



제주평화연구원 | 개별연구

군비통제와 한국 외교:

군축과 비확산에 관한 분석을 중심으로

박동준 부연구위원

군비통제와 한국 외교: 군축과 비확산에 관한 분석을 중심으로

박동준 부연구위원, 제주평화연구원

I. 서론

II. 이론적 배경 및 검토

1. 개념 정의: 군비통제, 군축, 비(非)확산, 그리고 반(反)확산
2. 각 개념의 특징과 관계에 관한 고찰
3. 소결

III. 군비통제 레짐 분석

1. 근대 군비통제 레짐의 기원과 발전 과정
2. 오늘날 글로벌 군비통제 레짐의 주요 구성 요소와 특징
3. 한반도에서의 군비통제: 9.19 군사합의서 및 북핵 군비통제 논의를 중심으로

IV. 결론: 연구요약 및 정책적 함의

초록

각국간 긴장이 고조되고 그로 인해 전쟁의 가능성이 어느 때보다 높은 현재의 국제 정세 속에서 각국간 군비 경쟁(arms race)은 일견 당연한 결과로 생각되기도 한다. 이러한 상황에서 군비통제는 실현 불가능한 이상적인 정책적 목표로 간주될 수 있다. 하지만, 군비통제(Arms Control)는 무력 사용의 장벽이 낮아졌을 때 가장 요구되는 측면이 있다. 역사적으로 살펴보더라도 핵전쟁의 위험이 고조되던 냉전 초기에 군비통제에 관한 논의나 협상이 가장 활발했다. 군비통제는 이처럼 갈등을 관리하기 효율적인 수단이 될 수 있으며, 특히 한국 외교에 있어 “가장 절실한 문제인 동시에 가장 달성하기 어려운 과제”이다.

이러한 문제의식을 바탕으로, 본 연구는 군비통제를 다각도로 살펴봄으로써 외교 정책 의제로 활용할 수 있는 방안을 탐구한다. 구체적으로, 군비통제와 군축, 그리고 비확산과 반확산의 개념을 정리하는 동시에 각 정책목표간 관계를 고찰하였다. 이를 바탕으로 냉전기 미·소 군비통제를 중심으로 군비통제 레짐이 발전해온 과정을 분석한다. 또한, UN 군축의제를 중심으로 현재의 군축레짐의 주요 내용과 특징, 그리고 9·19 남북군사합의서를 비롯한 한반도에서의 군비통제를 살펴봄으로써 효과적인 군비통제 정책 수립을 위한 정책적 제언을 제시한다.

Abstract

In an era marked by heightened tensions and intensifying competition among nations, the prevalence of arms races between states may appear almost inevitable. Consequently, arms control is often perceived as an idealistic objective, remote from practical realization. Yet paradoxically, arms control assumes its greatest importance precisely under such challenging circumstances. Historically, discourse and negotiation on arms control reached their zenith during the early phases of the Cold War, when the specter of nuclear conflict loomed large. In this context, arms control functions as an indispensable mechanism for managing crises and mitigating the risks of escalation. For the Korean Peninsula in particular, it remains a matter of both urgent necessity and exceptional complexity.

Against this backdrop, the present study seeks to examine how arms control can be effectively integrated into a pragmatic foreign policy framework. To this end, it elucidates the concepts of arms control, disarmament, non-proliferation, and counter-proliferation, while analyzing the dynamic interrelationships among these closely related yet distinct policy objectives. Building on this conceptual foundation, the study traces the evolution of the global arms control regime, with particular attention to U.S.-Soviet initiatives during the Cold War. Furthermore, it reviews the principal features and characteristics of the contemporary disarmament regime, centering on the United Nations' disarmament agenda, as well as arms control efforts on the Korean Peninsula. The study concludes by offering policy recommendations designed to establish an effective arms control strategy that enhances South Korea's national security while advancing its broader national interests.

I. 서론

최근 국제 정세는 긴장 상태가 상당히 고조되어 있다. 세계 다양한 지역에서 전쟁과 갈등이 빈번해지고, 국가 단위의 무력 사용이 점차 일상화되며, 핵무기 사용에 관한 타부(taboo) 또한 점차 약화되고 있다. 한편, 경제 및 무역 등 전통적으로 협력이 강조되는 분야에서조차 경쟁이 심화되고 있으며, 과학기술 개발 또한 향후 국가 안보의 핵심 요소로 부각되면서 무역 갈등을 야기하기도 한다.

이러한 ‘전쟁과 군사적 갈등의 시대’ 속에서 세계 각국간 군비 경쟁(arms race)은 일견 당연한 결과로 보여지는 측면이 있다.¹⁾ 스톡홀름 국제평화연구소(SIPRI)가 매년 발간하는 ‘2023 세계 군비 지출 추세(Trends in World Military Expenditure, 2023)’ 보고서에 따르면, 전세계 군비 지출은 9년 연속 상승하여 총 2.4조 달러에 이르렀다. 군비 지출은 전년 대비 6.8% 증가하여 2009년 이후 가장 급격히 상승하였고, 군비 지출은 전세계 모든 국가의 총 정부 예산의 6.9%를 차지하였다.²⁾

군비 지출은 세계 모든 지역에서 나타났으며 아시아 지역도 예외는 아니었다. 아시아 국가들의 군비 지출은 특히 중국을 포함한 동아시아 국가들이 주도하였다. 일본의 경우 제2차 세계대전 이후 가장 급격히 군비 지출을 증액하는 등, 동아시아 지역 국가들은 1989년 이후 30년 가까이 매년 군비 지출을 증강해오고 있다. 이로 인해 동아시아 국가들이 2023년에 기록한 총 4,110억 달러의 군비 지출은 전세계 군비 지출의 약 17%에 해당하였으며, 2022년과 2014년과 대비하였을 때 각각 6.2%와 52%의 상승률을 나타냈다.³⁾ 중국은 지난 3월에 개최한 제14회 전국인민대표대회에서 올해 국방비를 7.2% 증액하기로 결정하였으며, 이미 2023년에 약 2,964억 달러에 이른 것을 감안하면 2025년 중국 국방비는 3,000억 달러를 웃돌 것으로 전망된다.⁴⁾

이러한 상황 속에서 군비통제는 실현 불가능한 이상적인 정책적 목표로 여겨질 수 있다. 실제 군비통제에 관한 언급과 최근 찾기 어려우며, 기존 군비통제 협정과 체제에 대한 회의적인 시각이 지배적이다. 일정 수준의 국가간 신뢰, 그리고 UN 등의 국제기구를 통한 대화와 협상 등 국가간 협력을 촉진하는 요소들이 상당히 약화된 것 또한 군비통제에 대한 기대가 높지 않은 주된 이유다.

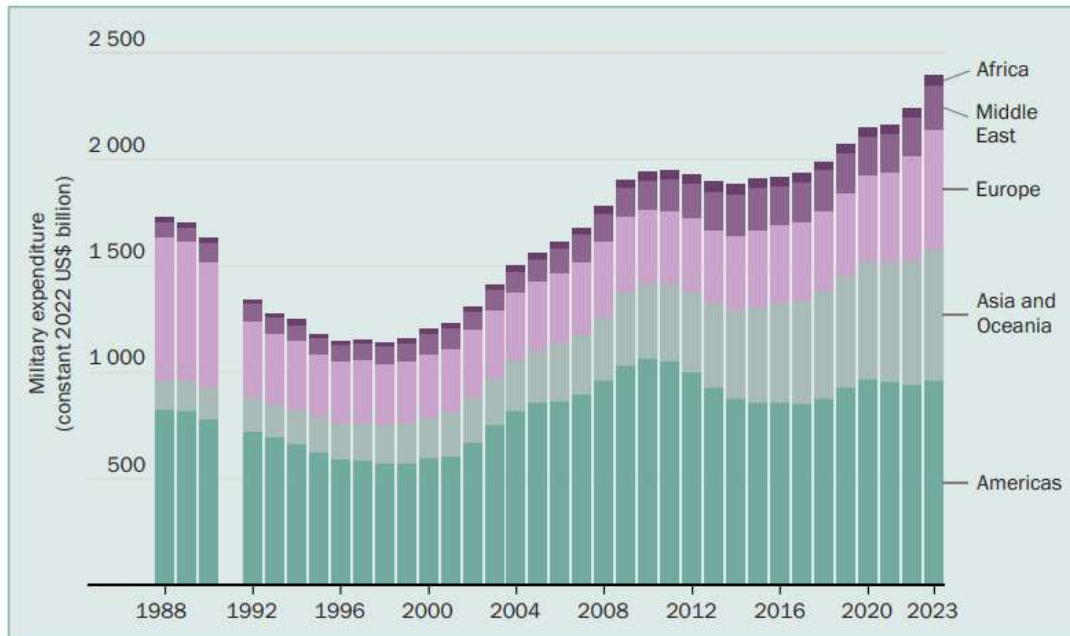
1) 현인택, “글로벌 해양패권경쟁시대의 한국의 전략적 방향,” JPI 정책포럼 2024-05 (제주평화연구원, 2024).

2) Nan Tian, Diego Lopes da Silva, Xiao Liang, and Lorenzo Scarazzato, “Trends in World Military Expenditure, 2023,” SIPRI Fact Sheet, April 2024, p. 1, <https://www.sipri.org/publications/2024/sipri-fact-sheets/trends-world-military-expenditure-2023>.

3) Tian, da Silva, Liang, and Scarazzato, “Trends in World Military Expenditure, 2023,” (2024), pp. 6-8.

4) 박정환, “[초점]중국, 올해 국방비 7.2% 증액...군사력 강화에 약 3000억 달러 이상 투입 전망,” 『글로벌 이코노믹』 2025년 3월 7일.

[그림 1. 1988년 이후 전세계 군비 지출 추이]



출처: SIPRI '2023 세계 군비 지출 추세' 보고서, p. 1.

[표 1. 지역별 군비 지출 및 2022/2014년 대비 상승률]

Region and subregion	Spending (\$ b.), 2023	Change in spending (%)		Share of world spending (%), 2023
		2022-23	2014-23	
World	2 443	6.8	27	100
<i>Africa^a</i>	51.6	22	1.5	2.1
North Africa	28.5	38	41	1.2
Sub-Saharan Africa ^a	23.1	8.9	-22	0.9
<i>Americas^b</i>	1 009	2.2	10	41
Central America and the Caribbean ^b	14.7	-0.4	54	0.6
North America	943	2.4	11	39
South America	50.7	-0.3	-7.2	2.1
<i>Asia and Oceania^c</i>	595	4.4	46	24
Central Asia ^d	1.8	-5.3	-16	0.1
East Asia ^e	411	6.2	52	17
Oceania	35.5	-0.9	36	1.5
South Asia	98.2	2.2	38	4.0
South East Asia ^f	47.8	-1.6	24	2.0
<i>Europe</i>	588	16	62	24
Central and Western Europe	407	10	43	17
Eastern Europe	181	31	118	7.4
<i>Middle East^g</i>	(200)	9.0	5.9	(8.2)

출처: SIPRI '2023 세계 군비 지출 추세' 보고서, p. 1.

하지만 반대로 생각할 경우, 군비통제는 이처럼 긴장이 유례없이 고조되고 무력 사용의 장벽이 최근 들어 가장 낮아진 오늘날과 같은 상황에서 가장 요구된다고 생각해볼 수 있다. 과거 역사를 살펴보더라도 전쟁 가능성이 높게 감지되던 20세기초나 의도치

않는 핵전쟁의 위험이 고조되던 냉전 초기에 군비통제에 관한 논의나 협상이 가장 활발했고, 또 국가간 긴장 상태에도 불구하고 합의에 성공하였던 사례들을 쉽게 발견할 수 있다. 쉽게 말해, 긴장과 군비 경쟁이 고조될수록 갈등을 관리하고 의도되지 않은 불필요한 전쟁과 분쟁을 방지하고 예방하는 수단으로서 군비통제의 중요성이 대두된다.

한편, 군비통제는 한반도에서 특히 각별한 의미를 지닌다. 재래식 무기 체계를 동원한 북한의 국지 도발 위험은 물론, 2000년대 이후에 본격화된 북한의 핵무기 개발 계획으로 인해 군비통제는 한국 외교에 있어 “가장 절실한 문제인 동시에 가장 달성하기 어려운 과제”로 평가받는다.⁵⁾ 최근에는 북한의 핵보유국 지위 논란과 맞물려 미국이 북한을 상대로 군축 협상에 나설 가능성이 제기되면서 군비통제는 다시금 많은 관심을 받고 있다.⁶⁾

이러한 배경하에서, 본 연구는 군비통제를 다각도로 살펴봄으로써 외교 정책 의제로 활용할 수 있는 방안을 탐구하고자 한다. 이를 위하여 제II장은 군비통제와 연관된 여러 개념들을 정리하고, 이와 관련된 이론적 논의를 검토한다. 이를 토대로 제III장은 군비통제의 역사를 살펴보고, 오늘날 군비통제 레짐이 어떻게 형성되어 있는지 분석한다. 이러한 연구 내용을 바탕으로, 본 연구는 군비통제가 한국의 안보와 국익을 극대화할 수 있는 정책으로 지속될 수 있도록 몇 가지 정책 제언을 제시한다.

5) 신성호 외, “우리나라의 군축·비확산 외교 강화 방안,” 정책연구용역 보고서 (2009), p. 1.

6) 김인옥, 백승준, “공포의 균형에서 신중함의 균형으로,” 『한국정치학회보』 제57권, 2호 (한국정치학회, 2023), 외.

II. 이론적 배경 및 검토

1. 개념 정의: 군비통제, 군축, 비(非)확산, 그리고 반(反)확산

개별 국가의 주권과 국익(national interest), 그리고 국가 안보(national security)가 강조되는 국제정치에서 무력 사용은 가장 기본적인 정치적 행위이자 정치적 결정 중 하나다. ‘만인에 의한 만인의 투쟁 상태’인 무정부적 성격의 국제정치 환경에서 국가들은 군사력을 향상시켜야하는 의무이자 권리를 지닌다.⁷⁾ 하지만 개별 국가의 필요와 이에 따른 군사력 강화 노력은 결과적으로 불신과 안보 불안을 유발하며, 때로는 원치 않는 군비 경쟁으로 이어지기도 한다.⁸⁾

중요한 정치적 도구인 각국의 군대나 국방력은 전쟁이 발발할 경우 많은 인명 및 재산 피해를 유발하기도 하지만, 동시에 전쟁과 갈등의 직접적인 원인이 되기도 한다. 대표적으로, 상대방의 무력 증강과 이에 대한 우려로 인해 선제 전쟁(preemptive war)과 예방 전쟁(preventive war)이 각각 발생할 가능성이 높아지는 것을 예로 들 수 있다.⁹⁾ 선제 전쟁의 경우, 상대방의 의도(intention)를 파악하기 어려운 상황에서 무력 증강 행위가 상대방의 적대적인 의도를 드러내는 것으로 여겨져 전쟁으로 이어지는 경우를 상정해볼 수 있다. 반면, 예방 전쟁은 상대방의 무력 증강 추이를 관찰하였을 때 향후에 더욱 불리한 상황이 도래할 것이라고 우려될 경우 이를 방지하는 차원에서 전쟁이 시도될 수 있다.

군비통제와 군축, 그리고 비확산과 대확산 등과 같은 정책과 개념은 군비 경쟁에 대한 문제 의식에서 비롯되었다. 한국 외교부의 「군축·비확산 편람 2021」은 각각의 개념을 다음과 같이 정의하고 있다.¹⁰⁾ 우선, 군비통제(arms control)는 “국가 간에 군사력 전반 또는 특정 무기체계의 개발·배치·운용 수준을 상호 협의하여 조절하는 것”을 의미한다. 반면, 군축(disarmament)은 “현재 보유 중인 군사력 전반 또는 특정 무기체계를 감축 또는 폐기하는 것”을 지칭한다. 이상과 같은 두 정의를 따르면, 상호 협의를 통해 ‘감축 혹은 폐기’하는 것이 무기 체계를 ‘조절’하는 하나의 방법이기 때문에 군축은 군비통제의 하위 개념이 된다. 군축 이외의 세부적인 군비통제 수단으로는 군사력 동결(freeze), 군사력 제한(limitation), 그리고 무기류의 금지(ban) 등을 꼽을 수 있다.

7) 국제정치의 무정부적 성격은 널리 통용되는 전제임과 동시에 여전히 많은 학문적 논쟁의 대상이다.

Robert Powell, "Anarchy in International Relations Theory: The Neorealist-Neoliberal Debate," *International Organization* 48, no. 2 (1994), pp. 313-344; Alexander Wendt, "Anarchy is what States make of it: The Social Construction of Power Politics," *International Organization* 46, no. 2 (1992), pp. 391-425.

8) Robert Jervis, "Cooperation under the Security Dilemma," *World Politics* 30, no. 2 (1978), pp. 167-214; Adam P. Liff, and G. John Ikenberry, "Racing toward Tragedy?: China's Rise, Military Competition in the Asia Pacific, and the Security Dilemma," *International Security* 39, no. 2 (2014), pp. 52-91.

9) 물론, 무력 증강과 군비 경쟁이 사전 전쟁 및 예방 전쟁이 발생하는 유일한 원인이라 경로는 아니다. Colin S. Gray, *The Implications of Preemptive and Preventive War Doctrines: A Reconsideration* (PA: Strategic Studies Institute, US Army War College, 2007).

10) 대한민국 외교부, 『군축·비확산 편람 2021』 (서울: 대한민국 외교부, 2021), pp. 9-13.

한편, 확산(proliferation)은 “어떤 종류의 무기 또는 그와 관련된 물자·기술 등이 보다 많은 행위자에게 이전되는 것”을 지칭한다. 이를 토대로, 비확산(non-proliferation)은 “다양한 형태의 군비가 확산되는 것을 방지하기 위한 외교적 노력”으로, 그리고 반확산(counter-proliferation)은 “이동 중인 자원(물자, 자금)의 물리적 차단”하는 등의 행위로 각각 정의된다. 반확산의 경우, 기존의 비확산 노력이 지닌 한계를 극복하기 위한 보다 적극적인 노력이 필요하다는 인식에서 2000년대부터 본격적으로 논의되고 이행되기 시작하였다.¹¹⁾

위 정의에서 알 수 있듯이, 군비통제를 포함한 각각의 정책들은 평화적인 방법으로 전쟁의 가능성을, 그리고 전쟁이 발발할 경우 그 과정에서 발생하는 피해를 최소화하기 위한 외교적 노력이라는 공통점을 지니며, 이로 인해 종종 “별다른 구분 없이” 혼용되기도 한다. 하지만, “각각의 용어가 갖는 특징”이나 작동 원리 등은 분명하고 중요한 차이점을 지닌다는 점에서 이를 보다 세부적으로 살펴볼 필요가 있다.¹²⁾

2. 각 개념의 특징과 관계에 관한 고찰

앞선 절에서 소개한 바와 같이, 군비통제에서부터 반확산까지 이르는 여러 개념과 정책들은 궁극적으로 평화를 지양하고 전쟁의 피해를 최소화한다는 동일한 목표를 공유하며, 방법에 있어서도 외교적 합의를 강조한다는 공통점을 지닌다. 하지만 작동 원리나 구체적인 실현 방법 등에 있어 중요한 차이를 지니고 있다. 각각의 차이와 개념간 관계를 정확히 이해하는 것은 정책적으로 많은 함의를 지닌다. 본 절에서는 여러 이론적 논의를 바탕으로 군비 경쟁을 제한하기 위한 개념간 관계를 분석한다.

(1) 협의와 광의의 군비통제

각 개념간 관계를 살펴보기에 앞서, 군비통제에 대해 보다 자세히 살펴볼 필요가 있다. 냉전 시대 초기에 군비통제에 관한 이론적 기틀을 다진 것으로 평가받는 셸링과 할퍼린(Schelling and Halperin, 1961)은 군비통제를 “전쟁의 가능성, 전쟁이 발발하였을 때 그 범위와 폭력의 수준, 그리고 전쟁을 대비하기 위한 정치적 및 경제적 비용 모두를 감소하기 위한 잠재적 적대 세력간 모든 형태의 군사 협력”으로 정의하였다.¹³⁾ 이러한 점을 비추어 볼 때, 외교부가 제시하는 정의를 비롯하여 특정 무기체계의 개발·배치·운용 수준에 관한 당사국간 상호 협의에 초점을 두는 군비통제는 협의의 정의라고 보는 것이 정확할 것이다.

11) 한편, 반확산의 경우 대(對)확산이라는 표현이 사용되기도 한다. 외교부 「군축·비확산 편람 2021」에서는 대확산을 주로 사용하고 반확산으로도 번역된다는 점을 표기하고 있다.

12) 신성호, 외 (2009), p. 2; 김인옥, 백승준 (2023), p. 36.

13) Thomas C. Schelling and Morton H. Halperin, *Strategy and Arms Control* (New York: Twentieth Century Fund, 1961) 재인용: Linton F. Brooks, "The End of Arms Control?" *Daedalus* 149, no. 2 (2020), pp. 84-85.

여러 학자와 전문가들은 초기 군비통제에 관한 논의는 보다 포괄적인 형태로 시작되었으나, 미국과 소련간 군비통제 협정으로 실제 이행되는 과정에서 “공식적이고 법적 구속력을 지닌 발효된 조약”으로 그 의미가 점차 축소되었다.¹⁴⁾ 군비통제에 관한 초기 논의를 선도한 쉤링은 이후 1980년대 중반, 군비통제가 “궤도를 이탈하였다(gone off the tracks)”라고 표현하며 미소 양국이 1970년대 초반에 협의하고 체결한 군비통제 협정을 기점으로 무기의 성격(character) 대신 숫자(numbers)으로 초점이 옮겨진 것을 문제라고 지적한 바 있다.¹⁵⁾

기존 연구들은 구조적 군비통제와 운용적 군비통제를 구분함으로써 광의와 협의의 핵 군비통제간 차이를 명확히 있다.¹⁶⁾ 먼저 구조적 군비통제는 전략 균형(strategic stability)을 이루어 선제 공격의 성공 가능성을 낮추기 위한 조치를 지칭한다. 이를 위해 “핵전력의 규모나 체계가 공격에 유리하지 않도록” 군비통제의 대상과 범위를 조정하고, 그 과정에서 선제공격의 유혹이 높아지지 않도록 지나치게 과도한 전력 축소도 경계해야 한다.¹⁷⁾ 이는 특정 무기체계의 종류나 그 수에 초점을 두는 협의의 군비통제에 가깝다고 볼 수 있다.

이에 반해 운용적 군비통제는 위기 안정성(crisis stability)을 달성하는 것을 목표로 하며, 위기 발생시 “소통과 긴장 완화를 위한 장치”들을 미리 설치하는 것을 의미한다. 구체적으로, 당사국간 핫라인을 설치하고, 재래식 제한전과 핵 전면전간 경계를 상호 협의하에 미리 설정해두고, 특정 군사자산의 움직임에 대해서도 사전 합의하며, 위기 해소 매뉴얼을 수립해두는 등이 대표적인 운용적 군비통제 수단으로 제시한다.¹⁸⁾ 이와 같은 조치들은 ‘조약에 의존하지 않는 군비통제(Non-treaty based arms control)’이라고 일컬어진다는 점에서도 앞서 설명한 구조적 군비통제와 그 목표나 성격이 분명히 다르다는 것을 알 수 있다.¹⁹⁾ 종합하면, 광의의 군비통제는 구조적 및 운용적 군비통제를 모두 포괄하는 것으로 설명 가능하다.

학자와 전문가들은 협의의 군비통제에 과도하게 초점을 맞추게 될 경우 군비통제가 지닌 진정한 의미와 가치를 과소평가하고 그로 인해 군비통제에 대한 회의적인 시각이 확산될 우려가 있다고 경고한다. 물론, 과거의 군비통제가 불충분하고 실패에 이르는 경

14) Brooks (2020), p. 91.

15) Thomas C. Schelling, “What Went Wrong with Arms Control?” *Foreign Affairs* 64, no. 2 (1985), p. 219-233.

16) 김인옥, 백승준 (2023); 류영규, “‘9·19 남북군사합의’ 이행과정에서 본 한반도 군비통제 한계요인,” 『인문사회21』 제13권 2호 (아시아문화학술원, 2022); 한용섭, “군비통제 관점에서 본 9.19 남북군사합의의 의의와 전망,” 『국가전략』 제25권 2호 (세종연구소, 2019). 이러한 구분에 대해 연구자들간의 정의는 유사하지만, 차이를 보이는 경우도 있다.

17) 김인옥, 백승준 (2023), pp. 38-40. 반면, 한용섭(2019)은 구조적 군비통제를 군축과 사실상 동일한 개념으로 설명하고 있다. 한용섭 (2019), p. 8.

18) 김인옥, 백승준 (2023), pp. 40-42. 한용섭(2019)은 운용적 군비통제를 군사적 신뢰구축(Confidence Building Measures, CBMs)과 제한조치(constraint measures)로 분류하며, 류영규(2022)는 운용적 군비통제 수단으로 “군사적 신뢰구축 조치, 전쟁규칙 마련, 통신 및 행정협정” 등을 제시한다. 한용섭 (2019), p. 7; 류영규 (2022), p. 1878.

19) Névine Schepers and Oliver Thränert, “Arms Control Without Treaties,” Policy Perspectives, Center for Security Studies (CSS) Zurich, Vol. 9/3 (March 2021), pp. 3-4.

우도 분명 존재하였다. 하지만 억지(deterrence)를 포함한 모든 군사 전략이 일정 수준의 위험(risk)을 수반한다는 것 또한 상기할 필요가 있다.²⁰⁾

이에 반해 광의의 군비통제에 주목할 경우, 특정 조약의 실효성이나 성공 여부(outcome)를 넘어 그 과정(process)을 통해 달성할 수 있는 효과를 인정할 수 있게 된다. 군비통제가 냉전 시대의 가장 유산 중 하나로 평가받기도 하는 이유는 미소 양국이 체결한 조약보다 협상을 통해 양국간 관계를 설정하고 냉전의 역학을 설정하고 제도화한 데에 있다. 즉, 광의의 군비통제를 추구하는 과정에서 미소 양국은 최악의 경우를 회피해야 한다는 공통의 목표를 확인하고, 상호간에 주고받는 호의적인 행위나 태도를 보상함으로써 일정 수준의 신뢰를 구축할 수 있었다고 평가받는다.²¹⁾ 다시 말해, 미소 양 강대국을 중심으로 진행된 군비통제 협상이 ‘냉전’을 유지하는 데에 기여한 측면을 간과할 수 없으며,²²⁾ 이로 인해 냉전의 가장 중요한 유산으로서 군비통제 절차(practice)가 꼽히기도 한다.²³⁾

(2) 군비통제와 군축의 논리 비교

다음으로, 군비통제와 군축의 관계에 대해 다루어볼 필요가 있다. 앞서 소개한 바와 같이, 협의의 군비통제 수단으로 무기류의 동결, 제한, 그리고 금지 등도 있으나 그 중에서 가장 많이 거론되는 것이 군축이다. 상호 협의를 통해 무기의 종류나 수를 줄임으로써 전쟁의 가능성이나 그에 따른 피해를 최소화하고자 하는 군비통제의 목적을 가장 적극적으로 실천하는 방법이 무기를 줄이는 군축이기 때문이다. 이로 인해 군비통제와 군축이 혼용되는 경우를 흔하게 발견할 수 있다.

군축을 포함한 모든 형태의 군비통제는 본질적으로 국제정치 행위자간 협력(cooperation)이라는 공통점을 지닌다.²⁴⁾ 국가간 협력은 통상적으로 상대방의 협정 위반(cheating)을 방지하고 약속이 이행(commitment)될 수 있는 기제를 필요로 하며, 이를 위해 실질적인 제재(enforcement) 및 점검(policing) 수단이 갖추어져야 하는 것으로 이해되고 있다.²⁵⁾

20) Jon Brook Wolfsthal, “Why Arms Control,” *Daedalus* 149, no. 2 (2020), pp. 101-115.

21) Wolfsthal (2020), p. 102-110; Marc Trachtenberg, “The Past and Future of Arms Control,” *Daedalus* 120, no. 1 (1991), pp. 203-216.

22) 이에 대한 비판적인 시각으로, 전략적 안정성을 달성한 미소 양국이 안정-불안정성의 역설(stability-instability paradox)로 인하여 1960년대 베트남, 그리고 1980년대 아프가니스탄 등 국제질서의 주변부(periphery)에서 전쟁을 더욱 자유롭게 야기할 수 있게 되었다는 주장도 제기된다.

23) Emanuel Adler, “Arms Control, Disarmament, and National Security: A Thirty Year Retrospective and a New Set of Anticipations,” *Daedalus* 120, No. 1 (1991), pp. 1-20.

24) 국제정치학에서 협력은 일반적으로 “특정 행위자(actor)가 정책 협의(policy coordination)의 과정을 통하여 상대방의 실제 혹은 예측된 선호(preference)에 맞게 자신들의 행위를 조정(adjust)할 때” 이루어지는 결과로 정의된다. Robert Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1984), pp. 51-52.

25) 이에 대한 전반적인 이론적 논의는 다음을 참조. 정성윤, 『국제협력 성패 결정요인에 대한 이론

이러한 협력의 조건을 갖추는 과정에서 투명성(transparency)과 안보(security)라는 서로 모순된 요소간 딜레마를 극복해야 한다. 단계적으로 살펴보면, 우선 상대방이 협정을 이행하도록 하기 위해서는 협정 위반을 빠르게 발견할 수 있도록 감시가 일정 수준 이상 이루어져야 한다. 하지만, 군사 관련 정보가 지나치게 투명하게 노출될 경우 감시당하는 상대방이 안보 위협을 느낄 수 있으며 감시하는 국가 또한 이를 악용할 유혹에 취약해진다. 이를 감안할 경우 감시의 정도가 상대방의 안보를 위협하지 않는 수준으로 제한되어야 하지만, 이로 인해 상대방의 협정 위반 가능성이 높아지는 위험을 감수해야 한다. 요약하자면, 군비통제는 투명성과 안보라는 목표 사이에 필연적으로 발생할 수 밖에 없는 상충관계(trade-off)를 극복하는 균형점을 찾을 수 있는지가 성공 여부를 결정한다.²⁶⁾

이러한 공통점을 지니고 있지만, 동결, 제한, 그리고 금지 등 다른 형태의 군비통제와 비교하였을 때 군축은 행위에서 결정적인 차이를 지닌다는 점에 주목할 필요가 있다. 기타 군비통제 수단은 군비 증강이라는 행위를 중단한다는 점에서 수동적인 성격을 지닌다. 반면, 군축 혹은 감축(reduction)은 이미 보유한 무기 체계 및 개체 수를 줄여야 한다는 점에서 능동적인 행위로 규정할 수 있다.

동결, 제한, 그리고 금지와 같은 ‘수동적인 군비통제’는 특정 무기 체계의 추가적인 개발, 구입, 도입의 비용을 상호 협의하에 제한한다는 것을 의미하는데, 이는 군사력 대신 다른 정부 정책에 예산을 투입하는 것으로 비교적 쉽게 정당화될 수 있다. 이 경우 군사력 증강에 필요한 비용이 기회 비용(opportunity cost)이 된다. 이에 반해, 특정 무기 체계를 감축 혹은 폐기한다는 것은 감축을 위해 누입되는 예산 외에도 개발, 도입, 생산, 그리고 실전 배치 등 여러 단계에서 이미 소요된 비용을 포기해야 함을 의미한다. 즉, 이미 투입된 국방비가 매몰 비용(sunk costs)로서 작용하는 것이다.²⁷⁾ 이 과정에서 이미 국가 안보를 위해 필요하다고 판단하여 도입한 무기 체계를 폐기하는 것에 대해 국민들이 느낄 수 있는 안보 불안 또한 정책결정자들이 부담해야 하는 정치적 비용이 된다.

한편, 전망 이론(prospect theory)을 적용함으로써 군축이 다른 군비통제 방법에 비해 실천되기 어려운 이유를 추가로 생각해 볼 수 있다. 전망 이론의 핵심적인 논리 중 하나는 동일한 크기의 이익(gain)보다 손실(loss)에 훨씬 강하게 반응하고 후자를 기피하려고 한다는 손실 회피(loss aversion) 경향이다.²⁸⁾ 이를 군비통제에 적용할 경우, 수동

연구』(서울: 통일연구원, 2021).

26) Andrew J. Coe and Jane Vaynman, "Why Arms Control Is So Rare," *American Political Science Review* 114, no. 2 (2020), pp. 342-343.

27) 매몰 비용이 국제정치에 미치는 영향에 관해서는 다음을 참조. James D. Fearon, "Signaling Foreign Policy Interests: Tying Hands versus Sinking Costs," *Journal of Conflict Resolution* 41, no. 1 (1997), pp. 68-90.

28) Daniel Kahneman and Amos Tversky, "Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk," *Econometrica* 47, no. 2 (1979), pp. 363-391. 전망 이론은 국제정치학에 가장 많이 활용되는 심리학 이론 중 하나이다. Jack S. Levy, "Prospect Theory, Rational Choice, and International Relations," *International Studies Quarterly* 41, no. 1 (1997), pp. 87-112.

적인 군비통제는 이익을 포기하는 것인 반면, 능동적인 군비통제인 군축은 손실이 발생하는 상황이어서 상대적으로 받아들여지기 어렵다.

그러나, 이와 같은 어려움은 군축이 전쟁을 예방하는 궁극적인 목표에 훨씬 효과적일 수 있는 측면을 제공하기도 한다. 무기 체계를 축소한다는 직접적인 효과 외에, 상대방과의 협력에 대해 얼마만큼 진정성 있게 임하고 있는지 신호를 보내는 간접적인 효과가 있을 수 있기 때문이다. 여러 연구를 통해 확인된 바와 같이, 값비싼 신호(costly signal) 안심공여(reassurance)와 신뢰 구축(trust-building)에 보다 효과적이고, 이로 인해 협력의 신뢰성(credibility)을 높일 수 있다.²⁹⁾

(3) 군비통제와 비확산·반확산

마지막으로, 군비통제와 비확산 및 반확산의 관계에 대해 살펴볼 필요가 있으며, 이를 위해 핵무기 비확산 체제의 핵심인 핵무기의 비확산에 관한 조약(NPT)의 내용과 이에 대한 논란을 중심으로 논의해보고자 한다. 비확산과 반확산은 특히 대량살상무기(weapons of mass destruction, WMD)를 비롯한 특정 무기들을 보유한 국가들을 제한한다는 측면에서 군비통제와 깊은 연관성을 맺고 있다. NPT 제2조는 핵무기 비보유 조약당사국이 핵무기 또는 기타의 핵폭발장치 등을 양도받지 않고, 원조나 도움을 받아 핵무기를 제조하지 않을 의무를 규정하고 있다. 이를 고려할 경우, 핵무기 비보유 국가들은 NPT에 가입함으로써 군비통제에 동참하는 것으로 이해할 수 있다. 한편, NPT 제6조는 “핵무기 경쟁중지 및 핵군비 축소”를 위한 조약당사국들의 노력을 촉구하고 있다. 이는 궁극적으로 추구하는 바가 협의의 군비통제이고, 최종적인 목표에 도달하기 위한 논의와 협상 과정은 광의의 군비통제에 해당한다고 볼 수 있다.

흥미로운 지점은 핵무기보유 조약당사국에 핵무기 또는 기타의 핵폭발장치 등을 “직접적으로 또는 간접적으로 어떠한 수령자에 대하여도 양도하지 않는” 의무가 제1조를 통해 먼저 부여되고 있다는 점이다. 이를 통해 제2조와 더불어 비보유국이 핵무기를 보유하지 않게 방지하는 것이 NPT의 최우선 목표임을 알 수 있다.

이는 군비통제와 다소 결이 다르다. 군비통제가 적대국 혹은 잠재적 적대국간 협의와 협정에 초점을 둔 것과는 달리, NPT를 비롯한 비확산 관련 협정이나 레짐은 무기 체계 자체에 주목하고 있다는 점에서 차이를 나타낸다. 이는 화학무기금지협약(Chemical Weapon Convention, CWC)이나 생물무기금지협약(Biological Weapons Convention, BWC)도 유사한 양상을 보인다. 기본적인 논리에 있어서도 군비통제는 주로 당사국들의 전략적 사고에 기반한 정치적 합의인 반면, 비확산의 경우 확산을 방지함으로써 안보를 보장하는 측면도 있으나, 그보다는 특정 무기 체계가 지닌 파괴적인 성격 때문에 모든 국가의 사용을 보편적으로 제한하려는 다른 목표를 지닌다.

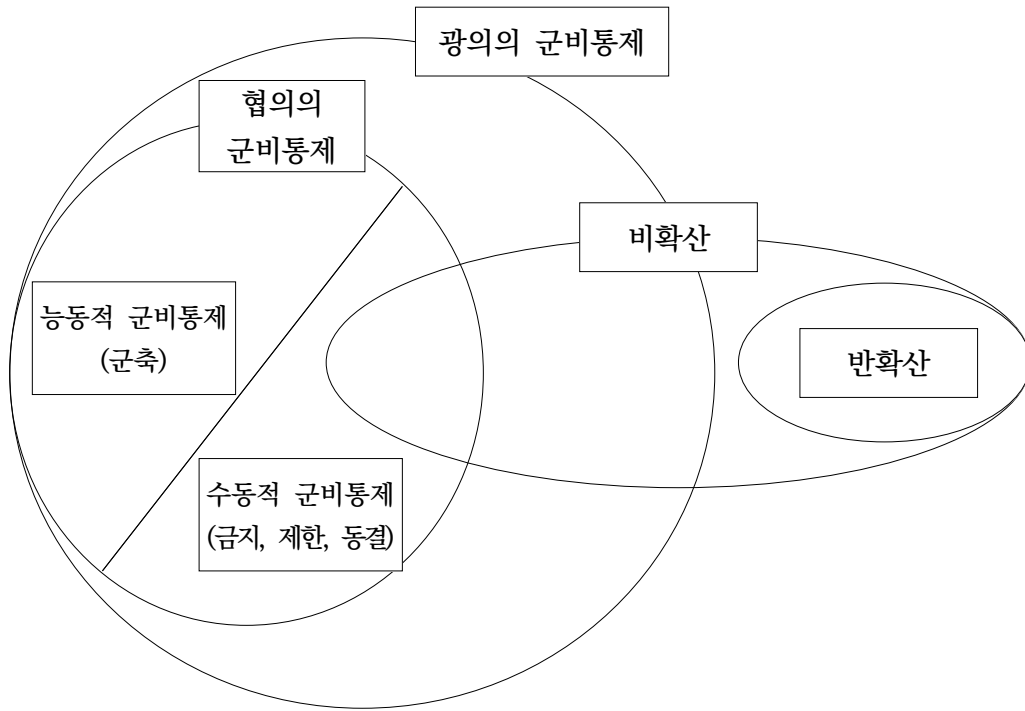
29) Andrew Kydd, “Trust, Reassurance, and Cooperation,” *International Organization* 54, no. 2 (2000), pp. 325-357; Janice Gross Stein, “Reassurance in International Conflict Management,” *Political Science Quarterly* 106, no. 3 (1991), pp. 431-451.

이러한 점들을 고려할 때, 비확산은 군비통제의 하위 개념이자 군비통제의 한 수단으로 규정할 수 있는 측면과, 군비통제와는 구분되는 별개의 접근으로 규정할 수 있는 측면을 동시에 지니고 있다. 특히 감시 매커니즘을 통해 확산 시도를 탐지할 경우 규범적 차원에서 이를 제한하려는 국제사회의 비확산 노력은 군비통제와는 다른 개념이다. 그리고 이러한 측면은 반확산의 경우 더욱 확실해진다. 국제사회의 반확산 노력을 명확하게 정의하고 이를 위한 국제사회의 역할을 명문화한 UN 안전보장이사회 결의안 1540호는 비국가행위자가 핵, 화학, 생물무기 및 운반수단을 획득·개발·이전·사용하는 것을 금지하기 위해 모든 회원국이 WMD 및 관련 자재의 수출입 통제, 물리적 보호, 경계·운송·자금 흐름 통제 등을 위한 국가 차원의 제도·행정 체계를 마련할 것을 의무화하고 있다. 당사국간 합의를 통해 자발적으로 군비통제에 이르는 것과는 분명 구별되는 점이라고 할 수 있다.

3. 소결

이상의 논의를 통해 본 연구는 군비통제, 군축, 비확산, 그리고 반확산 등 군비 경쟁을 방지하고 이로 인해 전쟁의 위험을 낮추기 위한 수단을 살펴보고 비교분석하였다. 군비통제는 국가 간 협의를 통해 무기체계의 개발·배치·운용 수준을 조절함으로써 전쟁의 가능성과 피해를 줄이는 외교적 노력이며, 군축은 그중에서도 기존 무기의 감축이나 폐기를 통해 이를 가장 적극적으로 실현하는 수단이다. 한편, 비확산과 반확산은 핵무기나 대량살상무기(WMD)가 새로운 행위자에게 이전되는 것을 방지하려는 규범적·제도적 접근으로, 군비통제와 달리 무기 자체의 보유와 확산을 억제하는 데 초점을 둔다. 이들 개념은 모두 전쟁의 가능성을 줄이고 평화를 유지하기 위한 국제사회의 외교적 장치라는 공통점을 지니지만, 접근 방식과 작동 원리에 있어서는 미세하면서도 중요한 차이를 보인다. 각각의 개념간 관계를 아래 [그림 2]와 같이 시각화해볼 수 있다.

[그림 2. 군비통제, 군축, 비확산, 그리고 반확산 관계]



출처: 저자 직접 작성.

III. 군비통제 레짐 분석

1. 근대 군비통제 레짐의 기원과 발전 과정

국가 안보를 보장하기 위한 수단으로 상대방의 군비나 군사력을 통제하는 시도는 역사적으로 지속되어 왔다. 초기 군비통제는 주로 전쟁에서 승리한 국가가 패전국의 무기를 압수하거나 특정 군사 기술을 습득하지 못하는 형태로 실시되었으며, 승전국이 향후에 재발할 수 있는 전쟁의 소지를 사전에 차단하려는 노력의 일환이었다.³⁰⁾ 반면, 근대적 형태의 군비통제와 군축은 19세기 말부터 20세기 초부터 본격적으로 등장하기 시작하였다.

근대 군비통제는 처음에 군비 및 군사 경쟁을 방지하기 위한 목적으로 잠재적 적대국들이 평시에 체결하였으며, 이후 제1차 세계대전을 겪은 후, 그리고 다시 국가간 긴장이 고조되었던 전간기(interwar period)에 다양한 조약과 협정의 형태로 위기를 관리하기 위한 수단으로 활용되었다. 대표적으로, 세계 주요 국가들의 해군력을 제한하기 위해 1922년에 체결되었던 워싱턴 해군 군축 조약(Washington Naval Treaty)이나, 전쟁시 생화학 무기와 화학 무기의 사용을 제한하는 1925년 제네바 의정서(Geneva Protocol)가 대표적인 사례이다.³¹⁾

핵무기가 개발되고 냉전이 시작되면서 핵군비통제의 논리가 세부적으로 이론화되기 시작하였다. 핵군비통제의 필요성은 소련이 핵무기 개발에 성공한 1950년대 초부터 대두되었다. 구체적으로, 미소 양국이 상대방의 기습 공격(surprise attack)에 취약하여 전략 핵무기로 보복할 수 있는 능력이 무력화되고, 이로 인해 상호확증파괴(Mutually Assured Destruction, MAD) 상태가 무너지는 것에 대한 우려가 고조된 시점부터 군비통제에 관한 논의가 본격화되었다. 이러한 문제를 해결하기 위해 미국과 소련은 양자 협상을 1958년 가을부터 개시하였다.³²⁾

초기 핵군비통제 협상 개시에 기여하고, 동시에 군비통제 협상을 통해 확실히 정립된 핵심 논리가 ‘전략적 안정성(strategic stability)’이다. 이는 “어느 국가도 핵무기를 선제적으로 사용하거나 핵전쟁을 시작할 유인이 없는 전략적인 환경을 안정적으로 유지”하는 것을 의미한다.³³⁾ 그렇기 때문에 미소 협상의 목표는 반드시 군축이 아니었으며, 양측이 “안전(secure)하고 생존 가능한(survivable)” 핵전력을 유지하는 데에 군비통제의 초점이 맞춰졌다. 역지와 상호 취약성(mutual vulnerability)의 논리에 기반하고 있는 전략적 안정성은 이후 1972년에 미소간에 최초로 체결된 탄도탄 요격미사일 조약(Anti-Ballistic Missile Treaty, ABM)으로 이어졌다.³⁴⁾

30) Keith Krause, “Leashing the Dogs of War: Arms Control from Sovereignty to Governmentality,” *Contemporary Security Policy* 32, no. 1 (2011), p. 22.

31) Krause (2011), p. 22.

32) Schelling (1985), p. 220.

33) Wolfsthal (2020), pp. 102.

34) Wolfsthal (2020), pp. 105-106.

1990년대부터 2000년대 사이 군비통제에 관한 논의는 탈냉전 국제질서를 반영하여 다시 한번 변화하였다. 이 당시 군비통제 논의의 중요한 특징 중 하나로 UN을 중심으로 핵군비통제에서 다른 무기체계의 군비통제와 비확산으로 논의가 점차 확대되었다는 점을 꼽을 수 있다. 미소간의 갈등을 대신하여 내전(civil war)이 빈번해지고, 특히 2001년 9.11테러 이후 비국가 행위자(non-state actor)의 무력 사용 가능성과 위협이 강조되었기 때문이다. 이런 양상은 1997년에 각각 체결된 대인 지뢰 금지 협약(Anti-Personnel Landmines Convention) 및 화학무기금지협약(CWC)의 체결에 반영되었다. 나아가, “재래식 무기의 불법적이고 무분별한 이전을 규율”하기 위한 무기거래조약(Arms Trade Treaty, ATT)이 2014년 12월에 발효되기도 하였다.³⁵⁾

한편, 탈냉전 시대에 핵무기에 관한 군축 필요성이 새롭게 강조되기도 하였다. 버락 오바마 미국 대통령은 한때 “핵 없는 세상(world without nuclear weapons)”을 비전으로 제시함으로써 세계적 차원의 핵 감축 논의가 동력을 얻기도 하였다.³⁶⁾ 2017년에는 핵무기금지조약(Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons, TPNW)이 채택되었다. 핵무기의 개발, 실험, 생산, 보유, 사용 혹은 사용의 위협, 그리고 영토내 핵무기 주둔, 설치, 배치 등, “핵무기 관련 일체의 행동을 금지”하는 TPNW는 기존 NPT 중심의 핵 비확산 체제가 50년 동안 핵 군축과 감축에 있어 별다른 성과를 거두지 못하였다는 문제 의식에서 비롯된 측면이 강하다.³⁷⁾

하지만 이러한 논의에도 불구하고, 2010년대 이후에는 군비통제에 관한 회의적인 시각이 동시에 확산되기도 하였다. 이는 미국과 중국, 그리고 러시아 등 주요 강대국가들 간 긴장과 갈등이 고조되고, 그 결과 전쟁의 가능성이 점차 높아진 국제정세 흐름에 직접적인 영향을 받았다. 여기에 더하여, 이 시기부터 전술 핵무기의 사용이 정책적 및 이론적으로 검토되기 시작하여 냉전 체제 이후 군비통제의 근간이 되었던 전략적 안정성을 위협하기 시작한 것도 군비통제 회의론을 더욱 확산시켰다.³⁸⁾

군비통제 체제의 붕괴에 대한 경고는 2020년대에 들어 현실화되는 모습을 보이고 있다. 우선, 푸틴 러시아 대통령은 지난 2023년 2월, 러시아가 뉴 스타트(New START, New Strategic Arms Reduction Treaty)에의 참여를 중단할 것이라고 선언하였고, 그로 인해 냉전 시기부터 유지되던 미국과 러시아간 양자 군비통제 레짐(regime)이 붕괴

35) 외교부, “보도자료: 무기거래조약(Arms Trade Treaty) 우리나라 서명,” 2013년 6월 4일, https://www.mofa.go.kr/www/brd/m_4080/view.do?seq=346347&srchFr=&srchTo=&srchWord=&srchTp=&multi_itm_seq=0&itm_seq_1=0&itm_seq_2=0&company_cd=&company_nm=.

36) The White House, “Remarks By President Barack Obama In Prague As Delivered,” April 5, 2009, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/remarks-president-barack-obama-prague-delivered>.

37) 이상현, “UN 핵무기금지조약(TPNW) 발효와 핵비확산 레짐의 미래,” 『정세와 정책』 2021년 3월호 (통권 336호) (세종연구소, 2021); 전봉근, “2022년 제10차 NPT 평가회의 결과와 한국의 NPT 국익,” IFANS Focus 2022-25K (국립외교원, 2022).

38) Joseph D. Becker, “Strategy in the new Era of Tactical Nuclear Weapons,” *Strategic Studies Quarterly* 14, no. 1 (2020), pp. 117-140; Keir A. Lieber and Daryl G. Press, “The new Era of Counterforce: Technological Change and the Future of Nuclear Deterrence,” *International Security* 41, no. 4 (2017), pp. 9-49.

위기를 맞이했다.³⁹⁾ 그 과정에서, 중국이 최근 몇 년 사이 핵전력을 증강하고 현대화함에 따라 미리 양자 핵 군비통제 논의에 중국을 제3국으로 포함시켜야한다는 주장도 제기되면서 관련국들의 셈법을 더욱 복잡하게 만들고 있다.⁴⁰⁾

나아가, 2020년대 세계 각국에서 발생하여 지속되고 있는 여러 전장에서 드론(drone)이 무기로 적극 도입되고, 사이버 공격 또한 이전보다 훨씬 실효적으로 사용되며, 세계 각국이 우주 전력까지 개발에 나서고 있다. 다양한 작전 영역에서 신무기가 개발되고 있고 이에 대한 군비 경쟁까지 심화되는 가운데, 이에 따른 새로운 위협을 효과적으로 관리할 수 있는 군비통제 체제가 미약한 점 또한 문제로 지적되고 있다.

2. 오늘날 글로벌 군비통제 레짐의 주요 구성 요소와 특징

이러한 현재의 어려움에도 불구하고, 다양한 경험과 논의를 통해 발전을 거듭해온 군비통제는 오늘날 다층적 구조로 군비통제 레짐을 일정 수준 유지하고 있다. 국제정치학에서 레짐은 “행위자의 기대하는 바를 수렴시키는 명시적 혹은 묵시적인 원칙(principles), 규범(norms), 규칙(rules), 그리고 정책결정 절차(decision-making procedures)”로 정의된다.⁴¹⁾ 이러한 레짐은 ‘규제적 측면’과 ‘본질적 측면’을 동시에 지닌다. 규제적 측면은 레짐을 통해 국제정치 행위자들의 행위가 일정 수준 제약되는 것을 의미한다. 반면, 본질적 측면은 레짐을 통하여 특정 현안에 관한 국제 사회의 합의와 공감대가 형성, 강화, 그리고 유지되는 것을 강조한다.

군비통제의 규제적 측면은 군비통제에 관하여 다자 및 양자간에 체결된 협약과 조약, 그리고 글로벌 및 지역적 차원에서 설립된 국제기구 등을 통한 제도화에서 기인한다. 아래 표 2에 정리된 바와 같이, 현재 군축과 비확산에 관한 다수의 국제협약과 국제기구 등이 존재한다. 또한, 비록 현재는 불안정한 국제정세로 인해 다소 약화되고 존속 여부가 불확실해졌다고 하더라도, 냉전 당시 미국과 소련이 체결하였던 여러 군비통제 조약들 또한 여전히 최소한의 영향력을 유지하고 있다. 이러한 다양한 형태의 제도들은 군비통제와 군축, 그리고 비확산과 반확산에 대한 규칙을 수립하고, 특정 사안이 발생하였을 때 당사국들과 국제 사회가 공동으로 대처하는 방식을 제시하며, 이행 준수 여부를 감시하고 위반 행위에 대해 제재할 수 있는 도구들을 마련한다.

39) Shannon Bugos, “Russia Suspends New START,” Arms Control Today, March 2023, <https://www.armscontrol.org/act/2023-03/news/russia-suspends-new-start>. 현재의 상황이 지속될 경우 New START 조약은 2026년에 자동 만료될 것으로 전망된다.

40) EU Today, “Trump Proposes Trilateral Reduction Talks with Russia and China,” January 24, 2025, <https://eutoday.net/trump-proposes-trilateral-nuclear-reduction/>.

41) Stephen D. Krasner, eds. International Regimes (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1983).

[표 2. 국제 군축 · 비확산 체제 현황(2020년 12월 기준)]

구분		협약 발효	가입국	남·북한 현황	주요 미가입국
국제협약	NPT	'68.7 채택 '70.3 발효	191개국 가입	한국 '75.4 가입 북한 '85.12 가입, '03.1 탈퇴선언	파키스탄, 이스라엘, 인도
	CTBT	'96.9 채택 현재 미발효	168개국 가입 (184개국 서명)	한국 '99.9 가입 북한 미가입	미서명(3): 인도, 파키스탄, 북한 미비준(5): 미국, 중국, 이집트, 이스라엘, 이란
	CWC	'93.1 채택 '97.4 발효	193개국 가입	한국 '97.4 가입 북한 미가입	북한, 이스라엘, 이집트, 남수단
	BWC	'72.4 채택 '75.3 발효	183개국 가입	한국 '87.6 가입 북한 '87.3 가입	이스라엘 등
	대인지뢰금지협약 (오타와협약)	'99.3 발효	164개국 가입	남·북한 미가입	미국, 중국, 러시아, 인도, 베트남 등
	CCW 제1의정서 개정제2의정서 제3의정서 제4의정서 제5의정서	'83.12 발효 '83.12 발효 '98.12 발효 '83.12 발효 '98.7 발효 '06.11 발효	125개국 가입 118개국 가입 106개국 가입 115개국 가입 109개국 가입 96개국 가입	한국 '01.5 가입 '01.5 가입 '01.5 가입 미가입 미가입 '08.1 가입	북한 등
	CCM	'08.5 채택 '10.8 발효	121개국 서명 108개국 비준	남·북한 미가입	미국, 중국, 러시아, 터키, 인도, 이스라엘
국제기구	IAEA	'56.10 헌장 채택 '57.7 설립	172개국 가입	한국 '57.8 가입 북한 '74.9 가입 '94.6 탈퇴	-
	CD	'84.2 설립	65개국 가입	남·북한 '96.6 가입	레바논
	COPUOS	'59 설립	95개국 가입	한국 '94.9 가입 북한 미가입	이스라엘, 뉴질랜드, 벨라루스
수출통제체제	NSG	'78.1 설립	48개국 가입	한국 '95.10 가입 북한 미가입	파키스탄, 이스라엘, 인도
	ZC	'74.8 설립	39개국 가입	한국 '95.10 가입 북한 미가입	브라질, 파키스탄, 인도, 이스라엘
	AG	'85.4 설립	43개국 가입 (EU 포함)	한국 '96.10 가입 북한 미가입	중국, 러시아
	MTCR	'87.4 설립	35개국 가입	한국 '01.3 가입 북한 미가입	중국, 파키스탄, 시리아, 이스라엘
	WA	'96.7 설립	42개국 가입	한국 '96.7 가입 북한 미가입	벨라루스, 이스라엘, 중국, 인도네시아
	ATT	'13.6 설립	110개국 비준	한국 '17.2 가입 북한 미가입	마·러·인도·파키스탄, 이스라엘 등 미가입
기타	HCoC	'02.11 설립	143개국 가입	한국 '02.11 가입 북한 미가입	중국, 브라질, 파키스탄, 인도, 이스라엘
	PSI	'03.5 설립	107개국 참여 중	한국 '09.5 정식 참여 북한 미참여	중국, 인도, 이란, 파키스탄, 인도네시아, 이집트

출처: 「2021 군축·비확산 편람」, p. 17.

이와 같은 제도들은 군비통제와 군축에 관한 국제사회의 합의된 원칙과 규범을 상징한다. 즉, 국제사회는 다양한 논의를 거쳐 군비통제의 필요성, 그리고 특히 특정 무기체계를 감축해나가야 할 필요성에 관한 공감대를 형성하여 이를 협약과 조약, 그리고 국제기구로 제도화하였다. 이를 통해 수립된 제도들은 이후 군비통제와 군축에 관한 국제사회의 공감대를 보다 많은 국가와 행위자들에 확산시키는 역할을 수행한다. 개별 국가가 체결된 조약을 비준하고 이에 따라 국내 법제를 정비하거나 관련 국내 기구 및 조직을 설치함으로써 군비통제 등에 관한 글로벌 규범을 내재화(internalize)하게 되고, 이는 다시 글로벌 규범이 강화되는 일종의 선순환으로 이어진다.

안토니오 구테레스(Antonio Guterres) UN 사무총장은 지난 2018년 5월에 발표한 UN 군축의제(Agenda for Disarmament)를 통해 글로벌 군비통제 레짐이 향후 추구해야 할 방향성을 제시한 바 있다. UN 군축의제는 단순히 각국의 군비를 감축함으로써 평화에 기여하고자 하는 기본적인 목표 외에, 무기감축이 지속가능발전 목표(Sustainable Development Goals, SDGs)와도 깊이 연결되어 있다는 점을 강조하고 있다. 아래 표3에 정리된 바와 같이, UN 군축의제는 대량살상무기, 재래식무기, 신형안보 위협, 그리고 국제협력 강화 등 4가지 분야에 대한 각각의 노력을 강조하고 있다.

발표 이후 UN 군축의제에 관한 여러 평가가 제시된 바 있다. 우선 군축에 대한 접근에 있어 UN 군축의제는 ‘포괄적인 군축(comprehensive disarmament)’을 추구한다는 의의를 지닌다. UN에서 국제안보와 군축을 담당하는 UN총회 제1위원회(UNGA First Committee)는 지난 1959년에 개최된 제14회 총회에서 “효율적인 국제사회의 통제하에 이루어지는 종합적이고 완전한 군축”을 의제로 발의한 바 있다.⁴²⁾ 이와 유사하게 UN 군축의제에 담긴 포괄적인 군축 접근은 “핵군축과 재래식 무기의 군축 및 군비통제간의 관계”를 인식하고, “군축과 군비통제를 국제사회의 향후 평화와 안정을 위해 필수적인 요소”로 제시하며, 군축과 안보간의 관계를 “상호 강화적(mutually reinforcing)이고 상호보완적(interdependent)”인 관계로 설정한다.⁴³⁾

사이버 공간에 대한 규범의 필요성을 비롯하여, 신무기 기술 및 체계가 미래 세대의 안보와 안전을 위협할 수 있는 점이 강조되는 것 또한 UN 군축의제의 두드러진 특징으로 꼽힌다. 새로운 무기체계가 직접적으로 위협이 되는 경우는 물론, 신기술이 기존 재래식 무기들과 결합하여 살상력과 파괴력이 배가되는 현상에 대해서도 경고하고 있다. “신무기 체계에 대한 인간의 통제를 담보하기 위하여 특정재래식무기금지협약(Convention on Certain Conventional Weapons, CCW)을 재정비하는 등의 노력이 언급되는 이유이다.”⁴⁴⁾

42) UN, “Resolutions Adopted on the Reports of the First Committee,” [https://docs.un.org/en/a/res/1378\(XIV\)](https://docs.un.org/en/a/res/1378(XIV)).

43) Randy Rydell, “The Guterres Disarmament Agenda,” Arms Control Today, (January/February 2019), <https://www.armscontrol.org/act/2019-01/features/guterres-disarmament-agenda>.

44) Sibylle Bauer, “The UN Secretary-General’s Launch of a New Disarmament Agenda,” in SIPRI, SIPRI Yearbook 2018 (Stockholm: SIPRI, 2018), p. 477,

[표 3. UN 군축의제(Agenda for Disarmament) 주요 목표 및 내용]

목표/비전	주요 군축의제	이행 계획
‘인류를 구하는 ’군축 (대량살상무기)	핵무기: ·핵군축 및 궁극적인 핵폐기를 위한 대화 촉진, ·핵사용·실험 금지 규범 확대 ·포괄적핵실험금지조약(CTBT) 가입/서명 촉구, ·핵군축 검증 기준·기술 역량 개발 지원 생화학무기: ·화학무기 관련 국제규범의 권위 회복, ·생물무기금지협약(BWC)의 제도적 강화 방안 모색 미사일 및 외기권 활동: ·장거리 미사일의 안보적 함의에 대한 연구, ·외기권 군비경쟁 방지를 위한 실효적 조치	Action 1~13
‘생명을 구하는 군축’ (재래식무기)	·인구밀집지역에서의 무력사용에 관한 인식 제고, 이를 제한하기 위한 정치적 선언 도출, ·민간인 피해 감소를 위한 구체 조치 도입, ·급조폭발물에 대한 UN차원의 통합된 접근, ·무장드론의 이전/활용에 대한 공동기준 도출, ·평화구축기금(PBF)을 활용한 소형화기/경화기 통제를 위한 정부 차원의 노력 지원, ·재래식무기의 과잉축적 및 불안한 재고관리에 대응하기 위한 국가 및 지역 차원의 노력	Action 14~23
‘미래 세대를 위한 군축’ (신형안보 위협)	·신무기 기술의 함의에 대한 인식 제고, ·신무기와 국제인도법간 관계 검토, ·신기술이 군축 분야에 미칠 영향 관련 논의 촉진, ·신무기 체계에 대한 인간의 통제를 담보할 수 있는 정치적·법적 토대 마련, ·사이버공간의 책임 있는 사용을 위한 규범 배양	Action 24~31
군축 파트너십 강화	·여러 군축 레짐간 업무 공조 및 통합 방안 연구, ·군축 레짐의 예산상 지속가능성 및 제도적 기반 강화, ·지역기구와의 파트너십 강화, ·시민사회 및 민간분야 참여 독려, ·군축분야 양성평등 및 젊은 세대 참여 제고	Action 32~40

출처: 「2021 군축·비확산 편람」, p. 18-22; UN, “Securing our Common Future: An Agenda for Disarmament,” <https://www.un.org/disarmament/sg-agenda/en/#actions>.

반면, 비판적인 시각도 존재한다. 우선 UN 군축의제는 국제협력이 주요 목표 중 하나로 제시되어 있고 이를 주도해야 할 UN 및 국제기구가 충분히 그 역할을 수행하지 못하는 것에 대해 반성하고 있다. 하지만 그럼에도 불구하고, UN 군축의제는 안전보장이 사회와 같은 UN 핵심 기구 등을 실질적으로 개혁하고 보완할 수 있는 구체적인 방안은 제시하지 못한 것으로 평가받는다. 나아가, UN 군축의제가 다소 광범위하고 포괄적이라는 특징 때문에 실행 가능한 우선순위나 책임을 명확히 정하기 어렵고, 실천을 위해 필요한 재원이나 실효성을 파악할 수 있는 지표 등에 관한 고민과 대비가 불충분하다는 지적도 제기된다.⁴⁵⁾

결정적으로, 군축의 가장 핵심적인 사안 중 하나인 핵군축을 위한 실효적인 방안이 전반적으로 부재한 것이 가장 큰 문제점으로 지적받는다. 구테레스 사무총장은 “위험을

45) Bauer (2018), p. 478.

최소화하고 국제사회의 갈등을 완화하기 위한 실질적인 노력“을 포함한 탈냉전 시대의 군축과 관련된 여러 공약들이 이행되지 않은 점을 UN 군축의제의 배경으로 직접 언급하고 있다.⁴⁶⁾ 이를 반영하듯, 대량살상무기의 감축에 대해 4가지의 주요 목표 중 가장 많은 이행 계획(Action)이 수립되며 핵무기 재고 감축, 핵무기 불사용 원칙 재확인, 핵 전력 현대화 제한, 포괄적핵실험금지조약(CTBT) 채택, 그리고 한반도 비핵화 등을 지지하고 있다. 하지만, UN 군축의제는 특별히 혁신적인 내용 없이 매년 UN 총회에서 정기적으로 제시되는 제안을 반복하고 있고, 당사국들이 이를 실천하도록 설득하기 위한 구체적인 방안 또한 충분히 제시하지 못한 것으로 비판받는다.⁴⁷⁾

UN 군축의제가 ‘포괄적 군축’을 제시하며 군축과 평화를 상호보완적인 관계로 규정하려는 노력과는 달리, 여전히 대다수의 국가들이 평화가 선행되어야 군축을 안전하게 실천할 수 있을 것이라는 기존의 관점을 고수하고 있는 점도 여전히 과제로 남아 있다. 또한, 특히 핵무기에 관해서는 1970년에 발효된 NPT가 핵보유국(nuclear states)과 비핵국(non-nuclear state)을 구분하였고, 이로 인해 암묵적으로 합의된 대타협(grand bargain)에 관한 양측의 입장이 갈등을 빚고 있는 것도 오늘날 글로벌 군비통제 레짐의 난관으로 지적된다.⁴⁸⁾

3. 한반도에서의 군비통제: 9.19 군사합의서 및 북핵 군비통제 논의를 중심으로

여전히 휴전 상태인 한반도에서 군비통제는 긴장을 완화하기 위한 수단으로 그 동안 여러 차례 시도되었다. 노태우 정부는 1992년 남북 기본합의서를 통해 “정치적 화해, 군사 분야의 불가침, 경제·문화·사회 분야의 교류 협력“을 통해 신뢰구축을 논의하였으나 실질적인 군비통제로는 이어지지 않았다. 이외에도 남북은 2004년에는 “서해 우발적 충돌방지 및 선전활동 중지“를 합의하기도 하였다.⁴⁹⁾ 그러나 북핵 문제가 심화되고 2000년에도 북한의 무력 도발이 지속되면서 남북간 군비통제는 별다른 성과를 거두지 못했다.

남북이 2018년 이전까지 실질적인 군비통제를 합의하지 못한 이유에 대해 두 가지 요인이 꼽힌다. 첫째, 남북은 군비통제에 대해 입장 차이를 나타냈다. 한국은 “군사적 신뢰구축부터 출발하여 군비제한을 거쳐 군축“으로 이어지는 점진적 과정을 추구하였다면, 북한은 “주한미군의 철수를 비롯한 군축이“ 선행되어야 하며 신뢰구축은 이러한 조치에

46) UN Office for Disarmament Affairs, *Securing our Common Future: An Agenda for Disarmament* (NY: United Nations, 2018), pp. 5-6.

47) Rydell (2019).

48) 핵보유국과 비핵국간 ‘대타협(grand bargain)’은 “비핵국이 핵 포기와 핵사찰 수용의 국제법적 의무를 부여받는 대신 핵보유국에 핵군축과 평화적 이용 지원을 요구할 권리”를 갖는 NPT 당사국간 암묵적 합의를 지칭하며, “핵보유국은 핵무장을 인정받고, 비핵국은 핵무장을 전면적으로 포기하기로 약속”하는 NPT의 “차별적이고 불평등한 조약이 가능했던 배경”이다. 전봉근, “2022년 제10차 NPT 평가회의 결과와 한국의 NPT 국익,” 전봉근 (2022). 앞서 언급한 바와 같이, 이는 비핵국들이 주도한 핵무기금지조약(TPNW)의 채택과 발효에 관한 논란으로 최근 나타나고 있다(각주 39 참조).

49) 한용섭 (2019), p. 12.

따라 자연스럽게 형성될 것이라고 주장해왔다.⁵⁰⁾ 둘째, 군비통제를 달성하기 위한 지도자의 리더십이 충분히 발휘되지 못했다. 한국의 경우 정권이 교체될 때마다 군비통제의 효용성에 논쟁이 벌어져 연속성을 유지하기 쉽지 않았고, 북한 김일성/김정일 정권은 군비통제가 북한체제를 약화시킬 것으로 우려하여 소극적인 태도를 견지해왔다.⁵¹⁾

보다 넓은 범주에서, 한용섭(2019)은 그 동안 남북간 군비통제가 원활치 않았던 이유를 다음과 같은 4가지 원인을 제시한다. 첫째, 북한이 한국을 군사대화의 당사자로 인정하지 않았다. 둘째, 한국은 한미동맹을 종합적으로 평가한 반면 북한은 한국과 주한미군, 그리고 유사시에 증원될 미국의 모든 군사력까지 위협요소 생각하여 양측간 인식하는 군사력과 위협이 상이하였다. 셋째, 잠재적 합의의 이행여부를 확인할 수 있는 검증체제에 대한 준비가 부족하였다. 넷째, 핵무기와 재래식 무기를 구분하여 북핵문제의 해결과 병행하여 군비통제를 논의하지 못하였다.⁵²⁾

이러한 점들을 고려할 때, 2018년 9월 19일 체결된 「9·19 남북군사합의」는 한반도의 군사적 긴장을 완화시킬 수 있는 비교적 이행이 용이한 군비통제 수단을 포함하고 있다는 점에서 의의를 지닌다. 아래 표4에 정리된 바와 같이, 9·19 남북군사합의는 군사분계선 일대의 적대행위 전면 중지, 비행금지구역 설정, 공동유해발굴, 판문점 공동경비구역의 비무장화 등 실질적인 군비통제 조치를 포함함으로써 남북간 우발적 충돌 위험을 줄이고 상호 신뢰를 증진시키는 기반을 마련할 것으로 기대되었다.

9.19 남북군사합의는 실제 2018년 말까지 일부 조항들이 이행되기는 하였으나, 2019년 2월에 베트남 하노이에서 개최된 북미정상회담이 결렬된 이후 정지되었으며, 북한이 무인기 침투 및 정찰위성 발사 등의 도발을 시도하면서 사실상 효력을 상실하게 되었다. 이후 북한은 2023년 11월에 9·19 남북군사합의 파기를 선언하였고, 한국 정부 또한 2024년 6월에 “남북 간의 상호 신뢰가 회복될 때까지” 9.19 군사합의의 전부효력 정지를 결정하였다.⁵³⁾

비록 실패로 끝난 듯 여겨지기는 하지만, 9.19 남북군사합의를 비롯한 남북간 군비통제 사례는 다음과 같은 두 가지의 정책적 함의를 지닌다. 첫째, 군비통제와 신뢰구축의 선후 관계에 대한 여전한 고민이 필요하다. 상호 신뢰가 부족한 상태에서 군비통제를 시도하는 것은 현실적으로 이행 가능성이 낮을 수 있다. 군비통제에 관한 합의를 이루더라도 양측의 성실한 이행을 확인할 수 있는 투명성이 담보되어야 하는데 정보가 지나치게 공개될 경우 의도치 않은 안보 불안을 초래할 수 있다. 그럼에도 불구하고, 구체적인 합의 이행을 통해 상호 신뢰를 향상시킬 여지도 여전히 존재한다. 2018년 9.19 남북군사합의가 체결되었을 당시 핵무기와 재래식 무기간 연결고리를 끊는 차원에서도 재래식 군사대결 상태를 해소하거나 약화시킬 필요가 있다는 명분은 지금도 유효하다.

50) 한용섭 (2019), p. 13.

51) 한용섭 (2019), p. 13; 류영규 (2022), pp. 1880-1881.

52) 한용섭 (2019), p. 16.

53) 대한민국 정책브리핑, “9·19 남북군사합의 전부효력정지,” 2024년 6월 4일,
<https://www.korea.kr/briefing/policyBriefingView.do?newsId=156634219>.

[표 4. '9.19 군사합의서' 주요 내용과 군비통제 유형]

조항	주요 내용	군비통제 유형
제1조. 남과 북은 지상과 해상, 공중을 비롯한 모든 공간에서 군사적 긴장과 충돌의 근원으로 되는 상대방에 대한 일체의 적대행위를 전면중지하기로 하였다.	① 지·해상, 공중 모든 공간에서 적대행위 중지 • 무력사용/관할구역 침입, 공격, 점령 금지 • 남북군사공동위원회 가동, 대규모 군사훈련, 무력증강, 봉쇄·차단·항해방해 문제 등 협의 • 군사적 긴장해소 및 단계적 군축 실현 협의	군사적 신뢰구축
	② 2018년 11월 1일부터 군사분계선 일대 군사연습 중지	운용적 군비통제
	③ 2018년 11월 1일부터 군사분계선 상공에서 비행금지구역 설정	운용적 군비통제
	④ 우발적 무력충돌 방지대책 강구	운용적 군비통제
	⑤ 우발충돌 방지를 위한 상시 비상연락체계 가동	군사적 신뢰구축
제2조. 남과 북은 비무장지대를 평화지대로 만들어 나가기 위한 실질적인 군사적 대책을 강구하기로 하였다.	① 상호 1km 이내 근접 GP 시범적 철수(각 11개)	운용적 군비통제
	② 판문점 공동경비구역 비무장화	운용적 군비통제
	③ 비무장지대내 시범적 남북공동 유해 발굴	군사적 신뢰구축
	④ 비무장지대 역사유적 공동조사 및 군사적 보장대책 강구	군사적 신뢰구축
제3조. 남과 북은 서해 북방한계선 일대를 평화수역으로 만들어 우발적인 군사적 충돌을 방지하고 안전한 어로활동을 보장하기 위한 군사적 대책을 취해 나가기로 하였다.	① 2004년 '서해 해상에서의 우발적 충돌방지' 합의 복원	군사적 신뢰구축
	② 서해해상 평화 수역과 시범적 공동어로구역 설정	운용적 군비통제
	③ 평화수역과 시범적 공동어로구역 출입 안전보장대책 강구	군사적 신뢰구축
	④ 남북 공동순찰 방안 마련 시행	군사적 신뢰구축
제4조. 남과 북은 교류협력 및 접촉 왕래 활성화에 필요한 군사적 보장대책을 강구하기로 하였다.	① 남북관리구역에서 3통(통행·통신·통관)의 군사적 보장대책 강구	군사적 신뢰구축
	② 철도·도로 연결과 현대화를 위한 군사적 보장대책 강구	군사적 신뢰구축
	③ 북측 선박의 해주 직항로와 제주해협 통과 문제 등을 남북군사공동위에서 협의	군사적 신뢰구축
	④ 한강(임진강) 하구 이용을 위한 군사적 보장대책 강구	군사적 신뢰구축
제5조. 남과 북은 상호 군사적 신뢰구축을 위한 다양한 조치들을 강구해 나가기로 하였다.	① 남북 군사당국 사이에 직통전화 설치 및 운용문제 협의	군사적 신뢰구축
	②, 남북군사공동위원회 구성 및 운영 관련 구체적 협의	군사적 신뢰구축
	③ 남북 군사당국 간 합의 철저 이행 및 정기적 점검, 평가	군사적 신뢰구축

출처: 김재철 (2020), pp. 14-15.

특히 마지막 부분과 관련하여 둘째, 북한의 비핵화와 군비통제를 통한 한반도 재래식 긴장 완화라는 두 가지 정책 목표를 어떻게 추진할 것인지에 대해서도 지속적인 고민이 필요하다. 핵무기 혹은 재래식 군비통제에 관한 논의가 여전히 그 궁극적인 목표로 비핵화를 상징함으로써 학문적 및 정책적 혼란과 소모적인 논쟁이 반복되는 것은 극복해야 할 문제로 여겨진다. 비확산과 반확산까지 다루어지고 있는 상황에서 각각의 개념이나 목표에 대한 충분한 논의와 연구가 부족한 현실도 고민이 필요하다.

IV. 결론: 연구요약 및 정책적 함의

본 연구는 이상의 논의를 통하여 군비통제와 군축, 그리고 비확산과 반확산의 개념을 정리하는 동시에 각 정책목표간 관계를 고찰하였다. 이를 바탕으로 냉전기 미·소 군비통제를 중심으로 군비통제 레짐이 형성되는 과정을 살펴보았으며, 그 동안 군비통제의 대상이 핵무기에서 재래식무기, 신형무기, 그리고 비국가행위자 위협 등으로 확장되었음을 설명하였다. 또한, UN 군축의제를 중심으로 현재의 군축레짐의 주요 내용과 특징을 분석하였으며, 9·19 남북군사합의서를 비롯한 한반도에서의 군비통제를 살펴보았다.

한국은 군비통제와 군축이 중요한 국가인 동시에, 입장을 뚜렷이 정하기 어려운 측면도 지니고 있다. 군비통제와 군축은 한반도 긴장 완화와 평화체제 구축에 기여할 수 있지만, 안보 대비태세 약화나 억지력 저하로 이어질 수 있다는 우려도 크기 때문이다. 대외적으로는 북핵 비핵화와 재래식 군축이 병행되어야 하는 한반도의 특수성, 그리고 한미동맹을 중심으로 한 외교·안보 구조 속에서 독자적인 군비통제 정책을 추진하기 어려운 현실이 복합적으로 작용한다. 이러한 점들을 고려할 때, 본 연구는 다음과 같은 정책 제언을 제시한다.

첫째, 군비통제와 군축, 그리고 비확산과 반확산간 관계에 대한 지속적인 관심이 필요하다. 기존 연구들은 군비통제에 대해서만 다를 뿐, 군축이나 비확산, 그리고 반확산과 어떠한 관계에 정책적으로 놓여있는지 살펴보는 경우는 국내는 물론 해외에서도 찾기 어렵다. 개념적인 고찰을 넘어, 정책적으로는 추진 주체가 군비통제와 군축은 국방부로, 그리고 비확산과 반확산은 외교부로 구분되는 점 또한 고려할 필요가 있다. 정책 목표간 상호 보완적인 측면도 있는 한편 상충되는 부분도 있어 부처간 조율과 의논이 필요할 것으로 생각된다.

둘째, 북한과의 군축을 보다 적극적으로 시도할 가치가 있다고 여겨진다. 신뢰 구축을 위해 상대적으로 합의하고 실천하기 쉬운 광의의 군비통제 수단을 선호하는 경향이 있다. 하지만 군축의 경우 안보적·경제적·정책적 비용이 보다 큰 만큼 안정적 정세 관리를 희망하는 의도를 전달하는 데에 보다 효과적인 점을 고려할 경우, 비교적 용이한 부분에서의 군축부터 시도하는 것이 필요하다. 즉, 신뢰구축 방안으로서 작은 군축 합의를 추진하는 것이 바람직할 수 있으며, 이를 모색하기 위한 남북한 군사 협의가 선행되어야 한다.

셋째, 군비통제와 군축의 작동원리에 입각하여 북한의 비핵화를 달성하는 방법에 대해서도 재고할 필요가 있다. 성공 여부를 떠나, 북한이 핵무기를 개발하는 과정에서는 비확산 혹은 반확산, 그리고 동결을 중심으로 한 군비통제가 주효하였다. 하지만, 북한이 이미 핵무력 완성을 선언하였고 국내외 전문가들이 북한의 핵보유를 사실상 인정하고 있는 상황에서 핵군비통제와 핵군축으로 정책의 초점이 맞추어져야 한다고 보여진다. 앞서 언급한 것처럼, 군비통제와 군축은 작동원리에 있어 엄연히 다르기 때문이다. 이는 북한의 비핵화가 달성하기 쉽지 않은 목표인 이유를 추가로 제시하는 것이며, 이러한 상황을 인정하고 한반도의 평화와 안정을 위한 새로운 정책적 대안도 수립할 필요가 있다.

넷째, UN 군축의제에 대한 추가적인 연구를 통해 한국이 이를 전략적 의제로 삼아 글로벌 규범에 기여할 수 있는 방안을 지속적으로 모색해야 할 것이다. 군비통제와 군축에 관한 학문적·정책적 관심은 여전히 북핵 문제에 과도하게 집중되어 있는 양상을 보이고 있는데에 반해, UN 총회 제1위원회나 제네바 군축회의(Conference on Disarmament, CD)에서의 외교부 활동은 상대적으로 주목을 덜 받고 있다. 북핵 문제와는 별개로, UN 군축의제에 어떠한 방식으로 기여할 수 있는지 장기적인 방향성이 제시함으로써 국제사회의 책임있는 중견국으로서의 역할을 강화할 필요도 있다.

다섯째, 군비통제에 대해 보다 많은 관심과 정책적 준비를 기울여야 하고 이를 통해 군비통제에 대한 기대치를 현실화하는 것도 바람직하다. 군비통제를 실제 다루는 전문가들과 정부 관료들은 군비통제를 통해 전쟁의 위험을 실질적으로 낮추는 효과는 미비하다 생각하는 경향을 보인다. 하지만 그럼에도 불구하고, 군비통제가 적대적인 관계에 놓인 당사국들이 서로를 동등한 상대로 인정한다는 점을 공식적으로 인정하고, 긴장이 고조될 경우 반드시 필요한 소통 창구를 제공하며, 의도치 않거나 특정 분야에서의 원하지 않는 군비 경쟁을 사전에 방지하는 등의 다양한 효과를 지닌다고 주장한다.⁵⁴⁾ 무엇보다, 군비통제를 선의의 행동이 아닌 철저히 전략적 사고에 기반한 외교정책으로 인식하여 평화관리 및 국익 극대화를 위한 중요한 수단으로 계속 활용해야 한다.

54) Brooks (2020), pp. 86-87.

참고문헌

- 김인욱, 백승준. “공포의 균형에서 신중함의 균형으로.” 『한국정치학회보』 제57권, 2호 (한국정치학회, 2023), pp. 33-58.
- 대한민국 외교부. 『군축·비확산 편람 2021』 (서울: 대한민국 외교부, 2021).
- 류영규. “‘9·19 남북군사합의’ 이행과정에서 본 한반도 군비통제 한계요인.” 『인문사회21』 제13권 2호 (아시아문화학술원, 2022), pp. 1875-1888.
- 신성호 외. “우리나라의 군축·비확산 외교 강화 방안,” 정책연구용역 보고서 (2009).
- 이상현. “UN 핵무기금지조약(TPNW) 발효와 핵비확산 레짐의 미래.” 『정세와 정책』 2021년 3월호 (통권 336호) (세종연구소, 2021).
- 전봉근. “2022년 제10차 NPT 평가회의 결과와 한국의 NPT 국익.” IFANS Focus 2022-25K (국립외교원, 2022).
- 정성윤. 『국제협력 성패 결정요인에 대한 이론 연구』 (서울: 통일연구원, 2021).
- 한용섭. “군비통제 관점에서 본 9.19 남북군사합의의 의의와 전망.” 『국가전략』 제25권 2호 (세종연구소, 2019).
- 현인택, “글로벌 해양패권경쟁시대의 한국의 전략적 방향,” JPI 정책포럼 2024-05 (제주평화연구원, 2024).
- Adler, Emanuel. “Arms Control, Disarmament, and National Security: A Thirty Year Retrospective and a New Set of Anticipations.” *Daedalus* 120, no. 1 (1991), pp. 1-20.
- Bauer, Sibylle. “The UN Secretary-General’s Launch of a New Disarmament Agenda.” in SIPRI, *SIPRI Yearbook 2018* (Stockholm: SIPRI, 2018).
- Becker, Joseph D. “Strategy in the new Era of Tactical Nuclear Weapons.” *Strategic Studies Quarterly* 14, no. 1 (2020), pp. 117-140.
- Brooks, Linton F. “The End of Arms Control?” *Daedalus* 149, no. 2 (2020), pp. 84-100.
- Coe, Andrew J., and Jane Vaynman. “Why Arms Control Is So Rare.” *American Political Science Review* 114, no. 2 (2020), pp. 342-355.
- Fearon, James D. “Signaling Foreign Policy Interests: Tying Hands versus Sinking Costs.” *Journal of Conflict Resolution* 41, no. 1 (1997), pp. 68-90.
- Gray, Colin S. *The Implications of Preemptive and Preventive War Doctrines: A Reconsideration* (PA: Strategic Studies Institute. US Army War College, 2007).

- Gross Stein, Janice. "Reassurance in International Conflict Management." *Political Science Quarterly* 106, no. 3 (1991), pp. 431-451.
- Jervis. Robert. "Cooperation under the Security Dilemma." *World Politics* 30, no. 2 (1978), pp. 167-214.
- Kahneman, Daniel, and Amos Tversky. "Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk." *Econometrica* 47, no. 2 (1979), pp. 363-391.
- Keohane, Robert. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (Princeton. NJ: Princeton University Press. 1984).
- Krause, Keith. "Leashing the Dogs of War: Arms Control from Sovereignty to Governmentality." *Contemporary Security Policy* 32, no. 1 (2011), pp. 20-39.
- Lieber, Keir A., and Daryl G. Press. "The new Era of Counterforce: Technological Change and the Future of Nuclear Deterrence." *International Security* 41, no. 4 (2017), pp. 9-49.
- Krasner. Stephen D. eds. *International Regimes* (Ithaca. NY: Cornell University Press. 1983).
- Kydd, Andrew. "Trust, Reassurance, and Cooperation." *International Organization* 54, no. 2 (2000), pp. 325-357.
- Levy, Jack S. "Prospect Theory, Rational Choice, and International Relations." *International Studies Quarterly* 41, no. 1 (1997), pp. 87-112.
- Liff. Adam P.. and G. John Ikenberry. "Racing toward Tragedy?: China's Rise. Military Competition in the Asia Pacific. and the Security Dilemma." *International Security* 39, no. 2 (2014), pp. 52-91.
- Powell, Robert. "Anarchy in International Relations Theory: The Neorealist-Neoliberal Debate." *International Organization* 48, no. 2 (1994), pp. 313-344.
- Schelling. Thomas C. "What Went Wrong with Arms Control?" *Foreign Affairs* 64, no. 2 (1985), p. 219-233.
- Schepers, Névine, and Oliver Thränert. "Arms Control Without Treaties." *Policy Perspectives*, Center for Security Studies (CSS) Zurich, Vol. 9/3 (2021).
- Trachtenberg, Marc. "The Past and Future of Arms Control." *Daedalus* 120, no. 1 (1991), pp. 203-216.
- UN Office for Disarmament Affairs. *Securing our Common Future: An Agenda for Disarmament* (NY: United Nations. 2018).
- Wendt, Alexander. "Anarchy is what States make of it: The Social Construction of Power Politics." *International Organization* 46, no. 2 (1992), pp. 391-425.

Wolfsthal, Jon Brook. "Why Arms Control." *Daedalus* 149, no. 2 (2020), pp. 101-115.

대한민국 정책브리핑. "9·19 남북군사합의 전부효력정지." 2024년 6월 4일,
<https://www.korea.kr/briefing/policyBriefingView.do?newsId=156634219>.

Bugos, Shannon. "Russia Suspends New START." *Arms Control Today*, March 2023,
<https://www.armscontrol.org/act/2023-03/news/russia-suspends-new-start>.

EU Today. "Trump Proposes Trilateral Reduction Talks with Russia and China." January 24, 2025,
<https://eutoday.net/trump-proposes-trilateral-nuclear-reduction/>.

Rydell, Randy. "The Guterres Disarmament Agenda." *Arms Control Today* (January/February 2019).
<https://www.armscontrol.org/act/2019-01/features/guterres-disarmament-agenda>.

The White House. "Remarks By President Barack Obama In Prague As Delivered." April 5, 2009,
<https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/remarks-president-barack-obama-prague-delivered>.

Tian, Nan, Diego Lopes da Silva, Xiao Liang, and Lorenzo Scarazzato. "Trends in World Military Expenditure, 2023." SIPRI Fact Sheet, April 2024,
<https://www.sipri.org/publications/2024/sipri-fact-sheets/trends-world-military-expenditure-2023>.

UN. "Resolutions Adopted on the Reports of the First Committee."
[https://docs.un.org/en/a/res/1378\(XIV\)](https://docs.un.org/en/a/res/1378(XIV)).



제주특별자치도 서귀포시 중문관광로 227-24 (63546)
전화: 064)735-6531 팩스: 064)735-6522
E-mail: jpi@jpi.or.kr <http://www.jpi.or.kr>