

연구총서 02-01

통일한국의 비핵정책
- 통일과정에서 통일이후를 바라보며 -

전 성 훈

통 일 연 구 원

요약

I. 서론

2002년 10월 북한이 비밀 핵개발 사실을 시인함으로써 한반도와 국제사회를 다시 한번 충격의 도가니로 몰아 넣었다. 핵개발 시인으로 북한 핵문제는 또 다시 국제사회의 중요한 정치·외교적 그리고 군사·안보적 사안으로 떠오르게 되었고, 앞으로 상당기간 북한 핵문제 해결을 둘러싼 공방이 한반도와 동북아를 중심으로 가열될 것으로 보인다.

본 저서는 한국이 통일과정을 관리해나가는데 있어서 당면하게 될 가장 민감한 사안인면서 통일이 가까워질수록 그 중요성이 더해갈 핵심쟁점인 통일한국의 핵무장 문제에 대해서 깊이 있게 다루고자 했다. 북한 핵문제 해결의 전환점이 되었던 제네바 기본합의가 서명된 지 10년째를 맞이하는 2003년에 한반도의 핵문제를 둘러싼 과거와 현재를 종합적으로 정리하고 미래의 방향을 설정하는 것은 의미 있는 작업이라고 본다.

“비핵정책”(Non-Nuclear Policy)은 핵무장을 포기하고 핵개발에 대한 국제사회의 의혹을 해소하며 원자력 활동의 투명성을 제고하는 정책으로 규정된다. 본 연구는 통일과정에 있는 현 시점에서 통일이후를 내다보면서, 핵무장을 포기하는 비핵정책이 한반도의 안전과 민족의 이익에 부합한다는 전제하에, 중장기적으로 추진해야 할 전략과 단기적으로 실천해야 할 정책방안을 제시하고자 했다. 비핵정책은 통일된 한국이 지역과 세계의 평화를 위해 견지해야 할 정책일 뿐만 아니라 통일과정을 보완하고 통일을 촉진하기 위한 정책적 수단이기도 하다. 즉 본 연구의 비핵정책 가운데 상당 부분이 통일을 위해서 장기적인 안목을 갖고서 지금부터 신속하고 체계적으로 추진해야 할 당면정책들이기 때문에 제목에 “통일과정에서 통일이후를 바라보며”라는 부제를 달았다.

한반도의 통일에서는 반세기간의 체제경쟁을 통해 민족의 자유와 인권, 번영에 진정으로 공헌하고, 국제사회의 보편적인 규범과 상식을 따르는 모범국가로서, 21세기 한민족 전체의 운명을 떠맡을 수밖에 없는 체제로 입증된 남한의 입장이 강조되지 않을 수 없다. 이런 사실은 앞으로의 통일과정에서 한국 정부와 국민들이 북한 정권과 주민들보다 더 많은 책임과 권한 그리고 부담을 떠맡아야 한다는 것과 함께 대부분의 주요 정책적 사안들에서 남한의 입장이 북한의 그것을 압도하게 될 것임을 의미한다. 따라서 국제사회는 비핵정책과 같은 주요 사안들에 대해서 남한 정부와 국민들이 지금부터 어떤 입장을 견지하고 있는가를 주목하게 될 것이고, 그 만큼 한국의 대내외 정책은 이러한 장기적인 안목을 갖고 신중하게 추진되어야 할 것이다.

II. 남북한의 핵 관련 정책

남한은 1950년대부터 원자력의 평화적 이용을 국가적 사안으로 간주하고 정부 차원의 노력의 기울여왔다. 그 결과 남한의 원자력 기술력은 세계적인 수준에 도달했다. 하지만 지난 1970년대 월남이 공산화되는 등 안보여건이 악화되는 상황에서 닉슨과 카터 행정부의 무분별하고 무책임한 철군압력에 직면한 박정희 대통령은 국가와 민족의 생존을 위해 핵개발을 시도했고, 이는 미 행정부의 강력한 저지로 무산되었다. 1980년대의 공백기를 거쳐서 1990년대부터 남한은 한반도의 비핵화를 골자로 한 비핵정책을 견지하고 있다.

북한의 핵 관련 정책은 표면으로 드러난 비핵지대 창설과 이면에 숨겨진 핵무기 개발 정책으로 이원화되어 추진되었다. 정책의 이원화 전략은 1990년대 초 핵개발 사실이 드러나고 국제사회의 압력이 거세어지면서 벽에 부딪히게 되었다. 결국 1994년 미국과 합의한 제네

바 기본합의를 통해 핵무기 개발정책은 커다란 좌절을 경험하게 되었고, 그와 동시에 비핵지대 창설 정책도 공개적인 논의가 뜸해졌다. 북한도 남한과 같이 1950년대부터 원자력에 관심을 갖기 시작했지만 남한만큼 원자력의 이용을 활성화하지 못한 채 핵개발에 더 많은 비중을 두었던 것으로 보인다.

비핵지대화과 비핵화로 갈려 있던 남북한의 정책이 접점을 찾은 것은 남북고위급회담이 진행되면서였다. 쌍방 총리를 수석대표로 하는 남북고위급회담이 회수를 거듭하면서 정치, 경제, 군사, 사회, 문화 등 다방면에서 견해차이를 해소하게 되었고, 핵문제도 해결의 실마리를 찾아서 1991년 12월 비핵화 공동선언이 합의되었다.

III. 국제사례 분석

스웨덴은 제2차 세계대전이 끝나자 바로 핵개발을 시도했지만 후에 핵무장을 포기하고 비핵국으로 남아 있다는 점에서 남북한과 유사한 경험을 갖고 있는 나라다. 스웨덴은 유럽의 원자력 선진국으로서 기술적으로는 핵무장을 할 수 있는 능력을 보유하고 있다. 아울러 NPT에 가입한 비핵국이면서도 핵공격에 대비한 방호에 대한 연구는 지속하고 있다. 그러나 국제적으로 핵개발 의혹을 야기하거나 경계의 대상이 되지 않는 나라라는 점에서 주목할 만한 사례이다. 스웨덴의 비핵정책이 무조건적인 것은 아니며 “사정변경의 원칙”(Clausula Rebus Sic Stantibus)에 의거해서 핵무장의 가능성을 열어두고 있다.

일본 정부의 핵 관련 정책도 사정변경의 원칙을 적용할 가능성을 남겨둠으로써 핵무장 선택권을 포기하지 않는 비핵정책의 토대 위에, 미국을 등에 업고 원자력의 평화적 이용을 적극 추진하면서, 국제사회의 핵개발 의혹을 해소하기 위해 원자력 정책의 투명성을 높이는데

선도적인 역할을 해 온 것으로 요약할 수 있다. 따라서 일본의 사례에서 관심을 두어야 할 부분은 비핵정책에도 불구하고 핵무장 선택권을 보유하고 있는 상황과 미국의 일본 편향적인 지원 그리고 정부 차원의 핵의혹 해소 노력이다.

독일의 비핵정책은 핵무기 보유 포기과 핵무장 옵션의 유지 그리고 원자력의 평화적 이용이라는 세 가지 특징을 갖고 있다. 제2차 세계 대전 이후의 국가재건 과정에서 형성된 서독의 비핵정책이 냉전시대와 통일과정을 거치면서 어떻게 유지되어 왔는가에 초점을 맞추고 독일의 비핵정책을 살펴보았다.

냉전 종식 이후 미 행정부가 소련의 핵무기 등 주요 무기를 해체하고 군사적 능력을 민수용으로 전환하기 위해 실시하고 있는 “협력위협 감소”(Cooperative Threat Reduction: CTR) 프로그램은 우리도 북한에 대해 유사한 프로그램을 가동할 수 있다는 점에서 검토의 가치가 있다. CTR 프로그램의 기원과 진행현황을 살펴보았다.

IV. 비핵정책의 당위성

통일한국이 핵무장을 포기하고 핵의혹을 해소하며 원자력 활동의 투명성을 제고해야 하는 이유, 즉 비핵정책을 견지해야 하는 이유는 아래와 같다.

1. 핵무장은 국제사회의 보편적인 규범과 제도를 통해 안보를 증진하고 평화를 달성하려는 21세기의 협력안보 추세에 어긋난다.
2. 세계화를 통해 국제관계가 보다 밀접해지는 가운데 핵개발 시도는 국제사회의 강력한 제재를 초래함으로써 결과적으로 국가이익을 훼손하게 될 것이다.

3. 핵무장을 추진할 수 있는 기술적 하부구조가 갖춰져 있지 않아서 핵개발이 기술적으로 불가능하다.
4. 원자력의 평화적 이용에 대한 제약을 해소하고 핵연료주기를 완성함으로써 경제적 실익을 챙기기 위해서 핵의혹 해소가 필요하다.
5. 비핵정책은 통일이한국이 국제규범을 준수하고, 평화를 애호하며, 편협하고 배타적인 국수주의에 물들지 않은 신뢰할 수 있는 대화상대국이라는 우호적인 국가이미지 형성에 기여할 것이다.
6. 북한과 일본이 한국의 핵개발을 빌미로 핵무장을 추구할 가능성을 차단한다.
7. 동북아 역내 국가들간의 긴장조성과 군비증강을 방지한다.
8. 통일한국의 핵무장에 대한 주변국들의 우려는 평화통일의 저해요인이 됨으로써 통일에 대한 국제사회의 지지와 지원 획득을 어렵게 만들 것이다.

V. 통일한국의 비핵정책 추진방향

우선 국제적 사례와 비핵정책의 당위성에 대한 분석과 더불어 다음과 같은 사항들이 고려되어야 한다: ①남북한의 비핵정책에 대한 국제사회의 불신이 존재하는 현실, ②한국의 정책결정 문화가 불완전하다는 점, ③비핵화 공동선언이 갖는 정책적 문제점, ④비핵화 공동선언에 내재된 기술적 문제점, ⑤한국의 원자력 정책에 대한 국제사회의 투명성 증대 요구, ⑥국내 일각에서 제기되는 핵주권 주장, ⑦ 2002년 북한의 핵개발 시인 파문.

통일한국이 견지해야 할 비핵정책의 중장기 추진전략은 아래와 같다.

1. 비핵정책을 우리 사회의 광범위한 지지기반, 즉 “광범위한 요인들의 네트워크”(A Broad Network of Factors) 위에 수립함으로써 정책의 내구성을 확보한다.
2. 원자력의 평화적 이용 문제에서 정치적 의도와 기술적 능력을 분리해서 접근하고, 확고한 비핵정책을 견지하는 만큼 원자력 기술 개발의 자유가 최대한 보장되어야 한다는 점을 강조한다.
3. 원자력 활동의 투명성을 증대하라는 국제사회의 요구에 대해 수세적이고 부정적인 태도를 취하지 말고, 공개 가능한 것은 적극적으로 능동적으로 공개하고 이를 국익을 위해 활용하는 당당하고 미래지향적인 자세를 갖춘다. 아울러 남북한이 독자적으로 또한 비핵화 공동선언의 이행차원에서 공동으로 투명성 증대방안을 실행한다.
4. 역사적, 전통적 측면에서 한민족의 군사 및 대외정책을 연구해서 비폭력과 평화를 애호하는 긍정적인 국민사조와 국가이미지를 부각시키고 이를 비핵정책을 홍보하는데 활용한다. 월드컵으로 향상된 대한민국의 이미지를 더욱 발전시키는데 있어서 평화와 선린을 중시하는 건전한 국가이미지를 정착시키는 것이야말로 다른 무엇보다 중요하다.
5. 북한 정권은 국제사회에서 불량한 국가로 낙인찍힌 가운데 최악의 국제적 인식을 받을 만큼 한민족의 유구한 역사와 존엄성을 훼손하고 있다. 한국이 긍정적인 국가이미지와 선의의 민족이미지를 국제사회에 투사하면서 비핵정책에 대한 신뢰와 남북통일에 대한 지지를 얻어내기 위해서는 북한 정권과의 공통점을 찾기보다 차별성을 부각시키는 전략을 구사해야 한다. 반면에 대다수 북한 주민을 상대로 한 남한의 전략은 북한 동포들의 고통을 나눠 갖고 민족의 화해와 화합 그리고 이질감 해소를 통해서

평화통일을 추구하는 “민족포용전략”(National Embrace-ment Strategy)이 되어야 한다.

6. 핵무기를 보유하지 않겠다는 의지를 효과적으로 입증할 수 있는 방안의 하나가 바로 정부 및 학계 차원에서 핵군축 외교를 강화하는 것이다. 따라서 비핵정책에 대한 광범위한 국제적 지지를 유도하기 위해서 국제 군축무대에서 적극적인 핵군축 입장을 개진하고 다양한 방안을 제의할 필요가 있다. 남북한이 주요 군축 현안에 대해 사전에 입장을 조율하고 중요한 군축무대에서 공동의 입장을 표방하는 것도 핵의혹 해소차원에서 중요한 조치가 될 수 있다.
7. 군사·전략적 차원의 심도 있는 고찰을 통해서 핵무기 보유가 국가안보에 도움이 되지 않는다는 체계적이고 합리적인 대응논리를 개발하는 것이 필요하다. 핵무기를 갖기 위해서가 아니라 핵무기 없이 핵국을 상대하면서 살기 위해서 핵국들의 핵전략에 대한 철저한 이해도 요구된다.
8. 통일한국의 비핵정책이 무조건적인 것이 되어서는 안된다. 국가와 민족의 존망이 위태로운 상황에서도 비핵정책을 견지하는 것은 무책임한 처사일 뿐이다. 따라서 스웨덴, 일본, 독일과 같이 사정변경의 원칙을 적용해서 비핵정책에 유연성과 탄력성을 부여하는 것이 바람직하다. 이와 관련, 비핵화 공동선언은 북한의 핵개발 의혹이 최고조에 달한 당시 상황의 산물이었으며 여건의 변화에 따라 보완될 수 있는 잠정적인 선언으로 이해되어야 한다.
9. 국민들이 핵비확산 체제의 실상과 핵무기 보유의 득실을 정확히 판단해서 핵보유가 국가와 민족의 이익에 부합하지 않는다는 건전한 판단을 내릴 수 있도록 체계적인 대내정책을 펴나가야 한다.

10. 우리 사회에 핵무장 불가론의 저변이 확산되어서 사회적인 규범으로 탄탄하게 자리잡았다는 국내적 자신과 국제적 평가가 형성되었을 때 비핵화 공동선언의 보완과 수정 문제를 고려할 수 있다. 보완차원에서 고려할 수 있는 방안은 정부차원이나 국회동의 과정에서 국회차원의 “단서”(Reservations)를 달거나 이견의 소지가 있는 부분에 대해서 “독자적인 해석”(Unilateral Interpretations)을 추가하는 것이다.
11. 지난 반세기간의 역사는 한미 동맹이 일미 동맹에 비해 중요성이 떨어지는 열등한 동맹이었음을 보여주고 있으며 이는 원자력 분야에서도 확인된다. 앞으로 한국은 미국에 대해 적어도 일본과 동등한 정도의 권리를 누릴 수 있을 만큼 한미 동맹이 질적으로 성숙해야 한다는 점을 강조해야 하며, 이에 대한 미국의 이해와 동의를 얻어내는 것이 향후 대미외교의 중요한 부분이 되어야 할 것이다.
12. 북한의 WMD 능력과 시설에 대해서 군사적 위협요소는 모두 제거하고 민수용으로 활용이 가능한 시설은 전환을 시도하며 관련 인력은 평화적 산업현장에 투입할 수 있는 “한반도협력위협감소”(Korean Peninsula Cooperative Threat Reduction: KCTR) 프로그램을 국회차원에서 마련하고 북한에 대해 협상의제로 제시한다. KCTR 프로그램은 독립된 사업으로 추진하는 것도 가능하지만 북한에 대한 전면적인 경제지원, 즉 “한반도마셜플랜”(Korean Peninsula Marshall Plan: KMP)의 일환으로 실시될 수도 있을 것이다.
13. 탈냉전시대에 한국의 통일·외교·안보전략은 밀접한 관계를 형성하면서 중복되는 부분이 증가하고 있으므로 앞으로 세 분야의 전략이 국가이익과 국가목표를 실현하는 방향으로 상호보완적으

로 전개되도록 조정·조율·종합할 수 있는 전략적 사고와 제도를 갖추어야 한다. 이를 위한 정부의 노력은 다음과 같이 세 갈래로 진행될 수 있다: ①관련 부서간의 입장차이를 문제가 불거지기 전에 미리 파악해서 의견을 조율함, ②세 분야를 총괄 조정하는 “국가안보기획위원회”(National Security Planning Council: NSPC)를 설립하거나 기존의 “국가안전보장회의”(National Security Council: NSC)를 활성화함, ③세 분야가 관련된 협상에서 각 분야의 사안들을 서로 연계해서 협상의 목표를 달성하는 연계전략을 적절히 구사함.

통일과정에서 그리고 통일된 한국이 비핵정책을 견지하기 위해 실천해야 할 단기적인 정책방안은 아래와 같다.

<국제적으로 추진할 방안>

1. 북한의 핵개발 관련 시설을 완전히 폐기한다는 입장을 견지한다.
2. 원자력의 평화적 이용에 대한 국제적 우려를 불식시키기 위해 적극적으로 노력한다.
3. 국제사회가 한국에 대한 부정적이고 잘못된 인식을 바꾸도록 촉구한다. 특히 1970년대 박정희 대통령이 핵개발을 결정한 것은 한국의 패권적 야심 때문이 아니라 한국의 안보현실을 무시하고 한국과 사전협의도 없이 주한미군 철수를 강행한 미 행정부의 무책임성과 무분별함에 큰 원인이 있음을 강조한다.
4. 주변국 정부와의 협력을 강화해나가며 특히 우리와 비슷한 처지에서 우리보다 앞선 기술력을 갖고 있는 일본과의 협력을 다방면에서 추진한다.
5. 국제적으로 명성이 있는 핵비확산 NGO 활동에 적극 참여해서

이 기구들을 한국의 비핵정책을 홍보할 수 있는 적절한 장으로 활용한다.

6. 각국의 전문가 집단들과 기술적, 정책적으로 중요한 사안에 대해 학술적 차원의 협력을 추진한다.
7. 결정된 정책의 내용과 정책의 집행상황을 효과적으로 홍보한다. 최소한 우리말로 공개하고 출판하는 주요 정책방안이나 해설자료는 즉시 영어·불어·중국어·러시아어로 번역해서 출판하고 인터넷에도 띄운다.

<국내적으로 추진할 방안>

1. 핵을 비롯한 대량살상무기의 확산 문제를 전담해서 연구하고 정책을 개발할 수 있는 기구를 설립한다.
2. 비핵정책의 투명성을 높이고 국제사회의 신뢰를 획득하는 것은 세련되고 일관된 외교의 힘이 없이는 불가능하다. 상대의 전략과 의도 그리고 나의 현실을 냉철하게 분석한 바탕 위에서 중장기적이고 치밀한 전략을 세우고 실행하는 준비된 외교, 집요한 외교가 필요하다. 원자력 외교를 강화할 수 있는 방안의 하나는 관련 부처간에 그리고 특정 부처 내에서 연구소와 부처간에 전문가 인적교류를 활성화하는 것이다.
3. 원자력이 국민생활에 차지하는 비중을 감안할 때, 원자력의 장단점을 국민들에게 정확히 이해시킬 수 있는 체계적인 교육 프로그램을 개발해서 실시해야 한다. 일본의 경우가 좋은 사례가 될 수 있다.
4. 한국의 비핵정책에 대한 신뢰성을 높이는 데 있어서 언론의 역할을 간과할 수 없으므로 정부는 TV 방송사 및 신문사들과 전략적 파트너십을 형성하고 원자력 관련 보도와 프로그램 작성 과정에서 긴밀한 협조체제를 구축해야 한다.

VI. 결론

북한 정권이 남한 정부와의 약속과 국제규범을 위반하면서 우리나라 농축기술을 이용해서 핵개발을 추진했다는 사실은 본 저서의 주제인 통일한국의 비핵정책과 관련해서 두 가지 중요한 시사점을 던져준다. 첫째는 북한을 국제사회에서 신뢰할 수 없는 불량국가로 더욱 확고하게 낙인찍는 결과를 가져옴으로써 통일한국의 비핵정책을 주도적으로 추진해야 할 남한에게 지금보다 더 큰 부담을 주었다는 것이다. 둘째는 통일과정을 원활하게 진행하고 국제적 지지와 환영을 받는 통일을 이루기 위해서 남북한의 핵개발 의혹을 해소해야 하는 문제의 중요성이 더욱 커졌다는 사실이다. 어느 누구도 기만과 사기에 능숙하고 핵보유에 병적인 집착을 보이는 북한과의 통일을 지지하지 않을 것이기 때문이다.

북한이 반세기가 넘게 훼손해 온 한민족의 존엄성과 민족정기를 다시 일으켜 세우고 국제사회의 신뢰를 회복해서 인류의 평화를 선도하는 민족국가로 거듭나는 것은 우리 한국 정부와 국민들에게 주어진 역사적 사명이다. 한민족을 국제사회의 조롱거리로 만들고 북한 주민들을 기아와 공포 속에서 허덕이게 만든 지금까지의 북한 정권은 “민족”과 “자주”를 논할 자격이 없기 때문이다. 따라서 통일한국으로 나아가는 과정에서 그 중요성이 더 해질 한국의 비핵정책은 한국만의 것이 아니라 국제사회의 문제아로 낙인찍힌 북한도 함께 어우르는 것이어야 한다. 바로 이런 이유 때문에 우리 나라는 국제적 흐름에 역행함이 없이 국제규범을 철저히 지키면서 신뢰할 수 있는 국제사회의 일원이라는 긍정적인 국가이미지와 국민사조를 구축해 나가야 한다. 한 걸음 더 나아가 국제규범과 세계평화를 선도하는 국제사회의 지도 국가를 만들겠다는 적극적인 자세와 능동적인 마음가짐이 우리 국민 모두에게 요구된다고 하겠다.

- 목 차 -

I. 서 론	1
II. 남북한의 핵 관련 정책	8
1. 남한	9
가. 원자력의 평화적 이용 적극 추진	9
나. 핵무기 개발 시도	10
다. 비핵화 추진	13
2. 북한	17
가. 비핵지대 창설	17
나. 핵무기 개발	20
다. 북한의 핵능력	26
3. 한반도의 비핵화	31
가. 비핵화 공동선언	31
나. 북한의 비핵지대화 입장 불변	34
III. 국제사례 분석	36
1. 스웨덴	36
가. 비핵정책 전개과정	36
나. 시사점	41
2. 일본과 독일	49
가. 일본	50
나. 독일	66
3. 미국의 “협력위협감소”(CTR) 프로그램	76

IV. 비핵정책의 당위성	80
1. 국제적 추세와의 불일치: 당위적 측면	81
2. 국제적 추세와의 불일치: 실리적 측면	83
3. 핵무장의 기술적 불가능성	86
4. 평화적 이용의 장애요인 제거	87
5. 국가정책의 신뢰성과 국가이미지 제고	88
6. 북·일에 대한 핵개발 빌미 제공 차단	88
7. 동북아 군비경쟁 방지	89
8. 평화통일의 저해요인 차단	89
V. 통일한국의 비핵정책 추진방향	91
1. 고려사항	91
가. 남북한의 비핵정책에 대한 국제사회의 불신	91
나. 한국의 불완전한 정책결정 문화	97
다. 비핵화 공동선언의 정책적 문제점	101
라. 비핵화 공동선언의 기술적 문제점	105
마. 원자력 정책의 투명성 증대 요구	107
바. 국내 일각의 핵주권 주장	109
사. 2002년 북한의 핵개발 시인 파문	111
2. 중장기 추진전략	115
가. 비핵정책의 내구성 제고	115
나. 정치적 의도와 기술적 능력의 분리	116
다. 원자력 정책의 투명성 확보: 기본입장과 실천전략	118
라. 긍정적인 국민사조와 국가이미지 부각	121
마. 남한 정부와 북한 정권의 차별화	124
바. 강력한 핵군축 외교 추진	125

사. 핵무기 포기의 전략적 당위성 확보	128
아. “사정변경의 원칙”(Clausula Rebus Sic Stantibus)	
적용	130
자. “핵무장 불가론”의 저변 확산	133
차. 비핵화 공동선언의 보완과 수정	133
카. 한미 동맹의 질적 격상 추구	136
타. 한반도협력위협감소(KCTR) 프로그램 수립	139
파. 통일·외교·안보정책의 조율과 종합 대책 마련	141
3. 단기 정책방안	150
가. 국제적 차원	151
나. 국내적 차원	162
VI. 결론	167
약 어 정 리	170
참 고 문 헌	172

I. 서 론

2002년 10월 북한이 비밀 핵개발 사실을 시인함으로써 한반도와 국제사회를 다시 한번 충격의 도가니로 몰아 넣었다. 제임스 켈리 미 대통령 특사가 평양을 방문했을 때(10월 3~5일), 북한이 우라늄 농축기술을 이용한 핵개발을 추진하고 있다는 증거를 제시하자 강석주 외무성 부상이 핵개발 사실을 시인했다는 것이다. 이로써 북한은 세계에서 유일하게 “핵무기비확산조약”(Treaty on the Nonproliferation of Nuclear Weapons: NPT)을 두 번씩이나 위반한 국가로 남게 되었다. 북한은 10월 25일자 외무성대변인 담화를 통해서 미국이 북·미 불가침조약을 체결하고 북한에 대한 안보위협을 해소해주면 핵개발을 포함한 미국의 안보우려를 해소할 수 있다는 “선 안전보장, 후 핵포기” 입장을 주장했다. 하지만 국제의무를 위반한 국가에게 보상하는 클린턴의 문제해결 방식에 반대해 온 부시 행정부는 “선 핵포기, 후 포괄 대화” 입장을 견지하고 있다.

북한의 핵개발 시인으로 북한 핵문제는 또 다시 국제사회의 중요한 정치·외교적 그리고 군사·안보적 사안으로 떠오르게 되었다. 앞으로 상당기간 북한 핵문제 해결을 둘러싼 공방이 한반도와 동북아를 중심으로 가열될 것이다. 지난 1990년대 초의 북한 핵문제는 북한이 1992년 5월 “국제원자력기구”(International Atomic Energy Agency: IAEA)의 사찰을 받기 이전까지의 핵활동에 대한 의심, 소위 “과거 핵의혹”이라는 애매한 부분을 남겨두었다. 하지만 이번에는 북한 핵문제가 평화적 방법이든 군사적 방법이든 완전히 해결될 수밖에 없을 것으로 보인다. 북한에게 두 번씩이나 우롱을 당한 국제사회가 또 다시 속으려 하지는 않을 것이기 때문이다. 미국 내에서도

북한 핵문제를 이번 기회에 완전히 해결해야 한다는 정서가 확산되고 있다.¹⁾

한편, 2001년 미국의 부시 행정부가 출범한 이후 북한의 핵사찰 문제가 부쩍 많이 거론되어 왔다. 당초 예정대로라면 2003년에 완공되어야 할 경수로사업이 2008년으로 연기된 상황에서 핵사찰 문제가 벌써부터 논란이 되고 있는 것이다. 지난 1994년에 체결된 제네바 기본합의에 따르면 경수로의 핵심부품이 인도되기 전에 북한은 국제 원자력기구, 즉 IAEA와 체결한 보장조치협정을 완전히 이행하도록 되어 있다. 통상 원자로의 핵심부품은 완공 3~4년 전에 투입되기 때문에, 전문가들은 2008년에 경수로가 완공되는 것으로 상정할 경우 2005년 여름쯤에는 핵심부품이 북한측에 인도되어야 할 것으로 보고 있다. 이런 스케줄에 따르면 2005년 초까지는 IAEA가 모든 사찰을 끝내야 한다는 계산이 나오는 데, 북한은 그때까지 사찰이 완료되도록 할 테니까 걱정할 것이 없다는 입장인 반면에 IAEA와 미국은 가급적 빨리 사찰에 대한 협상을 시작해야 한다고 주장하고 있다.²⁾ 북한 핵사찰 문제가 다시 불거지고 있고 김정일 위원장의 미사일 발사 유예 시점인 2003년이 다가오면서 한반도에 새로운 위기가 닥칠 것이라는 “2003년 한반도 위기설”까지 등장하고 있다.

핵무기에 대한 남북한의 공식정책은 핵무기의 개발과 보유를 완전

1) 이런 정서는 다음과 같이 요약된다; “Fool me once, shame on you; fool me twice, shame on me.” Steve LaMontagne, “North Korea’s nuclear program: an assessment of U.S. options,” *Policy Forum Online*, The Nautilus Institute, October 30, 2002.

2) IAEA는 남아공의 경우를 근거로 북한의 과거 핵의혹을 해소하는데 적어도 3년 정도의 시간이 필요하다고 보고 있다. 남아공 정부의 핵개발 포기 and 핵무기 폐기 사실을 확인하기 위한 IAEA 사찰의 경우 공식적으로는 1년 10개월(1991년 11월부터 1993년 9월까지)이 걸렸지만 준비과정 등을 포함해서 총 3년이 소요되었다. 한국의 원자력계도 북한의 과거 핵의혹을 해소하는 데 최소한 2년 정도가 필요하다고 보고 있다.

히 포기한다는 비핵정책이다. 비핵정책의 정치적, 법적 근거는 남북한이 지난 91년 12월 31일 체결한 『한반도의 비핵화에 관한 공동선언』(비핵화 공동선언)이다. 양측은 비핵화 공동선언에 의거해서 1992년 3월 14일 남북핵통제공동위원회를 구성, 상호 핵사찰 협상을 진행하였으나 합의도출에 실패했다. 1993년 1월 25일까지 13차례의 전체 회의와 8차례의 위원접촉 및 1차례의 비공개 위원장접촉을 가졌지만, 사찰대상과 방법에 대한 의견차이, 북한의 핵개발 의혹 및 한미의 팀스피리트 훈련으로 남북관계가 악화되어 협상이 중단되었다.³⁾ 남북한이 자주적으로 해결책을 찾는 데 실패함으로써, 핵문제는 북·미간 창구를 통해 해결되는 쪽으로 가닥을 잡았다. 하지만 핵사찰 협상의 실패로 인해서 90년대 초반의 활발했던 남북대화가 전면 중단되는 아쉬운 사태가 발생한 것에 대해서는 분명한 원인규명과 재발방지를 위한 노력이 뒤따라야 할 것으로 본다.

비핵화 공동선언이 유명무실한 상태에 있고 북한의 핵개발 시도에 대한 국제사회의 의혹이 해소되지 않은 상황에서 IAEA의 대북 핵사찰 문제가 다시 제기되는 것에 비례해서 남북한의 비핵정책에 대한 국제사회의 관심과 우려도 높아지고 있다. 2001년 6월 15일 남북정상회담이 있는 후에는 분단된 남과 북의 비핵정책뿐 아니라 통일된 한국의 핵무기 보유 가능성에 대해서도 국제사회는 많은 관심을 갖고 지켜보고 있다. 특히 통일과정에서 뿐만 아니라 통일된 후에도 통일한국의 전반적인 외교안보정책을 수립하고 집행하는데 주도적인 역할을 담당할 수밖에 없는 남한의 관련 정책에 대한 국제사회의 관심은 지대하다. 따라서 통일한국의 핵무장 여부를 둘러싼 우리 정부의 정책은 통일과정에 상당한 영향을 미칠 뿐 아니라 통일 이후 한반도를

3) 상호 핵사찰에 대한 남북한의 입장 차이에 대해서는, 전성훈, “핵문제에 대한 북한의 입장과 한반도 비핵화 전망,” 『세미나시리즈 92-03』(서울: 통일연구원, 1992), pp. 5~34 참조.

4 통일한국의 비핵정책 : 통일과정에서 통일이후를 바라보며

둘러싼 안보질서와 통일한국의 국가역량을 형성하는데도 커다란 영향을 미칠 것으로 예상된다.

본 연구에서는 한반도 통일의 기본전제조건은 남북한의 통일이 한반도뿐만 아니라 지역, 더 나아가서는 세계의 안정과 평화에 공헌하는 방향으로 이뤄져야 한다는 것이다. 즉 “국제평화와 안정에 기여함”을 통일과정과 통일된 한국의 기본이념으로 삼아야 한다고 본다. 오늘날과 같이 이해관계가 긴밀하게 얽혀있는 국제사회의 특성을 고려할 때 한민족만의 배타적인 이익을 추구하겠다는 통일은 바람직하지 않을 뿐만 아니라 가능하지도 않다. 남과 북이 통일에 대한 열린 자세를 갖고 인류의 화해와 협력에 기여할 수 있는 통일을 하고자 할 때 비로써 국제사회의 지지와 성원을 바탕으로 한 축복받는 통일이 가능할 것이다.

한반도의 통일이 국제평화와 안정에 기여할 수 있기 위한 필수요건의 하나는 바로 통일된 한국의 외교안보정책이 지역의 안정과 국제평화를 위협하지 않아야 한다는 것이다. 통일한국의 외교안보정책이 국민 다수의 의사를 반영한 민주적 절차에 의해서 만들어지고, 편협한 민족의식과 지역적 이익에 몰두하지 않으며, 국제사회의 보편적인 규범과 상식에 부합하고, 투명하게 관리되어 독선과 과격의 가능성을 배제할 수 있을 때, 통일한국의 외교안보정책이 세계평화와 안정에 기여할 수 있다는 국제사회의 신뢰를 얻을 수 있을 것이다.

통일한국의 외교안보정책 가운데서도 가장 핵심적인 부분은 핵무기의 개발과 보유를 포기하는 비핵정책이 될 것이다. 핵무기는 “대량살상무기”(Weapons of Mass Destruction: WMD)⁴⁾ 가운데서도 가

4) WMD에 대한 정의는 1948년 “유엔재래식군축위원회”(Commission for Conventional Disarmament: CCD)에 의해 다음과 같이 정의된 바 있다: “핵폭발무기, 방사능무기, 치명적인 화학·세균무기 및 상기 언급한 무기와 파괴효과에 있어서 필적하는 특징을 갖는 장래에 개발될 무기.” WMD에 대한 CCD

장 파괴력이 큰 무기이기 때문이다. 특히 남북한이 모두 한 차례씩 핵무기 개발을 시도한 전력을 갖고 있을 뿐만 아니라 주변 강대국들이 모두 핵국이거나 잠재적 핵능력을 갖고 있는 나라라는 점에서 통일한국의 핵무장 가능성에 대한 국제사회의 관심과 의혹은 어쩌면 당연하다고 할 수 있다.

본 저서는 “비핵정책”(Non-Nuclear Policy)을 핵무장을 포기하고 핵개발에 대한 국제사회의 의혹을 해소하며 원자력 활동의 투명성을 제고하는 정책으로 규정한다. 본 연구에서 제시하는 비핵정책은 통일된 한국이 지역과 세계의 평화를 위해 견지해야 할 정책일 뿐만 아니라 통일과정을 보완하고 통일을 촉진하기 위한 정책적 수단이기도 하다. 즉 본 연구의 비핵정책 가운데 상당 부분이 통일을 위해서 장기적인 안목을 갖고서 지금부터 신속하고 체계적으로 추진해야 할 당면 정책들인 것이다. 그래서 제목에 “통일과정에서 통일이후를 바라보며”라는 부제를 달았다. 일부에서는 통일한국이 당면하게 될 상황을 먼저 설정해 놓고서 통일한국의 비핵정책을 논해야 한다는 지적도 있지만, 본 연구가 제시하는 비핵정책의 추진전략과 정책방안은 통일을 촉진하고 통일과정을 일구어나가는 수단으로서의 성격도 갖는다.

장래의 통일상황을 미리 설정하고 비핵정책을 논한다면 이는 현재를 빼놓고 미래만을 논의하는 반쪽 짜리 정책에 불과할 것이다. 비핵정책을 미래의 상황에 대한 종속변수로 보는 수동적인 자세보다는 통일한국의 바람직한 비핵정책 모델을 제시하고 지금부터 이를 실현하기 위해 노력하는 것이 보다 적극적이고 바람직한 자세라고 생각한다. 본 저서는 바로 이렇게 적극적인 사고에 입각해서 통일한국의 비핵정책을 당면한 문제로 인식하고 국가와 민족의 이익을 보존하는 방향으로 현명하게 풀어나가기 위한 지혜와 전략을 담고 있다.

의 정의에 의거하면 운반수단인 미사일은 대량살상무기에 해당되지 않는다.

6 통일한국의 비핵정책 : 통일과정에서 통일이후를 바라보며

물론 통일한국의 비핵정책이 무조건적인 것이 되어서는 안될 것이다. 국가와 민족의 존망이 위태로운 상황에서도 비핵정책을 견지하는 것은 무책임하고 무분별할 뿐이다. 비핵정책을 만고불변의 진리로 받아들이는 필요는 없으며 그래서도 안될 것이다. 최악의 상황에서는 비핵정책을 재고할 수 있다는 여지를 남겨두는 것도 비핵정책의 중요한 부분이 되어야 한다. 그러나 이런 극단적인 상황을 예외로 한다면, 비핵정책을 견실하게 유지하는 것이 통일과정에 이로울 뿐 아니라 통일이후에도 국가와 민족의 이익에 부합한다는 것이 본 연구가 주장하는 바이다.

그러나 오늘날 현실적인 문제는 남과 북의 공식정책인 비핵정책이 국내외에서 제대로 이해되고 수용되지 못하고 있다는 사실이다. 한반도의 내부에서는 국수주의적 핵무장 옹호론이 널리 퍼져있고, 국제적으로는 남과 북의 핵개발 가능성에 대한 우려가 끊이지 않고 있다. 결국 비핵정책이 국가와 민족의 장기적인 이익에 부합한다고 전제할 때, 오늘을 살아가는 통일세대인 우리의 과제는 “국제평화와 안정에 기여”라는 통일한국의 기본이념을 실천해야 할 우리가 지금부터 어떻게 해야 핵무장에 대한 국제사회의 우려와 의혹을 떨쳐 버릴 수 있겠느냐 하는 것이 된다.

본 연구에서는 핵무장을 포기한 국제적 사례와 비핵정책의 당위성 및 우리의 비핵정책 추진방향에 대한 깊이 있는 분석을 통해서 이러한 문제에 대한 정책적 해답을 제시하고자 한다. 평화통일의 주도적인 역할을 담당해야 할 남한과 이를 지원해야 할 북한이 통일과정에서, 그리고 통일 이후에 통일된 한국이, 비핵정책을 견고하게 유지하고 국제적 신뢰를 쌓을 수 있는 실천전략을 선보이는 것이다. 비핵정책에 신축성을 부여해서 극단적인 상황에 대비할 수 있는 여지를 남겨두는 방안도 실천전략의 일부로 제시될 것이다.

본 연구는 다음과 같이 구성되어 있다. 제Ⅱ장에서는 분단 이후 남북한의 핵 관련 정책을 분석했다. 남북한은 각기 1970년대와 1980년대에 핵개발을 시도했으나 1991년 비핵화 공동선언을 통해 핵보유 포기를 공식 정책으로 견지하고 있다. 제Ⅲ장에서는 핵무장을 포기함으로써 국가이익을 실현하고자 한 국제사례로서 스웨덴, 일본, 독일의 경우를 살펴보고자 한다. 특히 스웨덴은 남북한과 같이 핵개발을 시도했다가 나중에 이를 포기하고 비핵정책으로 돌아선 경우라는 점에서 다른 사례에 비해 구체적인 연구를 통해 시사점을 도출하고자 한다. 아울러 미국이 소련의 무기해체와 군사능력의 민수용 전환을 위해 지원하고 있는 협력위협감소 프로그램의 현황을 살펴보고자 한다. 제Ⅳ장에서는 남북한이 통일과정에서 그리고 통일된 이후 통일한국이 왜 핵무장 포기정책을 계속 견지해 나가야 하는가를 설명하고자 한다. 이는 비핵정책의 당위성을 뒷받침하는 설득논리가 될 것이다. 제Ⅴ장에서는 기존정책과 현실적 문제를 고려한 바탕 위에서 남북한과 통일한국이 추진해야 할 비핵정책의 추진방향을 제안하고자 한다. 구체적으로, 남북한에 대한 국제사회의 핵무장 의혹을 불식시키기 위해 중장기적으로 추진해야 할 전략과 단기적으로 실천해야 할 정책방안을 제시할 것이다.

II. 남북한의 핵 관련 정책

핵무기는 원자력을 군사적 목적으로 사용함으로써 얻어지는 대표적인 산물이다. 반면에 원자력은 평화적 목적으로도 많은 유용성을 갖고 있다. 우리 나라의 경우 현재 일상생활에서 사용하는 전기의 42퍼센트 정도가 원자력으로 생산된 것이다. 이렇게 군사적 및 평화적으로 모두 사용할 수 있는, 즉 “이중용도”(Dual-Use)가 가능하다는 것이 원자력의 중요한 특성이다.⁵⁾

남북한의 경우에도 핵무기 개발 정책이 원자력 이용 정책과 기술적, 정치적 측면에서 밀접하게 연계되는 현상이 나타난다. 기술적 측면에서의 연관성은 양측 모두 일단 평화적 이용 쪽으로 방향을 잡고 기술력을 개발하다가 도중에 핵개발을 시도했다는 점에서 찾을 수 있다. 5대 핵국과 같이 처음부터 단도직입적으로 핵무기를 목표로 원자력을 이용한 것과는 차이가 있다. 정치적 연관성은 기술적 연관성이 야기하는 결과로서의 성격을 갖는 데, 핵개발을 포기하고 평화적 이용에 전념한다고 해도 이중용도라는 기술적 특성 때문에 항상 핵개발에 대한 정치적 의혹이 제기될 수 있음을 말한다. 남북한과 같이 과거에 핵개발 전력이 있고, 분단상태에서 군사적 대결을 벌이고 있으며, 주변 강대국들이 모두 핵국인 경우 양측의 의지와는 상관없이 국제사회의 의혹이 클 수밖에 없다는 점은 쉽게 이해할 수 있다.

5) 우리 나라의 원자력계는 “핵”은 군사적 목적을, “원자력”은 평화적 목적을 지칭하는 단어로 가급적 구분해서 사용하고 있다. 한국원자력연구소 오근배 박사와의 의견교환, 2002년 9월 13일.

1. 남한

남한은 1950년대부터 원자력의 평화적 이용을 국가적 사안으로 간주하고 정부 차원의 노력의 기울여왔다. 그 결과 남한의 원자력 기술력은 세계적인 수준에 도달했다. 하지만 지난 1970년대 월남이 공산화되는 등 안보여건이 악화되는 상황에서 닉슨과 카터 행정부의 무분별하고 무책임한 철군압력에 직면한 박정희 대통령은 국가와 민족의 생존을 위해 핵개발을 시도했고, 이는 미 행정부의 강력한 저지로 무산되었다. 1980년대의 공백기를 거쳐서 1990년대부터 남한은 한반도의 비핵화를 골자로 한 비핵정책을 견지하고 있다.

가. 원자력의 평화적 이용 적극 추진

부존자원의 부족이 국가발전에 큰 장애가 될 것을 우려한 남한의 정치지도자들은 일찍부터 원자력의 개발에 커다란 관심을 갖고 정치적 배려를 해왔다. 1959년 이승만 대통령 시절 만들어진 원자력원은 남한 원자력 발전의 산실로서 지금은 한국원자력연구소가 그 전통을 이어가고 있다. 나라살림이 어려운 형편에서도 이승만 대통령은 젊은 인재들을 해외로 보내서 원자력 전문지식을 습득하도록 지원했으며, 이때 교육을 받은 전문가들이 남한 원자력계의 제1세대로서 원자력발전의 견인차 역할을 해왔다.

남한 최초의 원자력발전소는 1978년 가동을 시작한 고리원자력발전소 1호기이다. 현재 남한은 총 16기의 원자력발전소를 가동 중에 있는데 이는 세계 8위의 규모에 해당된다.⁶⁾ 미국으로부터 들여온 기

6) 한국의 에너지 현실과 원자력의 기여도에 대해서는 한국원자력연구소, 「원자력과 경제」 (대전: 한국원자력연구소, 2000) 참조.

초기술을 바탕으로 창의적인 노력을 통해 많은 기술을 축적한 남한의 원자력 기술은 한국 표준형 원자로를 개발하는 등 세계적인 수준에 도달해 있다. 현재 원자력발전소의 건설과 운영 면에서 남한의 기술 자립도는 95퍼센트에 달한다.⁷⁾ 특히 경수로와 중수를 동시에 가동하고 있는 나라가 세계에서 남한뿐이라는 여건을 활용해서 경수로의 사용후핵연료를 가공해서 중수로에서 이용하는 “듀픽”(Dupic) 기술을 세계 최초로 개발하는데 성공한 것은 원자력 역사상 커다란 기술적 업적으로 꼽힌다. 현재 남한에서 사용하는 전기의 42퍼센트 정도가 원자력으로 생산되고 있는 것에서 알 수 있듯이, 원자력에 대한 남한의 에너지 의존도는 매우 높다.

나. 핵무기 개발 시도

북한의 재래식 군사력이 월등히 우세한 상황에서 월남이 공산화되고 닉슨 대통령이 일부 주한미군을 철수시켰으며 카터 대통령 역시 철군을 시도하는 등 안보정세가 악화되었던 지난 1970년대 남한은 핵무기 개발을 추진했었다.⁸⁾ 한국 정부는 미군이 철수하면 핵무기를 개발하겠다는 의사를 공개적으로 표시했으며 사실상 핵무기를 개발하려고 시도했던 것이다.⁹⁾

7) 한국원자력연구소 주형국 박사와의 의견교환, 2002년 6월 7일.

8) Joseph Yager, “The nuclear policies of the Republic of China and the Republic of Korea: a comparative analysis,” *Asian Perspective*, Spring 1979, pp. 81~101.

9) 1991년 노태우 행정부가 핵개발을 다시 시도했었다는 주장도 있다. Selig Harrison, “North Korea and nuclear weapons: South Korean responses,” a paper prepared for a conference on The Regional Implications of Korean Proliferation sponsored by the Science Applications International Corporation, May 19, 1992, pp. 5~6; “Seoul planned nuclear weapons until 1991,” *Jane’s Defense Weekly*, April

남한은 1971년 초 닉슨 대통령의 미 보병 7사단 철수결정을 지켜 보면서 미국의 안보공약에만 의존할 수는 없고 주변의 안보환경은 극도로 악화되고 있다는 판단을 내리게 되었다.¹⁰⁾ 닉슨의 철군결정에 대응해서 박정희 대통령은 핵개발을 추진하기로 결심했고,¹¹⁾ 한국은 1971년 핵개발에 착수해서 3년 동안 외부에 탐지되지 않은 채 계획을 진행시켰다. 그러나 1975년 결정적인 정보를 입수한 미국이 박대통령에게 핵개발을 중지하지 않으면 군사원조를 중단하겠다는 압력을 가했다.¹²⁾

비밀 핵개발 계획이 탄로가 나자 한국은 핵개발의 필요성을 공개적으로 제기하기 시작했다. 1975년 6월 12일 박정희 대통령은 미국이 핵우산을 철거하면 한국이 독자적으로 핵무기를 개발할 수 있다고 언급하였으며, 같은 해 6월 26일 워싱턴포스트지와 의 기자회견에서 이를 재확인하였다.¹³⁾ 1977년 5월 26일 박정희 대통령은 미국이 핵무기를 철수할 경우 국가안보를 위해 자체적으로 핵무기를 개발할 수밖에 없다고 언급했고, 같은 해 6월 29일 박동진 외무장관은 국회에서 국가생존을 위협받으면 핵무기를 개발하기로 결정할 것이라고 증언했다.¹⁴⁾ 1970년대 후반 카터 대통령 역시 주한미군을 철수시키려

2, 1994, p. 1.

10) 박동진 전 외무장관은 “우리의 핵개발은 [70년대] 당시 우리 안보의 불확실성에 기인했다고 말할 수 있다. 남한이 아직도 북한과의 군사력 경쟁에서 열세인 상황에서 미국은 군대의 철수를 얘기하고 있었다”고 증언했다. *The Korea Herald*, October 18, 1992.

11) Peter Hayes, *Pacific Powderkeg: American Nuclear Dilemmas in Korea* (Lexington: Lexington Books, 1991), p. 204.

12) Selig Harrison, “Japan and nuclear weapons,” in Selig Harrison, ed., *Japan's Nuclear Future: The Plutonium Debate and East Asian Security* (Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 1996), p. 4.

13) 이기택, 『한반도의 정치와 군사』 (서울: 일신사, 1988), p. 457.

했고, 이는 박대통령으로 하여금 핵개발 추진 결심을 바꿀 수 없게 만드는 결정적인 요인이었다.

남한은 프랑스로부터 핵무기의 재료인 플루토늄을 생산할 수 있는 재처리시설을 도입하는 등 핵개발을 집요하게 추진했지만 미국의 강력한 반대로 실패하고 말았다. 1975년 최초의 재처리시설 도입에 실패한 박정희 대통령은 1977년 5월 핵개발 의사를 다시 표명했고, 1978년 11월 프랑스로부터의 두 번째 재처리시설 도입마저 실패하게 되었다.¹⁵⁾ 요컨대 박정희 대통령이 핵개발을 결심한 것은 국가와 민족의 안위가 위태로운 극단적인 안보상황에서 나라의 장래를 염려하는 책임 있는 지도자로서 내릴 수밖에 없었던 고뇌에 찬 결단이었다. 즉 핵무기를 개발해서 지역패권을 추구하겠다는 정치적 욕망의 산물이 아니라 미국의 안보공약을 신뢰할 수 없고 주변 안보환경은 악화되어 가는 상황에서 국가의 생존을 보장하기 위한 마지막 선택이었던 것이다.

미국의 카터 대통령이 플루토늄의 활용을 적극적으로 반대한 사람이었다는 사실도 미국 정부가 1970년대 후반 한국의 핵개발을 강력히 저지한 중요한 동인이었다. 카터 대통령은 1978년 「핵비확산법」(Nuclear Non-Proliferation Act)을 제정해서 원자력 기술과 부품의 수출에 대한 규제를 한층 강화했다.¹⁶⁾ 이와 함께 1978년에는

14) 하영선, 『한반도의 핵무기와 세계질서』(서울: 나남, 1991), p. 171.

15) 미 행정부의 집요한 반대 움직임에 대해서는, “다시 쓰는 한반도 100년,” 『경향신문』, 창간 55주년 경향신문·국사편찬위원회 공동기획 제8회, 2001년 10월 6일, 9면 참조.

16) 플루토늄 생산기술을 규제하는데 역점을 두고 있는 핵비확산법은 다음과 같은 내용을 담고 있다: ①농축·재처리 시설과 다량의 플루토늄 및 농축우라늄 수출금지, ②미국이 수출한 핵물질과 제공한 장비를 이용하여 생산한 핵물질의 제3국 이전시 미국의 사전동의 필요, ③미국이 제공한 핵물질과 기술을 기초로 생산된 핵물질의 재처리, 20퍼센트 이상 농축 및 기타 변형시 미국의 사전동의 필요, ④미국이 제공한 핵물

「국제핵연료주기평가회의」(International Nuclear Fuel Cycle Evaluation: INFCE)를 개최해서 원자력의 평화적 이용을 저해하지 않으면서 핵확산의 위험을 최소화할 수 있는 방안에 대해 논의했다. 1980년 2월에 종료된 INFCE 회의의 주요 결론은 원자력의 평화적 이용과 군사적 이용 사이에는 밀접한 관계가 있다는 것이었다. 결국 INFCE 회의는 평화적 목적의 원자력 이용을 촉진하는 데 별 도움이 되지 못한 회의였다.

다. 비핵화 추진

1991년 8월 1일 남한 외무부가 남북한이 긴장완화와 신뢰구축을 위해 핵비확산 문제를 포함한 군사현안을 논의할 수 있다고 발표하기 전까지 핵문제에 관한 한국정부의 대북 제의는 전무하였다.¹⁷⁾ 핵문제에 관한 한국의 미온적 태도는 주한미군이 핵무기를 보유하고 있는 상황에서 핵무기에 대한 논의자체가 한국의 입지를 취약하게 만들 수 있다는 판단에 기인했던 것으로 보인다. 한국의 정책은 미국이 제공하는 핵우산의 보호가 필요하다는 기본인식 하에 한반도에 핵무기의 존재여부를 확인도 부인도 않는 미국의 “NCND”(Neither Confirm Nor Deny) 정책을 묵시적으로 수용한 것이었다. 아울러 한국 정부

질의 물리적 방호 보장, ⑤미국으로부터 원자력 기술과 물질을 공급받는 조건으로 IAEA 전면보장조치 수용, ⑥이 법안은 소급력이 있으므로 기존의 원자력 협력조약을 다시 협상할 것. Jozef Goldblat and Macha Levinson, “The second NPT review conference,” *SIPRI Yearbook* 1982 (Stockholm: SIPRI, 1982), pp. 316~317.

17) 한국 정부의 제의는 아니었지만 1976년 1월 16일 당시 통일당의 당수였던 양일동씨는 한반도 비핵지대를 제의하면서 주변 4강의 협조와 북한의 NPT 가입을 촉구했다. 「남북한 통일·대화제의 비교 (I)」(서울: 국토통일원, 1990).

는 공개적으로 표명하진 않았지만, 주한 미군이 철수하더라도 미국의 핵우산이 필요하기 때문에 미국 항공기와 함선의 한반도 통과·착륙을 허용해야 한다는 입장을 갖고 있었다.

그러나 1990년 8월 발발한 걸프전쟁은 미온적이던 한국의 핵비확산정책을 변화시킨 계기가 되었다. 쿠웨이트를 침공했던 이라크에 대해 유엔의 제재결의안이 집행되는 과정에서 IAEA의 사찰을 성실히 받아온 이라크가 비밀리에 핵개발을 시도했다는 것이 밝혀졌으며, 이런 사실이 북한의 핵개발에 대한 국제적인 의혹을 증폭시켰기 때문이다. 결국 한국은 북한의 핵개발이라는 당면위협에 대응해서 이를 저지하기 위한 노력을 보다 적극적으로 경주하게 되었다.¹⁸⁾

한반도 핵문제 해결을 위한 남북협상의 물꼬가 트인 것은 한국 외무부가 1991년 8월 1일 북한의 7월 30일자 비핵지대제안의 일부 긍정적 요소를 인정하면서 남북간의 긴장완화와 신뢰구축을 위해 핵비확산 문제를 포함한 군사현안을 논의할 수 있다고 발표하면서부터였다.¹⁹⁾ 노태우 대통령도 1991년 9월 24일 제46차 유엔총회연설에서 북한이 핵무기를 포기하고 남북한간에 신뢰구축노력이 진전될 경우 재래식무력의 감축뿐만 아니라 한반도의 핵문제에 대해서도 북한과 협의할 용의가 있다고 선언했다. 아울러 NPT에 가입한 북한은 모든 핵물질과 시설에 대한 IAEA의 사찰에 조건 없이 응해야 한다고 촉구했다.²⁰⁾

18) 이라크에 대한 유엔의 제재결의안이 수행되기 전에 한국이 북한의 핵개발을 의식하여 취한 조치로는 1990년 11월 제22차 한미연례안보협의회에서 양국이 북한의 핵개발 및 화학전능력에 공동 대응하기로 합의한 것, 1991년 1월 한일외무장관회담에서 북한의 핵사찰수용을 북일수교의 전제조건으로 합의한 것, 그리고 같은 해 2월 북한이 IAEA 핵사찰을 거부할 경우 이에 대해 제재를 가해줄 것을 IAEA에 요청한 것 등이었다.

19) 『조선일보』, 1991년 8월 2일.

1991년 9월 27일 부시대통령의 전술핵무기 감축선언과 10월 5일 고르바초프 대통령의 상응하는 조치에 따라 국제적인 핵감축 분위기가 고조되는 가운데, 같은 해 11월 8일 노태우 대통령은 『한반도 비핵화와 평화정착에 관한 선언』을 발표했다.²¹⁾ 이는 한국정부에 의해 발표된 최초의 공식적인 핵 관련 정책이라는 의미를 갖는다. 이 선언에서 한국은 비핵화 정책을 북한의 비핵지대화 주장에 대한 대응수단으로 내세웠다. 노태우 대통령의 선언은 다음과 같은 내용을 담고 있다.

- 원자력을 평화적 목적으로 이용할 것을 선언
- 핵무기의 제조·보유·저장·배비·사용을 금지하는 비핵 5원칙 선포
- NPT와 IAEA 보장조치협정의 의무를 성실히 이행
- 재처리시설과 우라늄농축시설의 보유 금지
- 기타 대량살상무기의 폐기를 위한 국제적 노력에 동참할 것을 약속

노태우 대통령은 이 당시를 회고하면서 “북한이 핵을 만들지 않도록 하기 위해 우리가 먼저 선수를 쳐야 한다는” 생각에서 이 선언을 발표하게 되었다고 밝혔다.²²⁾ 노대통령의 이러한 발언은 국제적 의무사항도 아닌 재처리·농축시설의 보유 포기를 북한보다 먼저 선언하고 북한의 상응하는 조치를 유도한 것이 북한의 핵개발 저지를 위해 원자력 산업발전의 희생을 감수하면서 내린 교육지책이었다는 사실을²³⁾ 입증하는 것이다. 당시는 재처리시설로 추정되는 대규모 시설

20) 『한국일보』, 1991년 9월 25일.

21) 『조선일보』, 1991년 11월 9일.

22) “盧泰愚 前대통령의 肉聲회고록,” 『月刊朝鮮』, 1999년 5월호, p. 132.

23) Seongwhun Cheon, “The inter-Korean denuclearization declaration: its past, present and future,” a paper prepared for the international

물을 건설 중이던 북한이 IAEA 사찰을 거부하는 매우 어려운 시기였다. 결과적으로 볼 때, 한국은 재처리·농축시설 포기라는 카드를 대통령의 선언형태로 먼저 제시한 후, 이를 바탕으로 비핵화 공동선언을 이끌어내어 북한의 발목을 붙잡았던 것이다.

한편 1991년 12월 18일 노태우 대통령은 “이 시각, 우리 나라의 어디에도, 단 하나의 핵무기도 존재하지 않는다”는 내용의 「한반도 내 핵부재 선언」을 발표하였다.²⁴⁾ 그는 이 선언을 통해 11월 8일 발표된 비핵화선언이 완전히 실현되었음을 천명하고 이제 핵개발이나 사찰거부의 명분과 이유가 사라진 만큼 북한이 조속히 IAEA 사찰을 수락하고 재처리·농축시설을 포기해야 한다고 촉구하였다.²⁵⁾ 노대통령의 핵부재 선언은 주한미군이 보유한 전술핵이 완전히 철수되었음을 간접적으로 확인하는 의미를 갖는다.²⁶⁾ 이 선언은 제5차 남북고위급회담에서 핵문제가 해결되지 못한데 대한 국제사회의 우려를 감안해서, 북한의 핵개발을 저지하기 위해 보다 적극적인 노력을 경주하려는 한국 정부의 대북 협상입지를 높여주는 역할을 했다. 이와 함께, 한국은 북한 핵문제의 해결 여하에 따라 북한이 강력히 반대했던 한미합동군사훈련을 중단할 수 있다는 입장도 표명하였다.²⁷⁾

symposium and lecture on *Nuclear-Weapon-Free-Zone in Northeast Asia and the Role of Japan* sponsored by the Asahi Shimbun, the city of Hiroshima, and the Hiroshima Peace Culture Foundation, held at the Hiroshima International Conference Center, July 29, 1997, p. 3.

24) 「조선일보」, 1991년 12월 19일.

25) Ibid.

26) 김종휘 당시 청와대외교안보수석은 11월에 비핵화와 평화정책에 관한 선언을 하고 핵무기 부재 사실을 12월에 확인한 것은 주한미군의 핵무기철수에 시간이 걸렸기 때문이라고 밝혔다. “盧泰愚 前대통령의 肉聲 회고록,” p. 135.

27) 이종구 국방부장관의 국회발언, 「한국일보」, 1991년 12월 17일.

2. 북한

북한의 핵 관련 정책은 표면으로 드러난 비핵지대 창설과 이면에 숨겨진 핵무기 개발 정책으로 이원화되어 추진되었다. 정책의 이원화 전략은 1990년대 초 핵개발 사실이 드러나고 국제사회의 압력이 거세어지면서 벽에 부딪히게 되었다. 결국 1994년 미국과 합의한 제네바 기본합의를 통해 핵무기 개발정책은 커다란 좌절을 경험하게 되었고, 그와 동시에 비핵지대 창설 정책도 공개적인 논의가 뜸해졌다. 북한도 남한과 같이 1950년대부터 원자력에 관심을 갖기 시작했지만 남한만큼 원자력의 이용을 활성화하지 못한 채 핵개발에 더 많은 비중을 두었던 것으로 보인다.

가. 비핵지대 창설

핵문제에 대한 북한의 공식 입장은 “조선반도의 비핵지대화”와 “핵무기 개발의 부인”으로 요약될 수 있다. 북한이 반핵 입장을 최초로 공식 표명한 것은 1956년으로 거슬러 올라가지만 구체적인 비핵지대화 주장은 1980년 제6차 당 대회에서 조선반도의 비핵·평화지대화를 제의하면서 시작되었다. 이후 북한은 남북한간 신뢰구축이나 군축방안을 제의하면서 항상 한반도의 비핵지대화 문제를 포함시켰다.

북한은 역사적으로 남한에 주한미군의 핵무기가 존재한다는 사실을 강력하게 비난하면서 한반도의 비핵지대화를 일관되게 주장해왔다. 북한의 비핵입장을 보여주는 최초의 공식기록은 1956년 11월 7일 북한최고인민회의가 남한 국회와 국민에게 보낸 서한이다. 이 서한에서 북한은 한국이 군사정전협정을 위반했으며 한반도에 핵무기를 반입시키려하고 있다고 비난했다.²⁸⁾ 북한은 1960년대와 1970년대에

도 핵문제를 간헐적으로 제기하였으나 구체적인 제안을 가지고 본격적인 반핵 캠페인을 벌인 것은 1980년대에 들어서였다.

1980년 10월 개최된 제6차 당 대회에서 김일성은 고려연방제 통일방안의 구체적 실천조치를 제시하며 한반도의 비핵·평화지대화를 제의하였다.²⁹⁾ 1986년 6월 23일 이 문제를 논의하기 위한 남북한, 미국간의 3자 회담을 제의하기도 했으며,³⁰⁾ 1987년 7월 23일에는 1988년부터 1991년까지 3단계에 걸쳐 남북한 군사력을 100,000명으로 감축하고 미군과 핵무기를 함께 철수하는 문제를 토의하기 위해 남북한과 미국이 참여하는 외무장관회담을 제의했다.³¹⁾ 한편, 1988년 11월 7일 발표된 군축방안에서 북한은 1989년 말까지 주한미군과 핵무기를 북위 35도 30분 후방으로 재배치하고 1990년 말까지는 한반도에서 완전히 철수할 것을 제의했다.³²⁾ 이 제안에서도 북한은 검증문제를 비롯하여 제반 문제를 다룰 3자 회담을 제의한 바 있다.

1990년대에 들어 북한의 제안은 보다 구체화되었다. 1990년 5월 31일 발표된 군축안에서 북한은 10개항의 신뢰구축 및 군축방안을 제시하였다.³³⁾ 핵문제와 관련하여 북한은 한반도를 비핵지대화 할 것을 주장하면서 이를 위해 ①남한내의 모든 핵무기가 즉각 철수되도록 공동 노력할 것, ②핵무기의 생산·구입 금지, ③핵무기를 적재한 외국비행기와 함선의 한반도 내 출입·통과 금지를 실천방안으로 제안했다. 이듬해 7월 30일에는 남북한이 1992년 말까지 한반도 비핵지대화를 선언하고 1993년 말까지 주변의 핵국들로부터 비핵지대화의

28) 『노동신문』, 1956년 11월 8일.

29) 『노동신문』, 1980년 10월 11일.

30) 『조선중앙연감 1987』, p. 599.

31) 『조선중앙연감 1988』, p. 243.

32) 『조선중앙연감 1989』, pp. 150~154.

33) 『노동신문』, 1990년 6월 2일.

지위를 보장받을 것을 제의하였다.³⁴⁾ 이 제안은 3자 회담을 요구하지 않았고 주한미군철수를 비핵지대화의 전제조건이 아니라 사후조치로 암시하는 등 이전의 제안들과 달리 긍정적인 면을 담고 있었다.

북한의 비핵지대화 주장은 한국보다는 한반도에 주둔하고 있는 주한미군과 미국의 핵위협을 겨냥한 정책이었다고 보여진다. 그 이유는 북한이 제시하고 있는 비핵지대 방안의 다음과 같은 특징을 살펴봄으로써 분명해진다.

첫째, 기존의 중남미 비핵지대조약이나 남태평양 비핵지대조약과 달리, 북한의 비핵지대화 제안은 규제사항이 훨씬 포괄적인 것이 특징이다. 기존의 비핵지대조약이 규정하는 핵무기의 실험·생산·반입·보유·사용 금지 등 일반적인 비핵 원칙과 더불어 핵무기 탑재가 가능한 항공기와 함선의 한반도 통과, 착륙과 방문도 금지하고 있다.

둘째, 북한의 비핵지대화 제안은 핵무기의 저장·배치, 핵우산을 보장하는 조약의 체결 및 핵무기가 동원되는 군사훈련을 금지하고 있다. 이런 주장은 주한미군이 보유한 핵무기의 철수와 한미 연례합동군사훈련의 중지를 유도하고 더 나아가서는 한미 상호방위조약 폐기와 주한미군의 전면적인 철수까지도 겨냥하고 있는 것으로 보인다.

셋째, 북한은 조선반도에 대한 외부의 위협에 남북한이 공동으로 대처할 것과 조선반도의 비핵지대화 지위를 주변의 핵무기 보유국으로부터 국제적으로 보장받을 것을 요구하고 있다. 국제적 보장은 중국과 러시아로부터의 법적 보장을 함께 거론하고 있기 때문에 반드시 미국만을 겨냥한 요구사항은 아니다.

남북한은 1990년 9월부터 쌍방 총리를 수석대표로 하는 고위급 회담을 진행했는데, 핵문제는 1991년 10월 평양에서 개최된 제4차 회담에서 주요 쟁점으로 등장하였다. 이 회담에서 북한은 조선반도의

34) 『노동신문』, 1991년 7월 30일.

비핵지대화에 관한 선언(초안)을 제시하며 IAEA 보장조치 수용을 주한미군 및 핵무기의 철수와 연계시켰다.³⁵⁾ 북한은 비핵지대화 선언 초안에서 핵무기의 실험·생산·반입·보유·사용, 핵무기 탑재가 가능한 비행기와 함선의 한반도 출입·통과·방문 금지를 규정하였다. 또한 핵우산을 보장하는 조약과 핵무기의 저장·배치를 금지하고, 핵무기가 동원되는 군사훈련도 금지하며, IAEA의 북한 핵시설에 대한 사찰과 북한에 의한 남한 내 군사기지 사찰의 동시실시를 주장하였다.

핵무기 개발에 대한 세계적인 우려에 대해 북한은 핵무기를 만들 의사도 능력도 없다고 반박했다. 핵무기 개발 의혹에 대한 북한의 입장은 김일성이 제6차 남북고위급회담 대표단과의 오찬에서 발표한 성명에 잘 나타나 있다.³⁶⁾ 김일성은 북한에 핵무기가 없는 것은 물론 만들지도 않고 만들 필요도 없다고 천명하고, 북한은 주변의 큰 나라와 핵으로 대결할 생각이 없으며 더욱이 동족을 말살시킬 수 있는 핵무기를 개발한다는 것은 상상할 수도 없는 일이라고 주장하였다.

나. 핵무기 개발

원자력 기술에 대한 북한의 관심과 투자는 1950년대 중반으로 거슬러 올라가지만 북한이 언제부터 핵무기 개발에 심혈을 기울이기 시작했는지는 분명하지 않다. 4백만 톤이 넘는 양질의 우라늄이 매장되어 있는 북한의 경우 원자력은 충분히 매력적인 에너지원으로 여겨질 수 있다. 지금까지 드러난 바에 따르면, 초기에 평화적 목적으로 시작된 원자력 이용 계획이 적어도 1980년대 후반부터는 핵무기 개발 계

35) 연형목 총리 기조연설문, 『남북대화: 제53호』 (서울: 통일원, 1991년 11월), pp. 78~79.

36) 김일성 성명서, “북과 남이 힘을 합쳐 나라의 평화와 통일의 길을 열어 나아가자”, 『조선중앙방송』, 1992년 2월 20일.

획으로 본격적으로 전환된 것으로 추정된다.

1955년 6월 여섯 명의 북한 과학자가 동유럽에서 개최된 원자력의 평화적 이용에 관한 국제회의에 참석했고,³⁷⁾ 같은 해 가을 북한 과학원은 핵물리학 관련 연구소를 설립하기로 결정했다. 원자력 개발 초기에는 소련이 중요한 외부 지원자였다. 1956년 3월 북한은 모스크바 인근 드브나(Dubna) 연구소가 다국적 원자력연구센터를 설립하는 데 참여하면서 소련과 원자력협력협정을 체결했다. 북한 원자력 전문가들이 소련을 방문하기 시작한 것도 종합원자력연구소(United Institute for Nuclear Research)가 드브나에 설립된 1956년부터였다.³⁸⁾ 1959년 가을에는 원자력협력에 관한 추가 의정서가 체결되었다.

김일성은 1961년 9월에 개최된 제4차 당 대회에서 원자력의 평화적 이용을 위한 연구·개발을 추진하도록 지시했다. 1970년 11월 제5차 당 대회에서도 원자력의 평화적 이용 문제가 재차 강조되었다. 제5차 당 대회에서는 6개년 경제개발계획이 채택되었는데, 원자력의 평화적 이용을 위한 지침을 다음과 같이 밝혔다:³⁹⁾

인민경제의 여러 부분에서 방사선과 방사능 동위원소를 사용하는 데 대한 연구에서 얻은 성과를 넓히기 위해, 우리 자체의 물질과 기술에 기초해서 원자력산업을 발전시키기 위한 연구를 더 한층 강화해야 한다.

37) 이은철, 『북한 핵과 경수로 지원』 (서울: 서울대학교 출판부, 1996), p. 176.

38) Alexander Zhebin, "A political history of Soviet-North Korean nuclear cooperation," in James Moltz and Alexandre Mansourov, eds., *The North Korean Nuclear Program: Security, Strategy, and New Perspectives from Russia* (New York: Routledge, 2000), pp. 27~40.

39) Ibid., p. 31.

1965년부터 IRT-2M 연구용 원자로가 영변의 연구단지에서 가동을 시작했고, 이 원자로에 필요한 농축도 10퍼센트의 핵연료가 1973년까지 소련으로부터 제공되었다. 해리슨(Selig Harrison)은 스탠포드 대학교의 루이스(John Lewis) 교수의 말을 빌어서 북한이 1963년에 소련에게 핵무기 제조를 도와달라고 부탁했다고 밝혔다. 북한의 제안을 받았던 과거 소련의 과학자들이 이런 사실을 루이스 교수에게 공개했다고 한다. 소련은 북한의 핵개발 지원은 거부했지만 원자력의 평화적 이용을 도와주기로 하고 영변의 IRT-2M 원자로 건설을 지원했다고 한다.⁴⁰⁾

1970년대에 북한은 정련, 변환, 핵연료 제조와 같은 핵연료주기 개발에 연구의 초점을 맞추었다.⁴¹⁾ 1974년 북한의 과학자들은 IRT-2M 원자로를 개량해서 농축도 80퍼센트의 핵연료를 사용하는데 성공했다. 북한이 5MWe 원자로의 설계에 착수한 것은 1980년 7월이었으며, 이 원자로는 1987년 12월부터 가동을 시작했다. 5MWe 원자로는 1950년대 중반 프랑스가 개발했던 G1형 원자로와 유사한 특징을 갖고 있다. 이 원자로의 주요 목적은 플루토늄을 만드는 데 있으며, 생산능력은 최대 가동시 연간 11kg의 플루토늄을 생산할 수 있는 정도이다. 북한이 왜 특별히 이런 형의 원자로를 선택했는가에 대해서 다음과 같은 몇 가지 추정이 가능하다:⁴²⁾ ①북한 땅에 매장된 풍부한 천연우라늄을 원료로 쓸 수 있기 때문에 핵연료의 대외 의존도를 낮출 수 있음, ②플루토늄 생산 비율이 높음, ③당시 북한은 우라늄 농축기술이나 중수 생산기술이 없었음.

40) Selig Harrison, *Korean Endgame: A Strategy for Reunification and U.S. Disengagement* (Princeton: Princeton University Press, 2002), p. 198.

41) <http://www.fas.org/nuke/guide/dprk/nuke/index.html>.

42) 이은철, 「북한 핵과 경수로 지원」, pp. 177~178.

북한은 5MWe 원자로가 원자력발전소 건설을 위한 연구용, 즉 평화적 목적의 연구시설이라고 주장했으며 실제로 이 원자로는 인근의 주민들에게 약간의 전기와 온수를 제공했다. 그러나 북한은 5MWe 원자로의 군사적 이용 가능성에도 주의를 기울였던 것으로 믿어진다.⁴³⁾ 구체적으로 만소로프(Alexandre Mansourov)는 김일성이 1989년이나 1990년에 핵무기 개발에 착수하기로 결정했다고 추정한다.⁴⁴⁾ 인민무력부와 과학원 등과의 협의를 거쳐서 원자력총국에 대해 원자력의 군사적 이용 가능성을 연구하라고 지시했다는 것이다. 최종선 원자력총국 대변인도 1990년 들어 원자력총국의 과학자들이 5MWe 원자로의 훼손된 핵연료봉에서 핵무기의 원료인 플루토늄 추출을 시도했다는 사실을 밝힌 바 있다.⁴⁵⁾

북한이 상부에 대한 복종과 충성을 지고의 가치로 여기는 유교적

43) Roald Savel'yev, "Leadership politics in North Korea and the nuclear program," in James Moltz and Alexandre Mansourov, eds., *The North Korean Nuclear Program: Security, Strategy, and New Perspectives from Russia* (New York: Routledge, 2000), pp. 110~127.

44) Alexandre Mansourov, "North Korean decision-making processes regarding the nuclear issue at early stages of the nuclear game," in Young Whan Kihl and Peter Hayes, eds., *Peace and Security in Northeast Asia: the Nuclear Issue and the Korean Peninsula* (New York: M.E. Sharpe, 1997), p. 221.

45) 최종선 원자력총국 대변인이 1992년 5월 평양을 방문한 미국 카아네기 재단의 핵비확산 전문가들에게 한 말이다. S. Harrison, L. Spector and J. Leonard, *Preliminary Report: Carnegie Endowment Delegation Visit to Pyongyang, Democratic People's Republic of Korea, May 9, 1992*. 최종선 대변인은 김일성 주석의 80회 생일을 맞아 평양을 방문한 일본 기자들에게도 같은 얘기를 했다. 그는 재처리 시설의 존재는 부인했지만 북한이 핵 재처리에 대한 연구를 하고 있다는 사실을 처음으로 밝혔다. David Sanger, "North Korea shows video of atom site," *New York Times*, April 16, 1992, p. A3.

전통이 강한 전체주의적인 독재체제임을 감안할 때, 핵개발에 대한 최후의 결정권이 김일성 주석과 김정일 위원장에게 있었다는 점은 부인하기 어렵다. 이런 주장을 뒷받침할 수 있는 증거들을 1980년대 후반에서부터 1990년대 초반에 걸쳐서 내려진 북한의 핵 관련 결정에서 찾을 수 있다는 것이 만소로프의 주장이다.⁴⁶⁾

1991년 후반에 이르기까지 북한에서는 평화군축연구소가 주장하는 일단의 새로운 정책이 등장하기 시작했고, 외교정책 부서 내의 변화가 진행되었다. 김용순이 당 비서에 임명되어 권력핵심에 접근할 수 있는 루트가 생겼고, 김정일이 국방위원회 위원장에 임명됨으로써 이 위원회의 결정에 무게가 실리기 시작했다. 1991년 초 김정일과 김용순의 주장이 받아들여지면서 김일성은 이들의 새로운 제안에 주목하기 시작했다. 내부의 격론을 거쳐서 김일성은 1991년 후반 핵개발 결정을 공식 인정하게 되었다.

한편 북한의 핵개발 문제를 공론화 하는 동기가 된 논문의 저자인 스펙터와 스미스는 북한의 핵무기 개발 의도를 다음과 같이 여섯 가지로 가정했다.⁴⁷⁾

1. 남한에 대한 군사적 압력을 가속화시켜 통일을 성취해보려는 노력의 일환으로 볼 수 있다. 그 이유는 핵무기 개발 결정이 1970년대 후반 영변 제 2원자로가 착공되기 바로 전에 이루어졌을

46) Alexandre Mansourov, "North Korean decision-making processes regarding the nuclear issue at early stages of the nuclear game," pp. 226~227.

47) Leonard Spector and Jacqueline Smith, "North Korea: the next nuclear nightmare?" *Arms Control Today*, March 1991, pp. 8~13.

것으로 추측되며 이는 북한의 대규모 재래식 전력증강 시점과도 일치하기 때문이다.

2. 김일성은 핵무기를 보유함으로써 자신을 향해 배치된 핵전력을 무력화시킬 수 있으며 더 나아가 북한이 압도적인 재래식 전력으로 전쟁에서 승리할 수 있다고 인식했을 수 있다.
3. 핵무기 개발 결정은 북한의 대남 재래식 군사력 우위가 남한의 경제성장으로 점점 약화되어가고 있다는 김일성의 우려를 반영한 것이다. 미국이 남한의 전력증강을 지원한다는 점도 이러한 우려를 더 크게 만들었을 수 있다.
4. 핵무기를 보유함으로써 김일성은 소련과 중국에 대한 안보의존도를 줄일 수 있으며 따라서 그의 통일 정책을 좀더 자유롭게 추구할 수 있다고 생각했을 수 있다. 이점은 북한의 전통적 우방인 중국과 소련이 남한과 가까워짐에 따라 문제의 심각성이 증대되었다.
5. 핵무기 보유는 김일성의 재임 중 북한의 과학기술 진보를 가시적으로 증명함으로써 김일성 정권의 정당성을 고양하고 김정일로의 권력승계도 지원할 수 있을 것으로 간주했을 가능성이 있다. 권력승계와 관련해서, 김일성은 핵보유가 그의 사후 남한이 북한 내부의 불안정을 틈타 공격할 가능성을 줄여서 북한 정권의 유지에 기여할 수 있을 것이라고 생각했을 수 있다.
6. 마지막으로, 핵무기 개발능력의 보유가 협상을 통해 주한미군의 핵무기를 철수시키는 데 필수적인 수단으로 간주했을 가능성이 있다.

다. 북한의 핵능력

북한의 핵개발 능력에 대해서는 매우 다양한 견해와 평가가 존재한다. 관심의 초점은 IAEA의 사찰이 시작된 1992년 5월 이전에 북한이 생산한 플루토늄의 양이다. 평가의 엇갈림은 나라별로 존재할 뿐 아니라 한 나라 내에서도 부처간의 견해가 다르다. 이와 같은 다양성은 북한의 과거 핵활동의 실체를 정확히 파악할 수 있는 분명한 증거가 없다는 사실을 반증하는 것이기도 하다.

북한이 생산한 것으로 추정되는 플루토늄의 양은 북한이 IAEA에 신고한 90g 정도에서부터 나가사키에 떨어진 원자탄 3개 정도를 만들 수 있는 양인 20kg에 이르기까지 다양하다.⁴⁸⁾ 하지만 지금까지 어떠한 평가도 북한의 핵무기 보유 여부를 100퍼센트 완벽하게 확인한 적은 없다. 모두 “가능성”에 대해서 언급하고 있을 뿐이다. 2002년 9월 16일 럽스펠드 미 국방장관이 “우리는 [북한이] 적극적으로 핵무기를 개발해왔으며 복수의 핵무기를 보유한 나라임을 알고 있다”고 주장했으나,⁴⁹⁾ 그의 주장을 입증할 수 있는 구체적인 증거를 제시하지는 않았다.⁵⁰⁾ 본 연구에서는 이러한 다양한 평가를 필자의 주

48) 북한이 IAEA에 신고한 양과 IAEA의 자체분석 간의 불일치가 지난 1993년 초 IAEA의 특별사찰 결의를 촉발했다. *The IAEA Resolution 2636*, February 25, 1993. 불일치의 기술적 측면에 대한 자세한 사항은 David Albright, “Inconsistencies in North Korea’s declaration to the IAEA,” in David Albright and Kevin O’Neill, eds., *Solving the North Korean Nuclear Puzzle* (Washington, D.C.: ISIS Press, 2000), pp. 83~98 참조.

49) 영어표현은 “We know they are a country that has been aggressively developing nuclear weapons and has nuclear weapons.” *DoD News Briefing--Secretary Rumsfeld and Gen. Pace*, September 16, 2002.

50) 미 국방부는 다음날 럽스펠드 장관의 발언은 새로운 것이 아니며 최근

관적 견해를 삼입하지 않은 채로 소개하고자 한다.

1993년 2월 24일 울시(James Woolsey) CIA 국장은 북한이 적어도 한 개의 핵무기를 만들기에 충분한 핵물질을 생산했을 가능성이 높다고 보았다.⁵¹⁾ 그러나 스코크로프트(Brent Scowcroft) 전 백악관 안보보좌관과 카아네기 재단의 스펙터(Leonard Spector)는 울시의 평가가 최악의 가정에 근거한 것으로 보았다.⁵²⁾ 1993년 12월 CIA는 북한이 이미 핵무기를 보유하고 최대한 12kg의 플루토늄을 생산했을 가능성이 50퍼센트 이상이라고 밝혔지만 미 국무부는 이런 계산에 동의하지 않았다.⁵³⁾

당시 아스핀(Les Aspin) 국방장관은 북한이 IAEA 사찰을 수용한

의 북한 핵활동에 관해 새로운 증거가 나온 것은 아니라고 설명했다. 『동아일보』, 2002년 9월 19일. 이라크 문제를 다루기 위해 9월 18일 개최된 미 하원군사위원회 청문회에서 럼스펠드 장관은 북한이 “거의 확실하게”(Almost Certainly) 복수의 핵무기를 갖고 있다고 발언함으로써 이틀 전에 비해 한 발 물러서는 모습을 보였다. *Statement of Donald Rumsfeld, U.S. Secretary of Defense, Before the House Armed Services Committee on Iraq, September 18, 2002.* 하지만 럼스펠드 장관은 10월 17일자 기자회견에서 미 정보당국의 공개된 견해는 “북한이 한 두 개의 핵무기를 보유했을지 모른다”(North Korea may have one or two weapons)는 것이지만 자신은 북한이 “적은 수의 핵무기”(a small number of nuclear weapons)를 보유한 것으로 믿는다고 재차 주장했다. *DoD News Briefing--Secretary Rumsfeld and Gen. Myers, October 17, 2002.*

51) USIA Wireless File, *United States Information Agency*, March 2, 1993, p. 23.

52) *The U.S.A. Today*, on March 4, 1993. 1993년 3월 17일 KBS 뉴스에 출연한 스펙터는 울시의 평가가 최악의 가정에 근거한 것이며 자신은 북한이 핵무기 한 개를 만들기에 충분한 플루토늄을 갖고 있지 않은 것으로 본다 고 밝혔다.

53) Stephen Engelberg and Michael Gordon, “North Korea likely to have developed own atomic bomb, CIA tells President,” *New York Times*, December 26, 1993.

이후 핵개발을 계속한다는 분명한 증거는 없다고 밝혔다.⁵⁴⁾ 알브라이트(David Albright) 박사는 최악의 가정에 근거했을 때 북한이 5MWe 원자로의 핵연료봉에서 추출한 플루토늄의 양이 최대 6.3~8.5kg 정도일 것으로 추정했다.⁵⁵⁾ 재미 핵물리학자로서 미 국무부에서 북한 핵문제 해결에 깊이 관여했던 송요택 박사는 북한의 기술수준과 경험 등을 엄격한 기준 하에 고려했을 때, 최대 추출량이 12kg을 넘지 못할 것으로 보았다.⁵⁶⁾

북한의 핵능력에 대해 많은 정보를 갖고 있는 것으로 보이는 러시아 관계자들의 평가는 북한이 핵무기를 보유하고 있지 않다는 것이다. 러시아 해외정보부의 책임자인 프리마코프(Yevgeny Primakov)는 1993년 1월 북한이 핵무기는 갖고 있지 않지만 상당히 진보된 핵기술은 보유하고 있다고 보았다.⁵⁷⁾ 러시아 해외정보부의 대량살상무기 통제국장도 북한의 핵개발 프로그램은 엄청난 비용과 외부의 압력 때문에 중단된 상태이며 미국도 이 사실을 알고 있다고 밝혔다.⁵⁸⁾

북한의 핵능력을 평가하는 데 있어서 같은 자료를 갖고도 평가자의 주관에 따라 다른 판단이 나오는 경우가 있다. 예를 들어, 1990년 2월 22일 KGB는 북한이 김정일의 통제하에 핵무기 개발을 위한 연구를 수행하고 있으며 북한의 과학자들이 최초의 핵폭발 장치를 완성했다는 내용의 보고서를 작성했는데, 이 내용에 대해서 제빈

54) 『한겨레신문』, 1993년 12월 10일.

55) David Albright, "How much plutonium did North Korea produce?" in David Albright and Kevin O'Neill, eds., *Solving the North Korean Nuclear Puzzle* (Washington, D.C.: ISIS Press, 2000), p. 124.

56) Yo Taik Song, *US-DPRK Agreed Framework and Implementation* (Seoul: The Sejong Institute, 1998), p. 11.

57) *Korea Herald*, January 30, 1993.

58) 『동아일보』, 1994년 1월 15일; *Korea Herald*, January 16, 1994.

(Alexandre Zhebin)은 동의를 표시한 반면⁵⁹⁾ 리(Vladimir Li)는 북한의 능력이 과장된 것이라고 평가했다.⁶⁰⁾

한국의 국방부는 북한이 핵무기를 개발했다는 의혹을 1991년부터 제기했다.⁶¹⁾ 한국의 정보당국은 1990년대 초 북한이 7~22kg의 플루토늄을 보유하고 있고 핵개발 프로그램을 계속 진행했다면 1994~1995년 사이에 1~3개의 핵무기를 보유하게 될 것으로 추정했었다.⁶²⁾ 1994년도 국방부의 평가는 보다 보수적인 것으로서 북한이 29~35kg의 플루토늄을 생산했을 것으로 예측했다.⁶³⁾ 국방연구원의 신성택 박사는 북한이 10~80kg의 플루토늄을 생산해서 최대 10개의 핵무기를 보유했을 가능성을 제기했다.⁶⁴⁾ 재미 인사로서 북한을 지지하는 주장을 펴고 있는 한호석은 북한이 1970년대에 핵개발을 시작해서 1986년경에 성공했다고 밝혔다.⁶⁵⁾

중국과 일본 정부는 북한의 핵무기 개발 능력에 대해 공식적인 평가를 유보하고 있으나 관련 학자들과 정부관리들이 비공식 석상에서 발언한 내용들을 보면 북한의 핵보유 가능성에 대해 심각히 우려하지 않는 것으로 보인다.⁶⁶⁾ 일본 방위청은 북한이 적어도 한 개의 핵폭

59) Alexander Zhebin, "A political history of Soviet-North Korean nuclear cooperation," pp. 27~40.

60) Vladimir Li, "North Korea and the nuclear nonproliferation regime," in James Moltz and Alexandre Mansourov, eds., *The North Korean Nuclear Program: Security, Strategy, and New Perspectives from Russia* (New York: Routledge, 2000), pp. 138~156.

61) 국방부 군비통제관실 "북한 핵무기 개발계획의 실상과 한국의 입장," 『한반도 군비통제』 (서울: 국방부, 1991), pp. 10~29.

62) 『조선일보』, 1993년 3월 18일.

63) 국방부, 『핵문제 100문 100답』 (서울: 국방부, 1994), p. 82.

64) 신성택, "북한의 핵개발 현황과 아국의 대응방향," 『전략연구』 제VII권 제3호, 2000, p. 35.

65) <http://www.onekorea.org/research/t28.html>.

66) 오키노기(Masao Okonogi) 교수는 북한이 1987년부터 5MWe 원자로를

발장치를 갖고 있다고 판단하는 것으로 알려져 있다.⁶⁷⁾

북한의 핵활동에 대한 과거 핵의혹의 핵심은 1992년 5월(IAEA 사찰 개시 시점) 이전까지 북한이 5MWe 원자로에서 생산한 사용후 핵연료와 이를 재처리해서 보유하고 있는 플루토늄의 총량이다. 북한이 IAEA 사찰을 수용한 이후 핵개발을 중단하고 있다는 사실은 IAEA를 통해 확인되고 있다. 금창리 사건과 같이 북한의 핵개발에 대해 꾸준히 의혹이 제기되고 있기는 하지만 적어도 영변 핵단지 내에서의 핵개발 활동은 중단된 상태이다. 북한이 보유할 수 있는 최대 플루토늄 보유량은 가장 많은 정보를 갖고 있는 미국의 평가를 기준으로 했을 때 8.5~12kg 정도이다. 이 수치는 모든 조건을 북한측에 유리하게 설정한 최악의 가정에 근거한 것이므로 실제 플루토늄 생산량은 이 수치를 초과하지 않을 것이다. 따라서 앞으로 과거 핵의혹이 완전히 해소됨으로써 얻게 되는 결론은 북한이 IAEA에 신고한 90g 정도에서부터 최악의 가정에 근거한 8.5~12kg 사이에서 정확한 수치를 파악하는 것이다.⁶⁸⁾

가동하여 1~2개의 핵무기를 만들 수 있는 핵폐기물을 생산했을 지라도 핵무기 제조에 필요한 재처리 기술을 완성하고 핵무기의 실제 사용 단계에 근접했다는 주장에는 불확실한 점이 많다는 의견을 피력하였다. Masao Okonogi, "North Korea's withdrawal from NPT and Japan's stand," 서울신문사 정경문화연구소 주최 국제학술토론회, 1993년 4월 9~10일, p. 6.

67) *NIKKEI*, June 3, 1998.

68) 한편 영변 사정에 정통한 핵물리학자는 필자와의 인터뷰에서 사건임을 전제로 북한의 핵시설과 기술수준을 감안할 때, 북한이 IAEA에 신고한 양과 실제 추출량 사이에 큰 차이가 없을 것이라는 의견을 피력했다. 플루토늄 추출과정에서 많은 손실이 발생했을 것이라는 견해였다. 2002년 5월 8일.

3. 한반도의 비핵화

비핵지대화과 비핵화로 갈려 있던 남북한의 정책이 접점을 찾은 것은 남북고위급회담이 진행되면서였다. 쌍방 총리를 수석대표로 하는 남북고위급회담이 회수를 거듭하면서 정치, 경제, 군사, 사회, 문화 등 다방면에서 견해차이를 해소하게 되었고, 핵문제도 해결의 실마리를 찾아서 1991년 12월 비핵화 공동선언이 합의되었다.

가. 비핵화 공동선언

핵문제에 대한 남북한의 논의는 1991년 10월 22~25일 평양에서 개최된 제4차 남북고위급회담에서부터 본격적으로 전개되었다. 이 회담에서 북한은 「조선반도의 비핵지대화에 관한 선언(초안)」을 제시하며 다음과 같은 7개항을 요구하였다:⁶⁹⁾ ①핵무기의 실험·생산·반입·보유·사용 금지, ②핵무기 탑재가 가능한 비행기·함선의 한반도 출입·통과·방문 금지, ③핵우산을 보장하는 조약과 핵무기의 저장·배치 금지, ④핵무기가 동원되는 군사훈련 금지, ⑤주한미군과 핵무기의 철수, ⑥ IAEA의 북한 핵시설에 대한 사찰과 북한에 의한 남한 내 군사기지 사찰의 동시 실시, ⑦핵국들에 대한 핵위협 금지 및 비핵지대 지위 존중 요구.

반면에 한국은 북한이 조건 없이 핵개발을 중단하고 IAEA의 사찰을 수용할 것을 촉구하였다. 한국은 주한미군이 철수하더라도 미국의 핵우산 보호는 필요하며 미국 항공기와 함선의 한반도 통과·착륙도 허용해야 한다는 입장을 견지했다. 따라서 북한의 제안은 한국의 입

69) 연형목 총리 기조연설문, 「남북대화: 제53호」, (서울: 통일원, 1991년 11월), pp. 78~79.

장에 정면으로 위배되는 것이었다.

한편 한국의 국방부장관은 1991년 11월 15일 북한의 핵개발을 저지하기 위해서는 IAEA나 유엔 등을 통한 국제적 압력이 계속되어야 하지만 북한이 핵사찰에 응하지 않는 상황에서 대북한 저공정찰 등 준군사적 제재조치를 포함한 가시적인 대책이 강구되어야 한다고 언급함으로써 한국정부의 심각한 우려를 다시 한번 표명하였다.⁷⁰⁾

1991년 12월 10~13일 개최된 제5차 남북고위급회담에서는 「남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서(기본합의서)」가 채택되었다. 핵문제와 관련해서는 북한이 제4차 고위급회담에서 제의했던 「조선반도의 비핵지대화에 관한 선언(초안)」을 수정 없이 제시한 반면에, 한국은 노태우 대통령의 「한반도 비핵화와 평화정착에 관한 선언」을 보완해서 「한반도의 비핵화 등에 관한 공동선언(안)」을 제시했다. “비핵지대”의 영문표기는 “Nuclear-Weapon-Free Zone”이고, “비핵화”는 “Denuclearization”이다. 국제적으로 두 가지는 큰 차이가 없이 사용되고 있다. 하지만 한반도에서는 두 개념의 사용처가 분명히 다르다. 한 연구는 비핵지대와 비핵화를 구분하는 것은 “개념을 작위적으로 해석”한 결과라고 주장했지만,⁷¹⁾ 이는 한반도라는 상황적 맥락에서 두 개념이 명분과 내용 면에서 상당히 큰 차이를 갖고 있다는 점을 간과한 것이다.

제5차 고위급회담에서 한국은 신뢰구축의 필요성에 입각하여 쌍방의 핵 관련 시설과 물질을 검사하기 위한 남북한 상호사찰을 제의했다. 또한 시범조치로서 남북한이 재처리시설을 포기한다는 조건하에 우선적으로 1992년 1월 31일까지 상대방이 지정하는 원자력시설과 군사기지 한 곳씩에 대한 시범사찰을 제안하였다. 한국은 한국측 사

70) 『조선일보』, 1991년 11월 16일.

71) 이철기, “5개 비핵지대조약에 관한 비교 고찰,” 『한국국제정치논총』, 37집 2호, 1997, p. 28.

찰대상으로 군산비행장과 북한이 지정하는 원자력시설 한 곳을, 북한 측 사찰대상으로 영변 핵단지과 순천비행장을 지목하였다. 그러나 북한이 예기치 못한 한국의 사찰제안에 대해 명확한 입장표명을 유보함으로써 남북한은 핵 관련 대표접촉을 다시 갖기로 하는 선에서 타협하였다.

제5차 고위급회담의 합의에 따라 핵문제를 협의하기 위한 별도의 대표접촉이 1991년 12월 26일 개최되었다. 이 접촉은 기본합의서가 체결되었는데도 불구하고 핵문제가 해결되지 못한데 대한 국제사회의 우려를 감안해서 이뤄진 것이기도 하다. 북한은 기존의 비핵지대화 주장을 철회하고 한국의 입장을 상당부분 반영한 「조선반도의 비핵화에 관한 공동선언(초안)」을 제시하였다. 구체적으로, 재처리·농축시설의 포기를 제안했을 뿐만 아니라 핵우산 보장협정 금지와 핵무기를 탑재할 수 있는 비행기와 함선의 출입·통과·방문 금지에 대해서 전혀 언급하지 않았다.

이와 같은 북한의 입장변화에 대해서 다양한 해석이 가능하지만 분명한 것은 북한이 핵문제에 관하여 좀 더 적극적인 조치를 취할 수밖에 없는 상황에 처해 있었다는 사실이다. 당시 북한은 외교적 고립과 경제난 탈피를 위해 대일 수교와 대미 관계개선을 추진하지 않을 수 없었고, 한·미·일을 비롯한 국제사회는 북한의 핵개발 포기와 국제핵사찰 수용을 관계개선의 전제조건으로 삼고 있었기 때문이다.

남북한은 몇 차례의 협상 끝에 마침내 1991년 12월 31일 비핵화 공동선언에 합의했는데 선언의 주요 내용은 다음과 같다:

- 핵무기의 시험·제조·생산·접수·보유·저장·배비·사용을 금지하는 비핵 8원칙 천명
- 평화적 목적으로만 원자력을 이용

- 재처리시설과 우라늄 농축시설 보유 금지
- 비핵화를 검증하기 위해 상대측이 선정하고 쌍방이 합의하는 대상들에 하여 남북핵통제공동위원회가 규정하는 절차와 방법으로 사찰 실시
- 남북핵통제공동위원회의 구성·운영

비핵화 공동선언은 남북한간의 최초의 군축합의일 뿐만 아니라 동북아 차원에서도 최초의 군축선언에 해당된다. 비핵화 공동선언은 두 개의 축으로 구성되는 것으로 분석할 수 있다. 첫 번째 “비핵” 축에 의거해서 남북한은 비핵 8원칙을 통해 핵무장 포기 의사를 명백히 했으며 이를 입증하기 위한 상호사찰도 실시하기로 합의했다. 두 번째 “원자력 활동 자제” 축은 평화적 목적의 재처리시설과 농축시설의 보유도 포기한 것을 말한다. 앞서 밝혔듯이, 원자력 활동 자제 축은 비상상황에서 북한의 핵개발을 저지하기 위한 교육지책으로 만들어진 것으로서 남한의 핵무기 포기 의지가 얼마나 강한가를 보여주는 것이기도 하다.

나. 북한의 비핵지대화 입장 불변

비핵화 공동선언이 타결되면서 북한이 견지해 온 기존의 비핵지대화 입장이 수정된 듯한 조짐을 보였다. 1991년 9월 27일 부시 미국 대통령의 전술핵무기 감축선언과 1991년 12월 18일 노태우 대통령의 한반도 내 핵부재 선언으로 주한미군의 핵무기 철수가 사실상 시인된 가운데 북한은 핵문제 해결을 위한 별도접촉에서 핵우산보장협정 금지나 핵무기 탑재 비행기와 함선의 출입·통과·방문 금지에 대해 전혀 언급하지 않았고 제안 명칭에도 비핵지대화 대신에 비핵화란 용

어를 사용하는 데 동의한 것이다.

그러나 북한이 비핵화 공동선언에 합의한 것은 전술적인 변화였을 뿐, 비핵지대화 주장을 통해 성취하려던 전략적 목표에 변화가 있는 것은 아니며 그들의 비핵지대화 주장은 여전히 유효하다는 사실이 이후의 북한태도를 통해 입증되었다. 우선 비핵화 공동선언 협상 당시에 북한은 핵무기의 반입금지를 집요하게 주장했었다. 이는 주한미군이 존재하는 한 핵무기가 한반도에 다시 유입될 가능성이 있다는 우려에 기인한 것으로 보인다. 결국 반입 대신 접수라는 표현을 사용하는 선에서 타협이 이뤄졌지만 이 부분은 북한이 언제라도 주한미군의 존재를 한국의 핵무기 접수로 연계시킬 수 있는 빌미를 제공하고 있다.

북한은 또한 남북핵통제공동위원회의 구성과 운영을 위한 협상에서 외부로부터 강요된 핵위협을 공동으로 저지시키고 한반도의 비핵화에 대한 국제적 담보를 받기 위한 대책을 강구하자고 제의하였다. 핵통제공동위원회 출범 이후에도 북한은 외국군대의 핵무기 저장과 배비 및 영토출입 금지, 핵무기 사용을 가상한 군사훈련과 작전의 금지, 핵무기 지원을 전제로 한 협정체결 금지 등 비핵화 공동선언 합의 당시 철회했던 문제들을 다시 제기함으로써 그들의 진정한 목적은 비핵지대화임을 다시 한번 입증했다.⁷²⁾

72) 예를 들어, 북한이 NPT 탈퇴를 선언한 후 1993년 6월에 개최된 제1단계 북미 고위급회담에서 강석주 북한 대표는 미국에 대해 텀스피리트 훈련 영구 중지, 주한미군기지 사찰 수용, 대북한 핵무기 불사용, 대남한 핵우산 제공 중단, 주한미군 철수 등을 요구한 바 있다.

Ⅲ. 국제사례 분석

본 장에서는 통일과정에서 그리고 통일 이후에 한국의 비핵정책에 대한 국제사회의 신뢰를 높이고 의혹을 해소하는 데 도움이 되는 논리를 개발하기 위해서 국제사회의 경험적 사례를 분석하고자 한다. 원자력 분야의 선진기술을 보유하고 있으면서도 국제적 의심을 받지 않는 주요 핵기술 선진국들의 사례를 검토하고, 미국이 소련의 무기해체와 군사능력의 민수용 전환을 위해 실시중인 협력위협감소 프로그램에 대해 살펴보고자 한다.

1. 스웨덴

스웨덴은 제2차 세계대전이 끝나자 바로 핵개발을 시도했지만 후에 핵무장을 포기하고 비핵국으로 남아 있다는 점에서 남북한과 유사한 경험을 갖고 있는 나라다. 스웨덴은 유럽의 원자력 선진국으로서 기술적으로는 핵무장을 할 수 있는 능력을 보유하고 있다. 아울러 NPT에 가입한 비핵국이면서도 핵공격에 대비한 방호에 대한 연구는 지속하고 있다. 그러나 국제적으로 핵개발 의혹을 야기하거나 경계의 대상이 되지 않는 나라라는 점에서 주목할 만한 사례이다. 따라서 스웨덴의 핵 관련 정책을 면밀하게 분석함으로써 한반도에 적용할 수 있는 유용한 시사점을 도출할 필요가 있다.

가. 비핵정책 전개과정

스웨덴은 덴마크, 노르웨이 및 핀란드 등과 함께 북유럽 4개국의

일원으로서 전통적으로 중립정책을 견지해 온 국가이다. 다른 3국에 비해 자체 방위력 증강에 많은 투자를 하고 있는 스웨덴은 상당한 수준의 재래식 군사기술을 보유하고 있다.⁷³⁾

1950년대 초까지만 해도 핵무기는 특별한 정치적 의미 없이 단지 재래식무기보다 강력한 무기 정도로 인식되었다. 당시 스웨덴 군부는 핵무기를 보유한 침략국이 필요한 경우 핵무기를 사용할 것으로 믿었다. 따라서 스웨덴의 자체 방위를 위해서 또한 스웨덴 군이 적에 비해 열등한 무기를 가져서는 안된다는 이유에서 핵을 보유해야 한다는 주장이 설득력 있게 제기되었다.⁷⁴⁾ 1959년에 발간된 집권 사민당 (Social Democratic Party: SDP) 핵무기위원회의 보고서 역시 스웨덴의 핵개발 동기는 주로 군사기술의 발전을 따라가려는 욕구에 있었다고 분석했다.

스웨덴은 일본에 원폭이 투하된 직후인 1945년 8월부터 핵무기에 대한 연구를 시작하였다.⁷⁵⁾ 스웨덴은 중립정책과 핵국들의 반대입장

73) 1994년의 군사비 지출액을 보면, 스웨덴이 52.6억불, 덴마크가 26억불, 노르웨이가 35억불, 핀란드가 21억불이다. Paul George, Robert Bedeski, Bengt-Göran Bergstrand, Julian Cooper and Evamaria Loose-Weintraub, "World military expenditure," *SIPRI Yearbook 1995* (Oxford: Oxford University Press, 1995), pp. 440~441 참조. 이는 GNP 대비 2.5% 수준에 해당된다. 1997년도 국방예산도 1994년과 비슷한 수준이다. 1997년의 무기구매 비용을 보면, 스웨덴이 19.5억불, 덴마크가 3.46억불, 노르웨이가 9.45억불, 핀란드가 8.4억불이다. Defense News, March 3~9, 1997, p. 6.

74) Paul Cole, *Atomic Bombast: Nuclear Weapon Decisionmaking in Sweden 1945-1972* (Washington, D.C.: The Henry L. Stimson Center, 1996), pp. 5~6.

75) 일본에 핵무기가 투하된 지 며칠 후 스웨덴 군총사령관은 스웨덴국방연구소(FOA)에 핵무기에 관한 조사, 특히 스웨덴의 핵무기 생산 가능성에 관한 연구에 착수하도록 지시하였다. Lars Wallin, "Sweden," in Regina Karp, ed., *Security with Nuclear Weapons?: Different*

등을 감안하여 독자적으로 핵개발을 시도했다. 정치적 요인을 고려해서 장거리 전략핵무기 대신 사정거리가 짧은 전술핵무기를 개발하기로 했으며 경제성을 감안하여 우라늄 대신 플루토늄을 이용한 핵개발 경로를 선택했다.

1945년에 군사적 문제에 관한 연구를 종합·조정하기 위해 스웨덴 국방연구소(FOA)가 설립된 이래 핵개발을 전담하는 후속 연구소들도 설립되었다. 이론적 연구에서부터 핵실험에 이르기까지 핵무기 생산에 필요한 완전한 능력을 자체 보유하기 위해 엄청난 투자가 이루어졌다. 스웨덴은 핵개발의 전 과정을 독자적으로 완성한다는 목표하에 양질은 아니지만 국내에 매장된 우라늄을 채광하였다. 핵연료를 외국에서 수입할 경우 핵개발에 제약이 따를 수 있다는 판단에서였다.

1960년대 초반까지 스웨덴의 핵개발 계획은 상당한 진전을 이루었다. 플루토늄을 생산하기 위한 원자로가 건설되었고 핵무기 생산에 소요되는 예상비용에 대한 평가도 완료되었다.⁷⁶⁾ 또한 핵무기 설계 능력도 구비했으며 핵무기의 배치와 사용에 필요한 계획도 수립되었다. 이 시점에서 핵무기 전면생산에 필요한 유일한 요소는 분명한 정치적 의지였다.⁷⁷⁾

스웨덴의 핵정책에서 가장 두드러진 특징은 소위 “행동의 자유노

Perspectives on National Security (Oxford: Oxford University Press, 1991), p. 362.

76) 1961년부터 민·군 겸용인 64MWe급 아제스타 원자로를 스톡홀름 남쪽 교외의 지하에 건설하기 시작했다. 1963년 최초 임계에 도달한 아제스타 원자로를 민간용 전기를 생산하면서 추출된 핵물질을 군사용으로 사용하는 두 가지 목적을 갖고 있었다. 아제스타 원자로를 천연우라늄을 사용하는 “가압형 중수원자로”(Pressurized and Heavy-Water Moderated Reactor)로서 연간 1~2개의 핵무기를 만드는 데 필요한 플루토늄 생산능력을 갖추었으나 1974년 가동을 중단했다.

77) Paul Cole, *Atomic Bombast: Nuclear Weapon Decisionmaking in Sweden 1945-1972*, p. 15.

선”(The Freedom of Action Line)으로 규정되는 정책개념이다. 스웨덴은 국제외교무대에서 군축을 주장하면서도 핵무기에 대한 연구·개발은 그대로 추진함으로써 핵보유 문제는 핵개발을 시작한 후 20년 이상 해결되지 않은 채로 남아있었다. 스웨덴 정부가 행동의 자유노선에 의거해서 핵무기의 연구·개발은 추진하되 생산에 대한 “결정을 유보하기로 결정하는”(Deciding Not to Decide) 정책, 즉 “최종결정 유보정책”을 취했기 때문이다.⁷⁸⁾

스웨덴은 핵보유에 대한 최종 결정을 유보한 채 국제 핵군축협상에 적극적으로 참여하였다.⁷⁹⁾ 1962년에는 몇 가지 단서를 전제로 유럽의 비핵지대조약에 참여할 용의가 있음을 표명했고,⁸⁰⁾ 1963년에는 “핵실험부분금지조약”(Limited Test Ban Treaty: LTBT)에 서명했다. 1965년에 스웨덴은 핵실험을 전면 금지하고 핵무기제조용 핵물질의 생산을 중단하며 핵무기의 수평적 확산을 차단하는 내용의 포괄적인 조약의 체결을 제안했다. 조약의 이행여부를 확인하는 검증문제에도 많은 관심을 가졌던 스웨덴은 1965년에 핵실험을 탐지하기 위한 국제적 차원의 검증체계 수립을 제의하기도 하였다.

하지만 행동의 자유노선에 따른 최종결정 유보정책이 무한정 지속될 수는 없었다. 핵보유 여부에 대한 최종결정을 미루는 동안 핵무기의 필요성에 대한 국민들의 정서, 안보·전략적 인식, 군축외교정책 추진, 핵개발의 경제적 타당성 평가 등 여러 측면에서 핵무장 지지 측에 불리한 많은 변화가 발생했기 때문이다. 결국 스웨덴 정부는

78) Ibid, pp. 20~21.

79) Jan Prawitz, *From Nuclear Options to Non-Nuclear Promotion: the Sweden Case* (Stockholm: The Swedish Institute of International Affairs, 1995), pp. 12~15.

80) 특히 스웨덴 정부는 핵국들이 비핵지대를 존중하고 핵실험을 중단해야 하며 스웨덴에 대한 핵공격이나 핵위협은 비핵지대 참여정책의 기본을 무너뜨리는 것이라는 점을 단서로 제시했다. Ibid., p. 12.

1968년 3월 국방 4개년 계획을 제출하면서 핵무기를 보유하는 것은 스웨덴의 안보이익에 부합하지 않는다고 선언했고,⁸¹⁾ 곧 이어 1968년 8월 19일 핵무기의 수평적·수직적 확산을 방지하는 NPT에 서명함으로써 국제적으로 비핵국으로 남을 것임을 밝혔다. 최종결정 유보 정책이 핵보유에 반대하는 여건이 무르익은 것에 힘입어서 비핵정책으로 자리잡은 것이다.

스웨덴 정부는 현재도 비핵정책에 의거해서 관련 기술은 보유하되 핵무기 자체는 갖지 않고 있다. 하지만 비핵국임에도 불구하고 핵공격을 방어하는데 필요한 소규모의 “핵방호”(Nuclear Protection) 연구는 진행하고 있다. 핵방호에 대한 연구는 핵무기가 초래하는 전반적인 위협을 평가하는 데 필요한 기술적 이해력을 갖추는 것으로 정의되었다.⁸²⁾ 예를 들어, 핵폭발을 야기하는 구체적인 사항들에 관한 연구가 광범위하게 진행되었고 소량의 핵물질로 핵폭발 임계점에 도달하는 방법에 관한 연구도 실시되었다. 이러한 연구는 전술적 목적으로 사용되는 소규모 핵무기에 대한 방호수단을 개발하는 데 매우 중요한 것으로 간주되었다. 핵무기가 완전히 폐기되지 않는 한 핵위협은 항상 존재하기 때문에 핵무기에 대한 연구가 필수적이라는 것이 스웨덴의 입장이다.⁸³⁾ 1960년대 중반 스웨덴 국방부에서 핵무기 연구에 참여한 과학자는 총 350여명이었으나 1990년대에는 그 숫자가 25명 정도로 줄어들었다.⁸⁴⁾

81) Jan Prawitz, *From Nuclear Option to Non-Nuclear Promotion: the Sweden Case*, p. 20.

82) Lars Wallin, “Sweden,” p. 364.

83) Jan Prawitz, *From Nuclear Option to Non-Nuclear Promotion: the Sweden Case*, p. 21.

84) Steve Coll, “Neutral Sweden quietly keeps nuclear option open,” *Washington Post*, November 25, 1994.

나. 시사점

스웨덴의 비핵정책에 대한 검토를 통해 적어도 다음과 같은 몇 가지 시사점을 도출할 수 있다.

(1) 비핵정책에 대한 다양한 설득논리 확보

가장 중요한 것은 스웨덴의 비핵정책이 정치, 경제, 사회, 문화, 군사전략 등 다양한 요인들이 복합적으로 작용해서 형성되었다는 사실이다. 핵무기를 반대하는 역사적 전통과 국민사조, 스웨덴의 반핵 정치적 이데올로기, 핵무기의 유용성에 대한 군사 전략적 평가, 스웨덴 정부의 복지 우선 정책, 핵보유의 경제적 타당성 분석, 미국의 핵우산 제공 확산, 군축 지향적 외교정책과 국가이미지 등이 핵무장 포기결정을 이끌어낸 요인들이다.⁸⁵⁾ 핵포기 결정이 스웨덴 사회 전반에 걸친 광범위한 요소들에 바탕을 두고 있다는 사실은 스웨덴 정부가 견지하는 비핵정책의 진실성에 대해서 국제사회가 갖는 신뢰도를 높이는 데 크게 기여한 것으로 평가된다.

(2) 정치적 의도와 기술적 능력의 분리

스웨덴은 NPT에 가입한 비핵국으로 IAEA의 핵사찰을 수용했지만 핵무기 생산에 필요한 기술적 능력을 보유하고 있다. 앞으로 스웨덴의 핵보유 여부와 관련해서 중요한 문제는 얼마나 신속히 핵무기를

85) 전성훈, “스웨덴의 안보·핵정책에 관한 연구,” 『국가전략』 제4권 1호, 1998, pp. 137~143.

보유하느냐가 아니라 어떤 환경이 핵보유를 결정하도록 만드는 가이다. 즉 국내정치의 구조와 정치문화 그리고 대외적 환경과 여건이 핵무기 보유 여부를 결정하는 핵심적인 요인이 될 것이다.

기술적 능력의 한계 때문이 아니라 정치적 결단에 의해 핵무장을 포기한 스웨덴의 핵개발 역사는 핵비확산 문제에 있어서 정치적 의지와 기술적 능력은 분명히 구분되어야 한다는 사실을 보여준다.⁸⁶⁾ 이 점은 스웨덴뿐만 아니라 원자력 선진국으로서 핵개발 능력은 있으나 비핵국으로 잔류하고 있는 일본과 독일에도 공통적으로 해당된다고 볼 수 있다.

(3) 핵의혹 해소와 원자력 정책의 투명성 확보

워싱턴포스트지는 1994년 11월 25일 스웨덴의 핵무장 가능성에 대한 우려를 표명하였다.⁸⁷⁾ 핵무기 개발에 필요한 플루토늄을 획득하기 위해 30년 전에 지어진 64MWe급 아제스타 원자로가 아직도 해체되지 않은 채 불과 수개월 내에 다시 가동할 수 있는 상태로 비밀리에 유지되어 왔다면서 스웨덴의 비핵정책에 의문을 제기한 것이다.⁸⁸⁾ 아울러 아제스타 원자로를 해체하지 않은 것은 안전상의 이유 때문이었다는 스웨덴 국방부의 주장을 일축하면서 스웨덴이 핵무장에

86) Paul Cole, *Atomic Bombast: Nuclear Weapon Decisionmaking in Sweden 1945-1972*, p. 1.

87) Steve Coll, "Neutral Sweden quietly keeps nuclear option open," *Washington Post*, November 25, 1994.

88) 비핵국의 경우에도 가동이 중단된 시설과 실험실 및 핵무기 개발에 필요한 이론적 연구를 수행하는 시설은 IAEA 사찰대상이 아니었기 때문에 스웨덴이 1994년까지 아제스타 원자로를 IAEA에 보고하지 않은 것은 법적으로 문제되지 않는다. 다만 핵개발에 핵심적인 시설을 해체하지 않은 채 조기에 가동할 수 있는 상태로 보존하고 있다는 사실은 스웨덴의 비핵정책에 대한 국제사회의 의심을 야기할 만 하다.

필요한 기술을 영구히 보존하려는 계획을 갖고 있다고 주장했다.⁸⁹⁾ 워싱턴포스트지는 스웨덴이 과거의 핵개발 계획을 공개하기 위한 여러 조치를 취했지만 아직 완전히 투명한 정책을 취하지 않았다고 비판했다. 최근까지 아제스타 원자로가 비밀리에 보존되고 있다는 사실 이외에도 핵무기와 관련된 일부 문서가 비밀로 분류되어 있고 핵개발 계획이 아직까지 IAEA의 전면사찰을 받은 적이 없다는 것을 그 이유로 들었다.

스웨덴이 핵보유 포기를 공식 천명하고 NPT에 가입한 이후 국제 무대에서 적극적인 비핵 외교를 전개했음에도 불구하고 핵무장에 관한 국제적 의혹이 제기되었다는 사실은 우리에게 시사하는 바가 크다. 스웨덴은 핵개발의 두 가지 요건인 기술과 의도 가운데 기술적 요건을 완전히 충족하고 있는 국가이다. 따라서 스웨덴의 비핵정책은 정치적 의도의 진실성에 초점을 맞출 수밖에 없었다. 그러나 비핵 의도를 입증하기 위한 다양한 외교적 노력에도 불구하고 아제스타 원자로의 존재가 외부에 알려지면서 스웨덴의 정치적 의도에 대한 국제적 의혹이 강하게 제기되었던 것이다. 쉽게 검증할 수 있는 기술적 요건과 달리 의도의 진실성을 입증한다는 것이 얼마나 어려운 일인가를 짐작하게 한다.

(4) 국민사조와 국가이미지 부각

89) 한편 같은 기사에서 콜(Steve Coll)은 고도로 산업화된 국가에 의한 “사실상의 핵개발 계획”(Virtual Weaponization Program)이 탈냉전 이후의 새로운 핵확산 문제로 등장했다면서 이러한 계획은 핵무기의 핵심 요소들에 대한 연구를 포함하고 있다고 주장했다. 그는 일본, 독일, 이태리, 스위스, 캐나다, 한국 및 대만 등이 과거 냉전시대에 비밀 핵무기 연구를 수행했던 것으로 추정했다. Steve Coll, “Neutral Sweden quietly keeps nuclear option open.”

스웨덴의 비핵정책 사례는 기술적 능력을 보유한 국가에서는 핵보유의 가장 큰 장애물이 정치적 의지이기 때문에 국민사조(국민들의 믿음)와 국가이미지가 국제사회의 핵의혹 해소에 결정적인 영향을 미칠 수 있다는 것을 보여준다.

국민사조는 역사·문화적 관점에서 과거를 바탕으로 해서 비핵정책의 당위성을 설득하는 근거가 된다. 만약 스웨덴이 강력한 군사력을 토대로 패권주의를 추구하는 역사적 전통을 갖고 있거나 중립을 국가정책으로 표방하지 않았다면 스웨덴의 비핵정책에 대한 국제사회의 신뢰는 지금처럼 높지 않았을 것이다.

국가이미지는 상대적으로 현재와 미래에 중점을 두고 비핵정책의 진실성을 외교정책을 통해 획득하는 수단이다. 국제규범을 준수하는 평화 애호국가라는 국가이미지를 제고할수록 국제사회로부터 비핵정책의 진실성을 입증 받기가 수월해질 것이다.

(5) 강력한 핵군축 외교 추진

기술적 능력을 보유하고 있음에도 불구하고 스웨덴의 비핵입장이 국제적으로 큰 의혹을 사지 않고 있는 이유 중의 하나는 그 동안 스웨덴이 국제 군축무대에서 핵군축과 비핵지대화 창설 등 강력한 군축을 주장하면서 선도적 역할을 했기 때문이다. 핵비확산을 중시하는 스웨덴의 입장은 1995년 NPT 평가회의에서 행한 스웨덴 대표의 다음 발언에도 잘 드러난다.

핵무기는 반드시 사라져야 하며 이를 위해서 NPT만이 유일한 기회일 수 있다. NPT 체제의 주요 목적은 핵국 수의 확산 방지, 원자력의 평화적 이용에 대한 국제협력 보장 및 핵무장 해제에 세 가지인데, 스웨덴의 견해는 이 세 가지가 함께 달

성되어야 하며 NPT는 그러한 목적을 이룰 수 있는 해결책이라고 생각한다.... 스웨덴의 NPT에 대한 지지 약속과 핵비확산에 대한 의지 표명은 강력한 여론의 지지와 국가전체의 의사결정과정을 거친 것이다.⁹⁰⁾

스웨덴은 또한 핵 관련 장비와 물품에 대한 수출통제체제인 “쟁거위 원회”(Zangger Committee)⁹¹⁾와 “원자력 공급국 그룹”(Nuclear Suppliers’ Group: NSG)⁹²⁾에 가입해서 핵의 수평적 확산 방지를 위해 노력하고 있다. 아울러 평화적 목적의 원자력이용을 활성화할 것과 핵실험 전면금지조약에 대한 적극 지지 입장을 표명하면서 검증체계 수립방안을 제시하기도 했다. 또한 핵무기 관련 각종 국제회의에 주도적으로 참여하는 등 핵비확산체제의 유지를 위해 광범위한 외교 활동을 하고 있다. 북한 핵문제가 한창이던 1990년대에 IAEA 사무총장을 지냈던 블릭스(Hans Blix)도 스웨덴 외무장관 출신이다.

(6) 핵무기 포기의 전략적 당위성 확보

90) 1995년 4월 20일 스웨덴 대표인 엘리어손(Jan Eliasson)의 발언.

91) IAEA의 보장조치를 받지 않는 핵물질과 관련장비를 비핵국에게 수출할 수 없다는 NPT 제Ⅲ조 2항의 이행을 위해 1970년 설립된 “NPT 수출국위원회”(NPT Exporters Committee)의 별칭이다. 1974년 쟁거위 원회의 15개국은 IAEA 보장조치를 받을 필요가 있는 “규제품목”(Trigger List)을 작성하였다. 아울러 규제품목의 수출조건과 절차를 결정하고 수출과 관련한 정보를 교환하기로 합의했다.

92) 쟁거위 원회와 함께 원자력 수출규제의 핵심을 이루는 제도가 NSG이다. 일명 “런던클럽”(London Club)이라고 불리우는 NSG는 1977년 15개 회원국이 모여 원자력 수출시 지침이 되는 “런던가이드라인”(London Guidelines)에 합의하고 이를 1978년 1월 공식문서(INFCIRC/254)로 발표함으로써 출범했다.

1967년 12월 14일 NATO가 “유연반응전략”(Flexible Response Strategy)을 방어전략으로 채택한 후 스웨덴은 핵무기에 대한 군사·전략적 재평가를 단행했으며 그 결과는 스웨덴 정부의 핵포기 결정에 중요한 근거가 되었다.⁹³⁾ 핵무기와 관련해서 유연반응전략이 갖는 중요성은 전쟁 발발 시 핵국의 통치권자만이 핵사용 여부를 결정할 수 있도록 함으로써 핵무기의 사용 가능성을 가급적 억제했다는 점이다.⁹⁴⁾ 유연반응전략의 채택은 핵국들이 핵전쟁을 원치 않는다는 것과 재래식전쟁이 핵전쟁으로 확대되기 전에 종결될 수 있도록 핵무기의 사용 요건이 강화되었다는 것을 의미한다.

스웨덴은 유연반응전략에 의거하여 유럽의 전쟁은 재래식무기로 시작될 것이고 스웨덴에 대한 침공 역시 재래식공격이 될 것이라고 판단했다.⁹⁵⁾ 동서 진영간의 전쟁이 전개되는 과정에서 스웨덴에 대한 어느 일방의 핵공격은 다른 일방의 핵보복을 야기할 것이기 때문에 스웨덴이 핵공격을 받을 가능성이 희박한 것으로 평가된 것이다. 아울러 NATO와 WTO간에 핵전쟁이 발발할 경우 스웨덴이 어느 일방에 속한다 해도 스웨덴의 소규모 핵전력은 전쟁에 큰 영향을 미칠 수 없다는 것이 일반적인 인식이었다. 따라서 스웨덴은 외부의 침공에 대비한 수단으로 재래식 전력을 강화하는 것이 더 바람직한 방어전략이라고 보았다.

결론적으로 스웨덴 정부는 재래식 전력에 대한 투자를 소홀히 하고

93) 유연반응전략이란 WTO의 침략 정도에 따라 제한된 재래식 전쟁에서부터 전면 핵전쟁에 이르기까지 다양한 규모로 대응한다는 NATO의 군사전략으로 미 국방장관 맥나마라(Robert McNamara)에 의해 구체화되었다. Lawrence Freedman, *The Evolution of Nuclear Strategy* (New York: St. Martin's Press, 1989), p. 285.

94) Jan Prawitz, *From Nuclear Option to Non-Nuclear Promotion: the Sweden Case*, p. 16.

95) Ibid., p. 17.

전술핵무기를 보유할 경우 재래식 침공을 방어할 수 없는 반면에 스웨덴이 핵무기를 사용한다면 침략국의 핵보복을 초래할 것이기 때문에 핵무장은 바람직한 방어수단이 될 수 없다고 판단하고 비핵정책을 천명하게 된 것이다.⁹⁶⁾

(7) “사정변경의 원칙”(Clausula Rebus Sic Stantibus)

콜(Paul Cole)은 스웨덴의 핵포기 결정이 국제조약의 의무는 해당 조약을 체결한 당시의 조건들이 지속하는 동안 만 국제법적 구속력을 갖는다는 “사정변경의 원칙”(Clausula Rebus Sic Stantibus)에 의해서 평가되어야 한다고 보았다.⁹⁷⁾ 사정변경의 원칙은 국제조약에 가입하기로 결정한 국가들이 장래의 불확실성을 고려해서 조약을 탈퇴하거나 조약의 이행을 중단할 수 있는 국제법적 근거이다. “조약체결 당시 상황의 근본적 변화”(Fundamental Change of Circumstances)는 사정변경의 원칙을 적용해서 조약이행을 중단하거나 조약에서 탈퇴할 수 있는 사유가 된다.⁹⁸⁾ 미국은 모든 나라가 힘의 균형의 변화나 예기치 못한 사태의 발생과 같은 상황변화에 비추어 조약의 이행약속을 재검토하는 권한을 갖는다는 이 원칙을 강력히 옹호해왔다.⁹⁹⁾ 부

96) Jan Prawitz, *From Nuclear Option to Non-Nuclear Promotion: the Sweden Case*, pp. 17~18.

97) Paul Cole, *Atomic Bombast: Nuclear Weapon Decisionmaking in Sweden 1945-1972*, p. 30.

98) 근본적 상황변화 개념은 불가항력(Force Majeure)의 세 가지 특징 중 외적요인(Externality)과 예측불가능성(Unforeseeability)을 공유하지만 저항불가능성(Irresistibility)을 포함하지 않는다. Paul Reuter, *Introduction to the Law of Treaties* (London: Pinter Publishers, 1989), p. 146.

99) Paul Cole, *Atomic Bombast: Nuclear Weapon Decisionmaking in Sweden 1945-1972*, p. 1.

시 행정부가 2001년 가을 ABM 조약에서 일방적으로 탈퇴하기로 결정한 것도 미국의 이런 전통적인 입장이 크게 작용한 것으로 볼 수 있다.

콜은 사정변경의 원칙에 의거해서 스웨덴의 핵포기 결정은 핵무기 생산의 “완전중단”(Ban)이 아닌 “잠정중단”(Moratorium)으로 해석되어야 한다고 주장했다.¹⁰⁰⁾ 이는 스웨덴의 NPT 가입 결정이 영원히 비핵국으로 남겠다는 약속을 한 것은 아니며 핵포기 결정은 국제정세의 변화에 따라 바뀔 수 있는 유동적인 것이라는 사실을 의미한다.

같은 맥락에서, 프라비쯔(Jan Prawitz)는 스웨덴 비핵정책의 내구성은 비핵정책 결정의 근거가 되었던 제반 상황적 요인의 타당성이 지속되는가에 달려있다고 보았다.¹⁰¹⁾ 스웨덴에게 있어서 비핵정책에 대한 유보의 조건, 즉 NPT 탈퇴와 핵보유를 가능케 하는 근본적 상황변화는 바로 핵무기가 일반 국가들이 보유하는 평범한 무기가 되는 경우였다.¹⁰²⁾ 스웨덴은 비핵정책을 뒷받침하는 제반요인을 강화함으로써 NPT에 잔류하는 것이 국익에 부합한다고 보고 국제 군축외교에 적극 참여하는 입장을 취해왔다.

스웨덴의 비핵정책이 사정변경의 원칙에 입각해서 핵무장의 가능성을 열어두고 있다고 보는데는 무리가 없을 것이다. 국방장관을 지냈던 프리디오프손(Karl Frithiofson)은 이미 1960년대 중반에 “장래에 약소국들이 핵을 보유하는 불행한 상황이 오면 우리조차 핵옵션을 다른 각도에서 고려할 것”이라고 밝힌 바 있다.¹⁰³⁾ 스웨덴 정부는 유

100) Ibid., p. 30.

101) Jan Prawitz, *From Nuclear Option to Non-Nuclear Promotion: the Sweden Case*, p. 27.

102) Ibid., p. 18.

103) Paul Cole, *Atomic Bombast: Nuclear Weapon Decisionmaking in*

럽통합에 따른 기존의 중립정책을 수정하는 문제에서도 사정변경의 원칙을 적용하는 태도를 취한 바 있다. 유럽공동체에 참여하는 문제는 경제적 이익을 생각하면 참여하는 것이 마땅하지만 안보적 관점에서는 중립정책이 훼손될 수 있기 때문에 스웨덴에게는 커다란 고민거리였다. 논란을 거듭하던 스웨덴 의회는 1990년 11월 EC에 가입하는 방향으로 정책을 정립하면서 정치적 환경이 근본적으로 급변하는 상황에서는 정책수립을 위한 조건 역시 변한다고 밝히고 EC 가입이 중립정책의 요건들과 모순되지 않는다고 결론지었다.¹⁰⁴⁾ 이러한 견해는 국제법에서 조약체결 당시의 상황에 근본적인 변화가 발생하는 경우 이는 조약의 효력이나 이행을 중지하는 사유가 된다는 사정변경의 원칙과 일치한다.

2. 일본과 독일

일본과 독일은 모두 제2차 세계대전의 패전국으로서 패전의 아픔을 딛고 국가재건에 성공한 나라들이다. 세계 최고의 경제력과 기술력을 보유한 이들 두 나라 역시 NPT 회원국으로서 비핵정책을 견지하고 있다. 일본과 독일의 주변국들은 양국의 핵무장 가능성에 대해서 끊임없이 우려를 표명해왔으나 두 나라 모두 비핵정책의 진실성을 입증하고 재처리능력을 확보하는 등 핵연료주기를 완성하는데 성공했다. 하지만 두 나라의 비핵정책 역시 무조건 적인 것은 아니며 사정변경

Sweden 1945-1972, p. 30. 핵옵션 혹은 핵무장 선택권이란 협의로 해석하면 핵보유 정책으로 볼 수 있는 반면, 광의로 해석하면 핵무장 잠재력만 갖는 비핵정책으로 볼 수 있다. 여기서는 후자에서 전자로의 정책전환 가능성을 시사한 것으로 보인다.

104) Kjell Goldmann, "The Swedish model of security policy," in Jan-Erik Lane, ed., *Understanding the Swedish Model* (London: Frank Cass, 1991), pp. 123~126.

의 원칙에 입각해서 정책변경의 가능성을 열어두고 있다.

가. 일본

일본은 부존자원이 부족한 나라로서 에너지의 상당부분을 원자력에 의존하면서 핵무장을 포기하고 비핵정책을 추구하고 있다는 점에서 우리 나라와 매우 흡사하다.¹⁰⁵⁾ 자원빈국이면서 에너지 소비대국인 일본은 일찍부터 원자력의 평화적 이용에 눈을 돌리고 장기적인 계획과 체계적인 투자를 해 온 대표적인 원자력 선진국이다. 일본은 국가 전략 차원에서 에너지안보를 확보한다는 목표 하에 사용후핵연료의 전량 재처리, 재처리에서 얻어진 플루토늄의 적극적인 재활용 및 대규모 재처리시설 보유 등을 추진하고 있다. 일본이 원자력 선진국으로 발돋움한 데는 미국의 지원과 협조가 절대적이었다.

한편 세계 최초의 원폭 피해국인 일본의 국민들 사이에는 핵무기를 반대하는 정서가 깊게 뿌리내려 있다. 하지만 일반 국민들의 반핵 정서에도 불구하고 일본 정부와 정치가들은 핵무장 옵션이 완전히 폐기된 것은 아니며 심지어는 방어용 목적의 소규모 핵보유는 헌법에 위배되지 않는다는 입장을 견지해왔다. 일본 정부와 정치인들의 핵무장 옹호발언에도 불구하고 일본이 핵의혹 해소에 성공할 수 있었던 것은 범 정부차원에서 국내외적으로 조직적이고 체계적인 노력을 기울여왔기 때문이다.

결국 일본 정부의 핵 관련 정책은 사정변경의 원칙을 적용할 가능성을 남겨둠으로써 핵무장 선택권을 포기하지 않는 비핵정책의 토대 위에, 미국을 등에 업고 원자력의 평화적 이용을 적극 추진하면서, 국제사회의 핵개발 의혹을 해소하기 위해 원자력 정책의 투명성을 높이

105) 일본이 보유한 총 53기의 원자력 발전소는 일본 에너지 수요의 1/3 이상을 담당하고 있다.

는데 선도적인 역할을 해 온 것으로 요약할 수 있다. 따라서 일본의 사례에서 관심을 두어야 할 부분은 비핵정책에도 불구하고 핵무장 선택권을 보유하고 있는 상황과 미국의 일본 편향적인 지원 그리고 정부 차원의 핵의혹 해소 노력이다.¹⁰⁶⁾

(1) 핵무장 선택권 보유

일본의 핵무장 가능성을 시사한 최초의 발언은 기시 수상이 의회에서 일본이 핵무기를 가질 수 있지만 헌법상 매우 공격적인 핵무기의 보유는 금지된다고 말 한 것이다. 당시 일본 정부의 입장은 “장래에 기술이 발전하면 소규모의 핵무기를 방어용으로 개발할 수 있다”는 것으로 정리할 수 있다.¹⁰⁷⁾ 1950년대 미국이 “대량보복”(Massive Retaliation) 핵전략을 채택했을 때, 일본 정부는 자위대 연구팀을 미국 시애틀에 파견해서 방어적 목적의 소규모 핵보유 가능성을 연구한 적도 있다.

하지만 일본은 1967년 이후 핵무기를 “보유·제조하거나 반입시키지 않는”(持たず, 作らず, 持ち込ませず) 비핵 3원칙을 정부 차원의 정책으로 견지해오고 있다.¹⁰⁸⁾ 사토수상은 1968년 1월 중의원본회

106) 김태우 박사는 일본 원자력 정책의 특징으로 다음 다섯 가지를 들었다: ①신속한 자국화, ②단계별 선진화, ③플루토늄 대량 확보, ④지도자의 원자력 외교, ⑤즉각적인 핵무장 능력. 김태우 박사와의 의견교환, 2002년 7월 30일.

107) 2002년 10월 25일 사사키(佐々木芳隆) 아사히신문 편집위원과의 의견교환. 헌법 제9조의 해석에 따르면 ICBM, 장거리 폭격기 등은 보유할 수 없으나 헬기 탑재용 소형 항공모함은 보유가 가능하다. 현재 일본은 13,500톤 급 헬기용 항공모함을 건조하고 있다.

108) 1967년 사토(佐藤榮作) 수상이 중의원에산위원회에서 사회당원의 질문에 대한 답변을 통해 비핵 3원칙을 선언했다. 佐々木芳隆, “核戦略の中の日本,” 坂本義和編, 『核と人間: 核と對決する20世紀』(東京:

의 대표질문에 대한 답변에서 다음과 같은 “핵정책의 4대 원칙”(核政策四本柱)도 밝혔다: ①비핵 3원칙 견지, ②미일안보조약에 입각한 미국의 핵억지력에 의존, ③NPT의 조기체결과 핵군축 추진, ④원자력의 평화적 이용 촉진. 비핵 3원칙은 1971년 2월 오키나와 미군기지 축소에 관한 내용과 함께 국회결의로 통과되었다.¹⁰⁹⁾

사토 수상은 일본 원자력계의 대부인 나카소네의 핵무장 견해에 강력히 반대했으며 NPT 가입이 일본의 안보에 더 이롭다고 주장했다. 결국 사토 수상의 NPT 가입 및 핵무장 포기 결정이 지금까지 살아있는 것인데, 이런 결정의 배경에는 다음과 같은 세 가지 요소가 깔려 있다고 볼 수 있다.¹¹⁰⁾ 첫째, 핵무장에 필요한 기술이 미비하다는 것이다. 둘째, 일본의 협소한 영토와 산업시설의 집중화로 인해 핵전쟁이 발발하면 쉽게 파괴되고 반격능력을 상실하게 될 것이라는 군사·전략적 요인이다. 셋째, 우호적인 국제안보환경이다. 세 가지 요인 가운데 두 번째는 변화가 불가능한 고정요인이기 때문에 일본의 핵무장이 궁극적으로 불가능하다는 논리가 가능하다. 예를 들어, 일본이 북한의 핵개발을 이유로 제한된 규모의 대응 핵무기를 보유한다면 이는 중·러의 대규모 핵 대응을 야기할 것이므로 일본의 핵무장을 군사·전략적으로 불가능하게 만드는 상황이 발생할 것이기 때문이다.

비핵 3원칙에도 불구하고 일본 정부는 핵무장 선택권을 완전히 박탈당하는 것에 찬성하지 않았으며 일본 정부와 책임 있는 정치가들의 핵무장 옹호 발언도 주기적으로 계속되어 왔다. 예를 들어, 일본은 핵국의 핵보유는 허용하되 비핵국의 핵개발만 차단하는 NPT의 차별성을 이유로 들면서 1970년에 서명한 NPT의 비준을 6년이나 미뤘다.¹¹¹⁾ 미국이 일본의 재처리 능력 보유에 반대하지 않겠다고 약속한

岩波書店, 1999), p. 244.

109) Ibid., pp. 245~246.

110) 2002년 10월 25일 사사키 아사히신문 편집위원과의 의견교환.

후에 비준절차를 마쳤다.¹¹²⁾

사토 수상이 1967년 말 일본의 핵무장 가능성에 대한 비밀 연구를 지시했다는 사실도 지난 94년에 드러난 바 있다. 이 연구의 보고서는 민간용 원자로에서 생산되는 플루토늄으로 핵무기 생산이 가능하며 핵능력을 축적하는데 기술적 장애는 없지만, 핵개발은 비용이 비싸고 인접국들에게 경계감을 주며 국민의 지지를 받기 어렵다고 지적했다.¹¹³⁾ 이 보고서는 일본이 NPT에 서명해야 하는 이유로 원자력의 평화적 이용을 위해서 미국과의 협력이 필요하기 때문이라고 설명했다.

1969년 초에 일본 외무성이 작성한 정책기획연구보고서는 당분간은 핵보유 금지 정책을 유지할 것이나 NPT 가입에 관계없이 일본의 잠재력 유지가 방해받지 않도록 하면서 핵무기 생산의 경제·기술적 잠재력을 유지할 것이라고 밝혔다. 아울러 이 보고서는 “핵무기와 관련된 정책은 국제 정치·경제적 요인의 관점에서 손익을 고려해 결정되어야 한다는 점을 우리는 일반 국민에게 교육시킬 것이다. 이렇게 함으로써, 장래의 위급한 상황에서 전술핵무기의 도입이 불가피할 경우 발생할 불필요한 국내적 혼란을 피할 것”이라는 입장을 피력했다.¹¹⁴⁾ 1960년대에 실시된 핵개발 가능성에 대한 두 개의 비밀 연

111) 일본의 NPT 가입에 반대했던 정치인들과 그 노선을 따르는 신진 정치인들이 지금도 핵무장 발언을 하고 있는 것이다.

112) 일본과 서독이 NPT에 서명한 중요한 조건은 미국의 안보동맹과 핵우산 제공이었다. Philip Farley, “Managing the risks of cooperation,” in Alexander George, Philip Farley and Alexander Dallin, eds., *U.S.-Soviet Security Cooperation: Achievements, Failures and Lessons* (New York: Oxford University Press, 1988), p. 687.

113) 『朝日新聞』, 1994년 11월 13일.

114) Selig Harrison, “Japan and nuclear weapons,” p. 9. 이와 관련, 일본 정치인들의 주기적인 핵무장 발언이 핵 알레르기의 환자인 일본 국민과 주변국들을 주기적으로 향원, 즉 핵무기에 노출시킴으로써 일본의

구가 일본의 핵보유가 전략적으로 무의미하다는 동일한 결론에 도달한 가장 큰 이유는 일본의 영토가 협소하고 주요 산업시설과 거주지가 몇 개의 장소에 국한되어 있기 때문에 선제공격을 받으면 반격의 여지가 없다는 군사·전략적 요인이었다.¹¹⁵⁾

1970년 9월 나카소네 방위청장관은 미국의 Laird 국방장관을 방문한 자리에서 소규모 항공모함과 핵보유 의지를 밝힌 바 있다.¹¹⁶⁾ 같은 해 10월 방위청은 방위백서에서 다음과 같이 선언했다.¹¹⁷⁾

일본은 ICBM이나 전략폭격기와 같이 다른 국가를 위협할 수 있는 무기를 보유해서는 안된다. 방위를 위한 핵무기의 경우 헌법에 위배되지 않는 소규모의 기술상의 순수한 방어용 핵무기를 소유하는 것은 법적으로 가능할 수 있다. 외국의 부정적 반응이나 대규모 전쟁을 유발할 위험을 놓고 볼 때, 우리는 핵무기를 보유하지 않는다는 현재의 정책을 고수할 것이다.

핵무장에 대한 면역성을 키우기 위한 집요하고 계획적인 전략에서 나온 것이라는 주장도 있다. 이웅현, “시론,” 『동아일보』, 2002년 6월 4일.

115) 2002년 10월 25일 사사키 아사히신문 편집위원과의 의견교환.

116) 나카소네는 미국의 핵우산에서 벗어나려 했고, 미국은 나카소네를 프랑스의 드골과 같은 위험한 인물로 인식했다. 나카소네도 핵무장 가능성을 타진했으나 역시 전략적으로 무의미하다는 결론에 도달했다. 나카소네는 처음에는 NPT에 반대했으나 이로 인해 일본 정치의 중심에서 벗어나게 되자, 정치적 이익을 위해 NPT 지지로 입장을 선회했다고 한다. 2002년 10월 22일 사사키 아사히신문 편집위원과의 의견교환.

117) Selig Harrison, “Japan to be medium-rank power,” *International Herald Tribune*, October 21, 1970. 1980년도 방위백서도 나이키-허큘리스 항공미사일과 203mm 유탄포와 같은 방어용 핵무기는 헌법에 위배되지 않는다고 지적했다. 『朝日新聞』, 1980년 10월 15일.

일본은 낙스 행정부의 일방적인 대중국 접근에 예민한 반응을 보였고, 그런 인사의 하나였던 미야자와 기이치는 1971년 다음과 같이 발언했다.¹¹⁸⁾

최근의 여러 가지 사건들은 핵능력과 핵무기 비축을 기준으로 한 1등 국가와 2등 국가의 구별에 영향을 받아 왔다. 만약 핵능력을 갖고 있는 강대국들이 너무 독단적이 되고 일본을 너무 심하게 차별 대우 한다면 그들이 가장 원하지 않는 길로 가는 위험을 감수하게 될 수도 있다. 미국의 핵우산에 의존하는 것과 우리 나라의 주권이 기본적으로 공존할 수 없다고 느끼는 여론이 이미 일본 내에 존재하고 있다..... [자신의 우산을 만드는 것은] 시간이 지나 히로시마와 나가사키의 기억이 희미해짐에 따라 더 가능성이 커질 것이다.

일본에 대한 차별대우를 사정변경의 원칙이 적용될 수 있는 사유의 하나로 지적한 셈이다.

NPT에 대한 일본의 불만은 1995년 NPT 연장회의를 앞두고 다시 한번 표출되었다. NPT의 연장을 사전 조율하는 일·미 정상회담에서 일본이 NPT 무기한 연장에 동의하는데 무려 11시간이나 걸린 것이다. 정상회담 직후 외무성 원자력국 부국장인 요시후니 오카모도는 NPT 무기연장에 대한 일본의 입장을 다음과 같이 요약했다.¹¹⁹⁾

NPT는 불평등조약이다. 핵무기를 가질 수 있는 나라는 5개 국인 반면에 다른 모든 나라는 핵무기 보유가 금지되어 있다. 핵무기를 보유하지 않겠다는 우리의 약속에 이론을 제기할 의

118) Selig Harrison, "Japan and nuclear weapons," pp. 17~18.

119) *FBIS-EAS-93-2*, July 13, 1993, p. 1.

도는 없다. 그러나 만약 북한이 핵무기를 보유한다면 어떻게 대처해야 하는가에 대해 일본 국민들의 논란이 있을 것이다. 이것은 NPT에 대한 우리의 실천의지를 약화시킬 수 있다.

북한의 핵보유가 사정변경의 원칙을 발동하는 사유가 될 수 있다는 입장을 밝힌 것이다.

일본 정부와 정치인들의 핵무장 발언은 탈냉전 시대에 들어서도 끊이지 않고 있다. 1999년 10월 니시무라(西村眞悟) 방위청 정무차관이 핵무장의 당위성을 주장했었다.¹²⁰⁾ 하지만 당시 고노(河野洋平) 일본 외상은 일본 정부의 비핵 3원칙에는 변함이 없다고 즉각 반박했고 니시무라는 그의 발언이 문제가 되자 바로 사퇴했다.

2002년에는 3년 전보다 더 심각한 사태가 발생했다. 아베(安倍晋三) 관방부 장관의 강연내용이 한 주간지에 보도되어 물의를 빚고 이에 대한 해명을 하는 과정에서 후쿠다(福田康夫) 관방장관의 발언이 더 큰 문제를 야기한 것이다. 아베 부 장관은 5월 13일 와세다대학교에서 가진 비공개 강연에서 “최소한의 규모라면 헌법 9조도 핵보유를 부인하지 않는다”, 즉 “소규모의 핵보유는 헌법상 문제되지 않는다”고 말했다.¹²¹⁾ 아베 부 장관의 발언에 대한 입장을 밝히는 자리에서 후쿠다 관방장관은 5월 31일 핵무기는 “헌법상 혹은 법이론적으로 가져서는 안된다고 써있지 않다고 생각한다. 가져도 좋지만 사용해서는 안된다. 이를 좀더 적극적으로 정책판단으로서 핵보유를 금지하도록 한 것이 비핵 3원칙이다”라고 언급했다.¹²²⁾ 같은 날 저녁 후쿠다 관방장관은 “정부수뇌”(政府首腦)의 자격으로 “요즘은 헌법개정의 얘기도 나오게 되었으니까 무슨 일이 생기면 국제정세나 일본국민이 핵을

120) 「동아일보」, 1999년 10월 20일.

121) 「朝日新聞」, 2002년 6월 3일.

122) 「朝日新聞」, 2002년 6월 2일.

가져야한다고 하는 상황이 될 지도 모른다”고 발언했다. 그리고 6월 1일 오후 역시 정부수뇌의 자격으로 “현 내각에서 비핵 3원칙의 변경이나 개정을 고려하거나 금후의 과제로서 검토하고 있는 것은 절대 아니다. 나의 발언은 국가의 안전을 보장하는 방법에 대해서는 당시의 시대상황과 국제정세 등을 토대로 한 다양한 국민적 논의가 있을 수 있다고 말한 것이지 보도된 바와 같이 정부의 방향성을 제시한 것은 아니다”라고 해명했다.¹²³⁾

2002년도의 헤프닝은 다음 세 가지 차원에서 향후 일본의 핵무장 가능성을 강하게 시사한 사건으로 해석될 수 있다는 점에서 우리의 주의가 요구된다. 첫째, 정치권의 핵무장 발언이 일본정치의 보수화 경향의 흐름을 타고 있다는 것이다. 10년 이상 경제적 침체에 빠져있는 일본의 정치가 보수화의 색채를 강화하고 있는 가운데 정치인들은 핵무장 발언이 일본 국민들의 무력감과 위기의식을 달래주는 청량제와 같은 역할을 할 것으로 믿을 가능성이 있다. 2002년 4월 6일에도 자유당 당수인 오자와 이치로가 일본은 “마음만 먹으면 하루아침에 수천발의 핵탄두를 보유할 수 있다”고 호언장담했었다.¹²⁴⁾

둘째, 후쿠다 관방장관이 정부수뇌의 자격으로 발언하는 “간담”(懇談)이란 자리의 성격이 문제가 된다. “간담”은 보통 공식 기자회견이 끝난 후에 공식회견에서 밝힌 내용의 진의나 배경에 대한 설명을 듣는 자리이다. 기자들은 메모를 하지 않으며 시사성이 있는 내용은 정부수뇌의 발언으로 보도하는데 일본언론은 “간담”의 내용을 정권 내의 동향과 움직임을 정확히 파악하는데 유용한 자료로 간주한다. 정부수뇌의 “간담” 내용은 정부를 대표하는 인물의 발언으로서 기사화를 전제로 하기 때문에 공적인 색채가 강하다. 후쿠다 장관은 “간담”에서의

123) Ibid.

124) 『중앙일보』, 2002년 6월 2일.

발언 내용에 대해, “젊은 기자들이 장래의 일을 확실하게 생각했으면 하는 기대를 담아서 말했다. 간담에서는 그런 얘기를 자주 하니까”라고 밝혔다.¹²⁵⁾ 장래에 상황이 변화하면 핵무장을 할 수 있다는 의지를, 다시 말해서, 사정변경의 원칙을 적용할 수 있다는 의사를 분명히 밝힌 것이다.

셋째, 고이즈미 수상의 대응태도이다. 3년 전에는 핵무장 발언의 당사자가 즉각 해임되었다. 하지만 이번에는 야당이 관방장관의 파면을 요구했지만 고이즈미 수상은 미동도 하지 않았다.¹²⁶⁾ 고이즈미 수상은 비핵 3원칙은 자신의 내각에서는 변화가 없을 것이고 관방장관의 발언도 문제가 되지 않다면 관방장관의 입장을 옹호하는 자세를 취했다.¹²⁷⁾

일본 내에서 핵무장을 지지하는 논의는 정치권에서뿐만 아니라 전반적인 여론 차원에서 과거에 비해 더 많은 호응을 얻고 있는 것이 사실이다. 일본의 핵비확산 전문가인 스즈키(鈴木達治郎)는 그 이유를 다음과 같이 설명하고 있다. 첫째, 일본 사회에서 원폭피해 기억이 점점 소멸되어가고 있다. 둘째, 북한의 핵과 미사일 위협이 현실로 등장했다. 셋째, 일본 내에서도 국수주의자(Nationalist 혹은 Revisionist라고 표현)가 증가하고 있다. 넷째, 중국이 핵전력을 현

125) 『朝日新聞』, 2002년 6월 4일.

126) 『朝日新聞』, 2002년 6월 11일.

127) 2002년 9월에 열린 북·일 정상회담에서 고이즈미 수상이 일본인 납치 문제를 해결하기 위해 북한에 너무 많은 양보를 했다는 비판이 일면서 일본을 구성하는 집단의 일부는 스스로 무모한 짓을 한다는 지적이 제기되었다. “알커스 투자회사”(Arcus Investment)의 테스커(Peter Tasker)는 “일본 역사에는 비밀스런 엘리트들이 충분한 감독을 받지 않은 채 정책을 추진하다가 재앙을 초래하는 사례가 많다”고 지적했다. Howard French, “On North Korea, Japan takes the lead,” *New York Times*, September 22, 2002. 우리로 하여금 일본 정치인들의 핵무장 발언을 간과할 수 없게 만드는 날카로운 지적이다.

대화하면서 일본을 확대하고 있다고 비난하는 등 대중국 경계감이 높아지고 있다. 다섯째, 국제사회에서 일본의 역할이 증대하고 있는 만큼 국제안보에서도 큰 역할을 해야 한다는 여론이 점증하고 있으며 그 수단의 하나로 핵보유가 필요하다는 의견이 나오고 있다. 여섯째, 일본의 젊은이들 사이에서 핵 알레르기가 사라지고 있다. 예를 들어, 학생 설문조사에 따르면, 상황에 따라 핵보유가 가능하다는 의견이 전체의 반 정도를 차지하고, 핵보유 절대 불가 의견이 30%, 반드시 핵보유 의견이 20% 정도인데, 핵보유 지지 의견이 증가하는 추세에 있다고 한다. 다시 말해서 핵무기는 도덕적으로 “不可”라는 사고가 더 이상 일본의 젊은이들에게 존재하지 않는다는 것이다.¹²⁸⁾

결론적으로 일본은 비핵정책을 견지하고 있지만 상황이 변화하면 핵무장을 추진할 수도 있다는 입장이다. 사정변경의 원칙에 충실하게 비핵정책을 당시 상황의 결과물로 간주하고 있는 것이다.

그러면 일본으로 하여금 핵무장 결단을 내리도록 만드는 상황은 어떤 것일까? 일본 방위대학교의 후지 카미야는 1995년에 다음과 같은 세 가지 상황을 상정한 바 있다.¹²⁹⁾

1. 5개 핵국이 그들의 핵무기를 감축하고 궁극적으로 폐기하려는 노력에 실패하는 경우

128) 스즈키 박사와의 의견교환, 2002년 10월 24일. 아사히신문 편집위원인 사사키는 일본의 젊은이들에게는 아시아에서의 과거사 문제에 대한 기억도 존재하지 않기 때문에 이들이 과거와 같이 생각하고 행동할 가능성이 있다는 점을 우려했다. 사사키 편집위원과의 의견교환, 2002년 10월 25일.

129) Bunraku Yoshino, “Japan and energy security,” An Address to the Energy Security Group sponsored by the Council on Foreign Relations and the Japan Atomic Industrial Forum, Washington, D.C., March 14, 1995, p. 20.

2. 러시아, 중국 또는 북한으로부터 군사적 위협이 있을 경우
3. 미국의 핵우산이 러시아, 중국, 북한의 군사위협을 효과적으로 저지할 수 있다는 일본의 신뢰감이 상실되었을 경우

최근에는 방위대학교의 이와타(岩田修一郎) 교수도 다음 네 가지 경우에 일본이 핵무장을 결정할 것으로 보았다.¹³⁰⁾

1. 북한이 WMD로 일본을 공격할 가능성이 있는 상황
2. 핵보유 결정에 따른 득실을 고려한 바탕 위에서 핵무장 결정이 이익이라고 판단하는 경우. 이득은 핵무기를 통한 억지력의 확보이고, 손실은 일·미 동맹, 원자력의 평화적 이용 정책에 대한 국제사회의 지지 및 중·일 관계의 훼손 등
3. 미국의 핵우산을 신뢰할 수 없을 경우
4. 지역의 핵국이 일본에 대해 핵위협을 하는 경우

(2) 미국의 일본 편향적 지원

일본의 플루토늄 이용 정책은 미 행정부의 지원에 힘입은 바 크다. 미국의 대외 원자력 정책은 플루토늄 이용의 금지를 통한 핵확산 억제와 평화적인 원자력 이용 협력의 양대 기조로 구성되는데, 미 행정부는 자국이 신뢰할 수 있는 일부 국가에 대해서는 플루토늄 이용에 대해 상당히 관대한 입장을 취해왔다. 바로 일본이 미 행정부의 관대한 입장의 혜택을 받은 대표적인 나라라고 할 수 있다.

예를 들어, 미 에너지부는 지난 1987년 일본 “핵연료개발사업단”(Power Reactor and Nuclear Fuel Development Corporation: PNC)과의 협조 형태로 PNC의 고속증식로에서 나오

130) 2002년 10월 22일 필자와의 의견교환.

는 사용후핵연료의 재처리공장인 RETF 건설을 위한 장비와 기술 및 관련 정보를 제공했다. 이는 에너지부가 1986년 비밀리에 수립한 “민감 핵기술”(Sensitive Nuclear Technology: SNT) 수출지침에 의거한 것으로서 1978년 핵비확산법과 1987년 미·일 원자력협력협정에 위배되는 것이라는 비난에도 불구하고 관철된 것이었다.¹³¹⁾ 중국 인민해방군 산하 국방대학전략연구소의 판젠창(潘振强) 교수는 일본이 핵무장을 위해 많은 노력을 기울이고 있으며 중국은 일본의 움직임을 예의주시하고 있다고 밝히면서 미국이 일본의 핵개발을 방임하는 자세를 취하고 있다고 비판했다.¹³²⁾

(3) 핵의혹 해소 노력

일본은 원자력 선진국으로서 대외적으로 원자력 정책의 투명성을 확보하고 핵개발 의혹을 해소하는 데 성공한 대표적인 국가이다. 재처리시설과 농축시설을 모두 보유하고 있고 사용후핵연료를 해외에서 재처리하여 상당량의 플루토늄을 일본 내에 비축할 수 있었던 것은 정책의 투명성과 일본 정부에 대한 국제사회의 신뢰가 없이는 불가능한 일이다. 일본 정부는 자국의 핵활동에 대한 정보를 공개하고 IAEA 사찰보다 강도 높은 사찰을 자체적으로 실시해서¹³³⁾ IAEA의 굳은 신뢰를 받게 되었다.¹³⁴⁾ 또한 핵비확산 분야에서 전문가를 양성하고 국제무대에서 건설적인 실천방안을 제시하는 등 핵비확산 의

131) *Nucleonics Week*, October 20, 1994.

132) 판젠창 교수와의 의견교환, 2002년 10월 8일.

133) 한국원자력연구소, 『플루토늄 이용에 관한 국제지침 분석』 (대전: 한국원자력연구소, 1999), p. 23.

134) 한국원자력연구소 원자력통제기술센터 박완수 박사와의 의견교환, 2002년 7월 19일.

교에도 적극적으로 임하였다.

아울러 대내적으로 자국 국민들에 대해 원자력 이용 정책의 필요성과 핵무기 보유의 부당성을 교육시키는 일도 게을리 하지 않았다. 소위 “평화교육”이라는 이름 하에 학생들의 원폭피해지 방문을 실시하는 등 대국민 교육과 홍보를 지속적으로 실시했다. 최초의 원폭피해국인 일본 내에 반핵무기 여론이 탄탄하게 조성된 데는 핵무기에 대한 부정적 인식도 한 원인이지만, 일본 정부의 체계적인 국민교육이 중요한 요소였다는 점을 간과해서는 안될 것이다. 원자력 시설에서의 사고, 플루토늄 해상수송 문제 그리고 일부 관료들의 핵무장 발언 등으로 일본 정부의 원자력 정책에 대한 비판과 의혹이 야기되고 있음에도 불구하고, 일본이 민감한 원자력 기술을 확보할 수 있었던 것은 바로 국민들의 반핵 여론이 확고하다는 것을 국제사회가 인정하기 때문일 것이다.

구체적으로 일본 정부가 핵의혹 해소를 위해서 국제 및 국내적 차원에서 실천하고 있는 정책방안들을 살펴보면 아래와 같다.

(가) 핵비확산에 대한 학술적 연구

일본은 자국의 원자력 이용을 정책적으로 정당화하고 홍보하기 위해서 핵비확산 부분에서 많은 노력을 기울여왔다. 주요 국제회의에 이사국으로 참여하면서 인적 네트워크를 구성하는 것은 물론, 핵비확산과 핵군축에 관한 정책을 개발해서 국제사회에 제시하는데 솔선수범하고 있다. 대표적인 예가, 1999년 7월 일본국제문제연구소와 히로시마평화연구소가 공동으로 발표한 도쿄포럼 보고서다.¹³⁵⁾ 이 보

135) *Facing Nuclear Dangers: An Action Plan for the 21st Century*, the Report of the Tokyo Forum for Nuclear Non-Proliferation and Disarmament, Tokyo, July 25, 1999.

고서는 2000년 NPT 평가회의를 앞두고 있던 각국 정부와 국제적인 핵비확산 전문가들에게 많은 영향을 미쳤다.

(나) 전문가 교류를 통한 원자력 외교력 증대

일본의 경우 부처간 그리고 부처와 산하기관간에 인적교류가 꽤 활발하다. 예를 들어, “일본핵연료주기개발기구”(Japan Nuclear Cycle Development Institute: JNC)의 국제협력·핵물질통제 부팀장은 전통적으로 외무부 출신이 맡아왔다. 과거 PNC에서 부팀장이었던 미즈노(水野達夫)도 외무성의 중국전문가였는데, 현재 외무부로 복귀했다. 물론 JNC 사람들도 외무부로 파견되어 외무성 본부나 주미대사관 등에서 근무하면서 핵 관련 문제를 담당한다. 부처 내에서도 연구소와 부처간의 교류가 활발하다. 한 예로서, 일본 국제문제연구소의 소장은 전통적으로 외무성 관리가 맡고 있는 데, 2000년 당시 소장이었던 오자와(小澤俊朗)도 외무성 출신이다.

(다) 국민교육

일본은 현재 각급 학교에 원자력 전문가를 무료로 파견해서 원자력에 대한 특별교육을 실시하고 있다. 전문가의 대부분이 일본원자력문화진흥재단의 전문강사나 대학교수로 구성되어 있는 데, 연간 40회 정도의 교육이 실시된다. 일반인들이 5인 이상의 모임을 만들어 원자력에 대한 특강을 듣고자 할 경우에도 무료로 전문가를 파견하며 이런 종류의 특강은 연간 약 280회 정도 실시된다. 아울러 일본 원자력문화진흥재단에서는 원자력에 관한 시청각 자료를 제작·배포하고 있다. 방사선, 원자력 발전·온난화문제, 핵연료주기, 안전대책, 연구개

발, 지역사회, 기타 등으로 구분하여 수백 가지의 비디오테이프를 구비하고 일반인들의 열람을 장려하고 있다.¹³⁶⁾

한편 원자력의 날(10월 26일)을 전후해서 일본 전역에서 원자력을 홍보하는 각종 교육·문화 행사를 개최하고 있다. 행사의 후원자는 정부기관, 발전소, 연구소, 원전건설에 참여한 민간 건설회사, 기계제작 회사 등 매우 다양하다.¹³⁷⁾ 원자력을 홍보하는 데 정부 뿐 아니라 민간회사까지 적극적으로 참여하고 있다는 점은 우리에게 시사하는 바가 크다. 일본 원자력문화진흥재단은 매년 중·고생들을 상대로 원자력에 대한 논문공모와 시상식도 실시하고 있다.

일본 정부가 현재 정기 교과과정에서 실시중인 원자력에 관한 교육은 중·고등학교의 지리, 사회 과목에서 간단하게 원자력에 대해 언급하는 것뿐이다. 지금까지 원자력에 대한 정부 차원의 정기교육은 다소 미약했다고 볼 수 있으나 앞으로 교육을 강화할 예정이다. 중학교는 2002년부터, 고등학교는 2003년부터 總合교육 부분에서 연간 2~3시간씩의 원자력 교육을 실시하기로 예정되어 있다.¹³⁸⁾ 에너지와 환경이라는 주제로 중·고등 학생들을 대상으로 실시한 여론조사는¹³⁹⁾ 앞으로의 교육에 참고자료로 활용될 것이다.

학생들에 대한 교육과는 별도로 교사들을 상대로 한 교육도 실시하고 있으며 교사들에 대해서도 여론조사를 실시하여 교육에 참고하고

136) 『原子力關係 映像ソフト一覽』(東京: 財団法人 日本原子力文化振興財団, 2000) 참조.

137) 第37回 『原子力の日』 關連行事·弘報(東京: 科學技術廳, 1999) 참조.

138) 『平成11年度 原子力に關する教育檢討會 檢討結果のまとめ』(東京: 財団法人 日本原子力文化振興財団, 1999), p. 35.

139) 『ンネルギーと環境に關する高校生の意識調査報告書』(東京: 財団法人 日本原子力文化振興財団, 1997); 『ンネルギーと環境』に關する中學生の意識調査報告書』(東京: 財団法人 日本原子力文化振興財団, 1998) 참조.

있다.¹⁴⁰⁾

(라) 언론의 관심과 참여

일본의 경우 아사히신문이 원자력의 평화적 이용과 핵비확산 문제에 커다란 관심을 갖고 다양한 활동을 벌이고 있다. 아사히신문은 자체 내에 핵문제 전담반을 운영하면서 일본의 여론을 이끌어 나가고 있다. 핵문제에 대한 객관적이고 날카로운 분석과 비평은 일본의 양식 있는 목소리로 받아들여지게 충분하다. 아사히신문은 또한 각종 국제회의를 주최하고 전문가 초청 강연회를 열기도 하는 등 핵문제에 대한 일본 국민들의 의식을 일깨우는데 기여하고 있다. 1994년부터 5년간 핵비확산에 관해 신문에 발표된 글을 묶어서 영문으로 펴내기도 했다.¹⁴¹⁾

아사히신문이 핵문제에 특별히 관심을 갖게 된 데는 다음과 같은 배경이 깔려있다고 한다.¹⁴²⁾ 첫째, 아사히신문은 본래 좌익계 신문으로서 정부정책에 비판적 입장을 견지하는 특징을 갖는 데, 원자력 이용은 처음부터 일본 정부의 정책이었기 때문에 아사히신문의 반대거리가 되었다는 것이다. 둘째, 이렇게 원자력에 대한 곱지 못한 시선을 기본으로 하는 상황에서, 핵무기의 확산 위협을 염려하고 비판하게 됨으로써 자연스럽게 핵비확산에 관심을 갖게 되었다고 한다. 아사히신문은 원자력 이용에 반대하는 것은 아니지만 안전과 핵무기 확산 금지 등을 전제조건으로 내세우는 경향이 강하다. 일본의 방송사로는

140) 『エネルギーと環境に關する高校教員の意識調査報告書』(東京: 財団法人 日本原子力文化振興財団, 1999) 참조.

141) Asahi Shimbun, *The Road to the Abolition of Nuclear Weapons*, Tokyo, 1999.

142) 일본원자력산업회의(JAIF) 카오루 키쿠야마(Kaoru Kikuyama) 연구원과의 의견교환, 2000년 10월 3일.

NHK가 원자력에 관한 프로그램을 종종 방영하고 있다.

나. 독일

독일의 비핵정책은 핵무기 보유 포기과 핵무장 옵션의 유지 그리고 원자력의 평화적 이용이라는 세 가지 특징을 갖고 있다. 본 절에서는 제2차 세계대전 이후의 국가재건 과정에서 형성된 서독의 비핵정책이 냉전시대와 통일과정을 거치면서 어떻게 유지되어 왔는가에 초점을 맞추고 독일의 비핵정책을 살펴보겠다. 초강대국이자 핵국인 소련의 보호 속에 안주하던 동독은 구태여 핵무장의 필요성을 느끼지는 못했으며 설혹 핵개발 의사를 가졌다 해도 소련의 반대로 무산되었을 것이기 때문에 동독의 비핵정책에서는 별다른 전략적 시사점을 얻기 어렵다고 본다.

(1) 핵보유 포기 정책

서독의 핵보유 포기 정책은 제2차 세계대전의 패전이 가져다 준 강압적이지만 자연스런 결과였다. 핵무장은 주변국들을 독일의 패권적 야욕과 전쟁의 두려움으로 몰아넣을 수 있는 가장 확실한 길이었기 때문에 평화적이고 민주적인 국가건설을 꿈꾸던 서독 국민들에게 핵무장은 고려의 대상이 될 수 없었다. 특히 1970년대에 일어났던 반원자력 운동과 1980년대에 유럽전역을 강타했던 반핵무기 운동에서 구체화되었던 독일 국민들의 반핵무기 정서는 통일 이후에도 그대로 유지되고 있는 것으로 보인다. 지난 1993년에 실시한 한 여론조사에 따르면, 독일 국민가운데 14퍼센트 정도만이 독일이 자체적인 핵무장 능력을 확보하기를 원하고 있는 것으로 나타났다.¹⁴³⁾

서독의 핵무장 포기를 가능케 한 핵심조건은 서독이 핵무장 없이도 국가안보를 자신할 수 있는 정도로 동맹국들의 안보지원을 확보하는 것이었다. 가장 중요한 조건은 물론 미국의 “억지확장전략”(Extended Deterrence Strategy)에 의거한 핵우산 제공과 나토 차원의 안전보장이었다. 독일이 1969년 11월 28일 NPT에 가입하면서 내건 조건의 하나도 바로 나토 차원의 지속적인 보호를 기대한다는 것이었다.

서독의 비핵정책은 국가적으로 중요한 계기에 핵·화학·세균무기를 포괄하는 대량살상무기 금지 차원에서 선언되어왔다는 특징을 갖는다. 가장 먼저 이런 입장이 표명된 것은 1954년 “서유럽동맹”(Western European Union: WEU)에 가입하면서 핵, 화학, 세균무기를 “제조”(Produce)하지 않겠다고 선언한 것이다. 서독은 이 선언에서 중거리미사일과 대규모 전함파 같은 일부 재래식 무기도 포기했으나 재래무기에 대한 규제는 후에 해제되었다.¹⁴⁴⁾ 서독의 아데나워 수상은 같은 해 10월 런던에서 개최된 9개국 회의에서도 똑 같은 입장을 표명했는데, 이는 서독의 나토가입(1955년 5월)의 전제조건이기도 했다.

서독의 겐셔(Hans-Dietrich Genscher) 외무장관은 1990년에 개최된 제4차 NPT 평가회의에서 동서독이 WMD를 제조·보유·관리하지 않기로 약속했고 통일독일 역시 이러한 약속과 NPT를 준수할 것이며 NPT의 효력연장을 위해 노력할 것이라는 양독 정부의 합의사항을 발표했다.¹⁴⁵⁾ 합의사항은 또한 비핵지대의 창설과 비핵국의 안전보장에 대해서도 과거보다 개방적인 입장을 보였는데 이는 냉전시

143) *Wall Street Journal*, February 16, 1993.

144) 독일 베를린 “대서양안보정보센터”(Berlin Information Center for Transatlantic Security: BITS)의 나썬우어(Otfried Nassauer) 연구원과의 의견교환. 2001년 2월 7일.

145) *NPT/CONF.IV/SR.4*.

대에 자국의 안보를 핵억지력에 의존했던 서독이 이 문제에 대해 소극적이었던 것과 대조를 이룬다.

동서독 통일은 서독의 비핵정책을 재확인하는 국제적인 계기가 되었다. 서독은 1990년 독일통일의 장이었던 “2+4 회담”을 진행하면서 통일된 독일이 핵·화학·세균무기를 “생산”(Produce), “보유”(Possess) 및 “통제”(Control)하지 않겠다고 선언했다. “2+4 회담”에서 천명한 비핵정책은 과거와 달리 “보유”와 “통제”까지 금지함으로써 아테나워수상이 밝힌 것에 비해 훨씬 강력한 의무사항을 규정하고 있다.¹⁴⁶⁾

한편 동서독의 통일은 독일의 비핵정책에 대해 다음과 같은 상반된 효과를 가져왔다.¹⁴⁷⁾ 우선 통일된 독일이 핵개발을 통해 국력을 투사하고 유럽의 강자로 군림할 것이라는 통일독일의 핵무장에 대한 국제사회의 우려가 야기된 것이다. 반면에 서방의 핵위협에 세뇌되었던 동독 주민들이 통합됨으로써 독일 사회 내적으로는 반핵무기 정서가 높아지는 결과를 가져오기도 했다.

통일독일의 핵무기를 비롯한 대량살상무기 금지 정책은 지난 93년 말 당시 킨켈(Klaus Kinkel) 외무장관이 밝힌 비확산 정책에 대한 10개항의 이니시어티브에서 다시 한번 강조되었다. 10개항은 대량살상무기의 확산금지에 대한 독일정부의 강력한 의지를 담고 있는데, 주요 사항은 아래와 같다.

146) Karl-Heinz Kamp, “Germany and the future of nuclear weapons in Europe,” *Security Dialogue*, 1995, p. 282. “2+4 회담”에서 WMD의 생산·보유·통제 포기 결정을 천명하기까지 독일 내부의 논란에 대해서는 다음을 참조. Matthias Kuntzel, *Bonn & the Bomb: German Politics and the Nuclear Option* (Boulder: Pluto Press, 1995), pp. 166~179.

147) Karl-Heinz Kamp, “Germany and the future of nuclear weapons in Europe,” pp. 278~279.

- 대량살상무기의 확산을 방지하기 위한 지구적 제도를 강화하고 1995년 NPT의 조건 없는 무기한 연장을 촉구함.
- 대량살상무기 확산의 주요 요인인 지역안보 문제를 해결하기 위해 지역차원의 노력이 강화되어야 하며 지역적 확산금지체의 모델로 CSCE를 활용할 수 있음.
- 수출통제에 대한 국제적 협력을 확대하고 핵국의 핵군축을 지원하며 국제 플루토늄 관리체제를 구축함.
- 유엔재래식무기등록제도의 모형을 따라 핵국의 핵무기를 유엔에 등록함.¹⁴⁸⁾
- 핵실험전면금지조약의 조기 체결을 촉구하며 확산금지를 위한 군사적 행동은 유엔의 승인 하에서만 실시함.

독일은 자체적인 핵무장은 포기했지만 나토의 핵무기 운용전략과 독일에 배치된 핵무기의 사용문제에 대해서는 가급적 많은 발언권을 행사하고자 했다. WTO와 경계선을 접하고 있는 독일로서는 유럽에서 핵무기가 사용될 경우 최초의 피해국이 될 것이라는 현실적인 우려를 갖고 있었기 때문이다. 특히 1955년에 실시된 군사훈련(Carte Blanche)의 결과가 독일의 이런 정책 형성에 큰 영향을 미쳤다. 355개의 전술핵무기를 독일과 프랑스 영토에서 사용하는 것을 가상한 이 훈련에서 170만 명이 즉사하고, 355만 명이 중상을 입을 것이라는 결과가 나왔기 때문이다. Carte Blanche 이후 독일은 미군 핵무기의 독일 배치와 관련하여 다음과 같은 두 가지 사항을 핵심정책으로 추진하게 되었다:¹⁴⁹⁾ ①독일 배치 미군 핵전력의 규모와 구조에 대한 최대한의 정보를 획득함, ②독일이 연관된 핵무기 관련 계획과 의사

148) 미국, 영국, 프랑스 3국은 핵무기 등록 제안에 대해 강한 거부감을 표시했다.

149) Karl-Heinz Kamp, "Germany and the future of nuclear weapons in Europe," p. 283.

결정의 모든 문제들에 대해 광범위하게 참여함.

사실 서독이 유럽차원에서 핵무장 능력을 갖출 기회가 없었던 것은 아니다. 미국은 1950년대 후반부터 나토 회원국들로 하여금 병력을 차출해서 핵무기를 탑재한 해군력을 갖추는 “다국적 핵군”(Multilateral Nuclear Force: MLF) 창설방안을 논의하기 시작했다.¹⁵⁰⁾ 당시 나토 회원국들은 어떤 형태로는 핵무기 사용권한을 행사하길 원했고 특히 서독이 MFL에 큰 관심을 보였다. 반면에 미국은 MLF를 나토 군사동맹을 활성화하고 나토를 이용한 “핵무기의 집중화”(Nuclear Centralization)를 통해서 서유럽 각국의 개별적인 핵개발을 막는 수단으로 삼고자 했다. 특히 미국은 MLF를 통해서 서독의 핵무장을 저지하고자 했다.

케네디 행정부는 출범 초기 비현실적이라는 이유로 MFL에 관심을 보이지 않다가 1963년 2월 나토에 정식으로 MLF 창설을 제의했는데 그 골자는 NATO 사령관 휘하에 핵무장 군함과 잠수함 선단을 두는 것이었다.¹⁵¹⁾ 하지만 MLF 하에서도 최종 핵단추를 누를 권한은 미국이 가졌기 때문에 나토 회원국들도 MLF가 군사적으로 큰 의미가 없다는 생각했고, 핵문제에 대한 독일의 발언권이 강화되는데 대한 NATO 회원국들의 무언의 반대 때문에 MLF 방안은 실현되지 않았다.¹⁵²⁾

대신 미국은 1966년 12월 나토 내에 “핵계획그룹”(Nuclear Planning Group: NPG)을 만들고 나토의 비핵 회원국들이 핵 관련

150) MLF의 기원에 대해서는 T. Wiegale, “The origins of the MLF concept, 1957-1960,” *Orbis*, Summer 1968 참조.

151) Lawrence Freedman, *The Evolution of Nuclear Strategy*, p. 327.

152) Honoré Catudal, *Nuclear Deterrence--Does It Deter?* (Atlantic Highlands, N.J.: Humanities Press International, Inc., 1986), pp. 221~222; Karl-Heinz Kamp, “Germany and the future of nuclear weapons in Europe,” p. 281.

계획과 의사결정에 대한 정보를 공유하고 참여하는 마당으로 활용했다. 미국, 영국, 이탈리아, 서독이 상설 회원국이고 나머지 회원국들 중 서너 국가가 돌아가면서 회의에 참가했다.¹⁵³⁾ 하지만 냉전 종식 이후 NATO는 통합된 군사전략의 일부였던 핵무기를 떼어내서 마지막 수단으로 남겨두었고, NPG의 역할도 형식적인 것으로 축소되었다.¹⁵⁴⁾

(2) 핵무장 옵션의 유지

서독은 공식적으로 비핵정책을 추진하는 이면에 만일의 경우에 대비해서 핵무장 가능성을 열어두고자 노력했다. NPT에 가입하는 과정에서 서독 내에서는 상당한 논란이 벌어졌으며, 서독은 NPT에 대해 가장 유보적인 입장을 밝힌 나라였다.¹⁵⁵⁾ 서독이 NPT에 미온적인 태도를 보인 주된 원인은 다음과 같은 네 가지로 파악된다.¹⁵⁶⁾ 첫째,

153) 나토의 핵 관련 활동에 대한 독일의 적극적인 개입정책은 NPG 뿐만 아니라 각종 외교무대를 통해 실천되어왔다.

154) Holger Mey and Andrew Denison, "France's nuclear tests and Germany's nuclear interests," *Comparative Strategy*, 1996, p. 171. 탈냉전 시대에 나토의 "핵 공유"(Nuclear Sharing)와 핵진력 운용에 대해서는 다음 보고서를 참조. Martin, Butcher, Otfried Nassauer and Stephen Young, *Nuclear Futures: Western European Options for Nuclear Risk Reduction* (London: BASIC, December 1998); Martin, Butcher, Otfried Nassauer, Tanya Padberg and Dan Plesch, *Questions of Command and Control: NATO, Nuclear Sharing and the NPT* (Berlin: BITS, 2000); Otfried Nassauer, *NATO's Nuclear Posture Review: Should Europe End Nuclear Sharing?*, BITS Policy Note 02.1, April 2001.

155) Matthias Kuntzel, *Bonn & the Bomb: German Politics and the Nuclear Option*, pp. 23~68.

156) Karl-Heinz Kamp, "Germany and the future of nuclear weapons in

미·소 양국이 주도하는 조약에 대한 전반적인 불신이다. 서독은 미·소가 앞으로의 전장을 자기들 영토는 배제한 채 유럽에 국한시키려 할 것이라는 뿌리깊은 불신을 갖고 있었다. 둘째, NPT가 세계 각국을 핵국과 비핵국으로 양분한다는 사실에 근거해서 NPT가 독일을 차별하는 제2의 베르사이유 조약이라는 오해가 있었다. 셋째, NPT가 독일의 평화적인 원자력 이용을 방해할지도 모른다는 우려가 있었다. 넷째, 앞으로 건설될 “유럽합중국”(United States of Europe)이 자체적인 핵무장을 필요로 할 것이라는 전제하에, 5대 핵국만의 핵보유를 인정한 NPT가 유럽통합에 장애가 될 수 있다고 생각했다.

여러 가지 논란 끝에 서독은 1969년 11월 28일 미국의 핵우산과 NATO의 안전보장을 제공받아야 하며 NPT가 유럽의 통합을 방해해서는 안될 것이라는 전제하에 NPT에 가입했다. 이러한 전제조건은 서독의 비핵정책이 무조건적인 것이 아니라는 것을 의미한다. 즉 NPT 가입의 전제를 뒤흔드는 정도의 상황변화가 발생하면 비핵정책을 재고할 수 있다는 사정변경의 원칙이 적용된 것이다. 이는 유럽의 틀 내에서 독일의 핵무장 옵션은 살아있다는 것을 의미하는 것이기도 하다. 통합된 유럽이 자체 핵무장 능력을 확보한다는 것은 그 일원인 서독의 핵무장이 없이는 불가능하기 때문이다.

한편 미국을 비롯한 동맹국들이 비핵정책에도 불구하고 서독의 핵무장 옵션 유지를 기정사실화 했을 뿐만 아니라 한 발 더 나아가서 이를 고무하는 입장을 보인 것에 주목할 필요가 있다. 예를 들어, 한 연구에 따르면, 1954년 서독이 핵무장을 포기할 때 미국의 덜레스 국무장관은 당시 아데나워 정부의 스트라우스(Franz Strauss) 국방장관에게 다른 유럽국가들이 핵무장을 하면 서독이 국제법의 사정변경의 원칙을 적용할 수 있을 것이라고 말했다고 한다.¹⁵⁷⁾ 영국과 프

Europe,” 281.

랑스를 제외한 다른 유럽국가의 핵무장이 사정변경의 원칙을 적용할 사유가 되며 그에 따른 서독의 핵무장을 용인할 수 있다는 얘기인 것이다. 러스크(Dean Rusk) 미 국무장관도 1968년 7월 10일 개최된 NPT 관련 상원 청문회에서 미 행정부가 독일에게 유럽통합국은 NPT에 구속받지 않을 것이라는 보장을 했다는 사실을 암시한 바 있다.¹⁵⁸⁾

프랑스와 이태리도 서독의 핵무장 옵션 유지를 인정하는 태도를 취했다. 프랑스는 1957년에 서독과 이태리에 대해 원자력에 대한 협력을 하자고 제의했는데 여기에는 군사적인 협력도 포함되었다. 프랑스의 제의를 협의하는 과정에서 세 나라는 핵무기를 프랑스나 이태리 영토에서 공동으로 생산하는 것은 독일의 비핵정책(당시 대량살상무기의 “생산”을 금지함)에 위배되지 않는다는데 합의했었다.¹⁵⁹⁾

서독이 미국의 핵무기를 직접 통제할 수 있는 기회도 있었다. 미국은 1979년 12월 소련의 서유럽 침공에 대비한 핵억제력을 높이기 위해서 108기의 퍼싱 II 미사일과 464기의 “지상발사크루즈미사일”(Ground Launched Cruise Missile: GLCM)을 1983년 12월부터 5년간에 걸쳐서 배치하고 이와 동시에 유럽에서 미·소의 중거리 핵미사일을 폐기하기 위한 협상을 우선 추진한다는 소위 “이중경로”(Dual-Track) 정책을 채택했다. 이중경로 정책의 골자는 우선 협상을 통해 소련의 배치된 미사일을 철수시키고 미국의 예정된 미사일 배치를 포기하도록 추진하되 협상이 실패하면 예정된 배치를 실시한다는 것이다. 레이건 대통령이 1981년 11월 18일 소련이 SS-20,

157) Richard Barnet, *The Alliance* (New York, NY: Simon and Schuster, 1983), p. 222.

158) Karl-Heinz Kamp, “Germany and the future of nuclear weapons in Europe,” p. 291, 각주 18.

159) Ibid., p. 280.

SS-4, SS-5 미사일을 폐기하는 대가로 미국이 퍼싱 II와 GLCM 배치를 포기하겠다고 제안한 “제로옵션”(Zero Option) 계획은 이중경로 가운데 협상의 경로에 해당된다. 이에 대한 미·소 협상이 1981년 11월 30일 시작되었다. 레이건은 1983년 3월 미·소가 일정 수의 중거리핵미사일을 보유하도록 제로옵션을 완화한 수정안을 제의했다. 같은 해 9월 대한항공기 격추사건이 발생하는 등 긴장이 고조되었다. 미국이 그해 11월 퍼싱 II와 GLCM의 실전배치를 결정함으로써 협상이 중단되는 등의 우여곡절을 겪은 끝에 제로옵션은 1987년 INF 조약의 체결로 결실을 맺게 되었다.

미국은 퍼싱 II와 GLCM을 유럽에 배치하면서 5억불에 달하는 배치비용의 일부를 부담하는 국가에 대해서는 “이중열쇠”(Dual Key) 개념에 입각해서 핵무기를 공동으로 관리하는 권한을 주겠다고 제안했다.¹⁶⁰⁾ 하지만 나토는 별다른 흥미를 보이지 않았다. 특히 서독은 소련을 향해 핵미사일을 발사하는 결정을 미국과 공유하는 이중열쇠 체계를 수용할 수 없다고 단호하게 반대했다.¹⁶¹⁾ 비록 자국 영토에 핵무기를 배치하는 것은 허용하지만 발사에 대한 책임을 공유하지는 않겠다는 것이었다. 이는 유사시 정치적, 전략적 책임과 부담을 회피하기 위한 나토 회원국들의 노력의 일환이었던 것으로 여겨진다.

160) 이중열쇠에는 두 가지 개념이 있다. 첫째는 미국의 전술핵탄두를 유럽에 보관할 때 사용한 방식으로서 핵탄두는 미군이, 핵탄두의 운반수단은 탄두가 배치된 국가의 군대가 통제하는 것을 말한다. 이는 “양국통제”(Dual National Control) 체계로서 흔히 “이중열쇠”(Dual-Key Control) 체계라고 부른다. 둘째는 핵탄두를 탑재한 운반수단을 발사하기 위해서 두 개의 열쇠를 동시에 작동하는 “핵발사체계”(Nuclear Release System)로서 미국의 핵미사일 발사체계가 이렇게 되어 있다. 퍼싱 II와 GLCM은 핵탄두와 발사체가 모두 미제이기 때문에 이 경우 미국이 제의한 이중열쇠 체계는 후자인 핵발사체계를 의미하는 것으로 보인다.

161) Honoré Catudal, *Nuclear Deterrence--Does It Deter?*, p. 278.

(3) 원자력의 평화적 이용

독일은 전체 전력생산의 30퍼센트에 해당하는 23.4GWe의 원자력 발전량을 보유하고 있다. 독일은 천연우라늄 채광에서부터 사용후핵연료의 재처리 및 재활용에 이르기까지 핵연료주기를 완성한 나라이며 일찍부터 사용후핵연료의 재처리를 원자력법으로 규정해왔다. 정부의 적극적인 지원에 힘입어 KfK, KFA 및 HMI 등 몇 개의 연구소에서 사용후핵연료의 재처리에 대한 연구와 기술개발이 활발히 이뤄졌다.

하지만 지난 89년 국내에서의 재처리가 경제성이 없다는 결론에 도달한 독일 정부는 연구규모를 축소하고 재처리공장의 건설도 중지했으며 고속증식로 개발을 위한 국고지원도 중단하는 등 국내에서의 재처리를 사실상 포기하고 해외 위탁재처리로 방향을 선회했다.¹⁶²⁾ 그 결과 1980년대 말부터는 프랑스와 영국의 재처리회사와 위탁재처리 계약을 체결하고 플루토늄을 추출했으며, 이를 이용해서 만든 “혼합산화물”(Mixed Oxide: MOX) 연료를 사용하고 있다. 특히 주정부가 막강한 권한을 행사하는 독일에서는 원전 반대입장을 갖고 있는 시민당이나 녹색당의 집권 주에서 원전사업이 크게 제약을 받고 있다. 1986년 우크라이나의 체르노빌에서 발생한 원전사고는 원자력에 대한 독일국민들의 지지도를 떨어뜨리는 중요한 계기가 되기도 했다.

다른 국가들과 달리 독일에는 핵물질의 통제와 안정성 그리고 물리적 방호 등 분야별로 독립된 조직이 없으며 연방과 각 주 당국이 원

162) 독일 정부는 1989년에 완공된 Wackersdorf의 WAW-350 재처리시설을 폐쇄했다. 한국원자력연구소, 『각국의 플루토늄 이용현황 분석』 (대전: 한국원자력연구소, 1995), p. 54.

자력법과 국제적 및 지역적 협정에 의거해서 모든 사항을 포괄적으로 관리하고 있다. 독일은 국가차원의 핵물질 계량이나 통제체제를 갖고 있지도 않으며 이런 활동은 “유럽원자력공동체”(European Atomic Energy Community: Euratom)가 맡아서 하고 있다.¹⁶³⁾ 일본과 같이 2차대전의 패전국인 독일이 핵개발 의혹을 해소하기 위해 기울이는 노력은 일본에 비해 훨씬 미약한 것이 사실이다. 그럼에도 불구하고, 독일에 대한 핵개발 의혹이 제기되지 않는 것은 Euratom이라는 국제기구의 역할이 크게 작용했다고 보여진다. 핵의혹 해소 차원에서 당사국의 개별적인 노력도 중요하지만, 지역간 다자협력도 상당히 중요하다는 점을 시사하는 대목이다.

3. 미국의 “협력위협감소”(CTR) 프로그램

냉전 종식 이후 미 행정부가 소련의 핵무기 등 주요 무기를 해체하고 군사적 능력을 민수용으로 전환하기 위해 실시하고 있는 “협력위협감소”(Cooperative Threat Reduction: CTR) 프로그램은 우리도 북한에 대해 유사한 프로그램을 기동할 수 있다는 점에서 검토의 가치가 있다. 본 절에서는 CTR 프로그램의 기원과 진행현황을 살펴보고자 한다.

소련이 해체되고 1991년 8월 모스크바에서 쿠데타가 발생하는 등 불안전 요인이 증대하면서 소련의 네 개 공화국에 분산 배치되어 있던 핵무기를 안전하게 관리하고 핵기술자와 핵물질의 해외 유출을 막는 문제가 미 행정부의 중대한 관심사항으로 떠올랐다. 소련 핵무기의 안전을 심각한 문제로 인식한 미 의회는 1991년 11월 년(Sam Nunn)과 루가(Richard Lugar) 두 의원이 발의한 “넌-루가 협력위

163) 한국원자력연구소, 『플루토늄 이용에 관한 국제지침 분석』, p. 28.

협감소”(Nunn-Lugar Cooperative Threat Reduction: CTR) 법안을¹⁶⁴⁾ 통과시켰다. 1992년부터 가동을 시작한 CTR 프로그램의 주요 목적은 다음과 같이 네 가지로 정의된다:¹⁶⁵⁾ ①핵·화학무기와 기타 대량살상무기의 파괴, ②무기파괴 과정에서 이들 무기의 이동, 저장, 작동 억제 및 안전한 관리, ③이들 무기와 관련 부품 및 무기급 물질의 확산을 방지하기 위한 검증 가능한 보장조치체제의 설립, ④ 다른 나라의 무기개발 프로그램에 기여할 수 있는 과학적 전문지식의 유출 방지. CTR 프로그램은 소련의 공화국 전체를 대상으로 하지만 주요 상대는 과거 핵무기가 배치되어 있던 러시아, 우크라이나, 카자흐스탄 및 벨로루시 등 4개국이다.

CTR 프로그램은 미 행정부의 관련부처가 함께 참여하는 종합 프로그램의 성격을 갖는다. 국방부는 전반적인 정책방향을 결정하는 데 이는 CTR 프로그램의 예산을 확정하는 기준이 된다. 국방부는 또한 무기의 안전한 관리와 해체에 필요한 전문지식과 자원을 제공한다. 국무부는 CTR 프로그램의 수혜대상국들과 협상을 진행하고 미 행정부 내에서의 정책조율을 담당한다. 또한 모스크바와 키예프에 있는 “국제과학기술센터”(International Science and Technology Center)의 운영자금도 지원한다. 에너지부는 주로 무기급 물질의 규모와 내용에 대한 정확한 산정과 보관 및 통제 그리고 무기급 물질이 저장된 시설의 안전 업무를 담당한다. 아울러 무기개발에 종사했던 기술자들이 평화적 목적의 산업시설에서 일할 수 있는 기회를 만들어 주고 핵개발을 위해 건설되었던 소련의 “핵도시”(Nuclear City)들에

164) *Soviet Nuclear Threat Reduction Act of 1991, H.R. 3807, Enrolled Bill*, January 3, 1991.

165) Amy Woolf, *Nunn-Lugar Cooperative Threat Reduction Programs: Issues for Congress*, CRS Report for Congress (Washington D.C.: The Library of Congress, 2001), pp. 1~2.

서 새로운 산업기반이 형성되도록 지원한다.

초기에는 CTR 프로그램을 전담하는 부서가 국방부 정책차관 산하의 “CTR실”(CTR Office)이었지만 1997년 11월 당시 코헨 국방장관이 CTR실과 “국방특수무기처”(Defense Special Weapons Agency) 그리고 “현장검사처”(On-Site Inspection Agency)를 통합해서 “국방위협감소처”(Defense Threat Reduction Agency)를 새로 창설함으로써 1998년 10월 1일부터 CTR 프로그램도 국방위협감소처에서 담당하고 있다.

지금까지 CTR 프로그램의 각종 사업을 수행하는데 든 비용은 모두 60억불에 달한다.¹⁶⁶⁾ 국방부는 1992년에 자체 사업비 4억불을 전용해서 쓴 이후 매년 4억불 전후의 금액을 지출해왔고, 에너지부도 지금까지 약 20억불 정도를 지출했다.¹⁶⁷⁾

막대한 비용이 지출된 만큼 CTR 프로그램을 통해 얻은 성과도 만만치 않다.¹⁶⁸⁾ 2000년 말 현재 미 국방부는 5,288개의 미사일 탄두를 해체했고, 419기의 장거리미사일과 367기의 미사일 사일로 및 81대의 폭격기를 파괴했다. 아울러 292개의 잠수함미사일발사대와 174기의 잠수함발사미사일을 해체하고 194개의 핵실험 장소를 폐쇄했다. 같은 기간에 미 에너지부는 핵탄두 25,000개 분에 해당하는 고농축 우라늄 500톤을 사들이기로 했고, 2001년 현재 110톤의 고농축우라늄을 구입해서 저농축우라늄으로 희석시켜 원자력발전소에서 사용하고 있다.

166) “Effective nuclear disarmament,” *New York Times*, March 31, 2001.

167) Amy Woolf, *Nunn-Lugar Cooperative Threat Reduction Programs: Issues for Congress*, p. 1. CTR 예산의 상세한 지출 내역에 대해서는 2001년도 예산을 참고할 수 있다. Ibid., pp. 29~30 참조.

168) Vladislav Nikiforov, “U.S. reviewing aid for non-proliferation programs in Russia,” April 17, 2001. <http://www.bellona.no>

이와 함께, 에너지부는 플루토늄을 구입해서 우라늄과 혼합해서 원자력발전소에서 사용하고(지금까지 플루토늄 구입에는 2억 8천만 불이 소요됨) 핵도시를 상업도시로 전환하는 등 CTR 프로그램 가운데 에너지부가 담당하는 사업에 총 60억불의 예산을 지출할 계획을 갖고 있다. 프랑스, 영국, 일본 및 캐나다도 플루토늄을 핵연료로 재활용하고 핵과학자와 기술의 “두뇌유출”(Brain Drain)을 방지하는 사업에 수천만 불씩의 지원을 약속하고 있다.¹⁶⁹⁾

169) Ibid.

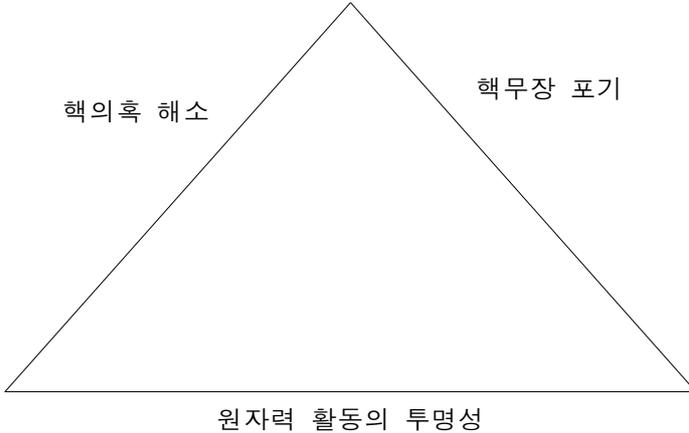
IV. 비핵정책의 당위성

핵의혹을 제거해야 한다는 주장은 핵개발을 추진하지 않는다, 즉 핵무장 옵션을 한국의 국가정책으로 삼지 않는다는 것을 전제로 한다. 핵무장 정책을 공개적으로 선포하면 핵의혹을 해소할 필요가 없어지기 때문이다. 한편 핵무기 개발 의혹을 해소한다는 것과 원자력 활동의 투명성을 제고하는 것은 동전의 양면의 관계에 있다.¹⁷⁰⁾ 원자력 활동의 투명성을 제고하는 만큼 핵개발 의혹이 줄어들 것이고, 핵의혹을 제거하는 만큼 원자력 활동이 투명한 것으로 인정될 것이기 때문이다. 이렇게 핵의혹 해소와 핵무장 포기 그리고 원자력 활동의 투명성 제고는 불가분의 관계에 있는 정책들이다.

아래 <그림 1>에서 보듯이, 같은 길이의 세 변이 정삼각형을 이루듯이 똑같은 중요성을 가진 이 세 가지 정책 가운데 어느 하나라도 부실하면 제대로 된 국가전략의 모습을 가질 수 없을 것이다. 반면에 정삼각형의 세 변이 서로 의지하여 온전한 모습을 갖추듯이, 세 정책 가운데 어느 한 가지를 추진하는 논리는 다른 두 가지 정책을 뒷받침하고 정당화함으로써 온전한 국가전략을 형성하는데 기여할 것이다.

170) 원자력 활동의 투명성을 제고한다는 것은 평화적 목적의 원자력 정책을 계획·수립하고 집행하는 과정에서 적절한 정보의 공개를 통해 해당 국가의 의도와 행위가 평화적인 것임을 국제사회에 입증한다는 뜻이다.

<그림 1> 핵의혹 해소와 핵무장 포기 및 원자력 투명성 제고



본 장에서는 이상의 사항을 염두에 두고 핵무장을 포기하고 핵의혹을 해소하며 원자력 활동의 투명성을 제고해야 하는 이유, 즉 비핵정책을 견지해야 하는 이유를 제시하고자 한다. 아래 이유들은 통일과정에서 그리고 통일 이후 한국의 비핵정책의 당위성을 입증하는 논거가 될 것이다.

1. 국제적 추세와의 불일치: 당위적 측면

21세기의 국제사회는 구성원 다수의 지지를 받은 보편적인 규범과 제도를 정착시킴으로써 안보를 증진하고 평화를 달성한다는 협력안보 체제에 진입하고 있다.¹⁷¹⁾ 협력안보는 협력적 개입과 투명성 증대의

171) Ashton Carter, William Perry and John Steinbruner, *A New Concept of Cooperative Security* (Washington: The Brookings Institution, 1992),

원칙을 중시한다. 아울러 국가이익을 배타적으로 추구하는 기존의 국가주권이 아니라 상호협조와 공생을 위해 국제규범이 제도화된 부분에서는 국가주권을 국제규범에 종속시키는 신주권을 수용하도록 요구한다.¹⁷²⁾ 협력안보체제에서는 국제규범이 정착된 부분에서 각국이 주권을 공유하는 경향이 높아지게 된다.

냉전 종식 이후 국제사회는 핵비확산체제를 유지·강화하기 위한 노력을 배가해왔다. NPT가 체결된 1968년 이후 지난 30년간을 돌이켜볼 때, 1990년대만큼 핵비확산체제를 수호하기 위해 활발한 논의가 이뤄지고 또 소기의 성과를 거둔 적은 없다. 냉전 당시 수 만개에 달하던 미·러의 핵탄두 수가 1993년 START II에 의거해서 수천 개로 줄어들게 되었고, 1991년 부시·고르바초프 선언에 의해 양국의 전술핵무기 대부분이 감축됐으며, 1987년 INF 조약으로 중거리미사일 폐기도 완수되었다. 1995년 NPT의 유효기간이 무기한으로 연장되었으며, 핵실험 전면금지조약이 마련되었고, 동남아와 아프리카에 비핵지대가 창설되었다. 인도와 파키스탄이 1998년 핵실험을 실시했지만 두 나라는 이전부터 핵비확산체제를 거부해 온 국가들로서, 양국의 핵실험이 이상의 긍정적 발전을 상쇄할 정도는 되지 못한다. 특히 미·러 양국은 2002년 5월 21세기 최초의 핵군축 조약인 “전략공격무기감축조약”(Strategic Offensive Reductions Treaty: SORT)을 체결하고, 2012년까지 양국의 전략핵탄두 수를 1,700~2,200여 개로 줄이기로 합의했다.¹⁷³⁾

pp. 6, 9.

172) Abram Chayes and Antonia Chayes, *The New Sovereignty: Compliance with International Regulatory Agreements* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1995).

173) SORT 조약 원문은 <http://www.clw.org/control/sort/treatytext.html> 참조. SORT는 일명 “모스크바 전략무기감축조약”(Moscow Treaty on Strategic Reductions)이라고도 부른다.

한국이 비핵정책을 불투명하게 하는 것은 협력안보라는 21세기의 세계사적 흐름에 부합되지 않는다. 핵무장 옵션을 추구하는 것은 협력안보체제의 핵심구성요소인 핵비확산 레짐의 강화라는 국제적 추세에 정면으로 배치되기 때문이다. 한국은 존립자체가 위태로운 극히 비정상적이고 예외적인 사태에 직면하더라도 독자적으로 핵무장 옵션을 추구하기 보다 국제적 지원을 우선적으로 모색하는 것이 바람직하다. 국제사회가 한국의 안보를 보장하기 위한 다른 대안을, 예를 들어, 동맹국들의 안보지원이나 유엔차원의 대응조치를 제시할 경우 핵무장은 환영받는 방안이 될 수 없기 때문이다. 따라서 사정변경의 원칙을 적용해서 비핵정책을 변경하는 것도 아무 때나 함부로 거론할 수 있는 성질의 것이 아니라 신중하게 그 가능성을 탐색해야 할 문제임을 인식해야 한다.

2. 국제적 추세와의 불일치: 실리적 측면

핵개발을 금지하는 NPT 조약이 187개국의 회원을 가진 국제사회의 가장 보편적인 레짐이라는 사실을 감안할 때,¹⁷⁴⁾ NPT에서 탈퇴하고 핵개발을 시도하는 것은 실리적인 면에서도 많은 불이익을 가져올 것으로 예상된다. 특히 국가정책의 각 분야가 밀접히 연계되어 있는 협력안보체제하에서 NPT 거부로 인해 받게 될 국가적 불이익이 혜택보다 훨씬 클 것으로 전망된다. 국제사회의 구성원들이 협력해서 정치·경제·외교 등 다방면에서 신속하고 집요한 압력을 가할 것이기 때문이다.

174) NPT에 가입하지 않은 나라는 쿠바, 인도, 파키스탄, 이스라엘 등 4개국뿐이다. *The Arms Control Reporter* (Cambridge, Massachusetts: Institute for Defense & Disarmament Studies, 2000), pp. 602.A.11~18.

가장 즉각적인 압력은 교역이나 금융거래 중단과 같은 경제제재의 형태로 나타날 것이다. 예를 들어, 인도와 파키스탄의 핵실험 이후 두 나라에 대한 국제사회의 경제제재가 발빠르게 가해졌다.¹⁷⁵⁾ 인도에 비해 대외경제의존도가 심한 파키스탄은 핵실험 이후 가해진 미국의 경제제재로 인해 신축한 대통령궁의 해외매각을 고려해야 하는 사태에까지 직면했었다.¹⁷⁶⁾ 물론 경제적 이해관계가 복잡한 국제사회에서 문제를 야기한 특정국가에 대해 다수의 국가가 경제제재를 위한 완벽한 공조체제를 구축하기는 어렵다는 주장도 있다.¹⁷⁷⁾ 인도와 파키스탄의 경제제재에 대해서도 러시아와 중국이 반대하는 등 핵국들 사이에 갈등이 있었다.¹⁷⁸⁾

하지만 앞으로 협력안보체제가 정착될수록 경제제재 문제를 둘러싼 갈등이 고조되기보다는 국가, 국제기구 및 기타 NGO가 상호 협력해서 국제규범을 위반한 국가에 대해 효과적인 압력과 제재를 가하는

175) 특히 미국이 경제제재를 주도했다. 미국은 인도에 대해 200억불 상당의 경제제재를 단행했고 파키스탄에 대해서도 경제지원, 수출 및 금융지원을 중단하는 조치를 취했다. 또한 IMF와 세계은행에 압력을 넣어 양국에 대한 대출을 중단하도록 했다. 이 결과 세계은행은 8억 6천 5백만 불 상당의 인도도 지원을 무기한 연기해야만 했다.

176) 파키스탄 안보전문가인 카말(Nazir Kamal)과의 의견교환, 1998년 10월.

177) 1982년 포크랜드 전쟁 당시 영국과 아르헨티나가 서로에 대한 경제제재(p. 150)나 영국이 유럽경제공동체(EEC)를 동원하여 아르헨티나에 대한 경제제재(p. 159)를 시행할 때도 관련국들의 경제적 이익을 고려한 타협책이 실행되었다. Lisa Martin, "Institutions and cooperation: sanctions during the Falkland Islands conflict," *International Security*, Spring 1992, pp. 143~178.

178) Ian Anthony and Elisabeth French, "Non-cooperative responses to proliferation: multilateral dimensions," *SIPRI Yearbook 1999: Armaments, Disarmament and International Security* (London: Oxford University Press, 1999), pp. 677~690.

추세가 강화될 것이다. 즉 핵개발을 추진한 국가를 국제사회에서 고립시킬 수 있는 조직적 역량이 신장될 것으로 전망된다. 특히 9·11 테러 이후에 더욱 강화된 미 행정부의 테러와 WMD 확산 저지를 위한 단호한 입장이 국제적 공조를 선도해 나갈 것이며, “부시 독트린”(Bush Doctrine)으로 불리는 부시 행정부의 국가안보전략이¹⁷⁹⁾ 이라크와 북한 등 핵개발 시도 국가에 대한 국제적 압력과 제재의 토대가 될 것으로 보인다.

한편 군사적 차원에서 볼 때, 핵개발은 지역안보의 기본 틀을 흔들고 주변국들의 군사적 대응을 유발하게 만들므로써 핵을 통한 안보추구가 오히려 해당국가의 안보를 저해할 가능성이 있다. 핵개발의 대가로 받는 국제적 압력과 고립이 초래할 국가적 이미지와 위상의 추락을 만회하기 위해서는 상당한 시간과 노력이 필요할 것이며, 때로는 국가전략의 다른 부분에서 굴욕적인 양보를 해야 할지도 모른다.

물론 인도와 파키스탄의 경우 9·11 사태라는 비상상황을 이용해서 적어도 미국으로부터 핵국으로 사실상 인정받는 행운을 얻기도 했다.¹⁸⁰⁾ 하지만 이는 극히 예외적인 경우로서 미국이 양국의 핵보유

179) *The National Security Strategy of the United States of America* (Washington, D.C.: The White House, September 2002), p. 14. 이 보고서는 부시 대통령이 2002년 초 악의 축으로 지목했던 3개국 가운데 이란을 제외한 이라크와 북한을 대표적인 불량국가로 명시하고 단호한 대처를 천명했다. 이 보고서가 불량국가의 특징으로 제시한 다섯 가지 사항은 다음과 같다: ①지도자의 개인적 이익을 위해서 국민을 잔인하게 다루고 국가자원을 낭비함, ②국제법을 무시하고 주변국을 위협하며 뻔뻔스럽게 국제조약을 위반함, ③호전적인 목적을 성취하거나 위협용으로 사용하기 위해서 첨단 군사기술과 WMD를 확보하려고 작정함, ④전세계에서 테러를 지원함, ⑤기본적인 인권을 무시하고 미국과 미국이 표방하는 것을 증오함. Ibid.

180) 부시 행정부의 국가안보전략보고서는 특히 인도와의 강력한 파트너십 구축이 중요하며 이를 통해서 WMD 확산 문제에 대한 양국간의 견해차도 해결해 나갈 수 있다고 밝혔다. Ibid., p. 27.

를 공식 인정한 것이라기보다 당분간 미국의 대인도·파키스탄 정책에서 테러와의 전쟁이 다른 사안들을 압도하고 있다는 점을 의미할 뿐이다.¹⁸¹⁾

미국이 이렇게 자국이익 중심으로 이스라엘, 인도, 파키스탄과 다른 비핵국들을 차별하는 이중적 태도를 보이는 것에 대해 국제사회의 비판이 날카로워지고 있다. 국제사회가 테러와의 전쟁에 협력한 대가로 인도와 파키스탄에 대해 핵국의 지위를 공식 부여한 것은 아니다. 협력안보체제가 공고해지고 국제규범이 강화될수록 이스라엘과 인도·파키스탄에 대한 핵무장 해제압력은 강화될 것이다.

3. 핵무장의 기술적 불가능성

한국이 핵개발을 추진한다 해도 현재의 기술로는 핵무장에 성공할 수 없다. 한국은 1970년대 핵개발을 추진했었지만 박정희 대통령의 사망과 함께 관련 사업이 모두 해체되고 인력이 분산되어 핵개발을 추진할 수 있는 하부구조가 와해된 상태이다.

핵개발을 위해서는 농축·재처리시설을 갖추고 플루토늄과 고농축우라늄을 생산해야 할 뿐 아니라 기폭장치를 개발하고 핵실험을 실시해야 한다. 하지만 비핵화 공동선언을 채택한 마당에 공장규모의 재처리시설과 농축시설을 보유한다는 것은 불가능하며, 한국이 1993년 가입한 “핵실험 전면금지조약”(Comprehensive Test Ban Treaty: CTBT)은 핵실험을 차단하는 중요한 국제적 장치이기도 하다. 결국 핵개발을 하려 해도 자력으로는 어려우며, 다른 핵국이 한국의 핵개발을 도와줄 가능성도 전무한 것이 한국이 당면한 오늘의 현실이다.

181) Feroz Khan, “Navigating the crossroads,” *The Monitor: International Perspectives on Nonproliferation*, Fall 2001, pp. 10~14.

4. 평화적 이용의 장애요인 제거

핵의혹은 평화적 목적으로 원자력을 이용하는 데 많은 제약을 야기하고 있다. 부존자원이 빈약한 우리 나라의 실정에서 원자력은 현재에도 전력수요의 절반 정도를 담당할 정도로 중요한 에너지원이며 이러한 추세는 새로운 에너지원이 개발되지 않는 한 지속될 전망이다. 따라서 원자력의 평화적 이용을 활성화하는 것은 에너지 안보차원에서 핵심적인 국가전략의 일부이다.

평화적인 원자력 이용은 전력발전뿐만 아니라 다른 과학기술 분야에서 커다란 경제적 이익을 창출할 수 있다. 방사선치료기술, 생산공정의 불량품 검사 등에 사용되는 비파괴기술, 농작물 품종개량, 생명공학, 방사능을 이용한 오염원 추적 등 다양한 분야에서 원자력의 기초기술이 응용될 수 있다. 군사분야에서도 핵무기를 포기한 비핵국들이 개발을 추진할 수 있는 부분이 있다. 인공위성에 장착하는 플루토늄배터리 제조기술과 원자력추진 항공모함과 잠수함의 원자로가 대표적인 사례이다.¹⁸²⁾

이러한 점들을 감안할 때, 원자력의 평화적 이용에 대한 유형·무형의 국제적 제약과 견제가 많을수록 과학, 기술, 경제 등 여러 측면에서 한국이 불이익을 당하게 된다. 이러한 불이익을 받지 않고 평화적 목적의 원자력 이용을 활성화함으로써 핵연료주기를 완성하고 경제적 실익을 챙기기 위해서도 핵의혹 해소가 필요한 것이다.

182) 원자력 기술이 국가안보에 미치는 영향에 대해서는, 신성택, “Nuclear technology and national security,” 『국제화시대 과학기술의 국제역학과 한국의 대응전략』, 1999년도 한국국제정치학회 주최 국제학술회의, 1999년 11월 19일 참조.

5. 국가정책의 신뢰성과 국가이미지 제고

한국에 대한 핵의혹은 현재는 물론 앞으로 한반도가 통일된 후에도 통일한국이 핵비확산이라는 국제규범을 파기할 가능성이 있다는 의심과 다를 바 없다. 핵의혹은 정치, 외교, 국방 등 다양한 정책분야에서 한국의 국가정책에 대한 국제적인 신뢰를 약화시키고 외교역량을 훼손하는 부작용을 초래함으로써 한국이 국제사회에서 신뢰할 수 있는 국가로 인정받는 데 어려움을 야기할 것이다. 결국 핵의혹은 한국 정부가 국제사회의 지지와 지원을 획득하여 국익을 실현하기 위한 정치적, 외교적 역량을 발휘하는 데 큰 부담이 될 뿐이다. 핵의혹을 해소하는 것은 이러한 부담을 줄이는 데 크게 기여할 수 있다.

한편 원자력 정책을 투명하게 하는 것은 남한과 통일한국이 국제규범을 준수하고, 평화를 애호하며, 배타적이고 편협한 국수주의에 물들지 않은 대화가 가능하고 신뢰할 수 있는 상대국이라는 우호적인 국가이미지를 형성하는 데 기여할 것이다. 스웨덴이 평화 애호국가라는 국가이미지를 핵무장 포기 정책의 진실성을 입증하는 데 활용한 사례에서도 알 수 있듯이, 원자력 정책의 투명성과 국제사회에 투영되는 우호적 국가이미지는 상호 보완적 관계에 있다. 따라서 한국과 통일한국이 국제사회에서 합당한 대우와 존중을 받기 위해서는 핵개발 포기라는 중요한 정책영역에서 국가정책의 투명성과 신뢰성을 확보하는 것이 중요하다.

6. 북·일에 대한 핵개발 빌미 제공 차단

한국의 평화적인 원자력 이용 계획에 대한 불신과 의혹은 북한과 일본의 핵무장읍션 추구를 정당화하는 빌미를 제공할 수 있다. 북한

은 첨예한 무력대치 상태에 있는 남한이 핵개발을 추진한다는 의혹이 있기 때문에 자위적 차원에서 핵무기를 개발하지 않을 수 없다는 논리를 내세울 것이다. 일본도 역사적 갈등의 앙금이 깊숙이 남아있는 한국이 핵무기를 개발해서 자국의 안전을 위협할 가능성을 심각히 받아들이면서 자국의 핵개발을 정당화하려 할 것이다. 결국 한국의 핵의혹은 북한과 일본의 핵개발을 유인하고 정당화하는 원인을 제공할 수 있다.

7. 동북아 군비경쟁 방지

한국에 대한 핵무장 의혹은 필연적으로 일본, 중국, 러시아 등 주변국들의 경계와 견제를 유발하게 된다. 이는 동북아 역내 국가들간에 정치적, 외교적, 군사적 긴장을 조성하고 군비경쟁을 촉발하는 사태로 귀결될 수 있다. 물론 이러한 사태는 우리 나라의 국익에 부합하지 않는다.

8. 평화통일의 저해요인 차단

한국의 원자력 정책에 대한 불신은 북한의 핵의혹과 상승작용을 일으켜서 주변국들로 하여금 통일한국이 핵무장을 할 것이라는 우려를 갖게 할 수 있다. 만약 국제사회가 이러한 의심을 갖게 되면, 한국은 통일을 추진하는 과정에서 필요한 국제사회의 지지와 협조를 얻지 못하게 될 것이다. 즉 한국이 통일 성취역량을 건설하게 키워나가기 위해 정치, 경제, 안보적 측면에서 주변국들로 받아야 할 지지와 지원을 기대할 수 없는 것이다. 서독이 통일되기 전 통일독일은 핵무기뿐만 아니라 세균·화학무기 등 일체의 대량살상무기를 보유하지 않겠다고

공식 선언함으로써, 통일과정을 원활히 진행하는 데 큰 도움이 되었다는 점을 상기할 필요가 있다.

미국의 21세기 국가안보전략의 방향을 담은 한 보고서에서 통일한국의 핵무장 금지를 보장하기 위해서 남북통일 후에도 주한미군이 한반도에 주둔해야 한다고 지적한 것은¹⁸³⁾ 한국의 핵무장이 동북아의 안보질서에 큰 영향을 미칠 수 있다는 점을 미국도 우려하고 있다는 사실을 잘 보여주고 있다. 주한미군을 둘러싸고 이미 동북아에서 복잡한 양상이 전개되고 있는 가운데 한국이 핵의혹을 불러일으키는 것은 숲에 기름을 붓는 것과 같은 사태를 초래할 것이다. 이러한 이유 때문에 핵무장 옵션을 논의하는 데 있어서 신중에 신중을 거듭해야 하는 것이다. 핵무장이 만약 우리에게 선택권이 주어진 카드라면 통일이라는 신성한 과업을 위해 기꺼이 버려야 할 카드일 것이다.

183) The United States Commission on National Security/21st Century, *Seeking A National Strategy: A Concert For Preserving Security And Promoting Freedom*, Washington, D.C., April 15, 2000. p. 12. 이 위원회는 개리 하트 전 상원의원을 공동의장으로 하고 뉴트 킹그리치 전 하원의장, 제임스 슐레진저 전 국방장관 등 14명의 저명인사로 구성되어 있다.

V. 통일한국의 비핵정책 추진방향

1. 고려사항

가. 남북한의 비핵정책에 대한 국제사회의 불신

남북한의 핵개발 가능성에 대한 국제사회의 의혹은 비핵의지를 천명한 비핵화 공동선언과 이 선언의 성공적인 이행 여부에 대한 의심이면서 동시에 통일한국이 비핵정책을 견지할 것인가에 대한 불신을 뜻하기도 한다. 남북한의 핵개발 가능성에 대한 국제사회의 의심의 정도는 다음 네 가지 연구를 통해 구체적으로 살펴볼 수 있다.

첫째, 대량살상무기에 관련된 수출통제체제의 관점에서 양측의 지위를 살펴보는 것이다. 한 연구는 수출통제와 관련하여 전세계 국가들을 다음과 같이 다섯 등급으로 분류했다.¹⁸⁴⁾ 첫째, 현존하는 네 가지 수출통제체제의 회원국이거나 지침을 이행하는 “조율국”(Coordinating States)으로서 기술선진국들이 여기에 해당된다. 둘째, 일부 수출통제체제에 참여하고 있으며 다른 체제에도 가입할 의사를 갖고 있는 “협력국”(Collaborating States)들이다. 한국은 협력국으로 분류된다. 셋째, 수출통제체제를 이행할 제도적·법적 장치는 갖고 있지만 이행에 따른 정치·경제·군사적 가치를 인식하지 못하는 “민감국”(Sensitive States)들로서 중국이 대표적인 경우이다. 넷째, 기존의 수출통제체제

184) Gary Bertsch and Richard Cupitt, “Nonproliferation in the 1990s: enhancing international cooperation on export controls,” in Brad Roberts, ed., *Weapons Proliferation in the 1990s* (Cambridge, Mass.: the MIT Press, 1995), p. 125.

에 반대하면서 통제대상물품을 획득·생산하는 “위협국”(Threatening States)들이다. 북한, 이라크, 이란, 리비아 등이 해당된다. 마지막으로 수출통제와 관련하여 별다른 의미를 갖지 못하는 주변국들이다.

둘째, 각국의 핵개발 능력과 가능성에 대한 분류를 통해서 양측의 위치를 파악하는 것이다. 한 연구에 따르면 북한은 이란, 이라크, 리비아와 함께 적극적인 핵확산국으로 분류된다. 하지만 남한은 아르헨티나, 호주, 브라질, 루마니아, 스웨덴, 스위스, 대만과 함께 핵개발 노력이 미약하지만 아주 없는 것은 아니며 능력 면에서는 잠재적으로 핵무장 능력이 있는 국가로 인식되고 있다.¹⁸⁵⁾

셋째, 이와 유사한 연구에서 클레어(Michael Klare)는 확산의 계층을 “선진확산국”(Advanced Proliferator), “중간확산국”(Intermediate Proliferator) 및 “후진확산국”(Struggling Proliferator)의 세 부류로 나누고 각 부류에 해당하는 국가들을 명시했다.¹⁸⁶⁾ 선진확산국에는 중국, 인도, 이스라엘이 해당되고 중간확산국에는 아르헨티나, 브라질, 이라크, 북한, 파키스탄, 남아공, 남한, 대만이 포함된다. 남한에 대해서는 1970년대의 핵개발 계획이 미국의 설득으로 중단되었으며 일부 비밀 계획이 지속되어 왔는지도 모른다고 밝혔다.

버치와 커핏은 미국이 규제대상국이 속한 부류에 따라 수출통제정책을 달리할 것을 제의하였다.¹⁸⁷⁾ 한국을 포함하여 협력국 그룹의 국가들은 대부분 수출통제제도를 운영한 경험이 많지 않은 나라들이므로 기술과 재정의 지원이 필요할 수 있다고 보았다. 또한 협력국은

185) Scott D. Sagan, “The causes of nuclear proliferation,” *Current History*, April 1997, p. 151.

186) Michael Klare, *Rogue States and Nuclear Outlaws* (New York: Hill and Wang, 1995), pp. 180~184.

187) Gary Bertsch and Richard Cupitt, “Nonproliferation in the 1990s: enhancing international cooperation on export controls,” p. 127.

자국내 기업에게 수출통제체제 가입이 경제적 이익을 가져온다는 사실을 입증하기 위해 발전된 기술의 획득을 필요로 한다고 인정했다.¹⁸⁸⁾ CIS 국가들에 대한 수출통제체제 설립을 지원하고 이들이 발전된 기술의 이전을 요구할 경우 우호적으로 고려하겠다고 약속한 것 등을 예로 들었다. 반면에 북한이 포함된 위협국에 대해서는 수출거부를 주된 정책으로 추진하면서 제한된 경우에 조건부로 반대급부를 제공하는 것을 원칙으로 하되, 대규모 경제지원에서부터 군사적 행동에 이르기까지 광범위한 정치·경제·안보적 대응방안이 강구되어야 한다고 보았다. 북한의 핵개발을 차단하기 위해 미국이 제네바 기본합의를 통해 정치·경제·군사적 측면에서 반대급부를 약속한 것이 사례가 될 수 있을 것이다.

이상의 세 가지 연구를 통해 알 수 있는 것은 우선 남한이 국제사회로부터 받고 있는 핵개발 의혹과 그로 인한 연구개발의 장애는 같은 부류에 속하는 것으로 인식되는 다른 국가들에 비해서 훨씬 크다는 사실이다. 즉 핵개발 가능성에서 스웨덴, 스위스, 호주와 같은 부류에 속한다고 평가되고, 네 가지 주요 다자간 수출통제체제에 가입함으로써 협력국으로 분류되고 있음에도 불구하고,¹⁸⁹⁾ 이들 나라에 비해 더

188) 한국의 전략물자 수출실적은 한국이 경제적 손실을 무릅쓰고 기술습득에 주안점을 두면서 수출통제체제에 가입했음을 짐작케 한다. 예를 들어, 1995년도 전략물자 수출입의 경우 한국은 총 167건에 39억불의 수출실적을 올린 반면 총 816건에 약 3억불 어치를 수입했던 것으로 집계되었다. 수출대상국은 대만, 말레이시아, 중국 등 동남아국가와 폴란드, 헝가리, 체코 등 구공산권 국가들이 주류인 반면, 주요 수입국들은 일본, 미국, 스위스, 독일 등이다. 『바세나르체제 가입과 관련한 외무부 보도자료』, 1996년 4월 2일.

189) 한국은 네 가지 주요 다자간 수출통제체제에 모두 가입했다. 1995년 10월 원자력공급그룹(NSG)에, 1996년 4월 2일 바세나르체제에, 1996년 10월 1일 호주그룹(AG)에, 그리고 2001년 미사일기술통제체제(MTCR)에 가입했다. 반면에 북한은 네 가지 수출통제체제에 가입하

많은 핵의혹을 받고 있는 것이다. 물론 유럽의 경우 Euratom이라는 지역기구가 원자력의 평화적 이용을 증진하고 핵개발 가능성을 감시하는 역할을 하기 때문에 핵개발을 우려한 국제적인 견제가 한국에 비해 낮을 수 있다. 하지만 아시아에는 이런 지역차원의 기구가 존재하지 않으며 따라서 한국에 대한 견제가 유럽에 비해 강한 것이 현실이다.

아울러 남북한 모두 어느 정도의 핵개발 능력을 보유함으로써 의혹을 받고 있지만 남한보다 북한에 대해 훨씬 많은 의혹이 집중되어 있다는 점이다. 그 이유는 북한이 정치·군사적으로 국제사회의 문제국가로 지목되어 있고, 남한과 달리 자력으로 재처리를 포함한 후행핵 연료주기를 완성했기 때문으로 볼 수 있다.

남북한의 비핵정책에 대한 국제적 불신을 추측할 수 있는 네 번째 연구는 우리 국민들 사이에 핵무장을 옹호하는 견해가 얼마나 널리 퍼져있는가 하는 실태조사가 될 것이다. 국민여론을 중시하는 민주국가에서 핵보유에 찬성하는 국민들이 많을수록 해당 국가의 비핵정책은 그만큼 취약할 수밖에 없기 때문이다. 우리 나라의 경우 원자력의 평화적 이용 정책을 추진하는 데 있어서 큰 걸림돌이 되어 온 것이 일반국민들 사이에 퍼져있는 감상적인 핵무장 찬성론이다. 1994년에 발간된 “무궁화 꽃이 피었습니다”라는 소설에 대한 국민적 인기는 핵무장에 대한 우리 국민들의 우호적인 정서를 잘 드러내준 실례이다.¹⁹⁰⁾

지난 1999년 실시된 한 연구에 따르면¹⁹¹⁾, 한국 국민들의 절대다

지 않고 있다. 오히려 이들 수출통제체제의 주요 규제대상국으로 분류되어 한국과는 정반대의 입장에 놓여 있다.

190) 이 소설은 3권 전집이 130만 질, 낱권으로는 410만 권이 판매되었고 후에 영화로 만들어지기도 했다. 해리슨은 일본의 핵무장 가능성에 대한 한국사람들의 두려움이 이 소설에 대한 인기로 나타났다고 보았다. Selig Harrison, “Japan and nuclear weapons,” p. 4.

191) Norman Levin, *The Shape of Korea's Future: South Korean Attitudes*

수가 다음 네 가지 경우에 핵보유에 찬성하는 것으로 나타났다: ①북한이 핵무기를 보유한 경우(91.2%), ②한미 동맹이 종료되는 경우(87.5%), ③일본이 핵무장을 하는 경우(92.5%), ④남북 통일 후 주변국의 위협에 대처하기 위해(82.6%). 반면에 한국이 핵무기를 가져서는 안된다는 데 동의하는 의견은 17.7%에 불과했다. 물론 이러한 견해는 핵무장을 했을 경우에 야기되는 부작용과 불이익, 현재 우리 나라가 처한 상황 그리고 국제사회의 핵비확산 추세 등에 대한 면밀한 고려가 없이 다분히 감상적인 차원에서 표출된 것으로 보인다. 그럼에도 불구하고 핵무장을 지지하는 여론이 80%를 초과한다는 사실은 시사하는 바가 크다.

민주국가에서 국민의 여론이 차지하는 영향력은 막대하다. 여론은 그 나라가 현재 추진중인 정책을 파악하고 앞으로 추진할 정책의 방향을 가늠할 수 있는 지표이기 때문이다. 따라서 여론조사는 조사에 응한 사람들이 당면 문제에 대해 갖고 있는 이해나 진지성의 정도에 상관없이, 그 나라의 정책을 면밀히 주시하고 있는 국제사회에는 큰 영향을 미칠 수밖에 없다. 그 만큼 정부는 주요 현안에 대한 여론의 동향과 추이를 정확히 파악하고 국가정책에 도움이 되는 방향으로 여론을 유도하는 노력을 기울여야 한다. 앞서 소개한 연구에서 나타난 여론조사는 정부가 아무리 비핵정책의 진실성을 설명해도 국제사회에서 설득력을 가질 수 없는 정도에 해당된다. 여론조사의 당사자인 레빈(Norman Levin)도 그의 여론조사가 완벽한 것은 아니라는 사실을 인정했지만, 인도의 경우를 예로 들면서 핵무장을 결정하는 데 국가적 자존심과 긍지 그리고 안전감이 핵보유로 인한 부작용을 압도할 만큼 결정적일 수 있다고 주장하고, 한국도 그럴 가능성이 있다는 것

을 부인하지 않았다.¹⁹²⁾

본 절에서 소개한 네 가지 연구를 통해서 국제사회가 핵비확산 차원에서는 사실상 남북한을 동일시하면서 경제와 주목의 대상으로 삼고 있다는 점을 유추할 수 있다. 그 원인은 크게 세 가지로 파악할 수 있는데, 처음 두 가지는 국제사회가 남북한에 대해 갖고 있는 선입견이, 나머지 하나는 남한의 비핵정책 실패가 그 배경으로 생각된다.

첫째, 남북한은 전쟁이 종결되지 않은 적대관계에 있으므로 군사·전략적 차원에서 우위를 점유할 수 있는 모든 수단을 강구할 것이라는 우려이다.¹⁹³⁾

둘째, 국제사회에서 보기에 남북한은 핏줄과 문화 그리고 역사와 정서가 같은 하나의 민족이기 때문에 유사한 행동패턴을 보일 것이므로 어느 한쪽이 핵개발을 하면 다른 한쪽이 반드시 같은 방식으로 대응할 것이라는 예측이다. 이는 북한에 대한 의혹은 결국 남한에게 부정적인 “파급효과”(Spillover Effect)를 가져오게 될 것이며, 이 점에서 남북한은 같은 배를 타고 있는 것과 마찬가지로라는 사실을 의미한다.

셋째, 핵비확산과 수출통제체제 관점에서 볼 때 북한에 대한 의혹이 남한에 비해 큰 것은 사실이나 남한의 경우 핵의혹을 효과적으로 해소하지 못했기 때문에 원자력의 평화적 이용에 대해 유형, 무형의 제약을 받고 있다. 이런 상황이 초래된 데에는 원자력 선진국들의 기술독점 의도가 깔려 있는 것도 한 원인이지만, 한국이 그 동안 핵의혹을 효과적으로 해소하고 비핵정책을 제대로 홍보할 수 있는 정책과

192) 2000년 9월 13일, 필자와의 의견교환.

193) 예를 들어, 미 에너지부는 남북한이 핵보유를 심각히 고려할 만한 정치·군사적 동기를 갖고 있다고 보았다. U.S. Department of Energy, “Policy forum: energy futures,” *The Washington Quarterly*, Autumn 1996, p. 94.

설득논리 개발에 소홀했다는 점도 주요 원인임에 틀림없다.

나. 한국의 불완전한 정책결정 문화

한국이 비핵정책을 확고한 국가정책으로 견지하고 있는데도 불구하고 국제사회의 불신과 의혹이 끊이지 않는 이유는 이러한 정책을 논리적이고 과학적으로 뒷받침하기 위한 범정부 차원의 체계적인 노력이 미흡했기 때문이다. 여론수렴을 통한 정책방향의 모색과 정책의 수립 및 집행 그리고 집행상황의 점검과 피드백 등 정책수립과 집행의 모든 단계에서 정책의 정당성을 합리화하고 홍보할 수 있는 정책적 사고와 제도의 부재가 큰 원인으로 분석된다. 이런 현상은 단지 비핵정책에 국한된 것이 아니라 한국의 정책분야 전반에 걸쳐서 공통적으로 나타나는 총체적인 문제점이다. 정책결정문화 자체가 아직 선진화되지 않고 불완전하다는 것이 구조적인 원인으로 분석된다.

정책결정문화가 불완전하다는 것은 과학적이고 합리적인 과정을 거쳐서 정책을 개발·수립하고 이를 뒷받침할 수 있는 설득력 있는 대응논리로 무장함으로써 정책을 효과적이고 효율적으로 집행하는데 미숙하다는 뜻이다. 한국이 불완전한 정책결정문화를 갖게 된 배경에는 다음과 같은 이유가 있다.

첫째, 국가의 주요 정책이 광범위한 의견수렴과 정책이 갖는 파급효과에 대한 체계적인 분석과정을 결여한 채 일부 소수에 의해 비밀리에 결정되는 경향이 있다. 사안의 성격상 정책결정 단계에서 일반 국민에게 공개할 수 없는 경우가 있을 수 있으나 이런 경우에도 국민 확보차원에서 해당 정책에 관련된 모든 부처가 정책결정과정에 참여할 수 있는 제도적 장치가 있어야 하지만 정책결정의 제도화 필요성에 대한 인식이 부족하다. 비밀리에 결정된 정책이라도 이를 집행하

는 과정에서 광범위하게 여론을 수렴하고 국민의 이해를 구하는 사후 관리과정이 생략되는 경우도 많다.

둘째, 국가의 주요 정책이 중장기적 관점에서 치밀하게 준비되는 것이 아니라 정치적인 고려에 의해서 혹은 그때 그때의 필요에 의해서 급조되는 경향이 있다. 장기적인 안목과 준비성의 결여는 정책의 일관성 부재를 가져오고 이로 인해 국가이익이 크게 훼손된다는 사실은 경험적 사례로 입증되고 있다. 고위당국자가 선심성 정책을 발표하는 데 급급하고 정책집행에는 소홀하다보니 하부관료들도 책임감을 갖고 정책을 실행하기를 기피하게 된다. “정책결정 따로, 집행 따로”의 현상이 나타나는 것이다.¹⁹⁴⁾

셋째, 우리 사회에는 아직까지 다양한 의견을 경청하고 합의를 도출하는 토론문화가 정착되어 있지 않다. 특히 정부 부처의 경우 정책을 수립하는 데 있어서 밑으로부터의 정책대안 발굴과 수렴 과정을 거치기보다는 위로부터 내려오는 상명하달의 형식을 취하는 것이 일반적이다. 이러한 정책수립 방식은 창의적이고 합리적인 정책대안을 개발하는데 방해가 된다.

넷째, 정책결정과정에서 각 분야별 정책간의 연계와 조율이 이루어지지 않는 경향이 많다. 오늘날 국제사회가 갖는 중요한 특징은 국가간의 상호 의존도가 심화되고 정치, 경제, 사회, 문화, 과학 등 제반 분야에서 유기적인 연관성이 강화되고 있다는 사실이다. 즉 한 국가가 특정 분야에서 채택한 정책이 해당 국가의 다른 현안들에 대한 정책결정에 영향을 미칠 뿐 아니라 다른 국가에도 파급효과를 미칠 수 밖에 없는 것이 오늘의 현실이다. 분야별 정책간의 연계와 조율이 부족하다는 것은 사안의 복잡성과 국제사회의 유기적 연관성을 주의 깊게 고려하지 못하고 정책의 수립과 집행이 집단이기주의에 휘둘릴 수

194) 『한국일보』, 2000년 7월 3일.

있다는 것을 의미한다.

다섯째, 정책의 수립과 집행과정에서 정부와 국회 및 민간단체들간에 상호 협조와 조율이 잘되지 않는다. 이러한 협조가 가장 잘 이루어지고 있는 국가가 미국일 것이다. 미 행정부는 국제협상에서 의회와 민간단체들의 반대를 이유로 상대국으로부터 유리한 협상결과를 얻어내는 데 능숙하다. 반면에 한국의 정부관료들은 국회와 민간단체의 반대의견을 적절히 활용하기보다는 정부정책에 대한 반대 그 이상의 의미를 두지 않는 편협한 경향을 보이고 있다. 때로는 정책입안자에 대한 인신공격으로 간주하고 감정적으로 대응하는 경우도 있다. 이러한 획일적이고 배타적인 입장은 국가적 자원을 효율적으로 결집하고 국력을 효과적으로 투사해서 국익을 관철하는데는 적합하지 않다.

여섯째, 언론이 균형 잡힌 시각을 갖고 국익을 훼손하는 정부정책에 대해 문제를 제기하고 국민의 정책비판기능을 강화하는 역할을 수행하는데 부족한 점이 많다. 오히려 정부정책을 그대로 수용하는 쪽으로 여론을 몰고 감으로써 여론의 비판능력을 무감각하게 만드는 소극적인 자세를 보이는 경향이 비일비재하다.¹⁹⁵⁾

일곱째, 한국인의 사고체계가 서양인의 그것과 다른 면도 간과할 수 없다. 예를 들어 미국의 정책입안자들은 실용주의적 관점에서 다양한 가능성을 미리 검토하고 정책을 수립하는 귀납적 접근방법에 익숙하다. 미국인들은 정책을 수립할 때 상대방의 관련 정책과 자국의 정책에 대한 상대방의 예상 입장을 고려함으로써 상대방을 설득하고

195) 북한 핵문제가 한창이던 1993년부터 1995년까지 외무부를 출입했던 모일간지 기자는 정부정책에 비판적인 내용의 기사를 쓸 경우 정책담당자들이 정보제공을 꺼림으로써 취재에 상당한 불이익을 당했다고 밝혔다. 이런 상황에서는 정부의 정책을 비판하는 기사를 쓰기가 쉽지 않은 일일 것이다.

상대의 문제제기에 적절히 대응할 수 있는 정책지원자료를 생산한다. 이는 정책추진을 보조하는 힘과 자원이 됨으로써 해당 정책을 세련되고 일관성 있는 것이 되도록 뒷받침한다.

그러나 한국의 정책담당자들은 많은 경우에 일단 정책을 표방해서 입장을 정해놓고 이후에 파생되는 세부적인 문제들을 수습하려는 경향을 보여준다. 중요한 정책을 먼저 선포하는 것은 미국의 정책담당자들과 달리 연역적 접근체계를 따르는 것인데, 고위 정책결정자들의 명분과 자기과시가 큰 원인으로 분석된다. 접근방법상의 문제 뿐만 아니라 표방된 정책이 야기하는 문제점을 해결하기 위해서 적절한 후속대책을 신속히 내놓지 못하는 것도 문제가 아닐 수 없다.

여덟째, 한국의 정책입안자들은 이미 채택된 정책을 수정하거나 철회하는 데 매우 인색함으로써 정책의 유연성과 신축성을 결여하는 경향이 있다. 자기가 놓은 덫에 걸리는 자승자박 현상인 것이다. 정책결정 당시의 상황과 현재의 상황 사이에 커다란 변화가 있음에도 불구하고 정책을 순발력 있게 전환하지 못하는 것은 스스로 운신의 폭을 좁히는 결과를 야기한다. 말을 바꾸는 것이 경솔한 것으로 간주되고 체면을 중시하는 동양적 정서가 일단 표방된 정책의 변경을 어렵게 하는 부작용을 초래하는 것이다. 결국 지나치게 체면에 집착하여 실리를 얻지 못하는 고루한 사고와 상황변화에 대한 정확한 판단 과 순발력의 부재가 정책의 유연성과 신축성을 떨어뜨리는 원인으로 지적된다.

아홉째, 정책입안자들이 정보의 공개를 기피하고 가급적 자료를 숨기는 공개기피문화, 즉 비밀주의에 익숙해있다. 담당자들은 흔히 “보안”을 이유로 비공개를 미덕으로 삼는 경향이 많은데 이런 비밀주의는 다음과 같은 문제점을 야기한다. 우선 부실한 정책의 수립과 집행에 대해 책임을 지는 전통이 수립되지 않음으로써 관료사회의 무사안일

주의를 야기한다. 아울러 해당 분야에 전문성이 없는 인사가 정책을 담당하여 수준이하의 정책을 펴더라도 이를 은폐하는 환경을 조성해서 정책서클 내에 아마추어주의를 확산시킨다. 또한 공개할 것과 그렇지 않은 것을 명확히 구분하지 않기 때문에 오히려 정책담당자들이 전문가다운 보안의식에 투철하지 못한 경우가 많고 정말로 비공개로 지켜져야 할 중요 사안이 공개되는 역설적인 경우가 발생하기도 한다.¹⁹⁶⁾

다. 비핵화 공동선언의 정책적 문제점

1991년 노태우 대통령이 발표한 비핵화와 평화정착에 관한 선언과 남북한이 합의한 비핵화 공동선언은 한국이 가지고 있는 불완전한 정책결정문화의 문제점이 극명하게 드러난 대표적인 사례이다. 한반도의 비핵화에 관한 두 선언이 갖고 있는 문제점을 앞서 제기한 아홉 가지 관점을 중심으로 분석해 보고자 한다.

첫째, 비핵화 공동선언의 모태가 되었던 노태우 대통령의 11월 8일자 비핵화 선언은 문안작성과 검토과정에서 원자력 계의 의견이 적절히 반영되지 않은 것으로 알려지고 있다. 노대통령은 이 선언에서 원자력의 평화적 이용에 핵심이 되는 재처리시설과 농축시설을 보유하

196) 정말로 지켜야 할 비밀과 공개해도 좋을 사안을 똑같은 열정으로 숨기려는 현상을 “기밀분류예찬”(Cult of Classification)이라고 한다. 너무 많은 정보를 비밀로 하기 때문에 비밀이 아닌 사항들을 숨기는 데 정력을 낭비하고 진짜 비밀이 새어나가기도 하며, 담당자들조차 특정 정보가 일반 신문에서 발췌한 것인지 아니면 고도의 정보수집수단을 통해 얻은 것인지 구분하지 못하기도 한다. “I could tell you, but I’d have to kill you: the cult of classification in intelligence,” *Stratfor.com’s Weekly Global Intelligence Update*, September 18, 2000. <http://www.stratfor.com>

지 않겠다고 천명했다. 이 부분은 미국이 핵비확산이란 목표달성을 위해서 한국에 대해 압력을 가한 사실을 반영한 것으로서, 남한이 자발적으로 선택하지는 않았을 것이라는 지적도 있다.¹⁹⁷⁾ 이후 추진된 한국의 비핵정책은 이 선언에 기초하고 있으며 남북한이 합의한 비핵화 공동선언에서도 재처리·농축시설 보유 금지라는 한국의 입장이 관철되었다.

노대통령이 회고한 대로 북한의 핵개발을 저지하기 위한 급박한 상황이었다고 해도 특정 정책으로 인해서 가장 크게 영향을 받게 될 부처와 전문가 집단이 배제된 채 정책이 입안되었다는 것은 큰 문제가 아닐 수 없다. 선언의 내용을 떠나서 이러한 정책수립 절차상의 하자 하나만으로도 선언의 정당성에 이론이 제기될 수 있는 것이다. 따라서 비핵화에 대한 두 선언을 이행하는 과정에서 관련 집단의 반발이 초래되는 것은 당연하다. 문제는 이런 반발이 한국이 핵무장을 하려는 것이라는 오해를 만들어내고 원자력의 평화적 이용을 더욱 어렵게 만듦으로써 이중으로 국가이익을 훼손한다는 사실이다.

둘째, 비핵화에 대한 두 선언은 남북한 및 통일한국의 에너지 수급 확보라는 에너지안보 차원뿐 아니라 과학기술과 군사·전략적 차원에서도 중장기적인 고려가 결여된 정책이었다. 원자력의 유용성을 무시하고 정치적 고려만을 앞세운 정책은 원자력의 연구·개발과 이용에 족쇄를 채움으로써 경제, 과학, 기술 등 유기적으로 연계되어 있는 제반 분야에서 막대한 불이익을 초래했다.

이러한 문제점은 원자력 계뿐 아니라 사회 각 분야의 인사들에 의

197) Taewoo Kim, "Japanese ambitions, U.S. constraints, and South Korea's nuclear dilemma," in in Selig Harrison, ed., *Japan's Nuclear Future: The Plutonium Debate and East Asian Security* (Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 1996), p. 103.

해 비판되었다. 1994년 이홍구 당시 통일부총리는 북한의 핵보유 사실이 국제사회에서 인정되면 비핵화 공동선언은 무효이며 북한이 방사회확실험실을 계속 유지할 경우 비핵화 공동선언을 새로운 각도에서 논의해야 한다면서 선언의 문제점을 제기한 바 있다.¹⁹⁸⁾ 하지만 국제사회의 견제로 인해 더 이상의 구체적이고 공개적인 논의는 진행되지 못했다.¹⁹⁹⁾

셋째, 재처리·농축시설을 포기한 두 선언은 실무관료와 전문가 집단의 의견을 밑으로부터 수렴하거나 자문을 구하지 않고 소수의 고위 관료들이 독단적으로 수립한 상명하달 형식의 정책결정의 대표적인 사례이다.

넷째, 노대통령의 비핵화선언은 주로 정치적 고려에 의해서 입안된 것으로 보인다. 하지만 원자력의 연구개발과 유기적으로 연계되어 있는 경제, 과학, 기술 등 다른 분야와의 조율과 협조에 실패함으로써 막대한 국가적 손실을 가져왔다.

다섯째, 비핵화를 규정한 두 선언은 정책구상이나 집행에 앞서 국회와의 사전협의를 없었고 공청회나 전문가 자문 등을 통해 민간차원의 여론수렴과정을 거치지도 않은 것으로 보인다. 당시의 상황에서 비핵화에 관한 두 선언이 불가피한 것이었다 하더라도 정부가 국회와 민간단체들을 한국의 일방적인 양보를 막을 수 있는 견제장치로 적절히 활용했다면 대미 및 대북 관계에서 보다 나은 입지를 확보할 수 있었을 것이다.

198) 「한국일보」, 1994년 5월 13일; 「한겨레신문」, 1994년 5월 24일.

199) 1994년 5월 24일. 1994년 7월 하와이대학교 동서문제연구소 후원으로 개최된 동북아 핵과 안보문제에 관한 세미나에서 일본 시즈오카대학의 이즈미(Hajime Izumi)교수는 비핵화 공동선언의 수정가능성에 대한 한국 고위관리들의 발언 회수까지 지적하면서 매우 민감한 반응을 보인 바 있다. 당시 회의에서 필자와의 의견교환.

여섯째, 두 선언이 채택되었을 당시 우리 언론은 두 선언이 갖고 있는 문제점을 지적하는 데 소홀하였다. 과학기술계의 의견을 반영해서 모순점을 지적하고 정책의 수정을 유도하기보다는 오히려 정부의 정책을 무비판적으로 수용하는 태도를 보였다. 언론의 맡은 바 책무는 다양한 의견을 수렴해서 객관적이고 정확한 정보를 제공함으로써 국민들이 균형된 시각을 갖도록 하는 것이다. 앞으로 언론의 이러한 선도적 역할이 필요하며 언론의 적극적 자세는 우리 정부가 비핵화 공동선언의 내용을 보완하는 외교적 노력을 기울이는 데 있어서 필수 불가결한 요소가 될 것이다.

일곱째, 두 선언의 채택 과정에서도 남북한 지도자들의 명분주의와 자기과시가 작용한 것으로 보인다. 두 선언은 핵무장을 포기하는 내용의 선언 중 세계적으로 가장 강력한 것이었기에 국제적인 지지와 환영을 받을 수 있는 정책이었다. 따라서 핵포기라는 명분 하에 정치적 선전효과를 극대화할 수 있는 방안으로서 두 선언을 서둘러 채택했을 수도 있다.

두 선언을 발표한 후에라도 구체적인 후속조치를 통해 국제사회가 비핵정책의 진실성을 수용하도록 하면서 원자력의 평화적 이용 권한을 최대한 확보하려는 노력이 뒤따라야 했을 것이다. 비핵화 공동선언은 남북한이 공동으로 이행해야 할 문제이기 때문에 어려움이 있었다면 남한이 독자적으로 비핵정책을 홍보할 수 있는 조치들을 강구했어야 마땅하다. 그러나 한국은 세부조치를 강구하기보다는 자신은 결백하다는 전제하에, 북한의 핵개발 의혹을 최대한 부각시켜서 이를 해소하는 데 주력했을 뿐이다.

한국은 북한에 대한 강력한 견제와 비난을 통해 역으로 한국에 대한 국제사회의 핵의혹이 해소될 것으로 기대했을 지 모르지만 다음과 같은 이유에서 현실은 그렇지 못했다. 우선, 북한 핵문제를 남북한간

에 조용히 해결하지 못하고 필요 이상으로 확대시킴으로써 북한 핵문제의 국제화를 야기하고 남한과 북한을 같은 한민족으로 동일시하는 국제사회의 대남 인식에도 부정적인 영향을 미쳤다. 또한 북한의 핵개발 저지를 위한 한국의 강박 관념적 대응은 남한이 최악의 상황에 대비하여 핵개발을 강행할 수 있다는 우려를 자아냄으로써 오히려 한국이 견지해 온 비핵정책을 훼손하는 역효과를 초래했다.

여덟째, 한국의 지도자들은 한반도의 비핵화에 관한 두 선언이 갖고 있는 문제점을 충분히 인식하고 있다. 그러나 대부분의 지도급 인사들은 문제점을 고치고 내용을 보완할 의사를 표명하지 않고 있다. 체면유지에 집착하고 주변 여건의 변화에 신속히 대응하지 못함으로써 정책의 유연성을 발휘하지 못하고 있는 것이 오늘의 현실이다.

아홉째, 군사정권이 막을 내리고 문민정부가 출범함으로써 우리사회 내에서 비밀주의를 청산하기 위한 많은 노력이 있었고 일정부분 성과를 거둔 것도 사실이다. 하지만 아직도 권위주의와 비밀주의 및 파벌주의 등 과거의 문제점이 완전히 청산된 것은 아니다. 우리 사회는 아직 변화의 과도기에 놓여 있는 것이 분명하며 비핵화에 대한 두 선언 역시 이러한 과도기적 현실의 산물이라고 할 수 있다.

결과적으로 한국이 1990년대 들어 표명한 최초의 공식적인 비핵정책과 이를 바탕으로 북한 핵문제의 해결 차원에서 추진된 정책의 수립과 집행과정에 미흡한 점이 많았다고 생각된다.

라. 비핵화 공동선언의 기술적 문제점

비핵화 공동선언은 국제조약의 구성요건 면에서 볼 때, 구체성과 실천성 등 조약으로서 갖추어야 할 기본적인 요건을 결여한 것으로 보인다. 구체적으로 다음과 같은 점에서 문제점을 안고 있는 것으로

판단된다.

첫째, 비핵화 공동선언은 본문 6개조로 이루어져 있는 데, 이는 다른 조약들에 비해서 구성도 허술하고 내용도 빈약하다. 용어에 대한 정확한 개념정의가 되어 있지 않으며 중요한 조항들이 누락되어 있는 경우도 많다.

둘째, 비핵화 공동선언은 평화적 원자력 이용 권한을 제약하는 내용상의 한계와 더불어 국제조약의 관점에서 볼 때 다음과 같은 하자가 있다. 우선 국회의 비준을 받지 않은 문서이기 때문에 국제조약이라기보다는 정치적 구속력을 갖는 “신사협정”(Executive Agreement)의 성격이 강하다. 효력 발생일지는 명시되어 있지만 유효기간이 규정되어 있지 않은 것도 문제이다. 다른 국제조약에서 빠지지 않는 선언의 내용에 대한 수정·보완 가능성도 명시되어 있지 않다.²⁰⁰⁾

셋째, 조약의 적용지역에 대한 명시적인 규정이 없다. 정전협정 체결 이후 통상의 관할지역으로 유추할 수 있으나, 1999년 5월과 2002년 6월에 발생한 서해교전을 계기로 남북한간에 해상경계선과 관할지역 설정문제가 중요한 해결과제로 부상했다.

넷째, 공해자유의 원칙과 무해통과·통항 권리에 대한 언급이 없다. 이는 북한의 “비핵지대” 주장에 대응하여 주한미군의 활동범위를 제한 받지 않으려는 한국의 “비핵화” 입장이 관철된 것이 한 요인이긴 하지만 매우 수세적인 문제해결방식임에 틀림없다.

다섯째, 비핵화 공동선언은 국제적 보장장치 즉, 핵국들에 대한 요구사항이 없다. 핵국들이 비핵지대의 지위를 존중하고 핵무기의 사용과 사용위협을 하지 말도록 요구하는 것은 비핵지대조약에 참가하는

200) 다만 남북핵통제공동위원회 구성·운영에 관한 합의서는 수정·보충이 제5조에 명시되어 있다.

비핵국들의 당연한 권리이자 의무이다.

여섯째, 남북핵통제공동위원회의 상호사찰협상이 결렬됨으로써 효과적인 사찰제도가 마련되지 못하고 선언의 이행자체가 중단된 상태이다.

마. 원자력 정책의 투명성 증대 요구

우리 나라에 대한 핵의혹은 국제사회가 한국에 대해 원자력 정책의 투명성을 증대하도록 요구하게 만드는 주된 원인이기도 하다. 평화적인 원자력 활동에 대한 끊임없는 감시와 견제만이 핵물질의 군사적 전용을 막을 수 있는 확실한 방법이기 때문이다. 특히 원자력 기술의 주요 전수국가인 미국이 한국의 원자력 활동 상황에 대해 갖는 관심은 우리 과학자들이 연구개발에 지장을 받는다고 느낄 정도로 지대하다.

미국이 한국의 원자력 활동에 대한 투명성을 요구하는 것은 한국이 핵개발을 포기한 사실을 몰라서 그런 것이 아닐 수도 있다. 만약 한국이 비밀리에 핵개발을 추진한다면 곧 미국의 정보망에 걸려들 것은 자명하기 때문이다. 미국은 한국의 연구활동 상황을 잘 파악하고 있음에도 불구하고 원자력 정책의 투명성 제고를 빌미로 해서 한국을 지속적으로 견제하려는 것으로 판단된다.

미국을 상대하는 데 있어서 우리가 인정해야 할 점은 미국의 정책 입안자들이 상당히 합리적이고 논리적인 사고와 절차에 따라 행동한다는 사실이다. 때로는 무리한 요구가 있을 수도 있지만 정당하고 합리적인 대응논리를 제시하면 상대의 의견을 수용하는 것이 미국적 사고의 장점이다.

이런 점을 감안할 때, 미국이 투명성 제고를 이유로 우리의 연구개

발을 제약하려 한다고 불만만 할 것이 아니라, 우리의 사고와 행위가 그들의 인식과 행위수준에 부합하지 못하기 때문에 불필요한 문제가 야기되는 것은 아닐까 하는 우리 자신에 대한 점검도 필요하다고 본다. 즉 한국이 이미 존재하는 투명성도 정책적 차원에서 제대로 홍보하지 못하면서 감정적인 대응만을 하려할 때, 미국은 오히려 이러한 허점을 공략하고 있는 것은 아닌가에 대한 자성이 요구된다고 하겠다. 사실 우리 정부의 비핵정책이 일반 국민들에게 제대로 인식되지 못한 채 국민 다수가 감상적인 국수주의에 휘말려 핵무기 보유에 대한 막연한 환상을 갖고 있다는 것은 부인할 수 없을 것이다. 소설 “무궁화꽃이 피었습니다”가 폭발적인 인기를 누렸던 것도 소설의 즐거리가 일반 국민들의 막연한 핵보유 정서에 부합했기 때문이다. 앞으로의 통일과정에서 한국의 비핵정책은 이러한 문제점을 해결해나가야 한다.

오늘날 한 분야에서 투명성을 제고하는 것은 해당 분야에만 국한되지 않는 문제이다. 세계화와 국제화를 통해 국가간에 그리고 다양한 정책분야간에 상호의존성과 연계가 심화되고 있기 때문이다. 특히 원자력과 같이 이중용도의 특성을 가진 분야에서 투명성을 제고하는 것은 정치, 경제, 외교, 안보, 사회, 문화 등의 제반 요인이 복합적으로 작용하는 복잡한 문제이다. 이는 투명성과 관련된 문제가 발생하거나 상대방이 이의를 제기하는 상황도 예기치 못한 방면에서 예상치 못한 이유와 목적을 갖고 야기될 수 있다는 사실을 의미한다. 즉 특정 상대방이 우리 나라의 원자력 프로그램에 대한 투명성 증대를 요구할 경우, 상대방의 의도가 단순히 원자력 기술개발의 현황을 파악하기 위한 기술적 차원의 요구 이상의 것일 수도 있다는 점이다. 예를 들어, 당시의 정치·외교적 상황에서 우리를 견제하기 위한 것일 수 있고, 경제적 반대급부를 노린 것일 수도 있다. 특히 한국사회에서 반미 감정이 거세어지고 민족주의와 배타적 주권을 강조하는 움직임이 강

해지면, 민감한 원자력 기술에 대한 연구개발은 평소에 비해 더 많은 핵의혹을 자아낼 것이므로 더 많은 견제와 투명성 제고 요구를 감수해야 할 것이다.

바. 국내 일각의 핵주권 주장

오래 전부터 국내 일각에서는 소위 “핵주권”을 옹호하는 논의가 있어왔다.²⁰¹⁾ 핵주권은 핵무장 옹호론은 아니지만 적어도 일본 정도의 핵무장 잠재력을 보유할 수 있는 권한으로 규정된다.²⁰²⁾ 이런 관점에서 핵주권 주창자들은 한반도의 비핵화를 규정한 두 선언에 대해서 비판의 강도를 높여왔다.

이들은 재처리시설과 우라늄농축시설의 보유를 금지하고 있는 비핵화 공동선언의 제3항을 수정하거나 아예 비핵화 공동선언 자체를 폐기해야 한다고 주장한다. 자원이 부족한 우리의 현실을 감안한 에너지안보 차원, 우라늄을 수입에 의존하는 현실에서 재처리를 통해 보다 저렴한 핵연료를 공급할 수 있다는 경제적 측면, 그리고 이미 포화상태에 이르고 있는 핵폐기물 저장문제를 해결하기 위해 재처리가 불가피하다는 기술적 측면에서 비핵화 공동선언의 제3항을 수정해서 핵주권을 회복하는 것이 필요하다는 것이다. 아울러 한국이 핵무기를 가질 필요는 없으나 평화적 목적의 원자력 이용과 핵무장 선택권은 보유해야 하기 때문에 비핵화 공동선언의 수정이 필요하다고 주장한다. 혹은 동아시아비핵지대를 창설해서 한반도와 주변지역 전체가 농축·재처리 능력을 모두 보유하던가 포기하던가 아니면 공유함으로써 역내 구성원간에 “동등화 효과”(Equalizing Effect)를 실현할 것을

201) 김태우, 『한국핵은 왜 안되는가』 (서울: 지식산업사, 1994).

202) 김태우 박사와의 의견교환, 2002년 7월 30일.

제의한다.²⁰³⁾

핵주권론에 대해서는 우리 사회 내에서 찬성과 반대가 공존한다. 한국이 불합리하게 재처리·농축시설 보유권한을 탈취 당했다고 보는 측은 핵주권의 회복을 강력히 주장한다. 반면에 핵주권 논의에 반대하는 측은 우리도 재처리·농축시설을 가져야 한다는 기본원칙에는 공감하지만 대내외적으로 약속한 비핵화 공동선언을 이행하지 못하고 있고 북한 핵문제도 완전히 해결되지 않은 상태에서 핵주권을 언급하는 것은 국제사회의 의혹과 불신만 불러일으킬 뿐이라고 역설한다. 현 상태에서의 핵주권 논의가 너무 성급하고 감상적이기 때문에 오히려 국익을 해칠 수 있다는 우려인 것이다.

본 저서는 핵주권 주장의 내용보다는 그런 주장을 제기하는 방법과 시점에 핵주권론의 문제가 있다는 점을 지적하고자 한다. 우선 핵주권이란 용어자체가 너무 자극적이다. 핵과 주권이란 강한 이미지의 두 단어를 배합함으로써 배타적 민족주의나 국수주의를 연상시키기에 충분하기 때문이다. 요즘에는 앞에 평화적이란 말을 넣어서 평화적 핵주권이라고 부르고 있으나 핵주권이란 용어가 처음부터 강하게 인상지어둔 선정적인 이미지를 희석시키기에는 부족하다.

또한 비핵화 공동선언이 제대로 실현되지 않고 있는 현 시점에서 핵주권 논의는 결코 바람직하지 않다. 한국의 전반적인 국익이나 북한 핵문제 해결에 도움이 되지 않기 때문이다. 핵주권 주장은 비핵화 공동선언의 명백한 위반사항인 방사화학실험실을 폐기하지 않고 있는 북한에게 이 시설을 계속 보유할 수 있는 명분만 제공할 것이다. 핵주권이 민족적 차원에서 아무리 당위성이 있더라도 현재의 남북한 관계와 주변 상황 그리고 북한 핵문제를 고려할 때 공개적인 논의는 자

203) 김태우, 『‘동아시아 평화지대’의 의의 및 전제조건』 (서울: 세종연구소, 1999), pp. 32~39.

제하는 것이 현명하지 않을까 생각한다.

우리에게는 2보 전진을 위해서 1보 후퇴할 수 있는 지혜와 용기가 필요하다. 현재 남북한이 해야 할 일은 비핵화 공동선언을 충실히 이행함으로써 앞으로 원자력의 평화적 이용 권한을 완전히 회복할 수 있는 경제적·기술적 명분을 축적하고 정치·외교적 신뢰를 쌓아나가는 일이다.

사. 2002년 북한의 핵개발 시인 파문

2002년 10월 제임스 켈리 미 대통령 특사가 평양을 방문했을 때 (10월 3~5일), 북한이 우리나라 농축기술을 이용한 핵개발을 추진하고 있다는 증거를 제시하자 북한 당국이 이를 순순히 시인함으로써 북한 핵문제가 새로운 국면을 맞게 되었다. 북한 핵문제가 또 다시 국제사회의 중요한 정치·외교적 그리고 군사·안보적 사안으로 떠오르게 되었고, 앞으로 상당기간 북한 핵문제 해결을 둘러싼 공방이 한반도와 동북아를 중심으로 가열될 것으로 보인다.

사실 북한이 제네바 기본합의를 위반하면서 비밀리에 핵개발을 추진하고 있다는 주장은 끊임없이 제기되어 왔다. 한 예로서, 클린턴 행정부 당시 미 의회의 대북정책검토그룹이 작성한 보고서는 북한이 1994년 이후 핵개발을 위해 파키스탄과 러시아 등으로부터 지원을 모색해왔고 유럽과 일본에서 이중용도품목의 획득을 시도했다고 밝혔다.²⁰⁴⁾ 더욱이 우리나라 농축기술과 핵 관련 고폭실험을 포함해서 핵

204) 러시아와 동구권으로부터 핵물질, 핵기술, 핵무기 및 관련 전문가들의 북한유입가능성에 대한 경고와 대책마련의 시급성은 수 차례 지적된 바 있다. 한 예로서, 전성훈, 「KEDO 체제하에서 남북한 협력증진에 관한 연구: 협력이론을 중심으로」 (서울: 민족통일연구원, 1996), pp. 135~136 참조.

개발이 지속되고 있다는 “중요한 증거”(Significant Evidence)가 있다고 명시했다.²⁰⁵⁾ 제네바 기본합의를 통해 영변과 태천 지역의 핵개발은 중단되었지만 북한이 다른 지역에서 다른 경로를 통해 핵개발을 지속하고 있다는 것이 이 보고서의 주장이었다. 이번 핵개발 시인으로 해서 이 보고서의 주장이 정확했다는 것이 입증된 셈이다.

2002년도의 북한 핵문제는 10년 전의 그것에 비해 여러 면에서 다르다. 첫째, 북한의 핵심 상대인 미국의 행정부가 다르다는 점이다. 부시 행정부는 클린턴 행정부와 달리 북한에 대한 관점과 접근방법에 있어서 훨씬 강경하고 원칙을 고수하는 입장이며, 핵문제 해결의 관건이 될 핵사찰과 검증 문제에 있어서도 타협의 여지를 주지 않는 보수적인 입장을 갖고 있다.

둘째, 9·11 테러 이후의 국제안보환경과 미국의 외교안보 정책이 훨씬 강경한 방향으로 변했다는 점이다. 9·11 테러 이후 국제사회는 불량국가와 테러집단의 WMD 개발·획득을 저지하는 문제를 테러와의 전쟁의 일환으로 간주하고 있다. 이는 그 대상이 누구이던 간에 WMD 저지에 대한 국제적 명분과 동의를 확보된 상태이기 때문에 북한에 대한 국제공조와 압력이 훨씬 거셀 것임을 시사한다.

셋째, 핵개발을 부인해서 의혹을 야기했던 10년 전과 달리 이번에는 북한 정권이 핵개발 사실을 시인함으로써 제거해야 할 핵개발의 실체가 존재한다는 것이다. 이는 북한이 핵무기와 시설을 폐기하고 전면적인 사찰을 수용하라는 국제사회의 요구를 거부할 대내외적 명

205) North Korea Advisory Group, *Report to the Speaker U.S. House of Representatives*, November 1999. p. 2. 이 그룹은 1999년 8월 미 하원의장이 지난 5년간 미국에 대한 북한의 안보위협이 증가했는지 여부를 검토하도록 요청함으로써 만들어졌다. 뉴욕주출신 공화당 하원의원인 길만(Benjamin Gilman)을 포함하여 총 9명의 하원의원으로 구성되었다.

분이 없다는 점을 의미한다.

넷째, 북한의 핵개발 시인은 NPT, IAEA 안전협정, 비핵화 공동선언뿐만 아니라 제네바 기본합의를 위반했음을 자인한 것이며, 부시 행정부의 대북 불신이 정당했음을 입증하는 좋은 증거이기도 하다. 이로써 북한 정권이 신뢰하기 어렵고 대화의 상대가 될 수 없는 집단이라는 인식이 더욱 확산될 것이다.

다섯째, 현재 북한의 대내적 경제와 정치 상황이 10년 전에 비해 훨씬 악화되었다는 사실이다. 지난 1993년에는 북한이 외부의 식량 원조가 없이도 초강경 외교전략인 벼랑 끝 전술을 구사하면서 버틸 수 있다는 자신감이 북한 내부에 존재했었다.²⁰⁶⁾ 하지만 현재는 만성적인 식량부족과 경제난으로 인해 사회적 이완현상이 크게 확산되었고, 북한 정권에 대한 주민들의 불만이 위험수위에 도달한 상황이다. 한 마디로 외부의 경제지원이 없이는 북한 체제를 유지할 수 없는 상태인 것이다.

여섯째, 핵무기 개발 프로그램의 실체도 다르다. 10년의 프로그램은 플루토늄을 이용한 핵무기 개발 계획으로서 사용후핵연료의 재처리를 통한 플루토늄 추출 작업이 고농축우라늄에 비해 시간과 비용이 적게 든다는 장점이 있다. 그러나 기폭장치 등 다른 핵무기 부품을 조합해서 핵무기를 만드는 방법(Gun-Assembly Type)이 고난도의 기술을 필요로 하기 때문에 핵실험을 통해 작동여부를 확인하는 것이 필수적 요소이다. 나가사키에 투하된 핵폭탄이 플루토늄으로 만든 것이었다.

이번 프로그램은 고농축우라늄을 이용한 핵무기 개발 계획으로서 우라늄의 순도를 높이는 고농축 작업에 다양한 기술이 존재하지만 대부분 시간과 비용이 많이 소요된다.²⁰⁷⁾ 하지만 고농축우라늄과 다른

206) 2002년 10월 29일 통일정책연구소 현승일 연구위원과의 의견교환.

핵무기 부품을 조합하는 방법(Implosion Type)이 플루토늄에 비해 간단해서 핵실험 없이도 사용 가능한 핵무기를 제조할 수 있는 장점이 있다. 히로시마에 떨어진 핵폭탄이 고농축우라늄으로 만든 것이었다. 지금까지의 자료를 토대로 추정하면, 북한이 고농축우라늄 제조를 위한 공장규모의 시설을 건설하기 시작한 것으로 판단되므로 방사화학실험실 건설을 완료하고 플루토늄 추출을 시작했던 10년의 핵문제에 비해 핵무기 제조능력 면에서 문제의 심각성은 낮다고 보여진다. 다만 고농축우라늄을 해외 암시장에서 직접 구매했을 가능성에도 주의를 기울여야 할 것이다.

북한의 새로운 핵개발 프로그램에 직면한 KEDO는 2002년 11월 14일 미국이 비용을 대고 있는 연간 50만 톤의 중유를 12월 분부터 제공하지 않겠다고 결정했다. 이에 대응해서 북한은 12월 12일 IAEA의 감시 하에 진행중인 주요 핵시설에 대한 동결을 해제하겠다고 선언했다.²⁰⁸⁾ 플루토늄을 이용한 핵개발을 재개할 수 있다는 의사를 밝힌 것이다. 북한 핵문제가 극단적인 방향으로 흘러가고 있는 형국이다.

207) 재처리방법은 하나이지만 농축방법은 다음과 같이 다양하다: ①기체원심분리법(Gas Centrifuge), 파키스탄과 북한이 사용함, ②기체확산법(Gas Diffusion), ③전자기법(Electromagnetic), ④노즐법(Aerodynamic), ⑤화학적 교환법(Chemical Exchange), ⑥레이저법(Laster), ⑦플라즈마법(Plasma) 등.

208) 체네바 기본합의에 의거해서 핵활동이 동결된 주요 시설 다섯 가지는 5MWe 실험원자로, 핵연료봉 제조시설(저장시설 포함), 방사화학실험실 및 건설중인 원자력 발전소 두 곳이다. 이들 다섯 시설이 동결된 이유는 핵무기 제조에 필요한 핵물질을 생산할 잠재력을 갖춘 것으로 평가되었기 때문이다.

2. 중장기 추진전략

본 연구에서 제시하는 통일한국의 비핵정책은 “통일과정에서 통일이후를 바라보며”라는 부제가 말해주듯이, 통일이후의 장기적인 안목을 갖되 통일을 준비하는 차원에서 지금부터 실천해야 할 정책적 추진전략과 방안을 담고 있다. 이런 관점에서 볼 때, 본 절에서 소개하는 중장기 추진전략은 앞으로 한국이 통일과정 뿐만 아니라 통일 이후를 고려하는 장기적인 안목과 비전을 갖고 지속적으로 추진해 나가야 할 비핵정책의 방향과 원칙으로 이해될 수 있을 것이다. 특히 스웨덴을 비롯한 국제적 사례는 통일한국이 핵무장을 포기했음을 국제사회에 입증할 수 있는 설득논리를 개발하고 향후 정책수정의 가능성을 모색하는데 유용한 자료를 제공한다.

본 연구는 한국 정부가 중장기적인 관점에서 다음과 같이 비핵정책의 추진전략을 수립하고 실천할 것을 제의한다. 중장기 추진전략을 통해서 통일과정에서 그리고 통일이후 한국의 핵보유가 정치·경제·군사·전략적 등 제반 측면에서 국익에 부합하지 않는다는 사실을 입증하고, 국제사회의 신뢰할 수 있는 모범국가로 자리잡음과 동시에, 우리나라 원자력 산업발전의 장애요인을 제거해서 원자력의 경제적 혜택을 최대한 활용함으로써, 명실상부한 원자력 선진국이자 국제사회의 지도국가로 발돋움할 수 있을 것이다.

가. 비핵정책의 내구성 제고

스웨덴의 비핵정책은 역사적 전통과 국민사조에서부터 군축 지향적 외교정책과 국가이미지에 이르기까지 정치, 경제, 사회, 문화, 군사 등 스웨덴이라는 국가를 구성하는 다양한 요인들에 바탕을 두고 있다. 비

핵정책을 형성하는 “광범위한 요인들의 네트워크”(A Broad Network of Factors)는 비핵정책의 토대가 그만큼 튼튼하고 안정되어 있다는 것을 의미한다. 정권의 교체와 같은 한 두 가지 요소가 변한다고 해도 핵포기 결정이 쉽게 반복되지 않음으로써 비핵정책이 내구성을 갖게 된다는 뜻이기도 하다.

한국의 비핵정책도 한국사회의 광범위한 지지기반 위에 성립되도록 함으로써 정책의 내구성을 확보하는 것이 매우 중요하다. 특히 한국이 분단상태에서 북한과 대치하고 있고 주변의 핵국들에 둘러싸여 있다는 상황적 여건이 내외적으로 핵개발의 동인으로 인식되고 있기 때문에 그 만큼 비핵정책의 내구성을 확보하는 것이 중요해진다.²⁰⁹⁾ 한국도 스웨덴과 같이 국정 전반에 걸쳐서 정책을 수립할 때 비핵입장을 적절히 고려하고 홍보함으로써 비핵정책의 내구성과 신뢰성을 높일 수 있는 자세를 가져야 한다. 비핵정책의 토대가 되는 요인들의 네트워크를 넓고 튼튼하게 짜는 만큼 비핵정책이 굳건하고 안정된 국가정책이 됨으로써 정권교체와 같은 한 두 가지 요소가 변한다 해도 핵포기 결정이 쉽게 바뀌지 않을 것이다.

나. 정치적 의도와 기술적 능력의 분리

남북한의 경우 이행되지는 않고 있지만 비핵화 공동선언을 통해 핵무장을 포기하겠다는 정치적 의지를 표명한 바 있다. 그러나 남북한 모두 핵개발을 시도했던 전력을 갖고 있고 군사적으로 서로 대치하고 있으며 주변 핵국들에 둘러싸여 있는 등 안보여건이 핵무장의 유혹을 받을 수 있는 상황이기 때문에 비핵정책의 진실성을 국제사회에 입증

209) 한국의 이런 안보환경은 국제사회가 한국의 핵개발 가능성을 의심하는 것뿐 아니라 한국 내에서 핵무장지지 여론을 형성하는데 큰 역할을 하고 있다.

하는데 많은 어려움이 따른다.

남북한이 처한 상황이 비핵정책을 견지하는데 우호적이지 못한 반면에 부존자원이 부족한 한국의 경우 원자력의 평화적 이용은 에너지 안보 차원에서 쉽게 포기할 수 없는 핵심적 국가이익에 속하는 사안이기도 하다.²¹⁰⁾ 이런 현실을 감안할 때, 앞으로 한국은 핵무기와 관련된 기술적 능력과 정치적 의도는 분리되어야 한다는 원칙을 비핵정책의 기조로 삼고 이를 대외적으로 적극 홍보할 필요가 있다. 즉 확고한 비핵정책을 견지하는 만큼 원자력 기술개발의 자유가 최대한 보장되어야 한다는 점을 강조해야 한다. 앞서 살펴 본 스웨덴, 일본, 독일의 비핵정책 사례는 기술적 능력과 정치적 의도를 분리해서 접근하는 것이 가능하다는 것을 입증하는 본보기이다. 구체적으로, 한국은 정치적 의도의 진실성을 입증하기 위한 다양한 정치·외교적 핵의혹 해소방안을 강구하는 한편, 원자력 정책의 투명성을 높이면서 평화적 이용의 범위를 점진적으로 확대하는 양면전략을 구사해야 할 것이다.

앞으로는 대북정책을 추진하는 데 있어서도 북한의 핵의혹 해소를 염두에 두어야 한다. 미국의 클린턴 행정부가 북한 핵문제를 해결하는 과정에서 북한의 연착륙과 국제사회로의 편입을 유도한 것도 핵개발의 정치적 동기를 억제하려는 이유가 컸다고 볼 수 있다. 사실 현재의 북한 체제를 보다 민주적인 체제로 전환하는 것은 북한 정권의 핵개발 동기를 약화시키는 중요한 수단이 될 수 있다. 따라서 한국은 남북한 교류·협력을 확대하고 북한의 개방과 개혁을 유도함으로써 북한의 핵보유 의지를 약화시켜 나가는 대북정책을 추진할 필요가 있다. 북한 스스로 핵무기 보유가 국가이익에 부합하지 않는다고 판단할 수 있기 위해서는 북한 체제가 국제적 규범과 상식을 따르는 방향으로

210) 전성훈, “한국의 국가이익과 국가전략: 통일·외교·안보를 중심으로,” 『국가전략』 제5권 2호, 1999, pp. 171~197.

변화해야 하고 이를 가능케 하는 지름길이 북한과 국제사회간의 교류와 협력을 강화하는 것이기 때문이다.

다. 원자력 정책의 투명성 확보: 기본입장과 실천전략

스웨덴의 비핵정책에 대해서 1994년 워싱턴포스트지가 다시 의혹을 제기했었다는 사실은 한국도 핵보유 포기의사를 입증하는 데 장구한 시일에 걸쳐서 체계적이고 지속적인 노력이 필요하다는 점을 시사한다. 한국의 핵정책을 보다 투명하게 하고 원자력 관련 연구개발의 당위성을 확보하면서 합리적인 설득논리를 개발하는 데 최선을 다하는 수밖에 없을 것이다.

특히 탈냉전 시대에 진입하면서 정책의 투명성 증대는 원자력 뿐 아니라 국내정치, 환경, 경제, 금융 그리고 민감한 국가안보 사안에서도 명실상부한 국제규범으로 정착되어 있다. 따라서 정책의 투명성을 높이라는 국제사회의 요구를 무시 혹은 저항하거나 회피하는 것은 바람직한 태도가 아니다. 한국의 정책담당자들은 투명성 제고 요구가 주권침해이고 사생활에 대한 간섭이라는 피해의식에서 벗어나야 한다. 원자력 분야에서 투명성을 요구하는 측과 그 대상인 한국의 국익이 서로 상충된다는 것을 드러내고 강조하는 것도 문제해결을 위한 바람직한 자세가 아니다.

우리에게 필요한 것은 투명성 제고에 대해 보다 건설적인 입장을 정립하고 국제사회의 요구를 우리의 국익을 극대화하는 방향으로 활용하는 지혜이다. 이를 위해서는 우리가 투명성 증대 요구를 받는 입장이라는 수세적 사고에서 벗어나 일본이나 북한과 같은 국가에 대해 투명성 증대를 요구할 수 있는 능동적 입장에 있다는 사실도 명확히 인식해야 한다. 반드시 지켜야 할 비밀과 공개해도 좋을 사안들을 명

확히 구분한 바탕 위에서, 공개 가능한 사안들은 적극적이고 능동적으로 공개하고 활용하는 것이 당당하고 미래지향적인 국가정책 수립 태도이다.

원자력 정책의 투명성 제고 요구와 핵의혹을 해소하는 문제에 대해 우리는 종합적 시각을 갖고 해결방안을 찾아나가야 할 것이다. 구체적이고 기술적인 사항들을 투명성 요구가 제기될 때마다 적절히 공개하는 것은 단기적인 대처방안이 될 수 있다. 하지만 중장기적인 관점에서는 다음과 같이 보다 다양한 접근방법이 필요하다. 첫째, 한국이 핵비확산 분야에서 신뢰할 수 있는 국제사회의 일원이고 모범국가라는 국가이미지를 형성할 수 있도록 적극적인 비핵외교를 펼쳐야 한다. 투명성 제고를 통한 신뢰의 확보가 부분적으로 눈에 보이지 않는 의도와 인식의 문제라는 사실도 우호적 국가이미지를 구축하기 위한 적극적 외교의 필요성을 뒷받침한다. 둘째, 원자력 분야에서 주요 협력국가인 미국, 일본, 프랑스, 영국 등과 우호적인 외교관계를 구축함으로써, 이들이 한국의 원자력 연구개발에 과민반응하지 않도록 해야 한다. 셋째, 국내 정치적 차원에서, 무분별한 주한미군 철수주장이나 민족주의 주장이 부각되어 자체적인 핵보유 주장으로 이어짐으로써 국제사회가 한국의 국내정치에 대해 우려할 수 있는 사태는 피해야 한다.

기술적 관점에서 볼 때, 원자력 활동의 투명성을 증대하기 위한 방안은 남북한이 개별적으로 실시할 수 있는 독자적인 방안과 비핵화 공동선언의 이행차원에서 공동으로 실천할 수 있는 방안으로 구분할 수 있다.

독자적인 투명성 증대방안은 IAEA의 핵사찰과 남북한 상호사찰을 보완하면서 남북한이 원자력의 평화적 이용에 전념하고 있다는 점을 국제사회에 알리는 데 도움을 주게 될 것이다. 이런 차원에서 볼 때, 한국이

국내사찰을 강화하기 위해 설립한 “원자력통제기술센터”(Technology Center for Nuclear Control: TCNC)가 긍정적인 기여를 할 것으로 기대된다. 한국은 앞으로 TCNC의 역할과 기능을 더욱 강화하고 북한에 대해서도 유사한 국내사찰체제를 도입하도록 요구하면서 필요하다면 기술적·재정적 지원도 해야 할 것이다.

1994년 3월에 설립된 원자력통제기술센터는 원자력 활동의 투명성을 제고하고 사찰기술과 자원을 개발하는 것을 주요 임무로 하고 있다. 원자력통제기술센터는 원자력 활동의 투명성을 증대하기 위해 다음과 같은 네 가지 임무를 수행한다. 첫째, 국내사찰, 핵물질 계량, 물리적 방호 및 국제적으로 통제되는 핵물질의 수출입 관리와 관련된 법적 문제와 규정에 관한 연구를 담당한다. 둘째, 국내사찰체제를 개발하기 위해 사찰훈련과 기술지원, 기술정보의 수집·분석, 사찰기술 개발 등의 임무를 수행한다. 셋째, 핵물질의 계량과 측정을 위해 컴퓨터 계량 및 관리기술 개발, 국제적으로 통제되는 핵물질의 수출입 자료관리, 비파괴 측정방법 연구 및 응용 등에 대해서도 연구를 수행한다. 마지막으로, 환경시료분석기술에 대한 연구·개발과 시료의 화학적 분석 및 검증, 미신고 핵활동을 탐지하기 위한 환경시료분석, 사찰인력에 대한 방사능 통제와 건강 지원문제 등을 담당한다.

독자적인 방안과는 별개로 남북한은 이미 합의한 비핵화 공동선언을 이행해서 효과적인 상호사찰을 실시하고 쌍방의 원자력 활동을 공개하는 것이 필요하다.²¹¹⁾ 남북한간에 원자력의 평화적 이용에 대한 상호협력 방안을 모색하는 것도 원자력 활동의 투명성 증대를 위해 중요한 조치가 될 수 있다. 이런 측면에서 볼 때, 비핵화 공동선언이나 남북핵통제공동위원회 구성·운영에 관한 합의서는 일방의 의무사항만을 규

211) 상호사찰의 필요성에 대해서는 전성훈, 「남북한 양자간 및 동북아 다자간 원자력 협력에 관한 연구」 (서울: 민족통일연구원, 1995), pp. 88~92 참조.

정하고 있을 뿐, 공동협력에 대해서는 구체적인 언급이 없다는 점을 지적하지 않을 수 없다. 남북한은 핵통제공동위원회에 양국의 핵물질과 시설을 공동으로 관리하고 원자력 기술과 자원을 교류하고 교역할 수 있는 기능을 부여해야 한다.²¹²⁾ 이러한 협력방안은 남북한으로 하여금 정보교류 및 상호협력의 제도화를 통해 상대방의 원자력 활동 현황을 지속적으로 감시하고 파악할 수 있게 함으로써 원자력 활동의 투명성을 높이고 핵개발을 차단하는데도 기여할 수 있을 것이다.

라. 긍정적인 국민사조와 국가이미지 부각

한국은 비폭력과 평화를 애호하고 침략을 거부하는 국민사조가 있음을 역사·문화적인 접근을 통해 입증할 필요가 있다. 비핵정책의 당위성에 대한 역사·문화적 접근은 객관적 증거를 제공함으로써 정치적 의도의 진실성에 대한 국제사회의 공감을 획득하는데 기여할 수 있기 때문이다. 이를 위해 한국은 역사적, 전통적 측면에서 한민족의 군사 및 대외정책의 특성을 연구하고 자료를 개발해서 긍정적인 국민사조와 국가이미지를 부각시킴과 동시에 연구결과를 비핵정책의 추진과 홍보과정에 적절히 반영해야 할 것이다.

북한에 대한 국제사회의 나쁜 이미지는 통일한국은 물론 현재의 남한에게도 부담으로 작용할 수 있기 때문에 북한의 대외 이미지가 나

212) 남북한 당국은 이미 오래 전에 원자력의 평화적 이용을 위한 협력 가능성을 시사한 바 있다. 김진현 과학기술처 장관은 1991년 9월 17일 IAEA 총회에서 북한이 IAEA 핵사찰을 수용할 경우 평화적 목적의 원자력기술을 제공하고 상호 협력할 용의가 있음을 표명했다. 최우진 남북핵통제공동위원회 북측위원장은 일본 환태평양연구소 주최 한반도 통일문제 심포지엄에서 핵사찰을 통해 상대방에 대한 의혹이 해소되면 남북한이 원자력의 평화적 이용을 위해 협력해야 한다고 강조한 바 있다. 『한겨레신문』, 1992년 5월 20일.

빠질수록 한국의 국가이미지 제고전략의 중요성은 더해질 것이다. 특히 대량살상무기의 개발과 같은 국제적으로 민감한 문제에 있어서는 남과 북이 한 배에 타고 있는 것과 다름없다는 사실을 직시할 필요가 있다. 국제사회가 북한에 대해 품고 있는 WMD 개발의혹은 결국 같은 민족인 남한도 그럴 수 있다는 의심으로 이어질 것이기 때문이다. 따라서 북한이 훼손하고 있는 한민족의 이미지를 남한이 보완해나가야만 한반도의 통일이 국제사회의 환영을 받을 수 있고 남한이 주도하게 될 통일한국의 제반 국가정책이 국제적 신뢰를 얻을 수 있을 것이다.

결국 북한이 이란이나 이라크와 같이 계속 “불량국가”(Rogue State)로 간주되는 한 남북한이 비핵화 공동선언을 철저히 이행하더라도 북한에 대한 국제사회의 핵의혹이 완전히 해소되기를 기대하기는 어렵다. 그 만큼 남북한을 통 털어서 한민족 전체의 신뢰를 높이기 위한 노력을 병행해 나가야 하는 남한의 책무가 무겁다고 할 수 있다.

한국은 평화를 사랑하고 선린을 중시하며 비핵정책을 견지하는 국제사회의 책임 있는 중견국가라는 긍정적인 이미지를 구축하기 위해 다양한 외교적 방안도 강구해야 한다. 국가정책의 전반적인 측면에서 종합적인 국가이익을 구현하기 위해서는 과거 냉전시대에 한국이 가졌던 부정적인 국가이미지를 개선해야 한다는 지적이 제기된 바 있다. 한 연구에 따르면, 한국의 군사정권은 권위주의적 독재정권의 이미지, 미국의 속국이라는 이미지 등을 생성해서 한국의 국제적 입지에 역효과를 미친 것으로 나타났다.²¹³⁾ 이 연구는 앞으로 한국외교의 초점은 새로운 국가이미지 형성에 두어야 하며 구체적으로 민주국가의 이

213) 세종연구소, 『21세기를 향한 한국의 국가전략』 (서울: 세종연구소, 1996), p. 140.

미지와 더불어 새로운 가치로 부상하고 있는 문화, 환경, 인권 등의 측면에서도 긍정적인 국가이미지를 심어야 한다고 지적했다.²¹⁴⁾ 여기에 첨부되어야 할 핵심사항이 비핵 평화 애호국가의 이미지를 구축해나가는 것이라는 점은 두말할 나위가 없다.

2002년 월드컵이 성공적으로 치러진 것을 바탕으로 한국은 국가이미지를 제고하기 위해 많은 노력을 기울이고 있다. 국무총리를 위원장으로 하는 국가이미지제고위원회를 만들어서 각 분야별로 월드컵으로 높아진 대한민국의 위상과 이미지를 더 한층 제고하기 위한 다양한 방안을 추진하고 있다.²¹⁵⁾ 하지만 안보 분야에서 평화를 애호하고 선린을 중시하는 건전한 국가이미지를 정착시켜나가는 것이야말로 다른 무엇보다 중요한 문제이다. 가장 핵심적인 안보현안인 비핵정책의 신뢰성을 쌓은 것이야말로 국가이미지제고위원회의 모토인 “세계 일류국가의 조기달성을 목표로 한 역동적인 국가, 깨끗하고 투명한 제도를 갖춘 국가, 개방적이고 합리적이며 세계화 의식을 가진 국가”²¹⁶⁾ 건설에 부합하는 것임이 분명하다.

214) Ibid.

215) 다음과 같은 방안들이 추진되고 있다: ①국내의 인터넷 사이트와 각국 교과서, 문헌, 신문 및 방송 등에 나타나는 부정적 국가이미지를 조사·시정, ②외국인 근로자의 인권침해와 해외입양, 동물학대, 장애인 보호, 부정부패, 자유로운 기업활동 저해 등 국제기준에 떨어지는 제도와 관행을 적극 개선, ③ 한국의 실상을 제대로 알리기 위한 TV·라디오 영어방송 확대 및 해외동포 네트워크 구축, ④ IT강국으로서의 이미지 확산을 위해 중국, 몽골 등 20여 개국에 해외인터넷 청년봉사단 200명 파견, ⑤2010년까지 세계 100대 기업브랜드(현재 1개)를 10개로, 2005년까지 세계 일류상품을 500개로 증대, ⑥외국대학의 한국학과 신설 및 한국학 연구활동을 적극 지원, ⑦후진국 개발원조 사업 및 재난구호 봉사활동, ⑧환경, 인권 등 주요 국제이슈에 적극 참여하고 대형 국제행사를 적극 유치. <http://www3.yonhapnews.net/cgi-bin/naver/getbody?012002070704900+20020708>

216) Ibid.

마. 남한 정부와 북한 정권의 차별화

긍정적인 국가이미지 부각 전략은 향후 한국의 대북정책과도 연관된 사안이다. 현재의 북한 정권은 국제사회에서 불량한 국가로 낙인찍힌 가운데 최악의 국제적 인식을 받을 만큼 한민족의 유구한 역사와 존엄성을 훼손하고 있다. 한민족을 국제사회의 조롱거리로 만들고 북한 주민 대다수를 기아와 공포 속에서 허덕이게 만든 지금까지의 북한 정권은 “자주”와 “민족”을 논할 자격이 없는 것이다. 따라서 한국이 긍정적인 국가이미지를 구축하기 위해서는 남한 정부와 북한 정권을 차별화 해나가는 전략이 반드시 필요하다. 남과 북은 역사와 언어, 문화가 같기 때문에 국제사회에서 같은 부류로 비취질 가능성이 많다는 사실과 이 과정에서 선한 이미지보다는 악한 이미지가 두 나라를 동질로 묶는 강한 끈이 될 우려가 크다는 점을 직시해야 한다.

결국 한국이 긍정적인 국가이미지와 선의의 민족이미지를 국제사회에 투사하면서 비핵정책에 대한 신뢰와 남북통일에 대한 지지를 얻어내기 위해서는 북한 정권과의 공통점을 찾기보다 차별성을 부각시키는 전략을 구사하는 것이 바람직하다. 특히 대량살상무기의 개발 문제와 더불어 인권문제, 민주주의와 자유, 평등 등 인류의 기본적인 가치를 신장하는 면에서 남한이 북한에 비해 월등히 우세하다는 점과 통일한국도 이런 점에서 남한의 정책을 계승하게 될 것이라는 점을 강조해나가야 할 것이다.

물론 북한 정권과의 차별성을 부각시켜서 남한이 한민족의 정통성을 확보하는 차별화 전략이 대다수 북한 주민을 겨냥한 전략과는 다르다는 점을 분명히 해두고자 한다. 북한 주민을 상대로 한 남한의 전략은 북한 동포들의 고통을 나뉘 갖고 민족의 화해와 화합 그리고 이질감 해소를 통해서 평화통일을 추구하는 “민족포용전략”(National

Embracement Strategy)이 되어야 한다. 고난에 허덕이는 대다수 북한 민중을 감싸안는 민족포용전략은 자유와 평등 그리고 인권 등 국제사회의 기본가치에 부합함으로써 북한 정권과의 차별화 전략이 갖는 정당성과 신뢰성을 높이는 상승효과를 가져올 수 있을 것이다. 이런 관점에서 볼 때, 앞으로 한국의 평화통일정책과 대북한정책은 북한정권을 상대로 한 차별화전략과 북한민중을 상대로 한 민족포용 전략으로 이원화되어 추진되는 것이 바람직하다.

바. 강력한 핵군축 외교 추진

스웨덴과 일본의 사례는 한국도 비핵정책에 대한 보다 광범위한 국제적 지지를 유도하기 위해서 국제 군축무대에서 적극적인 핵군축 입장을 개진하고 다양한 방안을 제의할 필요가 있음을 보여준다. 핵무기를 보유하지 않겠다는 한국의 의지를 효과적으로 입증할 수 있는 방안의 하나가 바로 정부 및 학계 차원에서 핵군축 외교를 강화하는 것이기 때문이다. 핵무기의 감축, 핵무기 불사용, 비핵지대, 핵실험 금지, 수출통제 등 다양한 핵비확산 현안에 대해 적극적으로 입장을 개진함으로써, 한국의 핵무장 포기 의사에 대한 국제적 신뢰성을 제고할 수 있을 것이다. 일본이 핵비확산 외교를 범정부 차원에서 치밀하게 추진하는 것도 바로 이러한 이유에서이다.

앞으로 한국의 핵군축 외교는 물리적 및 도덕적으로 핵무기의 존재를 약화시키는 방향으로 진행되어야 한다. 전자는 핵국에 대해서 대폭적인 핵군축을 촉구하는 것이며, 후자는 핵무기의 보유와 사용을 불법화하는 국제적 규범을 확립하는 것이다. 아울러 주요 군축현안에 대해 남북한이 공동의 입장을 표방하는 것도 중요하다.

(1) 대폭적인 핵군축 촉구

한국은 비핵정책의 진실성을 입증하기 위해 국제사회에서 보다 강력한 군축옹호정책을 펴야 할 것이다. 미·소를 비롯한 핵국들이 NPT에서 비핵국들에게 한 약속을 이행한다는 차원에서 핵군축을 추진하는 것으로 보기는 어렵다. 이 보다는 어느 정도 전력의 균형이 달성되었다는 전략적 계산, 과도한 군비지출을 줄이겠다는 경제적 이해, 국제관계 개선에 따른 정치적 긴장완화 등 각국의 이해득실에 따라 핵국들의 군축 노력이 조심스럽고 완만하게 진행되어 왔던 것이다. 바로 이러한 이유 때문에 비핵국들은 핵국들이 군축 문제에 보다 많은 노력과 성의를 보일 것을 촉구하고 있다.

핵군축 문제에 대한 한국의 입장은 비핵국으로서 핵국들이 보다 과감한 군축을 통해 국제평화와 안정에 기여할 것을 촉구하는 것으로 정립되어야 한다. 이 점에 있어서는 우방인 미국과의 정책적 마찰도 불사해야 할 것이다. 핵국들이 핵군축을 비롯한 전반적이고 완전한 군축을 위해 노력하겠다고 약속한 NPT 제Ⅵ조는 비핵국의 핵무기 개발을 금지하는 제Ⅰ, Ⅱ조와 동등한 구속력을 가지며 이행의 선후를 논하는 것은 불합리하다. 따라서 한국은 핵국들이 더 이상 군비통제라는 이름 하에 계산된 군비경쟁을 추구하거나 핵을 담보로 그들의 정치·경제적 우위를 유지하려는 태도를 지양할 것을 촉구해야 한다. NPT의 협상 역사를 검토해 볼 때, NPT는 전면적인 군축을 실현하기 위한 조약이 아니며, 제Ⅵ조가 NPT의 핵심조항이 아니라는 의견도 있다.²¹⁷⁾ 그러나 NPT가 지속적으로 세계평화와 안전에 기여하는 국제규범으로 자리잡기 위해서는 변화된 상황을 적절히 반영할 수 있

217) Benjamin Sanders, "Avoiding the worst of all possible worlds," in Joseph Pilat and Robert Pendley, eds., *Beyond 1995: the Future of the NPT Regime* (New York: Plenum Press, 1990), p. 25.

어야 한다. 탈냉전 시대에 과감한 핵군축 문제를 더 이상 도외시킬 수는 없는 것이다.

(2) 핵무기의 불법화 규범 확립

한국은 핵무기의 보유와 사용 및 사용위협이 더 이상 국제사회에서 용인될 수 없는 행위라는 “핵무기에 대한 불법화 규범”(A Norm of Delegitimizing Nuclear Weapons)이 국제사회에 조속히 정착되도록 촉구해야 한다. 제3세계 비핵국들이 핵무기 개발을 추구하는 주된 요인의 하나는 핵보유가 그들의 체제유지와 국가이익에 도움이 된다고 판단하기 때문이다.²¹⁸⁾ 제3세계 국가들의 이러한 판단은 그 동안 핵국들이 핵무기를 담보로 그들의 이익을 챙기고 권위를 유지해 왔다는 사실을 눈으로 확인함으로써 가능했을 것이다. 따라서 핵비확산 노력이 실질적이고 항구적인 성과를 거두기 위해서는 핵무기의 정치·군사적 중요성을 약화시키고 비핵국의 핵개발 욕구를 없애는 분위기를 조성하는 것이 필요하다.²¹⁹⁾ 핵무기의 불법화 규범이 바로 이러한 여건 조성에 큰 역할을 하게 될 것이다. 물론 완전한 핵군축을 단기간 내에 실현하는 것은 불가능하다. 그러나 정치·안보적 환경변화에 부응하고 시의 적절하며 핵군축 완성에 필수적인 중간단계의 방안들을 실천함으로써 핵무기 보유와 사용의 부당성을 제고해나가고 핵비확산 체제를 공고히 할 수 있을 것이다.²²⁰⁾

218) George Quester and Victor Utgoff, “Toward an international nuclear security policy,” *The Washington Quarterly*, Autumn 1994, p. 7.

219) Frank Barbany et al., “The implementation of agreements related to disarmament,” *SIPRI Yearbook 1976* (Stockholm: The Stockholm International Peace Research Institute, 1976), p. 382.

220) Lawrence Scheinman, “The Non-Proliferation Treaty: on the road

(3) 주요 군축현안에 대한 남북한 공동의 입장 표명

남북한이 주요 군축현안에 대해 사전에 입장을 조율하고 중요한 군축무대에서 공동의 입장을 표방하는 것도 핵의혹 해소차원에서 중요한 조치가 될 수 있다. 제4차 NPT 평가회의에서 당시 서독의 겐서 외무장관이 통일독일의 대량살상무기 보유금지와 NPT 준수를 공식 선언한 것은 통일독일의 군사적 위협에 대한 국제적 우려를 불식시킴으로써 통일에 긍정적인 요인으로 작용했을 것이다. 남북한이 NPT 평가회의나 제네바 CD와 같은 중요한 국제회의 석상에서 WMD 보유금지를 공동으로 선언하는 것도 남북한 관계개선 및 통일의 주변여건 조성과 더불어 남북한의 핵무장에 대한 국제사회의 의혹을 해소하는 데 기여할 것이다.

사. 핵무기 포기의 전략적 당위성 확보

한국도 군사·전략적 차원의 심도 있는 고찰을 통해서 핵무기 보유가 국가안보에 도움이 되지 않는다는 체계적이고 합리적인 대응논리를 개발하는 것이 필요하다. 한 예로서, 대응논리의 기초는 스웨덴 정부가 생각했던 것과 같이 소규모 핵전력으로는 핵강대국들의 전력에 맞설 수 없으며 오히려 견제와 핵보복을 유발할 가능성이 많다는 내용이 될 수 있다. 핵무장의 불필요성에 대한 과학적이고 논리적인 근거를 마련하는 것은 국제사회의 핵의혹을 보다 효과적으로 해소할 뿐만 아니라 국내의 핵무장 지지세력에 대해 정부의 비핵정책을 설득시키는 데도 중요한 역할을 할 수 있을 것이다.

이를 위해서 한국은 한반도 주변 핵국들의 핵정책과 한반도에서 전

쟁 발발시 핵무기 사용 가능성에 대한 구체적인 연구를 수행할 필요가 있다. 미국은 핵우산 제공으로 대표되는 기존의 억지확장전략을 유럽에서와 같이 한반도에 그대로 적용하고 있다. 하지만 냉전 종식 이후 핵무기의 군사적 중요성이 약해졌고 SORT에 의한 대폭적인 핵군축으로 미국이 보유한 핵무기의 여분이 줄어드는 가운데 억지확장 전략의 신뢰성에 문제가 제기되고 있다는 점에도 주목해야 한다.

한편 5대 핵국 가운데 중국을 제외하고 제한된 경우에 핵무기를 사용할 수 있다는 입장을 견지하고 있다. 다만 중국의 핵전략은 한국과 같은 비핵국에 대해 핵무기를 사용하지 않는 “핵 불사용”을 기본원칙으로 하고 있다. 하지만 중국이 북한에 대해 천명하고 있는 안보지원 공약이 핵무기 불사용 원칙에 위배될 수 있다는 문제가 제기된 바 있다.²²¹⁾ 중국과 북한은 중·조 우호협력조약 제2항에서 “모든 필요한 수단”을 강구해서 양국을 침략하는 국가를 격퇴할 것을 약속하고 있다. 문제는 이 “모든 필요한 수단”에 중국의 핵무기 사용이 포함되는가의 여부이다. 중국의 전략문제 전문가인 렌쉬(Luo Renshi)는 중·조 우호협력조약은 1961년에 서명된 반면 중국은 최초 핵실험을 1964년에 실시해서 핵국이 되었기 때문에 모든 필요한 수단에 핵무기는 포함되지 않는다는 견해를 피력했다. 그러나 이 문제에 대한 중국정부의 공식 입장은 지금까지 알려진 바 없다.

앞으로 한국은 5대 핵국의 핵전략에 대한 깊이 있는 연구와 더불어 이들의 핵전략이 한반도의 안전에 미치는 영향에 대한 면밀한 분석을 바탕으로 통일 한국의 비핵정책의 당위성을 뒷받침하는 한편 이들에게 요구할 것은 요구하는 적극적인 대응자세를 갖는 것이 필요하다고 생

221) Seongwhun Cheon, “Regional non-nuclear options from South Korea’s perspective,” in Young Whan Kihl and Peter Hayes, eds., *Peace and Security in Northeast Asia: the Nuclear Issue and the Korean Peninsula* (Armonk, New York: M.E. Sharpe, 1997), p. 410.

각된다. 핵무기를 갖기 위해서가 아니라 핵무기 없이 핵국을 상대하면서 살기 위해서 이들의 핵전략에 대한 철저한 이해가 요구되는 것이다.

아. “사정변경의 원칙”(Clausula Rebus Sic Stantibus) 적용

스웨덴, 일본, 독일의 사례는 사정변경의 원칙을 비핵정책에 적용함으로써 한 나라의 핵심 안보정책을 국제규범의 틀 내에서 유연하게 관리할 수 있다는 점을 시사한다. 이에 비해 한국은 지금까지 정식 조약도 아닌 비핵화 공동선언에 합의하고 제대로 이행도 못하면서 우왕좌왕하는 모습을 보여왔다.

통일한국의 비핵정책이 무조건적인 것이 되어서는 안된다. 국가와 민족의 존망이 위태로운 상황에서도 비핵정책을 견지하는 것은 무책 임한 처사일 뿐이다. 따라서 비핵정책을 만고불변의 진리로 받아들일 필요는 없으며 그래서도 안될 것이다. 최악의 상황에서는 비핵정책을 재고할 수 있다는 여지를 남겨두는 것도 비핵정책의 중요한 부분이 되어야 한다.²²²⁾ 아울러 비핵화 공동선언이 만들어진 정책결정상의 문제점과 선언 자체가 안고 여러 가지 결점을 감안할 때, 비핵화 공동선언을 불변의 국가정책으로 간주하는 것은 통일한국의 국가이익에도 부합하지 않는다고 판단된다. 비핵화 공동선언은 북한의 핵개발 의혹이 최고조에 달한 당시 상황의 산물이었으며 여건의 변화에 따라 보완될 수 있는 잠정적인 선언으로 이해되어야 한다.

따라서 비핵화 공동선언에 대해 명시적으로 사정변경의 원칙을 적

222) 김태우 박사는 통일한국의 비핵정책을 결정할 때 고려해야 할 사항으로 다음 사항을 들었다: ①대미 관계, ②대주변국 관계, ③주변 4강들 간의 관계 ④원자력 이용 문제, ⑤국제 및 지역 안보환경, ⑥미사일 개발 정책 등. 2002년 7월 30일 김태우 박사와의 의견교환.

용해서 이 선언이 통일한국의 영원불멸한 정책은 아니며 이 선언을 채택하도록 만든 여건상의 중대한 변경이 발생하는 경우 재고될 수 있다는 점을 분명히 밝혀야 한다. 이는 한국의 비핵정책에 탄력성을 부여하고 비핵화 공동선언이 내포하고 있는 평화적 원자력 이용에 대한 제약을 해소하기 위해서도 필요한 전략이다.

비핵화 공동선언으로 대표되는 한국의 비핵정책에 사정변경의 원칙을 적용한다면 다음과 같이 기본입장과 두 가지 대책을 표명할 수 있을 것이다. 우선 한국은 정치적 환경의 변화는 정책수립의 여건변화를 야기하고 이는 정책내용의 변화로 귀결될 수 있다는 기본입장을 밝히는 것이다. 이런 입장은 국제법에서 조약체결 당시의 상황에 근본적인 변화가 발생하는 경우 이는 조약의 효력정지나 이행중지의 사유가 된다는 사정변경의 원칙에 부합하는 것이다. 상황의 변화에 맞게 조약의 내용을 수정하거나 조약에서 탈퇴하는 것은 국제법상 아무런 하자가 없는 주권국가의 권리임을 강조한다.

사정변경의 원칙을 적용했을 경우의 두 가지 대책 가운데 첫 번째는 북한의 핵개발 의혹이 완전히 해소되고 남북한의 비핵의지에 대한 국제적 신뢰가 확보되는 시점에 비핵화 공동선언의 “원자력 활동 자제” 축을 조정해서 재처리와 농축 능력을 확보하는 것이다. 물론 이러한 탄력적 입장이 한국의 핵무장 필요성을 인정하는 것은 아니다. 한국이 원자력의 평화적 이용을 활성화하기 위해서 또한 남북한 통일과정에서 주변국의 반대나 지나친 개입을 차단하기 위해서 한국의 핵무장 포기 원칙은 철저히 견지되어야 한다. 한국의 핵무장으로 인해 주변국들의 안보이익이 훼손될 수 있다는 우려를 야기해서는 안되기 때문이다. 즉 비핵화 공동선언의 “비핵” 축은 확고히 유지하되 “원자력 활동 자제” 축을 융통성 있게 조정하자는 것이다.

두 번째 대책은 한국이 핵무장 포기 입장을 계속 견지하는데 필요

한 전제조건을 제시하는 것이다. 전제조건이 충족되지 않으면 비핵화 공동선언의 “비핵” 축도 조정이 가능함을 밝힘으로써 핵국들과 주변국들에 대한 압력과 견제의 장치를 마련한다는 의미를 갖는다. 기본적으로 재처리·농축 능력을 확보해야만 핵무장도 가능하므로 시기적으로 또한 기술적 측면에서 볼 때, 첫 번째 대책이 실현되고 나서 두 번째 대책을 실천하는 것이 순서일 것이다.

“비핵” 축의 유지를 가능하게 만드는 전제조건으로는 다음과 같이 세 가지를 생각할 수 있다. 한국은 세 가지 전제조건이 한국의 핵포기 결정을 유도한 핵심요인들이기 때문에 이들이 유지되는 것이 국제사회의 이익에도 부합한다는 점을 강조하면서 국제사회에 대해 이들 전제조건을 지속적으로 충족시켜주도록 요구해야 한다.

1. 한국의 핵무장 포기 결정은 한국에 대한 강대국들의 핵위협이 더 나아가 안보위협이 존재하지 않는다는 전제하에 이루어진 결정이다. 따라서 한반도 주변의 핵국들이 한반도에 대해 핵무기를 비롯한 무력의 불사용을 약속하고 이를 국제법적으로 구속력이 있는 조약으로 제도화해야 한다.
2. 기존의 5개 핵국이외에, 특히 한반도 주변에서, 더 이상의 핵국이 등장해서는 안된다. 따라서 일본과 대만 등 핵개발 잠재력을 갖춘 국가들이 핵무기를 보유해서는 안되며 만약 이들이 핵국이 된다면 한국의 비핵정책은 재고될 것이다.
3. 핵·화학·세균 무기 등 모든 WMD의 개발과 보유를 포기한 한국과 이런 정책을 계승할 통일한국은 원자력이 인류의 복지와 번영을 위해 제공하는 혜택을 십분 누릴 권한을 보유한 책임 있는 국제사회의 일원이다. 따라서 NPT에 명시된 대로 원자력 선진국들은 핵무장을 포기한 대가로 한국의 평화적인 원자력 이용을 지지하고 지원해야 한다.

자. “핵무장 불가론”의 저변 확산

우리 정부의 공식적인 정책은 핵무기를 보유하지 않겠다는 것이다. 적어도 노태우 정부에서 한반도의 비핵화에 관한 선언을 발표한 이후 한국의 정책에는 변화가 없었다. 그러나 일반국민의 정서는 정부의 정책과 상당한 괴리를 보여주고 있다는 데 우리가 당면한 문제의 심각성이 있다.

이런 사실은 지난 10년간 정부가 비핵의지를 국민들에게 이해시키고 교육시킬 수 있는 제대로 된 정책을 갖지 못했음을 의미하며, 동시에 향후 우리의 정책이 나아갈 방향을 제시하고 있다. 우리 국민들이 핵비확산 체제의 실상과 핵무기 보유의 득실을 정확히 판단해서 핵보유가 국가와 민족의 이익에 부합하지 않는다는 건전한 판단을 내릴 수 있도록 체계적인 대내정책을 펴나가야 한다.

차. 비핵화 공동선언의 보완과 수정

우리 사회에 핵무장 불가론의 저변이 확산되어서 사회적인 규범으로 탄탄하게 자리잡았다는 국내적 자신과 국제적 평가가 형성되었을 때 비핵화 공동선언의 보완과 수정 문제를 고려할 수 있을 것이다. 비핵화 공동선언에 손을 대는 것은 앞으로 비핵정책을 보다 유연하게 유지하면서 평화적인 원자력 이용의 제약요인을 해소하기 위해서 이 선언의 문제점과 한계를 극복할 수 있는 다각적인 대책을 마련해야 한다는 필요성에 근거하고 있다. 이를 위해 한국은 단기적으로는 비핵화 공동선언의 보완방안을 강구하면서 장기적으로 이 선언의 수정이나 대체를 준비해야 할 것이다.²²³⁾

223) 지난 90년대 중반 당시 한국전력의 이종훈 사장이 평화적 목적의 재

보완차원에서 고려할 수 있는 방안은 정부차원이나 국회동의 과정에서 국회차원의 “단서”(Reservations)를 달거나 이견의 소지가 있는 부분에 대해서 “독자적인 해석”(Unilateral Interpretations)을 추가하는 것이다. 이런 방법으로 국가간 조약에 조건을 첨부하는 행위의 국제법적 근거 역시 사정변경의 원칙이다. 국제협상에서 합의사항에 조건을 다는 것은 국익확보 차원에서 흔히 이뤄지는 행위이다. 예를 들어, 스웨덴은 비핵지대 정책 추진과정에서 스웨덴에 대한 핵공격이나 핵위협이 있을 경우에는 비핵지대 참여 정책을 재고하겠다는 단서를 첨부한 바 있다. 독일과 이태리도 NPT의 어떠한 조항도 유럽 통합에 지장을 초래하지 않는다는 전제하에 NPT 비준서를 기탁했었다.²²⁴⁾ 미 행정부는 ABM 조약과 SALT I 조약의 협상과정에서 소련과 합의하지 못한 부분을 “일방적 발언록”(Unilateral Statements)이란 이름으로 조약에 첨부해서 향후 이행과정에서 운신을 여지를 넓히고 법적 분쟁이 발생할 경우에 대비해서 유리한 고지를 차지하고자 했다.

단서나 독자적 해석의 내용으로는 다음 두 가지를 생각할 수 있다. 첫째, 재처리·농축 시설의 포기는 북한의 핵개발 의혹을 해소하기 위한 고육지책이었기 때문에 북한의 핵의혹이 해소되면 바뀔 수 있다는 사실을 국회동의 과정에서 국회의 대정부 요구사항으로 첨부하는 것이다. 둘째, 주변상황이 한반도의 안전을 심각하게 위협하는 방향으로 바뀔 경우 한국의 핵포기 정책이 재고될 것이라는 입장을 정부 혹은

처리시설 도입을 위한 해외로비를 전개했었다는 보도가 있었다. 당시 영국과 프랑스의 재처리회사들도 자사 이익 차원에서 대미로비에 참여했다고 한다. 『新東亞』, 2002년 9월호, pp. 274~281. 이런 로비는 북한 핵문제가 해결되고 비핵화 공동선언의 수정·보완 문제가 공론화된 이후에 시도했어야 할 것으로서 당시 한전이 너무 서두른 감이 없지 않다고 생각된다.

224) Jan Prawitz, *From Nuclear Option to Non-Nuclear Promotion: the Sweden Case*, p. 65, 각주, 167, 168.

국회차원에서 밝히는 것이다. 이렇게 비핵화 공동선언에 조건을 첨부하는 것은 이 선언이 한국의 원자력 이용 정책을 영구히 제약하는 것을 차단할 뿐만 아니라 주변국들에 대해 주의를 환기시키고 견제하는 역할을 하게 될 것이다.

이런 관점에서 볼 때, 한국 정부가 2002년 8월 6일 제네바의정서에 가입하면서 천명했던 유보조항을 국무회의 결의로 무조건 철회한 것은 바람직하지 않은 정책결정이었다.²²⁵⁾ 한국 정부는 지난 1989년 제네바의정서 가입시 “의정서 당사자국이 아니거나 금지조항을 준수하지 않은 적국에 대해서는 구속되지 않는다”라는 유보조항을 첨부함으로써 북한이 생물무기로 공격할 경우 반격할 수 있는 길을 열어두었다. 물론 일본도 유사한 유보조항을 철회했다고는 하지만 북한이 비슷한 유보조항을 그대로 두고 있는 상황에서 아무 조건 없이 먼저 단서조항을 폐기하는 것은 사정변경의 원칙에도 부합하지 않는다.

이번 결정의 배경에는 유보조항을 철회하는 것이 국제적 추세라는 점과 남한이 먼저 유보조항을 없앴으로써 북한의 상응하는 조치를 유도하겠다는 한·미 양국의 계산이 있었던 것으로 보인다. 특히 북한의 핵개발 저지를 위한 노태우 대통령의 비핵화 선언과 같은 효과를 기대한다는 정부 고위관계자의 언급에서도 드러나듯이,²²⁶⁾ 이번 결정은 북한의 재처리시설 포기를 유도하기 위해 한국의 재처리 시설 포기를 먼저 선언한 노태우 대통령의 비핵화 선언의 재판으로 볼 수 있다.

하지만 당시에는 북한 핵문제가 급박하게 돌아가는 절박한 상황이었기 때문에 한국의 “선 포기 결정”을 어느 정도 이해할 수 있었다고 해도, 이번 제네바의정서의 유보조항 포기 결정은 상황이 다르다. 북

225) 『동아일보』, 2002년 8월 7일.

226) 동아일보 윤상호 기자와의 의견교환, 2002년 8월 8일.

한의 세균 및 화학무기 보유 문제가 핵문제에서와 같이 국제적으로 중요한 관심사항도 아니었고, 이들 무기를 둘러싸고 한반도의 안보상황이 급변하는 것도 아니었기 때문이다.²²⁷⁾ 또한 한국의 세균무기 보유 가능성에 대한 국제사회의 의혹은 핵무기와 비교할 때 거의 제로수준이라고 해도 과언이 아니다. 유보조항 철회로 국제사회의 신뢰 획득을 기대할 수 있는 상황도 아니었던 것이다. 제네바의정서의 유보조항을 맥없이 놓아 버리기보다는 향후 대북협상의 지렛대로 활용하려는 전략적 사고가 아쉬웠다고 하겠다. 그리고 한국의 특수한 사정에 대해 국제사회의 이해를 구하는 것이 우리의 안보이익에 훨씬 도움이 되는 선택이었을 것이다. 이런 점을 감안할 때, 정부의 갑작스런 유보조항 철회조치는 매우 성급하고 경솔한 결정이었다는 비판을 면하기 어려울 것이다.

카. 한미 동맹의 질적 격상 추구

미국정부는 한국과 일본이 공히 지난 반세기간 아시아에서 가장 중요한 동맹국이었다는 점에 이의를 달지 않는다. 적어도 선언적으로는 한국과 일본이 미국에게 똑같이 중요한 동맹국인 것이다. 하지만 실

227) 부시 행정부를 비롯해서 역대 미 행정부가 북한의 WMD 위협에 우려를 표명해왔지만 그 내용을 자세히 관찰해보면 한가지 중요한 특징을 발견하게 된다. WMD 문제를 필두로 얘기를 시작해도 막상 대화가 구체적으로 들어가면 항상 핵과 미사일 문제를 강조할 뿐, 생화학무기 위협은 거의 거론하지 않는다는 것이다. 핵·미사일에 비해 생화학무기를 부차적으로 여기는 미국인들의 인식의 한 단면이 드러나는 부분이다. 미사일을 강조하는 것은 미국이 한국보다 일본의 안보를 더 염려하기 때문이라는 지적도 있다. 미사일보다는 생화학무기가 한반도에는 더 큰 위협임을 감안할 때, 앞으로 우리 정부는 생화학무기 위협이 핵과 동등한 수준에서 논의될 수 있도록 대미 외교력을 발휘해야 할 것이다.

질적으로 동맹의 질과 내용을 관찰해보면, 지난 반세기간의 역사는 한미 동맹이 일미 동맹에 비해 중요성이 떨어지는 열등한 동맹이었다는 결론에 도달하게 된다. 한국이 일본에 비해 푸대접을 받는다는 사실은 여러 분야에서 확인할 수 있으며 원자력 분야 역시 예외는 아니다. 일본의 재처리는 허용하면서 한국의 재처리는 금지하는 오늘날의 실태가 한미 동맹이 일미 동맹에 비해 부차적인 것이라는 사실을 보여주는 좋은 예가 될 것이다.

지금까지의 역사는 논외로 하더라도 현 부시 행정부 하에서 일미 관계가 더욱 긴밀해질 가능성이 높으며 이로 인해 미국의 국익계산서에서 한국이 차지하는 위상이 일본에 비해 더욱 낮아질 수 있다는 사실에 주목할 필요가 있다. 부시 행정부 출범 직전인 지난 2000년 10월 미 국방대학교의 국가전략연구소는 일미 관계의 장래를 더욱 발전시키기 위한 제안을 담은 보고서를 발간했다.²²⁸⁾ 이 보고서는 미국과 영국의 관계를 앞으로 미일 관계가 발전해나아가야 할 모델로 제시하면서 이를 위해 다음과 같은 조치가 이뤄져야 한다고 제안하고 있다.²²⁹⁾

- 북방 4개 도서를 포함해서 일본에 대한 방위공약을 재확인
- 미일 방위협력지침 개정안의 신속한 이행 추진
- 양국 육해공군간의 강력한 협력 추진

228) *The United States and Japan: Advancing Toward a Mature Partnership*, INSS Speical Report (Washington, D.C.: National Defense University, October 11, 2000).

229) 미국 AEI(American Enterprise Institute)의 애셔(David Asher)도 일본이 정치, 경제, 군사 면에서 “극동의 영국”(England of the Far East)이 되어야 한다고 주장했다. David Asher, “Could Japan become the ‘England of the Far East’?” <http://www.aei.org/psaher.htm>

- 평화유지 및 인도적 지원 임무에 일본의 적극적인 참여
- 국방기술을 양국 동맹의 핵심 요소로 간주하고 미국의 국방기술에 대한 일본의 접근을 용이하게 해야 함. 첨단기술과 이중용도 기술의 이전과 협력을 촉진하기 위해서 미국의 방위산업체들이 일본업체들과 전략적 제휴관계를 맺도록 장려
- 미일간 미사일방어 협력의 분야를 확대
- 일본이 전수방위 원칙을 철회하는 것이 양국 동맹의 발전에 기여할 것

이 보고서의 작성에 참여한 인사 가운데 상당수가 부시 행정부에서 고위직을 차지하고 있다는 점에서 이 보고서의 내용은 상당히 의미를 갖는다고 하겠다.²³⁰⁾ 실제로 부시 행정부 하에서 미일 관계는 더욱 긴밀해지는 모습을 보이고 있다. 부시 행정부가 2002년 9월 발표한 국가안보전략보고서도 일본을 지역적, 세계적 문제에서 지도적 역할을 계속 담당해나가야 할 국가로 묘사한 반면, 한국은 주로 북한 문제를 해결하는데 공조해야 할 국가로 보았다.²³¹⁾

미국이 제2차 세계대전의 적대국이었던 일본을 아시아의 영국으로 간주하려는 것은 수만 명의 희생을 감수하며 월남전에 참전했던 우리에게는 무척 충격적이다. 혈맹인 한국을 제치고 불과 반세기 전의 적국이었던 일본에게 형제국가의 지위를 부여하려는 미국의 의도를 이해할 수 없다. 하지만 한·미·일의 과거를 돌이켜 볼 때, 미국의 일본 편향적 태도는 곳곳에서 감지되어 왔다.

230) 아미티지 국무부장관, 월포비츠 국방부장관, 마이클 그린 국가안보회의 일본담당관, 제임스 켈리 국무부 동아태차관보, 토켈 패터슨 국가안보회의 동북아담당관 등이 보고서 작성에 참여했다.

231) *The National Security Strategy of the United States of America*, p. 26.

예를 들어, 오키나와 주둔 미군병사가 일본 여학생을 성추행한 사건에 대해 클린턴 대통령이 사과를 했지만 한국여성이 미군의 구타로 사망하는 사건이 발생해도 미국 대통령의 사과는 고사하고 주한미군 관계자의 유감표명을 얻어내는 것도 쉽지 않았다. 지난 1990년대 초 한국이 차세대 전투기로 일본이 그전부터 보유했던 F-15를 원했지만 미국의 반대로 무산되었다. 미국은 그 후 10년이 지나서야 F-15를 구매하는데 동의했지만 이미 F-15는 미 정부가 더 이상 구매하지 않는 구형이 되어버렸고, 일본은 미국과의 기술합작으로 그들 나름대로의 차세대전투기(F2)를 개발한 상태였다.

앞으로 한국은 미국에 대해 적어도 일본과 동등한 정도의 권리를 누릴 수 있을 만큼 한미 동맹이 질적으로 성숙해야 한다는 점을 강조해야 하며, 이에 대한 미국의 이해와 동의를 얻어내는 것이 향후 대미외교의 중요한 부분이 되어야 할 것이다. 미국의 대아시아 전략에서 한국이 차지하는 중요성은 군사·전략적 차원에서뿐만 아니라 냉전의 침병으로서 또한 월남전의 혈맹으로서 도덕적 차원에서도 일본에 뒤질 것이 없다. 동맹으로서의 기여도와 공과에 대한 보다 냉철한 평가를 바탕으로 한국의 권리와 중요성을 인정받는 것이야말로 21세기에 보다 건설적이고 긴밀한 한미 동맹을 가꿔나가는 토대가 될 수 있을 것이다.

타. 한반도협력위협감소(KCTR) 프로그램 수립

소련이 보유했던 핵무기와 생화학무기를 해체하고 관련 물질과 기술을 안전하게 보관하며 관련 군수산업을 민수산업으로 전환하도록 지원하는 미국의 CTR 프로그램은 북한의 대량살상무기 위협문제를 해결해야 할 우리에게 중요한 시사점을 제공해준다. CTR 프로그램과

같이 한국도 북한의 WMD 능력과 시설에 대해서 군사적 위협요소는 모두 제거하고 민수용으로 활용이 가능한 시설은 전환을 시도하며 관련 인력은 평화적 산업현장에 투입할 수 있는 “한반도협력위협감소”(Korean Peninsula Cooperative Threat Reduction: KCTR) 프로그램을 국회차원에서 마련하고 북한에 대해 협상의제로 제시하는 것이 바람직하다. KCTR 프로그램은 독립된 사업으로 추진하는 것도 가능하지만 북한에 대한 전면적인 경제지원, 즉 “한반도마셜플랜”(Korean Peninsula Marshall Plan: KMP)의 일환으로 실시될 수도 있을 것이다.

KCTR 프로그램은 북한의 핵개발 저지를 위해 KEDO가 실시중인 경수로 건설사업과는 다음과 같은 몇 가지 점에서 그 성격이 다르다. 첫째, 경수로사업은 북한의 핵보유 사실이 불확실한 상태에서 단지 영변의 핵시설을 폐기하고 핵활동을 중단하는 대가로 경수로와 중유를 제공하고 있지만, KCTR은 북한의 핵·화학·세균무기 보유 실태를 분명하게 밝힌 후에 이들 무기를 완전히 폐기하고 민간산업 영역에서 활용이 가능한 시설과 능력 및 인력은 민수용으로 전환하는 정책을 실시하는 것이다. 둘째, KEDO는 한·미·일 3국을 중심으로 많은 나라가 참여하는 다자구도를 이루고 있지만, KCTR은 한국이 국내입법으로 이니셔티브를 갖고 주도한다는 점에서 KEDO의 사업과 다르다. 물론 KCTR 사업에 관심을 보이는 다른 나라들의 참여를 배제해서는 안될 것이다.²³²⁾ 셋째, KEDO는 북한의 핵무기 개발에만 초점을 맞추고 있지만 KCTR은 화학·세균 무기와 가능하면 미사일 문제

232) 일본 방위연구소의 미치시타(道下徳成) 연구관은 일본 전문가들 사이에서 북한의 WMD 해체 작업에 일본이 참여하는 방안이 논의되고 있으며, 일본은 현재 중국 내에 산재한 과거 일본군 소유의 화학무기 해체작업에 참가하고 있다고 밝혔다. 2002년 10월 22일 필자와의 의견교환.

까지를 포괄하는 광범위한 현안을 다루는 프로그램이다. 물론 각 현안별로 분과위원회를 두는 것도 가능한 방법이다. 예를 들어, 북한의 장거리미사일 개발능력은 평화적 목적의 우주개발을 위한 로켓추진능력으로 전환이 가능하므로 가칭 “남북우주개발공동분과위원회”를 만들어서 북한 미사일 능력의 전환문제를 진지하게 협의해나갈 수 있을 것이다.

파. 통일·외교·안보정책의 조율과 종합 대책 마련

(1) 통일·외교·안보정책의 조율과 종합의 필요성

지금까지 본 저서의 주제인 통일한국의 비핵정책에 대해 논하면서 분명하게 인식할 수 있는 사실은 이 문제가 통일·외교·안보 분야를 포괄하는 사안으로서 세 분야 정책의 조율과 조합이 매우 중요하다는 점이다. 핵문제라는 프리즘을 통해서 국가전략 수립의 대상이 되는 각 분야간의 상호 의존성이 증대하고 있다는 현실을 체감한 것이다. 사실 오늘날 국가경영의 두드러진 특징은 여러 분야간의 상관관계가 밀접해짐으로써 특정분야의 경계를 엄밀히 가르는 것이 어려울 정도로 각 분야간에 공통점과 중첩되는 부분이 많아지고 있다는 것이다. 이런 현실에 대해 클린턴 행정부의 국가안보전략보고서는 다음과 같이 지적한 바 있다:²³³⁾

233) *A National Security Strategy of Enlargement and Enlargement* (Washington, D.C.: The White House, 1996), pp. 1~2. 원문은, “It is a world where clear distinctions between threats to our nation’s security from beyond our borders and the challenges to our security from within our borders are being blurred; where the separation between international problems and domestic ones is evaporated; and where the line between domestic and foreign

오늘날의 세계에서는 외부로부터의 국가안보위협과 내부로부터의 도전을 분명히 구분하는 것이 어렵고, 국제문제와 국내문제의 구별이 사라졌으며, 국내정책과 외교정책의 경계선이 없어지고 있다.

이런 점을 감안할 때, 한국이 국가전략을 분야별로 독립적으로 수립·운용하는 것은 가능하지 않을 뿐더러 바람직하지도 않다. 분야별 국가전략은 수립단계에서 뿐 아니라 집행과정과 결과의 수렴에 이르기까지 전략구사의 모든 단계에서 관련 분야들간의 긴밀한 조율과정을 거쳐야 하는 것이다.

국가전략의 운용 측면에서 볼 때, 분야별 상호의존성과 상관관계의 증대로 인해 관계설정과 조율의 필요성이 가장 높아진 분야들이 바로 통일, 외교, 안보이다. 특히 1990년대 이후 통일, 외교, 안보의 관계를 어떻게 설정해야 하는가? 세 분야가 모두 수평적 관계에 놓여 있는 것인가? 통일을 외교와 안보의 하위개념에 놓을 것인가? 아니면 단순히 통일을 염두에 둔 외교·안보전략을 추구해야 하는가? 등의 의문점이 꾸준히 제기되어 왔다.

통일, 외교, 안보 세 전략간의 관계정립과 상호조율이 단순히 이론적 차원의 문제만은 아니며 이미 세 전략간의 조율과 조정이 미흡해서 국가적으로 손실을 경험한 바 있다. 대표적인 사례가 바로 북한 핵문제이다. 우리 정부는 북한 핵문제의 해결과정에서 국내외적으로 많은 비판을 받음으로써 국가정책에 대한 신뢰도에 큰 손상을 야기했다. 문제는 각 분야별 전략이 일관성을 결여했을 뿐 아니라 분야별 전략간의 연계와 조율의 미비로 인해 시행착오를 거듭했다는 데 있다.

북한 핵문제가 당사국인 한국이 배제되고 과거 핵활동에 대한 의혹

도 제대로 해소하지 못한 채 미국과 북한간에 어중간한 타협을 본 것은 통일과 안보에 대한 적절한 고려 없이 외교가 중시된 전략적 불균형의 산물이라고 평가된다. 통일과 안보를 보다 강조한 종합적인 국가전략에 바탕을 두고 북한 핵문제를 다루었다면 타결형식과 내용 면에서 적어도 제네바 기본합의보다 훨씬 나은 결과를 가져왔을 것이다. 예를 들어 핵문제가 남북핵통제공동위원회를 통해서 조기에 해결됨으로써 남북한 당사자 해결원칙을 관철하고 남북관계개선의 결정적인 계기를 만들어낼 수도 있었다. 설혹 북·미간에 해결되는 단계까지 가더라도 남북관계와 안보를 중시하는 한국의 입장을 보다 구체적으로 반영함으로써 현재의 제네바 기본합의보다 더 나은 내용의 결과가 도출될 수도 있었을 것이다.

통일, 외교, 안보의 세 전략들을 상하관계나 우선 순위의 관점에서 파악하는 것은 바람직하지 않다. 세 분야의 전략들이 동일선상에 놓여 있고 밀접히 연관되어 있으며 상호 보완적인 관계를 형성하는 것으로 보는 것이 보다 적절할 것이다.

탈냉전 이후 한국의 통일·외교·안보전략이 불가분의 관계를 가질 수밖에 없는 것은 냉전 이전과 이후의 국제정세가 큰 차이를 보임으로써 국가전략수립의 여건이 달라졌기 때문이다. 우선 과거 냉전시대에 한국의 통일·외교·안보전략을 요약하면 다음과 같다. 통일전략은 남북한간의 적대감과 불신에 바탕을 두고 대결과 경쟁에 무게중심을 둔 전략이었다. 다만 1970년대 이후 제한된 범위 내에서 남북관계개선과 교류협력을 위한 시도가 간헐적으로 있었을 뿐이다. 외교전략은 대공산권 봉쇄차원에서 동구공산국가들과의 관계수립을 포기한 채 자유민주주의국가들과의 협력에만 초점을 맞추었다. 특히 공산주의의 팽창을 저지하기 위한 전진기지로서의 역할을 충실히 수행한 한국로서는 공산권국가들과 정부차원의 대화를 갖는다는 것을 생각할 수

없었다. 안보전략은 북한의 무력도발을 저지하고 대북한 군사력의 열세를 만회하는 것을 최우선 목표로 설정하였다. 따라서 안보전략의 중심은 무력증강에 의한 전쟁억지였다.

굳이 냉전시대 통일·외교·안보전략에서 공통점을 찾는다면 공산주의의 팽창을 봉쇄해야 한다는 기본이념을 들 수 있다. 하지만 대체적으로 한국의 통일·외교·안보전략은 상호 긴밀한 조율 없이 개별적으로 설정되고 추진되었다. 세 분야간에 밀접한 관계가 존재하지 않았기 때문에 이러한 전략수립과 집행 방식은 큰 문제를 야기하지 않았다. 그러나 냉전 종식 이후 국제정세에 많은 변화가 발생하면서 통일, 외교, 안보의 상호의존도가 높아짐으로써 분야별 전략을 조정하고 조율할 필요성이 증대되었다.

통일전략의 측면에서 볼 때, 남북한간의 체제경쟁은 남쪽의 일방적인 승리로 끝났다는 것이 지배적인 인식이다. 남한은 대북 관계에서 과거와 달리 여유를 갖게 되었고 오히려 북한당국이 흡수통일을 우려하는 상황이 도래하였다. 이와 함께, 남북교류의 범위와 폭이 과거와 비교할 수 없을 정도로 확대되었고 남북간의 경제협력도 계속 증가하고 있다.

외교적 측면에서 주목할 만한 점은 한·중, 한·러 관계정상화와 북·미, 북·미 관계개선이 시도되는 등 동북아 차원의 냉전구조가 일부 와해되었다는 점이다. 따라서 한국외교는 전략의 수립과 집행과정에서 남북관계가 주변국과의 관계에 미치는 영향을 중요한 요소로 고려하지 않을 수 없게 되었다. 아울러 북한이 국제사회에 참여하는 폭이 넓어짐에 따라 북한의 대내외 정책을 염두에 둔 외교전략을 구사할 수밖에 없게 되었다. 북한을 염두에 둔 외교도 과거와 같은 안보일변도에서 탈피하여 북한과의 경제협력, 환경, 인권문제 등 그 대상이 다양해지고 있다. 특히 민간차원의 남북경협 확대, KEDO와 같은 국제

콘소시엄과 다양한 국제 민간기구의 대북 지원 등 외교행위자가 정부에 국한되지 않고 민간인, 기업, 국제기구 등으로 다양해지고 있다. 결국 한국 외교는 통일문제를 고려하는 방향으로 대상의 다양화, 목표의 다변화, 행위자의 다원화라는 변화를 겪고 있다.

안보전략의 측면에서 볼 때, 한국은 경제력을 기반으로 하여 대북 군사적 열세를 어느 정도 만회했다는 인식 하에 해·공군 중심의 전력증강을 추진하는 단계에까지 이르렀다. 아울러 남북대화를 통해 군사적 신뢰구축과 군축을 실현하는 방안을 신중히 고려하는 상황에 도달하였다. 군축문제에 소극적이었던 과거의 자세에서 탈피해서 북한과 이 문제를 적극적으로 논의하려는 것은 한국이 그만큼 대북 군사열세를 만회했다는 자신감을 반영하는 것이기도 하다. 따라서 한국의 안보전략은 무력증강에 의한 단순한 전쟁억지 뿐만 아니라 신뢰구축과 군축을 포함한 광범위한 안보대화의 필요성을 동시에 고려하게 되었다.

국제정세의 변화에 따른 통일·외교·안보의 상호의존성 증대는 탈냉전시대에 제기되는 주요 현안의 성격을 통해서도 드러난다. 특히 냉전시대에는 미·소의 적절한 통제하에서 발생할 수 없었던 복잡한 문제들이 냉전종식 이후 중요한 국제현안으로 등장하였다는 사실에 주목해야 한다. 대표적인 사례로 북한과 같은 문제국가들의 핵무기 개발을 들 수 있다.²³⁴⁾

북한 핵문제는 냉전시대에는 그 유례를 찾아볼 수 없을 정도로 통일, 외교, 안보의 주요 쟁점들이 복합적으로 얽혀 있는 복잡한 문제이다. 우선 북한의 핵개발이 한국 뿐 아니라 주변국들의 안보를 심각하게 위협할 수 있다는 점에서 동북아의 중요한 안보현안이다. 아울러

234) Michael Mandelbaum, "US foreign policy and nuclear weapons today," *SAIS Review*, Winter/Spring 1997, p. 84.

북한의 핵보유는 NPT 등 국제사회의 핵확산 방지체제에 대한 위반이면서 핵비확산을 외교정책의 최우선목표로 내세우고 있는 미 행정부에 대한 중대한 도전이다. 미국과 IAEA, 유엔 등 국제기구는 북한 핵문제를 해결하기 위해 강력히 개입하였으며 이로 인해 북한 핵문제는 남북한과 미·중·일·IAEA 등 관련당사자들 사이의 양자관계와 다자관계에서 중요한 외교문제로 발전하였다. 또한 남북관계와 통일의 측면에서 볼 때, 북한 핵문제는 가장 시급히 해결해야 할 현안이 되었다. 남북한은 비핵화 공동선언을 체결하고 남북핵통제공동위원회를 구성해서 당사자간 해결을 시도했으나 상호사찰협상이 실패하고 전반적인 남북관계가 악화되면서 북한 핵문제는 양측이 해결할 수 없을 정도로 국제 문제화되었고 미국의 개입을 초래하는 결과를 가져왔다.

이러한 제반상황의 변화와 더불어 통일 전후의 과정에서 통일, 외교, 안보의 세 전략이 가지는 내재적 연관성을 간과할 수 없다. 우선 통일은 남북한 당사자만의 문제가 아니라 세계질서에 상당한 파장을 일으킬 수 있는 중대한 현상변경을 야기하는 국제적 사건이라는 점에서 통일과정에서 외교력을 적절히 발휘하는 것이 필수적이다. 이를 위해 지금부터 우호적인 통일여건을 조성하고 한국의 통일정책에 대한 국제적 지지를 이끌어내기 위한 통일외교를 강화해야 한다. 한편 한국의 안보전략은 지금까지 북한을 주적으로 삼고 남침억지를 핵심 군사목표로 설정해왔으나 통일 전후의 과정에서 이에 대한 대폭적인 수정이 불가피할 것이다. 북한의 남침억지를 안보전략의 기본요소로서 유지하되, 위협의 대상과 해소방법을 변화하는 현실과 국력에 걸맞게 다양화하는 보다 광의의 안보전략이 수립되어야 한다. 이를 위해 한국의 안보전략에 대한 주변국의 이해를 증진하고 군사교류를 강화하며 다자간 안보대화를 추진하는 등 안보외교를 적극적으로 추진할 필요가 있다.

결과적으로 탈냉전시대에 한국의 통일·외교·안보전략은 과거와 달리 상당히 밀접한 관계를 형성하면서 중복되는 부분이 증가하고 있음을 알 수 있다. 따라서 앞으로 통일, 외교, 안보 세 분야의 전략이 국가이익과 국가목표를 실현하는 방향으로 상호보완적으로 전개되도록 조정, 조율 및 종합할 수 있는 전략적 사고와 제도를 갖추는 것이 필요하다. 이러한 노력은 통일·외교·안보분야에서 정부정책의 일관성과 지속성을 유지함으로써 국내외적으로 정책의 신뢰성을 높이는 데도 필수적인 것이다. 세 분야의 전략이 개별적이 아니라 긴밀한 조율 속에 상호보완적으로 추진됨으로써 그 동안 경험해보지 못했던 정책의 상승효과와 국익창출도 기대할 수 있을 것이다.

(2) 통일·외교·안보정책의 조율과 종합 대책

통일·외교·안보전략을 상호보완적으로 추진하기 위한 정부의 노력은 크게 세 갈래로 진행될 수 있다. 첫째, 통일·외교·안보 부서간에 중요한 입장차이가 있을 수 있는 현안들을 미리 파악해서 관련 부처간의 협의를 통해 정부의 공식입장을 결정하고 향후 대응책까지 사전에 준비하는 것이다. 예를 들어, 주한미군이 보유하고 있는 전시작전통제권의 환수문제는 안보와 외교를 중시하는 관점에서는 시기상조라는 견해가 지배적이지만 남북대화를 중시하는 시각에서는 빠를수록 좋다는 견해가 우세함으로써 부처간 이견이 존재하는 문제이다. 전시작전통제권 환수문제는 앞으로 남북대화가 진전될수록 여론의 주요 관심사항으로 등장할 것이므로 사전에 부처간 입장을 조율하고 대응 전략을 준비해야 한다.²³⁵⁾

235) 전시작전통제권을 환수하기 위한 추진방안의 한 예로서, 서주석, “21세기 한국의 국익과 한·미 안보협력관계의 조정방향,” 『국방논집』, 제 33호, 1996 봄, pp. 132~134 참조.

중단상태에 있는 4자회담과 같이 한반도 문제를 다루는 다자회담도 통일·외교·안보 부서간의 역할분담이 재고될 필요가 있는 사안이다. 우리 정부의 기존 정책은 4자회담이 미국과 중국을 포함하는 다자회담이라는 점에서 외교를 중시하는 것으로 보인다. 그러나 4자회담의 취지가 남북한 당사자간의 신뢰조성과 평화체제구축이라는 점을 고려할 때, 통일문제를 강조하는 정부의 의지가 좀 더 강력히 반영될 필요가 있다. 이러한 조치는 정부의 협상력을 떨어뜨리기보다는 오히려 남북문제를 다루는 국제회의에서 정부의 입장을 강화하고 국내여론의 지지를 획득하는 긍정적인 효과를 가져올 것으로 판단된다.

통일·외교·안보전략을 긴밀한 조율 하에 추진하기 위한 두 번째 노력은 조직재편을 통해서 이루어져야 한다. 사실 통일·외교·안보 분야의 상호의존도가 증가됨에 따라 중요하게 거론되어 온 문제가 바로 관련 조직을 정비하는 것이었다. 기존의 부처를 통합하는 문제에서부터 새로운 기구를 창설하는 문제에 이르기까지 다양한 논의들이 진행되었다. 본 저서에서는 통일·외교·안보분야의 전략을 종합적으로 개발하고 조정하는 새로운 기구를 설립할 것을 제의한다. 즉 통일·외교·안보전략을 총괄·조정하는 기구를 청와대 직속기구로 설립하는 것이다. 구체적으로 대통령을 의장으로 하는 가칭 “국가안보기획위원회”(National Security Planning Council: NSPC)를 대통령 직속기구로 창설하고 분야별 실무조직을 구성해서 통일·외교·국방·정보의 핵심기능을 기획·관리·조정·지원하도록 하는 것이다. 새로운 기구는 미 백악관의 국가안보회의에 버금가는 강력한 기능을 담당하게 될 것이다. 김대중 정부가 헌법기구인 “국가안전보장회의”(National Security Council: NSC)를 활성화하기 위해 NSC 운영을 지원하는 전담기구로 NSC 사무처를 설립했지만, 지난 5년간 NSC 사무처는 초기의 기대에 부합하는 역할을 하지 못한 것으로 평가된다. 본

저서에서 제시하는 NSPC를 새로 창설하거나 NSC 사무처를 활성화 해서 통일·외교·안보를 총괄하는 체대로 된 기구를 설립함으로써 점점 다가오는 통일에 대비한 체계적인 준비를 할 수 있을 것이다.

통일·외교·안보전략의 조율을 통한 상승효과를 극대화하기 위한 세 번째 방안은 세 분야의 연관성을 활용할 수 있는 협상전략을 개발하는 것이다. 본 저서에서는 통일·외교·안보분야가 관련된 협상에서 각 분야의 사안들을 서로 연계해서 협상의 목표를 달성하는 연계전략을 적절히 구사할 것을 제의한다.

국제정치에서 “연계”(Cross-Issue Linkage)는 “행위자의 특정 현안에 대한 행위가 다른 현안에서의 상대방의 행위를 조건으로 이루어지는 정책”으로²³⁶⁾ 정의된다. 구체적으로 연계전략은 여러 가지 현안과 관심사항들을 서로 연관지어 타협안을 찾고 협력을 촉진하려는 구체적 목적을 갖고 치밀하게 준비하고 추진되는 전략이다.²³⁷⁾

남북한이 지금까지 상대방에 대한 일방적인 유화조치를 취한 경우가 거의 없으며 상대방에게 이익이 될 수 있는 조치를 취할 때 대부분 전제조건을 제시했다는 점을 감안할 때, 양측의 남북대화 전략이 사실상 연계전략의 일환이었다고 볼 수 있다.²³⁸⁾ 그러나 남북한이 구사한 연계전략은 협력을 유도하기보다는 부정적인 결과를 도출한

236) 영어원문은, “a state’s policy of making its course of action concerning a given issue contingent upon another state’s behavior in a different issue area.” Arthur Stein, “The politics of linkage,” *World Politics*, 1980, p. 62.

237) 이러한 “의도적 연계”(Advertent Linkage)는 특정 현안에서의 상황전개가 연계를 위한 노력이 없는 상태에서 다른 현안에 의도하지 않은 영향을 미침으로써 협력이나 갈등을 유발하는 “우연한 연계”(Inadvertent Linkage)와는 구분된다. 연계전략에 대한 자세한 사항은 전성훈, 『KEDO 체제하에서 남북한 협력증진에 관한 연구: 협력 이론을 중심으로』, pp. 42~50 참조.

238) Ibid., p. 116.

경우가 더 많았다. 그 원인은 남북한간에 협력이 도출될 수 있는 관계의 미성숙, 협력의 필요성에 대한 양측의 인식 부재, 연계전략의 장단점에 대한 연구의 미비, 연계전략을 구사해야 할 시기 선택의 문제점, 연계전략에 사용되는 대상 선택의 문제점 등 연계전략을 구사하는데 필요한 구체적 연구와 준비를 소홀히 했기 때문인 것으로 파악된다. 더욱이 전략적 차원에서 구체적인 실리 획득에 초점을 맞추기보다 정치적 명분을 앞세우는 가운데 무리한 연계전략을 구사함으로써 실패를 자초하거나 국익을 크게 훼손하는 사례가 많았다.

앞으로 한국은 다음과 같은 사항에 주의해서 연계전략을 추진해야 할 것이다.²³⁹⁾ 첫째, 연계전략이 효과적인 정책 개발에 실패했을 경우의 차선책으로 혹은 협상의 장애를 조성하기 위한 수단으로 이용되어서는 안된다. 둘째, 연계전략의 활용시 상대방의 반응과 역연계전략의 사용가능성 등이 사전에 치밀하게 검토되어야 한다. 셋째, 상대방의 관계가 경색되어 있는 상황에서 연계전략을 구사하는 것은 문제해결의 실마리를 제공하기보다는 문제를 더욱 복잡하게 만들 가능성이 크다. 넷째, 비연계, 연계, 역연계 등 다양한 전략이 상황에 따라서 적절히 융통성 있게 구사되어야 한다. 다섯째, 연계전략이 효과를 거두기 위해서는 연계전략을 구사하는 행위자가 상대방의 행위를 조건으로 제시하는 보상약속이나 위협이 신뢰성을 지녀야 한다.

3. 단기 정책방안

단기 정책방안은 중장기 전략에 바탕을 두고 있으면서도 즉각적인 실천이 필요하거나 조속한 실행이 가능한 방안들이다. 편의상 국제적 차원의 대책과 국내적 차원의 대책으로 구분해서 살펴보고자 한다.

239) Ibid., p. 118.

가. 국제적 차원

(1) 북한의 핵개발 관련 시설 완전 폐기 입장 견지

북한이 핵개발에 사용했던 시설들의 향후 처리 문제가 많은 이들의 관심을 끌고 있다. 제네바 기본합의문 제I조 3항에 따르면 경수로사업의 완료와 동시에 5MWe 원자로를 비롯한 관련 시설의 해체도 완료하도록 되어 있다. 하지만 이렇게 명문화된 규정에도 불구하고 국제사회의 의문은 계속 제기되어 왔다. 예를 들어, 일본 외상을 역임한 카키자와(柿澤弘治) 중의원 의원은 남북 정상회담으로 통일의 분위기가 무르익었던 지난 2000년 가을 남북한이 갑자기 통일될 경우 북한의 핵시설을 어떻게 처리할 것인가에 대해 의문을 제기한 바 있다.²⁴⁰⁾ 일본 방위연구소 주임연구원인 오가와(小川伸一)도 남한 정부가 통일과정에서 북한의 핵개발 시설과 하부 구조를 완전히 해체해야 한다고 주장했다.²⁴¹⁾ 미국의 핵전문가(Victor Gilinsky)는 북한이 적어도 한 두 개의 효과적이고 강력한 핵무기를 갖고 있다고 전제 하면서 통일한국이 북한의 핵무기를 인수할 것인지를 묻고 있다.²⁴²⁾ 남북관계와 북미관계가 경색되거나 경수로사업의 장래에 대한 불확실성이 많아진다면 북한 핵시설의 처리에 대한 관심도 그 만큼 높아질 것으로 예상된다.

핵무기 개발에 사용되었던 북한의 핵시설들을 모두 해체해서 과거

240) 2000년 10월 3일 일본 동해대학이 동북아의 안보와 핵무기를 주제로 주최한 심포지엄에서 필자와의 의견 교환.

241) 그는 북한의 핵개발 문제보다는 남한의 비핵의지가 훨씬 중요하며 남한이 비핵정책을 확고하게 유지한다면 일본은 한반도의 통일을 환영한다고 덧붙였다. 2002년 10월 22일 필자와의 의견교환.

242) Victor Gilinsky, "North Korea as the ninth nuclear power?" *Policy Forum Online*, The Nautilus Institute, October 24, 2002.

의 흔적을 말끔하게 지우는 일은 핵의혹 해소차원에서 극도의 상징성을 갖는 정책적 사안이다. 핵개발 관련 시설을 완벽하게 해체하는 것이 통일한국의 비핵정책에 대한 국제사회의 지속적인 신뢰를 보장받을 수 있는 결정적인 계기가 될 수 있기 때문이다. 따라서 우리 정부는 핵개발 시설을 모두 해체하고 이 사실을 IAEA로부터 보증 받은 남아공에 버금가는 국제적 사례를 만들겠다는 의지를 갖고 이 문제에 대처해야 한다. 만약 국제사회가 이해할 수 없게 미진한 부분을 조금이라도 남겨두게 되면 핵개발을 의심받는 나라라는 꼬리표를 뗄 수 없게 될 것이다.

북한 핵시설 처리에 대한 국제사회의 의혹을 불식시키고 이를 제도적으로 보장하기 위해서는 제네바 기본합의문과 별개로 남북한 차원에서 다음과 같은 합의를 이루는 것이 바람직할 것이다.²⁴³⁾

1. 남과 북은 IAEA의 감시를 벗어나 수행되었던 과거의 핵활동에 대한 자료를 공개한다.
2. 이미 개발한 핵무기가 있다면 IAEA 감시 하에 완전히 폐기한다.
3. IAEA 감시 하에 관련 생산시설을 완전히 해체하되 평화적 목적으로 활용이 가능한 시설은 전환한다.

북한과 공식적으로 합의하기에 앞서서 상기 사항을 남한의 대북 핵정책으로 먼저 선언하는 것도 남한의 비핵의지를 과시할 수 있는 방법이 될 수 있다. 북한 핵문제에 대한 의혹이 커질수록 남한 정부는 북한의 핵개발 관련 시설을 전면 해체해야 한다는 입장을 확고하게

243) 1996년 4월에 체결된 아프리카비핵지대조약, 일명 켈린다바조약도 핵무기 제조능력을 공표하고 이미 개발한 핵무기와 제조시설을 폐기하도록 규정하고 있다. 이는 남아공을 의식한 조치이다.

밝힐 필요가 있다.

(2) 원자력의 평화적 이용에 대한 국제적 우려를 불식시킴

원자력의 연구개발과 관련하여 한국은 규제대상국과 기술이전국으로서의 특성을 동시에 지닌 이중적 성격의 국가이다. 한국이 규제대상이 되는 큰 원인은 국제사회의 핵의혹을 완전히 해소하지 못하고 있기 때문이다. 한국은 북한과 재처리·농축시설의 보유를 포기한 비핵화 공동선언에 합의하고 NPT, BTWC, CWC 등 국제적인 비확산조약에 모두 가입하였다. 그럼에도 불구하고 국제사회는 아직도 한국의 대량살상무기 개발 가능성을 의심하고 있다. 국제사회의 우려는 북한과 첨예하게 대립하고 있고 주변의 핵국과 핵잠재국에 둘러싸여 있는 한국이 자국의 안보를 위해 언제 정책을 변경할 지 모른다는 인식, 즉 한국이 처한 특수상황에 기인하는 바 큰 것으로 생각된다.

한편 한국의 원자력 기술 수준이 서방선진국들에 비해 다소 열세에 놓여있다는 점도 간과할 수 없다. 즉 한국이 원자력 선진국들로부터 보다 선진화된 기술을 습득하는데 많은 관심을 갖고 있다는 사실도 선진국들이 한국을 경계하게 만드는 요인이 될 수 있다. 반면에 한국은 국제사회의 책임 있는 회원국으로서 네 가지 주요 국제수출통제체제에 가입해서 그 의무를 성실히 이행하고 있다. 북한의 대량살상무기 개발을 차단하기 위해서도 다국적 수출통제체제의 성공적인 이행은 한국의 국가이익에 부합하는 것이다.

결국 한국은 비확산과 수출통제를 관장하는 주요 국제레짐의 회원국으로서의 의무와 권한을 행사하는 동시에 다른 회원국들 특히 미국을 비롯한 서방 선진국들로부터 우려와 의혹을 받고 있는 이중적인 상황에 놓여 있다. 따라서 우리 정부의 대책은 한국이 이렇게 양면적

상황에 처해 있다는 현실인식에 바탕을 두고 마련되어야 할 것이다.

원자력의 평화적 이용에 대한 국제적 우려에 대해서 한국의 대외정책은 다음과 같은 세 가지 목표를 달성하는 데 초점을 맞추고 추진되는 것이 바람직하다. 이는 한국의 원자력 연구개발에 대한 국제적 제약요인을 해소하는데 기여할 것으로 기대된다.

첫째, 한국이 핵무기와 기타 WMD를 개발해서 국제평화와 안전을 위협할 수 있다는 국제사회의 우려를 불식시킨다.

둘째, 21세기에는 과학기술이 국가발전의 관건이 될 것이기 때문에 첨단기술에 대한 연구개발과 기술자립을 위해 최대한 노력한다. 따라서 경제와 기술을 포함한 광의의 국가안보 개념을 수립하고 기술개발과 경제발전을 통한 국가번영을 추구한다.

셋째, 북한의 WMD 보유가능성을 효과적으로 차단함으로써 북한의 호전성과 전쟁도발능력을 최소화하고 남북대화와 협력을 통한 평화통일의 기반을 다지기 위해 WMD를 규제하는 국제적 노력에 적극 참여한다.

(3) 국제사회가 한국에 대한 부정적인 인식을 바꾸도록 촉구

한국은 미국을 비롯한 국제사회에 대해 “정당한 우려”(Legitimate Concern)와 “지나친 비관”(Excessive Pessimism)²⁴⁴⁾ 사이에는 분명한 차이가 있다는 점을 강조해야 한다. 국제사회가 한국의 원자력 연구개발에 우려를 표명하는 것은 다음과 같은 두 가지 요인에 기

244) 두 개념은 카프(Aaron Karp)에 의해 소개되었다. Aaron Karp, “Ballistic missile proliferation and the MTCR,” in Jean-François Rioux, ed., *Limiting the Proliferation of Weapons: the Role of Supply-Side Strategies* (Ottawa: Carleton University Press, 1992), p. 117.

인한다고 볼 수 있다. 첫째, 국제사회가 과거 군사독재하에서 투명성을 결여한 채 핵개발과 군사력 증강을 시도했던 한국에 대한 과거 이미지를 현재에도 그대로 가지고 있을 수 있다. 둘째, 분단이라는 특수 상황에 처해 있는 한국 정부가 막강한 군사력을 지닌 북한의 남침 위협과 주변 핵국들의 잠재적 위협에 대응해서 가능한 모든 수단을 강구할 것이라는 고정관념에 사로잡혔을 수 있다.

한국은 이상의 두 가지 요인이 1980년대 이후 설득력을 잃고 있음을 다음과 같은 논리에 입각하여 주장해야 한다.

첫째, 한국의 핵개발 시도에 대한 미국책임론을 부각시키는 것이다. 박정희 대통령의 핵개발 시도는 한국의 안보가 위협받는 상황에서 한국과 상의도 없이 이뤄진 닉슨과 카터 대통령의 무분별하고 무책임한 주한미군 철수결정이 결정적인 영향을 미쳤다. 북한의 군사위협은 줄어들지 않은 채 주한미군이 철수하고 월남이 공산화되는 상황에서 국가안보에 심각한 위협을 느낀 책임 있는 지도자로서 택할 수 있는 대안이 방어적 목적의 핵보유였던 것이다. 중요한 것은 한국이 핵무기를 개발해서 지역패권을 추구하거나 주변국을 핵으로 위협할 의도는 전혀 없었다는 사실이다. 결국 박정희 대통령이 핵개발을 결정한 것은 한국의 패권적 야심 때문이 아니라 한국의 안보현실을 무시하고 한국과 사전협의도 없이 주한미군 철수를 강행한 미 행정부의 무책임성과 무분별함에 큰 원인이 있는 것이다.

핵문제에 있어서 미국책임론을 부각시키는 것은 한국의 비핵이미지 구축에 기여할 뿐만 아니라 앞으로 비핵화 공동선언을 보완해서 후행 핵연료주기를 확보하는데도 도움이 될 것이다. 이와 관련하여, 박정희 대통령의 핵개발 계획을 공론화하고 당시 핵개발 계획에 직간접적으로 참여했던 인사들의 공개적인 입장표명도 생각해볼 필요가 있다. 과거의 문제점을 은밀히 덮어두거나 그런 적이 없다고 발뺌하는 것은

오히려 부정적인 결과를 초래할 수 있다. 진실을 투명하게 공개하고 재발 방지를 위해 성의 있게 노력하는 것이 핵의혹 해소를 위해서는 더 바람직한 자세이다.

둘째, 국내 정치적 측면에서 한국에서 진행된 긍정적 변화를 강조한다. 한국은 오랜 동안의 군사독재를 청산하고 문민정부시대를 맞이하였으며 이는 다시 돌이킬 수 없는 역사의 순리이다. 한국의 국가이미지를 제고하기 위해서는 월드컵으로 향상된 이미지를 최대한 활용하는 것이 한 방법이 될 것이다.

셋째, 국제적인 대량파괴무기 통제노력을 적극 지지하고 활발하게 동참하고 있다는 사실을 홍보한다. 한국은 NPT, BTWC, CWC 등 WMD 관련 군축조약과 네 가지 주요 수출통제체제에 모두 가입해서 성실하게 의무를 이행하고 있음을 강조한다.

넷째, 북한의 국력이 남한과 비교할 수 없을 정도로 열세임을 부각시킨다. 북한은 정치·경제적으로 건국 수립 이후 최대의 난관에 봉착해 있으며 힘의 우위에 의한 대남 적화보다는 체제보존이 당면한 최대목표일 정도로 국력이 약화되어 있다. 따라서 이제 한국의 안보는 핵무기 없이도 북한의 무력도발을 억지할 수 있기 때문에 한국정부가 북한의 위협에 대처하기 위해 가능한 모든 수단을 강구할 것이라는 인식을 가져서는 안된다.

다섯째, 군사·전략적 측면에서 핵무기의 효용성이 없음을 주장한다. 한반도 지역의 협소함을 감안할 때 핵무기의 사용은 군사적 이익을 상쇄할 뿐 아니라 그 이상의 피해를 한국에 가져다 줄 수 있다. 아울러 스웨덴의 사례에서와 같이, 주변 핵국에 대한 대응차원에서 핵무기를 개발하는 것도 소요비용을 감당할 만큼의 가치가 없다는 점을 강조한다.

여섯째, 국제사회가 남북한의 비핵정책에 대해 갖고 있는 부정적

인식은 한민족의 무력감과 패배주의를 유발하고 자포자기하게 만듦으로써 핵무장으로 정책을 변경하게 하는 역효과를 가져올 수 있다. 비핵정책에 대한 국제적 불신의 고착화가 남북한 정부당국의 비핵화 공동선언 실천의지를 약화시키고 비핵정책을 지지하는 국민들에게 좌절감을 안겨줄 것이기 때문이다. 따라서 국제사회가 남북한 정부와 사회의 긍정적인 측면을 보고 잘하는 부분을 더욱 잘 하도록 격려해주는 것이 한반도의 비핵화라는 목표를 실현하는 데 더 바람직한 방안임을 깨닫도록 역설해야 한다.

결론적으로 한국의 핵개발은 막대한 비용을 치를 만큼의 가치가 없다는 점과 한국에 대한 국제사회의 핵의혹은 정당한 우려라기보다는 지나친 비판이라는 사실을 강조해야 한다. 이상의 논거를 들어서 국제사회가 한국의 변화된 상황을 올바르게 인식하고 한국에 대해 보다 열린 자세를 가짐으로써 한국의 원자력 발전을 지지·지원해주기를 강력히 요청한다.

(4) 정부간 협력

주변국 정부와의 협력을 강화해나가야 한다. 특히 우리와 비슷한 처지에서 우리보다 앞선 기술력을 갖고 있는 일본과의 협력을 다방면에서 추진하는 것이 필요하다. 한일 양국간에 아직 상대방을 경시하면서도 경계하는 풍조가 남아있는 것은 사실이다. 그러나 21세기 아시아의 번영과 평화를 위해서는 한일관계의 개선이 필수 조건이라는 점을 양국의 엘리트들이 확고하게 인식하는 것이 중요하다. 일본이 과거에는 기술협력에 소극적이었지만, 최근 “아시아툼”(Asian Atomic Energy Community: Asiatom)과 같은 다자간 협력방안을 제의하면서 한국과의 협력을 원하는 상황이므로 우리는 이를 잘

활용할 필요가 있다.²⁴⁵⁾

물론 일본과의 협력이 중국을 긴장시키는 안될 것이다. 한·일 협력에 대해서는 중국이, 한·중 협력에 대해서는 일본이 경계의 감정을 숨기지 않고 있다. 잘하면 일·중간의 화합에 기여할 수 있지만 잘못하면 고래싸움에 새우등 터질 처지에 놓여있는 것이 우리의 현실인 것이다. 이런 점을 자각하고 양쪽 모두를 배려하는 신중한 접근 자세를 가져야 한다.

일본과의 협력은 정부 부처의 각 레벨에서 다양하게 이뤄져야 한다. 즉 실무차원의 교류와 협력 뿐 아니라 고위급간의 교류를 실천하는 것이 협력의 질을 높이는 데 도움이 될 것이다. 예를 들어, 한국원자력연구소가 일본원자력연구소의 부소장을 연구소의 자문역 혹은 고문으로 임명하고 일본 역시 같은 조치를 취해서 각종 회의에 참여하고 의견을 제시하도록 하면, 두 연구소와 양국간의 정보교환과 상호 이해가 촉진될 수 있을 것이다.²⁴⁶⁾

정부간 협력이라고 보기는 어렵지만 한일 국민들간의 이해증진 차원에서 교류프로그램을 마련하는 것도 바람직하다. 일본의 경우, 원자력문화진흥재단이 한국의 원자력발전소 소재지의 지방자치단체 임원들과 지방의회 의원 그리고 지방일간지 기자들을 연간 몇 차례씩 초청해서 일본의 원자력 발전 현황을 소개하고 있다. 한일간의 우호를 증진하고 양국 국민들의 원자력에 대한 이해를 높이기 위해서 우리도 유사한 노력을 기울일 필요가 있다. 학생교류를 활성화하고 일본학생들의 한국 수학여행지에 원자력발전소를 포함시키는 것도 고

245) 아시아톱을 비롯한 다자간 원자력 협력체제 구축문제와 우리의 대응 방향에 대해서는 다음을 참조. 전성훈, 「남북한 양자간 및 동북아 다자간 원자력 협력에 관한 연구」.

246) 일본 핵물질관리센터의 다카하시(高橋誠) 심의역과의 의견교환, 2000년 10월 5일.

려할 수 있다.

(5) 핵비확산 NGO의 적극 활용

국제적으로 명성이 있는 핵비확산 NGO 활동에 적극 참여해서 이 기구들을 한국의 비핵정책을 홍보할 수 있는 적절한 장으로 활용할 필요가 있다. 국제 NGO 활동에 단골로 등장하는 사람들을 “세미나꾼”으로 평가절하 하는 것이 우리의 현실이지만, 이러한 자세는 바람직하지 않다. 국제사회도 결국은 인적 네트워크로 움직이는 것이고, 주요 사안들이 공식적인 회의보다는 인간적 관계를 통해 해결되는 경우가 많다. 이런 점을 감안할 때, 우리 나라의 전문가들도 국제적 네트워크에 소속되어 세계의 전문가들과 친밀한 관계를 구축할 수 있도록 정부 차원에서 적극적으로 지원해야 한다.

우리가 참석해서 발언권을 행사해야 할 주요 회의로 세 가지를 소개하고자 한다. 첫째는 PPNN(Programme for Promoting Nuclear Non-Proliferation)이다. 뉴욕과 영국에 본부를 두고 있는 PPNN은 국제적으로 저명한 핵비확산 전문가들이 대거 참여하고 있다. 이들은 학자이거나 전현직 관료들이 대다수이며 오랜 만남을 통해 서로간에 친구처럼 지내고 있다. PPNN은 이사회를 중심으로 움직이고 있는 데, 회원국들이 돌아가면서 매년 전체회의를 개최하고 수시로 워크숍도 열고 있다. 일본은 이사국으로서 여러 차례 회의를 개최한 바 있다.

둘째, 1995년 노벨 평화상을 수상한 썬시회의이다. 1950년대 초 알버트 아인슈타인과 버트란트 러셀이 주축이 되어 캐나다의 썬시에서 처음 회의를 갖고 출범했다. 핵무기를 만든 데 대해 죄책감을 가진 핵물리학자들을 주축으로 회의가 운영되어 왔으며 최근에는 핵무기 뿐 아니라 화학·세균무기의 감축 등 다른 군축현안에 대해서도

발언권을 행사하고 있다. 과거 냉전시대에 미·소간에 공식 대화창구가 단절되었을 때는 꺽위시회의가 중요한 대화의 장이었다. 미·소의 핵군축에도 많은 공헌을 했으며 이런 이유로 해서 노벨 평화상을 수상하게 되었다.

꺽위시회의가 원자력의 평화적 이용과 플루토늄 사용에 반대한다는 지적이 있지만 이는 사실과 다르다. 회원들이 개인적으로 의견을 제시한 적은 있어도 플루토늄 사용 반대가 꺽위시회의 공식입장은 아니다. 일본은 상임이사국으로서 지난 1997년 총회를 개최한 바 있다. 꺽위시회의 회장을 지낸 롯블랏(Joshep Rotblat) 교수는 1998년 여름 서울을 방문한 바 있다. 현재 꺽위시회의에는 다수의 노벨상 수상자들을 비롯해서 전직 고위관료 등 각국의 정책결정에 영향을 미칠 수 있는 중요한 인사들이 많이 참석하고 있다.

셋째, “핵전쟁을 방지하기 위한 세계의사회의”(World Congress of the International Physicians for the Prevention of Nuclear War: IPPNW)이다. 일본 전문가들은 우리 나라가 IPPNW 활동에 소극적이라고 지적하고 있다.²⁴⁷⁾ 특히 북한에도 IPPNW 지부가 있기 때문에 남북협력 차원에서도 IPPNW 활동을 활성화할 필요가 있다고 본다.

(6) 학술협력

각국의 전문가 집단들과 기술적, 정책적으로 중요한 사안에 대해 학술적 차원의 협력을 추진하는 것이 바람직하다. 특히 핵비확산 정책 차원에서 일본의 원자력 관련 기관들과의 협력을 정례화하고 강화

247) 일본 동해대학교 카네코(金子熊夫) 교수와의 의견교환, 2000년 10월 3일.

해 나갈 필요가 있다. 기관간 협력의 제도화는 기관 내 구성원들, 즉 양국 핵문제 전문가들간의 신뢰를 높이는데 기여할 것이다. 아울러 주요 국제행사를 공동으로 개최하는 것도 필요하다.

양국의 전문가들이 핵비확산에 관한 주요 사안에 대해 공동으로 연구하고 가능하면 단일입장을 정립해서 국제무대에서 공동으로 활동하는 것도 바람직하다. 예를 들어, NPT 평가회의를 앞두고 1999년 7월 일본국제문제연구소와 히로시마평화연구소가 공동으로 작성한 도쿄포럼 보고서와 같은 핵비확산에 대한 종합보고서를 한일 양국의 유관기관과 전문가가 공동으로 작성해서 국제사회에 발표할 수 있을 것이다. 2002년 월드컵 공동 개최를 통해서 한일 양국간에 그리고 양국민간의 우의가 높아진 상황이므로 정부의 신속한 추진결정이 필요하다고 본다.

(7) 국제홍보

우리 나라의 정책분야에서 취약한 부분의 하나는 결정된 정책의 내용과 정책의 집행상황을 제대로 홍보하지 못한다는 것이다. 있는 상품도 잘 포장해서 제대로 세일즈하지 못하고 있는 것이다. 최소한 우리말로 공개하고 출판하는 주요 정책방안이나 해설자료는 즉시 영어·불어·중국어·러시아어로 번역해서 출판하고 인터넷에도 띄어야 한다. 그리고 주요 정책발표나 세미나 등에는 서울에 주재하는 주요 외국인 론사를 초청해서 한국에서의 활동이 실시간으로 국제사회에 전달될 수 있도록 해야 한다.

나. 국내적 차원

(1) 비확산 문제 전담 연구기관 설립

핵을 비롯한 대량살상무기의 확산 문제를 전담해서 연구하고 정책을 개발할 수 있는 기구를 설립하는 것이 필요하다. 현재 한국원자력 연구소에 우수한 정책팀이 있긴 하지만 사안의 중요성에 비해 그 규모가 너무 작다. 원자력의 평화적 이용을 위한 기술적 연구·개발을 주목적으로 하는 원자력연구소에서 핵비확산 문제를 함께 다루는 것에 대해 의혹이 제기될 소지도 있다. 의견상 “기술개발이 핵비확산에 저촉되지 않는다는 주장을 뒷받침함으로써 원자력연구소의 활동을 합리화하기 위한 부서에 불과하다”는 인상을 줄 수 있기 때문이다. 일본의 경우에도 일본원자력연구소에는 별도의 핵비확산 관련 정책 부서가 없다.

원자력 기술과 핵비확산 정책의 홍보를 분리해서 기술은 원자력연구소에서 전담하되, 핵비확산 정책 홍보는 원자력을 이용하는 한전이나 원자력문화진흥재단과 원자력산업회의 등에서 담당하는 방안을 고려할 수 있다. 과학의 발전 차원에서 기술개발의 자유는 보장하면서 개발된 기술을 사용하는 당사자인 한전이나 원자력 사용을 홍보하는 기관에서 책임의식을 갖고 비확산 문제에 대한 정책을 개발·홍보하는 것이 보다 적절한 역할분담이 될 것이기 때문이다. 필요하다면 원자력문화진흥재단과 원자력산업회의를 통합해서 대내외적으로 평화적인 원자력 이용과 핵비확산 정책 홍보를 전담하도록 할 수도 있을 것이다.

(2) 원자력 외교 강화 방안 마련

원자력은 기술과 외교의 두 축으로 뒷받침된다고 할 수 있을 정도로 원자력에서 외교가 차지하는 비중은 막대하다.²⁴⁸⁾ 비핵정책의 투명성을 높이고 국제사회의 신뢰를 획득하는 것이 세련되고 일관된 외교의 힘이 없이는 불가능하기 때문이다. 그러나 아쉽게도 그 동안 한국의 원자력 외교는 그 중요성에 비해 상당히 미약했다. 돌이켜보건데, 1970년대에 재처리시설 도입을 둘러싸고 벌어졌던 혼란의 큰 원인 가운데 하나는 원자력 외교가 빈약했기 때문이었다고 볼 수 있다. 외교가 성공하기 위해서는 상대의 전략과 의도 그리고 나의 현실을 냉철하게 분석한 바탕 위에서 중장기적이고 치밀한 전략을 세우고 실행하는 준비성과 집요함이 필요하다. 감상적인 애국심과 밀어붙이기식 추진력만으로 만사가 해결되는 것이 아니기 때문이다.

1970년대 후반 일본 외무성 초대 원자력과장으로서 미국 정부와 토카이 재처리시설 도입 협상에 참여한 경험이 있는 카네코(金子熊夫) 교수는 미국과의 협상을 끝내고 한국 외무부에 대해 원자력 문제를 외교적으로 지원할 수 있는 “과”를 설치해야 한다고 제안했었다고 한다.²⁴⁹⁾ 하지만 한국이 외무부 내에 군축원자력과를 만든 것은 1990년대 초반이 되어서였다.

원자력 외교를 강화할 수 있는 방안의 하나는 관련 부처간에 그리고 특정 부처 내에서 연구소와 부처간에 전문가 인적교류를 활성화하는 것이다. 이런 인적교류가 활발히 이뤄지기 위해서는 관료조직이 경직된 사고에서 탈피해야 하지만 한국의 관료사회가 그렇게 유연하지 못하다는 데 문제가 있다.

248) 현재 우리 나라의 원자력 외교 현황에 대해서는, 『2000년도 외교백서』 (서울: 외교통상부, 2001), pp. 279~280 참조.

249) 필자와의 의견교환, 2000년 10월 3일.

이러한 점을 감안하여, 정부 부처간에 전문가 인적교류를 제도화하는 것이 바람직하다. 정부 차원에서 중앙인사위원회를 설치하고 각 부처의 일부 직급을 민간인에게 공개하기 시작했지만 이러한 노력은 시작에 불과하다.²⁵⁰⁾ 21세기에 국제사회의 도전에 대응하면서 한국을 이끌어갈 수 있는 인재를 지금과 같이 고시에 의존해서만 선발하겠다는 것도 시대에 뒤떨어진 발상이다. 각 부처에서 특정 분야를 담당하는 사람이 해당 분야에서 세계적인 인재들과 겨룰 수 있는 지식과 실력을 갖추어야만 국가경쟁력을 확보할 수 있는 것이 오늘날 우리가 당면한 국제사회의 현실이다.

한국의 문제는 인재가 없는 것이 아니라 도처에 깔려있는 인재를 효과적으로 활용하지 못하는 데 있다. 과거의 인습과 집단이기주의 그리고 국제사회의 변화에 대한 대처능력 부재가 큰 원인일 것이다. 현재의 공무원 임용제도를 하루 빨리 파격적으로 개선하는 것이 바람직하다. 새로운 제도에서는 각 부처간에 그리고 부처 내에서 전문가의 파견과 교류가 원활히 이뤄질 수 있어야 한다. 특히 부처간 업무의 성격과 영역이 공통되는 부분이 증가하고 있으므로 관련 부처간에 전문가의 상호 교류를 제도화하는 것이 모두가 살 수 있는 “윈-윈 전

250) 국무총리 심의기구인 정책평가위원회는 김대중 정부 들어 고위 관리직의 전문성과 경쟁력을 높이기 위해 도입한 개방형 실·국장급 인사의 경우 117개 직위 가운데 민간인 전문가로 채워진 자리는 15개에 불과하다고 밝혔다. 『조선일보』, 2002년 8월 10일. 이런 추세는 중하위 직위에서도 보여진다. 외무부를 외교통상부로 개칭하면서 12명의 경제·통상분야 민간인들이 계약직으로 채용되었고 43명의 통상전문가들이 타 부처에서 옮겨왔다. 하지만 2000년 말 현재 민간인은 단 한 명이 남아있고 타 부처에서 합류한 공무원 가운데 31명이 순환보직 원칙에 따라 재외공관에서 영사업무를 보고 있었다. 타 부처에서 옮겨온 사람들이 공관장을 희망했다고는 하지만 이러한 현실은 정부 부처의 관료주의 벽이 두텁다는 것을 보여주는 좋은 사례이다. “기자수첩,” 『조선일보』, 2000년 11월 4일.

략”임에 틀림없다.²⁵¹⁾

(3) 종합적 국민교육 프로그램 개발

원자력이 국민생활에 차지하는 비중을 감안할 때, 우리 정부가 지금까지 원자력에 대한 국민교육에 소홀했음은 부인할 수 없는 사실이다. 가끔 TV에 등장하는 짝막한 상업방송이나 신문광고 이외에 대중에게 원자력의 장단점을 이해시키기 위한 체계적인 교육 프로그램은 없다 해도 과언이 아니다. 우리의 실정에 비해 일본은 국민을 대상으로 한 교육과 홍보에 많은 노력을 기울여왔고, 앞으로 이러한 노력을 더욱 강화할 예정이다. 과학기술부는 일본의 실태를 교훈으로 삼아서 교육부, 문화부와의 협조 하에 체계적인 국민교육 프로그램을 개발하는 것이 바람직하다.²⁵²⁾

앞으로 원자력과 핵비확산에 대한 국민교육의 강화가 국제적 현안으로 대두될 것으로 예상되므로, 우리 정부도 이에 대비한 준비를 서두르는 것이 필요하다. 예를 들어, 2000년 9월 스웨덴에서 개최된 비핵지대 국제세미나에서 앞으로 체결되는 비핵지대조약은 핵무기의 가공할 파괴력과 핵무기를 규제하는 국제적 노력을 자국의 국민들에게 교육시키도록 의무규정을 두는 문제가 제안되었다고 한다.²⁵³⁾ 유엔에서도 일반인들에 대한 군축교육을 강화하는 문제를 논의중이며 2000년 유엔총회에서 관련 결의안(Resolution on UN Study on

251) 전성훈, 「미국의 NMD 구축과 한반도의 안전보장」 (서울: 통일연구원, 2001), pp. 233~234.

252) 일본의 경우 2001년에 과학기술청이 교육부에 흡수되었다.

253) Hiromichi Umabayashi, “Supplementary memo on a Northeast Asia nuclear weapon-free zone,” a paper presented at the International Symposium on *Security and Nuclear Weapons in Northeast Asia*, Tokyo, Japan, October 3, 2000.

How to Strengthen Disarmament Education)이 제출되기도 했다. 국민교육 문제에서 국제사회의 흐름에 끌려가기보다는 적극적으로 나서는 것이 우리 원자력 정책의 투명성 제고 차원에서도 바람직한 일이다.

(4) 언론의 적극 참여 유도

국내외적으로 한국의 비핵정책에 대한 신뢰성을 높이는 데 있어서 언론의 역할을 간과할 수 없다. 정부는 TV 방송사 및 신문사들과 전략적 파트너십을 형성하고 원자력 관련 보도와 프로그램 작성 과정에서 긴밀한 협조체제를 구축하는 것이 바람직하다. 비핵정책의 홍보효과를 극대화하기 위해서는 보수적 성향으로 인식되는 언론방송사가 보다 적절한 파트너일 것으로 생각된다.

정부에서는 비핵문제에 회사차원의 관심을 표명하는 언론방송사에 대해 자료의 우선적 제공, 프로그램 주제 개발에 협조, 주요 인사의 방한 시 인터뷰 주선 등 방송소재 제공차원에서 다양한 인센티브를 제공할 수 있을 것이다. 언론방송사도 정부와의 협조를 통해서 우리나라 비핵정책의 투명성을 보다 효과적으로 높이는데 기여하게 될 것이다.

만약 핵비확산 문제를 전담하는 연구기관이 설립된다면 정부보다는 이 기구가 언론방송사를 상대하기에 더 적합할 것이다. 정부주도의 인위적인 행사라는 인상을 주기보다는 민간차원의 노력을 통해 정부의 정책에 영향을 미친다는 모습을 띄는 것이 바람직하기 때문이다. 연구기관을 활용하는 방식은 한국이 국민여론 차원에서 핵비확산에 우호적인 관심을 갖고 있음을 보여줄 수 있을 뿐 아니라 우리 정부에게는 정책적 운신의 폭을 넓혀주는 이점도 갖는다.

VI. 결론

북한 정권이 남한 정부와의 약속과 국제규범을 위반하면서 우리나라 농축기술을 이용해서 핵개발을 추진했다는 사실은 본 저서의 주제인 통일한국의 비핵정책과 관련해서 두 가지 중요한 시사점을 던져준다. 첫째는 북한을 국제사회에서 신뢰할 수 없는 불량국가로 더욱 확고하게 낙인찍는 결과를 가져옴으로써 통일한국의 비핵정책을 주도적으로 추진해야 할 남한에게 지금보다 더 큰 부담을 주었다는 것이다. 둘째는 통일과정을 원활하게 진행하고 국제적 지지와 환영을 받는 통일을 이루기 위해서 남북한의 핵개발 의혹을 해소해야 하는 문제의 중요성이 더욱 커졌다는 사실이다. 어느 누구도 기만과 사기에 능숙하고 핵 보유에 병적인 집착을 보이는 북한과의 통일을 지지하지 않을 것이기 때문이다. 이런 사실은 기회만 있으면 남을 속이려는 한반도의 반쪽이 환골탈태해서 국제사회의 건전한 구성원이 되도록 하고 통일한국이 핵무장을 추구하지 않겠다는 민족적 의지를 입증하기 위해서 남한 정부와 국민이 엄청난 노력을 기울여야 할 것이라는 점을 일깨워준다.

통일과정에서 남북한이 국가이익과 민족이익을 동시에 실천할 수 있는 바람직한 방법은 보다 자유롭고 풍요로운 행복한 삶을 창출하는 우월한 체제가 주축이 되어 통일을 이루어 나가되 쌍방이 기능적 접근방법을 통해서 정치, 경제, 사회면에서 수렴과정을 거침으로써 통일의 후유증을 없애는 것이다.²⁵⁴⁾ 이런 관점에서 볼 때, 남북한간의 체제경쟁이 남한의 일방적인 승리로 끝났다는 사실은 남북통일이 한국의 주도로 진행될 수밖에 없으며 남한 주민들이 보다 많은 책임과 의

254) 구영록, 『한국의 국가이익: 외교정치와 현실과 이상』 (서울: 법문사, 1995), p. 304.

무를 가져야 한다는 점을 일깨워준다. 결국 한반도의 통일에서는 반세기간의 체제경쟁을 통해 민족의 자유와 인권, 번영에 진정으로 공헌하고, 국제사회의 보편적인 규범과 상식을 따르는 모범국가로서, 21세기 한민족 전체의 운명을 떠맡을 수밖에 없는 체제로 입증된 남한의 입장이 강조되지 않을 수 없다.²⁵⁵⁾

이런 사실은 앞으로의 통일과정에서 한국 정부와 국민들이 북한 정권과 주민들보다 더 많은 책임과 권한 그리고 부담을 떠맡아야 한다는 것과 함께 대부분의 주요 정책적 사안들에서 남한의 입장이 북한의 그것을 압도하게 될 것임을 의미한다. 따라서 국제사회는 비핵정책과 같은 주요 사안들에 대해서 남한 정부와 국민들이 지금부터 어떤 입장을 견지하고 있는가를 주목하게 될 것이고, 그 만큼 한국의 대내외 정책은 이러한 장기적인 안목을 갖고 신중하게 추진되어야 할 것이다. 본 저서는 이런 점을 인식한 바탕 위에서, 통일된 한국의 핵무장 포기가 국가와 민족의 이익에 부합한다는 전제하에, 통일한국이 추진해야 할 비핵정책의 추진전략과 정책방안을 제시했다.

북한이 반세기가 넘게 훼손해 온 한민족의 존엄성과 민족정기를 다시 일으켜 세우고 국제사회의 신뢰를 회복해서 인류의 평화를 선도하는 민족국가로 거듭나는 것은 우리 한국 정부와 국민들에게 주어진 역사적 사명이다. 한민족을 국제사회의 조롱거리로 만들고 북한 주민들을 기아와 공포 속에서 허덕이게 만든 지금까지의 북한 정권은 “민족”과 “자주”를 논할 자격이 없기 때문이다. 따라서 통일한국으로 나아가는 과정에서 그 중요성이 더 해질 한국의 비핵정책은 한국만의 것

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

이 아니라 국제사회의 문제아로 낙인찍힌 북한도 함께 어우르는 것이어야 한다. 바로 이런 이유 때문에 우리 나라는 국제적 흐름에 역행함이 없이 국제규범을 철저히 지키면서 신뢰할 수 있는 국제사회의 일원이라는 긍정적인 국가이미지와 국민사조를 구축해 나가야 한다. 한 걸음 더 나아가 국제규범과 세계평화를 선도하는 국제사회의 지도 국가를 만들겠다는 적극적인 자세와 능동적인 마음가짐이 우리 국민 모두에게 요구된다고 하겠다.

본 저서는 한국이 통일과정을 관리해나가는데 있어서 당면하게 될 가장 민감한 사안인 통일이 가까워질수록 그 중요성이 더해갈 핵심쟁점인 통일한국의 핵무장 문제에 대해서 깊이 있게 다루고자 했다. 북한 핵문제 해결의 전환점이 되었던 제네바 기본합의가 서명된 지 10년째를 맞이하는 2003년에 한반도의 핵문제를 둘러싼 과거와 현재를 종합적으로 정리하고 미래의 방향을 설정하는 것은 의미 있는 작업이라고 본다. 본 연구는 통일과정에 있는 현 시점에서 통일이후를 내다보면서, 핵무장을 포기하는 비핵정책이 한반도의 안전과 민족의 이익에 부합할 수 있다는 전제하에, 중장기적으로 추진해야 할 전략과 단기적으로 실천해야 할 정책방안을 제시하고자 했다. 본 연구의 결과가 범 정부차원의 대비책을 마련해야 할 정책담당자들에게는 훌륭한 참고자료로, 또한 통일과정에 동참하게 될 일반 국민들에게는 핵문제에 대한 이해를 높이는 데 유용한 자료로 활용될 수 있기를 기대한다.

약 어 정 리

- Asiatom: Asian Atomic Energy Community(아시아토클)
BITS: Berlin Information Center for Transatlantic Security
(대서양안보정보센터)
BTWC: Biological and Toxin Weapons Convention(세균 및 독
성무기 금지협약)
CCD: Commission for Conventional Disarmament(유엔재래식
군축위원회)
CD: Conference on Disarmament(군축회의)
CTBT: Comprehensive Test Ban Treaty(핵실험 전면금지조약)
CTR: Cooperative Threat Reduction(협력위협감소)
CWC: Chemical Weapons Convention(화학무기금지협약)
Euratom: European Atomic Energy Community(유럽원자력공
동체)
GLCM: Ground Launched Cruise Missile(지상발사크루즈미사
일)
IAEA: International Atomic Energy Agency(국제원자력기구)
IPPNW: World Congress of the International Physicians for
the Prevention of Nuclear War(핵전쟁을 방지하기 위한
세계의사회의)
JNC: Japan Nuclear Cycle Development Institute(일본핵연료
주기개발기구)
KMP: Korean Peninsula Marshall Plan(한반도마셜플랜)
KTCR: Korean Peninsula Cooperative Threat Reduction(한

반도협력위협감소)

- LTBT: Limited Test Ban Treaty(핵실험부분금지조약)
MLF: Multilateral Nuclear Force(다국적 핵군)
MOX: Mixed Oxide(혼합산화물)
NCND: Neither Confirm Nor Deny
NPG: Nuclear Planning Group(핵계획그룹)
NPT: Treaty on the Nonproliferation of Nuclear Weapons
(핵무기비확산조약)
NSG: Nuclear Suppliers' Group(원자력 공급국 그룹)
NSC: National Security Council(국가안전보장회의)
NSPC: National Security Planning Council(국가안보기획위원회)
PNC: Power Reactor and Nuclear Fuel Development
Corporation(핵연료개발사업단)
PPNN: Programme for Promoting Nuclear Non-Proliferation
SDP: Social Democratic Party(사민당)
SNT: Sensitive Nuclear Technology(민감 핵기술)
SORT: Strategic Offensive Reductions Treaty(전략공격무기감축
조약)
TCNC: Technology Center for Nuclear Control(원자력통제기
술센터)
WEU: Western European Union(서유럽동맹)
WMD: Weapons of Mass Destruction(대량살상무기)

참 고 문 헌

1. 단행본

- 구영록. 「한국의 국가이익: 외교정책의 현실과 이상」. 서울: 법문사, 1995.
- 국방부. 「핵문제 100문 100답」. 서울: 국방부, 1994.
- 김태우. 「‘동아시아 평화지대’의 의의 및 전제조건」. 서울: 세종연구소, 1999.
- _____. 「한국핵은 왜 안되는가」. 서울: 지식산업사, 1994.
- 세종연구소. 「21세기를 향한 한국의 국가전략」. 서울: 세종연구소, 1996.
- 윤덕민. 「대북 핵협상의 전망」. 서울: 해르, 1995.
- 이기택. 「한반도의 정치와 군사」. 서울: 일신사, 1988.
- 이은철. 「북한 핵과 경수로 지원」. 서울: 서울대학교출판부, 1996.
- 전성훈. 「미국의 NMD 구축과 한반도의 안전보장」. 서울: 통일연구원, 2001.
- _____. 「KEDO 체제하에서 남북한 협력증진에 관한 연구: 협력이론을 중심으로」. 서울: 민족통일연구원, 1996.
- _____. 「남북한 양자간 및 동북아 다자간 원자력 협력에 관한 연구」. 서울: 민족통일연구원, 1995.
- 하영선. 「한반도의 핵무기와 세계질서」. 서울: 나남, 1991.
- 한국원자력연구소. 「원자력과 경제」. 대전: 한국원자력연구소,

2000.

_____. 「플루토늄 이용에 관한 국제지침 분석」. 대전: 한국원자력연구소, 1999.

_____. 「각국의 플루토늄 이용현황 분석」. 대전: 한국원자력연구소, 1995.

Asahi Shimbun. *The Road to the Abolition of Nuclear Weapons*. Tokyo, 1999.

Barnet, Richard. *The Alliance*. New York: Simon and Schuster, 1983.

Butcher, Martin, Otfried Nassauer, Tanya Padberg and Dan Plesch. *Questions of Command and Control: NATO, Nuclear Sharing and the NPT*. Berlin: BITS, 2000.

Butcher, Martin, Otfried Nassauer and Stephen Young. *Nuclear Futures: Western European Options for Nuclear Risk Reduction*. London: BASIC, December 1998.

Carter, Ashton, William Perry and John Steinbruner. *A New Concept of Cooperative Security*. Washington: The Brookings Institution, 1992.

Catudal, Honoré. *Nuclear Deterrence--Does It Deter?*. Atlantic Highlands, N.J.: Humanities Press International, Inc., 1986.

Chayes, Abram and Antonia Chayes. *The New Sovereignty: Compliance with International Regulatory Agreements*. Cambridge, Mass.: Harvard University

- Press, 1995.
- Cole, Paul. *Atomic Bombast: Nuclear Weapon Decisionmaking in Sweden 1945-1972*. Washington, D.C.: The Henry L. Stimson Center, 1996.
- Eberstadt, Nicholas. *The End of North Korea*. Washington, D.C.: The AEI Press, 1999.
- Freedman, Lawrence. *The Evolution of Nuclear Strategy*. New York: St. Martin's Press, 1989.
- Harrison, Selig. *Korean Endgame: A Strategy for Reunification and U.S. Disengagement*. Princeton: Princeton University Press, 2002.
- Hayes, Peter. *Pacific Powderkeg: American Nuclear Dilemmas in Korea*. Lexington: Lexington Books, 1991.
- Klare, Michael. *Rogue States and Nuclear Outlaws*. New York: Hill and Wang, 1995.
- Kuntzel, Matthias. *Bonn & the Bomb: German Politics and the Nuclear Option*. Boulder: Pluto Press, 1995.
- Levin, Norman. *The Shape of Korea's Future: South Korean Attitudes Toward Unification and Long-Term Security Issues*. Santa Monica: RAND, 1999.
- Prawitz, Jan. *From Nuclear Options to Non-Nuclear Promotion: the Sweden Case*. Stockholm: The Swedish Institute of International Affairs, 1995.
- Reuter, Paul. *Introduction to the Law of Treaties*.

- London: Pinter Publishers, 1989.
- Song, Yo Taik. *US-DPRK Agreed Framework and Implementation*. Seoul: The Sejong Institute, 1998.
- Woolf, Amy. *Nunn-Lugar Cooperative Threat Reduction Programs: Issues for Congress*, CRS Report for Congress. Washington D.C.: The Library of Congress, 2001.

2. 논문

- 국방부 군비통제관실. “북한 핵무기 개발계획의 실상과 한국의 입장.” 『한반도 군비통제』. 서울: 국방부, 1991.
- 서주석. “21세기 한국의 국익과 한·미 안보협력관계의 조정방향.” 『국방논집』. 제33호, 1996 봄.
- 신성택. “북한의 핵개발 현황과 아국의 대응방향.” 『전략연구』. 제 VII권 제3호, 2000.
- _____. “Nuclear technology and national security.” 『국제 화시대 과학기술의 국제역학과 한국의 대응전략』. 1999년도 한국국제정치학회 주최 국제학술회의, 1999년 11월 19일.
- 이철기. “5개 비핵지대조약에 관한 비교 고찰.” 『한국국제정치논총』. 37집 2호, 1997.
- 전성훈. “한국의 국가이익과 국가전략: 통일·외교·안보를 중심으로.” 『국가전략』. 제5권 2호, 1999.
- _____. “스웨덴의 안보·핵정책에 관한 연구.” 『국가전략』. 제4권 1호, 1998.

_____. “핵문제에 대한 북한의 입장과 한반도 비핵화 전망.” 『세
미나시리즈 92-03』. 서울: 통일연구원, 1992.

Albright, David. “Inconsistencies in North Korea’s
declaration to the IAEA.” in David Albright and
Kevin O’Neill, eds., *Solving the North Korean
Nuclear Puzzle*. Washington, D.C.: ISIS Press,
2000.

_____. “How much plutonium did North Korea
produce?” in David Albright and Kevin O’Neill,
eds., *Solving the North Korean Nuclear Puzzle*.
Washington, D.C.: ISIS Press, 2000.

Anthony, Ian and Elisabeth French. “Non-cooperative
responses to proliferation: multilateral dimensions.”
*SIPRI Yearbook 1999: Armaments, Disarmament
and International Security*. London: Oxford
University Press, 1999.

Asher, David. “Could Japan become the ‘England of the
Far East’?” <http://www.aei.org/psaher.htm>

Barbany, Frank *et al.* “The implementation of agreements
related to disarmament.” *SIPRI Yearbook 1976*.
Stockholm: The Stockholm International Peace
Research Institute, 1976.

Bertsch, Gary and Richard Cupitt. “Nonproliferation in
the 1990s: enhancing international cooperation on
export controls.” in Brad Roberts, ed., *Weapons
Proliferation in the 1990s*. Cambridge, Mass.: the

MIT Press, 1995.

Cheon, Seongwhun. "Regional non-nuclear options from South Korea's perspective." in Young Whan Kihl and Peter Hayes, eds., *Peace and Security in Northeast Asia: the Nuclear Issue and the Korean Peninsula*. Armonk, New York: M.E. Sharpe, 1997.

_____ . "The inter-Korean denuclearization declaration: its past, present and future." a paper prepared for the international symposium and lecture on *Nuclear-Weapon-Free-Zone in Northeast Asia and the Role of Japan* sponsored by the Asahi Shimbun, the city of Hiroshima, and the Hiroshima Peace Culture Foundation, held at the Hiroshima International Conference Center, July 29, 1997.

Farley, Philip. "Managing the risks of cooperation." in Alexander George, Philip Farley and Alexander Dallin, eds., *U.S.-Soviet Security Cooperation: Achievements, Failures and Lessons*. New York: Oxford University Press, 1988.

George, Paul, Robert Bedeski, Bengt-Göran Bergstrand, Julian Cooper and Evamaria Loose-Weintraub. "World military expenditure." *SIPRI Yearbook 1995*. Oxford: Oxford University Press, 1995.

Gilinsky, Victor. "North Korea as the ninth nuclear power?" *Policy Forum Online*. The Nautilus

Institute. October 24, 2002.

Goldblat, Jozef and Macha Levinson. "The second NPT review conference." *SIPRI Yearbook 1982*. Stockholm: SIPRI, 1982.

Goldmann, Kjell. "The Swedish model of security policy." in Jan-Erik Lane, ed., *Understanding the Swedish Model*. London: Frank Cass, 1991.

Harrison, Selig. "Japan and nuclear weapons." in Selig Harrison, ed., *Japan's Nuclear Future: The Plutonium Debate and East Asian Security*. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 1996.

_____. "North Korea and nuclear weapons: South Korean responses." a paper prepared for a conference on The Regional Implications of Korean Proliferation sponsored by the Science Applications International Corporation, May 19, 1992.

Kamp, Karl-Heinz. "Germany and the future of nuclear weapons in Europe." *Security Dialogue*. 1995.

Karp, Aaron. "Ballistic missile proliferation and the MTCR." in Jean-François Rioux, ed., *Limiting the Proliferation of Weapons: the Role of Supply-Side Strategies*. Ottawa: Carleton University Press, 1992.

Khan, Feroz. "Navigating the crossroads." *The Monitor: International Perspectives on Nonproliferation*.

- Fall 2001.
- Kim, Taewoo. “Japanese ambitions, U.S. constraints, and South Korea’s nuclear dilemma.” in in Selig Harrison, ed., *Japan’s Nuclear Future: The Plutonium Debate and East Asian Security*. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 1996.
- LaMontagne, Steve. “North Korea’s nuclear program: an assessment of U.S. options.” *Policy Forum Online*. The Nautilus Institute. October 30, 2002.
- Li, Vladimir. “North Korea and the nuclear nonproliferation regime.” in James Moltz and Alexandre Mansourov, eds., *The North Korean Nuclear Program: Security, Strategy, and New Perspectives from Russia*. New York: Routledge, 2000.
- Mandelbaum, Michael. “US foreign policy and nuclear weapons today.” *SAIS Review*. Winter/Spring 1997.
- Mansourov, Alexandre. “North Korean decision-making processes regarding the nuclear issue at early stages of the nuclear game.” in Young Whan Kihl and Peter Hayes, eds., *Peace and Security in Northeast Asia: the Nuclear Issue and the Korean Peninsula*. New York: M.E. Sharpe, 1997.
- Martin, Lisa. “Institutions and cooperation: sanctions during the Falkland Islands conflict.” *International Security*. Spring 1992.

- Mey, Holger and Andrew Denison. "France's nuclear tests and Germany's nuclear interests." *Comparative Strategy*. 1996.
- Nassauer, Otfried. *NATO's Nuclear Posture Review: Should Europe End Nuclear Sharing?*. BITS Policy Note 02.1. April 2001.
- Nikiforov, Vladislav. "U.S. reviewing aid for non-proliferation programs in Russia." April 17, 2001. <http://www.bellona.no>
- Masao Okonogi. "North Korea's withdrawal from NPT and Japan's stand." 서울신문사 정경문화연구소 주최 국제학술토론회. 1993년 4월 9~10일.
- Quester, George and Victor Utgoff. "Toward an international nuclear security policy." *The Washington Quarterly*. Autumn 1994.
- Sagan, Scott D. "The causes of nuclear proliferation." *Current History*. April 1997.
- Sanders, Benjamin. "Avoiding the worst of all possible worlds." in Joseph Pilat and Robert Pendley, eds., *Beyond 1995: the Future of the NPT Regime*. New York: Plenum Press, 1990.
- Savel'yev, Roald. "Leadership politics in North Korea and the nuclear program." in James Moltz and Alexandre Mansourov, eds., *The North Korean Nuclear Program: Security, Strategy, and New*

- Perspectives from Russia*. New York: Routledge, 2000.
- Scheinman, Lawrence. "The Non-Proliferation Treaty: on the road to 1995." *IAEA Bulletin*. 1992.
- Spector, Leonard and Jacqueline Smith. "North Korea: the next nuclear nightmare?" *Arms Control Today*. March 1991.
- Stein, Arthur. "The politics of linkage." *World Politics*. 1980.
- Umebayashi, Hiromichi. "Supplementary memo on a Northeast Asia nuclear weapon-free zone." a paper presented at the International Symposium on *Security and Nuclear Weapons in Northeast Asia*. Tokyo, Japan. October 3, 2000.
- U.S. Department of Energy. "Policy forum: energy futures." *The Washington Quarterly*. Autumn 1996.
- Wallin, Lars. "Sweden." in Regina Karp, ed., *Security with Nuclear Weapons?: Different Perspectives on National Security*. Oxford: Oxford University Press, 1991.
- Wiegele, T. "The origins of the MLF concept, 1957-1960." *Orbis*, Summer 1968.
- Yager, Joseph. "The nuclear policies of the Republic of China and the Republic of Korea: a comparative analysis." *Asian Perspective*. Spring 1979.
- Zhebin, Alexander. "A political history of Soviet-North

Korean nuclear cooperation.” in James Moltz and Alexandre Mansourov, eds., *The North Korean Nuclear Program: Security, Strategy, and New Perspectives from Russia*. New York: Routledge, 2000.

佐々木芳隆. “核戦略の中の日本.” 坂本義和編, 『核と人間: 核と對決する20世紀』. 東京: 岩波書店, 1999.

3. 기 타

<신문, 잡지 및 방송>

「경향신문」

「노동신문」

「동아일보」

「新東亞」

「月刊朝鮮」

「조선일보」

「조선중앙방송」

「중앙일보」

「한겨레신문」

「한국일보」

Arms Control Reporter

Jane's Defense Weekly

Defense News

International Herald Tribune

Korea Herald

New York Times

NIKKEI

Nucleonics Week

U.S.A. Today

Wall Street Journal

Washington Post

『朝日新聞』

<기타 문건>

『남북대화: 제53호』. 서울: 통일원. 1991년 11월.

『남북한 통일·대화제의 비교 (I)』. 서울: 국토통일원. 1990.

『바세나르체제 가입과 관련한 외무부 보도자료』. 1996년 4월 2일.

『2000년도 외교백서』. 서울: 외교통상부, 2001.

『조선중앙연감 1987』

『조선중앙연감 1988』

『조선중앙연감 1989』

DoD News Briefing--Secretary Rumsfeld and Gen. Pace.
September 16, 2002.

DoD News Briefing--Secretary Rumsfeld and Gen.
Myers, October 17, 2002.

The Economist. Yesterday's War, Tomorrow's Peace: A
Survey of the Koreas. July 10, 1999.

Facing Nuclear Dangers: An Action Plan for the 21st
Century. The Report of the Tokyo Forum for
Nuclear

Non-Proliferation and Disarmament. Tokyo. July

25, 1999.

Harrison, S., L. Spector and J. Leonard. *Preliminary Report: Carnegie Endowment Delegation Visit to Pyongyang, Democratic People's Republic of Korea*. May 9, 1992.

The IAEA Resolution 2636. February 25, 1993.

A National Security Strategy of Enlargement and Enlargement, Washington, D.C.: The White House, 1996,

The National Security Strategy of the United States of America. Washington, D.C.: The White House, September 2002.

North Korea Advisory Group. *Report to the Speaker U.S. House of Representatives*. November 1999.

NPT/CONF.IV/SR.4.

Soviet Nuclear Threat Reduction Act of 1991, H.R. 3807, Enrolled Bill. January 3, 1991.

Statement of Donald Rumsfeld, U.S. Secretary of Defense, Before the House Armed Services Committee on Iraq, September 18, 2002.

The United States and Japan: Advancing Toward a Mature Partnership. INSS Special Report. Washington, D.C. National Defense University. October 11, 2000.

The United States Commission on National Security/21st Century. *Seeking A National Strategy: A Concert*

For Preserving Security And Promoting Freedom.
Washington, D.C. April 15, 2000.

Yoshino, Bunraku. "Japan and energy security." *An Address to the Energy Security Group sponsored by the Council on Foreign Relations and the Japan Atomic Industrial Forum.* Washington, D.C. March 14, 1995.

<http://www.clw.org/control/sort/treatytext.html>

<http://www.fas.org/nuke/guide/dprk/nuke/index.html>

<http://www.onekorea.org/research/t28.html>

<http://www.stratfor.com>

<http://www3.yonhapnews.net>

「原子力關係 映像ソフト一覽」. 東京: 財団法人 日本原子力文化振興財団. 2000.

第37回 「原子力の日」關連行事·弘報. 東京. 科學技術廳. 1999.

「平成11年度 原子力に關する教育檢討會 檢討結果のまとめ」. 東京. 財団法人 日本原子力文化振興財団. 1999.

「エネルギーと環境」に關する高校生の意識調査報告書」. 東京. 財団法人 日本原子力文化振興財団. 1997.

「エネルギーと環境」に關する中學生の意識調査報告書」. 東京. 財団法人 日本原子力文化振興財団. 1998.

「エネルギーと環境」に關する高校教員の意識調査報告書」. 東京. 財団法人 日本原子力文化振興財団. 1999.