

북핵 접근의 현실론과 한반도형 핵 군비통제 방안*

김영준**

- I. 서론
- II. 상황 평가
- III. 기존 북핵 해결 방안 진단

- IV. 한반도형 핵 군비통제 방안
- V. 결론

국문요약

북핵 30년 넘는 기간 동안 미국과 한국의 진보 보수 정부는 다양한 대북 정책 등을 적용하고 일시적인 성과와 실패 등을 반복하여 왔다. 북한의 핵미사일 능력이 지속적으로 증대되고 한반도에서 핵전쟁 가능성이 지속되는 상황에서 기존의 All or Nothing 접근 방식은 실현가능하지도 참가국 어느 국가에게도 실익을 주지도 않는 방안이다. 본 논문에서는 하노이 회담 이후 정책 전문가 커뮤니티에서 주류로 자리잡고 있는 핵군비통제 방안을 소개하고, 이러한 방안이 참가국들인 한국, 미국, 북한 모두에게 수용가능하고 실익을 제공하는 동시에, 신냉전의 장기화 상황에서 미국의 대전략과 한국의 글로벌 중추 국가 위상 강화에 기여하는 방안임을 제시하였다.

것을 인정하는 것도 아니고, 한반도에서 억제능력과 안보를 포기하는 것이 아닌, 미국과 한국에게는 실질적이고 지정학적인 이익을 제공해주는 동시에 북한도 수용할 수 있는 방안임을 논증하였다. 한반도형 핵군비통제 방안을 통하여 미국과 한국이 더 중요한 지정학적 문제에 집중함으로써 한반도 전쟁 가능성을 줄이고, 한국의 글로벌 중추 국가 위상을 강화하면서, 한미 글로벌 포괄적 전략 동맹 강화에 기여할 수 있음을 제시하였다. 기존의 평화 혹은 억제 일변도의 방안이 아닌, 새로운 방안으로 핵군비통제 방안은 추진될 수 있다.

한반도형 핵군비통제 방안은 북한의 핵을 보유하는

주제어: 북핵, 핵군비통제, 비핵화, 군축, 김정은

* 본 연구는 홍민·이재영·황수환·김영준·정옥식, 『북한의 대북적대정책철회론과 대북안전보장방안』(서울: 통일연구원, 2023)에서 저자가 제안한 핵 군비통제 방안에 대한 내용을 바탕으로 상세한 분석과 정책 대안을 제시한 내용임. 본 내용은 정부, 군, 소속 기관의 공식 견해가 아닌 저자 개인의 정책 제안임.

** 국방대학교 교수

I. 서론

지난 30년간 북핵은 국제 사회의 핵심 비확산 문제이자 글로벌 안보 문제로 많은 해결 방법들이 시도되었었다. 1990년대 북핵 초기 클린턴 대통령 시기 북핵 위기를 넘어 올브라이트 국무부 장관 방북, 이후 앨 고어 대통령 후보의 당선 시기의 북미 정상 회담을 기대했던 시기부터 시작해서, 이후 부시 행정부 시기 6자 회담을 통한 북핵 문제 해결 시도, 이후 다시 오바마 행정부 당시 북한 붕괴론을 전제로 한 전략적 인내 정책이 시행되었다. 한국 정부도 김영삼 정부를 지나 김대중-노무현 시기의 남북 관계 발전을 기반으로 북미 비핵화 협상을 견인하려던 페리 프로세스의 노력을 하던 시기로부터, 이명박-박근혜 정부 시기의 대북 제재를 기반으로 북한의 비핵화를 주변국들과 압박하던 접근법을 시도했었다. 이후 문재인-트럼프 시기에는 한반도 평화 프로세스를 기반으로 북미 정상 회담을 견인하고 이를 통한 한반도 평화와 비핵화를 추구하려던 접근이 시도되었다. 이후 바이든 행정부가 출범하고 한국에는 윤석열 정부가 출범하였다.

지난 30년 한국 정부와 미국 정부의 교체기를 반복하며, 북핵 문제 해결을 위한 많은 방법론이 시도되었고, 한국-미국 정부는 보수-진보 정부가 교차하면서 남북-북미 간 다양한 퍼즐들이 진행되었다. 지금은 북핵 문제가 여전히 해결되지 않은 상태에서 북한은 핵미사일 능력을 증대하고 있고, 미국과 중국은 전략적 경쟁이 격화되어 북한 문제에 대한 공동의 입장을 모색하기 어려워졌으며, 한국에서도 진보 보수 간 북핵 문제 해결방법에 대한 입장 차이가 정치적 양극화와 함께 점점 반목이 심화되었다.

현재 중국-러시아의 동참 없는 대북 제재의 상황에서 북한의 핵미사일 능력 증대는 계속되고 있으며, 미국도 러시아 우크라이나 전쟁과 미중 갈등 심화, 대만 위기 증대, 미국 글로벌 리더십 약화와 국내 경제 상황 악화로 북한 문제는 사실상 우선순위가 밀린 상태에서 전쟁 방지로만 관리되고 있는 상황이다. 북한이 핵을 포기하지 않을 것이라는 국제적인 공감대가 증대된 상황에서 현실적인 북핵 접근 방법이 요구되고 있으며, 기존의 대북제재와 북한붕괴를 중심으로 한 보수적 입장과 한반도 평화와 비핵화가 선순환 할 수 있다는 진보적 입장을 넘어선 새로운 방법론에 대한 정책 수요가 증대되고 있는 상황에서, 현실적으로 북핵 문제를 진단

하고, 실질적으로 국제사회가 핵으로 인한 전쟁 가능성을 줄이고, 위기를 관리하기 위한 해법 마련이 중요해졌다.

본 연구는 현재까지 진행되어 온 북핵 문제 접근을 진단해보고, 기존의 보수 진보적 접근을 넘어서, 실질적으로 실현가능한 방안으로 핵군비통제 방안을 위협 감소, 긴장 감소 방안으로 제시할 것이다. 이를 위해서 본 연구는 먼저 북핵 문제가 이전 시기와 어떻게 다른 특성으로 평가될 수 있는지 현황을 평가하고, 기존의 북핵 문제 접근법과 이를 해결하고자 했던 방안들에 대한 진단을 시행할 것이다. 이를 통하여 현실적인 북핵 해결 방안으로써 한반도형 핵군비통제 방안을 제시하고, 이를 실천하기 위한 정책 제언을 제시할 것이다.

본 연구 목적은 이론 혹은 방법론을 제시하기보다, 실제로 한반도의 전쟁 위기를 감소시키고, 신냉전 상황에서 한반도 안보는 유지하면서, 실질적으로 북핵을 해결하기 위한 정책 방안으로써 핵군비통제 방안을 제시함으로써, 한국, 미국, 북한 등 이해 당사자들 모두 실천가능한 방안을 제시하고자 하였으며, 현실적인 접근을 중심으로 진보 보수 정부 모두 집행가능한 접근법을 제시하는 데 있다.

본 연구에서 제시되는 한반도형 핵군비통제 방안은 한국의 안보나 역제능력을 약화시키는 것이 아니라 북한을 넘어서 한국의 글로벌 중추 국가 역할을 강화하고, 미국, 일본, NATO 등 국가들과 더욱 근본적인 위협에 집중하기 위해 제시되었다.

II. 상황 평가

1. 한반도 위기 상황 평가

한반도 상황이 정치 외교 안보적으로 엄중하지 않았던 시절은 없다. 6.25 전쟁 이후 소비에트 연방이 해체된 1991년 탈냉전 직후가 그나마 한반도의 위기 상황이 적었던 유일한 시기일 수 있다. 공산주의의 종주국인 소비에트 연방이 해체되고, 북한의 가장 강력한 후견인이 사라지면서, 한국의 노태우 정부는 북방정책을 추진하면서 북한의 생존 근거 자체를 어렵게 하였고, 소비에트 연방의 후견인 자리는 중국이 점차 차지하게 되었다. 이후 북핵 위기와 최근 문재인 정부 시기의 북미 회담 등을 거치면서, 한반도의 위기와 평화는 여러 차례 변화를 맞이하였다.

문재인 정부와 트럼프 행정부 시기 추진되었던 한반도 평화 프로세스는 북미

간 최초의 정상회담과 싱가포르 선언, 남북 간에는 평양 공동 선언과 남북 군사합의 등 다양한 성과가 있었음에도 불구하고, 하노이 회담에서의 북미 비핵화 협상이 연기되고, 한국과 미국의 행정부가 교체되면서, 북한은 러시아 우크라이나 전쟁과 미중 전략 경쟁의 신 냉전 상황에서 핵과 미사일 능력 증대에 집중하고, 한반도에서는 한미일 간의 안보협력 필요성이 증대되면서, 한반도에는 다시 위기와 전쟁의 가능성이 높아지고 있는 상황이다. 북한의 핵은 전술핵과 실전 배치 등의 단계를 거치면서, 실제 한반도에서 핵 사용 가능성이 증대되고 있는 상황이고, 한미 연합 훈련이 강화되고, 대만 위기 증대 상황 속에서 동북아시아에서는 미국 중심의 가치 연대가 NATO, 인도 태평양 국가들과 공고해지는 상황 속에서 한국의 글로벌 중추 국가의 역할이 한반도를 넘어서 국제사회에서 확장되고 있는 상황이다.

바이든 행정부는 북한에게 대화의 문은 열려있고 외교적인 해결방안을 주문하는 동시에 하노이 회담에서 북한이 제시했던 사안에 대한 구체적인 대응 조치 없이 일단 대화 먼저라는 제시를 지속하고 있고, 한국에 새로 출범한 윤석열 정부도 담대한 구상을 통해 대화에 동참하는 동시에 다양한 대응 조치를 제시하면서도, 힘에 의한 평화를 지속 강조하는 등 북한은 한국과 미국 정부에 한미 연합 훈련 강화 등은 적대시 정책의 강화라는 비난과 핵무력 자위권을 헌법에 명시하는 등 강대강 구도를 지속하고 있는 상황이다. 북한의 7차 핵실험은 기술적으로나 정치적으로 필요한 상황에서 언제든지 실시될 수 있는 분위기이며, 이러한 강대강 구도에서도 북한과 한미 간 대화의 가능성은 부재한 상태가 지속되면서, 미국의 외교안보 정책 우선순위에서도 러시아 우크라이나 전쟁이나 대만 등 중국 문제에 비하여 북한문제 해결의 동기요인은 부재하는 등 하노이 회담 이후의 차가운 평화(Cold Peace)가 차가운 위기(Cold War)로 전환된 상황에서 언제든지 의도하든 우연이든 무력 충돌로 인한 전쟁 가능성의 뜨거운 전쟁(Hot War) 상태로의 전환이 가능한 상태로 한반도의 위기 국면은 2017년 최고치에 다시 근접하고 있는 상황이다.

강화되고 있는 한미일 안보 협력과 한미 연합 훈련에 북한은 연일 미사일 실험과 전술핵 실전 배치 등을 시사하며 도발의 가능성을 열어두고 있고, 한미는 북한의 핵사용 가능성에 대비한 워싱턴 선언에서 강화된 한미 확장억제 방안과 핵사용시를 대비한 TTX 도상훈련 등을 추가하면서, 한반도는 차가운 평화에서 차가운 전쟁으로 전환된 상황에서, 뜨거운 전쟁을 대비해야 하는 위기 상태가 강화되고 있다. 북한은 여전히 도발 가능성을 시사하면서, 핵미사일 능력 증대를 통한 위협을 강화하고 있다. 중국과 러시아가 미국과의 관계 악화로 국제 대북 경제 제재에 사

실상 동참하지 않음으로써, 북한은 사실상 자유롭게 핵미사일 능력 증대에 집중할 수 있는 최상의 시기를 활용하면서, 위기의 원인을 한미에 전가하는 비난 전략을 지속적으로 유지하고 있다.

이러한 강대 강 구도는 한반도 내외 동북아시아의 군비경쟁과 전통적인 한미일 대 북중러 신냉전 구도를 강화시키고 있으며, 작은 충돌도 쉽게 전면전쟁으로 확산될 수 있는 상호 간 소통 채널의 단절과 대화 라인의 중단으로, 한반도는 동북아시아 및 글로벌 위기의 최전선이 다시 되어, 한반도 평화보다 신냉전의 최전선으로 다시 부각되고 있는 상황이다. 중국과 러시아의 동참없는 대북 제재 상황에서 북한은 중단거리 미사일 시험 발사에 집중하고 있으며, 전술핵 및 SLBM 등 능력 증대에 집중하고 있으며, 현재 다양한 평가로는 북한의 핵탄두는 지속적으로 증대될 것으로 전망되고 있다.

2. 동북아시아 위기 상황과 대만 문제

국제 사회의 최대 관심사는 유럽의 러시아 우크라이나 전쟁과 인도 태평양 지역에서 대만 위기 상황 발생이다. 북한이 주도하는 전면전 위기보다는 미국과 중국의 갈등과 러시아 우크라이나 전쟁 결과에 영향을 받은 중국의 대만 기습 점령 및 침공 시나리오가 핵심 의제로 국제사회의 관심이 집중되고 있으며, 러시아 우크라이나 전쟁 결과가 잘못된 교훈을 중국에게 줄 경우 이러한 대만 점령 시나리오는 곧 기정 사실화 될 것으로 미국 및 유럽 국가들은 평가하고 있다. 미국은 2024년에 민주당 혹은 공화당 중 누가 집권을 하든 대만 문제에 있어 중국과 강대 강 구도가 될 것으로 전망되고 있어, 대만발 위기는 미국 정관계에서는 발생 가능한 핵심 안보 이슈로 주목되고 있다.

트럼프 행정부에서 안보 국방 분야 주요 이데올로그 역할을 하고, 2024년 트럼프 대통령 재집권 시 핵심 외교안보 전략가 역할을 할 것으로 주목되고 있는 엘드리지 콜비(Eldridge A. Colby)는 수많은 강연과 저서에서 대만 위기는 현실화될 것이며, 미중 간 무력 충돌은 불가피한 것으로 미국과 동맹국들은 이에 대한 실질적인 대비가 필요할 것으로 강조하고 있다. 그의 저서 “거부 전략: 강대국 충돌시대의 미국의 국방전략(The Strategy of Denial: American Defense in an Age of Great Power Conflict)”은 이러한 미국의 국방전략을 대중 무력 충돌 대비 전략으로 구체화된 지침을 제공하고 있으며, 미국 공화당의 주요 정치인들과 기존

안보국방 전략가들 모두가 바이든 행정부가 중국에 너무나 유약하며 유화적이며 친중적이라고 비난하고 있는 상황이기 때문에, 바이든 행정부가 재집권하더라도 대중국 전략은 강경일변도로 지속될 것으로 전망된다.¹

트럼프 행정부 주요 인사들이 참여하고 있는 미국 내 대표적인 보수 안보분야 싱크탱크 허드슨 연구소(The Hudson Institute)는 최근 본사를 백악관 주변으로 이전하고 수많은 기부금을 모집하고 있는 곳인데, 최근 대만 총통을 초청하면서 중국의 대만 침공은 현실화되고 있기 때문에 미국과 동맹국들은 실질적인 준비를 해야 한다고 주장하면서, 공화당 재집권 시에 실천해야 하는 방향들을 제공하고 있고, 바이든 행정부도 중국 위성 풍선 등에 대한 유약한 대처 등으로 재집권기에도 대중국 강경 안보 국방정책을 고수해야만 하는 상황이 지속되고 있다.² 공화당 성향 언론들과 싱크탱크, 정치인들은 모두 바이든을 집권기간 내내 친중파이자 중국에 유약한 지도자로 연일 공격하는 상황에서, 미국 내 정치 지형도는 완전한 대중국 강경 노선으로 획일화되었으며, 동북아시아 안보 상황은 미국과 중국의 강대강 구도가 수십년 이상 예고되어 있다고 전망될 수 있다.³

이러한 동북아시아의 신냉전 구도와 대만을 둘러싼 군비 경쟁의 구도는 당분간 지속될 것이며, 다자주의나 다자 군비통제를 위한 동북아시아의 방향은 당분간 실현 불가능한 것으로 전망된다. 대만의 위기는 주한미군과 주일미군이 주둔하고

¹ Elderidge A. Colby, *The Strategy of Denial: American Defense in an Age of Great Power Conflict* (New Have, CT: Yale University Press, 2021).

² John P. Walters, "Winning in Ukraine is Critically Important for Deterring a War in Taiwan," *The Hudson Institute*, April 28, 2023. <<https://www.hudson.org/national-security-defense/winning-ukraine-critically-important-deterring-war-taiwan/>> (검색일: 2023.4.30.).

³ Kristin Tate, "Why Joe Biden is weak on China," *The Hill*, April 12, 2020. <<https://thehill.com/opinion/campaign/492431-why-joe-biden-is-weak-on-china/>> (검색일: 2023.4.28.); Christian Whiton, "Biden is Weak on China," *The National Interest*, May 13, 2020. <<https://nationalinterest.org/feature/biden-weak-china-153971>> (검색일: 2023.4.28.); Kevin R. Brock, "Biden's weak leadership is now America's top national security threat," *The Hill*, August 24, 2021. <<https://thehill.com/opinion/white-house/569012-bidens-weak-leadership-is-now-americas-top-national-security-threat/>> (검색일: 2023.4.28.); Peter Schweizer, "The troubling reason why Biden is so soft on China," *The New York Post*, May 11, 2019. <<https://nypost.com/2019/05/11/the-troubling-reason-why-biden-is-so-soft-on-china/>> (검색일: 2023.4.28.); Asma Khalid, "Biden and Trump Battle over Who is 'Weak on China'," *National Public Radio*, April 22, 2020. <<https://www.npr.org/2020/04/22/840558299/biden-and-trump-battle-over-who-is-weak-on-china>> (검색일: 2023.4.28.); Doug Bandow, "The U.S. Shouldn't Be Afraid of China," *Foreign Policy*, March 8, 2021. <<https://foreignpolicy.com/2021/03/08/biden-xi-jinping-china-trump-policy/>> (검색일: 2023.4.28.).

있는 한국과 일본의 위기가 함께 복합적으로 발생된다는 것이고, 북한은 대만 위기와 별개로 독립적인 위치를 유지하기가 매우 곤란한 상황으로, 대만에서 발생할 우연 혹은 의도된 무력 충돌의 상황에 따라 동북아시아의 모든 국가들이 연쇄적으로 각국의 의도와 상관없이 분쟁에 휘말릴 구도의 상황으로 평가된다.

엘더릿지 콜비(트럼프 행정부 국방부 부차관보, Eldridge A. Colby)와 엘리 라트너(바이든 행정부 국방부 부차관보, Ely S. Ratner)처럼 젊은 외교 안보 전략가들은 젊은 시절의 헨리 키신저가 오랫동안 미국의 외교안보정책을 지휘하고 유산을 남긴 것처럼, 사실상 중장기적으로 집권 공화당과 집권 민주당의 외교 안보 정책을 지속적으로 행정부와 싱크탱크에서 기획한다는 면에서, 미국의 공화당 민주당의 초당적인 대중국 정책은 최소한 30-40년 이상 예고되어있다고 보는 것이 타당하다. 이들의 기존 연구, 최근 언론 인터뷰, 의회 증언 등을 집중하는 것은 미국 외교안보국방전략과 앞으로 국제질서를 전망하는 데 매우 유용한 이정표가 된다.

3. 중국의 군사력 증대와 미중 신냉전 격화

한국 학계나 정책 커뮤니티에서는 중국의 핵미사일 및 재래식 능력 증대에 대해서 소수의 군사전문가들이나 중국 전문가들이 연구를 시작했지만, 여전히 직접적인 위협으로 집중적인 연구를 해오고 있지 않은 반면에, 미국과 유럽의 주요 안보 국방군사 정책커뮤니티는 테러와의 전쟁 이후 중국의 핵미사일 능력, 사이버 심리전, 재래식 군사력이 핵심 연구 주제였다. 대만 위기와 엉켜있는 중국의 군사력 증대를 세계적인 전략적 균형을 붕괴시키는 전략적 불균형의 주요 원인으로 상정하고, 중국의 공격적인 외교안보 전략과 이를 뒷받침하는 중국의 핵미사일, 사이버 심리, 재래식 군사력 증대를 집중적으로 연구해오고 있다.

일대일로를 통한 중국의 경제력을 통한 영향력 확대, 중남미 아프리카의 자원에 집중하는 차관 외교 등과 함께 중국이 군사력 증대를 통하여 공격적인 팽창주의를 확장하고, 지역 패권 국가의 지위를 확보하고, 이어서 글로벌 패권 국가의 지위를 추구할 것으로 분석하고, 이에 대한 미국 중심으로 유럽의 NATO와 인도 태평양 국가들의 연대를 대응 방안으로 두고 있다. 오바마 행정부의 주요 외교안보 전략가들은 아시아로의 회귀 정책으로 Pivot to Asia 혹은 재균형 정책 Rebalancing Strategy to Asia을 통하여 중동 중심의 테러와의 전쟁을 종료하고 중국의 부상을 견제하기 위한 노력에 집중하였고 이는 트럼프 행정부의 인도 태평양 전략으로

계승 강화되었다.

다시 바이든 행정부에서 이에 집중하는 앞장 섰던 커트 캠벨(Kurt M. Campbell), 엘리 라트너(Ely S. Ratner) 등이 주요 외교 안보 전략 포스트에서 바이든 행정부의 대중국 외교안보국방전략을 설계하고, 동맹국들과 중국의 팽창을 견제하기 위한 전략을 추구하고 있다.⁴ 즉, 2024년에 바이든 행정부가 2기 집권을 하든, 트럼프의 공화당이 재집권을 하든 미국 행정부의 중국 군사력 팽창을 저지할 강력한 동맹 연합 전선을 구축하고, 이를 위해 대만 등을 중심으로 유럽의 NATO와 인도 태평양 국가들과의 연대를 통해서, 이를 실행하고자 한다. 바이든 행정부가 추구하는 중산층을 위한 외교정책의 핵심은 트럼프 행정부 시기의 미국 내 일자리 창출을 위한 중산층을 위한 경제 외교와 중국의 패권적 지위를 억제하는 대중 강경 정책이 핵심으로, 중국의 핵미사일 능력 증대와 사이버 심리전 등의 행태, 재래식 군사력 증대를 견제하는 것이 글로벌 가치 연대와 인도 태평양 전략의 핵심이기 때문이며, 중국의 군사력 팽창은 미중 냉전 구도의 장기화를 견인하는 핵심 위기 요소로 평가되면, 중국의 지역 패권과 글로벌 패권 확장을 위한 경제력과 동시에 이를 뒷받침할 핵미사일, 재래식, 사이버 심리전 능력을 확장하고 있다.

4. 북한과 김정은의 대전략

북한에 대한 과도한 선의 해석 혹은 과도한 공격적 위협 평가 모두 올바른 정책 수립을 위하여 바람직하지 못하다고 할 때, 김정은 위원장이 추구하고자 하는 북한의 국가목표는 무엇이고 대전략은 무엇인지 냉정하게 평가하는 것은 매우 중요하다.

김일성 시대 6.25 전쟁을 포함해서 무력에 의한 한반도 적화통일, 김정일 시대 탈냉전 이후 공산권 해체에 중국에 대한 의존을 줄이려던 대남 대미 대일 정책 시도의 실패와 이어서 대기근과 핵 실험, 김정은 위원장 시기 핵무력 완성을 통한 체제안전보장과 대북적대시 정책 철회를 통하여 경제개발과 핵무력을 동시에 완성하려는 병진노선은 각 정권별 국가안보전략의 핵심이었다. 김정은 시대 초기 핵무력 완성을 위하여 2017년 핵무력 완성을 선언하고, 전략국가로써 지위를 획득하려던 초기 노력을 넘어서, 이를 통해 미국과 양자 협상을 통해 대북적대시 정

⁴ Kurt M. Campbell and Ely Ratner, "The China Reckoning: How Beijing Defied American Expectations," *Foreign Affairs*, vol. 97, no. 2 (March/April 2018), pp. 60~70.

책 철회를 통한 경제 개발을 추구하려던 노력이 시도되었고, 이는 트럼프 대통령의 재선 실패와 문재인 정부의 교체로 중단되었다.

이후 전통적인 연대국가인 중국과 러시아와 연대를 강화하면서 핵미사일 능력 증대를 통하여 강성대국을 지속 추구하고 있다. 한국, 일본을 포함한 주변국에 위협이 되는 핵미사일 실험에 집중하면서 여전히 경제난 속에서 북한은 경제 개발을 위한 자주노선을 추구하고 있으나, 코로나19와 지속적인 대북제재로 인하여 경제 위기가 가속화되고, 경제개발을 통한 인민 생활 향상은 매우 제한적인 상황이다. 김일성 시기 1950-60년대 천리마 운동 등으로 소련 초기 국가주도 경제개발을 이끌어 일제 강점기 시기의 중산층을 대체하는 신흥 북한식 중산층을 견고하게 확장하고, 한국에 비해 상대적인 경제적 우위를 누렸던 시기를 북한 인민들에게는 위대한 시기로 기억되고 있는 바, 북한의 김정은 위원장은 장기 독재의 안정적 기반을 확보하기 위하여, 안보적으로는 핵무력 완성을 통한 안전보장을, 자체 관광 산업 등을 통한 경제개발 기반을 독자적으로 구축하고자 한다.⁵

문제는 지속적인 핵미사일 개발과 북미 협상의 실패로, 1991년 소비에트 연방 해체 이후 심각하게 증대된 중국에의 경제 의존도가 북한의 중국 경제적 식민지화에서 벗어나지 못하고 있다. 김정은 위원장은 중국에 대한 전체 무역 의존도의 95% 이상의 경제적 식민지를 극복하지 못하면 정치적 간섭으로 전이될 가능성에 대한 우려가 여전한 상황이고, 미국과의 협상 재개를 완전히 닫지 않기 위하여, 한반도 내에 핵무기의 군사적 사용 가능성에 집중하는 중단거리 미사일과 전술핵 실전 배치 등에 대하여 집중하는 모습을 보이고 있다. 김정은식 중산층 확대와 경제개발을 통해 장기 독재 지지 기반을 확보하는 동시에, 미국과의 핵을 포함한 협상을 통해 중국의 식민지화를 극복하려는 의지가 여전히 존재하는 상황에서, 미중 간의 신냉전 구도 강화와 한미일 안보협력 증대와 중국의 군사력 증대 및 대만 위기로 인한 동북아시아 위기 가능성이 높아진 상황이다.

북한이 제시했던 최종 비핵화 협상 대안은 영변 핵시설에 대한 대북 제재 등 일부 완화에 대한 하노이 협상 패키지가 마지막 제시안으로써, 2024년 대선을 앞두고, 북한은 핵미사일 능력 증대에 집중함으로써 한반도에서는 북핵 미사일 위협 증대와 이러한 위협에 대응하는 한미일 안보 협력 강화로 강대 강 구도가 장기화되고 있다.

⁵ Youngjun Kim, *Origins of the North Korean Garrison State: The People's Army and the Korean War* (London: Routledge, 2017).

5. 종합 상황 평가

미중 간의 신냉전 구도는 중국의 공격적인 패권 확대 노선과 군사력 증대, 이에 강경하게 대응하려는 미국 민주당과 공화당 모두의 경쟁적인 강경 대중 정책 노선의 장기화 속에서, 동북아시아에서는 러시아 우크라이나 전쟁에 영향을 받은 대만 위기의 현실 가능성 증대로 한미일 대 북중러의 신냉전 군사대결 구도가 장기화될 것으로 전망된다. 이러한 상황은 한국 정부가 북한 문제에 단기적으로 어려운 구도인 동시에, 한국의 글로벌 중추 국가 역할에 대한 미국 등 가치 연대 국가들의 지원과 요청으로, 국제적인 위상 강화를 위한 기회의 장이 되고 있다. 북한의 김정은은 대북 제재에 중국과 러시아의 동참이 없는 상황에서, 핵무력 완성과 장기독재를 위한 경제개발의 병진노선을 지속적으로 추구하고 있으며, 2024년 대선을 대비하여 미국과 협상의 문을 완전히 닫는 대신 한반도 내에서 핵무기 사용 가능성을 높이는 중단거리 미사일 실험과 전술핵 실전 배치 등에 집중하면서, 한미일 안보협력에 대한 도발가능성을 높이며 위협을 증대하고 있다.

이러한 국제 상황 구도는 특히 미중 간 대만 등을 둘러싼 신냉전 구도는 중국의 외교안보노선과 미국 내 대중국 정책의 초당적인 노선의 장기화로 오래될 것으로 전망된다. 이러한 상황에서 미국 등 국제사회의 핵심 관심사는 북한 비핵화를 통한 한반도 평화가 아니라 중국에 대응하기 위한 가치 연대의 강화로, 한국 정부에게는 한반도 위기 상황의 장기화가 지속되는 동시에 신냉전 구도에서 한국 정부가 글로벌 위상 강화에 집중해야 하는 시기로 이는 위기이자 기회를 동시에 제공해주는 것으로 평가될 수 있다.

Ⅲ. 기존 북핵 해결 방안 진단

1. 문재인 정부 한반도 평화 프로세스 및 트럼프 행정부 대북 정책 진단

문재인 정부 시기 추진된 한반도 평화 프로세스는 처음으로 북미 정상 회담을 ‘운전자론’ 역할로 견인해내고 2017년 한반도 핵전쟁 위기를 평화의 시기로 전환시키면서 판문점 회담, 평양 공동 선언, 남북 군사합의를 이끌어내는 등 김대중 정부 시기 6.15 정상회담과 페리 프로세스 이후로 국제사회의 기대 속에서 많은 것들을 성취하려고 했던 시기였다. 하노이 회담에서 북미 비핵화 협상이 결실을

거두지 못하고, 트럼프 행정부가 이어진 국내 정치 문제로 북미 협상을 2기로 연기하고 재선에 실패하면서, 북미 비핵화 협상은 중단되고, 남북 관계도 이러한 여파로 악화된 상태에서 정권이 교체되게 되었다.

한반도 평화 프로세스는 결과적으로 5년의 기간 동안 목표를 달성하지 못한 채로 종료되고, 정권 교체로 인하여 지속성을 담보하지 못한 상태에서, 미중 신냉전 구도는 러시아 우크라이나 전쟁 이후 더욱 심화 장기화되고 있다. 한반도 평화 프로세스는 문재인 정부와 김정은 위원장의 결단, 트럼프 대통령이라는 비전통적인 지도자의 결정 3개 요소가 진전시켰으나, 결과적으로 2017년 한반도 핵전쟁을 중단시킨 선에서 종료되게 되었다. 한반도 평화 프로세스는 한국과 미국의 많은 전문가들의 지지와 함께 비판을 많이 받은 상황에서 진행하게 되었다. 문제는 지속가능성 측면에서는 주한미군 철수나 유엔사 해체 가능성을 수용하면서 평화 협정을 해야 할 동기가 없던 미국 국무부, 국방부, 정보기관 등의 수용가능성 부족도 톱다운 보텀업 문제점으로 강력하게 지적되었다. 정치적 지적과 유산 등을 고려한 트럼프 대통령의 단독 추진 가능성은 프로세스를 끌고 가던 가장 중요한 요소였던 동시에, 이를 지지할 이유가 전혀 없었던 미국 국방부, 국무부, 정보기관 및 독재와 인권탄압 국가와 외교관계를 수립해야 한다는 미국 정치권, 시민사회, 언론 등의 범 미국 여론에서도 한반도 평화만으로는 독재, 인권탄압을 수용해야 할 동력으로는 부족했다.

이러한 점들까지는 고려할 수 없었던 프로세스는 남북관계가 자동차의 뒷바퀴로 북미관계 앞바퀴를 견인하고, 비핵화, 평화협정, 군비통제 3가지가 선순환을 일으켜 비핵화, 평화협정, 군비통제를 달성하려던 노력을 지속하였다. 그러나, 문제를 제기하는 시각에서 보면 이러한 노력은 평화협정으로 북한 핵을 사실상 당분간 수용하고, 북한의 독재와 인권탄압을 받아들이고, 미국에게 실질적인 국익이 거의 없는 등의 면에서 지속가능성 측면에서 여러 점이 개선되어야 할 방안으로 분석되었다.

2024년 트럼프 대통령의 재집권이 된다고 해도, 프로세스가 작동하던 시기보다 미중 신냉전이 격화되고, 미국 국내정치에서 반 트럼프 전선이 강화될 것으로 보여서, 한반도 평화 프로세스에 준하는 북미 협상의 재개 가능성을 높게 보기는 제한적인 상황이다. 한반도 평화 프로세스에서는 굿 이너프 딜(Good Enough Deal) 등 단계별 비핵화 방안 등이 추진되었으나, 한반도 평화 프로세스 2.0에서는 구체적인 방법론은 열어두더라도 미국이 동참해서 지속적으로 이를 추진할 미

국에게 실질적인 국익과 명분이 제공되어야 할 것이다.⁶

2. 이명박 및 박근혜 정부 및 오바마 행정부 전략적 인내 대북 정책 진단

이명박 및 박근혜 정부에서 추진된 비핵개방 3000과 한반도 신뢰 프로세스 및 오바마 행정부의 전략적 인내 정책은 김대중 노무현 정부에서 추진된 대북정책에도 불구하고, 북한 핵 문제는 해결되지 않고, 북한은 지속적으로 핵 개발에 집중하고 대북 제재로 인한 인민 생활의 고난에도 이를 포기하지 않는다는 문제 인식에서 시작되었다. 가장 큰 전제는 중국, 러시아까지 동참하는 국제 대북 제재가 강화되고, 중국의 대북 영향력을 통한다면, 북한은 붕괴되거나 제재로 인한 경제적 위기로 협상에 임할 수밖에 없다는 전제 때문이었다. 특히 오바마 행정부 시기 북한의 붕괴는 시간문제일뿐 곧 발생할 것으로 정보기관들의 보고들이 보편화되면서, 북한붕괴론은 전략적 인내 정책의 근간을 이루었다. 문제는 1990년대 대기근을 극복한 북한이 대북 경제제재만으로는 붕괴하지도 민란과 대규모 폭동이 발생하지도 않았다는 것이다. 이 당시 북한 붕괴는 한국 정부에서도 기정 사실화 되면서 한미 연합 훈련의 대부분은 북한 위기 발생 시 중국 개입 등에 대한 연습으로 북한 붕괴를 기정 사실화한 대북 정책, 군사 훈련, 학술 연구, 통일 정책 등이 추진되었다. 북한 붕괴론은 김정일 사망 시 김정은 집권 초기 김정은이 권력 장악에 실패할 것이라는 추정으로 이어지면서, 김씨 왕조 정권 붕괴론으로 이어져갔다. 이러한 북한 붕괴론은 김일성 사망 시와 1990년대 북한의 대기근 당시에도 강력하게 대두되었다.

문제는 매번 북한 붕괴론에 대한 수많은 정부, 학계의 데이터들과 논거들은 여과없이 정책 형성으로 수용되어, 북한 붕괴를 전제로 한 대북 협상, 대북 제재 등이 지속되었고, 북한은 붕괴없이 지속적으로 핵 미사일 개발에 집중해왔다. 대북 제재 만능주의의 대가는 북한의 핵미사일 능력 증대로 인한 한반도 위기 증대였고, 이에 대한 정책적 반성으로 문재인 정부의 한반도 평화 프로세스가 추진되었으나, 이 또한 여러 가지 원인으로 현재 성과없이 정권이 교체되었다. 북한 붕괴론과 제재 만능주의를 근거로 입안된 오바마 행정부의 전략적 인내와 이명박 및 박근혜 정부의 대북정책은 북한의 핵미사일 능력 증대로 인한 한반도 위기 증대를 남겨두

⁶ 김영준, “대한민국의 외교전략과 한반도 평화 프로세스 2.0,” 이종인 외, 『휴머니티: 사람 중심 정책, 대한민국을 말하다』 (서울: 서울셀렉션, 2021).

었고, 이는 김대중, 노무현 및 문재인 정부의 대북 정책으로 기대했던 성과를 거두지 못한 것과 동일한 결과를 남겨주었다.

3. 종합 진단

김대중, 노무현, 이명박, 박근혜, 문재인 정부와 클린턴, 부시, 오바마, 트럼프 행정부는 한국과 미국 행정부가 교차하면서 대북 정책의 정책 하모니가 극대화되거나 되지 못한 경우들이 혼재하였고, 각 대북 정책이 추구하고자 했던 성과들을 정권 말기에 거두지 못한 경우가 대부분이었다. 이는 모든 대북 정책이 잘못되었다기보다, 올바른 상황과 정책 진단, 상황 평가가 이루어지지 못하였거나, 미국, 한국, 북한 모두 수혜자가 되는 방안이 아닌 특정 국가 즉 한국, 북한 혹은 북한, 미국 혹은 한국, 미국만 수혜국이 되거나, 지속되지 못하는 방안들이었다. 혹은 국제환경과 한반도가 무관하지 않는데 별개로 진행되었거나 등의 상황적 제한 상황들이 있었다. 이는 정책 추진자 모두 한반도의 안보와 평화 동시에 한미 동맹과 동북아시아의 안정과 평화 등 여러 다른 정책 추진 상황에서 복잡한 퍼즐을 모두 맞추기 어려운 상황이었던 것으로 평가된다.

한국이 한반도 문제에 주도가 되어야 한다는 페리 프로세스 2.0 등의 추진 전략도 사실 미국이 국제상황과 함께 동시에 국익과 명분이 보장되어야 하는 상황에서 추진이 가능하다는 점에서, 한국과 북한은 당분간 동시에 존재한다는 측면에서 한반도 문제 해결은 북한의 핵개발 상황에서 30년째 유사한 수레바퀴를 돌면서 고착화되고 있다. 현재의 국제상황에서 한국과 미국, 북한의 주요 당사자 등이 큰 손실없이 합의할 수 있는 한반도 문제 해결 방안을 핵 문제 해결과 함께 추진되어야 한다는 점에서 새롭지만 3국 모두가 수혜자가 되는 실용적이고 현실적인 방안을 검토할 필요가 있다.

IV. 한반도형 핵 군비통제 방안

1. 한반도형 핵 군비통제 방안

핵 군비통제 혹은 핵 군축은 공식적인 핵 보유국 간, 역사적으로 미국과 소련 간 양자 협상으로 수평적 핵확산은 물론 인류가 핵전쟁으로 공멸할 수 있는 수직적

핵확산을 양자 간 검증을 통하여 방지함으로써, 전략적 안정성을 유지하고 평화로운 세계를 보장하기 위한 것이다. 이런 면에서 전통적으로 핵 군비통제는 공식적인 핵 보유국 간 사실상 미국과 러시아(이전 소련) 간에서만 실시되었던 검증 기반 방안이다. 재래식 군비통제 방안이야 유럽의 OSCE나 여러 국가들이 양자 간 다자간 최근의 남북 군사 합의는 신뢰구축 및 운용적 군비통제 중심으로 추진된 사례들이 있는 반면에, 비공식적인 핵무장국에게 핵군비통제 등의 개념과 용어를 썼던 사례는 부재하였다. 공식적으로 NPT 체제에서 핵보유국은 미국, 러시아, 중국, 영국, 프랑스이고, 공식적인 핵보유국은 아니지만 실질적으로 비공식적인 핵 보유를 한 국가는 인도, 파키스탄, 이스라엘, 북한으로 평가되고 있으며, 이들 국가를 핵보유국으로 인정할 수 없기 때문에 북한 등을 핵 무장국으로 분류해야 하는지 등에 대한 학계의 논의는 존재하여왔다. 공식적인 핵보유국 지위를 부여할 수 없지만, 실질적으로 핵탄두를 갖고 있는 국가들은 이스라엘의 경우 핵 보유를 공식적으로는 인정하고 있지 않는 등 국가별로 상이한 상황에 놓여져 있다.

정책적으로 북한에 관한 핵 군비통제에 대한 언급은 바이든 행정부의 보니 젠킨스 국무부 군축 및 국제안보 차관보가(Bonnie D Jenkins, Under Secretary for Arms Control and International Security at the U.S. State Department) 2022 워싱턴 D.C.의 카네기 국제평화기금에서 개최된 연례 핵정책 회의에서 북한이 핵 군비통제 방안으로 요청한다면 대화에 응할 것이라고 언급한 이래로 정책 커뮤니티에서 화제가 되었다.

“만약 북한이 대화를 요청한다면...군비통제 방식은 언제나 양국이 앉아서 대화를 할 수 있는 방안이 될 수 있다. 전통적인 군비통제 협약과 모든 다른 종류의 모든 방식을 위기 감소 방안으로 검토할 수 있다.. 우리는 아무런 선제 조건 없이 대화할 준비가 되어있다....김정은 위원장이 전화 수화기를 들고 군비통제 방식으로 협상하자고 한다면, 우리는 거부하지 않을 것이다. 우리는 모든 방안에 대하여 열려있다.”⁷

⁷ CNN, “US Official’s suggestion of ‘arms-control talks with North Korea raises eyebrows’,” October 29, 2022. <<https://edition.cnn.com/2022/10/29/asia/us-north-korea-nuclear-policy-unchanged-intl-hnk/index.html>> (검색일: 2023.4.28.); “If they would have a conversation with us...arms control can always be an option if you have two willing countries willing to sit down at the table and talk....And not just arms control, but risk reduction - everything that leads up to a traditional arms-control treaty and all the different aspects of arms control that we can have with them. We’ve made it very clear to the DPRK ...that we’re ready to talk to them - we have no pre-conditions...If he (Kim Jung Un) picked up the phone and said, ‘I want to talk about arms control’ we’re not going

이러한 젠킨스 차관보의 발언이 확산되자, 미국 정부는 비핵화를 위해서 군비통제 방안이 아닌 완전한 비핵화를 위한 대화의 문은 늘 열려있다는 것으로 대변인실에서 정리를 했으나, 이러한 젠킨스 차관보의 발언이 그냥 나온 것은 아니었다. 문재인-트럼프 행정부 시기 하노이 회담 협상 실패 이후 전문가 그룹을 통해 처음 제안되었다. 카네기 국제 평화 기금 (Carnegie Endowment for International Peace)의 국제적인 비확산 핵 정책 전문가 Toby Dalton과 김영준 국방대학교 교수는 “Negotiating Nuclear Arms Control with North Korea: Why and How?”란 논문에서 최초로 북한과 핵군비통제 협상을 제안하였고, 이는 북한의 핵보유 인정이 아니라 현실적으로 궁극적으로는 CVID와 동일한 핵무기를 Zero화 목표를 달성하면서, 비핵화 협상 고착 상태를 해결할 방안으로 제시되었다.⁸

당시 2021년에는 북한 핵에 대하여 터부시되던 핵군비통제란 용어를 최초로 사용하면서 정책 커뮤니티에 많은 파장을 불러일으킨 연구였으나, 이후 많은 후속 연구들과 전문가들의 제안들이 이어지게 되었다. 예를 들어, 이러한 핵군비통제 방안을 재래식 군비통제와 연계해서 발전시킬 방안으로 추가연구인 “Korean Peninsula Conventional and Nuclear Arms Control Linkages”도 진행되었다.⁹ 김영준은 북한의 비핵화가 다른 기존의 비핵화 사례들 특히 자주 비교되고 인용되어 온 구소련 3국의 비핵화 사례와 차이점을 명확히 분석하면서, 북한에 대한 비핵화 방안은 반드시 기존의 사례들과 유사성과 차이점을 감안하여, 한반도형 비핵화를 이루어야한다고 제안하면서, 핵군비통제 방안으로 단계별 비핵화를 제안하였다.¹⁰

비확산으로 세계적으로 권위있는 미국 싱크탱크 국제 평화 기금 재단의 앤킷 팬다(Ankit Panda)는 토비 달튼(Toby Dalton)과 “U.S. Policy should reflect its own quiet acceptance of a nuclear North Korea” 글에서 북한이 핵을

to say no. I think, if anything, we would want to explore what that means.”; 홍민 외, 『북한의 대북적대정책철회론과 대북안전보장방안』 (서울: 통일연구원, 2023), p. 111.

⁸ Toby Dalton and Youngjun Kim, “Negotiating Nuclear Arms Control with North Korea: Why and How?” *The Korean Journal of Defense Analysis*, vol. 33, no. 1 (March, 2021), pp. 1~21.

⁹ Jina Kim, Toby Dalton and Youngjun Kim, “Korean Peninsula Conventional and Nuclear Arms Control Linkage,” *2021 International Joint Research Project* (Seoul: Research Institute of National Security Affairs of the Korea National Defense University, 2021), pp. 1~46.

¹⁰ 김영준, “왜 북한은 우크라이나랑 다른가?: 우크라이나 핵 폐기 과정 분석과 북한식 CTR 모델 연구” 『세계지역연구논총』, 제37권 4호 (2019), pp. 67~93.

갖고 있다는 현실적인 문제부터 받아들이고 정책 입안이 되어야 된다고 주장했다. 몬터레이 국제 비확산 연구소의 제프리 루이스(Jeffery Lewis)는 북한이 핵을 실질적으로 보유한 것에서부터 비핵화 정책이 수립되어야 한다고 뉴욕 타임즈 사설에서 주장했다.¹¹

이들은 북한의 핵을 인정하지 않고 수립된 CVID, FFVD 등의 기존 정책들은 All or Nothing이라는 모 아니면 도의 비핵화 협상 접근법으로 중간 단계를 인정하지 않고, 리비아, 구소련 3국 혹은 이란의 JPCOA식 협상 모델만을 추구한 점을 지적하고 있다. 리비아는 핵을 개발하지 못한 상태에서 석유 수출 의존율이 절대적으로 높았던 리비아가 핵시설을 제거하는 데 합의한 것이고, 구소련 3국은 개발하는 비용이 전혀 없이 물려받은 핵무기를 부다페스트 협상을 통해 자유시장경제 협상 편입하던 시기에 경제적 보상으로 핵을 러시아에 이전한 사례이고, 이란 또한 핵 무기 개발이 되지 않은 상태에서 석유 수출 의존도가 절대적으로 높은 이란이 국내정치의 유희파 집권으로 오바마 행정부와 다자 협상 형태로 체결한 것이었다. 모두 북한이 오랫동안 제재를 버티어가면서 실제 핵탄두와 ICBM 등을 개발한 상황에 비해서 개발하지도 못했거나 비용이 높지 않은 국가들과의 비교였고, 더욱이 북한은 중국이라는 안보 경제적 연대 국가도 지정학적으로 가까운 상태에서 당장 핵을 포기해야 할 시급성도 적은 국가였기 때문에, All or Nothing으로 모든 것을 포기하면 경제적 보상을 대가로 준다는 방식은 한꺼번에 모든 것을 포기할 수 없는 북한이 수용하기 어려운 협상인 동시에, 북한의 군부대에 IAEA 국제검증시찰단을 위키 시 대비 공개할 수 없는 북한 상황의 특수성에 대한 고려 없이 진행된 점을 지적한 것이다. 이러한 사실상 단계별 비핵화 협상 즉 일괄 약속 후 단계별 진행이 아닌 단계별 약속과 검증 및 보상인 방식은 정책 커뮤니티 내에서 북한의 핵보유를 인정해주는 북한이 원하는 살라미 협상이라는 비판속에 수용되지 못하고 CVID, FFVD 등의 단일 협상 방안만 유지되어오고 있었다.

CSIS에서 오랫동안 핵전문가 그룹인 PONI, Project on Nuclear Issue를 이끌어오고, 최근 Nuclear Threat Initiative의 핵물질 담당 부회장으로 옮긴 Eric Brewer 전 백악관 핵확산 담당관은 저널에서 ICBM 등 단계별 비핵화 협상의 현실적인 방안을 논문 “It is Time for a Realistic Bargain with North Korea:

¹¹ Jeffrey Leiw, “It’s Time to Accept That North Korea Has Nuclear Weapons,” *The New York Times*, October 13, 2022. <<https://www.nytimes.com/2022/10/13/opinion/international-world/north-korea-us-nuclear.html>> (검색일: 2023.4.28.).

Denuclearization is Probably Out of Reach for Now - but It Might be Possible to Reduce the Nuclear Threat”에서 제시하기도 하였다.¹² CSIS에서 비확산 정책 전문가로 오래 근무하고 조지 워싱턴대로 이전한 샤론 스퀴소니(Sharon Squassoni) 교수는 “Denuclearization of the Korean Peninsula: An Arms Control Framework”와 외교부 비확산 원자력 저널에 기고한 “한반도, 비핵화할 것인가 다시 핵무장 할 것인가? Renuclearization or Denuclearization of the Korean Peninsula?”에서 군비통제 방안은 비핵화 포기가 아니라 전통적인 군비통제 접근 방식을 핵전쟁예방-핵/재래식 전력에 대한 안정성 향상-군비통제 조약 확대-북한 핵미사일 능력 제거 등의 군비통제적 단계방안을 제시하면서, 장기적이고 현실적인 방안을 고려하자고 주장하였다.¹³

이러한 연구들은 단순한 단계별 비핵화 협상 방안을 넘어서 한반도 평화 협정 등의 근본적인 해결 방안과 연계되어야 한다는 연구들이 제시되었다. 오바마 행정부 시기 국방장관실에서 근무하고 미국 평화연구소에 있는 프랭크 엄 연구원(Frank Aum)은 현재 미국 국무부에서 미국 의회 담당으로 근무하는 퀸시연구소의 제시카 리 연구원(Jessica J. Lee)과 한반도 비핵화는 억제와 평화를 연계한 방안으로 종합적인 로드맵으로 한반도 평화 증진으로 진행되어야 한다고 주장하였다.¹⁴

오바마 행정부 국방장관실에 근무한 밴 잭슨(Van Jackson) 교수는 “Risk Realism: The Arms Control Endgame for North Korean Policy” Center for New American Security 보고서에서 북한 비핵화는 미국의 군구조 개혁으로 인한 지상군 감축과 연계해서 획기적으로 진행될 수 있다는 군비통제 방안을 제시하였다.¹⁵ 이렇듯 하노이 비핵화 회담 실패 이후 학계 전문가 그룹을 중심으

¹² Eric Brewer and Sue Mi Terry, “It Is Time for a Realistic Bargain With North Korea: Denuclearization Is Probably Out of Reach for Now - but It Might Be Possible to Reduce the Nuclear Threat,” *Foreign Affairs*, March 25, 2021. <<https://www.foreignaffairs.com/articles/north-korea/2021-03-25/it-time-realistic-bargain-north-korea>> (검색일: 2023.4.28.).

¹³ Sharon Squassoni, *Denuclearization of the Korean Peninsula: An Arms Control Framework*, November 18, 2022; Sharon Squassoni, “한반도, 비핵화할 것인가 다시 핵무장할 것인가?” 『한국비확산원자력저널』, 13호 (2023년 1월) pp. 74~93.

¹⁴ Frank Aum and Jessica J. Lee, “Beyond Deterrence: A Peace Game Exercise for the Korean Peninsula,” *Quincy Brief*, No. 20. February 14, 2022. <<https://quincyinst.org/report/beyond-deterrence-a-peace-game-exercise-for-the-korean-peninsula/>> (검색일: 2023.4.28.).

¹⁵ Van Jackson, “Risk Realism: The Arms Control Endgame for North Korea Policy,” *Cen*

로 일괄 협상과 단계별 추진이 아닌 단계별 협상, 실시 이후 보상 그리고 다음 단계 추진을 북한과 한국/미국 양자 간 상호 위협을 감소시키는 군비 통제 방안으로 추진되어야 한다고 주장하였고, 이러한 다양한 주장들이 현재 미국 정책 커뮤니티에서 30년의 북핵 위기를 극복할 대안으로 주류의 위치를 점유해가고 있다.

이러한 핵 군비통제 방안들은 한반도 평화체제, 억제, 안보, 재래식 군비통제 등과 연계되어 단계별로 현실적으로 추진되어야 한다는 방법론이란 면에서 기존의 All or Nothing 접근 방식을 넘어서 미국의 주류 정책 커뮤니티에서 비확산 핵정책 전문가들의 주류 담론으로 자리잡는 방안으로 평가된다. 이러한 군비통제 방안이 30년 넘는 북핵 위기의 CVID, FFVD 방안의 미국과 한국 정부의 공식 정책을 대체하기 위해서는 한국과 미국이 이러한 군비통제 방안을 통하여 한반도 평화라는 이상주의적인 목표 대신 북핵 관리 비용을 감소시키고, 한미일 안보협력의 핵심축을 중국, 러시아 등의 가치 동맹에 대응하는 집중하는 효과를 집중할 수 있고, 중장기적으로 북한을 중국에 대응하는 글로벌 연대에 편입시키는 승수 효과를 기대할 수 있다는 점을 추가할 필요가 있다.

2. 한미일 연대 강화와 한국의 글로벌 중추 국가 위상 강화를 위한 핵 군비통제 방안

가. 한반도 위기 감소

현실적인 핵군비통제 방안이 중장기적으로 북한 대 한국/미국 간 협정이 이루어지고, 단계별로 추진, 검증, 보상 방안이 추진되면 한 단계가 성공적으로 추진될 때마다 참여국 간에 신뢰구축이 점진적으로 구축되는 동시에, 북한의 핵미사일 위협으로 인한 한반도 위기 가능성이 줄어든다. 핵군비통제 방안의 구체적인 단계와 보상 조치 등은 많은 전문가들이 제안한 방안들을 유동적으로 고려해서, 북한과 미국 (한국 참여) 간에 단계별로 약속되고 단계별로 추진될 수 있다.

미래핵-현재핵-과거핵 순으로 즉 현재 북한이 체제 안전 보장의 최후의 보험으로 보유하고 있는 과거핵을 가장 마지막으로 단계별로 줄이는 방안이 유력할 것이며, 현재 북한의 핵미사일 능력 상태에서 중지시키고, 미래핵을 위한 핵시설과 핵물질을 제거하는 등의 조치가 이루어지고, 이에 상응하는 이미 무력화된 대북 경

ter for New American Security, September 24, 2019. <<https://www.cnas.org/publications/reports/risk-realism>> (검색일: 2023.4.28.).

제 제재의 일부와 재래식 군비통제 중 운용적 군비통제와 신뢰구축조치를 이루고, 양자가 동의 시 종전선언 등이 추진될 수 있다. 과거핵에 도달하는 시기에 북미 관계 정상화와 평양과 워싱턴 D.C.에 양국 대사관이 열리고, 북한과 미국의 인사들이 교류하는 단계가 최종 상태가 될 것이다.

이러한 과정은 구소련 3국의 경우도 30년이 넘게 걸렸기 때문에 북한의 경우 최소 30년 길게는 한 세기가 지나면서 확정되어 갈 수도 있다. 기나긴 시간에도 불구하고 효과는 작지 않다. 대만 위기, 중국의 군사력 팽창 등 동북아시아 불안정성이 높아지는 상황에서 북한발 위기 가능성이 높아지지 않고, 북한의 핵미사일 능력 증대가 멈추면서, 소통이 시작되는 한반도 위기 감소 상황 자체는 매우 유의미하다.

나. 한미일(인도 태평양)-NATO 가치 연대의 대중국 정책 집중 효과

이러한 핵군비통제적 방안이 체결되고 초창기 진입만 하더라도, 한국과 북한의 전쟁 가능성 감소로 인한 양국의 이익을 넘어서, 한국이 추구하는 글로벌 중추 국가 역할 즉 국제적 위상 강화에 집중할 수 있는 국력의 집중화가 가능하다. 미국도 중국에 집중할 수 있는 한미일 안보 군사 협력 강화 이에 더하여 호주, 뉴질랜드, 필리핀 등 대중 견제를 위한 인도 태평양 연대가 강화되고, 이를 이을 NATO의 연대 강화가 북한의 반발이나 북중 간 연대 강화에 대한 비용 없이 확장될 수 있다.

한국의 글로벌 중추 국가 역할과 한미 글로벌 포괄적 동맹 기여를 위하여 한국에게 가장 부담스러운 안보 위기가 북한의 격한 반발과 이로 인한 의도하던 우연에 의한 무력 충돌과 이의 확대이다. 한반도 리스크가 커지는 상황을 북한과의 소통 없이 지속적으로 한미일 안보협력, 미국과 함께 기획하는 글로벌 중추 국가 역할에 일방적으로 기여하기 어렵다. 미국 입장에서조차 북한의 격한 반발로 인한 한반도발 무력 충돌의 확대, 더 나아가 북한이 중국-러시아 군사협력에 참여하여 북한 지역에 중국군과 러시아의 핵미사일 등이 배치되는 상황 등이 미국에게는 7차 핵 실험보다 수백 배 위험한 위기 상황이다. 북중러 군사 연대 강화와 북한발 무력 충돌로 대만 등 중국 문제에 인도 태평양 국가들의 연대를 집중하지 못한다면, 대만과 북한의 양대 전선, 대만 위기 시 북한의 중국 지원 등을 고려하는 미국 입장에서는 매우 부담스러운 상황이다.

북한과는 대화를 재개하여 신뢰를 장기적으로 구축하면서, 북한발 무력 충돌이

라 중러 군사 협력에 북한의 동참가능성을 줄이는, 북한과 어떤 형태로써든 핵군비통제 첫 발을 내딛는 것은 작은 적을 관리하고, 큰 적인 중국에 대응하는 글로벌 가치 연대의 효과를 극대화하고 단일전선을 만드는 가장 최소비용의 전략이다. 핵군비통제 협상으로 미국이 잃는 실익은 전혀 없고, 한국은 비핵화 협상 실현 장기화라는 부담을 얻는 대신 미국과 글로벌 중추 국가 역할을 북한발 리스크 없이 추진할 수 있는 큰 이득을 얻게 된다. 북한발 리스크를 줄이고, 대중국 정책에 집중할 수 있는 핵군비통제의 현실적인 실익은 매우 크며, 북한의 중국 러시아 군사협력 비용까지 고려한다면 더욱 실익이 크다고 평가할 수 있다.

다. 대중국 견제 연대에 북한 편입 전략

증장기적으로 북한이 중국이나 한국, 미국 편이 아닌 회색지대로 남는 것만으로도 미국과 한국에 주는 실익은 엄청나다. 더욱이 북한이 핵군비통제 협상으로 인하여 체제 안전 보장을 점차적으로 얻어가면서, 경제 개발을 위한 대북제재의 일부가 해제되는 과정이면, 북한이 최우선 목표인 중국의 경제적 식민지화에서 벗어나 북한의 자주 경제 개발을 할 수 있는 매우 소중한 기회이다. 이러한 북한의 중국 식민지화 탈피 전략은 자연스럽게 북한이 중국으로부터 정치 경제 심리적 독립을 통해 회색지대로 정착하게 되고, 장기적으로는 독재체제 안전보장과 북미관계 정상화를 통해, 북한도 두려워하는 중국의 군사적 경제적 팽창에 전략적 균형성을 맞추는 한 국가로 반 중국 연대에 베트남처럼 동참될 수 있을 가능성이 높아진다.

북한이 중국과 전쟁을 하는 것은 아니지만, 중국의 정치 경제적 영향력을 벗어나는 것이 1991년 이후 북한의 최대 국가 목표였다는 점에서 북한이 중국으로부터 정치 경제 외교적으로 주체적으로 독립하고, 회색지대를 거쳐, 패권 국가인 중국에 전략적 균형을 맞추는 한 축으로 한미가 주도하고 견인하는 글로벌 연대의 한 축으로 지정학적 기여를 할 수 있는 가능성도 장기적으로 열려있다. 물론 자유민주주의, 자유시장경제, 인권 등 많은 문제는 산적해 있지만, 중동의 모든 독재국가들이 지정학적 경제적 이익을 바탕으로 미국과 연대를 오랫동안 맺어오고 있으며, 이들의 왕정 독재 체제는 견고하게 유지되고 있다는 점에서 국제정치에서 영원한 적도 영원한 친구도 없으며, 각 국은 철저하게 현실적인 입장에서 지역 패권적인 국가를 견제하고 전략적 안정성을 유지하려는 미국의 세계전략과 각 국의 노력이 조화를 이루어오고 있다.

이러한 전략의 실현 가능성은 단순한 예측이 아니라 오랫동안 저명한 전문가들이 북한과 중국 관계의 특수성에 대한 연구를 통하여, 북한과 중국의 디커플링(Decoupling Strategy) 전략은 실행가능하며, 북한은 대안이 없어 중국에 군사경제적으로 의존할 수밖에 없지만, 대안이 마련된다면 주체 사상을 실현하기 위하여 자립 경제를 위한 중국으로부터의 정치 경제 심리적 독립을 추구하려는 가능성이 강한 것으로 논증되고 있다.¹⁶ 1956년 종파 사건 이후 중국의용군(Chinese Volunteer Forces) 철수 이후 북중 간 군사연합 훈련이 아닌 중국이 반대하는 핵 무기를 통한 주체 사상 확립에 전념하면서 1990년대 대기근을 이겨낸 북한의 행동이 대중국 의존을 경제로만 한정하고 안보적 독립을 지키려는 인증이라고 볼 수 있으며, 무역 의존의 95% 이상을 중국에 기대는 현 상황을 극복하려는 것은 젊은 지도자인 김정은 위원장의 장기 전략에서 핵심이라는 점에서, 중국과 북한의 관계는 불변의 상수가 아니라 한미의 전략과 노력에 따라 변동 가능한 변수임을 확인할 수 있다.

V. 결론

북핵 위기 30년 이상 한국과 미국의 행정부는 교체되면서 다양한 해법으로 문제를 해결하려고 하였다. 미국의 진보 보수 정부, 한국의 진보 보수 정부, 각 정부의

¹⁶ Youngjun Kim, *Origins of the North Korean Garrison State: The People's Army and the Korean War* (London: Routledge, 2017); Youngjun Kim, "Why Did Stalin Not Support a Quick Victory for the Korean People's Army? Stalin's Unspoken Global Security Strategy for the Korean War" *The Korean Journal of International Studies*, vol. 17, no. 1 (April 2019), pp. 79~102.; Kim Donggil, "Stalin's Korean U-Turn: The USSR's Evolving Security Strategy and the Origins of the Korean War" *Seoul Journal of Korean Studies*, vol. 24, no. 1 (June 2011), pp. 89~114.; Kathryn Weathersby and Kang Gyu-hyong, "Puk-Chung-So Samgakkwan'gyega 6.25 Chonjaeng Kwajonggwa Chonhu Puk'anoegyo Haengt'ae Mich'in Yonghyang: Kimirhaejemunsorul Chungshimuro (Influence of Triangle Relations among North Korea, China and the Soviet Union and the Korean War on North Korean Foreign Policy: Based on Declassified Documents." *Chongshin Munhwa Yon'gu(Studies on Spiritual Culture)*, vol. 33, no. 3 (2010), pp. 117~142. Shen Zhihua and Li Danhui, *After Learning to One Side: China and Its Allies in the Cold War* (Stanford, CA: Stanford University Press, 2011); Shen Zhihua and Xia Yafeng, *Mao and the Sino-Soviet Partnership, 1945-1959* (Washington DC: Lexington Books, 2015); Shen Zhihua and Xia Yafeng, *A Misunderstood Friendship: Mao Zedong, Kim Il-sung, and Sino-North Korean Relations, 1949-1976* (New York: Columbia University Press, 2020).

세계관과 철학, 처한 국내외 정치 상황 속에서 때로는 일시적인 성과도 때로는 무관심으로 북핵 위기와 함께 해왔다. 한반도 문제의 중심은 한국인들이기 때문에 북핵 위기가 다시 고조되는 상황은 전쟁의 위기 가능성과 아무것도 해결할 수 없다는 무기력을 유산으로 남겨주었다. 북한은 여전히 핵미사일 능력 증대에 집중하면서 한반도 핵전쟁 위기를 고조시키고 있으며, 이에 대한 억제 방안으로 한미 연합 훈련과 한미일 안보 협력의 필요성은 높아지고 있다.

한반도의 평화와 안보 모두 성취해야 할 목표인 동시에 국제 상황은 러시아 우크라이나 전쟁과 미중 전략 경쟁의 심화로 신냉전의 장기화에 들어서고 있다. 대만 등 동북아시아발 신냉전 무력 충돌 위기는 매우 높아지고 있으며, 미국은 중국의 패권 국가 지위 확대에 민주당이든 공화당이든 대중국 정책은 강경하게 장기화될 것으로 전망되고 있다. 이러한 위기가 기회가 될 수 있도록 한국은 글로벌 중추 국가의 위상 강화를 위하여 한미 동맹이 글로벌 포괄적 전략 동맹이 된 것과 맞추어, 북한 문제만 항상 이야기하던 것에서, 이제는 자유민주주의, 시장경제, 인권 등 1945년 이후 자유주의 국제질서의 가장 큰 수혜자에서 이제는 질서의 수호자의 리더 국가로 중국, 러시아 등의 권위주의 수정주의 국가들에게서 미국과 인도 태평양, 유럽의 NATO 국가들과 한민족 역사상 처음으로 세계 질서의 리더국으로 역할을 요청받고 있다. 대만 위기와 끼인 국가로써 우리가 신냉전의 최전선이 될 것이라는 위기만 보일 수 있지만, 역으로 위기는 기회라는 측면에서, 자유주의 국제질서 체제를 수호하는 리더국가로 미국, 일본, 호주, 영국, 프랑스, 독일, 캐나다, 이탈리아 등 주요 국가들과 글로벌 중추 국가의 역할을 다한다면 이는 매우 중요한 기회가 될 수 있다.

이를 위하여 북한 리스크 관리는 한국과 미국에게 필수적이며, 방법론으로써 한반도형 핵군비통제 방안은 매우 현실적이고 회피할 수 없는 합리적인 방안이 될 것이다. 미국과 자유주의 국제질서 수호를 위한 북한 리스크 관리를 위한 핵군비통제 방안은 한미가 진지하게 검토하고 시행하여, 대중국 정책에 집중할 수 있는 기회로 삼아야 할 것이다. 본 논문에서 공식으로 제안한 한반도형 핵군비통제 방안은 북한 핵을 포기하지도, 수용하지도 않는, 중장기적으로 북한 위협을 제거하고, 북한 리스크 없이 대중국 정책에 집중하여, 글로벌 중추 국가로써 위상과 미국의 대전략에 부응하는 실용적인 접근법이 될 것이다.

■ 제출: 5월 7일 ■ 심사: 5월 26일 ■ 채택: 5월 30일

참고문헌

1. 단행본

이종인 외. 『휴머노믹스: 사람 중심 정책, 대한민국을 말하다』. 서울: 서울셀렉션. 2021.
 홍민·이재영·황수환·김영준·정옥식. 『북한의 대북적대정책철회론과 대북안전보장방안』. 서울: 통일연구원, 2023.

Colby, Elderidge A. *The Strategy of Denial: American Defense in an Age of Great Power Conflict*. New Have, CT: Yale University Press. 2021.

Kim, Youngjun. *Origins of the North Korean Garrison State: The People's Army and the Korean War*. London: Routledge. 2017.

Shen, Zhihua. Mao. *Stalin and the Korean War: Trilateral Communist Relations in the 1950s*. London: Routledge, 2012.

Shen, Zhihua. and Li. Danhui. *After Leaning to One Side: China and Its Allies in the Cold War*. Stanford, CA: Stanford University Press, 2011.

Shen, Zhihua. and Xia. Yafeng. *Mao and the Sino-Soviet Partnership, 1945-1959*. Washington DC: Lexington Books, 2015.

Shen, Zhihua. and Xia.Yafeng. *A Misunderstood Friendship: Mao Zedong, Kim Il-sung, and Sino-North Korean Relations, 1949-1976*. New York: Columbia University Press, 2020.

Shin, David. *Rationality in the North Korean Regime: Understanding the Kim's Strategy of Provocation*. New York: Lexington, 2020.

2. 논문

김영준. “왜 북한은 우크라이나랑 다른가?: 우크라이나 핵 폐기 과정 분석과 북한식 CTR 모델 연구.” 『세계지역연구논총』. 제37권 4호, 2019.

Squassoni, Sharon. “한반도, 비핵화할 것인가 다시 핵무장할 것인가?” 『한국비확산원 자력저널』 13호. 2023년 1월.

Brewer, Eric and Terry. Sue Mi. “It Is Time for a Realistic Bargain With North Korea : Denuclearization Is Probably Out of Reach for Now - but It Might Be Possible to Reduce the Nuclear Threat.” *Foreign Affairs*. March 25, 2021.

Campbell, Kurt M. and Ratner. Ely. “The China Reckoning: How Beijing Defied American Expectations.” *Foreign Affairs*. vol. 97, no. 2. March/April 2018.

- Dalton, Toby and Kim, Youngjun. "Negotiating Nuclear Arms Control with North Korea: Why and How?" *The Korean Journal of Defense Analysis* vol. 33, no. 1. March, 2021.
- Kim, Donggil. "Stalin's Korean U-Turn: The USSR's Evolving Security Strategy and the Origins of the Korean War." *Seoul Journal of Korean Studies*. vol. 24, no. 1, June 2011.
- Kim, Youngjun. "Why did Stalin not support a Quick Victory for the Korean People's Army? Stalin's Unspoken Global Security Strategy for the Korean War" *The Korean Journal of International Studies*. vol. 17, no. 1, April 2019.
- Weathersby, Kathryn. and Gyu-hyong. Kang. "Puk-Chung-So Samgakkwan'gyega 6.25 Chonjaeng Kwajonggwa Chonhu Puk'anoegyo Haengt'ae Mich'in Yonghyang: Kimirhaejemunsorul Chungshimuro (Influence of Triangle Relations among North Korea, China and the Soviet Union and the Korean War on North Korean Foreign Policy: Based on Declassified Documents)." *Chongshin Munhwa Yon'gu (Studies on Spiritual Culture)*. vol. 33, no. 3, 2010.

3. 기타 자료

The New York Post.

The New York Times.

Center for New American Security <www.cnas.org>.

CNN <www.edition.cnn.com>.

Foreign Policy <www.foreignpolicy.com>.

National Public Radio <www.npr.org>.

The Hill <www.thehill.com>.

The Hudson Institute <www.hudson.org>.

The National Interest <www.nationalinterest.org>.

Aum, Frank and Lee, Jessica J. "Beyond Deterrence: A Peace Game Exercise for the Korean Peninsula." *Quincy Brief*. No. 20. February 14, 2022.

Jackson, Van. "Risk Realism: The Arms Control Endgame for North Korea Policy." September 24, 2019. Center for New American Security.

Kim, Jina, Dalton, Tody and Kim, Youngjun. "Korean Peninsula Conventional and Nuclear Arms Control Linkage." *2021 International Joint Research Project*. Seoul: Research Institute of National Security Affairs of the Korea National Defense University, 2021.

Kim, Youngjun. "North Korea's Relations with China and Russia in the Security Realm" in Choo. Jaewoo. Kim. Youngjun., Lukin. Artyom. And Wishnick. Elizabeth. The China-Russia Entente and the Korean Peninsula. NBR Special Reportno. 78. March 29, 2019. The National Bureau of Asian Research.

Abstract

North Korea Nuclear Reality and Nuclear Arms Control

Kim, Youngjun

Nuclear Arms Control is a taboo in a policy community for North Korea nuclear issue. However, nuclear arms control measure does mean neither an acceptance of North Korea as a Nuclear State nor giving up of denuclearization of North Korea. Nuclear Arms Control is a realistic approach that is only acceptable measure to all participated states - the U.S., the Republic of Korea and Democratic People's Republic of Korea. Nuclear Arms Control is beyond CVID and FFVD by step by step approach for a same goal of CVID and FFVD. By Nuclear Arms Control with North Korea, the US is able to save energy and energy and more focus on China issues with Indo Pacific and NATO countries. The Republic of Korea as a global pivot state is able to focus on a same goal with the U.S., Japan, Indo Pacific countries and NATO countries by maintaining a peace on the Koran Peninsula and focusing on China, more fundamental security problem. Nuclear Arms Control is not an option but an inevitable choice and benefits for the U.S., the Republic of Korea and Democratic People's Republic of Korea.

Key Words: North Korea, Denuclearization, Nuclear Arms Control, Kim Jong Un, Cooperative Threat Reduction (CTR)