

## 세계 군축비확산 동향과 동아시아의 과제

고봉준 (충남대학교 교수)

21세기에 새롭게 주목받고 있는 군축비확산은 일반적으로 군사력을 증강하여 방어력을 확충하거나 가상 적국의 군사력 사용을 억지하는 군비증강과 대조되는 개념으로서 국가안보를 증진시키기 위해 선택할 수 있는 대안 중의 하나라고 할 수 있다.

최근에 핵무기 등 대량살상무기의 확산을 막는 것이 핵심적 과제로 대두됨에 따라 현재의 군축비확산 노력은 주로 핵무기를 중심으로 한 위협요인의 감소라는 차원에서 진행되고 있으며, 가시적인 성과를 보여주고 있는 분야도 있다.

하지만, 세계적 차원에서는 미중관계를 중심으로 한 강대국 권력정치 측면이 재부상하고 있고, 동아시아 지역에서는 해양영토분쟁과 북한의 반복되는 도발적 행동 등 갈등 현안이 산적한 상황에서, 관련 국가의 국내정치적 요인이 부정적으로 작동함으로써 중단기적으로 군축비확산의 획기적 진전을 기대하기는 어려운 상황이다. 특히 21세기 군축비확산이 미국의 전략과 정책에 의해 주도되고 있는 반면, 동아시아와 한국은 이에 대한 체계적 대응 노력을 기울이지 않고 있다.

한국으로서는 군축비확산과 관련하여 복합적 세부 이슈들이 다양한 방식으로 결합되고 있음에 주목하여 안보상의 부담이 상대적으로 적은 의제를 적극적으로 개발함으로써 이슈를 선점하여 주도하는 네트워크를 하는 한편, 한국의 안보와 직결된 군축비확산 이슈의 복합성을 객관적으로 이해하고 단/중/장기적 대응 계획을 체계적으로 수립하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 다양한 전문가의 양성과 활발한 토론을 통한 이슈의 복합적 인식과 관련 부처의 효율적인 정책 조정이 요구된다.

## 목 차

1. 들어가는 말
2. 핵군축 및 비확산의 현황
3. 국제 군비현황과 이슈들
4. 군축비확산 관련 세부 이슈와 동아시아에의 함의
5. 정책적 함의

## 1. 들어가는 말

- 군축비확산은 21세기 들어서 재정립되어 중요성을 확대해 나가는 개념임.
  - 이는 일반적으로 군사력을 증강하여 방어력을 확충하거나 가상 적국의 군사력 사용을 억지하는 군비증강과 대조되는 개념으로서 국가안보를 증진시키기 위해 선택할 수 있는 대안 중의 하나라고 할 수 있음.
  - 군축(arms reduction)은 기본적 방어능력 이상으로 보유하여 상대국에 위협을 주는 공격적 무기를 질적/양적으로 제거하여 군사적 충돌 가능성을 최소화하는 시도임. 비확산은 다양한 형태의 군비가 이전되는 것을 막는 외교적 노력이라고 정의할 수 있음.<sup>1)</sup>
  - 21세기 안보에서 대량살상무기의 확산을 막는 것이 핵심적 과제로 대두됨에 따라 현재의 군축비확산 노력은 주로 핵무기를 중심으로 한 위협요인의 감소라는 차원에서 진행되고 있으며, 가시적인 성과를 보여주고 있는 분야도 있음.
- 이 글에서는 최근 군축비확산의 추이를 핵군축비확산과 국제 군비현황을 중심으로 구분하여 살펴보고, 향후 군축비확산의 진전과 관련하여 중요성을 지니는 세부적 이슈들을 세계, 지역, 국가별 수준에서 정리하고, 결론에서는 정책적 함의에 대해서 논의할 것임.

## 2. 핵군축 및 비확산의 현황

- 군축비확산을 통해 평화와 안보를 증진시키기 위한 노력은 사실 헤이그협약 이후 오랜 역사를 지니고 있으나, 국제환경의 변화와 강대국들의 입장 변화에 따라 그 중요성도 변화해 왔다고 봐야 함. 또한 세부적인 이슈에 따라서는 국가들이 일관된 태도를 견지하지 않기도 함.
  - 핵군축 및 비확산은 21세기 미국 외교안보정책의 핵심 이슈임. 하지만, 미국도 오바마 행정부 이전에는 지속적으로 적극적인 정책을 추진하지는 못하였음. 예를 들어 1996년에 포괄적핵실험금지조약에 서명을 하였지만 이후 비준을 위한 적극적 노력을 기울이지 않았음.
  - 또한 핵확산금지조약(NPT) 상 비핵국가에 대해서 핵공격을 배제하는 소극적 안전보장 조치가 9·11 이후 부시 행정부에서 유예되는 방향으로 정리되면서 한동안 핵군축비확산의 동력을 만들기가 힘든 상황이 전개되기도 하였음.
  - 오바마 행정부에서는 보다 적극적으로 핵군축비확산을 위한 계기를 마련했음. ‘핵없는 세상’으로 대표되는 오바마 행정부의 핵군축비확산 정책은

핵군축, 핵에너지의 평화적 사용 증진, 핵테러리즘의 예방을 통한 비확산을 목표로 하고 있음. 특히 핵군축과 NPT를 중심으로 한 확산방지가 양대 축임.

- 미국 주도의 핵군축은 군축비확산 분야에서 가장 가시적인 성과를 보여줌.
  - 1967년에 미국은 핵전쟁에서 이기거나 충분한 억지력 확보를 위해 총 32,000개의 핵탄두를 보유했음. 이 숫자는 지속적으로 축소되었고, 미국은 과거에는 총 1,000회 이상의 핵무기 실험을 했으나 1992년 이후에는 더 이상 핵무기 실험을 하지 않고 있고, 새로운 탄두의 생산도 1992년 이후에는 중단하였음.<sup>2)</sup>
  - 신전략무기감축협정(New START)에 따르면 미국과 러시아는 2018년까지 전략 무기의 상한선을 전략 핵탄두 1,550개, 실전배치 전략적 핵무기 운반수단 700개, 실전배치 및 미배치 전략적 발사 수단 800개로 설정하는 데에 동의했음. 2013년 3월 기준 러시아는 이미 부분적으로는 목표를 달성한 상태이고, 미국도 목표에 거의 근접하고 있는 상태임(각각 러시아: 1,480개, 492개, 900개, 미국: 1,654개, 792개, 1,028개).<sup>3)</sup>
  - 이 협정은 전술핵무기와 예비보유량 등에 대해서는 별다른 제한을 가하지 않는다는 점에서 한계가 있다는 지적을 받고 있으며, 또한 전략 폭격기는 최대 20개의 핵폭탄을 탑재할 수 있음에도 1개의 운반수단으로 계산한다는 점에서 실제보다 과소평가 되었다는 측면이 있지만, 군축비확산을 위한 기초를 형성한다는 차원에서 의미 있는 진전을 보여주고 있다고 평가할 수 있음.<sup>4)</sup>
- 비확산 또는 확산방지는 비핵국가를 중심으로 강조되고 있는 ‘핵의 평화적 이용’ 주장과 함께 검토될 필요가 있는 사항임.
  - 핵의 평화적 이용은 NPT의 3대 축 중의 하나이지만, 핵에너지를 추구(또는 추구할 것으로 전망되는)하는 국가들이 증가하면서 핵의 평화적 이용 권리도 비확산체제의 안정성을 위협하는 요인으로 작용하고 있음.
  - 2005년 이후 그간 핵발전소가 없던 국가 중 27개국 이상이 핵발전소의 신규 건설을 선언. 이들 국가의 계획이 예정대로 진행된다면 2030년에는 지금의 두 배 규모로 핵에너지 생산량이 증가할 것으로 전망됨. 국제사회에서 확산방지에 친화적인 핵연료주기를 구축하기 위한 노력을 기울여 왔지만, 아직 이를 위한 기술적·제도적 장치가 효율적으로 구축되지 않은 것이 현실임.<sup>5)</sup>
  - 한국의 사용 후 핵연료 재처리 주장에 대한 미국의 유보적 입장에서 드러나듯이 핵에너지의 평화적 이용 권리는 기본적으로 군축비확산 이슈에서 미국과 비핵국가들의 관점 차이를 극명하게 드러내는 주제이며, 복합적인 접근을 필요로 하는 문제임.

**‘핵없는 세상’으로 대표되는 오바마 행정부의 핵군축비확산 정책은 핵군축, 핵에너지의 평화적 사용 증진, 핵테러리즘의 예방을 통한 비확산을 목표로 하고 있음. 특히 핵군축과 NPT를 중심으로 한 확산방지가 양대 축임**

기존에 핵발전 시설을 가지고 있는 비핵국가들이 무기로 전용할 수 있는 핵시설을 중단시키거나 무기급 핵연료를 포기하는 조치들을 잇달아 취하여 미국이 주도하는 비확산이 서서히 진전되는 모습을 보여주고 있음

- 이러한 가운데 기존에 핵발전 시설을 가지고 있는 비핵국가들이 무기로 전용할 수 있는 핵시설을 중단시키거나 무기급 핵연료를 포기하는 조치들을 잇달아 취하여 미국이 주도하는 비확산이 서서히 진전되는 모습을 보여주고 있음.<sup>6)</sup>
  - 2012년 3월, 멕시코는 미국 및 캐나다와 맺은 핵안보 협력조치에 따라 고농축 우라늄을 포기, 연구용 핵시설도 저농축 우라늄을 사용하도록 바꿈.
  - 2012년 9월, 폴란드는 러시아와 미국의 협력하에 자국 오토옥에 위치한 연구용 핵시설을 고농축 우라늄 기반에서 저농축 우라늄 기반으로 바꾸는 작업 완료. 작업은 약 90kg의 고농축 우라늄 연료를 폴란드에서 러시아로 이송하는 작업과 병행하여 진행.
  - 2013년 7월, 베트남의 달라트 핵연구시설의 35파운드의 고농축 우라늄을 제거하는 작업이 완료됨. 작업은 미국 및 러시아의 지원으로 진행되었으며, 베트남은 최근 4년간 고농축 우라늄을 포기한 11번째 국가가 됨. 이런 노력으로 약 135개 이상의 핵무기에서 제조 가능 핵물질이 제거된 것으로 평가되고 있음.
- 오바마 미국 대통령은 2013년 6월 19일 베를린에서 행한 연설에서 러시아에 추가로 3분의 1의 핵무기를 감축하자고 제안한 상태임.
  - 이에 대해서는 핵없는 세상을 위한 구체적인 조치라는 긍정적 평가가 존재하는 반면, 그래도 남게 될 1,000여 개의 전략 핵무기는 여전히 방어용으로 치부하기에는 너무나 많고 기존 핵전쟁 계획에도 변화를 가져오지 못할 것이라는 비판도 존재함.
  - 또한 러시아는 이에 대해 유럽 MD가 존재하는 상황에서 러시아의 핵무기만 지목하여 감축하자는 것은 무리한 주장이라는 입장이며, 미국 내 공화당을 중심으로 한 보수 진영에서도 이란과 북한 등 실질적 위협에 대한 대처에는 소홀히 하면서 러시아와의 관계 개선에만 주력하는 안보 상 무리수라는 비판적 시각을 보이고 있음. 따라서 핵군축비확산이 가속도를 낼 수 있을지는 향후 관찰의 대상임.

### 3. 국제 군비현황과 이슈들

- 냉전 종식으로 축소되던 전 세계 군비는 1998년부터 증가세로 전환되었으나, SIPRI Yearbook 2013에 따르면 2012년에 전 세계 국방비 지출(1조 7,560억 달러)은 다시 전년 대비 감소하였음(0.4%).
  - 이는 부분적으로는 미국 국방비의 감축에서 기인한다고 볼 수 있음. 미국 국방비는 2012년 실질가치 기준으로 5.6% 감소하였음(7,080억 달러). 2011년에 1% 감소한 것을 고려한다면 미국 국방비의 감소가 추세

라고 판단할 수 있음.

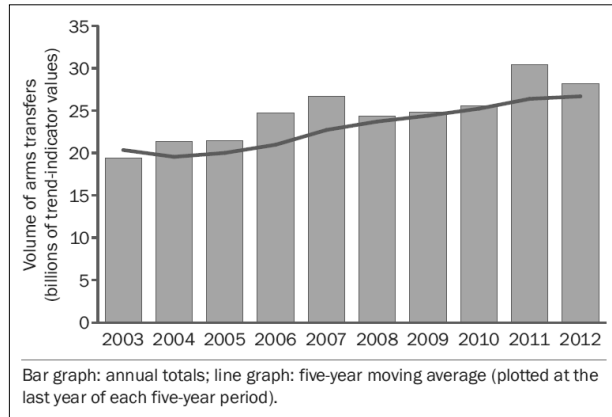
- 그러나 미국의 2012년 국방비는 테러와의 전쟁이 시작되던 해인 2001년 국방비보다 실질가치 기준으로 69%나 높은 수준이어서 최근까지 전세계 국방비 지출은 사실상 미국에 의해 증가세를 유지해 왔다고 할 수 있음.
- 역사적으로 미국이 참전했던 전쟁 종결 이후 국방비 재조정을 시도했던 전례에 비추어 향후 미국 국방비의 감소 추세는 중단기적으로 지속될 것으로 전망할 수 있음. 현재의 미국 국방비 재조정이 부분적으로는 연방정부 재정적자의 누적에서 기인한 점도 있다는 것이 특징임.
- 미국은 금융위기에도 불구하고 이라크와 아프가니스탄에서의 전비를 제외한 국방부 예산을 2010년에는 5,340억 달러, 2011년에는 5,470억 달러로 증액.
- 오바마 행정부의 내수 진작 우선 정책에 따라 중단기적으로 미국의 국방예산은 지난 10년간의 점증 추세를 계속 이어나가는 힘들 것임. 2012년에 통과된 예산조정법에 따라 2012~21년 사이에 국방비를 4,870억 달러 감축하기로 결정되었는데 여기에 시퀘스터(자동삭감조치)에 따라 향후 10년간 추가 국방비 삭감이 불가피함.<sup>7)</sup>
- 그러나 미국 재정적자 문제와 국방비 감축이 군축비확산에 어떤 영향을 미칠지는 불분명함. 왜냐하면 그 규모에서는 다소 차이가 있지만 미국의 재정적자는 이례적인 상황이 아니기 때문임.
- 미국은 20세기 후반 이래 재정 흑자를 달성한 경험이 거의 없음.
- 미국의 GDP 대비 국방비 비중도 점차 감소 추세여서 미국 재정수지 악화의 의미를 현재 평가하기는 다소 이룰 수 있음.<sup>8)</sup>
- 다른 한편으로 고려해야 할 부분은 여전히 미국을 중심으로 한 서방선진국들이 무기를 생산 및 판매함으로써 이득을 취하고 있다는 점임.
- SIPRI Yearbook 2013 보고서에 따르면 전 세계 100대 군수산업체 중 89개 업체가 미국, 서유럽 및 OECD 국가에 기반을 두고 있음. 따라서 서방선진국들이 여전히 무기의 생산 및 판매에 중요한 이해관계를 가지고 있다는 점에서 이는 전반적인 군축의 기초를 형성하는 데 장애요인으로 작용할 가능성이 있다고 봐야 할 것임.<sup>9)</sup>
- 미국 경기의 부진에도 불구하고 세계 10대 무기생산업체 중 미국 회사가 8개나 차지하고 있으며 이들이 평균 10% 이상의 이윤을 달성했다는 점 또한 당분간 전 세계적인 무기의 생산 및 유통 추세에 큰 변화가 생길 것을 기대하기는 어렵게 하고 있음.<sup>10)</sup>
- 무기거래량의 지속적 증가는 중장기적인 흐름임. <그림 1>에 따르면

**미국 재정적자 문제와  
국방비 감축이 군축  
비확산에 어떤 영향을  
미칠지는 불분명함.  
왜냐하면 그 규모에서는  
다소 차이가 있지만  
미국의 재정적자는  
이례적인 상황이 아니기  
때문임. 미국은 20세기  
후반 이래 재정 흑자를  
달성한 경험이 거의 없음**

매년 무기 거래량에는 등락이 존재하지만, 5년 평균 수치로는 지속적인 상승 추이가 관찰되고 있음.

**미국의 내수 부진이 장기화하는 경우, 결국 핵심 군수산업체들은 시장을 해외에서 확대하려는 노력을 정부의 조력을 통해 진행할 것이며, 이는 특히 동아시아 지역의 안정성을 위협하는 요인으로 작용할 가능성이 큼**

〈그림 1〉 The trend in transfers of major arms, 2003-2012



출처: SIPRI Yearbook 2013 Summary, p.10

- 미국의 내수 부진이 장기화하는 경우, 결국 핵심 군수산업체들은 시장을 해외에서 확대하려는 노력을 정부의 조력을 통해 진행할 것이며, 이는 특히 동아시아 지역의 안정성을 위협하는 요인으로 작용할 가능성이 큼.
- 만약 미국의 내수 부진이 조속히 해결된다 하더라도 미국 국방비 감소 추세가 이어진다면, 전환기마다 그러했듯이 미국 및 서방의 군수산업체들은 해외시장의 개척에 사활적 노력을 기울일 것임.<sup>11)</sup>
- 이러한 이유로 동아시아 지역의 국방비는 증가 추세임. 이와 관련하여 세 가지를 고려해야 함.
  - 첫째, 점증하는 국방비는 이들 국가가 현재까지 경제위기에도 불구하고 국방비를 증가시킬 수 있는 잠재력을 가졌다는 점.
  - 둘째, 동아시아 국가들 사이에 산적한 영토 및 역사와 관련한 전통적 갈등의 요인들로 인한 잠재적 군사적 충돌에 미리 대비하는 전략(hedging strategy)을 구사하고 있는 것으로 해석할 수 있음.
  - 셋째, 2000년대 들어서 전체적으로 2배 가까이 증가된 연간 국방비 총액과 그간 누적액은 갈등 격화 시의 불안정성을 증가시켰고, 특히 동아시아 국가들이 새로 획득을 추진하는 군사적 요소들, 즉 지휘통제통신 체제의 개선, 전략전술 정보체계의 개선, 다목적 전투기, 초계기, 최신예 전투함, 잠수함, 전자전 체계, 신속대응군 등은 대부분 군사력의 해외 투사력을 강화하는 것이어서 전체적으로는 안정성을 약화시키는 것으로 평가할 수 있음.

#### 4. 군축비확산 관련 세부 이슈와 동아시아에의 함의

- 핵군축비확산이 그 추동력을 더 확보하기 위해서는 세계적인 차원에서 정리가 되어야 할 요소들이 존재함.
  - 우선 군축과 비확산의 정신을 모두 포함하고 있는 NPT의 재정립이 시급한 문제임. 미국은 우선 NPT의 하나의 축인 군축을 좀 더 적극적으로 추진함으로써 비확산 레짐을 세계적으로 강화하고 테러리스트 집단이 핵무기와 핵물질을 획득할 가능성을 줄이는 데에 역점을 두고 있음.
  - 그러나 NPT의 근본적인 한계는 이미 많은 지적을 받아온 바 있음. 특히 NPT 6조에 부여된 핵보유국들의 핵군축 의무에 대해서는 분명한 시간표나 검증체제 및 의무이행 방식에 대한 언급이 전혀 없고, 조약의 적용과 해석 및 이행 여부를 감시하고 관리할 상설 사무국이나 기구가 부재하기 때문에 안전조치체제의 강화에도 본질적인 한계를 보이는 것이 NPT의 실정임.<sup>12)</sup>
  - 현재까지 논의되어 온 연료임대계약, 농축 및 재처리 방지협정, 영구적 핵연료공급 방안 등에 대한 국제사회의 합의에 뚜렷한 진전이 없는 상태에서 핵발전을 새롭게 시작하는 국가의 핵연료주기가 NPT 체제하에서 관리되지 않을 가능성이 크고, 이는 국제 비확산 노력에 새로운 도전으로 작용할 수 있을 것임.
  - 이미 2010년 5월에 개최된 제8차 NPT 검토회의에서 비핵국가들은 농축 및 재처리 시설의 구축이 NPT에 보장된 핵에너지의 평화적 이용 권리에 해당한다는 주장을 강하게 한 바 있음.<sup>13)</sup> 따라서 핵의 평화적 이용 권리에 대한 주장을 비확산체제 내에서 보다 적극적으로 수용하지 못한다면, 불안정한 상태로 지속되고 있는 NPT 중심의 비확산체제의 미래 전망은 그리 밝지 않다고 보아야 할 것임.
- 다음으로 핵군축 외에 포괄적핵실험금지조약(CTBT: Comprehensive Test Ban Treaty)의 발효가 군축비확산의 미래를 전망하는 중요한 척도가 될 것임.
  - CTBT는 모든 상황에서의 핵실험을 금지시킴으로써 핵의 수평적 확산과 기존 핵보유국의 수직적 핵확산도 방지할 수 있는 기초를 제공하는 조약임.
  - 미국 상원은 1999년에 조약 비준안을 부결시켰음. 그 이유는 조약의 검증 절차가 충분하지 않다는 점과 향후에도 미국 핵탄두의 안전성과 신뢰성을 유지하기 위해 핵실험이 필요하다는 것이었음.<sup>14)</sup>
  - 조약 발효를 위해 44개의 핵심국가가 비준을 해야 하는데, 현재 35개 국가만 비준을 한 상태이고, 미국·중국·이집트·인도·인도네시아·

**핵의 평화적 이용 권리에 대한 주장을 비확산체제 내에서 보다 적극적으로 수용하지 못한다면, 불안정한 상태로 지속되고 있는 NPT 중심의 비확산체제의 미래 전망은 그리 밝지 않다고 보아야 할 것임**

**가능성은 희박하지만  
한국과 일본이 자체  
핵전력을 갖추는  
방향으로 나아가는  
경우, 중국이 예민하게  
반응할 가능성이  
농후하기 때문에  
지역의 안정성이  
크게 훼손될 가능성이  
있음. 이 점은 미국도  
우려하기 때문에  
동맹국과의 긴밀한  
협의를 통해 해결하려  
노력할 것임**

이란·이스라엘·북한·파키스탄 등 9개국이 비준을 유보하고 있음.  
- 근본적으로 미국의 국내 정치체제가 양극 질서를 기본적인 바탕으로 하고 있음은 CTBT 비준 전망을 그리 밝지 않게 하는 요인임.<sup>15)</sup> 상원에서는 압도적 다수의 찬성이 없이는 비준의 전망이 불투명한데, 현재까지의 정치 상황은 국민적 합의를 바탕으로 상원의 비준을 이끌어내는 것이 힘들 것으로 예상됨.

- 마지막으로 수직적 확산과 관련된 핵물질생산금지조약(FMCT: Fissile Material Cut-off Treaty)의 실현 여부가 또 하나의 척도가 될 것임.
  - 조약은 1993년 9월 당시 클린턴 대통령이 유엔 총회 연설에서 핵국가 및 비핵국가 구별 없이 플루토늄과 고농축 우라늄 등의 무기용 생산을 금지하자는 제안을 함으로써 구체화됨. 이후 제네바 군축회의에서 이 문제를 계속 논의하기로 하였으나, 1998년 이후 제네바 군축회의가 실질적으로 가동되지 못함으로써 관련 협상이 중단되어 있는 상태임.<sup>16)</sup>
  - 부시 행정부에서는 광범위한 사찰 대상에 대한 민감성 문제 때문에 FMCT 내에서 효율적인 검증체제를 갖추는 것에 부정적인 입장을 피력한 바 있지만, 미국은 2009년 미-EU 정상회담을 통해 조약 협상을 재개할 것을 촉구하고 이미 단독으로 무기용 핵분열 물질의 생산을 중단해오고 있음.
  - 이 조약도 몇 가지 한계점이 노정되어 있음. 우선 규제범위가 과거의 것은 제외되고 향후 생산분에만 적용되는 것을 기초로 하고 있음. 또한 잠수함 및 연구용 원자로에 필요한 고농축 우라늄은 예외로 하고 있으며 이러한 부분은 IAEA의 안전조치에도 해당되지 않는 것이 문제임.
  - 따라서 비핵국가들은 재고도 금지 대상에 포함시키자고 주장하지만, 핵보유국들은 그것이 이 조약을 핵군축 프로그램으로 만들게 된다고 우려함.<sup>17)</sup> 설령 FMCT가 본격적으로 추진된다 하더라도 핵보유국들의 실질적 핵군축과 무기용 핵물질 재고의 통제가 이뤄지지 않는 한 당분간은 상징성의 차원에 머물러 있을 가능성이 크다고 할 수 있음.
- 핵군축비확산에 현재 수준을 넘어서는 진전이 생기는 경우, 동아시아와 한국에 주는 함의는 이중적임.
  - 우선 북한의 핵전력의 위협에 직면하는 한국과 일본의 대응이 관심사가 될 것임. 이미 함상발사 토마호크 핵미사일의 퇴역이 결정된 상황에서 미국의 확장여지의 신뢰성에 대한 질문은 지속적으로 제기될 것임.
  - 가능성은 희박하지만 한국과 일본이 자체 핵전력을 갖추는 방향으로 나아가는 경우, 중국이 예민하게 반응할 가능성이 농후하기 때문에 지역의 안정성이 크게 훼손될 가능성이 있음. 이 점은 미국도 우려하기 때문에 동맹국과의 긴밀한 협의를 통해 해결하려 노력할 것임.

- 동시에 한국으로서는 그러한 공감대를 바탕으로 하여 비확산에 역행하지 않는 평화적 핵이용 권리를 추구할 필요가 있음. 노골적인 핵주권론보다 실익을 챙기면서 국제적 명분을 주도할 수 있는 방향으로 평화적 핵이용 권리를 한미 간에 협의할 수 있는 합리적인 의제로 정립해야 할 것임. 특히 일본과의 형평성을 주장하기 위한 논리적·실질적 근거를 가능한 많이 확보해야 할 것임.
- 군축비확산과 관련하여 지역적 차원에서 부정적 동력으로 작용하고 있는 것은 미국의 아시아로의 재균형정책과 지역 내 해양영토분쟁의 존재감 증대임.
  - 부상하는 중국은 세계적인 수준에서 미국이 직면한 가장 중요한 이슈인데, 경제력을 바탕으로 한 중국 군사력의 질적·양적인 증강은 지역 내에서 이미 반접근/지역거부(anti-access and area denial) 능력의 과시로 표면화되고 있음. 확장되는 중국의 전략적 이익 개념과 아시아태평양 지역으로 다시 돌아오는 미국 이익<sup>19)</sup>과의 충돌을 대비하기 위해 미국은 다각도의 노력을 기울이고 있음. 그 핵심은 지역 내에서 양자동맹을 중심으로 미군이 전략적 유연성을 발휘하여 복합적 위협에 순발력 있게 대응한다는 것임.<sup>19)</sup>
  - 애초 전략적 유연성 개념은 2003년에 발표한 해외주둔 미군 재배치(GPR: Global Posture Review)에서 시작되었고, 핵심적인 내용 중의 하나는 미군의 신속한 투사를 위해 동맹국과 어떠한 네트워크를 유지하는가의 문제였음.<sup>20)</sup>
  - 즉 적응력과 기동력을 가진 군대의 전개와 기동에 필요한 시간과 공간의 효율화를 극대화하기 위해 네트워크화한 군대를 유지하는 것을 목표로 하는 GPR은 사전배치의 효용성과 불필요한 전진배치의 최소화를 동시에 구현하기 위해 미군의 해외주둔을 4가지의 기능으로 구분함(전력투사중추기지: 하와이, 플로리다, 괌 등의 미국 내 기지와 영국, 호주, 일본 내의 기지/ 주요작전기지: 독일의 공군기지, 오키나와의 카데나 공군기지, 평택 미군기지/ 전진작전기지: 싱가포르의 해군기지와 온두라스의 공군 기지/ 협력안보지역: 소규모 연락 요원 상주).<sup>21)</sup>
  - 계획에 따르면 약 70,000명의 해외주둔 미군이 약 10년의 기간에 걸쳐 미국으로 돌아오고, 그 결과로 약 300개의 해외 미군기지가 축소될 예정이었음. 그런데 최근 오바마 행정부에서는 특히 아시아와 중동에서의 충돌 억지와 안정 도모를 위한 해외 군사력 배치를 강조하고 있음.
  - 예를 들어, 주한미군을 28,000명 수준에서 유지함으로써 미국이 북한의 도발적 행위를 방어할 준비를 하고 있다는 점을 일깨우고 호주, 필리핀, 싱가포르, 태국에 존재하는 미국의 해군 및 공군 기지는 해당 국가들에게 위기 시 미국이 그들을 포기하지 않을 것임을 재확인 시켜주는

**확장되는 중국의  
전략적 이익 개념과  
아시아 태평양 지역으로  
다시 돌아오는 미국  
이익과의 충돌을  
대비하기 위해 미국은  
다각도의 노력을  
기울이고 있음.  
그 핵심은 지역 내에서  
양자동맹을 중심으로  
미군이 전략적 유연성  
을 발휘하여 복합적  
위협에 순발력 있게  
대응한다는 것임**

**미국 군사력의 아시아 지역으로의 상대적 집중과 이에 대한 동맹국들의 대응, 그리고 중국의 전략적 이해의 확대는 향후 동아시아에서 군축 비확산과 관련하여 부정적인 요인으로 작용할 가능성이 크다고 할 수 있음**

효과가 있다는 것임.<sup>23)</sup>

- 최근에 재검토되는 GPR은 2012년 신국방지침의 영향으로 기지 재조정과 병력감축 및 이동의 재조정 가능성과 순환군 개념의 확장에 초점을 두고 있음.<sup>23)</sup> 그 결과로 최근까지 이뤄진 미국의 해외주둔 군사력 재배치는 원래의 계획에서 수정되어 상대적으로 아시아의 중요성이 부각되고 아시아태평양 지역에 해상 군사력을 보다 집중시키는 방향으로 진행되고 있음.<sup>24)</sup>

- 따라서 미국 군사력의 아시아 지역으로의 상대적 집중과 이에 대한 동맹국들의 대응, 그리고 중국의 전략적 이해의 확대는 향후 동아시아에서 군축비확산과 관련하여 부정적인 요인으로 작용할 가능성이 크다고 할 수 있음.

○ 더불어 유럽과는 달리 안보와 관련된 다자주의적 제도적 협력의 경험 이 미미한 가운데, 지역 내에서는 해양영토와 관련된 영유권 및 관할권을 둘러싸고 국가들 간에 대립과 반복이 지속되는 상황임.

- 예를 들어, 중국은 남중국해 대부분에 대해 주권 및 관할권을 주장하고 있고, 이를 뒷받침하기 위해 상당히 공격적인 행태를 보여주고 있음. 일본 역시 최근 중국과의 영토 분쟁 이후 중국과의 협력적 관계를 지속하면서도 미국과의 안보협력을 강화하고 중국을 주적으로 가정한 방위태세를 계속 준비하고 있음.<sup>25)</sup>

- 미국은 동아시아 해양영토분쟁과 관련해서 여러 차례 공식적 입장을 정리한 바 있음. 미국 국무부가 발표한 원칙은 크게 분쟁의 평화적 해결, 평화와 안정, 항행의 자유, 분쟁에 있어서 중립성, 국제적 원칙의 존중임.

- 이런 원칙적 입장에 따라 미국은 1990년대 중반에는 센카쿠 열도(중국어 명: 닌타오우다오, 釣魚島)와 관련해서도 어느 일방의 입장을 지지하지는 않는다고 언급했었는데, 2010년 센카쿠 사태 이후에는 그 섬이 미일안보조약 5조의 적용대상이라고 공개적으로 언급하는 등 일견 태도의 변화를 보여주고 있음. 즉 최근에는 항행의 자유와 지역의 평화와 안정 등 미국이 공식적으로 강조하고 있는 원칙들 이외에 중국 견제라는 제 3의 요인의 중요성이 증대된 상황임.

- 미국 상원도 2012년 11월 29일에 2013년도 국방수권법(National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2013) 수정안을 통과시키면서 미국은 센카쿠 열도의 궁극적 주권에 대해서는 입장을 취하지 않지만 섬에 대한 일본의 행정관할권(administration of Japan)과 일본 관할지역의 방어를 위한 미국의 개입을 확인한 바 있음.<sup>26)</sup>

- 따라서 해양영토분쟁이 격화되는 상황이 발생하면, 이는 국가 간 대립이 아니라 자칫 동맹국을 포함한 주체의 확대로 이어져 지역 차원의

군사적 대결로 이어질 가능성이 대두되고 있음. 특히 센카쿠에 대해 미국이 개입하는 상황이 발생할 경우 한국은 어떤 대응을 해야 하는지도 관심사항이 되어버렸음. 전체적으로 이러한 우려와 고민의 존재는 군축비확산의 동아시아에서의 진전의 전망을 흐리게 함.

- 아울러 일본과 중국의 개별적인 움직임도 관심을 가지고 관찰해야 하는 사항임. 특히 최근 일본이 해양영토와 관련하여 복합적 현안을 가지고 있다는 점을 고려할 필요가 있음.
  - 일본이 주변국가들과 해양영토와 관련한 갈등과 대립을 반복하고 있는 상황에서, 자국이 수세적 상황으로 몰리는 것 아닌가 하는 국내적 우려가 있음. 즉 보통 국가가 아닌 일본을 다른 국가들이 마음대로 몰아붙이고 있다는 것임.
  - 메드베데프 전 러시아 대통령이 재임시절 일본의 경고에도 불구하고 북방영토를 방문하였고, 2010년 9월 센카쿠에서의 중일 충돌 사태가 일본이 굴복하는 모양으로 정리되면서 일본 내의 이러한 우려는 상당한 정도로 공감대를 형성하는 상황임. 2012년 이명박 대통령의 독도 방문도 같은 맥락에서 이해되고 있음.
  - 문제는 여기서 비롯되는 국내적인 분노와 좌절감이 민족주의적으로 고양되어 일본의 군사화로 이어질 가능성이 크다는 점임. 새로 등장한 아베 정권은 이러한 우려가 현실화할 가능성을 여실히 보여주고 있음.
  - 아베 정권은 2010년 민주당 정권이 만든 방위계획대강을 수정하고 이에 따른 새로운 중기방위력정비계획을 마련할 준비를 진행하고 있음. 그 핵심 중 하나는 도서방위력 증강 예산 등 국방력 강화인데, 일본은 2013년 회계연도 국방예산을 11년 만에 증액시켰음(연합뉴스 13/01/24).
  - 이러한 일본의 행동은 미국의 지원하에 당분간 일본이 동아시아 지역 내에서 군축비확산보다는 군비증강의 주체로 행동하게 될 것임을 시사함.
- 중국의 경우는 주변 상황과는 상관없이 단계적으로 군비를 증강해오고 있음.
  - 중국은 우크라이나에서 들여와 개조한 항모 바라그함을 2012년에 라오닝으로 명명하여 취역시켰고, 자체 항공모함 제작에도 이미 착수하였음.
  - 미국 국방부의 보고서에 의하면, 중국은 사정거리 7,400km의 잠수함발사탄도미사일(SLBM) 쉬랑(巨浪·JL)-2를 장착하는 신형 진(晋)급 SSBN을 2년 내에 실전 배치할 것으로 예상됨. 2세대 상(商)급 핵추진 공격잠수함(SSN) 2정은 이미 취역 중이고 3세대 SSN 5정이 수년 내 추가될 것임. 아울러 중국은 장거리 감시·정찰 능력도 개선하고 있음.

**일본이 주변국가들과 해양영토와 관련한 갈등과 대립을 반복하고 있는 상황에서, 자국이 수세적 상황으로 몰리는 것 아닌가 하는 국내적 우려가 있음. 즉 보통 국가가 아닌 일본을 다른 국가들이 마음대로 몰아붙이고 있다는 것임**

**군축비확산과 관련하여  
복합적 이슈들이  
다양한 방식으로  
결합하고 있음에  
주목하여 한국으로서는  
안보상의 부담이  
상대적으로 적은  
의제를 적극적으로  
개발함으로써 이슈를  
선점하여 주도하는  
네트워킹을 하는  
한편, 한국의 안보와  
직결된 군축비확산  
이슈에 대해서는  
체계적으로 단/중/  
장기적 대응 계획을  
수립하는 것이 필요할  
것임**

- 해군은 조기경보기와 무인기 등으로 서태평양 지역까지 감시와 정찰을 할 수 있는 능력을 갖추고 있고, 중국 하이난 섬 남단 야룡(亞龍)만의 새 해군기지가 완공되었음. 이 기지는 핵추진 공격 및 탄도미사일 잠수함과 항공모함 등 수상전투함정을 수용할 수 있음.
- 중국도 지역 내에서 군축비확산에 부정적 요인으로 작용할 것임.

## 5. 정책적 함의

- 군축비확산은 일종의 공공재 성격을 띠지만, 최근에는 정책적으로는 미국에 의해 주도되고 있는 측면이 큼. 국제적 현황과 미국의 전략적 선택이라는 두 측면을 고려할 때, 크게 세 가지 차원에서 정책적 함의를 논의할 필요가 있음.
  - 첫째, 국제적 규범에의 원칙적 동조와 협력이란 관점이 가능함. 둘째, 미국과의 동맹 관계가 우선 고려점이 될 수 있음. 셋째, 정책적 손익을 계산하는 실용주의적 접근이 가능할 것임. 물론 이 세 가지 관점은 분리되어서 존재하지는 않을 것이고, 세 가지 관점이 반드시 서로 배타적인 결론을 도출하는 것도 아님.
  - 미국의 입장에서 군축비확산이란 안보를 강화하기 위한 외교적 노력의 일환임. 우리 입장에서 군축비확산을 지나치게 외교적 입장에 경도된 시각에서 접근하는 경우, 안보를 위한 국방력 강화의 필요성을 경시하게 될 가능성도 있음.
  - 군축비확산과 관련하여 복합적 이슈들이 다양한 방식으로 결합하고 있음에 주목하여 한국으로서는 안보상의 부담이 상대적으로 적은 의제를 적극적으로 개발함으로써 이슈를 선점하여 주도하는 네트워킹을 하는 한편,<sup>27)</sup> 한국의 안보와 직결된 군축비확산 이슈에 대해서는 체계적으로 단/중/장기적 대응 계획을 수립하는 것이 필요할 것임.
- 최근 국방부가 발표한 35조 4천억 원의 2013년 국방예산 요구안에는 북한의 비대칭 위협과 전면적 도발 가능성 등 안보상의 위협요인에 대한 강조는 보이지만, 군축비확산이란 시대적 흐름에 어떻게 대응할 것인지에 대한 고민은 나타나 있지 않음.
  - 군축비확산 이슈는 군사적 문제와 밀접하게 연결되기 때문에 국방정책의 하위개념이며 국방정책의 통제를 받아야 한다는 관점이 있을 수 있음. 그러나 미국은 1961년부터 군비통제국(ACDA: Arms Control and Disarmament Agency)을 설립하여 국무부, 국방부, CIA 등 관련 부처의 이해관계를 조정·통제해 왔음. 이는 1997년에 있었던 프로그램 개혁을 통해 국무부로 통합되었고, 2006년의 구조조정을 통해 군축 업무는 군축·

국제안보 담당 차관 산하로 정리되었음.<sup>28)</sup> 그러나 한국에서는 아직도 국방정책의 하위개념의 성격이 강하여 관련부서도 국방부 군비통제실이 대표적임.

- 현실적으로 미국은 국방전략과 군축비확산 정책을 병행 추구하고 있기에 이에 대비하기 위해서는 외교부와 국방부의 효율적 정책조정이 필요함. 그러나 현 국가안보 기획체제에서 군축비확산의 문제는 독자성을 인정받고 있지 못하며, 관련 전문가의 풀도 제대로 구축되고 있지 않은 실정임.
  - 다양한 전문가의 시각을 통한 복합적 문제 인식이 이뤄지지 않으면 군축비확산의 흐름에 수동적으로 끌려가 효율적 정책을 추진할 가능성이 높지 않음. 또한 군축비확산과 관련한 다양한 시각이 도입되지 않은 상황에서는 이슈에 대한 조기 인지 종료(premature cognitive closure) 및 근원귀속 오류(Fundamental attribution theorem) 등의 문제가 발생하여 믿음에 부합하지 않는 정보는 받아들이지 않을 가능성이 커지게 됨.
- 현재 필요한 것은 외교와 국방이 망라된 전략적 관점에서 군축비확산과 관련된 동아시아와 한국의 기회와 도전을 객관적으로 파악하는 것임.
- 이를 위해 전문가의 양성과 토론의 활성화가 중요함.
  - 다른 한편으로 군축비확산을 안보의 증진 또는 외교력의 발휘라는 고정된 시각이 아니라 다양한 이슈가 연결된 복합 네트워크로 바라보는 시각의 도입이 필요함.

**현재 필요한 것은  
외교와 국방이 망라된  
전략적 관점에서  
군축비확산과 관련된  
동아시아와 한국의  
기회와 도전을 객관적  
으로 파악하는 것임**

주석

- 1) 외교통상부, 『군축·비확산 편람』(서울: 외교통상부, 2007), p.4.
- 2) Robert S. Norris and Hans M. Kristensen, "U.S. Nuclear Warheads, 1945-2009," *The Bulletin of the Atomic Scientists*, Vol.65, No.4(July/August 2009), p.73.
- 3) "New START Treaty Aggregate Numbers of Strategic Offensive Arms," Bureau of Arms Control, Verification and Compliance(April 3, 2013)
- 4) 이외 미국은 B-61 3/4 폭탄으로 구성된 200개의 전술핵무기와 예비탄두 2,650개 및 해체 예정인 3,300개의 탄두 등 2013년 현재 총 7,700개의 핵탄두를 보유한 것으로 평가되고 있다. 반면 러시아는 전술핵무기 보유량은 없고, 약 2,700여 개의 예비탄두와 4,000여 개의 해체 대기 탄두 등 총 8,500개의 핵탄두를 보

- 유한 것으로 알려지고 있다. 자세한 내용에 대해서는 *The Bulletin of the Atomic Scientists*, Vol.69의 “Nuclear Notebook” 시리즈를 참고할 것.
- 5) Sharon Squassoni, “Nuclear Energy Enthusiasm: The Proliferation Implications,” *JPI PeaceNet*, 2010-07, Jeju Peace Institute(2010).
  - 6) 각각의 사례에 대해서는 Global Security Newswire 홈페이지의 “Mexico Declared Free of Weapon-Grade Uranium,” “Polish Reactor Modified to Stop Using Weapon-Grade Uranium,” “Vietnam Relinquishes Final Highly Enriched Uranium” 기사 참조.
  - 7) 당장 2013년 9월까지 국방비 420억 달러의 삭감이 불가피하다.
  - 8) 피터 W. 싱어, “강제몰수에 따른 국방비 삭감이 미 군사력, 아시아 및 한반도에 미칠 영향,” EAI Issue Briefing No.2012-01.
  - 9) “Companies in the SIPRI Top 100 for 2011, by country,” *SIPRI Yearbook 2013 Summary*, p.9.
  - 10) “The 10 largest arms-producing companies, 2011,” *SIPRI Yearbook 2013 Summary*, p.9.
  - 11) 최근 한국의 차세대전투기 사업을 둘러싼 3개 회사의 치열한 경쟁이 하나의 사례이다.
  - 12) 백진현, “핵확산 금지조약(NPT)의 성과와 한계,” 『핵비확산 체제의 위기와 한국』(오름, 2010).
  - 13) 박재적, “새로운 원전 르네상스 시대의 도래: 핵비확산 체제의 위기?” 배정호 · 구재희 편, 『NPT 체제와 핵안보』(통일연구원, 2010).
  - 14) Robert Nelson, “3 Reasons Why the U.S. Senate Should Ratify the Test Ban Treaty,” *The Bulletin of the Atomic Scientists*, Vol.65, No.2(March/April 2009), p.52.
  - 15) Jeffrey Lewis, “The NPT Review Conference 2010: Challenges and Opportunities for the U.S.” *JPI PeaceNet*, 2010-09, Jeju Peace Institute(2010).
  - 16) 류광철 · 이상화 · 임갑수, 『외교 현장에서 만나는 군축과 비확산의 세계』(서울: 평민사, 2005), pp.424-425.
  - 17) 이병욱, “핵물질 규제의 현실과 문제점,” 『핵비확산 체제의 위기와 한국』(오름, 2010).
  - 18) Hillary Clinton, “America’s Pacific Century,” *Foreign Policy*, No.189(November 2011).
  - 19) U.S. Joint Chiefs of Staff, *The National Military Strategy of the United States of America: Redefining America’s Military Leadership*, February 2011.
  - 20) 이근, “해외주둔미군재배치계획(GPR: Global Defense Posture Review)과 한미동맹의 미래,” 『국가전략』 제11권 2호(2005), p.17.
  - 21) Michael O’Hanlon, *Unfinished Business: U.S. Overseas Military Presence in the 21st Century*(Washington, D.C.: Center for a New American Security, 2008), pp.11-12.

- 22) Michele Flournoy and Janine Davison, "Obama's New Global Posture: The Logic of U.S. Foreign Deployments," *Foreign Affairs*, vol.91, no.4(2012), p.3.
- 23) 대표적으로 일본 오키나와 미군 기지의 팜 이전 사업은 지역 내의 반대와 비용 부담 등의 이유 때문에 계획보다 지연되고 있고, 향후 근본적인 재조정이 필요해지는 상황이다. 이에 대해서는 Alex Frangos, "Plan to Shift U.S. Forces in Pacific Hits Speed Bumps on Guam," *Wall Street Journal*(Jan. 10, 2013) 참조.
- 24) 신성호, "미국의 아시아 귀환과 동북아 정세," *IRI Poliy Brief*, No.6(2012년 2월), pp.6-7.
- 25) 실례로 2000년부터 실시되던 오리엔트 실드(Orient Shield) 미일 양국 지상군 합동 훈련은 최근에는 미국 하와이 주둔 스트라이커(Stryker) 장갑차가 참가하여 전술작전 훈련을 함께 실시하는 방향으로 진전되고 있다. 이는 전술적 수준에서 양국 군대의 합동성을 강화하기 위한 것인데, 참여 규모는 작지만 이 훈련은 최근 강조되고 있는 미국의 아시아-태평양 중시 전략을 상징하는 것으로 미군 당국자들은 평가하고 있다. Donna Miles, "Orient Shield Promotes U.S.-Japan Readiness, Interoperability," <http://www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=118326>.
- 26) Michael J. Green and Nicholas Szechenyi, "U.S.-Japan Relations: Meet the New Boss/Same as the Old Boss?" *Comparative Connections*(January 2013).
- 27) 2012 서울 핵안보정상회의를 이러한 사례로 볼 수 있으나, 하나의 의제에 수년간의 국력을 집중시키는 것보다 효율적인 방식으로 지역 및 세계 차원에서 논의하여 실행할 수 있는 의제를 다각도로 모색하는 노력이 필요할 수 있다.
- 28) 군축·국제안보 차관의 역할에 대해서는 미 국무부 홈페이지 참조 <http://www.state.gov/>

❖ 저자 약력

■ 고봉준

現 충남대학교 평화안보대학원 부원장 겸 군사학과장. 미국 University of Notre Dame에서 정치학 박사학위를 취득하였음. 연구 분야는 국제안보 및 미국외교안보 정책. 최근 연구로는 "핵비확산과 네트워크 세계정치"(국제정치논총, 2011), "동아시아 해양영토분쟁과 미국"(민족연구, 2013), "동아시아 망제정치: 21세기 미국의 군사안보 네트워크 전략"(평화학연구, 2013) 등이 있음. [bjko@cnu.ac.kr](mailto:bjko@cnu.ac.kr)

기획 및 감수: 진행남 (제주평화연구원 연구위원)

편집: 이지영 (제주평화연구원 연구원)

강지혜 (제주평화연구원 인턴)



제주특별자치도 서귀포시 중문관광로 227-24 (697-858)

전화: 064)735-6500 팩스: 064)738-6522

E-mail: [policyforum@jpi.or.kr](mailto:policyforum@jpi.or.kr) <http://www.jpi.or.kr>

『JPI정책포럼』에 게재된 의견은 필자 개인의 의견으로,  
제주평화연구원의 공식입장과는 무관함을 알려드립니다.

ISSN: 2005-9760