



## 전술핵 재배치로 한반도 '核 균형시대'를 열자

2017-29

전성훈 객원연구위원

아산정책연구원

2017.10.24

### I. 대한민국 안보의 대전환기

#### 한반도 비핵화 시대의 종언

북한이 美 본토를 타격할 수 있는 장거리 핵미사일 개발의 막바지 단계에 들어선 2017년은 대한민국의 안보가 한국전 이후 최대의 전환기에 진입했음을 알리는 역사적인 해이다. 남과 북의 재래식 대결 시대를 거쳐 북한에 의한 核 독점 시대에 살고 있는 우리가 북한의 핵위협으로부터 벗어나기 위해 남북한 핵 대결의 시대, 즉 상호 核 역지를 통한 核 균형의 시대로 넘어가야 하는 전환점에 있기 때문이다. 2006년 10월 북한의 1차 핵실험은 한반도가 남북간에 재래식 전력으로 대치하던 '재래식 균형 시대'에서 북한에 의한 '核 독점 시대'로 진입했음을 알리는 서막이었고, 금년 7월 ICBM 발사와 9월 수소탄 실험은 한·미 동맹이 창설 이후 최대의 도전에 직면했음을 알리는 신호탄이다. 북한이 美 본토를 공격할 수 있는 장거리 핵미사일 개발에 근접함으로써 한반도 유사시 한국을 지원하려는 미국에 엄청난 부담을 주게 되었기 때문이다. 미국이 서울을 보호하기 위해 뉴욕을 희생할 수 있는가 하는 우려가 현실화된 것이다. 결국 북한의 核 독점 시대에 미국의 對韓 방위공약에 대한

신뢰문제까지 제기되면서 2017년 대한민국은 한국전쟁 이후 최대의 안보위기를 맞고 있다. 역대 정부가 우리 안보의 레드라인이 붕괴되고 한반도에 북한에 의한 核 독점 시대가 열린 것을 몰랐거나 애써 무시하면서 대화를 통한 북핵해결, 즉 '한반도 비핵화 해법'에 몰두하는 동안 북한은 핵과 미사일 개발을 중단 없이 계속했으며 급기야 미국 안보의 레드라인을 넘어설 수 있는 지경에 이르렀다.

북핵문제를 둘러싼 사태가 이렇게 악화된 것은 1991년 북핵문제가 공론화된 이후 6명의 한국 대통령과 4명의 미국 대통령이 추진한 한반도 비핵화 해법이 실패했기 때문이다. 미국이 한반도에 배치했던 전술핵을 철수하고 한국이 핵무장을 포기하는 '남한 비핵화'를 먼저 실현한 다음, 대화와 설득, 제제와 압박 등 비군사적인 수단과 방법을 사용하여 협상을 통해 외교적으로 북한의 핵개발을 저지하고 비핵화를 이뤄내겠다는 것이 한반도 비핵화 해법의 요체이다. 이는 미국이 한반도에 배치된 전술핵을 철수하고 한국이 핵무장을 포기하는 모범을 보이면 북한도 핵개발의 명분을 잃고 핵을 포기할 것이라는 헛된 기대에 근거한 것이었다. 한반도 비핵화 해법은 과거 한국 정부가 비핵화를 거의 신성불가침의 성역으로 간주하며 고수했던 북핵정책의 골간이다. 역대 정부는 지난 30여 년간 북한의 핵개발에 대응하기 위해서 전술핵의 재배치나 자체 핵무장 등 우리 스스로 핵옵션을 행사해야 한다는 주장을 아래와 같은 부작용을 유발한다는 이유로 거부하면서 한반도 비핵화 해법에 집착했다.

- ✓ 북한의 핵무기 개발을 정당화하고 기정사실화하게 된다
- ✓ 북한에게 핵무기를 보유할 명분을 제공한다
- ✓ 한반도 비핵화의 원칙을 훼손하고 비핵화의 명분을 잃게 된다
- ✓ 한반도의 긴장을 고조시켜 전쟁 가능성을 높일 것이다
- ✓ 일본과 대만의 핵무장 등 동북아의 핵 도미노를 야기할 수 있다
- ✓ 중국과 러시아의 정치·외교적 반발을 야기하고 사드 사태와 같은 경제보복을 초래할 수 있다
- ✓ 중국과 러시아의 맞대응 핵무장과 핵공격 위협을 유발할 수 있다
- ✓ 중국과 러시아 등 국제사회가 대북 제재와 핵포기 압박을 하도록 요구할 명분이 없어진다

2017년 북한이 단행한 두 차례의 ICBM 시험과 수소탄 실험은 한·미 역대 정부가 지난 26년간 고수해 온 비핵화 해법이 실패했고 한반도 비핵화 시대가 종언을 고했음을 확인하는 사건이다. 우리가 비핵화의 모범을 보이면 북한도 핵을 포기할 것이라는 비핵화 해법은 核에 대한 북한 정권의 집착과 전략을 과소평가한 역대 정부의 자만과 안일함의 산물이다. 한 세대 기간의 북핵정책을 총체적인 실패로 몰고 간 근본 원인인 것이다.

### **북한에 의한 核 독점 시대**

미국이 1945년 7월 뉴멕시코주 사막에서 최초의 원자탄을 터뜨리면서 지구상에 핵시대가 열린 이래 비핵국이 핵개발을 시도할 때마다 기존 핵보유국이 신생 핵국의 등장을 저지하기 위해 선제공격을 고려하거나 국제제제를 가하는 등 국제안보질서는 크고 작은 진통을

겪었다. 1998년 핵실험을 통해 후발주자로 핵보유 클럽에 가입한 인도와 파키스탄에 대해서 국제사회는 초기에 강력한 제재를 가했으나 시간이 지나면서 이런 저런 이유로 흐지부지되었다. 영국은 미국의 일부로 간주되어 별다른 여파가 없었지만 프랑스는 드골 대통령이 서방세계와의 대결을 불사하고 독자 핵개발 노선을 선언해서 큰 파장을 일으켰다. 이스라엘은 1981년 이라크, 2007년 시리아의 핵시설을 폭격해서 두 나라의 핵개발 시도를 초기에 무력화시킨 바 있다.

무엇보다 현재의 한반도 상황과 가장 유사한 것은 소련과 중국의 핵개발에 대한 미국의 대응이었다. 트루만 행정부는 스탈린의 핵개발 계획을 저지하기 위해 예방적인 군사공격을 진지하게 검토했지만 소련의 보복으로 야기될 상황이 제2차 세계대전에 버금갈 것으로 판단하고 예방타격 옵션을 접었다. 중국의 모택동이 핵개발에 나서자 미국과 소련은 예방적 목적의 합동군사공격을 하자고 서로에게 제의하지만 역시 중국의 보복으로 야기될 군사적 여파를 고려하여 군사공격을 포기했다. 소련과 중국은 각각 1949년과 1964년 원자탄 실험에 성공해서 핵보유국이 되었다. 이후 미국은 소련과 중국의 핵보유를 인정하면서 핵의 사용과 사용위협을 저지하는 억지(Deterrence)와 억지가 실패했을 경우에 대비한 방어(Defense)에 중점을 둔 전략을 채택하고, 미·소, 미·중 관계를 안정적으로 관리하게 된다. 특히 미·소는 核 대결로 인한 긴장을 완화하고 양국 관계를 안정적으로 유지하면서 核 군비경쟁으로 인한 부담을 줄이기 위해 다양한 형태의 군사적 신뢰구축 조치와 핵군축 방안에 합의하였다.

트럼프 행정부가 북한이 美 본토에 도달할 수 있는 핵미사일을 갖지 못하도록 대북 압박을 강화하면서 한반도의 긴장이 전례 없이 고조되고 있다. 북한의 핵·미사일 시설에 대한 한·미의 선제공격은 물론 예방공격의 가능성까지 거론되고 있고, 심지어 상대방 지도부에 대한 참수작전까지 언급되는 상황에 이르렀다. 북한에 대한 군사공격을 둘러싼 논란은 마치 1940년대와 1950년대 소련과 중국의 핵개발을 막기 위해 벌어진 미국 내의 논란이 2017년에 재현되는 데자뷰를 경험하는 듯 하다. 다른 점이 있다면 군사공격이 거론되는 시점에 소련이나 중국은 아직 핵을 손에 넣지 못했지만 북한은 이미 핵무기를 보유하고 있으며, 미국의 발목을 잡는 우려사항도 과거에는 소련이나 중국과의 세계대전이었던 반면 지금은 미국의 동맹인 대한민국과 일본이 치러야 할 값비싼 희생이라는 점이다.

역사적 사례에 비춰볼 때, 북·미가 서로 말 폭탄을 돌리다 우발적으로 국지적 충돌을 벌일 가능성을 제외하면, 북한의 핵·미사일과 관련 시설에 대한 공격을 둘러싼 작금의 논란은 그저 논란으로 끝날 가능성이 크다. 북한이 이미 개발해서 손에 쥐고 있는 핵을 미국이 무력으로 없애겠다는 것은 현실성이 없는 시나리오일 뿐이다. 북한 정권의 거친 수사나 유엔안보리결의 위반인 미사일 발사, 핵실험만으로 북한을 공격하기는 쉽지 않을 것이다. 북한이 핵으로 미국이나 미국의 동맹국을 공격할 것이라는 임박하고도 명백한 징후가 없는 상태에서 미국이 군사력을 사용하는 것은 국제사회에서 지탄받을 침략행위로서 정치·외교적 후폭풍이 매우 클 것이며 북한의 핵·미사일 능력을 완벽하게 제거할 수도 없다. 더욱이 핵과 체제생존을 동일시 하는 북한 정권의 속성을 감안할 때, 김정은 정권은 생존의 위협에 직면했다고 판단되는 경우 그냥 주저앉지는 않을 것이며 반드시 핵을 사용하고 최후를

맞이하러 할 것이다. 만약 김정은이 제거된다고 해도 북한정권은 사전에 정해진 절차에 따라 보복성 핵탄두를 터트릴 가능성이 높다.

한반도의 갈등과 긴장이 한국전쟁 이후 최고조에 달한 현 상황은 앞으로 북한이 美 본토를 공격할 수 있는 핵과 미사일 능력을 완성해서 자체적으로 일정 수준에서 멈추는 자연동결이나 북·미 간에 서로 주고받는 거래를 통한 합의동결 형태로 마무리될 것으로 예상된다. 두 경우 모두 북한은 일정 수준의 핵탄두와 미사일 능력을 보유하게 될 것이다. 이는 한반도에서 북한에 의한 핵 독점 시대가 열린 것을 미국도 수용한다는 것을 의미한다. 한반도에서 북한의 핵 독점이 지속되는 한 우리와 우리 후손은 북한의 공갈과 협박 속에 핵의 인질로 살다가 언젠가는 절대무기를 휘두르는 북한 주도의 통일을 강요당하게 될 것이다.

## II. 전술핵 재배치를 통한 한반도 '핵 균형 시대'의 개막

### 한반도 '핵 균형 시대'로 안보패러다임을 전환

핵에는 핵으로 대응할 수밖에 없다는 것이 핵 시대의 냉엄한 교훈이자 현실이다. 지구상에서 핵 시대가 열린 이래 군사적으로 첨예하게 대치한 경쟁국들은 모두 상대방의 핵개발에 자체 핵개발로 응수했다. 적대국의 핵에 핵으로 맞대응 할 수밖에 없는 이유는 재래식 무기와 비교할 수 없는 핵무기의 가공할 파괴력 때문이다. 한 국가의 재래식 전력을 모두 쏟아 부어도 상대방의 수소탄 한 발을 당할 수 없는 것이 현실이다. 핵을 보유한 핵국과 그렇

지 않은 비핵국 사이의 관계에서, 핵무기는 비핵국으로서는 완벽한 방어가 불가능한 핵국의 절대무기인 것이다. 지난 9월 3일 실시한 북한의 6차 핵실험은 수소탄 실험이었다. 핵분열 원리에 기초한 원자탄이 최대 수십 킬로톤(kt)의 파괴력을 갖는 반면 핵융합 원리에 근거한 수소탄은 최소 수백kt의 위력을 보유한다. 서울 광화문 상공에 각각 150kt과 250kt의 수소탄을 투하하는 상황을 상정하고, 미국의 Alex Wellerstein이 개발한 핵공격 피해예측 모델에 대입하면 다음과 같은 결과가 나온다.<sup>1</sup>

- 150kt 투하시 사망 488,640명; 부상 2,165,880명
- 250kt 투하시 사망 717,710명; 부상 2,851,620명

이런 제반 상황은 분단 이후 지금까지 남북한이 재래식 전력으로 대치하며 비핵화를 추진하던 기존의 한반도 안보패러다임을 타파해야 한다는 것을 의미한다. 북한의 핵보유 사실을 인정하고, 우리도 핵으로 맞대응 하면서 북한의 핵사용과 위협을 억지하며 억지가 실패할 경우에 방어하는 구도로 안보의 틀을 바꿔야 하는 것이다. 북핵폐기 목표를 단념하는 것은 아니지만 국력을 모아야 할 초점을 단기간의 협상을 통한 북핵해결에 기대를 거는 비핵화가 아니라 당면한 북핵위협에 대한 대응, 즉 억지와 방어로 전환해야 한다는 뜻이다. 기존의 비핵화 해법으로는 核을 독점한 북한이 우리에게 야기할 정치·외교·군사적 위협(전략적 취약성)과 이로 인해 우리가 겪게 될 사회·심리적 압박(공포의 불균형)을 극복하는 것이 불가능하기 때문이다.

이제 대한민국은 북한 비핵화에 기대를 걸고 지속해왔던 남북한 재래식 대결구도가 북한의 핵 독점으로 와해되었음을 자각하고 비핵화 해법을 고수하는 북핵정책을 폐기해야 한다. 그리고 북한의 일방적인 핵보유로 조성된 전략적 취약성과 공포의 불균형을 우리가 핵 옵션을 행사해서 한반도에서 '핵 對 핵'의 균형을 맞춤으로써 핵 균형 시대를 열어야 한다. 핵 균형 시대에는 전략적 취약성이 전략적 안정성으로, 공포의 불균형이 공포의 균형으로 전환됨으로써 과거 냉전시대의 미·소, 미·중 관계와 같이 안정적으로 남북관계를 관리하면서 한반도의 평화를 유지할 수 있을 것이다. 미국의 핵이 냉전시대에 신생 핵국인 소련 및 중국과 전략적으로 안정된 관계를 유지하게 만든 열쇠였던 것과 같이, 남북한 간에 안정된 핵 균형을 유지하기 위해서는 대한민국의 핵옵션 행사가 불가피하다. 한·미 동맹과 미국의 핵비확산 정책 및 관련 국제규범을 존중하여 우선 전술핵 재배치를 추진하되 미국이 거부하면 국가생존을 위한 마지막 수단으로 자체 핵무장의 길로 나설 수 밖에 없다.<sup>2</sup>

이미 미국에서는 역대 美 행정부의 북핵정책이 실패했음을 인정하고 핵을 보유한 북한을 현실로 받아들여야 하며, 북핵을 완전 폐기시키겠다는 비핵화 정책을 포기하고 북한의 핵 위협과 사용을 억지하고 봉쇄하는 정책을 추진해야 한다는 주장이 봇물처럼 제기되고 있다. 과거 미국이 신생 핵보유국으로 등장한 소련에 대해서 추진했던 '봉쇄전략'(Strategy of Containment)을 21세기 한반도의 현실에 맞게 구사해야 한다는 것이다.<sup>3</sup> 필자는 '관리전략'(Strategy of Management)이라는 이름으로 미국의 대소련 봉쇄전략과 유사한 대북통일전략을 북핵폐기와 평화통일을 위한 한국의 국가대전략으로 제시한 바 있다.<sup>4</sup> 소련의 위협과 공산주의 팽창을 저지하면서 소련이 내부의 모순으로 스스로 붕괴하도록 유도한다

는 봉쇄전략의 기본취지와 같이, 전술핵 재배치를 통해 남북한 간에 '核對核'의 안정적 핵 균형을 유지하면서 당면한 북한의 군사적 위협과 도발을 억지하고 장기적으로 북한 내부의 변화를 유도해서 궁극적으로 비핵화와 평화통일을 완성한다는 것이 북한 관리전략의 요체이다.

### 한반도 '核 균형 시대'를 여는 전술핵 재배치

미국이 한반도에서 전술핵을 철수한 1991년 이후에도 미국의 핵우산(확장핵역지)공약은 계속되었다. 본토에 배치된 ICBM, 장거리폭격기 및 핵잠수함에 탑재한 SLBM으로 핵우산을 제공할 수 있다는 약속이었다. 북한이 핵무기를 손에 쥐기 전까지 미국의 핵우산공약에는 별다른 이견이 제기되지 않았다. 한·미의 재래식 전력의 우세한 상황에서 북한의 크고 작은 도발을 재래식 전력으로 응징할 수 있다는 믿음 때문이었다. 1978년 이후 매년 열리는 한·미 연례안보협의회의에서 핵우산공약을 재확인하는 것이 연례적인 행사가 되었지만 구체적으로 어떻게 이행할 것인가에 대한 양국간의 진지한 논의가 빠진 수사적인 의례에 불과했다. 북한의 핵개발이 한·미 동맹 차원의 구체적인 대응이 필요한 실질적인 위협으로 인식되지 않았고, 한·미 역대 정부가 모두 협상을 통해 북핵을 포기시킬 수 있을 것이라는 비핵화 해법에 매몰되어 있었기 때문이다. 하지만 이제 더 이상 미국의 핵우산공약이 단순히 말의 성찬에 머물러서는 안된다.

핵우산 즉 확장핵역지 공약이 구체적인 행동과 계획으로 뒷받침되어야 하는 이유는 북한의 핵과 미사일 능력이 한·미 모두에게 실제적인 위협으로 등장했기 때문이다. 첫째, 북한이 대한민국을 공격할 수 있는 핵탄두와 운반수단을 보유하고 있다는 데 이론이 없다. 과거에는 북한의 핵위협이 수사적 차원의 협박으로 치부되었지만 이제 우리는 북한 핵을 사용 가능한 군사위협으로 인식하고 상응하는 군사적 대책을 마련해야 한다. 둘째, 북한이 美 본토를 타격할 수 있는 수소탄 탑재 ICBM 개발에 박차를 가하면서 미국이 상당한 위협을 느끼게 된 만큼, 자연스럽게 미국의 핵우산공약의 신뢰성에 강한 의문이 제기되고 있다. 이는 미국이 서울을 방어하기 위해 워싱턴을 희생할 것인가에 대한 의구심이며, 미국이 결국 자국 안보를 위해 한반도에서 발을 뺄 수도 있다는 한반도와 美 본토의 '분리'(Decouple)에 대한 우려이기도 하다. 이러한 의구심과 우려는 한·미 동맹 자체에 대한 불신이 아니라 과거 유럽에서와 마찬가지로 새로운 안보상황에 대처하는 과정에서 자연스럽게 발생하는 현상이다. 냉전 초기인 1957년 10월 소련이 Sputnik 1호 위성발사에 성공하여 美 본토 공격능력을 과시하자 서유럽의 美 동맹국들도 미국의 핵우산공약에 의구심을 표시하며 분리 가능성을 우려하기 시작했다. 미국은 핵우산공약을 보다 확실히 해달라는 서유럽 동맹국들의 의견을 수용해서 이 지역에 배치된 전술핵무기에 대한 서유럽의 접근 권한과 공동책임을 강화하는 핵공유협력을 시작하게 된다.

전술핵이 재배치되면 한반도의 안보구도는 기존의 '재래식 對 재래식'의 재래식 균형과 더불어 '핵 對 핵'의 새로운 核 균형이 병존하는 "쌍균형 안보구도"(Dual-Balance Security Structure)로 전환될 것이다. 다만 핵무기의 압도적인 파괴력을 고려할 때, 쌍균형 안보구

도는 사실상 核 균형에 의해 지배될 것이므로 한반도에서는 사실상 核 균형 시대가 열릴 것이다. 즉 북한의 核 독점 시대가 전술핵 재배치를 통해 한·미 동맹에 의한 核 균형 시대로 전환되는 역사적 국면이 열리는 것이다. 核 균형 시대에는 남북한과 동북아 관련국들이 한반도 비핵화를 장기적인 목표로 두되 긴장완화와 남북관계의 안정적인 관리를 당면 목표로 설정하고, 냉전시대의 미·소 관계처럼 대화와 협상, 교류협력과 인도지원 등 다양한 접촉을 모색할 것이다. 동시에 한·미는 북한 내부의 변화를 위한 정책방안과 조치를 강구하게 될 것이다. 다만 북한이 핵을 보유하는 상황이기 때문에 대화와 교류협력에는 한계가 있을 수밖에 없을 것이다. 북한의 핵과 미사일이 자연동결된다면 기존의 유엔안보리 결의가 지속적으로 이행될 것이며, 반면에 미·북 협상에 따른 합의동결이라면 유엔안보리의 결의는 물론 미국 등 개별국가의 독자제재가 일정부분 완화될 것으로 예상된다. 어떤 경우에도 유엔안보리와 개별국가의 대북 제재는 核 균형 시대에 북한의 대남, 대외 관계를 규율하는 규범으로 작용하게 될 것이다.

전술핵 재배치를 계기로 한국군은 정신적으로 물리적으로 북한의 핵공격을 억지하고 억지 실패시에는 핵공격에 대응하고 핵보복을 실행할 수 있는 군대로 거듭나야 한다. 적어도 한국군 일부의 전략과 교리, 전력구조, 교육 및 훈련은 북한 핵에 대응할 수 있는 방향으로 재편되어야 한다. 전술핵 재배치를 계기로 한·미간 핵공유협력이 강화된다면 미국의 협조 하에 한국군의 핵대응 능력이 크게 강화될 것으로 기대된다. 아울러 우리 사회도 북한의 핵공격에 대비한 최소한의 방호체계를 갖추고 대국민 교육과 훈련을 통해 북핵에 대한 대처능력을 높여 나가야 한다. 모든 국민이 북한의 핵위협을 국가존망에 대한 위협으로 인식

하고 경각심을 갖도록 해야 하며, 유사시 대비수칙을 숙지해서 최악의 상황에 대비한 피해 가능성을 미리 줄여 나가야 한다. 2017년 북핵위기에 대한 사회적 불안감이 높아지자 행정안전부가 갑작스럽게 국민행동수칙을 발표했는데,<sup>5</sup> 국가차원의 치밀한 사전 연구와 준비를 통해 만들어진 문건인지 의구심이 든다. 전국적으로 최소한의 대비체계와 능력을 갖 추도록 국가시스템을 정비하는 일이 정부가 당장 해야 할 일이며, 이는 타당성에 많은 의문이 제기되고 있는 핵잠수함 건조보다 훨씬 더 시급한 일이다.

### 전술핵은 '核 균형 시대'의 인계철선

과거 재래식 균형 시대에 주한미군은 북한의 남침을 저지하는 인계철선으로 작용했다. 주한미군의 전투기는 북한을 향해 포탄 한 발 투하하지 않으면서 대북억제 임무를 충실하게 수행했다. 북한도 수많은 국지도발을 했지만 주한미군 기지에 대한 도발은 없었고, 미군을 겨냥한 도발도 1968년 푸에블로호 나포, 1969년 정찰기 격추, 1976년 8·18 도끼만행, 1994년 정찰헬기 격추 등 극히 제한되었다. 인계철선을 잘못 건드리면 미국의 대량보복이 뒤따를 것임을 잘 알고 있었기 때문이다. 즉 재래식 경쟁 시대에 주한미군은 미국의 對韓 확장억제 공약의 상징이자 징표로서 對北 억지 역할을 충실하게 수행했다.

전술핵 재배치로 核 균형 시대가 열리게 되면 전술핵은 일부에서 우려하듯이 북한의 선제 공격을 유발하는 것이 아니라 미국의 핵우산공약을 강력하게 뒷받침하는 核 균형 시대의 인계철선 역할을 수행하게 될 것이다. 주한미군의 핵·재래식 겸용 이중용도전투기(DCA)도 북한에 대해 전술핵탄두 한 발 투하하지 않으면서 대북억제 임무를 충실하게 수행할 것이

다. 核 균형 시대에 북한이 계속 국지도발을 하더라도 전술핵을 겨냥한 도발은 하지 못할 것이다. 전술핵에 대한 공격은 핵의 인계철선을 건드리는 核도발이며 이 경우 미국의 核보복과 정권 소멸로 이어질 것임을 북한도 잘 인식할 것이다. 즉 核 균형 시대에 전술핵은 미국의 對韓 핵우산공약의 상징이자 핵의 인계철선으로서 對北 억지 역할을 충실하게 수행할 것이다.

재래식 균형 시대에 초기에는 북한이 압도적인 전력 우세를 보였으나 경제력이 앞선 남한이 북한을 추월하는 등 남북한이 보유한 재래식 전력의 비교우위에 변화가 있었지만 양측의 전력은 전체적으로 상호 억지와 균형을 유지하며 전면전의 가능성을 방지했다. 核 균형 시대에도 북한이 보유할 전술 및 전략 핵무기와 한·미 동맹이 관리할 일정 수준의 전술핵 무기 사이에 핵전력의 우열이 있을 수 있으나 쌍방간에 핵사용을 방지하는 상호 억지와 균형이 유지될 것이다. 다만 재래식 균형 시대에는 소규모의 재래식 전력을 사용한 국지도발이 빈번히 발생했으나 核 균형 시대에는 핵무기의 가공할 파괴력으로 인해 소규모 핵전력을 사용한 국지적 차원의 핵도발은 불가능하다는 점에서 차이가 있다. 한반도와 같은 좁은 지역에서 核이 사용되는 국지도발과 전면전을 구분하는 것은 사실상 큰 의미가 없다.

결국 한반도에 배치된 전술핵은 미국이 펼치는 핵우산의 우산살 하나를 한반도에 고정시켜 놓음으로써 유사시 핵우산이 흔들리는 일이 없도록 하는 확실한 보장장치로서 核 균형 시대에 한·미 동맹을 결정짓는 토대가 될 것이다. 전술핵 재배치는 북한의 핵개발로 인해 제기되는 핵우산공약에 대한 불신을 해소하고 한·미 동맹을 강화하여 미국이 자국 안보를

위해 한반도에서 물러설 수 있다는 분리에 대한 우려를 근원적으로 해소할 것이다. 아울러 북한의 최단거리에서 한·미가 核 자산을 공유함으로써 북한이 핵을 무기로 남한을 정치·군사·심리적으로 위협하지 못하도록 저지하는 강력한 대북억제 역할을 수행할 것이다.

### III. 전술핵 재배치의 타당성과 효용성

북한의 핵개발에 대응해서 전술핵을 재배치해야 한다는 의견은 필자가 2004년 제기한 이후 북한의 핵위협이 사회적 이슈가 될 때마다 등장해왔다. 그러나 2017년 7월 북한의 ICBM 발사와 9월 6차 핵실험을 계기로 전술핵 재배치를 둘러싼 우리 사회의 찬반 논란이 그 어느 때보다 뜨겁다. 그만큼 북한의 핵과 미사일 위협에 대한 국민적 차원의 관심과 우려가 높아졌다는 뜻이다. 당면한 북한의 핵·미사일 개발은 대한민국의 생존에 대한 위협인 만큼, 전술핵 재배치 문제는 결코 정쟁의 대상이 되어서는 안되며 정치적 이익을 위해 활용되어서는 안된다. 여야와 정파를 초월해서 오로지 국가안보와 국민안위의 관점에서 추진해야 할 만큼의 역사적 무게를 갖는 문제이다. 아래에서는 전술핵 재배치 방안에 대해 우리사회에서 제기되고 있는 여러 이견과 문제점에 대한 설득논리를 제시해서 전술핵 재배치가 타당하고 효과적인 방안이라는 점을 설명하고자 한다.

**문제제기 1: 과거 한반도 전술핵이 있었을 때도 북한의 도발을 막지 못했는데, 다시 들어오면 도발은 못 막고 오히려 북한의 선제공격의 표적만 되는 것 아닌가?**

지난 1950년대 후반부터 1991년까지 남한에 배치되었던 미국의 전술핵무기는 북한의 6·25식 전면남침을 저지하는 역할을 독특하게 수행했지만 남과 북의 재래식 대결 구도에는 편입되지 않는 별개의 존재였다. 한국의 통제와 관할이 전혀 미치지 않는 순전히 주한미군이 관리하고 운용하는 미국 정부의 자산이었다. 미국은 북한의 전면남침 저지 목적의 전술핵을 국지도발을 막는데 사용할 의사가 없었고, 북한을 포함한 국제사회도 미국이 국지도발 저지용으로 막대한 위력의 전술핵을 쓸 것으로 믿지 않았다. 도발에 비해 보복의 규모가 믿을 수 없을 만큼 커서 역지의 신뢰성이 떨어졌던 것이다. 결과적으로 한반도에서는 전술핵의 존재에도 불구하고, 북한의 국지도발은 계속되었다.

전술핵 재배치는 우선 核 우위를 선점한 북한이 남한에 대해 무모한 재래식 도발을 하지 못하도록 막는 역할을 할 것이다. 북한이 핵을 자산으로 미국의 개입을 차단할 수 있다고 판단하고 핵이 없는 한국에 대해 마음대로 국지도발을 할 수 있다는 우려를 불식시킬 수 있는 것이다. '핵 對 핵'의 균형상태에서 북한의 핵 국지도발을 우려하는 의견도 있으나 실현 가능성은 희박하다. 한반도와 같은 좁은 지역에서는 국지도발과 전면전에 별 차이가 없다는 것이 핵무기의 특징이다. 제한된 규모라도 북한이 일단 핵을 사용하면 미국의 대량보복에 의한 정권 종말로 이어질 것이다. 또한 북한이 전술핵이 배치된 미군기지를 표적으로 공격할 수도 없을 것이다. 재배치된 전술핵이 핵의 인계철선 역할을 함으로써 전술핵에 대

한 공격은 곧 미국의 핵보복을 유발할 것이기 때문이다. 과거 재래식 균형 시대에 북한이 주한미군 기지를 직접 공격하거나 미군 전투기가 북한에 포탄을 투하한 적 없이 군사적 안정성을 유지한 것처럼, 전술핵은 核 균형 시대에 한반도의 군사적 안정성을 보장하는 균형추가 될 것이다.

## **문제제기 2: 북한 핵을 억지하는 데 전술핵보다 한반도 역외의 전략핵이 더 효과적이지 않은가?**

美 본토의 ICBM, 장거리폭격기 및 잠수함 탑재 SLBM 등 전략핵에 의존하자는 의견도 있으나 여러 가지 측면에서 북핵위협은 한반도 지역 차원에서 전술핵으로 대응하는 것이 바람직하다. 미국이 對韓 핵우산 제공 차원에서 전략자산 전개를 언급하고는 있으나 실제로 전략핵은 러시아와 중국을 상대하기 위한 것이다. 이런 전략핵에 의존하는 것은 한반도를 미·러, 미·중의 핵 대결장으로 만들 위험이 있다. 소련의 핵위협에 대응하던 NATO는 미국의 전략핵을 서유럽의 방어와 연계시킬 수밖에 없었지만, 중·러의 명시적인 핵위협이 없는 한반도에 전략핵을 끌어들이는 것은 양국이 한반도를 핵 표적으로 삼을 명분을 줄 뿐이다. 중·러도 북핵 대응을 구실로 작전반경이 넓은 전략핵이 한반도에 개입하는 것보다는 작전 범위가 제한된 전술핵을 덜 위협적으로 느낄 것이다. 결국 지역안보 차원에서도 전략핵보다는 전술핵이 더 적절하다.

북한의 핵· 미사일 도발이 계속되면서 한· 미 간에 대북 억지력 강화 차원에서 美 전략자산의 순환배치가 논의되고 있으나 별 효과를 기대하기 어렵다. 우선 한반도 위기시 마다 관에서 출격하는 죽음의 백조로 불리는 B-1B 장거리폭격기는 핵탄두를 탑재하지 않는 재래식 폭격기에 불과하다. 항공모함에 탑재한 해군전투기도 현재 전술핵탄두를 탑재하지 않은 재래식 전투기로서 항공모함도 핵능력이 없다. 68척의 핵추진 잠수함 가운데 오하이오급 14척만 전략핵탄두인 Trident SLBM으로 무장하고 있고 나머지 잠수함들은 재래식 크루즈미사일을 탑재한다. 대북 억지력 차원에서 효과를 볼 수 있는 잠수함 탑재 핵탄두 크루즈미사일인 TLAM/N은 오바마 행정부에서 모두 폐기되었다.

북한의 핵개발이 심각한 문제이긴 하지만 초강대국 미국이 약소국인 북한에 대해 최소 수백kt에 달하는 전략핵을 쏜다는 것도 비현실적이다. 북한을 전략핵으로 억지하겠다는 시도 자체가 국제사회에서 신뢰를 확보하기 어렵다. 대응수단이 상대의 위협에 비례해야만 현실성 있는 억지수단으로 인정될 수 있기 때문이다. 약한 상대의 도발의 막기 위해서 과도한 보복을 하는 것은 “신뢰할 만한 위협”(credible threat)이 아니라 “공허한 허풍”(empty bluffing)일 뿐이다. 더욱이 이미 아시아 국가인 일본에 대해 핵을 사용했던 미국으로서는 국력이 압도적으로 열세인 북한에 대해 과도한 핵보복을 할 경우 초래될 정치·외교적 파장을 염려하지 않을 수 없을 것이다.

만에 하나 역지가 실패해서 보복을 해야 하는 경우에도 전략핵은 적합하지 않다. 무고한 북한 동포들의 인명피해가 너무 크기 때문이다. 한 연구에 따르면, 북한內 5개 핵시설에 대해 전략핵 W88(450kt)를 각각 두 발씩 사용하거나 전술핵 B61(0.3kt)을 각각 네 발씩 사용하는 경우 전술핵 사용시 인명피해가 100명 이하인 반면 전략핵은 그 피해가 200-300만 명에 이르는 것으로 분석되었다.<sup>6</sup> 우리가 북한의 선제 핵공격을 받은 후 불가피하게 핵으로 보복해야 하는 상황이 오더라도 미국에 대해 민간인 피해를 고려해서 전략핵은 사용하지 말라고 해야 한다. 미국도 일본에 이어 아시아 국가에 두 번씩 핵을 사용하는 데 따른 도덕적, 정치적 부담을 고려하여 인명피해를 최소화 하려 할 것이다.

### **문제제기 3: 전술핵 재배치보다 미국의 전략핵을 공유하는 핵공유협정을 체결하고 우리의 첨단 재래식 전력을 보강하는 것이 더 필요하지 않은가?**

NATO가 미국과 체결한 핵공유협정은 서유럽에 배치된 전술핵을 공동으로 운영하기 위한 협정이며, ICBM, SLBM, 장거리폭격기 등 미국의 전략핵 자산은 공유 대상이 아니다. 초기에는 미국, 영국, 서독 등 제한된 국가만 핵공유를 논의하는 '핵기획그룹'(Nuclear Planning Group)에 참여했으나 현재는 NATO 회원국 전체가 참가해서 전술핵 운용 문제를 토의한다. 아무리 동맹국이라고 하더라도 미국이 본토 방어의 최후 보루인 전략핵을 공유할 리가 없고, 그런 협정을 체결할 리도 만무하다. 만에 하나 체결된다고 해도 전략핵 공유협정은 한반도를 미·러, 미·중의 핵대결의 장으로 만듦으로써 한국은 바로 러·중 전략핵무기의 타격 목표가 될 것이다. 북핵을 억지하기 위해서는 한반도 지역 차원의 전술핵이 필요

충분 조건을 갖춘 방안이다. 전술핵이 들어오게 되면 우리는 미국과 양자간 핵공유협정을 체결하고, 배치된 전술핵의 운용, 교리, 방호, 전력의 재편, 요원의 교육과 훈련 등 다방면에서 핵공유 협력을 진행하면서 '準핵보유국'으로서의 역량을 갖춰나가야 한다.

우리에게 核이 없는 상태에서 아무리 첨단 재래식 전력을 갖춘다고 해도 북한 핵을 당해 낼 수가 없다. 향후 5년간 78조 2000억을 투입해서 核이 빠진 '한국형 3축체계'를 구축하겠다는 국방부의 계획은 공허하기까지 하다. 기술의 발달로 첨단 재래식 전력의 정확도, 파괴력, 회피능력 등이 향상됨으로써 核이 담당하던 기능의 일부를 대체할 수 있다는 논의가 있기는 하지만 이는 어디까지나 핵을 보유한 국가들이 하는 이야기다. 첨단 재래식 전력도 核으로 뒷받침되어야 효과를 발휘할 수 있으며, 核이 빠진 첨단 전력은 빛 좋은 개살구와 같다. 정부로서는 예산문제도 고려해야 한다. 나라의 한정된 예산을 무작정 재래식 전력 증강에만 투입할 수도 없다. 전술핵 재배치는 예산절감과 '비용 對 효과' 측면에서도 합리적인 최적의 대안이다.

#### **문제제기 4: 북한의 핵보유를 용인하고 한반도 비핵화를 포기하는 것 아닌가?**

전술핵 재배치는 북한의 핵보유국 지위를 인정하는 것이 아니라 궁극적으로 한반도 비핵화라는 2보 전진을 위해 잠정적으로 1보 후퇴하는 전략적 포석이다. '핵무장한 북한'이라는 냉엄한 현실을 바탕으로 한편으론 당장 시급한 대북 억지력을 구축하여 북한의 핵위협을 막아내고, 다른 한편으로 쌍방 핵군축을 통한 한반도 비핵화를 실현하기 위해 협상자산을 축적하는 현실적이고 적극적인 정책이다. 이를 위해, 한·미 당국은 전술핵 재배치에 대

한 협의를 개시함과 동시에 북한에 대해 한반도 핵군축 협상을 제의해야 한다. 북한이 협상에 응하여 비핵화 조치를 취하면 한·미의 전술핵 재배치 절차는 바로 중단될 수 있을 것이다. 전술핵 재배치의 궁극적 목적은 상호 핵군축을 통한 한반도 비핵화이다.

### **문제제기 5: 미국의 핵정책에 배치되며 트럼프 행정부가 거부하지 않겠는가?**

동맹에 대한 확장핵역지 제공 차원에서 전술핵을 해외에 배치할 수 있다는 것은 역대 미국 정부가 일관되게 견지해 온 정책이다. 현재 미국은 동맹이 원하면 언제라도 실전 배치가 가능한 150여개의 전술핵을 본토에 비축하고 있다. 동맹에 대한 확장역지 공약을 이행하기 위해 해외에 전술핵을 배치할 수 있다고 핵전략에도 명시하고 있다. 또한 NATO 5개국의 6개 공군기지에는 해당국 전투기에 탑재할 수 있는 150여개의 전술핵이 배치되어 있다. NATO와 미국은 핵전략과 전술핵 운용 정책에 대한 핵공유 협력도 긴밀하게 진행하고 있다.

현재 미국이 한국의 전술핵 재배치 요구를 수용할 가능성은 1991년 전술핵 철수 이후 가장 높다. 트럼프 행정부도 출범 초 전술핵 재배치를 대안으로 검토했고, 6차 핵실험 이후 한국이 원하면 재배치할 수 있다는 데 의견을 모은 것으로 알려졌다.<sup>7</sup> 헤리티지 재단의 풀러 이사장이 전술핵 재배치가 합리적이라고 언급하는<sup>8</sup> 등 미국 조야에서도 재배치에 우호적인 의견이 많아지고 있다. 특히 미 의회는 매우 긍정적이다. 상원의 2017-18 국방수권 법안은 전술핵 탑재 전투기의 생산과 배치가 아태 지역에서 확장역지 공약을 이행하는 데 필수적이라고 명시했다. 하원도 2013년 국방수권법 수정안을 채택하면서 북한의 핵·미사

일 개발에 대응하여 서태평양 지역에 대한 전술핵 재배치 문제를 검토해서 보고하도록 국방부와 국무부에 지시한 바 있다. 상원 군사위원장인 매케인도 전술핵 재배치를 심각하게 고려해야 한다는 입장이다. 미 의회조사국 보고서도 행정부의 전술핵 재배치는 미국의 안보공약이 지속될 것인지를 걱정하는 한국민들을 안심시킬 수 있을 것이라고 밝혔다.<sup>9</sup>

## **문제제기 6: NPT 위반이며 일본과 대만의 핵무장 등 동북아의 핵 도미노를 야기하지 않겠는가?**

전술핵을 재배치하더라도 평시에는 핵보유국인 미국의 관리 하에 두기 때문에 NPT 위반은 아니다. 북한의 핵공격에 대한 보복으로 전술핵을 사용해야 하는 전쟁상황에서는 NPT와 같은 국제조약의 효력이 정지되므로 역시 NPT에 구속되지 않는다. 비핵국에 핵무기를 반입하는 것 자체가 NPT 위반이라는 관점도 있지만 전술핵이 한반도에 존재하기 시작한 것은 NPT가 발효된 1970년 훨씬 전이므로 한반도의 전술핵은 NPT의 제한대상이 될 수 없다.

전술핵 재배치가 동북아의 핵 도미노를 야기할 가능성은 우리의 자체 핵무장에 비해 훨씬 낮다. 한국에 과거에도 있었던 전술핵을 재배치한다고 해서 일본이나 대만이 핵무장에 나설 가능성은 매우 희박하다. 양국은 전술핵의 유일무이한 목적이 對北 억지이고 미국의 통제 하에 안전하게 관리될 것이라는 점을 충분히 납득할 수 있을 것이다. 특히 일본 정부는 북핵위협에 대처하기 위한 전술핵의 배치 장소가 단순히 한국이라는 이유로 반대하지는 못할 것이다. 일본 여론도 전술핵의 한반도 재배치를 이유로 핵무장을 선호하지는 않을 것

이다. 전술핵 재배치야 말로 한국이 국제 핵비확산 규범에 충실하면서 동북아의 군사적 안정에도 기여할 수 있는 최적의 대안이다.

## **문제제기 7: 중국과 러시아의 반발을 초래하고 동북아에 신냉전이 초래되지 않겠는가?**

북한의 核 독점이 나라의 존망에 대한 위협임을 감안할 때, 중국과 러시아의 반발을 걱정해서 전술핵 재배치를 포기할 수는 없다. 초반에 애매모호한 태도를 취해서 중국의 개입을 허용했던 사드 사태를 교훈삼아 처음부터 전술핵 재배치의 목적이 양국을 겨냥한 것이 아니라 對北 억지임을 명확히 설명하는 것 외에 다른 방법이 없다. 작은 나라일지라도 국가 안보 문제에서는 좌고우면하지 말고 무서울 정도로 단호하고 초지일관하는 자세로 나가야 상대가 얽잡아 보지 않는다. 아울러 전술핵의 최종 목표가 한반도 핵군축을 통한 완전한 비핵화이며 이를 위해 전술핵 재배치에 대한 협의 개시와 함께 북한에 핵군축 협상을 제의할 것임을 밝히는 것이 바람직하다.

1991년 부시 대통령의 전술핵 철수 선언은 당시 미·소 양국의 합의나 조약으로 이뤄진 것이 아니라 미국의 일방적인 결정이었고, 그 직후 고르바초프 대통령이 미국에 호응하는 유사한 조치를 순차적으로 단행하였다. 따라서 전술핵 재배치가 미·러의 합의 위반은 아니다. 러시아가 강하게 문제를 제기하는 경우 우리는 극동에 배치된 러시아의 전술핵 자산을 문제삼을 필요가 있다. 중국이 전술핵을 보유하지 않고 있고 일본도 비핵국인 점을 감안하여, 한반도 비핵화를 '동북아전술핵제한지대'로 발전시키고 더 나아가 전 세계의 전술핵을 폐

기하는 '전술핵폐기조약'으로 확대하는 방안도 제시할 필요가 있다.

북한의 핵개발이 한반도에서 냉전의 종식을 막고 있으며 북한이 핵을 포기하지 않는 한 한반도에서 진정한 평화는 불가능하다. 전술핵 재배치를 통해 북한의 核 독점을 타파하고 核 균형 시대를 여는 것이 나라의 안전과 평화를 확보할 수 있는 길이다. 따라서 한반도는 북핵폐기의 그날까지 남북이 核으로 균형을 이루며 상시 긴장된 상황에서 살아갈 수밖에 없다. 이러한 한반도의 긴장이 동북아에 일정한 영향은 미칠 수 있으나 동북아에 신냉전 시대를 여는 결정적인 요인이라고 보기는 어렵다. 한반도를 넘어서는 주변4강의 역학관계가 존재하기 때문이다. 전술핵 재배치는 북한의 核 독점으로 야기된 동북아의 불안정을 해소하고 평화를 유지하기 위한 고육지책이다.

### **문제제기 8: 한반도 비핵화 공동선언을 위반하는 것이 아닌가?**

비핵화 공동선언은 북한이 서명도 하기 전에 위반한 사생아와 같은 문건이다. 재처리시설을 보유하지 않기로 한 공동선언에 합의하던 당시 북한은 이미 영변에서 이 시설을 가동해서 플루토늄을 추출한 상태였다. 북한에게 철저히 기만 당한 한국 정부가 비핵화 공동선언은 북한의 위반으로 무효화되었다는 말도 하지 못하는 동안 북한은 국가의 최고이익 수호라는 명분을 내세우며 NPT에서 공개적으로 탈퇴하고 핵개발에 성공했다.

역대 정부와 당국자들은 상대가 서명도 하기 전에 위반한 문건에 대해 무효화되었다는 입장도 밝히지도 못한 채, 마치 비핵화 체면에 걸린 듯이 비핵화를 최고의 가치로 떠받드는 태도를 취했다. 여섯 명의 대통령을 실패로 몰아 넣은 헛된 비핵화 논리가 아직도 우리 사회에 건재할 수 있게 만드는 경직된 고정관념과 타성이야말로 시급히 근절해야 할 구습이다. 국제조약에서는 '사정변경의 원칙'에 따라서 조약 체결 당시와 상황이 많이 달라진 경우 조약당사국은 조약에서 탈퇴할 권한을 갖는다. 비핵화 공동선언의 경우 상대의 집요한 위반으로 이미 휴지조각이 된지 오래되었다. 이런 문건에 대해 분명하고 단호한 입장 표명을 못한다면 국민들이 '정말 이게 나라냐?'라고 탄식할 수밖에 없을 것이다. 비핵화 공동선언에 대한 명쾌한 입장 정리는 나라의 자존심과 국격의 문제이다. 정부는 비핵화 공동선언이 북한의 위반으로 오래 전에 무효화되었음을 확인하고, 앞으로 이 선언을 일체 거론하지 말아야 한다.

### **문제제기 9: 한국에 대한 국제사회의 신인도가 하락하고 원자력의 평화적 이용에 제약을 받지 않겠는가?**

전술핵 재배치는 NPT를 위반하고 자체 핵무장을 하는 대신 원자력의 평화적인 이용에 전념하는 비핵정책을 고수한다는 긍정적인 메시지를 국제사회에 발신할 것이다. 즉 한국이 범세계적인 핵비확산 체제를 존중하고 관련 약속을 지키면서 국제규범의 틀 내에서 안보를 추구한다는 강력한 의지를 보여주는 건설적인 정책대안이다. 또한 미국의 핵우산공약이 실질적으로 이행되는 한 한국의 독자적인 핵무장은 없을 것임을 미국에게 보장하는 동

맹차원의 약속이기도 하다. 따라서 전술핵 재배치로 한국의 국제신인도가 하락하거나 원자력의 평화적 이용에 제약을 받는 일은 없을 것이다. 오히려 한·미 동맹이 강력하다는 것을 국제사회에 과시함으로써 우리의 신인도를 향상하는 데 기여할 것이다.

### **문제제기 10: 전술핵이 재배치되면 한국이 美 MD에 편입되는 것 아닌가?**

북한의 공격으로부터 재배치된 전술핵을 방어하기 위해 다층적 미사일 방어망을 구축해야 한다. 전술핵이 북한의 공격을 받아 남한 땅에서 터지는 일이 없도록 해야 하기 때문이다. 따라서 전술핵이 배치되는 공군기지를 북한의 다양한 미사일 공격으로 방어하기 위한 충분한 방어체계를 갖춰야 하며, 이를 위해 미국의 미사일 방어체계와 보다 밀접한 협력체계를 구축해야 한다. 북한의 核 독점이라는 국가안보의 비상국면에서 나라의 생존을 위해 어쩔 수 없이 전술핵을 재배치하는 만큼, 미국의 MD 체계도 用美의 자세로 적극 활용하겠다는 입장을 가져야 한다.

## **IV. 대한민국 대통령의 역사적 책무와 결단**

오늘날 우리가 직면한 위기상황은 가히 한국전쟁 이후 최대의 안보위기라고 할 수 있다. 우리 사회의 지도자들은 전술핵 재배치를 통해 북한의 核 독점 시대를 극복하고 안정적인 核 균형 시대를 열기 위해 국민의 마음을 하나로 모아야 한다. 전술핵 재배치는 특정 정파의 정치적 목적에 이용될 수 없으며 정쟁의 대상이나 남남갈등의 씨앗이 되어서도 안된다. 오로지 국가보위와 국민안위의 관점에서, 여야를 막론하고 계파와 정파를 초월해서 지혜

를 모아 국민적 합의 하에 추진해야 한다. 이런 점에서 볼 때, 전술핵 재배치 방안에 대해 여러 야당은 물론 여당 내에서도 찬성의견이 나오는 것은 매우 고무적인 일이다.<sup>10</sup>

작금의 북한 核 독점 시대를 헤쳐나갈 열쇠는 대한민국 대통령이 쥐고 있다. 대통령제 하에서 국가안보에 직결된 핵심적인 문제에 대해 국가적 결단을 내리고 나라를 이끌어 가는 것은 헌법이 보장하는 대통령의 고유 권한이자 책무이다. 그 만큼 이 시대를 이끌어가는 대통령의 역사적 짐이 무겁고 그 책임이 막중하다.

문재인 대통령은 과거 여섯 명의 대통령이 걸어왔던 북핵정책 실패의 길을 되풀이 하는 일곱 번째 대통령으로 역사에 기록될 것인지 아니면 발상의 전환과 비상한 각오로 국가안보의 새로운 지평을 열 것인지를 갈림길에 서 있다. 대통령의 지도력과 결단력, 역사적 소명의식과 책임감 만이 북한의 核 독점 시대에 살면서 북한에 의해 압도당하는 참담한 안보상황에서 우리 국민을 벗어나게 할 수 있다. 대통령의 선택과 결단은 5천만 국민은 물론 우리 후손들에게도 지대한 영향을 미치게 될 것이다.

우리사회의 진보진영에 지지세력이 많은 문재인 대통령이야말로 역설적으로 전술핵 재배치 결단을 내리기에 좋은 정치적 여건을 갖고 있다. 보수진영의 대다수가 찬성하는 정책인 만큼 대통령에 우호적인 진보진영의 설득만 받아내면 된다. 1970년 후반 소련이 중거리 핵미사일을 동유럽에 배치하자 안보위협을 느낀 서독의 좌파 총리 슈미트가 미국의 핵우산을 믿을 수 없다며 미국에 대해 중거리 핵미사일을 서독에 배치해서 맞대응 해달라고

요구해서 관철시킨 사례가 있다.<sup>11</sup> 슈미트 총리는 1977년 10월 런던 국제전략연구소(IISS)에서 가진 연설에서 소련이 최신형 중거리탄도미사일 SS-20를 동유럽에 배치하는 상황을 겨냥하여 유럽의 군사력 불균형이 해소되지 않으면 미·소의 전략무기제한협상(SALT)이 서유럽의 안보를 해칠 수 있다고 지적했다. 슈미트 총리의 연설을 계기로 NATO는 1979년 12월 소위 이중경로 정책을 수립하고 1983년 말부터 NATO의 중거리탄도미사일을 배치하되 동시에 소련에 대해 유럽의 중거리탄도미사일의 감축을 위한 협상을 제안하는 양면정책을 폈다. 소련이 WTO 국가들에 배치한 최신형 중거리탄도미사일 SS-20이 유럽의 군사력 균형을 결정적으로 깨뜨렸기 때문에 소련이 동독에서 SS-20 미사일을 철수하지 않으면 NATO 회원국인 서독도 미국의 퍼싱-II를 배치할 수밖에 없다는 논리였던 것이다. 슈미트 총리와 그 뒤를 이은 콜 총리는 반전·반핵 단체들의 극렬한 반대에도 불구하고 퍼싱-II 미사일 배치를 관철시켰고,<sup>12</sup> 이후 미·소가 핵군축 협상을 통해 1987년 쌍방이 보유한 중거리 핵미사일을 모두 폐기하는 '중거리핵미사일폐기협정'(INF)에 서명하게 된다. 우리도 전술핵무기를 들여오게 되면 바로 북한에 대해 쌍방 핵폐기를 위한 군축협상을 제의해야 할 것이다.

대한민국은 1948년 정부수립 이후 국가안위 차원에서 두 번의 역사적 결단을 내린 바 있다. 첫 번째는 이승만 대통령이 한반도에서 떠나려는 미국을 붙잡아 한·미 상호방위조약을 체결함으로써 후세를 위한 안전보장의 틀을 탄탄하게 구축한 것이다. 이승만 대통령은 또한 對北 군사적 열세를 만회하기 위해 아이젠하워 대통령에게 핵무기 배치를 요구해서 관철시켰다.<sup>13</sup> 북한에 비해 국력이 뒤졌던 한국은 이승만 대통령의 결단으로 국가생존의

기본인 안보의 틀을 강력하게 다진 후 경제발전에 매진할 수 있었다. 둘째는 1970년대 닉슨 및 카터 행정부의 주한미군 철수에 대응해서 국방력 강화를 위해 자체 핵무장 프로그램을 가동한 박정희 대통령의 결단이다. 미국의 강력한 반대에 부딪혀 좌절되었지만, 박정희 정부의 핵무장 카드는 미국의 주한미군 철수에 제동을 건 것은 물론 1978년 제11차 SCM에서 주한미군 철수를 더 어렵게 할 수 있는 연합사령부(CFC)를 만들어내는 효과를 거둔 것으로 볼 수 있다.<sup>14</sup> 결국 이승만, 박정희 두 분의 역사적 결단으로 대한민국은 분단 70여년 간 북한과의 재래식 균형 시대를 안정적으로 지내오면서 번영을 누릴 수 있었다.

2017년 대한민국은 전술핵 재배치라는 역사적 결단을 통해 북한의 핵 독점 시대를 타파하고 남북간 핵 균형 시대로 진입하여 우리의 안전과 번영을 확보해야 하는 기로에 서있다. 이 결단은 현 대통령이 하지 못한다면 20대, 21대 대통령이라도 필연적으로 선택을 해야 할 문제이다. 그때까지 우리는 북한 핵의 인질로서 절대무기를 휘두르는 북한에 시달리는 수모와 북한 주도의 통일 위협을 감수하며 살아가야 할 것이다. 동맹도 결국은 각자의 국익을 실현하기 위한 수단이므로, 우리는 미국의 對韓 핵우산공약이 空約이 아니라 행동으로 구체화되도록 用美의 자세로 적극적으로 나서야 한다.

이제 우리는 정파와 진영, 이념과 이해관계를 떠나서 오로지 국가안보와 국민안위를 위해서로 머리를 맞대고 지혜를 모아야 한다. 정치권은 안보문제를 당리당략의 차원에서 접근하는 구태를 버려야 하고, 대통령은 국론통합과 결집의 주체가 되어야 한다. 대통령제 하에서는 대통령 만이 국가위기 탈출의 선봉에 설 수 있고 또 서야 한다. 대통령은 여야, 진

보·보수 등 진영 논리를 떠나서 모든 정파와 계파를 아우르고 대화와 토론을 통해 광범위하게 국민의견을 수렴하여 전술핵 재배치라는 구국의 결단을 내려야 한다. 대통령이 대승적, 통합적 리더십을 보이면 우리 국민은 이를 전폭적으로 지지하고 따를 것이다. 북한의 핵 독점에서 벗어나기 위해 과거의 실패한 비핵화 정책을 반복하지 않겠다는 결단을 내리고 한반도 핵 균형 시대를 열 수 있는 대통령 만이 나라와 민족을 위해 헌신한 위대한 대통령으로 대한민국 역사에 기록될 것이다.

<sup>1</sup> <https://nuclearsecrecy.com/nukemap/> 누구나 사이트에 접속해서 다양한 경우를 상정하고 피해를 예측해볼 수 있다.

<sup>2</sup> 전성훈, 『북한의 핵 독점 시대에 우리의 대응: 미국 전술핵의 한반도 재배치』, 이슈 브리프 2017-23, 아산정책연구원, 2017년 8월 7일.

<sup>3</sup> 예를 들어, 오마바 행정부의 NSC에서 아시아 선임국장을 역임한 베이더(Jeffrey Bader)는 소련과 북한 간의 차이에도 불구하고 케넌(George Kennan)이 제시한 대소련 봉쇄와 억지 및 압박 정책으로 북한의 도전에 대처할 수 있다고 주장한다. Jeffrey Bader, "Why deterring and containing North Korea is our least bad option," Brookings, August 8, 2017.

<sup>4</sup> 전성훈, 『북핵폐기와 평화통일을 위한 북한 관리전략』, 이슈 브리프 2017-20, 아산정책연구원, 2017년 7월 3일.

<sup>5</sup> 금년 8월 23일 실시한 민방위훈련에 맞춰 행정안전부가 배포한 포스터에 핵공격시 대피요령이 처음으로 등장했다. 『문화일보』, 2017년 8월 18일.

<sup>6</sup> Keir Lieber and Daryl Press, The new era of counterforce: technological change and the future of nuclear deterrence," *International Security*, Vol. 41, No. 4 (Spring 2017), pp. 9-49.

<sup>7</sup> Carol Lee and Courtney Kube, "Trump team prepping aggressive options for North Korea," September 8, 2017, <https://www.nbcnews.com/>

<sup>8</sup> 강인선, "北이 핵위협 계속하면 전술핵 재배치도 한국 옵션," 『조선일보』, 2017년 8월 19일.

<sup>9</sup> Amy Woolf and Emma Chanlett-Avery, "Redeploying U.S. nuclear weapons to South Korea: Background and Implications in Brief," Congressional Research Service, September 14, 2017, p. 8

---

<sup>10</sup> 여당의 이종걸 의원은 역대 진보·보수 정권이 북한을 과소평가했다며 우리를 지킬 전술핵 재배치를 검토해야 한다고 주장했다. 『서울경제』, 2017년 9월 9일.

<sup>11</sup> 전영기, “좌파 슈미트, 왜 전술핵 결심했나,” 『중앙일보』, 2017년 9월 18일.

<sup>12</sup> 이장훈, “核에는 核! 슈미트 전 독일 총리의 교훈,” 『주간조선』, 제 2472호, 2017년 8월 28일.

<sup>13</sup> 정용환, “50년대 전술핵 스토리... 어떻게 들여왔나,” 『중앙일보』, 2017년 9월 15일.

<sup>14</sup> 전성훈, 『미국의 對韓 핵우산정책에 관한 연구』 KINU 연구총서 12-01 (서울: 통일연구원, 2012), p. 130.