

## 케네스 월츠의 핵확산 낙관론과 북한 핵문제

유진석\*

- |                    |                                      |
|--------------------|--------------------------------------|
| I. 서론              | IV. 월츠의 핵확산 낙관론이 북한 핵문제에 주는 시사점과 한계점 |
| II. 월츠의 핵확산 낙관론    |                                      |
| III. 월츠의 북한 핵문제 분석 | V. 결론                                |

### 국문요약

북한 핵문제는 지금 거대한 전환점에 서 있다. 북한은 지금까지 6차례의 핵실험과 미국 본토까지 도달 가능한 대륙간탄도미사일 시험발사를 통해 한국은 물론 미국을 직접 핵무기로 타격할 수 있는 능력을 보유하고 있음을 입증하였다. 한반도에서 억제의 안정성은 유지될 것인가? 북한은 핵무기를 직접 사용하거나 사용할 것이라고 위협하면서 침략 또는 국지도발을 일으킬 것인가? 북한이 핵으로 공격할 수 있는 상황에서 미국이 한국에 제공해 온 기존의 확장억제 공약의 신뢰성은 유지될 것인가? 미국은 군사적 옵션을 사용하여 북한의 핵시설 또는 지도부를 타격할 것인가? 북한의 핵사고 또는 승인받지 않은 핵무기 사용 가능성은 있는가?

한편 평창 동계 올림픽을 계기로 시작된 화해무드는 한반도의 완전한 비핵화와 평화체제 구축 등의 내용을 담은 남북 간의 판문점 선언과, 북한의 완전한 비핵화와 미국의 북한에 대한 체제 안전보장 약속을 담은 북미 간의 싱가포르

포르 공동성명으로 이어졌다. 북한은 향후 핵무기를 포기하고 한국 그리고 미국과 평화적인 관계를 수립할 수 있을 것인가?

이 글의 목적은 위의 질문들에 대한 시사점을 제공하는 케네스 월츠의 핵확산 낙관론과 북한 핵무장에 관한 그의 주장을 고찰하는 데 있다. 이를 통해 기존의 논의에서 누락되었거나 암묵적으로만 내재되어 있는 북한 핵문제와 관련된 이론적 측면들을 부각시켜 북한 핵문제에 대한 객관적인 이해를 돕고 그 해결방안에 미치는 함의를 도출한다. 먼저 월츠가 제시한 핵확산 낙관론의 주요 주장을 세이건과의 논쟁을 중심으로 확인하고, 북한 핵문제에 어떻게 적용했는지를 살펴본다. 마지막으로 월츠의 북한 핵문제에 대한 주장들이 던지는 시사점과 한계점들을 종합적으로 고찰한다.

**주제어:** 케네스 월츠, 핵확산, 핵확산 낙관론, 핵억제, 북한 핵문제

## I. 서론

북한 핵문제는 지금 거대한 전환점에 서 있다. 1993~1994년의 1차 북핵 위기와 2002~2003년의 2차 북핵위기는 각각 북미 제네바합의와 6자회담을 통해 파국을 피할 수는 있었으나 결국 북한의 핵개발을 막지 못했다. 북한은 국제사회의 강도 높은 제재와 미국의 군사옵션 사용 위협 속에서도 지금까지 6차례의 핵실험을 단행했으며, 2017년 11월 29일에는 미국 본토 전역을 타격할 수 있는 화성-15형 대륙간탄도미사일(ICBM: Intercontinental Ballistic Missile) 시험발사에 성공함으로써 ‘국가 핵무력 완성의 역사적 대업’과 ‘로켓 강국 위업’의 달성 목표를 거의 실현한 것으로 보인다(『연합뉴스』, 2017/11/29).

북한은 2006년 10월 9일의 1차 핵실험 이후 2017년 9월 3일까지 총 6차례의 핵실험을 단행했으며, 마지막 6차 핵실험에서 폭발력 140~250킬로톤 규모의 핵실험에 성공함으로써 이전 5차례의 핵실험과는 위력 면에서 차원이 다른 핵능력을 과시했다(Kristensen and Norris, 2018: 45). 북한은 2016년 4차 핵실험을 수소탄 핵실험이라고 주장했지만, 폭발력이 6킬로톤 정도밖에 되지 않아 증폭핵분열탄 실험이었을 가능성이 더 큰 것으로 평가된 바 있다(『연합뉴스』, 2016/01/06). 하지만 북한은 6차 핵실험을 통해 수소폭탄 개발능력을 입증한 것으로 보인다. 북한의 핵분열물질 보유량에 대한 평가는 다양하다. 헤커(Siegfried S. Hecker) 박사는 2017년 12월 현재 북한이 핵무기 16~32개를 만들 수 있는 플루토늄 20~40kg과 고농축우라늄 250~500kg을 보유한 것으로 평가했으며, 미 국방정보국(DIA: Defense Intelligence Agency)은 2017년 8월 북한이 약 60개의 핵무기를 만들 수 있는 플루토늄 54kg과 고농축우라늄 758kg을 보유한 것으로 추정된 바 있다(『중앙일보』, 2017/08/10; Hecker, 2017).

북한 핵·미사일 능력의 고도화가 던지는 함의는 다양하다. 한반도에서

억제의 안정성은 유지될 것인가? 북한은 핵무기를 직접 사용하거나 사용하지 않겠다고 위협하면서 침략 또는 국지도발을 일으킬 것인가? 북한이 이제 미국을 핵무기로 직접 공격할 수 있는 상황에서 미국이 한국에 제공해 온 기존의 확장억제 공약의 신뢰성은 유지될 것인가? 미국은 군사적 옵션을 사용하여 북한의 핵시설 또는 지도부를 타격할 것인가? 북한의 핵사고 또는 승인받지 않은 핵무기 사용 가능성은 있는가?

한편 2018년 2월 평창 동계 올림픽을 계기로 시작된 남북 간의 화해무드는 한반도의 완전한 비핵화와 평화체제 구축 등의 내용을 담은 남북 정상 간의 4.27 판문점 선언과, 북한의 완전한 비핵화와 미국의 북한에 대한 체제 안전보장 약속을 담은 북미 간의 6.12 싱가포르 공동성명으로 이어졌다. 북한은 향후 핵무기를 포기하고 한국 그리고 미국과 평화적인 관계를 수립할 수 있을 것인가?

이 글의 목적은 북한 핵문제에 관한 다양한 논의에 시사점을 던져줄 수 있는 케네스 월츠(Kenneth N. Waltz)의 핵확산 낙관론을 검토함으로써, 기존의 북한 핵문제 논의에서 누락되었거나 암묵적으로만 내재되어 있는 북한 핵문제와 관련된 이론적 측면들을 명시적으로 고찰하는 데 있다.

월츠는 모겐소(Hans J. Morgenthau)로 대표되는 기존 현실주의를 국제 체제 개념과 무정부상태라는 국제정치의 구조적 속성을 중심으로 새롭게 이론화하여 신현실주의를 창시한 이론가이다. 월츠는 1979년 저서 *Theory of International Politics*(이하 'TIP')를 출간하였고, 이후 국제정치학의 역사는 아마도 TIP에 대한 옹호와 비판의 역사라고 할 만큼 국제정치학 이론의 발전에 커다란 영향을 미쳤다(Waltz, 1979). 월츠가 국제정치학계에 남긴 가장 큰 유산은 물론 신현실주의 이론이지만, 그에 못지않게 중요한 이론적 공헌이 있다면 바로 그의 핵확산 낙관론이다. 월츠는 1981년 발표한 논문 "The Spread of Nuclear Weapons: More May Be Better"와, 핵확산 비판론을 대표하는 세이건(Scott D. Sagan)과의 논쟁을 담은 단행본 *The Spread of Nuclear Weapons: A Debate*(이하 'SNW')를 통해 그의 핵확산 낙관론을

발전시켰다(Sagan and Waltz, 1995, 2003, 2013; Waltz, 1981). 월츠는 세이건과의 논쟁을 통해 수평적 핵확산의 합의, 인도-파키스탄, 이라크·이란·북한의 핵개발, 핵테러리즘, 그리고 전 세계적인 핵제로(nuclear zero)의 실현 가능성 등 광범위한 주제에 대해 핵확산 낙관론을 제시한 바 있다.

무엇보다 흥미로운 점은 미국 국제정치학의 주류 이론인 신현실주의 이론가인 월츠가 다른 어떤 학자들보다도 북한 핵보유의 긍정적 측면을 옹호하고 있다는 점이다. 한마디로 월츠의 주장은 지금까지 핵개발에 관한 북한의 공식적 입장과 유사하다. 표면적인 공통점에도 불구하고, 월츠의 주장은 중앙의 권위가 부재한 무정부상태에서 국제체제는 기본적으로 자조(self-help) 체제이며 생존과 안보가 국가의 최고 목표가 된다는 신현실주의 이론과, 핵무기에 의한 억제는 거의 완벽하게 작동한다는 합리적 핵억제 이론에 기반을 두고 있음에 주의해야 한다. 북한 핵문제의 본질을 안보불안감이라는 방어적 동기에서 찾고 그 해법을 북한의 안보불안감을 해소시킬 수 있는 차원에서 접근하는 온건한 입장에서든, 또는 북한의 의도는 근본적으로 공격적이고 북한의 핵무기는 한국의 안보와 생존을 위협하기 때문에 강도 높은 경제제재와 군사적 수단을 동원해서라도 해결해야 한다는 강경한 입장에서든, 월츠의 핵확산 낙관론은 북한 핵문제에 관한 심도 깊은 분석을 위해서 반드시 통과해야 할 관문이라고 할 수 있다.

기존의 국내 연구 중에서 월츠의 핵확산 낙관론을 본격적으로 다룬 연구는 별로 많지 않다. 대부분은 월츠와 세이건의 핵확산 논쟁을 간략하게 소개하거나, 두 학자 간의 논쟁 중 특정 쟁점에 초점을 맞춘 연구들이다(김보미, 2016; 손용우, 2012; 이근욱, 2005, 2007; 최아진, 2012; 하경석·정성윤, 2015). 핵확산 논쟁을 통해 월츠가 다루고 있는 주제들은 상당히 포괄적이어서 북한 핵문제와 관련된 거의 대부분의 쟁점에 시사점을 던져주고 있기 때문에 월츠의 핵확산 낙관론에 대한 본격적인 분석이 요구된다.

이 논문은 다음과 같이 구성되어 있다. 먼저 월츠가 제시한 핵확산 낙관론의 주요 주장을 살펴보고, 월츠가 핵확산 낙관론에 입각하여 북한 핵문

제를 어떻게 분석했는지 살펴본다. 마지막으로 북한 핵문제에 관한 월츠의 주장이 던지는 시사점과 그의 주장의 한계점들을 비판적으로 고찰하고자 한다.

## Ⅱ. 월츠의 핵확산 낙관론

### 1. “The Spread of Nuclear Weapons: More May Be Better”와 핵확산 낙관론의 등장

월츠의 핵확산 낙관론의 출발점은 1981년 영국 국제전략문제연구소(IISS: International Institute for Strategic Studies)의 『아델피페이퍼(*The Adelphi Papers*)』 시리즈 중 하나로 발표된 논문 “The Spread of Nuclear Weapons: More May Be Better”이다(Waltz, 1981). “핵무기가 확산될수록 더 좋을지도 모른다.”는 도발적인 부제를 가진 이 논문의 구상은 월츠가 TIP의 최종 원고를 탈고한 시점에 이루어졌다. 당시 미국 중앙정보국(CIA)과 국방부가 주최한 핵확산 관련 회의에 초청받은 월츠는 핵확산 문제를 TIP 다음 연구의 주제로 정하고, 이 회의에서 발표했던 논문을 수정하여 『아델피페이퍼』의 논문으로 게재하였다(Waltz and Fearon, 2012: 5).

월츠가 이 논문의 제목으로 새로운 보유국이 등장하는 수평적 확산을 지칭하는 데 일반적으로 사용하는 용어인 ‘proliferation’ 대신 ‘spread’를 선택한 이유는 핵확산에 관한 그의 입장을 이해하는 데 있어서 매우 중요하다. 월츠에 따르면 proliferation이 가진 어감은 들불이 번지듯 빠른 속도로 확산되는 것인데, 현재까지의 핵확산은 이렇게 빠른 속도로 진행되지 않았고, 오히려 빙하가 이동하는 것처럼 느린 속도로 진행되었기 때문에 spread를 사용하는 것이 더 적절하다는 것이다(Sagan and Waltz et al.,

2007: 136; Waltz, 1981: 1).

핵무기가 확산될수록 더 좋을지도 모른다는 도발적인 주장의 출발점은 냉전시대에 나타난 강대국 간 전쟁의 부재와 양극체제의 안정성에 대한 월츠의 인식에서 출발한다. 월츠에 따르면 2차대전 이후 주요 강대국 간에 전쟁이 발생하지 않은 이유는 양극체제라는 국제체제의 구조적 특성과 핵무기의 등장에서 찾을 수 있다. 즉 미국과 소련을 양 극(pole)으로 하는 양극체제와 핵무기가 냉전기간 동안의 평화를 가져왔다는 것이다(Gaddis, 1987: 221-223, 231, 240-241; Mearsheimer, 1990; Waltz, 1981).

왜 핵무기가 평화를 가져왔는가? 월츠의 주장은 핵무기의 등장으로 재래식 무기 세계와는 근본적으로 다른 핵무기 세계가 등장했고, 핵전쟁에서 승리는 무의미하며, 군사력 사용 목적에 대한 근본적인 변화가 등장했다는 점에 주목한 브로디(Bernard Brodie)와 셸링(Thomas C. Schelling)의 계보를 잇고 있다(Brodie, 1946; Schelling, 1966). 핵무기 세계의 특징은 핵무기가 가진 가공할 파괴력과 그것을 방어할 방법이 없다는 점이다. 이러한 핵무기의 특성은 전쟁의 발발 가능성에 영향을 미친다. 월츠에 따르면 재래식 무기 세계에서는 전쟁의 결과에 대한 불확실성이 존재하기 때문에 오판이 발생하며, 전쟁에서 패배하더라도 그 피해가 제한적일 것이라고 생각하기 때문에 전쟁이 일어날 수 있다. 하지만 핵무기 세계에서는 만약 전쟁이 일어나면 그 전쟁의 피해가 무제한적일 것이라는 확실성 때문에 국가들이 전쟁을 자제한다는 것이다(Waltz, 1981: 6-7). 즉 핵전쟁의 비용이 너무 크기 때문에 국가들은 조심스럽게 행동하며 결국 핵무기가 전쟁을 억제한다는 것이다. 월츠는 자신의 주장이 지도자들에게 고도의 합리성을 가질 것을 요구하지 않으며, 단지 이들이 단순히 “비용에 민감(sensitive to cost)”하다면 억제가 작동할 수 있다고 주장한다(Waltz, 1981: 101).

핵무기는 핵무기를 보유한 두 개의 또는 그 이상의 국가 간에 지금까지 단 한 번도 사용된 적이 없으며, 이러한 사실은 어떠한 신생 핵보유국이 등

장하더라도 유지될 것이라는 것이 월츠의 주장이다(Waltz, 1981: 13). 월츠에게 있어서 핵무기를 보유한 국가가 민주주의인지 독재인지, 선진국인지 후진국인지, 내부적으로 안정적인지 불안정한지는 핵억제의 작동과 무관하다. 신생 핵보유국이 과격한 지도자가 통치하는 국가일지라도 핵무기를 무모하게 대외적으로 사용하지 않을 것이라는 점을 강조하는데, 국내적으로 급진적이고 과격했던 소련과 중국, 그리고 우간다의 아민(Idi Amin)과 리비아의 카다피(Muammar el-Qaddafi)와 같은 지도자들이 대외적으로 상당히 조심스럽게 행동했다는 점을 그 근거로 들고 있다(Waltz, 1981: 11).

월츠의 핵확산 낙관론은 기본적으로 2차 타격능력(second strike capability)에 기초한 억제는 확실하게 전쟁을 억제하며, 상대국과의 핵전력의 비교가 아니라 몇 개의 핵무기만으로 보복할 수 있는 능력을 보유하는 한 2차 타격능력은 쉽게 달성될 수 있다는 주장에 기반을 두고 있다(Waltz, 1981: 18). 또한 선제타격으로 상대방의 핵전력을 완전히 괴멸시킬 수 있다고 확신할 수 없는 한, 그리고 상대방이 핵무기로 보복할 가능성이 조금이라도 있는 한, 그러한 불확실성은 전쟁을 억제한다고 주장한다(Waltz, 1981: 18). 하지만 월츠는 핵무기를 보유한 국가들 간에 전쟁이 절대로 일어나지 않을 것이라고 주장하지는 않는다. 사활적인 이익이 걸려 있지 않은 상황에서는 전쟁이 일어날 수 있다는 점을 인정하고 있다. 냉전 시대 미·소 간의 전략적 균형에 심각한 영향을 미칠 수 있었던 유럽과 같은 중심부(center)에서는 전쟁이 일어나지 않았지만, 동남아시아 등의 주변부(periphery) 지역에서는 확전의 위험성이 없었기 때문에 전쟁이 발생했다(Waltz, 1981: 18). 이와 유사하게 한 국가의 존립과 같은 사활적인 이익이 걸려 있지 않은 상황에서는 전쟁 가능성을 완전히 배제할 수 없다. 하지만 재래식 전쟁이 개시되고 전세가 불리해진 국가의 생존이 위협받는 상황이 온다면, 그 국가의 핵보복 위협은 신뢰성을 얻게 되어 전쟁은 탈락전될 것이라고 주장한다(Waltz, 1981: 91).

월츠는 2차대전 후 미국과 소련이 핵억제를 통해 전쟁을 피할 수 있었

던 것처럼, 신생 핵보유국도 핵억제의 이득을 누릴 것이기 때문에 핵무기의 점진적인 확산은 두려워할 대상이 아니라 환영할 일이라고 주장한다(Waltz, 1981: 30). 논문의 제목인 “핵무기가 확산될수록 더 좋을지도 모른다.”라는 표현은 모든 국가들이 핵무장을 해야 한다는 주장은 아니다. 월츠에 따르면 모든 국가들이 핵무장을 원하는 것은 아니며, 대부분의 국가들은 핵무기가 없어도 자신의 안보에 큰 위협을 느끼지 않고 있다. 안보불안감을 느끼는 국가들은 동맹이 제공하는 확장억제에 의존할 수도 있다. 하지만 심각한 안보불안감을 느끼면서 핵무기가 자신들에게 더 큰 안보를 가져다줄 것이라고 믿는 국가들은 핵무기를 개발할 것이고, 핵무기가 가진 전쟁 억제와 긍정적 측면을 고려할 때 핵무기의 점진적인 확산은 비확산이나 급격한 확산보다 더 바람직하며, 우려할 일이 아닌 환영할 일이라는 것이다(Waltz, 1981: 30).

## 2. 월츠와 세이건의 핵확산 논쟁

핵확산 낙관론을 대표하는 월츠와, 핵확산 비관론을 대표하는 세이건 간의 논쟁은 1995년 *The Spread of Nuclear Weapons: A Debate*라는 논쟁 형식의 단행본으로 출판되어 핵확산 연구의 고전으로 자리 잡았다.<sup>1)</sup> 이 책에서 월츠와 세이건 간 논쟁의 핵심 쟁점은 신생 핵보유국들이 핵억제가 작동하기 위해 필요한 세 가지 요건을 충족시킬 수 있는지의 여부에 관한 것이다. 세 가지 요건은 잠재적 신생 핵보유국이 핵무기를 개발 중인 이행

1) 1995년 출간된 SNW 초판에는 월츠의 1981년 『아델피페어』 논문을 축약하여 수정한 내용이 1장에, 세이건의 1994년 논문 “The Perils of Proliferation”의 수정본이 2장에 실려있다. 월츠와 세이건이 상대방의 주장을 반박한 내용은 각각 3장과 4장을 구성한다. 2003년 출간된 2판은 테러리즘과 미사일방어에 대한 내용을 부분적으로 추가했고, 인도-파키스탄의 핵무장 사례에 관한 별도의 장이 추가되었다. 2013년 출간된 3판에는 핵확산과 이라크, 이란, 북한에 관한 장과, 핵제로 즉 핵무기 없는 세계에 관한 장이 새롭게 추가되었다(Sagan and Waltz, 1995, 2003, 2013).

기간(transition period) 동안에 예방전쟁이 일어나서는 안 된다는 점, 2차 타격능력의 생존성이 확보되어야 한다는 점, 핵사고 또는 승인받지 않은 핵무기 사용이 발생해서는 안 된다는 점이다(Sagan and Waltz, 2013: 45).

이 세 가지 요건에 관한 월츠와 세이건의 논쟁은 합리적 억제이론과 조직이론이라는 두 이론 간의 경쟁 측면과, 미국과 소련 등 기존 핵보유국의 역사적 경험 측면에서 이루어진다. 월츠는 합리적 억제이론에 근거하여 기존 핵보유국이 핵억제를 통해 전쟁을 억제할 수 있었듯이 신생 핵보유국도 마찬가지로 그렇게 할 수 있을 것이라고 주장한다. 반면 세이건은 조직이론의 관점에서 볼 때 예방전쟁의 가능성, 2차 타격능력 확보의 제약, 핵사고 또는 승인받지 않은 핵무기 사용 가능성이 있을 뿐만 아니라, 미국을 포함한 기존 핵보유국도 이런 측면에서 많은 문제점을 안고 있었기 때문에, 문민통제의 전통이 약하거나 정치적·경제적·기술적 측면에서 문제점을 안고 있는 신생 핵보유국에서는 예방전쟁, 2차 타격능력의 생존성 미 확보, 핵사고 또는 승인받지 않은 핵무기 사용 가능성이 훨씬 더 클 것이라는 비판론을 제시하고 있다.

먼저 월츠는 이행기간 동안에 공격국이 예방전쟁을 통해 핵무기 개발의 초기단계에 있는 국가를 공격하더라도 그 국가의 핵개발 잠재력을 완전히 파괴할 수는 없으며, 핵개발을 완전히 저지시키기 위해서는 반복적으로 공격하거나 점령통치와 같은 어려운 수단에 의존해야하기 때문에 예방전쟁이 결코 쉽지 않다고 주장한다. 또한 초보적인 핵능력만을 보유하고 있더라도 공격국에게 엄청난 피해를 입힐 수 있기 때문에 예방전쟁의 인센티브가 없다는 것이다(Sagan and Waltz, 2013: 18-19). 또한 군인들이 민간인들보다 예방전쟁을 더 선호한다고 볼 수 없으며, 군인들은 핵전쟁과 같이 불확실성이 극대화되는 상황을 피하고자 할 것이라고 주장한다(Waltz, 2013: 97-98). 반면 세이건에 따르면 문민통제의 전통이 약한 신생 핵보유국에서는 예방전쟁을 선호하는 군의 편향성 때문에 예방전쟁이 발생할 가능성이 높아서, 첫 번째 요건이 충족되지 않을 수 있다고 주장한다.

두 번째 요건인 2차 타격능력의 생존성 구축 여부에 관해서, 월츠는 최소억제(minimum deterrence)의 입장에서 소량의 핵무기만으로도 억제가 가능하며 2차 타격능력의 생존성이 쉽게 확보될 수 있다고 주장한다. 반면 세이건은 군조직의 편향성과 편협한 조직의 이해관계 때문에 신생 핵보유국에서는 2차 타격능력의 생존성 확보가 제대로 이루어지지 않을 수 있다고 주장한다.

세 번째 요건인 핵사고 또는 승인받지 않은 핵무기 사용에 관해, 월츠는 핵보유국은 이러한 상황이 일어나지 않도록 하는 것이 이익이 되기 때문에 최선을 다할 것이라며 낙관적인 견해를 펼치고 있다. 반면 세이건은 조직이론과 페로우(Charles Perrow)의 정상사고론(normal accident theory)에 입각해서 핵사고 또는 승인받지 않은 핵무기 사용이 일어날 수 있으며, 기존 핵보유국에도 존재했던 이러한 가능성은 신생 핵보유국에서는 더 크게 나타날 수 있다고 주장한다(Sagan and Waltz, 2013: 67-69).

SNW 2판에 추가된 남아시아의 인도와 파키스탄의 핵무장은 신생 핵보유국 간의 전쟁 가능성에 대한 월츠와 세이건의 기존 주장을 검증할 수 있는 사례이다. 인도와 파키스탄이 1998년 5월 각각 5회와 6회의 핵실험에 성공하고 핵무장국임을 공식 선언함으로써 국경을 접하고 있는 적대적인 관계의 신생 핵보유국들이 등장하였다. 세이건은 두 국가가 핵보유를 공식 선언한 지 몇 개월도 채 안된 시점에서 영토분쟁 지역인 카슈미르(Kashmir) 카길(Kargil)에서 발생한 카길분쟁(Kargil conflict)을, 핵무장한 국가들 간에 전쟁 발발 가능성이 없다고 본 월츠의 주장을 반증하는 사례로 평가한다. 또한 세이건에 따르면 카길분쟁은 일찍이 스나이더(Glenn Snyder)가 주장한 안정성-불안정성 역설(stability-instability paradox), 즉 전략적 차원에서 핵무기를 보유한 두 국가 간에 안정적인 핵억제가 이루어질 수 있지만, 바로 그러한 안정성이 국가들로 하여금 전술적인 차원에서 저강도의 재래식 도발을 부추길 수 있다는 역설을 입증하는 사례이다(Sagan and Waltz, 2013: 143-144). 세이건의 주장에 대해 월츠는 천 명

이상의 전사자가 발생한 카길분쟁을 전쟁이라고 규정하는 것에 동의하지 않으며, 카길분쟁은 핵억제가 지리적으로 양국의 중심이 아닌 주변부의 영토분쟁 지역에서는 확실하게 작동하지 않을 수 있다는 것을 보여주지만, 그럼에도 불구하고 두 국가가 보유한 핵무기는 분쟁의 강도를 제약했음을 입증한다고 주장한다. 따라서 카길분쟁은 핵무기가 국지적 충돌(skirmishes)이 전면전으로 확대되는 것을 방지한다는 자신의 주장을 또다시 입증한다고 주장한다(Waltz, 2013: 163).

### Ⅲ. 월츠의 북한 핵문제 분석

월츠의 핵확산 낙관론이 북한 핵문제에 던지는 함의는 무엇인가? 이 장에서는 북한 핵문제에 대한 월츠의 인식을 살펴보기 위해 그가 SNW에서 언급한 북한의 핵개발 동기와 의도, 핵무기 사용 가능성, 안정적인 핵억제 요건의 충족 가능성 등을 중심으로 고찰하고자 한다. 북한 핵실험 이전과 이후에 관한 월츠의 주장을 비교하기 위해 SNW 초판과 2판, 그리고 북한의 1차 핵실험 이후에 출간된 3판의 내용을 구분해서 다룬다.

#### 1. SNW 초판과 2판에 나타난 월츠의 북한 핵문제 인식

월츠가 북한 핵문제에 대해 언급한 것은 SNW 초판에서였다. 초판의 원고 집필은 1994년 1차 북핵위기 해소의 결정적 사건이었던 카터(Jimmy Carter) 전 미국 대통령의 방북 다음 달인 7월에 이루어졌다(Sagan and Waltz, 1995: 37). 먼저 월츠는 북한의 핵무기 개발 동기를 북한의 안보불안감에서 찾고 있다. 월츠는 북한이 다른 핵개발 국가와 마찬가지로 자신이 약하고, 고립되고, 위협받고 있다고 느끼기 때문에 핵군사력을 원한다

고 주장한다(Sagan and Waltz, 1995: 38-39). 북한 핵개발의 기원은 1950년대 소련의 원자력 기술지원 시기까지 거슬러 올라갈 수 있지만, 핵개발에 박차를 가했던 시점이 냉전의 종식과정에서 발생한 소련의 해체, 그리고 소련 및 중국의 한국과의 수교 등 북한 대외적 환경의 악화 시기와 일치한다는 점은 안보위기감의 증대가 핵개발의 가장 중요한 원인이었음을 시사한다는 것이다. 조지 W. 부시(George W. Bush) 행정부의 출범 직후에 출간된 2판에서도 북한은 이라크, 이란과 마찬가지로 재래식 전력으로는 미국을 억제할 수 없으며 핵무기를 포함한 대량살상무기만이 미국을 억제할 수 있는 유일한 수단이라고 믿고 있다고 주장한다(Sagan and Waltz, 2003: 150).

북한이 핵무기를 보유하면 핵무기를 사용하거나 사용의 위협을 통해서 도발할 수도 있다는 우려에 대해, 월츠는 북한이 억제 이외의 용도로 핵무기를 사용하지 않을 것이라고 강조한다. 월츠는 “어느 누구도 핵무기가 억제 이외의 용도로 사용될 수 있는 방법을 찾아내지 못했다. 핵무기를 사용하는 국가는 보복을 두려워해야만 한다. 왜 북한이 남한을 침략할 것인가?”라고 반문한다(Waltz, 1995: 39). 북한이 1950년 한국전쟁을 일으켰지만 그것은 미국의 방위선에서 남한을 제외할 것이라는 애치슨(Dean Acheson), 맥아더(Douglas MacArthur), 그리고 미 의회 지도자들의 공개적인 언급 후에 일어난 일이며, 한국전쟁 이후 김일성이 수차례 전쟁을 위협했다고 해서 그것을 끝이곧대로 믿는 사람은 “이미 지나간 재래식 무기 세계 어딘가를 헤매고 있는 것이다.”라고 주장한다(Sagan and Waltz, 1995: 39). 핵무기 시대에서 핵무기를 보유한 국가는 핵공격의 대상이 되지 않도록 조심스럽게 행동한다. 월츠는 허약하고 위협에 처해있는 국가일수록 무모한 행동을 취할 가능성이 낮으며, 북한의 대외적인 행동은 때때로 험오스러운 것이었지만 결코 스스로 파멸을 자초할 무모한 행동은 아니었다고 평가한다(Waltz, 1995: 39). 월츠는 북한이 먼저 군사적으로 도발하고 핵무기 사용의 위협을 통해 남한과 미국의 반격을 저지한다는 시나리오에

대해서도, “미국의 막강한 핵전력은 북한이 남한을 침략하는 것을 억제하지 못하지만, 보잘 것 없는 북한의 핵무기는 미국을 억제할 것”이라는 주장이 과연 타당한가라고 반문한다(Waltz, 1995: 39).<sup>2)</sup>

북한의 핵무장이 가져올 부정적 결과 중 하나는 주변국으로의 핵확산 가능성이다. 이에 관해 월츠는 북한의 핵무장이 한국과 일본의 핵무장 가능성을 높일 것이라고 보고 있다. 미국의 핵보유가 소련의 핵보유를, 소련의 핵보유가 중국의 핵보유를, 중국의 핵보유가 인도의 핵보유를, 인도의 핵보유가 파키스탄의 핵보유를 촉발했던 것처럼, 북한의 핵무장은 한국과 일본으로 하여금 이와 대등한 핵능력을 획득하려고 시도하거나 미국이 제공하는 확장억제의 강화를 요구할 것이라고 월츠는 예측한다. 냉전시대의 양극질서가 해체되는 과정에서 미국이 제공하는 확장억제에 대한 신뢰성이 약화되면, 한국과 일본은 독자적인 핵무장의 길에 나설 가능성이 있다고 본다(Waltz, 1995: 40-41).

월츠는 신생 핵보유국이 안정적인 핵억제의 작동을 위해 충족시켜야 할 세 가지 요건에 관해서, 북한은 그러한 요건들을 쉽게 충족시킬 수 있기 때문에 안정적인 핵억제가 이루어질 것이라고 주장한다. 첫째, 예방전쟁의 가능성에 대해 북한이 가진 소규모의 핵무기는 쉽게 은닉이 가능하며 북한에 존재하는 1만여 개 이상의 지하 군사시설을 고려할 때 예방타격을 통해 소규모 핵무기를 제거하는 것은 극히 어려울 뿐만 아니라, 북한의 대규모 보복 가능성을 고려할 때 실행 가능하지 않을 것으로 본다(Sagan and Waltz, 2003: 38).

둘째, 북한이 생존성 있는 2차 타격능력을 보유하는 것은 어렵지 않으며, 소규모의 핵전력만으로도 억제가 실현될 수 있다고 본다. 월츠는 한 국가가

2) 이와 유사한 맥락에서 월츠는 한 인터뷰에서 다음과 같이 언급한 적이 있다: “우리는 핵무기를 가지고 있고 다른 국가들은 핵무기가 없기 때문에 다른 국가들이 핵무기를 갖는 것을 원하지 않는다. 핵무기는 억제력을 제공한다. 우리는 다른 국가들을 억제하고자 하지만, 다른 국가들이 우리를 억제하는 것을 원하지 않는다. 엄청난 이 중첩대가 존재하는 것이다.”(Halliday and Rosenberg, 1998).

모종의 장소에 소규모의 발사 가능한 핵탄두를 보유하고 있을 때 그 국가는 2차 타격능력을 보유하게 된다고 주장한다(Waltz, 2003: 142). 특히 남한 인구의 절반이 서울에 집중되어 있기 때문에 북한은 잘 은닉해놓은 몇 개의 발사 가능한 핵무기를 보유하고 있다고 남한과 미국이 믿게 할 수만 있다면 그들로부터의 침략을 억제할 수 있을 것이라고 주장한다(Waltz, 1995: 110).

셋째, 핵사고 또는 승인받지 않은 핵무기 사용에 관해서도 월츠는 북한이 보유하고 있을 것으로 추정되는 핵무기는 소규모여서 관리하기 어렵지 않을 뿐만 아니라, 북한이 핵탄두 한 두 개로 의도치 않게 다른 국가를 타격함으로써 받게 될 보복의 위험을 감수하려 하지 않기 때문에 자신의 핵무기를 철저하게 관리할 것이라고 주장한다(Sagan and Waltz, 2003: 21).

월츠는 SNW 초판과 2판에서 자신의 핵확산 낙관론을 통해 북한으로의 핵확산이 전혀 우려할만한 사안이 아니라고 주장한다. 이러한 월츠의 북한 핵문제에 대한 낙관론적인 인식은 북한이 아직 공식적으로 핵보유를 선언하기 전에 이루어진 평가이다. 북한이 2005년 핵보유국임을 공식적으로 선언하고, 2006년과 2009년 2차례의 핵실험을 통해 핵능력을 입증한 시점 이후 입장에 변화가 있었는지를 살펴보기 위해서, SNW 3판에서 나타난 월츠의 북한 핵문제 인식을 다음 절에서 살펴본다.

## 2. SNW 3판에 나타난 월츠의 북한 핵문제 인식

월츠는 2013년 출간된 SNW 3판에서 북한의 힘은 계속 쇠퇴하고 있고 북한에 대한 외부로부터의 위협은 더 증가하고 있기 때문에, 북한이 핵무기를 통해 억제력을 보유하고자 하는 동기가 더욱더 커질 것으로 파악하고 있다. 월츠는 조지 W. 부시 행정부의 대북정책에 대해서 비판적인 입장을 취했다. 월츠에 따르면 북미 간 제네바합의를 파기하고 북한을 이라크·이란과 함께 ‘악의 축’의 하나로 규정한 부시 행정부의 정책이 북한에 주는 교훈은 미국의 보장은 신뢰할 수 없으며, 핵보유를 추구하는 국가는 미

국의 공격 대상이 되고, 이라크 사담 후세인(Saddam Hussein)의 운명을 피할 수 있는 가장 안전한 방법은 핵무기를 통한 억제력을 보유하는 것이다(Waltz, 2013: 186-187).

월츠의 핵확산 낙관론은 SNW 3판에서도 유지된다. 월츠는 핵무장한 북한에 대해 전혀 우려할 이유가 없다고 주장하는 데, 그 이유는 아래와 같다. 첫째, 핵무장한 북한의 행동이 과거보다 더 공격적으로 변하지 않았으며, 핵실험 이후 발생한 천안함 사건과 연평도 포격사건도 1.21 사태, 육영수 여사 저격사건, 아웅산 묘역 테러사건 등 과거의 행동과 비교하여 더 호전적이라고 볼 수 없다는 것이다. 핵무장 이후 북한의 도발은 심각한 호전성의 증거라기보다는 ‘짜증내는 행동(annoyance)’이다(Sagan and Waltz, 2013: 185). 월츠는 기본적으로 북한의 도발을 힘의 과시가 아닌 초조함과 허약함의 표출로 파악한다. 또한 북한의 도발행위는 단발성으로 그친 행동이었으며, 핵무기를 보유한 이상 북한은 조심스럽게 행동할 것으로 예측한다. 월츠는 앞으로도 북한이 가끔씩 도발하겠지만 실제로 핵무기를 사용하는 상황은 오지 않을 것으로 낙관하고 있다. 한반도에서 긴장이 고조되는 상황이 오더라도 필연적으로 따르는 미국의 막대한 핵보복의 두려움 때문에 북한은 핵무기를 사용하지 못할 것이다. 핵무기는 전쟁에서 사용 가능하지 않으며, 핵보유국의 지도자가 아무리 호전적이라도 핵무기는 전쟁에서 사용될 수 없을 것이라고 주장한다(Waltz, 2013: 188).

둘째, 북한이 경제적 이유로 민감한 핵물질을 해외에 판매할 가능성이 있으나, 이는 대량살상무기 확산방지구상(PSI: Proliferation Security Initiative)과 같은 국제사회의 감시능력으로 인해 쉽게 차단될 수 있다. 또한 일부 핵물질이나 기술이 제3국으로 유출된다고 하더라도 과거 파키스탄 칸(A. Q. Khan) 박사의 네트워크로부터 원심분리기와 핵무기 제조 설계를 획득한 리비아가 수년간의 노력에도 불구하고 핵무기 제조능력에 근접하지 못했다는 사실을 고려할 때, 단순한 핵부품의 유출이 즉각적인 핵확산의 위협을 가져오지는 않을 것이라고 주장한다(Waltz, 2013: 189).

셋째, 월츠는 북한의 1차, 2차 핵실험에서 핵무기 위력이 크지 않았다는 점, 그리고 고농축우라늄 프로그램이 본격적으로 가동된 것은 기존의 플루토늄 기반 핵무기 제조에 어려움을 겪고 있다는 증거일 수도 있다는 점을 들어서 북한의 핵능력이 제한적이라고 평가한다(Waltz, 2013: 189).

넷째, 월츠는 북한의 호전적인 대외 행동보다는 북한체제의 갑작스러운 붕괴로 인한 핵물질과 미사일 기술의 유출을 방지하는 것이 더 큰 도전이며, 이를 위해 미국과 주변국들이 비상계획을 수립해야 한다고 주장한다. 하지만 북한의 갑작스러운 붕괴가 일어나지 않는 한 북한 핵무기에 대해 우려할 필요는 없을 것이라고 강조한다(Waltz, 2013: 187).

마지막으로 월츠는 동북아 지역에서 한미동맹과 미일동맹은 안정적이며, 미국의 확장억제 공약이 축소될 경우 한국과 일본이 핵무장을 고려할 수도 있으나, 동맹 파트너인 미국과의 관계 훼손을 염려하여 두 국가가 가까운 미래에 독자적인 핵무장에 나서는 상황은 아마도 오지 않을 것이라고 예측한다(Waltz, 2013: 190-191).

#### IV. 월츠의 핵확산 낙관론이 북한 핵문제에 주는 시사점과 한계점

핵무기가 가진 억제력과 국가들의 합리성에 주목하여 핵보유가 불안정성보다는 오히려 안정성을 가져온다는 월츠의 핵확산 낙관론은 논리적인 측면에서 설득력을 가진 주장임에 틀림없다. 특히 북한 핵문제 해결에 있어서 강경론이 갖고 있는 한계점들을 파악하는 데 시사점을 던져주고 있다. 하지만 월츠의 핵확산 낙관론에도 한계점이 있기 때문에 그의 주장을 전적으로 수용하기는 어렵다. 아래에서는 월츠의 핵확산 낙관론이 북한 핵문제 해결에 주는 시사점과 한계점을 중심으로 논의하고자 한다.

## 1. 월츠의 핵확산 낙관론이 북한 핵문제에 주는 시사점

핵확산 낙관론에 기반을 둔 월츠의 북한 핵문제에 관한 분석이 던지는 가장 큰 함의는 핵무기가 가진 억제력 때문에 북한의 핵무장이 한반도 안보상황에 커다란 불안정성을 가져오지는 않을 것이라는 점이다. 북한은 핵무기를 공격적인 의도로 사용할 수 없으며, 북한에 대한 군사적 옵션의 사용도 불가능하기 때문에 핵무기는 전쟁 가능성을 증가시키기보다 오히려 감소시킬 것이라는 주장이다.

이러한 주장을 전적으로 지지하기는 어렵지만, 그럼에도 불구하고 월츠의 주장 중 설득력이 있는 부분은 북한 핵개발의 동기를 기본적으로 북한의 안보불안감에서 찾아야 한다는 점이다. 세이건에 따르면 월츠의 입장은 핵보유 동기에 관한 세 가지 모델인 안보모델, 국내정치모델, 규범모델 중에서 안보모델에 해당한다(Sagan, 1996-1997: 57-63). 북한의 핵무장은 국내정치적인 요인, 핵보유가 갖는 상징적 의미와 국가정체성 등의 요인으로 설명할 수 있는 부분이 분명히 있다. 하지만 가장 근본적인 이유는 북한이 느끼는 안보불안감과 핵무기가 제공하는 강력한 억제력의 추구에서 찾는 것이 타당하다. 월츠의 안보모델은 북한을 다른 국가와 유사한 국가(like unit)로 간주할 것을 요구한다. 무정부상태하의 모든 국가는 내적인 노력과 외적인 노력을 통해 자국의 생존을 도모하며, 자신의 안보를 위해 핵무기가 필요하다면 핵보유를 추구할 수 있다. 또한 핵무기의 억제력은 냉전시대이건 탈냉전시대이건, 핵보유국이 선진국이건 후진국이건 혹은 민주국가이건 독재국가이건, 지도자가 공격적이건 평화적이건 상관없이 동등하게 작동한다. 월츠는 핵무기의 국제정치에서 이중잣대를 거둬들일 것을 요구한다.

안보모델에 따르면 북한 핵문제 해결을 위해서는 북한의 안보불안감을 해소할 수 있는 방법을 모색해야만 한다. 비핵화를 위해 강하게 압박할수록 북한의 핵무기에 대한 집착은 강해질 수밖에 없다. 월츠는 핵보유를 추

구하는 국가들이 쉽게 핵개발을 포기하지 않는다고 믿으며 핵무기를 통한 억제의 긍정적인 측면을 강조하기 때문에 핵포기에 관한 자세한 분석을 제시하지 않는다. 그럼에도 불구하고 월츠는 핵개발을 포기시킬 수 있는 방법은 안전보장을 제공하는 것이라고 주장한 바 있다(Sagan and Waltz, 2013: 37). 이러한 측면에서 북한 비핵화의 절호의 기회를 마련한 남북 정상 간의 판문점 선언(2018년 4월 27일)과 북미 정상 간의 싱가포르 공동성명(2018년 6월 12일), 그리고 미국의 트럼프(Donald J. Trump) 대통령이 언급한 한미연합 군사훈련의 중단 발언 등은 월츠가 강조한 북한의 핵개발 동기를 완화시켜줄 수 있는 요소를 내포하고 있다는 점에서 긍정적으로 평가될 수 있다.

향후 북한 핵문제 해결의 핵심 쟁점인 미국과 북한이 어떠한 내용과 방식으로 비핵화와 체제보장을 교환할 것인지에 따라 북한의 비핵화 실행 여부가 결정될 것이다. 안보불안감을 이유로 북한의 핵무장을 옹호하고 있는 월츠의 입장에서 도출해낼 수 있는 시사점은 안보불안감을 근본적으로 해소시키지 못하는 문서상의 체제보장과 평화협정은 북한의 비핵화를 이끌어내지 못할 것이라는 점이다. 미국이 북한에 지속적으로 요구하고 있는 ‘완전하고 검증 가능하며 불가역적인 핵폐기(CVID: Complete, Verifiable, Irreversible Dismantlement)’ 원칙과 마찬가지로, 북한도 미국에 ‘완전하고 검증 가능하며 불가역적인 안전보장(CVIG: Complete, Verifiable, Irreversible Guarantee)’ 이행을 요구할 것이다. 미국이 트럼프 행정부 교체 후에도 북한과의 합의를 이행할 수 있을 것인지, 비핵화 과정에서 북한이 핵무기를 먼저 포기하여 유리한 상황에 놓인 미국이 약속했던 공약을 파기하지는 않을 것인지, 북한이 검증과정에서 지하시설을 포함해 수많은 군사시설들을 모두 공개할 것인지, 북한의 핵과 미사일 이외에도 인권 및 기타 사안에 대한 추가적인 요구가 비핵화 과정에 부정적인 결과를 초래할 것인지의 여부 등 북한의 완전한 비핵화까지는 많은 장애요인들이 존재한다.

북한 핵문제 해결을 위해 북한의 핵개발 포기과 체제보장에 대한 시도는 과거에도 있었다. 1994년 북미 제네바합의와 2005년 6자회담의 9.19 공동성명에서 미국은 북한을 핵무기로 공격하지 않겠다고 약속하였고, 북한은 핵시설을 동결하거나 핵무기를 포기하겠다고 약속한 바 있다. 여러 가지 긍정적인 신호들이 존재함에도 불구하고, 또다시 과거의 실패가 되풀이되지 않을 것이라고 판단하기는 아직 이르다.

두 번째로 월츠의 핵확산 낙관론이 던지는 시사점 중 하나는 북한 핵위협과 관련된 기존 상식들에 대한 재검토의 필요성이다. 핵무기와 탄도미사일 능력의 고도화로 인해 증가된 북한 핵위협의 상황 속에서 제기되는 가장 중요한 쟁점은 미국이 제공하는 핵우산 즉 확장억제의 신뢰성 문제이다. 북한이 미국 본토를 타격할 수 있는 탄도미사일을 개발하는 데 성공함으로써, 북한이 한국을 핵무기로 위협 또는 공격할 경우 미국이 북한의 핵공격 가능성 때문에 한국을 방어하지 못할 수도 있다는 주장이 꾸준히 제기되고 있다(김태우, 2016: 18; 박휘락, 2017: 98).

흔히 “미국이 북한의 핵위협으로부터 한국을 보호하기 위해 LA를 포기할 것인가?”라는 질문이 제기된다. 미국이 확장억제 공약을 제대로 이행하지 않을 수 있다는 우려를 자아내는 이 질문은 미국이 제공하는 확장억제의 신뢰성에 의문을 제기하며, 한국 내 미국 전술핵무기의 재배치 또는 한국 자체의 핵무장을 옹호하는 근거로 활용되고 있다. 그러나 월츠의 핵확산 낙관론에 따르면 이 질문은 올바른 질문이 아니다. 월츠의 입장에서는 “북한이 미국의 핵보복 가능성이 예상되는 상황에서 한국을 핵공갈로 위협하고 핵무기를 사용할 것인가?”라고 먼저 묻는 것이 타당하다. 이 질문에 대한 답이 반드시 ‘그렇다’가 아닐 경우 최초의 질문은 성립되지 않는다. 북한에 대한 억제는 미국의 핵보복 가능성이 100%일 것을 요구하지 않는다. 오히려 미국이 보복하지 않을 확률이 100%라고 확신할 수 없는 바로 그러한 불확실성과 핵무기가 가진 파괴력의 확실성이 북한을 억제할 수 있다는 것이 월츠의 주장이다.

월츠의 주장에 따르면 북한의 핵무장은 이제 한미동맹의 공격에 대한 억제력을 구축한 것을 의미하며, 결국 북한의 핵무기와 미국이 제공하는 핵우산의 상호핵억제가 형성되어 공포의 균형이 이루어진 것이다. 전면전 발생 시 상상을 초월하여 발생할 양측의 피해를 예상할 때 북한에 의한 의도적인 전면 침공은 이루어지지 않을 것이고, 때문에 한미동맹에 중대한 균열이 발생하지 않는 한 미국이 제공하는 확장억제는 유효하며 한국 자체의 핵무장 필요도 없는 것이다.

## 2. 월츠의 핵확산 낙관론의 한계점

북한 핵문제에 대한 월츠의 주장이 갖는 논리적인 치밀함과 낙관적인 전망에도 불구하고 월츠의 주장을 100% 수용하기는 쉽지 않다. 핵무기에 의한 억제는 억제실패가 가져올 치명적인 결과를 고려할 때 대부분의 경우 작동할 것임에는 틀림이 없다. 하지만 그렇지 않은 경우가 발생할 가능성도 0%는 아니다. 월츠의 주장은 발생할 가능성이 희박하지만 그 결과가 치명적인 상황들에 대해 만족할만한 설명을 제시하지 못한다. 월츠의 핵확산론과 그의 북한 핵문제 인식이 갖는 한계점은 다음과 같다.

첫째, 월츠의 핵확산 낙관론의 가장 큰 한계점은 그의 이론적 주장과 현실 사이에 커다란 괴리가 존재한다는 사실이다. 월츠의 주장에 따르면 핵무기는 강력한 전쟁 억제력을 제공하며 억제력을 위해서는 작은 규모만으로도 충분하다. 그리고 핵보유국은 이미 핵무기로 억제가 가능하기 때문에 굳이 재래식 전력을 증강할 필요가 없다. 하지만 현실의 핵보유국들은 월츠의 주장대로 행동하지 않는다. 냉전시대 미국과 소련의 핵보유량 합계가 최고조에 달했을 때는 그 수가 60,000개를 넘었고, 현재도 미국과 러시아가 각각 7,000개에 가까운 핵무기를 보유하고 있다. 월츠의 주장대로라면 핵보유국들은 안정적인 핵억제에 필요한 생존성 있는 소규모의 2차 타격능력만을 보유하면 되지만, 과거에도 그렇고 현재도 월츠의

기준에 따르면 지나칠 정도로 많은 핵무기와 재래식 전력을 보유하고 있다. 월츠는 터무니없이 많은 핵무기를 보유하고 있던 과거 미국과 소련의 행동이 핵억제의 논리를 제대로 파악하지 못한 수십 년간의 ‘흐릿한 사고(fuzzy thinking)’ 때문이었다고 주장한다(Waltz, 1990: 731). 그렇다면 왜 신생 핵보유국들 그리고 그들과 적대관계에 있는 국가들이 또 다른 흐릿한 사고의 피해자가 아닐 것이라고 장담할 수 있을까?

월츠의 핵확산 낙관론과 기존 핵보유국들의 실제 행동에 큰 괴리가 있다는 사실은 월츠의 주장이 설명이론으로서의 성격보다 규범이론으로서의 성격이 더 강하다는 점을 시사한다. 월츠의 이론이 규범적인 차원에서 안정적인 핵억제를 위해 국가들이 따라야 할 행동들을 제시하는 것에만 그치고 실제 핵보유국의 행동을 설명할 수 없는 것이라면, 그의 예측과 달리 북한을 포함한 신생 핵보유국들은 핵전력의 지휘·통제 측면에서 많은 문제점을 드러낼 수 있으며, 이들 국가들에서 핵사고 또는 승인받지 않은 핵무기 사용이 일어날 수도 있다. 또한 비확산을 위한 예방전쟁과 선제타격도 월츠가 주장한 것보다 발생할 가능성이 훨씬 더 클 수 있다.

둘째, 월츠는 핵무기의 파괴력이 주는 피해의 확실성이 전쟁의 주요한 원인인 오인과 오판을 제거한다고 주장하지만, 핵억제 상황에서도 오인 또는 오판에 의한 전쟁 가능성은 여전히 남아있다. 위기가 고조된 상황에서는 상대방의 통상적 훈련 등 방어 차원의 군사행동을 선제공격의 징후로 오인하여 ‘사용하거나 잃거나(use it or lose it)’의 압박 속에서 먼저 공격할 가능성을 완전히 배제할 수 없다. 오인에 의한 전쟁 발발 가능성과 관련하여 특히 주목할 것은 현재 북한 핵위협에 대한 우리 군의 전략이 선제타격 개념을 강조하고 있다는 점이다. 북한의 핵·미사일 발사 징후를 감지하여 북한의 탄도미사일과 수뇌부를 제거한다는 킬체인(Kill Chain)과 대량응징보복(KMPR: Korea Massive Punishment and Retaliation)과 같은 작전개념들이 갖는 문제점은 이러한 개념들이 북한의 도발 의지를 차단하기보다 오히려 선제공격을 유발할 수도 있는 자기충족적 예언이 될 수 있다는 점

이다. 북한의 공격이 확실하다면 선제타격의 정당성은 인정되나, 공격 징후에 대한 오인 가능성도 무시할 수 없기 때문에 위험성이 있다. 북한도 여러 차례 선제타격 가능성을 언급한 바 있기 때문에,<sup>3)</sup> 북한과 한미동맹 양측이 모두 선제타격을 강화하는 방향으로 나간다면 오인에 의한 전쟁 가능성은 더 커질 것이다. 만약 북한의 비핵화 노력이 실패로 돌아가면 또다시 수면 위로 부상할지 모를 대북 군사옵션에 관한 논의는 오인에 의한 선제타격 가능성을 높일 수 있다.

셋째, 신생 핵보유국이 소규모의 핵전력을 보유할 것이고 핵전력의 지휘·통제에 큰 어려움이 없을 것이라는 월츠의 주장은 지나치게 낙관적일 뿐만 아니라 피상적인 수준에서 다루어지기 때문에, 북한의 핵전력 지휘 통제에 내재된 문제점들을 파악하는 데 한계가 있다. 피버(Peter D. Feaver)에 따르면 핵전력의 지휘통제는 지도자가 핵무기 사용권한을 독점하는 적극적(assertive) 지휘통제체계와, 핵무기 사용권한을 일선 지휘관에게 상당 부분 위임하는 위임된(delegative) 지휘통제체계로 구분된다(Feaver, 1992-1993: 168-169). 적극적 지휘통제의 경우 핵사고 또는 승인받지 않은 핵무기 사용의 위험은 줄어들지만(never), 지도자에 대한 참수공격(decapitation strike)의 위험성이 발생한다. 만약 참수공격으로 지도자가 제거될 경우 지휘통제체계가 마비되어 핵무기 사용이 불가능해질 수도 있다. 반대로 위임된 지휘통제의 경우 핵무기 사용이 필요할 때 반드시 발사될 수 있는 상태를 유지하지만(always), 핵사고 또는 승인받지 않은 핵무기 사용 가능성이 늘어난다. 일종의 딜레마이며 교환관계(trade-off)인 것이다.

핵전력 지휘통제체계를 결정하는 요인은 핵전력의 규모, 외부로부터의

3) “나라의 최고존엄이 위협당하는 경우 그에 직접 또는 간접적으로 가담한 나라들과 대상들은 핵타격수단들을 포함한 모든 타격수단을 총동원하여 선제소멸한다.”(『조선중앙통신』, 2016/03/16); “미국이 우리를 핵선제공격대상으로 지정해놓고 핵위협을 끊임없이 가중시키며 덮칠 기회만 노리고 있는 조건에서 그 사소한 기미라도 보이는 경우 우리 군대가 단호한 핵선제타격으로 대응하는 것은 나라의 안전과 평화를 지키는 명백한 자위권행사로 된다.”(『조선중앙통신』, 2016/03/31).

위협 정도, 그리고 민군관계이다(이근욱, 2005: 104-107). 북한은 상대적으로 소규모의 핵전력을 보유하고 있고, 최고지도자 1인에게 권력이 집중되어 있을 뿐만 아니라, 당이 군을 통제하는 국가이기 때문에 적극적 지휘통제체계가 유지될 것이며, 외부로부터의 위협을 고려했을 때는 위임된 지휘통제의 요소가 부분적으로 강조될 것으로 예측할 수 있다(김보미, 2017: 113-122; 이근욱, 2005: 107-110). 실제로 북한은 2013년 4월 1일 최고인민회의 법령으로 채택한 「자위적핵보유국의 지위를 더욱 공고히 할 데 대하여」 제4항에 “조선민주주의인민공화국의 핵무기는 적대적인 다른 핵보유국이 우리 공화국을 침략하거나 공격하는 경우 그를 격퇴하고 보복타격을 가하기 위하여 조선인민군 최고사령관의 최종명령에 의하여서만 사용할 수 있다.”라고 밝히고 있어, 김정은 1인에 집중된 적극적 지휘통제체계를 운용하고 있는 것으로 파악된다.

넷째, 북한 핵문제라는 맥락에서 월츠의 핵확산 낙관론이 안고 있는 한계점으로 지적할 수 있는 것은 세이건이 지적한 바 있는 핵억제에 대한 낙관론(deterrence optimism)과 핵확산에 대한 숙명론(proliferation fatalism)의 위험한 결합이라고 할 수 있다(Sagan and Waltz et al., 2007: 138-139). 월츠는 한 국가가 자신의 안보를 위해서 핵무기가 반드시 필요하다고 믿는 경우 이 국가의 핵보유를 막는 것이 거의 불가능하다고 주장한다. 핵무기 개발을 추구하는 국가를 막을 수 있는 방법이 없다는 숙명론은 월츠의 핵확산 낙관론과 결합될 수 있는데, 이 둘의 결합은 북한 핵문제에 대한 적극적 해결을 모색하기보다 방관하도록 유도할 수 있다. 즉 북한이 핵개발을 포기하지 않을 것이라고 생각할수록 북한 핵문제가 큰 문제는 아닐 것이라는 희망적 사고(wishful thinking)에 빠질 가능성이 있으며, 북한 문제가 큰 문제는 아니라고 생각할수록 핵개발을 포기시키기 위해 꼭 필요한 외교적이고 전략적인 조치들을 취하려 하지 않을 것이다.

## V. 결론

월츠는 핵확산 낙관론을 통해 핵무기의 긍정적인 역할에 관한 체계적이고 논리적인 이론적 주장을 제시한다. 월츠의 주장은 무정부상태하에서 국가의 생존이라는 동기와 합리적 핵억제이론의 명쾌하고 간결한 논리를 동원하여 핵확산의 긍정적 효과와 북한 핵무장의 정당성을 옹호하고 있다. 월츠의 핵확산론이 북한 핵문제에 내리는 처방은 북한의 핵능력을 있는 그대로 인정하고 그것에 적응할 것을 요구한다. 수용하기 어려운 주장이지만, 월츠의 핵확산 논리에 따르면 당연한 추론이고 결론이다. 월츠의 처방을 수용한다면, 북한의 핵능력과 미국이 제공하는 핵우산 간의 상호 핵억제의 안정성을 유지하기 위한 노력이 필요할 것이다. 불안한 공포의 균형 속에서 남북 간의 긴장은 계속 유지될 것이다. 하지만 월츠의 예측과 처방이 현실화될 가능성은 그리 높지 않다. 그리고 국가들이 월츠의 주장대로 행동할 것이라고 확신할 수도 없다. 그의 이론과 현실 사이에 큰 괴리가 존재하기 때문이다. 북한과 한미동맹 간의 안정적인 핵억제가 유지되기보다는 북한이 핵무기를 포기하기 전까지 미국을 위시한 국제사회의 강도 높은 대북제재가 계속될 것이고, 군사적 옵션의 실행 요구도 계속 등장할 것이다. 제재의 강도와 효과가 위협수위에 다다르면, 북한은 '제재는 곧 전쟁'이며 선전포고라고 주장하면서 위협수위를 높이고 극단적인 행동을 선택할 수도 있다.

월츠의 핵확산 낙관론은 볼테르(Voltaire)의 희극 『깡디드(Candide)』에 나오는 극단적 낙천주의자 팡글로스 박사를 연상시킨다. 월츠의 핵세계는 '모든 가능한 세계 중 최선의 세계(the best of all possible worlds)'인 것이다. 핵시대의 서막이 오른 후 핵무기를 보유한 국가들 간에 사활적인 국가 이익을 둘러싼 전면전이 아직 일어난 적은 없다. 월츠는 냉전 당시의 핵보유국들과 마찬가지로 북한과 같은 신생 핵보유국들도 핵무기를 억제 이외

의 용도로 사용하지 않을 것이라고 단언한다. 월츠의 예측이 100% 맞다면, 북한의 핵보유나 이란의 핵보유 또는 추가적인 핵확산에 대해 아무런 걱정이 필요 없을 것이다. 하지만 핵무기의 가공할만한 파괴력, 지도자의 오인, 실수에 의해 발생하는 핵사고 또는 승인받지 않은 핵무기 사용 가능성 등을 고려할 때 월츠의 낙관적인 주장은 핵전쟁에 대한 근원적인 공포를 제거하지 못한다.

셜록 홈즈(Sherlock Holmes) 시리즈 중 『실버 블레이즈(Silver Blaze)』에 나오는 “짖지 않은 개(the dog that did not bark)”의 단서처럼 월츠는 일어나지 않은 핵보유국 간의 전쟁을 그들의 핵무기 보유 사실에서 찾고 있다. 월츠의 주장이 맞을 수도 있지만, 그가 냉전시대에 강대국 간 전쟁이 일어나지 않았던 또 다른 원인으로 지목한 양극체제의 안정성이 더 중요한 원인이었을 수도 있다. 하지만 양극체제와 핵시대는 거의 동시에 성립되었기 때문에 어떤 요인이 더 중요했는지를 경험적으로 밝혀내는 것은 불가능하다. 또한 핵전쟁이 일어나지 않았던 것은 핵억제의 안정적인 작동이 아니라 단순히 운이 좋아서였을 수도 있다. 우리는 낙관론자인 월츠의 예측이 100% 맞기를 바라지만 그의 주장이 현실로 나타날 확률은 100%가 아닐 수도 있다. 반면 우리는 세이건의 비관적인 예측이 100% 틀리기를 바라지만 그의 주장이 현실로 나타날 확률은 0%가 아닐 수도 있다.

북한 핵문제의 평화적인 해결을 위해 더 강조되어야 할 측면은 월츠의 핵확산 낙관론에 내재된 합리적 핵억제 이론보다는 왜 국가들이 핵무기를 보유하고자 하는가에 대한 월츠의 입장이다. 월츠는 국가들이 기본적으로 생존과 안보를 위해서 억제력으로 핵무기를 보유한다고 주장한다. 국가들의 핵보유 동기에 관한 월츠의 주장을 북한에 적용하면, 북한 핵문제 해결의 출발점은 북한의 안보불안감을 근본적으로 해소시킬 수 있는 방법을 찾는 것에 있다. 남북 정상 간의 판문점 선언과 북미 정상 간의 싱가포르 공동성명 이후 북한의 안보불안감을 어떻게 충족시킬 수 있을지의 여부가 북한 비핵화의 실현에 가장 핵심적인 사안이 될 것이다. 이 부분에 대한 해

법을 찾을 수 없거나 부분적인 합의만 이루어진다면 북한의 비핵화는 중도에 좌초될 가능성이 높다. 또다시 제재와 압박 그리고 군사옵션의 사용에 대한 논의가 대두하고 한반도에는 또 다른 위기가 찾아올 가능성이 있다. 이 상황에서 핵억제가 항상 작동한다는 월츠의 주장은 공허한 이론적 주장에 그치게 될지도 모른다.

- 투 고 일: 2018년 5월 1일
- 심 사 일: 2018년 5월 24일
- 게재확정일: 2018년 6월 11일

## 참고문헌

- 김보미. 2016, “북한의 핵전력 지휘통제체계와 핵안정성,” 『국가전략』, 22권 3호: 37-59.
- \_\_\_\_\_. 2017, “북한의 당군관계, 그 결과: 북핵개발의 국내정치적 요인과 핵전력 지휘통제체계,” 『현대북한연구』, 20권 3호: 99-137.
- 김태우. 2016, “김정은 정권의 선핵(先核) 정치와 한국의 억제전략,” 『Strategy 21』, 19권 1호: 5-46.
- 박휘락. 2017, “북핵 고도화 상황에서 미 확장억제의 이행 가능성 평가,” 『국제관계연구』, 22권 2호: 85-114.
- 손용우. 2012, “신현실주의 관점에서 본 북한의 핵정책 고찰(1945~2009),” 『국제정치논총』, 52집 3호: 257-286.
- 이근욱. 2005, “북한의 핵전력 지휘-통제 체계에 대한 예측: 이론 검토와 이에 따른 시론적 분석,” 『국가전략』, 11권 2호: 97-111.
- \_\_\_\_\_. 2007, “국제체제의 안정성과 새로운 핵보유 국가의 등장: 21세기의 핵확산 논쟁,” 『사회과학연구』, 15집 2호: 280-309.
- 최아진. 2012, “핵비확산의 국제정치학과 정책대안,” 『국제문제연구』, 12권 1호: 1-31.
- 하경석·정성윤. 2015, “핵확산 논쟁과 북핵문제: 다차원적 분석,” 『한국정치연구』, 24집 1호: 141-167.

『연합뉴스』, 2016년 1월 6일, 2017년 11월 29일.

『조선중앙통신』, 2016년 3월 16일, 3월 31일.

『중앙일보』, 2017년 8월 10일.

Brodie, Bernard. 1946, "War in the Atomic Age," *The Absolute Weapon: Atomic Power and World Order* (New York, NY: Harcourt, Brace and Company): 21-69.

Feaver, Peter D. 1992-1993, "Command and Control in Emerging Nuclear Nations," *International Security*, Vol. 17, No. 3: 160-187.

Gaddis, John Lewis. 1987, *The Long Peace: Inquiries into the History of the Cold War* (New York, NY: Oxford University Press).

Halliday, Fred and Justin Rosenberg. 1998, "Interview with Ken Waltz," *Review of International Studies*, Vol. 24, No. 3: 371-386.

Hecker, Siegfried S. 2017, "What We Really Know About North Korea's Nuclear Weapons, And What We Don't Yet Know For Sure," *Foreign Affairs*, December 4, <https://www.foreignaffairs.com/articles/north-korea/2017-12-04/what-we-really-know-about-north-koreas-nuclear-weapons> (2017/12/11).

Kristensen Hans M. and Robert S. Norris. 2018, "North Korean Nuclear Capabilities, 2018," *Bulletin of the Atomic Scientists*, Vol. 74, No. 1: 41-51.

Mearsheimer, John J. 1990, "Back to the Future: Instability in Europe After the Cold War," *International Security*, Vol. 15, No. 1: 5-56.

Sagan, Scott D. 1994, "The Perils of Proliferation: Organization Theory, Deterrence Theory, and the Spread of Nuclear Weapons," *International Security*, Vol. 18, No. 4: 66-107.

\_\_\_\_\_. 1996-1997, "Why Do States Build Nuclear Weapons?: Three Models in Search of a Bomb," *International Security*, Vol. 21, No. 3: 54-86.

Sagan, Scott D. and Kenneth N. Waltz. 1995, *The Spread of Nuclear Weapons: A Debate* (New York, NY: W. W. Norton & Company).

\_\_\_\_\_. 2003, *The Spread of Nuclear Weapons: A Debate Renewed* (New York, NY: W. W. Norton & Company).

\_\_\_\_\_. 2013, *The Spread of Nuclear Weapons: An Enduring Debate*, 3rd ed. (New York, NY: W. W. Norton & Company).

Sagan, Scott D., Kenneth N. Waltz, and Richard K. Betts. 2007, "A Nuclear Iran:

Promoting Stability or Courting Disaster?" *Journal of International Affairs*, Vol. 60, No. 2: 135-150.

Schelling, Thomas C. 1966, *Arms and Influence* (New Haven, CT: Yale University Press).

Waltz, Kenneth N. 1979, *Theory of International Politics* (Reading, MA: Addison-Wesley).

\_\_\_\_\_. 1981, "The Spread of Nuclear Weapons: More May Be Better," *The Adelphi Papers*, Vol. 21, No. 171 (London, UK: IISS).

\_\_\_\_\_. 1990, "Nuclear Myths and Political Realities," *American Political Science Review*, Vol. 84, No. 3: 731-745.

Waltz, Kenneth N. and James Fearon. 2012, "A Conversation with Kenneth Waltz," *Annual Review of Political Science*, Vol. 15: 1-12.

**Abstract****Kenneth N. Waltz's Proliferation Optimism  
and North Korea's Nuclear Weapons***Jinseog Yu*

The implications of North Korea's six nuclear tests and successful test launch of the Hwasong-15, which can strike the U.S. homeland are multifaced; will the stability of deterrence on the Korean peninsula be maintained?; will North Korea use or threaten to use nuclear weapons as it invades South Korea or starts local military provocations near the border between the two countries?; how credible is U.S. nuclear extended deterrence provided to South Korea now that North Korea has the capability to directly attack the U.S. homeland with nuclear-tipped ICBMs?; will the U.S. resort to military options of striking North Korea's nuclear facilities and leadership?; is there a chance that nuclear accident or unauthorized use of nuclear weapons may happen in the North Korea because of the problem with command and control of its nuclear arsenal?

Meanwhile, a drastic turn of events started by the PyeongChang 2018 Olympic Winter Games culminated in the two Korea's Panmunjom Declaration and the U.S.-North Korea Singapore Summit Meeting in which the North Korea committed complete denuclearization and the U.S. promised to provide security guarantees toward the North Korea. Will North Korea give up its nuclear weapons and develop peaceful relations with both South Korea and the U.S. in the near future?

The purpose of this study is to examine Kenneth N. Waltz's proliferation optimism and his optimistic position on nuclear armed North Korea, which shed light on the aforementioned questions. Through the analysis of Waltz's argument, this study aims to provide a basis for better understanding of the various issues of North Korea's nuclear weapons and find a solution to the North Korea nuclear problem.

**Key words:** Kenneth N. Waltz, Proliferation, Proliferation Optimism, Nuclear Deterrence, North Korea's Nuclear Weapons