

미국의 동북아 위협인식 변화에 따른 한반도 내 전술핵무기의 역할 연구

정 경 두*

1. 서 론
2. 한반도 내 전술핵무기의 도입
3. 동북아 안보상황과 전술핵무기의 역할 변화
4. 결 론

1. 서 론

1950년대 후반 아이젠하워 행정부는 안전보장의 기반으로 국내적 경제적 상황에 대한 중요성이 부각됨에 따라 미국의 적극적인 개입보다는 동맹국의 재래식 전력에 대한 원조를 감축하고, 지역적 차원의 집단안보체제를 구축하는 등 지원적 위치로의 역할변화를 추구하였다. 아이젠하워의 뉴룩정책은 한반도에도 영향을 미쳐 1956년 주한미군의 현대화 및 한국군의 감축, 전술핵무기 배치에 대한 논의가 시작되었고, 1958년에는 주한미군의

* 국방대학교 군사전략학부 석사과정

현대화와 더불어 한반도 전술핵무기 배치라는 결과를 낳게 되었다. 한반도의 전술핵무기는 전술핵무기의 한반도 도입이 이루어진 1958년부터 1991년까지 33년 동안 미국의 핵정책에 따라 그 역할의 변화를 겪어왔다.

냉전기 동안 미국은 위협인식을 바탕으로 안보정책 및 전략을 결정하고 추진해 왔는데 대한반도 핵정책 역시 동북아 지역 내에서 이와 같은 맥락으로 결정되었다. 이는 과거 주한미군의 변화를 비롯한 미국의 동북아 전략 변화를 통해서도 이러한 사실이 극명하게 드러남을 알 수 있다.¹⁾ 따라서 동북아시아 내 미국의 위협인식은 대한반도 핵정책 변화를 연구하는데 유용하게 이용될 수 있을 것이다.

한반도에서 운용된 미국의 전술핵무기와 관련된 연구는 상대적으로 부족하다. 그 이유는 핵정책이 갖는 비밀성과 미국이 한반도에서 일관해온 NCND정책(Neither Confirm Nor Deny Policy)으로 정보에 대한 접근이 어려웠기 때문이다. 뿐만 아니라 핵관련 연구 분야에서는 유럽 중심주의로 인해 한반도의 중요성이 이목을 끌지 못하였고 핵전쟁에 관련된 미국의 외교, 위기관리, 위기 안전성에 관한 연구들 속에서도 한반도는 좀처럼 언급되지 않고 있다.²⁾

한반도의 전술핵무기에 관련된 기존 연구는 정작 미국의 위협인식이나 한반도 안보와 관련하여 중요성을 부여하지 않았다. 이재봉은 미국의 핵무기 배치와 철수라는 사실에 근거하여 북한의 핵개발을 초래했다는 분석에 초점을 맞추었고,³⁾ 피터 헤이즈(Peter Hayes)는 태평양 지역에서 강대국 간의 전면 핵전쟁을 초래할 수 있는 가능성을 지목하면서, 한반도의 갈등

1) 이상현, "1945년 이후 미국의 세계 군사전략과 주한미군 정책의 변화", 한용섭 편, 『자주나 동맹이나』 (서울: 오름, 2004), p.171.

2) Kurt Gottfried, Bruce G. Blair, *Crisis Stability and Nuclear War* (New York: Oxford University Press, 1988); Richard Ned Lebow, *Nuclear Crisis Management: A Dangerous Illusion* (Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1987); Richard Betts, *Nuclear Blackmail, Nuclear Balance* (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1987).

3) 이재봉, "남한의 핵무기 배치와 북한의 핵무기 개발: 한반도의 비핵화를 위하여," 『평화학연구』, Vol. 9 No. 3. (2008), pp.15~28.

상황 속으로 미국의 핵이 도입되었기 때문에 이러한 상황이 벌어졌고, 핵 선제사용이나 강대국간 핵전쟁의 가능성 하에서 군비경쟁을 자극해왔다고 주장한다.⁴⁾ 이러한 연구들의 한계점은 미국 패권주의와 일방주의적 핵정책의 비판에 치우친 분석으로 미국의 대한반도 핵정책이 결정되는 상황 및 위협 분석, 대한 핵정책의 목적에 대한 객관성이 결여되었다는 데 있다.

이러한 인식하에 본고에서는 미국의 동북아시아 내 위협인식이 변화함에 따라 한반도에서 미국이 취했던 핵정책의 변화를 분석하고자 한다. 본 논문의 핵심가설은 한반도에 도입된 전술핵무기는 최초 미국의 안보기반이 되는 경제 상황을 개선하기 위한 뉴룩정책으로 전술핵무기가 도입되어 재래식 전력을 대체하는 군사적 역할을 수행하였으며, 이후 안보상황의 변화로 인해 한반도에서 전술핵무기는 정치적 역할로 변화하였다는 것이다. 이와 같은 가설에 대해 미국의 위협인식이 정책결정에 영향을 미침으로써 미국의 대한반도 핵정책의 형성과 변화를 이끄는 핵심요인으로 작용하였음을 입증하고자 한다.

본문은 시기적으로 한반도내 전술핵무기 도입이 논의되어 도입까지 이르게 된 아이젠하워 행정부와 닉슨·포드·카터 행정부의 상황을 중점적으로 다룬다. 2장에서는 한반도 내 전술핵무기의 도입경과를 살펴본다. 3장에서는 동북아 안보상황 변화를 고찰하고 핵무기의 역할 변화를 중점적으로 살펴본다. 결론에서는 4장에서는 미국의 대한반도 핵정책이 현재 한국에게 어떤 함의를 주는지 정리할 것이다.

4) Peter Hayes, *Pacific Powderkeg: American Nuclear Dilemma in Korea* (Lexington Books, 1991), p.6.

2. 한반도 내 전술핵무기의 도입

1) 미국의 동북아 위협인식 : 1950년대 후반

1949년 10월 1일 중국의 내전이 공산당의 승리로 끝나 국민당은 대만으로 추방되고 베이징에는 중화인민공화국이 수립되었다. 그 당시까지만 해도 미국은 소련측이 보유한 재래식 군사력의 상대적인 불균형을 핵무기 독점으로 상응하고 있었으나, 소련에 의한 원폭개발과 지상군의 압도적 우위의 위협이 현실화되었고, 공산주의 세력이 중국대륙의 공산화에 의해서 크게 확대된 것이다. 소련의 팽창정책에 의한 동유럽의 공산화 및 중국의 공산화는 미국으로 하여금 공산세력의 확장에 대한 위협을 느끼게 하였고 미국이 재래식 전력의 열세를 핵 우위로 상응하고 있던 세력균형의 변화를 초래하게 되었다.

미국의 봉쇄정책의 한계는 소련을 배경으로 한 북한의 남침으로 발발된 6·25전쟁으로 극명하게 드러났다. 이러한 공산세력 팽창을 저지하기에 봉쇄정책은 너무 소극적인 정책이라는 비난이 일게 되고 미국은 더욱 강력한 억제력을 발휘할 수 있는 안보정책이 요구되었을 뿐만 아니라 동아시아 지역에서 공산세력의 팽창을 저지하기 위해 한반도의 지정학적 위치와 북한에 미치는 소련의 영향력 등에 특별한 관심을 기울이게 되었다.

미국은 한반도 동북아에서의 공산권의 팽창주의 억지를 위한 전진기지로 간주하기 시작했다. 소련이 중국대륙과 한반도 북반부에 강력한 세력기반을 구축하게 되었고, 미국은 휴전 협정 체결이후 한국과 한미상호방위조약을 체결함으로써 한국과의 동맹체제를 구축하였다.⁵⁾ 따라서 미국의 공산주의 팽창에 대한 우려는 적어도 한반도의 공산화를 막아야한다는 소극적, 방어적 목표를 낳게 되었고, 이후 미국의 대한반도정책으로 지속되었다.⁶⁾

5) 이상우, “한·미 안보관계: 평가와 전망”, 한승주 편, 『전환기의 한·미관계』 (서울국제포럼, 1988), pp.47~48.

6) 김계동, 『한반도의 분단과 전쟁: 민족분열과 국제개입·갈등』 (서울: 서울대 출판부, 2000), pp.11~51.

1953년 미국의 정책결정자들은 아시아에서는 중국이 소련보다 더 위협적인 세력이라는 인식을 가지면서 전략의 변화를 도모하였다. 미국은 소련과의 국지전 가능성은 여전히 상존하지만 소련은 자유진영 내부의 분열과 불안정을 초래하는 군사적 수단을 포함한 다양한 전술을 사용할 것으로 예측하였고,⁷⁾ 이러한 소련의 위협에 비하여 중국과 북한의 위협은 직접적이든 간접적이든 군사적 성격이 강한 것으로 인식하였다.⁸⁾

한반도에서의 가상 적은 북한과 중국의 연합전력이었고 이는 1960년대 말까지 변함이 없었다. 1960년대 중반에 이르러 중국은 한국전쟁 개입 및 핵개발 등으로 인해 아시아에서의 위협이 확대되고 있었고, 미국은 이에 주목하였다. 특히, 1964년 중국의 핵실험 성공은 태평양에 공산화에 대한 위기의식을 새로이 불러일으켰다. 한 예로 1963년 랜드연구소의 분석가들은 중국이 아시아에서 미군 기지나 동맹국의 영토를 직접 파괴시킬 수 있고 공공연한 비핵작전이나 비밀스러운 내란 음모에 대해 핵무기를 사용할 수 있으며 또한 그것들을 정치적 선전대상으로 삼을 수 있다고 주장했다.⁹⁾ 이에 따라 중국의 핵역량이 미국의 정책에 새로운 명분을 부여하게 되었고,¹⁰⁾ 특히 미국의 정책결정자들은 아시아에서 중국의 위협은 소련의 은밀한 팽창과는 달리 기본적으로 군사적 위협의 성격이 강하다고 인식하면서,¹¹⁾ 북중 연합세력에 대항하기 위한 군사정책을 추구하게 되었다.

7) 이규원, "이승만 정부의 국방체제 형성과 변화에 관한 연구" (박사학위논문, 국방대학교, 2011), pp.285~292.

8) 윤형호, "안보파트너십과 한미 안보동맹의 제도화" (박사학위 논문, 국민대학교, 2009), pp.104~106.

9) B. Jaeger, M. Weiner, *Military Aspects of a Study of the Implications of a Communist Chinese Nuclear Capability* (Santa Monica: Rand RM3418-PR, March 1963), p.2.

10) C. Wolf, *The Uses and Limitations of Nuclear Deterrence in Asia* (Santa Monica: Rand, August 1964), p.32.

11) 이철순, "이승만정권기 미국의 대한정책 연구(1948~1960)." (박사학위논문, 서울대학교, 2000), pp.242~252.

2) 뉴룩정책과 한반도 내 전술핵무기

6·25전쟁 이후 공산권에 대한 위협인식이 증대한 상황에서 1953년 중반 아이젠하워 행정부는 세계전략으로서 뉴룩정책(New Look)¹²⁾을 입안하였다. 뉴룩정책은 “공산주의의 팽창을 허용해서는 안된다”는 것과 “공산주의를 봉쇄함에 있어 자본주의 경제가 파산되어서는 안된다”는 원칙에 입각하고 있다.¹³⁾ 이러한 뉴룩정책에 기반하여 미국의 대(對)한 원조 감축주장이 1955년부터 제기되었다.¹⁴⁾

1956년 미국의 대외군사원조에 대한 미국 내 여론의 비난이 점점 강해지고 있었고, 이러한 미국 내 여론과 경제사정 악화는 기존 정책의 변화를 이끌었다. 이에 따라 미국은 한국의 경제와 안보를 지원한다는 큰 틀에서의 기조는 유지한 채 한국군 감축을 통해 미국의 원조액을 줄이고 한국군의 방위공약을 유지한다는 정책을 수립해 나갔다.

1957년 6월 중순 아이젠하워는 국가안전보장회의에서 한국군의 대폭적인 감축을 조건으로 주한미군의 현대화(재래식 및 핵 검용 능력을 가진 현대 무기도입)와 한국 공군의 3개 전투비행대대를 제트 전투기로 교체한다는 원칙을 정하였고,¹⁵⁾ 이후 등장한 1958년의 NSC 5817과 1959년의 NSC

12) 뉴룩정책이 공식화된 NSC 162/2의 내용은 다음과 같이 요약된다. ① 미국 군부는 전략 계획에 있어서 장기적인 시간개념을 채택해야한다. ② 전 세계의 미군은 실질적으로 감축되어야 하며, 국가의 방위는 경제적 안정을 해치지 않아야 한다. ③ 미국은 필요하다면 공산침략을 억제하거나 혹은 그것에 대응하기 위해 핵무기의 사용을 위협하거나 실제로 사용할 준비가 되어있어야 한다. ④ 미국은 장래에 집단안보에 더 의존해야만 한다. NSC 162/2, “Basic National Security Policy,” *FRUS 1952-1954*, Vol. 2: National Security Affairs (Washington D.C.: Government Printing Office, 1984), pp.577~597.

13) 권오신, “아이젠하워 대외정책의 기조: ‘뉴룩(New Look)’ 정책과 ‘아이젠하워 독트린,’” 『미국사연구』, 제21집 (2005), p.157.

14) 레이시(William Lacy)와 다운링(Walter C. Dowling) 주한 미 대사는 한국정부의 무능력과 제도상의 비효율성을 지적하면서 미국의 대한원조 삭감을 주장하였으나, 당시 미 군부의 이해를 대변하던 렘니처(Lemnitzer) 유엔군 사령관은 이들의 주장은 한국에 대한 군사적 인식의 결여에서 비롯된 것이라고 반박했고, 당시 미군부의 입장은 중국의 군사적 위협을 우려하며 동아시아에서 한국 방위역할의 중요성을 지속 강조하였다. 이현진, 『미국의 대한경제원조정책 1948~1960』 (서울: 헤안, 2009), pp.225~226.

15) Memorandum of Discussion at the 326th Meeting of the NSC, 13 June, 1957,

5907 보고서도 NSC 5702/2의 기본방향에서 벗어나지 않았다.¹⁶⁾ 미국은 뉴룩정책의 영향으로 인해 한국의 경제와 안보를 지원한다는 큰 틀은 유지한 채 아시아 지역에서 공산주의의 재침략을 방지하고자 하는 차원에서 한국 내 한국군의 감축과 전술핵무기 배치를 통해 한국과의 방위공약을 유지하면서 대한 안보지원을 강화해 나갔다.

1957년 6월 북한이 다량의 무기를 도입하는 등 정전협정을 위반하며 군사력을 증강하였고, 정전협정 13조 d항의 제한조건 준수는 일시 정지될 수밖에 없다는 유엔사령부의 발표 이후,¹⁷⁾ 미국의 뉴룩정책은 한반도에도 영향을 미치게 되어 전술핵무기의 배치가 이루어졌다. 한반도에 전술핵무기가 도입될 당시에는 미국의 정책결정자와 미 군부는 핵무기의 군사적 기능에 주목하고 있었다.¹⁸⁾ 그들은 핵무기의 괴멸적 파괴력과 핵우위를 내세워 핵전략을 구상함으로써 정치적 기능보다는 군사적·정치적 기능이 균형을 이루었다거나 오히려 군사적 기능이 강조된 것으로 분석하는 것이 타당할 것이다. 미국은 대량보복전략의 일환으로 재래식 전력을 희생하고 핵전력을 강조하는 견해를 정당화시켰고,¹⁹⁾ 이로 인해 “재래식 전력의 안보공백을 핵무기로 보완한다”는 개념은 핵무기의 상징적인 역할을 배제하고 군사적

FRUS, 1955-1957, X X III: Korea, Part 2, p.453.

16) NSC 5702 보고서에서 제시된 4가지 방안은 다음과 같다. ① 현행 20개 사단의 유지, ② 주한미군에 대한 재래식 및 핵 겸용 무기(dual conventional nuclear weapons)의 도입과 한국군 4개 사단의 예비사단화, ③ 향후 3년간 한국군 10개사단의 예비사단화와 주한미군 및 한국군에 대한 '이미 한국에 배치되어있는 종류의 한정적인 재래식 및 핵 겸용 무기' 제공, ④ 향후 3년간 10개 사단의 감축과 주한미군에 대한 재래식 및 핵 겸용 무기의 배치 및 한국군에 대해 '북한 공군력을 전체적으로 상쇄할 수 있을 정도의 공군력' 제공.

17) U.S. Forces Korea/Eighth U.S. Army, 1974 Annual Historical Report, Seoul, pp.3~4.

18) 아이젠하워는 핵무기의 효용성을 확신하고 있었다. 1953년 5월 15일 NSC회의에서 아이젠하워는 한반도에서 핵무기가 재래식 무기보다 더 저렴함을 주장하면서, 핵무기가 재래식 무기와 같이 여겨져야 함을 확신했다. 또한 핵무기와 전략에 대한 아이젠하워의 시각은 핵무기는 실제로 사용가능한 군사적 선택이어야 하며, 아이젠하워와 그의 행정부 구성원에 의한 공공연한 핵사용 의지의 표명, 전군에 대한 핵사용 가능성 반영 지시 및 인력소요 감축을 통하여 국가 경제적 안정에 필요한 국방예산을 삭감하려 하였다. 국방대학교, 『국가안보와 핵전략』 (서울: 국방대학교, 1985), p.83.

19) Peter Hayes(1991), pp.89~91.

사용을 추구하는 행정책의 한 단면을 보여주는 것이다.

한국군이 미국의 한국군 감축정책에 의해 1958년에 한국군 2개 사단, 9만 명의 규모가 줄면서 1959년부터는 63만 명으로 축소된 반면²⁰⁾, 주한미군은 전술핵무기로 무장된 펜토믹 사단으로 증강되어²¹⁾ 북중 연합전력에 대한 전력으로 추가되는 변화를 가져왔다. 한반도내 전술핵무기의 도입은 결국 감축된 재래식 전력의 감축으로 인한 안보 공백을 전술핵무기로서 보완한다는 것이었고, 이것이 한반도를 둘러싼 위협의 변화로 인한 것이었다기보다는 기존과 유사한 안보상황하에서 재래식 무기를 보다 경제적인 핵무기로 대체함으로써 경제성과 안전보장을 동시에 달성하고자 하는 것이었다. 이러한 ‘핵무기=재래식 전력의 대체’라는 개념은 곧 전술핵무기는 군사적 목적으로 도입되었으며 그 사용을 전제로 하였다는 것을 방증하는 것이다.

전술핵무기의 군사적 역할을 다음 사례들을 통해서도 드러난다.

〈표 1〉 한반도 방위계획의 변화

연도	명칭	적	가용전력	작전개념
1956	작계 27-57	북중연합전력	· 재래식 방어 · 전술핵무기	· 축차적인 선방어 - 방어선 : 휴전선→낙동강
1960	작계 27-60 미 8군사령부 통합작성			· 축차적인 선방어 - 방어진지 중심 증가 - 예비사단 동원개념 발전 · 한강방어선에서 대규모 방어
1968	작계 27-69		· 재래식 방어 · (실패시)전술핵무기	· 축차적 선방어 · 2단계 작전 구분 - 1단계 : 반격작전 준비 - 2단계 : 반격작전

* 출처 : CINCPAC History of 1969, Volume IV, pp.148~151; 김수광, “닉슨-포드 행정부의 대한반도 안보정책 연구,” (박사학위논문, 서울대학교, 2008), pp.25~39.

20) 국방부, 『국방사: 1950.6~1961.5』 (1990), p.330.

21) A Bacevich, *The Pentomic Era: The U.S. Army Between Korea and Vietnam* (Washington, D.C.: U.S. National Defense University Press, 1986).

1960년대까지 유엔사 주도의 한반도 작전계획은 <표 1>과 같이 발전하였다. 가상 적은 북중 연합공격을 대비하고, 현존 가용전력은 미 2개 사단 6만여 명과 전술핵전력, 한국군 18개 상비사단으로 고려하였다. 그리고 작전개념은 기존의 작전계획과 동일하게 축차방어 작전으로서 시간을 벌기 위해 공간을 내주는 6·25전쟁의 지연전과 유사한 개념이었고, 작전수행은 근본적으로 재래식 방어를 위주로 하되, 전술핵무기 사용 가능성을 포함하였고, 이는 1960년대까지 유지되었다. 이는 계획 차원에서부터 핵사용을 반영하고 있음을 보여준다.²²⁾

1966년 미 8군은 'Counter Blow'로 명명된 주요 지휘소훈련을 실시했는데 이 훈련의 내용은 지휘관들에게 기동작전의 틀에 핵무기를 결합시켜 반격을 가하는 계획을 포함하였다.²³⁾ 이와 같이 미국은 남한에서 핵전투력을 단련시키고 있었고, 1967년 2월 28일 미 8군은 오산공군기지에서 기획회의를 열어 '공수 핵무기 요청절차'에 대해 토의한 바 있었다.²⁴⁾ 또한 1967년 미 국방부 전쟁게임 대본에 나타난 바는 한반도에 배치된 핵무기가 군사적 성격을 가짐으로써 그 조기 사용을 염두에 두고 있음을 방증하는 하나의 예가 될 수 있을 것이다.²⁵⁾ 시나리오에서는 미국이 유럽에서 소련과 대결하게 되어 유럽에 주의를 기울이는 사이 북중 연합군이 서울을 공격하고, 결국 주한미군 사령관에게는 미군을 철수하든지 또는 전술핵무기 사용을 통해 확산시킬 것이 요구되었다.²⁶⁾

22) CINCPAC History of 1970, pp.354~358.

23) Headquarters Eighth U.S. Army, "Quarterly Historical Summary: Historical Report, April-June, 1966," Office of the Assistant Chief of Staff, G3, p.1.

24) U.S. Forces Korea/Eighth U.S. Army, "Quarterly Historical Summary: 1st and 2nd Qtrs CY 67," p.8.

25) 남한군 12개 사단과 미군 2개 사단은 1970년 이래로 남한방위계획을 거의 전적으로 핵무기의 조기사용에 맞추고 있었다. 이 교리는 군사전문지를 통해 광범위 하게 논의된 바 있으며 중국도 분명히 이를 간과하지 않았을 것이다. M. Leitenberg, "Background Materials on Tactical Nuclear Weapons (Primarily in the European Context)," F. Barnaby, ed, *Tactical Nuclear Weapons: European Perspectives* (London: Taylor and Francis, 1978), p.370.

26) T. Allen, *Wargames* (New York: McGraw-Hill, 1987), p.55.

1967년 미 8군이 비전투요원들에 대한 지시를 하달한 내용을 살펴보면, “핵공격 시에는 광범위한 지역이 방사능 때문에 계속 위험한 상태에 놓이게 되므로, 핵 방공호로부터 지상에 나오는 것은 긴급작전을 수행해야만 하는 요원들에게 부여된 우선순위에 따라 선택적·지역적 토대에서 이루어질 것이다”²⁷⁾는 것은 핵무기가 사용된 후의 작전지침을 하달함으로써 핵무기의 조기 사용을 짐작케 한다.

뿐만 아니라 1968년 미 육군의 계획에서는 핵무기로 한강다리를 파괴시킴으로써 서울을 통과하여 전진하는 북한을 방어하는 계획이 포함되었고,²⁸⁾ 1968년 북한의 푸에블로호 억류에 대항하기 위해 엔터프라이즈호가 일본 항구를 사용한 기록에서도 북한에 대한 위협으로서 핵무기가 적극적으로 검토됨을 알 수 있다.²⁹⁾ 당시 F-4 전투기가 핵무기용으로 정비되고 무장되어 있어 포위된 배를 돕기 위해 적시에 재장비될 수 없었다는 사실 역시 핵무기의 조기 군사적 사용의지를 드러내고 있다.³⁰⁾

전 미국 안보담당 관리가 나이키의 재배치에 대해 진술한 바에 따르면 핵탄두를 장치한 나이키 허큘리스 포병중대가 1971년 이전까지 비무장지대 근처에 전진배치 되었고, 이후 후방으로 재배치되었다는 것이다.³¹⁾ 이러한 배치는 곧 핵무기의 군사적 역할을 방증하는 것이다.

한반도내 전술핵무기 도입 이후 미국은 핵사용에 대한 공포와 억제에 호소하는 핵전략이라고 하기보다는 상황에 따라 핵무기의 사용을 불사하는

27) Headquarters, Eight U.S. Army, “Emergency Instructions for Noncombatants in Korea,” EA Pam 600~300, Seoul, July 1, 1967, p.9.

28) Peter Hayes(1991), p.104.

29) W. Beecher, “Tie-up of U.S. Jets Laid to Atom Role: U.S. Officials say Squadrons Couldn’t Be Refitted,” *New York Times*, Jan 25, 1968.

30) William Beecher, “Tie-up of U.S. Jets Laid to Atom Role: U.S. Officials say Squadrons Couldn’t Be Refitted,” *New York Times*, Jan. 25, 1968. p.15.

31) 나이키 허큘리스가 설치된 지점은 북한군 야포 사정거리 내에 있는 산 정상에 있었고, (중략) 당시 미 국방부 국제안보담당국장 너터(Nutter)는 즉각 그 기지들의 해체를 명령했다. 비무장지대에서 헬리콥터로 운반된 탄두가 서울 북쪽의 캠프 케이스(Camp Casey) 근처의 도봉산 탄약창에서 대기하고 있던 트럭으로 옮겨졌고 (중략) 남한군들은 남한에서 핵무기가 철수되고 있는 중인지 몰았다. Peter Hayes(1991), p.105.

전략을 추구했다. 기본적으로 데탕트나 닉슨 독트린이 구체화되기 이전에 미국의 한반도에서의 위협에 대해 태평양사령부는 북중 연합공격에 대비하여 핵무기에 의존하고, 공산세력의 위협을 예방할 것을 명시하였다.³²⁾ 위협에 근거한 핵억제의 개념이 대체로 6·25전쟁에서 형성되었지만, 한반도에서 나타난 미국의 핵정책은 전투에 핵무기가 사용될 수 있다는 것을 보여주고 있고, 전진배치된 핵무기가 전쟁초반 적극적으로 사용될 수 있음을 나타내고 있다. 이는 곧 아시아에서의 중국을 서유럽에서의 소련 위협보다 더 크게 인식함으로써 핵사용을 불사하는 핵전략을 실제로 적용했다는 데서 미국의 대한반도 핵정책의 성격을 여실히 드러내고 있다.

3. 동북아 안보상황과 전술핵무기의 역할 변화

1) 미중 관계개선 : 중국 위협의 변화

1970년대에 들어서 미·소 양국은 힘의 한계를 인식함으로써 힘의 균형 속에서 안정을 유지하기 위해 미소 데탕트가 도래하였다. 1972년 5월 미국의 닉슨과 소련의 브레즈네프가 'ABM조약'과 'SALT-I 조약'을 체결함과 동시에 12개항의 데탕트(Detente) 기본원칙에 합의하였고, 이로써 국제정세는 대결에서 협상의 시대로 가는 양상을 보였다.³³⁾

1970년대 초 동북아에서는 공산주의의 양대 축을 형성해 온 중국과 소련이 분열되고 미·중 화해가 이루어졌다. 미국은 적어도 동북아에서는 중국을 통해 양극체제를 관리 가능한 삼각구도로 변형시킴으로써 소련을 억제하고자 하였다. 당시 중국 또한 아시아에서 소련의 팽창주의에 대해 우려하고 있으며 아시아 지역에서의 세력균형을 위하여 미국과의 협력을 희망

32) CINCPAC History of 1969, Volume II, pp.149~150.

33) 문영일, 「미국의 국가안보전략사상사」 (서울: 을지서적, 1999), p.373.

하였다.³⁴⁾ 이러한 미중관계의 개선은 닉슨 행정부의 군사정책을 통해서도 나타나는데 미국은 2½전쟁전략을 1½전쟁전략으로 전환함으로써 실질적으로 중국을 위협의 대상에서 제외하였다.³⁵⁾

미중 관계개선으로 인해 중국 위협이 감소하고 현대화에 의한 한국군 전력의 증강됨에 따라 1973년 이후 미국은 한반도에서 북한의 위협만을 고려하게 되었다.³⁶⁾ 뿐만 아니라 미국은 한국군이 북한 위협에 대비하는데 충분할 뿐만 아니라 초과보유하고 있다는 판단을 하기에 이르렀다. 즉 중국의 개입 가능성이 매우 적은 가운데 북한의 단독 공격을 억제하고 방어하기 위해서는 전술핵무기가 더 이상 그 필요성이 강조되지 않았고, 정치적으로도 주한 미군의 철수가 논의되면서 전술핵무기의 중요성 역시 감소하였다. 1960년대까지 북중 연합공격에 대한 전술핵무기 사용을 고려하였던 미국의 대한반도 핵정책은 1970년대 이후 중국 위협의 감소, 한국군 현대화에 의한 한국전력의 증강으로 인해 전술핵무기의 군사적 역할에 있어서 변화를 예고하였고, 이에 따라 포드행정부는 한반도에서 주한미군의 전술핵무기 철수를 고려하기도 하였다.³⁷⁾

1970년대 후반 미소 관계가 다시금 제2의 냉전 양상을 보이고, 북한의 재래식 위협이 과소평가되었음을 인식함에 따라³⁸⁾ 미국은 전술핵무기의

34) Garthoff, L. *Raymond Detente and Confrontation* (Washington D.C.:Brookings Institution). pp.232~233.

35) 2와 1/2 전쟁의 개념에서 2는 유럽과 아시아, 즉 소련과 중국을 의미하는 것이었다. 반면 1과 1/2전쟁의 개념에서 1은 유럽, 즉 소련을 의미하는 것이었다. 1/2는 인도차이나 반도를 의미한다. Franz Schurmann, *The logic of World Power* (New York: Pantheon Books, 1974), p.544.

36) NSDM 48의 검토 과정에서 키신저는 최종 종합 의견으로 당시 한반도의 가상 적 위협의 규모에 대해 북한의 위협만으로 한정하였다. *CINCPAC History of 1969, Volume II*, pp.149~150.

37) 김수광(2008), pp.252~255.

38) 미국방정보처는 1975년 10월 남북한 간의 각종 군사력과 전투력을 평가한 특별조사보고서를 작성했고, 이에 따르면 1975년 시점에서 북한이 전면적인 도발을 감행할 경우 미국의 도움 없이는 한국군 단독으로 북한의 도발을 감당할 수 없다는 것이다. 그 이유는 한국보병이 휴대하고 있는 병기는 25%가 유사시 사용하기에 부적합한 노후된 것이고, 해군과 공군에 있어서 북한이 월등히 우수하며, 지리적 특성상 남한이 북한보다 방어에 불리하며 특히 서울 및 서해 5도 등을 방위하기에 취약하다는 것이다. "작성정보(USW-02117)."

정치적·상징적인 역할을 고려하여 주한미군과 전술핵무기의 철수를 재고하였고, 주한미군과 전술핵무기의 재배치를 추진하게 되었다. 또한 과거 북중 연합전력에 대응하기 위한 전구로서의 한반도는 이제 중국의 위협을 배제한 북한의 위협만을 고려하여 전력을 조정하기 시작하게 되었다.

2) 한반도 내 전술핵무기의 역할 변화

1969년 닉슨 행정부의 출범과 함께 중국과의 관계 개선을 통한 세계적 차원의 세력균형을 핵심으로 하는 새로운 세계 전략이 제시되었고, 당해 7월 25일, 닉슨 대통령이 팜에서 발표한 '닉슨독트린'은 미소의 대립으로 세계가 다극화 되어가는 과정에서 미국의 역할을 재조명하면서 미국 대외 정책의 데탕트 체제로의 전환과 함께 세계 문제에 대하여 동맹국들의 책임 분담을 요구하였다.

이후, 미국은 소련과의 화해 및 군축을 위한 일련의 협상을 추진함과 동시에 1972년 중국방문 이후 1978년에는 중국과의 수교를 맺는 등의 조치를 취하였다. 이로써 미국은 미소 데탕트와 미중 관계개선에 성공하였고, 데탕트 체제에서 미국의 역할 축소에 따른 국방비 감소와 병력감축을 목표로 미국의 대외·군사정책을 1½전략으로 수정하였다.³⁹⁾

1972년 미중 관계개선이 급진전되면서 미국의 대한안보정책도 변화하기 시작하였다. 미중관계개선은 중국위협을 감소시킬 의의가 있었으며, 이는 한국방위태세를 북한위협 대비에 집중하도록 하였고, 당해 9월 작성된 미 국방부의 FY74-78 국방정책계획지침(DPPG)에 포함된 아시아 관련 미국의 전구

『주한미군 철수(감축) 1975. 전7권(V.1 1-3월)』, p.56. MF. G-0040(8319), 외교통상부 외교사료관.

39) 1972년 2월 닉슨은 미국 대통령으로서 처음으로 중국을 방문함으로써 미중 데탕트의 길을 열었고 5월과 10월에는 미소 전략무기 제한협정(SALT)을 조인하고 탄도탄요격미사일 제한(ABM) 협정을 비준함으로써 미소 데탕트의 일차적인 결실을 맺었으며 11월에는 2차 SALT 회담을 재개함으로써 미소 데탕트가 지속될 수 있음을 보여주었다 6월에 있었던 키신저의 중국방문은 미중데탕트가 계속 진전되고 있음을 재확인시켜 주었다. 남정옥, 『한미군사관계사 1871~2002』 (서울: 국방부 군사편찬연구소, 2002), p.659.

핵전력 계획지침에서는 전술핵무기를 통해서 재래식 전력을 대체한다는 개념을 제외하였다.⁴⁰⁾ 이는 미국이 아시아에서 재래식 전력을 감축하면서 전술핵무기에 의존하지 않도록 하는 것이었다.

닉슨 행정부의 핵무기 사용 정책으로 확정된 NSDM 242는 “슬레진저 독트린”으로 알려졌다. 이는 더 작고 더욱 제한적인 핵무기 사용방책을 도입하는 것으로 “선택적 유연반응전략(the strategy of flexible and selective response)”으로 표현되기도 하였다.⁴¹⁾ NSDM 242는 명확히 “핵국과 비핵국에 의한 재래식 공격을 억제하기 위하여 주로 미국과 동맹국의 재래식 전력에 의존할 것”이라는 점을 명확히 밝히고 있어 주요 억제수단은 재래식 전력임을 강조하였고, 전쟁이 발생한다면 가장 중요한 목표는 미국과 동맹국들에게 유리한 조건에서 최대한 낮은 수준에서 전쟁을 조기 종결시키는 것이었다.

1974년 1월 NSDM 242를 통해서 공식화된 핵무기 운용정책은 한발의 핵무기라도 실제 사용을 위해서 국가통수권자의 승인을 받도록 하고 있었다. 이에 따라 미 육군은 새로운 핵정책이 실제 적용되어질 수 있도록 교리화(doctrine)하는 과정을 거쳐야 했고,⁴²⁾ 이에 따른 미 육군의 전술 핵 운용 교리의 변화는 주로 1974년 후반부터 시작되었다.

기존 교리에 따르면 전술핵무기들은 전장에서 전술임무를 지원하기 위한 것으로 핵무기 사용이 일단 승인되면 전구 사령관들은 긴급한 군사적 목표를 달성하기 위한 전투에서 핵무기를 사용할 수 있었다. 이것이 닉슨행정부 1기까지 유지되었던 ‘일반적 허용(general release)’개념으로서, 최고 통수권자인 미 대통령이 전술핵무기 사용을 야전사령관에게 ‘필요시’에 사용할 수 있도록 ‘사전’에 허가하는 정책이었다.⁴³⁾ 이는 결과적으로 군사적

40) The Secretary of Defense Memorandum, “Defense Policy and Planning Guidance (DPPG),” Sep 28, 1973, folder: NSSM-169(2 of 3), box H-195, NSC H-files, NPM, NA II.

41) Terry Terriff, *The Nixon Administration and The Making of US Nuclear Strategy* (Ithaca: Cornell University Press, 1995), p.2.

42) 김수광(2008), pp.312~320.

43) 일단 일반적 허용이 야전사령관에게 승인되면 미 대통령의 추가적인 승인 없이 원하는 시간과 장소에서 희망하는 전술핵무기를 의도대로 사용할 수 있었다.

목표 달성을 위한 전술핵무기의 사용이 미국의 전체적인 정치·전략적 목적들의 고려 없이 수행되어질 수 있었던 것이다.⁴⁴⁾

이후 새로운 핵전략은 핵무기를 “통제되고 재단된 방법”에 의해 사용하도록 하였다. 단 한발의 전술 핵무기 사용도 실질적인 소련과 중국의 핵 대응을 불러올 수 있는 잠재력을 가지고 있으며, 전면 핵전쟁으로의 확전이 가능하기 때문에 핵무기 사용에 대해서 정치적 통제를 강화시킬 필요가 있었다. 핵무기의 군사적 사용은 총체적인 국가목표들에 기여하면서 확전의 가능성을 최소화해야 했고, 이를 위해서는 전술핵무기 사용이 미국의 전략적 정책지침과 부합되어야 했다.⁴⁵⁾

1975년에 완결된 “핵무기의 전구 내 사용에 대한 지침”은 국가통수권자에 의해 전술핵무기 사용이 승인된 이후에도 실제 사용은 국가통수권자의 명시적인 명령에 의해서만 가능하도록 하였다. 즉 실시간 핵무기 사용권한을 대통령 개인에게 중앙집권화 시킨 것이다. 새로운 교리는 기존의 일반적 허용을 완전히 폐지하였으며, 승인된 핵무기 사용에 대한 허가권한도 궁극적으로 군단장까지만 위임이 가능하였다.

이러한 전술핵무기 운용교리 변화는 닉슨행정부 이전과 이후에 작성된 미 육군 야전교범 101-31-1 “핵무기 운용교리 및 절차”에 나타난 내용의 차이에서 더욱 명확히 드러난다. 1968년 2월에 발간된 “핵무기 운용 교리 및 절차”에 나타난 핵무기운용 개념에는 핵무기 사용권한을 분권화하고 있으며, 핵무기를 화력지원수단의 하나로서 군사적 임무를 위해 사용하는 것을 강조하였다.⁴⁶⁾ 또한 핵무기 사용을 통제하는 내용이 많지 않았다. 그러나 1977년 3월에 수정 발간된 같은 제목의 미 육군 야전교범은 핵무기 운용의 목적, 방법, 절차를 포함하여 매우 세부적으로 핵무기 운용을 엄격히 통제하는 내용을 추가하여 수록하고 있고,⁴⁷⁾ 핵무기의 군사적 목표보다는

44) Terry Terriff(1995), pp.148~158.

45) 김수광(2008), p.309.

46) FM 101-31-1, February 1968.

47) 전술핵무기의 중앙집권적 통제에 대한 내용은 1976년 3월에 발간된 미 육군 야전교범(FM) 44-1 “방공포 운용”에 나타난 전술핵작전(tactical nuclear operations)에 대한

정치·외교적인 고려요소를 강조하였다.⁴⁸⁾

이와 같이 전술핵무기에 대한 정치적 통제를 강화하기 위한 조치의 일환으로 일반적 허용 정책을 폐지하고, “패키지(package)”개념을 도입하였다. 이는 사전에, 즉 전쟁이 발생하기 이전에 전술핵무기의 사용을 위한 구체적인 계획을 미리 수립하도록 하였다. 중요한 것은 야전지휘관이 승인받은 것은 최초 요구한 타격목표와 그에 따른 핵무기 패키지에 국한된 것이며 또 다른 핵무기 사용을 위해서는 다시 작전지휘계통을 통해서 보고하고 대통령의 승인을 받아야 했다는 것이다. 이러한 “패키지”개념은 실질적으로 전장에 위치한 야전지휘관들로 하여금 전술핵무기를 이용해서 다양한 전술 표적들을 공격하는 것을 거의 불가능하게 만들었다.⁴⁹⁾ 사전 계획된 패키지가 실제 운용될 때에는 운용 당시 상황에 따라서 다시 수정되어야 했기 때문이었다. 즉 전장 상황의 유동성과 불확실성에 비해 통제를 강화한 패키지 개념은 핵무기 운용을 더욱 경직되게 만들었다.⁵⁰⁾

미군의 전술핵 운용교리의 변화는 주로 군사적 임무를 위해 유럽과 한반도에 많이 배치되어 있던 전술핵무기들의 감축을 추진하도록 하였다. 해외 주둔 핵무기 감축압력은 핵무기 안전에 대한 미 의회의 압력으로 더욱 증가하였는데, 이는 유럽과는 달리 한반도 차원에서 전술핵무기 사용가능성은 거의 존재하지 않고 있다는 것, 즉 한반도에서 전술핵무기의 군사적 역할이 거의 사라졌음을 의미하였다.

전술원칙에도 잘 나타나고 있다.: 나이키 허큘리스 포대는 핵능력을 보유하고 있다. 그러나 적이 먼저 핵무기를 사용하지 않는다면, 재래식 수단을 완전히 사용하기 전에 또는 재래식 수단의 사용이 부적절하다는 것을 발견하기 전에 미군의 지대지 또는 지대공 나이키 허큘리스 핵무기 사용은 승인되지 않을 것이다. 지휘관은 군단 또는 사단이 매우 심각한 상황에 직면할 경우에만 핵무기 사용을 요청해야 한다. 나이키 허큘리스 핵무기 사용의 승인 또는 허가는 작전지휘계통을 통해 최고통수권자(political authority)에 의해 부여될 것이다. 일단 전쟁이 시작되면 허가권한은 궁극적으로 군단장에게 위임될 수 있다. 그러나 일반적으로 그 이하 제대로는 위임되지 않을 것이다. *FM 44-1*, Mar 25, 1976, pp.5~18.

48) *FM 101-31-1*, March 1977, p.3.

49) Midgley(1986), pp.152~158.

50) *FM 101-31-1* March 1977, p.4.

미국의 핵전략과 슬레진저의 의도는 한반도에서 핵무기 사용 문제와 관련된 슬레진저의 심층 인터뷰에 잘 드러나고 있다. 슬레진저는 1975년 ABC 방송과 WETA-TV 방송에서 한반도에서의 핵무기 사용가능성에 대해 설명하였다.⁵¹⁾ 그는 한반도에서 전쟁 발발 시 핵무기의 사용 가능성에 대한 질문에 대해 핵무기에 대한 의존을 감소시키는 것이 미국의 정책임을 강조하였다.⁵²⁾ 특히 슬레진저는 수도 서울이 함락될 경우에도 전술핵무기의 사용가능성을 확신할 수 없는 것처럼 한반도에서 전술핵무기의 사용가능성이 매우 희박하다는 것을 강조하였다.

〈표 2〉 한반도 배치 핵무기 수량

연도	1961	1962	1963	1964	1965	1966
Korea	611	617	641	690	762	871
연도	1967	1968	1969	1970	1971	1972
Korea	949	901	835	780	738	684
연도	1973	1974	1975	1976	1977	1985
Korea	641	641	635	539	460	151

* 출처 : History of the custody and deployment of nuclear weapons(U) July 1945 through september 1977, office of the assistant to the secretary of defense(atomic energy) February 1978.; William M. Arkin, Robert S. Norris, Taking Stock: U.S. Nuclear Deployments at the End of the Cold War, (Greenpeace NRCD, August 1992).

51) Secretary of Defense James R Schlesinger Interviewed on ABC-TV, "Issues and Answers," By Robert Clark, ABC News Correspondent, and Frank Tomlinson, ABC Pentagon News Correspondent (7), box 27, Martin R hoffman Papers, Ford Library "Issues and Answers, Sunday, July 6, 1975, Guest: James Schlesinger - Secretary of State." folder: Issues and Answers - July 6, 1975, box 66, RON Nessen Files (WH Press Secretary's Office), Ford Library. 김수광(2008), p.319.에서 재인용.

52) Secretary of Defense James R Schlesinger, Interviewed by Martin Agromsky on WETA-TV, Evening Edition, July 11, 1975, folder: Schlesinger, James - Speeches, Interviews, and Press Conferences (7), box 27, Martin R Hoffman Papers, Ford Library. 김수광(2008), p.333.에서 재인용.

한미연합전력에서 전술핵무기의 운용개념을 고려해 볼 때, 1960년대 후반 이후 실제 핵사용 가능성은 희박하였다. 한반도의 전술핵무기는 1969년 이래 핵탄두 수량이 감소추세였고, 닉슨 행정부 이후에는 전술 핵무기가 한반도에 새로이 도입되지는 않았다. 전술핵무기는 북중 연합군을 억제하기 위해 도입되었으나, 사용 개념에 대해서는 지속적으로 논의되었고, 전술핵무기 존재 자체가 유사시 즉각적인 사용을 의미하지는 않았다. 핵무기는 위협에 대한 억제 및 적 공격에 대한 재래식 방어의 실패에 대비(hedge)하는 것이었다. 1969년에 태평양 사령관은 태평양사령부(PACOM) 작전계획을 검토하면서 초안의 핵사용을 명시한 구절을 삭제하였다.⁵³⁾

1973년 국방부의 “한국군 군사력 소요 연구”를 위한 기본 가정들 중에는 “북한위협을 상대로 미군 또는 한국군을 지원하기 위해 핵무기가 사용되지 않을 것”이라는 내용이 포함되어 있었다.⁵⁴⁾ 이는 대북위협을 상대로 핵무기사용의 배제를 기정사실화 하는 것이었다. 특히 전술핵무기는 재래식 방어 실패를 대비하는 것이 미국의 기본정책이었기 때문에 남북한 군사력균형의 상황에서 한반도에서 지상전투 지원을 위한 전술핵무기들의 군사적 필요성이 거의 없었다.⁵⁵⁾ 이는 1970년대 초반 도입이 예정되어 있었던 랜스 중단거리 미사일을 1974년에 도입하지 않는 것으로 결정된 것에서도 확인할 수 있다.⁵⁶⁾

1976년 초반 포드 행정부는 주한미군의 핵무기 전용 투발부대를 철수하기로 결정하였는데 주요 대상이 춘천지역에 배치되어 있던 제4미사일 사령

53) CINCPAC, *History of 1969*, Volume II, pp.149~150.

54) Korean Force Requirement Study: folder: SRG Meeting NSSM 154 6/15/73 [4 of 4], box H-68; folder: NSDM 227, box H-241; folder: NSSM 154 [2 of 2], box H-191, NSC H-files, NPM, NA II. 김수광(2008). pp.281~288.에서 재인용.

55) Korean Force Requirements Study: folder: SRG Meeting NSSM 154 6/15/73 [4of4], box H-68; folder: NSDM 227, box H-241; folder: NSSM-154 [2 of 2], box H-191, NSC H-files, NPM, NA II: Memorandum of Conversation, folder: December 3, 1974 - Ford, Kissinger, box 7, NSA, Memo. of Conversation, Ford Library. 윤형호(2009), p.153.에서 재인용.

56) Memorandum of Conversation, folder: December 3, 1974 - Ford, Kissinger, box 7, NSA, Memo Cons, Ford Library.

부였다. 제4미사일 사령부는 주로 서전트 미사일과 어네스트 존 로켓부대로 구성되어 있었는데, 비록 어네스트 존이 재래식 탄두 투발이 가능하였지만, 이들 부대의 주 임무는 미군과 한국군에 대한 핵화력 지원이었다. 따라서 미 국방부는 1977~1978 회계연도기간에 서전트 미사일 대대를 해체하고, 어네스트 존 대대는 한국으로 이전함으로써 4미사일 사령부의 해체를 결정하였다.⁵⁷⁾

카터대통령은 취임과 동시에 대선공약으로 내세웠던 주한미군 철수정책을 강력하게 추진하였는데 5년에 걸친 3단계 철군계획의 1단계로서 서전트 대대를 포함해서 6천명을 철수시켰고, 제4미사일사령부는 1978년에 철수되었다.⁵⁸⁾ 제4미사일 사령부에 있었던 나이키 허큘리스 미사일과 어네스트 존은 한국군으로 이양되었으나, 무기체계 만이 이양되었을 뿐 이들은 순전히 재래식 탄두의 투발만을 위한 것이었다.

핵미사일들을 철수시키고 일부 무기들을 한국군으로 이양시킨 이후 주한미군은 한반도 전방지역에 분산 배치되어 있던 전술 핵탄두들을 후방으로 재배치하고, 안전이 보장된 일부 지역에 통합 저장시켰다. 8인치 포병용 핵탄두와 원자파괴탄과 같이 근접 지상전투에서 사용되어야 하는 무기들은 기존에 비무장 지대 근처에 배치되어 있었다. 주한미군은 1975년과 1976년에 걸쳐 이들 핵탄두들을 군산, 오산 공군기지와 아메스 기지(Camp Ames) 세 곳으로 통합시켰다.⁵⁹⁾

핵 포병탄과 원자파괴탄의 후방통합저장은 핵무기 안전을 고려한 저장시설 강화조치임과 동시에 투발수단과 핵탄두를 분리시키는 조치였고, 이러한 핵무기의 후방통합저장은 조기선제사용 가능성을 완전히 배제시켰다.⁶⁰⁾ 앞서 제시된 운용교리의 변화에 이어서 후방으로의 전술핵무기 재배치는

57) CINCPAC Command History for 1977, pp.45~46.

58) 1977년 2월 19일에 미 합참은 태평양 사령부대 주한 미 대사관과의 협조 하에 적절한 한 국정부기관에 서전트 대대 해체를 통보할 것을 지시하였다. 서전트 미사일 대대의 해체 공개는 사전에 이루어지지 않았으며, 해체는 1977년 5월 30일에 완료되었다. Ibid, p.45.

59) CINCPAC command History for 1977, p.431.

60) Peter Hayes(1991), p.50.

북한과 중국에 의한 핵 선제 사용가능성이 거의 존재하지 않는 한반도에서의 재래식 전투에서 미국에 의한 전술핵무기 사용 가능성을 거의 제로에 가깝도록 하는 조치였다.⁶¹⁾

미국 정부는 군사적 역할이 거의 사라진 핵무기 투발전용 핵부대는 완전히 철수하면서 핵우산의 상징성 차원에서 핵 및 재래식 겸용 무기체계에서 사용가능한 핵탄두들을 후방지역으로 통합·재배치함으로써⁶²⁾ 핵사용의 전략이 핵 불사용을 추구하는 핵억제의 전략으로 변화하였음을 보였다.

4. 결 론

1950년대 후반 미국은 한국에 대한 국방비의 부담 해소, 핵을 포함한 군사력의 개선 및 변화, 동북아 지역의 안전보장을 위해 핵 중심의 전략을 추구함으로써 고비용 요소인 재래식 전력의 중요성은 상대적으로 반감이 되었다. 이러한 경향은 한국군이 미국의 한국군 감축정책에 의해 1958년에 한국군 2개 사단, 9만 명의 규모가 줄면서 1959년부터는 63만 명으로 축소된 반면⁶³⁾, 주한미군은 펜토믹 사단으로 증강되어 한반도에 전술핵무기가 도입되어 북중 연합전력에 대한 전력으로 추가되는 변화를 가져왔다.

한반도내 전술핵무기의 도입은 결국 감축된 재래식 전력의 감축으로 인한 안보 공백을 전술핵무기로서 대체한다는 것이었다. 미국은 당시 한반도의 주된 위협을 북중 연합전력으로 상정하고 있었는데, 한반도내 전술핵무기의 도입이 한반도를 둘러싼 위협의 변화로 인한 것이었다기보다는 기존과 유사한 안보상황하에서 재래식 무기를 보다 경제적인 핵무기로 대체함으로써 경제성과 안전보장을 달성하고자 함이었고, 이러한 “핵무기=재래식

61) CINCPAC command History for 1974, pp.263~264.

62) 김수광(2008), p.313.

63) 국방부, 『국방사: 1950.6~1961.5』(서울: 국방부, 1990), p.330.

전력의 대체” 개념은 곧 전술핵무기는 군사적 목적으로 도입되었으며 그 사용을 염두에 두었다는 것을 방증하는 것이다.

닉슨 행정부 출범 이후, 미국의 대한반도 핵정책은 “닉슨독트린”과 “슐레진저독트린”에 영향을 받아 지속적으로 핵무기의 군사적 역할이 감소되면서 재래식 전력을 대체의 개념과는 다르게 나타났다. 이는 1970년대 미중 관계개선으로 인해 아시아에서의 중국 위협의 변화에 기인하였다. 미국은 한반도에서 중국의 위협을 배제하고, 북한에 의한 재래식 위협만을 상정함으로써 미국은 한반도에서 전술핵무기를 감축하고 군사적 역할을 배제하는 정책을 추진하였으며, 이는 곧 전술핵 교리의 변화로 이어져 전술핵무기의 사용가능성을 크게 감소시켰다. 한반도 상황을 남북한이 군사력 균형을 이룬 것으로 이해한 미국정부는 전술핵무기의 철수를 고려하기도 하였으나, 이후 대북위협이 과소평가되었음을 인식함에 따라 철수를 재검토했다. 결과적으로 지상전투를 지원하기 위하여 전방에 배치되었던 전술핵무기들이 후방으로 재배치 및 통합 저장되었고 대다수의 핵탄두와 지대지 미사일들은 모두 철수하게 되었다.

이러한 미국의 대한반도 핵정책의 변화는 1950년대 후반 도입된 전술핵무기가 재래식 전력을 대체하는 군사적 역할을 수행하여 오다가, 1970년대 이후 동북아 지역에서의 위협변화에 따라 더 이상 그 필요성이 강조되지 않았고, 기존 군사적 역할에서 “핵 불사용”을 추구하는 정치적·상징적인 역할로 변모하였다. 즉 단 한발의 전술핵무기도 전면 핵전쟁으로 확전될 수 있다는 데에 대한 우려가 미국의 정책에 반영되어 한반도 주변의 위협을 미국 스스로가 미소 데탕트 및 미중 관계개선을 통해 통제함으로써 전쟁을 억제하는 데 목적을 두게 된 것이다.

2010년 북한은 3월 26일 천안함을 공격하고, 11월 22일 국제사회에 우라늄 농축시설을 공개했으며, 11월 23일에는 연평도 포격도발을 감행함으로써 한반도 안보 불안이 고조되었다. 이에 따라 일각에서는 미국의 한반도 전술핵 재배치를 고려해야 한다는 주장이 일었고, 그 중 일부는 미국이 전술핵 재배치와 같은 적극적인 조치를 해주지 않는다면 스스로 북한을

억제할 수 있도록 핵무장을 해야 한다고 주장하였다. 한국의 핵개발 혹은 핵무기 보유는 지속적으로 논란의 대상이 되어왔고, 그에 대한 비판의 목소리도 컸다. 한국의 전술핵무기 재배치가 한반도에서의 억제를 달성하기 보다는 오히려 북한의 핵무장 증강논리에 힘만 보태줄 수 있고, 자칫 한반도의 핵무장이 동북아에서의 핵도미노 현상을 불러일으켜 주변국의 핵개발을 부추김으로써 동북아 안보에 불안정을 초래할 공산이 크다는 것이다.

미국은 전술핵 재배치 논란에 대해 로버트 젠센 NSC 부대변인을 통해 “지난 1991년 합의된 한반도 비핵화 선언을 존중하며 기존의 한반도 비핵화정책을 바꿀 계획이 없고, 전술핵무기 반입 계획이 검토되고 있지 않다”고 밝히기도 했다. 또한 전술핵 재배치 가능성을 언급했던 게리 새모어 WMD 정책조정관조차도 현재 미국은 핵잠수함이나 해외미군기지 등 한반도 인근의 전력으로 한국을 충분히 방어할 수 있어 전술핵 재배치는 군사적인 것이 아닌 상징적·정치적인 의미가 될 것이라고 언급함으로써 잠수함 발사 순항 미사일 등을 통해 북한 전역을 30분 내에 타격할 수 있는 미국이 굳이 북한에 대한 핵 억제력으로써 전술핵무기를 유지할 이유가 없는 것이다.

미국의 오바마 행정부가 “핵없는 세상”을 내세우며, 핵 감축·비확산을 주도하고 있는 국제정치의 현실에 비추어 본다면 무리한 핵보유 또는 핵개발은 이득보다는 손실을 초래할 가능성이 높고, 지금까지 투명성을 바탕으로 국제사회와의 교류 협력을 확대해 온 한국의 원자력 산업조차도 궁지로 내몰리게 할 수 있다는 점에서 이는 현실적으로 불가능한 선택으로 고려되어야 할 것이다.

본 연구를 통해 미국이 최초 한반도에 전술핵무기를 배치하고 운용함에 있어 그 실체와 목표, 성격을 규명한 것은 성과라 할 수 있다. 그러나 보다 상세한 핵전력의 운용 및 구조에 대한 자세한 분석은 이루어지지 못했다는 한계가 있다. 그 이유는 자료의 대부분이 군사·비밀자료로 접근이 제한되어 정확한 실체를 파악하기 어렵고 또한 비밀이 해제된 일부 자료들도 제한적으로 접근할 수 있거나 일부만을 밝히고 있기 때문이다. 이러한 한계

에도 불구하고 최초에 연구목적으로 제기한 미국의 대한반도 핵정책에 있어서 한반도내 전술핵무기의 역할 변화를 규명하고 미국의 동북아 위협인식과 대한반도 핵정책의 연계성을 찾았다는 데 연구의 의의를 느낄 수 있으며, 차후 관련 자료들이 공개될 때에 더 훌륭한 연구들이 이루어지기를 기대한다.

(원고투고일 : 2011. 12. 29, 심사수정일 : 2012. 2. 10, 게재확정일 : 2012. 2. 21)

주제어 : 전술핵무기, 미국 대한반도 핵정책, 미국 핵안보정책, 미국 전술핵 정책, 미국의 위협인식, 동북아에서의 위협인식, 전술핵무기의 군사적 역할, 전술핵무기의 정치적 역할

<ABSTRACT>

A study on the Change of the Role of U.S. Tactical Nuclear Weapons in the Korean Peninsula according to U.S. Cognition of Threats in North-East Asia

Jung, Kyung-du

The role of nuclear weapon in the Korean peninsula had been changed by the U.S nuclear policy for 33 years from 1958 to 1991. Previous studies on U.S nuclear policy on the Korean peninsula were analysis with U.S hegemony and biased critique on the U.S. policy. So they had been not enough the objectivity of purpose of nuclear policy on the Korean peninsula. This paper is a study about the role of tactical nuclear weapons on the Korean peninsula, focusing on the U.S. cognition of threats in North-East Asia and security of South Korea.

We could find the change in the role of tactical nuclear weapons by analyzing the change of the U.S. nuclear policy on the Korean peninsula along with U.S. cognition of threats in North-East Asia. U.S. Tactical nuclear weapons had served for the military purpose which supplemented the conventional forces until 1960s, and then the role of tactical nuclear weapons had changed to the serve political role because of the change of security situation in North-East Asia after 1970s.

In the latter half of 1950s, U.S. adopted the strategy which focus on nuclear forces to decrease the burden of military budget in South Korea, and improve the military forces and secure the safety in South-East Asia. So, relatively the importance of conventional forces was halved.

This trend had resulted in some changes. While Korea army had decreased two divisions in 1958, U.S. army in Korea was reinforced by pentomic divisions and had deployed tactical nuclear weapons as added military forces to confront the North Korea-China coalition forces.

At that time, tactical nuclear weapons in the Korean peninsula had meaning to what to have economical efficiency by replacing tactical nuclear weapons with conventional forces, rather than it was caused by the change of threats in Korean peninsula. This concept had been the evidence that tactical nuclear weapons had had the military role and could be used in war.

In 1970s, U.S. nuclear policy on the Korean peninsula were different from the concept that tactical nuclear weapons replace conventional forces because Nixon Doctrine and Schlesinger Doctrine allowed nuclear weapon's military role to decrease.

Improvement in the relationship between U.S. and China caused the change in Chinese threat. U.S. had promoted nuclear policy to decrease tactical nuclear weapons in South Korea and exclude it's military role, eliminating the threat of China and recognizing the only threat of conventional forces of North Korea to the Korean peninsula. This led to change of tactical nuclear weapons' doctrine so that possibility of using tactical nuclear weapon decreased.

In the middle of 1970s, U.S. government had searched for pulling the troops out of the Korean peninsula because they had believed that there was the equilibrium in military forces between North Korea and South Korea. And then they had recognized that they had underestimated the threat of North Korea and they had canceled the withdrawal plan. As a result, U.S. army in South Korea had relocated or stored tactical nuclear weapons in the rear and decreased the number of war-heads and ground-to-ground missiles.

In a word, the role of U.S. tactical nuclear weapons had been changed from military to political. In the latter half of 1950s, U.S had used tactical nuclear weapons for military purpose to supplement conventional forces against the coalition forces of China and North Korea. After 1970s, U.S. had changed its nuclear policy emphasizing "No first use" for the political role, because they had excluded threat of China in South-East Asia.

In other words, U.S had believed that only one round of tactical nuclear

weapons could trigger the general nuclear war and this belief was reflected on their nuclear policy. They had control threat of around the Korean peninsula by improving relationship between U.S. and China and easing of tensions with Soviet Union. They had used tactical nuclear weapons not as powerful weapons in war but as the method to control the threat.

Key Words : Nuclear Policy, Tactical Nuclear Weapons, U.S. Nuclear Policy on the Korean Peninsula, U.S. Nuclear Security Policy, U.S. Tactical Nuclear Policy, U.S. Cognition of Threats, Threats in North-east Asia, Military Role of Tactical Nuclear Weapons, Political Role of Tactical Nuclear Weapons.