

핵 확산의 국제정치: 북핵 문제에 대한 함의*

김영재**

| 목 차 |

- | | |
|-----------------------------|-----------------------------|
| I. 서론 | IV. 핵 확산의 문제: 확산 방지의 성공과 실패 |
| II. 핵확산과 국제질서 | V. 결론 |
| III. 핵 확산의 추이와 확산 방지 레짐의 전개 | |

| 논문요약 |

최근 북한의 핵무기 개발로 인하여 동북아 국제정세의 위기가 증폭되고 있다. 지역적 핵 확산의 도미노 현상에 대한 우려도 점차 심화되고 있다. 핵무기 확산의 문제는 냉전 이후 제기되는 안보(security) 문제 중 시급한 이슈 중의 하나이다. 과거 세계를 핵전쟁의 위협에 빠뜨릴 가능성이 가장 컸던 쿠바 미사일 위기 이후 핵전쟁 발발 위협의 정도는 부침을 거듭하였지만, 여전히 현존하고 있다.

이 연구의 목적은 국제사회가 직면하고 있는 핵무기 확산의 문제를 국제정치적 함의와 연관 지어 성찰하는 데 있다. 우선 핵 확산과 국제질서의 관계 양상을 분석하고, 핵 확산의 전개과정을 관련 레짐의 변천과 함께 검토한다. 핵 확산에 대한 문제의식 속에서 핵 확산 방지의 성공과 실패의 사례를 심층 분석하고 핵 포기의 사례를 유형화한다. 마지막으로 한반도와 관련된 정책적 함의를 탐색해 보기로 한다.

▪ 주제어: 핵 확산, 안보, NPT, 핵 비확산 레짐, 핵 포기, 북한

* 이 논문은 2013-2014 학년도에 청주대학교 사회과학연구소가 지원한 학술연구조성비(특별연구과제)에 의해 연구되었음.

** 청주대학교 정치외교학과 교수.

I. 서론

최근 북한의 세 차례에 걸친 핵실험으로 인하여 동북아 국제정세의 위기가 증폭되고 있다. 지역적 핵 확산의 도미노 현상에 대한 우려도 점차 심화되고 있다. 핵무기 확산의 문제는 냉전 이후 제기되는 안보(security) 문제 중 시급한 이슈 중의 하나이다. 과거 세계를 핵전쟁의 위협에 빠뜨릴 가능성이 가장 컸던 쿠바 미사일 위기 이후 핵전쟁 발발 위협의 정도는 부침을 거듭하였지만, 여전히 현존하고 있다(Kimball 2012). 하지만 핵무기 위협의 정도는 변화되고 있다. 실존하는 군사력으로서 핵무기는, 1945년 미국이 최초의 핵실험을 통해 핵전력을 군사적 수단으로 실체화시킨 이래 68년의 역사를 맞고 있다. 세계적인 차원의 핵보유 상황을 반추해보면 1945년부터 냉전 종식기인 1988년까지는 핵무기가 기하급수적으로 증가하였다. 1980년대 후반 소련 해체이후 오늘날에 이르기까지는 핵무기의 수량이 감소하는 경향을 보여 왔다.

그럼에도 2만3000여기에 달하는 핵무기가 존재하고, 핵보유국가는 9개국으로 늘어났다. 알려진 바와 같이 미국은 1945년에 가장 먼저 핵실험을 하였다. 또한 러시아는 1949년, 영국은 1952, 프랑스는 1960년, 중국은 1964년, 인도는 1974년, 파키스탄은 1998년, 이스라엘은 대략 1979년에 핵실험을 하였다(Hymans 2006). 최근 들어서 북한은 2013년에 이르기까지 3차례의 핵실험을 강행하였다. 소위 불량 국가로 지칭되면서 핵개발을 도모하고 있는 국가들은 핵폭탄을 생산할 수 있는 기술에 근접해 있고, 이에 따른 핵 테러의 위협은 가상이 아니고, 현실화될 수 있다는 것으로 평가되고 있다(Kimball 2012).

특히, 북한의 3차 핵실험이후 국제적인 핵 확산의 문제는 우리와 상관 없는 다른 나라 이야기가 아니라, 회피할 수 없는 당면의 시급한 과제로 부각되고 있다. 이러한 문제의식을 가지고, 본 연구의 목적은 국제사회가 직면하고 있는 핵무기 확산의 문제를 국제정치적 함의와 연관 지어 성찰하는데 있다. 우선 핵 확산과 국제질서의 관계 양상을 분석하고, 핵 확산의 전개과정을 관련 레짐의 변천과 함께 검토한다. 핵 확산에 대한 문제의식 속에서 핵 확산 방지의 성공과 실패의 사례를 심층 분석하고 핵 포

기의 사례를 유형화한다. 마지막으로 한반도와 관련된 정책적 함의를 탐색해 보기로 한다.

II. 핵 확산과 국제질서

많은 학자들은 핵 확산이 정치적 현상이라고 하는데 동의한다(Dong-Joon and Gartzke 2007; Hymans 2006; Lavoy 1993; Meyer 1984; Poneman 1982). 핵 확산에 대한 논의는 불가피하게 정치적 안보와 핵 확산의 관계에 관하여 다루어야 한다. 특정 국가가 핵 무장을 시도하는 행위에는 다양한 요인이 작용할 것이다. 국가가 핵무기를 얻기 위한 동기는 다음과 같이 범주화할 수 있다. 그 범주는 국제적 차원의 이유, 정치권력 차원의 이유, 군사·안보적 차원의 이유, 그리고 국내 정치 차원의 이유 등이다(Meyer 1984, 5). 물론 실제로 핵무기를 가지게 된 이유는 이러한 여러 동기들이 복합적으로 작용한다고 볼 수 있다.

우선 첫째로 안보 차원의 이유이다. 핵을 보유하려는 것은 가공할만한 파괴력을 갖춘 핵능력을 보유함으로써 적대 세력에 대해 자국의 안전보장을 확실히 담보하고, 주변 국가에 영향을 미칠 수 있는 강력한 수단을 확보한다는 것이다. 말하자면 실제로 핵무장을 선택하는 국가의 결정의 기저에는 자국이 직면한 안보상의 불안이 자리 잡고 있다는 것이다(Lavoy 1993).

핵개발을 선택한 여러 국가의 사례를 보면, 핵개발을 시도하는 이유는 대량살상 능력의 군사력을 갖춘 핵보유국으로서의 안보상의 이유 때문이라는 것이다(Graham 1991). 따라서 국가 간의 갈등 양상의 확장이나 영토 분쟁을 겪고 있는 국가들이 핵무기를 개발할 가능성이 더 높다는 것이다. 물론 그러한 입장과는 상반된 견해도 있다. 하이만(Jacques Hymans)의 지적처럼 강력한 억지력을 갖고 있다는 핵무기에 의존하는 과도한 믿음은 잘못된 환상이라는 것이다. 그는 핵무기를 보유하려는 정치 지도자와 그 반대의 입장에 있는 지도자를 비교한 사례 연구를 통하여 핵무기의 억지력에 관한 신화를 비판하고 있다(Hymans 2006).

둘째로는 정치적인 동기이다. 비군사적 목적으로 핵 기술을 가지고 있는 국가가 정치적 지렛대로 활용하기 위하여 핵 프로그램을 전용할 수 있다. 예를 들어 핵확산금지조약(NPT: Nuclear Non-Proliferation Treaty) 제6조³⁾를 위반한 국가들의 경우이다(Poneman 1982). 이러한 경우 NPT에 가입하지 않은 국가들이 다른 경로를 통해 관련된 핵 기술을 확보하게 되면 정치적 의도에 따라 핵 개발 프로그램으로 전환할 수 있다는 것이다.

또 다른 논점은 ‘핵무기를 가지게 된 국가들이 늘어나는 것이 국제질서에 어떠한 영향을 미칠 것인가?’ 이다. 이에 관해서는 양론이 교차한다. 우선 핵확산이 국제질서의 불안정성을 초래한다는 입장이다. 핵무기 보유국이 많으면 많을수록 현실화된 무기로서 핵사용의 가능성이 그만큼 증대된다는 것이다. 또한 새롭게 핵보유국이 되려는 국가들은 국내정치체제가 민주체제이기 보다는 권위주의 체제인 경우가 많다. 특히 북한, 이란 등과 같은 국가들의 경우, 특정 지도자들에 의한 권력 독점적 정치체제이다. 따라서 정치 지도자나 정치 엘리트들의 독단적 선택에 의해서 돌발적인 핵사용이 가능해질 수 있다. 이들 국가의 경우, 핵사용 결정에 대한 내부적 통제기제가 결여되어 있을 뿐만 아니라, 국제적으로 통용되는 규범이나 역지의 논리들이 무시된 채 핵무기의 사용이 현실화될 수 있다. 따라서 핵보유국의 숫자가 증가되면 증가될수록 국제질서의 불안정 요인이 더욱 증폭된다고 평가한다(Sagan 2006).

이와 관련하여, 세이건(Sagan)은 파키스탄의 핵 보유가 지역 국제질서의 불안정성을 초래할 가능성이 매우 큰 것으로 여긴다. 인도의 경우는 군부에 대한 문민통제 장치가 마련되어 있고, 핵무기에 대한 합리적인 통제 기제가 작동할 수 있다고 평가한다. 하지만 파키스탄의 경우 군부의 자의적 핵사용을 막을 안정장치가 마련되어 있지 못하므로, 상호간 국가적 리스크의 확장 국면에서 예상치 못한 핵사용 결정으로 지역질서의 불

3) NPT 조약 제6조에는 다음과 같은 내용이 담겨져 있다. “조약당사국은 조속한 시일 내에 핵무기 경쟁중지 및 핵 군비 축소를 위한 효과적 조치에 관한 교섭과 엄격하고 효과적인 국제적 통제하의 일반적 이고, 완전한 군축에 관한 조약 체결을 위한 교섭을 성실히 추구하기로 약속한다.”

안정을 초래할 가능성이 매우 높다는 것이다. 더불어서 인도와 파키스탄 간의 핵무기를 둘러싼 경쟁이 지역질서의 불안정성을 심화시킨다고 본다(Sagan 2006). 또한 동북아의 경우도, 북한의 핵 보유는 북한의 수령 중심의 전체주의적 체제 속성과 더불어서 과거 북한이 보여줬던 돌발적 군사도발 행태를 감안한다면 지역 안보질서의 불안정성이 더욱 높아진다고 볼 수 있다.

둘째로는, 핵 확산이 오히려 국제질서의 안정화에 기여한다는 관점이다. 핵무장을 통해 안보의 위협성을 제거하게 되면 재래식 무기를 통해 안보를 확보하는 것보다 효율적이라는 것이다. 즉 적대국가와 재래식 군비경쟁을 통해 국가의 안전을 도모하는 데 소요되는 천문학적 군사비를 감안하면 핵무기로 전쟁을 억지하는 것이 훨씬 경제적이라는 것이다. 또한 핵의 상호 확증과괴능력(assured destruction)은 더욱 상대 국가의 전쟁기도 의지를 원천봉쇄할 수 있다는 것이다(Mearsheimer 1990). 국제적인 차원에서 핵무기 경쟁 체제의 상황이 조성됨으로써 오히려 전쟁과 같은 국제사회를 혼란의 소용돌이에 빠트릴 수 있는 극단적인 행위가 쉽게 선택될 수 없다는 것이다. 말하자면 핵보유가 재래식 군비경쟁을 완화하고, 전쟁의 강도와 빈도를 감소시켜서 국제적인 안정에 기여한다는 입장과도 일맥상통한다.

이와 관련지어 월츠(K. Waltz)는, 핵 확산이 무정부적 속성의 국제질서를 감안한다면 저지할 수 없는 현상으로 이해한다. 제로섬적인 국제 정치 환경에서 자국의 안보를 자조적으로(self-help) 확보하기 위해서는 많은 국가들이 핵무기를 가지려고 한다는 것이다. 비핵국가들은 핵보유국으로부터의 핵위협을 억제하기 위해서 핵무장을 하려 한다는 것이다(Sagan and Waltz 2002). 따라서 월츠는 핵무기를 가진 국가들의 수가 늘어나면 늘어날수록 국제체제는 안정화된다는 논리를 펼친다.

그러나 핵무기 확산이 무정부적 국제환경 속에서 어찌면 자연스러운 현상으로 이해하는 월츠와 같은 신현실주의자들의 관점에 대하여 비판적 시각도 병존한다. 예컨대 과거 미국과 소련과 같은 초강대국 간에 핵 안정을 지속시킨 것은 나름대로의 정치적, 군사적 조건들이 존재했기 때문이라는 것이다. 그 첫째는 핵무기를 통제할 수 있는 정부의 정치적 안정

이다. 더불어서 핵사용 결정에 대한 내부 관리 매커니즘이 안정적으로 유지되었기 때문이다. 혁명, 내전, 쿠데타 등 국가 내부의 정치적 격변이 빈발할 가능성이 상존한다면 정부 붕괴의 가능성이 현실화될 수 있고, 이에 따라 핵무기가 사용될 가능성이 증대된다는 것이다(The Harvard Study Group 1983). 더불어서 견제장치가 작동하지 않는 최고정책결정자의 충동적 선택에 의해서도 핵무기가 실전의 사용 가능한 무장력으로 활용될 수 있다는 시각이다.

또 하나의 요인은 군사 전략적인 안정이다. 대량살상 무기로서 상호 간 핵무기의 존재만으로 냉전 시기 양극체제간의 공포의 균형(balance of terror)⁴⁾이 창출된 것은 아니다. 즉, 미국과 소련의 군사적 대결구도 속에서 상호간의 전면전쟁 가능성이 낮아지고 국제질서가 상대적으로 안정화된 것은 미소 양국 중 어느 누구도 제1 타격 능력(fist-strike-capability)을 갖고 있지 못했기 때문이다. 제1 타격능력은 한 쪽이 다른 쪽을 먼저 공격해서 상대의 보복 대응 능력을 괴멸시킴으로써 상대의 어떤 보복 대응도 감내할 수준이 되도록 만드는 것을 의미한다. 따라서 제1 타격능력이 있을 때 선제공격의 유혹이 커진다. 상호간의 억제력이 작용한 것은 제2 타격 능력⁵⁾이 쌍방 간에 확보되었기 때문이다(The Harvard Study Group 1983).

또한 핵 국가들 사이에 안정적 역지가 유지되려면 각 국가는 핵무기가 우발적으로 또는 인가를 받지 않고 사용되는 것을 저지해서 우연한 핵전쟁을 막을 수 있어야 한다. 이를 위해서는 확실한 방어수단을 갖춘 대규

4) 공포나 두려움을 통한 정치심리학적 작용에 의해 상대방의 행위를 제어하게 되는 상호억제체제이다. 핵보유국이 서로 상대방을 전멸시킬 가능성이 있는 경우, 갈등이나 분쟁관계에 있는 두 행위자 또는 여러 행위자는 상대방의 핵공격을 유발시킬 위험한 행동을 삼가게 된다는 것을 의미하고 있다(<http://terms.naver.com/entry.nhn?cid=200000000&docId=1063827&mobile&categoryId=200000303>. (2013년 7월 15일 검색)).

5) 제2의 타격능력(second-strike-capability)이란 상대의 선제공격을 받았다 할지라도, 그 후에 상대방에게 감당할 수 없을 정도의 대량 핵 보복을 가할 수 있는 능력을 뜻한다. 두 행위자가 모두 상대에게 막대한 파괴를 입힐 수 있는 확실한 보복 능력을 갖고 있는 경우, 말하자면 제2의 타격능력을 갖고 있다면, 양 행위자는 서로를 희생불능의 상태로 괴멸시킬 수 있는 상호확증파괴(mutual assured destruction)의 두려움으로 인하여 군사적 공격을 할 수 없게 된다는 것이다(http://en.wikipedia.org/wiki/Second_strike. (2013년 7월 17일 검색)).

모 핵무기의 유지와 핵 발사에 대한 명령과 통제 시스템의 안전성이 확보되어야 한다(Haas 2010, 259-263). 그러나 새롭게 핵 개발을 시도하는 국가들의 경우, 과연 적절한 안전장치와 안전한 무기 체계를 만들어 낼만한 조직적 재정적 자원이 얼마만큼 확보되어 있는지는 의문이다.

또한 국내정치의 불안 요인이 표출된다면 핵무기 사고의 위험성이 증대될 것이다. 예컨대 북한과 이란은 외부전문가들이 예상했던 쿠데타나 혁명과 같은 정치적 급변 사태는 피해왔지만, 이란의 종교지도자들을 비롯한 통치 엘리트들이나 새로운 지도체제를 성립시키고 있는 김정은이 미래의 정치적 불안 가능성까지 제거할 만큼 확고한 지배력을 확보하고 있는지는 의문이 남는다. 따라서 외부적 안보 위협보다는 정권의 안정과 내부 정치에 더 골몰할 수밖에 없게 되고, 핵 정책도 국가적 안전을 위한 국방정책 차원이 아니라 정권을 보호하는 방향으로 수립되고 결정됨으로써 핵사용과 관련된 예측 불허의 상황이 전개될 수도 있을 것이다.

Ⅲ. 핵 확산의 추이와 확산 방지 레짐의 전개

국제적인 차원에서 핵 확산을 막기 위한 국제적 합의와 제도 등을 포괄해 핵 비확산 레짐(Nuclear Nonproliferation Regime)으로 지칭할 수 있다. 이와 같은 국제적인 레짐이 형성되는 것은 어떠한 이슈영역에 참가하는 행위자들이 공통의 이익이 존재함으로써 그에 대한 합의 도출이 가능할 것을 전제로 한다. 레짐은 국제관계에서 자국이익 중심의 국가 간 관계에서 협력을 촉진시키는 요소로 이해한다. 따라서 국제레짐이란 각국의 외교정책이나 형태를 조종하고 기대와 협력을 포함하면서 특정목표를 달성하기 위해 국가 간 협력을 촉진시키는 권위적인 조정이라고 볼 수 있다. 이러한 맥락에서 크레스너(Stephan D. Krasner)는 레짐의 의미를 적절하게 개념화하고 있다. 즉, “레짐은 특정한 이슈 영역에서 행위자들 간의 기대가 일치됨으로써 나타나는 원칙(principles), 규범(norm), 규칙(rules) 그리고 정책결정과정”이라고 규정한다(Krasner 1983, 337). 이를테면 국제기구, 다자간 협약 및 조약, 제도, 협의체 등과 같은 형식으로 하

나의 쟁점영역에서 국가 간에 형성된 연결체를 총칭하는 것으로 이해할 수 있을 것이다.

이러한 레짐이 형성되기 위해서는 몇 가지의 요인들이 상호 작용하여야 한다. 이를 지적해본다면, 먼저 관련된 국가들의 자기이익이 존재해야 하고, 둘째로는 지도적 역할을 할 수 있는 국가의 리더십이 발휘될 수 있어야 하고, 셋째로는 참여하는 행위자들과 함께 공유할 수 있는 가치나 이념을 추구함으로써 협력이 가능해야 하며, 마지막으로 레짐 발달에 영향을 주는 또 다른 변수로서 관례와 관습, 그리고 지식을 지적할 수 있다(Krasner 1983).⁶⁾ 이러한 요소들이 상호 결합됨으로써 국제적으로 특정 영역에서의 레짐이 구축될 수 있을 것이다.

핵무기 비확산과 관련된 국제레짐은 핵확산 금지조약(NPT: Nuclear Non-Proliferation Treaty)을 근간으로 여러 국가들의 합의와 이에 따른 조직체들이 상호 연계되어 운용되고 있다. 핵 확산의 역사적 추이를 살펴보면 관련 레짐의 형성과정을 일별해본다면 다음과 같다.

1938년 들어 화학 및 물리학에서의 기술적 발전은 마침내 독일의 과학자 오토 한(Otto Hahn)과 프리츠 스트래스만(Fritz Strassman)에 의해서 원자력을 활용할 수 있는 기초가 마련되었다. 핵 개발의 초기에서부터 미국과 소련은 비밀리에 그 기술을 보유할 수 있었다. 1952년 미국의 대통령선거에서 당선된 아이젠하워(Dwight David Eisenhower) 대통령은 핵 기술의 비밀을 유지하는 정책이 현실적으로 불가능하다는 것을 인식하고, 1953년에 유엔에서 ‘평화를 위한 원자력’(Atoms for Peace)이라고 명명된 새로운 프로그램을 제안 하였다.

이 프로그램은 핵무기를 개발 하지 않겠다고 약속하는 국가에게는 어느 정도 핵 기술을 이전해줄 수 있다는 계획이다. 즉, 전제조건이 충족되

6) 관례와 관습의 요소는 스스로 국제레짐을 형성하는 요인으로 제시할 수는 없겠지만, 이기적 이익이나 패권에 대한 동기에서 나온 일정하게 규정된 행위양식이다. 이것은 참여자들이 함께 인정하고 있는 기대를 만드는 경향성이 있으므로 공유된 가치와 바람에 따른 규범적 정당성을 얻게 된다고 볼 수 있다. 지식은 새로운 사실에 대한 인식과 학습을 통해 국가 간에 상존하고 있는 입장의 차이를 줄임으로써 공동의 협조적 노력에 공헌한다고 이해할 수 있다. 새로운 지식은 이전에 이해되지 않았던 복잡한 상호연계에 대한 적절한 해답을 제공해줌으로써 협력에 대한 바탕을 구축해준다(Krasner 1983).

면 일정한 원자력 기술을 이전해주고 그 기술을 미국의 관리 하에 두겠다는 의미를 담고 있다. 이 프로그램이 진전되면서 국제원자력기구(IAEA: International Atomic Energy Agency)가 탄생하게 되었다. 1957년에 IAEA는 전 세계의 핵시설을 감시하기 위해서 설립되었다. IAEA의 헌장 제3조에는 우라늄과 플루토늄과 같은 핵물질이 무기의 용도로 전용되지 않도록 하기 위한 안전조치(safeguard)가 IAEA의 임무라고 명기되어 있다. IAEA는 이 조항에 따라 가입 국가들과 안전조치협정을 체결하고 해당 국가들의 원자력 활동을 검증하는 역할을 담당한다. 검증활동에는 핵물질을 저장한 용기 등을 물리적으로 봉인하거나 감시활동을 하는 것 등이 포함된다. 그런데 90년대 이후 이라크와 북한의 핵 개발 의혹이 불거지면서, 신고 되지 않은 핵물질의 무기화 가능성에 대한 사전 방지의 필요성이 제기되었다. 이에 따라 IAEA는 1997년 추가의정서를 채택하여 IAEA 사찰관에 의한 검증 장소를 확대하고, 입회 검사 및 샘플링 채취를 강화하였다.

또한 미국이 추구하는 주요한 목표는 다른 나라들이 핵무기를 개발하지 않는 선택이 그들 자신의 최고의 이익이 되게끔 설득하는 것이다. 이러한 입장에서 이른바 핵우산(nuclear umbrella) 정책이 입안되었고, 유럽, 일본 및 대만이 이 우산 속에 포함되었다. 이 우산의 의미는, 우산에 포함된 국가가 공격을 받을 시에 미국은 그들을 방어하는데 필요한 모든 수단을 동원한다는 것이다.

1963년 들어 최초로 핵 실험을 규제하는 국제 조약이 입안되었다. 이 조약은 대기권, 우주공간 및 수중에서의 핵실험을 금지하고 있다.⁷⁾ 지하 핵 폭발실험도 금지하고 있지만, 방사능을 방지한다면 지하 핵실험만을 부분적으로 허용하고 있다(Younger 2009, 148). 이 조약은 지하를 제외한 모든 핵폭발실험을 금지함으로써 핵무기 경쟁을 억제하고, 핵폭발에 의한 방사능 강하물의 환경오염을 막기 위한 공통의 목표를 설정하였다. 그러나 핵 실험 금지의 합의를 실천적으로 달성하는 데에는 8년간의 기간이 소요되었다. 말하자면 핵실험 금지라는 공통의 이상적 목표는 설정하였지

7) 이 조약의 정식 명칭은 ‘Treaty of Banning Nuclear Weapons Tests in the Atmosphere in Outer Space and Under Water’이다. 미국, 소련, 영국 등 3개국이 1963년 8월 5일 조인하였다.

만 이행이라는 과정에서 동·서 간의 정치적 갈등과 더불어서 무기 통제와 안보상의 입장 차이가 노정되면서 상당한 진통을 거듭한 것이다.

특히 핵 확산과 관련된 국제 레짐의 형성과정에서 NPT의 탄생이 중요한 의미를 갖는다. 통상적으로 핵 확산의 유형은 수평적 확산과 수직적 확산으로 나눌 수 있다. 수평적 확산은 핵보유국이 비핵국가에게 핵무기 관련 기술이나 물질 등을 이전해주는 것을 의미한다. 수직적 확산은 핵보유국이 연구 및 개발을 통해서 새로운 유형의 핵무기를 개발하거나 새로운 핵기술 혹은 탄두 발사체의 수단을 발전시키는 것을 뜻한다. NPT 체제에서는 수평적 확산을 불법으로 취급하고 있다.

NPT는 핵보유국에 대해서는 핵 비확산의 의무를 부담지우고, 비핵국가에 대해서는 핵무기의 제조와 비확산을 요구한 핵 비확산 조약으로서 1968년 미국 영국 소련 등이 서명하였고, 1970년 3월에 발효되었다. 조약의 주요 내용은 확산금지를 위한 의무사항, 안전조치, 원자력의 평화적 이용, 군축, 비핵국의 안전, 조약 개정 이행 연장 등이다. 조약의 이행 여부를 검토하는 평가회의가 1975년 이후 5년마다 개최되었으며, 1995년에는 조약의 이행을 검토하는 평가회의와 조약의 연장문제를 검토하는 회의가 동시에 개최되어 NPT의 무기한 연장에 합의하였다.

NPT체제는 핵보유국 및 비핵국가 간에 핵 비확산이 하나의 보편적인 규범으로 수용되는데 큰 역할을 하고 있다고 평가된다. 그러나 유엔 가맹국인 인도 파키스탄 이스라엘이 아직 NPT에 가입하지 않으면서 각각 핵 실험을 행하거나, 핵을 보유하고 있는 것으로 추정되고 있다. 게다가 2003년 1월 이후에는 북한이 NPT 탈퇴를 공표하면서 핵실험을 감행하여 NPT체제에 도전하고 있다. 그러나 핵무기의 성공적인 비확산 레짐을 구축하려면 수평적 확산을 막는데 그쳐서는 안되고 수직적 확산의 문제에 대하여도 적극적인 대처가 필요하고, 그에 적합한 방안이 마련되어야 실질적인 핵 비확산체제로서의 의미를 갖는다고 볼 수 있다(Krieger and Ong 2012).

1974년에는 미국과 소련이 동의한 지하 핵실험 제한 조약(TTBT: Threshold Test Ban Treaty)이 맺어졌다. 이 조약은 150킬로톤(kiloton) 이상의 폭발력을 내는 핵무기의 지하 핵실험을 금지하는 내용을 담고 있

다(Younger 2009, 148). 동 조약은 비준되지는 못하였으나, 양 당사자는 상대방이 동 조약의 실질적인 조항들을 준수한다면 상호 간에 조약에 위배되는 행동을 하지 않겠다고 약속하였다.

소위 CTBT로 알려진 포괄적 핵실험금지 조약(CTBT: Comprehensive Test Ban Treaty)은 핵군축에 관해서는 국제적으로 입법화된 가장 오래된 것 중의 하나이다. 미국은 1030여회에 걸친 핵실험을 실시했고, 러시아는 715회, 영국은 45회, 프랑스는 210회, 중국은 45회 등의 핵실험을 감행하였다. 대부분의 국가들은 1990년대 초에 핵실험을 종료하였다고 선언하였다. 그러나 1990년대 후반 미국은 플루토늄의 진행 상태를 연구하기 위해서 임계전핵실험(subcritical experiments)⁸⁾을 실시하였다. 러시아 또한 2000년에 유사한 핵실험을 수행하였다. 인도와 파키스탄은 1998년 핵실험 후에 핵보유국임을 천명하였고, CTBT에 서명을 하지 않았다. 이러한 경우는 최근에 북한이 세 차례에 걸친 핵실험을 감행하고 핵무기 보유를 주장하는 것과 유사한 사례이다.

핵실험과 관련하여 가장 논쟁적인 점 중의 하나는 해당 국가들이 CTBT에 서명은 하였지만 국내적인 기준을 하지 않는다는 점이다. 미국의 경우에도 CTBT에 서명을 했지만 기준은 이루어지지 않고 있다. 클린턴(Bill Clinton) 미국 대통령은 1993년에 무기로 전용되는 핵 기술의 확산을 막기 위하여 핵실험 금지를 선언하였다. 미국 정부는 CTBT를 의회에서 통과시키기 위해 노력을 기울였지만, 그것이 핵무기 확산을 막을 수 있는 신뢰할 수 있는 안전장치로 여기지는 않는다(Medalia 2005).

NPT, CTBT, IAEA 안전조치 등이 핵무기 비확산, 핵실험 금지, 핵물질 생산 중지 등을 목적으로 하는 국제레짐이라고 한다면, 국제적으로 핵보유를 기도하는 국가나 테러조직에 대하여 핵무기와 같은 대량살상무기(WMD: Weapons of Mass Destruction) 관련 물자를 수출하거나 확산하려는 움직임, 수출규제를 통해 통제하려는 레짐도 존재한다. 핵무기 제조에 관련되는 물자의 수출을 규제하는 레짐으로는 원자력공급국그룹

8) 핵폭발의 원료인 플루토늄이 연쇄핵분열반응을 일으키는 임계상태에 이르기 전에 폭발을 중지시키는 핵실험이다. 이 실험을 통해 핵물질이 비산하는 모양을 조사하면 핵폭발 자체를 거의 정확하게 컴퓨터상에서 시뮬레이션화 할 수 있으며, CTBT에서도 금지하고 있지 않다.

(NSG: Nuclear Suppliers Group), 그리고 쟁거위원회(Zangger Committee)⁹⁾가 있다. NSG는 1978년 설립되었으며, 자국에서 타국으로 수출되는 물자 가운데 타국의 핵무기 개발에 전용될 수 있는 물자에 대해 엄격한 수출관리를 하겠다는 국가 간의 레짐이다.

NSG는 1974년 인도에 의한 핵실험이 단행되었을 때, 미국이 주도하여 인도에 대한 핵 물자의 공급을 차단하기 위한 목적으로 구상되었다. 그러나 2008년 미국과 인도 사이에 원자력협정이 체결되자, NSG는 총회를 열고 인도에 대한 원자로와 핵연료의 수출을 해금할 것을 승인한 바 있다. 또 한편, 2003년 미국의 부시 대통령이 제창한 대량 살상무기 확산방지구상(PSI: Proliferation Security Initiative)¹⁰⁾도 소위 불량국가들에 의한 WMD 관련 물질의 확산시도를 다른 국가들이 공동으로 차단하려는 국제적 시스템 구축을 목적으로 하고 있다.

이러한 핵 확산 방지를 위한 레짐의 창설과 정책의 확장이 지속적으로 수행되었지만, 인도, 파키스탄, 이스라엘 그리고 북한은 국가 안보의 이수를 표방하면서 핵무기 개발을 실제화시키고 있다. 또한 미국의 핵우산 정책은 오히려 미국의 핵우산의 보호를 받는 국가들과 적대적 관계에 있는 상대국들로 하여금 핵무장을 촉발시킬 수 있다는 비판을 받아왔다. 그러나 역사적으로 볼 때 핵 개발을 도모하는 국가들은 특정한 명분을 통해 핵보유의 정당성을 내세우지만 실제로는 자신들의 이익에 따라서 행동을 하였다. 핵 개발을 시도하는 국가들 중 어떤 국가도 미국이 다량의 핵무기를 유지하고 있고, 또 핵무기 감축 협정의 수행이 지지부진하기 때문에 핵무기 개발을 시도한다고 주장하지는 않았다(Younger 2009, 136).

핵의 사용을 규율하는 레짐을 마련할 때는 그에 따른 장점과 단점이 모두 고려되어야 한다. 그러한 조약의 입안을 지지하는 입장에서는 NPT와 같은 다자간 레짐을 통하여 핵 확산을 저지할 수 있을 것이다. 또한 NPT의 틀 속에서는, 핵보유국들은 핵실험을 할 수 있고 비 보유국들은

9) 쟁거위원회는 1974년 스위스의 쟁거(Zangger) 교수에 의해 수출관리의 대상이 되는 핵물질 관련 품목이 리스트로 합의되면서 비롯되었다. 36개국이 가입하여 쟁거 리스트에 수록된 품목에 대한 수출관리를 실시하고 있다.

10) 대량살상무기의 범세계적 확산을 막기 위하여 미국이 주도하는 국제적인 협력방안이다. 이는 대량살상무기와 관련물품의 선적, 운반 등을 저지하고, 확산 방지를 위한 국제사회의 공조노력이 구현된 정책구상이다(전성훈 2007).

실험을 할 수 없는 것과 같은 차별성이 존재하기 때문에 CTBT와 같은 레짐질서는 그러한 차별성을 해소할 수 있다고 평가한다(Medalia 2005). 실천 가능성과는 별개로 CTBT는 핵무기의 개발을 방지하고 미래의 핵 위협을 줄일 수 있는 방안의 레짐체제로서 이해할 수 있을 것이다.

IV. 핵 확산의 문제: 확산 방지의 성공과 실패

핵 확산을 방지하기 위하여 만들어진 NPT를 중심으로 한 핵 비확산 레짐은 탄생 이후 우여곡절을 겪었다. 그렇지만 1968년 NPT 탄생 이후의 비확산 정책의 가시적인 성과도 주목할 만하다. 그동안 핵개발을 고려했던 적어도 19개 정도의 국가가 핵개발 계획을 폐기했고, 벨로루시와 카자흐스탄, 우크라이나, 남아공 등 4개국은 보유하던 핵무기를 포기했다. 핵무기 개발을 위한 기술적 능력을 갖고 있는 다른 많은 나라들도 적어도 현 상태에서는 비핵화의 한 선택적 결정을 한 것으로 평가할 수 있다.

물론 핵개발을 포기하는 국가들의 사례도 자국의 이익에 따른 전략적 선택으로 읽혀진다. 스웨덴, 스위스, 아르헨티나, 브라질, 그리고 남아프리카 공화국 등은 모든 핵 관련 프로그램을 중단하기로 결정하였다. 이 프로그램을 종료하는 선택과정은 복잡하지만 상당부분은 경제적 파급 효과와 연관되어 있고, 자국이 국제무대에서 평화애호 국가로 각인되기를 바라기 때문인 것으로 보인다. 즉, 이러한 선택은 국가 정체성과 연관되고 나아가서 국제 사회의 눈으로 볼 때 ‘좋은 국가’로 브랜드화 되기를 바라는 것이다(Hymans 2006, 32). 군사적인 안전뿐만 아니라, 경제, 사회 부문을 포괄하는 총체적인 국가의 안전 보장의 차원에서 보면 반드시 핵무기를 통한 국가 안보가 더 우위에 있다고 볼 수는 없다.

또 다른 사례로서 한국은 1970년대에, 대만은 1980년대에 핵무기 개발 관련 프로그램을 비밀리에 추진한다는 의심을 받았다. 그러나 미국에 의해 안보와 관련된 원조 중단 등을 통해 압력이 행사되고, 동시에 미국에

의해 안보 우려가 해소되면서 그 계획이 중단되었다. 또한 벨로루시, 카자흐스탄, 우크라이나 등은 안전보장과 경제적 지원 문제의 수단이 복합적으로 작용하면서 당사국에 의한 핵 포기가 실천되었다. 북한의 경우도, 이와 유사한 안보 문제에 대한 보장과 경제적 지원이 결합되면서 1994년부터 2002년까지 핵동결을 선언했다. 리비아의 경우는 핵물질을 비롯한 대량살상무기(WMD)로 인해 국제적 제재와 고립상태에 빠져 있다가, 2003년 자발적으로 모든 핵물질과 핵시설을 공개하면서 폐기를 실천하였다. 이와 동시에 미국과의 관계개선은 물론 국제적인 관계정상화와 경제 제재 해제를 얻어 내었다.

<표 1> 1945년 이후 핵 확산 방지와 방지 실패의 사례

시도하지 않음 (핵개발 금지)	시도 (제한/폐기)	확보 후 포기	시도 중	핵보유
그 외 모든 나라	네덜란드	남아공	시리아	미국
	노르웨이	벨로루시	알제리	북한 (2002~현재)
	독일	우크라이나	이란	소련/러시아
	루마니아	카자흐스탄		영국
	리비아			이스라엘
	북한 (1994~2002)			인도
	브라질			중국
	스웨덴			파키스탄
	스위스			프랑스
	아르헨티나			
	오스트레일리아			
	유고슬라비아			
	이라크			
	이집트			
	이탈리아			
	인도네시아			
	일본			
	캐나다			
	타이완			
	한국			

출처: (Haas et al. 2010, 265).

핵 확산을 방지하는 비확산 정책은 핵무장을 하려는 국가의 내적 동기 유발 요인을 해소시킴으로써 성공을 거두었다. 또한 비핵화 레짐 등을 통한 국제적인 제재 조치도 효과적으로 기능하였다고 볼 수 있다. 특히 핵 포기를 결정한 남아프리카 공화국, 우크라이나, 리비아의 사례를 통해 핵 확산 방지에 대한 국가별 사례를 유형화할 수 있을 것이다.

우선 첫 번째는 리비아의 경우이다. 리비아는 핵개발을 시도하여 핵보유의 최종 단계에서 핵무기 보유의 포기 결단을 내렸다. 리비아가 핵무기를 포기한 이유는 국제사회의 제재로 인한 경제난의 심화 및 외교적 고립 그리고, 카다피(Muammar Gaddafi) 정권유지를 위협하는 대내외적 요인 등이 복합적으로 작용했던 것으로 보인다. 말하자면 국제사회의 경제 제재는 리비아의 경제상황을 극도로 악화시켰을 뿐만 아니라, 국제사회의 경제제재가 구체화되면서 리비아 정부는 핵무기 개발에 필요한 자금과 물자를 조달하는 데 상당한 곤란을 겪었다.

또한 긴축재정과 경제침체가 지속되면서 장기간의 마이너스 성장 및 30%가 넘는 실업률, 살인적 물가상승, 임금 동결, 보조금 삭감 등 경제적 어려움이 중첩되었다. 이러한 경제제재와 함께 리비아는 국제사회에서 외교적 고립을 경험하였다. 리비아가 항공기 테러를 감행한 후, 1980년 리비아와 수교를 맺은 83개 국가 가운데 15개 국가가 1985년까지 리비아와의 국교단절을 선언하였다. 같은 기간 리비아와 외교관계를 맺지 않은 국가는 149개국에서 160개국으로 증가하였으며, 이는 1995년 유엔 안보리 제재가 적용된 후 186개국으로 늘어났다(조동준 2007).

리비아는 국제사회가 부과한 경제제재로 인해 심각한 경제적 곤란을 겪었으며, 이는 국민들의 생활고로 이어졌다. 국민들은 어려운 경제여건으로 인해 정권에 대한 불만을 표출하였고, 이렇게 고조된 불만은 카다피 정권의 유지를 크게 위협하는 요인으로 작용하게 되었다. 더불어서 미국이 이라크를 침공하고 후세인을 체포하는 상황이 전개되자, 카다피 정권은 미국의 군사적 조치에 대해 위협을 느끼고, 강경 반미노선을 전환하게 되었다. 리비아는 미국이 이라크를 침공한 2003년 3월 영국과 대량살상무기 개발 포기 의사를 타진하였으며, 이후 미국과도 비밀협상에 돌입하였다(조동준 2007). 리비아는 다자적 제재가 부과되는 상황에서 심각한

경제적 어려움에 직면하면서 안보적 위기 상황도 심각하게 전개되자 이를 타개하기 위한 선택적 방안으로서 핵포기의 결정을 하게 되었다. 국제사회의 입장에서는 리비아에 대한 정치적, 경제적 보상을 통해 핵보유 포기라는 자발적 결정을 이끌어낸 사례로 볼 수 있다.

두 번째는 남아프리카공화국과 우크라이나의 경우이다. 남아공은 자국을 둘러싼 안보환경이 변화되고, 인종차별 정책에 대한 국제압력이 거세지면서, 심각한 경제난을 경험하였으며 리더십이 교체되는 등 일련의 사건을 통해 핵무기 포기 결정을 내리게 되었다. 먼저, 1985년 3월 고르바초프(Mikhail Gorbachev)가 구소련의 서기장으로 취임한 후 고르바초프는 구소련의 개혁 개방을 추진하였다. 이러한 개혁 개방 정책은 남아공 주변의 안보환경을 개선시켰다(조명철 외 2010, 70-71).

특히, 1988-89년 앙골라, 모잠비크에 대한 구소련의 지원 감소는 이들 국가의 공산주의 세력 감소를 야기하였고, 이에 따라 남아공을 둘러싼 안보적 차원의 위협 요인이 줄어들게 되었다. 또한 남아공의 인종차별정책과 함께 남아공의 핵 보유 시도는 국제사회의 압박에 대한 보호막이 아닌 압박을 더욱 가중시키는 요인이 되었다. 1970년대 국제사회는 남아공에 무기금수와 경제 제재를 가했을 뿐만 아니라, 유엔이 주관하는 활동에 참여하는 것도 금지시켰다. 이에 따라 남아공은 1984-93년까지 유엔총회에 대표단을 파견하지 않는다. 또한 1985년 5월 미국, 독일, 프랑스는 남아공과의 핵협력을 중단하고, 1986년 미국은 남아공의 핵무기 개발과 관련된 일체의 협력활동을 중지한다고 선언하였다(장성욱 2005).

미국을 포함한 국제사회로부터 투자회수조치를 포함한 다양한 국제적인 금융·재정적 압박조치로 심각한 경제난을 겪고 있는 남아공 정부는 1989년 9월에 취임한 드 클라크(De Klerk)대통령이 반전을 모색하였다. 또한 남아공 내부적으로도 1980년대부터 흑인운동이 집단적 세력으로 확장되면서 사회적 영향력을 행사하기 시작하였다. 일례로 1987년 7월 흑인운동의 여러 분파들이 모여 연방민주독립이라는 흑인정당을 창당하였고, 이후 흑인운동 세력집단은 남아공 외화수입의 가장 중요한 비중을 차지하는 금광을 중심으로 각종 파업 조치가 이루어짐으로써 남아공의 경제상황은 더욱 악화일로를 걷게 되었다. 이러한 상황 속에서 국제사회에서

의 고립을 탈피하고, 남아공의 경제난을 타개하기 위해 인종차별 금지정책을 추진하였고, 이 과정에서 서방의 지지를 획득하는 수단으로 핵무기 포기 결정을 내렸다. 1990년 2월 인종차별정책의 포기를 결정하고, 핵무기 프로그램을 해체하는 과정에 돌입하였다(장성욱 2005).

우크라이나의 경우는, 자체적인 핵개발 의지와 정책이 결합되어 핵보유국이 된 것은 아니었다. 외부적 상황 변화에 따라 핵보유국이 되었다가 협상을 통해 핵무기를 포기하게 되었다. 우크라이나는 소련이 자국 영토 내에 배치한 핵무기를 그대로 보유한 채 1991년 구소련연방으로 분리, 독립함에 따라 핵무기를 보유한 국가가 되었다. 우크라이나는 독립 후 일정 기간 핵무기를 보유하였다. 그 이유는 미국 및 러시아와 핵 포기 후 우크라이나에 대한 안전보장 및 경제보상을 논의하기 위한 협상전략에 기인하였다. 우크라이나가 핵무기를 보유한 근본 원인은 러시아의 압력에 대처하고, 미국과의 관계를 개선하여 미국으로부터 안전보장과 경제보상을 얻기 위함이었다(Blank 1994).

소련 연방체제가 붕괴된 이후 신생독립국이었던 우크라이나는 1994년 미국, 러시아와 안보협력을 보장하는 3자 협정(Trilateral Agreement)을 체결하였다. 이 협정의 주요 내용은 미국과 러시아가 우크라이나 측에 대하여 선제 핵무기 불사용을 포함한 안전보장을 확인하고, 우크라이나는 모든 핵탄두를 러시아 측에 이전하며, NPT에 가입한다는 것이다(입갑수 외 2013, 170-172). 이를 통해 러시아의 잠재적 위협에 대한 안전보장의 틀이 마련되었고, 이는 핵무기를 포기하는 요인으로 작용하였다. 또한 우크라이나는 국제사회, 특히 서방국가들과 협력관계를 새롭게 구축하려는 강한 의지를 갖고 있었다. 크라프츠크(Leonid Kravchuk) 대통령과 그를 이은 쿠즈마(Leonid Kuchma) 대통령을 비롯한 우크라이나 지도부는 시장경제를 성공적으로 도입·정착시키며, 개혁에 필요한 재원을 충당하기 위해서는 외부의 경제적 지원이 필수불가결함을 인식하였다. 이는 자국 정치체제의 안정에도 매우 중요한 요인으로 작용하였다.

더불어서 우크라이나 국민들이 가지고 있는 핵 보유에 대한 부정적 인식은 정치 엘리트들이 핵보유의 포기를 결정하게 한 주요 변수가 되었다. 1993년 우크라이나 정부가 내린 비핵화 결정에 대한 국민들의 여론은 매

우 긍정적이었다. 과반에 육박하는 여론조사 응답자가 비핵화 결정에 대하여 찬성을 표하였다. 이러한 우크라이나 국민들의 비핵화 지지의 입장은 체르노빌 원전사고(Chernobyl Nuclear Accident)¹¹⁾가 큰 영향을 미쳤다고 볼 수 있다(조명철 2010). 이러한 핵 포기를 결정한 세 나라의 사례를 <표 2>를 통해 정리해보면 다음과 같다.

<표 2> 핵 포기 요인 유형

분류	리비아	남아프리카공화국	우크라이나
국제 안보정세의 변화	- 미국의 이라크 침공, 후세인 체포 등 일련의 사건을 통해 대미 강경노선의 리스크 증대	- 소련의 해체에 따라 소련 지원을 받는 주변 세력이 안보적 위협요인 경감	- 소련으로부터 독립 이후, 미국, 러시아와 3자 협정 체결
국제적인 압력과 제재	- 유엔 안보리 결의안 제731호, 제748호, 제883호 적용 - 미국의 압력 증대- 외교적 고립 심화 (국교단절 증대)에 따른 경제난 심화	- 국제적인 차원의 남아공에 대해 무기금수와 경제제재 등 단행 - 유엔회의에 남아공의 참석 불허 - 남아공에 대한 투자철회 운동 전개 - 심각한 경제난 당면	- 경제난 타개를 위한 국제사회의 경제 지원이 절실하게 되어 경제협력 관계 구축, 강화의 필요성

11) 1986년 4월 26일 우크라이나 공화국 수도 키예프시 남방 130km 지점에 있는 체르노빌 원자력 발전소의 제4호 원자로에서 발생한 20세기 최대·최악의 대사고. 사고 당시 31명이 죽고 피폭 등의 원인으로 1991년 4월까지 5년 동안에 7,000여 명이 사망했고 70여 만 명이 치료를 받았다. 이 사고로 방출된 방사능의 총량은 1억 큐리(Ci: curie)에 이르는 것으로 추정되었으며, 기상의 변화에 따라 유럽 전역에 확산되었고 그 일부가 아시아권의 국가들에게까지 도달하였다 (<http://www.scienceall.com/dictionary/dictionary.sca?todo=scienceTermsView&classid=&articleid=255561&bbsid=619&popissue>. (2013년 7월 20일 검색)).

지도자의 리더십	- 카다피의 전격 결정으로 핵 프로그램 폐기와 국제사찰단 검증 수용	- 비핵화를 선호하는 지도자로 드클라크 대통령으로 리더십 교체	- 비핵화에 대한 크라프츠크, 쿠즈마 대통령 등 정치엘리트들의 의지
국내적 요인	- 국내 경제 침체 등 생활고 가중으로 인한 국민들의 불만 고조	- 흑인운동이 집단적 세력으로 확장, 정부에 대한 압력 가중.	- 체르노빌 사고로 인한 핵 보유에 대한 국민의 부정적 인식이 핵 보유 반대 여론 형성

출처: (조명철 외 2010, 90-98)을 필자가 재구성.

V. 결론

핵무기는 엄청난 파괴력으로 인하여 인류 생존에 가장 큰 위협으로 존재하고 있다는 것은 명약관화한 사실이다. 핵무기의 확산이 국제질서의 안정에 어떠한 영향을 미칠 것인가에 관해서는 양론이 존재하지만, 핵무기 확산에 따른 국제적 안보 리스크의 증대는 피하기 어렵다. 따라서 핵무기의 확산을 방지하고 궁극적으로 핵군축을 이룩하기 위한 수단으로서 비핵화 레짐은 중요한 의미를 갖는다. 비핵화를 위한 레짐이 정립된 하나의 국제 제도적 틀로서 기능할 수 있었던 것은 미국 등 주요국가들의 지도적 역할이 중요하게 작용한 것뿐만 아니라 대다수의 국가들이 핵 확산 방지에 대한 광범한 동의가 존재했기 때문이다.

현실적으로 핵무기의 확산을 억제하고, 궁극적으로 핵무기를 감축, 폐기하고, 핵을 평화적으로 사용하려는 핵 확산 방지 레짐의 근본 취지를 달성하기 위해서는 다차원적인 변수들을 고려해야 한다. 모든 나라에 대량살상무기 확산방지를 위한 효과적인 수단을 사용하도록 요구하는 유엔 안보리결의 1540호¹²⁾와 같은 국제적 차원의 제재 조치 및 NPT의 적용과

12) 유엔 안전보장이사회는 2004년4월28일 결의안 1540호를 만장일치로 채택하였다. 그 내용은, 테러리즘에 대한 결의 1373호에 이어 안보리 역사상 두 번째로 특정

더불어서 대량 살상무기 확산방지를 위한 PSI과 같은 새로운 방안은 공급 측면의 통제를 보다 엄격히 실행하기 위한 방안들이다. 그러나 이러한 실천력을 담보한 조치들이 효과를 발휘하려면 핵보유를 현실화하려는 국가들의 의지에 영향을 미칠 수 있는 관련 정책이 함께 추진되어야 효과성을 가지게 된다고 볼 수 있다. 따라서 핵개발의 초기 단계에서부터 핵개발이 어느 정도 진전된 단계에 이르기까지 핵무기 개발과 연관된 국제레짐 체제는 중요한 의미를 가지고 있다(Younger 2009, 3). 핵무기의 확산을 불가피한 현상으로 이해하거나, 이미 저질러진 핵개발 상황을 그대로 인정한다면 핵 확산의 관성이 더욱 확대될 수도 있다. 따라서 좀 더 창의적이고 적극적인 핵 비확산 레짐 구상과 실천적 정책 대안이 필요할 것이다.

그러나 국제적 노력과 더불어서 핵개발을 기도하는 국가의 정책적 선택, 국내외적 요소 등이 핵 확산을 억제하는 방향으로 복합적으로 작용해야 한다. 리비아, 남아공, 우크라이나 등 핵개발의 시도 혹은 핵보유의 상황에서 이를 포기하는 선택을 이들 국가들이 왜 결정했는지를 분석해보면, 우선, 안보불안 요소가 상당 정도 해소되고 둘째로는 국제적 압력이 가중되면서 직면한 정치, 경제적 어려움이 심화되고, 세 번째는 핵 포기 에 대한 최고 정책결정자의 입장 변화, 국내적 정치상황 변화 등으로 정리할 수 있다.

물론 국가에 따라 상대적으로 각 요인의 비중이 차별적으로 작용한 측면은 있을 것이다. 예를 들면 리비아의 경우는 국제적 압력과 정세변화가 주요한 요소로 작용한 것으로 이해할 수 있다. 우크라이나는 핵 보유에 대한 국민들의 부정적 인식이 팽배한 가운데 안보 위기해소, 경제적 보상

국제안보 위협이 아닌 일반적 안보위협에 대해 유엔헌장 제7장의 권능을 인용한 조치이다. 특히, 동 결의는 종래 비확산 레짐과 달리 불법거래와 관련한 대항수단에 금융조치까지 포함하는 특징이 있다. 한편, 결의 1540의 제10항(모든 국가들의 협력적 행동 촉구)은 미국이 주도하는 확산방지구상(PSI : Proliferation Security Initiative)에 대한 정당성을 부여하는 근거로 인용되기도 한다. 또한 모든 유엔 회원국에게 비확산·수출통제 입법과 집행을 의무화하고 관련 국내조치 결과를 담은 국가별보고서를 6개월 안에 제출토록하였다(http://www.mofat.go.kr/webmodule/htsboard/hbd/hbdread.jsp?typeID=6&boardid=95&seqno=307423&c=&t=&pagenum=1&tableName=TYPE_DATABOARD&pc=&dc=&wc=&lu=&vu=&iu=&du). (2013년 7월 23일 검색)).

이라는 전략적 선택을 통해 핵 포기를 선언하였다. 한편, 남아공의 경우도 안보정세 변화와 더불어서 리더십의 교체 등이 주요한 변수로 작용했다고 평가된다.

이러한 분석적 성찰에 입각해서 한반도에서 진행 중인 북한 핵문제에 줄 수 있는 정책적 함의를 찾아볼 수 있을 것이다. 우선 국제적인 차원의 대처로서 북한에 대한 제재를 지속하되 북한의 경제구조가 다른 국가들과는 다르다는 것을 인식하고 북한의 특수상황에 유효한 실천적 방안을 강구할 필요가 있다. 남아공이나 리비아, 우크라이나의 경제구조를 살펴보면 대외개방도가 높아 다른 국가들에 대한 의존도가 높았다. 따라서 국제적인 제재 조치가 상당한 효과를 거두었다. 그러나 북한은 이른바 자립 경제노선을 표방하면서 폐쇄경제체제를 지속하고 있어 대외의존도가 매우 낮은 경제구조를 갖고 있는 한편, 특별히 중국에 대한 의존도는 상대적으로 매우 높다. 북한의 대외무역에서 중국이 차지하는 비중은 80%를 상회하고 있다. 따라서 국제적인 제재의 경우, 중국과의 협의를 통해 실효성이 확보될 수 있는 방안을 찾아야 할 것이다.

둘째로는, 북한의 대외적 안전의 유지 및 정권안보에 대한 우려를 해소해 줄 수 있는 조치를 상정해볼 수 있다. 우크라이나가 핵무기 포기를 주저한 주된 요인 중 하나는 러시아로부터의 안보위협 가능성으로 인한 안보불안에 기인한 것이었다. 이러한 우크라이나의 우려를 해소하는 방안으로서 미국과 러시아가 우크라이나의 안보 및 평화유지에 협조하겠다는 3자 협정서가 체결되었다. 북한 역시 핵무기 개발·보유의 가장 큰 요인은 국내외적 안보확보 및 김정은 정권의 존속문제일 것이다. 이에 따라 기존의 6자회담의 틀을 활용한 다자간 안보레짐의 구축 방안이나, 전향적인 입장에서 실효적 조치를 위해서는 한국, 북한, 미국, 중국의 4자 합의에 바탕을 둔 제도적 틀의 방안을 검토해볼 수 있을 것이다.

그런데 북한의 핵 포기 문제는 북한의 자체적인 문제뿐만 아니라 주변 여건 변동에 따라 장기화될 가능성을 내포하고 있다. 따라서 지난한 해결과정 속에서 대화와 제재의 원칙적 요소는 분명히 견지되어야 한다. 국제적 제재를 포함해서 한국과 미국의 기본 입장도, 협상을 통한 외교적 해결 노력이 가시적 결과를 도출할 때까지 제재의 원칙도 고수되어야 할

것이다. 일관된 정책과 메시지가 북한 지도부에 전달되면 북한도 새로운 기대감이나 불안감을 배제하고 지속적인 외교적 협상에 임할 수 있을 것이다.

또한 한국과 미국을 포함한 국제사회는 북한과의 핵 포기 협상과정에서 제공할 경제적 인센티브도 충분히 고려해야 할 것이다. 우크라이나와의 핵 포기 협상과정에서 우크라이나의 안전을 보장하는 체계를 구축했을 뿐만 아니라 경제지원도 보장하였다. 기존의 핵 포기 사례가 북한의 경우에 어느 정도 실천적 사례로서 적용될 수 있을지는 의문의 여지가 있다. 그러나 북한이 내세우고, 필요로 하는 부분에 대한 북한의 특수이익을 고려한다면 정권의 생존 및 체제 안보와 더불어서 경제적 요소들은 북한의 선택적 결정에 중요한 유인을 제공할 수 있을 것이다. 물론 이미 인지하고 있듯이 북핵문제의 해결과정은, 우크라이나, 리비아, 남아공, 또는 세계 어느 국가의 핵 확산 저지와는 매우 다른 독특한 케이스로 평가될 것이다.

| 참고문헌 |

- 이헌경(2008). “북한의 핵무장 목적과 대미 전략적 목표.” 『세계지역연구 논총』. 제26집. 제3호, pp. 129-153.
- 입갑수·문덕호(2013). 『유엔 안보리 제재의 국제정치학』. 서울: 한울아카데미.
- 장성욱(2005). “남아프리카 공화국의 핵무기 개발 및 해체 사례 연구.” 『동아시아 연구』. 제11호, pp. 125-141.
- 전성훈(2007). 『확산방지구상(PSI)과 한국의 대응 PSI』. 서울: 한국언론재단.
- 조동준(2007). “리비아의 비핵화 선택 연구.” 『북핵문제 해결과 한반도 평화체제』. 판교: 세종연구소.
- 조명철·김지연·홍익표(2010). “핵 포기 국가에 대한 국제사회의 경제개발 지원경험이 북한에 주는 시사점.” 『연구보고서 10-24』. 서울: 대외경제정책연구원.
- 마이클 T. 스나르·D. 닐 스나르(2006). 『세계화의 도전과 대응 글로벌 이슈』. 김계동 역. 서울: 명인문화사.
- 피터 M 하스·존 A. 허드·베스 맥브래트니(2010). 『세계화의 논쟁: 국제관계 접근에서의 찬성과 반대논리』. 김계동 역. 서울: 명인문화사.
- Alexander, Ronni(1994). *Putting the Earth First: Alternatives to Nuclear Security in Pacific Island States*. Honolulu, Hawaii: Matsunaga Institute for Peace.
- Baker, Steven J.(1976). "Monopoly or Cartel?." *Foreign Policy*. Vol. 23.
- Blank, S.(1994). *Proliferation and Nonproliferation in Ukraine: Implications for European and US Security*. PA: US Army War College.
- Jo, Dong-Joon and Erik Gartzke(2007). "Determinates of Nuclear Proliferation." *Journal of Conflict Resolution*. Vol. 51.
- Hymans, Jacques E. C.(2006). *The Psychology of Nuclear*

- Proliferation: Identity, Emotions, and Foreign Policy.* United Kingdom: Cambridge University Press.
- Kimball, Daryl G.(2012). "Nuclear Sword of Damocles." *Arms Control Association*. November.
- Krasner, Stephan D.(1983). *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press.
- Kreiger, David and Carah Ong. "Disarmament: The Missing Link to an Equitable Non-Proliferation Regime." Nuclear Age Peace Foundation. https://www.wagingpeace.org/articles/2004/03/26_road-proliferation.htm. (2013년 7월 15일 검색)
- Lavoy, Peter R.(1993). "Nuclear Myths and the Causes of Nuclear Proliferation." *Security Studies*. 2.3/4.
- Mearsheimer, J.(1990). "Back to the future: instability in Europe after the Cold War." *International Security*.
- Medalia, J.(2005). "Nuclear Weapons: Comprehensive Test Ban Treaty." <http://www.history.navy.mil/library/online/nucwepsteban.htm>. (2013년 7월 일 검색).
- Meyer, Stephen M.(1984). *The Dynamics of Nuclear Proliferation*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Myers, Desaix B.(1977). *The Nuclear Power Debate*. New York: Praeger Publishers.
- Poneman, Daniel(1982). *Nuclear Power in the Developing World*. London: George Allen & Unwin Publishers Ltd.
- Potter, William(1982). *Nuclear Proliferation and Nonproliferation*. West Germany: Gunn & Hain Publishers Inc.
- Sagan, Scott D. and Kenneth N. Waltz(2002). *The Spread of Nuclear Weapons: A Debate*. Renewed. New York: W.W. Norton.
- Sagan, Scott D.(2006). "Nuclear Instability in South Asia." Jarvis, Robert and Robert J. Art. *International Politics Enduring Concepts and Contemporary Issues*. 8th ed. New York:

Longman.

The Harvard Study Group(1983). *Living with Nuclear Weapons*.
Cambridge, MA: Harvard University Press.

Venter, Al J.(2007). *Allah's Bomb: The Islamic Quest for Nuclear
Weapons*. Guilford: The Lyons Press.

Younger, Stephen M.(2009). *The Bomb: A New History*. 1st. New
York: Harper Collins Publishers.

IAEA <http://www.iaea.org>. (2013년 6월 30일 검색)

http://en.wikipedia.org/wiki/Second_strike. (2013년 7월 17일 검색)

[http://www.scienceall.com/dictionary/dictionary.sca?todo=scienceTermsV
iew&classid=&articleid=255561&bbsid=619&popissue](http://www.scienceall.com/dictionary/dictionary.sca?todo=scienceTermsView&classid=&articleid=255561&bbsid=619&popissue). (2013년 7
월 20일 검색)

[http://www.mofat.go.kr/webmodule/htsboard/hbd/hbdread.jsp?typeID=6&
boardid=95&seqno=307423&c=&t=&pagenum=1&tableName=TY
PE_DATABOARD&pc=&dc=&wc=&lu=&vu=&iu=&du](http://www.mofat.go.kr/webmodule/htsboard/hbd/hbdread.jsp?typeID=6&boardid=95&seqno=307423&c=&t=&pagenum=1&tableName=TYPE_DATABOARD&pc=&dc=&wc=&lu=&vu=&iu=&du). (2013년
7월 23일 검색)

| 논문투고일 : 2013년 07월 30일 |

| 논문심사일 : 2013년 08월 05일 |

| 게재확정일 : 2013년 08월 16일 |

ABSTRACT

Journal of Asia-Pacific Studies Vol. 20, No. 2 (2013)

**International Politics of Nuclear
Proliferation:
The Implication of North Korean nuclear Issue**

Young-Jae Kim

(Dept. of Political Science and Diplomacy, Cheongju Univ.)

North Korea's recent nuclear proliferation has amplified the international crisis in Northeast Asia. The diffusion of nuclear weapon is one of the most pressing international security matters after the cold war period. The threat of nuclear war, since the Cuban Missile Crisis, continues to rise and fall, an ever-present threat. However, the extent of nuclear risk is going through a transition.

The purpose of this study is to analyze nuclear proliferation as an international political issue. After analyzing the relationship between nuclear proliferation and international order aspects, the process of nuclear proliferation will be analyzed along with the transition of regime. Focusing on nuclear proliferation as a threat, this thesis will analyze the cases of success and failure in nonproliferation and classify cases of nuclear renunciation. The results of the analysis will be related in relation to policies in the Korean peninsula.

Key words: Nuclear Proliferation, Security, NPT, Nuclear Non-Proliferation Regime, Nuclear Renunciation, North Korea