ISSUE BRIEF

이슈브리프 통권 242호
(2021. 2. 5)

신전략무기 감축협정(New START) 연장 합의의 의의와 제언

제242호

조은정 한반도전략연구실



국가안보전략연구원
Institute for National Security Strategy

INSS
www.inss.re.kr

국문초록

1월 26일 미국과 러시아는 마지막 남은 핵군축 협정으로 2월 5일 만료 예정이었던 '신전략무기 감축협정(New START: Strategic Arms Reduction Treaty)'의 5년 연장에 합의하였다. 만일 이 조약이 만료되면 미러는 핵무장 잠수함, 폭격기, 미사일을 무제한으로 배치할 수 있어 국제 안보가 큰 타격을 입을 것으로 예상되었다. 협정 연장에 앞서 미국 내부적으로 기존의 협정이 러시아와 중국의 핵무기 고도화를 규제하지 못하는 미흡함을 들어 새로운 핵군축 프로그램 마련과 이를 위한 1~2년 연장안이 부상하고 있었다. 그러나 미국은 최대 5년까지 연장할 수 있도록 한 New START 14조를 전면적으로 수용, 러시아와 2026년까지 협정 연장에 합의함으로써 일단 불필요한 핵긴장 고조는 막을 수 있었다. 그럼에도 불구하고, 기존 형태의 New START 연장에 머물러서는 지금의 불필요한 핵경쟁을 멈출 수 없다. 미러는 포스트 New START 체제 준비를 서둘러야 한다. 미래 핵군축 협상에서는 검증 및 통제 과정의 투명성과 제도적 안정성을 제고하고 핵군축 노력이 나머지 핵국가들에도 확대 적용될 수 있도록 방법을 강구함으로써 이번 연장합의와 미래 후속조치의 실효성을 높이기 위해 노력해야 할 것이다.

핵심어 : 뉴스타트, 전략핵, 핵군축, 미국, 러시아

신전략무기 감축협정(New START) 연장 합의의 의의와 제언

조은정 (한반도전략연구실)

최후의 핵군축 협정: New START

1월 26일 백악관과 크렘린은 양국 정상이 핵군축 협정인 '신전략무기 감축협정(New START: Strategic Arms Reduction Treaty)'의 5년 연장에 합의했다고 발표했다. 2002년 '탄도탄 요격유도탄 조약(ABM: Anti-Ballistic Missile Treaty), 지난해 '중거리 핵전력 조약(INF: Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty)' 등이 파기되고 마지막 남은 핵군축 협정이었다는 점에서 연장 여부에 귀추가 주목되었다. 만일 이 조약이 만료되면 러시아와 미국은 핵무장 잠수함, 폭격기, 미사일을 무제한으로 배치할 수 있어 국제 안보가 큰 타격을 입을 것으로 예상되었다. 이에 전문가들은 새로 출범하는 바이든 행정부가 처리해야 할 가장 시급한 사안으로 New START 연장을 꼽아왔다.

사실 신행정부 내에서도 이 조약의 5년 연장을 모두가 지지하는 것은 아니어서 바이든 대통령이 과연 러시아와 5년 연장에 합의할 것인지가 의문시되었다. 22일자 워싱턴 포스트에 따르면, 블링큰 국무장관은 New START는 미국에 러시아의 핵전력 "데이터와 사찰에 대한 엄청난 접근권"을 부여하므로 미국 국익을 위해 반드시 연장해야 한다고 피력했다. 또 다른 미국의 고위 관리 역시 "New START는 러시아와의 관계가 적대적일수록 더욱 유지할 필요가 있다"며 미러 간 조속한 연장 협상에 대한 기대를 높였다. 이와는 달리 대러시아 매파로 알려진 국무부 서열 3위의 정무 담당 차관 빅토리아 눌런드는 "크렘린에 대한 지렛대를 유지하기 위해 미국은 1~2년만의 갱신을 모색해야 한다"고 주장하였다. 이처럼 백악관 내 의견이 분분한 가운데 바이든 행정부가 전격적으로 최대 5년까지 연장을 가능하도록 한 New START 14조를 수용하여 2026년까지 협정 연장에 합의함으로써 일단 불필요한 핵긴장 고조는 막을 수 있었다.

New START 연장에 앞서 미국 내 공방

바이든 대통령이 백악관 입성 일주일 만에 러시아와 5년 연장에 합의함으로써 우선 가장 급한 불은 껐다. 그럼에도 불구하고, 기존 형태의 New START 연장에서 머물러서는 지금의 불필요한 핵 경쟁을 멈출 수 없다. 트럼프가 마지막까지 New START 연장을 승인하지 않았던 것도 그 같은 우려 때문으로 이해된다. 앞서 폐기된 INF와 마찬가지로 New START 역시 빠르게 변화하는 전략무기체계 환경을 반영하지 못하여 미국의 이익에 배치된다고 보았던 것이다. 트럼프가 우려했던 환경의 변화는 크게 두 가지로 요약된다.

첫째, 러시아가 현대화에 주력하고 있는 핵무기는 현재 New START가 통제하고 있지 않다는 점이다. 2019년 5월 미 상원 외교위원회에서 안드레아 톰슨 군축·국제안보 담당 국무부 차관과 데이비드 트래치텐버그 국방부 차관은 러시아가 조약의 범위 밖에 있는 새로운 종류의 전략 무기를 개발하고 있다고 우려를 표하였다. 미러는 1991년 START 체결 직후 2년에 걸쳐 상당한 양의 전술 핵무기를 각자 자발적으로 폐기했던 바가 있다. 부시 대통령은 1991년 9월 '대통령 핵구상(PNIs: The Presidential Nuclear Initiatives)' 발표 후 독자적으로 전술핵무기 감축을 단행하였고, 당시 15,000~21,700기의 전술핵을 보유한 것으로 알려진 러시아도 전술핵 감축에 동참하였다. 그러나 2004년 NPT 검토회의 준비위원회에서 러시아 대표는 "사실상 감축을 완료했다"고 하면서도 육군 보유분은 남았다고 하고, PNIs는 조약이 아니므로 러시아가 여기에 구속되지 않는다고 발언하였다. 러시아의 진의가 불분명해지자 그간 구축해 온 미러 신뢰관계가 허물어지기 시작했다. 지난해 INF의 폐기로 중단거리 지상 발사 탄도·순항 미사일 규제 조치가 사라지자, 트럼프 행정부는 더더욱 러시아의 전술핵 문제를 더 이상 선의에만 맡겨둘 수 없다는 결론에 이르렀던 것으로 보인다.

둘째, 중국이 전략무기 개발에 박차를 가하고 있음에도 불구하고 미러의 전략무기 보유 규모에 못 미친다는 이유로 군비 통제의 대상이 되지 않고 있다는 사실이다. 스톡홀름국제평화연구소(SIPRI)에 의하면 2020년 기준 미러영프가 핵탄두 수를 줄이고 이스라엘, 인도, 파키스탄 등 사실상 핵보유국들의 핵탄두수가 전년도 수준에 머무른 반면, 중국은 전년도에 비해 30기가 늘어난

320기의 핵탄두를 보유한 것으로 추산된다. 이는 미러 다음으로 큰 보유 규모이다. 미 국방부는 '중국 군사력 보고서'(2020)에서 중국의 핵탄두 보유 규모가 향후 10년 안에 2배로 확대될 것이라 전망했다. 2019년 9월 의회에서 찰스 리처드 전략사령관은 핵탄두 수의 증가뿐만 아니라 미국 본토를 타격할 수 있는 ICBM과 같은 대륙 간 운반체계 개발에도 우려를 표했다. 더욱이 최근 중국은 급속한 해군력 증강과 함께 선제 핵 공격에도 보복 공격이 가능한 잠수함 발사 탄도 미사일(SLBM) 개발에 주력하며 보다 공세적인 핵전략 태도를 취하고 있는 것으로 분석된다. 최근 중국 국방백서에서 핵무기 선제사용 금지 천명이 자취를 감춘 것도 이 같은 공세적 억지 전략으로의 선회 가능성을 뒷받침하고 있는 것으로 풀이된다. 중국의 핵전력이 규모면에서는 미러에 못미친다고 하나, 미중 경쟁 구도가 더욱 심화되면 양국 간 핵경쟁이 가시화될 것으로 예상된다. 그럼에도 현재 중국의 핵개발을 저지할 아무런 정치적, 제도적 장치가 없다는 점에서 미국 내부에서는 중국을 포함한 전략무기 감축 협정 체결의 필요성이 강조되고 있다.

결과적으로 이번 New START의 5년 연장 조치는 마지막 남은 핵군축 협정의 불씨를 살렸다는데 의의가 있지만, 러시아와 중국의 핵무기 현대화에 대한 우려를 불식시키는 데 실패했다. 미국 내부에서 벌써부터 New START를 대체할 새로운 전략무기 통제체제를 만들어야 한다는 목소리가 높아지고 있는 것도 무리는 아니다. 게다가 New START는 2026년이면 완전히 종료된다. 따라서 백악관과 크렘린은 포스트 New START에 대한 대비를 위해 곧바로 이번 협정의 후속조치를 검토해야 할 것으로 보인다.

핵군축 체제의 개선을 위한 제언: 투명성, 안정성, 확장성 제고

이번 연장합의와 미래 후속조치가 정치적 선언에서 끝나지 않으려면, 미국과 러시아는 미래 군축 협상 시 다음과 같은 점들에 대한 면밀한 검토를 해야 할 것으로 보인다. 우선 전략무기 통제와 사찰의 '투명성' 강화이다. 이를 위해 미러는 미래 군비통제의 공동 비전을 설정하고 군비축소 목적에 부합하는 구체적인 실천 목표를 도출할 필요가 있다. 가령, 미 국무부가 SIPRI 자료를 인용하여 밝힌 미러의 실전배치 핵탄두 수는 2020년 3월 기준 각각 1,373기,

1,326기로 비등한 수준으로 New START 핵탄두 수 1,550기 제한 범위 안에 있다. 그러나 New START 규제 밖에 있는 핵탄두 수까지 포함하면 미러는 각각 5,800개, 6,375개(2020년 1월 기준)를 보유하고 있는 것으로 추산된다. 결국 New START에서 규제하고 있는 전략 무기 감축 대상에 해당하는 핵탄두는 전체 규모의 1/5 수준에도 못 미친다. 더구나 이 같은 추정은 ICBM과 SLBM, 폭격기 등 발사체 대수에 핵탄두를 1대1로 매칭한 단순 추산이므로 실제 양국이 보유한 핵탄두 수는 이를 상회할 가능성이 높다. 가령, 러시아 전략 폭격기 Tu095 MS16 한 대에 핵무기를 16개까지 탑재할 수 있는 것으로 알려져 있다.

미러는 반세기 동안이나 적재되어 있는 핵무기의 증가하는 유지비를 줄이기 위해서라도 상호 전략·전술 핵무기 보유량을 분명히 밝히고 향후 협상에서는 실질적으로 핵긴장을 낮출 수 있는 수준으로 전략 무기 감축 논의를 할 필요가 있다. 나날이 정교해지는 전략무기의 투명한 통제를 위해 검증 기술 및 방법의 현대화 또한 동반되어야 할 것이다. 1년 18번 랜덤으로 진행되는 현장사찰과 함께 앞으로는 미사일, 핵탄두의 식별코드를 디지털화하여 이동과 전용 및 폐기 시 상호추적이 가능한 시스템을 구축해야 할 것이다.

아울러 전략무기 통제체제의 '안정성' 강화 노력이 요구된다. 체결국 간의 관계에 좌우되지 않고 안정적으로 운영되기 위해서는 보다 구속력 있는 형태로 전략 핵무기 감축 노력을 제도화할 필요가 있다. 이번 연장 과정에서도 보았듯이 군축 협정 및 연장 문제는 협상 당시 미러 관계와 국내 정치 동학에 좌우되는 경우가 비일비재하다. 바이든 행정부는 러시아와 New START 연장안을 모색하면서도 민주당과 의회 내 대러 강경론자들을 의식하여 나머지 사안들에 대해서는 대러 강경 자세를 유지하는 이원적 태도를 보였다. 바이든 대통령은 취임 즉시 애브릴 헤인스 신임 국가정보국장에게 러시아의 미국 대선 및 주요국 선거 개입 의혹, 야당 지도자 나발니에 대한 화학무기 사용, 러시아가 아프간 탈레반에게 미군 병사 살해 포상금을 약속했다는 첩보 등에 대한 통합적인 정보 평가를 지시했다. 솔라윈즈 소프트웨어 침해와 관련된 연방 기관과 부서에 대한 대대적 사이버 공격에 대한 평가도 헤인스에게 요청한 상태다. 지난 26일 전화통화에서도 푸틴에게 위와 같은 의혹들에 대한 해명을

강력히 요구한 바 있다. 향후 포스트 New START에 대비한 군축협상에서 협상 당사국들이 군축 문제를 정치화할 가능성을 최소화하기 위해서라도 반드시 뚜렷한 목표와 원칙에 따라 협상이 진행되도록 UN 차원에서 핵군축 프로세스를 위한 프로토콜을 만들 필요가 있다.

마지막으로 '확장성' 개선이 시급하다. SIPRI의 2020년 통계에 따르면 영국, 프랑스, 중국, 인도, 파키스탄, 이스라엘, 북한의 핵탄두 보유수는 모두 합해 약 1,250기로 추산된다. 또한 이들 국가들도 미러와 마찬가지로 질적, 양적으로 핵무기 고도화에 집중하고 있다. 이처럼 소모적이고 무모한 경쟁에 제동을 걸기 위해서라도 전략무기 감축협정은 확대되어야 마땅하다. 이를 위해 미러는 전략핵무기 감축 노력에 NPT 안팎을 가리지 않고 모든 핵국들이 동참하도록 독려할 필요가 있다. 핵국들이 스스로 핵군축을 위한 노력은 하지 않고 핵야심국들에 대한 비핵화 요구나 비핵국들에 대한 엄격한 비확산 원칙 준수를 요구한다면 이는 이중 잣대로 밖에 비춰지지 않을 것이다. 미러의 핵무기 감축 노력이 실패로 돌아간다면 이란 핵비확산 프로세스나 북한 비핵화 프로세스에도 부정적인 영향을 미칠 것이다. 기존의 핵 기득권 국가들이 스스로 기술적인 검증 방법을 강화하고, 이를 투명하게 상호 적용하는 등 책임 있는 자세를 취할 때 비로소 북한 비핵화 요구에도 힘이 실릴 수 있을 것이다.

//끝//

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