

국제레짐의 한계와 패권:

미 부시 행정부의 핵 비확산 정책

정 옥 임 | 선문대학교 조교수

본 논문은 21세기 부시 행정부의 핵 비확산 정책에 대한 비판적 고찰이다. 미국의 주도로 창설된 NPT 레짐은 탈냉전과 대(對) 테러전이라는 불확실성의 세기를 맞아 이행의 효율성에 취약점을 드러냈다. 특히 소련의 붕괴로 인한 핵분열성 물질의 수평적 확산 위험과 함께, 비국가행위자의 핵 암거래망이 불량국가들의 비밀 핵 프로그램과 연계되자, 미국은 미 본토에 대한 테러집단의 핵 테러 가능성을 우려했고, 적극적 대(對)확산 및 방어를 추구했다. 보이지 않는 적을 상대로 국가안보를 보장하기 위해서는 선제, 미사일 방어 및 소규모 핵무기 사용을 포함하는 압도적 군사우위로서 적의 공격 의지마저 좌절시켜야 한다는 정책으로 바꾼 것이다. 나아가 미국은 이미 공약한 NPT 상의 군축 의무에 대해 소극적으로 나왔고, 지전략적 이해 때문에 NPT 회원국도 아닌 인디아와 핵 협력 협정을 체결했다.

NPT 레짐의 근간인 국제주의는 미국 주도의 소규모 선별적 다자주의로 치환되었고 국가이해를 국제협력보다 우선시하는 미국의 행태는 NPT의 권위와 입지를 위축시켰다. 지속가능한 NPT 레짐에 대한 미국의 이해가 줄어들면서, 또한 패권의 일방주의를 견제할 세력 (counter hegemony) 이 부재한 상황에서, NPT 레짐의 존재이유는 잠식되었다. 레짐의 주 창설자인 패권의 국가이익이 레짐의 비확산 원칙과 충돌하면서, 패권의 리더십과 레짐의 신뢰가 동시에 약화되는 현상도 나타났다. 아직 NPT 레짐이 위기를 맞았다고 단언할 상황은 아니나, NPT가 미국의 국익 우선주의로 심각한 기로에 처한 것은 분명하다. 향후 NPT의 정통성 회복에는 미국의 인식과 전략이 상대적으로 가장 큰 변수가 될 것이다. 그러나 NPT의 위상 회복에 대한 미국의 정치적 의지가 결여될 때 패권국에 대한 국제사회의 신뢰도 비례하여 줄어들 것이다. 결국 미국이 국제 레짐의 권위와 국가이익 사이에서 얼마나 합리적인 균형점을 추구하는가가 국제 비확산의 미래 및 패권의 내구성을 결정할 것이라는 결론이다.

주제어: 핵비확산조약, 수평적 확산, 핵군축, 포괄적핵실험금지조약, 무기용핵분열물질생산 금지조약, 핵연료주기, 추가의정서, 핵태세보고서, 對 테러전, 미사일방어, 對 확산, 대량살상무기 확산방지구상, 핵공급국그룹, 유엔결의 1540, 글로벌파트너십

I. 서론

2005년 NPT 평가회의는, 범세계적 군축 레짐인 NPT 체제가 전환점에 직면했음을 드러냈다. 참가국들은 자국의 실리에 따른 분열상을 보이며 집단 이해를 따라 결속했고, 핵 비확산 및 군축의 주요 쟁점에 대한 합의는 애초부터 불가능했다. 무엇이 문제이며 누구의 책임인가에 대한 논쟁 속에 “미국의 21세기 核 정책이 문제”라는 비판이 대두되었다. 실제로 미 부시 행정부는 방관자적 태도로 일관하며 포괄적핵실험금지조약(CTBT: Comprehensive Test Ban Treaty) 및 검증가능한 무기용핵분열물질생산금지조약(FMCT: Fissile Material Cut-Off Treaty)과 같은 핵군축의 민감한 문제에 소극적이고 방관자적인 행태를 보였다.

더욱이 미국은 평가회의가 끝난 후 동년 7월 NPT 비회원국이며 핵보유국인 인디아와 핵 협력 협정을 맺어 국제사회를 당혹시켰다. NPT 레짐의 주요 창설자인 미국이 레짐의 근간을 흔드는 책임론의 중심에 선 것이다. NPT를 중심으로 지속가능한 비확산 체제가 가능할지에 대한 우려도 커졌다. 이러한 미국의 변화된 태도는, “레짐의 주요 창설자인 미국이 왜 지속가능한 NPT 체제를 향한 정치적 의지를 줄여가는가? 21세기 미국의 안보전략과 NPT가 충돌하는 접점은 어디인가? NPT 레짐이 패권국의 국가 이해로 흔들릴 것인가, 아니면 레짐의 권위로서 패권국의 일방주의도 제압할 수 있을 것인가?”라는 근본 문제를 제기한다. 결코 단순·명쾌한 결론을 쉽게 내릴 사안은 아니지만, 국제정치의 미래에 가할 함의는 크다.

본 논문은 미국 부시 행정부의 핵 비확산 정책에 관한 고찰이다. 특히 부시 행정부의 핵 확산에 대한 인식 및 정향, 구체적인 비확산 정책과 핵전략의 내용은 무엇인지 정리하고, 이것이 궁극적으로 NPT 체제 및 미래 위상에 가할 파장을 가늠하기로 한다. 제2장에서는 국제레짐과 패권에 대한 이론적 고찰과 함께 NPT가 가지는 생략적 한계, 그리고 미국의 NPT 정책을 분석하기로 한다. 특히 NPT의 양대 축인 핵 비확산과 핵 군축에 대해 드러내는

미국의 이중성에 초점을 맞춘다. 제3장은 21세기 미국의 핵전략 및 대확산 정책에 대한 설명이다. 이를 위해 미국이 핵 확산에 대해 가지는 근본적 인식 전환의 배경과 내용을 먼저 분석한다. 미국의 NPT 정책에서 드러나는 다자주의의 한계와 국제정치에의 파장, 나아가 미국이 NPT의 정통성을 아직도 인정하고 있는지의 여부를 판단할 향후 행동 과제가 무엇인지에 대해서는 4장에서 정리, 요약하기로 한다.

II. NPT와 미국

1. 국제레짐과 패권

국제레짐은, 주어진 쟁점 영역에서 행위자의 기대를 수렴시킬 수 있는 원칙, 규범, 규칙 및 정책결정 절차로서 정의된다(Krasner, 1983: 1). 국가들의 행동을 처방 또는 규제함으로써 규칙에 근거한 협력을 제도화하는 것이 레짐의 기본 기능이다(Keohane, 1984: 59). 무정부 상태의 국제정치에 있어 글로벌 가버넌스는 국제레짐을 중첩시킴으로써 불완전하게나마 실현할 수 있다(Rosenau, 1992: 8-11; Betts, 2003: 1). 단, 현실적으로 강력한 레짐의 발전을 촉진하는 데에는 패권국의 역할이 중요하다. 예컨대 세계 경제가 국제 통화체제의 유지를 위해 강력한 안정자를 필요로 해 왔음은 주지의 사실이다(Kindleberger, 1973: 292). 힘의 분산 내지 파편화는 레짐의 붕괴를 유도할 수도 있다(Keohane, 1983: 142). 실제로 패권 안정론은 신현실주의와 신자유주의가 공히 인정하는 논리인데, 이들은 패권을 ‘효용을 극대화시키는 단일 행위자’(utility maximizing unitary actor)로서 정의한다(Baldwin, 1993: 8-9). 단, 신자유주의적 제도론자들은 패권을 협력의 대안(alternative)이 아닌, 공생관계(symbiotic relationship)의 일부로서 인식한다는 차이가 있다(Keohane, 1984: 46; Betts, 2003: 4).

그렇다면 주어진 쟁점 영역에서 단극적 힘의 분포가 레짐의 효과와 건설

성에 가하는 영향력은 어느 정도인가? 좀 더 구체적으로, 191개 유엔회원국 중 187개국이 참여하는 NPT 레짐의 건실성과 미국의 이해 및 그 역할은 어떻게 정리할 수 있는가? 개별 국가 이해와 생존의 문제가 직결되어 있는 안보 영역의 경우, 21세기 다수가 동의할 공공재(public goods)가 과연 존재하는가? NPT 기능의 활성화에 있어 21세기 미국의 패권은 궁극적으로 순기능을 할 것인가, 아니면 서언에서 제기했듯 NPT의 위상을 흔들 역기능을 계속할 것인가? 사실 복잡한 국제정치 현실을 일반화시킬 경우 발생할 오류의 여지는 크다. 예컨대 NPT가 강조하는 핵 비확산을 공공재로 보고 미국을 NPT 레짐의 창설과 진화에 순기능을 한 패권으로서 단순화할 수 있는지, 나아가 미국이 발휘한 리더십의 내용은 무엇인지에 관한 논의에 있어 현실과 큰 괴리를 보일 개연성이 있다. 우선 NPT가 추구하는 목표에 대한 핵보유국과 비핵보유국간의 인식차가 클 뿐 아니라, 미국이 어느 정도로 NPT 레짐의 발전에 대한 정치적 의지와 능력을 발휘해 왔는지 계측할 적실성 있는 기준이 없다.

미국의 패권을 리더십으로 등치시킬 수 있는지에 대한 논란도 제기될 수 있다. 2001년 부시 행정부의 등장과 함께 미국의 비확산 정책이나 핵전략이, 드러날 정도의 일탈과 일방주의 내지 고립주의적 성향을 보였기 때문이다. 상당 수 논자의 지적대로 패권안정이론은 미국이 공공재를 제공한다는 편견을 조장하여 미국의 패권 행사를 정당화할 뿐 아니라, 패권쇠퇴론의 신화도 합리화시켜 미국이 오히려 국제 협력 레짐에서 일탈할 명분을 제공했다(Strange, 1987: 551-574; Betts, 2003). 사실 미국은 안보 영역에서 국제사회를 통한 집단행동 동원이 실패할 경우, 이를 그들의 일방주의를 정당화하는 명분으로 활용했는가 하면, 국제주의적 수사로서 자국의 전략 이해를 강화한 사례도 많다. 후술할 CTBT에 대한 미국의 고립주의 및 대탄도미사일 조약(ABM (Anti Ballistic Missile) Treaty)에의 탈퇴는 미국이 패권쇠퇴론 및 국제협력의 실패를 명분삼아 자국의 전략적 이익을 추구한 대표적 사례이다(Easley, 2001).

그럼에도 불구하고 상대적으로 미국의 정책이 핵 비확산 레짐에 가하는 파장은 전 세계 191개 국가 중 가장 크다. 지속가능한 NPT의 미래를 결정

할 열쇠를 미국이 쥐고 있다 해도 과언은 아니다. 21세기 새로운 전략 환경을 맞은 부시 행정부가 어떠한 인식을 기반으로 핵전략을 추구하는지, 그리고 그 전략이 국제적 비확산 레짐의 건실성에 주는 파장은 무엇인지 구체적으로 살펴보아야 할 이유가 여기에 있다. 미국의 이해와 국제 레짐의 목표간에 심각한 간극이 드러날 때, 또 이러한 간극을 조정할 대(對)패권(counter-hegemony)의 존재가 부실할 때 야기될 국제정치적 결과를 예단하기 위해서도 필요한 연구 주제이다. 본 장에서는 특히 미국 부시 행정부가 NPT에 대해 어떠한 인식을 가지고 있으며 NPT의 위상을 어떻게 잠식했는지 구체적으로 정리하기로 한다.

2. NPT의 한계

핵 비확산 레짐은 더 이상의 핵무기 확산을 억지하기 위한 조약, 국제기구, 다자 또는 양자 합의를 모두 포괄하는데, 이 중 가장 핵심적인 요소가 범세계적 다자조약인 핵 비확산 조약(NPT: Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons)이다. NPT는 1967년 1월 1일을 기점으로 그 이전에 핵무기나 핵폭발 장치를 제조, 폭발시킨 국가만을 핵 보유국으로서, 나머지 국가들은 모두 비핵국으로서 규정하며,¹ 핵비확산(non-proliferation), 핵군축(nuclear disarmament) 및 원자력의 평화적 이용(peaceful use of nuclear energy)이라는 3대 지주로 구성되어 있다. 무엇보다 1970년 창설 이래 2000년까지 NPT가 이룬 비확산 기능을 부인하기는 어렵다. 창설 당시 43개국이었던 회원국은 1975년 95개국, 1985년 132개국, 그리고 1995년에는 177개국으로 늘어났다.² 냉전기 미국이 우려했던 핵보유국 25개국의 “수평적 핵확산”도 일어나지 않았다. 탈냉전과 함께 남아프리카공화국이 핵을 포기하며

-
1. 미국은 1968년 존슨 행정부 때 NPT에 조인하고, 1970년 닉슨 행정부 때 이를 비준했다.
 2. 중국의 경우 1984년부터 IAEA의 사찰을 받았고 1992년 NPT에 가입했다. 프랑스도 1992년 NPT에 가입했다.

NPT에 가입했고, 구소련으로부터 독립하여 핵보유국이 된 벨라루스, 우크라이나, 카자흐스탄은 핵을 폐기하고 비핵국으로서 NPT에 가입했다. 브라질과 아르헨티나도 NPT에 합류했다. 탈냉전기까지 실제 핵무기 생산에 필요한 기술 능력을 보유한 나라가 70개국을 넘었지만 핵 보유의 문턱을 넘은 나라는 한자리 수였다.

그런데 2005 NPT 평가회의가 입증하듯 NPT는 그 효율적 이행에 있어 기로에 처해 있다. 우선 NPT 레짐은 그 적용 범위가 지구적(global)이기는 하나, 아직 보편성(universality)을 확보하지 못했다. 전 세계 191개 국가 중 187개국이 회원국이나, 인디아, 파키스탄 및 이스라엘이 레짐의 외곽에 있고 (Miller, etc., 2003) 북한은 레짐을 탈퇴한 상황이다. 이들은 NPT 체제의 무임승차국들로서 핵 비확산 의무에서 자유롭다. 따라서 NPT 회원국으로서 핵 비확산 의무를 수행해야 하는 이들의 이웃국 내지 적대국에 대해 안보 우위를 향유할 수 있다. 이것이 NPT 레짐을 취약하게 만드는 요인이다 (Johnson, 2005b).

회원국도 그들의 이해에 따라 갈등을 표출한다. 핵보유국과 비핵보유국이 대치하는 이중 구조 이외에도, 2000년 이후 회원국들은 파벌적 이해나 쟁점에 따라 서방그룹(Western Groups and Others), 비동맹(Non-Aligned Movement), 동구(Eastern Group) 내지는 EU, G-10, NATO-5 및 NAC³ 등과 같은 소규모 집단으로 분화되는 현상을 보이고 있다.⁴ 그런가 하면 CTBT, FMCT 및 핵연료주기(nuclear fuel cycle)와 관련된 이해 충돌 외에도, 핵 기술 보편화에 따른 암거래의 확산과 비국가 행위자의 출현이 NPT의 내구성을 압박하는 요소가 되고 있다. 칸(A.Q. Khan) 네트워크와 리비아, 이란 및 북한의 비밀 핵 프로그램 연계가 그것이다. 한마디로 NPT는 그 자체가 드러내는 제도상의 취약성(institutional vulnerability) 때문에 효과적

3. 신 의제연합(New Agenda Coalition)은 핵보유국에 대해 분명한 핵 군축 공약, 핵무기의 투명성 제고 그리고 추가적인 핵 군축 시행을 요구하기 위해, 1998년 8개 비핵국의 외무장관들이 출범시켰다. 뉴질랜드, 스웨덴, 아일랜드, 남아공, 이집트, 멕시코, 브라질 그리고 슬로베니아가 참여했다. 공식적으로는 슬로베니아를 제외한 7개국이 활동한다(Scheinman, 2005: 7).

4. 2005년 10월, 외교통상부 군축 관계자의 비공식 제공 자료를 참고함.

이행에 장애를 겪고 있다. 무엇보다 참여국의 선의에 의존하는 결정적 한계로 인해, 참가국이 규정을 위반하지 않도록 보장할 기제가 없다. 비핵보유국의 비확산 의무를 검증하는 IAEA에도 강제적 집행 권한은 없다. 사찰 결과 보고 내용과 불일치가 발견되면 유엔에 보고할 수 있을 뿐이다(Behrens, 2005).

이러한 NPT의 생애적 한계 때문에 부시 행정부는 NPT 체제가 21세기 효과적인 비확산을 위해 미흡하다고 인식한다. 특히 그들은 NPT의 관성과 관료주의에 비판적이다. 미국이 볼 때 비확산의 관건은 NPT 회원국들과 지루한 협상을 벌이며 미국의 행동반경을 제약할 협정에 합의하는 것이 아니라, 비핵국의 핵 야망을 발본색원하는 것이다(Bolton, 2005: 395-405). 구체적으로 미국은 핵 비확산의 쟁점 중 NPT 탈퇴에 대한 강화된 조처, 그리고 우라늄 농축 및 플루토늄 추출과 관련한 이중용도 기술을 차단할 핵연료주기 규정의 개혁에 집중한다. 핵확산의 문제가 미국의 안보와 직결되는 만큼⁵ 우려국가들이 민간 핵 프로그램의 명목 하에 폭탄으로 전용할 수 있는 사찰의 허점을 차단하겠다는 것이다. 미국은 IAEA 추가의정서(Additional Protocol)를 보편화하는데 주력하는데 여기에는 북한과 이란의 비밀 핵 개발이 동인을 제공했다. 미국은 비핵보유국들이 IAEA 추가의정서를 수용해야 평화적 핵에너지 이용의 수혜를 받을 수 있고, 핵 연료주기와 관련하여 농축과 재처리 기술은 현재 기술 보유 및 가동국에 한정할 필요가 있다고 본다.⁶ 2004년 부시 대통령은 비핵보유국들이 우라늄 농축 및 플루토늄 재처리 능력을 개발하는 자체를 포기해 줄 것을 촉구하여(Behrens, 2005), 비핵보유국의 반발을 초래하기도 했다. NPT 4조에 의거, 불가양의 권리(inalienable right)로 인정되는 비핵보유국의 평화적 핵에너지 사용권을 잠식하기 때문이다(Johnson, 2005a).⁷

5. The White House, Office of the Press Secretary, Statement by the President, March 7, 2005.

6. Mark Fitzpatrick, "Meeting Nonproliferation Challenges: UNSCR 1540 and the 2005 NPT Review Conference," Remarks at the Meeting of the Organization of American States Committee on Hemispheric Security, March 27, 2005. PSI와 UNSCR 1540은 본 논문의 제3장을 참조할 것.

부시 행정부는 공식적으로 NPT의 ‘강화’를 역설한다. 굳이 외교 전선에서 미국이 앞장서 NPT 무용론을 부각할 이유도 없다. 단, 21세기의 핵 비확산을 위한 NPT의 효용에 대해 미국은 회의적이다. 오히려 지나치게 광범위하여 이해가 분산되는 NPT의 틀보다는 미국과 이해를 같이 하는 핵공급그룹(NSG: Nuclear Suppliers Group)이나 서방 8개국(G-8)과 협조를 모색하는 편이 낫다고 본다(Sanger, 2005). 보편주의보다는 선별적 다자주의로써 국익을 제고하고 국제 협력의 정당성을 확보하겠다는 계산이다.

3. 미국의 이중성

한편 미국은 NPT의 핵군축 의무에 대해 상당한 거부감을 표출한다. 이것이 NPT에 대한 미국의 이중성이다. 2000년 이래 NPT 평가회의에서 나타나는 회원국간의 이견이나 집단 이해는 이러한 미국의 태도와 인과성을 갖는다. 단적으로, 핵보유국의 군비경쟁 종식 및 군축 의무를 제시한 NPT 6조에도 불구하고⁸ 미국이 그 기득권을 포기할 가능성은 없다. 냉전 종식 후 처음 개최된 1995년 NPT 평가회의(Review and Extension Conference)에서 비동맹권의 많은 나라들은 NPT의 무기한 연장(indefinite extension)에 반대했었다. 핵보유국들이 핵군축 의무는 다하지 않으면서 NPT의 ‘무기한’ 연장으로써 비핵국들의 비확산 의무만 압박한다는 불만 때문이었다. 따라서 이들은 ‘제한적’ 연장을 주장했다. 당시 NPT의 무기한 연장에 사활적 이해를 건 클린턴 행정부는 이러한 비핵보유국의 불만을 누그러뜨려야 했고, 결국 조약연장의 조건으로 NPT의 보편화(전 세계 국가들의 NPT 회원화), 핵군축 의무를 명기한 NPT 6조 공약의 재확인 및 1996년 말까지 CTBT의 출범에 합의

7. 현재 농축 및 재처리 시행 가능 국가는 P-5와 일본 외에 브라질, 호주 등이다 (Johnson, 2005b).

8. Article VI의 원문은 다음과 같다. “Each of the Parties to the Treaty undertakes to pursue negotiations in good faith on effective measures relating to cessation of the nuclear arms race at an early date and to nuclear disarmament, and on a treaty on general and complete disarmament under strict and effective international control.”

했다.⁹ NPT의 무기한 연장과 CTBT의 완결 약속을 거래한 외교적 타협이었다. 핵군축을 위한 원칙과 목표는 2000년 평가회의를 통해 13단계의 행동강령으로서 구체화되었다. CTBT, FMCT 뿐 아니라 START II(전략무기감축 협정: Strategic Arms Reduction Treaty)의 이행 및 START III의 완결 등 궁극적 핵 폐기를 향한 단계적 과제를 모두 포함시켰다(Weiss, 2003).

이렇듯 CTBT는 미국의 NPT 조약 수호 의지를 판단하는 척도였다. 그럼에도 미국은 미 의회를 중심으로, 나아가 2001년 부시 행정부의 등단과 함께 13단계 이행과 관련한 주요 쟁점을 거부하는 입장으로 돌아섰다.¹⁰ 부시행정부는 CTBT가 이미 사문화되었다고 주장하며,¹¹ 그 이유로 ‘검증’의 어려움을 들었다. 조약의 무기한 존속(indefinite duration) 조항도 미국의 결정에 부담을 주었다.¹² 이로써 미국은 핵 실험 재개의 가능성도 열었다. 아직까지는 독자적 판단에 의해 실험을 유예하고 있으나, 핵 억지력을 강화하려면 신무기 개발이 필요하고 따라서 핵 실험이 불가피하다는 논리였다(Graham Jr. and LaVera, 2002: 231). 투명성보다는 계산된 모호성 전략을 택한 것이다.

검증 가능한 FMCT를 위한 협상에 대해서도 미국은 소극적이다. 무기용 핵분열성 물질 즉, 고농축우라늄이나 플루토늄 생산의 금지를 위한 FMCT에 대해 미국은 원래 조약 체결을 위해 협상할 의사가 있다는 입장이었다. 그런데 검증에 대한 이견 때문에 협상은 원만히 진척되지 않았고, 미국은 이미 정책재검토를 통해 조약으로써는 현실적 검증이 불가능하다는 결론을 내렸

9. CTBT는 무제한 존속되는 조약으로서 협상 종료시 군축회의 회원국이면서 IAEA에 원자로 및 기타 핵 시설을 보유한 것으로 등재되어 있는 44개국의 비준을 전제로 효력을 발하게 된다. 따라서 미국, 북한, 인디아, 파키스탄, 이스라엘 등 핵보유국과 핵 문턱을 넘어선 나라들 그리고 확산 우려국들이 비준해야 비로소 효력을 발하는 것이다. CTBT에 175개국이 조인했고 그 중 120개국에서 비준이 이루어졌다. 영국과 프랑스는 1998년 4월에 비준했고, 러시아는 2000년 재검토회의 직전에 비준했다. 중국은 아직 비준하지 않았다(Johnson, 2005b).
10. 물론 13단계의 실질적 조치가 제대로 이행되지 않는 책임이 모두 미국에게만 있는 것은 아니다. 중국이나 러시아도 책임 소재에서 자유롭지는 않다. 그만큼 국가 이익에 민감하다는 방증이다(Scheinman, 2005: 8).
11. 1997년 9월 미국 클린턴 행정부 당시 상원은 CTBT의 비준을 거부했고, 1999년에도 48 對 51로 비준을 거부했다(Medalia, 2005).
12. 그러나 실질적으로 CTBT에도 최고 국익의 단서(supreme national interest clause)가 있어, CTBT가 국익과 상치된다고 판단시 이론적으로 탈퇴는 가능하다.

다(Behrens, 2005). 그리고 2004년 유엔군축회의에서 일방적으로 “검증 없는” 조약을 위해 협상할 수 있다는 소극적인 입장을 폈고, 그 결과 인디아와 이스라엘, 파키스탄이 오히려 미국의 결정을 환영하는 역설적 상황을 연출했다. 물론 미국은 현재까지 영국, 프랑스, 러시아와 함께 일방적 생산유예를 준수하고 있지만, 행동의 자유를 다자조약에 의해 제약받지 않겠음을 분명히 한 것이다.

미국이 핵보유국으로서 NPT상의 의무를 경시함에 따라 다른 비핵국들이 비확산 레짐의 공약 준수를 경시할 여지는 더욱 커졌다. CTBT는 거부하면서 비핵보유국들에게 IAEA와의 추가 의정서 체결을 독려하는 이중적 행태로 인해, 미국의 리더십은 손상을 입었다. 2005년 NPT 재검토 회의에서 이집트를 중심으로 한 몇몇 국가들은 2000년 핵보유국의 군축 공약인 13단계가 제대로 실현되지 못했음을 비판하며, 13단계의 언급이 없는 의장 초안 통과를 저지하기도 했다(Johnson, 2005b). 유엔 역시 핵보유국들의 소극적 군축 노력이 비확산 레짐의 역량과 권위를 위축시킨다고 지적했다(Johnson, 2005a).¹³ NPT에 역행하며 핵무기의 효용을 인정하는 미국의 인식 변환에 대한 국제사회 차원의 미약한 대응이었다.

III. 부시 행정부의 비확산 정책

1. 인식과 정향: 확산 불가피론

부시 행정부는 근본적으로 “핵 비확산이 중요하나, 21세기에 수평적 확산은 불가피하다”는 비관론을 가지고 있다. 핵무기 개발기술이 첨단과학을 요하지도 않을뿐더러 핵물질의 확산과 암거래가 빠른 속도로 진척된다는 현실관에 기초한다. 미국이 의식하는 핵 확산의 진원은 다음과 같다. 첫째 러시아

13. Report by the High Level Panel on Threats, Challenges and Change to the Secretary General, December 2004.

의 핵무기이다. 전 지구상의 약 27,000개 핵무기 중 26,000개 정도를 미국과 러시아가 독점하고 있다. 양국은 각각 5,000기 이상의 전략 핵탄두를 배치하고 있으며, 2,000기는 일촉즉발의 상태로 상대를 겨냥하고 있다(Kimball, 2005b). 일단 발사되면 핵미사일이 15분 내로 상대국 목표지점에 도달된다. 컴퓨터 오작동이나 그릇된 정보에 의해 대통령이 성급한 핵 공격의 결단을 내릴 경우 상상을 불허할 엄청난 재해가 발생할 것이다(Cirincione, 2005).¹⁴

여기에 소련 붕괴의 부산물인 고농축 우라늄과 플루토늄 처리 문제가 추가된다. 러시아의 핵무기보다, 더욱 심각한 문제이다. 전 세계적으로 1,855톤의 플루토늄과 1,900톤의 고농축 우라늄이 남아있는데 미국은 이 물질들이 책임 소홀로 테러집단의 수중에 들어갈 경우, 본토 안보에 치명타가 될 것이라고 우려한다(Kimball, 2005b). 이 물질이 테러단체의 더러운 폭탄 제조에 악용되어 미국의 국가 안보를 흔들 가능성과 함께, 미국은 불량국가 내지 무법 정권과 테러집단의 연계 가능성을 우려한다. 이란의 농축 프로그램 및 북한의 플루토늄 추출을 포함하는 핵 연료주기 문제에 미국이 예민하게 반응하는 이유이다. 특히 파키스탄의 칸(A.Q. Khan) 네트워크에 의해 리비아, 이란 및 북한이 비밀리에 핵무기 프로그램을 진척시켰다는 사실에 미국은 매우 민감하다.

이렇듯 미국은 핵물질 및 핵무기의 수평적 확산을 기정사실화 한다. 단, ‘좋은 확산국’과 ‘나쁜 확산국’을 구별한다. 미국이 이스라엘과 인디아 및 파키스탄에 대해 취하는 행동과 북한 및 이란에 대한 태도의 차이가 이를 증명한다. 미국이 볼 때 불량국가나 테러집단의 ‘비합리성’은 합리성에 기초한 군축이나 핵 억지를 불가능하게 만드는 요소이다. 따라서 미국은 이러한 확산국들을 향해 외교적 양보를 받아내기보다는, 주요 국가나 우방과 공조하는 게 더 효과적이라고 판단한다(Sokolski, 2005). 북한과 이란 및 시리아나 베네수엘라가 테러집단과 잠정적으로 연계된 경계 대상이라면, 브라질, 러시아, 인디아, 이집트, 파키스탄, 일본 및 한국은 우방으로 분류된다.

14. 실제로 1995년 1월 당시 러시아는 노르웨이의 기상 로켓을 미국의 잠수함발사탄도미사일(SLBM: submarine launched ballistic missile)로 오인하여 열친 대통령이 핵 가방(nuclear suitcase)을 열었던 사건이 있었다.

이들 우방에 대해서는 새로운 형태의 원자력 협력은 말할 것도 없고, 핵·미사일 관련 행동에 대한 압박이나 제재도 선별적으로 보류한다(Squassoni, 2005: 7). 이들은 미국으로부터 고속로 및 첨단 재처리 협력 등을 제안받은 상태이다. 그런데 민간 핵연료 공정의 증대는 확산 및 핵 유출 차단 정책과는 대치되며, 이러한 일련의 협력사업에 대한 시의적절한 사찰 보장도 부재하다. 따라서 미국 내에서는 비확산에 대한 미국의 자의적 해석과 접근이 일본, 대만, 한국, 독일, 사우디아라비아, 이집트 및 터키 등의 핵무기 확보 욕구를 오히려 증폭시킬 수 있다는 우려가 제기된다(Campbell, 2002: 7-15).

나아가 미국은 지역안보에 대한 고려를 지구적 차원의 비확산보다 우선시한다(Potter, 2005b). 대표적 사례가 인디아와의 핵 협력이다(Potter, 2005a). 부시행정부는 2005년 7월 인디아와 핵 협력에 관한 공동 성명을 발표했다. 장기적으로 중국을 포위하고(Tellis, 2005), 단기적으로는 인디아와 이란의 협력관계를 차단하기 위함이었다.¹⁵ 현재 인디아는 50개 이상의 핵폭탄 제조가 가능한 플루토늄을 보유한 것으로 알려져 있다(Kimball, 2005a). 더욱이 인디아가 약속한 민간 핵 시설에 대한 자발적 안전조치의 신뢰도는 매우 낮다.¹⁶ 이 협정으로 NPT의 위상은 더욱 실추될 수밖에 없다. 흥미로운 사실은 미국과 인디아간의 협정을 영국, 독일, 러시아, 프랑스도 지지한다는 것이다(Tellis, 2005: 27). 이들의 핵연료, 원자로 및 장비 수출 시장도 늘어날 수 있다는 계산 때문이다. 이렇듯 첨단 기술이 동원되는 미국의 핵 협력이 궁극적으로 핵 확산을 초래할 가능성은 오히려 커지는 상황이다(Weisman, 2006).

미국이 볼 때 인디아가 ‘좋은 확산국’이라면 북한과 이란은 ‘나쁜 확산국’ 내지는 핵 야망국의 범주에 속한다. 미국이 볼 때, 인디아는 핵을 보유하고

15. 미국은 2006년 2월 이란 핵문제의 유엔 안보리 회부에 인디아가 찬성하지 않을 경우 미국과의 핵협력협정이 파기될 수도 있음을 비추었고, 인디아는 찬성표를 던졌다(Linzer, 2006).

16. 인디아는 캐나다가 공급하고 미국이 연료를 제공한 CIRUS 원자로를 부적절하게 이용하여 플루토늄을 추출, 1974년 폭발시험을 했고 이로써 연료의 재고를 늘여 왔다. 미국과의 핵협력협정에서 인디아는 2014년까지 22기의 원자로 중 14기만 민수용으로 사찰 레짐에 포함시키기로 했다. 따라서 현재 미국 내에서는 보수 및 자유주의자들이 한 목소리로 인디아와의 핵협력을 반대하고 있다(Weisman, 2006).

NPT에 가입하지 않았으나, 안정된 민주주의 국가이며 중국 견제라는 전략적 이해를 미국과 공유하기 때문에 민수용 핵 협력이 가능하다. 반면에 이란과 북한은 근본적으로 악의 축(Axis of Evil) 내지는 폭정의 전초기지(Outposts of Tyranny)¹⁷일 뿐 아니라 핵 야망으로 미국과 우방의 안보를 위협하고, 테러단체에 핵 물질이나 정보를 이전할 가능성이 크므로 대확산의 대상이다. 미국의 이중 잣대가 극명하게 드러난다. 사실 안보 이해에 비확산을 종속시키는 미국의 이중 잣대는 부시 행정부에만 국한되지 않는다.¹⁸ 예컨대 케네디 행정부는 프랑스의 핵 실험을 용인했고, 존슨, 닉슨 및 카터 행정부는 핵을 가진 이스라엘과 공존했다. 전임 부시와 클린턴 행정부도 파키스탄의 핵 야망에 상대적으로 관대했다.

미국은 핵 프로그램에 있어 북한이 이란에 비해 훨씬 앞서 있음에도 (Chung, 2005: 188-195), 이란 핵 문제에 대해 더 예민하다. 중동 질서와 에너지 안보, 이라크 전후 처리와 얽혀 있기 때문이다. 또한 북한과 이란이 파키스탄의 핵 거래망과 연계되어 핵, 미사일 삼각 공조를 취하고 있음에도 (Chung, 2005: 196-198) 이들에 대한 조율된 정책을 개선하지 못하고 있다 (Fitzpatrick, 2006: 61-80). 파키스탄이 21세기 핵물질 및 기술 확산의 원인 제공국이나, 미국은 파키스탄을 테러와의 전쟁을 위한 공조 파트너로 인정한다. 또, 북한에 대해서는 6자 회담의 형태로써 협상에 임하나, 이란과는 직접 협상을 거부하며, 유럽의 영국, 독일 및 프랑스에 대(對)이란 협상을 일임한 바 있다. 북한과 이란에 제시하는 유인책의 내용과 규모도 다르다. 이렇듯 비확산 정책에 대한 미국의 비일관성은 소위 좋은 확산국과 나쁜 확산국에 대한 이중 잣대로서뿐만 아니라, 나쁜 확산국에 대한 접근의 차이로서도 드러난다.

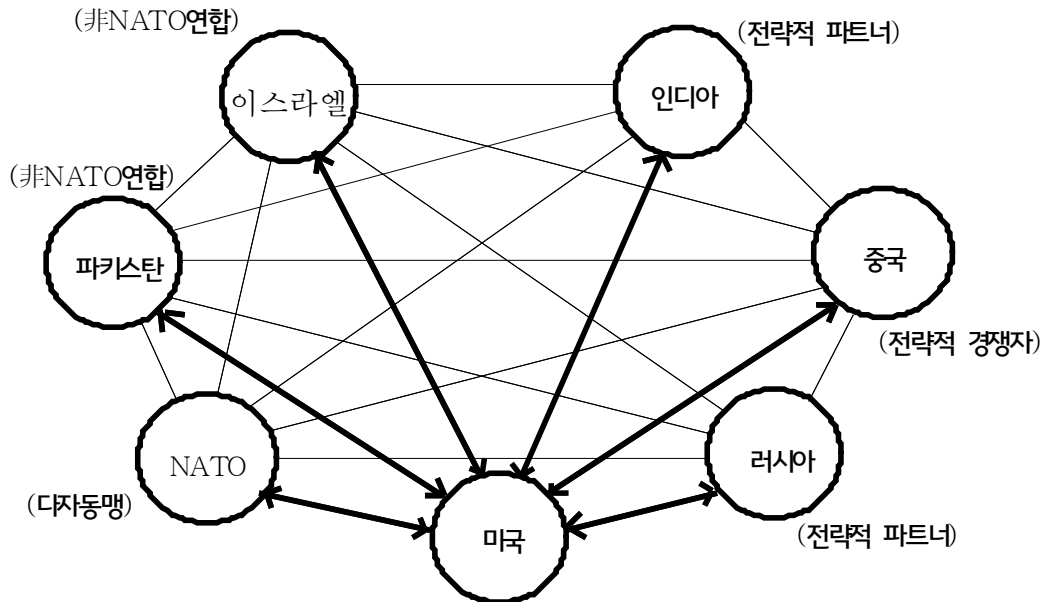
17. 콘돌리자 라이스의 2005년 1월 18일 상원 인준 청문회 당시 북한, 이란, 짐바브웨, 쿠바, 벨라루스, 버마를 폭정의 전초기지로 지칭하여 이들에 대한 미국의 향후 외교 정책 방향을 제시한 것에 유래함.

18. The Carnegie Endowment for International Peace, "The New Look of U.S. Nonproliferation Policy," Speakers: William Potter, Lewis Dunn, Herald Mueller, and Henry Sokolski, Washington, D.C. November 8, 2005, Transcript by Federal News Service, Washington, D.C.

2. 핵 전략의 수정

그림 1. 9.11 이후 미국과 핵보유국간의 전략 관계

※ 미국은 비확산 레짐보다는 그 안보전략에 근거하여 다른 핵보유국과의 관계를 설정한다. 그림의 굵은 실선은 미국과 기타 핵보유국들과의 양자관계를, 가는 실선은 미국 외의 핵보유국들끼리 만들 수 있는 전략관계(전략적 오판 가능성 포함)를 표시한다. 여기에 핵 보유 가능국인 북한, 이란, 시리아, 알제리, 일본, 한국, 터키, 사우디아라비아, 이집트, 대만을 포함하면 이들 국가와 핵보유국의 관계동학은 보다 복잡해지며, 이들 전체가 만들 수 있는 관계 총합은 총 136개의 선으로써 표시된다 (Sokolski, 2005).



2001년 9.11 사태를 분기점으로 테러와의 전쟁(GWOT: Global War on Terror)이 선포되면서 미국은 그들의 비확산 정책을 수정했다. 테러리스트와 불량국가의 대량살상무기(WMD: Weapons of Mass Destruction)를 통한 비대칭적 위협 및 비합리성이 안보의 화두가 되었고, 본토방어를 위해 잠재적 대국가나 집단의 의도를 무력화시킬 강력한 군사력이 강조되면서, 국제레짐이나 다자주의는 경시되었다.

부시의 출범과 동시에 미국의 단극체제 유지를 위해 추진된 미사일 방어(MD: Missile Defense)와 우주에의 선점은 대테러전으로 정당화되었고 (Krepon, 2004), 미국의 행동 범위를 제약할 수 있는 CTBT, 대탄도미사일 조약(Anti-Ballistic Missile Treaty)¹⁹ 및 지뢰협약 등에 대해서는 강력한 거

부감이 표출되었다. 또한 선제, 예방전쟁 및 자발적 공조(coalition of the willing)가 강조되었다. 핵태세보고서(NPR: Nuclear Posture Review)(DOD, 2002), 국가안보전략(National Security Strategy)(NSC, 2002a), 4년주기국방검토(QDR: Quadrennial Defense Review) 및 국가군사전략(National Military Strategy) 등이 이러한 부시 행정부의 정향을 반영했다(Larsen, 2005; Cirincione, 2005). 상호확증파괴(MAD: Mutually Assured Destruction) 또는 입증된 취약성(Assured Vulnerability)에 근거한 억지나(Payne, 1996: 155) 준수되지도 않을 군축 합의는 무력하며, 공격적 對확산 노력이 불가피하다는 입장이었다. 실제로 2002년 NPR의 주 저자들은 핵 관련 인사들이었고 이들은 지난 수십 년간의 군축 성과를 폄하했다(Svitak, 2003; Larsen, 2005).

전술했듯, 미국은 NPT 상의 핵군축 및 비확산 의무를 연계하는 일에 근본적인 거부감을 드러내면서도, 핵군축을 ‘자발적으로’ 수행해 왔다는 주장을 편다.²⁰ 실제로 미국은 1987년 중거리핵전력협정(INF: Intermediate-range Nuclear Forces Treaty)과 1990년대의 START를 통해 불안전하나마 핵군축을 이행했고, 그 결과 미·러 관계가 비대결 구도로 전환된 것도 사실이다.²¹ 특히 1993년에 체결된 START II는, 비록 러시아 하원의 비준 지연 및 ABM 조약과의 연계로 그 의미는 퇴색했지만, 1995년의 NPT 연장·재검토 회의에서 순기능을 했다. 2002년 체결한 모스크바조약(SORT: Strategic Offensive Reductions Treaty)도 미국이 핵군축의 성과로 주장하는 사례이다. SORT를 통해 미국과 러시아는 2012년 12월까지 핵무기의 수를 1,700에서 2,200기까지 줄이기로 합의했다.

그러나 미국이 추진한 자발적 군축은 미국의 우위 유지라는 기본 틀 속에

-
19. 1972년 발효된 ABM 조약은 2002년 6월 부시 행정부가 조약을 탈퇴하면서 폐기되었다.
 20. Stephen Rademaker, US Assistant Secretary of State for Arms Control, “US Compliance with Article VI,” Presented at Carnegie Endowment for International Peace, February 3, 2005.
 21. 미·러(구소련)간 핵군축은 1969~1972년의 전략무기제한 협정(SALT I: Strategic Arms Limitation Treaty I), 1972년의 ABM 조약, 1972-1979년까지의 SALT II, 1987년의 INF 조약, 1991년 START I 및 1993년의 START II로 이어졌다.

서 작동해 왔으며 SORT도 예외는 아니다. 특히 SORT에 의해 이전까지의 미러간 군축 방식은 포기되었고, 그 대신 전체 핵탄두의 일방적 감축으로 내용이 변질되었다. 즉, 양국은 정해진 제한 속에서 어떠한 구성(대륙간 탄도 미사일(ICBM: Intercontinental Ballistic Missile), SLBM 비율 등)으로 전략 공격무기를 유지할 것인가를 자유로이 결정할 수가 있다. START I에서 적시된 엄격한 검증 및 사찰 레짐도 SORT에서는 배제하여, 군축 과정상의 불가역성 및 투명성을 결여했다.²² 더욱이 핵탄두 감축이 항구적이지 않고 비축된 상태로 있어 필요시 재배치도 가능하며, 전술 핵무기는 감축 대상에 포함되지도 않았다. 2001년 NPR 정보가 사전에 누설되면서 미국이 새로운 삼원핵전략(triad)으로²³ 공세적 핵 타격 체제, 탄도미사일 방어 및 핵 인프라의 재구축을 추구한다는 사실이 밝혀진 것이 SORT 합의의 배경이 되었다.

미국은, 더 이상 러시아가 적이 아닌 상황에서, 보유하고 있는 탄두의 수는 전격 줄여나가되, 그 군사적 패권의 재량 범위는 확대하려 한다. 부시 행정부는 NPR을 통해, 미래 불가시한 안보 도전에 대응하기 위한 군사변환의 필요성을 강조하며(Woolf, 2002), 광범위한 저출력의 신형 정밀 핵무기 개발을 역설했다. 예컨대 재래무기에 적용되는 위성항법장치(GPS)를 핵무기 및 순항 미사일체제에도 적용하여 그 정확도를 기존의 100m에서 10m로 높이는 것 등이다. 미국은 이것이 민간인 및 의도되지 않은 재산 피해 등 부차적 피해를 줄일 수 있다는 논리를 편다. 2004년 미 상원은 100킬로톤의 벙커버스터 등 행정부의 신 핵무기 연구지원을 승인했고(Simon, 2004), 지하 핵 관통탄(Nuclear Earth Penetrator) 개발을 가속화하여 기존의 B61-11이 가지는 취약성을 보완하고자 한다 (Speed and May, 2005: 38-49).

미국은 냉전기 핵전쟁에 대비하여 견지했던 단일 통합 작전계획을 21세기 안보 현실에 맞게 수정했다. 2004년 가을부터 효력을 발한 [작계 8044]는 광범위한 우발 상황 속에서 동맹에 대한 안보 공약 확인, 적의 호전의지를

22. 이 조약은 2003년 3월 미 상원에 의해 비준되었다. "Nonproliferation and Disarmament Go Hand in Hand," *International Herald Tribune*, September 22, 2004.

23. 기존의 삼원전략핵전력은 ICBM, SLBM, 그리고 장거리 폭격기로 이루어진다.

단념시키는 설득과 억지, 그리고 필요시 적의 궤멸까지도 포함하는 소규모의 유연한 전쟁 개념을 담고 있다. 부시 행정부는 2003년 [작계 8022-01]과 [작계 8022-02]를 수립했는데, 이것은 미국의 합동 핵작전 독트린으로서 대량살상무기를 테러조직에 제공하려는 조직들에 대한 선제 핵공격의 가능성을 열고 있다(Kristensen, 2005). 한마디로 미국은 미사일 방어, 핵무기 사용 및 선제공격에 기초한 압도적 군사우위를 국가안보 및 본토방어와 등치시켰다. 이것이 비확산 외교를 강조하는 NPT 레짐의 권위에 가할 역기능은 불가피한 상황이다.

3. NPT 보완 기제

미국은 그 전략적 이해에 따라 비일관적으로 NPT 레짐을 선별 적용하거나, 배제한다. 또한 WMD의 방어 및 제패를 포함하는 일련의 대확산 및 방어 기제가 비확산을 압도할 정도로 효과가 있다고 본다. 여기에는 외교, 경제 및 법 집행의 차원뿐 아니라 공격과 방어까지 포함하는 광범위한 활동이 포함된다.²⁴ 단, NPT에 대한 선언적 지지를 거두지는 않았다. 필요에 따라 유엔, IAEA 등을 통한 다자차원의 외교도 활발히 개진한다. 2001년 9. 11 이후, 미국은 유엔 차원의 핵 테러 저지와 관련한 13개의 다자 협약을 주도했다(Aita, 2005a). 또 IAEA 이사회에 특별위원회의 결성을 촉구, IAEA 안전 조치와 검증 능력의 강화를 꾀했다. 특히 미국은 44개국으로 구성되어 핵관련 물질 및 장비수출을 통제하는 NSG나 쟁거위원회, 미사일기술통제체제(MTCR: Missile Technology Control Regime) (Squassoni, etc., 2005) 및 핵물질보호협약(CPPNM: Convention on the Physical Protection of Nuclear Material)²⁵을 NPT의 보완에 적극 활용한다(Behrens, 2005).

24. Robert Joseph, "Counterproliferation Requires Both Passive, Active Measures," Remarks at the University of Virginia Miller Center, Charlottesville, Virginia, December 9 2005,

25. 핵물질의 저장, 사용 및 운송에 관한 국제보완 규정을 설정한 규약으로서 1987년 발효되었다. 114개국과 EURATOM이 참여하고 있다. "Convention on the Physical

NPT의 보완과 강화를 위한 미국 주도의 국제협력은 다양하다. 1991년 **넌루가(Nunn-Lugar)법**에 근거한 **협력적 위협감소(CTR: Cooperative Threat Reduction) 프로그램**²⁶을 통해 미국은 러시아 및 구소련 독립국가들과 WMD 관련 시설 및 물질의 안전과 제거에 협력해 왔다. 또 CTR을 다자화 하여, 2002년 서방선진 8개국(G-8)을 중심으로 WMD 차단을 위한 **글로벌 파트너십(Global Partnership Against the Threat of Weapons and Materials of Mass Destruction)**을 발족했다.²⁷ 이들은 선진국들로서, 테러집단의 핵 공격 가능성에 가장 민감하다. 미국이 100억불, 그리고 나머지 선진국들이 100억불을 10년에 걸쳐 모금하여 핵물질의 공동 통제를 추진하겠다는 것이다.²⁸

한편 미국은 칸 박사의 암거래망 등 핵 물질의 수평적 확산을 효과적으로 차단하기 위해, 국가뿐 아니라 비국가행위자의 거래도 통제하고자 한다. 미국은 지난 10년간 20개국의 기업에 경제 제재를 부과하여, 이들에 대한 돈줄 차단에 주력했는데,²⁹ 2004년 부시행정부가 적극 나서 유엔 안보리결의 1540을 만장일치로 통과시킨 배경이다. 유엔 안보리결의 1540에 의거, 각 국은 자국 영역 내에서 비국가 행위자의 확산 행위를 차단하기 위해 필요한 국내법적 조치를 취해야 하며(UNSC, 2004), 모든 회원국은 결의 채택 후 6개월 내에 시행 조치 및 향후 계획에 관한 보고서를 제출하도록 되어 있다.

Protection of Nuclear Material (CCPNM),” Inventory of International Nonproliferation Organization and Regimes, Center for Nonproliferation Studies.

26. Remarks by Stephen Rademaker, Assistant Secretary of State for International, Security and Nonproliferation, “Zero Tolerance for Violations of Nonproliferation Treaties,” December 7, 2005.
27. US Department of State, “The G8 Global Partnership Against the Spread of Weapons and Materials of Mass Destruction,” Statement by the Group of 8 Leaders, Kananaskis, Canada June 27, 2002.
28. 이를 Ten Plus Ten Over Ten 계획이라 한다. Jon Wolfstal (Carnegie Deputy Director for Nonproliferation), “Nonproliferation and the G-8,” Testimony by Jon Wolfstal before the US House of Representatives International Relations Committee, June 30, 2005.
29. 2005년 7월 부시행정부는 새로운 행정 명령(Executive Order)을 발동하여 확산 행위에 관련된 기업, 개인, 그리고 그 지지자들에 대한 자산 동결 및 거래 중단을 추진했는데, 북한의 11개 기업, 이란 4개 기업 그리고 시리아 기업이 그 대상이었다.

2003년 5월 미국 주도로 출범한 대량살상무기확산방지 구상(PSI: Proliferation Security Initiative)은 대 확산정책의 핵심으로서,³⁰ 2002년 부시 대통령의 WMD 저지를 위한 국가전략(National Strategy to Combat WMD)이 그 모태였다. PSI는 군사능력, 정보, 기술 및 법적 강제를 적용하여 WMD 및 운반수단과 관련된 물자의 수송을 해상 및 지상, 영공에서 차단하는데 주력한다. 2002년 12월 미국이 미사일 부품을 적재하고 예멘으로 향하던 북한 화물선 서산호를 추적, 스페인 정부의 협조를 받아 검색한 사건이 추동력으로 작용했다(Winter, 2005: 129-143). 또 칸 박사의 주요 핵 확산 거래 대상이었던 리비아의 WMD 개발을, 2003년 원심분리기 부품을 적재한 BBC China호를 차단, 압박하여 포기하도록 만들었으므로,³¹ PSI의 가치가 부각되기도 했다.

2003년 11개국으로 출범한 PSI는 현재 15개 핵심국가 외에 전 세계 60여 개국의 지지를 받고 있다는 것이 미국의 주장이다. PSI는 조직체가 아닌 활동 내지 작전을 중심으로 하는데, 미국은 이러한 메커니즘이 국제기구의 관료주의나 합의를 위한 지루한 협상을 피해갈 수 있어 기동성 있는 확산 차단에 유리하다고 믿는다. 이렇듯 미국은 NPT의 외곽에서 NPT 체제의 보안을 위한 다양한 WMD 대응 기제를 활용한다. 한계는 있으나, 무엇보다 미국 주도가 가능하고 상대적으로 미국이 신뢰하는 국가들이 협력한다는 점에서 미국은 이러한 소규모 다자주의를 NPT보다 선호한다(Aita, 2005b).

IV. 요약과 결론

본 논문은 21세기 미국의 정책결정자들이 그 인식 정향과 상황 변수 속

30. US Department of State, Bureau of Public Affairs, "Proliferation Security Initiative," September 15, 2003.

31. Secretary Condoleezza Rice, "Remarks on the Second Anniversary on the Proliferation Security Initiative," US Department of State, May 31, 2005. <http://www.state.gov/secretary/rm/2005/46951.htm>

에서 실질적인 비확산 정책과 핵전략의 접근 방향을 어디에 두는지에 대한 비판적 고찰이다. 국제레짐의 창설 뿐 아니라 지지에 있어 상대적으로 가장 큰 영향력을 발휘할 수 있는 패권국이 자국의 이해와 국제사회 공통의 이해 간에 불연속성(discontinuity)을 발견할 경우, 어떠한 행동 패턴을 보이는지를 분석한 사례 연구이다. 미국의 부시 행정부는 NPT 레짐이 21세기 국제적 핵 확산 차단에 충분하지 않으며, 생애적인 한계를 갖고 있다고 본다. 불량국가의 NPT 탈퇴, 핵연료주기의 통제 및 핵물질과 기술의 암거래를 다루는 과정에서 드러난 레짐의 제도적 취약성이 NPT에 대한 미국의 신뢰를 떨어뜨리는 요소였다.

특히 테러집단에 의한 핵무기 남용이 미국의 본토 방어에 치명상을 가할 것이라는 부시행정부의 위기의식은, 과거 핵 비확산 레짐이 천명해 온 예방 외교와 국제협력, 그리고 핵 역지의 적실성을 폄훼하는 동기로 작용했다. 결국 미국은 전통적 비확산의 보완 내지 대안으로서 대확산을 적극 개진하고, 자국 안보를 위한 압도적 군사 우위 추구로 방향을 전환했다. PSI가 적극 추진되었고, MD, 소형 첨단 핵무기 개발 및 선제공격으로 축약되는 핵전략의 수정이 가해졌다. NPT 레짐의 보완을 위한 기존의 다자적 수출통제 활동 이외에, CTR, Global Partnership, 유엔결의 1540호 도입, 그리고 경제제재의 확대도 강조되었다.

이 과정에서 NPT의 핵군축 의무 규정에 대한 미국의 태도는 경직되었다. 21세기 핵테러의 위협이 미국의 국가 안보를 압박하는 현실에서, NPT라는 국제레짐 때문에 미국이 안보를 희생시킬 수 없다는 단호함이 직, 간접적으로 표출되었다. CTBT와 FMCT에 대해 미국은 소극적인 태도로 나왔고 지 전략적 이해 때문에 NPT의 권위를 일방적으로 무시하는 행태도 보였다. 미국은 북한과 이란의 핵 프로그램에 대해서는 단호한 입장이나, 2005년 인디아와는 핵 협력협정을 체결했다. 국제적 비확산의 관점에서 보면 미국은 분명 이중 잣대를 행사하고 '비일관성'을 노정하나, 미국의 안보이해라는 변수가 고도의 '일관성'을 유지하며 작동한다고 볼 수 있다.

21세기 단극체제의 주역으로 등장한 미국은 핵물질의 수평적 확산이 불가피하고 절대적 비확산은 불가능하다고 본다. 따라서 미국의 전략적 우위만이

안보를 보장한다는 인식을 굳혔고, 이러한 미국의 인식과 행태는 NPT 레짐의 권위와 신뢰에 직접 영향을 주었다. 아직까지 패권의 일방주의를 차단할 균형추 역할 내지는 견제집단이 없다는 현실도 NPT의 명백한 한계이다. 그러나 동시에 미국의 패권적 리더십에 대한 신뢰도 줄고 있다. 아직 NPT 체제의 위기가 온 것은 아니다. 무엇보다 미국이 NPT의 존재 이유를 인정한다. NPT가 비효율적이나, NPT의 부재가 야기할 국제정치의 위험이 무엇인지 간파하기 때문이다. NPT의 위상을 훼손하면서도 NPT의 강화를 역설하는 미국의 양면성이 이를 방증한다.

향후 미국의 리더십과 NPT의 권위는 동전의 양면처럼 엮여 있다. NPT의 정통성 회복은 미국이 국제사회에 얼마나 많은 신뢰를 축적하는가에 달려 있다. 즉, 미국이 NPT와 그들의 안보쟁점 사이에서 합리적인 균형점을 찾을 것인가? 미국이 새로운 형태의 핵무기 개발을 포기하고 현재의 핵실험 유예를 지속할 것인가? 궁극적으로 CTBT를 수용할 것인가? 러시아와의 모스크바 조약 이행에 있어 불가역성과 검증가능성을 수용할 것인가? 인디아와의 핵 협력 이행에 있어 군사적 전용을 막기 위해 얼마나 확고한 원칙을 적용할 것인가? 등등 제반 문제에 대한 미국의 행태가 미래 NPT 레짐의 지속가능성을 결정할 변수가 된다. 아울러 국제레짐과 패권의 순기능적인 인과성을 입증하는 길이기도 하다. 결론적으로, 미국이 NPT의 위상 회복을 위해 정치적 의지를 동원할지, 아니면 현재의 행태를 지속하며 NPT의 권위를 실추할지의 여부는 두고 볼 일이나, 그 결과에 따라 21세기 국제정치 구도와 핵 비확산 체제에 변화가 올 것임은 명백하다.

참고문헌

- Aita, Judy. 2005a. "Nuclear Terrorism Treaty Opening for Signature." The Bureau of Public Affairs, US Department of State. September 13. <http://usinfo.state.gov>
- Aita, Judy. 2005b. "Bush Appeals for Strong U.N. Responses to Global Challenges." The Bureau of Public Affairs, US Department of State. September 14.
- Baldwin, David A. (ed.). 1993. *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*. New York: Columbia University Press.

- Behrens, Carl E. 2005. "Nuclear Nonproliferation Issues." CRS Issue Brief for Congress. June 3.
- Betts, Alexander. 2003. "Is A Hegemonic Power Necessary for the Functioning of International Regime?" www.cnfs-rcef.net/federalism-e/pdfs/volume2/Betts.pdf
- Bolton, John R. 2005. "The Bush Administration's Forward Strategy for Nonproliferation." *Chicago Journal of International Law*. Chicago. Vol. 5, Iss. 2. Winter. pp. 395-404.
- Campbell, Kurt M. 2002/3. "Nuclear Proliferation beyond Rogues." *The Washington Quarterly* 26-1 (Winter). pp. 7-15.
- Carnesale, Albert, Paul Doty, Stanley Hoffman, Samuel P Huntington and Joseph Cirincione. 2005. "A New Non-Proliferation Strategy." Conference on Transatlantic Security and Nuclear Proliferation. Rome, Italy. June 10-11.
- Chung, Oknim. 2005. "U.S. Approaches toward the Two Remaining Evils." *The Korean Journal of Defense Analysis* 17(1). pp. 185-212.
- Cirincione, Joseph. 2005. "A New Non-Proliferation Strategy." Conference on Transatlantic Security and Nuclear Proliferation. Rome, Italy. June 10-11.
- Deutsch, John, Arnold Kanter, Ernest Moniz and Daniel Poneman. 2004-05. "Making the World Safe for Nuclear Energy." *Survival* 46(4), Winter. pp. 65-79.
- Dhanapala, Jayantha. 2001. "Multilateralism and the Future of the Global Nuclear Nonproliferation Regime." *The Nonproliferation Review*. Fall. pp. 1-8.
- Easley, E. 2001. "U.S. Nuclear Policy and NMD." Paper Presented at the Harvard Project for Asian and International Relations. National University of Singapore. August 30.
- Fitzpatrick, Mark. 2006. "Iran and North Korea: The Proliferation Nexus." *Survival* 48(1). pp. 61-80.
- Graham Jr., Thomas and Damien J. LaVera. 2002. "Nuclear Weapons: The Comprehensive Test Ban Treaty and National Missile Defense." Patrick, Stewart and Shepard Forman (eds.). *Multilateralism & U.S. Foreign Policy: Ambivalent Engagement*. Boulder: Lynne Rienner Publishers. pp. 225-246.
- Hasenclever, Andreas, Peter Mayer and Volker Rittberger (eds.). 1997. *Theories of International Regimes*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Johnson, Rebecca. 2005a. "The 2005 NPT Conference in Crisis: Risks and Opportunities." *Disarmament Diplomacy*. Issue No. 79. April/May. <http://www.acronym.org.uk/dd/dd79/79npt.htm>
- Johnson, Rebecca. 2005b. "Politics and Protection: Why the 2005 NPT Review Conference Failed." *Disarmament Diplomacy*. Issue N. 80. Autumn. <http://www.acronym.org.uk/dd/dd80/80npt.htm>
- Keohane, Robert O. 1983. "The Demand for Regimes." Stephen D. Krasner (ed.). *International Regimes*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Keohane, Robert O. 1984. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World*

- Political Economy*. Princeton: Princeton University Press. pp.141-171.
- Kimball, Daryl G. 2005(a). "India's Choice, Congress' Responsibility." *Arms Control Today*. January/February. p. 3.
- Kimball, Daryl G. 2005(b). "The Future of the Nuclear Nonproliferation Regime." Presentation to AAAS Panel Discussion. February 19.
- Kindleberger, Charles. 1973. *The World in Depression 1929-39*. Berkeley: University of California Press.
- Krasner, Stephen D. 1983. "Structural Causes and Regime Consequences." in Stephen D. Krasner (ed.). *International Regimes*. Ithaca and London: Cornell University Press. pp. 1-21.
- Krepon, Michael. 2004. "From Arms Control to Cooperative Threat Reduction." *Disarmament Diplomacy*. Issue No. 75. February. <http://www.acronym.org.uk/dd/dd75/75mk.htm>
- Krepon, Michael. 2005. "The Bush Administration's Record on Proliferation and Arms Control." Paper Written for the Weapons of Mass Destruction Commission Headed by Hans Blix. www.wmdcommission.org
- Kristensen, Hans M. 2005. "The Role of U.S Nuclear Weapons: New Doctrine Fall Short of Bush Pledge." *Arms Control Today*. September. http://www.armscontrol.org/act/2005_09/Kristensen.asp
- Larsen, Jeffrey A. 2005. "National Security and Neo-Arms Control in the Bush Administration." *Disarmament Diplomacy*. Issue No. 80. Autumn. <http://www.acronym.org.uk/dd/dd80/80jal.htm>
- Linzer, Dafna. 2006. "Bush Seeks India's Cooperation." *The Washington Post*. February 23.
- Medalia, Jonathan. 2005. "Nuclear Weapons: Comprehensive Test Ban Treaty." CRS Issue Brief for Congress. January 10.
- Miller, Marvin and Lawrence Scheinman. 2003. "Israel, India, and Pakistan: Engaging the Non-NPT States in the Nonproliferation Regime." *Arms Control Today*. 33(10). pp. 15-20.
- Norris, Robert S. and Hans Kristensen. 2006. "U.S. Nuclear Forces, 2006." *Bulletin of the Atomic Scientists* 62(1), January/February.
- Payne, Keith B. 1996. *Deterrence in the Second Nuclear Age*. Lexington: The University Press of Kentucky.
- Potter, William C. 2005(a). "India and the New Look of U.S. Nonproliferation Policy." *Nonproliferation Review*. Summer. <http://www.cns.miis.edu/pubs/week/050825.htm>
- Potter, William C. 2005(b). "The New Look in U.S. Nonproliferation Policy." Remarks Prepared for the Carnegie International Non-Proliferation Conference. "Sixty Years Later." Washington, D.C. November 7-8.
- Rosenau, James N. 1992. "Government, Order and Change in World Politics." James

- N. Rosenau, Ernst-Otto Czempiel, and Steve Smith (eds.). *Governance without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press. Chap. 1.
- Sanger, David E. 2005. "Month of Talks Fails to Bolster Nuclear Treaty." *The New York Times*. May 28.
- Scheinman, Lawrence. 2005. "Disarmament: Have the Five Nuclear Powers Done Enough?" *Arms Control Today* 35(1), January/February. pp. 6-11.
- Simon, Richard. 2004. "Senate Supports Funding to Study 'Bunker-Buster'." *Los Angeles Times*. June 16.
- Sokolski, Henry. 2005. "Bush's Nuclear Nonproliferation Policies." A Presentation at the Panel of the Carnegie International Non-proliferation Conference. November 7-8.
- Speed, Roger and Michael May. 2005. "Dangerous Doctrine." *Bulletin of the Atomic Scientists* 61(2), March/April.
- Squassoni, Sharon A., Steven R. Bowman and Carl E. Behrens. 2005. "Proliferation Control Regimes: Background and Status." CRS Report for Congress. Order Code RL31559. February 10.
- Squassoni, Sharon. 2005. "U.S. Nuclear Cooperation with India: Issues for Congress." CRS Report for Congress. Washington, D.C.: The Library of Congress. July 29.
- Strange, Susan. 1987. "The Persistent Myth of Lost Hegemony." *International Organization* 41(4). pp. 551-574.
- Svitak, Amy. 2003. "A Decades-Long Policy Shifts." *Armed Forces Journal* 12, September.
- Tellis, Ashley J. 2005. *India As a New Global Power*. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.
- Weeks, Jennifer. 1999. "Iran and North Korea: Two Tests for US Nuclear Cooperation Policy." Belfer Center for Science and International Affairs. Harvard University. September.
- Weisman, Steven R. 2006. "Dissenting on Atomic Deal." *The New York Times*, March 3.
- Weiss, Leonard. 2003. "Nuclear-Weapon States and the Grand Bargain." *Arms Control Today*. December. http://www.armscontrol.org/act/2003_12/Weiss.asp
- Winter, Andrew C. 2005. "The Proliferation Security Initiative: The New Face of Interdiction." *Washington Quarterly* 28(2). pp. 129-143.
- Wolf, Amy. 2002. "The Nuclear Posture Review: Overview and Emerging Issues." CRS Report for Congress. Order Code RS21133. January 31.
- US Department of Defense, Quadrennial Defense Review Report, September 30, 2001. www.defenselink.mil/pubs/qdr2001.pdf
- National Security Council. 2002a. *The National Security Strategy of the United States*

of America, Washington, DC: White House. <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf>

National Security Council. 2002b. The National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction. Washington, DC: White House. <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/12/WMDstrategy.pdf>

The Department of Defense. 2002. Special Briefing on the Nuclear Posture Review. News Transcript. January 9. <http://www.defenselink.mil/cgi-bin/dlprint.cgi>

UN Security Council Resolution 1540 (2004) Adopted by the Security Council at its 4956th Meeting on 28 April 2004.

India-U.S. Joint Statement, Washington, D.C. July 18, 2005. Embassy of India Press Release http://www.indianembassy.org/press_release/2005/July/21.htm

US Department of Defense, Quadrennial Defense Review Report, February 6, 2006. www.comw.org/qdr/qdr2006.pdf

International Regime and Hegemony:

Critical Review on the Bush Administration's Nuclear Non-proliferation Policy

Ok-Nim Chung

Assistant Professor of the Department of International and UN Studies
Sunmoon University

This paper is a critical review of the Bush Administration's nuclear non-proliferation policy. With the coming of the 21st century, the nuclear non-proliferation regime, centering on the NPT, has revealed innate deficiencies in effectively implementing its main objectives of non-proliferation, nuclear disarmament and peaceful use of nuclear energy. Circumstantial factors, such as horizontal proliferation of nuclear materials and technology caused by the collapse of the Soviet Union and the emerging new security terrain represented by the U.S. GWOT, amplified the institutional vulnerability of the NPT regime.

The United States, one of the key regime creators in the 1970's and the lone hegemon in the new century, began worrying about the possibility of nuclear terrorism on its own soil. After reviewing its related policies in 2001, the Bush administration initiated a new nuclear strategy, emphasizing preemption, use of low-yield nuclear weapons, and missile defense. Counter-proliferation became a key

to effectively reinforce or, if necessary, to replace the existing non-proliferation mechanism. PSI, UNSCR 1540, CTR, the Global Partnership and nuclear export control regimes are preferred to the NPT by the Bush administration. However, such aggressive and active measures are directly in conflict with the ideals pursued by the NPT. With the Bush administration placing priority on its own national security and geo-strategy, the authority of the NPT got atrophied as a result. A case in point was the US-Indian agreement on nuclear cooperation. The US even showed passivity or even indifference to moving ahead with CTBT and FMCT.

Overall, the Bush administration's non-proliferation policy has resulted in a weakening of the NPT regime as well as the US position of hegemonic leadership. Meanwhile, no counter-hegemony has emerged so far to check and balance the US unilateralism or selective multilateralism. Ironically, the United States still recognizes the relevance of the NPT, without which the international security is seriously at risk. Now, the United States has to recover and even enhance the legitimacy of the NPT- a measure by which the 21st century US leadership would be also restored. It is high time for the United States to mobilize its political will and capacity in honoring the NPT mandate by correcting its current US-centered approaches in dealing with nuclear proliferation issues.

Key Words: NPT, Horizontal Proliferation, Nuclear Disarmament, CTBT, FMCT, Nuclear Fuel Cycle, Additional Protocol, NPR, GWOT, MD, Counter-Proliferation, PSI, NSG, UNSCR 1540, Global Partnership