

오바마 행정부의 핵 안보질서 강화 행보와 북핵문제 : 미·러 신전략무기감축조약과 핵태세보고서의 영향

홍현익

(세종연구소 수석연구위원)

- I. 오바마 행정부의 핵 안보질서 강화 전략의 탄생
- II. 미·러 신전략무기감축 조약 체결
- III. 미국의 핵태세검토보고서 (Nuclear Posture Review, NPR)
- IV. 오바마 행정부의 핵정책과 북핵문제

I. 오바마 행정부의 핵 안보질서 강화 전략의 탄생

20세기 두 차례의 세계대전으로 세계화된 국제정치 질서는 핵의 출현으로 결정적인 질적 변화를 이루었다. 미·소 초강대국 간에는 ‘공포의 균형’이 직접 전쟁을 불가능하도록 만들었고 이 두 대국의 절대적인 지배력 하에 놓이기를 거부하는 강대국들은 서둘러 영국, 프랑스, 중국 순으로 핵을 개발하였다. 따라서 이들 5개국 간 전쟁은 불가능해졌으며, 이들은 국제정치에서의 절대무기인 핵을 독과점하기 위하여 2차대전 종전 과정에서 과시된 핵무기의 대량살상능력의 위협성을 강조하고 더 이상의 나라로의 핵 확산은 국제사회를 위협하게 할 것이라면서 전 세계 국가들에게 5개국의 핵 독점권을 인정하도록 하는 핵확산금지조약(NPT)을 체결하였다. 물론 비핵보유국들은 이를 달갑게 여기지 않았으므로 핵보유국들에게 보상을 요구하였다. 핵보유국들은 조약 제6조에서 핵무기 경쟁을 중지하고 완전한 군축을 위한 교섭에 성실히 임할 것임을 약속하였다.

그러나 NPT에 가입하지 않은 이스라엘, 인도, 파키스탄은 자국에 대한 치명적인 안보 위협에 대한 대응방안이라는 미명하에 핵을 개발하였고, 그 뒤를 이어 북한이 1993-94년 1차, 2002-06년 2차, 2009년부터 3차 핵 위기를 일으키면서 핵 개발 중이며, 이란 역시 핵 개발 초기 단계를 걷고 있다는 의심을 받고 있다. 비록 급속도는 아니지만 핵이 확산되어 핵보유국이 3개국 늘었고, 북한도 사실상 핵보유국의 문턱을 넘으려 하고 있다. 핵보유국, 개발국 및 잠재개발국의 증가로 핵의 수평적 확산 방지가 심각한 위기를 맞고 있다.

핵보유국들이 지켜야하는 핵의 수직적인 비확산 역시 제대로 시행되지 않았고 오히려 1970-80년대 미·소 간 핵 개발 경쟁으로 오히려 핵무기는 급증하였다. 단지 고르바초프 서기장의 주도로 1997년 12월 중거리핵무기전폐조약이 미·소간에 체결되고, 소련의 해체로 냉전이 종식된 후 1991년 미·러 간에 전략핵무기감축조약(START-1)이 체결된 것을 핵 군축의 성과로 꼽을 수 있을 뿐이다.

1995년 NPT 조약 10조에서 규정한 NPT의 계속 존속 여부를 결정하는 검토회의가 열렸다. 이

런 맥락에서 1994년 10월 미국이 북한과 제네바 핵합의를 양보적으로 체결한 것은 NPT 체제를 지키기 위한 고육지책인 측면이 강했다고 볼 수 있다. 어려운 협상을 거쳐 미국을 비롯한 핵보유국들은 NPT의 무기한 연장을 얻었지만 그 대가로 핵실험 유보, 평가회의 과정 강화를 약속하였고 주요 핵군축 방안을 포함한 ‘핵 비확산 및 핵 군축을 위한 원칙 및 목표’를 채택하였다. 이러한 약속의 연장선에서 1996년 모든 핵실험을 금지하는 포괄적핵실험금지조약(CTBT)이 체결되었다. 2000년 평가회의에서는 핵군축을 위한 구체적인 이행조치로 CTBT 조기 발효, 제네바 군축회의에서 핵분열성물질 생산금지조약(FMTC) 협상 조속 개시, 핵무기 완전 철폐를 위한 핵보유국들의 명확한 공약, 요격미사일제한조약(ABM) 이행 및 유지, 안보전략에서 핵무기의 역할 감소, 전술핵무기 감축, 핵 군축 증진을 위한 자발적 신뢰구축 조치 이행 등 ‘13개 실질조치’를 포함한 최종문서가 공식적으로 채택되었다.

그러나 2001년 등장한 미국의 부시행정부는 이러한 약속을 경시하였다. 2001년 9·11테러를 당한 뒤 테러리스트들이 핵에 접근하는 것을 차단하는데 최우선의 정책목표를 두면서도 유일 초강대국으로서의 힘의 우위에 입각한 일방주의적인 패권 강화를 지향하였다. 핵공격능력 배양에 나서는 동시에 방어능력을 위한 미사일방어(MD)계획 추진을 공언하고 ABM조약을 폐기하였으며, 핵태세검토보고서에서 러시아나 중국 뿐 아니라 북한, 이라크, 이란, 리비아, 시리아를 핵 선제공격 잠정대상국으로 지목함으로써 이들을 경악하게 하였다. CTBT 비준도 외면하였다.

2009년 집권한 오바마 행정부는 새로운 대외전략을 채택하고 있다. 강압보다는 모범을 보이면서 대외정책 접근법으로 일방주의 대신 합리적인 설득을 통한 국제협력 도모를 우선시하고 있다. 대외정책의 최우선과제는 핵 물질의 불법 거래를 막고 테러리스트들이 이에 접근하는 것을 차단하는 등 핵 확산을 방지하는 데 두고 있다. 또한 핵 물질에 대한 국제 관리를 강화하면서 비핵보유국들에게는 핵의 평화적 이용을 보장하여 핵 보유 동기를 억지하려 하고 있다. 이를 위해 오바마 대통령은 러시아와의 전략무기감축협정의 후속협정을 체결하였고, 새로운 핵태세검토보고서를 발표하였으며, 핵 정상회의를 거쳐 5월에는 NPT 검토회의에서 핵확산 방지 체제를 강화하려 하고 있다.

II. 미·러 신전략무기감축 조약 체결

연방 해체과정에서 총체적 어려움에 처한 소련의 고르바초프 대통령과 소련이 보유한 핵의 안전 관리 확보하려는 미국의 부시대통령이 1991년 7월 31일 모스크바에서 양국이 가진 전략핵무기를 25-30% 감축하여 핵탄두와 운반수단을 각각 6,000개와 1,600기 이내로 보유한다는 전략무기감축조약(START-1)을 체결하였다. 1992년에는 START-2가 체결되었지만 미국의 ABM 탈퇴로 발효되지 못했고, 2002년 5월 모스크바에서 부시 대통령과 푸틴 대통령 간에 배치된 전략핵탄두 수를 2012년 말까지 1,700-2,200개로 감축하자는 전략공격무기감축조약(SORT)이 체결되었다.

그러나 SORT는 작전 배치된 핵탄두 수만을 계산하여 배치되지 않은 핵무기 수는 규제하지 않았고, 검증을 규정하지 않아 효력이 의문시 되어왔다. 이런 상황에서 2009년 12월 START-1이 종료되기 때문에 2009년 7월 오바마 대통령이 메드베데프 대통령과 새로운 조약 체결을 약속하는 양

해각서를 발표하는 등 1년 간의 협상 끝에 지난 4월 8일 오바마 대통령이 1년 전 ‘핵 없는 세계’의 비전을 제시하였던 체코의 프라하에서 양국 대통령이 신전략무기감축조약(New START)을 체결하였다.

이 조약에서 양국은 배치된 미사일, 잠수함, 중폭격기 등 전략무기운반수단을 800기로(50% 감축), 그리고 배치된 전략무기운반수단에 장착된 핵탄두를 1,550개로(30% 감축) 제한하기로 약속하였다. 특히 이번 조약에는 검증장치가 마련되어 있어 이행이 보다 확실하게 보장된다는 장점을 가지고 있다.

오바마 대통령은 이 조약을 통해 세계 핵무기의 90% 이상을 보유하고 있는 미국과 러시아가 NPT 조약상 핵보유국의 의무인 핵군축을 성실하게 수행하는 모범을 보임으로써 핵확산체제를 강화하는 명분을 확보하고 세계 핵안보질서의 주축인 미·러관계를 개선하여 핵 확산방지를 비롯한 국제안보문제에서의 러시아의 협력을 강화하려 한다. 러시아는 현재의 과도한 핵을 안전하게 유지하기 어렵기 때문에 어차피 핵군축에 나서야하는 상황에서 미국이 함께 감축하자고 하는 것을 뿌리치기 어려운 형편이다.

그러나 몇 가지 문제점은 남아있다. 첫째, 오바마 대통령이 작년 9월 부시 행정부가 추진해온 체코와 폴란드에의 MD기지 구축 계획을 변경하여 러시아의 반발을 잠정적으로 무마하였지만, 러시아는 향후 미국이 또 다시 MD체제를 구축하고 나선다면 이는 양국 간 전략 균형을 심각하게 훼손할 것이므로 이 조약을 탈퇴할 수 있다고 경고하고 있다. 그러나 미국 측은 이 조약은 공격무기에 대한 조약이므로 MD계획 추진과 무관하다고 주장하고 있으므로 언젠가 미국이 러시아에게 위협이 되는 새로운 MD 계획을 추진한다면 러시아가 이 조약의 효력에 문제를 제기할 수 있다.

둘째, 미국의 MD계획 추진 뿐 아니라 러시아와 달리 미국은 배치되지 않은 핵탄두를 계속 보관하였다가 유사시 이를 재장착하려하고 있을 뿐 아니라 재래식 탄두를 장착한 전략미사일의 신속 타격능력을 개발하고 우주공간의 무장화까지 추진하고 있으므로 외관상으로는 미국과 러시아 간 전략 균형이 이루어지는 듯 하나 실제로는 머지않은 장래에 미국이 실질적인 선제타격능력을 갖게 되어 미국에 대한 러시아의 억지력이 소멸된다면 세계전략 균형의 주축이 훼손될 수도 있을 것이다. 이런 상황을 러시아가 묵묵히 방관할 지는 미지수이기 때문에 향후 핵전략 안정성이 보장될 것이라고 확신하기 어렵다.

셋째, 신조약이 발효되려면 미 상원과 러시아의 두마가 이를 비준해야하는데, 러시아는 집권 여당이 압도적인 다수이므로 큰 문제가 없겠지만 미 상원에서는 2/3인 67명 이상의 지지를 받아야하는데 친여 성향의 의원이 59명에 불과하므로 난관에 부딪칠 수도 있다.

Ⅲ. 미국의 핵태세검토보고서 (Nuclear Posture Review, NPR)

1994년과 2002년에 이어 지난 4월 6일 오바마 행정부의 핵전략을 보여주는 미 국방부의 세번째 핵태세검토보고서가 발표되었다. 무엇보다 주목되는 점은 ‘핵무기 없는 세상’을 구현하기 위한 가시적인 조치로 핵무기의 역할을 줄여 나가겠다면서 비확산 의무를 준수하는 비핵보유국에 대해

서는 앞으로 핵무기로 위협하거나 이를 사용하지 않겠다고 선언한 것이다. 미국의 잠재적인 핵공격 표적을 줄이고, 국가 안보를 위한 핵무기 의존도도 낮추겠다는 것이나, 핵확산억지라는 합목적성을 갖기 위하여 비핵국에 대한 ‘소극적 안전보장(Negative Security Assurance)’을 NPT 가입국으로서 그 의무를 준수하는 비핵보유국들에게만 제공할 것이라는 것이다. 이는 NPT 의무사항을 준수하는 비핵보유국이 미국이나 미국의 동맹국에 대해 재래식 또는 생화학무기 공격을 하더라도 미국이 핵무기를 사용하지는 않겠다는 뜻으로, 생화학무기 공격 시에도 핵 보복 공격을 배제하지 않는다는 부시 행정부의 정책을 포기하는 것으로서 대다수 비핵보유국들에게 NPT 준수를 촉구하는 효과를 가져올 것이다.

한편 미 국방부는 미국의 새로운 핵전략에 따라 동맹국들이 불안해할 것을 감안하여 “핵무기를 보유하거나 핵 비확산 의무를 준수하지 않는 나라들이 미국 또는 동맹국, 파트너국에 대해 재래식 또는 생화학 무기 공격을 가할 경우에 대비한 미국 핵무기의 억지적 역할은 여전히 수행될 것”이라고 밝혔다. 핵무기 사용을 최대한 억제하면서도 미국의 동맹 및 파트너들에 대한 역내 억지력을 강화한다는 안보공약은 재확인하면서 “MD와 향상된 재래식 전력을 포함한 지역안보구조를 넓혀 나가는 포괄적인 접근방법을 추구할 것”이며, “미군과 동맹, 파트너들에 대한 지역 내 핵위협이 존재하는 한 억지력은 핵요소를 필요로 할 것”이므로 “미국은 전투 폭격기와 중폭격기에 핵무기를 전진배치하는 능력을 유지할 것”이라고 강조했다.

또한 보고서는 핵정책의 최우선순위를 핵보유국이 증가하는 것을 차단하고, 테러리스트 그룹이 핵을 보유하는 핵 테러리즘을 막는 것이라고 천명하고 이를 구현하기 위해 미국이 모범을 보이는 차원에서 앞으로 새로운 핵탄두의 개발이나 추가적인 핵실험을 하지 않을 것이며 CTBT의 의회 비준을 약속하였다. 또한 국제 협력을 강화하여 NPT 조약을 골자로 하는 비확산체제 강화, 확산위협이 없는 원자력의 평화적 이용 촉진, 4년 내, 전 세계 핵물질 안전 확보, 핵분열성물질 생산금지조약(FMCT) 협상 개시 등을 추진할 것이라고 밝혔다. 원자력의 평화적 이용을 보장하면서 핵 물질의 불법 거래를 막고 핵테러리즘을 예방하려는 오바마 행정부의 노력은 워싱턴 핵 정상회의와 5월 NPT 검토회의를 통해 계속 추진될 것이다.

그러나 부시 행정부와 차별되는 오바마 행정부의 핵보유 초강대국으로서의 모범을 보이려는 노력이 다른 핵보유국들의 핵 군축 노력으로 이어질지 그리고 제3세계 비핵보유국들이 NPT 체제에 대한 존중을 유발하기에 충분한지는 확실하지 않다. 먼저 그간 미국이 NPT 미가입국이면서도 핵을 사실상 보유하게 된 인도, 이스라엘, 파키스탄에 대해 보인 태도는 제3세계 국가들에게 미국의 정책을 신뢰하기 어렵게 만들었다. 미국은 1974년 핵실험을 감행한 인도를 거의 제재하지 않았으며 최근에는 아직 NPT에 미가입한 인도와 아예 핵 협력을 도모하고 있다. 이스라엘에 대해서도 제재는커녕 오히려 군사 지원을 계속해 왔다. 파키스탄 또한 미온적인 제재만 하였고 최근에는 반테러전에서의 협력 도모를 위해 지원을 제공하고 있다. 미국이 이들 세 나라와 NPT와의 관계를 어떻게 해명하고 설정해 나갈 지가 제3세계 국가들의 NPT에 대한 태도와 입장에 영향을 미칠 것이다.

물론 미국이 당면한 더 큰 문제는 NPT 체제에 도전을 감행하고 있는 북한과 이란을 어떻게 다

를 것인가이다. 특히 이란은 아직 핵무기 보유를 위해 상당한 시간과 기술을 필요로 하나, 북한은 1993년 3월 12일 NPT 탈퇴를 선언했다가 이를 ‘잠정적으로 정지’시킨 뒤 2003년 1월 10일 또다시 탈퇴를 선언하였고 이미 두 차례 핵실험을 감행하였으며 핵탄두 6개 이상을 제조할 수 있는 플루토늄을 확보하였을 뿐 아니라 중거리미사일의 실전능력을 확보하였고 이제 장거리미사일까지 개발하고 있기 때문에 실질적인 핵 보유를 눈앞에 두고 있는 상태이기 때문에 핵확산체제를 유지·강화하려는 미국으로서는 목과할 수 없는 상대이다.

IV. 오바마 행정부의 핵정책과 북핵문제

진술한 오바마 행정부의 2010 NPR은 “핵 야망을 추구하면서 북한과 이란은 핵 비확산 의무를 위반하고, 유엔 안전보장이사회의 명령에 도전하면서 미사일 운반능력을 추구하는가 하면, 그들이 조성한 위기를 외교적인 수단을 통해 해결하려는 국제적인 노력을 거부했다”고 지적했다. 이어서 보고서는 “그들의 민감물질 및 기술 그리고 무기의 불법적인 공급은 세계적인 확산 위험과 지역 긴장을 고조시켰고 그들의 도발적인 행동은 역내 불안정을 증가시켰다”면서 “이들 및 다른 국가들이 계속해서 비확산 규범을 준수하지 않는 것은 NPT 체제를 심각하게 약화시키는 동시에 미국 및 국제사회에 부정적인 안보적 함의를 던져준다”고 지적했다. 이와 관련, 로버트 게이츠 국방장관은 4월 6일 국방부에서 가진 기자회견을 통해 “우리는 비확산 의무를 준수하지 않고 있는 북한, 이란과 같은 나라들은 근본적으로 (핵공격 배제대상에서) 제외했다”면서 “이런 범주의 국가들에 대해서는 기본적으로 모든 선택방안이 테이블 위에 올려져 있다”고 말했다.

또한 보고서는 “믿을만한 핵억지력을 유지하고, 미사일 방어와 기타 재래식 군사능력으로 역내 안보구조를 강화함으로써 우리는 핵을 보유하지 않은 전 세계의 동맹과 파트너들이 자체적인 핵무기 능력을 필요로 하지 않도록 안보 공약을 재확인할 수 있을 것”이라고 밝혔다. 이는 특정 국가를 지칭하지는 않았지만, 만일 북한이 핵위협을 가할 경우 한국과 일본 등에 대해 확장 억지(extended deterrence)를 제공한다는 기존 입장에 변화가 없다는 점을 재확인한 것이다.

오바마 행정부가 핵문제에 대하여 적극적으로 협상을 추구할 것이라 기대해온 북한은 예상대로 반발하였다. 일반적인 비핵보유국들에게는 ‘소극적 안전보장’을 제공하면서 자국에 대해서는 혜택을 주지 않자, 북한의 외무성 대변인은 4월 9일 “미국의 핵위협이 계속되는 한 우리는 억지력으로 각종 핵무기를 필요한 만큼 늘리고 현대화할 것”이라면서 “우리에게 그렇게 할 능력이 충분하며, 미국이 그렇게 할 이유와 명분을 주고 있다”고 강조하였다.

이에 대해 미 국무부는 NPR에 대해 북한이 우려를 갖고 있다면 6자회담에 복귀해 비핵화를 위한 긍정적인 조치를 취하면 소극적 안전보장이 제공될 것이라고 밝혔다. 물론 오바마 행정부는 현재 한국정부와 함께 북한이 핵을 포기한다면 경제지원, 북·미관계 정상화, 체제 안전 보장을 제공할 수 있다는 입장을 보여 왔다.

그러나 북핵문제를 해결할 거의 유일한 효과적 방법으로 널리 인정되어온 6자회담은 재개의

실마리를 찾지 못하고 있다. 북한은 대북 제재를 우선 완화하고 한반도 평화체제 구축 협상을 보장하면 6자회담에 복귀할 것이라고 주장하고 있고, 미 행정부는 일단 북한이 6자회담에 나오면 이를 논의할 수 있다는 입장이며 한국 정부는 6자회담 재개 후 북한이 비핵화에 진전된 조치를 취해야 비로소 가능하다는 입장이다. 그런데 북한은 이제 핵 실전능력 확보를 목전에 두고 있다. 더구나 우라늄 농축 기술도 확보했다고 위협하고 있는데 이것이 사실이라면 핵 물질 양산도 가능해진다. 물론 경제상황이 어려운 북한이 결국 고개를 숙이고 6자회담에 나온다면 다행이다. 그러나 북한이 핵 문제 해결에 성의를 보이지 않으면 군사력을 포함한 모든 수단을 동원해서라도 북한 체제를 전환시키겠다고 부시 행정부가 5년 이상 지속적으로 압박을 가하자 북한은 오히려 핵 실험을 감행하여 정면으로 미국에 도전하였던 전례를 볼 때 북한이 경제사정이 어렵다고 체면을 손상하면서 6자회담에 단순히 복귀할 것을 기대하기는 어렵다.

따라서 현 상황은 가능성은 크지 않지만 북핵문제 해결을 위해 북한과 마지막 협상을 시도해 볼 것인가 아니면 실질적인 핵무기 능력을 보유한 북한을 상대할 것인가로 축약된다. 한국과 미국 정부가 핵 실전능력을 보유한 북한을 맞상대할 자신이 있다면 계속 북한을 압박하는 것도 합리적일 수 있다. 그러나 만일 북한의 핵 실전 능력 보유보다는 일정 대가를 치르더라도 이를 막는 것이 더 합리적이라고 판단된다면 이제라도 북한과 포괄적 일괄타결을 보다 진지하고 적극적으로 시도해야 한다. 특히 이번 협상은 그야말로 마지막일 가능성이 크므로 북한이 약속을 성실하게 이행하지 않거나 끝내 협상 타결을 거부할 경우 중국을 포함한 모든 나라가 더욱 강화된 대북 제재를 시행할 수 있도록 사전에 한국, 미국, 중국 정부가 'Plan B'에 대한 합의를 보아야 한다.

또한 이번 방안에는 핵을 포기한 뒤에 북한이 겪을 안보 딜레마를 진지하게 고려한 내용이 포함되어야 한다. 먼저 비핵화된 한반도에 재래식 군사력의 균형이 이루어지는 평화보장 방안이 들어가야 한다. 이를테면 총체적인 경제 위기를 겪고 있는 북한을 경제적으로 지원하는 방안과 함께 남북·미 3자가 주한미군의 장래에 대해 합의를 볼 수 있다는 각오가 전제되어야 한다. 우리가 북한으로 하여금 체제보장의 으뜸만능패라 여기는 핵을 반드시 포기시키려면 북한 정권이 바라는 한 가지 요청은 들어주어야 할 것이다. 이는 다름 아닌 북한정권의 보장일 것이다. 결국 현재 우리는 독재정권인 북한과의 타협을 거부하여 핵을 보유한 북한과 맞상대할 것인가 아니면 독재정권이지만 그들과 타협을 모색하여 그들 정권의 안보를 보장해 주면서 핵 포기를 얻을 것인가 간에 전략적인 선택을 해야 할 기로에 서있는 것이다.(2010/04/12)



※코리아연구원(원장 박순성)은 정치●외교, 경제●통상, 사회통합 부문에서 정책대안 및 국가전략을 제시합니다. 전화(02-733-3348, knsi@knsi.org) 또는 홈페이지(www.knsi.org)에서 코리아연구원을 후원할 수 있으며, 후원회비 및 기부금은 기획재정부의 공익성기부금으로 인정되어 세제혜택을 받을 수 있습니다.