

Journal of Military History
2018, No. 108, pp.125-168
<https://doi.org/10.29212/mh.2018..108.4>
Printed in the Republic of Korea

1960년대 미국의 對중국 군사공격계획

손한별*

1. 서 론
2. 이론적 논의
3. 對中 비확산정책의 변화과정
4. 對중국 군사공격계획 (1955-1965)
5. NPT 편입 강압정책 (1965-1972)
6. 결 론

1. 서 론

미국의 트럼프(Donald Trump) 행정부는 출범과 동시에 “불량국가”¹⁾

* 국방대학교 군사전략학과 조교수

** 본 연구는 2017년 국제정치학회 하계학술회의(2017.6.30.) 발표를 위해 필자의 박사 학위논문 “미국의 선택적 비확산정책: 중국과 인도의 핵무기개발 사례를 중심으로”(2015)의 제3장 일부를 발전시킨 것으로, 이후 전문가 토의 결과 및 본 학술지 심사위원들의 평가 등을 참고하여 대폭 수정·보완한 것임을 밝힙니다.

1) 미국이 “불량국가”로 지칭한 사례를 정리한 기사로는, 『NK조선』 (2013.10.29.)

의 위협과 마주하게 되었다. 트럼프 대통령이 야심차게 내놓았던 대북 공약들을 구체화하기도 전이었던 2017년 2월 12일, 북한은 미사일 발사실험을 하면서 트럼프 정부의 심기를 건드렸다. 북한은 2017년 6번째 핵실험, 15차례의 미사일 시험발사를 했으며, 2018년 신년사에서 “미국 본토 전역이 우리 핵타격 사정권 안에 있으며 핵단추가 내 사무실 책상 위에 항상 놓여 있다”고 선언했다. 이에 대해 트럼프 대통령은 “내게는 그가 가진 것보다 더 크고, 더 강력한 핵단추”가 있으며, “심지어 작동도 한다”고 덧붙이면서 갈등이 증폭되었다. 북한의 핵위협 해소를 위해 대화로부터 군사공격에 이르기까지 다양한 정책 옵션들이 논의되어 왔지만,²⁾ 현재 한반도의 대화 분위기를 고려한다면 군사공격의 가능성은 높지 않다. 그러나 남북한 및 북미 정상회담에 대한 기대 속에서도 회담이 실패할 경우에 대한 우려가 있으며, 미국의 군사적 대응 가능성이 완전히 사라진 것도 아니다.³⁾

미국의 군사공격이 가능한지에 대한 논쟁은 군사적으로도 몇 가지 구체적인 쟁점을 포함하고 있다. 박남수는 미국의 대북 선제타격론에 대한 주요 질문들을 차례로 분석하면서 쟁점에 대한 답을 제시하고 있

http://nk.chosun.com/bbs/list.html?table=bbs_26&idxno=3555&page=5&total=141&sc_area=&sc_word (검색일 : 2018.2.5.) 참고.

- 2) *Wall Street Journal*은 1)회유를 통한 핵포기 유도, 2)제재를 통한 핵포기 강요, 3)북한 정권이 스스로 붕괴되거나 변화할 때까지 전략적으로 인내하는 접근법은 모두 실패했다면서, 정권의 교체가 대북정책의 목표가 되어야 한다고 주장하였다. 중국의 지지를 받아 親中성향의 정권으로 교체하거나, 군사력을 포함한 강력한 수단을 동원하여 反中성향 정권으로 교체하는 방안도 내놓았다. *Wall Street Journal* (2017.3.28.) <http://www.wsj.com/articles/a-new-approach-to-north-korea-1490655924> (검색일: 2017.12.24.).
- 3) 대북공격 옵션은 미국 내에서도 찬반논란이 있다. 한 쪽에서는 북핵 위협의 임박성을 강조한다. 조지 프리드먼(George Freedman)은 “북한의 행동은 충돌 외에 다른 대안을 미국에 제시하지 못하고 있어”, “미국이 전략적 폭격을 실시해야 한다”고 주장했다. 『연합뉴스』 (2017. 5. 24.) 다른 쪽에서는 대화와 협상 기조를 유지하면서 경제제재를 통한 압박외교를 주장한다. 민주당 하원의원 64명은 공동성명을 통해 “북한과 같은 핵무장 국가에게는 선제공격이나 선진포고보다는 먼저 깊은 논의가 필요하다”면서 트럼프 행정부가 협상에 나설 것을 요구하고 나섰다. *New York Times* (2017. 5. 24.).

는데, 위협의 임박성과 정당성, 선제타격의 실행과정, 이후 결과에 대한 예측, 한국의 대응전략과 비핵화 방안에 대한 다양한 논의들을 풀이하였다. 박휘락도 국제법적인 정당성과 군사적 실행가능성을 평가하면서 예방타격의 위협성을 경고하였다.⁴⁾ 하지만 위의 연구들에 따르면, 논쟁의 여지는 있겠지만 실질적 강압효과를 가지고 있는 ‘군사공격 옵션을 배제해서는 안 된다’는 결론으로 귀결된다.

사실 핵개발을 저지하기 위한 군사공격은 역사상 7건에 지나지 않는다.⁵⁾ 이 중 미국이 실행한 것은 연합국을 주도하여 이라크를 공격한 두 번의 사례이다. 2002년 미국 행정부는 『국가안보전략서(NSS)』에서 “무행동의 위험(risks of inaction)”을 강조하면서, 예방공격의 개념을 확대하여 정당성을 확보하고자 했다.⁶⁾ 이라크의 대량살상무기 보유 자체를 미국민에 대한 위협으로 규정하고, 일부의 정당성 논란을 9.11 이후 국민적 불안감으로 덮어버리고 예방공격을 실행한 것이었다. 그러나 2005년 “다우닝 메모(Downing Street Memo)”를 통해 폭로된 바와 같이 부시 대통령은 이라크에 대량살상무기가 없었다는 보고를 받았다는 점에서, WMD와는 전혀 관계없이 결정된 것이었고 보복의 두려움 없이 공격한 것이다. 미국조차도 핵개발에 대해 군사공격을 실행하는 것은 쉽지 않음을 확인할 수 있다.

현재에도 함의를 찾을 수 있는 사례를 찾아보자면, 1960년대 중국의

4) 박남수, “미국의 대북 선제 타격론,” 『국가안보전략』 (2016년 11월호), pp.33-34; 박휘락, “북한 핵무기에 대한 예방타격 분석,” 『신아세아』 제21권 4호(2014), pp.43-49.

5) 2차 세계대전시 1)노르웨이에 위치한 나치의 중수로공장에 대한 동맹국의 폭격, 2)일본 핵연구소에 대한 미국의 폭격, 3)이란-이라크 전쟁시 이라크 오시락(Osirak) 핵발전소에 대한 이란 공군의 폭격 실패, 4)이스라엘의 오시락 원전 폭격 및 파괴, 5)이란-이라크 전쟁시 이라크 공군의 이란 부시르(Bushehr) 원자로 파괴, 6)1991년 미국 연합군의 Desert Storm 작전. Barry R. Schneider, “Nuclear Proliferation and Counter-Proliferation: Policy Issues and Debates,” *Mershon International Studies Review*, Vol.38, No.2 (1994), pp.215-216, 여기에 2003년의 이라크 전쟁도 포함된다.

6) The White House, *The National Security Strategy of the United States of America* (Sep. 2002), p.15.

핵개발 시기로 거슬러간다. 강대국 관계, 핵개발의 동기, 정치체제, 국력격차, 핵개발 단계 등을 고려할 때, 중국에 대한 미국의 군사공격 계획은 실행되지는 않았지만, 현재 미국의 비확산정책과 대북정책에 보다 큰 함의를 제공할 수 있을 것이다. 다양한 자료들이 공개되면서 미국이 중국에 대한 군사공격을 계획하고 있었으며, 핵개발 저지를 위한 군사적 옵션이 실행에 가까이 있었음을 확인할 수 있다. 당시 미국의 실행의지에 대해서는 평가가 엇갈리지만, 미국은 중국의 핵개발에 대해 심각한 우려를 갖고 있었으며 군사공격 실행을 위한 충분한 정보도 갖고 있었다. 비밀이 해제된 “단일통합작전계획(SIOP)-62, 63, 64”는 중국의 핵시설에 대한 군사공격이 단순한 검토 이상으로 고려되었음을 보여준다.⁷⁾ 그러나 군사공격은 실행되지 않았다. 뒤에서 자세히 다루겠지만 군사공격의 계획 자체보다 철회를 결정하게 된 데에 더 많은 요인들이 존재했다. 중소분쟁의 격화와 베트남으로의 관심 전환, NPT 체제의 주도, 문화혁명의 혼란과 같은 다양한 요인들이 작동한 것이다.

논문의 질문은 여기에서 시작된다. “미국은 왜 중국에 대한 군사공격을 계획하고, 또 철회했는가?” 구체적으로는 “미국이 어떤 군사적 옵션을, 어떤 판단기준을 가지고 검토하고 있었는지”, 계획이 실행되지 않았다는 점에서는 “미국이 군사행동을 결정하는 요인은 무엇인가”의 질문을 포함한다. 이를 위해, 1) 1960년대 초반 미국이 압박한 중국의 핵위협에 대한 비확산정책의 수립과정은 무엇이었으며, 2) 실제로 고려했던 군사공격계획의 내용과 결정요인, 3) 공격계획을 철회하고 NPT 편입을 위한 강압정책으로 전환하게 된 결정요인은 무엇인지를 살펴본다.

7) U.S. Strategic Air Command, “History of Strategic Air Command,” *Historical Study*, No.91(1963), 93(1964), 95(1965); 백악관 내에서 진행된 다양한 옵션에 대한 검토내용으로는, Arms Control and Disarmament (ACDA), “Destruction of Chinese Nuclear Weapons Capabilities” (Dec. 14, 1964) in National Security Archive Electronic Briefing Book (이하 NSA EBB); Roswell Gilpatric, “Report to the President by the Committee on Nuclear Proliferation” (Jan. 21, 1965) in *FRUS 1964-1968*, Volume XI, <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1964-68v11/d64> (검색일: 2018.4.11.).

결론에서는 현재 한반도 상황에 주는 함의는 무엇인지를 간단히 살펴 보면서 논의를 정리한다.

2. 이론적 논의

가. 기존 논의의 검토

냉전의 적대관계만 고려한다면 중국의 핵개발에 대한 미국의 입장은 당연히 강경했을 것으로 예상할 수 있다. 물론 미국이 중국의 핵개발을 우려한 것은 사실이라고 하더라도, 군사공격을 심각하게 고려하고 있었는지에 대한 논란은 있다. 1988년 고든 창(Gordon Chang)에 의해서 제기된 이 문제에 대해, 케네디 대통령의 국가안보보좌관이었던 맥조지 번디(McGeorge Bundy)는 중국에 대한 예방공격이 단순히 “말뿐이었으며, 기획단계에 있거나 실제 의도를 가지고 있지 않았다”고 일축했다.⁸⁾ 그러나 윌리엄 버(William Burr) 등은 1960년대 초 중국의 핵프로그램과 관련한 비밀해제 문건을 통해, 케네디와 보좌관들의 군사공격에 대한 고려가 단순한 ‘논의 이상’이었음을 주장했다. U-2 정찰기를 비롯한 정보자산을 할당하고, 핵시설 공습에 대한 다양한 계획을 보유하고, 대통령이 CIA작전 지원을 직접 지시한 사실 등을 볼 때, 중국에 대한 군사공격이 실행에 근접했었다고 보는 것이 옳다는 것이다.⁹⁾

8) Gordon Chang, “JFK, China, and the Bomb,” *Journal of American History*, Vol.74, No.4 (March 1988), pp.1289-1310; 번디는 중국이 미국의 공습에 대해서 두려워했다는 조나단 폴락(Jonathan Pollack)의 주장을 인용하면서도, 당시 존슨 행정부의 모든 관심은 베트남에 있었으며 중국의 핵능력은 미미한 것으로 평가했다고 서술했다. McGeorge Bundy, *Danger and Survival: Choices about the Bomb in the First Fifty Years* (New York: Random House, 1988), p.532.

9) William Burr and Jeffrey T. Richelson, “Whether to ‘Strangle the Baby in the Cradle’: The United States and the Chinese Nuclear Program, 1960-1964,” *International Security*, Vol.25, No.4 (Winter 2000/01).

과연 미국은 중국을 군사적으로 공격함으로써 핵능력을 제거하려고 하였는가? 그렇다면 왜 군사공격을 실행하지 않았나? 다양한 문서에서 군사공격을 다양한 옵션의 하나로 다루고는 있으나, 실제로 군사공격에 이르지 않았다는 점에서 이러한 논쟁은 당연한 것이다. 대표적인 연구들을 살펴보자. 먼저 갤빈(Francis Galvin)은 NPT체제 수립의 결정과정을 살펴보면, 1960년대 미국 비확산정책의 전환을 다루고 있다. 그는 1964년 중국의 핵개발은 최근 이라크 후세인의 핵개발보다 더욱 위협적이었다고 전제하고, 중국 핵실험에 즈음하여 예방공격을 비롯한 다양한 정책옵션들이 있었음을 다양한 근거를 활용하여 설명하고 있다. 특히 “길패트릭(Gilpatric) 보고서”에 대한 정부 내 논쟁을 자세하게 다루면서, 이후 미국이 예방공격과 ‘선택적 확산정책’을 포기하고 핵개발국이 스스로 비용과 책임을 감수하도록 하는 강력한 비확산체제를 수립하게 되었다고 주장했다.¹⁰⁾

밀러(Nicholas Miller)도 갤빈의 논의를 이어, 미국은 “핵도미노”에 대한 두려움 때문에 중국에 대한 공격적인 정책을 선택할 수 없었으며, 총체적인 해결방안으로서 “비확산정책의 보편성(universality)”을 추구하고함으로써 NPT체제가 수립되었다고 주장했다. 그는 미국의 비확산정책이 ‘실패했다’는 주장을 반박하면서, 미국이 중국의 핵개발을 막는 데는 실패했지만 일본, 타이완, 호주 등 미국의 핵억제력을 제공받는 국가들의 핵개발을 성공적으로 억제했다고 주장한다.¹¹⁾

마지막으로 골드스타인(Lyle J. Goldstein)은 정부 공식문건을 분석하면서 미국이 중국의 핵개발을 인지한 시점부터 군사적 수단을 사용하여 핵능력을 제거하는 방안을 고려해왔음을 제시하고, 왜 보다 강경한 정책을 실행하지 않았는지를 분석했다. 그는 먼저 중국의 핵능력 확보

10) Francis J. Galvin, “Blasts from the Past: Proliferation Lessons from the 1960s,” *International Security*, Vol.29, No.3 (2004).

11) Nicholas L. Miller, “Nuclear Dominoes: A Self-Defeating Prophecy?,” *Security Studies*, Vol.23, No.1 (2014).

가 미중관계를 불안하게 했기 때문에 케네디와 존슨 정부에서 중국에 대한 예방공격 또는 선제공격을 검토하고 있었다고 설명하였다. 그러나 달성가능성, 도덕적 규범, 소련의 소극적 태도, 추가 무력충돌에 대한 우려 때문에 중국의 미약한 핵능력에도 불구하고 군사적 옵션을 선택하지 ‘않은 것’이라고 주장했다.¹²⁾

위의 논의들은 역사적, 정책적으로 의미있는 결과를 보여준다. 미국 비확산정책의 역사와 전환을 다루고 있고, 장기간에 걸친 미국의 대중국 정보판단과 정책결정과정을 살펴볼 수 있으며, 비확산수단으로서의 군사행동에 대한 중요한 사례를 제공한다. 하지만 위의 연구들은 당시 미국의 결정된 정책을 잘 “설명”하고는 있지만, 왜 그런 정책을 취했는지, 어떻게 그런 결정을 취하게 되었는지에 대한 분석은 부족하다. 왜 어떤 상황에서는 군사공격을 심각하게 고려했는지, 왜 다른 상황에서는 공격계획을 철회하고 강압정책으로 전환했는지에 대한 분석이 필요하다. 본 논문은 중국의 핵개발이라는 단일사례를 다루고 있어 미국의 비확산정책 전반으로 논의를 확장하지는 못하고 있으나, 정책이 급격한 전환을 겪었던 사례를 제시함으로써 의미를 가진다고 할 수 있다.

나. 미국 군사공격의 결정요인

본 논문은 상대국가의 핵개발 위협과 군사적 달성가능성에 대한 평가가 핵위협에 대한 선제적 군사행동을 결정한다고 주장하면서, 상대의 핵개발이 자국의 전략적 이익과 상충(相衝)할수록, 군사공격의 달성가능성이 높을수록 군사공격을 결정할 가능성이 크다고 가설을 수립하였다. “행동시의 이익”과 “무행동시의 비용”에 대한 계산을 전제로 한다. 보다 자세히 살펴보겠지만, 양자 간 관계가 갈등적이고 무행동의 위협이 클

12) Lyle J. Goldstein, “When China was a ‘Rogue State’: the Impact of China’s Nuclear Weapons Program on US-China Relations during the 1960s,” *Journal of Contemporary China*, Vol.12 (2003).

수륙 군사공격의 가능성은 커진다. 한편 상대적 국력차가 클수록, 핵개발과 국제적 저항에 대한 의지가 높지 않고, 핵개발 단계가 이룰수록 군사공격을 결정할 가능성이 크다.

미국 비확산정책의 수단으로서 군사공격의 첫 번째 결정요인은 상대국가의 핵개발이 가지는 위협성이다. 위협성은 상대국가가 가지고 있는 실제 위협의 크기와 인식된 위협으로 구분할 수 있다. 핵개발이 자국 안보에 위협적일수록 비확산정책이나 수단은 강경해질 것이라는 예상이 가능하다. 또 핵무기에 대한 인식도 위협인식의 중요한 변수가 된다. 즉 핵무기가 ‘무기체계의 하나일 뿐’이며 ‘사용 가능하다’는 “실용주의자(pragmatist)”적인 입장에서는 유연한 외교적 협상수단을 선호할 수 있지만, 핵무기를 ‘재앙적 파괴력을 가진 무기’로 인식하는 관점의 “순수주의자(purist)”들은 군사수단을 포함하여 보다 강경한 예방적 수단을 선호한다는 것이다.¹³⁾ 핵개발의 위협과 군사행동의 관계는 다음의 가설로 설명된다.

H1. 상대국의 핵개발 위협성이 크면 군사공격의 가능성이 커진다.

H1a. (실체적 위협) 핵개발국이 적대국일 경우 군사공격의 가능성이 커진다.

H1b. (인식된 위협) 핵사용불가론이 우세하면 군사공격의 가능성이 커진다.

두 번째 결정요인은 군사적 달성가능성이다. 쉽게는 “100% 찾아내서, 100% 파괴하고, 적의 보복을 100% 억제할 수 있느냐?”하는 질문으로 귀결된다.¹⁴⁾ 작전적인 수준으로 내려가면 정보능력, 공격능력, 방어능력 등으로 구분할 수도 있다. 본 논문은 군사적 달성가능성을 상대방의 능력과 의지, 핵개발단계로 구분하여 살펴본다. 첫째는 핵 및 투발능력을 제거하고 상대의 보복을 억제할 수 있는 상대적 국력차가 클수록

13) Peter D. Feaver and Emerson M. S. Niou, “Managing Nuclear Proliferation: Condemn, Strike, or Assist?” *International Studies Quarterly*, Vol.40, No.2 (1996), pp.218-222.

14) 한인택, “북한 핵무기의 위협과 대처방안” 『JPI 정책포럼』 (2013.6), p.27.

군사행동을 결정할 가능성이 크다. 표적화(targeting) 및 타격(strike) 능력, 핵 및 비핵 보복을 억제할 수 있는 “압도적(overwhelming) 군사력”이 달성가능성을 높이는 중요한 고려요소가 될 것이다. 둘째, 의지 역시 중요한데, 핵개발 자체에 대한 핵열망(nuclear propensity)과 위험을 부담하려는 저항의지(proliferation salience)를 포함한다.¹⁵⁾ 국제 제재와 강압에 대한 저항의지, 대내외 선언적 공약 등이 주요한 분석요소가 될 것이다. 한편 핵개발 단계에 따라서도 달성가능성이 달라진다. 여기에 가장 큰 영향을 주는 것은 핵개발국가의 기술력이며, 논문에서는 핵개발단계를 “개발→무기화→배치”로 단순화하였다. 핵실험으로 핵개발의 성공을 알리고, 탄두 탑재가 가능한 소형화가 이루어져 무기화 및 배치단계로 고도화된다면 군사공격의 가능성도 낮아질 수밖에 없다.

H2. 군사적 달성가능성이 크면 군사공격의 가능성이 커진다.

H2a. 상대적 국력 및 의지의 차가 크면 군사공격의 가능성이 커진다.

H2b. 핵무기화 단계가 낮으면 군사공격의 가능성이 커진다.

3. 對中 비확산정책의 변화과정

중국의 핵개발은 미국의 국가이익을 침해할 것으로 인식되었다. 한국, 일본, 대만을 비롯한 미국의 아시아 동맹국에 대한 직접적인 군사위협이었고, 주변국들에게 미치는 심리적 위협도 컸다. 장기적으로는 소련 진영에 대한 핵우위의 상실도 우려되었다. 미국은 중국 핵개발을 인지한 시점부터 공격계획을 발전시켜 왔다. 중국에 대한 군사공격 계획 수립과 철회를 구체적으로 분석하기 전에, 미국의 對중국 비확산 정책 변화과정을 정리해보면 다음과 같다.

15) Stephen Meyer, *The Dynamics of Nuclear Proliferation* (Chicago: University of Chicago Press, 1984), pp.225-228.

첫 번째는 기초적인 수준에서 군사적 조치의 필요성을 인식하기 시작한 1960년대 초반의 시기이다. 케네디 행정부는 초기 중국 핵프로그램에 대해 뭔가 조치를 취해야 할 필요성에 공감하고 있었다.¹⁶⁾ 1960년대 초반에는 소련으로 하여금 중국의 핵개발을 포기시키는데 협력하도록 하는 외교적 수단이 우선 고려되었지만, 베를린과 쿠바에서 냉전이 고착화되면서 이같은 노력은 성과를 거둘 수 없었다. 중국의 핵실험이 임박해오면서 미국은 군사공격 계획을 발전시켰다. 연구과제였던 “Project Pacifica”는 1962년 8월 결과보고서에서 핵능력을 갖춘 중국의 군사적 의미를 다루면서, 미국 핵전력의 전방배치 등 즉응능력 향상과 같은 군사적 압박과 심리작전을 강조하고 있다. 연구는 또한 중국에 대한 공중공격 시나리오를 제시하면서, 도시지역에 총 65발, 대군타격용으로 25발의 폭탄이 필요하며, 총 4-5천만 명의 희생자가 발생할 것으로 분석하기도 했다.¹⁷⁾

두 번째는 소련과의 외교적 협력모색 시기로 구분된다. 1963년 “특별 국가정보판단(SNIE)” 13-2-63과 “군비통제 및 군축국(Arms Control and Disarmament, ACDA)”의 보고서가 나올 즈음, 국방부 차관 및 합참, 국무부는 다양한 옵션을 고려하고 있었다. 외교전문가인 해리만(Averell Harriman)은 독일의 핵무장을 협상 테이블에 내어놓고 소련이 중국 핵개발 억제에 나서줄 것을 요구해야한다고 나섰다.¹⁸⁾ 임시 합참의장에 있던 르메이(Curtis E. LeMay)도 다양한 방책들을 비교분석하고 소련과의 협력이 가장 효율적인 방안이 될 것으로 결론내렸다.¹⁹⁾

16) Jeffrey T. Richelson, *Spying on the Bomb: American Nuclear Intelligence from Nazi Germany to Iran and North Korea* (New York: W.W.Norton & Company, 2006), p.145.

17) General John B. Cary, “Military Implications of a Communist Chinese Nuclear Capability,” Study Memorandum No.14 (Aug. 31, 1962), pp.196-197.

18) Letter, Under Secretary of State for Political Affairs W. Averell Harriman to President John F. Kennedy, enclosed with letter from Harriman to Evelyn Lincoln (23 January 1963), W. Averell Harriman Papers, file “Kennedy, John-General 1963.” Library of Congress.

또 소련과의 협력에 앞서, 정치적인 설득, 금수조치, 봉쇄, 핵시설에 대한 공습 등 네 단계의 구체적인 방안도 만들었다.²⁰⁾ 그러나 소련과의 협력은 성공하지는 못했다. 흐루시초프는 해리만과 만난 자리에서, 프랑스가 핵실험금지조약에 참여하고 있지 않은 상태에서 중국을 고립시키고 싶지는 않으며, 중소 간의 갈등에도 불구하고 중국의 핵무기가 소련에 위협이 될 것이라고 생각하지 않는다고 밝혔다. 또한 소련은 중국이 핵무기를 보유하면 오히려 더욱 자기절제력을 갖출 것이라는 믿음을 드러내기도 했다.²¹⁾

세 번째는 소련과의 협력 실패 이후, 타이완의 요구와 함께 군사공격이 더욱 구체적으로 검토된 시기였다. 케네디 대통령의 우려는 계속되었으며,²²⁾ 특히 중국의 핵개발에 대한 타이완의 우려는 절대적이었다. 타이완 장징궈(蔣經國) 당시 국방장관은 1963년 9월 워싱턴을 방문하여, 맥콘(John McCone) CIA국장과 케네디 대통령을 차례로 만나서 대중국정책에 대한 양국의 인식차이에 대해 논의했다. 번디 국가안보보좌관을 만난 자리에서는 “타이완이 중국 핵시설에 대한 특수부대 작전을 펼 때 수송 및 기술지원을 해 줄 것”을 요구했다.²³⁾ 미국이 군사행동을

19) General Curtis E. LeMay, Acting Chairman, Joint Chiefs of Staff, to Secretary of Defense, “Study of Chinese Communist Vulnerability” with report on “Chinese Communist Vulnerability” attached (29 April 1963), Document 6 in NSAEBB38.

20) National Security Council Staff, “Briefing Book on US-Soviet Non-Diffusion Agreement for Discussion at the Moscow Meeting,” circa June 12, 1963, Document 11A-C in NSAEBB488.

21) Telegram to Moscow Embassy (July 15, 1963); Moscow Embassy telegram to State Department (July 27, 1963) in David W. Mabon and David S. Patterson, eds., *FRUS 1961-63, VII, Arms Control and Disarmament* (Washington DC: U.S. Government Printing Office, 1996), pp.801, 860.

22) 1963년 8월 1일 기자회견에서 중국이 “완전한 핵보유국이 되기 위해서는 수년의 시간이 더 필요하겠지만, 이 기간을 더욱 늘리기 위해서 어떤 행동을 취해야 할 것”이라고 밝혔다. Harriet Dashiell Schwar, ed., *FRUS 1964-68, XXX, China* (Washington DC: U.S. Government Printing Office, 1998), p.24.

23) 번디 보좌관은 “미국 역시 중국의 핵능력 증가를 지연하거나 예방적인 효과에 관심이 있다”면서도, “더 주의깊은 연구가 필요하다”고 경계했다. Memorandum to

주저하는 사이, 타이완은 1964년 10월 다시 한 번 미국에 지원을 요청했다. 장제스는 주타이페이 대사를 통해 중국이 온전한 핵능력을 갖추게 되면 섬나라에 불과한 타이완은 단 한발의 핵무기로도 완전히 파괴된다면서, 미국이 보복에 나선다고 하더라도 늦을 수밖에 없다고 강조했다. 타이완은 중국의 핵시설을 파괴할 것이며, 미국은 병력을 지원할 필요도 없이 장비만 지원해달라고 요청했다.²⁴⁾

네 번째는 1963년 중국의 핵실험이 임박해 온 시기로, 미국은 중국의 핵개발에 대해서 다각적인 검토를 하기 시작했다. 국무부 역시 군사공격을 포함한 모든 옵션을 포함해서 방책을 수립하기 시작했고, 케네디 대통령 역시 공공연히 군사공격 옵션을 배제하지 않았다. 지금까지 추진되어 온 여러 가지 옵션들이 성공하지 못하자 군사공격 옵션을 강조한 것이다. 국무부의 로버트 존슨(Robert H. Johnson)은 중국의 핵개발을 둘러싼 아시아 동맹국들의 핵보증 요구와 핵실험 이후 대아시아정책을 검토하면서, 이러한 군사공격의 가능성을 모두 열어놓았다.²⁵⁾ 7월 31일 번디 보좌관과 국방부의 외무차관보는 합동참모본부에 “중국의 핵 프로그램을 지연시키고 강력한 효과를 줄 수 있는 재래식 공격계획”을 발전시킬 것을 지시하였고, 합참은 1963년 12월 핵시설을 공급하는 “다중소티(multiple-sortie) 공격계획”을 완성했다.²⁶⁾ 그러나 너무나 많은

McGeorge Bundy, Special Assistant to the President, from William E. Colby, for Deputy Director of Plans, Central Intelligence Agency, “Visit of General Chiang Ching-kuo,” *FRUS 1961-1963, XXII* (Washington, D.C., U.S. Department of State, 1997), <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1961-63v22/d185> (검색일: 2018.6.10.).

24) U.S. Embassy, Taipei, cable number 347 to Department of State (24 October 1964), Department of State Freedom of Information release, Document 20 in NSAEBB38.

25) Robert H. Johnson, State Department Policy Planning Council, “A Chinese Communist Nuclear Detonation and Nuclear Capability: Major Conclusions and Key Issues” (15 October 1963), Document 10 in NSAEBB38.

26) Harriet Dashiell Schwar, ed., *FRUS 1964-68, XXX, China* (Washington DC: U.S. Government Printing Office, 1998), p.24.

출격횟수 때문에 합참은 오히려 핵공격을 제안했고, 핵전쟁 우려 때문에 제안은 배제되었다.²⁷⁾ 케네디 암살로 벌어진 복잡한 상황에서 소련과의 전쟁으로 비화될 것을 우려했기 때문이다.

마지막으로 존슨 행정부 출범 이후에는 비밀 군사작전으로 논의가 집중되었다. 1963년 11월 22일 케네디 대통령의 암살 이후, 존슨(Lyndon B. Johnson) 행정부가 들어섰지만, 중국에 대한 정책기조에는 큰 변화가 없었다. 만약 중국이 대만에 대한 공격에 나서는 경우, 중국 본토에 대한 미국의 반격의 일환으로 핵시설을 예방적으로 타격할 수 있다는 시나리오가 만들어졌다.²⁸⁾ 1964년 7월 로버트 존슨 정책기획국장은 전 부서원들에게 회람한 회의자료에서 더욱 구체적인 방책들을 검토했다. “핵확산에 대한 비전통적(unorthodox) 접근들”이라는 제목의 이 문건은 중국에 대한 다양한 군사공격을 검토했다. 군사공격을 통해 완전하지는 않지만 중국의 핵능력을 현저히 감소시킬 수 있고 중국의 핵개발이 줄 수 있는 정치, 심리적인 효과를 반감시키며, 이는 인도를 비롯한 잠재적 핵개발국들의 열망을 억제하는데도 도움이 될 것으로 보았다. 그러면서도 존슨은 대규모의 공격보다는 비밀작전을 선호했으며, 결론에서도 비밀작전의 성공가능성이 높다는 점을 다시 한 번 강조했다.²⁹⁾

그러나 결국 군사공격은 실행되지 않았다. 잘 알려진 바와 같이 존슨 대통령은 “화요점심모임”을 비공식 결정기구로 활용했는데, 여기서도

27) Robert Johnson to Walt Rostow, “Direct Action Against Chicom Nuclear Facilities,” February 12, 1964. William Burr and Jeffrey T. Richelson, “Whether to ‘Strangle the Baby in the Cradle,’” p.74에서 재인용.

28) Memorandum from Secretary of State Rusk to President Johnson, “Items for Evening Reading,” enclosing W.W. Rostow, Chairman, Policy Planning Council to the President, “The Implications of a Chinese Communist Nuclear Capability” (30 April 1964), Document 12 in NSAEBB38.

29) Memorandum, Robert H. Johnson, Department of State Policy Planning Council, “The Chinese Communist Nuclear Capability and Some ‘Unorthodox’ Approaches to the Problem of Nuclear Proliferation” (1 June 1964), Document 13 in NSAEBB38.

중국 핵보유의 위험성이 자주 논의되었다. 결국 9월 15일 번디 보좌관, 맥콘 국장, 맥나마라 국방장관, 러스크 국무장관은 미국 “독단의 근거없는(unprovoked unilateral)” 군사행동보다는 중국이 핵실험을 하도록 방임하는 것으로 결론을 내렸다. 이는 독단적인 군사행동이 위험하기도 했지만, 소련과 협력하는 방안을 계속해서 우선적으로 고려하기로 한 데서 비롯된 것이다.³⁰⁾

4. 對중국 군사공격계획 (1955-1965)

1955년 중국이 공식적으로 핵개발을 선언하면서부터 미국은 중국의 핵열망을 좌절시킬 수 있는 군사공격을 고려하고 있었다. 사실 적대국이었던 중국의 핵개발을 저지할 수 있는 옵션 자체가 제한되었기 때문에 군사공격을 우선 고려할 수밖에 없었다. 핵기술 장벽을 높이거나, 인센티브를 제공하는 등의 정책은 적대국에게는 적용이 불가능했고, 따라서 군사공격은 중국에 대한 가장 강경한 수단이자 유일한 방법이었던 것이다.

가. 다양한 군사행동 방안 수립

당시에 고려되었던 다양한 선제적 군사행동 방안을 나열해보는 것은 의미가 있다. 먼저 중국에 대한 직접적인 군사행동 방안들이 제기되었다. 정리해보면 1) (해상)봉쇄, 2) 특수부대 침투(infiltration)와 파괴(sabotage)를 통한 혼란 유도, 3) 특정시설 및 핵능력의 제거, 4) 핵시설에 대한 재래식 공격, 5) 지휘부 제거, 6) 제한표적에 대한 전술핵 공격 등을 들

30) McGeorge Bundy, Memorandum for the Record (September 15, 1964), National Security File, McGeorge Bundy, Memos to the President, Vol.63, Lyndon B. Johnson Library.

수 있다. 군사행동 방안을 제시한 대표적인 보고서들은 다음과 같다.

르메이 대장은 1963년 보고서에서, 외교적 압박, 수출금수조치 등의 간접적 압박과 타이완에 의한 핵시설 공격 지원, 해상봉쇄, 소규모 핵 시설 파괴 등의 직접적인 압박 등의 옵션을 제시하였다.³¹⁾ 비슷한 시기 CIA와 펜타곤은 타이완의 특수부대원 공중강습에 대해서 검토하기 시작했으며, 핵시설의 파괴를 통한 핵능력을 제거하거나 혼란을 유도하는 등의 비밀작전 역시 고려되었다.³²⁾ 한편 1963년 11월 테일러(Maxwell Taylor) 합참의장은 중국 핵개발 저지를 위한 합참차원의 시행방안을 “비재래전 프로그램 브라보(Unconventional Warfare Program BRAVO)”로 명명하고, 전군 전력을 활용한 군사행동을 검토하기 시작했다.³³⁾ 이 계획은 실제로 준비되었는데, 실패로 끝나긴 했지만 1963년 가을 적외선 카메라를 장착한 U-2기가, 바오투우 원자로가 운용 중인지를 확인하고 작전가능성을 판단하는 목적으로 정찰임무를 수행했다.³⁴⁾

1964년 9월 중국의 핵실험이 임박했음이 확실해지면서, 존슨 정책기획국장은 다시 중국에 대한 예방공격의 현실성에 대해서 강조했다. 물론 예방공격은 중국에게 군사적 대응의 근거를 제공하는 등의 정치적 비용이 크다는 점에서, 중국 핵실험에 대응해서 기계화된 폴라리스 뿐

31) General Curtis E. LeMay, Acting Chairman, Joint Chiefs of Staff, to Secretary of Defense, “Study of Chinese Communist Vulnerability,” 29 April 1963. Document 6 in NSAEBB38.

32) Memorandum to McGeorge Bundy from William E. Colby, “Visit of General Chiang Ching-kuo” (19 September 1963), 각주 25.

33) Memorandum, General Maxwell D. Taylor, Chairman, Joint Chiefs of Staff, to General LeMay, General Wheeler, Admiral McDonald, General Shoup, “Chinese Nuclear Development” (18 November 1963), Record Group 218, Records of the Joint Chiefs of Staff, Chairman’s Files (Maxwell D. Taylor), box 1, CM-1963, National Archives.

34) Jeffrey T. Richelson, *Spying on the Bomb: American Nuclear Intelligence, from Nazi Germany to Iran and North Korea* (New York: W. W. Norton & Company, 2006), pp.155-156.

만 아니라 인도양에 콩코드(Concord) 함대를 추가 배치하는 등 중국을 봉쇄하는 다른 방안들도 함께 검토했다.³⁵⁾ 1964년 12월에는 ACDA의 라스젠스(George Rathjens)가 중국의 두세 개 도시를 파괴함으로써 미국이 중국보다 더욱 파괴적일 수 있다는 것을 보여주어야 한다고 주장했다. 그는 미국 주도의 공습, 타이완에 의한 공습, 비밀요원에 의한 핵시설 파괴, 타이완 특수부대의 공정작전 등의 다양한 군사행동을 검토했다.³⁶⁾

한편 전혀 다른 방법의 군사행동도 고려되었다. 첫째는 소련과 공동으로 군사공격을 실행하는 것이었다. 1차 비밀해제 시에도 가려져있던 부분이 추가공개된 시보그(Glenn Seaborg)의 보고서에 따르면, 대통령을 비롯한 정책결정자들이 모인 자리에서 “소련의 협력 하, 중국 핵시설에 대한 공격도 고려되었음”을 알 수 있다. 포스터(Foster)는 중국 문제를 어떻게 다룰 것이냐는 대통령의 질문에 대해, “만약 소련이 우리와 같이 하여 그들이 핵시설에 대한 ‘우연한’ 공격(accidental drop)을 한다면 중국 문제를 해결할 수 있을 것”이라고 답변한 바 있다.³⁷⁾ 둘째, 북한이나 프랑스에 대한 공격도 고려되었다. 중국 자체가 아니라 제3국에 대한 군사행동을 통해 중국을 압박한다는 계획이었다. 물론 하나의 옵션일 뿐이었지만 한국이 북한을 침공하는 것을 지원하는 방안도 거론되었다.³⁸⁾ 한편 길패트릭 위원회의 일원이었던 피셔(Roger

35) 논의 중에 배제되기는 했지만 항공모함을 배치하는 문제도 검토되었다. Memorandum, Robert H. Johnson, Policy Planning Council, to Henry Owen, “Thursday Planning Group Discussion of ‘Communist China and Nuclear Proliferation’” (2 September 1964), Document 15 in NSAE38.

36) George G. Rathjens, Arms Control and Disarmament Agency, “Destruction of Chinese Nuclear Weapons Capabilities” (December 14, 1964), ACDA Freedom of Information release, Document 21 in NSAE38.

37) Entry for 21 June 1963, Journals of Glenn Seaborg, Document 11A-C: Working with Moscow. in NSAE488.

38) General Curtis E. LeMay, Acting Chairman, Joint Chiefs of Staff, to Secretary of Defense, “Study of Chinese Communist Vulnerability,” 29 April 1963. Document 6 in NSAE38.

Fisher)는 적대국인 중국 뿐만 아니라 동맹국이었던 프랑스가 추가적인 핵실험을 할 경우, 프랑스에 대한 비밀타격작전을 권고하기도 했다.³⁹⁾

물론 외교적 수단들도 같이 고려되었다. 외교적 강압 외에 비밀작전이나 소련과의 협력 등이 그것이다. 러스크(Dean Rusk) 국무장관은 조지 맥기(George McGhee) 정책기획국장의 제안을 승인하였는데, 국무부, 국방부, CIA가 참여하는 협조된 공개-비밀 선전행동이었다. 즉 핵문제에 대한 아시아의 광범위한 무시와 강한 감정주의에 대응하면서, 미국과 자유진영의 힘을 인식시키고 중국의 비이성적인 위협을 무력화시킨다는 것이다. 이 보고서에 따르면 최소한 2년여의 여유 시간이 있으며, 아시아 국가들에 대한 보증을 유지하고 핵실험의 정치적 영향을 최소화하기 위해서는 국제적인 언론을 활용한 선전활동이 필요하다는 것이었다.⁴⁰⁾

나. 핵개발의 위험 : 중국 핵무기의 다차원적 위협과 미국의 대량보복전략

많은 연구들이 공유하고 있는 것처럼 중국의 핵개발은 미국의 국가 이익에 심대하게 상충할 것으로 인식되었다.⁴¹⁾ 중국의 핵무기는 아시아 동맹국에 대한 중국의 직접적인 군사위협이었고, 중국의 핵개발이

39) Roger Fisher, "Memo on Possible Action: Action Directed against Further French Atmospheric Tests," December 19, 1964, Personal Papers of Roswell Gilpatric, box 10, JFK Library.

40) Undersecretary of State for Political Affairs George McGhee to Assistant Secretary of State for Public Affairs Robert Manning, "Program to Influence World Opinion With Respect to a Chicom Nuclear Detonation" (24 September 1962); decision memorandum by Secretary of State Rusk attached (20 September 1962), Document 10 in NSAEBB38.

41) 중국의 핵개발 결정요인과 과정에 대한 연구로, Avery Goldstein, *Deterrence and Security in the 21st Century* (Stanford: Stanford Univ. Press, 2000); John Wilson Lewis and Xue Litai, *China Builds the Bombs* (California: Stanford Univ. Press, 1988); 손한별, 웨즈롱, "중국 핵무기 개발의 네 가지 원동력," 『군사연구』 제136집 (2013) 참고.

주변국들에게 미치는 심리적 위협도 고려되었다. 또 대소진영에 대한 핵우위의 상실 역시 장기적인 관점에서 미국의 이익에 상충될 것으로 우려했다.

첫째는 중국의 직접적인 군사위협이었다. 1962년 인도와의 전쟁, 타이완 포격을 비롯한 군사력의 현시, 인도네시아 등 동남아시아 국가에 대한 영향력 확대 추구, 베트남전쟁에서의 북베트남 지원을 통해 지역 내 자국의 영향력을 추구해왔다는 것이 당시 미국의 인식이었다. 1962년 맥조지 번디가 주장한 것처럼 “중국의 핵무기는 현상유지에 대한 가장 중대한 위협”이었고, “비합리적이고 극단적인” 중국은 “핵무기 개발을 통해 아시아에서 미국의 영향력을 축출(eject)할 것”이라고 판단했다.⁴²⁾ 이미 1961년 합동참모본부는, “중국이 핵능력을 갖게 된다는 것은 미국과 자유세계, 특히 아시아의 안보태세에 결정적인 영향을 끼칠 것”이라고 결론내렸다.⁴³⁾ 이보다 앞서 1961년 2월 공군부도 중국의 핵능력이 미국을 직접 위협할 수 있는 3단계를 우려하면서 인도, 일본뿐만 아니라 호주에 공격용 핵무기를 배치할 필요성을 권고하기도 했다.⁴⁴⁾

둘째, 심리적인 차원의 위협도 우려되었다. 조지 맥기 국무부 정책기획국장은 중국의 핵무기 획득이 군사적이기보다는 정치적이고 심리적인 것이라고 평가했다. 그는 중국이 핵실험을 한다면 공산주의 모델이 우월하다는 것을 보여줄 수 있고, 중국의 상대적 군사력에 대한 재평가

42) Memo Bundy to Kennedy, November 8, 1962, *FRUS 1961-63*; China as a Nuclear Power (Some Thoughts Prior to the Chinese Test)" (October 7, 1964), Document 4 in NSAEBB1.

43) Memorandum from the Joint Chiefs of Staff, "A Strategic Analysis of the Impact of the Acquisition by Communist China of a Nuclear Capability" (June 26, 1961), in Edward C. Keefer, David W. Mabon, and Harriet Dashiell Schwar, eds., *FRUS 1961-63*, XXII, Northeast Asia (Washington DC: U.S. Government Printing Office, 1996), pp.84-85.

44) Memorandum from Lt. General John K. Gerhart, Deputy Chief of Staff, Plans & Programs, U.S. Air Force, to Air Force Chief of Staff Thomas White, "Long-Range Threat of Communist China" (8 February 1961), Thomas White Papers, box 44, Air Staff Actions, Library of Congress.

를 요구함으로써 아시아 국가들을 중국 편으로 끌어들일 수 있다는 정치적 결과에 주목했다. 그는 중국의 이러한 시도를 무력화시키기 위해, 인도와 같은 또 다른 아시아 국가를 핵무장시켜야 한다고 주장했다. 곧 이은 국무부 시행문서에서도 맥기 국장은 아시아 지역에서의 미국의 영향력 쇠퇴를 우려하면서 국제적으로 언론매체를 이용하여 중국을 비난하는 선전지침(propaganda guidance)을 내렸다.⁴⁵⁾

셋째, 중국의 핵개발로 인한 세계적인 핵확산도 우려하고 있었다. 이미 프랑스의 핵개발을 저지할 수 없었던 미국은, 공산진영의 핵균형 뿐만 아니라 인도, 이스라엘, 스웨덴, 일본과 같은 핵기술을 갖추고 있던 국가들에 대한 확산 역시 우려하고 있었다. 중국으로부터 직접 위협을 받게 될 파키스탄, 인도네시아, 호주, 한국과 타이완을 비롯한 아시아 국가들뿐만 아니라 이스라엘, 이집트, 브라질, 아르헨티나, 멕시코, 스웨덴, 스위스, 이탈리아, 서독 등도 잠재적 핵개발국으로 지목되었다.⁴⁶⁾ 로스토우는 존슨 대통령에게 보고한 메모에서 중국의 제한적인 핵능력에도 불구하고 대미 억제력과 인도를 비롯한 잠재국들의 확산으로 이어질 것을 우려하고 있다. 또 예방공격의 현실성을 검토하면서, 함께 핵확산의 가능성을 낮출 수 있는 방안들을 제시하고 있다.⁴⁷⁾

45) Undersecretary of State for Political Affairs George McGhee to Assistant Secretary of State for Public Affairs Robert Manning, "Program to Influence World Opinion With Respect to a Chicom Nuclear Detonation" decision memorandum by Secretary of State Rusk attached (20 September 1962), Document 4 in NSAEBB38.

46) 1960년대 핵확산에 대한 미국의 우려는 다양한 분석보고서를 통해서 확인할 수 있다. Memorandum, "Nuclear Weapons Programs Around the World," TS190187 (December 3, 1964); 브라질, 일본, 네덜란드, 서독의 가스원심분리 능력에 대한 평가로 S. A. Levin, L. R. Powers, and E. Von Halle, "Nth Power Evaluation," *Union Carbide Corporation Nuclear Division* (March 4, 1964) 참고.

47) Memorandum from Secretary of State Rusk to President Johnson, "Items for Evening Reading," enclosing W.W. Rostow, Chairman, Policy Planning Council to the President, "The Implications of a Chinese Communist Nuclear Capability" (30 April 1964), Document 12 in NSAEBB38.

넷째, 가장 중대한 위협은 미국의 핵우위를 상실할 것에 대한 우려였다. 사실 미국에게 중요한 것은 중국 자체의 핵위협보다는 중국을 포함하는 소련 진영 전체의 움직임이었고, 중국의 핵개발이 대소진영에 대한 미국의 핵우위 상실로 이어질 것을 우려하고 있었다.⁴⁸⁾ 1963년에 이르러 케네디 정부의 우려는 더욱 커지는데, 1월 10일 맥조지 번디는 맥콘 CIA 국장과의 회동에서, “중국이 결코 용인할 수 없는 세계정치상황의 변동을 가져올 것”에 대한 케네디 대통령의 우려를 전했다. 그러면서 중국의 핵개발과 쿠바의 상황에 우선순위를 두고 주목할 것을 요구했다. 1963년 특별국가정보판단(SNIE)에서도 “미국은 중국 본토까지 개입하기는 꺼려할 것”이지만, 중국이 핵실험에 성공하면 더욱 공격적이고 강경한 입장으로 전환할 것이라고 전망했다.⁴⁹⁾

마지막은 핵무기는 “사용할 수 없는 무기”라는 미국의 인식에 있었다. 아이젠하워의 대량보복전략(Massive Retaliation)은 1960년대 “전략가들”이 등장할 때까지 관성을 가지고 유지되었다.⁵⁰⁾ 유연반응전략으로 이행하는 과정이었지만, 대량보복전략이 지속되었다는 점에서 중국의 핵개발은 비화될 가능성과 불안정성을 더욱 증폭시키는 것이었다. 물론 로스토우(W. W. Rostow)는 1964년 핵실험이 임박한 상황 중에, 대통령에게 보고한 메모에서 중국 핵무기의 군사적 가치와 영향력을 평가했다. 중국의 핵능력이 제한되어 군사적인 효과보다는 정치 및 심리적인 효과가 클 것이고, 미국의 핵능력에 비하면 현격한 차이를 가지고 있어 먼저 핵공격을 감행하지는 않을 것으로 보았다. 그러나 중국의

48) 리차드 하스는 핵무기를 가진 친구(nuclear-armed friend)보다 핵무기를 가진 적이 위협이 되기 때문에 미국의 핵비확산 정책이 이중적인 기준을 가지고 있었다고 주장했다. 위험한 핵무기를 ‘누가’ 가지고 있느냐에 따라 위협의 정도가 다르게 판단된다는 점에서 적과 동맹의 구분은 유용한 기준이 된다. Richard N. Haas, “India, Iran, and the Case for Double Standards,” *Project Syndicate* (May 14, 2006).

49) Director of Central Intelligence, SNIE 13-2-63, *Communist China's Advances Weapons Program* (July 24, 1963), p.10.

50) Thomas M. Nichols, “미국 핵전력의 변화: 대량보복전략에서 핵태세검토보고서까지,” 배정호, 구재회 편, 『NPT체제와 핵안보』 (서울: 통일연구원, 2010), p.25.

제한적인 핵 및 투발수단 역시 아시아에 주둔하고 있는 미군에게는 충분한 위협이 될 수 있으며, 이는 대량보복전략을 추구하던 미국의 확전을 의미하는 것이었다. 핵불가용론의 인식을 가진 미국은 중국에 대해 보다 강경한 입장을 가지고 있었다.

다. 군사적 달성가능성 : 능력과 의지의 격차, 핵개발단계

6·25전쟁에서 미국과 직접 전쟁을 치르기는 했지만 중화인민공화국은 그야말로 신생공화국이었으며, 핵개발 역시 초기단계에 머물러 있었다. 위에서 본 바와 같이, 군사행동의 달성가능성은 다음을 차례로 해결해야만 한다. 첫째는 핵 및 미사일 능력의 제거가 가능할 것인가? 둘째는 보복을 억제할 수 있는가? 셋째는 이미 핵실험을 통해 일련의 필수적인 핵기술을 확보한 것은 아닌가? 등이다. 이를 위해 능력과 의지의 격차, 핵개발단계를 살펴본다.

첫째, 미국은 중국의 미약한 핵 및 미사일 능력을 제거할 수도 있었고, 압도적 군사력 격차를 기반으로 중국의 보복으로부터도 자유로웠다. 1950년부터 3년간 한반도에서 맞서긴 했지만, 여전히 중국은 신생공화국에 불과했다. 먼저 미국의 압도적인 군사력을 분석한 보고서들로, 1962년 4월 CIA가 내놓은 국가정보판단(NIE) 13-2-62는 1960년대 초반 중국의 핵개발에 대한 다각적인 분석을 알 수 있는 중요한 자료이다. CIA는 코로나 위성 및 타이완발 U-2기의 사진정보를 바탕으로 중국의 핵 및 미사일 능력을 분석할 뿐만 아니라 인간정보를 통한 국내상황을 종합하고 있었는데, 중국이 단거리 지대공 및 지대지미사일 시설을 갖추고는 있지만 사거리가 350nm에 그쳐 미국에 위협이 되지 않는 것으로 판단했다.⁵¹⁾ 르메이 대장이 국방장관에게 보낸 보고서도 중국

51) NIE 13-2-62, "Chinese Communist Advanced Weapons Capabilities" (25 April 1962), Freedom of Information release by Central Intelligence Agency, in CIA NIE D/B.

의 취약성을 더욱 강조했다. 31쪽에 이르는 부록에서, 중국의 정치(11개), 경제(5개), 군사, 사회심리적(6개) 취약성을 나열하였다. 특히 핵 시설의 위치를 명시하면서 파괴활동(sabotage)이나 공중공격에 매우 취약하다고 평가했다.⁵²⁾

다음으로는 중국의 보복공격을 억제할 수 있는 능력과 의지에 대한 분석 보고서들이 있다. 국방부가 1961년 국방분석연구소(Institute for Defense Analyses)에 연구과제로 부여한 “중국 핵보유의 함의”에 대한 분석, 일명 “Project Pacifica”는 미국의 대응에 대한 중국의 내구력을 평가했다는 점에서 주목된다. 보고서는 “중국이 핵실험을 통해 핵능력을 확보함으로써 정치적이고 심리적인 영향력을 키울 수는 있겠지만, 이웃국가들에 호전적으로 나선다면 오히려 미국과 동맹국에 비해 상대적으로 더욱 취약한 상태에 놓이게 될 것”이라고 결론내렸다. 중국은 지역 차원의 위협에 머무를 것이며, 핵실험이 군사적으로 큰 의미를 가지지는 않는다는 것이다.⁵³⁾ 중국의 핵투발수단에 대해 주목하기 시작한 1963년 ACDA의 보고서는 Tu-4 및 -16, IL-28 등의 항공자산, 소련제 “W”급, 중국의 “G”급 잠수함 등을 분석하면서 중국의 보복능력이 제한됨을 분명히 했다.⁵⁴⁾

52) 당시 함참이 제시한 핵시설은 란저우 가스화산공장, 광둥성의 연구용 원자로, 쌍청주 미사일발사 시설 등 총 6개였으며, 플루토늄 생산 원자로는 특정되지 않았다고 제시하였다. General Curtis E. LeMay, Acting Chairman, Joint Chiefs of Staff, to Secretary of Defense, “Study of Chinese Communist Vulnerability” (29 April 1963).

53) ‘Project Pacifica’의 결과물들은 Donald Keesing, “The Communist Chinese Nuclear Threat: Warhead and Delivery Vehicles,” Study Memorandum No.17 (May 9, 1962), excised copy; General “x” and Roderick MacFarquhar, “Reactions to a Nuclear-Armed Communist China: Europe and the United Kingdom,” Study Memorandum No.12 (Sep. 15, 1962), Study Report No.2 “The Emergence of Communist China as a Nuclear Power (Final Report)” (Sep. 30, 1962), in NSAE488.

54) Arms Control and Disarmament Agency, “Summary and Appraisal of Latest Evidence on Chinese Communist Advanced Weapon Capabilities” (10 July 1963); Memorandum, Rear Admiral Richard G. Colbert and W. E. Gathright, Policy Planning Council, to Walt W. Rostow, Director, Policy

둘째는 중국의 핵개발 의지와 이를 막으려는 미국의 압박에 저항하려는 의지이다. 사실 중국은 신생국이었고, 중국의 핵개발은 국내의 혼란스러운 정치지형을 타개하려는 정치적이고 심리적인 수단으로 이해했다. 그렇기 때문에 1960년대 초반 대약진운동 등으로 혼란한 국내 상황을 타개하기 위해서라도 핵개발을 계속 이어갈 것으로 판단했다. NIE 13-2-62는 소련의 지원이 중단되었음에도 불구하고, 중국이 핵개발에 대한 열망을 포기하지 않고 자체적인 기술로 핵개발을 할 것이라고 분석했다.⁵⁵⁾ ACDA가 특별한 임무를 가지고 모스크바로 떠나는 해리만(Averell Harriman)에게 제공한, 중국의 핵능력에 대한 보고서도 중국이 국제적인 압력에도 불구하고 핵개발을 포기하지 않을 것이라고 분명히 하고 있다.⁵⁶⁾

미국은 중국이 압박에 저항하며 핵개발을 포기하지 않을 것임을 잘 알고 있었다. 1964년 국무부가 아시아의 모든 공관에 보낸 정보요구는 압박한 중국의 핵실험에 대한 각국의 반응에 대해서 요구하면서, 중국 최고위층의 발언을 붙임으로 제공했다. 1964년 5월 외교부장이자 국무원 부주석이었던 첸이(陳毅)도 일본 TV 인터뷰 및 기자회견 등을 통해 “몇몇 강대국이 핵무기를 독점하고 핵공갈을 일삼는 제국주의와 식민주의에 강력하게 반대하기 위해 핵무기를 개발하고 있다”고 주장했다. 그는 중국은 모든 핵무기의 금지와 제거를 주장해왔다면서, 역사상 한번도 다른 나라를 침공해본 경험이 없는 중국은 핵무기를 가진다고 해서 외교정책이 달라지지 않을 것이라고 강조했다. 또한 중국은 10년,

Planning Council, “The Chicom ‘G’ Class” (Missile-Launching Submarine), enclosing U.S. Naval Intelligence Paper, “Chicom ‘G’ Class” (11 April 1965), in NSAEBB38.

55) NIE 13-2-62, “Chinese Communist Advanced Weapons Capabilities” (25 April 1962), Freedom of Information release by Central Intelligence Agency, in CIA NIE D/B.

56) Arms Control and Disarmament Agency, “Summary and Appraisal of Latest Evidence on Chinese Communist Advanced Weapon Capabilities” (10 July 1963), in NSAEBB38.

20년, 30년이 걸리더라도 강대국들의 기술 수준을 따라잡을 것이라고 강하게 말했다.⁵⁷⁾

셋째 핵개발단계에 대해서는 미국의 정보부족이 오히려 군사행동에 대한 고민을 덜어주었다. 중국은 핵무기의 ‘개발단계’에 있었지만, 미국의 정보평가는 매우 부실했다. 1960년 12월의 NIE는 “중국 핵프로그램에 대해 가지고 있는 근거는 소련의 대중국 지원에 대한 것만큼이나 과편화되어 있다”고 인정하고 있다. 같은 달 다른 국가정보판단에서도 미국 정보당국이 “거의 아무 것도 알지 못한다”고 평가했다.⁵⁸⁾ 서로 다른 추정으로 혼란스러운 정보보고서들은 혼란스러웠던 미국의 인식을 여실히 드러낸다. 영상정보로 제한된 정보원 때문에 핵실험이 임박했다고는 알고 있었지만 정확한 단계 판단이 어려웠고, 따라서 그 수단과 관계없이 비확산 노력을 집중하기 어려웠다. 미국이 구체적으로 논의한 군사공격을 실행에 옮기지 못한 것은 이 같은 정보부족에서 원인을 찾을 수도 있다.

1960년에 이르러 중국의 핵개발은 기정사실화되었지만, 중요한 것은 ‘언제’ 핵무기를 개발할 수 있는가 하는 것이었다. NIE 13-60은 중국이 핵실험을 1963년, 이르면 1962년에 할 수 있다고 판단했다.⁵⁹⁾ 1962년 맥기 국장도 NIE 13-2-62를 인용하면서 핵실험은 1963년 내지 1964년으로 예상되며, 여전히 미국에 위협을 줄 수 없는 투발수단

57) Department of State Circular Airgram CA-43 to U.S. Embassy in Thailand *et al.*, “Status of Program to Influence World Opinion with Respect to a Chinese Communist Nuclear Detonation” (20 July 1964), in NSAEBB 38.

58) Director of Central Intelligence, NIE 13-60, *Communist China* (December 6, 1960), p.13; NIE 13-2-60, *The Chinese Communist Atomic Energy Program* (December 13, 1960), in CIA NIE D/B.

59) Memorandum from Lt. General John K. Gerhart, Deputy Chief of Staff, Plans & Programs, U.S. Air Force, to Air Force Chief of Staff Thomas White, “Long-Range Threat of Communist China” (8 February 1961), Thomas White Papers, box 44, Air Staff Actions, Library of Congress.

을 고려할 때 최소한 2년여의 시간이 있다고 판단했다.⁶⁰⁾ 미국이 중국의 핵실험에 대해서 확실한 정보를 얻게 된 것은 1964년 초에 이르러서였다. 국무부 정보분석국(INR)의 위팅(Allen Whiting)은 저우언라이가 말리를 방문하여 케이타(Modobbo Keita) 수상에게, “중국이 10월에 핵실험을 할 것”이라는 말을 들었다고 보고했다.⁶¹⁾ 이후에도 중국을 방문한 말리 정부대표단을 정보원으로 하여, 중국 국경절인 10월 1일에 핵실험을 하게 될 것이라는 정보를 입수했다.⁶²⁾ 다양한 출처의 정보가 종합적으로 분석되면서 핵실험에 임박해서야 비로소 실재와 유사한 정보를 획득하게 된 것이다.

5. NPT 편입 강압정책 (1965-1972)

가. 對중국 강압정책

그러나 1965년에 이르면 미국의 대중국 핵정책은 강압정책으로 전환되었다. 중요한 전환점은 “길패트릭 위원회”의 보고서였다.⁶³⁾ 위원회

60) Undersecretary of State for Political Affairs George McGhee to Assistant Secretary of State for Public Affairs Robert Manning, “Program to Influence World Opinion With Respect to a Chicom Nuclear Detonation” (24 September 1962); decision memorandum by Secretary of State Rusk attached (20 September 1962), in NSAEBB38.

61) William Burr and Jeffrey T. Richelson, “Whether to ‘Strangle the Baby in the Cradle,’” pp.83-84.

62) 말리 정부대표단은 6월 19일부터 7월 4일까지 중국을 방문하여, 마오쩌둥, 저우언라이 등을 예방했다. “The Secretary’s Staff Meeting,” October 28 and November 27, 1964, in Schwar, ed., *FRUS 1964-68*, XXX, pp.107-108.

63) 존슨 대통령은 중국이 핵실험에 성공한 뒤 바로 고위 전문가들의 위원회 구성하고 핵무기 확산을 제한하기 위한 다양한 방안을 검토할 것을 지시했고, 번디 보좌관은 변호사 출신이자 전 국방부 차관보였던 길패트릭을 지목했다. 위원회는 비스티 아코브스키(George Kistiakowsky) 전 백악관 과학보좌관, 알렌 델레스(Allen

는 네 가지 옵션을 제안했다. 첫째는 완벽한 비확산은 불가능하다는 전제 아래, 일부 선택된 국가에 대해서만 확산을 지원하는 방안, 둘째 국익 보존에 우선권을 두고 확산의 속도만을 제한하는 방안, 셋째 부분적인 비용과 위험을 감수하는 강화된 확산방지, 마지막으로 군사공격을 비롯한 강경한 비확산정책에 최우선순위를 부여하는 방안이었다. 이 중 서독의 재무장을 억제하고 유럽에서의 전략균형을 유지하기 위해서는, 미국이 어느 정도의 비용과 위험을 감수해야 한다는 세 번째 옵션을 권고했다.⁶⁴⁾ 1962년 쿠바 미사일 위기를 극복하는 가운데 미소 상호 합리성에 대한 신뢰감을 갖게 된 것도 중요한 이유로 작용했다. 물론 길패트릭 위원회의 보고서가 미국의 비확산 정책을 곧바로 전환시킨 것은 아니었지만, 미국이 적극적인 비확산 정책으로 전환하는데 중요한 전기를 마련했다. 깬빈이 주장하는 것처럼 보고서가 보고될 당시 존슨의 즉각적인 결정을 이끌 수는 없었을 수 있지만, “미소가 주도하는 NPT체제를 구상하는데 중요한 역할”을 했다.⁶⁵⁾

이 시기 중국에 대한 미국의 비확산정책은 크게 두 가지로 정리할 수 있다. 첫째는 핵무기보유국(NWS)의 지위를 인정하면서 NPT 체제로의 편입을 유도한 것이다. 베트남 전쟁의 수렁 속으로 빠져가면서 린

Dulles) 전 CIA 국장, 왓슨(Arthur K. Watson) IBM 회장, 그윈더(Alfred B. Gruenther) 전 나토사령관 등이 참여했으며, 거스호프(Raymond Garthoff), 라스젠스(George Rathjens) 등 NSC 구성원들도 같이 포함되었다. Report to the President by the Committee on Nuclear Proliferation (January 21, 1965), Box 10, John F. Kennedy Library.

64) 정부 부처 간에는 분명한 인식 차가 있었다. ACDA는 어떠한 비용을 치르더라도 비확산을 달성해야 한다는 원칙주의적 주장을 내세웠지만, 국무부는 그 비용이 적을 때에만 가능할 것이라는 유보적인 입장을 취했다. 국방부는 소련과의 전략적 경쟁을 최우선 순위에 두면서, 일본, 인도, 호주와 함께 아시아에서의 MLF도 고려해야 한다는 주장을 했다. Francis J. Galvin, “Predicting Proliferation during the 1960s: The Story of LBJ’s Gilpatric Committee,” presented for the conference, “Intelligence and Prediction in an Unpredictable World,” CISC Stanford University (June 20–21, 2003). pp.17–20.

65) Francis J. Galvin, “Predicting Proliferation during the 1960s,” pp.4–6.

든 존슨 대통령은 먼저 중국에 화해의 손길을 내밀었다. 1966년 3월 바르샤바 회담에 참석한 미국 측 대표는 “중화인민공화국”과의 관계를 발전시킬 의향이 있다고 발표함으로써 1949년 이후 최초로 중국의 국가명칭을 사용했으며, 7월에는 존슨 대통령이 아시아정책에 관한 연설을 통해 중국과의 평화적인 협력과 “지금은 서로를 적이라 부르는 국가 사이의 화해”가 이루어질 시대를 기대했다.⁶⁶⁾ 여전히 추상적인 수준에 머무르는 것이었지만, 핵불능화를 위해 군사공격을 고려했던 미국이 먼저 유화적인 제스처를 취했다는 데 의미가 있다.

둘째는 중국의 핵유용성을 제한함으로써 수직적 확산을 억제하려는 시도이다. 중국과 의사동맹(quasi-alliance) 관계를 유지하여 핵개발을 통한 안보이익 추구를 제한하고, 대탄도미사일방어(ABM) 체계를 구축함으로써 핵무기의 효용성 자체를 감소시키는 등의 방안이 포함된다. ABM은 소련의 점증하는 ICBM 능력에 대응하기 위한 방편으로 고려되었지만, 사실 미국이 ABM의 중점배치를 추진한 계기는 중국의 열핵폭탄 실험이었으며, 그 대상 역시 중국이었다는 것이다. 미국은 스스로 ABM 체제의 배치를 통해 “중국의 공격 위협에 대한 취약성을 감소시키고, 일본 등의 동맹국들에 대한 확장억제의 신뢰성을 제고할 수 있다”고 주장했다.⁶⁷⁾ 또 소련에게도 ABM이 중국에 대한 것임을 분명히 했다는 사실이 이러한 주장을 뒷받침하고 있다. 아무리 핵무기를 개발해도 미국의 ABM 체계에 의해 방어된다면, 중국의 추가적인 핵개발을 막을 수 있다는 것이 논지이다.⁶⁸⁾

66) Lyndon B. Johnson, “Remarks to the American Alumni Council: United States Asian Policy: July 12, 1966,” no.325, *Public Papers of the Presidents of the United States*, Book 2 (Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, 1967), pp.719-720.

67) Contingency Paper on the Arms Control Considerations of a U.S. ABM Deployment Decision (August 25, 1967), NSF, Country File: USSR, Box.231, LBJ Library.

68) Steven L. Rearden, *Council of War: A History of the Joint Chiefs of Staff, 1942-1991* (Washington DC: NDU Press, 2012), pp.262-267; 미국의 미

다른 한편으로 미국은 중소분쟁의 틈을 노려 의사동맹을 추진하면서, 중국의 핵무기 자체의 유용성을 제한하고자 했다. 1969년 대통령에 취임한 닉슨과 안보보좌관 키신저는 이미 미중화해를 준비하고 있었다. 분명한 것은 비확산의 측면에서 외교와 군사적 압박을 동시에 추진한다는 연계전략의 일환이었다. 중국과의 화해가 미국의 비확산 목표에서만 추진된 것은 아니지만, 다양한 비확산 이슈들이 중국문제와 연계되어 있었다. 손네펠트(Sonnenfeldt)는 “SALT, NPT와 연계하여 인도에 대한 안보보증, 파키스탄의 무기정책, 베트남전 이후 아시아에 대한 안보보증” 등이 미국의 대중국정책에 크게 의존하고 있다고 정리했다.⁶⁹⁾

이 시기 미국은 중국에 대해 외교적으로는 접근정책을, 군사적으로는 강경한 강압정책을 펼쳤다. 중국의 핵실험 이후 아시아에서 핵도미노 현상을 우려하면서 보편적인 비확산정책으로 전환하긴 했지만 여전히 적대국으로서 중국의 핵능력 증강을 우려하고 있었다는 것이다. 핵무기를 개발한 국가에게 군사공격과 같은 방법은 오히려 핵무기 보유의 명분을 제공할 수 있으며, 반대로 핵무기를 개발 중인 국가에 대해 유화정책만을 시행할 수는 없었기 때문이다. 아주 강경했던 비확산정책은 길패트릭 보고서 이후, 중국을 NPT 체제로 편입하려는 시도로 전환되었다.

나. 핵개발 위협 재평가 : 중소분쟁과 유연반응전략

미국의 국내외 상황이 변화하면서 중국 핵개발의 위험성도 재평가되

사일 방어체계가 일본, 인도와 같은 핵약소국들로 하여금 핵군비증강의 명분을 제공한다는 반대의견도 있었다. Francis J. Galvin, “Blasts from the Past,” pp.120-121.

69) Minutes of the Senior Group Meeting, “US China Policy; Nuclear Planning Group Issues,” in *FRUS, 1969-1976*, Vol.XVII, China, 1969-1972, document 13.

었다. 외부적으로는 중소분쟁과 NPT체제의 수립이 있었고, 내부적으로는 유연반응전략으로 대표되는 핵무기에 대한 인식의 변화가 핵개발 위협에 대한 재평가를 이끌었다. 첫째는 중-소간의 분쟁이 나날이 격화되면서 미국은 대소련진영의 핵우위를 유지할 수 있었다. 소련과 중국의 위협을 별개로 판단하고, 중국의 핵무기가 미국에 주는 위협이 크지 않다고 판단한 것이다. 오스굿(Robert Osgood)은 1969년 닉슨 대통령이 취임과 함께 요구한 NSSM-9에 대해, 중국이 여전히 국내적 문제에 함몰되어 스스로 의도한바 삼각체제로 나아가지는 못하고 있지만, 중소분쟁의 결과 공산주의의 간극은 더욱 넓어졌다고 강조했다.⁷⁰⁾ 아울러 중소분쟁과 같이 냉전의 양극체제에 대한 제3세계의 도전으로, 미·소 간의 적대는 약화되고 ‘힘의 분산(the diffusion of power)’은 빨라지고 있다고 분석했다.⁷¹⁾ 미국의 입장에서는 중국의 핵개발이 소련진영의 핵능력 증강으로 이어질 것을 우려하지 않아도 된다는 것을 의미했다. 미국은 중소분쟁의 간극을 이용하고자 했으며, 중국보다는 더 큰 위협인 소련에 초점이 맞추어졌다. 중국을 제외한 소련 진영과의 “새로운 동서관계(East-West relations)”가 시작되었음을 알리는 것이었다.

둘째, NPT체제의 수립과 안정이 미국의 최우선 과제로 부각되었다. NPT는 핵무기의 확산을 저지함으로써 추가적인 세계전쟁의 위험성을 낮춘다는 목적도 있었지만, 미·소간의 불필요한 핵경쟁을 방지할 수 있는 중요한 기제로 인식되었다. 다른 한편으로 미국은 모든 잠재적 확

70) 중소분쟁 당시 소련은 중국의 핵시설을 파괴하려는 시도했고, 미국이 이를 제지했다는 주장도 있다. 중소분쟁이 우수리강에서 무력충돌로 이어지자 소련이 중국 핵시설에 대한 타격을 고려하면서 미국과도 논의했다는 것이다. *Telegraph*는 중국 역사학자 류천산을 인용하여 1969년 중소분쟁 당시 소련이 중국에 대한 핵공격을 계획했으나, 미국이 이를 강력하게 반대하면서 무산되었다고 보도했다. <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/asia/china/7720461/US-SR-planned-nuclear-attack-on-China-in-1969.html> (검색일: 2015.1.20.).

71) Robert E. Osgood, “An Overview of the World Situation” (May 21, 1969), pp.22-25, DNSA #00331.

산국을 억제할 능력이 없을 뿐만 아니라 그럴 필요도 느끼지 못했다. 중국에 대한 비확산정책이 성공하기 위해서는 소련의 도움도 필요했지만, 일본, 서독이 핵개발에 나서지 않도록 하는 것도 중요한 문제였다.⁷²⁾ NPT 체제수립에 박차를 가하면서 이미 핵실험을 한 중국을 핵무기보유국(NWS)으로 인정하고, 다른 국가로의 확산을 막는데 더 큰 노력을 집중해야 할 필요성이 있었던 것이다.

셋째, 1960년대 말 유연반응전략의 전격적인 적용으로 중국 핵무기에 대한 다소 온건한 시각을 취하게 된다.⁷³⁾ 핵무기가 ‘사용할 수 있는 무기’라는 인식을 갖게 되면 상대방의 핵능력에 대한 보다 객관적인 평가를 추가로 요구한다. 즉 핵무기를 사용할 수 있다는 입장은 제한적인 핵무기의 사용과 상황의 통제력을 전제하면서 다소 유연한 비확산 입장을 취하게 된다는 것이다. 먼저 유연반응전략과 나토의 새로운 교리는 “다탄두각개목표재돌입미사일(MIRV)”, 대탄도미사일방어(ABM) 체계, Polaris-III의 잠수함발사 핵탄도미사일(SLBM) 등의 기술적 진보를 통해 뒷받침되었다.⁷⁴⁾ 다른 한편으로 NPT를 통해서도 마소간 신뢰를 형성하면서, 핵확전에 대한 상황통제가 가능할 것으로 인식되었다.

마지막으로 미국의 유연반응전략이 유럽뿐만 아니라 아시아에서도

72) 사토(Sato) 수상은 존슨 대통령을 만난 자리에서 “중국이 핵무기를 가진다면 일본도 그렇게 해야한다”고 주장했다. Memorandum, of Conversation, PM Sato and President Johnson (January 1965), NSF, Country File, Japan, Box 253, 1 of 2, LBJ Library; 이미 미 정보당국도 일본의 새로운 사토 정부가 핵열망(hot for proliferation)을 갖고 있음을 경고해왔다. Memorandum, RWK to McGeorge Bundy (October 26, 1964), NSF, Subject File, Nuclear Weapons, Box 34, Doc.1, LBJ Library.

73) MC 14/3, January 16, 1968, “Overall Strategic Concepts for the Defense of the North Atlantic Treaty Organization Area,” in Gregory W. Pedlow, ed., *NATO Strategy Documents, 1949-1969* (Brussels: North Atlantic Treaty Organization, 1999), pp.345-370.

74) Michael S. Gerson, “The Origins of Strategic Stability: The United States and the Threat of Surprise Attack,” in Elbridge A. Colby and Michael S. Gerson, eds., *Strategic Stability*, pp.24-25.

적용이 가능했던 것은 중국의 핵전략 자체가 제한적인 목적에 머물렀기 때문이기도 하다. 미국의 핵능력이 월등한 우위를 점하고 있기 때문이기도 했지만, 중국은 마오쩌둥 전략에서부터 시작된 국제전에서의 제한전 전략을 고수하고 있었고, 특히 자신의 열등한 핵능력을 분명히 인식하고 있었다. 미국이 지속적으로 강조한 것처럼 중국의 핵무기는 국제적 위상과 억제력을 목적으로 하고 있었고, 스스로 강조한 것처럼 공격적인 목적을 가지고 먼저 사용하지 않는다는 원칙(No-first Use, NFU)을 고수했던 것이다.⁷⁵⁾

다. 군사적 달성가능성 : 문화혁명의 혼란기와 핵개발 완성단계

한편 군사공격의 달성가능성은 낮아졌다. 능력 측면에서 미국의 압도적인 우위는 유지되었지만, 중국의 핵개발 의지는 확고했으며 핵개발이 완성단계에 이르면서 실존적 억제력을 갖추게 된 것이다. 첫째, 중국은 핵실험을 통해 핵능력을 축적했지만,⁷⁶⁾ 여전히 미국은 압도적 전력을 통해 중국을 공격할 수 있었고 중국의 제한된 투발수단으로는 미국에 대한 보복공격을 할 수 없었다. 사실 중국 미사일 기술은 미약했으며, 미국이 예상했던 1971년이 되어서도 대륙간 탄도미사일은 배치되지 못했다. 1969년 NIE 13-8-69는 중국이 열핵폭탄을 투발할 수 있는 중거리 폭격기를 보유하고는 있지만, 중거리 탄도미사일(MRBM)은 1970년에 이르러서야 최초배치가 될 것이며, ICBM은 1972년 말에

75) 중국은 현재까지도 이 원칙을 고수하고 있다. Jeremy Stone, "Missile Encirclement: China's Interest in Missile Controls," *F.A.S. Public Interest Report*, Vol.51, No.5 (September/October 1998), <http://fas.org/faspir/v51n5.htm> (검색일: 2014.10.28.).

76) 닉슨 대통령이 취임과 함께 지시한 NSSM-9에 대한 답변에서, 중국은 경제적 문제, 특히 농업생산, 국내적 정치혼란, 비대한 방어-국내 안보위주의 군구조 때문에 자신들이 추구하는 군사적 수단을 담보할 수 없다는 것을 분명히 하고 있다. Robert E. Osgood, "An Overview of the World Situation" (May 21, 1969), pp.38-40 in DNSA #00331.

야 최초운용능력을 갖추게 될 것이라고 수정했다.⁷⁷⁾ 1970년 또는 1971년에 작성된 것으로 보이는 CIA의 문서는 당시까지 중국의 핵전략과 능력을 보다 객관적으로 분석하고 있다. 1급 비밀로 지정되어 있던 이 보고서는 중국의 재래 및 핵전략은 모두 군사력을 투사하기 위한 것이 아니라 중국의 영토를 보존하기 위한 방어목적을 가지고 있다고 정리했다. 따라서 미국이나 소련에 비해 열세인 핵무기를 주변의 비핵국가들에게 선제적으로 사용할 가능성도 낮다고 평가했다.⁷⁸⁾

물론 베트남전쟁의 늪에서 나오지 못하고 있던 미국에게 있어 중국의 핵능력은 여전히 민감한 문제였다. 미 정보당국도 이 문제를 민감하게 받아들이고 있었다. 1972년 4월부터 6월까지 모스크바 공관은 “중국-소련 군사력균형”에 대한 정보보고를 본국에 타전했다. 스위스 정보원이 중국 측과 접촉하면서 획득한 중국 미사일 능력에 대한 정보였다. 중국이 “현재 중국의 미사일 능력은 모스크바를 포함한 서부 소련에 미치지 못하고 있지만, 3년 내에 모스크바에 도달할 미사일을 개발하게 될 것”이라고 밝혔다는 것이다. 물론 미국의 관심은 아시아 주둔 미군에까지 도달할 것인가에 있었고, 1971년부터 배치된 DF-3은 이미 필리핀 전역을 타격할 수 있었다.⁷⁹⁾

다음으로 중국의 의지 측면에서, 핵무기에 모든 노력을 집중할 수 있었던 것은 아니었지만 미국의 입장에서 이를 파악하기가 쉽지 않았다.

77) NIE 13-8-69, “Communist China’s Strategic Weapons Program.” in CIA NIE D/B.

78) CIA, excerpt from draft report on Chinese military strategy, date unknown but circa 1970-71, Office of International Security Policy and Planning, Subject Files 1968-71, box 2, file Pol 1-4 NSSM 69 Nuclear Policy in Asia, Comments on Knull Draft, National Archives.

79) U.S. Embassy Moscow cable 2676 to Department of State, “Sino-Soviet Military Balance” (25 March 1972); U.S. State Department Airgram 4285 to Embassy Moscow, “Sino-Soviet Military Balance (C-SR-2056545)” (28 April 1972); U.S. Embassy Moscow airgram 454 to Department of State, “Sino-Soviet Military Balance (C-SR-2056545)” (21 June 1972), RG 59, SN, 1970-73, National Archive.

1965년 시작된 문화대혁명은 중국 핵프로그램 전체를 흔들지는 못했지만 분명하게 정체시켰고, 미국도 이를 정확하게 인식하고 있었다. 홍위병의 계급투쟁 기조가 더욱 폭력적이며 무차별적으로 발전해갔고, 핵 프로그램에도 영향을 주었다.⁸⁰⁾ 1969년 취임과 함께 닉슨 대통령이 세계 상황을 파악하기 위해 지시한 NSSM-9에서도 중국에 대한 관심은 모두 문화혁명과 국내정치의 혼란에 맞춰졌다. 중국과 관련된 것은 모두 9개 질문 중, 1번부터 3번까지의 정보요구는 모두 문화혁명의 영향과 국내정치의 통제가능성, 반마오쩌둥 파벌의 존재 여부와 향후 정치 권력지형, 문혁의 경제적 영향에 대한 것이었다. 중국의 재래식 군사력은 네 번째, 핵전력은 다섯 번째 위치를 점했다.⁸¹⁾

결국 키신저의 가정대로 중국 국내의 혼란스러운 상황은 중국 내부의 혼란이 중국과 진지하게 대화를 시작할 수 있는 출발점일 수도 있었고 미국의 선택지를 다양하게 할 수도 있었지만, 그 시기에 있어서는 미국의 결정을 어렵게 만들었다. 문화혁명이 분명히 반미주의를 부르짖으며 미국의 인도주의적 유화 제스처를 받아들이지 못하고 있었음은 분명하다. 그러나 해외공관을 폐쇄하고 중국과 문화혁명을 정확하게 볼 수 있는 전문가도 없는 상황에서 중국을 정확히 파악하기 힘들었다. 저우언라이의 비호 아래 핵프로그램이 핵실험이 계속되었지만, 불안한 정치적 기반은 사고에 의한 핵무기의 사용이나 내부분열에 따른 핵무기 탈취 같은 상황에 직면할 수도 있었다. 미국의 입장에서는 중국 국내의 상황을 좀 더 지켜볼 필요성이 있었던 것이다. 따라서 문화혁명으로 중국의 핵개발 의지가 감소했다기보다는 미국이 중국의 의도를 파악할 방법이 존재하지 않았다는 것이 더 정확하다고 할 수 있다.

80) U.S. State Department Director of Intelligence and Research to the Secretary, "Chinese MRBM Deployment Delayed," Intelligence Note 323 (3 May 1968), RG 59, SN 67-69, National Archives.

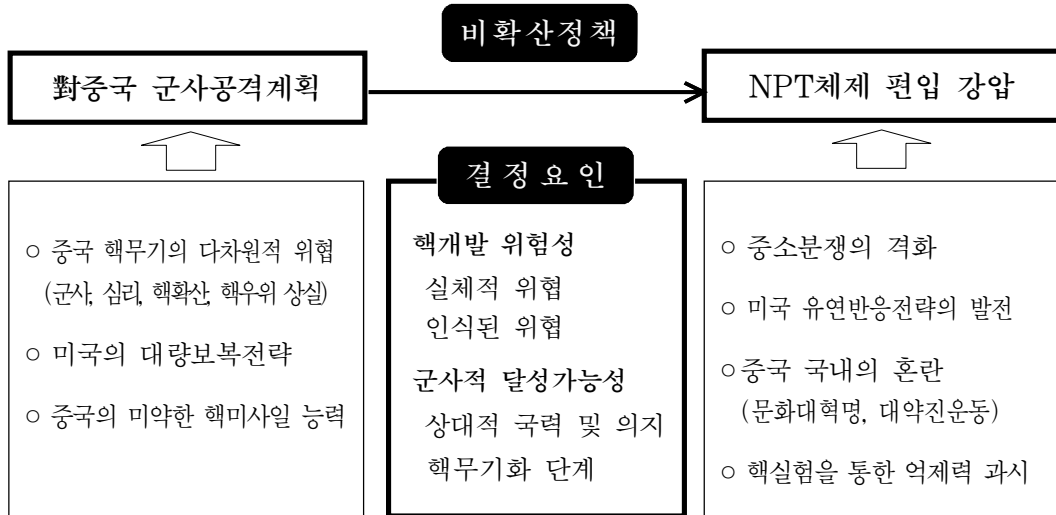
81) NSSM-9의 원문은 National Security Study Memorandum(NSSM)-9, "Review of the World Situation,"
www.nixonlibrary.gov/virtuallibrary/documents/nssm/nssm_009.pdf 참고.

세 번째 핵개발은 문화혁명의 혼란 속에서도 계속 진행되었다. 연이은 핵실험으로 실존적 억제력을 확보해 나간 것이다. 1964년 10월 16일 첫 핵실험을 실시한 이후, 중국은 매년 핵실험을 하면서 핵능력을 증강시켜 왔다. 1965년 5월과 1966년 5월에는 H-6 폭격기에서 투하, 1966년 10월 4차 실험에서는 DF-2 MRBM에 탄두 탑재하면서 투발수단을 다변화했다. 1970년대는 되어야 열핵폭탄 실험에 성공할 것이라는 미국의 전망을 비웃기라도 하듯이,⁸²⁾ 1967년 6월에 3MT 규모의 열핵폭탄 실험에도 성공했다. 1968년에는 첫 플루토늄탄을 사용한 실험을 하면서 핵물질 역시 다양화시켰다.

NPT에 대한 논의가 계속되고 있었지만, 중국은 계속해서 핵실험을 실시했다. 대외적으로도 자신의 핵능력을 과시하면서 중국은 NPT 핵무기보유국의 지위를 획득할 수 있었다. 비록 미국을 압박할 수 있는 장거리 탄도미사일 능력은 제한되었지만, 다양한 투발수단을 활용하여 핵실험을 실시했다. 이미 실존적 억제력을 가진 것이었으며, 언제든지 지역 동맹국들을 핵무기로 위협할 수 있었다는 점에서 군사공격을 통해 쉽게 무력화할 수 있는 수준을 넘어선 것을 의미했다. 문화혁명으로 인한 국내외 혼란 속에서도 핵실험을 계속되었고 내부 정보에 접근하기 힘들었던 미국으로서는 사실 상황을 지켜보는 것 외에는 방법이 없던 시기이기도 했다.

82) Director of Central Intelligence, SNIE 13-8-66, *Communist China's Advanced Weapons Program* (July 1, 1966), pp.1-2, in CIA NIE D/B.

< 그림. 미국 對中 비확산정책의 변화 >



6. 결론

본 논문은 “미국은 왜 중국에 대한 군사공격을 계획하고 철회했는가?”의 연구질문에 대한 답을 하나씩 찾아가는 과정으로 진행되었다. 중국의 핵개발은 단기적으로 미국의 이익을 감소시키고 현상을 변경할 수 있다는 점에서 미국에 대한 직접적 위협이었다. 1949년 장개석의 국민당 정부를 축출하고 공산주의국가를 수립한 아시아의 거대 대륙국가가가 핵무기까지 보유한다면, 지역 동맹국들을 군사적, 심리적으로 위협할 뿐만 아니라 이미 핵독점이 무산된 상황에서 대소진영에 대한 핵우위마저 빼앗길 것을 우려했기 때문이다. 다른 한편 중국의 역량은 크지 않았고, 군사공격의 실현 가능성은 상대적으로 높았다. 내전과 한국전쟁에서 보여준 중국의 국가능력은 미국의 군사력에 미칠 수 없었으며, 안보적, 심리적 동기에서 비롯된 중국의 핵개발의지는 컸지만 여전히 핵실험 초기 단계에 있었다는 점에서 군사공격을 통한 핵시설 파괴가 구체적으로 고려되었다.

그러나 결과로만 본다면 미국의 군사공격계획은 실행되지 않았으며, 중국의 핵개발을 저지하려는 노력은 실패했다. 전략적 경쟁 관계로 발전한 미중관계의 현재를 보면, 미국의 당시 선택이 장기적인 국가이익에 부합했다고 단언하기는 힘들다. 하지만 미국은 당시 중국을 NPT체제로 이끌면서 “책임있는 행동을 하도록 유도”했고, 책임있는 상관자로 끌어안고 높은 수준의 상호신뢰를 형성하게 되었다. 1960년대 미국의 대중국정책은 현재의 미중 경쟁관계에도 적용된다. 국가이익을 극대화하기 위해 다양한 정책옵션과 수단을 테이블 위에 올려두고 평가하는 노력은 지속되고 있다. 정치, 외교, 경제, 군사적 우위를 수단으로 전략목표를 추구하는 것이다.

중국의 핵개발 시기에 미국이 고려했던 다양한 군사행동 옵션도 현재 미국 비확산정책과 결정요인을 분석하는데 유용한 교훈을 준다. 물론 군사공격의 달성가능성, 도덕적 규범, 주변 강대국의 소극적 태도, 추가적인 무력충돌 우려 외에도 북한의 보복능력, 국내적 지지 획득과 국민안전보장과 같은 다양한 고려요소들을 모두 만족하기 힘들다는 점에서 군사공격의 가능성은 크지 않아 보인다.⁸³⁾ 그러나 미국은 군사력을 사용 또는 위협하면서 역내 주도권을 유지하고 국익을 극대화하려고 할 것이다. 모겐소가 주장한 바와 같이 “위협 또는 잠재력으로서의 군사력은 국제정치에서 국가의 정치력을 구성하는 가장 중요한 물질적 요소”이기 때문이다.⁸⁴⁾ 따라서 한국의 입장에서는 미국의 군사행동 시행여부에만 집중하기보다 어떠한 요인에 의해서 군사행동이 결정되는가에 주목할 필요가 있다. 한국이 원하는 바를 반영하기 위해서는 결정

83) Bruce Klingner, “Save Preemption for Imminent North Korean Attack,” *Backgrounder* (The Heritage Foundation, March 2017), pp.8-9.

84) 군사력은 다른 국가에 영향을 끼쳐 국가이익을 추구하는 국제정치에서 항상 활용된다. 모겐소가 주장한 바와 같이 “위협 또는 잠재력으로서의 군사력은 국제정치에서 국가의 정치력을 구성하는 가장 중요한 물질적 요소”이기 때문이다. Hans Morgenthau, *Politics Among Nations : the Struggle for Power and Peace* (New York : Alfred A. Knopf, 1973), p.29.

요인과 과정에 대한 구체적인 분석이 선행되어야 하는 것이다.

2018년 한반도의 안보상황은 불확실하지만, 군사적 수단이 사용될 것인가의 여부와 관계없이 1960년대의 중국이 그러했던 것처럼 북한을 신뢰할만한 대화상대로 역할할 수 있도록 만드는 것이 목표가 될 것이다. 무언가를 꼭 해야 한다는 유혹에 빠져서 설익은 정책을 추진해서도 안 되겠지만, 아무것도 하지 않고 2018년의 기회를 상실해서도 안 된다. 이를 위해서는 한국의 전략적인 판단과 장기적 비전에 기반한 외교안보전략, 치밀한 군사적 검토와 조언, 그리고 한미 양국의 일치된 대응노력이 필요하다. 논문이 중요한 변수로 제기한 바와 같이 핵무기에 대한 인식이 같은 무기를 공격적으로도, 방어적으로도 만들 수 있는 것이라면, 한국의 외교력은 평화체제를 이끌어내는 중요한 수단이 될 수 있다. 그러나 여기에 군사력이 뒷받침되지 않는다면 북한의 비핵화나 한반도의 평화가 달성될 것이라고 기대하기 힘들다. 군사력은 모든 대외정책의 기초적 수단임을 분명히 인식해야 한다.

(원고투고일 : 2017. 12. 18, 심사수정일 : 2018. 8. 16, 게재확정일 : 2018. 8. 16)

주제어 : 비확산정책, 예방공격, 선제타격, 선제적 군사행동, 중국의 핵개발

<참 고 문 헌>

【1차 문헌】

Lyndon B. Johnson Library, National Security File(NSF), 1963-1969

- Committee File Committee on Nuclear Proliferation
“13-61 through 13-65, Communist China”
Robert W. Komer “Nuclear Weapons: November 1963-March 1966”
NSAM NSAM 320: Task Force on Nuclear Proliferation, 11-25-64
NSAM 347: Release of Public Information Concerning Soviet,
French and Communist Chinese Nuclear Tests, 5-24-66
NSC Meetings, Vol.3 “Non-Proliferation Treaty”
“Communist China,10-17-64”

Woodrow Wilson International Center for Scholars (WWICS)

- Chinese Nuclear History <<http://digitalarchive.wilsoncenter.org/collection/105/chinese-nuclear-history>>
Nuclear Proliferation <<http://digitalarchive.wilsoncenter.org/collection/63/nuclear-proliferation>>

Foreign Relations of the United States (FRUS)

- <<http://history.state.gov/historicaldocuments>>
FRUS, 1958-1960 National Security Policy; Arms Control and Disarmament,
Volume III China, Volume XIX
FRUS, 1961-1963 Arms Control and Disarmament, Volume VII
National Security Policy, Volume VIII
Northeast Asia, Volume XXII
FRUS, 1964-1968 National Security Policy, Volume X
China, Volume XXX
FRUS, 1969-1976 China, 1969-1972, Volume XVII

National Security Archive (George Washington University)

- National Intelligence Estimates of the Nuclear Proliferation Problem (EBB No.155)

<<http://nsarchive.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB155/index.htm>>

1960s “Nth Country Experiment” Foreshadows Today’s Concerns Over the Ease of Nuclear Proliferation

<<http://nsarchive.gwu.edu/news/20030701/index.html>>

The United States and the Chinese Nuclear Program, 1960–1964 (EBB No.38)

<<http://nsarchive.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB38/>>

The United States and the Chinese Nuclear Program, 1960–1964 Part II (EBB No.488)

<<http://nsarchive.gwu.edu/nukevault/ebb488/>>

The Chinese Nuclear Weapons Program: Problems of Intelligence Collection and Analysis, 1964–1972 (EBB No.26)

<<http://nsarchive.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB26/index.html>>

기타 인터넷 D/B

Federation of American Scientists(FAS) Presidential Directives <<http://fas.org:8080/irp/offdocs/direct.htm>>

CIA, National Intelligence Estimates(NIE) on the Soviet Union and International Communism, 1946–1984

<<https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/csi-publications/books-and-monographs/listing-of-declassified-national-intelligence-estimates-on-the-soviet-union-and-international-communism-1946-1984>>

【2차 문헌】

- 박남수. 2016. “미국의 대북 선제 타격론,” 『국가안보전략』 2016년 11월호.
- 박휘락. 2014. “북한 핵무기에 대한 예방타격 분석: 이론, 국제법, 그리고 필요성,” 『신아세아』 제21권 4호.
- 배정호, 구재희 편. 2010. 『NPT체제와 핵안보』 . 서울: 통일연구원.
- 손한별, 웨즈롱. 2013. “중국 핵무기 개발의 네 가지 원동력,” 『군사연구』 제136집.
- 한인택. 2013. “북한 핵무기의 위협과 대처방안: 핵억지, 선제공격, 비핵화, 비핵지대,” 『JPI 정책포럼』 2013년 6월.
- Art, Robert J. 1980. “To What Ends Military Power?,” International Security, Vol.4, No.4.

- Bartholomees, J. Boone ed. 2010. *Theory of War and Strategy*, 4th edition. Carlisle: U.S. Army War College.
- Betts, Richard K. 1982. *Surprise Attack*. Washington DC: The Brookings Institution.
- Bundy, McGeorge. 1988. *Danger and Survival: Choices about the Bomb in the First Fifty Years*. New York: Random House.
- Burr, William and Jeffrey T. Richelson. 2001. "Whether to 'Strangle the Baby in the Cradle,'" *International Security*, Vol.25, No.4.
- Byman, Daniel L. and Matthew C. Waxman. 2004. 『미국의 강압전략: 이론, 실제, 전망』, 이옥연 역. 서울: 사회평론.
- Chang, Gordon. 1988. "JFK, China, and the Bomb," *Journal of American History*, Vol.74, No.4.
- Feaver, Peter D. and Emerson M. S. Niou. 1996. "Managing Nuclear Proliferation: Condemn, Strike, or Assist?" *International Studies Quarterly*, Vol.40, No.2.
- Galvin, Francis J. 2004. "Blasts from the Past: Proliferation Lessons from the 1960s," *International Security*, Vol.29, No.3.
- Garthoff, Raymond. 2001. *A Journey through the Cold War: A Memoir of Containment and Coexistence*. Washington DC: Brookings Institution.
- Goldstein, Avery. 2000. *Deterrence and Security in the 21st Century*, Stanford: Stanford Univ. Press.
- Goldstein, Lyle J. 2003. "When China was a 'Rogue State': the Impact of China's Nuclear Weapons Program on US-China Relations during the 1960s," *Journal of Contemporary China*, Vol.12.
- Haass, Richard N. 1994. *Intervention: The Use of American Military Force in the Post-Cold War World*. Washington DC: The Carnegie Endowment for International Peace.
- Jones, Rodney W. ed. 1984. *Small Nuclear Forces and U.S. Security Policy: Threats and Potential Conflicts in the Middle East and*

- South Asia. Lexington: Lexington Books.
- Klingner, Bruce. 2017. "Save Preemption for Imminent North Korean Attack," Backgrounder, The Heritage Foundation.
- _____. 2017. "Sisyphian Diplomacy: The Dangers of Premature Negotiations with North Korea," Testimony before the House Committee on Foreign Affairs, Subcommittee on Asia and the Pacific (March 21).
- Lewis, John Wilson and Xue Litai. 1988. China Builds the Bombs. California: Stanford Univ. Press.
- Maddock, Shane. 1997. "The Nth Country Conundrum: The American and Soviet Question for Nuclear Nonproliferation, 1945-1970," Ph.D. Dissertation, University of Connecticut.
- Meyer, Stephen. 1984. The Dynamics of Nuclear Proliferation. University of Chicago Press.
- Miller, Nicholas L. 2014. "Nuclear Dominoes: A Self-Defeating Prophecy?," Security Studies, Vol.23, No.1.
- Nordin, Stephen J. 2013. "Atomic Logic: US Non-Proliferation Initiatives and Presidential Decision-Making, 1961-1974," Lawrence University Honors Projects, Paper 376. Stephen Meyer 1984,
- Paul, T. V. 1996. "Strengthening the Non-Proliferation Regime: the Role of Coercive Sanctions," International Journal, Vol.51, No.3.
- Pedlow, Gregory W. ed. 1999. NATO Strategy Documents, 1949-1969. Brussels: North Atlantic Treaty Organization.
- Posen, Barry. 1997. "U.S. Security Policy in a Nuclear Armed World or What If Iraq had nuclear Weapons?," Security Studies, Vol.6, No.5.
- Richelson, Jeffrey T. 2006. Spying on the Bomb: American Nuclear Intelligence from Nazi Germany to Iran and North Korea. New York: W.W.Norton & Company.
- Schneider, Barry R. 1994. "Nuclear Proliferation and Counter-Proliferation:

Policy Issues and Debates,” *Mershon International Studies Review*, Vol.38, No.2.

Spier, Richard H., Brian G. Chow, and S. Rae Starr. 2001. *Nonproliferation Sanctions*, Santa Monica: RAND.

Steinberg, James. 2006. “Preventive Force in US National Security Strategy,” *Survival*, Vol.47, No.4.

The White House, 2002. *The National Security Strategy of the United States of America* (Sep. 2002),

Walker, William. 2007. “Nuclear Enlightenment and Counter-Enlightenment,” *International Affairs*, Vol.83, No.3.

【신문, 인터넷】

연합뉴스. 2017.5.16., 5.24., 5.26., 10.14.

NK조선. 2013.10.29.

중앙일보. 2017.4.23.

New York Times. 2017.5.24.

Wall Street Journal. 2017.3.28.

Strategic Forecasting. 2017.1.4.

<Abstract>

The U.S. military plan to attack China in the 1960s

Sohn, Han-byeol

This paper aims to examine “Why did the United States plan a military attack on China?” Specifically, what military options were the US considering and what factors determine US military action? To this end, this paper first examines the options that the United States has been able to choose theoretically for the imminent nuclear threat from China, and what are the options and the decision making process of establishing the military action actually considered and what are their determinants? Secondly, it analyses that the change in the strategic interests of the U.S. had led to this conversion of non-proliferation policy which coerced China to join the NPT regime.

China’s nuclear development, in the short term, was threatening the further proliferation of nuclear weapons and the stability of the United States. Not only threatening the US allies militarily and psychologically, but also US worried that it would lose the nuclear superiority to USSR camps when the nuclear monopolies had already been lost. On the other hand, China’s capacity was not strong and the US nonproliferation policies were likely to be successful. China’s national capabilities could not fit the US military capabilities, and China’s nuclear development was still in the early stages. It was the reason why the US military attack on Chinese nuclear facilities was specifically considered. Eventually, of course, the US military attack plan was not implemented and efforts to stop China’s nuclear

development failed, but the US led China to the NPT regime, and led to her responsible action and a high level of mutual trust.

Key Words : Nuclear Nonproliferation Policy, Preventive Attack, Preemptive strike, Anticipatory Military Action, China's Nuclear Development