

한반도 비핵화정책에 관한 연구

A Study on The Denuclearization Policy in Korean Peninsular

송인진, 박동극, 최영성

한국원자력안전기술원
대전광역시 유성구 구성동 19

요 약

1991년 12월 31일 남북한의 총리사이에 “한반도의 비핵화에 관한 공동선언”이 채택되었다. 이 선언은 세계적으로 유례가 없는 분단국 사이에서 합의된 비핵화 정책으로서 그 역사적 의의가 크다고 할 수 있다. 본 논문의 목적은 이러한 한반도 비핵화 공동선언이 남북한이 합의한 핵정책이라는 사실에 주목하여 핵확산에 대한 이론적 접근방법을 살펴보고 이를 바탕으로 한반도 비핵화 정책의 이론을 설명하여 그 실천 가능성을 전망하여 보는데 있다.

본 논문에서는 핵확산 이론의 분석결과를 활용하여 분석틀을 설정하였으며, 국제체제의 구조적 수준에서 한반도 비핵화 유인요소와 분단 체제적 단위 수준에서 비핵화 유인요소를 검토하였다. 또한, 이 분석틀에 의해 필자가 제기한 4가지 문제의식에 대한 검증을 시도하였다. 한반도 비핵화 정책은 현실적으로 국제체제 수준에서 주변 4강의 대 한반도 비핵화 정책에 대한 일치와 남북한의 안보이해 관계가 맞아떨어진 측면에서 타당성을 갖지만, 주변 4대 강국 중 사실상의 핵 보유국으로서 유일한 비핵국인 일본의 핵무장 가능성을 고려하고 통일된 한반도에서 비핵화 정책을 지속시키려면 동북아 역내적 차원에서 비핵지대 추진에 대한 외교적 노력이 요망된다. 이에 본 논문은 비핵지대의 일부로서 한반도 비핵화라는 구체적 사례의 이론적, 실증적 해석을 위한 시도로서 의의가 있다 하겠다.

Abstract

The prime ministers of North Korea and South Korea adopted "Joint Declaration of the Denuclearization of the Korean Peninsular"(Joint Declaration) on December 31, 1991. Unprecedented as an agreement between two political powers of a divided country, this Joint Declaration is important for its historical significance.

To analyze the denuclearization policy in the Korean peninsular, this dissertation suggests a framework which can be established on the factors facilitating the denuclearization both on the level of international politics and on the politics of a divided country. A substantial nuclear proliferation theory should be based on the study in detail of the nuclear proliferation cases of about 40 individual countries. This dissertation may be meaningful as a concrete study of the denuclearization in the Korean peninsular on theoretical and practical basis.

제 1 장 서론

제 1 절 연구의 배경과 목적

비핵화 개념은 1950년대 후반부터 산업기술의 발달과 더불어 증가하기 시작한 핵무기 보유국의 수적 확산을 방지하고, 이를 통하여 인류가 공멸할 수도 있는 핵전쟁을 예방한다는 핵무기 확산 방지(금지)라는 이상에 부응하여 대두된 것이다. 당시에 제기된 핵무기 확산 방

지를 위한 여러 이론들은 후에 핵무기 비확산 조약(Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear weapons : NPT)의 기본적인 성격이 되었다. 당시의 이론들을 살펴보면, 첫째는 핵 전략상의 문제로서 핵무기 보유국의 수적 증대는 고의든 과실이든 핵무기 사용 가능성을 높인다는 논리이다. 둘째는 핵무기의 가공할 파괴력과 잔인성이다. 셋째는 기술의 발달로 그만큼 핵무기 보유국의 증가 확률도 커진다는 논리이다. 넷째는 미국과 소련 등 핵무기 보유국에 의한 핵무기 경쟁이 핵무기 확산을 자극한다는 것이다.¹⁾

이러한 논리에 입각하여 핵무기 보유국 중심으로 추진된 NPT 레짐에 의한 핵확산 방지를 위한 직접적 노력이 있었는가 하면 그 한계에 대한 반동으로 비핵국들이 역내적 합의를 통하여 비핵화를 위한 방안을 강구하여 핵무기 확산을 저지하려는 간접적 노력도 일찍부터 시도되었다. 시간적으로 보면 비핵시대 설정 노력이 NPT 레짐 보다 먼저 시작되었다고 볼 수 있다.²⁾ 이러한 배경을 바탕으로 할 때 비핵화는 NPT 형성 개념과는 그 성격을 달리 하는바 NPT 레짐에 의하면 비핵국은 자국의 영토 내에 핵 보유국의 핵무기를 반입할 수 있지만, 그 사법권과 통제권을 전혀 행사하지 못한다. 그러나 비핵지대는 핵무기 자체의 반입 등을 제어하기 때문에 핵무기 보유국에 의한 비핵국 영토로의 핵무기의 배치 및 반입이 불가능한 것이다. 다시 말해 비핵지대는 핵무기의 소유와 통제 모두를 반대하는 것으로 NPT의 형성 목적을 확장시키고 재 강화하는데 도움을 주고 있는 것으로 볼 수 있다.³⁾ 더구나, 오늘날 과학기술의 급진적 발달 특히 정보기술 분야에서의 발전은 핵무기 보유국과 핵무기 비보유국의 단순 이분법적 구별을 의미가 없게 하였으며, 핵무장 선택권(Nuclear Option) 역시 핵 능력의 문제라기 보다는 정책선택의 문제로 인식되고 있다.

1991년 12월 31일 남북한의 총리 사이에 「한반도 비핵화에 관한 공동선언」이 채택되어 1992년 2월 19일 발효되었다.⁴⁾ 이 공동선언은 첨예하게 대립하고 있는 분단국에서 성립된 최초의 비핵화 합의로서 그 역사적 의의가 있다. 또한, 2000년 6월 13일부터 6월 15일까지 평양에서 개최된 남북한 정상회담 결과 발표된 남북공동선언에서는 직접적인 언급은 없었지만, 김대중 대통령은 남북정상회담을 통해 한반도에서 평화를 정착시키고 긴장을 완화해 나가기 위한 조치들을 취해나가야 한다고 강조하면서 한반도 비핵화 공동선언 및 미국과 북한의 제네바 합의를 성실히 이행하고 미사일 문제를 조속히 해결하는 것이 북한의 미·일 관계 등 대외관계 개선 노력에도 도움이 될 것이라는 뜻을 밝혔다.⁵⁾

한국의 경우 많은 핵무기 비보유국의 경우처럼 감정적으로 막연한 핵무장을 주장하는 경향과 아울러 무원칙하게 핵무장을 반대하는 주장도 혼재하는 실정인 것이다. 또한, 1991년 12월 한반도 비핵화 공동선언 당시 남북한 모두는 핵무기의 확산 방지를 위한 국제적인 노력에 부응하여 NPT에 가입된 상태로서, 남한은 1975년 10월부터 국제원자력기구(IAEA)사찰을 받아 왔으며, 북한은 한반도 비핵화 공동선언 체결 직후인 1992년 1월 IAEA 안전조치 협정에 서명하고 1992년 3차례에 걸쳐 IAEA의 임시사찰을 수용하였음을 상기하면 국가 이익을 고려한 전략적 차원에서 핵정책의 정립과 추진이 절실한 것이다.

본 논문은 한반도의 평화체제 구축에 있어 핵심적 사항으로 남북한 사이에 이미 합의한 한반도 비핵화 공동선언을 바탕으로 비핵화 정책의 이론적 배경을 검토하고 실천 가능한 비핵화 정책방향을 타진해 보는 것이다. 이를 위해 다음과 같은 몇 가지 문제의식을 배경으로 연구에 임하고자 한다.

① 1991년 12월 남북한 사이의 비핵화 공동선언의 채택은 남북 양측이 한반도의 평화체제 구축을 위한 자주적 선택인가, 또는 주변 강국 특히 미국의 위협과 설득에 의한 타협의 산물인가 하는 문제이다. 이는 비핵화 정책이 NPT 레짐에 의한 핵확산 방지보다는 상호간의 안전보장 필요성에 의하여 자발적이고 평등한 안보 유지를 위한 능동적 수단으로서 비핵화

1) 황영채, 『NPT 어떤 조약인가』 (서울: 한울아카데미, 1995), pp. 21-25

2) 이호재, 『핵의 세계와 한국 핵정책』 (서울: 법문사, 1981), p. 180

3) Ramesh Thakur, "A Nuclear-Weapon-Free South Pacific: A New Zealand Perspective," *Pacific Affairs*, Vol. 58, No. 2(Summer 1985), p. 217

4) 한반도 비핵화에 관한 공동선언은 1991년 12월 31일 채택되었고, 1992년 1월 20일 남한의 정원식 총리와 북한의 연형묵 총리에 의해 서명되었으며, 남과 북이 각기 필요한 절차를 거쳐 본문을 교환한 날로부터 효력이 발생하도록 규정한 바, 1992년 2월 19일 발효되었다. 외교통상부 외교정책실, 『군축·비확산 편람』 (행정간행물등록번호 17000-23610- 67-3, 2001. 1), p. 153

5) 통일부, 『남북공동선언 조항별 해설 및 주요 현안문제 관련 질의·응답자료』, 2000. 7, p. 8

실현이라는 일반적인 통념의 타당성을 검증함은 물론이고 비핵화 정책의 추진의지와 실천 가능성을 가늠하는 중요한 요소이기 때문이다.

② 1970년대의 남한의 핵무장 시도 및 1980년대 후반 이후 불거져 나온 북한 핵문제는 근본적으로 남북한의 핵정책이 투명성이 결여되었기 때문으로 볼 수 있는데, 이러한 불투명한 핵정책은 핵비확산 레짐의 유지·강화측면에서 핵보유국(주변4강)이 해당 국가(남한, 북한)에게 보상 및 비용지불을 통하여 국제 핵비확산 레짐의 안정성을 도모한다는 이론의 적실성과 타당성이 한반도에서도 성립하는가를 검토하는 것이다.

③ 한반도 비핵화 공동선언 제 4항에서 규정한 “남과 북은 핵재처리 시설과 우라늄 농축 시설을 보유하지 아니한다.” 라는 조문이 과연 일부 핵정책 전문가들의 주장처럼 핵무장 선택권의 포기 더 나아가서 핵주권의 포기인가? 하는 문제이다. 다시 말해 한반도 비핵화 공동선언 이후 한국 국내에서 제기되어 온 비핵화 논쟁 즉, 비핵화 정책과 핵주권은 반비례적인 상관관계를 갖고 있는가 하는 문제점을 분석하는 것이다.

④ 한반도 비핵화 공동선언이 진정한 의미에서 실천 가능한 바람직한 핵정책인가, 다시 말해 남과 북이 핵무기의 시험, 제조, 생산, 접수, 보유, 저장, 배비, 사용을 하지 아니하는 것이 민족적 이익에도 부합되고 동북아의 안정과 나아가 핵비확산 국제 레짐과 이 레짐이 목표하는 세계질서의 안정과 평화에 기여하는 핵정책인가? 하는 문제의식인 것이다.

본 논문은 기본적으로 한반도 비핵화 공동선언이 분단국가인 남북한이 합의한 체계적인 핵정책이라는 인식 하에 비핵화 정책이 ‘한반도’라는 단위적 수준에서 갖는 이론적 타당성과 현실적인 유용성을 검증·분석하는 것이다. 이런 의미에서 ‘비핵화 정책의 유용성 검토’라 할 수 있으며, 한반도의 평화체제 구축과 동북아의 안보증진이라는 측면에서는 ‘한반도 평화정책 연구’의 성격을 지니고 있는 것이다.

제 2 절 연구의 방법과 내용

본 연구의 분석 초점은 한반도 비핵화 정책의 정치적 함의를 국제체제의 구조적 수준과 남북 분단체제의 단위적 수준에서 도출·평가하고, 비핵화 정책의 실천 전망에 대한 체계화를 시도하는 것이다. 즉, 한반도 비핵화 정책의 실천 가능성을 제고하여 주는 이론적 프레임을 연구하는 것이다. 따라서 본 연구는,

첫째, 연구대상 시기를 한반도 비핵화 공동선언의 채택과 동 선언이 발효된 시점인 1991년 12월을 전후한 시기로부터 남북정상회담이 개최되었던 2000년 6월 전후까지로 포괄하였으며, 공간적인 분석대상은 한반도 즉, 남북한 분단 체제적 수준이며,

둘째, 비핵화 정책의 일반적인 이론 체계를 한반도 비핵화 정책의 추진에 가능하도록 적용하고, 설정한 문제의식을 남북한 분단 체제적 수준과 국제체제의 구조적 수준에서 검증하는 것이다. 즉, 주변 4강의 대 한반도 핵정책을 통하여 한반도에서의 비핵화 정책 추진방향을 검증, 평가하는 것이다.

셋째, 결론 부분에서는 문제의식의 규명 결과가 남북한 분단 체제적 수준과 주변 4강의 대한반도 핵정책이라는 국제체제의 구조적 수준에서 의미하는 정치적 함의를 기술하여 바람직한 한반도 비핵화 정책 방향을 전망하는 것이다.

이러한 연구방법에 따른 구체적인 연구내용은 한반도 비핵화 정책의 인과관계를 설명하여 줄 수 있는 분석틀을 설정하여 그 분석틀에 따라 문제의식을 분단 국가체제의 단위적 수준과 국제체제의 구조적 수준에 적용하여 바람직한 한반도 비핵화 정책 방향을 설명·전망하는 것이다. 즉, 제시한 분석틀과 문제의식을 적용하여 한반도 분단 체제의 내적 수준과 국제체제의 구조적 수준에서 분석한 한반도 비핵화 정책의 검증결과를 가지고 그 실천 가능성을 전망하는 것이다.

제 3 절 분단국가 단위 수준의 분석틀

핵확산의 원인에 관한 현실주의 이론에 따른 국가행위의 분석 결과는 국가가 상대국의 군사적 능력과의 균형을 유지하려고 핵무장을 시도한다는 것이며, 국가는 이러한 핵무장을 통하여 무정부적 성격의 국제체제 속에서 핵 위협 또는 전쟁으로부터 안보를 보장받으려 한다

는 것이다. 즉, 핵확산의 주요 원인은 자국의 안전보장에 있으며, 국위 선양 등 여타의 원인은 특수한 개별적 사례를 설명하여 주는 보완적 원인이라는 것이다. 이러한 입장에서 보면 비핵화(비핵지대)정책은 일견 현실주의 이론에 배치되는 것으로 볼 수도 있다. 그러나, 핵전략 측면에서 비핵국에 대한 상대국으로부터의 핵 위협은 통상 해당 국가가 핵무장을 시도할 경우에 존재하는 것이므로, 핵무장을 포기하면 안보상의 중대한 위협이 제거되는 것이다. 즉 재래식 무기에 의한 상호 억지관계의 성립으로 안보가 보장된다면 핵무기를 보유하는 것이 오히려 안보를 저해시키는 것이다. 결국 핵무장은 자국의 안보를 성취하기 위하여 추진되기 때문이다.

현실주의적 접근방법이 분단 국가인 한반도의 비핵화 정책 수립 및 추진에 있어서의 이론적 함의는 핵확산은 기본적으로 정치적 문제로 인식되며 단위들 사이의 관계에 의해 결정된다는 것이다. 이 관계는 국제체제 구조에 의해 좌우되는 바, 한반도 주변 국제체제의 구조와 그 질서유지 방식이 핵확산의 규모와 속도를 결정하는 요인인 것이다. 핵확산의 결정은 국가수준에서 이루어지지만 그렇게 결정하게 하는 원인의 제공자는 국제체제의 구조와 질서유지 방식인 것이다. 다시 말해 한반도 주변 4강의 구조와 질서유지 방식이 남북한 단위 수준에서는 안보의 달성이라는 형태로 나타나는데, 핵확산의 핵심적 원인은 안보라고 전제할 수 있는 것이다. 이상에서의 분석 결과를 도식화하면 아래의 그림과 같다

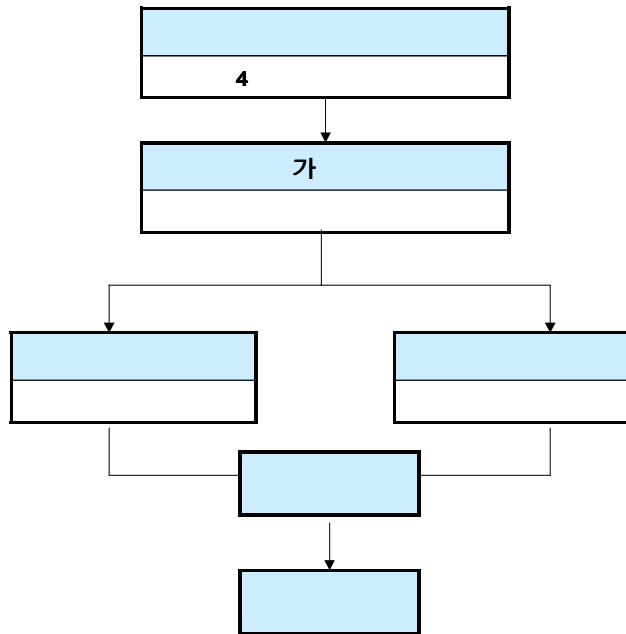


그림. 분석틀의 개념도

제 2 장 국제체제 구조적 수준에서의 비핵화 유인요소

제 1 절 구조적 수준에서의 이론적 함의

한반도 비핵화 정책은 민족 자결권에 따른 민족 내부분제임과 동시에 미국, 일본, 중국, 러시아 등 주변 4강 및 NPT, IAEA 등 핵비확산 국제 레짐 등과의 긴밀한 협조가 필요한 국제문제이다. 이러한 사안의 양면성을 고려하여 핵무기가 국가와 국제관계에서 갖는 정치적 함의를 이해할 필요가 있다.

핵확산의 원인과 결과에 대한 이론들은 적어도 묵시적으로 핵폭발과 국가 중심적 안보질

서 사이의 관계에 대한 시각에서 출발한다. 즉, 국가, 국제체제와 핵무기의 파괴력 사이의 적절한 이해를 제공하는 이론인 것이다.

이들 이론 중 구조적 현실주의는 국제체제의 질서를 형성하는 원리 또는 구조에 따라 정치적 결과가 산출된다는 논리에 입각한 설명을 시도한다. 이에 반해 안보 물질결정론은 지리와 기술의 상호작용에 의해 구성되는 물질적 조건의 양태가 안전을 보장할 수 있는 성향을 결정 짓는다는 것이다. 한반도 비핵화 정책의 설명에 있어 현실주의 이론으로 그 적실성이 큰 안보 물질결정론은 이론의 종속변수를 국가간 관계나 심지어 국가 또는 국가체제로 설정한 것이 아니며 세계 안보질서로 설정한 것이다. 이는 안보단위 유형의 발생을 설명하려는 시도로 핵무기는 안보기구에 질적인 변화를 강요하는 폭력의 질적 변화라고 전제하는 것이다. 이에 안보 물질결정론은 맑시즘의 사적 유물론 개념을 편의상 차용하는데 대체적으로 외적인 독립변수들로 구성되는 토대 또는 하부구조가 상부의 양식과 정치관계를 결정한다는 것이다.

핵확산에 관한 국가행위 이론에 의하면 국가간에 ‘핵무기에 의한 억제’는 과연 건전한 안보 대책인가? 여부에 대한 검토가 필요하다. 핵무기에 의한 억제는 자국의 핵심적 이익에 대해 제기될 수 있는 다양하고 광범위한 위협에 대하여 안전보장을 제공한다는 의미에서는 건전한 전략이다. 그러나 이러한 핵에 의한 안전보장은 상대 국가가 자국에 대한 똑같은 방법으로 보복을 위협하는 무분별한 핵 공격을 단념시켜 준다는 의미에서 유용한 전략이라는 사실을 염두에 둘 때 핵무기 개발의 반 유인요소가 존재한다는 사실이다.

이 이론들의 이론적 함의는 현실주의적 핵확산 이론은 핵확산을 기본적으로 정치적 문제로 인식하면서 핵무기의 확산은 국제정치 즉, 국가들 사이의 관계에 의해 결정된다는 것이다. 이 관계는 국제체제 구조에 의해 좌우되는 바, 국제체제의 구조와 그 질서유지 방식이 핵확산의 규모와 속도를 결정하는 요인이라는 것이다. 또한, 국가 중심적 접근방법으로 국가행위에 초점을 맞춰 이론화를 시도한 이론은 국제 체제적 수준에서의 핵확산 원인과 국가적 수준에서의 핵확산 원인으로 구분하여, 국제 체제의 구조적 수준에서는 국제체제의 무정부성과 국제체 변수를 국가적 수준에서는 국익, 가용자원, 군사기술 수준의 변수로 설명하는 것이다.

결국 핵확산의 결정은 국가수준에서 이루어지지만 그렇게 결정하게 하는 원인의 제공자는 국제체제의 구조와 질서유지 방식이라는 것이다. 이 구조와 질서유지 방식이 국가수준에서는 안보의 달성이라는 형태로 나타나는바, 핵확산의 핵심적 원인은 안보라 전제하는 것이다. 현실주의적 접근방법이 분단 국가인 한반도의 비핵화 정책 수립 및 추진에 있어서의 정치적 함의는 핵확산은 기본적으로 정치적 문제이며 단위들 사이의 관계에 의해 결정된다는 것이다. 이 관계는 국제체제 구조에 의해 좌우되는 바, 한반도 주변 국제체제의 구조와 그 질서유지 방식이 핵확산의 규모와 속도를 결정하는 요인인 것이다. 핵확산의 결정은 국가수준에서 이루어지지만 그렇게 결정하게 하는 원인의 제공자는 국제체제의 구조와 질서유지 방식인 것이다. 다시 말해 한반도 주변 4강의 구조와 질서유지 방식이 남북한 단위수준에서는 안보의 달성이라는 형태로 나타나는 것이다.

이는 핵확산과 핵비확산의 문제가 단순한 국가차원의 문제가 아니며, 국제체제 즉 구조적 접근을 필요로 한다는 사실을 이론적으로 잘 나타내 주며 특히, 국가의 안보문제와 관련하여 이 이론에서 제시하는 공화주의적 연합체 모델은 핵비확산 국제 레짐의 안보질서 집행에 관한 이론적, 현실적 기능에 대하여 적절한 설명력을 제공하여 주는 것이다. 즉, 핵시대의 안보는 공화주의적 연합체에 의해 이루어지고 이 연합체에서 각 국가와 각 국가 보유의 핵 전력은 모두 억제된다는 것을 가정한다. 그러한 안보질서는 핵 전력을 사용할 수 있는 행위자의 수를 억제하고 비핵국의 규범, 핵 전력을 모니터링하는 정교한 시스템을 구축하게 한다는 것이다. 결국 이 이론은 비핵화 정책 등 핵비확산 레짐 등장 of 정당성을 시사하는 것이다. 이러한 이론의 정치적 함의를 한반도라는 역내적 차원에 적용시켜 보면 한반도가 갖는 지정학적 특수성과 주변 4강의 이해관계의 상충을 고려할 때 한반도에 대한 국제체제 구조적 수준에서의 안보정책 특히 주변 4강의 대 한반도 핵정책과 남북한의 핵무장 또는 비핵화 정책이 상호 함수관계가 있음을 말하여 주는 것이다.

제 2 절 주변 4강의 대한반도 핵정책

주변 4강의 대 한반도 핵정책의 공통점은 한반도의 비핵화이다. 미국은 한반도에서의 핵 확산을 막기 위해 1970년대 중반 박정희 대통령에 의한 주한미군의 철수계획과 연계한 독자적인 핵개발 추진 계획 및 1970년대 후반 한국의 핵연료 재처리 시설의 확보계획을 국제적인 외교적 압력으로 좌절시켰다. 또한 1991년 12월 남북한 사이에 채택된 ‘한반도 비핵화 공동선언’ 역시 그 직전인 1991년 9월 당시 부시 미국 대통령에 의한 진술 핵무기 폐기선언으로부터 직접적인 영향을 받았는데, 결과적으로 주한미군이 보유한 핵무기 철수를 통하여 북한의 핵사찰 거부 명분을 제거시킴과 동시에 남북한이 비핵화 정책으로 나아가는 결정적인 계기가 되었다.

미국의 핵정책은 만약 북한이 낮은 수준에서나마 핵무기를 보유하게 된다면 이는 동북아에서 핵확산이 급속하게 전개될 것을 우려하는 것이다. 다시 말해 북한과 대치상태에 있는 남한은 안보문제와 생존을 위하여 핵무기 보유를 위해 전력을 다할 것이며, 일본 역시 자국의 안보를 위해 핵무장을 서두를 것이 분명하다는 것이다. 따라서 미국의 대 한반도 핵정책은 북한의 핵개발 저지를 통해 한국, 일본의 핵무기 보유를 금지시키려는 다목적의 세계전략의 일부로 보아야 하는 것이다.

한반도의 핵정책이 일본의 핵정책에 미치는 영향은 대단한 것이다. 즉, 일본이 인식하는 북한은 이미 핵무기를 보유한 것으로 추정하고 있으며 이 추정이 사실로 입증되거나, 장차 통일 한국이 핵무기 또는 핵능력을 보유하게 될 경우 일본은 핵무기 보유를 고려하게 될 것이다. 이러한 논리를 배경으로 하면 일본이 북한의 핵보유에 대하여 반대 입장을 취하는 것은 당연하다. 일본은 그들의 지정학적 여건 때문에 북한이 핵무기를 보유하게 된다면 안보상의 이유로 공식적인 핵무장을 하게 될 것으로 예상되는 것이다.

일본의 대 한반도, 또는 대 북한 핵정책의 특기사항은 일본의 안보환경을 고려할 때 미국·일본 관계와 한국·일본 관계의 고려에서 대미관계 고려가 우선적으로 작용한다는 사실이다. 따라서 일본의 대 한반도 핵정책은 미국의 대 한반도 핵정책과 유사한 정책의 동원이 예상되며 특히, 북한 핵 문제와 관련하여 일본은 미국의 의사를 무시할 수 없는 미국 추종형의 핵정책 전개로 평가할 수 있다.⁶⁾

중국의 대 한반도 핵정책은 중국과 미국의 관계진전에 따라 커다란 영향을 받게 될 것으로 전망된다. 미국이 세계적인 전략적 차원에서 중국에 대한 ‘봉쇄정책’을 추진한다면 우선은 대만문제로 인한 대립이 격화될 수 있다. 이 경우 주한미군의 역할과 관련하여 중국은 대 러시아 견제라는 현실적 측면보다는 이른바 ‘평화공존을 위한 5대 원칙’에 의거하여 주한미군의 위상을 거론하여 결과적으로 한국과의 관계가 손상될 것이다. 그렇더라도 북한 핵문제에 관하여 원칙적인 비핵화 입장에는 변화가 없을 것이나, 미국과의 대결적인 북한의 핵정책에 더욱 동조하여 북한 핵문제는 쉽사리 해결책을 강구하기가 어려울 것으로 전망할 수 있다.

북한 내부의 변화와 관련하여 중국은 자국의 안보에 매우 중요한 완충지대 역할을 수행하는 우호적인 북한의 존재를 바라기 때문에 북한 정권이 붕괴되거나, 위기를 맞는 것을 원하지 않으므로 북한 핵문제에 대한 국제적인 제재가 지나쳐 북한정권이 위기를 맞는다면 북한이 핵을 보유하고 무너지지 않도록 하는 입장 즉, 핵무기 보유를 묵인하는 정책을 취할 수도 있을 것이다. 다시 말해 중국은 북한이 핵무기 한 두 개를 가지고 있다 하더라도 이것이 바로 중국의 안보를 위협하는 요소로 인식하지 않는다는 것이다. 이는 북한과 중국과의 전통적인 ‘형제적 우호관계’의 지속은 핵무기 보유 여부와 관련이 없다는 것이다. 또한, 중국은 북한의 핵문제를 대미 협상카드로 이용한다는 것이다. 즉, 북한으로 하여금 대미 강경 자세를 취하도록 유도했다는 것이다. 중국은 북한의 핵문제 카드를 중국의 대미 무역협상, 인권문제에 관한 미국의 압력에 대처하는 수단으로 사용하고 있다는 것이다. 이러한 관점에서 중국의 대 북한 핵정책에서 두 가지의 전망이 가능하다. 중국의 안보와 관련하여 중국에 대한 미국의 직접적인 위해 요소를 분산시키는 역할을 북한 핵문제가 대행하는 것이고, 다른 하나는 북한의 핵개발 수준이 그다지 우려할 수준이 아니라는 것을 전제로 할 때 북한 핵문제는 앞으로 상당기간 지속될 것이라는 전망이다.

러시아의 대 한반도 핵정책은 핵 문제에 관한 한 핵비확산 레짐을 준수한다는 확고한 언

6) 유찬열, “동북아 4강의 대북한 핵정책 비교분석,” 『국방논집』 제 27호 1994년 가을, pp. 62-64

결과 1991년 남북한 사이에 채택된 한반도 비핵화 공동선언에서와 같이 비핵지대로 존속되어야 하며, 미사일 관련 프로그램의 폐기가 선행되어야 한다는 것이다. 이러한 조건이 충족되는 한반도에 대하여 러시아는 확실한 안전 보장을 약속할 수 있으나, 러시아 영토가 포함되는 여타의 비핵지대에는 찬동할 수 없다는 것이다. 이러한 비핵지대 확약에 수반하여 CWC, BWC, MTCR 등의 국제 레짐 가입 및 레짐 준수가 필요하다는 것이다. 더불어 통일 이전의 상태에서 한반도 문제 해결을 위하여 1994년 러시아가 제안한바 있는 6자회담의 개최가 필요하다는 입장이다. 이러한 6자회담 제의를 통하여 확인할 수 있는 바와 같이 러시아는 한반도에 대한 현재의 아젠다는 남북한의 통일이 아니고 2개의 한국이 평화 공존하는 것이라 보고 있으며, 향후 동북아에서 건설적인 역할을 수행할 준비가 되어 있다는 것이다.

이상에서와 같이 주변 4강은 대 한반도 비핵화 정책에 일치를 보이고 있으나, 남북한 사이에서 돌발상황이 발생하거나 주한미군의 일방적 감축 내지 철수가 단행될 경우 미국의 기존 대북 핵정책인 제네바 북·미 기본합의 및 페리 프로세스의 급격한 변경이 이뤄진다면 북한의 핵정책 변화를 초래시켜 또 다시 1990년대 초반의 핵위기가 재현될 수 있는 취약성을 안고 있는 것이다.⁷⁾ 특히, 미사일 문제와 관련하여 북한은 1999년 9월 시험발사 유예선언을 하였는바, 이의 준수 여부와 2001. 5. 부시 미국대통령이 선언한 새 미사일 방어체제(MD)⁸⁾ 추진계획은 동북아에서 중국과 북한을 겨냥한 것으로서 이 MD체제는 남북관계에 직접적인 영향을 미치지 않을 수도 있지만 이는 집단안보체제의 성격보다는 가상 적국과의 대결을 가정한 것이기 때문에 해당국가는 커다란 위협으로 받아들일 수 있다. 따라서 MD체제의 추진은 동북아에서 핵무기를 포함하여 군비경쟁을 부추킬 우려가 존재하는 것이다.⁹⁾

제 3 장 분단국가 단위 수준에서의 비핵화 유인 요소

제 1 절 남한의 핵정책

1953년 12월 아이젠하워 미국 대통령이 제안한 ‘원자력의 평화적 이용’ 프로그램은 그 이전까지의 미국 핵정책과는 정반대의 정책으로 그때까지의 비밀주의로부터 일진하여 평화이용에 한정된 국제협력주의로 바뀌고 이것을 제도화 측면에서 뒷받침하기 위해 1954년에 미국 원자력법을 개정하였던 것이다. 이같은 미국 핵정책의 변화로 세계 각국은 미국과 원자력협력협정을 체결하고 원자력 발전기술을 도입, 개발하기 위하여 진력하게 되었다는 사실은 앞에서 알아본 바와 같다. 이를 핵확산 측면에서 분석하면 핵비확산 국제적 레짐을 통한 원자력의 평화적 이용을 권장하면서 핵확산을 방지하기 위한 미국 핵정책의 획기적인 변화였던 것이다.

이러한 미국 핵정책의 변화에 따라 한국과 미국은 1956년 2월 원자력협력협정에 서명하였던 것이다. 이 협정은 1958년 2차 개정되고, 1965년에 3차 개정되었다. 그후 한국에서 본격적인 원자력 발전사업이 전개됨에 따라 원자력의 민간이용에 관한 협력 증진의 필요에 따라 1972년 대체협정이 서명되고 1973년 3월 발효되었다.¹⁰⁾ 한국과 미국간에 최초 체결된 원자력협력협정을 둘러싸고 당시 유력한 과학자들이 원자력 발전의 자주성에 대하여 해방 후 처음으로 과학기술 정책논쟁이 신문지상을 통하여 전개되었으며,¹¹⁾ 이 논쟁의 주역이었으며

7) 『조선일보』, 2001. 5. 17

8) MD체제의 추진철학에 대한 부시 미국 대통령의 언급은 “Cold War deterrence is no longer enough to maintain peace and, hence, we need new concepts of deterrence that rely on both offensive and defensive forces. He emphasized that deterrence can no longer be based solely on the threat of nuclear retaliation, and argued, we need a new framework,” PIR Center in Russia, *Yaderny Kontrol*, Vol. 6, No. 3, Summer 2001, p. 3

9) 『동아일보』, 2001. 5. 11

10) 한국에서 최초의 상업용 원전인 고리 1호기 원전은 1972년 착공하여 1978년 가동을 시작하였다. 즉 본격적인 상업용 원전의 가동에 대비하여 원자력협력협정의 대체가 이루어 졌다. 최초 협정문의 원본은 외무부 방교국, 『조약집-양자조약』 제1권(1968), pp. 474-481에 영문과 국문으로 실려있으며, 국내에 최초로 소개된 것은 1955년 7월 25일 『한국일보』에서였다. 당시의 원자력 이용에 관한 국내의 사정은 한국원자력연구소, 『한국원자력 20년사』(서울: 고려서적, 1979), pp. 29-33 참조

11) 이 논쟁의 당사자는 유네스코 한국위원회사무총장이었던 장내원씨와 문교부 원자력과장이었던 윤세원씨였으며 이를 중립적 입장에서 평가한 사람이 박익수씨이다. 박익수, 『한국원자력창업사(1955-1980)』(서울: 과학문화

당시 원자력사업을 실무적으로 총지휘하였던 윤세원의 증언에 의하면 이승만 대통령은 윤세원에게 “우리 나라에서도 원자탄을 만들 수 있나?” 라고 예상 밖의 질문을 던졌다 한다.¹²⁾ 이처럼 우리 나라에서 원자력의 평화적 이용에 관한 관심은 물론이고 군사적인 측면에서의 원자력에 대한 관심은 특히 정권 담당자와 군부에 의해 지속적으로 표명되었던 것이다.¹³⁾ 이러한 정권 담당자에 의한 원자력에 대한 군사적 측면에서의 극적인 정책추진 의지의 표명은 1975년 박정희 전 대통령에 의해서도 언급되었다. 1975년 4월 30일 당시 박 대통령은 한국주재 스나이다 대사에게 자주국방의 의지를 피력하면서 한국의 미사일 개발 의지를 통보하였으며, 1975년 6월 13일 워싱턴포스트지와 기자회견에서 “만약 미국의 핵우산이 철수하면 생존을 위해서 핵무기 개발을 포함한 필요한 조치를 취하겠다” 고 언급함으로써 핵무기 개발 가능성을 시사하였다.¹⁴⁾

또한, 1972년 프랑스와 핵연료 재처리 기술 도입문제를 교섭한 바 있는 한국정부는 1976년 6월 프랑스 정부와의 재처리시설 도입을 위한 교섭내용이 공개되자, 이미 계약된 거래를 취소하라는 미국의 강력한 압력을 받게 되었다. 한국은 미국정부의 철저한 감시와 압력에 의해 결국 프랑스 정부와의 거래를 포기하여야만 되었다.¹⁵⁾ 1998년 9월 공개된 미국정부의 비밀 외교문서에 의하면 박 대통령은 프랑스로부터 핵무기 원료인 플루토늄 추출에 필요한 재처리 시설의 도입을 추진했으며 이에 대해 미국 국무성은 백악관에 건의서를 제출하였는 바, “한국정부는 플루토늄 추출에 사용될 수 있는 소형 실험용 재처리 시설의 구매를 협상 중이며, 이를 저지하기 위한 외교적 노력이 필요하다. 미국정부는 캐나다와 프랑스 정부를 압박·설득하여, 최소한 한국 핵개발을 돕지 않겠다는 약속을 받아냈다. 한국정부에 대해서는 ① 한미간의 원자력 협력을 위협할 수도 있는 한국의 독자적 재처리계획에 대한 미국정부의 우려를 전달하고 ② 한국이 재처리 계획을 포기할 것을 요구하며 ③ 독자적 재처리시설 대신 동북아 지역 전체의 핵물질 교역을 담당할 다국적 재처리시설의 건설 구상을 한국정부에 전달, 이 시설은 절대적으로 한국 영토 내에 지어질 수 없다는 점도 분명히 전달할 것” 등의 내용이였다. 그러나 이러한 미국정부의 압력에 대하여 한국정부가 반발하는 것은 당연한 것으로 그해 10월 주한 미국 대사는 “한국이 재처리시설 도입을 포기하라는 우리의 요구를 두 번째 거절했다. 현재 우리는 이 문제를 놓고 대치상태에 있다. 한국은 국제 원자력 시장의 경쟁적 성격을 확신하고 있다. 이 계획을 막으려면 최소한 한국의 체면을 살려줄 수 있는 방안이 필요하다.” 고 보고하였다. 이러한 미국의 압력에 한국정부는 1975년 12월 6일 비밀 내각회의를 열고 미국의 상업적 분야에서의 원자력 기술 협력 제공을 조건으로 재처리시설 구매계획을 당분간 연기하기로 결정한 것으로 보고서는 기술하고 있다.¹⁶⁾ 그러나 1977년에 들어서서 한국정부는 카터 미국 대통령의 주한미군 철수계획과 함께 다시 한번 핵무기 개발능력 보유의 필요성을 언급하였던 것이다.¹⁷⁾

이상과 같은 한국 핵정책의 혼미와 무방항성은 이후의 한국 핵정책의 방향을 비핵화 정책으로 선회하게 만드는 중요한 외부적 요인으로 작용 하였으나, 분단체제 하에서의 핵정책 수립에 있어 핵전력 개발을 포함한 여러 문제를 광범위하게 논의하는 일종의 ‘핵논쟁’으로 발전하지 못하고 미국의 대한국 핵우산(nuclear umbrella : extended deterrence)¹⁸⁾ 보장

사, 1999. 12), pp. 31-61

12) 박익수, 앞의 책, p. 70

13) 특히 이승만은 핵무기에 상당한 관심을 보여 핵무기를 통한 대공전면전을 강조하기도 했다: 『동아일보』 (1954.4.6). 정일권 육군참모총장도 UPI와의 기자회견에서 핵무기의 필요성에 대한 언급하였다: 『한국일보』 (1956.1.11). 이들은 이를 합리화하기 위해 북한이 핵무기를 보유하고 있음을 강조하였다: 『동아일보』, 1954 .9. 10, 『한국일보』, 1956. 3. 13, 3. 23.

14) 1970년대 박 대통령에 의하여 주도적으로 추진되었던 핵개발 계획에 관하여 1974년 말부터 1976년 초까지 주한 미 대사관과 미 국무부, 백악관 등을 오간 총15건의 비밀문건에 대하여 1998년 9월 25일 비밀이 해제되어 공개된 비밀문건의 주요내용에 관한 기사이다. 「한국핵은 미국 국익 해쳐, 박대통령 설득하라」, 『조선일보』, 1998. 9. 28

15) 한국정부와 프랑스정부 사이의 상세한 교섭내용은 하영선, 『한반도의 핵무기와 세계질서』 (서울: 나남, 1991), pp. 152-155 참조 바람

16) 『조선일보』, 1998. 9. 28

17) 하영선, 앞의 책, p. 210

18) 핵우산의 개념은 정확한 정의가 확립되어 있지 않으며, 전문 학술용어인 extended deterrence가 비공식적으로 사용되는 용어이다. Morris McCain, *Understanding Arms Control : The Options* (New York : W. W. Norton & Company, 1989), p. 73

여부에 초점이 맞추어져 하나의 정치 공학적인 외교적 게임으로 끝난 것은 아쉬움이 남는 과제인 것이다.

한반도의 비핵화를 촉진시키는 요소로서 1970년대 말에 미·소 관계의 신 냉전화에 따른 주한미군 철수계획의 후퇴와 박정희 대통령의 사망과 함께 한국의 핵무기 개발계획은 일단 무산되었다. 따라서 한국은 1975년 4월 23일 NPT 비준·발효 이후 1980년대 한국은 원자력의 평화적 이용 면에서 커다란 진척을 보였으나, 원자력의 군사적 이용 면에서는 새로운 변화를 전혀 드러내지 않았다.¹⁹⁾ 또한 국제적으로는 1991년 이라크가 비밀리에 핵무기를 개발하려 하였다는 사실이 유엔의 활동에 의해 밝혀짐으로써 미국 등 핵비확산 레짐을 이끄는 국제사회는 비밀스런 핵활동의 탐지를 위한 IAEA의 안전조치를 더욱 강화하는 수단을 강구하게 되었다.²⁰⁾ 결국 이러한 국내외적인 환경변화는 북한의 핵개발에 대한 국제적인 의혹을 증대시키게 되었고 한국은 한반도에서의 핵문제 해결을 위하여 기존의 핵정책을 더욱 전향적으로 발전시킬 필요성을 절감하게 되었던 것이다.

한편, 북한은 1980년대 중반부터 핵무기 개발 가능성의 문제로 국제적인 우려가 증대하였으며, 이에 한국은 강온 양면의 대북 핵정책을 추진하게 된 것이다. 강경책으로 1991년 4월 12일 당시 이종구 국방장관이 발언한 북한 핵시설에 대한 공격론이다. 이는 북한이 IAEA의 핵사찰에 응하지 않을 경우 한국에 의한 대북한 핵시설의 군사적 제재 가능성을 피력한 것으로 북한의 핵무기 개발 의혹에 한국정부가 인식하는 심각성의 일면을 말하여 주는 것이다.²¹⁾ 온건유화책으로 1991년 9월 노태우 대통령은 제 46차 유엔총회 연설에서 북한이 핵무기 개발을 포기하고 남북한 사이에 신뢰구축 노력이 진전될 경우 재래식 전력의 감축뿐 아니라 한반도의 핵문제에 대해서도 협의를 추진할 용의가 있음을 밝혔다. 이어 동년 11월 8일 노태우 대통령은 ‘한반도의 비핵화와 평화구축을 위한 선언’을 발표하였다.²²⁾ 이 선언의 주요내용으로는 흔히 말하는 ‘한반도 비핵(5N) 5원칙’으로 그 주요내용은 ① 핵에너지의 평화적 이용 ② 핵연료 재처리 및 농축시설 보유 포기 ③ 핵무기, 화학생물무기 전면적 제거를 위해 국제적 노력에 적극 참여로 요약 될 수 있다. 5N이란 핵에 관한 다섯 가지를 앞뒀다는 것으로 즉 핵무기의 제조, 보유, 저장, 배비, 사용을 앞뒀다는 것이다.²³⁾

이 선언은 북한의 핵문제를 해결하기 위한 교육지책의 성격도 일부 있지만, 넓게 보면 한국이 처한 국제적 환경과 북한의 불투명한 핵정책에 대응하는 현실적인 핵정책으로서 향후 한국 핵정책의 정책방향을 비핵화 정책으로 정립시키는 결정적 계기가 된 것이다. 이런 ‘11.8 비핵화 선언’이 가능하게 된 국제 체제적 수준에서 추동력을 제공한 것은 1991년 9월 28일 부시 미국 대통령에 의한 전술핵무기 전면 폐기선언이다.

이러한 미국의 전술핵 폐기정책은 한반도에 배치된 주한미군이 보유하고 있는 전술핵무기의 철수를 의미하는 것으로 노태우 대통령은 1991년 12월 18일 “이 시각 우리 나라의 어디에도 단 하나의 핵무기가 존재하지 않는다”는 ‘핵 부재 선언’을 천명하였다.²⁴⁾ 한국 정부의 비핵화 정책 선언으로 북한은 주한미군의 핵무기 철거와 한국의 핵개발 가능성 포기 선언이라는 큰 성과를 달성하게 되었다. 또한, 한국 정부 역시 동 선언으로 인하여 정치 외교적, 군사적 측면에서 무시할 수 없는 성과를 거두었는바, 첫째는 북한이 그 동안 미루어 왔던 IAEA의 안전조치를 1992년 1월 30일 서명하는 계기가 되었으며, 그후 임시사찰을 수용하게 된 것이다. 둘째, 그 동안 남북관계에 있어 최대 장애물이던 핵문제에 돌파구를 열게 되어 남북한간의 신뢰구축에 기여하였으며 이는 남북 기본합의서의 채택으로 이어졌다. 셋째, 세계적인 핵무기 등 WMD확산 방지 노력에 동참함으로써 한국 정부의 평화적 이미지 제고에 기여하였다. 넷째, 과감한 비핵화 정책의 채택으로 한반도의 안보환경의 안정화에 기여함은 물론이고 동북아의 안정에도 기여하는 모멘트가 되었다.²⁵⁾ 결국 한국정부에 의한 비핵화 정책의 이니셔티브는 한반도에서의 핵문제가 해결되는 듯 하였다. 그러나 한반도 비

19) 하영선, 앞의 책, p. 210

20) 이러한 IAEA의 안전조치 강화 대책의 내용 및 문제점에 대하여는 *Uncertainties with Implementing IAEA's Strengthened Safeguards System*, GAO/NSIAD/RCED-98-184, 1998. 7. 을 참조

21) 이에 대해 북한 김일성은 ‘실질적인 전쟁선포’로 받아들였다. *Newsweek*, 1991. 4. 29, pp. 38-40

22) 『한반도 비핵화와 평화구축을 위한 선언』, 외교문제 해설(외무부, 1991.11.18), p. 5

23) 송영선, “북한의 핵안전협정체결 배경과 핵사찰 전망,” 『국방논집』 제17호, 1992년 봄, p. 135

24) 『동아일보』, 1992. 12. 18.

25) 박희권, 앞의 책, pp. 101-102

핵화 공동선언의 채택(1991. 12) 이후 제네바 북·미 기본합의(1994. 10)까지의 시기에 IAEA사찰 실시 문제로 북한의 핵시설에 대한 공격 가능성이 있다는 보도가 나오기도 하였는바, 영국의 선데이 타임스지는 미국은 북한의 핵무기 개발계획을 저지하기 위해 영변지역에 크루즈 미사일 공격을 가할 계획을 세워 놓았다고 보도했다.²⁶⁾ 또한 클린턴 미국 대통령은 1993년 11월 7일 TV 대담에서 미국은 북한이 핵무기를 만들도록 묵과하지 않을 것이며 북한이 남침한다면 이는 곧 미국을 침략한 것으로 간주하겠다고 언급하는 등 한반도 위기설이 고조되어 갔다.²⁷⁾

이 시기 남한의 핵정책은 북한 핵의 투명성 확보를 위한 노력으로서, 북한 핵문제는 민족의 생존과 직결된 민족 내부 문제임과 동시에 핵비확산 레짐의 존립을 위태롭게 하는 국제적인 문제라는 이중적 성격을 인식하고, 해결방안의 모색은 남북한 차원 및 동북아, 세계적 차원에서 접근되어야 한다는 입장이었다. 따라서 북한 핵문제는 남·북, 북·미, 북·IAEA 관계라는 다원적 차원에서 특히, 북한·미국·한국 정부의 3각 관계의 틀에서 실질적인 해결방안을 모색하는 것이 타당하다고 인식했던 것이다.²⁸⁾ 이러한 기본인식을 바탕으로 북한 핵문제 해결방안의 정책목표로서 ① 북한 핵무기 개발의 진전 저지 ② 북한 핵무기 개발 의지 포기 ③ 북한 핵무기 보유 시 사용방지 등을 설정하고, 이 정책목표 달성을 위한 구체적인 단계별 전략으로 ① 1단계 : 핵문제 해결의 돌파구 마련 ② 2단계 : 핵사찰 실시 ③ 3단계 : 핵사찰 결과 처리 ④ 4단계 : 핵투명성 보장 장치 마련 등을 제시하였다. 이러한 목표와 전략에 입각하여 북한 핵문제 해결방안 모색을 위하여 다음과 같은 정책기조를 추진하였다. 첫째, 북한 핵문제는 최우선적으로 해결되어야 할 당면과제이다. 둘째, 핵문제 해결은 남북한 사이의 긴장을 조성하지 않는 방향에서 강구되어야 한다. 셋째, 북한 핵문제의 국제적 성격을 감안하여 한·미간 및 국제 공조체제에 입각하여 문제를 해결함과 동시에 한반도 문제의 당사자원칙에 근거하여 비핵화 공동선언 이행차원에서 남북대화를 추진한다. 넷째, 북한에게 핵무기 개발의 시간을 주지 않는 방향에서 문제 해결을 도모한다 등이다.²⁹⁾ 이 같은 핵정책의 기저에 흐르는 커다란 명제는 북한이 핵무기를 개발, 보유하지 아니하여야 한다는 비핵화 정책인 것이다. 다시 말해 북한 핵개발 의혹에 대한 국제사회의 의혹을 해소하고, 이 의혹의 해소와 더불어 핵개발을 근본적으로 차단하기 위한 전략으로 비핵화 공동선언을 구체적으로 추진시켜 나간다는 것이다.

이러한 남한에 의한 한반도 비핵화 정책은 비핵화 공동선언의 당사자인 북한 및 북한 핵문제를 당초 제기하고 이를 해결하기 위하여 주도적으로 대응하는 미국 등 주변 4강의 동북아에 대한 전략적 이해관계와 국제적인 핵비확산 레짐에 부합되는 정책이다. 더불어 한반도 단위 수준에서는 현실적인 민족 이익을 극대화하고 평화체제를 구축하는 초석으로 동북아 및 세계의 안정적 질서유지 측면에서 바람직한 정책인 것이다. 1990년대의 탈냉전 이후 국제체제는 헌팅턴의 표현대로 양극체제에서 단일·다극체제(uni-multipolar system)로 바뀌어 신 국제질서가 형성되었는바,³⁰⁾ 미국이 당면한 신질서의 제1의 위협이 핵무기를 비롯한 WMD의 확산인 것이다. 특히 북한 핵문제에 대하여 미국이 인식하는 위협의 정도는 매우 심각한 사안인 것이다. “북한의 핵무기는 동북아의 안정을 직접적으로 위협하고, 중동의 안정을 간접적으로 위협하는 것이다. 이는 전 세계적 차원에서 핵비확산 레짐 붕괴의 단초로서 남한과 일본의 안보정책에 영향을 미칠 것이고, 미·중 관계에도 영향을 미칠 것이다. 또한 북한 핵은 한반도에서 대규모 전쟁을 야기시킬 수 있는바, 아시아에서 어쩌면 세계에서 미국이 당면하게 될 가장 큰 위협이 될 것이다.” 라고 평가하여³¹⁾ 북한의 핵개발은 미국의 세계전략에 대한 정면도전이라는 사실을 직시한 것이다. 이런 심각한 미국의 인식은 1994년 10월 타결된 제네바 기본합의 제 3조 제 2항에 “북한은 한반도 비핵화 공동선언을 이행하

26) *The Sunday Times*, 1993. 11. 7, 『동아일보』, 1993. 11. 8 에서 재인용

27) 당시 한반도 전쟁 위기설의 대두에 대하여는 이춘근, 앞의 책, pp. 119-125 참조

28) 김정우 외, 『북한 핵문제와 남북관계 - 전개과정 및 발전전망 -』 연례정세보고서 94-01 (서울: 민족통일연구원, 1994. 4), p. 77

29) 김정우 외, 앞의 책, pp. 78-79

30) Samuel P. Huntington, “The Lonely Superpower,” *Foreign Affairs*, 78-2 (March /April, 1999), p. 37 ; 김우상, “미·중관계의 미래와 동아시아 안보질서 전망,” 『국제정치논총』 제40집 4호(한국국제정치학회, 2000), p. 7

31) 이춘근, 앞의 책, p. 209

기 위한 조치를 일관성 있게 취한다.” 라고 명시적으로 반영하였던 것이다.³²⁾

결국 한반도 비핵화 정책의 공식적 움직임은 내부적으로는 「한반도 비핵화 공동선언(1991. 12)」이며, 외부적으로는 「북·미 제네바 기본합의(1994. 10)」인 것이다. 비핵화 공동선언은 그 구체적 이행에 있어서 이렇다 할 진전을 보이지 않고 있으며, 북·미 제네바 기본합의는 기본적으로 남북한 사이의 비핵화 합의와는 별개로 북한의 핵동결을 합의한 것이다.

제 2 절 북한의 핵정책

1. 북한 핵문제의 대두

북한이 핵에 대하여 관심을 가지기 시작한 것은 1956년 소련과 ‘연합 핵연구소 조직에 관한 협정’을 체결하고 소련의 드브나(Dubna) 핵연구소에 매년 수십 명의 과학자를 파견하면서부터 이었다. 그 이후로 북한은 1959년 소련과 체결한 ‘조·소 원자력 평화적 이용에 관한 협정’의 토대 위에 1962년 영변 원자력연구소를 설치하고, 1965년에는 소련의 지원을 받아 영변에 2-4 MW의 연구실험용 소형원자(IRT-2000)로 1기를 제공받았다. 나아가 북한은 1986년에는 자체기술로 제 2원자로를 완성하고 1995년에는 제 3원자로를 완성한다는 계획을 추진한 바 있으며, 1994년 중반에 이르러서는 제 2원자로에서 사용후핵연료를 재처리하여 핵무기 개발에 필요한 플루토늄을 비밀 저장하는 것으로 의심받은 바 있다.³³⁾ 북한 핵개발 의혹은 1985년 12월 NPT 서명 후 핵안전조치협정 체결을 줄곧 미루어 오던 중, 1988년 프랑스의 상업용 SPOT 위성사진과 미국 군사첩보위성 KH 11이 찍은 사진을 일본 동해대학교 연구팀들이 분석한 결과 북한의 핵재처리시설이 착공되었을 가능성이 시사되면서부터, 북한의 핵개발 가능성에 대한 우려가 본격적으로 대두된 것이다.³⁴⁾

이 같은 북한의 핵개발 가능성에 대하여 일부 전문가들은 회의적인 태도를 보이기도 하는데 ① 북한의 핵무기 개발은 그들이 70년대부터 주장해 오던 한반도 비핵지대화안과 모순될 뿐더러 통일정책과도 위배된다 ② 핵개발에 필요한 충분한 전문인력과 독자적인 개발기술을 확보하지 못하였으며, 북한의 경제적 여건상 핵개발에 여력을 쏟을 수 없다 ③ 북한이 핵을 가진다는 것 자체가 주변국으로부터의 고립을 심화시키거나, 스스로 공격대상이 되게 하는 부정적 효과 때문에 핵을 개발하지 않을 것이다 ④ 국제적 압력에 굴복하여 핵안전협정을 체결(1992. 1) 및 비준(1992. 4)한 상황에서 북한의 핵개발은 불가능하다는 것이다.³⁵⁾

그러나 북한은 1985년 12월 NPT에 가입·서명 과정에서 소련에 대하여 원자력 협력의 제공을 요구하였고 이에 따라 소련과 원자력 협력에 관한 원조협정을 체결하여 44MW급 대형원자로 2기를 제공받기로 하였다 한다.³⁶⁾ 이 사실이 의미하는 바는 초기부터 소련의 원조에 의하여 진행되어 온 북한의 핵개발이 NPT 가입 이후 자력에 의한 핵개발로 전환됨을 의미하는 것이며, 주체사상에 입각하여 독자적인 원료, 기술 및 노력에 의해 진행한다는 원칙에 기초함을 의미하는 것이다. 이는 소련이 미국과 마찬가지로 북한의 핵개발을 원하지 않음을 북한이 인식하고 이에 대한 대안으로 자력에 의한 핵개발을 추구하는 북한 핵정책의 전환으로 평가할 수 있다. 바로 이런 북한의 핵정책 변화로 인하여 1985년 NPT가입 이후 18개월 이내에 체결하도록 규정된 핵안전협정을 6년 이상 지연시켜 1980년대 중반이후 국제사회로부터 핵개발 의혹이 제기되었던 것으로 추정할 수 있다.

북한에는 핵무기 제조를 위한 핵물질의 생산이 가능한 5개의 핵시설이 존재하는바, 이들

32) The DPRK will consistently take steps to implement the North-South Joint Declaration on the Denuclearization of the Korean Peninsula. 이춘근, 위의 책, p. 310

33) 박재규, 『북한 핵문제와 남북관계의 전망과 대응』 경남대학교 극동문제연구소 연구보고서 94-1(No. 11), 1994. 5, pp. 7-8

일본측의 문헌에 의하면 1994년 북한과 미국 사이에 서명된 기본합의 이전에 북한은 1-2개의 핵무기 제조에 필요한 양의 핵무기급 플루토늄을 추출하여 보유하였다고 보는 견해도 있다. The National Institute for Defense Studies Japan, *East Asian Strategic Review 2000*(Tokyo, 2000. 3), pp. 69-70

34) 일본의 동해대가 밝힌 ‘위성영상’에 대한 상세한 내용은 아소우 소이리치, “북한의 핵개발과 일본의 역할,” 『공산권연구』, 1990. 6월호 통권 제136호, (서울: 극동문제연구소, 1990. 6), pp. 34-36을 참조

35) 송영선, “북한의 핵안전협정체결 배경과 핵사찰 전망,” 『국방논집』 제17호, 1992년 봄, p. 119

36) *The Arms Control Reporter*(1989), p. 457, B. 22.

시설 대부분은 영변지역에 위치하나 200MW급의 원자로는 태천지역에 위치한다. ① 5MW급의 전력생산이 가능한 흑연감속로 ② 플루토늄 재처리시설 ③ 핵연료봉 제조시설 ④ 북·미 기본합의 이전에 건설 중이었던 50MW급 원자로 ⑤ 200MW급의 완성되지 아니한 흑연감속로 등이다.³⁷⁾

북한이 왜 핵개발을 하려는지 그 의도를 살펴 볼 필요가 있다.

첫째 군사력 측면에서, 북한은 유사시 주한미군의 핵사용을 견제하고, 남한의 군대 및 주한 미군과의 군사적 균형을 유지하기 위한 수단으로 핵개발을 추진하고 있다는 분석이다. 특히 북한이 과다한 군사비의 지출에도 불구하고 남한과의 군사비, 경제력의 차이가 점점 커짐에 따라, 갈수록 종래의 군사적 균형을 유지하기 어려워질 것이라는 판단에서 비교적 적은 비용과 노력으로 군사적 균형을 유지할 수 있는 핵무기 개발을 추진하였을 가능성이 높다는 것이다. 일부 학자들은 북한이 핵무기 개발에 성공한다면 군사적 수단으로 통일을 실현할 수 있다는 생각에서 핵무기의 개발을 적극 추진하고 있다고 주장하였다.

둘째, 외교적 측면에서 미국, 일본과의 관계 개선을 위한 협상의 흥정카드로서 사용이 가능하다고 판단하여 핵무기 개발을 추진하였을 가능성이 많다는 것이다. 1990년 한-소 수교 및 한-중간 무역사무소 설치 등 한국정부가 북방외교를 성공적으로 추진하여 감에 따라 북한의 국제적인 고립은 가속화되었다. 특히 동구 사회주의체제의 몰락과 소련 공산당 정권의 종언은 북한으로 하여금 국제무대에서의 심각한 고립은 물론 북한체제가 붕괴될 가능성까지도 우려하게 하였다. 따라서 북한은 핵무기를 보유함으로써 국제적 고립을 탈피할 수 있고 미국, 일본 등 서방제국과 관계 개선의 지렛대로 활용할 가치가 크다고 판단하였을 가능성이 많다는 것이다.

셋째, 국내 정치적 요인이다. 북한 내부의 최대 현안은 세계적 차원에서 일어나고 있는 공산당 정권의 붕괴 상황을 효과적으로 차단하고 김정일의 후계체제를 공고하게 하는데 있다는 것이다. 따라서 북한은 체제유지 및 남한에 의한 흡수 통일의 방지를 위한 정치적, 심리적인 안전조치로서 핵무기를 보유하려 노력할 것이라는 것이다. 특히 김일성 사후에 김정일 후계체제의 확립을 둘러싸고 발생 가능한 혼란사태를 방지하는데 있어 핵무기는 북한의 지도층에게 커다란 정치적, 심리적 안정을 가져다 줄 것이라는 것이다.³⁸⁾

북한의 핵개발 의도를 요약하면 안보·군사적 측면에서는 남한 및 주한미군과의 군사적 균형유지 목적이고, 외교적 측면에서는 미국, 일본 등과의 관계개선을 위한 협상카드용 성격이 짙으며, 북한 내부 국내 정치적 측면에서는 김일성 후계체제를 둘러싼 내부갈등 봉합용이라는 것이다. 이러한 논리를 적용하여 북한의 NPT 탈퇴 선언을 분석해 보면 핵비확산 레짐으로부터의 탈퇴라는 강경한 조치는 북한의 재처리 능력, 플루토늄 보유 등 사실상의 핵무장을 간접적으로 시인하는 결과가 되었으며,³⁹⁾ 이러한 과문을 수습하기 위하여 1994년 10월 채택된 북·미 기본합의는 기본적으로 한반도의 비핵화를 달성하여 한반도에서 긴장을 완화시키고 역내 안정을 도모하고자 하는 북한과 미국 사이의 다양한 거래의 결과를 반영한 문서로 볼 수 있다.

1998년 11월 21일 찰스 카트먼 한반도 평화회담 담당 특사는 미국 공보원의 보도자료를 통해 “지난 11월 19일 기자회견에서 금창리 지하시설이 핵관련 용도로 만들어 졌다는 충분한(compelling) 증거가 있으며, 의혹을 불러일으킬 만한 강력한 정보가 있지만 이 지하시설이 핵 관련 용도로 만들어 졌는지 그렇다면 어떤 종류의 핵시설 인지에 관한 확증은 없다”고 언급하였다.⁴⁰⁾ 그러나 미국은 이 시설이 플루토늄 생산 또는 재처리시설일 것이라는 추정 하에 북한과의 협의를 거쳐⁴¹⁾ 1999년 5월 금창리 시설에 대한 현장조사 결과 재처리시

37) United States General Accounting Office, *Nuclear Nonproliferation - Difficulties in Accomplishing IAEA's Activities in North Korea - Report to the Chairman, Committee on Energy and Natural Resources, U.S. Senate(GAO/RCED-98-210)*, July 1998, p. 4

38) Leonard S. Spector & Jacqueline R. Smith, “North Korea: The Nuclear Nightmare?,” *Arms control Today*, 1991. 3, p. 10

39) 한국원자력연구소 원자력통계기술센터, 『북한 핵문제와 경수로사업 - 북·미 기본합의 5년에 대한 기술평가-』 (대전: 한국원자력연구소, 1999. 11), pp. 71-76

40) 카트먼, 「북핵 확증은 없다」, 『한겨레』, 1998. 11. 22

41) 북·미 기본합의서의 내용이 금창리시설 등에 대한 내용을 예상하지 못하였기 때문에 별도의 협의가 필요한 것이다. 셸리그 해리슨, 한반도대결 WP기고 요약, 「북핵갈등 북-미 모두 책임」, 『한겨레』, 1998. 11. 24

설 등으로는 부적합하다는 결론을 지었으며 2000년 5월에 실시된 제 2차 현장조사 결과 역시 제 1차 조사결과와 동일함을 확인하였다.⁴²⁾ 1999년 여름에 미국은 북한의 핵 및 미사일 문제의 해결을 위하여 전 국방장관 페리(William Perry)를 파견하였다. 방북결과 페리는 핵 문제에 있어 영변지역 핵시설에 대한 동결조치는 효력이 있다고 보았으나, 북한의 핵활동에 대한 지속적인 주시가 필요하다고 판단하였으며, 특히 핵개발 프로그램에 적용될 수 있는 다른 기술을 확보하려는 근거가 있다고 하였다. 향후 북한의 핵활동은 NPT비준으로 공개된 핵행태(nuclear behavior)에 초점이 맞추어 질 것이며 CTBT 서명여부가 주목된다고 언급하였다.⁴³⁾

2. 북한의 핵개발 정책

북한 정치체제의 특징은 최고 영도자인 수령에 의한 개인통치와 제도적 통치가 결합되어 있는데 이는 ‘수령의 유일적 영도원칙’과 ‘당-국가체제(party-state system)’의 형태로 표현된다.⁴⁴⁾ 이러한 정치체제의 폐쇄성과 핵정책 중에서 핵무기 보유 여부를 불분명하게 하는 애매한 정책 즉, 이스라엘의 불투명한 핵무장정책(N-t와 N-th 중간정책 유형)의 유용성을⁴⁵⁾ 고려할 때 1980년대 중반 이후 1994년 10월 제네바 북·미 기본합의 까지 북한 핵정책의 특징은 불투명한 핵확산 정책으로 정의할 수 있을 것이다.⁴⁶⁾ 이에 북한은 핵무기 보유 사실에 대하여 부정도 긍정도 하지 않았으므로 NCND정책이라고 분석하는 논지는 정확한 분석과는 거리가 있는 것이다.

다시 말해 북한 핵정책의 기본적인 개념을 염두에 두고 북한의 핵개발 여부를 분석하는 것이 필요한 것이다. 이를 위해서는 북한 핵개발의 단계와 의도를 분석하는 것이 필요한 것이다. 북한의 핵개발 역사는 대략 4단계로 나뉘어서 살펴볼 수 있다.⁴⁷⁾ 첫 단계는 1950년대로서 시발단계이며, 두 번째 단계는 1960년대와 1970년대 초까지의 시기로 이 단계는 관련 지식과 기술적 전문성을 획득하는 자립화 단계이고, 세 번째 단계는 1970년대 후반에서 1990년대 초반까지의 시기로 급성장 단계로 볼 수 있다. 마지막 단계는 용도전환(design switch) 단계로 1994년 이후 현재까지의 시기이다.⁴⁸⁾

각 단계별 특징적인 사항을 간추려 보면 1950년대의 시발단계에서는 북한정권이 수립되기 이전인 1947년 소련은 이미 일단의 과학자들을 북한에 파견하여 모나자이트 광산에 대한 지질조사를 실시하였다. 소련은 이 광물에서 토륨과 우라늄 산화물을 발견하여 이를 원자력에

42) DOD, *op. cit.*, p. 10

43) DOD, *op. cit.*, p.10

44) 이계희, 신 진, 『북한체제론』 (대전: 충남대학교출판부, 1998), pp. 20-21

45) N-t와 N-th 중간정책 유형에 관하여는 이호재, 『핵의 세계와 한국 핵정책』 (서울: 법문사, 1981), 서문과 제 4장 참조

46) 불투명한 핵정책(opaque proliferation)이란 자국의 핵무기 제조 및 보유 사실을 타 국가가 알지 못하도록 하는 정책으로서 몇 가지 특징을 갖는다.

첫째, 핵실험의 실시 사실이 없다. 둘째, 국가는 핵무기 보유를 인정하지 아니한다. 셋째, 국가는 타국에 대하여 명시적인 핵위협을 하지 아니한다. 넷째, 핵무기 (운용)교리를 발표하지 아니한다. 다섯째, 공개적으로 핵무기를 군사적으로 배치하지 아니한다. 여섯째, 핵에 관한 공개적인 토론이 없다. 일곱째, 핵 개발 프로그램을 추진하는 조직은 대외정책 또는 국방정책의 추진 부서와 격리된다. 이 신조어의 생성 및 개념 정립에 관하여는 Benjamin Frankel, “Opaque Nuclear Proliferation,” *Journal of Strategic Studies* 13, No. 3(September 1990), pp. 21-22 참조. 이 opaque proliferation의 개념이 핵무기의 보유 과정에 분석의 초점이 맞춰진다면, NCND정책은 문자 그대로 핵무기의 존재 여부를 확인도 부인도 하지 않는 정책을 말하는 것으로 엄격한 의미에서 살펴보면 이는 군사 전략상의 개념인 것이다. 다시 말해 핵무기의 보유는 기정사실인데 특정 지역에 배치되어 작전 중인 군 병력이 과연 핵무기를 작전상 운용하는지 여부를 불투명하게 하여 적으로 하여금 핵무기 존재, 존재하지 않을 가능성에 대하여 끊임없이 추측을 유도하여 역지력을 높이기 위해 채택되는 전략, 기술상의 대책을 의미한다고 볼 수 있는 것이다. NCND정책의 개념, 기능, 장래 등에 관하여는 박희권, 『한반도의 비핵화』 (경세원, 1992), pp. 178-183 참조

47) 국내문헌의 북한 핵개발 역사에 대한 시기 구분은 세 시기로 보는 바 제1기는 1956년 조·소 원자력 평화이용에 관한 협정의 체결부터 1974년 국제원자력기구(IAEA)에 가입하기 이전까지의 시기로서 원자력 개발 초기 단계이다. 제2기는 북한이 IAEA에 가입한 1974년부터 1980년대 초반까지의 기간으로 북한은 부분안전조치 협정을 체결하여 사찰을 받았으며, 원자력발전소의 도입을 추진하였다. 제3기는 1981년부터 현재까지의 시기로 핵무기 개발을 추진하는 시기이다. 김정우 외, 『북한 핵문제와 남북관계 -전개과정 및 발전전망-』 (민족통일연구원, 1994. 4), pp. 1-3

48) Alexandre Y. Mansourov, “The Origins, Evolution, and Current Politics of the North Korean Nuclear Program,” *The Nonproliferation Review*, Spring/Summer 1995, Vol. 2· No. 3, p. 2, <http://www.cns.miis.edu/pubs/npr/mansou23.htm>,

이용하려 하였던 것이다. 중국 역시 한국전쟁 중인 1952년 왕 가오창(Dr. Wang Gaochang) 박사를 북한에 파견하여 방사성물질의 탐색 및 수집활동을 벌였던 것이다.⁴⁹⁾ 이 시기 북한은 이러한 핵물질의 수출 대가로 군사장비와 부품을 도입하였으며, 한국전쟁이 종료된 1956년 3월과 9월에 북한과 소련은 원자력 연구에 관한 2개의 협정을 체결하여 협력의 기본적 틀을 마련하였던 것이다. 이에 따라 일단의 북한 과학자들이 소련의 연구소(두브나)에서 훈련을 받기 시작하였다.⁵⁰⁾ 1959년에 북한은 러시아 및 중국과 원자력의 평화적 이용에 관한 추가적인 의정서에 서명하였으며, 그 결과 소련은 북한에 소형원자로를 인도하였고, 북한은 중국에도 약간의 원자력 관련 과학자를 파견하여 훈련을 시켰던 것이다. 한편 1950년대 중반에는 북한 내부적으로 김일성 대학과 김책 공업대학에 원자력 물리학과를 신설하여 원자력 관련 인력 양성에도 관심을 갖기 시작하였던 것이다.⁵¹⁾ 이러한 원자력 연구 및 인력 양성 추진은 원자력의 평화적 이용에 대한 시발단계임이 분명하나, 다른 측면에서 한국전쟁 당시 미국의 핵위협에 직면하였던 경험은 핵무기 개발에도 관심을 갖게되어 북한은 1954년 인민군을 재편성하면서 핵무기방위부문을 설치하였으며,⁵²⁾ 공식적으로 핵개발 정책을 표명하지는 아니 하였지만 한국전쟁 휴전 이후 핵에 대한 상당한 관심을 보이기 시작했던 것이다.

두 번째 단계는 자립화 단계로서 1960년대 초 소련의 두브나 연구소에서 귀국한 과학자들을 중심으로 영변 원자력 연구단지를 조성하고 특별지구로 지정하여 본격적인 기술 자립화를 추구하는 시기인 것이다. 1965년 소련은 북한과 맺은 협정에 의거하여 0.1 MW급 임계장치와 2 MW급 연구용원자로(IRT2000)를 북한에 제공하여 1967년부터 가동하기 시작하였다. 이 시설들은 북한이 1974년 9월 IAEA 가입과 1977년 6월 IAEA 부분안전조치협정(INFCIRC/66-type)에 서명함으로써 IAEA의 부분적인 사찰을 받아왔던 것이다.⁵³⁾ 이러한 시설과 인력규모를 바탕으로 1960년대 북한은 소련과 중국에 대하여 핵무기 제조의 지원을 요청하였으나, 거절당한 바 있다는 것이며⁵⁴⁾ 또한 1960년대 중반에는 오스트리아와 프랑스로부터 핵 관련 장비를 구입하였다 한다.⁵⁵⁾

1970년대 후반에서 1990년대 초반까지의 급성장 단계에서는 영변지역을 중심으로 핵무기 개발을 위한 인프라가 구축되고 발전된 시기인 것이다. 즉 핵연료 농축기술의 자립화, 핵설계, 운반체계 등에 대한 본격적인 연구가 추진된 시기였던 것이다. 그 결과 우라늄 정련시설, 핵연료 제조시설 등이 1970년대 후반과 1980년대 초반에 걸쳐 완성되었던 것이다. 특히 1987년에는 소위 ‘방사화학실험실’ 건설에 착수하였는바, 이 시설은 관련분야 세계 제2위의 규모로 사용후핵연료를 연간 200톤 재처리할 수 있는 능력을 갖추었다 한다. 이 시기 영변 지역에는 100종 이상의 시설이 건설되었으며 그 외 다른 지역의 시설 종사자까지 포함하여 약 150명의 박사급 인력과 약 2400명의 전문인력이 활동하였다 한다.⁵⁶⁾ 러시아 정보기관의 (FIS) 분석에 의하면 1970년대 말의 북한 핵능력은 정치적 결정(nuclear option)을 이미 내린 상태로서 다만 국내의 경제적, 재정상, 기술상의 어려움으로 인하여 간헐적으로 추진되었다는 것이다. 더구나 1980년대 말에 이르러 북한의 대외적인 고립은 오히려 북한이 핵개발에 박차를 가하도록 하였으며 1992년 5월 IAEA에 의한 사찰 실시 시 북한은 이미 군사관련 핵시설은 폐기하여 이를 은폐하는 필요한 조치를 완료하였다는 것이다.⁵⁷⁾ 이러한 북한 핵능력의 급성장 과정에서 북한은 핵보유국 특히 소련으로부터의 집요한 압력에 의하여 1985년 12월에 NPT에 서명하였고, 그로부터 거의 7년이 경과한 1992년 1월에 IAEA 안전조

49) Joseph S. Bermudez Jr., *Jane's Defense Weekly*, September 23, 1989, p. 594, <http://www.cns.miis.edu/research/korea/nuc/chr4789.htm>

50) *Relations of the Soviet Union with the People's Korea, 1945-1980. Documents and Materials*(in Russian), (Moscow: Nauka, 1981), p. 250, Alexandre Y. Mansourov, *op. cit.*, p. 2-26 재인용

51) *Ibid.* p. 2-26

52) 이기택, 『한반도 통일과 국제정치』 (서울: 삼영사, 1991), p. 189

53) International Atomic Agency, Press Release, "IAEA Director General Reports to Agency's Board of Governors on Issue of Safeguards in the DPRK," PR93/12, 11 June 1993,

54) 『연합뉴스』, 1999. 4. 13.

55) *Washington Times*, 1991. 10. 30, p. A11

56) Tai Sung An, "The Rise and Decline of North Korea's Nuclear Weapons Program," *Korea and World Affairs* 16(Winter 1992), p. 675

57) Alexandre Y. Mansourov, *op. cit.*, p. 4

치(INFCIRC/403)에 서명하여 그해 4월에 인준하였던 것이다.⁵⁸⁾ 이에 따라 1992년 5월 영변 지역에 국제사찰단이 도착하여 사찰이 시작되었던 것이다. 사찰결과 북한과 IAEA사이의 심각한 불일치로 인하여 특별사찰의 실시여부와 관련한 의견 차이는 1993년 3월 북한의 NPT 탈퇴선언으로 이어졌던 것이다.⁵⁹⁾ 이 시점에서 북한측의 요청에 의한 북미 직접대화가 개시되어 1994년 10월 제네바 기본합의에 도달하였던 것이다. 이 제네바 북·미 기본합의의 골격은 비핵화된 한반도의 평화와 안전을 확보하고, 북한 핵문제 해결을 위하여 ① 북한의 흑연 감속로 및 관련시설을 경수로형 원자력발전소로 대체하기 위해 노력한다. ② 북·미 양국은 정치적, 경제적 관계의 완전한 정상화로 나아간다. ③ 양국은 핵이 없는 한반도의 평화와 안전을 위해 노력한다. ④ 양국은 국제적 핵비확산 레짐의 강화를 위해 함께 노력한다 등의 내용이다.⁶⁰⁾ 이러한 북한과 미국 사이의 핵문제에 관한 일괄타결에 대하여 북한의 서명 당사자인 강석주 외교부 제1부부장은 ‘획기적인 성취’라고 평가한 반면 한국은 침착하면서도 배신감을 느낀다는 반응을 보였다. 미국은 대체로 북한과 미국간의 일괄거래에 대하여 취약한 거래라는 사실에 동의하면서, 무효화시키거나 재협상을 하여야 한다는 주장은 없었다.⁶¹⁾

마지막 단계로 1994년 이후 현재까지의 시기는 용도전환/성숙단계로 볼 수 있는 바, 이 단계에서 북한은 원자력의 군사적 이용 가능성을 포기하고 민수용으로의 전환을 모색하는 시기인 것이다. 즉 1994년 11월 1일에 핵관련 프로그램을 동결하고 IAEA의 안전조치와 사찰을 수용하고, 의혹시설인 흑연 감속로는 궁극적으로 해체하기로 한 것이다. 또한 미국과 북한은 5메가와트급 실험용원자로에서 추출된 사용후 핵연료봉을 경수로 건설기간 동안 안전하게 보관하고 북한 내에서 재처리하지 않는 방법으로 처리될 수 있는 방안의 강구에 합의하였다. 이에 대한 보상으로 미국 등이 중심이 되어 KEDO를 구성하여 1000MW급 경수로 2기를 북한에 건설 중인 것이다.⁶²⁾

위에서와 같은 북한 핵정책의 변경/성장 단계를 고려하여 북한이 핵을 보유하려는 의도가 어떤 것인지를 검토·분석할 필요가 있다. 이를 위해서는 북한체제의 특성상 김일성의 핵무기에 대한 인식 및 태도를 살펴보아야 하는데 이에 대해서는 대략 다음의 4가지 요소가 해당된다고 말한다. ① 젊은 시절의 김일성은 자신의 투쟁 대상인 일본이 미국의 핵무기에 의하여 굴복하는 것을 보고 핵무기에 대한 경외심을 갖게 되었다는 그의 심리상태가 핵무기에 대한 인식이라는 것이다. ② 김일성은 한국전쟁 중 미국에 의한 핵무기 사용은 없을 것으로 생각했었는데 1950년대 후반에 공개된 미국의 문서에서 미국이 한국전쟁 중 핵무기 사용을 고려했다는 사실에 커다란 충격을 받았다는 사실이다. 이러한 연유로 1961년 북한과 중국, 소련과의 우호조약이 체결되었는데, 핵우산에 의한 안보강화가 조약체결의 중요한 배경이라는 것이다. 특히 1962년의 쿠바 미사일 위기 시 소련의 태도는 소련이 북한에 제공하는 핵우산의 신뢰성을 손상시켜 자주적이고 다양한 안보 대책을 수립토록 하였다는 것이다. ③ 더구나 1972년의 7·4공동성명 발표 얼마 후 남한에 의한 핵무기 개발 비밀 프로그램의 공개는 김일성으로 하여금 심한 배신감을 갖도록 하였다는 것이다. ④ 남한에 의한 핵무기 개발 시도 이후 미국은 남한의 핵개발 포기 대가로 핵무기를 공개적으로 배치하였으며, 북한이 주장하는 핵전쟁 연습인 팀스피리트 훈련의 전개는 북한이 본격적으로 핵개발에 착수하도록 작용하였다는 것이다.⁶³⁾ 요약하면 북한(김일성)의 누적된 안보상 불안감과 배신감이 1970년대 말에 핵개발에 착수토록 하였으며, 이 핵무기를 통하여 전략적인 균형을 도모하여 미국의 핵 위협에 대응하는 억지전략의 일환으로 인식하였다는 것이다. 북한의 안보 유지라는 목적에서 북한이 핵무기를 보유하려는 의도는 한반도에서의 전쟁 발발 시 상대방 방어지대의 조기 돌파를 위해 사용하거나, 미국 증원군의 한반도 투입을 견제 또는 미국의 핵보복

58) *Nucleonics Week*, January 2, 1986, pp. 7-8

59) 북한의 NPT탈퇴 원인, 국제사회의 대응, 미·북 협상에 관하여는 이춘근, 『북한 핵의 문제- 발단, 협상과정, 전망-』 제5장을 참조

60) 이춘근, 위의 책, pp. 304-307

61) 북·미 일괄타결에 대하여 한국측은 배신감을 느낀다는 반응이었는데, 이를 결혼식장에서 주례(미국)가 신부(북한)와 눈이 맞아 신랑(한국)을 남겨둔 채 출행량을 놓았다는 비유로 배신감을 토로하였다. Alexandre Y. Mansourov, *op. cit.*, p. 1, 주석2 참조

62) *The U.S.-Korea Review* 2, September/October 1994, p. 9

63) Alexandre Y. Mansourov, *op. cit.*, pp. 6-9

위협을 무력화하는데 이용하거나 내부적으로 북한 정권의 정치적 기반을 보존하기 위한 협박수단으로 활용할 수 있다는 것이다.⁶⁴⁾

한편, 경제적 실익의 추구라는 다른 측면에서의 핵개발 추진 목표는 핵무기 개발을 협상 수단화하여 핵 카드의 효용성을 극대화시켜 실질적인 대가를 확보하는데 활용하려는 의도라는 것이다. 경제적 실익을 챙기기 위하여 북한은 전통적 우방인 러시아의 손을 벗어남은 물론이고 남한과의 대화도 기피하고 오로지 경제적 실익의 확보가 가능한 미국과의 직접협상을 요구하여 협상결과 ‘획기적인 성과’를 달성하였다는 것이다. 결국 1994년 제네바 북·미 기본합의를 전후로 오늘날까지의 북한 핵정책은 ‘경제적 보상을 추구하는 비핵화 정책’으로 표현할 수 있는 것이다.⁶⁵⁾ 사실 미국 입장에서 이런 유형의 비핵화 정책에 대한 대가의 지불은 새로운 정책은 아닌 것이다. 1970년대 전반기에는 한반도의 남부에서 후반기에는 북부에서 핵무기 프로그램이 추진되었던 것이다. 이 두 경우 모두 미국에 의하여 저지되었는데 남쪽에서의 핵무기 저지는 북쪽에 비하면 수월하게 해결된 것이다. 다만 차이가 있다면 남쪽은 비밀리에 북쪽은 공개적으로 해결책을 도모하였다는 점이다. 공통점은 경제적 제재 위협 뿐 아니라 비핵화 정책에 대한 보상이 이뤄졌다는 것이다. 이 보상이란 남측에 대하여는 한국군 현대화 추진이고, 북에 대하여는 경수로의 건설과 식량지원이다. 또한 이 경우 모두 국제적인 협력이 수반되었는데, 남쪽에 대하여는 프랑스와 캐나다가 미국의 정책에 협조하였으며 북쪽에 대하여는 KEDO 즉 국제적인 컨소시엄을 구성하여 경수로 건설 사업이 진행되고 있는 것이다. 이 경우 북쪽의 핵비확산을 이끌어 낸 방법은 경제적인 당근과 채찍의 적절한 배합에 의한 대책이었다. 남쪽에 대하여는 제재위협 그 자체가 주요하였던 것이다. 북한은 핵개발의 양면성과 모호성을 적극적으로 이용하여 실로 여러 측면에서 활용하고 있다. 다시 말해 핵확산을 삼가한 덕분에 세계경제에 연착륙하는 것이 수월하여 졌다는 것이다. 즉 핵비확산 레짐을 준수함으로써 북한은 세계공동체의 일원이 되는 것이며, 이런 의미에서 상업과 교역을 증진시켜 국민의 생활향상에 기여하는 것이 옳은 길이라는 클린턴 미국 대통령의 언급은⁶⁶⁾ 의미가 있는 것이다. 이러한 미국의 핵정책은 매점정책으로서, 이 정책은 요구의 러시를 이를 위험성도 있으나 이는 이미 20여 년 전에 한국의 경험이 있으며 북한은 일본이나 남한에 비하여 더 큰 것을 얻었다고 볼 수도 없는 것이다. 이러한 미국의 비용지불에도 불구하고 남북한 모두는 핵무기를 추구할 가능성도 없지 않지만 이 경우 모두는 핵확산으로 인한 경제상, 안보상 심각한 제재를 감수하여야 하는 것이다. 즉 북한이 더 이상 핵무기를 흥정의 대상으로 삼는다면 남한 역시 20년 전에 경험한 바 있는 똑같은 흥정을 미국과 시도하게 될 것임을 염두에 두어야 한다는 것이다.⁶⁷⁾

제 3 절 소결론

앞에서 알아본 바와같이 ‘원자력의 평화적 이용’ 프로그램에 따라 한국과 미국은 1956년 원자력 협력협정에 서명하여 원자력의 평화적 이용에 관한 관심이 싹트기 시작하였으며, 본격적인 원자력 산업의 기반이 마련되었던 것이다. 이러한 원자력 산업 분야에서의 대미 의존적인 시발은 한국뿐만이 아니고 서방세계 대부분의 국가가 동일하였던 것이다.⁶⁸⁾ 이때부터 한국에서 최초의 상업용 원전이 가동을 시작한 1978년까지의 시기는 원자력의 평화적 이용의 기반을 다지는 시기로서 1956년 3월 문교부 기술교육국 내에 원자력과가 설치되었고,

64) 오관치, “김정일 정권의 전략상황과 남북관계 전망,” 『국방논집』 제41호 (한국국방연구원, 1998년 봄), p. 166
 65) Michael J. Engelhardt, “Rewarding Nonproliferation: The South and North Korean Cases,” *The Nonproliferation Review*, Spring-Summer 1996, Vol 3, No. 3 (Center for Nonproliferation Studies), <http://www.cns.miis.edu/pubs/npr/engelh33.htm>, 서론 부분
 66) William J. Clinton, *Public Papers of the Presidents: William J. Clinton, 1994* (Washington, D.C.: Government Printing Office 1995), p. 350
 67) Michael J. Engelhardt, *op. cit.*, pp. 35-36,
 68) 1957년 기준으로 미국과 원자력 협력협정을 체결한 국가는 아시아 : 한국, 대만, 일본, 태국, 필리핀, 파키스탄 (6개국), 미주 : 캐나다, 브라질(2개국), 유럽 : 영국, 서독, 프랑스, 이탈리아, 덴마크, 그리스, 네덜란드, 스위스, 벨기에, 스웨덴, 노르웨이, 스페인, 포르투갈(13개국), 기타 : 오스트레일리아, 뉴질랜드(2개국), 소련과 원자력 협력협정을 체결한 국가는 유럽 : 동독, 헝가리, 불가리아, 폴란드, 체코슬로바키아, 루마니아, 유고슬라비아(7개국), 중동 : 이집트(1개국), 아시아 : 중국, 인도(2개국), 장내원, “소련의 원자력 정책연구”, 『電力』 7(1957), p. 127, 박익수, 앞의 책, p. 22

1958년 2월에는 원자력법안이 국회에서 통과되었으며, 1959년 1월에는 원자력원이 발족되어 원자력위원회와, 사무총국, 원자력연구소가 출범하였던 것이다. 또한 1962년 3월엔 연구용 원자로(TRIGA Mark-II)가 가동되어 한국에서 실질적인 원자력 시대가 개막되었던 것이다.⁶⁹⁾ 이 원자로의 가동은 분명히 군사적 목적은 아니었지만, 박정희 대통령의 지시에 의하여 1970년대 초반 핵무기 개발에 관한 비밀 프로젝트가 수행되어 1974년~1975년에 미국은 당시 헨리 키신저 국무장관이 박 대통령과 직접 접촉하여 이 비밀 프로젝트를 중단하지 아니하면 모든 미군을 철수할 것이라고 압력을 가하여 마침내 한국이 굴복하였다.⁷⁰⁾ 한국은 1975년 4월 NPT를 비준하였으나, 그해 9월에는 또 다시 한국과 미국 사이에 두 번째의 핵 논쟁이 재개되었는데 바로 프랑스의 한국에 대한 재처리시설의 판매문제 이었다. 이는 비록 NPT에 위배되는 것은 아니었지만 미국은 한국의 비밀 핵개발 가능성에 대한 안전조치상의 문제라는 표면적인 이유 외에 한국의 두 번째 원자력 발전소에 필요한 수출입 허가서와 자금의 지원을 보류하겠다는 등 강력한 반대를 표명하여 이 역시 1976년 1월에 취소되었던 것이다.⁷¹⁾ 또한, 박 대통령은 1975년 6월 13일 워싱턴포스트지와와의 기자회견에서 “만약 미국의 핵우산이 철수하면 생존을 위해서 핵무기 개발을 포함한 필요한 모든 조치를 취하겠다”고 언급함으로써 핵무기 개발 가능성을 시사한 사실은 앞에서 알아본 바와 같다.

이상에서와 같이 한국에서 핵정책이 정립되지 아니 하였던 초창기의 원자력 정책은 원자력 기술이 최초로 도입되었던 1950년대와 실질적인 원자력 시대가 개막된 1960년대, 핵무장을 시도하고 좌절된 1970년대로 구분할 수 있겠다. 이 시기 중 1970년대 중반은 아직 본격적인 원자력발전소가 가동되기 이전의 시기로서(한국 최초의 상업용 원전인 고리 1호기는 1978년 상업운전 개시) 이 시기에 핵무장 시도가 있었다는 사실은 핵무장의 추구가 기술적 요인보다는 주로 정치적인 결정에 의하여 이루어진다는 전제를 검증하는 것이다. 즉, 한국에서의 핵확산에 대한 정치적 결정은 미국의 대외정책의 변경으로 인한 안보상의 필요에 의해, 즉, 월남전 종전 이후 주한미군의 철수계획 등 미국의 새로운 국제전략이 한국을 심각한 안보 딜레마에 빠트려 그 대안으로 핵무장을 추구하게되는 직접적 원인이 되었다고 볼 수 있는 것이다. 이러한 한국의 입장을 당시 박동진 외무부 장관은 국회에서 아래와 같이 정확하게 언급한 것이다. “우리는 핵확산금지조약에 서명하였으므로, 우리의 기본입장이 스스로 핵무기를 개발하려는 것은 아니다. 그러나, 국가 안보나 국민의 안전을 위해 필요하다면 한국은 주권국가로서 이 문제에 스스로 판단을 내릴 수 있을 것이다”⁷²⁾ 결론적으로 1991년 12월 31일 남북한 사이에 채택된 ‘한반도 비핵화 공동선언’ 이전의 남한 핵정책은 남북한의 분단체제 및 구조적 수준에서 안보문제라는 핵확산 유인요소가 분명하게 존재하였으나, 핵보유국(미국)의 핵확산을 저지하려는 비례적 접근과 한국정부의 무정향적인 핵정책 추진으로 인한 시행착오시기였다고 단정할 수 있는 것이다.

이 시기 북한의 핵정책은 정치체제의 특성이 작용하는 측면도 크지만, 주한미군의 핵무기 보유 및 팀스피리트 훈련의 실시로 대외적으로는 비교적 일관성있는 비핵화 정책의 표방과 아울러 내부적으로는 남한의 핵개발 시도에 대한 안보상 불안감과 ‘배신감’으로 1970년대 말에 핵개발에 착수하여 전략적인 균형을 도모하려는 시기로 평가할 수 있겠다. 이런 배경에는 한국과 미국의 연합방위에 대한 불안감을 해소하려는 안보상의 목적이 최우선 고려사항으로 작용한 것이며, 정치적 고려사항으로 핵카드를 활용하여 북·미, 북·일 관계 개선을 통한 국제사회에서의 고립을 탈피하는 전략적 목적에서 핵개발을 추진하였다고 볼 수 있다. 또한 김일성 사후 권력을 계승한 김정일의 입장에서 내부 불만세력을 설득하거나 통제하는데 유용한 수단으로 핵개발의 유혹이 생길 수 있다는 것이다.⁷³⁾ 이러한 추론이 설득력을 갖는다면, 북한의 입장에서는 현재의 국제적 고립과 내부적인 경제위기를 해결하는 만병통치

69) 한국원자력연구소, 『한국원자력 20년사』, pp. 11-16

70) Peter Hayes, “The Republic of Korea and the Nuclear Issue,” in Andrew Mack, ed., *Anias Flashpoint: Security and the Korean Peninsula* (Canberra: Allen and Unwin, 1993), p. 52, Michael J. Engelhardt, *op. cit.*, p. 2. 한국정부는 1970년말 국방과학연구소와 무기개발위원회라는 2개의 군사기관을 설립하였는데, 이 무기개발위원회에서 만장일치로 핵무기 개발에 동의하였다는 것이다. 하영선, 앞의 책, p. 149

71) 하영선, 앞의 책, p. 111

72) *Korea Times*, 1977. 6. 30

73) 노병렬, “핵확산 레짐에 관한 이론적 모색 : 북한 핵문제와 안보레짐의 한계,” 『국방정책연구』 통권 제47호, 1999년 겨울, pp. 206-207

약이 핵무기 개발이라고 볼 수 있는 것이다. 그러나, 북한의 핵문제에 관한 협상전략을⁷⁴⁾ 고려할 때 대외적으로는 비핵화 주장을 일관되게 주장하였는바, 김일성은 1992년과 1994년의 신년사에서 ‘북한은 핵무기를 개발할 의도도 능력도 없다’고 강조하여 핵무기 개발을 공식적으로 부인하는 한편 한반도 핵문제는 곧 미군의 핵문제라고 주장하면서 국제여론을 자국에 유리하게 조성하려는 노력을 멈추지 않는 것이다. 나아가 북한은 NPT의 불평등성을 집중 거론하여 제3세계의 동조를 유발하고, 다른 한편에서는 핵보유국의 자국영토 밖 핵무기 배치 금지, 핵우산 정책의 철폐, 핵역지정책의 부당성, 한반도 비핵지대 창설 등을 거론하면서 실리를 추구하는 기민성도 보이는 것이다.⁷⁵⁾

제 4 장 결 론

비핵지대란 NPT 제 7조에서 명시된 바와 같이 “어떤 경우에도 다수의 국가가 각기 자국 영토에서 핵무기의 완전한 부재를 보장하기 위하여 지역적인 조약을 체결하는 행위의 결과로 형성되는 핵무기 부재지대”를 말하는 것으로, 1995년 제 5차 NPT 평가회의에서 언급된 것처럼 “역내 관련 국가들의 자유의사에 따라 도출된 합의에 기초하여 국제적으로 비핵지대를 인정받아 세계와 지역의 평화와 안전을 증진시키기 위한” 적극적인 핵정책을 의미하는 것이다. 또한, 이와 유사한 의미를 지닌 비핵화는 “어느 지역 또는 국가로부터 기존에 배치되어 있는 핵무기의 제거를 의미한다.” 비핵화는 통상 과정과 결과의 두 가지 관점에서 정의되는 바, 과정으로서의 비핵화는 핵무기 제거를 위한 제안 또는 조치의 협상, 채택을 의미하는 것으로 “핵 없는 환경”으로의 이동과정을 의미하며, 결과로서의 비핵화란 지리적, 체계적, 기능적 비핵화로 나누어 설명한다. 지리적 비핵화는 지역적 비핵화와 세계적 비핵화로 구분하며 체계적 비핵화는 특정체계의 핵무기 제거를 의미하는 부분적 비핵화를 말한다. 또한, 기능적 비핵화는 특정 기능의 핵무기 제거를 의미하는 부분적 비핵화를 말한다. NPT가 핵보유국 중심으로 그들의 기득권을 지키려는 목적이 전 인류의 공동의 안전을 지키려는 것보다 앞서고 있다는 비난을 받으면서 추진되는 데 비해, 비핵지대 설정은 비핵국들이 핵국간의 핵전쟁과 핵위협으로부터 자신들을 보호할 목적으로 핵확산 방지를 추구하는 적극적 노력의 핵정책인 것이다.

이런 개념 정립에 입각하여 1991년 12월 31일 채택된 ‘한반도 비핵화 공동선언’의 개념은 넓은 의미에서는 ‘비핵지대’ 설정에 포함되며 엄밀한 의미에서는 ‘과정으로서의 비핵화’ 단계를 지났으며, ‘결과로서의 비핵화’ 측면에서 한반도라는 지역적 비핵화에 해당하는 것이다. 이 한반도 비핵화 공동선언을 과정으로서의 비핵화 측면에서 분석한 결과를 간추리면 다음과 같다. 1990년대 초반 소련 군부 쿠데타 실패 이후 소련 연방의 통일성이 약화되고, 소련 내부의 정치적 불안정이 지속되자 소련 중앙정부의 효율적인 중앙통제가 의문시되는 상황에 직면한 미국은 지금까지 전례가 없었던 ‘새로운 형태의 핵 위협’에 직면하게 되었다. 이에 미국은 새로운 형태의 핵 위협을 원천적으로 해결하기 위한 방법으로 소련이 보유하고 있는 전술핵을 빠른 시일 내에 제거하고자 하는 목적으로, 1991년 9월 부시 미국 대통령에 의한 ‘전술핵 폐기선언’이 발표되었다. 이러한 세계적인 차원에서의 미국의 새로운 안보전략은 국제체제의 구조적 수준에서 상당한 파급효과를 몰고 와 그로부터 1주일 후 고르바초프 당시 소련 대통령은 부시의 제안보다 더욱 획기적인 제안을 발표하여 부시의 제안에 화답하였다.

이러한 국제체제의 구조적 변화에 따라 당시 한반도에 배치되어 있던 미국의 전술핵 무기와 관련하여 한국 정부와 미국 군사당국은 1991년 8월 호놀룰루에서 개최된 연례 한·미 고위정책협의회에서 주한미군의 핵무기 철수를 논의하여 그해 11월 노태우 대통령에 의한 ‘핵부재 선언’이 발표되었던 것이다. 또한, 미국은 당시 북한 핵문제와 관련하여 양국 사이에 2가지 측면에서 시급한 현안사항이 있었는데 하나는 북한의 IAEA 안전조치 서명 문제이고 다른 하나는 북한이 한국전쟁 직후부터 대외적으로 일관되게 주장하여 온 ‘조선반도 비핵지대’ 문제였다. 북한은 이 주장을 1970년대 중반부터는 남한의 핵무장 시도 공개 및 한·미

74) 북한의 핵문제를 포함한 협상 행태에 관하여는 김용호, “북한의 대외협상 행태 분석,” 『국제정치논총』 제40집 4호 (한국국제정치학회, 2000. 12), pp. 291-307; 제성호 외, 『핵관련 북한의 협상전략전술 분석』 통일정책분석 94-06 (민족통일연구원, 1994. 3) 참조

75) 김태우, “핵무기비확산조약(NPT) 연장협상과 우리의 핵외교” 『외교』 제27호 (한국외교협회, 1993. 9), p. 34

탐스프리트 훈련과 관련하여 더욱 그 강도를 높여 온바, “미국 핵무기와 미군철수 및 핵기 지 철폐”를 주장하여 왔다. 결국 부시 미국 대통령에 의한 전술핵 폐기선언과 곧 이은 소련에 의한 획기적인 군축제안은 북한으로 하여금 핵안전조치 서명을 6년이상 지연시키는데 따른 주변 이해 당사국인 한국, 미국, 일본, 소련, 중국 등의 정치적·외교적 압박을 피하고, IAEA 안전조치 이행을 촉구하는 핵비확산 레짐의 압력을 제거함과 동시에 남한으로부터 미국 핵무기가 철거되어 그들이 내세웠던 비핵지대의 명분이 없어지게 되었다. 그 결과 남북한은 1991년 12월 31일 한반도 비핵화 공동선언에 서명하게 되었던 것이다.

결과로서의 비핵화 측면을 살펴보면, 비핵화 공동선언의 채택으로 남북한은 한반도 나아가서 동북아의 안보상황에 있어 주변 강국의 입김에서 벗어나, 자주적인 핵정책의 운용으로 한반도 비핵화 실현의 단초를 제공하여 주었다. 이 과정에서 미국은 그들이 전통적으로 견지하여온 NCND정책의 유연한 운용과 한반도의 특수 상황을 고려하여 핵우산 제공을 통한 한국의 안전을 보장하여 한국에게는 안보상 불안감을 해소시켜 주었으며, 북한은 그들의 핵활동이 국제사회에 노출된 것을 계기로 그 동안 안보에 심각한 위협을 느껴왔던 주한미군의 핵무기 철거에 초점을 맞추어 비핵화를 통해 이를 관철시킨 후 IAEA와의 핵안전조치를 서명하는 커다란 실리를 취했던 것이다. 다시 말해 주변 4강의 대한반도 핵정책의 공통점이 한반도의 비핵화라는 접점에서 일치하였으며 남한은 북한의 IAEA 안전조치 서명을, 북한은 남한에서의 미군 핵무기 철거라는 국익에서 안보상 의견일치를 보았기 때문에 한반도 비핵화 정책이 가능하였다. 이런 관점에서 한반도와 주변 4강의 안보환경에 커다란 변화가 없는 한 비핵화 정책은 지속될 것으로 전망된다.

핵확산에 관한 현실주의 견해와 국가행위 이론을 종합하여 필자가 제시한 네 가지의 문제의식을 검증한 결과는 아래와 같다.

첫째, 1991년 12월 남북한 사이의 비핵화 공동선언의 채택은 남북 양측이 한반도의 평화체제 구축을 위한 자주적 선택인가?, 또는 주변 강국의 위협과 설득에 의한 타협의 산물인가? 하는 문제인데, 이는 한반도를 둘러싼 국제체제의 구조적 수준에서 제기되고 남북한이 동시에 상호 안보상의 불안감을 해소하는데 의견일치를 보아 성립된 것이다. 다시 말해 외형상으로는 자주적 선택이나 내용상으로는 국제체제의 구조와 질서유지 방식이 한반도 비핵화 정책에서 일치한 결과이다. 그러므로 한반도 비핵화 정책은 주어진 것으로 볼 수 있다. 이에 한반도와 주변 4강의 안보환경 변화에 따라서는 남북한의 핵정책이 변경될 수 있는 불안정한 정책으로 평가할 수 있다. 따라서 주변 4강의 영향을 최소화하여 줄 수 있도록 남북한간의 화해와 협력을 위한 자주적 역량의 배양이 긴요한 것이다.

둘째, 1970년대의 남한의 핵무장 시도 및 1990년대 이후 불거져 나온 북한 핵문제는 근본적으로 남북한의 핵정책이 투명성이 결여되었기 때문으로 볼 수 있다. 이러한 불투명한 핵확산 정책은 국제 핵비확산 레짐 측면에서 한반도의 경우 핵보유국(주변4강)이 해당 국가(남한, 북한)에게 보상 및 비용지불을 통하여 국제 핵비확산 레짐의 안정을 도모한다는 이론의 적실성 문제인데, 보상에 의한 비확산 정책이 미국의 핵비확산 정책중 하나로서 1970년대 남한은 미국으로부터 핵개발 포기에 대한 대가로 ‘한국군 현대화’라는 커다란 보상을 받았으며, 북한 역시 제네바 북·미 기본합의를 통해 ‘경수로 2기 건설’이라는 보상이 주어졌다. 그러나, 남북한 모두의 사례에서 핵비확산에 대한 보상이 주어졌지만 한반도의 분단상황이 초래하는 안보상의 불안감을 근본적으로 해소할 수는 없는 것이다. 이에 남북한간의 체제대결, 불신 등을 제거하는 평화체제의 구축(예: 4자회담)이 절실한 것이다.

셋째, 한반도 비핵화 공동선언 제 4항 ‘남과 북은 핵재처리 시설과 우라늄 농축시설을 보유하지 아니한다’ 라는 규정이 과연 일부 핵정책 전문가들의 주장처럼 핵무장 선택권의 포기 더 나아가서 핵주권의 포기인가? 하는 문제이다. 다시 말해 한반도 비핵화 공동선언 이후 한국 국내에서 제기되어 온 비핵화 논쟁 즉, 비핵화 정책과 핵주권은 반비례적인 상관관계를 갖고 있는가 하는 문제이다. 이는 1990년대 초반의 ‘핵주권 논쟁’에서 보는 것처럼 원자력 기술의 양면성 논란으로 볼 수 있다. 즉, 재처리 시설의 보유결과 추출된 플루토늄이 평화적 목적에 이용되는가? 또는 군사적으로 이용되는가? 하는 문제로서 해답은 모두 가능하다는 것이다. 그러므로 북한 핵문제가 전쟁 일보직전까지 치달았던 원인이 바로 북한 핵의 재처리 문제이었던 점과 일본의 재처리 정책이 국제적인 의혹을 받고 있는 점을 감안하면 당시 농축 및 재처리 시설의 포기는 올바른 선택이었다. 이는 안보측면에서 올바르다는

의미로서 한국 원자력 산업의 규모와 발전을 고려할 때 추후 플루토늄의 국제관리체제에 관심을 가질 필요가 있으며 우선적으로는 위탁처리하는 방안에 대한 정치적 검토가 필요한 것이다.

넷째, 한반도 비핵화 공동선언이 과연 실천 가능한 바람직한 핵정책인가? 다시 말해 남과 북이 핵무기의 시험, 제조, 생산, 접수, 보유, 저장, 배비, 사용을 하지 아니하는 것이 민족적 이익에도 부합되고 동북아의 안정과 나아가 핵비확산 레짐과 이 레짐이 목표하는 바 세계질서의 안정과 평화에 기여하는 핵정책인가? 하는 문제인데, 한반도 비핵화 정책의 취지를 살리고 역내적 안정을 도모하기 위해서는 한반도 비핵화 공동선언을 발판으로 하여 ‘동북아 비핵지대’로 확대, 발전시키는 것이 필요하다. 이는 일본의 공식적인 핵무장을 막고 중국의 핵무장 증강을 억제시키기 위하여 검토할 필요가 있다. 우선적으로 일본의 비핵 3원칙과 결합하면 작은 의미에서의 동북아 비핵지대 성립이 가능하며, 궁극적으로는 한반도를 둘러싼 중국, 러시아, 미국의 핵무기 철거 또는 이동이 필요한 광의의 비핵지대 설치를 고려할 만한 것이다.