

국제안보에 있어 중견국(middle power)외교: 핵군축 문제사례분석  
Middle Power Diplomacy in International Security: A Case Study of Nuclear Disarmament

< 대표저술 >

「부시 행정부의 외교정책이념과 대북한 정책」(2008)  
“International Cooperation Theory and State-INGO Collaboration”  
(2007)  
「한미동맹의 안보딜레마: 노무현 정부의 대미 갈등사례의 분석」  
(2007)

관심분야 : 미국 외교정책, 미국의 동맹관계, 중견국 외교,  
글로벌 거버넌스와 지구시민사회

E-mail : [hyunkim@khu.ac.kr](mailto:hyunkim@khu.ac.kr)

• 김 현 (Kim, Hyun)

- 학위취득대학 : 미국 City University of New York
- 현직 : 경희대학교 사회과학부 정치외교학 전공 부교수

논문접수일 : 2008년 3월 20일

논문심사일 : 2008년 4월 2일

게재확정일 : 2008년 4월 16일

## 국제안보에 있어 중견국(middlepower) 외교:

### 핵군축문제 사례분석 \* 1)

#### <국문요약>

이 논문은 7개 중견국의 연합체인 신의제연합(NAC)이 1998년 6월에 결성된 이후부터 2005년 NPT 평가회의에 이르는 기간 동안에 국제 핵군축을 달성하기 위해 전개한 중견국 외교의 추진요인들을 분석한다. 또한 이러한 중견국 외교가 2000년 NPT 평가회의에서 중요한 성과를 거둔 이유들과 2005년 NPT 평가회의에서 아무런 성과 없이 실패한 이유들을 효과적인 중견국 외교의 네 가지 조건인 (1) 적절한 기회, (2) 외교적 역량, (3) 지적 리더십과 창의성, (4) 신뢰성 등을 적용하여 설명한다.

연구의 결과로서 2000년 평가회의에서의 NAC 외교의 성과는 NPT의 강화 필요성의 인식, 효과적인 NAC의 외교방식과 NGO들의 압도적 지지, 핵철폐 규범의 촉진자로서 NAC의 지적 리더십과 실용적인 핵군축 방안의 제시, 핵보유국과 비보유국간의 입장을 조정할 수 있는 NAC의 위상과 신뢰의 확보 등의 요인에 기인한 것으로 분석되었다. 반면에 2005년 평가회의에서 실패할 이유는 핵보유국들의 핵군축 이행의 거부, NAC의 내부적 분열과 리더십의 부재, 핵보유국들의 핵강화정책으로 인한 핵철폐 규범의 약화, 핵비보유국들의 신뢰와 지지를 받지 못한 점 등의 요인들 때문인 것으로 분석되었다.

**[ 주제어 ] 중견국 외교, 신의제연합, 핵군축, NPT 평가회의, 중견국과 NGO**

\* "이 연구는 2007년도 경희대학교 연구비지원에 의한 결과임 (KHU-20070600).

## I. 서론

1990년대 중반이래로 국제안보문제들을 해결하기 위한 국가간 외교는 냉전시대의 전통적 외교와 구분이 되는 새로운 특징들이 나타나기 시작하였다. 이러한 소위 "신외교"의 방식들은 1997년 12월에 체결된 대인지뢰금지조약을 협상하는 과정에서 처음으로 시도되었고, 1998년 7월에 체결된 국제형사재판소를 설립하는 조약의 협상 과정에서 두드러지게 나타났다(Davenport 2002/03, 23-25). 이 두 가지 국제안보 거버넌스 사례에서 나타난 신외교의 두드러진 특징 중 하나는 전통적인 외교에서처럼 강대국들이 주도하는 대신에 같은 입장을 갖는 중견국들이 연합하여 협상과정을 주도하는 다자외교를 통해 조약타결을 이끌어내었다는 점이다. 특히 대인지뢰금지조약의 사례에서는 캐나다, 노르웨이, 오스트리아, 벨기에, 남아공 등 입장을 같이하는 중견국들이 연합하여 그동안 군비통제협상을 주도해왔던 미국과 러시아 등 강대국들의 반대 속에서도 다자협상을 주도하여 역사상 처음으로 재래식 무기의 하나인 대인지뢰를 전면금지하는 대인지뢰금지조약을 산출한 것은 매우 이례적이고 주목할 만한 성과였다(Behringer 2005, 317-322; Kim 2007, 347-350).

그렇다면 왜 이러한 중견국들이 적극적으로 연합을 형성하여 그동안 항상 강대국들이 주도하던 국제안보영역, 특히 군비통제협상에서 강대국들을 대신하여 주도적인 역할을 추구하고 있었는가? 또한 중견국들의 적극적인 외교적 노력이 어떠한 특징을 보여 왔는가? 그리고 중견국들이 추진한 외교가 어떠한 성과와 한계를 나타내었는가? 이 논문의 첫 번째 목적은 국제군비통제의 핵심적인 의제 중 하나인 핵군축문제를 처리하는데 있어 1990년대 중반 이래 2005년 핵비확산조약 평가회의(NPT Review Conference)의 시기까지 중견국들이 추진해온 외교의 양상들을 서술하고, 그 요인들을 분석하여 왜 그러한 양상들을 띠게 되었는지를 설명하는데 있다. 또 하나의

목적은 핵군축문제에 있어 중견국 외교의 성과와 한계를 분석하여 왜 이러한 성과와 한계가 나타났는가를 설명하는 것이다. 이러한 분석의 구체적인 사례로서 이 논문에서는 국제적 핵군축을 위해 결성된 중견국들의 협력체인 신의제연합(New Agenda Coalition: NAC)이 2000년과 2005년 NPT 평가회의를 중심으로 추진해온 중견국 외교의 양상과 성과를 다룬다.

NAC는 아일랜드의 주도 하에 브라질, 이집트, 멕시코, 뉴질랜드, 슬로베니아, 남아공, 스웨덴 등 8개국이 연합하여 1998년 6월에 핵무기보유국에 대해 완전하고 궁극적인 핵무장해제를 위한 확고한 공약을 요구하는 외교장관 공동선언을 발표함으로써 공식 출범하였다. 이후 미국의 압력으로 슬로베니아가 탈퇴하였지만 나머지 7개 중견국의 연합은 UN 총회에서 핵군축 결의안 도출을 주도하였고, NPT 평가회의 및 준비회의에서 핵군축을 위한 합의문과 이를 이행하기 위한 조치들을 모색하는데 주도적인 다자외교를 추진해왔다. 이 논문에서는 NAC가 2000년과 2005년의 NPT 평가회의에서 핵군축을 위해 전개한 중견국 외교의 성과와 한계를 설명한다. 이러한 설명을 위해 이 논문에서는 이반스와 그랜트가 제시한 효과적인 중견국 외교의 네 가지 조건인 (1) 적절한 기회, (2) 외교적 역량, (3) 지적 리더십과 창의성, (4) 신뢰성 등을 분석의 틀로 원용한다(Evans and Grant 1995, 346-347).

그 동안 NAC 외교에 대한 연구는 국내에는 아직 없고, 국외에서도 소수의 학자들에 의해 이루어졌다. 게다가 중견국 외교의 관점에서 NAC의 외교적 노력을 분석한 연구는 매우 부진하였다. 이러한 기존의 연구로서 언저러(Ungerer 2001)의 논문이 대표적인데 주로 2000년 NPT 평가회의 이전의 외교에 초점을 맞추고 있다. 또 하나 최근의 연구로서 오즈칸(Ozkan 2006)의 논문이 있는데 저자는 “중추적 중견국”(pivotal middle power) 외교사례의 하나로서 2000년 NPT 평가회의에서의 NAC의 외교의 특징들을 단편적으로 서술하는

데 그치고 있다.<sup>1)</sup> 이러한 부진한 기존의 연구에 비추어 볼 때에 NAC 외교행태의 요인과 최근 2005년 NPT 평가회의까지의 활동을 중견국 외교의 시각에서 분석적으로 다루는 본 연구는 1990년대 중반 이래로 두드러지기 시작한 국제안보에 있어서의 중견국 외교를 체계적으로 이해하는데 기여할 것이다. 또한 NAC의 사례분석은 이명박 행정부가 출범한 이후에 공적개발원조의 확대, 평화유지활동(PKO)의 강화를 통해 국력에 걸 맞는 중견국 외교를 모색하기 시작한 한국의 외교정책에 정책적 함의를 제시할 수 있을 것이다.

## II. 분석의 틀

### 1. 중견국 외교의 특징

어떠한 국가가 중견국인가에 대해서 아직 합의된 정의는 없다. 그러나 중견국을 정의하는 지배적인 시각은 국가들의 대외적인 행태의 특징에 기초해서 중견국을 구분하는 관점이다. 이러한 관점의 대표적인 학자들로서 쿠퍼와 그의 동료들은 중견국을 외교적 행태에 초점을 맞추어서 정의한다. 즉 중견국은 첫째, 국제문제들에 대해 다자적 해결책을 모색하는 경향, 둘째, 국제분쟁에서 타협적 입장을 수용하는 경향, 셋째, 외교를 주도하기 위한 ‘선한 국제시민의 역할’(good international citizenship)의 관념들을 추구하는 경향 등을 보이는 국가라고 구분한다(Cooper et al., 1993, 19). 또한 여러 국제문제들을 포괄적으로 동시에 다루는 경향이 있는 강대국들과 달리 중견국들은 제한된 국력 때문에 바라는 성과를 가장 잘 거둘 것으로 인식되는 한정된 쟁점영역에 외교적 역량을 포함한 가용자원

1) 이외의 연구로서 맥피오바(MacFhionnbairr 2004)의 논문이 있는데 NAC의 기원과 2000년 NPT 회의에서의 성과를 분석하고 있으며 중견국 외교의 시각을 채택하고 있지 않음.

을 집중하는 '틈새외교'(niche diplomacy)를 수행하는 경향이 있다 (Evans and Grant 1995, 346; Cooper 1997, 4-6).

한편, 냉전종식 이후에 나타나는 중견국 외교행태의 새로운 특징은 규범의 촉진자(norm entrepreneur)로서의 역할을 수행하는 경향이 있다는 점이다(Ingerbitsen 2002; Moore 2007, 11-12). 국제정치에서 규범은 일반적으로 "행위자의 공동체가 공유하는 적절한 행동에 대한 기대치"로 정의된다(Finnemore 1996, 22). 따라서 규범은 행위자들의 행태와 행동노선이 타당한지 혹은 타당하지 않은지를 구분하는 기능을 한다. 국제사회에서 규범의 촉진자들은 행위의 타당성 기준을 제시하는 국제규범에 대한 지지를 동원하면서 다른 국가들이 그 국제규범을 수용할 것을 외교적으로 설득하는 활동을 전개한다(Finnemore and Sikkink 1998, 897-901). 이 논문에서는 중견국을 이러한 외교행태적 측면에서 정의하는 시각에 입각해서 NAC 국가들을 중견국으로 규정하고 핵군축문제에 있어 그 외교적 성과와 한계를 서술하고 설명한다.

이 논문의 분석대상인 국제안보영역에서 중견국들은 냉전기간 중에는 다음과 같은 외교행태적 특징을 보여 왔다. 첫째, 현실주의 시각에서 파악하듯이 강대국들이 국제안보문제들을 해결하는데 주도적 역할을 한 반면에 중견국들은 강대국들의 리더십을 단순히 추종하는 경향이 있었다. 쿠퍼와 그의 동료들도 국제안보문제들이 강대국, 특히 미국에 의해 압도적으로 좌우되기 때문에 중견국들이 주도할 여지가 매우 적었고 오히려 중견국들은 강대국들의 리더십을 지지하고 따르는 경향이 있었다고 파악한다(Cooper et al., 1993, 116-143). 둘째, 중견국들은 상대적인 국력에 있어 강대국에 열세이기 때문에 강대국간 세력균형을 지지하는 경향이 있었고, 국제평화와 질서를 유지하고 촉진하는 역할을 하며, 우세한 국제질서를 관리하고 유지하기 위해 이미 설립된 국제제도를 활용하여 영향력을 행사하려는 특징을 보였다. 즉 현상유지세력으로 기능하는 경향이 있

었다(Jordaan 2003, 169; Holbraad 1984, 41).

그러나 냉전 종식 이후, 특히 1990년대 중반 이래로 중견국 외교는 새로운 특징들을 보여 왔다. 첫째, 개혁적 성향이다. 조단은 중견국을 전통적 중견국과 탈냉전 이래로 등장한 신흥 중견국으로 구분하면서 신흥 중견국의 외교행태의 두드러진 특징으로 현존하는 국제질서에 대해 급진적인 변화를 도모하지는 않지만 비판적인 시각을 가지고 일정한 영역에서 다자외교를 통해 변화를 모색한다고 파악한다(Jordaan 2003, 176-177). 둘째, 정당한 국제안보 목표를 달성하기 위한 수단으로서 연합(coalition)을 구성하는 스타일의 외교가 부상하였다. 즉 같은 입장을 가진 중견국간에 정책연합을 결성하여 일정한 안보영역에서 주도적인 역할을 수행하려는 경향을 보였다. 이러한 예로서 화학 및 생물학 무기의 확산을 반대하는 호주주도의 중견국 그룹, 대인지뢰금지조약을 추진했던 캐나다 중심의 중견국 연합 등이 있다. 이러한 정책연합은 중견국들이 리더십을 발휘하기 위한 국제정치적 지위와 정당성의 기반으로 작용해왔다(Ungerer 2001, 189-190). 셋째, 중견국들은 국제안보문제에 있어서 새로운 규범의 촉진자로서 혹은 기존의 규범을 강화하는데 적극적인 역할을 하는 경향이 있다. 예컨대 1997년 12월 대인지뢰금지조약을 이끌어 낸 협상과정에서 같은 입장의 중견국들은 핵심 주도연합을 구성하여 대인지뢰를 사용하는 것이 국제인도주의법에 어긋난다는 지뢰반대규범을 확산시키고, 당사국들이 이를 수용하여 대인지뢰금지조약을 찬성할 것을 적극적으로 설득하는 다자외교를 성공적으로 수행한 바 있었다(Kim 2007).

또 하나의 새로운 특징으로서 중견국들이 국제안보문제를 처리해나가는데 NGO들과 협력을 모색하는 경향이 증대되고 있는 점이다. 즉 냉전시대의 전형적인 국가중심의 외교와는 다르게 중견국들이 비국가행위자들, 특히 NGO들에 대해 개방적인 자세를 가지고 긴밀히 협력하여 관련 의제들을 논의하고 새로운 아이디어와 접근

법을 바탕으로 국제안보문제들을 해결하려는 노력을 기울이는 사례가 증가하고 있다(Hanson 2001, 171).

## 2. 중견국 외교의 효과성

그렇다면 이러한 특징을 보이는 중견국 외교가 어떠한 조건하에서 성과를 거둘 수 있는가? 이반스와 그랜트는 중견국 외교가 효과적으로 성과를 거두기 위한 네 가지 조건, 즉 (1) 적절한 기회, (2) 외교적 역량, (3) 지적 상상력과 창의성, (4) 신뢰성 등을 제시하였다(Evans and Grant 1995, 346-348). 우선 적절한 기회는 중견국이 추진하는 정책에 대해 국제사회에서 상당한 지지를 얻을 수 있는 기회가 조성되어야 함을 의미한다. 둘째, 외교적 역량은 중견국이 외교 인력 및 네트워크 등의 물질 자원과 더불어 동조하는 국가들과 연합을 구성하여 협력해 나가는 능력과 경험을 포함한다. 셋째, 지적 상상력과 창의성은 “난국을 타개할 방안을 인식하는 능력과, 권한(authority)의 힘이 아니라 최소한 관념(ideas)의 힘에 의해 주도해나갈 능력”이 있어야 함을 의미한다. 즉 지적 리더십을 발휘해야 하고, 신속하고 사려 깊은 외교를 추진해야 한다(Evans and Grant 1995, 347). 이러한 외교에는 전형적으로 조정자(broker)로서 타협안을 제시하는 역할을 수행하는 것이 포함된다. 넷째, 중견국 외교가 성과를 거두기 위해서는 다른 국가들, 특히 연대하려는 국가들로부터 신뢰를 얻어야 한다. 이를 위해서 중견국은 강대국으로부터 독립적인 정책을 추진하여야 하고, 정책의 일관성이 있어야 하며, 원칙들을 적용하는데 보편성이 있어야 한다.

이 논문에서는 이상의 네 가지 효과적인 중견국 외교의 조건들을 분석의 틀로 적용하여 핵군축을 주창하는 NAC 국가들이 2000년의 NPT 평가회의에서 추진한 외교가 왜 성공적 결과를 낳았는지 설명한다. 또한 이와 대조적으로 2005년 NPT 회의에서는 이러한 중

견국 외교가 왜 별다른 성과를 거두지 못하고, 회의가 합의를 도출하는데 실패하였는지 설명한다.

## III. 신의제연합(NAC) 외교와 추진요인

### 1. NAC의 결성과 중견국 외교

탈냉전이래로 국제안보의 주요 의제인 핵군축을 촉진하기 위해 핵비보유 중견국들은 여러 형태로 외교적 이니셔티브를 취해왔다. 그 중에서 가장 진보적이고 두드러진 것이 NAC 국가들에 의한 중견국 외교였다. NAC는 냉전이 종식되었음에도 불구하고 핵보유국들이 핵무기를 폐기하지 않고 계속 유지하려는 정책을 더 이상 간과할 없다는 판단에서 일단의 핵비보유국들이 핵군축을 달성하기 위해 연대하여 외교적 이니셔티브를 추진한데서 비롯되었다. 또한 탈냉전 이래로 비보유국들이 제네바 군축회의(Conference on Disarmament: CD)와 UN 군축회의에서 효과적으로 핵보유국의 정책에 반대하며 일관되고 실현가능한 핵군축 방안을 마련하지 못한 점도 NAC가 출범하게 된 계기이다(MacFhionnbhairr 2004, 276).

이러한 배경 하에서 1998년 6월 9일에 아일랜드 정부의 주도하에 브라질, 이집트, 멕시코, 뉴질랜드, 슬로베니아, 남아공, 스웨덴 등 전 세계 주요 지역을 대표하는 중견국의 외무장관들은 핵무기의 “신속하고 궁극적인 전면 철폐”를 요구하는 공동선언을 하였다. 이들 중견국들은 스스로를 “신의제연합(NAC)”으로 칭하면서 공동선언에서 핵위협을 지속성을 지적하면서 핵보유국들이 각자 핵무기의 철폐를 명백히 공약하고, 이를 위해 필요한 실질적인 조치와 협상에 즉시 착수하는데 동의할 것을 요구하였다. 그리고 궁극적인 핵무장 해체를 위해 즉시 취해야 할 일련의 실용적인 조치들을 요구하였다.

여기에는 핵무기의 경제대세의 해제 및 불능화를 통해 "현재의 일축 즉발의 태세"를 포기하는 것, 배치된 비전략핵무기를 제거하는 것, 핵보유국간에 또한 핵보유국과 비보유국간에 핵무기를 선제사용하지 않겠다고 공약하는 것 등이 포함되었다. 마지막으로 공동선언에서는 "핵무기가 없는 세계를 창출하기 위해 보편적이고 다자적 협상을 통해 법적으로 구속력 있는 수단이나 상호보완적인 수단들로 구성된 관리체제가 마련되어야한다"고 결론짓고 있다(NAC 1998).

NAC 국가들은 공동선언에 대한 국제사회의 폭넓은 지지를 확보하기 위해 1998년과 1999년에 UN 총회에서 공동선언의 내용에 기초한 결의안을 도출하려는 다자외교를 추진하였다. NAC가 결의안 채택을 위해 UN 총회에 제출된 초안은 공동선언보다 더욱 구체적이고 포괄적인 핵군축 의제를 포함하였고, 다수의 실용적 조치들을 요구하는 내용이었다.<sup>2)</sup> NAC 국가들은 결의안 채택을 위해 초안의 내용을 가지고 핵보유국들 뿐 만 아니라 NATO의 비보유국들, 그리고 비동맹국들을 상대로 포괄적인 다자외교를 전개하여 지지를 확보한 결과, 34개국이 공동으로 발의한 수정결의안은 찬성 114개국, 반대 18개국, 기권 39개국으로 통과되었다. 반대한 국가 중에는 기권을 한 중국을 제외한 핵보유국들과 NATO의 가입을 원하는 동유럽 국가들이 포함되었다. 특히 미국은 NAC의 제안들이 비현실적이고 이행할 수 없는 것이라 주장하며 반대하였다(Ungerer 2001, 197-198). 그러나 미국의 압력으로 처음에 반대하는 입장을 보였던 NATO의 핵비보유국 중 터키만을 제외한 모든 국가들이 입장을 바꿔서 기권을 한 것은 NAC 외교의 또 하나의 성과였다. NAC은 1999년 UN 총회에도 핵군축 결의안 초안을 제출하였는데 이번에는 공동 발의국이 60개국으로 배가되었고, 결의안은 찬성 117개국, 반대

2) UN Resolution 53/77Y, "Towards A Nuclear Weapon Free World: The Need for a New Agenda," adopted 4 December, 1998, <http://www.lcnp.org/mpi/UN%20Resolution.htm>을 참조.

13개국, 기권 19개국으로 통과됨으로써 핵보유국들을 제외하고 NAC의 제안에 대한 압도적인 지지가 확보되었다(MacFhionnbhairr, 2004, 282).

이후 NAC의 외교적 노력은 NPT라는 핵비확산레짐의 틀 속에서 핵보유국들을 상대로 핵군축을 위한 공약과 조치들에 관해 협상하는데 초점이 맞추어졌다. 특히 2000년 4월에 예정된 NPT 평가회의에서 핵군축에 관한 핵보유국들의 확고한 공약과 이를 이행하기 위한 구체적인 조치들을 마련하고 합의를 이끌어 내는데 외교적 노력을 집중하였다. 1968년 7월 1일에 체결된 NPT는 그동안 범세계적 핵비확산레짐의 기반으로서 기능해왔을 뿐만 아니라 핵군축에 관한 중요한 국제규범을 제공해왔다. 현재 북한을 포함해서 189개국이 회원국이고 인도, 이스라엘, 파키스탄 등 3개국만이 비회원국이다. NPT는 국제조약 중 역사상 가장 폭넓게 준수될 뿐만 아니라, 가장 성공적인 다자간 군비통제레짐으로 간주되어 왔다(Rauf 2000a, 41).

NPT는 핵비확산(2조), 핵군축(6조), 핵에너지의 평화적 이용권(4조) 등 세 가지 국제규범에 기초하고 있다. 특히 NPT 제6조는 핵군축을 규정하고 있다. 즉 핵무기 보유국을 포함한 모든 당사국들이 "핵군비 경쟁의 조속한 중지와 핵군축을 위한 효과적인 조치들에 관해서, 또한 엄격하고 효과적인 국제적 감시 하의 전반적이고 완전한 군축조약에 관해서 성실히 협상을 추진할 것을 약속한다"고 규정하고 있다.<sup>3)</sup> 이 조항은 핵군축을 위한 시한을 명시하지 않았고, 핵군축을 감시할 검증 장치를 제시하지 않고 있다. 그러나 이 조항은 핵보유국들이 핵군비경쟁을 중단할 것과 궁극적으로 핵무기 폐기를 위한 협상을 공약한 것으로서 비보유국들의 주장에 따라 삽입된 조항이다. 따라서 NPT는 핵군축에 관해 유일하게 법적 구속력을 갖는 국제규범이다.

3) NPT 전문은 <http://www.iaea.org/Publications/Documents/Infcircs/Others/infcirc140.pdf>을 참조.

그러나 NPT가 성립될 당시에 핵보유국과 비보유국간에는 6조의 규정을 달리 해석하였다. 언저리의 분석에 따르면 핵보유국들, 특히 미국과 소련은 이 조항이 애매해서 어떠한 소규모나 점진적인 핵군축 조치도 조약상의 군축의무에 부합된다고 인식하였다. 반면에 비보유국들은 이 조항이 모든 핵무기의 지속적인 감축과 궁극적인 철폐를 의무화한 것으로 해석하였다. 이러한 상이한 해석은 계속해서 군축협상에서 양자간에 갈등을 유발시키는 요인으로 작용해 왔다(Ungerer 2001, 195). 또한 냉전이 종식되었음에도 불구하고 핵보유국들은 1990년 NPT 평가회의 이래로 제네바 군축회의(CD), NATO 이사회 등 핵군축 쟁점을 다루는 다자적 공론장에서 핵군축을 위한 실질적 행동에 착수하려는 다양한 노력들에 반대해왔다. 이에 대해 비보유국들은 NPT 6조의 핵군축 의무를 이행할 것을 요구해오면서 입장대립이 지속되는 양상이었다. 이러한 상황 하에서 두 차례 걸쳐 채택된 UN 총회 결의안을 통해 핵군축의 당위성과 의무에 대해 비보유국들로부터 압도적인 지지를 이끌어 낸 NAC 국가들은 5년마다 개최되는 NPT 평가회의, 특히 2000년 4월에 예정된 6차 평가회의에서 핵보유국들의 공약을 받아내고 구체적인 이행방안들에 대한 합의를 이끌어내는데 외교적 역량을 집중하게 된다.

## 2. NAC 외교의 추진요인

NAC 국가들이 핵보유국의 핵감축과 궁극적인 핵무장해제를 유도하기 위해 연대하여 다자외교를 추진하게 된 요인들은 대체로 두 가지 측면에서 분석하는 것이 타당하다. 첫째는 국제안보환경적 측면이고, 둘째는 핵군축 규범 촉진자의 역할 요인이다.

### (1) 국제안보환경적 요인

우선 1990년대 중반에 이르러 핵보유국들의 관계가 상당히 악화

되어 핵비확산레짐이 불안한 상황에 처하게 된 것이 NAC 외교가 출범하게 된 주요 요인이었다. 존슨은 특히 미국의 NATO 확대정책과 미사일방어계획의 추진, 전략무기감축협정(START) II 및 포괄적 핵실험금지조약(CTBT) 비준의 지연, NATO의 유고에 대한 공습에 따르는 미·러 갈등, 미국의 핵무기제조기술의 중국유출의혹에 따르는 미·중 갈등 등의 요인들이 핵보유 강대국간 관계를 악화시켰고 핵비확산레짐의 안정성이 저하되는 결과가 초래되었다고 분석한다(Johnson 2004, 41).

NPT체제에 위협을 주게 된 또 다른 요인은 국제사회의 우려에도 불구하고 공식 핵보유국들을 비롯해 여러 국가들이 핵실험을 감행한 것이었다. 1995년 4월~5월에 개최된 NPT 검토회의에서 NPT를 무기한 연장한다는 결정이 내려진 뒤 불과 며칠 후에 중국이 핵실험을 하였고, 뒤이어 프랑스가 1995년 9월부터 1996년 1월까지 6차례에 걸쳐 핵실험을 단행하였다. 이같이 핵보유국들이 탈냉전기에 들어서도 NPT의 6조에서 규정하고 있는 바대로 궁극적으로 핵무장해제를 추진하겠다는 의지를 보이지 않았을 뿐만 아니라 오히려 핵능력의 강화정책을 추진하려는 데서 핵비보유 중견국들이 적극적인 핵군축을 주장하는 정책연합을 결성하게 되는 요인으로 작용하였다. 또 하나의 요인으로서 군축문제를 논의하는 UN 총회 제1위원회에서 탈냉전 이래로 매년 핵군축을 촉구하는 결의안을 채택하는 과정에서 나타났듯이, 핵보유국들의 비보유동맹국들과 비동맹국들 사이에 결의안의 내용을 둘러싸고 입장이 대립되어 핵보유국들에 대해 핵군축을 이행하라고 요구하는 합의된 목소리를 낼 수 없었던 점도 작용하였다(MacFhionnbhair 2004, 276).

이러한 안보환경적 요인들로 인해서 1997년 초부터 아일랜드 정부가 주도가 되어 입장을 같이 하는 중견국들은 핵보유국들로 하여금 핵군축을 추진케 하고 궁극적으로 핵무장해제를 달성하도록 하기 위한 실용적인 방안을 모색하기 시작하였다. 무엇보다도 이러한

움직임의 결정적인 계기는 국제사회의 우려와 반대에도 불구하고 1998년 5월에 NPT의 비회원국인 인도가 지하 핵실험을 감행하였고 이에 대응하여 파키스탄이 곧 바로 핵실험을 한 사건이었다. NAC 공동성명에서 지적하고 있듯이 이러한 일련의 핵실험은 핵비확산레짐의 안정성과 효과성에 중대한 위협을 가하는 것으로서 중견국들이 연합을 형성하여 핵군축 및 궁극적인 핵철폐를 위한 국제적 행동에 나서게 되는 결정적 요인이 되었다(NAC 1998).

## (2) 규범 촉진자의 역할

NAC 국가들이 연합하여 핵군축 외교에 착수하게 된 또 하나의 요인은 핵군축을 옹호하는 국제규범을 창출하고 확산시키는 규범촉진자의 역할이었다. 그 중에서 NAC의 외교 이니셔티브에 결정적인 영향을 준 것은 국제사법재판소(International Court of Justice: ICJ)가 핵무기의 적법성에 관해 권고의견을 제시한 것과 호주 정부가 구성한 캔버라위원회(Canberra Commission)가 완전한 국제 핵군축을 주장한 보고서를 공표한 것이었다.

우선 1996년 7월에 ICJ는 UN 총회의 공식적인 질의<sup>4)</sup>에 대한 직접적인 응답으로서 핵무기의 위협 혹은 사용의 적법성에 관한 권고의견을 발표하였다. UN 총회가 이러한 질의를 하게 된 것은 핵무기에 반대하는 NGO와 전문가집단들이 1992년에 ‘세계법원 프로젝트(World Court Project: WCP)라는 NGO 연대를 출범시켜 비동맹국들과 협력하여 범세계적으로 전개한 핵무기 철폐를 위한 국제여론 및 규범을 확산시키려는 노력의 결과였다. 즉 WCP는 비동맹국가들을 통한 로비를 통해 세계보건기구(WHO)와 UN 총회로 하여금 ICJ에 권고의견을 요청하도록 한 것이다(Ware 2003, 121-124).

4) UN 총회의 공식적인 질의는 “어떠한 상황 하에서 핵무기의 위협이나 사용이 국제법적으로 허용되는가?”이었음(Ware 2003, 115에서 재인용).

UN 총회의 질의에 대해서 ICJ는 “핵무기의 위협 혹은 사용은 일반적으로 교전에 적용될 수 있는 국제법 규칙들에 상반되고, 특별히 인도주의법의 원칙과 규칙에 어긋난다”고 판단하였다. 그러나 ICJ는 “국가의 생존이 걸린 극심한 자위(自衛)의 상황 하에서 핵무기의 위협이나 사용이 합법인지 혹은 불법인지 확실히 결론내릴 수 없다”는 유보적인 입장을 취하였다. 그럼에도 ICJ는 핵군축과 관련해 아주 중요한 권고의견을 제시하였다. 즉 “모든 측면에서 엄격하고 효과적인 국제적 통제를 받는 핵군축을 달성하기 위한 협상을 성실하게 추진하고 타결할 의무가 존재한다”고 만장일치로 합의하였다.<sup>5)</sup>

이러한 권고의견은 NPT 6조에서 규정하고 있는 바대로 핵보유국들이 완전하고 전반적인 핵군축 목표를 추진할 의무가 있다는 국제규범을 재확인시켜준 것이었다. UN의 사법기관이자 국제법 영역에서 최고의 권위를 갖는 ICJ가 핵군축 의무를 규정하는 권고적 의견을 낸 것은 핵군축 국제규범을 강화하는 중요한 결과를 가져왔다. 그리고 NAC가 연합하여 공동선언을 하고 UN 총회와 NPT 평가회의에서 핵군축 이행합의를 이끌어내기 위한 외교를 추진하게 되는데 주요 동력으로 작용하였다. 이러한 분석은 1998년의 공동선언, NAC가 발의한 1999년과 2000년 UN 총회 결의안, 그리고 NAC가 2000년 NPT 평가회의에 제출한 협상을 위한 작업문서<sup>6)</sup>에서 한결같이 ICJ의 권고의견을 상기하며 핵군축의 당위성을 주장하고 있는데 근거한다.

NAC의 외교 이니셔티브에 중요한 요인으로 작용한 또 하나의 핵군축 규범 촉진자는 호주 정부가 1995년에 구성한 캔버라위원회

5) “International Court of Justice in its 1996 Advisory Opinion” <http://www.lcn.org/wcourt/dispositif.htm>을 참조.

6) 외교통상부(2000, 142-144) 보고서에 첨부된 “NAC Working Paper,” The 2000 NPT Review Conference, April 14-May 19, 2000을 참조.

이었다. 당시 키팅(Paul Keating) 수상과 이반스(Gareth Evans) 의상이 이끄는 노동당 정부는 군사, 과학 및 학계의 저명한 전문가들로 이루어진 캔버라 위원회를 구성하고, 핵무기의 위협과 유용성을 평가하고 핵군축의 당위성을 점검하는 보고서를 작성하도록 하였다. 이러한 조치는 대표적인 중견국으로서 '선한 국제시민의 역할'을 외교정책의 주요 목표 중 하나로 설정한 호주 정부가 이를 실행하기 위한 구체적 방안의 하나였다(Hanson 2005, 126-127).

1996년 8월에 발표된 보고서에서는 우선 핵무기가 더 이상 유용하지 않으며, 냉전이 종식됨으로써 핵무기를 철폐하기 위한 국제적 행동의 기회가 도래하였다고 결론짓고 있다. 또한 보고서는 핵군축의 첫 번째 요건이 핵보유국들이 "핵무기를 철폐할 것을 명백히 공약하는 것과 이를 위해 즉시 실용적인 조치와 협상에 착수한다는 데 동의하는 것"이라고 주장하였다. 그리고 핵군축을 위한 일련의 단계적 조치들을 권고하고 있는데, 핵군사력의 경계태세 해제, 핵탄두 제거, 전술핵무기의 배치 중단, 핵실험 중지, 핵 선제사용 금지협약 등이 포함되었다(Canberra Commission 1996).

헨슨은 위원회 보고서가 핵군축 국제규범을 촉진하고, 향후에 계속해서 이를 지탱하는데 상당한 기여를 한 것으로 평가한다(Hanson 2005, 135). 무엇보다도 위원회 보고서는 나중에 NAC을 결성한 중견국들이 1997년 초부터 핵군축을 위한 다자외교를 모색하는데 중요한 요인으로 작용하였다. 또한 보고서의 권고안들은 NAC가 1998년에 채택한 핵군축 공동선언과 이후의 제안서에 대부분 반영되었다. 비록 캔버라위원회 보고서가 직접 핵보유국들의 정책을 변화시키는 데 실질적인 영향을 주지 않았고, 호주의 차기 보수정부에 의해 적극적으로 지지를 받지는 못했지만, 핵군축을 추진하려는 NAC 국가들의 외교적 노력의 주요 기반이 되었다(Ungerer 1998/1999).

## IV. 신의제연합(NAC) 외교의 성과와 한계

### 1. 2000년 NPT 평가회의의 성과 분석

핵군축을 위한 NAC의 다자외교는 2000년 4월~5월에 뉴욕에서 열린 제6차 NPT 평가회의에서 괄목할 만한 성과를 거두었다. 평가회의에서 당사국들은 핵군축을 위한 13개의 "실용적 조치들"에 합의하였는데, 이중 가장 두드러진 성과는 핵보유 5개국 모두가 "핵무기의 전면적 철폐를 달성하기로 분명한 공약"을 하는데 합의한 것이다. 또한 핵보유국들은 중간단계의 핵군축 조치들을 이행할 것에 합의하였다. 여기에는 (1) 일방적 핵군축 노력, (2) 핵무기 능력에 관한 핵보유국의 투명성 제고, (3) 전술 핵무기의 추가 감축, (4) 핵무기 작동 수준의 감소, (5) 안보정책에서 핵무기의 역할 축소, (6) 모든 핵보유국들의 핵무기 감축 및 군축협상 참여 등이 포함되었다.<sup>7)</sup>

다른 합의조치들을 요약하면 다음과 같다. CTBT의 조기 발효와 발효 이전까지 핵실험의 일시적 중단 준수, 제네바 군축회의(CD)에서 핵분열성물질 차단조약(FMCT)의 협상 개시 및 5년 이내 타결 목표, CD내에 핵군축 다루는 보조기관의 창설, 핵군축에 불가역성(irreversibility) 원칙의 적용, 탄도탄요격미사일(ABM) 조약의 유지 및 강화, START 과정의 가속화, 전면적이고 완전한 군축의 궁극적 목표의 재확인, 핵군축의 이행에 관한 정기적인 보고서의 제출 등이다. 그런데 합의된 13개 조치의 내용은 거의 대부분 NAC가 평가회의 초반에 제출한 협상을 위한 작업문서에 기초해 다자협상을 한 결과로서 작업문서의 내용이 대부분 반영된 것이었다.<sup>8)</sup> 따라서 평가

7) 합의된 13개 조치들의 영어전문은 외교통상부(2000) 보고서에 첨부된 평가회의 최종문서의 일부로서 pp. 62-64에 수록된 내용을 참조.

8) 외교통상부(2000, 142-144) 보고서에 첨부된 "NAC Working Paper," The 2000 NPT Review Conference, April 14-May 19, 2000을 참조.

회의가 최종합의에 도달하는데 NAC의 군축입장과 다자협상이 결정적인 역할을 한 것으로 입증되었다.

물론 평가회의 초반부터 핵보유국과 NAC 국가들 사이에는 NAC가 제안한 핵군축 조치에 대해 입장이 대립하였다. 특히 NAC가 요구한 핵무기의 철폐 공약에 대해 핵보유 5개국들은 처음에는 강하게 반발하며 수용할 수 없다고 선언하였다. 대신에 핵보유국들은 "핵무기의 완전한 철폐의 궁극적 목표와 전반적이고 완전한 군축 조약에 대한 분명한 공약"을 하기로 제안하였다. 이에 대해 NAC는 핵무기의 전면 철폐가 궁극적인 목표가 아닌 의무이며 최우선적이고 시급한 과제라고 주장하였다. 이러한 입장에서 NAC는 작업문서에서 핵군축 협상과정과 조치에 착수하는 시기로서 2000년~2005년의 구체적인 시한을 제시한 바 있었다. 결국 양자간 직접협상을 통해 타협이 이루어진 결과로서 NAC가 양보하여 구체적인 시한을 삭제하는 대신에 핵보유국들은 NAC가 요구한 대로 핵무기의 전면적 폐기를 공약하기로 합의하였다(Kurosawa 2004, 22). 그리고 NAC가 제안한 중간단계 이행조치의 대부분을 수용하여 합의문에 명기하였다.

핵군축 조치에 대한 이러한 합의는 구체적인 시한이 명시되지 않아 그 이행시기가 불투명했지만 NAC의 다자외교가 상당히 성공적이었다는 평가를 받기에 충분하였다. 왜냐하면 NPT 역사상 처음으로 핵보유 5개국 모두가 핵무기의 철폐를 확실히 공약하였고, 이를 위한 구체적인 이행조치들에 착수하는데 합의하였기 때문이다. NAC 외교가 핵군축을 위한 13개 조치 합의문을 도출하는데 결정적인 역할을 할 수 있었던 이유를 이 논문에서 제시한 효과적인 중견국 외교의 네 가지 조건 분석틀을 적용하여 설명하면 다음과 같다.

#### (1) 기회의 적절성

2000년 평가회의 이전에는 회의에서 성공적인 결과를 거둘 것이

라는 기대가 아주 낮았다. 그 이유 중 하나는 1997년~1999년에 개최된 3차례의 NPT 평가회의 준비위원회에서 절차문제에만 합의가 이루어졌을 뿐, 2000년 평가회의에 제출할 핵군축이나 비확산의 의제설정과 실질적인 권고사항에 관해 전혀 합의에 도달하지 못하였기 때문이었다. 게다가 국제안보환경도 핵군축과는 정반대의 방향으로 전개되고 있었다. 1999년 10월에 미국의 상원이 CTBT의 비준을 거부하였고, 클린턴 미행정부는 러시아와 중국의 반대에도 불구하고 미사일방어체제를 배치할 준비하고 있었다. 또한 이미 인도와 파키스탄이 1998년 5월에 핵실험을 한 후에 핵무기를 실전 배치할 준비를 하고 있었고, 게다가 제네바 군축회의(CD)도 교착상태에 있었다. 그러나 이러한 불리한 국제환경과 주요 회원국간 입장의 분열로 인해 야기된 NPT의 효과성에 대한 위협 때문에 2000년 평가회의에서는 오히려 대부분의 주요 회원국들이 협의의 절차 및 내용상의 쟁점들에 대해 상당히 유연한 입장을 취하게 되는 결과를 낳았다(Potter 2005, 20).

지명한 군축외교 전문가로서 평가회의의 전 과정에 참여한 존슨(Rebecca Johnson)은 이러한 불리한 국제환경과 NPT 체제에 대한 위협이 오히려 핵보유국들로 하여금 평가회의의 실패가 NPT의 신뢰성을 저하시킬 것이고, 인도와 파키스탄과 같은 핵확산 국가들의 정책에 부합하는 결과를 초래할 것이라는 우려를 갖게 한 것이 합의가 가능했던 한 요인이라고 분석한다. 또한 핵보유국들 모두 평가회의가 실패하거나 NPT에 대한 신뢰가 저하되는 것에 대한 국제사회의 비난을 감수하기를 원치 않는다는 정치적 계산도 작용하였다고 파악한다(Johnson 2000). 한편, NAC가 1998년과 1999년 UN 총회를 통해 핵군축의 당위성을 주장하는 결의안에 대한 핵보유국들의 압도적인 찬성을 얻어내었고, 반핵 NGO들로부터 폭넓은 지지를 얻게 되어 핵군축에 대한 국제사회의 관심과 찬성여론이 고조되었던 것도 2000년 평가회의에서 NAC가 핵군축 합의를 이끌어내는

성과를 거두게 된 기회요인으로 작용하였다.<sup>9)</sup>

## (2) 외교적 역량

외교적 역량의 조건에서 볼 때에 NAC 국가들이 평가회의에서 발휘한 다자외교 방식은 핵군축 합의를 이끌어 낸 주요 요인이었다. 우선 핵군축을 다룬 제1 주위위원회에서 NAC가 제시한 핵군축 이행 조치들에 반대하는 핵보유국들과의 입장 차이가 좁혀지지 않아 회의가 난항에 빠지자, NAC는 회의 막판에 핵보유 5개국들과 막후 비공식협상을 전개하며 입장 차이를 좁히는 외교를 추진하였다. 이러한 양 그룹간 직접협상에는 전통적인 중견국인 노르웨이 정부대표가 중재자로 나섰다 또 다른 대표적 중견국인 캐나다와 NATO의 핵비보유국을 대표한 네덜란드, 비동맹운동그룹을 대표한 인도네시아가 옵서버로 참석한 것으로 보도되었다. NAC가 핵보유국들을 상대로 추진한 막후 직접협상의 결과로 핵군축에 관한 양 그룹간 이견이 대부분 해소되었고, NAC가 요구했던 핵무기의 완전한 철폐에 대한 “명백한 공약”을 핵보유국들이 수락하도록 만드는 중요한 성과를 거두었다(Rauf 2000b).

또한 NAC가 추진한 이러한 면대면 방식의 외교협상은 평가회의가 핵군축에 관해 합의를 이루는 주요 토대로 작용하였다. 이러한 외교방식의 특징은 우선 상대국에 대해 명백한 요구조건을 제시하지 않고 먼저 상대의 필요와 관심사, 기대 등을 충분히 이해하여 양측의 의제를 조화시키도록 유도하는 것이었다. 그리고 상대국에 대해 호전적이지 않으면서도 단호한 입장을 취하며 합의를 이끌어내는 것이었다(Tyson 2004, 62-63). NAC의 이러한 외교적 역량이 평가회의에서 성과를 거두게 된 요인이라는 설명을 뒷받침하는 또 다

9) 1997년과 1998년에 핵보유국을 포함한 주요 국가에서 실시된 여론조사에서 응답자의 대다수가 자국이 핵무기 철폐를 위한 협상에 나서야 한다는데 찬성하였음(Datan 2003, 156-157 참조).

른 분석이 있다. 존슨은 NAC 국가들이 제시한 핵군축안이 “비동맹국그룹의 제안보다 실용적이고 일관된 것이었으며, 일본, 호주, 캐나다 및 NATO의 핵비보유 5개국 같은 동맹국들이 제시한 여러 제안들보다 포괄적이고 단호한” 것이었고, 이를 준비된 전략을 통해 신중하게 추진하였기 때문에 핵보유국과의 협상에서 합의를 이끌어내는 성과를 거둘 수 있었다고 파악한다(Johnson 2004, 43-44).

또한 다양한 반핵 NGO들이 연합하여 NAC 국가들의 입장을 강력히 지지한 것이 NAC의 외교적 입지를 강화하여 성과를 내는데 중요한 기여를 하였다(Tyson 2004, 65). NAC의 입장과 주도적 외교는 1998년 6월 핵군축에 관한 공동선언을 발표한 이후에 핵군축을 주장해온 대다수의 NGO들의 지지를 받았다. 그리고 NATO의 비핵보유국들의 NGO들은 자국 정부에 대해 NAC의 입장을 지지할 것을 요구하며 적극적인 로비활동을 전개하였다. 또한 1998년과 1999년에 NAC가 UN 총회에서 핵군축 결의안을 추진할 때에도 NGO들이 미디어, 자국의 회 및 정부에 접촉하여 자국정부가 결의안에 찬성하도록 설득하고 압력을 가하는 활동을 통해 NAC의 외교적 노력을 지원하였다. 이러한 NGO들의 지지와 로비는 효과를 거두어서 1998년과 1999년 UN 총회 결의안 투표 시에 NATO의 핵비보유국들이 반대 입장에서 표결에 기권하는 중도적 입장으로 선회함으로써 암묵적 지지를 보낸 바 있었다(Datan 2003, 150-151; Green 2000, 26-30). 또한 1999년 2월 제네바 군축회의(CD)에서 NATO의 핵비보유국인 벨기에, 독일, 이태리, 네덜란드, 노르웨이 등이 이전의 입장보다 훨씬 구체적인 핵군축제안을 함으로써 핵보유국들의 거부입장과 NAC 국가들의 보다 진보적인 핵군축입장 사이에서 중도적인 노선을 취하는 결과를 낳았다. 이러한 노선은 2000년 평가회의까지 이어졌다(Johnson 2004, 42-43).

2000년 평가회의에서도 141개 NGO 대표들이 옵서버로 참석하였는데, 이들은 NAC의 핵군축안에 대해 적극적인 지지를 보내는 한

편, 평가회의 이전과 기간 중에도 자국 내에서의 주창활동을 통해 자국정부가 NAC의 입장을 지지하도록 로비를 통한 압력을 가하였다. 그리고 회의기간 중에 NPT의 6조 핵군축 규정을 완전히 이행하기 위한 핵보유국의 적극적인 조치를 촉구하고, 일방적 핵무기 감축 및 폐기, 핵무기의 경계태세 해제, 핵무기의 역할을 감소시키기 위한 정책을 채택할 것을 촉구함으로써 NAC의 입장을 재확인해주고 매개하는 역할을 통해 NAC가 외교적 성과를 거두는데 중요한 기여를 하였다(Datan 2003, 150-151).

### (3) 지적 리더십과 창의성

NAC가 핵군축 합의를 이끌어낼 수 있었던 것은 핵무기의 감축 및 철폐의 당위성을 주장하는 국제규범을 촉진하고 확산시키는데 주도적인 역할을 수행한 것이 주요 요인으로 작용하였다. 앞서 언급하였듯이 NPT가 체결될 당시에는 핵군축에 관한 6조의 규정이 핵무기의 감축만을 의무화한 것인지 아니면 궁극적 철폐를 의무화한 것인지 핵보유국과 비보유국간에 상이한 해석이 존재하였다. 그런데 1998년 6월에 NAC 국가들이 연합하여 ICJ의 권고의견과 캔버라 위원회의 보고서에 기초하여 본격적으로 핵무기 철폐 규범을 확산시키는 규범 촉진자로서 지적 리더십을 발휘하기 시작하였다.

고어츠와 디홀의 연구에 따르면 국제규범은 행위자의 자기이익, 위반에 대한 제재, 의무성의 세 가지 구성요소들의 상대적인 존재여부에 따라 협력적 규범, 패권적 규범, 분산적(decentralized) 규범 등 세 가지 종류로 분류된다. 이 중에서 특히 분산적 규범은 당사국의 자기이익과 규범 간에 갈등관계가 존재할 수 있고, 위반에 대한 제재가 어려워서 개별 행위자의 자발성에 기초하며, 규범의 의무감이 중요한 역할을 하는 특징을 갖는다(Goertz and Diehl 1992, 640-641). 이러한 분류에 따르면 핵철폐 규범은 분산적 규범인데, NAC 국가들은 모두 중견국으로서 당시에 핵보유 강대국들의 안보

이익과 정책에 도전하는 이러한 규범을 촉진하고 확산시키기 위한 외교적 노력을 기울였다. 우선 이들은 연합을 구성하여 핵철폐 규범을 수용할 것을 촉구하는 공동선언을 발표하였다. 다음으로 규범을 확산시키기 위해 1998년과 1999년 UN 총회에서 여타 국가들을 설득하여 지지를 이끌어 내고 이 규범을 명시한 결의안을 공동 발의하여 비보유국들의 압도적 찬성을 얻어내는데 성공하였다. 그리고 2000년 NPT 평가회의에서 핵보유국들과의 적극적 양자협상을 통해 전면적 핵철폐 규범을 준수하겠다는 공약을 받아내는 성과를 거둠으로써 효과적인 지적 리더십을 입증하였다.

또한 NAC 국가들은 핵철폐 규범을 이행하기 위한 매우 실용적이고 수용 가능한 핵군축 조치들을 고안하여 UN 총회에 이어 NPT 평가회의에 제안함으로써 당사국들의 지지와 합의를 이끌어 내는 지적 리더십을 발휘하였다. 또한 핵보유국들과의 양자협상에서 타협안을 제시하여 막판 합의를 유도해냄으로써 핵보유국과 비보유국간 입장을 조정하는 외교역량도 발휘하였다. 물론 앞서 분석했듯이 NAC가 핵철폐 규범의 촉진자로서, 또한 실용적인 핵군축 방안의 제안자로서 지적 리더십을 효과적으로 수행할 수 있었던 것은 핵철폐 규범을 주장한 호주 정부의 캔버라위원회 보고서가 중요한 촉발요인으로 작용하였다. 이는 NAC가 제안한 UN 결의안과 2000년 NPT 평가회의의 협상안 내용이 캔버라위원회 보고서에서 제시한 핵폐기 규범과 이행조치들의 내용을 그대로 반영했다는 점에서 입증된다.

### (4) 신뢰성

이반스와 그랜트에 따르면 중견국 외교가 소기의 성과를 거두기 위한 또 하나의 조건은 여타 국가들로부터 신뢰를 얻는 것인데 그 여부는 독립성, 일관성, 보편성에 달려있다고 파악한다(Evans and Grant 1995, 348) 첫째, NAC는 핵철폐를 반대하는 핵보유 강대국들

의 입장에 도전하여 핵철폐 규범을 확산시키고 전면적인 핵폐기에 대한 모든 핵보유국들의 명백한 공약과 이를 위한 실용적인 조치들에 합의할 이끌어내기 위해 독자적인 외교노선을 추진함으로써 핵비보유국들, 특히 비동맹운동그룹의 신뢰를 얻어 UN 총회 결의안 투표에서 나타났듯이 압도적인 지지를 얻을 수 있었다.

둘째, NAC는 1998년 6월에 출범한 이후부터 2000년 4월~5월 NPT 평가회의까지 핵보유국들이 핵무기를 완전히 철폐할 것을 명백히 공약하고 이를 위한 구체적 이행조치들에 착수할 것을 일관되게 주장하였다. 즉 1998년 6월에 발표한 공동선언, 1998년과 1999년의 UN 총회 결의안 도출과정, 1999년 NPT 평가회의 준비회의에 제출한 권고안, 그리고 2000년 평가회의에 제출한 작업문서 등에서 핵무기 감축 및 철폐에 대한 일관되고 단호한 입장을 유지함으로써 비보유국들에게 신뢰감을 심어주어 전반적인 지지를 받았다. 그 결과로서 평가회의 이전까지 NAC의 핵군축 요구를 부적절하고 비현실적인 것으로 무시했던 핵보유국들이 평가회의에서 비보유국들 뿐만 아니라 반핵 NGO들의 폭넓은 지지를 받고 있는 NAC를 주요 정치세력으로 인정하게 되었다. 그리고 평가회의가 합의점을 찾지 못하고 난항에 빠지자 NAC를 양자간 직접협상의 파트너로 삼고 최종합의를 도출하려는 노력을 기울이게 된다(Ungerer and Hanson 2001, 75에서 재인용). 또한 출범이후 일관되고 단호한 입장을 견지한 덕택으로 반핵 NGO들과 전문가집단들로부터 신뢰를 얻어 NPT 평가회의에서 적극적이고 전폭적인 지지를 받음으로써 합의를 이끌어내는데 외교적 자원으로 활용할 수 있었다.

셋째, 보편성의 측면에서 NAC 국가들은 신뢰를 얻기에 효과적이었다. 우선 NAC 국가들은 유럽, 아프리카, 중남미, 서태평양 등 세계 주요 지역을 대표하는 중견국들로서 핵보유국 강대국들과 핵비보유 약소국들간의 입장을 조율할 수 있는 입장에 있었을 뿐 만 아니라, 모두 비동맹국인 중견국으로서 비동맹운동그룹의 입장과 핵

보유국을 포함한 동맹국들의 입장을 조정할 수 있는 위치에 있었다. 게다가 남아공과 브라질 같은 국가들은 비동맹운동그룹 내의 온건 입장과 강경입장 사이에서 교량역할을 하면서 대다수가 지지할 수 있는 보다 보편적이며 실용적인 군축안을 마련하였다(Ungerer 2001, 200). 즉 특정 국가그룹의 입장을 옹호하기보다 보다 보편적으로 적용되는 핵군축 입장을 대변함으로써 핵비보유국들의 전반적인 신뢰를 받을 수 있었고, 핵보유 5개국들로부터도 주요 정치세력으로서 직접 협상상대로 인정을 받았다.

요컨대, NAC 국가들의 외교 이니셔티브는 독립성, 일관성, 보편성의 측면에서 핵비보유국들의 전반적인 신뢰를 얻었을 뿐 만 아니라 비보유국들을 대표하는 중견국 연합으로서 핵보유국들이 신뢰할 수 있는 양자간 직접협상의 상대로서 인정을 받았다. 이러한 신뢰가 바탕이 되었기 때문에 2000년 평가회의에서 NAC의 주도적 외교는 성과를 거둘 수 있었다.

## 2. 2005년 NPT 평가회의의 실패 분석

2005년 5월 2일~27일 4주간 뉴욕의 UN 본부에서 개최된 제7차 NPT 평가회의는 지난 5년간의 NPT의 운용상황을 재검토하였으나 핵군축, 비확산, 중동지역 비핵화, NPT 탈퇴 문제 등에 있어서 핵보유국들, 특히 미국과 비보유국들, 특히 비동맹운동 그룹간에 첨예한 입장 차이로 인해 아무런 합의문도 도출하지 못하고 성과 없이 끝났다. 2000년 회의와는 대조적으로 의제선정과 절차문제에서 합의가 지연되어 의제에 대한 실질적 토의는 불과 1주일여에 걸쳐 진행되었고, 그마저 핵군축 및 비확산의 우선순위와 세부 의제에 대한 입장 대립으로 인해 합의도출에 실패한 회의였다. 게다가 NAC 국가들도 핵군축의 속도와 우선순위에 관해 구성국간 이견이 노출되면서 분열되어 2000년 평가회의에서 보여주었던 일관되고 효과적인

다자외교를 추진하지 못해 성과를 내지 못했다. 한국 외교통상부의 보고서는 회의 실패의 원인으로 핵보유국과 비보유국간 주요 쟁점에 대한 "근본적인 인식의 괴리와 이를 극복하려는 의지의 부재" 때문으로 요약한다(외교통상부 2005, 24). 그렇다면 어떠한 이유에서 2005년 회의가 실패하였는가? 왜 이번 회의에서는 NAC의 외교가 성과를 거두지 못했는가? 이 논문에서는 효과적인 중견국 외교의 분석틀을 적용해 실패의 이유를 설명한다.

### (1) 기회의 적절성

평가회의가 시작부터 핵보유국들과 비보유국들 사이의 입장 대립으로 난항을 겪는 가운데, NAC 국가들이 아무런 외교적 성과를 내지 못한 주원인 중 하나는 9.11 테러사태 이래로 국제안보환경이 핵군축이 추진되기에 어려운 방향으로 변화되었기 때문이다. 이러한 환경변화 중에서 가장 두드러진 것은 2001년 1월에 출범한 부시 미 행정부가 9.11 사태 이후에 국가안보정책, 특히 핵정책을 변경한 것이었다. 즉 부시 행정부는 2000년 평가회의에 합의한 핵무기 전면철폐를 위한 핵군축 조치들을 이행하는 방향과는 정반대의 정책을 추진하기 시작하였다. 이러한 정책은 2002년 1월에 완성된 핵태세검토토(Nuclear Posture Review: NPR)라는 비밀보고서에 구체화되었다. 이 보고서에서는 미국의 핵무기가 여전히 미국의 국가안보정책의 초석이라는 점을 명백히 하였다. 그리하여 NPR에서는 미국의 핵군사력을 활성화하기 위한 포괄적 계획을 수립하여 핵 및 재래식 공격능력, 미사일 방어, 핵무기 기반시설 등 세 가지 핵심군사능력을 강화한다는 정책을 제시하였다. 또한 핵무기를 사용하기 위한 구체적인 시나리오로서 대만을 둘러싼 대만과의 갈등, 한국에 대한 북한의 공격, 이스라엘이나 여타 국가에 대한 이라크의 공격이 발생하는 경우를 열거하고 있다. 게다가 이러한 상황에 대처하기 위해 핵 선제 공격의 가능성을 상정하고 있다(U.S. Department of Defense 2002).

이러한 적극적인 핵사용 정책은 미국이 핵무기를 보유하지 않은 국가들에 대해서도 핵무기의 사용을 위협하는 것으로서 NPT의 규정들을 어기는 것이다. 부시 행정부의 핵정책은 표면적으로 과도한 핵무기를 감축하는 핵군축과정에 참여하는 척하면서, 실제로는 핵역지를 넘어서 핵무기의 역할을 확대하고 잠재적인 적국으로 간주하는 중국과 러시아에 대해 압도적인 핵우위를 확보하기 위한 정책이었다(Lieber & Press 2006). 부시 행정부는 이러한 핵정책을 이행하기 위한 조치로서 2001년 12월에 ABM 조약에서 탈퇴하였고, 클린턴 행정부 때 서명했던 CTBT의 비준을 거부하기로 결정하였다. 또한 미사일방어계획을 구체적으로 이행하는데 착수하였다. 게다가 10년 내에 핵실험도 필요 없고 장기적인 비축이 가능한 신세대 핵탄두와 지하요새 파괴를 위한 "벙커버스터(bunker buster)"라는 소형 핵폭탄 개발을 적극 추진하고 있었다. 이러한 정책은 미국이 참여했던 군비통제레짐들과 NPT체제 하에서의 핵군축 규범과 공약들을 완전히 무시하는 핵군비강화 정책이었다.

이 정책에 대해 부시 행정부는 9.11 테러사태로 인해 초래된 새로운 국제안보환경 속에서 소위 "불량국가"와 테러집단들이 핵무기를 소유하여 미국과 우방국들의 안보를 위협할 가능성이 증가했기 때문이라는 이유를 들며 불가피한 정책이라고 주장해왔다. 따라서 2005년 평가회의에서 미국의 우선순위와 관심은 핵군축이 아니라 핵비확산 의제에 있었다. 미국은 이란 및 북한의 핵개발 프로그램이 NPT 규정들을 위반하여 NPT체제에 대해 위협을 주고 있어서 적극적으로 해결해나갈 것을 주장하였다. 또한 비확산체제에 "문제를 야기하는 비국가행위자들"로서 파키스탄의 칸(Abdul Khan)박사의 네트워크 같은 핵기술 암거래조직과 국제테러조직에의 핵확산 위험을 거론하면서 이에 강력히 대처할 필요성을 주장하였다. 10)

10) 이러한 미국의 공식입장은 외교통상부(2005, 53-60) 보고서에 첨부된 "Statement by Stephen Rademaker, US Assistant Secretary of State

존슨의 분석에 따르면 부시 행정부의 전략은 2000년 평가회의에서 합의된 13개 핵군축조치를 완전히 무시하는 것이었다. 따라서 미국은 2002년~2004년에 걸쳐 매년 열린 준비위원회 회의 때부터 2005년 평가회의 의제에 이러한 조치들의 이행문제가 포함되는 것을 거부하였다. 2005년 평가회의에서도 의도적으로 자국의 연설문이나 정책설명서에 핵군축공약에 관한 언급을 전혀 하지 않았다(Johnson 2005; 2003). 또한 미국은 13개 조치에 합의한 것이 이전 민주당 행정부의 결정이었고, 9.11 테러사태 이후의 변화된 국제안보환경 하에서 일부 조치, 예컨대 ABM 조약같이 소멸된 것도 있고, CTBT와 같이 국내 사정상 기준이 어려운 조치가 있어서 공약을 이행할 수 없다는 입장을 표명하였다(권희석 2005, 20). 이러한 미국의 거부입장은 세 차례에 걸친 준비위원회 회의에서 의제에 대한 합의에 도달하지 못하는 원인이 되었고, 2005년 평가회의에서도 의제선정과 절차를 정하는 과정을 지연시킴으로써 실질적 의제 논의의 시간이 턱없이 부족하여 아무런 합의를 도출하지 못하는 결과로 이어졌다.

게다가 여타 핵보유국들도 2000년 합의한 핵군축 공약을 무시하면서 이행을 거부하는 행태를 보여 왔다. 특히 러시아는 미국의 핵군비증강 정책에 맞서서 2004년 말에 새로운 형태의 핵무기를 개발 중인 사실을 공개하였고, 핵군사력의 지속적인 현대화 노선을 견지해왔다. 중국도 새로운 중장거리 미사일을 개발하며 미국과 러시아의 핵능력을 견제하려는 움직임을 보여 왔다(Roche 2005, 26-27). 핵군축 추진에 불리한 또 하나의 안보환경적 요인은 북한과 이란의 핵개발 시도였다. 이 국가들의 핵개발은 주변국들의 우려를 불러일으켜 잠재적인 핵확산의 위험을 낳았고, 그 결과로서 비확산체제의 안정성과 지속성에 중대한 위협을 주는 것이었다.

for Arms Control, to the 2005 Review Conference of the NPT” May 2, 2005를 참조.

핵보유국들의 핵무기 사용정책과 북한 및 이란의 핵개발로 인해 야기된 국제안보환경의 악화는 핵군축 의제에 관해 핵보유국과 비핵보유국들의 입장이 첨예하게 대립하게 되는 결과를 낳았고, 이미 평가회의를 위한 준비위원회에서 노정되기 시작하였다. 특히 2004년 준비위원회 회의에서는 미국이 주도하는 핵보유국들이 2000년의 핵군축 공약의 이행을 거부하면서 NPT의 우선순위가 핵무기의 확산을 저지하는 것이라고 주장하였다. 반면에 NAC 국가들을 위시해 비핵보유국들은 핵보유국들이 핵무기를 계속 보유하면서 핵철폐를 위한 협상에 착수하지 않는 한, 핵비확산은 불가능하다고 주장하면서 핵보유국들과 대립하였다(Roche 2005, 4).

이러한 불리한 환경적 요인들은 2005년 평가회의가 난항을 겪게 될 것을 예고하였다. 그런데 앞서 분석한 바와 같이 2000년 평가회의도 불리한 국제안보환경 속에서 개최되었다. 그러나 적절치 못한 기회가 오히려 NAC 국가들이 핵군축 합의를 위해 적극적인 외교를 추진하려는 동기를 부여했고, 핵보유국들을 포함해 여타 주요 국가들이 보다 열심히 타협안을 모색하는 계기로 작용하였다. 반면에 2005년 평가회의에서는 이러한 불리한 환경에도 불구하고 주요 핵군축문제를 처리하고 진전을 이루기 위해 NAC 국가들을 포함해 어떤 국가들도 실용적인 전략과 외교를 추진하지 않았다(Johnson 2005).

## (2) 외교적 역량

우선 NAC 국가들 사이에 핵군축 의제의 범위, 추진 속도와 우선순위를 둘러싸고 강경 노선과 온건 노선이 대립했을 뿐 만 아니라, 이집트가 중동국가들의 대변자를 자처하여 이스라엘에 대한 핵물질 및 핵기술 이전 규제를 강력히 요구하며 호전적이고 비타협적인 자세를 견지함으로써 NAC가 심각하게 분열되는 모습을 보였다. 특히 비동맹운동그룹에 속하는 국가들(이집트, 남아공, 멕시코, 브라

질)과 속하지 않은 국가들(아일랜드, 뉴질랜드, 스웨덴) 사이에 핵군축 추진에 관한 입장이 갈라진 것이 분열의 주요인으로 작용하였다(Potter 2005, 23). 뮐러는 NAC가 분열된 이유를 어느 구성국도 리더십을 발휘하지 못한데서 찾으면서 다음과 같이 분석한다.

실제로 NAC는 심각하게 분열되었다. UN 안보리 아프리카 몫의 상임이사국 진출을 둘러싼 남아공과 이집트 사이의 경쟁(평가회의를 “망쳐버린” 요인 중 하나)이 명백히 드러났다. 브라질은 평가회의 의장국으로 흡수되었다. 스웨덴의 대표단장은 가장 유능한 인물이었지만 제3 주위원회 의장으로서 회의진행에 관여하여 NAC에서 리더십을 발휘할 수 없었다. 아일랜드는 노력하였지만 리더십을 행사하진 않았고, 뉴질랜드는 제1 보조기관의 의장직을 맡는데 만족하는 것 같았다(Muller 2005a, 12).

결국 NAC 내부의 이러한 분열 때문에 2000년 회의 때처럼 단합된 목소리를 갖고 핵군축을 위한 외교적 이니셔티브를 전혀 발휘하지 못하였다. 단지 NAC은 핵군축을 다룬 제1 주위원회와 그 보조기관에서 2000년에 합의한 핵군축 조치들이 거의 이행되지 않았음을 지적하는 한편, 핵보유국들에 대해 이러한 조치들을 상기시키면서 완전한 이행을 요구하는 정도의 노력을 기울였을 뿐이다. 그리고 NAC의 일원인 뉴질랜드 대표가 보조기관의 의장으로서 당사국들의 입장들을 조율하려는 의도에서 제안서를 발표하였는데, 여기에서도 2000년에 합의한 핵군축 조치들을 상기시키는 한편, 핵보유국들이 새로운 핵무기 개발하는 것을 중단할 것을 요구하는데 그쳤다(Roche 2005, 32-33).

2000년 평가회의와 달리 2005년 회의에서는 NGO의 핵군축 주장 활동과 NAC에 대한 지지도 부진하였다. 2005년 회의에는 159개의 NGO 및 연구기관들이 옵서버로 참여하였다. 그러나 회의가 의제선정과 절차문제로 3주를 허비하고, 핵군축 및 비확산의 우선순위를

둘러싸고 핵보유국과 비보유국간에 첨예한 입장대립이 계속되는데도 NGO들은 강력한 항의나 요구를 동원하지 못하였다. 한 차례 열린 정부대표들과의 공식회의에서도 시간의 대부분을 NGO대표들의 성명발표에 할애함으로써 핵군축 핵심쟁점에 대한 심도 있는 논의가 이루어지지 못했다(Muller 2005a, 13-14). 그리고 NAC의 핵군축 외교에 대한 지지활동도 거의 이루어지지 않았다. 물론 NAC가 내부적으로 분열되어 일관되고 주도적인 외교를 추진하지 못한데 따르는 당연한 결과였다.

### (3) 지적 리더십과 창의성

무엇보다도 핵보유국들의 핵보유 내지 강화정책으로 인해 핵철폐를 옹호하는 국제규범이 심각하게 약화됨으로써 NAC가 핵철폐 규범의 촉진자로서 지적 리더십을 발휘하는데 한계에 직면하였다. 뮐러의 분석에 따르면 2005년 평가회의에서 핵보유국들이 핵무기를 계속 유지하고 자국의 군사태세의 적법한 구성요소로 간주하기로 작정했음이 드러났다고 파악한다. 특히 부시 미행정부가 소위 “불량국가”의 지도자들과 대량파괴무기 시설들이 있는 지하요새를 파괴할 핵무기들을 개발하고, NPR에서 선제공격 전략에 입각해서 지역분쟁에서 핵무기를 사용하는 정책을 수립한 것은 핵무기를 자국안보의 핵심요소로 간주하고 있다는 것을 입증한다. 여타 핵보유국들도 핵무기를 앞으로도 계속적으로 보유하겠다는 정책을 견지해왔는데, 이는 러시아의 군사전략에서 비상시에 전술핵무기의 중요성을 강조하고 있는 것과 NATO가 핵무기의 선제사용 옵션을 포기하지 않고 있는 것에서 파악할 수 있었다(Muller 2005b, 40).

2000년 평가회의에서 합의한 공약과 상반되는 핵보유국들의 입장은 NAC가 촉진하고 주도해온 핵철폐 규범을 주요 핵보유국들이 더 이상 수용하지 않는다는 것을 의미하고, 따라서 핵철폐 규범이 이행되는 것이 사실상 불가능해졌다. NAC 국가들이 핵보유국의 정

핵결정에 직접적인 접근과 영향력을 행사할 수 없는 한계 때문에 핵보유국들이 핵무기를 유지하겠다고 결정하는 경우에는 핵철폐 규범을 이행하는 것이 사실상 불가능한 것이다. 이러한 결과는 이행의 의무가 개별 당사국에 주로 의존하고 위반에 대한 제재가 어려운 분산적 규범으로서 핵철폐 규범이 갖는 태생적 한계인 것이다.

또한 2000년 평가회의에서 13개 조치에 대한 합의를 이끌어 낼 당시에 핵군축 시한에 합의하지 못한 것은 핵보유국들이 합의를 이행하지 않을 시에 외교적 압력을 가할 수 있는 근거를 마련하지 못한 실책이었다. 이러한 맹점 때문에 핵보유국들이 공약을 무시하게 되자 핵철폐 규범의 이행이 불가능해지는 결과가 초래되었다. 결국 이러한 요인들이 작용하여 2005년 평가회의에서 NAC 국가들은 핵철폐 규범의 촉진자로서 주도적인 외교를 추진할 수 없었고 핵군축을 위한 아무런 성과도 낼 수 없었다. 게다가 자국의 이익과 선호하는 의제에 우선순위를 두고 어느 국가도 NAC내에서 주도적 역할을 할 수 없어서 야기된 NAC 내부의 분열도 지적 리더십을 발휘하지 못하는 주요인으로 작용하였다. 게다가 NAC는 2000년 평가회의에서처럼 실용적인 타결방안을 마련하거나 타협안을 제시하는 조정자의 역할을 전혀 수행하지 못함으로써 창의성의 조건을 충족시키지 못하였다. NAC는 회의 초기에 핵군축을 논의하는 제1 주위위원회 공동명의로 작업문서를 제출하였다. 그러나 이 작업문서는 2000년 회의에서 합의했던 핵군축 조치들을 다시 확인하고 재요구하는 선에 머물렀다(NAC 2005 참조). 그리고 회의가 핵보유국과 비보유국 간에 의제선정, 핵군축과 비확산간 우선순위 등을 둘러싼 첨예한 입장대립으로 인해 난항에 빠졌음에도 불구하고, NAC는 내부분열과 리더십의 부재로 인해 타결안을 모색하거나 타협안을 제시하지 못하였다.

#### (4) 신뢰성

2005년 평가회의에서도 NAC 국가들은 대체로 핵보유 강대국들의 입장과는 다른 독자적인 입장을 견지하였다. 즉 핵비확산 의제에 논의의 초점을 맞추려했던 핵보유국들과 달리 NAC 국가들은 주로 핵군축 의제에 우선순위를 두었다. 그러나 핵군축의 속도와 우선순위에 관해 구성국들이 자국의 이익과 의제를 우선시하여 이견이 발생하고 NAC 내부의 리더십을 발휘할 국가가 없어서 분열되자 2000년 회의처럼 일관된 입장과 구체적인 방안을 제시하지 못하였다. 단지 2000년에 합의된 조치들의 이행만을 요구하는 수준에 머물렀다. 이러한 요인들로 인해 NAC는 핵비보유국들로부터 신뢰와 지지를 얻지 못했고 핵보유국들의 유력한 협상상대로서 효과적으로 핵군축을 요구하는 외교를 전개하지 못하였다.

## V. 결 론

이 논문에서는 중견국 연합인 신의제연합(NAC)이 1998년 6월에 결성된 이후부터 2005년 NPT 평가회의에 이르는 기간 동안에 국제 핵군축을 추진하기 위해 전개한 다자외교의 등장요인들을 분석하였다. 또한 이러한 다자외교가 2000년 NPT 평가회의에서 중요한 성과를 거둔 이유들과 2005년 NPT 평가회의에서 아무런 성과 없이 실패한 이유들을 효과적인 중견국 외교의 4가지 조건을 적용하여 설명하였다. 이러한 분석을 통해 NAC가 추진한 외교의 특징을 파악하면 다음과 같다.

첫째, 1990년 중반까지 NPT체제를 주도해온 핵보유 강대국들은 핵비확산에 중점을 두어왔다. 반면에 주요지역을 대표하는 비보유국들이 핵보유국들의 핵군축에 중점을 두고, 단계적인 핵군축을 통해 핵철폐를 달성해야 한다는 입장을 공유하며 연합을 결성하여 이를 실현하기위한 외교적 노력을 경주하였다. 이러한 행태는 탈냉전이래

로 두드러지게 나타나는 바, 기존 국제질서를 개혁하려는 성향과 연합을 구성하여 다자외교를 추진하는 중견국 외교의 새로운 경향을 반영하였다.

둘째, NAC가 추진한 외교는 다자적 협상방식과 해결책을 모색했다는 점에서 중견국 외교의 전형적인 특징을 보여주었다. NAC가 제시한 핵군축 제안에 나타난 기본 입장 중 하나는 기존에 미국과 러시아가 주도해온 START와 같은 양자협상이 핵군축을 위한 유일하고도 효과적인 수단이라는 강대국, 특히 미국의 입장에 반대하는 것이었다. 대신에 핵군축을 위해 다차원적이고 다자적인 협상과 해결책이 필수적이라는 시각에 입각하여 UN 총회와 NPT 평가회의 및 준비위원회 등 다자외교의 확립된 틀을 활용하는데 중점을 두고 핵군축 문제를 해결하려는 것이었다(Ungerer 2001, 198). 게다가 2000년 평가회의에서 NAC가 제안하여 합의가 이루어진 핵군축 조치들도 CTBT의 발효, FMCT 협상, 제네바 군축회의(CD)의 활용 등 다자적 국제레짐을 통한 해결책에 주로 의존하는 것이었다.

셋째, NAC 국가들이 핵철폐를 옹호하는 국제규범의 촉진자로서의 역할을 했다는 점이다. 핵철폐 규범은 호주 정부가 조직한 캔버라위원회 보고서가 1996년에 발간되면서 국가차원에서 처음으로 제시 되었다. 그런데 이 국제규범이 본격적으로 공론화되어 확산된 것은 NAC가 1998년과 1999년 UN 총회의 결의안에 반영하고, 2000년 NPT 평가회의에서 핵보유국들로부터 핵철폐에 대한 공약을 받아내는 다자외교의 과정을 통해 이루어졌다. 국제규범 촉진자의 역할은 1997년 12월의 대인지뢰금지조약을 체결하는 과정과 1999년 7월에 체결된 국제형사재판소 설립조약을 협상하는 과정에서 다른 중견국 연합들이 국제인도주의 규범을 창출하고 확산시킴으로써 드러난바 있었다. 그리고 NAC 국가들이 핵철폐 규범의 촉진자 역할을 함으로써 탈냉전 시대에 있어 중견국 외교의 새로운 패턴이 되고 있음을 입증하였다.

넷째, NAC가 핵군축을 추진하기 위한 다자외교를 전개하는 과정에서 NGO들의 지지를 동원하고 협력을 모색하는 특징을 보였다. 물론 NAC의 외교가 대인지뢰금지조약이나 국제형사재판소 설립조약의 사례에서처럼 NGO 커뮤니티와 조직적이고 긴밀한 협력관계를 구축하는 정도까지 가진 않았지만, UN 총회에서 결의안을 도출하고, 2000년 평가회의에서 합의를 이끌어내는 과정에서 NGO들과 협의하고 지지를 이끌어내는 노력을 기울였다. 이러한 행태도 탈냉전 시대에 두드러진 중견국 외교의 새로운 특징을 보인 것이다.

이같이 탈냉전 시대에 두드러지게 나타난 중견국 외교의 새로운 특징들을 모두 보여준 NAC의 핵군축 외교는 2000년 NPT 평가회의에서 핵보유 5개국으로 부터 핵무기의 전면철폐에 대한 공약과 이를 달성하기 위한 13개 핵군축조치들에 대한 합의를 이끌어내는 괄목할 만한 성과를 거두었다. 이러한 성과는 국제안보환경의 불안정에 따르는 NPT의 강화 필요성, NAC의 외교적 역량과 NGO들의 압도적 지지, 핵철폐 규범의 촉진자로서 NAC의 지적 리더십과 실용적이고 수용 가능한 핵군축 방안의 제시, 핵보유국과 비보유국간의 입장을 조정할 수 있는 NAC의 위상과 신뢰의 확보 등의 요인에 기인한 것으로 분석되었다.

그러나 2005년 평가회의에서는 NAC 국가들이 외교적 성과를 거두지 못하였고 회의가 어떠한 합의도 도출하는데 실패하였다. 이러한 결과가 초래된 이유는 국제안보환경의 불안정으로 인해 핵보유국들이 비확산문제에 우선순위를 두게 되어 핵군축의 이행을 거부하는 상황에 처하였기 때문이다. 둘째, NAC가 내부적으로 분열되었고 어느 구성국도 리더십을 발휘하지 못했기 때문이다. 셋째, 핵보유국들의 핵확장정책으로 인해 핵철폐 규범이 심각하게 약화됨으로써 NAC가 핵철폐 규범의 촉진자로서 지적 리더십을 발휘하지 못한 것도 이유이다. 마지막으로 이러한 이유들로 인해 NAC가 핵비보유국들로부터 신뢰와 지지를 받지 못했기 때문이다.

이러한 연구결과를 통해서 이 논문에서 분석의 틀로 사용한 효과적인 중견국 외교의 네 가지 조건들, 즉 적절한 기회, 외교적 역량, 지적 리더십과 창의성, 신뢰성 등이 NAC의 중견국 외교의 성과와 한계를 설명하는데 유용하고 적실성이 있다는 것이 판명되었다. 그럼에도 핵군축문제에 있어서 중견국 외교의 효과성을 보다 포괄적으로 설명하기 위해서는 본 논문에서 제시하지 않은 다음의 조건들을 분석할 필요가 있음을 연구결과를 통해 파악할 수 있었다.

첫째, 핵보유국들의 안보이익 및 정책이, 특히 군사적 패권국가로서 미국의 안보이익 및 정책이 중견국 외교의 효과성을 결정하는 주요 조건 중의 하나라는 점이다. 2000년 평가회의에서는 핵보유 5개국이 핵군축 요구의 당위성을 일부 인정하여 NAC를 주요 정치세력이자 양자협상 상대로 인정하고 합의를 이끌어 내려는 노력을 기울인 것이 중견국 외교가 성과를 거둔 요인으로 작용하였다. 그러나 2005년 평가회의에서는 9.11 사태 이후 변화된 국제안보환경으로 인해 핵보유국들, 특히 미국이 핵군축이 자국의 안보이익에 부합되지 않는다고 인식하게 되어 핵군축 조치의 이행을 거부하자 핵군축 외교가 아무런 성과를 거두지 못하였다. 즉 핵군축의 이행당사국인 핵보유국들의 정책이 바뀌어 핵군축을 이행할 정치적 의지가 없는 경우에 NAC 국가들은 핵보유국의 정책에 직접적 영향을 미칠 수 없기 때문에 핵군축 외교는 한계에 이르게 되는 것이다.

둘째, 중견국 외교가 같은 입장을 가진 국가간 연합을 결성해 추진되는 경우에 연합의 결속을 유지하는 것이 효과적인 중견국 외교를 위한 필수조건이라는 점이다. 연합의 결속을 유지하기 위해서는 무엇보다도 핵군축에 관한 개별국가의 이익에 부합되는 공동의 이익이 창출되어야 하고, 핵군축 의제의 우선순위에 대한 합의가 이루어져야 한다. 또한 핵군축 추진에 관한 일관된 원칙과 전략을 갖고 연합을 주도해갈 리더십이 있어야 한다. 이러한 요건들의 충족 여부가 2000년 평가회의의 성과와 2005년 평가회의의 실패를 결정하는 주

요 요인이었다. 2005년 평가회의에서의 실패 때문에 이후 NAC의 존속가능성에 대한 회의전망이 나왔다. 그러나 NAC 국가들은 다시 결속하여 2010년 NPT 평가회의를 위한 준비활동을 해오고 있다. 특히 지난 2007년 4월~5월에 개최된 2010년 회의의 첫 번째 준비위원회에서 NAC는 핵군축을 위한 작업문서를 제출하였는데, 이전에 비해 핵군축 원칙을 분명히 하였고, 의제와 방안에 있어 우선순위를 정하여 선택과 집중을 한 입장을 내놓았다(NAC 2007 참조). 또한 NAC의 활동을 강화하기 위해 7개 구성국의 NGO와 전문가로 구성되는 병행연합을 결성하고 있다.

셋째, NGO들의 지지와 협력이 효과적인 중견국 외교의 또 하나의 조건이다. 핵군축을 주장하는 NGO들은 전문지식과 정보의 제공자로서 또한 핵군축 규범의 촉진자로서 중견국 외교를 지지하고 핵군축 규범이 확산되는데 중요한 역할을 하기 때문이다. 특히 핵보유국의 반핵 NGO들과의 협력여부가 매우 중요하다. 왜냐하면 핵보유 국내에서 핵군축을 찬성하는 여론을 조성하고 정부에 대해 압력과 로비활동을 하는 것이 핵보유국 정책에 영향을 줄 수 있는 방안이기 때문이다. 이러한 조건과 관련해서 최근 두드러진 현상은 주도적인 핵군축 국제NGO들<sup>11)</sup>이 2010 NPT 평가회의에 대비하여 중견국 정부, NGO, 핵전문가단체들과 협력하여 핵군축 규범을 촉진하고 실용적인 핵군축 방안을 모색하는 활동을 활발히 전개하고 있는 점이다.

11) 이러한 주도적인 국제NGO는 Middle Powers Initiatives(MPI)와 Pugwash Conference for Science and World Affairs임.

< 참 고 문 헌 >

- 권희석, 2005, 「제7차 NPT 평가회의 결과와 향후 전망」, 『원자력사업』 제269호, 7월, 16-28.
- 외교통상부, 2000, 『2000년 핵무기 비확산조약(NPT) 평가회의 참가 결과 보고』 7월, 외교통상부 외교정책실.
- 외교통상부, 2005, 『2005년 NPT 평가회의 결과보고』 6월, 외교통상부 군축비확산과.
- Behringer, Ronald, 2005, "Middle Power Leadership on Human Security Agenda," *Cooperation and Conflict: Journal of the Nordic International Studies Association*, Vol. 40, No. 3, 305-342.
- Canberra Commission, 1996, *Report on the Elimination of Nuclear Weapons*, August, [http://www.middlepowers.org/docs/canberra\\_report.pdf](http://www.middlepowers.org/docs/canberra_report.pdf).
- Cooper, Andrew (ed.), 1997, *Niche Diplomacy: Middle Powers after the Cold War*, New York: St. Martin's Press.
- Cooper, Andrew, Richard Higgott and Kim Richard Nossal, 1993, *Relocating Middle Powers: Australia and Canada in a Changing World Order*, Vancouver: UBC Press.
- Davenport, David, 2002/03, "The New Diplomacy," *Policy Review*, Issue 116, (Dec./Jan.), 17-30.
- Evans, Gareth, and Bruce Grant, 1995, *Australia's Foreign Relations in the World of the 1990s*, 2nd ed., Victoria: Melbourne University Press.
- Finnemore, Martha, 1996, *National Interests in International Society*, Ithaca, New York: Cornell University Press.
- Finnemore, Martha, and Kathryn Sikkink, 1998, "International Norm Dynamics and Political Change," *International Organization*, Vol.52, No.4 (Autumn), 887-917.
- Goertz, Gary, and Paul Diehl, 1992, "Toward a Theory of International Norm: Some Conceptual and Measurement Issues," *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 36, No. 4, (December), 634-664.
- Green, Robert, 2000, "A Fast Track to Zero Nuclear Weapons: The Middle Powers Initiatives and the New Agenda Coalition," *Medicine, Conflict and Survival*, Vol. 16, No. 1, 24-36.
- Hanson, Marianne, 2005, "Regulating the Possession and Use of Nuclear Weapons: Ideas, Commissions, and Agency in International Security Politics: The Case of the Canberra Commission," in Thakur, Ramesh, Andrew Cooper, and John English, *International Commissions and The Power of Ideas*, Tokyo: United Nations Press, 123-141.
- Ingebritsen, Christine, 2002, "Norm Entrepreneurs: Scandinavian's Role in World Politics," *Cooperation and Conflict: Journal of the Nordic International Studies Association*, Vol. 37, No. 1, 11-23.
- Jordaan, Eduard, 2003, "The Concept of a Middle Power in International Relations: Distinguishing between Emerging and Traditional Middle Powers," *Politikon: South African Journal of Political Studies*, 30(2) (November), 165-181.
- Johnson, Rebecca, 2005, "Politics and Protection: Why the 2005 NPT Review Conference Failed," *Disarmament Diplomacy*, Issue 80, Autumn.
- \_\_\_\_\_, 2004, "Towards Nuclear Disarmament," in Wade Huntly, Kazumi Mizumoto and Mitsuru Kurosawa (eds.), *Nuclear Disarmament in the Twenty-first Century*, Hiroshima, Japan: Hiroshima Peace Institute, 30-47.
- \_\_\_\_\_, 2000, "The NPT Review Conference: A Delicate, Hard-Won Compromise," *Disarmament Diplomacy*, Issue 46, May.
- Joseph, Jofi, 2004, "The Proliferation Security Initiative: Can Interdiction Stop Proliferation?" *Arms Control Today*, June.
- Kim, Hyun, 2007, "International Cooperation Theory and State-INGO Collaboration: The Case of the Mine Ban Treaty," 『대한정치학회보』 제15집 2호, 333-361.
- Kurosawa, Mitsuru, 2004, "Nuclear Disarmament: From the 20th

- Century to the 21st Century," in Wade Huntly, Kazumi Mizumoto and Mitsuru Kurosawa (eds.), *Nuclear Disarmament in the Twenty-first Century*, Hiroshima, Japan: Hiroshima Peace Institute, 17-29.
- \_\_\_\_\_, and Wade Huntley, 2004, "Nuclear Disarmament at the Millennium," in Wade Huntly, Kazumi Mizumoto and Mitsuru Kurosawa (eds.), *Nuclear Disarmament in the Twenty-first Century*, Hiroshima, Japan: Hiroshima Peace Institute, 3-14.
- Lieber, Keir, and Darly Press, 2006, "The Rise of U.S. Nuclear Primacy," *Foreign Affairs*, Vol.85, No.2 (Mar./Apr.), 42-54.
- MacFhionnbhairr, Darach, 2004, "The New Agenda Coalition," in Wade Huntly, Kazumi Mizumoto and Mitsuru Kurosawa (eds.), *Nuclear Disarmament in the Twenty-first Century*, Hiroshima, Japan: Hiroshima Peace Institute, 275-286.
- Moore, Candice, 2007, "The 'new' Middle Powers, Vision and Order in International Politics: Triumph of Liberalism or Opportunity Missed?" Paper presented at the NISA Conference, Odense, May 23-25.
- Muller, Harald, 2005a, "The 2005 NPT Review Conference: Reasons and Consequences of Failure and Options for Repair," The Weapons of Mass Destruction Commission paper No. 31, at [www.wmdcommission.org](http://www.wmdcommission.org).
- \_\_\_\_\_, 2005b, "A Treaty in Troubled Waters: Reflections on the Failed NPT Review Conference," *The International Spectator*, Issue 3, 33-44.
- NAC (New Agenda Coalition), 1998, "A Nuclear-Weapons-Free World: The Need for a New Agenda," Joint Declaration, Disarmament Diplomacy, Issue 27, June, [http://www.acronym.or.uk/dd/dd27/27\\_state.htm](http://www.acronym.or.uk/dd/dd27/27_state.htm)
- \_\_\_\_\_, 2005, Working Paper on Nuclear Disarmament for Main Committee I, May 4, <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/NO5/333/11/PDF/N/533311.pdf?OpenElement>.
- \_\_\_\_\_, 2007, Working Paper submitted to Preparatory Committee for the 2010 Review Conference of the Parties to the NPT, May 1, <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/327/50/PDF/N0732750.pdf?OpenElement>
- Ozkan, Mehmet, 2006, "A New Approach to Global Security: Pivotal Middle Powers and Global Politics," *Perceptions* (Spring), 77-95.
- Potter, William, 2005, "The NPT Review Conference: 188 States in Search of Consensus," *The International Spectator*, No. 3, 19-31.
- Rauf, Tariq, 2000a, "Towards Nuclear Disarmament," *Disarmament Forum*, No.1, <http://www.unidir.org/pdf/articles/pdf-art177.pdf>
- \_\_\_\_\_, 2000b, "An Unequivocal Success?: Implications of the NPT Review Conference," *Arms Control Today*, July/August.
- Ravenhill, John, 1998, "Cycles of Middle Power Activism: Constraint and Choice in Australian and Canadian Foreign Policies," *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 52, No. 3, 309-327.
- Roche, Douglas, 2005, "Deadly Deadlock: A Political Analysis of the Seventh Review Conference of the Non-Proliferation Treaty," June. Middle Powers Initiative Briefing Paper, <http://www.gsinsitute.org/mpi/docs/2005NPTpoliticalanalysis.pdf>
- Thakur, Ramesh, 2001, "Sustainable Disarmament," in Carl Ungerer and Marianne Hanson (eds.), *The Politics of Nuclear Non-Proliferation*, Canberra: Australian National University, 11-30.
- Tyson, Rhianna, 2004, "Contextualizing Past, Present and Future Challenges to the NPT Regime," *Disarmament Forum*, No. 4, 57-67.
- Ungerer, Carl, 2001, "The Force of Ideas: Middle Power

- Diplomacy and the New Agenda for Nuclear Disarmament," in Carl Ungerer and Marianne Hanson (eds.), *The Politics of Nuclear Non-Proliferation*, Canberra: Australian National University, 187-204.
- \_\_\_\_\_, 1998/99, "Following the Leader: The Canberra Commission and the (Renewed) Case for Eliminating Nuclear Weapons," *Disarmament Diplomacy*, Issue 33, Dec.-Jan.
- \_\_\_\_\_, and Marianne Hanson, 2001, "The 2000 NPT Review Conference: A Normative Advance," in Carl Ungerer and Marianne Hanson (eds.), *The Politics of Nuclear Non-Proliferation*, Canberra: Australian National University, 72-84.
- U.S. Department of Defense, 2002, *Nuclear Posture Review* (Experts) (January 8), <http://www.globalsecurity.org/wmd/library/policy/dod/npr.htm>
- Ware, Alyn, 2003, "NGO and Government Cooperation in Setting the Disarmament Agenda: The Impact of the 1996 International Court of Justice Advisory Opinion," In Kenneth Rutherford, Stefan Brem, and Richard Matthew, *Reframing The Agenda: The Impact of NGO and Middle Power Cooperation in International Security Policy*, Westport, CT: Praeger.

## Middle Power Diplomacy in International Security: A Case Study of Nuclear Disarmament

**Kim, Hyun**

(Kyung Hee University)

### Abstract

This study analyzed the factors that contributed to the emergence of middle power diplomacy conducted by the New Agenda Coalition (NAC) as a coalition of seven middle powers for international nuclear disarmament. It also explains the reasons for the achievements and failure of NAC's middle power diplomacy at the 2000 and 2005 NPT Review Conference, respectively. These reasons are provided by applying four conditions for effective middle power diplomacy to the two conference cases: (1) proper opportunity, (2) diplomatic capacity, (3) intellectual leadership and creativity, and (4) credibility. NAC's diplomatic achievements at the 2000 conference were attributable to such factors as the perceived need for the strengthening of NPT, effective diplomatic means of NAC, overwhelming support from the NGO community, NAC leadership as an entrepreneur of the nuclear abolition norm, and credibility gained from both nuclear-weapon

and non-nuclear- weapon states. NAC's diplomatic failure at the 2005 conference resulted from the following factors: nuclear-weapon states' refusal to implement their commitments to nuclear disarmament, divisions and the absence of leadership within NAC, the weakened nuclear abolition norm, and NAC's lack of support and credibility.

**Keywords** : middle power diplomacy, New Agenda Coalition, nuclear disarmament, NPT review conference, middle power and NGO