

## 오바마 행정부의 핵태세검토보고서(NPR): 분석과 평가

전 성 훈(全星勳)

(통일연구원 선임연구위원)

### 서론

오바마 행정부가 1년여 간의 검토 끝에 지난 4월 6일 “핵태세검토보고서”(Nuclear Posture Review Report: NPR)를 발표했다. 새로운 NPR은 앞으로 5~10년간 미국의 핵정책이 나아갈 방향과 지침을 담고 있을 뿐 아니라, 북한 핵문제의 해결 등 국제적인 핵비확산 체제를 유지하는 데도 막대한 영향을 미칠 수 있는 중요한 문건이다. 이 보고서는 과거 냉전시대의 미·소 대결처럼 국가간의 핵전쟁 위험은 현저하게 줄어든 반면에 핵테러 위협이 증가하고 있다는 새로운 위협인식에 토대를 두고 있다. 이와 함께, 오바마 대통령의 “핵무기 없는 세계” 구상을 궁극적인 목표로 지향하면서 핵무기의 역할을 줄여나가야 한다는 정책적 의지를 담고 있다.

이번에 발표된 NPR은 다음과 같은 다섯 가지를 새로운 핵정책의 핵심 목표로 삼고 있다: ①핵확산과 핵테러를 예방한다, ②미국의 안보전략에서 핵무기의 역할을 줄인다, ③핵전력을 감축하면서 전략적 억지와 안정을 유지한다, ④지역차원의 억지를 강화하고 동맹국과 파트너를 안심시킨다, ⑤안전하고 잘 보관된 효과적인 핵전력을 유지한다. 핵테러 예방을 첫 번째 목표로 설정했다는 것은 핵테러의 가능성에 대한 오바마 행정부의 우려가 그만큼 크다는 사실을 반증한다.

북한 핵문제 및 한·미 동맹과 관련해서 우리의 주요 관심사는 두 번째 목표, 즉 핵무기의 역할을 줄이겠다는 부분이다. NPR은 핵무기의 “근본적인 역할”(fundamental role)이 미국과 동맹국에 대한 핵공격을 억지하는 것이라고 규정하면서 기존의 “소극적 안전보장”(Negative Security Assurance: NSA)을 개정해서 다음과 같이 보다 강화된 새로운 NSA 정책을 천명했다: “미국은 NPT에 가입해서 핵비확산 의무를 준수하는 비핵국가에 대해 핵무기를 사용하거나 사용위협을 하지 않을 것이다.”

### 과거의 소극적 안전보장 정책: 조건부 NSA

과거 미 행정부가 NSA 정책을 최초로 공개적으로 밝힌 것은 1978년 카터 행정부 당시 밴스(Cyrus Vance) 국무장관이 유엔군축특별회의에서 발표한 연설에서였다. 이 연설에서 밴스 국무장관은 “NPT 혹은 기타

핵무기를 갖지 않겠다는 구속력 있는 협정에 가입한 비핵국가에 대해서 핵무기를 사용하거나 사용위협을 하지 않겠다”고 하면서 그러나 “해당 국가가 다른 핵보유국과 동맹을 맺거나 협력해서 미국이나 미국의 동맹국을 공격하는 경우에는 예외가 된다”는 조건을 달았다.

바로 이 조건 때문에 기존의 NSA는 “조건부 NSA”로 명명되었다. 한반도의 경우를 예로 들자면, 북한이 NPT에 가입해서 국제규범을 성실하게 이행하더라도 미국을 공격하거나 납치를 하는 경우에는 핵보복을 가할 수 있다는 것이 “조건부 NSA”의 요체였다. 이 조건은 미국의 對韓 핵우산 공약을 뒷받침하는 정책적 연결고리로서 북한의 납치를 억지할 수 있는 중요한 보장수단이였다. 즉 북한의 핵개발 여부에 관계 없이, 6·25때와 같이 재래식 무기로 납치를 하더라도 핵으로 보복할 수 있는 길을 열어둠으로써 억지효과를 극대화하고 북한의 무력도발을 저지할 수 있었던 것이다.

1995년에 미국은 유엔에서 기존의 조건부 NSA의 핵심은 그대로 유지하면서 약간의 내용만 변경한 다음 정책을 발표했다: “미국은 NPT에 가입한 비핵국가에 대해서 핵무기를 사용하지 않겠지만 해당국가가 다른 핵보유국과 동맹을 맺거나 협력해서 미국, 미국의 영토, 미국 군대, 동맹국이나 미국이 안보공약을 한 나라를 공격하거나 침략하는 경우에는 예외로 한다는 것을 재확인한다.” 유엔안보리 상임이사국이자 NPT상에서 핵보유국으로 인정된 다른 네 나라(영국, 프랑스, 러시아, 중국) 가운데 중국을 제외한 세 나라도 미국의 이러한 입장을 거의 그대로 답습할 정도로 조건부 NSA는 하나의 국제규범으로 정착되었다.

## 새로운 소극적 안전보장 정책

오바마의 NPR이 천명한 새로운 NSA에서는 핵보복의 여지를 남겨둔 조건이 없어졌다는 것이 중요한 특징이다. 비핵국가가 NPT에 가입해서 주어진 의무를 성실하게 이행하기만 하면 재래식 무기는 물론 화학·생균무기로 미국이나 동맹국을 공격하더라도 핵으로 보복하지는 않겠다는 점을 분명하게 선언했다. 즉 북한의 납치에 대해서 무조건 핵으로 보복할 수 있는 길을 열어두었던 과거와 달리, 이제는 북한이 NPT에 복귀하고 핵무기를 포기하는 등 핵비확산 의무를 준수하면 북한의 납치를 격퇴하기 위해서 핵무기를 사용하지는 않겠다는 것이다.

오바마 행정부 당국자들은 NPT에 가입한 비핵국가에 대한 ‘핵보복 不可’라는 새로운 정책이 북한을 겨냥한 것이라는 사실을 숨기지 않고 있다. 밀러(James Miller) 국방부 수석부차관보는 외신기자회견에서 이 정책이 만들어진 이유의 하나가 바로 북한으로 하여금 핵을 포기하고 NPT에 복귀하도록 유도하기 위해서라고 밝혔다. 물론 새로운 정책이 현재 핵을 갖고 있는 북한에게는 적용되지 않는다. 클린턴 국무장관은 북한이 1~6개의 핵무기를 갖고 있다고 했고, 게이즈 국방장관은 북한이 국제규범을 위반하고 핵확산을 계속한다면 모든 수단을 강구해서 대처하겠다고 천명했다. 여기서 모든 수단에는 핵무기 사용도 포함된다는 것이 일반적인 인식이다.

결국 오바마 행정부의 새로운 NSA는 미국의 핵위협을 거론하며 핵무기 개발을 합리화하고 있는 북한과 같은 핵비확산 체제의 “이탈국가”(outlier)를 겨냥해서 이들의 핵개발 명분을 제거하고 NPT 복귀를 유도하기 위한 계산된 정책이라고 할 수 있다. 과거 부시 행정부의 “불량국가”와 비교할 때, 오바마 행정부가 사용하는 이탈국가라는 용어 자체가 핵비확산 체제에서 떨어져나간 국가라는 뜻임과 동시에 이 체제로 돌아오라는 메시지를 담고 있다.



## 오바마 행정부의 NPR 평가

북한과 같은 이탈국가에게 핵개발의 명분을 주지 않고 핵확산을 막아야 한다는 취지에서 나온 새로운 NSA에 대한 비판적인 견해가 벌써 미국 조야에서부터 나오기 시작했다. 예를 들어, 핵을 사용하지 않는 조건을 너무 분명하게 밝힘으로써 적대국의 무력사용을 저지하는 요소인 “전략적 모호성”을 훼손했고, 미국 본토가 화학·세균무기 공격을 받아 대량의 인명피해가 났는데도 핵사용을 규제하는 것은 불합리하며, 미국이 핵사용 위협을 안한다고 해서 북한이나 이란이 핵개발을 멈추겠느냐는 문제가 제기되었다.

북한의 첫 반응도 부정적이다. 외무성대변인은 4월 9일 새로운 NPR이 북한과 이란을 핵보복 대상으로 남겨둔 것을 두고서, 북한을 핵선제공격 목표로 삼고 핵위협을 일삼아온 부시 행정부 초기의 적대시정책과 달라진 것이 없다고 평가했다. 아울러 새로운 NPR이 9·19 공동성명의 핵불사용 공약을 완전히 뒤집어 엮고 6자회담 재개분위기에 찬물을 끼얹었다고 비판하면서, 앞으로 각종 핵무기를 필요한 만큼 더 늘리고 현대화할 것이라고 선언했다.

오바마의 새로운 NSA가 북한의 핵포기 결심을 끌어낼 수 있을지는 불확실하다. 다만 한국의 안전보장 측면에서 볼 때, 북한 핵문제가 발생한 이후 미국의 핵우산 공약이 약화되어왔다는 우려가 있음에 주목해야 한다. 북한의 핵개발은 미국의 핵위협 때문이라는 북한 정권의 ‘미국 위협론’이 먹혀들고 있다는 점을 인식해야 하는 것이다. 북한 핵문제가 제기된 1990년대 초 이후 지금까지 북한은 핵개발을 저지하려는 미국에 대해서 ‘미국 위협론’으로 집요하게 공략했고, 그 결과 일정한 성과를 거두었다고 할 수 있다.

예를 들어, 북한은 핵문제를 미끼로 6.25 전쟁 이후 최초의 미·북 고위급회담을 성사시켰고, 1993년 6월 11일 발표한 공동성명에서 미국은 북한에 대해 “핵무기를 포함한 무력을 사용하지 않으며 이러한 무력으로 위협도 하지 않는다는 것을 담보한다”고 선언했다. 1994년 10월 21일에 체결된 제네바 기본합의문에도 “미합중국은 핵무기를 사용하지 않으며 핵무기로 위협하지도 않는다는 공식담보를 조선민주주의인민공화국에 제공한다”는 항목이 들어있다. 2005년 제4차 6자회담에서 합의한 9·19 공동성명도 “미합중국은 한반도에 핵무기를 갖고 있지 않으며 핵무기 또는 재래식 무기로 조선민주주의인민공화국을 공격 또는 침공할 의사가 없다는 것을 확인하였다”는 내용을 담고 있다.

‘핵개발 포기’를 미끼로 미국으로부터 여러 차례 핵불사용, 무력불사용 약속을 받아낸 북한 정권이 이제 ‘핵무기 포기’를 구실로 평화협정을 체결해야 한다고 주장하면서 대북억지의 근간인 정전체제의 무력화를 시도하고 있는 것이 오늘날 우리가 직면한 북한 핵문제의 실상이다. 오바마의 새로운 NPR은 한국의 안보에 중요한 과제를 던졌으며, 이를 슬기롭게 풀기 위한 우리의 전략과 지혜가 필요한 시점이다.

