creative commons

COMMONS DEED

저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:

저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.

비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.

변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 이용허락규약(Legal Code)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

Disclaimer

dCollection

외교학석사학위논문

탈냉전 전략 핵무기 감축을 둘러싼 미·러 협력의 동인에 관한 연구

- START I, START II, SORT, NEW START의 사례를 중심으로 -

2021년 2월

서울대학교 대학원

정치외교학부 외교학전공

알렉산드로바 에카테리나

탈냉전 전략 핵무기 감축을 둘러싼 미·러 협력의 동인에 관한 연구

- START I, START II, SORT, NEW START의 사례를 중심으로 -

지도 교수 신 범 식

이 논문을 외교학석사학위논문으로 제출함
2021년 2월

서울대학교 대학원
정치외교학부 외교학전공
알렉산드로바 에카테리나

알렉산드로바 에카테리나의 석사학위논문을 인준함
2021년 2월

위 원 장 _____ 전재성 _____ (인)

부위원장 _____ 조동준 _____ (인)

위 원 _____ 신범식 _____ (인)

국문 초록

본 연구는 냉전 종식 후 미국과 러시아의 핵군축 협력을 네 가지 협정 사례(START I, START II, SORT, New START)를 중심으로 분석한다. 이러한 협정들의 목표는 양국간 전략 핵무기 동등성의 확보 및 전략적 안정성을 위한 조건의 형성에 있었다. 그러나 앞서 언급한 네 개의 협정 가운데 START II는 결국 발효되지 못했다. 미사일 방어체계에 대한 양국의 의견차와 미국의 일방적인 탄도탄 요격유도탄조약(ABM Treaty) 탈퇴가 주된 원인으로 간주된다. 그러나 ABM 파기 3주 전에 미국과 러시아는 새로운 핵감축 조약인 SORT를 체결하였다. 따라서 본 연구는 우선 START II 발효 실패라는 결과를 빚은 요인이 무엇이었는가 하는 물음에 답하고, 이어 미사일 방어체계에 대한 시각차가 여전히 좁혀지지 못하고 있는 가운데, SORT와 New START의 체결이 가능했는지 그 원인을 설명하는 것을 목표로 한다.

이를 위하여 START II의 발효 실패와 SORT 및 New START의 체결 당시 각각의 상황이 어떠하였는지를 내부 관점과 외부 관점에 입각하여 각각 비교 분석해 볼 필요가 있다. 특히 국제적 환경, 군사적 독트린, 양자 협상의 과정 등을 비교함으로써 양국의 협력에 얽혀 있는 이해관계를 밝히고, 나아가 그러한 이해가 어떻게 한 시점(START II)에는 타협으로 수렴되는 데 실패하고 다른 시점(SORT, New START)에는 이에 성공했는지 밝히고자 한다.

자료를 바탕으로 분석한 결과, START I과 START II 협상 당시의 주요한 동인은 미국과 러시아 양측의 전략적 안정성의 확립 및 유지를 목적으로 하는 핵 동등성의 달성에 있었다. 그리고 국가 미사일 방어체계 형성을 금지하는 ABM 조약은 그러한 전략적 안정성을 보장하는 장치로 간주되고 있었다. 한편 SORT와 New START의 협상 기간 동안 양국은 이전과 마찬가지로 외형적 핵 동등성의 유지를 중요시하였으나, 국제적 환경의 변화로 인해 이들의 동인 또한 변화를 겪었다. 핵무기를 보유한 불량국가의 등장 및 테러 공격의 발생으로 인해 미국의 주요한 협력 동인은 보다 엄격한 핵무기 비확산 레짐의 형성 및 자국의 미사일 방어체계 구축을 통한 국제적 전략적 안정성의 유지로 바뀌었다. 한편 러시아에게 있어서는 국방예산 감축, 핵 강대국으로서의 지위 유지, 그리고 미국만의 미사일 방어체계 형성을 배제한 전략적 안정성의 확보가 중심적 동인이 되었다.

위의 논의를 통해 본 연구가 내리고자 하는 결론은 다음과 같다. START II의 발효가 불발로 끝난 것은 그 비준 시기가 양측이 미사일 방어체계 문제에 관한 합의에 도달할 수 없었던 국면 전환기에 해당하였기 때문이다. 반면 SORT와 New START의 비준이 성사된 것은 양국 각각의 맥락을 통하여 설명이 가능하다. 우선 미국의 입장에서 보면 협정에 관한 협상이 ABM에 대하여 의존적으로 다루어지지 않았기 때문에 국가 미사일방어체계의 형성을 제약하는 방해 요소가 없었고 이는 미국의 이해에 부합하는 것이었다. 한편 러시아로서는 이러한 조약들의 체결이 국방예산 감축과 핵 강대국으로서의 지위 유지라는 자국 이해에 부합하였기 때문에 일정 부분 양보가 불가피하였다. 이러한 각자의 이해가 맞아 협정의 성공적 체결이라는 결과를 빚어낸 것이다.

협정문, 군사 독트린, 그리고 양국 수뇌부 발언의 분석을 통하여 전략적 안정성에 대한 인식 및 핵감축 영역에 있어서의 협력의 동인이 어떻게 변화하였는지를 밝히고자 시도할 것이다. 본 연구는 미국과 러시아 간의 협력이 그때그때의 특수한 맥락에 따라 이루어진다는 것을 밝힘으로써 여러 전략무기감축협정의 상이한 비준 결과들에 대해 보다 높은 타당성을 지닌 설명을 제공한다. 이러한 설명은 핵감축 문제를 둘러싼 양국 정부의 향후 협정 체결에 있어서 어떠한 문제가 내포되어 있을지에 대해서도 전망한다는 점에서 의의를 갖는다.

주요어 : 전략무기감축협정, 전략공격무기감축협정, 핵군축, 전략적 안정성, 미사일 방어체계, 협력의 동인
학 번 : 2014-25120

목 차

I. 서론 1

1. 문제 제기 및 연구의 목적 1
2. 연구의 대상과 시간적 범위 5
3. 선행 연구 검토 및 연구 의의 6
4. 연구 방법 및 자료 9

II. 양극체제에서 단극체제로 국제 질서의 변화와 미·(소)러 전략무기감축협정(START I, START II) 11

1. 국제 구조 내에서 전략 핵무기의 감축: 적대관계에서 쌍무 협력관계로, 전략적 안정성의 달성과 유지 11

2. 미국과 러시아(소련)의 군사 독트린 비교 14

3. 미·(소)러 전략무기감축협정 START I (1985-1994) 17
   1) 협상의 진행과정과 체결의 결과 17
   2) 전략적 안정성의 견지에서 본 결과에 대한 평가 22

4. 미·러 전략무기감축협정 START II (1991-2002) 26
   1) 협상의 진행과정과 체결의 결과 26
   2) 협정의 체결과 비준의 관한 러시아 국회에서의 논란 30
   3) 전략적 안정성의 견지에서 본 결과에 대한 평가 37

5. 소결 39

III. 단국체제에서 다극체제로 국제 질서의 변화와 미·러 전략무기감축협정(SORT, New START) 41

1. 국제 구조 내에서 전략 핵무기의 감축: 전략적 파트너십 구축, 전략적 안정성의 외형적 유지 41

2. 미국과 러시아의 군사 독트린 비교 43

3. 미·러 전략공격무기감축협정 SORT (2002-2003) 47
1) 협상의 진행과정과 체결의 결과..... 47
2) 전략적 안정성의 견지에서 본 결과에 대한 평가..... 50

4. 미·러 신전략무기감축협정 New START (2010-2011)..... 52
1) 협상의 진행과정과 체결의 결과..... 52
2) 전략적 안정성의 견지에서 본 결과에 대한 평가..... 57

5. 소결..... 58

IV. 전략 핵무기 감축을 둘러싼 미·러 협력의 동인의 변화.....60

1. 연구 결과의 요약 및 함의..... 60

참고문헌.....65

Abstract.....73

표 목차

<표-1> 미국의 대륙간탄도미사일 능력 27
<표-2> 러시아의 대륙간탄도미사일 능력 27
<표-3> 미국의 잠수함발사탄도미사일 능력 28
<표-4> 러시아의 잠수함발사탄도미사일 능력..... 29
<표-5> 미국의 전략 폭격기 능력 29
<표-6> 러시아의 전략 폭격기 능력 29
<표-7> 러시아 연방하원의 정당별 의석수..... 32
<표-8> 전략무기감축협정의 협상 당시 국제 환경 비교 43
<표-9> GDP 대비 러시아 국방비 비율 추이 49
<표-10> 본 연구의 분석틀에 기반한 전략무기감축협정 비교 . 60

약어 목록

약어	영문	국문
ABM	Anti-Ballistic Missile Treaty	탄도탄 요격유도탄 조약
ICBM	Intercontinental Ballistic Missile	대륙간 탄도 미사일
INF	Intermediate-range Nuclear Forces Treaty	중거리 핵전력 조약
IRBM	Intermediate-range Ballistic Missile	중거리 탄도 미사일
MAD	Mutual Assured Destruction	상호 확증 파괴
MD	Missile Defense	미사일 방어체계
MIRV	Multiple Independently Targetable Reentry Vehicle	다탄두 각개 목표 재돌입 미사일
New START	New Strategic Arms Reduction Treaty	신 전략 무기 감축 협정
NMD	National Missile Defense	국가 미사일 방어체계
NPT	Nuclear Non-Proliferation Treaty	핵확산 방지 조약
SALT	Strategic Arms Limitation Talks	전략 무기 제한 협정
SDI	Strategic Defense Initiative	전략 방위 구상
SLBM	Submarine-launched Ballistic Missile	잠수함 발사 탄도 미사일
SORT	Strategic Offensive Reductions Treaty (Moscow Treaty)	전략 공격 무기 감축 협정
SRBM	Short-range Ballistic Missile	단거리 탄도 미사일
START	Strategic Arms Reduction Treaty	전략 무기 감축 협정
TMD	Theater Missile Defense	전역 미사일 방어체계

I. 서론

1. 문제 제기 및 연구 목적

미국과 소련은 각각 1945년과 1949년에 첫번째 핵 실험 후, 냉전 시기를 거치면서 핵무기 보유규모를 늘려 왔다. 이리하여 1980년대 중반에 이르기까지 세계적 규모의 핵전쟁 위험을 야기한 핵무장 경쟁이 지속되었다.

미·소 간 핵무장 정도가 비교적 일정한 수준을 이루어 전력 균형이 달성된 1970년대 이후에는 핵 억지력(nuclear deterrence)[1] 이라는 개념이 양국의 핵무기 전략의 근간을 이루었다.[2] 이는 전략적 균형을 유지를 위해 제1격(first strike)으로부터 생존한 제2격 능력(second-strike capability)을 최대한 보장함으로써 상대방을 확실하게 파괴시킬 수 있다는 상호확증파괴(Mutual Assured Destruction, 이하 MAD)라는 개념으로 이어지고 이로써 미국과 구소련의 상호 안보를 확보해 왔다.

그러나 소련 붕괴 이후 양극적 국제 질서가 무너짐에 따라 양측은 더 이상 서로를 지정학적인 적대 세력으로 간주하지 않게 되었다. 전략적 안정과 핵 균형의 형성 문제가 핵심적 화두로 떠오른 것이 바로 이 시기의 일이다. 핵무기의 양과 질을 둘러싼 대립 구도는 전략적 안정의 구축을 위한 국가들 간의 협력 관계 형성을 저해했고, 더군다나 1990년대가 되어서는 핵무기의 보유규모가 어느 편이든 상대를 수차례나 파괴할 수 있을 정도에 이르렀다. 양국은 핵 군비경쟁을 제한을 위한 군비통제의[3] 필요성을 인식하였다.

따라서 군비통제를 실현하기 위하여 두 국가 사이에서는 핵무기

---

[1] 핵 억지력은 일반적으로 보복능력(second-strike capability)으로 상대(적)의 핵 공격을 자제하게끔 하는 것이다. 버나드 브로디(Bernard Brodie)는 핵 억지력의 근본적인 원리를 "인구와 영토의 대대적인 파괴"로 서술하였다. Bernard Brodie, ''The Development of Nuclear Strategy,'' in Steven E. Miller, *Strategy and Nuclear Deterrence: An International Security Reader* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1984), p. 4

[2] Linton Brooks, Francis J. Gavin, and Alexey Arbatov, "Meeting the Challenges of the New Nuclear Age: U.S. and Russian Nuclear Concepts, Past and Present," (February, 2018). https://www.amacad.org/publication/us-and-russian-nuclear-concepts-past-and-present (검색일: 2020년 08월 21일)

[3] 군비통제는 무정부 상태인 국제 사회에서 국가들 간에 발생하는 안보 딜레마 해결할 수 있는 하나의 방법이다. 군비통제는 국가간에 공식 협정 체결을 통해 무기체계의 획득과 개발을 조절하려는 노력을 의미한다. (Goldstein, 2012, p. 221)

군축을 위한 쌍방 간의 대화가 시작되었고, 그 결과 「전략무기감축협정(Strategic Arms Reduction Treaty)」(이하 START I)이라는 협약이 맺어졌다.

START I 체결 시에 미국과 러시아 양국은 핵탄두 및 발사체의 보유량 상한선을 설정했고 무기 감축 과정의 검증을 위한 시스템도 고안했다. 그럼으로써 양국은 핵 균형의 달성을 추구했던 것이다. 그러나 여기서 핵 균형이란 단지 핵탄두 및 발사체를 양측이 동수로 보유함을 의미하는 것이 아니라, 어느 한 쪽이 자신의 안보를 수호하는 범위 내에서는 상대방에 대해 결정적 군사적 우위를 가질 수 없도록 하는 대략적인 핵 무장력의 동등성을 뜻하는 것이다. 핵 균형 개념은 전략적 안정성과 밀접한 연관을 가지고 있다고 볼 수 있다. 그러나 1990년 이전에는 전략적 안정성이라는 개념에 대해 양국이 공유하는 정확한 정의는 없었다. 양국이 인정하는 전략적 안정성 개념의 공통적 정의는 1990년 6월 1일에 발표한 소·미 공동성명에 상세히 명시되어 있으며 이는 다음과 같은 것으로 풀이된다: 전략적 안정성이란 선제공격의 이점이 최소화되어 있는 상태를 뜻한다.[4]

그럼에도 불구하고 사실상 양국 간에 전략적 안정성 개념에 대한 인식이 일치하지 않았다. 이러한 불일치는 핵무기감축협정 협상 과정에서 두드러지게 드러났다.

러시아와 미국은 전략 핵무기의 감축을 위해 최근까지 1991년 START I, 1993년 START II, 2002년 「전략공격무기감축협정(Strategic Offensive Reductions Treaty)」(이하 SORT), 그리고 2010년 New START을 체결하였다. 그러나 이들 중 START II는 결국 발효되지 못했다. 그 이유는 2000년 러시아 하원이 START II 비준을 「탄도탄요격유도탄 조약(Anti-Ballistic Missile Treaty)」(이하 ABM 조약)[5]과 연계시키고 2001년 12월 13일에 미국이 ABM 조약에서 일방적으로 탈퇴한 후 인준하지 않기로 했기 때문이라고 널리 알려져 있다. 그러나 6개월도 지나지 않아 2002년 5월 24일에 양국은 새로운 핵무기감축협정인 SORT에 서명했다. 단순히 미국의 ABM 조약 탈퇴가 결정적인 요인이었다면 2002년 SORT는 물론 2010년 New START도

[4] Soviet-United States Joint Statement on Future Negotiations on Nuclear and Space Arms and Further Enhancing Strategic Stability. Public Papers. The George Bush Presidential Library official website. https://bush41library.tamu.edu/archives/public-papers/1938 (검색일: 2020년 09월 23일)

[5] 탄도탄요격유도탄조약(Anti-Ballistic Missile Treaty)은 1972년 5월 26일에 미국과 소련이 체결한 탄도탄 요격 유도탄을 제한하는 조약이다.

체결하기 어려웠을 것이라고 볼 수 있다.

원래부터 미국과 소련 관계에 미사일 방어체계가 큰 걸림돌이었다. 1972년 양국은 핵 군비경쟁을 지양하고 전략적 안정성을 강화하기 위해 ABM 조약을 맺고, 탄도 미사일 요격 체계의 개발과 배치를 제한시켰다. 1980년대에 레이건 미국 행정부는 두 나라 간의 핵 군비경쟁의 속도와 크기는 조정되었지만 여전히 핵무기 개발경쟁이 소련 쪽에 유리하게 전개되고 있다고 생각하고, 이를 극복하기 위해 소련보다 우세한 군사 과학 기술을 이용함으로써 방어용 미사일 체계를 만들어서 소련의 대륙간탄도미사일 (Intercontinental Ballistic Missile, 이하 IBM)을 중간 단계에서 요격할 수 있는 기술을 발전을 추구하였다. 그 결과 1983년 레이건은 소련의 미사일을 우주공간에서 격파할 수 있는 전략방위구상(Strategic Defense Initiative, 이하 SDI)을 발표하였다. 레이건은 SDI가 핵무기를 더 이상 쓸모 없게 만들고 전략적 안정성을 더욱 강화시킬 수 있을 것이라고 믿었고, 반면 그 당시 소련 공산당 서기장인 고르바초프는 SDI를 전략적 안정성을 저해하는 요인으로 보았다. 이러한 인식의 차이가 있음에도 불구하고 미국과 소련은 결국 핵군축을 위한 START I 협정 체결에 성공하였다.

냉전 시대부터 지금까지 미국은 미사일 방어체계를 꾸준히 개발해왔다. 핵무기 감축 과정을 저해하는 그에 대한 비판과 전략적 안정성 논쟁이 계속 벌어지고 있지만 위에서 언급한 네 개의 협정들 중에 START II만이 발효되지 않았다.

그러므로 본 연구에서는 네 사례 사이에서 나타나는 성패의 차이에 주목하여, 무엇이 이런 차이를 조성했는지에 주목하고자 한다.

네 사례 모두 핵감축이라는 공통된 목표를 가지고 있었으나 전략적 안정성에 영향을 미치는 요인에 대한 인식의 차이 때문에 양국은 상이한 협정 체결 결과로 이어졌음을 주장한다. 이러한 맥락에서, 본 연구는 양국 사이에 전략적 안정성에 대한 인식의 차이가 나타난다는 문제의식에서 출발한다. 본 연구는 미국과 러시아가 서명한 협정 체결 과정과 그의 결과를 비교함으로써 전략적 안정성에 대한 인식의 차이와 공통점을 결정하는 요인을 분석하고자 한다.

그러므로 본 연구는 다음과 같은 질문에 답하고자 한다.

첫째, 왜 START I, START II, SORT, New START 협정들 중 세 가지만이 실제로 발효되고 나머지 하나(START II)는 실패하게 되었는가?

둘째, START II가 발효되지 못 한 이유가 ABM 조약의 파기였다면 이와 동일한 조건에도 불구하고 SORT와 New START가 체결 및 발효될 수 있었던 이유는 무엇인가?

이러한 질문을 바탕으로 본 연구는 핵무기 감축이라는 영역에 있어서의 협력의 동인에 주목해보고자 한다. '동인', '이해' 같은 개념은 원래 현실주의 및 신현실주의 이론에 있어서 국가 간의 관계를 설명하는 요인, 보다 정확히는 국가 간 협력 또는 경쟁 지향의 원인을 설명하는 요인이다. 찰스 글레이저(Charles Glaser)에 따르면 국가로 하여금 협력정책 혹은 경쟁정책을 선택하도록 유도하는 세 가지 주요 독립변수가 존재한다.[6] 동인변수(motives), 물질변수(material variables), 정보변수(information variables)가 그것이다. 동인은 국제 체제의 영향 하에서 형성된 국가의 이해와 목표를 반영하고, 물질변수는 국가의 군사력을 반영하며, 마지막 세번째 요인인 정보변수는 한 국가가 다른 국가의 동인에 대하여 가지는 정보, 혹은 다른 국가가 해당 국가의 동인에 대해 확보하고 있는 정보를 반영한다. 위 요인들이 함께 작용하여서 한 국가가 협력정책과 경쟁정책 중 어느 정책을 선택할 것인지를 결정하게 된다.

위 논리를 견지한다면 국제 체제의 영향 하에서 형성된 미국과 러시아(소련)의 이해와 양국의 물질적 능력, 즉 핵무기, 그리고 정보요인, 즉 상호 간의 동인에 대한 인식의 정도의 세 요인이 군비 분야에 있어서 양국 관계에 영향력을 행사하였다고 할 수 있다.

냉전 종식 후 양국은 쌍방 간 동일하게 강력한 핵 잠재력을 보유하였고, 또한 서로가 안보와 전략적 안정성 강화를 지향하고 있음을 인지하였다. 따라서 본 연구에서는 핵무기 영역에 있어서의 양국의 협력 동인을 연구 주제로 삼고자 한다.

이러한 맥락에서 본 연구는 START I, START II, SORT 그리고

[6] Charles L. Glaser. “Rational Theory of International Politics: The Logic of Competition and Cooperation.” Princeton University Press (2010), p.3-6

New START의 체결은 군축 분야에 있어서 양국이 지닌 공동 협력의 동인에서 비롯된 것임을 주장하고자 한다. 연구 결과에 따르면 주요 동인은 전략적 안정성 수립, 핵 강대국으로서의 지위 유지, 그리고 핵 확산 방지이며, 이러한 동인의 실현 가능성 여부가 상이한 협정 비준 결과로 이어졌다는 것이 본 논문이 제시하고자 하는 결론이다.

따라서 상기 질문에 답하기 위하여 본 연구는 첫째, 전략적 핵무기감축협정 체결의 결과를 살펴봄으로써 전략적 안정성, 즉 일련의 협정의 결과로서 달성된 핵 균형의 유지에 대한 인식의 차이와 공통점을 결정하는 요인이 무엇인지 밝히는 것을 목표로 한다. 둘째, 양국 간 협력 동인의 분석을 통해 전략적 균형의 붕괴에도 불구하고 양국이 군축 분야에서의 협력을 지속할 수 있었던 원인이 무엇인지 설명하고자 한다.

2. 연구 대상과 범위

사례 연구의 대상은 1991-2011년에 걸쳐 체결된 START I, START II, SORT, New START 미·러 전략무기감축협정이다. 다음 협정에 대한 시기 설정을 논한다.

미국과 소련 간 전략 핵무기 통제 협상의 역사는 1969년 11월 시작된 워싱턴-모스크바 「전략무기제한협정(Strategic Arms Limitations Talks)」(이하 SALT I) 합의가 이후 1990년대 START I으로 발전하는 등, 지난 40여년 상호 규제, 감축, 검증을 위한 일련의 과정으로 이어져왔다. 미국과 구소련 간 핵군비통제를 두 시기로 구분하여 살펴볼 수 있다. 첫째 시기는 미국과 소련 사이의 냉전 후반기(1969-1987)로서 이 시기에는 주로 핵 군비경쟁을 제한하는 것에 집중하였다. 두번째 시기는 냉전이 종식된 이후(1991-현재)로 여기서는 주로 미국과 러시아의 핵무기를 감축시키는 조약이 체결되었다.

냉전 후반기에 체결된 SALT I(1972) 및 SALT II(1979)[7]와 START I(1991), START II(1993), SORT(2002) 그리고 New START의 주요 차이점을 명확히 밝히자면 냉전기의 SALT는 핵무기 발사 수단만(대륙간 탄도 미사일, 잠수함 발사 탄도 미사일, 전략 폭격기)을 통제대상으로 한 반면에, 탈냉전 시기의 START는 핵탄두도 통제

[7] SALT II는 1979년에 체결되었지만 이후 소련이 1979년 아프가니스탄을 침공했기 때문에 비준되지 못했고 따라서 효력이 발휘되지 않았다.

대상에 포함하는 협정으로 체결한 바 있다.

바로 이러한 차이로 인하여 소련 붕괴 시기에 이르기까지 핵무기의 수량의 감소는 이루어지지 않았고 오히려 반대로 증가했으며, 국가간의 비대칭이 또한 커졌다. 그러므로 본 연구에서는 핵무기의 상당한 감축을 이끌어낸 협정 START가 이루어진 시기로서의 탈냉전기에 논의의 초점을 맞추고자 한다.

3. 선행 연구 검토 및 연구 의의

본 절에서는 기존의 미·러 핵무기감축협정에 대한 연구의 한계를 밝힘으로써 본 연구가 국제정치적 의미에서 가지는 함의를 도출하고자 한다.

소련과 미국 사이의 핵 협력에 관한 연구는 1980년대부터 나타나기 시작하였다. 해당 분야 최초이자 가장 포괄적인 연구로는 Alexander L. George, Philip J. Farley, Alexander Dallin[8]이 편집자를 맡은 논문집을 들 수 있다. 이 논문집에서는 안정성, 핵전략, 협력 저해요소, 그리고 군축 과정이 갖는 리스크 등의 개념을 상세히 논하고 있다. 러시아 연구들 중에는 Alexey Arbatov, Vladimir Dvorkin , Andrei Kokoshin, Eugene Myasnikov, Pavel Podvig[9] 등의 연구를 주로 뽑을 수 있는데 이는 전략적 안정성 개념의 정의, 이에 대한 미·소(러) 간의 인식의 차이와 공통점, 그리고 미사일 방어체계의 문제를 주로 설명한다.

오늘날 핵협력을 둘러싼 러시아와 미국의 협력 문제를 다루는 양국의 연구자들은 크게 두 부류로 나눌 수 있다. 두 그룹의 연구자

---

[8] Alexander L. George, Philip J. Farley, and Alexander Dallin (eds.), U.S.-Soviet Security Cooperation: Achievements, Failures, Lessons, New York, Oxford University Press, 1988.

[9] “The War That Must Never Be Fought: Dilemmas of Nuclear Deterrence”, edited by George P. Shultz and James E. Goodby. 2015; Corentin Brustlein, “The Erosion of Strategic Stability and the Future of Arms. Control in Europe”, Proliferation Papers, No. 60, November 2018; Robert S. McNamara “Blundering into disaster: surviving the first century of the nuclear age.” New York: Pantheon Books, 1986; Alexey Arbatov, “Security: Russia's Choice.”, 1999; Alexey Arbatov, Vladimir Dvorkin. “Strategic Stability before and after Cold War.”, 2011; Andrei Kokoshin, “Ensuring Strategic Stability in the Past and Present: Theoretical and Applied Questions.” 2011, Eugene Myasnikov, “Strategic Conventional Weapons and Stability”, 2012, Pavel Podvig, "Russia, Strategic Stability, and Nuclear Weapons," 2015

모두 양국 간의 협력의 동인의 변천과정, 그리고 그것이 전략무기감축협정의 체결 과정에 미친 영향을 분석하였다. 그러나 첫 그룹의 연구자들은 전략무기감축협정의 체결이 안정성과 안보의 관점에서 별다른 이익을 가져다주지 못했다고 평가하고, 반대로 두 번째 그룹의 연구자들은 오로지 전략무기감축협정만이 변화하는 국제환경 속에서 안정성의 보존을 보장한다고 주장한다.

첫째 그룹의 대표 인물로는 양국의 핵 협력의 이유가 언제나 안정성과 안보의 보장에 있다고 주장하는 토마스 스포르(Thomas Spoehr)[10]를 들 수 있다. 그의 주장에 따르면 러시아는 더 이상 미국의 적성국이 아니므로 전략무기감축협정의 체결은 미국이 불량국가로부터의 효과적인 안보 시스템을 건설하는 데 걸림돌이 될 뿐이고, 이는 더욱이 러시아로 하여금 자국의 핵무기를 현대화하고 강화할 수 있도록 빌미를 제공한다는 점에서 미국의 국익에 부합하지 않는다.

러시아의 학자 세르게이 카라가노프(Sergey Karaganov)[11] 또한 냉전기 또는 90년대 초반의 양국간 협력 동인이 쌍방간의 안정성 및 상호억지력의 확보에 있었다면, 21세기의 주요 협력 동인은 국제적 안정성의 획득에 있다고 서술한다. 카라가노프는 "여러 차례에 걸쳐 효력이 없음이 드러난 군비 통제 관련 조약에의 집착을 피하는 것이야말로 성공의 열쇠"라고 주장하였다. 그는 중국을 포함한 삼자 대화가 필요함을 조언하기도 했다.

두번째 그룹의 대표 인물로는 데이비드 요스트(David S. Yost)[12]를 들 수 있다. 냉전기 소련과 미국 간의 협력을 분석한 자신의 작업에서 그는 양국 협력의 기반이 전략적 안정성의 유지에 있음을 주장하였다. 전략적 안정성이라는 표현을 통해 그가 함축하고 있는 바는 강대국간의 전면전의 회피라는 과제이다. 그의 주장에 따르면 냉전 종식 후 협력의 주요 동인은 무엇보다도 전략적 안정성의 유지에 있으나, 단 그것이 갖는 함의는 변경되었다. 이제 전략적 안정성은 러시아와 미국 간의 전쟁 억제가 아니라 불량국가의 통제를 비롯한 전세계적 안보의 보장을 주요 목적으로 한다. 그리고 전략무기감축협정의 체결이 이러한 이해에

---

[10] Thomas Spoehr, "Bad Idea: Assuming All Arms Control Agreements are Inherently Good," Center for Strategic and International Studies, December 6, 2019

[11] Sergey Karaganov, "Mutual Assured Deterrence", Project Syndicate, February 17, 2017

[12] David S. Yost, "Strategic Stability in the Cold War: Lessons for Continuing Challenges", Proliferation Papers, No. 36, 2011

정면으로 맞아떨어진다는 것이 저자의 주장이다.

해당 주제를 연구하는 러시아 학자로는 아나톨리 디아코프(Anatoly Dyakov), 예프게니 미스니코프(Eugene Myasnikov), 그리고 니콜라이 소코프(Nikolai Sokov)[13]를 들 수 있다. 이들은 공동연구에서 양국간 협력의 동인 및 이유를 설명하기 위해 군비통제에 관한 미러 양국 정부의 다양한 접근법을 검토한다. 저자들에 따르면 양국 협력은 전략적 안정성의 달성이라는 동일한 목표를 공유하나 그 동인은 달리한다. 미국 안보정책의 주요 목표가 처음에는 군비통제였다가 나중에는 불량국가의 공격으로부터의 방어, 핵무기 확산방지 정책으로 변경되었다고 하는 사실이 미국 측 동인 형성의 핵심적 원인이라고 저자들은 주장한다. 반면 러시아의 주요 동인은 핵 억지력의 유지이다. 그러나 해당 작업은 미국 측에만 지나치게 초점을 두고 있으며 더욱이 양국의 동인과 목적이 START I, START II, SORT 그리고 New START의 체결 결과에 어떤 영향을 미쳤는지 명확하게 설명하지 못한다는 한계를 지니고 있다.

더구나 기존의 미국과 러시아의 연구를 검토해볼 때, 하나의 한계가 보이는데 이는 기존의 미국과 러시아 연구의 상당수는 과도하게 정치화되어 있으며, 해당 연구가 이루어진 조직이나 정부기관의 주장을 뒷받침하는 사실과 논쟁에만 초점을 맞추고 있다는 점이다.

본 논문에서는 위의 네 협정을 비교함으로써 전략무기감축협정의 체결 과정과 양국의 동인 사이에 어떠한 객관적 관련성이 있는지를 설명하고자 한다. 또한 기존 연구에서 검토가 상대적으로 미비한 SORT에 대해서도 보다 많은 서술을 할애할 것이다. 본 논문은 전략무기감축협정 체결의 전 과정을 다룸으로써 그에 대한 포괄적 결론 및 향후 새로운 협정의 체결 가능성을 제시한다는 점에서 기존 연구들과 구별된다.

본 연구의 실효성은 다가오는 2021년 2월이 New START의 만료 기한이라는 점과 관련이 있다. 또한 최근 몇 년 동안 미국은 이란 핵협정(Joint Comprehensive Plan of Action, JCPOA)[14], 러시아와의

---

[13] Anatoly Dyakov, Eugene Myasnikov, and Nikolai Sokov, “The Process of Nuclear Arms Reduction and Arms Control in US-Russian Relations.”, Center for Arms Control, Energy and Environmental Studies at Moscow Institute of Physics and Technology, Dolgoprudny, 2006

[14] 2018년 5월 8일 미국 트럼프 대통령은 이란 협정이 핵개발 활동 문제를 근본적으로 해결하지 못 한다는 이유로 이란 핵협정에서 일방적으로 탈퇴를 선언하고 제재를 복원하였다.

중거리핵전력조약 (Intermediate-range Nuclear Forces Treaty, INF)[15], 그리고 항공자유화조약(Treaty on Open Skies) [16] 에서 일방적으로 탈퇴했기 때문에 New START는 핵안보분야에서 미국과 러시아의 협력관계를 조정하는 유일한 협정으로 남아 있다. 이와 관련하여 기한을 연장하거나 혹은 새로운 핵무기감축조약의 체결이 필요할 것이다. 만약 조약이 체결되지 않는다면 이는 전세계적 전략적 안정성을 위협할 것이다. 핵무기감축조약의 부재는 비단 러시아와 미국 뿐 아니라 북한을 포함한 핵 보유국으로 하여금 새로운 핵 실험을 실행하고 군비경쟁에 뛰어들도록 추동하는 원인이 될 수 있을 것이다. 이뿐만 아니라 핵확산방지조약(Treaty on the Non- Proliferation of Nuclear Weapons, NPT)과 직접적인 관련이 있기 때문에 핵 비보유국 간의 관계에도 부정적인 영향을 미칠 수도 있다.

그러므로 본 연구는 양국의 협력의 동인을 밝히며, 어떤 요인들이 전략적 안정성의 저해를 유발하는지를 이해하고, 나아가 핵군축 협상의 지속을 위하여 그러한 요소들을 극복할 방안이 있는지에 대한 이해의 실마리를 제공하는 것을 그 목표로 한다.

4. 연구 방법 및 자료

본 연구는 비교사례연구(comparative-case study) 방법을 통하여 네 협정들 중 세 가지만이 실제로 발효되고 나머지 하나는 실패하게 된 원인을 밝히는 것에 초점 맞춘다. 사회과학연구에서 비교사례연구는 최대상이체계(least similar), 최대유사체계(most similar) 연구로 구분된다. 이 두 유형의 방법은 사례 간의 공통점과 차이점을 분석하여 변화를 일으킨 변수가 무엇인지 찾아내고자 한다는 점에서 유사점을 지닌다. 최대상이체계는 상이한 사례들이 동일한 종속변수를 일으킨 경우에 사용된다. 반면 최대유사체계는 유사한 사례들이 서로 다른 종속변수를 불러온 경우에 사용된다. [17]

---

[15] 2019년 2월 1일 미국은 러시아가 INF조약을 위반하고 있다고 주장하고 조약 이행 중단을 발표하였다.

[16] 2020년 5월 22일 미국은 러시아가 자국의 영공에서 자유로운 정찰활동을 제한하고 있다는 이유 등으로 항공자유화조약 탈퇴를 선언하였다. 2021년 1월 15일 러시아 정부도 항공자유화조약에서 탈퇴하는 절차를 시작했다고 발표하였다.

[17] George, Alexander L., and Andrew. Bennett. Case Studies and Theory Development in the Social Sciences. (2005), p.81-82

미국과 러시아는 핵무기 감축이라는 공통된 목표를 가지고 있다는 점, 전략적 안정성을 보장하고자 한다는 점 그리고 서로를 전략적 파트너로 인식한다는 점에서 유사점을 지니기 때문에 최대유사체계 유형에 근접하다고 볼 수 있다. 하지만 각 핵무기감축협정 체결 시점은 시기적 차이 때문에 최대유사체계 방법에 정확하게 적합하다고 하기는 어렵다. 그러나 비교사례연구는 이해와 설명의 핵심적인 요소를 제공하기 때문에 시기가 다른 비교사례연구도 의의가 있다는 논거[18]에 기반을 둔다면 타당한 설명을 통해서 본 연구의 한계를 어느 정도 극복할 수 있다고 생각한다.

본 연구는 1차 자료로 양국의 대통령과 국방부 및 외교부 장관의 공식 발언 자료들을 사용하여 핵무기감축협정 체결 결과로서 달성된 핵 균형을 어떻게 평가했는지 분석한다. 이를 위해 미국 대통령 공식 연설 홈페이지(Millercenter.ru), 미국 외교부 공식 홈페이지(State.gov), 러시아 대통령 공식 홈페이지 (Kremlin.ru), 러시아 국방부 공식 신문 (Redstar.ru), 러시아 외교부 공식 홈페이지(Mid.ru) 등을 활용한다. 핵심 자료로써 사용할 문서는 미국과 러시아 간의 체결된 핵무기감축협정이다(러시아 국방부 공식 홈페이지(Mil.ru)와 미국 과학자 연맹 공식 홈페이지(Fas.org)에 공개). 2차 자료로써 핵군축에 관한 각종 공식 사이트(Carnegieendowment.org, Fas.org, Iiss.org, Ipcs.org, Armscontrol.org, Pircenter.org, Imemo.ru), 언론보도, 학술 단행본, 논문을 활용한다.

[18] Charles C. Ragin, The Comparative Method, Moving Beyond qualitative and quantitative strategies. (1987), p. 49-52

II. 양극체제에서 단극체제로 국제 질서의 변화와 미·(소)러 전략무기감축협정 (START I, START II)

1. 국제 구조 내에서 전략 핵무기의 감축: 적대 관계에서 쌍무 협력 관계로, 전략적 안정성의 달성과 유지

핵 전략적 안정성에 대한 인식은 냉전 시대에 형성되기 시작하였다. 이 시기 동안에 전략적 안정성의 개념을 다루는 연구들이 미국으로부터 시작해서 소련으로 확산해 광범위하게 증가하였다. 미국에서는 버나드 브로디(Bernard Brodie), 토마스 셸링(Thomas Schelling), 알버트 월스테터(Albert Wohlstetter), 엘브리지 A. 콜비(Elbridge Colby), 마이클 거슨(Michael Gerson)이, 러시아에서는 블라디미르 드보르킨(Vladimir Dvorkin),알렉세이 아르바토프(Alexey Arbatov), 드미트리 트레닌(Dmitri Trenin) 등이 전략적 안정성에 대한 정의를 시도해 왔다 하지만, 전략적 안정성이란 여전히 제대로 정의 되지 않은 개념이라고 볼 수 있다. 그 이유는 첫째, 진정한 안정성은 이상적 관념이고, 더불어 달성하기 어려운 정치적 목적이기 때문이다. 두번째 이유는 다양한 내외적 요인의 영향에 따라 지속적으로 변화하는 것이기 때문이다. 따라서 전략적 안정성을 분석하기 위해 구체적 시공간 속에서 그것을 봐야 한다.

국제정치학에서 안정성은 일반적으로 강대국들 사이에 전쟁이 없다는 것을 의미한다.[19] 그러므로 안정적 요소는 강대국 간 전쟁의 확률을 낮추는 것이다. 마찬가지로, 핵무기 정치 분야에서 전략적 안정성의 가장 정확한 정의는 핵무기 보유국가들이 핵무기를 보유하는 경쟁국가에게 선제 핵 공격을 감행할 동기가 없는 상태이다. 따라서 선제공격의 동기를 감소시키는 요인은 안정화시키는 것으로 인식된다.

미국의 전략이론가인 버나드 브로디는 1946년, 원자 폭탄을 가리켜 '절대무기(absolute weapon)'이라 지칭하고 강대국 간의 전쟁을 막을 수 있는 잠재력을 가진다고 말하였다.[20] 또한 강대국 사이의 공포로 인한 균형 때문에 국제적 안정을 강화할 수 있다고 믿었다.

---

[19] 게네스 왈츠, 국제정치이론. (1979)

[20] Brodie, Bernard. The Absolute Weapon: Atomic Power and World Order. (1946)

미국 싱크탱크인 랜드 연구소(RAND)의 과학자인 알버트 월스테터는 1954년 전략 공군기지에 관한 연구에서 미국 전략폭격기가 소련의 핵 선제공격에 취약할 수 있다고 우려하였다. 소련이 선제공격에 성공한다면 미국 폭격기의 75-85%를 파괴할 수 있다고 판단하였다.[21] 따라서 이런 공격을 피하기 위한 미국의 즉각적인 대응은 전략 폭격기가 위기 상황에서 신속히 대처할 수 있도록 동원 계획을 수정하는 것이었다. 만일 미국 폭격기가 소련의 공습이 시작되기 전에 이륙한다면 소련은 폭격기를 유럽과 미국에 공군기지 내 비행장과 격납고(silo)에서 폭격기를 파괴할 수 없게 된다. 그렇게 되면 소련은 공격할 동기가 애초부터 없어지는 것이다.

미국은 스스로의 약점을 보완하기 위해 미국은 격납고를 강화하고 잠수함에 핵무기가 장착된 대륙간 탄도 미사일(ICBM)을 탑재하는 등 필요한 조치를 취하였다.

그 당시 많은 전문가가 소련의 위협을 저지하기 위해 동등한 균형을 유지하거나 핵전력을 증강시키는 것이 올바른 방법이라고 생각하였다. 그러나 미국의 선제공격으로 소련의 핵전력이 파괴되기 전, 소련은 핵무기를 발사하기로 결정할 수 있다는 가능성이 있었다. 따라서 미국 전문가들은 소련이 확실한 보복능력(second-strike capability) 을 유지하기 위해 노력하는 덕분에 미국이 실제로 이득을 취할 수 있다고 판단을 내렸다. 소련은 핵무기가 파괴되지 않고 안전하다고 인지한다면 핵무기를 발사할 이유가 없다. 1959년 월스테터는 보복능력의 중요성을 강조하며 전략적 안정성은 핵전쟁의 상호 취약성(mutual vulnerability)을 통해서만 달성될 수 있다고 주장하였다.[22]

이러한 논리에 따르면, 국가는 상대의 핵전력이 취약할 때 가장 안전하다는 것이다. 국가는 핵 선제 공격력을 보유할 때 안정성을 보장받을 수가 없는데, 상대적으로 열등한 국가가 핵 공격을 감행 할 가능성이 더 높기 때문이다. 이어서 가장 안정적인 핵 균형은 두 핵 보유국이 비슷한 수준의 핵전력을 갖추는 것이다. 핵무기 감축 협상은 바로 이러한 논리에 바탕을 두고 이루어졌다.

전략적 안정성에 대한 냉전과 초 탈냉전 시대의 정의를 확대해서

---

[21] Wohlstetter, A.J, Hoffman, F.S., Lutz, R.J., and Rowen, H.S. Selection and Use of Strategic Air Bases. 1954, https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/reports/2006/R266.pdf , p. xxiii

[22] Wohlstetter, Albert. The Delicate Balance of Terror, Foreign Affairs, Vol. 37, No. 2, January 1959, p. 211-212.

본다면 다음과 같다. 우선 미국 전문가들은 전략적 안정성을 세 가지 연결된 분야의 안정이 통합된 개념으로 보는데 [23] 먼저 어느 한쪽도 1차 핵 공격을 감행하여 상대방의 2차 공격 능력을 무력화하지 못 하는 상황(1차 공격 안정, first-strike stability) [24] 이다. 두번째는 위기 상황에서도 어느 한쪽도 1차 공격을 감행하지 않는 상황(위기 안정, crisis stability)이다. 그리고 세번째 안정은 핵무기를 더 개발하는 것이 유리한 조건을 제공해준다고 믿을 이유가 없어 군비증강을 자제하는 상황(군비경쟁 안정, arms race stability)의 개념으로 인식하였다.

반면 소련(러시아) 전문가들은 전략적 안정성을 장기간 동안 동등한 군사 잠재력을 유지하고 어느 한쪽도 핵 공격을 감행하지 않으며 덕분에 핵 균형을 무너뜨리지 않은 상황이라고 서술하였다.

따라서 전략적 안정성에 관한 복합적 분석으로의 이행을 가능케 하는 구조적 정의는 다음과 같이 내릴 수 있다: 전략적 안정성은 장기간에 걸쳐서 불안정 요소들에도 불구하고 유지되는 핵전력의 평형상태이다. 전략적 핵전력의 균형은 양(전력 구성, 탄두 총 보유수량 등)과 질을 모두 포괄하는 총제적 지표에 있어서 쌍방의 대체적인 핵전력 동등성이 보장한다. 여기서 후자는 대응능력(공격 시 전투수단을 배제하는 능력), 억제력(보복공격 능력의 효율성), 그리고 대군사 능력(파괴 가능 물체 / 파괴력)의 동등성을 의미한다. 양적, 질적 지표에 있어서의 균형 유지는 군비경쟁 종식과 전략적 안정성의 확보를 위한 필수불가결한 조건이었다.

1989년 12월 3일 고르바초프와 조지 H.W. 부시가 냉전 종식을 공식 선언하고 1991년 12월 26일 소련을 해체한 후 '공포의 균형'에 기반을 둔 상호확증파괴(MAD) 시대가 공동 안보 정신에 바탕을 둔 새로운 시대로 변하였다.

연이어 두 국가는 역사상 처음으로 전략적 안정성에 대한 공통적 정의를 완성하였다. 양국이 공유하는 전략적 안정성 개념의 정의는 1990년 6월 1일에 발표한 소·미 공동성명에 상세히 명시되어 있으며 이는 다음과 같은 것으로 풀이된다: 전략적 안정성이란 선제공격의 이점이 최소화되어 있는 상태를 뜻한다.[25] 성명에 따르면 앞으로 협정

---

[23] David S. Yost. Strategic Stability in the Cold War: Lessons for Continuing Challenges. Proliferation Papers, No. 36, 2011. p. 15

[24] Best, M., & Bracken, J. (1995). First-Strike Stability in a Multipolar World. Management Science, 41(2), 298-321. Retrieved June 2, 2020, p. 298.
Wohlstetter A. 1974a. Is there a strategic arms race? Foreign Policy, no.15, pp. 4-20

[25] Soviet-United States Joint Statement on Future Negotiations on Nuclear and

체결 시 전략적 안정성은 발사체에 탑재된 핵탄두를 점진적으로 감축하고 생존성이 강한 전략 핵무기 수를 증가시키며 핵 균형을 추구함으로써 보장해야 했다.

이러한 규정은 전략적 관계의 본질에 대한 양국 간의 상호 이해에 있어 중요한 진전이었다. 그러나 실제 실현에 있어서 이는 불충분한 것이었다. 군축 협상 과정에서 양측이 안정성 개념에 대해 상이한 이해를 지니고 있고 또한 안정을 저해하는 요소들에 대해서도 각기 다른 평가를 내리고 있음이 드러났다. 이어지는 두 장에서는 전략적 안정성에 대한 인식의 격차가 협상의 결과에 영향을 미쳤음을 보이고자 한다.

그러나 1980년대부터 탈냉전기에 이르는 시기 동안 핵무기가 수행하는 역할 및 핵 안정성에 대한 양국의 정부 내부 태도가 어떻게 변화하였는지 살펴보기 위해 우선 양국의 군사 독트린에 대해 살펴볼 필요가 있다.

2. 미국과 러시아(소련)의 군사 독트린 비교

1) 미국

1990년대 전략 핵무기 감축 협상의 진행을 위한 개념적 기반은 미국에서 1994년에 마련되었다. 이는 냉전시기의 핵정책을 상당부분 계승한 것이다. 소련과의 양극 대립의 종식도 미국의 전략적 과제에 있어서 결정적인 변화를 불러오지는 못했다. 러시아는 소련이 그러했던 것과 마찬가지로 미국을 파멸시키거나 미국에 대항하여 핵전쟁을 수행할 수 있는 지구 상 유일한 국가로 남아 있었기 때문이다. 미국의 핵태세검토보고서(Nuclear Posture Review, 1994)에 따르면 미국은 러시아에 대하여 기존의 핵억제 전략을 지속하기로 결정하였다. 러시아의 핵전력은 여전히 미국의 국가안보에 대한 최우선 위협으로 남아 있었던 것이다.

Space Arms and Further Enhancing Strategic Stability. Public Papers. The George Bush Presidential Library official website. https://bush41library.tamu.edu/archives/public-papers/1938 (검색일: 2020년 10월 04일)

"근년 들어 러시아와의 정치적 관계가 비록 급격히 변화하였다고는 하나, 미국의 핵전력은 어떤 도전에 대해서도 적절히 대처할 수 있는 능력을 유지해야만 한다. 더욱이, 구소련 지역에 잔존해 있는 전략 핵무기의 대부분은 실전 배치되어 있고 미국에 대한 타격이 가능한 상태이다. 러시아는, 적대적 의도 때문이 아니라 미국의 핵 생존성을 물리적으로 위협할 수 있는 수준의 핵무기를 보유한 유일한 국가라는 사실로 인해 여전히 핵 태세 보고서에서 요주의 대상으로 남아 있다."[26]

미국은 동시에 러시아와의 관계에 있어서 상호확증안보(mutually assured safety) 독트린으로의 이행을 천명하였다. 즉, 러시아 정부가 민주적 가치에 따라 행동하는 데 합의한다는 조건 하에 미 행정부는 군축 협상을 지속할 준비가 되어 있다는 것이다.

요약하면, 냉전의 종식에도 불구하고 미국의 핵 정책은 기존의 핵 억제 개념을 고수하였는데, 그 이유는 이념적 대립이 비록 막을 내렸다 할지라도 러시아가 여전히 높은 핵 잠재력을 보유하고 있었기 때문이라고 할 수 있을 것이다.

2) 소련과 러시아

핵전력 발전에 있어서 지배적 지위에 있던 미국과의 대립은 소련의 핵 정책이 갖는 변별적 특성이었다. 소련은 어느 일방으로 무게 추가 기우는 것을 방지하기 위해 가능한 모든 수단을 동원하여 미국과 양적, 질적으로 동등한 수준의 핵전력에 도달하기 위한 노력을 경주하였다. 이러한 정책은 이후에 핵 안정성 개념의 기반이 되었다. 또한 미국에 대한 보복 공격 능력이 소련의 핵 전략의 기반을 이루었다는 사실은 주목할 만하다. 여기서 이미 양국의 전략적 안정성에 대한 이해의 차이가 발생하는 것이다. 소련에게 있어서는 전략적 잠재력의 증대가 곧 전략적 안정성의 강화를 의미했으나 이는 미국 지도부에게는 반대로 전략적 안정성의 저해를 의미했다. 왜냐하면 미국 측은 소련이 이러한 발전을 통해 미국에 대한 선제공격을 감행하여 전지구적 규모의 핵전쟁을 시작할 의사를 가지고 있다고 믿었기 때문이다.

실제로는 소련의 핵전력은 그럴만한 능력에 이른 적도 없거니와

[26] Nuclear Posture review, extract from the 1995 Annual Defense Report, https://fas.org/nuke/guide/usa/doctrine/dod/95_npr.htm (검색일: 2020년 10월 20일)

그러한 사태의 전개가 소련 측에 의해 실용적인 선택으로 간주된 적 또한 없었다.[27] 소련 핵전력의 구조와 규모는 전략적 안정성 개념에 따라 결정되었으며 이는 곧 미국과의 대략적인 양적, 질적 균형을 의미했다. 핵무기의 역할에 대한 이와 같은 입장은 소련 붕괴 이후 러시아에서도 유지되었다. 소련으로부터 거대한 핵전력을 물려받은 러시아로서는 핵 정책을 군사 독트린에서 공식화할 필요가 있었다. 소련에는 핵무기 사용 원칙이 공개적으로 명시된 공식 문서가 하나도 없었다는 점은 매우 주목할 만하다.

러시아의 첫번째 군사 독트린은 1993년에 서명되었다. 거기에 표현된 원칙들은 2000년까지 러시아 핵 정책의 근본을 이루었다. 그 근본 요소들 가운데 하나는 소련의 핵무기 선제 사용 금지 원칙을 폐기한 것이다. 러시아는 국지적 전쟁 혹은 갈등이 전략적 안정성의 근본적 위협이라고 보았다.

> "1968년 7월 1일자 핵확산방지조약에 가입된 핵무기 비보유국에 대하여, 러시아는 다음의 경우를 제외하고는 핵무기를 사용하지 않을 것이다. a) 핵무기 보유국과 동맹 관계를 맺고 있는 국가에 의하여 러시아 연방 및 그 영토, 군대 또는 기타 병력, 혹은 그 동맹국에 대한 무장 공격이 일어나는 경우, b) 그러한 국가가 다음과 같은 국가, 즉 러시아 연방 및 그 영토, 군대 또는 기타 병력, 혹은 그 동맹국에 대한 침략 혹은 무장 공격을 수행하거나 지원하고 있는 핵 보유국과 합동 작전을 벌이는 경우."[28]

또한 독트린 상에는 러시아가 보복공격 감행에 필요한 핵무기 구조를 유지할 것임이 명시되었다. 게다가 전략적 안정성의 위협은 국가 안보 위협과 동일시되었다. 이 조항들은 러시아가 핵무기와 함께 공격 억제력을 그 본질로 하는 전략적 안정성 개념 또한 이어 받았음을 보여주고 있다.

이리하여 전략적 안정성의 유지는 1990년대 러시아와 미국의 주요한 과제가 되었다. 냉전기에 그러했던 것과 마찬가지로, 전략적 안정성에는 대외 정책, 내부 정치, 그리고 군사전략적 요소 등이 영향을

---

[27] Pavel Podvig, The window of Vulnerability that wasn't: Soviet military buildup in the 1970-s-A research note, International Security 33, no.1, p.118-138

[28] The Basic Provisions of the Military Doctrine of the Russian Federation, 1993 https://fas.org/nuke/guide/russia/doctrine/russia-mil-doc.html#polbase, (검색일: 2020년 10월 20일)

미쳤다. 그 중 주요한 요인은 공격무기에 있어서 불균형 및 미사일 방어체계였다.

다음 절에서 미국과 소련(이후 러시아) 전략무기감축협정 START I의 협상 진행 과정과 체결 결과, 그리고 전략적 안정에 대한 두 나라의 인식 차이를 비교해본다.

3. 미·(소)러 전략무기감축협정 START I (1985-1994)

1) 협상의 진행과정과 체결의 결과

1991년에 체결된 첫 전략무기감축협정 START I의 교섭은 1985년에 시작되었다. 레이건 미국 대통령과 고르바초프 소련 공산당 서기장은 총 네 차례의 정상회담을[29] 진행하였고 1991년 7월 31일 마침내 조지 H.W. 부시 대통령과 고르바초프에 의해서 START I 이 체결되었다.

SALT II가 발효되지 못 함으로 인해 교착 상태에 빠진 군비통제 협상은 1985년 3월 체르넨코 소련 서기장의 사망으로 고르바초프가 당 서기장이 되면서 극적인 변화를 겪게 되었다. 스탈린주의에 사로잡혀 있던 전임 지도자들과 달리 흐루쇼프 개혁 시대에 교육을 받은 고르바초프는 군비경쟁의 종식을 최우선 과제로 삼았고 이는 미국과의 데당트를[30] 추진해야 할 강한 동기로 작용하였다.

레이건 대통령과 고르바초프 서기장의 첫 만남은 1985년 11월 스위스 제네바에서 이루어졌다. 두 정상은 세 가지 문제를 논의할 것에 동의하였다. 이는 대륙간 탄도 미사일, 중거리 미사일, 그리고 SDI 문제에 관한 것이었다. 「전략 방위 구상(Strategic Defense Initiative)」(이하 SDI)[31] 은 1983년 레이건이 대륙간 탄도 미사일 위협에 대응한다는 목적으로 제시하였다. 처음에 미국 내에서 심각한

---

[29] 제네바 회담(1985), 레이캬비크 회담(1986), 워싱턴 회담(1987), 모스크바 회담(1988) 총 네 차례의 회담을 진행하였다.

[30] 키신저의 외교정책인 데탕트(Détente)는 1960년대 말- 1970년대 이후 국제정치질서가 양극 체제에서 다극 체제로 전환되면서 미·소 간의 대결적인 관계가 완화되던 현상을 뜻한다.

[31] 전략 방위 구상은 1983년 레이건이 발표한 소련이 가지고 있던 대륙간 탄도 미사일(ICBM)로 인한 위협으로부터 미국을 방어함으로써 전략적 안정성을 강화하기 위해 계획되었던 미사일 방어체계의 정식 이름이다.

이견이 표출되었다. 여기서 펜타곤은 전략 방위 구상을 핵무기의 억지력을 강화하는 방법으로 간주하였지만 레이건은 반대로 미사일방어를 전략적 우위를 확보하는 주된 방안으로 보았다. 결국 1983년 3월 레이건은 연설에서 전략 방위 구상을 발표하였고 5월에는 미국 의회가 탄도탄 요격미사일의 개발을 위해 6억2천5백만 달러의 지출을 승인하였다.

레이건이 SDI를 발표한 것은 그와 또 다른 한편으로 핵무기를 전부 폐기하려는 복안에 의한 조치였다. 초반의 SDI 구상은 미사일 방어 개발 계획을 소련과 공유한다는 것이었다. 따라서 두 나라 사이의 핵 억지력 필요가 없어지면 핵무기를 전부 폐기할 수 있다고 믿었다. 그러나 고르바초프는 사전 논의를 위해 모스크바를 방문한 슐츠(Shultz) 미 국무부 장관에게 미국이 전략 방위 구상을 포기하지 않을 경우 군축 협상을 더 이상 이어갈 수 없다고 경고하였다[32]. 고르바초프는 미사일 방어 개발 계획을 공유하자는 제안을 진지하게 생각하지 않았다. 첫째, 소련이 감당할 수 없는 개발비가 필요한 계획이라는 점 때문이었다. 둘째, 이 구상이 국가 영토 전역을 방어할 수 있었기 때문에 ABM 조약 위반이었다. 셋째, 고르바초프는 SDI와 같은 우주 무기는 언제든 공격무기로 전환될 수 있고, 우주 무기는 검증하기가 더욱 복잡하고 불신을 유발할 것이라고 비판하였다. 따라서 미국이 SDI를 고집하면 전략핵무기감축협정의 교섭에 진전이 없을 것이라고 하였다. 그러나 레이건은 SDI를 통해 전쟁의 위협을 제거할 것이라고 반박하였고 더 나아가 미국은 양국이 50% 이상 핵무기를 감축하자는 제안도 제시하였다.[33] 결국 두 정상은 이 사안에 대한 입장 차를 좁히지 못한 채 협상을 마무리하였다. 레이건은 SDI에 대해 어떤 양보도 하지 않았고, 공동성명에 ABM에 대한 일체의 언급도 없었다.

1986년 1월 14일 고르바초프는 레이건에게 보낸 편지에 2000년까지 모든 핵무기를 폐기하자고 제안하였다. 이를 위해서 3단계의 과정이 필요했다. 5-8년 동안의 첫 단계는 50% 이상의 ICBM을 폐기, 우주 무기 실험 포기, 그리고 유럽에서 모든 핵무기의 제거를 포함하였다. 5-7년 동안의 두번째 단계에서는 영국, 프랑스와 중국을 포함하여 모든 나라에서 핵 실험을 중단하고 중거리

[32] William Taubman, Gorbachev: His Life and Times, 2017, p.23

[33] Geneva Summit Memorandum of Conversation. November 19, 1985. Second Private Meeting. https://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB172/Doc19.pdf (검색일: 2020년 10월 20일)

미사일(Intermediate-range Ballistic Missile, IRBM)과 단거리 미사일(Short-range Ballistic Missile, SRBM) 폐기를 실시해야 한다고 지적하였다. 그리고 세 번째이자 마지막 단계는 남아 있는 모든 핵무기를 폐지하는 것이었다.[34] 물론 이러한 계획을 실시하기가 어렵다는 것을 두 나라 모두 알고 있었지만 소련이 핵감축을 할 준비가 되어 있음을 보여주었다. 한달 뒤에 레이건은 답장을 보내면서 앞으로 몇 년 안에 ICBM을 감축하고 IRBM과 SRBM을 폐기하자고 제안하였다.[35] 이렇게 몇 달 동안 편지 주고 받다 결국 레이건과 고르바초프가 2차 정상 회담을 가지게 되었다.

1986년 4월 발생한 체르노빌 원자력 발전소 사고로 인해 고르바초프는 전략핵무기감축협정 체결의 필요성을 더욱 더 절실하게 느꼈다. 그리고 그 협정을 체결하기 위해서 양보할 수 밖에 없다는 것을 인식하고 있었다. 1986년 10월 아이슬란드 레이캬비크에서 열린 회담에서 고르바초프는 파격적인 핵군축 제안을 제시하였다. ABM 조약을 최소 10년간 유지하는 조건으로 모든 전략 공격무기를 절반으로 감축하고, 이후 5년간 나머지 ICBM을 폐기하자는 것이었다. 이는 고르바초프의 예기치 않은 제안이었다. 첫째로, 더 이상 SDI 해지를 요구하지 않았다. 둘째로, 폐기 대상을 ICBM으로 한정할 경우 다량의 전략 폭격기를 보유한 미국이 핵전력에서 압도적인 우위를 달성할 수 있었기 때문이다. 레이건은 이러한 제안을 거절할 이유가 없었지만, SDI는 여전히 걸림돌로 남아 있었다. 고르바초프는 완전 폐기가 아닌, 연구용으로 전환해줄 것을 요구하였지만 레이건은 이마저 거부하였다.[36] 비록 두 나라는 타협을 보지 못 했지만 핵무기 폐지 계획에 관심을 보였다.

2차 정상 회담 이후 양국 내부에서 큰 변화가 생겼다. 1986년 11월 미국 의회 선거에서 공화당이 패배하면서 SDI 예산 확보가 어려움에 처했다. 또한 이란-콘트라[37] 사건이 일어난 뒤에 레이건 정부는 곤란한

---

[34] General Secretary Mikhail Gorbachev Letter to President Ronald Reagan, January 14, 1986. https://nsarchive.gwu.edu/dc.html?doc=3131897-Document-01-General-Secretary-Mikhail-Gorbachev (검색일: 2020년 10월 20일)

[35] President Ronald Reagan Letter to General Secretary Mikhail Gorbachev, February 22, 1986. http://www.thereaganfiles.com/19860222.pdf(검색일: 2020년 09월 7일)

[36] Memorandum of Conversation at the Reykjavik Summit, October 11, 1986 http://www.thereaganfiles.com/reykjavik-summit-transcript.pdf (검색일: 2020년 10월 20일)

[37] 이란-콘트라 사건(Iran-Contra conflict)은 1987 년 미국이 이란에 대해 무기를 불법적으로 판매하고 그 이익으로 니카라과의 콘트라 반군을 지원한 정치 스캔들이다.

상태에 빠졌는데, 이에 외교 정책에서 성과를 내야 할 필요성을 더욱 강조하고 슐츠의 비중을 늘렸다. 12월에는 고르바초프가 반체제 인사인 안드레이 사하로프(Andrei Sakharov)[38]를 가택 연금에서 풀어줌으로써 소련에 대한 미국의 완강한 태도를 해이시켰다. 또한 가장 큰 전환점은 바로 1987년 2월 고르바초프가 핵군축 협상을 SDI와 연계시키지 않기로 한 것이었다.[39]

이러한 변화는 결국 「중거리 및 단거리 미사일 폐기 조약(Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty)」(이하 INF) 의 체결로 이어지게 된다. 1987년 12월에 워싱턴에서 열린 세번째 정상회담에서 두 국가는 전술 핵무기 폐기에 관한 INF 조약을 체결하고 1988년 6월 모스크바 회담에서 이를 비준하였다. 이 조약은 특정 무기를 폐기하기로 합의한 미·소 간의 최초의 합의가 됨으로서, 사거리 500km에서 5,500km에 달하는 순항 미사일과 지상 발사 탄도 미사일을 모두 폐기한 후 생산과 실전 배치, 발사 시험을 전면 금지하기로 하였다[40]. 특히 상호 현장검증을 통해 조약상 의무이행 여부를 확인하기로 결정하였는데[41], 이는 두 국가 간의 신뢰구축에 진전을 이루었다.

레이건-고르바초프 시대 미국과 소련 관계의 전환은 안보관의 변화에 바탕을 두었고 또 이를 촉진하였다. 그러나 레이건에서 부시로의 공화당 정권은 핵감축 협상을 늦추는 결과를 초래하였다. 부시 행정부와 콘돌리자 라이스 당시 국무장관은 고르바초프가 소련의 해체를 막는다고 믿었다.[42] 이로 인해 핵군축 협상이 지체되었다. 미·소 간 핵군축 협상이 다시 활성화되기 시작한 것은 쿠데타 발생 등 소련 분열이 가속화되어 고르바초프의 권력이 눈에 띄게 약화되기 시작한 1991년 6월 이후부터였다.

---

[38] 안드레이 사하로프는 수소폭탄을 개발한 핵물리학자이자 소련 인권 운동을 지지하는 인물로, 1975년에 노벨평화상을 받았다. 그러나1980년 1월 22일에 소련이 아프가니스탄 침공에 항의하는 시위에 참여한 이후 체포되었다.

[39] Richard Alan Schwartz, The 1990s. Infobase Publishing, 2006, p. 31

[40] Treaty between the United States of America and the Union of Soviet Socialist Republics on the elimination of their intermediate-range and shorter-range missiles, December 8, 1987. https://fas.org/nuke/control/inf/text/inf.htm (검색일: 2020년 09월 07일)

[41] Protocol regarding inspections relating to the treaty between the United States of America and the Union of Soviet Socialist Republics on the elimination of their intermediate-range and shorter-range missiles, December 8, 1987. https://fas.org/nuke/control/inf/text/inf5.htm (검색일: 2020년 10월 20일)

[42] Utkin A. I. Izmena genseka. Begstvo iz Evropy. Betrayal of the Secretary General. Escape from Europe. Moscow: Jeksmo, 2009, p.256

INF 조약으로 전술 핵무기 폐기가 뒤늦게라도 이행되면서 교착 상태에 빠졌던 미·소 간의 전략 무기 통제 협상도 재개되었다. 이번에는 전략무기제한협정(SALT)처럼 전략 무기를 제한하는 것에 그치지 않고 감축하는 것을 목표로 삼게 되었다. 그리고 결국 1991년 7월 31일 전략무기감축협정(START I)이 체결되었다.

소련과 START I을 체결하기 전까지 미국의 총 전력은 2,246기의 핵무기 발사체 (ICBM, SLBM, 전략폭격기[43])와 10,563개의 핵탄두로 구성되어 있었다. 소련은 2,500기의 발사체와 10,271개 핵탄두를 보유하였다.[44] 6년 동안의 협상 과정 끝에 1991년 7월 체결한 START I을 통해 당시 보유하고 있었던 핵무기를 거의 절반으로 줄이기로 했다. 또한 양측의 합의 이행을 검증하기 위해 현장 사찰과 위성 활동도 허용하였다.

이 협정 내용은, 양측이 핵무기 발사체를 1,600기로, 핵탄두를 6,000개로 3단계에 걸쳐서 감축하는 것이었다. 협정이 발효된 36개월 후 2,100기의 발사체와 8,050개의 핵탄두, 60개월 후 1,900기의 발사체와 6,750개의 핵탄두, 그리고 84개월 후 1,600기의 발사체와 6,000개의 핵탄두 수준으로 감축하기로 하였다. 그러나 이 합의 직후 1991년 12월 소련이 분리됨에 따라 우크라이나, 카자흐스탄, 벨라루스 등 구소련 국가들의 핵무기 폐기를 우선순위로 다루기로 함으로써, START의 이행 완료는 예상했던 7년보다 더 긴 10년이 걸려 2001년 12월에 이루어졌다. 1992년 5월 리스본 의정서(Lisbon Protocol)가 체결되어 독립된 3개 국가는 NPT「핵확산방지조약(Treaty on the non-proliferation of Nuclear Weapons)」(이하 NPT)[45]에 가입해서 전략 핵무기를 완전히 폐기하거나 러시아에 넘기기로 하였다. 이어서 START I 당사국인 5개국 모두 1994년 12월 5일 부다페스트에서 비준서를 교환하였다.

다음 절에서는 협정의 결과로서 달성된 핵 균형을 두 국가 입장에서 살펴보고자 한다.

---

[43] 대륙간탄도미사일(ICBM: Intercontinental ballistic missile), 잠수함발사탄도미사일(SLBM: Submarine-launched ballistic missile), 그리고 장거리 전략폭격기(Heavy bombers)으로 이루어진 핵무기 체제는 핵무기 3각축 운반 체계를 일컫는다.

[44] Podvig, P. The Russian Strategic Nuclear Forces {Strategicheskoe yadernoe vooruzhenie Rossii}, 1998. p. 19

[45] 핵확산방지조약은 1970년 효력이 발생한 조약으로 미국, 러시아, 프랑스, 영국, 중국 이외의 핵 비보유국의 원자력을 군사적으로 이용하는 것을 금지하고 있다.

2) 전략적 안정성의 견지에서 본 결과에 대한 평가

START I을 통해 양측이 전략무기 발사체를 1,600기로, 핵탄두를 최대 6,000개로 제한함으로써 양적 균형을 달성하는 데 성공하였다. 하지만 협상 과정에서 부각된 한 가지 쟁점에 대한 이견으로 인해 협상이 6년 넘게 교착 상태에 빠져 있었다. START I의 핵심적인 쟁점은 1983년 레이건 대통령이 발표한 전략 방위 구상이었다.

위에 언급한 바와 같이 미사일 방어체계는 전략적 안정성을 위협하는 요소 중에 하나였다. 1972년 미국과 소련이 「탄도탄요격유도탄조약(Anti-Ballistic Missile Treaty)」(이하 ABM 조약)을 체결하였다. 이 조약은 한 쪽이 상대방을 전면 선제 공격을 가한다 할지라도 상대방으로부터도 보복 공격을 당할 수 있는 상황을 가정하고 있다. 상대방이 보복 공격을 감행했을 때도 살아남아 제2격 능력을 갖게 되면 핵 전쟁에서 이길 수 있다는 확신을 가지게 되기 때문에 핵전쟁을 유발할 가능성이 커진다. ABM 조약은 한 나라가 상대방의 핵 공격을 막을 수 있는 방어 체계를 갖게 된다면 전략적 안정성이 깨지고 핵전쟁의 위험성이 더 커진다는 논리를 가지고 있다. 따라서 핵 전쟁의 위험을 낮추기 위해 미국과 소련은 핵무기에 대한 방어 능력으로서 미사일 방어체계를 포기한다는 것이었다. 그럴 경우 전면 선제 공격을 가해오더라도 상대편 국가의 모든 핵 미사일을 파괴하지 못하는 한 보복공격으로 서로를 격멸할 것이기 때문에 전략적 안정을 보장할 수 있다는 것이었다.

1972년 체결한 ABM 조약의 유효 기간은 무기한이며 만일 국가이익이 저해된다고 판단될 경우 6개월 전에 통보하고 탈퇴할 수 있었다. ABM 조약에서는 미사일 방어체계에 대해 미국과 소련 양국 수도와 ICBM 기지 반경 150km 이내에 각 하나의 미사일 방어체계만 배치만 허용되며, 미사일과 발사대는 총 100기 이하로 제한하였다.[46] 그뿐만 아니라 미사일 방어체계를 국가 영토 전역에 배치하는 것은 금지되었다.

따라서 소련은 1983년 레이건 대통령이 발표한 전략 방위 구상을 ABM 조약을 위반하는 것으로 보았다. 레이건은 우주 공간에서

[46] ABM Treaty: Executive Summary. Information resource for strategic arms control treaties and agreements https://www.acq.osd.mil/tc/abm/ABMexecsum.htm (검색일: 2020년 10월 20일)

엑스레이 레이저 기술을 활용해 소련이 발사한 핵미사일이 떨어지기 전에 미리 요격한다는 이 구상이 핵무기 경쟁을 끝낼 것이라고 주장하였다. 반면 고르바초프는 오히려 SDI가 우주에서 핵무기 경쟁을 추진할 것이고, 방어가 되면 얼마든지 공격에 나설 수 있기 때문에 방어용이 아니라 공격용이라고 주장하였다.[47] 나중에 SDI 기술을 나눈다 해도 결국 첨단기술 경쟁이 시작되면 소련이 불리하다고 판단하였다. 따라서 미국은 SDI 정책을 전략적 안정을 강화할 수 있는 요인으로 보는 반면, 소련은 안정을 저해하는 요인으로 보았다.

반 이베라(Van Evera)는 현실 세계에서 군비경쟁을 하는 국가들은 객관적으로 공격이 우세인지, 방어가 우세인지 알 수 없기 때문에 한 나라의 지도자가 공격이 우세하다고 인식하는지 방어가 우세하다고 인식하는지의 여부가 군비경쟁 혹은 전쟁의 원인이 된다고 주장하였다.[48] 미국은 과학기술의 발전 덕분에 공격용 무기와 방어용 무기가 구분 가능하게 되었다. 따라서 미사일 방어체계는 공격용이 아니라 방어용 무기라고 주장하게 되었다. 하지만 소련 지도자들은 군사적인 측면에서 미사일 방어체계가 공격-방어용으로 구분 가능할지라도 두 국가 간의 정치외교적 관계와 배치 장소에 따라 방어용이 공격용으로 사용될 수 있다는 가능성에 대해 우려해 왔다.

그렇다면 전략적 안정성에 대한 의견 차이가 있음에도 불구하고 이 협정은 어떻게 체결되었는가? 이러한 쟁점을 당시 해결할 수 있었던 데는 여러 가지 이유가 있었다고 본다.

우선 고르바초프의 주요 목적은 핵감축이었다. 이러한 외교 정책의 목표는 국내경제 상황과 관련이 있다. 전임 지도자 시기의 경제정책이 성공적이지 못 했기 때문에 고르바초프가 물려받은 경제는 10년 가까이 위축 상태에 머물러 있었다. 브레즈네프 말기의 제10차 5개년 경제 계획(1976-1980) 하에서 생산의 증가율이 점차 떨어지기 시작하였다.[49] 농업은 채소, 육류 등의 결핍으로 식량을 수입해야 할 만큼 어려운 상황이었다.

---

[47] 프랑스 일간지 L'Humanite 고르바초프의 인터뷰 기록, 1986. https://www.gorby.ru/archival/expocenter/vneshpolitika/show_29323/ (검색일: 2020년 10월 20일)

[48] Stephen Van Evera, pp.7-10. 공격-방어이론에 인식 이론을 적용한 이론적 연구의 사례는 이유림, 김용호, "국가간 갈등에 있어서 공격-방어 균형의 변화와 인식에 대한 고찰, 『한국정치학회보』 38권1호, 2004, pp.255-273.에서 재인용.

[49] Shubin, Alexander. Five-year plans for the national economy of the Soviet Union, 1929-1990. https://w.histrf.ru/articles/article/show/piatilietki (검색일: 2020년 10월 20일)

1980년대 소련 외교정책도 그다지 효과적이지 못했다. 1979년 소련은 아프가니스탄의 군사원조요청을 주된 이유로 하여 군사개입을 시작하였다. 사실상 개입의 원인은 중동지역에서 친소 세력을 잃을 가능성이 있었기 때문이었다. 이러한 개입은 전 세계적으로 부정적인 반응을 불러일으켰다. 국제연합은 소련군의 즉각적인 철수를 요구하였다. 1982년 안드로포프 공산당 서기장은 전쟁의 무익함을 처음으로 인정하고 군대를 철수하려는 노력을 기울였다. 그러나 안드로포프가 1984년 초기에 사망하고 그 후임으로 취임한 체르넨코는 협상 과정을 중단하였다. 아프가니스탄 전쟁에 참여하면서 소련은 수많은 인적, 물적 피해를 입고 있었다.

그 당시 미국과의 관계는 여전히 대립과 거대한 비용을 치른 군비경쟁의 특징을 띠었다. 더욱이 1980년대 국제유가 폭락으로 인해 이미 취약한 소련의 경제는 더욱 더 침체되고 국가 예산 확보를 위한 조치가 시급했다.

따라서 1985년에 취임한 고르바초프는 국방 예산을 줄이기 위해 외교정책의 우선권을 미국과의 데탕트 회복에 두었는데, 그것은 핵무기 통제와 감축으로의 이행을 뜻하는 것이었다.

고르바초프가 핵감축이라는 목표를 추구하려는 또 하나의 이유는 바로 외교정책에 있어서 그의 '신사고'라는 사고 체계였다. 이는 핵무기의 역할에 초점을 두었다. 러시아 블라디보스토크 연설에서, 그는 “우리는 문명적인 평화가 필요하고 군비경쟁의 종식을 간절히 원하는 것입니다” 라고 말하였다.[50] 고르바초프의 핵감축하려는 정치적 의도는 다음과 같은 발언들이 증명한다. 1986년 제27차 소련 공산당 대회에서, 그는 “우리는 새로운 국제 안보 시스템을 만들어야 합니다. 그의 원리는 다음과 같습니다. (1) 우주 공간에서의 군비경쟁을 예방하고; (2) 모든 핵무기 실험을 중단하고; (3) 국가의 군사적 잠재력을 합리적으로 충분한 수준까지 감축하며; (4) 국방 예산을 삭감하는 것입니다” 라고 하였다.[51] 1986년 3월 국제 연합 사무총장에게 보낸 편지에서, 그는 안전 보장이사회 5개 상임이사국을 포함한 정상 회담을

[50] 고르바초프의 블라디보스토크 연설 기록, 1986년 5월. https://www.gorby.ru/userfiles/gorbachev_contents_04.pdf (검색일: 2020년 10월 20일)

[51] 제27차 소련 공산당 대회 기록, 1986년 3월. https://www.gorby.ru/archival/expocenter/vneshpolitika/show_29323/ (검색일: 2020년 11월 15일)

요청하며 “핵무기를 제거하기 위한 방안” 을 논의할 것을 제안하였다.[52]

그러나 핵감축이라는 목적은 무엇보다도 미국과의 동의를 필요로 하는 것이었다. 그것은 양보, 그리고 신중한 협상을 뜻하였다. 위에서 언급했듯이 1986년 10월 레이캬비크에서 열린 정상회담에서 고르바초프는 SDI에 대해 좀 더 유연한 자세를 보였다. SDI를 완전히 폐기하는 것이 아니라 실험 연구용으로 한정하는 것이었다. 그러나 레이건은 그것마저도 거절하였다.

4개월 뒤 하나의 반전 사건이 일어났는데, 그것은 바로 1987년 2월 16일 열린 ‘핵 없는 세계와 인간의 생존을 위한 국제 군축 포럼(International Forum for a Nuclear Free World and the Survival of Mankind)’ 이었다. 포럼에 참석했던 핵물리학자 안드레이 사하로프는 소련 뿐만 아니라 미국에서도 전문가로 인정받았다. 사하로프는 SDI의 기술적 결함을 지적하며 효율적 방어 시스템이 아니라는 것을 증명하였다. 우주 공간에 X-선 레이저를 설치한다 해도 그것을 방해하는 기술적 방법이 얼마든지 있으며, 상대방의 무장 세력이 강하다면 SDI는 군사적으로 효과적이지 못 할 것이라고 설명하였다. 더군다나 SDI는 전략적 안정성에 부정적인 영향을 끼치며 전략무기감축협정 협상 과정을 저해한다고 주장하였다. 사하로프는 SDI와 핵무기 감축 협상을 연계시킬 필요가 전혀 없다고 설득하였다.

만일 핵무기 감축이 시작된다면 SDI 구상은 실용성을 잃게 될 것이기 때문이라는 것이었다. 따라서 예상되는 시나리오는 두 가지였다. 핵무기감축협상을 SDI와 연계시킬 경우 군비경쟁이 계속되고 결국 SDI 구상 개발이 불가피하게 시작될 것이었다. 반면 SDI와 연계시키지 않을 경우 양측이 추구하는 전략무기감축협정을 체결할 수 있을 것이었다. 그 이후 고르바초프는 SDI에 대한 입장을 재정리하고 핵군축 협상에서 SDI 폐기 제안을 언급하지 않기로 하였다.

고르바초프는 전략무기협정 협상의 진전을 위해 먼저 군비통제와 핵감축에 관한 합의를 이루는 중거리 미사일에 대한 양보를 제시하였다. 그는 전략 무기에 관한 합의는 별개로 하고 중거리미사일 제거에 동의할 것이라고 발표함으로써 두 문제를 분리시켰다. 결국 소련과 미국이 INF협정에 참여하게 되었다.

문제로 남아 있던 SDI는 1986년말 상원에서 공화당이 패배하면서

[52] 국제 연합 사무총장에게 보낸 편지 내용 기록, 1986년 3월. https://www.gorby.ru/archival/expocenter/vneshpolitika/show_29323/ (검색일: 2020년 11월 15일)

예산 확보에 문제가 생겼고 그의 개발 계획이 수정에 들어갔다. 또한 소련의 해체와 냉전 종식의 결과로 두 국가는 자신의 군비통제 전략을 재평가할 수 있었다. 일련의 양보와 국내외 정치 요소로 인해 양측은 마침내 START I을 체결할 수 있게 되었다.

4. 미·러 전략무기감축협정 START II (1992-2001)

1) 협상의 진행과정과 체결의 결과

START I 합의에 성공한 미국과 러시아 양국은 START I이 책정한 최소한의 전략 핵무기도 소련 붕괴 후 변한 국제 안보 정세를 감안할 때 과도한 전력이라고 판단했다. 그래서 핵무기를 더욱 더 감축한다는 목표 하에 1992년 6월에 바로 2차 전략무기감축협정 START II 협상에 들어갔다. 그리고 1993년 1월 3일에 서명에 이르게 되었다. START II를 상대적으로 빠르게 체결할 수 있었던 이유는 START I의 검증 체제와 주요사항에 입각했기 때문이다. 그러나 협정을 빠르게 체결할 수 있었음에도 불구하고 결국 이는 발효되지 못했다. 아래에서 그 이유에 관하여 살펴보고자 한다.

우선 조지 H.W. 부시와 새 러시아 대통령이 된 옐친이 체결한 START II에 따르면 양국은 전략 핵탄두를 2000년까지 3,800-4,250개, 2003년까지 3,000-3,500개로 줄이기로 하고, 이는 START I의 감축 속도보다 더 빨랐다. 또한 그 협정의 핵심적인 내용은 START I의 규정 대상에서 제외된 다탄두 각개 목표 재돌입 미사일(Multiple Independently-targetable Reentry Vehicle, 이하 MIRV)을 전면 폐기하는 것이었다. 단, 탄두 수 네 개 이하인 미사일은 단일 탄두로 개조하여 보관이 가능했다.[53]

협상 과정에서 MIRV에 대한 금지 규정은 전략적 안정성에 대한 미국의 비전에 기반을 두고 미국 측에서 제안하였다. 미국은 MIRV를 장착한 고정형 ICBM은 다음과 같은 이유로 가장 불안정한 무기 시스템이라고 주장하였다. 첫째, MIRV화된 ICBM은 대응 잠재력(counterforce potential), 즉 높은 타격 정확도와 파괴력으로

[53] Treaty Between the United States of America and the Russian Federation on Further Reduction and Limitation of Strategic Offensive Arms https://2009-2017.state.gov/t/avc/trty/102887.htm (검색일: 2020년 11월 21일)

유도탄 격납고, 지하 핵 시설 등의 고도로 보호된 시설을 공격할 수 있었기 때문이다. 둘째, ICBM은 SLBM과 전략폭격기와 달리 상대방의 핵 미사일 공격에 취약하다. 셋째, MIRV화된 ICBM은 한 개 또는 두 개의 탄두로 각 ICBM에 장착된 훨씬 더 많은 수의 탄두(최대 열 개)를 파괴 할 수 있기 때문에 제1격 하기 쉬운 표적이었다.

당시 러시아는 핵전력 3대 요소 가운데 ICBM 방면에 가장 강점이 있었다. 반면 미국은 ICBM 수는 비교적 적은 대신 전략폭격기와 SLBM에 있어서 주요 이점이 있었다. 러시아와 미국의 ICBM 발사체와 핵탄두 수를 아래의 표에 확인할 수 있다.

<표-1> 미국의 대륙간탄도미사일 능력(미국의회조사국, CRS 평가)[54]

	1994년 12월		예정, START I		예정, START II	
종류	ICBMs	핵탄두	ICBMs	핵탄두	ICBMs	핵탄두
Minuteman II	409	409	0	0	0	0
Minuteman III	530	1590	500	944	500	500
MX	50	500	50	500	0	0
합계	**989**	**2499**	**550**	**1444**	**500**	**500**

<표-2> 러시아의 대륙간탄도미사일 능력(미국의회조사국, CRS 평가)

	1994년 12월		예정, START I		예정, START II	
종류	ICBMs	핵탄두	ICBMs	핵탄두	ICBMs	핵탄두
SS-11	20	20	0	0	0	0
SS-13	20	20	0	0	0	0
SS-17	11	44	0	0	0	0
SS-18	292	2920	154	1540	0	0
SS-19	300	1800	0	0	105	105
SS-24 silo-based	56	560	0	0	0	0

[54] Senate Executive Report 104-10, From the U.S. Government Publishing Office https://www.govinfo.gov/content/pkg/CRPT-104erpt10/html/CRPT-104erpt10.htm (검색일: 2020년 11월 21일)

SS-24 rail-based	36	360	96	960	0	0
SS-2520	354	354	300	300	700	700
합계	**1089**	**6078**	**550**	**2800**	**805**	**805**

이 협정에 따르면 양측은 탄두 수 네 개 이하인 ICBM을 단일 탄두로 다운로드(download)할 수 있었다. 나머지 ICBM은 폐기 대상이었다. 이러한 조건하에서 러시아는 105개의 SS-19 'Stiletto' 미사일을 다운로드하고 MIRV화된 ICBM인 SS-18 'Satan' 미사일과 SS-24 'Scalpel' 미사일을 전부 폐기해야 했다. 따라서 러시아는 1994년 기준으로 보유하고 있는 6,078개의 ICBM 핵탄두를 805개로 줄일 예정이었다. 미국의 경우 Minuteman III 미사일을 단일 탄두로 다운로드하고 MX 'Peacekeeper' (핵탄두 열 개) 미사일을 제거해야 했다. 이에 따라서 미국은 2,499개의 핵탄두를 500개로 줄일 계획이었다. 이는 소련이 폐기한 양보다 훨씬 더 적은 양의 ICBM이었다.

<표-3> 미국의 잠수함발사탄도미사일 능력(미국의회조사국, CRS 평가)

	1994년 12월		예정, START I		예정, START II	
종류	SLBMs	핵탄두	SLBMs	핵탄두	SLBMs	핵탄두
Poseidon C-3	48	480	0	0	0	0
Poseidon C-4	96	768	0	0	0	0
Trident C-4	192	1536	192	1536	0	0
Trident D-5	168	1344	240	1920	336	1680
합계	**456**	**3648**	**432**	**3456**	**336**	**1680**

<표-4> 러시아의 잠수함발사탄도미사일 능력(미국의회조사국, CRS 평가)

	1994년 12월		예정, START I		예정, START II	
종류	SLBMs	핵탄두	SLBMs	핵탄두	SLBMs	핵탄두
SS-N-6	32	32	0	0	0	0
SS-N-8	256	256	0	0	0	0
SS-N-17	0	0	0	0	0	0
SS-N-18	208	624	128	384	0	0
SS-N-20	120	1200	120	1200	120	1200
SS-N-23	112	448	128	512	128	512
합계	**728**	**2560**	**376**	**2096**	**248**	**1712**

<표-5> 미국의 전략 폭격기 능력(미국의회조사국, CRS 평가)

	1994년 12월		예정, START I		예정, START II	
종류	폭격기	핵탄두	폭격기	핵탄두	폭격기	핵탄두
B-52G	53	636	0	0	0	0
B-52H	94	1880	94	1880	66	940
B-1B	96	2304	96	2304	0	0
B-2	4	64	20	320	20	320
합계	**456**	**4884**	**210**	**4504**	**86**	**1260**

<표-6> 러시아의 전략 폭격기 능력(미국의회조사국, CRS 평가)

	1994년 12월		예정, START I		예정, START II	
종류	폭격기	핵탄두	폭격기	핵탄두	폭격기	핵탄두
Bear B/G	35	140	60	240	0	0
Bear H	84	1344	85	1360	57	912
Blackjack	25	300	24	288	5	60
합계	**144**	**1784**	**169**	**1888**	**62**	**972**

또한 이 협정에 따르면 양측이 SLBM 핵탄두를 최대 1,750개로 줄여야 하고 미국 측은 SLBM 핵탄두를 3,648개에서 1,680개로, 러시아는 2,560개에서 1,712개로 줄일 예정이었다. START II는 전략 폭격기에 탑재할 수 있는 핵탄두 수에 대한 제한을 처음으로 도입했다. 미국은 전략 폭격기 핵탄두를 4,884개에서 1,260개로, 러시아는 1,784개에서 972개로 감소할 계획이었다.

위에서 언급했듯이 START II에 따르면 양국은 총 전략 핵탄두를 2003년까지 3,000-3,500개로 줄이기로 하였다. 그러나 실제 미사일 발사체 수와 SLBM과 폭격기의 ICBM보다 훨씬 더 높은 생존성을 고려한다면 이러한 상황은 ICBM 미사일의 이점을 감소하면서 미국의 전략 폭격기와 SLBM의 우위를 확보했기 때문에 러시아에게 매우 불리하게 작용될 우려가 있었다. 협정 체결을 통해 이루어낸 균형은 사실상 질적 균형이 아니라 단순히 양적 균형이었다.

이 협정은 MIRV 전면 폐기로 러시아의 핵전력 구조를 깨뜨린다는 점에서 일부 러시아 군사 및 정치 전문가들로부터 심각한 비판을 받았다. 미국이 미사일 방어체계를 구축하기로 결정할 경우 러시아는 보복 공격능력을 잃을 위험이 생기기 때문이다.

또한 START II의 이행은 경제적, 기술적, 환경적 문제를 포함한 다양한 여타 문제들과 관련이 있었다. 미국과의 핵 균형 유지를 위해서는 단일 탄두 ICBM의 수를 늘릴 필요가 있었으나 경제적 어려움으로 인해 이는 러시아로서는 어려운 일이었다. 이러한 이유 및 몇몇 국내외의 정치적 사건으로 인해 러시아의 START II 협정 비준은 미루어졌다.

2) 협정의 체결과 비준에 관한 러시아 국회에서의 논란

START II는 총 세 차례에 걸쳐(1995, 1998, 1999) 러시아 연방 대통령에 의해 국회비준안으로 상정된 바 있다. 그러나 이는 위에서 언급했듯이 여러 가지 객관적, 주관적 이유들로 인해 번번히 거부되었다.

러시아 연방의 법률에 따르면 협정의 비준은 상하원 각각의 과반수 득표를 필요로 하는데, 두마, 즉 하원에서는 과반 확보가 이루어지지 않았다.

1995년 가을 무렵 하원 회의 속기록에 따르면 대부분의 의원은 NATO의 보스니아 헤르체고비나 지역 군사활동 및 미사일 방어체계 조직을 이유로 들어 START II의 비준에 반대하였다.

러시아통합과조화당 당원 뱌체슬라프 니코노브(Vyacheslav Nikonov)의 발언을 보면 다음과 같다:

> "유고슬라비아에서의 전쟁은 일차적으로 서방의 책임이라고 할 수 있다. 유고슬라비아 영토 내에서 본격적인 전쟁을 일으킨 것이 바로 서방이다. <…> 게다가 8월 초에 미국 상원은 2003년 말까지 미사일 방어체계를 형성할 것을 결정하였다. 이는 1972년에 체결된 ABM 조약을 정면으로 위반하는 것이다. 더구나 미국 정부는 어떤 체계가 협상 위반이고 위반이 아닌지를 우리와 아무런 상의도 없이 정할 것이다. 만약 ABM 조약의 위반이 발생한다면 우리로서는 START I을 파기하고 START II의 비준을 거부하여야만 한다." [55]

두마 회의에서 국방부 및 여타 기관 전문가들이 군축 문제를 거론할 때면 대부분의 의원들은 화제를 돌려 미국의 대외적 공세에 대해 비난을 퍼붓곤 했다. 그러나 이러한 외부정치적 원인을 제외하고도, 협정 비준을 방해했던 요소로는 다름 아닌 의원들의 현안에 대한 정보 및 지식의 부족을 꼽을 수 있다. 의원들은 조약의 세부 사항에 대해 상세히 알지 못했을 뿐만 아니라 심지어 러시아의 현재 핵전력에 대해서조차 정확하게 파악하고 있지 못했으므로 비준의 적절성 및 그것이 가져올 이해득실을 제대로 계산하고 평가할 능력을 갖추지 못하고 있었던 것이다.

1996년 1월 26일 미국 상원이 먼저 협정을 비준하였다. 그리고 1997년 9월 26일 뉴욕에서 미국과 러시아는 START II의 핵군축 기간을 2007년 31일로 연장하는 내용의 의정서에 서명하였다. 기간 연장 덕분에 러시아는 MIRV 폐기를 위한 예산을 줄일 기회를 얻었는데 이는 하원에서 협정 비준을 방해하는 문제를 해결해줄 수 있었다.

또한 두 국가는 ABM 조약의 틀 내에서 탄도 미사일 방어의 일환으로 전역미사일방어체계(Theater Missile Defense, TMD)는 허용하되 국가미사일방어체계(National Missile Defense, NMD)는 금지하도록 하는 기술적 요건에 합의한 '구분협정(Demarcation Agreements)'에 서명하였다. 이는 전략 미사일 방어체계와 비전략 미사일 방어체계를 구분하고 소련의 위협보다는 지역 국가 및 불량국가에 의한 탄도 미사일 위협에 대응하기 위한 것이었다. 뉴욕에서

---

[55] 러시아 하원 속기록, 1995년 9월. http://api.duma.gov.ru/api/transcriptFull/1995-09-09, (검색일: 2020년 11월 21일)

새로 체결한 협정들은 START II 협정의 필수적인 부분이 되었다.

그 이후 러시아 의회에서 START II의 비준에 찬성하는 의원의 수는 계속해서 증가하였으나, 그럼에도 불구하고 해당 협정에 대한 주요 정당들 간의 입장 차이는 상당하였다.

1990년대 후반기(1999년까지)에는 4개 대형정당이 두마 의석의 70%를, 기타 군소정당 및 무소속 대표가 나머지를 차지하고 있었다. 네 개 주요 정당 중에 러시아연방공산당, 러시아통일민주당, 러시아자유민주당 당원의 의견을 살펴보도록 한다.

<표-7> 러시아 연방하원의 정당별 의석수

	1995년		1999년	
정당명	전체 의석수	정당 비례, %	전체 의석수	정당 비례, %
러시아연방공산당	157	22.3	113	24,3
우리집러시아당	55	10.1	7	1.2
러시아자유민주당	51	11.2	17	6.0
러시아통일민주당	45	6.9	20	6.0
러시아농업당	20	3.8		
우파연합	9	3.9	29	8.5
여성당	3	4.6		
러시아통합조화당	1	0.4		
지역간 운동통합			73	23.2
조국-전러시아			66	13.3
무소속	77		107	
기타	32	35.8	9	16.5
합계	**450**		**450**	

출처: 러시아 중앙 선거 관리위원회(Central Election Commission)

최대 정당인 러시아연방공산당(<표-7> 참고)의 입장은 협정의 운명에 결정적인 영향을 미칠 수 있었다. 이 정당 소속 의원들 간에는 입장차가 존재하였으나 대부분 협정에 대해 극도로 부정적인 견해를 가지고 있었다. 당원 알베르트 마카쇼프는(Albert Makashev)는 자신의 저서 '비준은 곧 죽음!'에서 다음과 같이 역설하였다:

> "미국이 START II의 체결을 서두르는 것은 그것이 그들의 이해관계에 부합하기 때문이다. 그러나 이는 러시아에게는 이롭지 않다. 그 이유는 무엇인가? 첫째, 협정을 체결하게 되면 러시아는 미국과는 달리 전략 핵무기의 구성을 변경해야 할 의무를 지게 된다. 그렇게 되면 러시아로서는 750개의 MIRV를 폐기해야 하는데 이는 미국 측에 대한 지나친 양보이다. 둘째, 러시아는 단일 탄두 미사일 600-700 개를 더 생산해야 한다. (현재의 경제 상황에서 가능한 일인가?) 셋째, START II에 따른 새로운 전략 핵무기 구성에서는 러시아가 보유한 핵무기의 절반 이상히 잠수함에 배치되어야 한다. 그러나 러시아 잠수함이 미국에 비해 6-60배가량 많은 소음을 발생시킨다는 것은 주지의 사실이다. 이는 결국 언제나 보유 핵무기의 위치가 노출된다는 것을 의미하고 이는 곧 러시아측의 취약성이다." [56]

러시아연방공산당의 다른 일각에서는 비준에 대하여 조건부 찬성의 입장을 보이고 있었다. 알렉세이 포드베레즈킨(Alexey Podberezkin)은 다음과 같이 말하였다:

> "START II는 반드시 '2005년(혹은 2010년)까지의 전략 핵무기 개발 프로그램에 대한 재정적 지원 보장' 에 관한 연방법률 통과 후 그 효력이 발생되어야 한다. 또한 미국이 무기한 협정인 1972년 ABM 조약을 무효화할 경우, 러시아 측이 START II의 이행을 즉시 철회할 권리가 확립되어야 한다." [57]

'야블로코(Yabloko)' 러시아통일민주당의 당원 대부분은 협정

---

[56] Albert Makashev, Ratification means death, 1998. https://zavtra.ru/blogs/1998-05-2652 (검색일: 2020년 12월 10일)

[57] 러시아 공산당 회의, 1998년 6월 5-18일, http://www.panorama.ru/works/vybory/party/duhnas.html (검색일: 2020년 12월 10일)

비준을 지지하였다. 국방위원회 부의장 알렉세이 아르바토프(Alexey Arbatov)의 다음과 같은 연설 내용에서 이러한 입장이 가장 잘 드러난다:

> "본 협정의 비준을 지지부진하게 끄는 것은 러시아와 미국 간의 관계를 심각하게 악화시킬 것이고, 전세계적 군축문제에 있어서도 악영향을 미칠 것이다. 러시아와 미국 간의 관계는 군축에 관한 양국의 협상과 매우 밀접히 연관되어 있다. 만일 러시아가 더 이상 앞으로 나아가기를 거부하고 행정, 입법, 비준 여부 등과 관련된 내적 문제들을 해결할 의향을 내비치지 않는다면 미국은 경제, 재정, 정치, 국제연합 내부 관련 이슈 등 제반 영역에서 우리와의 협력에 대한 흥미를 잃고 말 것이다. 게다가 러시아는 전략적 군사력을 유지할 수단이나 재정적 능력이 결여되어 있으므로 군축은 협정 비준과는 상관없이 어차피 일어나게 되어 있다." [58]

또 하나의 거대 정당은 러시아자유민주당이었다. 이 정당의 대표들은 START II의 비준에 대한 극히 부정적이고 감정적인 태도를 보이는데, 특히 당대표 블라디미르 쥐리노프시키(Vladimir Zhirinovsky)의 연설을 보면 다음과 같다:

> "이보다 더 끔찍한 협정 비준이란 있을 수 없습니다. 만약 두마가 이를 비준한다면 그야말로 수치스러운 일일 것입니다. 왜냐하면 이는 러시아의 항복, 군사적 항복에 다름 아니기 때문입니다. 그리고 미국은 향후 20년간 초강대국의 지위에 군림하게 될 것입니다. 군비 축소를 이행하기는 우리나 그들이나 마찬가지라고 하는 자들이 있는데, 자, 그렇다면 한번 그들에게 완전한 미사일 폐기를 제안해봅시다. 앞으로 두 달 동안 완전히 공평하게 양측 다 미사일을 한 발도 남기지 말고 아예 깡그리 제거하자고, 가장 단순하고 유치하게 제안해보는 것입니다. 그들이 이 제안을 거절하리라는 것은 불을 보듯 뻔한 일입니다." [59]

여타 의원들은 START II에 대해 별다른 입장을 보이지 않았고

---

[58] Alexey Arbatov, On the ratification of the START II treaty, June 16, 1998, https://www.yabloko.ru/Publ/Articles/arbat-21.html (검색일: 2020년 12월 13일)
[59] 러시아 연방 하원 회의 속기록, 1998년 5월 13일, http://transcript.duma.gov.ru/node/2565/ (검색일: 2020년 12월 13일)

미국의 유고슬라비아 군사활동 및 이라크 폭격을 이유로 들어 협정의 비준에 계속해서 반대하였다. 1995년에서 2000년에 이르는 시기 동안 협정의 비준에 대한 주요 정당들의 입장은 계속해서 변화해 왔으나 결국 최종적인 합의에는 도달하지 못하였다. 사실 이 5년 동안 START II는 단순한 군축 문제를 논의하는 틀을 넘어서서 러시아가 미국의 대외정책에 대한 반대를 표하고자 할 때 사용하는 수단으로 변모해 있었다.

2000년에 보리스 옐친이 물러나고 대통령 직무 대행으로 블라디미르 푸틴이 들어서자 상황은 일변하였다. 푸틴의 신정권은 미국과의 관계개선을 원하였고 이를 위한 다른 마땅한 방안이 없는 상황이었으므로 결국 하원에서 협정 비준을 밀어붙이게 된다.

2000년 4월 14일 푸틴은 하원 연설을 하였다. 그는 협정 이행의 따른 러시아 소득을 설명하였다. [60] 푸틴의 말에 따르면 1997년에 서명한 의정서와 구분협정 이행 시 START II 비준은 러시아에게 상당한 이득을 가져올 수 있었다.

첫째, 세력 균형의 유지였다. START II 협정으로 인해 발생하는 러시아의 군축 의무 대상은 ICBM 미사일로만 한정되는데, 이는 사실 물리적 노후화와 안전 보장 등의 이유로 인해 협정 없이도 2007년까지 퇴역하도록 되어 있는 무기들이었다. 반면 미국측은 최신 MX 미사일을 폐기해야 하며 SLBM 미사일 또한 절반으로 감축할 의무를 지게 되었다.

둘째, START II와 1972년 미사일 방어 조약 간의 불가분의 연결성을 확인 및 강화하였다. START II는 ABM 조약의 고수 및 이행이라는 바탕 위에서만 그 효력이 발생하는데, 이로 인해 미국은 전략적 안정성 기반의 파괴자라는 비난을 감수하거나 혹은 자국의 미사일 방어체계 프로그램 개발을 중단해야 하는 양자 택일의 입장에 놓이게 되었다.

셋째, 전략 폭격기에 탑재할 수 있는 핵탄두 수에 대한 제한의 도입이었다. START II는 각각의 전략 폭격기에 실제 탑재 가능한 탄두 개수를 지정하여 제한하였다. 따라서 협정의 비준과 이행은 러시아와 미국 양측의 전략폭격기 뿐 아니라 핵전력 구성 자체의 양적 불균형도 해소할 수 있었다. 이는 기존에는 없었던 제약이고 START II에서 처음으로 도입되었다.

---

[60] 러시아 연방 하원 회의 속기록, 블라디미르 푸틴 연설에서, 2000년 4월. http://transcript.duma.gov.ru/api_search/?kodz=467&kodvopr=10 (검색일: 2020년 12월 13일)

넷째, 러시아의 핵전력 구성이 경제적 능력에 상응하도록 보장한다. 그리고 가장 중요한 것은 정치적 이점이다. 이와 같은 협정을 통해 러시아는 군축 과정을 지연시키고 핵 확산을 자극하며 군비경쟁을 부추긴다는 비난으로부터 벗어날 수 있었다. 또한 미국이 러시아의 START II 비준 거부를 빌미 삼아 1972년 ABM 조약으로부터 탈퇴하고자 하는 움직임을 보일 수 없도록 사전에 방지하는 효과가 있다는 것도 본 협정을 통해 러시아가 얻게 되는 정치적 소득의 일환이었다.[61] 푸틴 연설 후 투표 결과, 찬성 64%, 반대 29,1%로 START II 비준안 통과가 결국 확정되었다.

그러나 여기서 심각한 문제가 발생하였다. 1997년 뉴욕에서 체결한 두 협정은 일괄적인 것으로 간주되었으며 START II의 효력 발효를 위하여 선결적으로 요구되는 동시 비준 대상이었다. 2000년 4월 러시아는 드디어 START II를 뉴욕 의정서 및 구분협정과 함께 비준하였다. 그러나 START II의 효력 발생은 이루어지지 않았는데, 이는 미국 의회가 협정을 1997년 이전의 협정 내용에 따라 비준했다. 반면 러시아의 START II 비준은 1997년 이후의 뉴욕 의정서 및 구분협정에 근거하여 이루어졌다.

러시아 하원은 2000년 4월 START II를 비준하면서 미국이 ABM 조약을 위반하면 비준이 무효화된다는 조항을 추가함으로써 미국 상원의 비준을 또 다시 요청하였다.[62] 그러나 미 상원은 협정의 비준 조건에 그다지 만족하지 않았다. 왜냐하면 당시에 미국은 미사일 방어체계 구축에 적극적으로 임하고 있었기 때문이다. 게다가 미국 정부는 러시아가 협정 비준 여부와는 상관없이 어차피 군축 이외의 선택지가 없는 처지에 놓여 있다는 사실을 잘 인지하고 있었다.

결국 미국 상원이 협정을 비준하지 않았고 조지 W. 부시 행정부가 2001년 12월 ABM 조약에서 일방적으로 탈퇴를 했기 때문에 이 협정이 발효되지 못했다.

요컨대 5년 동안 러시아 하원은 START II의 비준을 계속 미루어 왔고, 미 정부는 이에 관한 흥미를 잃어버렸으며 마침내 더 이상 러시아

---

[61] 러시아 연방 하원 회의 속기록, 블라디미르 푸틴 연설에서, 2000년 4월, http://transcript.duma.gov.ru/api_search/?kodz=467&kodvopr=10 (검색일: 2020년 12월 13일)

[62] Treaty Between the United States of America and the Russian Federation on Further Reduction and Limitation of Strategic Offensive Arms. Overview. https://www.nti.org/learn/treaties-and-regimes/treaty-between-united-states-america-and-union-soviet-socialist-republics-strategic-offensive-reductions-start-ii/ (검색일: 2020년 12월 13일)

측에 양보할 이유가 없다고 판단하게 되었다. 둘째로, START II의 발효가 러시아와 미국의 관계에 미칠 수 있는 긍정적 영향은 일시적인 것에 불과하였으며 만일 양국이 미사일 방어체계 문제를 놓고 심각한 대립을 벌인다면 그러한 영향은 모두 상실되고 말 것이었다.

3) 전략적 안정성의 견지에서 본 결과에 대한 평가

START I과 마찬가지로 START II에서도 양국 간의 양적 및 질적 균형을 달성하기 위해 핵탄두와 발사체 수를 감축하였다. 하지만 START I과 달리 국내외 상황 변화에 따라 START II 협정을 둘러싸는 문제들이 한층 복잡해졌다.

위에서 언급한 바와 같이, 군비통제가 전략적 안정에 긍정적인 역할을 하는 방식이라고 볼 수 있는데, 실제로 군비통제는 전략적 안정을 강화시키기도 하지만 때로는 약화시키기도 한다. 이는 안정을 추구하기 위해 군비경쟁을 막아주는 역할을 하지만 한 국가가 군비통제를 통하여 더 유리한 위치를 차지하게 되었다고 상대방 국가가 인식하게 된다면 그 자체로 전략적 안정성에 피해가 갈 것이다. 이뿐만 아니라 어느 특정 분야에 대한 군비통제 협정이 다른 무기 체제로 이동을 유도하는데 이는 전략적 안정성을 약화시킬 수 있다. 전략무기제한협정 SALT I은 핵무기 발사체를 제한하는 데 초점을 맞추었기 때문에 상호 불신으로 인해 미국과 소련은 MIRV에 대한 투자가 급격히 증가한 바 있다. 그러나 MIRV를 개발하는 것은 선제 공격 강화를 포함하기 때문에 안정성에 영향을 미칠 수 있는 요인이 되었다. 따라서 두 나라가 MIRV를 개발하여 핵탄두 수를 증가시킨 결과로 형성된 불균형을 맞추기 위해 미국은 MIRV를 START II 협정의 규정 대상으로 지정하였다. 반면 러시아의 경우 MIRV를 폐기하는 것이 핵전력의 급격한 감소를 의미했기 때문에 비준을 연기하려고 했던 것이다.

이러한 견해 차이는 냉전의 종식이 군축 문제에 대하여 일의적인 영향력으로 작용한 것이 아니라는 사실을 여지없이 드러내 보여주었다. 냉전 당시라면 양측 모두, 혹은 적어도 어느 한쪽은 상대 국가의 군축 보장이라는 목적에 따라 상호 간의 견해 차이를 극복하기 위한 노력을 기울였을 것이다. 그러나 러시아와 미국이 더 이상 이데올로기적 적대자로서 서로를 마주하고 있지 않은 새로운 국제환경 속에서는 협정의 부재가 반드시 핵 전쟁 위험의 증대를 의미하지 않는만큼 해당

문제에 대한 양국의 태도 또한 비교적 미온적으로 변하였다.

여기서 안정성을 위협하는 두번째 요인은 미국의 ABM 조약의 고수와 관련된 것이었다. 군사적 능력에 초점을 맞춘 군비통제의 경우 협정에 의한 특정 능력, 무기체제의 '잠금'으로 인해 이후 국제 질서나 안보 정세가 바뀌게 되면 그 변화에 유연하게 대응할 수 있는 능력을 침해하여 안정성을 크게 저해할 수도 있다. 미사일 방어체계는 이러한 '잠금'이 되었던 것이다.

1990년대 국제 질서가 변화하면서 핵확산, 핵테러 위협이 커지기 시작하였다. 지역 국가 및 불량국가에 의한 탄도 미사일 위협에 대응하기 위해 미국은 TMD의 개발에 박차를 가하게 되었다. 1998년 북한이 '대포동'[63] 미사일 발사 실험을 감행하자, 이를 계기로 미국은 본토 방어를 위한 NMD 사업을 본격적으로 추진하게 된다. 2001년 대통령으로 취임한 부시는 핵 안보 분야에서 본토 방어를 위한 NMD와 지역 방어를 위한 TMD 프로그램을 통합하여 미사일방어체계(Missile Defense, MD) 사업에 역점을 두고 이를 추진하였다. 따라서 MD 사업을 보다 적극적으로 추진하기 위하여 세계적 비난을 무릅쓰고 2001년 12월 ABM 조약의 탈퇴를 선언하였다. 그러나 MD 개발은 러시아와의 관계에 있어서 전략적 안정성을 저해하는 요인에다 1972년에 체결한 ABM 조약의 위반이었다. 즉, ABM 조약의 고수 및 이행이라는 조건이 필수였던 START II는 발효되지 못했다.

전략적 안정성의 유지라는 협력의 동인과 직접적인 관련이 없으나 협상 과정에 영향을 미친 요소 몇 가지 더 제시한다면 다음과 같다. 첫째, 국제 질서의 변화로 인한 양국 관계의 개선은 처음에는 START 협상 과정에 도움을 주었으나 어느 순간부터 군사전문가와 정치인들은 협상에 대한 관심을 잃어버리게 된 것이다. 미국과 러시아 간의 핵전쟁 발발 가능성이 매우 낮고, 또한 양국이 더 이상 서로를 적대시 하지 않고 파트너십을 형성한다면 군축 협상의 의의 또한 그만큼 줄어들 수 밖에 없기 때문이었다고 본다.

또한 이 협상 과정은 국가 간 불평등의 발생에 따라 그 의의를 크게 잃어버렸다. 물론 처음에는 1980년대 소련의 재정 능력 부족이 군축을 촉진하는 요소로 작용하였고, 이는 양국의 천문학적 국방비 지출을 삭감하는 동기로 작용하였다. 더욱이 양국은 그 정도로 거대한 핵무기를 필요로 한 것도 아니었다. 그러나 1990년대 후반에 들어서서 미국은

[63] 1998년 8월 31일 사전 예고 없이 북한은 '대포동 1호'라는 중거리 탄도미사일을 발사하여 전세계의 우려를 샀다.

러시아가 자체적으로 핵무기를 해체하는 데 필요한 자금력조차 갖추고 있지 않다는 사실을 알게 되면서 협상에 대한 관심을 잃어버렸다. 러시아 또한 재정능력이 그와 같이 부족한 상태에서는 협의가 결코 자국에 이득으로 돌아오지 않을 것임을 알았기에 협상에 적극적으로 임하지 않았다.

둘째, 협상의 전체 역사를 살펴보면 그 결과가 언제나 러시아가 아닌 미국의 기존 입장과 더 가깝다는 사실을 알 수 있다. 그 이유는 의사결정 과정의 차이로 인한 결과에서 찾을 수 있다. 미국에서는 의회 의원, 전문가, 학자들이 협상 준비의 세부사항을 숙지하고 함께 논의하며 전략적 안정성에 합치하는 최상의 솔루션을 모색 및 고안하기 때문이다. 그러나 소련 및 러시아에서의 상황은 이와는 달랐다. 모든 결정은 제한된 수의 군인 및 정치인들 사이에서 폐쇄적으로 이루어졌다. 위에서 알 수 있듯이 심지어 러시아 하원 대표들 조차도 협상의 세부 내용을 알지 못했다. 이러한 폐쇄적 의사결정 방식은 러시아의 입장이 협상 과정에서 제대로 정당화되거나 옹호될 수 없도록 악영향을 미쳤다고 본다.

5. 소결

START I과 START II 두 협정의 협상 과정 및 결과에 대한 분석을 통하여, 1990년대에는 전략 핵무기 영역에 있어서의 양국의 협력의 동인이 전략적 안정성의 달성 및 유지였다는 사실을 알 수 있다. 양극체제에서 단극체제로의 국제적 환경의 변화 혹은 이데올로기적 대립의 종식과 같은 대외정치적 요인들은 '상호확증안보'와 같은 개념의 형성을 가능케 만들었고, 이는 전략적 안정성 개념의 기반을 이루었다.

공동의 정의에 따르면, 전략적 안정성은 양국의 양적, 질적 핵 균형에 의해 달성되어야만 한다. 그리고 핵전력의 불균형이나 ABM 조약에 따라 금지되어 있었던 국가 미사일 방어체계의 형성은 전략적 안정을 저해하는 핵심적 요소로 간주되었다.

START I의 경우, 양측이 전략무기 발사체를 1,600기로, 핵탄두를 최대 6,000개로 제한함으로써 양적 균형을 달성하는 데 성공하였다. 조약의 비준에 있어서 미국의 국가방위구상 구축은 안정성 저해요소로 작용하였으나 경제적, 국내 정치적 요인들로 인해 프로그램의 진전은

이루어지지 않았다.

START II의 경우, 양측이 전략무기 핵탄두만 3,000-3,500개로 제한하기로 합의하였다. 조약 비준에 있어서 안정성 저해요소로 작용한 것은 핵전력의 양적 불균형과 미국의 국가 미사일 방어 시스템이었고 이 가운데에서도 후자가 결정적인 영향을 행사하였는데, 이는 미국이 자국 방어 시스템을 구축하고자 하는 의사를 확고히 하고 ABM 조약에서 탈퇴하였기 때문이다.

미국은 기존 형태대로 ABM 조약을 존치하는 것이 자국의 안보에 부정적인 영향을 미친다고 판단하고 있었으므로 위와 같은 행보는 불가피한 것이었다. 따라서 핵전력의 질적 불균형에 관한 타협 가능성은 차치해 두고서라도 START II는 그 근본 전제조건이 되는 ABM 조약의 파기로 인해 그 효력발생 가능성이 원천적으로 차단되고 말았다.

결과적으로 1990년대 말 비록 핵전쟁 위험이 최소한으로 감소하였다고는 하나 그것을 안전 보장이 달성된 상태로 간주하기는 무리가 있었다. 지속적 공적 협의가 부재한 상황은 정세 예측가능성 및 전략적 균형을 감소시키는 원인이 되었고, 이로 인해 설령 양측 모두가 각자의 방식대로 군축을 진행한다 할지라도 정보 교환의 부족 및 상대방이 전략적 균형을 변화시킬 가능성에 대한 우려로 인해 언제나 위기가 발생할 수 있는 상황이 조성되었다. SORT와 New START의 두 협정의 체결은 바로 이러한 배경 하에서 이루어졌다.

이어지는 장에서는 해당 조약들의 체결 과정 및 ABM 조약의 부재에도 불구하고 지속된 양국 간 협력의 동인에 대해 살펴본다.

III. 단극체제에서 다극체제로 국제 질서의 변화와 미·러 전략무기감축협정(SORT, New START)

1. 국제 구조 내에서 전략 핵무기의 감축: 전략적 안정성의 외형적 유지

21세기 초 국제 질서의 재편성은 핵군축 영역에서도 변화를 초래하였다. 핵확산방지조약 회원국임에도 불구하고 자국의 전략 핵무기 현대화를 지속하고 있는 중국이 국제무대의 새로운 요주의 국가로 부상하였고, 이스라엘, 이란은 잠재적 핵 보유국으로 떠올랐으며, 북한, 인도, 파키스탄과 같이 핵확산방지조약 회원국이 아니면서 핵 보유를 선언한 국가들은 21세기 최대의 위협으로 자리잡았다. 따라서 초 탈냉전 시대에는 전략적 안정성 개념이 미국과 구소련 및 러시아 간에만 존재하였던 반면, 21세기에 이르러서는 지역적 불안정성이 증가하였고 현재 전략적 안정성은 두 국가가 아닌 지역적 세력들 간의 상호 작용에 의존하고 있다. 보다 자세한 차이에 대해서는 <표-8>에서 비교한다.

앞서 언급한 이러한 변화는 협상 과정에 직접적인 영향을 미쳤으며 러시아와 미국 간의 전략적 안정성을 저해하는 결과로 이어졌다. 1990년대 말부터 2000년대 초에 이르는 시기 동안 미국 내에서는 마침내 자국 미사일 방어체계 구축을 위한 논리가 그 틀을 갖추었다. 미국 행정부는 북한과 이란의 미사일 프로그램이 핵 위협을 증가시킨다고 판단하고, 1999년 1월 공식적으로 러시아 측에 미사일 방어체계의 구축을 허용하도록 ABM 조약을 개정할 것을 요청하였다. 반면 러시아는 기존 조약을 군축 과정의 근본 원리로 보고 그것의 고수를 지향하였다.

더욱이 1999년 가을 유엔총회에서는 대부분의 국가가 ABM 조약의 효력 존치를 요구하는 결의안에 찬성표를 던졌고,[64] 이에 따라 클린턴

[64] Draft Resolution calling for compliance with 1972 ABM treaty approved in disarmament committee by vote of 54-4-73, November 5, 1999, https://www.un.org/press/en/1999/19991105.gadis3161.doc.html (검색일:2020년 12월 20일)

행정부와 그 뒤를 잇는 조지 W. 부시 행정부의 계획은 거대한 반발에 부딪쳤다. 미국의 동맹국들조차 미국의 ABM 조약 탈퇴에 대하여 분명한 반대의사를 밝히며 해당 문제에 대한 러시아와의 사전합의를 요구하였다. 미국의 미사일 방어체계가 자국에 대하여 사용될 수 있다고 간주한 중국은 특히 강력한 항의를 표명하였는데, 이는 미국이 미사일 방어체계를 구축하게 되면 상대적으로 빈약했던 당시의 중국 핵전력이 무력화될 수 있다는 사실과 무관치 않다.

> "NMD 지지자들은 또한 중국을 겨냥하여 NMD를 사용한다는 발상을 유포시키고자 여러 차례 노력한 바 있습니다. 그들이 주장하는 바에 따르면 이는 중국의 제한적 핵 전력이 야기하는 잠재적 위협을 저지하는 데 매우 효과적이라는 것입니다. 최근 미국 의회는 중국의 군사력에 대한 미 국방부의 연례보고서 작성을 요구하는 결의안을 채택한 바 있습니다. 이는 냉전 시기 미국과 소련의 대립을 연상시킵니다. 미국의 NMD 개발에 반대하는 것은 중국으로서는 합당한 일입니다." [65]

미국 행정부는 자국 안보가 러시아와의 협의 보존보다 중요하다고 판단하였다. 미국의 ABM 조약 탈퇴로 인해 START II의 비준이 불가능해졌고 그로 인해 군축 문제를 둘러싼 향후 조약 체결 역시 난관에 부딪치게 되었다.

그러나 몇 개월 후 러시아와 미국은 핵탄두 보유수량을 1,700-2,200개로 제한하는 새로운 조약 SORT를 체결하였다. 여기서 살펴보고자 하는 바는 새로운 국제 질서 하에서의 양국의 협력 동인이 과연 무엇인가 하는 점이다. 이 장이 주장하는 바는 전략적 안정성의 저해에도 불구하고 양측이 협력을 지속한 원인은 정치적, 경제적 고려에 있었다는 점이다. 러시아에게 있어서는 핵 보유 강대국으로서의 지위 유지 및 국방비 삭감이 협력 동인이었던 한편, 같은 시기 미국에게는 핵확산 방지, 재래식 무기의 역할 확대 등이 그러한 협력에 나서게 만든 동인이었다.

다음 절에서 두 나라의 개정된 핵 독트린을 비교한 후 양국의 전략적 안정성 개념이 어떻게 변화하였는지, 여기에 영향을 미친 요인이

---

[65] 'Can BMD really enhance security?' Ambassador Sha Zukang, 2nd China-US Conference on Arms Control, Disarmament and Non-proliferation, April 28, 1999 https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjdt_665385/zyjh_665391/t24939.shtml (검색일:2020년 12월 20일)

무엇인지를 설명하고자 한다.

<표-8> 전략무기감축협정의 협상 당시 국제 환경 비교

	START I, START II, **협상 당시 국제 상황**	SORT, New START **협상 당시 국제 상황**
행위자	미국, 러시아(구소련)	미국, 러시아+새로 부상한 핵무기 보유국
전략적 안정성의 기반	핵 억지력/상호확증파괴(MAD) 보복능력의 확보에 기초를 둔 이론	행위자 확산으로 인한 상호확증파괴(MAD) 적용 문제
초점	핵무기경쟁을 방지하기 위해 군비통제와 핵무기 군축	핵무기 비확산과 핵무기 군축
안정 위협 요인	-미사일방어체계(MD) -핵무기의 질적 및 양적 불균형 (다탄두탄도미사일(MIRV))	-미사일방어체계(MD) -핵무기의 질적 및 양적 불균형 (upload potential) -NATO의 동유럽 확대 -첨단 재래식 무기 (초정밀 타격 무기)

2. 미국과 러시아의 군사 독트린 비교

1) 미국

소련 붕괴 이후 미국이 전략방위구상을 비록 포기하였다고는 하나 미국 행정부는 미사일 방어체계 구상을 중단하지 않았다. 1998년 북한에서의 '대포동 1호' 미사일 시험발사 및 9.11 테러는 미국의

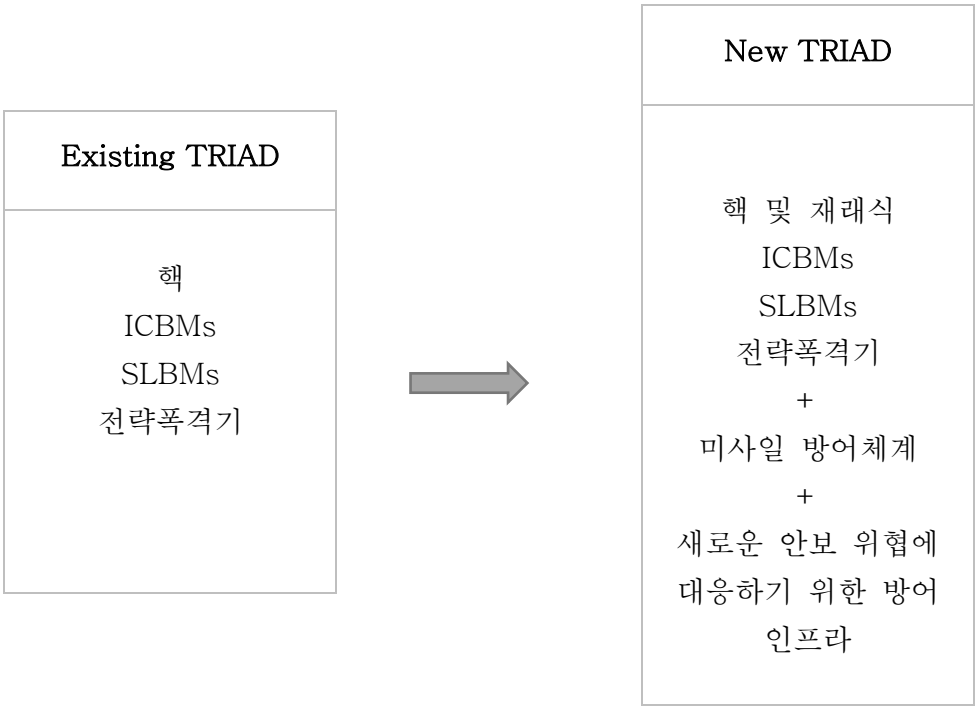
전국 미사일 방어체계 구축의 불가피성을 결정적으로 강화하였으며, 이는 부시가 ABM 조약에서 탈퇴를 선택하게 만든 원인이기도 하다. 이러한 미국의 행보는 한편으로는 1990년대 미국과 러시아 사이에서 형성된 전략적 안정성을 파괴하는 것이었지만, 다른 한편으로는 새로운 대외정치의 조건 하에서 형성된 다국간의 전략적 안정성을 높이는 것이기도 했다.

미국의 새로운 핵 전략은 2002년 1월 8일 승인된 핵태세 검토보고서(Nuclear Posture Review)에 반영되어 있었다.

이 문서에 따르면, 미국은 새로운 전략적 3각축(triad) 구조로 이행하고 있었다:

1. 공격용 타격 시스템 구축(핵 및 비핵)
2. 방어용 타격 시스템 구축(능동적 및 수동적)
3. 새로운 안보 위협에 대응하기 위한 방어 인프라의 강화.[66]

이리하여 기존 핵무기 3각축 체계에 미사일 방어체계 및 초정밀 비핵무기가 더해진 것이다.



[66] Nuclear Posture Review Report, signed by secretary of Defense Donald H. Rumsfeld, approved January 8, 2002, https://fas.org/sgp/news/2002/01/npr-foreword.pdf (검색일: 2020년 12월 20일)

해당 보고서에서는 미국의 핵 정책이 향후 군축을 지향할 것임을 밝히고 있었다. 그러나 이 문서가 핵탄두에 관련해서는 공식적으로 다른 용어를 도입했다는 사실에 반드시 주목할 필요가 있다. 보고서에 따르면 전략 핵탄두 수 자체가 아니라 전투태세로 실전 배치되어 있는 핵탄두(operationally deployed strategic nuclear warheads)가 감축의 대상이었다. 즉, 미국은 실제로는 발사체 수를 줄이거나 핵탄두를 폐기할 의사가 없으면서 단지 그것의 경계 태세(alert level)를 하향조정하겠다고 밝혔을 뿐이다.

2) 러시아

NATO의 확장과 1999년 코소보(Kosovo) 개입으로 인해 러시아는 핵무기의 전략적 안정성 유지가 과연 러시아의 국익을 저해하는 국가간 무력 충돌의 방지에 기여하는가에 대해 회의를 품게 되었다. 러시아는 NATO의 코소보 사태 개입에 항의하였으나 당시의 상황은 러시아가 자국의 이익을 방어할 수 있는 능력이 제한적임을 드러내 보여주었다. 이러한 상황 하에서 핵무기는 충분한 억제력으로 작용하지 못하였던 것이다. 비록 러시아가 NATO 개입 시 핵무기를 사용하겠다고 위협한 적은 없으나, 그럼에도 불구하고 러시아는 내심 핵 보유국이라는 지위가 이러한 상황에서 특정한 이점을 가져다 줄 수 있는 기대를 안고 있었다. 기존의 전략적 안정성 유지가 별 다른 효과가 없다는 또 다른 증거는 바로 미국의 ABM 조약 탈퇴였다. 러시아는 다년간의 노력에도 불구하고 미국의 조약 탈퇴와 미사일 방어체계 확장을 저지하지 못했다.

앞서 언급된 요소들을 보면 러시아가 비록 여전히 미국에 대한 핵 공격을 감행할 수 있는 전력을 보유하고 있음에도 불구하고 핵무기가 갖는 정치적 기능은 상당한 폭으로 감소하였음을 알 수 있었다. 그러나 러시아는 그러한 사실을 인정하지 않은 것으로 보인다. 러시아 정부의 입장에 따르면 2000년대 초반 전략적 안정성 파괴의 원인은 러시아가 자국의 핵전력을 미국과 동등한 수준으로 유지하는 데 실패했기 때문이었다.

새로운 군사 독트린은 2000년에 채택되었다. 체코, 폴란드 및 헝가리의 NATO 회원국으로 가입과 코소보 사태 개입은 러시아 핵무기의 역할 증대에 영향을 미쳤고 그것은 독트린에 반영되었다. 게다가 러시아는 '군사 블록의 확장'과 '유엔 안보리 승인 없는 인도적 개입'을 불안정 요소로 채택하였다. 러시아는 국가 안보를 위하여

유사시에 핵 공격을 감행할 수 있는 권리를 그대로 보유하였다. 또한 러시아는 미국 뿐만 아니라 다른 핵 보유국들과의 관계의 틀 속에서도 핵무기 감축을 지속할 의향이 있음을 표하기도 하였다.

> "러시아 연방은 향후로도 미국과의 양자적 기반 및 여타 핵 보유국들과의 다자적 기반에 입각하여 전략적 안정성의 요구치에 부합하는 최소 한도로의 핵무기 감축에 임할 준비가 되어 있다." [67]

요컨대 미국의 경우와는 달리 2000년대 초반에 핵무기가 갖는 역할은 러시아에게 있어서는 더욱 증대하였다. 또한 러시아가 국제무대에서 가지고 있는 지위와 러시아가 보유한 핵무기가 서로 무관치 않음은 이 기간을 통하여 더욱 분명해졌다.

> "러시아 연방은 러시아 및 동맹국에 대한 공격을 억지하기 위해 핵무기 보유국의 지위를 유지하고 있다."

미국과 러시아의 새로운 군사 독트린과 그 당시의 국제환경에 대한 분석을 통하여 알 수 있는 바는 21세기 초반에 들어서 전략적 안정성 개념에 대한 인식 및 그에 영향을 미치는 요소들이 변화하였다는 사실이다. 첫째로, 억제력을 행사하는 핵심 무기가 핵무기에서 비핵무기로 전환되기 시작하였고, 이러한 사실은 1999년 코소보에서의 군사활동을 통해 여실히 드러났다. 둘째로, 미국은 러시아가 국가간 전략적 안정성의 근간으로 여겨왔던 ABM 조약을 탈퇴하고 방어무기를 핵무기 3각축 체계를 처음으로 추구함으로써 전략적 안정성의 근간을 국가 MD 제한이 아니라 국가 MD 구축으로 바꾸었다. 셋째로, 미국은 전투태세로 실전 배치되어 있는 핵탄두만 감축의 대상으로 설정했기 때문에 러시아와의 조약이라는 프레임 속에서 핵무기의 양적, 질적 평형의 유지가 더 이상 필수가 아니라고 판단하는 것이었다.

잘 알려진 바와 같이 러시아 측은 이와는 반대로 기존의 전략적 안정성의 중요성을 강조하고 이를 보존하기 위하여 최선의 노력을 다해왔다. 러시아로서는 핵전력 불균형과 미국의 방어 체계가 전략적 안정성을 저해하는 두 가지 핵심 요소였다. 따라서 미국의 ABM 조약 탈퇴로 인해 러시아는 전략적 안정성 개념을 수정하는 것 외에는 달리

---

[67] Russia's Military Doctrine, January 2000, https://www.armscontrol.org/act/2000-05/russias-military-doctrine (검색일: 2020년 12월 20일)

방법이 없게 되었다.

이어지는 절에서는 SORT와 New START 두 협정에 대한 분석을 수행함으로 ABM 조약이 파기된 조건에도 불구하고 전략무기감축협정을 체결할 수 있었던 배경과 이유를 분석하고자 한다.

3. 미·러 전략공격무기감축협정 SORT (2002-2003)

1) 협상의 진행과정과 체결의 결과

2001년 6월 슬로베니아 류블랴나에서[68], 2001년 7월에는 제노아에서[69] 푸틴 대통령과 부시 대통령이 ABM 조약의 존치 및 군축 문제를 논의하였으나 구체적인 결과에는 이르지 못하였다. 2001년 10월 상하이에서 미국은 9.11 테러 사건의 영향 하에 양국이 공동으로 ABM 조약을 탈퇴하는 안을 제시하였다. 그러나 러시아는 그 경우 군축 문제에 관한 협상의 지속이 불가능해지리라는 입장을 보였다. 그리하여 러시아는 미국측에 정치적 수단을 통한 이란 테러 문제와 북한 핵 문제의 공동 해결 모색, 그리고 탄두 보유수 상한선을 1,500개로 제한할 것을 제안하였으나 결과적으로는 합의 도달에 실패하였다.[70]

2001년 11월, 양국 대통령은 워싱턴에서 수차례 회담을 가졌다. 양국은 9.11 테러 이후 테러에 대한 공동대응을 약속하면서 관계 개선의 실마리를 찾는 듯한 모습을 보였다. 그러나 이 화담 또한 성공적이지 못했다. 부시 대통령은 미국이 일방적으로 핵탄두 수를 1,700-2,200개로 제한할 예정이라고 발표하였는데, 푸틴은 이것이 러시아에 이익이 되는 제안이라 판단하고 이에 호응하여 새로이 공식적인 조약의 체결에 관한 의사를 타진하였으나 부시는 이에 대해 확답을 내놓지 않았고 결과적으로 양측은 다시 한번 합의 도달에

---

[68] Press Conference by President Bush and Russian Federation President Putin, Slovenia, June 16, 2001, https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/06/20010618.html (검색일: 2020년 12월 20일)

[69] Press Conference by President Bush and President Putin, Italy, July 22, 2001, https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/07/20010722-3.html (검색일: 2020년 12월 20일)

[70] President Bush and Russian President Putin Discuss Progress, People's Republic of China, October 2001, https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/10/20011021-3.html (검색일: 2020년 12월 20일)

실패하였다. 부시 대통령은 ABM 조약이 과거의 잔재라고 더 이상 존재하지 않는 대립관계를 성문화하는 문서일 뿐이라고 표현하였다. 따라서 새로운 국제 질서 하에서 러시아와의 호의적 전략적 프레임워크를 형성하기 위해 반드시 ABM 조약을 파기해야 한다고 강조하였다. [71]

결국 ABM 조약에 대해 합의를 보지 못 함으로써 2001년 12월 13일 미국은 ABM 탈퇴를 일방적으로 선언하였다. 미국의 이러한 선택은 러시아가 예기치 못한 바가 아니었고 따라서 이에 대한 반응도 비교적 차분했다는 점은 주목할 만하다. 푸틴의 다음과 같은 발언은 그 점을 여실히 보여준다.

> "…미국의 이러한 행보는 예상치 못한 바가 아니다. 그러나 우리는 그것이 현명한 결정이라고는 생각하지 않는다. 잘 알려진 바와 같이 러시아는 미국과 마찬가지로 미사일 방어체계로 방어할 수 있는 수준을 상회하는 핵전력을 보유하고 있다. 따라서 나는 미 대통령이 내린 결정이 러시아의 국가안보를 위협할 수 없으리라는 것을 확신을 가지고 자신할 수 있다." [72]

기존의 전략적 안정성 개념은 유효성을 상실하였고 러시아에게는 군축 분야에 있어서의 향후 협력을 위하여 미국의 인식을 수용하는 것 외에는 달리 선택지가 없었다. 러시아는 협력 중단이 안보와 경제에 있어서 부정적으로 작용할 수 있음을 인지하고 있었다.

첫째로, 객관적으로 보건대, 미국이 세계 최강대국이라는 것을 부인할 수 없었다. 미국과의 협력 중단은 새로운 군비 경쟁을 촉발시키고 러시아의 안보에 있어서 위협을 초래할 가능성이 있었다.

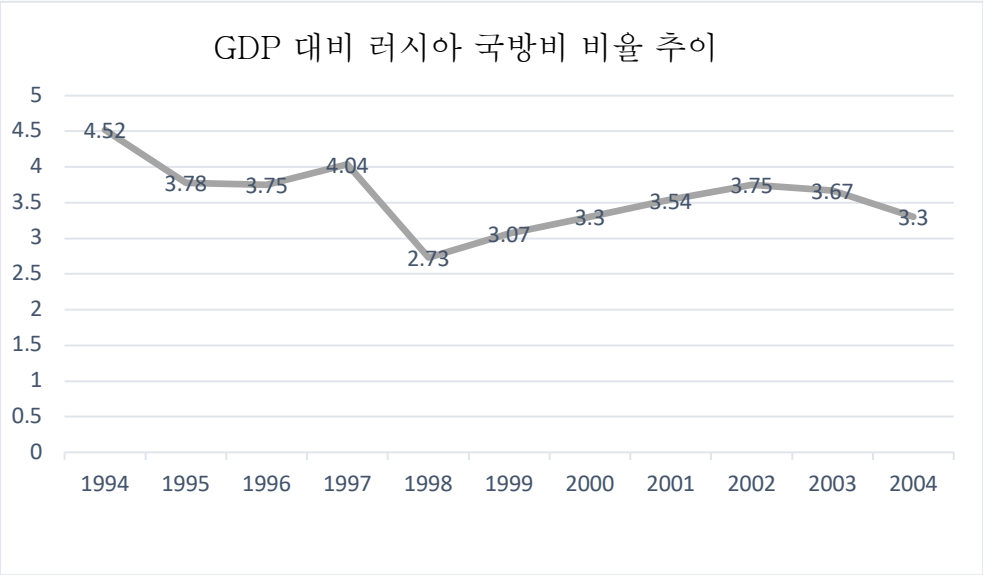
둘째로, 1990년대 말부터 2000년대 초에 걸쳐서 러시아는 국방 분야에서 예산 문제를 겪었다. 당시 러시아 합참 제1차장 유리 발루예프스키(Yuri Baluyevsky)의 말에 따르면, 소련으로부터 물려받은 핵무기는 러시아 정부 예산이 감당할 수 있는 수준을 넘어서는 것이었다.

---

[71] President Announces Reduction in Nuclear Arsenal, November 13, 2001, https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/11/20011113-3.html (검색일: 2020년 12월 20일)

[72] Vladimir Putin, A Statement on the US unilateral withdrawal from the 1972 ABM Treaty, December 13, 2001, http://kremlin.ru/events/president/transcripts/21444 (검색일: 2020년 12월 20일)

<표-9> GDP 대비 러시아 국방비 비율 추이



1993년 이후 군사력 유지에 투입된 국방 예산은 실제로 필요한 것보다 1.5배에서 2배 가량 적은 액수였다. 급진적 개혁은 군사 정책에 대한 비판이 최고조에 달했던 1996년 두번째 대통령 선거를 앞둔 시기에서야 이루어졌다. 2000년대 후반에 들어서 개혁은 어느 정도 성과를 달성했다. 국방 예산 삭감은 여전히 주요한 문제로 남아 있었다.[73] 기존 핵무기의 전투태세 유지에 너무 많은 비용이 투입되었기 때문에 신형 무기의 도입에 대한 예산 할당은 매우 제한적일 수 밖에 없었다. 결과적으로 미국과의 협의라는 틀 속에서 공동으로 핵군축을 지속하는 것이 경제적 관점에서 보았을 때 러시아로서는 가장 적합한 선택지였다.

새로운 조건 하에서 START I 과 같은 포괄적인 성격의 새로운 협정을 논의하는 것은 무리였다. 그러나 핵감축에 관한 통제가 완전히 부재한 상황으로 급격하게 전환하는 것 역시 예측불가능한 결과를 초래할 수 있다는 점에서 적절한 선택지로 볼 수 없기는 마찬가지였다.

결국 러시아는 미국과의 협상에 적극적으로 나섰다. 새로운 협정의 틀과 내용에 관한 사전 협상은 2002년 1월에 시작되었는데, 러시아는

[73] Interview with army general Yuri Baluyevsky, Arms Control Journal, №1(67), 2003, pp. 9 -16

무기 보유량에 관한 제한, 용어 정의, 제한 대상이 되는 무기 수량의 산정 규칙 및 폐기 규정이 모두 포함된 협정의 성사를 기대하면서 협상에 임하였다. 또한 러시아는 미국의 미사일 방어체계가 러시아 공격무기의 생존성 및 유효성을 약화시키지 않으리라는 점을 협정문에 명시하기를 바랐다. 반면 미국은 그러한 내용의 성문화보다는 덜 공식적인 절차를 선호하였다. 미국은 발사체로부터 탈착된 핵탄두를 폐기해야 한다는 제한 및 계산 규칙은 거부하였다. 미국은 각측이 자국 사정에 맞는 적절한 속도로 감축을 진행하고, 필요 시에는 발사체에 핵탄두를 재장착할 수 있도록 허락하는 결정의 유연성을 원하였다.

2002년 5월 24일 모스크바에서 개최된 회담은 양국 관계에 있어서 결정적 전환점이 되었다. 협상의 결과로 전략공격무기감축협정(Strategic Offensive Reductions Treaty)이 날인되었고 2003년 6월 1일에 비준이 이루어졌다.

이 협정에 의하면 양측은 전략 핵탄두를 2012년까지 1,700-2,200개로 감축해야 했다. 이 협정의 날인은 핵전력 및 전략적 안정성과 관련하여 양국 관계 개선에 이바지했어야 마땅하나, 실제로는 이 협정은 장점을 상회하는 여러가지 결함을 안고 있었다.

협정문에 포함된 조항은 다섯 개에 불과했는데[74], 거기에는 무기 감축에 관한 정확한 기한이나 상호 현장 사찰에 관한 규정, 무기 수량에 관한 계산 규칙 등이 반영되지 않았다. START I이나 START II와는 달리, 이 협정에는 용어 및 개념에 관한 규정이 빠져 있었고 따라서 자연히 양측이 협정문의 내용을 자국의 이해에 맞게 자의적으로 해석할 여지가 열려 있었다.

2) 전략적 안정성의 견지에서 본 결과에 대한 평가

SORT 협정의 체결 결과를 제대로 평가하기 위해서는 협정문의 내용을 들여다 볼 필요가 있다. 첫째로, 협정문에는 '전략핵탄두(strategic nuclear warhead)'가 무엇인지에 관한 규정이 빠져 있었다. START I과 START II에서는 다른 용어, 즉 '전략탄두(strategic warhead)'라는 표현이 사용되었다. 이러한

---

[74] Treaty on Strategic Offensive Reductions(SORT), May 24, 2002, https://media.nti.org/documents/sort_moscow_treaty.pdf (검색일: 2020 년 12 월 20 일)

용어상의 차이는 중요한 의미를 지니는데, 왜냐하면 2002년에 도입된 미국의 핵무기 정책에 따르면 전략 미사일 발사체에 비핵탄두를 장착하는 것은 허용되고 이 경우에는 제한의 대상이 되는 수량의 산정에는 포함되지 않는다. 즉 비핵탄두를 장착한 미사일 발사체는 더 이상 전략 무기로 간주되지 않으므로 폐기의 대상도 아니게 되었다. 그러므로 이는 핵 균형을 위반할 소지가 있고, 그것은 곧 전략적 안정성에 부정적인 영향을 미친다는 것을 의미한다고 할 수 있다.

둘째로, 협정에서는 발사체로부터 핵탄두가 탈착되기만 한다면 발사체 자체를 물리적으로 폐기하는 것은 강제하지 않는다. 따라서 양측은 유사시에는 언제나 핵무기를 그러한 발사체에 재장착할 수 있게 되는 것이었다.

셋째로, 협정 이행을 확인하기 위한 상호 사찰 절차에 관한 규정이 협정문에서는 빠졌다. 즉 양측은 단순히 상호간의 선의와 신뢰에 의존할 수 밖에 없도록 되어 있는 것이었다. 그러나 잘 알려진 바와 같이 양국간에는 불신의 벽이 높았다. 미국은 러시아 내부가 정치적으로 안정되어 있지 않다는 점 때문에 러시아를 불신하고 있었고, 한편 러시아는 미국이 자국 이해에 따라 협정 이행에 불복할 수 있다는 점 때문에 미국을 불신하고 있었다.

따라서 현실적으로 협정의 조건은 양측의 전략적 안정성을 침해하는 것이었다. 양측 모두 핵전력의 복구 잠재력(breakout potential)이 있었고 탈착된 탄두를 빠른 시간 내에 재장착하는 것이 가능했기 때문에 핵전력의 평형이 파괴되었다. 더욱이 ABM 조약이 더 이상 유효하지 않으므로 이는 곧 미국이 자의적으로 미사일 방어체계를 강화시킬 수 있음을 의미했다.

START I 이 2009년 12월까지 유효했고, 이로 인해 보다 더 유리한 조건에서 협상을 진행할 시간적 여유가 있었다. 그렇다면 왜 ABM 조약이 파기된 이와 같은 조건에도 불구하고 SORT가 체결 및 발효될 수 있었는가?

세 가지 이유를 꼽을 수 있다고 본다. 첫째, SORT에 의하면 양측은 전략 핵탄두를 더 낮은 수준까지 감축해야 했다. 러시아는 재정능력부족으로 미국과 동등한 수준의 핵전력을 유지할 수 없었기 때문에 핵무기를 감축하는 것이 불가피했다. 따라서 SORT 협정을 체결하는 것은 공동 군축을 하고 있음을 보여주기 위한 방법이었다.

둘째, 양측 모두 핵전력의 복구 잠재력을 보유하고 있는 것이 핵전력의 평형을 파괴하였으나 미국과 러시아 모두에게 재래식 무기를

개발하고 자국 사정에 맞는 적절한 속도로 군축을 진행할 수 있는 기회를 주는 것이었다.

셋째, 미국의 ABM 조약 탈퇴에 대해 러시아가 공격적인 반응을 보이는 것이 훨씬 더 정국을 불안정하게 만들 우려도 있었다.

러시아의 군사 독트린은 러시아의 핵 강대국의 지위와 러시아에게 있어서 핵무기 역할의 증대를 강조하였다. 이와 관련하여 핵군축 협상의 지속과 SORT 협정의 체결은 미국과 러시아의 핵 강대국의 지위를 확보하는 중요한 정치적 조치였다.

4. 미·러 전략무기감축협정 New START (2007-2011)

1) 협상의 진행과정과 체결의 결과

두 페이지에 불과한 SORT 협정을 분석해보면 이것이 단지 서류상으로 존재하는 형식적인 협정에 불과하다는 사실을 알 수 있다. 이러한 사실을 통해 2000년대 초반에 미국 공화당 정부가 핵감축 문제에 대한 관심을 잃어버렸음을 알 수 있다. 9.11 사태 이후 미국 정부는 보다 엄격한 핵확산 방지 체제의 마련을 새로운 목표로 두었다.

그러나 핵확산 방지 정책은 핵확산방지조약에 따라 핵군축과 직접적인 관련이 있었다. 핵무기 감축과 국제 핵 비확산 레짐의 상호관계는 핵확산방지조약 제6조와 제7조에서 관련 규정을 찾아볼 수 있다. 제6조에는 보면 “모든 조약 당사국은 자발적 의사에 따라 핵무기 군비경쟁의 중단 및 핵무기 감축을 위한 효율적 조치에 관한 논의를 근시일 내에 시행하여야 할 의무를 지고, 또한 엄격하고도 효과적인 국제적 통제 하에서 이루어지는 보편적이고 완전한 군축에 관한 협정에 대해서도 논의하여야 한다"[75] 라고 명시되어 있다. 그러므로 이론적으로 핵확산을 방지하려는 미국의 의도는 핵감축의 영역에 있어서 러시아와의 협력의 동인이 되어야 하였다. 그러나 사실상 미국은 핵확산방지조약 제6조에 명시된 강대국의 의무를 단지 형식적인 것으로 치부하였고 핵무기의 보유를 강대국의 당연한 권리로 간주하였으며 앞으로의 핵확산은 강제력을 통해서 막아야 하는 것으로 생각하였다.

---

[75] Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, entered into force in 1970 https://www.un.org/disarmament/wmd/nuclear/npt/text (검색일: 2020년 12월 20일)

그러나 핵확산의 문제를 무력으로 해결하고자 하는 태도는 미국의 이라크 군사작전 및 북한과 이란의 핵 프로그램 포기를 유도하기 위한 압박에서는 전략적 실패를 초래하였다. 게다가 핵감축 과정에 있어서의 다년간의 침체는 핵확산방지조약 및 핵확산 방지 레짐 강화의 실패의 원인 중 하나가 되었다. 2005년에 핵확산방지조약 검토회의에서 각국대표들은 조약 강화를 위한 문제들 가운데 그 어느 것에서도 합의에 이르지 못하였고, 특히 핵군축 문제에 있어서 의견 차이를 보였다.[76] 결국 정책 실패에 대해 시인했고 향후 전망이 밝지 않다는 사실이 명확해짐에 따라 해당 문제에 관한 미국의 정책은 점차 변화하게 되었다.

러시아 역시 2000년대 초반에 연쇄적으로 테러를 겪었다. 2002년 10월 및 2004년 9월 테러는[77] 러시아의 핵 정책에 지대한 영향을 미쳤다. 첫째로, 이전까지 핵확산 방지 문제에 관한 러시아의 접근이 기껏해야 국제안보 문제를 다루는 몇몇 문구에서 산발적으로 나타나는 데 머물러 있었던 반면, 2005년을 기점으로 러시아는 해당 문제를 체계적으로 다루는 문서를 본격적으로 작성하며 관심을 집중하기 시작했다. 예컨대 국내외 핵확산 방지 문제에 있어서 러시아의 정책을 규정하는 문서 '대량살상무기 및 그 운반체의 확산 방지 영역에 있어서 러시아 연방의 국가 정책 기반에 관하여'[78]가 채택되었다.

둘째로, 러시아는 핵확산 방지 문제에 있어서 미국과의 협력에 더욱 적극적으로 임하기 시작했다. 2006년 7월 상트페테르부르크에서 개최된 G8 정상회의에서 푸틴과 부시는「핵테러 방지 글로벌 구상(Global Initiative to Combat Nuclear Terrorism)」을 제안하였다. 이 구상에서 테러 예방을 위한 보다 긴밀한 국제 공조 및 방사선 발원지 식별을 위한 국제적 인프라의 형성을 계획하였다.

셋째로, 테러 상황이라는 배경 하에서 안전 보장 수단으로서 러시아

---

[76] "Disarmament failures reveal serious erosion in consensus on most critical issues", October 20, 2006

[77] 2002년 10월 모스크바에서 일단의 체첸 테러리스트가 '노르드-오스트'라는 뮤지컬 공연 중인 극장을 장악하여 900여명의 관객을 인질로 잡았다. 체첸 테러리스트들의 요구조건은 체첸에서 러시아군의 철수와 푸틴의 체첸전 종료 선언이었다. 이 사건으로 관객 중 최소 170명이 사망하였다.
2004년 9월 러시아 북오세티야 공화국 베슬란에서 학교를 점거하여 7-18세의 어린이와 보호자 등, 1200명의 인질을 잡았다. 체첸 테러리스트들의 주요 요구조건은 여전히 러시아군의 철수, 체첸전 종료였다. 인질사건으로 186 명의 어린이 포함된 334명이 사망하였다.

[78] Основы государственной политики Российской Федерации в области нераспространения оружия массового уничтожения и средств его доставки, https://media.nti.org/pdfs/9_2.pdf (검색일: 2020년 12월 20일)

핵무기가 갖는 역할은 더욱 증대되었다. 당시 러시아 정부의 견해에 따르면 핵 강대국으로서의 지위는 미래의 테러 활동에 대한 억지력으로서 기능하여야 했다. 그러한 지위가 러시아에게 있어서 얼마나 큰 중요성을 갖는지는 2004년 북오세티야 베슬란 학교 인질 사건 직후 푸틴이 발표한 대국민 담화문에 잘 나타나 있다.

> "우리는 자신의 약점을 드러내 보였고, 약자는 도태되기 마련이다. 약한 짐승이 고꾸라지면 어떤 자들은 달려들어서 육즙 많은 고기를 베어가려 들고, 다른 자들은 옆에서 그것을 거든다. 거드는 자들은 세계 최대의 핵 강대국 중 하나로서의 러시아가 여전히 누군가에게는 위협이 된다고 생각하며 그런 일에 나서는 것이다. 때문에 이러한 위협은 반드시 제거해야 한다. 테러리즘은 말할 것도 없이 바로 그러한 목적의 달성을 위한 하나의 수단에 불과하다." [79]

위 발언에서 푸틴은 러시아를 세계 최대의 핵 강대국 중 하나로 언급했다. 이는 핵전력이야말로 러시아의 힘의 원천이고, 오직 핵전력만이 러시아를 외부의 위협으로부터 지켜줄 수 있다는 발상에 기반을 제공한다.

앞서 언급한 요인들은 핵군축 방면에 있어서 러시아가 미국과의 협력을 지속할 동인을 보존할 수 있도록 해주었다. 공동 핵군축은 러시아가 핵확산 방지를 적극적 수행할 의지가 있음을 드러내 보여주었다. 또한 선도적 핵 강대국으로서의 러시아의 지위는 START의 지속적인 체결 여부와 직접적으로 연관되어 있는데, 이는 바로 이 협정이 러시아와 미국에게 동등한 법적 지위를 보장함과 동시에 국제정치의 장에서 러시아에게 예외적 지위를 제공했기 때문이다.

양측이 SORT 협정에 서명한 후, 전략 핵무기 감축을 둘러싼 미국과 러시아의 대화는 사실상 2007년까지 중단되었다. 2007년 이루어진 양측의 대화 재개는 START I의 시효가 2009년 12월에 만료된다고 하는 객관적 정황과 관련이 있었다. START I의 만료와 함께 전략무기의 투명성과 예측가능성을 담보하는 사찰, 통지, 정보교환 등 통제 기제 일체가 사라질 것이었기 때문이다. 게다가 START I의 만료는 미국의 핵확산 방지를 위한 일련의 활동에 부정적인 영향으로 작용할 수

---

[79] 북오세티야 베슬란 학교 인질사건 직후 푸틴이 발표한 대국민 담화문, 2004년 9월 4일, http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/22589 (검색일: 2020년 12월 20일)

있었고 국제적 환경의 변화 및 미국의 ABM 조약 탈퇴로 인해 START I의 시한연장 또한 불가능한 상황이었다.

결국 푸틴과 조지 W. 부시는 2007년 7월 미국 케네벙크포트 및 2008년 4월 러시아 소치에서 각각 만남을 가졌다. 두 정상은 향후 핵무기 감축을 위한 양측의 대화 활성화를 마침내 이루어 냈으나 동시에 쌍방 간의 상당한 의견 차이도 확인하였다. 2007년 만남에서 러시아 대통령은 미사일 방어체계 관련 몇 가지 제안을 하였다. 푸틴은 모스크바에 미사일 발사 모니터링센터를 설립할 것을 제안하였고, 다른 나라의 핵 공격 예방을 위해 아제르바이잔에 Gabala탄도미사일 탐지 레이더(Gabala Radar Station)를 미국과 공동으로 운영할 것 또한 제안하였다.[80]

2008년 소치에서 양국 대통령은 '러·미관계의 전략적 프레임에 관하여(US-Russia Strategic Framework Declaration)' 라는 합의문에 서명하는 데 성공했다. 이 합의문에 따르면 양측은 핵무기를 최저한도로 감축하겠다는 의사를 밝혔으며, 또한 러시아는 폴란드 및 체코 내의 미사일 방어 시스템 배치에 동의하지 않는다는 의사를 표하였다. [81] 이 두 차례의 만남이 이루어낸 결과는 향후 양국 신체제에서의 협의에 기반을 제공하였다.

2007년 1월 헨리 키신저(Henry A. Kissinger), 샘 넌(Sam Nunn), 윌리엄 페리(William J. Perry), 조지 슐츠(George P. Shultz) [82] 는 핵감축의 영역에 있어서 러시아와의 협력의 필요성을 여실히 보여주는 기사를 발표하였다. 이 기사에서 저자들은 다시 한번 핵 강대국 간 협상의 지향점으로서의 완전한 핵폐기의 중요성, 그리고 핵확산 방지를 위한 국제 사회의 노력의 중요성을 강조하였다. 부시 행정부의 핵군축 및 핵확산 방지 정책 실패라는 맥락 속에서 이러한 관념은 빠른 속도로 미국 및 전세계의 정책결정자들 사이에서 확산되었다.

또한 2009년 미국에서의 정권교체가 양국의 협상 과정에 있어서 긍정적 영향으로 작용하였다는 사실은 주목할 만하다. 공화당 정권과는

---

[80] President Bush Meets with President Putin of Russian Federation, Kennebunkport, Maine, July 2, 2007 https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2007/07/20070702-2.html (검색일: 2020년 12월 20일)

[81] U.S.- Russia Strategic Framework Declaration, April 6, 2008, https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2008/04/20080406-5.html (검색일: 2020년 12월 20일)

[82] George P. Shultz, William J. Perry, Henry A. Kissinger, and Sam Nunn, "A World Free of Nuclear Weapons", The Wall Street Journal, January 4, 2007

달리 오바마를 수반으로 하는 민주당 정권은 러시아와의 협상이라는 프레임 내에서 군축을 이어나가겠다는 확고한 의지를 가지고 있었다. 또한 새로운 협상의 타결에 긍정적으로 작용한 요소가 두 가지 더 있다. 첫째, 합의과정을 거치지 않은 어느 한쪽의 일방적 행동은 불가피하게 불신을 증가시킬 것이었으므로 조약의 부재 자체가 전략적 안정성의 저해요소로 작용하고 있었다. 둘째, 미 정부는 보다 엄격한 핵확산 방지 체제의 마련을 목표로 두고 있었으므로, 이를 위하여 미국이 START I과 SORT 협정에 따른 핵감축 의무를 성실하게 이행하고 있음을 대외적으로 보여야 할 필요를 지니고 있었다.

양국의 새 정상들 간의 첫번째 회담은 2009년 7월에 개최되었다. 회담 결과 오바마와 러시아의 새로 당선된 대통령 메드베데프는 '전략무기감축협정을 위한 양해각서(The Joint Understanding for The START Follow-On Treaty)' 라는 기본협정에 서명하였다. 여기에는 기본 개념에 대한 정의 및 새로이 마련된 전략무기 감축 수준이 반영되어 있었다. 이 각서는 2010년 4월 8일 프라하에서 서명되고 2011년 2월 5일부터 효력이 발생하는 신협정 New START에 그 기반을 제공하였다.

이 협정은 START I과 SORT 협정을 대체하였다. 본 협정에 따라 미국과 러시아는 탄두를 1,550개, 발사체를 700기 이하로 감축해야 했다. 양측 모두 핵전력의 복구 잠재력이 여전히 있었고 탈착된 탄두를 빠른 시간 내에 재장착하는 것이 가능하였다. START I과 마찬가지로 신협정 역시 자발적 현장사찰, 신고 및 원격 측정 교환 등을 통하여 협정 이행 여부를 확인할 수 있도록 하였다.

New START 협정 협상 과정에서 역시 미사일 방어체계 문제가 주요한 의견 불일치 사항으로 제기되었다. 러시아 측은 방어무기와 공격무기의 관계에 기반한 전통적 입장을 그대로 고수하고자 하였고, 반면 미국 측은 개념의 수정을 협정에 반영하여 양측의 전략적 균형에 있어서 방어적 요소를 확대하고자 하였다. 결과적으로 타협안이 마련되었고 협정문 서문에서는 "전략적 공격무기와 전략적 방어무기의 상호 연관성, 전략적 핵무기 감축 과정에 있어서 그러한 연관성이 갖는 중요성, 그리고 현재의 전략적 방어무기가 양측의 전략적 공격무기의 생존성과 유효성을 저해하지 않는다" 라는 사실 등을 승인하고 있다. [83]

[83] Strategic Arms Reduction Treaty text, p.2, 2010 April https://2009-2017.state.gov/documents/organization/140035.pdf (검색일: 2020년 12월 20일)

2) 전략적 안정성의 견지에서 본 결과에 대한 평가

위와 같은 문구는 외형적으로 합의의 형태를 띠고 있으면서도 동시에 양측의 다양한 해석의 여지를 내포하고 있다. 이러한 사실은 미국과 러시아의 비준 토론에서 잘 드러난 바 있다. 정부측 대표는 상원에서 이러한 서문에 법적 구속력이 없음을 주장하였으나, 사실 여기서 핵심은 바로 이러한 문구 설정이 양의적 성격을 띠고 있으며 해석의 여지가 있다는 사실 그 자체에 있다.

러시아의 전통적 입장은 미사일 방어체계의 제한이 ICBM 및 SLBM의 감축을 위한 필수적 조건이라는 것이다. 그러나 미국에서는 "전략적 공격무기와 전략적 방어무기의 상호 연관성 및 전략적 핵무기 감축 과정에 있어서 그러한 연관성이 갖는 중요성"이라는 표현은, 가면 갈수록 전략적 무기의 감축에 발맞추어 안정성 유지라는 목적을 위해 방어의 중요성을 더욱 강조하고 방어 시스템을 확대해야 한다는 의미로 이해되고 있다.

그러나 사실 위와 같은 표현, 즉 "현재의 전략적 방어무기가 양측의 전략적 공격무기의 생존성과 유효성을 저해하지 않는다"라는 문구는 광대한 해석의 여지를 남겨두고 있다. 첫째, '현재'란 어느 시점을 말하는가? 비준 당시인가 아니면 협정이 효력을 갖는 2021년 2월까지인가? 둘째, '방어무기'에 속하는 것은 정확히 무엇인가? 미사일 방어, 대공 방어, 위성 시스템 등, 이들 가운데 정확히 무엇이, 혹은 어디까지가 해당 범주에 속하는가? 그에 관한 기준이 오늘날까지도 명확히 정해지지 않은 상태이다.

양국이 어떻게 해서 타협 및 New START의 체결에 이를 수 있었는지 설명하기 위해서는 해당 협정의 군사전략적, 정치적 측면에 대한 분석이 필요하다. 첫째로, 해당 협정은 앞서 언급한 바와 같은 문제점들을 가짐에도 불구하고 ABM의 파기로 말미암아 소실되었던 공격용 무기와 방어용 무기 간의 상호연관성이 바로 이 협정을 통해 복원될 수 있었다. 이러한 상호연관성의 복원은 러시아에게 있어서는 결정적 중요성을 갖는 것이었는데, 왜냐하면 이를 통하여 러시아는 미사일 방어체계가 자국의 국가안보를 위협할 경우 조약에서 탈퇴할 수 있는 공적 권리를 보장받았기 때문이다.

군사전략적 측면의 두번째는 바로 양국 중 어느 쪽도 자국의 핵 억지력에 부정적인 영향을 미칠 가능성이 있는 의무를 지지 않는다는

점이다. New START에 의해 정해진 군축의 수준과 협정이 규정하는 용어들은 외형적 핵 균형을 유지함과 동시에 미국과 러시아로 하여금 각자가 자국의 국방예산에 따라 핵전력 구조를 자율적으로 결정할 수 있도록 하는 권한을 부여하였다.

협정이 갖는 중요한 정치적 측면들 가운데 그것이 핵전력에 대한 통제의 영역에 존재하던 공백을 제거했다는 점은 특기 할만 하다. 2009년 12월 5일부로 START I의 시효 만료가 예정되어 있었는데, 이는 곧 그러한 만료와 함께 양국의 정보 교환 및 현지 사찰 과정 또한 중단됨을 의미하였다. 물론 SORT가 여전히 유효하였다고는 하나, 앞서 언급한 바와 같이 SORT는 검증 메커니즘에 관해서는 어떠한 규정도 담고 있지 않았다. 이로 인해 양측이 협정의 조건을 위반하고 신무기를 증산할 위험이 증가하였다. 따라서 New START 체결은 양국간 신뢰 형성 구조의 보존을 향한 중대한 발걸음이었다고 평가할 수 있다.

협정이 갖는 중요한 정치적 측면의 두번째는 바로 이 조약의 체결을 통하여 미국과 러시아가 군축 문제에 관한 리더십을 확보했다는 점으로, 이는 곧 양국이 핵전력 강대국으로서의 지위를 유지할 수 있게 되었음을 의미한다.

마지막으로, 위에서 언급한 바와 같이 미국 정부는 보다 엄격한 핵확산 방지 체제의 마련을 목표로 두고 있었기 때문에 New START의 체결은 핵감축 의무를 성실하게 이행하고 있음을 대외적으로 보여줄 수 있는 방법이었다.

5. 소결

SORT와 New START 두 협정의 협상 과정 및 결과에 대한 분석을 통하여, 2000년대 초에는 전략 핵무기 영역에 있어서의 양국의 협력의 동인이 정치적 및 경제적 이익을 위한 전략적 안정성의 외형적 유지였다는 사실을 알 수 있다.

단극체제에서 다극체제로의 국제 질서 이행 및 ABM 조약의 파기는 전지구적 안보 및 핵 군비통제 영역에 영향을 미치는 것으로 드러났고, 따라서 전략적 안정성을 이전과 같은 형태로 유지하는 것은 더 이상 불가능하게 되었다. 그럼에도 불구하고 미국과 러시아는 전략 핵무기 영역에 있어서의 협력을 지속하였는데, 이는 그러한 협력이 양국의 대외

정치적 이해와 부합하였기 때문이다.

SORT의 경우, 양측이 전략무기 핵탄두를 최대 1,700-2,200개로 제한함으로써 양적 균형을 달성하는 데 성공하였다. New START의 경우, 양측이 전략무기 발사체를 700기로, 핵탄두를 1,550개로 제한하기로 합의하였다.

러시아가 새로운 조약을 체결하려고 했던 동인은 국제 질서의 새로운 조건 하에서 안전 보장을 위해서는 러시아가 억지력으로서의 핵무기의 역할을 보존해야만 했다는 점을 들 수 있다. 또한 미국과의 협력을 지속하고 새로운 조약을 체결함으로써 러시아의 핵 강대국으로서의 지위를 보장받을 수 있었다. 두번째 동인은 러시아의 전략무기 상당부분이 복무기간 종료로 인해 폐기되어야 했는데 재정능력부족으로 미국과 동등한 수준의 핵전력을 유지할 수 없었기 때문에 핵무기를 감축하는 것이 불가피했다는 점이다. 이러한 상황에서 가장 바람직한 선택지는 미국이 군비를 증강하지 않도록 하는 새로운 협정을 체결하는 것이었다.

미국에게 있어서도 협력 지속의 첫번째 동인은 핵무기로 인한 예산 지출의 감소였다. 두번째 주요 동인은 새로운 조약의 체결이 핵무기 확산방지 레짐에 대한 미국의 지지 의사를 분명히 표명해준다는 사실이었다.

IV. 전략 핵무기 감축을 둘러싼 미·러 협력의 동인의 변화

1. 연구결과의 요약 및 함의

<표-10 > 본 연구의 분석틀에 기반한 전략무기감축협정 비교

	START I	START II	SORT	New START
체결일	1991년 7월	1993년 1월	2002년 5월	2010년 4월
기한	1994-2009		2003-2012	2011-2021
국제 구조	단극 체제		다극 체제	
핵 정책의 초점	① 핵무기경쟁을 방지하기 위해 군비통제와 핵무기 군축		① 핵무기 군축 ② 재래식 무기체계의 현대화 ③ 미사일 방어체계의 확대	
안정성의 기반	핵 억지력 강조		핵 억지력의 감소 추세	
협력의 동인	전략적 안정성의 달성과 유지		핵 강대국으로서의 지위 보존, 핵비확산 레짐의 유지 등을 위한 전략적 안정성의 외형적 유지	
안정 위협 요인				
Disparity of offensive potentials	핵탄두 6,000 발사체 1,600	핵탄두 3,000-3,500 ① MIRV 미사일의 전면 폐기> 핵불균형 발생 쟁점에 대한 해결: 폐기기간 연장	핵탄두 1,700-2,200 ① Breakout potential >핵불균형 발생	핵탄두 1,550 deployed 발사체 700 deployed and non-deployed 발사체 800
Missile Defense	① 미국의 SDI 에 대한 러시아의 반대 쟁점에 대한 해결:ABM 조약 역할의 강조, 국가미사일방어체계에서 전역미사일방어체계로	① 미국의 국가미사일방어체계 구축 ② 미국의 ABM 조약 탈퇴 ⇩	① ABM 조약 파기 쟁점에 대한 해결: 자의적 해석 가능 내용, 외형적 핵 균형	① 미사일방어체계 확대 쟁점에 대한 해결: MD개발에 대한 내용을 협정에 포함
	발효	발효되지 않음	발효	발효

본 연구는 전략 핵무기 영역에 있어서의 양국의 협력을 분석하고 우선 네 가지 협정 중 세 가지만이 실제로 발효되고 나머지 하나(START II)가 실패한 원인을 설명하는 것을 목적으로 하였다.

따라서 본 논문은 전략적 안정성에 대한 인식 상의 차이와 유사성이 핵군축 협상 과정에 있어서 결정적 역할을 수행하였다는 사실에 입각하여 협상 결과에 영향을 미친 불안정 요소들에 주목해보고자 하였다. 본 논문이 주장하는 바는 네 가지 협정 모두 전략 핵무기 감축이라는 공동의 목표를 가지고 있었으나 두 국가가 해당 시기의 핵 균형을 어떻게 인식했는지에 따라 상이한 비준 결과로 이어졌다는 것이다. 본 논문이 전략적 안정성 개념에 주목한 이유는 그것이 핵무기와 관련된 협정의 체결에 있어서 결정적인 조건으로 작용했기 때문이다.

전략무기감축협정의 체결과 발효는 두 국가가 쌍방의 관계를 제로섬 게임(zero-sum game)으로 보지 않고 윈윈 게임(win-win game) 모델로 인식하는 바탕 위에서만 가능했다. 여기에서 윈윈 게임은 양보와 자신의 이익을 거부하는 것이 아니라, 공동의 이익을 극대화하려는 지향을 함축하고, 따라서 조약 체결의 경우에 있어서 전략적 안정성의 유지를 위한 최적의 환경을 조성하는 것을 의미했다.

본 논문의 입장에 따르면 미국과 러시아의 전략적 안정성 개념에 관한 인식의 차이점 및 유사점은 다음 세 그룹의 요인과 관련되어 있다. 대외 정치적 요인, 내부 정치적 요인, 그리고 군사전략적 요인이 그것이다. 전략적 안정성에 대한 각국의 입장은 해당 국가의 국제구조에서의 지위, 지역적 갈등 및 제3국으로부터의 핵 공격의 위협과 관련되어 있다. 이를 바탕으로 양국은 내부의 핵정책 및 핵전력 발전 전략을 수립하였다. 마지막으로 세력 균형을 보장하는 군사전략적 요인 또한 전략적 안정성에 대한 인식에 직접적인 영향을 미쳤다. 군사전략적 평형 및 미사일 방어체계가 이러한 요인으로 손꼽힌다. 세 그룹의 요인에 기반한 네 협정의 비교는 다음 <표-10>에 제시되어 있다.

네 협정의 비교를 통해, 미국과 러시아가 START I 협상 시작과 동시에 전략적 안정성 개념의 본질에 대하여 서로 상이한 접근법을 가지고 있다는 결론을 도출할 수 있었다. 첫번째 러시아의 접근법은 미사일 방어체계의 긍정적 역할을 부인하는 입장인 반면, 미국의 입장에 해당하는 두번째 접근법은 미사일 방어체계의 존재가 전략적 안정성의 유지를 보장한다고 보고 있다. 따라서 수차례에 걸친 양국의 핵무기

전략 및 국제 정세의 변화에도 불구하고 미사일 방어체계는 여전히 전략적 안정성 개념에 영향을 미치는 근본적인 원인으로 남아있다. 최근 몇 년 간 재래식 초정밀 미사일이 전략적 안정성에 심각한 위협이 되고 있다고는 하나 이 문제가 전략 무기 감축 관련 협상에 제출된 적은 한 차례도 없었다. 따라서 이와 관련한 문제를 본 논문에서 상세하게 다루지는 않았다. 하지만 초정밀 미사일이 갖는 점증하는 중요성과 역할, 주요 억제력으로 작용하는 주요 무기군이 전략 핵무기에서 재래식 무기로 전환될 가능성 등을 고려했을 때 이것이 향후 협상 과정에 포함되어야 한다는 것에는 틀림이 없다.

START I, START II, SORT, New START를 비교해보면 미국과 러시아는 가능한 모든 수단을 동원하여 공격-방어 균형을 유지하기 위한 노력을 기울였음을 알 수 있는데, 그 이유는 바로 이러한 균형이 전략적 안정성에 여과없이 영향을 미치기 때문이다.

분석 결과, 미사일 방어체계는 레이건의 전략방위구상의 개발시점부터 주요한 불안정 요소가 되었던 것으로 나타난다. 또한 비록 미국이 전략방위구상의 개발을 중단하였음에도 불구하고 러시아는 다양한 정치적 수단을 동원하여 미사일 방어체계 개발이 중단되고 전략적 안정성의 근간으로 간주되는 ABM 조약의 효력이 유지되도록 하기 위하여 노력하였다. 비록 미국은 미사일 방어체계가 제 3국의 위협으로부터의 보호 수단이라고 주장하고 있다 할지라도, 그것이 러시아에 대하여 사용되지 않으리라는 공적 보장은 없기 때문이다. 러시아는 언제나 군축 과정을 ABM 조약과 직접적으로 연결 지어 왔기 때문에, 미국의 ABM 탈퇴는 곧 START II의 효력이 발생하지 않는다는 사실로 이어졌다.

본 연구의 두번째 목적은 ABM 조약이 파기된 이와 같은 조건에도 불구하고 SORT와 New START가 체결 및 발효될 수 있는 원인을 설명하는 것이었다.

이를 위해 미국과 러시아 간의 협력의 동인을 분석하였다. 본 연구가 주장하는 바는 START I과 START II의 체결 및 비준과정에서 두 국가 간의 협력의 동인은 전략적 안정성의 달성 및 유지였다는 것이다. 반면, 미국이 ABM 조약을 파기한 후 협력의 동인은 핵 강대국의 지위 및 핵비확산 레짐의 유지와 재정적인 문제를 해결하기 위해 전략적 안정성의 외형적인 유지로 변했다는 것이다.

즉 러시아가 새로운 조약을 체결한 동인은 첫째로 국제 질서의 새로운 조건 하에서 안전 보장을 위해서는 러시아가 억지력으로서의

핵무기의 역할을 보존해야만 했다는 점을 들 수 있다. 그 유일한 방법은 미국과의 협력을 지속하고 새로운 조약을 체결함으로써 러시아의 핵 강대국으로서의 지위를 보존하는 것이었다.

두번째 동인은 러시아의 전략무기 상당 부분이 복무 기간 종료로 인해 폐기되어야 했다는 사실과 직접적인 관련이 있다. 러시아는 재정 문제로 인해 노후화된 군사시설을 새로이 교체할 형편이 아니었고, 이러한 조건 하에서 가장 바람직한 선택지는 미국이 군비를 증강하지 않도록 하는 새로운 협정을 체결하는 것이었다.

미국에게 있어서도 협력 지속의 첫번째 동인은 핵무기로 인한 예산 지출의 감소였다. 두번째 주요 동인은 새로운 조약의 체결이 핵무기 확산방지 체제에 대한 미국의 지지 의사를 분명히 표명해준다는 사실이었다.

따라서 ABM 조약이 파기됨에도 불구하고 핵무기감축 영역에 있어서 미국과 러시아 간의 협력이 양국의 이익에 부응했기 때문에 SORT와 New START 협정의 체결이 가능케 되었다.

다음으로 이러한 연구 결과를 바탕으로 본 논문이 갖는 함의와 한계를 제시한다. 본 연구는 미국과 러시아 간의 협력이 그때그때의 특수한 맥락에 따라 이루어진다는 것을 밝힘으로써 여러 전략무기감축협정의 상이한 비준 결과들에 대해 보다 높은 타당성을 지닌 설명을 제공한다. 본 논문은 전략무기감축협정은 단순히 ABM 조약과 미사일 방어체계에 대한 양국의 의견차에 따라 상이한 비준 결과로 이어진 것이 아니라는 점을 밝힌다. 변화하는 전략 환경 속에서 미국과 러시아는 각각 차별화된 관심을 타협적으로 결합하지 못 하여 네 가지 협정 중 하나가 실패했다는 점에 기반하여, 미·러 전략핵무기감축협정은 국익을 달성하기 위한 수단으로 사용되고 있다는 것을 밝혀냈다는 데 의의를 가진다.

전략 핵무기 감축의 향후 진행에 관하여서는, 본 논문의 논의 범위에서는 새로운 협정의 체결 여부에 관하여 명료한 결론을 내리는 데 한계가 있다. 그 첫번째 한계는, 오늘날 군축 협상에서 논의 대상은 전략 핵무기 뿐만 아니라 초정밀 무기, 극초음속 미사일, 그리고 우주 무기까지를 포괄해야 하기 때문이다. 둘째는, 미국과 러시아가 핵탄두 감축을 지속할 경우 그 수량은 중국, 프랑스, 그리고 영국의 보유수량에 점근하여, 결과적으로 핵감축 협상 과정은 공식적으로 인정받은 나머지 핵무기 보유국까지를 포함해서 이루어져야 하게 될 것이기 때문이다.

그러나 앞서 언급한 문제들에도 불구하고 2021년 미국에서

민주당으로의 정권교체가 일어났다는 것은 New START 연장 가능성이 높아졌음을 의미한다. 미국의 신정부에서는 오바마와 클린턴 당시 핵확산 문제를 담당했고 New START의 연장을 지지하는 전문가들이 재기용될 것으로 보이기 때문이다. 현재 러시아와 미국의 관계는 New START 체결 당시와 같이 동반자 관계라고 볼 수는 없으나, 적어도 핵무기 통제 문제에 관하여서는 양국의 이해가 일치한다. 따라서 양국은 현재로서는 기존 협정을 연장하고, 차후에 신협정을 위한 추가 논의에 나서리라고 전망된다.

참고 문헌

1차 문헌

General Secretary Mikhail Gorbachev Letter to President Ronald Reagan, January 14, 1986

Geneva Summit Memorandum of Conversation. November 19, 1985

Second Private Meeting.

Memorandum of Conversation at the Reykjavik Summit, October 11, 1986

Nuclear Posture Review Report, signed by secretary of Defense Donald H. Rumsfeld, approved January 8, 2002

President Announces Reduction in Nuclear Arsenal, November 13, 2001

President Bush and Russian President Putin Discuss Progress, People's Republic of China, October 2001

President Ronald Reagan Letter to General Secretary Mikhail Gorbachev, February 22, 1986

Press Conference by President Bush and President Putin, Italy, July 22, 2001

Press Conference by President Bush and Russian Federation President Putin, Slovenia, June 16, 2001

Protocol regarding inspections relating to the treaty between the United States of America and the Union of Soviet Socialist Republics on the elimination of their intermediate-range and shorter-range missiles, December 8, 1987

Russia's Military Doctrine, January 2000

Senate Executive Report 104-10, From the U.S. Government

Publishing Office
Soviet-United States Joint Statement on Future Negotiations on Nuclear and Space Arms and Further Enhancing Strategic Stability. Public Papers. The George Bush Presidential Library official website.
Soviet-United States Joint Statement on Future Negotiations on Nuclear and Space Arms and Further Enhancing Strategic Stability. Public Papers. The George Bush Presidential Library official website.
Strategic Arms Reduction Treaty, April 2010
Treaty Between the United States of America and the Russian Federation on Further Reduction and Limitation of Strategic Offensive Arms, 1993
Treaty Between the United States of America and the Russian Federation on Further Reduction and Limitation of Strategic Offensive Arms. Overview, 2011
Treaty between the United States of America and the Union of Soviet Socialist Republics on the elimination of their intermediate-range and shorter-range missiles, December 8, 1987
Treaty on Strategic Offensive Reductions (SORT), May 24, 2002
Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, 1995
U.S.- Russia Strategic Framework Declaration, April 6, 2008

Выборы в Государственную Думу Федерального собрания РФ 1995 года (국회 선거, 중앙 선거 관리위원회, 1995년, 1999년)
http://www.cikrf.ru/banners/vib_arhiv/gosduma/1995/
http://old.cikrf.ru/banners/vib_arhiv/gosduma/1999/index.html
Выступление Горбачева на привокзальной площади города Владивостока (고르바초프의 블라디보스토크 연설 기록, 1986년 7월)
https://www.gorby.ru/userfiles/gorbachev_contents_04.pdf
Горбачев на XXVII съезде КПСС(제27차 소련 공산당 대회 기록, 1986

년 3월)
https://www.gorby.ru/archival/expocenter/vneshpolitika/show_29323/

Заявление в связи с объявлением США о выходе в одностороннем порядке из Договора по ПРО 1972 года (Vladimir Putin, A Statement on the US unilateral withdrawal from the 1972 ABM Treaty, December 13, 2001)
http://kremlin.ru/events/president/transcripts/21444

Обращение Президента России Владимира Путина (북오세티야 베슬란 학교 인질사건 직후 푸틴이 발표한 대국민 담화문, 2004년 9월 4일)
http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/22589

Письмо Гереральному секретарю ООН(국제 연합 사무총장에게 보낸 편지 내용 기록, 1986년 3월)
https://www.gorby.ru/archival/expocenter/vneshpolitika/show_29323/

Стенограмма заседания Государственной Думы, речь исполняющего обязанности президента В.В. Путина (러시아 연방 하원 회의 속기록, 블라디미르 푸틴 연설에서, 2000년 4월)
http://transcript.duma.gov.ru/api_search/?kodz=467&kodvopr=10

Стенограмма заседания Государственной Думы(러시아 연방 하원 회의 속기록, 1998년 5월 13일,)
http://transcript.duma.gov.ru/node/2565/

Съезд партии КПРФ (러시아 공산당 회의, 1998년 6월 5-18일)
http://www.panorama.ru/works/vybory/party/duhnas.html

Хроника заседания Государственной Думы (러시아 하원 속기록, 1995년 9월) http://api.duma.gov.ru/api/transcriptFull/1995-09-09

2차 문헌

1) 단행본

Alexander L. George, Philip J. Farley, and Alexander Dallin (eds.). 1998. *U.S.-Soviet Security Cooperation: Achievements, Failures, Lessons*, New York, Oxford University Press

Arbatov, Alexey. 1999. *Security: Russia's Choice*. Episentr; Moscow.

Best, Melvin, and Bracken, Jerome. 1995. *First-Strike Stability in a Multipolar World*. Management Science, 41(2).

Brodie, Bernard. 1984. *The Development of Nuclear Strategy.* Princeton, NJ: Princeton University Press.

Brooks, Linton, Gavin, Francis J, and Arbatov, Alexey. 2018. *Meeting the Challenges of the New Nuclear Age: U.S. and Russian Nuclear Concepts, Past and Present,* Cambridge, Mass.: American Academy of Arts and Sciences.

Colby, Elbridge. 2013 *"Ch. 2. Defining Strategic Stability: Reconciling Stability and Deterrence."* In Elbridge Colby and Michael Gerson (eds.) *Strategic Stability: Contending Interpretations.* Carlisle, PA.: U.S. Army War College Press

Croft, S. 1996. *Strategies of Arms Control: A History and Typology.*

George, Alexander L., and Bennett, Andrew. 2005. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. MIT Press.

Glaser, Charles. 2010. *Rational Theory of International Politics: The Logic of Competition and Cooperation.* Princeton: Princeton University Press.

Goldstein, Joshua. 2012. *International Relations.* 10th edition. Longman.

Hardin, Russell. 1985. *Nuclear Deterrence: Ethics and Strategy.*

Chicago: University of Chicago Press.

Hynek, N., and Smetana, M. 2016. *Global Nuclear Disarmament Strategic, Political, and Regional Perspectives.* London ; New York : Routledge, Taylor & Francis Group.

Kelleher, Reppy, McArdle, Catherine, and Reppy, Judith. 2011. *Getting to Zero : The Path to Nuclear Disarmament.* Stanford, California : Stanford Security Studies : Stanford University Press.

Kokoshin, Andrei. 2011. *Ensuring Strategic Stability in the Past and Present: Theoretical and Applied Questions.* Cambridge, MA: Belfer Center for Science and International Affairs.

McNamara, Robert S. 1986. *Blundering into disaster: surviving the first century of the nuclear age.* New York: Pantheon Books.

Miasnikov, Eugene. 2012. Strategic Conventional Weapons and Stability, presentation in China, April 23-24.

National Academy of Sciences . Committee on International Security Arms Control. 1985. *Nuclear Arms Control : Background and Issues / Committee on International Security and Arms Control*. Washington, D.C.: National Academy Press.

Nye, Joseph S. 1984. *The Making of America's Soviet Policy.* New Haven : Yale University Press.

Perry, & 정소영. 2016. 핵 벼랑을 걷다 : 윌리엄 페리 회고록 / 윌리엄 J. 페리 지음 ; 정소영 옮김.

Podvig, Paul. 1998. *The Russian Strategic Nuclear Forces {Strategicheskoe yadernoe vooruzhenie Rossii}.*

Podvig, Paul. 2015. “Russia, Strategic Stability, and Nuclear Weapons” in *The War That Must Never Be Fought: Resolving the Nuclear Dilemma*, edited by George P. Shultz and James E. Goodby, 143-74. Stanford, California: Hoover Institution Press.

Ragin, Charles C. 1987. *The Comparative Method, Moving Beyond*

qualitative and quantitative strategies. University of California Press.

Schwartz, Richard Alan. 2006. *The 1990s*. Infobase Publishing.

Shultz, George P., and Goodby, James E. 2015. *The War That Must Never Be Fought: Dilemmas of Nuclear Deterrence*. Stanford, CA: Hoover Institution Press.

Taubman, William. 2017. *Gorbachev: His Life and Times*. Norton, New York.

Utkin A. I. 2009. *Izmena genseka. Begstvo iz Evropy.* Betrayal of the Secretary General. Escape from Europe. Moscow: Jeksmo.

Von Hlatky, Wenger, 손경호, 최윤미, 김용범, 이민룡, & Wenger, Andreas. 2018). 핵 확장 억제와 미래 : 미국, 북대서양조약기구 그리고 그 범위를 넘어서 / 스테파니 본 흘라트키, 안드레아스 웬거 편집 ; 손경호, 최윤미, 김용범 역.

Yost, David S. 2011. *Strategic Stability in the Cold War: Lessons for Continuing Challenges*, Proliferation Papers, No. 36.

Zaloga, Steve. 2002. *The Kremlin's Nuclear Sword : The Rise and Fall of Russia's Strategic Nuclear Forces, 1945-2000.* Washington : Smithsonian Institution Press.

Антонов, А.И. 2012. *Контроль над вооружениями: история, состояние, перспективы.* М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН); ПИР-Центр, 2012

Дьяков, А.С., Мясников Е.В., Соков Н.Н. 2006. *Процесс сокращения ядерных вооружений и контроль над ними в российско-американских отношениях: состояние и перспективы*, Издание Центра по изучению проблем разоружения, энергетики и экологии при МФТИ, Долгопрудный

2) 논문 및 보고서

_____."Strategic Arms Reduction Treaty (START) Drawdown Analyses." Operations Research 44.3 (1996): 425-34.

Arbatov, Alexey, and Dvorkin, Vladimir. 2011. “Strategic Stability before and after Cold War.”, No 3. 2011. Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya.

Brustlein, Corentin. 2018 “The Erosion of Strategic Stability and the Future of Arms. Control in Europe”, Proliferation Papers, No. 60, November.

Miasnikov, Eugene. 2012. “Strategic Conventional Weapons and Stability, presentation in China”, April 23-24

Shultz, P. George, Perry, J. William, Kissinger, A. Henry, and Nunn, Sam. 2007. “A World Free of Nuclear Weapons”, The Wall Street Journal

Spoehr, Thomas. 2019. “Bad Idea: Assuming All Arms Control Agreements are Inherently Good,” Center for Strategic and International Studies.

Wohlstetter, A. J, Hoffman, F. S., Lutz, R. J., and Rowen, H. S. 1954. “Selection and Use of Strategic Air Bases.”

Wohlstetter, Albert. 1959. “The Delicate Balance of Terror”, Foreign Affairs, Vol. 37, No. 2

Woolf, Amy. 2014. “Next Steps in Nuclear Arms Control with Russia: Issues for Congress”, CRS Report

Дворкин, В., Евстафьев, Д., Лата, В., Маслин, Е., Орлов, В., Тимербаев, Р. 2003. “Ядерный контроль”, No.1(67), Том 9, 2003

Есин, Виктор. 2015. “Политика США в обласни ПРО и ее влияние на стратегическую стабильность”. Вестник Московского университета. Серия 25: Международные отношения и мировая

политика. Т. 7, N. 3

Кадышев,Т. 2010. “Ракетные угрозы, ПРО и стратегический баланс”

Караганов, Сергей . 2017. “Взаимное гарантированное сдерживание”. Project Syndicate, February

Abstract

Research on the Drivers of U.S.-Russian Cooperation on Nuclear Disarmament in the post-Cold War period:

Focusing on examples of START I, START II, SORT, and NEW START Treaties

Ekaterina Alexandrova
Dept. of Political Science & International Relations
Master's Degree
The Graduate School
Seoul National University

This study analyzes U.S.-Russian cooperation on nuclear disarmament after the end of the Cold War by mainly focusing on four cases of treaties (START I, START II, SORT, and New START). The purpose of these treaties was to secure the nuclear-strategic parity between the two countries and to create conditions for strategic stability. However, out of the four treaties mentioned above, only START II did not enter into force. The dispute over the missile

defense system and the unilateral U.S. withdrawal from the Anti-Ballistic Missile Treaty (ABM Treaty) on 13th December 2001 are generally considered as the main reasons. The fact that the U.S. and Russia signed a new agreement on strategic offensive reductions (SORT) three weeks before the official abrogation of ABM treaty on 13th June 2002, however, makes this issue highly controversial. Therefore, this study' s goal is to answer two questions: first, what factors contributed to the fact that START II treaty did not enter into force and second, why, despite the continuing disagreement over the missile defense system, SORT and New START treaties were eventually signed?

This study compares and analyzes internal and external factors that were involved in the negotiation process. By comparing international environment, nuclear weapons policies and the negotiation process itself it reveals the reason why at one point (START II) two parties failed to reach an agreement while at another point (SORT, New START) succeeded in doing so.

As a result of the analysis, the main motive for cooperation during the START I and START II negotiations was to achieve relative nuclear arms parity to further secure bilateral strategic stability. Both parties also affirmed their commitment to the ABM treaty as a cornerstone of strategic stability.

Meanwhile, during the SORT and New START negotiations, both countries still emphasized the importance of nuclear parity as before, but changes in the global environment significantly affected their motives. With the progress by rogue states towards a nuclear weapons capability, the main interests for cooperation for the United States have changed to the establishment of a stricter non-proliferation regime and the maintenance of global strategic stability

through the deployment of their own missile defense system. At the same time, Russian major motivations were to reduce defense spending, assure its status as a nuclear power, and secure strategic stability that excluded the development of a national missile defense system.

An analysis reveals that the reason why the START II treaty did not come into force was that the period of its ratification coincided with the turn of events, when both sides were unable to reach any consensus on missile defense. Further signing of the SORT and New START became possible due to the fact it no longer depended on the ABM treaty and, therefore, served U.S. interests. And in this regard, Russia had no alternative other than making concessions, since it was the sole means of reducing defense spending and maintaining its status as a nuclear power.

This paper analyzes bilateral agreements, military doctrines, and statements made by the heads of two countries to clarify how the perception of strategic stability and the drivers for cooperation on nuclear disarmament have changed over time. The study provides a plausible explanation for the different ratification outcomes by giving attention to the specific context where cooperation took place. A better understanding of this context gives a perspective on what kind of challenges and opportunities two countries may face during further nuclear disarmament talks.

Keywords : Strategic Arms Reduction Treaty, Strategic Offensive Reductions Treaty, Nuclear Disarmament, Strategic Stability, Missile Defense, Motives for Cooperation

Student Number : 2014-25120