



트럼프 행정부의 비확산 정책

2016-20

박지영 선임연구위원

아산정책연구원

2016.12.30

2016 년 대선 기간 중 트럼프 대통령 당선인은 핵비보유국의 핵무장에 대해 여러 차례 언급했다. 그는 한국, 일본, 사우디아라비아의 핵보유 가능성에 대해 명확한 반대 의사를 표명하지 않았다. 미국을 주도로 수십 년간 지속된 비확산 기조가 트럼프 취임 후 변화할 것이란 우려가 높다. 이 변화 가능성을 전 세계가 관심을 가지고 지켜보고 있다. 국제사회의 관심은 물론 트럼프 정부의 정책에 대한 '불확실성' 때문이다.

트럼프 당선자의 일관적이지 못한 행보로 인해 새 정부의 비확산 정책 방향과 구체적인 내용을 속단하기는 이르다. 그러나 지금까지 트럼프 당선자가 한 말과 내각 구성에 근거하여 큰 흐름을 예측할 수 있다. 트럼프 행정부에서 미국의 핵비확산 정책은 글로벌 차원의 비확산을 추구한 오바마 정부와 전혀 다른 모습을 띠는 것이다. 이미 트럼프는 핵무기 현대화 등 핵전력을 포함한 군비 증강에 힘을 쏟을 것을 천명했다. 러시아의 군비 증강, 핵능력 강화 시도는 이런 미국을 더욱 부추기는 요소이다. 비확산과 군축이 아닌 수직적 확산을 추구할 것이라는 점이다. 미국은 자신의 힘과 핵능력을 더욱 강화해 다른 국가들의 시도를 차단하고 핵 능력의 불평등을 고착화시키는 방식으로 핵비확산을 추구할 것이다. '가진 자'와 '가지지 않은 자'를 더욱 극명하게 구분하고 고착화하려는 노력을 기울일 것이다. 이런 트럼프의 정책은 핵비확산에 관한 미국의 리더십을 약화시킬 것이고 오바마

정부에서 추진된 국제적 핵비확산 노력은 실패로 돌아가거나 답보 상태에 놓일 것이다.

1. 트럼프 정부의 핵정책 기조

기존 발언을 통해 유추해 볼 때 트럼프 당선인은 비확산 정책을 반대하지는 않는다. 반면 자신만의 정책적 방향성을 가질 정도로 비확산 문제에 대한 인식도 높지 않다. 트럼프 당선인은 자국의 이익을 위해 쓰이는 미국의 힘을 강력하게 드러내고 싶어한다. 국익에 이득이 되는 상황하에서 선별적으로 국제 문제에 관여할 것이다. 또한 임기 동안 미국 국내 문제와 경제적 이익에 집중하겠다는 확고한 의지가 표명되고 있다. 트럼프 당선인의 부강하고 힘센 미국과 경제정책 방향은 지금까지 국제사회 리더로 역할 해 온 미국의 모습과 상충하며 이는 비확산정책에서도 마찬가지이다. 그렇다면 트럼프 정부하에서 비확산 기조가 약해지고 핵확산이 일어날 것을 우려해야 할까?

반드시 그렇지는 않다. 우선 비확산 문제는 다자간의 협상과 협의, 국제적 레짐이 필요한 분야이다. 한 국가의 이익 -비록 그것이 미국이라 할지라도- 에 따라 큰 방향이 바뀌지 않는 분야이다. 또한 비확산 정책에 있어 트럼프가 속한 공화당은 전통적으로 강경한 입장을 취해왔다. 대표적으로 강경한 비확산 입장인 공화당은 오바마 정부의 대표적 치적으로 꼽히는 이란 핵협상에 대해서도 불만이 컸다. 결국 지난 12 월 초 공화당이 주도하는 의회는 협상안에 따라 제재를 완화하는 대신 이란제재법을 10 년 더 연장하는 법안을 통과시켰다. 보다 유화적이었던 오바마 대통령 정책하에서도 공화당은 강력하고 단호한 입장을 취해왔다.

이런 전반적 상황을 고려해보면 트럼프 행정부는 핵비확산에 대한 강력한 의지를 표명하지는 않을 것이다. 공화당의 정책에 따라 핵확산의 위험에 대해서는 강경한 입장을 가지겠지만 비확산정책을 적극적으로 펼칠 동력은 보이지 않는다. 미국 국내적으로는 핵무기 수를 줄이고 핵물질 감축 노력을 하는 대신 핵무기 현대화와

핵에 관한 절대적 우위를 통해 미국의 입지 강화에 노력할 것이다. 자국의 민감 기술이나 물질 이전에 대해 보다 엄격한 정책이 예상된다.

반면 미국이 국제적으로 비확산정책을 주도해 나가는 어려울 것이다. 오바마 정부가 스스로 핵군축과 핵물질 감축을 선도하며 전 세계의 비확산 공조를 이끌어 낸 반면 트럼프 정부는 철저하게 자국의 이익을 위한 비확산 정책을 펼칠 것으로 보인다. 미국의 힘에 도전하는 세력에 대해서는 강경하게 대처하겠지만 미국에 직접적 위협이 되지 않는 문제에 대해서는 관심을 기울이지 않을 것이다. 트럼프 정부의 비확산 정책은 핵에 의한 힘의 격차를 고정화하는 수단이 될 전망이다.

2. 핵도발 대응

북한 핵 대응과 동북아 핵비확산

지난 대선을 통해 트럼프 대통령 당선인은 지속적으로 핵확산에 대해 언급했다. 그 중 북한의 핵무장 위협하에 놓여 있는 동북아국가에 직접적으로 영향을 미치는 발언은 지난 3~5 월에 걸쳐 집중되었다.

표 1. 대선 기간 중 동북아 핵무장 관련 발언 내용

일시	매체	내용
2016. 3. 27	NY Times	일본 핵무장 긍정적 입장
2016. 3. 29	CNN	일본과 사우디는 자체적으로 방어하거나 방위비를 더 내야함
2016. 4. 3	Fox News	일본, 한국 핵무장에 대해 긍정적 표현
2016. 5. 4	CNN	일본, 한국 핵무장 긍정적

핵무기의 확산에 대해 부담 없는 발언을 이어가던 트럼프 당선인은 대선 이후 한 발 뒤로 물러난 입장을 보인다. 동북아 국가의 핵무장을 지지하지는 않는다는 입장이다. 트럼프 당선인은 실제로 핵무장 용인을 의미하기보다는 방위비 분담을 늘리려는 경제적 이유로 상기 내용을 언급했다(트럼프 당선인이 선거운동 기간 중 동북아 국가의 핵무장을 용인하는 발언을 한 것은 실제로는 이들 국가의 방위비 분담을 늘리려는 경제적 협상카드였을 것이다). 미국의 핵우산 아래 있는 국가가 방위비 부담을 확대하지 않을 경우 스스로 방어하라는 논리를 핵무장이 용인될 수 있는 것처럼 잘못 표현한 것이다.

트럼프 정부가 동북아 국가의 핵무장을 허용하기 어려운 이유는 두 가지다. 우선 미국과 협력 관계에 있는 국가의 핵무장은 대통령이 독단적으로 결정하여 지지 여부를 표명할 수 있는 사안이 아니다. 한국, 일본 등은 NPT¹에 가입되어 있는 국가이며 미국과도 원자력협정 등 제한 사항을 갖고 있는데 이 협정은 의회의 승인을 거쳐 수정된다.

두 번째로 동북아 국가에게 핵보유를 허용함으로써 복잡한 핵 지형을 형성하는 것은 미국의 전략적 행동을 제약한다. 역사적으로 냉전시대의 핵 대결 구도는 미국 대 러시아의 구도였다. 냉전 이후 핵 대결 구도는 인도와 중국의 상호 견제, 중국과 파키스탄의 접근 등 시대에 따라 보다 다양하게 발전해왔다. 현재 핵 대결 구도는 크게는 미국/영국/프랑스 대 러시아/중국, 지역적으로는 인도 대 파키스탄 구도가 있다. 여기에 새로 추가된 북한핵은 한국과 일본에 위협이 되고 있으며 북한은 자신들의 핵이 미국을 향한 것이라 주장하고 있다. 이 상황에서 미국은 전략적 어려움을 가중시키면서 더 복잡한 양상을 가질 수 있는 핵 위협국가의 수를 늘리려 하지 않을 것이다.

미국이 동북아의 핵무장을 용인할 수 없다면 보다 적극적으로 북핵 문제 해결에 나서야 한다. 5 차 핵실험과 지속적인 미사일 발사로 북한은 동북아 지역에 직접적인 위협이 됨은 물론이고 점진적으로 미국에도 위협이 되고 있다. 오바마 정부의 전략적 인내는 이미 실패인 것으로 인식되고 있기 때문에 트럼프 정부는 보다 적극적인 대북 전략을 가져야 한다.

전술핵 배치는 한 가지 대안이 될 수 있다. 현재 미국의 전술핵무기가 배치된 국가는 터키, 독일, 이탈리아, 네덜란드, 벨기에 5 개국이다. 한국이나 일본의 경우 전술핵이 배치되어 있지 않고 대신 미국의 대륙간탄도미사일, 잠수함발사미사일, 그리고 광에 위치한 핵 폭격기에 의한 핵우산에 기대고 있다. 지금까지 미국은 동북아 지역의 전술핵 재배치에 대해 부정적인 입장을 유지하고 있으나 전술핵 외에 북한에 대한 강력한 압박이 될 카드는 많지 않다. 이러한 상황에서 동북아 핵 문제 관리를 위해 미국이 전술핵 재배치를 고려할 수도 있다.

트럼프 정부 초기에는 대북, 혹은 비확산에 대한 정책이 아직 마련되지 않은 상황이고 의회의 의견과 상반되는 정책을 추진하기는 어려울 것이다. 따라서 트럼프 정부도 당분간은 의회의 입장처럼 북한에 대해 단호한 입장을 취할 것으로 전망된다. 북한도 불확실성을 감안하여 당분간 핵 관련 행보를 중지한 상황이다. 향후 불확실성이 감소될 때 양측이 어떤 전략을 구사할지는 좀 더 지켜보아야 한다.

이란 핵협상

2002 년 8 월 이란의 반정부단체 국민저항위원회²가 이란이 핵무기 개발 등 군사적 목적으로 실험용 및 상업용 우라늄 농축 시설을 운영하고 있다고 폭로하면서 이란 핵 문제가 촉발되었다. 이에 대해 UN 은 2006 년 12 월 이란 제재 결의안을 시작으로 2010 년 6 월까지 총 네 차례의 결의안을 채택하여 이란에 대한 제재를 지속적으로 강화해왔다. 2013 년 이란 로하니 정권 출범 이후 이란과 미국을 비롯한 주요 6 개국³은 핵협상을 시작하였으며 2015 년 7 월 핵협상이 공식 타결되었다. 이란

핵협상의 주요 합의 내용은 ①10 년 동안 우라늄농축시설 1/3 으로 감축 ②15 년 동안 우라늄 보유량 98%로 감축 ③15 년 동안 IAEA⁴ 사찰 수용이다.

이란 핵협상 결과가 성공적인지 한계가 있는지에 대해서는 의견이 엇갈린다. 이란 핵개발에 반대하는 입장에서 협상 결과는 무기 생산에 걸리는 시간⁵을 연장시켰다는 점에서 성공적이다. 핵협상 전 2~3 개월이던 Break-out time 을 1 년 이상으로 연장하는 데 성공하였다. 원심분리기 수량 감축, 농축도 3.67% 미만 우라늄 보유로 제한함으로써 고농축 우라늄 확보 기간이 늘어나게 되었다. 반면 긴 협상 시간과 노력에 비해 근원적 문제를 해결하지는 못했다는 한계도 갖고 있다. 이란은 우라늄 농축시설을 보유하고 있으므로 언제든지 협상을 파기하고 핵개발을 개시할 가능성이 있다. 타결된 협상은 향후 10~15 년간의 의무 내용을 담고 있어 이후 이란이 다시 핵개발을 시도한다면 새로운 제재 및 협상이 필요하다. 이란 핵협상은 이란 핵 문제를 10~15 년 늦추는 효과가 있을 뿐 본질적으로 해결하지 못한다는 평가도 있다.

JCPOA⁶에는 이란이 주요 합의 사안에 대한 IAEA 검증을 받은 후 EU는 원자력 관련 경제 및 금융 제재를 해제하고 미국은 원자력 관련 모든 2 차 경제 및 금융 제재를 해제하는 것이 포함되어 있다. 이란의 JCPOA 이행 사항은 2016 년 1 월 16 일부터 점검되었으며, IAEA 를 통해 UN 사무총장에게 이행 결과가 보고되고 있다. 그러나 JCPOA 이행 여부에 대해서는 미국과 이란 간에 의견 차가 존재한다. 미국 공화당 및 보수 강경파는 경제 재건을 바탕으로 하는 이란의 핵 무장을 포함한 군사력 강화를 우려하고 있다. 2016 년 3 월 감행된 이란의 미사일 실험은 이러한 우려를 가속화했다. 결과적으로 지난 12 월 첫째 주 미국 상원에서는 만장일치로 이란제재법의 10 년 연장이 채택되었다. 이란 측에서는 이란 핵협상으로 이란 제재가 풀리면서 큰 경제적인 효과를 기대했었으나 실망하는 분위기이고 미국의 이란제재법 연장에 대해 크게 반발하고 있다.

이런 상황에서 트럼프 정부가 즉시 이란 핵협상을 당장 되돌리자는 요구를 할 필요는 없다. 이란 핵협상이 미국과 이란 간의 양자 협상이 아니라 관련 6 개국과의 합의였으므로 새로운 정부 출범 이후 빠르게 협상을 파기하는 대신 이란의 행보를 주시할 것이다. 이미 양측이 상당한 불협화음을 내고 있고 이란의 반발 수위가 높기 때문에 협상 결과 미이행 등 이란이 빌미를 제공할 경우 미국 등은 재협상을 요구할 것이다.

3. 핵감축

트럼프 정부에게 핵감축은 관심 영역이 아니다. 군사력 증강은 트럼프 당선인의 대선 공약이기도 하며 이미 미국과 러시아 양국 모두 핵무기 현대화에 많은 예산을 투입할 계획을 갖고 있다. 따라서 향후 수년간은 그 동안 전 세계가 추진해왔던 핵무기나 핵물질 감축을 위한 실질적인 노력이 감소될 것이다.

냉전시대 수만 개에 달하던 핵무기 보유량은 최근 미, 러 각각 7,000 여기의 핵무기만을 보유하는 것으로 대폭 축소되었다. 2010 년 오바마 대통령의 New START⁷는 지속적으로 러시아와 미국의 핵감축을 위해 노력했다. 그러나 지난 10 월 블라디미르 푸틴 러시아 대통령이 미국과 동의한 플루토늄 잉여 보유분 폐기 협정을 당분간 중단하겠다는 대통령령에 서명했다. 이 협정은 미국과 러시아 양국이 해체한 핵탄두에서 나오는 플루토늄을 각각 34 톤씩 폐기하고 이를 원자력발전 연료로 재활용한다는 내용을 담고 있었다. 미국의 유럽 미사일방어망 구축으로 핵전력 균형에 위협을 받은 푸틴 대통령은 핵무기 현대화에도 막대한 예산을 배정하고 있다.

표 2. 핵무기 보유 현황

2016 년 세계적 핵보유 현황					
국가	전략배치	비전략배치	Reserve/비배치	군사적 비축량	전체 재고
러시아	1,790	0	2,700	4,490	7,300
미국	1,750	180	2,570	4,500	7,000
프랑스	280	n.a	10	300	300
중국	0	?	260	260	260

영국	120	n.a	95	215	215
이스라엘	0	n.a	80	80	80
파키스탄	0	n.a	110-130	110-130	110-130
인도	0	n.a	100-120	100-120	100-120
북한	0	n.a	?	?	?
총	~4,000	~180	~6,000	~10,100	~15,350

출처: Federation of American Scientists

미국과 러시아 양국이 배치/비배치 핵무기 수량을 제한하고 잉여 핵물질을 감축하기로 합의하고 협상에 따른 감축이 이루어지고 있다고 하더라도 그 속도는 느렸다. 핵무기의 위력과 위험성 차원에서 분석해 볼 때 미국 오바마 정부도 핵무기 현대화에 향후 1 조 달러를 투입하기로 하는 등 단순 수량의 감소가 진정한 핵감축이었던지는 논란의 여지가 있다.

트럼프 정부는 국제적 핵위협을 감소시키기 위해 핵물질 감축 등의 노력에 적극 나서지는 않을 것이다. 러시아와 핵감축을 위한 실질적 진행이나 협상을 이어가는 대신 양국 모두 핵무기 현대화를 적극 추진할 것이다. 푸틴 대통령과 우호적인 관계를 이어가고 있는 현 시점에서 볼 때 미국과 경제, 군사 등 여러 측면에서 대치되는 입장에 설 국가는 중국이지만 중국은 200 여기의 핵무기를 보유하고 있을 뿐이다. 중국의 경우 배치된 핵무기가 없다는 점에서 아직은 미국의 상대가 되지 못하며 중국을 상대로 한 핵감축 정책은 시기상조이다.

4. 핵안보 동력

핵안보에 대한 동력은 거의 없어질 것으로 보인다. 핵안보는 오바마 행정부도 크게 성과를 나타내지 못한 분야였고 2016 년 워싱턴에서 개최된 제 4 차 핵안보정상회의를 끝으로 더 이상의 정상회의를 열지 않기로 결정한 바 있다. 국제 핵안보 공조 체제가 오바마 대통령의 퇴임과 더불어 동력을 상당 부분 잃을 것으로 예측되고 있던 상황이다. 가시적인 성과나 경제적 이익이 따르지 않는 상황에서

트럼프 행정부가 국제 핵안보 체제를 강화하는 정책을 수립하고 수행해가지는 않을 것이다. 핵안보와 관련해서 일부 시민사회의 움직임, 국제 공조 체제에 대한 책임을 물려받은 IAEA 를 중심으로 한 좀 더 정교한 체제에 대한 시도가 계속될 수 있지만 미국 정부 차원의 움직임은 약화될 것이다.

5. 결론

트럼프 정부의 비확산 정책은 아직 뚜렷한 방향성을 보이지 않는다. 지금까지 비확산 체제의 중심은 미국이었다. 강경한 조치와 압박으로 핵확산을 방지하기도 했고 미국의 필요에 따라 예외를 인정하기도 했다. 트럼프 정부는 국제사회 리더로서의 미국보다는 자국의 이익을 최우선으로 하는 미국을 택할 것이다. 이런 기조 아래 트럼프 정부의 비확산 정책은 이제부터 만들어져 나갈 것이며 경제적 이익과 강경한 공화당의 입장 중간에서 여러 가지 선택의 기로에 놓이게 될 것이다. 트럼프 정부는 국익을 최우선으로 하는 기조 아래 미국 이외의 지역 문제에 깊게 관여하지 않을 것으로 보인다. 반면 직접 국익과 관련되어 있는 사안에 대해서는 강경한 입장을 유지할 것이다. 이란 핵이나 북한 핵 문제도 향후 미국의 직접 이익에 어떻게 연결되는가에 따라 대처 방식이 달라질 것이다.

한국에서는 북한 핵능력 고도화와 미국 대선 결과로 자체 핵무장에 대한 주장이 나오고 있다. 공화당의 비확산 입장에 기본을 두게 될 트럼프 행정부에서 한국의 핵무장을 지지할 가능성은 없다. 한국은 일방적인 방위비 분담만을 요구 받아서는 안 된다. 트럼프 행정부가 북한핵에 대한 강력한 억제 체제와 해결 의지를 갖고 정책을 추진할 수 있도록 전방위적인 노력을 기울여야 한다. 북한핵에 대한 억제력을 가질 수 있는 전술핵 재배치가 하나의 대안이 될 수 있다. 트럼프 대통령 당선으로 인해 미국의 리더십은 약해지고 새로운 군비 경쟁 시대에 접어들고 있다. 북한의 핵위협에 상시 노출되어 있는 한국은 트럼프 정부의 비확산 정책이 우리의 안보에 미칠 영향을 철저히 분석하고 대비해 나가야 한다.

¹ Nuclear Nonproliferation Treaty, 핵확산금지조약

² National Council of Resistance of Iran, NCRI

³ 유엔 안전보장이사회 5개 상임이사국과 독일

⁴ International Atomic Energy Agency, 국제원자력기구

⁵ Break-out time, 핵무기를 만들기 위한 농축도 90% 이상의 우라늄을 확보하는데 걸리는 시간. 고농축우라늄을 확보하기 위해서는 원심분리기를 이용해 농축도를 점차 높여야 하며 농축도가 높아질수록 걸리는 시간이 늘어나게 된다.

⁶ Joint Comprehensive Plan of Action, 포괄적공동행동계획

⁷ New Strategic Arms Reduction Treaty, 신전략무기감축협정