

NPT 有用性 한계의 극복 방향

미국의 인도 핵무기용인과 NPT 파급영향

정 철 호 지음

NPT 有用性 한계의 극복 방향
미국의 인도 핵무기용인과 NPT 파급영향

정 철 호 지음



NPT 有用性 한계의 극복 방향

미국의 인도 핵무기용인과 NPT 파급영향

정철호 지음

차례

I. 서론 _ 5

II. NPT에 대한 인도의 도전과 교훈 _ 9

1. 인도의 핵무기보유 전략과 NPT 도전
2. 미국의 인도 핵무기 일방적 용인 파장
3. NPT의 대 인도 핵비확산 억제의 한계
4. 인도의 NPT와의 관계 설정 시나리오

III. NPT와 핵비확산 유용성 _ 22

1. 핵비확산 이론적 접근
2. NPT의 3대 기본 틀과 비확산 영향
3. NPT의 핵확산 억지 노력 성과

IV. NPT 유용성의 한계 _ 40

1. 핵 비확산체제 구축과 핵보유국의 차별성
2. NPT의 본질적 보편성 결여
3. 미국의 '핵 패권' 강화와 임의적인 NPT 이용
4. 핵보유국의 IAEA 통한 사찰제도 차별적 적용
5. 핵군축의 모호성과 NPT 非당사국 통제 불가

V. NPT 체제 발전과 핵비확산 레짐 보완 방안 _ 54

1. 현 NPT철폐, 새로운 핵비확산레짐 구축:
2. NPT 수정 딜레마와 '장애 NPT' 의 불가항력적 유지
3. NPT 한계 보완 위한 FMCT 레짐 강화
4. NPT보완 위한 국제 핵비확산 레짐 강화와 발전

VI. 결론 _ 76

요약문 _ 85

NPT 有用性 한계의 극복 방향

미국의 인도 핵무기용인과 NPT 파급영향

I. 서론

핵무기는 20세기에 들어서면서 국제질서를 형성하는데 있어 작용된 안보레짐의 물리적 수단 가운데 가장 결정적인 무기체계이다. 핵무기의 가공할 파괴능력은 1945년 8월 미국의 일본 핵무기 공격으로 일어난 피해규모로 증명되었다. 이로 인하여 미국은 인류에 측면에서 핵무기로 인한 인적피해를 막고, 상대 경쟁국의 핵무기 확산을 방지하기 위하여 핵비확산 레짐(nuclear non-proliferation regime)을 구상하였다. 1950~60년대에 걸쳐 영국과 프랑스의 핵무기 개발에 이어 중국까지 핵실험에 성공하자, 미국과 소련은 핵전쟁 방지를 위한 대응책을 양국의 주도하에 이들 국가와 협의하였다. 미, 소 양국은 ‘핵역지론’을 근간으로 핵비확산을 위한 강제적 장치로 ‘핵확산금지조약(Nuclear Non-Proliferation Treaty: NPT)’ 체제를 구축하였다.¹⁾

1) 1945년 미국의 핵무기 보유 이후, 1949년 소련, 1952년 영국, 1960년 프랑스, 그리고 중국이 1964년에 핵무기 보유를 선언하였다. 중국의 핵무기 보유 이후, 미국과 소련은 핵비확산을 위한 제도로 ‘핵확산금지조약(NPT)’을 마련하였다. 1969년 6월 유엔에서 동 조약 지지결의 채택 이후, 1970년 3월 5일 조약이 발효되었다. 2011년 현재 유엔안보리 상임이사국과 동일한 미, 영, 프, 러, 중을 포함한 5개 핵보유국을 비롯하여 189개국이 동 조약의 가맹국이다. 한국은 1975년 4월 23일 정식 비준국이 되었다. 북한은 1985년 12월 12일 가입하였으나 1993년 3월 12일 탈

6 NPT 有用性 한계의 극복 방향

한편, NPT는 국제조약 성격으로 볼 때 일반적으로 차별성(discrepancy)이 배제되고 보편성(universality)이 보장되는 다른 조약과 달리, 핵무기 보유국에게만 특권을 부여하는 전형적인 불평등, 차별성 있는 조약으로 인식되고 있다. NPT 제9조 3항에서 조약상 “핵무기 보유국은 1967년 1월 1일 이전에 핵무기 또는 기타의 핵폭발장치를 제조하고 폭발한 국가”로 명시하고, 제1조와 제2조에서 미국, 구소련(러시아), 영국, 프랑스와 중국 5개 국가이외에는 핵무기 보유를 절대 금지하고 있기 때문이다. 이 국가들은 유엔 안보리 상임이사국(P5)들과 일치하는 국가들로서 세계질서 구도형성에 상대적으로 우월한 영향력을 미치고 있는 선진국들이다. 즉, NPT는 강대국들이 핵무기 독점을 통해 국제질서에 영향력을 행사하기 위하여 구축한 배타적인 레짐의 한 수단으로 볼 수 있다. 유엔 안보리 상임이사국들이 확보한 거부권(veto right)제도와 같은 맥락에서 이들 국가들만이 NPT의 ‘핵무기 보유국’으로 보장을 받고 있다.

이러한 강대국의 핵무기 보유에 관한 차별성은 NPT를 현실주의적 시각에서 볼 때, 국제정치의 현상을 현실적으로 수용한 국제레짐으로 인식할 수 있다. 그러나 강대국들이 협의하여 형성한 NPT질서가 비록, 이들 강대국과 다른 국가들 간의 차별성이 내포되어 있다 하더라도, 실질적으로는 세계적인 핵확산을 방지하고 있다. 이로써 NPT가 핵위협으로부터 대부분 국가들의 안보를 지원하고, 핵전쟁 예방을 통하여 인류 평화를 위한 공공재로서 역할을 하는 레짐이라면 핵비보유 국가들도 NPT를 수용할 수밖에 없는 것이다.

핵무기는 선진 강대국들이 그들 위주의 세계질서를 형성하는데 유용한 독점적인 무기체계로 이용해 왔다고 볼 수 있다. 자레드 다이아

퇴 선언과 1994년 6월 13일 탈퇴선언을 제출한 뒤에 미국과의 협상을 거쳐 가맹국 탈퇴를 유보하고 ‘특수지위’에 있었다. 그러나 결국 북한은 2003년 1월 탈퇴를 선언한 뒤, NPT 탈퇴국이 되었다.

몬드는 그의 저서 ‘총, 전염병과 강철(Guns, Germs, and Steel)’에서 선진국들이 강대국으로 팽창하고 세계를 지배하게 되는 수단으로써 무기에 관해 기술하고 있다. 강대국들의 팽창이 가능하게 된 것은 기술을 이용한 무기체계의 발전에 기인하고 있다. 서유럽국가들은 앞선 무기체계를 이용하여 식민지를 확보하고 이곳에서 획득한 자원으로 축적한 국가의 부를 이용하여 국제질서를 장악하였다.²⁾ 이러한 사실은 제1차 세계대전에서 탱크와 화학무기 등 신무기를 이용하여 기동력이 우세한 측이 전쟁을 주도한 것에서 드러났다. 또한, 제2차 세계대전에서는 혁신적인 기술의 발전으로 개발된 해양전력의 기동력과 항공전력의 공중우세로 전세가 결정된 것에서 확연하게 드러난다.

더욱이, 제2차 세계대전 말에 등장한 가공할 핵무기는 국제질서를 형성하는데 혁신적인 무기체계의 등장이었다. 선진국들은 이 새로운 무기체계의 위력과 국제정치적 함의를 발견하고 강대국으로 등장하기 위하여 핵무기 개발에 나섰다. 아울러 강대국들은 핵무기 독점을 위하여 그들 간의 타협으로 NPT체제를 형성하고 국제질서의 현상유지와 세력균형을 유지하고자 하였다. 즉, 다른 중소국가들의 핵무기 개발 및 보유시도를 기존 강대국들의 영향력 행사에 대한 도전으로 인식하였다. 이러한 강대국의 의도에 대응하여 인도는 핵무기 보유가 강대국이 되기 위한 필요조건으로 인식하고, NPT를 부정하며 가입하지 않았다.

한편, 약소국들은 ‘힘의 논리’를 바탕으로 한 강대국의 의사에 의해 국제정치 질서가 형성되고 있는 현실을 수용하고 있다. 기존 핵무기 보유국은 약소국들의 핵무기 개발을 강대국 중심의 국제질서에 대한 도전으로 간주하고, NPT의 강력한 관리를 통해 이들 국가들의 도전을

2) Diamond, Jared, *Farmer Power. Guns, Germs, and Steel: The Fates of Hman Societies*. W. W. Norton & Company, New York, 2005. pp. 85-92.

8 NPT 有用性 한계의 극복 방향

차단해 왔다. 그러나 1998년 인도와 파키스탄의 핵실험과 핵무기 보유선언을 계기로 그 동안 잠재되어 있던 NPT체제 밖 국가들의 수평적 핵확산에 대한 통제의 한계 문제점이 들어났다. 아울러 핵무기 보유국들의 수직적 핵확산과 핵군축의 미진한 진척은 NPT 체제를 동요시키기에 충분하였다.

특히, 2001년 미국에서 발생한 9·11사태 이후, 부시 행정부가 불량국가들과 테러집단들의 대량살상무기 사용에 대한 대응책으로 책정한 핵무기의 '선제공격(preemptive strike)' 전략은 핵무기 사용에 대한 터부를 깨뜨리는 획기적인 계기가 되었다. 이러한 미국의 핵무기 '선제공격' 전략으로 인하여 핵무기를 보유하지 않은 국가들은 핵무기 공격에 대한 자국 안보태세에 불안을 갖게 되었다. 나아가, 오히려 핵무기 공격에 대응하기 위하여 핵무기 개발을 강구하도록 하는 간접적인 충동으로 작용하였다. 이러한 미국의 핵전략은 핵무기확산을 금지하는 NPT체제의 훼손을 야기하는 주요한 동인이 되었다.

한편, NPT는 강대국의 핵비확산 의지가 반영되어 지난 40여 년간 핵무기의 '수평적 확산'을 방지하는 역할에 긍정적으로 기여하였고 평가받고 있다. NPT가 구축되기 이전인 1963년 케네디 대통령은 1970년까지 10개국, 1975년에는 15~20개국이 핵무기를 보유할 것이라고 예상한 것에 비해, 현재 실제적(de facto)으로 9개국만이 핵무기를 보유하고 있는 것으로 볼 때 핵무기 보유국가의 확산 방지는 상당히 효과가 있었다고 볼 수 있다.³⁾

그러나 북한의 핵무기 개발, 평화적 목적의 원자력 개발을 빌미로 한 이란의 핵무기 개발계획, 이스라엘 핵무기 보유에 대한 서방세계의 묵인, 그리고 2008년 미국의 인도 핵무기용인 등 사안들은 NPT 자체

3) 백진현, 핵확산금지조약(NPT)의 성과와 한계, 『핵비확산체제의 위기와 한국』, 서울: 으뜸, 2010, p.45. 재인용. Richard Reeves, *President Kennedy: Profile of Power* (1993), p. 477.

의 존재의 이유(raison d'etre)에 대하여 의문과 실효성 여부에 대한 문제를 야기 시키고 있다. NPT 권역 밖에서 핵무기를 개발, 보유하고 있는 인도, 파키스탄, 이스라엘과 같은 국가들에 대하여 NPT의 비확산 노력은 적용 불가능한 범주에 있다. 북한과 같이 NPT제도권에서 핵관련 지원을 받아 핵무기 개발 능력을 구비한 뒤, NPT를 탈퇴하여 핵무기를 개발, 보유하는 국가들에 대한 통제도 불가능하게 되었다.

그동안 잠재되어 왔던 NPT의 문제점은 근래 핵질서 체제의 한 가운데 있는 핵 패권국가인 미국이 인도의 핵무기를 사실상 용인한 것으로부터 더욱 크게 부각되었다. 이 논문은 이러한 현실로 인해 훼손된 NPT 실효성의 한계와 이를 극복하기 위한 대안을 모색하고자 한다. NPT 한계에 대한 연구범위의 대상은 인도 핵무기에 대한 미국의 용인에 따른 파장과 이에 따른 NPT에 미친 문제점에 초점을 두었다. 이 논문은 먼저, 미국의 인도 핵무기 용인이 NPT에 미친 영향을 알아보고, 이를 계기로 불거진 NPT 유용성의 한계를 분석하고자 한다. 나아가, 이러한 NPT 유용성의 한계를 극복하기 위해 NPT가 나아가야 할 방향을 모색해 보고자 한다. 또한, 핵무기확산 방지를 위해 현 NPT를 비롯한 국제 핵비확산 레짐을 보완할 수 있는 대안에 관하여 연구하고, 끝으로 이러한 대안과 관련하여 핵비확산에 관한 한국의 정책 방향의 지표를 탐구하고자 한다.

II. NPT에 대한 인도의 도전과 교훈

인도는 최초 1974년 평화적 목적이라는 명제로 핵실험을 한 이래 20여 년의 핵무기 개발을 거쳐, 1998년 5월 11일과 13일 양일에 걸쳐 포카란 핵실험장에서 5차례의 핵실험을 실시한 직후 스스로 '핵무기 보유국'으로 선언한 것은 NPT체제에 대한 정면 도전이었다.⁴⁾ 인도의

10 NPT 有用性 한계의 극복 방향

핵실험 직후 파키스탄은 5월 28일 핵실험을 성공하고 인도와 같이 ‘핵무기 보유국’으로 선언하였다. 국제사회는 서아시아에서 핵전쟁의 가능성에 대하여 우려의 반응을 보였지만, 실제로는 핵무기 보유국의 확대가능성을 열어 놓은 것에 대한 우려였다고 볼 수 있다.⁵⁾ NPT 비가입국인 인도와 파키스탄에 대하여 NPT 체제를 통하여 국제사회가 실질적인 조치로 제재를 가하는 것은 한계가 있을 수밖에 없었다. 인도의 핵실험은 핵무기 보유를 열망하거나 시도하는 국가들에게 핵무기 개발의지를 부추겨서 핵확산을 확대하는 동기를 제공하였으며, 보편성이 결여되고 핵보유국과 핵비보유국간의 차별성을 지닌 NPT에 대한 도전이었고, NPT 유용성의 한계 여지없이 드러내게 하는 계기를 조성하였다.

1. 인도의 핵무기보유 전략과 NPT 도전

인도는 핵무기 개발을 NPT가 발효되기 이전인 1950년대부터 시도해 왔다. 인도는 미국을 비롯한 강대국들의 핵무기개발에 따른 핵무기의 국제정치적 비중을 인식하고 대국으로 지향하기 위한 필요조건으로 핵무기를 인식하고 있었다. 이러한 배경은 인도가 NPT에 가입하지 않고 있는 주요한 이유의 하나였다. 또한, 중국이 1964년 핵무기 실험에 성공하여 핵무기 보유국으로 등장한 이래 인도는 중국의 안보위협에 대응하여 국가차원에서 핵무기 개발을 지속하여 왔으며, 적대국인 파키스탄에 대한 안보차원에서도 핵무기 개발은 당연한 정책으로

4) United States Information Agency, India's Nuclear Tests: 'Jingoistic Euphoria' Subsidies; Will Pakistan Flex Nuclear Muscles? May 22, 1998. <http://www.fas.org/news/india/1998/05/wwwhma22.html> (검색일: 2011. 5. 29).

5) FAS, Pakistan Nuclear Weapons: A Brief History of Pakistan's Nuclear Program, December 11, 2002. <http://www.fas.org/nuke/guide/pakistan/nuke/> (검색일: 2011. 5. 29).

인식하여 왔다.⁶⁾ 인도는 1974년 최초 핵실험 이후, 국제적으로 핵비확산레짐에 대한 역행으로 핵확산을 시도한 것에 대하여 국제적으로 핵개발과 관련한 제재를 받기 시작하였다. 그럼에도 불구하고 인도는 지속적인 핵개발로 1998년 다섯 차례의 핵실험을 성공적으로 완료하고 핵무기 보유국가로 선언하였다.

인도의 핵무기 개발계획은 외교정책과 안보전략을 고려하여 발전되어 왔다. 그러나 인근국가의 위협이 절대적인 요인으로 작용되기 보다는 다양한 국가의 이익이 상호 작용되어 개발계획이 형성되었다. 인도의 경우도 국내적으로 이상주의자(Nehruvian)와 현실주의자 간에 핵무기가 갖는 국위와 안보라는 이중성에 대하여 논란이 있어왔다. 네루정부의 이상주의적 외교정책으로 핵무기 개발은 지연되었으나 국위를 우선으로 주장하는 라자 메논(Raja Menon)제독의 주창으로 국가안보를 우선하고 병행하여 국제적으로 영향력을 확대하기 위한 핵무기 개발에 주력하게 되었다.⁷⁾

카스튼 프레이는 인도의 핵개발 정책을 안보와 국가위상 측면으로 구분하여 분석하였다. 그가 제시한 모델은 핵무기에 기반을 둔 ‘핵무기 경쟁’과 이에 상응하는 국력의 다른 요소인 ‘지역적 안보구조’를 변수로 정책분석 구도로 설정하였다. 인도의 지역안보환경에 미치는 변수는 중국과 파키스탄의 핵위협과 아울러 중국의 국제적인 위상과 파키스탄의 존재를 장애요소로 고려하고 있다. 인도는 독자적 정책결정단계에서 외교정책을 통한 국가이익을 고려하여 ‘현상유지’ 차원에서 재래식 무력으로 이 두 국가에 대응하는 국력을 증강하고 있다고

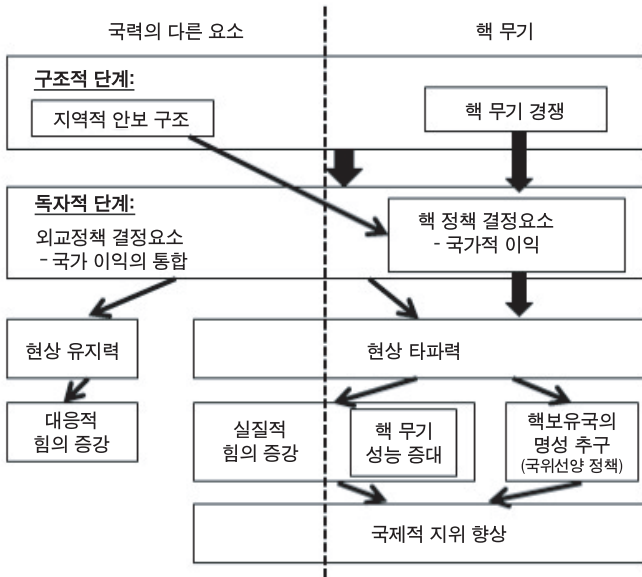
6) Ganguly, Sumit, Behind India's Bomb: The Politics and Strategy of Nuclear Deterrence, Foreign Affairs, September/October 2001. <http://www.foreignaffairs.com/articles/57247/sumit-ganguly/behind-india-s-bomb-the-politics-and-strategy-of-nuclear-deterren> (검색일: 2011. 5. 29).

7) Kanwal, Gurmeet, India's Nuclear Doctrine and Policy, <http://www.idsa-india.org/an-feb-1.01.htm> (검색일: 2011. 7. 11).

12 NPT 有用性 한계의 극복 방향

분석하였다. 한편, 핵정책을 통해 국가이익을 확대하고 ‘현상 타파’ 차원에서 핵무기의 성능증대를 추구하고, 아울러 핵보유국으로서 국제적 지위 향상을 도모하고 있다고 평가하였다.⁸⁾

〈표 1〉 인도의 핵개발 정책과 국가이익 결정 요소



출처: Frey, Karsten, Figure 1.2 Nuclear weapons and India's national interests. *India's Nuclear Bomb and National Security*. 2006, p. 23

인도의 핵무기 개발전략은 지정학적 상황에 기초하여 결정되었다. 인도가 직접적으로 핵무기 위협에 노출되어 있지는 않지만, 핵무기가 갖는 국제사회의 역학관계에서 협상력을 제고시키고 억지력을 구축할 수 있다는 점에서 핵무기의 이점에 무게를 두었다. 인도는 핵무장을 통해 외교, 전략적 위상, 군비예산 측면에서 국제관계에서 전략적

8) Frey, Karsten, *India's Nuclear Bomb and National Security*. London: Routledge, 2006, pp. 21-24.

이득을 취할 수 있고 군사적 측면에서도 우월한 위치를 확보할 수 있다고 판단하였다. 인도의 핵무기 개발 진행속도는 핵무기 유지비용, 핵무기 투발수단의 확보, 핵무기의 지휘통제체제 구축 등을 고려하여 부수적 기반이 충족될 때를 기다리며 비교적 여유 있게 핵무기 개발의 완급을 조정할 수 있을 정도였다.⁹⁾

한편, 인도는 NPT 가입요구에 거부적인 입장을 표명하며 인도의 핵 정책에 대한 국제적인 간섭을 배제하여 왔다. 그러나 핵비확산레짐과 연계되는 ‘무기용 핵분열물질 생산금지조약(FMCT: Fissile Material Cut-Off Treaty)’에는 보편적인 비차별성이 보장되는 것을 전제로 긍정적인 입장을 견지하고 있다. 2006년 만모한 싱 인도 수상은 인도 의회에서 “인도는 핵분열물질 생산금지를 요구하는 협약서를 수용하지 않을 것” 이지만 한편, FMCT의 경우는 만약 모든 핵보유국들이 차별성 없는 핵분열성 물질 생산에 대한 사찰을 수용할 경우 동의할 수 있다는 조건을 제시하였다.

2. 미국의 인도 핵무기에 대한 일방적 용인 파장

미국은 2007년 7월 체결된 ‘미-인도 민간 핵협력협정’ 을 통해 인도가 가동하고 있는 22개의 원자로 가운데 8개의 군사용 원자로를 제외한 14개의 민수용 원자로만 ‘국제원자력기구(IAEA)’ 의 사찰을 받도록 하였다. 즉, 미국은 인도의 핵무기를 용인하고 민수용에 대한 사찰을 조건으로 ‘핵무기 보유국’ 와 같은 수준에서 핵물질을 지원하기로 한 것이다.

인도는 1965년부터 핵무기 개발계획을 추진하여 1974년 12~15KT

9) India Infoline, India's Nuclear Strategy is Good, Dharma Universe LLC websites, September 13, 2002, <http://www.hvk.org/articles/1002/66.html> (검색일: 2011. 5. 29).

급의 핵무기 실험을 하였다. 인도의 핵실험에 대응하여 미국은 캐나다가 제공한 원자로에 대한 핵연료 제공을 중단시키고 평화적 목적의 상업 핵물질을 이용하여 군사용 핵무기로 개발하는 것을 차단하고자 하였다. 미국은 핵무기 개발이 가능한 국가들에 대한 핵물질 유통제한을 위해 1975년 소련, 중국과 협의하여 ‘핵공급국(Nuclear Suppliers Group: NSG)’ 체제를 구성하고 인도에 대한 핵물질 수출입 제재를 가하기 시작하였다.¹⁰⁾ 그러나 인도는 1974년 핵실험 이후, 핵무기 개발을 지속하여 1998년 대규모의 핵실험을 성공하고 ‘핵무기 보유국’으로 선언하자, 미국을 비롯한 서방국가들은 인도에 대한 제재를 강화하였다. 인도는 핵공급국의 핵물질 통제에 대한 제재 아래 핵무기 개발은 성공하였으나 원자력 발전을 위한 핵연료 공급의 제약을 해결해야 하는 과제를 안고 있었다.

2000년대 초, 미국은 이미 핵무기를 보유한 인도에 관하여 NPT체제로는 인도의 핵무기 폐기를 강요하기 불가능하다는 판단아래 인도의 핵무기를 용인하고 오히려 중국에 대한 레버리지로서 인도를 전략적 파트너로 포용하는 정책을 전개하였다. 미국의 진보학자들은 미국이 패권적 국제질서 확보를 목적으로 전 세계적인 안보정책 차원에서 인도를 포용하기로 한 것이라고 지적하였다. 즉, 인도를 중국에 대한 압박과 이란을 고립시키기 위한 세계전략의 결정적인 파트너로 인식하고 있다는 것이다.¹¹⁾

미국은 인도의 핵무기를 용인하여 야기되는 문제점인 NPT의 임의적인 운용에 따른 NPT체제 훼손과 국제적 비판 보다 미국의 패권적 국익확보가 상대적으로 비중이 높다고 판단한 것으로 보인다. 즉,

10) Arms Control Association, The Nuclear Suppliers Group (NSG) at a Glance, <http://www.armscontrol.org/factsheets/NSG> (검색일: 2011. 5. 14).

11) Noam Chomsky, Naomi Klein, Vijay Prashad and Others, Why We Oppose the Indo-U.S. Military Ties, Toward Freedom, <http://www.towardfreedom.com/asia/1111-why-we-oppose-the-indo-us-military-ties> (검색일: 2011.5.14).

NPT체제 이외에서도 핵비확산을 통제하기 위한 레짐을 관리할 수 있는 역량을 가진 미국으로서는 NPT와 같은 국제레짐의 한 분야보다 미국의 국익과 관련된 실질적인 안보전략을 선택한 것으로 평가된다. 그러나 결과적으로 핵비확산 측면에서 북한과 이란의 핵무기 개발을 저지하는 미국의 정책과는 전혀 상반되는 미국의 인도 핵무기 용인정책은 NPT의 기본 취지를 혼란케 하는 조치로서 미국내외에서 많은 논란을 가져왔다. 더 나아가 미국은 인도의 '포괄적 핵실험금지조약(CTBT)' 가입 거부에도 불구하고 핵물질 재처리시설 건설도 지원하기로 하였다. 이러한 미국의 예외적인 인도에 대한 핵무기 용인과 핵시설과 관련한 지원은 NPT 체제를 붕괴시킬 수 있는 결정적인 단초로 NPT체제 유지와 관련하여 국제적으로 깊은 우려를 야기 시켰다.

미국의 안보전략은 국제안보 레짐을 자국의 안보전략 범주 내에 포함시켜 미국이 주관하는 전 세계 안보전략 운용차원에서 하나의 방책으로 활용하는 것으로 보인다. 즉, 미국은 중동정책과 관련하여 이스라엘의 핵무기를 묵인하며, 중국 견제를 위해 인도와의 전략적 관계를 확대하는 것이 NPT와 상충되더라도 미국에게 우선적인 국익이라고 판단하고 있다. 이러한 미국의 안보정책이 국제 비확산레짐의 한 부분인 NPT에 제약을 가하더라도 세계 안보전략 차원에서 미국은 NPT보다 미국의 국익을 우선순위에 둘 수 있다.

미국의 대 인도 전략적 관계 확대를 도모하기 위해 미국 오바마 대통령이 지난 2010년 11월 인도 방문 시 인도정부에게 유엔 안보리 상임이사국 진출을 제안하였으며, 인도와 군사동맹을 체결하고 미사일 방어체제(MD)에 편입시키고자 하고 있다. 한편, 인도의 핵무기를 용인한 미국은 파키스탄의 핵무기는 용인하지 않고 있다. 이들 두 국가에 대한 구분에 있어서 미국은 핵의 비확산에 기준을 두고 있다고 설명하고 있다. 미국 내 진보주의 학자들은 이러한 미국의 정책이 국제레짐의 신뢰성을 약화시키고, 이란을 차단하기 위해 인도와의 군사협

력을 강화하는 것은 서아시아의 정세 불안을 초래할 것이라고 주장하고 있다.¹²⁾

이러한 미국의 자국 안보 우선주의는 앞으로도 미국의 국익차원에서 국제 안보레짐의 범주를 자의적으로 구사할 가능성을 엿보게 한다. 미국과 인도의 핵협상을 지지하는 견해는 지난 부시 행정부의 협상을 NPT 적용의 '이중잣대(double standard)' 라고 비난하는 것을 비판하고 있다. 이들의 주장은 현실적으로 민주주의 국가와 우호적인 우방국가를 대상으로 한 미국의 핵정책을 적대적이고 비민주주의 국가들인 북한이나 이란과 같은 경우와 동일하게 적용될 수는 없다는 논리이다. 이스라엘과 인도는 핵무기로 위협을 하거나 핵무기를 확산시키지는 않았으나 이란은 핵무기로 이스라엘을 위협할 가능성이 있고, 파키스탄은 핵확산에 앞장서 있어, 이러한 국가들에게 공정이라는 명제로 단일한 잣대를 적용하는 것은 어리석은 정책이라고 주장하며 부시 행정부의 이중적 NPT 정책을 '사려 깊은 이중 잣대(judicious double standards)' 라고 옹호하고 있다.¹³⁾ 이러한 미국의 정책은 또 다른 논리의 비약을 가져 올 수 있다. 민주주의 국가 가운데 미국의 우방인 국가가 핵비확산을 전제로 할 경우에 미국은 핵무기 개발을 용인하겠다는 논리인 것인가 하는 논란을 불러일으킬 수 있기 때문이다.

3. NPT의 대 인도 핵비확산 억제제의 한계

미국이 인도를 핵보유국으로 실질상 용인한 것은 NPT 비확산체제의 임의적인 해석과 적용으로 NPT 체제 유지와 국제 핵질서 측면에서

12) *ibid.*

13) 이상현, 미국-인도 핵 협력과 강대국 신전략구도, 정세와 정책, 세종연구소, 2006년 4월호. Cohen, Richard. Recognizing Reality in Nuclear Deal with India, Real Clear Politics, *Washington Post*, March 7, 2006. http://www.realclearpolitics.com/Commentary/com-3_7_06_RC_pf.html (검색일: 2011. 5. 15).

매우 위험한 선례를 만든 것으로 평가받고 있다. 이제 어떠한 국가라도 인도의 경우를 모델로 삼아 핵무기 개발 의지를 갖고 핵무기를 제조하고 보유하면서 일정기간 동안 미국을 비롯한 핵공급국가들로부터 제재나 통제를 받아도, 일단 핵무기를 개발, 보유하면 결국 국제사회에서 핵보유국으로 인정받게 된다는 기대감과 핵무기 개발에 대한 동기부여를 받았다고 할 수 있을 것이다. 더욱이 이러한 맥락에서 북한은 1993년 한 차례 NPT 탈퇴 선언을 한 뒤 잠정 유보 상태를 유지하다가 2003년 NPT를 완전히 탈퇴한 이후, 2006년과 2009년에 두 차례의 핵무기 실험을 실시하고 스스로를 핵무기 보유국으로 선언하였다. 북한이 핵보유국으로 자칭하며 미국에게 인도와 같은 핵보유국으로 인정할 것으로 주장하고 있는 것은 미국의 인도 핵무기 용인과 같은 임의적인 NPT 적용으로 NPT를 훼손한 사실에 기인한다고 평가 받고 있다.

한편, 미국은 인도와 달리 파키스탄에 대해서는 핵무기 개발 저지, 핵개발 방조, 핵실험 이후 핵무기 묵과, 그 이후에는 핵보유국으로 불인정 등, 일관성 없는 핵정책을 적용하여 NPT체제 유지에 또 다른 형태의 혼란을 주고 있다. 파키스탄은 인도의 핵무기 개발에 대응하여 1973년 줄피카르 알리 부토(Zulfikar Ali Bhutto) 수상이 물탄 시에서 열린 과학자 회의에서 핵 개발계획을 수립한 이후, 압둘 카디르 칸(Abdul Qadeer Khan) 박사가 네덜란드에서 습득한 우라늄 농축기술과 장비로 핵무기 개발을 시도하였다. 한동안 미국은 파키스탄의 핵개발을 저지하였다.¹⁴⁾

그러나 1979년 12월 소련의 아프가니스탄 침공에 대응하기 위하여 미국은 파키스탄을 동맹국으로 삼아 소련의 중동지역과 인도양으로

14) Carey Sublett, Pakistan's Nuclear Weapons Program The Beginning, <http://nuclearweaponarchive.org/Pakistan/PakOrigin.html> (검색일: 2011. 5. 15).

진출을 차단하고자 하였으며, 파키스탄은 이러한 미국과의 전략적 관계를 이용하여 미국의 방조아래 핵무기 개발에 다시 착수하였다. 파키스탄은 1985년 10월 우라늄 핵무기 제조기술을 구비하고 1998년 5월, 인도의 핵폭발 실험 2주 후에 6개의 핵폭탄 실험을 실시하여 세계 7번째 핵무기 보유국으로 등장하였다.¹⁵⁾ 더욱이 미국은 파키스탄의 핵보유에 대하여 핵무기의 확산에 대한 책임을 물어 인도와는 차별을 두고 핵무기 보유국으로 용인하지 않고 있으나, 파키스탄으로부터는 공정성에 대한 시비와 아울러 파키스탄도 인도와 같이 핵보유국으로 인정 요구를 받고 있다. 인도와 파키스탄에 대한 미국의 이중적인 비확산정책은 NPT의 정체성에 혼란을 야기하고 정통성을 훼손시키고 있는 것이다.

이러한 미국의 혼돈된 핵 비확산정책은 국제관계의 양상에 따라 변화될 가능성을 내재하고 있다. 미국이 파키스탄에 대한 핵무기 보유를 인정하지 않을 경우, 파키스탄은 미국의 인도에 대한 우호적 핵지원 조치와 대응한 관계와 수준으로 중국과의 우호적인 관계를 이용하여 핵물질과 핵기술을 지원받으려고 할 가능성이 있다. 중국은 2010년 파키스탄의 에너지 문제를 지원하기 위하여 기존에 중국이 지원한 원자로 2기에 추가하여 2기의 원자로를 건설하여 주기로 하였다.¹⁶⁾ 이러한 중국과 파키스탄 간의 역학관계 발전은 미국의 임의적인 NPT 적

15) FAS, WMD Around the World, Pakistan Nuclear Weapons, a Brief History of Pakistan's Nuclear Program, <http://www.fas.org/nuke/guide/pakistan/nuke/> (검색일: 2011. 5. 15).

16) Experts Column, *China to Support Pakistan for Nuclear Energy*, July, 23, 2010. <http://expertscolumn.com/content/china-support-pakistan-nuclear-energy> 중국이 파키스탄에 건설해 준 두 번째 원자로가 2011년 5월 12일 준공되었다. 파키스탄과 미국과의 관계가 오사마 빈 라덴 제거 이후 불협화음이 나는 가운데, 파키스탄은 1947년 영국으로부터 식민지 해방된 이후 중국과 전통적인 우호관계를 유지하고 있는 바탕에서 기존의 편협지방 카쉬마에 건설한 제1원자로에 추가하여 30 MW 규모의 제2원자로를 건설하여 주었다. <http://www.samaa.tv/newsdetail.aspx?ID=31896> (검색일: 2011. 5. 15).

용의 사례에서 초래 될 수 있으며, NPT에 위반되는 중국의 이러한 지원을 저지하기 위한 미국의 명분도 약할 수밖에 없다.

4. 인도의 NPT와의 관계 설정 시나리오

미국으로부터 핵무기 보유국으로 용인 받은 인도가 핵비확산을 위한 NPT체제와의 관계를 설정하는 방안은 세 가지 시나리오로 구상해 볼 수 있다. 먼저, 인도가 보유하고 있는 핵무기를 폐기하고 NPT에 핵비보유국으로 가입하는 경우이며 또는, NPT의 규정을 수정하여 인도가 기존 5개 핵보유국에 추가하여 핵무기 보유국으로 가입하는 경우이다. 다른 하나는 결국 현 NPT체제의 비당사국으로 실질적인 핵무기 보유국으로 지속적으로 존재하며 사실상의 핵무기보유국으로 국제사회에서 예우를 받은 경우이다.

첫째, 인도가 핵무기를 포기 한 후, 핵무기 비보유국으로 NPT 가입하는 경우는 가장 바람직하고 미국이 인도에게 종용하고 있는 정책이다. 인도는 NPT 출범 당시부터 NPT 가입을 거부하여 왔었고, 지속적으로 NPT 비당사국으로 핵무기를 개발하여 온 국가이다. 핵무기 개발을 완료한 국가가 핵무기를 스스로 폐기하는 경우가 없는 것이 핵질서 세계의 현상인 것을 감안할 때 인도가 스스로 핵무기를 폐기하고 NPT에 가입할 것이라는 가정은 매우 비현실적이다. 인도는 대외적으로 NPT가입 거부를 공식적으로 표명해 왔었다. 인도정부는 2009년 유엔 안보리에서 결의한 NPT 비당사국의 NPT 가입촉구에 대응하여 냉담한 반응을 보였다. 결의안에 포함된 ‘규범과 기준’이 인도의 국가이익에 반하고 주권을 침해하는 것이라고 주장하며, 2009년 7월 29일 인도수상 만모한 싱은 국회에서 “인도가 핵비보유국으로 NPT에 가입하지 않을 것”이라고 천명하였다.¹⁷⁾ 2010년 NPT검토회의에서 유엔은 인도, 파키스탄, 그리고 이스라엘에게 사전조건 없이 지체 없는 NPT

와 CTBT의 가입을 촉구하였으나 2010년 6월 워싱턴에서 최초로 열린 ‘미국-인도 전략 대화’에서 크리스나 인도외상은 차별성이 존재하는 NPT의 가입거부를 재천명하였다. 사실상의 핵보유국으로서 인도는 NPT가 전 세계의 보편적 핵비확산을 위한 조약이 아니라 핵보유국과 핵비보유국을 구분하고 차별성을 영구화하고 있는 레짐이라고 비난하며 지속적으로 NPT가입을 거부해 왔다.¹⁸⁾

둘째, NPT의 조항을 개정하여 인도를 5개 기존 핵보유국의 일원으로 포함시키는 방안이다. 인도를 NPT의 공식 핵무기보유국으로 지정하여 인도의 NPT가입을 요구하는 경우로, NPT를 실질적인 조약체계로 재조정할 수 있으나 오히려 NPT 개정을 시도하다가 NPT 폐기가 거론되는 역풍을 맞을 수 있다. NPT의 핵보유국과 핵비보유국 간의 차별성을 주장해 온 인도의 입장에서 이러한 제안이 인도의 NPT 가입을 위한 당위성을 완전하게 충족시켜 주지는 못하더라도, 인도가 국제 핵질서의 강대국 일원으로 등장하는 매력을 이점으로 고려하여 수용할 수 있는 여지를 보일 수도 있다. 그러나 이러한 경우는 NPT의 기본 개념과 질서를 붕괴시키는 조치로서 세 가지 측면의 문제점이 제기된다. 먼저, 기존의 5대 핵보유국들의 완전한 동의를 구하기 어려울 것이다. 서방국가를 포함하여 특히, 중국은 인도의 핵보유국으로서 NPT 가입이 중국의 안보에 미치는 영향을 수용하기 어려울 것이다. 한편, 실질적으로 사실상(de facto) 핵무기를 보유하고 있는 다른 국가들에 대한 적용에 관하여 또 다른 NPT의 차별성이 발생할 수 있다. 파키스탄과 이스라엘은 물론, 그동안 미국에게 인도와 동등한 대우를 요구한

17) Indian Exprss.com, India says Won't Sign NPT, New Delhi, September 24, 2009. <http://www.indianexpress.com/news/india-says-wont-sign-npt/521152/> (검색일: 2011. 5. 29).

18) Indo-Asian News Service, India Says No to NPT Again, Terms it Discriminatory. New Delhi, May 30, 2010. <http://www.hindustantimes.com/India-says-no-to-NPT-again-terms-it-discriminatory/H1-Article1-550837.aspx> (검색일: 2011. 5. 29).

북한은 인도에 대한 이러한 특혜에 반발하며 동등한 대우를 요구할 것이 분명할 것이다. 끝으로 NPT의 핵비확산 기본 원칙이 훼손되어 NPT 당사국 가운데 핵무기를 보유하고자 하는 잠재국가들이 대거 NPT를 탈퇴할 가능성이 있다. 이들 국가들은 일단 NPT를 탈퇴한 뒤 핵무기를 개발한 이후에, NPT를 또다시 재개정하여 NPT에 공식 핵보유국으로 명시할 것을 요구할 것이며 전례를 따른 사례를 방지할 수 없을 것이다. NPT의 어떠한 일부 항목이라도 개정하고자 하는 시도는 오히려 NPT의 폐기를 야기할 수도 있는 잠재적인 위험성이 크게 내재되어 있다.

셋째, 인도가 결국, NPT의 비당사국으로 NPT체제 권역 밖에서 사실상의 핵무기 보유국으로 지속적으로 잔류하는 경우이다. 가장 현실적으로 전개되고 있는 현상이며, 이러한 현상이 지속되는 것은 핵무기를 보유한 다른 NPT 비당사국들에게도 적용될 수 있는 경우이다. 그러나 이러한 조치는 NPT의 기본 취지인 핵비확산 노력을 방기하는 결과를 초래하여 NPT는 결국 ‘장애 비확산 레짐(handicapped nonproliferation regime)’으로 향후 실효성을 상실하게 된다. 즉, NPT가 핵확산을 방지하기 위한 기능을 일부 상실하고 특히, NPT 비당사국들에게는 무력한 체제가 되는 것이다. 이미 미국을 비롯한 서방국가들은 NPT체제의 훼손 정도를 넘어 NPT의 붕괴를 예상하는 전문가들의 논쟁이 일반화되어 있다. 이러한 NPT의 ‘장애적 기능’은 NPT를 탈퇴하여 핵무기를 개발하고자 하는 국가들에 대한 억제와 제재에 대한 한계가 더욱 심화될 것으로 전망된다.

Ⅲ. NPT와 핵비확산 유용성

1. 핵비확산 이론적 접근

핵무기비확산 개념은 원천적으로 핵무기의 확산에 따른 대응 구상으로부터 형성되었다. 그러므로 핵무기 비확산에 관한 연구는 먼저 핵확산에 대한 고찰이 전제되어야 한다. 핵확산의 동기에 관하여 현 실주의 시각은 국제정치의 무정부적 환경에서 국가들은 안보능력을 증진시키기 위하여 핵무기 보유를 추진한다고 본다. 핵무기의 국제정치적 함의는 핵무기가 최초로 개발된 이후 강대국 간의 역학관계에 따라 핵보유의 의미가 점차 복합적으로 발전되어 왔다.

제2차 세계대전에서 미국이 일본에 대한 핵무기 공격으로 전쟁을 종료 하게 됨에 따라 그 이후 핵무기는 전쟁 승리를 위한 위력적인 전쟁수행 수단으로 인식되었다. 구소련의 핵무기 개발은 전쟁수행 수단의 역할과 함께 미국의 핵위협에 대응하기 위한 전략적 동기에서 억지 개념이 도입된 군사능력으로서 역할을 구비하게 되었다. 이후 이어진 영국, 프랑스와 중국의 핵무기 확산은 핵억지 개념과 더불어 국제정치에서 국익과 관련하여 상대적으로 우월한 국가의 위상을 확보하는 하나의 도구가 되었다. 즉, 기술적으로 우월한 선진국들은 최첨단 무기 체제로서 핵무기를 확보하고 국제정치적으로 강대국으로서 우위를 차지하게 되었다. 인도 역시, 핵무기 보유를 통하여 강대국으로 면모를 구비하려고 시도해 온 경우라고 할 수 있다.

오늘날 핵무기 획득은 원자력 기술, 안보와 관련된 국내 정치, 적국과 우방국에 정치적, 경제적으로 영향을 미칠 수 있는 외교력, 그리고 가장 중요한 적국의 도발을 억지하고 전쟁을 예방하는 등 다양한 기능

을 갖고 있어 핵무기 보유를 추구하는 국가들이 증대되고 있다.¹⁹⁾ 핵무기를 선점한 이들 강대국들은 핵무기의 파괴력에 대한 우려와 함께 절대적인 무기체계의 우위를 독점하기 위하여 핵무기 비확산을 추구해 왔으며, NPT는 이러한 선진국들의 의도에 의한 산물이라는 비판을 핵검토회의에서 꾸준히 핵무기 비보유국으로부터 받아왔다.

신현실주의 학파는 핵무기 확산의 요인과 결과에 대하여 체제와 구조적 요인이 관련된 국가 간의 상호작용의 결과라고 설명한다. 그러므로 이 학파의 주장은 국가행동에 관한 단위수준 변화에 대하여 광범위한 가정만 제시하고 있다. 케네드 윌츠는 국가들의 핵무기 개발 동인에 관하여 핵억지에 관한 전통적인 모델을 통하여 다음과 같은 요인을 제시하였다. 첫째, 강대국들은 항상 다른 강대국들의 무기체계에 대응하고자 한다. 통상 이들은 새로운 무기체계를 개발한 앞선 국가들을 모방한다. 둘째, 핵무기 비보유 국가는 다른 강대국으로부터 공격을 받았을 경우 동맹 강대국이 자국을 위해 이 공격국가에게 보복을 하지는 않을 것이라는 공포로 인해 핵무기 보유를 원한다. 셋째, 핵무기 비보유국은 상대하고 있는 적국이 핵무장을 할 경우 이에 대응한 차원(*Tit-for-Tat*)에서 핵무기 보유를 원한다. 넷째, 상대방 적국의 현재 또는 미래의 재래식 위협아래 놓여 있는 국가는 핵무기 보유를 추진할 가능성이 있다. 다섯째, 일부 국가들은 경제적으로 비용이 과하게 소진되고 군사적으로 위험한 재래식 군비경쟁을 대체하기 위하여 상대적으로 저렴하고 안전한 대안으로 핵무기 보유를 추구할 수 있다. 여섯째, 공세적 목적으로 국가가 핵무기를 원할 수 있다. 일곱째, 핵무기 보유로 국제사회에서 입지를 고양시키기를 희망할 수 있다.²⁰⁾

19) Bayles, John, Steve Smith, Patricia Owens. *The Globalization of World Politics*, 하영선 외 옮김. 『세계정치론』, 서울: 을유문화사, 2005. pp. 457-458.

20) Waltz, Kenneth. 'The Spread of Nuclear Weapons: More May Be Better', *Adelphi Paper*, No.171. 1981. <http://www.mtholyoke.edu/acad/intrel/waltz1.htm> (검색일: 2011. 7. 9).

신생 핵무기 보유국들의 출현은 월츠가 지적한 핵무기 개발 동인의 하나 또는 그 이상의 요인에 의하여 핵무기를 개발하였다. 인도의 경우는 중국의 핵무장에 대응하면서 아울러 당면한 재래식 위협 상대국가인 파키스탄을 의식하였으며, 더욱이 근본적으로는 국제사회에서 강대국으로 역할을 하기 위한 수단으로 핵무기 개발을 추진해 왔다고 평가 할 수 있다. 인도의 핵무장은 핵비확산론자들이 주장하는 ‘핵 도미노 현상’을 초래하여 파키스탄의 핵무기 개발을 불러왔다. 핵비확산과 관련하여 리차드 로즈크랜스는 핵확산이 세계질서에 미치는 영향에 관하여 핵무기의 확산으로 불확실성이 증가되어 초강대국간의 경쟁관계가 불안정해지며, 선제공격 가능성으로 인하여 지역국가들간의 관계가 더욱 불안정하게 된다고 지적하였다. 이러한 가정아래 동북아 지역에서 초강대국인 미국, 소련, 중국과 지역국가인 일본, 한국, 북한간의 안보경쟁관계를 조명한 결과, 잠재적 핵보유국이 초강대국인 동맹국을 핵전쟁으로 유인할 수 있으며, 또한 적대적 관계에 있는 핵보유 약소국들이 보복공격능력 결여로 인해 선제공격의 가능성이 높아진다고 진단하였다.²¹⁾

이와 같이 핵확산과 핵비확산은 상호 양면성을 갖고 있어 양측 학파간에 당위성에 관한 논쟁이 지난 40여 년간 지속되어왔다.

핵확산론

핵확산론의 주창자인 월츠의 핵심 주장은 핵무기 보유로 억지력과 방어력이 증대되어 전쟁 가능성이 감소된다는 것이다. 그러므로 완만한 핵무기 보유국가의 확산으로 세계는 전쟁 가망성 없는 미래를 맞을

21) 하영선, 『한반도의 핵무기와 세계질서』, 서울: 나남, pp. 162-167. 재인용. Rosecrance, N. Richard. The Future of the International Strategic System, Chandler Publishing Co. 1972. p. 177. Strategic Deterrence Reconsidered, Adelphi Papers, Volumes 15, Issues 116, 1975, <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/05679327508448399> (검색일: 2011.07.30).

수 있다는 그의 주장은 다음과 같은 세 가지 논거로 뒷받침 된다. 첫째, 국제정치는 ‘자조(自助:self-help) 체제’로 국가의 운명은 군사력에 기반을 두고 있으며, 이러한 체제아래에서는 주된 역할을 하는 국가가 주변의 운명을 결정한다. 둘째, 국가들은 핵무기의 피해규모에 대한 충분한 인식으로 핵무기 사용에 대하여 잘못된 판단을 내리기 어렵게 되었다. 즉, 핵무기 사용으로 인한 손실이 이득보다 훨씬 크기 때문에 실제 핵무기 사용이 어렵다. 셋째, 신생 핵무기 보유국들은 기존 핵보유국들보다도 더 자국의 안전과 핵무기 사용의 위험성을 인지하고 있어 핵무기로 인한 상호 억제를 충분하게 인식하고 있다는 점을 지적하고 있다. 월츠는 미-소간, 그리고 중-소간 핵무기로 억지가 작용되었으며 다른 국가들에게도 핵무기는 동일한 효력이 있는 것이다.²²⁾

월츠는 군사적 이론 측면에서 ‘자조체제’에 관하여 다음과 같은 논리를 제시하고 있다. 첫째, 국가들은 억지 상대와의 전쟁에서 승리 가능성이 클수록 상대방으로부터 더 큰 보복과 피해를 예상하여야 하기 때문에 핵전쟁은 ‘확전(escalation)’ 보다는 ‘축소(de-escalation)’ 지향적이다. 둘째, 국가들은 전쟁비용의 규모에 따라 전쟁에 대한 염려와 준비가 달라진다. 핵보유국들은 핵전쟁의 위험성으로 인하여 전쟁에 관하여 매우 신중하다. 셋째, 핵무기 전개를 통해 얻는 억지는 적국의 점령보다 자국의 안보에 더 기여한다. 핵보유국은 핵억지력을 확보하고 있어 자국의 안보를 증대하기 위한 전쟁을 할 필요가 없으므로 전쟁발발의 주요원인을 제거할 수 있다. 넷째, 억지의 효력은 핵능력과 핵무기 사용의지에 따라 결정되며, 핵무기로 먼저 공격하는 국가가 보복과 관련하여 불리한 위치에 있어 전쟁을 억지할 수 있다. 다섯째, 적국에 위협에 대응하여 상대적으로 우월한 핵전력을 보유함으로써

22) Waltz, Kenneth N. More May be Better, Scott D. Sagan and Kenneth N. Waltz, *The Spread of Nuclear Weapons: A Debate Renewed*, New York, W. W. Norton & Company, 2003. pp. 44-5.

서 갖게 되는 군사력 우위에 대한 확신으로 전쟁을 방지할 수 있다. 이러한 논리를 배경으로 월츠는 군사적 측면에서 핵무기를 보유한 국가들 상호간에 억지력이 작용하고 전쟁 발발의 가능성이 줄어든다는 주장한다.²³⁾

한편, 신생 핵무기 보유국의 행태와 기존 핵보유국간의 상호관계가 지역안정에 미치는 영향에 관하여 월츠는 다음과 같이 설명하고 있다. 신생 핵보유국은 국경을 맞대고 있는 적대적인 관계에 있는 국가간에 상호 한 쌍으로 출현할 가능성이 크다. 국내적으로 급진과격성향의 집권세력이 혁명적 목적을 외부로 돌리기 위하여 핵무기를 무모하게 사용할 수도 있다. 일부 신생 핵보유국은 정부나 사회가 정착을 하지 못하여 정정이 불안해 질 수 있으며, 군에 대한 민간통제가 흔들려 핵무기의 통제가 불안해 질 수 있다. 한편, 핵보유국들 간의 상호 적대관계 형성이 복합적으로 변화하며 다양하게 형성될 수 있다고 주장하였다.²⁴⁾

신생 핵무기 보유국들 간에 군비경쟁 측면에서 월츠는 핵무기가 군비경쟁의 역학관계를 변화시키며, 핵억지 균형이 본질적으로 안정화된다고 주장한다. 그러나 전략핵무기를 보유한 국가들이 재래식 군비경쟁을 피할 것인가는 의문시 된다고 지적하였다. 신생 핵무기 보유국가는 적대적인 상대국가의 핵무장을 불러온다는 맥락에서 북한의 핵무장에 따라 한국과 일본이 이에 상응하여 핵무장을 추진하는 것은 놀라운 일이 아니라고 월츠는 진단하였다. 특히, 양극체제의 붕괴 이후 미국의 확장된 핵 억지력에 대한 신뢰가 약해질수록 북한의 핵무기는 이 지역의 다른 국가들이 핵무장을 추구하게 하는 충분한 이유가 될 수 있다고 지적하였다. 월츠의 주장에 의하면 미국이 북한의 핵무

23) *Ibid*, pp. 4-8.

24) *Ibid*, pp. 11-17.

기 보유에 대응한 한국과 일본의 핵무기 계획에 대하여 긍정적인 입장을 취할 것을 제안하는 것으로 판단된다.

결론적으로 월츠의 핵확산 이론의 핵심은 최근까지 핵무기는 강대국을 비롯한 다른 국가들에게 매우 완만하게 확산되어 왔으며, 이러한 핵무기의 완만한 확산은 국제정치의 급격한 변화로 야기되는 급속한 핵무기의 확산보다 전쟁의 가능성이 감소된다는 논지이다. 또한, 핵무기의 완만한 확산으로 핵무기를 보유하고 있는 국가들 간에도 재래식 전쟁의 발발 가능성도 줄어들기 때문에 핵무기의 확산이 전혀 이루어지지 않는 것보다 낫다는 주장이다.

핵비확산론

조셉 나이는 핵비확산과 관련하여 신 자유주의적 제도주의 입장에서 그동안 미국과 구소련과의 관계를 일반적으로 현실주의로만 보아 왔던 시각을 재평가하였다. 즉, 미-소 안보관계를 국제정치경제시각에서 보는 핵비확산 레짐이론으로는 전체를 기술하는 데에는 한계가 있다. 그렇지만 그는 안보관계의 하부외제에 관하여 핵비확산 레짐의 강제효과를 식별할 수 있다고 주장하였다. 핵문제와 관련하여 다섯 가지 분야인 핵무기의 파괴력, 통제문제, 핵확산, 군비경쟁 안정성, 그리고 억지전력구조에 관하여 핵비확산 레짐을 발전시켜, 다양한 수준의 학습수준을 식별하고 학습의 효과와 영향을 파악할 수 있다고 주장하였다.²⁵⁾ 조셉 나이의 핵비확산에 대한 논지는 스코트 세이건이 주장하는 조직행위자 모델의 가정과 관련한 서술적인 전제보다는 상대국과의 상호관계에서 핵비확산을 통한 '절대적 이익'의 추구를 설명하고 있다. 그러나 그의 주장과 같이 핵비확산이 정치적, 물리적인 강제

25) Joseph S. Nye, *Nuclear learning and U.S.-Soviet security regimes*. *International Organization*, 41, 1987. pp 371-402. doi:10.1017/S0020818300027521.

요소에 의한 작용 없이 상호협력을 통해 성취될 수 있는가에 대하여 신현실주의자들과 논란이 있어왔다.

핵비확산론을 주장하는 스코트 세이건은 핵확산이 핵확산을 낳는다는 논지아래 핵비보유 국가들의 핵무기 보유추구 경향을 전략적 연쇄반응인 ‘핵 도미노’ 현상으로 설명하고 있다. 핵확산 논리 측면에서 국가들이 핵무기 보유를 추구하는 이유로 첫째, 안보차원에서 핵무기 위협과 국제적 안보위협에 대응하려는 경우, 둘째, 국내정치 차원에서 핵시설로 인한 이권을 포함하여 핵무기와 연관된 군부 또는 정치인의 위상과 관련하여 핵무기를 개발하는 경우, 셋째, 핵무기 보유국으로서 상징적 위상과 국제적 지위를 추구하려는 경우로 구분 할 수 있다.²⁶⁾

세이건의 핵확산과 관련한 주장은 한 국가가 주적인 상대국가와 경쟁에서 균형을 맞추기 위하여 핵무기를 개발하는 경우에는 먼저 다른 지역에서 핵무기의 위협을 창출하고, 이를 빌미로 자국의 안보 명분으로 삼아 핵무기 개발에 착수하게 된다는 논지이다. 1945년 미국의 핵무기 개발은 1949년 구소련의 핵무기 개발로 이어졌다. 이어 영국은 1952년, 프랑스는 1960년에 각각 미국의 핵억제 보장에 대한 불신을 갖고 핵무기를 개발하였다. 즉, 미국이 구소련의 보복공격을 두려워하여 NATO 동맹국에게 제공하는 핵 억지력에 대한 신뢰성이 저하되어 이를 명분으로 소련의 핵위협에 대응하여 핵무기를 개발하였다는 것이다. 한편, 중국은 1964년 한국전쟁 종반에 미국의 핵무기공격 위협을 경험하고, 대만과 관련한 양안문제에서 야기된 미국의 핵위협에 대응하여 핵무기를 개발하였다.²⁷⁾ 또한, 인도는 1962년 중국과 한 차례

26) Sagan, Scott D. More Will Be Worse, *The Spread of Nuclear Weapons*, W. W. Norton & Company, New York, 2003. pp. 49-51. Why Do States Build Nuclear Weapons?: Three Models in Search of a Bomb, *International Security*, Vol. 21, No. 3, (Winter, 1996-1997) pp. 70-71.

27) 소련의 최초 핵실험은 1949년 8월 29일 ‘First Lightning (Перваямолния, Pervaya Moiniya)’이라는 프로젝트 명으로 성공하였다. 소련의 첫 핵실험은 미국의 ‘Fat

분쟁을 겪은 이후 중국의 핵무기에 대응하여 핵무기 개발에 본격적으로 나서게 되었다.²⁸⁾ 그의 이론에 따르면, 북한의 핵무기 보유에 대응하여 한국이 핵무기를 개발하면 일본의 핵무장과 대만의 핵무기 보유로 이어지는 도미노현상을 야기한다는 종래의 핵확산 우려에 대한 주장을 뒷받침하고 있다.

핵무기 확산에 대한 우려와 관련하여, 핵확산에 대한 비관적 시각을 지닌 스코트 세이건은 핵무기의 관리가 국가나 정치인이 아닌 군부나 관료에 의해 통제되어 핵전쟁의 위험성이 있다는 것을 지적하고 있다. 이러한 그의 주장은 “합리적 가정이 아닌 조직 행위자 모형의 가정”에 두고 있지만, 핵무기 보유국의 증가가 핵사고 가능성의 증가로 이어져 핵확산의 위험성이 증대된다는 논리이다.²⁹⁾ 이러한 관점은 강대국이 아닌 파키스탄과 인도의 핵무장이 군부 또는 관료에 의해 핵전쟁을 유발할 수 있다는 논리로 전개되어, 중소국가들의 핵무기 개발을 저지하는데 유용한 근거로 제시되고 있다.

핵확산에 대한 우려는 핵무기 보유국가의 증가, 핵무기 개발 및 제조를 추구하는 국가의 증가, 그리고 핵무기 또는 핵물질을 불법 탈취하여 테러리즘에 이용하려는 비국가행위자의 증가에 있다. 핵무기를 제조하기 위해서는 핵무기를 생산할 수 있는 핵물질의 확보, 핵탄두

Man”과 같은 플루토늄 핵폭탄으로 설계하였다. 이후 소련은 핵개발을 지속하여 1953년 8월 12일 소련 최초의 수소핵폭탄 실험을 실시하여 미국의 핵무기 기술을 추종하기 시작하였다. 연이어 프랑스는 드골 대통령의 주도로 1960년 핵무기 개발을 완료하여 네 번째 핵무기 보유국이 되었으며, 중국은 1964년 10월 16일 뚡누르(Lop Nur)기지에서 최초로 22 Kt의 우라늄 235 핵무기 실험을 성공하였다. 프로젝트 '596'으로 알려진 중국의 최초 핵실험은 소련의 흐루시초프가 1959년 6월 중국에 대한 핵무기 계획 지원을 중단한 것에 유래하고 있다.

28) Sagan, Scott D. “Why Do States Build Nuclear Weapons?: Three Models in Search of a Bomb,” *International Security*, Vol. 21, No. 3. (Winter, 1996-1997), pp. 58-9.

29) 조동준, 비확산과 핵확산: 이론적 시각, “핵비확산체제의 위기와 한국,” 서울: 으뜸, 2010, pp. 26-7. 재인용. Sagan, Scott D. Nuclear Dangers in South Asia, *Forum on Physics and Society*. Vol. 41 (6): 4-7, 2004.

제조 기술능력 보유, 핵무기 운반수단 보유와 이러한 핵무기 개발을 뒷받침할 수 있는 국가 경제력을 들 수 있다. 특히, 핵무기 개발은 엄격한 비확산체제의 통제를 극복하고 제반 국제제재를 견딜 수 있는 국가 또는 국가지도자의 핵무기 제조 의지에 달려있다.³⁰⁾ 북한과 이란은

〈표 2〉 핵확산 이론의 장, 단점

이론, 모델	핵확산 이론으로 강점	핵확산 이론으로 단점
전통적 현실주의 Classical theory	- 안보 고려요소의 역할에 대한 설명	- 국내정치 결정요소 소홀
신 현실주의 Neo-realism	- 핵확산에 대하여 논리적으로 추론된 설명 - 부수적인 경험적 곤란성을 지적	- 단위 수준 결과가 아닌 체계적 결과 설명 - 예측 및 설명의 오류와 부정확성
신 자유주의적 제도주의 Neo-liberal Institutionalism	- 경제 및 정치 요소 등 국내정치 요소 설명	- 의사결정에 대한 분석 부족
조직이론 Organizational theory	- 결정의 시행에 대한 분석 - 불합리한 행동에 대한 조직의 역할 설명 대한	- 개인 및 새로운 정보에 효과 무시
신뢰체계이론 Belief systems theory	- 개인과 그룹의 역할에 초점 - 불합리한 결정에 대한 설명	- 계량화 어려움 - 신뢰의 요인에 대한 설명 불가
학습모델 Learning Models	- 새로운 정보의 효과 설명	- 상황과 관련한 습득 교환에 대한 설명 불가
기술사회구조이론 SCOT* Theory	- 기술의 역할에 대한 설명 - 역사적, 사회적 차원에서 핵확산을 인식	- 매우 서술적

* SCOT: Social Construction of Technology

출처: Tanya Ogilvie-White, Figure 1, Explanatory Powers/Limitations of Existing Proliferation Theories, Is There a Theory of Nuclear Proliferation? An Analysis of the Contemporary Debate, *The Nonproliferation Review*, Fall 1996, p. 55.

30) 조동준, 비확산과 핵확산: 이론적 시각, “핵비확산체제의 위기와 한국,” 서울: 오름, 2010, pp. 15-25.

이러한 측면에서 국제적인 제재를 수용하면서도 핵무기 보유와 개발에 대한 국가적 의지를 보여 왔다.

핵확산에 관하여 오질비 화이트는 현대 국제정치의 여러 이론들을 살펴보며, 핵확산 자체의 다중적이고 복잡한 본질로 인하여 이들 이론들이 상호 상충되거나 연관된 요소로 복합적으로 구성되어 있다고 분석하였다. 즉, 핵확산의 과정은 국내적, 국외적으로 압력과 긴장, 영향을 미치는 조직 및 개인, 그리고 이들의 사고와 신념, 이해관계 등이 복합적으로 구성된 상황에서 이루어진다. 이러한 모든 요소를 포함할 경우 비록 이들 이론들이 핵퍼즐을 구성하는 요소들에 대하여 중요한 부분을 지적하고 있으나 현재 등장한 어떠한 이론도 핵확산의 동학(動學)에 대해 흡족한 설명을 하지 못하고 있다는 것이다. 이 학자는 각 주요 이론들이 내포하고 있는 장, 단점을 <표 2>와 같이 분석하였다.

2. NPT의 3대 기본 틀과 비확산 영향

NPT는 핵무기의 확산을 방지하기 위한 핵비확산체제 가운데 하나의 틀로서 당사국들 특히, 핵비보유국들의 의무를 강제하는 측면에서 가장 강력한 실행력을 발휘하고 있는 국제조약이라고 할 수 있다. NPT는 핵무기 보유국의 확산을 방지하기 위한 수평적 확산(horizontal proliferation)과 핵무기 보유국의 핵무기 수적 증가와 질적 성능향상을 방지하기 위한 수직적 확산(vertical proliferation)의 방지를 위하여 1970년 3월 발효된 이후, 현재까지 189개국 이 당사국으로 가입되어 있는 최대 국제조약이다.³¹⁾

NPT의 배경은 1945년 핵무기를 개발한 미국이 소련의 핵개발을 견

31) FAS, Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, <http://www.fas.org/nuke/control/npt/> (검색일: 2011. 5. 22.).

제하고 패전국인 독일과 일본의 핵무기 개발을 차단하기 위하여 1946년 6월 ‘바루크 계획(Baruch Plan)’³²⁾을 유엔에 제안하여 전 세계의 핵물질을 유엔이 배타적으로 관리하도록 시도한 것으로부터 비롯된다고 할 수 있다. 이어, 1953년 미국 아이젠하워 대통령이 ‘원자력의 평화적 이용(Atoms for Peace)’³³⁾ 계획을 유엔에서 제안하였으나 소련의 반대로 진척되지 않았다. 한편, 1959년 제14차 유엔총회에서 아일랜드 외무장관의 “핵무기의 광범위한 확산방지(Prevention of the Wider Dissemination of Nuclear Weapons)”³⁴⁾라는 제안으로 핵확산 방지에 관해 논의가 본격적으로 시작되었고, NATO회원국의 지지를 얻지 못했으나, NPT의 기본골간이 이루는 성과가 있었다.³⁵⁾ 핵무기와 관련하여 직접적인 이행관계가 없는 아일랜드의 이러한 제안은, 미국의 외교정책 구사행태로 볼 때, 미국의 제안으로 인한 기타 상대국의 거부반응을 최소화하기 위하여 미국과 친교관계에 있는 제3의 국가로 하여금 제안토록 하는 형태로 이루어진 것으로 실질적으로는 미국의 의도로 제기되었다고 볼 수 있다. 이러한 제안이 NPT의 골격이 된 것으로 보아, 미국의 핵비확산에 관한 기본 정책방향은 이때부터 이루어졌다고 할 수 있다. 한편, 실질적인 NPT의 논의는 1964년 10월 중국의 핵실험이 성공하자, 이에 충격을 받은 서방세계는 핵무기의 확산에 대

32) Randy Rydell, Looking Back: Going for Baruch: The Nuclear Plan that Refused to Go Away, Arms Control Association. http://www.armscontrol.org/act/2006_06/LookingbackBaruch. Atomicarchive.com, The Baruch Plan. <http://www.atomicarchive.com/Docs/Deterrence/BaruchPlan.shtml> (검색일: 2011. 5. 23.).

33) IAEA, History: Atoms for Peace, http://www.iaea.org/About/history_speech.html (검색일: 2011. 5. 23.).

34) UN General Assembly- Fourteenth Session, Resolutions Adopted on the Reports of the First Committee, 1380 (XIV), Prevention of the wider dissemination of nuclear weapons (20 November 1959). [i.cfr.org/content/publications/attachments/GA1573.pdf](http://www.un.org/ctt/content/publications/attachments/GA1573.pdf) (검색일: 2011. 5. 23.).

35) 백진현, 핵확산금지조약(NPT)의 성과와 한계, 『핵비확산체제의 위기와 한국』, 서울: 오름, 2010, pp.48-9.

하여 상당한 수준의 우려에 휩싸였다. 서방국가들은 이에 대응하여 미국의 주도로 서방국가들이 1965년 8월 유엔 군축위원회(UNDC)에 핵비확산을 목적으로 조약 초안을 제시한 것이 NPT의 실질적인 계기가 되었다.³⁶⁾

NPT의 핵심적인 내용은 핵무기의 비확산을 위하여 세 가지의 기본 축인 핵비확산(non-proliferation), 핵군축(nuclear disarmament), 원자력의 평화적 이용(use of nuclear energy for peaceful purposes)에 바탕을 두고 핵무기와 핵물질 비확산을 강제하고 있다.³⁷⁾ 핵비확산을 위한 강제조항은 NPT의 제1조와 제2조에 분명하고 단호하게 명시되어 있다. 즉, 핵무기 보유국들은 핵무기와 핵폭발장치를 어떠한 수량자에게도 양도하지 않는 동시에, 핵무기 비보유국들은 이러한 핵무기와 핵폭발장치를 어떠한 양도자로부터도 획득할 수 없다는 강제 의무조항을 명시하고 있어, 핵비보유국으로부터 차별적 조약이라는 비판과 이의 제기를 지속적으로 받아왔다. 더욱이, 제3조에 핵보유국은 IAEA의 안전조치인 사찰을 면제받으면서 핵비보유국들만 IAEA와 안전조치협정을 체결하여 사찰을 받도록 한 것은 핵무기 보유국과의 차별성을 더욱 강화한 조치로 평가된다. 한편, 핵군축에 관해서는 단지 NPT의 제6조에 “핵무기 경쟁중지 및 핵군비 축소”를 위한 “교섭”과 군축에 관한 조약체결을 위한 “교섭”을 추구하는 것으로만 한정되어 있다. 이 역시 핵보유국들의 핵무기 폐기나 군축에 관한 강제적인 의무

36) UNDC, United Nations Disarmament Commission. <http://www.un.org/disarmament/HomePage/DisarmamentCommission/UNDiscom.shtml> (검색일: 2011. 5. 23).

37) Pfaltzgraff, Robert L. “The Future of the Nuclear Non-Proliferation Treaty,” *Fletcher Forum of World Affairs*, Vol. 30 (2006), p. 65. Choubey, Deepti. Understanding the 2010 NPT Review Conference, Carnegie Endowment for International Peace. June 03, 2010. <http://www.carnegieendowment.org/publications/?fa=view&id=40910> (검색일: 2011. 5. 22) Dunn, Lewis A. It Ain't Broke-Don't Fix it, NPT Review, The Bulletin of the Atomic Scientists, July/August 1990, pp. 18-20.

는 명시되어 있지 않으며, 수직적 확산에 대한 강제 금지조항도 있지 않아 핵비보유국으로부터 비판을 받아온 사안이다.

아울러, 원자력의 평화적 이용에 관하여 NPT는 핵비보유국들의 차별성에 대한 보상차원에서 제4조에 “평화적 목적을 위한 원자력의 연구생산 및 사용을 개발시킬 수 있는 모든 조약당사국의 불가양의 권리에 영향”을 주지 않는다고 명시하고 있다. 그러나 핵비보유국들은 제5조에 명시되어 있는 “핵폭발의 평화적 응용”에 관하여 민수용과 군사용간의 구분이 모호하다는 이유로 핵물질의 농축과 재처리에 관하여 엄격한 통제를 해왔다. 전반적으로 NPT는 핵무기 보유국들의 핵무기 보유를 정당화하고 핵무기의 기술적 발전과 보유량에 관해서는 강제적인 조치를 배제하고, 핵무기 비보유국의 핵무기와 관련물질의 획득과 생산을 강제 금지하는데 근본 목적이 있다고 평가를 받고 있으며, 이러한 문제점은 NPT검토회의 때마다 핵비보유국들의 비판을 받아왔다.

이러한 핵보유국과 비보유국 간의 차별성에 관한 비판에도 불구하고 NPT는 핵무기의 확산을 방지하는 체제로서 40여 년간 효과적인 제도로서 상당한 기능을 발휘해 왔다. 핵비보유국들은 국제질서의 강대국들인 5개 핵보유국들이 주창하는 핵질서에 대항하기에는 역부족인 국력과 이에 대응할 수 있는 협력 유대체제가 없었다. 오히려, 핵비보유국들은 원자력의 평화적 이용이라는 보상의 혜택을 추구하고 핵보유국들이 제공하는 ‘핵우산’에 의존하는 행태로 NPT체제를 수용함으로써 핵공격 위협으로부터 자국의 안보를 보장 받을 수 있었다. 패권 안정론의 주장대로 미국이 주도하는 핵비확산 레짐아래 공공재로서 핵전쟁 억지의 효과를 제공 받고 있다고 보아야 한다. 즉, NPT를 통한 비확산체제 구축과 핵무기 확산금지 효과는 핵무기 패권국가인 미국의 주도로 세계 핵질서를 관리할 수 있는 능력에 기인한다고 볼 수 있다.

한편, NPT의 핵비확산, 핵군축, 원자력의 평화적 이용이란 3개축은 상호 연계되어 있으면서 상충되는 갈등요인을 갖고 있다. 즉, 핵비확산은 핵보유국의 핵군축이 이루어지지 않는 경우 핵확산의 동인을 제공하며, 원자력의 평화적 이용은 원자로 시설의 확대로 핵확산의 가능성을 내포하고 있다. 또한, 핵확산 가능성에 대한 우려로 핵군축에 대한 핵보유국의 적극성이 미약하다. 이러한 상호관계는 NPT의 적용에 정치적인 요소가 내재되어 있는 것을 의미하며 NPT의 제약으로 작용한다. 이러한 제약을 극복하기 위하여 서방 선진국들은 'NPT 검토회의(Review Conference)'를 통하여 핵비확산을 더욱 강화하기 위한 NPT의 제도적 발전을 모색하여 왔다.³⁸⁾

3. NPT의 핵확산 억지 노력 성과

핵무기의 확산을 금지하기 위한 레짐으로 NPT는 인도 파키스탄, 이스라엘 그리고 NPT에서 탈퇴한 북한을 제외한 전 세계의 189개국 이 당사국으로 참가하여 국제적인 핵비확산에 동참하고 있다는 점에서 가장 많은 국가들이 참여하여 이루어진 조약으로 인식되고 있다. NPT가 핵확산금지를 위한 강제적인 조치를 취하는데 한계를 보이고 있기는 하지만, NPT만큼 현 국제정세의 변화에도 불구하고 국제적인 강요조치를 취할 수 있는 장치도 드물다고 할 수 있다.

1995년 'NPT 검토 및 연장회의(Review and Extension Conference)'에서 NPT의 유효기간을 무기한 연장하기로 결정한 것은 핵무기의 비확산에 대한 국제적인 컨센서스가 이루어졌다고 보아야한다.³⁹⁾ 당시,

38) 백진현, 핵확산금지조약(NPT)의 성과와 한계, 『핵비확산체제의 위기와 한국』, 서울: 오름, 2010, p. 52.

39) Decision 3, Extension of the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, UN NPT/CONF.1995/32 (Part I), Annex. http://www.un.org/disarmament/WMD/Nuclear/1995-NPT/pdf/NPT_CONF199503.pdf (검색일: 2011. 5.25).

NPT에 대한 핵무기 비보유국들의 차별성에 대한 비판과 핵보유국들의 핵군축과 관련 미진한 진척에 대한 성토가 있었다. 또한, NPT의 무기한 연장으로 핵보유국의 배타적이고, 항구적인 지위 확보에 대한 비판과 함께 핵보유국들이 기득권에 의존하여 핵군축에 대해 소홀 할 가능성에 대한 우려가 제기되었다. 이러한 비판에 대하여 핵보유국들은 강력한 핵군축 노력을 제시했고, 이를 전제로 NPT의 무기한 연장은 결정되어 핵비확산체제의 기반을 공고하게 만들었다고 평가되고 있다.

2000년 검토회의에서는 1998년 인도와 파키스탄의 핵실험에 따른 대응으로 핵비확산 조치의 강화가 진지하게 논의되었다. 또한, 핵보유국들의 핵군축 실현을 위한 조치로서 CTBT, FMCT를 포함한 핵비확산, 미-러시아 간 ‘전략핵무기감축 협정START’ II, III와 ‘탄도탄 요격미사일(ABM: Anti-Ballistic Missile)’ 조약의 강화를 비롯한 군축 조치, 나아가 핵보유국들의 핵무기의 완전철폐를 위한 분명한 약속을 포함하는 13개항의 조치 결의는 핵비확산을 위한 진취적인 결의로 평가되었다.⁴⁰⁾

그러나 2001년 9.11 사태 이후, 부시 행정부는 ‘핵무기의 선제공격’ 전략을 도입하였고, NPT체제는 위기를 맞이하게 되었다. 미국의 핵정책은 핵비확산 국제레짐보다는 미국의 안보에 우선하여 테러집단과 불량국가에 대하여 일방적 핵 군사행동도 불사하겠다는 의지를 표출하면서 NPT 체제의 위기를 미국이 선도하였다. 이러한 미국의 안보위기 상황아래, 2005년 제7차 NPT 검토회의는 NPT체제가 출범한 이래 당사국들이 어떤 실질적인 합의도 도출하지 못한 최대의 위기상황이

40) NTI, NPT Tutorial, Compliance and Growth NPT Review Conferences,

http://www.nti.org/h_learnmore/npptutorial/chapter04_01.html (검색일: 2011. 5. 25) 전략핵무기감축 협정 START I은 2009년 12월에 폐기되었고, START II는 효력이 발생한 적이 없으며, START III는 협상이 이루어진 적이 없다.

야기되었다. NPT검토회의 기간 중, 미국은 2003년 NPT를 탈퇴한 북한과 함께 이란의 핵무기 확산위협에 대한 논의 제기하였으나 이들 국가들의 기존 입장의 변화를 초래할 수 있는 성과를 거두지 못하였다. 한편, ‘서방국가 및 기타 그룹(WEOG: Western European and Others Group)’에 대응한 동방국가 그룹과 ‘비동맹국가(NAM: Non-Aligned Movement)’ 들 간의 NPT의 보편성과 핵군축에 관한 논쟁은 핵보유국과 핵비보유국간의 갈등으로 간극을 깊게 하여 결국 실패한 검토회의로 평가되었다.⁴¹⁾

〈표 3〉 핵무기 개발 저지 현황

국가	억지 방법	년도
독일	Commando Raids, 파괴(사보타주), 점령	1943-45
일본	폭격, 점령	1943-45
한국	미국의 압력과 안보에 대한 약속	1975
이라크	오시락 핵시설 폭격, 걸프 전쟁 유엔 사찰	1981/1991 1991-98
대만	미국의 압력과 안보에 대한 약속	1987
아르헨티나	민주주의, 긴장의 완화	1990-91
브라질	민주주의, 긴장의 완화	1990-91
남아프리카공화국	민주주의, 긴장의 완화	1990-91
리비아	준 군사적 행동, 긴장의 완화, 2차 걸프전쟁	2003
시리아/북한	핵 시설 폭격	2007

출처: Katz, J. I. Lessons Learned from Nonproliferation Success and Failures, *Comparative Strategy*, 27: p. 427, 2008.

한편, 2010년 NPT검토회의는 ‘절반의 성공, 절반의 실패’인 회의로 평가받고 있다. 이후, 미국 오바마대통령의 ‘핵무기 없는 세계’의 비전은 미국의 NPT에 대한 긍정적인 접근정책으로 제시되었으며, 이를 통해 2010년 검토회의는 핵비확산 방향으로 동력을 얻었다.⁴²⁾ 검토회

41) 백진현, 핵확산금지조약(NPT)의 성과와 한계, 『핵비확산체제의 위기와 한국』, 서울: 오름, 2010, pp. 58-9.

의를 통해 이룬 성과는 첫째, 미국과 러시아 양국이 2010년 프라하에서 조인한 ‘새로운 전략핵무기감축 협정(New START-The Further Reduction and Limitation of Strategic Offensive Arms)’에서 합의한 내용을 재확인한 것에 의미를 두고 있다. 핵보유국들의 핵군축에 가시적인 성과를 거둘 수 있는 기반을 조성한 것으로 평가되고 있다. 둘째, 핵무기와 핵 테러리즘의 차단에 공감대를 형성하였으며, 북한과 이란의 사례가 다른 국가들에게 핵무장의 동기를 제공할 수 있다는 사실을 인식하고 핵비확산을 위한 단호한 대처를 확인하였다. 또한, 이스라엘의 NPT 가입을 촉구하고 ‘중동 비핵화지대’ 창설을 위한 중동국가들의 회의를 2012년에 열기로 한 것은 핵 테러리즘 방지를 위한 가시적인 성과를 제시한 것으로 보인다. 셋째, ‘포괄적 핵실험금지조약(CTBT)’의 비준 노력과 ‘핵분열성 물질의 생산금지조약(FMCT)’을 위한 IAEA의 통제력 강화가 논의된 것은 핵비확산 노력에 진일보한 성과로 평가된다.⁴²⁾ 한편, 2010년 검토회의는 이러한 일련의 성과에 비해 핵보유국들이 국제사회의 기대에 부응하지 못하고, 주요 쟁점에 대한 명확한 합의를 도출하는데 실패한 것으로 지적된다. 미국의 핵군축에 대한 협의가 최종문서에 포함되지 않았고, 이스라엘이 수용할 수 없는 ‘중동 비핵화지대’ 논의는 종래의 논의 차원에서 머물렀다. 또한, 검토회의 이후, 검토회의를 통해 합의한 사항에 대한 구체적인 계획이 마련되지 않았고, 핵비확산과 원자력의 평화적 이용에 관한 핵보유국과 핵비보유국간의 정치적 입장이 여전히 큰 간격이 존재하여

42) NTI, NPT Tutorial, Compliance and Growth NPT Review Conferences, http://www.nti.org/h_learnmore/npttutorial/chapter04_01.html (검색일: 2011. 5. 25) NPT, Inventory of International Nonproliferation Organization and Regime, http://www.nti.org/e_research/official_docs/inventory/pdfs/npt.pdf (검색일: 2011. 5. 25).

43) U.N. 2010 Review Conference of the Parties to the Treaty on the NPT, 3-28 May 2010, <http://www.un.org/en/conf/npt/2010/> (검색일: 2011. 5. 22).

기대한 성과를 도출하지 못하였다.⁴⁴⁾ 그러나 미국 정부의 “핵 없는 세상” 정책이 NPT를 중심으로 재정비하는 방향으로 가닥을 잡았고 향후, NPT 레짐에 대한 이러한 미국의 정책방향 설정은 핵비확산을 위한 노력에 미국이 선도적인 역할을 할 것으로 전망된다.

〈표 4〉 핵무기 개발 국가 현황

국가	전략적 필요 대상 국가	최초 개발 시기
미국/영국	독일, 일본	1945
소련	미국, 독일	1949
프랑스	소련, 독일	1960
중국	소련, 미국	1964
인도	중국	1974
이스라엘	이집트, 시리아, 여타 국가	1968? (핵 실험 안함)
남아프리카공화국	쿠바, 여타 국가	1979 (핵 실험 안함)
파키스탄	인도	1987? (1998년 실험)
북한	미국, 한국, 중국, 일본	2006
이란	미국, 터키, 파키스탄, 이스라엘	향후?

출처: Katz, J. I. *Lessons Learned from Nonproliferation Success and Failures, Comparative Strategy*, 27: p. 428, 2008.

NPT검토회의에서 핵보유국과 핵비보유국간의 갈등과 불신으로 상호간에 논쟁이 지속되어 왔다. 핵무기를 독점하려는 핵보유국들은 핵비보유국에 대한 핵무기 개발을 엄격하게 통제하는 노력을 강화해왔다. 핵비보유국들은 핵무기 보유를 포기 하는 대신에 핵보유국의 핵우산 제공에 대한 확실한 보장과 원자력의 평화적 이용에 대한 보상을 기대 수준만큼 받지 못해 왔으며 더욱이, 핵보유국들의 핵군축을 비롯한 수직적 핵확산에 대한 불신이 누적되어 왔다. 이러한 핵무기 보유

44) Choubey, Deepti. Understanding the 2010 NPT Review Conference, Carnegie Endowment for International Peace. June 03, 2010. <http://www.carnegieendowment.org/publications/?fa=view&id=40910> (검색일: 2011. 5. 22).

국과 비보유국 간의 갈등과 핵비확산을 위한 미진한 성과에도 불구하고, 1995년 NPT검토 및 연장회의 이후, 꾸준히 이들 국가들 간의 핵비확산을 위한 기본취지에 대한 이해는 증진되어 왔으며, NPT검토회의는 점진적인 핵비확산을 위해 실질적인 조치를 발전시켜 왔다고 평가받고 있다.

IV. NPT 유용성의 한계

1. 핵 비확산체제 구축과 핵보유국의 차별성

미국은 1945년 세계 최초로 핵무기 개발 성공과 더불어 같은 해 8월 일본 본토에 대한 핵무기 공격 이후 핵무기를 독점해 왔다. 그러나 이러한 미국의 핵무기 독점은 1949년 8월 구소련의 핵무기 개발로 상대를 맞이하게 되었다. 구소련은 미국에 대한 핵무기 대응전략을 마련하였으며, 핵무기를 통한 상대적인 위상확보를 바탕으로 세계질서의 새로운 편성을 추구하고자 한 것이었다. 영국이 1952년 10월 핵실험 성공으로 세 번째 핵무기 보유국으로 등장하자, 미국은 1958년 미-영 상호방위조약으로 핵무기 안보와 관련한 협력체제를 구성하였다. 연이어 프랑스가 드골 대통령의 주도로 1960년 핵무기 개발을 완료하여 네 번째 핵무기 보유국이 되었다. 프랑스는 독자적인 핵무기 능력의 신장을 위해 미국의 핵실험금지 요구에도 불구하고 1998년까지 ‘포괄적 핵실험금지조약(Comprehensive Test-Ban Treaty: CTBT)’에 조인할 때까지 핵실험을 계속하였다. 프랑스는 핵무기 개발 동기부터 독자적인 핵능력 구축을 위해 미국과 거리를 두고 있었다. 한편, 동양권에서 중국이 1964년 10월 16일 세계 다섯 번째로 핵무기 실험을 성공하였다. 1954-55년 최초 대만 양안사태를 겪은 중국의 마오쩌둥(毛澤

東)은 핵무기를 보유하지 않고는 미국의 핵무기 위협에 대처하여 국제정치의 한 주요국가로 존속하기 어렵다고 판단하고 핵무기 개발을 주도하였다.

중국의 핵무기 개발 성공에 따라, 미국은 핵무기 확산 방지를 위한 핵전략을 마련하기 위하여 서방국가 중 적대적 관계를 유지하고 있는 소련과 우선적으로 협력을 시작하였다. 1966년부터 미국과 소련간의 핵무기 비확산을 위한 협상은 본격적으로 진행되어 1967년 초에는 양국간의 핵무기 확산 금지를 위한 기본적인 합의가 이루어 졌다. 제네바 ‘군축위원회(CD: The Conference on Disarmament)’에서 ‘미·소 초안’을 심의하며 ‘핵확산금지조약(The Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, Nuclear Non-Proliferation Treaty: NPT)’의 기반을 마련하였다. 이러한 핵확산금지조약은 미국과 소련의 배타적인 핵무기 보유를 통한 패권확보에 목적이 있었다고 평가된다.

‘핵무기확산금지조약’은 1968년 7월 미국, 소련, 영국이 조인하고, 1969년 11월 미국이 인준한 후 1970년 5월 5일 발효되기 까지 이들 국가간의 복잡한 협력과 관련한 일련의 과정이 신속하게 이루어진 것은 핵무기의 확산에 대한 위협을 이들 국가들이 얼마나 절실하게 인식하고 있었는지 반증하고 있다. 이들 국가들은 조약 제9조 3항에서 1967년 1월 1일 이전에 핵무기 개발을 완료한 국가인 미국, 소련, 영국, 프랑스, 중국 5개국만 ‘핵무기 보유국’으로 지명하고 다른 국가들은 ‘핵무기 비보유국’으로 명시하여 ‘핵무기 보유국’ 이외의 다른 국가들은 원칙적으로 핵무기를 보유하지 못하도록 규정함으로써 핵무기 확산을 방지하고자 하였다. 그러나 이러한 조약은 이들 주요국가들의 핵무기 독점을 명시함으로써 핵무기 비보유국과 ‘차별성(discrepancy)’을 근원적으로 장치하는 불평등 조약으로 인식되게 되었다. NPT가 미국, 소련, 영국 간에 체결된 이후에도 ‘핵보유국’으로 지명된 중국과 프랑스는 이 조약에 한동안 조인하지 않고 있다가

1992년에서야 두 국가가 같이 조인하였다.⁴⁵⁾ 이들 두 국가들은 ‘핵보유국’으로서의 특전에도 불구하고 NPT에 의한 핵실험 제한을 받지 않기 위하여 조인을 미루어 온 것으로 알려져 있다.

NPT에 명시한 ‘핵보유국’ 5개 국가는 유엔 안전보장이사회(안보리)의 상임이사국으로 안보리 의결에 관한 ‘거부권 행사국(five veto-wielding permanent members)’ (P5)과 일치하며, 이러한 일치는 국제정치에서 이들 강대국들의 영향력을 현실주의 시각의 역학관계를 통해 이해할 수 있다. 제네바 군축회의에서 ‘핵비보유국’ 들은 NPT의 ‘차별성’ 과 ‘불평등성’ 에 관하여 문제를 제기하였다. NPT의 ‘핵의 평화적 이용’ 에 대한 금지, 핵무기 보유국의 핵군축에 관한 의무에 대한 미온적인 사항을 지적하였다. 또한, 핵비보유국에 대한 사찰이 국가의 자주권을 침해할 가능성, 그리고 핵무기공격 위협으로부터 핵무기 비보유국가들의 안전에 대한 미흡한 보장 등에 관하여 핵비보유국 들은 심각한 비판과 저항을 제기하였다. 인도는 이러한 NPT의 차별성과 불평등성에 대하여 강한 비판을 제기하며 NPT 조약 가입을 거부하여 왔다.⁴⁶⁾

NPT가 불평등 조약으로 인식되는 또 다른 이유는 NPT 체제의 핵보유국과 핵비보유국 간의 일방적인 차별성이 심화되어 있는데 있다. 핵보유국의 의무는 선언적으로 제시되어 있는 반면, 핵비보유국의 비핵화를 위한 의무는 법적 구속력이 매우 강력하게 명시되어 있다. 이러한 핵에 관한 차별성은 5년마다 열리는 NPT 검토회의 때마다 핵비보유국들이 NPT의 불평등한 조약 적용에 관하여 문제를 제기하여 왔

45) FAS, Accession by France to the Nuclear Non-Proliferation Treaty. The Office of the assistant Secretary, U.S. Department of State, August 10, 1992. <http://www.fas.org/news/france/920810-240584.htm> (검색일: 2011. 5. 29).

46) Balmasov, Sergey. India Refuses to Sign the Nuclear Non-Proliferation Treaty(NPT), The Market Oracle, September 26, 2009. <http://www.marketoracle.co.uk/Article13764.html> (검색일: 2011. 5. 29).

다. 핵비보유국들은 수직적 비확산 차원에서 핵보유국들의 핵실험중지, 실질적인 핵군축을 요구하고 비핵국에 대한 확실한 핵무기 불사용 보장을 요구하여 왔다. 또한 핵비보유국들은 NPT의 불평등에 대한 보상차원에서 핵보유국들이 제공하기로 한 원자력의 평화적 이용에 대한 적극적인 지원과 ‘평화적 핵폭발’을 보장하기 위한 제도적 장치의 마련을 요구하며, 아울러 핵보유국들도 핵사찰을 받을 것을 강력하게 주장해 왔다. 그러나 NPT를 제의하여 핵비확산체제를 구축한 미국을 비롯한 국제질서의 강대국들인 핵보유국들은 핵무기 보유 기득권과 관련하여 양보할 의사가 없었으며, 오히려 1998년 인도 파키스탄의 핵실험에 이어 2003년, 2009년 이뤄진 북한의 핵실험을 계기로 핵비보유국들의 핵비확산을 위한 조치를 더욱 강화하여 왔다.

2. NPT의 본질적 보편성(universality) 결여

NPT의 한계는 핵무기 보유국과 비보유국 간의 핵무기 보유에 관한 태생적인 차별성을 둔 조약의 성격에 내재되어 있다. NPT 제9조 3항은 1967년 1월 1일 이전에 핵무기를 제조한 국가만을 ‘핵무기 보유국’으로 명시하고, 이들 국가이외의 국가들이 핵무기를 개발, 보유하는 것을 원칙적으로 금지하고 있다. 보편성 측면에서 대량살상무기의 한 가지인 화학무기에 대한 금지조약은 전 세계 어느 국가도 화학무기를 보유할 수 없도록 되어 있다. 한편, ‘화학무기금지조약(Cheical Weapons Convention: CWC)’은 조약의 당사국은 예외 없이 모든 국가들이 화학무기에 대한 직, 간접적으로 개발, 생산, 획득, 보유, 이전과 사용을 금지하고 있다. 또한, 이 조약은 현재까지 보유하고 있는 화학무기를 전량 2012년까지 완전 폐기하도록 강요하고 있다. 현재, 전 세계에서 북한을 비롯한 시리아, 이집트, 소말리아, 앙골라, 버마를 제외한 188개국이 당사국으로 가입하고 있는 화학무기금지조약은 ‘보

편성(universality)과 조약의 ‘비차별성(non-discrepancy)’ 측면에서 합리성과 수용성을 구비한 국제 대량살상무기 비확산 레짐의 표징적인 조약으로 인정 받고 있다.⁴⁷⁾

반면, NPT는 CWC와 달리, 보편성 있는 대량살상무기의 보유, 사용 금지 및 폐기를 추구한 것이 아니라, 강대국의 선진 무기체계를 독점하고 배타적으로 유지하며, 핵비보유국의 핵무기 보유를 강제로 금지한 차별적 조약이라는 점에서 태생적인 제약을 내재하고 있다. NPT의 보편성 확보에 실패한 가장 결정적인 요인은 1995년 ‘NPT 검토회의’에서 결정한 NPT의 무기한 연장결정에 있다는 주장이 있다. 이 주장은 NPT의 근본적인 한계를 명확하게 이해하고 있는 견해이다. 따라서 핵무기 비확산레짐이 갖고 있는 이러한 제한점은 NPT만으로는 핵확산을 예방하지 못하며 또한, 핵무기 개발에 대해 근본적인 제약을 가할 수 없게 된다는 데 있다. NPT에 가입하지 않고 핵무기를 개발한 국가들이나 NPT를 탈퇴해서 핵무기를 개발하는 국가들에 대하여 근본적으로 NPT가 영향력을 가할 수 없다. 이러한 제약은 NPT의 보편성에 관한 실패 요인의 근원이며 이런 근원을 유지한 채 NPT를 무기한 연장한 것은 핵무기 확산금지를 위한 보편성 확보를 더욱 어렵게 하였다. 인도, 파키스탄과 이스라엘은 NPT에 가입하지 않은 채 핵무기를

47) ‘화학무기금지조약’의 정식명칭은 ‘Convention on the Prohibition of the Development, Production, Stockpiling and Use of Chemical Weapons and Their Destruction’이다. 2009년 5월 기준, 전 세계 188개국 가입하고 있으며, 이 조약 당사국들은 화학무기의 개발, 생산, 사용이 전면 금지되고, 아울러, 보유하고 있는 화학무기도 2007년까지 완전 폐기하여야 한다. 그러나 2006년 ‘OPCW(화학무기금지기구)’ 제11차 총회에서 화학무기 폐기일정은 미국, 러시아 등 일부 국가들의 폐기일정 지연을 수락하여 2012년 4월 29일까지 전 보유량을 폐기하도록 결정하였다. 한편, 2011년 2월 15일, OPCW 63차 집행이사회에서 파키스탄 아이카즈 차드리 대사는 미국과 러시아의 화학무기 폐기 종료일정이 총회에서 지정한 2012년 4월을 준수하도록 촉구하였으나, 이 두 국가들의 폐기 일정을 재차 지연될 것으로 전망된다. EC-63/NAT.18, OPCW, 15 February 2011. <http://www.opcw.org/documents-reports/> (검색일: 2011. 5. 14).

보유하고 있고, 북한은 NPT를 탈퇴하여 핵무기를 보유하고 있는 국가로 평가되고 있는 상황에서 이들 국가들이 NPT가 요구하고 있는 비핵화의 의무를 준수하기 위해 무기한 효력이 발생하는 NPT에 가입할 가능성은 적어 보인다.

3. 미국의 '핵 패권' 강화와 임의적인 NPT 이용

미국의 핵전략은 핵무기 보유와 핵억지에 관하여 패권적 차원에서 전 세계적으로 절대적인 우위를 확보하는데 있다. 냉전시대 기간 중, 한국전쟁 이후 미국의 아이젠하워 행정부는 1954년 소련과의 핵무기 경쟁에서 상대적으로 핵무기의 우위에 있는 미국의 핵 역량을 바탕으로 '대량보복전략(Massive Retaliation Strategy)'을 수립하여 소련에 대한 억지력을 행사하였다. 그러나 대량보복전략은 대량의 핵무기 보복공격의 가능성에 대한 신뢰성과 핵전쟁을 전제로 한 전략으로 실제 성취여부에 대한 제약이 문제점으로 제기되어 왔다.

케네디 행정부는 1967년 유럽에서 채택된 전쟁의 가능성을 반영하여 핵전쟁과 채택된 전쟁의 억지를 위한 '유연반응전략(Flexible Response Strategy)'으로 다양하고 융통성 있는 전략선택을 통해 소련에 대한 우위를 확보하고자 하였다. 또한, 미국은 소련의 핵전력 신장에 대한 억지를 위하여 1972년 '전략탄도미사일요격체계 제한조약(Anti-Ballistic Missile Treaty: ABMT)'을 체결하였다. 미국은 한 걸음 더 나아가 소련의 핵공격으로부터 생존성을 확보하고 대 소련 선제공격 시 보복공격에 대한 취약성개념을 반영한 '상호확증파괴(MAD: Mutual Assured Destruction)' 전략을 수립하였다. 즉, 상호 핵무기 사용의 교착상태를 유도하면서도 미국의 우세한 핵무기 기득권을 유지하고자 하였다. 한편, 1970년대 초 닉슨 행정부는 '충분성(Nuclear Sufficiency) 전략'을 통해 기존의 전략핵무기 우위적 지위를 사실상

포기하였다. 그러나 소련의 핵공격으로부터 미국의 생존성을 보장할 수 있는 수준의 보복능력은 충분히 갖추는 범위에서 핵전쟁을 상호 자제하는 전략을 선택하고 ‘전략무기제한조약(SALT: Strategic Arms Limitation Talks Treaty)’을 체결하는 등 과도기적 핵전략을 강구하기도 하였다.⁴⁸⁾

그러나 미국의 전략적 억지전력으로서 핵무기의 가치는 소련의 붕괴 이후 ‘억지’ 보다는 핵무기 사용을 ‘통합적 공격전력’으로 전환되었다. 미국의 9.11 사태 이후, 부시 행정부는 불량국가와 테러집단의 대량살상무기에 대응하기 위한 ‘선제 핵공격(Preemptive Nuclear Strike)’을 천명하며, 탈냉전시대의 새로운 강력한 핵전략을 제시하였다. 핵 패권 국가로서 핵무기에 관한 초월적인 우위로 세계 무력질서에 대한 새로운 지표를 지향하였다. 미국의 ‘테러와의 전쟁(war on terror)’은 기존의 NPT레짐에 대한 미국의 시각을 전환하는 계기가 되었다.

한편, 미국은 NPT에 관한 임의적인 정책 운용으로 NPT 체제의 실효성을 훼손시켰다. 그 예로, 미국과의 특수한 관계에 있는 이스라엘의 핵무기 보유에 관하여 적극적인 묵인 정책을 들 수 있다. 중동의 아랍권 국가들이 이스라엘의 핵무기에 관한 미국의 정책에 대한 비판에도 불구하고 미국은 이스라엘의 NPT와 관련된 부분에 관하여 함부로 일관하여 왔다. 또한, 미국은 NPT 비가입국과는 핵 거래를 하지 않는 정책을 유지해왔으나 2007년 7월 ‘미-인도 민간 핵협력협정’을 체결하고, NPT 미가입국인 인도에 핵물질과 핵기술을 예외적으로 제공하기로 하였다. 이러한 미국의 인도 핵무기 용인정책은 NPT의 실효성에 위기를 초래하는 결정적인 계기가 되었다. 이러한 미국의 이스라엘과 인도에 대한 ‘다중 잣대’ 적용과 달리, 미국의 북한에 대한 일방적인

48) 전성훈, 미국의 핵전략 변화와 함의, 백진현 편, 『핵비확산체제의 위기와 한국』, 서울: 오름, 2010, pp. 197 - 201.

핵무기 프로그램의 폐기 요구는 북한으로 하여금 미국의 일관성 없는 NPT 관련 적용에 관한 ‘이중적 정책’을 비난하게 만들었다.

미국이 인도와의 핵협력협정 체결을 통해 8개의 군사용 원자로에 대한 IAEA사찰 예외 시설로 인정한 것은 인도의 핵무기를 묵인하고 인도를 핵보유국으로 용인한 것으로 평가되고 있다. 미국은 NPT 비가입국인 인도에게 NPT 가입국가들만이 NPT체제 내에서 국제 감시 아래 핵물질과 핵기술을 거래할 수 있다는 원칙에서 벗어난 조치를 적용한 것이다. 인도가 예외적으로 미국의 지원 아래 핵공급국으로부터 핵물질과 핵기술을 확보하는 것은 NPT 체제의 비확산에 관한 바탕을 붕괴시키는 조치로 미국 내 뿐 아니라 서방국가들로부터 많은 비판과 논란을 야기 시켰다.

4. 핵보유국의 IAEA 통한 사찰제도 차별적 적용

NPT의 실질적인 적용에 있어 상대적인 차별성은 사찰제도의 차별적인 운영에도 있다. NPT 제3조에 핵비보유국들의 핵무기 개발, 생산, 보유를 금지하기 위하여 IAEA의 규정에 따라 ‘안전조치’라고 표현되어 있는 ‘핵 사찰’을 받도록 명시되어있다. NPT에 가입하는 당사국들은 “IAEA와 개별적으로 또는, 다른 국가와 공동으로 IAEA와 협정을 체결”해야 하는 의무를 지며, “협정 교섭 개시일로부터 18개월 이내에 발효”되도록 강제하고 있다. 그러므로 핵비보유국들이 NPT 가입서 기탁일로부터 조속한 기일 내에 지체 없는 IAEA의 핵사찰을 수용하도록 촉구하고 있는 것이다. 1970년 IAEA는 NPT 발효에 따라 핵비보유 당사국들에 대한 핵사찰을 위하여 NPT와 관련한 IAEA와 당사국 간의 안전조치 관련한 구조와 내용에 관한 ‘포괄적 안전조치 협정’이라고 불리는 ‘모델 전면 안전조치 협정(IAEA INFCIRC/153)’을 채택하여 핵사찰의 방법을 구체화하였다.⁴⁹⁾ 그러나 NPT의 핵사찰에 관

해 차별성이 드러나는 것은 핵비보유국들의 핵사찰 의무는 매우 정교하게 부여되고 있는 반면, 핵보유국들은 상대적으로 핵사찰을 받을 의무가 없다는 것이다.

IAEA의 강제사찰제도에 대해서도 핵비보유국에 대한 차별적 핵사찰 논란이 일고 있다. IAEA는 1993년 북한의 최초 NPT 탈퇴 선언 이후, 북한과 이란의 핵무기 개발에 대한 국제사회의 의혹을 계기로, 1997년 5월 IAEA는 ‘안전조치 강화체제(Strengthened Safeguards System)’를 구축하였다. 이러한 체제는 기존의 핵보유국에는 적용되지 않는 반면, 핵비보유국을 대상으로 사찰강화를 행하기 위한 ‘추가모델의정서(Model Additional Protocol)’를 채택하였다. 추가의정서는 핵비보유국들의 핵무기 개발을 차단하기 위한 핵사찰 강화의 한 방편으로 신고되지 않은 핵시설에 대한 강제사찰을 실시하기 위해 마련되었다.⁵⁰⁾ 2011년 5월 기준으로 ‘추가모델의정서’에 국가는 2009년에 비준한 미국을 비롯하여 영국, 프랑스, 독일을 포함하여 139개국 이 서명하였고 108개국이 비준하여 핵비보유국에 대한 핵확산 가능성에 대한 강도 높은 사찰제도를 강화하였다.⁵¹⁾ 핵보유국들은 IAEA를 통하여 추가의정서에 참여하지 않은 국가들에 대하여 핵 관련 사안에 불이익을 부여하는 정책을 운영하여 핵비확산을 위한 노력을 강구하고 있으나, 이러한 정책은 핵비보유국에 대한 차별적 정책이라는 핵비보유국들

49) IAEA INFCIRC/153, The Structure and Content of Agreements between the Agency and States Required in connection with the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons. 이 협정은 제1, 2부로 구성되어, 제1부에서는 IAEA와 당사국 간의 권리, 의무와 일반사항이 규정되어 있고, 제2부에는 기술적인 상세한 사찰관련 항목이 기술되어 있다. www.iaea.org/Publications/Documents/Infcircs/.../infcirc153.pdf (검색일: 2011. 5. 29).

50) Carlson, John, IAEA Safeguards Additional Protocol, International Commission on Nuclear Non-proliferation and Disarmament, 20 January 2009. www.icnnd.org/Documents/IAEA_Additional_Protocol.doc (검색일: 2011. 5. 29).

51) IAEA, Safeguards and Verification, Status of Additional Protocols, http://www.iaea.org/OurWork/SV/Safeguards/sg_protocol.html (검색일: 2011. 5. 29).

의 불만을 야기하고 있다.

NPT의 사찰제도와 관련하여 IAEA를 통한 핵사찰의 불평등한 차별은 핵보유국에 대한 핵사찰 대상 면제 뿐 아니라 유럽의 선진국들에 대하여 제한된 핵사찰을 적용하는 차별적 시행에도 있다. IAEA는 1973년 4월 미국과 우방국가 관계를 유지하고 있는 핵무기를 보유하지 않은 유럽 선진국가인 독일, 이태리, 베네룩스 3국, 덴마크를 포함한 국가들과 'IAEA/EURATOM(Europe Atomic Community)협정'을 체결하고 이들 국가들이 IAEA의 직접사찰을 면제받도록 하였다. 또한, 이들 국가 자신들이 스스로 선임한 전문요원으로 자체 핵사찰을 실시하도록 하고 있다. EURATOM 국가들은 자체적으로 설정한 사찰 기준에 의거하여 자체적으로 사찰을 실시한 뒤, 사찰 기록을 자체적으로 보관하며 IAEA에는 정기보고만 올리도록 하였다. 더욱이, EURATOM내에서의 핵물질 이동에 관해서는 IAEA에 신고하지 않는 핵물질 관리에 있어 배타적인 특권을 보유하고 있어 다른 핵비보유국들과 차별되는 큰 특권을 누리고 있다.⁵²⁾ 또한, IAEA는 일본과 스웨덴과 같은 일부 선진국에 대하여 EURATOM에 버금가는 최혜급대우를 적용한 '통합 안전조치(Integrated Safeguards: IS)'를 적용하여 IAEA 사찰 대신 자체적인 핵사찰을 실시하도록 다른 국가들과 차별을 두었다. 즉, EURATOM과 같이 자체 기준에 의해 자체 사찰을 하지는 못하지만, IAEA 규정과 기준에 부합하는 자체 사찰을 하고 IAEA에 정기보고만 하면 되는 특권을 부여 받고 있다.⁵³⁾

52) Fischer, David A. IAEA/EURATOM Agreement-An Explanation, Division of External Relations, IAEA, 1973. <http://www.iaea.org/Publications/Magazines/Bulletin/Bull153/15303581016.pdf> Schleicher, H.W. Nuclear Safeguards in the European Community - A Regional Approach, *IAEA Bulletin*, Vol. 22, No. 3/4, pp. 45-50. http://www.iaea.org/Publications/Magazines/Bulletin/Bull223_4/223_403494550.pdf (검색일: 2011. 5. 29).

53) Iso, S. and Others, Integrated Safeguards Information System for Japan (ISIS-J), <http://www.iaea.org/OurWork/SV/Safeguards/Symposium/2010/Documents/>

또한, IAEA는 새로운 핵사찰제도로 안전조치 이행의 효과와 효율을 최적화하기 위하여 2007년 12월 기준으로 일본, 캐나다, 폴란드, 우즈베키스탄을 포함한 20개국에게 ‘통합안전조치(IS: Integrated Safeguards)’ 체제를 적용하기 시작하였다. IAEA는 안전조치협정과 안전조치협정 추가의정서를 정확히 이행하는 국가들을 대상으로 이 행사항을 평가하여 신고된 핵물질의 전용과 미신고된 핵물질 및 핵활동이 없다는 평가 뒤에 내려지는 ‘포괄적 결론(Broader Conclusion)’을 부여하고 이에 해당하는 국가들을 대상으로 ‘통합안전조치’ 해당 국가로 분류하고 있다. 한국도 2006년 ‘한국원자력통제기술원(KINAC: Korea Institute of Nuclear Nonproliferation and Control)’이 발족한 이래 핵비확산 노력을 국제사회에 제시해 온 결과 2008년 7월 IAEA 이사회로부터 ‘통합안전조치’ 이행국가로 승인을 받았다. 이러한 승인아래 한국도 IAEA가 규정한 기준에 맞춰 국내 원자력법 시행령을 개정하고 투명한 핵사찰에 자발적으로 참여하고 있다.⁵⁴⁾ 한편, 핵비보유국들이 핵사찰 차별성에 대한 반발과 논란을 제기한 결과 핵보유국들은 NPT 규정에 의거 IAEA와 안전조치협정을 체결해야 할 의무는 없으나 ‘자발적 안전조치협정(Voluntary-Offer Safeguards Agreement)’을 IAEA와 체결하고 제한적으로 자체적인 핵시설에 대한 안전조치를 취하고 있다.⁵⁵⁾

NPT에서 IAEA에 위임한 핵시설과 핵물질에 대한 사찰인 안전조치의 차별성은 핵무기제조와 관련하여 핵비확산에 대한 해당 국가의 의

PapersRepository/053.pdf (검색일: 2011. 5. 29).

54) 장순홍, 한국의 핵비확산 정책: 평가, 비판 및 제언, 백진현 편, 『핵비확산체제의 위기와 한국』, 서울: 오름, 2010, pp. 393-4.

55) IAEA, Safeguards and Verification, safeguards Agreement and Additional Protocol, <http://www.iaea.org/OurWork/SV/Safeguards/sv.html> U.S. DOE O142-2A, Voluntary Offer Safeguards Agreement and Additional Protocol with the IAEA, December 15, 2006. <https://www.directives.doe.gov/directives/current-directives/142.2-BOrder-a/view> (검색일: 2011. 5. 29).

지에 대한 투명성에 달려 있다. 기존 핵무기 보유국들이 핵무기 생산에 관해 투명성을 보장받기 위해 핵사찰을 받는다는 것은 원칙적으로 의미가 없다. 또한, EURATOM 국가들의 핵무기 생산 금지에 대한 투명성도 핵보유국으로부터 인정을 받고, 핵공급그룹 국가로 가입하여 적극적으로 핵무기용 핵물질을 차단하는 국가들이 IAEA의 직접적인 사찰을 받는 것은 비경제적이고 비효율적인 것으로 평가되고 있다. 더 나아가 다른 국가들도 핵무기에 대한 투명성을 인정받으면 ‘통합 안전조치’로 덜 통제된 핵사찰을 받고 있다. 결론적으로 핵무기의 개발에 관하여 의심을 받는 국가들이나 핵시설에 대한 투명성을 제시하지 않는 국가들을 대상으로 IAEA를 통해 철저한 사찰을 하겠다는 국제레짐의 의지는 사찰의 차별성에 대한 논리를 초월하여 핵비확산의 철저한 예방조치로서 평가해야 한다. 차별성에 대해 불만을 갖고 있는 국가는 투명성을 제고하여 스스로 차별성에 대한 대우를 극복하면 되는 것이다.

5. 핵군축의 모호성과 NPT 非당사국의 핵무기개발 통제 불가

NPT에 참여한 핵비보유국들은 NPT의 불평등한 차별에 대한 반대급부로 핵보유국들의 핵무기 군축을 요구하였고, 핵보유국들은 핵군축에 대한 의무를 수용하여 NPT의 보편성을 확대할 수 있었다. NPT 제6조는 “당사국은 조속한 일자 내에 핵무기 경쟁중지 및 핵군비 축소”를 위한 교섭과 “국제적 통제하의 일반적 및 완전한 군축에 관한 조약체결”을 위한 교섭을 “성실히 추구”한다고 명시하고 있다. 그러나 이러한 내용은 “성실히 추구”하기만 하면 되지, 핵무기를 반드시 축소하거나 폐기할 의무가 있는 것이 아니다. 오히려 핵무기 보유에 대한 권리를 간접적으로 다 확고하게 하는 모호성을 갖고 있다. 해당 조항에 의하면 핵보유국들은 핵무기 감축을 추진할 구체적인 일정이

나 핵사찰을 통한 핵무기 감축에 대한 검증, 그리고 핵군축 의무를 시행하기 위한 체제 구축 등 제반 핵군축을 위한 구체적인 규정이 포함되어 있지 않다. 오히려, 핵보유국들의 핵무기에 대한 기술적 향상을 금지하는 의무가 배제되어 있어 역설적으로 핵의 수직적 확산을 보장하고 있다. 이러한 차별성에 대하여 핵비보유국들은 지난 25년간 NPT 검토회의에서 핵보유국에 대하여 비판을 해왔다.

반면, 핵보유국들의 입장에서는 핵비보유국들의 불만을 수용하는 측면에서 설정한 이 6조항의 내용이 “비핵화의 법적 의무부과라기 보다는 궁극적 목적으로서 비핵화를 설정한 정치적 성격”으로 규정한다고 해석하는 경향을 보이고 있다. 그러므로 핵비보유국들은 이 세계에 핵무기가 존재하는 한, 핵보유국의 핵공격으로 인한 피해에 관하여 안보가 확실하게 보장되지 않다는 측면에서 불안한 입장을 제시하고 핵군축에 대하여 강력하게 요구해왔다. 핵비보유국들이 기대 및 요구하는 수준으로 핵보유국들이 핵군축을 진행하지 않고 있는 현실은 오히려 역작용을 초래하고 있다. 즉, 핵비보유국은 핵보유국들의 핵무기 공격에 대응하기 위한 수단으로 핵무기 보유에 대한 동기부여를 지속적으로 받고 있다. 즉, “핵무기의 지속적인 존재는 핵확산의 가장 큰 동기”라고 할 수 있다.⁵⁶⁾ NPT의 3대 축인 핵무기금지, 핵군축, 평화적 핵이용은 이와 같이 상호 간에 연계성과 모순성을 함께 내포하고 있다.

NPT에 가입하지 않고 핵무기를 개발한 이스라엘, 인도, 파키스탄에 대한 NPT 체제의 기능과 역할의 제약은 NPT의 핵비확산을 위한 통제능력의 한계를 드러낸 것이다. 인도의 경우는 NPT 조약의 제기 당시부터 NPT를 부정하고 핵무기 개발을 지속한 경우이며, 이에 따라 파

56) 백진현, 핵확산금지조약(NPT)의 성격과 한계, 『핵비확산체제의 위기와 한국』, 서울: 오름, 2010. pp. 64-5.

키스탄도 인도에 대응하여 같은 맥락에서 핵무기를 개발하여 왔다. 더욱이, 북한과 같이 NPT에 가입하여 핵기술과 관련한 전문지식과 지원을 받아 핵개발의 기반을 형성한 뒤, NPT를 탈퇴하여 핵무기를 개발, 보유한 국가들에 대한 통제가 미치지 못하는 NPT의 제도적 한계성은 NPT를 무력화하게 하는 가장 결정적인 취약점이다.

어떠한 국제레짐도 국제사회에서 주권을 초월할 수 없다는 한계가 있다. NPT 제10조에는 당사국의 주권행사와 관련하여 NPT의 “조약상의 문제에 관련되는 비상사태가 자국의 지상이익을 위태롭게 하고 있음을 결정하는 경우에는 본 조약으로부터 탈퇴할 수 있는 권리를 가진다”라고 명시되어 있다. 즉, ‘비상사태’나 ‘자국의 지상이익’에 관하여 이러한 모호한 규정은 어떠한 국가라도 이와 관련한 명분을 제시하고 언제든지 탈퇴할 수 있는 장치가 되어 있다. 현 체제아래서는 NPT 당사국이 NPT를 탈퇴할 경우 이를 저지하거나 통제할 수 없는 무력한 조약으로 강제력에 한계를 갖고 있을 수밖에 없다. 북한이 1993년 한 차례 NPT탈퇴를 선언하였을 때 미국을 비롯한 국제사회에서 영향력 있는 국가들은 북한에 보상을 제공하며 NPT에 잔류하도록 사정하였다. 그러나 북한은 NPT체제 내에서 ‘특수한 지위’에 있으면서 서방국가와 IAEA로부터 보상을 받고 있다가, 결국 2003년 NPT 탈퇴하였다. 이후, 북한은 2006년과 2009년 두 차례에 걸쳐 핵실험을 시행하고 핵무기 보유국으로 스스로 선언하였으나 NPT체제는 이에 대한 대응에는 무력할 수밖에 없었다.

이와 같이 NPT는 핵확산방지를 위하여 지난 26년간 핵확산의 방지에 기여해 왔다. 비록 NPT체제 밖에서 핵무기를 개발, 보유한 국가들이 소수 출현하였으나 NPT의 기능과 역할로 확산속도를 통제할 수 있었던 것으로 평가 받고 있다. 그러나 NPT가 내포하고 있는 보편성과 차별성의 문제, 핵보유국들의 수직적 확산 방지, 핵보유국들의 NPT 임의 적용, 사찰제도의 차별적 적용, 그리고 핵군축의 모호성과 NPT

비당사국에 대한 통제 불가 등 문제는 NPT의 위상과 역할에 대하여 문제점을 인식하게 하였다.

이러한 NPT의 내재적인 문제점으로 인하여 북한, 이란과 같은 국가들의 핵확산 행위를 방지하기 위하여 NPT를 보완하는 레짐을 구축하자는 논의가 부각되고 있다. NPT체제를 비롯하여 핵비확산 국제레짐에 대하여 불응하는 국가에 대한 제재를 강화되어야 한다는 주장이 설득력을 얻고 있다.⁵⁷⁾

V. NPT 체제 발전과 핵비확산 레짐 보완 방안

NPT의 한계를 극복하기 위해서 현 시점에서 강구할 수 있는 방안은 기존의 NPT 체제를 보완 발전시키는 방법과 또는, 국제적 차원의 핵비확산레짐과 관련한 여러 제도와 조약체제를 활용하는 방안이 강구될 수 있다. 핵무기의 완전 철폐를 위한 구상에서부터 핵물질의 원천적 통제를 위한 ‘무기용 핵분열물질의 생산금지에 관한 조약(FMCT)’ 체제의 구축, 핵무기 생산을 금지시키기 위한 ‘포괄적 핵실험금지조약(CTBT)’의 시행⁵⁸⁾, 그리고 평화적 핵물질 생산을 위한 다국적 통합 핵물질 생산구상 등 다양한 비확산체제를 가동하여 NPT의 한계를 보완할 수 있다.

이러한 대안 가운데 현 시점에서 핵비확산의 목적을 가장 현실적으로 강구할 수 있는 대안은 FMCT체제의 구축과 함께 이 체제에 기존 생산된 핵분열물질까지 포함시켜 핵무기생산을 원천적으로 금지시킬

57) Julia Choe, Problems of Enforcement: Iran, North Korea, and the NPT, *Harvard International Review*, April 17, 2007. <http://hir.harvard.edu/academy-and-policy/problems-of-enforcement> (검색일: 2011. 5. 26).

58) ‘포괄적 핵실험금지조약’ (CTBT: Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty), ‘무기용 핵분열물질의 생산금지에 관한 조약’ (FMCT: Fissile Material Cut-Off Treaty)

수 있는 핵물질의 차단레짐이 가장 바람직하다.

먼저, 핵 확산방지를 위한 최선의 방안은 ‘화학무기금지조약(CWC)’ 체제와 같이 전 세계의 핵무기 보유국들이 핵무기를 전량 폐기하고 어느 국가나 단체도 다시는 핵무기 생산을 못하도록 하는 ‘新 핵비확산조약(Neo-NPT)’ 체제를 구축하는 방안이 있다. 그러나 당분간, 또는 상당히 오랜 기간 동안 이러한 목표는 가시적이지 못 할 것이다. 핵무기 보유를 NPT체제로 공인 받고 있는 P5 강대국들이 핵무기 선점으로 확보한 우월적 지위를 이용하여 국제질서에 영향력을 행사할 수 있는 보도(寶刀)인 핵무기를 쉽게 포기하지 않을 것이기 때문이다.

그러나 CWC는 미국과 구소련이 발의하여 전 세계의 화학무기가 전량 폐기되고 있는 상황이다. 이와 같이 전 세계 핵탄두 20,500여발 가운데 95%인 19,500발을 보유하고 있는 미국과 러시아가 핵무기에 대한 전략적 가치 기준과 정책을 변경하여 핵무기의 완전 폐기를 추구하고⁵⁹⁾, 이를 위해 이 두 국가가 주축이 되어 전 세계의 핵무기를 폐기하는 동력을 구동하면 가능한 방안이다. 비록 현 시점에서는 이상적인 구상에 지나지 않는다는 비판이 있으나, NPT의 궁극적인 최종 목표는 미국 오바마 대통령이 주창하는 ‘핵 없는 세상’ 모토처럼 이 지구상에 단 한 발의 핵무기도 없도록 핵비확산체제를 구축하여야 한다. 당장은 비현실적인 제안이지만, 미국과 러시아 양국이 ‘핵 없는 세상’을 구현하기 위한 진정한 의지만 있다면, CWC체제처럼 언제인가 미래에 실현 가능성이 전혀 없는 것은 아니다.

다음으로 완전한 핵무기의 폐기가 불가능한 상황에서 현 NPT를 일부 수정, 보완하여 NPT 밖에서 핵무기를 보유하고 있는 국가들을

59) FAS, “Status of World Nuclear Forces,” <http://www.fas.org/programs/ssp/nukes/nuclearweapons/nukestatus.html> (검색일: 2011. 7. 7).

NPT체제내로 흡수하여 핵확산을 방지하기 위한 현실적인 조치를 강구할 수 있다. 그러나 이러한 경우 P5 이외의 국가들이 NPT의 핵무기 보유국으로 인정받게 되는 결과가 된다. 기존의 P5 국가들의 이러한 수용도 불투명하며, NPT체제 밖의 실제 핵무기 보유국들의 NPT 참여 여부도 불투명하다. 인도의 경우는 공식적으로 NPT 불참을 국가의 정책으로 천명하였다. 또한, NPT 조항의 변경은 또 다른 핵확산을 유인할 수 있다. 즉, 북한과 같이 NPT를 탈퇴하여 핵무기를 개발, 보유한 국가가 NPT의 핵무기 보유국으로 등장하면, 이를 전례로 삼아 핵무기 보유를 원하는 국가들이 여건을 불문하고 NPT를 탈퇴하여 핵무기 개발을 시도할 것이다.

미국을 위시한 핵보유국들은 NPT의 어느 한 조항의 변경도 NPT 자체를 붕괴시킬 수 있다는 인식을 갖고 있다. 이러한 상황에서 한편으로 한계가 있기는 하지만 미국의 주도로 핵보유국들은 핵비확산을 위한 강제적인 효력을 발휘할 수 있는 '장애 NPT' 체제 유지를 주장하고 있다. 향후, 이란이 핵무기 개발을 위하여 북한과 같이 NPT를 탈퇴할 가능성도 있으며, 국제정치적으로 국가로 인정을 받지 못하고 있는 대만의 경우도 국제레짐 사각지대에서 핵무기를 개발할 경우 현 NPT 체제는 북한의 경우와 같이 속수무책일 수밖에 없다. 그러나 극적인 국제정치의 변혁이 오지 않는 한, 이러한 '장애 NPT' 체제는 비록 효력이 제한적일 수밖에 없어도 핵보유국의 의지대로 체제유지는 지속될 것으로 전망된다.

현 시점에서 가장 현실적인 핵비확산 방안은 FMCT체제의 구축이다. 비록 '장애 NPT' 를 유지하더라도 무기용 핵분열물질을 원천적으로 통제하여 핵비확산 목표를 달성할 수 있기 때문이다. 한국정부는 이미 NSG에 가입하여 핵물질 유통의 통제질서에 가담하여 핵비확산에 동참하고 있다. 정부는 FMCT의 실행을 강력히 추진하고 기존의 핵분열물질도 FMCT에 포함시켜 생산된 핵무기는 점차 감축하더라도

더 이상의 핵무기 생산을 당장 중지시킬 수 있는 레짐 구축에 앞장 서야 한다. 이러한 핵분열물질의 유통금지와 폐기는 간접적이고 중간적인 핵무기 완전폐기로 가는 길이다.

그러나 기존의 핵무기 보유국들은 FMCT의 보편성에 대하여 제한적인 입장을 견지하고 있다. 유통을 통제하는 무기용 핵분열물질 가운데 특정 전략물질의 배제와 기존 핵분열물질을 제외하려는 의도에서 핵보유국은 FMCT 비준에 소극적이다. 그러나 진정한 의미에서 핵비확산을 추구한다면 핵분열물질의 차후 생산금지는 물론, 기존의 생산된 물질도 FMCT에 포함시켜야 한다. 또한, 한국의 입장에서는 북한의 핵무기 추가 생산을 불가능하도록 북한과 핵분열물질의 유통을 통제하는 FMCT의 강력한 체제구축과 세부시행조치가 이루어져야 한다. FMCT가 평화적 목적의 핵분열물질을 금지하는 것은 아니다. 그러므로 원자력 발전을 위하여 핵분열물질의 유통에 대한 투명성을 가지면 원자력의 평화적 이용에는 차질이 없으므로 한국의 원자로 운영과 수출에도 영향을 받지 않을 것이다.

끝으로 NPT를 보완하기 위한 여러 핵비확산 제도의 도입을 강구할 수 있다. ‘포괄적 핵실험금지조약(CTBT)’의 시행으로 어떠한 지구상에서의 핵실험도 금지하여 핵무기 개발을 차단하는 조치가 이제는 이루어져야 한다. 아직 미국과 중국이 비준을 거부하고 있으며 이러한 양국의 정책은 핵비확산에 대한 양국의 입장에 대하여 다른 국가들에게 혼선을 빚게 하고 있다. 미국이 주창하는 ‘핵 없는 세상’을 이루기 위한 가장 먼저 착수해야 할 조치가 CTBT의 비준이며, 핵비확산을 강조하는 미국의 목소리가 높을수록 미국에게 CTBT의 비준을 요구해야 한다. 미국의 CTBT 비준이 선행되어야 중국의 비준도 유도할 수 있을 것이다.

반면, 일부 핵무기 보유국들이 제시하는 ‘다자간 핵무기 관리방식(MNA)’ 나 ‘세계 핵발전 인프라(GNPI)’와 같은 제도는 핵무기 보유국

이외는 다른 국가들이 원자력 발전에 필요한 핵주기 관련시설인 핵농축시설과 핵재처리시설의 구축을 원초적으로 차단하기 위한 의도가 엿 보인다. 그러므로 한국의 경우처럼 핵주기 완성이 필요한 국가의 경우는 이러한 정책에 반대하여야 한다. 이에 대해서는 이미 캐나다도 반대한 바 있다.

1. 현 NPT철폐, 새로운 보편성 정립된 핵비확산레짐 구축

진정한 의미의 핵무기 비확산을 실현하기 위해서는 현 NPT를 철폐하여야 한다. 유엔 안보리 상임이사국과 동일한 5개국만 ‘핵무기 보유국’으로 인정하고, 핵보유국은 핵의 수직적 확산, 핵사찰에서 우선권과 예외를 적용하는 차별적이고 배타적인 현재의 국제레짐으로는 핵비보유국으로부터 보편성과 차별성 측면에서 지지를 받지 못하고 있다. 오히려 이러한 차별적인 강대국의 무기체제 독점이 핵무기 비보유국들에게 핵무기를 보유하고자 하는 동기부여를 제공하고 있다고 할 수 있다. 이제 새로운 ‘신 핵비확산조약, Neo-NPT’를 수립하여야 한다. 화학무기금지조약과 같이 전 세계의 모든 국가가 보편적이고 동일한 적용을 받는 새로운 핵무기 비확산레짐이 구성되어, 세계 어느 국가도 핵무기를 생산, 보유, 저장, 이전, 사용할 수 없도록 강제하는 체제가 구축되어야 한다.

핵무기의 ‘완전한 폐기’는 진보적 이상주의자들의 ‘몽상’으로 치부되어 왔으나, 오바마 대통령의 “핵 없는 세상”이라는 정책 표방 이후 미국의 국제안보전략 분야에서 논의 가능한 현안으로 대두되고 있다. 냉전종식으로 핵무기를 사용하거나 억지력으로 행사할 수 있는 전략환경이 변하였으며, 현 국제안보환경에서 불량국가들의 핵무기 개발과 비국가행위자들의 핵테러리즘은 현실적으로 억제하기 어려운 위협으로 등장하였다는 주장이 제기되었다. 원자력 기술의 이용 확대

로 핵무기의 확산이 더욱 용이해졌고, NPT로는 핵확산 방지에 한계가 있는 상황에서 핵테러리즘의 위협은 실질적으로 발생 가능한 여건이 되었다. 이에 따라 전 세계의 핵무기를 완전히 철폐하여 핵무기와 핵테러리즘을 방지하자는 대안이 제시되었다.⁶⁰⁾ 이러한 대안의 실현을 위하여 핵물질과 핵시설에 대한 강력한 국제통제가 이루어 질 수 있는 새로운 레짐의 출현이 요구되고 있는 것이다.

“핵무기 없는 세상(Nuclear Weapons Free World: NFWF)”이 대두된 것은 지난 2008년 1월이다. 미국의 국무장관을 역임한 조지 슈츠를 비롯하여 미국 안보분야에서 정책을 결정해 왔던 원로들인 헨리 키신저 전 국무장관, 샘 넌 상원의원, 윌리엄 페리 전 국방장관이 ‘월 스트리트 저널’을 통해 지구상에서 핵무기의 완전 철폐를 주창한 것이 획기적인 계기가 되었다. 이들은 2007년 고르바초프가 지적한 바와 같이 핵무기는 더 이상 안보를 성취할 수 있는 수단이 아니라는 주장에 동의하였다. 전 세계 핵 탄두의 95%를 보유하고 있는 미국과 러시아가 지도력을 발휘하여 핵무기를 철폐하여야 할 특정한 책임과 의무를 지고 있으며, 핵무기를 보유하고 있는 다른 국가들도 동참시켜야 한다고 이들은 주장하였다.⁶¹⁾ 이들의 주장은 핵무기나 핵물질이 ‘위험한 손’인 테러리스트나 원리주의자 손에 들어갈 우려에 의해 발단된 것으로 보인다. 한편, 이러한 주장은 대량살상무기 비확산이란 명제를 넘어 핵무기 그 자체가 지닌 인류사상 인간이 제조한 가장 위험한 무기라는 인식을 바탕으로 시간이 소요되더라도 핵무기를 완전히 폐기하는 “Nuclear Zero”를 지향하고 있다.⁶²⁾

60) 백진현, 핵확산금지조약(NPT)의 성과와 한계, 『핵비확산체제의 위기와 한국』, 서울: 오름, 2010, pp. 74-5.

61) George Shultz, Wall Street Journal, <http://www.towardfreedom.com/asia/1111-why-we-oppose-the-indo-us-military-ties> (검색일: 2011. 5. 15).

62) Srinivasan, M. R. The Indo-U.S. Nuclear Deal: Opportunities and Challenges, Editor Arvind Gupta, *India in a Changing Global Nuclear Order*, Academic Foundation, New Delhi, pp. 87-8.

현실적으로 세계질서를 장악하기 위한 강대국들의 수단인 핵무기를 가진 국가들이 단기간 내에 ‘핵 없는 세상’ 주장에 동참할 것이라는 기대는 매우 선불러 보인다. 그러나 이 원로들의 주장은 오바마 대통령의 ‘핵 없는 세상’ 이란 핵정책에 동기부여를 제공하였다. 2008년 2월 노르웨이 정부가 주관하여 30여 개국이 참가한 ‘2008 국제 핵무기 감축회의’에서 이러한 논의가 본격적으로 거론되기도 하였다.⁶³⁾ 국제안보분야에서 ‘핵무기 없는 세상’에 대한 논의는 이러한 주장에 바탕을 두고 추동력에 탄력을 받아 안보환경에 대한 인식 변화와 함께 진지한 논의가 전개되고 있다. 오바마 행정부도 이러한 정책추구가 단시일 내에 이루어 질 것으로 보지는 않고 있다. 그러나 미국과 러시아가 주도적으로 완전한 핵무기 폐기로 정책을 지향할 경우는 그동안 ‘몽상’으로 여겨지던 이상적인 전 세계 모든 핵무기의 폐기 가능성이 점차 증대될 수 있을 것이다.

그러나 이러한 ‘핵무기 없는 세상’은 전 세계 핵무기의 95퍼센트를 보유하고 있는 미국과 러시아의 지도력 없이는 불가능하다. 이들 국가들의 선 핵무기 폐기 없이 인도, 파키스탄, 이스라엘과 북한의 핵무기를 폐기시키기 어려울 것이다. 인도의 한 핵정책 전문가는 NPT의 핵보유국과 비보유국간의 차별성에 대한 모순점을 지적하고, NPT를 지원하는 ‘포괄적 핵실험금지조약’ 등과 같은 어떠한 개별적인 핵무기 비확산 제도도 비확산에 한계가 있다고 지적하고 있다. 어떠한 핵무기 개발 국가도 핵무기를 스스로 폐기하지 않을 것이고 NPT에 가입하지 않을 것이라는 가정에 근거하여 실질적으로 인도, 파키스탄을 핵무기보유국가로 인정할 것을 그는 요구하고 있다.⁶⁴⁾ 그의 주장대로 이

63) Carnegie Endowment, 2008 International Conference on Nuclear Disarmament, February 26, 2008. <http://www.carnegieendowment.org/events/?fa=eventDetail&id=1111&prog=zru> (검색일: 2011. 5. 15).

64) Subrahmanyam, Krishnaswamy. An Equal-Opportunity NPT, The Bulletin of the Atomic Scientists, June 1993, pp.37-9.

들 국가들이 정책을 고수할 경우에는 완전하고 이상적인 ‘핵 없는 세상’을 구축하는 데 심각한 제약으로 작용할 것이다.

2. NPT 수정 딜레마와 ‘장애 NPT’의 불가항력적 유지

NPT의 적용에 관한 핵보유국과 비보유국간의 차별성, 비가입국들의 핵무기 개발 금지 불가, 가입국의 조약 탈퇴 후 핵무기 개발에 대한 통제 불가 등 NPT의 ‘장애(handicap)’적 요인으로 NPT의 한계가 문제화되고 있다. 그러나 현재 NPT를 통한 핵비확산체제는 NPT평가회의를 통하여 핵무기의 확산을 지연시키거나 범위를 축소한 것으로 NPT의 위상과 역할에 대하여 긍정적인 평가를 받고 있다. 국제평화와 안전을 위해 세계적으로 핵무기의 확산으로 인한 핵전쟁을 예방하기 위한 장치로서 NPT만큼 기여한 국제레짐도 드물다. 그러므로 미국을 비롯한 핵보유국들은 어떠한 긍정적인 의미에서의 NPT 수정이나 보완도 반대하는 입장을 취하고 있으며 NPT의 무기한 연장에 진력해 왔다.⁶⁵⁾

현 NPT의 수정이나 보완을 시도할 경우, 어떠한 최선의 대안을 제시하여 보완하더라도 NPT 자체의 붕괴를 초래할 수 있는 원초적인 문제점들이 내재되어 있다. 우선, 현재 사실상(*de facto*) 핵무기 보유국들은 NPT의 수정, 보완의 기회를 통해 NPT에 명시된 기존 5개 핵보유국에 추가하여 자신들이 핵보유국으로서 지위를 확보하려고 할 것이라는 것은 자명하다. 둘째, 핵보유국과 핵비보유국들 간의 핵무기 개발과 사찰에 대한 차별성에 더욱 큰 격차가 발생할 가능성이 있으며, 이로 인한 핵비보유국들의 NPT 탈퇴 가능성을 고조시킬 수 있다. 셋

65) FAS, U.S. Committed to Indefinite Extension of NPT, <http://www.fas.org/nuke/control/npt/news/940422-340456.htm> (검색일: 2011. 5. 22).

재, NPT의 수정 보완은 핵무기의 비확산보다는 오히려 핵무기의 확산을 조장시킬 수 있는 여지가 있다. 즉, 그동안 핵비보유국들이 주장해 온 핵의 ‘평화적 이용’에 관한 부분이 확대될 경우 핵무기 확산 가능성은 그만큼 확장될 수 있다.

1995년 NPT연장과 관련하여 기존의 NPT연장 대신 새로운 차별성이 없는 지구적 차원에서 복합적으로 핵무기와 재래식 무기의 군축을 추구하는 조약으로 대체하지는 주장이 일부에서 있었다. 그러나 이러한 주장은 국제정치 측면에서 실제로 성취되기 어려운 주장으로 기존의 NPT를 무효화하려는 주장으로 인식되었다. 이러한 주장의 배후에는 NPT 비당사국들이 NPT가 무효화된 여건에서 핵무기 개발을 용이하게 추진하려는 의도가 있는 것으로 간주되었다. 한편, NPT 개정을 촉구하는 다른 주장은 오히려 NPT를 이용하여 포괄적 핵실험 금지와 핵물질 생산금지를 포함하는 핵비확산체제를 추구하려는 입장이었다. 이러한 주장의 핵심은 NPT의 허점을 보완하여 핵비확산을 강화하기 위한 것에 있었다. 즉, 핵보유국들의 의무사항을 증진시키고 핵비보유국들의 요구사항을 반영하여 완전한 수준의 핵사찰과 구체적인 핵군축 조항을 반영하지는 주장이었다. 그러나 당시, 이러한 NPT의 개정이나 전면적인 새로운 조약으로 전환하지는 주장을 반영하는 것은 오히려 기존의 NPT체제의 붕괴를 야기할 위험성에 노출되어 있었기 때문에 핵보유국들의 동의를 받지 못했다.⁶⁶⁾

NPT가 갖고 있는 문제점에도 불구하고 NPT는 핵비확산을 위한 국제레짐으로 지구적 평화와 안전을 위해 기여해 왔다고 평가받고 있다. NPT의 개정이나 NPT를 새로운 조약으로 대체하는 것은 NPT체제 자체의 붕괴를 야기할 수도 있는 위험성이 높기 때문에 NPT를 대체할

66) Dunn, Lewis A. It Ain't Broke-Don't Fix it, NPT Review, *The Bulletin of the Atomic Scientists*, July/August 1990. pp. 18-20.

수 있는 국제적인 핵비확산 여건이 형성되기 이전에는 핵보유국들의 지지를 받지 못하고 있다. 따라서 전 세계의 핵무기가 완전하게 폐기되어 보편성이 확립되는 완전한 ‘핵 없는 세상’을 보장하기 위한 새로운 핵무기 비확산과 관련한 조약과 레짐이 등장하기까지 ‘장애적’ NPT의 현상유지는 불가피하다. 1995년 NPT ‘평가 및 연장회의’에서 결정된 NPT의 무기한 연장은 유효하며 비록 NPT 자체의 한계로 인한 핵비확산에 차질이 생기더라도, 현재 국제 핵질서의 현상유지를 위해 핵비확산체제로서 NPT를 대체할 수 있는 장치가 없기 때문이다.

그러나 현 NPT체제에서도 핵보유국들의 핵군축이 성취될 수 있으며, 안전조치의 강화와 핵물질 유통 통제를 통하여 핵비확산을 보완할 수 있다. 이를 통하여 핵비보유국들의 원자력의 평화적 이용을 지원할 수 있기 때문에 핵보유국들의 핵비확산을 위한 의지와 실천이 중요하다. 이를 위하여 미국이 ‘포괄적 핵실험금지조약(CTBT)’ 과 ‘무기용 핵분열물질 생산금지조약(FMCT)’의 비준에 대한 행정책의 적극적인 전환으로 세계의 핵비확산 노력을 이끌 수 있는 지도력을 발휘해야 핵비확산은 NPT체제를 기반으로 공고해 질 수 있다.

3. NPT 한계 보완 위한 FMCT 레짐 강화

NPT 체제를 현상유지하면서 NPT가 갖는 제약을 보완하기 위한 핵비확산과 반확산을 목적으로 하는 CTBT, FMCT, PSI 등 현 개별적 제도를 강화하고 새로운 비확산 레짐을 발전시키는 노력이 필요하다. 핵비확산을 위하여 실질적으로 작용할 수 있는 대안은 핵무기를 제조하는데 소요되는 핵물질을 규제하는 방법이 현실적으로 대두되고 있다. 핵물질 규제의 목표는 핵무기의 수평적 확산과 수직적 확산을 방지하고 나아가 테러리스트나 국가단위의 그룹의 핵물질 공격을 방지하는 것으로 이를 위한 국제적인 노력이 요구되고 있다.⁶⁷⁾

핵무기용으로 전환할 수 있는 고농축 우라늄과 플루토늄의 생산을 금지시켜 핵무기의 확산을 방지하기 위한 ‘핵무기용 핵분열물질 생산 금지조약(FMCT)’은 1993년 9월 미국의 클린턴 대통령이 유엔에서 제안한 이래 1998년 8월 제네바 군축회의(CD)에서 FMCT 위원회 구성에 대한 논의를 거쳐 핵물질 생산금지에 관한 협상을 추진하고 있는 핵비확산 레짐의 하나이다. FMCT는 핵무기 제조에 필요한 핵물질을 원천적으로 차단하고자 하는데 핵심적 의도가 있다. 그러나 평화적 목적으로 사용하고자 할 경우에는 핵무기급 핵분열성물질의 생산을 허용하되 생산시설과 생산 핵물질에 대한 국제적 검증체제를 적용하여 핵무기 제조를 방지하기 위한 투명성을 확보하고자 하는데 있다.⁶⁸⁾

FMCT의 핵심적인 쟁점사항은 핵무기용 핵물질의 생산금지에 있어서 기존의 생산된 재고(在庫) 핵물질의 포함여부에 관하여 핵보유국과 비보유국 간의 대립에 있다. 또한, 이에 추가하여 핵비보유국들은 핵무기의 확산을 방지하기 위하여 핵분열물질은 아니나 수소폭탄 제조에 있어 중량을 대폭 감축하는데 사용하는 ‘트리튬(tritium)’⁶⁹⁾을 대상 품목에 포함시킬 것과 핵잠수함을 포함한 선박용 고농도 농축우라늄(HEU)도 대상으로 포함시킬 것을 요구하고 있다. 즉, 핵분열성물질의 향후 생산만 금지하는 것은 기존의 핵무기 보유국들이 보유하고 있

67) 이병욱, 핵물질 규제의 현실과 문제점, 『핵비확산체제의 위기와 한국』, 서울: 오름, 2010, pp. 83-4.

68) FAS, Fissile Material Cut-Off Treaty [FMCT], <http://www.fas.org/nuke/control/fmct/> (검색일: 2011. 5.29).

69) 트리튬(tritium) [T]은 수소의 동위원소(isotope of hydrogen)인 방사능 물질로 다단계 수소폭탄의 열핵무기 폭발을 위한 분열물질로 널리 사용되고 있다. 미국은 1955년 트리튬을 생산한 이래 1996년까지 다만 225kg를 생산하였으나 헬륨-3에 지속적으로 부식되어 75kg정도 보유하고 있다고 보고되었다. 트리튬은 핵분열성 물질은 아니나, 수소폭탄을 제조하는데 긴요한 방사능물질로 핵보유국들은 FMCT 대상 물질로 지정하는 것을 거부하고 있다. 핵잠수함에 사용되는 고농축우라늄은 핵무기로 전환하여 사용될 수 있어 저농축우라늄으로 대체하라는 핵비보유국들의 주장에 대하여 핵보유국들은 군사용의 정의하여 대상에 포함시키기를 거부하고 있다.

는 핵무기용 핵물질을 묵인하는 것으로 핵보유국과 핵비보유국 간의 영구적인 차별성을 고착시키는 레짐이 된다는 주장이다. 한편, 핵보유국들은 핵분열성물질의 재고까지 조약에 포함시킬 경우, 기존의 핵보유국으로서 국제질서의 위상 상실과 자국의 안보전략의 변화를 초래한다고 판단하고 있다. 나아가, 핵보유국들은 FMCT가 핵비확산레짐의 범위를 초월하여 핵무기 군축에 관한 레짐으로 확대되는 것을 경계하고 있어 핵비보유국들의 주장에 거부적인 입장을 견지하고 있다.⁷⁰⁾

〈표 5〉 전 세계 농축우라늄 보유 현황

(93% 농축 당량, 단위 톤)

국가	비축량(톤) (2006년 중반)	생산 상황	비고
중국	22±24%	1987-1989년 중단	
프랑스	33±20%	1996년 중단	
인도	0.2±50%	지속적인 생산	
파키스탄	1.3±15%	지속적인 생산	
러시아	770±300	1987-1988년 중단	비축분 100톤 포함. 감축대상 225톤 불포함.
영국	22(공표)	1963년 중단	
미국	490(공표)	1992년 중단	비축분 180톤 포함. 감축 대상 100톤 불포함.
비 무기 국가	10		
합계 (군사치)	1350±300톤		감축 대상 325톤 불포함.

출처: Gupta, Arvind, *India in a Chaging Global Nuclear Order*, New Delhi, Academic Foundation, 2009. p. 167.

핵물질 범위에 군사용 핵물질의 재고를 FMCT 조약의 대상에서 예외로 취급할 것인가의 여부는 FMCT의 성패에 관건이 되고 있다. 미국

70) 이병욱, 핵물질 규제 현실과 문제점, 백진현 편, 『핵비확산체제의 위기와 한국』, 서울: 오름, 2010. pp. 87-94. Chari, PR. From CTBT to FMCT, The Nuclear Debate in India, IPCS Issue Brief, N.. 164, March 2011. http://www.ipcs.org/pdf_file/issue/IB164-Chari-FMCT.pdf (검색일: 2011. 5. 29).

은 1998년 FMCT 특별위원회에서 FMCT조약 발효 이전에 생산된 핵분열성물질의 재고를 조약에 포함하거나 재고의 보유를 제한하는 것에 반대한다는 입장을 표명한 이후 일관된 입장을 견지하고 있다. 중국은 미국에 미사일 방어체제와 연계시킬 것을 요구하며 FMCT에 거부적인 입장을 견지하고 있다. 또한, NPT 비당사국들로 핵무기를 보유하고 있는 이스라엘, 인도와 파키스탄은 핵물질 재고를 군사용 핵물질로 인정하지 않으면 FMCT에 가입하지 않을 태세다. 이스라엘은 FMCT에 동의하는 조건으로 중동지역에서 핵 재처리와 농축을 전면 금지할 것을 요구하고 있다.⁷¹⁾ 인도는 핵무기 개발경쟁이 선진국 간에 벌어졌던 1954년에 핵분열성물질 생산금지를 제안하였으나⁷²⁾ 1998년 핵실험 성공이후 핵물질생산이 요구됨에 따라 핵물질에 대한 정책을

〈표 6〉 전 세계 분리 플루토늄 보유 현황

국가	군사적 비축량(톤) (2005년 말)	군사적 용도의 생산	민간 비축량(톤) (2004년 말)
벨기에	0		3.5(2003)/(+해외의 0.4톤)
중국	4±50%	1991년 중단	0
프랑스	5±25%	1994년 중단	79/(외국 소유 30톤)
독일	0		12.5(프랑스, 영국에 13.5톤)
인도	0.52	지속적인 생산	5.4(2005)
이스라엘	0.45±25%	지속적인 생산	0
일본	0		5(+프랑스와 영국에 37톤)
북한	0.035±50%	지속적인 생산	0
파키스탄	0.064	지속적인 생산	0

출처: Gupta, Arvind, *India in a Changing Global Nuclear Order*, New Delhi, Academic Foundation, 2009. p. 168.

71) 이병욱, 핵물질 규제의 현실과 문제점, 백진현 편, 『핵비확산체제의 위기와 한국』, 서울: 오름, 2010. pp. 90-1.

72) Datt, Savita, *Fissile Material Cut-Off Treaty: A Critique*, <http://www.idsa-india.org/an-feb-7.html> (검색일: 2011. 5.29).

바뀌 핵보유국들이 수용하기 어려운 핵군축 시한설정과 연계하여 협상할 것을 제안하며 사실상 FMCT에 거부적인 입장을 견지하고 있다.⁷³⁾

CTBT가 질적 측면에서 핵군비 경쟁을 중지하도록 하는 장치라면, FMCT는 양적 측면에서 핵무기용 핵물질의 생산을 차단하여 원초적인 원인을 제거하는데 의의가 있다.⁷⁴⁾ 핵무기 보유국들과 핵무기를 보유한 NPT 비당사국들은 FMCT의 핵분열성물질의 대상범위를 재고 분량까지 포함하는 경우 핵무기 보유국으로서 영향력행사와 안보전략에 영향을 받을 것을 우려하고 있다. 그러나 핵비보유국들은 핵비확산의 근본적인 문제를 해결하기 위한 실질적인 조치로 FMCT에 과거 생산된 핵분열성물질의 폐기를 통하여 핵무기가 더 이상 생산되지 않도록 원천적으로 차단하는 레짐으로 FMCT가 정착되기를 바라고 있다.

FMCT가 발효될 경우 핵비확산 측면에서 첫째, 핵보유국들도 핵물질에 관하여 사찰을 받게 되어 보편성(universality)이 확보되며 둘째, 핵보유국들의 핵군축을 유도할 수 있으며 셋째, 핵무기 보유를 추진하는 국가들에 대한 핵무기용 핵물질 차단으로 핵무기 개발을 차단할 수 있다.⁷⁵⁾ FMCT의 핵물질 대상에 기존의 재고 핵물질까지 포함시켜야 핵비확산레짐의 보편성을 확대할 수 있으며, 핵보유국과 핵비보유국간의 불평등한 차별성과 불만을 감소시킬 수 있다. 나아가 핵보유국들의 핵무기 증강을 방지하고 핵무기의 성능향상을 위한 핵분열성물질을 차단할 수 있어 핵군축에 실질적인 강제수단으로 작용할 수 있다. 이러한 조치는 궁극적으로 핵무기의 완전한 철폐를 이루어 오바마 대통령이 미래지향적으로 제시한 “핵 없는 세상”의 기반을 형성할 것이다.

73) Ghose, Arundhati. India and the Fissile Material Cut-Off Treaty (FMCT), India in a Changing Global Nuclear Order, Academic Foundation, New Delhi, 2009. p. 165.

74) 두산백과사전, <http://www.doopedia.co.kr/index.do> (검색일: 2011. 5. 29).

75) 이병욱, 핵물질 규제의 현실과 문제점, 백진현 편, 『핵비확산체제의 위기와 한국』, 서울: 오름, 2010. p. 89.

FMCT의 핵심은 핵보유국을 포함한 전 세계의 핵무기용 핵물질을 제거할 수 있어야 성공적인 핵비확산레짐으로 성취될 수 있다는 것이다. 기존 핵무기 보유국들이 보유하고 있는 재고 핵무기용 핵물질을 포함할 뿐 아니라, 향후에도 핵무기용 핵물질의 생산을 금지하여야만 전 세계 모든 핵무기의 폐기를 추진할 수 있는 동력을 구비한 핵비확산 레짐으로 발전할 수 있다. 또한, 북한과 같이 NPT체제에 있는 동안 일정한 핵기술과 핵물질을 확보하고 난 이후, NPT를 탈퇴하여 핵무기를 제조하는 경우를 차단할 수 있는 장치를 구비할 수 있다는 점에서 핵비확산을 위한 실질적인 레짐이 될 수 있다.

한편, 미국의 핵무기 군사력의 우위를 유지하기 위해 FMCT에 대하여 비판적인 미국 내 일부 집단은 FMCT의 목표 달성을 위한 정치적 그리고 국제적인 협력의 제약을 제시하고 있다. 이들은 현 NPT체제라도 핵무기를 보유하고 있는 9개국을 제외하고 나머지 181개국의 핵물질 통제가 가능하다고 주장하고 있다.⁷⁶⁾ 즉, FMCT로 인하여 핵보유국들이 핵사찰을 받는 상황을 배격하고자 하고 있는 것이다. 미국을 비롯한 핵보유국들이 주장하는 핵비확산 방안은 아직도 이들 국가들이 핵무기를 통한 무기체계의 우월성과 상대적 군사우위의 확보를 추구하고 있어 FMCT 레짐의 발전과 진척은 담보상태에 있다. 그러나 핵비확산을 위한 결정적인 핵심은 핵보유국의 핵무기 포기과 핵무기용 핵물질 생산금지에 있다. 기존에 생산된 재고 핵물질의 폐기를 포함하는 FMCT안을 거부하는 핵보유국의 정책은 오히려 핵비보유국의 핵확산을 추구하는 동인이 될 수 있다는 것을 인식하여야 한다.

76) Ford, Christopher. Still Struggling with FMCT, Hudson Institute, April 18, 2011.
http://www.hudson.org/index.cfm?fuseaction=publication_details&id=7918&pubType=ScienceTechnology (검색일: 2011. 5. 29).

4. NPT보완 위한 국제 핵비확산 레짐 강화와 발전

핵보유국의 포괄적 핵실험금지조약(CTBT)의 비준과 선도적 실행

1996년 유엔총회에서 채택한 ‘포괄적 핵실험금지조약(CTBT)’은 1963년에 체결된 ‘부분적 핵실험금지조약(PTBT: Partial Test-Ban Treaty)’이 지하 핵실험을 규제할 수 없다는 제약을 해결하기 위해 마련된 국제조약이다. 2010년 기준 182개국이 서명, 153개국이 서명하였으나, 핵개발 주력국가인 미국과 중국이 비준을 하지 않고 있으며, 인도, 파키스탄과 북한, 이란은 서명도 하지 않고 있다. 부분적 핵실험금지조약에 비해 핵실험 방지와 관련한 검증체제를 갖추고 있는 CTBT에 대하여 자국의 핵개발 계획에 불이익을 계상하고 있는 미국과 중국은 이에 비준을 하지 않고 있는 않다. 이는 잠재적 핵개발 가능 44개국 중 아직까지 비준을 하지 않고 있는 8개국에게 비준 지원에 대한 동기부여를 제공하고 있다.⁷⁷⁾

핵보유국 가운데 비준을 마친 영국과 프랑스를 제외하고, 러시아는 최근 2000년에서야 비준하였으며, 미국과 중국은 1996년 조약에 서명을 하였으나 현재까지 비준을 거부하고 있어 국제적인 비난을 받고 있다. 핵무기의 보유로 국제 핵질서에 영향력을 발휘하고 있는 미국과 중국은 자국의 핵실험에 대한 이익을 내세우며 비준을 거부하고 있다. 미국은 새로운 핵무기 개발에 대한 우위적 지위를 유지하기 위하여 핵실험을 포기할 의사가 없으며 유엔총회에서 의제로 상정되는 것조차 거부하여왔다.⁷⁸⁾ 한편, 중국은 미국의 미사일방어계획(MD: Missile Defense)을 구실로 비준을 거부하여 왔으나, 실제적으로는 핵

77) CTBTO, Member States, <http://www.ctbto.org/> (검색일: 2011. 5. 29).

78) Johnson, Rebecca. Is it Time to Consider Provisional Application of the CTBT? CTBT: Passing the Test, UNIDIR, 2001. <http://www.unidir.org/pdf/articles/pdf-art2491.pdf> (검색일: 2011. 5. 29).

무기의 개발을 위한 지속적인 핵실험 의지를 갖고 있는 것으로 평가되고 있다.

CTBT의 구속력이 발효되려면 우선적으로 미국이 비준을 하여야 한다. 미국이 CTBT의 관건을 쥐고 있다고 해도 과언이 아닌 상황에서 포괄적 핵실험 금지를 위한 CTBT의 효력발생을 위해서는 미국의 국제적 정치력의 발휘가 우선적으로 필요하다. 아울러 CTBT에 대하여 적대적인 입장을 표명하고 있는 중국을 비롯한 인도, 파키스탄, 북한의 가입과 비준도 병행하여야 CTBT의 효력이 본 궤도에 오를 수 있다. 현재 CTBT의 효력발생에 대한 전망은 어두운 상황이다. 그러나 오바마 행정부의 진지한 “핵 없는 세상”을 조성하기 위해서 미국이 제일 먼저 국제사회에 제시할 수 있는 핵비확산 조치는 미국이 먼저 CTBT를 비준하고 중국의 비준도 강요할 수 있는 여건을 조성하여야 한다. CTBT의 효력을 발생시키는 일이 “핵무기 없는 세상”을 이룩하기 위한 핵비확산의 첫 관건이다. 미국이 먼저 CTBT의 비준을 통해 전 세계국가들이 동참하고 CTBT가 발효되어 우선 “핵실험 없는 세상”을 만드는 데 미국의 선도적인 역할이 있어야 할 과제이다.

‘다자간 핵주기 관리방식(MNA)’ 제안과 ‘세계 핵발전 인프라(GNPI)’

평화적 원자력이용의 맹점을 활용하여 군사용으로 핵물질이 전용되지 않도록 하기 위하여 엘 바라데이 IAEA 사무총장이 2003년부터 제기한 ‘다자간 핵주기 관리방식(MNA: Multilateral Nuclear Approach)’ 제안은 핵보유국과 핵비보유국간의 차별성을 완화해 보려는 시도였다. IAEA 전문가 그룹이 2005년 NPT 평가회의에서 보고한 5가지 다자간 핵주기 협력방안 모델은 첫째, 기존 시장체제를 강화하는 상용 핵연료 은행방식이며 둘째, IAEA가 참여하는 국제적 공급보증인 제도이다. 셋째, 전 세계국가가 기존시설을 ‘다자간 핵주기 관리방식(MNA)’으로 자발적 전환하는 방안 넷째, 새로운 다국적 지역

간 MNA를 창설, 공동운영하는 방식으로 다섯째, 지역 간 또는 대륙 간 국제협력을 통한 핵연료주기 개방 방안을 제시하고 있다.⁷⁹⁾ IAEA 사무총장의 제안은 국제사회의 역학관계와 핵보유국과 핵비보유국간의 마찰을 최소화하며 핵비확산을 방지하기 위한 실질적인 방안으로, 핵의 평화적 이용을 위한 제안으로 평가되었다. 그러나 이러한 ‘다자간 핵주기 관리방식(MNA)’에 의한 핵시설의 소유권과 관리의 복잡성, 시설을 소유하고 있는 정부의 안정되고 경제성 있는 핵연료 공급에 대한 보장의 불확실성이 문제점으로 대두되었다. 또한, 핵보유국의 이러한 시설의 독점으로 핵비보유국들은 영구히 핵주기 시설을 소유하지 못하게 되는 강제성도 문제가 되어 추진하는데 많은 논란을 야기하고 있다. 그러나 IAEA 사무국은 MNA가 현재 가장 현실성 있는 원자력의 평화적 이용에 대한 대안으로 지속적으로 추진하고 있다.⁸⁰⁾

러시아의 푸틴 대통령이 2006년 제안한 ‘국제핵연료주기센터(INFCC: International Nuclear Fuel Cycle Center)는’ 전 세계적 인프라(GNPI: Global Nuclear Power Infrastructure)의 일환으로 핵농축 및 핵재처리시설과 같은 ‘민감기술’ 시설을 추구하지 않은 국가들에게 핵연료주기를 차별없이 신뢰성 있게 제공하자는 제안에 기초하고 있다. 러시아는 ‘국제우라늄농축센터(IUEC: International Uranium Enrichment Center)’를 건설하고 현재 카자흐스탄과 아르메니아가 이 프로그램에 참여하고 있다.⁸¹⁾ 러시아의 국제 핵주기 관리를 위한

79) 이병욱, 핵물질 규제의 현실과 문제점, 백진현 편, 『핵비확산체제의 위기와 한국』, 서울: 오름. 2010. pp. 98-9. IAEA, Expert Group Releases Findings on Multilateral Nuclear Approaches, 22 February 2005. <http://www.iaea.org/newscenter/news/2005/fuelcycle.html> (검색일: 2011. 5. 29).

80) IAEA, Multilateral Approaches to the Fuel Cycle, Revisiting the Nuclear Fuel Cycle, 17 November 2009. <http://www.iaea.org/newscenter/focus/fuelcycle/> (검색일: 2011. 5. 29).

81) 이병욱, 핵물질 규제의 현실과 문제점, 백진현 편, 『핵비확산체제의 위기와 한국』, 서울: 오름. 2010. pp. 99-100. Loukianova, Anya. The International Uranium Enrichment Center at Angar나: A Step Towards Assurd Fuel Supply? November

GNPI 제안은 핵비확산의 방지와 핵주기시설을 추구하는 국가들을 억제하는 효과를 가져 올 것으로 기대되고 있다. 그러나 핵연료를 공급 받는 국가들은 핵연료 공급원이 러시아에 집착되게 되어 핵연료와 관련한 정치적 부담을 지게 되며, 러시아의 일방적인 공급에 따라 가격의 유지에 관한 경제성도 불확실성이 있다. 또한 핵주기를 강대국에 예속되는 결과를 자초하는 부작용과 함께, 핵연료 공급을 받는 핵비보유국들이 영구적으로 핵주기 시설을 확보할 수 없도록 강요를 받게 되는 구조를 형성할 것으로 보인다.

부시 행정부의 핵농축, 핵재처리 금지정책

2004년 부시 행정부는 WMD의 개발과 확산에 대응하기 위한 조치로 원자력의 평화적 이용을 추구하는 국가들에게 핵농축 및 핵재처리 시설의 확보를 포기하는 대신 안정된 핵연료를 공급하겠다는 정책을 발표하였다.⁸²⁾ 40개국의 핵공급국(NSG: Nuclear Supply Group)들은 당시 상용 핵농축 및 핵재처리 시설을 보유하지 않고 있는 국가들에게 농축 및 재처리 관련 장비와 기술을 판매하지 못하도록 요구하는 정책이었다. 즉, 원자력의 평화적 이용을 목적으로 하는 국가들은 핵보유국이 필요한 핵물질을 제공할 수 있으므로 핵농축 및 핵재처리 시설이 필요 없다는 논지였다. 이러한 조치를 통하여 핵무기용 핵물질 생산 수단의 추구를 차단할 수 있다고 판단하였다. 캐나다를 비롯한 NSG 참가국들의 반대에 부딪쳐 부시 행정부의 핵농축 및 핵재처리 시설 전면금지 조치는 철회되었지만, '민감기술(sensitive technology)' 과 시설의 이전에 대한 조치는 훨씬 까다로워지는 여건을 형성하였다.⁸³⁾

2008, NTI, http://www.nti.org/e_research/e3_93.html (검색일: 2011. 5. 29).

82) 재인용. The White House Office of the Press Secretary, *Strengthening International Efforts Against WMD Proliferation* (February 11, 2004) FAS, Fact Sheet: Strengthening International Efforts Against WMD Proliferation. <http://www.fas.org/irp/news/2004/02/wh021104fs.html> (검색일: 2011. 5. 29).

그러나 이러한 미국 부시 행정부의 정책은 핵보유국과 핵비보유국 간의 차별성을 더욱 영구히 강화하는 조치로 NPT에 명시되어 있는 원자력의 평화적 이용도 완전하게 차단하는 매우 불평등한 일방적인 조치라고 비판을 받았다. 현재 핵농축 및 재처리시설을 보유하고 있지 않은 국가들이 핵주기 시설을 확보하려는 시도를 완전히 차단하려는 미국의 의도는 미국의 일방주의로 국제적으로 비판을 받는 것이 당연하였다. 미국의 이러한 정책은 핵보유국들의 기존 핵무기의 우월한 지위를 확보하면서 다른 국가들의 핵무기에 대한 도전을 차단하려는 의도에서 비롯된다고 판단된다. 수직적 핵확산을 지속하면서 수평적 확산을 차단하려는 미국의 의도는 오히려 핵확산의 동기를 촉진할 수 있다.

다양한 핵비확산 국제레짐 구상

핵비확산을 위한 다양한 국제레짐으로 ‘대량살상무기 확산방지구상’을 비롯하여 ‘세계핵테러방지구상’과 ‘컨테이너안전협정’, 그리고 ‘세계원자력파트너십’과 같은 핵물질의 유통차단, 핵테러 방지, 대량살상무기의 이동차단과 핵에너지의 물질을 관리하기 위한 여러 대안이 구상되어 국제적으로 협력하여 전체 또는, 부분적으로 시행되고 있다.⁸⁴⁾

2003년 미국 부시 대통령이 제안하여 미국 주도로 추진되고 있는 ‘대량살상무기 확산방지구상(PSI: Proliferation Security Initiative)’은 대량살상무기(WMD) 및 관련 기술을 확산하는 국가나 집단의 무역통로를 차단하기 위한 조치이다. 영국, 프랑스, 독일, 호주, 일본 등 참가

83) 이병욱, 핵물질 규제의 현실과 문제점, 백진현 편, 『핵비확산체제의 위기와 한국』, 서울: 오름, 2010, pp. 95-6.

84) Gupta, Arvind, Crisis in the NPT, Counter-Proliferation Regimes and India's Approach, *India in a Changing Global Nuclear Order*, New Delhi, Academic Foundation, 2009, p. 153-156.

국들의 국제협력을 통하여 불법으로 WMD를 수송하는 지, 해, 공 운송수단을 압수, 수색하는 예방적 조치로서 핵무기 및 관련물자의 잠재적 확산을 억제하고 확산기회를 차단하는데 목적을 두었다. 2003년 이후 미국의 주도로 참가국들과 연례적인 연합훈련을 통한 시위로 핵확산국의 의지를 좌절시켜왔으며, 실제 수송수단을 수색, 수출중단의 조치를 취하여 상당 수준의 성과를 거두었다. 한편, 이 PSI는 주권국의 국제법상 보장된 '공해에서의 통항 자유'를 제약하는 구상으로 비판도 받고 있다. 그러나 북한의 핵확산 위협에 당면하고 있는 한국으로서는 한국의 안보와 국제적 테러 위협을 차단하기 위하여 적극적으로 참여, 활동해야 한다.

'세계핵테러방지(GICNT: Global Initiative to Combat Nuclear Terrorism)' 구상이 2006년 G-8회담시 미국의 부시 대통령과 러시아의 푸틴 대통령의 주도로 결성되었다. 유엔안보리 결의안 1973과 1540에 근거하여 '핵물질 방호에 관한 협약'과 '핵테러억제를 위한 국제협약'과 같은 맥락에서 핵테러리즘을 예방하고 대응하기 위한 조치로서 테러범들의 불법적인 핵물질 유통을 차단하는데 중점을 두고 있다. 현재 82개국이 가입하고 있으며, 한국은 지난 6월 29일부터 양일에 걸쳐 제7차 '세계핵테러방지' 총회를 실시하여 핵테러방지를 위해 적극적으로 동참하고 있다. 북한의 핵위협에 당면하고 있는 한국으로서는 북한의 핵물질과 핵기술이 유출되는 것을 국제협력기구와 제도를 통하여 적극 차단하여야 한다.

'컨테이너안전협정(Container Security Initiative)'은 미국의 9.11 사태 이후 2002년부터 미국으로 입하되는 컨테이너에 테러관련 물질이나 WMD관련 물자를 차단하기 위하여 미국 세관 주도로 이루어지고 있는 보안검색체계이다. 미국의 '적하목록 선별체계(ATC: Automated Targeting System)'을 이용하여 우범 컨테이너를 선별하여 검사하며, 우호국들과의 협정으로 해당국에 미국세관원이 주재하며 미국행 컨

테이너를 보안 검색하여 원격차단하고 있다. 한국도 2003년 미국과 협정을 체결하고 사전 차단에 협력하고 있다.

‘세계원자력파트너십(GNEP:Global Nuclear Energy Partnership)’은 미국이 주도하여 2007년 9월 러시아, 중국, 일본, 프랑스, 호주 등이 참여하여 원자력 발전에 소요되는 핵물질을 관리하기 위한 협력체제이다. 핵농축 및 핵재처리시설을 보유하고 있지 않은 국가들에게 핵발전용 연료를 제공하는 대신 핵무기 기술과 관련된 핵재처리기술 등을 금지시키는 체제이다. 핵확산을 저지하기 위해 책임 있는 ‘민감기술’의 사용과 안전한 ‘핵폐기물’의 처리에 중점을 둔 구상으로 핵발전 연료공급국가와 수요국가로 재편하여 세계적으로 안정적인 원자력 발전체계를 구축하는데 목적을 두고 있다. 그러나 이러한 체제 아래 핵주기 시설을 구비하지 못하고 있는 국가들은 영구적으로 핵물질 공급국에 핵발전과 관련된 정치적, 경제적으로 속박 받는 결과를 야기할 수 있다는 비판이 제기되고 있다. 한국의 경우는 세계적 핵에너지 협력을 통해 원자력 발전과 관련하여 이들 국가로부터 핵발전 운용을 비롯하여 경제적으로 제약을 받기 보다는 경제성을 고려하여 핵농축 시설과 핵재처리시설을 구비하여 핵주기를 완성시키는 것이 바람직하다. 한국정부는 현재 미국과 협상을 진행하고 있는 ‘파이로프로세싱(pyroprocessing)’⁸⁵⁾ 기술개발을 성공리에 완성하여 핵주기 시설 가운데 우선, 사용후 핵물질의 재처리시설부터 확보해야 한다. 이러한

85) ‘파이로프로세싱(pyroprocessing)’은 원자력 발전소에서 사용후 핵연료에 포함된 우라늄을 회수하여 차세대 원자로인 고속로의 핵연료로 재활용할 수 있는 기술로 ‘핵연료 건식재처리기술’ 또는 ‘건식정련기술’이라고 불린다. 이 기술이 실용화 되면 우라늄의 반복 재활용으로 우라늄 활용도와 사용후 핵연료의 축소로 고준위 폐기물의 처분도 획기적으로 개선될 수 있다. 전국 21개 원자력 발전소에 저장된 1,500만개의 폐연료봉을 이 기술을 통해 재처리하는 경우 경제성이 높아 질 것으로 예상된다. 2014년 한미원자력협정에서 협의해야할 주요 의제로 핵정책과 핵기술이 연관된 사안이다. 아시아투데이. “한국원전 영육의 60년: 폐연료봉 ‘파이로프로세싱’ 이 돌파구,” 2011. 3. 31. <http://www.asiatoday.co.kr/news/view.asp?seq=465163> (검색일: 2011. 7.11).

핵물질 관련한 핵농축시설과 핵재처리시설의 확보를 위해서는 우선, 현재 국제적인 규범으로 설정되어 있는 핵비확산 체제와 관련하여 국가의 의지와 행동을 투명하게 국제적으로 제시하여 인정을 받을 필요가 있다.

VI. 결론

NPT는 구성주의적 시각에서 보는 국제레짐의 성격보다는 현실주의의 시각에서 전 세계의 핵비확산을 위해 강대국의 주도에 의하여 구축된 핵질서 체제라고 보는 것이 적합하다. 이것은 NPT가 지닌 한계에도 불구하고 현실적으로 미국의 패권적 주도로 이루어지고 있는 세계 질서아래 NPT가 국제정치적으로 여전히 굳건하게 적용되고 있는 현상을 잘 설명하고 있기 때문이다. 찰스 킨들버거가 주창한 ‘패권안정 이론(Hegemonic Stability Theory)’을 현실주의적 측면에서 이론을 강화한 로버트 길핀과 스티븐 크라스너의 주장의 맥락에 따른 이해를 외연으로 넓히면 미국의 핵패권을 통한 전 세계적 핵비확산 체제구축과 아울러 세계 핵전쟁 방지에 관한 미국의 패권에 대해 설득력이 있다. 즉, 현 국제질서에서 핵패권 국가인 미국이 핵무기의 우월성을 포함한 군사력과 우위의 외교력을 바탕으로 NPT체제를 통하여 다른 핵보유국들과도 이익을 상호 공유하면서 국제법과 국제기구를 통하여 국제사회의 핵비확산을 주도하고 있다고 볼 수 있다.⁸⁶⁾ 그러므로 현재 미국이 주도하고 있는 핵비확산체제에 동참함으로써 핵패권국이 제공하는 공공재(public goods)인 ‘확장된 억지력’을 통해 핵위협으로부터

86) Gilpin, Robert. *The Rise of American Hegemony*, edited Patrick Karl O'Brien and Armand Cless, *Two Hegemonies: Britain 1846-1914 and the United States 1941-2001*. Ashgate Publishing, Ltd., 2002. pp. 162-182.

터 국가의 안보를 보전할 수 있다면 이러한 세계질서에 동참하는 것이 한국의 국익을 위한 최선의 합리적인 선택이다.

비록 '장애 NPT'의 성격이 드러나 있어도 현 시점에서 미국은 핵비확산을 위한 기반으로 1995년 NPT가 영구적인 효력을 갖도록 체제를 구축하여 놓았다. 그러므로 한국은 미국이 주도하는 세계 핵질서아래 주변국의 위협에 대응하여 국가의 안보를 견고히 하고 경제적 번영을 지속하기 위해서는 한미동맹을 기반으로 한 군사협력을 공고히 하여야 한다. 이러한 전략을 기반으로 미국이 제공하는 확장된 억제력을 배경으로 연합 핵정책을 견지하고, 미국이 주도하는 핵비확산 질서에 편승하는 것이 한국의 평화적 핵능력을 증진시키고 북한의 핵위협과 주변국의 핵능력에 대처하기 위한 현실적인 대안이다.

한편, 핵무기 비확산체제는 만약 미국의 전 세계 핵질서 통제능력이 저하될 경우 오히려 역으로 핵확산 방향으로 전개될 개연성도 있다. 즉, 다양한 핵전략을 보유하고 있는 각각 핵무기보유 강대국을 중심으로 이들 국가와 안보동맹을 맺고 있는 국가들이 핵무장을 하게 될 가능성이 있을 것이다. 이미 미국과 서방국가들은 이스라엘의 핵무기를 적극적으로 묵인하고 있으며, 미국은 2003년 이래 인도의 핵무기를 적극적으로 용인하여 NPT 체제가 약화, 또는 붕괴될 수 있는 단초를 제공하였다. 미국의 인도에 대한 핵정책 지원과 핵무장 용인은 상대적으로 중국이 파키스탄 핵무기 개발능력을 지원하게 하여 상호간 핵무기 개발 경쟁을 유발시킨 측면이 있다. 한편, 러시아의 이란에 대한 핵능력 지원은 미국의 통제능력이 약화될 때 더욱 강화될 수 있을 것이다. 러시아는 1960년대부터 북한의 원초적인 핵능력 구비를 지원해 왔다. 미국과의 안보상황 변화에 따라 러시아는 오히려 중국과 함께 북한의 핵무기 묵인과 개발능력 지원을 제공할 가능성이 잠재되어 있다. 핵무기 개발계획을 잠재적으로 보유하고 있는 대만, 터키, 이집트, 브라질과 아르헨티나 등은 그들을 지원하는 핵보유 강대국과 연계하

여 미국의 핵패권 능력이 약화 될 경우 이들 국가들의 지원 아래 핵무기 보유를 추진할 가능성이 증대될 것이다.

핵확산 가운데 가장 우려되는 경우는 정치적 의지만 확고하면 핵무기 제조가 단시일 내에 이루어 질 수 있는 독일과 일본의 핵무장이 이루어 질 경우이다. 이 두 국가의 핵무기 보유는 유럽과 아시아에서 국제 역학관계에 대진동을 야기하는 사태가 될 것이다. 독일의 핵무장은 유럽에서 세력균형을 변화시키고 미국의 영향력과 위상을 축소시킬 것이며, 일본의 핵무장은 아시아에서 미국의 영향력 약화와 함께 중국과의 핵 군비경쟁을 유발시켜 세계의 질서에 지각 변동을 일으킬 것으로 전망된다.

그러나 미국의 국력이 위축되고 미국이 고립주의 정책으로 회귀할 경우 오히려 미국은 일본에게 핵무장을 지원하여 중국에 대한 균형을 맞추는 전략을 선택할 지도 모른다. 크리스토퍼 레인은 그의 논문 ‘우위에서 역외균형으로(From Preponderance to Offshore Balancing)’라는 글에서 미국의 ‘역외균형전략(Offshore Balancing Strategy)’은 미국의 확장된 역지력 보장의 쇠퇴를 확실하게 인정하는 것으로 조만간 닥쳐 올 것이라고 하였다. 그는 미국이 확장된 역지력의 신뢰도를 유지하지 못하기 때문에 미국의 패권이 유지될 수 없을 것으로 보았다. 이에 따라 잠재적 강국들이 미국의 ‘안보우산(security umbrella)’에 대한 불신으로 불가피하게 전략적 ‘충분성(self-sufficiency)’을 확보하기 위하여 핵무장을 모색할 것이라고 주장하였다. 그의 논지는 미국이 동맹국가로부터 핵우산을 철수하고 이들 국가들이 핵무장으로 자신들을 방어하도록 하는 것이 미국에게 더욱 안전하며 이들 국가들의 핵무기의 확산을 불가피하게 인정해야 할 것이라고 주장하였다.⁸⁷⁾ 동북아에서 미국의 핵확산정책이 이와 같이 ‘역외균형전략’으

87) Layne, Christopher. "From Preponderance to Offshore Balancing," Art J. Robert, Kenneth N. Waltz, *The Use of Force: Military Power and International Politics*,

로 변화할 경우에는 일본의 핵무장과 병행하여 한국도 핵무장을 추진할 전략적 구상을 염두에 두어야 할 것으로 보인다. 미국의 국제질서 영향력 감소로 인하여 핵확산 체제의 약화에 따른 핵무기 확산이 이루어 질 수 있는 개연성은 있다. 케네드 왈츠의 ‘핵확산론’ 주장대로 서서히 증가되는 핵무기의 확산에 따라 지역별로 핵전쟁은 물론 재래식 전쟁도 억지할 수 있는 새로운 패러다임의 국제질서로 개편될 수 있는 가능성을 전망해 볼 수 있기 때문이다.

그러나 국제질서에서 미국의 위상이 상대적으로 다소 축소되더라도 패권적 지위를 상당기간 지속할 것이라는 예측을 바탕으로 할 때, 핵비확산체제와 NPT체제는 지속될 것으로 보인다. 이러한 국면에서 미국이 일본의 핵무장을 지원할 것으로 판단하기에는 미국의 정책추이로 볼 때 시기상조이다. 한국은 미국의 확장된 억지전략의 추이를 잘 지켜보아야 한다. 한편, 한국은 이러한 전략적 환경 변화에 대처할 수 있는 핵능력을 구비할 필요가 있다. 즉, 한국은 핵주기의 완성을 구축해야 한다. 그러나 현실에서 핵주기의 완성은 핵무기제조 능력 구비와 구분이 모호하여 미국을 비롯한 핵보유국으로부터 의구심과 견제를 받기에 충분하다. 그러므로 지금은 미국이 주도하고 있는 핵비확산체제 아래에서 핵확산을 방지하기 위한 노력을 기울이어야 한다. 또한 한편으로는 만약의 경우, 장차 미국이 국제질서 변화에 따른 국가전략이 ‘역외균형전략’으로 변화할 경우를 대비하여 투명성이 확보된 가운데 핵주기 완성 시설을 구축해야 한다.

유엔안보리 상임이사국의 ‘거부권(Veto Power)’ 행사는 유엔의 기능적 존립을 위하여 현실적으로 강대국의 국력과 국제사회에 대한 영

6th Edition, Rowman & Littlefield Publishers, Inc. 2003, p. 294. ‘역외균형전략(Offshore Balancing Strategy)’는 현실주의자 시각에서 한 강국이 이해관계 지역에서 잠재적 적대국가의 출현에 대하여 우방국가가 견제하도록 하는 전략개념이다. 역외균형전략은 국제관계에서 큰 변화가 있을 경우 ‘고립주의’로 볼 수도 있다.

향력을 수용한 것으로 간주할 수 있다. 이와 같이 유엔 상임이사국(P5)과 동일한 NPT의 핵보유국 지위 또한, 핵질서 세계의 현실정치를 수용한 결과라고 볼 수 있다. 이러한 맥락에서 유엔 안보리 상임이사국의 거부권 보유가 제거되지 않는 한, 엄밀한 의미에서 P5와 관련한 국제체제의 보편성 확보와 차별성 제거는 성취될 수 없다. 향후, 유엔 안보리의 상임이사국의 회원국의 숫자가 증대되고 5대 국가의 거부권이 철폐되는 국제 역학관계가 형성될 경우 NPT의 핵보유국가에 대한 지정국의 수자도 변화가 생길 것이다. 한 예로 미국이 인도의 핵무기를 용인한 이후, 인도에게 유엔 안보리 상임이사국 진출을 적극적으로 지지하는 정책을 표명하였다. 핵무기 보유가 강대국으로 등장하는데 필요한 요건으로 작용되어 유엔 안보리 상임이사국으로 진출하게 된다는 이러한 사례는 예상하지 못하는 부작용을 야기 할 것이다. 인도와 같은 국가가 핵무기를 보유함으로써 유엔 안보리 상임이사국으로 진출하게 된다면 안보리 상임이사국을 위해 진력해온 독일과 일본에게 핵무장을 하기 위한 충분한 동기부여를 제공할 것이다. 현재도 이 두 국가는 미국을 비롯한 핵보유국들의 제재에도 불구하고 강대국의 위상을 유지 할 수 있는 국가이며 오히려, 제재에 동참하는 국가들에 대하여 역으로 제재를 가할 수 있는 국가이기도 하다. 다만, 이 국가들이 제2차 세계대전의 패전국으로서 핵무기 보유에 대한 국제적인 비난을 아직까지 감수할 준비가 되어 있지 않거나 또는 핵무장으로 인한 국익 계산에 필요성을 높이 갖지 않고 있기 때문에 핵무기 보유에 대한 결정을 내리지 못하고 있는 것으로 볼 수 있다. 그러므로 핵무기 비확산은 국제체제의 숭고한 평화정신이라고 보기 보다는 현실적으로 미국을 비롯한 강대국의 국제 영향력 때문이라고 보아야 한다. 향후에도 핵비확산을 위한 국제적인 노력은 핵보유국들의 영향력이 강력하게 지속하는 한 어느 정도 수준의 성과를 유지할 수 있을 것이다.

NPT의 보편성은 핵 패권국인 미국이 이스라엘의 핵무기 묵인과 더

불어 2008년 인도의 핵무기에 대한 적극적인 용인에 의하여 훼손되었다. 그러나 현재 국제 핵비확산체제에 NPT를 대신할 수 있는 레짐이 없는 상황에서 비록 장애는 있으나 현 NPT체제를 유지할 수밖에 없는 제한된 여건이다. ‘장애 NPT’ 핵비확산 체제를 보완할 수 있는 CTBT와 FMCT의 발효는 NPT의 한계를 보완할 수 있는 현실성 있는 실질적 대안이다. 미국의 국익만을 옹호하기 위해 CTBT와 FMCT의 비준을 거부하고 있는 미국의 임의적인 핵비확산 정책은 국제적으로 오히려 역작용을 발생시켜 NPT의 역기능인 핵확산을 조장할 수도 있다. 그러나 미국의 국력을 바탕으로 한 핵비확산 노력에 국제적인 규범으로 구축되어 있는 NPT는 한계를 유지하면서도 국제 핵비확산레짐으로 역할을 수행하는데 효력이 있다. 한편, 진정한 의미의 핵비확산을 위해서는 핵보유국들이 “핵 없는 세상”을 구현하기 위한 노력을 위해 핵무기를 완전히 철폐하는 중장기적 계획에 동참하여야 국제적인 보편성(universality)이 확보될 것이다.

대한민국은 실질적으로 핵무기의 확산을 방지하는 노력을 강구하면서 원자력의 평화적 이용에 관한 주권국가로서 NPT에 보장된 권리를 확보하고 국력 발전을 위한 노력을 전개하여야 한다. 이를 위하여 FMCT의 발효를 위한 국제적인 협력을 강구하고 핵군축과 관련한 국제사회의 뜻에 지지를 표명하여야 한다. 현실적으로 핵비확산의 실질적인 조치를 위하여 핵보유국들이 생산한 기존의 핵물질 재고물량을 포함하여 핵분열성물질의 생산을 금지하는 FMCT레짐의 구축과 조약의 발효를 위하여 미국을 중심으로 한 핵보유국의 선도적인 지도력의 발휘가 필요하다. NPT가 내재한 핵보유국과 핵비보유국간의 차별성은 FMCT를 기점으로 핵비확산 레짐의 보편성을 확대해 나아갈 수 있다. FMCT에 가입한 핵보유국들은 핵물질에 관한 핵사찰을 수용하여야 하며, NPT에 가입하지 않은 핵무기 보유 국가들도 핵사찰을 수용하여야 하므로 핵비확산 보편성의 기반 확보가 이루어 질 것이다.

또한, 대한민국은 NPT 제4조에 명시되어 있는 “원자력의 평화적 이용”에 관한 권리를 확보하여 제3조에 명시한 “평화적 목적을 위한 핵물질의 처리사용 또는 생산을 위한 핵물질과 장비”를 이용하여 “평화적 원자력 활동분야”에 활용할 권리를 신장하여 나가야 한다. 그동안 대한민국은 NPT에 대한 철저한 준수와 IAEA와의 핵 안전조치에 관하여 신뢰를 형성하여 왔으며, 2008년부터 IAEA의 ‘통합안전관리(Integrated Safeguards)’를 적용받기 위한 기반을 조성하여 왔다. NPT 핵비보유국가이자 NPT의 안전조치를 성실히 이행하여 온 국가로서 NPT 4조의 원자력의 평화적 이용에 대한 권리를 침해받아서는 안된다. 대한민국은 이제 상업용 민간 핵주기 시설을 구축하여 핵발전 전에 요구되는 국력을 구비하여야 할 때이다. 1992년에 한국의 핵주기 시설 건설을 포기한 ‘남북한 비핵화선언’은 이미 북한의 핵무장으로 무효화 된지 오래 되었다. FMCT의 발효를 통하여 핵무기용 핵물질에 대한 투명성을 보장 받으며, 핵분열물질을 평화적인 목적으로 사용하는 핵주기 시설의 완성을 도모하여야 할 때이다. 이미 한국은 21기의 원자로를 운영하고 있으며 향후 2034년에는 34기의 원자력 발전소를 운영할 예정으로 원자력의 평화적 이용에 관한 주요 핵발전 국가임이 분명하다. 한국의 핵 경제력의 발전을 위하여 이제는 핵주기 시설을 구축하는 정책을 수립하고 국제적인 협의를 펼쳐 나아가야 한다.

참고문헌

- 김관옥. 『갈등과 협력의 동아시아와 양면게임이론』. 서울: 리북, 2010.
- 김정양. 『21세기 핵시대의 여명』, 서울: 누림. 1996.
- 김태우, 김재두. 『미국의 핵전략 우리도 알아야 한다』, 서울: 살림. 2003.
- 백진현 편. 『핵비확산체제의 위기와 한국』. 서울: 오름, 2010.
- 이춘근. 『현실주의 국제정치학』, 서울: 나남출판, 2007.
- 전성훈 율김. 조셉 롯블라트의 엮음, 『핵무기 없는 세계』, 지식공작소, 1998.
- 하영선. 『한반도의 핵무기와 세계질서』, 서울: 나남. 1991.
- Art, Robert J. and Kenneth N. Waltz. *The Use of Force: Military Power and International Politics*, Rowman & Littlefield Publishers, INC, 2004.
- Bidwai, Praful, Achin Vanaik. *New Nukes: India, Pakistan and Global Nuclear Disarmament*, New York: Interlink Books, 2000.
- Campbell, Kurt M. Robert J. Einhorn, Mitchell B. Reiss, editors. *The Nuclear Tipping Point: Why States Reconsider Their Nuclear Choices*. The Brookings Institute Press, 2004.
- Chari, P. R. et al. *Indo- US Nuclear Deal: seeking Synergy in Bilateralism*, New Delhi: Routledge, 2009.
- Dittmer, Lowell ed. *South Asia's Nuclear Security Dilemma: India, Pakistan, and China*. New York: An East Gate Book, 2005.
- Frey, Karsten. *India's Nuclear Bomb and National Security*. Routledge, 2007.
- Ganguly, Sumit and Paul Kapur. *India, Pakistan, and the Bomb: Debating Nuclear Stability in South Asia*. Columbia University Press, 2010.
- Gupta, Arvind. *India in a Changing Global Nuclear Order*. New Delhi: Academic Foundation, 2009.
- IAEA. Nonproliferation, <http://www.iaea.org>
- Lavoy, Peter R. Scott D. Sagan, and James J. Wirtz. *Planning the Unthinkable: How New Powers will Use Nuclea, Biological, and*

Chemical Weapons. Cornell University Press, 2000.

Malik, Priyanjali. *India's Nuclear Debate: Exceptionalism and the Bomb*. New Delhi: Routledge, 2010.

Sagan, Scott D. and Kenneth N. Waltz. *The Spread of Nuclear Weapons: A Debate Renewed*. W. W. Norton & Company, 2003.

Sarma, M. B. Barnerjee. *Nuclear Power in India: A Critical History*. New Delhi: Rupa. Co., 2009.

Sridharan, E. *The India-Pakistan Nuclear Relationship: Therories of Deterrence and Interernational Relations*. New Delhi: Routledge, 2007.

요약문

핵무기가 등장한 이래 지금까지 핵보유국이 예상보다 적게 출현한 것은 지난 37년간 미국의 주도로 작동되어 온 NPT체제를 중심으로 한 핵확산 억제 성과에 기인한다고 평가할 수 있다. 그러나 NPT의 3대 틀인 핵비확산, 핵군축, 원자력의 평화적 이용에 관한 상호작용은 그 동안 상충되어 왔다. 저조한 핵군축과 증가된 원자력의 이용은 핵비보유국들에게 핵무기 개발 동인을 오히려 확대시켰다. 특히, NPT 비당사국들의 핵무장은 NPT 유용성의 한계를 노출시켰다. 특히, 인도 핵무장에 대한 미국의 용인은 NPT의 기본 틀을 훼손하는 사안으로 NPT의 존재여부 필요성까지도 논란의 대상이 되었다. 이러한 NPT 유용성 한계에 대한 논란은 NPT가 갖고 있는 핵보유국과 핵비보유국간의 차별성, 보편성의 결여, 미국의 임의적인 NPT 이용, IAEA 사찰제도의 차별적 적용, 핵군축의 모호성, 그리고 NPT 비당사국에 대한 핵무기개발 통제 불가에 기인한다고 볼 수 있다.

NPT검토회의를 통해 그동안 지속적으로 논란이 되어온 NPT 유용성 한계 문제를 보완하기 위하여 NPT체제의 발전과 핵비확산 레짐의 보완에 대한 연구가 요구된다. 현 NPT를 철폐하고 CWC와 같이 보편성과 비차별성이 보장되는 새로운 'Neo-NPT' 체제를 구축하여 이상적인 '핵무기 없는 세상'을 장기적으로 추구하여야 한다. 한편, NPT를 개정하여 인도를 비롯한 실제(de facto) 핵무기보유국을 NPT의 핵보유국으로 인정하는 것은 NPT 존재 자체를 위태롭게 할 수 있다. 가장 현실적인 방안은 유용성의 한계를 지닌 현 '장애 NPT'를 유지하면서, 보편성과 비차별성을 확보할 수 있는 실질적인 '무기용 핵분열물질 생산금지조약(FMCT)' 체제를 확고하게 구축하는 것이다. 또한, PSI등과 같은 보조적인 핵비확산 레짐의 기능적 제도를 병행 적용해야 국제적 핵비확산레짐의 중요한 기반인 NPT의 유용성 한계를 극복할 수 있다.

저자약력

정 철 호 (鄭喆皓)

현 세종연구소 안보전략연구실 연구위원

숙명여대 정치외교학과 겸임교수

고려대학교 국제정치학 박사, 미 USC 석사

전 공군대학 총장, 전 국제화학무기금지기구(OPCW) 사무총장 고문

저서 및 논문

“전시작통권 전환 이후 유엔사의 위상과 역할” (2010)

“미국의 대 북한 핵정책 변화 가능성” (2010)

“미국2010년 QDR과 대 한반도 정책 함의” (2010)

“화학무기금지레짐과 북한 화학무기 폐기방안” (2010) 외 다수

NPT 有用性 한계의 극복 방향

미국의 인도 핵무기용인과 NPT 파급영향

2011년 8월 31일 초판 인쇄

값 5,000원

2011년 9월 5일 초판 발행

저 자 | 정철호

발행인 | 송대성

발행처 | 세종연구소

주소 | 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 851번길 20 (☎ 461-370)

전화 | (031) 750-7614

팩스 | (031) 754-0100

홈페이지 | www.sejong.org

등 록 | 2001년 1월 19일 제 1-26호

ISBN 978-89-7429-244-7 94340

※ 본 자료는 필자의 개인적인 의견이며 세종연구소의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.