ISSUE BRIEF

이슈브리프 377호
(2022. 8. 5)

2022 핵확산금지조약(NPT) 평가회의의 개최 의미와 시사점

제377호

이성훈 안보전략연구실

국가안보전략연구원
Institute for National Security Strategy

INSS
www.inss.re.kr

국문초록

핵확산금지조약(NPT)은 핵보유국들의 핵무기를 축소하는 수직적 비확산, 비핵보유국들의 보유를 통제하는 수평적 비확산, 그리고 평화적인 목적의 원자력 개발 등 세가지 원칙을 골자로 하고 있다. 따라서 향후 NPT 체제의 안정성은 이 원칙들 특히, 핵군축과 이란, 북한에 초점이 맞추어져 있는 비확산 정책의 성공 여부에 달려 있다고 해도 과언이 아니다. 코로나19 사태로 7년만에 개최되는 이번 2022년 NPT 평가회의는 러시아의 핵위협, 중국의 핵전력 증강, 북한의 7차 핵실험 가능성 등 악화되고 있는 핵안보 상황에서 NPT 체제의 안정성과 실효성 여부를 판가름하는 시험대가 될 것이다. 이번 회의가 동북아 지역 및 한반도에 주는 시사점은 다음과 같은 점을 주목할 필요가 있다. 첫째, 향후 동북아 지역에서의 수직적 확산, 즉 핵군비경쟁은 치열하게 전개될 것이다. 따라서 이를 통제할 수 있는 다자 군축레짐이 필요하나 현실적으로 여의치 않은 상황이다. 이런 의미에서 핵무기의 비사용과 투명성 향상 등의 내용을 포함하고 있는 기시다 일본 총리의 '히로시마 액션 플랜' 제시는 그 의미가 깊다고 할 수 있다. 한국도 북핵문제와 연계하여 이에 대한 보다 창의적인 방안들을 모색할 필요가 있다. 둘째, 수평적 비확산 중 북핵문제에 대해 다층적으로 접근해 나갈 필요가 있다. 우선 남북 간에는 '담대한 계획'에 따라 정치, 경제, 군사 등의 분야에서 과감한 상응조치를 실질적 비핵화 단계에 맞추어 제공하는 것이 중요하다. 지역적 차원에서는 주변국들의 협력이 북한 비핵화에 가장 긴요하다는 점을 인식하여 이들 국가에 대한 지속적인 설득작업이 필요하다. 국제적으로는 북핵문제의 향후 추이가 NPT 체제의 실효성에 대한 시금석이 될 것임을 강조함으로써 국제사회의 지지를 유도할 필요가 있다. 셋째, 원자력의 평화적인 사용 측면에서 한국은 원자력에 있어 주요 선진국 중 하나로 핵에너지의 평화적 이용을 위한 국제적 협력을 확대하고 규범화 작업에 있어 선도적인 역할의 확대가 중요하다. 더불어 러시아의 자포리자 원전 공격 처럼 북한의 원전공격이나 핵테러에 대비하여 물리적 방어 등 다양한 대비책을 강구할 필요가 있다.

핵심어: NPT 평가회의, 수직적 핵확산, 수평적 핵확산, New START, 북핵문제

2022년 8월 1일부터 26일까지 뉴욕에서 핵확산금지조약(NPT) 평가회의가 진행되고 있다. NPT 평가회의는 1970년 첫회의 이후로 원칙상 5년마다 열리도록 되어 있지만 올해 회의는 코로나19 사태로 인해 7년만에 개최되는 것이다. 2010년 '핵없는 세상'을 비전으로 내건 오바마 행정부의 강력한 비확산 정책으로 많은 동기부여를 받았으나, 2015년 회의에서는 중동 비핵화 등을 둘러싸고 의견이 대립해 합의문이나 특정조치의 채택없이 종료된 바 있다.

2022 NPT 평가회의 의미

NPT는 핵보유국들의 핵무기를 축소하는 수직적 비확산, 비핵보유국들의 보유를 통제하는 수평적 비확산, 그리고 평화적인 목적의 원자력 개발 등 세가지 원칙을 골자로 하고 있으며, 국제원자력기구(IAEA)가 이 체제를 지탱하는 기제다.

NPT는 그동안 핵무기 확산 방지를 통해 세계적 핵안보를 지탱해 온 성공적인 조약으로 평가받고 있다. 다른 어떤 국제조약보다 많은 국가가 가입하고 있으며, 남아프리카공화국 등 다수 국가의 비핵화에 중요한 역할을 하였다. 그러나 핵보유국과 비핵보유국간 차별적 구도위에 세워진 조약이라는 태생적인 한계점으로 인해 회원국들 간에 많은 갈등을 겪어 온 것도 사실이다. 이러한 불평등성으로 조약의 실효성을 둘러싼 논쟁은 예전부터 있어 왔다. 대표적으로 △비확산에 정책 중점을 둠으로써 또 하나의 중요한 목적인 핵군축을 상대적으로 간과해왔다는 점 △이란과 북한 등 비핵보유국들이 핵무기 획득 직전까지 가도록 허용했다는 점 △인도나 파키스탄 등 조약 외부에서 핵무기를 보유하고 있는 국가들을 방치하고 있다는 점 등을 들 수 있다.

이러한 NPT의 실효성에 대한 회의감으로 핵보유국(P5)과 인도 등 비공식적 핵보유국을 제외한 비핵보유국들은 또 하나의 비확산 체제를 탄생 시키기도 하였다. 2017년 유엔 회원국 122개국의 찬성으로 통과된 핵무기금지조약(TPNW, Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons)이 그것이다. 이 조약에는 기존의 P5 국가와 비공식적인 핵무기 보유국인 인도, 파키스탄, 이스라엘은 물론이고 북한도 가입하지 않는 등 그 영향력에 있어서는 NPT에 비할 바가 못되는 것으로 평가받고 있다. 그러나 NPT의 효용성에 대한 의문점을 부각시키는 하나의 사례로 인식되고 있다.

이런 상황에서 개최되는 이번 평가회의는 러시아의 핵위협, 중국의 핵전력 증강, 북한의 7차 핵실험 가능성 등 그동안 국제사회의 노력에도 불구하고 악화되고 있는 핵안보 상황에서 현실적인 처방이 나올 수 있는지가 핵심이다. 또한 향후 이란과 북핵문제에 대한 국제사회의 입장과 정책방향을 가늠해볼 수 있다는 점에서 그 의미가 있다. 즉, 미국과 러시아 등 P5 국가들 간의 핵군축과 이란과 북한에 초점이 맞추어져 있는 비확산 정책의 성공 여부가 향후 이 체제에 남아 있는 중요한 도전 요소이며, 이런 점들이 이번 회의에서 중점적으로 논의된다는 점에서 의미가 깊다.

수직적 핵확산의 심화 : P5 국가들의 경쟁과 갈등

탈냉전기 이후 핵보유국들 간의 지속적인 군축노력의 결과로 2000년대 이후 핵보유국들의 핵탄두 총량은 감소하고 있으나, 최근에는 그 감소세가 둔화되고 있다. 또한 핵탄두량 감소 중 다수는 탄두 노후화에 따른 해체 결과를 반영하는 것으로 작전배치나 비축 중인 탄두 수는 오히려 소폭 증가하는 추세이다.

더욱이 서방에 대한 러시아의 위협과 미중의 전략적 경쟁은 핵탄두의 양적 증가를 부추기고 있다. 미국 국방부는 중국이 2021년 200개 초반, 2027년 270개, 2030년에는 1,000개의 핵탄두를 보유할 것으로 전망하고 있다. 그만큼 중국이 최근 빠르게 핵무기 보유수를 증가시키고 있다는 의미이다. 또한 영국은 러시아의 핵위협에 대응하기 위해 2021년 220개에서 2020년대 중반에는 260여기로 핵탄두 상한선을 증가시키겠다는 의지를 공개적으로 표명하기도 하였다. NPT 체제 밖의 비공식적인 핵보유국들 또한 대부분 핵탄두의 양적인 증강과 투발수단의 고도화 노력을 병행 중이다. 핵보유국들의 핵탄두 보유수량의 증가와 함께 핵 3축체계 등 투발수단 중심의 질적인 향상은 더욱 급속하게 발전하고 있다. 주로 운반체의 질적인 성능향상에 치중하고 있는데 △극초음속 미사일 기술개발 △ICBM 사거리 개선 및 현대화 △신규 전략핵잠수함 및 차세대 SLBM 개발 △스텔스 폭격기 개발 △핵순항미사일 개발 등에 중점을 두고 추진하고 있다.

이러한 핵보유국들의 행동에 제약을 걸 수 있는 기제로는 NPT의 기본원칙에 바탕을 두고 있는 핵군축협정이 유일하다. 핵군축협정은 탈냉전기 동안 △전략무기감축조약Ⅰ(START Ⅰ) △전략무기감축조약Ⅱ(START Ⅱ) △전략공격무기감축조약(SORT)을 거쳐 현재는 전략무기감축협정(New START)으로 발전해 왔다. New START는 미국과 러시아간에 체결한 협정으로 2011년 10년 기한으로 발효하였으나, 2026년 2월까지 연장한 바 있다. 실전배치 핵탄두 수를 1,550개 이하로, ICBM을 포함한 전략적 운반체는 700기 이하로 줄이는 것을 골자로 하고 있다. 그러나 2026년 이후 New START를 대체할 군축협정에 대한 로드맵이 아직까지 부재하고, 중국을 포함한 핵보유국들이 참여하는 다자간 군비통제협정이 부재하다는 점은 수직적 확산을 억제할 수 있는 기제가 그만큼

취약하다는 것을 방증한다. 이번 회의 초기에 바이든 대통령이 러시아에 New START 이후 새로운 핵무기 통제 틀에 대한 협상을 제안한 점과 중국에 대해 안보리상임이사국으로서 책임을 지니고 있음을 강조하면서 참여를 제안한 점은 수직적 확산의 통제에 대한 절박감이 깔려 있는 것으로 볼 수 있다.

수평적 비확산의 도전 : 이란·북핵문제 교착

수직적인 비확산과 더불어 NPT 역할의 또 하나의 축은 비핵보유국들의 수평적 비확산에 있다. 이 원칙에 따라 남아프리카공화국, 브라질, 아르헨티나 등이 핵개발을 포기하였고, 구소련에서 독립한 벨라루스, 카자흐스탄, 우크라이나는 스스로 핵무기를 반납하였다. 그러나 다수의 성공적인 결과에도 불구하고 수평적 비확산에 있어 가장 큰 문제점인 이란과 북한의 핵문제는 오히려 심화되고 있는 양상이다.

이란 핵문제는 트럼프 대통령이 핵합의를 일방적으로 파기하고 대이란 제재에 나서면서 불거졌다. 바이든 행정부 들어 핵합의 복원 협상이 9부 능선을 넘었다고 평가될 만큼 진전되었으나, 이스라엘의 강력한 반대와 이란혁명수비대의 외국 테러조직 지정 철회 문제 등을 놓고 이견을 좁히지 못하면서 다시 한번 교착상태에 이르고 있다. 그 틈을 러시아가 비집고 들어오는 중이다. 러시아와 이란은 세계 천연가스 매장량 1위와 2위의 국가이다. 핵합의 복원회담이 교착상태에 빠진 상황에서 7월 19일 푸틴 대통령의 전격적인 이란 방문으로 에너지 협력 강화 등을 통해 미국을 압박하는 모습을 보이고 있다. 즉, 이란의 핵문제는 중동과 세계 안보지형에 점점 종속되는 모습을 보임으로써 풀기 어려운 방정식으로 변화되어가고 있음을 알 수 있다.

한편 북핵문제 또한 올해 들어 21여 차례의 미사일 도발과 7차 핵실험 가능성으로 인해 교착국면이 더욱 깊어지고 있다. 더욱이 중국이 북한의 7차 핵실험과 관련해 북한을 두둔한 것과 아울러 펠로시 하원의장의 대만 방문에 대해 '내정간섭'으로 치부하며 중국 입장을 대변한 북한의 행태는 북핵 문제 해결에 있어 가장 취약한 지점을 그대로 보여주고 있다. 즉, 대만 문제를 고리로 미중 간 갈등이 고조되고 북중관계가 밀착되면 북핵문제 해결에 어려움이 가중될 수밖에 없다. 미중의 협력 없이는 북핵문제 해결의 실마리를 찾지 못한다는 점을 고려하면 우려가 커질 수밖에 없는 상황이다. 그러나 북핵문제에 관해 국제사회에서 보여준 일관된 모습은 문제해결에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다는 점에서 의미가 깊다.

이번 회의에서 미국과 유럽을 중심으로 한 국제사회는 성명을 통해 북한이 보유한 모든 핵무기의 완전하고 검증가능하며 불가역적인 폐기, 즉 CVID를 강조하며, 모든 핵실험과 탄도미사일 기술을 사용한 발사를 중단할 것을 촉구하였다. 또한 핵무기가 없는 12개국 연합체인 핵비확산·군축 이니셔티브(NPDI) 또한 북한의 탄도미사일 시험발사를 규탄하며 NPT 복귀를 촉구하기도 하였다. 북한이 제7차 핵실험 준비를 마치고 강행 시기만 보고 있는 상황에서 국제사회의 일치된 입장 표명은 북한뿐만 아니라 중국에 미치는 영향도 적지 않을 것으로 예상된다.

전망 및 시사점

이번 회의는 NPT 체제의 안정성과 실효성을 시험할 기회이자 도전의 장이다. 가장 최근에 개최된 2015년 평가 회의가 합의문서 채택없이 흐지부지 종료됨으로써 NPT 체제의 권위가 손상된 바 있다. 만약 이번 평가회의도 아무 소득없이 끝나면 강대국들간의

핵군축은 물론 이란 핵문제와 북한의 핵실험도 통제하기 어려워질 가능성이 많을 것으로 예상된다. 문제는 러시아와 중국의 반응이 우호적이지 않다는 데 있다. 바이든 대통령의 차기 핵군축 레짐 제안에 대해 푸틴 대통령은 냉소적인 반응으로 일관하고 있고, 중국은 미국과 러시아가 의미있는 수준까지 군축을 하면 다자 군축 회의에 동참하겠다는 입장이다. 이러한 이견들을 해소하지 못할 경우 NPT에 의한 수직적·수평적 확산의 통제는 점점 어려운 상황으로 전개될 것으로 전망된다.

이번 회의가 동북아 지역 및 한반도에 주는 시사점은 첫째, 이번 회의에서 어떤 내용의 선언문이 채택되느냐에 따라 동북아 지역에서의 핵군비경쟁의 강도가 결정될 수 있다. 특히 미중 갈등의 최정점에서 양국의 경쟁적인 핵전력 증강, 북한의 핵능력 고도화 등은 역내의 군비경쟁을 부추기는 요소들인 동시에 NPT 체제의 안정성을 해치는 대표적인 도전요소들이 될 것이다. 따라서 미국으로서는 러시아와 더불어 중국과 군축대화의 물꼬를 트는 것이 중요하다. 즉 역내에서 어떻게 다자화된 군축협정을 체결할 것인가에 대한 본질적인 사항이 논의될 필요가 있다. 이런 의미에서 핵무기의 비사용과 투명성 향상 등의 내용을 포함하고 있는 기시다 일본 총리의 '히로시마 액션 플랜' 제시는 그 의미가 깊다고 할 수 있다. 대표적인 비핵국가로서의 위상을 지니고 있는 우리도 북핵문제와 연계하여 이에 대한 보다 창의적인 방안들을 모색할 필요가 있다.

둘째, 수평적 확산의 방지 측면에서 다층적으로 북핵문제에 대해 접근해 나갈 필요가 있다. 우선 남북 간에는 '담대한 계획'에 따라 정치, 경제, 군사 등의 분야에서 과감한 상응조치를 실질적 비핵화 단계에 맞추어 제공하는 것이 중요하다. 지역적 차원에서는 미국과 중국을 비롯한 주변국들간의 협력이 북한의 비핵화에 가장

긴요하다는 점을 인식하여 이들 국가에 대한 지속적인 설득작업이 필요하다. 국제적으로는 북한의 7차 핵실험 가능성에 대해 NPT 차원의 공동의사 표명이 나올지 미지수이나, 북핵문제의 향후 추이가 NPT 체제의 실효성에 대한 시금석이 될 것임을 강조함으로써 국제사회의 지지를 유도할 필요가 있다.

셋째, 이번 회의에서는 원자력의 평화적인 사용에 대한 논의도 이루어진다. 이 측면에서 러시아는 자포리자 원자력발전소를 공격하고, 지속적으로 핵무기 사용 가능성을 시사함으로써 NPT의 3원칙을 뒤흔들었다는 비판을 받고 있다. 이에 대해 미국은 본토와 동맹이 위험에 처하는 극단적인 상황에서만 핵무기를 사용할 것임을 강조하면서 러시아와 중국에 등에 대한 견제에 주력하고 있다. 또한 향후 핵테러 등 우발적 사용에 대한 국제사회의 공동의 노력을 강조하고 있다. 우리도 이와 다르지 않다. 유사시 북한의 원전공격이나 핵테러에 대비하여 물리적 방어 등 다양한 대비책을 강구할 필요가 있다. 더불어 한국은 원자력에 있어 주요 선진국 중 하나로 핵에너지의 평화적 이용을 위한 국제적 협력을 확대하고 규범화 작업에 있어 선도적인 역할의 확대가 중요하다.

//끝//

본 내용은 집필자 개인의 견해이며,
국가안보전략연구원의 공식입장과는 다를 수 있습니다.