동북아 비핵지대를 통한 핵 위협의 종식

Recommended Citation

Peter Hayes, "동북아 비핵지대를 통한 핵 위협의 종식", NAPSNet Special Reports, January 06, 2015, https://nautilus.org/napsnet/napsnet-special-reports/%eb%8f%99%eb%b6%81%ec%95%8-%84%ed%95%b5%ec%a7%80%eb%8c%80%eb%a5%bc-%ed%86%b5%ed%95%9c-%ed%95%-5-%ec%9c%84%ed%98%91%ec%9d%98-%ec%a2%85%ec%8b%9d/

동북아 비핵지대를 통한 핵 위협의 종식[1]

피터 헤이지(노틸러스 연구소)

http://www.kdjlibrary.org/

6 January 2015

English version (영어 버전) here

요약

본 글은 동북아 지역에서 핵 위협이 어떻게 국가간의 관계에서 형성되고 있고, 비핵국가에 대한 그러한 위협을 감소시키고 종식시키기 위해서는 어떤 노력을 기울어야 하는지 설명하고자 작성된 것이다. 또한 동북아 비핵무기지대(이하 비핵지대)가 어떻게 이러한 핵 위협을 종식시킬 수 있고, 이러한 비핵지대 형성 초기부터 북한의 능동적인 참여를 어떻게 통합적인 과정으로 이끌어낼 수 있을지 설명하고자 한다. 본 글은 또한 이 지역에서의 핵 확장 억제의 중심적인 문제를 다루면서 불가능하다고 간주되어온 문제, 즉 동북아 지역의 핵보유국의 비핵국가에 대한 핵 위협을 종식하는 것이 비핵지대 창설을 통해 가능하다고 주장한다. 이러한 주장은 핵보유국 가운데 어떤 나라가 비핵지대 당사국을 핵무기 사용 및 공격을 위협하거나 비핵국가 당사국이 조약을 파기하고 핵무기를 확산시키는 경우에 대비해, 핵보유국 간의 전략적 억제는 유지될 필요가 있다는 점을 포함한다. 끝으로 이 글에서는 동북아 비핵지대를 창설하는 것이 이 지역의 모든 나라의 이익에 부합한다는 점을 지적한다. 왜냐하면 동북아 국가들 모두 핵 위협에 노출되어 있고, 북한에게 향하거나 북한으로부터 나오는 핵 위협을 포함해 동북아에서 관리하고 감소시켜나가며 결국 완전히 해소할 수 있는 방법으로 안정적인 틀을 창출할 수 있는 유일한 길이 비핵지대 창설에 있기 때문이다.

보고서

1. 핵 위협: 핵무기는 국가로 하여금 위협을 투사하는 것을 가능하게 만들고, 그 위협은 규모와 형태의 측면에서 규모의 질서(orders of magnitude)에 의해 다른 무기보다 질적으로나 양적으로 훨씬 강력하다. 질적은 측면, 특히 운반의 속도, 즉각적으로 도시 전체를 파괴할 수 있는 능력, 방사능 오염 등은 핵무기에만 있는 유일한 특징들이다. 비록 핵무기가 관여되는 상태에 대한 해석은 구체적인 상황에 따라 매우 달라질 수 있지만, 핵무기의 규모와 속도는 국가들로 하여금 핵무기가 포함되는 분쟁에 대한 위험을 인지하게 만든다. 요약하자면, 핵무기는 정책결정자들의 주의력을 지배하고 분쟁 관계에서 핵전쟁의 위험이 현실화되려고 할 때, 신중함을 제공한다. 핵 위협은 지역에서 존재하는 적대성의 가장 극단적인 형태 가운데 하나인 것이다. 이에 따라 핵 위협을 감소시키는 조치를 포함하지 않는 비적대적 합의는 그 신뢰성이 부족할 수밖에 없다.[1]

2. 핵 위협의 영향: 핵보유 국가는 적대국, 제3자, 그리고 동맹국의 계산에 영향을 행사하기 위해 핵무기를 이용해 위협을 투사한다. 핵보유국은 “억제” (누군가의 의도된 행동을 변화시키기 위해 고안된 발표나 행동)를 위해 핵 위협을 가한다. 또한 “강요”(누군가가 이미 하고 있는 행동을 변화시키기 위한 발표나 행동)을 위해서, 혹은 “재확신”(누군가가 어떤 환경이 긍정적이고 수용할 수 있도록 설득하기 위한 것으로서 그 대상은 중립국, 동맹국, 적대국이 될 수 있다. 이러한 발표나 행동은 서방 세계에서 “핵 군비통제”라고 불리는 접근의 기초이다)을 위해 핵 위협을 사용하기도 한다. 억제, 강요, 재확신은 핵 위협을 행사하는 국가의 의지와 능력에 의존할 때 그 신뢰성을 확보할 수 있다. 또한 위협을 받는 나라가 마찬가지 방식으로 대응하거나 비대칭적으로 그러한 위협을 상쇄시킬 수 있는 능력이 있을 때에도 영향을 받는다. 이러한 세 가지 유형의 효과는 어떤 나라가 다른 나라에게 핵 위협을 가할 때 거의 항상 존재한다. 때때로 이들 세 가지 결과들은 핵 위협을 행사하는 국가의 의도에서, 혹은 그 위협의 대상이 되는 국가의 인식이나 제3자의 인식에서 동시에 벌어지기도 한다. 그런데 두 가지나 그 이상으로 영향을 받은 나라들 사이의 의도와 인식이 동일하다는 것은 드물거나 거의 불가능하다. 바로 이 지점에서 오판, 오해, 우연한 긴장이 핵전쟁으로 비화될 위험성이 존재한다. 오산에 의한 위험은 기술적, 혹은 컴퓨터의 오작동, 임박한 공격에 대한 잘못된 시그널, 통신 시스템의 문제, 안전장치와 통제 시스템의 문제, 핵무기에 대한 통제력의 상실로 이어질 수 있는 인공두뇌 조직의 피드백의 문제 등으로 인한 우발적인 핵전쟁의 위험과 만나면서 더욱 커진다. [2]

3. 동북아의 핵 위협: 동북아의 모든 나라들은 핵 전쟁의 위협 그림자 아래에 놓여 있다. 때때로 이러한 위협은 의도되기도 하고 조작되기도 하며 계산되기도 한다. 위협을 보내는 신호는 다양하다. 핵실험, 운반 수단 실험, 가시적인 운반 배치, 접수국가에 전방 배치, 선언적 독트린, 작전적 독트린, 정치적 성명, 프로파간다형 성명, 공개된 통신망을 경유한 공유, 심지어 매우 긴장된 상황에서는 무위와 침묵 등이 있다. 핵 위협은 동북아 핵보유국들의 국가간 관계의 기초 가운데 하나이다. 미국, 중국, 러시아는 전략적 핵 억제, 강요, 재확신의 삼각 관계를 형성해왔는데, 이 삼각관계는 지속적이고 총체적으로

작동해왔다. 때대로 즉각적인 대결 상태에 놓이기도 한다. 이러한 형태의 위협은 서구식 표현으로 '일반적이고 즉각적인(general and immediate)'이라고 부를 수 있다.[3] 일반적이고 전략적인 억제는 핵보유국들이 핵무기를 가지고 그걸 사용할 의도가 있다는 것을 암시하는 행동을 피하게 하는 것을 보장하도록 고안된 것이라고 일컬어진다. 이렇게 하면 신중한 행동이 항시 작동하는 상태를 만들어낼 수 있다고 보기 때문이다.

4. 즉각적인 핵 억제: 반대로 즉각적인 핵 억제는 오직 구체적인 위기, 즉 의도가 있다고 여겨질 때에만 나타난다. 역사적으로는 1958년 키모이-마츠 위기와 1976년 8월 한반도 위기를 예로 들 수 있다. 물론 핵 위협을 당하는 당사국이 어떠한 의도도 없다면, 핵 위협을 통해 달성하려는 억제도 존재할 수 없다 (혹은 어떠한 현재 행동도 없다면, 위협을 가하는 국가가 무엇을 생각하든, 그 국가에 의한 강제도 없게 된다). 그러나 핵 전쟁이 일어날 수도 있는 세계에서 인식은 너무나도 중요하기 때문에, 의도는 단순한 대화에서 항상 존재할 수 있고 이것은 핵 위협을 야기하기도 한다. 이러한 습관은 정책결정자에 의해 전형적이고도 잘못된 해석으로 이어지고, 심지어 작용-반작용의 군비 경쟁에서 실제 핵전쟁을 개시할 만큼 위험을 감수하려는 지도자들의 재앙적인 결정으로 이어지기도 한다.

5. 북한에 대한 미국의 핵 위협: 북한은 한국전쟁 이후로 일반적이고도 즉각적인 미국의 핵 위협 대상이 되어왔다. 이러한 미국의 핵 위협 가운데 일부는 양자간의, 그리고 이후에는 3자간의 핵 전쟁의 일부로써 러시아나 중국을 겨냥한 것이기도 했다. 1976년 8월 작전명 "폴 버니언(Paul Bunyan)" 동안 일어난 위기처럼, 평양을 보다 직접적으로 겨냥한 적도 있었다. 그러나 한국전쟁 이후 초기 기간 대부분에 미국의 핵 위협은 북한을 구체적으로 겨냥한 것이라기보다는 미국과 중국, 혹은 (기간에 따라) 러시아까지 포함한 전면 핵 전쟁을 계획하고 준비하기 위한 계획의 일부였다. 미국의 핵 위협이 북한을 보다 구체적으로 겨냥한 때는 1970년대였다. 이 시기에 미국과 동맹국들, 특히 한국은 북한이 재래식 공격을 감행할 것이라고 우려했고, 핵 전쟁 위협을 통해 이를 억제할 수 있다고 여겼다. 억제가 실패하면 핵무기 사용으로 북한의 공격을 멈추게 할 수 있다고도 여겼다. 1975년부터 90년대 초반까지 미국은 억제와 강요를 보다 구체적인 목적으로 삼아 북한에 핵 위협을 가했다. 다양한 기간 동안 즉각적이고, 일반적인 억제를 통해서 말이다. 같은 기간 동안 북한을 겨냥한 미국의 핵 위협은 미국의 동맹국들을 재확신시키기 위한 의도에서 나온 것이다. 소련이나 중국의 핵 공격, 혹은 북한의 재래식 공격이 미국의 핵 보복을 초래할 것이라는 점을 보여줌으로써 한국의 경우에는 핵무장을 못하도록 강요하고, 일본의 핵무장을 억제(현대식 표현으로는 단념시키기)하고자 했던 것이다. 이는 특히 한국의 경우에 중요했다. 한국은 북한이 플루토늄을 생산할 수 있고 더 나아가 핵무장까지 할 수 있는 핵 연료 주기를 확보하려 한다고 의심하고 있었기 때문이다(실제로 1986년에 영변 원자로가 건설 중인 것이 포착되었다).

6. 미국의 전술 및 전역 핵무기 철수: 1990년대 초반에 소련이 몰락하면서 핵무기와 관련된 상황은 극적으로 변했다. 미국이 일방적으로 한국에서 전진 배치된 비전략 핵무기를 모두 철수한 것이다(약 200개의 핵무기 가운데 대부분은 중력탄이었고 이들 모두는 1992년 2월까지 철수되었다). 또한 미국은 어떠한 전술 및 전역 핵무기도 미국의 수상함에 배치하지 않겠다고 선언했다.[4] 1991년 9월 28일 조지W 부시 대통령의 이러한 선언에 힘입어 전략적 풍경은 하루 아침에 바뀌었다.[5]

7. 한반도에서 핵 위협에 대한 의존 감소: 이렇게 변화된 미국의 한반도에서의 핵 억제는 즉각적인 억제(전장에서 핵무기를 즉각 사용할 수 있는 태세)에서 일반적인 억제로 변환되었다. 이에 따라 핵 확장 억제는 미국의 확장 억제에서 그 중요성이 반감되었다. 미국의 한반도에서의 전쟁 계획과 군사력 배치가 핵무기의 역할이 점차적으로 감소하고 거의 전적으로 재래식 군사력에 의존하게 된 것이다(이에 반해 유럽에서는 전술 핵무기가 전진 배치된 상태가 유지되었고 나토는 러시아의 재래식 군사력과 관련해 전술핵에 의존하는 계획을 중단하지 않았다).[6] 미국은 유사시 핵무기를 다시 배치할 권리를 보유했지만,[7] 핵 공격 표적 설정, 전쟁 계획, 핵무기의 운반은 한국에서가 아니라 미국 본토로부터 이뤄졌다. 1990년대와 21세기에 걸쳐 재래식 무기의 파괴력과 정확도가 향상됨으로써 미국의 군부는 물론이고 정치 지도자들도 핵무기를 갖고 전쟁을 한다는 개념은 불필요하고 비례성의 원칙을 넘어선 것이며 비현실적인 것으로 간주했다. 실제로 여러 가지 이유로 인해 해양이나 지상에서 장거리 미사일로 북한을 공격하는 것은 어렵기 때문에, 미국은 북한을 상정한 핵무기의 운반을 이들보다 속도가 느린 장거리 폭격기에 의존했다.

여러 가지 측면에서 볼 때, 핵무기는 미국이나 그 동맹국이 핵 공격에 의해 국가의 존립이 위태로워지는

존재론적 위협에 대응하기 위한 목적으로 그 역할이 축소되었다. 미국의 많은 전문가들은 이와 같은 상황에서도 미국은 핵 공격에 버금가는 재래식 군사력으로 대응하게 될 것이라고 믿고 있다.[8] 그러나 1991년 전술핵 철수 이후에도 미국과 동맹국들은 핵 도발에 대해 어떻게 대응할 것인가에 대해 의도적으로 모호한 태도를 취해왔다. 또한 핵 위협과 미국 본토에 있는 핵무기, 그리고 향상된 재래식 군사력에 의한 위협을 이용해 부가적인 억제와 강요를 추출하려고 시도했다. 이에 따라 1990년대 이후 "핵 우산"은 원칙상으로 유지되었지만, 실질적으로 그 역할은 축소되었다.

8. 미국과 북한의 핵 강요: 1990년대에 걸쳐 미국과 북한 모두 상대방의 정책과 행동을 구체적인 방식으로 변화시키기 위해 실제적이거나 암묵적인 핵 위협을 사용했다.[9] 이러한 상호간 핵 위협의 교환이 포용과 협력으로 이어지지 못하고, 오히려 새로운 미북 관계의 건설하는데 독이 되었다는 것은 놀라운 일이 아니다. 두 당사국은 서로에 대한 그들의 목표가 무엇인지 제대로 깨닫지 못했다.

9. 북한의 핵무장: 2000년 이후 미북관계는 적대감이 지배했다. 증대된 악감정은 한반도 분쟁의 모든 당사자들이 핵 위협에 더욱 의존하는 방향으로 이어졌다. 북한은 과거에 "대량 억제력"와 같이 모호한 표현 대신에 "핵 억제력"을 직접 언급하는 방향으로 표현을 달리 했다. 그리고 2006년, 2009년, 2013년에 핵실험을 실시했다. 또한 기술적으로 장거리 핵탄두 운반 미사일로 사용할 수 있는 장거리 우주 발사 로켓을 시험했고, 2012년에는 북극 궤도 상으로 소형 위성을 올려놓는데 성공했다. 2012년에 북한은 핵 독트린을 작성해, 북한 스스로 탈퇴한 핵확산금지조약(NPT) 체제에서 자신을 "핵보유국"으로 간주하든지 관계 없이 자신의 목적에 따라 핵무기를 갖게 되었다고 주장했다. 뒤이어 2013년에는 한국과 미국의 도시를 공격하기 위해 핵무기를 사용할 수 있다고 위협했고, 그것도 선제적으로 이뤄질 수 있다는 점을 암시하기도 했다.

10. 미국의 핵 위협 재개: 미국은 2010년 핵 태세 검토(NPR) 보고서에서 언급한 선언적 핵 태세를 조정했다. 이 문서에서는 핵무기는 오로지 미국이나 그 동맹국에 대한 핵 공격을 억제하기 위해 보유한다고 언급되었다. 특히 북한과 관련해서 2010년 NPR은 오랫동안 견지해왔던 미국의 정책, 즉 '미국은 NPT와 IAEA의 의무를 잘 준수하는 비핵국가를 공격하지 않을 것이라는 입장'에 조건을 달아 수정했다. 그 조건은 '비핵국가가 핵보유국과 동맹 관계에 있으면서 침략에 관여하지 않는다면'이라는 것이었다. 그런데 북한은 중국과 동맹 관계에 있기 때문에, 이러한 언급은 미국이 북한에 공약했던 소극적 안전보장을 사실상 무의미하게 만든 것이었다. 이러한 변화가 일어나자, 북한은 핵무장 의지를 보다 명확하게 밝혔다.[10]

2010년 남북한 사이에 무력 충돌이 발생하자, 미국은 한국과 함께 확장 억제 위원회를 구성해 대북 억제를 위해 핵 위협에 대한 상징적 공약을 강화했다. 2013년에는 이러한 공약을 강화하기 위해 핵 공격이 가능한 폭격기를 한국에 전개하기도 했다. 여기에는 미국이 북한으로부터 나오고 있었던 핵 위협에 대한 "맞춤형"의 성격도 있었다. 확장 억제 위원회에서 주한미군은 한국의 교전규칙이 확전으로 이어지지 않고 미국은 한반도에서 핵무기로 전쟁을 벌일 계획이 없다는 점을 한국이 이해토록 하는데 상당한 노력을 기울였다. 그러나 미국과 한미동맹의 대북 핵 위협에 대한 언급은 1991년 미국이 지속적으로 줄여왔던 핵무기의 역할 추세와는 맞지 않는 것이었다.

이러한 미북간의 상호 핵 위협은 2013년 4월에 가서야 수그러들었다. 그러나 북한의 정부기관들은 지속적으로 핵 전쟁과 핵 공격 위협을 거론하고 있다. 미국은 도상 훈련이나 실제 핵 운반 시스템을 동원해 핵 요소를 점검하는 훈련을 계속 실시해오고 있다. (그러나 이러한 훈련에 실제 핵무기가 동원된 것은 아니다. 태평양 배치 탄도미사일 잠수함을 제외한 핵무기는 후방에 배치되어 있다. 또한 태평양 중간에 배치된 탄도미사일 잠수함은 조용하고 깊숙이 운용되고 있고 북한에 핵 위협을 가하거나 한국에게 안보공약을 재확인할 목적으로 사용되는 것이 아니다.)

11. 3자간 전략적 핵 억제: 미국과 북한 사이의 핵 위협 관계는 러시아, 중국, 미국 사이의 3자간 전략적 핵 억제라는 보다 광범위한 맥락에서 존재한다. 러시아는 냉전 종식 이후 재래식 군사력이 노후화되면서 핵 위협에 대한 의존을 강화해왔다. 중국은 핵무기를 현대화하고 있는데, 핵무기의 이동성과 지하화를 강화하고 있는 것이 핵심이다. 이러한 현대화는 상대방이 중국의 핵 전력을 표적으로 삼는 것과 핵미사일을 지상 배치된 중거리 재래식 미사일과 구분하는 것을 더 어렵게 만드는데, 이는 곧 미국이 확전을 결심하는 것을 복잡하게 만든다. 중국의 의도는 상호간에 핵무기 사용의 위험을 높임으로써 양안

사태 발생시 미국의 재래식 군사력을 사용하려는 경향을 억제하려는데 있는 것으로 보인다. 이러한 양상은 미국과 러시아가 이 지역에서 핵무기를 운용하고 있음에도 불구하고 이들간의 즉각적인 분쟁에서는 나타나지 않는 것이다. 미국의 관점에서 본다면, 다른 모든 분쟁은 미국과 동맹국의 재래식 군사력에 의해 보다 효과적으로 다뤄지고 있다. 이에 따라 북한을 제외한 한국, 일본, 대만에 대한 미국의 핵 확장 억제는 미중간의 보다 큰 대결이나 전쟁의 맥락에서 중국의 선제적이거나 보복적인 핵 공격에 대응하기 위한 것이라고 할 수 있다.

12. 동북아에서 가장 위험한 미북간의 핵 위협: 가장 긴박하고도 위험한 핵 위협 관계는 미국과 북한 사이에서 나오고 있다. 한반도는 비무장지대(DMZ)에서의 전시 상태와 밀집된 군사적 대결 및 재래식 전력의 인접성이 존재하고, 핵무기와 관련해 공동의 개념이나 공유된 이해 자체가 부족하다. 이는 한반도 유사시 핵무기가 사용될 위험이 가장 크다는 것을 의미한다. 더구나 동북아의 위협 체계에는 미국, 중국, 러시아, 북한의 핵무기가 모두 포함되어 있다.

13. 다자적 틀을 통한 미북간의 핵 위협 종식: 미북간의 상호 핵 위협 관계에는 비핵국가인 한국과 일본을 포함한 모든 국가들이 관여되어 있기 때문에, 핵 위협 종식은 미국과 북한의 개별적인 행동이나 양자 관계로만 달성할 수 없다. 대신 필요한 것은 다극적, 양극적, 일극적 미래 지역 질서의 범위에서 핵무기의 역할을 재형성하는 견고하고도 채택 가능한 전략을 만드는 것이다. 6자회담에서 시도되었으나 실패한 것처럼, 행위를 점진적으로 만들어가는 것을 넘어선 접근이 필요한 것이다. 미래의 협상은 조약 형태로 새로운 "포괄적인" 안보 체제를 창출하는데 초점을 맞출 필요가 있다. 새로운 조약은 동북아 지역 모든 국가들이 핵 위협에 대한 의존을 줄여나가고 가능한 곳에서는 종식시킬 수 있는 필요를 충족시켜야 한다. 여기서 재형성(reshape)이란, 포괄적인 안보 체제가 새로운 지역 틀을 창출해야 한다는 것을 의미하는데, 구체적으로는 다음과 같은 내용이 있다.

a) 모든 당사자들은 자신들의 안보 관계의 기초로써 핵무기를 제거해야 한다는 점을 인정한다.

b) 핵무기의 정치적, 군사적 가치가 줄어들고 있다는 점을 반영한다.

c) 각자의 정치적, 군사적 정책과 태세에 있어서 핵무기의 역할 감소를 촉진한다.

14. 비핵지대: 이러한 공약을 위해 오랫동안 존재해왔고 또한 잘 검증된 틀이 있다. 지난 40여년간 세계 각지에서 많은 전례들을 만들어온 법적 구속력을 갖춘 비핵지대가 바로 그것이다. [11] 동북아의 포괄적인 안보 정착이라는 맥락에서 핵보유국의 비핵국가에 대한 핵 위협의 종식을 법적 구속력을 갖춘 형태로 다자적인 협상을 토론해야 하는 시점인 것이다. 북한을 포함한 모든 당사자들에게 의미가 있으려면, 정치적 합의가 아니라 지역적인 조약의 틀이 요구되는 것이다.[12] 이에 미달하는 어떤 합의도 또 다시 실패할 것이고 동북아 국가들은 대결과 교착 상태, 그리고 반영구적인 위기가 반복되는 롤러코스터를 계속 타게 될 것이다.

15. 법적 구속력을 갖춘 비핵지대만이 핵 위협 종식 가능: 북한은 자신에 대한 미국의 핵 위협이 중단되어야만 비핵국가로 되돌아갈 수 있으며, 이러한 보장은 법적 구속력을 갖춰야 한다고 주장한다. 이러한 조합이 가능한 유일한 틀이 바로 비핵지대이다. 지난 7월 반기문 유엔 사무총장은 "동북아 국가들 사이에 투명성과 신뢰 구축을 촉진하는데 있어서 지역 포럼의 활발한 역할을 증진하는 것을 포함해" 동북아 비핵지대 창설을 위한 해당 국가들의 적절한 행동을 촉구한 바 있다.[13] 2014년 10월 21일 북한은 조선중앙통신을 통해 "국제법에 의해 미국의 핵 위협을 제거하는 방식을 포함해", "평화적인 대화와 협상을 통해 비핵지대 구축을 제안한다"고 발표했다. [14]

16. 포괄적인 안보 정착 조약: 동북아 우호협력 조약이라고 이름 붙일 수 있는 이 조약은 다음 6가지의 요소가 반드시 필요하고 이에 따라 조약에 포함되어야 한다.

1. 전쟁 상태의 종식

2. 이행 상태를 감시 및 검증하고 위반 여부를 판단할 수 있는 상임 안전보장 이사회 창설

3. 상호간에 적대적 의도가 없다고 선언

4. 핵과 기타 에너지 제공

5. 제재 종결

6. 비핵무기 지대 창설

이러한 포괄적인 합의 틀에서 동북아 비핵지대는 이 지역에서 가장 어려운 세 가지 안보 문제를 다루기 위해 필요하다. 동북아에서 핵보유국의 비핵국가에 대한 핵 위협, 동북아 지역에서 미국이 동맹국들에게 제공하는 핵 확장 억제, 그리고 북한의 핵무장 문제들이 바로 그것들이다.

17. 동북아 비핵지대 조약의 목적: 위에서 언급한 것처럼, 비핵지대는 조약이고, NPT에도 명시되어 있어 국가들이 자유롭게 핵무기에 관한 지역적인 금지를 협상할 수 있다.[15] 비핵지대의 주된 목적은 평화와 안보를 증진하고, 핵 비확산 체제를 강화하며, 핵군축에 기여하는 데에 있다. 동북아 비핵지대는 핵 전쟁의 위협을 관리하고 줄이면서, NPT와 IAEA를 준수하는 비핵국가에 대한 핵 위협을 제거하며, 핵무기 폐기를 촉진할 수 있는 안정적인 틀을 제공할 수 있을 것이다(참고로 비핵지대는 다른 "대량살상무기"에는 적용되지 않고 핵무기에만 적용된다). 또한 북한이 핵무기 확대를 동결하고 줄여나가기 시작하며 궁극적으로 폐기하도록 만들 수 있을 것이다. 아울러 지역 내 어떤 국가도 정치적 강압이나 전쟁을 수행하기 위해 핵무기를 사용하지 않을 것이라는 신뢰를 형성하고, 비핵국가의 안전을 재확신시켜줌으로써 비핵국가의 지위를 더욱 공고히 하는 데에도 기여할 수 있다.

18. 차이가 있는 의무들: 동북아 비핵지대에서 국가들은 차이가 있는 의무를 수행해야 할 것이다.[16] .NPT 조약상 비핵국가들은 핵무기를 연구, 개발, 실험, 배치하면 안되고, 자국 영토에 핵무기 배치를 허용해서도 안 된다.[17] NPT 조약상 핵보유국들은 비핵지대 조약을 준수하는 비핵국가에 대해 핵무기 사용 및 사용 위협을 하지 않겠다는 소극적 안전보장을 제공해야 한다.[18]

19. 동북아 비핵지대 회원: "3+3"의 초기 제안에서는[19] 미국, 중국, 러시아 3개의 핵보유국들과 한국, 북한, 일본 3개의 비핵국가를 비핵지대 조약 당사국들로 간주했다. 2010년에 노틸러스 연구소는 3+2 모델을 제안했는데, 우선 남한과 일본이 회원국이 되고, 북한에게는 추후 가입에 문을 열어 놓거나 한반도가 평화적으로 통일되면 북한은 자신의 핵무기를 제거하고 비핵지대로 들어오는 것을 의미했다. 오늘날에는 다른 비핵지대와 마찬가지로 NPT에서 인정한 5개의 핵보유국 모두와 최소한 4개의 비핵국가, 즉 일본, 한국, 캐나다, 몽골이 참여하는 것이 보다 의미 있는 것 같다. 북한의 경우에는 임시 자격(contingent status)으로 참여를 검토해볼 수 있는데 이에 대해서는 후술키로 한다. 이러한 "5+4.5"나 "5+5" 동북아 비핵지대 모델(대만을 포함하지 않은 이유도 후술)은 북한을 완전히 참여시키는데 에 시간이 걸릴 것이다.

20. 모니터링과 검증: 동북아 비핵지대는 모든 당사국을 만족시킬 수 있을 정도로 엄격한 모니터링 및 검증을 요한다. 최소한 동북아 비핵지대의 모든 비핵국가들은 IAEA의 추가 의정서를 수용해야 한다. 구체적인 모니터링과 검증 조항은 북한의 비핵화가 이뤄지고 궁극적으로 완료되는 과정에서 필요해질 것이다.[20] 북한은 남아프리카 공화국이 자신의 핵무기를 폐기할 때 그랬던 것처럼, 북한의 핵무기 의도와 관련해 "신뢰"를 회복하기 위해 IAEA의 요구를 충족시킬 필요가 있다. 반대로 북한과 일부 당사국들은 한국과 일본에 있는 미군 시설에 대한 사찰을 요구할 가능성이 있다. 북한의 핵무기 관련 종사자들을 통제하기 위해 구체적인 조치도 필요할 것이다. 강도 높은 사찰이 비핵지대 조약 자체에 포함되어야 할 것이다. 선박과 항공기 통과에 대한 자극적이지 않은 사찰은 해상 및 항공에서의 무해 통과에 대해서는 이뤄지지 않겠지만, 비행장과 항구에서 최첨단 반테러 감시 기술을 이용해 실시될 수 있을 것이다. 기술이 발달함에 따라 비핵지대 조약은 보다 엄격한 사찰 조치를 채택하려고 할 수도 있다. 예를 들어 비핵지대 조약 당사국들은 비국가 행위자의 핵확산 활동을 통제하기 위해 지역적인 핵 법의학 네트워크와 데이터베이스를 구축할 수 있을 것이다. 또한 일본에서 진행되고 있고 한국에서는 토론 중에 있는 플루토늄 기반 핵 연료 주기에도 현재보다 더욱 엄격한 투명성이 요구된다. 현재의 안전조치 시스템은 전환 탐지와 반응 시간 사이의 비율에 있어서 적지 않은 차이가 있기 때문이다. 동북아 비핵지대 조약 당사국들은 라틴 아메리카 비핵지대에서 실시되고 있는 것과 같은 지역 검증기구를 창설하거나, 불이행을 동북아 우호협력 조약을 관할하는 위원회에서 판단할 수 있게 하거나, 불이행을 유엔 안보리에 회부할 수 있는 방안도 강구할 필요가 있다.

21. 국가 당사자에 의한 집행: 제재, 검역, 강압 외교 등으로 구성된 현재 도구함으로는 동북아 비핵지대의 원활한 이행을 확보하는 데에 부족할 것이다. 핵보유국이나 NPT가 인정한 핵보유국의 비핵국가에 대한 핵 위협은 1994년 유엔 안보리 결의와 일치하게 해결되어야 한다. 이 결의에서는 핵보유국이 비핵국가에 대한 "핵 도발"에 대해 대응토록 규정한 바 있다. 이와 마찬가지로 동북아 비핵지대에서는 핵 위협에 대한 대처를 단순히 한미, 미일, 중일 동맹 등 양자 동맹에 둘 것이 아니라 모든 핵보유국들이 비핵지대에 대응하는 것을 법적인 책임으로 둘 필요가 있다. 이렇게 하면 비핵국가들은 만약 자신들이 핵 위협이나 핵 공격에 노출된다면, 이에 대한 대응을 요구할 수 있는 다자적이고 법적 구속력이 있는 보장을 받게 될 것이다. 일반적으로 국가들은 조약을 파기하기를 꺼려한다. 조약에 기반을 둔 공약이 일방적이거나 행정부의 선언적인 정책보다 훨씬 잘 지켜질 수 있다. 후자들은 행정부마다 다르기도 하고, 또한 하루 아침에 철회되는 경우가 있기 때문이다.

위에서 언급한 것처럼, 비핵지대는 당사국들의 회의를 통해 갈등을 해결할 수 없을 경우에 불이행의 문제를 어떻게 다룰 것인가를 구체화해야 한다. 이를 위한 선택은 다양할 수 있다. 동북아 우호협력 조약의 한 부분으로 지역 위원회가 창설되면 불이행 문제를 이곳에 회부할 수 있다. 핵 연료 주기 활동과 관련된 사안이라면 IAEA에 넘길 수도 있다. 또한 비핵국가가 핵무기를 획득, 배치하거나 비핵국가에게 핵 위협이 가해지는 것과 관련된 사안이라면 유엔 안보리에 회부하는 방법도 있다.

어떠한 모니터링 및 검증 체제도 절대적인 신뢰를 제공하지 못할 것이다 마찬가지로 비핵지대 조약의 집행 보장 체계도 완벽할 수는 없다. 중요한 것은 모니터링 및 검증 체제가 잘 작동하고 집행 체계가 신뢰를 얻을 수 있도록 충분한 신뢰를 구축할 수 있느냐에 있다. 이러한 신뢰는 핵 위협과 핵무기를 통제하지 못하는 상황이 초래하는 안보 및 신뢰의 결과와 동북아 비핵지대를 창설해서 얻게 되는 결과를 비교되어 평가되어야 한다. 단순히 핵무기가 존재하지 않는다는 추상적이고 이상적인 세계와 비교하는 것을 적절하지 않다.

22. 동북아 비핵지대에서 핵 확장 억제의 지속과 변형: 비핵지대가 창설되더라도 미국의 핵 확장 억제가 완전히 종식되는 것은 아니라는 점을 강조하고 싶다. 미국의 핵 우산은 중국과 러시아의 핵 전력으로부터 야기되는 일반적인 핵 위협을 억제하기 위해 한국과 일본에서 계속 작동될 것이다. 물론 이는 북한이 핵 폐기를 완료하고 NPT 조약상의 비핵국가 지위로 돌아갔을 때를 가정한 것이다. 그런데 이러한 조치는 한국과 일본이 냉전 시대의 개념에서 탈냉전 시대 개념으로 핵 확장 억제에 대한 인식을 재구성하는 것을 요구한다. 냉전 시대 핵 억제는 핵무기의 전진 배치와 즉각적인 핵 보복의 개념이었다면, 탈냉전 시대에는 필자가 "핵 존재론적 억제(nuclear existential deterrence)"이라고 명명한 것처럼, 핵보유국이 무엇을 말하고 행동하든 관계없이 전략 핵무기가 존재하는 한, 한국, 일본, 북한은 존재론적인 억제가 존재한다는 것을 수용하는 개념을 의미한다.

미국, 중국, 러시아 사이에서 핵 억제가 일반적으로 작동하는 것과는 별개로, 또한 동북아 비핵지대에 있는 비핵국가에 관련해 핵보유국으로부터 오는 핵 존재론적 억제의 지속적인 유지와 별개로 이런 질문이 제기될 수 있다. 만약 핵보유국의 비핵국가에 대한 핵 위협의 형태이든, 비핵국가가 핵무기 개발을 시도하는 형태이든, 동북아 비핵지대 조약이 위반된다면, 핵 확장 억제가 존재해야 하는가의 문제가 바로 그것이다.

만약 동북아 비핵지대 조약 당사국이 자신의 약속을 위반한다면, 조약 내 모든 핵보유국들은 이러한 위반에 대응하겠다고 공약해야 한다. 가령 북한이 동북아 비핵지대 준수 사항인 비핵화를 중단하거나 비핵국가의 지위를 철회하려고 한다면, 미국은 (아마도 다른 핵보육국들도) 핵무기 사용 및 사용 위협을 하지 않겠다는 공약이 더 이상 유효할 수 없다는 것을 확실하게 해야 할 것이다.[21] 또한 중국이나 러시아가 북한, 한국, 일본을 상대로 핵무기 사용 위협을 가한다면, 미국과 다른 핵보유국들은 이러한 비핵국가들에게 핵 억제를 확장하는 것이 자유롭게 될 것이다. 북한이 NPT와 IAEA의 의무를 준수하고 있으면서 핵무장을 포기했는데도 미국이 북한에게 핵 위협을 가한다면 마찬가지 논리가 적용될 수 있을 것이다. 또한 만약 한국이나 일본이 자신의 핵무기를 만든다면, 중국과 러시아는 (미국과 다른 핵보유국들도 마찬가지로) 북한을 지원해야 하고, 비핵국가에게 핵무기 사용을 위협하지 않겠다는 비핵지대 조약에 더 이상 구속받지 않게 될 것이다.

한국과 일본에게 이 문제는 대단히 중요하다. 때문에 조약상의 의무 위반이 확인된 상황에선 NPT가

인정한 5대 핵보유국들이자 보장국들은 이전에 제공했던 확장 억제를 다시 제공할 수 있다는 내용을 비핵지대 조약의 소극적 안정 의정서의 구절로 포함시키는 것도 추진될 필요가 있다. 이러한 내용은 이미 핵보유국들이 다른 비핵지대 조약에서 여러 차례 명시적으로 약속한 것이다.

동북아 비핵지대를 전망할 때, 대화 과정에서 해소되어야 할 하나의 위험이 있다. 비핵국가든, 핵보유국이든 조약 당사국이 심각하게 조약을 위반할 때 비핵국가가 취할 행동의 문제이다. 비핵국가는 조약이 심각하게 위반되었을 때, 미국의 핵 확장 억제에 의존하는 것으로 되돌아가기보다 자체적으로 핵무기를 개발하려고 나설 수도 있다. 이전에는 고려되지 않았던 이러한 위험을 완화하는 창조적인 방법들이 아마도 있을 것이다. 왜냐하면 비핵지대 이전의 안보 환경에서는 동북아의 경우에서처럼 이 문제를 엄격한 방법으로 다룰 필요가 없었기 때문이다.

23. 북한의 핵무기와 동북아 비핵지대: 스스로 핵보유국임을 천명한 북한의 핵무기와 운반 수단은 동북아 비핵지대 실현의 유일하지는 않지만 가장 중요한 걸림돌이라고 할 수 있다. 그러나 동북아 비핵지대 창설의 주요 원인은 북한에 대응하기 위한 것만이 아니라, 잠재적으로 일본, 한국, 대만의 핵 확산 문제를 다루고, 핵보유국들 사이의 전략적 억제를 다룰 수 있는 안정적인 틀을 만드는 데에도 있다. 북한은 동북아에서 핵문제 차원을 포함해 전략적 환경에 영향을 미치는 유일한 국가이자, 핵무기의 관점을 포함해 상대적으로 작은 나라이다. 건전한 전략적 환경은 북한의 선택을 건설적인 방법으로 형성하도록 창출되어야 할 뿐만 아니라 지역의 모든 국가들의 이익에도 부합해야 한다. 동북아의 많은 국가들은 북한의 핵 능력과 관계없이 북한과 관련된 사안보다는 상호간 관계에 대한 고려에서 더 많은 영향을 받는다고 할 수 있다.

24. 북한을 동북아 비핵지대에 어떻게 참여시킬까?: 법적인 관점으로 본다면, 동북아 비핵지대에서 북한과 이 나라의 핵무기를 다룰 수 있는 방법에는 두 가지가 있다. 첫째는 비핵국가들에게 이 조약에 가입할 수 있는 문호를 열어 두는 것이다. 그래서 만약 일본과 한국, 그리고 몽골만 조약 체결 단계에서 서명한다면, 북한은 비핵화가 이뤄지거나 핵무기가 없는 평화적인 통일 한국에 통합된 이후에 동북아 비핵지대 조약에 가입할 수 있을 것이다. 더 바람직한 방법으로는 북한이 조약 체결 단계에서 가입하지만 모든 당사국들이 이를 비준할 때 효력이 발생한다는 조항을 유보하지 하는 것이다. 반면 다른 당사국들은 이 조항을 유보할 수 있다.[22] 북한은 NPT와 IAEA의 의무를 준수하면서 비핵국가가 되겠다는 자신의 공약을 재확인하겠지만, 완전히 이행하는 데에는 시간이 걸릴 것이다.

다른 비핵국가들은 북한에게 이행하라는 시간 제한을 설정하고 중요한 단계를 구체화할 수 있을 것이다. 효력 발생 조항이 있으면 만약 북한이 그 시간까지 충분히 비핵화를 이루지 못할 경우, 다른 비핵국가들은 조약을 포기할 권리를 보유하는 것이 가능해진다. 동시에 미국뿐만 아니라 가능하다면 다른 핵보유국들도 비핵국가들에게 핵무기를 사용해 공격하지 않겠다는 보장을 제공할 때, 북한은 그러한 보장으로부터 제외하거나 북한이 완전히 조약을 이행할 때 제공하겠다는 입장을 담는 것도 고려할 수 있다.

25. 모든 비핵국가들에 대한 동등한 대우: 동북아 비핵지대에서 북한의 핵무장은 NPT 하에서 어떤 방식으로도 합법화되어서는 안될 것이다(NPT역시 어떤 경우에도 북한을 핵보유국으로 인정할 수 없다는 입장이다).[23] 북한이 비핵화되었을 때 충족되어야 하는 기준은 모니터링과 검증 요구를 포함해 비핵지대의 다른 당사국들에게 적용되는 기준과 동등하거나 이를 초월해야 할 것이다. 가장 중요하게 북한에게 법적인 구속력이 있는 모든 핵보유국의 다자적 보장, 즉 북한이 핵무기 사용 및 사용 위협에 직면하지 않을 것이라는 보장이 제공되어야 한다. 다만 이러한 보장은 북한이 명시된 시간 내에 완전한 조약 이행을 실질적으로 할 때 비로소 제공되어야 할 것이다. 이러한 고려는 동북아 비핵지대를 이행하는데 요구되는 정치적 과정에서 중요하다고 할 수 있다.

26. 대만 문제: 동북아 비핵지대를 설계하고 협상하며 이행하는 것은 결코 쉬운 일이 아니다. 실제로 비핵지대를 동북아의 구체적인 환경에 맞게 만들어가는 데에는 많은 어려움들이 있다. 예를 들어 대만이 동북아 비핵지대의 구체적인 문제가 될 수 있다. 그러나 대만은 동북아 비핵지대 조약에서 비핵국가의 의무를 이행하겠다고 선언함으로써 이러한 문제를 해결할 수 있을 것이다. 중국도 자신의 공약이 중국의 일부인 대만에도 적용된다고 선언하면 된다(실제로 핵보유국들은 다른 비핵지대에서 신탁 통지 지역과 관련해 이와 같은 선언을 했다).

27. 동북아 비핵지대에 관한 핵심 질문들: 각 지역의 비핵지대는 해당 지역의 구체적인 필요와 환경에 부합하도록 만들어져야 한다. 이에 따라 과거 다른 비핵지대 사례들은 전례와 교훈을 제공해줄 수 있다. 그러나 동북아 국가들이 이 지역에 비핵지대를 창설해 기본적인 목표를 달성하기 위해서는 혁신과 구체적인 접근도 반드시 필요하다. 동북아 비핵지대의 기본적인 목표는 핵 전쟁 방지, 핵 확산 되돌리기, 그리고 모든 핵무기의 점진적인 폐기라고 할 수 있다. 아래의 질문들은 비핵지대를 협상하고 이행하기에 앞서 관련국들이 해결해야 할 필요성이 있는 것들을 열거한 것이다. 현인 그룹(Eminent Persons Group)은 국가간의 공식 대화에 앞서 초보적인 대답을 내놓을 수 있는 좋은 모임이다.

a) 동북아에서 우발적이거나 오산에 의한 핵무기의 사용 위험성은 무엇이고, 이러한 위험은 동북아 비핵지대 창설의 과정과 단계를 통해 어떻게 감소되거나 제거될 수 있는가?

b) 핵 연료 주기 협력은 비핵지대 조약의 일부에 포함되어야 하는가, 아니면 별도의 합의로 병행해서 다뤄야 하는가((동북아에서 몇 개국이 이 문제에 해당될 수 있고, 특히 북한이 그러하다)?

c) 동북아 비핵지대는 동북아 비핵국가들이 장거리 미사일 개발로 이용할 수 있는 로켓 프로그램 문제도 다뤄야 하는가? 만약 그렇다면 비핵지대와 병행해서 우주 발사 협력 프로그램에 관한 합의를 이루거나, 동북아의 포괄적 안보 체제 조약 아래에 컨소시엄을 구성하면 일본, 한국, 북한이 동북아 비핵지대 공약을 촉진할 수 있는가?

d) 전략적 안정을 저해하고 심지어 비핵 무기에 의해 대량 파괴의 위협까지도 야기할 수 있는 공격적 재래식 무기 경쟁을 제한하는 협정을 별도로 체결해야 하는가?

e) 동북아 비핵지대는 핵보유국이 지대 밖으로 핵무기를 발사하지 않고, 지대 내에 핵무기를 배치하지 않을 뿐만 아니라 무해통과를 통해 핵무기를 통과시키는 것도 못하도록 해야 하는가?

f) 핵보유국들은 자신의 영토에도 비핵지대의 일부로써 검증가능한 구역에 핵무기를 탑재한 지상 발사 탄도 및 순항 미사일 배치에 지리적 제한을 가해야 하는가? 실제로 이건 미국과 러시아가 일본, 한국, 그리고 사실상 대만까지 비핵지대에 포함된 것에 대해 중국에게 청구한 대가에 해당되는가?

g) 일본의 경우에는 명백히 존재하고 1991년 전술핵 철수에서도 언급된 것처럼, 핵무기의 긴급 재배치 조항은 허용되어야 하는가(그렇지 않다면, 고의든 그렇지 않든 비핵국가는 핵 위협 및 핵 사용에 직면할 수 있고, 조약상의 비핵국가 지위를 넘어서고 다른 나라는 그 나라가 불이행한다고 비난하면서 자신도 불이행의 근거로 삼고 심지어 조약에서 탈퇴하려는 상황이 발생할 수 있는데)?

h)동북아 비핵지대의 지리적 범위는 어떻게 잡아야 하나(언뜻 보기에는 12해리에 달하는 영해를 포함해 조약상의 비핵국가의 영토만 포함하는 것으로 보인다)?

i) 동북아 비핵지대는 인접한 비핵지대를 보완할 수 있고, 중동 비핵지대를 촉진할 수 있을까(반대의 경우도 상정해볼 수 있다)?

---

[1] 필자는 리처드 탠터(Richard Tanter)와 마이클 하멜-그린(Michael Hamel-Green)이 이 글에 대해 논평을 해준 것에 대해 감사를 표한다. 이 내용에 대한 책임은 필자에게 있으며, 필자의 메일 주소는 다음과 같다. phayes@nautilus.org

ENDNOTES

[1] 국제관계에서 핵무기 및 핵 위협에 관한 훌륭한 설명으로는 다음 자료 참조. “Doctrines and Strategies Concerning Nuclear Weapons,” in UN Secretary General, *Nuclear Weapons: A Comprehensive Study,* chapter 4, pp. 41-56, Department for Disarmament Affairs, United Nations,

New York, 1991, at: http://www.un.org/disarmament/HomePage/ODAPublications/DisarmamentStudySeries/PDF/SS-21.pdf which updates earlier UN expert studies on nuclear weapons dating back to the original study, ***Effects of the Possible Use of Nuclear Weapons and the Security and Economic Implications For States of the Acquisition and Further Development of These Weapons***, *Report of the Secretary-General, United Nations, New York, Sales No. E.68.IX, New York, 1968.*

[2] Paul Bracken, *The Command and Control of Nuclear Forces* Yale University Press, New Haven, 1983; P. Lewis etal, Too Close for Comfort: Cases of Near Nuclear Use and Options for Policy, Chatham House, *The Royal Institute of International Affairs*, London, 2014, at: http://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/home/chatham/public_html/sites/default/files/20140428TooCloseforComfortNuclearUseLewisWilliamsPelopidasAghlani.pdf

[3] 즉각적 억제 및 일반적 억제에 대한 구분은 다음 자료 참조. Patrick Morgan, *Deterrence: a conceptual analysis,* Sage Publications, 1977.

[4] US Pacific Command, *Command History, 1991*, Office of the Historian, volume 1, released under US FOIA to Nautilus institute, p. 90 *et passim*, at: https://nautilus.org/wp-content/uploads/2011/12/koreawithdrawal.pdf

[5] Susan Koch, *The Presidential Nuclear Initiatives of 1991-1992*, WMD Case Study 5, Center for the Study of Weapons of Mass Destruction, National Defense University, Washington DC, October 1, 2012, at: http://wmdcenter.dodlive.mil/files/2012/10/CSWMD-Case-Study-5-for-web.pdf

[6] 여기서 후퇴(recession)는 핵무기에 대한 의존의 감소에 진전이 있다는 것을 의미한다. 구체적으로는 핵 확장 억제의 다양한 요소들을 느리지만 지속적으로 최소화하는 것으로써, 핵 억제에 대한 대중적인 언급을 줄이고, 연합 독트린 및 태세에서 재래식 전력으로 핵 전력을 대체하며, 지역 안보 제도를 발전시키고, 국가들 사이의 주요 안보 딜레마를 해소하며, 핵무기의 잔여 위험을 줄여나가 이를 없애는 것을 의미한다. 이에 대한 상세한 내용은 다음 자료 참조. P. Morgan, "Considerations Bearing on a Possible Retraction of The American Nuclear Umbrella Over the ROK," prepared for Nautilus Institute, June 21, 2009 and published by National Committee on North Korea, Washington DC, in October 2009 at: http://www.ncnk.org/resources/publications/Morgan%20Considerations%20Bearing_on_a_Possible_Retraction_of_the_American_Nuclear_Umbrella.pdf

[7] Eric Schmitt, "Bush's Arm Plan; Cheney Orders Bombers Off Alert, Starting Sharp Nuclear Pullback," *New York Times*, September 29, 1991, at: http://www.nytimes.com/1991/09/29/world/bush-s-arm-plan-cheney-orders-bombers-off-alert-starting-sharp-nuclear-pullback.html?pagewanted=all&src=pm

[8] T. Nichols, "The Case for Conventional Deterrence," *The National Interest*, April 20, 2014, at: http://nationalinterest.org/commentary/the-case-conventional-deterrence-9381

[9] 패트릭 모건(Patrick Morgan)은 다음 글에서 1991-2002년 사이에 미국과 북한이 강요의 목적으로 핵 위협을 사용했다고 주장한다. "Deterrence and System Management: The Case of North Korea," *Conflict Management and Peace Science* 2006; 23; 121-138. 다음 자료에서는 2008년 이후 북한의 핵 위협은 본질적으로 억제가 아닌 강요를 목적으로 한 것이라는 분석을 담고 있다. P. Hayes, S. Bruce, "North Korean Nuclear Nationalism and the Threat of Nuclear War in Korea," *Pacific Focus*, 26, 2011, pp. 65–89, at: http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1976-5118.2011.01056.x/abstract

and P. Hayes, R. Cavazos, "North Korean and US Nuclear Threats: Discerning Signals from Noise," *The Asia-Pacific Journal*, 11:14:2, April 8, 2013, at: http://japanfocus.org/-Roger-Cavazos/3924#

[10] P. Hayes, J. Lewis, “The DPRK and the Warsaw Clause: An Unnoticed Change in US Nuclear Policy", NAPSNet Policy Forum, July 28, 2011, https://nautilus.org/napsnet/napsnet-policy-forum/t-e-dprk-and-the-warsaw-clause-an-unnoticed-change-in-us-nuclear-policy/

[11] K, Vignard, *ed*, *Nuclear Weapons Free Zones*, UNIDIR, *Disarmament Forum*, 2: 2011, Geneva, at: http://www.unidir.org/files/publications/pdfs/nuclear-weapon-free-zones-en-314.pdf “2011년 말 현재, 193개국의 유엔 회원국 가운데 138개국이 핵무기 확산과 개발, 해당 지역(혹은 이들 나라가 영유권을 주장하는 지역) 배치를 줄이거나 억제하는 법적 구속력이 있는 조약을 비준해 이들 조약이 발표된 상태이다. 이들 조약에는 1959년 남극 조약(남극에 이해관계가 있는47개국), 1967년 틀라텔롤코 조약(33개의 라틴 아메리카 국가), 1985년 라로통가 조약(13개의 남태평양 국가), 1995년 방콕 조약(10개의 동남아 국가), 1996년 펠린다바 조약(30개의 아프리카 국가, 21개국은 서명은 했지만 비준은 하지 않은 상태임), 2006년 세미팔라틴스크 조약(5개의 중앙아시아 국가)가 포함된다. 현재 비핵지대는 남반부 전체와 북반부에 있는 중앙아시아를 포함한 북반부 일부에 퍼져 있다.” Hamel-Green, M., *Regions That Say No: Precedents and Precursors for Denuclearizing Northeast Asia*, East Asia Nuclear Security Workshop, Tokyo, Japan (November 2011) at:

http://nautilus.wpengine.netdna-cdn.com/wp-content/uploads/2011/12/Hamel-Green---TOKYONEANWFZPAPERvs5.pdf

다른 조약들을 통해서도 지리적으로 비핵화된 곳들이 있다. 우주 조약, 달 조약, 대륙붕 조약, 그리고 1998년 “몽골의 국제적 안보와 비핵국가 지위”라는 유엔 총회 결의안(53/77D)으로 만장일치로 채택되어 국제적으로 비핵국가로 인정받은 몽골의 사례가 있다. 한반도에 제한적인 비핵지대를 확립하기로 했던 1992년 한반도 비핵화 공동선언은 현재 소멸 직전의 상태에 있다.

한편 수천개의 도시와 지자체들도 지방 비핵지대를 선포했고, 뉴질랜드 등 일부 국가들은 국내법으로 비핵국가 지위를 명시했으며, 필리핀 등은 헌법에 이를 명시하기도 했다. 그러나 이러한 경우들은 유엔이 인정하지 않은 지역들이어서 아직 국제법적으로 조약의 형태를 띠지는 못하고 있다. 포괄적 핵실험 금지 조약(CTBT)는 아직 발효되지 않고 있는데, 이 조약은 핵실험을 금지하고, 국가의 행정하에 있는 어떠한 지역에서도 핵실험을 금지하고 예방하는데 목적이 있다.

[12] B. Kampmark et al, *A New Approach to Security in Northeast Asia: Breaking the Gridlock*, Summary Report, Breaking the Gridlock Workshop, October 9-10, 2012, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, D.C., at: https://nautilus.org/napsnet/napsnet-specia-reports/gridlockworkshopsummary/#axzz31SQamTGM

[13] *Work of the Advisory Board on Disarmament Matters, Report of the Secretary-General to UN General Assembly*, A/68/206, July 26, 2013, at: https://disarmament-library.un.org/UNODA/Library.nsf/a45bed59c24a1b6085257b100050103a/f82ba7fcf1be289085257bce006a670a/$FILE/A%2068%20206.pdf

[14] KCNA, “U.S. Can Never Evade Blame for Blocking Solution to Nuclear Issue: Rodong Sinmun,”

October 21, 2014 at: http://www.kcna.co.jp/item/2014/201410/news21/20141021-11ee.html

[15] United Nations, “Establishment of nuclear-weapon-free zones on the basis of arrangements freely arrived at among the States of the region concerned,” Annex 1, *Report of the Disarmament Commission*, General Assembly, 54th session, Supplement No. 42 (A/54/42), United Nations, New York, 1999, p. 7, at: http://www.opanal.org/Docs/Desarme/NWFZ/A54_42iAnnexI.pdf

[16] This section draws on Peter Hayes and Richard Tanter, "Key Elements of Northeast Asia Nuclear-Weapons Free Zone (NEA-NWFZ)", *NAPSNet Policy Forum*, November 13, 2012, https://nautilus.org/napsnet/napsnet-policy-forum/key-elements-of-northeast-asia--

uclear-weapons-free-zone-nea-nwfz/

[17] 이러한 금지의 정확한 내용은 지대마다 다르다. 최근 비핵지대는 금지의 폭을 넓히고 있다. 동북아에선 두 가지 문제가 중요하다. 하나는 핵무기의 배치이다. 미일간의 비밀 협약에 따르면, 미국은 핵무기를 일본에 저장, 또는 재반입할 수 있다. 1991년 부시 대통령의 성명에선 "정상적인 상황에서 우리 함정은 전술 핵무기를 운반하지 않을 것"이라면서도, 철수 및 해체 파괴되지 않은 지상 및 해양 배치 핵탄두는 "미래의 위기 도래시 필요하다면 이용가능할 수 있게 중앙 지역에 안전하게 보관될 것"이라는 내용이 담겼다. 이는 곧 미국이 아마도 동맹국들과의 협의를 거쳐 핵무기를 일본과 한국에 다시 배치할 수 있는 가능성을 열어둔 것이라고 할 수 있다. 당시 합참의장이었던 콜린 파월은 대통령의 철수 명령을 되돌리는 데에는 24시간이 필요할 것이라고 말했다. 주목할 점은 1991년 이후 미국의 핵무기고에는 더 이상 전술 및 전역 핵무기가 남아 있지 않다는 것이다. 현재 유일하게 남아 있는 비전략 핵무기는 노후한 B-61 열핵 탄두로써 미국에 비축되어 있고 일부는 나토 회원국들에 전진 배치되어 있다. 이에 따라 실질적으로 핵무기를 한국이나 일본에 전진 배치하는 것을 매우 어려울 것이다. 동맹국 항구를 전략 핵 잠수함의 모항으로 삼는 것은 물리적으로는 가능하지만 정치적으로는 어려울 것이며, 이들 잠수함이 전진 배치되면 선제 공격에 취약해짐에 따라 미국의 2차 공격 능력을 심각하게 훼손할 것이다.

두 번째 중요한 문제는 통과이다. 일본은 자신의 비핵3원칙과 미국 및 구소련의 전함이 동해/일본해를 거쳐 태평양으로 나아가는 것 사이의 긴장을 피하기 위해, 자신의 해협 관할권을 3마일로 제한했었다. 이는 국제 수역의 좁은 공간에 대해 자유로운 국제 통항을 허용하기 위한 것이었다. 과거에는 미국 핵무기가 비행장 및 항구를 통과했을 뿐만 아니라 일본의 영해에서도 무해통항권을 보장받았었다. 이들 문제를 차치하더라도 동북아 비핵지대에 12해리를 적용하면 현재의 해협에 대한 일본의 법적인 방침 및 관련 체계도 바꿔야 한다. President Bush's statement is "BUSH'S ARMS PLAN; Remarks by President Bush on Reducing U.S. and Soviet Nuclear Weapons," New York Times, September 28, 1991, at: http://www.nytimes.com/1991/09/28/us/bush-s-arms-plan-remarks-president-bush-reducing-us-soviet-nuclear-weapons.html?pagewanted=all&src=pm Powell is cited in Eric Schmitt, "Bush's Arm Plan; Cheney Orders Bombers Off Alert, Starting Sharp Nuclear Pullback," New York Times, September 29, 1991, at: http://www.nytimes.com/1991/09/29/world/bush-s-arm-plan-cheney-orders-bombers-off-alert-starting-sharp-nuclear-pullback.html?pagewanted=all&src=pm

On Japan's transit policy and territorial waters, see Chi-Young Pak, *The Korean Straits*, Martinis Nijhoff, *1988, pp. 79-81; on recent Chinese naval surface and submarine transit of the straits and Japanese response, see* Peter Dutton, *Scouting, Signaling, and Gatekeeping, Chinese Naval Operations in Japanese Waters and the International Law Implications*, China Maritime Studies Institute, U.S. Naval War College, Newport, Rhode Island, at: www.usnwc.edu/cnws/cmsi/default.aspx

[18] 동남아 비핵지대 2조는 다음과 같이 규정하고 있다. "조약 당사국들은 다른 조약 당사국들에게 핵무기 사용 및 사용 위협을 하지 않는다. 또한 동남아 비핵지대에 내에서도 핵무기 사용 및 사용 위협이 없도록 한다." 현재까지 핵보유국들은 이 조항을 거부해왔다. 동북아 비핵지대가 배타적 경제수역까지 포함하고 있을 뿐만 아니라, 이 지대로부터 인접 지역으로의 핵무기 사용을 제한하고 있다고 여기기 때문이다. 결과적으로 동남아 비핵지대와 같은 엄격한 지대의 형성은 상호간에 모든 위협 및 모든 종류의 핵무기 사용을 금지시키려는 노력을 강화시킬 수 있다. 이에 대해서는 다음 글 참조. S.W. Cheon as a "Pan-Pacific nuclear weapon free zone (PPNWFZ), encompassing East Asia, South Pacific and Latin America." In S.W. Cheon, "The Limited Nuclear Weapon Free Zone in Northeast Asia: Is It Feasible?" *The Mongolian Journal of International Affairs*, 14, 2007, p. 115, at: http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=the%20limited%20nuclear%20weapon%20free%20zone%20in%20northeast%20asia%3A%20is%20it%20feasible&source=web&cd=10&ved=0CGIQFjAJ&url=http%3A%2F%2Fjournals.sfu.ca%2Fmongoliajol%2Findex.php%2FMJIA%2Farticle%2Fdownload%

2F31%2F31&ei=FrRoUM_1CeaZiAKPmIHYAg&usg=AFQjCNF3AKPQtXpEK97pNQshHqF6o9JA7w

[19] 앤디콧은 15년간의 워크숍에서 처음에는 한반도의 DMZ를 기준으로 1000km의 비핵지대를 제안했다. 이는 알래스카, 중국, 몽골, 러시아 일부를 비롯해 한반도와 일본 전체를 포함한 것이었다. 나중에는 중국의 동북부, 몽골, 러시아의 극동, 알래스카 일부, 남북한과 일본, 대만을 포함하는 타원형 비핵지대를 제안했다. J. Endicott, "Limited nuclear-weapon-free zones: the time has come," *Korean Journal of Defense Analysis*, 20: 1, 2008, p. 17, at: http://dx.doi.org/10.1080/10163270802006305.

앤디콧의 제안에 대한 비판적인 검토는 다음 자료. S. W. Cheon, *op cit*, pp. 106-115.

'3+3' 제안은 H. Umebayashi, "A Northeast Asia Nuclear-Weapon-Free Zone with a Three Plus Three Arrangement," East Asia Nuclear Security Workshop, Tokyo, Japan, November 2011, at: http://nautilus.wpengine.netdna-cdn.com/wp-content/uploads/2011/12/UMEBAYASHI---A-NEA-NWFZ-with-3-3-Arrangement-_2011--Tokyo_.pdf; and similarly, Kumao Kaneko, "Japan needs no umbrella," *Bulletin of the Atomic Scientists*, March/April 1996, pp. 46-51, at: http://www.thebulletin.org/

The first proposal phased implementation of a 3+3 concept is found in S. W. Cheon and T. Suzuki, " The Tripartite Nuclear-Weapon-Free Zone in Northeast Asia: a Long-Term Objective of the Six Party Talks," *International Journal of Korean Studies*, 12, 2, 2003, pp. 41-68, at: http://www.kinu.or.kr/eng/pub/pub_03_01.jsp?page=2&num=42&mode=view&field=&text=&order=&dir=&bid=DATA03&ses=&category=11

노틸러스의 '3+2' 개념에 대해서는 *Korea-Japan Nuclear Weapon Free Zone (KJNWFZ) Briefing Paper*, May 6, 2010, in English, Korean, and Japanese, at: https://nautilus.org/projects/by-name/korea-jap-n-nwfz/

[20] 핵폐기를 문서화한 남아공, 이라크, 리비아 등의 사례에 대해서는 광범위한 전례들이 있다. D. Albright, C. Hinderstein, *Cooperative Verified Dismantlement of Nuclear Programs: An Eye Toward North Korea*, **June 1, 2003**, at: http://isis-online.org/conferences/detail/cooperative-verified-dismantlement-of-nuclear-programs-an-eye-toward-north-/10 and Andre Buys, *Proliferation Risk Assessment of Former Nuclear Explosives/Weapons Program Personnel: South African Case Study, NASPNet Special Report*, July 14, 2011, at: www.nautilus.org/publications/essays/napsnet/reports/Buys-research-report-final.pdf and A. Buys, *Tracking nuclear capable individuals*, ***NAPSNet Special Report*, Nautilus Institute, April 19, 2011, at:** http://nautilus.wpengine.netdna-cdn.com/wp-content/uploads/2011/12/Tracking_Nuclear_Individuals_Buys.pdf

[21] 핵보유국과 비핵국가들 사이의 실제적인 조정은 지대마다 다르다. 다나팔라는 이러한 조정이 이뤄질 수 없다고 주장한다. J. Dhanapala, "NWFZS and Extended Nuclear Deterrence: Squaring the Circle?" *NAPSNet Special Report*, May 1, 2012, at: https://nautilus.org/napsnet/napsnet-specia--reports/nwfzs-and-extended-nuclear-deterrence-squaring-the-circle/ 1975년 비핵지대에 관한 유엔 연구에 인용된 전문가들에 따르면, 비핵지대의 비핵국가 당사국들에게 핵 억제를 확장할 수 있느냐의 문제를 놓고 의견이 크게 갈렸다. *Comprehensive Study Of The Question Of Nuclear-Weapon-Free Zones In All Its Aspects*, Special report of the Conference of the Committee on Disarmement , UN Doc. A/10027/Add. 1, New York,
1975
http://www.un.org/disarmament/HomePage/ODAPublications/DisarmamentStudySeries/PDF/A-10027-Add1.pdf

[22] 이러한 접근은 조약 체결을 꺼리는 국가는 나중에 가입할 수 있도록 허용하는 독창적이고 혁신적인 법적 메커니즘을 만들어낸 틀라텔롤코 조약에서 따온 것이다. 이 조약의 28조 3항은 서명국이 조약의

발표에 따라 효력이 발생하는 요구의 “전부, 혹은 일부를 유보할 수 있는” 권리를 부여하고 있다. 이를 두고 멕시코의 외교관인 로브레스(Alfonso Garcia Robles)는 다음과 같이 논평했다. “이건 절충적인 체계이다. 모든 서명국의 관점을 존중하면서도 특정 국가가 조약의 발효를 막는 것을 금지했기 때문이다. 이를 통해 조약 서명국들은 조약에서 정의된 군사적 비핵화의 상태를 수용할 수 있다는 희망을 갖게 되었다. 이 조약은 비핵지대의 창설은 반드시 해당 지역 모든 국가들이 초기부터 조약의 당사국이 되어야만 한다는 미신을 물리치는 데 기여해왔다. 이러한 방법으로 비핵지대의 규범적인 틀은 모든 국가들이 실질적으로 이러한 틀을 이행할 준비가 되어 있지 않더라도, 만들어질 수 있다.” M. Hamel-Green, “Implementing a Korea–Japan Nuclear-Weapon-Free Zone: Precedents, Legal Forms, Governance, Scope, Domain, Verification, Compliance and Regional Benefits,” *Pacific Focus*, 26:1, April, 2011, pp. 97-98, at: http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/pafo.2011.26.issue-1/issuetoc

[23] KCNA, “FM Spokesman on Right to Bolster Nuclear Deterrent” May 26, 2010 at:

http://www.kcna.co.jp/item/2010/201005/news24/20100524-15ee.html

---

View this online at: https://nautilus.org/napsnet/napsnet-specia-
-reports/%eb%8f%99%eb%b6%81%ec%95%8-
--%
b5-%ec%9c%84%ed%98%91%ec%9d%98-%ec%a2%85%ec%8b%9d/

Nautilus Institute
608 San Miguel Ave., Berkeley, CA 94707-1535 | Phone: (510) 423-0372 | Email: nautilus@nautilus.org