





# 북한 대량살상무기 위협에 대한 국가지도부 안전대책에 관한 연구\*

## - 북한 핵무기 위협을 중심으로

최기남\*

### 〈요 약〉

국가안보의 개념과 위기관리의 기본시스템이 전통적 방식을 탈피하여 국가핵심기반위기관리의 중요성이 강조되고 있다. 국가핵심기반위기는 테러, 대규모 재난 등의 원인에 의해 국민의 안위, 국가 경제, 사회의 생명력과 일체성 및 정부의 핵심기능에 중대한 영향을 미칠 수 있는 인적 물적 기능적 체계가 마비되는 상황을 의미한다. 북한은 1960년대부터 지속적으로 핵무기를 개발하여 수차에 걸쳐 협상과 제재를 받아왔지만, 핵실험과 미사일 발사 실험의 성공을 통해 핵무장을 과시한 바 있다.

본 연구는 북한의 대량살상무기의 개발과 위협이 가시화되고 그 위험 범위가 확대됨에 따라 국가적 위기대처에 핵심적인 역할과 기능을 수행해야 할 국가지도부가 북한의 우발적인 초기공격에 초토화됨으로써 국가위기관리의 지도력에 공백이 발생할 수 있다는 점에 주목하였다. 이에 따라 대량살상무기인 핵무기를 중심으로 그 개념과 위협의 정도를 고찰하고 북한 핵무기의 위협의 실체를 분석하고 평가하였으며, 북한의 핵무기 위협에 대비한 국가지도부의 안전대책을 제시하고자 하였다.

결론은 첫째 국가적 위기 시 국가위기관리시스템의 정상적인 작동을 위한 헌법적 행정부 유지(Enduring Constitutional Government, ECG), 업무연속성 확보(Continuity Of Operations, COOP)를 위한 국가위기관리지도부의 범위와 승계순위에 따른 안전대책을 강구하여야 한다.

둘째는 국가적 행사시 국가지도부가 공개된 장소에 모두 집합하는 경우를 지양해야 한다. 불가피한 경우 차 상위 대행권자를 지정하여 보호조치를 취하여야 한다.

셋째는 평시 국가적 위기를 대비한 국가지도부 보호를 위한 범위를 규정하고 구체적

\* 이 논문은 2013년도 세명대학교 교내 학술연구비 지원에 의하여 작성되었음.

\*\* 세명대학교 경찰행정학과 교수

인 경호안전대책을 시행하여야 한다.

넷째는 우리나라 정부조직법 제71조와 제26조 1항의 대통령 유고시 직무대행 승계 순위가 북한의 대량살상무기인 핵무기의 위협에 상응한 국가위기관리를 고려한 합리적인 규정 인지를 재검토해야 한다 등이다.

정부는 대통령훈령 제229호 국가위기관리 기본지침에 따라 유형별 '위기관리 표준매뉴얼'과 하위 실무매뉴얼을 운영하고 있으며, 대통령경호실의 대통령 권한대행에 대한 경호 안전업무관련 규정을 가지고 있다. 따라서 정부는 유형별 위기관리 표준매뉴얼, 대통령 권한대행의 경호안전업무관련 규정에 이를 구체화하여 시행되도록 법제화하여야 한다.

**주제어 : 대량살상무기, 북한 핵무기, 국가위기관리, 국가지도부 안전대책, 정부연속성**

|            |
|------------|
| <b>목 차</b> |
|------------|

- |   |
|---|
| I. 서 론<br>II. 대량살상무기에 대한 기본적 이해<br>III. 북한의 대량살상무기의 실체와 위협 분석<br>IV. 국가지도부에 대한 위협과 안전대책의 논의<br>V. 결 론 |
|---|

## I. 서 론

국가적 위기조성 환경이 변화하고, 불확실성이 증대됨으로 인하여 국가안보의 개념과 위기관리의 기본시스템이 전통적 방식을 탈피하여 포괄적인 개념으로 전환되고 있으며, 국가핵심기반위기관리의 중요성이 강조되고 있다. 국가핵심기반위기는 테러, 대규모 재난 등의 원인에 의해 국민의 안위, 국가 경제, 사회의 생명력과 일체성 및 정부의 핵심기능에 중대한 영향을 미칠 수 있는 인적 물적 기능적 체계가 마비되는 상황을 의미한다(이재은, 2012;70-88). 현대의 위기관리정책의 집행은 다양하고 복잡한 환경을 고려할 때 다조직관계(multi-organizational relationship)에 의해 다수의 조직이 복합적이고 총체적인 노력의 통합이 요구된다. 또한 위기관리정책의 다조직적 집행은 집행과정에서 참여조직과 참여자들 상호간의 의존성을 고려해야하는 특성이 있다(이재은, 2012;208-210). 따라서 우리의 국가적 위기관리에 대한 대응전략수립에는 기존 국가위기관리조직체제가 정상적으로 작동하여야한다. 특히 북한의 위협에 의한 위기 시에는 국가지도부가 정치, 이념적 혼란없이 강력한 지도력을 발휘할 수 있어야 한다는 점을 간과하면 아니 된다.

대량살상무기(大量殺傷武器, weapons of mass destruction. WMD)란 핵무기, 생화학무기 및 이를 추발하는 중장거리 미사일 등 대량의 파괴와 인명을 살상할 수 있는 무기들을 총칭하는 말이다. 대량살상무기에 대하여 유엔재래식군축위원회(CCD :

Commission for Conventional Disarmament)는 ‘핵폭발무기, 방사능무기, 치명적인 화학·세균무기 및 상기 언급한 무기와 파괴효과에 있어서 필적하는 특징을 갖는 장래에 개발될 무기’로 정의하였다. 여기에 운반수단인 미사일은 포함되지 않았다. 그러나 일반적으로 WMD를 운반하는 데 쓰이는 미사일을 WMD에 포함시키기도 한다 (naver 지식백과 시사상식사전). 인류는 이들의 광범위한 범위의 치명적인 파괴력을 인식하고 핵확산금지조약(NPT)<sup>1)</sup>과 생물무기금지조약(BWC)<sup>2)</sup> 등 국제 협력을 통해 전 세계적으로 이를 억제하려는 노력을 기울이고 있다.

북한은 1960년대 영변에 원자력연구소를 세우고 구소련 핵무기개발연구소인 “두부나 핵연구소<sup>3)</sup>”에 핵물리학자를 파견 연구를 시작하였으며, 연구용 원자로 (IRT-2000. 63년 6월 영변 설치)를 도입한 이래 외교적 곡예협상을 거듭하였으나 일관적인 핵무기개발을 추진하여왔다(통일연수원, 1993;281). 현재는 핵실험과 미사일 발사 성공을 통하여 핵무기보유를 공언하기에 이르렀다. 또한 1960년대 초부터 화생무기 연구 및 생산기지를 설치하고 화생무기의 개발과 방호 및 탐지장비 확보에 주력해왔다. 그 결과 현재는 8개 공장에서 각종 위해가능한 화생무기를 자체 생산하고 있으며, 다양한 투발수단을 확보하여 남한에 대한 전후방 공격능력을 가지고 있다고 판단되며, 연대급 부대까지 화학소대를 편성하고, 민간에 대한 화생방 훈련을 강화하고 있다(통일연수원, 1993;281). 최근 북한은 1, 2차 핵실험에서 나타났던 핵폭탄의 위력이나 크기에 관한 문제점을 2013년 2월 12일 오전 11시 57분, 함경북도 길주군에서 실시한 3차 핵실험을 통하여 해결함으로써 위력은 커지고 크기는 대폭 줄이는 등 기술적으로 전술핵에 접근한 것으로 판단된다. 최근 중국 공산당 기관지 인민일보 사이트가 북한이 최대 10기의 핵폭탄을 가지고 있으며, 미사일 탑재가 가능한 상태로, 실전핵능력을 확보했다고 보도했다(아시아 투데이. 2013.12.22).

미 국방부는 이미 2007년 4월 의회에 제출한 “화학 및 생물무기 방어계획(CBDP)”

- 1) 정식 명칭은 ‘핵무기의 불확산에 관한 조약’이다. 1968년 7월 국제연합(UN)에서 채택되어 1970년 3월 5일 정식 발효되었다. 북한은 1985년 가입하였으나 IAEA가 임시핵사찰 이후 특별핵사찰을 요구한 데 대해 반발, 1993년 3월 NPT 탈퇴를 선언하였다. 그러나 같은 해 6월 미국과의 고위급회담에 따라 탈퇴를 보류하였다가 2002년 말부터 불거진 북한핵개발 문제로 2003년 1월 또 다시 NPT탈퇴를 선언하였다.
- 2) 생물 및 독소무기의 개발·생산·비축을 금지할 목적으로 1972년 4월 런던·모스크바·워싱턴에서 각각 서명한 뒤 1975년 3월 26일부터 효력을 발휘하기 시작한 최초의 특정 대량살상무기 금지조약이다.
- 3) 1955년 설립된 구소련 최대 핵연구소/ 모스크바 북서 150KM에 위치. 1991년 6월 15일 일본 아사히 TV가 북한 연구원 20명 연구 중 이라고 보도/1990, 1991년 국제방사학회 임원으로 방문한 한국인 박금식씨에게 연구소장이 한글 현판을 단 “면학 연구동” 공개

연례보고서에서 한국을 전 세계에서 화학·생물·방사능 및 핵무기 공격을 당할 위험이 가장 높은 지역으로 꼽고, 이에 대비하기 위해 특별한 대책과 훈련이 필요하다고 지적한 것으로 확인된 바 있다(연합뉴스 2007.8.8.). 금년 초 UN군축회의장(2013.2.20.)에서 북한대표부 서기관 전용룡은 “한국을 최종 파괴하겠다”고 발언하였으며, 북한소행으로 보이는 『미국의 덕』이라는 제목의 동영상에는 오바마 미국대통령이 화염에 휩싸이는 모습이 공개되었다(조선TV, 2013.2.20 뉴스). 최근에는 북한군 서남 전선사령부 대변인을 통해 청와대 불바다 운운하며 우리의 국가 최고지도자를 협박한 바 있다(연합뉴스.2013.11.22.). 북한의 핵무기에 의한 위협이 현실화되고 있으며 그 강도와 빈도가 심화 가중되고 있는 것이다. 대부분의 테러리즘은 국가테러리즘이라 하여도 국가의 공식적인 지휘계통이나 의결과정을 거쳐 국가지원하에 단행되는 경우는 없다. 그러나 북한 테러리즘의 특징은 남한만을 대상으로 국가가 테러리즘을 직접 주도하고 군 등 국가조직이나 공작원에의해 직접 저질러진다는 점이다(김두현. 2004;260). 북한은 테러의 능력과 의지를 가진 집단으로 어떤 경우든 동기가 발생하면 핵 테러도 저지를 수 있는 예측과 통제가 불가능한 세력이라고 보아야 한다.

북한 핵무기 위협에 관한 대부분의 연구는 박휘낙(2013)의 선제공격이나 홍기호(2013)의 군사대비 등 공세적 대응이나 기태웅(2012) 등의 안보정책에 관한 연구가 대부분이다. 그러나 국가적 핵위협 대응, 대테러정책은 미국이나 이스라엘처럼 공세적 정책기조를 유지할 수 있으나 우리는 국가적 여건으로 취약요인을 방위하고 위해 행위를 거부하는 방어적 정책기조를 가질 수밖에 없다. 이는 위협에 대한 예방활동과 발생 시 피해를 최소화하고 발생 이전 상태로 복귀시키고자하는 위기관리활동이 핵심이다(최진태. 2009;125-126). 핵무기에 의한 국지성 위협이나 현대테러리즘의 치명적 대규모성 피해 등은 국가핵심기반위기 상황으로 이에 대한 대비책은 국가위기관리의 하부분야로 위기관리의 행정학적 접근이 필요하고, 국가수반을 중심으로 한 준비된 위기관리 정부기관의 통합적 기능의 효과적 작동이 필요하다(이창용. 2007;17-21). 특히 북한 대량살상무기에 대응한 대테러대책에는 이념적 혼란이나 대립 없이 기존 국가위기관리체계의 핵심적인 역할과 기능이 일시불란하게 효율적으로 작동하여야 하며, 이를 위해 국가지도부의 정상적인 업무수행 여건이 보장되어야 한다.

일본의 행복의 과학 그룹 창시자이자 총재인 오오카와 류우호오는 북한의 핵실험 성공에 대한 경고와 지속적인 분쟁이 이어지는 한반도 등을 주제로 북한과의 충돌을 예견하면서, 북한은 한반도의 통합을 획책하고 있다. 처음부터 청와대를 노리고 있

으며 생각보다 빠른 단계에서 한국정부의 요직에 있는 사람들이 공격받을 가능성이 높다. 대통령이 지휘관으로 지휘한다는 보장이 없다고 쓰고 있다(오오카와 류우호 오4)/강성희 역. 2013; 48-49). 이미 대량살상무기인 핵무기의 위협을 받아온 미국의 경우 1998년 10월 21일 시행된 “미대통령시행령” 67조에서 헌법적 행정부 유지(Enduring Constitution Government, ECG) "업무연속성확보(Continuity Of Operation, COOP)의 계획수립", 정부연속성확보(Continuity Of Government, COG)에 관련하여 헌법적 정부유지, 정부연속성확보, 업무연속성확보는 연방정부의 핵심적인 기능의 연속성을 확보하고 정부의 헌법적 지위를 계속적으로 확보하는 것을 목적으로 한다고 규정하고 있다.

본 연구는 북한의 대량살상무기의 개발과 위협이 가시화되고 그 위협 범위가 확대됨에 따라 국가적 위기대처에 핵심적인 역할과 기능을 수행해야 할 국가지도부가 북한의 우발적인 초기공격에 초토화됨으로써 국가위기관리의 지도력에 공백이 발생할 수 있다는 점에 주목하였다.

따라서 각종 언론보도내용을 분석하고, 관련기관의 자료와 증언, 문헌연구를 통해 북한의 대량살상무기의 실체와 위협을 북한 핵무기 중심으로 진단하였다. 북한의 위협에 대한 진단 결과를 중심으로 우리나라의 국가위기관리체계의 정상적인 작동을 위한 국가지도부의 안전대책을 논의하고자 하였다.

이를 통해 북한 핵무기의 광범위한 피해범위를 고려하여 국가위기관리를 위한 헌법적 정부유지, 업무연속성확보를 위한 최소한의 지도체제를 유지 할 수 있는 방안을 도출하고 이를 제도화함으로써 유사시에 대비하고자 한다. 이를 국가적인 행사 등 노출된 국가지도부의 집합 시 안전대책으로 적용함으로써 우발적인 북한 핵 공격 시 국가지도부의 공백상태를 방지하는 효과를 거둘 수 있을 것으로 판단된다.

## II. 대량살상무기에 대한 기본적 이해

대량살상무기(大量殺傷武器, 또는 대량파괴무기; Weapons of Mass Destruction, WMD)란 용어는 1937년 스페인 내전 때 독일의 폭격기를 지칭할 때 사용하였다고 한다. 냉전 시에는 주로 핵무기를 의미했다. 현재는 인간을 대량 살상할 수 있는 무

4) 1956. 일본 도쿠시마 출생. 행복의 과학(Happy Science Group)의 창시자이며 총재.



기를 말한다. 구체적으로는 생물 무기, 화학 무기, 핵무기, 방사능 무기의 4 종류를 가리키며, 방사능 무기를 핵무기에 포함하여 화학·생물·방사선 무기(化學·生物·放射線武器) 또는 화생방 무기로 부르기도 한다. 핵무기는 그 대량파괴력과 살상력으로 전쟁수단에 획기적인 변혁을 가져왔으나, 핵무기 못지않은 위력을 가진 화생방 무기가 은밀히 개발·연구·실용화되어 현대 전쟁에서 사용되고 있다. 본 연구는 대량살상무기 중 핵무기를 주로 다루고자 한다.

## 1. 핵무기의 개념

핵무기는 크게 핵분열탄과 핵융합탄으로 구분할 수 있다. 핵분열탄은 원자폭탄을 말하며 우라늄(U235)탄과 플루토늄(Pu239)탄으로 분류할 수 있으며, 핵융합탄은 수소폭탄과 중성자탄으로 분류할 수 있다. 원자폭탄은 무거운 원자핵이 중성자 흡수 시 두 쪽으로 갈라지는 성질을 이용하여 우라늄(U235), 플루토늄(Pu239)의 원자핵에 중성자를 충돌시키고, 원자핵이 중성자를 흡수하여 두 쪽으로 분열하면서 발생하는 에너지를 이용하는 원리이다. 우라늄(U235) 1g 핵분열 시 석탄 3t을 태울 때 발생하는 에너지를 방출하며 함께 생성되는 2-3개의 중성자를 연쇄적으로 원자핵에 충돌시켜 폭발적인 에너지를 얻는다.

핵융합탄인 수소폭탄은 썩씨1억도 이상의 고열을 이용하여 두 개의 원자핵을 하나로 융합하는 과정에서 발생하는 핵분열 시보다 20여배의 큰 에너지를 이용하는 원리로 수소폭탄은

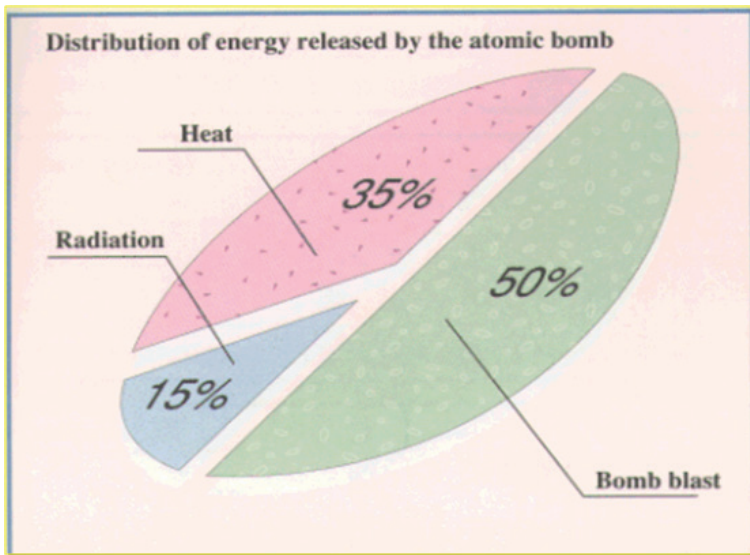
원자폭탄의 6배 이상의 위력이며, 융합에 필요한 1억도 이상의 고온을 원자폭탄으로 얻는다. 북한이 개발하고 있는 핵무기는 우라늄(U235), 플루토늄(Pu239)을 원료로 핵분열에 의한 원자폭탄을 지칭한다.

## 2. 원자폭탄의 폭발효과

원자폭탄의 폭발효과는 크게 열(Heat)효과와 폭발로 인한 폭풍(Blast)효과 및 방사선(Radiation)효과로 구분할 수 있으며, 전자파의 펄스(pulse)<sup>5)</sup>를 발생시키거나 전자

5) 극히 짧은 시간만 흐르는 전류를 말한다. 충격전류와 비슷하며, 일반적으로는 신호로서의 기능을 완수하는 비교적 약한 간헐전류(間歇電流)를 가리킨다. 신경성유를 흐르는 활동전류도 그 일종이다. G.M.마르코니에 의해 발명된 무선통신에서 처음으로 이용되었는데, 그 후 제2차 세계대전 때 레이

파의 교란으로 통신의 Blackout현상 등이 나타날 수 있다(권창기, 강영슈. 2012; 311-316). 핵무기의 폭발로 인한 살상효과를 폭발효과 분야 중심으로 이를 도식화하면 <그림 1>과 같다.



출처: 미간행 합참자료

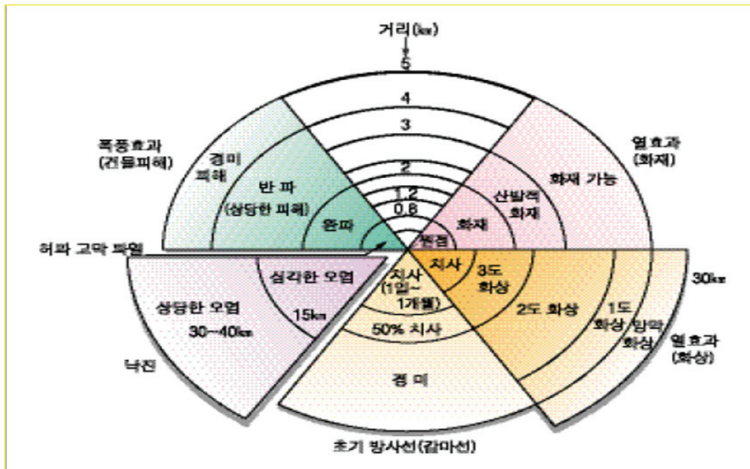
<그림 1> 원자폭탄의 폭발효과

### 3. 원자폭탄의 폭발 피해범위

현대의 발전된 원자폭탄의 정확한 위력은 보유국가마다 비밀로 분류 관리하고 있으며, 최근 실제 사용된 바가 없으므로 정확하게 파악할 수는 없다. 다만 화학적 핵반응 이론이나 핵실험을 통해 얻어진 자료를 분석한 추정치일 뿐이다. 따라서 가능한 실험을 통한 자료와 사용전례를 융합하여 열, 폭발, 낙진, 방사선 효과를 각각 산출하고 이를 기폭지점과의 이격거리에 따른 효과를 고려하여 실제피해의 가능성을 예측하여 본다면 <그림 2>와 같은 결과를 얻을 수 있다. 이는 20KT의 원자폭탄

더 기술이 진보됨에 따라 폭넓은 이용이 가능해졌고, 대전 후에는 전화교환기·전자계산기·음향측심기·입자가속기·제어장치 등에 이용되었다(naver 백과사전).

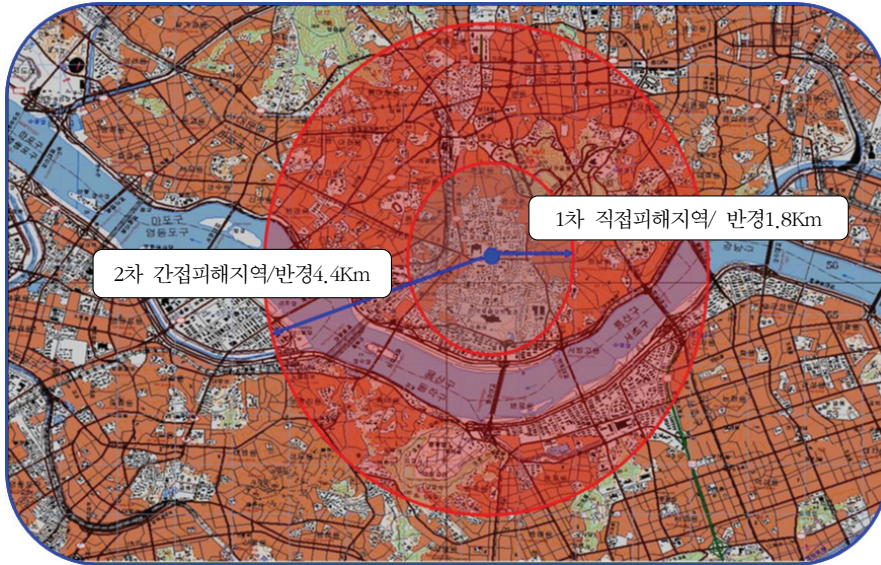
을 300M 상공에서 폭발시켰을 경우를 가정한 예측치이다. 또한 모든 폭발효과가 동시 중복의 살상효과를 가져오기 때문에 피해는 더욱 커질 것으로 보아야 한다.



출처: 미간행 합참자료

〈그림 2〉 20KT의 원자폭탄을 300M 상공에서 폭발 시 피해 범위 예측

핵무기 폭발효과 등을 예측한 자료를 기초로 하여 1998년 미국 국방부와 CIA에서 실제 서울지형에 시뮬레이션한 내용을 살펴보면 15KT의 원자폭탄이 용산 미군기지 상공 500M에서 폭발할 경우 사망자 수는 62만 명이 발생할 것으로 예측되었다. 인명 피해는 폭발 순간 발생하는 직접피해와 시치를 두고 폭발의 영향으로 발생하는 간접 피해로 구분할 수 있고, 이를 1차 직접피해지역(1.8Km 반경)으로 건물의 완파와 전체 화재로 1일-1개월 사이의 전면적인 살상가능 범위와 2차 간접피해지역(반경 4.5Km)으로 건물 반파와 산발적 화재, 1도 화상 피해범위로 구분 도식화하면 <그림 3>과 같다.



출처: 1998년 미국 국방부 CIA 시뮬레이션

<그림 3> 15KT 원자폭탄의 용산 500M 상공 폭발 시 피해반경 지도

#### 4. 핵폭탄의 사용전례에 따른 살상력 분석

핵폭탄이 실제 사용된 경우는 제2차 세계대전 중 1945년 미국이 일본의 육군성이 위치하고 군수물자의 생산중심지이며 교통의 요지인 히로시마와 나가사키에 비행기에 적재한 개발 초기수준의 핵폭탄 2기를 투하한 것이 처음이자 마지막이었다. 당시의 원자폭탄의 공격으로 인명이 사망한 내용을 핵폭탄의 폭발효과에 따라 분류해보면 열효과에 의한 화상사 60%, 폭풍효과에 의한 외상사 20%, 방사선 효과에 의한 사망 20% 였다. 히로시마보다 나가사키의 사망자 비율이 낮은 이유는 살상을 줄이기 위해 도심외곽 산악지역에 투하하였기 때문이다. 당시의 원자폭탄의 사용과 효과를 정리하면 <표 1>과 같다.

〈표 1〉 원자폭탄의 사용전례 분석

| 사용 장소/ 폭탄이름 | 히로시마/ Little Boy    | 나가사키/ Fat Man      |
|-------------|---------------------|--------------------|
| 투발일 / 지역    | 1945.8.6./ 도심지 지역   | 1945.8.9/ 도심외곽 산악  |
| 사용핵 물질      | 고농축 우라늄(64.1Kg)     | 플루토늄(6.2Kg)        |
| 폭탄의 크기      | 305Cm X 71Cm(직경)    | 325Cm X 152Cm(직경)  |
| 폭탄의 무게      | 4.04T               | 4.67T              |
| 위력          | 15KT(580M 상공 폭발)    | 22KT(500M 상공 폭발)   |
| 인명피해        | 25만명 중 약 13만 5천명 사망 | 20만명 중 약 6만 4천명 사망 |

출처: 각종보도내용을 종합 재구성

## 5. 세계적인 핵무기 보유국가

핵확산금지조약(核擴散禁止條約, Nuclear Non-Proliferation Treaty; NPT)<sup>6)</sup> 제9조 3항에 따르면 핵국(Nuclear-Weapon States)이란 '1967년 1월 1일 이전에 핵무기와 그 밖의 핵폭발 장치를 제조하고 또 폭발시킨 나라'로 정의된다. 여기에 해당하는 나라는 미국·러시아·영국·프랑스·중국 5개국이다. 그 밖의 나라는 핵무기 보유 유무에 상관없이 NPT상에서는 모두 비 핵국으로 분류된다(두산백과 사전). 그러나 NATO<sup>7)</sup>의 회원국으로 핵무기 공유국가, 구소련의 위성국으로 핵을 보유했던 나라, 과거 핵무기를 보유했으나 파기 국가, 핵무기를 개발했을 것으로 추정되나 보유를 인정받지 못하는 나라, 핵보유를 선언하지 않았으나 국제적으로 핵보유를 인정하는 나라 등 다양한 종류의 핵무기관련 국가가 있다. 최근 스웨덴 싱크탱크인 스톡홀름 국제평화연구소(Stockholm International Peace Reserch Institute; SIPRI)<sup>8)</sup>는 2013년 6월 3일 중국과 인도, 파키스탄이 지난 1년 동안 핵무기를 증강한 반면 미국과 러시아, 영국, 프랑스, 이스라엘 등 5개국은 핵무기를 감축하거나 예년 수준으로 유지했다고 밝혔다. 쉐넌 카일 SIPRI 선임연구원은 "핵무기 보유국들이 진정으로 자신들의 핵무기를 포기할 것이라고 기대할 만한 근거를 찾기 어렵다"며 "핵무기가 여전히 국제사회에서 지위와 힘의 표시"라고 강조했다(매일경제. 2013.6.3). 현재 핵무기 보유관련 국가

6) 1969년 06월 12일, 국제연합총회에서 조인, 가맹국은 189개국(2009), 비핵보유국이 새로 핵무기를 보유하는 것과 보유국이 비 보유국에 대하여 핵무기를 양여하는 것을 동시에 금지하는 조약.

7) NATO():북대서양 조약 기구(North Atlantic Treaty Organization)

8) 스톡홀름 국제평화연구소(Stockholm International Peace Reserch Institute) 스웨덴에서 1966년 7월 설립된 평화를 위한 조사연구기관.

를 각종 언론보도와 자료를 종합하여 정리하면 <표 2>와 같다.

〈표 2〉 핵무기 보유관련 국가

| 구 분             | 국가 수 | 국 가                       | 비 고                            |
|-----------------|------|---------------------------|--------------------------------|
| 공식 핵무기보유국       | 5개국  | 미국, 러시아, 중국, 프랑스, 영국      | 핵 확산 금지 조약(NPT)에서 인정하는 핵무기 보유국 |
| 핵무기 개발 추정국가     | 2개국  | 북한, 이란                    | 스스로 핵개발 주장                     |
| 과거 핵무기 개발 추진 국가 | 4개국  | 대만, 브라질, 남아프리카 공화국, 아르헨티나 |                                |
| 기타 핵보유국         | 3개국  | 이스라엘, 인도, 파키스탄            | 핵보유선언은 하지 않았으나 국제적으로 인정        |

출처; NPT 및 각종 언론보도 자료 종합 재구성

### Ⅲ. 북한의 대량살상무기의 실체와 위협 분석

#### 1. 북한의 핵폭탄 개발 과정

북한은 1956년 3월 구소련과 『조소 원자력 평화 이용에 관한 협정』을 체결하여 핵기술 이전과 개발에 관한 법적 근거를 마련하였으며 중국과도 1959년 9월 원자력 협정을 체결한 바 있다. 이후 영변원자력연구소를 세운 1960년대부터 구소련의 “두 부나 핵연구소”에 핵물리학자를 연수시키고, 평성이과대학에 핵물리학과를 설치하여, 배출된 인재를 핵연구단지에 집중 배치한 바, 구소련이나 중국 등지의 해외연수를 받고 초기 핵개발에 투입된 전문연구인력만도 2,500-3,000명에 이를 것으로 추정되고 있다(통일연수원, 1993;280). 이후 1989프랑스의 상업위성 SPOT호가 영변 비밀 핵시설을 포착 공개함으로써 북한 핵문제가 국제적 관심이 된 이래 한국과 미국을 중심으로 지루한 20년의 넘는 핵협상을 전개해 왔다(이광보외4인. 2010; 196). 국제 정치적 노력과 NPT, IAEA 등 국제기구의 노력에도 불구하고 2005년 북한 외무성 대변인의 핵무기 개발 보유 성명이 나왔으며(이광보외3인. 2010; 296), 이후 수차례 걸친 핵 위기와 협상, 비핵화를 위한 지원이 이루어졌으나 2013년 2월 12일 제3차 핵실험을 실시 성공함으로써 핵무기 보유가 기정사실화되기에 이르렀다. 최근 중국 공산당 기관지 인민일보 사이트가 북한이 최대 10기의 핵폭탄을 가지고 있으며, 미

사일 탑재가 가능한 상태로, 실전핵능력을 확보했다고 보도했다(아시아 투데이. 2013.12.22). 북한의 핵무기 개발과정의 주요부분을 요약하면 <표 3>과 같다.

<표 3> 북한 핵무기 개발관련 주요사항 일지

| 일 시   | 내 용  | 비 고  |
|---|--|--|
| 2003년 1월 10일  | 북한, 핵확산방지조약(NPT) 탈퇴  |  |
| 2005년 2월 10일<br>5월 11일                                      | 북한 외무성대변인 핵무기 개발 보유선언<br>영변 5MW원자로 폐연료봉 8천개 인출 발표  | 4차(6자회담;9.19공동성명 <sup>9)</sup> )             |
| 2006년 7월 5일<br>10월 9일                                       | 장거리 미사일 발사(함북; 무수단리)<br>제1차 핵실험 실시   | 유엔 안보리결의1695호/<br>결의1718호 제재조치               |
| 2008년 6월 27일<br>9월 19일                                      | 영변 원자로 냉각탑 폭파<br>북 외무성 대변인 영변핵시설 복구 중 발표   |  |
| 2009년 4월 5일<br>4월 29일<br>6월 13일                             | 북한 장거리 미사일 로켓 은하2호 발사<br>핵실험 및 대륙간 탄도미사일 시험 예고<br>북 외무성 추출 플루토늄 전량 무기화 우리나라<br>농축 착수 발표  | 유엔 안보리 의장성명 채택<br>유엔 안보리 결의 1874호<br>대북제재 채택 |
| 2012년 4월 13일<br>12월 12일                                     | 장거리 로켓 은하3호 발사/ 실패<br>장거리 로켓 은하3호 발사/성공  | 안보리 의장성명 채택<br>유엔 안보리2087호 채택                |
| 2013년 1월 23일<br><br>1월 24일<br>1월 26일<br>2월 3일<br><br>2월 12일 | 북 외무성 한반도 비핵화 종말, 물리적 대응조치<br>취할 것 발표<br>북 국방위 로켓과 핵실험 미국겨냥 발표<br>김정은 국가적 중대조치 결심<br>김정은 노동당 군사위 확대회의에서 자주권<br>지키기 위한 중요한 결론 언급<br>북한 제3차 핵실험 실시 |  |

출처; 연합뉴스 보도내용 재구성

핵폭탄을 개발 보유하였다 하여도 이를 사용할 장소에 보낼 수 없다면 핵폭탄을 전술적으로 사용할 수 없다. 따라서 핵폭탄을 추발할 수 있는 미사일을 WMD의 범위에 포함한다. 핵폭탄과 미사일을 활에 비유한다면 화살이라 할 수 있는 것이 핵폭탄이며 활시위에 해당하는 것이 미사일이다. 먼저 북한 핵폭탄의 개발을 과시한 핵실험의 과정과 내용을 정리하면 <표 4>와 같다.

9) 제4차 6자회담(2005.9.13.-19)북한의 모든 핵무기와 현존 핵계획 포기 등 6개항의 9.19공동성명의 채택

〈표 4〉 북한의 핵실험 과정과 내용

| 구 분        | 1 차                         | 2 차                           | 3 차                               |
|------------|-----------------------------|-------------------------------|-----------------------------------|
| 일 시        | 2006.10.9. 10:30            | 2009.5.25. 09:54              | 2013.2.12. 11:57                  |
| 장소/진앙좌표    | 풍계리/ 북위41.28, 동경 129.09도    | 풍계리/ 북위41.28, 동경 129.09도      | 풍계리/ 북위41.28, 동경 129.09도          |
| 지진파(단위:Mb) | 규모 3.9                      | 규모 4.5                        | 규모4.9                             |
| 핵실험 원료     | 플루토늄                        | 플루토늄                          | 미상;우라늄 또는 우라늄+플루토늄                |
| 방사능 탐지     | 제논탐지                        | 탐지                            | 미 탐지                              |
| 폭탄의 위력     | 1Kt                         | 2-6Kt                         | 6-40Kt(히로시마 16Kt, 나가사키21Kt)       |
| 평 가        | 최초 핵실험에 성공<br>핵폭탄으로 위력이 약하다 | 핵폭탄으로 위력을 과시<br>했으나 크기가 너무 크다 | 미국은 10KT, 러시아는 15KT, 독일은 40KT로 판단 |
| 비 고        |                             |                               | 지진파; 미국은 5.1/일본은 5.2 추정           |

출처; 각종 언론보도 내용 종합 재구성

## 2. 북한의 핵무기 추발 수단의 개발

대량살상무기의 범주에는 추발수단인 중장거리 미사일을 포함하는 개념이 일반적이다. 핵폭탄을 완성하였다 해도 이를 원하는 장소에 정확하게 보내어 폭발시킬 수 있는 능력이 개발되어야 핵무기를 전략화 할 수 있다. 따라서 핵폭탄을 장착할 수 있는 중장거리 미사일을 대량살상무기의 범주에 포함한다. 북한의 핵무기의 핵폭탄을 화살에 비유할 때 추발 수단인 활시위라 할 수 있는 미사일의 개발 과정을 정리하면 <표 5>와 같다.

〈표 5〉 북한의 미사일 발사 시험을 통한 개발과정

| 년 도       | 미사일 종류       | 개 발 내 용   | 사거리                    |
|-----------|--------------|---|------------------------|
| 1976-1986 | 구 소련제 SCUD-B | 이집트에서 수입하여 역설계 시험발사                                     | 300-500KM              |
| 1993.5    | 노동1호         | 자체 개발한 노동1호 미사일 시험발사 성공                                 | 1000KM                 |
| 1998.8    | 대포동1호 (무수단)  | 자체 개발한 대포동1호 발사 성공<br>북한은 인공위성(광명성) 발사로 주장              | 사거리2500KM<br>1500KM 도달 |
| 2012.12   | 대포동2호 장거리 로켓 | 개량형 대포동2호 장거리 미사일 로켓 발사 성공.<br>은하3호로 인공위성 광명성3호 궤도 진입성공 | 대륙간 유도 로켓<br>6700KM 이상 |

출처; 각종 언론보도 내용 종합 재구성



북한은 핵무기 개발 진도에 맞추어 지속적으로 중장거리 미사일을 개발하고 성능을 향상시켜 왔다. 또한 시험발사를 통해 대외에 개발한 중장거리미사일을 공개하였다. 2012년 국방백서의 내용과 국제적으로 언론이 추적하여 시험발사 시 위력을 분석한 결과를 토대로 추정한 공격 가능한 사거리의 내용을 도식화하면 <그림.4>와 같다.



출처: 국방백서(2012), 연합뉴스(2012.4.2.)

<그림 4> 북한 미사일 사정거리 현황

### 3. 북한 핵무기 위협의 평가

북한은 1986년부터 자체 개발한 영변 핵 재처리 시설 5MWe 흑연로의 2차에 걸친 가동으로 플루토늄 44-50kg을 얻었으며, 이를 3차례의 핵실험에 사용 후 현재 핵무기 11-13기를 제조할 수 있는 핵물질을 보유한 것으로 판단된다. 또한 2016년까지 플루토늄과 우라늄을 합해 최대 48기 분량의 핵물질을 확보할 수 있는 능력을 갖추게

될 것으로 전망된다(연합사, 미공개 자료).

미국의 케네디 행정부 국방장관이었던 맥나마라는 어느 특정국가와 핵 억제(Deterrence)를 형성할 수 있는 최소량의 핵무기 수량을 상대국 인구의 20-30%를 살상하고 산업시설의 50%를 파괴할 수 있는 능력이라고 보았다. 이수치는 맥나마라 독트린이라 부르며 미국의 핵전략의 기준이 되었다. 미국이 북핵에 대해 위협을 느끼고 상호확증파괴의 균형을 이루었다고 판단하게 되면 북한의 핵보유지위를 인정하거나 그에 준하는 조치를 취할 수밖에 없다. 이런 상황이 북한지도부가 그리는 최상의 미래 청사진이다(동아일보, 2013.6.21 10:05). 미래학자 Alvin Toffler는 한반도에서의 민족과 정체성의 동질성을 공유하면서도 극단적인 대립관계를 직시하고 경제와 문명의 개혁과 굶주림과 빈곤의 현실적 격차 속에서 북한이 미사일과 핵탄두기술을 확보했을 때 필연적으로 야기될 위기조성을 기술하였다(Alvin Toffler/김중웅 역, 2006:490-491). 미국 국가정보국도 북한은 생존의 위협을 느낄 때 핵무기를 사용할 것이라는 분석을 내놓은 바 있다. 제임스 클래퍼 국장은 상원 정보위원회 청문회에 출석해 북한 동향에 대해 “북한이 생존의 위협을 어떻게 정의하고 있는지 미국으로서는 불확실하다” 또한 “북한은 핵무기와 미사일 프로그램을 가지고 있는데다 예측할 수 없어 미국과 동아시아 국가들에 심각한 위협을 주고 있다”고 밝혔다(채널 A뉴스, 2013. 3.13. 07:36).

현 상황에서 북한의 핵무기 위협을 단순한 협박성 도발이 아닌 실전 사용 시 서울 상공에서 터질 경우를 가상화했더니, 서울의 건물 80-90%가 소멸되며, 약 1,100여만 명의 서울 인구와 주변지역의 대부분이 사망하는 것으로 밝혀졌으며, 우리 국회 국방위원회가 2013년9월3일 국방부로부터 제출받은 현안보고 자료에는 국방부는 북핵에 대해 "2010년까지는 개발·실험 수준이었으나 2013년 현재는 언제라도 핵을 무기화해 실전 사용할 수 있는 실제 위협으로 발전했다"고 평가했다(연합뉴스, 2013.9.3). 또한 북한의 미사일에 의한 핵폭탄 추발능력은 이미 한반도를 넘어 미국의 본토를 위협하고 있는 상황이며 우리의 요격능력은 충분하지 못한 상태이다. 사정거리가 1000km인 노동 1호의 속도는 마하 10이다. 사정거리가 2000km인 대포동 1호라면 거의 마하 13까지 올라가는데, 만약 사정거리가 3000km이면 속도는 마하 16까지 육박한다. 최고속도가 마하 1~2인 전투기나 대함 미사일을 요격하도록 개발된 이지스 시스템이나 스탠더드 미사일로는 사정거리 1000Km가 넘는 탄도 미사일을 요격하는 것이 쉽지 않다(진병관, 김정진, 신동아501호, 2001.6.1.자).

북한 핵무기의 사용은 북한의 전략에 가장 부합하는 전술이다. 북한군은 전쟁초기

기습적인 대량공격을 통해 미국의 증원이나 한국 경제력이 전투력으로 전환 가동이 전에 전쟁을 종결하는 단기속전속결전략을 기본으로 하고 있다. 따라서 전쟁지도부 등의 타격으로 심리적 마비를 유도하고, 저항능력을 소멸시키기 위해 핵무기의 사용 가능성이 농후하다고 볼 수 있다. 미국의 랜드연구소 베넷박사도 북한의 대량살상무기(WMD) 능력은 북한의 재래식 무기 군사력의 열세를 만회하고 적대국에 대해 주도권을 가질 수 있는 수단을 제공 할 것이다(이광보외4인, 2010; 191-194)라며 핵무기를 전술적으로 사용할 것으로 예상하였다.

북한의 대남전략은 최상위 법으로 헌법보다 상위법인 노동당 규약에 “최종목적은 온 사회의 주체사상화와 공산주의를 건설하는데 있다.”로 명시하고 있으며, 이는 한반도 적화통일을 뜻하며, 북한정권 수립 이래 지속적으로 일관성있게 추진하고 있다(이광보외4인, 2010; 188). 또한 2010년 9월 28일 개정된 노동당 규약에 “제국주의에 맞서 핵 억지력을 갖추고 있다”고 명기하고 있다. 북한이 핵 자주권을 주장하며 미국의 핵위협에 대한 억지력이라고 주장하는 경우가 있으나 핵무기는 기본적으로 공격용무기이다, 방어용이라 함은 핵탄두를 요격미사일(anti ballistic missile)에 장착했을 경우뿐이다(이승곤, 2012; 198). 북한은 우리에게 대하여 핵무기에 의한 대량살상 능력을 가지고 있으며, 핵개발과 위협의 강도를 지속적으로 심화시키고 있으며, 유사시 핵무기에 의한 공격의지를 가진 예측 불가한 집단이다. 따라서 북한 핵무기는 우리에게 직면한 가장 위협하고 큰, 실제적 위협이라고 평가할 수 있다. 우리나라민의 74.1%가 북한의 핵무기 개발에 위협을 느낀다고 밝혔으며, 한반도에서 전쟁 발발 시 북한이 핵무기를 사용할 것이란 응답(55%)이 그렇지 않을 것이란 응답보다 10% 포인트가량 높았다(동아일보, 2013. 10.30 자 입력). 또한 국가위기관리는 가능성이 적은 경우라도 국민의 생존과 번영에 위협이 되는 사태라면 어떤 경우라도 철저한 대비태세가 요구된다 하겠다.

## IV. 국가지도부에 대한 위협과 안전대책의 논의

### 1. 국가위기관리 시스템

대통령훈령 제124호 위기관리기본지침(2002.7.12)에 의하면 국가위기관 “국가의

주권 또는 국가를 구성하는 정치, 경제, 사회, 문화체계 등 국가의 핵심요소나 가치에 중대한 위해가 가해질 가능성이 있거나 가해지고 있는 상태”를 의미한다. 학계에서는 학문적 발전을 위해 보다 확장된 개념을 사용하고 있다. 따라서 현대 국가위기의 개념이 포괄적 안보개념으로 전환되고 다양화되는 경향이다. 그러나 우리나라의 위기상황은 북한문제에 인하여 여전히 전통적 안전보장을 위협하는 위기, 즉 전쟁, 무력침공, 국지분쟁, 핵무기 및 대량살상무기의 위협 등이 절대적으로 중요한 위치를 차지하게 된다(이재은, 2012;72). 우리나라의 경우 포괄적 안보란 전통적 안보와 비군사적인 위협에 의한 위협을 결합한 확장된 개념인 것이다. 특히 우리에게 북한의 위협은 가장 근접한 위기이며 또한 북한의 지능적 공작에 의한 국가지도부의 손상은 국가 사회적, 이념갈등으로 또 다른 위기를 초래할 수 있다. 구체적으로 북한으로부터 조성될 수 있는 국가적 위기는 군사력 사용의 위협, 국지도발, 북한 내 특수 상황에 따른 핵 위기구조 등을 상정할 수 있다. 특히 대량살상무기 즉 핵무기에 의한 위협은 순간적인 광범위한 살상력으로 인하여 다량의 피해와 함께 위기를 관리하고 극복해야 할 국가지도부에 치명적 타격이나 공백을 초래할 수 있는 위협이다.

국가위기관리기본지침의 규정에 의하면 국가위기관리란 “국가위기를 사전에 예방하고 발생에 대비하며, 위기발생시 효과적인 대응 및 복구를 통하여, 그 피해와 영향을 최소화함으로써 조기에 위기 이전 상태로 복귀시키고자 하는 제반 활동”이라고 정의하고 있다. 위기관리(Crisis Management)는 위기 시 국민의 안녕을 보장하기 위한 시스템을 정비하고 피해복구절차를 국민과 함께 마련하는 것을 포함한다(김영욱, 2004;81). 우리의 국가위기관리의 주요부분이 행정부에 집중되어 있으며 핵심적인 정점에 국가지도부가 있다. 따라서 행정학적 시각에서 조망되어야 하며, 중앙부처 수준에서 유관기관 간, 정부관계에서 중앙정부와 지방정부간 거버넌스적 관점에서 유기적인 협조체제가 구축되어야 한다. 즉 국가위기관리 기본 시스템의 정상적인 작동을 전제로 한 생명의 존중을 이념적 가치로 하는 통합위기관리시스템(Integrated Emergency Management System; IEEMS)으로 국정 최고책임자의 책임과 적극적인 관여가 요구되는 영역이며, 강력하고 효과적인 리더십이 성공의 요체이다(이창용 2007;20-21 79). 이는 모든 국가위기관리시스템이 군사위기관리를 위한 통합방위체계를 포함하여 각종법령이 대통령을 정점으로 한 정부 권한에 집중되어 있기 때문이다.

현행 우리나라의 위기관리 시스템은 국가위기관리기본지침(대통령훈령 제229호;2008.10.)에 따라 국가안전보장회의(NSC)를 통해 국가위기관리기본지침과 유형별

관리표준매뉴얼을 제정하고 하위 실무매뉴얼을 운영하고 있다. 한편 국가적 위기관리에 관한 여러 법령의 혼선을 방지하고 국가위기관리의 효율성을 위해 가칭 ‘국가 위기관리기본법’을 제정하자는 요구가 있다.

## 2. 헌법적 행정부의 유지와 정부 연속성 확보를 위한 대비책의 필요성

미국 제44대 버락 오바마 대통령의 취임식장에 지난 정권부터 유일하게 자리를 지킨 핵심 참모 로버트 게이츠 국방장관이 불참한 것이 화제가 되었다. 이에 백악관 데이너 페리노 대변인은 “정부의 연속성을 보장하기 위해 퇴임하는 정부와 차기 정부의 합의에 따라 취임식 당일 하루 동안 게이츠 국방장관을 대통령 권한 대행으로 지정했다”고 밝혔다. 따라서 미국 대통령경호조직(SS<sup>10</sup>)이 워싱턴DC 외곽의 군 기지에 대통령취임식 당시 대통령 권한대행을 격리 보호조치를 취한 것으로 알려졌다. 뿐만 아니라 미국은 부통령, 하원의장 등 대통령 유고시 법적 계승 상위 순위자들이 불가피하게 한자리에 모이는 대통령 연례 국정연설 등의 행사시마다 대규모 재앙이나 핵무기 등의 대량살상무기 테러에 의해 국가지도체제의 공백이 발생할 가능성이 제기되는 경우 유사한 조치를 취한다. 이런 조치는 제2차 세계대전 당시 영국이 처음 도입한 Continuity Of Government의 개념에 따른 것으로 미국은 냉전시대의 구소련으로 부터의 핵공격에 대비한 Continuity Of Government Plan을 철저히 시행함으로써 절정에 다다르게 되었다. 냉전의 해소와 베를린 장벽이 무너지면서 핵공격 위협이 감소하였고 이용가치가 떨어지면서 이를 폐지한다고 공식적으로 밝힌바 있었으나, 비밀리에 이런 원칙을 유지해 왔고, 9.11 WTC Terror 이 후 다시 여론의 관심을 사고 있다. 현재의 조치는 1998년 10월 21일 시행된 “미대통령 시행령 (Presidential Decision Directives, PDD)” 제 67조의 헌법적 행정부 유지(Enduring Constitutional Government, ECG), 업무연속성 확보(Continuity Of Operations, COOP)의 계획 수립, 정부연속성 확보(Continuity Of Government, COG)와 관련된 업무의

10) SS(Secret Service): 미국 국토안보부(Departmenr of Homeland Security) 소속의 미국 대통령 경호조직을 말한다. 1865년 당시 심각히 대두된 연방화폐의 위조사건, 은행·통화에 관련한 범죄를 담당하기 위해 10명의 전속수사관으로 창설하였으며, 재무성 소속의 미국 최초 연방 법집행기관이다. 임무는 ① 경호임무 ② 통화위조수사 ③ 금융범죄(재정범죄) 수사 ④ 재정범죄 대응팀, 자산물 수 및 과료 관련 업무 ⑤ 감식관련 업무 등이다. 경호요원은 특수요원(영방법집행요원), 제복경호원, 전문요원, 행정요원, 기술요원, 사무보조원, 전문경비기술직 등으로 구분되어 있다.

일환이며, 위기 발생시 연방정부의 핵심적 기능의 연속성을 확보하고 정부의 헌법적 지위를 계속적으로 유지시키는 것을 목적으로 시행하고 있다. PDD 제 67조의 문안은 지금까지 공개되지 않고 있으나 연방기관들은 업무연속성기획단을 구성하고 있으며, 비상시 대화체널의 유지, 명령계통의 확립, 권한의 위임과 같은 정부 최우선기능을 유지하기 위한 필수사항을 구체적으로 명시하여 시행하고 있으며, 연방재난관리청 9230.1(FEMA 9230, 1-PL)로 알려진 연방대응계획(Federal Response Plan)에 비상업무수행능력 보유를 통한 정부핵심기능의 연속성의 확보를 규정하고 있다(허규만, Presidential Decision Directives 67).

우리나라는 지난 1983년10월 9일 미얀마 아웅산묘역 폭탄테러사건으로 대통령은 참사를 면했지만 부총리, 외무장관 등 각료급 10여명을 한꺼번에 잃음으로써 부분적인 국정공백을 경험한 바 있으며, 현재는 앞장에서 고찰한 바와 같이 지근거리의 북한으로부터 대량살상무기인 핵무기에 의한 실제적인 위협을 받고 있다.

업무연속성계획(BCP)은 일반기업뿐만 아니라 국민의 생명과 국가의 안전보장을 책임지고 있는 정부부문에서 더욱 적극적으로 나서야 할 문제이다. 우리나라도 2008년 세계 52개국에 참가한 가운데 제5차 ISO/TC23총회를 서울에서 개최한 바 있으며, 지식경제부 산하 기술표준원이 2008년 12월 18일 KS A ISO/PAS22399 를 제정 고시함으로써 사회안전국제표준의 기본 틀은 갖추게 되었다. 북한 핵위협은 일시에 광범위한 지역을 초토화시킬 수 있는 위력으로 인구와 국가 중요기능이 집중되어 있는 수도권에 가장 취약한 실정이며 결정적 시기의 기습적 공격은 국가위기를 관리하고 조속한 복구를 통제해야 할 국가지도부의 공백상태를 초래할 수 있다. 새로운 위협에 대한 대응태세의 검토와 적용이 필요한 시점이다.

### 3. 국가지도부에 대한 위협 분석

9.11. WTC Terror 발생시 부시 미국대통령은 전용기에 타고 루이지애나주와 네브라스카주의 공군기지로 대피 13시간 후에 백악관으로 복귀하였으며, 전문성있는 각료들과 관련책임자들을 대동하고 직접 적시에 대테러 의지와 복구 대책을 발표함으로써 각종 유언비어 단속 및 국민들의 신뢰를 획득했다(조영갑, 2009;317). 국민을 안정시키는 심리적 효과와 정부기능의 건재함을 상대에게 과시한 것이다. 안보를 우선으로 하는 국가지도부는 항상 적의 위협에 노출되어 있으므로 이에 대응하는 안전

조치가 시행되어야 한다. 특별히 고려해야 할 중요한 위협 가운데 하나는 대량살상 무기(weapons of mass destruction)로 무장하는 슈퍼테러이다. 이는 한 차례 순간적인 공격으로 대량살상뿐만 아니라 국민에 대한 공포와 정부기능을 완전 마비시킬 수 있다(김중하, 2002;77). 우리나라와 같은 강화된 대통령중심제하에서의 국가위기관리 시스템은 대통령을 중심으로 정부권한에 집중된 형태로 국가적 위기 시 헌법적 행정부의 유지와 정부 연속성 확보를 위한 안전대책이 대통령과 유고시 승계우선순위권자에 집중될 수밖에 없다. 북한 핵능력의 예측과 위협의 평가를 중심으로 우리의 국가지도부에 대한 현실적인 위협을 시간과 지역별 취약요인을 분석한다면

우선 평시 청와대를 중심으로 한 수도권 핵심지역과 정부시설을 들 수 있겠다. 총리의 직무실과 다수의 행정부처가 청와대와 이격된 세종시로 분산된 점은 위협을 완화하는 효과가 될 수 있다. 서울중심부에 대한 핵공격으로 북한 개성지역이 피해를 받을 수 있으므로 서울에 대한 북한의 핵공격이 제한적이라는 견해가 있으나, 개성지역은 원거리 간접피해영향지역에 위치하며 북한이 지속적인 핵개발을 통해 핵무기의 소량화를 지향하고 있으므로 수도 서울은 최우선 위협 가능지역으로 보아야 한다.

다음으로 대통령과 승계순위권자등이 한 지역에 집합하는 행사지역이다. 대통령 취임식, 대통령참석 국무회의, 대규모 국가 경축식, 올림픽 등의 국가적 문화행사 등이다. 대부분의 경우 공개적인 장소에서 보안이 지켜지지 않는 상태이며, 국가지도부를 포함한 국가 중요요인들이 모두 집합하며, 대규모 군중운집상태로 진행함으로써 매력적인 목표물이 될 수 있으며 대규모 혼란이 야기될 수 있다.

셋째는 평시 부총리 이하 국가지도부에 대한 안전관리체계의 대피시설이나 신변 보호계획의 미비를 들 수 있다. 대통령과 국무총리의 경호는 전담부서에서 시행하고 있으나 부총리 이하 승계순위 국무위원에 대한 평시 신변보호체계나 위기 시 대비계획이 되어 있지 않으며, 불가피하게 전 국무위원이 공개된 일정장소에 모이게 될 경우의 위기대비 권한대행의 지정이나 분리 보호대책이 시행되고 있지 않다.

#### 4. 국가지도부에 대한 안전대책에 대한 논의

북한의 전쟁수행능력은 남북한의 경제력의 차이에 의해 장기전을 수행할 수 없다. 따라서 속전속결의 개념으로 기습전에 의한 외부의 증원이나 우리 경제력의 전투역

량으로의 전환이 이루어지기전에 핵심적인 요소를 타격하여 조기종결을 시도할 것이며, 최우선 목표는 수도권 핵심지역과 전경지도부에 대한 타격이 될 것이다(이광보외4인. 2010; 191-192). 북한의 핵에 의한 대규모 테러나 전쟁초기 핵무기의 사용은 광범위한 파괴와 국가지도부의 일시적 공백상태를 초래할 수 있다. 이런 위험에 대응하여 우리정부의 위기관리시스템에 의한 핵심적인 국가지도부의 안전대책에 관하여 논의해 본다

첫째는 국가위기관리 시스템의 정상적인 작동을 위한 국가적 위기 시 헌법적 행정부 유지(Enduring Constitutional Government, ECG), 업무연속성 확보(Continuity Of Operations, COOP)를 위한 국가위기관리 지도부의 범위와 순위에 따른 안전대책을 강구하여야 한다. 국가 위기관리의 핵심인 대통령의 경호 경비는 대통령경호실에서 법과 규정에 따라 시행하고 있으나, 위기관리차원에서의 유고시 승계관련 보호대책은 미흡하거나 없는 상태이다. 대통령 유고시 승계 순위는 현재 헌법 제71조에 국무총리와 법률이 정한 국무위원의 순서로 되어 있다. 정부조직법 제12조 2에 의하면 국무회의의 의장이 사고로 직무를 수행할 수 없는 경우에는 부의장인 국무총리가 그 직무를 대행하고, 의장과 부의장이 모두 사고로 직무를 수행할 수 없는 경우에는 부총리가 그 직무를 대행하며, 부총리가 직무를 수행할 수 없는 경우에는 제26조제1항에 규정된 순서에 따라 국무위원이 그 직무를 대행한다. 로 되어 있으며, 정부조직법 제26조 1항에 의하면 재정경제부, 미래창조과학부, 교육부, 외교부.... 순으로 되어 있다. 이에 따른 국가적 위기 시 헌법적 행정부 유지(Enduring Constitutional Government, ECG), 업무연속성 확보(Continuity Of Operations, COOP)를 위한 국가위기관리 지도부의 순위와 범위에 따른 안전대책을 강구하여야 한다.

둘째는 국가지도부가 공개된 장소에 집합하는 경우를 지양해야 한다. 특히 대통령 취임식, 광복절 등 공개된 국가 경축행사, 올림픽 등 국가적 문화행사 등에 적용하여야 한다. 불가피한 경우 대통령 권력승계순위에 따라 보호해야 할 국무위원을 지정하고 북한의 대량살상무기의 위협범위를 고려한 안전조치를 하여야 한다. 대통령권한대행에 대한 경호책임 담당부서인 대통령경호실에서 안전조치를 취해야 하며 구체적인 내용이 대통령경호실법에 규정되어야 한다.

셋째는 평소 국가적 위기를 대비한 국가지도부 보호를 위한 범위를 규정하고 구체적인 경호안전대책을 강구하여야 한다. 현재 대통령경호 및 총리경호는 전담기관이 담당하고 있으나 부총리부터는 미흡한 실정이다. 국가지도부 특히 대통령 유고



시 승계순위 상위인사에 대한 안전대책에서 시급하게 보완되어야 할 부분은 신속 정확한 우선 경보체계, 대피시설이나 위기시 직무 가능한 안전시설, 경호안전요원의 부서와 구체적 인원의 지정 등 기본적인 대책이 마련되어야 한다.

넷째는 우리나라 정부조직법 제71조와 제26조 1항의 대통령 유고시 직무대행 승계 순위가 국가위기관리를 고려한 합리적인 규정인지를 재검토해야 한다. 이 법조항은 대통령의 유고에 따라 작동하는 내용으로 이법의 작동시기는 국가적 위기라고 볼 수 있다. 특히 계속적으로 이어지는 차 상위 승계순위 규정의 필요성은 다수 국무위원의 궐위에 대비한 경우이다. 따라서 새롭게 제기된 광범위한 살상능력을 가진 북한의 핵무기 위협을 고려한 국가위기관리체계에 유리하도록 승계순위가 규정되어야 한다. 이는 국가위기관리시스템과 각 부처의 역할과 기능을 고려하여 위기 시 대통령권한대행으로서의 업무 효율성과 관련부서의 통합지휘의 용이성을 판단하여야 한다.

## V. 결 론

북한의 대량살상무기 핵폭탄의 위력과 투발수단은 한반도의 전체 공격 범위를 능가하고 있으며, 위협은 점점 심화되고 현실화될 것이다. 북한의 전쟁수행능력은 남북한의 경제력의 차이에 의해 장기전을 수행할 수 없다. 따라서 속전속결의 개념으로 기습전에 의한 외부의 증원이나 남한의 경제력이 전쟁능력으로 전환이 이루어지기전에 핵심적인 요소를 타격하여 조기종결을 시도할 것이다. 따라서 북한의 핵에 의한 테러나 전쟁초기의 핵무기의 사용에 최우선 목표는 수도권 핵심지역과 국가지도부에 대한 타격이 될 것이다. 이는 북한의 대량살상무기 공격에 의해 국가지도부의 공백을 초래할 수 있는 가능성을 시사하는 것으로, 국가적 위기시 헌법적 행정부의 유지와 정부 연속성 확보를 위한 국가지도부 안전대책의 필요성이 제기된다. 따라서 핵무기의 개념과 위협의 정도를 고찰하였으며, 북한 핵무기의 실체와 위협을 진단하였다. 이에 대응한 우리의 국가적 위기 시 국가지도부에 대한 안전대책의 강구 내용은

첫째 국가적 위기시 국가위기관리시스템의 정상적인 작동을 위한 헌법적 행정부 유지(Enduring Constitutional Government, ECG), 업무연속성 확보(Continuity Of

Operations, COOP)를 위한 국가위기관리지도부의 범위와 승계순위에 따른 안전대책을 강구하여야 한다.

둘째는 국가적 행사시 국가지도부가 공개된 장소에 모두 집합하는 경우를 지양해야 한다. 불가피한 경우 차 상위 대행권자를 지정하여 대통령경호실이 별도의 보호 조치를 취하여야 한다.

셋째는 평소 국가적 위기를 대비한 국가지도부 보호를 위한 대통령승계 범위를 규정하고 구체적인 경호안전대책을 시행하여야 한다.

넷째는 우리나라 정부조직법 제71조와 제26조 1항의 대통령 유고시 직무대행 승계 순위가 북한의 대량살상무기인 핵무기의 위협에 상응한 국가위기관리를 고려한 합리적인 규정인지를 재검토해야 한다 등이다.

정부는 대통령훈령 제229호 국가위기관리기본지침에 따라 유형별 '위기관리 표준매뉴얼'과 하위 실무매뉴얼을 운영하고 있으며, 대통령경호실의 대통령 권한대행에 대한 경호안전조치규정을 가지고 있다. 따라서 유형별 위기관리 표준매뉴얼, 대통령 권한대행의 경호안전조치규정에 이를 구체화하여 시행되도록 법제화하여야 한다. 또한 새로이 제기되고 있는 가칭 '국가위기관리기본법' 제정의 내용에 대량살상무기 공격에 의한 광범위한 피해에 상응하는 국가지도부의 안전대책을 담아내야 한다.

## 참고문헌

### 1. 국내문헌

- 권창기, 강영숙(2012). 『테러학』. 서울; 도서출판 진영사.
- 김두현(2004). 『현대테러리즘론』. 서울; 백산출판사.
- 김영옥(2004). 위기관리의 새로운 접근, 국민과 함께하는 커뮤니케이션 측면의 위기관리. 『방재연구』 6(3).
- 김종하(2002). 21세기에 대두되는 안보적 위협. 『국방저널』. 345;76-79
- 박휘낙(2013). 북한의 핵무기 사용위협 시 선제타격 대안분석. 『의정논총』 제8권 제1호
- 오오카와 류우호오/강성희 역(2013). 『북한과의 충돌을 예견한다.』. 서울; 가람출판사.
- 이광보, 남기봉, 곽우영, 구종재, 주용범(0210). 『국가안보론』. 서울; 도서출판 진영사.
- 이광보, 남기봉, 곽우영, 구종재(2010). 『북한학』. 서울; 도서출판 진영사.
- 이승곤(2012). 『한반도 생존게임』서울; 도서출판 기파랑
- 이재은(2012), 『위기관리학』. 서울; 대영문화사.
- 이창용(2007). 『뉴테러리즘과 국가위기관리』. 서울; 대영문화사.
- 조영갑(2009). 『현대 전쟁과 테러』. 서울; 선학사
- 진병관, 김경진(2001). 바다위의 미사일 방패 이지스함. 신동아 501호. 2001.6.1자
- 최진태(2009). 『국가안보와 대(對)테러전략』. 서울; 대영문화사.
- 통일연수원(1993), 『1994 북한이해』. 서울: 통일연수원.
- 하규만(한국BCP협회)자료정리(2009), Presidential Decision Directives 67
- 홍기호(2013). 북한 핵무기의 군사적 위협과 대비방향. 『신아세아』 제20권 제1호 한국동북아 학회
- Alvin Toffler/ 김중웅 역.(2006) 『부의 미래』. 서울; 청림출판.

### 2. 언론보도 및 기타 자료

- 동아일보. 2013.6.21 10:05 뉴스입력.
- 동아일보. “北 핵위협 커지는데… 美핵우산 신뢰는 3년 새 3분의 1토막”. 2013. 10.30.
- 매일경제. 2013.6.3.자 보도.
- 연합뉴스 “청와대 불바다” 2013.11.22. 보도
- 연합뉴스 2007.8.8.자. 보도 입력.
- 연합뉴스 軍 "북핵, '언제든 무기화 실제위협으로 발전".2013.9.3.자 뉴스입력.

채널 A 뉴스; 2013. 3.13. 07:36 뉴스입력 .

아시아 투데이. “중 북한 핵탄두 최대 10기 보유” 2013. 12. 22.

국방백서 2012 및 미간행 합참자료.

국가위기관리기본지침(대통령훈령 제124호; 2002.7.12/ 대통령훈령 제229호; 2008.10.)

정부조직법[시행 2013.3.23] [법률 제11690호, 2013.3.23, 전부개정].

Naver 지식백과 시사상식사전/ 두산백과 사전 등.

핵확산 금지조약 (核擴散禁止條約. Nuclear nonproliferation treaty; NPT).

【Abstract】

**Study on the State Leadership's Safety  
Measures Regarding the North Korean Threat  
of Weapons of Mass Destruction  
– Focuses on the Threat of North Korean Nuclear Weapons**

Choi, Kee-Nam

The concept of national security and the fundamental system for crisis management have departed from traditional methods and the importance of a national critical infrastructure crisis management has been emphasized. A national critical infrastructure crisis means a situation where human resource, material and functional system that may have a material effect on the critical functions of the government, the vitality and integrity of society, national economy and the safety of the public becomes disabled due to causes such as terrorism or major disasters. Although North Korea had been subject to numerous rounds of negotiations and sanctions as it continually developed nuclear weapons since the 1960s, it has also showed off its nuclear armaments through successful nuclear testings and missile launches.

As the development and threat of North Korea's weapons of mass destruction becomes more noticeable and the range of its risk expands, this study focuses on the potential for an absence of leadership for national crisis management where the country's leadership, which should serve the critical role and function of handling national crises, becomes completely destroyed by the unexpected initial attacks by North Korea. As a result, the purpose of this study is to propose safety measures for the country's leadership in preparation for North Korea's threat of nuclear weapons by examining the concept and degree of risk of weapons of mass destruction with a focus on nuclear weapons, analyzing the substance of the threat of North Korean nuclear weapons and evaluating such threat.

In conclusion, first, to ensure the normal functioning of a national crisis management system in the event of a national crisis, we must seek safety measures that conform to the scope and succession order of the leadership of the national crisis management for an

Enduring Constitutional Government (ECG) and the Continuity Of Operations (COOP).

Second, in the event of a national ceremony, the gathering of the country's leadership all together in an open place should be avoided. In unavoidable circumstances, the next in rank that will act on behalf of the current leader should be designated and relevant safety measures should be taken.

Third, during time of peace, in preparation for national crises, the scope of protection for the country's leadership should be prescribed and specific security and safety measures should be implemented.

Fourth, the succession order for acting president in the case of the death of the president pursuant to Articles 71 and 26(1) of the National Government Organization Act should reconsidered to see whether it is a reasonable provision that takes into consideration a national crisis management that corresponds to the threat of North Korean nuclear weapons and weapons of mass destruction.

Pursuant to the Basic Guidelines for National Crisis Management set out under Presidential Directive No. 229, the Korean government is currently operating a case-by-case "crisis management standard manual" and its sub-manuals and has also prepared the Presidential Security Service's security and safety measure regulations regarding the acting president. Therefore, the Korean government should actualize the above points in the case-by-case crisis management standard manual and security and safety measure regulations regarding the acting president to implement and legislate them.

**Key words** : Weapons of mass destruction, North korean nuclear weapons,  
National crisis management, State leadership safety measures,  
Constitutional government