

이슈브리핑17-17

INSS **40** | FORTY  
YEARS OF  
NATIONAL SECURITY  
AND STRATEGY  
1977 | 2017

<특별기획> 전술핵 재배치 관련 지상 토론  
**전술핵 재배치 찬성논리의  
문제점 분석과 정책 제언**

ISSUE  
BRIEFING

2017

9



국가안보전략연구원  
Institute for National Security Strategy

## <특별기획> 전술핵 재배치 관련 지상(紙上)토론

최근 국내외에서 큰 쟁점이 되고 있는 전술핵 재배치 문제와 관련, 본 연구원에서는 내부 연구진의 여러 제언을 이슈브리핑에 실었습니다. 이는 활발한 토론을 통해 객관적이고 창의적인 정책 아이디어를 모색하는 데 목적이 있습니다. 칼럼에 담긴 내용은 집필자의 견해이며, 국가안보전략 연구원의 공식입장과는 다를 수 있습니다. (편집자 주)

### 전술핵 재배치 찬성논리의 문제점 분석과 정책 제언

이수형(국가안보전략연구원)

북한의 6차 핵실험을 계기로 미국의 전술핵무기를 한반도에 재배치해야 한다는 논의가 거세지고 있다. 현재까지 전술핵 재배치에 대한 논의는 크게 두 가지 입장으로 분류된다. 첫 번째는 ‘북핵 억지론’으로 핵에는 핵으로 대응해야 한다는 입장이다. 두 번째는 ‘북핵 협상론’으로 한반도 비핵화를 이뤄내기 위해 전술핵 재배치를 활용하자는 입장이다. 이러한 입장 모두는 북한의 핵위협에 직면하여 한반도 평화와 안보에 대한 걱정과 우려에서 나왔다고 생각된다. 또한 바람직한 한국의 대응책을 모색하는 과정에서 생각해 볼 수 있는 정책 방안이라고 판단된다.

그러나 미국의 전술핵무기를 한국에 재배치했을 경우, 그것이 주변 국가들과 동북아 안보환경에 미치는 영향에 대한 논의는 접어두더라도 북핵 억지론과 북핵 협상론은 각자의 논거와 주장에 있어 많은 문제점을 갖고 있는 것으로 판단된다. 여기에서는 먼저, 전략핵무기와 전술핵무기를 나누는 근본적 기준점을 제시하고자 한다. 다음으로 북핵 억지

론과 북핵 협상론의 핵심 논지에 내포되어 있는 문제점을 분석하고 나름의 정책 대안을 제안하고자 한다.

일반적으로 핵무기의 사정거리는 크게 단거리 핵무기(500km 미만), 중거리핵무기(500~5,500km 미만), 그리고 장거리핵무기(5,500km 이상)로 분류된다. 이 중에서 단거리핵무기는 전술핵무기로 그리고 장거리핵무기는 전략핵무기로 통용된다. 이러한 거리 정의와 그에 따른 명칭은 어떤 기준에 의해서 나온 것인가? 예를 들면, 4,000km나 5,000km를 날아가는 핵미사일은 전략핵무기가 될 수 없는 것인가? 역으로, 500km 미만의 전술핵무기는 전략핵무기가 될 수 없는가?

오늘날 우리가 알고 있는 핵무기에 대한 모든 지식은 기본적으로 지난 냉전시대 미국과 소련의 핵 군비경쟁에서 기원한다. 그렇기 때문에 핵무기 사정거리에 따른 상이한 명칭들도 미국과 소련의 지리적 거리에 바탕을 두고 있다. 따라서 미국과 소련의 입장에서 서로 본토를 공격할 수 있는 핵미사일의 최소거리는 5,500km 이상이 되어야 했다. 이런 점에서 전략핵무기 정의의 핵심은 적의 본토를 직접 공격할 수 있는 무기이다. 이것이 의미하는 바는 파괴력도 중요하지만 핵심적 관건은 국가와 국가 간의 지리적 거리에 따라 전술핵무기나 중거리핵무기도 전략핵무기가 될 수 있다는 점이다.

예를 들어보자. 원래 미국의 관점에서는 중거리핵무기라는 용어가 존재하지 않았다. 이 용어의 원뜻은 장거리전장핵무기(LRTNF: Long-Range Theater Nuclear Forces)였다. 그러나 미국은 본토에 있는 자신의 전략핵무기와 서유럽에 배치되어 있는 전장핵무기간의 연계를 강조하기 위해 중거리핵무기라는 용어를 만들어 냈다. 서유럽과 소련의 지리적 거리를 생각하면서 중거리핵무기가 어떻게 전략핵무기로 바뀌는가를 살펴보자. 서유럽에 배치되어 있는 중거리핵무기는 일정 정도의 사거리를 갖추면 소련 본토를 공격할 수 있다. 마찬가지로 소련의 중거리핵무기(SS-20, 5,000km)도 서유럽 모든 국가들의 본토를 공격할 수 있다. 이때 중거리

핵무기는 서유럽과 소련의 관계에서는 전략핵무기가 되는 것이다. 그렇기 때문에 냉전 당시 서유럽에 배치된 미국의 중거리핵무기의 다른 이름은 유로 전략미사일(Euro-Strategic Missile)이나 단거리와 장거리 미사일의 사이에 있는 회색지대 무기로 불려졌다. 마찬가지로 미국의 전술핵무기가 한반도에 배치되었을 경우, 한국의 입장에서는 북한 지역을 공격할 수 있기 때문에 전략핵무기의 성격을 갖게 된다. 북한의 KN-02(~150km), KN-03(300km), KN-04(500km) 미사일이 우리에게는 전략핵미사일에 해당된다.

이제 본론으로 들어가서 북핵 억지론과 북핵 협상론에 내포되어 있는 문제점을 분석해보자. 먼저, 북핵 억지론이 내세우고 있는 논리의 문제점이다. 북핵 억지론의 핵심 논거는 상호확증파괴(MAD: Mutual Assured Destruction)라는 응징억지(deterrence by punishment)에 바탕을 두고 있다. 즉, 북한이 대한민국을 향해 핵무기를 사용하면, 우리도 북한에 대해 핵무기로 보복하여 너도 죽고 나도 죽기 때문에 상호균형과 억지가 이루어져 한반도에 ‘공포속의 평화’가 유지된다는 것이다. 군사전략의 관점에서는 그렇게 틀린 말이 아니다.

그러나 역사적 사실을 되새겨보자. 지난 냉전시대 미국과 소련은 핵군비경쟁을 벌여 왔다. 미소 양국은 상대방의 핵공격으로부터 살아남고 제2차 보복공격 능력을 갖추기 위해 무제한적인 군비경쟁을 전개하였다. 이러한 무제한적인 핵 군비경쟁은 상대적 우위를 점해 ‘나 죽고 너 죽는 논리에서, 나는 살고 너는 죽는 결과’를 만들어 내기 위한 것이었다. 결과적으로 미소 양국은 엄청난 국방비를 투자하여 각기 10,000여기가 넘는 전략핵무기를 갖게 되었음에도 불구하고 서로의 불안감을 떨쳐 버리지 못해 궁극적으로는 그동안 발전시켜 왔던 전략핵무기를 통제하고 급기야는 이를 감축해야 하는 상황을 맞이하였다.

‘핵 대 핵’을 통한 공포속의 평화는 상호확증파괴를 가져온 무제한적인 핵 군비경쟁의 결과물인 것이다. 한반도 전술핵무기 재배치를 통해

상호확증과괴에 입각한 ‘한반도에서 공포속의 평화’를 만들어 내기 위한 정책 대안은 역설적으로 북한의 지속적인 핵능력 도발을 부추기는 촉매제가 될 수 있다는 점을 고려해야 한다. 자칫 잘못하면 전술핵무기 재배치는 한반도에서 새로운 핵 군비경쟁이라는 판도라를 여는 시초가 될 수 있다. 나아가 전술핵 재배치는 원래 의도했던 한국의 안전에 대한 보호망이 되기보다는 상호 핵으로 무장한 남북한의 영구 분단을 초래할 가능성도 배제할 수 없다.

또한 북핵 억지를 위한 한반도 전술핵 재배치 옹호론자들은 전술핵 무기에 대한 나토(NATO) 식 핵 공유 방안을 강조하고 있다. 현재 거론되고 있는 나토 식 핵 공유 방안은 미국이 나토의 비핵보유 회원국인 독일, 이탈리아, 터키, 네덜란드, 벨기에와 항공발사 형태로 핵을 공유하고 있는 것으로 알려지고 있다. 물론 핵 통제권은 전적으로 미국이 책임지고 있다.

그러나 핵 공유의 핵심은 핵 배치에 따른 핵전략을 공동으로 설계할 수 있고 유사 상황에서 핵을 발사할 수 있는 통제권을 공유하는데 있는 것이다. 만에 하나 어떤 이유에서건, 그리고 불가피하게 한반도에 전술핵 재배치가 이루어진다면, 우리에게 필요한 것은 2010년 이후의 나토 식 핵 공유방안이 아니다. 한반도에서 어떠한 전쟁도 막기 위해서는 우리가 실제적으로 미국과 핵전략설계를 공유하고 한반도 전술핵을 부분적으로 관리·통제할 수 있어야 한다. 이와 관련해서 1960년대 미국이 나토 비핵회원 국가들(이탈리아와 터키 등)에게 제공했던 이원체제(dual key system)라는 핵 공유방안을 심도 있게 고려할 필요가 있다. 참고로, 이원체제는 핵탄두는 미국이 관리·통제하고 핵 운반수단인 미사일은 미국의 핵이 배치된 서유럽 국가가 관리·통제 하는 것이다. 비록 이원체제에서도 핵 발사 명령권은 미국이 갖고 있지만 핵을 수용한 서유럽 국가는 미사일 사용에 대한 거부권을 행사할 수 있다. 이런 맥락에서 우리는 1960년대 나토의 이원체제를 현 상황에 맞게 변용하여 실질적인 핵 공유 방안을 모색해야 한다. 전술핵 재배치에도

핵전략과 핵 통제권을 담보하지 못하는 핵 공유는 자칫 잘못하면 한반도에 국한된 제한핵전쟁을 야기할 수도 있기 때문이다.

다음으로, 북핵 협상론이 갖고 있는 문제점이다. 협상론의 입장은 간단하다. 전술핵 재배치를 통해 북한과 등가적 협상을 해서 한반도 비핵화를 달성하고 이후 전술핵을 다시 미국으로 돌려보내자는 것이다. 즉, 한반도 비핵화 달성의 전략적 방안으로 임시적이고 조건부의 미국 전술핵을 한반도에 배치하자는 논리이다.

그러나 북핵 협상론의 입장과 논리는 북핵 억지론과 마찬가지로 많은 논리적 약점을 내포하고 있다. 무엇보다도 먼저, 한반도에 전술핵무기가 배치된다 하더라도 북한이 이미 보유한 자신의 핵 폐기를 목표로 하는 핵협상에 나올 것이라는 점을 보장할 수가 없다. 설사 북한이 핵협상에 참여하더라도 북한은 협상 목적을 위해서가 아니라 협상이 진행되는 동안 거기에서 파생되는 부수효과로서의 평화공세를 펼치기 위해서일 가능성이 높다. 즉, 북한은 협상 목적이 아닌 협상의 부수효과를 노리고 협상에 임할 가능성이 높다는 점이다. 부수효과를 통해 북한은 남남 갈등과 동맹 분열을 획책할 수 있다.

또한 북한과의 핵협상은 등가적 핵협상을 이루기가 매우 힘들다는 점이다. 이미 알려진 대로 현재 북한은 스커드, 노동, 무수단, 그리고 화성 14호와 같은 단거리·중거리·장거리 핵무기를 보유하고 있다. 미국의 한반도 전술핵과 북한의 모든 핵무기 종류를 상호 폐기하는 것은 일반 상식으로도 받아들이기가 힘든 것이다. 미국의 한반도 전술핵무기는 주로 단거리 핵무기에 해당하기 때문에 비대칭 핵협상 구조가 성립되어 북한 핵의 완전한 폐기를 기대할 수 없는 것이다. 만약 북한과의 핵 군비통제가 이루어진다면 이는 아마 북미간의 전략핵무기 차원에 국한될 가능성이 높다. 또한 핵협상의 내용도 북한의 핵능력이 더 이상 일정 수준을 넘지 않는 상한선 제한 차원에 국한될 가능성이 크다.

협상용 전술핵무기 재배치의 또 다른 문제점은 핵전략개념을 설계할 수가 없다는 점이다. 왜냐하면 미국의 전술핵무기를 한반도에 재배치하는 것은 억지력 강화 차원이 아니라 북한과의 협상이 일차적 목적인 관계로 굳이 협상에 실패했을 경우를 대비하여 핵 군사전략을 미리 작성할 필요가 없다는 논리가 성립되기 때문이다. 1970년대 미국과 소련의 전략핵무기 협상과 1980년대의 중거리핵무기(INF: Intermediate Range Nuclear Forces) 협상의 사례를 기억하더라도 협상을 위해 미국의 전장핵무기(TNF: Theater Nuclear Forces)를 서유럽에 도입한 사례는 없다. 1979년 12월 나토의 이중결정(dual decision)에 따라 미국이 1983년부터 서유럽 5개국(영국, 서독, 이탈리아, 벨기에, 네덜란드)에 580여기의 중거리핵무기를 배치한 것은 소련과의 협상을 목표로 한 것이 아니었다. 당시 미국의 레이건 행정부는 소련을 악의 제국으로 지칭하면서 ‘힘을 통한 담판(Negotiation Through Strength)’이라는 정책기조를 통해 소련과의 본격적인 핵 군비경쟁에 나서는 것이 목적이었던 것이다. 이런 맥락에서 북한과의 등가적 핵협상을 위해 한반도에 미국의 핵무기를 재도입한다면, 논리적으로는 미국의 전술·중거리 핵무기가 포함된 전장핵무기 도입이 합당한 것이다. 북미간의 전략핵무기 협상은 양국 차원에서 별도로 또한 이루어져야 할 것이다.

북한의 핵능력이 현실화되고 있는 상황에서 북한의 핵위협을 억지하고 대한민국의 안보와 국민의 생명을 지키기 위한 다양한 대비책을 강구하는 것은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 하지만, 한반도 전술핵 재배치는 미국과 한국 모두에게 엄청난 외교안보 부담으로 작용할 것이다. 우선, 미국의 입장에서 그동안 유지해 왔던 세계적 차원의 비확산정책을 수정해야 할 것이다. 이는 현재의 국제정치 상황에서 핵확산금지조약(NPT) 체계의 근간을 흔들 수 있는 중요한 문제이다. 또한 동북아 역내에서 핵 군비경쟁이 촉진될 위험성도 부담으로 작용할 것이다. 이러한 상황은 역내 미국의 동맹관계에까지 영향을 미칠 것이다. 이러한 모든 부담을 떠안으면서 미국이 한반도 전술핵무기 재배치를 추진하기란 결코 쉽지 않다.

만약 한국의 입장에서 그것이 북핵 억지용이든 협상용이든 간에 전술핵 무기 재배치를 추진하기 위해서는 다음과 같은 정책 비용을 감수해야만 하고 또한 국민적 합의가 전제되어야 한다. 첫째, 한국 스스로가 한반도 비핵화를 포기하고 북한의 핵보유국 지위를 인정하게 되는 정책 비용을 감수해야 한다. 둘째, 전술핵무기 재배치 도입이 이루어지기 위해서는 한국이 핵무기 통제권과 핵전략기획에서 일정 정도 이상의 정치적·제도적 공동지분을 확보해야만 한다. 이는 한반도에서 있을 지도 모르는 제한핵전쟁을 사전에 방지하고 핵 군비통제 협상이 전개되었을 경우 한국이 참여할 수 있는 최소한의 협상공간을 갖추기 위함이다. 셋째, 한반도 전술핵무기 재배치로 인해 파생될 ‘공포속의 한반도 평화’와 최악의 경우 핵을 가진 남북한의 영구적 분단도 감내할 수 있다는 국민적 합의가 이루어져야만 한다. 왜냐하면 미국의 입장과는 달리 이 땅의 주인인 우리는 전술핵무기 재배치 이후 발생할 일들을 그려보고 현재보다는 미래를 내다보아야 하기 때문이다.

이상의 분석에서 확인했듯이, 한반도 전술핵무기 재도입이나 한국의 핵무장은 한반도 위기의 해결책은 고사하고 결코 국민의 생명과 재산을 지키는 튼튼한 보호막이 될 수 없다. 지금 이 시점에서 우리가 해야 할 일은 한반도 비핵화 노력을 포기하지 않으면서 북한의 핵위협에 대해 미국의 전략자산을 최대한 활용할 수 있는 방안을 강구해 나가는 것이다. 이와 더불어 한미 양국은 미국의 한반도 핵우산정책의 신뢰성을 담보할 수 있는 새로운 정치적·법적 선언과 합의, 그리고 한반도 안보에 대한 신뢰성을 담보할 수 있는 제도적 핵 공유 방안 등을 만들어야 한다. 북한의 핵위협이 현실화되어 가는 상황에서 한국의 핵무장 논의나 전술핵무기 재배치 논의는 궁극적으로는 미국의 한반도 핵우산정책의 신뢰성에 대한 의구심에서 비롯되었기 때문이다.

//끝//