에 대한 우리의 오랜 공약을 확인했다”고 밝혔다. 또한 패네타가 중앙정보국(CIA) 국장을 맡고 있던 2010년 방한했을 때 월터 샤프 주한미군사령관은 북한 침략에 따른 비상계획을 보고했다. 이 보고에서 샤프는 “만일 북한이 남침한다면 우리의 전쟁계획은 미군 사령관이 모든 한국과 미국의 병력에 대한 명령권을 갖고 한국을 방어하도록 돼 있으며, 필요할 경우 핵무기 사용도 포함된다”고 말한 사실도 공개했다. 『경향신문』, 디지털뉴스팀, 「美 “북한 남침시 필요하면 핵무기 사용” 2011년 밝혀」, 2014.10.9.

51) 한국군은 ‘키리졸브’ 한미 합동군사훈련이 진행 중이던 2014년 2월 6일 “미국의 B-52 전략폭

무기 개발 및 확장 의지를 심화시킨다. 이것은 한국뿐 아니라 일본의 미국 핵우산 의존을 강화하게 되고, 아울러 미일 간 미사일방어망 공동 구축을 촉진시킨다. 이로써 한국의 미국 핵우산 의존은 단순히 한반도 소분단체제의 문제로서만이 아니라 미일동맹과 중국 사이의 핵무기 및 미사일방어 군비경쟁으로 직결되면서 동아시아 대분단체제에 내재하는 전략적 불안과 지정학적 긴장을 가중시킨다.

한국의 대미 의존의 심화와 미국의 아시아 재균형 전략이 서로 상승 작용을 일으킨 결과는 전시작전권 문제에서도 나타났다. 한국전쟁 이래 미국이 갖고 있는 한국군에 대한 전시작전권의 2015년 한국 이양 계획은 최근 다시 연기된 것이다. 2014년 10월 23일 미국 워싱턴에서 열린 한미안보협의회의(SCM)에서 한미 양국은 전작권 이양의 재연기를 합의한 양해각서를 체결했다. 이양 시점은 대체로 2020년대로 상정하되 “한국군이 능력을 갖출 때까지”라고 모호하게 정함으로써 사실상 무기한 연기를 한 셈이었다.<sup>52)</sup>

---

격기 1대가 5일 한반도 서해 상공으로 출격했었다”고 밝혔는데, 이것은 한국 서해 상공에서 타격연습을 했다는 북한의 주장을 인정한 것이라고 『조선일보』가 보도했다. 한국군 관계자에 따르면 B-52 전략폭격기는 판에서 출격해 전라북도 군산의 직도 상공 일대에서 북한의 도발에 대비한 훈련을 한 것이었다(『조선일보』, 「美 B-52 전략폭격기 한반도 상공서 훈련…北 주장 사실로」, 2014.2.6.). 이에 앞서 북한 언론들은 같은 날 기사에서 미국이 핵전술 훈련의 일환으로 B-52 전략 폭격기를 동원하여 북한에 대한 “핵타격 훈련”을 했다고 비판하고, “조선반도의 평화와 안전을 위협하는 재앙거리는 다름 아닌 미국”이라고 주장했다(『경향신문』, 「北 “美 B-52 전략폭격기, 서해서 핵타격 연습”」, 2014.2.6.).

- 52) 이에 대해 한 언론은 다음과 같이 분석했다. “공교롭게도, 우리 정부가 천문학적인 돈이 소요되는 미 첨단무기들을 구매하기로 결정한 시점은 지난해 말부터 올해 초다. 우리 정부는 지난해 11월 말 차기전투기 사업의 작전 요구 성능에 스텔스 기능을 넣음으로써 유일한 후보인 미 록히드마틴의 F-35를 사실상 낙점한 데 이어, 올해 3월 40대(약 7조3418억원)를 구입하기로 결정했다. 또 수년간 끌어오던 무인정찰기 글로벌호크를 4대(약 9000억원) 도입하기로 올해 3월 결정했으며, 4월에는 패트리엇(PAC)-3 미사일(약 1조3000억원)도 도입하기로 결론내렸다. 『월스트리트 저널』은 21일 ‘일부 분석가들은 한국이 자국의 국방에 충분히 투자하고 있는지 의문을 제기한다’며 ‘이에 대해 한국 정부 관리들은 정찰 능력(글로벌호크)과 정밀타격 능력(F-35)을 강화하는 조치를 취한 점을 언급한다’고 전했다. 여기에도 올해 1월 타결된 한-미 방위비분담 협정 개정에서 우리가 지난해보다 5.8%(505억원)나 늘어난 9200억원을 부담하기로 한 것도 미국 내 분위기를 바꾸는 데 영향을 끼친 것으로 알려졌다. 우리 국회는 이를 오바마

한국이 북한 핵문제의 평화적 해결을 포함하여 한반도 평화체제에 대한 창의적 모색을 포기할수록 전시작전권 회복을 포기하는 것과 같이 미국에 대한 의존은 높아진다. 이러한 의존은 한국의 대북 정책 비전의 불모화를 가져온다. 그럴수록 한국의 안보정책은 미국의 아시아 재균형 전략의 일부로 더 충실하게 기능하게 된다. 동아시아 대분단체제의 악순환 장치의 더욱핵심적인 부품으로 되는 것이다.

### III. 미국의 MD와 중국 핵전력의 도전 : “사드” 배치 문제의 동아태적 맥락

#### 1. 미국의 MD 구축과 중국·러시아의 인식

미국은 유럽에서 미사일방어를 구축하는 명분으로 이란 등 중동으로 부터의 위협을 앞세워왔다. 동아시아에서 일본 등 동맹국과 함께 미사일방어를 구축하는 것에 대해서는 대포동 미사일 등 북한의 위협을 명분으로 삼았고, 지금도 공식적으로는 그 입장을 견지하고 있다.<sup>53)</sup> 러시아와 중국은 이를 액면 그대로 받아들이지 않는다. 러시아도 중국도 미국의 미사일방어 발전으로 자국의 핵전력이 무력화될 위험을 줄이기 위해 핵전력 현대화에 박차를 가했다. 2015년 푸틴은 40기의 새로이 현대화된 ICBM을 갖추겠다고 선언하기도 했다.<sup>54)</sup>

---

대통령이 방한하기 10일 전인 올해 4월16일에 비준했다. 전작권 전환 재연기에 대한 미국의 동기가 공식화한 시점은 2014년 4월 25일 한-미 정상회담 때였다. 두 정상은 이때 전작권 전환 시기를 재검토하기로 합의했다. 한국 정부의 미 첨단무기 구매 및 방위비분담 협정 비준과 절묘하게 시기가 맞물린다”(박현, 「“미, 작년만 해도 (전시작전권) 재연기 반대…한국 무기 대량 구입에 ‘급선회’,” 『한겨레』, 2014.10.24.).

53) Bureau of European and Eurasian Affairs, U.S. Department of State, “Fact Sheet: U.S. Missile Defense,” January 20, 2009, (<http://www.state.gov/p/eur/rls/fs/83119.htm>).



중동을 빌미로 삼은 미국의 유럽 MD에 러시아가 반응하는 것처럼, 북한을 빌미로 한 동아시아에서의 미사일방어는 중국의 반응을 불러왔다. 미국이 북한의 대포동 미사일 발사를 명분으로 본격적인 동아시아 지역 MD를 거론할 때부터 이미 예정되어 있던 일이다.<sup>55)</sup>

2000년 한 중국 관리는 이렇게 말했었다: “중국의 최대 우선과제는 경제발전이다. 그러나 미국이 방어망을 구축한다면 미국은 무슨 문제에 대해서든 우리에게 협박하고 마음 놓고 공격도 할 수 있다. 중국은 그런 사태를 막아야 한다. 미국의 방어망을 파괴해야 하는데, 이것은 막대한 돈이 든다. 우리는 정말 그렇게 하고 싶지 않다.”<sup>56)</sup> 그로부터 15년이 지난 현재 미국은 북한의 미사일과 핵프로그램을 명분으로 줄기차게 동아시아 MD 구축을 추진했다. 중국은 그들이 경고했던 대로 핵전력 현대화를 실행에 옮겼다.

중국 핵전력은 전략핵의 현대화와 함께, 중거리급 핵전력에서 지난 10년 사이에 질적인 변화를 보였다. 특히 후자는 동아태지역에서 미국의 해상 패권과 일본의 안보에 대한 중국의 점증하는 위협을 대표한다. 미국은 중국의 중거리급 핵미사일과 첨단 재래식 정밀타격 미사일들로부터 동아시아의 미군기지들과 일본을 방어한다는 명분으로 지역 미사일방어 확대를 서두르고 있다. 이것이 오늘날 동아시아 대분단 기축관계에서 고도화되고 있는 군비경쟁의 한 본질이며, 사드(THAAD) 문제는 이런 맥락에서 주목할 필요가 있다. 그래서 사드 문제는 동아시아 대분단의 기축관계(미일동맹과 중국관계)의 긴장과 한반도 소분단체제의 긴장을 직결하는 고리의 표현이자, 그것을 심화하는 중요한 현상이

---

54) Neil MacFarguhar, “As Vladimir Putin Talks More Missiles and Might, Cost Tells Another Story,” The New York Times, June 16, 2015.

55) 북한의 미사일 위협을 명분으로 한 미국의 동아시아 미사일방어망 구축에 대한 중국의 경계에 대해서는 2001년의 책에서 상술한 바 있다. 이삼성, 『세계와 미국』, 제4장 ‘21세기 미국의 군사전략과 미사일방어,’ 특히, pp.368-370, 374-383.

56) Eckholm, 2000; 이삼성, 2001, p.370.

될 수 있다. 이미 일본에 배치하기로 결정됐는데 한국으로의 확대가 거론되는 중이다.

## 2. 중국의 최소 억지 전략과 전략핵(ICBM & SLBM) 현대화

중국이 4-5메가톤급 핵단두를 장착하고 12,000킬로미터를 날아서 미국 본토를 공격할 수 있는 ICBM인 DF-5를 개발배치한 것은 1981년이다.<sup>57)</sup> 중국의 핵전략 자체는 매우 절제된 것이었다. 1964년 10월 처음 핵실험에 성공한 이래 중국의 핵전략은 핵 선제공격 배제(no first use: NFU)에 기초한 ‘확증 보복’(assured retaliation)이었다.<sup>58)</sup> 핵무기 보유 숫자도 ‘최소 억지’(minimum deterrence) 개념을 벗어나지 않았다.

그러던 중국이 군부 안에서 전략 개념 수정 논의가 일어난 것은 1987년이였다. ‘제한적 억지’(limited deterrence) 개념이 그것이다. 알래스테어 존스톤은 중국이 말하는 ‘제한적 억지’가 제2차 공격 능력(보복 능력) 뿐만 아니라 재래식 공격에 대한 핵선제공격 능력까지도 포괄하는 공세적인 핵전략이라고 이해한 바 있다.<sup>59)</sup>

그러나 1990년대 말 중국내 전략가들은 중국에서 제시된 ‘제한적 억지’ 개념은 근본적으로 ‘보복 공격’ 원칙을 벗어나지 않는 것임을 강조하는 글들을 발표하기 시작한다. 이들에 따르면, 중국의 ‘제한 억지’ 전략 개념은 미국의 전략핵무기들이 더욱 정확한 탄도미사일 및 크루즈미사일로 진화하고, 또한 전략적 미사일방어체제 구축이 추진되는 새로운

---

57) Vipin Narang, *Nuclear Strategy in the Modern Era: Regional Powers and International Conflict*, Princeton: Princeton University Press, 2014, p.126.

58) Narang, 2014, p.129.

59) Alastair Iain Johnston, “Prospects for Chinese Nuclear Force Modernization: Limited Deterrence versus Multilateral Arms Control,” *China Quarterly*, no.146(June 1996), pp.548-576; Narang, 2014, p.131.

상황에서 유사시 중국의 유효한 보복 공격 능력을 확보하기 위한 것에 다름 아니라는 것이었다. 이를 위해 중국은 한편으로 자신의 핵무기체계를 미국의 선제타격으로부터 보호하여 그 생존률을 높이기 위한 노력을 기울이고 있는데, ICBM 기지의 은폐 및 이동식화, 그리고 해상발사 탄도미사일(SLBM) 시스템의 개발배치 등에 투자해 왔다는 것이다. 또 다른 한편으로는 미국의 미사일방어망을 성공적으로 침투하는 핵무기체계(다탄두화 및 decoy system 등)를 개발함으로써 그것을 무력화하는 능력을 향상시키려 노력했다.<sup>60)</sup>

중국이 미국의 미사일방어망을 뚫고 미국 본토를 공격할 수 있는 추가적인 ICBM 건설을 추진한 것은 2005년에 이미 미 국방부 보고서에 나타나 있다. 미국의 미사일방어체제 건설에 대한 대응의 일환으로 중국은 DF-31A ICBM과 같이 더 발전된 이동식 대륙간탄도탄 핵무기체계(mobile ICBM systems)를 개발하기 시작한 것이다.<sup>61)</sup>

나랑에 따르면, 중국은 핵무기를 핵공격을 받았을 때의 보복용으로만 사용한다는 기조를 최근까지도 견지했다. 그래서 핵미사일 총수를 200기 수준에서 유지했다. 2010년 전후까지만 해도 미국 본토를 타격할 수 있는 중국의 유일한 ICBM은 DF-5였고, 그것을 20기 이내로 제한하는 절제를 보였었다. 이는 미국과의 핵군비경쟁을 자제하려는 의도인 동시에 일본의 핵무장을 예방하기 위한 전략적 선택일 가능성이 높다. 그러나 만일 미국과 일본의 미사일방어망 구축이 더욱 본격화하고, 그 결과 중국의 제한된 전략적 핵능력이 완전히 무력화될 가능성이 높아진다면, 중국은 DF-31의 개발배치 및 해상발사 핵미사일의 본격 확대를 포함한 조치에 나설 수 있다는 우려는 계속 있었다.

---

60) Narang, 2014, pp.131-135.

61) Office of the Secretary of Defense, "Annual Report to Congress: The Military Power of the People's Republic of China, 2005," Washington, DC: Department of Defense, 2005, pp.21-22, 28-29. Requoted from Critchlow, p.14. 중국의 DF-31은 DF-5와 같이 미국 본토 공격용이지만 더 발전된 것이다. 고체연료를 택하고 있어서 발사 소요 시간이 단축되었다. DF-31 개발이 시작된 것은 1980년대 말이다(Narang, 2014, p.131).

이제 그 우려는 현실이 되었다. 중국의 전략핵이 일정한 증가세를 보인 것은 2010년을 전후한 시기로 보인다. 그래도 아직 중국의 핵무기고는 미국의 핵전력과 비교하기 힘들 정도로 작은 규모이다. 그런 만큼 중국은 미국과의 전면적인 핵전쟁을 대비하기엔 역부족이다. 그래서 미국방부가 잘 파악하고 있듯이, 중국의 핵전략의 기본은 ‘핵 선제사용 금지’(NFU) 원칙을 고수하는 가운데, 중국의 핵공격을 받을 경우 공격한 나라에 충분한 보복을 가하는 정책을 견지하는 것으로 이해한다.<sup>62)</sup> 다만 특히 미국의 미사일방어체제가 확장되고 있는 데 대응하여 미사일 방어망을 뚫고 보복할 수 있는 현대화된 핵전력을 확보하기 위해 노력하고 있고, 이를 위해 중국은 다탄두미사일체계를 개발하고 있는 점에 미국은 주목해 왔다.

중국의 ICBM은 2015년 현재 50~60개로 미 국방부는 추산한다. 사일로 시스템인 DF-5 와 고체연료를 이용하고 도로 이동형(road-mobile)형인 DF-31과 DF-31A가 있다. DF-31A는 사정거리가 11,200킬로미터여서 미 대륙의 대부분을 타격할 수 있는 것이다.<sup>63)</sup> DF-5는 1981년부터 배치되어 있었지만, 2015년 4월에 공개된 이 국방부 보고서는 DF-5가 이제는 현대화되어 다탄두체계(multiple-independently targetable re-entry vehicle: MIRV)를 장착하고 있다고 밝혔다.<sup>64)</sup> 중국의 실전배치된 ICBM의 일부가 다탄두체계로 현대화된 사실을 미국정부가 처음으로 밝힌 것이어서 주목받았다. 미국, 러시아, 영국, 프랑스로 국한되었던 ‘다탄두핵미사일’(MIRV) 클럽에 중국이 합류했음을 미 국방부가 처음으로 인정한 것이다.<sup>65)</sup>

---

62) Office of the Secretary of Defense, U.S. Department of Defense, *Annual Report To Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2015*, April 7, 2015, pp.31-32.

63) DOD, *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2015*, p.8.

64) DOD, *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2015*, p.8.

65) Hans M. Kristensen, "Pentagon Report: China Deploys MIRV Missile," Federation of American Scientists (FAS), May 11, 2015. 크리스텐슨은 "이번 국방부 보고서의 가장 놀라운

해상발사 대륙간 탄도미사일로는 JIN-Class SSBN(SSBN: 탄도미사일 탑재 핵추진 잠수함)인데, 이것은 장차 사정거리 7,400킬로미터인 JL-2 SLBM을 탑재할 것으로 예상된다. 현재 4대가 취역했고 한 대가 건조 중이다. 미 국방부는 이것을 중국이 비로소 실질적인 장거리 해상발사 핵전력을 처음 갖게 된 것으로 파악한다. 이들 중국의 SSBN들은 남중국해에 면한 하이난섬에 배치되는데, 이로써 중국은 2015년에 처음으로 핵억지력을 가진 해군력을 보유하게 되었다고 평가한다.<sup>66)</sup> 중국이 이러한 SSBN을 구축하게 된 것은 무엇보다 동아시아지역에서의 미 일동맹의 해상 패권에 대한 위협이다.

2015년 4월의 미 국방부 보고서는 DF-41도 언급했다. 이 보고서는 중국이 “새로운 도로이동이 가능한, 아마도 다탄두체계를 갖춘 ICBM인 CSS-X-2-(DF-41)을 또한 개발하고 있다”고 밝혔다.<sup>67)</sup> 중국이 다탄두체계(MIRV)와 미사일방어 침투 장치(penetration aids)를 갖춘 새로운 세대의 첨단 핵미사일체계를 확보함으로써 개발해왔다는 사실을 명확히 지적한 것이다. 이는 중국이 최소 억지 독트린을 고수하면서도, 더욱 발전하고 확대되고 있는 미국 MD에 대응이라 할 수 있다. 적으로부터 핵공격을 받더라도 살아남아 적의 미사일방어를 뚫고 보복 타격을 할 수 있는 현대화된 핵전력, 즉 “전략적 억지력의 생존력”을 갖추기 위해 노력하고 있는 것이라고 미국은 파악하고 있다.<sup>68)</sup>

미 국방부가 이 점을 확인하기 전에 세계의 핵전략 전문가들은 이미 중국이 다탄두체계를 갖춘 DF-41의 존재를 주목해왔다. 중국이 고체 연료를 사용하고 이동이 가능하며 미사일 하나에 10기의 핵탄두를 장착한 가운데 세계 최장거리인 14,000킬로미터의 사정거리를 갖는 다탄

---

점은 중국의 ICBM 전력이 이제 다탄두체계로 장착된 DF-5를 포함하게 되었다고 주장한 점”이라고 파악했다. (<https://fas.org>)

66) DOD, *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2015*, p.32.

67) DOD, *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2015*, p.8.

68) DOD, *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2015*, p.31.

두 핵미사일체계인 DF-41을 개발시험한 것은 2010년대 초로 알려져 있다. 중국 공산당 기관지의 하나인 『환구시보』(环球时报, The Global Times)가 중국이 다탄두 ICBM 체계를 개발하고 있다는 보도를 처음 한 것은 2012년 8월이었다.<sup>69)</sup> 「제인스 디펜스 위클리」(Jane's Defense Weekly)가 2012년 7월에 DF-41을 시험발사했다고 밝혔는데, 『환구시보』는 시험발사 사실은 부인했지만, 중국이 새로운 다탄두 ICBM을 개발하고 있다는 사실을 처음 인정했다.

미 국방부의 2015년 보고서는 중국이 미국을 비롯한 다른 나라들의 탄도미사일방어체제에 대응하기 위해서 유도 가능한 재진입 탄도미사일(MaRV, 기동탄두재진입체), MIRVs(다탄두 개별 목표 재진입체), 모의탄두(decoys), 연막장치(chaff), 통신교란장치(jamming), 열차단 장치(thermal shielding) 등을 포함한 기술들을 발전시키고 있다고 밝히고, 중국이 2014년 극초음속 활공체(hypersonic glide vehicle)를 시험했다는 사실을 미국과 중국 모두 인정하고 있다고 지적했다. 또한 이 보고서는 중국의 핵무기체계를 관리하는 제2포병전단(Second Artillery Force)이 중국 핵무기체계의 유사시 생존율을 높이기 위한 다양한 형태의 훈련과 작전을 전개하고 있는 사실을 중국 공식 매체들이 보도하고 있음을 주목했다.<sup>70)</sup> 이를 신호로 해서 미국 언론은 중국의 다탄두 핵미사일체제 개발을 본격적으로 논점화하기 시작했다.<sup>71)</sup>

『환구시보』의 한 기사는 “미국이 미사일방어체제를 발전시키고 있기 때문에 다탄두 탑재 가능한 제3세대 핵무기를 개발하는 것이 (현재 중국의) 추세(the trend)이다”라는 중국 군사전문가의 발언을 인용했

---

69) Keith Bradsher, “China Is Said to Be Bolstering Missile Capabilities,” *The New York Times*, August 24, 2012.

70) DOD, *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2015*, p.32.

71) David E. Sanger and William J. Broad, “China Making Some Missiles More Powerful,” *The New York Times*, May 16, 2015; *The New York Times*, Editorial, “China Buys Into Multiple Warheads,” By the Editorial Board, May 20, 2015.

다.<sup>72)</sup> 미 국방부는 중국이 DF-41을 개발 시험한 사실은 중국의 전략 핵 능력에서 질적인 도약으로 평가하고 있다. 현재 미국은 1,642기의 핵무기고를 보유한 데 비해 중국은 240기의 핵무기를 갖고 있지만, 중국이 고체연료를 이용할 뿐 아니라 도로이동이 가능한(road-mobile) 이동식 다탄두 체계인 DF-41을 개발배치하면 중국의 핵무기고는 급속하게 팽창할 수 있다고 보기 때문이다. 이것을 미국은 중국과의 전략무기 균형에서 질적인 변화를 뜻한다고 우려하는 것이다.<sup>73)</sup> 즉 그간 미국이 중국에 대해 누려온 압도적 우위에 중대한 위협으로 인식하고 있다는 얘기이다.

### 3. 미국 동아시아지역 해상패권과 중국의 중거리급 핵전력과 정밀타격 능력의 도전

미 국방부가 파악하고 있는 중국의 탄도미사일 현대화의 특징을 요약한다면, 중국은 미국 본토를 타격할 수 있는 ICBM은 다탄두체계화 등을 포함하여 그 생존력(survivability)을 높이기 위한 현대화를 서두르고 있지만, 숫자의 증가는 ‘최소 억지’ 독트린의 틀 안에서 그다지 크지 않은 것으로 보인다. 반면에 중거리급 탄도미사일은 그 질적 현대화와 함께 숫자의 증가도 현저하다는 사실이다. 미 국방부가 파악한 그 이유는 중국의 전반적인 군사력 현대화의 일차적인 목적이 짧은 기간의 고강도 지역전쟁(short-duration, high intensity)을 수행하는 능력을 강화하는데 있기 때문이다. 그 이유의 하나는 대만해협에서의 잠재적 전쟁을 준비하는 것이 여전히 중국의 군사적 투자의 초점이자 일차적인 동기라는 점이다. 그러나 동시에 전력 강화의 강조점이 대만 이외의 다

---

72) *The Telegraph*, “China ‘confirms new generation long range missiles,’” Reported by AFP, August 1, 2014.

73) Kalyan Kumar, “China Test Launches Deadly DF-41 Multi War Head Super Ballistic Missile: Threat Perceptions Up For USA,” *International Business Times*, December 19, 2014.

른 지역분쟁, 즉 동중국해와 남중국해에서의 비상사태에 대한 대비로 확장하고 있다는 점이 큰 주목을 받고 있다.<sup>74)</sup>

그래서 미국은 중국이 동아시아에서 대만 이외의 지역분쟁에서도 미국에 대응하면서 전력을 투사하며 미국의 접근을 차단할 수 있는 능력(anti-access/area denial capability)을 확장하는 데 집중하고 있다 점을 주목한다.<sup>75)</sup> 결국 동태평양에서의 미일동맹이 견지하고 있는 해상 패권과 그것의 토대인 동아시아 주둔 미군사력의 안전, 그리고 미일동맹 자체의 근본 토대인 일본에 대한 미국의 안전보장을 위협할 수 있는 능력을 중국은 집중적으로 추구하고 있는 것이다. 이러한 중국의 노력에서 핵심적인 부분이 미사일 전력이며, 공군전력과 “원양” 해군전력도 함께 거론되고 있다.<sup>76)</sup>

중국이 보유한 중거리 탄도미사일(IRBM)인 CSS-2는 액체연료를 쓰지만, 준중거리 탄도미사일(MRBM)인 DF-21은 고체연료에 도로 이동형(road-mobile)인 현대화된 시스템이다. 그래서 지역적 차원에서 핵억지력(regional deterrence)을 갖춘 것으로 미국은 평가하고 있다.<sup>77)</sup> 미국이 새롭게 주목하고 있는 또 다른 중거리급 탄도미사일에는 준중거리 미사일(MRBM)인 DF-21D가 있다. 이것은 지대함 탄도미사일(anti-ship ballistic missile: ASBM)로서 사정거리 1,500킬로미터로 유도조작 가능한 탄두(maneuverable warhead)를 장착해 서태평양지역의 함정들을 타격할 수 있다고 미 국방부는 파악한다.<sup>78)</sup>

이들 중거리급 탄도미사일들과 함께 주목받는 중국의 미사일들은 공

---

74) DOD, *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2015*, April 7, 2015, “Executive Summary,” p.i.

75) DOD, *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2015*, p.43.

76) DOD, *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2015*, pp.39-41.

77) DOD, *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2015*, p.32.

78) DOD, *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2015*, p.38.



대지크루즈미사일(air-launched Land-Attack Cruise Missile: LACM)과 같은 장거리 정밀 타격(long-range precision strike) 미사일들이다. 이러한 위협적인 무기체계를 중국이 보유하게 된 것을 미 국방부는 지난 10년 사이에 일어난 가장 중대한 변화의 하나로 지목한다. 오키나와와 괌에 배치된 미군기지들을 사정거리에 두는 정밀타격용 재래식 탄두를 장착한 미사일들을 중국은 현재 1,200기를 보유하기에 이르렀다는 것이다. 2005년 무렵까지는 대만을 목표로 한 단거리 탄도미사일들을 주로 보유한 데 그쳤던 것과 큰 차이로 파악된다.<sup>79)</sup>

#### 4. 즉응발사체제와 2010년 미국의 ‘핵정책 검토’

미국과 러시아는 냉전 종식 후에도 냉전기의 핵무기 운용체계를 크게 변화시키지 않았다. “냉전시대에 구축된 핵무기 운용구조가 여전히 적실한가?”(Is the Cold War Architecture Still Relevant?)라는 질문이 미국의 핵전략 및 핵무기 지휘통제 체제에 관련한 미국 의회 문건에서 아직도 논의되고 있다는 것 자체가 그것을 말해준다.<sup>80)</sup> 미국과 러시아는 2001년 11월 서로를 적이나 위협으로 간주하지 않는다고 선언하였다. 그러나 미국의 「핵전략검토 2001」에서도 확인된 바 있듯이 미국의 전략핵무기 배치구조와 ‘즉응발사체제’(ready-to-launch, operationally deployed nuclear forces)는 그대로 유지되어 왔다.<sup>81)</sup>

미국은 러시아와 함께 탈냉전 이후에도 핵무기를 국가안보정책의 주

---

79) DOD, *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2015*, pp.33-34.

80) Robert D. Critchlow(National Defense Fellow), "Nuclear Command and Control: Current Programs and Issues," CRS Report for Congress, Congressional Research Service of the Library of Congress, May 3, 2006.

81) Sidney D. Drell and James E. Goodby, *What Are Nuclear Weapons For: Recommendations for Restructuring U.S. Strategic Nuclear Forces*, An Arms Control Association Report, April 2005, Section 2, "Nuclear Deterrence in the 21st Century," p.10.

춧돌(cornerstone)로 간주하면서, 상대방의 미사일이 발사되었다는 정보가 있으면 즉시 핵미사일을 발사하는 것을 뜻하는 ‘경보즉시발사’(launch on warning)의 정책을 유지하고 있다. 이것은 경보착오로 인한 핵전쟁 발발의 위험성을 내포한 지극히 위험한 정책이다. 국제사회는 미국과 러시아에 대해 그 전략의 수정을 요구해왔다. 하지만 미국과 러시아 모두 그러한 요구를 묵살해왔다.<sup>82)</sup>

탈냉전 후 미국의 핵전략 역사에서 중요한 문서의 하나는 1997년 11월 작성된 「대통령령 60」(Presidential Decision Directive 60)이다. 이에 바탕을 두고 미 국방부는 ‘단일통합작전계획’(Single Integrated Operational Plan: SIOP)을 작성했다. 전쟁 발발 시 우선 공격할 러시아와 중국의 목표물 목록(target list)을 담고 있다. 미국이 러시아와 전략무기 감축협상(START)을 할 때, 미국이 유지해야 할 최소한의 핵무기 규모를 판단하는 기초가 되는 것이기도 했다.

미국은 1979년 중국과 국교정상화를 하면서 핵공격 목표에서 중국을 제외한 바 있다. 그러나 1997년의 대통령령의 핵전략 지침에 따라 중국도 SIOP에 포함되었다. 그리고 정식으로 SIOP에 포함된 러시아와 중국의 목표물 외에도 수백 개의 추가적인 목표물 목록이 있는데, 이것을 ‘비SIOP 목표물’(non-SIOP targets)이라고 한다. 여기에는 중국과 러시아의 추가적인 목표물들, 그리고 북한, 이란, 이라크의 목표물들이 포함되었다.<sup>83)</sup> 이러한 상황은 2000년대 들어서도 지속된다.<sup>84)</sup> 이런 맥락에서 보면 2001년 부시행정부의 「핵전략검토 2001」이 중국과 북한을 포함한 7개 국가를 잠재적인 핵공격 대상으로 지목한 것은 반드

---

82) Colonel Daniel Smith, "Results of the Nuclear Non-Proliferation Treaty Review Conference," *Weekly Defense Review*, May 25, 2000; 이삼성, 『세계와 미국』, 한길사, 2001, p.452.

83) Bruce Blair, "START III, Nuclear War Plans and the Cold War Mindset," *The Defense Monitor*, Vol.29, No.5, 2000; 이삼성, 2001, pp.448-449.

84) Drell and Goodby, 2005, p.11.

시 부시행정부의 유다른 신보수주의 정책 때문이 아니라, 그보다 오랜 뿌리를 가진 전통의 연장선에 있는 것이었다고 하겠다.<sup>85)</sup>

1990년대 말의 시점에서 중국의 목표물들이 미국의 ‘핵무기 즉응발사체제’의 타격대상에 다시 포함된 데에는 1995-96년의 대만 미사일위기로 표출된 미중간의 지정학적 긴장의 표면화가 중요한 배경일 것이다. 미국은 아이젠하워 행정부 이래 대만에서 분쟁이 벌어질 경우 핵무기를 사용하겠다는 위협을 하지는 않았다. 그러나 유사시 대만에 대한 중국의 공격을 다른 수단으로 억지할 수 없다고 판단할 때 미국이 핵무기 사용을 전적으로 배제하지는 않을 것이라는 게 일반적인 평가이다.<sup>86)</sup>

---

85) 미 국방부는 미국의 많은 핵무기들이 즉응발사체제에 있다는 사실을 부인하는 성명을 발표한 바 있다. 2007년 10월 9일에 열린 유엔 군축회의에서 미국대표인 크리스타나 로카(Christina Rocca, Permanent Representative of the United States to the Conference on Disarmament)는 세 가지를 주장했다. 첫째, “미국 핵무기는 즉응발사체제(hair-trigger alert)에 있는 일이 없으며, 현재도 아니다”라고 했다. 둘째, 미국 핵무기는 대통령에게 “최대한의 결정 시간과 융통성”을 허용할 수 있도록 기획되어 있다. 셋째, 우발적 발사나 허가되지 않은 발사(accidental or unauthorized launch)를 막기 위한 다양하고 엄격한 절차적 및 기술적 보호장치가 마련되어 있다. 그러나 이에 대해서 국제적으로 저명한 핵군축 전문가인 브루스 블레어는 위의 첫 번째와 두 번째 주장은 전적으로 허위이며, 세 번째 주장은 사실을 호도하는(misleading) 주장이라고 반박했다. 그는 무엇보다 미국과 러시아가 오늘날에도 그들의 전략 핵무기의 3분의 1 이상을 즉응발사태세(launch-ready alert)에 두고 있다고 말했다. 여기서 블레어가 말하는 미국의 즉응발사태세란 미국이 가동하고 있는 각종의 조기경보체제(early warning systems)가 발사된 것으로 파악한 적 미사일이 도착하기 전에, 그러니까 마사일 비행시간인 12-30분 이내에, 미국의 핵무기들을 대량으로 발사하게끔 준비되고 프로그램되어 있음을 말한다. 이런 조건에서 보고받은 대통령은 지극히 짧은 시간 내에 핵미사일 발사 결정(quick launch decision)을 내려야 하는 엄청난 압박 속에 놓이게 된다. 경보장치에서의 인간의 오류나 기술적 오작동(human error or technical malfunction)을 체크할 여유를 거의 허용하지 않는 메커니즘이라는 것이다. 그런 의미에서 핵전쟁장치(nuclear war machinery)가 ‘극도로 예민한 격발장치’(hair-trigger)의 성격을 갖고 있다는 사실은 오늘날에도 여전하다는 것이다. 또한 우발적 및 허가받지 않은 핵미사일 발사를 예방하기 위한 여러 가지 장치들도 결코 충분하다고 할 수 없고, 그 결과 국가나 테러집단과 같은 비국가적 행위자들이 정보기술을 활용하여 핵보유 국가들의 핵발사를 유도할 수 있는 위험성도 존재한다고 블레어는 지적한다(Bruce G. Blair, “A Rebuttal of the U.S. Statement on the Alert Status of U.S. Nuclear Forces,” World Security Institute, October 13, 2007).

86) Drell and Goodby, 2005, p.11.

미국 오바마행정부는 2010년 4월 공개된 ‘핵정책 검토’(2010 Nuclear Posture Review)에서 핵선제사용을 배제하는 ‘소극적 안전보장’을 재확인했다. 미국이 핵공격을 받지 않은 상황에서는 미국이 먼저 핵공격을 하지 않겠다는 뜻이기도 하고, 비핵국가에 대한 핵무기 사용이나 위협을 하지 않겠다는 뜻이기도 하다. 그런데 여기서 중요한 점은 이 핵정책 검토가 두 가지 중요한 예외를 명시한 데 있다.

첫째, 핵무기비확산조약(NPT) 체제 밖에 있는 국가들은 핵선제사용 배제 대상에서 제외한다고 밝혔다. 이로써 북한에 대한 미국의 핵 선제 사용 위협은 변함이 없다. 그래서 이를 두고 『뉴욕타임스』는 사실상 북한에 대한 핵선제사용 위협을 강조한 것이라고 분석을 내놓았다.<sup>87)</sup>

둘째, 이 핵전략 문서는 “극단적인 상황에서는”(in extreme circumstances) 핵공격 상황이 아니더라도 미국이 핵무기를 선제 사용할 수 있다고 밝혔다. 그런 경우로 이 문서가 예로 든 것은 화학무기 혹은 생물무기(CBW: Chemical or Biological Weapons)를 이용한 공격이 우려되는 상황을 들었다.<sup>88)</sup> 이 문서가 명확히 밝히지는 않았지만, 미사일이 다수 동원되는 상황도 미국은 ‘극단적 상황’으로 규정하고 핵 선제사용을 정당화할 수 있을 것이다. 미국은 전통적으로 미사일을 화학방 무기와 함께 대량살상무기(Weapons of Mass Destruction)로 규정해왔기 때문이다. 결국 미국은 여전히 핵선제사용 옵션을 견지하고 있음을 재천명한 것에 다름 아니다.

## 5. 미국의 위기의식의 소재와 대응 : MD 확대 구축

미국의 미사일방어체제 구축은 예상되던 중국의 대응을 불러왔다. 그

---

87) David E. Sanger and Thom Shanker, “Obama’s Nuclear Strategy Intended as a Message,” *The New York Times*, April 6, 2010.

88) US Department of Defense, *Nuclear Posture Review 2010*, p.viii.

리고 중국의 대응은 미국의 MD 강화 욕구를 증대시키고 있다. 중국의 핵전력 중 ICBM의 현대화와 SLBM의 개발배치는 미국이 MD 건설로 무력화시키고자 했던 중국 전략핵의 유사시 위협을 오히려 증가시키는 결과를 초래했다. 더욱이 중국이 지난 10년 사이에 집중 투자한 중거리급 핵미사일체계와 장거리 정밀타격 미사일체계는 미일동맹의 동아태지역 해상 패권, 그리고 그 패권의 기초인 동아시아 주둔 미 군사력에 대한 전례 없는 위협을 제기한다는 위기의식이 미국에서 발전해왔다. 그것은 곧 미국이 일본의 안전을 보장할 수 있는 능력에 대한 일본의 불안감도 증가했다. 그만큼 미국의 동아태 패권의 절대조건인 미일동맹의 심리적 기초가 타격을 입고 있음을 뜻한다. 이 상황에서 일본 역시 미국과 마찬가지로 북한의 핵무장과 탄도미사일 위협을 중대 명분으로 내세우면서 집단자위권을 포함한 안보법제를 변화를 서둘러왔다.

미 의회가 설치한 「미중경제안보검토위원회」(the United States-China Economic and Security Review Commission)의 래리 워첼(Larry M. Wortzel, 전 미 군사정보 요원)은 중국이 하나의 미사일에 10개의 핵탄두를 장착하고, 그 가운데 몇 개는 가짜 탄두(dummy warhead)로 대체해서 미국의 미사일방어체계를 무력화시킬 수 있는 시스템을 개발하고 있다고 밝혔다. 그는 이제 중국이 다탄두체계 미사일 시스템을 배치함으로써 중국의 핵전력에 대한 미국의 모든 평가가 빗나갈 수 있게 되었다고 우려했다.<sup>89)</sup> 이 『뉴욕타임스』 보도에 따르면, 중국은 2012년 여름에 DF-41과 별도로 잠수함발사 핵미사일 시스템을 시험했다. 워첼은 이러한 시스템들 역시 미국의 미사일탐지 장치들을 무력화하는데 효과적인 것들이라고 지적했다. 이 신문은 이러한 중국의 최근 노력들은 다른 나라들, 특히 미국의 군비증강에 대한 대응이라는 쑈즈(Sun Zhe) 칭화대 국제관계학 교수의 지적을 인용했다. 이 신문은 또한 중국의 군사비 지출이 급속한 경제력 팽창에 힘입어 2000

89) Keith Bradsher, "China Is Said to Be Bolstering Missile Capabilities," *The New York Times*, August 24, 2012.

년도에는 1.2조 달러 규모였으나, 2011년에는 7.5조 달러로 증가한 사실을 지적했다.<sup>90)</sup>

유럽의 유도무기 제조사인 MBDA에 방공 관련 수석고문을 맡고 있는 칼 요세프 달렘(Karl Josef Dahlem)은 디벨트(Die Welt)지와의 인터뷰에서, DF-41을 요격하는 것은 공중에서 하나의 총알로 다른 총알을 쏘아 맞추는 것과 같이 어려운 일이라고 밝히고, 현재 미국이 채용하고 있는 미사일방어체계로는 DF-41을 요격하는 것은 불가능하며, 어떤 경우든 대륙간탄도미사일 요격을 위해서는 정찰 및 레이더 시설에 의한 조기탐지(early detection by reconnaissance and radar facilities)가 필수적이라고 밝혔다.<sup>91)</sup>

한국에 배치될 경우 사드는 동아시아의 전반적인 전역미사일방어체계를 구성함으로써 확보되는 ‘전략적 ISR 능력’의 전진배치에 의한 대중국 조기탐지능력을 향상시키는 데 기여할 것이다. 그런 의미에서 사드의 한국 배치는 대분단체제와 한반도소분단체제의 직접적인 연결고리의 역할을 할 것이다.<sup>92)</sup> 즉 전역미사일방어체계(TMD)의 확장을 통한 미국의 국가미사일방어체계(NMD)의 보완이라는 의미를 갖는 것이다.

미국의 사드 요격시스템이 채용하는 레이더시스템 AN/TPY-2(Army Navy/Transportable Radar Surveillance)는 3,000킬로미터 이상 거리까지 탄도미사일 발사 감시 탐지 능력을 가진 것으로 알려져 있다. 제조사인 레이시온(Ratheon)은 이 레이더 시스템은 전방배치모드(forward-based mode)와 종말모드(terminal mode)를 취할 수 있다고

---

90) Keith Bradsher, “China Is Said to Be Bolstering Missile Capabilities,” *The New York Times*, August 24, 2012.

91) *Want ChinaTimes*, “Chinese DF-41 missile can penetrate US air defense: German expert,” August 4, 2014.

92) 최근 사드의 한국 배치 필요성을 강하게 역설한 헤리티지 재단의 브루스 클링거의 논거의 하나도 한국, 미국, 일본 삼국 사이의 통합된 레이더망의 구축 필요성(“Need for Allied BMD Interoperability”)에 관한 것이었다. Bruce Klingner, “South Korea Needs THAAD Missile Defense,” June 12, 2015. (<http://www.heritage.org/research/reports/2015/06/>)

밝힌다.<sup>93)</sup> 일본과 콰에 배치된 이 형태의 레이더는 전방배치 모드지만, 한국에 배치될 경우 종말모드를 취할 것이라는 언론 보도나 전문가들의 설명이 많다. 또한 그런데 주목해야 할 것은 레이스온사가 스스로 꼽은 이 레이더 장비의 특징적인 장점은 “모든 급의 탄도미사일”에 대한 방어에 효과적일 뿐 아니라 “신속한 재배치”(rapid relocation)가 가능하다는 데 있다.<sup>94)</sup> 방향도 모드도 바꾸는 것은 신속하게 가능하다는 얘기이다.\_그만큼 한반도에 배치되는 사드 레이더시스템이 중국 핵전력의 전략적 생존능력을 위협할 가능성에 대한 중국의 우려가 근거 없는 것이 아님을 뒷받침한다.

탄도미사일 발사에 쓰이는 중국의 기지들은 산시(山西)성의 타이위안(太原)에 위치한 타이위안위성발사센터(太原卫星发射中心: Taiyuan Satellite Launch Center), 간수(甘肅)성의 주취안(酒泉)우주발사센터(The Jiuquan Space Launch Center: JSLC), 그리고 비교적 최근에 확인된 칭하이성 디링하(德令哈)<sup>95)</sup>와 같이 주로 중국의 중북부에 위치한다. 사드가 한반도에 배치되면 그 레이더의 3,000km 이상의 감시거리<sup>96)</sup>로 중국 내륙의 중북부 기지에서 발사되는 핵미사일에 대한 탐지, 추적을 하기엔 충분하다고 할 수 있다. 더욱이 가급적 가까운 거리에 레이더기지를 설치할수록 노력할 수밖에 없는 이유는 여러 가지가 있

93) Ratheon, “Army Navy/Transportable Radar Surveillance (AN/TPY-2): “Countering the Growing Ballistic Missile Threat,” (<http://www.ratheon.com/capabilities/products/antpy2>).

94) Ratheon, “Army Navy/Transportable Radar Surveillance (AN/TPY-2): “Countering the Growing Ballistic Missile Threat.”

95) 고체연료를 채우는 중국의 신세대 ICBM을 발사하는 기지들의 하나로 지난 2007년 이후 주목받고 있는 장소는 중국의 북부에 해당하는 칭하이성 디링하로 파악되고 있다(Hans M. Kristensen (Federation of American Scientists), “China Reorganizes Northern Nuclear Missile Launch Sites,” July 12, 2007 [<http://fas.org/blogs/security/2007/07/>]). 일본이나 콰의 레이더는 이 디링하의 핵군사기지를 감시할 수 없겠지만, 한반도에 배치되는 사드 레이더는 이 기지를 감시거리 안에 둘 가능성이 높아진다.

96) 한겨레 2015. 6.. 1일자 ; 고영대, 중국 겨냥한 미국의 사드 한국 배치, 창작과비평 2015 가을호, p609

다. 우선 발사된 ICBM의 최고 고도는 1,200킬로미터 미만이다.<sup>97)</sup> 중국의 내몽골 가까운 중북부 지방의 기지에서 발사된 탄도미사일이 동아시아지역 미 군사기지들 혹은 일본을 향할 경우 한반도의 미사일 방어 레이더는 일본이나 괌에 배치된 것보다 더 일찍 더 정확하게 파악할 수 있게 된다. 레이더들의 감시거리가 장차 기술개발로 더 확장될 경우에도 한반도는 분명 일본이나 괌보다는 중국 감시에 더 유리한 장소임은 분명하다.

또한 중국은 랴오둥반도와 과거에 산둥반도 사이에 있는 보하이만(渤海灣, Bohai Sea)에서 잠수함발사탄도미사일(SLBM) 발사시험을 한 일 이 있다.<sup>98)</sup> 보다 최근인 2015년 1월 중국이 시험발사한 JL-2 잠수함 발사탄도미사일(사정거리가 4,600 마일)은 미 국방부에 의해서 “중국 최초의 신뢰성 있는 장거리 해상발사 핵억지력”(first credible long-range sea-based nuclear deterrent)이라는 평가를 받았다.<sup>99)</sup> 이러한 중국의 SLBM 활동에 대해 한반도에 배치된 사드 레이더의 역할은 중요한 기능을 갖게 될 것이다.

미국이 미사일방어 레이더기지를 한반도에 설치할 경우 대중국 미사일방어에서 미국이 갖는 이점은 또 있다. 미국 전략가들은 중국의 장거리 ICBM 현대화도 물론 경계하지만 중거리급 탄도미사일들<sup>100)</sup>의 현대

97) 미국 핵전력의 대표적인 ICBM인 Minuteman 3의 최고 고도는 700마일(1120km)이다. Tariq Malik, “Air Force Launches Ballistic Missile In Suborbital Test,” Space.Com, June 30, 2010 (<http://www.space.com/8689>).

98) Bill Gertz, “China Conducts JL-2 Sub Missile Test,” *The Washington Times*, February 18, 2015.

99) Bill Gertz, February 18, 2015. 중국은 향후 3-5년 안에 JL-2 잠수함발사 탄도미사일을 12기씩 탑재할 수 있는 핵잠수함인 JIN을 5척을 보유하게 될 것이라고 전망되고 있다.

100) 여기서 중거리급에는 중거리탄도미사일(intermediate-range ballistic missiles: IRBM, 사정거리 3,000~5,500km)와 준중거리탄도미사일(medium-range ballistic missile: MRBM, 사정거리 1,000~3,000km)이 포함된다. 이들 두 종류의 중거리 미사일들과 1,000킬로미터 이하의 단거리 탄도미사일(short-range ballistic missile: SRBM)을 모두 포괄하여 전역탄도미사일(theatre ballistic missile: TBM)로 총칭한다. 1987년 미소 간의 「중거리 핵무기 폐기협정」



화 양상에도 촉각을 곤두세우고 있다. 미국의 ‘아시아 재균형’ 전략의 토대인 동아시아 주둔 미군사력에 대한 최대의 직접적인 위협으로서 중국의 중거리급 탄도미사일의 첨단화 양상이 주목을 받고 있는 것이다.<sup>101)</sup> 중국이 최근에 개발한 DF-21D는 준중거리급(MRBM)에 속하는 지대함(surface-to-ship) 탄도미사일로서 ‘항모킬러’(carrier killer)로 불린다. 이는 아태지역 미 해상패권에 대한 중대한 위협으로 간주되고 있다.<sup>102)</sup> DF-21D는 DF-21을 개량한 지대함 탄도미사일인데, 이 무기의 등장이 미 해군의 주목을 받기 시작한 것은 적어도 2009년부터였다.<sup>103)</sup>

2015년 9월 3일 중국의 70주년 전승절 군사퍼레이드 행사에 모습을 드러낸 탄도미사일에는 DF-21D와 함께 그것을 중거리 탄도미사일로 개량한 DF-26도 포함되어 세계 언론의 주목을 받았다.<sup>104)</sup> 로이터통신은 DF-26이 괌을 비롯한 미국의 태평양 군사기지들을 위협할 수 있는 미사일임을 들어 “괌 킬러”(Guam Killer)로 불리고 있음을 지적했다. 로이터통신은 같은 기사에서 오바마 행정부도 그간 서태평양지역에서 미국이 행사해온 해상 패권을 포기할 의사가 없음을 분명히 하고 있다는 점을 아울러 주목했다. “오바마 행정부 하에서 아시아를 향한 ‘재균형’ 전략을 추구한 미국은 서태평양지역에서의 주도적인 해양세력의 위치를 포기할 생각이 없다. 미 해군은 총 해군력—함정, 함재기, 해군 및

---

(Intermediate Nuclear Forces)의 폐기 대상은 사정거리 500~5500킬로미터 범위에 속하는 것들이었다.

101) Evan Braden Montgomery, “China’s Missile Forces Are Growing: Is It Time to Modify the INF Treaty?” *The National Interest*, July 2, 2014. (<http://nationalinterest.org>)

102) Otto Kreisher, “Panel Says U.S. Missile Defenses Inadequate Against Chinese Threat,” *Seapower*, August 19, 2015. (<http://www.seapowermagazine.org>).

103) U.S. Naval Institute, “Report: Chinese Develop Special “Kill Weapon” to Destroy U.S. Aircraft Carriers: Advanced missile poses substantial new threat for U.S. Navy,” March 31, 2009. (<http://www.usni.org>).

104) Reuters, “Confident China Moves to Challenge U.S. in Beijing’s Backyard,” *The New York Times*, September 9, 2015.

해병대 병력—의 58퍼센트를 태평양함대에 배치하거나 일본, 괌, 싱가포르 등에 있는 태평양함대 소속 해군기지들을 모항으로 삼고 있다. 항공모함 로널드 레이건호(USS Ronald Reagan)가 일본으로 향하고 있고, 또 다른 세 척의 항공모함이 미국의 태평양 연안에 배치되어 있다.”<sup>105)</sup>

미국이 해군력의 태반을 동아시아 지역에 배치하는 것이 아시아 재균형 전략의 일환이라면, 미 국방부 관리들이 명확히 밝혀온 것처럼 이 재균형 전략의 핵심에는 동아시아에서의 미사일방어망 확대구축이 있다. 사드의 한국 배치는 그런 의미에서 미국의 동아시아 지역에서 점증하는 중국의 군사적 도전에 대한 대응의 성격을 강하게 띠고 있는 것이다. 종말단계 요격 뿐 아니라 부스트단계에서의 감시, 탐지 능력을 향상시키기 위한 레이더기지 확충과 끊임없는 개선은 그만큼 절실했다.<sup>106)</sup>

요컨대 사드의 한국 배치 논의는 동아시아 지역에 배치된 미 군사력과 미일동맹에 대한 중국의 중거리급 전략적 위협을 무력화함으로써 동중

---

105) Reuters, “Confident China Moves to Challenge U.S. in Beijing’s Backyard,” *The New York Times*, September 9, 2015.

106) 각종 레이더를 수반한 패트리엇과 사드를 포함한 미사일방어 시스템은 “지금 당장은 중국을 향해 있는 것이 아니라 하더라도 그 확산은 잠재적으로 중국의 전략적 역지력에 영향을 미칠 것은 분명하다”는 평가는 세계 주요 언론들의 시각에서 쉽게 찾아볼 수 있다(Jonathan Marcus (BBC Diplomatic Correspondent), “North Korea threats: Missile defences in the region,” BBC News, April 5, 2013). 마르커스는 미국이 주도하는 이들 동아시아 미사일방어 시스템이 중국으로 하여금 북한의 핵무기와 탄도미사일 정책을 저지하도록 압력을 행사하게끔 유도할 수 있다고 말한다. 그러나 실제 미국의 미사일방어체제와 사드에 의한 그 강화는 중국으로 하여금 자신의 핵전력 현대화를 가속화하고, 그것에 대응해 미국은 미사일방어체제를 강화하는 식으로 대분단체제 기축관계의 군비경쟁이 심화되면서, 그 틈바구니에서 북한의 핵무장 강화와 공고화를 초래할 가능성이 더 높다. 북한이 경계한다고 말하는 미국의 대북한 적대정책이 해소되지 않는 한, 북한은 중국의 압력에도 핵무장을 포기할 가능성은 낮으며, 미국의 미사일방어구축 행보는 특히 미일동맹 내 협력을 바탕으로 지속될 장기적 상수로 중국은 인식하고 있을 가능성이 많다. 결국 중국은 미일동맹의 미사일방어 구축 강화에 대해 북한에 대한 더 강한 압박을 통해 대응하기보다는 미사일방어 경쟁을 장기적인 대세로 인식하고 자신의 각종 핵전력 현대화에 더 박차를 가하는 방식으로 대응할 것이다. 중국이 그간 택해온 선택은 그 틀에서 크게 벗어나 있지 않다.

국해와 남중국해를 포함한 동아시아지역에서 미일동맹의 해상패권을 견지하려는 지역적 수준의 전략과 깊은 관계가 있다. 또한 미국의 미사일방어체제 개념이 지역과 본토방어의 개념이 나뉜 채로 있는 것이 아니라 그것들이 상호보완하면서 하나의 통합되어있음을 유의할 필요가 있다. 앞으로 더욱 그렇게 될 것이다. 그럴수록 동아시아지역 미사일방어 체제가 미국의 본토방어용 미사일방어 시설들과도 긴밀히 연관될 수밖에 없다.

미국은 1990년대 초 조지 부시 행정부 때 레이건 행정부의 SDI 프로그램의 축소판을 구상하다, 클린턴행정부에 들어서는 전역미사일방어(Theatre Missile Defense: TMD)에 집중하기로 한다. 그러나 클린턴행 정부는 곧 SDI의 변형이라고 할, 미국 본토를 방어하는 국가미사일방어(National Missile Defense: NMD) 구상에 동승하기에 이른다. 많은 평자들은 클린턴행정부의 이같은 정책 전환이 1998년 북한의 대포동 발사에 있다고 말한다. 그러나 클린턴행정부가 실제 NMD 구상을 본격 추진하게 된 시점은 그 이전인 90년대 중엽이었다.<sup>107)</sup> 1998년 북한의 대포동 발사는 그 흐름에 좋은 명분을 제공한 것일 뿐이었다. 당시 미국의 탄도미사일방어국은 자신의 홈페이지에서 NMD 구상의 역사적 발전 경과를 설명하면서 1994-95년 무렵을 'NMD'가 부활한 시점이라고 설명했다. 더욱이 그 이유에 대해 “정치적 영향이 크게 작용했다”고 밝히기까지 했다.<sup>108)</sup> 이렇게 본격 추진되기에 이른 미국의 NMD 구상은 사실상 러시아와 중국을 염두에 둔 것이었기에,<sup>109)</sup> 두 나라로부터 격

107) 이삼성, 『세계와 미국』, 한길사, 2001, '제4장: 21세기 미국의 군사전략과 미사일방어,' 특히 p.357.

108) Ballistic Missile Defense Organization, "National Missile Defense (1993-2000): An Overview" ([www.acq/osd/mil/bmdo](http://www.acq/osd/mil/bmdo)); 이삼성, 2001, p.357.

109) 2000년 미 공화당 상원의원 존 킬(John Kyl)은 이렇게 말했다: “사람들은 북한, 이란, 이라크에 대해서 얘기하는 것은 어려워하지 않는다. 반면에 러시아나 중국에 대해서는 얘기하고 싶어하지 않는다. 그러나 사적인 자리에서는 중국의 위협을 걱정한다. 솔직히 말해서 뒷자리에서는 중국과 같은 궁극적인 위협에 대해 거론한다.” Elaine Sciolino and Steven Lee Myers, “U.S. Study Reopens Division over Nuclear Missile Threat,” *The New York Times*, July 5,

렬한 비판을 불러일으켰다. 유럽의 NATO 동맹국들도 미국이 자신의 본토 미사일방어를 위해 유럽에 X-Band 레이더기지들을 설치한다는 발상에 크게 반발했다.<sup>110)</sup> 2000년 9월 클린턴행정부는 NMD를 개발하되 배치 여부 결정은 차기 정부에 맡긴다고 발표했다.<sup>111)</sup>

2001년 출범한 부시행정부는 TMD와 NMD를 구분하지 않고, 지역적 미사일방어와 미국 본토 미사일방어를 하나로 통합한다는 의미에서 MD로 통일했다. 유럽을 위한 혹은 동아시아를 위한 미사일방어와 미국 본토 방어를 위한 미사일방어를 구분하지 않고, 그것들을 함께 통합하는 의미가 있는 것이었다. 유럽 동맹국들은 이처럼 유럽 방어를 보다 적극적으로 포함시킨 미국 주도 미사일방어체제 개념에는 슬며시 동의 하기에 이른다. 이러한 통합적 개념을 구체적으로 정식화한 것이 ‘통합된 다층적 구조’(integrated, layered architecture)라는 것이었다.<sup>112)</sup> 물론 이것은 부스트단계, 중간순항 단계, 그리고 종말 단계 등의 여러 단계에서 요격을 시도함을 뜻하는 것이지만, 이를 위해서는 미국이 본토와 해외 각 지역에 흩어져 있는 미사일방어 체계들(BMDS)를 하나로 연결하는 통합된 지휘·통제·전투운영 및 통신 체계(integrated Command, Control, Battle Management, and Communications element across the BMDS)가 필수요건으로 간주된다.<sup>113)</sup>

따라서 미사일방어용 레이더들은 각각이 특정한 대상만을 상대하는 것이 아니라 상호 보완적 관계에 있다. 각각의 요격체제와 레이더기지는 궁극적으로 미국 본토와 그 패권에 사활적인 지역들과 동맹국들을 보호하기 위해 하나로 통합된 큰 시스템의 유용한 부품들인 것이다. 그래서 다층적이고 중층적일수록 요격 성공의 확률은 높아진다는 개념을

---

2000; 이삼성, 2001, p.351.

110) 이 시기 유럽국가들의 반응과 속내에 대해서는, 이삼성, 2001, pp.364-368.

111) 이삼성, 2001, p.374.

112) Missile Defense Agency, “Fact Sheet: The Ballistic Missile Defense,” October 21, 2013.

113) Missile Defense Agency, “Fact Sheet: The Ballistic Missile Defense,” October 21, 2013.

내포한다. 그래서 해외의 레이더 기지는 미국에게 다다익선이다. 미국 ‘북미 항공방위사령부’(NORAD: North American Aerospace Defense Command) 사령관이자 미국 북부사령부(U.S. Northern Command) 사령관을 맡고 있는 빌 고트니 제독(Admiral Bill Gortney)은 미국이 일본에 배치하는 두 번째의 사드용 레이더망인 AN/TPY-2는 동아시아지역에서의 기존의 주요 미사일방어 레이더 시스템인 이지스 설치 레이더시스템에 대한 의존을 어느 정도 줄일 수 있을 것이라고 말한다. 고트니는 이와 관련해 미국의 탄도미사일방어체제를 “체제들의 체제”(a system of systems)라고 규정했다.<sup>114)</sup> 여기서 그가 뜻한 바는 요격미사일체계 자체가 다층적인 것일 뿐 아니라 이것을 뒷받침하는 레이더망들 역시 지상과 해상 그리고 우주에 배치된 것들, 그리고 여러 지역에 배치된 레이더기지들로 구성되는 다차원적이고 중층적인 시스템들을 하나로 통합하여 종합적인 능력을 극대화하는 시스템이라는 뜻이다.

미국이 사드의 한국 배치 의지를 가진 것과 한반도 평화체제 구축을 위한 대북한 협상을 거부하는 것은 동전의 양면처럼 연관되어 상호의존적 관계에 있다. 사드 배치 강행은 북한의 핵무장 강화의 빌미가 되는 동시에, 중국의 대북한 전략적 관계를 오히려 강화할 수 있다. 또 유사시 북한의 대남 동시다발적 미사일 공격 패턴을 촉진할 수밖에 없다.

미국은 이란의 핵무기 및 미사일 개발을 명분으로 체코와 폴란드를 대유라시아 미사일방어 레이더기지로 삼아 왔는데, 사드의 한국 배치가 현실화되면 미일동맹이 구축하는 동아시아 미사일방어체제에서의 ‘한국의 폴란드화’가 구현되는 것을 의미하게 될 것이다.

사드와 같은 무기체제로 북한 핵과 미사일의 위협을 해결한다고 하는 것은 천문학적 비용이 드는 데 비해 그 효과는 지극히 의심스러운 것임은 그간 많은 논의에서 제기되었다.<sup>115)</sup> 필자가 판단하기에 사드 한국

114) Adm. Bill Gortney (Commander of North American Aerospace Defense Command and U.S. Northern Command), “Department of Defense Press Briefing by Admiral Gortney in the Pentagon Briefing Room,” April 7, 2015. (<http://www.defense.gov>)

배치가 한반도 안보에 가질 가장 뚜렷하고 확실한 효과는 북한이 동원 가능한 탄도미사일의 종류와 숫자를 늘려 유사시 동시다발적 공격을 피하는 전략적 선택을 하도록 촉진할 것이라는 점이다. 말할 필요 없이 한국의 안전은 더욱 위태로워질 것이다. 더욱이 중국과 같은 주변국의 심각한 우려를 불러일으킴으로써 한반도 평화와 통일의 국제적 조건을 그 근본에서부터 위협하는 또 하나의 장애물이 되고 말 것이다.

일단 배치된 후에는 한국정부가 그 부작용들을 깨닫더라도 미국과의 관계 때문에 물리는 일은 지극히 어려울 것이다. 그래서 사드는 한국의 안보와 외교에 심각한 골칫덩이로 전락할 것이 뻔히 보인다. 그러나 아마도 사드 배치가 초래할 무엇보다 치명적인 함정은 북한과의 평화체제를 모색하지 않더라도 북한의 핵과 미사일에 대처할 수 있는 더 확실한 과학기술적, 군사적 해결책이 있다는 환상, “잘못된 안전의 환상”(illusion of false security)을 불러일으킬 것이라는 점이다. 그 결과 진정 필요한 평화정착을 위한 정치적 결단과 치열한 외교적 노력을 경원하고 폐기하면서 귀중한 역사적 시간들을 허비하게 만들 것이라는 점이다.

## IV. 북한 핵프로그램의 현재와 한반도 비핵화의 필요성

### 1. 북한 핵프로그램의 현재

---

115) 다음의 논의들을 참조. 서재정, 「사드와 한반도 군비경쟁의 질적 전환」, 『창비』, 2015년 여름호; 김종대, 「사드 논란의 숨은 뜻, 한·미·일 미사일방어 공동작전」, 『허핑턴포스트』, 2015.7.17.; 서재정, 「한반도, 새로운 길을 찾자: 사드를 넘어 공동안보로」(창비에 실은 글의 수정), 역사문제연구소와 참여연대 등 주최 학술세미나 <해방·분단 70년 2015 평화기행>, 참여연대 회의실, 2015.8.8.; 고영대, 「중국 겨냥한 미국의 사드 한국 배치: 미·중 간 전략안정 흔들기」, 『창비』, 2015년 가을호.

북한은 2007년 미국과의 핵협상 결과 2008년 영변 냉각탑(cooling system)을 파괴했다. 하지만 2010년 3월 천안함 사태가 일어나고 그 해 5월 미국이 한국과 공동으로 그 책임을 북한에 돌리며 제재를 가함에 따라, 그 협상은 폐기된다. 북한은 이후 영변 핵원자로 재가동 계획을 밝혔다. 2013년 여름 제2의 냉각탑을 건설했다. 2013년 9월 촬영된 위성 사진에 근거해서 이 새 냉각시설의 일부인 매설 파이프에서 증기가 나오는 것을 포착하고 이 시설이 가동되고 있다고 판단했다. 이것은 북한이 플루토늄 원자로를 재가동하기 시작했음을 의미하는 것으로 해석되었다.<sup>116)</sup>

원자로가 가동시 사용되는 핵연료봉은 2-3년 연료로 태워지는데, 사용후 핵연료봉들은 꺼내서 냉각시킨다. 이 사용후 물질을 화학적으로 재처리함으로서 핵무기용 플루토늄이 생산된다. 이 과정을 통해서 북한은 6개 내지 12개 사이의 핵탄두를 생산할 수 있는 플루토늄을 확보한 것으로 미국정보 당국은 파악해왔다. 2006년 10월, 2009년 5월, 2013년 2월 등 그간 세 차례의 북한 핵무기 실험은 플루토늄을 이용한 것으로 알려져 있다.<sup>117)</sup>

북한은 앞서 언급한 시그프리드 헤커 교수를 2010년 초청하여 영변 핵시설을 보여주었다. 그 가운데에는 우라늄농축시설인 원심분리기 2,000개가 있었다. 일부 전문가들은 2013년 북한이 우라늄 핵프로그램 시설 두 배로 확장하여 원심분리기가 2,000개에서 4,000개 정도로 두 배 늘었을 것으로 추정하기도 한다. 북한이 이 시설을 핵무기 생산용으로 쓸 경우, 1년에 16-68킬로그램에 달하는 핵무기급 고농축 우라늄을 생산할 수 있다는 것. 이를 전제할 때 북한은 우라늄 시설만으로도

116) Choe Sang-hun, "Signs Suggest North Korea Has Restarted Nuclear Reactor," *The New York Times*, October, 3, 2013. 다만 이 『뉴욕타임스』 보도는 그 재가동이 전기 생산을 위한 것일 수도 있다고 덧붙였다.

117) Choe Sang-hun, "Signs Suggest North Korea Has Restarted Nuclear Reactor," *The New York Times*, October, 3, 2013.

1년에 최소 두 개 정도의 핵탄두를 만들 수 있는 능력을 확보하게 된다고 평가한다. 다만 이 연구들은 북한의 주장대로 경수로 핵발전시설 우라늄 연료 생산시설 확충 가능성도 언급하고 있다.<sup>118)</sup>

## 2. 한반도 비핵화의 필요성

한반도 비핵화의 원칙이 유지되어야 하는 이유는 다음과 같다.

### 1) 핵무기주의의 유혹에 대한 경계:

우리는 핵무기가 평화를 가능하게 한다는 핵무기주의의 미망(迷妄)에 대한 비판적 자세를 견지하는 것이 옳다. 핵보유 국가들을 제외한 인류의 보편적인 국제적 규범은 핵무기의 궁극적 폐기를 지향하는 것이다. 이 원칙을 동북아에서 한반도는 견지해야 한다고 믿는다.

### 2) 한반도의 핵무기는 강대국 견제가 아닌 민족 공멸의 자살무기:

한반도의 남북한이 또는 통일 이후의 한반도 국가가 개발하여 보유할 수 있는 규모의 핵무기고로는 한반도의 안보와 평화를 지키기보다는 오히려 더 위태로운 안보 딜레마의 구조 속에 우리를 가두게 된다. 특히

---

118) Rick Gladstone and Gerry Mullany, "Study Suggests North Korea Is Doubling Area Devoted to Uranium Enrichment," *The New York Times*, August 7, 2013; Reuters, "North Korea: U.S. Expert Says Uranium Capacity Seems to Be Increasing, Possibly for Nuclear Weapons," *The New York Times*, August 12, 2015.



세계 3대 핵보유 국가들이 밀집한 동북아에서 핵무장한 한반도는 강대국 간의 갈등이 폭력화하는 유사시 일차적인 공격목표가 되는 위험성을 자초하는 어리석고 위험한 선택이다.

결국 한반도 분단 상태에서의 남북 일방 혹은 쌍방이 보유한 핵무기는 주변 강대국에 대한 견제의 수단이 아닌 자살 수단에 불과하며, 오직 남북 상호간 갈등의 고도화를 유지시키는 가운데 갈등 폭력화시 한반도의 인간과 생태계에 대한 치명적 파괴와 대재앙의 수단이 되고 만다.

### 3) 핵시설의 안전성 문제와 생태적 재앙의 위험성

더욱이 북한의 정치사회체제가 안고 있는 각 분야의 낙후성은 이 위험한 무기의 지휘통제 및 관리에 있어서의 기술적 및 인간적 오류 모든 면에서 안전문제를 더욱 심각하게 제기한다. 실제 시그프리트 헤커 교수의 북한 방문시 그가 확인한 영변 핵시설의 안전상의 문제는 심각한 것으로 평가되었다. 북한이 건설한 경수로들을 본 후에 헤커 교수는 그것들이 핵무기 제조에 쓰일 고농축우라늄을 생산할 것이라는 걱정은 별로 하지 않았던 반면 그 안전성에 대해 더 큰 걱정을 하게 되었다고 피력한 바 있다.<sup>119)</sup>

---

119) 헤커 교수는 2010년 북한 방문 후 쓴 글에서 북한이 건설한 경수로가 핵무기 생산에 쓰일 가능성은 오히려 그다지 걱정하지 않고 있다고 밝혔다. 그가 더 걱정한 것은 그 원자로의 안전성이었다. 우선 원자로 건설 방식이 국제적인 원자로 건설 안전기준을 따르지 않은 것으로 보였다고 그는 말했다. 국제 원자로 전문가들은 원자로의 건설 및 운영의 안전을 확보하려면 전문지식과 함께 독립성을 갖춘 강력한 안전관리 담당 기구가 필수적이라고 본다. 그러나 북한이 갖고 있는 현재의 핵시설 관리 기구는 그러한 요건을 갖추지 않은 것으로 판단된다는 것이다. 더욱이 북한의 경수로들은 북한에서 훈련된 젊은 기술자들이 그들에게는 지극히 새로운 기술로 국제적 안전성 기준을 확보하기엔 너무나 비현실적인 단기간에 만들어낸 것이다. 이 모든 점들이 북한의 원자로 운영의 안전성에 심각한 우려를 불러일으킨다는 것이었다. Siegfried S. Hecker, "Redefining denuclearization in North Korea," *Bulletin of the Atomic Scientists*, December 20, 2010. (<http://thebulletin.org>).

그렇수록 하루빨리 북한 핵프로그램들에 대한 평화적 협상을 타결하여, 무기 생산용으로 의심되는 시설들은 해체하되, 북한의 에너지난 해소를 위해 존치 필요한 것으로 합의된 시설들에 대해서는 남북이 함께 국제사회와 협력하여 북한 핵시설의 안전성을 확보할 수 있도록 해야 한다.

#### 4) 평화통일에 근본적 장애:

한반도 안보와 평화의 백년대계의 궁극적인 기초는 한반도의 평화적 통일에서 찾을 수밖에 없다. 통일을 평화적으로 이루는 데 있어서, 남북한 어느 한 쪽이나 또는 남북한 모두의 핵무기 추구는 근본적인 장애가 된다. 적어도 두 가지 점에서 그러하다.

첫째, 일방 혹은 쌍방의 핵무장은 군비경쟁의 질적인 상승을 초래한다. 그만큼 상호 불신과 불안 및 적대의식이 심화될 수밖에 없으며, 그것은 대화와 협력에 근거한 평화적 통일의 과정에 독이 될 수밖에 없다. 둘째, 핵무장을 했거나 그 의혹을 받는 한반도 국가들의 통일을 주변 국가들은 더욱 경계할 수밖에 없다. 그러한 주변 국제환경은 한반도의 평화적 통일에 지대한 악재이다.

남북의 핵무장이 초래하는 동아시아 지역질서의 긴장 구조화로 인해서, 남북의 평화적 통합에 필요한 국제적, 지역질서의 기본 조건을 악화시킬 것이다. 북한의 핵무장 상황은 한편으로 재래식 및 미사일방어를 포함한 첨단 군비경쟁을 지속시키고, 남한에 대한 미국의 핵우산을 포함한 한미일 군사동맹체제를 심화·고착시킨다.

이러한 조건에서는 한반도의 평화적 통일은 불가능하다. 한반도는 동아시아의 영원한 화약고 발칸으로 남을 수밖에 없다. 남북 간 핵무장은 한반도의 평화적 통합과 통일을 향한 협상을 지난한 문제로 만드는 가운데, 한반도의 통일을 지원할 수 있는 동아시아의 공동안보 자체를 불

가능하게 만든다. 남북이 핵무장 상태로 설혹 통일을 추구하는 협상에 나서더라도 주변국의 불안과 견제가 증폭된 상태에서 불가능해진다.

## **5) 동북아 핵무장 경쟁 확대:**

동북아 안보질서의 최악의 상황은 한반도의 국가(들)와 일본 사이의 핵무장 경쟁이 본격화하는 시나리오다. 한반도에서 핵무장의 추구는 일본에 우리보다 더 빠르고 비교할 수 없이 더 큰 규모의 본격적인 핵무장의 명분을 주게 된다. 우리에게 그것은 안보의 플러스가 아니라 심오한 안보 상실의 시작이 될 것이다.

## **6) 동아시아 공동안보 질서 구축에 장애:**

21세기 동북아 군비경쟁의 새로운 초점이 되고 있는 미사일방어체제 건설 경쟁과 그것에 대항하는 핵무기체계 첨단화의 경쟁이 전개되고 있다. 북한 핵문제가 조속히 평화적으로 해결되지 못함으로서 또는 그것에 책임이 있으면서도 그것을 명분으로 하는 미일동맹의 미사일방어구축과 이로 인한 중국과 러시아의 군비증강이 현재 동북아질서의 주요한 측면으로 되었다. 한반도의 비핵화 여부는 일본의 핵무장 명분 여부를 결정할 뿐 아니라 향후 동북아의 군비증강 추세의 바로미터가 될 미사일방어체제 구축의 속도와 규모 그리고 방식에 중요한 영향을 미친다. 비핵화의 원칙을 고수하고 이행하는 것은 일본의 비핵화를 유지시키면서 동아시아 공동안보의 초석으로 기능하게 될 것이다.

### 3. 북한의 핵 포기 가능성의 문제

북한은 2012년 4월 헌법에 핵보유를 명시했다. 핵보유 유지가 북한에게 국시(國是)의 하나가 된 셈이다. 북한은 2013년 3차 핵실험 이후 “핵포기를 전제로 하는 회담에는 참여하지 않겠다. 세계 전체가 비핵화되지 않는 한 북한도 핵포기하지 않겠다” 선언하기도 했다.<sup>120)</sup>

그러나 실제 북한이 중국의 압력까지도 포함한 전면적인 국제적 압력을, 중국이 참여하는 평화협정에 의한 안전보장을 거부하면서까지 미미한 핵전력을 고집할 것으로 볼 필요는 없을 거라고 생각한다. 미국과 한국정부가 북한의 핵무기 프로그램의 비타협성과 기만성을 입증하는 결정적인 근거로 지목하는 북한의 ‘우라늄농축을 이용한 경수로 핵시설’은 시그프리드 헤커가 지적하듯이 전기생산용이라는 북한의 주장이 기본적으로는 사실일 가능성이 높다.

헤커 교수는 2010년 북한의 초청으로 영변 핵시설을 방문하고 돌아온 후 쓴 글에서 이렇게 말했다: “경수로를 통해서 전기를 생산하려는 북한의 욕망은 진정한 것일 가능성이 높다. 북한은 1985년부터 경수로를 확보하기 위해 노력했다. 처음에는 소련의 도움을 받고자 했고, 다음엔 미국의 도움을 받고자 했다. 이제는 자신의 힘으로 경수로를 확보하려 하고 있다. 경수로를 이용해서 핵무기급 플루토늄을 생산하는 것이 기술적으로 불가능한 것은 아니지만, 내 생각에는 북한이 그렇게 할 가능성은 높지 않다(unlikely). 왜냐하면 원폭 물질을 생산하는 데에는 북한의 경수로보다는 북한이 현재 갖고 있는 흑연감속로(gas-graphite reactor)가 더 적합하기 때문이다.”<sup>121)</sup>

북한은 체제 안전을 위해서 핵무기 보유를 절대 조건으로 삼고, 어떤

---

120) *The New York Times*, “In Focus: North Korea’s Nuclear Threats,” Updated April 16, 2013.

121) Siegfried S. Hecker, “Redefining denuclearization in North Korea,” *Bulletin of the Atomic Scientists*, December 20, 2010.(<http://thebulletin.org>).

희생도 무릅쓰고 그것을 지킬 것이라는 생각은 그렇지 않을 거라는 기대 못지않게 입증할 수 없는 가정이다. 북한이 한미동맹에 의한 안보 위협이 북한 핵무장의 가장 중요한 동기라는 것은 사실이라고 보아야 한다.<sup>122)</sup> 그럴수록 미국이 중국과 함께 비핵화를 진행하는 북한의 체제 안전을 보장하기 위한 진지하고 구속력 있는 틀을 만들어낸다면, 그 틀로서의 평화협정을 위한 미국과 중국의 참여를 이끌어내는 일관된 노력을 기울인다면, 북한도 응할 가능성이 높다고 본다. 북한이 응할 수 있는 방안을 찾기 위해 최선의 노력을 해야 한다. 그것은 우리에게 주어진 절대적인 과제이다.

## V. 이란 핵협상 타결과 북한 핵문제 평화적 해결에의 시사점

### 1, 이란 핵문제의 평화적 타결과 그 요점

이란 핵협상은 미국·영국·프랑스·러시아·중국 등 5대 핵보유국에 독일을 더한 6개 강대국과 이란 사이에 2015년 7월 최종 타결되었다

---

122) 북한정부의 초청을 받아 영변을 수차례 방문한 유일한 서방 학자인 시그프리트 헤커 스탠퍼드대 교수는 2012년 3월 28일에 열린 한 세미나에서 북한이 핵무기를 개발한 이유를 크게 세 가지로 설명했다. 안보적인 이유, 국내적 이유, 그리고 국제적 이유 등 세 가지 측면에서 설명했는데, 그 중에서도 북한이 느끼는 안보상의 위협을 가장 중요한 요인으로 꼽았다. 그는 우선 북한은 현재 법적으로는 미국과 전쟁 상태에 있다고 지적했다. 정전체제일 뿐 평화협정이 없는 상태이므로 북한이 미국으로부터 위협을 느끼는 것은 남한이 북한으로부터 위협을 느끼는 것과 마찬가지로 충분히 이해되는 상황이라는 얘기였다. 아울러 헤커 교수는 북한은 이라크의 사담 후세인과 리비아의 가다피가 겪게 된 운명이 핵무기 개발을 포기한 데에서 연유한다는 인식을 갖고 있다고 지적했다. 즉 서방, 특히 미국에 의해서 후세인 정권도 가다피 정권도 종말을 맞이했다는 인식을 북한이 갖고 있고, 또 그것이 핵무기 개발 포기의 결과라는 인식을 갖고 있다는 것이다. 이러한 미국 전문가들의 인식은 비단 헤커 교수만의 것은 아니며, 미국의 주요 언론인 CNN에서 발언하는 미국의 다른 북한 전문가들도 흔히 미국으로부터의 군사적 위협을, 정권안보 문제와 더불어, 북한이 핵무기를 개발하고 또 포기하지 않는 가장 중요한 원인으로 인식하고 있다는 것을 알 수 있다.

(JCPOA). 그리고 미국은 의회에서 2015년 9월 10일 확정 절차를 마쳤다. 이 핵 협상 타결의 핵심은 이란이 핵무기 제조에 쓰이기 용이한 플루토늄 생산 시설은 완전히 폐기하되, 평화적 핵이용에 관련되는 우라늄농축 관련 시설은 제한적이되 일정하게 유지할 수 있도록 하는 방식으로 타협했다는 데에 있다. 그리고 경수로 핵발전소의 유지가 허용되었다는 점도 중요하다.

### (1) 플루토늄 생산시설의 완전폐기

이 협상의 가장 획기적인 합의는 이란이 플루토늄 생산 원자로로인 아락(Arak)의 중수 원자로(heavy water reactor)를 제거하고 불능화하는 데 합의했다는 점이다. 무기용 플루토늄을 생산하는 데는 쓸모가 없도록 재설계하도록 한 것이다. 이로써 이란은 플루토늄 생산을 포기했다.<sup>123)</sup>

다만 이 규제에 대한 시한, 즉 ‘썬셋’(sunset) 개념을 적용하여 향후 15동안 이란이 이 같은 플루토늄용 중수 원자로를 건설할 수 없도록 합의하였다.<sup>124)</sup> 미국은 지난 2년 간 이란이 연간 1~2개의 핵무기를 제조할 수 있는 플루토늄을 이 중수 원자로에서 생산해왔다고 믿고 있었다.<sup>125)</sup>

---

123) Michael R. Gordon and David E. Sanger, “Next Steps in Putting Iran Nuclear Deal Into Effect,” *The New York Times*, September 10, 2015.

124) William Broad and Sergio Peçanha, “Iran Nuclear Deal,” *The New York Times*, July 14, 2015.

125) John Kerry (U.S. Secretary of State), “Iran Nuclear Agreement Review,” Opening Remarks Before the Senate Foreign Relations Committee, Washington, DC, July 23, 2015 ([www.state.com](http://www.state.com)).

## (2) 우라늄농축시설과 농축우라늄 보유량의 축소 및 제한

플루토늄 생산시설과 달리 우라늄농축에 대해서는 완전폐기가 아닌 축소 및 제한에 합의했다. 또한 전력생산용 경수로에 대해서는 이를 허용했다.

우라늄농축시설의 핵심인 원심분리기를 이란이 현재 갖고 있는 것은 20,000개 정도인데, 이 중 약 3분의 2를 제거한다.<sup>126)</sup> 완전제거가 아닌 축소인 것이다.

이로써 이란은 우라늄농축 활동을 일정하게 유지하게 되었다. 다만 고농축우라늄(HEU) 생산은 금지하고 저농축(LEU)으로만 제한한다. 고농축과 저농축의 대체적인 구분은 20퍼센트 수준을 경계선으로 한다. 현재까지 이란은 포르도(Fordo)의 농축시설에서는 20퍼센트 정도의 농축율로 생산해왔기 때문에 그 경계선에 있었던 것으로 간주된다. 핵무기급 우라늄은 90퍼센트 이상의 고농축이다. 향후 이란은 우라늄 농축 수준을 3.67퍼센트 이내로 제한하기로 했다.<sup>127)</sup>

20퍼센 수준의 농축 우라늄은 모두 포함해서 이란이 가진 농축우라늄 전체의 98퍼센트를 또한 제거하기로 했다. 미 국무장관 존 케리가 강조한 것과 같이 핵무기급 고농축 우라늄을 제거하고 그 물질의 생산과 획득 활동을 “향후 15년간” 중단하기로 했다.<sup>128)</sup>

이로서 이번 타결된 협상에서는 이란이 현재 갖고 있는 1만 킬로그램 이상의 농축 우라늄가운데 현재 보유량의 98퍼센트를 제거한다. 300kg(660파운드)만 남게 된다. 이 제한은 15년간 유지된다.<sup>129)</sup>

126) Kerry, “Iran Nuclear Agreement Review,” July 23, 2015.

127) BBC, “Iran nuclear deal: Key details,” July 14, 2015. (<http://www.bbc.com/news>)

128) Kerry, “Iran Nuclear Agreement Review,” July 23, 2015.

129) Broad and PeÇanha, July 14, 2015.

### (3) 경수로 발전시설의 유지

이란은 부셰르의 전력생산용 경수로를 유지한다.

이란의 주요 핵시설 별 내용과 제한 사항은 다음과 같다:

1) 포르도의 우라늄농축시설: 성도(聖都)로 알려진 콤(Qom) 가까운 곳에 위치한 포르도(Fordo)의 지하시설인 우라늄농축시설은 연구개발(R&D) 시설로 개조한다. 이란은 2011년 6월 IAEA 사찰 때 장차 20 퍼센트 정도의 중급 농축우라늄(medium-enriched uranium) 생산에 쓸 계획임을 밝힌 바 있었다. 여기에는 1,044개의 원심분리기만 유지되도록 하며, 이것으로 생산되는 방사성동위원소는 의료, 농업, 산업 및 과학의 용도로만 쓰이도록 한다는 데 합의했다.<sup>130)</sup>

2) 나탄즈(Natanz)에 있는 연료농축시설(Natanz Fuel Enrichment Plant: FEU): 이 시설은 이란이 가진 최대의 가스원심분리기 우라늄농축시설이다. 2007년 2월 이후 가동중이었다. 5만 개의 원심분리기를 수용할 수 있는 시설이고, 현재 있는 것은 13,000개 정도이다. 이 시설은 그간 3-4퍼센트의 저농축우라늄을 생산해온 것으로 파악되었다.

이번 협상에서 이란은 이 시설에 5,060개의 원심분리기만 남기고 폐기하기로 했다. 이 제한은 10년간 유지된다. 또 우라늄농축 연구와 개발은 오직 나탄즈에서만 하며, 이 제한은 8년간 유지하기로 했다.<sup>131)</sup>

---

130) BBC, "Iran's key nuclear sites," July 14, 2015. ([www.bbc.com](http://www.bbc.com))

131) BBC, "Iran's key nuclear sites," July 14, 2015. ([www.bbc.com](http://www.bbc.com))



3) 부셰르의 전력생산용 경수로 발전소: 두 개의 경수로로 전력생산용으로 가동되고 있는 이 시설은 유지된다. 이란의 핵프로그램은 1974년 부셰르에 독일의 지원을 받아 두 개의 상업용 핵원자로(경수로)를 건설하기 시작하면서 출발했다. 이 경수로 발전소가 실제 완성되고 전력 생산을 시작한 것은 2011년이였다. 1974년 독일의 도움을 받아 시작된 공사는 1979년 이슬람혁명으로 중단되었기 때문이다. 1990년대에 러시아의 도움으로 공사 재개를 위한 협정에 서명한다. 그러나 이란의 핵프로그램을 저지하기 위한 유엔의 제재에 따라 러시아는 공사 완성을 늦추었다. 2007에야 러시아는 부셰르의 경수로들에 필요한 농축우라늄을 제공했다. 2011년 9월 이 경수로들은 이란의 전력생산 및 공급체계에 통합되었고, 700메가와트의 전력을 생산하고 있다. 2014년 8월 IAEA가 이 시설에 대한 사찰을 실시했고, 이 시설이 100퍼센트 가동율을 보이고 있음을 확인했다. 다만 인근지역에 2013년 4월 규모 6.3의 지진이 발생한 바 있어 안전성에 우려를 자아내고 있다.<sup>132)</sup>

물론 이 시설에 대한 IAEA의 사찰이 진행되고 이란과 국제사회 사이에 이 시설의 안전성 확보를 논의와 추가적인 협상은 있을 수 있겠지만, 이란의 평화적 핵 이용 권리를 명확히 인정해준 것이라 할 수 있다.

## 2. 이란 핵협상 타결의 특징

요컨대 이란은 저농축우라늄의 일부와 저농축우라늄 프로그램은 일정한 수준 유지할 수 있도록 타협했음을 뜻한다. 이란이 주장해온 ‘평화적인 우라늄 농축 활동 권리’를 인정해준 것이다. 그리고 그러한 제한에 일단은 15년간의 시한을 설정한 것이다. 이것은 이란의 핵활동 제한에 시한을 둔 “썬셋”(sunset) 개념을 적용한 것이다.<sup>133)</sup>

132) BBC, “Iran’s key nuclear sites,” July 14, 2015. ([www.bbc.com](http://www.bbc.com))

또한 이란이 전력생산을 위해 갖고 있는 경수로(a light water reactor)는 그대로 두는 것을 전제하고 있다. 이란은 부셰르(Bushehr) 경수로를 갖고 있고, 이는 전력생산용이라고 밝혀왔다.<sup>134)</sup>

존 케리는 2015년 7월 상원 외교위원회의 한 청문회에서 이란 협상 결과를 정당화하면서 “문제는 이란의 무기 프로그램을 어떻게 해체해낼 것인가이지 그들의 모든 프로그램을 해체하자는 것이 아니다”라고 말했다.<sup>135)</sup> 그의 말은 이 협상이 이란의 저농축 우라늄 활동을 일정하게 허용한 타협을 담고 있음을 확인해주는 것이기도 하다.

군사용 핵활동 의심 시설에 대한 IAEA의 사찰과 감시 문제에 대해 해명하는 일이 이란 정부의 의무로 또한 남았다. 다만 이란이 이 의무를 이행하는 일정은 느슨하게 했다. 향후 수년이 걸릴 것으로 예상되고 있다. 즉, 군사용 핵활동 의심 시설에 대한 사찰과 감시 문제를 매듭지은 상태에서 타결한 것이 아니고, 향후 해결할 과제로 남겨둔 상태에서 핵협상을 타결한 것이다.<sup>136)</sup>

미국과 EU는 이란에 대한 대부분의 경제제재를 해제한다. 그 중에는 이란이 과거 주로 석유 수출로 벌어들인 1250억 달러에 이르는 이란의 해외자산 동결을 해제. 중국에 대한 채무 변제용을 제외한 약 600억 달러의 해외자산에 이란이 접근할 수 있을 것으로 전망되고 있다.<sup>137)</sup>

---

133) Jonathan Marcus (Diplomatic correspondent), “Iran nuclear agreement: A good deal, for now?” July 14, 2015. (<http://www.bbc.com/news>)

134) The Associated Press, “Report: Iran Redesigning Reactor as Part of Deal,” *The New York Times*, August 27, 2014.

135) John Kerry, “Iran Nuclear Agreement Review,” July 23, 2015.

136) 과거 핵활동(nuclear history, past nuclear activities)의 확인과 핵시설에 대한 사찰과 감시 문제는 IAEA와 이란 사이에 별도의 협정을 통해 규정되는데, 이는 관행상 비밀협정이다. 미 공화당이 문제삼은 부분은 이란이 과거 플루토늄을 생산했는지를 확인하는데 필요한, 핵 관련 의심 시설(a suspected nuclear-related site, Parchin)에 대한 사찰의 방식이, IAEA 요원이 직접 방문하여 샘플을 채취하도록 허용되지 않고, 이란이 그 샘플을 채취하여 제시하면 되는 것으로 했다는 점이었다. Gordon and Sanger, “Next Steps in Putting Iran Nuclear Deal Into Effect,” September 10, 2015.

이러한 타결안을 두고 이스라엘 정부와 미 공화당은 그것이 이란의 핵 개발을 용인하고 돈줄을 풀어주어 중동의 테러리스트 집단들을 지원할 수 있도록 도와주는 것이라고 비판해왔다. 이에 대해 미국의 주요한 핵 전문가들은 이 타협안이 특히 플루토늄 시설을 폐기하는 데 이란의 동의를 받아냄으로써 중요한 성과를 이룬 것이라고 평가하고 있다.

현재 지구상에 존재하는 15,000개 이상의 핵탄두 중에서 95퍼센트는 농축우라늄이 아닌 플루토늄을 이용한 것이다. 그만큼 플루토늄이 핵무기 제조에 용이하게 쓰인다는 것을 뜻이다. 그럼에도 미 공화당 의원들이 이란 협상에서 플루토늄시설을 완전히 제거하게 된 것은 주목하지 않고 우라늄농축 시설의 일부를 남겨두게 되었다는 사실을 집중적으로 문제 삼아왔다. 플루토늄 제거가 갖는 의미를 인정하지 않고 우라늄농축 활동을 일정하게 허용한다는 이유로 핵협상 자체를 폐기하고 이란을 공격하자는 식의 주장도 제시되곤 했다.<sup>138)</sup>

그러나 이는 매우 편향된 평가라는 비판을 미국의 저명한 핵시설 전문가들이 제기하고 있다. 지그프리트 헤커(S. Hecker)는 플루토늄 생산 시설 폐기 약속을 받아낸 것은 “믿을 수 없이 획기적인 일”(an incredibly big breakthrough)라고 평가하면서 이 부분에 대해선 누구도 신경쓰지 않는 점이 이해할 수 없는 일이라고 지적했다. 프린스턴의 핵물리학자 프랑크 폰 히펠(Frank N. von Hippel)도 이것을 “진정한 성공”이라고 평했으며, 세계 최초의 수소폭탄을 디자인한 당사자이자 오랫동안 미국의 핵무기 및 군비통제 문제 자문역할을 담당해온 리처드 가윈(Richard L. Garwin)도 그 점을 들어 이 협상을 “위대한 업적”이라고 평가했다.<sup>139)</sup>

---

137) Gordon and Sanger, “Next Steps in Putting Iran Nuclear Deal Into Effect,” September 10, 2015.

138) Matthew Kroenig, “Still Time to Attack Iran: The Illusion of a Comprehensive Nuclear Deal,” *Foreign Affairs*, January 7, 2014.

139) William J. Broad, “Plutonium Is Unsung Concession in Iran Nuclear Deal,” *The New York*

### 3. 이란 핵협상 타결 내용이 북핵 문제 해결에 가질 수 있는 의의

북한 핵협상의 경우에도 플루토늄시설의 제거와 불능화는 확실히 하고, 북한이 전력생산용 경수로 가동을 위한 저농축우라늄시설이라고 주장해온 핵시설에 대해서는 평화적 핵이용을 명확히 하는 방식으로 하는 것을 생각할 필요가 있음을 이란 핵협상 결과는 시사해주고 있다. 1994년 10월 확정된 북미 제네바 핵합의(Geneva Framework)도 기본적으로는 그러한 타협을 한 것이었다. 다른 점이 있다면, 이란은 이미 경수로와 우라늄농축시설을 갖고 있는 것을 축소해 인정해 주는 것인 반면에, 제네바합의의 경우는 당시 북한이 갖고 있던 핵시설은 플루토늄 관련 시설이었으나, 그것을 제거하는 대신 북한이 갖고 있지도 않던 경수로 2기를 다른 나라들이 지어주기로 했다는 사실이다. 물론 2002년 미국이 제네바 핵합의를 폐기함으로써 그것은 한낱 휴지가 되고 말았다.

1994년이 아닌 오늘의 시점에서 이란 핵협상과 북한의 비핵화 협상은 물론 더 중요한 조건의 차이가 있다. 가장 큰 차이점은 물론 이란은 핵무기 실험 단계에 다다르지 않았지만, 북한은 이미 핵무장을 한 상태라는 데 있다. 그만큼 어려운 일이 될 것이다. 역사상 핵무기를 개발한 후에 이를 포기한 예는 1990년대 초 남아프리카공화국이 유일한 사례이고, 그것은 지극히 예외적인 정치적 조건에 말미암은 것이었다. 아파테이트 체제가 다수 국민인 흑인의 정권으로 이행할 것이 예정되어 있는 상황에서 기존 백인정권과 미국 등이 긴밀하게 행동함으로써 가능했던 것이다. 북한이 체제변화 혹은 정권교체가 아닌, 평화협정을 통해서 비핵화로 이행할 수 있도록 하기 위해서는 그만큼 더 어려운 일일 수밖에 없다.

국제정치적 맥락도 이란과 북한은 많은 차이가 있는 것이 사실이다.

---

*Times*, September, 7, 2015).

이란은 미국이 어떻게든 중동에서 관계를 정상화해 공존해야 할 사회임이 분명하다. 북한과 같이 급변사태나 경제사회적 혹은 정치적 취약성으로 체제붕괴가 거론되는 사회도 아니다. 중동의 핵심 국가이다. 특히 미국에게 중동 최대의 문제로 떠오르고 있는 것은 단연 이슬람국가(Islam State: IS or ISIL)라고 할 수 있는데, 이제 미국과 이란에게 이슬람국가는 공동의 적으로 되고 있다. 이란이 지원하는 민병대가 이슬람국가와 싸우고 있고, 미국의 판단으로는 그 민병대는 이슬람국가와의 전쟁에서 필수불가결한 우방이 되어 있다.<sup>140)</sup> 중동에서 미국이 이란과 전략적 협력을 해야 하는 상황이 된 것이다. 반면에 동아시아에서 북한은 미국에게는 적이며, 중국에게는 군사동맹국이면서도 핵무장 등으로 부담스런 존재가 되어있는 것이 사실이다. 이 점은 미국이 북한과의 타협에 쉽게 응하지 않게 하는 원인이 되고 있다. 다만 미일동맹과 중국 사이의 지정학적 경쟁과 군비경쟁이 지속되는 한, 중국에게 북한은 여전히 불가결한 지정학적 완충지대로서 갖는 의미가 근본적으로 사라지지 않을 것이며, 미국이 북한을 향해 동원할 수 있는 군사적 수단은 제약당할 수밖에 없다.

협상을 통한 북한의 평화적 비핵화로 나아가는데 있어서 한반도가 이란의 중동과는 다른 가장 결정적인 고지가 있다면, 그것은 남북이 궁극적으로 하나의 통일된 사회로 나아가야 한다는, 그리고 평화적으로 그렇게 해야 한다는 남북의 한국인들 대부분의 근원적인 소망이 존재한다는 사실이다. 그 힘을 어떻게 길어올려 한반도의 평화적 비핵화에 바탕한 평화와 통일을 이뤄낼 수 있을 것인가. 그것이 관건일 것이다.

---

140) Tim Arango and David Kirkpatrick, "U.S. and Iran Both Conflict and Converge," *The New York Times*, September 13, 2015.

## VI. 한반도 평화협정<sup>141)</sup>

북한은 1960년대에는 남북평화협정을 주장했다. 남한이 ‘10월유신’을 단행한 후인 1974년 이후에는 북미평화협정을 주장했다. 박정희정권이 7.4남북공동성명을 10월유신의 빌미로 삼고 남북대화를 국내정치적 도구로 활용하는 가운데, 대화는커녕 군사적 긴장을 높이는 조치들을 취하는 것을 목도하면서 북한은 더 이상 남한과의 평화협상에 기대를 걸지 않게 된 것과 관련이 있을 것이다. 1984년 이후엔 남북 간 불가침협정 체결과 북미간 평화협정체제로 구성되는 3자회담을 주장했다. 2004년 5월에는 주유엔 부대사 한성렬이 『유에스에이 투데이』와의 인터뷰에서 남북한과 미국이 정식 당사자로 참여하는 평화협정 체결을 주장한 바 있다.

이처럼 북한은 시기에 따라 약간의 차이는 있지만, 1970년대 이후 북한의 기본 입장은 평화협정에 관한 한 조미평화협정, 즉 북미 간 평화협정 주장이 그 기초였다. 그 논리적 전제는 남한은 1953년 정전협정 서명국, 즉 당사자가 아니라는 주장에 더하여, 전시작전권을 포함한 군사적 주권을 갖지 않은 상태라는 것이며, 따라서 남한은 평화협정의 당사자가 될 수 없다는 것이었다.

그런데 2004년 5월 한성렬 주유엔 부대사의 4자간 평화협정 제안은 중대한 변화로 볼 수 있었다. 그렇기 때문에 2007년 10월 김정일위원장과 노무현대통령 간의 제2차 남북정상회담에서 10.4 합의가 나올 수 있었다. 10.4 합의는 남북미 3자간 혹은 남북미중 4자간에 한반도 평화체제 구축을 위한 종전선언을 추진하기 위해 협력한다는 내용을 담았다. 북한이 오랫동안 취하고 있던 입장에서 벗어나 남한을 평화협정의

---

141) 이 5절의 내용은 2007년 5월 평통사 주최의 세미나에서 발표한 바 있는 필자의 글에서 일부를 발췌해 다듬은 것이다. 이삼성, 「한반도 평화협정 구축에서 평화조약(평화협정)의 역할과 숙제」, 평화통일연구소·평화와 통일을 여는 사람들 주최 제2차 한반도 평화체제 토론회 <한반도 평화협정 체결 전망과 과제>, 서울, 기독교회관, 2007년 5월 9일.

당사자로 받아들인 것을 뜻했다. 남한 측도 미국이 당사자로 참여하는 것에 동의한 것이라고도 할 수 있었다. 4자간 평화협정 방안에 대한 공감대가 형성된 셈이었다. 그런 의미에서 2000년대 중엽은 평화협정 당사자 문제에 대한 남북한과 미국에서의 중요한 공감대 형성기로 볼 수 있다.

필자는 2007년 5월 평통사가 주최한 한반도 평화체제 구축을 위한 토론회에서 발제를 맡은 바 있는데, 그 발표에서 한반도의 평화체제를 구축하는 과정에서 평화조약(평화협정)의 의미와 역할을 어떻게 설정할 것인가. 그리고 그 안에 어떤 내용을 담을 것인가. 이런 질문에 답하고자 했다. 대체로 다음과 같은 주장을 담았다.

북한 핵문제의 근본적 해결은 평화체제의 구축과 떼어 논할 수 없으며, 평화체제의 구축에는 관련 당사국들이 다 함께 실천의 의무를 지는 청사진 또는 이른바 로드맵을 공유하는 수단으로서 평화조약이 중요한 역할을 할 수 있다고 믿는다.

평화체제란 무엇인가. 남북한이 서로에 대해 최악의 시나리오를 가상하고 가급적 최대한의 무력을 준비하는 것을 최선의 안보정책으로 삼는 것에서 남북한이 다 같이 일정한 일련의 구체적인 원칙과 규범, 규칙을 준수할 것을 약속하고 이를 이행함으로써 ‘위협과 공포의 균형’이 아닌 공동안보(common security)의 질서로 나아가는 것을 말한다.

그 질서의 창조에는 우리 한반도의 운명에 지난 수십 년간 깊이 개입해 있었던 미국과 중국과 같은 외세들의 행동과 정책 역시 그 규범의 틀에 동참시키는 과정을 필수적 요소로 한다고 필자는 믿어왔다. 그래서 한반도의 공동안보의 질서, 즉 한반도 평화체제는 남북한의 관계양식의 변화인 동시에 미국과 중국처럼 남북한과 전쟁으로 그리고 군사동맹으로 연결된 외세 실체들의 행동양식을 변화시키는 과정을 포함한다. 그를 위해 우리가 합의하여 공유할 수 있는 일련의 원칙, 규범, 규칙을 만들어내는 것이 곧 평화조약이다.

역사상 모든 평화조약은 추상적이지 않다. 관련된 당사국들의 안보와 사활적 이해가 첨예하게 충돌하는 현실 속에서 공통의 원칙과 규칙을 찾아내는 일은 몇몇 추상적인 개념들을 나열하고 모든 당사자들이 별 반대할 것이 없는 좋은 말들로, 그러나 구체적으로 해야 하는 행동에 대해서는 내용이 없는 그런 문서를 써내는 일과는 다르다. 전쟁이 끝난 후의 전후처리용이든, 갈등을 극복하는 새 질서를 창조하기 위한 것이든, 평화조약은 당사자들이 각자 구체적으로 이행해야 하는 행동의 일정과 규칙을 담았으며 대체로 많은 구체적 내용들을 담고 있다.

6자 회담이 2005년 9.19공동성명, 그리고 이어서 2007년 2.13합의에서 한반도 평화체제를 논의하기 위한 별도의 포럼을 구성한다는 내용을 포함하기 전까지, 한국정부와 학계 및 시민사회에서 한반도 평화협정에 관한 논의는 대체로 남북한이 당사자로 협정을 체결하고 미국과 중국은 ‘보장’을 하면 된다는 주장이 대세를 이루었다.

이러한 전통은 권위주의 정권 시절부터 미국을 평화협정의 대상으로 포함시킬 것을 주장하는 북한의 주장을 배제하는 명분으로서 한국이 내세워온 이른바 ‘남북 당사자주의’를 1990년대 노태우, 김영삼 정권에 이어 김대중 정부와 현재의 노무현정부에 이르기까지 공식적인 정책으로 삼아왔던 데에 기인한다.

북한이 남북한 평화협정을 제안하는 시기에도 남한이 미국과 함께 그 협정을 반대한 이유는, 북한에서는 오래 전에 이루어진 중국군 철수에 상응하여 남한에서도 미군이 철수할 것을 조건으로 내세울 것 등을 경계했기 때문이다. 북한은 주한미군 문제를 포함하여 한반도 군사적 긴장 문제를 남북이 주체가 되어 풀어나야 한다는 명분을 갖고 ‘남북 평화협정’을 제안할 때는, 남한은 바로 그렇기 때문에 그 제안을 일관되게 거부했다. 더욱이 1972년 7.4 남북공동성명을 남한의 박정희정권이 10월 유신으로 뒤집어버리자, 그해 가을을 분수령으로 하여 북한은 평화협정 대상을 미국으로 전환하게 된 것이었다.



이후 한국사회의 통일 담론에서는 북한의 평화협정 논의는 처음부터 남한을 배제하는데 근본 속셈이 있는 것이라는 왜곡된 해석이 지배했다. 그 대안으로서 남한 정부 안팎에서는 한반도에서 평화협정을 맺는다면 그 당사자는 미국이 아니라 남북한으로 제한해야 하고 미국과 중국 등은 단순히 보장자로 하면 된다는 이른바 2+2의 논리가 개발되었다. 이 방안은 미국의 입장에서든 편리하였다. 미국이 북한과 마주앉아 미국의 한반도 군사정책을 협상테이블에 올려놓을 수는 없다는 생각이 그 저변의 근본이유였다. 한국정부 역시 명목상으로는 북한이 남한을 협정 당사자로서 인정하지 않고 있다는 이유로 평화협정 모색을 배제했다. 남북이산가족 문제 등 비정치적이고 비군사적인 인도적 문제 선결을 명분으로 내세우기도 했다. 근본적인 이유는 남한은 주한미군 철수와 한미동맹 변화를 비롯한 근본적인 군사문제 해결이 핵심일 수밖에 없는 평화협정 체결을 반대하기 때문이었다. 그래서 북한이 거부할 것이 뻔한 남북 당사자론을 내세우며 미국을 포함하는 한반도 평화협정 논의를 거부했던 것이다.

노무현정부도 『참여정부 국정비전과 국정과제』라는 문건에서 “남북이 당사자로서 평화협정을 체결하고, 주변 2국(4국)이 이를 보장하는 장치를 마련하여 정전협정을 대체”한다고 설명하고 있다.<sup>142)</sup> 그러나 노무현 정부는 특히 2006년 이후 미국 부시행정부조차 남북미중 모두를 당사자로 하는 한반도 평화조약 논의가 흘러나오면서 당사국문제에 관한 한 그 유서 깊은 독재정권 시대로부터의 남북 당사자 플러스 미중보장이라는 틀에서 비로소 벗어나기 시작했던 것으로 보인다.

필자는 2004년의 논문과 이어 2005년의 논문에서 남북한과 함께 미국과 중국이 정식 당사자로 참여하는 「한반도 평화협정」이 형식과 내용에서 논리적으로나 현실적으로 타당하다는 의견을 개진하면서, 2+2의 공식이 갖는 허구성을 비판하였다.<sup>143)</sup> 여러 가지 측면에서 논의하

142) 조성렬, 「한반도 평화체제 구축과 한미동맹 재조정」, 『한반도 평화체제 구축을 위한 대토론회』, 국회의원 최재천의원실, 국회 헌정기념관 대강당, 2007년 3월 22일, 자료집, p.20.

였으나, 몇 가지 핵심적인 포인트는 다음과 같았다.

첫째, 한국전쟁의 당사자는 남북한과 미국 및 중국 네 나라다. 정전협정의 당사자도 사실은 한국을 포함한 네 나라다. 한국은 정전협정에 서명을 거부했지만, 응당 서명을 했어야 하는 나라다. 그 내용상으로는 미국이 한국 못까지 함께 서명한 꼴이었다. 전쟁상태와 그 후의 정전상태를 평화체제로 전환하는 당사자로서의 책임 역시 이 네 나라가 다 같이 공유해야 하는 것은 당연한 논리적 요청이다.

둘째, 미국과 중국은 과거 전쟁의 당사자일 뿐 아니라 현재도 그리고 앞으로 예측 가능한 먼 미래에까지도 한반도의 전쟁과 평화에 구조적인 이해관계와 결정력을 가진 세력들이다. 미국과 중국은 각각 남한과 북한과 군사동맹으로 한반도에 깊이 개입해 있다. 이들의 군사전략과 정책은 곧바로 한반도의 운명에 영향을 미친다. 따라서 한반도의 운명에 이미 개입해 있는 이들 외세의 행동양식을 한반도 평화체제에 걸맞은 방향으로 전환시키는 국제적 규범으로서 한반도평화협정을 생각해야 한다. 그런 의미에서 우리의 평화협정은 응당 미국과 중국이 남북한과 함께 한반도에서 군사적 긴장의 유지가 아닌 평화지향의 방향으로 행동하도록 하는 규범과 규칙을 담아내야 한다. 그러기 위해서는 평화협정의 당사자로서 이들 두 나라도 당연히 포함해야 한다.

셋째, 남북한이 당사자가 되는 것이 자주적이라는 남북당사자 논리는 기실은 가장 비자주적인 주장이다. 우선 미국과 중국을 한반도 평화체제 구축과정에서 직접적인 책임을 진 당사자로서 그들의 핵전략, 군사전략, 남북한 각자의 주권 인정 등 그들의 대한반도 정책의 여러 측면들을 전환시키도록 그들의 책임 있는 약속을 받아내는 것, 그리고 그 약속을 가급적 확고한 법적 구속력을 가진 협정으로 제도화해내는 것이

---

143) 남북이 협정의 당사자가 되고 미중은 보장자로서 한다는 2+2의 논리에 대한 비판은 필자의 다음 글들을 참조. 「한반도 평화협정: 북한 핵문제 근본해결로서의 평화협정의 틀과 윤곽」, 평화통일연구소 주최 학술세미나, 2005년 10월 7일; 「미국의 대북한 정보평가 및 정책의 신뢰성 위기와 북핵문제 해결방향」, 2004, 앞의 논문, 9-70쪽.

야말로 자주 외교의 핵심이다.

넷째, 남북한만이 평화협정 당사자가 되고 미국과 중국은 ‘보장’만 하면 된다는 논리는 한반도에서 평화지향의 행동을 할 의무들을 국제법적으로 지우는 대상에 남북한만 포함시키는 것이다. 미국과 중국은 그 의무에서 면제해주는 꼴이다. 거기에 한 술 더 떠서 미국과 중국에게 사실상 불특정의 ‘보장’하는 세력으로서의 법적 지위를 부여하는 것인데, 그것은 그들에게 구체적인 평화지향의 행동의 의무는 면제하면서 이들 외세에게 자의적일 수 있는 감독자의 권위만을 부여하는 결과가 된다. 이보다 비자주적인 결과가 어디 있겠는가.

다섯째, 남북한만이 당사자가 되고 미국과 중국은 보장만 한다는 발상은 유엔과 같은 보편적인 집단안전보장(collective security) 개념이 국제적 규범으로 정립되기 이전에 존재할 수 있었던 ‘강대국 보장’의 사고의 잔재라고 할 수 있다. 19세기적인 국제관계 관념에 은연중 함몰되어 있는 패배주의적인 약소국 멘털리티의 잔존물이다. 크고 작은 모든 나라의 주권적 평등을 전제한 현대적인 보편주의적 국제적 규범에 정면으로 배치된다.

여섯째, 미국이 자국의 이해관계가 깊이 얽힌 지역에서 제3국들의 평화협정에 서명하는 경우가 있지만, 그것은 그 협정의 이행을 ‘보장’하는 감독자로서 서명하는 것이 아니다. 단지 ‘증인’(witness)으로서 서명할 뿐이다.

이 경우 유의할 것은 특히 두 가지이다. (1)미국은 이런 협정들에서 이 협정들을 ‘보장’한다는 문구를 결코 삽입하지 않는다. 그것은 협정의 일반적 양식에 어울리지 않는 이상한 발상이다. 무엇을 어떻게 보장한다는 것인가에 대한 어떠한 내용도 없이, 한국 학계 일각에서 제안한 협정안처럼 “이상의 평화협정 합의에 남과 북의 충실한 이행을 확인하고 국제적으로 보장하기 위하여 미국과 중국은 본 평화협정에 하기서명(postscript)한다”는 조항을 넣고 서명한다고 하였는데, 그런 형식의 협

정은 성립하지도 존재하지도 않는다.

또한 만일 미국과 중국이 그것을 보장하기 위하여 필요시 취할 수 있는 행동과 절차, 수단 등에 대해 언급하였다면 그 협정은 남북 당사자 간 협정이 아니라 4국이 모두 당사자로 변하는 4국 협정이 된다. 물론 이런 종류의 협정을 과연 북한이 받아들일 것이며, 또 남한이 그런 종류의, 의무는 남북한만 지고 미국과 중국은 감독만 하는 협정을 받아들여야 하겠는가. 19세기 식의 강대국 보장의 논리에 따라서, 한반도 평화체제 구축에 직접적인 적극적 정책변화의 책임과 의무는 한국이 앞장서서 미국과 중국에 면제해주면서도 다른 한편으로는 정작 중요한 분쟁이 발생하였을 때는 미국과 중국이라는 주변 강국들이 이 협정에 따른 보장자·감독자로서의 법적 지위와 권위를 갖고 자신들의 이해관계와 해결방식에 따라 한반도에 개입하고 또 한반도에서 서로 투쟁하고 갈등할 법적 공간을 보장해주는 꼴이 된다. 한편으로 공허하고 다른 한편으로 위험한 그러한 이상한 협정 형식을 왜 애써 일부러 개발해야 한다는 것인가.

미국이 ‘증인’으로서 서명하되 당사자로서 참여하지는 않는 평화협정의 경우는 미국이 책임질 행동규정은 없으면서 자국이 유지하고자 하는 깊은 이해관계가 있되, 미국이 그 지역 분쟁의 직접 당사자인 사실이 과거에도 현재도 없는 경우들뿐이다. 앞서 지적한 바와 같이 중동에서의 이스라엘-이집트간 평화협정, 이스라엘-요르단 간 평화협정, 그리고 이스라엘-팔레스타인 간 오슬로협정의 경우가 그러하다. 물론 이들의 경우에도 미국은 결코 ‘보장’의 역할로 서명하는 오만을 부리지도 않았고, 그 어떤 나라도 그것을 요구하지 않았다.

이런 경우들은 한반도의 경우들과 또한 근본적으로 다르다. 미국과 중국은 한국전쟁에서 분쟁의 직접적인 당사자들이었으며, 또한 우리가 평화협정을 통해 해소하고자 하는 정전협정의 당사자 서명국들이었기 때문이다.

일곱째, 마지막으로 남북이 당사자가 되고 미중은 보장만 하면 된다는 이 사고방식을 정당화하는 또 하나의 논리에 대해 비판적으로 언급하고 싶다. 그것은 한반도 평화체제 구축에서 미국과 중국이 할 일이 특별히 없고 주로 남북한이 할 일들 뿐이라는 생각이 그것이다. 그러나 이러한 생각은 잘못이며, 크게 두 가지 이유 때문이다.

첫째, 북한으로 하여금 핵불능화를 포함하여 대량살상무기 유지와 추가개발에의 유혹을 떨쳐내도록 할 수 있으려면, 즉 북한을 한반도 평화체제 구축의 진정한 참여자로 이끌어내기 위해서는, 북한에 대한 미국을 포함한 주변국들의 안전보장 제공의 제도화가 필수적이다. 그 안전보장 제공의 주요 당사자로 북한이 지목하고 있는 것은 특히 1990년대 초 이래 현재까지 북한 핵문제의 국제화를 주도해온 미국이다. 미국은 한국의 많은 사람들에게 한반도에서 안정과 안보의 제공자이다. 하지만, 평화협정이란 상대방인 북한의 관점과 관심사를 포용하지 않고는 성립하지 않는다. 북한의 관점에서 미국은 군사적 위협이며 전쟁을 불사하는 공격적 군사전략을 주도하는 실체다. 북한으로서는 미국으로부터 한반도에서 군사적 긴장과 위협의 유지자가 아닌 건설적인 평화구축의 참여자로 행동을 변화할 의무를 진 핵심적인 당사자이다.

둘째, 중국 또한 한반도에서 유사시 미국 못지않게 군사적 개입에의 의지를 가진 세력임을 우리는 직시해야 한다. 중국의 핵전략 또한 한반도에 대한 위협인 점을 무시할 수 없다. 중국이 미국과 함께 평화협정에 참여하는 것은 적어도 두 가지 의미가 있다. 미국과 함께 중국도 한반도에서 유사시 북한과의 군사동맹을 명분으로 자의적인 군사적 개입의 주체가 될 수 있는 만큼, 그것을 통제할 수 있는 규범을 평화협정에 담아내는 것이 일단은 우리의 목표의 하나가 되어야 한다. 또한 미국과 중국이 한반도 평화협정에 당사자로 참여하는 것은 두 나라의 한반도에서의 군사적 외교적 행태가 분단과 긴장의 유지자가 아닌 평화구축의 참여자로 행동하도록 규범화하는 규정을 개발해 포함시킬 필요가 있기 때문이다. 그러한 규범에 미국과 중국이 남북한에 대해서뿐만 아니라

서로에게도 구속력을 갖는 약속을 하는 결과가 된다. 그만큼 한반도 평화협정의 국제적 구속력을 보다 견고하게 제도화하는 데 도움이 된다.

평화협정에는 평화협정의 이행을 관리하기 위한 협정당사국 공동의 기구의 구성이 포함될 것이며, 이 기구의 운영을 통해서 미국과 중국은 상호 견제하면서 협정의 공정한 이행을 뒷받침하게 될 것이다. 이것 자체가 미국과 중국 모두 협정의 당사자로 참여해야 할 일차적인 이유의 하나이다.

2005년과 2006년 사이 미국 정부 안팎에서 북한 핵문제 해결의 근본적 방편의 일환으로 검토하기 시작한 것으로 보이는 평화협정, 특히 2006년 5월에 미 언론에 보도된 ‘젤리코 보고서’(Zelikow reports)들은 그런 점에서 응당 미국이 남북한과 중국과 함께 참여하는 4자 협정의 형식을 상정하고 있다.<sup>144)</sup> 2007년 봄 알려진 바에 의하면 미국은 남북한과 미국 및 중국이 평화협정의 기본조약을 맺고, 남북간 부속협정과 북미간 부속협정을 맺는 방안을 고려하고 있는 것으로 알려지기도 했다. 사실 그것은 논리적 귀결이다. 미국이 한반도 평화협정에 응할 것이냐는 미지수이지만, 일단 응한다면 그것은 북한 핵문제 해결을 위해 평화협정이 불가피하다고 판단할 때일 것이다. 또 그 때 미국은 2+2와 같은 비정상적인 전례 없는 형식으로서가 아니라, 미국이 중국과 함께 든 아니든 남북한과 함께 실질적인 당사자로 참여하는 협정이 될 것이다.

어떻든 한반도에 평화협정이 고려된다고 할 때, 북한이 받아들일 수 있고, 또한 미국이 현실적으로 말이 된다고 판단하는 협정 또는 조약의 양식은 남북한과 미국 및 중국이 함께 하는 4국간 조약 내지는 협정이 될 것이다. 이것은 미국 기업인들의 후원하에 안보외교 관련 전직 행정부 인사들과 전문가들로 구성된 「미국 대서양 협의회」(The Atlantic

---

144) Sanger, "U.S. Said to Weigh a New Approach on North Korea," May 18, 2006, 앞의 기사.

Council)가 2007년 4월에 작성해 발표한 “한국과 동북아시아의 평화와 안보를 위한 기본틀”이라는 보고서에도 반영되어 있다.<sup>145)</sup> 그것은 북한 핵문제를 핵문제 그 자체의 문제로만 몰두해서는 근본해결이 불가능한, 전쟁 이후 정전상태가 지속되는 가운데 오늘에 이르는 한반도의 비정상적 상황의 한 징후일 뿐이며, 따라서 북한 핵문제의 근본적 해결을 위해서는 한반도 상황의 근본적 정상화가 필요하다는 것, 또 이를 위해서는 한반도 평화협정을 포함하여 한국전 상황의 공식적인 종식과 평화체제 전환이 필요하다는 실용주의적 인식이 미국정부 한 편에 형성되었기 때문이었을 것이다.

한반도 평화협정은 남북한만을 당사자로 하거나, 혹은 그 변형된 형태로 남북한을 당사자로 하고 미국과 중국은 옵서저 내지는 ‘보장자’로 서명만 한다는 형식을 넘어서서 남·북·미·중이 다 같이 실질적인 당사자로 참여하여 한반도 평화체제 구축의 실질적인 국제법적 책임과 의무를 함께 짊어지는 4자협정이 되어야 한다는 필자의 주장은 1995년으로 거슬러 올라간다.<sup>146)</sup> 이 1995년의 글에서 필자는 “평화협정 문제에 대한 남북 간 의견조정의 방안으로는 역시 1953년 당시 정전협정 당사자들인 중국, 북한, 미국과 함께 한국전쟁의 실질적 당사자였으며 현재도 군사문제의 실질적 당사자인 남한이 같이 참여하는 ‘2+2’이 형태를 띠 수밖에 없다고 본다”고 밝혔다.<sup>147)</sup> 여기서 필자가 ‘2+2’라고 한 것은 나중에 한국정부나 학계 일각에서 변형시킨 ‘2+2’의 개념과는 다른 것이었다. “한반도의 당사자들인 남북한과 주변 외세로서 당사자들인 미

145) The Atlantic Council of the United States, A Framework for Peace and Security in Korea and Northeast Asia, Co-Chaired by Ambassador James Goodby and General Jack N. Merritt, Project Director Donald Gross, Policy Paper, April 2007.

146) 이삼성, 『미래의 역사에서 미국은 희망인가』, 당대, 1995, pp.362~364.

147) 필자는 이와 관련해 “조선전쟁의 모든 경과를 보면 중국과 북조선, 미국, 그리고 휴전협정에 조인하지 않은 한국의 사자(四者) 사이에 평화조약을 맺는 것이 가장 타당한 현실적인 선택”이라고 지적한 도쿄대 와다 하루키 교수의 글을 인용했다. 와다 하루키 교수의 글은 1995년 『창작과 비평』 봄호에 「‘동북아시아 공동의 집’과 조선반도」라는 제목으로 실렸다.

국과 중국”으로 각각 구분해서 말한 것이었고, 남북미중 네 나라가 모두 실질적인 당사자로 참여하는 것을 뜻했다. ‘2+2’의 의미가 정부와 학계 일각에서 주로 잘못된 개념으로 쓰임에 따라, 이후 필자는 ‘2+2’라는 개념은 사용하지 않고, 대신 4자협정이라고 용어를 바꾸었다.

필자가 4자협정 개념을 자세히 재론한 것은 2004년이였다. 여기에서 한반도 평화협정에 미국을 포함시킬 수밖에 없는 이유를 이렇게 밝혔다: “북한이 한반도 평화체제의 핵심으로 받아들이고 있는 북미간의 정상적 관계정립과 미국의 대북한 안전보장은 한국이 미국을 대신해 약속해줄 수 있는 것이 아니다. 미국의 대북한 안전보장에 수반될 미국의 한반도 군사정책의 변화에 대해서도 그것을 약속하고 보증할 당사자는 분명 한국이 아니고 미국이다. 한반도 평화협정체제는 불가피하게 북한의 대량살상무기 확산 억지를 위한 철저하고 지속적인 검증체제를 요구한다. 이에 대한 대가로 북한이 동의할 수 있는 한반도 평화협정체제에 미국의 북한 주권존중을 보장하는 내용을 담은 제도적인 관계정상화 장치로서의 평화협정은 미국을 책임있는 정식 당사자로 하는 것일 수밖에 없다. 그 모든 것을 한국이 대신하고 미국은 배서자(背書者)로 보증만 선다는 것은 조약의 개념상 성립하기 어렵다.”<sup>148)</sup>

한반도 평화협정에 미국을 (중국과 함께) 당사자에 포함시키는 것은 북한의 주장에 동조하는 것이라는 게 한국의 공안당국이 오늘날까지도 집요하게 주장하는 바이다. 그러나 그러한 북한의 주장을 포용하지 않고는 북한의 동의와 참여와 실질적인 이행을 이끌어낼 수 있는 현실적인 평화협정을 구성하는 것이 불가능하다는 것은 명백하다. 북한이 종래 주장하는 것처럼 남한의 참여를 배제하는 북미평화협정이 남한과 미국의 동의를 얻을 수 없는 비현실적인 잠꼬대에 불과한 것처럼, 미국을 실질적인 당사자로 포함하지 않는 평화협정을 운운하는 것 역시 현실성이 없는 잠꼬대에 불과하기 때문이다.

---

148) 이삼성, 「미국의 대북한 정보평가 및 정책의 신뢰성 위기와 북핵문제 해결방안」, 『현대 북한연구』 2004년 9월(제7권 2호), pp.62~63.



핵문제라는 단일한 사안조차도 2000년대에 들어 6자회담이라는 다자주의적 틀 안에서 접근할 필요성을 한국 뿐 아니라 미국과 일본, 중국 등 주변국들 모두가 공감하고 그렇게 접근해왔다. 하물며 한반도 정전체제의 평화체제로의 전환을 이루어내야 할 포괄적인 역할을 떠맡는 평화협정이 적어도 남북미중 4자가 참여하는 실질적인 다자간 협상체제일 수밖에 없음은 이론의 여지가 없다. 적어도 2000년대 중엽 이후에는 미국도 북한도 그러한 현실을 받아들이기 시작했다는 징후들이 보였다. 미국이 평화협정 외에는 북한 핵무장 해체를 위한 대안이 없다는 판단을 다시 하게 될 때 미국은 결국 4자협정의 형식을 수용할 수밖에 없다.

## VII. 한반도 평화협정의 내용: 비핵화와 안전보장의 균형<sup>149)</sup>

### 1. 평화협정에 반영되어야 할 내용의 대강

한반도 평화조약에서 전문(preamble)이나 전쟁종결 선언 등은 다소 기술적인 부분들이다. 핵심은 다음 세 가지로 압축할 수 있고, 평화조약의 성격과 내용의 내실 여부는 이 세 가지를 어떻게 구체화하여 당사국들 모두의 합의를 이끌어낼 것인가에 있다.

첫째, 북한의 비핵화의 진행과 북한의 대외관계 정상화 및 대북한 안전보장의 문제를 어떻게 연결시키느냐 하는 것이다. 대북 안전보장의 문제는 미국의 대북한 관계정상화와 함께 남북한의 군비통제 및 군축이라는 과제와 불가분하에 연결되어 있다. 거슬러 올라가자면, 대체목적(replacement purposes)을 제외하고는 어떤 새로운 무기의 한반도내

149) 이 부분도 2007년 5월 평통사 주최의 세미나에서 발표한 글에서 일부 발췌해 다듬은 것이다.

반입을 금지했던 정전협정을 위반하면서,<sup>150)</sup> 남한과 북한, 그리고 미국이 지속해온 한반도 안에서의 무력 증강의 현실을 제한하고 되돌리는 문제를 어떻게 규정할 것이냐 하는 문제다.

남북한 모두의 미사일개발 문제, 남한이 2010년대에 들어 공개적으로 채택하고 있는 지극히 공격적인 선제타격 전략과 같은 군사전략의 문제, 남북한이 각각 미국 및 중국과 맺고 있는 군사동맹의 문제, 핵우산 문제, 주한 미군사력 철군 문제 등이 직접적으로 연관된다.

둘째, ‘한반도비핵화공동선언’에 이어 남북한 만의 비핵화를 재삼 더 견고하게 못 박게 될 한반도 평화조약은 동북아에서 미국, 중국의 핵전략과 함께 일본의 핵무장 가능성을 통제하는 규범을 함께 포함할 필요가 있다. 2.13합의의 제6항에서 “참가국들이 상호신뢰를 증진시키기 위한 긍정적 조치들을 취하고 동북아에서 항구적 평화와 안정을 위한 공동노력(joint efforts for lasting peace and stability in Northeast Asia)을 할 것”이라고 약속한 것이 그 법적 근거의 출발이 될 수 있다.

셋째, 평화협정 발효 이후의 한반도에서 북한 핵시설 사찰 과정 및 군비통제와 외국 군사력 철수, 또는 위협적인 군사적 행동 등, 4국 협정 당사국 중 어느 쪽이든 협정 위반의 혐의가 있을 때, 이를 둘러싼 분쟁의 평화적 해결을 공정하게 협력적으로 관리할 수 있는 제도적 장치가 평화협정 안에 마련되어야 한다. 각종의 예상될 수 있는 유사시, 한반도의 평화적 통일을 저해하는 방식으로 진행될 수 있는 미국과 중국의 군사적 개입 가능성을 통제하기 위해서도 그러한 제도적 장치는 필수적이다. 외세의 무력 개입 가능성을 최대한 억지하면서 한반도 유사시를 남북한이 주체적으로, 그러면서도 미국과 중국의 협력과 상호견제 역할을 일정하게 제도화할 수 있는 장치 마련을 평화협정에 반영하

---

150) 「한국전쟁 정전협정」(Korean War Armistice Agreement:: 1953년 7월 27일), 제2조, A-(c) & (d) 항목 참조.

는 문제이다. 즉, 앞서 잠시 언급한 바 있는 한반도 평화체제의 평화적 정착과 관리를 위한 4국협의체의 상설 운영에 관한 것이다.

## 2. 북한의 비핵화와 대북 안전보장의 문제

2009년의 2.13합의는 북한의 비핵화를 초기행동단계(Initial Actions phase)와 다음 단계(next phase)의 두 국면으로 나누었다. 초기행동단계에서의 북한의 조치들에 상응하여 미국이 북한과의 관계정상화를 위한 조치들을 ‘시작’(begin)하고 ‘진전’(advance)시키는 것으로 하였다. 구체적으로 북한의 테러지원국 지정 해제과정의 시작 등을 언급했다.<sup>151)</sup>

다음 단계인 2단계에서 북한이 취할 조치는 “모든 핵프로그램의 완전한 신고”(a complete declaration of all nuclear programs)와 “모든 현존하는 핵시설들의 불능화”(disablement of all existing nuclear facilities)로 규정했다. 북한이 실제로 핵불능화를 진행하는 이 단계에서 미국은 북한과의 국교정상화 및 경제제재의 완전한 해제, 그리고 한반도에 항구적인 평화체제를 구축하는 별도의 포럼을 본격화하는 것으로 되어 있다.

---

151) 2.13합의 후 60일이 지났지만, BDA 문제로 인해 북한이 이행해야 할 북한 영변 핵시설 폐쇄와 봉인이라는 초기조치들이 취해지지 않은 상태였던 2007년 4월 30일 미국 「국가대 테러센터」(National Counterterrorism Center)가 발표한 「2006 국가별 테러리즘 보고서」는 여전히 북한을 ‘테러리즘 지원국가’(State Sponsors of Terrorism) 명단에 포함시켰다. 그러나 그 내용은 완화되는 징후를 보였다. 다음과 같이 밝히고 있었다: “조선민주주의인민공화국(DPRK)은 1987년 대한항공편 폭파 이후에는 어떤 테러 행위도 지원하지 않은 것으로 알려져 있다. DPRK는 1970년 비행기 납치에 참가한 일본 적군파(Japanese Red Army) 네 명을 계속 보호하고 있다. 일본 정부는 DPRK 국가 조직들에 의해서 납치된 것으로 믿어지는 12명의 일본 국적자들의 운명에 대한 완전한 해명을 계속 요구하고 있다. 그 중 5명의 피납자들은 2002년 이후 일본으로 송환되었다. 2007년 2월 13일 맺어진 ‘초기 행동’에 관한 협정에서 미국은 ‘DPRK에 대한 테러지원국 지정(designation of the DPRK as a state-sponsor of terrorism)을 제거하는 과정을 시작하기로’ 합의하였다.” Office of the Coordinator for Counterterrorism, *Country Reports on Terrorism*, April 30, 2007.

그렇다면 핵심 문제는 북한의 핵불능화를 실행하는 것과 미국의 대북한 외교 및 경제관계 정상화와 평화체제 과정을 어떻게 연결시킬 것이냐 하는 것이다. 먼저 주목해야 할 점은 북한이 관련 당사국들이 충분히 수궁할 만큼 검증 가능한 방식으로 모든 현존하는 핵시설들을 폐기(불능화)하기 이전, 모든 핵프로그램을 “완전히 신고”하는 것은 북한으로서의 자신의 체제 안전보장과 경제적 안정이 확보되지 않은 상태에서는 매우 부담스러운 일이었을 것이라는 점이다. 북한에 대해 미국과 일본이 주도하고 있는 국제사회의 외교적·군사적 압박과 경제적 제재 가능성이 엄존한다고 북한이 판단하는 상황에서 국제사회가 충분히 납득할 수 있는 진실하고 완전한 신고를 북한으로부터 기대할 수 있을 것인가. 실질적으로는 어려운 일이었다.

그런 의미에서 2.13 합의는 실패가 예정된 감이 없지 않았다. 향후의 평화협정에서는 북한의 비핵화 일정과 안전보장 체제 구축 단계 사이의 보다 균형된 연계가 필수적이다.

### 3. 외교관계 정상화와 대북한 경제제재 완전 해제에 관한 명확한 일정 제시

1994년 제네바합의에서 미국은 북한에게 외교정상화와 경제제재 해제를 약속했었다. 이 합의의 제2항[2)]는 “쌍방은 정치적/경제적 관계의 완전한 정상화로 나아간다”(The two sides will move toward full normalization of political and economic relations)고 하였다. 구체적으로는 1. “합의 후 3개월 내 쌍방은 통신 및 금융거래에 대한 제한을 포함한 무역 및 투자제한을 완화시켜 나간다; 2. 쌍방은 전문가급 토의를 통해 여타 기술적 문제들을 해결한 뒤 쌍방의 수도에 연락사무소를 설치한다; 3. 미국과 북한은 상호 관심사항에 대한 진전이 이루어지는데 맞추어 양국관계를 대사급으로까지 격상시킨다(...the U.S. and the

DPRK will upgrade bilateral relations to ambassadorial level).

이 제네바합의는 합의 후 3개월 안에 무역 및 투자제한을 완화시켜 나간다고 한 점에서 구체적인 일정을 제시한 것 같이 보인다. 그러나 “will reduce(줄여나간다)”라는 표현을 씌으로써 명확한 일정을 약속한 것은 아니었다. 이것은 마치 2.13합의에서 초기조치의 일환으로 북한에 대한 테러지원국 지정을 해제하는 “과정을 시작하고” 적성국교역법의 북한 적용을 중지하는 과정을 “진전시킨다”고 표현한 것과 유사했다.

제네바합의는 북한과의 대사급 수교를 약속했다. 문제는 “쌍방의 관심문제들(issues of concern to each side)에서 진전이 이루어지는 대로” 그렇게 한다고 했다. 어떤 문제들에 어떤 수준의 진전이 이루어지는 것을 북미관계정상화의 충분조건으로 볼 것인지가 명확하지 않았다. 그것은 나중에 미국이 북한의 핵동결 문제 뿐 아니라 추가로 미사일문제를 빌미로 관계정상화 약속을 이행하지 않게 되는 배경의 하나가 되었다.<sup>152)</sup>

평화조약을 체결할 경우 보다 북한의 대외 경제관계 및 외교관계가 완료될 시점에 대한 보다 명확한 일정을 제시하는 것이 필요하다.

#### 4. 북한에 대한 불가침 및 핵 불사용에 대한 확고한 약속

제네바합의의 제3항[3)]은 “쌍방은 핵이 없는 한반도의 평화와 안전을 위해 노력한다”고 하면서, 더 구체적으로는 “미국은 북한에 대한 핵 무기 불위협 또는 불사용에 관한 공식보장을 할 것이다(The U.S. will provide formal assurance to the DPRK against the threat of use of nuclear weapons by the U.S.)”라고 하였다.

---

152) 이 문제에 대한 상세한 논의는 줄고, 「미국의 대북한 정보평가 및 정책의 신뢰성 위기와 북핵문제 해결방향: ‘한반도 평화협정’ 체제 전환이 유일한 대안인 또 하나의 이유」, 『현대 북한연구』 (경남대 북한대학원), 7권 2호, 2004, 37-42쪽 참조.

이 경우의 문제는 두 가지였다. 첫째, 핵무기의 사용과 위협에 대한 공식보장 제공이 미래형으로 되어있고, 실제 공식보장을 하지 않았다는 것이다. 말하자면 미국은 북한에 대한 핵 불사용 약속을 북한이 미국이 만족하는 수준의 핵동결 이행을 전제로 미래에 제공할 것을 뜻한 것으로 볼 수 있다.

둘째, 미국은 불량국가로 지목한 나라들에 대해 핵무기사용 위협을 계속했다는 점이다. 2002년 3월에 미 언론에 일부 보도된 「핵전략 검토」(Nuclear Posture Review: NPR)를 통해 미국은 북한에 대한 핵무기사용을 거론하였다. 중요한 것은 이 시점은 부시행정부가 제네바합의에 대한 공식적인 파기선언을 하기도 전이며, 당시 콜린 파월 국무장관이 2002년 2월 5일 “평양은 미사일 시험발사 유예를 계속 지키고 있으며, 또한 케도협정(제네바합의)을 계속 준수하고 있다”고 인정하고 있던 시점임에도 그렇게 했다는 사실이다.<sup>153)</sup> 또한 그 이전에 작성된 미국의 「2001 방위정책검토」(QDR 2001)가 “정권의 변동 및 점령”(regime change or occupation)과 같은 지극히 공격적인 정치군사 전략을 노골적으로 명시한 것도 북한에게는 중대한 위협이 아닐 수 없었다.<sup>154)</sup>

평화협정을 통해 북한에 대한 핵 불사용을 약속하는 것은 그만큼 보다 공식적이고 확고한 것이 될 수 있다. 그러나 그 약속이 미래형이 되어서는 안 되며 또한 즉각적이고 무조건적인 약속이어야 한다. 핵 불사용에 관한 한, 적어도 협정이 공식 폐기되기 전에는 북한 측의 의무 이행 여부에 대한 미국의 판단 여하를 떠나 절대적인 것이 되도록 문안이 작성되어야 한다.

이와 직접 관련되는 문제가 이른바 ‘소극적 안전보장’(Negative

---

153) 이삼성, 2004, 44쪽.

154) Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report 2001*, September 30, 2001, p.17.

Security Assurance: NSA), 그리고 보통 핵우산(nuclear umbrella) 이라 불리는 연장억지(extended deterrence) 정책이다. 미국은 1990년대 초 북한 핵문제 부각 이후 북한이 미국의 요구에 응하면 북한에 소극적 안전보장을 제공할 것이라고 말해왔다. 소극적 안전보장이라는 개념은 미국이 1978년에 처음 언급한 것이다. 이 개념은 말 그대로 소극적인 것이다. 즉 조건이 붙는다. 어떤 비핵국가가 미국이나 그 동맹국에 무장공격을 감행하지 않는 한 그 비핵국가에 대해 미국이 핵무기를 사용하지 않겠다는 선언이다. 미국정부는 이러한 원칙이 북한에 대해서도 적용된다는 것을 서면으로 작성해줄 수 있다는 것을 이미 1990년대 초 북한 핵문제를 미국이 부각시키는 순간부터 말해왔다.<sup>155)</sup>

소극적 안전보장의 개념은 1995년 4월 초, 5개 핵보유국가들이 NPT 회원국들에게는 자발적인 소극적 안전보장(voluntary NSAs)을 제공한다는 성명을 발표하면서 국제관계에서 중요한 개념으로 부상했다. 그러나 이러한 성명들은 단지 정치적 구속력만을 가질 뿐이며, 특히 어떤 상황에서는 불가피하게 핵무기를 사용할 수도 있다는 중요한 단서들을 내포한 것으로 해석되고 있다.<sup>156)</sup>

제네바합의에서 미국이 약속한 “북한에 대한 핵무기 불위협 또는 불사용에 관한 공식보장” 역시 이 소극적 안전보장의 개념에 기초한 것으로 볼 수 있다. 문제는 소극적 안전보장은 북한의 공격적인 도발이 없다는 조건을 전제한다. 그런데 한반도에서 어떤 분쟁이 발생할 때 도발자가 어느 쪽이냐에 대한 미국의 판단 여하에 따라 북한의 방어적 행동이 도발적 행동으로 규정될 수도 위험성은 항상 있다. 미국은 때로는 일방적인 판단에 근거해 협정에서 북한에 약속했던 안전보장 의무를 철

155) Larry A. Niksch, "North Korea's Nuclear Weapons Program," Congressional Research Service, The Library of Congress, November 25, 1991, p.10.

156) Claire Applegarth and Rhianna Tyson, *Major Proposals to Strengthen the Nuclear Nonproliferation Treaty*, Arms Control Association and Women's International League for Peace and Freedom, Washington, DC, April 2005, p.23.

회할 명분으로 삼을 수 있다. 핵무기 사용까지도 정당화하게 될 것이다. 그래서 소극적 안전보장은 실재는 공허한 것이라는 비판이 가능하다.

2005년의 9.19공동성명에서 미국은 다시 북한에 핵무기 불사용에 관한 대북한 안전보장을 약속했다. “미국은 한반도에 어떤 핵무기도 갖고 있지 않으며, 북한을 핵무기 또는 재래식 무기로 공격하거나 침공할 의도가 없음을 확인”하면서, “한국은 한국 영토 안에 어떤 핵무기도 갖고 있지 않음을 확인하는 동시에, 1992년의 한반도 비핵화공동선언(1992 Joint Declaration of the Denuclearization of the Korean Peninsula)에 따라 핵무기를 접수하거나 배치하지 않는다는 약속(commitment not to receive or deploy)을 재확인”한다는 것이었다. 미국이 북한에 대해 핵무기 사용을 하지 않을 뿐 아니라 한국정부가 미국 핵무기의 한반도 반입, 즉 접수를 불허한다는 내용이다. 그러나 이 역시 소극적 안전보장의 개념에 기초한 것이다. 즉 미국의 판단기준에서 북한의 도발적 행동이 없을 때라는 전제가 암묵적으로 붙어있다.

유사시 미국이 북한의 도발적 행동으로 한반도에서 분쟁이 발생하였다고 판단하면, 미국은 한국 정부의 의사 여부에 상관없이 자신의 핵전략의 기본 원칙에 따라 한반도에서 핵무기를 사용할 권리를 갖는다고 보는 것이다. 미국은 역사상 한번도 ‘핵선제사용 옵션’(nuclear first strike option)을 포기한 일이 없었다. 미국이 말하는 소극적 안전보장은 그 같은 미국의 관점과 전략에서는 핵선제사용 옵션의 유지와 전적으로 양립 가능한 것이다.

북한이 이미 핵무기를 개발하고 그 완전한 폐기가 검증될 때까지는 핵무기 보유국가를 자임하고 있는 현재에 그 문제는 더 큰 딜레마를 안고 있다. 특히 북한이 실제 핵무기를 사용하지 않더라도 한반도에서 군사정보획득과 전략적 판단을 주도하고 있는 미국이 “북한에 의한 핵공격의 징후가 포착되었다”는 판단을 내릴 때, 또는 심지어 북한이 테러



집단에 핵무기를 제공하는 징후가 포착되었다고 판단할 경우에도, 미국의 대북한 핵무기 불사용 선언은 미국의 핵 선제사용 옵션을 제한하기 어렵게 된다. 미국이나 그 동맹국에 대한 재래식 공격 징후가 포착되었다고 판단되는 경우에도 핵 선제사용옵션을 가진다는 것이 미국의 기본 전략이기에 더욱 그러하다.

결국 한반도 유사시 미국과 중국 어느 쪽이든, 또는 그 둘에 의한 핵무기 사용의 가능성을 제한하는 보다 구속력 있는 국제법적 근거를 어떻게 한반도 평화조약에 담아낼 것인가의 고민이 필요한 것이다.

현재 필자의 의견으로는, 9.19공동성명에서 미국이 밝힌 핵 불사용 천명을 다음과 같은 두 가지 방식으로 보완할 필요가 있다. 최선은 “미국과 중국(또는 핵무기보유국들)은 한반도에서 어떠한 상황에서도 (under any circumstances) 핵무기를 반입하거나 사용하지 않는다”고 하는 것이다. 이것은 절대적인 핵 불사용 천명이다. 차선은 “어떠한 상황에서도”라는 표현을 넣지 않는 대신 기존의 핵 불사용 천명에 덧붙여서 “미국과 중국은 한반도에서 핵 선제사용 옵션(nuclear first strike option)을 포기(renounce)한다”는 취지의 약속을 하는 것이다. 이 경우 미국과 중국이 남북한에 약속하는 것이기도 하지만, 미국은 중국에 대해, 그리고 중국은 미국에 대해 적어도 한반도에서 핵 선제사용 옵션을 배제하는 데 동의하는 의미를 갖는다.

## 5. 남북한과 미국의 대한반도 군사전략 수정과 군비통제의 명확한 일정

1991년 12월 13일 남북한이 서명한 「남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서」, 즉 남북기본합의서는 제2장에서 ‘남북 불가침’이라는 제목 아래 6개 항을 규정했다.

제9조: 남과 북은 상대방에 대하여 무력을 사용하지 않으며 상대방을

무력으로 침략하지 아니한다.

제10조: 남과 북은 의견대립과 분쟁문제들을 대화와 협상을 통하여 평화적으로 해결한다.

제11조: 남과 북의 불가침 경계선과 구역은 1953년 7월 27일자 군사정전에 관한 협정에 규정된 군사분계선과 지금까지 쌍방이 관할하여온 구역으로 한다.

제12조: 남과 북은 불가침의 이행과 보장을 위하여 이 합의서 발효 후 3개월 안에 남북군사공동위원회를 구성·운영한다. 남북군사공동위원회에서는 대규모 부대이동과 군사연습의 통보 및 통제문제, 비무장지대의 평화적 이용문제, 군인사 교류 및 정보교환 문제, 대량살상무기와 공격능력의 제거를 비롯한 단계적 군축 실현 문제, 검증문제 등 군사적 신뢰조성과 군축을 실현하기 위한 문제를 협의·추진한다.

제13조: 남과 북은 우발적인 무력충돌과 그 확대를 방지하기 위하여 쌍방 군사당국자 사이에 직통전화를 설치·운영한다.

제14조: 남과 북은 이 합의서 발효후 1개월 안에 본회담 테두리 안에서 남북군사분과위원회를 구성하여 불가침에 관한 합의의 이행과 준수 및 군사적 대결상태를 해소하기 위한 구체적 대책을 협의한다.

이 불가침 관련 합의에서 일반적인 선언적 약속들 및 위원회 구성 등의 문제들을 떠나 핵심을 짚는다면, 군사연습의 통제, 그리고 대량살상무기와 공격능력의 제거 등, 단계적 군축 실현 문제를 지적한 제12조의 내용이다.

평화조약에서는 이 내용을 선언적으로 되풀이하는데 그쳐서는 안 된다. 그 내용을 구체화하고 그에 관한 일정을 제시하는 데까지 일정한 진전이 있어야 한다. 또한 그 대상에 미국과 주한미군이 관련되는 군사연습과 공격적 능력의 제거를 위한 단계적 군축 실현의 문제가 포함되어야 함은 말할 것도 없다. 또한 공격적 전쟁계획의 배제를 규정한 조항에 대해서도 고민할 필요가 있다.

크게 보아 다음 세 가지를 구체화한다. 1) 모든 전쟁연습, 또는 일정한 규모 이상의 군사훈련을 배제하는 원칙을 구체화한다. 남북한과 외국군의 연합 군사훈련을 모두 포함한다. 여기에는 남북한이 해외에서 타국 군대들과 광역 군사훈련에 참가하는 것의 금지도 포함시킨다; 2) 남북한 간 공격적 무기의 개념과 범위를 정하고 이를 배제하는 방향에 대한 최소한의 기본적 합의를 담는다. 이것은 물론 새로운 공격적 무기의 한반도 내 반입을 배제하는 내용도 포함한다. 3) 현재까지의 남북한의 군사력 배치방식을 현재의 비무장지대를 포함한 평화지대의 확장의 개념과 연계하여 후퇴 조정하는 내용을 고려한다.

이러한 합의를 조약에 포함시키는 한편, 이런 군사문제 합의의 이행을 주관하고 관리하며 추가적인 문제들을 협의하고 결정하기 위한 남북한과 미국이 참여하는 군사공동기구에 관한 조항이 필요할 것이다. 그러나 유의할 것은 평화조약 체결 이후의 한반도 군사문제에 대한 남북한의 주도적 역할을 제도화하는 방향으로 이 군사공동기구의 설치 조항을 주의 깊게 마련해야 할 것으로 본다. 즉 남북기본합의서에서 구성하기로 한 남북군사공동위원회의 구성을 평화조약에서 재확인하고 미국과 중국은 그 위원회의 활동과 결정을 존중하고 준수하도록 하는 조항을 넣는 것이 바람직하다.

이와 함께 협정 이행 과정에서 발생할 수 있는 분쟁의 평화적이고 공정한 해소를 위해 미국과 중국 두 나라가 상호견제하면서 건설적 역할을 할 수 있도록 네 당사국이 공동으로 구성하는 4국간 기구를 별도로 구성한다.

## 6. 외국 군사력 철수와 군사동맹 해소 문제

한반도 평화협정체제에서, 특히 동북아시아 비핵무기지대화를 위시한 다자적 제도로 공동안보질서가 구성되는 시점에서는 결국 남북한이 하

나의 외교적 행위자로 통합되는 것을 상정해야 한다. 때문에 그 때에 남북한이 각각의 외세와 군사동맹관계를 유지할 수는 없는 것이 자연스럽다. 남북한과 미국 및 중국이 평화협정에 임하게 될 때 미국의 한반도 군사력과 군사기지 문제는 응당 해체 과정에 들어가야 한다. 그러므로 미국도 중국도 각각 남한, 북한에 대해 갖고 있는 기존의 군사동맹관계의 단계적 해체를 상정하지 않을 수 없다.

이른바 ‘아시아 재균형’을 내세우며 동아시아 배치 미 군사력을 특정 국가에 대한 안보공약에만 묶어두지 않고 지역적 및 전 지구적 군사분쟁에 개입시킬 수 있다는 전략적 유연성 개념이 더욱 구체화되어 가고 있는 점에 비추어 볼 때, 평화체제의 한반도에 미군이 주둔하고 이들이 동아시아의 다른 분쟁 가능한 지역에 대한 군사작전에 개입할 수 있는 상황은 양립하기 어렵다. 따라서 한반도 평화협정체제는 응당 한반도에서의 외국 군사력 철수를 기본적 전제로 한다. 다만 북한의 비핵화의 단계적 진전에 맞춘 단계적 철군 및 기지 해체를 상정할 수 있을 것이다. 군사동맹의 해체는 북한의 비핵화를 포함한 한반도의 평화체제 구축의 최종 단계와 연계하거나, 탈군사화된 형태로 유지하다가 동북아 비핵무기금지조약의 발효와 같은 동아시아 공동안보 질서의 형성과 연계할 수 있을 것이다.

다만 한반도 평화체제 정착의 수준을 어떻게 단계화하고, 남북한이 각각 맺고 있는 군사동맹의 해체를 그 단계들과 어떻게 연계하느냐는 평화협정 체결과정의 협상 결과에 따라 가변성이 있을 수 있다. 필자의 생각으로는 기본적으로 두 가지 방안을 검토할 수 있다고 본다.

첫째 방안은 북한의 비핵화 일정의 완료 시점을 동북아시아 비핵무기금지대 조약의 체결 및 발효 시점과 연계시킴과 동시에 북중 및 한미 간 군사동맹체제의 해체도 그것과 함께 연계시키는 것이다. 이 지역의 비핵무기금지대 건설은 결국 북한에 대한 중국의, 그리고 남한에 대한 미국의 핵우산의 해체를 내포한다. 핵보유국과 비핵국가 사이의 군사동맹의

핵심에는 핵보유국에 의한 핵우산 제공이 있다. 비핵무기금지대에서는 그러한 핵우산의 해체를 내포한다.

남한은 비핵화 상태이고, 북한도 핵무장을 해체하고 비핵화가 완료된 상태에서 남북 간에 군사분쟁이 발생한다면 그것은 재래식 분쟁이다. 그 경우 미국이 이 분쟁이 북한의 도발에 의한 것이라고 간주하고 핵무기로 대응한다면 그것은 비핵무기금지대 조약의 핵심의 하나인 “어떤 경우에도 비핵국가에 대한 핵무기의 사용 및 위협”을 금하는 원칙을 위반하는 것이 된다. 뿐만 아니라 비핵무기금지대 조약 이전에 한반도 평화협정에는 당연히 어떤 상황에서도 핵무기의 사용과 위협을 배제하는 원칙이 포함될 것이기 때문에, 그것은 평화협정체제에 반하는 행동이 된다.

북한 비핵화의 최종 단계에 해당하는 한반도 평화협정체제의 정착 단계는 이상적으로는 동북아 비핵무기금지대 조약이 체결되고 발효하는 단계와 일치할 수 있다. 이 시기가 되면 군사동맹체제의 해체는 거의 자연스러운 일이 될 것이다. 북한의 비핵화 완료를 포함한 평화체제 정착 단계가 되면, 한반도의 평화적 통일에 크게 가깝게 다가가는 상태가 된다. 비핵화와 군비축소가 진행된 한반도의 평화적 통일에 있어 군사동맹체제의 지속은 어울리지 않는 모순적 상태로 비쳐지게 될 것이다.

두 번째 방안은 북한의 비핵화 일정에 북한에 대한 모든 제재의 해소와 북미관계 정상화 완료, 그리고 일정한 수준의 군비통제와 군축을 연계시키는 일정을 취하는 선택이다. 이 방안에서는 북중 한미 군사동맹 해체 일정은 구체적인 일정을 협정에 명기하지 않고 평화협정의 이행, 즉 평화협정체제 구축과 이행의 결과로서 동맹해체가 자연스럽게 이루어질 것을 상정하는 것이 된다. 평화협정 자체에 대한 한국사회 내부의 남남갈등을 최소화하기를 원할 경우 고려될 수 있는 전략적 선택이라고 할 수 있다.

결국 주한미군사력과 군사동맹체제의 궁극적인 해체는 한반도 평화를 위한 전략적 판단과 선택의 하나에 속한다. 이 땅에서 제2의 전쟁을 막

고, 북한 핵무장의 평화적 해체를 우리가 진정으로 원한다면 그에 필요한 한반도 평화체제 구축을 위해 우리가 반드시 고민하지 않으면 안 되는 선택이라고 할 수 있다.

궁극적으로 한반도의 평화를 한반도인 자신의 지혜와 힘으로 구축하고 지켜야 한다는 것은 누구도 부정하기 힘든 숙제이자 과제이다. 이를 판단함에 있어 유의할 것은 한반도와 동아시아에서의 안정과 평화를 위한 미국의 역할은 반드시 주한미군에 의존하는 것은 아니라는 사실이다. 미국은 스스로를 아시아-태평양국가로 인식하고 있다. 미국 본토는 지리적으로 동아시아 밖에 있지만 지정학적으로 미국은 동아시아 핵심 국가의 하나다. 그런 만큼 아태지역에서 세력균형자로서, 또는 스스로 말하듯이 안정자(stabilizer)로서 행동하는 미국의 역할과 능력은 주한미군 자체에 의존하는 것이 아니다.<sup>157)</sup>

## 7. 평화협정 이행의 공정한 관리를 위한 4국 협의체 및 국제감시단

미국과 함께 중국이 한반도 평화협정의 당사자가 되어야 할 이유들을 앞서 논의하였다. 그 가운데에 미국과 중국이 한반도 평화체제 구축과정에서 구체적인 책임과 의무를 이행하는 당사자가 되어야 한다는 점을 지적한 바 있다. 이들 두 나라가 담당해야 할 역할의 구체적인 예로서는 다음과 같은 것들을 얘기할 수 있다.

첫째, 미국, 중국, 러시아 등 세 핵보유국이 한반도와 일본을 비핵무기지대로 만드는 조약 체결을 위해 노력할 의무를 한반도 평화협정에 포함시키고자 할 때, 중국의 동의와 협정 참여는 필수적이다.

둘째, 한반도 평화협정 발효 후 예를 들어 북한 혹은 남한에 의한 협정 위반 혐의로 인한 분쟁이 발생할 때 이를 평화적으로 해결하기 위한

---

157) 이삼성, 「한미동맹의 유연화(柔軟化)를 위한 제언」, 『국가전략』 제9권 3호(2003), pp.21-22.

4국간 기구가 필요하다.<sup>158)</sup> 이런 기구의 설치와 합리적이고 공정한 운영에 대한 미국과 중국의 동의가 또한 필수적이다. 이런 기구의 운영을 통해서 미국은 중국을 견제하고, 중국은 미국을 견제하는 가운데 남북한이 분쟁의 평화적 해결을 주관할 수 있도록 해야 한다.

이 기구는 또한 미국과 중국이 남북한과 함께 평화협정 이행의 관리자로서 역할을 분담하면서 협정 이행 과정에서 발생할 수 있는 분쟁의 평화적이고 공정한 해소를 위해 두 나라가 상호견제하면서 건설적 역할을 할 수 있도록 하는 제도적 장치가 될 것이다.

셋째, 많은 사람들이 거론하는 북한의 정치적 유사시가 발생할 경우 4국간 기구 속에서 미국과 중국이 상호 독단적인 군사정치적 행동을 견제하도록 하면서 문제들을 평화적으로 관리하고 해결해나가도록 할 수 있는 규정들이 필요하다.

평화체제 구축 과정에서 북한 혹은 남한에 비상한 상황이 발생했을 때, 상황의 평화적 통제와 정상화를 위해 일정한 외부 개입이 필요할 경우라도, 그 개입이 군사적 점령 형태의 개입이 될 가능성을 최대한 방지하기 위한 규정이 필요하다. 그 내용을 이 협정에서 정하는 4국 공동기구의 행동지침에 포함시킬 수 있을 것이다. 물론 북한은 이러한 조항에 민감할 수 있지만, 평화체제의 한반도에 유사시 외세 미국과 중국을 포함한 외세 혹은 남북한 어느 한 쪽의 군사 개입을 최소화할 수 있는 적절한 규정을 개발하면 북한의 우려를 불식하는 것이 가능하리라 생각한다.

넷째, 북한 비핵화의 최종 단계까지 핵사찰을 담당하는 주체는 국제

---

158) 2008년 평통사가 주체가 되어 시민사회 및 지식인들의 참여 속에 마련한 「한반도 평화협정」(안)은 이 점을 잘 반영하였다. 이 안의 제6장은 “평화협정의 이행을 위한 공동위원회”를 구성하도록 제안하고 있는데, ‘남북(북남) 공동평화관리위원회’와 함께 협정 당사국들인 네 나라가 ‘4자 공동군사위원회’를 구성하도록 하고 있다. 아울러 ‘스위스, 스웨덴, 인도, 말레이시아, 브라질’ 등 5개국 대표로 구성된 ‘국제평화감시단’을 통해 한반도 평화체제 관리의 공정성을 보완하는 역할을 담당하도록 했다. 적절한 제안이다.

원자력기구(IAEA)로 하고, 북한 이외의 다른 협정 당사자들인 미국, 한국, 중국은 사찰 과정이나 사찰 결과의 판단, 그리고 추가적인 사찰의 요구 결정 등에 직접 개입하지 않도록 한다.

## **8. 북한 비핵화 일정 3단계의 설정과 상응하는 안전보장**

이상의 이슈들을 감안하여 북한의 비핵화 일정을 대체로 다음 세 단계로 구성하고, 이에 상응하여 연계할 안전보장의 조치들을 규정한다. 대강의 예시로서 다음과 같이 고려해볼 수 있다.

### **(1) 제1단계: 핵 활동 동결 단계**

- ① 북한이 핵 활동을 동결하고, 그 동결 상태를 확인할 수 있는 국제 원자력기구(IAEA)의 방문사찰.
- ② 경제제재 해제.
- ③ 북미 외교관계 정상화 1단계 조치(테러지원국 해제 및 상호 연락 사무소 설치).
- ④ 모든 합동군사훈련 및 미사일 시험 금지.
- ⑤ 비무장지대 인근 일정 거리 안에서의 군사활동 중지
- ⑥ 남북간 및 미중 양국의 대한반도 전략 및 전술 무기 즉응발사(ready-to-launch alert)체제 해제.

### **(2) 제2단계: 핵무기 및 핵물질 해체 단계:**

- ① 북한 핵시설에 대한 IAEA의 특별사찰(혐의시설에 대한 수시 접근



권)

- ② 핵우산 폐기
- ③ 외국군 철수 1단계 (전투부대 및 공격적 군사력 해체 및 철수)
- ④ 북미 외교관계 정상화 2단계 조치(대사관 개설)
- ⑤ 비무장지대로부터 일정한 거리 이내 군사력 철거.
- ⑥ 북한의 전력생산용 경수로와 저농축우라늄 시설 안전성 확보를 위한 남북 협력 진행.

### **(3) 제3단계: 플루토늄 생산시설 및 고농축 우라늄 생산 관련 시설 폐기 단계:**

- ① 이 단계에서는 주한 미군사력의 철수가 완료되어야 할 것이다.
- ② 외국군 완전 철수 및 기지 해체.
- ③ 동북아 비핵무기지대화 협상 완료 혹은 일정한 진전.
- ④ 한미 및 북중 군사동맹의 폐기 혹은 탈군사화 및 6자회담의 동북아시아 공동안보 기구화 협상 시작.

## **VIII. 핵확산 방지 원칙의 견지, 그리고 핵 없는 세계를 향한 노력**

한반도 비핵화의 원칙과 가치는 한반도 뿐 아니라 동아시아를 포함한 전 세계에서 핵 확산이 일어나지 않고, 나아가 전 지구적인 핵 폐기에 대한 노력이 전개될 것을 전제한다.

핵무기가 다른 무기들과 다른 가장 중요한 특징은 무엇인가. 그 자체

가 파괴력에서 적에 대한 ‘절대무기’로 통하지만, 특히 핵보유 강대국들 간의 핵 사용이 초래할 파괴는 상대에게만 국한되지 않는다. 상대에 대한 핵공격은 결국 자신의 공멸, 그리고 인류와 문명 생태계의 파괴를 초래한다. 핵을 보유하지 않은 사회에 대한 핵무기 사용, 혹은 그 가능성을 상정한 핵 보유는 그것 자체로서 가공할 반인류적 범죄이다.

그래서 핵 보유를 정당화하는 논리가 핵무기의 목적은 사용되는 데 있는 것이 아니라 그 사용을 억지하는 데 있다는 논리가 핵억지론이다. 그런데 핵억지론의 근본적 문제는 두 가지이다. 첫째, 핵억지에 설득력을 부여하는 절대 조건은 “유사시” 핵을 사용한다는 객관적 준비와 주관적 의지의 확고한 존재라는 사실이다. 둘째, 적이 핵을 사용하는 ‘정상적인 유사시’가 아니라도 핵무기는 책임 있는 지도자들의 통제를 벗어나 폭발하거나 사용될 수 있다는 사실이다. 지휘통제와 안전관리 체계는 기술적 및 인간적인 요소들이 관련된 수많은 함정을 안고 있다. 핵무기 통제를 책임진 지도자들은 핵무기 사용 여부를 결정해야 할 상황에서는 상상하기 힘든 긴장과 심리적 스트레스에 직면한다. 인류가 그들에게 완벽한 합리적 판단을 기대할 심리학적 근거나 인류학적 조건은 어디에도 없다.

1945년 이래 미국 혼자서 생산한 핵탄두만 7만 개에 달한다. 에릭 슬로서가 지적한 것처럼 다행히 그 중 어느 하나도 비의도적이거나 승인 없이 발사된 일은 벌어지지 않았다. 이 무기들에 대한 기술적 행정적 통제도 때로 불완전하긴 했지만 기본적으로는 작동했다. 문제는 그러한 ‘사고 부재’가 실제 사고들이 없어서가 아니었다는 점이다. ‘결정적인 사고’로 이어질 수 있었던 수많은 작은 사고들이 “운 좋게” 대형 사고를 면했을 뿐이다. 슬로서는 6백여 페이지에 달하는 그의 저서를 통해서 미국 핵무기 관리체계가 안고 있었던 수많은 기술적, 인간적 함정들을 지적했다. 그는 “미국은 매우 긴 일련의 핵 재앙들을 간신히 회피했다”고 밝힌다. “승인 없는 핵무기 사용을 막기에 가장 안전하고 가장 선진적으로 구축된 미국 핵무기” 관리체계에서도 “안전은 환상일 뿐

이었다”는 것이 그의 결론이다.<sup>159)</sup>

냉전 종식 직후인 1991년 1월 미국 전략공군사령부(Strategic Air Command)의 사령관으로 취임한 조지 리 버틀러(George Lee Butler)는 냉전 시기 유사시 핵 타격 리스트 등 미국의 핵정책 전반을 검토하게 되었다. 훗날 그는 이렇게 술회했다: “우리가 냉전을 핵 재앙(nuclear holocaust) 없이 벗어난 것은 기술, 행운, 그리고 신의 가호(divine intervention)가 합해진 결과였다. 그 중에서도 신의 가호 덕분이 가장 크지 않았나 의심된다.”<sup>160)</sup>

술로서는 한 사회가 위험한 무기를 관리하는 기술적 능력을 그 사회에서 일어나는 산업사고(industrial accidents) 발생율에 비추어 추론해 본다. 미국에 비해서 인도의 산업사고 발생율은 두 배, 이란은 세 배, 그리고 파키스탄은 네 배이다. 미국에서도 큰 재앙을 초래할뻔한 수많은 사고들이 있었는데, 이들 나라에서는 어떨까. 중국의 핵무기는, 그리고 북한의 핵무기는 얼마나 안전할 것인가라고 술로서는 묻는다.

2010년 북한 당국에 초청되어 영변을 방문한 미국 스탠퍼드대의 핵과학자 시그프리트 헤커(Siegfried Hecker)는 북한 관계자들이 보여준, 농축우라늄 핵시설인 지하 공간이 건축된 방식을 보고 놀라움을 금치 못했다고 2014년의 한 세미나에서 털어놓았다. 원심분리기 2천 개를 설치한 공간인데, 건물이 지하 깊숙한 암반에 연결된 기초를 가져야 하는데, 자기가 본 시설은 자기 집 “차고”(garage) 수준의 기초공사 위에 얹혀 있는 것 같았다는 것이었다.

민주적인 정치질서가 정착되고 안정되어 있는 사회도 핵무기와 같은 절대적 파괴력을 가진 무기를 보유한다는 것 자체가 자신과 이웃 사회들 모두에 심오한 위험성을 제기한다. 북한은 말할 것도 없지만 남한

---

159) Eric Schlosser, *Command and Control: Nuclear Weapons, The Damascus Accident, and the Illusion of Safety*, New York: Penguin Books, 2014, pp.480-489.

160) Schlosser, 2014, p.457.

역시도 안정된 사회라고는 할 수 없다. 전쟁과 평화의 경계가 모호한 회색지대에서 남북 어느 쪽도 언제든 과도기적 혼란에 직면할 수 있다. 때로 준전시상태가 발령되는 한반도에서 정치도, 군사도, 사람들의 심리상태도 이성과 비이성의 경계는 모호하기 짝이 없다.

우리는 냉전의 탈냉전의 경계를 넘고 있던 1991년 8월 소련에서 벌어진 사태를 술로서는 상기시킨다. 미하일 고르바초프는 크림리아의 별장(dacha)에서 휴가를 보내고 있었다. ‘국가비상사태를 위한 국가위원회’를 자처한 세력이 그 별장을 점거하고 고르바초프에게 계엄을 선포하거나 사퇴하라고 요구한다. 고르바초프는 둘 다 거부했고, 인질의 신세가 된다. 쿠데타가 일어난 것이다. 국가 원수의 이동시 수행하는 핵무기 지휘통제 장비인 ‘풋볼’(football)과 핵무기 코드를 소지한 고르바초프의 군 참모들은 근처의 게스트하우스에 머물고 있었다. KGB는 고르바초프의 다차로 통하는 통신라인을 차단했다. 그 결과 소련의 핵무기 지휘통제 장비는 작동을 멈추었다. 소련이 보유한 수많은 핵무기들이 최고 지도부의 통제를 벗어나 있게 된 것이다. 국방장관과 합참의장도 각각 핵무기 코드와 풋볼을 갖고 있었다고 한다. 문제는 그들 역시 쿠데타에 가담한 세력이라는 사실이었다.

공군 참모총장은 나중에 그 자신과 해군참모총장, 그리고 전략로켓부대(Strategic Rocket Forces) 사령관 등 셋이 핵무기 지휘통제 시스템을 장악해서 미국에 대한 핵공격을 막고 있었다고 주장했다. 그러나 쿠데타 세력이 진압되고 고르바초프의 다차와 통신라인이 회복되기 전인 8월 21일까지의 3일간 소련 핵무기의 지휘통제 체제는 위험하기 짝이 없는 혼란에 빠져 있었던 것은 분명했다.<sup>161)</sup> 그리고 만일 이 상태가 더 길어졌다면 미국과 소련 사이에 긴장이 고도화된 가운데 핵전쟁의 재앙을 내포한 일촉즉발의 위기 상황이 전개될 수 있었다.<sup>162)</sup> 한반도

161) 1991년 소련 쿠데타 발생과 그것이 소련의 핵무기 통제 상태에 초래한 혼란상에 대한 이상의 묘사는 술로서의 설명을 옮긴 것이다. Schlosser, 2014, pp.457-458.

162) 술로서가 지적하듯이 이 사태는 미국 부시행정부가 1991년 9월 말 일방적인 전술핵폐기선

에서 북한의 핵보유가 굳어지고 확대되거나 심지어 남북 쌍방이 핵무장한 상태에서는 이러한 종류의 일촉즉발의 위기는 일상화될 수밖에 없다.

1990년대에 들어서 미국과 러시아는 일련의 전략핵감축 협상을 벌였다. 그것은 일정한 성과와 함께 한계도 있었다. 러시아와 미국이 2015년 8월 현재 보유하고 있는 핵탄두는 각각 7천 개가 넘는다. 이 중 미러간 핵무기 감축협상 등에 따라서 해체 대기 상태에 있는 것은 러시아는 3,200개, 미국은 2,340개이다. 러시아와 미국이 실전배치 상태로 두고 있는 핵탄두는 각각 1,582개와 1,597개이다. 이들 실전배치된 것과 유사시 사용을 위해 무기고에 보관 중인 핵탄두를 합하면 러시아는 4,500개, 미국은 4,717개에 달한다. 이들 두 나라의 것을 합해 세계 핵보유국 전체가 2015년 현재 실전배치하고 있거나 유사시 사용을 위해 보관 중인 핵탄두는 모두 1만 개에 달한다.<sup>163)</sup>

2000년대 들어서 미국의 장기적 핵전략은 두 극단에서 진동했다. 9.11 이후 부시행정부는 새로운 핵탄두와 수소폭탄을 개발하려 시도하였다. 미국이 재래식 무기나 생화학 무기로 공격을 받았을 때 핵무기를 선제사용(preemptive use of nuclear weapons)할 수 있다는 정책을 채택했다. 선제공격의 속성은 대(對)군사력 전략(counterforce strategy)일 수밖에 없다는 데 있다.<sup>164)</sup> 상대방의 핵무기나 생화학무기 기지를 선제적으로 파괴하려는 것이기 때문이다.

---

언을 하게 된 가장 중요한 배경이었다. 이를 통해 소련의 전술핵폐기를 이끌어내고자 했던 것이며, 고르바초프 역시 같은 위기의식을 갖고 이에 호응하게 된다. 1991년 말 이후 미국과 러시아의 전술핵 폐기 및 축소와 그 후에 잔류한 전술핵무기 상황에 대해서는, Nilolai Sokov, "Tactical Nuclear Weapons Elimination: Next Step for Arms Control," *The Nonproliferation Review* (Winter 1997), pp.17-18.

163) 자료출처: Hans M. Kristensen and Robert S. Norris, U.S. Department of State; Arms Control Association, "Nuclear Weapons: Who Has What at a Glance," Updated August 2015. ([www.armscontrol.org](http://www.armscontrol.org)).

164) Schlosser, 2014, p.483.

그런가 하면 2009년 4월 1일 오바마 미국 대통령은 드미트리 메드베데프 러시아 대통령과 함께 런던에서 회담을 갖고 미국과 러시아가 핵무기 감축을 선도하여 양국은 “핵무기 없는 세계”를 달성할 것을 서약한다는 공동 성명을 발표한다. 이어서 그는 4월 5일 프라하에서 행한 연설을 통해서 ‘핵무기 없는 세계’를 추구하겠다는 의지를 다시 강조했다. 그는 전 지구적 핵전쟁의 위협은 감소했지만, 핵공격의 위협은 오히려 증가했다고 전제하면서 인류는 핵무기가 확산되는 세계에 살 수밖에 없다는 운명론은 “핵무기의 사용은 불가피하다”는 숙명론을 받아들이는 것을 의미한다고 지적했다. 2009년 말 유엔 안전보장이사회도 전 지구적 핵 폐기(abolition)가 궁극적인 목표가 되어야 함을 재확인하는 표결을 했다.

존 F. 케네디도 1961년 유엔 연설에서 '핵무기가 폐기된 안전한 세상'을 말했다. 하지만 케네디의 비전은 그 자신이 주도한 ‘미사일 갭’ 논리로 인해 그의 행정부 때 핵 군비증강 최고조로 치닫기 시작했기에 백일몽에 불과했다. 2009년 4월 5일 오바마의 '핵무기 없는 세상'의 천명도 적어도 두 가지 '현실과의 타협'에 둘러싸여 있다. 첫째, 오바마는 같은 프라하 연설에서 "지구에 핵무기가 존재하는 한 미국은 적성국을 억지하는 데 필요한 안전하고 효과적인 수준의 핵무기를 보유할 것이며, 체코를 포함한 동맹국들을 보호할 것"이라고 밝혔다. 그는 아울러 역시 같은 연설에서 "이란의 위협"을 명분으로 내세우면서 "효과와 경제성이 입증된 미사일 방어 체제 건설"을 추진할 것임을 재확인했다. 핵보유국 지도자로서의 야누스적 얼굴이라고 하겠다.

미국은 러시아와 함께 2010년 4월 프라하에서 '신전략무기감축조약'(New START)에 조인했다. 2011년 2월에 발효되어 2021년까지 유효한 이 조약에 따라, 미국과 러시아는 실전 배치되는 핵탄두 숫자를 1550기로 제한하고, 실전 배치되는 전략미사일과 전략폭격기의 숫자를 700기로, 그리고 비배치(non-deployed)된 것을 합해서는 800기로 제한하기로 했다. 이로써 핵미사일 숫자는 이전의 절반, 그리고 실전 배

치 핵탄두의 숫자는 1991년 서명되고 1994년 발효된 원 전략무기감축 조약(original START)에 비해 3분의 1 수준으로 감축하는 내용을 담았다. 그러나 이것이 '핵 없는 세계'를 향한 미국의 견고한 행보인지는 여전히 의문을 남겼다. 왜냐면 오바마 행정부가 의회로부터 이 조약의 승인을 받기 위해서는 미국이 가진 핵무기의 '현대화'를 위한 사상 최고의 예산을 투입하는 것을 전제로 하는 것이었기 때문이다.

술로서가 지적했듯이, 세계는 핵폐기의 전제가 되는 구체적인 조치들을 취하지 않고 있다.<sup>165)</sup> 미국 상원은 여전히 포괄적핵실험금지협약(CTBT)의<sup>166)</sup> 비준을 거부하고 있다.<sup>167)</sup> 미국과 러시아는 여전히 수

---

165) Schlosser, 2014, p.482.

166) 부분적핵실험금지조약의 제한성을 극복하기 위해 1996년 유엔 총회가 채택한 다자 간 제도가 포괄적핵실험금지조약(Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty, CTBT)이다. 이 조약은 군사용이든 민간용이든 모든 핵폭발(nuclear explosions) 행위를 금지하고 있다. 이 조약은 '부속 조항 제2항'(Annex 2)에서 채택 당시 핵발전 원자로 내지 연구용 원자로를 보유한 나라들을 포함한 44개국이 모두 비준을 완료할 때 발효한다고 규정했다. 2015년 9월 현재 서명국가 183개 나라들 중에서 164개국이 비준을 마쳤다. 다른 19개국은 서명은 했지만 비준은 하지 않았다. 북한은 인도와 파키스탄, 쿠바 등과 함께 서명도 하지 않은 나라에 속하고, 중국과 미국은 이란, 이집트, 이스라엘, 미얀마, 네팔, 파푸아 뉴기니아, 스리랑카, 에멘, 짐바브웨 등과 함께 서명은 했으나 비준은 하지 않은 나라에 속한다. CTBTO Preparatory Commission (<https://www.ctbto.org>). 중국이 비준하지 않는 명분은 미국이 안해서라는 것이다.

167) 미국이 이 조약을 비준하지 않고 있는 핵심 이유는 미국의 핵 억지력을 유지하기 위해서는 기존의 핵무기 체계들의 안전성과 신뢰성을 유지해야 하고, 또한 핵무기 체계의 현대화가 지속적으로 필요한데, CTBT는 그에 필요한 최소한의 핵실험도 불허하기 때문이라는 것이다. 미국은 1992년 이래 핵실험을 중단한 상태인데, 기존의 핵무기들이 노후화되면서 그 신뢰성을 보장하기 어려운 실정이라고 미국은 우려한다. 핵폭발 실험을 하지 않는 상태에서도 과학적 시뮬레이션을 통해 핵무기 체계의 효능을 확인하기 위해 미국 에너지부는 '핵무기 관리 프로그램'(Stockpile Stewardship and Management Program)을 운영하고 있는데, 이러한 장치가 실제 핵실험을 대체할 수 있는지에 대해 미국 정부는 자신하지 못하고 있다. 빌 클린턴 행정부는 1999년 상원에 CTBT 비준안을 상정한 바 있으나, 위의 이유를 내세운 반대에 부딪쳐 거부된 바 있고, 이러한 미국 군산정 복합체의 반대는 여전히 지속되고 있다. 또한 미국을 포함한 핵 강대국들은 국지적인 지역전쟁에 활용할 수 있는 제3세대 핵무기로 불리는 '저용량탄두'(low-yield warheads) 개발에 깊은 관심을 갖고 있는데, 이러한 노력을 CTBT가 방해하게 될 것을 우려하고 있기도 하다(이삼성, 『세계와 미국: 20세기의 반성과 21세기의 전망』, 한길사, 2001, p.454). 오바마대통령은 2009년 4월 프라하 연설에서 미국도 CTBT를 지지하며 상원의 비준을 얻기 위해 노력하겠다고 말했다. 그러나 2015년 9월 현재 미 의회는 비준하지 않고 있

천 개의 핵탄두 보유를 전제한 핵전략을 포기하지 않고 있다. 두 나라의 핵감축 협상은 일정한 한계에 부딪쳐 있다. 중국, 인디아, 파키스탄, 이스라엘 등 이미 수백 개의 핵탄두를 보유한 다른 핵보유국들의 핵 폐기를 이끌어낼 수 있는 군비통제 협상은 어떤 실마리도 제시되어 있지 않다.

핵분열물질(fissile materials)의 전 지구적 생산과 유통을 통제할 수 있는 엄격한 규범도 확립되어 있지 않다. 핵실험뿐만 아니라, 군사용으로 악용될 수 있는 모든 핵분열물질의 생산 자체를 금지한다는 더 본질적인 목표를 담은 국제적 제도인 '무기용 핵분열물질 생산금지조약'(Fissile Material Cutoff Treaty, FMCT)이 1995년 미국과 러시아 등에 의해 제안되었다. 그러나 미래의 핵물질 생산뿐 아니라 핵무기 강대국들과 일본 등이 이미 보유하고 있는 막대한 양의 핵물질은 어떻게 할 것인가에 대한 문제도 정리되어 있지 않고, 각국이 제시한 버전이 저마다 다르다. 그래서 이 조약은 협상조차 시작해보지 않은 상태로 있다.

세계 핵무기의 90퍼센트 이상을 점유하는 미국과 러시아의 핵정책의 현주소는 냉전시대와 같은 규모는 아니지만 전략 핵무기 1천 수백여기를 포함한 수천 개의 핵무기의 유지를 여전히 전제한 것이다. 그 반대편에 오바마와 유엔이 2009년 재천명한 '궁극적인 전 지구적 핵폐기'라는 이상이 있다. 그 둘의 간극을 좁히는 방안의 하나로 제시되고 있는 것이 '최소억지 전략'(strategy of minimum deterrence)이다. 이 방안이 최근에 유력하게 되었는데, 2010년 일단의 미 공군 고위 관리들—미 공군 전략기획실장(chief of strategic planning)을 포함—이 미국에 대한 공격을 억지하는 데 필요한 핵무기는 311기에 불과하다고 주장하고 나섰기 때문이었다. '미국과학자연맹'(Federation of American Scientists)과 '국가자원방위협의회'(National Resources Defense Council)도 최소억지론을 제기해왔는데, 이들이 제시한 최소 핵무기 숫

---

는 상태이다. U.S. Department of State, "Comprehensive Test Ban Treaty (CTBT)," ([www.state.gov](http://www.state.gov))



자는 500기였다. 미 공군 관리들은 더 적은 규모의 최소억지론을 제시한 셈이다.<sup>168)</sup>

미국의 핵무기 관련 국가안보문제에 대한 학제적 연구를 담당하는 국립연구기관인 샌디아 국립연구소(Sandia National Laboratories)의 부소장을 역임한 로버트 퓨리포이(Bob Peurifoy)도 최소억지론자이다. 그가 미국에 제안하는 원칙은 세 가지다. 첫째, 대(對)군사력 전략을 포기하고 모든 ICBM을 제거할 것.<sup>169)</sup> 둘째, 모든 핵무기를 경계상태에서 해제할 것. 셋째, 수백 기의 잠수함발사탄도미일 만을 유지할 것 등이다.<sup>170)</sup>

미국의 입장에서 최소지론의 문제는 물론 미국이 적의 공격이 임박했다고 판단될 때 그 공격을 막을 방법은 보복 위협 밖에는 없다는 데 있다. 미국이 이미 공격을 받고 난 후에 할 수 있는 일은 적국의 수백만 민간인을 죽이는 일 밖에는 없다.<sup>171)</sup> 그래서 어떤 사회든 강경파들은 적의 공격 자체를 차단할 수 있는 전략의 유혹에 사로잡히게 된다. 그 하나가 적의 공격무기들을 선제타격하는 대군사력전략의 유혹이며, 다른 하나가 적이 핵미사일을 발사하더라도, 그것을 요격할 수 있는 미사일방어체제 구축의 유혹이다.

그렇다고 대군사력전략의 유혹에 굴복하면 저마다 수천 기의 핵무기를 유지해야 하는 상태로 남고, 인류는 핵전쟁의 재앙 가능성과 함께 살아가지 않으면 안 된다. 미사일방어는 또 다른 딜레마를 제기한다. 그것을 구축하기 위해 천문학적 자원을 쏟아 부어도, 서로가 수천 기의 핵무기를 보유하고 있는 한, 완벽한 미사일방어체제란 존재할 수 없다. 미사일방어체제가 발전할수록 그것을 침투하여 무력화할 수 있는 더 스

---

168) Schlosser, 2014, p.483.

169) 지상발사형 탄도미사일인 ICBM은 잠수함발사형인 SLBM에 비해서 정확성이 높기 때문에 대군사력전략은 주로 ICBM에 의존하게 된다.

170) Schlosser, 2014, pp.483-484.

171) Schlosser, 2014, p.484.

마트한 핵무기체계의 개발과 확대 배치가 촉진되기 마련이다.<sup>172)</sup>

그러므로 인류의 최선의 목표는 다시 핵폐기로 모아질 수밖에 없다. 핵폐기가 궁극적인 목표라는 데에 많은 사람이 동의하되, 그것이 지난 한 과정일 수밖에 없다는 것 또한 인정하지 않을 수 없다. 그렇다면 전면적 핵폐기로 나아가는 중간 매개로서 최소억지론을 활용할 필요도 있다고 할 수 것이다. 일차적으로 최소억지론에 기초하여 전 지구적 및 지역질서에서의 군비통제 체제를 구축을 앞당길 수 있는 노력들이 필요하다. 이러한 노력은 궁극적인 핵폐기로의 여정에 중간 이정표가 되어 줄 수 있다. 궁극적 핵폐기로 나아감에 있어서 비핵국 사회들이 주도적으로 할 수 있는 일의 하나가 비핵무기지대를 건설하고 확대해가는 작업이다.

앞서 살펴본 바와 같이 핵무기를 이미 보유한 강대국들이 주도하는 핵군비 통제와 감축은 분명한 한계를 보이고 있는 것이 현실이다. 이러한 국제정치의 현실은 핵무기를 보유하지 않은 국가들이 각종 핵실험과 핵무기의 위협에 직면한 오래전부터 인식하고 있던 것이기도 하였다. 이들 비핵 국가들이 핵무기의 횡포로부터 자신들의 영토와 지역을 보호하기 위해, 그리고 지역 내 국가들 내부에서 야기될 수 있는 핵무기 개발 경쟁 가능성을 원천 차단할 목적으로, 스스로 추구한 대안이 '비핵무기지대' 건설이었다.

---

172) 이삼성, 『세계와 미국』, 2001, pp.378-379.

## IX. 동북아시아 비핵무기지대화

### 1. 공동안보를 위한 구체적 어젠다: 평화벨트와 비핵지대

21세기 동아시아에 제1차 세계대전과 제2차 세계대전이 일깨우는 교훈이 있다면 무엇일까. 필자의 판단으로는 1차 세계대전의 역사적 교훈의 핵심은 다극질서의 양극화(a bipolarization of multipolarity)가 초래하는 위험성이다.<sup>173)</sup> 다수의 열강이 병립한 질서가 두 개의 적대적인 군사동맹체계로 양극화할 때, 이 질서에서는 양 진영의 접점에 있는 약소국들은 물론이고 질서의 주변부에 있는 사회들까지 모두 양극화된 군사동맹체계에 편입된다. 이런 구조에서는 주변부에서 일어나는 작은 불씨도 전 지구적 전쟁으로 비화될 수 있다. 1차 대전 직전의 유럽과 발칸반도의 상황이 그러한 위험의 전형을 보여주었다.

제2차 세계대전이 지금의 우리에게 던져주는 교훈은 어쩌면 그와 정반대이다. 히틀러의 파시즘 국가가 다른 사회들을 침략해 제국의 팽창을 추구하기 시작할 때, 다른 열강들은 그것을 견제하고 통제하기 위한 국제적 연대를 시의적절하게 구성해야 했지만 그렇게 하지 않았다. 이 구조에서는 갈등의 접점에 있는 약소국들은 무방비 상태에 방치된다. 유럽 대륙에 대한 미국과 영국의 고립주의, 그리고 파시즘보다는 러시아 공산주의의 위협을 더 중시했던 미국과 영국의 태도가 중요한 배경이었다.

말하자면 20세기 전반기에 거의 전 인류의 삶을 전화(戰火)로 황폐

---

173) 크리스토퍼 클라크는 이것을 “유럽의 지정학 체제의 양극화”(polarization of Europe’s geopolitical system)라고 개념화했고, 헨리 키신저는 “두 개의 세력권으로 화석화된 양극적 투쟁”(a bipolar struggle that led to petrification into two power blocs)의 질서라고 불렀다 (Christopher Clark, *The Sleepwalkers: How Europe Went to War in 1914*, New York: HarperCollins, 2013, p.123; Henry Kissinger, *Diplomacy*, New York: Simon & Schuster, 1994, p.168).

화시킨 양차 대전은 매우 상반된 위험성의 양 극단, 적대적 동맹체제로의 양극화 혹은 시의적절한 국제적 연대의 지체를 각각 예증했다. 21세기 동아시아 대분단체제는 그 두 위험성 중에서 1차 대전을 초래한 유럽질서의 유형, 즉 적대적으로 양극화되는 군사동맹체제와 그것이 필연적으로 수반하는 군비경쟁 상황을 연상시킨다.

동아시아 국제관계가 이 같은 대분단체제의 틀을 넘어서 공동안보(共同安保, common security)로 나아갈 출구는 없는가. 있다면 어떤 방향을 바라보아야 하는가. 난제임이 분명하지만, 우리는 동아시아 국가들이 추구해야 할 변화 방향에 대한 일정한 개념을 모색하지 않을 수 없다. 이 모든 시도의 전제는 동아시아 대분단체제는 복합적 긴장 구조와 중층적 분단의 구조를 내포한 만큼, 그 해체 역시 복합적이고 중층적인 요소들이 함께 고려되는 동시적 과정이지 않으면 안 된다는 것이다.

먼저 동아시아 대분단체제가 내포한 양극화된 적대적 군사동맹체제의 위험성을 최소화하기 위한 노력이 필요하다. 제1차 세계대전의 경험은 오늘의 동아시아 사회들에게 그 위험성을 직시할 것을 요구하고 있다고 믿는다. 동맹체제의 점진적 탈군사화가 요청된다. 이를 위해 군사동맹의 존재이유인 위협의 평화적 해소를 앞당겨야 한다.

한미동맹의 경우는 우리가 평화체제 구축의 길을 선택하게 되면 불가피하게 동맹의 해체 내지는 탈군사화의 비전을 현실적으로 고민하지 않으면 안 된다. 미일군사동맹은 애당초 한국전쟁으로 구체화된 유라시아 대륙의 공산주의 위협에 대한 대응이었다. 그런 만큼 북한의 군사적 위협이 해소되는 한반도 평화체제의 구축과 함께 미일동맹도 탈군사화를 모색해야 할 것이다. 다만 이것은 일방적으로 미일동맹의 해체를 뜻하는 것은 아니다. 미국, 일본, 중국, 그리고 러시아 등 동북아 4대 강국과 남북한이 함께 참여하는 동아시아 공동안보 질서를 구축하는 것이 가능한 상황을 말한다. 오로지 그런 조건에서만 미일동맹 해소가 일본의 독자적 핵무장으로 나아가는 사태를 막게 될 것이다.

한편 2차 세계대전의 경험도 유의해야 한다. 새롭게 부상하는 세력이 무력에 의한 팽창을 추구하는 위협에 직면했음에도, 팽창주의 국가의 주변에 있는 상대적인 약소국들에 대한 침략을 저지할 수 있는 시의적절한 국제적 연대가 구성되지 않을 때 위기는 발생한다. 현재 동아시아에서 중국 이외의 국가들이 공유하는 불안은 중국이 기존의 질서를 일방적인 무력으로 수정하려 할 경우에 관한 것임을 부정하기 어렵다. 이에 대한 적절한 세력균형 장치가 필요할 수 있다. 그렇다고 중국이 2차 대전 이전의 독일과 같이 무력 팽창을 추구하지 않는 상황에서 중국을 군사적인 공동의 가상적으로 삼아 대중국 봉쇄를 위한 군사동맹체제를 구축하거나 유지하는 것은 부적절하다. 방치와 봉쇄형 군사동맹체제라는 양 극단을 지양하고, 그 중용을 추구해야 한다. 그럼 그 중용은 어디에서 찾을 수 있는가.

첫째, 동아시아 대분단의 기축 관계에 작동하고 있는 군비경쟁에 효과적인 브레이크를 걸 수 있는 구체적인 군비통제 어젠다를 개발해야 한다. 핵무기를 포함한 대량살상무기 확산과 연결되어 있는 미사일방어망 구축이 당면한 동아시아 대분단체제의 군비경쟁의 핵심 문제이다. 핵무기의 위협과 미사일방어체제의 문제를 함께 해결할 수 있는 일차적인 제도적 장치는 동북아 비핵무기지대의 구축이라고 생각한다. 북한의 비핵화를 전제한 한반도와 일본을 비핵무기지대로 만들고, 그 주변 3대 핵보유국이 이 지대에서의 핵 활동과 핵 위협을 배제하고 소극적 혹은 포괄적 안전보장을 제공하는 국제법적 장치를 구축하는 것이다.<sup>174)</sup> 이 지역의 비핵무기지대화는 미사일방어체제 구축에 대한 군비통제와 깊이 연결되어 있고, 그런 점에서 함께 다루어지지 않으면 안 될 것이다.

둘째, 중국과 미일동맹의 잠재적 갈등의 접점에 있는 지역들의 ‘평화

174) 동북아 비핵무기지대 제안의 가장 타당한 형식은 우메바야시 히로미치(梅林宏道) 博士가 1996년 이래 주창해온 3+3안이다. 이에 대해서는, 梅林宏道, 『非核兵器地帯: 核なき世界への道筋』(東京: 岩波書店, 2011); 李三星·梅林宏道 外, 『東北아시아 非核地帯』(살림, 2005); 우메바야시 히로미치 지음, 김마리아 옮김, 『비핵무기지대: 핵 없는 세계로 가는 길』, 서해문집, 2014.

지대화'에 대한 다자적인 제도적 투자에 있다. 동아시아 대분단선을 따라 존재하는 군사적 전초기지들을 '평화지대'화하는 노력이다. 구체적으로 말하면, 타이완해협의 양안, 오키나와, 제주도의 남방해역과 동중국해, 그리고 남중국해의 평화지대화를 위한 모색이다. 또한 한반도의 서해 NLL지역과 비무장지대의 평화지대화는 한반도 평화체제 구축이라는 포괄적 해법을 통해 실현한다.

### **(1) 북한 비핵화와 동북아 비핵무기지대 건설 문제**

북한의 비핵화는 동북아 비핵무기지대 구성의 전제이지만, 동북아 비핵무기지대 구성을 위한 한국 및 일본과 핵보유 3개국의 공동 노력이 북한의 비핵화를 촉진할 수 있는 조건이기도 하다. 그런 의미에서 한반도 비핵화와 동북아 비핵무기지대 건설은 상호의존적이다.

이런 상황에서 중국의 핵무기 현대화와 미국의 미사일방어 구축은 북한의 핵무장과 함께 동북아시아가 함께 해결하지 않으면 안 되는 중차대한 숙제로 부상해 있다. 미국의 미사일방어 구축 의지는 일본과 한국 뿐 아니라, 최근 타이완에 대한 미사일방어시스템 판매 노력으로 연결되고 있어서, 미중 사이의 군비경쟁과도 직결되고 있다. 오늘날 대분단의 기축관계와 소분단체제 모두에서 긴장을 심화시키는 대표적인 장치로 기능하고 있는 것이다. 바로 그렇기 때문에 북한의 비핵화, 동북아 비핵무기지대화, 그리고 미사일방어체제에 대한 군비통제의 동시적인 모색이 긴요하게 요청되고 있다.

결국 동아시아 대분단체제 전반의 출구 모색은 일차적 숙제인 북한 핵문제의 포괄적 해결로서의 한반도 평화체제 구축 문제로부터 출발한다. 2003년 미국이 제안해서 시작된 한반도 문제 해결을 위한 6자회담은 2002년 북미대화를 폐기한 미국이 9.11 이후 러시아와 중국까지 동참을 선언한 미국 주도의 전 지구적 대테러 연합을 배경으로, 북한에

대한 다자적 압박외교를 위한 틀로서 마련한 장치였다. 하지만 미국의 대테러전쟁의 응집력 약화와 함께 6자회담은 미국 외교의 수단이라기 보다는 어느새 미국의 독주를 견제하는 장치로 변했고, 그 틈바구니에서 북한의 핵실험이 강행될 수 있었다. 어쨌든 이렇게 성립한 6자회담은 미국 일방의 독주가 아닌, 미일동맹과 중국의 의견조율 장치의 하나로 되고 있다. 이것은 이제 북한 핵문제의 평화적 해결과 동북아 공동안보체제의 구성을 위한 제도적 자원으로 될 가능성을 갖고 있다.

향후 6자회담은 동아시아 대분단체제의 지정학적 긴장을 해소하고 장차 이 지역에 공동안보의 제도적 원형으로 기능할 수 있다. 그러기 위해서 이 회담의 틀이 보다 제도화될 때 6자회담은 다음과 같은 단계적 역할을 할 수 있을 것이다.

첫째, 6자회담은 남북한과 미국, 중국 등 한국전쟁 당사국들이 한반도 평화협정을 체결할 수 있도록 지원한다. 아울러 이 협정에 6개국의 협력이 필요한 사항인 ‘동북아 비핵무기지대’를 위한 노력을 4개 협정 당사국이 협정 안에서 약속할 수 있도록 6자회담을 통해 지원한다.

둘째, 동북아 공동안보체제의 첫걸음으로서, 한반도 평화협정에서 약속한 동북아 비핵무기지대화 약속을 6자회담을 통해서 구체적으로 협상하고 성사시킨다. 이와 함께 동북아 공동안보체제의 제도화와 공동안보기구의 설치를 추진한다. 이 기구의 설치는 한반도 평화체제 구축 과정에서 함께 진행할 수도 있을 것이다.

## (2) 대분단선 위의 ‘동아시아 발칸들’의 평화지대화

‘평화지대화’는 그 지대에 속한 땅에 대한 주권을 이웃나라 혹은 추상적인 공동체에 헌납하는 것이 아니다. 그 지대에 속한 땅과 영해와 영공에서의 군사적 활동을 제한하는 공동안보적 장치를 마련함으로써 그 지역의 탈군사화를 추구하는 것을 말한다.

대만해협, 오키나와, 제주도 남방해역, 그리고 남중국해와 한반도 서해상은 동아시아 대분단선을 따라서 형성된 군사적 전초기지들이거나 그럴 위험성을 안고 있다. 동아시아 대분단체제의 지리적 표상이기도 하다. 이 해역들은 모두 미일동맹의 해상 기득권과 중국의 확장하는 자아가 맞부딪치고 있는 곳들이다. 그로 인한 긴장은 세월이 갈수록 가중될 수밖에 없다. 이 지역들에서의 평화지대화 문제는 이상주의자들의 몽상이 아니라 절실한 현실적인 요청으로 다가올 날이 있게 된다.

동아시아의 지속가능한 평화는 이 지점들을 동아시아 화약고로부터 동아시아 사회들의 평화적 공존을 표상하는 지점들로 어떻게 전환될 수 있는가에 직접적으로 의존한다. 그러므로 동아시아 공동안보의 비전은 이 지역들의 존재 방식에 대한 새로운 개념을 빚어낼 것을 요구한다. 필자는 2007년 6월 “동아시아 대분단을 넘어: 대만-오키나와-제주를 잇는 동아시아 평화벨트를 상상하기”라는 제목의 발표를 통해서 이 문제를 제기한 바 있다.<sup>175)</sup>

---

175) Samsung Lee, "Beyond the East Asian Grand Division: Imagining an "East Asian Peace Belt" of Jeju-Okinawa-Taiwan Islands," A Paper presented at Jeju International Peace Conference 2007, titled *War and Peace in the Era of Globalization: Experiences from Europe and Asia*, Co-Organized by SNU-KIEP Center, Institute for Gender Research (Seoul National University), BK 21 Political Science Paradigm Project (Seoul National University), Institute for Peace Studies (Cheju National University), Jeju Shilla Hotel, June 7-9, 2007. 이 글은 다시 한글로 2007년 6월 20일 참여연대 평화군축센터와 코리아연구원이 주최한 「대안적 동북아 평화구상과 ‘평화국가’ 만들기」라는 세미나에서 「동아시아 대분단체제를 넘어서: 제주-오키나와-타이완의 동아시아 평화벨트를 상상하기」라는 제목으로 발표한 바 있다. Samsung Lee, "Beyond the East Asian Grand Division: Imagining an East Asian Peace Belt of Jeju-Okinawa-Taiwan Islands," Nam-Kook Kim, ed., *Globalization and Regional Integration in Europe and Asia*, Farnham, England: Ashgate Publishing Company, 2009, pp.161~179.

최근 필자는 오키나와의 한 지식인이 비슷한 상상을 제기하고 있음을 알게 되었다. 가와미츠 신이치(川満信一)는 2008년 제주도에서 열린 제주 4.3 60주년 집회에 참가한 후의 소감을 피력한 글(오키나와의 『정황』이라는 잡지의 2008년 7월호)에서 제주도, 오키나와, 타이완을 포함해 잇는 “쿠로시오 로드 비무장지대”를 구성할 것을 제안했다. 그는 또한 이 지대에 관한 ‘초국경헌법’을 만들자는 제안도 덧붙였다(가와미츠 신이치, 「제주도의 해풍-4.3 제주학살사건 60주년 집회에 참가하고」, 가와미츠 신이치 지음, 이지연 옮김, 『오키나와에서 말한다: 복귀운동 후 40년의 궤적과 동아시아』, 이담, 2014, p.276).



동아시아 대분단선 위에 놓여 있는 지역들은 그 성격상 몇 개의 묶음으로 나눌 수 있다. 남중국해가 하나이고, 타이완해협, 양안과 센카쿠·다오위다오를 포함하는 오키나와 열도가 한 묶음이 될 수 있다. 제주도 남방해역을 포함한 동중국해역도 하나의 묶음으로 생각할 수 있다. 이곳은 한국, 중국, 일본의 경제수역이 만나고 방공식별구역들이 겹치는 곳이다. 타이완해협, 센카쿠/다오위다오를 포함한 오키나와 해역, 그리고 제주도 남방해역은 넓은 의미의 동중국해에 해당한다. 이 지역을 하나의 평화지대로 구상하는 비전도 필요할 것이다. 한편 한반도 서해상은 중국과 한국의 심장부들의 전략적 접점이다.

남중국해역은 중국과 타이완, 그리고 동남아시아 국가들이 공동으로 평화지대를 구성하는 주체가 될 수 있을 것이다. 타이완해협, 양안과 오키나와는 각각 중국과 미국 및 일본에 의해서 과잉하게 군사화되어 있는 지역이다. 타이완해협, 양안의 일정한 범위를 비무장화하는 것을 중국이 주도하고, 센카쿠·다오위다오를 포함하는 오키나와 해역을 일본과 미국이 주도하여 일정하게 비무장화 혹은 비군사화하는 노력이 필요하다. 제주도 남방해역을 포함한 동중국해는 한국, 중국, 일본 등 삼국이 이 해역을 평화지대화하는 비전을 개발할 필요가 있다. 그 비전의 한 가운데에서 제주도가 중요한 역할을 할 수 있을 것이다. 한반도 서해상에서는 한국과 중국 사이에 궁극적으로 서해(황해)의 과잉 군사화를 예방하는 평화지대화의 비전 개발 또한 요청된다.

필자가 말하는 동아시아 평화벨트 개념의 요지는 다음과 같은 것이다. 미국과 일본은 오키나와 해역(센카쿠/다오위다오 포함)의 비군사화를 향한 이니셔티브를 취하고 중국이 이에 협력하며, 이와 동시에 중국은 대만해협의 비군사화를 위한 이니셔티브를 취하고 대만과 미일동맹이 이에 협력한다. 이와 동시에 한국은 제주도 남방해역의 비군사화를 위한 창의적인 역할을 하고, 일본과 미국이 협력한다. 이렇게 함으로써 ‘광역의 동중국해’에 대한 평화지대화를 추구한다. 그 결과는 대만-오키나와-제주도를 잇는 평화벨트가 될 것이다.

동중국해의 비군사화 및 평화지대화는 남중국해의 비군사화와 긴밀한 상관성을 갖는다. 남중국해의 경우는 동북아 차원을 넘어서서 동남아시아를 포괄하는 보다 광범한 다자적 협력이 요청되는 곳이다. 그런데 동북아와 동남아시아를 포괄하는 동아시아적 공동안보의 기본 전제는 동북아에서의 대만-오키나와-제주도 해역의 평화지대화라고 할 수 있다. 대만-오키나와-제주도 해역의 비군사화를 위한 동북아 공동안보의 틀이 마련될 때 남중국해의 평화지대화를 가능하게 만들 수 있는 동아시아적 공동안보의 가능성도 열릴 것이다.

한반도의 비핵화를 통한 한반도 평화체제의 구축은 동북아시아 비핵무기지대화를 가능하게 하며, 또한 그 비핵무기지대 건설을 향한 지역 내 국가들의 열린 자세에 의해 뒷받침될 것이다. 이렇게 성립한 비핵무기지대의 건설은 동북아시아 공동안보의 출발점이 되고, 이것은 동아시아 평화벨트의 구성을 가능하게 하는 토대가 될 것이다. 이를 토대로 동북아시아 공동안보는 동남아시아 아세안과의 공동안보를 구축할 수 있고, 그로서 동북아와 동남아를 포괄하는 ‘동아시아’ 공동안보가 성립하게 될 것이다. 그러한 동아시아 공동안보는 남중국해의 평화지대화도 가능하게 하는 힘으로 작용할 수 있을 것이다.

## 2. 동북아 비핵지대화 발상의 궤적

바로 위에서 언급한 바와 같이, 동북아 비핵무기지대화의 문제는 한반도 핵문제 해결의 근본 해결과 긴밀한 관계가 있을 뿐 아니라, 그것 자체가 동아시아 대분단을 극복하고 공동안보로 나아가는 출발점이자 시금석이라고 할 수 있다.

동아시아인들에 의한 동북아시아 비핵지대화 논의는 우연히도 일본과 한국에서 제각각 그러나 동시적으로 1996년 무렵에 제기되었다.<sup>176)</sup> 일

---

176) 지성사적 맥락에서 본다면 ‘아시아의 비핵지대화’ 논의는 1996년 이전에도 한국에 존재했다.

본에서는 우메바야시 히로미치(梅林宏道) 박사가 스웨덴 예테보리에서 열린 한 심포지엄에서 동북아시아 비핵무기지대화 방안을 발표했다.<sup>177)</sup> 한국에서는 같은 1996년 초 경남대 극동문제연구소가 주최한 한 국제 학술회의에서 필자가 「한반도 평화체제 구축의 3단계 개념」이라는 발표를 통해서 동북아 6개국의 참여에 의한 ‘동북아시아 비핵지대’ 건설 필요성을 제기했다.<sup>178)</sup> 동북아 비핵지대 건설을 한반도 평화체제 구축의 연장선에서 한반도 평화를 동아시아 공동안보로 연결시키는 고리로 삼는다는 개념이었다.

결국 동북아 비핵무기지대 논의는 ‘북한 핵무기 개발 의혹’이 미국에 의해 국제문제로 부각되어 한반도 전쟁 위기가 거론되는 상황에서 이 문제의 근본적인 해결을 모색하는 문제의식에서 한국과 일본 내에서 각각 독립적으로 그러나 동시에 등장한 것이라고 할 수 있다.

그러나 동북아 비핵지대화에 관한 논의가 처음부터 그와 같은 동아시아 공동안보라는 문제의식에서 출발한 것만은 아니었다. 동아시아 비핵지대화의 구체적 방안을 거론한 것은 1995년 존 엔디콧(John E. Endicott) 교수가 이끈 미국 조지아 공과대학(Georgia Institute of Technology)의 국제전략기술정책센터 연구팀이 제시한 것이었다. 동북아에서 '제한적 비핵무기지대'를 건설한다는 이 방안은 비핵지대화 논의가 어떻게 특정한 강대국 중심의 편파적 논의로 악용될 수 있는가를 보여주는 것이었다. 엔디콧의 개념은 판문점을 중심으로 한 반경 2000킬

---

그 첫 작품은 아마도 표문태가 편저한 『아시아를 비핵지대로』(일월서각, 1983)일 것이다.

177) 우메바야시 히로미치 박사는 일본의 반핵 평화운동을 주도해온 대표적인 실천적 지성인이다. 일본의 많은 평화운동가들이 ‘반핵’에 머무는 경향이 있지만, 우메바야시 박사는 그것을 미일군사동맹체제 자체에 대한 비판적 분석을 동시에 제기해왔다. 다음 저서에서도 확인할 수 있다. 梅林宏道, 『米軍再編—その狙いとは』(岩波ブックレット, 2006)

178) 1996년 초 한국에서 열린 국제학술회의에서의 필자의 발표문은 그 해 가을 다음의 논문으로 게재되었다. Samsung Lee, "Building a Peace Regime on the Korean Peninsula: A Three-Step Concept for Peace Process," *Asian Perspective*, Vol.20, No.2(Fall-Winter, 1996), pp.117-164.

로미터의 원형 지역에서 전술핵무기의 제거와 사용 금지를 핵심으로 한 것이었다. 이 반경 안에는 남북한과 일본 전역은 물론이고 중국 영토의 동쪽 절반과 러시아의 극동지역 주요 부분이 포함된 것이었다. 일본의 핵무장 가능성을 영구히 배제한다는 차원에서 중국과 러시아에 일부 매력이 있을지 모르나, 전략핵무기에 의한 미국의 대일본 핵우산 제공은 건드리지 않는 것이었고, 중국 영토 주요 부분과 러시아 영토의 가장 민감한 극동지역을 포함시킴으로써 지극히 미국 중심적인 발상이라는 것이 처음부터 분명했다.

앤디콧의 미국 연구팀은 나중에는 자신들의 방안을 미국의 영토인 알래스카주의 일부를 포함한 타원형 안으로 수정했으나 그 본질은 마찬가지였다. 사실상 미국의 영토는 포함되지 않은 채, 중국과 러시아의 영토 주요 부분만을 제한적이거나 비핵지대화하는 방안을 중국과 러시아가 수용할 리는 애당초 없는 비현실적인 논의였다. 기존의 비핵무기시대 구상들은 모두 비핵국가들의 영역을 비핵지대로 할 뿐, 특정 핵보유국들의 본토 영토를 일부라도 비핵지대에 포함시키는 일은 없었기 때문에 더욱, 앤디콧 식의 구상은 전례 없는 미국 중심의 탁상공론이었다고 할 수밖에 없다.

우메바야시 히로미치 박사가 예테보리에서 제시한 것은 그와 같은 미국 싱크탱크 중심의 동북아 비핵무기시대 방안의 심각한 한계를 인식하고, 동아시아인의 주체적 시각에서 이 지역 비핵무기시대 건설 방안을 고심한 결과였다. 그는 "동북아의 역사와 조건을 고려한 보다 현실적인 비핵무기시대안"으로서 3+3안이었다. 이 안은 "동북아의 비핵국가인 한국, 북한, 일본의 3개국이 지리적인 의미의 비핵무기시대를 구성하고 주변의 3개 핵보유국인 미국, 러시아, 중국이 소극적 안전보장 등을 포함한 비핵무기시대 존중 의무를 진다"는 것이었다.<sup>179)</sup>

---

179) 우메바야시 히로미치 지음, 김마리아 옮김, 정육식 감수, 『비핵무기시대』, 서해문집, 2014, 211.

미국의 핵우산에 의지하고 있으나 적어도 원칙적으로 비핵 3원칙을 견지하고 있는 일본과 1992년 한반도비핵화공동선언에 합의한 바 있는 남북한이 비핵화 준수 약속을 더욱 공고히 하는 조약을 맺고 미국, 중국, 러시아 등 3개 핵보유국들은 한반도와 일본을 포함한 일정한 지대 안에서 핵무기의 사용과 배치 등을 배제하는 약속을 같은 조약 안에 포함시키거나 또는 별도의 의정서로 그 노력에 동의하고 참여하는 것을 내용으로 하는 것이었다.<sup>180)</sup>

이 방안이 타당한 것은 그것이 세계에서 이미 성립한 비핵무기지대의 기본 구성, 즉 지역 내 비핵 국가의 영역을 비핵무기지대로 만들고 주변 핵보유국들은 그 지대의 존중과 소극적 안전보장 의무 부과라는 양대 조건을 동북아의 실정에 비추어 적절히 반영하고 있기 때문이다.

2004년에 이르러 우메바야시 히로미치 박사는 비핵 3개국 조약과 3개 핵보유국의 소극적 안전보장 의무를 하나의 조약 안에 통합하는 6개국 조약 형태로 수정했다. 2001년 필자가 가톨릭대 국제학부 재임 시 평화네트워크 및 일본의 피스데포와 함께 주최한 동북아 비핵무기지대 건설을 추구하는 한일 간 국제대회 등에서 지적인 내용을 수용했기 때문으로 필자는 이해하고 있다.

일본 측의 동북아 비핵무기지대 관련 논의가 비핵무기지대의 구체적인 내용에 집중했다면, 필자가 앞서 언급한 1996년의 발표와 논문에서 제기한 동북아 비핵지대 건설 논의는 한반도 평화체제 구축과 동북아비핵무기지대 건설을 어떻게 유기적으로 결합할 수 있을 것인가에 초점을 맞춘 것이었다. 이 논문에서 필자는 다음과 같은 “3단계 평화과정”을 논의했다.

**1단계:** 4자회담(four-party talks)과 한반도 평화협정체제 구축: 남북한 및 미국, 중국 등 4개 한국전쟁 당사국 모두가 참여하는 한반도 평화협정 체제의 구축한다.

---

180) 이삼성·우메바야시 히로미치 외, 『동북아시아 비핵지대』, 살림, 2005.

**2단계:** 6자회담(six-party talks)과 동북아 비핵지대 구축: 동북아 6개국이 참여하여 ‘동북아 비핵지대’ 구축한다. 여기서 말하는 6개국은 물론 남북한과 일본 등의 3개 비핵국가와 미국, 러시아, 중국 등의 3개 핵보유국을 가리킨 것이다.<sup>181)</sup>

**3단계:** 5자회담(five-party talks)체제: 앞선 1, 2 단계의 평화과정이 진전됨에 따라 남북한은 하나로 통합된 외교공동체로 통합될 것을 상정한다. 이렇게 통합된 행위자로 공동체들로 통합되면서, 한반도의 외교공동체가 동북아의 주변 4개국과 5자회담의 형태로 동북아 다자간 공동안보기구를 구성하게 되는 단계이다.

한일 양국의 비핵무기금지대 건설 논의는 2000년 옹살라회의에서 필자와 우메바야시 히로미치 박사, 그리고 정욱식 평화네트워크 대표 등이 함께 참여하여 동북아 비핵무기금지대 건설 문제를 한 것을 계기로 교류가 시작되었다고 생각된다.<sup>182)</sup> 2001년 1월에는 필자가 당시 재직하고 있던 가톨릭대에서 평화네트워크를 포함한 한국의 여러 시민단체와 피스데포(Peace Depot)를 포함한 일본의 시민단체 등이 함께, 「동북아 평화와 비핵지대를 위한 한일 공동회의」를 개최했다.<sup>183)</sup>

필자는 이와 같이 1995년의 글들에서부터 동북아 비핵지대화를 거론하고 주창해왔지만,<sup>184)</sup> 필자가 주로 관심을 갖는 것은 동북아 비핵무기금지대안의 구체적 내용 못지않게, 한반도의 평화와 동북아 비핵무기

---

181) 출발은 전혀 다른 목적에서였지만, 실제 현실에서 그로부터 7년 후인 2003년 6자회담이 진행된다.

182) 옹살라회의에서 필자 등은 미사일방어체제 구축에 대한 반대가 비핵무기금지대 건설 문제와 깊이 결부되어 있음을 역설했다.

183) 이러한 한일 간의 협력은 2005년 『동북아 비핵지대』라는 한일 공동저술 형태의 작품으로 표현되었다.

184) 이삼성, 『미래의 역사에서 미국은 희망인가』(당대, 1995, p.318); 이삼성, 「한반도의 평화에서 동아시아 공동안보로: 미국 미사일방어 추진의 문제점과 동북아 비핵지대화의 시대적 요청」, 『한반도의 선택』(삼인, 2001); 이삼성·우메바야시 히로미치 외, 『동북아시아 비핵지대』(살림, 2005).

대 구축 문제를 어떻게 연관시키느냐 하는 것이었다. 앞서 언급한 1996년의 논문에서 필자는 그 문제에 관한 3단계 평화구축과정을 논의한 사실을 언급해지만,<sup>185)</sup> 이 문제를 우리 사회의 대표적인 평화군축 시민운동과 함께 고민하게 된 것은 2005년 10월 한국의 대표적인 평화군축 시민운동기구인 평통사(평화와 통일을 여는 사람들)의 평화통일연구소가 주최한 한반도 평화협정 관련 심포지엄을 통해서였다. 이 때 발표한 논문을 통해서 한반도 평화체제 구축과 동북아 비핵무기지대 구성을 어떻게 연결시킬 것이냐에 대한 논의에 반영했다.<sup>186)</sup>

북한이 핵무기 실험을 하기 전이었던 시점에 행한 이 발표문에서 필자는 한반도 평화협정의 위상과 성격을 "북한 핵 폐기의 실질적 진전을 전제로 해서, 그에 대한 반대급부 또는 선물로서 제공한다는 개념"이 아니라, "평화과정의 포괄적 현장" 또는 "한반도 평화체제 구축의 로드맵"으로서 규정했다. 구체적으로는 "북한의 핵폐기의 진행과 함께 남북한 군축과 주한미군 문제에 대한 미국의 정책수정 등 구체적인 행위들을 상호주의적으로 진행하는 것"을 말했다. "북한의 핵 폐기와 미국과 한국 등에 의한 대북한 안전보장을 긴밀하게 연결시키며 한반도에 평화체제를 상호주의적으로 구축하는 행동들에 관한 청사진으로서의 의미와 내용"을 평화협정이 갖게 해야 한다는 뜻이었다.

이 글에서 필자는 남북한 및 일본과 미·중·러 등 주변 핵보유 3국으로 구성된 6자회담과 한반도 평화협정체제 구축 사이의 두 가지 상관성을 지적했다.

첫째, 6자회담은 남북한과 미국 및 중국이 "핵무기 관련 시설 및 활동의 완전해체와 평화체제 구축을 긴밀히 연결시키는 평화협정"을 위한

185) Samsung Lee, "Building a Peace Regime on the Korean Peninsula: A Three-Step Concept for Peace Process," *Asian Perspective*, Vol.20, No.2(Fall-Winter, 1996), pp.117-164.

186) 이삼성, 「한반도 평화협정: 북한 핵문제 근본해결로서의 평화협정의 틀과 윤곽」, 평화통일연구소 주최 학술세미나, 서울, 기독교회관, 2005년 10월 7일. 이 논문은 『평화누리 통일누리』 통권 제57호[2005, 9-10월호, pp.40-86에 같은 제목으로 게재되었다.

협상을 시작할 것을 정하는 것이 그 첫 임무이다. 평화협정 이전의 6자 회담은 북한으로 하여금 "제네바합의 수준의 핵동결과 사찰 수용, 그리고 핵무기 관련 활동의 동결"을 약속하게 하고, 이에 상응하여 미국과 한국은 "연락사무소 수준의 북미관계 개선, 미국의 대북한 무력 불사용의 명문화된 약속"을 제공하도록 하는 합의를 도출하는 것이었다. 여기까지가 한반도 평화협정 이전에 6자회담의 임무이며, 북한의 핵활동 동결을 넘어서서, 그것을 공개하고 해체하는 과정, 그리고 그에 상응해 북미관계 정상화와 미국과 한국의 핵무기 및 재래식 무기에 의한 대북한 위협 해소를 규정하는 것은 한반도 평화협정의 내용에 담도록 한다.

둘째, 한반도 평화협정 체결 후의 6자회담은 한반도 평화체제와 긴밀한 상호의존성을 갖는 동아시아 안전보장 문제들을 논의하는 포럼으로 전환할 것을 제안했다. 그것은 구체적으로는 "동북아 비핵무기지대(Northeast Asian NWFZ)를 한반도 비핵화 일정에 적절하게 조응하여 구축하기 위한 논의를 진행하도록 하는 것"이라고 정의했다.

북한이 핵실험을 강행한 후인 2007년 5월 9일 평통사의 평화통일연구소가 주최한 한반도 평화협정 관련 심포지엄에서 필자는 다시 한반도 평화협정과 동북아 비핵무기지대의 비전을 유기적으로 결합하는 방식에 대해 재론하였다. 필자는 이 발표에서 그것을 "동북아 비핵무기지대화"의 규범을 전제하는 한반도 비핵화"라는 개념으로 정리하였다.<sup>187)</sup>

한반도 비핵화의 핵심은 물론 북한 핵무기의 해체를 내포한다. 그것은 한반도 평화체제라는 포괄적인 평화구축 문제와 불가분하다. 한반도의 포괄적인 평화체제 구축 문제는 '한반도 평화협정'의 체결과 실행에 의해서만 성립할 수 있다. 평통사가 2008년 초에 공표한 '한반도 평화협정(안)'은 한반도 비핵화를 당연히 포함하고 그것은 곧 한반도 비핵화 공동선언의 실천을 의미하게 된다. 그런데 이러한 한반도 비핵화는

---

187) 이삼성, 「한반도 평화협정 구축에서 평화조약(평화협정)의 역할과 숙제」, 평화통일연구소·평화와 통일을 여는 사람들 주최 제2차 한반도 평화체제 토론회 <한반도 평화협정 체결 전망과 과제>, 서울, 기독교회관, 2007년 5월 9일.



동북아 비핵무기지대화에 대한 주변 핵보유 국가들의 노력 의무가 전제되어야 한다. 남북한과 함께 미국과 중국이 정식 협정당사자로 참여할 것을 전제하는 이 한반도 평화협정안은 그 내용에 주변 핵보유 국가들이 동북아 비핵무기지대화 구축을 위해 노력할 의무를 명시했다. 평통사는 2007년 발표문에서 필자가 밝힌 "동북아 비핵지대화의 규범을 전제하는 한반도 비핵화"라는 명제를 진지하게 고려했고, 그것을 수용하여 평화협정안에 반영한 것이었다.

미국과 한국의 재래식 첨단전쟁능력에 의한 대북한 위협을 해소하는 문제는 '동북아 비핵무기지대 조약'의 해당 사항이라기보다는 한반도 평화협정이 북한의 비핵화 약속을 전제로 한 미국의 대북한 핵위협 해소와 함께 담아야 할 내용이다. 그 이유는 자명하다. 북한의 핵폐기를 이끌어내는 것은 한반도 비핵화의 핵심이다. 그런데 북한의 핵폐기를 이끌어내기 위해서는 북한에 대한 미국의 핵무기 위협이 제거되어야 할 뿐만 아니라, 미국이 보유한 재래식 첨단 전쟁무기체계에 대한 북한의 불안감 또한 해소시키지 않으면 안 된다. 즉 북한에 대한 핵무기 및 재래식 전쟁무기에 의한 위협을 해소하는 '포괄적 안전보장'(comprehensive security assurance)이 필수적이다. 단순히 핵무기 위협 배제라는 소극적 안전보장(negative security assurance)의 문제가 아닌 것이다. 애당초 북한이 핵무기 개발에 매달리게 된 결정적 이유의 하나가 미국의 핵무기 위협뿐 아니라 1990년대 이후 남한과의 사이에 명백해진 재래식 무기체계에서 점증하는 현격한 열세와 미국이 탈냉전 체제에서 세계 곳곳에서 입증한 첨단 재래식 전쟁능력으로부터 자신을 보호하기 위한 비대칭 군사전략의 발로였다.

그러므로 동북아 비핵무기지대화의 전제는 단순히 한반도 비핵화 공동선언의 실천이 아니라, 그 안에 포함된 핵무기 관련 소극적 안전보장을 포함하되 그것보다 더 포괄적인 대북한 안전보장을 내포하는 것일 수밖에 없다. 동북아 비핵무기지대 건설을 한반도 평화협정과 동시에 타결해내는 것이 현실성이 있다면, 얘기는 달라질 수 있다. 그러나 그

렇지 못할 가능성이 더 높다. 그렇다면 북한의 핵폐기 약속을 받아내는 데 필요한 모든 조치들이 한반도 평화협정에 담겨야 할 것이고, 그런 점에서도 미국의 첨단 재래식 무기에 의한 대북한 위협 해소는 평화협정 안에 미국의 대북한 핵무기 사용 관련 소극적 안전보장과 함께 명기되어야 할 사항이다.

요컨대 "동북아 비핵무기지대화의 규범을 전제하는 한반도 비핵화"는 구체적으로는 다음과 같은 내용이 될 수 있겠다. 한반도 평화협정은 북한의 핵폐기 약속을 담고 그 일정을 밝히며, 그에 상응해 미국의 대북한 핵무기 및 재래식 공격 위협을 해소하고 완전한 관계정상화를 실행하는 일정을 이 협정이 담도록 해야 한다. 그렇게 하되, 이 평화협정의 협정 당사자들인 남북한과 미국 및 중국 등 4개국으로 하여금 6자회담의 틀 안에서 동북아 비핵무기지대를 위한 6개국 협상을 추구하도록 의무화하고, 비핵무기지대 조약의 체결과 북한의 핵폐기 일정의 완성을 일치시키도록 한다는 내용을 한반도 평화협정 안에 함께 포함시킨다. 것처럼 동북아 비핵무기지대 조약 추진을 의무화하는 대신 북한의 모든 핵 프로그램에 대한 완벽한 사찰체제의 적용을 동북아 비핵무기지대 조약의 발효의 전제로 삼을 수 있을 것이다. 한반도와 일본을 포함한 동북아 비핵무기지대의 핵사찰 등 조약 준수 관리는 '중아시아 비핵무기지대 조약'의 경우처럼 국제원자력기구(IAEA)의 관련 장치를 이용하는 것을 생각해 볼 수 있다.<sup>188)</sup>

2000년 스웨덴 옅살라 국제회의에서 채택된 '옅살라 선언'(Uppsala Declaration)은 필자를 포함한 한일 양국 참가자들의 강력한 요청에 의하여 미사일 방어 체제 건설에 대한 반대를 비핵지대화 운동의 불가결한 요소로 포함시킨 바 있다. 미국이 선도하고 있는 미사일 방어 체제 건설은 냉전시기에 비교적 자제되어 왔던 우주의 군사화를 본격화하고, 동아시아를 포함한 세계 주요 지역에 우주적 규모의 철의 장막을 설치

---

188) 2015년 7월, 미국, 영국, 프랑스, 러시아, 중국 및 독일 등 6개국과 이란 사이에 타결된 '이란 핵협상'도 사찰 주체는 국제원자력기구(IAEA)이다.

하는 경쟁을 촉발할 수 있다. 이러한 새로운 차원의 첨단 군비경쟁은 반핵 평화의 목표를 근본적으로 손상시킬 수밖에 없다. 왜냐면 미사일 방어는 핵무기가 인류에게 제기하는 위기를 핵무기의 제거를 통해서가 아니라 또 다른 차원의 첨단과학무기체계 개발 경쟁에 천문학적 자원을 낭비하여 극복할 수 있다는 환상을 부추기는 파괴적인 이데올로기를 내포한 것이기 때문이다.

## **X. 한반도 평화협정체제와 동북아 비핵무기지대의 상호의존성과 연계**

### **1. 한반도의 질곡, 그 출구로서의 ‘한반도 평화협정’**

오늘날 한반도는 동아시아 대분단체제의 악순환의 결정적 고리의 하나로 남아 있다. 이 질곡의 구조로부터 탈출하는 출구는 명백하다. 한국전쟁 이후 지속되고 있는 정전체제를 평화협정체제로 전환시킴으로서 한반도가 더 이상 ‘동아시아의 발칸’으로서 작용하는 것을 멈추게 하는 것이다.

한반도의 소분단체제가 평화적으로 해소되어 대분단체제의 해체에 기여할 수 있는 길은 기본적으로 두 가지를 생각할 수 있다. 하나는 북한의 내부 동력에 의한 전제적 정치질서의 평화적 해체이다. 한국의 보수 세력은 여기에 모든 희망을 걸며, 남북한 군비경쟁과 미국의 군사적 압박, 그리고 가능한 한 협상 배제를 통해서 북한의 붕괴를 앞당길 것을 기대한다. 이러한 기대에 기초한 대북정책이 가진 근본적 문제는 한반도 소분단체제의 평화적 해체 가능성보다 오판(誤判, miscalculation) 혹은 광기(狂氣, madness)에 의한 북한 혹은 미국, 혹은 둘 모두의 핵사용 가능성을<sup>189)</sup> 포함한 폭력적인 재앙까지도 배제할 수 없는 위험한

분단 상태를 장기 지속시키기 쉽다는 데 있다.

우리에게 남은 대안은 남한이 선도적으로 한반도 평화체제 구축에 나서 미국/일본과 북한의 호응을 동시에 얻어내기 위해 진지하고 일관된 노력을 기울이는 일이다. 북한의 억압적인 정치사회 질서의 평화적 변화와 한반도 평화체제 구축의 가능성은 무엇이 먼저라 할 수 없이 서로 연관된 과정이라고 믿는다.

대분단체제에 묶인 소분단체제라는 이중적 질곡의 불행에 갇힌 한국에게 한 가지 다행이 있다면, 그것은 한반도 평화체제 구축을 위한 노력이 북한의 억압적 질서의 평화적 해체에도 가장 근원적으로 효과적일 가능성이 높다는 점이다. 문제는 그간 한국 정치가 보여준 전력을 볼 때 한국의 정치가 그 방향으로 일관되고 진지하게 노력한다는 것은 결코 쉽게 기대할 수 있는 조건이 아니라는 사실에 있다.<sup>190)</sup>

한반도 평화체제 구축을 가로막는 핵심 장애물은 분명하다. 미국과 한국은 북한의 핵무기 프로그램 폐기를 요구한다. 이 요구를 북한이 받

---

189) 앞서 지적한 바와 같이 미국 오바마행정부는 2010년 4월 공개된 ‘핵정책 검토’(2010 Nuclear Posture Review)에서 비핵국가에 대한 핵선제사용을 배제하는 ‘소극적 안전보장’을 재확인했으나, 핵무기비확산조약(NPT) 체제 밖에 있는 국가들은 대상에서 제외한다는 점을 분명히 했다. 이로써 북한에 대한 미국의 핵 선제사용 위협은 변함이 없다. ‘2010 핵정책 검토’는 북한을 포함한 동아시아적 상황에서는 별 의미 없는 ‘소극적 안전보장’을 재확인하면서 그 예외를 강조했다고 볼 수 있는데, 이것은 사실상 북한에 대한 핵선제사용 위협의 강조라는 분석도 오히려 가능하다(David E. Sanger and Thom Shanker, “Obama’s Nuclear Strategy Intended as a Message,” *The New York Times*, April 6, 2010). 이 문서는 또 미국이 “극단적인 상황에서는”(in extreme circumstances) 핵공격 상황이 아니더라도 미국이 핵무기를 선제 사용할 수 있다고 밝혔다. 그런 경우로 화학무기 혹은 생물무기(CBW: Chemical or Biological Weapons)를 이용한 공격이 우려되는 상황을 들었다(NPR 2010, p.viii). 결국 미국의 소극적 안전보장 공약은 미국의 상황 판단 여하에 따라 얼마든지 지켜지지 않을 수 있음을 뜻한다.

190) 2014년 10월 미국이 박근혜정부의 천문학적 규모의 미국 무기구매를 통해서 미국의 전시작전권 이양을 사실상 무기한 연기시키는데 ‘성공’했는데, 이 무렵 존 케리 미 국방장관은 북한이 비핵화를 시작하면 주한미군 감축을 준비할 수 있다고 발언했다. 한국정부는 강하게 반발했다(『중앙일보』, 「북 비핵화 시작 땐 주한미군 감축 준비」 케리 돌출발언, 한·미 “비핵화 강조한 것” 진화, 2014.10.24). 미국은 북한의 비핵화 약속과 함께 주한미군 감축 논의를 할 용의가 있음을 내비친 것이지만, 한국의 보수정권이 종종 미국의 대북정책의 유연성을 제약하고 있음을 새삼 상기시켜준다.

아들이지 않는 이유 또한 명백하다. 미국의 핵무기와 첨단전쟁무기체계가 한미동맹과 주한미군의 형태로 북한의 안보를 치명적으로 위협하고 있다는 것이다. 해결의 핵심은 북한 핵폐기와 한미 양국의 대북한 안전보장을 교환하는 것이다. 문제는 그 교환의 방식이다. 미국과 한국은 북한의 ‘선 비핵화’(先非核化) 약속과 이행을 요구하고, 북한은 미국의 대북한 안전보장 장치를 요구했다. 그러나 북한은 더 이상 미국의 대북한 안전보장에 관한 미래의 어떤 조치도 신뢰할 수 없다는 태도를 취하고 있다.

이 모든 불행한 상황에도 불구하고 한반도가 끝내 가야 할 길은 분명하다. 북한의 비핵화를 담는 한반도 평화협정체제를 향해 나아가는 일이다. 그것이 동아시아 대분단체제의 질곡으로부터 한반도를 분리하고, 나아가 대분단체제 자체의 해체에 기여하는 유일한 방향이다. 한국정부와 미국은 북한에 적용한 군사적 압박 중심의 정책은 한반도에서 핵비확산(nuclear nonproliferation)을 이룩하는데 실패했다는 사실을 인정해야 한다. 북한 또한 그것이 갖고 있는 핵무기들은 자살용 무기에 불과하다는 사실을 인식해야 한다. 다만 북한이 그 같은 자살, 즉 남북공멸을 선택하지 않도록 이끌 수 있는 합리적 타협책을 찾아야 한다.

합리적 협상의 전제는 남북한 각자의 안보 불안을 함께 완화시킬 수 있는 타협에서 출발하는 것이다. 첫째, 북한이 이른바 “완전하고 불가역적인 비핵화”(complete and irreversible denuclearization)에 자발적으로 동의하기 전까지는 북한의 현 수준 핵무기 프로그램 동결과 한국과 주한미군의 군비증강 동결을 협상의 출발점으로 삼는다. 둘째, 양측의 군비동결을 전제로 남북한과 미국 및 중국이 당사자로 참여하여 저마다 한반도 평화체제 구축에 구체적이고 책임 있는 조치를 취하도록 명시하는 ‘한반도 평화협정’을 협상한다.

## 2. 한반도 평화협정체제와 동북아 비핵무기지대화의 상호의존과 역할 분담

북한이 현재 핵무장을 추구한 것은 미국에 의한 핵선제사용 옵션 뿐 아니라, 첨단 재래식 전쟁 능력에서의 심각한 비대칭성에 대한 반응이었다. 따라서 한반도 평화협정체제를 구축하는 과정에서 북한에 미국이 제공해야 할 안전보장은 핵선제사용 옵션을 배제하는 소극적 안전보장만이 아니다. 무엇보다 재래식 첨단전쟁무기체계에 의한 위협 또한 신뢰성 있게 배제하는 것이 필수적 요건이다.

일본 측의 우메바야시 히로미치가 박사가 다듬은 3+3의 모델 조약에서는 북한에 대한 재래식 무기에 의한 위협 해소 문제도 ‘동북아 비핵무기지대 조약’에서 다룰 내용으로 포함시켰다. 필자는 이와 다소 의견을 달리한다.<sup>191)</sup> 이 모델조약은 2000년대 중엽에 일본 측 평화운동에서 구성해본 것인데, 여기에는 한반도 평화체제 구축에서 평화협정이 갖는 핵심적 중요성에 대한 관심이 결여되어 있다. 비핵무기지대 논의 자체에만 집중한 측면이 없지 않다. 일본 측의 모델조약은 한반도 평화협정체제에 대한 깊은 고민이 상대적으로 약하기 때문에, 북한에 대한 안전보장 문제를 모두 비핵무기지대 조약에 포함시키는 결과가 된 것으로 생각된다. 그런데 모든 비핵무기지대화 조약은 비핵국가에 대한 핵공격을 배제하는 소극적 안전보장이 핵심이다. 재래식 군사위협의 문제는 다루지 않는 것이 상식이다. 그만큼 비핵무기지대 조약에서 북한에 대한 미국의 재래식 군사력의 위협 문제, 그리고 중국과 러시아의 일본에 대한 재래식 전쟁 위협 문제를 다룬다는 것은 이 조약의 일반적·역

---

191) 필자는 2000년 초에 우메바야시 박사 등 일본 측 비핵무기지대를 위한 시민운동과 접촉과 협력이 있었으나, 2004-5년 경 필자의 개인적인 사정으로 소통이 한동안 중단되었다. 그 사이에 우메바야시 박사가 모델조약이라는 것을 만들었고 필자는 그 내용에 대해 자세히 알지 못했다. 필자는 동북아 비핵무기지대 조약의 기본 골격에 대한 개념을 갖고 주로 한반도 평화협정과의 연계 방식에 초점을 맞추고 있었다. 이로 인해 필자와 일본 측 비핵무기지대 개념에 일정한 차이가 생겼다.

사적 관행에 비추어 현실적으로 불가능한 일이다.

그러므로 북한이 오늘날 두려워하는 미국과 한국의 첨단 재래식 공격으로부터의 안전보장까지 제공하는 역할은 장차 실현가능한 동북아 비핵무기금지대 조약에서는 포함되기 어렵다. 한반도에서 북한에 대한 재래식 위협의 해소 문제는 북한이 역시 두려워하는 미국의 핵위협 해소 문제와 함께 먼저 4자간 평화협정을 통해서 해결해야 하고, 이를 통해서만이 북한의 비핵화 약속과 이행을 이끌어낼 수 있다. 또한 한반도와 일본에 대한 중국의 재래식 군사위협을 배제를 보장하는 문제 역시 비핵무기금지대 조약의 역할이기보다는 추가적인 재래식 군비통제와 동북아의 다자간 공동안보체제 구축 과정에서 다루어져야 할 문제라고 할 수 있다.

과거 종종 미국정부 안팎에서는 평화협정을 ‘종전선언’ 정도의 조치로 대체할 수 있다는 발상도 보였다. 동북아 비핵무기금지대를 지지하는 논의에서도 종종 ‘한반도 비핵화 공동선언’의 재확인 및 실천과 종전선언으로 평화협정 문제를 대신할 수 있다는 의견이 제시된다. 그러나 필자의 판단으로는 그것은 설득력이 없다. 북한의 비핵화를 이끌어낼 수 있는 안전보장과 평화체제 제도화는 국제법적 구속력을 가진 구체적 내용을 담는 것이어야 하기 때문에, ‘선언’ 수준의 조치로는 불가능하기 때문이다. ‘종전선언’이란 개념은 다분히 정체불명의 개념이며, 국제법적 구속력을 피하기 위한 행정부 차원의 외교선언의 편의적 방편일 수 있다. 어떤 경우에도 그것은 과거 종결의 선언적 의미를 가질 수 있을 뿐이다. 무엇보다 미래관계 설정의 틀을 제시하고 국제법적 구속력을 부여하는 평화협정을 회피하기 위한 개념으로 동원되어온 측면이 강하다는 점을 유의할 필요가 있다.

그런데 남·북·미·중 4자간 평화협정의 성공을 위해서는 러시아와 일본이 함께 참여하는 6자회담이 동시에 진행되면서 측면지원을 할 필요가 있다. 장차 한반도뿐만 아니라 일본을 함께 묶어서 비핵무기금지대로 만

들고 이것을 미국, 중국, 러시아가 준수토록 하는 협정을 체결하도록 국제법적 협약인 동북아 비핵무기금지대 조약 체결을 위해 노력한다는 규범을 한반도 평화협정에 포함시키는 것이 바람직하기 때문이다. 이 경우 6자회담은 4자협상을 지원하는 장치로 역할을 하게 된다. 필자는 북한의 실질적 핵무장 해체의 완성, 즉 북한 핵시설에 대한 완전한 핵사찰 실시를 동북아 비핵무기금지대 조약의 발효와 일치시키는 방법을 고려할 필요성까지도 제안한 바 있다.

그럼 한반도 평화협정체제는 왜 동북아 차원의 비핵무기금지대 건설 문제와 깊은 상호의존성을 갖고, 그래서 반드시 연계되어야 하는 이유는 무엇인가. 필자는 한반도 평화협정체제 구축 과정에서 한반도 비핵화에 북한의 동참을 유도하기 위해서는 한반도 평화협정체제 구축과 함께 끝 뒤이어 4대 강국(3대 핵보유국가들과 일본)이 비핵무기금지대 구축을 위해 노력한다는 규범을 한반도 평화협정이 명확한 규범으로 담아야 할 것을 주장해왔다.

첫째, 동북아 비핵무기금지대 조약은 일본의 비핵화도 보다 명확히 하는 의의가 있다. 일본의 비핵화를 전제하지 않는 북한의 핵무장 해체와 한반도 비핵화에 대해 북한의 협력을 이끌어내기 어려울 가능성이 높다.

둘째, 북한은 평화협정 자체가 자신의 안보를 실질적으로 보장하는 장치가 될 것인가에 깊은 의구심을 유지할 것이다. 동북아 국가들이 다자간 공동안보의 질서를 구축하는 데 진지한 관심과 노력을 기울여 국제법적 규범력을 가진 장치, 즉 동북아 비핵무기금지대의 구성과 같은 실질적인 진지한 노력이 있을 때, 핵무장에 의존하지 않고도 안전보장에 대한 신뢰를 가질 수 있을 것이다.

셋째, 비핵무기금지대에 한국 뿐 아니라 일본이 참여한다는 것은 미국의 핵우산에 대한 한국과 일본의 의존을 핵심으로 하는 미국 주도 안보 질서의 의미 있는 내면적 변화를 뜻한다. 북한이 충분히 핵무장의 명분



으로 삼아온 실존적 안보위협에 상당한 해소로 받아들일 수밖에 없다. 북한이 충분히 핵무장의 명분으로 삼아온 실존적 안보위협에 상당한 해소로 받아들일 것이다. 그러므로 한국과 일본의 핵무장 가능성을 함께 영구적으로 원천 차단하는 동북아 비핵무기지역 조약 추진 의무를 한반도 평화협정에 담아낸다면, 북한의 핵무기 및 대량살상무기 포기를 이끌어내는데 중요한 역할을 할 수 있다.

넷째, 일본은 2014년 현재 분리 플루토늄을 47,000kg (47ton)을 보유하고 있다. 핵무기를 보유하지 않은 국가들 중에서는 현저히 높은 수치로 평가된다.<sup>192)</sup> 플루토늄 8kg이 원폭 1개에 해당한다는 IAEA의 공식 견해에 비추어보면, 일본은 5천개 이상의 원폭 원료를 갖고 있는 셈이다.<sup>193)</sup> 일본은 후쿠이현에 플루토늄을 연료로 사용하는 고속중수로 ‘몬주’를 건설하였으나, 1995년 심각한 화재를 겪는 바람에 이 계획은 실패했다. 그 대안으로 일본이 개발한 것이 사용후 핵연료봉에서 추출한 플루토늄을 우라늄과 혼합한 몰스(MOX)를 원전의 연료로 사용한다는 ‘플루서멀’ 계획을 세웠다.<sup>194)</sup> 말하자면 플루토늄을 원전 연료로 쓰는 전략을 유지함으로서 다량의 플루토늄 보유의 명분을 삼고 있는 것이다.

일본은 현재 일본 각지의 원전에서 배출되는 사용후 핵연료를 아오모리현의 룻가소촌(大ヶ所村)에 있는 핵재처리공장으로 보내고 있다. 이곳에서 사용후 핵연료를 재처리함으로써 플루토늄을 만들어내고 이것을 우라늄과 섞어서 다시 원전 연료로 쓴다는 발상이다. 이 재처리공장이 현재 가동하고 있지는 않으나 아베정권이 계획하고 있는 것처럼 실제

---

192) International Panel on Fissile Materials (IPFM), *Global Fissile Material Report 2013*, October 2013: 가와사키 아키라(일본 피스보트 공동대표), 「동아시아 평화의 비전과 일본의 역할」, 2014 한겨레-부산 국제심포지엄 제10회 <아시아가 주도하는 새로운 아시아는 가능한가?>(파라다이스호텔 부산, 2014년 11월 19-20일), 자료집 pp.143.

193) 가와사키 아키라, 2014, p.143.

194) 가와사키 아키라, 2014, p.144.

조업을 하게 되면 이 재처리를 통해서 일본은 연간 최대 8톤의 플루토늄을 생산하게 될 것으로 전망되고 있다. 기존에 보유하고 있는 47톤의 플루토늄 외에 연간 1,000개의 핵무기를 만들어낼 수 있는 무기급 핵물질을 추가로 매년 생산하게 되는 것이다.<sup>195)</sup>

일부 전문가들은 일본이 그러한 원폭 원료를 갖고 있는 상태에서 비핵무기금지조약의 실효성이 없다고 주장한다. 그러나 바로 그렇기 때문에 더더욱 동북아 비핵무기대화의 필요성이 큰 것이라고 필자는 믿고 있다.

다섯째, 동북아시아에 공동안보가 가능해지려면 그 가장 원초적인 조건은 적어도 공식적으로 현재의 비핵국가들이 상호간에 핵무장의 유혹을 확고하게 떨쳐내고 이것을 해당 지역에서의 핵보유 강대국들의 핵선제사용 배제에 대한 명확한 공약으로 뒷받침하는 제도적 장치를 확보하는 것에 있다는 것은 명확하다고 본다. 이를 위한 남북한과 일본 사이의 공동노력 여부는 한반도 평화체제를 구축하고 그것을 동아시아의 공동안보체제로 확장해나갈 수 있을 것인가의 시금석인 것이다.

이처럼 한반도 평화협정과 동북아 비핵무기금지조약 사이의 상호보완성과 연계성을 생각하되, 그 둘의 기능은 분명한 차이가 있음은 유념해야 한다. 비핵지대 조약이 평화협정을 대신할 수도 없고, 평화협정에 동북아 비핵지대 조약을 통합하는 것도 무리한 일이다.

한반도와 일본을 포함한 동북아 비핵무기금지조약의 핵사찰 등 조약 준수 관리는 ‘중아시아 비핵무기금지조약’의 경우처럼 국제원자력기구(IAEA)의 관련 장치를 이용하는 것을 생각해 볼 수 있다.

---

195) 가와사키 아키라, 2014, p.146.

## **XI. 중국과 한반도, 그리고 한국의 선택**

### **1. 대분단체제 안에서 한국의 위치: 중간자적 존재**

대분단체제 안에서 한국은 중간자적 존재이다. 좋은 싫든 그것은 우리의 실존적 조건이다. 아시아에서 한반도는 역사의식을 포함한 가치의 영역과 지정학적 견지에서 모두 "중간자"적 위치에 있음을 인식하지 않을 수 없다. 그것은 한반도가 항상 동아시아의 긴장과 위기의 중심에 있는 것을 의미하지만, 동시에 한국의 선택과 역할이 동아시아의 미래에 갖는 중요성을 뜻하는 것이기도 하다.

먼저 한국은 대륙세력과 해양연합 사이의 지정학적 패권경쟁에서 중간자적 존재일 수밖에 없다. 해양연합세력과 대륙세력이 한반도를 포함한 동아태 지역에서 패권 경쟁을 벌이는 상황은 크게 세 국면으로 나눌 수 있다.

첫째는 균형 지속의 국면이다. 1945년 8월 이후 오늘에 이르기까지의 시기가 여기에 해당한다. 한반도의 분단, 전쟁, 그리고 분단의 공고화에서 21세기 초의 북한의 핵무장 사태 등은 모두 두 세력의 권력이 기본적으로 균형 상태를 벗어나지 않는 상황에서 벌어진 일이다.

둘째는 대륙세력 우위의 국면이다. 해양세력이 퇴조하거나 해양동맹이 와해되는 반면에 대륙세력이 남중국해와 대만, 동중국해, 그리고 한반도에 대한 영향력에서 우월한 위치를 점하는 국면이다. 미일동맹이 확보해온 동아태 해상패권이 무너지고 이를테면 팍스 시니카(Pax Sinica)로 이행하는 상황이다.

셋째는 균형의 국면과 대륙세력 우위 국면 사이의 과도기적 국면이다.

이 세 국면 가운데서 현재는 균형 지속의 국면에서 크게 벗어난 것이 아니다. 앞으로도 상당 기간 균형 국면이 지속될 것이다. 그 후에도 대

륙세력 우위가 당장 오는 것은 아니고, 또 다른 수십 년간의 과도기적 국면이 있을 수 있다. 균형 국면과 과도기적 국면을 합해서 반세기가 될 수도 있고 한 세기가 될 수도 있다.

반세기 혹은 한 세기 후에 대륙세력 우위가 완전해진 조건이 된다면, 한반도의 국가는 대륙 중심의 질서에 어떤 형식으로든 편입되게 될 것이다. 대륙세력 우위의 조건이라는 것도 그 때 중국의 정치체제와 이념이 어떤 성격의 것이 될 것인가에 의해서 큰 폭의 차이가 있게 될 것이다. 분명한 것은 중국이 해양세력과의 경쟁에서 지정학적·문명적으로 안정적 우위를 점할 수 있을 정도가 되려면 단순한 부국강병뿐만 아니라 정치사회적 체제와 이념에서 또 하나의 질적 도약이 있어야 할 것이라는 점이다. 그러한 또 하나의 질적 변화가 없이 단순한 부국강병의 진전만으로 중국이 해양연합세력을 압도하는 팩스 시니카를 이루는 일은 상상하기 쉽지 않다고 본다.

문제는 앞으로 30년이 될지 반세기가 될지 혹은 한 세기가 될지 알 수 없는 ‘균형 국면과 과도기적 국면을 포함한 장기 미래’에서 한반도가 처한 지정학적 조건이다. 한반도가 동아시아 질서의 중간자적 존재라는 것은 이 장기 미래 전체에 걸쳐 적용될 수밖에 없는 숙명이다.

## **2. 미일동맹과 중국 간 세력균형 이동과 한반도의 지정학적 의미의 변동**

전후 동아시아 질서의 형성과 구조에서 중국의 내적 정체성의 구성 혹은 재구성은 처음부터 결정적 변수였다. 미소관계는 중국 사회의 내적 자기결정이라는 결정적 계기를 통해서만 전후 동아시아 질서의 결정에 투영될 수 있었다. 신중국 성립 이후의 중국에게 한반도의 항배는 신생국가(중화인민공화국)로서 극단적 위협을 꾀하는 것을 의미한 전쟁(미국과의 군사적 충돌)도 불사할 만큼의 핵심이익의 영역이었다. 한국

전쟁의 발발 자체가 그러한 중국의 한반도 인식과 그에 바탕한 중국의 선택의 결과이며, 이 전쟁은 다시 전후 동아시아 질서의 결정적 공고화에 책임이 있다. 냉전시기 내내, 그 전반기에는 비타협적 형태로, 그 후반기에는 타협적 형태로 중국대륙과 미일동맹 사이에 지정학적, 정치적, 역사심리적 긴장의 구조가 존재했다.

소련방 붕괴 후 유라시아대륙과 해양연합 사이의 긴장이 중국 대 미일동맹의 대립으로 단순화되고, 북한의 생존과 안보의 열쇠 역시 중국의 ‘책임 영역’으로 단순화되었다. 2000년대 들어 본격화된 국력 팽창과 함께 중국의 ‘자아정체성’이 확장되면서, 미일동맹의 동아태지역 해상패권이라는 기득권과 중국의 확장되는 영토적 자기의식 사이의 긴장이 축적되어 왔다.<sup>196)</sup>

남중국해, 대만해협, 오키나와 해역 포함한 동중국해, 그리고 한반도 서해상에서 중국의 영토의식 확장 혹은 재구성과 미일동맹의 해상 기득권 사이의 긴장이 발전해 왔다. 중국의 입장에서 현재와 미래의 동아시아에서 ‘대전략’적 핵심이익 지역은 남중국해, 대만, 한반도, 그리고 대러시아 관계라고 대별할 수 있다. 남중국해는 아세안과의 관계 재정립을 통해서, 대만은 경제통합을 통한 장기적 통일전략을 통해서, 그리고 러시아는 SCO를 통한 유라시아대륙연합의 구성을 통해서 일정하게 평화적 관리를 추구하고 있다.<sup>197)</sup>

중국에게 가장 난해한 요소이면서 가장 결정적인 변수가 한반도이다. 중국대륙과 해양연합이 대치하는 동아시아의 지정학적 구조에서 한반도는 중국의 심장부에 대한 결정적인 비수 아니면 최선의 보호막이든지, 둘 중의 하나이다. 대만이 중국의 동아태 해양진출 여부의 열쇠를 쥐는 관문이라면, 한반도는 중국대륙의 심장부로 직결되는 관문이다. 중국의

---

196) 이삼성, 「21세기 동아시아의 지정학: 미국의 동아태지역 해양패권과 중미관계」, 2007, pp.5~32.

197) 이삼성, 2007.

국력 팽창에 따라 확장되는 영토적 자기의식, 자아정체성의 확장에 따라 한반도가 갖는 그러한 전략적 의의는 중국에게 더 구체적으로 다가설 수 있다.

그 만큼 중국이 북한 뿐 아니라 한반도 전체에 대한 전략적 인식이 심화, 확장, 구체화될 것임을 의미한다. 북한을 완충지대로 보는 것이 20세기 말까지의 중국의 한반도 의식이었다면, 오늘날 중국의 한반도 의식은 남북한을 아우르는 ‘한반도 전략’으로 진화, 확장되고 있는 과정이라고 볼 수 있다.

### **3. 한반도의 지정학적 정체성의 재구성을 향한 중국의 요구와 노력의 구체화 · 본격화**

그런 만큼 한반도 전체의 ‘최소한 중립지대화’에 대한 중국의 전략적 욕구가 본격화될 수 있다. 미국의 ‘아시아 재균형’ 전략에도 불구하고, 진행 중인 미국의 상대적 쇠퇴로 인해서 미일동맹 안에서 미국의 역할의 상대적 축소와 일본의 역할의 상대적인 확대의 추이가 분명해질수록, 중국에게는 한반도의 중립지대화를 촉구할 명분과 기회가 확대될 것으로 인식할 수 있다. 즉, 중국의 자아정체성의 확장에 따라 한반도의 지정학적 정체성의 재구성에 대한 중국의 기대치가 높아진다.

그것은 중국이 한편으로 한반도에서의 중국 안보의 파트너를 북한을 단위로 보지 않고, 한반도 전체를 시야에 넣고 사유할 수 있음을 의미한다. 분단 한반도의 현상을 유지한다는 소극적 자세에서 벗어나 통일된 한반도를 포용할 수 있다는 자세로의 전환을 내포한다. 그것은 평화적 통일을 원하는 한국인들에게 한편으로 심각한 도전인 동시에, 깊이 고려해야 할 하나의 기회이다. 그것은 구체적으로 중국 견제 혹은 포위용으로 비쳐지는 미일동맹의 하위 요소로서 한미동맹이 현재와 같은 방식으로 지속되는 것에 대한 이를테면 “포용적 불용”을 내포한다. 중단

기적으로 포용하되, 원칙적 및 장기적으로 절대 불용이라는 것을 의미한다.

한반도에 대한 중국의 전략적 사유의 변화는 한국을 자신의 영향권 혹은 적어도 중립지대로 전환해낼 자신의 특히 비군사적 영역들에서의 장기적 능력에 대한 자신감을 내포한 것일 수도 있다.<sup>198)</sup> 동아시아의 안보질서는 향후 수십 년간 중국대륙과 미일동맹 사이에 평화공존의 양극화 질서(polarized but relatively peaceful bipolar regional system) 혹은 현재와 같은 적대적 양극화 질서(confrontational polarized regional system)의 기로에서 요동할 것이다.

이런 구조에서 중국에게 최악의 구조의 한 요소는 대결적(적대적) 양극화 구조에서 한반도가 미일동맹의 군사적 전초기지로 지속되는 상황이다. 그럴수록 중국의 군사안보의 대전략에서 향후 최주요 요소의 하나는 한반도의 지정학적 정체성의 중립지대화에 두어진다.

#### 4. 동아시아 질서의 미래와 한국의 선택

동아시아 국제질서의 미래는 몇 가지의 모델을 가상해 볼 수 있다.

---

198) 한국 경제는 수출의 의존해왔다. 한국의 무역에서의 경상수지 흑자는 동남아, 중국, 미국, 그리고 중남미와의 무역 순으로 크다. 이들 지역에서 확보하는 흑자로 일본, 유럽연합, 그리고 중동과의 교역에서 겪는 적자를 메꾸어왔다. 2015년 6월 12일 한국은행이 발표한 '2014년중 우리나라의 지역별 국제수지(잠정)'에 관한 통계를 보면, 한국의 전체 경상수지 흑자는 2013년 811억 5천만달러였고, 2014년은 892억 2천만달러였다. 이 통계가 밝힌 각 지역별 2014년 무역수지(괄호 안은 그 전년도인 2013년 수치)는 다음과 같다. 먼저 한국이 흑자를 내는 지역들이다. 동남아: 749억 3천만달러(738억 5천만달러), 중국: 561억 6천만달러(566억 9천만달러), 미국: 421억 9천만달러(362억 3천만달러), 중남미: 189억 3천만달러(170억 8천만달러). 다음은 한국이 적자를 내는 지역의 수치이다. 중동: 790억 6천만달러(902억 3천만달러), 일본: 163억 1천만달러(230억 6천만달러), 유럽연합: 130억 6천만달러(47억 6천만달러). 이민정기자, 「작년 한국 국제수지...미·중은 흑자, 일·EU는 적자」, 이데일리, 2015년 6월 12일.

- ① 중국패권 체제 (Pax Sinica)
- ② 혼돈의 다극질서 (chaotic multipolarity)
- ③ 평화적 양극질서 (peaceful bipolarity between China & the US-Japan alliance)
- ④ 대립적 양극질서 (confrontational bipolarity between China & the US-Japan alliance)
- ⑤ 다자적 제도들이 기능하는 평화적 다극 체제 (relatively peaceful multipolarity: peaceful coexistence of great powers and smaller states under a set of multilateral institutions)

이들 가능한 질서 유형들 가운데서 첫 번째 중국패권의 체제는 오늘날 중국의 국력이 급속하게 성장하면서 적어도 장기적인 미래 전망으로 크게 주목받고 있다. 그러나 이 가능성이 장차 현실화된다고 하더라도, 그것은 상당한 기간에 걸쳐 평화적이든, 대립적이든 미·일 동맹과 중국을 두 축으로 하는 양극체제(bipolarity)의 과정을 거치는 것이 될 것이다. 중국에 의한 일원적 패권체제(Chinese unipolar moment)는 결코 가까이 있는 현실이 아니다. '중국 천하체제'의 복원을 운운하는 것은 아직은 성급한 단정이라고 할 수 있을 것이다. 다만 동아시아에서 미국 패권체제를 제한하는 중국의 힘은 1950년 10월에, 그리고 보다 최근에는 1994년 6월에 입증되었듯이,<sup>199)</sup> 한반도에 언제나 실재해왔다는 것 또한 인식해야 한다.

적어도 궁극적으로는 중국이 지배하는 팍스 시니카 체제가 되리라는 전망은 중국이 지난 30년과 같은 고속성장이 앞으로도 장기 지속하리라는 전제 위에 서 있다. 역사의 역동성을 생각할 때, 그러한 전제는

---

199) 1994년 6월 북한 핵문제에 대한 미국의 군사적 해결 시도를 잠재우는데 중국이 수행한 역할에 대해서는 이삼성, 『한반도 핵문제와 미국외교: 북미 핵협상과 한국 통일정책의 비판적 인식』 (한길사, 1994).



하나의 가설에 불과하다. 중국의 성장 지속이 중단되면 통일성도 위협 받을 수 있다. 그 경우 혼돈의 다극질서라는, 위의 두 번째 시나리오도 전혀 불가능한 것은 아니다.

그러나 향후 수십 년에 걸쳐 동아시아를 지배할 보다 현실적인 질서 형태는 중국대륙 혹은 유라시아 대륙연합을 한편으로 하고, 미일동맹이라는 해양세력연합을 다른 한편으로 하는 양극질서가 될 것이다. 양극화된 질서가 지속적인 평화공존을 영위하기는 쉽지 않다. 따라서 '평화적인 양극질서'라는 개념 자체가 자기모순을 내포하는 것일 수 있다.

그러므로 필자의 판단으로는 위의 다섯 가지 미래상들 중에서 우리가 추구해야 할 이상형은 다자적 제도들이 기능하는 평화적 다극질서라고 생각한다. 이 평화적 다극 체제는 미국, 일본, 중국, 러시아, 아세안, 인도, 유럽, 그리고 한반도의 통일국가가 다자적 제도들의 틀 안에서 다면적으로 소통하며 평화적으로 공존하는 질서를 가리킨다. 이러한 평화적 다극질서의 핵심은 크고 작은 나라들이 상호적대적인 동맹체제들에 편입되지 않고, 동맹의 정치로부터 자유롭다는 데에 있다. 문제는 여러 강대국들과 우리들 자신이 체계적이고 치열한 노력을 전개하지 않고는 기존의 동아시아 대분단체제의 논리가 관철되는 '대립적 양극질서'가 현실화되는 현재의 추세를 되돌리기는 어렵지 않을까 우려하지 않을 수 없다는 점이다.

한국이 한반도의 평화와 통일을 동시에 원한다면 가상적을 상정하는 적대적인 군사동맹들을 단위로 구성된 양극화된 동아시아 질서의 충직한 구성요소로 머물러서는 곤란할 것이다. 이 질서의 틀이 더욱 고착하기 전에 제3자로서의 전략적 행위자의 영역을 개척해 나가는 비전과 능력을 추구해야 한다. 이러한 인식을 출발점으로 삼아서, 동아시아 질서가 평화공존하는 비군사화된 양자적 우호협력관계들과 다자적 공동안보의 제도들로 구성된 대체적으로 평화적인 다극질서로 재구성되어갈 수 있도록 하는 노력의 중심에 서기 위해 분투해야 할 것이다.

동아시아 대분단체제의 극복에 한반도가 기여할 바의 일차적인 근본 전제는 한반도의 평화, 그리고 평화적 통일의 가능성을 창조하고 경영하는 일이다. 그러한 가능성은 한국이 대립적 양극질서(confrontational bipolarity)의 발전을 방조하고 그 안에서 일방적인 '가치동맹'을 추구하는 것으로는 기대 난망이다. 그런데 "미국과의 가치동맹"에 대한 대안이 "중국과의 가치동맹"인 것은 아니다. 우리는 한편으로 기존의 우호 관계를 버리지 않으면서도 중국과의 거리를 좁힐 수 있는 "원교근친"(遠交近親)을 추구해야 한다. 그것은 한편으로 두 세계 사이의 한 가운데에서 "가치의 균형"을 취하는 것을 의미하지만, 궁극적으로는 "갈등하는 가치들의 창조적 통합"을 추구하고 발전시키는 데에 우리의 적극적 역할이 있을 것이다.

"동맹의 논리"와 "자주적 근린외교"가 근본적으로 모순을 일으키는 순간이 오면 한국은 어떤 선택을 해야 할 것이다. 그러나 한국의 동맹외교는 어디까지나 한반도에서의 평화구축에 기여하는 한도에서라는 '전략적 절제'가 그 전제로서 한국과 미국 모두에 의해서 받아들여져야 한다. 한국이 이 원칙을 넘어서 중국에 대한 비수가 되기를 요구하는 동맹은 근본적으로 위험하다. 미국의 군산학복합체는 동맹에 대한 한국의 로열티(Loyalty)를 압박한다. 그러나 한국의 동맹외교가 추구할 일차적인 임무의 하나는 그 동맹이 한반도의 평화와 안정, 그리고 평화적 통일에 대한 기여라는 "동맹의 근본적이고 제한적인 취지"를 동맹국에게 인식시키고, 동맹을 그 목적에 부합하게 경영하는 노력이다. 그것이 한국인과 그 동맹국이 함께 받아들이지 않으면 안 되는 한국의 지정학적 숙명이며, 동시에 동아시아 평화에 대한 한국의 기여의 가장 근원적인 출발점이라는 것을 인정해야 한다. 한국의 외교전략에서 "혼자서도 할 수 있다"는 자만이 위험하다면, 대분단체제의 구조 안에서 어느 일방의 하수인이 되어 다른 일방의 코앞에서 그 눈동자를 찌를 수 있는 흥기로 보이는 것은 더욱 위험한 선택이다.

그것은 당장 한미동맹의 해체를 의미하는 것은 아니다. 한미동맹의

지정학적, 전략적 의미와 기능의 절제를 기획하고 실천할 수 있는 지혜의 개발을 요구하는 것이다. 더 나아가 궁극적으로는 동맹의 탈군사화도 우리의 미래전략적 사유에 포섭할 필요가 있다. 그러한 사유는 지금 현재로서는 매우 급진적으로 보이지만, 한반도 평화통일의 기본 조건인 ‘한반도 평화체제’ 구축이 이루어지면, 자연스럽게 한반도의 미래로서 한국인과 중국 뿐 아니라, 미국에 의해서도 진지한 논의와 선택의 대상으로 주어지게 될 것이다. 사실 그것은 한반도 평화체제 구축에 요구되는 기본적인 사고의 하나라고 할 수 있다. 한국에 의한 한반도의 온전한 평화적 통일의 가능성, 즉 최선의 가능성은 그러한 전제와 인식을 한국사회가 포용할 때만이 존재할 수 있을 것이다. 문제는 한국사회가 그러한 포용적 선택에 아직은 준비되어 있지 않은 것처럼 보인다는 사실이다.

## 5. 최근 한중관계의 양상과 그 함정

2015년 9월 3일 중국 항일 전승 70주년 행사와 박근혜대통령 방중 외교에 대해 여러 생각을 하게 된다. 한편으로 중국과 미일동맹 사이에 존재하는 거리와 그만큼의 대분단체제의 구조를 재확인해주는 느낌도 없지 않았다. 한국의 보수적인 정권의 수장 역시 이 질서의 중간자로서 사실상 예정된 행보를 보이는 측면 또한 느껴졌다. 박근혜대통령의 선택은 일단은 순리에 따랐다고 생각되었다.

다만 한국 보수정권이 선택한 중국과의 거리 좁히기 외교가 중국에 의지하여 북한을 일방적으로 압박하는 미국의 외교에 동참시킨다는 명분과 실제 그런 행동을 강화하는 쪽으로 가면서, 한반도 평화체제 구축 자체에는 소극적인 행태와 결합하면 위험한 함정에 빠질 수 있다. 한 자에 의지해 약한 자의 양보를 더욱 압박하는 발상에서라면, 그래서 정당하게 균형된 호혜적 협상을 통해 한반도 비핵화와 평화체제를 모색하

는 것과 거리가 먼 것이라면 문제는 여전히 남게 된다. 다만 중국과의 대화가 심화되면서 중국 측의 요구도 분명 있는 것이므로 한국의 대북한 정책이 합리적인 타협을 이끌어낼 수 있는 방향으로 순화되는 효과를 기대할 수도 있을 것이다. 그럼에도 불구하고, 중국에 대한 기울기라는 미국의 시선을 의식해서 중국에는 북한에 대한 일방적 압박을 위해 손을 벌리고 그에 대한 미국의 우려를 불식하기 위해 북한에 대해서는 미국 내 강경파의 목소리를 대변하여 군비증강에 열을 올리는 방향으로 정책을 이끌어간다면, 효과적인 한반도 평화통일정책은 성립하기 어렵다. 그 때 한국은 일본 언론의 비판은 논외로 하더라도 스스로 종잡을 수 없는 갈지자 행태의 혼란상을 피하기 어려울 것이다.

결국 한중관계의 진전은 한국정부의 선택에 의해서 약이 될 수도, 독이 될 수도 있다. 약이 되는 길의 요체는 중국과의 관계 진전을 미중 양대 강국의 한반도에 대한 전략적 비전의 충돌을 완충하고 순화시키는 방향으로 활용하는 것이다. 두 강대국의 한반도 정책은 모두 적어도 명분에서 “북한의 비핵화를 전제한 한반도 평화”로 모아져 있다. 이를 위해 미국의 한반도 정책의 탈군사화를 촉진하는 가운데, 중국이 한반도 평화협정에 함께 참여하는 장치를 통하여 북한이 미국에 대해 갖고 있는 불안과 우려를 해소해주는 역할을 하면서 북한의 비핵화를 설득하는 역할을 할 수 있도록 해야 한다. 중국이 북한에 대해 그러한 역할을 할 수 있기 위해서는 기존과 같은 미사일방어체제의 한반도 확대와 선제타격전략 채택과 같이 공격적인 한미 양국의 군사전략의 변화를 이끌어낼 수 있는 대미 외교의 균형의식을 한국정부가 갖지 않으면 안 된다.

그렇지 않고 한국정부가 중국과의 관계진전에 기대어 그것을 북한을 더 고립시키고 압박하는 수단으로 삼는 가운데, 미국의 군사기지로서의 역할을 유지하고 확대하는 기존의 한미관계에 변화를 모색하지 않는다면, 중국이 실제로 북한의 비핵화를 이끌어내기 위해 진심으로 노력할 인센티브는 크지 않다. 첫째, 중국으로서는 미국의 군사기지로서의 한국의 정체성에 변화가 없는 가운데서 북한과의 관계를 근본적으로 희생

시킬 이유가 없다. 둘째, 한국이 미국의 군사력을 등에 업고 북한을 압박하는 상황이 변하지 않는 상태에서 중국이 대북한 압박에 가세하여 경제체제에 동참한다면, 북한의 붕괴 가능성이 높아진다는 것을 중국도 안다. 그러한 한반도의 조건에서 북한이 붕괴하는 상황을 중국은 바라지 않는다.

한국은 비로소 보수정권도 중국이라는 이웃의 성장에 어떻게 적응해야 하는지를 배우기 시작했다. 그럼으로써 한중은 미국과 일본이 일면 경계심을 갖고 주시할 만큼 관계가 발전하고 있는 것처럼 보인다. 그러나 한반도에 대해 서로 다른 전략적 비전을 갖고 있는 두 강대국과의 관계에서 한국이 한반도 평화체제 구축이라는 근본적인 과제에 대하여 독자적이고 창의적인 방법론을 갖고 두 나라와의 관계를 경영하지 않는다면, 내적 모순으로 가득한 이중적 사대외교라는, 궁극적으로 자충수로 전략하고 말 헛방망이로 북한을 두드려 문제를 더 어렵게 만드는 결과만 낳게 될 것이다. 그것은 북한에 의해서뿐만 아니라 미국과 중국, 그리고 일본을 포함한 다른 모든 사회로부터 존경의 대상이 되기는커녕 멸시와 조롱의 대상이 되고 말 것이며, 효과적인 평화통일 외교는 설 자리가 더욱 줄어들 것이다.

## XII. 글을 맺으며.

탈냉전과 함께 경제적 상호의존이 심화된 이후의 동아시아 대분단체제는 이를테면 ‘이어도’(離於島)와 같은 것이다. 거대한 암초(暗礁)로 된 이 섬은<sup>200)</sup> 기후가 온건한 평상시에는 보이지 않는다. 심한 파도가

---

200) 한국 국제해양법학회 명예회장 김찬규의 설명에 따르면, 이어도는 국제해양법상 섬이 아닌 ‘수중(水中) 돌기물’이다. 그래서 이어도 해역은 국제법상 ‘해양경계획정’이 되어 있지 않은 곳이다. 따라서 한국과 중국이 저마다 배타적 경제수역(EEZ)을 설치할 수 있다. 실제 한중 양국은 EEZ를 선포한 상태에 있다. 한국은 1995년에 착공해 2003년 6월 완공한 종합해양과학기지

쳐야만 비로소 자신을 드러내기에 그 별명이 ‘파랑도’(波浪島)이다. 마치 그와 같이 세계질서 혹은 동아시아에 어떤 문제가 발생하였을 때, 대분단의 골격도 그 실체를 드러내 그것이 내포한 잠재적 위험성을 현실화시킬 수 있다. 경제적 상호의존의 심화와 함께 그 실체가 모호해 보일 수 있는 대분단체제의 존재형태는 물에 잠긴 암초라고 해도 되겠다. 암초는 드러나게 보이지 않을 뿐, 존재하지 않는 것이 아니다.

지금 이어도로서의 동아시아 대분단체제는 지난 수년간 강풍을 맞으면서 비교적 뚜렷한 실루엣을 드러냈다. 앞으로 이 실루엣은 때때로 경제적 상호의존과 ‘경제공동체’ 논의에 묻혀 시야에서 거의 사라지는 경우도 있을 것이다. 그렇다고 그것이 존재하지 않는 것은 아니다. 수심이 깊은 곳이라면 거대한 암초도 잘 보이지 않기 마련이다. 이 거대한 암초가 어느 순간 강풍에 떠밀리는 동아시아의 일견 평화스러운 일상을 깨뜨리기 전에 새 아시아를 위한 비전이 구체화되어야 한다.

그간 동아시아 공동체 담론은 지나치게 경제공동체 중심의 기능주의적 논의로 흘러왔다. 공동안보에 대한 관심은 사실상 뒷전에 있었고, 그만큼 공동안보를 위한 구체적인 어젠다 역시 사실상 부재하다시피 하였다.<sup>201)</sup> 경제공동체 중심의 논의는 경제협력과 교류의 확대가 곧 안보영역의 공동체 구축으로 이어질 수 있다는 기능주의적 가정을 전제한다. 그러나 경제적 상호의존성의 확대가 안보영역에서의 협력 확대로 직결되는 것이 아님은 멀게는 1차 세계대전, 그리고 가깝게는 2010년

---

의 운영을 통해 그곳에 대한 "실효적 관리"를 하고 있다고 말해진다. 이어도는 마라도에서 81해리(149km), 제일 가까운 중국 섬 동다오(童島)에서 133해리(247km) 되는 곳에 있어 중간선 원칙에 따른 경계획정을 하게 되면 한국 쪽에 속한다. 그러나 중국이 이를 인정하지 않으면 "당사국들의 권리주장이 겹치는 곳"으로 간주된다. 유엔 해양법협약의 해석에 따르면, 이런 상황에선 관련 당사국들은 해당 해역의 현상을 손상시키지 않는 것을 조건으로 이용할 수 있다. 문제는 한국이 이어도에 설치한 종합해양과학기지가 "해당 해역의 현상을 손상"시키는 것인가가 분쟁 대상이 될 수 있으며, 중국은 언제라도 그런 주장을 제기하여 문제 삼을 수 있다는 사실이다(김찬규, 「KADIZ 확대 꼭 필요했다」, 『국민일보』, 2013.12.17.)2013.12.17).

201) 이삼성, 「동아시아: 대분단체제와 공동체 사이에서」, 『민주주의와 인권』, 제6권 제2호, 2006, pp.33-38.

이후 동북아 국제관계가 웅변해주고 있다.

경제공동체 구축을 위한 노력은 대단히 중요하다. 한일, 한미, 한중 사이에는 긴밀한 FTA 혹은 다른 형태로 사실상의 경제공동체 관계가 형성될 수 있는 단계에 있다. 이와 달리 남북한 관계와 같이 경제공동체적 협력과 상호의존이 거의 없다시피 한 관계에서는 경제공동체 형성을 위한 노력은 다른 모든 것의 출발점이 될 수 있다. 그런가 하면 남북 간에 경제공동체 형성이 지체되고 있는 근본적이고 결정적인 이유는 안보 문제에서 공동안보를 위한 진지한 노력이 실제 존재하지 않기 때문이다. 결국 공동체 형성의 핵심은 경제공동체의 문제라기보다는 공동안보의 문제로 귀결된다. 공동안보의 문제는 경제영역에서의 협력의 결과로서가 아니라, 안보 영역 자체에 대한 직접적인 노력에 달려 있으며, 그 노력은 빠르면 빠를수록 좋다.

동아시아 대분단체제 안에서 대분단의 기축과 소분단체제 사이의 상호유지적 상호작용 패턴의 한 가운데 있는 한반도는 그러한 노력이 가장 절실한 곳이다. 한반도 평화협정과 동아시아 비핵무기지대 구상은 북한 핵문제의 평화적이고 궁극적인 해결의 틀을 담아낼 수 있는 그릇이라고 생각한다. 동시에 그것은 동아시아 공동안보 모색의 긴요하고 적절한 출발점이라고 믿는다. 특히 평화협정체제로의 전환에 의한 한반도 평화체제 구축은 정치범 수용소의 문제로 표상되는 북한의 열악한 인권 상황에 대해 하루속히 변화의 전기를 마련하는 데에도, 그리고 북한의 급변사태로 인해 초래될 수 있는 새로운 형태의 한반도 분단 상황의 지속을 예방하는 데에도, 가장 확실하고 빠른 길이 될 것이라고 생각한다.

우리는 자주 북한의 정치와 사회에 대해 절망한다. 그러나 모든 역사는 역동적이다. 북한도 예외가 아니다. 지난 위기의 20년간 북한 사회는 그 위기 덕분에 근본적인 변화의 역정에 들어섰다고 필자는 생각한다. 북한에서 국가는 더 이상 모든 인민의 경제생활을 책임질 수 없게

되었으며, 그만큼 사회에 대한 국가권력의 통제력도 약화되었다. 억압 피라미드의 바닥에 있던 서민층 여성이 주도하는 풀뿌리 자본주의가 북한 경제의 절반 이상을 지탱하는 힘으로 성장해 있다. 전체주의적 국가의 경제사회적 기반이 근본적으로 취약해지면서 북한은 새로운 변화에 열려 있는 상태로 된 것이다. 북한의 변화가 긍정적인 방향으로 그리고 평화적으로 진행될 수 있도록 하는 길은 남북한 사회가 그리고 남북한 관계가 함께 변화함으로써 북한의 변화를 평화적으로 추동하는 데에 있다. 그런 의미에서 한반도 평화체제 건설은 한국의 국가안보인 동시에, 북한의 인권 문제 해결을 위한 인간안보이며, 동아시아 대분단체제의 해체에 결정적으로 기여할 수 있는 동아시아 공동안보에의 열쇠이자 그 초석이 될 것이라고 믿는다.



---

# 토 론 문

---

박기학 / 평화·통일연구소 소장

## 1. 9.19공동성명의 이행에 장애로 된 몇 가지 사안에 대한 의견

### (1) 9.19 공동성명의 원칙 및 방법

- (전문)“한반도와 동북아시아 전반의 평화와 안정이라는 대의를 위해 6자는 상호 존중과 평등의 정신 하에 ... 한반도의 비핵화에 대해 진지하고 실질적 회담을 가졌으며”
- (1항) “6자는 6자회담의 목표가 한반도의 검증가능한 비핵화를 평화적인 방법으로 달성하는 것임을 만장일치로 재확인”
- (2항) 6자는 상호관계에서 유엔헌장의 목적과 원칙 및 국제관계의 인정된 규범준수 약속 : 북미는 상호 주권을 존중하고 평화적으로 공존하며, 각자의 정책에 따라 관계정상화 조치를 취할 것 약속
- (4항) 6자는 동북아의 항구적인 평화와 안정을 위해 공동 노력 : 관련 당사국은 한반도의 항구적 평화체제에 관한 협상을 가질 것. 6자는 동북아의 안보협력 증진 방안과 수단을 모색
- (5항) 6자는 이상의 일치 합의사항들을 ‘공약 대 공약’, ‘행동 대 행

동' 원칙에 따라 단계별로 이행하기 위한 조화로운 조치들을 취하기로 합의하였다.

6자회담이 2008년 12월 중단된 직접적인 이유, 그 때부터 대화 재개를 위한 몇 차례의 시도가 있었으나 성사되지 못한 것, 가령 2012년 2.29 합의가 지켜지지 않은 것 등을 살펴보면 거의가 9.19공동성명의 정신(상호존중과 평등의 정신, 상호 주권 존중과 평화공존, 검증가능한 비핵화를 평화적인 방식으로 달성, 공약 대 공약 원칙)이 지켜지지 않은 때문이라 할 수 있다.

## **(2) 핵신고 검증 문제(시료채취 및 미신고 시설 방문을 둘러싼 북미간 갈등)**

6자회담이 중단된 것은 북한의 핵신고의 검증에 대한 이견 때문이었다. 미국은 시료채취와 미신고시설 방문을 북한에 요구하였다. 이런 미국의 요구에 대해 중국, 러시아는 반대를 표명하였지만 미국이 일방적으로 강행하였다. 북한은 주권침해라며 강력히 반발하였다.

크리스토퍼 힐 미국 대표는 북한의 강력한 반발에 부딪히자 부시 대통령이나 라이스 국무장관을 설득해 미국의 요구조건을 완화하려 했다고 한다. 하지만 검증제안을 작성한 미 행정부 비확산 전문가들과 강경한 관리들의 반대로 뜻을 이루지 못했다. 부시 정권이 정권 종료를 앞두고 정권 내 이견을 해소하는데 실패한 사례의 하나였다고 할 수 있다.

1994년 1차 북한 핵위기 때도 플루토늄 추출량이 북한의 신고와 달리 훨씬 더 많을 것이라고 미국과 IAEA가 근거없이 추정하면서 미신고시설에 대한 특별사찰이 문제가 되었다. 북한은 1992년 5월 초 국제

원자력기구(IAEA)에 1989~90년에 89개의 손상된 연료봉에서 플루토늄 90g을 추출했다고 보고했다. 그러나 IAEA는 사찰 결과 북한의 신고량과 자신의 추정치 사이에 불일치가 있다며 두 개의 미신고 시설에 대한 특별사찰을 요구했다. 미국도 북한이 1989, 1990, 1991년 3차례에 걸쳐 10kg 안팎의 플루토늄을 추출했다고 주장하면서 폐기물 저장소로 의심되는 미신고 시설들에 대한 특별사찰을 요구하였다. 그러나 미신고시설에 대한 특별사찰은 IAEA안전조치협정 상 피사찰국(북한)과 사전에 협의절차를 거치게 되어 있으며 북한이 동의하지 않는 한 실시할 수 없는 것이었다.

그리고 그때부터 거의 15년이 지난 뒤 북한의 신고가 사실이었고 미국과 IAEA의 추정이 근거 없음이 드러났다. 2008년 5월에 북한은 6자회담 10.3합의(2007년)에 따라 1986년부터 5MWe 원자로와 재처리 시설을 가동한 일지를 기록한 자료를 미국에 전달하였다. 이 자료에 의하면 북한이 1992년 이전에 다량의 플루토늄을 추출했다는 증거가 없으며 북한의 애초 신고와 일치된 것으로 확인되었다고 한다. 결국 미신고시설에 대한 특별사찰을 북한이 동의하지 않는데도 끝까지 밀어붙이고 심지어는 대북 선제공격까지 결심한 북한 1차 핵위기 때의 미국의 처사는 온당하지 못한 것이었음이 드러난 것이다.

2008년 북미간 핵신고 검증 문제도 미국이 다소라도 유연성을 발휘하였더라면 북한과 합의가 충분히 가능하였고 그렇게 되었다면 지금쯤은 이미 북한의 핵불능화와 폐기가 완료되었거나 그렇지 않으면 상당히 진전되었을 것이라는 점에서 귀중한 교훈을 준다고 하겠다.

### (3) 인공위성 발사 문제

오바마 정권은 북과 2012년 2.29합의를 이룸으로써 6자회담 재개와 9.19공동성명 및 2.13합의 이행의 돌파구를 열었지만 이 합의는 유실

되었다. 미국은 2012년 2.29 베이징 북미합의를 2012년 4월 13일 은하 3호 발사를 계기로 이행을 거부하였다. “장거리미사일과 관련기술의 유예”라는 2.29합의에 대한 해석 이견 때문이다. 위성발사는 주권국의 합법적 권리이기 때문에 유예 대상에 인공위성이 포함되지 않는 것은 당연한 것이다. 미국이 북한 인공위성 발사를 빌미 삼아 2.29합의 이행을 거부한 것은 북한에 대한 미국의 이중기준 적용이며 9.19 공동정신을 위배한 것이다. 하지만 북미관계의 특수성을 감안한다면 장거리미사일 유예대상에 위성발사용 로켓이 포함되지 않는다는 것을 명확히 할 필요가 있었다. 물론 그 경우 미국 내 강경파에게 반발의 빌미를 줄 수 있을 것이지만 그렇더라도 인공위성 발사가 6자회담에 영향을 주지 않도록 하는 사전 합의가 어떤 식으로든 필요하였다고 보인다.

2012년 4월 16일 유엔안보리 의장성명은 북한의 2012년 4월 12일의 인공위성 발사를 규탄하였다. “안보리는 비록 위성 발사 또는 우주 발사체로 그 성격을 규정하더라도 탄도미사일 기술을 이용한 어떠한 발사는 물론 이번 위성 발사가 안보리 결의 1718호 및 1874호의 심각한 위반임을 강조한다”(유엔안보리 의장성명 2항).

1967년 제정한 유엔 우주 조약(U.N. space treaty)은 달을 포함한 우주를 군사적 목적으로 이용하는 것을 금하지만 그 탐사와 이용권을 보장하고 있다. 이 점에서 북한의 인공위성 발사에 대한 유엔안보리의 제재는 위법한 것이다. 또 핵개발 의혹을 받아온 이란은 지금까지 3차례 인공위성을 발사하였지만 아무런 제재도 받지 않았다. 이란과 비교해도 이중기준이라는 비판을 피할 수 없다.

북한의 3번 째 인공위성 발사가 올해 안으로 이뤄질 가능성이 크다. “국가우주개발국은 기상예보 등을 위한 새로운 지구관측 위성개발을 마감단계에서 다그치고 있다”(북한 국가우주개발국 국장 2015년 9월14일 인터뷰) 북한의 인공위성 발사를 대북 유엔안보리 결의 위반으로 보는 미국은 북한의 인공위성 발사 움직임에 대해서 “탄도미사일 기술을 이

용한 인공위성 발사는 유엔안보리 결의를 명백히 위반하는 것”(한겨레 2015.9.16)이라며 제재가능성을 비치고 있다. 만약 북한이 인공위성을 발사하고 또 다시 미국 등이 제재를 가한다면 북한은 4차 핵실험으로 대응할 가능성이 매우 높다. 한편 신미일방위협력지침에 의하면 ‘평시 협력조치’가운데 하나로 “미일 정부는 **도발적인 미사일 발사** 및 기타 항공활동에 대처하여 계속 긴밀히 조정한다”고 되어있어 미국과 일본이 북한의 인공위성 발사에 군사적인 대응을 할 가능성도 배제할 수 없다. 6자회담 재개를 위해서는 북한의 인공위성 발사에 대해서 6자회담 참가국들이 제재가 아닌 유연한 정치적 합의를 이를 필요가 있다고 보인다. 한국이 적극적으로 나서서 6자회담 참가국 간 정치적 해법을 모색할 필요도 있다.

## **2. 북한의 핵능력 발전은 미국의 대화기피 및 무모한 대북적대정책이 낳은 결과**

### **(1) 북한의 핵억제력의 발전**

6자회담이 중단되면서 북한 핵능력은 크게 발전되었다. 2차례의 핵실험이 더 있었는데 이로써 북한의 핵기술(핵탄두의 소형화와 경량화)은 더욱 발전되었을 것이 틀림없다. 또 우라늄농축 프로그램이 새로이 가동되었기 때문에 북한의 핵제조 능력은 더 늘어났다. 언론은 “북한이 현재 20기의 핵탄두를 보유하고 있다. 2016년에는 지금의 두 배에 달하는 핵탄두를 생산할 수 있는 농축 우라늄을 지니게 될 것”(한겨레 2015.4.23)이라는 미중 핵전문가 회의에서의 중국전문가의 말을 전하고 있다. 인공위성 발사도 2009년과 2012년에 걸쳐 3차례 이뤄졌다. 2012년 12월 인공위성 발사는 미국이나 한국 등 다른 나라들도 그 성공(우주궤도 진입)을 확인하고 있다. 운반수단에서도 북한의 대북 핵억

지력이 발전되고 있음을 보여준다.

## (2) 전략적 인내정책의 실패와 6자회담 유용성의 재확인

오바마 정권은 이른바 ‘전략적 인내’ 정책을 취함으로써 북한과의 대화 재개를 사실상 고의로 회피하였다.

미국은 북의 핵폐기 진정성을 확인해야 대화할 수 있다고 하면서 대화의 전제조건으로 2.29합의+α 등을 요구하였다. 대화의 진정성 확인과 이를 위한 사전조건의 요구는 대화의 문턱을 고의로 높임으로써 사실상 대화 회피나 무대책을 합리화하려는 구실이다.

미국이 북한과의 대화를 기피하는 배경에는 김정은 정권의 붕괴에 대한 기대가 있음은 숨길 수 없다. 하지만 북한의 붕괴론은 시간이 흐르면서 그 비현실성이 뚜렷해지고 있다. 북한 경제도 김정은 집권이후 플러스 성장을 하는 등 점차 개선되고 있는 것으로 나타나고 있다.

전략적 인내(대회기피) 정책의 배경에는 북한 핵미사일 협상에 관한 교착상태가 한미일 삼각MD구축에 유리하게 작용할 것이라는 속셈도 없지 않다고 생각된다.

하지만 전략적 인내정책은 북한 핵능력의 지속적인 확대만을 가져옴으로써 실패했다는 비판을 면하기 어렵다. 미국 성조지는 “미국의 전략적 인내정책이 고장났다”는 제목의 기사(2014년 11월 10일)에서 “오바마정권의 전략적 인내정책 하에서 북한의 미사일기술의 발전과 핵무기 제조에 사용되는 플루토늄 및 우라늄 생산의 증가가 꺾이지 않고 진전되어 왔다”는 전문가들의 말을 소개하면서 “외교적으로 대화하려 하지 않거나 협상테이블에 앉아보기도 전에 전제조건을 요구하는 것은 현명하지 않다”는 그레그 킬만 군비통제협회(워싱턴소재) 선임연구원의 말을 싣고 있다.

전략적 인내정책은 북을 대화의 상대로 인정하지 않으며 북한 붕괴를 기다리는 정책이라는 점에서 상호 존중이나 주권평등의 원칙과는 거리가 먼 정책이다.

6자회담 동안에 북한의 핵능력은 고정되어 있었다는 점에서 미국의 전략적 인내정책은 6자회담의 유용성을 방증해 준다고 할 수 있다.

### **(3) 북한의 핵능력의 발전은 미국의 대북 적대정책의 직접적 산물**

미국은 대화에 의한 북한 핵문제의 해결을 사실상 회피하는 가운데 북한의 핵미사일을 선제공격하여 파괴하거나 와해하는 대북 군사전략을 수립하고 이를 작전계획하고 또 이를 실전연습하는 한미연합훈련을 반복해 실시해 왔다. 이에 체제와 생존의 위협을 느끼는 북한은 핵억지력을 더욱 강화하는 방식으로 대응하였으며 그 결과 한반도의 핵전쟁 위험은 더욱 높아졌다.

2010년 미국 NPR은 핵무기보유국이나 NPT에 가입하지 않거나 규정을 지키지 않는 나라가 재래식 또는 생화학무기로 공격하면 핵선제공격 대상이 될 것임을 밝히고 있다. 당시 미 국방장관 게이츠는 이런 핵선제공격 대상의 첫 번째 표적으로 북한을 지목하였다.

미국은 2011년 10월 SCM에서 남한에 핵우산을 포함한 확장억제 체계를 재확인하였다.

한미는 2012년 SCM에서 한국의 탄도미사일 사거리를 800km까지 연장하는 내용으로 미사일지침을 개정하였고 대북 선제공격을 포함하는 ‘맞춤형 억제에 대한 공동의 개념과 원칙’에도 합의하였다. 또 2012년 SCM에서 한미미사일대응능력위원회를 설치하기로 하였고 이 미사일대응능력위원회에서 4D(방어, 탐지, 와해, 파괴)전략을 수립하였다. 이

4D전략은 대북 선제공격(와해, 파괴)에 입각한 전략이다.

한미는 2013년 3월에 도발원점과 지원세력 및 지휘세력 격멸을 내용으로 하는 한미국지도발대비계획에 서명하였다.

2013년 초에는 유례없이 북미가 한치도 물러서지 않는 침예한 군사적 대치를 벌임으로써 한반도에서 전쟁위기가 고조되었다. 미국은 키리졸브/독수리연습에 앞서 2013년 2월에 동해에서 토마호크미사일을 장착한 핵추진잠수함을 동원한 한미연합잠수함훈련을 실시하였다. 이어 3월에는 미국의 전략핵공격무기인 B-2 스텔스기와 B-52 전략폭격기를 동원한 키리졸브/독수리훈련을 실시하였다. 이에 반발해 북한은 직접 미국을 타격할 수 있다고 위협하였다.

한미는 2013년 10월 SCM에서 “북한의 핵·WMD 위협에 대비한 맞춤형 억제전략”을 공식 승인하였고 2014년 SCM에서는 “핵·화생탄두를 포함한 북한 미사일위협을 탐지, 방어, 교란, 파괴(4D)하기 위한 동맹의 포괄적 미사일대응작전개념 및 원칙의 정립”에 합의하였다.

올해 8월 25일 남북합의보도문이 발표된 직후인 28일 국방부는 이미 6월에 서명을 마친 작전계획 5015를 공개하였다. 이 작전계획은 “북한의 미사일공격을 포함한 전면전 징후가 분명하다고 판단될 때 우리 군이 먼저 공격할 수 있”게 되어 있어 북한의 핵과 대량살상무기 발사 준비단계에서 선제공격(킬체인)이 감행될 수 있는 것이다. 2014년 SCM에서 합의된 동맹의 포괄적 미사일대응작전개념이 작전계획화 된 것이다.

대북 선제공격전략과 그 작전계획화는 “미국은……핵무기 또는 재래식 무기로 북한을 공격 또는 침공할 의사가 없다는 것을 확인하였다”는 9.19 공동성명을 위반한 것이다. 아울러 미국의 이런 대북 적대정책들은 9.19 공동성명에서 말하는 평화공존과 주권존중의 원칙, 평화적 방법에 의한 한반도 비핵화에도 위배된다. 또 대북 선제공격계획인 작전계획 5015는 무력사용 또는 무력사용 위협을 금지한 유엔헌장 2조 4항



위반이고 유엔헌장 51조에 규정된 개별적 및 집단적 자위권에도 해당되지 않는 불법이다.

### **3. 북한의 경제건설과 핵무력건설의 병진노선과 핵보유국 지위 명시**

#### **(1) 상황**

- 2012년 4월 13일 헌법 개정 때 전문에 “핵보유국”임을 삽입함.
- 2013년 3월 31일 당중앙위원회에서 병진노선 채택함.
- 2013년 4월 1일 최고인민회의에서 ‘자위적 핵보유국의 지위를 더욱 공고히 할 데 대한 법’ 제정

핵무력 및 경제건설 병진노선이나 핵보유국 지위 명시는 북한의 선택 폐기 즉 북한의 비핵화를 미국 및 남한이 일방적으로 압박하는 조건에서, 또 북한 정권의 붕괴나 북한 변화유도, 북한의 국제적 고립화 등의 적대적 방법을 통해서 북한 핵문제를 해결하려는 데 대한 북한의 대응이라 할 수 있다.

북한의 핵보유국 지위 법제화나 핵과 경제 병진노선은 미국의 핵선제 공격 위협에 맞서기 위한 것이라 볼 수 있다. 특히 2013년 3월 시점은 미국이 전략무기까지 동원한 대북 핵전쟁연습을 강도 높게 실시함으로써 북한의 강력한 반발을 샀던 때다.

#### **(2) 핵보유국 지위 명시가 북한의 핵폐기 포기로 볼 수 없다**

- 2013년 4월 18일 북한 국방위 정책국 성명 : “한반도 비핵화는 우리군대와 인민의 드팀없는 정책적 과제”
- 2013년 6월 16일 북한 국방위원회 성명 : “핵보유국의 지위는 한반

도 전역의 비핵화가 실현되고 외부의 핵위협이 종식될 때까지 유지될 것”이라면서도 “한반도 비핵화는 (선대의)유훈이자 정책적 과제”라며 ‘조건 없는’ 북미간 고위급 회담을 제안함.

- 2014년 9월 28일 이용수 북한외상은 유엔에서 “미국의 대북 적대 시정책이 종식되면 북핵문제 풀릴 것”이라고 연설.

북한의 입장은 대북 적대정책의 종식과 북한 핵폐기가 동시에 상호적으로 논의되고 이행되는 대화여야 한다는 입장이라 할 수 있다. 이는 기본적으로 9.19 공동성명에 담긴 한반도 비핵화의 원칙과 방법과 다를 바 없다.

### (3) 이란핵협상 타결에 대한 북한 입장

북한 외무성은 7월 21일 끊임없는 대규모 한미연합군사훈련을 비롯한 미국의 도발적인 군사적 적대행위에 직면해 있고, 최대의 핵위협이 항상적으로 가하여지고 있는 상황이기 때문에 북한의 핵보유와 이란 핵합의를 비교하는 것은 이치에 맞지 않는다고 주장하였다. 즉 북한의 핵보유는 “반세기 이상 지속되는 미국의 핵위협과 적대정책에서 자주권과 생존권을 지키기 위한 필수수단으로 협상 테이블의 흥정물이 아니다”라고 하면서 북한은 “일방적으로 먼저 핵을 동결하거나 포기하는 것을 논의하는 대화에는 전혀 관심이 없다”고 말하였다.

즉 북한의 핵보유는 미국의 대북적대정책이 폐기되고 북한의 체제와 생존이 보장될 때 비로소 폐기될 수 있다는 입장이다. 이란 핵합의에 대한 북한의 입장은 일방적으로 북한의 선택폐기를 요구하는 대화에는 참여할 수 없다는 종전의 북한 주장의 연장선에 있는 것으로 새삼스런 입장은 아니다.

이란도 북도 미국의 적대국이지만 북은 이란과 다르다. 미국과 이란

은 평화협정 없이도 관계정상화가 가능하지만 북은 미국과 교전당사자이기 때문에 북미 간에는 평화협정 없이는 관계정상화가 이뤄질 수 없다. 9.19 공동성명을 이행하는 과정에서(가령 북한의 핵신고를 검증하는 과정에서) 이란 핵합의의 내용 중 일부분이 참고로 될 수 있을지 모르지만 북한 핵문제는 한반도의 평화협정을 통한 정전체제의 종식과 북한의 안전과 평화에 대한 법적 보장이 있어야만 풀릴 수 있다.

**(4) 미국이나 한국, 일본이 북한의 진정성을 대화의 조건으로 요구하는 것은 대화를 회피하는 것이거나 북한의 입장에 대한 잘못된 인식이다.**

북한이 핵능력을 발전시키고 핵보유국지위를 명시한 것을 두고 이를 북한이 한반도 비핵화를 위한 대화 의지가 없는 것으로 해석한다면 이는 잘못이다. 북한은 자신의 일방적인 핵폐기를 요구하는 방식의 대화에 참여하지 않겠다는 것이며 상호 평등하고 존중하는 입장에서의 대화를 요구하는 것이다.

북한의 대북적대정책 폐기 요구는 미국의 대북 적대정책이 완전히 종식되면 그 때가서 핵을 폐기한다는 것이 아니라 대북적대정책 폐기와 북한 핵폐기가 연동되어서 행동 대 행동으로 즉 동시병행적으로 이뤄져야 한다는 것을 뜻한다.

미국의 대북적대정책의 종식과 북한 핵폐기는 한반도 평화협정이 체결되어 이행되는 과정에서 상호연동돼서 단계적으로 이뤄질 것이다. 하지만 이는 많은 시간이 소요되어 그 때까지 기다릴 수 없고 또 북미간 높은 불신의 벽을 낮춘다는 의미에서 우선 당장 긴장을 낮추고 상호 신뢰를 쌓을 수 있는 조치들부터 합의해 나갈 필요가 있다.

## 4. 미국의 대중 봉쇄정책과 북한 핵문제의 연관성

### (1) 북한 핵문제는 미국의 대중국전략의 종속변수인가?

미국이 북한 핵미사일 문제를 미국의 중국 봉쇄전략을 위해 이용하는 것은 사실이다. 미국은 북한 핵미사일 위협을 빌미로 중국을 군사적으로 견제할 수 있는 전력들을 한반도와 주변에 배치, 운용할 수 있다. 가령 사드의 한국 배치 등을 통해서 실질적으로 중국 탄도미사일을 무력화하는 효과도 거둘 수 있다. 반면 미국이 한반도 평화협정을 체결하게 되면 미국은 한국에서 철수해야 하고 한미동맹도 더 이상 명분을 가질 수 없게 되며 그렇게 되면 동북아 패권전략을 구사할 중요한 지렛대를 상실하게 된다.

하지만 북한 핵미사일 문제를 반드시 미국의 대중국전략의 종속변수로만 이해해서는 안 된다. “대분단 기축관계에서의 군비경쟁 심화는 한반도 평화체제의 구축가능성을 제약하는 직접적이고 구조적인 요인이다.”(발제문 참고)

미국이 전략적 인내정책을 펴면서 북한 핵문제의 해결에 소극적인 것은 대중국 봉쇄전략에 이용하려는 의도도 있지만 그것이 전부가 아니고 또 주요한 측면이라고 하기도 어렵다. 왜냐하면 북한 핵미사일 문제는 그 자체로 미국의 핵비확산 정책을 흔드는 중대한 문제가 되기 때문이다. 미국은 핵무기가 통제되지 않고 제3세계 특히 적대국들에 확산되는 것을 자신의 국가안보에 직접적인 위협으로 간주한다. 또 핵무기가 동맹국이나 우호국으로 확산되는 것도 자신의 패권적 지위를 흔드는 것으로 보아 이를 지극히 경계한다.

또 미국의 전략적 인내 정책은 그것이 고립된 정책이라기보다는 군사적 압박과 외교적 고립을 통한 북한 핵문제의 강압적 해결전략과 쌍을 이룬다고 보아야 한다. 미국은 군사적 압박과 외교적 고립을 통해서 북

한의 붕괴를 기대하고 있는 측면도 있다. 하지만 미국은 북한이 핵기술과 핵제조능력, 운반수단 등에서 미국 본토를 위협할 정도에 가까워질수록 군사적 압박으로만 일관하면서 대화를 기피하기는 점점 어려워질 것이다.

미국이 한반도 평화협정을 체결하고 북한과 관계정상화를 이룬다면 미국의 대중 봉쇄전략은 어느 정도 타격을 받겠지만 그렇다고 해서 포기되지는 않을 것이다. 미국은 한반도 통일 또는 주한미군 철수를 상정한 대한반도 정책과 대중국전략을 내부적으로 검토하고 있는 것으로 알려지고 있고 한국전쟁 중이나 한국전쟁 뒤 중립화된 통일한국을 자신의 대한반도 방침으로 정한 적도 있다.

## **(2) 6자회담에서의 중국의 역할에 대한 평가**

중국은 한반도 비핵화에 대한 분명한 지지 입장을 갖고 있다. 그리고 기본적으로는 미국의 대북적대정책에 대해서 반대하는 입장이다.

그렇지만 중국이 대북관계에서 이중적인 태도를 보이고 있는 것도 사실이다. 중국은 미국의 대북적대정책을 한편으로 견제하기도 하지만 다른 한편으로 미국의 대북 제재에 동참하기도 한다.

중국은 북한이 미국에 의해 점령되거나 붕괴되는 것도 두려워하지만 북한의 핵미사일문제가 미국의 대중 봉쇄정책을 위한 구실로 이용되는 것도 두려워한다. 중국은 2012년 4월 12일 북한의 인공위성 발사에 대해서 규탄하는 4월 16일 안보리 의장성명에 찬성하였는데 이는 공정하지 못한 결정이었고 북한의 3차 핵실험을 야기함으로써 북한 핵문제의 해결을 더욱 어렵게 하는데 중국이 일조한 결과가 되었다. 그런데 중국이 이런 규탄성명의 성사에 동참한 것은 닌자오위다오가 미일안보조약의 적용대상이 아니라는 미국의 비밀양해가 있었기 때문이라고 한다. 즉 중국은 자신의 국익을 위해서, 중국에 대한 미국의 군사적 압박을 완화

시키기 위해서 필요하다면 북한의 권리라도 희생시킬 수 있음을 보여준 것이다.

중국은 미국의 대북적대정책을 전면적으로 부인하기보다는 자신에게 까지 그 영향이 과급되지 않는 선에서 억제하려는 입장을 보일 여지도 있고 경우에 따라서는 미국과 공조해 북한을 압박할 수도 있다. 또 중국은 미국의 대북적대정책에 대한 북한의 격렬한 반발이 한반도의 안정을 깨뜨릴 수 있다고 보고 한반도의 현상유지를 바라는 측면도 있을 수 있다. 미국의 소리 방송은 “존 케리가 2013년 4월 13일 양제츠 외교담당 국무위원과 회동한 뒤 북한이 핵무기를 포기하면 미국은 동북아 지역에서 새로 보강한 미사일 방어체제 중 일부를 제거할 수 있다고 밝혔다”면서 “중국에 대북정책 공조를 부탁하면서, 미국의 아시아 회귀 전략에 대한 중국의 불안감을 해소하는 태도를 보인”것이라고 보도하였다 (2013.4.15)

중국은 한국과의 관계에서 경제적 이익의 관점과 미국 영향력으로부터의 한국견인이라는 관점에서 한국과의 외교적 관계를 높은 수준에서 유지하고자 한다. 하지만 한미일동맹을 통해서 중국을 견제하고자 하는 미국의 의도가 점점 구체화되면서 군사적 관계에서 한중간 긴장이 높아지고 있는 것 또한 사실이다. 한미동맹 강화나 한미일동맹 구축에 대한 중국의 점증하는 우려는 중국으로 하여금 미국의 대북적대정책의 완화와 철폐에 입각한 북한 핵문제의 평화적 해결원칙에 더욱 적극적으로 나서게 하는 요인이 될 수 있다.

## **5. 조건 없는 6자회담 및 북미대화의 재개 필요성**

### **(1) 6자회담 재개를 위한 긍정적 여건**

대화를 기피하고 북한 붕괴를 기대하는 ‘전략적 인내정책’은 그 실패

가 이미 부인할 수 없게 되었다. 미국이 북을 군사적으로 압박하는 것도 북의 핵억제능력만 더 키우고 한반도 및 동북아시아지역에서 끊임없이 긴장과 전쟁위기를 불러옴으로써 미국의 강경일변도의 대북정책의 비효율성과 함께 대화 이외의 다른 해결수단이 없다는 것을 방증해 준다.

미·이란 핵합의 타결과 미쿠바 국교정상화는 적대국과의 대화를 통한 문제의 해결이라는 점에서 북미 대화를 촉진하는 요소다.

“한반도 비핵화 목표를 확고히 견지하고, 6자회담도 조속히 재개돼야” 한다는 올해 9월2일의 한중정상회담의 합의는 대화의 전제조건을 달지 않고 있는 등 6자회담 재개의 가능성을 높여주고 있다.

올 10월에는 미중 정상회담과 한미 정상회담이 예정되어 있다. 또 한중일 정상회담도 열릴 예정이다. 여기서 6자회담의 조건 없는 재개가 합의된다면 6자회담의 조속한 재개가 실현될 가능성이 높다.

## (2) 북미대화를 재개한다

북미회담은 2.13합의의 초기조치(Initial Actions phase)의 하나로서 북미간 현안을 해결하고 관계정상화를 위한 회의 위상을 갖는다.

북미대화가 재개되어 한미연합합동훈련의 임시중지에 대한 북미간 합의가 이뤄진다면 이는 북미간 신뢰구축은 물론이고 6자회담 2.13합의 이행에 청신호가 될 수 있고 남북간 대화의 발전에도 큰 촉진제가 될 것이다. 한미연합합동훈련은 북한 점령을 목표로 하는 훈련이다. 특히 2014년부터 선제공격전략인 맞춤형 억제전략이 적용되고 있다. 즉 한미연합합동훈련은 선제공격을 통해서 북한을 점령하는 작전계획에 따라서 실시되는 연습이고 또 이를 실행할 수 있는 전략무기들과 병력이 동원되는 훈련이다. 북한은 한미연합합동훈련에 대해서 자신의 생존과 체

제를 위협하는 훈련으로 간주하고 있으며 대표적인 미국의 대북적대정책의 표현으로 바라본다. 이미 올해 1월 9일 북한은 추가적인 핵실험 중지와 한미연합합동훈련의 임시중지를 제안한 바 있다.

북미회담이 재개되어 미국이 한미연합합동훈련의 임시중지 또는 축소(훈련참가 대상을 주한미군 병력에 한정하고 증원군은 일체 배제)하는 결정을 내린다면 2.29합의 이상의 북미 간 합의도 가능하리라 보인다.

2.29 합의 내용은 북의 경우 핵실험 및 장거리미사일발사 유예, 영변 우라늄농축활동 임시 중지 및 우라늄농축활동 임시중지에 대한 IAEA의 감시허용, 미국의 경우 대북 24만톤 영양식품제공 등이다. 여기에 한미연합훈련 임시중지를 포함시키고 북은 재개된 영변 원자로의 가동을 중지하도록 한다. 다만 인공위성 발사에 대해서는 장거리미사일발사 유예에서 제외한다는 것을 명확히 한다. 24만톤 영양식품 제공은 북한의 사정과 요구를 감안하여 재조정한다. 북미관계 정상화를 위한 실무그룹을 설치한다.

**<표>2.13 합의의 초기조치 및 2단계 조치 주요내용과 2.29북미 합의 내용**

	북한	미국	북 제외 참가국
2.13합의 초기조치	재처리시설을 포함한 영변 핵시설의 폐쇄·봉인/IAEA 요원 복귀/모든 핵프로그램 목록을 참가국들과 협의	북미 현안해결과 외교관계 수립 위한 대화개시/테러지원국 해제, 적성국교역법 적용종료	대북 경제·에너지·인도적지원에 협력/북에 긴급 에너지지원
2.13합의 2단계	모든 핵프로그램의 신고와 흑연감속로 및 재처리시설을 포함한 모든 현존 핵시설의 불능화		중유 100만톤 지원(최초 선적 5만톤 포함)/한반도 평협 협상/6자 외무장관회담
2012년 2.29북미합의	핵실험 및 장거리미사일발사 유예, 영변우라늄농축활동 임시 중지 및 우라늄농축활동 임시중지에 대한 IAEA의 감시허용	24만톤 영양식품 제공	



## 6. 평화협정 논의 시작과 체결

### (1) 6자회담 재개와 2단계 조치의 수정보완

6자회담이 재개되면 2단계 잔여조치를 포함해 다음과 같은 조치에 합의한다.

영변의 우라늄농축활동, 영변의 원자로 재가동과 관련하여 추가적 신고를 한다.

신고의 검증은 시료채취나 미신고시설 방문과 같은 주권침해 우려가 있는 무리한 요구는 하지 않도록 한다. 검증은 불능화된 부분부터 시작하고 추후 불능화할 부분은 따로 분리해 단계적으로 실시하는 것으로 한다.

- 핵재처리시설의 불능화를 재개한다.
- 대북 중유 미지원 25만톤을 지원한다.
- 한반도 평화협정 포럼을 구성해 평협논의를 시작한다.
- 동북아 안보협력 체제 실무그룹을 재가동한다.

### (2) 평화협정 논의의 시작

만약 2007년 12월에 북한핵신고에 대한 검증에 합의가 이뤄져 ‘초기 조치 다음단계’(2단계 조치)가 시행되었다면 지금 평화협정이 체결돼 시행단계에 들어가 있을 것이다. “남한의 이태식 주미 대사는 북한 핵 문제를 비롯한 여러 문제가 잘 풀린다면 한반도 정전체제를 대신할 종전협정 내지는 평화협정이 내년까지 가능할 것이라고 밝혔습니다.”(자유아시아방송 2007.3.8) "북한이 핵 계획을 모두 신고하고 핵시설을 불

능화하는 2단계 핵폐기 조치에 성의를 보일 경우 (미국은)금년 말부터 한반도 평화협정을 논의한다는 구상이다“(자유아시아방송 2007.7.9)

**<표> 예상되는 한반도 평화협정과 비핵화 단계**

단계(소요 기간)	북한	미국	남한
핵폐기1 단계(약2 년)	핵 프로그램 추가신고 및 검증/핵시설 불능 화/평화협정 논의 및 체결,	평화협정 논의 및 체결	평화협정 논 의 및 체결/
최종단계( 약3년)	평화협정 시행, 보유 핵탄두 폐기, 핵운반 수단 폐기, 재래식 군 축, 조중동맹 폐기	미군철수, 확장억 제(대한국 핵우산) 철회, 북미불가침조 약 체결.	재래식 군축, 한미동맹 폐 기

### (3) 평협과 불가침협정의 차이

평화협정과 불가침협정은 당사자에서 차이가 있다. 평화협정은 4개국을 당사자로 하는 다자협정이다. 반면 불가침협정은 미국과 북한 사이의 양자협정이다.

북미불가침협정은 미국이 북에 대한 불가침을 법적 구속력을 가진 조약으로 보장하는 것이기 때문에 평화협정과 다른 독자적인 의미를 갖는다.

케리국무장관은 북이 핵을 폐기한다면 불가침조약(협정)을 체결할 수 있음을 밝힌 적이 있다. 존케리 미국국무장관은 2013년 10월 3일 “북한이 비핵화를 결심하고 이를 위해 진정성 있는 협상에 나선다면 우리는 북한과 불가침 조약(non-aggression agreement)을 체결할 준비가 돼 있다”고 밝혔다. 이에 대해 북한 국방위 대변인은 2013년 10월 12일

“미국이 진정으로 조미관계개선에 관심이 있다면 대조선적대정책부터 철회하여야 할 것이다”라는 “세계사의 갈피에는 불가침과 관련한 일화가 수없이 기록돼있지만 그 언제 그 어디에도 상대방의 무장을 먼저 내리게 하고 불가침조약을 체결하자고 달라붙은 나라는 있어본 적이 없다”고 지적했다. 이는 북한이 불가침조약 체결을 불필요한 것으로 본 것이라기 보다는 일의 순서상 먼저 시행중인 여러 대북적대정책이 완화 폐기되고 다시는 적대정책을 반복하지 않겠다는 다짐으로서 불가침조약이 체결되어야 한다는 주장으로 볼 수 있다.

#### **(4) 한반도 평화협정과 미군철수, 군사동맹 해체**

평화협정 체결 논의에서 최대 쟁점은 외국군(주한미군)철수와 군사동맹 폐기 가 될 것이다.

한미는 쉽사리 군사동맹 폐기나 주한미군 철수 요구를 받아들이지 않을 것이고 그렇게 되면 북한은 핵무기의 폐기에 동의하지 않을 것이다. 북한 핵무기의 폐기를 위해서도 주한미군 철수와 군사동맹 폐기는 평화협정에 포함되어야 한다.

중국으로서도 주한미군철수에 반대할 이유가 없다. 평화협정이 체결된 조건에서 주한미군이 주둔한다면 이는 중국을 견제하기 위한 것일 수밖에 없기 때문이다. 또 한미동맹이든 주한미군이든 현상대로 유지된다면 MD와 같은 미국의 대중국 봉쇄를 위한 기지로서 한국이 계속 이용된다는 것을 의미하기 때문이다. 중국은 그 동안 한미동맹이 냉전시대의 유물이라고 비판하였는데 이는 한미동맹이 이제는 필요 없고 없어져야 할 것으로 인식하고 있음을 보여준다.

한반도가 평화적이고 자주적으로 통일되기 위해서도 주한미군 철수와 군사동맹 폐기를 담은 평화협정 체결은 필요불가결하다. 남한이 한미동맹을 유지하고 주한미군을 계속 주둔시킨다면 북으로서는 평화협정이

체결되더라도 흡수통일에 대한 우려를 떨쳐버리기 힘들다. 따라서 평화협정이 설사 체결된다 해도 북한의 남한에 대한 경계심은 계속될 것이고 이런 조건에서는 경제협력이나 교류 등 남북간의 협력이나 화해 또한 제한적일 수밖에 없게 된다.

또 한반도의 통일을 위해서는 한반도의 중립이 필수적인데 만약 주한미군이 그대로 있고 또 한미동맹이 그대로 있다면 주변국들은 이러한 상태 하에서 한국의 통일을 반기지 않을 것이다.

동북아 균형자로서의 주한미군의 역할이나 일본의 군사대국화를 견제하기 위한 미군의 병마개 역할 주장은 한마디로 허구적인 개념이다.

한미동맹이 유지되고 주한미군이 계속 주둔한다면 이는 동북아시아 지역의 공동안보기구의 구성 및 운영과도 충돌된다. 한미동맹이 그대로 남아있고 또 주한미군이 한반도에 주둔하는 상태에서 평화협정이 맺어진다면 한반도 평화협정은 동북아시아의 평화와 안정에 기여하지 못한다. 주한미군과 한미동맹이 미국의 동북아시아 및 아태지역의 패권전략 수행에 직간접적으로 관여할 것이기 때문이다.

## **7. 한반도 평화협정과 동북아 공동안보체**

### **(1) 9.19 공동성명과 동북아시아 평화**

9.19 공동성명은 “6자는 동북아시아의 항구적인 평화와 안정을 위해 공동 노력할 것을 공약하였”고 이를 위해 “동북아시아에서의 안보협력을 증진하기 위한 방안과 수단을 모색하기로”하였다. 이어 6자회담 2.13합의(2007)에서는 9.19공동성명을 이행하기 위한 일환으로 ‘동북아 평화·안보체제’에 관한 실무그룹을 설치하기로 합의하였다. 또 2.13 합의에서는 동북아 안보협력 증진방안 모색을 위한 장관급 회담을 신속

히 개최한다는데도 합의하였다.

동북아 평화안보체제 실무그룹은 러시아를 의장국으로 하여 2007년 3월 16일 1차 모임을 가졌지만 그 뒤 중단되었다.

6자회담 재개와 함께 동북아 평화안보체제 실무그룹도 재가동되어야 한다. 여기서는 동북아시아지역의 안보현안들이 다뤄져야 할 것이다. 북미관계 정상화나 북일관계 정상화는 동북아시아 평화와 안정에 필수적이므로 당연히 이 문제에 대해서도 논의가 되어야 할 것이다. 특히 한미연합훈련이나 미일연합훈련 그리고 그에 대응하는 중러연합훈련 등의 연합군사훈련의 상호통보와 제한, 중단 등도 논의되어야 한다. 아울러 미국의 사드 한국 배치 등 동북아시아의 안보지형에 중대한 영향을 주는 문제들이 논의되어야 할 것이다.

6자회담 내에서의 동북아 평화안보체제 논의는 자체의 논의와 실천적 성과들을 바탕으로 동북아의 안보문제를 공동으로 논의하고 결정하는 동북아 평화안보공동기구를 만들어 내는 산파역할을 할 수 있다.

## **(2) 한반도 평화협정과 동북아시아지역 공동안보기구의 관계**

동북아시아지역 공동안보기구는 지역내 특정 국가나 세력을 배타하지 않고 모든 나라가 참여해 분쟁의 평화적 해결, 패권주의의 방지, 무력사용 또는 무력사용 위협의 금지 등의 원칙에 입각해 공동안보를 추구함으로써 지역의 평화와 안정을 더욱 공고히 할 수 있게 된다.

동북아는 전통적으로 대륙세력과 해양세력의 무력충돌이 잦았다. 그때마다 한반도는 양세력의 쟁탈지가 되었다. 따라서 한반도가 평화협정을 통해서 평화와 안정을 이룩하고 통일을 이룬다면 대륙세력과 해양세력 어느 쪽도 대외팽창 또는 침략을 위해 한반도를 넘보기 힘들 것이다.

한반도 평화협정은 동북아 다자공동안보기구를 구축하는데서 결정적 구실을 한다. 한반도에서 평화협정이 체결되어 평화가 회복된다면 남북한 군사적 대립을 축으로 한 해양세력과 대륙세력의 대결구도는 그 근거를 상실하게 된다. 대북위협을 빌미로 한 한미일 군사동맹도 그 근거를 잃게 된다. 중국이나 러시아, 북한도 미국이나 일본의 군사적인 대륙진출에 대한 우려를 크게 줄일 수 있다.

북미관계와 북일관계의 정상화는 동북아시아지역의 평화와 안정에 필수적인 요소다. 평화협정체결을 통해 북미관계와 북일관계의 정상화를 이룰 수 있다는 점에서 한반도 평화협정은 동북아시아지역 평화와 안정의 초석이다.

동북아시아지역의 안보공동체가 명실상부하게 기능하려면 한미동맹이나 미일동맹이 해체되고 또 한국이나 일본에 주둔하는 미군 등 외국군이 철수해야 한다. 한반도 평화협정이 체결되면 한미동맹이 폐기되고 주한미군도 철수하게 되며 북한 핵도 폐기되므로 동북아시아지역의 안보공동체 결성은 큰 걸음을 딛게 된다.

한반도 평화협정을 통해서 동북아시아지역의 냉전구도는 해체되고 평화공존과 상호 협력이 그 자리를 대신하게 된다. 그 때야 비로소 동북아시아지역 국가들은 평등한 입장에서 지역안보에서 서로 협력하는데 전력할 수 있게 된다.

한반도의 평화가 회복되어 남북이 평화공존하고 자주적 통일을 지향하게 되면 흡수통일에 대한 주변국의 우려도 가실 수 있다. 자주적이고 평화적인 통일을 이룬 한반도는 동북아시아지역의 평화와 안정을 지키는 균형자적 역할을 할 수 있다. 중국과 일본의 지역패권경쟁을 제어하는데서 통일된 한반도는 큰 구실을 할 수 있다.

## 8. 한반도 비핵화와 동북아 비핵무기금지대 상호관계

한반도 평화협정 체결과 한반도 비핵화는 동북아 비핵무기금지대와 밀접한 관계가 있다. 한반도 비핵화가 되더라도 동북아 비핵무기금지대가 구축되지 않으면 불완전할 수밖에 없다. 또 한반도 비핵화가 이뤄지지 않은 상태에서는 동북아 비핵무기금지대 논의가 진전되기 힘들다.

한반도의 비핵화가 이뤄져야 동북아 비핵무기금지대 논의도 실질적인 동력을 얻게 된다는 점에서 한반도 비핵화는 동북아 비핵무기금지대 구축을 위한 전제라고 할 수 있다.

발제자는 “장차 한반도뿐만 아니라 일본을 함께 묶어서 비핵무기금지대로 만들고 이것을 미국, 중국, 러시아가 준수토록 하는 협정을 체결하도록 국제법적 협약인 동북아비핵무기금지대 조약 체결을 위해 노력한다는 규범을 한반도 평화협정에 포함시키는 것이 바람직하다”고 주장한다. 발제자의 말처럼 한반도 평화협정에 ‘동북아시아지역 비핵무기금지대 창설에 노력한다’는 규정이 포함되는 것에는 찬동한다. 그런데 러시아는 한반도 평화협정의 당사자가 아니어서 한반도 평화협정에 동북아시아지역 비핵무기금지대의 당사자까지를 구체적으로 적시하는 것이라면 이는 무리가 있다고 생각된다.

한반도 비핵화를 위해서는 북한의 핵무기 폐기와 함께 남한에 대한 미국의 핵우산(확장억제 제공) 철폐가 상호적 조치로서 이뤄져야 한다. 확장억제제공에는 미국의 MD도 포함되므로 당연히 미국의 MD관련 장비와 체계도 한반도에서 철수되어야 한다.

동북아비핵지대를 위해서는 일본에 대한 미국의 핵우산(확장억제 제공)이 철폐되어야 한다. 일본에 대한 미국의 핵우산이 철폐된다는 것은 곧 미일동맹이 존재할 이유가 없다는 것을 뜻한다. 미일동맹의 핵심은 일본에 대한 미국의 핵우산(확장억제제공)이기 때문이다. 아울러 미국, 중국, 러시아 등 핵보유국들의 유보 없는 전면적인 소극적 안전보장이

제공되어야 한다. 그와 함께 핵보유국 특히 미국의 핵 선제사용(First Use) 정책이 포기되어야 한다.

미국은 전략적 전쟁계획으로 2010년 현재 ‘작전계획 8010-08’을 시행중이다. 이 작전계획은 미국 본토나 동맹국에 대한 임박한 위협이 인지되면 핵 및 재래식의 타격력으로 선제공격하는 작전계획이다. 이런 공격대상으로는 중국, 러시아, 북한, 이란, 시리아, 9•11형태의 시나리오 등 6가지가 상정되고 있다.



---

# 토 론 문

---

이정철 / 숭실대학교 정치외교학과 교수

## 1. 북한의 행태 변화와 동아시아 정국

□ (핵 보유 선언 후의) 북한을 반응적(responsive) 행위자로 보기보다는 현상 타파적 행위자 혹은 수정주의 행위자로 해석하는 견해에 주목

- ‘그럭저럭 버티기’가 북한의 목표라는 주장과는 다른 해석
- 북한과 내구력 게임을 한다는 논리와는 또한 다른 해석

□ 북핵과 남북관계 : Stability-Instability Paradox<sup>202)</sup>

- 지역 핵 보유국의 등장이 저장도 전쟁이나 재래식 분쟁은 증가시킬 수 있으나 그것이 전면전으로 확산되는 것을 방지함으로써 안정성을

---

202) Colin H. Kahl and Kenneth N. Waltz, 2012, "Iran and the Bomb - Would a Nuclear Iran Make the Middle East More Secure?," *Foreign Affairs*, September/October 2012

유지한다는 주장(Stability-Instability Paradox)

- 제재나 외교라는 수단 또는 예방적 공격(preventive strike)으로는 이란의 핵보유를 막을 수 없음을 강조하며, 이란의 핵 보유국화가 가져올 지역 안정성이 오히려 미국이 감당할 비용을 상쇄한다고 주장

– 북한 체제의 과잉 자율성에 더해 핵 보유국 지위를 강조하는 북한의 행태는 Stability-Instability Paradox를 형성할 개연성이 높음

- 연평도 사태는 동 패러독스의 전형임

#### □ 북핵과 북중 및 북미관계

– 중국 결박론: 북한의 일차적 목표는 중국의 결박(tethering)이라는 해석

- 2009년 북한의 핵실험이 2009년 이후 북중동맹의 강화로 드러났다는 시각임

– 대미 벼랑끝 전술 ? : 2009년 이후 북미 관계 복원보다 평화협정이 중요하다고 공식 주장

– 미국과 중국은 이에 대해 미중 콘도미니엄 체제 전략으로 대응할 가능성 높음

## 2. 평화체제

□ 핵문제 해법과 관련, 현실적으로는 핵을 가진 북한과 핵 우산 하의 한미일 동맹 간의 평화공존체제를 공식화할 가능성에 대비해야 함

－ 북한의 핵군축요구는 사실상 ‘핵을 가진 북한’과 ‘주한미군이 존재하는 핵우산하의 한국’간의 공존체제를 의미하는 것

- 이 체제는 궁극적 평화체제보다는 전쟁 억지 상태 즉 평화 공존 체제를 의미
- 미국이 비확산 체제를 동의하는 경우 이러한 옵션으로 가는 것임

□ 향후 과도적 잠정 체제를 거칠 경우 이것이 새로운 평화체제로 대체되기까지는 상당한 시간이 필요할 듯

－ 잠정체제는 미국이 휴전체제의 유지를 포기하고 부분적인 대북 유화책을 수용하는 대가로 북한은 단기간 내의 북미수교를 포기하는 과도적 평화 체제임

- 북한의 핵동결과 미국의 초보적 대북안전보장을 교환한 이후에도, 북미 관계 정상화까지는 상당한 시간이 걸릴 수밖에 없는 시간적 비대칭성(time-lag)이 불가피한 현실을 인정하자는 것이 위 논리의 전제임

－ 시간적 비대칭성을 북한이 수용, 용인하도록 하기 위해서는 이 시기까지 북한의 과거핵 보유를 인정하고 동시에 핵 동결에 대한 5개국 공동보상체제를 구성하는 것임

- 종전 - 잠정협정 체제 하에서 남북관계 개선이 가능하다는 장점이 있으나, 핵을 가진 북한을 암묵적으로 인정해야 한다는 딜레마 있음

□ 완전한 평화체제 구상과 별개의 과도적 대안이 중요하므로, 구조의 연성화와 행위자의 연성화가 이루어질 때까지, issue specific 해법을 모색하는 장기적인 접근법이 필요

- 평화체제의 대안은 비핵지대화와 소극적 안전보장 하의 평화협정 체제라는 이중주론이 적절함

- 과도기간 동안 다자간 프로젝트를 통한 북한 주권의 연성화 추진

- 철도, 가스관 등을 북핵 문제의 입구에 배치
- 전력 인프라도 포함
- 정량/정기/비연계적 인도적 지원을 통한 장기적인 대북 레버리지 회복

---

# 토 론 문

---

이태호 / 참여연대 사무처장

## 한반도 평화와 핵문제 해결을 위한 시민사회의 제안들

올해는 6자회담을 통해 한반도 핵 문제 해결과 평화체제로 가기 위한 919합의가 도출된 지 10년이 되는 해다. 919성명의 정신으로 돌아가 그 합의들을 현실에 맞게 보다 적극적으로 발전시켜야 한다.

아래에서는 한반도 핵 문제에 대한 필자 및 필자가 속한 참여연대의 기본입장과 더불어 이 문제를 평화적으로 해결하기 위한 시민사회의 몇 가지 노력들을 소개하고자 한다.

### 1. 9.19 합의를 넘어

#### 1) 중단된 6자회담 : 누가 합의를 깼나?

올해는 제2차 세계대전 종전 70년, 원폭투하 70년, 한반도 분단 70

년을 맞는 해이다. 핵무기와 관련해서 한반도는 오랜 연혁을 가지고 있다. 70년 전, 히로시마와 나가사키에 투하된 원자폭탄은 일제에 의해 징발된 한국 노동자 10만 여명에게도 인도적 재앙을 가져왔다. 냉전 기간 동안 남한에는 미국의 전술핵무기 1,000여기 이상이 배치되어 있었다. 냉전이 끝난 이후에는 북한의 핵무기 및 장거리 로켓 개발, 미국의 핵선제공격 전략과 미사일 방어구상간의 갈등이 지속되어 왔다.

지난 20 여 년 동안 한반도 핵문제를 평화롭게 해결하기 위한 다양한 합의가 있었다. 1992년의 남북간 한반도 비핵화 선언, 1994년의 북미 제네바 합의, 2005년의 6자회담 9.19선언 등이 그것이다. 그러나 합의들은 지켜지지 않았고 결과적으로 북한은 3차례의 핵실험을 강행하였다. 6자회담은 2009년 마지막으로 열린 이래 아직 재개되지 않고 있다.

미국과 남한 당국은 북한이 합의를 깨고 대화국면을 이용해 핵무기 개발을 강행했다고 주장하고 있다. 하지만 미국과 같은 핵보유국이 먼저 북한에 대한 소극적 안전보장Negative Security Assurance 합의를 맺거나 경직된 적대정책으로 상대를 자극한 사례가 적지 않았다. 예를 들어, 9.11사건 직후, 미국 부시 행정부는 이라크, 북한 같은 불량국가에 대해서는 설사 핵을 보유하지 않았더라도 미국이 핵선제공격을 할 권리를 가진다고 선언했고, 실제로 비핵국가인 이라크를 공격한 바 있다.

부시행정부 말기에서 오바마 행정부 초기까지 상호불신이 증폭되는 과정은 매우 드라마틱하다. 6자회담 합의에 따라 북한 영변의 핵발전시설에 대한 불능화(disabling) 작업이 진행되던 2007년 하반기에 한미당국이 공개적으로 제기한 김정일 건강이상설과 북한 급변사태 대응책은 북한과 미국, 그리고 남한 모두의 태도를 얼어붙게 만들었다. 이로 인해 발생한 불신은 오바마 대통령이 ‘핵없는 세계’를 주창하던 집권초기, 북한으로 하여금 미국의 관계개선 의지를 시험해보고자 하는 충동

을 불러왔다. 북한은 오바마 대통령의 프라하 연설 당일 장거리 로켓을 발사했다. 북미 미사일 협상안은 2001년 부시 행정부의 일방적인 파기로 효력을 상실한 상태였고, 6자회담 의제에도 로켓 문제는 제외되어 있었다. 하지만 오바마 행정부는 북한의 로켓발사를 합의파기로 간주했고 유엔 제재를 시도했다. 이것은 다시 북한의 불신을 가중시켰고 북한은 곧 2차 핵실험으로 응수했다. 오바마 행정부는 북한에 대한 유엔제재의 강도를 높이면서 2010년 4월 발표한 “핵태세검토보고서”(Nuclear Posture Review Report: NPR)에서 북한을 유일한 핵선제공격 대상국가로 재지정했다. 부시 행정부와 마찬가지로 북한에 대한 소극적 안전보장을 거부한 것이다.

지난 20여 년 간 미국의 동맹국과 파트너들이 주로 동원해온 압박과 봉쇄, 핵우산과 재래식 군비의 강화 같은 일방적 대북정책 수단들은 북한 핵문제를 둘러싼 갈등의 해결에 전혀 효과적으로 작동하지 않았다. 북한 핵을 둘러싼 갈등의 역사를 살펴보면, 협상과 대화가 진행되는 동안은 적어도 북한의 핵무기 개발이 중단되었던 반면, 대북 압박과 봉쇄에 치중하는 동안에는 북한의 핵보유고가 늘어났고 장거리 로켓의 성능도 개선되었음을 쉽게 알 수 있다. 특히 체제 붕괴 혹은 전환 같은 주관적인 기대를 품은 채 대화를 배제하는 정책은 사태를 크게 악화시켰다.

이상의 예에서 확인되는 분명한 사실은 다음과 같다. 첫째, 합의를 깬 것은 북한만이 아니라는 점이다. 둘째, 북한 체제 붕괴나 전환 같은 주관적인 기대를 품은 채 대화를 배제하는 정책은 사태를 크게 악화시켰다는 점이다.

## 2) 북핵문제 해결은 불가능한가?

북핵 문제가 장기화되고 북한의 핵보유 의지가 강해지면서 한반도 비

핵화에 대한 체념적인 정서와 목소리도 높아지고 있다. 북한은 2012년 헌법에 '핵보유국'이라는 문구를 삽입하였고 2013년 2월에는 3차 핵실험을 강행하였다. 이로 인해 북한은 애초 핵을 폐기할 생각이 없었고, 향후에도 없을 것이라는 회의론도 제기된다. 대북 포용정책인 '햇볕정책'도, 경제제재와 외교적·군사적 압박으로 이뤄진 대북 강경정책도 실패했기 때문에 현실적 대안이 없을 것이라는 인식도 강하다.

하지만 남한을 비롯한 주변국들이 북한을 핵보유국으로 인정하건 아니건 간에, 북한 핵문제를 해결하기 위해서는 지금까지와는 다른 새로운 접근이 불가피하다. 잘 알려져 있듯이, 북한의 핵보유는 한미동맹에 대한 군사적 열세의 만회 및 군사적 억제력 강화, 강압 외교의 수단 확보, 국제적 위상 강화, 군비 조절을 통한 경제발전 도모, 내부 결속과 체제 정당성 확보 등 다목적을 띠고 있다. 여기서 중요한 문제는 한미 양국을 포함한 국제사회가 이러한 북한의 핵보유 동기와 목적을 상호 만족할 수 있는 방법으로 해결함으로써 북한의 핵 포기를 유도할 수 있느냐 하는 것이다.

이와 관련하여 2013년 6월 16일 북한 국방위원회 대변인이 '중대담화'를 통해 제안한 북미고위급회담 제안은 주목할 만하다. 이 제안에는 북한이 제시하는 비핵화의 내용과 그에 상응하는 구체적인 요구가 무엇인지 비교적 명료하게 담겨 있다. 이 제안에서 북한은 비핵화를 대화의 전제로 내세우지 말아야 한다면서, "군사적 긴장상태의 완화 문제, 정전 체제를 평화체제로 바꾸는 문제, 미국이 내놓은 '핵 없는 세계건설' 문제"를 주요의제로 제기하였다. 이 중대담화에서 북한 국방위는 비핵화 의지를 재확인했다. 한반도 비핵화가 "우리 군대와 인민의 변함없는 의지이고 결심임을 다시금 내외에 천명한다"고 밝힌 것이다. 한편, 담화는 북한의 핵 보유에 대하여 "그것은 조선반도의 비핵화를 실현하기 위한 자위적이며 전략적인 선택"이라고 주장했다. 더불어 북한 국방위는 "조선반도의 비핵화는 결코 '북핵 폐기'만을 위한 비핵화가 아니라, 남조선을 포함한 조선반도 전역의 비핵화이며 우리에게 대한 미국의 핵위협을



완전히 종식시킬 것을 목표로 내세운 가장 철저한 비핵화”라고 주장했다. 미국의 한국에 대한 핵우산 정책을 언급한 것이다.

이에 대해 10월 3일 케리 미 국무장관이 '북한이 핵 폐기를 시작할 경우' 북미 간 불가침협정을 체결할 의사가 있다고 답했다. 하지만 북한 국방위원회 정책국은 10월 12일 성명을 발표하여 1) 미국이 '선 핵 무기 포기' 주장을 철회할 것, 2) 대북제재를 해제할 것, 3) 대북 핵위협을 청산할 것 등을 재차 주장하였다.

북한의 태도는 1992년 남북 사이의 한반도비핵화선언이나 1994년 북미 제네바합의의 교환조건보다 더 많은 것을 요구하고 있음을 보여준다. 북한이 평화체제 수립과 북미관계 정상화는 물론이고, 한반도비핵화를 넘어 한반도에 대한 미국의 핵우산 정책 철회를 요구하고 있는 셈이다. 이런 상황은 사실 북한에 대한 소극적 안전보장 철회를 의미하는 부시 행정부의 대북 핵 선제공격 독트린 천명 이후 어느 정도 예상된 일이었다. 이러한 상황과 함께, 지난 수년간 지속된 한미동맹의 '전략적 인내' 기조와 확장억제정책위원회(EDPC) 설치를 비롯한 핵·미사일 억지력 강화는 북한당국으로 하여금 핵우산 문제를 거론할 토양을 만들어 주었다.

사실 핵우산은 '핵에 의존하는 군사전략'의 일환이다. 그래서 반핵무기 운동을 주도해온 대부분은 국제반핵평화운동과 정책전문가들은 일관되게 핵무기는 물론 핵우산의 폐지를 주장해왔다. 문제는 북한만이 아니라 6자회담 참가국 중 어느 나라도 핵무기나 '핵 억지에 의존하는 군사전략'을 폐기할 생각이 없다는 점이다. 특히 재래식 전력 면에서 북한에 비해 압도적 우위를 지닌 한미, 미일 동맹세력이 핵 억지력에 의존하는 대북군사전략을 유지하면서 북한에게만 핵 억지력을 포기하라고 주장해서는 문제를 해결하기 어렵다. 온갖 봉쇄를 감수하고 3차례의 핵 실험을 강행한 북한에게 핵 프로그램을 포기할 것을 요구하기 위해서는 상호신뢰 할 수 있는 새롭고 포괄적이고 대담한 제안이 추가되어야 한

다.

### **3) 919 + α 가 필요하다.**

새로운 제안은 과거의 합의를 계승하면서도 그 정신을 새롭게 발전시킨 것이어야 한다. 이 점에서 9.19공동성명의 유용성은 특별히 강조되어야 한다. 그것은 9.19공동성명이 지닌 접근법, 즉 북핵문제 해결과 한반도 평화체제의 성립, 북미, 북일 관계 개선, 동북아 평화안보 체제 구축을 연결하는 포괄적 접근법이 문제 해결에 유효하기 때문이다. 2005년 9.19공동성명에서 출발해서 이 성명에 대한 6자의 이해 및 이행과정에서 드러난 한계들을 보완하기 위한 보다 근본적이고 포괄적이며 균형 잡힌 대안을 마련해야 한다.

9.19공동성명이 결과적으로 한반도 비핵화와 평화체제 건설을 분절적으로 접근했다면, 이제는 이를 상호 연동된 동시적 목표로 삼고 접근해 나가야 한다. 또한 새로운 협상에서는 9.19공동성명에 포함되어 있지 않아 계속 상호불신과 논란을 야기해온 운반수단(로켓 문제)과 핵우산에 대한 논의도 새롭게 포괄되어야 한다. 9.19공동성명에서 제시된 한반도 비핵화라는 목표는 이제 한반도와 동북아시아에서 핵위협을 상호 제거하는 동북아시아비핵지대화 전망과 연결되어야 한다.

#### **9.19 공동성명 개요 (2005년 9월 19일 제 4차 6자회담)**

	6자			
한반도의 검증가능한 비핵화	북한	미국	남한	6자
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 모든 핵무기와 현존하는 핵계획 포기</li> <li>• 조속한 시일 내에 핵확산금지조약(NPT), 국제원자력기구(IAEA)에 복귀</li> <li>• 한반도 비핵화 선언 존중</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 핵무기 또는 재래식 무기로 북한을 공격할 의사가 없음</li> <li>• 한반도에 핵무기를 배치하지 않을 것을 공약</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 핵무기를 접수, 배치하지 않겠다고 약속</li> <li>• 남한영토에 핵무기가 없다는 사실을 확인</li> <li>• 한반도 비핵화 선언 존중</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 북한의 평화적 핵 이용권리 주장을 존중</li> <li>• 적절한 시기에 대북 경수로 제공 문제를 논의</li> </ul>
관계개선	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 북미간 각자의 정책에 따라 관계정상화 조치</li> <li>• 북일간 과거사와 현안해결을 기초로 관계정상화</li> </ul>			
에너지/무역 협력	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 남한, 북한에 대한 2백만 킬로와트의 전력공급 제안효력 재확인</li> <li>• 5자, 대북 에너지 지원 제공 의사 표명</li> </ul>			
항구적 평화와 안정 보장	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 직접 관련 당사국들은 적절한 별도 포럼에서 한반도 평화체제 협상</li> <li>• 6자는 동북아시아에서의 안보협력 증진을 위한 방안과 수단을 모색</li> </ul>			
이행방법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ‘공약 대 공약’, ‘행동 대 행동’ 원칙</li> </ul>			

## 2. 시민사회의 노력들

### 1) 한반도평화정책보고서<sup>203)</sup>

이 보고서는 한반도평화연석회의가 2013년 발행한 평화정책보고서다. 보고서는 “대북정책의 직접적인 당사국이라고 할 수 있는 한국과 미국 정부에게 지금까지 추구해온 정책방향의 비현실적 요소들, 그리고 그러한 비현실적 정책이 당연한 전제로 삼았던 편견과 고정관념들에 대해

203) 이 보고서는 ‘한반도평화연석회의’(상임대표: 도법 조계종 쇄신결사추진본부장, 정현백 시민 평화포럼 공동대표)의 2013년 사업의 일환으로 진행되었다. 보고서의 작성은 ‘시민평화포럼’이 담당하였으며, 참여연대 평화군축센터와 평화네트워크도 함께하였다. 집필에는 김연철(인제대 교수), 김창수(한반도평화포럼 기획위원장), 서재정(존스홉킨스대 교수), 이승환(시민평화포럼 공동대표), 이정철(숭실대 교수), 이태호(참여연대 사무처장), 정욱식(평화네트워크 대표), 정현곤(시민사회단체연대회의 운영위원장) 등이 참여하였다(가나다 순).

점검하고, 현실적이고 균형 있는 대북정책으로 전환하도록 권고하는데 주된 목적을 두고 있다”고 발행목적을 밝히고 있다.

특히 “정전협정과 한미동맹 60주년이자 북한의 핵확산금지조약(NPT) 탈퇴로 한반도 핵 위기가 본격화된 지 20년째 되는 해를 맞아 한반도 위기의 본질적인 성격을 규명함과 동시에 근본적이고 포괄적인 문제 해결 방안을 담는데 주안점을 두고 있다”고 밝히고 있다.

보고서는 “장기적 현상 유지를 염두에 둔 오바마 행정부의 ‘전략적 인내’나 박근혜 정부의 ‘한반도 신뢰 프로세스’는 재검토되어야 한다. 한반도 위기의 근원이 되는 정전체제의 해소 없이 북핵 문제를 해결하겠다는 것은 실현 불가능한 목표이다. 따라서 대북정책 재검토의 핵심은 한반도의 평화적인 현상 변경, 즉 정전체제를 평화체제로 전환하려는 능동적 노력을 전제로 하는 것이어야 한다”고 지적한다.

보고서는 4가지 접근 원칙을 제시한다.

첫째, 2005년 9.19공동성명을 기초로 하되 이를 근원적·포괄적·균형적 원칙 위에서 발전시켜야 한다. 9.19공동성명에서 제시된 한반도 비핵화라는 목표는 ‘한반도 비핵지대화’로 정식화하는 것이 바람직하다. 9.19공동성명이 결과적으로 한반도 비핵화와 평화체제 건설을 분절적으로 접근했다면, 이제는 한반도 비핵지대화와 평화체제를 상호 연동된 동시적 목표로 삼고 접근해나가야 한다. 새로운 협상에서는 9.19공동성명에 포함되어 있지 않은 운반수단에 대한 논의 및 9.19공동성명에 포함되어 있는 경제협력 등도 포괄적으로 논의할 필요가 있다.

둘째, 북핵문제 해결을 위한 6자회담 개시와 더불어 평화체제 논의를 위한 4자회담을 동시에 추진해야 한다. 평화체제 논의는 9.19공동성명의 합의사항이다. 따라서 6자회담 개시와 더불어 평화체제 논의를 위한 남·북·미·중 4자회담의 동시 추진은 원칙의 문제로 수용되어야 한다. 평화체제 논의를 위한 4자회담의 원활한 진전을 위해서는 1996년에 한

미 양국의 공동제안으로 추진된 4자회담을 참조할 필요가 있다. 의제와 주요한 쟁점에 대한 당시의 논의를 바탕으로 구체적인 협의를 시작한다면 북핵문제 해결의 환경을 조성하는데 큰 도움을 받을 수 있을 것이다.

셋째, 6자회담 재개와 더불어 북미 관계의 포괄적 관계 개선을 동시에 추진해야 한다. 6자 회담의 다자간 대화와 더불어 북미간 양자대화가 동시에 이루어져야 하며, 그 양자대화의 목표는 북미관계 정상화가 되어야 한다. 북미는 고위급대화를 제도화하고, 경제제재 완화를 비롯한 적대관계 해제를 순차적으로 진행해 나가면서 북미수교에 도달해야 한다. 이 과정에서 2000년 북미공동코뮤니케의 합의사항인 미국 대통령의 방북 약속도 적극 활용할 필요가 있다.

넷째, 한반도 비핵화와 평화체제 추진의 필수불가결한 요소로서 남북 관계의 안정적 발전이 보장되어야 한다. 북한이 핵을 포기해야 남북관계가 발전할 수 있다는 인식에 얽매어 북의 핵능력을 강화시키고 남북관계도 악화시킨 과거의 실패를 되풀이해서는 안된다. 한반도 평화는 남북관계의 발전 없이 불가능하다. 남북관계의 안정은 또한 북한이 핵을 포기하게 만드는 주요 동력의 하나이다. 그런 점에서 식량과 비료를 포함한 대북인도지원의 재개, 5.24조치 해제 등 남북관계 전반을 정상화시키는 조치들이 광범위하게 추진되어야 한다. 나아가 남북기본합의서, 6.15공동선언, 10.4선언 등 기존 합의를 존중하는 확고한 기초 위에서 서해 평화정착을 비롯한 중요 현안을 책임 있게 해결해나가야 한다.

## 2) ‘한국전쟁 종식과 한반도 핵 위기 해소를 위한 지구시민선언’

한편, 지난 5월, 2015핵확산방지협약(NPT) 평가회의를 계기로 참여 연대와 평화와통일을여는사람들이 제안하여 전세계 19개국 373여명의

개인과 91개 시민단체가 서명한 <한국 전쟁 종식과 한반도의 핵위기 해소를 위한 지구시민선언<sup>204)</sup>> 역시 한반도 평화정책보고서와 유사한 세 가지 접근 원칙을 제안하고 있다.

세 가지 원칙은 다음과 같다.

우선, 한반도 핵 갈등은 불안정한 한반도 정전체제의 일부로 이해하고 접근하자는 것이다. 한반도 정전체제를 평화체제로 바꾸고 북미·북일 관계를 정상화하는 것과 북한 핵의 폐기를 포괄적으로 연계하는 해법을 찾자는 제안이다. 6자 공동성명 합의에 따라 한반도 평화협정 체결을 위한 관련국 간의 협상을 시작하는 것이 한반도 핵 위기를 해결하는 첫 걸음이 된다.

둘째는, 한반도 핵 갈등을 동북아시아와 지구적 차원에서 진행 중인 핵 갈등의 일부로 이해하고 접근하자는 것이다. 한반도는 물론 동북아시아에서 핵 위협을 근원적으로 제거하기 위한 포괄적인 해법을 추구하자는 제안이다. 가장 효과적인 방법은 한반도로부터 시작하여 동북아 비핵지대를 건설하는 것이다.

셋째, 한반도의 불안정한 정전체제를 2차 대전 전후(前後)에 형성된 동아시아의 역사적 갈등구조의 일부로 이해하고 접근하자는 것이다. 이러한 특성을 무시하고 북한의 핵·미사일 위협을 이유로 일본의 집단적 자위권 추구를 허용하고 한·미·일 군사협력을 강화하는 것은 역내에 극심한 군사적 긴장과 군비경쟁의 악순환을 부를 수 있다는 것이다. 일본의 평화헌법 수호는 한반도 평화협정과 함께 동아시아 평화협력체제 형성의 핵심 축이라 할 수 있다.

지구시민선언의 제안사항은 다음과 같다.

---

204) 2015년 5월 4일, 핵확산금지조약(NPT) 평가회의가 진행되던 뉴욕에서 발표되었다.

- 첫째, 한반도 핵위기 해결을 위하여 2005년 9·19합의에 입각한 6자 회담을 조속히 재개해야 한다.
- 둘째, 정전체제 종식과 새로운 평화협정 체결을 위한 남북미중 등 관련 당사국간의 회담을 6자회담과 동시에 혹은 선제적으로 추진해야 한다.
- 셋째, 북미, 북일 관계의 포괄적 관계 개선을 위한 양자대화를 6자 회담과 동시에 혹은 선제적으로 추진해야 한다.
- 넷째, 남과 북은 대화와 협력을 확대하고 주변국은 이를 적극 지원해야 한다.
- 다섯째, 한반도와 동아시아의 군비경쟁을 촉발하는 미사일 방어 협력을 비롯한 한미일 군사협력/동맹 추진을 중단해야 한다.
- 여섯째, 동아시아 평화의 보루인 일본 평화헌법을 무력화하는 일본의 집단적 자위권 추구를 허용하지 말아야 한다.
- 일곱째, 한반도 비핵화 논의는 한반도 혹은 동북아시아 차원의 비핵 지대 건설의 전망속에 이루어져야 한다.
- 여덟째, 한반도 평화협정 체결과 병행하여 남북이 각각 맺은 상호적 대적인 군사동맹을 단계적으로 해소하고 한반도와 동아시아의 공동 안보에 기여하는 호혜적이고 평화적인 관계로 전환해야 한다.

### 3) 민간 6자회담, <울란바토르 프로세스>

같은 맥락에서 최근 주목할 만한 시도가 몽골의 수도 울란바토르에서 시작되었다. 몽골 정부와 민간단체인 ‘블루배너’가 주선하는 민간 6자 회담, <울란바토르 프로세스>가 그것이다. 이 프로세스에는 남한과 북한을 포함해 6자 회담 국가들인 중국, 일본, 러시아, 미국 그리고 몽골

의 시민사회 인사들이 참여한다. 남한 시민사회단체로는 참여연대와 평화를만드는여성회가, 북한의 민간주체로는 조선평화옹호전국민족위원회(KNPC)가 참여하고 있다. <울란바토르 프로세스>는 향후 4-5년간 한반도 평화와 동북아시아 비핵지대화를 촉진하고, 이 목표에 여성을 비롯한 시민사회의 참여와 역할을 높이기 위한 정례 대화를 이어갈 예정이다.

<울란바토르 프로세스>의 의미는 민간 주도의 분쟁해결 대화라는 점이다. 안보전문가나 정부기관간의 ‘안보’대화가 아니라 분쟁해결 전문가, 평화전문가들의 분쟁해결 대화다. 프로세스 참가자들은 각국 정부와도 긴밀한 의사소통과 상호작용을 통해 정부간 대화 활성화에 가교역할을 할 예정이다. 이 프로세스가 다루는 의제들은 사실상 2009년 6자 회담 당사국들이 합의한 919성명 속에 어느 정도 전제되어 있는 의제들이다. 한반도 긴장완화, 정전체제의 평화체제로의 전환, 한반도를 비롯한 동북아에서의 핵 위협의 해소와 공동안보협력 방안에 대해 민간 차원에서 보다 자유로운 의견교환이 가능할 것으로 기대된다. 그 결과를 바탕으로 정부 간 협상의 진전을 가로막고 있는 불신의 배경, 원인, 근본적 대안에 대해 민간 차원의 권고안을 마련할 예정이다. 특히 군사적 긴장과 적대의 악순환을 유발해온 군사적 억지(deterrence) 위주의 대응에 대해 성찰하고 ‘평화를 위한 평화적 수단’을 마련하는데 주목할 것이다.

<울란바토르 프로세스>의 기초는 무장갈등예방지구파트너십<sup>205)</sup> 등

---

205) Global Partnership for Prevention of Armed Conflicts. 2001년 유엔 사무총장 코피아난이 유엔 보고서 ‘Prevention of Armed Conflict’를 통해 제안, 2003-4년 각 지역별 준비과정을 거쳐 2005년 뉴욕에서 공식 발족하고 전세계의 무장갈등 예방과 해결을 위한 지구행동의제 Global Action Agenda in 2005를 공표했다. 이후 헤이그에 국제사무국을 둔 상설 국제민간기구로 안착되었다. 현재 GPPAC 동북아시아 위원회 포함 총 14개 지역위원회를 두고 있다. 동북아시아 위원회에는 동경, 교토, 서울, 베이징, 상하이, 홍콩, 타이페이, 블라디보스톡, 울란바토르 등의 도시를 대표하는 민간단체들이 참여하고 있고 평양 소재 민간단체인 조선평화옹호전국민족위원회KNPC는 참관자격을 유지하고 있다. 동북아 사무국은 동경 소재 peace boat가 담당한다, 서울에서는 참여연대, 평화를만드는여성회, 노틸러스 아리 Nautilus Ari, 동북아지



북아위원회 GPPAC North East Asia에 의해 만들어졌다. 2005년 설립된 이 네트워크는 GPPAC 국제사무국과 더불어 동북아시아 평화를 위한 민간대화에 북한 민간단체를 참여시키기 위해 노력해왔다. 그 결과 2011년부터 북한의 조선민족평화옹호위원회(Korean National Peace Committee)가 업저버 자격으로 참가하기 시작했고, 여기에 미국의 평화단체가 합류하여 올해 울란바토르 민간6자회담을 시작하게 된 것이다.

<울란바토르 프로세스>를 제안하고 이 프로세스에 남다른 특징을 부여하고 있는 것은 몽골정부다. 몽골은 비교적 작은 나라지만 비핵국가를 선언하고 유엔으로부터 ‘비핵지대’임을 공인받았다. 국가전략의 하나로 평화군축을 일관되게 추구하고 있다. 몽골은 주변 6개국 정부와 우호적인 관계를 유지해왔고, 특히 남북한과 독특한 문화적 경제적 협력관계를 발전시켜왔다. 더욱이 몽골은 또한 유라시아 교류와 협력의 교차로에 입지한 나라이자 자원부국으로서 주변국들이 협력을 원하고 있어 몽골정부의 지원이 민간6자회담의 효과를 높이는데 긍정적인 영향을 미칠 것으로 기대된다.

<울란바토르 프로세스>를 지탱하는 가장 중요한 동력은 역시 남북 민간주체의 참여다. 울란바토르 프로세스와 GPPAC 동북아위원회는 5.24조치로 단절된 이래 남북 민간대화가 성사된 몇 안되는 드문 사례다. 특히 북한 민간주체가 이런 종류의 다자대화에 참여하는 것 역시 매우 이례적이다. 여기서 남북 간 민간교류 경험을 가진 참여연대와 평화를만드는여성회 등 남한 NGO들은 북한 단체가 다른 나라 민간단체와 자연스럽게 어울리도록 돕는 윤활유 역할을 하고 있다.

<울란바토르 프로세스>는 출범했지만 아직 헤쳐 나가야 할 많은 장애물을 가지고 있다. 무엇보다 정부간 관계의 교착과 군사적 긴장의 확대 추세가 가장 큰 장애물이다. 한미일은 ‘전략적 인내’ 정책을 추구하

---

역평화구축훈련센터 NARPI가 참여하고 있다.

면서 대화를 사실상 유예하고 있고, 미중, 미러 관계는 악화되고 있다. 북한은 북한대로 북미 양자접촉에 의한 포괄적 담판을 선호하는 태도를 보이고 있다. 이는 ‘민간 6자회담’은 물론 6자회담 자체에 대한 기대 저하 요인으로 작용한다. 이질적 구성도 장애요소다. 북한, 중국의 민간단체들은 사실상 정부와 긴밀히 협력하는 반관반민 조직인 반면, 미국, 일본, 남한 등지에서의 참가단체는 순수 민간단체여서 의제를 다루는 태도나 의사결정 절차에서 참여주체의 이질성이 크다. 이러한 단점을 보완하기 위해 프로세스 참가단체들은 각 나라 정부, 전문가그룹과의 소통을 강화하고 매 회의마다 정책입안에 연관된 정부관계자나 전문가를 초청하는 별도의 대화프로그램을 운영할 예정이다. 또한 동북아시아 비핵지대화를 연구하는 연구자 그룹, 여성 6자회담을 추진해온 동북아 여성평화회의 등 유사한 목적을 가진 민간 혹은 반관반민 프로그램과의 네트워크도 강화할 예정이다.

민간6자회담이 당장 가시적인 성과를 낼 수는 없을 것이다. 하지만, 동북아시아 군사적 긴장의 도화선이 되고 있는 한반도 정전체제와 핵문제를 둘러싼 갈등을 두고 시민사회가 문제해결의 당사자로서 참여하는 다자간 틀이 마련되었다는 것 자체가 의미있는 일이 아닐 수 없다. 각 나라 시민 간에 서로 이해를 높이고 신뢰의 기반을 쌓는 것은 그 자체로서 동아시아 전체에서 위기를 줄이고 갈등해결 잠재력을 강화하는데 기여할 것이다. 경우에 따라서는 단절된 정부 간 대화의 물꼬를 트는 촉진자로서 작으나마 역할을 할 수 있을 것으로 기대된다. 동북아시아의 미래와 관련해서 가장 큰 문제로 거론되는 것은 국가 간 갈등이 갈수록 커져가지만 이를 해결할 다자간 협력 틀의 형성은 지체되고 적대적이고 배타적인 군사동맹만 강화되고 있다는 점이다. <울란바토르 프로세스>는 이 지역에 아직 익숙지 않은 다자간 갈등 해결 메커니즘을 발전시키고 안보 문제에 대해 여성과 시민사회 평화전문가의 발언권을 높이는 데 기여할 것이다.

---

# 토 론 문

---

임필수 / 사회진보연대 정책교육실장

## 1. 협상 전망

- 2008년 12월 11일 6자회담 수석대표회담에서 핵 검증의정서 채택이 합의에 실패.
  - 2009년 4월 5일 북한의 로켓 (광명성 2호) 발사.
  - 2009년 5월 25일 2차 핵실험.
  - 2010년 1월 11일 북한 외무성 성명, “올해 정전협정을 평화협정으로 바꾸기 위한 회담을 조속히 실시할 것을 정전협정 당사국들에게 정중히 제안한다.”
  - 2013년 2월 12일 북한의 3차 핵실험.
  - 2014년 4월 13일 북한 로켓 (광명성 3호) 발사.
- 2009년 이후 미국 내에서 새로운 시각이 등장. 북한이 진정 원하는 바는 소극적 안전보장이 아니라 핵-미사일의 실제 보유라는 것. (9·19 공동성명, “미합중국은 한반도에 핵무기를 갖고 있지 않으며,

핵무기 또는 재래식 무기로 조선민주주의인민공화국을 공격 또는 침공할 의사가 없다는 것을 확인하였다.”) 따라서 미국 내에서 대북협상에 대한 근본적 회의론이 강화.

- 이러한 미국 측 입장은 현재까지도 유지되고 있는 듯. 나아가 이란과 핵 협상 타결도 북한에 어떤 영향을 주지 않을 것이라는 관측도 제기됨. 이란은 최소한 핵무기를 추구하지 않는다는 것이 공식입장이었으나, 북한은 핵무기 보유를 공식 정책으로 채택, 추진한다는 것.<sup>206)</sup>
- 미국은 북한의 핵무기 프로그램의 폐기를 위한 협상을 하자는 입장이고 (또한 6자회담 복귀를 위한 추가적 인센티브는 불가능하다는 입장이고), 북한은 자신을 핵보유국으로 인정한 가운데 평화협정을 체결하자는 입장이라면 빠른 시일 내에 어떤 테이블이 마련될 것이라고 기대하기가 매우 어려움.

## 2. 2010년 NPT 평가회의 후 미국의 핵무기 현대화 계획

- 한편 정부 간 협상이 장기 교착에 빠진 상황에서 핵 보유국의 핵무기 정책은 여러 우려를 낳고 있음.<sup>207)</sup>
- 2010년 당시 미국과 러시아는 뉴 스타트 조약에 합의. 하지만 그 이후 진전 결과는 빈약. 뉴 스타트의 목표는 그렇게 대단한 것은 아니었음에도 아직 완전히 이행되지 않았음.<sup>208)</sup> 그리고 추가적인 조약이

206) 2015년 6월 12일 미국 외교관계협의회 대담을 보라. 여기에는 버웰 벨 전 한미연합사령관, 크리스토퍼 힐 전 주한미대사 등이 참여했다. <http://www.cfr.org/north-korea/do-north-korea/p36749>

207) Hans M. Kristensen and Robert S. Norris, 'Slowing nuclear weapon reduction and endless nuclear weapon modernization: A challenge to the NPT'. <http://bos.sagepub.com/content/70/4/94.abstract>

208) ① 협정은 실전 배치된 핵탄두의 수를 1,550기로 제한했다. 하지만 실제로 배치된 핵탄두의 수는 1,550기 제한을 넘을 수 있는데, 폭격기 한 대에 탑재된 탄두는 그 수가 얼마든 간에 1기로 계산되기 때문이다. ② 뉴 스타트 조약은 실전 배치되거나 그렇지 않은 많은 발사체, 즉

등장하지도 않았음.

- 9개 핵무장 국가(미국, 러시아, 프랑스, 중국, 영국, 파키스탄, 인도, 이스라엘, 북한)는 약 16,400기의 핵탄두를 보유. 지구상 모든 국가가 85개의 핵탄두를 보유한 것과 같은 수치.
- 미국, 러시아, 프랑스, 중국, 영국의 보유고가 98%. 미국과 러시아의 보유고는 93%. 미국과 러시아의 보유고는 3위 국가인 프랑스보다 거의 25배 많음.
- 오바마 대통령은 취임 당시 핵무기의 규모와 역할을 축소하여 핵무기 없는 세계로 나아가기 위한 구체적 단계를 취할 것이라고 공언.
- 그러나 오바마 대통령은 오히려 핵무기 현대화에 대한 기여로 역사에 이름을 남길 듯. 오바마 정부는 모든 분야에서 핵무기 현대화 계획을 수립. 새로운 핵무기 운반체계 개발, 모든 유형의 핵탄두와 핵무기 생산시설의 수명 연장과 현대화를 추진.
- 또한 전술핵무기 현대화 계획을 추진. 전술핵무기의 정밀성이 높아지면서 과거에 더 큰 파괴력을 요구했던 목표물에 더 작은 파괴력을 지닌 핵무기가 사용된다면 방사성 낙진도 감소할 것. 이러한 효과는 핵무기의 '사용가능성'을 더욱 높이는 결과를 낳을 것.
- 2010년 핵정책보고서(NPR)는 "핵무기를 추구하는 정권을 다루는 방식으로 핵군비 경쟁은 부적절하다"고 명시. 그러나 오바마 정부의 핵무기 정책이 그런 선언에 부합하는지 강한 의문을 제기해야.

---

대륙간탄도미사일(ICBM), 잠수함발사 탄도미사일(SLBM), 중폭격기(장거리전략폭격기)의 수를 800기로 제한하고, 그 중 배치된 미사일과 폭격기의 수를 700기로 제한했다. ③ 여기서 중요한 점은 미국이 감축하지는 상한선은 실전 배치된 핵탄두를 대상으로 하며, 여기에는 비축분은 제외된다는 점이다. 미국은 상당량의 핵탄두를 비축하고 있고, 필요에 따라 현존 운반 체계에 4,000기 이상의 핵탄두를 배치할 수 있다. ④ 또한 협정은 전술핵무기 시스템에 대해서는 아무런 제한을 가하지 않았다는 점도 중요하다.

### 3. 한반도에서 지속되는 핵전쟁 계획

- 국방부는 8월 24일 이날 정례 브리핑에서 “북한이 감히 도발할 수 없도록 한국과 미국이 계속 협조를 하고 있다”며 “한미는 현재 한반도의 위기상황을 지속적으로 주시하면서 미군의 전략자산의 전개시점을 탄력적으로 검토하고 있다”고 밝힘. 전략자산은 사실은 핵무기를 의미. B-2, B-52H 폭격기는 2004년에 개시된 ‘억지력 확장’ 임무를 위해 괌의 앤더슨 공군기지에 순환 배치를 지속.
- 미국은 한반도 사드(THAAD) 배치를 지속적으로 모색. 사드는 과거 1980년대 전략방위구상(SDI) 프로그램에 기원을 둔다. 충돌파괴무기(운동에너지 무기)는 핵 미사일 요격 체계. 즉 사드는 핵 전쟁용 무기체계라는 것.
- 또한 미국은 대중국 공해전 계획(최근에는 ‘세계 공역 내에서 접근과 기동을 위한 합동개념’, JAM-GC로 개명)에 따라 일본의 집단자위권 행사를 적극적으로 추진.
- 최근 한국 언론 동향을 보면 무장충돌이 핵전쟁 태세로 비화되는 한반도의 가공할 현실에 대한 경각심보다는 박근혜 정부의 협상 태도를 지지하는 분위기도 형성. 현재로서는 한편으로는 핵 위협에 대한 무지, 또 한편으로는 핵 송배 양자를 타파하기 위한 사회운동의 노력이 시급함. <끝>

---

# 토 론 문

---

장용석 / 서울대 통일평화연구원 선임연구원

