

탈냉전기 미국의 핵확산 통제정책*

이윤석**

I. 문제제기

최근 중동에 전운이 감돌고 있다. 미국 의회는 부시정부의 이라크 공격 계획을 승인하였다. 일단 UN에 행동의 우선권을 주었지만, 이 또한 이라크 공격의 명분을 확보하기 위한 포석으로 보여진다. 미·북관계는 기존 대량파괴무기, 미사일 발사 유예, 핵 ‘특별사찰’ 문제에 최근에는 북한의 핵개발 시인 등으로 인해 갈등이 지속되는 가운데 미국의 일방주의적 대북정책은 미·북 관계에 부정적 요소로 작용하고 있다.***

부시행정부의 일방주의적 대외정책은 이미 출범 전부터 예상이 되어 왔으나, 911사태는 이러한 경향에 기폭제 역할을 하였다. 미국은 911사태 이후 연이어 강경한 대외정책을 표방하고 있다. 911직후에 나온 4개년 국방보고서(QDR), 핵태세검토서(NPR), 그리고 2002년 9월 20일에 발표된 국가안보전략보고서 등은 모두가 안보환경의 변화와 그에 따른 미국의 대응태세의 재정립 필요성을 강조하면서, 그 수단으로서 선제행동(Preemptive Action)을 포함하는 대확산 정책(Counterproliferation Policy)을 제시하고 있다. 그러나, 미국의 대확산 정책은 최근에 시작된 것이 아

* 본 내용은 '02년도 한국국방경영분석학회 추계학술대회 발표내용을 정리한 것임.

** 국방대학교

*** 서울대 하영선 교수는 이러한 미·북간 관계 악화와 미국의 대외정책의 변화로 인해 한반도에서 1990년대 이래 영변위기, 금창리위기, 대포동위기에 이은 ‘제 4의 위기’를 맞을 가능성이 있다고 주장하였다. 하영선, “미국의 신안보전략과 미래세계질서,” 2002년 9월 10일 국방연구원 주최 “9.11 이후 미국의 안보전략 변화와 한반도” 세미나 발표 논문, p. 5.

니다. 이미 1993년 12월에 클린턴 대통령은 '대확산 구상(Counterproliferation Initiative)'을 제시하였으며, 이를 기점으로 미국은 지속적으로 대확산 정책을 견지해 왔다. 다만, 그것이 부시 행정부에 들어서 두드러지게 나타나고 있는 것이다.

핵확산 및 이에 대한 통제노력은 1942년 미국이 최초로 핵무기를 개발하기 시작한 이후부터 지속되었다. 먼저, 핵확산의 경우 냉전시대에는 주로 미국과 소련을 축으로 하는 동·서간의 대립 속에서 수직적 핵확산이 활발하였으며, 기타 국가에 의한 수평적 핵확산은 대체로 억제되는 경향을 보여왔다.* 그러나, 냉전의 종식과 함께 나타난 다극화 및 세계화 경향, 그리고 국제적인 핵비확산 체제의 누수현상은 상대적으로 기존 핵 5대 보유국에 의한 수직적 핵확산** 보다는 기타 제 3세계 국가들에 의한 수평적 핵확산 현상을 강화시켰다.***

핵확산에 대한 대응은 미국이 국제적으로 주도하였다. 냉전시에는 비확산조약(NPT)의 출범, 쟁거위원회(Zanger Committee; ZC) 및 핵공급그룹(Nuclear Supplier Group; NSG) 등의 기구를 통한 공급측면의 통제를 통해 다수 수평적 핵확산 시도국가의 핵개발 시도를 억제하였다. 이는 탈냉전기에도 이어져 1992년에 핵공급그룹이 전범위 안전조치(Full-range Safeguards)에 합의하였고, 1995년에는 NPT를 무기한 연장시켰으며, 1996년에는 포괄적 핵실험 금지조약(Comprehensive Test Ban Treaty; CTBT)을 채택하였다. 또한, 미국은 주도적으로 구소련의 핵계승국인 우크라이나, 벨로루시, 카자흐스탄의 핵무장을 철회시키고 NPT에 핵비보유국으로 가입시켰다.****

* 냉전시대에 핵확산을 시도했던 제 3세계 국가들로는 이스라엘, 인도, 파키스탄, 한국, 남아프리카 공화국, 브라질, 아르헨티나 등이 대표적인 국가이며, 이 중 불투명한 핵정책을 유지하고 있는 이스라엘과 1974년 '평화적인 핵실험(PNE)'을 한 바 있는 인도, 그리고 이에 대항하여 은밀하게 핵정책을 추진한 것으로 보이는 파키스탄을 제외한 대부분의 국가들이 핵확산 정책을 포기한 바 있다.

** 탈냉전 이후 수직적 핵확산은 냉전시대에 비해 다소 약화된 것이 사실이다. 이는 1992년에 중국과 프랑스가 NPT에 가입함으로써 핵보유 5개국이 모두 NPT에 가입하게 되었고, 1996년 중국의 핵실험을 끝으로 기존 핵 5대 보유국의 핵실험이 모두 중단되었으며, 1991년 이후 기존 핵 5대 보유국의 핵실험 횟수(총 36회)가 1945년 최초 핵실험 이후 총 실험횟수(2,051회)의 0.02%수준에 불과한 데서 잘 드러난다.

<http://www.thebulletin.org/issues/nukenotes/nd98nukenote.html>

*** 탈냉전기 대표적인 수평적 핵확산 현상은 크게 소련연방의 붕괴로 인해 생겨난 우크라이나, 카자흐스탄, 벨로루시 등 태생적인 핵보유국의 출현과, 소위 '불량국가(Rogue State)'로 지칭되는 이란, 이라크, 북한, 리비아 등에 의한 핵확산 시도, 그리고 캐시미르분쟁을 매개로 한 대립구도 속에서 경쟁적으로 실시된 인도와 파키스탄의 핵실험 등으로 구분할 수 있다.

탈냉전기 미국 핵확산 통제정책에 대한 연구는 지속적으로 이루어져 왔다. 그러나, 대부분이 미국의 핵확산 통제정책을 비확산 정책의 관점에서 분석하거나 대확산 정책을 비확산 정책의 연속으로 보는 시각을 견지하고 있다. 또한, 일부는 대확산 정책의 개념적 측면에만 초점을 맞춘 대확산 정책의 전개과정에 대해서는 연구가 부족한 실정이다.

본 연구는 이러한 시점에서 탈냉전기 미국의 핵확산 통제정책의 변화를 살펴보고 대확산 정책을 구체화 하기 위한 목적으로 쓰여졌다. 결론부터 말한다면, 탈냉전기 미국 핵확산 통제정책은 비확산 정책으로부터 대확산 정책으로 바뀌었다. 클린턴 행정부에서는 두가지 정책이 병행되었으나, 현 부시정부에서는 대확산 정책이 미국의 핵확산 통제정책을 주도하고 있다.

연구의 목적을 달성하기 위해 본 연구는 크게 세 부분으로 구성되어 있다. 첫째, 미국의 핵확산 통제정책이 어떻게 전개되었는가? 에 관한 고찰이다. 여기서는 미국의 핵확산 통제정책이 시작된 루즈벨트 대통령으로부터 시작하여 현재의 부시정부까지 미국의 핵확산 통제정책의 전반적인 변화와 특징을 살펴 볼 것이다. 둘째, 탈냉전기에 나타난 대확산 정책을 구체화 할 것이다. 여기에는 대확산 정책의 개념, 형성 및 발전, 탈냉전기 핵확산 시도국가에 대한 적용, 그리고 문제점 등이 논의될 것이다.* 마지막으로, 결론에서는 미국의 핵확산 통제정책의 변화가 미치는 영향을 국제적·지역적 측면으로 구분하여 살펴 볼 것이다.

II. 미국 핵확산 통제정책의 전개

1. 비확산 정책(1937-1992년)

: 루즈벨트 대통령 ~ 부시 대통령(George Bush)**

**** 미국은 닌-루가법(Nunn-Lugar Act)에 의해 우크라이나, 벨로루시, 카자흐스탄 3개국의 핵폐기를 지원하고, 이들 국가들이 NPT에 핵비보유국 자격으로 가입토록 하였다.

* 대확산 정책은 근본적으로 WMD에 대응하는 정책이지만, 본 연구에서는 연구의 목적상 대확산 정책중 핵관련 부분만 포함할 것이다.

** 냉전기 미국의 핵확산 통제정책은 주로 Oh Wei Nam, "Change and Continuity in U. S. Efforts at Nuclear Non-proliferation From 1945 To 2000: Preventing Nuclear Flows into Korea,"(Ph. D. Dissertation, The Fletcher School of Law and Diplomacy, 2001) 참조.

미국의 핵확산 통제정책은 비확산 정책으로부터 시작되었다. 2차대전을 전후한 시기(1937-1945년)의 미국의 비확산 정책은 '英-美간 협력을 통한 핵의 비밀성 유지'에 중점을 두고 있었다. 이에 따라, 1943년에 '퀘벡회의'가 최초로 이루어졌는데, 이는 독일의 핵관련 지식 및 물질획득을 거부하기 위한 것이었다. 이어, 1946년에는 '신뢰협약 및 선언(Agreement and Declaration of Trust)'의 체결을 통해 2차대전 이후 소련에 대한 지렛대(Leverage)를 확보하고자 하였다.

냉전 형성시기(1945-1952년)에 등장한 트루만정부는 2차대전 직후의 새로운 힘의 균형상태를 자국에 유리하게 조성하기 위해 '핵물질과 기술에 관한 비밀성 유지 및 거부정책'을 전개하였다. 이에 따라, 1945년에 맥마혼(MacMahon)법이 제정되어 국가방위를 위한 차원에서 원자력의 이용을 제한하였으며, 1946년에는 원자력법(Atomic Energy Act)을 제정, 파괴적 목적의 원자력 이용을 막을 수 있는 국제적 안전조치 구축시까지 타국과 산업용 원자력의 교류를 금지시켰다. 그러나, 이러한 폐쇄적 핵정책은 소련(1949년)과 영국(1952년)의 핵개발로 인해 지속될 수 없었다.

이어 등장한 아이젠하워정부(1953-1960년)는 국제 핵시장에서의 주도권을 소련에 내주지 않기 위해 핵관련 국제협력을 활성화하였다. 이에 따라, 1953년에 '평화를 위한 원자력(The Atoms for Peace) 프로그램'을 발표*하여 40여개국과 핵협력 조약을 체결하였으며, 재처리 시설 및 우라늄 농축기술을 제외한 기타 연구용 원자로의 구매, 훈련 프로그램 및 기술을 제공하였다. 이어 1957년에는 국제원자력기구(IAEA) 창설을 주도하여 핵물질의 군사적 전용을 억제하기 위한 국제적 안전조치 체계를 구축하였다.** 이러한 일련의 아이젠하워정부의 조치는 국제 핵시장에서의 소련의 영향력을 견제하고 국제적 차원에서의 핵주도권을 확보하기 위한 것이었으나, 결론적으로 핵물질 / 기술의 국제적인 확산을 초래하였다.

케네디(1961-1963년)와 존슨 행정부(1963-1968년)는 그들의 비확산 노력을 '국제적 핵시설 사찰체계 구축'에 방향을 맞추었다. 이에 따라, 케네디 행정부는 1963년에 제한적 핵실험 금지조약(Limited Test Ban Treaty ; LTBT)을 채택하여 대기와 우주공간에서의 핵폭발을 금지시킴으로써

* '평화를 위한 원자력'은 특정 국가가 핵에너지를 군사적으로 전용하지 않고 국제 안전조치를 수용하는 경우에 한해 평화적 목적의 핵에너지 이용을 증진시키겠다는 것을 의미한다.

** 그러나, IAEA는 어느 국가이든 평화적 목적의 핵개발 추진지 이를 막을 수 없으며, 평화적 사용을 촉진하는 한 핵기술 및 물질의 이전도 가능하다는 문제점을 갖고 있다.

강대국간 핵군비경쟁에 있어 협력의 선례를 남겼다. 존슨 행정부는 우선적으로 소련과의 수직적 핵확산을 방지하면서, 제도화된 국제적 핵확산 통제장치를 구성하는 데 주력하여 1968년에 NPT를 체결하였다. NPT는 당시까지의 핵비보유국가들이 핵개발 포기를 선언하는 대신 핵보유국들은 잠정적으로 자신들의 핵무기를 폐기하고 핵비보유국들에 대한 안전의 보장을 약속한 것이었다. 이후 NPT는 냉전시대의 핵확산을 최소화시키는 역할을 했으나, 핵보유국들의 약속 불이행, 조약 자체의 차별적 구조, 구속력 등에서 문제점을 노출하였다.

1970년대 초는 유럽에서 핵 농축 및 재처리 기술의 공급국가가 출현하면서 미국의 핵독점이 종식되었다. 이에 따라 닉슨 정부(1969-1974년)는 비확산의 정책적 우선순위를 낮게 평가하고 주로 핵에너지 이용 증진에 중점을 두었다. 특히, 당시 석유 수출국 기구(OPEC)의 석유금수 조치와 새로운 핵공급국들의 출현 등 변화하는 국제정세 속에서 미국은 자국내 핵에너지 시장을 활성화 시키기 위해 핵관련 물질의 공급정책을 추구하였으며, 또한 대외적인 핵관련 기술 및 물질의 이전을 활성화함으로써 민감성 핵물질 및 기술의 광범위한 확산을 야기하였다.

1970년대 중반에 발생한 인도의 핵실험(1974년)과 프랑스 및 독일의 인도에 대한 핵시설 판매는 핵확산의 위험을 가중시켰다. 이러한 시기에 등장한 포드행정부(1974-1976년)는 ‘기술적·제도적 조치의 결합’을 통한 비확산 정책을 추구하였다. 포드행정부는 농축우라늄과 플루토늄 재처리 기술의 수출통제를 강화하였고 민감성 핵물질에 대한 접근을 거부하였다. 또한, 다국적 기구인 핵공급 그룹의 결성을 주도하여 국제 핵확산 통제체제의 제도화를 시도하였으며, 1976년에는 싸이밍턴법(Symington Act)을 제정하여 재처리시설을 수입하는 국가에 대한 군사적·경제적 원조의 삭감을 의무화하였다.

카터 행정부(1977-1980년)는 ‘법적 기제(Legal Mechanism)’를 통한 비확산 정책을 강화하였다. 이에 따라 싸이밍턴법을 수정*하여, 우라늄 농축시설을 구축하고 있는 것으로 의심받고 있던 파키스탄에 대한 원조를 전면적으로 중단하였으며, 1978년에는 핵비확산법(Nuclear Non-Proliferation

* 싸이밍턴법의 수정안은 ‘만일 미국의 대통령이 그러한 경제적 원조 및 군사적 지원과 신용대부의 감축이 반대로 사활적인 미국의 이익에 역효과를 줄 수 있다고 증명하지 못하는 한 핵재처리 시설이나 농축우라늄 장비 또는 기술을 받거나 인도해 주는 어떠한 국가에 대해서도 원조를 중단’하는 내용이다.

Act: NNPA)을 제정하여 전면적 안전조치를 수용하지 않는 국가와의 핵 거래를 중단하고 미국으로부터 획득한 핵물질의 재처리 및 농축시와 재 수출시 미국의 사전동의를 반드시 획득하도록 하였다. 이러한 카터 행정부의 비확산 정책은 핵무기를 목적으로 한 미국의 핵물질 및 기술의 이용과 잠재적인 이전을 일방적으로 억제하기 위한 의도에서 이루어 졌으며, 1946년 제정된 맥마흔법 이래 가장 통제적인 미국의 핵정책으로 평가 되었다.

레이건 정부는 수출제한을 통한 '선별적 비확산 정책(Selective Nonproliferation Policy)'을 추구하였다. 이러한 정책의 핵심은 핵확산의 위험이 있는 국가들에 대해서는 민감성 핵물질, 장비, 기술의 이전을 보류하는 반면, 유럽과 일본에게는 보다 덜 엄격한 기준을 적용하는 것이었다. 그러나, 실제적으로 이 시기 미국의 핵정책은 미국의 이익에 따라 좌우되었다. 예를 들어, 레이건 대통령은 파키스탄에게 적용되고 있던 싸이밍턴법을 철회함으로써 파키스탄이 핵개발 프로그램을 지속할 수 있는 여건을 조성해 주었는데, 이는 당시 소련의 아프가니스탄 침공 이후 증대된 파키스탄의 전략적 중요성 때문이었다.

부시(George Bush) 정부는 '소련의 핵계승국들의 비핵화 실현'에 비확산 정책의 중점을 두었다. 이를 위해 협력적 위협감소(Cooperative Threat Reduction: CTR) 프로그램과 넌-루가법(Nunn-Lugar Act)을 만들어 핵계승국인 우크라이나 벨로루시, 카자흐스탄의 핵무기를 완전히 폐기시키고 이들 국가를 NPT에 핵비보유국으로 가입시켰다.*

이상에서 보듯, 루즈벨트 대통령으로부터 前 부시 대통령에 이르는 냉전기간중 미국의 핵확산 통제정책은 비확산 정책으로서, 한마디로 '미국의 이익을 구현하기 위한 유동적 통제정책'으로 볼 수 있다. 다시 말해, 트루만, 케네디, 카터 대통령 등은 '폐쇄 및 거부'정책을 통한 핵확산 통제정책을 추구한 반면, 아이젠하워, 레이건 대통령 등은 '개방 및 공유'적 차원에서의 비확산 정책을 추구하였는데, 이는 근본적으로 당시의 국제정세에 맞추어 미국의 이익을 극대화하려는 의도였다.

* 벨로루시는 1993년, 카자흐스탄과 우크라이나는 1994년에 NPT에 가입하였다.

2. 비확산 정책과 대확산 정책의 공존(1993-2000년) : 클린턴 대통령

미국의 대확산 정책은 탈냉전 이후 변화된 위협인식에서 비롯되었다. 탈냉전 초기에 미국에 대한 위협은 약화된 소련, 또는 소련의 붕괴 이후에는 위협개념이 범주화되지 못한 상태로 있었다. 그러나, 1993년 이후 미국의 위협개념은 대량파괴무기의 확산에 초점이 맞추어졌으며, 또한 이러한 위협에는 외교적 방법을 중시하는 기존의 비확산 정책이 효과적이지 못하다는 인식이 확대되었다.*

이러한 배경에서 클린턴 행정부는 이중적 접근, 즉 ‘비확산과 대확산 정책의 병행’을 통해 핵확산 통제효과를 극대화하고자 하였다. 먼저, 비확산 정책은 목표를 구소련 공화국과 북한에서의 핵확산 방지, 핵탄두 실험에 관한 광범위한 금지, NPT의 무한정 연장에 두고 접근하였으며, 이를 달성하기 위해 1994년에 ‘핵확산방지법(Nuclear Proliferation Prevention Act; NPPA)’을 제정하여 비핵국가에 의한 핵폭발장치의 폭발을 처벌할 수 있는 미국의 영역을 확대하고 IAEA에 의해 시행되는 안전조치체제를 강화하기 위해 요구되는 24가지 개혁안을 제시하였다. 또한 1994년에는 제네바에서 북한과 ‘기본합의서’를 체결하였으며, 1995년에는 NPT의 무기한 연장을 이끌어 내었다.

대확산 정책은 1993년 12월 대통령 결정지침(Presidential Decision Directive; PDD) 18호**, 즉, ‘대확산 구상(Counterproliferation Initiative)’으로부터 시작되었다. 당시 제 1기 클린턴 정부의 에스핀(Les Aspin) 국방장관은 국가 과학아카데미(The National Academy of Science)에서 행한 연설에서 PDD 18호와 관련 미국이 안고 있는 가장 시급하고도 직접적인 새로운 위협은 불량국가 및 테러조직이 보유하고 있는 소량의 핵장치에 의한 핵위협이라고 주장하면서, 비록 냉전시의 억지, 군비통제, 비확산 정책 등 설득에 의한 방법과 핵물질 및 노하우에 대한 근본적인 거부

* 1993년 발표된 국방태세 점검보고서(Buttom up Review; BUR)에서는 구소련에 남아 있는 화생 및 핵무기 저장량과 핵무기의 확산을 포함하는 대량살상무기의 확산을 가장 큰 위협으로 판단하였다. 또한, 클린턴 대통령은 1993년 9월 UN 연설을 통해 “우리의 가장 긴급한 우선순위는 WMD의 확산에 대응하는 것이다. . . . 만일, 우리가 세계의 가장 치명적인 무기들의 확산을 제거하지 않는다면 어떠한 민주주의도 안전하지 못할 것이다. . . . 우리는 이전의 어떤 시기보다 더 큰 확산위협에 직면해 있으며, 거부를 통한 예방정책으로는 미래의 핵확산국들에 대처할 수 없다”라고 언급하였다.

클린턴대통령의 UN 연설은 “Counterproliferation Initiative,”

www.fas.org/irp/offdocs/pdd18.htm 참조.

** Department of Defense, “Counterproliferation Initiative,”

www.fas.org/irp/offdocs/pdd18.htm.

를 통한 예방적 측면의 노력이 어느 정도 성과를 거두기는 하였으나 탈냉전기의 새로운 현상들, 즉 구소련의 해체나 탈냉전기 기술의 확산 등으로 미국이 이전의 어떤 시기보다 더 큰 확산위협에 직면해 있는 만큼, 이는 기존의 거부를 통한 예방정책에 의해서는 대처될 수 없다고 강조하였다.* 이 후 대확산 개념은 1996년 7월 국방부의 대확산 시행지침(Counterproliferation Implement)을 통해 성격, 수단 및 목적이 구체적으로 정의되었으며, 대확산 정책을 지원하기 위한 5단계 계획이 1997년에 발간된 국방연례보고서에 포함되었다.**

3. 비확산 정책의 약화 및 대확산 정책의 강화(2001-현재) : 부시(George W. Bush) 대통령

부시 행정부의 대외정책 기조는 힘을 바탕으로 한 ‘일방주의(Unilateralism)’로 표현할 수 있다. 그러나, 911사태 이전의 미국의 핵정책은 비교적 정상적인 것으로 인식되었다. 즉, 왜 소련이 사라졌음에도 불구하고 미국이 수많은 핵무기를 필요로 하는가? 에 대한 의문으로부터 시작되어 일방적 핵무기 감축시도를 통한 예산 절약과 함께 러시아와의 관계 개선을 시도하였고, 기존 레이건 행정부 시절의 전략방위구상(SDI)보다는 덜 이념적인 미사일방어체제(MD)를 추구하였다.***

그러나, 911사태는 미국의 안보위협 개념을 변화시켰고, 그에 따라 미국의 국가전략 및 핵확산 통제정책 역시 커다란 변화를 겪게 되었다. 이러한 미국의 변화는 911사태 이후 제시된 NPR, 신전략틀(New Strategic Framework; NSF), 그리고 국가안보전략 보고서로 대변되고 있는 데, 이들 문서들은 공통적으로 미국을 테러분자 및 불량국가, 그리고 이들에 의한 WMD의 사용 또는 사용위협으로부터 보호하기 위해서는 선제행동(Preemptive Action)이 축이 되는 대확산 정책을 강력하게 펼쳐 나가야 함을 주장하고 있다.****

* 그러나, 미국의 대확산 구상은 비확산노력을 감소시키는 것이 아니라 오히려 ‘예방’은 강화하되 계속 일어나고 있는 확산에 대응하기 위해 주요 정책목표로 ‘보호(Protection)’을 추가하는 것임을 밝히고 있다.

** 여기서 대확산 5단계는

확산방지(Prevention)→억지(Deterrence)→군사정밀타격(Counterforce)→적극적 방어(Active Defense)→소극적 방어를 의미한다. 세부내용은 뒤에 나오는 대확산 정책에서 거론될 것이다.

*** Jim Hoagland, "Nuclear Preemption," *Korea Times*, 21 March, 2002.

**** 부시 정부의 대확산 정책 역시 다음에 나오는 대확산 정책에서 구체적으로 설명될 것이다.

4. 소 결 론

이상에서 보듯 미국의 핵확산 통제정책은 냉전시대에는 '비확산 정책'의 틀 안에서, 시대별 상황에 따라 '폐쇄 및 거부'와 '개방 및 공유'의 이중적 구조를 유지하고 있었다. 그러나, 탈냉전기에 들어 형성된 새로운 국제환경과 국가이익 및 위협개념의 변화는 미국으로 하여금 기존의 비확산 정책에 추가하여 '대확산 정책'을 추구하도록 만들었다. 대확산 정책은 클린턴 대통령의 '대확산 구상'으로부터 비롯되었다. 그 후, 대확산 시행지침, 대확산 지원계획 등 정책적 차원의 노력과 병행하여 클린턴 정부에서는 대확산 정책의 시행을 위한 제도적 기반을 구축하였다. 현 부시 정부에서는 이전 정부에서 구축해 놓은 정책 및 제도를 중심으로 대확산 정책의 실행가능성을 높이기 위한 공세적 대확산 정책을 전개하고 있는 데, 이는 QDR, NPR, 국가안보전략 보고서 등에 잘 반영되어 있다. 미국의 핵확산 통제 관련 주요 정책들은 표 1과 같다.

[표 1] 미국의 핵확산 주요 통제정책

구 분	미·소간	타국에 대한 통제		비 고
		비 확 산	대 확 산	
루즈벨트 (1937-45)		· 퀘벡회의(1943) · 신뢰협약 및 선언(1944)		영·미간 협력을 통한 핵비밀성 유지.
트루만 (1945-52)		· 맥마혼법(1945) · 원자력법(1946) · 바루크계획(1946)		핵물질 / 기술 관련 비밀성 유지 및 거부정책
아이젠하워 (1953-60)		· 평화적 위한 원자력(1953) · IAEA 창설(1957)		국제협력을 통한 핵시장 주도권 확보
케네디 (1961-63)		· 비확산 제안(1961) · LTBT(1963)		국제 감시체제의 구축
존슨 (1963-68)		· NPT(1968)		
닉슨 (1969-74)	· SALT I (1972)	· TTBT(1974)		유동적 핵정책
포드 (1974-76)		· 사이딩턴법(1976)		기술/제도적 조치의 결합에 의한 핵통제
카터 (1977-80)	· SALT II (1979)	· NNPA(1978)		법기재를 통한 비확산 정책
레이건 (1981-88)	· INF (1987)			선별적 비확산 정책
부시 (1989-92)	· START I (1991)	· CTR · 년-투가법		협력적 위협 감소정책
클린턴 (1993-2000)	· START II (1993)	· NPT 연장(1995) · NPPA(1994) · CTBT 추구	· CPI(1993) · 대확산 5단계 (1997)	비확산/대확산 정책의 병행
부시 (2001-현재)			· NSF · NPR	대확산 정책의 강화

Ⅲ. 탈냉전기 미국의 대확산 정책

1. 비확산과 대확산

비확산이란 미 국방부의 정의에 따르면 “확산을 방지(Prevent)하기 위한 전범위에 걸친 정치적, 경제적, 정보적 군사적 수단의 이용으로서, 정보, 전지구적 비확산 규범 및 협약, 외교, 수출통제, 안전보장, 방위, 군사력의 사용”을 의미한다.*고 하였으며, 2002년도 국가안보전략 보고서에서는 비확산의 수단으로서 외교, 군비통제, 다자적 수출통제, 그리고 위협 감소지원 등을 들고 있다.

반면, 대확산은 미 국방부 정의에 의하면 “미국전력 및 이익의 보호를 위한 군사력의 적용, 정보수집 및 분석, 외교, 군비통제, 수출통제 지원 등을 포함하는 확산에 대항(Combat)하기 위한 미 정부의 노력의 전범위에 걸쳐 있는 국방부의 활동”**으로 되어 있으며, 대확산프로그램 검토위원회(Counterproliferation Program Review Committee; CPRC)에서는 “핵·생물·화학 무기와 그 운반수단에 의해 제기되는 위협을 감소시키거나 위협으로부터 보호하는 모든 범위의 군사적 준비 및 활동”을 의미하는 것으로 정의하고 있다. 또한, 대확산 개념은 타국의 대량살상무기 획득을 저지하고 이에 실패할 경우에도 그러한 무기 보유를 반전시킴으로써 미국정부에 공헌하는 목표를 가지고 있으며,*** 외교(비확산 전략)가 실패했을 때 확산을 시도하는 국가가 미국의 요구를 수용토록 강제하기 위해 핵공격을 포함한 군사적 응징을 배제하지 않는다는 점을 핵심내용으로 하고 있다.

미국의 공식 문서상에 나타나 있는 비확산과 대확산의 차이는 다음과 같이 구분할 수 있다. 첫째, 개념상으로 비확산은 ‘방지(Prevention)’에 주력하지만 대확산은 ‘대항(Combat)’에 중점을 둔다. 둘째, 비확산은 현상의 유지 및 추가적인 확산의 방지를 목표로 하지만 대확산은 상황을 반전시키는 목표를 가지고 있다. 셋째, 수단면에서 비확산은 외교적 / 다자적

* “Department of Defense Counter Proliferation Implement,”
www.fas.org/nuke/guide/usa/doctrine/dod/dodd-2060_2.htm.

** Ibid.

*** Counterproliferation Program Review Committee, “Report on Activities and Programs for Countering Proliferation and NBC Terrorism, Executive Summary,” May, 2002, p. 4.

방법을 선호하는 반면, 대확산은 일방적 / 군사적 수단을 중심으로 한다. 넷째, 적용시기면에서 비확산은 확산 이전에 주로 적용하지만 대확산은 확산이 명확해진 이후에 주로 적용된다. 마지막으로 비확산은 핵확산에 초점이 맞추어져 있는 반면, 대확산은 핵을 포함한 대량파괴무기를 대상으로 한다. 이를 정리하면 표 2와 같다.

[표 2] 비확산과 대확산의 구분

구 분	비 확 산	대 확 산
개 념	방 지	대 항
목 표	현상유지 / 추가적 확산 방지	현상의 반전
수 단	다자적 / 외교적	일방적 / 군사적
적용 시기	사 전 적용	사 후 적용
대 상	핵	대량파괴무기

2. 미국 대확산 정책의 형성과 발전

가. 클린턴 행정부 : 대확산 정책의 형성 / 제도적 기반구축

미국의 대확산 정책은 전술한 바와 같이 클린턴 행정부 이후 미국의 위협개념 변화에 따라 형성되었다. 1993년 BUR에서는 신시대 방위전략으로서의 핵위협에 대처하기 위한 다차원적 접근방안을 제시하면서 비확산 노력 실패시 정보의 향상, 일반군대 및 특수부대의 능력 향상, WMD 공격억지를 위한 유연하고 파괴력 있는 핵 및 재래식 전력의 보유 등을 위해 대확산 노력이 필요함을 강조하였다. 이어 1993년 12월에는 클린턴 행정부의 에스핀(Les Aspin) 국방장관이 '확산 대응정책'을 발표하여 예방정책에도 불구하고 확산이 불가피하게 계속될 경우, 이를 원상태로 반전시키기 위해 상대의 무기사용을 억제하고 WMD 위협에 노출되어 있는 지역에 주둔하고 있는 미군을 보호하기 위해 그 지역 상황에 맞는 군사력 및 군사계획을 수립하였다. 1996년에는 국방부 대확산 시행지침이 발표되었고 1997년에는 대확산 지원계획이 발표되었다. 여기서 대확산 5단계는 확산의 방지, 억지, 군사정밀타격(Counterforce), 적극적 방어, 그리고 소극적 방어로 구성되었다. 확산의 방지는 미 국무부가 주관하여

수행하고 있는 비확산과 동일한 개념으로서 외교적 경로나 정치적 수단을 통해 잠재적 핵확산국가의 WMD가 국제적으로 확산되는 것을 원천적으로 봉쇄하는 노력을 의미하며, 역지는 WMD가 일단 확산되었다고 판단될 시 이의 사용이 금지되도록 가용한 수단을 동원하여 억제하는 것을 의미한다.* 군사정밀타격은 일종의 ‘자위적 개념의 선제타격’이라고 할 수 있으며, 아무런 공격준비나 의사가 없는 상태에 있는 적을 대상으로 공격하는 것이 아니라 유사시 적이 대량살상무기를 사용할 징후가 거의 확실하다는 정보를 입수한 상태에서 아축의 피해를 최소화하기 위해 이루어지는 정당방위 개념을 의미한다. 넷째, 적극적 방어는 적의 WMD가 미국의 지상에 도달하기 전에 공중에서 폭파시키는 제반 방어활동으로서 주로 미사일 방어체제를 의미한다. 마지막으로 소극적 방어는 실제 전쟁시에 가장 중요한 요소로서 WMD가 사용되었을 때 이로 인한 최초 정보 및 오염유무 탐지, 오염지역 범위 확인 및 제독활동 등을 포함하는 전반적인 개인 및 집단방어활동을 의미한다.** 대확산 5단계의 의미는 다음과 같이 평가할 수 있다. 첫째, 미국의 대확산 정책의 일차적 완성이다. 즉, 1993년 12월 대확산 구상으로부터 시작된 미국의 대확산 정책이 대확산 5단계의 작성으로 비로소 정책수행을 위한 기반을 구축하였다고 볼 수 있다. 둘째, 대확산 5단계는 이후 전개된 미국의 대확산 정책의 논리적 기반을 제공하고 있다. 다시 말해, 대확산 5단계에서 제시하고 있는 역지의 개념, 자위적 선제공격의 합리화, 그리고 미사일 방어체제의 구축 등은 뒤에서 나올 부시정부의 대확산 정책에까지 그대로 이어지고 있다.

제도적으로도 대확산 정책을 뒷받침하기 위해 1994년에는 정부차원에서 대확산 프로그램 검토위원회를 구성하였으며***, 1996년에는 국방부내에 대확산 위원회(CounterProliferation Committee)를 설치하였다. 또한,

* 대확산 5단계에서는 이러한 역지의 방법으로서 적이 WMD를 사용하더라도 이러한 사용을 무력화 시키거나 아축의 피해를 최소화 할 수 있는 군사적 거부능력의 향상과 적의 WMD가 사용되었을 시 이에 대한 아축의 엄청난 보복용징능력을 통해 이러한 무기의 사용국가에 심대한 타격을 줄 수 있다는 점을 과시하거나 경고하는 것을 들고 있다.

** 『미국방연례보고서』 (Annual Report, FY 1997)(국방정보본부, 1996, 7) pp. 91-92.

*** CPRC는 국방부장관을 의장, 에너지부 장관을 부의장으로 하여 국방부, 에너지부, 정보기구(Intelligence Community), 그리고 합참의 대확산 기능을 종합하도록 하였으며, 예하에 관련 부처 및 연구기관으로 구성된 상임위원회를 두고 있다. 2002년 현재까지 총 9회에 걸쳐 보고서를 작성, 의회에 보고하였다. CPRC, op. cit.

1998년에는 국방 위협감소국(Defense Threat Reduction Agency, DTRA)을 신설하였고*, 1999년에는 대량살상무기 확산에 대응하기 위해 연방정부의 조직을 평가하고 개선목적의 권고사항을 준비하기 위한 위원회를 설립하여 연방정부의 대확산 정책과 각 부처의 역할 및 기능에 대한 권고안을 제시하는 등 대확산 정책을 수행할 수 있는 준비를 지속적으로 실시하였다.** 미국의 핵확산 통제정책 관련 조직은 표 3과 같다.***

[표 3] 미국의 핵확산 관련 조직

구분	기 구
단일 부처	<ul style="list-style-type: none"> · 국방부 : 대확산 위원회, 국방 위협감소국 · 국무부 : 군비통제 및 국제안보 차관실 · 에너지부 : 국가 핵안보를 위한 핵안보 및 관리 차관보실
부처간 기구	<ul style="list-style-type: none"> · 비확산 / 군비통제 기술작업그룹(1994년) · 대확산검토위원회(CPRC) : 국방부(위원장), 에너지부(부위원장), 정보기구, 합참 <ul style="list-style-type: none"> - 실제로는 국방부 부장관이 위원장 임무수행 - 사무총장 : 국방부 핵·화학·생물학 방어프로그램 차관보 - 상임위원회(1996년) : 핵·화학·생물학 방어프로그램 차관보(국방부, 의장), 비확산 및 국가안보국장(에너지부, 부의장), 전략 및 정책부국장(합참), 특수작전 및 저장도분쟁 차관보(국방부), 무기정보·비확산·군비통제 관련 중앙정보국장 특별 보좌관 * 1996년 이후 추가로 국방부 국제안보정책 차관보, 국방부 지휘·통제·통신·정보 차관보, 국방부 예비업무(Reserve Affairs) 차관보, 국방부 보건업무 (Health Affairs) 차관보, 국방부 고등연구계획국장, 국방부 위협감소국장, 백악관 과학기술 정책국장, 국무부 검증국 기술 및 평가국장을 상임위원회에 추가

[출처 : CPRC, "Report on Activities and Programs and for Countering Proliferation and NBC Terrorism, Executive Summary," May, 2002, pp. 1-2를 참조로 재구성.]

* 국방위협 감소국은 국방개혁구상(Defense Reform Initiative)에 근거하여 1998년 10월 1일에 구성되었으며 NBC 무기위협을 감소시키기 위해 중요기술을 보호하고 조약 및 협정을 통해 통제하며 확산의 방지를 위한 능력을 제공하고 핵 억지력 유지를 지원하는 것을 주임무로 하고 있다. Ibid.

** 미국의 제도적 측면의 대확산 정책 준비는 임채홍, "미국의 대량살상무기 대확산 정책 및 사후관리 체제와 한국 적용방안 모색," 『한반도 군비통제』, 2001. 6월, p. 70: CPRC op. cit. 참조.

*** 국방부의 조직도는 www.defenselink.mil/sites/o.html#organization, 국무부 조직도는 www.state.gov/r/pa/ei/rls/dos/436.htm, 에너지부의 조직도는 www.energy.gov/aboutus/history/orgchart.html 참조.

나. 부시 행정부 : 대확산 정책의 구체화 및 실행가능성 증대

부시행정부 들어 대확산 정책에 있어서 가장 먼저 나타난 특징은 '신억지개념'의 등장이었다. 부시대통령은 2001년 3월 1일, 미 국방대학원에서 행한 연설을 통해 억지는 더 이상 전적으로 핵보복 위협에 기초하지 않는다고 하면서 공세적이고도 수세적인 성격을 지니는 신 개념의 억지를 요구하였다. 여기서 부시대통령은 신개념의 억지는 도전에 대한 해결을 연기함으로써 장래에 더 큰 위협을 초래하지 말고 도전을 해결하는 것이며, 적들의 침략을 물리칠 수 있는 능력을 구비하면서 적들이 미국에 적대적인 행동을 취하지 못하도록 강요하는 것이라고 주장하였다. 즉 신억지는 기존의 반응적 억지(Reactive Deterrence)가 아닌 선제적 억지(Proactive Deterrence)를 의미한다는 것이다.*

911사태 이후의 미국의 대확산 정책은 2001년 9월 30일에 발표된 QDR로 이어지고 있다. 여기서, 미국은 국방전략의 기초를 동맹국 및 미국민에 대한 확신의 제공(Assure), 힘의 과시를 통한 적대세력의 단념 유도(Dissuade), 억지(Deterrence), 그리고 억지가 실패시 신속하고 결정적인 격멸(Defeat)로서 제시했다. 특히, 힘의 과시를 통한 단념유도는 힘의 과시를 통해 미국의 이익이나 동맹국, 우방국을 위협할 수 있는 프로그램이나 작전에 착수하지 못하도록 하는 것을 의미하며, 억지는 신속히 적을 격퇴시킬 수 있는 전력을 전방으로 전개할 수 있는 능력의 확보를 통해 적의 침략 및 강압을 억지하는 것으로 정의함으로써 냉전시대의 핵보복능력에 의한 억지개념과 차별화를 시도하고 있다.

2002년 1월 18일 미 의회에 보고된 제 2차 「핵태세검토서(NPR)」는 대확산 차원에서 미국의 신핵전략을 제시했다.** NPR은 첫째 대량살상 무기 확산 우려국을 지정하고 이들을 향후 주요 위협세력으로 지목하고 있으며, 둘째 북한, 이라크, 이란, 리비아, 시리아, 중국, 러시아 등 7개국을 잠정적 선제 핵공격 대상국으로 지정했다. 셋째, NPR은 실제로 핵무기를 사용할 수 있는 3가지 상황을 설정함으로써 핵사용 개연성을 높이고 있으며, 이와 함께 실제 사용이 용이한 새로운 첨단 전술핵 개발과 함께 첨단 재래무기를 개발하여 핵대응 체제에 포함시킬 것을 권고하고

* Kerry M. Kartchner, "Missile Defenses and New Approaches to Deterrence," *U. S. Foreign Policy Agenda*, Vol. 7, No. 2, July 2002, p. 11.

** 미국의 제 1차 핵태세보고서는 1994년에 발표되었다. 김태우, "제 2이라크 전쟁 가능성과 국제관계 역학," 2002년 9월 10일 국방연구원 주최 "9.11 이후 미국의 안보전략 변화와 한반도" 세미나 발표 논문, pp. 4-5.

있다. 다섯째, 미사일 방어(MD) 체계를 완성하여 이를 포함하는 새로운 3축 체제(Triad)를 구축할 것을 제안하고 있다. 이외에도 NPR은 핵무기 개발과 관련한 인프라 확대발전 및 주요 전략핵무기의 개선을 촉구하고 있으며, 핵무기의 유지관리를 위해 필요시 핵실험을 재개해야 한다는 입장도 밝히고 있다. 아울러, NPR은 긍정적 대러관계(positive relationship with Russia)를 강조하고 새로운 체제에서의 미·러 협력을 강조하고 있다. 그러나, NPR의 핵심은 무엇보다도 핵위협의 다변화에 따라 핵 선제 사용 가능성을 천명했다는 것과 미국이 기존의 핵 억지전략을 벗어나 보다 적극적인 핵무기 사용 의지를 표명했다는 것에 있다.

NPR에 반영된 미국의 新핵정책의 의미는 다음과 같다.* 첫째, 미국의 핵전략이 변화하고 있다는 것이다. 즉, NPR은 과거 냉전시대에 미국이 가지고 있는 핵억지력에 의한 MAD 전략에서 이제는 핵을 공세적 수단으로 운용하는 'Warfighting 전략'으로 변모하고 있음을 보여주고 있다. 둘째, 핵 선제 불사용 정책의 포기는 테러세력 및 테러지원국가들에 대한 강력한 경고인 동시에, 북한에게는 핵사찰 촉구를 포함하는 강력한 대북 경고의 의미를 담고 있다. 셋째, 러시아나 중국에 대한 확고한 핵우위를 통해 일극적 핵질서를 구축하고자 하는 것으로 볼 수 있다. 마지막으로 NPR에서는 핵확산 우려국가 및 이라크, 북한 등 7개국을 잠재적 선제공격 가능한 국가로 선정하였는데, 이는 미국이 NPT성립의 요건이자, 수평적 핵확산을 방지하기 위해 핵비보유국들에 제공했던 소극적 안전보장(Negative Security Assurance; NSA)을 묵시적으로 철회하는 동시에 과거와 달리 선제공격의 실행가능성을 높였다는 데 의미가 있다. 즉, 기존에도 예방전쟁과 선제공격의 개념이 있었으나, 이는 억지의 하위 개념으로서 그 실행가능성이 극히 적었다. 그러나, 대확산 5단계 계획을 통해 시작된 자위적 개념의 선제공격은 NPR을 통해서 하나의 군사적 개념으로 자리할 수 있게 되었다. 다시 말해, 냉전시대에는 억지를 위한 수단으로서 예방전쟁과 선제공격이 포함되어 있었으나, 탈냉전기 들어서는 예방전쟁과 선제공격 개념이 별도의 군사적 수단으로 부상하였으며, 이것이 NPR을 통해 공식화 된 것으로 볼 수 있다.

부시 정부의 대확산 정책은 2002년 5월 미·러간에 체결한 新전략틀로

* NPR과 미국의 신핵전략에 대한 보다 자세한 분석은 김태우, "핵테세검토서와 미국의 신핵정책," 2002년 6월 20일 국방대학교 안보문제연구소 주최 "한반도 핵문제 재조명과 한국의 안보" 학술회의 발표문 참조.

이어지고 있다. 신전략들은 국제안보상황의 변화, 즉 미국에게 있어서 가장 큰 위협은 냉전시대와 같이 핵으로 무장한 적대적인 초강대국이 아니라 미국에 적대적인 테러리스트 및 그들과 연계된 테러지원 국가들이며, 이들의 위협은 냉전시대와 같이 단순한 핵무기로는 억지될 수 없다는 인식의 전환으로부터 시작되었다.* NSF의 주요 내용은 첫째, 공세적 핵무기 감축으로 향후 10년간 작전적으로 전개되어 있는 총 1,700-2,200개의 전략적 핵탄두를 감축하자는 것이며, 둘째, 미사일 공격에 대비한 방어체계를 창출하고, 셋째, 비확산 및 대확산 조치를 강화한다는 것이다. 그러나, NSF의 내용을 자세히 들여다 보면, NSF 역시 미국의 대확산 정책을 뒷받침하기 위한 정책임을 쉽게 알 수 있다. 먼저 미·소간에 합의한 전략적 핵탄두의 감축은 이미 냉전시대부터 지속되어 왔던 SALT, START의 연장선상에서 이해할 수 있다. 또한, 미사일 방어체계는 이미 1997년에 제시된 대확산 지원계획의 제 4단계, 즉 적극적 방어를 의미하는 것으로 전혀 새로운 내용이 아니며, 비확산 정책 역시 상기한 것과 같이 미국이 냉전이전부터 수행해 온 정책이기 때문에 실질적으로 NSF에 포함되어 있는 내용들의 핵심은 대확산 정책으로 볼 수 있다.

이어서 2002년 9월 20일에 발간된 「국가안보전략 보고서」는 이전에 NPR, NSF가 제시했던 사안들을 대부분 수용하여 재정리하였다. 이 보고서는 부시정부 출범 이후 처음으로 제시된 외교정책에 대한 포괄적 설명으로서 미국만의 가치와 국가이익에 충실하는 '미국식 국제주의(American Internationalism)'를 추구할 것임을 표방하였다. 또한, 미국의 군사전략이 적대국 및 대량살상무기를 개발하는 테러조직들에 대항하는 선제공격으로 바뀌고 있는 것에 대한 광범위한 명분을 처음으로 제시하였고, 미사일 방어로부터 대량살상무기들의 강제적 해체에 이르는 범위의 '대확산 독트린(Doctrine of Counterproliferation)' 추구를 위해 기존의 대부분의 비확산 조약들을 약화시키는 내용을 포함하고 있다. 또한, 냉전시대 미국정책의 기초였던 봉쇄와 억지전략의 효력이 다 했음을 선언하고 어떤 국가도 미국이 냉전의 종식 이후 구축해 놓은 일극체제를 위협하지 못하도록 할 것임을 명확히 하였다.** 결국, 이 보고서는 부시 정부 등장 이후 강조해 온 과거 봉쇄와 억지전략의 불필요성, 신억지 개념, 선제공

* John Bolton, "The New Strategic Framework : A Response to 21st Century Threat," *U. S. Foreign Policy Agenda*, Vol. 7, No. 2, July 2002, pp. 5-6.

** www.nytimes.com/2002/09/20/international/20stra.html. 미국 국가안보전략 보고서 원문은 www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf 참조.

격의 필요성, 핵 선제 사용 가능성의 표명 등에 대한 입장을 최종적으로 정리한 것으로서 향후 미국 중심의 일극체제를 구축하기 위해 대확산 정책을 강력히 시행할 것임을 천명한 것으로 볼 수 있다.

3. 탈냉전기 미국 대확산 정책의 적용

일부에서는 걸프전시 이라크에 대한 공격을 대확산 정책의 사례로 포함시키고 있다. 그러나, 실질적으로 대확산 정책은 1993년 12월 대확산구상 이후에 공식화 되었으므로 시기적으로 미국의 대확산 정책의 적용 사례로는 북한, 인도, 파키스탄이 포함될 수 있다.

탈냉전기 미국의 대확산 정책의 효율성에 대한 평가는 앞서 살펴 본 대확산 정책의 특징, 즉 개념, 수단의 성격, 그리고 사용시기 등을 기준으로 할 수 있다. 먼저, 목표상으로 대확산은 상황의 반전, 즉 핵확산이 일어나기 이전 상황으로 돌리는 것을 목표로 하고 있다. 그러나, 이미 우리가 잘 알고 있듯이 북한에 대해서는 1994년 10월 21일 제네바 기본합의서(Agreed Framework)를 통해 일차적인 핵동결을 이루어내기는 했으나, 근본적 목표인 과거핵의 투명성을 확보하지 못함으로써 단순히 현상을 유지시키는 역할을 하였다. 또한, 1998년에 핵실험을 실시한 인도와 파키스탄의 경우에도, 미국은 추가적인 핵실험 및 핵의 전개와 생산을 막았을 뿐, 대확산 정책이 목표하는 대로 핵실험 이전 상황으로 되돌리지 못하였다.

둘째, 수단적 측면이다. 대확산 정책은 수단적으로 군사적 성격을 많이 내포하고 있다. 미국은 1994년 초 북한의 핵문제가 원만히 해결되지 않자, 군사적인 수단의 사용을 진지하게 고려하고 주한미군의 전력을 증강시키는 조치를 취하였다. 그러나, 예상되는 전쟁의 피해*로 인해 미국은 북한에 대한 군사적 수단을 적용하지 못하였다. 인도와 파키스탄에 대한 미국의 군사적 대응은 전혀 고려되지 않았다. 이는, 북한의 경우 탈냉전기 미국이 안보위협으로 지목한 소위 '불량국가'에 포함되어 있었으나, 인도와 파키스탄은 탈냉전기 미국에게 있어서 전략적 중요성을 가지고 있

* 1994년 5월 19일에 페리장관, 샬리카쉬빌리(Shalikashvili) 장군은 클린턴 대통령에게 한반도에서의 충돌은 최초 90일 동안에 수많은 북한 군인 및 민간인은 물론 52,000명의 미국 군인과 490,000명의 한국 군인들을 죽거나 다치게 할 것이며, 전쟁에 소요되는 비용은 610억달러를 넘게 될 것이라고 보고하였으며, 이 보고를 들은 클린턴 대통령은 5월 20일에 협상을 통한 해결을 시도하기로 결정하였다. Don Oberdorfer, *The Two Koreas*, 이종길 역(고양: 길산, 2002), pp. 463-464.

는 국가들로서 미국의 위협세력도 아니었기 때문이다. 즉, 미국은 불량국가인 북한에게는 군사적 수단의 사용을 고려했으나, 전쟁의 피해에 대한 두려움으로 인해 적용하지 못했고 비적대국인 인도와 파키스탄에 대해서는 아예 군사적 수단의 사용을 고려하지 않았다.

셋째, 적용시기 면이다. 대확산 정책은 선제공격의 개념을 포함하고는 있으나, 이는 근본적으로 적대세력이 WMD를 확산했거나 미국에 대해 사용하고자 하는 징후가 명확한 경우 시행되는 자위적 개념의 선제타격으로 볼 수 있다. 따라서, 대확산 정책은 핵확산이 일어났다는 명확한 징후가 있을 때에 적용되는 사후적 개념으로 볼 수 있다. 북한에 대한 미국의 사후대응은 안전의 보장과 보상의 제공을 중심으로 이루어졌으며, 인도와 파키스탄에 대해서는 제재를 중심으로 양국간 신뢰구축 노력을 병행하였는 데, 결론적으로 이들 핵확산 시도 국가들에 대한 미국의 사후대응은 다음과 같은 문제점을 가지고 있었다. 우선 이들 국가의 핵확산에 대한 미국의 인식은 안보위협에 편중되어 있었다. 탈냉전기 WMD 확산의 문제를 공식적으로 다루고 있는 미 국방부 문서인 「확산 : 위협과 대응」은 1996년, 1997년, 그리고 2001년까지 3회에 걸쳐 발표되었는데,* 여기서 미국은 이들 3개국의 핵개발 동기를 안보적 관점에서만 조명함으로써 기타 국내적 측면에서의 의사결정과정을 무시하고 있다. 둘째, 이러한 미국의 인식은 대응에 있어서의 균형감을 결여하도록 하고 있다. 즉, 국내적 측면에 의한 핵개발 동기의 간과는 핵개발 결정과정에 있어서 중요한 영향을 미쳤을 수 있는 국내 중요행위자들에 대한 대응을 하지 않는 문제점을 가져왔다. 북한의 경우, 보상의 제공을 통해 김정일 정권의 출범기반을 제공해 줌으로써 북한 핵개발의 가장 강력한 행위자인 김일성 부자의 위신을 세워주었으나, 실질적으로 미국이 원하는 과거 핵에 대한 규명에 실패함으로써 아무런 성과도 없는 보상을 제공하는 결과를 가져왔다. 인도는 현 집권당인 힌두인민당(BJP)이, 파키스탄의 경우는 군부가 가장 중요한 행위자였으나 이들 행위자에 대한 미국의 대응노력은 극히 미약하였다.

이상에서 볼 수 있듯이, 탈냉전기 핵확산 시도국가에 대한 미국의 대확산 정책은 제대로 적용되지 못하였다. 핵확산 상황을 되돌리지도 못했고 군사적 수단을 사용하지도 못했다. 게다가 사후대응은 안보위협 등 거시

* Office of the Secretary of Defense, "Proliferation : Threat and Response,"
www.defenselink.mil/pubs/ptr20010110.pdf.

적 관점에 치중, 국내적 측면에 대한 대응조치가 미흡하였다. 그 이유는 자국의 국익, 상대국의 성격, 지역적 중요성 또는 핵확산 시도국가의 핵개발 동기에 대한 잘못된 이해 등 여러 가지가 있겠으나, 적용사례들은 모두 클린턴 행정부 시기로서 당시까지는 미국의 대확산 정책이 계획차원에 머물러 있었던 것도 하나의 중요한 요인으로 볼 수 있다.

4. 대확산 정책의 문제점

미국의 대확산 정책은 일반적으로 다음과 같은 문제점을 가지고 있다. 첫째, 핵에 의한 선제공격 등 군사적 수단을 선호하므로 이는 자칫 핵전쟁으로 확대될 수 있는 가능성이 있다. 둘째, 군사적 공격의 대상인 핵단지나 재래식 처리시설에 대한 외과적 폭격만으로도 방사능 유출이 가능하며, 이는 소규모 핵폭탄을 사용한 것과 마찬가지로 부작용을 가져올 수 있다. 셋째, 대확산 정책의 중점은 테러리스트 및 테러리스트를 지원하는 국가들로서, 이 외의 국가들이 핵확산을 하는 경우에 대비한 개념이 없다. 즉, 대확산 정책은 미국이 적대세력으로 규정한 행위자에게만 적용된다. 예를 들어, 이스라엘의 핵확산에 대해서는 대확산 정책이 적용될 수 없다. 넷째, 대확산 정책의 대상은 WMD로서 이는 비확산 정책이 핵만을 통제하기 위한 것이었던 것에 비해 핵을 포함하는 생물학, 화학, 방사능 무기와 그 운반 수단 등으로 범위를 확대시킴으로써 실질적으로 핵에 대한 통제노력은 약화된 것으로 볼 수 있다. 다섯째, 실제 적용가능성의 문제이다. 탈냉전기에 미국이 대확산 정책을 적용할 수 있었던 대상은 핵확산을 시도한 북한, 인도, 그리고 파키스탄이었다. 그러나, 이들 국가 중 미국이 대확산 정책을 적용할 수 있었던 국가는 소위 미국이 지정한 '불량국가'에 속하는 북한 뿐이었으며, 인도와 파키스탄은 탈냉전기 이후 미국의 우방국이었으므로 근본적으로 대확산 정책의 범위에 포함될 수 없었다. 북한에 대해서는 핵확산 시도를 반전시키기 위해 군사적 수단의 사용까지 고려하였으나, 이 역시 동북아에서의 미국의 이익과 남·북간의 미묘한 상황, 그리고 전쟁발발시 예상되는 초기의 심대한 피해 등으로 인해 실행되지 못하였다. 결국, 탈냉전기 미국의 대확산 정책은 자국의 이익을 기준으로 한 중점 및 범위의 선정과 지역적 요소 등으로 인해 효과를 보지 못하였다. 여섯째, 미국은 비확산 정책 및 대확산 정책을 병행하는 것처럼 하고 있으나,* 실제로 두가지 정책은 양립할 수 없는 특징

을 갖고 있다. 예를 들어, NPR에서 제시한 선제공격의 개념과 NSA의 철회는 핵비보유국들로 하여금 안전의 보장을 우려하여 핵개발을 하도록 만들 수 있으며, 게다가 NSA를 근거로 출범한 NPT는 그 존립목적을 상실할 수 있다.

IV. 맺음말

앞에서 살펴 보았듯이 탈냉전기 미국의 핵확산 통제정책은 비확산 정책으로부터 시작하여 대확산 정책으로 바뀌었다. 비확산 정책은 대확산 정책으로 인해 뒷전으로 밀려난 것이다. 부시 행정부의 대확산 정책은 클린턴 행정부의 정책과 연계되어 있다. 예를 들어, 대확산 5단계에서 제시하는 핵심내용들을 부시 행정부의 QDR, NSF, NPR, 국가안보전략보고서 등은 그대로 수용하고 있다. 다만, 클린턴 행정부가 대확산 정책을 만들어내고 기반을 구축하는 단계였다면, 부시 정부는 대확산 정책을 구체화하고 그 실행가능성을 높이는 시기로 구분할 수 있다. 예를 들어, NPR에서 잠재적인 핵 선제공격 가능 대상국가 및 사용가능 경우 등을 선정한 것이 그것이다.

대확산 정책은 정책 그 자체로나 실제 적용가능성 등에서 많은 문제점을 갖고 있다. 그렇기 때문에 현 부시행정부 이후 나타나기 시작한 대확산 정책의 강화는 국제적으로나 지역적으로 상당한 영향을 줄 수가 있다. 우선, 국제적으로 미국의 대확산 정책은 영국을 제외하고는 국제적 지지를 얻지 못하고 있을 뿐 아니라 러시아, 중국, 프랑스 등 일부 강대국들은 미국의 강경한 대확산 정책에 반발하고 있기까지 하다. 그러나, 이러한 반발은 지속적이지 못하고 미국은 이를 비웃기라도 하듯 UN에까지 압력을 넣으며 對 이라크 결의안을 관철시키려 하고 있다. 이런 상황에서 미국의 대확산 정책이 주장하는 위협국가에 대한 선제공격의 정당성, 특히 핵에 의한 선제공격 가능성 표명과 지금껏 유지해 왔던 NSA의 잠정적 철회 등은 향후 국제 비확산 체제를 더욱 약화시킬 것임에 틀림

* 2002년도 국가안보전략 보고서에서 미국은 WMD에 대항하기 위한 광범위한 전략으로서 첫째, 선제적 대확산 노력, 둘째, 불량국가와 테러리스트들이 WMD 획득에 필요한 물질, 기술, 전문성을 얻지 못하도록 예방하는 비확산 노력의 강화를 들고 있다.

없다. NPT가 비록 1995년에 무기한 연장 결정을 이끌어 냈고 2000년에 1차 검토회의를 가지기는 했으나, 여전히 차별적 조약으로서 비판받고 있으며, 기존 핵보유국들은 NPT 성립시 약속하였던 잠정적인 핵폐기를 준수하지 않고 있는 가운데, 미국의 대확산 정책은 NPT를 유명무실화 할 수 있는 가능성이 충분하다. 둘째, 미국의 대확산 정책은 소수민족들에 대한 특정국가들의 탄압을 더욱 가속화시킬 수 있다. 지난 911사태 이후 미국의 대테러전쟁 명분에 동승하여 이미 인도, 러시아, 이스라엘 등은 캐시미르, 체첸, 그리고 팔레스타인에 대한 탄압을 강화한 바 있다. 이러한 상황에서 자국 임의대로 위협세력을 설정하고 그에 대한 명분쌍기를 통해 선제공격을 정당화한다면 이는 국제적으로 악용될 수 있는 소지가 많다. 셋째, 미국이 위협대상으로 설정해 놓은 국가들은 미국으로부터의 안보위협에서 벗어나기 위해 절망적인 심정으로 핵개발을 시도할 수 있다. 즉, 미국이 NPR을 통해 NSA를 철회하였고, 핵선제 공격가능성을 천명해 놓은 상태에서 이들 국가들은 생존을 위한 최후의 카드를 선택할 수 있는 가능성이 있는 것이다.

한반도 역시 미국의 대확산 정책의 영향으로부터 자유롭지 않다. 첫째, 이라크에 대한 공격이 끝나면 다음 대상은 북한이 될 수도 있다. 둘째, 1990년대 초의 북한의 핵위기사 미국은 북한에 대한 안전의 보장과 보상의 제공을 통해 북한의 핵개발을 동결시켰다. 그런데, 만일 미국이 NSA를 철회하고 북한을 악의 축과 잠재적 핵 선제공격 가능 대상국가에 포함시킨다면, 북한은 핵개발을 재개 할 수도 있을 것이다. 특히, 1990년대 북한의 핵개발을 주도한 김정일 중심의 의사결정구조가 더욱 공고화된 상태에서 이러한 미국의 일방적 대확산 정책이 북한에 대해 효율적으로 적용되기는 쉽지 않을 것이다. 셋째, 김정일을 중심으로 한 북한의 핵개발 의사결정구조는 그대로 유지되고 있는 가운데, 미국의 핵확산 통제정책은 대확산 정책 위주로 더욱 강화되고 있으므로 향후 한국정부의 입장은 더욱 더 제한될 가능성이 크다. 1990년대 초 북한 핵위기 당시의 클린턴 정부의 핵확산 통제정책은 적어도 외형적으로는 비확산 정책의 성격이 강하였음에도 한국정부는 미국과 북한간의 핵협상에서 영향력을 제대로 발휘하지 못하였다. 따라서, 그 당시보다 더 강력해진 미국의 대확산 정책과 북한의 대립 속에서 향후 북한의 핵문제와 관련해 한국정부가 정상적으로 영향력을 발휘하기는 쉽지 않을 것이므로 이에 대한 사전 대비가 필요할 것이다.

현재 미국의 핵확산 통제정책은 분명히 '강화된 대확산 정책'으로 표현할 수 있다. 부시 행정부와 클린턴 행정부의 정책이 연계되어 있지만, 그것은 비확산 정책의 연속이 아닌 대확산 정책의 강화이다. 현재 거론되고 있는 이라크 문제는 강화된 대확산 정책의 첫 번째 시험대가 될 것이다. 대확산 정책의 정당성에 상관 없이 이번 기회를 통해 대확산 정책이 탈-탈냉전*으로까지 거론되는 911사태 이후 시대에 있어서의 미국의 패권유지와 이익추구에 도움이 된다면, 향후 미국은 국가이익의 주된 추구 수단으로서 대확산 정책을 더욱 강화할 것이 틀림없다. 미국의 대확산 정책은 외교정책의 중요한 수단으로서 자리매김을 하고 있다.

* 국제전략문제연구소(Center for Strategic International Studies) 책임자인 랠프 코사(Ralph A. Cossa)는 911사태 이후의 정세에 대해 "세계무역센터와 국방부에 대한 끔찍스러운 테러는 미국과 러시아 및 중국 사이에 근본적으로 변화된 관계를 수립할 수 있는 가능성을 열어놓음으로써, '탈-탈냉전 시대'의 도래를 촉진시킬 수 있다."고 언급하였으며, 미국무부 리차드 하스(Richard N. Hass) 정책기획국장은 현대사를 냉전과 탈냉전으로 이분하는 대신에 냉전, 탈냉전과도기, 탈-탈냉전기로 구분하고 있다. 랠프 코사의 언급은 장성민 책임번역, 김성배 외 편역, 『911테러 이후 부시행정부의 한반도정책』 (서울:김영사, 2002년), p. 92; 리차드 하스의 언급은 "Defining U. S. Foreign Policy in a Post-Post-Cold War World," www.state.gov/s/p/rem/9632.htm 참조.