



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

정책학 석사학위 논문

북한과 한국의 핵개발 정책결정요인
비교분석

2014년 2월

서울대학교 행정대학원
정책학과
서민정

북한과 한국의 핵개발 정책결정요인 비교분석

지도교수 노 경 수

이 논문을 정책학석사학위논문으로 제출함

2013년 12월

서울대학교 대학원

정책학과

서 민 정

서민정의 석사학위논문을 인준함

2013년 12월

위 원 장 박 상 인 (인)

부 위 원 장 정 광 호 (인)

위 원 노 경 수 (인)

요약(국문초록)

동 연구 마무리에 한창이던 지난 2013년 11월 24일, 제네바에서 P5+1국가들(미국, 러시아, 중국, 영국, 프랑스, 독일)과 이란이 이란 핵문제 해결을 위한 초기 단계에 합의하여 이란이 우라늄 농축과 중수로 활동을 동결하고 IAEA(국제원자력기구)에 의한 검증을 강화하기로 하였다는 보도를 보았다. 이란의 핵문제가 해결됨으로써 이제 국제사회에서 미결의 핵문제는 한반도, 즉 제2차 세계대전 이후 냉전의 파생으로 분단된 한반도의 반쪽, 조선민주주의인민공화국에만 남게 된다.

동 연구는 북한 핵문제 해결을 위한 연구의 일환으로 북한 핵개발 정책의 결정요인 분석에 주목하는데, 그중 제반 선행연구에서 간과하고 있었던 과거 한국 정부의 핵개발 정책과 북한의 핵개발 사례를 비교분석함으로써 북한의 핵개발 정책결정에 있어 주요결정요인이 무엇이었는가를 규명해 보고자 한다. 20여년의 격차를 두고 국가정책으로 가시화되었던 한국과 북한의 핵개발 정책결정에 대한 주요결정요인 분석은 동 결정요인의 해결이 바로 현 북한 핵문제 해결의 시작이라는데 그 연구의의가 있다.

한국 박정희 정부가 추진한 핵개발 정책과 북한 김일성, 김정일 정부가 추진한 핵개발 정책은 Waltz의 신현실주의 시각이 말하는 '위협'에 대한 '자국 안보 확보'가 그 정책적 목표였다는 점에서 공통점이 있다. 그러나 차이점은 바로 양국의 핵개발 정책결정에 대한 '위협'의 정도가 상이하다는 것이다. 한국의 경우 비록 1960~70년대 '데탕트'라는 국제체제변수의 영향이 있기는 하였으나 당시 한국이 자국의 안보를 한미동맹에 거의 전부 의지하고 있던 상황에서 동맹관계변수는 체제변수를 능가하는 효과가 있었다. 따라서 동맹이 국제체제변수의 영향을 상쇄할 수 있는 것이다. 문제는 존슨행정부, 닉슨행정부, 포드행정부 시기 데탕트로 인한 양국의 위협 인식에 대한 불일치와 더 나아가 카터행정부 시기 인권과 민주주의라는 정치적 가치를 둘러싼 박정희 대통령과 카터대통령 사이의 개인적 갈등이 동맹변수에 있어 '위협'으로 대두하였다는 점이다. 박정희 정부는 동맹국 미국에 대한 배신감과 더

이상 미국에 안보를 의지할 수 없다는 인식하에 이러한 '위협'에 대한 '자국 안보 추구'의 방법으로 자주국방 정책을 추진하게 된 것이다. 그리고 동 자주국방정책의 최종 목표는 당시 동맹국 미국이 한국에게 제공하고 있던 핵우산의 대체물, 즉 핵무기 보유였다.

북한의 경우는 동맹관계변수 보다는 체제변수 차원의 '위협'이 핵개발 정책결정에 있어 가장 큰 요인이었다. 한국에 비해 북한은 중국과 소련 사이에서 시소외교를 펼치면서 동맹변수에 자국의 안보를 전부 의지하고 있지 않았던바, 동맹변수의 영향은 1980~90년대 '탈냉전'이라는 체제변수의 영향을 증가하지 못하였다. 북한은 사실 제2차 세계대전 이후부터 핵무기에 대한 정책적 관심을 가지고 있었는데, 1980~90년대 경제난과 국가체제 유지, 정권이 양이라는 국내정치경제환경요인 하에서, 체제변수 차원에서 전개되었던 '탈냉전'이라는 '위협'에 대응하기 위해 핵개발 정책결정을 가시화하게 되는 것이다. 공산주의권이 해체되고 소련과 중국이 사실상 공산주의를 포기하고 한국과 수교를 맺는 상황은 북한 김일성, 김정일에게는 자신들이 아는 세계관 자체가 무너진 것과 같은 상황이었으며, 이러한 국가의 근본이념과 최고지도자들의 세계관 자체가 무너지는 '위협'에 직면하여 북한은 '안보확보' 차원에서 핵개발을 추진하게 되는 것이다.

동 연구는 상기와 같은 한국과 북한의 핵개발 정책결정에 대한 주요결정 '요인'을 설명함과 더불어, 정책결정 '과정' 측면에서 핵개발 정책결정에 대한 주요 정책결정행위자를 살펴보았다. 한국의 경우 박정희 대통령이라는 최고지도자의 영향력이 절대적이었으며, 상대적으로 군부는 박정희 대통령의 군부분할통제방식으로 인해 국가정책에 대한 영향력이 제한되었다고 보았다. 또한 군부 일부에서는 박정희 대통령의 핵개발 정책에 대한 반대의견도 제시하는 등 동 정책결정에 있어 군부의 참여는 예상보다 제한적이었다. 외부 행위자 미국도 한국의 핵개발 정책결정에 있어 주요행위자이다. 박정희 정부의 핵개발 정책은 미국과의 상호반응(feedback)을 통한 정책결정이라는 측면이 존재하기에, 미국이라는 주요행위자를 결코 간과할 수 없다. 북한의 경우는 김일성의 유일체제 당시는 한국과 같이 최고지도자의 정책결정력이 강력

하였으나, 김정일로의 정권 이양과 탈냉전 시기에는 경제난 극복을 위한 사회내부통제 필요성에서 군부의 역할이 커지게 된다. 이는 북한이 대내정책으로 '선군정치'를 공개적으로 표방하고 있고, 김정일 역시 국가주석이 아니라 국방위원장의 직함으로 최고지도자의 역할을 수행하였다는 점에서도 증명된다. 한편, 한국의 경우와는 달리 북한의 핵개발 정책결정과정에서 외부행위자를 포함하기는 어렵다. 북한에게는 미국과 같은 전적인 안보제공자가 존재하지 않았기 때문이기도 하다. 따라서 양국은 위협에 대한 대응이라는 정책결정요인 측면 뿐 아니라 정책결정과정상 주요행위자 측면에서도 차이점을 보이고 있음을 알 수 있다.

동 연구를 통한 북한 핵문제에 대한 해결책은 결국 탈냉전 하 국가생존의 위협을 느끼고 있는 북한에게 북한의 국가체제를 보장함으로써 핵개발 정책의 결정요인을 해소하고 또한 이러한 해결책을 북한 최고지도자 및 군부와 협상해야 함을 암시하고 있다고 할 수 있는데, 이는 여타 다른 가치의 문제, 다른 방향의 정책문제를 수반한다. 즉, 북한을 정상국가로 인정할 것인가, 북한을 정상국가로 인정함으로써 현재의 한반도 분단 상태를 영원히 고착시킬 것인가 하는 정책문제들이 제기되는 것이다. 이들 문제에 대한 입장을 먼저 결정하는 것이 바로 북핵문제 해결을 위한 대전제라는 점을 제시하면서, 동 정책문제와 관련된 또 다른 연구는 향후 별도의 연구과제로 남겨둔다.

주요어: 핵개발, 핵무기, 한미동맹, Waltz, 신현실주의, 박정희 대통령, 카터 대통령, 닉슨독트린, 데탕트, 탈냉전

학번: 2008-22325

목 차

제I장 서 론

제1절 연구의 배경 및 목적	1
1. 연구의 배경	1
2. 연구의 목적	2
제2절 연구의 범위 및 구성	5
1. 연구의 범위	5
2. 연구의 구성	8
제3절 한국과 북한의 핵개발 정책결정	10
1. 한국의 핵개발 정책결정	10
2. 북한의 핵개발 정책결정	15

제II장 이론적 배경 및 분석의 틀

제1절 정책결정의 개념	18
1. 핵개발 추진 정책결정	18
2. 박정희 정부의 외교정책 기본목표	20
3. 북한의 외교정책 기본목표	22
제2절 핵개발 정책결정에 대한 외교정책결정이론	24
1. 외교정책결정 분석이론	24
2. 외교정책 결정요인에 주목하는 분석	27
3. 외교정책 결정과정에 주목하는 분석	29
4. 동 연구 분석틀	31

제III장 한국과 북한의 핵개발 정책결정 비교 : 정책결정요인

제1절 한국의 핵개발 정책결정요인	35
1. 국제환경요인	35

1) 국제체제변수	36
2) 동맹관계변수(한미동맹)	39
3) 남북한 양자관계변수	49
2. 국내정치·경제환경요인	52
제2절 북한의 핵개발 정책결정요인	57
1. 국제환경요인	57
1) 국제체제변수	57
2) 동맹관계변수(북중, 북소동맹)	61
3) 남북한 양자관계변수	67
2. 국내정치·경제환경요인	69
제3절 비교분석	72

제IV장 한국과 북한의 핵개발 추진과정 비교 : 정책결정과정

제1절 한국의 핵개발 주요 정책결정참여자와 그 상호작용	79
1. 대통령	79
2. 군부	81
3. 행정부(관료)	83
4. 시민	84
5. 외부행위자(미국)	85
제2절 북한의 핵개발 주요 정책결정참여자와 그 상호작용	85
1. 국가주석, 국방위원장	86
2. 인민무력부	88
3. 노동당 및 내각(외무성)	90
4. 외부행위자	90
제3절 비교분석	91

제V장 결 론

1. 연구의 함의	94
2. 연구의 한계	97
참고문헌	99
주요연표	104
Abstract	108

표 목 차

[표2-1] 국가 잠재역량에 따른 국가 대외 형태요소들의 예비이론	28
[표2-2] 분석틀	33

제I장 서론

제1절 연구의 배경 및 목적

1. 연구의 배경

제2차 세계대전 이후 미국과 구소련의 냉전적 대립으로 인해 파생된 여러 국지전 및 대리전쟁과 더불어 탄생되었던 분단국들 중에서, 이제는 대한민국과 조선민주주의인민공화국만이 유일한 분단국가로 남아있다. 분단된 반쪽 대한민국은 국제사회의 주류 민주주의와 자본주의를 국가의 이념으로 하여 국제사회에서 하나의 정상국가로 인정받고 있는 반면, 또 다른 반쪽 조선민주주의인민공화국은 20세기에 이미 소멸한 공산주의를 기반으로 비정상적인 '독재' 체제를 유지하고 있다. 그리고 이 국제사회의 비정상국가 북한이 현재 국제사회에 제시하고 있는 가장 큰 화두가 바로 핵문제이다.

북한의 핵무기 개발에 대해 미국을 위시한 국제사회는 '잘못된 행동'이라는 전제하에 사실수정, 즉 핵포기를 요구하고 있다. 이를 위해 유엔과 NPT를 필두로 북한에 대해 제재를 가하기도 하였으며, 북한의 핵문제를 해결하고자 동아시아 '6자회담'이라는 새로운 체제를 탄생시키기도 하였다. 이렇게 국제사회에 하나의 미완의 숙제로 남아 있는 북한 핵문제에 대한 해법을 찾기 위해 그동안 학계에서는 유사사례 비교 등 다양한 연구가 진행되어 왔다. 북한 문제에 대한 해법을 찾는 다양한 시도와 연구 중에서 연구자들이 아직 주목하지 않은 부분 중 하나는 바로, 북한 뿐 아니라 국제사회가 인정하는 정상국가인 대한민국 역시 한때 핵개발 정책을 추진하였었다는 사실이다. 한국은 북한과 달리 1948년 정부수립 이후 미국과 동맹을 맺고 있는 자유민주주의 국가인데도 말이다. 여기에서 다음과 같은 의문이 제기될 수 있을 것이다. 체제의 이질 여부에 관계없이 20여년의 격차를 두고 한반도에서 분단된

반쪽 한국과 북한이 핵개발이라는 동일한 정책결정 경로를 밟은 이유는 무엇인가? 그리고 한국은 핵개발을 포기하였으나 북한은 핵개발을 포기하고 있지 않은 이유는 무엇인가? 한국과 달리 국제사회의 압력에도 불구하고 북한이 핵개발을 계속 추진하고 있는 이유는 무엇인가? 바로 이러한 의문들이 동 연구의 출발점이다. 한국과 북한의 핵개발 정책결정요인을 비교 분석함으로써 북한 핵문제에 있어 가장 중요하고 근본적인 정책 결정요인을 규명하여 북한 핵문제에 대한 하나의 답을 구하는데 일조하고자 동 연구를 시작하였다.

2. 연구의 목적

북한의 핵개발에 대해서는 그간 많은 연구가 진행되어 왔고 그 연구의 방향도 북한 핵개발 요인과 과정에 대한 분석, 북한과 중국 및 소련 등과의 양자관계와의 연관성 문제, 핵문제 해결을 위한 제반 의견 등 다양한 측면에서 진행되어 왔다. 반면 한국의 핵개발에 대해서는 북한에 비해 학문적인 논의가 많이 진행되지 않았다. 그 이유는 우선 북한과 달리 한국의 경우 그간 한국 정부가 핵개발이라는 정책결정의 존재 자체를 공식적으로 인정할 바가 없기 때문이기도 하고, 노태우 대통령이 1991년 한반도비핵화를 위한 '비핵5원칙' 선언을 한 이후 핵보유를 언급하는 것 자체가 한국 정부의 공식 입장과 어긋나는 측면도 있으며, 북한을 비롯한 핵개발을 추구하는 제2세대 약소국들에 대해 국제사회가 '문제국가'로 취급하는 측면이 강하다는 점도 이유가 된다. 또 이런 제반 이유로 한국 정부가 그간 박정희 정부 당시 핵개발 정책과 관련된 사실을 공식적으로 확인해 주지 않고 있어 연구의 자료가 부족한 것도 원인이 된다. 실상 한국의 핵개발에 대해서는 소설이나 영화, 드라마를 통해, 혹은 간혹 당시 권력 엘리트 중 일부를 통해 진실이 확인되지 않은 단편적인 정보만이 공개되고 있는 실정이다. 따라서 과거 한국 정부가 공식적으로 인정할 바도 없고, 또한 현재 핵개발 시도를 인정하는 것이 국제사회 내에서 현 한국 정부 입장에 하등의 도움이 되지 못하는 현실에서, 과거 박정희 정부의 핵개발에 대한 연구는 그 수요나 실효성이 없었던 것이

사실이다.

이런 연유로 북한 핵문제에 대한 다수의 연구들 중에서도 특히 북한과 한국의 핵개발을 비교분석하는 선행연구가 전무하였던 것이다. 앞서 언급한 바와 같이 한국 정부가 과거 핵개발 정책결정 자체를 공식적으로 인정하지 않고 있고 또한 그 정책에 대한 인정이 한국 정부의 현실에 하등의 도움이 안 되기에, 북한의 핵개발과 한국의 핵개발을 비교하는 것이 어떠한 연구의 의의가 있을까 하는 의문도 들 것이다. 오히려 북한과 유사한 위치에서 국제사회의 압력에도 불구하고 핵개발을 추진하는 약소국들의 사례를 북한과 비교 분석하는 것이 더 의미 있는 연구가 되리라 생각할 수 있다. 그러나 북한과 다른 제3국 약소국들의 핵개발 사례를 비교하는 것은 북한 핵문제에 대한 해결책 모색에 있어 한계가 있다. 우선, 북한이라는 존재의 특이성 (uniqueness)을 감안해야 한다. 공산국가이며, 민족과 언어가 유사한 인접국 한국과 이념적 대결을 펼치고 있으며, 현재까지도 북한의 국가목표가 한반도를 공산주의로 적화 통일하는 것이라는 점은 여타 이란, 파키스탄, 인도 등의 핵개발 추진과 전혀 다른 맥락을 제시하고 있다. 이란, 파키스탄, 이스라엘 등 기타 여러 핵개발을 시도하였던 혹은 핵개발에 성공하였던 국가들이 있기는 하나, 북한 핵문제의 해법을 구하는데 있어 다른 맥락 하에 있는 여타 국가들의 핵개발에 대한 연구는 그 적실성이 부족하다. 개별 국가들은 처한 환경이나 구조, 그리고 정책결정자가 다른데, 게다가 핵개발이라는 정책은 경우가 수가 많지 않은 국제사회와 세계 역사에서 일종의 특수한 경우에 해당하는 것이므로, 소수의 특수한 사례에서 그리고 그 특수한 사례들도 각기 다른 역사와 환경, 성향을 가지고 있는 상황에서, 다른 국가의 핵개발 사례를 연구함으로써 북한에 대한 일반적 결론이나 해법을 도출하는 데는 한계가 있을 수밖에 없다. 이는 다시 말해 북한의 핵개발 문제 연구에 있어 외부환경 중 특히 '한국'이라는 북한의 대결 존재를 제외하고는 북한 핵개발 문제에 대한 연구의 의미가 없다는 것이며, 여타 국가들의 사례는 북한-한국이라는 대립구조를 설명하기에 부족하다는 것이다. 인도와 파키스탄, 아랍과 이스라엘이 유사하기는 하나, 같은 민족이 아니며 통일을 지향하지 않는다는 점에서 차이가 있다.

따라서 북한 핵개발에 대한 요인과 나아가 이를 통해 북한 핵문제 해결에 대한 단서를 찾기 위한 목적에서는, 북한에 인접하고 있고 북한 핵개발 과정과 유사한 외부환경에서 핵개발을 추진한 바 있던 한국의 사례를 살펴보는 것이 의미가 있다고 생각한다. 한국 박정희 정부 당시 핵개발 정책은 외부환경, 북한과의 대결, 국내환경 등 여러 측면에서 북한의 핵개발 추진요인과 유사한 측면이 있다. 물론, 한국과 북한의 핵개발 정책결정에 서로 다른 요인이 있었던 것은 자명하다. 그렇기 때문에 결과적으로 한국은 핵개발 정책을 포기하였고 북한은 동 정책을 계속 유지하고 있다. 동 연구는 바로 유사한 환경과 위치에 있는, 있었던 북한과 한국의 핵개발 추진요인과 과정을 비교 연구해 봄으로써, 한국과 북한의 핵개발 추진의 결과가 다를 수밖에 없었던 요인을 규명해 보고자 한다. 그리고 핵개발 정책의 결과가 다른 이유를 규명하는 것은 바로 북한의 핵개발 문제에 대한 해법을 제시하는 것일 수도 있다. 다시 말해 동 연구는 비록 20여년의 시차가 있기는 하나 가장 유사한 국제환경, 외부환경, 정책결정자를 가지고 있는 한국과 북한의 핵개발 사례를 비교함으로써 동 연구를 통해 북한 핵문제에 대한 하나의 해법을 찾는 데 일조하고자 하는 것이다. 그리고 이러한 연구의 근본 목적은 북한의 핵개발 정책 결정요인을 보다 정확히 이해함으로써 궁극적으로 북한의 핵문제 해결을 통한 한반도의 평화 구축, 더 나아가 국제사회의 평화 증진임은 말할 나위 없을 것이다.

이러한 문제의식 하에 동 연구에서는 다음과 같이 연구목적을 설정하였다.

첫째, 한국과 북한의 핵개발 정책결정요인과 그 과정을 설명할 수 있는 기존 정책결정이론, 특히 한국과 북한의 핵개발 정책이 하나의 외교안보정책¹⁾결정이라는 측면에서 제반 외교안보정책이론을 검토하여, 동 연구의 분석틀로 적용할 수 있는 분석 모델을 제시한다.

1) 핵개발 정책의 외교안보정책 성격에 대해서는 후술한다.

둘째, 동 연구에서 제시하는 분석모델에 근거하여 한국과 북한의 핵개발 정책결정요인과 그 정책결정과정을 분석한다.

셋째, 상기 분석을 통해 한국과 북한의 핵개발 정책이 상이한 결과를 도출한 이유를 설명하고, 그 이유를 통해 북한 핵문제 해결방법에 대한 일견을 제시한다.

동 연구의 결론을 간략히 먼저 언급하자면, 북한과 한국 모두 안보 위협에 대한 자국의 생존 노력이 핵개발 정책의 가장 중요한 결정요인이었으며, 다만 그 안보 위협의 원인이 북한과 한국의 경우 차이가 있었다는 사실이다. 또한 이러한 안보 위협 원인의 차이가 바로 핵개발 포기 여부에도 영향을 미쳤다는 점이다. 이러한 결론 도출을 위하여 동 연구를 아래와 같이 진행하여 본다.

제2절 연구의 범위 및 구성

1. 연구의 범위

동 연구는 한국과 북한의 핵개발을 한 국가의 정책결정이라는 측면에서 바라보았다. 즉 한국과 북한의 핵개발을 한국과 북한이라는 한 국가²⁾의 국가 정책결정으로 보고 동 정책결정요인과 과정을 비교분석하여 의미 있는 결론을 도출하고자 한다. 권위 있는 정부기관이 바람직한 사회 상태를 이룩하려는 정책목표와 이를 달성하기 위해 필요한 정책수단에 대해 공식적으로 결정한 기본방침을 '정책'이라고 할 때, 동 연구의 대상인 한국과 북한의 핵개발은 바로 한국과 북한이 각기 생각하는 정책목표에 근거하여 이를 달성하

2) 북한을 합법적인 국가로 인정할 것인가 여부는 동 연구에서 논외로 한다. 동 연구에서는 유엔 가입 이후 국제사회에서 하나의 국가로서 행동하고 인정받는 북한을 하나의 실제적인 국가로 보고 연구를 진행한다.

기 위한 정책수단으로 핵개발을 공식적으로 결정하였다는 의미에서, 한국과 북한의 하나의 '정책' '결정'으로 볼 수 있겠다.

그렇다면 한국과 북한의 핵개발은 어떠한 정책으로 분류될 수 있는가? 정책의 유형에 대해 T. Lowi, Salisbury, Almond & Powell 등 여러 학자들이 연구를 진행한바 있는데, 이들의 정책 분류는 기본적으로 한 국가의 국내적 정책결정 즉, 정책의 효력 범위가 한 국가 내인 것을 전제로 하는 경우가 많다. 한국과 북한의 핵개발 정책도 물론 한국과 북한 국내적으로 효력을 미치는 하나의 국내정책이다. 즉 핵개발 추진을 결정함으로써 한국과 북한은 한정된 정부예산을 핵개발을 위해 투자하였고, 관련부처와 기관이 핵개발을 위해 인력과 업무를 투자하였다. 그러나 핵개발 정책은 이러한 국내 정책적인 측면과 함께 주변국 그리고 국제사회에까지 영향을 미친다는 점에서 국가의 일반적인 국내정책과 구별할 필요가 있다. 현재 국제사회에서 북한의 핵문제가 크게 대두되는 것도 북한이 핵을 개발하는 것이 북한 국내뿐 아니라 국제사회에도 영향을 미치고 있기 때문이다.

따라서 여러 학자들이 분류한 국내정책 분류와 동 한국과 북한의 핵개발 정책결정을 구별할 필요 또한 있는데, 상기 언급한 학자들 중 Ripley & Franklin의 정책유형 분류가 이런 측면에서 일면 적실성이 있다. Ripley & Franklin은 정책형성과 정책집행의 측면을 고려하여 국내정책과 외교국방정책을 별개의 유형으로 나누고 있다. 한국과 북한의 핵개발 정책결정 요인 분석은 핵개발 정책의 요인과 결과가 국내적 범위를 넘어 국외까지 영향을 미친다는 측면에서 Ripley & Franklin의 '외교국방정책'의 유형에 해당한다고 볼 수 있다. 즉, 한국과 북한의 핵개발은 국가 정책을 성격으로 분류할 때 특히 외교안보정책의 성격을 가지고 있다. 핵개발 정책은 그 효력과 대상의 측면에서 국내 행위자보다는 국제사회에서의 효과, 국제사회의 행위자를 대상으로 하는 정책이기 때문이다. 또한 핵개발이라는 정책의 대상이 타국과의 외교관계, 국제관계, 자국의 안보와 관련된 성질이라는 점에서도 핵개발 정책결정을 외교안보정책이라고 할 수 있을 것이다. 따라서 한국과 북한의 핵개발 정책결정의 결정요인 분석에 있어 외교안보정책 결정과정에 대한 요인

분석과 관련된 이론을 적용하는 것이 의미가 있다. 그러므로 핵개발 정책결정요인 분석(제III장)에 있어서는 국제정치학의 외교안보정책 결정요인에 대한 여러 가지 이론들을 살펴보고 여러 이론들 중 한국과 북한의 핵개발 요인 분석에 유용한 분석틀을 선택, 응용하여 적절한 분석틀을 제시하겠다.³⁾

또한 한국과 북한의 핵개발 정책결정요인 분석에 이어 양국의 핵개발 정책결정 '과정'을 살펴본다. 동 정책결정'과정' 분석에서는 한국과 북한의 핵개발 정책결정에 있어서 행위자 변수에 보다 주목하여 한국과 북한의 핵개발 정책결정과정을 살펴본다. 이는 정책 결정요인 분석이 국가 전체를 하나의 행위자로 보면서 동 국가 행위자의 행동에 대한 결정요인 분석 측면이 강하며, 국가 내부적으로 어떠한 결정자가 작용하는지에 대한 분석이 다소 미흡하다는 점⁴⁾에서, 결정요인 분석과는 별도로 정책결정 '과정' 분석을 구분하여 국가 내부적으로 어떠한 행위자가 동 정책결정에 관여하였는지, 어떤 행위자의 역할이 가장 주도적이었는지를 한국과 북한의 경우를 비교하여 살펴볼 것이다. 이와 같은 행위자 역할 분석에 있어서도 외교안보정책결정에 관한 국제정치학적 이론을 활용한다. 외교안보정책결정에 있어 행위자의 역할에 주목하는 이론을 살펴보고 이에 근거하여 한국과 북한의 핵개발 정책에 있어 행위자의 역할을 조망한다.

본격적인 분석연구에 앞서 강조할 사항은 동 연구는 정책에 대한 정책결정, 정책집행, 정책분석 등 여러 단계의 연구 중 한국과 북한의 핵개발 정책결정 추진'요인'과 그 '과정'을 주요 연구범위로 한다는 점이다. 핵개발 추진결정 이후 동 핵개발 정책집행 등 현재까지의 진행사항은 동 연구의 주요범위가 아니다. 따라서 동 연구의 시대적 범위 역시 한국의 경우 박정희 정부의 집권기간을 중심으로 하여 1960년대부터 1980년대 초반까지, 북한의 경우는 북한의 핵개발 정책이 내재적으로 진행되던 1950년대 한국전쟁 시기부터

3) 외교정책 중 외교안보정책은 한 국가의 안보와 관련된 외교정책이라고 할 수 있는데, 핵개발은 일국의 국방력에 대한 정책이므로 안보에 관한 외교정책, 즉 외교안보정책에 해당된다고 하겠다.

4) 물론 국제정치학적으로 한 국가의 외교정책결정요인에 대해 국가내 행위자 변수에 주목하는 이론도 존재하나, 동 연구에서는 행위자 변수가 정책결정요인에 미친 영향을 보다 세밀하게 분석하기 위해 '정책결정과정'이라는 부분을 별도의 장으로 하여, 일국내 정책결정과정에서 행위자간의 상호작용과 그 역할에 주목하여 분석을 진행해 나간다.

핵개발 정책이 가시적인 정책으로 변모한 1980년대~1990년대, 즉 김일성 집권기와 특히 1994년 김일성 사후 김정일이 북한을 주도한 시기로 한정하며, 시대를 연도별로 구별하기보다는 한국의 경우 '박정희 정부'의 핵개발, 북한의 경우 김일성과 김정일이 모두 핵개발을 추진하였으므로 총괄적으로 '북한의' 핵개발을 그 시간적 범위로 지칭한다. 북한의 경우 핵개발 정책결정 자체에 주목하기에, NPT 탈퇴 이후 현재까지 핵실험 등의 전개과정은 동 연구의 주요범위가 아니다. 한국과 북한, 양 개체의 서로 다른 시기의 정책결정요인을 비교한다는 것에 대해 그 적실성에 이의가 제기될 수도 있겠으나, 약 20여년의 차이에도 불구하고 한국과 북한의 핵개발 정책결정요인에 영향을 미치는 여러 변수 측면에서 상당한 유사점이 발견되었고, 또한 이러한 유사한 변수가 실제 두 개체의 핵개발 정책결정에 영향을 미쳤다는 점에서 비교의 의의가 있다.

마지막으로 동 연구의 방법론과 관련하여 1차 자료수집에 제한이 있었다는 점을 분명히 한다. 북한이라는 폐쇄적인 사회의 특성상 북한의 내부정책결정과 이에 관한 문서들은 연구에 충분할 만큼 공개되지 않고 있다. 박정희 정부의 핵개발 정책결정 역시 마찬가지이다. 대외 공개적으로 추진되었던 정책이 아닌 만큼 직접적인 자료라고 해도 당시 정책결정자 계층 일부의 증언 정도이다. 이러한 한계로 인해 통계와 같은 계량적인 방법을 활용하기는 어렵다. 따라서, 질적 연구방법인 서술적인 접근으로 연구목적에 접근하면서, 가능한 범위 내에서 이론에 근거한 분석틀을 활용하여 정책과 결정요인, 정책행위자간의 인과관계를 파악하는 분석적 접근을 사용하고자 한다. 당시 외교정책결정과정에서 참여한 당사자들의 발언, 저술, 기존 관련 연구에서 인용한 자료, 언론보도 등을 활용하면서, 자료의 객관성 확보와 정확한 출처 파악에 최대한 주의를 기울이고자 하였다.

2. 연구의 구성

동 연구의 구성은 다음과 같다. 우선 제I장에서는 연구의 배경과 필요성,

목적과 범위를 설명하고, 제I장 마지막 절에서 동 연구에 대한 사전 개괄적 설명이 되는 한국과 북한의 핵개발 과정에 대한 개관을 서술한다.

이어 제II장에서는 핵개발 추진이라는 정책결정요인과 그 과정의 분석에 필요한 정책결정이론, 특히 외교안보정책결정 시각의 국제정치학적 이론을 살펴본다. 한국과 북한의 핵개발 정책결정을 정책결정요인과 정책결정과정이라는 두 가지 큰 줄기로 비교분석하여 본다고 하였으므로, 정책결정요인과 정책결정과정과 관련된 정책결정이론, 외교안보정책결정 이론을 살펴본다. 여러 이론들을 조망한 이후 한국과 북한의 핵개발 정책결정요인 분석에 유용한 틀을 선택하고, 필요할 경우 기존 이론들에 대한 적절한 수정을 통해 동 연구에 적용할 분석틀을 정립한다.

이어 제III장에서는 제II장에서 정립한 분석틀을 통해 한국과 북한의 핵개발 정책결정 '요인'을 비교분석하고 양국에 대한 결정요인의 차이를 규명해 보는데, 정책결정요인 분석에 앞서 한국과 북한의 외교안보정책의 기본목표를 살펴보고, 이어 핵개발 정책결정 요인에 있어 국제환경요인과 국내정치경제환경요인을 차례로 분석한다. 국제환경요인은 세부적으로 1)국제체제변수, 2)동맹관계변수, 3)남북한 양자관계변수 측면에서 살펴본다. 국내정치·경제환경요인에서는 한국과 북한의 핵개발 정책 추진 당시 국내적인 정치적 상황, 경제적 상황이 핵개발 정책결정 추진에 어느 정도의 결정요인이 되었는지를 분석해 본다.

제IV장에서는 한국과 북한의 핵개발 추진과정에 있어 정책결정 '과정'을 비교한다. 앞서 언급한 바와 같이 정책결정과정을 정책결정요인과 구별하여 살펴보는 주목적은 정책결정과정에 있어 정책 참여 행위자 변수를 부각시키는데 있으므로, 정책결정과정 분석은 행위자 변수를 위주로 하여 진행해 나간다. 즉 한국과 북한의 핵개발 정책결정에 있어 가능한 주요 행위자들을 서술해보고 어떠한 행위자의 영향력이 가장 우세하였는지를 살펴본다. 이는 다시 말해 행위자들 간의 상호작용에 대한 분석이라고도 볼 수 있겠다.

마지막 제V장 결론에서는 제III장, 제IV장 비교분석을 통해 얻은 결론을 상호 비교하여 동 연구의 함의를 정리하고, 더 나아가 동 연구가 가지는 한계를 명시하여 미래에 유사한 주제의 연구에 있어 또 하나의 다른 연구 과제를 제시해 보겠다.

제3절 한국과 북한의 핵개발 정책결정

제III장, 제IV장에서 진행될 본격적인 한국과 북한의 핵개발 외교정책결정 요인과 과정 분석에 앞서 한국과 북한의 핵개발 정책결정에 대해 간략히 살펴본다. 서론에서 언급한 바와 같이 동 연구는 현재까지 한국과 북한의 핵문제가 어떻게 전개되어 왔는지를 분석하는 것이 주목적이 아니라, 핵개발 정책결정 자체, 즉 핵개발 정책의 초기 단계에 주목하고 있으므로, 북한의 핵개발 정책결정 개관 설명에 관해서는 북한 핵문제가 국제사회에 공개적으로 대두한 1990년대 초중반까지로 한정하여 설명한다.

1. 한국의 핵개발 정책결정

1948년 8월 대한민국 군의 창설 이래 한국군은 미군에 자국의 안보를 크게 의존하여 왔던바, 따라서 자주적인 국방체제 정비나 전략증강을 계획할 실정이 되지 못하였다. 이러한 상황으로 박정희 정부에 이르러서야 드디어 본격적으로 자주국방을 위한 정책을 시도해 나가게 된다. 박정희 대통령은 닉슨독트린이 발표된 이후 1970년 1월 9일 연초 기자회견에서 자주국방을 위한 방위산업 육성의 필요성을 강조하였고, 1970년 4월 25일에는 방위산업 육성에 관한 추진 방침을 하달하였으며, 1970년 6월 27일 청와대 연석회의에서는 국산장비 개발을 위한 효율적인 지원과 통제를 위해 경제기획원장관, 국방부장관, 상공부장관, 대통령 특별보좌관으로 구성되는 한국경제공업위원회를 설치하고, 국방과학연구소를 대통령 직속기구로 설립하였다. 그리고 국

방과학연구소가 주축이 되어 1971년 11월 본격적인 시제품 생산에 착수하였다.⁵⁾

박정희 정부의 자주국방 수립에 있어 최종목표는 바로 핵무기 개발이었다. 박정희 정부의 자주국방은 궁극적으로 미국에 의존하지 않고 독자적으로 북한의 도발을 억제할 수 있는 수단을 갖는 것을 의미한다.⁶⁾ 당시 한국의 안보를 의존하고 있던 미국이 가진 최종적이고 가장 강력한 안보 방위수단은 바로 핵무기였다. 그러므로 박정희 정부의 자주국방정책의 최종 목표가 핵무기 개발인 것은 논리적인 귀착점이었을 것이다. 그리하여 1970년 3월 포터 주한 미 대사가 주한미군 철수계획을 한국 정부에 통보하면서부터 박정희 정부는 본격적으로 앞서 기술한 바와 같이 핵개발 정책결정을 추진해 나갔던 것이다.

또한 박정희 정부의 핵개발 정책결정은 핵개발을 에너지원 확보를 위한 원자력 개발 정책과 연계시켜 전개하여 나갔다는 특징이 있다. 박정희 정부는 원자력 에너지 개발을 위해 1970년 6월 미국 웨스팅하우스와 고리 1호기 건설을 계약하였고, 1971년 11월에는 고리 1호기 착공을 시작하였다. 그리고 1971년 11월 청와대 내에 경제 제2수석비서실을 설치하고, 오원철을 경제 제2수석에 임명하여 핵개발을 포함한 방위산업 육성을 지시하였다. 대통령 직속기관으로 국방과학연구소와 무기개발위원회라는 비밀기관을 설치한 것도 이 시기였다. 1973년 3월에는 주재양 박사가 원자력연구소 제1부소장에 취임하여 특수사업 담당부서의 책임을 맡으면서 핵개발이 본격화 되었는데, 이 부서가 바로 핵개발 전담부서였다.⁷⁾ 이 점에서도 박정희 정부가 원자력이라는 에너지 개발과 핵개발을 연계시켜 나간 점을 알 수 있다. 1971년 설립된 무기개발위원회는 오원철 청와대 경제 제2수석비서관, 최형섭 과학기술부장관, 유재홍 국방부장관, 신용균 국방과학연구소장, 이낙선 상공부장관 등 5인으로 구성되었는데 그중 핵심은 경제 제2수석비서관실로 핵무기 개발을 위

5) 황수현, "1970년대 한미동맹 갈등요인 연구", 경남대학교 대학원 박사학위논문(2010.6월), pp.114

6) 황수현, "1970년대 한미동맹 갈등요인 연구", 경남대학교 대학원 박사학위논문(2010.6월), pp.118.

7) 중앙일보 특별취재팀, "실록 박정희"(중앙 M&B, 1998), pp.259-264. / 황수현, "1970년대 한미동맹 갈등요인 연구", 경남대학교 대학원 박사학위논문(2010.6월), pp.119에서 재인용.

한 구체적인 내용을 기획하고 종합적으로 추진하는 역할을 하였다. 과학기술부는 원자력연구소에서 핵물질을 개발하는 역할을 하였고, 국방부는 국방과학연구소와 함께 핵물질 운반 수단인 미사일을 개발하는 역할을 수행하였으며, 상공부는 이를 위한 자원을 확보하는 역할을 하였다.⁸⁾

한편 박정희 정부가 핵발전소를 건립하기 위해서는 외국의 기술 제공이 반드시 필요하였다. 박정희 정부는 맨 처음 미국의 기술과 장비를 도입하고자 하였으나, 1972년 미국의 원자력 법안이 수정되어 미국으로부터 재처리 장비와 기술의 도입이 불가능해지자, 목표를 1972년 프랑스로 수정하였다. 1972년 5월 최형섭 과학기술부장관이 프랑스를 방문하여 오르톨리 산업기술 개발부장관으로부터 재처리 기술을 제공받기로 확답 받고, 1972년 10월부터 한국 원자력연구소와 프랑스 원자력위원회간 실무접촉이 이루어졌다. 그 결과 1974년에는 연 20kg의 핵분열 플루토늄을 생산할 수 있는 재처리 시설의 설계도가 완성된다.⁹⁾

그러던 와중 1974년 인도가 핵실험에 성공하였다. 이를 계기로 미국은 국제사회의 핵확산 문제를 본격적으로 미국 정부의 정책 대상으로 포함하기 시작하였으며, 한국에 대해서도 핵개발 프로그램에 대해 본격적으로 압박을 가하기 시작하였다. 1974년 12월 스나이더(Richard L. Sneider) 주한 미 대사는 본국에 박정희 정부의 핵개발 의도를 보고하였다. 이에 미국은 한국의 핵개발에 대한 본격적인 조사에 착수하여 1975년 2월에는 미사일 추진체 설비 판매를 록히드사에 금지시키고 이를 스나이더 주한 미 대사를 통해 한국 정부에 통보하였다. 이어 당시 포드 정부는 한국에 핵기술을 공급하기로 계약한 프랑스와 캐나다를 접촉하여, 결국 캐나다는 한국이 캐나다가 제공한 원자로에서 추출한 '사용 후 연료'를 재처리 전에 캐나다 정부의 동의를 받아야 하며, 한국 정부의 재처리 시설 보유에 반대하기로 미국과 합의하였다. 반면 프랑스는 미국의 제안을 거절하고 한국과의 핵기술 제휴를 계속 추진

8) 김재홍, “군② 핵개발 극비작전”,(동아일보사, 1994), pp.91. / 황수현, “1970년대 한미동맹 갈등요인 연구”, 경남대학교 대학원 박사학위논문(2010.6월), pp.119에서 재인용.

9) “한국의 핵주권 : 비핵화선언은 파기됐다, 우리도 농축하자”, 동아일보사, 2006년 / Seung-young Kim, “Security, Nationalism and Pursuit of Nuclear Weapons and Missiles: The South Korean Case, 1970-1982”, Diplomacy and Statecraft(2001)

하였다.¹⁰⁾

이러던 와중 박정희 대통령은 1975년 6월 12일 워싱턴포스트지와의 인터뷰에서 “한국은 이미 핵무기 개발 능력을 보유했지만 핵개발에 착수하지는 않았다”고 하면서, “미국의 핵우산이 철수될 경우 자구책으로 핵무기 개발에 착수하지 않을 수 없다”고 밝힌다.¹¹⁾ 이에 포드 정부는 한국이 핵무기를 포기하도록 여러 가지 대응책을 구사하는데, 우선 1976년 6월 슬레진저 미국 방부장관은 기자회견을 통해 한국에 대한 적극적인 핵우산 제공의사를 밝혔고,¹²⁾ 주한미군 철수 문제를 더 이상 논의하지 않고 한국에 대한 안보의지를 보여주기 위해 1976년 첫 번째 팀스피리트 훈련을 시행하기도 하였다.¹³⁾ 동시에 포드 정부는 박정희 정부가 핵개발을 포기하도록 제반 압력을 높이기 시작하였는데, 1976년 1월에는 최형섭 과학기술부 장관과의 협상에서 한국이 핵개발을 포기하지 않으면 고리 원자력발전소에 대한 핵연료 공급 및 군사원조를 중단하고 핵우산까지 철거하겠다고면서 압박의 수위를 높였다.¹⁴⁾ 이에 박정희 대통령은 1976년 1월 포드 정부에 공식적으로 핵개발 포기 의사를 전달하기에 이른다.¹⁵⁾

이러한 미국의 압박 하에서 박정희 정부는 반강제적으로 프랑스제 재처리 플랜트와 캐나다산 신형 중수로 구입을 포기하였지만, 핵무기에 대한 의지를 버린 것은 아니었다. 박정희 대통령은 핵무기 개발팀을 1976년 한국핵연료개발공사로 흡수시킨 뒤 발전용 원자로에서 핵 연료봉을 제조하라는 임무를 지시하여 비밀리에 연구를 재개하였다.¹⁶⁾ 오원철 당시 청와대 경제 제2수석비서관에 따르면 박정희 대통령은 일본을 모델로 “마음만 먹으면 언제

10) Don Oberdorfer, 이종길 역, “두개의 한국” / 황수현, “1970년대 한미동맹 갈등요인 연구”, 경남대학교 대학원 박사학위논문(2010.6월), pp.120에서 재인용.

11) Don Oberdorfer, 이종길 역, “두개의 한국”

12) 황수현, “1970년대 한미동맹 갈등요인 연구”, 경남대학교 대학원 박사학위논문(2010.6월), pp.123.

13) Seung-young Kim, “Security, Nationalism and Pursuit of Nuclear Weapons and Missiles: The South Korean Case, 1970-1982”, Diplomacy and Statecraft(2001)

14) 황수현, “1970년대 한미동맹 갈등요인 연구”, 경남대학교 대학원 박사학위논문(2010.6월), pp.124.

15) 중앙일보, 1997년 11월 10일자 / 황수현, “1970년대 한미동맹 갈등요인 연구”, 경남대학교 대학원 박사학위논문(2010.6월), pp.125에서 재인용.

16) Seung-young Kim, “Security, Nationalism and Pursuit of Nuclear Weapons and Missiles: The South Korean Case, 1970-1982”, Diplomacy and Statecraft(2001)

든지 핵무기를 개발할 수 있는 수준으로 실력을 갖추되 적어도 공개적으로는 핵무기를 보유하지 않는다”는 입장을 가지고 있었으며, 이러한 의도가 공개되어 일어날 수 있는 문제의 소지를 차단하기 위해 “원자력 산업을 본격적으로 추진하되 떠들썩하게 하지 말라”는 지시를 하였다고 한다.¹⁷⁾ 이밖에 1979년 1월 선우련 의원의 대화록에 따르면 박정희 대통령은 “81년 전반기 핵폭탄이 완성된다고 국방과학연구소장의 보고를 받았으며, 81년 국군의 날 행사에서 원자탄을 세계에 공개한 후 자리에서 물러나겠다”¹⁸⁾고 하였다고 하며, 그 밖에 강창성 전 보안사령관의 증언, 박정희 대통령의 일기 등에서도 핵개발 추진을 포기하지 않았다는 사실을 알 수 있다.

그러나 1977년 카터 대통령의 취임으로 상황이 더욱 악화되었다. 1977년 1월 카터 대통령은 취임식에서 “나의 궁극적인 목적은 지구상에서 핵무기를 제거하는데 있다”고 선언하면서 한국내 미군 핵무기의 즉각적인 철수를 명령하였다. 박정희 정부는 이러한 카터 대통령의 태도에서 보다 큰 안보위협을 받았을 것이다. 그리하여 박정희 정부는 1978년 프랑스와 재처리 시설에 관한 협의를 재개해 나갔고, 김동조 외무부장관은 1977년 5월 국회 외무위원회에 출석하여 “핵확산방지조약에 가입하여 핵무기 개발 의도가 없음을 분명히 했지만, 국가와 국민의 안전을 위한 길이라면 이 문제에 대해 주권국가로서 자율적 판단을 내리는 것은 가능하다”며 유사시 핵무기 개발을 추진할 수 있음을 강력히 시사하였다. 그러자 카터 대통령은 직접 데스탱(Valery G. D’Estaing) 프랑스 총리와 접촉하여 프랑스의 지원을 차단해 버린다.¹⁹⁾

다시 말해 박정희 대통령은 1976년 미국 포드 정부의 압박에 따라 핵개발 정책을 포기하겠다는 뜻을 미국에 전달하기는 하였으나, 계속되는 미국의 압박에도 불구하고 특히 카터 대통령의 취임 이후 한국내 미군 핵무기 철수 의도가 공개되면서, 암암리에 핵개발 정책을 계속 추진해 나갔던 것이다. 그러나, 1979년 박정희 대통령 피살 이후 집권한 전두환 정권은 1981년 1월 22

17) 오원철, “박정희·카터 ‘혈투’와 핵개발 강행”, 신동아 11월호(1994), pp.430. / 황수현, “1970년대 한미동맹 갈등요인 연구”, 경남대학교 대학원 박사학위논문(2010.6월), pp.189에서 재인용.

18) 선우련, “박정희 육성증인상”, 원간조선 3월호 (1993), pp.135~136. / 황수현, “1970년대 한미동맹 갈등요인 연구”, 경남대학교 대학원 박사학위논문(2010.6월), pp.192에서 재인용.

19) 황수현, “1970년대 한미동맹 갈등요인 연구”, 경남대학교 대학원 박사학위논문(2010.6월), pp.190.

일 첫 미국방문을 앞서 정상회담 의제설정 과정에서 미국의 전술 핵무기의 한반도 유지와 F-16 및 경제 지원을 약속받고 핵개발 프로젝트의 완전 포기를 약속함으로써, 드디어 한국은 핵개발을 공식적으로, 그리고 실질적으로 전면 포기하게 된다.²⁰⁾ 그리고 노태우 대통령은 1991년 한반도의 비핵화를 위한 '비핵5선언'을 발표함으로써 한국 정부는 공식적으로 핵개발 추진정책 자체를 완전히 포기하였다.

2. 북한의 핵개발 정책결정

핵문제가 국제사회의 현안으로 대두된 것은 1989년 9월 15일 프랑스 상업위성 SPOT 2호가 영변 핵시설 사진을 공개하면서 부터이다. 사실 미국 정보기관은 그 이전인 1982년부터 평안북도 영변의 의심스러운 건설공사 현장을 감시하고 있었으나, 이러한 관찰을 한국을 비롯한 다른 주변국들에게 공개적으로 알려주지는 않았다.²¹⁾ 그러나 북한의 핵에 대한 관심, 핵개발에 정책적 의지는 1980년대 훨씬 이전으로 그 기원을 되돌릴 수 있는데, 바로 일제강점기 시절부터 그 뿌리를 찾아 볼 수 있다. 1945년 일본의 원폭투하하는 '핵'이라는 절대무기의 등장을 가져오면서 국제사회에 핵공포(nuclear terror)와 핵억지(nuclear deterrence)라는 개념을 새로 등장하게 하였다.²²⁾ 김일성은 한반도 무력통일이라는 북한의 외교안보정책을 구체화시켜 나가는데 있어 제2차 세계대전 중에 목도한 미국 핵무기의 위력을 간과하였을 리가 없다. 김일성은 해방 직후 초보 수준이지만 소련과 핵개발 협력을 시도하기도 하였다. 북한은 1947년 소련의 기술 원조로 우라늄 광맥탐사를 실시하여 약 9천 톤의 천연우라늄을 소련에 송부한 바 있으며, 한국전쟁 중인 1952년에는

20) 1981.1.22. 주한 글라이스틴 대사의 2급비밀 전문 : 레이건-전두환 회담을 위한 협의사항제안 (Agenda suggestions for Regan-Chun Meeting) 6. 핵비확산: 한·미 양국 모두 새로운 행정부가 들어섰으므로 포드와 카터 행정부가 채택한 핵비확산의 입장을 재차 언급하는 것이 중요할 것임. 이 사안은 사적인 회동자리에서 언급하는 것이 가장 좋을 듯함. 헤이그 국무장관과 전두환 대통령의 회동 자리가 될 수도 있음. 헤럴드 브라운(국방장관)이 박정희 대통령과 협의한 우리의 확고한 입장을 누그러뜨려서는 안 될 것임. 우리의 핵 타협안을 이야기할 때도 같은 방법을 사용할 수 있을 것임....

21) 이용준, "게임의 종말: 북핵협상 20년의 허상과 진실 그리고 그 이후", 한울(2010), p17.

22) 손용우, "신현실주의 관점에서 본 북한의 핵정책 고찰(1945~2009)", 국제정치논총 제52집 3호 (2012), pp.267.

소련과 원자력 연구협약을 체결하여 전후 양국의 과학기술협력이 본격화 될 수 있는 근거를 마련하였다.²³⁾ 한국전쟁 이후에는 핵개발에 대해 군사적 핵과 평화적 핵이라는 원자력 이중목표를 동시에 추구하기 시작하였다.²⁴⁾ 1954년 인민군내에 '핵무기방위부문'을 설치하고 1955년에는 과학원 제2차 총회에서 '원자 및 핵물리학연구소'를 설치할 것을 결정하였고, 1956년에는 소련과 원자력 이용에 관한 협정을 체결하여 본격적인 핵기술과 핵설비를 소련으로부터 도입하였으며,²⁵⁾ 1962년에는 영변에 원자력연구소를 건립하여 소련의 IRT-2000 원자로를 설치하였다.

그러나 이러한 북한의 핵에 대한 관심은 정책적인 의지와 관심의 차원으로, 원자력 기술개발과 병행되었던, 실질적인 핵개발 정책 이전의 상태였다. 비실질적인 정책적 관심이 실제적이고 구체적인 국가정책으로 전환된 것은 1980년대에 이르러서라고 보인다. 북한의 핵문제는 1985년 12월 북한이 핵확산금지조약(NPT)에 가입한 후 18개월 이내 체결해야 하는 국제원자력기구(IAEA)와의 핵안전협정 체결의무 이행이 지연되면서 국제사회에서 가시적인 문제로 대두하였다. 북한은 핵안전협정 체결을 한국의 미국 전술핵무기 철수와 연계시켰고, 결국 부시 대통령은 1991년 9월 27일 한국내 전술핵무기 폐기를 선언하면서 1992년 1월 미 국무부 캔터(Arnold Kanter) 차관과 북한 노동당 국제부장 김용순간 뉴욕회담을 개최하여 북한의 요구를 수용하였다. 이에 북한은 1992년 1월 7일 IAEA 사찰 수용의사를 밝히고 1월 23일 핵안전협정에 서명하였으며, 1992년 5월부터 1993년 2월까지 6차례 임시사찰을 수용하였다. 그러나 임시사찰 결과 북한의 최초보고서와 사찰 결과 간에 불일치가 발견되었고, 또한 미국의 군사위성에 포착된 영변에 위치한 미신고 시설물 2개에 대한 의혹이 제기되면서, IAEA는 1993년 2월 25일 특별사찰결의안을 채택한다. 이에 대한 반발로 북한은 3월 12일 NPT 탈퇴를 선언하는 것이다. 이것이 제1차 북핵위기이다. 제1차 북핵위기는 1994년 10월 21일 북미

23) 국방부(편), "핵문제 100문 1000답", 국방부(1994)

24) Valentin I. Moiseyev, "The North Korean Energy Sector", in Moltz and Mansourov(2000), pp. 51-52. / 손용우, "신현실주의 관점에서 본 북한의 핵정책 고찰(1945~2009)", 국제정치논총 제52집 3호(2012), pp.259.

25) 손용우, "신현실주의 관점에서 본 북한의 핵정책 고찰(1945~2009)", 국제정치논총 제52집 3호(2012), pp.259.

간에 제네바 기본합의서가 체결되어, 북한의 핵개발 동결 대가로 1,000MWe 급 경수로 2기를 제공하고, 또한 북한이 흑연 감속로를 경수로 발전소로 대체하는 대가로 매년 중유 50만 톤을 제공하기로 함으로써 일단 봉합되었다.²⁶⁾

북한의 핵개발 문제는 아직 현재진행형이다. 2002년 미국의 켈리 특사에게 북한이 핵무기 개발계획을 시인함으로써 제2차 북핵위기가 진행되어 북한은 2003년 1월 NPT 탈퇴를 선언하였고, 그 결과 2005년 9월 19일에 북미간 상호체제를 인정하는 공동성명이 채택되었다. 이것이 끝이 아니라 북한은 2006년 10월 9일 함경북도 길주군 풍계리 일대 지하에서 소규모 핵실험을 시행한 바 있고, 2009년 4월 5일에는 장거리 로켓 발사, 2009년 5월 25일에는 제2차 핵실험을 시행하는 등 북한은 현재까지도 핵무기를 포기하지 않음으로써 국제사회에 북한 핵문제라는 현안을 그대로 남겨두고 있는 것이다.

26) 차성덕, “북한 외교정책의 결정요인에 관한 연구-탈냉전기 대미핵정책변화를 중심으로-”, 서울대학교 행정대학원 박사학위 논문(1998.8월)

제II장 이론적 배경 및 분석의 틀

제1절 정책결정의 개념

1. 핵개발 추진 정책결정

‘정책’은 ‘바람직한 사회 상태를 이룩하려는 정책목표와 이를 달성하기 위해 필요한 정책수단에 대하여 권위 있는 정부기관이 공식적으로 결정한 기본방침’이다.²⁷⁾ 이러한 정책의 구성요소로는 정책목표, 정책수단, 권위 있는 정부기관에 의한 결정을 들 수 있다.²⁸⁾ 한국과 북한의 핵개발 추진은 나름의 정책목표를 위해 핵개발이라는 정책수단을 각기 한국과 북한이라는 정부기관이 결정한 것이므로, 하나의 ‘정책결정’이라고 할 수 있을 것이다. 그렇다면, 한국과 북한의 핵개발 정책결정은 다양한 정책 분류 중 어느 유형에 해당하는지 우선 살펴볼 필요가 있다.

20세기 초반에는 정책을 단순한 의사결정자의 산물로 보는 시각이 지배적이었으나, 1960년대 들어 T.J. Lowi가 정책의 유형에 따라 정책과정이 달라진다는 주장을 펼치면서 강제력의 적용가능성과 적용대상을 기준으로 분배정책, 규제정책, 구성정책, 재분배정책으로 구분한바 있고, 이어 Ripley와 Franklin은 정책유형이 달라짐에 따라 정책의 형성과정 뿐만 아니라 정책집행과정도 달라진다고 주장하면서, 국내정책과 외교국방정책을 분리하여 국내정책은 분배정책, 경쟁적 규제정책, 보호적 규제정책, 재분배정책 등 4가지로, 외교국방정책은 구조정책(전략적 단위와 군사력의 행사를 위해 투입되는 인원, 장비의 구입, 배정, 조직 등에 대한 정책), 전략정책(부대의 수와 구성, 무기 종류와 수, 군사력의 전개와 공약 등에 관한 정책), 쿠바미사일 위기와 같은 위기상황에 대한 위기관리정책으로 구별하였다.

27) 정정길, 최종원, 이시원, 정준금, “정책학원론”, 대명출판사(2003), pp.54.

28) 정정길, 최종원, 이시원, 정준금, “정책학원론”, 대명출판사(2003), pp.56.

한편, 외교정책은 일국과 외부세계와의 관계에 대한 정책, 그리고 정책의 영향이 국내정치 뿐 아니라 국제사회에도 미친다는 측면에서 여타 국내정책과 차이가 있는데, 국제정치학에서 국내정책과 외교정책을 구분한 이래, 외교정책에 대해서는 다양하게 정의되고 있다. Charles F. Hermann은 행위자의 역할에 주목하면서 ‘외교정책은 국가정부의 정책결정자가 의도적으로 국제적 행위자의 행위에 영향을 주기 위해 취하는 공식적 행위로 구성되며, 이때 국제적 행위자는 각자의 이익을 위해서 행동하는 개체들로서 정책결정자, 정부기관 또는 민간단체의 대리인, 타국정부 등을 뜻한다’고 하였다.²⁹⁾ K.J. Holsti는 외교정책, 국제정치, 국제관계를 구별하여 ‘외교정책이란 한 국가, 또는 타 국가들의 목표와 행위, 결정과 정책에 중점을 둔 분야이고, 국제정치는 둘 내지 그 이상의 국가들 간의 상호작용에 중점을 둔 분야이며, 국제관계는 외교정책과 정치과정 분석을 모두 포함한다’고 하였다.³⁰⁾ 또한 George Modelski는 ‘외교정책이란 타국의 행위를 변화시키고 국제환경에 대한 자국의 행위를 조정하기 위해 부단하게 전개되는 행위체계’라고 하였다.³¹⁾

이상과 같은 외교정책에 대한 정의와 앞에서 살펴본 ‘정책’의 개념을 종합하여 볼 때, 외교정책이란 ‘국제사회의 무대 속에서 한 국가가 설정한 자국의 국가목표를 달성하기 위해, 동 국가가 필요하다고 판단되는 적절한 정책수단에 대하여 국가내 권위 있는 정부기관이 결정한 기본방침’이라고 정의할 수 있겠다. 그리고 이러한 정의에 근거할 때, 북한과 한국의 핵개발 추진 결정을 하나의 외교정책결정으로 보는데 무리가 없다. 핵개발이란 자국내의 정책대상자에 대한 정책결정이란 보다는 국제사회의 상대 국가를 대상으로 하는 무기개발 정책이다. 한국과 북한은 각기 정의하는 외교목표, 국가목표를 달성하기 위하여 외교정책으로서 핵개발이 적절하다고 판단하여 핵개발 추진을 국가차원에서 결정하고 추진한 것이다. 또한 한국과 북한의 핵개

29) Charles F. Herman, "Policy Classification", in *The Analysis of International Politics*, ed. by James N. Rosenau, Vincent Davis, Maurice A. East, The Free press(1972), pp.72.

30) K.J. Holst, "International Politics", Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs: New Jersey(1977), pp.22~29.

31) George Modelski, quoted in "The Analysis of International Politics", ed. by James N. Rosenau, Vincent Davis, Maurice A. East, The Free Press(1972), pp.70.

발 외교정책은 보다 세부적으로는 Ripley와 Franklin이 분류한 외교국방정책에 해당한다고 할 수 있겠다.

그렇다면 핵개발이라는 외교국방'정책'결정은 무엇을 목적으로 한 정책결정이었으며 어떠한 요인이 동 정책결정에 영향을 준 것인가? 이에 대한 답을 구체적으로 살펴보기에 앞서, 일반론에 있어서 외교정책에 있어 가장 중요한 요인으로 국가목표, 국력, 그리고 환경요인을 든다는 것을 주목할 필요가 있다. 국가목표는 외교정책 목표를 형성하며, 외교정책 목표는 투입되는 자원의 정도와 그 목표달성 과정에 영향을 미치는 환경요인에 의해 제약을 받는다.³²⁾ 이러한 요인에 더해 한국과 북한은 다른 여타 국가들과 구별되는 특수한 환경요인이 추가적으로 존재하는데, 바로 서로에 대한 위협이라는 특수 환경이 그것이다. 한국과 북한의 핵개발정책결정의 요인을 분석함에 있어 우선 일반론적 시각에서 동 외교'정책'의 기본목표를 살펴본다.

2. 박정희 정부의 외교정책 기본목표

1945년 대한민국 건국 이후 자유민주주의 국가 대한민국의 기본목표는 대한민국의 역대 헌법에 잘 나타나 있다. 핵개발 정책결정 당시 헌법인 1969년 헌법 제7호 또한 그 전문에 '정의, 인도와 동포애로써 민족의 단결을 공고히 하며....밖으로는 항구적인 세계평화에 이바지함으로써 우리들과 우리들의 자손의 안전과 자유와 행복을 영원히 확보할 것을 다짐하여'라고 기술되어 있고, 헌법 제3조는 '대한민국의 영토는 한반도와 부속도서로 한다'고 규정하고 있다. 즉, 한국의 핵개발 추진 외교정책결정 당시 한국 정부의 외교정책 및 국가목표는 대한민국 국민의 안전과 자유와 행복의 확보이며, 대한민국의 영토를 한반도와 부속도서라고 규정함으로써 잠재적으로 북한을 흡수하는 통일 달성을 그 국가목표로 하고 있다고 할 수 있겠다.

이러한 국가목표를 달성하기 위해 박정희 정부는 우선 조국의 근대화, 산

32) 최상복, "우리나라 외교정책 결정에 관한 연구-국군 해외파병을 중심으로-", 서울대학교 행정대학원 석사학위 논문(2005), pp.12.

업발전에 주력하였다. 1960년대까지 한국은 일제시대 산업기반과 천연자원이 보다 풍부한 북한에 비해 그 경제력이 뒤처지는 실정이었다. 박정희 정부는 1961년 집권한 이래 조국의 경제발전을 국가목표 달성, 외교목표 달성의 기반으로 여겨 사회의 모든 자원을 경제발전을 위해 투입하게 된다. 박정희 정부는 1962년 제1차 5개년 경제개발 계획을 실시하여 노동집약적 수출주도형 경제발전에 시동을 걸고, 1981년까지 총 4차례 경제발전 5개년 계획을 시행해 나갔다.

경제발전을 통한 부국강병의 달성은 국가의 안보를 달성하기 위한 정책이기도 하였다. 1953년 한국전쟁 종전 이후 한국은 적화통일을 추구하는 북한의 위협에 항시 직면해 있었다. 종전 이후 한국 정부가 북한 현지에서 어떠한 군사적 위협을 펼쳤는지는 그 존재 여부와 정도가 밝혀지지 않았으나, 반대로 북한은 1960년대까지 상대적으로 우월했던 경제적 기반과 군사력을 바탕으로 남한으로 직접 침투하여 안보위협을 가하였다. 북한의 궁극적인 목표는 남한을 공산주의화하는 적화통일이었기 때문이다. 박정희 정부 수립 당시, 그리고 그 이후에도 상대적으로 열위였던 한국의 국방력은 사실상 미군에 의해 보장되어 북한의 침략을 방지하고 있던 실정이었다. 1963년 체결된 한미상호방위조약은 사실상 한국 국방력의 핵심이었으며 박정희 정부 당시 만약 한국에 주한미군이 존재하지 않았다면 북한에 대한 한국의 방위력은 거의 제로에 가까운 수준이었던 것이다.

이러한 상황에서 미국의 주한미군 철수 동향은 박정희 정부의 국가목표와 외교목표를 위한 수단을 수정할 당연한 이유가 된다. 닉슨독트린의 등장 이후 미국 정부의 한국에 대한 안보의지 약화는 한국으로 하여금 주한미군이 철수할 경우 생길 안보 공백을 메우기 위한 외교안보정책을 강구하게 하는데, 당시 미국이 한국에 대해 핵우산을 제공하고 있었다는 점에서 박정희 정부가 강구할 안보정책의 최종 목표는 당연히 핵을 통한 안보위협 대응이라는 결론에 이르게 되는 것이다. 다만, 핵을 통한 자주 안보대응책 강구에 있어서 한국의 안보를 가장 크게 담당하고 있던 미국이 반대를 함으로써 정책적 위기가 발생하는 것이다. 박정희 정부에게는 핵무장을 목표로 한 자주

국방 정책과 주한미군을 통한 제1 안보조력자 미국과의 갈등을 해결하는 문제가 가장 시급한 외교정책 과제가 되는 것이다.

3. 북한의 외교정책 기본목표

북한의 국가목표, 외교정책의 목표를 살펴보면 있어서는 한국의 경우와 다른 또 하나의 전제가 필요하다. 북한은 국가설립 당시부터 국제사회의 여타 일반국가 -민주주의 국가이든 자본주의 국가이든- 들과는 다른 차원의 국가위상을 가지고 있다는 점이다. 1948년 조선민주주의인민공화국의 건립은 일제 강점기 이후 해방과정에서 소련과 중국, 미국 등이 한반도에서 신탁통치를 펼치는 와중에 이루어진 특이사항이었고, 더욱이 한국전쟁에서 패배한 이후 북한 정권은 북으로는 소련과 중국 사이의 틈바구니 속에서 남으로는 미국과 한국과 적대하는 위치에서 생존하여 왔다는 사실을 주목해야 한다. 이러한 상황 하에서 북한의 외교정책은 여타 일반국가들과는 달리 국가와 국민의 번영보다는 국가의 생존 자체에 초점을 맞추고 생존을 위한 자국의 이익을 최대한 반영하는 공세적이고 변형적인 성격을 가지는 측면이 있다.³³⁾

북한 외교정책의 전제인 국가 기본이념을 살펴보자면, 우선 1964년 2월 27일 제4기 3차 당 중앙위원회 전원회의에서 북한혁명역량, 남한혁명역량, 국제혁명역량 등 3대 혁명역량강화를 통일을 위한 조선혁명의 기본방침으로 내세운 점, 조선혁명의 전국적 승리를 위하여 '남조선에서 혁명투쟁을 더욱 발전' 시켜야 한다고 주장한 점을 볼 때, 대남정책을 비롯한 북한의 외교가 '한반도 전체의 공산화'를 목표로 하고 있었음을 알 수 있다. 실제 김일성은 최고인민회의 제8기 1차회의 시정연설에서 "조선혁명은 세계혁명의 한 부분이며, 사회주의의 완전 승리와 조국통일의 역사적 위업을 앞당겨 실현하기 위해서는 국제 혁명력량과의 연대성을 강화하고 우리 혁명에 유리한 국제환경을 마련"하는 것이 대외정책의 주요과업임을 주장한 바 있다.³⁴⁾ 이러한 북한의 대외정책은 국제정치를 해방과 혁명의 관점에서 바라보는 공산주의 특

33) 김계동, "북한의 외교정책과 대외관계-협상과 도전의 전략적 선택-", 명인문화사(2012), pp.72.

34) 김계동, "북한의 외교정책과 대외관계-협상과 도전의 전략적 선택-", 명인문화사(2012), pp.72.

유의 역사관과 연관이 있다는 주장이 있다. 이러한 공산주의 특유의 역사관을 살펴보면 있어 김명섭 교수는 ‘북핵문제와 동북아 6자회담의 지정학: 역사적 성찰과 전망’이라는 논문에서 흥미로운 심리학적 요소를 언급하고 있는데, 김명섭 교수는 동 논문에서 절대무기로서 핵을 보유하겠다는 북한의 집념이 공산주의 실현을 위해서는 모든 폭력이 정당화 될 수 있다는 아시아 태평양 시기 공산주의적 폭력관에 기반하고 있다고 분석하고 있다.³⁵⁾ 이러한 공산주의적 폭력관에 기반하여 북한은 국제정치를 해방과 혁명의 투쟁의 관점에서 보고 있다는 것이다. 실제 북한의 노동당 당규약은 아래와 같이 국제정치를 세계혁명과 해방의 과정으로 기술하고 있다.³⁶⁾

*자주성과 프롤레타리아 국제주의 원칙에 기초하여 사회주의 나라들과의 단결과 국제공산주의 운동과의 연대성을 강화하고 세계의 모든 신흥세력나라 인민들과의 친선, 협조관계를 발전시키며, 아시아, 아프리카, 라틴아메리카 인민들의 반제민족해방운동과 자본주의 나라들의 노동계급과 그 밖의 인민들의 혁명투쟁을 지지하고 광범한 연합전선을 실현하여 미국을 우두머리로 하는 제국주의와 지배주의를 반대하며 평화와 민주주의, 민족적 독립과 사회주의 공동위업의 승리를 쟁취하기 위하여 투쟁한다.*³⁷⁾

혁명과 해방의 관점에서 추진되어 온 북한의 외교정책은 북한의 가장 현실적인 외교 상대국인 한반도 남단 한국에 대해서는 ‘한반도 공산화 통일을 위한 국제적 지원역량 확보’라는 구체적 목표로 변형된다고 볼 수 있다. 한반도의 공산화 통일은 궁극적으로 최종목표인 ‘조선혁명의 전국적 승리를 위한 국제혁명력량과의 연대성 강화³⁸⁾’로 가는 필연적인 중간다리인 것이다. 즉 한국에 대한 북한의 국가목표이자 외교목표는 ‘조선혁명의 전국적 승리를 위한 한반도의 공산화 통일’이라고 할 수 있겠다.

그렇다면 북한이 본격적으로 핵개발 정책을 추진한 1990년대에 상기와

35) 김명섭, “북핵문제와 동북아 6자회담의 지정학: 역사적 성찰과 전망”, 한국과 국제정치 Vol. 27 No.1, 경남대학교 극동문제연구소(2011)

36) 김계동, “북한의 외교정책과 대외관계-협상과 도전의 전략적 선택-”, 명인문화사(2012), pp.72.

37) “조선 노동당 규약”, 전문.

38) 통일원, “95 북한개요”, p.408.

같은 북한의 국가목표에 변화가 있었는지 살펴볼 필요가 있다. 다시 말해, 1989년 냉전 종식 이후 국제사회의 변화가 상기와 같은 북한의 국가목표에 영향을 미쳤는지를 살펴볼 필요가 있는 것이다.

북한은 1990년 5월 최고인민회의의 9기 1차 회의에서 전 세계적인 탈냉전화와 평화를 중시하는 세계 자유화의 요구에 맞추어 국제관계를 발전시켜 나가는데 보편성을 갖추고자 외교이념 순위를 자주-친선-평화에서 자주-평화-친선으로 바꾸었다.³⁹⁾ 그러나 이러한 변화가 한국과의 외교정책의 목표가 근본적으로 변하였다는 것을 의미하는 것은 아니다. 1992년 북한 헌법이 대외정책의 기본이념 및 원칙으로 자주, 평화, 친선을 규정하고, 자주성을 옹호하는 세계인민들과의 단결을 통한 침략과 내정간섭에 대한 반대 및 자주권과 민족적, 계급적 해방의 실현을 대외정책의 목표로 제시하고 있는 것을 볼 때, 사회주의권의 소멸을 반영하여 마르크스-레닌주의와 프롤레타리아 국제주의 원칙은 사라졌으나 '제국주의와 지배주의 세력'에 대한 연대투쟁 목표는 아직 유효⁴⁰⁾하다고 보고 있다는 것을 알 수 있다. 즉 국제정세의 변화, 탈냉전의 구도 하에서도 북한의 기본적인 국가목표와 외교목표, 한국에 대한 외교정책의 근본은 변화가 없다는 의미이다. 따라서 1990년대 북한의 본격적인 핵개발 추진은 '한반도의 공산화 통일'이라는 국가목표, 외교목표 달성을 위한 외교정책결정이라고 할 수 있다.

제2절 핵개발 정책결정에 대한 외교정책결정이론

1. 외교정책결정 분석이론

외교정책결정에 대한 분석은 1954년 Richard Snyder가 논문에서 처음으로 'black box'와 같았던 정책결정과정에서 대한 분석을 시도하였고, 이후 한

39) "조선중앙년감"(1992), pp.525-527.

40) 김계동, "북한의 외교정책과 대외관계-협상과 도전의 전략적 선택-", 명인문화사(2012), pp.73.

국가의 외교정책 결정과정의 모델화에 대한 연구가 이어졌다.⁴¹⁾ 외교정책 결정분석에 있어 가장 대표적인 모델로 David Easton의 정치행정체계 모형과 Graham Allison의 외교정책결정모형을 들 수 있는데, 두 모델은 정책결정요인이나 정책결정과정(행위자)에 대한 특별한 주목 없이 외교정책결정 자체가 어떻게 이루어졌는가를 그 연구의 대상으로 삼았다.

David Easton의 정치행정체계 모형은 정치, 행정 이원론에 입각하여 정치란 인간이 추구하는 가치의 권위적인 분배이며, 국제정치 즉 외교정책이란 국가 밖에서 국가 사이나 국가와 다른 단체 사이에서 일어나는 정치로 보았다.

쿠바미사일위기 당시 정책결정에 대한 분석모형으로 등장한 Graham T. Allison의 외교정책분석 모델은 합리적 행위자 모델, 조직과정 모델, 정부정치 모델 3가지를 제시하고 있는데, 인간의 합리성을 전제하고 있는 합리적 행위자 모델(rational actor model)은 정부가 외교정책의 중요행위자이고, 정부의 행위는 국익의 극대화를 위한 의도로 발생하며, 여러 대안 중 최소의 비용으로 국익 극대화를 위한 최선의 대안을 선택한다는 분석모델이다. 조직과정모델(organizational process model)은 정책결정과정에서 최고 지도자보다는 조직의 의사결정에 주목하는 이론으로 정부의 각 부서가 문제 해결에 대한 표준운영절차(SOP: Standard Operating Procedures)를 통해 효용의 극대화가 아닌 만족화를 추구한다는 것이다. 세 번째 모델인 정부정치모델(governmental politics model) 역시 최고 정책결정자 보다는 다양한 정부부처의 개인적 차원, 부처 차원, 정부·국가 차원의 다양한 이해관계에 대한 정책결정과정을 주목한다. 그간 외교정책결정에 대한 선행연구, 특히 한국과 같은 동아시아의 대통령제 국가들의 외교정책결정에 대한 분석에 있어 Allison의 모델이 많이 적용되어 왔다.

Easton이나 Allison의 모델과는 달리, 신현실주의의 대표적인 학자인 Waltz는 외교정책결정에 있어 체제에 주목하는 분석방법을 주장하였다. 앞서

41) 최상복, “우리나라 외교정책 결정에 관한 연구 - 국군 해외파병을 중심으로 -”, 서울대학교 행정대학원 석사학위 논문(2005), pp.17.

연구의 목적에서 언급한 바와 같이 동 연구는 북한과 한국의 핵개발이라는 외교안보정책에 있어 가장 중요한 결정요인이 무엇이었는가를 살펴보는 것이라 하였다. 따라서 무정부적 국제체제하에서 자국의 안보와 자기생존을 국가의 제1의 외교목표로 중시하는 Waltz의 외교정책에 대한 신현실주의 관점은 동 연구에 있어 유용한 분석도구가 된다.⁴²⁾ Waltz는 국제체제를 무정부성(체제차원), 극성의 구조(구조차원), 국가(단위차원)로 이루어져 있다고 보면서, 중앙권위체의 부재에 따른 무정부성이 국제정치의 갈등과 분쟁, 전쟁의 원인이 되며, 생존과 안보를 위한 자국의 추구는 모든 국가의 불가피한 행동원리라고 보고 있다. 또한 국가는 상대적인 힘에 있어 차이가 있기 때문에 내부적인 노력(internal efforts)으로 준비증강을 추구하거나 외부적인 노력(external efforts)으로 동맹에 참여하지만 불확실성과 오차 오류가 적은 내부적인 노력을 더 선호한다고 보고 있다.⁴³⁾ Waltz의 시각으로 한국과 북한의 핵개발 정책결정을 볼 때, 정책결정 당시 한국과 북한 모두 각각 미국, 소련 및 중국과의 동맹관계를 통해 자국의 안보를 보장하고자 하였으나, 결국 이러한 동맹에도 불구하고 핵개발이라는 내부적인 자주국방을 위한 외교정책을 선택하였다는 논리 도출이 가능한 것이다.

이와 같은 Waltz의 국제체제의 무정부성과 세력균형의 불확실성 하에서 안보의 추구는 사실상 모든 국가들에게 해당되는 공통된 사항이므로, 한국과 북한이 안보를 추구하는 여러 방법 중에서 핵개발이라는 일종의 예외적인 정책을 결정한 것을 설명하기 위해서는 무정부적인 국제체제 변수에 더해 한국과 북한의 특수 상황을 추가하여 고려해야 한다. 이를 위해서는 한국과 북한 내부에서 작동되는 동인과 남북관계, 동맹관계를 포함한 당시 외부환경의 변화 등 체제적, 단위적 요인들을 검토할 필요성이 있다.⁴⁴⁾ 따라서 상기 언급한 여러 외교정책이론 중 Waltz가 언급한 ‘국가의 대외정책(foreign policy)을 설명하는데 있어서 체제(third image)에 초점을 맞추면서 개인(first

42) 손용우, “신현실주의 관점에서 본 북한의 핵정책 고찰(1945~2009)”, 국제정치논총 제52집 3호 (2012), pp.263. / Hans J. Morgenthau, “Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace”, 2nd ed. Alfred A. Knopf(1954), pp.3~13.

43) Kenneth N. Waltz, "Theory of International Politics", Addison-Wesley(1979), pp.118, pp.161-176.

44) 손용우, “신현실주의 관점에서 본 북한의 핵정책 고찰(1945~2009)”, 국제정치논총 제52집 3호 (2012), pp.264.

image) 및 국가수준(second image)의 변수를 고려할 필요성을 강조⁴⁵⁾하는 것이 동 연구 분석의 기본 방향이다.

2. 외교정책 결정요인에 주목하는 분석

상기 외교정책에 대한 일반 이론과 다소 구별하여 외교정책결정에 있어 그 결정요인 자체를 보다 주목하는 이론이 있다. 우선 Rosenau가 pre-theory를 통해 외교정책 결정과정에서 주요 변수를 분석한 것을 들 수 있다.⁴⁶⁾ Rosenau는 외교정책을 분석하는데 있어 국내와 국외적 환경을 연계하면서, 외교정책 결정요인으로 사회변수(societal variables), 체계/체제변수(systemic variables), 정부변수(governmental variables), 개인변수(individual variables) 등 4개변수를 제시하고, 이들 변수의 영향력은 국가의 크기, 경제발전의 정도, 정치체제의 개방유무에 따라 달라진다고 보았다. 예를 들어, 국가의 크기가 작고, 경제적으로 후진국이며, 정치적으로 폐쇄된 나라에서는 외교정책 결정에 있어 개인변수가 가장 큰 영향력을 가지고, 이후 체계/체제, 정부, 사회변수가 영향을 미친다는 주장이다.

Rosenau의 4가지 변수를 좀 더 살펴보자면, 개인변수란 정책결정자가 가지는 독특한 성격을 말하며, 이는 가치관, 재능, 과거의 경험으로부터 구성된다. 체계/체제변수는 외부의 행위와 환경을 말하는 것으로, 지리적 현실, 전략적 위치, 잠재적 적으로부터의 도전 등이다. 정부변수는 정부구조의 양상을 의미하고, 사회변수는 사회의 가치, 여론, 산업화의 정도를 의미한다. 동 외교정책 결정요인들을 아래 표와 같이 요약할 수 있다.

45) 손용우, "신현실주의 관점에서 본 북한의 핵정책 고찰(1945~2009)", 국제정치논총 제52집 3호 (2012), pp.264. / Kenneth N. Waltz, "Man, the State and War: A Theoretical Analysis", Columbia University Press (1959), p238.

46) James N. Rosenau, "Pre-Theories & Theories of Foreign Policy", The Scientific Study of Foreign Policy, N.Y. Nichols Publishing Company(1980)

[표2-1] 국가 잠재역량에 따른 국가대외 형태 요소들의 예비이론⁴⁷⁾

지리적 자원	대				소			
	선진		개발도상		선진		개발도상	
경제적발전도	개방	폐쇄	개방	폐쇄	개방	폐쇄	개방	폐쇄
정치체계	사회	개인	개인	개인	체계	체계	개인	개인
변수의 순위	정부	정부	사회	정부	사회	개인	체계	체계
	체계	체계	체계	체계	정부	정부	사회	정부
	개인	사회	정부	사회	개인	사회	정부	사회
예	미국	소련	인도	중공	네덜란드	체코	케냐	가나

외교정책결정 요인에 주목하는 또 다른 이론으로 W. Wallace의 외교정책 결정요인론을 들 수 있다. W. Wallace는 외교정책 결정요인을 4가지로 나누고 있다. 첫째, 국제환경 요인으로 동 환경요인으로 인해 정책결정자는 ① 영구적 제한요소 - 국가의 지정학적 위치, ② 비교적 안정되고 제한된 요소 - 국력 즉, 군사력, 경제력, 국가자원 등, ③ 덜 영속적이고 제한된 요소 - 국제체계나 국가 자신에 대한 타국의 태도와 견해 등 3가지 수준의 제한에 직면하게 된다고 한다. 둘째, 정책결정요인을 들고 있는데, 여기에는 ① 국제행태의 확고한 결정의 관점, ② 타 세력의 외교정책행태로부터의 관점, ③ 국제사회에서의 자국의 위치, ④ 자국의 국제이익의 관점, ⑤ 자국 처분하의 자원 평가라는 요소들을 제시하고 있다. 세 번째, 국내적 과정요인으로 대중여론, 압력단체 및 이익단체, 엘리트 및 비정부 공무원의 역할 등을 언급하고 있다. 이러한 국내 과정요인은 ① 최고수준이라는 사회전체의 문제에서는 행정부가 우선권을 가지며, ② 중간수준인 정상적이고 규제적인 문제에서는 사회의 한 섹션이나 관련 집단에 행위권이 주어지고, ③ 거의 국내적 가치가 포함되지 않는 최저수준에서는 행정부의 한 섹션이 정책결정을 담당한다고 보았다. 외교정책결정은 사회전체의 문제에 해당되며, 행정부가 우선권을 가진다고 하였다. 네 번째는 교차영역으로 국가간 경계를 뛰어넘는 정치적 상호작용을 말하고 있는데, 근대 대중사회의 발달로 국가와 그 구성원을 환경에서 구분하기 어렵게 되면서, 국가를 초월한 개인 또는 단체들의 국제적 영

47) James Rosenau, "Toward Study of National International Linkages", The Scientific Study of Foreign Policy, The Free Press(1971, New York), pp.325. / 최상복, "우리나라 외교정책 결정에 관한 연구 - 국군 해외파병을 중심으로 -", 서울대학교 행정대학원 석사학위논문(2005), pp.23에서 재인용.

향력이 증대되고 있다는 사실에 주목하고 있다.⁴⁸⁾

상기와 같은 외교정책결정요인에 더해, 한국과 북한의 핵개발 외교정책결정을 살펴보면 있어서는 다른 국가들과는 구별되는 하나의 특별 변수로 '동맹관계변수'를 언급하지 않을 수 없다. 동맹이란 '두개 혹은 그 이상의 주권국가간에 이루어지는 안보협력을 위한 공식적 내지는 비공식적 합의'이다.⁴⁹⁾ 한국과 북한 모두 일제 강점기 시절 이후 독립하는 과정에서 각기 미국, 중국 및 소련과 체결한 동맹관계가 국가 수립과 유지에 있어 간과할 수 없는 근간이었던 것이 사실이다. 즉, 한미 동맹, 그리고 북중, 북소 동맹이 없었다면 한국과 북한의 존립 자체가 힘들었던 상황이었다. 기존 국제정치학에서는 체제수준, 단위수준, 개인수준 변수 별로 동맹의 형성과 변화에 대해 논의하는 이론⁵⁰⁾ 등은 존재하나, 외교정책결정요인을 분석하는데 있어 하나의 독립변수로 '동맹관계변수'를 논의하는 이론은 두드러지지 않다. 먼저 소개한 Rosenau나 Wallace의 이론에서도 '동맹관계변수'를 별도로 외교정책결정요인으로 따로 언급하고 있지는 않다. 한국과 북한에게 있어 '동맹관계변수'는 지리적 특수성, 역사적 특수성으로 인해 결코 간과할 수 없는 중요한 변수이자 요인이므로, 동 연구에서는 '동맹관계변수'를 국제환경요인의 세부 변수로써 핵개발 외교정책결정에 있어 그 결정요인 정도에 대해 논의한다.

3. 외교정책 결정과정에 주목하는 분석

상기 외교정책결정요인은 외교정책결정에 미치는 요인을 중심으로 하는 이론이다. 그러나 동 이론들은 정책결정 과정 자체에 대한 분석과 정책결정에 있어 행위자의 역할을 크게 주목하지 않는 맹점이 있다. 외교정책결정요인과 결정과정을 분리하여 그 초점이 상이한 것을 구분하는 게 완전하게 정리될 수 있는 것은 아니지만, 외교정책결정요인에 중점을 두는 이론들이 결

48) 최상복, "우리나라 외교정책 결정에 관한 연구 - 국군 해외파병을 중심으로 - ", 서울대학교 행정대학원 석사학위논문(2005), pp.24.

49) Stephen M. Walt, "The Origin of Alliances"(1987), p.12.

50) Stephen M. Walt, "The Origin of Alliances"(1987)

정의 흐름, 결정과정속의 행위자의 역할보다는 정책결정을 하나의 덩어리(소위 'black box')로 보고 그 정책결정 자체에 영향을 미치는 요인에 주목한다고 하면, 외교정책결정과정에 주목하는 이론들은 결정과정에서의 변화, 결정과정에 참여하는 행위자들에 보다 초점을 맞추고 있다고 할 수 있겠다. 물론 Wallace 이론의 경우 국내적 과정요인에서 대중 등 행위자를 일면 주목한 측면이 있으나 요인의 한 변수로 말하고 있는 것이지 외교정책결정 과정 속에서 행위자들의 역학관계를 본격적으로 다루고 있지는 않다. 이런 의미에서 외교정책결정요인과는 구별하여 행위자들의 역학관계와 그 역학관계 속에서의 영향력 행사 여부를 조망해 보고자 한다.

우선 정책결정과정 참여자에 주목한 James E. Anderson의 이론을 소개할 수 있다. James E. Anderson은 정책결정과정 참여자를 공식적 정책결정자와 비공식적 참여자로 구분하여 공식적 정책결정자는 공공정책의 결정에 참가할 수 있는 공식적인 권한을 가진 행위자로서 국회의원, 고급행정관료, 일반행정관료, 법관 등을 들고 있다.⁵¹⁾ 비공식적 참여자로는 구속력이 있는 정책결정을 할 수 있는 법적 권한을 소유하고 있지 않은 사람들로써 이익집단, 정당, 시민을 들고 있다.⁵²⁾

한국과 북한의 핵개발 당시 핵개발 외교정책결정 참여자들을 논의하는데 있어 당시 정부구조와 정계의 흐름을 볼 때 가장 의미 있는 것은 대통령과 군부의 역할 분석일 것이다. 박정희 정부 당시 한국의 정책결정에 있어 가장 중요한 행위자는 말할 것도 없이 대통령제하 강력한 영향력을 행사하고 있었던 박정희 대통령이다. 또한 박정희 대통령이 군부 출신으로 쿠데타를 통해 집권한 사실을 볼 때, 박정희 정부의 정책결정을 살펴보는데 있어 군부의 역할을 간과할 수 없다. 동 연구에서는 한국의 핵개발 정책결정과정을 분석하는데 있어 특히 박정희 대통령과 군부에 대해 그 역할과 영향력 행사 정도를 집중적으로 살펴볼 것이다. 북한의 경우도 한국 박정희 정부의 경우와

51) H.S. Baum, "Analysts and Planners Must Think Organizationally," Policy Analysis, Vol. 6, No.4, 1980(Fall), p.480.

52) 최상복, "우리나라 외교정책 결정에 관한 연구 - 국군 해외파병을 중심으로 - ", 서울대학교 행정대학원 석사학위논문(2005), pp.24.

유사하다. 김일성 역시 빨치산 출신으로 북한을 건립하였고, 그 뒤를 잇는 김정일 역시 국방위원장이라는 직함을 가지고 군부를 통제하는데 주력하였다. 이상국가 북한을 유지하는데 있어 군부를 통한 국방력이 가장 중요한 요소였다는 점에서 북한의 외교정책 결정에 있어 군부의 역할을 간과할 수는 없을 것이다. 더욱이 북한은 '선군정치'를 국가운영방식으로 선택하고 있다.

또 한 가지, 기존 이론에서는 부각되지 않은 행위자이지만 동 연구에서는 '외부행위자'를 거론하고자 한다. 외부행위자는 특히 한국의 핵개발 정책결정에서 조망이 필요하다. 제IV장에서 자세히 설명할 것이지만 한국의 핵개발 정책결정에 있어 미국이라는 외부행위자는 간과할 수 없는 정책결정과정의 참여자이기 때문이다.

4. 동 연구 분석틀

앞서 언급한 바와 같이 한국과 북한의 핵개발 외교정책결정을 분석하기 위해 동 연구에서는 기본적으로 외교정책에 대한 Waltz의 신현실주의 시각틀을 기본으로 한다. 즉 외교정책을 조망하는데 있어 그 정책을 체제수준(system level), 단위수준(unit level), 개인수준(individual level)으로 분석한다. 즉 한국과 북한의 핵개발 외교정책을 체제수준, 단위(국가)수준, 개인수준에서 동 정책결정의 원인을 분석하고자 하는 것이다.

또한 동 연구는 한국과 북한의 핵개발 외교정책결정 분석을 정책결정요인과 정책결정과정으로 크게 구분하여 분석을 진행하였는데, 핵개발 외교정책결정요인 분석에서는 상기 Waltz의 시각과 Rosenau의 사회변수, 체계/체제변수, 정부변수, 개인변수 등 4가지 변수에 주목하는 pre-theory, Wallace의 이론을 접목하여 한국과 북한의 핵개발 정책결정요인을 설명해보고, 이 중 어떤 변수차원에서의 요인이 가장 큰 영향을 미쳤는지를 분석해 보고자 한다. 각 결정요인의 영향력을 규명하는 것은 바로 현재 북한 핵문제의 주요 원인이 동 요인이라는 것이라는데 그 분석의 의의가 있다. 즉, 북한 핵문제

의 해법을 강구하는데 있어 문제의 원인을 먼저 규명하고자 핵개발 정책결정요인을 규명하는 것이다.

따라서 동 연구에서는 한국과 북한의 핵개발 정책결정요인을 설명하는데 있어 우선 크게 국제환경요인과 국내정치경제환경요인으로 구분하는데, 체제수준인 국제환경요인 중 세부항목인 '국제체제변수'에서는 1970년대 박정희 정권하 한국의 핵개발 외교정책 추진 당시와 1990년대 북한이 핵개발 정책추진을 본격적으로 진행하였을 당시 북한을 둘러싼 국제체제 구도의 변화에 대해 살펴보고, 국제체제의 변화가 실제 Rosenau의 pre-theory에서와 같이 '변수'로서 진정 작용하였는지 평가하는 동시에, 실제 변화가 있었다면 이러한 변화가 Waltz 시각에서의 외교정책결정을 어떻게 설명할 수 있는지 분석해 보겠다. 하나 주목할 점은 국제환경요인 분석 항목에 '동맹관계변수'와 '남북한 양자관계변수'를 포함하였다는 것이다. '국제체제변수'는 국제사회의 전체 체제 구도, 즉 주로 냉전구도의 변화 여부와 그 영향력에 초점을 맞추는 반면, '동맹관계변수'는 당시 한국과 북한의 동맹관계에 변화가 있었는지 여부와 그 변화의 여부가 어떻게 핵개발 정책결정에 영향을 미쳤는가를 분석한다. '남북한 양자관계변수'도 당시 남북한 양자관계 변화와 환경이 한국과 북한의 핵개발 정책결정에 어떠한 영향을 주었는지를 분석한다. 정책결정요인 중 개인요인은 동 정책결정요인 분석에서 제외하고, 이하 정책결정'과정'이라는 별도의 장에서 논의한다. 개인요인이 정책결정요인이 아니었다는 의미가 아니라, 동 연구의 핵개발 정책결정 분석에 있어서는 일개 개인이 아니라 몇몇 행위자들의 역할과 관계를 보다 주목하므로, '과정'이라는 제하 별도의 장으로 구분하였다.

두 번째 정책결정과정 측면에서 한국과 북한의 핵개발 추진과정을 비교하는데 있어서도 역시 Waltz와 Rosenau의 이론을 활용하며, Allison 모형의 적실성 여부와 Anderson 이론의 정책결정과정 참여자 이론을 적용해 본다. 즉, Waltz의 개인수준(individual level) 시각들과 Rosenau의 개인변수(individuals) 측면과 이에 더해 정책결정에 있어 행위자에 주목하는 정책결정과정론의 틀을 활용하여, 한국과 북한의 핵개발 정책결정에 있어 행위자의

역할과 그 영향력의 비교우위에 대해 분석해 본다. 다시 말해 정책결정 참여자 측면에서 핵개발 정책결정에 한국과 북한의 어떠한 행위자들이 참여하였는지 살펴보고, 그 중 어느 행위자의 역할과 힘이 정책결정에 있어 보다 큰 영향력을 발휘하였는지 그 상호작용에 대해 분석해 본다. 다만, 주요행위자에 있어 한국과 북한이 다소 상이한 점을 주목해야 한다. 한국의 경우 대통령, 군부, 외부행위자를 주요 공식 및 비공식 행위자로 분석하는 의미가 있는 반면, 북한의 경우에는 주요 정책결정 행위자로 국가주석, 인민무력부의 역할에 주목한다.

한편 본 연구는 주로 문헌자료에 의거하고 있음을 다시 한 번 분명히 한다. 연구의 범위로 설정한 1960년대부터 1990년대 전후 기간 동안 공개된 한국과 미국 양국의 정부문서, 언론자료, 그리고 당시 핵개발 및 제반 국제정치학적 학술자료와 연구 자료를 토대로 하여 한국과 북한의 핵개발 정책결정을 분석한다.

[표2-2] 분석틀

'핵개발' 정책결정요인 분석

※ '위협(결정요인)'에 대한 '안보 대응(핵개발 정책결정)' (Waltz)

결정요인	세부요인	한국	북한
국제환경요인	국제체제변수	데탕트	탈냉전
	동맹관계변수	한미동맹	북중, 북소동맹
	남북한 양자관계변수	남북한 관계	남북한 관계
국내정치·경제 환경요인	-	경제발전, 경제발전으로 인한 사회적 갈등, 시민민주주의 상승	경제위기, 정권이양, 체제불안정성
개인요인		→정책결정과정 분석에서	→정책결정과정 분석에서
비교분석 (주결정요인)		동맹관계변수	국제체제변수

'핵개발' 정책결정과정 분석

	한국	북한
대통령/국가주석	○	○
군부	X	○
행정부/노동당	X	X
시민	X	X
외부행위자	○	X
비교분석	대통령과 외부행위자(미국) / Allison 모형 중 합리적 정책결정자 모형 / 외부행위자(미국)와의 상호반응(feedback)	국가수반과 군부 / Allison 모형 중 합리적 정책결정자 모형, Wallace 모형 중 공식적 행위자(군부)의 역할, 관료정치모형

제III장 한국과 북한의 핵개발 정책결정 비교 : 정책결정요인

동 장에서는 한국 박정희 정부의 핵개발 정책결정과 북한의 핵개발 정책결정 분석에 있어서 정책결정요인 자체에 주목하여 그 요인의 영향력 우위 정도를 분석해 본다.

제1절 한국의 핵개발 정책결정요인

한국의 핵개발 정책은 박정희 정권에 의해 추진되었으므로 앞서 언급한 바와 같이 동 연구의 시간적 범위는 한국의 경우 박정희 정부 수립 이후부터, 보다 중점적인 연구 범위는 1971년 '원자력개발 15년 계획' 수립부터 전두환 대통령이 1981년 미국 방문에 앞서 핵 포기를 공식 천명한 시기까지이다. 이 시기의 이루어진 한국의 핵개발 외교정책결정에 대한 결정요인을 국제환경요인과 국내정치·경제상황요인으로 구분하여 분석해 보고, 어떠한 요인이 가장 큰 역할을 하였는지 연구해 본다.

1. 국제환경요인

국제환경요인은 앞서 설명한 외교정책결정요인에 관한 제반이론 중 Rosenau가 설정한 체계/체제변수 즉, '공무원의 선택에 영향을 주거나 공무원의 선택을 규정하는 해외에서 일어난 행위 또는 사회의 대외적인 환경'에 해당된다. Wallace가 말하는 국제환경에 해당하는 요인이기도 한데, 그 중 체제변수는 '비교적 안정되고 제한된 국제환경요인'으로 볼 수 있고, 동맹관계변수와 남북한 양자관계변수는 상대적으로 '덜 영속적이고 제한된 요인'에 해당한다고 할 수 있겠다.

1) 국제체제변수

국제체제변수란 국제체제 차원에서의 변화가 한 나라의 외교정책결정에 어떠한 영향을 미쳤는가를 분석하는 것이다. 국제체제는 수시로 변화하기 어려운 어느 정도 안정적이고 영속성이 있는 것이라고 할 수 있다. 동 변수에 대한 분석에 앞서 주목해야 할 점은 한국이 핵개발 외교정책결정을 본격적으로 시작한 1960년대, 70년대는 이 국제체제변수에 있어 변화가 발생하고 있었다는 사실이다. 즉, 이하에서 분석하는 한국의 핵개발 외교정책 결정에 있어 체제변수적인 결정요인 분석은 1960, 70년대 국제체제의 변화라는 변수가 한국의 핵개발 외교정책결정에 어느 정도의 요인이 되었는가를 살펴보는 것이다. 또한 이러한 체제수준의 변화가 진정한 체제 자체의 변화였는지 여부에 대해서도 살펴본다.

1945년 제2차 세계대전의 종결 이후 국제사회에는 냉전체제라는 체제수준의 구도가 형성되었다. 그러나 1953년 스탈린이 사망한 이후 한반도와 인도차이나에서는 휴전이 성립되고 스탈린 이후 소련 정권을 잡은 흐루시초프는 '평화공존'을 대외정책으로 내세운다. 이와 함께 냉전의 양극체제에는 분열과 다변화가 본격적으로 일어나기 시작하였다. 1969년에는 중소분쟁이 발생하여 공산권의 분열이 본격화 되었고, 서방측에서는 프랑스가 핵개발을 추진하고 미국의 휘하에서 이탈하려는 독자노선을 추구하게 된다. 또한 전후 패전에서 서독과 일본이 희생하여 급속한 경제성장을 이루었으며, 비동맹세계가 국제사회에서 존재감 있는 하나의 블록으로 결속하게 된다. 이 시기 영국과 중국도 핵개발을 완성한다.

이렇게 국제체제가 양극구도에서 다극체제로 변화하면서 국제사회는 미, 소의 대결에서 긴장완화, 화해, 협상이라는 새로운 단계로 접어드는데, 이를 프랑스어로 '완화'라는 뜻의 '데탕트(détente)'라고 한다. 긴장완화의 데탕트 시기에 미국은 베트남전쟁으로 인한 미국의 안보 부담을 줄이려고 노력하였고, 그러한 노력의 연장선상에서 1967년 6월 닉슨대통령이 '닉슨독트린'을 발

표하여 세계 경찰로서 미국의 역할을 축소하는 한편 아시아 국가의 안보는 아시아 국가 자신이 책임진다는 안보 논리를 내세워 국제사회에서 동구권, 즉 소련 및 중국을 중심으로 하는 국가권역과 미국을 중심으로 하는 국가권역이 대결한다는 구도에 변화를 가져왔다. 1972년에는 닉슨대통령이 직접 중국과 소련을 방문하여 본격적인 데탕트의 시기를 알렸다. 전후 패전국 일본의 다나카 가쿠메이 총리도 1972년 9월 중공을 방문하여 냉전의 데탕트가 보다 가속화되었다.

문제의 핵심은 이러한 데탕트라는 체제구조의 변화가 과연 박정희 정권의 핵개발 정책추진에 있어 어느 정도의 결정요인이었을까 하는 점이다. 국제사회는 화해와 협력이라는 데탕트의 기조로 변하고 있는데 왜 박정희 정권은 외부환경의 데탕트 기조와 함께 가는 완화정책이 아니라 오히려 강성의 핵개발을 추진하였던 것인가? 미중 접근이라는 데탕트는 진정한 체제의 변화, 즉 냉전 구도의 변화가 아니었던 것인가? 동 연구는 Waltz의 신현실주의적 시각에서 한국의 핵개발 정책결정을 외부 안보위협에 대한 일국의 자력구제 대응수단으로 설명하고자 한다고 하였는데, 동 장에서 설명하고 있는 국제사회의 데탕트가 오히려 박정희 정부에게는 위협에 대한 대응으로 핵개발 정책결정을 낳게 할 정도의 또 다른 새로운 '외부 위협'이었던 것인가?

이러한 의문에 대한 해답의 핵심은 1960~70년대 본격화된 국제사회의 데탕트가 과연 한국이 바라보는 국제사회의 데탕트, 그리고 한국이 직접 직면하는 한반도의 데탕트인가 하는 여부를 살펴보는 것이 우선 필요하다고 생각한다.

박정희 정부 당시 한국은 국제사회의 데탕트라는 새로운 화해의 움직임과는 달리 아직 공산주의라는 생생한 적을 직접 국경으로 접하고 있는 상황이었다. 한반도에서는 1968년 1월 푸에블로호 사건, 1968년 1월 김신조 청와대 습격사건이 발생하였고, 1969년 4월에는 북한이 미국 정찰기 EC-121호를 격추하였다.⁵³⁾ 1970년대에도 북한의 군사적 도발은 계속되어, 현충원 폭발

53) Seung-young Kim, "Security, Nationalism and Pursuit of Nuclear Weapons and Missiles: The South Korean Case, 1970-1982", *Diplomacy and Statecraft*(2001)

사건, 판문점 도끼 만행 사건, 그리고 1975년에는 육영수 여사 피살 사건까지 발생하게 된다.⁵⁴⁾ 이러한 한반도에서의 남북관계 긴장상태에 더해 박정희 정부의 안보위기감을 더욱 고조시킨 것은 데탕트로 인한 닉슨독트린, 즉 아시아 국가들의 안보에 대한 자력구제 원칙이라는, 미국의 아시아에서의 안보 제공 의지의 후퇴였다. 데탕트라는 체제수준의 변화로 인한 미국과 소련간 긴장 완화는 한국의 직접적인 현실인 한반도에서 미국의 안보 공약을 완전히 기대하기 어려운 상황을 발생시킨 것이다. 즉 다시 말해 국제체제 수준에서의 데탕트는 한국에게는 역설적으로 기존의 안보 보장책이 약화되는 또 하나의 새로운 '위협'이 된 것이다.

그렇다면, 이러한 데탕트라는 한국이 대면한 체제변수 차원의 '위협'이 과연 Waltz 시각의 안보구제를 위해 핵개발 정책을 필요로 했던 요인이었는가?

이 질문에 답하기 위해서는 한국의 안보 시스템에 있어 다른 제반 국가들과는 다른, 특수한 안보 공약이 더해져 있다는 사실을 주목해야 한다. 즉 한국에게는 '한미동맹'이라는 양자관계상의 특수한 안보 공약이 더해⁵⁵⁾져 있다는 것을 기억해야 한다. 다시 말해, 데탕트라는 체제수준의 안보위협에 대한 안보대응책을 마련하는데 있어, 만약 기존 '한미동맹'이라는 특수한 안보 공약이 잘 지켜졌더라면, '한미동맹'을 통해 데탕트라는 안보위협에 적절히 대응할 수 있었더라면, 한국이 핵개발이라는 강성의 외교국방정책을 새로이 추구할 요인을 적실하게 설명할 수 없을 것이다. 즉 Waltz의 신현실주의 시각에서 볼 때 데탕트라는 체제변수의 위협에 대한 대응이 바로 핵개발이라는 외교정책이라고 하기에는 '한미동맹'이라는 특수한 안보 공약을 감안하지 않았다는 점에서 논리적인 비약이 있는 것이다. 이를 다시 설명하자면, 국제환경요인 중 체제변수 요인은 박정희 정부의 핵개발 정책결정에 대한 결정적인 요인으로 설명하는데 부족하다고 할 수 있다는 의미이며, 따라서 다음과 같이 한미동맹이라는 동맹관계변수를 살펴보아야 한다는 것이다.

54) 당시 한반도 상황은 이하 남북한관계변수에서 보다 중점적으로 분석한다. 여기서는 한국이 직면하는 현실에서 데탕트가 실제 이루어졌는가를 설명하는데 있어 필요한 간략한 설명만 기술한다.

55) 외부환경의 변화에서 '한미동맹관계변수'는 별도의 절에서 따로 논한다.

2) 동맹관계변수(한미동맹)

미국이 한반도의 역사에 본격적으로 등장한 시기는 제2차 세계대전에서 일본이 패전 후 일본군의 무장해제를 위해 미국과 소련이 한반도를 분단하여 진격하면서 부터이다. 제2차 세계대전 이후 공산주의권과 대비되어 민주주의 세력의 맹주로 등장한 미국은 이후 한반도의 안보, 특히 민주주의를 기반으로 설립된 대한민국에게는 필수불가결한 안보의 제공자가 되었다. 공산주의권과 최전선에서 맞닿아 있는 한국에게 미국은 한국전쟁 당시 대규모의 병력을 한반도로 파견하여 민주주의를 수호하였고, 한국전쟁 이후 공식적인 對 한국 안보 보장을 위해 한국과 상호방위조약을 체결하였다. 다시 말해 한국의 입장에서는 한미동맹이, Waltz의 신현실주의 시각에서 보는 외부 위협에 대한 한국의 안보 보장에 있어, 필수불가결한 일부이자 가장 큰 영향력을 행사하는 부분인 것이다.

한미동맹의 성격에 대해서는 공산주의 동맹에 대응하는 민주주의 동맹이라는 체제수준의 분석과 민주주의라는 이념 공유에 주목하는 단위수준의 분석, 이승만 대통령과 트루먼 대통령간의 인간적 갈등을 동반한 이해타산의 결과라는 개인수준의 분석 시각 등이 존재하는데, 누구도 부정할 수 없이 분명한 것 하나는 한미동맹이 제2차 세계대전 이후 국제사회의 냉전구도에서 공산주의 국가 북한을 최전선에서 대면하여 공산주의에 대응하는 민주주의 서구권의 안보동맹이라는 성격을 가진다는 것일 것이다.

그렇다면, 1953년 이후 유지되어 온 한미동맹은 한국이 1960년대, 70년대 핵개발 외교정책결정을 추진하는데 있어 국제환경요인 측면에서 어떠한 역할을 하였던 것인가? 앞서 언급한 바와 같이 국제체제변수 측면에서 데탕트라는 외부 안보위협이 핵개발이라는 강성의 외교안보정책에 대한 결정요인이라고 보기에에는 한국 안보의 제1책임자 한미동맹변수를 고려하지 않는 논리적 비약이 있다고 하였는데, 그렇다면 당시 한국 안보의 근간이었던 한미동맹변수에서 어떠한 위협이 발생하였으며, 또 발생하였다면 동 위협이 박정

회 정권의 핵개발 정책결정에 있어 어느 정도의 결정요인이 되었던 것인가? 한미동맹은 1953년 이래 현재 2000년대까지 변함없이 유지되고 있는 동맹인데 어떻게 하여 한미동맹이 박정희 정부 시절 유독 핵개발 정책결정에 대한 결정요인이 될 수 있었던 것인가? 혹 한미동맹이라는 기본틀은 변함없이 유지되었으나 박정희 정부 시절 동맹의 질적 변화가 있었고 그 질적 변화가 바로 박정희 정부의 핵개발 정책결정의 요인이 되었던 것인가?

동맹이라는 형식의 틀을 유지해왔고 오늘날까지 유지해오고 있는 고정변수 한미동맹이 특별하게 1960년대, 70년대 박정희 정부 당시 핵개발 정책결정의 요인으로 부각되기 위해서는, 동 시대 한미동맹 내부의 변화 즉, 한국과 미국의 양자관계에 있어 변화 여부를 살펴보는 것이 필요하다.

앞서 체제변수에서 언급한 바와 같이 국제사회에서의 데탕트 도래로 1969년 미국 닉슨대통령은 '닉슨독트린'을 발표하여 아시아의 안보는 아시아 국가들에게 맡김으로써 베트남전 이후 미국의 안보 부담을 줄여나가는 정책을 펼치게 된다. 데탕트는 앞서 언급한 바와 같이 한국이 직접적으로 대면하고 있던 한반도 현실과 반대의 상황이었던바, 이러한 괴리로 인해 데탕트는 역설적이게도 한국에게는 하나의 국제체제변수적 안보 위협이 된다고 하였다. 또한 데탕트는 한미동맹 관계에 있어서도 질적인 변화를 일으켰다는 점에서 동맹관계변수와도 연결되어 있다. 즉 한미동맹의 형식은 유지되었지만, 다시 말해 미국이 한국과의 동맹 관계 자체를 파기한 것은 아니었지만, 한미동맹의 구체적인 수단인 주한미군의 철수 결정이 발생한 점이 바로 데탕트로 인한 한미동맹의 질적 변화이다.

주한미군은 한국전 이후 한국 안보의 근간이었다. 1968년 취임한 닉슨 대통령은 베트남전으로 인한 미국의 부담감을 해소하기 위해 아시아에 대한 미국의 군사적 안보 제공을 삭감하는 정책으로 전환한다. 1969년 7월 꾀에서 발표된 닉슨 대통령의 '닉슨 독트린'은 동맹국의 안보 책임은 일차적으로 해당 국가가 부담해야 한다는 것을 전제로 미국은 핵우산을 제공하는 정도로 그 역할을 축소시키고자 한 것이다. 이에 1969년 8월 샌프란시스코 정상회담

에서 박정희 대통령은 주한미군의 주둔 필요에 대해 역설하였으나, 미국 측의 주한미군 철수 검토 작업은 계속되었고, 1970년 3월 포터 주한 미국대사는 박정희 대통령에게 주한미군 1개 사단 즉 7사단 2만여 명에 대한 철수의사를 통보하게 된다.⁵⁶⁾ 박정희 대통령은 닉슨에게 친서를 보내 한국이 방위능력을 갖추 수 있는 1975년까지 주한미군 철수를 연기해 달라고 요청하였으나, 한국 정부 역시 미국이 이미 결정한 대외정책의 기초를 크게 변경시킬 수는 없다는 것을 아마 인지하고 있었을 것이다.

그렇다면 이러한 한미동맹 변화의 근본요인은 무엇인가? 주한미군의 철수라는 한미동맹의 변화 역시 데탕트라는 국제체제변수상의 변화에 맞춰 일어난 것인가? 만약 한미동맹의 변화에 있어 데탕트라는 당시 국제체제변수적인 변화가 아닌 다른 요인이 존재하였다면, 그 원인이 무엇이었는가?

1970년대 한미동맹에 대한 기존연구로는 우선 신유희와 김영호가 1968년부터 1972년까지 데탕트 시기 한미동맹을 연구하면서, 특히 Walt가 제시한 동맹의 와해 이유인 위협인식의 변화, 신뢰도의 저하, 동맹국 내부에서 진행되는 국제적인 정치적 상황의 변화를 중심으로 데탕트 시기의 한미관계를 분석하였는데, 이들은 데탕트 시기의 한미동맹관계가 갈등국면으로 전환된 것이 한반도의 안보위협에 대한 공동 인식과 그에 대한 미국의 안보 공약에 대한 신뢰도가 문제시되어 갈등이 본격화 되었다고 하였다.⁵⁷⁾ 그리고 이와 같은 전환기 동맹관계의 부분적 균열은 한국 정부의 권위주의체제화, 대외적으로는 핵을 이용한 자주국방 노선을 채택함으로써 본격적인 한미갈등의 계기를 제공하였다고 분석하고 있다. 또한 신유희는 미국 정부가 한국 정부의 전략무기 개발을 한미동맹과 나아가 자신의 아시아 전략의 기본구도를 위협하는 것으로 받아들임으로써 한미관계가 급격히 냉각되었다고 강조하고 있다.⁵⁸⁾ 또 다른 연구로 김용직은 1974년부터 1979년까지 한미동맹관계의 전개

56) Seung-young Kim, "Security, Nationalism and Pursuit of Nuclear Weapons and Missiles: The South Korean Case, 1970-1982", Diplomacy and Statecraft(2001)

57) 신유희, 김영호, "전환기의 동맹" 데탕트 시기의 한미안보관계", 한국정치학회, 고려대학교 평화연구소 주최, "박정희 시대의 한국: 국가·시민사회·동맹체제", 한국정치사 기획학술회의(2000.4), pp.1~26. / 황수현, "1970년대 한미동맹 갈등요인 연구", 경남대학교 대학원 박사학위논문(2010.6월)에서 재인용.

58) 신유희, "한미동맹의 연속성과 변화: 분석틀의 모색", 2000년도 한국정치학회 연례학술회의 발표

를 인권갈등의 차원에서 분석하여, 한미갈등의 직접적인 원인을 1972년 유신 체제의 등장과 이에 따른 한국의 인권상황의 악화, 이에 대한 미국의 비판과 카터 후보의 주한미군 철수정책이 주된 원인이었다고 밝히고 있다.⁵⁹⁾ 박원곤은 도덕외교를 중시하는 카터 정부의 정책으로 박정희 정부에 대한 인권 압력이 가중되어 한미동맹관계가 악화되었다고 하였다.⁶⁰⁾ 또한 황수현은 2010년 경남대 박사학위 ‘1970년대 한미동맹 갈등관계 연구’ 논문에서 당시 한미동맹 관계의 갈등 이유로 위협인식의 변화, 정치적 가치의 충돌, 동맹의 기본성격의 변화 모색 등 3가지 이유를 들고 있다.⁶¹⁾

상기와 같은 여러 선행연구를 종합해 볼 때, 1960~70년대 한미동맹 관계의 변화요인을 미국의 역대 행정부별로 구분하여 분석해 볼 수 있다고 생각한다. 우선 본격적인 대탕트가 시작되기 전인 존슨행정부(1963~1969) 후반기부터 살펴본다. 1968년은 박정희 정부가 북한의 군사적 위협을 그 어느 때보다도 실질적으로 느꼈던 한해였다. 1968년 1월 21일 북한의 청와대 공격조가 남하하여 서울 한복판에서 총격전을 펼쳤다. 이어 1월 23일에는 원산 앞바다에서 미국의 푸에블로호가 나포되었다. 이어 통일혁명당 사건, 울진삼척지구 무장계털라 침투사건, EC-121 미 정찰기 격추사건 등 북한의 공세가 계속되었다. 일련의 사건들에서 특히 박정희 정부가 민감했던 것은 1.21 사태와 푸에블로호 사건에 대한 존슨 행정부의 태도 차이였다. 박정희 정부로서는 청와대를 습격하기 위해 서울 한복판에 나타난 무장공비사건이 보다 큰 의미로 다가왔겠지만, 존슨 행정부는 1.21 사태 당시 판문점 군사정전위 회담 요청 등의 조치만 취하였을 뿐이었다. 반면, 푸에블로호 사건에 대해서 미국은 박정희 정부와의 사전협의 없이 엔터프라이즈 항모를 파견하고, 무엇보다도 미군 포로 귀환 문제를 협의하기 위해 박정희 정부에 사전 공지 없이 북한

논문, pp.9~10. / 황수현, “1970년대 한미동맹 갈등요인 연구”, 경남대학교 대학원 박사학위논문(2010.6월)에서 재인용.

59) 황수현, “1970년대 한미동맹 갈등요인 연구”, 경남대학교 대학원 박사학위논문(2010.6월)에서 인용 / 원인용 김용직, “인권분쟁과 한미동맹의 위기, 1974-1979”, 한국정치학회, 고려대학교 평화연구소 주최, “박정희시대의 한국: 국가·시민사회·동맹체제”, 한국정치사 기획학술회의(2000.4.7~8), pp.1~29.

60) 박원곤, “카터 행정부의 대한정책 1977~1980: 도덕외교의 적용과 타협”, 서울대학교 대학원 박사학위논문(2008), pp.356-370. / 박원곤, “카터 행정부의 대한정책: 10.26을 전후한 도덕외교의 적용”, 한국정치학회보, 제43집 2호(2009), p.9.

61) 황수현, “1970년대 한미동맹 갈등요인 연구”, 경남대학교 대학원 박사학위논문(2010.6월)

과 단독회담을 시작하였던 것이었다.⁶²⁾ 이러한 미국 정부의 태도 차이를 박정희 정부는 민감하게 받아들였다. 두 사건을 계기로 박정희 정부는 북한의 도발에 대해 자체방위 강화의 필요성을 보다 절감하게 되었고,⁶³⁾ 박정희 정부는 한미동맹의 진정성에 대해 의문을 품게 되었으며, 동맹국인 미국 정부에 대한 신뢰가 약화되었다.⁶⁴⁾ 이에 더해 한 가지 더 생각해 볼 만한 점은 박정희 대통령의 존슨 대통령에 대한 기대 상실이라는 측면이다. 박정희 대통령은 존슨 정부가 베트남전에 참여하면서 여러 국가들이 거절했던 베트남 파병의 요구를 받아들여 베트남전 개입에 대한 미국의 부담을 덜어주었었다. 박정희 대통령은 1964년 9월 1차 파병에서 이동외과병원 130명과 태권도 교관 10명, 1965년 2월 2차 파병에서는 비둘기 부대 2천명, 1965년 10월 3차 파병에서는 맹호, 청룡부대, 1966년 9월 5차 파병시는 백마부대, 1967년 6월 6차 파병에서는 은마부대 등 총 8년 8개월 동안 30만 명을 월남으로 파병했던 것이다. 이러한 친미 정책에도 불구하고 북한의 도발과 관련하여 박정희 대통령이 존슨 대통령으로부터 느낀 점은 일종의 '냉대' 수준이었다. 당시 미국은 베트남 전쟁에서 과도한 전비를 지출하여 1960년대 후반부터 미국은 장기적인 경기과열과 만성적인 국제수지 적자에 허덕이고 있었고, 존슨 대통령은 여론의 악화 속에서 1968년 대통령 불출마 선언과 함께 베트남 평화회담 개최를 선언하였다. 당시 베트남전으로 고심하고 있던 존슨 행정부에게는 한국이라는 존재가 미국의 對 아시아 정책에 있어 중요 요소가 아니었다. 온통 베트남으로의 관심 집중과 베트남전에 대한 국내정치 방어에 집중하고 있었던 시기였던 것이다. 이런 연유로 북한의 군사위협을 심각하게 인식하지 않고 한국전쟁 이후 계속된 정전협정의 위반행위⁶⁵⁾로만 축소 인식하였던 것이다.

이러한 와중 1969년 1월 닉슨행정부(1969~1974)가 출범하였다. 닉슨대통령은 1969년 7월부터 베트남에서 미군의 철수를 시작하였으며 같은 달, 아시아 5개국과 루마니아를 방문하는 중간 기착지 괌에서 새로운 아시아정책,

62) 황수현, "1970년대 한미동맹 갈등요인 연구", 경남대학교 대학원 박사학위논문(2010.6월), pp.64~65.

63) 황수현, "1970년대 한미동맹 갈등요인 연구", 경남대학교 대학원 박사학위논문(2010.6월), pp.67.

64) 황수현, "1970년대 한미동맹 갈등요인 연구", 경남대학교 대학원 박사학위논문(2010.6월), pp.77.

65) 황수현, "1970년대 한미동맹 갈등요인 연구", 경남대학교 대학원 박사학위논문(2010.6월), pp.70.

‘닉슨독트린’을 발표하였다. ‘닉슨독트린’은 비록 핵무기 위협을 제외하고 기타의 대내외적 위협에 점차 아시아 국가 자신이 책임을 질수 있도록 독려하겠다는 조건을 달기는 하였으나, ‘닉슨독트린’은 사실상 미국의 세계경찰 임무를 당연시하던 제2차 세계대전 이후 ‘트루먼독트린’과의 결별을 말하는 것이었다.⁶⁶⁾ 이러한 와중 북한의 도발은 1968년 이후에도 지속되었다. 1970년 6월 5일에는 서해 휴전선 인근에서 해군 방송선이 피납 당하였고, 6월 22일에는 국립묘지 현충문 폭파사건이 발생하였다. 오원철 당시 청와대 경제 제2수석비서관의 증언에 따르면 박정희 대통령이 인식하는 對 북한 위기의식은 사실관계보다 더욱 심각하였다고 한다. 이러한 와중 닉슨 대통령은 1970년 3월 주한미군 2개 사단 중 하나인 보병 2만여 명의 7사단을 베트남으로 재배치하기 위해 박정희 대통령에게 주한미군 7사단 철수 계획을 통보하였다. 박정희 대통령의 미국에 대한 분노는 쉽게 짐작할 수 있을 것이다. 존슨 대통령에 대한 신뢰와 지지에도 불구하고 차기 정부인 닉슨 행정부로부터 보다는 큰 냉대를 당하게 되는 것이다. 박정희 대통령은 1971년 11월 오원철을 신설 경제 제2수석비서관에 임명하면서 현재가 초비상상태라고 강조하고, 예비군 20개 사단을 무장시키는데 필요한 무기를 개발, 생산하라고 지시하였다.⁶⁷⁾ 이에 더해 닉슨 행정부의 북한 도발행위에 대한 인식 역시 존슨 행정부 시기보다 더욱 낮아졌다. 비록 닉슨대통령은 1970년 2월 미 의회에 보낸 외교문서를 통해, 닉슨독트린이 미국의 아시아로부터의 후퇴는 아니며 앞으로도 아시아 우방국들의 방위에 참여하겠다고 명시하기는 하였으나, 동 외교문서에서 닉슨 대통령은 주요 공산국가와의 대결보다는 협상을 통해 국제적 긴장완화와 영속적인 평화를 위해 노력할 것임을 분명히 하였다.⁶⁸⁾ 즉 공산진영과의 화해라는 데탕트를 추진함으로써 북한에 대한 위협의 인식 강도가 존슨 행정부 시기보다 더욱 낮아진⁶⁹⁾ 것이다. 이러한 상황에서 한미 양국은 1971년 2월 6일 미7사단 철수에 합의하였다.

66) 황수현, “1970년대 한미동맹 갈등요인 연구”, 경남대학교 대학원 박사학위논문(2010.6월), pp.74.

67) 오원철, “한국형 경제건설 7”, 한국형경제연구소(1999), pp.394-395. / 황수현, “1970년대 한미동맹 갈등요인 연구”, 경남대학교 대학원 박사학위논문(2010.6월), pp.69에서 재인용.

68) “1970년대 미국의 외교정책(1970.3.5)”, “Nixon, Richard 미국 대통령의 외교교서, 1970”, 국립외교원, pp.32~48. / 황수현, “1970년대 한미동맹 갈등요인 연구”, 경남대학교 대학원 박사학위논문(2010.6월), pp.75에서 재인용.

69) 황수현, “1970년대 한미동맹 갈등요인 연구”, 경남대학교 대학원 박사학위논문(2010.6월), pp.70.

이러한 포드 행정부(1974~1977)가 출범한다. 푸에블로호 사건 처리부터 베트남전 파병에 대한 반대급부 상실, '닉슨독트린'으로 인한 주한미군 철수 동향 등을 목도한 박정희 대통령은 미국 정부에 대한 불신을 바탕으로 외부 위협에 대응하기 위한 내부 결속력 강화에 더욱 집착하게 되고 유신체제 수립을 통해 안보적 위기를 극복하고자 하였다. 닉슨 행정부와 포드 행정부는 베트남전으로 한국의 상황에 신경을 쓸 여력이 없었기에 박정희 대통령의 의도를 묵인 또는 방치함으로써 박정희 대통령의 권위주의 체제 전환 실행에 의도하지 않은 기여를 한 측면이 있다.⁷⁰⁾ 그러나 한편 미국 내에서는 동맹국 한국의 박정희 대통령의 인권탄압에 대해 주목하기 시작하였던바, 이에 박정희 대통령은 닉슨 행정부와 포드 행정부를 대상으로 대미로비를 강화하기 시작하였다. 이러한 한미간의 인권문제에 대한 갈등이 전면으로 부상한 것은 포드 행정부 시절인 1976년 10월 24일 미국 워싱턴포스트지가 박동선 등이 미국 의회와 행정부에 1970년대 들어 매년 50만 달러에서 1백만 달러를 뇌물로 뿌렸다는 미 법무부 등 소식통을 인용하여 보도한 '코리아게이트' 사건이었다.⁷¹⁾ 더욱 문제를 심각하게 한 것은 포드 행정부 말기에 보도된 이 코리아게이트 사건이 마무리도 되기도 전에 인권문제에 큰 가치를 두는 카터 대통령이 차기 대통령으로 당선되었다는 것이다. 박정희 대통령과 비교적 우호적인 관계를 유지하였던 포드 정부와는 달리 인권과 도덕성을 강조하는 카터 정부의 등장은 새로운 갈등, 즉 개인적인 정치적 가치의 차이로 인한 갈등을 예고⁷²⁾하였던 바, 이는 1970년 한미동맹관계변수가 결정적으로 한국의 핵개발 정책결정에 있어 중요한 요인으로 작용하는 이유가 된다. 즉, 1970년대까지 이어진 한미동맹의 악화로 박정희 정부는 외부 위협에 대해 보다 민감하게 인식하게 되고, 또한 그동안 한국의 안보를 의지해 왔던 미국에 대한 실망감과 배신감이 더해지면서 결국은 한미동맹 없이도 국가생존과 안보유지가 가능한 상태, 즉 핵으로 무장한 자주국방정책의 필요성을 절감하게 되는 것이다. 자주국방의 강조로 한국의 국방비는 1964년 10.7%에서 1969년 17.8%, 1970년 17.0%, 1971년 17.3%, 1972년 18.2%로 계속 증가하였다.⁷³⁾

70) Don Oberdorfer, 이종길 역, "두개의 한국"(길산, 2002), pp.74./ 황수현, "1970년대 한미동맹 갈등 요인 연구", 경남대학교 대학원 박사학위논문(2010.6월), pp.86에서 재인용

71) Washington Post, October 24, 1976.

72) 황수현, "1970년대 한미동맹 갈등요인 연구", 경남대학교 대학원 박사학위논문(2010.6월), pp.95.

73) 양성철, "박정희와 김일성", 한울(1992)

카터 대통령은 1977년 취임하였다. 카터 대통령은 닉슨과 포드 정부의 무능력과 부패, 그리고 베트남전 참전 이후 미국의 자존심에 입은 상처, 그리고 베트남전 참전에 따른 미국 경제 약화 등을 배경으로, 새롭고 참신한 이미지를 찾는 미국 국민들의 지지에 따라 도덕성과 인권을 강조한 새로운 정치의 이미지를 기반으로 대통령에 당선되었다. 카터 대통령 후보자는 정직하고 동정적이며 사랑으로 가득 찬 정부, 거짓말을 하지 않는 정부, 현실의 문제점을 도덕적, 종교적으로 치유한다는 선거공약을 내세워 당시 기존 정치권에 대한 불신으로 가득 찼던 미국 국민들의 지지를 획득하였다.⁷⁴⁾ 카터 대통령은 취임식에서 “우리는 세계 그 어느 곳이든 자유의 종말에 대해 절대적으로 무관심할 수가 없다. 인권에 대한 우리의 책임은 절대적이다”라고 말할 정도였다.⁷⁵⁾ 이러한 인권외교에 기초하여 카터 대통령은 취임 후 자신의 선거공약이었던 주한미군 철수를 본격화한다. 카터 대통령에게는 북한의 위협과 이에 따른 한국의 안보 위기보다는 도덕적이고 성실한 외교정책을 통해 북한을 교화하겠다는 일종의 도덕적인 망상과 함께 자신의 도덕성 기준에 부합하지 못하는 박정희 대통령에 대한 반감이 큰 작용을 한 것이다. 박정희 대통령에 대한 카터 대통령의 불신은 1977년 1월 먼데일 부통령을 유럽과 일본에 순방 파견하면서 카터 정부의 인권정책을 위반하고 있는 한국에 특사를 보낼 수 없다고 밝힌 점,⁷⁶⁾ 1977년 3월 박동진 외무부장관의 방미 당시 면담에서 “인권문제가 큰 관심사”라며 박정희 정부를 압박한 점⁷⁷⁾ 등에서 박정희 대통령에 대한 반감과 이를 투영한 對 한국 정책을 잘 알 수 있다. 이러한 와중 1977년 6월에는 코리아게이트에 대한 의회청문회가 개최되어 미국 내 반한감정이 보다 고조되었다. 이렇게 한국과 미국 동맹관계에 있어 최고 수장 개인들 간 가치충돌의 문제가 또 다른 악화요인으로 등장한 것이다. 이러한 카터 대통령의 개인적인 반감은 전임 닉슨 행정부, 포드 행정부의 한반도에 대한 무관심으로 인한 한미동맹관계의 변화, 그리고 박정희 대통령의 미국 정부에 대한 불신을 더욱 악화시키는 요인이 된 것이다. 카터

74) 김형근, “지미 카터 대통령의 지도력에 관한 소고”, 중앙사론 제18집(2003), pp182.

75) 황수현, “1970년대 한미동맹 갈등요인 연구”, 경남대학교 대학원 박사학위논문(2010.6월), pp.151.

76) New York Times, January 29, 1977

77) Memorandum of Conversation, meeting with South Korean Foreign Minister Pak Tong-Chin, March 8, 1977, White House, DDRS.

대통령이 공산주의에 대항하는 한미동맹의 중요성을 이유로 주한미군 철수를 반대하는 국무부와 의회의 반대를 무릅쓰고 주한미군 철수를 명령하게 된 것은 바로 이러한 박정희 대통령에 대한 개인적인 반감이 큰 작용을 한 측면이 있다.

사실 박정희 대통령의 권위주의 체제, 민주주의에 대한 불신은 제IV장 행위자 중심의 핵개발 정책결정‘과정’에서 보다 자세히 설명하겠지만, 개인적인 성장배경과 교육환경도 큰 영향을 미쳤다. 또한 박정희 대통령은 이승만 정부의 부패와 장면 정부의 무능력을 지켜보면서 한국의 상황에서 서구식 민주주의는 시기상조이며 일본의 근대화를 이끈 국가주의가 한국에게는 보다 효과적이라고 생각하였다.⁷⁸⁾ 즉, 박정희 대통령은 근본적, 태생적으로 민주주의 가치와는 거리가 있던 지도자였던바, 따라서 인권과 민주주의를 내세우며 대통령에 당선된 카터 대통령과는 개인적인 정치적 가치 차이로 인한 갈등을 피할 수 없었던 것이다.

카터 대통령과 박정희 대통령의 가치관의 차이가 한미동맹에 미친 영향은 카터 행정부 당시 주한미군 철수를 둘러싼 카터 대통령과 미 의회, 미 행정부와 의 갈등에서도 증명된다. 미국 밴스 국무장관은 1977년 4월 연설에서 외교정책에 있어 카터 대통령의 인권정책의 중요성을 언급하면서도 미국이 주어진 상황에 따라 최대한 효과적인 정책을 추구하면서 다른 국가적 이해와도 균형을 맞추어야 한다고 하였다.⁷⁹⁾ 즉 미 국무부측은 주재국과의 관계를 우선시하여 카터 대통령이 새롭게 강조하는 도덕외교의 인권정책에 그다지 적극적이지 않았다.⁸⁰⁾ 이에 더해 미 군부의 입장도 카터 대통령과 차이가 있었다. 미 군부 국방정보국(DIA : Defense Intelligence Agency)은 1978년 5월 그동안 파악되지 않았던 북한군 사단이 3개에서 7개 더 존재한다는 사실을 확인하였다.⁸¹⁾ 그리고 1979년 1월 2일 ‘The Amy Times’를 통해 일반에

78) 황수현, "1970년대 한미동맹 갈등요인 연구", 경남대학교 대학원 박사학위논문(2010.6월), pp.78.

79) U.S. Department of State, Department of State Bulletin, Vol. 76, Government Printing Office(1977), pp.505~508. / 황수현, "1970년대 한미동맹 갈등요인 연구", 경남대학교 대학원 박사학위논문(2010.6월), pp.156에서 재인용.

80) 황수현, "1970년대 한미동맹 갈등요인 연구", 경남대학교 대학원 박사학위논문(2010.6월), pp.156.

81) Memorandum for Zbigniew Brzezinski from Nick Pltt, "Changed Assessment of North Korean Military Capabilities," June 28, 1978, NSC, DDRS. / 황수현, "1970년대 한미동맹 갈등요인 연구",

동 내용이 공개되었다. 북한군의 숨겨진 전력에 대한 새로운 사실이 공개되자, 미 의회도 카터 대통령의 주한미군 철수 정책에 반대를 제기하게 된다. 특히 북한군의 전력에 대한 내용이 소수의 의원들에게만 공개된 상황에서 언론을 통해 이 사실을 알게 된 대다수 의회 의원들은 카터 대통령에게 반감을 가지면서 미 의회 내에서 주한미군 철수정책에 대한 철회 요구가 본격화된다. 미 의회는 주한미군 철수에 20~25억 달러가 소요되고, 동 병력을 NATO에 재활용하는데도 사실상 많은 시간이 걸린다는 이유로 주한미군 철수에 반대를 표명하였다.⁸²⁾ 이에 더해 카터 행정부의 주요 인사들도 북한군 전투력 향상 사실 인지와 함께 주한미군 철수 강행에 부정적인 태도를 취해나갔다. 스트래튼(Samuel S. Stratton) 미 하원 조사소위원장, 윌프 (Lester L. Wolff) 미 하원 국제관계 아태소위원장, 넌 (Samuel A. Nunn) 미 상원의원, 글랜(John H. Glenn) 미 상원의원 등이 대표적인 인사들이었다.⁸³⁾ 카터 (Hodding Carter) 미 국무부 대변인은 1979년 1월 브리핑에서 “주한미군의 추가 철수시기 및 규모는 새 정보평가의 영향을 받을 것입니다”라고 하였으며, 1979년 1월 의회에 보고된 ‘미 군사태세 보고서’에서 존스(David C. Jones) 미 합참의장은 “예상외로 강력하다는 북한 군사력에 대한 보고서가 현재 검토 중이며, 완료되는 대로 적절한 정책적 평가가 있을 것이다”라고 하였다. 이러한 상황 속에서 카터 대통령은 1979년 2월 언론인을 대상으로 한 기자회견에서 주한미군 철수 일정을 재검토하고 있다는 발언을 하였으며, 박동진 외무부 장관 방미시 전달한 1979년 2월 20일자 박정희 대통령 앞 친서를 통해 주한미군의 철수를 북한 군사력 증강에 대한 분석을 완료할 때까지 중지하라고 지시하였음을 밝혔다.⁸⁴⁾ 이상에서 살펴본 바와 같이, 미 행정부, 의회의 반대에도 불구하고 카터 대통령과 박정희 대통령간 개인 차원의 정치적 갈등으로 인해 동맹관계가 더욱 악화되는 상황이 발생하였고, 동맹의 약화는 박정희 정부의 한국에게는 국제체제의 데탕트와는 상반되게 안보의 위협이 증가하는 상황을 가져온 것이다. 이런 연유로 앞서 제I장에서 언급한

경남대학교 대학원 박사학위논문(2010.6월), pp.139에서 재인용

82) 황수현, “1970년대 한미동맹 갈등요인 연구”, 경남대학교 대학원 박사학위논문(2010.6월), pp.140.

83) “철군문제에 관한 검토 추이(78.12.28-)”, 주한미군 철수(감축) 1979, 전5권, pp.4-5, 외교부 외교사료관 / 황수현, “1970년대 한미동맹 갈등요인 연구”, 경남대학교 대학원 박사학위논문(2010.6월), pp.142에서 재인용.

84) “철군문제에 관한 검토 추이(78.12.28-)”, 주한미군 철수(감축) 1979 전5권, 외교사료관, pp.2.

바와 같이 박정희 정부는 1977년 다시 프랑스측을 접촉하여 핵개발을 은밀하게 재개하게 되는 것이다.

상기와 같이 1960~70년대 동맹관계변수가 한국의 핵개발 정책결정에 어떠한 영향을 미쳤는지를 분석해 보았다. 1953년 한국전쟁 종전 이후 한국 안보의 핵심이었던 한미동맹의 변화, 즉 주한미군의 철수는 한국에게 데탕트, 북한의 위협을 뛰어넘는 정도의 영향력을 가진다고 볼 수 있다. 다시 말해, 주한미군을 통한 미국의 변함없는 對 한국 안보 공약이 있었다라면, 데탕트라는 국제체제변수나 남북한관계변수 차원에서의 북한의 군사도발, 즉 Waltz의 신현실주의에서 말하는 안보의 위협이 한국에게 제기되지 않았을 수도 있었다는 것이다. 그러나 '닉슨독트린'을 발표한 닉슨대통령 시기부터 포드대통령시기를 거쳐 카터 행정부 시기까지 한국과 미국은 정치적, 외교적 그리고 마지막으로 최고지도자간의 정치적 갈등, 가치관의 갈등까지 더해져, 결국 박정희 정부는 안보의 제1 제공자 미국을 더 이상 신뢰할 수 없게 되고, 이는 한미동맹 없는 자주국방정책의 추구를 가져왔으며, 자주국방에 있어서 그 종결점은 당시 미국이 제공하고 있는 가장 큰 안보우산, 핵무기 개발이 될 수밖에 없었던 것이다. 한국은 군 현대화와 함께 방위산업을 보다 강력하게 육성하기 시작하였으며, 대통령 직속기구로 설립된 국방개발원내 무기개발위원회는 핵무기 개발을 포함, 자주적 국방력 확보를 위한 한국군의 전반적인 방위력을 검토하고, 활용 가능한 무기로 검토⁸⁵⁾를 시작하게 된다. 즉 핵개발 정책결정이 이루어진 것이다.

3) 남북한 양자관계변수

남북한은 한국전쟁 종전 이후 지속적으로 군사적인 대치를 계속하고 있었다. 이는 1963년 박정희 대통령의 취임 이후에도 계속된다. 더욱이 북한은 1960년대 말 '4대군사노선'이라는 공격적인 군사노선 하에 다양한 형태의 무력도발을 시행하였다. 1968년 1월 푸에블로호 사건, 1968년 1월 김신조 청와

85) Seung-young Kim, "Security, Nationalism and Pursuit of Nuclear Weapons and Missiles: The South Korean Case, 1970-1982", *Diplomacy and Statecraft*(2001)

대 습격사건이 발생하였고, 1969년 4월에는 미국 정찰기 EC-121호 추락사건이 발생하였다. 북한의 위협공세는 1970년대 들어서도 계속된다. 1970년 6월 5일에는 서해 해군방송선이 피납되었고, 6월 22일 새벽에는 국립묘지 현충원 폭파사건이 발생하였다. 1973년 9월에는 북한의 일방적인 남북대화 거부로 남북간 공식대화가 단절되었고, 1974년 8월 15일 제29회 광복절 경축식 행사장에서는 조총련 출신 문세광이 육영수여사를 저격하였다. 또한 그해 11월 15일에는 고랑포 동북방 8km 지점에서 제1땅굴이 발견되었다. 더욱이 1975년 베트남이 공산화 된 이후에는 북한의 호전성이 더욱 탄력을 받아 1976년 8월 18일에는 판문점 공동경비구역 안에서 유엔군이 북한군에게 도끼로 피살당하는 판문점 도끼만행 사건이 발생하였다.

당시 오원철 경제 2수석 등 권력자들의 증언에 따르면 박정희 대통령은 북한이라는 존재를 국가의 생존을 위협하는 절체절명의 위협으로 인식하였다고 한다. 그리고 앞서 말한 바와 같이 한미동맹관계의 변화로 인한 안보제 공자 미국의 일종의 '변심'이 북한이라는 위협요소를 더욱 크게 만드는 요인이었을 것이다. 즉 1960년대~70년대 국제사회의 데탕트 분위기와 이의 일부이자 별도 변수였던 한미동맹의 약화로 인해, 박정희 대통령이 느끼는 북한의 위협은 북한의 실질적인 위협 행위 자체를 넘어 심리적, 반향적으로 더욱 컸던 것이다. 그러나 북한이라는 위협 변수가 박정희 정부의 핵개발 정책결정의 독자적인, 가장 중요한 요인이라고 하기에는 앞 절에서 설명한 한미동맹관계변수를 고려할 때 무리가 있다. 즉, 남북한관계변수도 한미동맹관계변수와 상호측면을 고려해야 한다는 것이다.

남북한 관계 변수에서 또 하나 주목할 만 한 점은 박정희 대통령은 북한의 위협에 대한 안보 대응을 군사력 뿐 아니라 경제력과도 연결하여 인식하였다는 점이다. 박정희 대통령은 1963년 취임 이후 무엇보다도 한국의 근대화 와 경제력 강화를 시작하였다. 1963년 제1차 경제개발 5개년 계획을 실시하였고, 중공업 위주의 수출주도 산업구조를 키우기 위해 재벌을 육성하고 국가주도의 산업정책을 펼쳤다. 그 결과 1970년대 초반부터 드디어 한국의 GNP가 역사상 최초로 북한의 GNP를 초과하게 된다. 그리고 박정희 정부는

강화된 경제력을 바탕으로 국방비 지출을 늘려나갔다. 한국과 북한의 국방비를 비교해보면 1972년부터 1976년까지 북한이 한국에 근소하게나마 우위를 점하고 있었으나 1977년부터 한국의 국방비가 북한보다 더 많아졌다⁸⁶⁾. 이는 박정희 정부가 자주국방 정책을 보다 본격적으로 추진해 나갔다는 의미이기도 하다. 이렇게 향상된 경제력을 바탕으로 박정희 정부는 북한에 대한 가장 효율적인 전략무기 개발에 고심하게 되는데 이에 따라 미사일 개발, 원자력 개발에 이어 핵개발에 대한 관심이 제고된 것이다.

당시 한국이 직면하는 가장 현실적이고 직접적이고 궁극적인 안보위협은 북한이었다. 따라서 핵개발 정책결정의 궁극적인 정책목표도 바로 북한이라고 할 수 있다. 그러나 북한과의 대치상황이라는 남북한 관계변수가 핵개발 정책결정에 있어 가장 중요한 요인이라고 하기에는 논리적인 모순이 있다. 기존 핵과 관련된 이론에서는 제3세계 국가들의 핵개발 동기 중에서 상대방의 핵보유가 큰 이유가 된다고 하였는데 우선 당시 북한은 핵보유국이 아니었다. 그리고 한국에게는 미국의 핵우산이 제공되고 있던 상황이었다. 핵보유국이 아닌 북한을 상대하기 위해 핵을 전략적으로 선택했다고 하기에는 논리적 비약이 있는 것이다. 오히려 당시 북한이 진행한 미사일 개발에 대한 대응으로 박정희 정부가 추진한 미사일 개발 계획이 북한에 대한 상대적 대응으로서 핵개발보다 더욱 설득력 있는 설명이 될 것이다.

이상과 같이 볼 때, 남북한관계변수는 한국의 핵개발 정책결정의 가장 근본적인 동기라고는 할 수 있으나 동 정책결정에 가장 큰 영향력을 미친 결정요인으로 보기에 한계가 있으며, 북한의 위협에 대한 대응 차원에서의 미국 안보 공약의 변화, 즉 주한미군의 철수가 보다 직접적인 정책 결정요인이라고 해야 할 것이다. 미국이 기존 제공하고 있었던 핵우산, 즉 한국의 군사적 열위를 극복할 수 있게 하는 미국의 핵우산을 미국과의 동맹관계 악화로 언젠가 잃어버릴 수가 있다는 공포감이 박정희 정부의 자주국방 정책과

86) 함택영, “국가안보의 정치경제학: 남북한의 경제력·국가역량·군사력”, 법문사(1998), pp. 229. / 황수현, “1970년대 한미동맹 갈등요인 연구”, 경남대학교 대학원 박사학위논문(2010.6월), pp.138.에서 재인용.

그의 궁극적인 종착점인 핵개발 정책결정의 보다 직접적인 요인인 것이다.

2. 국내정치 · 경제환경요인

한국의 핵개발 정책결정에 대한 국내정치 · 경제환경요인 차원의 분석이란 한국의 핵개발 정책결정이 한국의 국내정치적 상황 혹은 경제적 상황에 의해 유발된 정책결정인가를 살펴보는 것이다.

박정희는 1961년 군사 쿠데타로 정권을 잡은 인물이다. 군사 쿠데타를 통한 정권찬탈이라는 약점에 대응하여 박정희는 실적을 통해 정통성을 확보해 나갔다. 실제 1963년 대통령 선거에서 불과 16만 표의 차이로 간신히 대통령에 당선되었으나 1967년에는 윤보선 야당 후보를 100만 표 이상의 차이로 누르고 승리하였다는 것이 이러한 정통성 제고를 보여준다. 이는 1963년 46.7%의 지지율보다 높은 51.4%의 지지를 획득한 것이었다. 즉 이 당시 국민들의 과반수 이상이 박정희의 근대화 작업을 지지했다는 것을 의미한다.⁸⁷⁾ 1961년 박정희 정부 초창기 한국의 1인당 국민총생산은 82달러, 북한은 195달러였다. 1962년 북한은 211달러로 증가하였으나, 한국은 고작 87달러 증가뿐이었다.⁸⁸⁾ 1962년 경제개발5개년 계획은 한국경제를 정부 주도로 계획적으로 발전시키기 위한 경제구조 개조 계획이었다. 이를 통해 1970년대 한국은 1인당 국민총생산 252달러, 북한은 230달러⁸⁹⁾를 기록해 한국은 역사상 처음으로 한국이 북한을 경제적으로 제압하기 시작하였다.

1970년대 들어 ‘닉슨독트린’으로 인한 한반도 안보에 대한 우려가 높아짐에 따라 한국에 대한 대외신인도가 하락하여 한국에 대한 해외 투자가 감소하기도 하였다. 이는 해외에서 대부로 총수입액의 1/4를 조달하던 한국 경제에 큰 타격이었던바, 1969년 이후 OPIC(Overseas Private Investment

87) 이우철, “게임이론으로 본 박정희 시대의 남북관계 - 7.4 남북공동성명을 중심으로-”, 고려대학교 대학원 석사학위 논문(2009), pp.42~43.

88) 황의각, “남북한 경제의 구조와 역량”(1995), pp.274.

89) 통계청, “남북한 경제사회상 비교”(1995), pp. 41.

Corporation)가 미국의 대한 투자자를 위한 정치적 리스크 보험을 취급한 금액이 전 세계 정치리스크 보험취급액의 10%에 달하였다는 것은 한국의 대외 리스크가 어느 정도 심각하였는지를 보여준다.⁹⁰⁾ 그러나 금융과 경제의 세계화와 한국 경제의 국제화 수준이 현재처럼 높지 않았기에⁹¹⁾ 박정희 정부는 긴급경제조치 등으로 이를 해결해 나갔던 것이다.

근대화는 한국의 경제발전이라는 긍정적 측면과 함께 박정희 정부에게 새로운 정치적 도전을 야기한 요인이기도 하였다. 부의 성장과 함께 한국은 1970년대 들어 사회적 변화도 함께 맞이하게 되었다. 1970년부터 추진한 새마을 운동은 국민들의 의식개조 운동이었는데, ‘근면을 통한 부의 창출’이라는 새마을 운동의 핵심 가치와 더불어 국민들의 시민의식, 사회의식도 상승되어 가고 있었던 것이다. 국가주도 중공업 수출우선정책도 1970년대 들어 그 성과를 보게 되면서 국민들의 의식적 성장도 빠른 속도로 증가하였다. 경제의 발전을 피부로 느끼는 국민들은 먹고 사는 문제에서 벗어나 삶의 질의 추구, 보다 가치 있는 의식의 추구가 가능한 시대로 들어서게 되는 것이다.

또한 경제발전에 따른 부작용도 함께 나타난다. 1963~69년간 고도성장을 거듭해 온 한국경제는 1969년부터 심각한 불황국면에 접어들었다. 이것은 외자에 의존한 수출주도 경제의 구조적 모순에 따른 것이었다. 무분별하게 들어온 차관은 상환기일이 다가오면서 원리금 상환에 대한 부담을 증가시켰고, 신규차관의 도입을 어렵게 하였다. 여기에 미국이 한국산 경공업 제품에 대한 수입규제를 강화하면서 도산되는 기업이 증가하였다. 경제성장률은 1969년 13.8%에서, 1971년 9.4%, 1972년 5.8%로 급격히 하락하였다. 경제위기와 함께 각종 사회적 모순들도 불거졌다. 1970년 11월에는 평화시장 재단사인 전태일이 분신자살하였다. 1971년 9월에는 한진상사 파월노동자들이 체불임금 지불을 요구하면서 KAL 빌딩에 방화하는 사건이 일어난다. 학생과 지식인들의 저항도 거세어 졌다. 1971년에는 대학생에 대한 교련교육에 반발하여

90) Woo, Jung-en, "Race to the Swift", Columbia University Press(1991), pp.124. / 이우철, "게임이론으로 본 박정희 시대의 남북관계 - 74 남북공동성명을 중심으로-", 고려대학교 대학원 석사학위 논문(2009), pp. 43에서 재인용.

91) 이우철, "게임이론으로 본 박정희 시대의 남북관계 - 74 남북공동성명을 중심으로-", 고려대학교 대학원 석사학위 논문(2009), pp. 44.

전국 대학생들이 시위에 나섰고, 1971년 8월에는 대학 교수들이 대학자주화 운동을 선언했다. 이러한 와중에 치러진 1971년 대통령 선거에서 신민당 김대중 후보는 박정희 대통령에게 겨우 95만 표 차이로 패배한다. 부정선거임을 감안해 볼 때 실제로는 김대중 후보의 승리였던 것이다.⁹²⁾ 이러한 일련의 상황들은 박정희 정권에 대한 정치적 도전이었다. 판자촌 철거이주민들의 강제철거 항의 폭동, 서울 물리대 교수들의 '자주선언' 등이 이어졌다. 박정희 정부 지배엘리트 내에서도 박정희 대통령에 대한 저항운동이 풍겨져 나오기 시작하였다. 4.8 항명파동에서 김종필을 지지하는 세력이 권오병 문교부장관에 대한 야당 불신임 결의안에 찬성표를 던져 불신임 결의안을 통과시키는 등 지배엘리트 내에서도 정권에 대한 도전이 발생하기 시작하였다.⁹³⁾

문제는 이러한 국내적 정치 및 경제상황이 박정희 정부가 인식하는 Waltz의 신현실주의적 외부 위협의 방향과 같이 가고 있지 않았다는 것이었다. 박정희 정부에게는 북한의 지속적인 군사적 도발 하에서 데탕트라는 미소, 미중의 접근이 안보위협 인식에서의 괴리감을 양산하고 데탕트로 인해 한미동맹관계가 변질됨에 따라 이를 매우 큰 외부위협으로 인식하고 있는 상태였다. 그러나 경제적 발전에 따른 시민의식의 성장, 정치적 의식의 성장으로 한국 사회는 정부가 인식하는 외부 위협을 같은 정도의 심각성으로 인식하지 않았다. 국내적으로는 공산주의의 위협, 또 다른 전쟁의 가능성에 대한 실제감이 적어지면서, 국가안보 강화보다는 국내적인 민주주의 의식 확대, 기본권 보장, 정치적 발전 등의 요구가 제기되는 한편, 동시에 국가주도 경제발전 계획의 부작용과 경제발전에 따른 사회적 모순도 함께 노출되는 현상이 나타난 것이다. 이렇게 정부가 인식하는 외부 위협에 대한 인식과 국내적인 상황에 대한 불일치가 발생하자 당시 한국 정부의 대응책은 대내 통치체제 강화였다. 박정희 정부는 1971년 12월 국가비상사태를 선언하였고 1972년 10월 17일 유신헌법을 선포함으로써 국내사회를 통제하기 위한 일인 독재체제를 더욱 강화하였다.⁹⁴⁾

92) 설봉식, "박정희와 한국경제", 중앙대학교 출판부(2007)

93) 이우철, "게임이론으로 본 박정희 시대의 남북관계 - 7.4 남북공동성명을 중심으로-", 고려대학교 대학원 석사학위 논문(2009), pp.51.

94) 김보현, "박정희 정권기 경제개발 : 민족주의와 발전", 갈무리(2006)

더 큰 문제는 이러한 국내 독재체제 강화가 대미관계를 더욱 악화시킴으로써 국제적 필요사항과 국내적 필요사항간의 불일치를 더욱 심화시키는 요인으로 작용하였다는 것이다. 서술한 바와 같이, 미국의 對 아시아 정책이 변화하고 있는 가운데, 한반도에 미국의 안보 책임을 붙들고자 하는 한국 정부와 아시아로부터 발을 빼려는 미국 정부는 이미 갈등상태에 있었는데, 한국 정부의 대내적인 독재체제 강화는 이러한 대외관계, 한미관계를 더욱 악화시키는 요인이 되었다는 것이다. 당시 미국 의회는 베트남 정책에 대한 비판의 연장선에서 미국의 제3세계 개입, 특히 우익독재정권 지원에 대한 비판적 견해를 높이고 있었다.⁹⁵⁾ 한국에 대한 미국의 지원도 이런 맥락에서 미 의회의 공격대상이 되었다. 그 결과 주한미군 철수에 대한 보상조치로 제시되었던 한국군 현대화를 위한 예산 지원이 미 의회에서 삭감되는 결과가 도출된다. 여기에 더해 미 의회에서 '코리아게이트' 사건이 터지면서 미국 내 한국에 대한 반감은 더욱 상승하였다. 또한 한국 정부와 미국 간의 갈등은 앞서 서술한 바와 같이 민주주의와 인권을 중시하는 카터 대통령의 집권 이후 한미관계의 갈등이 주한미군 감축에 대한 외부 위협 인식 정도의 차이에서 양 정부 최고 지도자간 개인적 정치적 가치의 차이까지 더해져 보다 악화되어 나갔던 것이다.

위와 같은 상황을 볼 때 국내 정치적 상황은 박정희 정부의 핵개발 정책 결정에 있어 직접적인 요인이라기보다는 미국과의 관계에 영향을 미친 간접적인 요인이라고 보는 것이 보다 합당하다. 박정희 정부의 독재체제와 유신으로 인한 국내적 갈등이 곧바로 박정희 정부의 핵개발 정책결정으로 이어졌다고 보기에에는 논리적인 비약이 있다. 다시 말해 박정희 정부가 국내 정치적 상황을 해결하기 위해 핵개발이라는 정책결정을 하였다고 보기는 어렵다. 앞서 제I장에서 언급한 바와 같이 핵개발 정책은 그 정책대상자와 범위가 일국의 국내라기보다는 국제사회내 여타 타국들이다. 정치적 사회적 불만에 따른 국내적인 동요를 해소하기 위한 목적으로 국내 불만세력을 정책대상으로 하여 핵개발 정책결정을 하였다는 것은 논리에 맞지 않다.

95) 마상운, 박원곤, “태양트기의 한미갈등 -닉슨, 카터와 박정희”, 역사비평(2009)

또한 당시는 시민사회에서 민주주의 운동이 점차 세력을 더해가고 있는 와중이었는데 만약 핵개발 정책결정이 공개적으로 추진되었다면 국내적으로 전폭적인 지지를 받았을 것이라고 생각하기는 더욱 어렵다. 이는 당시 시민사회의 박정희 대통령에 대한 반감을 고려할 때 더욱 그러하다. 또한 정책결정자 그룹에서도 정부내, 과학계, 국방계 모든 인사가 핵개발에 의견을 함께한 것은 아니다. 일부 핵과학자들은 1970년대 상황에서 한국이 핵을 개발하는 것이 비용 대비 효용 측면에서 유효성이 적다고 보았다. 핵개발에 대한 국제사회의 압박에 대한 것 뿐 아니라, 실제 핵을 개발한다고 하더라도 이후 핵의 유지, 통제, 이동 시스템은 당시 한국 과학계의 수준 이상이라고 평가하였던 것이다. 이들은 핵개발보다는 국제사회의 지원을 얻을 수 있고 국민들의 실생활에 보다 도움이 되는 민간 핵전력 기술 개발에 보다 찬성하는 입장이었다.⁹⁶⁾ 대한민국 군에서도 반대 입장이 존재하였다. 전두환을 위시한 소장파 엘리트 군 인사들은 박정희를 둘러싼 고위 군자문위원들이 너무 민족주의적인 의식에 사로잡혀 있다고 보면서, 산업기반이 부재한 상태에서 핵개발에 대한 시스템적인 분석도 없이 핵개발을 추진하는 것은 한국 무기체계에 대한 신뢰성을 감소시키고 무기 조달 예산 책정에도 문제를 일으킨다고 보았다. 이들은 핵이나 미사일 같은 전략무기보다는 전통무기 개발이 한국에게 보다 시급한 문제라고 인식하고 있었던 것이다. 또한 핵 등 전략무기 개발을 무리하게 추진함으로써 전통 우방국 미국과의 관계를 악화시킬 수 있다는 점을 이들은 보다 주목하였다.⁹⁷⁾ 이러한 측면에서 볼 때 국내 정치적 상황이 핵개발 정책결정에 보다 직접적인 원인이 되었다고 하기에는 무리가 있다.

이러한 정치적 상황 설명에 있어 행위자 측면과 그 상호작용에 주목하는 시각은 다음 제IV장에서 별도로 논술한다.

96) Seung-young Kim, "Security, Nationalism and Pursuit of Nuclear Weapons and Missiles: The South Korean Case, 1970-1982", Diplomacy and Statecraft(2001)

97) Seung-young Kim, "Security, Nationalism and Pursuit of Nuclear Weapons and Missiles: The South Korean Case, 1970-1982", Diplomacy and Statecraft(2001)

제2절 북한의 핵개발 정책결정요인

북한의 핵개발 정책은 앞서 설명한 바와 같이 제2차 세계대전 당시 원자 폭탄으로 인한 일본의 패배를 목도한데서 그 정책적인 관심과 의지가 시작되었다고 할 수 있다. 이러한 관심은 1990년대에 이르러 본격적이고 실질적인 정책결정으로 이어진다.

1970년대 박정희 대통령이 핵개발을 추진하던 시기에 북한 역시 핵개발에 대한 정책적인 관심을 유지하였다. 북한은 NPT 조약의 불평등을 지적하면서도 핵관련 설비를 구입할 수 있는 제도적 기반을 마련하고자 1974년 NPT에 가입하였고, 1974년 원자력법을 제정한 후 1975년 최초 g단위의 플루토늄을 추출하는데 성공하여 핵 연구 기반을 갖추어 나간다. 이러한 핵에 대한 북한의 정책적 관심과 과학적 기반은 1980년대 들어 북한이 공개적으로 핵개발 정책을 고려함에 따라 1989년 프랑스 위성사진으로 국제사회에 명확하게 공개된 것이다. 이후의 전개 과정은 굳이 언급할 필요도 없이 NPT 탈퇴, 제1차 및 제2차 북핵위기, 그리고 현재까지도 북한의 핵문제가 전개되고 있다. 동 연구의 주요 연구 범위와 시대는 한국의 경우와 마찬가지로 1980년대와 1990년대 북한의 핵개발 추진 단계에 있어 그 결정요인이다.

1. 국제환경요인

1) 국제체제변수

냉전시기 북한의 궁극적인 외교정책, 국가정책의 목표는 한반도의 공산화 통일과 세계혁명의 달성이었다. 이를 위해 대내적으로는 사회주의체제 확립과 경제발전을, 대외적으로는 자주 원칙하에 사회주의 국가들과의 유대관계 강화에 주력하였다.⁹⁸⁾

그러나 국제사회에서는 1970년대부터 시작된 데탕트를 넘어 1980대 이념 경쟁의 종식이라는 탈냉전의 새로운 국면이 들어선다. 1970년대 시작된 미국과 중국의 접근은 그 진행이 계속되어 1979년 미국과 중국간 정식 국교가 성립되었고, 소련의 고르바초프는 1979년 블라디보스토크 선언을 통해 서방 세계를 향한 새로운 개방정책을 발표하였다. 또한 1969년 서독 브란트 수상이 시작한 동방정책은 결국 1989년 동독의 멸망과 1990년 독일의 통일을 가져온다.

이렇게 급변하는 국제사회는 북한에게 하나의 '외부 위협'이 되기 충분하였다. 1991년 소련이 붕괴됨에 따라 공산주의의 종주국이 사라졌고, 중국은 등소평 시대부터 본격적으로 서방과의 접근을 통한 개혁개방의 길로 나아갔다. 이러한 외부 위협에 대한 북한의 자기방어 정책은 무엇이였을까? 어떠한 정책을 통해 북한이 기존 체제를 유지하면서 국제사회에서 생존하고 더 나아가 정권의 세대 이양을 원만히 이룰 수 있을 것인가? 북한의 선택은 바로 북한 고유의 공산주의, 주체사상의 강화였다. 주체사상은 '사상에서의 주체, 경제에서의 자립, 정치에서의 자주, 국방에서의 자위' 등 4대 자주노선에 기반하는 사상으로, 이는 경제적, 정치적, 안보적 독립을 전제로 하고 있는 것이다. 소련의 멸망과 중국의 이질적 변화로 북한은 자주국방을 강화하여야 할 절대적 필요성을 자각하였을 것이다.

그러나 북한의 자주국방 정책의 문제점은 정책의 추진력이 뒷받침 될 수 없다는 것이었다. 1970년대 중반 북한의 경제는 한국에게 경제력 측면에서 처음으로 추월당하였다. 혈맹국 중국도 더 이상 믿을만한 안보우산 제공자가 아니었다. 소련은 역사에서 사라져갔다. 중국과 소련으로부터의 경제적 지원도 장담할 수 없는 상황이었다. 소련의 경제는 시장경제 도입 이후 혼란이 지속되고 있는 상황이었고, 중국은 개방 이후 4개 현대화 등 경제적 실리주의를 추구하면서 개방으로 인한 국내적 여파, 자국 경제의 연착륙을 위해 전념을 다하고 있는 상황이었다. 전통적 우방국 소련과 중국으로부터 해결책을

98) 이동형, "탈냉전기 북한과 러시아의 관계 변화", 한국과 러시아관계 평가와 전망(2001), pp.403.

찾을 수 없었던 북한은 결국 對 서방 관계개선에 나서게 되나, 보상금을 받아낼 수 있는 일본과의 관계정상화 회담은 8차례나 진행되었음에도 불구하고 전혀 진전이 없었다.⁹⁹⁾ 이제 북한에게 남아있는 카드는 미국과의 직접 협상뿐이었다. 이러한 상황에서 북한이 국가체제와 김일성 일가의 정권을 보전하기 위해 미국과 협상할 수 있는 가장 효율적인 도구는 무엇이였을까? 핵개발은 우방이 사라져가는 현실에서 북한의 국방과 안보를 위한 하나의 강력한 무기였을 뿐 아니라, 한국에 대한 경제적 열위와 이로 인한 군사적 열위 극복, 그리고 북한의 외교난 타개 대책인 미국과의 협상에서도 매우 유용한 수단이었던 것이다.

아울러 북한에게 보다 수월하게 핵개발을 가능하게 하는 상반된 상황 또한 한반도에 존재하였다. 미국은 1981년 전두환 대통령에게 핵개발을 포기한다는 다짐을 듣게 된다. 더 나아가 1989년 당선된 노태우 대통령은 1991년 한반도 비핵화 선언을 하게 되고, 미국은 주한미군의 전술 핵무기 철수와 한반도에서의 핵의 불사용을 선언하였다. 즉 미국과 한국은 한반도에서 핵을 사용하지 않을 것이라고 일방적으로 먼저 선언하게 되는 것이다. 적이 어떤 강력한 무기를 사용하지 않겠다고 선언하고 있는 상황에서, 그 무기를 개발할 능력이 가능하고, 그 무기를 사용해서는 안 된다고 강요당한 바 없고, 또한 먼저 사용하지 않겠다고 선언하지도 않는 상황에서, 가장 효율적인 적에 대한 대응책은 바로 그 강력한 무기를 개발하여 보유하는 것일 것이다. 미국과 한국의 한반도 비핵화 선언, 보다 정확히 말해 한국내 비핵화 선언은 반대로 북한에게 핵이 가장 강력한 국방 무기가 된다는 결론을 주는 것이다.

따라서 앞서 제I장에서 언급한 바와 같이 동 연구가 한국과 북한의 핵개발 정책결정을 Waltz적 신현실주의 시각에서 외부위협에 대한 자기방어라는 측면에서 볼 때, 체제변수 측면에서 발생한 냉전의 붕괴라는 안보위협이 북한의 핵개발 정책결정에 있어 가장 큰 결정요인이었는가를 살펴보아야 한다. 결론부터 말하자면 북한에게는 당시 공산주의가 붕괴하는 냉전의 소멸이 가장 큰 안보위협이었다. 탈냉전은 국제체제구조의 변화 측면에서 데탕트보다

99) 차성덕, “북한 외교정책의 결정요인에 관한 연구-탈냉전기 대미핵정책변화를 중심으로-”, 서울대학교 행정대학원 박사학위논문(1998.8월)

훨씬 더 강력한 국제체제 수준의 변화였다. 소련과 중국이 사실상 공산주의를 방기하였고, 동유럽 국가들에서는 혁명이 일어나 독재자가 축출당하고 국가의 체제가 변하였다. 사실상 지구상에서 북한을 제외하고 공산주의를 고수하는 나라는 전무한 실정이 된 것이다. 이러한 상황은 북한에게 국가 존립의 근본이 흔들리는 상황인 것이다. 북한은 비록 1960년대 중국 및 소련과 분쟁을 겪으면서 '주체사상'이라는 우리식 공산주의를 보다 부각시키기는 하였으나 근본적으로 공산주의에 기반을 두는, 한국과 차별되는 정체 하에 탄생한 국가였다. 그런 근본 이데올로기가 적대국의 사상인 민주주의에 패배하여 소멸하였다는 것은 북한의 체제 기반에 대한 방어 논리를 상실하게 하는 커다란 위협인 것이다.

이러한 상황 하에서 북한은 존재 자체의 위협에 직면하게 되는 것이다. 북한은 이제 한국의 군사적 위협, 미국의 군사적 위협이라는 군사적 안보 수준을 넘어서 국가의 기본 이데올로기이자 자국 건립의 기초에 대한 논리적인 공격에 직면하게 되는 것이다. 다시 말하자면 김일성, 김정일 북한 지도자 자신들이 인지하고 있는 세계관과 국가관이 전멸하는 상황에서, 북한이 계속 존재할 수 있는 이유와 수단을 찾아야 하는 상황에 직면하게 되는 것이다.

이러한 Waltz의 신현실주의에서 말하는 안보위협, 어쩌면 단순 안보위협을 넘어 국가체제 자체에 대한 위협이 되는, 탈냉전에 직면하여, 북한은 핵무기에 주목하게 되는 것이다. 핵무기는 사망이 적으로 둘러싸인 북한에게 자국의 안보를 보장해주는 가장 강력한 무기일 뿐만 아니라, 북한이 존립을 보장받아야 할 상대, 즉 국제사회의 초강대국 미국과 협상을 할 수 있는, 그리고 미국과의 협상에서 미국이 무시하지 않을 협상파트너로 인정받게 하는 유일한 방법으로 부각되었을 것이다. 이는 앞서 살펴본 한국 박정희 정부의 핵개발 외교정책결정의 요인이 국제환경요인 중 동맹관계변수인 점과 다소 다른 점이다. 한국의 경우는 국제체제변수의 변화를 상쇄할 만한 또 다른 변수, 동맹관계변수가 존재하였다. 반면, 북한에게는 국제체제변수 변화보다 동맹관계변수가 크다고 보기 어렵다. 그 이유를 아래 설명한다.

2) 동맹관계변수(북중, 북소동맹)

공산주의를 기반으로 하는 조선민주주의인민공화국은 모든 사회주의국가들과의 연대를 지향한다. 그러나 Waltz의 신현실주의 시각에서 보는 '위협'과 이에 대한 '안보 대응'이라는 측면에서 볼 때, 북한의 핵개발 정책결정 시기 북한과 실질적으로 유의미한 동맹관계를 맺고 있었던 국가는 중국과 구소련(현 러시아) 두 국가를 꼽을 수 있을 것이다. 그런데 북한은 북한의 주요 동맹관계에 있어 한국의 경우와 다른 3가지 특징을 가지고 있다. 첫째, 한국이 한국전쟁 이후 거의 1국, 미국에게 전적으로 안보를 의지하고 있는데 반해 북한의 경우는 공산주의권의 두 맹주 소련 및 중국과의 동맹을 통해 자국의 안보 강화를 기도하였다. 즉 동맹관계변수에 있어 한국은 1개, 북한의 경우는 2개라는 점이다. 변수가 2개인 만큼 동맹관계변수가 북한의 안보에 미치는 영향은 한국의 경우보다는 좀 더 작다고 할 수 있다. 두 번째 차이점은 북한의 경우 동맹관계에 있어 2개의 변수 소련과 중국 사이에서 끊임없는 시소게임을 벌이면서 자국의 안보 강화를 시도하여 왔다는 점이다. 그리고 이 시소게임의 변화 요인은 바로 당시 소련, 중국과의 양자관계, 그리고 소련, 중국의 대외정책이다. 북한이 중국과 소련 사이에서 동맹변수에 있어 시소게임을 펼쳤다는 것은 다시 말해 중국, 소련 어느 한쪽과도 전적으로 동맹관계를 신뢰하고 의지하지 않았다는 것을 반증한다. 즉, 북한 안보의 근간이 동맹이라는 말이 아니라는 것이다. 이는 한국의 1960년대 안보가 한미동맹, 즉 주한미군에 의존하였다는 점과 큰 차이가 있다. 세 번째 차이점은 북한의 경우 한미동맹하 한국과는 달리 중국군이나 소련군이 북한에 실제 상주하지 않았다는 차이점이 있다. 이는 주한미군이 한국에 주둔하여 실제 한국의 안보에 있어 일부분을 담당하였다는 점과 큰 차이가 있다. 또한 이 점은 북한은 한국보다는 덜 중국과 소련에게 안보를 의존했다는 것을 보여주는 또 다른 증거이기도 하다.

제2차 세계대전 종전 이후 북한지역에 소련군과 중공군이 진격한 이래 북한은 소련 및 중국과 뗄 수 없는 관계를 유지해온다. 그러나 사실 중국과

북한의 관계는 이보다 더욱 오랜 역사를 가지고 있다. 일제 강점기 시절 중국과 만주지역 조선인, 인근 북한 지역 주민들은 공동 전선을 통해 일본제국 주위에 대항하였다. 독립운동가 신규식 등도 상해 등지로 망명하여 중국에서 독립을 위해 활동하였고, 중국의 지도자 쑨원 등과도 돈독한 관계를 가지면서 일본과의 독립투쟁을 전개해 나갔다.

이러한 중국과의 긴밀한 관계는 중국의 국공내전 시기에도 이어진다. 만주에서 항일유격대에 참여한바 있던 김일성은 후일 중국 공산당 휘하 동북항일연군 등 중국 군대에 참여하였다. 또한 국공내전 시기에 북한 김일성은 중국 공산당을 원조하여 북한 지역을 인적 대피 장소와 물자공급소로 활용하는데 동의하였고 일본 강점기 시절 남은 무기들을 중국 공산당에게 제공¹⁰⁰⁾하기도 하였다. 일각에서는 마오쩌둥 군대가 국공내전에서 승리하는데 있어 절대적 공헌을 한 것이 바로 김일성의 물자 제공이라는 의견까지 존재한다. 이러한 중국에 대한 지원이 한국전쟁 당시 북한에 대한 중공군의 지원 계기가 되기도 한 것이다. 즉 북한과 중국 공산당간에는 오래된 역사와 함께 공적인 관계 뿐 아니라 인적 관계까지 더해진 돈독한 관계가 있었던 것이다. 중국과 북한은 마오쩌둥이 공산당 정권을¹⁰¹⁾ 수립한 직후인 1949년 10월 6일 공식 외교관계를 수립하였다. 이후 김일성은 마오쩌둥과 스탈린과의 협의를 통해 한국전쟁을 일으켰고, 한국전쟁의 휴전협정에는 다름 아닌 유엔군 사령관 클라크와 조선인민군 최고사령관 김일성, 그리고 중국인민의용군 총사령관 평더화이가 서명을 하였다. 이후 1953년 11월 북한과 중국은 '북중 경제 및 문화합작협정'을 체결하였으며, 1954년부터 1957년까지 중국은 북한에 약 8억 위안의 대규모 무상원조를 하는 등 한국전쟁 이후 북한의 재건에 많은 도움을 주었다.

한국전쟁 이후 중국과 북한의 밀월관계는 중국이 흐루시초프의 등장 이후 소련과 갈등을 빚은 시기와 그 궤를 같이 한다. 1953년 소련 공산당 제1서기에 오른 흐루시초프는 '평화공존'을 내세우면서 미국과의 화해와 협력을

100) 리홍원 외, "동북인민혁명투쟁사 역본", 참한(1989), pp.206.

101) 김용현, "한국전쟁 이후 중국인민지원군의 역할에 관한 연구", 북한연구학회보 제10권 제2호 (2006), pp.154.

추구해 나갔던바, 마오쩌둥은 흐루시초프의 스탈린 비판 등으로 인해 자신의 국내적 위상에 미칠 영향을 우려하였다. 더욱이 1958년 주은래와 김일성이 '현대 수정주의와의 비타협적인 투쟁을 계속 진행할 것'이라고 하면서 중국과 소련의 관계가 틀어지게 되었는데, 이는 반대로 중국과 북한의 관계를 보다 긴밀하게 하는 계기가 된다. 이렇게 북한의 동맹관계변수에서는 중국과 소련이라는 두 하부변수 상호간의 관계에 따라 북한의 동맹관계변수가 영향을 받는다는 특징이 있음을 알 수 있다.

중국과 소련의 갈등으로 인한 중국과 북한의 보다 친밀한 우호관계는 1961년 7월 중국 주은래와 북한 김일성이 중소조약과 동일한 내용의 '우호상호조약'이라는 동맹관계를 체결함으로써 그 절정을 이루었다. 동 조약은 '어느 한편이 침략을 당하면 지체 없이 군사 및 기타 원조를 제공한다'는 조항을 두고 있으며, '수정 또는 폐기에 대한 쌍방 간의 합의가 없는 이상 영구적으로 효력을 가진다'고 규정하여 북소조약보다 상대방에 대한 안보제공의 약속을 보다 심화한 것이었다. 북한과 소련 역시 1961년 '조소우호협력 및 상호원조조약'을 체결하였으나, 북소조약은 사회주의적 국제주의에 근거하고 있고 체결 10년 후에는 5년마다 갱신할 수 있도록 하는 등 영구적인 효력을 규정한 북중조약에 비해 보다 관념적이고 비실질적이라고 할 수 있는데, 이 또한 당시 중국과 소련 중에서 북한이 중국에 보다 안보적으로 의지하고 있다는 사실을 보여준다.

그러나 이러한 중국과 북한의 밀월관계는 1966년 시작된 문화대혁명 당시 홍위병들과 지도자들이 북한을 수정주의자로 비난¹⁰²⁾하면서 틀어지게 되었다. 당시 수정주의는 곧 적이나 다름없다는 뜻이었기에 북한 지도부가 느끼는 중국에 대한 위기감은 매우 컸다. 이렇게 중국과의 동맹관계가 약화되자 북한은 1960년대 중반 이후 소련과의 관계를 회복해 나가기 시작하였다. 문화혁명의 와중 1965년 등장한 소련의 브레즈네프 또한 북한에 대해 개선 조치를 취해나갔다. 브레즈네프는 문화혁명으로 중국의 對 북한 지원이 중단된 것을 대비하여 북한에게 중국과는 다른 차원인 군사원조, 경제지원, 핵으

102) 이우철, "게임이론으로 본 박정희 시대의 남북관계 - 7.4 남북공동성명을 중심으로-", 고려대학교 대학원 석사학위 논문(2009), pp.61.

로부터의 보호를 제공하게 된다. 1966년 6월에 1967년~70년도 '상품 호상납입에 관한 협정'과 '어업분야에서의 협조에 관한 의정서'에 조인하였고, 경제적, 기술적 협조에 관한 협정도 체결하였다.¹⁰³⁾ 그러나 이러한 소련과의 관계 회복이 북한이 안보를 소련에게 보다 의존했다는 의미는 아니다. 1960년대 쿠바에서 미국의 압력에 굴해 소련이 미사일을 철수시키는 것을 본 김일성은 동맹보다는 자력에 의한 안보강화, 즉 자주국방을 더욱 강화¹⁰⁴⁾해 나간다.

중국과는 1969년 가을 관계 해결의 실마리를 마련하게 된다. 북한은 1969년 6월 모스크바에서 개최되는 공산당 및 노동당의 국제회의에 불참하면서 이 대회를 부정하던 중국에게 북중 관계 개선의 명분을 제공하였다. 또한 1969년 10월 북한 정부대표단이 중화인민공화국 창건 20주년 기념행사에 참석하면서 보다 관계가 회복된다.

그러나 탈냉전의 시기에 접어들어 공산주의권이 변화되면서 다시 한 번 북소, 북중 관계가 변화되었다. 회복되던 중국과의 관계는 1978년 중국 공산당 제11기 중앙위원회에서 덩소평이 개혁개방정책을 표명하면서 다시 전환기를 맞게 된다. 덩소평은 문화혁명으로 피폐해진 경제를 살리고자 국외자금을 도입하여 경제발전을 추구하는 새로운 중국식 사회주의 시대를 열어나갔다. 그러나 북한은 중국과 같은 개혁개방에 동조하기에는 국가체제적인 한계가 있었다. 북한은 중국과 달리 국유가 절대적인 비중을 차지하고, 중앙에 모든 권한이 집중되어 있는 중앙집중식 사회주의 계획경제이며, 중국이 1980년대 이전 포기했던 집단생산체제를 계속 유지하고 있는 작은 규모의 경제였다. 이러한 구조 하에서 적극적인 개혁개방을 시행할 경우 자본주의 경제가 급속도로 파급되어 국가체제 유지와 관련된 문제들을 효율적으로 통제하기 어렵게 된다.¹⁰⁵⁾ 따라서 북한은 중국의 개혁개방 기조와 보조를 맞출 수 없었던바, 양국은 동맹관계에 있어 체제 불일치성을 표출하게 되는 것이다.

103) 이우철, "게임이론으로 본 박정희 시대의 남북관계 - 7.4 남북공동성명을 중심으로-", 고려대학교 대학원 석사학위 논문(2009), pp.61.

104) 이우철, "게임이론으로 본 박정희 시대의 남북관계 - 7.4 남북공동성명을 중심으로-", 고려대학교 대학원 석사학위 논문(2009), pp.60.

105) 송종규, "북한과 중국의 관계 변화에 관한 연구", 부경대학교 정치외교학과 박사학위 논문(2013.2), pp. 71~72.

북한은 결국 중국식 개혁개방을 수정주의라고 비판하면서 개혁개방 이전의 중국 보다 더욱 보수적인 정치노선을 택함으로써 중국의 정치노선과 같등을 노출하였다.¹⁰⁶⁾ 이러한 갈등관계는 1992년 한중수교로 더욱 고조된다. 중국은 한국과의 수교 이후에도 북한을 저버린 것이 아니라는 의미에서 지속적으로 북한과의 선린우호관계를 강조하였으나¹⁰⁷⁾, 북한은 “제국주의에 굴복한 일부 혁명 변절자들의 배신행위로 말미암아 최근 일부 국가에서 사회주의가 좌절되고 자본주의가 복귀되는 엄중한 사태가 빚어졌다”며 중국을 비난하였던바, 북중관계는 거의 중단되는 상황에 이르게 된다.¹⁰⁸⁾¹⁰⁹⁾

이러한 중국과 북한과의 동맹관계변수에 있어 불협화음은 1960~70년대 한미동맹에 있어 갈등과 유사한 측면이 있다. 그러나 북중 갈등의 근본요인은 한미동맹의 갈등요인과 다르다. 한미동맹의 경우 데탕트라는 국제체제변수의 영향을 받은 측면이 있기는 하나, 그 핵심은 박정희 대통령의 미국에 대한 배신감이라고 볼 수 있다. 베트남 파병 등 미국에 대한 헌신에도 불구하고 미국은 주한미군의 감축을, 특히 카터 행정부 시기에는 박정희 대통령에 대한 반감으로 이를 진행하였고, 이에 대해 ‘자주국방’을 추구한다는 차원에서 박정희 정부는 핵개발 정책결정을 하게 되는 것이다. 반면, 북중 동맹관계는 김일성과 등소평의 개인적인 감정 차원이라기보다는 국제사회의 탈냉전이라는 국제체제변수의 직접적인 영향을 받은 측면이 강하다. 탈냉전의 상황 하에서 중국은 개혁개방이라는 자기생존의 길을 선택한 것이고, 이러한 과정에서 상대방의 정치적 가치에 대한 공격이 있기는 하였으나, 근본적인 원인이 개인적인 가치관의 갈등은 아니었다. 중국과 북한간의 동맹관계 변수의 영향력을 이와 같이 분석해 볼 때, 또 하나 남은 북한의 동맹관계의 세부

106) 송종규, “북한과 중국의 관계 변화에 관한 연구”, 부경대학교 정치외교학과 박사학위 논문(2013.2), pp.75.

107) 이희욱, “북중관계의 변화와 한국의 대응” 중국의 부상에 따른 한국의 국가전략 연구1“, 대외경제정책연구원(2009), pp.186 / 송종규, “북한과 중국의 관계 변화에 관한 연구”, 부경대학교 정치외교학과 박사학위 논문(2013.2), pp.79에서 재인용

108) 이종석, “북한 중국관계의 변화와 동북아 평화”, 21세기 동북아평화증진과 북한, 세종연구소(2000), pp.272. / 송종규, “북한과 중국의 관계 변화에 관한 연구”, 부경대학교 정치외교학과 박사학위 논문(2013.2), pp.79에서 재인용

109) 북중관계는 1996년 홍성남 북한 부총리의 중국 방문에서 체결된 대규모 원조협정을 통해 개선된다. 동 협정에서는 중국이 매년 북한에 50만 톤의 식량과 120만 톤의 석유, 150만 톤의 석탄을 무상으로 제공한다고 되어있다.

변수, 북소동맹이 1980~90년대 북한의 핵개발 정책결정에 어떠한 영향을 주었는지 살펴본다.

1960년대 회복되기 시작한 소련과의 동맹관계는 앞서 설명한 바와 같이 북중동맹에 비해 북한의 의존성도 약했고, 1960년대 이미 쿠바 미사일 위기로 인해 소련에 대해 실망했던 북한은 자국의 안보에 대해 소련과의 동맹에 전적으로 의지하지 않았다. 어찌되었던 북중동맹과 함께 북한의 중요한 대외 동맹으로 유지되어 오던 북소동맹은 1980년대 후반 고르바초프의 개혁이 시작되면서 변화하기 시작하였다. 소련의 '신사고 외교'는 소련이 내부개혁을 할 수 있도록 평화적인 국제환경을 만드는 것이 목적이었으므로 외교의 전략을 공존과 타협으로 전환하였다. 이러한 맥락에서 고르바초프는 1986년 7월 '블라디보스톡 연설'에서 한국과의 관계개선 의사를 표하였고, 1988년 9월 '크라스노야르스크 연설'에서는 극동지역의 군사적 협력을 제안하며 소련군의 일방적인 감축을 선언한다. 이어 1988년 9월 17~10월 3일간 개최된 서울 올림픽에 소련이 참가하였고, 1990년 중국보다 앞서 소련은 한국과 외교관계를 수립하였다. 이에 북한은 1991~93년간 소련과 모든 공식적인 접촉을 중단하였다. 더욱이 북한과 소련(이후 러시아)간의 갈등이 증폭된 이유는 1992년 구소련 해체 직후 옐친 러시아 대통령이 그해 1월 평양에 특사를 파견하여 1961년 동맹조약의 개정을 제안한 점이다. 북한은 동 조약이 '체결 후 10년간 유효하고 체결 당사국 일방이 기한 만료 1년 전에 조약 갱신 및 폐기에 대한 공식적인 통보가 없을 경우 향후 5년간 그 효력이 인정된다'고 규정한 점을 들어 러시아의 개정 요청을 거부하고 1996년까지 동맹조약이 유효하다고 주장한다. 이러한 러시아와의 갈등 관계는 북한의 핵문제가 1993년 NPT 조약 탈퇴로 국제사회 만방에 공개되었을 때 러시아가 공개적으로 북한에게 NPT 조약 준수를 요청하면서 계속 지속된다.

이렇게 북소 동맹관계가 약화된 것은 북중관계 악화와 더불어 북한에게 하나의 커다란 '위협'이 된 것이 사실이다. 그러나 이러한 동맹관계변수에 있어서의 '위협'은 한국의 한미동맹관계변수의 악화와는 그 정도와 원인이 다르다. 앞서 언급한 바와 같이 북한은 주요동맹변수가 중국과 소련으로 나누

어져 있어 한국의 한미동맹에 대한 의존보다 그 의존도가 낮았으며, 또한 북한 자신이 중국과 소련 사이에서 시소외교를 지속해왔던바, 어느 한 쪽 동맹에도 자국의 안보를 전적으로 의존하지 않았다. 또한 동맹관계변수 악화의 원인도 한미동맹의 경우와는 다르다. 한미동맹의 경우 국제체제변수로 인한 동맹변수의 영향도 있지만, 기본적으로 박정희 대통령의 개인적인 인식과 미국과의 개인적인 정치적 가치의 갈등 부분이 컸다. 반면 북한의 경우 중국 및 소련과의 갈등은 국제체제변수인 탈냉전으로 인한 동맹관계의 변화라는, 보다 국제체제 구조적인 원인이 좀 더 노출되는 것이다.

3) 남북한 양자관계변수

1980년대는 1960년대 말, 1970년대에 거쳐 지속 추진되었던 한국의 정부 주도 수출위주 경제성장 정책이 본격적으로 그 결실을 보여준 시기이다. 1970년 초반부터 한국 경제는 드디어 북한 경제를 앞서가기 시작하였고, 이러한 경제력과 자신감을 바탕으로 1986년 아시안게임, 1988년 올림픽을 한국에서 유치하였다. 북한은 1983년 아웅산 폭탄테러 사건, 1987년 KAL기 폭파 사건 등 게릴라 공격을 포기하지 않았으나, 1960년대와 비교할 때 그 차이점을 들자면, 1980년대 북한의 테러는 한국 내에서가 아니라 모두 외국에서 발생하였다는 점일 것이다. 즉, 1968년 김신조 청와대 습격사건과 같이 한국을 대상으로 밀고 내려오는 직접적이고 전면적인 테러보다는 다소 우회적이고 약화된 모습이다. 이러한 현상도 북한의 자신감 상실과 한국의 자신감 상승을 보여주는 한 측면이다.

한국이 88 서울올림픽을 공산권까지 초청하여 성공적으로 개최하고, 이후 야심적으로 '북방정책'을 추진, 전통적인 북한의 우방국 소련 및 중국과 수교를 추진하는 과정은 북한에게 국제체제요인 차원의 위협에 더해 남북한관계에 있어서도 하나의 '위협'이 되었다. 즉, 북한은 탈냉전의 국제사회 구조 변화의 와중 자국 존립의 근간을 잃어버리는 상태에 더해 남북한간 경쟁에서도 패배감을 느꼈던바, 이러한 패배감은 국제체제변수 차원의 위협에 더해 또 다른 위협이 되었던 것이다. 한국은 자신감을 바탕으로 북방정책을 통한

남북한 대화를 제의하고, 1973년 6.23 선언을 통해 제안한 남북한 유엔동시 가입까지 1991년 성사됨으로써, 남북관계의 주도권이 한국에게 완전히 넘어갔다. 경제력이 뒤지고 전통적인 우방, 중국과 소련이 한국과 수교를 맺어가고 있는 상황에서 북한은 더욱 더 안보위협을 느꼈을 것이다.

그렇다면 이러한 남북한 관계변수가 북한의 핵개발 정책결정에 있어 어느 정도의 영향력을 발휘한 것인가? 남북한 관계 변수에서 핵심은 한국과의 경쟁을 통한 북한의 체제유지 여부이다. 공산주의를 기반으로 하고 있는 북한은 민주주의를 기반으로 하고 있는 한국과 이념의 대결이자 체제의 대결을 펼치고 있었다. 따라서 남북한관계변수에서 볼 때 한국과의 경쟁, 특히 박정희 정부 들어 본격적인 경제개발이 이루어지면서 한국이 비약적으로 발전하는 것이 하나의 충분한 '위협'으로 작용할 수 있다. 1970년대 초 처음으로 한국이 1인당 GDP에서 북한을 추월하였다고 기록되어 있다. 그러나, 경제부문을 떠나 남북한 관계변수에서 양국의 국방비를 비교해 보면 조금 다른 측면을 볼 수 있다.

1970년대 초반 한국군 전력은 국방부의 '울곡사업의 어제와 오늘, 그리고 내일'에 따르면 북한의 50.8%(1974년)이었는데, 1970년대 중반 한국의 경제발전과 함께 국방비 지출이 상승하여 영국국제전략문제연구소(IISS) 연차보고서 '밀리터리밸런스'(1987~1988년 판)에 따르면 1975년 한국의 국방예산이 12억 8600만 달러로 북한의 8억 7800만 달러를 초월한 이래 계속 절대적 수준에서 한국의 국방예산이 북한을 앞지른 것으로 나타나 있다. 그러나, 국방비 지출 규모 증가가 두 국가의 전력에 대한 평가를 의미하는 것은 아니다. 한국국방연구원에 따르면 1992년 말에도 여전히 한국의 전력을 북한의 71% 정도로 평가하였다.¹¹⁰⁾ 즉 산업발전으로 인한 한국의 경제발전과 그에 따른 국방비 지출 증가는 북한에게 충분히 하나의 '위협'이 될 수 있겠으나, 실질적인 군사력을 평가해 볼 때 한국의 70년대 국방비 지출 증가에도 불구하고 북한이 여전히 군사적인 우위를 점하고 있음을 알 수 있는바, 북한이 경쟁열위로 느끼는 '위협'은 국방전력 면에서 충분히 보상될 수 있었다고 본다. 또

110) "[정전협정 60년] <3> 남북 군사 대치 (상) 끊임없는 중무장 경쟁", 서울신문, 2013년 7월 2일자, <http://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20130702006007>

한 가지 주목해야 할 점은 한국은 북한으로부터의 침략 위협을 인식하고 있었던 반면, 북한은 한국에 의한 북침에 대해서는 가능성을 크게 보지 않았을 것이라는 점이다. 무엇보다도 한국 안보의 근간을 점하는 주한미군을 움직이기 위해서는 미국의 동의가 반드시 필요한데, 1980년대, 1990년대 탈냉전의 국제기조하에서 미국의 전면전 결정은 쉽지 않았을 것이 당연하다. 또한 한국은 1992년 남북기본합의서를 채택하여 동 선언 제2장에서 남북불가침을 규정하였다. 동 남북기본합의서 이후 북한이 미국과의 단독협상을 요구한 것도 한국으로부터의 위협이 더 이상 북한에게 큰 의미를 가지지 않기 때문일 것이다. 이제 북한의 위협은 한국이 아니라 국제사회의 초강대국 ‘미국’이 된 것이다. 따라서 북한의 핵개발 정책결정에 있어 남북한관계변수는 한계가 있다.

2. 국내정치 · 경제환경요인

1980~90년대는 북한식 사회주의 체제의 경직성과 비효율성으로 인해 북한이 심각한 침체국면을 맞이하는 시기이다. 북한 주민들의 의식주 생활수준은 1970년대 보다 더 어려워졌다.¹¹¹⁾ 북한은 1960년대 중소분쟁 당시 소련에 반대하는 입장을 취함으로써 소련으로부터 그동안 제공받던 군사, 경제원조를 받지 못하게 된 이래 자체 국방비 지출을 대폭 증가시켰던바, 이는 경제적인 압박요인으로 작용하였다. 그러나 이러한 경제적 압박에도 불구하고 북한은 국방력을 계속해서 키워나간다. 1960년대 ‘4대군사노선’을 제정하고 무리한 군사력 건설을 전제로 한 경제정책을 취한 북한은 1961년 제1차 7개년 경제계획을 3년이나 연장하였으나 ‘사회주의의 완전승리를 위한 물질, 기술적 토대’ 마련이라는 목표 완수에 실패함으로써 경제난이 시작되었고, 1990년대 이후 계속해서 마이너스 성장을 기록 중이다.¹¹²⁾

북한은 이러한 경제난을 타결하기 위해 1984년 합영법을 제정하여 대

111) 한국개발연구원, “1989-90년 한국경제개관”

112) 한국무역협회, “주요북한경제지표”

외무역과 경제협력의 확대 발전을 모색하기 시작한다. 그러나 생산시설과 기술수준이 낙후되어 수출이 확대되지 못하는 상황에서 무역적자는 계속 누적되어, 1987년 서방채권 은행단으로부터 사실상 채무이행 불능국으로 선고받는다. 이러한 경제난에도 불구하고 북한은 1980년대 정치적인 이유로 제3세계에 2억6천만 달러의 유무상 지원을 실시함으로써 경제에 대한 부담을 더욱 가중시켰다. 합영법 또한 실패라고 평가되는데, 1991년 말까지 북한이 외국기업과 성사한 합영사업은 140여건, 투자는 1억 5천만 달러에 달할 뿐이었다. 이러한 와중에서 전통적인 혈맹국가인 중국 및 소련과도 멀어지게 되자, 경제난 타개를 위한 해외투자처와의 협상은 북한에게 일본과 미국밖에 남지 않는 상황이 되는 것이다. 그러나 일본과의 국교정상화 회담은 계속 실패하고 미국과의 북미 직접대화가 쉽게 이루어지지 않았고¹¹³⁾ 대외원조는 겨우 중국에게 의존할 수밖에 없는 실정이었다. 통일부 자료에 따르면 1990년대 이후 북한의 식량 부족량은 연평균 150~200만 톤, 특히 1995년~1998년에는 가장 낮은 생산량을 보였는데 그 주요 이유는 1990년대 공산주의권이 붕괴되면서 경제지원이 단절되고, 농업관련 기술협력 중단, 비료 등 농업원자재 생산 감소 등으로 보고 있다.

이러한 북한의 경제상황 악화는 바로 정치적 안정의 문제, 그리고 당시 김정일로의 정권이양을 추구하고 있는 상황에서 북한 정권에 대한 체제유지의 문제, 정통성의 문제, 그리고 인민들의 충성도에 대한 문제와 직결된다. 김일성에 대한 무한신뢰에서 새로운 김정일이라는 인물이 지도자로 취임하기 위해서는 인민들의 지지를 통한 안정적인 정권이양이 필요한 것이다. 김정일은 1971년 6월 사회주의 노동청년동맹 제6차대회 연설에서 김일성이 아들에게 권력을 세습할 뜻을 처음 밝힌 이래, 1972년 12월 당중앙위원회 제5기 6차 전체회의에서 후계자로 공식 지명되었고, 1973년 9월 당5기 7차 전체회의에서 당 정치위원회 후보위원과 당 조직 및 선전선동 담당비서로 임명되는 등 사실상 1970년대부터 권력승계 준비를 진행해왔다. 1990년대 들어 김정일로의 부자세습이 기정사실화 되었고, 특히 김정일은 1992년 4월 군수 칭호를 받으며 당 군사위원장 직위도 승계하여 실질적으로 군을 장악하였다.

113) 차성덕, “북한 외교정책의 결정요인에 관한 연구-탈냉전기 대미핵정책변화를 중심으로-”, 서울대학교 행정대학원 박사학위논문(1998.8월)

1994년 김일성 사망 당시 김정일은 당 총비서, 국가주석직을 승계하지는 못하였으나, 김일성의 3년 탈상이 끝난 1997년 10월 8일 노동당 총비서로 취임하였다.

위의 상황을 다시 요약해 보자면, 1990년대 북한의 국내적 큰 과제는 김일성-김정일 부자승계의 원활화, 그리고 체제경쟁에서 뒤쳐진 북한 상황에 대한 타개라고 할 수 있다. 그리고 북한에게 일종의 불행이라고 할 수 있는 점은 김일성이 고령화되어 김정일의 정권기반의 공고화가 지도부의 최대 현안인 가운데 탈냉전이라는 체제변수에서의 변화와 경제상황 악화로 인한 남북한 관계에서의 경제적 열위 등 북한에게 불리한 여러 요소가 동시다발적으로 나타나고 있었다는 점이다. 이러한 내부 상황의 해결책은 국내적으로 김정일의 정통성 공고화, 그리고 대외원조 삭감 등 중국 및 소련과 같은 전통 동맹파트너들에 대한 신뢰가 어려워지는 상황에서 새로운 협상 파트너를 찾아 탈냉전의 혼란 속에서 자국의 안보를 유지하고 국내 경제상황이라는 '위협'을 타개하기 위한 원조 채널을 확보하는 것이다. 그리고 결론적으로 보았을 때 이러한 '위협'에 대한 타결책으로 찾은 것이 바로 핵개발 정책이었던 것이다. 1993년 북한의 핵개발이 국제사회에 공개된 후, 결론적으로 북한은 핵협상을 통해 자국의 안보를 확보해 나가면서 경수로 공급을 통해 경제상황 타개를 위한 경제원조 또한 확보해왔다.

문제는 1990년대 북한의 상황이 현재에도 지속되고 있다는 것이다. 2011년 김정일의 사망 이후 김정은은 2012년 4월 13일 최고인민회의에서 국방위원회 제1위원장직에 올랐다. 제3세대로의 권력이양이 이루어지고 있는 현실 속에서 1990년대 경제위기 역시 지속되고 있는 실정이다. 더욱이 제2차 북핵위기 이후 유엔 안보리 결의 1718호와 결의 1894호로 북한에 대한 해외 물자 공급, 해외투자가 더욱 어려워지고, 일본과의 수교는 일본인 납치 문제 등으로 요원한 상황에서, 북한에게 '핵'은 여전히 국제적, 그리고 국내적 '위협'으로부터 가장 효율적인 '안보보장책'인 것이다. 국방력의 차원에서도 핵의 의미는 유용하다. '비핵화'를 선언한 한국을 상대로 북한의 노후한 국방무기체계를 뒤집을 수 있는 가장 유용한 방법은 여전히 '핵'인 것이다.

제3절 비교분석

1960~70년대 한국의 핵개발과 1990년대부터 현재까지 계속되고 있는 북한의 핵개발에 대해서 상기와 같이 국제환경요인(국제체제변수, 동맹관계변수, 남북한관계변수), 국내정치·경제상황요인을 통해 가장 중요한 결정요인이 무엇인가를 분석해 보았다.

우선 한국의 핵개발과 북한의 핵개발 정책결정은 국제환경요인 중 국제체제변수 측면에서 유사점을 발견할 수 있다. 박정희 정부가 본격적으로 핵개발 정책을 시작하였을 당시 국제사회는 체제 자체의 변화는 아니었으나 체제내 큰 변화인 데탕트를 맞이하고 있었으며, 이와 유사하게 북한이 1980~90년대 핵개발을 추진할 당시 국제사회에서는 탈냉전이라는 체제변화가 일어나고 있었다. 당시 미약한 한국의 국방력을 볼 때 주한미군의 주둔은 한국의 안보 확보를 위한 대전제였는데, 그럼에도 불구하고 미국은 데탕트 기조 하에 주한미군 철수 조치를 시작하였고, 이것은 한국에게 하나의 생존에 대한 '위협'의 문제가 되었다. 북한의 경우도 1990년대 북한 핵개발 추진 당시 국제환경이 한국의 경우와 유사하다. 1990년대는 북한에게 북방 3각체제의 데탕트가 일어나는 시기였다. 1979년 한국이 동맹국 미국과 적국 중국의 수교를 지켜봐야 했던 것처럼, 북한은 1990년 자신의 동맹국 소련과 한국의 수교를 목도하였고, 1991년에는 공산주의의 종주국 소련이 해체되었으며, 1992년에는 혈맹국 중국과 한국의 수교까지 이루어졌다. 그리고 더 나아가 공산주의체제 자체가 붕괴하는 탈냉전 현상이 대두하였다. 그러나 문제는 이러한 국제환경 즉 국제체제변수의 변화가 1960~70년대 한국이 직면한 한반도의 현실과 마찬가지로 1980~90년대 북한이 직면한 한반도의 현실과 크게 괴리되었다는 점이다. 즉 데탕트와 탈냉전의 도래는 한국과 북한이 현실적으로 한반도에서 여전히 직면하고 있는 안보'위협'과 불일치한다는 또 다른 안보 '위협'을 발생시키는 것이다. 그렇다면 국제환경요인 중 이 국제체제변수가 한국과 북한의 핵개발 정책결정에 있어 결정적인 요인이었는가? 이에 대

한 대답을 위해서는 국제환경요인 중 동맹관계변수측면을 함께 살펴보아야 한다.

국제환경요인을 국제체제변수와 동맹변수로 보다 세분화해 볼 때, 한국과 북한의 경우 차이점이 있다. 한국의 경우 데탕트라는 국제체제변수의 변화는 한미동맹이라는 동맹관계변수로 인해 그 변화가 상쇄될 수 있는 상황이었다. 즉, 당시 한국의 경우 국제사회 전체에 대한 안보 의존보다 미국이라는 일개 동맹국에 대한 안보 의존이 더 컸다. 데탕트라는 국제체제변수의 변화로 한국이 안보의 위협을 느끼더라도 한국의 안보를 가장 크게 담당하고 있던 미국이 한미동맹관계를 굳건히 유지했더라면 국제체제변수 변화와 이로 인한 안보불일치로 인한 영향은 한국의 안보에 영향을 미치지 못할 것이며, 따라서 이러한 변화가 한국의 핵개발 정책결정을 추진하게 할 중요한 요인도 되지 못하였을 것이다.

그러나 문제는 한미동맹 관계가 데탕트와 함께 변화되었다는 것이다. 앞서 기술한 바와 같이 닉슨독트린이라는 국제체제변수 차원의 데탕트로 인한 한국과 미국의 위협인식에 대한 불일치, 그리고 카터 행정부 시기 양국 대통령간의 정치적 가치에 대한 갈등 문제가 발생한다. 여기에 박정희 대통령이 인식하는 미국에 대한 배신의 감정이 더해진다. 박정희 대통령은 존슨 행정부 시절 국제사회가 냉담하는 베트남전에 국군을 파견하면서 미국을 지원하였으나 미국 정부는 이후 주한미군 제7사단을 베트남으로 이동시키고자 주한미군을 감축하였고, 카터 행정부는 인권 문제로 박정희 대통령을 경시하였다. 이는 한미동맹에 있어 동맹파트너 미국에 대한 박정희 대통령의 신뢰를 급감시키는 요인이었다. 당시 한국의 안보가 거의 전부 주한미군, 그리고 미국이 제공하는 핵우산에 의존하고 있는 상황에서 미국의 행동은 박정희 대통령에게 안보파트너로서 미국을 더 이상 신뢰하지 못하며 따라서 자주국방을 통해 한국의 안보를 확보해야겠다는 결론에 이르게 한다. 그리고 이 자주국방정책의 최종점이자 핵심은 바로 미국이 제공하고 있는 핵우산을 대체하는 핵무기 개발이었던 것이다.

반면 북한의 경우는 한국과 반대의 상황이 된다. 북한이 자국의 안보 확보를 위해 핵개발 정책을 추진하게 된 요인으로서는 동맹변수보다 국제체제변수가 보다 강한 측면이 있다. 탈냉전이라는 국제체제변수의 변화로 북소동맹, 북중동맹에서 변화가 있었던 것도 사실이지만, 동맹에 대한 안보 의존은 한국에 비해 턱없이 낮았다. 북한이 한국전쟁 이후 중국과 소련 사이에서 시소외교를 펼쳤던 것도 북한이 자국의 안보를 동맹에 전적으로 의존하지 않은 원인이 된다. 소련과의 동맹은 거의 북한이 안보를 의존할 수 없을 정도까지 약화되었다. 즉 1960~70년대 한국에게 미국이 가지는 의미와는 상반되게 1980~90년대 중국과 러시아가 북한에게 가지는 안보제공자로서의 의미는 미약하였다. 따라서 북한에게는 국제환경요인에서 한국과 달리 동맹관계변수보다 국제체제변수가 더 강한 핵개발 정책결정 요인이 된다.

세 번째 국제환경요인 중 남북한관계변수를 살펴보면 한국의 핵개발 정책결정 당시 남북한 상황은 북한의 지속적인 군사적 도발로 인한 '위협'이 높아지고 있는 상황이었으나, 북한의 위협은 사실상 한미동맹에 의해 보강되고 있었으므로 만약 이 시기 한미동맹이 악화되지 않았더라면 남북한관계변수에 있어서의 위협 증대는 결정적인 정책 결정요인이 되기 어려웠을 것이다. 따라서 한국의 핵개발 정책결정에 있어 상대적으로 남북한관계변수는 국제환경요인 중 동맹관계변수에 비해 그 설명력이 부족하다. 북한의 경우도 마찬가지이다. 북한이 핵개발을 현실적인 정책결정으로 가시화한 1980년대, 1990년대 남북한관계변수를 보면 비록 1970년 이후 북한의 경제가 한국의 경제에 비해 우위로 전환되기는 하나, 북한의 적 한국에 대한 국방력의 측면에서는 1992년까지 여전히 북한이 우위를 점하고 있었다. 핵개발이 국방력의 일환이라는 점에서 1980~90년대 남북한관계변수가 전혀 영향을 미치지 못하였다고 볼 수는 없으나 그 영향력의 정도가 전적이라고 보기는 어렵다.

네 번째로 국내정치·경제적 요인을 살펴보면, 1970년대 한국의 핵개발에 있어 국내변수적인 측면은 직접적인 영향력을 가진다고 보기 다소 어려운 점이 있다. 경제발전이 시작되고 민주주의가 싹트던 당시, 한국의 국내상황이 인식하는 북한에 대한 '위협'은 박정희 정부의 인식보다 그 정도가 약했

다. 당시 시민사회의 테마는 독재정권 타도를 통한 민주주의 사회 건설이다. 그러나 지도부인 박정희 정부가 고민했던 사항은 한미관계 악화로 인한 한국의 안보 확보였다. 이러한 시민들의 위협인식 정도와 정부가 인식하는 위협 정도가 불일치하는 상황에서, 박정희 정부는 독재체제를 강화하게 되고, 이는 순환적으로 미국과의 관계를 더욱 악화시켜 결국 다시 한미동맹관계가 더욱 악화되는 상태에 이르게 되는 것이다. 따라서 간접적인 요인은 되었을 지언정 국내상황요인이 박정희 정부의 핵개발 정책결정에 직접적인 요인이 되었다고 보기 어렵다.

또한 당시 한국에서 민주주의 시민의식이 상승하고 있었던 상황에서 1945년 일본에서 시행된 핵폭격의 비인간적인 결과를 도출하였던 핵무기 개발이라는 정부의 정책이 만약 공개 추진되었더라면 이에 반대하는 세력이 정부의 핵개발 정책결정에 반대를 하였을 가능성이 크다. 더욱이 당시 강화되고 있는 독재체제 하에서 핵무기라는 절대무기의 개발을 추진한다는 사실이 공개되었을 경우, 독재에 저항했던 많은 학생들과 민주주의 인사들에게는 핵개발 추진이 또 하나의 좋은 對 정부 비판의 구실이 되었을 것이다. 아울러 다음 제IV장에서 설명하겠지만, 실제 당시 집권 정부 내에서도 박정희를 위시한 소수 정책결정 집단의 핵개발 추진에 대해 앞서 기술한 바와 같이 일부 과학계와 일부 소장파 군 인사들은 그 효용성에 의문을 제기하면서 반대 입장을 표명하기도 하였다.

반면, 북한의 경우는 다르다. 1980~90년대는 탈냉전이라는 국제체제수준의 변화와 함께 북한의 국내 상황 역시 급변하고 있던 시기였다. 경제개발계획과 합영법의 실패로 북한의 경제난은 계속 가중되고 있었으며, 무엇보다도 북한에게는 김일성에서 김정일로의 권력승계라는 체제유지 문제, 즉 국내변수측면에서 정치상황적인 큰 요인이 있었다. 국가체제 유지를 위한 정당성 제고와 이에 대한 내부적 지지, 내부단결 확보라는 체제유지는 탈냉전 시기 한국과의 경쟁이 열위로 변화된 현실에서 북한이 직면한 가장 큰 과제였다. 이러한 상황에서 한국이라는 위협에 대한 안보 확보, 그리고 안보의 공고화를 통한 북한 내부 체제의 정당성 강화, 경제난 타개를 위한 중국, 러시아

의 새로운 협상 파트너 확보 등의 문제를 가장 효율적으로 해결할 수 있는 수단이 바로 ‘핵개발’이었던 것이다. 절대무기로서의 핵은 북한 국내적으로도 충분히 유용한 對 인민 정책홍보 효과가 있었고, 아울러 탈냉전이라는 국제 체제 변화에 따른 안보 위협에 대한 해결책이기도 하였다.

북한의 핵개발 정책결정에 있어, 한국의 경우 국제환경요인 중 동맹관계 변수의 측면이 강하였다는 것과는 달리 국제체제변수와 국내요인 측면이 강하다는 점은, 북한이 핵개발을 진행해 나가면서 핵개발에 또 다른 정책적 유용성을 더한 점에서 잘 설명된다. 북한 핵개발의 시작은 앞서 언급한 대로 국제체제변수 차원의 변화와 국내정치적 요인에 있어 정권이양의 정통성 확보를 위한 위협에 대한 대응이 목적이었다. 이는 1970년대 한국의 핵개발이 안보위협에 대한 대응이라는 점과 동일하다. 그러나 북한 핵문제를 해결하기 위해 제네바 합의 그리고 동북아의 6자회담 체제가 성립되면서, 북한에게 핵개발 정책은 안보 확보라는 핵무기 개발정책에 더해, 핵무기가 다른 목적을 위해 사용될 수 있는 협상 수단이 될 수 있다는 유용성이 추가되게 된다. 북한은 제네바 합의에서 핵동결의 대가로 전력난 해소를 위한 경수로 건설과 중유 공급을 약속받았다. 이러한 국제사회의 약속 이행에 문제가 생기자 북한은 제2의 북핵위기를 일으키면서 6자회담이라는 다자채널 확보와 함께 북미간 접촉이라는 새로운 돌파구를 획득하게 된다. 특히 북미간 접촉은 앞서 언급한 바와 같이 중국과 소련의 변모, 일본과의 국교수립이 난관에 부딪친 상황에서 북한에게 매우 유용한 채널이었다. 또한 북한의 핵은 중국과의 협상에서도 중요성을 갖는다. 계속해서 북한의 對 중국 의존성이 커져가는 상황에서 북한의 핵카드를 중국과의 협상력 차원에서 북한과 중국 양쪽 모두에게 유용한 카드인 것이다.

이는 과거 1970년대 한국의 핵개발 정책과 차이점을 보이는 요소이다. 한국의 경우, 핵무기 개발정책에 핵협상 유용성이 추가될만한 전략적 고려와 시간이 부재하였다. 물론 박정희 대통령은 1974년 미국에 의해 핵개발 폐기 압력이 들어오자 한동안 이 핵을 통한 미국과의 협상을 염두에 두었을지도 모른다. 사실 포드 대통령과 미 의회는 한국에게 핵개발 포기 압박을 가하면

서, 일종의 보상적인 측면에서 한국군 현대화 계획 지원이나 주한미군 철수 동결 등을 제시했던 것이 사실이다. 그러나 미국의 한국에 대한 핵개발 포기 압력은 북한에 대한 국제사회의 압력과는 차원을 달리한다. 즉 당시 한국이 안보를 전면적으로 주한미군에 의존하고 있는 상황에서 미국의 핵개발 포기 압력은 한국의 안보 자체를 전면적으로 흔들 만큼 강도가 큰 것이었다. 또한 소련이 북한에게 핵기술을 전수했던 것과는 달리, 미국은 한국이 핵기술을 전수받을 수 있는 창구 즉, 벨기에, 프랑스, 캐나다 등의 채널을 전면 폐쇄하였다. 또한 전두환 정권이 들어서자 한미정상회담의 전제조건으로 핵개발 자체를 포기하도록 압력을 가한다. 그러한 상황에서 1970년대 당시 한국이 핵개발을 정책 대안으로 유지하면서 핵개발을 협상용으로 대체하는 것은 북한의 경우와는 달리 한계가 있었다고 본다.

또한 핵개발을 수단으로 안보상의 대체이익을 추구하는 것도 북한과 달리 한계가 있었다. 당시 박정희 정부는 앞서 언급한 바와 같이 주한미군 철수 동향이라는 한미동맹의 변화, 즉 국제환경요인 중 동맹관계변수가 가장 큰 요인이었다. 즉 핵개발을 추진한 가장 직접적인 요인이 주한미군 철수에 따른 자주국방 확보 정책이라는 것이다. 이 말은 다시 말해, 박정희 정부가 핵개발을 포기하기 위해서는 바로 그 요인이 된 요소, 즉 다시 말해 한미동맹의 악화 회복, 그리고 주한미군 철수 동향 철회, 그리고 이를 통한 한국의 안보유지가 보장되면 충분히 막을 수 있는, 그리고 박정희 정부 입장에서도 더 이상 핵개발 정책을 고집할 수는 없는 상황이라는 뜻이다. 물론 박정희 대통령은 1979년 암살 당시까지도 핵개발의 의도를 완전히 포기하지는 않았다. 앞서 제I장에서 기술한 바와 같이 박정희 대통령은 미국의 압력으로 핵기술의 직접적인 습득이 어려워진 후 1976년 한국핵연료개발연구소(Korea Nuclear Fuel Development Institute)를 설립하여 간접적인 방식으로나마 핵재처리 기술을 습득하고자 노력하였다.¹¹⁴⁾ 그러나 우선 이러한 시도가 박정희 대통령이 북한처럼 핵무기에 대해 공격무기에서 협상을 위한 수단으로 정책적인 변환을 한 것인지에 대해서는 명확하지 않다. 반면 북한의 경우는 1993년부터 현재까지 오랜 기간 동안 국제사회와 핵 문제를 논의해 오면서

114) Seung-young Kim, "Security, Nationalism and Pursuit of Nuclear Weapons and Missiles: The South Korean Case, 1970-1982", *Diplomacy and Statecraft*(2001)

자국의 안보 보장의 수단으로서 핵개발 정책을 안보확보라는 당초의 정책적 목적 외에 핵개발을 통한 협상, 그리고 핵개발을 통한 여타의 외교적 대체이익을 얻는 수단으로 동 정책을 변환시킬 만한 시간과 여유, 그리고 상황이 존재하였다. 이는 1970년대 한국에 대한 미국의 압력이 단기간 내, 한국측이 주도적으로 대안을 제시할 기회조차 주지 않고 급박하게 진행되었다는 점과도 차이가 있다. 더욱이 박정희 대통령이 유지하고자 했던 간접적인 핵처리 기술 습득 노력조차도, 1981년 전두환 대통령이 제5공화국 정권 인정을 위한 대가로 핵연료개발연구소를 폐쇄하고 모든 관련기술 연구에서 '핵'이라는 단어를 삭제함으로써, 완전히 폐기되었다. 그리고 노태우 대통령의 한반도 비핵화 선언은 한국의 핵개발 정책의 전면적인 포기에 대한 재확인이었다.

제IV장 한국과 북한의 핵개발 추진과정 비교 : 정책결정과정

앞 III장이 핵개발 정책결정자를 ‘정부’라는 ‘black box’로 보고, 그 정부내 주요행위자에 대한 분석 없이 정책결정에 대한 결정요인, 즉 Waltz의 신현실주의 시각에서 어떠한 위협이 가장 큰 정책결정요인이었는지에 대해 중점적으로 분석한데 반해, 동 제 IV장에서는 한국과 북한 정부내 주요 정책결정자에 대해 살펴보고, 이들이 핵개발 정책결정과정에서 어떠한 상호작용을 하였는지를 살펴본다. 이러한 분석의 목적은 결국 한국과 북한의 핵개발 정책결정이 세간에 알려진 바와 같이 박정희와 김일성, 김정일이라는 최고지도자의 주도적인 결정이었느냐를 살펴보는 것이다.

제1절 한국의 핵개발 주요 정책결정 참여자와 그 상호작용

1. 대통령

1970년대 한국의 핵개발에 있어 박정희라는 개인변수는 결코 무시하지 못할 요소이다. 현재도 마찬가지이지만 한국은 강력한 대통령제를 기반으로 하고 있는 국가이고, 더욱이 1970년대 시민의식이 현재보다 약했던 시절, 한국의 대통령이라는 정부수반은 여타 국가의 대통령과는 비교도 할 수 없는 정도의 결정권을 가지고 있었다. Erwin C. Hargrove와 Michael Nelson은 미국 대통령을 대상으로 하여 대통령의 유형을 준비형, 성취형, 정리형 3가지로 구분하고 있는데, 박정희 대통령은 대통령 직속기관이 각 부처를 압도하고 대중을 동원하기도 하며, 지나치게 성취를 강조하여 집행상의 문제가 중국에 심각한 정치문제를 야기하는 ‘성취형’ 유형에 속하고 있다.¹¹⁵⁾ 1960~70년대는 정치, 경제, 외교 모든 측면에서 국가주도의 정책결정이 이루어지고 있던 시기였다. 이러한 상황에서 핵개발이라는 전환적인 외교정책결정은 당

115) 유훈, 김지원, “정책학원론”, 한국방송통신대학교출판부(2002)

시 박정희 대통령의 승인, 선도 없이는 결코 추진될 수 없는 시스템이었다. 따라서 이 당시 한국의 핵정책을 분석하는데 있어 많은 선행연구들이 ‘박정희의 핵 추진’이라는 표현을 사용한다. 즉 한국 정부가 추진한 핵개발이라기 보다는 박정희라는 개인이 추진한 핵개발이라는 표현을 쓰는 것이다. 그리고 이러한 단언은 앞서 서술한 바와 같이 당시 한국 정부의 정책결정 시스템을 볼 때 논리적인 추론이다.

그렇다면 박정희라는 개인의 어떠한 요소가, 한국의 핵개발에 어느 정도의 영향을 미친 것인가? 일반적으로 박정희는 매우 민족주의적이고 자기 통제력이 강하고 자신의 선택에 대한 자부심이 강하며 애국심이 두텁고 자주 국가에 대한 신념이 강한 인물로 알려져 있다. 일제 강점기 당시 일본군내 한국군 장교라는 일면 모순적인 경험과 공산주의자 형제를 잃고 본인 자신도 공산주의자로 몰렸던 경험을 통해 국가의 독립과 자존의 필요성을 무엇보다 절실히 느꼈던 인물이었다. 그렇다면 이러한 박정희의 민족주의적 성향, 자존적 성향이 핵개발 추진이라는 외교정책에 결정적인 영향을 미쳤던 것인가? 그리고 핵개발 정책결정이 박정희 개인성향 단독에 의한 것인가 아니면 박정희의 개인적 성향이 다른 결정요인에 영향을 미친 것인가?

이에 대해 김승영은 ‘Security, Nationalism and the Pursuit of Nuclear Weapons and Missiles: The South Korean Case, 1970-82’ 논문에서 흥미로운 주장을 펼친다. 그는 박정희가 1961년 쿠데타 집권 이후 미국의 중요성을 잘 알고 있었던 점, 경제발전을 위한 시드머니를 위해 국내의 강력한 반대를 무릅쓰고 식민지 지배 국가였던 일본과 1965년 국교를 정상화한 점, 일본군 장교로부터 한국군 장교로의 변신 등을 예로 들면서 박정희의 민족주의 성향 보다는 실용주의적 성향에 주목한다. 김승영은 또한 박정희가 자주라는 개념을 강조해 왔기는 하였으나, 실제 이 개념은 국가경제발전이라는 목표를 위해 국민들을 독려하려는 차원에서 사용되었고, 자주국방이라는 신념은 1960~70년대 북한의 도발 증가, 닉슨 독트린의 시작 이후라고 말하고 있다. 김승영은 박정희의 대다수 참모들이 박정희를 매우 이성적이고 차분한 정책결정자로 기억하고 있다고 하면서, 미국의 주한미군 철수 위협에 맞서 박정

회는 결국 자주 국방력 강화를 통해 국가의 자존을 지킬 수밖에 없다는 결론을 내렸다고 본다.¹¹⁶⁾ 이와 같은 박정희의 인성에 대한 선행연구에 근거해 볼 때, 짧은 기간 내에 가장 강력한 자주 국방력을 갖추게 할 핵개발의 선택은 박정희라는 정책결정자의 민족주의적, 자존심적 선택이라기보다는 이성적, 논리적 결론이었던 것으로 볼 수 있다. 이러한 박정희의 성향은 Allison의 정책결정 모형에 있어 합리적 행위자 모델을 적용할 수 있다. 즉 데탕트라는 체제변수의 변화 와중 동맹변수가 약화되는 상황에서 박정희의 이성적인 안보확보 방안은 자주국방, 그리고 자주국방의 최종목표는 결국 당시 미국이 제공하고 있던 핵우산을 대체하는 핵무기 개발이었다는 논리이다.

핵개발 정책결정의 주요행위자 박정희 대통령을 살펴보면 있어, 앞서 제III장에서 동맹관계변수에서 설명한 정치적 가치의 문제를 간과할 수 없다. 제III장에서 설명한 바와 같이 박정희의 일제 강점기 군복무 경험, 한국전쟁에 대한 역사적 경험 등에서 볼 때 인권과 민주주의는 한국의 생존과 안보 확보, 그리고 북한의 안보위협에 대한 대응에 있어 박정희 대통령에게 중요한 가치가 아니었다. 문제는 박정희 대통령의 개인적인 가치가 카터 대통령의 등장 이후 한미관계를 보다 악화시키는 요인으로 작용하였다는 것이다. 카터 대통령은 독재체제를 보다 공고화하고자 하는 박정희 대통령을 북한의 김일성보다 더 나쁘게 평가하였다고 한다. 한국과의 정부협상 등 외교관계에서도 이러한 카터 대통령의 박정희 대통령에 대한 개인적인 평가가 작용하였던 것이다. 개인적인 평가에 근거하여 카터 대통령은 미국 의회의 주한미군 감축 반대에도 불구하고 주한미군의 철수를 강행해 나갔던 것이다.

2. 군부

박정희 정부는 군사쿠데타로부터 출발한 정부이다. 제3공화국 수립 이후 다수의 군 출신들이 행정부로 진출하여 실제 국가정책 과정에 참여하였다.

116) Seung-young Kim, "Security, Nationalism and Pursuit of Nuclear Weapons and Missiles: The South Korean Case, 1970-1982", *Diplomacy and Statecraft*(2001)

또한 핵개발 정책결정이 앞서 제I장에서 언급한 바와 같이 하나의 외교국방 정책이라고 할 수 있으므로 동 정책결정에 있어 군부의 역할을 조망하는 것은 나름 의의가 있다. 그렇다면 핵개발이라는 외교국방정책결정에 박정희 정부 시절 군부의 역할은 어떠한 것이었는가?

동 정책결정에 있어 군부의 역할을 살펴보기 위해서는 박정희 정부 당시 군부의 영향력을 우선 분석해 보아야 한다. 군 출신인 박정희 대통령은 취임 이후 자신의 뿌리인 군 출신을 등용하는 한편, 동시에 군에 대한 분할통치를 통해 군부의 영향력을 통제하려고 한다. 박정희 대통령의 군부분할통치는 육군참모총장 등 군부 내 상층지휘집단과 실질적인 각 주요전투부대 단위의 핵심 소장장교 집단을 이원화하는 것이었다.¹¹⁷⁾ 1960년대 말과 1970년대 초까지 군부 내 갈등은 김재규 보안사령관을 중심으로 하는 육사 2기와 윤필용 수경사령관을 중심으로 하는 육사 11기 소장장교 집단간 대립양상으로 나타났다. 박정희는 육사 11기를 지원하여 본인의 친위집단으로 양성하였는데 그 결과 결성된 단체가 ‘하나회’이다. 육사 11기 전두환을 중심으로 하는 소장파 하나회는 박정희 대통령 시기 장교들과는 성격을 달리한다. 이는 박정희 대통령이 1963년 취임 이후 쿠데타의 재발을 방지하기 위해 시행한 군부의 탈정치화, 그리고 군의 전문직업화¹¹⁸⁾와도 관련이 있다.

박정희 대통령의 군부에 대한 경계에서 시작된 이러한 군부 통제방식은 정책결정에 있어 군부의 독자적인 입지를 키우는 계기가 되기도 하였다. 앞서 II장에서 언급한 바와 같이 김승영의 논문¹¹⁹⁾에 따르면 박정희 정부의 핵개발 정책결정에 대해 전두환을 중심으로 한 소장파들은 비판적 시각을 가지고 있었다. 직업의식과 전문 군사교육으로 양성된 이들 소장파들은 박정희를 둘러싼 고위 군자문위원들의 민족주의적 시각을 비난하면서 산업기반이 부재한 상태에서 핵개발에 대한 체계적인 분석도 없이 핵개발을 추진하는 것은 한국 무기체계에 대한 신뢰성을 감소시키고 무기 조달 예산 책정에도

117) 장성호, “한국 군부의 정치개입 특성에 관한 연구”, 정정 제9집(1996), pp.88.

118) 장성호, “한국 군부의 정치개입 특성에 관한 연구”, 정정 제9집(1996), pp.90.

119) Seung-young Kim, “Security, Nationalism and Pursuit of Nuclear Weapons and Missiles: The South Korean Case, 1970-1982”, *Diplomacy and Statecraft*(2001)

문제가 된다고 본 것이다. 이들은 핵이나 미사일 같은 전략무기보다는 전통 무기 개발이 한국에게 보다 시급한 문제라고 인식하면서 또한 핵 등 전략무기 개발을 무리하게 추진함으로써 전통 우방국 미국과의 관계를 악화시킬 수 있다는 점을 우려하였다.¹²⁰⁾

박정희 정부의 핵개발 정책결정에 있어 군부의 역할을 평가하는 것은 아직 당시 군부 인사들이 다수 생존하여 있는 상태에서 이들의 행태에 대한 객관적인 1차 자료를 수집하는데 무리가 있긴 하나, 적어도 군부 내에 파벌이 존재하여 파벌에 따라 핵개발에 대한 지지 여부가 달랐다는 점은 알 수 있다. 이는 다시 말하면, 핵개발 정책이 외교국방정책이라는 측면에서 군부의 역할과 지지가 컸을 것이라는 일반론적 시각에 다른 의견을 제시하는 것으로, 오히려 직업군인 의식과 합리적인 군사전략을 교육받은 소장파들은 핵개발에 대해 전적으로 찬성하는 입장은 아니었음을 알 수 있는바, 따라서 핵개발 정책결정 과정에 있어 군부의 역할은 예상보다 작은 부분을 차지한다고 할 수 있겠다.

3. 행정부(관료)

행정 관료란 행정 관료제의 구성원을 의미하는데, 관료제의 구성에는 대통령도 포함하지만 동 장에서는 대통령을 제외한 일선관료들의 역할을 살펴본다. 정책결정과정에서 있어 행정 관료의 역할을 살펴보는 이론으로 Nakamura와 Smallwood의 정책결정자와의 관계에 따른 관료의 역할 분류를 주목할 만하다. 이들은 정책결정자와의 관계를 기준으로 고전적 기술자형하 행정관료, 지시적 위임형하 행정관료, 협상자형하 행정관료, 재량적 실험형하 행정관료, 관료적 기업가형하 행정관료로 구분하고 있는데, 우리나라와 같이 관을 중시하는 국가의 경우 관료가 막대한 권력을 향유하는 관료적 기업가형하 행정관료가 다수 정권하에서 보여지나, 박정희 정부의 행정관료는 상기 유형 중 지시적 위임형하 행정관료에 가깝다고 볼 수 있다. 즉 최고 정책결

120) Seung-young Kim, "Security, Nationalism and Pursuit of Nuclear Weapons and Missiles: The South Korean Case, 1970-1982", *Diplomacy and Statecraft*(2001)

정자가 정책목표를 구체적으로 제시하면 행정관료는 그 행정적 재량권 범위 내에서 목표를 달성하기 위하여 기술적, 행정적 협상을 하는 것이다.

박정희 정부 당시 핵개발 정책결정에 대해서도 당시 관료들의 행태는 지시적 위임형하 행정 관료에 가깝다. 앞서 설명한 바와 같이 박정희 정부의 핵개발 정책결정에 있어 가장 큰 결정요인은 동맹관계변수 차원의 한미동맹 관계의 악화라고 할 수 있는데, 한미동맹의 악화와 이에 따른 자주국방 정책 추진에 있어 가장 큰 요인으로 박정희 대통령 개인의 미국에 대한 배신감을 언급한 바 있다. 이러한 맥락에 따르면 박정희 대통령은 자신의 對 미국 인식으로 핵개발에 대한 정책결정을 하였고, 이를 수호하기 위해 오원철 경제2 수석비서관, 외무부 관료들이 무기개발 정책과 대미외교를 수행해 나간 것이다. 박정희 정부의 핵개발 정책결정에 있어 그 중요 결정요인을 상기와 같이 한미동맹관계변수로 설명할 때, 이 정책과정에서 행정부, 각료들의 별도의 입장이 반영되었다던가 행정부가 동 정책결정 과정에서 별도의 행위자로 독립변수로서 역할을 하였다고 보기에는 애로점이 있다.

4. 시민

앞서 제II장에서 설명한 James E. Anderson 이론에서 보는 바와 같이, 시민은 정책과정에 있어 공직자 선출, 혹은 민원 등을 통해 정책의제결정에 영향을 미칠 수 있다. 그러나 다른 정책과정 참여자에 비해 그 역할이 미약한 것이 사실이다. 또한 박정희 정부 시대에 국민은 민주주의 사회에서의 하나의 독립적인 행위자, 또 다른 정책결정변수라고 보기에는 어려움이 있다. 물론 1970년대는 한국의 시민사회가 발전하는 과정이었다. 당시 학생운동이 활발하게 발생하였고, 학생들과 학계의 의견이 하나의 중요한 변수로 등장하였다. 그러나 핵개발 정책결정 참여자를 논함에 있어 시민의 역할을 고려하는 것은 우선 당시 박정희 정부의 핵개발 정책결정이 공개적으로 추진된 정책이 아니라는 점에 주목할 필요가 있다. 즉, 시민사회는 동 정책이 있었는지조차 당시에는 인지하지 못하였다. 이러한 특수상황에서 시민사회의 역할을

논하는 것은 적절하지 않다.

5. 외부행위자(미국)

박정희 정부의 핵개발 정책결정에 있어 또 하나 주목해야 할 행위자는 바로 미국이다. 앞서 언급한 바와 같이 박정희 정부의 핵개발 정책은 하나의 외교정책이다. 동 외교정책의 직접적인 대상은 물론 한국에 대한 안보위협외의 1차적인 원인인 북한이었으나, 동 외교정책을 만들어 가는데 있어 미국의 역할은 지대하였다. 제III장에서 분석한 바와 같이 박정희 정부의 핵개발 정책결정이 동맹관계변수에 있어서의 한미동맹의 갈등으로 제기된 위협에 대한 대응이라고 볼 때, 동 결정요인에 있어 미국은 주요 행위자이다. 박정희 정부의 핵개발 정책은 동맹관계변수에 따른 주요 행위자 미국과의 정책적인 상호반응(feedback)¹²¹⁾에 따라 그 정책결정과정에서 진행되었던 측면이 있다. 이는 닉슨독트린부터 시작해서 주한미군 철수 문제, 카터 행정부 시기 미국 의회와 군부의 반응 등이 모두 그러하다. 따라서 미국이라는 행위자를 제외하고는 박정희 정부의 핵개발 정책결정을 논할 수 없을 것이다. 이는 아래에서 살펴볼 북한과 대비되는 점이다.

제2절 북한의 핵개발 주요 정책결정 참여자와 그 상호작용

북한의 정책결정 구조를 보면 헌법상 외교정책결정에 대한 최고기구인 최고인민회의이며, 내각은 국가의 정책을 집행하기 위한 대책을 세운다.¹²²⁾ 그러나 하기에서는 북한 헌법에 규정되어 있지 않으나 현실적으로 북한의 제반 정책을 주도하는 행위자로 국가주석 및 국방위원장, 군부, 노동당의 역할을 살펴본다.

121) Zelikow, Philip, "Foreign Policy Engineering-From Theory to Practice and Back Again-", *International Security*, Vol. 18, No.4(1994)

122) 북한 사회주의 헌법 제119조

1. 국가주석, 국방위원장

앞서 언급한 바와 같이 북한의 핵개발은 1950년대 정책적 관심시기 부터 1990년대 초 본격적으로 북한의 핵개발이 국제사회에 공개된 시점까지가 범 위인바, 이 시기 북한의 핵개발 정책결정에 있어 한국의 박정희와 같은 위상의 최고 정책결정자는 국가주석 김일성과 김일성 사후 김일성의 위치를 이어받은 국방위원장 김정일 두 사람이다. 그렇다면 김일성과 김정일의 어떠한 위치와 개인적인 성향이 북한의 핵개발 정책결정에 있어 영향력을 발휘하였는가?

북한의 핵개발 외교정책 결정에 대한 개인변수를 살펴봄에 있어 김명섭 교수가 ‘북핵문제와 동북아 6자회담의 지정학: 역사적 성찰과 전망’이라는 논문에서 언급한 흥미로운 심리학적 요소를 주목할 필요가 있다. 김명섭 교수는 동 논문에서 절대무기로서 핵을 보유하겠다는 북한의 집념이 공산주의의 실현을 위해서는 모든 폭력이 정당화 될 수 있다는 아시아태평양시기 공산주의적 폭력관에 기반하고 있다고 기술하고 있다.¹²³⁾ 김일성과 김정일은 공산주의 사상을 기반으로 하고 있으므로 이러한 공산주의적 폭력관의 영향력을 계산해야 한다. 즉 북한에게는 핵무기에 대한 정당성 혹은 위협성에 대한 서구 국제사회의 우려가 논리적으로 적용되지 않는다는 말이다. 실제 김명섭 교수가 주장한 대로 공산주의 국가 소련과 중국은 모두 핵무기를 개발, 보유하고 있다. 즉 개발능력이 있는 공산주의 국가들은 핵개발에 대해 주저하지 않았다는 것이다. 북한의 경우 핵개발 개발능력 측면에서 중국, 소련과 같은 정도의 잠재성을 보유하고 있진 않았지만, 북한의 모든 경제적, 군사적, 과학적 잠재력을 총 동원하여 핵무기 개발을 향해 총력을 기울였을 것이다. 이러한 심리학적 요소는 북한의 핵개발 정책에 있어 잠재기적 성격인 1950~1980년대 설명에 일면 설득력이 있다.

123) 김명섭, “북핵문제와 동북아 6자회담의 지정학: 역사적 성찰과 전망”, 한국과 국제정치 Vol. 27 No.1, 경남대학교 극동문제연구소(2011)

그렇다면, 북한의 정책결정에 있어 최고지도자의 위상과 영향력은 어떠한가? 김일성은 1960년대 북한에서 유일체제를 확립하였다. 유일체제는 절대 권력자인 수령을 중심으로 전체사회가 일원적으로 편재되어 있는 체제이다.¹²⁴⁾ 1960년대 초는 소련과 갈등, 1966년, 1969년에는 중국과 대립하는 등 중소분쟁으로 공산권의 분열이 도출된 1960년대는 북한에게 하나의 위기였다. 대외적인 위기상황을 김일성은 도전을 허용하지 않는 절대적인 권력¹²⁵⁾으로, 즉 '수령' 중심의 유일체제 확립을 그 해결책으로 생각하였다. 다시 말해 유일체제 수립을 통해 의사결정, 정책결정을 김일성 1인에게 집중되는 시스템을 정립한 것이다. 이러한 정책 시스템 하에서는 핵개발 정책결정에 있어 김일성 개인의 영향력이 다른 정책결정자들을 상회할 정도로 클 것이다.

또한 1994년 김일성이 사망하기 이전부터 후계자 김정일의 정책결정과정에서의 영향력 역시 김일성에 버금가는 정도로 막강했던 것으로 알려져 있다. 김정일은 1974년 2월 제5기 제8차 조선노동당 중앙위원회 전원회의에서 후계자로 추대되었고, 1980년 10월 조선노동당 제6차 당대회에서 당중앙위원회 정치국 상무위원회 위원, 당중앙위원회 정치국위원회 위원, 당중앙 비서국 비서, 당중앙 군사위원회 군사위원으로 선출되어 정치와 군사에서 권력의 전면에 부상하였다. 김일성 생존 시기인 1991년 12월에는 인민군 최고사령관과 1993년 4월에는 국방위원장에 추대되어 '일체의 무력을 지휘, 통솔'할 수 있는 권한을 이양 받았다. 그리고 김정일은 1990년 10월 10일 조선노동당 제6차 당대회에서 김일성 주석의 후계자로 공식화된 이후 권력승계를 준비하였다. 1997년 10월 8일 김정일은 당총비서에 취임하였고 1998년 9월 5일 최고인민회의 제10기 제1차 회의에서 헌법개정을 통해 주석제를 폐지하고 국방위원장에 재추대됨으로써 공식적인 권력승계가 마무리되었다고 보여진다.¹²⁶⁾

북한의 정책결정과정에서 김정일의 성향은 독단적으로 결정하고 자기의

124) 이종석, "현대 북한의 이해", 역사와 비평(2000), pp.210.

125) 김성보, 기광서, 이신철, "북한현대사", 역사문제연구소, 웅진닷컴(2004), pp.178.

126) 임재형, "김정일시대 북한의 외교정책결정 구조와 특징", 북한연구(2001.4월)

정책이나 노선에 대해 이견을 제기하면 가차 없이 처벌하였던 것으로 알려지고 있다. 북한의 대외정책결정구조상 다른 조직들이 있지만 김정일을 제외하고 정책결정과정에서 적극적인 의사를 제기하는 사람은 없다고 한다. 또한 김정일에 대해 '변덕 심한 영화광, 잔인, 호색, 포악한 병자' 등 부정적인 견해도 존재하나, 반대로 국제정세에 대해 상당한 이해력을 가진 지도자라는 긍정적인 평가도 존재한다.¹²⁷⁾

상기와 같은 북한의 정책결정 시스템을 볼 때 핵개발 정책을 결정, 집행하는데 있어서도 최고지도자 김일성과 김정일의 역할을 간과할 수는 없다. 그렇다면 북한의 핵개발 정책결정이 과연 김일성과 김정일의 독단적인 결정에 의한 정책인가?

2. 인민무력부

북한의 정책결정에 있어 특히 주목해야 할 점은 바로 군부, 즉 인민무력부이다. 이는 북한이 특히 김일성 사후 '선군정치'를 대내적인 공식정책으로 표방하고 있는 점에서 특히 북한의 정책결정과정에서 군부의 역할을 간과할 수 없을 것이다.

북한은 선군정치를 '군대를 중시하고 그를 강화하는데 선차적인 힘을 넣는 정치'이자 '인민군대를 강화하는데 최대의 힘을 넣고 인민군대의 위력에 의거하여 혁명과 건설의 전반 사업을 힘 있게 밀고 나가는 것은 위대한 김정일 동지의 특유의 정치방식'이라고 정의하고 있다.¹²⁸⁾ 다시 말해 선군정치는 '군사를 선행하는 정치, 군에 의거하여 혁명을 전진시키는 정치'로 볼 수 있다.¹²⁹⁾ 북한이 선군정치를 국가운영방식으로 채택한 것은 탈냉전 시기 위기위식 속에서 체제의 안정과 유지를 위한 정책으로 해석할 수 있다.¹³⁰⁾ 북

127) 임재형, "김정일시대 북한의 외교정책결정 구조와 특징", 북한연구(2001.4월)

128) 고상진, "위대한 령도자 김정일 동지의 선군정치의 근본 특징", 철학연구(1999), pp.17. / 임재형, "북한외교정책결정과정의 특징과 군의 역할: 김정일 시대를 중심으로", 북한연구학회보 제6권 제1호(2002), pp.55에서 재인용

129) 김철우, "김정일장군의 선군정치", 평양출판사(2000), pp.26~45.

한은 특히 1980년대 말과 1990년대 초 극도의 경제적 위기상황에 처하면서 정치적, 경제적, 사회적 안정 유지를 위한 통제 차원에서 군에 보다 강력한 역할을 부여한 것이다. 대외적으로도 북한이 직면한 탈냉전과 소련 및 중국의 한국과의 수교 등 체제 위기상황하에서, 북한의 국가체제 생존을 위해서는 강력한 통제 하의 군의 역할, 즉 '선군정치'를 통해 체제 유지 및 사회안정을 도모하게 되는 것이다. 최고정책결정자가 대대로 중요한 역할을 해왔던 북한의 정책결정구조 하에서 김정일이 국가주석이 아닌 군의 최고사령관인 국방위원장의 직함을 가지고 있는 것도 바로 이러한 선군정치의 위상, 그리고 군의 역할을 반증하는 것이다.

북한의 '선군정치' 시스템은 핵개발 정책결정에서의 군부의 역할을 추론해 볼 수 있다. 핵개발이라는 전국가적인 정책을 군부의 동의와 참여 없이 김일성, 특히 김정일이 독단적으로 결정하였다고 하기에는 '선군정치'의 기초상 설득력이 부족하다. 더욱이 핵개발은 군부의 국방정책이자 외교안보정책의 일종인 점에서도 더욱 그러하다. 이러한 군부의 역할 측면에서 볼 때, 앞서 설명한 한국의 정책결정과정상의 군의 위상과 다소 차이점이 보여진다. 박정희 정부의 핵개발 정책결정의 경우 군부 출신인 박정희 대통령이 오히려 군부에 대한 통제권을 행사하여 정책결정과정에 있어 군의 역할을 제한한데 비해, 북한의 경우 1980년대 1990년대 들어 선군정치가 공식적인 대내정책기조가 됨에 따라 오히려 군의 역할이 보다 공식적으로 늘어나게 되는 것이다. 따라서 핵개발 정책결정에 있어서도 한국의 경우와 같은 Allison의 합리적 행위자 모델에 더해, 군부의 역할을 어느 정도 인정하는 관료정치모델 역시 어느 정도 적실성이 있지 않을까 한다. 즉 군부가 일종의 '관료'로서 북한의 핵개발 정책결정에 있어 역할을 하였음을 의미한다. 반면 Allison의 조직과정모델은 한계가 있다. 핵개발 정책결정이 군부, 국가주석/국방위원장 간 표준운용절차에 의한 정책결정으로 보기에 북한은 전체적인 정부시스템을 고려할 때 무리가 있다.

130) 김용현, "북한체제 군사화의 정치, 사회적 기원 : 1990, 1950년대를 중심으로" 통일문제연구 제13권1호(2001), pp25. / 임재형, "북한외교정책결정과정의 특징과 군의 역할: 김정일 시대를 중심으로", 북한연구학회보 제6권 제1호(2002), pp.55에서 재인용

3. 노동당 및 내각(외무성)

북한은 공산주의 국가이다. 공산주의 국가는 공산당이 지배하는 국가를 의미한다. 공산당 대회는 공산주의 국가의 정책결정과정에서 있어 최고의 조직이다. 북한 역시 당 대회를 5년마다 한 번씩 개최하여 정책을 결정하고 있다. 또한 북한의 노동당 내에는 당중앙위원회 전원회의, 정치국회의, 비서국회의와 같은 당내 협의체가 존재한다. 다만, 북한의 경우 이러한 당내협의체가 그 독자적인 역할을 하고 있는지에 대해서는 미지수이다. 앞서 설명한 바와 같이 유일체제하 수령 김일성의 역할과, 김정일 시대에 이르러 ‘선군정치’의 강조로 인해 군부의 역할이 커져갔던 상황에서, 노동당의 역할은 상대적으로 다른 공산주의 국가들에 비해 한계가 있을 것이다.

또한 김정일 시기에 외교정책 전담부서인 외무성을 김정일 직속체제로 편입함으로써 내각의 각 부서가 노동당 전문부서의 지휘와 감독을 받는 시스템에서 외무성만은 김정일이 직접 관장하는 것으로 노동당 국제부의 감독에서 벗어나게 되었다¹³¹⁾는 것도 노동당의 역할이 핵개발 정책결정에 있어 실질적인 역할을 기대하기 어려운 점이기도 하다. 내각의 일부로서 관료인 외무성의 역할은 사실상 박정희 정부의 지시적 위임형하 행정관료와 유사하다. 특히 김정일 시대에 있어 외무성이 김정일의 독자적인 지휘체계 하에 놓이면서 이러한 지시적 위임형하 행정부로서의 성격이 더욱 강해졌을 것으로 보인다. 이상과 같은 논의에서 볼 때 북한의 핵개발 정책결정과정에서 노동당과 외무성의 역할은 최고지도자, 군부에 비해 그 역할에 있어 한계가 있다.

4. 외부행위자

북한의 핵개발 정책결정에 있어 미국의 존재와 같은 외부행위자를 규명

131) 김계동, “북한의 외교정책과 대외관계”, 명인문화사(2012.9월), pp. 66~67.

하는 것은 애로가 있다. 이는 아마 핵개발 정책결정에 있어 원인 자체가 북한의 경우 한국의 동맹관계변수 요인과는 다른 국제체제변수가 결정적인 요인이었다는 점과도 관련이 있다. 국제체제변수에서의 탈냉전이 북한의 핵개발 정책결정에 있어 주요요인인데, 이러한 정책결정에 있어 외부 특정행위자가 북한에 원인 제공 혹은 상호반응(feedback)을 함으로써 정책결정을 촉진한 측면은 찾기 어렵다. 이는 앞서 기술한 바와 같이 북한이 한국과는 달리 특정국가에게 자국의 안보를 전적으로 의지하지 않았던 것도 한 이유가 된다고 본다.

제3절 비교분석

한국과 북한의 핵개발 정책결정 행위자 분석에 있어 최고지도자의 역할에 있어 유사점을 발견할 수 있다. 최고정책결정자의 개인적인 성격 분석에서도, 또한 국가의 정책결정 시스템 상 최고정책결정자의 역할에 있어서도, 한국과 북한 모두 최고지도자가 강력한 영향력을 행사하였다는 유사한 측면이 있다. 이러한 측면에서는 한국과 북한 모두 외교정책결정에 있어 Allison의 쿠바미사일 위기 정책결정모델 중 합리적 행위자 모델이 적용될 수 있겠다. 한국과 북한의 핵개발 정책결정이 당시 환경요인을 ‘위기’, ‘위협’으로 인식하고 있는 상황하 정책결정이라는 측면에서 Allison의 위기 정책결정모델을 적용하는데 무리가 없을 것이다. 또한 최고 정책결정자 개인적인 성향을 설명하는데 있어서는 한국과 북한 모두 정책결정자 개인의 비이성적 민족주의적 성향은 결정적인 변수가 아니었다는 주장에 찬성한다. 오히려, 주한미군 철수와 국제사회의 데탕트라는 외부요인에 직면하여 한국의 정책결정자 박정희 대통령은 이성적이고 합리적인 판단에 바탕하여 짧은 시간 내 가장 효율적으로 북한의 위협을 상쇄시킬 수 있는 국방 무기를 추진하게 되고, 그 결과 핵무기라는 결론에 이르게 된 측면이 보다 강하다고 보여진다. 북한의 경우도 유사하다. 김일성, 김정일 부자의 폭력성, 비이성성 등 개인적인 성향에 대한 분석을 제쳐두고, 우선 탈냉전이라는 국제환경 변화에 직면하여 북한의 최고 정책결정자가 자국의 안보와 경제난, 통치적 정당성 제고, 경제적

으로 열세를 느끼는 한국에 대한 위협에 대처한다는 측면에서, 이미 1950년
대부터 정책적인 관심을 유지하여 왔고 또한 소련과 중국이 개발하여 보유
하고 있는 핵이라는 정책결정을 생각하게 된 것은 전혀 비논리적이거나 비
현실적이지 않다. 더욱이 김명섭 교수가 주장한 아시아태평양시기 공산주의
폭력관에 근거하여 볼 때 이러한 북한의 선택은 더욱 설득력을 가진다. 이런
측면에서 같은 공산주의 국가 소련은 북한의 핵기술 전수 요청을 거부하지
않았으며 중국 역시 과거 소련의 반대에도 불구하고 자력으로 핵기술을 개
발한 전력에 비추어 북한의 핵무기 개발을 전면적으로 반대할 수는 없었던
것이다.¹³²⁾

한국과 북한의 핵개발 정책결정에 있어서 결정적인 차이점은 군부의 역
할이다. 한국의 경우 설명한 바와 같이 군부 출신 박정희 대통령은 오히려
군에 대한 분할통제방식을 통해 군을 통제하려고 하였던바, 이는 정책결정에
있어 군부보다는 최고정책결정자의 역할과 영향력이 보다 커지는 결과가 된
다. 그러나 북한의 경우는 이와 다르다. 북한은 1980년대~1990년대 탈냉전이
라는 국제환경으로 인한 외부위협과 경제난으로 인한 내부위협에 직면하여,
내부 통제를 강화하고 국가체제 유지 및 강화를 위해 군부를 활용하는 방법
을 선택한다. 따라서 김일성 시대에 비해 김정일의 정계 장악이 커질수록 김
정일은 군부를 보다 명시적으로 중시하게 되고 '선군정치'라는 공식적인 대
내정책을 통해 본인이 김일성과 같은 국가주석이 아니라 국방위원장이라는
군부의 수장 직함을 통해 북한을 운영하게 되는 것이다. 이러한 시스템은 북
한의 제반 정책결정에 있어 군부의 중요성을 잘 보여주는 것으로 핵개발 정
책결정에 있어서도 군부의 역할을 간과할 수 없음을 추론해 볼 수 있겠다.

반면, 박정희 정부하 행정부와 시민, 그리고 북한의 시스템 하에서 노동
당과 외무성의 역할은 상기와 같은 최고정책결정자와 군부의 위상을 볼 때
그 역할이 클 수 없었을 것이다.

또 하나 한국과 북한의 핵개발 정책결정에 있어 결정적인 차이점은 외부

132) 김명섭, “북핵문제와 동북아 6자회담의 지정학: 역사적 성찰과 전망”, 한국과 국제정치 Vol. 27 No.1, 경남대학교 극동문제연구소(2011)

행위자의 역할이다. 한국의 핵개발 정책결정은 동맹관계변수가 가장 중요한 결정요인이었다는 측면에서, 외부행위자 미국이라는 정책결정자를 고려하는 것이 필연적이다. 박정희 정부는 핵개발 정책결정을 실현시켜나가는데 있어 미국과 서로에 대한 상호반응(feedback)을 통해 그 정책결정과정을 진행시켜나갔다. 반면 북한의 경우는 동맹관계변수가 핵개발 정책결정에 있어 주요 결정요인이라고 볼 수 없기에, 따라서 외부행위자의 정책결정과정 참여 여지가 적었다.

제IV장 결론

1. 연구의 함의

한반도에서 20년의 격차를 두고 한국과 북한이 핵개발이라는 외교정책을 추진하게 된 요인에 대해 Waltz의 신현실주의 시각에서 한국과 북한이 인식하는 위협에 대한 대응, 즉 자국에 대한 안보확보라는 측면에서 어떠한 요인이 보다 결정적이었느냐를 국제환경요인(국제체제변수, 동맹관계변수, 남북한양자관계변수), 국내정치·경제상황요인 등으로 살펴보고, 또한 핵개발 정책결정과정에 있어 주요행위자와 행위자들간 상호작용 및 상대적인 위상에 대해서도 분석해 보았다.

비록 1945년 핵이 일본을 상대로 현실적인 국방무기로서 실제 사용된 전력이 있기는 하나, 오늘날 핵개발 정책, 핵무기 개발은 현실적으로 사용가능한 국방정책이라기 보다는 오히려 하나의 정치적 무기(a political weapon)로서 외교국방정책적인 성격이 보다 부각된다. 즉 현실의 국제사회에서 핵은 더 이상 단순한 물리적인 국방무기로의 의미보다는 핵개발 정책으로 인한 대외협상의 의미, 핵을 수단으로 하는 협상이라는 외교정책적인 성격이 보다 부각되고 있다. 그러나 앞에서 살펴본 바와 같이 한국은 핵무기라는 정치적인 무기를 1980년대 초반 완전하게 포기한 반면, 북한은 여전히 핵이라는 정치적인 무기를 유지하고 있다. 이렇게 다른 결과를 낳게 된 것은 아마 체제가 기반을 두는 전제가 다르다는 점이 한 이유가 될 것이다. 국제사회의 정상국가 한국에게는 국제사회와 미국의 영향력이 크게 작용한 것에 비해 북한은 상대적으로 국제환경적 요인으로부터 보다 자유로우며 국제사회의 통제력도 약하다는 점을 들 수 있겠다. 또한 북한이 외국과의 동맹에 자국의 안보를 의존한 정도도 한국의 경우와 비교할 때 그 정도가 절대적이 아니었다. 1970년대 당시 한국에게는 주한미군이라는 미국의 안보 제공이 생존의 절대적인 기반이었던 만큼, 한미동맹 하에서 한국이 자발적인 정책을 펼칠만

한 여지가 많지 않았다. 반면 북한은 중국, 소련과 동맹을 맺고 있기는 하나 1990년대 공산주의 세력의 와해 과정에서 상대적으로 자율적인 행동의 여지를 보다 많이 확보하고 있었다고 볼 수 있다.

이에 더해 또 한 가지 한국과 북한의 핵개발 정책결정의 결과가 달랐던 이유는 동 연구에서 분석한 바와 같이 한국과 북한의 핵개발 정책결정에 있어 주된 결정요인이 상이하다는 점을 지적할 수 있겠다. 앞서 살펴본 바와 같이 한국의 핵개발 정책결정은 국제환경요인 중 동맹관계변수가 가장 큰 결정요인이었다. 다시 말해 한국은 데탕트라는 국제환경의 변화 와중에 한국의 안보를 책임지고 있던 한미동맹이 박정희 정부가 인식하는 안보위협과 미국 정부가 인식하는 안보위협간의 차이로 인해 불협화음이 나면서, 이에 더해 카터 행정부 시절 최고지도자간 개인적인 정치적 가치의 갈등이 더해지면서, 미국을 더 이상 안보제공자로 신뢰하지 못하게 됨에 따라 박정희 대통령이 자주국방정책을 추진하게 되고, 그 최종 목표로 핵개발 정책을 결정한 것이다. 이는 다시 말하면, 박정희 정부의 핵개발 정책결정의 가장 큰 요인이 된 동맹관계변수 악화 문제가 해결될 수 있으면 한국의 핵개발은 더 이상 정책으로서의 추진 명분을 가질 수 없다는 말이기도 하다. 결국 미국은 주한미군 철수 동결을 발표하면서 한국에 대한 안보 우산을 계속 제공한다고 약속하였고, 1981년 전두환의 쿠데타로 설립된 제5공화국에 대해 정권에 대한 인정과 함께 한국군 현대화 장비를 지원하였다. 이렇게 미국이 한국에 대한 안보 제공을 다시 약속함에 따라, 설사 한국이 핵개발을 지속하고자 해도 논리적인 측면에서 대외적으로 핵개발을 정당화하기 어려운 측면이 있는 것이다.

반면 북한의 핵개발은 국제환경요인 중 국제체제변수적인 요인이 가장 큰 원인이 되었다. 탈냉전이라는 국제체제변수의 전환이 이루어지는 상태에서, 동맹우호국 중국과 소련이 북한에 대한 원조를 중단하고 적대국 한국과 공식수교를 하는 상황에서, 북한은 자국의 생존 자체를 고민해야 하는 상황에 처한 것이다. 즉 국제체제변수인 탈냉전이 동맹관계변수와 남북한관계변수 그리고 원조중단으로 인한 경제난이라는 국내정치경제적 요인까지 모두

그 근본원인이 되고 있는 것이다. 이러한 국제체제수준의 탈냉전이라는 변화는 북한이 자력으로 해결할 수 있는 요인이 아니었다. 유일한 해결책은 자국의 공산주의 국가이념을 포기하고 다른 공산주의 국가들과 같이 민주주의 자본주의 국가로 전환하는 것인데, 이는 적대국 한국과의 경쟁에서의 패배, 그리고 한국으로의 복속을 의미하는 것으로, 다시 말해 북한 국가체제의 포기이다. 이러한 해결방안은 북한이 생각할 수 있는 방안이 아니었다. 따라서 북한은 자국이 해결할 수 있는 탈냉전이라는 국제체제변수적인 '위협'에 대해 최대한의 안보자구책을 마련해야 했는데 그것이 바로 핵개발이라는 정책결정이 된 것이다. 핵은 물리적인 국방력 측면에서 북한의 안보를 보장해 줄 뿐만 아니라, 핵개발의 외교국방정책적 측면은 핵을 통해 국제사회와 협상을 할 수 있는 새로운 이점을 부여하였다.

한편 핵개발 정책결정 과정에 있어 동 정책결정에 주요참여자를 조망해보는 것에는 한국과 북한 모두 최고정책결정자의 역할이 지대하였음을 알 수 있다. 다만 북한의 경우 최고정책결정자의 역할에 더해 국가체제 위기로 인한 군부 위상의 강화로, 핵개발 정책결정과정에서의 군부의 역할을 추가적으로 고려해야 한다. 한국의 경우는 동맹관계변수에서의 필연적인 파트너, 미국이라는 외부행위자의 역할이 고려되어야 한다.

상기 분석결과의 의미는 북한의 핵개발을 포기시키기 위해서는 북한 핵개발 정책의 결정요인에 대한 해결책을 마련하고 그 주요행위자에 대해 정책적 대안을 마련해 주어야 한다는 것이다. 즉, 현 북한의 국가정체성과 정권을 인정하여야 한다는 의미인바, 이는 궁극적으로 북한을 하나의 '정상국가'로 인정하는 것을 의미한다. 정상국가로 인정한다는 말은 우선 단기적으로 볼 때 북한의 경제난 해소 차원에서 북한에 대한 투자와 무역을 허용해야 하며 對 북한 투자를 자유화하는 것이다. 그러나 현재 유엔을 위시한 국제사회가 과연 이러한 북한의 핵개발 정책결정의 주요 결정요인과 또한 그 결정요인의 파악을 통한 해결방안을 정확하게 이해하고 있는지, 설사 이해하고 있다고 해도 그 방안을 해결하여 줄 의사가 있는지는 동 연구와는 또 다른 차원의 정책적인 문제이자 연구주제이다. 이는 국제사회가 현 시점에서

북한의 핵개발을 포기시키기 왜 어려운가를 보여주는 이유이기도 하다. 다시 말해 상급 북한에게는 핵을 개발하고자 하는 추진요인이 완전히 해소되지 않고 있다는 말이다.

북한의 핵문제, 북핵위기는 동북아 제1의 과제와 도전으로써 아직까지도 진행되고 있는 문제이다. 이 문제를 해결하기 위해 국제사회 특히, 한국, 미국, 중국, 러시아, 일본이 모두 외교정책의 상당부분을 할애하고 있다. 북한의 핵개발 정책결정 요인을 살펴보고, 그 요인을 1970년대 한국의 핵개발 추진과 비교해 본 것은 현 북핵문제를 해결하기 위해서 국제사회가 어떠한 방향으로 나아가야 하는가를 살펴보기 위해서이다. 물론 그 해결방향을 안다는 것이 그 방향이 반드시 맞다는 의미는 아니다. 국제체제의 변화로 인한 북한의 고립, 북한 국가체제의 보장, 북한 정권 유지에 대한 위협요소를 해소한다는 것은 여타 다른 가치의 문제, 다른 방향의 외교정책적 문제를 수반한다. 즉, 북한을 정상국가로 인정할 것인가, 인권유린국가를 국제사회의 정상적인 일원으로 인정할 것인가, 북한을 정상국가로 인정함으로써 한국의 희망과는 반대로 현재의 한반도 분단 상태를 영원히 고착시킬 것인가 하는 문제들이 제기된다. 이들 문제에 대한 입장을 먼저 결정하는 것이 바로 북핵문제 해결을 위한 대전제라는 점을 동 연구는 시사하고 있다.

2. 연구의 한계

동 연구는 북한과 한국의 핵개발 정책결정을 연구함에 있어 방법론상의 한계와 내용상의 한계를 지닌다.

우선 방법론상으로는 북한과 한국의 핵개발 정책결정을 맞춤형으로 완전하게 설명할 수 있는 기존 국제정치학상의 이론을 제시하지 못하였다. 또한 동 연구주제를 적절히 설명할 만한 새로운 이론을 개발하지도 못하였다. 동 연구는 기본적으로 '위협'에 대한 '안보대응' 차원에서 핵개발 정책결정을 설명하였던 바, 사뭇 그 방법론상의 단순함과 연구방법론적인 미숙함이 있음을

인정한다.

두 번째 내용상의 한계이다. 동 연구에서 논리적 설명을 전개해 나가는데 있어 구체적으로 1차 사료를 치밀하게 제시하지 못한 측면이 있다. 사실 동 연구주제가 한국의 경우 정부가 공식적으로 대외공개하지 않았던 정책이라는 점, 그리고 아직 생존하고 있는 인물들조차 현재 국제사회에서 환영받지 못하는 과거 핵개발 정책에 대한 직접적이고 명확한 증언을 하고 있는 않은 사실을 볼 때 어느 정도 불가피한 일이기도 하다. 북한의 경우도 마찬가지이다. 폐쇄국가 북한에 대해서는 그 정책결정의 정확한 시스템에 대해서조차 공개적인 자료를 찾기 어려운 실정이다. 하물며 현재 국제사회의 현안이 되어 있는 북핵문제의 전개과정에 대한 문서, 특히 북한에서 생산된 문서는 동 연구에서 인용할 수 있을 만큼 자료적 조사가 진행되기 어려웠던 한계가 있다.

이러한 방법론적, 내용적 한계 극복을 통한 북핵문제 해결방안 제시는 향후 또 다른 연구과제가 될 것이다.

참 고 문 헌

1. 국내문헌

1) 단행본

- 권호연 역, 와타나베 아키오 외(역음), “국제정치이론”, 한울아카데미(2013)
- 김계동, “북한의 외교정책과 대외관계-협상과 도전의 전략적 선택-”, 명인문화사(2012)
- 김보현, “박정희 정권기 경제개발 : 민족주의와 발전”, 갈무리(2006)
- 김정보, 기광서, 이신철, “북한현대사”, 역사문제연구소(2005)
- 마상윤, 박원곤, “데탕트기의 한미갈등: 닉슨, 카터와 박정희”, 역사비평(2009)
- 박건영 역, 케네스윌츠, “국제정치이론”, 사회평론(2000)
- 박재영, “국제정치 패러다임”, 법문사(2013)
- 박종수, “21세기의 북한과 러시아 : 신화 비화 그리고 진화”, 오름(2011)
- 설봉식, “박정희와 한국경제”, 중앙대학교 출판부(2007)
- 송봉선, “중국을 통해 북한을 본다”, 시대정신(2011)
- 신옥희, 최동주 역, 댈러리 허드슨 저, “외교정책론 : 다양한 외교정책분석의 소개와 검토”, 을유문화사(2009)
- 안철진, 고동수, 황경수 역, “외교정책결정의 분석”, 한국학술정보(2011)
- 양성철, “박정희와 김일성”, 한울(1992)
- 오원철, “박정희는 어떻게 경제강국 만들었나”, 동서문화사(2006)
- 오원철, “한국형 경제건설7”, 한국경제연구소(1999)
- 이근육, “왈츠 이후 : 국제정치이론의 변화와 발전”, 한울아카데미(2009)
- 이동형, “탈냉전기 북한과 러시아의 관계 변화”, 한국과 러시아 관계 평가와 전망(2001)
- 이용준, “게임의 종말: 북핵협상 20년의 허상과 진실 그리고 그 이후”, 한울(2010)
- 이종길 역, Don Oberdorfer, “두 개의 한국”, 길산(2002)
- 이종석, “북한-중국관계 1945-2000”, 중심(2000)

이종석, “현대 북한의 이해”, 역사와 비평(2000)
 외교부 외교문서 2010-87(1980), 외교통상부(2011)
 유훈, 김지원, “정책학원론”, 한국방송통신대학교출판부(2002)
 정옥임, “국제정치환경과 약소국 정책결정”, 세종연구소(1999)
 정정길, 최종원, 이시원, 정준금, “정책학원론”, 대명출판사(2003)
 조재길, “북핵위기와 한반도 평화의 길”, 한울(2006)
 주섭일, “(김정일과 부시의)대타협”, 두리미디어(2007)
 최한욱, “핵과 한반도”, 6.15(2006)
 함택영, “국가안보의 정치경제학 : 남북한의 경제력 · 국가역량 · 군사력”, 법
 문사(2008)
 허문영, “북한외교정책 결정구조와 과정”, 민족통일연구원(1998)
 황의각, “남북한 경제의 구조와 역량”(1995)

2) 논문

김계동, “북한의 대미 · 일 관계개선: 가능성과 한계”, 국방논집 제19호(1992
 가을)
 김명섭, “북핵문제와 동북아 6자회담의 지정학: 역사적 성찰과 전망”, 한국과
 국제정치 Vol. 27 No.1, 경남대학교 극동문제연구소(2011)
 김영윤, “광복 60주년과 한반도 : 한미관계, 남북관계 그리고 북핵문제”, 통
 일연구원(2005)
 김용현, “한국전쟁 이후 중국인민지원군의 역할에 관한 연구”, 북한연구학회
 보 제10권 제2호(2006)
 김형곤, “지미 카터 대통령의 지도력에 관한 소고”, 중앙사론 제18집(2003)
 박원곤, “카터 행정부의 대한정책 1977-1980: 도덕외교의 적용과 타협”, 서울
 대학교 대학원 박사학위논문(2008)
 박원곤, “카터 행정부의 대한정책: 10.26을 전후한 도덕외교의 적용”, 한국정
 치학회보 제43집(2009)
 사 강, “대북정책의 구조 연구(1997-2006) -정책구조와 집행구조를 중심으로-”,
 서울대학교 행정대학원 석사학위 논문(2007.2)

- 손용우, “신현실주의 관점에서 본 북한의 핵정책 고찰(1945~2009)”, 국제정치논총 제52집 3호(2012)
- 송종규, “북한과 중국의 관계 변화에 관한 연구”, 부경대학교 정치외교학과 박사학위 논문(2013.2)
- 신육희, “한미동맹의 연속성과 변화: 분석틀의 모색”(2000)
- 엄정식, “미국의 무기이전 억제정책에 대한 박정희 정부의 미사일 개발전략”, 국제정치논총 제53집 1호(2013)
- 안성호, “민족주의 관점에서 본 김정은체제 전망”, 사회과학연구(2012)
- 오남성, “러시아와 북한의 관계 변화에 대한 연구”, 연세대학교 석사학위논문(2001)
- 이동형, “탈냉전기 북한과 러시아의 관계 변화”, 한국과 러시아관계: 평가와 전망(2001)
- 이미혜, “탈냉전이후 북한과 중국관계 연구 : 정치와 경제관계를 중심으로”, 이화여자대학교 석사학위논문(2005)
- 이상환, “제3세계 국가들의 핵정책 사례 연구 : 인도-파키스탄 및 브라질-아르헨티나 사례를 중심으로”, 국방정책연구보고서(2004-2005)
- 이정우, “북한의 국력과 군사력에 대한 평가”, 현대북한연구 2012 15권 3호(2012)
- 이우철, “게임이론으로 본 박정희 시대의 남북관계 - 7.4 남북공동성명을 중심으로-”, 고려대학교 대학원 석사학위 논문(2000)
- 이주은, “탈냉전시대 북한의 핵외교”, 북한연구(2000)
- 이호령, “북한 핵개발의 원인 분석 : 북한의 시각을 중심으로”, 평화연구 제10호(2001)
- 임재형, “북한외교정책결정과정의 특징과 군의 역할 : 김정일시대를 중심으로”, 북한연구학회보(2002, Vol.6 No.1)
- 장성호, “한국 군부의 정치개입 특성에 관한 연구”, 정정(政正) 제9집(1996)
- 정육식, “북핵, 대파국과 대타협의 갈림길”, 창해(2005)
- 조명철, 김지연, 홍익표, “핵 포기 국가에 대한 국제사회의 경제개발 지원경험이 북한에 주는 시사점”, 대외경제정책연구원(2010)
- 조진희, “탈냉전 이후 러·북 관계 연구 : 양자관계의 변화와 지속을 중심으로

- 로”, 고려대학교 석사학위논문(2010)
- 차성덕, “북한 외교정책의 결정요인에 관한 연구-탈냉전기 대미핵정책변화를 중심으로-”, 서울대학교 대학원 박사학위 논문(1998)
- 최상복, “우리나라 외교정책 결정에 관한 연구-국군 해외파병을 중심으로-”, 서울대학교 행정대학원(2005)
- 한관수, “탈냉전기 북한 대남도발의 전략적 의도와 행태: 사례분석과 전망”, 전략연구 통권 제54호(2012.3)
- 한승규, “한·미동맹의 변화와 대북정책(1995-2005)”, 서울대학교 행정대학원 석사학위논문(2007)
- 함광호, “북한의 대 중국·러시아 외교정책에 대한 연구”, 경희대학교 석사학위논문(2001)
- 허문영, “북한의 핵개발계획 인정과 우리의 정책방향 : 대미협상행태 변화를 중심으로”, 통일연구원(2002)
- 홍성근, “북한의 핵개발에 대한 대응 정책에 관한 연구 : Allison model 등 이론 적용을 가미하여”, 서울대학교 대학원(1993)
- 황수현, “1970년대 한미동맹 갈등요인 연구”, 경남대학교 대학원 박사학위논문(2010)

3) 기타자료

- 국방부(편), “핵문제 100문 100답”(1994)
- 선우련, “박정희 육성증인사”, 월간조선 3월호(1993)
- 오원철, “박정희·카터 ‘혈투’와 핵개발 강행”, 신동아 11월호(1994)
- 통계청, “남북한 경제사회상 비교”(1995)
- 통일원, “95 북한개요”
- 한국개발연구원, “1989-90년 한국경제개관”
- 한국무역협회, “주요북한경제지표”

2. 외국문헌

- Farrell, R. Barry, "Approaches to comparative and international politics",
Northwestern University Press(1966)
- Herman, Charles F., "Policy Classification", in *The Analysis of International
Politics*, ed. by James N. Rosenau, Vincent Davis,
Maurice A. East, The Free press(1972)
- Holst, K.J., "International Politics", Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs(1977)
- Rosenau, James, "Toward Study of National International Linkages", *The
Scientific Study of Foreign Policy*, The Free Press(1971)
- Kim, Seung-young, "Security, Nationalism and Pursuit of Nuclear
Weapons and Missiles: The South Korean Case,
1970-1982", *Diplomacy and Statecraft*(2001)
- Sagan, Scott D., "The Perils of Proliferation", *International Security*, Vol. 18,
No. 4, The MIT Press(Spring, 1994)
- Sagan, Scott D., "Why Do States Build Nuclear Weapons?", *International
Security* Vol. 21, No. 3, The MIT Press(Winter, 1996-1997)
- Waltz, Kenneth N., "Theory of International Politics", Addison-Wesley(1979)
- Waltz, Kenneth N., "Man, the State and War: A Theoretical Analysis",
Columbia University Press (1959)
- Moiseyev, Valentin I., "The North Korean Energy Sector", in Moltz and
Mansourov(2000)
- Woo, Jung-en, "Race to the Swift", Columbia University Press(1991)
- Zelikow, Philip, "Foreign Policy Engineering-From Theory to Practice and
Back Again-", *International Security*, Vol. 18, No.4(1994)

주요 연표

- 1956.3 북한, 소련과 '원자력의 평화적 이용에 관한 협정' 체결
- 1954 북한, 인민군 개편 '핵무기 방위부문' 설치
- 1955 북한, 핵물리연구소 창설
- 1956 북한, 소련과 '핵에너지 평화이용 협력협정' 체결. 기술자 파견
- 1962 북한, 평북 영변에 원자력연구소 설립. 김일성대학, 김책공대에 핵
물리학원 설립
- 1963.6 북한, 소련으로부터 실험용원자로 IRT-2000 도입(1965년 완공, 가동)
- 1963 미국, 소련, 영국, 부분적핵실험금지조약 서명(지하핵실험 허용)
- 1964.2 북한, 영변 원자력 연구단지 설립
- 1965 북한, 소련의 지원으로 북한 영변에 IRT-2000 연구용 핵반응로 건설
- 1969 미국 닉슨대통령 취임(1969~74)
- 1970.8 스피로 애그뉴 미국 부통령, "5년 이내에 주한미군 완전 철수" 선언
- 1971.6 한국, '원자력개발 15년 계획' 수립
- 1971 한국, 고리원전 1호기 착공
- 1972.9 한국 오원철 제2경제수석, 박정희 대통령에게 '원자 핵연료 개발계획'
보고
- 1973.3 한국, 미사일개발팀, 장거리 지대지 미사일 개발계획 박정희 대통
령앞 보고
- 1973.4 캐나다원자력공사(AECL) 총재, 가압중수로형(CANDU Reactor :
Canada Deuterium Uranium Reactor) 원자로 방식 소개하며 한국의
'장기원전개발계획' 원자력 개발분야 참여 의사 전달¹³³⁾
- 1973.6 한국, 중수로조사단 구성, 캐나다에 조사단 파견
- 1973.7 한국, 캐나다 NRX형 연구로(핵무기생산을 위한 고순도 플루토늄
가능) 도입 결정
- 1974 인도, 중수로 원전에서 사용한 핵연료에서 비밀리에 플루토늄 추출
성공

133) 뉴시스아이즈, 2012.12.10 http://www.newsis.com/ar_detail/view.html?ar_id=NISX20121210_0011675404&cID=11203&pID=11200

- 1974 미국, 포드대통령 취임(1974~77)
- 1974.3 한국, 프랑스 SGN사와 시험용 재처리 시설의 개념설계 용역계약 체결
- 1974.9 북한, IAEA 가입
- 1975.2 한국, 핵폭탄 설계 마무리 [추정]
- 1975.4 한국, 핵비확산조약(NPT)가입
- 1975.8 미 국무장관 방한, 박정희 대통령에게 핵개발 포기각서 요구
- 1975.12 한국, NRX 연구로 도입과 재처리 시설 확보사업 중단
- 1976.1 미 국무부 관리 방한, 한국의 핵개발 중지 요구
- 1977 미국 카터 대통령 취임(1977~1981)
- 1977.9 북한-IAEA, IRT-2000에 관한 부분안전조치협정 체결
- 1978.7 한국, 최초 경수로 고리원전 1호기 준공
- 1978.9 한국, 사거리 180의 '백곰' 미사일 시험발사 성공
- 1978.10 한국, 핵연료가공시설 준공
- 1979 북한, 영변에 5MW 원자로(실험용 핵반응로) 건설 개시(1986년 정식 운전 시작)
- 1979.10 한국 박정희 대통령 서거
- 1981.1 한국 전두환 정권, 핵개발 포기 및 핵개발 관련기관 해체¹³⁴⁾
- 1981 미국 레이건 대통령 취임(1981~1989)
- 1982 미국 정보당국, 북한 영변 핵시설 건설 최초 포착
- 1983 북한, 영변에서 고품실험 실시 개시
- 1984.4 북한, Scud-B 미사일 시험발사 성공(사거리 300km)
- 1985 북한, 50MW 원자로 착공(1995년 완공 계획)
- 1985.12 소련-북한 '원자력발전소 건설을 위한 경제기술협력 협정' 체결
- 1985.12 북한, 핵비확산조약(NPT) 가입
- 1986 북한, 재처리시설 착공(1992년 완공)
- 1986.6 북한, Scud-C 미사일 시험발사 성공(사거리 500Km)
- 1989 북한, 200MW 원자로 착공(1996년 완공 계획)

134)

<http://cafe.daum.net/SINWONFNC/5t11/461?q=%B9%DA%C1%A4%C8%F1%20%C7%D9%B0%B3%B9%DF%20%C0%CF%C1%F6&re=1>

- 1989.1 미국 부시 행정부 출범
- 1989.9 프랑스 상업위성 SPOT 2호, 영변 핵시설 사진 공개
- 1989.12~1990.7 북한, 3차에 걸쳐 IAEA 안전조치협정 체결 교섭
- 1990.9 한국-소련 수교
- 1991.9 IAEA 이사회, 북한의 안전조치협정 서명을 촉구하는 결의안 채택
- 1991.9 남북한 유엔 동시가입
- 1991.9 부시 미국 대통령, 해외배치 지상 및 해상 전술핵무기 철수 선언
- 1991.10 고르바초프 소련 대통령, 전술핵무기 전면 철수 선언
- 1991.11 한국 노태우 대통령, '한반도 비핵화와 평화구축을 위한 선언' 발표
- 1991.11 북한 외교부 성명(주한미군 핵무기 철수 시 안전조치협정 서명 천명)
- 1991.12 한국 노태우 대통령, 한국 내 핵무기 부재 선언
- 1991.12 소련연방 해체, CIS 창설
- 1991.12 제1차 판문점 남북 핵협상
- 1996 포괄적핵실험금지조약 체결
- 1992.1 남북 비핵화공동선언 공식 서명
- 1992.1 북한-IAEA 안전조치협정 서명(1992.4.10 발효)
- 1992.5.4 북한, IAEA에 최초보고서 제출(16개 핵시설 신고)
- 1992.5.23~6.5 제1차 IAEA 대북한 임시핵사찰
- 1992.7.7~20 제2차 IAEA 대북한 임시핵사찰(불일치의 증거 최초 포착)
- 1992.8.24 한-중 수교 발표
- 1992.8 제3차 IAEA 대북한 임시핵사찰(2개 미신고시설 시찰)
- 1992.11 제4차 IAEA 대북한 임시핵사찰(북한, 미신고시설 재방문 거부)
- 1992.12 제5차 IAEA 대북한 임시핵사찰
- 1993.1 제6차 IAEA 대북한 임시사찰(북한, 미신고시설 방문 요청 거부)
- 1993.2 IAEA 이사회, 대북한 결의(두개의 미신고시설에 대한 특별사찰 수락 요구)
- 1993.3 북한, NPT 탈퇴성명 발표
- 1993.4 유엔 안보리, 북한 핵문제 관련 의장성명 채택(NPT 회원국들의 의무 이행 촉구)
- 1993.5 제7차 IAEA 대북한 임시핵사찰

- 1993.5 유엔 안보리, 대북한 결의 825호 채택(NPT 탈퇴 재고 및 안전조치 이행 촉구)
- 1993.8 IAEA 사찰단 방문(북한의 방해로 사찰 실패)
- 1994.6 북한, 외교부 대변인 IAEA 탈퇴 선언
- 1994.6 카터 전 대통령 방북(김일성 면담)
- 1994.7 북한 김일성 사망
- 1994.10 미북 제네바합의 서명
- 1995.1 미국, 북한에 대체에너지(중유) 제공 개시
- 1995.3 KEDO 창설(뉴욕)
- 1997.10 북한, 5MW 원자로 사용후 연료봉 8,000개 봉인 완료
- 1998.2 한국, 김대중 정부 출범
- 1998.8 북한, 대포동 1호 미사일 시험 발사
- 2002 북한, NPT 다시 탈퇴
- 2006.10.9 북한, 핵실험 성공 발표

Abstract

Comparative Study on the Decision Factors in North Korea's Nuclear Policy in the 1990s and the Factors in South Korea's Nuclear Policy in the 1970s

Suh, Minjeong

Public Policy Major

Graduate School of Public Administration

Seoul National University

In a long way to resolve the North Korean nuclear crisis, overwhelming volumes of research have been conducted in regards to Pyongyang's continuous nuclear drive; yet, the academia has largely overlooked South Korea's own nuclear policy during the 1970s. North and South Korea launched their nuclear programs in a time-gap of approximately 20 years, respectively. What led to both governments on the Korean Peninsula to initiate their nuclear policies? What factors have made not only North Korea, a repressive authoritarian regime, but also the democratic South to pursue nuclear armament? It should be noted that while South Korea has eventually given up its nuclear policy, the North continues to hold fast to the position that its nuclear program is non-negotiable. Indeed, Pyongyang continues to pursue nuclear weapons regardless of tremendous pressure and crippling economic sanctions from the international community. If this difference can be sufficiently explained, I may argue that such explanation could provide an insightful hint in resolving North Korea's nuclear problem.

To analyze the similarities and differences between the two Korea's nuclear policies, this study aims to find out what was the most crucial factor in Seoul and Pyongyang's decision-making for their nuclear programs.

In conclusion, as Kenneth Waltz's Neo-realism theory suggests, both Korea's sought to ensure their national security against potential threats by acquiring nuclear weapons. Clearly, dissimilarities exist between the factors that led Seoul and Pyongyang to initiate the policy of nuclear armament. For example, in the era of "détente" between the Free World and the Communist bloc in the 1960s and 70s, South Korea perceived that perception gap between U.S. and South Korea on external threat was another threat for the South. Further, the bigger threat lies in the so-called "alliance factor" on the R.O.K.-U.S. Bilateral Alliance. If the bilateral ties between the two countries had been solid, the alliance would have been sufficient to defend Seoul not only from the shifting international environment under détente, but also from the constant military threats from North Korea. However, South Korea and the U.S. underwent a crisis in their alliance during the 1970s, first due to the Nixon Doctrine, and finally due to personal disagreements between South Korean President Park Chung-hee and his American counterpart President Jimmy Carter on their individual values.

On the other hand, the biggest threat to the North Korean regime in the 1990s was the newfound international system of Post-Cold War framework *per se*. All other communist countries disappeared on the earth only except for the North. The whole new world was ever first chapter for North Korea in its history. Further, North Korea did not fully rely on its alliance with the People's Republic of China(PRC) or with the Soviet

Union in a way to fully ensure its national security. North Korea's lack of external security guarantee was a big difference from the situation of South Korea. Facing the demise of the entire communist bloc, North Korea did not have the diplomatic leverage to counterbalance the threat from the shifting international system, and as a result, Pyongyang had no choice but to initiate its nuclear policy to ensure its own national security.

This study also analyzes the roles of main actors behind the decision-making of Seoul and Pyongyang's nuclear drive. In the case of South Korea, President Park held absolute power and authority over both policy-making and policy-implementation, while the South Korean military was restricted in action due to the President's "divide-and-control policy" over the men-in-uniform. Also, the United States took a significant role in South Korea's nuclear policy by exerting influence and pressure on the Park administration. In North Korea, the ultimate authority lies in the hands of the head-of-state, but throughout the era of Kim Jong-Il, the Korean People's Army(KPA) enlarged its role to the sphere of policy making under the banner of "Military-First Politics." Unlike the case of South Korea, the North did not experience significant influence or pressure from external actors, which could have reined in the regime's aggressive drive for nuclear armament.

After all, this study suggests that, in order to resolve the North Korean nuclear crisis, Pyongyang needs to be secured against the threats that it perceives from the international community. Yet, the suggestion above raises additional policy issue that North Korea should be recognized as a *normal state*. Thus, it should be emphasized that the position on these questions remains as a critical premise of resolving North Korea's nuclear issue.

Key words nuclear policy, nuclear weapon, ROK-US Alliance, Waltz, Neo-realism, President Park Chung-hee, President Carter, Nixon Doctrine, détente, post-Cold War

Student Number 2008-22325