

Afghanistan Ukraine Finland Anguilla Puerto Rico Ashmore and Cartier Islands Bahamas, The Bahrain Bangladesh Barbados Bassas da India **Denmark** Belarus Swaziland United Arab Emirates Greece **Belgium** **Algeria** Bosnia and Herzegovina British Indian Ocean Territory Brunei **Vietnam** Burma Cayman Islands Nicaragua **Canada** Central African Republic Chad **Sweden** **UAE** Armenia Ireland Chile Austria Cocos (Keeling) Islands **Morocco** Colombia Congo, Democratic Republic of the Congo, Republic of the Cook Islands **Jordan** Coral Sea Islands Uruguay Costa Rica **Norway** Cote d'Ivoire Croatia Cuba **Georgia** Cyprus Czech Republic Denmark Monaco Djibouti **Germany** Luxembourg Dominican Republic Ecuador Egypt El Salvador Equatorial **Nigeria** Eritrea Benin Tajikistan Estonia **Thailand** Europa Island **Chile** Falkland Islands **Poland** Faroe Islands Libya Fiji **Spain** Akrotiri **Mexico** British Virgin Islands French Southern and Antarctic Lands Gabon **India** Trinidad and Tobago Gambia, The Gaza Strip **Argentina** Mayotte Pitcairn Islands **France** Ghana Gibraltar **Saudi Arabia** Greenland Antarctica Saint Leone Grenada **Brazil** Guernsey Belize Guinea **Japan** Guinea-Bissau Guyana Haiti **Armenia** Marshall Islands **Lithuania** Holy See Honduras **USA** China French Polynesia Brazil Hong Kong Hungary Jan Mayen Aruba Jersey Iceland Iran Cape Verde Iraq Isle of Man Israel **2012 Seoul Nuclear Security Summit** Jamaica Bhutan Jordan **Pakistan** Juan de Nova Island Kazakhstan Kenya Kuwait Guatemala Italy Kyrgyzstan Laos Latvia Lebanon Cameroon Lesotho Algeria **Republic of Korea** Liberia **Egypt** Israel Antigua and Barbuda **South Africa** Yemen **China** Wallis and Futuna Dordrecht India Cambodia Lithuania European Union Macau Macedonia Madagascar **UK** Malawi Indonesia **Philippines** Clorioso Islands **New Zealand** Maldives Christmas Island Mali Comoros Malta **Israel** Tokelau United Kingdom Marshall Islands Albania **Australia** Martinique Suriname **Italy** Republic of Korea Mauritius **Turkey** Bermuda Micronesia, Federated States of Moldova **Azerbaijan** Mongolia Canada Montserrat Morocco France Mozambique **Russia** Dominica Nauru Russia Bhutan Navassa Island **Kazakhstan** American Samoa **Czech Republic** Antigua and Barbuda Nepal Netherlands Virgin Islands Netherlands Antilles New Caledoniae Argentina Burkina Faso Paraguay **Finland** French Guiana Saudi Arabia New Zealand **Singapore** Nigeria Australia Niue **Netherlands** Turkey Norfolk Island **Switzerland** Northern Mariana Islands Portugal Norway Burundi Oman Pakistan Palau Niger Papua New Guinea Paracel Islands Turkmenistan **Malaysia** Peru Dhekelia Philippines **Indonesia** Clipperton Island Japan Poland **Ukraine** Guam Qatar Germany Reunion Montserrat Coral Sea Islands Uruguay

# 글로벌 거버넌스와 핵안보정상회의

## Seoul Nuclear Security Summit Implications for Developing Global Governance

김성배 · 신성호 · 이상현 · 전재성 · 전진호


2012. 2

## 보다 나은 세상을 향한 지식 네트워크

---

동아시아연구원(The East Asia Institute: EAI)은  
2002년 5월 설립된 민간 연구기관입니다.  
EAI는 동아시아 국가들이 자유민주주의와 시장경제 그리고  
개방된 사회를 발전시킴으로써 평화로운 국제사회 형성에 이바지할 수 있도록  
연구를 통한 정책 제안을 위해 설립되었습니다.

EAI는 정책 이슈에 관하여  
어떠한 정파적 이해와도 무관한 독립 연구기관입니다.  
EAI가 발행하는 보고서와 저널 및 단행본에 실린 주장과 의견은  
EAI와는 무관하며 오로지 저자 개인의 견해를 밝힙니다.

 EAI 는 등록된 고유의 트레이드마크입니다.

© 2012 EAI

EAI에서 발행되는 전자출판물은  
오로지 비영리적 목적을 위해서만 제공됩니다.  
또한 내용의 수정을 허용하지 않으며  
온전한 형태로 사용할 것을 권고합니다.  
어떠한 상업적 목적을 위한 복사와 출판은 엄격히 금지합니다.  
EAI 웹사이트가 아닌 다른 곳에 본 출판물을 게시할 시에는  
사전에 협의해 주시기 바랍니다.  
EAI의 모든 출판물은 저작권법에 의해 보호 받습니다.

**재단법인 동아시아연구원**  
서울특별시 중구 을지로 158, 909호 (을지로4가, 삼풍빌딩)  
Tel. 02 2277 1683  
Fax 02 2277 1684

2012 EAI Special Report

# 글로벌 거버넌스와 핵안보정상회의

## Seoul Nuclear Security Summit: Implications for Developing the Global Governance

김성배 · 신성호 · 이상현 · 전재성 · 전진호

2012. 2



# 차례

Executive Summary	5
제1장 핵안보정상회의에 대한 이론적 분석_전재성	8
제2장 미국의 전략과 세계 핵·원자력 질서_이상현	12
제3장 핵안보정상회의와 원자력_전진호	19
제4장 동북아시아 핵질서와 미중관계_신성호	26
제5장 핵안보정상회의와 한반도 및 북핵문제_김성배	31
제6장 핵안보정상회의와 한국_전재성	36
저자약력	39





## Executive Summary

2010년 시작된 핵안보정상회의는 9.11 테러사태 이후 또다른 테러, 특히 핵테러를 방지해야 하는 미국의 안보전략에서 비롯되었다. 부시(George W. Bush) 행정부는 지구적 반테러전쟁이라는 직접적인 해결책을 선택하였으나 결과적으로 미국의 일방주의에 대한 세계적인 반발과 2008년 경제위기와 맞물려 심각한 예산부족이라는 결과를 초래하였다. 오바마 행정부는 다자주의적 핵테러방지라는 새로운 전략을 수립하고 핵테러를 막기 위해서 다양한 노력들을 경주하였다. 오바마(Barack Obama) 대통령은 2009년 4월 ‘핵무기 없는 세계’를 주창한 프라하 연설을 통해 핵군축, 비확산, 원자력의 평화적 이용을 강조하여 왔다. 핵안보정상회의는 오바마 1기 행정부 동안의 가시적이고 구체적인 핵테러 방지전략의 성과를 대표하는 미국 주도의 국제레짐이다. 핵안보란 비국가 행위자를 비롯한 테러리스트 그룹에 의한 불법적인 핵물질 탈취 및 거래, 이를 통한 원자력시설 등에 대한 테러행위에 대응하기 위해 포괄적 개념으로 핵테러 방지의 한 측면을 이루고 있다.

이론적으로 핵안보정상회의는 지속되고 있는 군사적 단극체제 하에서 미국이 패권적 권위로 제기한 국제레짐이라는 점에서 힘의 요소가 강하게 작용하고 있지만, 동시에 이익의 측면에서, 핵의 불법적 탈취 및 핵시설에 대한 공격을 막아야 한다는 국가들 간의 공동의 이익에 기반하고 있으며, 반핵테러라는 국가들간의 공동의 규범과 가치에 뿌리를 두고 있다는 점에서 정체성의 요소도 함께 기능하고 있다. 따라서 핵안보정상회의는 미국의 권력과 이익을 확산해나가는 과정으로 볼 수도 있으나, 동시에 핵안보에 대한 규범이

정립되고, 확산되며, 조정되어 가는 과정으로 볼 수도 있다. 2010년 제1차 핵안보정상회의는 ‘핵물질의 물리적 방호’라는 의제 자체가 매우 좁고 구체적이었기 때문에 상호간의 이익과 정체성의 합의를 도출하기가 용이하였다. 그러나, 핵안보정상회의는 회를 거듭할수록 단순히 낮은 수준의 핵물질 방호라는 의제 해결뿐 아니라 보다 넓고 중요한 핵안보 이슈들, 그리고 핵관련 일반 이슈들로 확대될 가능성을 가지고 있다.

핵안보정상회의의 의제 확대 논의에서 가장 중요한 문제로 대두된 것은 원자력 안전문제이다. 후쿠시마 사고 이전까지 원자력안전 문제와 핵안보 문제는 서로 다른 차원의 문제로 양립하기 힘든 것으로 인식되어 왔다. 그러나 후쿠시마 사고 이후 원자력 안전문제와 핵안보 문제를 연결된 문제로 인식하려는 움직임이 강화되고 있다. 다만 원자력안전과 핵안보 문제를 어떻게 기술적으로 정의하고, 이를 서로 연결시킬 수 있을 것인가에 대해서 아직 확립된 모델은 존재하고 있지 않다. 서울 핵안보정상회의에서 핵안보와 원자력안전을 포괄하는 포괄적 개념이 등장하기는 현실적으로 어렵기 때문에 핵안보와 원자력안전의 인터페이스를 모색하는 노력이 요구되고 있다. 서울 정상회의에서는 원자력안전에 관한 구체적인 국제협력, 지역협력이 채택되어, 서울회의 이후 핵안보정상회의가 글로벌 거버넌스, 글로벌 레짐으로서 기능할 수 있다면 이는 서울 정상회의의 주요한 성과로 기록될 것이다.

21세기 전반기 국제정치的重要한 축이 미국과 중국의 관계라고 할 때 핵안보정상회의를 둘러싼



미중 관계 역시 중요한 부분이다. 중국의 경제적 부상과 미국의 상대적 쇠퇴로 인해 미중관계는 여러 지구적 이슈에서 종종 경쟁 혹은 갈등의 모습을 보이지만 핵질서의 측면에서 보았을 때의 미중관계는 일반적인 이슈와는 양상이 다르게 나타난다. 중국은 핵전략부문에 있어서는 미국을 경쟁의 대상으로 삼고 있지 않다. 미국의 핵전략의 기본개념이 선제공격으로 적을 강제로 무장해제 시키는 효과에 기초한다면, 중국의 핵전략은 1차 공격 배제(no first use)로 요약된다는 점에서 극명하게 드러난다.

핵에너지와 관련한 미중의 입장 역시 큰 차이가 존재한다. 미국은 세계 최대의 원자력 발전국으로 104기의 핵 발전소에서 세계 원자력 발전의 30% 미국 전체 전력의 20%를 생산하고 있다. 그러나 1979년 쓰리마일 섬 원전사고 이후 지난 30여년간 단 한 개의 새로운 원자력 발전소 건설도 이루어지지 않았다. 오바마 행정부가 30년 만에 처음 재개하고자 한 원자력 발전소 건설노력도 2011년 일본 후쿠시마 원전사태로 인해 답보상태에 빠졌다.

중국은 경제 성장에 의해 모든 분야에서 급격히 증가하는 에너지 수요를 충당하고 심각한 부작용으로 떠오른 대기오염 등 환경 문제를 해결하기 위한 대책으로 핵 에너지 애용을 범 정부 차원에서 전략적 사업으로 추진하고있다. 중국은 2011년 총 14기의 원자력 발전소가 운영되고 있는 데 25기가 현재 건설중이고 추가로 50기 이상이 건설될 예정이어서 2030년까지 약 100개의 원자력 발전소를 가진 세계 최대의 원자력 에너지 생산자로 부상할 것으로 예상된다.

이러한 상황에서 중국은 핵안보정상회의를 미중협력의 상징적 차원에서 접근하고 있다. 핵안보 자체의 중요성 보다 미중관계의 전반적인 관리라는 차원에서 적극 협조하고 있는 것이다. 오히려 중국은 북핵문제 해결을 위한 6자회담의 재개와 북미협상이 자국의 핵심이익이며, 동시에

늘어나는 원자력 발전소로 인해 핵안전 문제가 더욱 중요한 관심사이므로 한일이 제기하는 핵안전 의제에 동조할 가능성이 높다.

한국은 서울 핵안보정상회의를 통해 북핵 문제를 새롭게 조망하고 한국의 북핵문제 해결 노력을 부각시키는 것을 목표의 하나로 상정할 수 있다. 그러나 비국가적 행위자에 의한 핵테러 저지를 목표로하는 핵안보정상회의의 성격상 국가에 의한 핵확산 문제를 다루는 북핵문제가 핵심 어젠다가 되기는 쉽지 않은 것이 사실이다. 그보다는 서울 핵안보정상회의를 한국이 글로벌 안보규범을 주도하고 한반도 정세를 주도하는 차원에서 전략적으로 활용하는 것이 보다 타당한 접근이라고 할 것이다. 또한 정상회의에서 한미는 공동의 장국으로서 북핵문제에 대한 주의를 환기하고 북한의 비핵화에 대한 입장을 표명하는 것이 얼마든지 가능하고 이를 보도자료 형태로 공개할 수 있을 것이다. 북한을 제외한 6자회담 참가국 정상들이 모두 참여하기 때문에 별도의 양자, 다자 회담의 계기에 북핵문제를 심도 깊게 논의할 수도 있다.

2012년 핵안보정상회의의 구체적 의제들과 관련하여 한국 정부는 다음의 세 가지 목표를 설정해야 한다.

**목표-1: 한국 정부는 서울 정상회의가 핵안보에 관한 실천적인 비전과 이행 조치들을 제시함으로써 탈냉전기 국제안보의 주요 과제인 ‘핵과 방사능 테러로부터 자유로운 세계’의 실현에 기여하는 회의가 되도록 노력해야 한다.**

2010년 제1차 핵안보정상회의가 핵안보의 기본 원칙과 방향을 제시한 ‘선언적’ 성격을 갖는 것이라면 서울 정상회의는 선언의 단계를 ‘실천’의 단계로 발전시키는 의미를 갖게 될 것이다.





**목표-2:** 서울 정상회의는 워싱턴 정상회의의 핵안보 기본 주제였던 핵테러 대응, 핵물질 및 핵시설의 방호, 핵물질 불법거래를 충실히 다루면서도 논의 지평의 확대를 통해 핵안보 규범을 보다 견고하게 짜 나가도록 해야 한다.

우선 후쿠시마 사태를 계기로 국제사회의 주요 이슈가 된 원자력안전(nuclear safety)과 관련하여 서울 정상회의는 핵안보에 대한 논의의 초점을 흐리지 않는 가운데 핵과 방사능 테러 방지를 위해 핵안보와 원자력 안전이 어떠한 시너지를 가질 수 있는 지에 대해 논의해야 한다. 또한 서울 정상회의에서는 2010년 워싱턴 정상회의시 논의가 미진했던 방사성 물질 방호 강화를 위한 협력 방안을 보다 심도 있게 논의해야 할 것이다.

**목표-3:** 의장국인 한국은 서울 정상회의시 참가국들로부터 많은 의미 있는 핵안보 조치들이 자발적인 공약으로 발표되어 정상회의가 풍성한 성과를 낼 수 있도록 노력해 나가야 한다.

핵테러 방지가 효과적이기 위해서는 정상회의에서의 결과문서 채택뿐 아니라 참가국 각각이 핵안보 강화를 위한 조치를 취하는 것이 중요하다.

핵안보정상회의는 한국의 중견국 외교전략의 차원에서 장기적인 의미를 가지는 회의가 될 수 있다. 첫째, 핵안보정상회의의 성공적 개최는 2010년 G20 정상회의와 2011년 세계개발원조 총회의 성공에 이어 중견국 외교의 수행자로서 한국의 평판과 위상을 제고하는 역할을 하게 될 것이다. 둘째, 핵안보정상회의가 미국 주도의 레짐이니만큼, 이의 성공적 개최는 한미관계의 공고화에 일정한 영향을 줄 수 있을 것이다. 셋째, 핵안보정상회의를 계기로 북핵문제 및 북한 문제 해결의 긍정적 계기를 마련할 수 있을 것이다. 북핵 문제는 비확산의 문제이고 핵안보정상회의의 의제와는 무관한 것이긴 하나, 그럼에도 불구하고 한국이 북핵의 비확산 및 핵안보의 문제를 지속

적으로 제기하고 관심을 환기하는 것은 북핵문제의 심각성에 대한 국제사회의 주의를 배가시키는 역할을 할 수 있을 것이다. 넷째, 핵안보정상회의는 한국 원자력계의 발전 양상을 세계에 알림으로써 향후 한국 원자력 산업의 해외진출을 가속화하는 계기가 될 수 있을 것이다.

이러한 목표를 달성하기 위해 다음과 같은 노력들을 경주할 필요가 있다.

**1. 핵안전과 안보, 비확산에 관한 문화를 발전시키고 이를 지도할 우수한 인력을 양성함으로써 향후 북핵문제 해결, 원자력의 평화적 이용을 준비해야 한다.** 핵안보정상회의의 의미와 국익을 국민들에게 적절한 통로로 알려 한편으로는 회의 개최의 사회적 함의를 이끌어 내고, 다른 한편으로는 건전한 핵문화를 조성하는 것이다.

**2. 이를 위해 정상회의뿐 아니라 전문가회의 및 사업자회의, NGO 회의를 병행하여 추진함으로써 안전 이슈를 우회적으로 다룰 수 있는 방법을 찾아내야 할 것이다.** 미국의 필요로 현재 정부 간 회의 의제가 제한되어 있는 한계를 생각해 볼 때 다양한 형태의 회의를 병행하는 것은 꼭 필요한 일들 중 하나이다.

**3. 서울 회의 이후의 일정을 준비하는 동시에 많은 국가들이 합의할 수 있는 의제 확대를 지속적으로 추진해야 한다.**

이는 중견국 외교로서 네트워크 관리자 및 중재자의 역할을 제고하는 것일 뿐 아니라, 핵 및 원자력과 관련된 지구 거버넌스를 발전시키는 실질적 공헌을 할 수 있는 일이다. 핵안보의 목적이 달성된 이후 더 이상의 핵안보정상회의가 열리지 않을 가능성이 있음을 고려해 볼 때, 서울 회의 이후의 관리를 위한 로드맵을 제시하는 것도 중요하다.



## 1장. 핵안보정상회의에 대한 이론적 분석

핵안보정상회의는 국가들의 안보에 관련된 국제 제도로 기존의 안보제도들과 비교할 때 많은 흥미로운 특징을 가진다. 역사를 돌이켜 볼 때 국가들이 주권을 소유하고 있는 현재의 국제정기구 조에서 국제제도를 창출하는 것은 쉽지 않은 일이다. 자신의 주권적 결정이 국제제도의 원칙에 구애받는 것을 원하지 않기 때문이다. 더구나 안보에 관련된 영역에서 국제제도를 창출하는 것은 더욱 어렵다. 안보이익은 국가 상호간에 경쟁성이 크고, 결국 국가의 사활에 영향을 미치기 때문이다. 국제안보제도의 역사는 실패로 점철되었고 강대국들의 합의가 이루어진 상황에서만 제한적으로 가능하였다.

국제제도는 힘과 이익, 그리고 정체성의 요소에 의해 설명되어왔다. 많은 힘을 가진 강대국이 국제제도의 창출을 주도하고 다른 강대국들의 합의를 이끌어낼 때 국제제도가 창출된 경우들이 있다. 특히 전쟁 종식 이후 승전국들은 새로운 국제제도를 만들고 패전국과 약소국들은 이에 참가하였다. 현실주의 국제정치이론은 국제제도란 결국 세력균형이 반영된 것으로 본다. 강대국들이 국제제도를 부과하거나 강제하지 않더라도 상호간에 이익이 맞으면 국제제도가 창출될 수 있다고 보는 것이 자유주의의 시각이다. 상호간의 이익에 따라 규범과 원칙이 창출되고 이러한 공동 이익이 제도화되면 국제기구가 창출된다고 보는 것이다. 안보영역에서는 상대적 이득과 배반의 문제가 있으므로 국제제도가 만들어지기 어렵지만 불가능한 것은 아니다. 안보제도를 통해 서로가 균등한 이익을 얻고 배반의 가능성을 없앨 수 있는 장치를 만든다면 구속력 있는 제도가 수립될 수 있다고 본다. 구성원들이 합의하는 공동

의 가치와 문화가 국제제도 창출의 기반이 되기도 한다. 핵전쟁이 민간인의 대량 살상을 가져오고 궁극적으로는 상호 공멸을 초래한다는 점에서 핵전쟁을 피해야 한다는 규범이 작동하는 것이 사실이다. 이러한 반핵전쟁에 대한 규범은 핵의 수평적, 수직적 확산을 막으려는 비확산 레짐의 기초가 되었다. 정체성이 공유되면 이익에 대한 새로운 견해가 생기고 국제제도의 창출로 연결될 수 있다고 보는 것이 구성주의의 견해이다.

현실에서는 힘과 이익, 정체성의 요소가 결합되어 나타난다. 힘이 정체성을 창출하여 강대국 중심의 공동의 정체성이 국제제도의 창출을 가능하게 하기도 한다. 이익이 오랫동안 공유되면 상호간에 비슷한 정체성 요소가 수립되어 더 이상 이익이 일치하지 않더라도 관성을 가지고 제도화된 협력이 지속되는 경우도 있다. 강대국이 부과하는 제도가 억압적 요소를 가지더라도 강대국이 가할 수 있는 다른 위해를 생각해 볼 때 제도에 참여하는 것이 이익과 부합할 수도 있다.

핵안보정상회의 역시 이러한 요소들이 결합되어 시작된 국제제도라 할 수 있다. 여전히 세계 유일의 군사적 주도국인 미국이 시작한 제도라는 점에서 힘의 요소가 강하게 작동했다. 군사적 단극체제 하에서 미국의 제안을 거부하기가 쉽지 않기 때문이다. 핵물질을 테러로부터 보호한다는 핵안보의 목적 역시 국가들의 이익에 부합하는 측면이 있다. 문제는 이를 실현하는 과정이 국가들 간 상대적 이익의 문제를 여전히 불러 일으킨다는 것이다. 핵안보정상회의는 핵물질 방호에 들어가는 비용과 공약의 문제를 해결하기 위해 정상들 간의 협의와 합의를 이끌어내고자 하고 있다. 핵이 테러집단에게 이전되는 것이 엄



청년 민간이 살상을 가져온다는 점에서 핵안보를 공고히 해야 하는 것은 충분히 공유될 수 있는 가치와 규범이다. 반핵테러라는 가치는 국가들의 공통의 정체성을 창출하고 공고히 하는 기반이 될 수 있었다.

핵안보정상회의는 9.11 테러 이후 미국을 테러, 특히 핵테러로부터 보호해야 하는 미국의 안보전략에서 비롯되었다. 부시대통령의 지구적 반테러전쟁의 공과 실을 물려받은 오바마 대통령은 새로운 안보전략을 수립하여 미국을 테러로부터 보호하는 한편, 부시 행정부의 문제를 함께 해결해야 하는 과제에 직면하였다. 오바마 대통령은 핵테러를 방지하기 위한 대외안보패러다임을 반테러전쟁(Global War on Terrorism: GWOT)에서 다자주의적 핵테러 방지전략으로 옮겨가고 있다. 이는 부시 행정부의 대외전략이 단극체제 자체의 구조적 모순이 표출했기 때문이다. 부시 행정부가 추진한 우세전략은 단극인 미국에 대한 균형의 불가능성을 전제로 했으나 이라크 전쟁 등을 거치면서 역설적으로 미국에 대한 균형이 다차원적으로 발생하는 경험을 하게 되었다. 미국의 군사주의적 일방주의가 세계적인 반발을 불러온 것이다.

결국 미국은 우세전략의 추진과정에서 심각한 예산부족으로 인한 향후 국방정책의 심대한 변화를 겪게 되었다. 이러한 과정에서 오바마 행정부는 새로운 전략이 필요하게 되는데 다자주의적인 핵테러방지전략을 추진하게 된 것이다. 오바마 행정부의 대외전략은 약화되어 가는 단극체제하의 다자주의적 리더십을 추구하는 전략이며, 혹은 상대적으로 쇠퇴하는 패권의 다자주의적 축소전략(multilateral retrenchment)일 수도 있다. 미국이 과연 쇠퇴하고 있는가가 논쟁의 핵심인 가운데 미국의 안보전략이 변화하고 있는 것은 사실이다.

오바마 대통령은 취임 이후 2009년 4월 체코 방문시 소위 프라하 연설을 통해 핵에 관한 새로운 이니셔티브를 발표한다. 핵무기의 수직적 확산을 막기 위한 방안으로 러시아와 핵무기 감

축을 약속하고 다른 한편으로 핵무기의 수평적 확산을 막기 위한 노력을 기울이기로 한 것이다. 이러한 노력은 오바마 행정부의 1기 동안 가시적이고, 구체적인 성과를 거두기 위한 의도를 반영한 것이다. 한편으로는 러시아와 핵감축에 합의하고 다른 한편으로는 핵테러를 막을 수 있는 구체적인 항목을 강조한 것이다.

핵테러를 막기 위해서는 다양한 노력이 요구되는데 특히 핵무기를 생산하는 국가들이 핵물질을 테러집단에 이전하지 못하도록 방지하는 것이 중요하다. 이는 소위 비확산의 문제로 확산방지에 관한 다양한 레짐들이 이를 맡고 있다. 따라서 오바마 대통령은 기존 비확산 레짐과 별도로 핵물질의 방호를 위한 새로운 레짐을 제안한 것이다.

오바마 대통령의 핵전략은 수평적 방지를 위한 신전략무기감축협정(New Strategic Arms Reduction: New START), 핵물질 방호를 위한 핵안보정상회의, 핵태세검토(Nuclear Posture Review: NPR) 보고서를 통한 핵군사전략으로 이루어져 있다. 이 중에서 핵안보정상회의는 기존의 반테러전쟁의 패러다임을 전환하고 다자주의적 반테러레짐 간의 관계를 새롭게 설정하는 모습을 보이고 있다. 즉, 핵테러 억제협약(International Convention on Suppression of Acts of Nuclear Terrorism: ICSANT), 핵물질 방호협약(Convention on Physical Protection of Nuclear Materials: CPPNM), 안보리결의 1540호(UN Security Council Resolution 1540: UNSCR 1540), 핵물질 방호에 관한 지침(IAEA Information Circular/225-The Physical Protection of Nuclear Material and Nuclear Facilities: INFCIRC/225), 세계핵테러방지구상(Global Initiative to Combat Nuclear Terrorism: GICNT), G-8 글로벌 파트너십 등 현존하는 다자적 제도들을 묶는 새로운 역할을 하는 회의를 구상한 것이다.

핵안보란 비국가행위자를 비롯한 테러리스트 그룹에 의해 불법적으로 핵물질이 탈취되거나 거래되는 것, 그리고 원자력시설 등이 테러에 의해 파괴되는 것에 대응하는 포괄적 개념으로 핵테러



방지의 한 측면을 이루고 있다. 현재 전 세계에는 약 1600 톤의 고농축 우라늄(Highly Enriched Uranium: HEU)과 500톤의 플루토늄이 존재하고 있으며, 이들의 관리가 취약하여 불법거래에 악용될 가능성을 다루어야 하는 것이다.

이상의 내용을 통해 볼 때, 핵안보정상회의는 첫째, 지속되고 있는 군사적 단극체제 하에서 단극국가인 미국이 패권적 권위로 제기한 국제레짐이며, 둘째, 핵의 불법적 탈취 및 핵시설에 대한 공격을 막아야 한다는 국가들 간의 공동의 이익에 기반한 것이며, 셋째, 반핵테러라는 규범에 동조하는 국가들의 정체성을 반영한다고 하겠다.

힘과 이익, 정체성에 고르게 기반하고 있다는 점에서 핵안보정상회의는 역사상 유례가 없는 많은 국가들의 정상이 참여하는 계기가 되었다. 2010년 4월에 워싱턴에서 개최된 1차 핵안보정상회의에는 47개국의 정상과 국제연합, 유럽연합, 국제원자력기구 등 3개 국제기구가 참여했다. 문제는 여기서 어떠한 어젠다를 다루고 어떠한 형태의 합의를 이끌어내는가의 문제이다. 보다 구체적인 사항들에 힘과, 이익, 정체성의 요소들이 서로 다르게 작동할 수밖에 없는 것이다.

### 핵안보정상회의의 전개과정에 작동하는 힘과 이익, 정체성의 요소들

핵안보정상회의는 1차 회의를 통해 정상성명, 작업계획, 국가별 공약사항 등을 산출하는 실질적인 결과물을 도출했다. 이를 통해 핵안보 강화를 위한 논의의 장을 마련하고, 핵안보에 대한 국제적 인식을 형성하는데 성공했다고 평가할 수 있다. 이러한 성공이 가능했던 것은 핵안보정상회의가 다루는 어젠다의 수준이 상대적으로 낮고 매우 구체적이었기 때문이다. 핵물질의 물리적 방호라는 이슈는 기본 목적과 규범, 원칙의 측면에서 상호 간에 이익과 정체성이 일치하기가 용

이하기 때문이다. 오바마 행정부는 핵테러 방지는 전략적 이익을 위해 반드시 합의가 가능한 수준의 어젠다를 제기할 필요가 있었다. 미국의 장기적 대외전략 패러다임에 따라 추진되면서도 미국의 권력, 국내정치적 필요성, 과정 상의 편의를 반영해야 했기 때문이다. 이러한 점에서 이익과 정체성의 수준과 정도를 결정한 것은 미국의 이익과 전략이었고 그러한 정도에서 현실주의적 레짐이었다고 분석할 수 있다.

2012년 3월 26일 서울에서 개최될 2차 핵안보정상회의의 주된 의제는 1차 회의에서 합의된 내용을 어떻게 효과적으로 실행하며 실행에 따르는 비용을 합리적으로 배분하고 국가들이 구속력을 가지고 이를 지속적으로 실행하도록 하는가 하는 점이다. 핵안보정상회의가 진행되면서 상호 간의 이익의 요소를 미시적으로 조정하는 일이 더욱 중요해질 것이다.

미국은 현재까지 핵안보정상회의의 의제가 확대되는 것을 경계하고 있다. 의제범위가 넓어지고 새로운 의제가 제기됨으로써 합의가 도출되는 것이 점차 어려워지는 상황을 방지하고자 하는 것이다. 이러한 과정에서 강하게 작동하는 것은 힘의 요소이다. 미국은 단기적 합의 도출이라는 미국의 안보전략적 필요를 실현하고자 하며 이러한 과정은 다른 국가들의 문제제기를 불러오고 있다. 일례로 2011년 3월 11일에 발생한 일본 후쿠시마현의 쓰나미와 이에 따른 원전 사고는 핵안보 뿐 아니라 핵안전이 중요한 의제임을 확인시켜주었다. 많은 국가들은 핵안보와 핵안전의 문제를 핵안보정상회의를 통해 다루어야 한다는 점을 주장하고 있다. 그것이 이익과 정체성에 비추어 보아 매우 긴요한 필요가 되기 때문이다.

이러한 점에서 핵안보정상회의가 과연 미국의 주도력에 따라 현재와 같은 모습으로 지속될 것인가 하는 문제를 불러일으키고 있다. 지구화가 진행되고 많은 문제들이 소위 지구적 거버넌스의 범위에 속하게 되면서 많은 국가들은 공통





의 위협에 직면하고, 합의에 의해 문제를 해결해야 할 필요성에 직면하게 되었다. 일례로 2008년 경제위기 이후 국가들은 최적의 대응을 이끌어내기 위해 G20정상회의라는 기제를 만들었고 이를 통해 위기 극복 및 위기 이후의 세계경제 거버넌스의 문제를 논의하기 시작했다.

이는 기존의 국제제도 및 레짐들의 기능과 방향을 정상회의에서 설정한다는 점에서 국제제도들 관장하는 제도, 네트워크들의 네트워크(network of networks), 혹은 메타제도 등의 성격을 가지고 있다. 미국 역시 이를 통해 새로운 리더십을 행사하고자 하였다. 즉, 약화되는 단극체제에서의 리더십을 살리고, 다자주의적 리더십 및 소프트 파워 리더십을 강화한다는 의미에서 정상회의를 통한 메타제도 장악을 추진한 것이다.

핵안보정상회의 역시 회를 거듭할 수록 단순히 낮은 수준의 핵물질 방호라는 의제 해결 뿐 아니라 보다 넓고 중요한 핵안보 이슈들, 그리고 안보 일반에 관한 이슈들로 확대될 가능성을 가지고 있다. 현재까지 미국은 한편으로는 구체적 성과를 위한 핵물질 방호에 초점을 맞추고, 다른 한편으로는 미국의 필요에 따른 안보레짐의 전반적 담론 결정을 도모하는 모습을 보이고 있으나, 점차 다양한 문제들이 제기되고 있다.

## 핵안보정상회의의 변화 가능성과 서울회의의 전망

핵안보정상회의는 서울회의에서 핵안보의 실행을 위한 구체적인 합의와 조정이 이루어지면 이후에 오랫동안 지속될 더 이상의 필요를 가지지 못하게 될 수도 있다. 향후 2, 3년 동안의 실행을 통해 핵안보의 기본틀이 만들어질 수 있기 때문이다.

그러나 만약 핵안보정상회의가 핵테러 방지에 관한 최정상급의 모임으로 국제제도들을 결정하는 메타제도로서 역할을 하도록 전환된다면 새로운 의제들이 지속적으로 등장할 것이다. 이론적으로는 미국 중심의 권력기반 국제제도에서 공통의 이익과 정체성의 요소가 강화되는 레짐으로 변화하는 것이다.

핵안보정상회의는 미국의 권력과 이익을 확산해나가는 과정으로 볼 수도 있으나, 동시에 핵안보에 대한 규범이 정립되고, 확산되며, 조정되어 가는 과정으로 볼 수도 있다. 미국 역시 이러한 변화를 인식하고 인정할 수밖에 없을 지도 모른다. 현재까지 다양한 회의를 통해 핵물질 이외에 방사능물질에 대한 방호, 핵안보 문화의 확산 및 교육, 핵물질 이동시의 방호, 그리고 앞에서 논한 핵안전의 현안들이 새롭게 핵안보정상회의의 안건이 되어야 한다는 논의들이 제기되고 있다. 현재까지는 방사능물질의 안보와 제한된 의미에서 핵안보의 문제가 포함될 것으로 전망되고 있다.

핵안보정상회의가 성공적으로 진행될 때, 국가들 간의 대화와 협력을 추진하는 동시에 각 국가들은 이를 실현하기 위해 자신의 국내법을 국제규범과 일치하도록 노력할 것이다. 또한 가입되어 있지 않은 테러 관련 국제조약에 대해 가입하는 등 규범의 실행에 치중하는 모습을 보일 것이다. 이러한 노력이 구체적 성과를 보이게 되면 핵안보정상회의는 핵관련 안보의 중요한 장으로 인식될 것이다. 만약 이러한 변화가 일어난다면 소위 구성주의에 의한 설명이 가능한 규범 중심의 국제제도로 변화되는 현실을 목도하게 될 것이다. 서울회의는 핵안보정상회의가 그렇게 변화될 수 있는지를 가늠하는 중요한 척도가 될 것으로 전망된다.



## 2장. 미국의 전략과 세계 핵·원자력 질서

### 국제 비확산체제와 세계 핵·원자력 질서

21세기 국제안보환경에서 핵 비확산 및 원자력 이용·개발 관련 국제정세의 일반적 흐름 속에는 몇 가지 상반된 추세가 공존한다. 한편에서는 세계적인 고유가와 청정에너지에 대한 관심 때문에 원자력의 평화적 이용 요구가 증대되는 반면, 다른 한편에서는 핵 비확산 안보논리가 강조되고 있고, 비확산의 강조는 원자력의 평화적 이용도 어렵게 만드는 요인으로 작용하고 있다.

세계 핵·원자력 질서를 이해하기 위해서는 미국의 비확산 정책과 원자력 이용·개발에 대한 입장을 이해하는 것이 매우 중요하다. 실질적으로 미국은 현재 국제적인 비확산 체제를 주도하는 것은 물론, 원자력의 평화적 이용도 미국의 정책에 크게 영향을 받기 때문이다.

2010년의 여러 행사들을 통해 미국은 국제적 비확산 움직임에 대한 강력한 의지를 표명했다. 미국은 2010년 핵태세검토(NPR) 보고서 발간, 제1차 핵안보정상회의 개최, NPT 검토회의 개최 등을 통해 강력한 국제적 비확산 추세를 주도해 왔다. 오바마 행정부는 ‘핵무기 없는 세계’를 궁극적 목표로 설정하고 이를 추진하고 있다. 그에 더하여 일본 후쿠시마 원전 사고 이후 기존의 핵무기 관련 논의와 더불어 비확산의 ‘3S’-nuclear security(핵안보), nuclear safeguard(안전조치), nuclear safety(핵안전)-가 포괄적으로 강조되는 것이 현재의 추세이다.

2007년 7월말 현재 전 세계에서 운전 중인 원전은 총 438기로서, 설비용량은 3억 7000만 kWe이다. 세계원자력협회(World Nuclear Association: WNA)에 의하면 2015년부터 원전 설비용량이 증

가하기 시작하여 2020년에는 4억 5000만kWe, 2030년에는 5억 3000만kWe에 이를 전망이다. 2007년 전 세계 연간 우라늄정광 생산량은 약 4만 4000톤으로 전 세계 연간 우라늄정광 소요량 6만 4000톤U의 약 69%에 해당하며, 수요량 대비 약 2만톤U 정도가 부족한 실정이다. 이 부족분은 우라늄 제2공급원(Secondary Supplies)으로 충당함으로써 수요량 대비 부족한 생산량을 보충하여 수급 균형을 유지하고 있다. 이와 같은 우라늄 제2공급원으로는 ①각국 정부, 전력사 또는 원전연료 주기시설 운영사들이 보유하고 있는 우라늄 재고, ②냉전 종식 후 미국 및 러시아의 핵무기 해체에 따른 고농축우라늄(HEU)의 희석 사용, ③사용후 핵연료를 재처리하여 회수한 우라늄, 플루토늄의 사용 등을 들 수 있다.

세계적으로 원자력 이용·개발이 늘어날수록 그에 비례하여 확산 우려도 커지는 것은 당연하다. 핵무기 획득을 통제하려는 지구적 노력은 제2차 세계대전이 종결된 직후부터 시작되었다. 1946년 1월, UN총회는 UN원자력에너지위원회(UN Atomic Energy Commission: UNAEC) 설립안을 통과시켰다. UNAEC 설립안은 핵무기를 제거하고 원자력 에너지의 평화적 사용을 국제적 통제하에 두려는 구상이었다. 그러나 미국과 소련의 이견으로 이 구상은 실현되지 못하였다.

국제 원자력 에너지 통제 문제는 아이젠하워(Dwight David Eisenhower) 대통령의 1953년 12월 8일 ‘원자력의 평화적 이용’(Atoms for Peace) 연설을 계기로 다시 대두되었다. 아이젠하워의 제안은 군축 계획이라기보다는 원자력 에너지의 혜택을 국제사회에 환원하기 위한 구상이었다. ‘원자력의 평화적 이용’을 실현하기 위한 협상은 1957년 7



월 29일 IAEA 창설로 정점에 달했지만, IAEA가 원자력 에너지 프로그램에서 나온 핵물질이 균용으로 전환되지 않도록 포괄적 감시체제(이른바 세이프가드)를 가동할 수 있게 된 것은 1960년대 중반에 이르러서였다.

1950년대 말에는 포괄적 핵실험금지조약(Comprehensive Test Ban Treaty: CTBT) 협상이 시작되었다. 포괄적 핵실험금지조약은 소련-영국-미국간 핵실험 중지선언(1958년에서 1961년까지)을 바탕으로 이들 세 핵 보유국들의 핵 군축 협상을 위한 것이었다. 그러나 협상은 이들 삼국의 검증(verification), 즉 특히 지하 핵실험과 같은 협정위반 탐지를 위한 적절한 장치를 제공해주는 사찰과 통제 체제에 대한 견해차로 인해 협정으로 체결되지 못했다. 그러나 1963년 소련, 영국, 미국은 부분적 핵실험금지조약(Partial Test Ban Treaty: PTBT)에 합의했다. PTBT는 대기권, 우주, 및 해저 핵실험을 금지하고 있다.

이러한 국제적 핵 비확산 노력을 대표하는 것은 1968년에 창립된 핵비확산조약(Nuclear Non-proliferation Treaty: NPT)으로서, NPT는 회원국수 188개국에 달하는 현존 군비통제조약 중 가장 방대한 기구이다. NPT 조약은 모든 회원국을 1967년 1월 1일 시점을 기준으로 5개 공인된 핵무기 보유국가(미국, 러시아, 프랑스, 중국, 영국)와 비핵국가로 분리, 전자는 총괄적이고 완벽한 군축 및 이전 금지를, 후자는 핵무기의 개발 및 취득 불가를 의무로 하고 있다. 현재 세계의 거의 모든 국가들이 NPT에 가입했지만, 이스라엘, 인도, 파키스탄, 그리고 최근에는 북한이 가입되어 있지 않다. 북한은 1980년대 소련의 핵 지원을 받기 위해 소련의 요구로 NPT에 가입했지만, 1993년 핵 위기가 시작되면서 탈퇴 통보를 한 후 통보시한이 끝나기 전날 철회하였다가 2003년에 다시 탈퇴를 선언했다.

NPT는 비핵 국가들이 그 어떤 이전국(transferer)으로부터도 핵무기를 받지 않을 것이며,

또 핵무기를 만들기 위한 도움을 구하거나 받지 않을 것이라는 약속을 확실히 했다. 이는 미소 양 진영 모두에게 중요했는데, “네가 핵폭탄을 가지지 않는다면 우리도 가지지 않겠다”는 의미였기 때문이다. 이 약속을 검증하기 위해서 비핵국가들은 사찰을 받을 필요성을 받아들였다. NPT는 비핵국가들에게 핵무기의 평화적 이용을 위한 기술 및 장비 지원을 약속했으며, 핵에너지를 평화적으로 이용할 권리를 보장하였다. 또 NPT 참가국들은 앞으로 핵무기 감축과 국제적 통제를 통한 핵무기의 소멸을 추구할 것을 약속하였는데, 이는 미소 양 진영에 속하지 않은 국가들에게는 매우 중요한 조항이었다(Bunn 2006).

NPT의 기능을 보장하기 위해 가장 중요한 것 중 하나는 검증의 문제로서, 그것이 바로 IAEA의 세이프가드이다. IAEA 조약의 내용에 따르면, 비핵 회원국들은 IAEA의 세이프가드를 의무적으로 받아들여야 한다. 지금까지 몇몇 비핵 국가들은 IAEA의 권고에도 불구하고 세이프가드 조항에 서명하지 않았다. 1968년 채택된 NPT의 기준에 맞추기 위한 세이프가드 시스템에 대한 협상은 1971년에서야 마무리되었다. 추가의정서로 인해 IAEA의 사찰 권한이 크게 확대되었다. 추가의정서로 인해 비핵 국가들은 원자력과 관련된 모든 활동을 보고해야 된다. 때문에 예를 들면, 이란이 농축 우라늄 시설을 보고하지 않은 것은 추가의정서에 대한 명백한 위반이다.

NPT와 함께 국제 비확산 레짐을 보완하는 조직으로 핵공급그룹/쟁거위원회(Nuclear Suppliers Group: NSG/Zangger Committee)가 있다. NSG는 핵무기 및 원료물질 확산을 방지하기 위해 1978년 창설되었다. 핵공급그룹은 원자력 전용품목과 원자력 관련 이중용도품목에 대한 수출통제체제로서, IAEA문서(INFCIRC/254)로 발간된 2개 지침(guidelines)의 이행을 통해 핵무기의 비확산에 기여할 목적으로 설립되었다. 핵공급그룹은 1974년 중반 인도의 핵실험, 원유가 상승에 따른 국제사



회의 원자력 도입 분위기, 그리고 프랑스·서독의 제3세계 국가에 대한 농축·재처리시설 공급 계약 등에 따른 핵확산 우려에 따라 미국과 캐나다 주도로 설립된 것이다. 동 조직 지침에 의하면 핵무기 물질 및 장비 89개 품목, 핵관련 이중용도 장비·물질·기술 67개 품목이 규제대상이다.

### 오바마 행정부의 비확산 정책

미국의 입장은 한편으로는 원자력 이용·개발의 확대를 지향하면서도 다른 한편 비확산 기준을 매우 엄격히 적용하는 양면성을 지닌다. 2001년 집권과 동시에 부시 행정부는 동년 5월 국가 에너지 정책을 제시했고(National Energy Policy: NEP), 2005년 8월 종합에너지 정책법(Energy Policy Act of 2005: EPA)을 수립했다. 그리고 2006년 1월 31일 부시 대통령은 연두교서에서 선진에너지구상(Advanced Energy Initiative)을 천명했다. 선진에너지구상은 화석연료를 대체하기 위한 자원 및 기술의 개발을 확대하여 중동으로부터의 원유 수입을 75%로 감축하겠다는 내용이다. 이어 부시 행정부는 2006년 2월 에너지부를 중심으로 작성된 새로운 구상인 세계원자력 파트너십(Global Nuclear Energy Partnership: GNEP)을 발표했다. GNEP은 21세기 원자력 카드를 통해 에너지 안보를 확보되 핵연료주기 차단을하겠다는 의지의 표명이었다. 세계적으로 석유 공급의 불안정성이 확산되면서 미국은 원자력 에너지의 정치 경제적 효과에 주목하기 시작했고, 이로써 당면한 핵비확산(nuclear non-proliferation) 및 대확산(nuclear counter-proliferation) 과제와 원자력 발전의 쟁점을 어떻게 병행시킬 것인가가 중요한 과제가 되었다. 미국은 GNEP를 통해 다자주의로써 범세계적 핵연료주기 기술의 확산가능성을 차단하려 하고 있다. 개도국에 대한 안정적 핵연료 공급보장을 추진한다는 것이 GNEP의 구상이지만, 일부 국가들은

동 구상이 전 세계 국가들을 농축·재처리 가능 국가와 그렇지 못한 국가들을 구분해 이들에게 농축·재처리 능력이 확산되는 것을 막겠다는 의도가 숨겨 있다고 비판한다. GNEP은 처음부터 미국뿐 아니라 세계적으로 많은 논란을 초래하다가 2009년 4월 미 에너지부가 미국 내 프로그램을 취소함으로써 지금은 크게 위축된 상태이다.

9.11 테러 이후에는 WMD를 활용한 소위 메가테러리즘(mega-terrorism)에 대한 우려가 커지고 있는 현실을 반영해 미국의 비확산 기준도 더욱 엄격해지고 있다. 버락 오바마 행정부의 첫 국가안보전략(National Security Strategy: NSS) 보고서는 현재 글로벌 차원에서 진행되는 힘의 분포 변화, 전쟁 양상의 변화, 경제구조의 변화, 지역통합으로 인한 주요 행위자의 등장 등을 주요 상황 인식으로 반영하고 있다. 오바마 정부가 처한 국제적 상황은 ‘나머지의 부상’, 복합적이고 다중심·무중심 네트워크형 국제질서 등장 등과 함께 하이브리드 전쟁의 시대를 맞고 있다. 이러한 새로운 문제군의 등장으로 국가 위주의 시각보다는 초국가적 접근의 효용성이 증대된 것이 현재의 상황이다. 대표적인 21세기형 안보위협인 국제테러리즘, WMD 확산, 실패한 국가의 문제 등은 세계화, 정보화 시대의 특성과 맞물려 군사적 수단의 한계, 일국주의적 접근의 한계를 노정하고 있다. 결국 21세기 네트워크 국제질서 하에서의 초국가적 문제는 네트워크적 접근으로 해결할 수밖에 없다는 것이 오바마 정부의 인식이다. 오바마 행정부의 안보정책은 이러한 인식의 변화를 반영하고 있다. 오바마 정부의 국가안보전략은 세계를 있는 그대로 보고 대처해야 한다고 지적한다. 그 현실이란 지구상의 아무리 강한 나라도 혼자 힘으로는 글로벌 차원의 문제들을 대처할 수 없다는 점이다. 미국은 변화를 가져올 수 있는 국가들과의 협력을 통해 미래를 준비해야 한다. 미국의 국가안보전략은 미국의 리더십을 회복하는 데 우선 초점을 맞춰야 하고, 국내에서





먼저 힘의 원천을 다지고 이를 바탕으로 해외에서 우호적인 국제질서를 조성해야 한다. 그런 인식을 반영해 이번 NSS는 미국의 상대적인 영향력 감소를 배경으로 국제협조를 가장 중시하는 정책을 내세웠다. 오바마 대통령은 미국은 수많은 안보 도전에 대처하기 위해 다자적 접근을 채택할 것이라고 밝혔다. 그는 무력의 행사는 때로 필요하지만 전쟁을 택하기 전에 가능한 모든 수단을 다 동원할 것이라고 말했다. 오바마 NSS의 중요한 특징은 협상을 통한 관여(engagement), 그리고 대결보다는 설득에 입각한 외교를 중시한다는 점이다.

오바마 행정부 외교정책의 포용적 기조와는 달리 비확산 어젠다는 매우 강경하다. 오바마 행정부는 느슨하게 관리되고 있는 모든 핵물질을 4년 이내에 안전하게 봉인(lock-down)시키려 하고 있다. 그리고 현재의 NPT체제를 강화해 북한이나 이란과 같이 규정을 지키지 않는 국가들이 자동적으로 국제적 제재에 직면하게끔 조치하겠다는 구상을 갖고 있다. 이를 위해 IAEA 예산을 두 배로 증액시키겠다는 공약을 내놓았다. 오바마 행정부의 핵정책 방향과 관련하여 조지 슈츠(George P. Shultz), 윌리엄 페리(William J. Perry), 헨리 키신저(Henry Kissinger), 그리고 샘 님(Samuel A. Nunn Jr.) 등 4인이 2007년과 2008년에 월스트리트 저널에 게재한 기고문은 오바마 정부의 비확산 정책 방향을 가늠케 해준다. 이들 4인은 기고문에서 핵무기에 대한 의존 축소, 핵확산 방지 및 궁극적인 핵무기 위협 해소를 촉구하고 이를 실현하기 위한 구체적 방안을 점진적이고 단계적으로 취해나갈 것을 제시하는 한편, 미국이 관련국과 함께 이를 달성하기 위해 노력할 것을 촉구한 바 있다. 2009년 4월 G20 정상회의 참석차 유럽을 방문한 오바마 대통령은 체코에서의 연설에서 '핵무기 없는 세계'를 다시 한번 강조했다. 그는 미국 역대 정부가 이루지 못한 포괄적 핵실험금지조약(CTBT)의 상원 비준도 추진하겠다고 말했다.

오바마 정부의 핵비확산 정책은 2010년 핵테세검토(NPR) 보고서에 잘 정리되어 있다. 2010년 NPR에서 초점을 맞춘 목표는 크게 5가지이다. 핵 확산과 핵 테러리즘 예방, 미국의 안보전략에서 핵무기의 역할 축소, 핵 보유국을 줄이면서도 전략적 억지력과 안전성 유지, 지역적 억지력 강화와 동맹국 및 파트너 국가에 대한 안전보장, 안전하고 위험성이 없으며 효율적인 핵보유고 유지가 그것이다.

2010 NPR의 주요 특징을 간략히 정리하자면 다음과 같다. 첫째, 핵무기 역할 감소를 천명했다. 즉, 정책수단으로서 핵무기에 대한 의존도를 줄이고, 전체적인 숫자도 감축하겠다는 의지를 표명했다. 둘째, 핵비확산 의무 준수 국가에 대한 핵무기 불사용을 선언한 소극적 안전보장(negative security assurance: NSA)을 공식화했다. 이는 2002년 조지 W. 부시 대통령이 NPR에서 생화학무기나 테러기지에 대해 전술핵무기 사용 가능성을 제시한 것과 대조적이다. 그러면서도 NPT를 탈퇴했거나 위반한 국가들에 대해서는 유사시 핵 공격 대상이 될 것이라는 점을 분명히 했다. 셋째, 핵 확산 및 핵 테러리즘 차단을 강조했다. 핵정책의 최우선순위를 핵무기 보유국이 증가하는 것을 차단하고, 테러조직이 핵을 보유하는 핵 테러리즘을 막는 것이라고 천명함으로써 강력한 비확산 의지를 천명했다. 넷째, 러시아, 중국 등 핵 강대국과의 안정적 관계를 설정함으로써 전략적 억지 및 안정 유지, 오판에 의한 핵전쟁 방지책을 제시했다. 오바마 정부는 이미 러시아와는 전략무기감축협정(START) 후속협정을 타결지었다. 다섯째, 동맹국에 대한 확장억지력 제공을 재확인했다. 이번 NPR은 미국 안보전략에서 핵무기의 역할이 감소함에 따라, 동맹국 및 파트너국들에서의 억지력에서 핵무기 이외 전력의 역할이 커질 것이라며 동맹국에 대한 확장억지력 제공은 변함이 없을 것이라고 강조했다.



로버트 아인혼(Robert Einhorn) 미 국무부 비확산·군축 특별보좌관과 제임스 밀러(James Miller) 국방부 정책담당 수석 부차관 등은 2010년 4월 7일 실시한 브리핑에서 이번 NPR이 북한의 핵 비확산 의무 준수를 희망하는 의도에서 작성되었다고 밝혔다. 이들은 북한이 NPR을 핵개발의 구실로 활용할 가능성을 경계하면서 이번 NPR 보고서가 북한의 핵개발을 정당화시키는 수단이 될 수 없다고 강조했다. 미국이 NPR에서 소극적 안전보장(NSA)을 발표한 것은 NPT 규범을 준수하는 비핵국가들에게 안전보장을 제공한다는 의미이지 거기서 예외인 국가들에게 위협이 증가하는 것을 의미하지 않는다고 했다. 이들은 소극적 안전보장은 사실 북한이 핵을 개발하지 않는 방향으로 가도록 권장하며, 핵 비확산 의무를 준수하는 국가가 되기를 바라는 것이 포함되어 있다고 밝혔다.

엘런 타우셔(Ellen Tauscher) 비확산·군축담당 차관도 오바마 행정부의 NPR은 대북 핵무기 사용여부에 대해 기존과 같이 '전략적 모호성'을 유지하며, 북한의 핵무기 포기시 안전보장에 대한 인센티브를 제공하려는 뜻이 담겨 있다고 밝혔다. 다시 말해 이들 국가들에 대한 미국의 핵무기 정책은 '계산된 모호성'(calculated ambiguity)을 유지함으로써 비확산을 선택하도록 압박한다는 양면성을 지닌다고 할 수 있다. 또한 불량국가에 대한 부시 행정부의 핵전략이 '선제사용 금지 불선언'(no no-first-use: NNFU) 원칙에 근거했었다면, 오바마 정부의 NPR은 핵과 더불어 재래식 전력, 미사일방어 체제까지 상황과 맥락에 맞는 유연한 접근을 강조하는 특징을 보인다.

새 NPR의 기본 방향은 대체로 2010년 3월 5일 오바마 대통령이 핵확산금지조약(NPT) 발효 40주년을 맞아 발표한 성명에서 앞으로 미국이 핵무기의 숫자와 역할을 모두 줄여나가게 될 것이라며 핵무기 감축에 대한 자신의 의지를 밝힌 것과 크게 다르지 않다. 오바마 대통령은 성명에서 미국이 안전하고 확고하며 효과적인 핵 억지

력을 유지하는 가운데 국가안보 전략상 핵무기 수와 역할을 줄여나갈 것이라고 강조했다. 그는 핵군축과 비확산, 그리고 원자력의 평화적 이용 등 세 가지가 프라하 연설에서 언급한 비전의 핵심 요소라고 언급했다.

오바마 행정부는 워싱턴 제1차 핵안보정상회의를 통해 비확산 의지를 다시 한번 천명했다. IAEA의 정의에 의하면 핵안보는 핵물질, 방사능 물질 및 관련 시설에 대한 내외적 위협(사보타지, 불법거래, 핵테러, 불법이전 등)을 사전에 방지하고, 위협이 발생한 경우에는 불법행위에 대한 탐지·억압 및 대응수단으로 이를 저지하며, 사고로 인한 피해를 최소화하기 위한 일체의 행정적·기술적 조치를 의미한다. 이처럼 정의된 핵안보와 유사한 개념으로서 핵안전(nuclear safety)과 안전조치(safeguards)가 있다. 비확산의 '3S'로 불리는 핵안보, 핵안전, 안전조치는 개념적으로 차이가 있음에도 불구하고 원자력의 평화적 이용 증진을 위해 필수불가결하며, 핵물질에 대한 통제를 강조한다는 차원에서 상호 시너지 효과가 존재하나 그 범위는 제한적이다. 핵안보와 안전조치는 비평화적 목적으로의 전용 방지를 목표로 하며, 핵·방사성 물질에 대한 계량관리 및 통제, 관련 종사자에 대한 교육 및 훈련을 중시한다는 공통점이 있다. 핵안보와 핵안전의 경우, 핵안전이 투명성을 강조하는데 반해, 핵안보는 비밀성에 기초하고 있는 차이점이 있으나 안전·안보 관련 사고가 1건이라도 발생할 경우 세계적 차원의 원자력의 평화적 이용에 중대한 영향을 미치게 되며, 이를 위해 원자력 안전, 방호 문화의 정착이 중요하다는 연관성을 갖는다. 예를 들면 후쿠시마의 경우, 비상발전기를 지하에 설치했을 경우 안보에는 좋을지 모르나 안전에서는 역효과가 발생하는 것과 같다.

핵안보정상회의는 오바마 1기 행정부 동안의 가시적이고 구체적인 핵테러 방지전략의 성과를 대표하는 미국 주도의 국제레짐이다. 핵안보(nuclear security)란 비국가 행위자를 비롯한 테러리스트 그



롭에 의한 불법적인 핵물질 탈취 및 거래, 이를 통한 원자력시설 등에 대한 테러행위에 대응하기 위한 포괄적 개념으로 핵테러 방지의 한 측면을 이루고 있다. 현재 전 세계에 약 1,600 톤의 고농축 우라늄(HEU)과 500톤의 플루토늄이 존재하고 있으며, 이들의 관리가 취약하여 불법거래에 악용될 가능성을 방지하고자 하는 것이 핵안보의 핵심 내용이다. 이러한 개념이 말해주듯이 핵안보는 핵무기나 물질을 사용한 메가테러리즘(mega-terrorism)에 대응하는 대테러의 다른 측면이라 할 수 있다. 미국은 핵안보정상회의를 통해 9.11 테러 이후 초당파적으로 인정된 국가적 과제인 대테러전쟁을 다른 차원으로 발전시켜 이를 기존 국제비확산레짐을 보강하는 수단으로 삼고자 한다.

### 한반도 핵안보를 위한 함의

이상과 같은 국제 비확산 체제의 흐름에 비추어, 2012년 서울 핵안보정상회의에서 한반도 비핵화를 위한 추가적인 모멘텀을 확보하는 것은 국가적으로 매우 중요한 과제이다. 핵안보정상회의를 처음 주도한 미국은 2012년 서울 회의도 핵안보에 초점을 맞추기를 원하고 있다. 즉, 핵테러리즘 방지라는 원래의 취지가 지나치게 확장되어 논의의 초점이 흐려지는 것을 피하고자 한다. 이처럼 핵안보정상회의의 원래 취지가 핵테러 방지에 있기 때문에 2012년 핵안보정상회의에서 북핵문제가 직접 의제로 다루질 가능성은 높지 않다. 그렇기 때문에 하나의 대안으로서 핵안보정상회의와 병행 개최되는 전문가 NGO 회의에서 북핵문제를 다루는 방안을 모색할 필요가 있다. 2010년 핵안보정상회의의 경우 핵분열물질연구그룹(Fissile Material Working Group)과 한국의 한국원자력통제기술원/외교안보연구원 등이 NGO 회의를 주관한 바 있다. 그와 함께 장기적으로는 핵의 '3S'를 통합적으로 다루는 방향으로 핵안보정상회의의 어

젠다를 확장시켜나가기 위한 국제적 여론을 조성할 필요가 있다.

북핵문제로 인해 한반도는 핵에 관한 한 비확산의 취약지대로 인식되는 것이 현실이다. 2012년에 핵안보정상회의가 한국에서 개최된다는 것은 비확산이 크게 이슈가 되고 있는 한반도가 비확산 문제의 중요성을 일깨우는 상징으로 부각된다는 의미를 갖는다. 이를 통해 비확산이 특정 국가의 국익에만 도움이 되는 어젠다가 아니라 인류가 공통으로 직면한 심각한 안보문제라는 인식을 제고하는 계기가 될 것이다. 이러한 점을 감안한다면 2012년 핵안보정상회의에서 한국의 목표를 다음과 같이 설정하는 것이 바람직할 것이다.

첫째, 한국 정부는 서울 정상회의가 핵안보에 관한 실천적인 비전과 이행 조치들을 제시함으로써 탈냉전기 국제안보의 주요 과제인 '핵과 방사능 테러로부터 자유로운 세계'의 실현에 기여하는 회의가 되도록 노력해야 한다. 서울 정상회의의 비전과 실천 조치들은 정상선언문인 서울 코뮤니케(Seoul Communiqué)에 담기게 될 것이다. 2010년 4월 오바마 미 대통령의 제창으로 워싱턴에서 개최된 제1차 핵안보정상회의가 핵안보의 기본 원칙과 방향을 제시한 '선언적' 성격을 갖는 것이라면 서울 정상회의는 선언의 단계를 '실천'의 단계로 발전시키는 의미를 갖게 될 것이다.

둘째, 서울 정상회의는 워싱턴 정상회의의 핵안보 기본 주제였던 핵테러 대응, 핵물질 및 핵시설의 방호, 핵물질 불법거래를 충실히 다루면서도 논의 지평의 확대를 통해 핵안보 규범을 보다 견고하게 짜 나가도록 해야 한다. 우선 후쿠시마 사태를 계기로 국제사회의 주요 이슈가 된 원자력안전(nuclear safety)과 관련하여 서울 정상회의는 핵안보에 대한 논의 초점을 흐리지 않는 가운데 핵과 방사능 테러 방지를 위해 핵안보와 원자력 안전이 어떠한 시너지를 가질 수 있는지에 대해 논의할 예정이다.



또한 서울 정상회의에서는 2010년 워싱턴 정상회의시 논의가 미진했던 방사성 물질 방호 강화를 위한 협력 방안을 보다 심도 있게 논의할 것이다. 워싱턴 정상회의의 주 관심 대상이었던 핵물질, 즉 고농축우라늄과 플루토늄의 안전한 관리가 서울 정상회의에서도 여전히 핵심 주제가 될 것이나, 앞서 언급한 바와 같이 핵테러 못지 않게 방사능 테러의 위험성도 큰 만큼 우리는 서울 정상회의에서 방사성 물질의 방호 문제도 비중있게 다루어질 수 있도록 참가국들과 협의해 나갈 예정이다.

셋째, 핵테러 방지가 효과적이기 위해서는 정상회의에서의 결과문서 채택뿐 아니라 참가국 각각이 핵안보 강화를 위한 조치를 취하는 것이 중요하다. 의장국인 한국은 서울 정상회의시 참가국들로부터 많은 의미 있는 핵안보 조치들이 자발적인 공약으로 발표되어 정상회의가 풍성한 성과를 낼 수 있도록 노력해 나가야 한다. 각국이 취할 수 있는 핵안보 강화 조치들로서는 고농축우라늄 제거, 핵안보 관련 양대 협약인 핵테러 억제협약(International Convention on Suppression of Acts of Nuclear Terrorism: ICSANT)과 핵물질방호협약(Amendment to Convention on Physical Protection of Nuclear Materials: CPPNM Amendment) 가입, IAEA 핵안보기금에의 기여, 핵안보교육훈련센터 설립 등이 있으며 의장국인 우리도 가능한 기여 조치들을 검토하고 있다.

2012년 핵안보 정상회의를 주최하는 한국으로서 이 기회를 한국의 국제적 리더십 고양의 기회로 삼아야 한다. 국제관계에서 리더십 발휘는 보통 두 가지 양태 중 하나를 띤다. 첫째는 압도적 힘을 바탕으로 타국의 동의를 강제할 수

있는 역량으로서, 흔히 하드파워(hard power)에 의한 강제력이라 할 수 있다. 둘째는 타의 모범이 됨으로써 지지, 협력, 동조, 등을 바탕으로 자발적 순응을 도출하는 능력이다. 흔히 매력, 소프트파워(soft power)로 불리며, 이는 누가 봐도 동의할 수밖에 없는 정당성을 바탕으로, 공익(public good) 창출에 도움이 되고, 핵비확산 레짐 강화에 도움이 될 때 힘을 발휘할 수 있다. 비확산 분야에서 한국은 하드파워보다는 소프트파워에 의한 리더십 발휘에 주력하는 것이 현실적인 대안이며, 이를 위해서는 우리 스스로 비확산 관련 엄격한 잣대를 적용하는 것이 불가피하다.

2012년 서울 핵안보정상회의에 대한 국제적 인지도 확산 및 지지 기반 확대를 위해 유엔 원자력 안전 고위급회의(2011.9.22 뉴욕) 의장요약문과 IAEA 총회(2011.9.19-23 비엔나) 핵안보 결의안에 서울 정상회의를 지지하는 문안을 반영시킨 것은 의미가 크다. 원자력 안전 고위급 회의 의장 요약문에서는 ‘원자력 안전과 핵안보’ 부분에서 서울 핵안보정상회의가 국제 핵안보 체제 강화에 기여한다는 점과 핵안보와 원자력안전간 시너지를 다루려는 한국의 노력을 지지한다는 문안을 반영하는 성과를 거뒀다. 또한 IAEA 총회 핵안보 결의에서는 전문에 ‘서울 핵안보정상회의가 핵안보 분야에서의 시너지와 협력을 촉진할 것이다’는 취지의 문안을 반영했다. 이처럼 보편적 국제기구인 유엔과 원자력 안전과 핵안보 분야 최고 권위기구인 IAEA의 문서에 서울 핵안보정상회의를 지지하는 문안이 포함된 것은 서울 정상회의에 대한 국제적 지지의 공고화에 기여할 것으로 전망된다.





### 3장 핵안보정상회의와 원자력

#### 후쿠시마 원전사고와 서울 핵안보정상회의

후쿠시마 원전사고는 일본 원자력발전소의 안전 사고에 그치지 않고 전세계적인 원전의 안전문제, 환경재해, 더 나아가 국가의 안전보장문제로 연결되면서 국경을 넘는 국제사회의 공동관심사로 부상했다. 또한 후쿠시마 사고는 원전의 안전(safety) 문제가 국가의 안전보장(security)에 직결된 문제라는 점을 국제사회에 인식시키는 계기로 작용했다. 즉, 후쿠시마 원전사고는 국가의 안전보장이라는 관점에서 원전의 안전이 중요하다는 점을 강조하고 있으며, ‘핵무기 없는 세상’을 지향하는 핵안보정상회의의 의제 설정에도 중대한 영향을 미치고 있다.

후쿠시마 원전사고는 체르노빌 원전사고 등급과 같은 7등급에 해당하는 초대형 원전사고로서, 원전 반경 20km가 넘는 지역까지 ‘강제피난 지역’으로 설정되어, 주거 및 이동이 금지된 ‘죽음의 땅’과 다름없는 상황에 처해 있다. 또한 사고 원전의 연료봉을 회수하고 원전을 완전히 폐쇄하는데 20년 이상이 소요되는 일본 원자력발전 초유의 대형사고로 기록되었다.

원전사고 이후 일본은 물론 인접한 한국, 중국의 많은 지역에서 방사성 요오드, 세슘 등의 방사성 물질이 검출되는 등 후쿠시마 사고는 국제적인 환경재난으로 발전하였다. 원전의 중대사고로 인해 일본은 자국의 원자력 프로그램의 전면 재검토를 선언하였으며, 독일, 스위스 등 일부 유럽의 원자력 이용국은 ‘탈원전’의 선택을 하기에 이르렀다. 한편 일본의 원자력 사고에 직접적으로 영향을 받을 수밖에 없는 한중일 3국은 일

본의 원전사고를 지역의 원자력안전협력을 촉진시키는 계기로 활용하려고 하고 있다.

#### (1) 원자력안전의 중요성 부각

후쿠시마 사고의 처리를 위해 육상자위대의 절반 정도가 동원되었으며, 원전의 안전사고로 상당한 기간 국가전체가 위기상황에 봉착했다. 후쿠시마 사고에서 알 수 있는 것처럼, 원자력안전(safety)은 국가안보(security)에 치명적인 영향을 미칠 수밖에 없으며, 국가안보와는 다른 차원에서 논의되어 왔던 원전의 취약성, 위험성 등에 의한 원자력 안전사고가 국가안보 및 핵안보 문제로도 연결되는 불가분의 관계라는 점을 강조했다.

#### (2) 핵테러와 원자력안전의 연계

9.11 이후의 미국과 같이 핵테러의 위협을 직접적으로 느끼는 국가도 있지만, 핵테러에 직접 노출되어 있지 않는 국가 혹은 일반인들은 후쿠시마 원전사고로 인해 핵테러에 의한 위협보다 원자력 안전사고에 의한 위협을 더 크게 느끼게 되었다고 할 수 있다. 더 나아가 원전시설에 대한 의도적 테러뿐만 아니라, 원전의 안전 및 보안사고 역시 포괄적인 ‘핵안보’라는 차원에서 접근해야 할 필요성이 제기된 것이다. 2010년 워싱턴 핵안보정상회의는 ‘핵물질 안보’에 초점을 맞춘 회의였지만, 2012년 서울 핵안보정상회의는 2010년의 중심의제인 ‘핵물질 안보’보다는 더 포괄적인 의제를 다룰 수 있도록 ‘핵안보’(혹은 핵안보 레짐)로 의제를 확대하여야 후쿠시마 원전사고와



같은 2010년 정상회의 이후의 변화를 반영할 수 있을 것이다.

## 핵안보와 원자력안전 : 핵안보 개념의 확장 핵안보 거버넌스

후쿠시마 사고 이전까지 원자력안전 문제와 핵안보 문제는 서로 다른 차원의 문제로 양립하기 힘든 것으로 인식되어 왔다. 그러나 후쿠시마 사고 이후 원자력안전 문제와 핵안보 문제를 연결된 문제로 인식하려는 움직임이 강화되고 있다. 다만, 원자력안전과 핵안보 문제를 어떻게 기술(과학)적으로 정의하고, 이를 서로 연결시킬 수 있을 것인가에 대해서 아직 확립된 모델은 존재하고 있지 않다고 할 수 있다.

### (1) 2010년 핵안보정상회의의 핵안보 개념

핵안보는 ‘핵무기와 관련된 안보’로 인식되어, 2010년 워싱턴 핵안보정상회의의 핵안보 개념은 ‘비국가 행위자에 의한 핵테러의 저지’로 매우 협소하게 정의되었다. 즉 2010년 정상회의의 핵안보 개념은 외교, 안보적 개념이라기보다 ‘핵물질 안보’라는 지극히 기술적이고 과학적인 개념으로 정의되었다고 할 수 있다.

2010년 정상회의의 핵안보 개념이 이렇듯 협소하게 정의되었다면, 2012년 핵안보정상회의에서는 ‘핵안보’의 개념을 확장하여 재설정해야 한다는 요구가 후쿠시마 원전사고 이후 강해지고 있다. 이는 2010년 정상회의의 제한된 핵안보 개념으로는 포스트 후쿠시마의 정서를 반영하기 어렵기 때문이다. 또한 핵안보정상회의가 일회성 회의로 그치지 않고 장기적인 레짐 혹은 글로벌 거버넌스로 기능하기 위해서도, 핵안보 개념과 원자력안전 문제를 연결하는 새로운 개념 혹은 양 개념 간의 인터페이스가 강조되게 된 것이다.

그러나 미국은 2010년 정상회의에서와 마찬가지로 2012년 정상회의에서도 ‘핵물질 안보’라는 협소한 의제를 유지하여, 군축, 비확산 등으로 정상회의 의제를 확장하지 않으려 하고 있으며, 우리정부도 원칙적으로 같은 입장을 견지하고 있다. 즉 의제의 확대보다는 기존 의제에 대한 실적의 심화가 2012년 핵안보정상회의의 주요한 목적이 되어 있다. 또한 미국은 핵안보와 원자력안전의 인터페이스를 설정하는데도 적극적이지 않다.

### (2) 2012년 핵안보정상회의와 핵안보, 원자력안전

2010년 핵안보정상회의는 핵테러에 대처하기 위한 협력강화가 중심 목적이었으며, 비국가행위자의 불법행위를 규제한다는 제한된 이슈 중심의 회의였다. 따라서 미국은 의제의 확장보다 기존 의제의 유지, 강화를 통해 다른 분야의 시너지 효과, 즉 NPT, CBM의 활성화나 참여 국가들의 자발적 핵안보 조치를 기대하고 있다. 그러나 서울에서 개최되는 2012년 정상회의에서는 2010년 정상회의의 실적평가 및 유지는 물론, 핵비확산, 군축 등의 제반 분야에의 시너지 효과도 기대하고 있다. 이러한 점에서 2010년 워싱턴회의와는 차별화될 수 있는 2012년 서울회의만의 고유한 의제설정이 필요할 것이다.

후쿠시마 원전사고로 원전시설에 대한 공격이 핵테러가 될 수 있으며, 또한 원전의 안전사고가 핵테러와 동일한 영향을 줄 수 있다는 점이 확인되었다. 따라서 후쿠시마 사고 이후 핵안보와 원자력안전을 명백히 구분하는 접근보다는, 핵안보의 개념과 원자력안전의 인터페이스를 찾으려는 노력이 이루어지고 있다. 더 나아가 핵안보의 개념을 확장하여 핵안보의 개념 안에 원자력 안전을 위치시키는 ‘포괄적 핵안보’로 논의의 지평을 확대하자는 주장도 제기되고 있다(〈포괄적 핵안보 프레임워크〉). 즉 원전의 안전이 국가 안보에까지 연결될 경우 핵안보의 영역에서 이를



다를 수 있으며, 반기문 유엔 사무총장의 지적처럼 원자력 안전체제의 강화가 핵안보 체제도 강화시킬 것이라는 것이다. 다시 말해 전지구적 핵안보 거버넌스(Global Nuclear Security Governance)의 하부 영역으로 원자력안전 거버넌스를 위치시키는 주장이다.

2012년 서울 정상회의에서 핵안보와 원자력 안전이라는 상이한 두 개념 간의 인터페이스 설정이 이루어지든지, 혹은 핵안보 개념이 원자력 안전을 포괄하는 광의의 개념으로 확장되면, 향후 핵안보정상회의를 포괄적인 핵안보 관련 문제, 또는 핵안보 거버넌스를 다루는 일종의 핵안보 레짐으로 회의를 정례화하는 것이 비교적 용이할 것이다. 문제는 ‘비국가 행위자에 의한 핵테러’라는 관점에서 기술적, 공학적으로 정의되는 핵안보의 개념을 국가안보적 차원으로 확장하는 것이 어떻게 가능할 것인가 하는 것일 것이다.

### 국제적 합의로서의 3S와 서울 핵안보정상회의

앞에서 언급한 것처럼, 2010년 핵안보정상회의는 ‘3S’로 정의되어 온 핵안보(nuclear security), 원자력

안전(safety), 안전조치(safeguard) 가운데 주로 핵안보를 논의해 왔다. 핵안보는 9.11 테러 이후 테러리스트 조직에 의한 핵물질 및 핵시설의 악용 가능성이 현실적인 위협으로 대두되기 시작한 후, 핵테러에 대응하기 위한 조치로 강조되어 온 것이다.

원자력의 3S는 그동안 서로 다른 개념으로 정의되어 왔지만, 세 개념이 지닌 공통성도 분명히 존재한다. 즉, 핵안보와 안전조치는 비평화적 목적으로의 전용방지를 목표로 하며, 핵, 방사성 물질에 대한 계량관리 및 통제, 관련 종사자에 대한 교육과 훈련을 중시한다는 공통점이 있다. 한편, 핵안보와 원자력안전의 경우 원자력안전이 투명성을 강조하는데 반해, 핵안보는 비밀성에 기초하고 있는 차이점이 있다. 그러나 안전, 안보와 관련한 단 한 건의 사고라도 발생할 경우 세계적 차원의 원자력의 평화적 이용에 중대한 영향을 미치게 될 가능성이 있으며 이를 위해 원자력안전, 방호의 정착이 중요하다는 점에서 연관성을 지니고 있다. 이렇듯 원자력의 3S는 서로 다르게 정의되어 왔지만, 원자력시설 현장에서는 원자력안전(safety), 핵안보(security), 안전조치(safeguard)가 혼재되어 존재하고 있다. 3S의 일반적인 정의를 정리하면 다음과 같다.

[표1] 3S의 일반적 정의

	Security (안보)	Safety (안전)	Safeguard (안전조치)
대상 (target)	핵물질, 핵시설에 대한 비국가 행위자에 의한 악의적 위협	공인된 원자력 활동으로 인한 사고, 위협	국가 차원의 핵물질 전용 방지
목표 (objects)	핵물질, 핵시설에 대한 악의적 행위의 예방 (Terror, Theft)	원자력 사고 방지 (Accident)	평화적 핵활동의 군사적 전용 방지 (Proliferation)

(원자력 시설 현장에서는 Safety, Security, Safeguard가 혼재되어 존재)



(1) 3S 개념의 조합과 시너지 효과 : 3S와 핵안보 레짐

핵안보의 대상주체는 국가가 아닌 개인 혹은 단체이며, 핵안보의 관심대상은 핵물질의 보안 및 원자력시설의 테러방지로 인식되고 있다. 한편 원자력안전은 공학적 방어조치나 안전관리를 통해 대비하는 개념으로 인식되어, 핵안보는 국가안보, 원자력안전은 산업수준에서 이해되어 왔다. 또한 핵안보는 비밀성을 강조하고 원자력안전은 투명성을 강조한다는 점에서 차이가 있다.

그런데 후쿠시마 사고는 이러한 이분법적 분리를 부정하여 핵안보와 원자력 안전을 조합해야 할 필요성을 제기하고 있다. 일반적으로 핵안보는 악의적 의도나 목적에 의한 행위이나, 원자력 안전은 사고나 운용미숙 등 원인여부에 관계없는 사건으로 이해된다. 따라서 핵안보와 원자력 안전 간의 어떠한 연계 혹은 조합이 현실적으로 가능할 것인가에 대한 정밀한 분석이 요구된다.

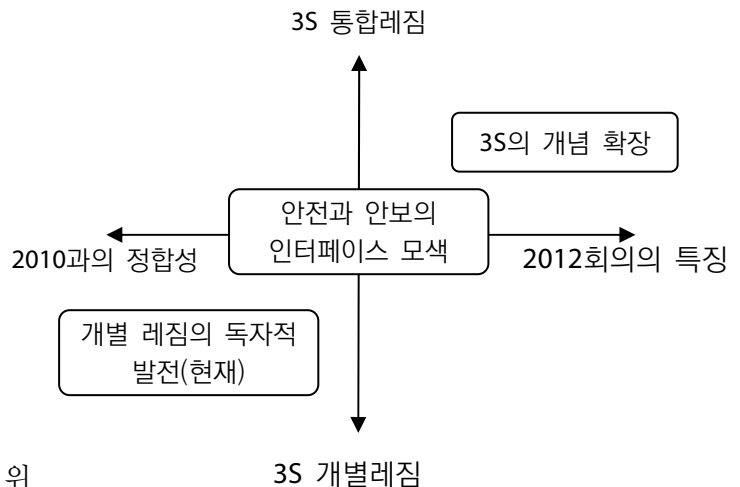
후쿠시마 사고 이후, 그동안 개별적으로 정의되고 발전해 온 3S를 어떻게 결합할 수 있을 것인가에 대해 활발히 논의되고 있으며, 몇 가지 대안이 검토되고 있다. 3S를 현재와 같이 개별적 레짐으로 발전시키는 것 외에도, 3S의 조합 혹은 연계에는 3S의 개념 확장을 통한 공통분모의 모색, 핵안보와 원자력 안전의 인터페이스의 모색, 핵안보의 개념을 확장하여 원자력 안전을 포용하는 선택지 등을 생각해 볼 수 있다.

각각의 대안을 살펴보면, 먼저 3S의 공통분모 모색에 대해서는, 3.11 이후 3S의 개별 레짐보다 시너지효과가 강조되고 있지만 서로 다른 목적과 대상으로 정의되고 있는 3S의 공통분모 모색은 현실적인 문제가 많다고 할 수 있다. 다음으로 핵안보의 개념을 확장하여 핵안보의 하위개념으로 원자력 안전을 위치시키는 세 번째 대안은 후쿠시마 이후의 변화에의 대응이라는 방향성의 측면에서는 적절할 수 있

겠으나, 2010년 정상회의와의 정합성에 문제가 있을 수 있다. 즉 2010년 회의는 ‘핵물질 안보’라는 한정적 이슈에 제한된 회의였으며, 2012년 서울회의도 기본적으로 2010년 회의의 골격을 유지한다는 점에서 세 번째 선택지는 2010년 회의와의 정합성이라는 측면에서 채택되기 어려울 것이다.

두 번째 선택지, 즉 핵안보와 원자력 안전의 인터페이스를 모색하는 대안이 현실적으로 가능성이 높은 선택지라고 할 수 있다. 비록 핵안보와 원자력 안전이 상이한 목표와 대상을 규정하고 있지만, 국가안보라는 관점에서 정의할 경우 공통의 기반을 가지고 있다고 할 수 있다. 예를 들면, 한중일 원자력 안전 협력은 핵안보와 원자력 안전의 인터페이스로 기능할 수 있으며, 한중일 간의 원전사고 시의 비상대응 네트워크 구축도 마찬가지일 것이다. 결국 서울 핵안보정상회의의 3S 개념은 핵안보와 원자력 안전의 인터페이스 모색을 통해 지역의 원자력 안전협력, IAEA와의 협력강화 등이 제안될 수 있을 것이다. 원자력 3S 개념의 재정의에 대해 서울 정상회의가 선택할 수 있는 선택지를 정리하면 다음 [표2]와 같다.

[표 2] 3S 개념의 재정의를 위한 선택지







서울회의의 이니셔티브로서, 혹은 2010년 정상회의를 한 단계 발전시키기 위한 대안으로서, 핵안보와 원자력안전의 인터페이스를 적극적으로 모색해야 할 것이다. 3S를 국제사회에 최초로 주장한 일본 원자력의 역시 이러한 방향으로의 변화를 모색하고 있다. 현재는 3S가 서로 분리된 개별적 레짐으로 구축되어 있으며, 2010년 워싱턴 정상회의는 3S의 한 분야인 ‘핵안보’를 협의의 개념으로 정의하였다. 그러나 후쿠시마 사고 이후 3개의 분리된 레짐으로서 3S를 운용하기보다, 3S가 새로운 형태로 통합된 통합레짐으로서의 3S의 시너지 효과가 기대되고 있으며, 이러한 방법의 하나로 핵안보와 원자력안전의 인터페이스를 모색하려는 것이다.

예를 들면, 핵안보와 원자력안전은 사고시 국가의 안전보장에 치명적인 영향을 미친다는 점에서 공통점이 있으며, 핵안보와 안전조치는 비평화적 목적에의 전용방지를 목표로 한다는 점에서 공통점을 가지고 있다. 따라서 핵안보정상회의가 핵테러 방지, 핵물질 안전관리 등을 당면과제로 하고 있으며, 원전이 핵테러에 활용될 수 있다는 점, 원전사고는 핵물질의 안전관리와 직결되는 문제라는 점 등을 종합적으로 고려하면 원전의 안전관리와 핵안보의 인터페이스를 찾아낼 수 있을 것이다.

장기적으로 핵안보정상회의가 핵안보 및 원자력안전을 다루는 레짐으로 기능하여 정례화 된다면, 다음 단계로서 핵안보가 상위의 개념으로서 3S를 포괄하는 ‘포괄적 핵안보 개념’의 정립을 검토할 수도 있을 것이다. 비록 3S의 규제기관과 법적 근거가 다르고 지금까지 서로 다른 개념으로 분류되어 왔지만, 후쿠시마 사고 이후의 국제사회의 정서를 반영하고, 핵물질에 대한 통제를 강조한다는 차원에서 3S를 포괄하는 핵안보 개념의 정립이 중장기적으로 검토될 것이다. 예를 들면 2010년 정상회의의 정상성명에서 ‘핵물질 관리 강화’를 언급하고 있으며, 원전시설 내의 핵물

질도 관리강화의 대상이 되므로 서울 정상회의 이후 포괄적 핵안보로 핵안보의 개념을 확장하는 것이 불가능하지는 않을 것으로 보인다.

## 서울 핵안보정상회의의 과제: IAEA와의 협력, 동아시아 원자력안전협력

2010년 정상회의에서 ‘핵안보 관련 국제협약 가입’이 정상성명 및 작업계획(work plan)으로 합의된 것처럼, 2012년 정상회의에서도 원자력안전에 관한 국제협력이 작업계획으로 채택되어야 할 것이다. 따라서 원자력안전에 관한 국제협력이 서울 정상회의의 주요 의제가 될 수 있으며, 구체적으로는 국제적 원자력안전협력 네트워크와 원자력 사고시의 국제적 대응 네트워크의 구축, IAEA와의 협력체제 강화 등이 현실적인 협력과제로 제안될 수 있을 것이다.

서울 정상회의에서는 정상 합의문인 ‘서울 코뮌iqué’(Seoul Communiqué)에서 원자력안전에 관한 구체적인 국제협력, 지역협력이 채택될 수 있도록 하여, 서울회의 이후 핵안보정상회의가 글로벌 거버넌스, 글로벌 레짐으로서 기능할 수 있으면 서울 정상회의의 주요한 성과로 기록될 것이다. 또한 2012년 정상회의를 통해 한국이 원자력안전 분야의 국제협력, 지역협력의 허브(Hub)가 되고, 이러한 국제협력을 통해 핵안보정상회의가 영속적 레짐으로 그 기능을 유지할 수 있도록 2012년 정상회의를 운용하여야 할 것이다.

### (1) 국제적 원자력안전협력 네트워크 구축

원전사고시 국제사회가 긴급 대응할 수 있는 원전 안전에 관한 국제적 협조체계가 구축되어 있지 않아, 후쿠시마 사고 당시 국제사회는 능동적, 적극적으로 대처할 수 없었다. IAEA, NPT 등 현행 핵비확산 체계는 핵물질의 무기화 방지에 초



점이 놓여 있으며, 워싱턴 핵안보정상회의 역시 핵무기, 핵물질, 기술의 확산방지 등 제한된 핵안보에 초점이 맞추어져 있다.

원전사고 시의 대응 조약으로는 “원자력 사고의 조기통보에 관한 조약”, “원자력 사고 혹은 방사선 비상사태에 관한 조약” 등이 있지만, 이러한 조약으로는 적극적인 사고대응이 어려우며, 또한 가입국이 한정되어 있다. 따라서 원전사고 시 효율적으로 대응할 수 있는 국제적 원자력안전 네트워크 구축이 필요하며, 이 네트워크는 IAEA의 산하기관으로 설치하여 사고의 조기통보 체제, 사고에 대한 공동대응, 핵물질의 공동관리 강화 등을 실시하도록 하여야 할 것이다. 원전사고시의 대응기관을 IAEA 산하에 설치하는 것은 원전에 관한 정보는 비밀로 분류되는 경우가 많으며, 이러한 정보가 테러집단에게 노출될 경우, 핵물질 관리 및 핵안보에 부정적 영향을 미치기 때문이다. 따라서 각국 원전의 비밀정보를 관리하고 통제할 수 있는 IAEA와의 협력체계 구축이 필수적이다.

2010년 정상성명에서도 ‘국제공조 체계의 역할과 기능’을 인정하고 있으므로, 서울 정상회의에서 국제적 원자력안전협력 네트워크를 구축하여, 원자력안전협력을 강화하는 동시에 원전의 안전을 확보하는 것은 충분히 가능할 것이다.

## (2) 한중일 원자력사고 대응 네트워크 구축

2010년 워싱턴 정상회의에서 ‘G8 글로벌 파트너십’과 같은 다자간 협력이 강조된 것처럼, 원자력 안전이나 원전사고 등에 대한 다자간 협력이나 지역협력이 2012년 정상회의의 작업계획으로 채택될 수 있을 것이다.

우선, 설립의 필요성을 공감하고 있는 한중일의 원자력사고 대응 네트워크를 구축할 수 있을 것이다. 일본은 후쿠시마 사고 이후 원자력 국제협력의 필요성에 공감하고 있으며, 다양한

원전을 건설하고 있는 중국 역시 한국과 일본과의 원자력 안전협력의 필요성을 느끼고 있다. 또한 후쿠시마 사고에서도 확인할 수 있는 것처럼, 중국과 일본의 원전사고는 한국에도 큰 영향을 미치기 때문에 한국도 3국간 원자력 안전협력에 적극적일 수밖에 없다. 따라서 한중일을 묶는 지역의 원자력안전 네트워크 구축을 서울 정상회의의 중요한 성과로 할 수 있을 것이다. 한중일 3국간의 원자력사고 대응 네트워크 역시 IAEA와의 협력 하에서 구축하는 것이 바람직할 것이다.

원자력 사고 시의 사고대응 매뉴얼 및 시스템 공동 구축 등에 대해서는 2011년 한중일 정상회담에서 그 필요성을 공감한 바 있다. 따라서 동북아의 핵안보, 원자력안전을 위해서 3국간의 원자력안전협정 체결 등이 가능하며, 이를 통해 원자력안전 문제, 방사성 물질 관리강화 등의 협력도 가능할 것이다. 예를 들면, 2012년 서울 정상회의에서 ‘한중일 Nuclear 3S Zone’과 같은 합의가 이루어질 수 있다면, 3국간의 원자력안전협력이 가시화 될 것이다.

## (3) 포괄적 에너지협력과의 연계

서울 핵안보정상회의는 핵안보에 관한 레짐 혹은 글로벌 거버넌스로 기능할뿐 아니라, 원자력 영역 이외의 전지구적 문제 제기에도 기여할 수 있도록 하여야 하며, 이러한 관점에서 전지구적인 에너지협력이나 국제적인 에너지개발에 관한 협력을 도출할 수 있을 것으로 보인다. 즉 후쿠시마 원전사고로 원자력발전에 대한 문제제기와 함께 새로운 에너지원의 개발 및 국제적, 지역적 에너지협력에 관한 논의가 활성화되고 있다. 핵안보를 강화하는 또 하나의 수단으로 원자력에의 의존도를 낮추고, 에너지 분야에서 국제사회가 협력할 필요성이 제기되고 있다. 이러한 점에서 지구적 에너지문제와의 연계성을 지닌 의제의 제



안이 가능할 것인가가 관심사의 하나가 될 것이다.

또한 지난 60년간 원자력발전이 지구촌 에너지공급의 중심으로 자리 잡아 온 문명사적 표준에서부터 탈피하여, 새로운 문명사적 표준을 탐구, 모색하는 계기로 활용할 수도 있을 것이다. 즉 ‘탈원전’ 혹은 ‘필요 최소한의 원전유지’ 등의 국제적 담론, 국제적 표준을 논의하는 계기로 활용할 수도 있을 것이다.

(4) 3S의 시너지를 위한 IAEA의 역할 강화 :  
safeguard + security + safety

2010년 정상회의에서 IAEA, UN 등 국제기구를 통한 협력이 강조되었으며, 3S의 시너지 효과를 얻기 위한 노력은 원칙적으로 IAEA를 중심으로 이루어져야 할 것이다. IAEA의 역할강화에 대해서는 2010년 정상회의에서 ‘평화적 핵 이용을 위

한 3S 체제’라는 관점에서 논의된 바 있으며, 2012년 정상회의에서는 이러한 논의를 3S의 종합적, 보완적 강화방안에 대한 논의로 발전시켜 나가야 할 것이다.

핵안보와 원자력안전의 시너지 문제는 고도의 기술적 판단이 수반되는 문제이다. 따라서 IAEA의 핵안보 및 원자력안전 관계의 전문가 집단이 포괄적 핵안보의 기본개념을 수립하고, 이를 회원국들에게 제공하는 형태로 추진하는 것이 좋을 것이다. 따라서 2012년 서울 정상회의가 IAEA를 중심으로 확장된 핵안보 개념에 대한 논의와 협력을 시작하는 계기가 되도록 하고, 이를 통해 IAEA의 역할이 안전조치(safeguard)에서 핵안보(security)로, 다시 원자력안전(safety)으로 무게 중심이 이동하도록 하여야 할 것이다. 이런 점에서 핵안보정상회의가 IAEA를 보완하는 시스템으로 기능하도록 해야 할 것이다.



## 4장. 동북아시아 핵질서와 미중관계

### 미중의 핵 안보 정책

중국은 미국과 더불어 전략 핵무기를 보유한 유엔안보리의 5대 상임이사국으로 비슷한 경제규모의 일본이나 독일에 비해 질적으로 다른 국제정치적 지위를 행사한다. 그러나 과거 미국의 경쟁국인 러시아가 미국과의 핵무기 경쟁을 통해 국제적 지위를 인정받았다면, 중국의 경우 핵 경쟁에 있어서는 미국과는 상대가 되지 않는 빈약한 모습을 보인다.

특히 최근 논란이 되고 있는 중국의 부상과 이에 따른 중국 군사력의 급속한 성장은 핵 무기에 관한 대조적인 모습을 보인다. 스톡홀름 평화연구소에 따르면 2011년 현재 미국과 러시아가 각기 2150과 2500여기의 전략핵을 보유하고 있는 반면 중국의 전략핵 전력은 프랑스의 300여기의 절반가량에 그치는 120-160기 정도를 보유한 것으로 판단된다. 이는 양적으로 미국 전략핵의 10분의 1에도 못 미치는 것으로, 특히 미국이 보유한 해양, 육지, 공중에서의 다양한 핵전력에 비추어 볼 때 그 질적인 면에서 더욱 큰 격차를 가지는 것으로 판단된다.

이러한 미중의 핵 전력 편차는 양국이 가지는 핵무기 전략의 기본적인 차이에 기인한다. 미국의 핵전략은 유사시 1차 공격을 상정한 냉전시기의 공세적 전략에서 출발하였다. 미국은 과거 유럽에서 소련의 압도적인 지상군 전력에 맞서기 위한 억제전략으로 핵을 통한 유사시 소련군의 침공에 대한 공격을 기본 전략으로 상정하였다. 이러한 미국의 핵 전략은 화학 및 생물학 무기 공격에 대한 억제력, 적의 핵무기 사용에 대한 선제공격, 지하목표에 대한 잠재적 공격력 확보

등으로 발전되었다. 특히 선제적 혹은 예방적 전쟁 개념은 부시 행정부의 군사 독트린에서 주목을 받았으나 사실 이는 오래 전부터 미국 안보정책의 한 부분이었다. 냉전시기 미국은 소련의 유럽침공에 대비한 선제적 핵 공격에 대한 논의를 활발히 전개하였다. 중국이 1964년 핵 프로그램을 시작하기 직전에도 이러한 개념이 논의되었다.

미국의 공세적인 핵 전략과 전력은 냉전이후에도 기본적으로 유지되었다. 2009년 프라하에서 오바마 대통령은 냉전적 사고에 마침표를 찍겠다고 선언하였다. 이를 반영하듯 2010에 발간된 핵태세보고서(NPR)에서 미국은 핵무기를 극단적 상황에서 사활적 이익을 방어해야 하는 경우에만 사용될 것이라고 언급하면서, 비핵국가에 대해서는 핵 선제공격을 하지 않을 것임을 공개적으로 선언하였다. 그러나 선제공격 그 자체를 포기할 것인지에 대한 언급은 없다. 이전의 선언적 정책들이 내포한 전략적 모호성이 유지되고 있는 것이다. 다시 말해 미국은 북한, 이란 등의 불량국가는 물론 중국, 러시아 등의 전략적 경쟁국에 대해서 핵무기를 선제적으로 사용할 수 있는 가능성을 여전히 열어두고 있다. 특히, 소위 불량국가들이 건설하는 핵 시설은 규모가 크고 그 수가 제한적이기 때문에 정확한 목표물을 제거할 수 있는 능력을 갖춘 상태에서 선제적 공격의 효과가 더 커질 수 있다. 억지력이 작동하지 않는 행위자들에 대한 공격도 마찬가지이다. 선제공격으로 적을 강제로 무장해제 시키는 효과는 미국 핵전략의 기본개념으로 남아있다.

미국은 9.11 테러 이후 전통적인 핵 공격보다 테러분자에 의한 핵을 포함한 대량살상무기 테러의 가능성에 더욱 큰 관심을 가진다. 특히



오바마 행정부는 핵 테러 방지를 위한 핵 비확산에 새로운 초점을 맞추는 한편 전략적 핵 경쟁국과의 핵 군축에 무게를 실은 행보를 보인다. 오바마 대통령이 2009년 4월 프라하에서 ‘핵 없는 세상’이라는 비전을 제시한 이후 2010 NPR에서 미국은 핵확산 및 핵테러의 방지, 러시아에 이은 중국과의 핵 전력 균형 강화, 지역별 핵 억지력 강화 및 동맹국에 대한 방위 약속 등을 명시하고 있다.

오바마 행정부는 부시 행정부에서 동력이 떨어진 러시아와의 전략핵무기 감축을 재추진하여 2011년 2월 5일 전략핵무기감축협정의 후속협정서인 NEW START을 발표하였다. 그 핵심 내용은 양국의 실전 배치 전략 핵무기를 2017년까지 1550기로 축소하고, 상호 모니터링 및 검증 시스템을 강화 구축하는 것으로 되어 있다. 또한 오바마 대통령은 비확산의무를 준수하는 국가들에 대해서 핵무기를 사용하지 않을 것임을 확인함으로써 핵무기 감축 노력과 동시에 핵무기 개발의 수평적 확산에 대한 미국의 노력을 강조하였다. 그러나 동시에 북한이나 이란과 같이 국제규범을 어기고 핵확산 활동을 벌이는 불량국가에 대해서는 미국의 안보에 직접적인 위협을 끼친다고 판단되는 경우 핵을 이용한 선제공격도 배제하지 않음을 명시하고 있다.

1차 공격에 기반한 미국의 공세적인 핵 전략에 비해 중국은 핵 억제에 필요한 최소한의 요건인 2차 보복 능력의 확보에 기반한 방어적인 핵 억제전략을 추구한다. 1차 공격 배제(no first use)로 요약되는 중국의 핵전략은 1964년 처음으로 핵 개발에 성공한 이후 지속적인 일관성을 보여 왔다. 최고 지도자들의 생각이 정책결정에 큰 영향을 미치는 중국에서는 1950년대 마오쩌둥(毛澤東)에서부터 지금의 후진타오(胡錦濤)까지 핵무기를 공격의 수단이나 외부로부터의 핵 공격을 억제하려는데 초점을 맞추고 있다. 따라서 이러한 억제효과를 가져올 수 있는 최소한의 핵무기를 유지하는 것이 중국의 전략이다. 중국의 급성

장하는 GDP와 함께 빠르게 증가해온 군비에 비해 핵전력에 큰 변화가 없는 것도 이 때문이다.

이러한 일관성은 중국의 국방백서에서도 잘 나타나고 있다. 중국은 2000년 초부터 국방백서에 핵 전략에 대한 공식입장을 밝히기 시작하였다. 2006년 국방백서에 따르면 중국은 자위적 핵 전략(self-defensive nuclear strategy)을 추구하며, 이를 위해 자위적 차원의 반격(counterattack in self-defense)과 제한된 핵무기 개발(limited development)의 두 원칙을 천명한다. 2008년에는 선제공격을 무조건 금지하며 군비경쟁에 뛰어들지 않을 것임을 재차 강조하였다. 이는 1964년 중국의 첫 핵실험 이후부터 계속되어온 최소 핵억제 전략에 기반한 핵무기 정책의 일관성을 보여준다. 즉 핵 전략에 관한한 중국은 적으로부터 1차 핵 공격이 있을지라도 이에 대한 2차 핵 공격력을 확보하면 충분히 핵 억제를 가진다는 방어적 현실주의에 충실한 모습을 보인다. 중국 군사과학연구원이 2001년 발간한 전략학(战略学, the science of military strategy)에는 핵 억제력을 최대, 최소, 그리고 적절한 강도로 분류하고 있다. 중국이 추구하는 충분하고 효과적인 핵 공격력은 적절한 강도에 해당하는 것으로 미소가 냉전시기에 만들어낸 상호확증파괴(mutual assured destruction)와는 다소 다른 개념이다. 다시 말해 중국의 핵전략은 확증된 보복(assured retaliation)을 통한 억제력에 필요한 최소한의 2차 공격력을 확보하는 것이다. 확증보복에 기초한 중국의 억제력은 상대의 1차 공격에 대한 방어력을 높이고 2차 공격 가능하게 함으로써 상대에게 핵 억지력을 투사하는 것이다. 따라서 중국은 2차 공격의 가능성을 향상시키기 위해 핵무기의 이동성과 생존성에 초점을 맞추고 있다. 이는 미국이나 소련에 의해 개발된 선제공격 독트린에 비하면 방어적인 중국의 핵 전략으로 나타난다.

2009년을 기준으로 중국은 121에서 160기 정도의 핵무기를 배치한 것으로 추정되며 이 중 미국을 실제적으로 타격할 수 있는 전략핵은 55





에서 65기의 대륙간 탄도 미사일(Intercontinental Ballistic Missile: ICBM) 정도이다. 이는 미사일은 물론 전략핵폭격기 및 핵잠수함을 포함 육해공에 걸쳐 약 2,000기의 전략핵을 보유한 미국과는 커다란 차이를 보인다. 혹자는 실제 핵 전면전의 경우 미국이 압도적인 핵 전력을 바탕으로 중국과의 핵전쟁에서 효과적으로 승리할 수 있다고 분석하기도 한다. 그럼에도 불구하고 중국은 아직까지 숫적으로나 질적으로 절대 열세인 자신들의 핵 전력을 증강하기 보다는 기존의 핵 전력의 생존성을 높이는 방향으로 핵 전략을 추구한다.

이를 위해 취하고 있는 일련의 조치로 핵미사일의 구식 액화연료를 고체연료로 교체하여 핵미사일의 생존성과 안전성을 높이며 하는 한편 미국이 구축하고 있는 미사일 방어시스템을 극복할 수 있는 2차 공격력을 확보하려 하고 있다. 2008년 국방백서는 처음으로 중국인민해방군 해군의 핵전력을 공개하였는데, 취약한 육상 핵전략을 보완하기 위해 Jin-class 잠수함(Ballistic Missile Submarine: SSBN)을 최대 5기로 증대하고 10기에서 12기 정도의 JL-2 해상핵탄도미사일(Submarine-Launched Ballistic Missile: SLBM)을 탑재하려 한다. 이러한 핵전력의 현대화는 미군의 전략적 비핵전력(미사일 방어, 장거리 공격력 증대, C4ISR(Command, Control, Communications, Computers, Intelligence, Surveillance and Reconnaissance))의 개발에 대응하여 확증보복에 필요한 최소한의 2차 공격력을 유지하는데 그 기본목적이 있다고 볼 수 있다.

최근 美 국방부가 발간한 2010 중국 군사안보개발 보고서에는 중국이 고도 80km 내에서 요격 가능한 미사일 방어 시스템(missile defense umbrella)을 구축 중이라는 점을 언급하고 있다. 한편 중국은 2011년 로버트 게이츠(Robert Gates) 美 국방장관을 중국 인민해방군 전략핵미사일부대 제2포병부대 사령부에 초청하여 자신들의 핵 시설을 참관케 함으로써 미국과의 전략적 협력관계

를 강조하고 양국간의 핵무기 사용에 관한 우려를 불식하려는 노력을 보이기도 하였다.

## 핵 에너지 정책

미국과 중국은 핵 에너지 정책에서도 상당히 다른 접근을 보인다. 세계 최대의 원자력 발전국인 미국은 1986년 구 소련의 체르노빌과 자국의 1979년 쓰리마일 핵 발전소의 방사능 유출사고 이후 핵안전에 대중의 불안이 급증하면서 원자력 발전에 대한 의존도를 점진적으로 줄이는 정책을 펴왔다. 2000년대 이후 국제석유가의 급등과 온실가스로 인한 지구 온난화에 대한 우려가 심화되면서 원자력이 새로운 대안으로 등장하면서 한때 부시 행정부에서 원자력 발전을 장려하는 모습을 보이기도 하였으나 오바마 행정부는 다시 신중한 접근을 취하였다. 이에 비해 중국은 민간과 산업에서 급증하는 에너지 수요에 대한 대책으로 원자력을 유력한 대체에너지로 지정하고 원자력 발전소 건설에 박차를 가하고 있다.

미국은 세계 최대의 원자력 발전국으로 104기의 핵 발전소에서 세계 원자력 발전의 30 퍼센트, 미국 전체 전력의 20 퍼센트를 생산하고 있다. 그러나 1979년의 쓰리마일 섬 원전사고 이후 지난 30여 년간 단 한 개의 새로운 원자력 발전소 건설도 이루어지지 않았다. 여기에는 미국 내 환경운동가와 다양한 시민 단체의 강력한 반 원자력 로비와 의회 내에 이에 동조하는 정치 세력이 강력한 반 원자력 연합을 구성한 결과이다. 대신 미국의회와 정부는 평화적 원자력의 이용이 핵무기의 확산으로 전파되는 것을 막는 비확산에 많은 노력을 기울여 왔다. 미 의회는 1978년 원자력 반확산법을 제정하여 미국의 원자력기술과 재료가 핵확산에 이용되는 것을 막는 강력한 수출통제를 시행하였으며, 미국과 원자력 협력을 하는 모든 나라에 대해 이러한 조치를 준



수할 것을 권고해 왔다. 이러한 가운데 부시 행정부는 날로 급증하는 유가와 대기온실가스에 대한 대안으로 원자력 발전의 육성을 꾀하는 동시에 핵연료 재처리에 대한 통제를 강화하여 핵확산을 막자는 취지에서 국제 원자력 에너지 파트너십(Global Nuclear Energy Partnership)을 추진하였다. 여기에는 보다 효율적이고 비확산에 강한 차세대 원자로 개발에 대한 지원과 핵 연료의 재처리를 막고자 원자력 연료에 대한 공급불안을 해소하는 국제핵연료 은행의 창설 등이 포함되었으며, 이를 위한 국제사회의 공조노력이 강조되기도 하였다. 그러나 부시 행정부의 적극적인 원자력 이용 정책은 오바마 행정부의 핵 없는 세상 정책에 의해 보다 신중한 접근으로 전환된다. 오바마 행정부가 30년만에 처음으로 재개하고자 한 원자력 발전소의 건설노력도 2011년 발생한 일본 후쿠시마 원전사태로 인해 답보상태에 빠진 상태이다.

미국 원자력 발전소의 민영화 정도는 세계 최고 수준이지만 미 행정부는 안전 및 환경 규제, 기술개발 및 에너지 정책 결정에 있어 철저히 개입하는 모습을 보인다. 미국 원자력 발전에 있어서 가장 큰 문제 중 하나는 고준위 방사성폐기물의 처리이다. 2006년 부시 행정부는 GNEP 구상을 통해 다른 선진국과 함께 개발도상국들이 농축 및 재처리 활동을 하지 않는다는 약속 하에 연료를 제공함으로써 원자력 이용을 활성화하는 시도를 추진하였으나 이는 민수용 발전소에서 사용후연료를 재처리할 가능성을 강조한 모습이 되었다는 비판에 직면하였다. 2009년 오바마 행정부는 이러한 비판을 의식, GNEP을 폐기하였으나 미국의 원자력 에너지 연구의 가장 큰 축 중 하나인 선진핵연료주기이니셔티브(Advanced Fuel Cycle Initiative)에는 사용후연료의 보다 효과적인 재처리에 관한 내용이 여전히 포함되어 원자력 사용에 대한 지원의 여지를 남기기도 하였다. 그러나 민수용 원전에서 추출되는 사용후연료의 재사용

에 관한 국제적 공조를 이끌어내는 데 여전히 방어진 모습을 보인다.

한편 중국은 경제 성장에 의해 모든 분야에서 급격히 증가하는 에너지 수요를 충족하고 심각한 부작용으로 떠오른 대기오염 등 환경문제를 해결하기 위한 대책으로 핵 에너지 이용을 범 정부차원에서 전략적 사업으로 추진하고 있다. 중국에는 2011년 현재 총 14기의 원자력 발전소가 운영되고 있는데 25기가 현재 건설 중이고 더불어 50기 이상이 추가로 건설될 예정이어서 2030년까지 약 100개의 원자력 발전소를 가진 세계 최대의 원자력 에너지 생산자로 부상할 것으로 예상된다. 중국은 전기 전체 생산량의 80 퍼센트를 석탄을 이용하고 있지만 급증하는 에너지 수요에 맞춰 원자력 발전의 중요성을 새로이 인지하고 있다. 국제에너지협회(IEA)에 의하면 중국의 에너지 소비는 2004년에서 2009년 사이 전체적으로 40 퍼센트 증가하였으며, 전기수요의 경우는 동기간 70 퍼센트 증가라는 폭발적인 성장을 보이고 있다. 이러한 증가속도는 향후 가속화 될 것으로 전망되며 중국 신화통신에 따르면 2010년에만 중국의 에너지 소비는 약 14 퍼센트 정도 증가했다. 중국의 원자력 발전은 중국국가원자력회사(China National Nuclear Corporation)의 계획 하에 진행되며, 2010년 IAEA는 중국 핵 안전에 대해 중국의 핵 안전 규제 시스템의 효과성을 신뢰할 만하다고 평가를 내린바 있다. 그러나 앞서와 같이 향후 중국이 원자력 발전을 급속도로 증가함에 따라 그 과정에서의 부실공사, 효과적 관리 인원의 충원 어려움, 쓰촨 지진에서 보듯 일부 지역의 지질학적 불안정성 등으로 인해 원자력 시설의 안전에 대한 우려가 국내외적으로 제기된다.



## 핵안보정상회담과 미중관계

워싱턴 핵안보정상회의의 핵심기조는 테러리스트들의 핵물질 취득을 방지하는 핵안보 문제에 있었다. 미국은 이 회의를 통해 핵테러에 관한 국제사회의 이해를 모으고 핵 물질의 안전한 확보를 위한 효과적 조치에 여러 국가들의 합의를 이끌어 내는 것에 성공하였다. 2012년 서울 회의에서는 이러한 의제를 더 구체적으로 진전시키고 어떻게 실천을 할 것인지에 대한 방안을 모색코자 한다. 동시에 핵 물질의 보안에 대한 회담의 초점이 다른 사안, 예컨대 일본의 원전사태로 인한 핵 안전 문제 등으로 확산되는 것에 대해 부담스러워 하는 입장이다.

중국은 후진타오 주석이 워싱턴 핵안보정상회의에 참석하여 오바마 대통령의 핵 안보의제에 적극적인 협력을 약속하였다. 이후 양국은 2011년 초 후진타오 주석의 워싱턴 방문 시 중국내에 핵 안보 관련 인력양성을 위한 핵 안보 센터를 설립할 것을 합의하였다. 이러한 중국의 입장은 핵 안보 그 자체의 중요성보다 미중관계의 전반

적인 관리라는 차원에서 해석되며, 중국의 핵 안보정상회담에 대한 관심 역시 미중협력의 상징적 차원에서 가지는 의미가 크다고 하겠다. 오히려 중국에게는 북핵문제 해결을 위한 6자회담의 재개와 북미협상이 핵 안보 관련 자국의 핵심이익에 더욱 중요한 관심사이며, 동시에 한일이 제기하는 핵 안전 문제에 동조하는 모습을 보일 가능성도 존재한다.

서울 핵안보정상회담은 미국의 경우 기존의 핵물질 보안(security) 성과를 확인하고 이를 더욱 발전시키는 방향으로 집중코자 하는 반면, 중국을 위시한 한국, 일본의 경우 원자력 발전의 안전(safety)문제가 더욱 시급한 핵 안보 현안으로 여겨지는 경향을 보인다. 문제는 미국의 어젠다를 충실히 이행하여 한미동맹을 더욱 공고히 함으로써 한국이 얻을 수 있는 이익과, 중일 양국과 원자력 안전문제를 논의하여 원자력의 지속적인 활용방안을 모색함으로써 에너지 안보의 차원에서 한국이 얻을 수 있는 이익 사이에서 균형점을 어떻게 찾아낼 수 있을 것인가 하는 것이다.





## 5장. 핵안보정상회의와 한반도 및 북핵문제

### 북핵문제의 성격 및 상황 진단

최근 6자회담 재개를 둘러싼 움직임은 ‘북핵문제의 시급성’이라는 표면상 이유보다는 미중 양국과 북한의 대외전략과 국내정치적 동기가 크게 작용하고 있다. 중국은 기본적으로 ‘비핵’보다는 2020년까지 소강사회 건설을 위한 동북아·한반도 정세의 ‘평화’와 ‘안정’에 방점을 두고 있으며 미국은 2012년 대통령 선거를 앞두고 핵비확산 실패 리스트에서 북핵문제의 삭제가 필요하다. 이것이 2011년 1월 미중 정상회담에서 6자회담 재개와 남북관계 진전 등 한반도 문제에 대한 포괄적 합의가 이루어진 배경이기도 하다.

김정일의 사망으로 인해 6자회담 재개 노력에도 돌출적 변수가 생겼지만 오히려 긍정적으로 작용할 가능성이 높다. ‘김정일 유훈통치’와 더불어 김정일의 양대 권력자원 중의 하나는 중국의 강력한 후원이다. 이미 공세적 ‘조문외교’를 통해 김정은 체제를 지원한 중국은 그에 대한 외교적 대가로서 자신이 공을 들이고 있는 6자회담 재개에 북한의 호응을 요구할 수 있는 입장이다. 굳이 중국 요인이 아니라고 하더라도 김정은 체제는 권력기반 공고화를 위한 대외환경의 안정적 관리와 북한체제 생존에 절실한 외부지원의 확보를 위해서도 6자회담의 재개가 필요한 상황이다. 북한은 1994년의 경우에도 김일성 사망 발표 당일의 북미회담을 중단했지만 1개월 뒤 3단계 북미회담을 재개하여 〈제네바 합의〉를 채택한 바 있다. 북미 등 6자회담 관련국은 김정일 사망 이전 이미 북한의 우라늄 농축 프로그램(Uranium Enriched Program: UEP)을 포함한 모든 핵활동의 중단과 대북 인도적 지원을 조건으로 6자회담을 재개한다는데 원칙적 합의를 이룬 상태로 보인다.

미국이 북한의 비핵화 공약 준수와 대북 영양지원 제공을 연일 언급하고 있는 것도 이런 맥락에서이다. 따라서, 북한은 김정일 애도기간이 일정하게 경과한 후에는 6자회담에 나설 것이며 적어도 김정은의 권력기반이 공고화 될 때까지는 협상의 판을 깨지는 않을 것으로 예상된다.

문제는 단기간 내에 북핵문제가 해결될 것으로 전망되지 않는다는 점이다. 북핵문제는 이미 20년 이상 경과한 문제로서 그것이 완전하게 해결되기까지는 그 이상의 시간이 필요할 수도 있다. 북한 정권이 핵개발을 추진한 것은 단지 재래식 군비경쟁 부담을 해소하거나 경제·에너지난 해결을 위한 협상 목적에서가 아니다. 사회주의권의 붕괴, 구소련과의 동맹 해체, 중국의 천안문 사태와 북중관계 악화, 미국의 중동 개입 등 긴박한 국제정세 속에서 북한 정권의 생존을 위한 전략적 선택이었다. 이런 맥락에서 북한 정권의 성격이 바뀌지 않는 한 북한이 모든 핵 프로그램을 쉽게 포기할 것으로 기대되지는 않는다. 향후 6자회담이 재개되어 북핵문제를 본격적으로 논의하더라도 넘어야 할 장벽은 수도 없이 많다. 2008년 중단된 △신고·검증 △핵시설의 불능화 및 해체 △미사용 연료봉 및 폐연료봉의 통제 △기확보 핵물질 및 핵무기의 통제 △우라늄 농축 시설의 검증 및 해체 등 풀어야 할 난제가 첩첩산중이다. 설사 핵협상이 원만하게 진행된다고 하더라도 족히 십수년이 걸릴 수도 있는 상황이다.

따라서, 6자회담이 재개된다고 하더라도 당장 북핵문제의 급진전이 이루어 질 것으로 기대하기는 어렵다. 6자회담 재개를 위한 3단계 해법에 따라 최근 개최되고 있는 일련의 〈남북 비핵화회담〉(발리, 7.22 / 베이징, 9월)과〈북미 고위급회담〉(뉴욕, 7.28~29 / 제네바, 10.24~25)도 북한의 실



질적인 비핵화 조치보다는 6자회담 재개의 정치적 명분과 절차적 정당성을 확보하기 위한 움직임으로 해석된다.

북핵문제는 비확산이라는 이슈영역의 틀을 벗어나고 있다. 중국은 표면적으로는 북한의 비핵화를 추구하고 있지만 그 과정에서 북한에 극도의 정치적 불안정이나 급변사태가 초래되는 것을 원하지 않는다. 북한의 2차례 핵실험에도 불구하고 중국이 대북제재에 소극적인 태도를 보인 것이나 천안함·연평도 사태 이후 한국의 항의에도 불구하고 북한에 대한 외교적 지원을 제공한 것은 북중관계가 동북아 지역질서 재구축 과정에서 유용한 외교적 자산이 될 수 있기 때문이다. 미국의 대북정책에서 최우선 순위가 북한의 완전한 비핵화인지도 불확실하다. 오바마 행정부는 ‘전략적 인내’(strategic patience)라는 정책을 내세웠으나 결과적으로 북한의 핵능력 증대를 방치해 왔다. 북한의 핵보유라는 전략적 현실에 대한 판단을 토대로 북핵문제의 해결보다는 한미동맹 강화와 대중견제에 주력해 왔다. 향후에도 북한이 핵기술 이전이라는 위험한 시도를 하지 않는다면 북핵문제 자체보다는 동북아에서 미국의 영향력을 유지하는데 더 관심을 기울일 것이다.

북한의 핵위협에 가장 직접적으로 노출되어 있는 우리에게 북핵문제가 강대국 정치의 대상이 되고 있다는 사실은 달가울 수 없는 일이다. 더욱이 북핵문제가 언제까지고 현재의 소강상태에 머물러 있을 것으로 전망되지는 않는다. 북한이 권력승계의 공고화 과정에서 필요한 내부결속과 외부 지원을 획득하기 위하여 핵능력 증대조치를 취할 가능성이 언제나 열려있기 때문이다. 김정은 체제의 권력기반이 공고화되지 못하고 정치적 불안정성이 증대되는 가운데 북핵문제가 악화되는 것은 더욱 심각한 상황이다.

우리 정부는 현 단계 북핵문제와 6자회담의 성격에 대한 냉철한 판단에 기초하여 대북정책을 추진할 필요가 있다. 북한의 비핵화라는 목표는

변함없이 추구해야 하지만 이를 위해서는 북한체제의 변환 과정을 포함하여 상당히 오랜 시간이 필요할 것이다. 따라서, 북한의 핵위협을 상쇄할 수 있는 억지력 강화로 대응하면서 우선 북한의 핵능력 증대를 차단하는 것에 주력할 필요가 있다. 북한이 핵무기를 탄도미사일에 탑재할 수 있는 소형화에 성공하여 핵무기를 실전 배치하게 되면 북한의 대남 핵위협은 극도로 고조될 것이다. 핵협상이 지속되어야 하는 이유가 여기에 있다. 다른 한편 북핵문제를 대북정책 일반에 연계하는 ‘핵문제 몰입’ 전략은 지양하는 것이 바람직하지 않다. 북한의 핵위협에 대해서는 안보·국방 정책 차원에서 단호하게 대응하면서 남북관계는 장기적으로 통일을 염두에 두고 치밀하게 관리해 나가는 것이 한반도의 전략적 현실에 부합한다.

6자회담은 오늘날 북핵문제 해결을 위한 사실상 유일한 대안이지만 동시에 강대국 정치의 장이 되고 있다는 것도 현실이다. 우리는 6자회담이 내포하고 있는 이러한 이중적 성격을 직시하고 대응해야 한다. 6자회담에 대한 지나친 기대나 무용론에 빠지지 말고 한반도 정세를 주도해 나가기 위한 유용할 틀로서 활용하는 자세가 필요하다.

## 핵안보정상회의와 북핵문제

기본적으로 핵테러의 위협에 대처하기 위한 핵안보정상회의의 성격상 국가에 의한 핵확산 문제를 다루는 북핵문제가 핵심 어젠다가 되기는 어렵다. 물론, 후쿠시마 원전 사태가 보여주었듯이 핵시설의 취약성으로 인해 핵안전 문제를 핵안보 문제와 별개로 간주할 수는 없으며 핵기술의 테러 집단으로의 이전 가능성을 고려하면 핵비확산 문제 역시 핵안보와 밀접히 연관되어 있다. 북한의 핵기술 역시 외부로 이전될 수 있으며 북한의 핵시설 역시 안전에 취약한 것으로 알려져 있다. 그러나, 핵안보정상회의는 처음부터 핵안보에 초



점을 맞춘 회의라서 어젠다의 확대에는 한계가 있다. 그보다는 서울 핵안보정상회의를 한국이 글로벌 안보규범을 주도하고 한반도 정세를 주도하는 차원에서 전략적으로 활용하는 것이 보다 타당한 접근이다.

서울 핵안보정상회의에 북한 당국을 초청하는 문제는 지난 12월 김정일 위원장 사망으로 인해 사실상 무의미하게 되었다. 이명박 대통령은 2011년 5월 9일 베를린에서 “북한이 진정하게, 확고하게 핵을 포기하겠다는 의견을 국제사회와 합의”한다는 전제 하에 김정일 위원장의 서울 핵안보정상회의 참석을 공식적으로 제안한 바 있다. 이는 북한의 호응이 있을 경우 서울 핵안보정상회의를 북핵문제 진전의 중요한 계기로 활용하거나 북한이 이를 거부할 경우 북한의 비핵화에 대한 국제적 압력을 제고하려는 이중적 포석이었던 것으로 해석된다. 그러나, 김정일 위원장의 사망에 따라 동 제안은 원인무효가 되었다. 물론 김정일 위원장을 대신하여 김계관 부상 등 북한의 고위급 인사가 참석하는 문제가 논의될 수는 있겠지만 지극히 불투명한 북한 정세를 고려할 때 실현 가능성은 높지 않다. 사실 서울 핵안보정상회의에 북한이 실제로 참여하게 되면 그 자체가 논란의 여지가 있다. 북한이 서울 핵안보정상회의까지 핵동결이나 폐기 조치를 취할 가능성이 높지 않은 상황에서 핵안보정상회의 일원으로 공식 참여하게 되면 사실상 핵보유국으로 승인하는 듯한 부정적 효과가 있을 뿐만 아니라 핵안보정상회의의 초점이 지극히 혼란스러워질 우려가 있기 때문이다.

따라서, 서울 핵안보정상회의에 북한의 참여 여부보다는 6자회담 재개 등 북핵 협상의 진전 여부에 따라 대응전략을 구사하는 것이 보다 현실적이고 바람직한 접근일 것이다. 핵안보정상회의 개최 이전에 6자회담이 재개되는 등 북핵 협상이 진전되는 상황에서는 이를 촉진하는 계기가 되도록 하고 북핵문제 교착국면이 지속되는 가운

데 핵안보정상회의가 개최되면 북한의 비핵화에 대한 국제적 압력을 제고시키는 방향에서 접근하는 것이다.

결론부터 말하자면 북핵문제 교착국면에서 서울 핵안보정상회의가 개최되는 것보다는 북핵 협상이 진척되는 국면에서 개최되는 것이 우리 정부의 정치적 부담도 한결 가벼워지고 외교적 성과를 극대화하는 데에도 유리하다. 북핵문제가 지지부진한 상황에서 정상회의가 개최되면 사실 핵안보정상회의의 핵심 의제가 아님에도 불구하고 북핵문제 해결의 전기를 마련하라는 압력이 가중될 수밖에 없다. 특히, 북한이 북핵 협상력을 제고하거나 대남 압력을 가중할 목적으로 정상회의를 전후한 기간에 제3차 핵실험이나 미사일 시험발사 등을 감행할 경우에는 핵안보정상회의를 개최하는 빛이 바래거나 지극히 혼란스러워질 우려가 있다. 반면, 6자회담이 재개되고 북한의 의미 있는 비핵화 조치가 협의되는 과정에서 정상회의가 개최되면 이러한 진전들을 ‘환영’(welcome)하고 더욱 전향적 조치가 취해질 것을 ‘촉구’(encourage)하는 것 만으로도 서울 핵안보정상회의의 장소적 의미를 부각시키는 것이 얼마든지 가능할 것이다.

따라서, 우선 금년 3월 서울 핵안보정상회의 개최 이전에 6자회담이 재개되어 북한의 비핵화 프로세스가 가동될 수 있도록 외교적 노력을 경주하는 것이 바람직하다. 이제 갓 출범한 김정은 체제가 한편으로는 내부 결속과 권력기반 공고화를 위해 다른 한편으로는 핵협상에서 유리한 입지를 노리고 제3차 핵실험을 추진할 가능성을 배제할 수 없기 때문이다. 북한이 제3차 핵실험 등 북핵문제에서의 도발을 감행한다면 김정일 생일인 2월 16일과 김일성 생일인 4월 15일 사이가 될 가능성이 높다. 한편, 북한은 적어도 6자회담이나 북미회담이 진행되는 시기에는 도발을 자제하는 선례가 있다. 어떤 식으로든 북핵 협상을 재개하는 것이 북한의 도발 가능성을 원천 차단하는 방안이 될 수 있다는 말이다. 현재 한미와



북중 간에는 남북 비핵화회담, 북미 고위급회담 등을 통해 6자회담 재개를 위한 ‘사전조치’(pre-steps)를 두고 협의가 진행 중이다. 한미가 북한에 요구하는 조치는 △ 고농축우라늄(HEU) 프로그램 중단 △ IAEA 사찰단 복귀 △ 핵·미사일 모라토리움 △ 남북관계 개선 등이며, 북한은 △ 대북제재 해제 △ 북미 평화협정 논의 개시 △ 인도적 지원 등을 요구하고 있다. 6자회담 재개를 위해서는 상호간 문턱(threshold)을 낮추는 것이 필요하다. 본격적인 핵협상이 진행되기 이전에 HEU 프로그램 중단이나, 대북제재 해제가 이루어지는 것은 현실적으로 어렵다. 하지만 IAEA 사찰단 복귀나 우라늄 농축을 포함한 모든 핵프로그램 동결은 분명히 필요한 조치이다. 한미로서도 대북 인도적 지원을 제공하거나 6자회담과 병행하여 한반도 평화체제 논의를 개시하는 것은 가능할 것이다. 특히, 핵실험과 미사일 시험발사 모라토리움은 비핵화 과정에서 의미 있는 조치로서 남북 비핵화회담이나 제3차 남북정상회담에서 합의가 이루어진다면 이명박 정부로서는 상당한 외교적 성과가 될 수 있다.

서울 핵안보정상회의 공식 세션에서 북핵문제를 직접 다루거나 정상회의의 공동성명이나 작업계획에서 북핵문제를 직접 적시하는 것은 용이하지 않을 것이다. 그러나 정상회의에서 한미는 공동의장국으로서 북핵문제에 대한 주의를 환기하고 북한의 비핵화에 대한 입장을 표명하는 것이 얼마든지 가능하고 이를 보도자료 형태로 공개할 수 있을 것이다. 특히, 6자회담이 재개되어 진척되고 있는 상황이라면 미, 중 등 관련국을 설득하여 6자회담에 대한 ‘정치적 은총’(political blessing) 차원에서 별도의 의장성명을 채택하여 북한의 비핵화 조치를 환영하고 고무하는 것도 가능할 수 있다. 공동의장국 미국이나 6자회담 의장국인 중국이 굳이 이를 반대하지 않을 것이기 때문이다. 또한, 서울 핵안보정상회의에는 북한을 제외한 6자회담 참가국 정상들이 모두 참여하기 때문에

별도의 양자, 다자회담 계기에 북핵문제를 심도 깊게 논의할 수 있다. 국내정치적으로는 핵안보 정상회의 공식 세션 자체보다 한미정상회담이나 한중정상회담 등이 더욱 주목을 받을 것이다.

서울 핵안보정상회의를 전후한 시기에 북핵 문제가 여전히 교착되거나 북한의 추가적인 도발로 인해 악화된 상황이라면 정상회의에서 이를 다루기가 다소 복잡할 것이다. 중국 등이 북한을 일방적으로 비난하는 문서의 채택이나 대북압박을 제고하는 외교적 조치에 반대할 가능성이 높기 때문이다. 그러나, 한국은 의장국으로서 정상 발언을 통해 북핵문제에 대한 주의를 환기할 수 있으며, 한미/한중 정상회담 등 양자 정상회담에서 북한의 상황악화 중단과 비핵화를 촉구해야 할 것이다. 또한, 가능하다면 6자 외교장관회담을 개최하여(북한의 불참시 6-1 외교장관회담) 북핵문제 현안을 논의하는 방안도 강구해 볼 수 있다.

### 전략적 지평의 확대

세계경제 위기 이후 가속화되고 있는 세계질서의 재편과 지역질서의 재구축을 고려할 때 이제 우리는 북핵문제, 나아가 한반도 문제를 보다 큰 그림 속에서 보아야 한다. 미국의 상대적 쇠퇴, 중국의 급부상, 유럽의 약화, 그리고 신흥대국들의 부상 등을 배경으로 재편되고 있는 세계질서에서 가장 중심축이 되고 있는 것은 미중관계이다. 미중관계가 G2체제라는 말에 어울리게 안정적이고 협력적 관계로 나아갈 것인지 아니면 불가피한 경쟁 속에서 불안정하고 갈등적 관계로 귀착될 것인지에 따라서 글로벌 거버넌스의 운명이 좌우될 것이다. 특히, 동북아 지역질서는 글로벌 파워이자 지역국가라는 중국의 이종적 속성으로 인해 미중관계가 직접적으로 투영될 수밖에 없다.

주목되는 것은 북한이 미중관계를 축으로 하는 동북아 지역질서의 재구축 과정에 적극적으로





관여하는 모습을 보이고 있다는 점이다. 북한은 2차 핵실험 감행에도 불구하고 오바마 행정부가 무관심으로 일관하면서 사실상 북한붕괴론에 기대고 있는 한국정부 지지 입장을 보이자 강대국 외교의 방향을 중국쪽으로 선회하였다. 지난 20년간의 핵외교가 사실상 대미외교였다면 이제 대중외교로 무게중심을 이동하고 있는 듯한 모습을 보이고 있다. 2010년 5월과 8월, 그리고 2011년 5월 일년사이에 3번이나 중국을 방문한 것을 단지 경제적 실리 획득이나 권력승계에 대한 지지 확보 차원에서만 볼 수만은 없다. 여기에 지난 8월 10년만의 러시아 방문까지 고려하면 미중 중심으로 설계되고 있는 동북아 지역 아키텍처의 구축에 영향을 주려는 행보로 해석할 여지가 있는 것이다. 김정은 체제는 기본적으로 '김정일 유신통치'를 내걸고 있는 만큼 아버지가 설계해 둔 전략적 틀에서 움직일 가능성이 높다.

북한이 북중러 삼각의 연계를 구축하고 이를

활용하여 미국을 유인하는 전략을 구사하는 것이라면 우리는 보다 정밀한 네트워크 구축 전략으로 대응할 필요가 있다. 대북정책은 대중정책이나 대미정책과 밀접하게 연계되어 추진되어야 한다. 미중 두 강대국간 외교에 적극적으로 관여하여 한미동맹을 공고히 하는 한편 북중관계보다 한중관계가 더 가까워지도록 대중정책을 구사할 때 북핵문제의 해결, 나아가 한반도 통일도 가능할 것이다. 특히, 2012년 서울 핵안보정상회의는 미중 중심으로 건축되고 있는 지역질서에 우리가 적극적으로 관여하는데 활용할 수 있는 좋은 외교적 계기이다. 김정일 위원장처럼 건강문제를 무릅쓰고 중국과 러시아를 전전하지 않고도 세계 정상들을 모두 서울 한자리에 불러 모으는 자리이다. 북중러와 한미일이라는 낡은 네트워크가 부활되는 것을 차단하고 한반도를 글로벌 네트워크의 한복판에 위치시켜야 한다.



## 6장. 핵안보정상회의와 한국

핵안보정상회의는 다음과 같은 점에서 한국의 전반적인 외교전략에 많은 이점을 가질 수 있을 것으로 생각된다. 첫째, 한국이 추구해온 지구적 중견국 전략과 핵안보정상회의의 연관성이다. 한국은 기존의 한반도 중심 약소국 외교에서 벗어나 지구적 차원의 중견국 외교를 시행하려고 노력해왔다. 외교의 범위를 넓히고 이익을 추구하는 과정을 변화하여 장기적인 이익을 광범위하게 추진하려 한 것이다. 중견국 외교는 강대국 간의 관계에서 결정적인 역할을 하지 못하더라도 주요 의제를 설정하는데 의견을 개진하고, 강대국 간 협력 및 갈등관계를 조정하며, 강대국과 약소국 간 관계에서 조정자의 역할을 하는 것이다.

이러한 점에서 한국은 2010년의 G20정상회의를 개최하고 2011년 세계개발원조 총회를 주관하였다. 지구적 차원의 회의를 개최하는 개최자의 역할은 한국의 평판과 위상을 제고하는 동시에 한국민들의 외교문화를 향상시키는 역할을 한다. 더불어 의제를 준비하고 설정하며 이를 협의해 가는 과정에서 의장국으로서 다양한 의견을 투입할 수 있었던 경험을 가지게 되었다.

핵안보정상회의는 50여개에 달하는 세계 각 국가들과 주요 국제기구들의 정상이 모이는 큰 회의이다. 한국은 행사를 성공적으로 치른다는 모임소집자의 역할을 넘어 의장국으로서 이들이 다루게 될 주요 의제의 방향과 기본 철학을 조정하는데 역할을 할 수 있을 것이다. 과거 한국이 성공적으로 수행한 세계적 범위의 회의들에 기초하여 중견국 외교의 수행자로서 한국의 평판과 위상이 제고될 수 있을 것이다. 미중관계가 향후 한반도 정세에 더욱 중요해지는 가운데 핵안보정상회의에 임하는 미국과 중국의 협력적 태도를

더욱 독려함으로써 동아시아의 협력체제를 강화하는 노력도 기울일 수 있다.

둘째, 핵안보정상회의가 미국 주도의 레짐이니 만큼, 한미관계의 공고화 및 발전에 도움이 될 수 있을 것이라는 전망해 볼 수 있다. 핵안보정상회의는 소위 오바마 이니셔티브라 할 수 있는 다자주의적 핵확산 방지 및 핵테러방지의 한 축을 이루는 중요한 사안이다. 또한 오바마 행정부 1기 동안 가시적 성과를 거둘 수 있는 몇 안 되는 외교사안 중의 하나이기도 하다. 오바마 대통령이 2차 회의 개최지로 한국을 선택한 것 역시 한미관계가 공고화되는 가운데 성공적인 개최를 확신해서 가능한 것이었다고 할 수 있다. 그 런만큼 핵안보정상회의의 성공적 개최는 한미관계의 공고화에 일정한 영향을 줄 수 있을 것이다.

현재 한미동맹은 소위 다차원적 동맹으로 발전하고 있다. 비단 북한의 군사위협에 대한 방어와 역지를 넘어 동아시아 지역의 평화를 위한 안보기제로 발전하고 있는 것이다. 중국의 부상과 더불어 미중관계의 미래가 불확실하고 중국은 한미동맹이 대중 견제용으로 화할 수 있다는 불안감을 가진 가운데 한미동맹이 냉전의 부산물이라고 기회가 닿을 때마다 언급하는 실정이다. 이러한 상황에서 한미군사협력이 비단 북한과 동아시아의 문제에 그치지 않고 세계적 차원의 협력안보 이슈로 확대된다면 향후 동아시아 안보아키텍처의 발전을 위해 한미가 함께 노력할 수 있는 사안들이 더욱 풍성해질 것이다. 핵안보정상회의는 한미 군사협력이 보다 보편적 가치에 기반한 협력이 될 수 있다는 점을 보여주고 있으며, 한국은 지구적 차원의 안보전략을 스스로 가지게 되는 계기로 삼아야 할 것이다.



셋째, 핵안보정상회의 개최를 계기로 북핵문제 및 북한문제 해결의 긍정적 계기를 마련할 수 있을 것이다. 핵안보정상회의는 핵물질의 물리적 방호에 관한 것으로 비확산과는 직접적 관계가 없다. 북핵문제는 기본적으로 비확산의 문제이기 때문에 북핵문제를 핵안보정상회의의 의제로 다루는 것은 사실상 매우 어렵다. 핵안보정상회의는 사실상의 핵국가인 이스라엘, 파키스탄, 인도 등이 참여하는 전기를 마련했지만 북한은 핵국가로 인정될 수 없는 상황에서 핵물질의 방호를 논하는 회의에 공식으로 초청될 수 없는 것이다. 북한이 평화적 원자력 이용을 위한 국제적 규범을 충실히 수행하는 한에서만 핵안보가 함께 논의될 수 있기 때문이다.

그럼에도 불구하고 북한의 핵개발은 핵물질을 생산하고 있으며 이는 핵물질의 방호라는 측면에서도 관심을 끌지 않을 수 없다. 북한의 핵물질이 테러집단으로 이전되는 것은 비확산의 문제이면서 동시에 핵안보의 범주에도 들 수 있는 문제이다. 물론 북한은 폐쇄된 정치체제를 가지고 있으므로 테러집단이 북한의 핵물질을 물리적으로 탈취하는 것은 쉬운 일은 아닐 것이다. 그럼에도 불구하고 핵안보정상회의는 북한의 핵물질과 그 폐기 필요성에 대한 관심을 환기하고 북핵문제의 심각성에 대한 국제사회의 주의를 배가시키는 계기가 될 수 있을 것이다.

넷째, 핵안보정상회의는 한국에 경제적 이익을 가져다 줄 수 있을 것이다. 행사 주최로 인한 부수적 경제이익도 가능하지만 그보다는 한국 원자력계의 발전 양상을 세계에 알림으로써 향후 한국 원자력 산업의 해외진출을 가속화하는 계기가 될 수 있을 것이다. 현재 한국은 에너지의 31.4%를 원자력에 의존하고 있으며 21기가 작동중이고 7기가 건설중에 있다. 최근 후쿠시마 사태로 핵안전의 문제가 불거지고 반원전의 문제제기가 있는 것이 사실이다. 핵안전에 최선의 노력을 기울여야 하는 것도 사실이고, 당분간은 대체

에너지가 마땅치 않은 상황에서 원자력의 효율적이고 안전한 이용이 매우 중요한 일이다.

한국은 원전 수출국으로서 원전의 안전하고 효율적인 관리, 정보화의 발전으로 인한 선진적 원전 개발과 관리의 성과를 해외에 홍보할 수 있다. 이러한 노력은 한국의 평화적 원자력 이용에 대한 이미지를 제고할 것이고 한미원자력행정협정 개정과 같은 관련 사안에서도 긍정적으로 작용할 수 있을 것이다.

다섯째, 핵과 원자력과 관련된 3S의 구체적 사안에서 한국이 핵안보정상회의를 토대로 새로운 논의를 확립에 공헌할 수 있을 것이다. 핵안보정상회의는 미국이라는 강대국의 힘과 핵테러 방지라는 국가들의 이익이 일치된 상황에서 비롯되었지만 회를 거듭할 수록 핵과 관련된 제반 이슈들을 다루는 중요한 메타제도로서 기능할 가능성이 있다. 각 국가들의 회합이 진행되면서 공동의 가치와 문화, 정체성이 제고될 가능성이 높기 때문이다. 정체성의 정치 영역에서 지식과 가치의 주도력은 매우 중요하다. 한국은 하드 파워 면에서 여러 가지 한계가 있는 것이 사실이나 소프트 파워 부문에서는 많은 가능성을 가지고 있다. 특히 북핵문제와 같은 실질적 문제를 가지고 있으면서도 원자력의 평화적 이용에서 주도국으로 부상하고 있으므로 향후 핵안보정상회의의 이슈확대를 위해 좋은 위치에 있다.

2011년 3월 발생한 후쿠시마 사태는 원자력의 관리가 일국 차원의 문제가 아니라 국제적 차원의 문제라는 점을 여실히 보여준 계기가 되었다. 한국, 일본, 중국은 3국 정상회의를 통해 원자력관리의 국제적 성격을 협의하였고 핵안보정상회의에서도 핵안전의 이슈가 부분적으로나마 다루어질 전망이다. 한국은 동아시아 원자력 협력을 토대로 향후 원자력의 국제적 관리를 위한 새로운 비전과 구체적 정책 대안을 제시함으로써 핵안보정상회의의 의제 확대에도 공헌을 할 수 있을 것이다.



이러한 이익을 극대화하기 위해 다음과 같은 노력을 기울일 필요가 있다. 첫째, 핵안보정상회의의 의미와 국익을 국민들에게 적절한 통로로 알려 한편으로는 회의 개최의 사회적 합의를 이끌어 내고, 다른 한편으로는 건전한 핵문화를 조성하는 것이다. 핵안전과 안보, 비확산에 관한 문화를 발전시키고 이를 지도할 우수한 인력을 양성함으로써 향후 북핵문제 해결, 원자력의 평화적 이용을 준비할 수 있을 것이다.

둘째, 이를 위해 정상회의뿐 아니라 전문가 회의 및 사업자회의, NGO 회의를 병행하여 추진함으로써 안전 이슈를 우회적으로 다룰 수 있는 방법을 찾아내야 할 것이다. 미국의 필요로 현재 정부 간 회의 의제가 제한되어 있는 한계를 생각

해 볼 때 다양한 형태의 회의를 병행하는 것은 꼭 필요한 일들 중 하나이다.

셋째, 서울 회의 이후의 일정을 준비하는 동시에 많은 국가들이 합의할 수 있는 의제 확대를 지속적으로 추진하는 것이다. 이는 중견국 외교로서 네트워크 관리자 및 중재자의 역할을 제고하는 것일 뿐 아니라, 핵 및 원자력과 관련된 지구 거버넌스를 발전시키는 실질적 공헌을 할 수 있는 일이다. 현재 네덜란드에서 3차 회의가 계획되고 있지만 향후 핵안보의 목적이 달성된 이후 더 이상의 핵안보정상회의가 열리지 않을 가능성이 있음을 고려해 볼 때, 서울 회의 이후의 관리를 위한 로드맵을 제시하는 것도 중요한 일일 것이다. ■





## 저자약력

**김성배** 국가안보전략연구소 책임연구위원. 북한과 한반도 관련 정책 개발에 대한 자문을 맡고 있다. 김성배 박사는 국가안보전략연구소에 부임하기 전까지 통일부 정책보좌관 (2006), 국가안전보장회의 (NSC) 행정관 (2003-2006)을 역임하였으며 서울대학교 대학원에서 정치학 박사 학위를 취득하였다.

**신성호** 서울대학교 국제대학원 교수. 신성호 교수는 미국 터프츠 대학 플레처 스쿨(Tufts University, The Fletcher School)에서 국제정치학 박사학위를 받고, 미 국방부 아태안보연구소 (APCSS) 연구교수, 미국 부르킹스연구소 동북아연구소 객원연구원, 워싱턴 East West Center 객원연구원 등을 역임하였다. 연구관심은 동아시아 안보와 국가전략, 한미동맹과 한반도, 인구변화와 동북아 국제정치 등이다. 최근 논문으로는 “중동평화협상과 미국의 역할”(〈국제지역연구〉 2010), “To Be or Not To Be: South Korea’s East Asia Security Strategy and Dilemma of Unification,”(*The International Spectator* 2009), 《핵 테러에 대한 두 가지 접근 : 부시와 오바마》(〈국가전략〉 2009) 등이 있다.

**이상현** 외교통상부 정책기획관. 이상현 박사는 미국 일리노이대학교 어바나-삼페인(University of Illinois at Urbana-Champaign)에서 정치학 박사학위를 취득하고 한국국제관계연구소와 한국국방연구원 연구원을 역임했다. 세종연구소 수석연구위원, 안보연구실장으로 재직하다가 2011년 5월부터 외교통상부 정책기획관으로 재직중이다. 국제정치와 안보, 한미관계, 북한문제를 주로 연구하며, 최근 논저로는 “한국의 비확산외교와 원자력정책,” 중국의 부상과 미국의 대응 : 한국에 대한 안보적 함의”(〈국가전략〉 2011), “National Security Strategy of the Lee Myung-bak Government: The Vision of ‘Global Korea’ and Its Challenges” (*The Korean Journal of Security Affairs* 2009), “오바마 행정부 외교안보와 대북정책 전망”(〈국방정책연구〉 2009), 《외교환경과 한반도》(공저, 세종연구소 2009), 《조정기의 한미동맹 : 2003~2008》(공저, 경남대 극동문제연구소 2009), 《동아시아 공동체: 신화와 현실》(공저, 동아시아연구원 2008), 등이 있다.

**전재성** 서울대학교 정치외교학부 교수. 전재성 교수는 서울대학교 외교학과를 졸업하고 미국 노스웨스턴대학교(Northwestern University)에서 정치학 박사학위를 받은 후, 숙명여자대학교 정치외교학과 조교수를 역임하였다. 최근 저술로는 《동아시아 국제정치 : 역사에서 이론으로》(동아시아연구원, 2011), “구성주의 국제정치이론에 대한 탈근대론과 현실주의의 비판 고찰” (〈국제정치논총〉 2010) “강대국의 부상과 대응 메커니즘 : 이론적 분석과 유럽의 사례” (〈국방연구〉 2009), “유럽의 국제정치적 근대 출현에 관한 이론적 연구” (〈국제정치논총〉 2009), 등이 있다.

**전진호** 광운대학교 국제협력학부 교수. 전진호 교수는 동경대학교에서 정치학 박사학위를 받은 후 국민대학교 일본학연구소 교수, 국방부 정책자문위원, 일본 방위성 방위연구소 객원 연구원을 역임한 바 있다. 일본 외교정책과 한일 관계를 주로 연구하고 있으며 최근 저술로는 “후쿠시마 원전사고의 국제정치”(〈국제정치논총〉 2011), “일본의 대중국 안보인식 변화” (〈한일군사문화연구〉 2011), “하토야마 민주당 정부의 대미 외교안보정책”(〈일본연구논총〉 2010) 등이 있다.



## 보다 나은 세상을 향한 지식 네트워크

---

- 동아시아연구원(EAI)은 미국 맥아더재단(MacArthur Foundation)의 아시아안보이니셔티브(Asia Security Initiative) 프로그램 핵심 연구기관으로 선정되어, 맥아더재단의 지원 아래 다양한 외교 안보 연구 활동을 펼치고 있습니다. 이에 EAI는 아시아 지역안보에 대한 전문적인 연구 및 정책 개발을 위해 2009년1월 아시아안보연구센터(소장, 전재성 서울대 교수)를 설립하였습니다.
- 본 연구 보고서는 아시아안보연구센터의 연구 결과물로서 정책 결정 및 학술 연구, 각종 교육 사업에 활용되기를 기대합니다. 본 보고서 내용의 일부 혹은 전부를 인용할 시에는 출처를 명시해 주시기 바랍니다.
- 이 보고서는 동아시아연구원 홈페이지 “EAI 출판”과 각 프로젝트 페이지에서 내려 받으실 수 있습니다.
- 보다 자세한 문의는 아래로 연락해 주십시오.  
김하정 아시아안보센터 팀장 Tel. 02 2277 1683 (내선 107) [hjkim@eai.or.kr](mailto:hjkim@eai.or.kr)

