

www.eai.or.kr

EAI 스페셜리포트

아시아 태평양 핵 비확산 구상과 이를 위한 미중 및 역내 국가 협력 방안

이정석(태재대학교)

아시아 태평양 핵 비확산 구상과 이를 위한 미중 및 역내 국가 협력 방안

이정석

태재대학교 교수

1. 미중 갈등 심화와 아시아 태평양 지역 내 수평적 핵 확산 문제의 도전

미국과 중국 간의 대립 및 갈등 구도 심화에 따른 양국의 수직적 핵 확산(vertical proliferation)과 함께 결코 좌시하지 말아야 할 것이 바로 아시아 태평양 지역 차원의 수평적 핵 확산(horizontal proliferation) 문제이다. 1970년 NPT 체제가 발효된 이래 아시아 태평양 지역에서는 지구적 차원의 핵 비확산 레짐(regime) 및 규범에 대한 도전이 지속적으로 나타난 바 있다. 가까운 예로 북한은 2000년대 이후 6차례의 핵실험을 거치며 핵무장에 성공하였고, 북한과 중국은 현재 전 세계에서 가장 적극적으로 핵무기의 질과 양을 증대시키고 있는 국가들이라 할 수 있다. 이 뿐 아니라 미중 대립구도 심화가 지역 차원의 전략적 불확실성을 증폭시킴에 따라 핵무기를 아직 보유하지 않은 다수의 역내 국가 내부에서 핵무장의 필요성에 대한 논의가 제기되기 시작했다(Zhao 2022).

이와 관련해 특히 주목해야 할 것이 아시아 태평양 지역 내에 존재하는 다수의 소위 '핵 경계선 국가(nuclear threshold states)' 들이다. 핵 경계선 국가란 핵무장에 대한 정치적 결단만 내려지면 비교적 빠른 시간 내에 핵무기 개발이 가능한 기술상·자원상 역량을 갖춘 국가들을 일컫는 용어이다(Rublee 2010). 아시아 태평양 지역 내에서 만도 일본, 한국, 호주, 대만 등 다수의 국가 및 정치체제가 핵 경계선 국가로 분류되는데, 이들은 모두 미국의 공식적 안보 동맹국(일본, 한국, 호주) 내지는 유사 동맹국(대만)이라는 공통점을 가지고 있으며 특히 일본을 제외한 한국, 호주, 대만의 경우 과거 냉전 시기 적극적으로 핵무기 개발 및 보유를 시도한 적이 있다는 특징 또한 공유하고 있다.

먼저 한국을 살펴보면, 한국은 이미 과거 독자적 핵무기 개발을 시도했던 전적이 있으며 최근 국내 여러 정치세력에 의해 독자적 핵무장에 대한 목소리가 높아지고 있다. 박정희 대통령 치하 이던 1970년대 미국의 대 아시아 방위공약 약화 추세 하에서 한국이 은밀히 핵무기 개발을 시도했다가 미국의 압력으로 포기했다는 것은 이미 익히 알려진 사실이다(Jang 2016). 냉전 종식 이후 북

한의 급속한 핵무장 및 위협 증대와 함께 한국 내부에서는 일부 전문가와 정치인들을 중심으로 다시 한 번 독자적 핵무장에 대한 목소리가 높아지고 있는데, 특히 집권 여당인 국민의 힘 소속 의원 다수가 이에 힘을 싣고 있다는 것이 주목할 만 하다. 이러한 국내 여론 변화와 함께 윤석열 대통령은 2023년 초 국방부 회의에서 자체 핵 보유 가능성을 언급하기도 했는데, 비록 구체적인 내용은 아니어도 한국 대통령이 공식 석상에서 공개적으로 자체적인 핵무장 가능성을 언급한 것은 사상 최초의 일이라 할 수 있다(Mackenzie 2023). 같은 해 4월 한미 정상회담의 결과 도출된 ‘워싱턴 선언(Washington Declaration)’을 통해 미국은 핵협의그룹(Nuclear Consultative Group) 신설 등 한국에 대한 확장억지(extended deterrence) 강화 조치를 취하고 한국은 기존 NPT 체제와 핵무기 비보유에 대한 공약을 재확인함으로써 한국의 핵무장 논란은 일시적으로 수면 아래로 다시 내려갔다(The White House 2023). 그러나 북한의 핵 역량 고도화와 미중 대립 및 갈등 구도 심화에 따라 한국 내에서 독자적 핵무기에 대한 여론은 언제든지 다시 힘을 발휘할 가능성을 갖고 있다.

호주 역시 아시아 태평양 지역 내의 대표적인 핵경제선 국가라 할 수 있다. 호주는 1973년 NPT 조약을 조인(調印)한 이래 지구적 핵 비확산 레짐을 모범적으로 준수해왔으나, 그 이전인 1950년대와 1960년대만 해도 영국으로부터 핵무기 혹은 관련 기술을 입수하고자 적극적인 노력을 기울인 역사를 가지고 있다 (Walsh 1997; Hymans 2000). 또한 호주는 전 세계 우라늄 매장량 중 약 31%를 보유한 최대의 우라늄 보유국이기도 하다. 비록 독자적 핵무장에 대한 반대 여론이 상당히 강력하고 호주 정부 역시 NPT 체제를 준수하고 핵무기 입수 및 개발에 나서지 않을 것을 공공연히 선언하고 있으나, 호주 영내에서 미군이 미국 핵무기를 배치 및 이동시키는 것에 대해서는 전통적인 “NCND(neither confirm nor deny)”의 정책 하에 묵인하고 있다. 또한 2021년 출범한 미국, 영국, 호주 간 ‘오커스(AUKUS)’ 안보협력체는 미국과 영국이 사용하는 잠수함용 고농축 우라늄(highly enriched uranium)이 호주에 제공될 것임을 시사하며 기존의 강력한 핵 통제 조치를 벗어나는 중대한 선택을 남겼다(Acton 2021).

대만 역시 비교적 빠른 시간 내에 핵무장이 가능한 기술적 역량을 갖추고 있으며, 이미 1960년대부터 1980년대에 걸쳐 핵무기 개발을 시도하다 미국 정부의 방해로 그 노력이 좌절된 것으로 알려져 있다(Albright and Gay 1998). 공식적인 상호방위조약인 아닌 ‘대만관계법(Taiwan Relations Act)’라는 국내법에 바탕해 간접적 군사 지원만이 가능한 미국-대만 관계로 인해 현재 대만은 공식적으로 미국의 핵우산 안에 들어가 있지 못하며, 이로 인해 대만 내에서는 미국의 확장억

지 혜택을 보지 못하는 대만의 상황 하에서 자체 핵무장이 중국의 군사적 침략을 막을 수 있는 유력한 대안이라는 의견들이 제기되고 있다(〈연합뉴스〉 2022; Clement 2022).

일본의 경우 1967년 사토 에이사쿠(佐藤栄作) 총리가 “핵무기를 만들지도, 가지지도, 반입하지도 않는다”는 소위 ‘비핵 3원칙’을 밝힌 이래 이를 핵무기에 대한 기본 정책 기조로 견지해왔다. 그러나 이와 동시에 일본은 비핵무장 국가 중 유일하게 플루토늄 재처리 시설을 운영하고 있으며 핵탄두 약 6천기를 만드는 것이 가능한 양인 약 40톤 이상의 플루토늄을 보관 중인 것으로 알려져 있다(Kuperman and Acharya 2018). 이런 점에서 일본은 정치적 결단과 의지만 있으면 세계 그 어느 국가보다 기술적·자원적으로 가장 빨리 핵무기 개발이 가능한 국가로 분류된다. 비록 일본 정부는 NPT 체제를 모범적으로 준수할 것을 여러 차례 공언한 바 있지만, 다수의 일본 정치인들은 일본의 자체 핵무장 옵션에 대해 모호한 태도를 보인 바 있으며 일본은 전략적 모호성을 통한 핵 ‘헷징(hedging)’ 정책을 취하고 있는 것으로 평가된다(Romei 2022).

2. 최악의 시나리오: 역내 핵 도미노와 글로벌 핵 비확산 레짐 붕괴

이상과 같은 상황 하에서 지금과 같이 역내에서 미국 대 중국 진영의 군사적 긴장이 심화되고 중국과 북한의 핵 능력이 더 고도화되면 이들 잠재적 핵무장 가능 국가들이 향후 본격적인 핵무장에 나설 가능성을 배제할 수 없다. 이 시나리오는 미중 간 핵 전쟁 시나리오만큼 직접적인 파괴와 대량살상을 불러오지는 않지만, 글로벌 차원의 핵 전쟁 및 핵 관리 위기의 위험을 증대 시킨다는 점에서 역시 중대하게 검토할 가치가 있다.

지금껏 아시아 태평양 지역 내 핵 경계선 국가들이 핵무장에 나서지 않았던 것은 NPT 조약을 근본으로 하는 국제 핵 비확산 레짐 유지에 대한 미국의 강력한 의지, 그리고 미국의 확장억지 공약에 대한 이들 국가의 신뢰 때문이었으나, 최근의 국제정세 및 핵 관련 담론 변화는 이 두 가지 요인 모두에 균열이 생기기 시작했음을 보여준다. 비록 현 바이든 행정부는 여전히 확장억지 공약의 강화를 통해 동맹국의 핵개발을 방지하고자 하는 자세를 보이고 있지만, 2021년 ‘오커스’ 안보협력체를 통해 호주에 잠수함용 고농축 우라늄(highly enriched uranium)을 제공할 것임을 밝히며 기존의 강력한 핵 확산 통제 의지와는 모순된 태도를 보였다.

또한 동맹국의 핵무장 금지라는 미국의 기본 원칙이 향후 5년에서 10년, 그리고 그 이후의 장기간에 걸쳐 계속 유지될 것인지는 누구도 장담할 수 없다. 현 바이든 대통령에 앞서 미국 대통령을 지낸 도널드 트럼프 대통령은 지난 2016년 대선 후보 시절 동맹을 위한 미국의 방위비 지출을 줄이기 위해 한국과 일본의 핵무장을 지지할 수도 있음을 언론 인터뷰에서 언급한 바 있으며, 일부 전문가들은 2024년 미국 대선에서 트럼프가 다시 대통령 집권에 성공할 경우 한국과 일본의 핵무장에 대한 미국의 견제가 현저히 줄어들 수 있다고 지적한다(Gallo 2022). 이를 트럼프 개인의 일탈로만 볼 수 없는 것이 현재 미국 워싱턴 정계 내에서는 보수와 진보를 막론하고 동맹을 위한 미국의 방위비 지출을 대폭 감축해야 한다는 소위 “절제론자(restrainer)”들이 점차 그 영향력을 확대해 나가고 있으며, 민간 전문가들을 중심으로 한국과 일본 등 아시아 내 동맹국의 핵무장을 막을 것이 아니라 오히려 지원함으로써 중국 및 북한에 대한 군사 견제에 활용해야 한다는 의견이 공공연하게 제기되기 시작했다(김지은 이정석 2022).

또한 2022년 초 벌어진 러시아의 우크라이나 침공은 아시아 태평양 지역 내 다수 국가에서 핵무장론자들이 목소리를 높이는 데 중요한 영향을 끼쳤다고 볼 수 있다. 1990년대 초 구 소련의 해체와 함께 소련의 핵무기를 승계한 우크라이나는 1994년 12월 러시아, 미국, 영국과의 부다페스트 각서(Budapest Memorandum) 서명을 통해 러시아로의 핵 이관을 대가로 러시아, 미국, 영국으로부터 안전 보장(security assurances)을 약속 받았다. 그러나 2014년 러시아의 우크라이나 크림 반도 강탈 사건에서 이러한 안전보장 공약은 전혀 지켜지지 않았으며, 2022년 발발한 러시아-우크라이나 전쟁은 세계 여러 나라들로 하여금 우크라이나가 핵무기를 보유했다면 과연 전쟁이 일어났을까를 다시 묻게 함으로써 전 지구적인 수평적 핵 확산 위험을 다시 한 번 증폭시키고 있다(Einhorn 2022).

한국, 일본, 호주, 대만 등 다수의 역내 핵 경계선 국가 중에서 하나라도 핵무장에 성공할 경우 역내 다른 잠재 핵무장 가능 국가들도 핵보유에 나서는 소위 ‘핵 도미노’ 현상이 발생할 수 있으며, 이는 글로벌 핵 비확산 레짐의 붕괴를 가져올 것이다. 1970년 NPT 조약이 발효된 이래 글로벌 핵 비확산 레짐은 핵무기의 수평적 확산을 상당히 성공적으로 방지함으로써 국제질서의 안전과 평화를 유지하는 데 기여하였다고 평가받는다. NPT 체제 출범 이후 이스라엘, 남아프리카 공화국, 인도, 파키스탄, 북한이 핵무기 개발에 성공하였으나 이스라엘, 남아공, 인도, 파키스탄은 NPT비가입국이었으며, NPT 가입국이었던가 이를 탈퇴하고 핵무기 보유에 성공한 것은 북한이 유일하다.

상기한 한국, 일본, 호주는 모두 NPT 가입국인데, 이들 국가 중 하나라도 NPT 체제의 전통적 수호자였던 미국의 암묵적 추진 혹은 적극적 지원 하에 핵무장에 성공할 경우, 이를 선례로 하여

다른 국가들 역시 연쇄적으로 핵무장에 나설 가능성이 존재한다. 이는 중국에게 악몽과도 같은 시나리오인데, 미국이 이끄는 대중 군사 포위망의 핵심 멤버라 할 수 있는 한국, 일본, 호주의 핵무장은 그 자체만으로도 중국에 대한 위협을 심화하는데다 대만의 핵개발 의지를 자극함으로써 중국이 가장 상상하고 싶지 않은 시나리오인 대만의 핵무장으로까지 이어질 수 있기 때문이다.

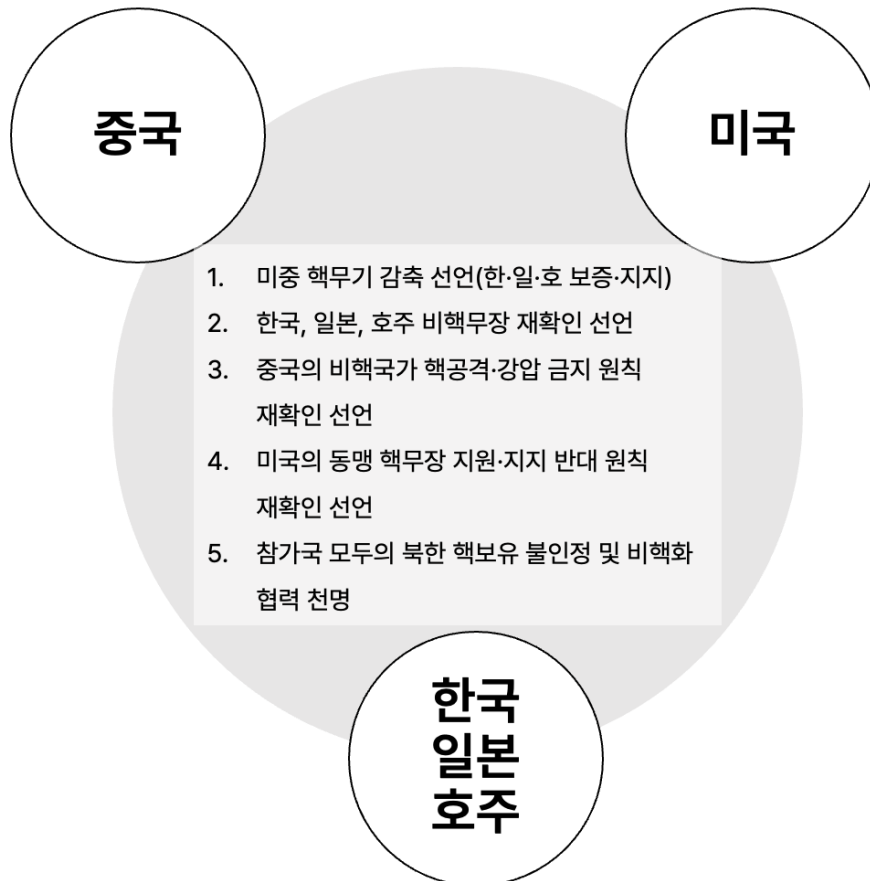
또한 아시아 태평양 지역에서의 핵 도미노 현상은 글로벌 핵 비확산 레짐의 붕괴를 가져올 수 있다. 아시아 태평양 지역 외에도 중동, 유럽, 남미에는 독일, 이란, 사우디아라비아, 브라질, 아르헨티나 등 다수의 핵 경계선 국가들이 존재한다. 아시아 태평양 지역에서의 핵 도미노는 이들 다른 지역에서의 핵무장 도미노를 야기할 수 있으며, 이는 냉전기 이래 안정적으로 유지되어 오던 기존의 핵 비확산 체제의 근간을 뒤흔들으로써 세계 평화를 심각하게 위협할 것이다.

3. 수평적 핵확산 방지 및 핵 군축을 위한 아시아 태평양 핵 비확산 구상

그렇다면 이상과 같은 시나리오가 현실화되는 것을 막기 위해 미국과 중국, 그리고 역내 국가들은 어떤 부문에서 무엇을 목표로 협력에 나서야 하는가? 그 목표로서 본 보고서는 미중 양자를 넘어 역내 국가들을 포함시킨 다자간 핵 비확산·군축 협력 레짐으로써 ‘아시아 태평양 핵 비확산 구상(Asia-Pacific Non-Proliferation Initiative)’를 제안한다. 아시아 태평양 지역에서 통제 불가능한 핵 확산이 가져올 불안정과 파국적 결과를 막기 위해, 미국과 중국은 물론 역내 국가들이 참여하는 다자간 협력 메커니즘은 보다 효과적이고 안정적인 정책 대안을 제시해줄 수 있다.

‘아시아 태평양 핵 비확산 구상’을 통해 구축될 다자간 비확산·군축 협력 레짐의 구조에 대해 본 보고서는 다음과 같은 다섯 가지 공약(commitment)을 포괄하는 ‘빅 딜(big deal)’ 내지는 ‘패키지 딜(package deal)’을 제안한다. 첫째, 미국과 중국은 장기적 목표로서 핵탄두 및 투발수단을 감축해 나갈 것을 합의 및 선언하고, 역내 국가들은 이 합의의 보증자이자 지지자로서 합의에 함께 서명한다. 둘째, 한국, 일본, 호주 등 역내 핵 경계선 국가는 향후 핵무기를 개발하거나 보유하지 않을 것임을 재보장(reassurance)한다. 셋째, 중국은 이에 대한 대가로서 이들 국가에 대해 핵무기를 통한 군사적 강압과 공격에 나서지 않을 것을 재보장한다. 넷째, 미국은 중국에 대한 보상조치로써 이들 국가의 핵무장을 지지하거나 지원하지 않을 것을 재보장한다. 다섯째, 합의에 참여하는 모든 국가는 북한을 핵보유국으로 인정하지 않으며 북한의 비핵화를 위해 협력할 것을 천명한다.

그림 1. 아시아 태평양 핵 비확산구상(Asia-Pacific Nonproliferation Initiative)



이상의 구조는 1968년 만들어진 NPT 조약의 기본 구조를 모델로 한 것이다. NPT 조약은 당시 기성 핵무기 보유국과 핵무기 비보유국 간의 세 가지 ‘거래(deal)’를 담은 일종의 패키지 딜 내지는 ‘그랜드 바겐(grand bargain)’이라 할 수 있다(NTI 2022). 그 핵심 내용은 (1) 핵무기 비보유국은 핵무장 시도를 포기하며 핵무기 보유국은 핵무기 비보유국에 핵무기 및 관련 기술을 제공하지 않는다, (2) 핵무기 비보유국은 핵무장을 포기하는 대신 핵기술의 평화적 이용 권리를 보장받는다, (3) 핵무기 보유국은 자신이 보유한 핵무기에 대해 핵 군비 경쟁 중지 및 핵 군축에 나선다의 세 가지로 요약할 수 있다. 본 보고서가 제안하는 아시아 태평양 핵 비확산구상은 이상의 내용 중 첫 번째와 세 번째의 거래 항목을 아시아 태평양 지역에 적용하는 동시에 중국과 미국의 추가적인 정책 공약, 그

리고 북핵 문제에 대한 역내 국가 간 합의를 더함으로써 지역 내 핵확산을 방지하고 역내 국가들의 안보 불안을 해소하며 미중 양 강대국의 핵 군축 합의를 도출하는 것을 목표로 한다.

이상과 같은 구조를 제시하는 이유는 다음과 같다. 첫째, 미중 간의 군사적 핵능력 격차가 현저히 벌어져 있는 현 시점에서 미중간 양자 군축 협상에 대한 중국의 참여 동기가 현저히 부족한 바, 중국을 협상 테이블로 이끌어내기 위한 거래 아이টে으로써 역내 잠재적 핵보유 가능 국가의 비핵무장 공약 제시를 진지하게 검토할 필요가 있다. 중국의 입장에서 볼 때 한국, 일본, 호주의 핵무장은 그 자체로도 위협적이지만 이러한 핵 도미노의 발생은 대만의 핵무장 의지까지 자극할 수 있어 반드시 방지해야 하는 사태라 할 수 있다. 이런 점에서 이들 잠재적 핵능력 보유 국가의 핵무장 포기 재확인 선언은 중국이 군축 협상에 나설 만한 동기를 부여할 수 있는 협상 아이템이 될 수 있다.

둘째, 상기한 다섯 가지 공약 중에서 미국과 중국의 핵 군축 공약을 제외한 다른 모든 조항은 이미 해당 국가들이 준수해온 원칙을 벗어나지 않거나 재확인 하는 내용에 가까운 것으로써, 그 협상 및 달성을 위한 문턱이 비교적 낮다고 할 수 있다. 한국, 일본, 호주 등 역내 국가들은 그동안 NPT 체제 준수에 대한 공약을 지속적으로 견지해 왔으며, 미국 역시 이들 국가의 핵개발을 용인하거나 지원하지 않을 것임을 여러 차례 재확인한 바 있다. 또한 중국 역시 자국의 기본 핵 doktrin으로써 비핵국가에 대해 핵무기를 사용하거나 핵무기 사용의 위협을 가하지 않을 것임을 밝히고 있다 (Pan 2018). 이 뿐 아니라 미국과 중국을 비롯한 모든 역내 국가들은 북한의 비핵화가 역내 안정 및 평화를 위해 반드시 필요하다는 데 공식적 입장을 같이해 왔다. 이상의 공약들은 각국 지도자 및 정부의 정치적 부담을 최소화하면서도 최근 수년 간 증대되어 왔던 역내 핵확산 관련 불안 및 불확실성을 제거할 수 있다는 점에서 유용한 방안이 될 수 있다.

셋째, 미중 양자에 더해 역내 국가들이 참여하는 군축 합의는 다자간 메커니즘으로써 단순한 미중 양자 군축 합의보다 더 큰 정치적 구속력을 갖게 될 것이다. 물론 이것이 현실적으로 법적 구속력에 준할 만큼의 강제력을 갖기는 어려울 것이나, 미국이나 중국 중 어느 한쪽이라도 군축 합의를 성실히 이행하지 않거나 이를 위반하는 모습을 경우 위반 국가가 역내 국가 다수로부터 지탄을 받는 정치적 부담을 져야만 한다는 점에서, 다자간 합의는 단순 양자 합의보다 더 효과적일 것으로 기대된다.

넷째, 미중 양국과 역내 국가 모두가 참여하는 핵 비확산 레짐 구축은 지역 차원에서는 점차 커져가는 역내 핵 확산 관련 불확실성을 일소하고 글로벌 차원에서는 점차 약해져가는 NPT체제를 다시 한 번 공고히 하는 계기를 만들어줄 것이다. 앞서 논의한 바와 같이 현재 아시아 태평양 지역에서는 미중 갈등 심화 및 지역 차원의 긴장 고조와 함께 기존 핵 비확산 체제를 지탱해오던 정치적

요인들이 점차 그 영향력을 잃어가고 있다. 잠재적 핵능력 보유국가의 핵무장 포기 공약 재확인 및 그 대가로서의 중국의 안전보장 공약, 그리고 잠재적 핵능력 보유국가에 대한 미국의 핵무장 지지·지원 포기 공약은 커져가는 역내 핵 확산 관련 불확실성을 제거하고, 역내 질서의 평화적 변화를 도울 것이며, 지역 및 글로벌 차원 모두에서 핵 확산으로 인한 위험 제거에 크게 기여할 수 있을 것이다.

4. 아시아 태평양 핵 비확산구상 실현을 위한 구체적 실행 방안

그렇다면 이상과 같은 목표 실현을 위해 미국과 중국, 그리고 다른 역내 국가들은 구체적으로 어떤 정책을 취해야 하는가? 이와 관련하여 본 보고서는 다음과 같은 구체적 실행 방안을 제안한다.

(1) 미중 및 역내 국가의 정치·군사적 레드라인 재확인 및 상호 도발 행위 자제

우선 아시아 태평양 핵 비확산 구상의 본격적 협상에 앞서 지역 차원의 긴장 완화 및 신뢰 구축이 필요하며, 이를 위해 미국과 중국 및 역내 국가들은 양자 및 다자간 민관 대화를 통해 서로의 정치·군사적 레드라인을 재확인하고 도발적 정책 및 언사를 자제하여야 한다. 먼저 대만 문제는 중국이 가장 예민하게 반응하는 레드라인으로써, 미국과 역내 국가들은 고위급 인사의 대만 방문이나 ‘하나의 중국’ 원칙을 훼손하는 정치적 언사를 자제할 필요가 있다. 한편 중국은 무력에 의한 양안 관계 현상 변경이 미국이 좌시할 수 없는 레드라인임을 재확인하고 이를 위협하는 대규모 군사 훈련 및 도발적 행태를 자제하여야 한다. 또한 동중국해와 남중국해에서 미중 양측과 역내 이해 당사자 국가들은 소위 ‘회색지대(gray zone)’ 도발 행태가 언제든지 우발적 군사 충돌과 확전으로 이어질 수 있음을 유념하고 이 지역에서의 군사 활동 증대를 지양하여야 한다. 또한 중거리 미사일, 전략폭격기, 핵잠수함 등 주요 전략 자산의 지역 내 배치와 관련하여 미중 양국 및 역내 국가들은 군사적 불신과 불안의 통제 불가능한 상승효과(spiral)가 나타나지 않도록 군사태세(military posture) 조성에 있어 특별히 주의를 기울일 필요가 있다.

(2) 미중 및 역내 국가 군 지휘부 및 국방부 차원의 위기관리 메커니즘 마련 및 활성화

이와 함께 지역적·다자적 차원의 핵 군축 레짐 구축을 위한 또 다른 신뢰구축조치(confidence building measure, CBM)로써 미국과 중국은 물론 대만, 한반도, 남·동중국해 등 역내 분쟁 발화점에 긴밀히 연관된 역내 국가들은 군 지휘부 및 국방부 차원의 위기관리 소통 메커니즘을 마련하고 이를 활성화해야 한다.

이와 관련해서는 최근 긍정적인 발전들이 이미 관찰되고 있다. 한국과 중국은 2022년 상그릴라 대화에서 기존의 국방부간 직통 전화, 한국 해·공군과 중국 북부전구 해·공군 간 직통전화 등 기존의 3개 핫라인에 더하여 한국 해군과 중국 동부전구 해군 간, 한국 공군과 중국 동부전구 공군 간 직통전화를 조속히 개설하기로 합의하였으며(박성진 2022), 2022년 12월에는 중국과 필리핀 정상 간에 남중국해에서의 유사시를 대비해 양국 간 핫라인을 개통하기로 합의가 이루어졌다(Shiga 2022). 보다 최근인 2023년 3월에는 일본과 중국 국방부 장관 간 핫라인 통화가 처음으로 이루어졌는데, 이는 지난 2018년 양국 간의 합의안이 비로소 결실을 본 결과였다(Yamaguchi 2023).

문제는 미중간 핫라인의 재활성화인데, 언론 보도에 따르면 2023년 2월 중국의 정찰기구가 미국 영공을 침해하여 파괴되었을 때 미 국방부 장관 로이드 오스틴의 핫라인 소통 요청에 중국 국방부는 응답하지 않은 것으로 알려졌다(Cooper 2023). 이는 심히 우려스러운 현상으로, 미중 양국 정부는 조속히 양국 핵심 부처 간 핫라인을 재활성하여 유사시 우발적 충돌이 대대적 군사 분쟁으로 확대되는 것을 방지해야 한다.

중국과 역내 국가들 간의 핫라인 역시 핫라인의 존재만으로는 부족하며, 위기시에 실제 사용될 것이라는 서로 간의 신뢰가 쌓여야 유사시 위기관리 소통 메커니즘으로써 핫라인이 제 역할을 발휘할 수 있다는 점을 유념하고 정례적 소통을 통해 그 활성화에 나서야 한다.

(3) 핵 비확산 및 군축 레짐 구축에 필요한 국내적 지지 여론 조성 및 확보

이상의 노력과 함께 미중 양국과 역내 국가들은 아시아 태평양 지역에서의 다자간 핵 비확산 및 군축 협력 레짐 구축을 위해 기존의 NPT 체제 기본 정신 및 원칙에 대한 정부 차원의 공약을 재확인하고, 이에 대한 국내 지지 여론 조성 및 확보에 나서야 한다. 이를 위해 각국의 지도자와 정부 관리들은 핵무기의 수직적·수평적 확산이 아시아 태평양 지역 전체를 핵 전쟁의 참화로 이끌 수 있으며

역내 비핵국가의 핵무장 담론이 각국의 안전이 아니라 오히려 핵 전쟁의 위기를 가속화 시키는 위험한 도박임을 국민들에게 설득해야 한다.

또한 미국과 중국의 핵 감축 공약, 역내 잠재 핵능력 국가들의 핵 포기 공약, 이들 국가에 대한 중국의 안전 보장 공약, 이들 국가의 핵무장 지원에 나서지 않을 것이라는 미국의 공약이 기존에 존재하던 NPT체제를 유지하고 강화하기 위한 보수적 목적의 현상유지적 합의의 재보장이며, 특정 국가의 중대한 정책 변화나 심각한 전략적 손해를 요구하는 것이 아님을 대중들에게 설명하고 이해시킬 필요가 있다. 실제로 본 보고서가 제안하는 아시아 태평양 지역 차원의 핵 비확산 및 군축 협력 레짐의 핵심 공약들은 각국 정부가 견지해온 원칙에서 크게 벗어나지 않는다. 우선 미국과 역내 잠재 핵역량 보유 국가들 모두 지금까지 NPT 조약을 철저히 준수해왔으며, 중국은 자국의 핵전략과 관련해 이미 오랜 기간에 걸쳐 비핵무기 국가에 대한 핵무기를 실제 사용하거나 핵무기 사용 위협을 가하지 않을 것을 천명해 왔다. 아시아 태평양 핵 비확산 구상이 특별한 정치적 양보와 희생을 가져오는 것이라 인식될 경우, 이는 역내 주요 국가에서 강력한 반발효과(backlash)를 가져와 협상과 합의를 어렵게 만들 수 있다.

(4) 다자간 핵 비확산·군축 협력을 위한 구체적 합의 필요 아이템 발굴 및 협상

이상의 국내적 노력과 더불어, 미중 양국과 역내 국가들은 아시아 태평양 지역에서의 다자간 핵 군축 협력 레짐 구축을 위한 구체적 합의 필요 아이템을 발굴하고 이에 대한 실무자 수준의 협상을 개시할 필요가 있다.

특히 우선적으로 협의 및 협상이 필요한 내용으로는 (1) 다자간 핵 군축 레짐의 핵심 합의 내용을 추상적 원칙을 합의하는 수준인 선언 수준(declaratory)으로 할 것인지 아니면 냉전기 미소간 전략무기제한협정(Strategic Arms Limitation Talks, SALT)나 전략무기감축협정(Strategic Arms Reduction Treaties, START) 수준으로 실질적인 상호 사찰 및 감시 조치까지를 포함할 것인지, (2) 실질적 상호 사찰 및 감시조치를 포괄하는 합의를 할 것이라면 그 방식 및 과정을 어떻게 준비하고 진행할 것인지, (3) 핵탄두 뿐 아니라 투발수단까지 협상의 대상으로 할 것인지, 투발수단을 포함한다면 어디서부터 어디까지를 통제 혹은 감축할 것인지, (4) 다자간 핵 군축 및 비확산 합의의 기한을 초기 NPT처럼 일정 기한을 둘 것인지 (초기 NPT의 경우 25년 기한) 아니면 현 NPT조약과 같이 무기한으로 할 것인지, (5) 현 NPT 체제와 같이 일정 기간에 한 번씩 평가회의를 통해 그 내용 및

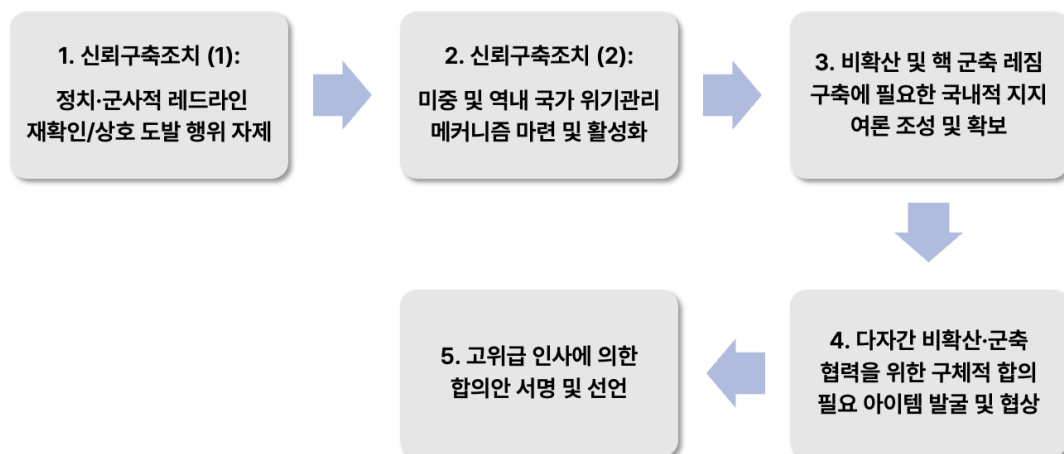
실행 성과를 재검토 및 평가할 것인지 여부(현 NPT 조약은 5년에 한번씩 평가회의 개최) 등의 실질적 문제에 대한 논의가 필요하다.

이와 더불어 각국의 정치적·전략적 상황에 따라 다자간 핵군축 협력 레짐 구성을 위해 세부적인 협의와 협상이 필요한 문제가 무엇이고 이를 어떻게 해결할 것인지에 대한 긴밀한 논의가 필요하며, 이는 미중 양국 및 역내 국가 외교안보 부처의 차관보급 이상 핵심 담당자가 참여하는 양자 및 다자 대화 채널을 통해 이루어질 필요가 있다.

(5) 고위급 인사에 의한 합의안 서명 및 선언

끝으로 아시아 태평양 핵 비확산 구상의 정치적 구속력과 효과를 극대화하기 위해서 이상적으로는 정상급, 최소한으로는 장관급이 참여하는 다자간 국제회의 개최를 통해 합의를 공식화하고 명문화할 필요가 있다. 구체적이고 실질적인 내용의 협의와 협상은 실무자 급에서 진행될 수밖에 없겠으나, 최종적으로 합의된 내용을 정말로 성실히 이행할 것인지에 대해 상호 신뢰를 확보하기 위해서는 최소한 장관급 이상의 고위급 인사가 서명하고 선언하는 형태의 외교적 의전 및 의식(ritual)이 수반될 필요가 있다. 이러한 방식을 통해 각국 정부와 대중들은 해당 합의안에 대해 보다 중대한 의미를 부여하게 될 것이며, 합의 위반에 대한 부담도 더욱 커져 보다 안전하고 신뢰할 만한 국제합의를 마련할 수 있을 것이다. ■

그림 2. 아시아 태평양 핵 비확산구상 실현을 위한 정책 로드맵



참고문헌

- 김지은, 이정석. 2022. “절제 전략의 전도사들 : 정책 주창자 이론을 통해 본 미국 외교정책 ‘절제(restraint)’ 담론의 생산 및 확산 연구.” *세계지역연구* 26, 3.
- 박성진. 2022. "한중 2년 7개월만의 국방장관회담...웨이핑허, 한국 인태전략에 관심 표명." <경향신문> 6월 10일. <https://m.khan.co.kr/politics/defense-diplomacy/article/202206101837001#c2b>
- <연합뉴스>. 2022. “中 무력시위 속 대만 핵무장론 다시 ‘고개’” 4월 13일. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20220413098300009>
- Acton, James. 2021. “Why the AUKUS Submarine Deal is Bad for Nonproliferation—and What to Do about It.” Carnegie Endowment for International Peace Commentary, September 21. <https://carnegieendowment.org/2021/09/21/why-aukus-submarine-deal-is-bad-for-nonproliferation-and-what-to-do-about-it-pub-85399>.
- Albright, David, and Corey Gay. “Taiwan: Nuclear Nightmare Averted.” *Bulletin of the Atomic Scientists* 54, 1: 54-60.
- Clement, Antony Vigilius. 2022. “Taiwan’s Only Hope: Nuclear Capability.” *Modern Diplomacy*, August 16. <https://moderndiplomacy.eu/2022/08/16/taiwans-only-hope-nuclear-capability/>.
- Cooper, Helene. 2023. “China Isn’t Ready to Pick Up Phone After Balloon Incident.” *The New York Times*. February 7. <https://www.nytimes.com/2023/02/07/us/politics/china-balloon-austin.html>.

- Einhorn, Robert. 2022. "Will Russia's War on Ukraine Spur Nuclear Proliferation?" *Arms Control Today*, October. <https://www.armscontrol.org/act/2022-10/features/russias-war-ukraine-spur-nuclear-proliferation>.
- Gallo, William. 2022. "As Trump Looms, South Koreans Mull Their Own Nukes." *Voice of America*, November 24. <https://www.voanews.com/a/as-trump-looms-south-koreans-mull-their-own-nukes/6848246.html>.
- Hymans, Jacques. 2000. "Isotopes and Identity, Australia and the Nuclear Weapons Option, 1949-1999." *The Nonproliferation Review* 7, 1: 1-23.
- Kuperman, Alan, and Hina Acharya. 2018. "Japan's Misguided Plutonium Policy." *Arms Control Today*. October. <https://www.armscontrol.org/act/2018-10/features/japan%E2%80%99s-misguided-plutonium-policy>.
- Jang, Se Young. 2016. "The Evolution of US Extended Deterrence and South Korea's Nuclear Ambitions." *Journal of Strategic Studies* 39, 4: 502-520.
- Mackenzie, Jean. 2023. "한국인들이 '핵 무장'을 원하는 이유." <BBC News Korea> 4 월 24 일. <https://www.bbc.com/korean/articles/c2v5gl94xgpo>.
- Nuclear Threat Initiative. 2022. "NPT: Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons." October 14. <https://www.nti.org/education-center/treaties-and-regimes/treaty-on-the-non-proliferation-of-nuclear-weapons/#:~:text=The%20NPT%20is%20a%20multilateral,the%20non%2Dnuclear%20weapon%20states>.
- Pan, Zhenqiang. 2018. "A Study of China's No-First-Use Policy on Nuclear Weapons." *Journal of Peace and Nuclear Disarmament* 1, 1: 115-136.

- Romei, Sayuri. 2022. "The Legacy of Shinzo Abe: A Japan Divided about Nuclear Weapons." *Bulletin of the Atomic Scientists*. August 24. <https://thebulletin.org/2022/08/the-legacy-of-shinzo-abe-a-japan-divided-about-nuclear-weapons/>.
- Rublee, Maria Roast. 2010. "The Nuclear Threshold States: Challenges and Opportunities Posed by Brazil and Japan." *The Nonproliferation Review*, 17, 1: 49-70.
- Shiga, Yuichi. 2022. "China and Philippines to Open South China Sea Hotline." *Nikkei Asia*. December 30. <https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/China-and-Philippines-to-open-South-China-Sea-hotline>
- The White House. 2023. Washington Declaration. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/04/26/washington-declaration-2/>.
- Walsh, Jim. 1997. "Surprise Down Under: The Secret History of Australia's Nuclear Ambitions." *The Nonproliferation Review* 5, 1: 1-20.
- Yamaguchi, Mari. 2023. "Defense Ministers from Japan, China Inaugurate Hotline to Avoid Clashes, Build Trust." *Associated Press*, May 26. <https://apnews.com/article/japan-china-defense-hotline-102d78cb896121a1ab55810b984beee0>.
- Zhao, Tong. 2022. "How to Promote Arms Control in the Asia-Pacific Region," Asia-Pacific Leadership Network Commentary, October 26. <https://www.apln.network/analysis/commentaries/how-to-promote-arms-control-in-the-asia-pacific-region>.

■ 저자: 이정석_태재대학교 인문사회학부 교수.

■ 담당 및 편집: 박지수_EAI 연구원

문의: 02-2277-1683 (ext. 208) jspark@eai.or.kr

본 대담록을 인용할 때에는 반드시 출처를 밝혀주시기 바랍니다.

EAI는 어떠한 정파적 이해와도 무관한 독립 연구기관입니다.

EAI가 발행하는 보고서와 저널 및 단행본에 실린 주장과 의견은 EAI와는 무관하며 오로지 저자 개인의 견해를 밝힙니다.

발행일 2023년 8월 22일

"아시아 태평양 핵 비확산 구상과 이를 위한 미중 및 역내 국가 협력 방안"

979-11-6617-640-1 95340

재단법인 동아시아연구원

03028 서울특별시 종로구 사직로7길 1

Tel. 82 2 2277 1683 Fax 82 2 2277 1684

Email eai@eai.or.kr

Website www.eai.or.kr