

# US-CHINA WATCHING



아주대 미중정책연구소  
US-China Policy Institute  
亞洲大 中美政策研究所

2023. 09. 20 <제46호>

## 북한 핵무장 이후 4대 북핵 과제와 대응 전략 - 확장억제, 자체 핵무장론, 핵사용 위험성, 비핵화 외교

전봉근 (국립외교원 명예교수, 한국행정정책학회 회장)

### 정책 제언

#### 북한 핵무력 및 핵사용 위험성 증대에 대한 종합적, 중층적 대응책 수립 필요

- 북한의 핵무력이 계속 증대하고, 의도적·비의도적 핵사용 위험성도 증가했는데, 북핵에 대한 억제, 국내 자체 핵무장론 급증에 대한 대책, 북한의 핵사용 위험성 감소 방안, 실효적인 ‘한반도형’ 비핵화 전략 개발 등 4개의 북핵 과제에 대한 종합적, 체계적 대응책 수립이 긴요함.

#### 대북 확장억제와 한국에 대한 동맹 보장을 위한 한미 핵협의그룹(NCG)의 실행체제 구축

- 한미 간에 이미 가동 중인 확장억제전략협의체(EDSCG), 억제전략위원회(DSC) 등에 더해, ‘핵협의그룹’의 실효성과 실천성을 강화하기 위해 한미 군사위원회 회의와 한미연합사 내에서 핵전략 전담 상설조직을 설치할 것을 제안함.

#### 국내 핵무장론 급증에 대하여 국익과 핵비확산 국제규범에 따른 행정책 재정립 필요

- 한국이 핵무장을 추진하면 불량국가로서 낙인찍히고 수출통제 국제레짐에 따라 원자력, 첨단물자, 전략물자의 국제시장에서 배척되므로, 정부와 정치권은 한국의 통상국가·개방국가·중견국 정체성에 따라 핵비확산성 행정책을 재정립해야 할 것임.
- 한국이 핵주권 회복과 농축재처리 역량을 원한다면, 이를 산업용, 연구개발용에 한정할 때 그 가능성이 열려 있는바, 이에 대한 정치적 합의가 전제되어야 함.

#### 핵사용 위험성 제거와 전쟁위기 시 소통을 위한 남북 및 북미 정치군사회담 개최 제안

- 북한이 고도의 핵사용 태세와 공세적 핵 독트린을 갖고 있어, 각종 사고 및 오인·오해로 의도치 않은 핵사용이 발생하거나, 군사적 충돌이 핵사용으로 확대될 가능성이 커 ‘핵사용 위험성’을 감소시키기 위한 남북 및 북미 정치·군사 회담이 필요함.

#### 과거 북핵 외교의 실패에서 교훈을 얻어 지속가능하고 실효적인 비핵화 전략 수립 필요

- 최근 미 백악관(NSC)이 “바이든 대통령이 전제 조건 없이 김정은 국무위원장을 만날 의향이 있다고” 발표(2023.4.17.)하고, 워싱턴 선언(2023.4.26.)도 “북한과 전제 조건 없는 대화와 외교를 확고히 추구”한다고 발표했는데, 북핵 협상 재개 가능성에 대비해야 할 것임.
- 과거 북핵 외교가 모두 실패했다는 점에서 교훈을 얻어, 한반도와 동북아 지정학에 부합하고, 북한의 핵무장 동기를 완화시키는 ‘한반도형’ 비핵화 전략을 우선 개발해야 할 것임.

과거 북핵 외교가 모두 실패했다는 점에서 교훈을 얻어, 한반도와 동북아 지정학에 부합하고, 북한의 핵무장 동기를 완화시키는 ‘한반도형’ 비핵화 전략을 우선 개발해야 할 것임.

## 1. 북한의 핵무력 증강과 핵사용 위험성 증대에 대비한 다층적 대응 전략 수립 필요

### 북한 핵공격 역량의 증강 지속

- 북핵 전문가들은 북한이 현재 약 50개 내외의 핵무기(또는 상당하는 무기용 핵물질)를 보유하고 있고, 매년 핵무기 5개 이상 분량의 핵물질을 생산하여 2030년까지 100기 이상 핵무기를 보유할 것으로 추정함.
- 김정은 국무위원장이 2021년 1월 조선노동당 제8차 당대회에서 국방력 발전 5개년 계획을 제시함. 북한은 “전략무기 최우선 5대 과업”을 완수하기 위해 극초음속 미사일, 핵 무인 수중 공격정(전술핵 탑재), 전술 핵공격 잠수함(전술핵 탑재), 초대형 핵탄두, 고체연료를 사용하고 명중률이 높은 ICBM 등을 적극적으로 개발하고 시험하여 완성 단계에 있음.

### 핵무력정책법에서 고도의 핵사용 태세와 선제적·자동적 핵사용 교리 채택으로 핵사용 위험 급증

- 북한은 2018년부터 트럼프 행정부와 북미관계 개선과 경제제재 해제를 모색하기 위해 중단했던 핵위협과 전쟁위협을 바이든 행정부(2021.1) 및 윤석열 정부(2022.5)의 출범을 계기로 대대적으로 재개함.
- 김정은은 2022년 4월 25일 조선인민혁명군 창건 90주년 열병식에서 “우리 핵 무력은 자기의 ‘둘째가는 사명’을 결단코 결행하지 않을 수 없을 것”이라고 발언했는데, 이 발언은 핵무기를 전쟁 억제용이 아니라, 전시에 실전용으로 사용하겠다는 의지를 표명한 것으로 해석되었음.
- 북한은 2022년 9월 제정한 핵무력정책법에서 상상할 수 있는 모든 정치군사적 상황에서 선제적·자동적·자의적 핵무기 사용을 규정하여 실제 ‘핵사용 위험성(nuclear risk)’을 크게 고조시켰음.

### 북한의 핵무장 이후 4대 북핵 과제 급부상 및 대응책 수립 시급

- 첫째, 북한이 대남 핵위협을 고조함에 따라, 한국은 한미동맹과 더불어 종래 북한의 재래식 공격에 대비한 군사적 태세를 핵 공격에 대비한 태세로 전면 전환하는 것이 급선무임.
- 둘째, “핵은 핵으로만 억제할 수 있다”는 군사 격언에 따라 국내에서 핵무장 요구가 급증하고, 그 결과 한국의 비확산 신뢰성 하락, 평화적 원자력 이용 저해, 한미 간 외교 갈등 등을 초래할 우려가 있어, 국내 핵무장론에 대한 대응책이 시급함.
- 셋째, 북한이 고도의 핵사용 태세와 극단적으로 공세적인 핵교리를 채택하고 있고, 한국도 북한의 핵공격을 무산시키기 위한 선제타격 원칙을 갖고 있어, 군사적 충돌과 의도적·비의도적 핵사용 위험성이 매우 높아 이를 완화하기 위해 북한과 정치·군사 대화가 긴요함.
- 넷째, 한반도의 안정적인 비핵평화를 위해 북핵 협상이 필수적인데, 북핵 협상의 재개에 대비하여 우선 지속 가능하고 효과적인 ‘한반도형’ 비핵화 모델과 전략을 개발해야 할 것임.

## 2. 북핵 정책과제(1): 대북 확장억제 강화를 위한 ‘핵협의그룹’ 가동

### 북한 핵위협 증가에 대한 대북 억제력 강화 필요성

- 2022년 이래 북한이 핵무력정책법 제정으로 핵사용을 공공연히 위협하고, 전술핵무기를 대량 개발하면서, 국내에서는 북한이 핵무기를 전쟁 억제용이 아니라 전쟁 수행용으로 사용할 가능성에 대한 우려가 급증했음.
- 이런 북핵에 대한 한국의 군사적 대비책은 크게 한국군 자체의 국방력과 한미동맹에 따른 미국 핵우산을 포함하는 확장억제 등 2개 축으로 구성됨.
- 우선 한국군을 중심으로 ‘한국형 3축 체제’를 구축하여 대북 선제적 공격력, 미사일 방어체제, 대량 보복응징력을 강화함. 구체적으로 대북 정찰감시역량 강화, 복합적 다층 미사일방어 체계 구축, 고위력·조정밀 미사일 증강으로 표적 처리 역량 강화, 스텔스 전투기와 특수전 부대의 침투·타격 역량 강화 등을 추진함.
- 다음 미국의 핵우산을 포함한 확장억제력을 활용하는데, 미국은 한미상호방위조약에 따라 한국이 침공받을 때 절차에 따른 군사 지원의 의무를 지고 있음. 실제 수시로 고위급 한미 군사회담, 한미 연합군사훈련, 한미 고위급 확장억제전략협의체(EDSCG) 등을 운영하고 수시로 각종 전략자산을 한반도와 인근에 파견하고 있음.

### 대북 핵 억제와 한국에 대한 동맹 보장을 위한 한미 핵협의그룹(NCG)의 실행체제 구축

- 2022년 바이든 행정부는 핵무기를 결코 먼저 사용하지 않는 ‘일차 불사용(no first use)’ 원칙을 검토했지만, 러시아, 북한 등의

핵위협에 직면한 동맹국의 강한 반대로 이를 포기하고, 종래와 같이 필요시 핵무기를 먼저 사용할 수도 있는 ‘일차 사용’ 원칙을 고수하기로 결정했음.

- 마침내 미국은 핵우산 제공에 대한 한국인의 의구심을 해소하고 자체 핵무장 주장을 차단하기 위해 ‘워싱턴 선언(2023.4.26.)’에서 ‘핵협의그룹(NCG)’ 창설에 동의했음.
- 미국은 ‘워싱턴 선언’에서 “한반도에 대한 모든 가능한 핵무기 사용의 경우, 한국과 이를 협의하기 위한 모든 노력”을 다하고, “한미동맹이 핵억제에 관해 보다 심화되고 협력적인 정책 결정에 관여”할 것을 약속하였고, 한국은 “미국의 확장억제 공약을 완전히 신뢰”한다고 선언했음. “핵확산금지조약(NPT)상 의무에 대한 한국의 오랜 공약과 한미 원자력협력 협정 준수를 재확인”했으며, 이런 상호 인식을 기반으로 한미 양국은 “확장억제를 강화하고, 핵 및 전략 기획을 토의하며, 비확산체제에 대한 북한의 위협을 관리하기 위해 새로운 ‘핵협의그룹(NCG)’의 설립”을 합의함.
- 이미 한미 간에는 국방장관 간 한미통합국방협의체(KIDD)와 안보협의회, 합참의장 간 군사위원회회의(MCM), 그 외 각종 고위, 실무급의 확장억제전략협의체(EDSCG), 억제전략위원회(DSC) 등이 가동되고, 또한 한미연합사라는 동맹 최고 수준의 전쟁 기획 및 수행 기구가 운용되고 있음.
- 따라서 이를 보완하기 위해 한미 위원회와 한미연합사 내에서 핵무기를 동반한 핵전략 조직을 설치할 것을 제안함.

### 3. 북핵 정책과제(2): 국내 핵무장과 핵잠재력 요구에 대한 대응책

#### 한국민의 자체 핵무장 요구 최고조

- 핵무장에 대한 국민 여론을 장기간 추적했던 아산정책연구원의 여론조사(2022.5)에 따르면 최근 핵무장 지지율이 70.2%에 달하여 지난 20년 내 최고를 기록했으며, 심지어 제재 가능성에도 불구하고 핵무장을 지지하느냐는 질문에 대해서도 63.6%를 기록했음.

#### 한국 국익 및 핵비확산 국제규범에 따른 한국의 핵무장론 비판

- 첫째, 핵무장은 국제법상 ‘불법’이며, 국제법, 유엔안보리결의 등의 비확산 의무를 위반하기 때문임. 핵확산금지조약(NPT)에 따라, 1967년 이전까지 핵무기를 개발한 5개국만 ‘핵보유국’으로 인정받지만, 기타 모든 나라는 ‘비핵국’으로서 국제법적으로 핵비확산 의무를 지고 있음.
- 둘째, 일부 전문가들은 한국이 NPT 10조의 탈퇴조항을 원용한 후 핵무장 하면 된다고 주장하는데, 우선 NPT는 사실상 보편적 국제법이므로 탈퇴조항이 있다고 하더라도 탈퇴하게 되면 북한과 같이 불량국가로서 낙인찍히고 수출통제 국제레짐에서 배척되며, 특히 원자력, 첨단물자, 전략물자의 수출입은 불가능하게 됨. 한국은 경제 대외의존도 85%, 에너지 대외의존도 97% 등 수치에서 보듯이 세계 최고 수준의 개방국가, 통상국가이므로 비핵국의 국가이익이 NPT 탈퇴와 핵무장의 국익을 크게 능가할 것임.

#### 핵잠재력 확보 주장은 타당한 명분에도 불구하고 현실적으로 위험한 요구

- 일부 전문가들은 핵무장의 현실적인 어려움을 감안하여, 무기용 핵물질을 확보하기 위해 우선 농축재처리 역량을 보유하여 ‘핵잠재력’을 확보하자고 주장하는데, 소위 ‘핵주권론’이 이에 해당함.
- 이 주장도 실현성이 매우 낮는데, 왜냐하면 한국이 핵잠재력을 갖기 위해 한미 원자력협력협정에 따른 한미 협상을 추진하면, 미 정부는 한국의 요구를 일거에 거부하고, 국제사회도 한국을 비난할 것이기 때문임.
- 한국이 진정으로 농축재처리 역량을 원한다면, 이를 산업용, 연구개발용에 한정할 때 그 가능성이 열려 있는바, 이 경로를 추진하려면 이에 대한 국가 차원의 정치적 합의가 필요함.

### 4. 북핵 정책과제(3): ‘핵사용 위험성’ 감소를 위한 대북 정치군사회담 제안

#### 한반도 군사적 충돌과 우발적 핵사용 위험성 증대

- 북한은 전통적으로 자신을 한미동맹에 비해 군사적 약자로 보아 미군의 본격적인 증원 이전에 전쟁 목표를 달성하는 선제공격, 기습공격을 중시하는 군사전략을 채택했었음. 핵개발 과정에도 자신의 핵역량이 미국의 ‘1차 타격’에 의해 무력화될 것을 우려하여 어떤 적의 공격에도 핵무기로 대응하는 ‘비대칭 확산(asymmetric escalation)’ 핵전략을 추진했음.
- 이런 공세적인 군사전략의 전통은 핵전략에도 이어져서 북한은 핵무력정책법(2022)에서 한·미를 상대로 선제적·자동적·임의적 핵공격을 위협하고 있는바, 이는 현존하는 9개 핵무장국(nuclear armed state)의 핵전략 중에서도 유례가 없이 가장 공세적인 것으로 평가됨.

- 한국군도 이런 북한의 불시 선제적 핵무기 사용을 저지하기 위해, 북한 핵미사일의 발사 징후를 탐지하여 발사 이전에 선제공격으로 무력화시키는 '전략표적 타격', 소위 '킬체인' 공격 원칙을 채택함. 북한의 비대칭확전 및 핵 선제공격 교리와 이에 대응하기 위한 한국의 선제적 핵미사일 무력화 전략이 첨예하게 대치하는 상황에서는 남북 간 사소한 군사적 충돌도 핵사용을 촉발하는 발화점이 될 가능성이 큼.

#### 핵사용 위험성 제거와 전쟁 위기 시 소통을 위한 남북 및 북미 정치군사회담 개최 제안

- 북한의 계획된 대남·대미 핵공격은 미국의 확장억제로 억제된다고 하더라도, 위에서 토론하였듯이 고도의 핵사용 준비 태세와 공세적 핵 독트린으로 인해 각종 사고 및 오인·오해로 의도치 않은 핵사용이 발생하거나, 사소한 군사적 충돌이 핵사용으로 확대될 가능성이 커 '핵사용 위험성'을 감소시키기 위한 특별한 조치가 필요함.
- 구체적으로 남북, 북미 또는 남북미 정치군사회담을 제안하며, 이를 통해 군사적 긴장완화, 위기 시 소통유지와 위기관리, 군사정보 교류 등을 통해 핵사용 위험성을 감소하는 방안을 적극적으로 모색하고 추진해야 할 것임.
- 최근 국제사회에서는 강대국 정치와 지정학적 경쟁의 부활로 인해 핵사용 가능성이 증대함에 따라, '핵사용 위험 감소'를 주요 군축 비확산 과제로 강조하고 있음. 이를 위한 핵능력 투명성 제고, 핵무기 사용 태세 완화, 안보 정책에 핵무기 역할 감소, 핵실험 모라토리엄 시행, 군사용 핵물질 생산금지, 핵군축·비핵화를 위한 여건 조성 등을 제기하고 있는바, 동 의제를 북한과 정치·군사 회담에도 적용할 수 있음.

남북, 북미 또는 남북미 정치군사회담을 제안하며, 이를 통해 군사적 긴장완화, 위기 시 소통유지와 위기관리, 군사정보 교류 등을 통해 핵사용 위험성을 감소하는 방안을 적극적으로 모색하고 추진해야 할 것임.

## 5. 북핵 정책과제(4): 북핵 외교 재개에 대비한 '한반도형' 비핵화 모델 개발

### 북한 비핵화 목표의 재확인 및 북핵 외교 재개의 필요성

- 지난 30년간 북핵 문제는 우리 국가안보에 대한 최대 위협요인인 동시에 우리의 외교력과 국방력을 무한정 집중하고 소모 시키는 블랙홀이었고 앞으로도 이런 추세가 지속될 것인바, 향후 미중 경쟁, 각자도생, 경제·기술전쟁 시대를 맞아 한국이 북핵문제에 외교적·경제적 자원을 집중하기 어려운 실정임.
- 북핵 위협에 대응하기 위해 국내에서 핵무장 또는 핵잠재력 요구가 계속 커질 것인데, 이런 요구는 한미 간 외교 분쟁 초래, 한국의 국제적 핵비확산 신뢰도 추락, 원자력의 평화적 이용 확대 저해 등 부작용을 초래하고, 특히 농축재처리의 도입을 불가능하게 만들 것임.
- 최근 돌연 미 백악관(NSC)이 "바이든 대통령이 전제 조건 없이 김정은 국무위원장을 만날 의향이 있다"고 발표(2023.4.17.)하고, 워싱턴 선언(2023.4.26.)에서도 "한반도의 완전한 비핵화를 위해 북한과 전제 조건 없는 대화와 외교를 확고히 추구"한다고 발표했는데, 갑작스러운 북핵협상 재개 가능성에 대비해야 할 것임.

### 과거 북핵 외교의 실패에서 교훈을 얻어 지속 가능하고 성과적인 비핵화 전략 수립 제안

- 과거 한반도 비핵화 공동선언(1991), 북미 제네바 기본합의(1994), 6자 합의(2005, 2007), 남북 판문점 선언과 북미 싱가포르 공동성명(2018) 등 주요 북핵 합의가 있었지만 모두 실패했는바, 무엇보다 과거 실패에서 교훈을 찾아 지속 가능하고 효과적인 비핵화 전략을 우선 수립해야 할 것임.
- 첫째, '한반도형' 비핵화 전략을 수립할 것을 주장함. 과거 북핵 외교가 참조했던 아르헨티나-브라질, 우크라이나-카자흐스탄, 리비아, 이란의 비핵화 모델은 탈냉전, 정권교체, 민주화, 안보위기 해소 등 환경 변동으로 비핵화 동기가 증가한 사례이므로 북한에 적용하기 어려움. 한반도와 동북아 지정학에 부합하고, 북한의 핵무장 동기를 완화하며, 남·북·미·중이 수용할 수 있는 '한반도형' 비핵화 전략을 우선 개발해야 할 것임.
- 둘째, 북핵 합의의 지속성과 이행성을 보장하기 위해 대북정책에 대한 국민 합의와 한미 공조를 유지해야 함. 종래 대북정책 비전과 정책 기조에 대한 국내 및 한미 간 합의가 공고치 못하여, 정권교체 때마다 대북정책이 크게 변동하고, 북한과 신뢰를 쌓을 기회를 놓쳤다는 점에 주목해야 함.

발행처 아주대 미-중정책연구소

발행인 김홍규

편집인 서대욱

주소 경기도 수원시 영통구  
월드컵로 206 아주대학교  
울곡관 527-2호  
아주대 미-중정책연구소

전화 031-219-3861

홈페이지 <http://ucpi.ajou.ac.kr>

US-China Watching은 미국과 중국의 외교·안보 분야를 전문영역으로 하여 최신 현안을 분석하는 자료입니다.