

한일비핵지대(KJNWFZ) 구상제안서

노틸러스 연구소¹

2010년 4월25일

■ 요약문

한일비핵지대(KJNWFZ)는 새로운 개념이다. 실현될 경우 동북아시아의 상호 연관된 안보 난제 몇 가지가 동시에 해결될 수 있다. 오바마 대통령의 “글로벌 핵 폐기(Global Abolition)” 정책을 방해하지 않고 북핵 문제에 대응하며, 한국과 일본이 위험 회피 수단에 의존하지 않고 “영구적인” 비핵국가 지위 의지를 강화하며, 한국과 일본이 협력적 핵연료 주기와 우주 개발 활동 등을 통하여 포괄적 안보 메커니즘과 장기적 지역 안보 제도의 토대를 구축하는 문제 등이 이에 포함될 수 있다.

본 제안서의 1장은 비핵지대의 핵심 개념을 요약 설명하고 동아시아 비핵지대에 대한 과거 제안들을 검토하며 한일비핵지대가 해결해야 할 최소한의 지역 차원 이슈들을 기술하고 있다. 2장은 노틸러스 한일비핵지대 구상을 보다 상세히 설명하고 한일비핵지대의 대가, 이점, 위험 등을 열거하며 한일비핵지대의 타당성과 가치를 확인하기 위해 요구되는 연구 과제를 기술한다. 3장은 북한의 핵무장 차단 실패와 그에 따른 미 동맹과 지역 안보에 미치는 영향을 고려한 한일비핵지대의 시의적절성 및 적합성을 설명한다.

1. 핵심 개념

한일비핵지대는 40년간의 관련 경험에 토대를 두고 있다. 1장에서 우리는 모든 비핵지대에 적용되는 핵심 개념을 짚어보고, 동아시아 지역의 비핵지대 관련 기존 제안들을 설명하고자 한다. 마지막으로, 한국과 일본이 직면하고 있는 지역적 안보 상황의 특징에 따른 구체적 이슈에 주목하면서 본 제안서에 제시된 한일비핵지대의 주요 요소들을 요약 설명해 보겠다.

1.1 비핵지대의 지역별 사례

비핵지대의 핵심 개념은 한 개 이상의 국가들이 자신들의 영토로부터 핵무기의 전면적 차단을 약속하는 것이다. 이 개념은 핵확산이 지역 갈등²에 원인을 두고 있다는 사실을 인정하는 것으로, 핵확산금지조약(NPT)에서 이미 예상되었고 1975년 유엔총회에서도 인정된 바 있다³. 현재 발효 중인

¹ 연락처: Peter Hayes, peter@nautilus.org

² 비핵지대를 추진하는 지역갈등 요인에 대한 설명은 S. Parrish와 J. du Preez의 *Nuclear-Weapon-Free Zones: Still a Useful Disarmament and Non-Proliferation Tool?* Weapons of Mass Destruction Commission, Research Paper No.6, no date, at: <http://www.wmdcommission.org/files/No6-ParrishDuPreez%20Final.pdf> 참조.

³ 핵확산금지조약 7조는 “핵확산금지조약의 어떠한 내용도 복수의 국가가 해당 지역의 완전한 비핵화를 위해 지역 차원의 조약을 체결할 권리를 제한하지 않는다”고 명시하고 있다. 유엔총회 결

조약에 근거한 5개의 전면적 비핵지대 이외에도 특정 지역의 핵무기 차단을 규정하는 일련의 조약들과 국가별 선언들이 존재한다⁴. 5개의 지역별 조약들은 다음과 같다.

- 1967년 중남미 핵무기 금지 조약
- 1985년 남태평양 비핵지대 조약
- 1995년 동남아시아 비핵지대 조약
- 1996년 아프리카 비핵지대 조약
- 2006년 중앙아시아 비핵지대 조약

112개 국가가 북반구 상당 부분과 남반구 거의 전체를 포함하는 비핵지대 조약의 당사국이다. 비핵지대 조약은 비확산과 군축 정책 목표의 실현을 위해 국가 주체가 사용하는 타당성 있는 협약으로 자리잡아 왔다⁵. 유엔군축위원회가 1999년에 결론 내린 바와 같이 “중요한 군축 도구인 비핵지대는 1차적으로 지역의 평화 안보 강화에 기여하며 나아가 세계의 평화 안보에 기여한다. 비핵지대는 또한 지역 신뢰 구축을 위해 중요한 조치로 간주된다.”⁶ 핵비확산군축국제위원회(ICNND) 역시 이에 동의하며 비핵지대가 “비확산과 군축에 중대한 기여를 해 왔고 앞으로도 그러할 것이다”고 언급하면서 비핵지대의 강화와 창설을 권고했다⁷.

의안 3472B에 의하면 “비핵지대란 유엔총회가 비핵지대 지위를 인정하는 지역으로, 복수의 국가가 자유로운 주권 행사를 통해 조약 또는 협약의 형태로 해당 지역을 비핵지대로 정한 것을 말한다. 비핵지대 조약은 a) 비핵지대의 범위를 정하는 절차를 포함해서 완전한 비핵화를 위해 해당 비핵지대에 적용될 법을 규정하고, b)법이 정하는 의무 준수를 보장하기 위한 국제 검증·통제 체제를 수립한다.”

유엔 군축과 (비핵지대 수립) 참조 <http://www.un.org/disarmament/WMD/Nuclear/NWFZ.shtml>

⁴ 1992년 비핵국가를 선언한 몽고는 1998년 12월 유엔총회에서 “몽고의 국제 안보 및 비핵국가 지위(Mongolia's international security and nuclear weapon free status)”에 관한 결의안 53/77D가 만장일치로 채택됨에 따라 국제적으로 비핵국 지위를 인정받고 있다. 그 외 특정 지리적 영역을 비핵지대로 규정한 조약으로는 남극조약(The Antarctic Treaty), 부분적핵실험금지조약(The Outer Space Treaty), 달협정(The Moon Agreement), 해저조약(The Seabed Treaty) 등이 있다. 논란의 여지가 있기는 하지만 한반도비핵화공동선언(1992)도 한반도 비핵지대 수립을 선언했지만 현재는 거의 사(死) 조약이 되었다. 그 밖에 도시 또는 지방 수천 곳에 국지적으로 비핵지대가 수립되었고 심지어 일부 국가(예: 뉴질랜드)는 자국의 비핵국가 지위를 법률로 명시하고 있다. 그러나 이들은 조약에 기반한 비핵지대가 아니며 국제 조약법상 유엔이 공인한 비핵지대도 아니다. 아직 미발효 상태인 포괄적핵실험금지조약(The Comprehensive Test Ban Treaty)은 발효될 경우 조약 가입국의 사법권 또는 통제하에 있는 모든 지역에서 모든 종류의 핵폭발을 금지할 것이다.

⁵ S. Duarte, “The Future of Nuclear-Weapon-Free Zones: Maintaining their Relevance and Expanding their Scope,” remarks at *Preparing for 2010: Striking a Balance between Nuclear Disarmament and Nuclear Nonproliferation*, James Martin Center for Nonproliferation Studies, Monterey Institute of International Studies, 7 March 2008, at: http://www.un.org/disarmament/HomePage/HR/docs/2008/2008March07_Annecy.pdf

⁶ 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://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/132/20/PDF/N9913220.pdf?OpenElement>

⁷ Report of the International Commission on Nuclear Non-proliferation and Disarmament,

비핵지대를 구성하는 결정적인 요소는 지역별로 상당한 차이점을 보인다. 예를 들어 일부 비핵지대(예: 남태평양 비핵지대)는 핵보유국(NWS)의 해당 지대 내·외부 핵무기 사용 금지 의무를 규정하지 않는다. 또한 대부분의 조약은(동남아 비핵지대가 유일한 예외) 핵보유국의 의무 조항 위반에 대응하는 어떤 집행 메커니즘도 갖추고 있지 않다. 남태평양과 아프리카 비핵지대의 경우 타 비핵지대와 같이 핵무기를 금지할 뿐 아니라 해체 또는 반조립 상태의 무기 또한 금지하고 있다. 비핵지대는 해당 비핵지대 내의 평화적 목적의 핵 장치 보유와 핵 실험을 원칙상 허용하고 있지만, 이는 핵무기 보유와 핵 실험 또는 공격과 엄밀한 구분이 불가능하다. 배타적경제수역(EEZ)을 포함하고 있는 비핵지대는 동남아시아와 남미 비핵지대가 유일하다. 핵무기 운반 가능성이 있는 선박이나 항공기의 영공 또는 영해 통과 문제는 모든 비핵지대에서 논란의 대상이 되고 있으며 아직 모호한 상태로 남아있다⁸.



출처: <http://www.opanal.org/NWFZ/nwzf.htm>

지역별 역사와 안보 상황의 차이, 핵보유국과 동맹국의 역할, NPT-IAEA 시스템의 지배를 받지 않는 핵보유국(이스라엘, 파키스탄, 인도, 북한)의 존재 등을 고려해 볼 때 비핵지대 간 이러한 차이점들은 그리 놀랍지도 않다.

중동 및 동아시아와 같은 갈등 상존 지역에 새로운 비핵지대를 창설하는 문제 이외에도 기존의 비핵지대와 새로이 창설될 비핵지대에 공동으로 적용되는 “최첨단” 사안들이 있다. 비핵지대 간 협력, 운반 시스템의 제약 또는 제거, 생화학무기를 포함하는 대량살상무기금지지대로의 확대 발전, 해당 지대 내·외부의 핵무기 사용 의무와 관련하여 핵보유국이 특정 비핵지대 가입 시에 제출하는 유보 조항의 수정, 핵 테러리즘과 비국가 주체에 의한 비확산 관련 유엔안보리 결의안의 이행, 유엔군축위원회가 조약에 근거한 비핵지대 개념의

Eliminating Nuclear Threats: a Practical Agenda for Policymakers, Canberra and Tokyo, 2009), paras16.16-16.20, and Recommendation 54.

⁸ 이들 차이점에 대한 전체적인 개요는 M. Marzo, “The Denuclearization Agreements and the Future,” September 2005, http://www.abacc.org/eng/publications_speeches/publications_articles_article.asp?article_id=8 참조

본연적 요소로 간주하는 평화적 목적의 핵연료 사이클 협력과 통합 추진 등이 그 예가 될 수 있다⁹. 새로이 대두된 이러한 사안들 중 일부는 한일비핵지대 구상에도 역시 적용된다.

1.2 동아시아 비핵지대

동아시아 비핵지대 구상은 크게 두 가지 유형으로 전개되어 왔다. 첫째, 국가 중심적 접근 방식으로 비핵국가인 일본 또는 한국에서 출발하여 동심원을 이루며 확대되어 동아시아 지역 전체를 포괄하는 방식이다. 두 번째는 핵보유국에 중점을 둔 접근방식으로 영토의 제한된 부분만을 포함하고 특정 종류의 핵무기(예: 중거리 핵무기)만 차단하며 한국과 일본 등의 비핵국가를 포함하는 방안이다¹⁰.

한국에서 비핵지대에 대한 개념적 논의는 대부분 1992년 공동선언을 부활하거나 대체하는 수준에서 한반도 내부로 국한되어 왔다. 일본에서는 현 비핵 원칙의 한계 극복에 초점을 두고 출발하여 동북아 전체 지역을 포함하는 비핵지대의 제안으로 이어졌다. 한국, 북한, 일본과 3개 핵보유국(미국, 러시아, 중국)을 포함하는 3+3 비핵지대 구상이 동아시아 지역에서 가장 큰 지지를 받아왔다. 일본의 민주당 정부하에 오카다 현 외무상이 동북아 비핵지대 개념에 호의적이기는 하지만, 일본정부가 동북아시아에 비핵지대를 수립하는 것에 대하여 공식적인 지지를 표명하지는 않고 있다.¹¹

⁹ Duarte, *op cit*

¹⁰ 특히 John Endicott, "Limited Nuclear-Weapon-Free Zones: The Time Has Come", *Korean Journal of Defense Analysis*, 20:1, March 2008와 Umebayashi Hiromichi, "Towards a Northeast Asia Nuclear Weapon-Free Zone", *Japan Focus*, August 11 2005, <http://japanfocus.org/products/topdf/1784> 참조. 동아시아 비핵지대 관련 제안들은 Peter Hayes와 Michael Hamel-Green, "The path not taken, the way still open: Denuclearizing the Korean peninsula and Northeast Asia," *Austral Special Report* 09-09S, 14 December 2009에 기술되어 있다.

¹¹ 일본은 현재까지 공식적으로 동아시아 비핵지대를 지지하고 있지 않으며 다수의 정부 관계자들은 미국의 대중 혹은 대북 핵 위협을 제한할 수 있다는 이유로 비핵지대 개념을 반대하는 것으로 알려져 있다. 하토야마 유키오 전 일본 총리가 2009년 9월 24일 유엔 안보리 연설에서 "핵보유 5개국(P5)과 역내 비핵국가간 조율을 통해 비핵지대가 수립되면 핵군축과 비확산에 기여할 것이고 금일 결의안에도 명시된 바와 같이 결과적으로 세계와 지역의 평화와 안보에 기여할 것"이라고 말한 것을 보면 일본 정부가 지역 차원의 비핵지대를 지지하는 것처럼 보인다. 연설문 영어 원문은 http://www.kantei.go.jp/foreign/hatoyama/statement/200909/ehat_0924b_e.html, 공식 일본어 연설문은 <http://www.mofa.go.jp/policy/un/assembly2009/pm0924-1.html> 참조. 그러나 공식 일본어 번역본에는 공식 영문 연설문에 포함된 "지역 (the region)"이라는 단어가 포함되어 있지 않다. "지역"이란 영어에서는 예를 들어 동아시아와 같이 구체적인 대상이 요구되는 단어이다. 일본어 연설문은 동아시아 비핵지대를 구체적으로 명시하는 것 보다 일반적인 비핵지대 개념을 선호하는 전통적인 일본 정부의 입장과 맥을 같이 한다. 영문과 일문 번역에서 나타나는 이 같은 차이가 단순히 번역상 오류인지 혹은 비핵지대에 대한 일본 정부의 실제 정책을 애매하게 표현하려는 의도인지는 분명치 않다. 하토야마 총리는 2009년 11월 2일 일본 의회에서 9월 24일 안보리 연설에서 구체적으로 동아시아를 언급하지 않은 이유가 무엇인지에 대해 질문을 받고 일본은 북한의 비핵화를 시작으로 동아시아의 비핵화를 이루는 것을 선호한다고 말했지만, 2009년 9월 24일 유엔 안보리 연설에서 총리가 어떠한 지역을 지칭했는지, 했다면 구체적으로 어떤

미래를 내다보는 이러한 제안들은 한결같이 실제적인 정치적 효과를 저하시키는 심각한 신뢰성 문제에 직면하고 있다. 한반도 비핵지대 구상은 1992년 비핵화 선언을 무효화하며 핵으로 무장한 북한이라는 문제에 직면하고 있다. 3+3 비핵지대 구상은 북한의 비핵화를 대전제로 하고 있다. 핵보유국의 영토와 핵무기 시스템을 포함하는 지역별 비핵지대 제안 역시 국가마다 상이한 역량과 이해관계, 지역의 비핵지대에 반대하는 우세한 동맹 파트너, 확장 역지에 대한 의존 성향, 유의미한 사찰과 검증을 둘러싼 다수의 기술적 장애물 등과 같은 보다 근본적인 문제에 직면하고 있다.

1.3 한일비핵지대

한국과 일본만을 대상으로 하는 비핵지대 구상은 지금까지 고려된 바 없는 새로운 개념이다¹². 실제로 동 구상은 한국과 일본에서 예상치 못한 개념으로 다가왔는데 그 이유의 한편에는 양국의 적대감이 상호 협력을 어렵게 할 것이라는 뿌리 깊은 가정이 자리잡고 있었고, 다른 한편에는 자신들의 안보가 미국이 제공하는 확장 역지를 통해 보장될 것이라는 가정이 자리하고 있었다. 또 일부는 일본의 비핵 3대 원칙과 1992년 한국의 비핵화 선언이 양측의 비핵화 의지를 보장하고 있다고 가정하기도 했다.

이제 2장에 요약된 이유로 인해 이러한 가정에 의문을 제기하고 한일비핵지대의 장단점을 자세히 검토할 때가 되었다. 한일비핵지대는 다음과 같은 조약에 근거한 비핵지대 기준과 일반적 요구조건을 충족해야 한다.

1. 여하한 목적으로 모든 유형의 핵무기 개발, 제조, 통제, 보유, 시험, 배치, 수송의 효과적 금지
2. 준수에 대한 효과적 검증

지역이었던지는 명확히 하지 않았다. 실질적으로 하토야마 총리가 암시한 바와 같이 동아시아 비핵지대가 수립되기 전에 북한의 비핵화가 선행되어야 할 필요는 없다. 북한은 동아시아 비핵지대 수립 관련 협의 과정에 참여할 수 있을 것이다. 그러나 북한은 NPT 의무사항을 준수하지 않고 NPT를 탈퇴함으로써 조약을 기반으로 한 비핵지대의 이익을 누릴 권리가 없어졌다. 중요한 것은 비핵지대 참가국들이 자유의지를 바탕으로 비핵지대 수립에 대한 합의를 이루는 것이다. 따라서 북한의 참여 여부와는 상관없이 일본이 동북아시아 지역의 비핵지대 수립을 추진하지 못할 이유는 없다. Annex 1, "Establishment of nuclear-weapon-free zones on the basis of arrangements freely arrived at among the States of the region concerned," United Nations, *Report of the Disarmament Commission, General Assembly, 44th session, Supplement No. 42 (A/54/42)*, New York, 1999, pp. 7-10:

http://www.un.org/disarmament/HomePage/DisarmamentCommission/undiscom/A_CN.10_2007_WG.I_CRP.4.pdf 참조

¹² 남북한과 일본을 포괄하는 비핵지대를 논의한 S.W. Cheon 과 T. Suzuki의 2003년 논문이 가장 근접한 것으로 이는 한일비핵지대와 관련한 다양한 문제들을 예측하는 데 매우 중요한 자료이지만, 북한의 조기 비핵지대 참여를 촉진하는 것을 목표로 하고 있다. 반면 노틸러스 연구소의 동 제안서는 북한의 참여는 이후에 이루어지거나 혹은 영원히 이루어지지 않을 수 있다는 점을 가정하고 있다. "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 참조

3. 경계의 명확한 설정
4. 비핵지대조약 당사국에 대한 핵무기 사용 및 사용 위협 금지에 대한 핵보유국의 법적 구속력을 갖춘 약속 제공(현재로는 비핵지대조약이 법적 구속력을 보장하는 유일한 협약이지만 모든 비핵지대에 유효하지는 않다.)
5. 비핵지대 내·외부에서 제3자를 상대로 한 핵보유국의 핵무기 사용 금지를 규정하는 법적 구속력을 갖춘 약속¹³

한일비핵지대는 동북아에 국한되는 다음과 같은 구체적 이슈들을 다룰 필요가 있다.

6. 핵무기의 통과 및 확장 억지와 관련하여 한국과 일본에 존재하는 상이한 철학과 원칙의 조율
7. 북한이 후일에 비핵국가 지위로 비핵지대에 합류할 가능성 또는 북한이 핵보유국으로 공존하려 하거나 핵보유국을 위한 의정서에 서명을 시도하는 정반대의 가능성
8. 한일비핵지대가 중국이 인지하는 안보 이해 관계와 당사국들과 중국의 안보 관계에 미칠 영향으로 인해 야기되는 문제, 미국과 한일 동맹관계가 확장 핵 억지의 제공에서 개선된 재래식 억지와 “실존적 억지”의 결합 형태로 암묵적으로 이행될 문제, EEZ와 대만해협외의 경우 문제, 전역미사일방어(TMD) 체제 문제

한일비핵지대 실현가능성의 전제가 되는 한일 양국간 신뢰 구축과 관련하여 다음과 같은 두 가지 중요한 파생 문제들이 있다.

9. 핵무기 탑재가 가능한 운반 시스템의 역내 반입 금지, 핵무기 탑재 미사일과 우주 발사체의 구별, 민간 우주 발사 역량에 대한 한국과 일본의 접근 동등성 확보 방안
10. 한국의 일본과 대등한 완전한 “핵 주권” 확보 목표, 완전한 핵 주권과 관련하여 한국이 일본과 동일한 대우를 보장받는 문제, 즉, 우라늄 농축 및 재처리를 포함하는 통합된 핵연료 주기 활동의 토대가 한일비핵지대에 포함되는 문제, 북한의 비핵지대 합류 시나리오에 따른 북한 내 원자력 발전소 설립 가능성을 염두에 둘 때, 지역 에너지 안보 전략 차원에서 북한의 비핵지대 가입을 지원할 필요성은 또 다른 차원의 “핵 주권” 문제임.

2. 한일비핵지대 구상에 관한 제안

2.1 우리는 무엇을 제안하려고 하는가?

노틸러스 연구소는 2009년 12월에 다음과 같은 목표 실현을 위해 노력하기로 결정했다: “2012년 1월1일까지 한일 양국 정부와 시민사회

¹³ 비핵지대를 가능하게 하는 조건에 대한 상세한 내용은 Hayes and Hamel-Green, *op cit* 참조.

내부에 한일비핵지대 창설에 대한 저항할 수 없는 모멘텀을 형성한다.”

이를 위해 우리는 한일비핵지대의 타당성과 가치 조사, 모든 안보 우려를 다루는 최적의 비핵지대 설계, 비핵지대 창설을 위한 복수의 경로 규명을 위해 한일비핵지대 구상의 면밀한 연구에 착수할 것이다. 나아가 우리는 파트너와 다양한 이해관계자들의 네트워크를 동원하여 한일비핵지대 구상에 대한 다양한 견해를 모을 것이다. 정보 서비스, 워크숍, 홍보 및 지원 활동을 통해 필수 정보를 제공하고, 여러 형태의 한일비핵지대의 대가, 이점, 위험 등의 엄격한 비교 검토에 필요한 공동의 지식을 정책 연구와 보고서 작성을 통해 구축할 것이다. 또한, 정책 브리핑, 의회 질의 답변, 미디어 리포트 등을 비롯한 여러 방법으로 정책 입안자들의 비핵지대 개념 이해를 지원할 것이다.

2.2 기대하는 결과와 효과는 무엇인가?

한국, 일본, 미국의 주요 정책 입안자들이 한일비핵지대안을 적극적으로 고려하게 된다면 우리의 활동은 실질적 성공을 거둔 것으로 평가할 수 있을 것이다. 적극적 고려라 함은 저명인사나 “주요 주창자”의 지원, 정책입안자들의 성명 또는 선언 발표, 공식적 논의 및 공식/준공식/사적 채널을 통한 고위 관리 회의, 집중적 언론 보도, 분야별 세대별 관련 리더들의 부상, 한국, 일본, 미국의 주요 부문 썬크 탱크와 논평가들의 반응 등을 들 수 있다.

2.3 한일비핵지대 구상이 갖는 장점은 구체적으로 무엇인가?

한일비핵지대는 다음과 같은 장점을 지닌다.

- 북한 핵무기의 가치를 절하하고 북한의 핵무기 군축 및 폐기 압박을 증가시키며 비핵화된 북한이 비핵지대에 합류할 수 있는 가능성의 문을 열어 놓는다.
- NPT-IAEA 체제 내 비핵국가 지위를 넘어서서 위험 회피 수단에 의존하지 않는 “영구적” 비핵국가 지위 확보를 향한 한국과 일본의 의지를 강화한다.
- 확장 핵 억지를 실존적 억지(비핵지대 외부에 핵무기가 존재한다는 사실 자체에서 나오는 핵 억지), 안보리 보장, 재래식 확장 억지의 결합 형태로 대체함으로써 미국이 확장 핵 억지를 제공할 필요성을 제거한다.
- 중국이 선제불사용 정책을 넘어서서 일본에 대한 핵무기 사용 금지를 약속하고, 일본의 비핵지대 참여를 전제로 미국, 러시아와 전략적 무기감축대화 참석하도록 압력을 가한다.
- 남북한 간 중추적 억지로서 미군의 한국 주둔을 위한 지속적 토대를 마련하고 중국-일본 간 안보 “방패” 역할을 제공함으로써 일본의 안보 개선에 기여한다.
 - 전통적 적대 관계인 한국과 일본 간 신뢰를 구축하고, 핵연료 사이클,

우주 접근성 등 분야에서 협력을 강화할 수 있는 한일간 상호의존의 틀을 마련한다.

- 오바마 대통령의 글로벌 핵 폐기 어젠다를 방해할 수 있는 확장 핵 억지에 대해 건설적 대안을 제공함으로써 국제 관계에서 핵무기 역할을 축소하고자 하는 미국의 노력에서 주요 장애물을 제거한다(암묵적 “실존적 핵 억지”가 한일비핵지대의 배경으로 작용한다)¹⁴.

2.4 한일비핵지대 구상이 치르게 될지 모르는 대가는 무엇일까?

한일비핵지대는 다음과 같은 문제를 야기할 수도 있다.

- 우월한 재래식 무장 병력에 토대를 둔 재래식 무기 경쟁을 유발할 수 있다.
- 미국의 리더십 하에서 비핵지대 당사국들이 재래식 무장 병력을 비핵지대 외부에 배치하거나 외부 문제에 개입함으로써 이전에 비위협적인 지위와 대조적으로 잠재적 안보 위협으로 인식될 수 있다.
 - 통합 핵연료 주기, 핵 제조 및 수출, 우주 접근 활동 등을 둘러싸고 한일 간 분열적 양상의 논의가 전개되어 신뢰 구축이 아닌 신뢰 훼손을 초래할 수 있다.
 - 동북아 지역 내 안보 문제에서 미국의 건설적 존재와 리더십 역할이 축소되면서 미국의 한-일 동맹 관계 약화로 이어질 수 있으며, 한일비핵지대가 미국에 대한 의존을 낮추는 공동 안보 혜택을 제공하거나, 권력 균형 측면의 지역 안보를 위한 미군의 주둔 필요성을 약화시키고 미국의 국내 압력이 동반 작용하면서 미국의 동맹 의지 약화를 초래할 수 있다. 이 두 가지 경향이 결합되면서 중국과 역내 일부 국가들이 크게 염려하고 있는 서태평양 지역 내의 일방주의적 미국의 역할로 이어질 수 있다.
 - 북한에 대응하고 지역 안보 메커니즘과 체도를 가동하기 위한 전략으로부터 정책입안가들의 관심을 분산시킬 수 있다.
- 북한의 비핵화 의무 준수 요구 및 설득 활동으로부터 국가들의 관심을 분산시키고 비핵지대 외부에서 북한의 사실상 핵보유국 지위를 수용하도록 함으로써 북한의 비핵화와 핵보유국 지위 추구 포기를 겨냥한 대북 압박을 약화시킨다.
 - 핵과 기타 군사 역량을 정치, 군사적 목적에 보다 적극적으로 사용하도록 북한을 자극할 수 있다.

¹⁴ 실존적 억지(existential deterrence)는 냉전 당시 McGeorge Bundy가 만든 표현이다. 오늘날 적용되는 실존적 억지의 개념은 핵무기가 도시, 국가, 심지어 인류를 전멸시킬 무섭고 놀라운 파괴력을 지니고 있기 때문에 핵무기가 존재하는 것 자체로 의사결정자들이 조심스러워진다는 것을 의미한다. 이러한 경계심은 핵무기를 배치하는 국가, 핵공격에 취약한 국가 또는 방사성 낙진 혹은 핵겨울 등의 피해를 입거나 정치·군사적으로 영향을 받을 수 있는 제3국에게서 나타날 수 있다. 핵무기 배치나 위협으로부터 자유로운 경우에도 실존적 억지는 국제 문제의 주요 배경으로 존재하고 있다.

- 미국이 일본을 묶고 있던 “끈을 풀어주고” 일본의 독립을 강화하는 방향으로 미-일 동맹의 리더십을 수정하고 있으며 일본이 식민주의와 제국주의의 나쁜 습관으로 회귀할 수 있다는 신호를 중국 안보 관련 엘리트들에게 보낼 수 있다.
- 명백한 확장 핵 억지로부터 암묵적 실존적 핵 억지로 이행하는 것을 지켜보는 다른 미 동맹국들의 마음을 불편하게 할 수 있다.

2.5 비핵지대를 실현하는 데 장애요인과 촉매요인은 각각 무엇일까?

겉으로 보이는 타당성과 무관하게 한일비핵지대의 창설을 방해하는 다음과 같은 다양한 장애물이 존재한다.

- 한국과 일본의 정책입안가들과 시민사회가 비핵지대 창설에 관심을 보이지 않고, 핵무기나 비핵지대 문제에 우선순위를 부여하지 않는다.
- 한일비핵지대 창설에 반대하는 강력하고 집중된 이해집단 또는 이해관계자 그룹이 조직된다(예를 들어 미국 제7함대와 러시아 극동함대는 오후츠크해와 동해 경유에 관심이 많은데 엄격한 한일비핵지대가 창설되면서 활동에 제약을 겪을 수 있다).
- 향후 2년간 북한의 핵 개발 활동이 급격히 증가하고, 미국은 단독 노력 또는 동맹국과의 공동 군사/정치 노력을 통해 이런 활동(예: 분열 물질과 실험 자료의 수출)을 제한하고자 한다
- 핵연료 주기와 우주 접근성 관련 지위의 동등성 획득을 목표로 하고 한국, 일본, 미국이 모두 수용할 수 있는 통합된 협정이 규명되거나 이행될 수 없다.

이와 반대로 촉매 역할을 하는 요소가 등장할 수 있다.

- 한국, 일본, 미국에서 저명한 안보/정치 지도자들이 한일비핵지대에 대해 지지를 표명한다.
 - 국제기구(예: UN 총회, UN 군축사무소 등)가 강한 지지 의사를 표명한다.
 - UN NPT 검토 회의나 기타 국제 회의에서 동 구상에 대한 강한 지지를 표명한다.
 - 영향력 있는 썬크 탱크나 미디어 분석가와 같은 주요 시민 사회 부문에서 강력하게 지지한다.
 - 6자 회담의 재개로 동 제안서에서 구상된 것 보다 더 일찍 북한이 합류하는 확대된 한일비핵지대가 즉각적으로 창설된다.

2.6 초기 조치

첨부분서 1에서 상세히 제시된 바와 같이, 장애물과 촉매 요인에 대한 시급한 연구 착수, 한국, 일본, 미국의 제도적 지형 작성, 동북아 안보 불안의 맥락에서 한일비핵지대의 타당성과 가치에 관한 지리전략적 분석

실시, 핵보유국의 서명을 위해 제시할 의정서를 포함한 한일비핵지대의 개념 정립 및 기술적 설계 착수, 동북아 지역에서 대두될 수 있는 한일비핵지대 관련 구체적 이슈 규명, 한일비핵지대 실현 전략의 이행에 필요한 일련의 프로세스의 검토, 시험 및 이행, 재검토, 수정, 제도 수정을 위한 일련의 기준 단계 설정 등이 초기 조치의 예가 될 수 있다. 동 제안서가 승인될 경우 동 제안서를 포함한 주요 문서들을 한국어, 일본어, 영어로 번역하는 작업도 이 과정에 포함한다.

3. 왜 지금 이 구상을 제안하는가?

오바마 대통령의 글로벌 핵 폐기 정책은 핵 관련 위험이 국제 문제에서 사라지는 추세를 가속화할 것이다. 핵보유국 스스로 부과하는 핵무기에 대한 합법적 제약 강화, 국가 및 비국가 주체에 의한 확산 통제 노력 증가, 동 제안서의 주제인 핵무기의 완전한 차단의 확대 등이 이러한 추세에 포함된다.

남아시아의 파키스탄과 인도, 중동의 이스라엘과 이란(잠재적으로)과 함께 북한은 이러한 추세에 역행하고 있다. 이는 동북아 지역의 3개 핵보유국 간 냉전의 핵 위협 시스템과 미국의 한국, 일본, 대만, 호주에 대한 확장 핵 억지가 결합되어 형성된 역내 핵 현 상황(status quo)에 새롭고 어려운 도전을 제기한다¹⁵. 1991년 이후 4차례의 미 행정부가 북핵 문제 발발을 차단하는데 실패했다. 2003년 시작된 6자 회담은 미국과 북한의 교착상태 타개에 실패했다. 따라서 핵 위협을 둘러싸고 형성된 오래 지속되고 고착된 지역 구조는 북한을 억제하는데 효력이 없는 것으로 증명되었다. 더 나아가 미국의 확장 핵 억지는 북한의 확산 성향을 완화하기 보다는 오히려 자극해 왔다. 아태지역의 한국, 일본, 대만, 호주에서 실질적인 확산 위협의 확대 가능성이 존재한다.

동맹국을 안심시키고 북한을 억제하기 위해 확장 핵 억지에 대한 의지를 재표명하는 미국의 주된 대응 방식은 이러한 상황을 악화시키고 있다.¹⁶ 현재, 미국은 북한의 완전한 핵보유국 지위 획득을 차단하려고 시도하고 있지만 이 목표의 성취나 임시방편적 안보 위기 관리를 제외한 잠정적 다자안보 틀 구축을 위한 어떤 전략도 없다. 따라서, 북한은(이스라엘, 인도, 파키스탄 등 비인정 핵보유국 및 이란과 함께) 확장 핵 억지를 재가동하고 국제 문제에서 핵무기의 역할 축소가 아닌 확대를 유도함으로써 오바마 대통령의 글로벌 핵폐기 정책에서 걸림돌이 되고 있다.

확장 핵 억지의 한 대안은 지역 안보 불안 관리와 협력적 안보 시스템 구축을 위한 지역 안보 틀의 구축이다. 어떤 정책입안가들은 북한의 비핵화를 위해 협력하는 과정에서 약소국들이 단결하고 강대국들이 협력하는 구도가 도출될

¹⁵ P. Morgan, "Retracting Nuclear Umbrellas in Northeast Asia—the Case of Korea," forthcoming NAPSNet Policy Forum On-line.

¹⁶ 다음을 참조. P. Hayes, "Extended Nuclear Deterrence, Global Abolition, and Korea," *The Asia Pacific Journal*, No. 50. 2009, December 14, 2009, at: <http://japanfocus.org/-Peter-Hayes/3268>

것이라고 제안하기도 했다. 대안 모색을 위해 동북아평화안보메커니즘실무그룹(Northeast Asia Peace And Security Mechanism Working Group)이 6자 회담에서 결성되었다. 지금은 6자 회담이 교착 상태에 놓여 있기 때문에 포괄적이고 포용적인 지역 안보 제도 구축에 대한 전망은 희박하다. 또한 남북한 관계는 진자의 양극단을 달리고 있고, 한반도의 교착 상태 타개는 이전 어느 때보다 요원해 보인다.

따라서 “가보지 않았지만” 있을 것 같은 다른 길을 탐색해 볼 적기이다. 그러한 전략은 강대국의 협력 가능성이나 유럽안보협력기구(OSCE)를 모델로 한 복잡한 안보 구도 조성, 유럽 연합과 같은 동맹 형성, 미주에 존재하는 보다 느슨한 통합 등의 대안보다 더 실행 가능한 것으로 여겨진다. 한일비핵지대는 나름의 한계가 있지만 현실성을 갖춘 하나의 대안이 될 수 있다.

첨부문서 1: 한일비핵지대 연구주제

A. 전반적 지리전략적 예비 검토

B. 진행중인 연구 분야: 반복 연구와 우선순위 선정 및 순서 배열

1. 비핵지대로서 일본과 한국의 현 상태
2. 공동 비핵지대 개념 분석
3. 비핵지대의 핵심 또는 관련 요소로서 운반 시스템이 갖는 제약
4. 비핵지대 요소로서 이중 용도 운반 시스템에 부과되는 제약의 수용과 관련한 우주 정책
5. 미사일방어체제
6. 강대국과 주변국의 관계 및 우려 사항
7. 비핵지대 창설을 지원하는 정치적 메커니즘과 연대 형성
8. 에너지 안보
9. 억지 - 핵 억지와 재래식 억지
10. 역사적 화해와 정치 문화의 변화
11. 검증 문제
12. 비핵지대 국가와의 관계
13. 시민사회

1. 핵확산금지조약 제7조와 1975년 유엔총회

핵확산금지조약 제7조는 “핵확산금지조약 중 어떤 조항도 자국 영토의 전면적 핵무기 차단을 위해 당사국들이 지역별 조약을 체결할 수 있는 권리에 영향을 미치지 않는다”고 규정하고 있다. 유엔총회 결의안 제3472B호는, 비핵지대를 “몇몇 국가가 주권의 자유로운 행사 과정에서 조약이나 협약에 근거하여 창설한 유엔이 인정하는 지대로 정의하며 (a) 지대의 경계 설정 절차를 비롯하여 핵무기의 전면적 차단이 적용되는 규정을 정의하고 (b) 검증과 통제를 위한 국제적 시스템의 구축으로 동 조항에서 파생되는 의무 준수를 보장한다”고

기술하고 있다.

2. 핵무기 차단 관련 기타 조약과 국가별 선언

1992년 몽골의 비핵화 지위 선언은 1998년 12월 “몽골의 국제적 안보와 비핵 지위 관련” 유엔총회 결의안 제53/77D호의 채택과 함께 국제적으로 인정되었다. 지리적 영역별 비핵화를 규정하는 다른 조약들로 남극조약, 외기권우주조약, 달협약, 해저조약 등이 있다. 1992년 남북한 공동 비핵화 선언은 한국 내 비핵지대 창설을 약속했지만 사장되고 말았다. 수천 개의 도시와 주들이 지역 단위 비핵지대를 설립했으며 뉴질랜드와 같은 일부 국가들은 그들의 비핵지위를 법 제도 내부에 규정하고 있다. 하지만 이들은 조약에 근거한 지대가 아니며 국제조약법 하에서 유엔에 의해 인정받고 있지 않다. 발효를 기다리고 있는 포괄적핵실험금지조약(CTBT)은 핵실험을 금지하고 당사국의 관할구역이나 통제 하에 있는 모든 장소에서 핵실험을 금지하고 차단할 것이다.

3. 한국과 일본이 대상이 되는 비핵지대 구상

S.W. Cheon과 T. Suzuki가 2003년에 발표한 남북한과 일본을 포함하는 지대의 검토가 한국과 일본을 대상으로 하는 비핵지대 구상과 가장 유사하며 한일비핵지대와 관련한 많은 이슈들을 예측하고 있어 상당한 중요성을 지닌다. 이 비핵지대 구상은 비핵화된 북한의 3자 비핵지대 조기 가입 지원을 목표로 하는 반면 동 제안서의 비핵지대 구상은 북한의 향후 합류 또는 비가입 가능성을 전제로 하고 있다는 점에서 차이가 있다.

4. 실존적 억지

실존적 억지는 냉전 기간에 McGeorge Bundy가 만든 표현이다. 오늘날 적용되는 실존적 억지의 개념은, 핵무기가 도시, 국가, 심지어 인류를 전멸시킬 무섭고 놀라운 파괴력을 지니고 있음을 고려해 볼 때 핵무기의 존재 그 자체가 의사결정자들의 주의를 유도함을 의미한다. 핵무기를 배치하는 국가, 핵공격에 취약한 국가, 정치·군사적으로 영향을 받거나 방사성 낙진 혹은 핵겨울 등의 피해를 입을 수 있는 제3자가 이러한 경계심을 드러낼 수 있다. 핵무기 배치나 위협으로부터 자유로운 경우에도 실존적 억지는 국제 문제의 주요 배경으로 존재하고 있다.