

비확산정책에서의 당근과 채찍: 기존 핵문제 해결 사례와 북핵문제 해결에 주는 함의*

유진석**

<요약문>

핵무기 확산 방지를 위한 비확산정책의 수립과 집행 과정에서 등장하는 가장 첨예한 쟁점 중의 하나는 잠재적 핵보유국에 대해 어떠한 정책수단을 동원하여 핵개발 시도를 중단시킬 것인가에 관한 것이다. 즉 경제제재, 무력사용의 위협 등을 통한 채찍과, 경제적 보상과 지원, 외교관계 정상화, 안전보장 등을 통한 당근 중에서 어떠한 정책수단이 잠재적 핵보유국의 핵개발 의지를 단념 시키는데 더욱 효과적인 것인가에 관한 문제가 비확산정책을 둘러싼 논쟁의 중심적인 위치를 차지하고 있다.

이 글은 핵무기 확산을 막기 위한 비확산정책의 기존 사례를 통해 당근과 채찍이 핵문제 해결에 어떠한 역할을 수행했는가를 파악하고, 그것이 북한 핵문제 해결에 어떠한 시사점을 주는지를 고찰하는데 그 목적을 두고 있다. 이 글은 다음과 같이 구성되어 있다. 2장에서는 당근과 채찍에 관한 이론적 배경을 고찰한다. 3장에서는 북한 핵문제 해결 시나리오에 관한 논의에서 가장 많이 언급되는 비확산정책의 세 가지 사례를 다루는데 성공적인 사례로서 우크라이나와 리비아의 핵 포기 사례를, 실패 사례로서 파키스탄의 핵보유국 지위 유지 사례를 고찰한다. 세 가지 사례에 대한 분석을 통해 각각의 핵문제 해결 과정에서 당근과 채찍이 어떠한 역할을 수행하였는가를 살펴본다. 4장에서는 기존 핵문제 사례에서 나타난 당근과 채찍의 역할이 북한 핵문제 해결에 주는 함의를 중심으로 논의한다.

주제어: 북핵문제, 당근, 채찍, 우크라이나, 리비아, 파키스탄

I. 서론

핵무기 확산 방지를 위한 국제사회의 노력은 2차대전 이후 국제안보 분야에서 가장 중요한 쟁점중의 하나이다. 냉전의 종식과 함께 시작된 미국 주도 하의 국제질서 속에서 핵무기를 포함

* 본 연구는 연세대학교 국제학대학원 국제학연구소 동아시아 이니셔티브 프로그램의 연구비 지원으로 이루어졌음.

** 숙명여자대학교

한 대량살상무기가 불량정권(rouge regime)에 확산되는 것을 막는 것이 국제안보의 주요 쟁점으로 떠올랐고, 2001년 9·11테러사건을 계기로 국제테러집단이 미국 본토를 대량살상무기로 위협할 가능성이 대두됨에 따라 비확산정책의 중요성은 더욱 더 강조되고 있다.

비확산정책(non-proliferation strategy)은 핵무기확산금지조약(NPT)과 같은 국제 다자간 비확산 체제를 통해서 이루어지기도 하고 잠재적 핵보유국과의 양자간 또는 다자간 협상을 통해 이루어지기도 한다. 또한 국제 비확산정책을 주도하는 미국은 핵기술과 핵물질의 국제적 확산을 막기 위해 국내법 제정을 통해 비확산정책을 추진하기도 한다.

비확산정책의 수립과 집행 과정에서 등장하는 가장 첨예한 쟁점 중의 하나는 잠재적 핵보유국에 대해 어떠한 정책수단을 동원하여 핵개발 시도를 중단하도록 만들 것인가의 문제이다. 즉 경제제재, 무력사용의 위협 등을 통한 채찍과, 경제적 보상과 지원, 외교관계 정상화, 안전보장 등을 통한 당근 중에서 어떠한 정책수단이 잠재적 핵보유국의 핵개발 의지를 단념시키는데 더욱 효과적일 것인가에 관한 논의가 비확산정책을 둘러싼 논쟁의 핵심을 차지하고 있다.

이 글은 핵무기 확산 방지를 위한 기존 비확산정책 사례를 통해 당근과 채찍이 핵문제 해결에 어떠한 역할을 했는가를 파악하고, 그것이 북한 핵문제 해결에 어떠한 시사점을 주는지를 고찰하는데 그 목적을 두고 있다. 이 글은 다음과 같이 구성되어 있다. 2장에서는 당근과 채찍에 관한 이론적 배경을 고찰한다. 3장에서는 북한 핵문제 해결 시나리오에 관한 논의에서 가장 많이 언급되는 비확산정책의 세 가지 사례를 다루는데, 성공적인 사례로서 우크라이나와 리비아의 핵 포기 사례를, 실패 사례로서 파키스탄의 핵보유 지위 유지 사례를 고찰한다. 세 가지 사례에 대한 분석을 통해 각각의 핵문제 해결 과정에서 당근과 채찍이 어떠한 역할을 수행하였는가를 살펴본다. 4장에서는 기존 핵문제 사례에 나타난 당근과 채찍의 역할이 북한 핵문제 해결에 주는 함의를 중심으로 논의한다.

Ⅱ. 외교정책 수단으로서 당근과 채찍에 관한 이론적 고찰

1. 왜 채찍과 당근인가?

국제관계에서 상대국의 행동에 변화를 주기 위해 사용되는 수단을 흔히 당근과 채찍으로 구분한다. 당근의 논리는 상대국의 요구를 일정 부분 수용하거나 다양한 형태의 보상을 제공함으로써 상대국으로부터 긍정적인 행동을 이끌어 낼 수 있다는 입장에 바탕을 두고 있다. 이에 반해 채찍의 논리는 외교적·경제적·군사적 제재와 처벌을 통해 상대국의 잘못된 행위를 되돌리거나 미연에 방지할 수 있다는 것이다. 주요 국제 이슈와 관련된 논쟁의 핵심적 내용은 당근이나 채찍이냐의 문제가 대부분을 차지한다고 할 정도로 당근과 채찍의 선택 문제는 국제관계에

서 중요한 위치를 차지하고 있다.

왜 당근과 채찍 사이의 선택문제가 발생하는가? 가장 큰 이유는 상대국의 의도에 대한 불확실성이 존재하기 때문이다. 상대국의 의도를 정확하게 파악할 수 있다면 그에 따른 적절한 보상과 처벌을 선택해서 상대국의 행동을 변화시키기 위한 일관된 대응방안을 모색할 수도 있을 것이다. 하지만 상대국의 행동 동기 또는 의도, 상대국의 상황인식과 결의(resolve)의 정도 등 다양한 차원의 불확실성이 존재할 뿐만 아니라, 겉으로 드러난 상대국의 행동을 통해서도 정확한 의도를 파악하기 어렵기 때문에 적절한 정책을 선택하는데는 항상 어려움이 따른다.

상대방의 의도를 오인(misperception)해서 당근과 채찍 중에 잘못된 정책수단을 선택할 경우, 피할 수도 있었던 파국을 맞게 될 가능성이 존재한다(Jervis 1976). 예를 들어 당근을 제공했다면 적대국의 바람직한 행동을 이끌어 낼 수도 있었을 지도 모를 상황에서 채찍이 사용될 경우에 갈등이 증폭되어 애초에 당사자 모두가 원하지 않았던 분쟁이 초래될 수도 있다. 이와 반대로 신빙성있는 위협과 처벌을 통해 다루었어야 할 적대국에게 양보를 하게 되면 적대국은 아국의 양보를 허약함의 증거로 인식하여 더 많은 요구를 하게 될 수 있으며, 최악의 경우에는 아국에게 훨씬 더 불리한 상황 하에서 적국과의 전쟁을 치러야 할 수도 있다. 저비스는 적대국의 의도에 대한 오인으로 발생하는 이와 같은 두 가지의 분쟁 발생경로를 각각 나선모델(spiral model)과 억지이론(deterrence theory)으로 구분한 바 있다(Jervis 1976). 비확산정책에서 당근과 채찍의 선택은 엄청난 파괴력을 가진 핵무기의 확산을 다루는 것이기 때문에 잘못된 정책수단을 사용했을 경우 발생할 피해는 치명적일 수 있다. 따라서 비확산정책에서 당근과 채찍의 문제가 중요한 것이다.

당근과 채찍에 관한 이론적 논의를 소개하기에 앞서 밝혀 둘 것은 당근과 채찍에 관해 단 하나의 이론이 존재하는 것이 아니라 다양한 개념과 이론들이 공존하고 있다는 점이다.¹⁾ 따라서 기존 연구 가운데 당근 및 채찍과 직접적으로 연관된 이론들을 살펴보고 이들 이론들에서 핵심적으로 나타나는 내용을 부각시키고자 한다. 국제정치학 연구에서 채찍에 관한 이론이 당근에 관한 이론보다 더 지배적인 위치를 차지하고 있기 때문에 먼저 채찍에 관한 이론적 논의를 다

1) 당근이나 채찍이냐의 문제에 관한 많은 연구들 중에 대표적인 연구는 다음과 같다. 먼저 당근과 관련된 대표적인 연구들로는 David Baldwin, "Power of Positive Sanctions," *World Politics*, vol. 24, 1971; Stephen R. Rock, *Appeasement in International Politics* (Lexington: The University Press of Kentucky, 2000); David Cortright ed. *The Price of Peace: Incentives and International Conflict Prevention* (New York Rowman & Littlefield Publishers, 1997). 채찍에 관한 대표적인 연구로는 Thomas Schelling, *Arms and Influence* (New Haven, Conn.: Yale University Press, 1966); Alexander L. George and William E. Simons eds. *The Limits of Coercive Diplomacy*, 2nd edition (Boulder: Westview Press, 1994). 당근과 채찍 두 가지를 함께 고려한 연구는 Robert Jervis, *Perception and Misperception in International Politics* (Princeton: Princeton University Press, 1976); James W. Davis, Jr, *Threats and Promises: The Pursuit of International Influence* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2000); Richard N. Haass and Meghan L. O'Sullivan eds, *Honey and Vinegar: Incentives, Sanctions, and Foreign Policy* (Washington D.C.: Brookings Institutions Press, 2000).

루기로 한다.

2. 채찍에 관한 이론들

채찍에 관한 이론들은 당근에 관한 이론보다 훨씬 더 많은 학문적 관심을 받아왔다. 두 가지 점에서 채찍에 관한 이론이 당근에 관한 이론보다 발전되어 왔다고 볼 수 있다.

첫째, 핵무기가 등장하고 상호확증파괴(MAD: Mutual Assured Destruction)를 통한 핵억제가 이루어지면서 핵무기를 전쟁수행의 수단이 아니라 전쟁을 억지하거나 상대방의 행위에 영향을 미치는 유용한 외교수단으로 간주하는 국제안보 분야의 연구들이 등장하게 된다(Schelling 1966). 또한 냉전 기간 동안 미소 양국의 전면 핵전쟁 가능성 때문에 극단적인 폭력의 사용보다는 무력사용의 위협 또는 제한된 형태의 무력사용을 통해 상대방의 행동에 영향을 미치는 전략에 대한 연구들이 나타나기 시작했다(George and Simons 1994). 따라서 이러한 이유 때문에 당근보다 채찍에 관한 연구가 더 활발히 이루어졌던 것이다.

둘째, 더 근본적인 이유는 당근과 관련된 개념이라고 할 수 있는 유화정책(appeasement policy)이 1938년 뮌헨협정 이후 부정적인 개념으로 고착되어 왔기 때문이다. 영국과 프랑스가 유화정책으로 히틀러에게 체코슬로바키아의 수데텐 지역을 양보함으로써 2차 세계대전의 원인을 제공했다는 비판은, 그 후 침략자에게는 절대 유화정책을 사용해서는 안 된다는 뮌헨증후군(Munich Syndrome)으로 고착되면서 2차대전 이후 미국 외교정책에 지대한 영향을 끼쳐왔다.

국제관계에서 영향력 행사에 관한 이론으로서 채찍과 관련된 개념들은 다양하다. 채찍은 징벌의 위협(threat of punishment), 부정적 제재(negative sanction)와 같은 용어들과 대체가능하며, 그 바탕을 이루는 이론적 개념들로는 강제(compellence), 강압외교(coercive diplomacy), 강압(coercion) 등이 있다(Schelling 1966; George and Simons 1994, Byman and Waxman 2000). 셸링은 위협을 사용하여 상대방의 행위에 영향을 미치는 두 가지 전략으로서 억지와 강제를 구분하는데, 억지가 아직 일어나지 않은 상대방의 행동을 막기 위해 위협을 가하는 것에 초점을 두고 있다면, 강제는 상대방이 이미 저지른 행동 또는 사태를 이전 상태로 되돌리도록 위협을 가한다는 점이 그 특징이다.²⁾ 한편 조지는 셸링의 강제 개념이 공갈전략과 강압외교, 그리고 때로는 억지를 포함하는 개념이라고 비판하고 방어적 전략으로서 강압외교 개념을 제시했다(George 1994). 조지는 강압외교를 “적대국이 자신에게 유리한 상황으로 현상(現狀, status quo)을 변경시키려고 하는 시도에 대처하기 위한 방어적 전략”으로 정의하고, 강압외교의 목표를 적대국이 목표를 달성하기 전에 행동을 중단하도록 설득하거나, 적대국이 이미 행동한 것을 되돌리도록 설득하거

2) 억지와 강제를 구체적인 사례에서 명확하게 구분하기는 쉽지 않다. 예를 들어 미국의 북한 핵프로그램에 대한 비확산정책에는 강제와 억지의 측면이 혼재하고 있다. 북한이 핵무기 개발을 더 이상 진전시키지 못하도록 위협하는 것은 억지이지만 이미 진행된 북한의 핵개발 프로그램을 불능화시키고 비핵화를 유도하기 위해 북한에게 위협을 가하는 것은 강제에 해당한다.

나, 적대국 정부의 구성이나 정권의 성격변화를 설득하는 것이라고 밝히고 있다(George 1994, 8-9). 한편 바이먼과 웨스먼은 강압(coercion)을 “적대국의 행동 변화를 유도하기 위해 무력 사용의 위협을 가하거나 그 위협을 지지하기 위해 제한적인 무력을 실제로 사용하는 것”으로 정의하고 있다(Byman and Waxman 2002, 1).

다양한 명칭과 강조점에도 불구하고 이들 개념들이 공유하고 있는 점은 처벌의 위협 즉 외교적·경제적·군사적 제재 또는 위협을 통하여 상대방 행위의 변화를 시도한다는 것이다. 이들 이론들은 당근이 아닌 채찍이 사용되어야 하는 이유를 명시적으로 밝히고 있지는 않지만 적대국이 침략적이고(aggressive), 팽창주의적이며(expansionist), 이득을 얻을 기회를 최대한 이용하는 탐욕스러운(greedy) 행위자라는 암묵적인 가정을 내포하고 있다(Jervis 1976; Davis 2000, 4-6). 이러한 가정을 바탕으로 수립된 채찍에 관한 이론들은 적대국에게 긍정적인 유인을 제공하는 것에 대해 극히 회의적이다. 채찍을 강조하는 이론들은 적대국에게 긍정적인 유인을 제공하더라도 적대국이 가지고 있는 불만을 근본적으로 해소시킬 수 없으며, 현상에 불만족하고 있는 적대국을 우호적인 국가 또는 선의의 중립자로 만들 수 없음을 강조하고 있다(Rock 2000, 4). 또한 이들 이론들은 적대국에게 양보를 하면 적대국은 양보를 아국의 나약함의 증거로 오인하여 추가적으로 더 많은 양보를 요구할 수도 있으며, 적대국의 잘못된 행위를 보상하게 되면 제3국의 잘못된 행위를 부추길 수 있는 위험성이 내포되어 있다고 본다. 채찍에 관한 이론들은 이러한 이유를 근거로 적대국에 대한 정책수단으로서 당근보다는 채찍이 더 적절한 수단이라고 주장한다.

3. 당근에 관한 이론들

채찍에 관한 이론과 마찬가지로 당근과 관련된 다양한 개념들이 존재한다. 당근은 흔히 유인(inducements), 인센티브(incentives), 보상(rewards 또는 compensation), 긍정적 제재(positive sanction), 긍정적 유인(positive inducements), 보상의 약속(promise of rewards), 유화정책(appeasement), 재보장정책(reassurance) 등의 개념을 통해 표현된다. 이들 개념들이 공통적으로 갖고 있는 특징은 처벌과 강압의 위협보다는 긍정적인 유인이 상대방의 행위를 변화시키는데 더 효과적인 수단이라는 것이다.

당근에 관한 대표적인 이론으로 유화정책, 재보장정책, 나선모델 세 가지를 들 수 있다. 첫째, 유화정책은 1938년 뮌헨협정 이후 위협스럽고 그릇된 정책으로 낙인찍혀왔으며 현재까지도 부정적인 의미로 사용되고 있다. 하지만 역사적으로 볼 때 유화정책이 부정적인 의미로만 사용된 것은 아니다. 과거 유럽의 고전적 세력균형체제 하에서 유화정책이란 “두 국가간 갈등의 주요 원인을 질서정연하게 제거시킴으로써 긴장을 완화시키는 정책”이라는 의미로 사용되었다(George 1993, 63). 중립적인 의미에서 화해(conciliation)라는 용어로 대체될 수 있는 유화정책은

“평화를 위해 상대국이 제기한 최소한의 본질적인 요구사항을 들어주는 것”이다(George and Smoke 604). 조지와 스모크에 따르면 유화정책은 다음과 같은 두 가지 조건이 충족될 경우 적절한 정책 수단이 될 수 있다. 먼저 상대국의 목표가 실제로 제한적이며 합리적인 비용으로 만족시킬 수 있다고 믿을 만한 근거가 있을 때, 그리고 탐욕스러운 적대국을 더 효과적으로 다룰 수 있는 수단을 모색할 시간이 필요할 때이다(George and Smoke 604).

당근과 관련된 또 다른 이론적 논의는 스타인이 제시한 재보장전략(reassurance)이다. 스타인은 위협에 근거한 억지전략은 흔히 “도발적이고, 비효과적이며, 부적절하다”고 주장하면서 분쟁 해결의 효과적인 수단으로서 재보장전략을 제시했다(Stein 1991). 재보장전략의 기본적인 입장은 억지전략이 적대국의 동기를 침략과 같은 이득을 위한 기회(opportunity for gain)의 측면에서만 파악하고 있다고 비판하고, 적대국의 주요 행위 동기가 안보상의 절박한 필요성 또는 취약성과 같은 요인에 의해 유발될 수 있다고 주장한다. 만약 상대국 행위의 동기가 이득을 얻기 위한 기회 활용의 차원이 아니라 안보불안에 의한 것이라면, 위협을 동반한 채찍의 사용은 역효과를 발생시킬 수 있는 위험한 전략이라는 것이다. 재보장전략은 자제, 돌이킬 수 없는 공약의 제공, 신뢰구축을 위한 공식적, 비공식적 레짐의 형성과 불확실성을 감소시키는 다양한 수단을 통해 적대감과 오인, 불신이 만연한 상황에 처해있는 국가들 사이에 더 적절한 전략이 될 수 있다고 주장한다.

유화정책 및 재보장전략과 유사한 이론적 주장은 저비스의 나선모델(spiral model)이다. 때로는 적대국의 요구사항이 근본적으로 방어적이고 제한적인 현상변경만을 의도할 가능성이 있다. 이러한 경우에 당근을 통해 적대국의 제한적인 요구사항을 수용한다면 제한적인 범위 내에서 현상변경이 이루어지고 평화를 유지할 수 있을 지도 모른다. 하지만 적대국의 의도를 오인하여 적대국을 현상을 근본적으로 변경시키려고 하는 팽창주의적이고 침략적인 국가로 인식하게 될 경우, 갈등이 통제할 수 없는 상황까지 증폭되어 전쟁 상황에까지 이를 수 있다는 것이 나선모델의 주장이다. 나선모델은 이러한 상황을 피하기 위한 방법으로 아국이 침략의도가 없음을 적대국에게 안심시키거나, 도발적인 행동과 일방적인 조치를 자제할 것을 주문한다.

유화정책, 재보장전략, 나선모델이 당근 즉 긍정적인 유인을 강조하는 이유는 상대방의 행동 동기가 안보불안, 안보상의 절박한 이유, 취약성 등의 요인에서 비롯되었으며 상대방의 행동 또는 요구사항은 본질적으로 방어적인 성격을 갖고 있다는 가정에서 출발하기 때문이다. 당근을 강조하는 이론들은 이러한 가정에 입각해서 채찍보다는 당근이 상대방의 긍정적인 행동을 이끌어내는데 더 적절한 수단이라고 보는 것이다.

4. 당근과 채찍 간의 관계

1) 당근과 채찍의 상호연관성

당근과 채찍의 논리는 분석적으로 구분될 수는 있으나 실제로는 명확하게 구분되지 않는다. 또한 당근과 채찍 중 어느 한 가지만이 전적으로 사용되는 경우는 드물다. 당근과 채찍은 두 가지 의미에서 밀접한 상호연관성을 가지고 있다고 볼 수 있다. 첫째, 상대방에게 기존에 제공했던 당근을 철회하는 것은 일종의 처벌로서 채찍의 논리와 부합되며, 이와는 반대로 기존에 상대국에 취해진 경제제재 조치를 철회하는 것은 상대방의 행동에 변화를 주기위한 긍정적인 유인으로서 당근에 해당된다. 따라서 당근과 채찍은 동전의 양면과 같은 성격을 갖는다.

둘째, 대상국의 행동을 효과적으로 변화시키기 위해서는 당근과 채찍이 적절하게 배합되어야 한다는 것이 당근과 채찍에 관한 이론적인 논의에서 공통적으로 지적되는 점이다 (George and Smoke 1974; George and Simons 1994; Byman and Waxman 2002).³⁾ 당근만을 제공할 경우 상대방은 현재 문제가 되고 있는 자신의 정책 또는 행동을 변화시켜야 할 절박한 필요성을 느끼지 못할 수 있으며, 행동을 변화시키는 대신 오히려 더 많은 요구를 해올 수도 있다. 반면에 채찍만이 사용될 경우 상대국은 자신의 행동을 변화시키으로써 얻을 수 있는 이득이 없기 때문에 자발적으로 순응할 동기가 존재하지 않으며, 이런 경우에는 심각한 무력충돌 이외의 방식으로 상대방의 행위를 변화시키기 어렵게 된다. 핵 보유를 시도하는 국가들은 극심한 안보불안을 이유로 핵무기 보유를 추구하는 경우가 대부분이기 때문에 채찍만을 사용하는 비확산전략은 성공 가능성이 극히 낮다. 잠재적 핵보유국에 대한 비확산정책에서 유인수단 없이 채찍만을 사용하게 될 경우 오히려 이들 국가의 위협인식을 증폭시키고, 핵보유 의지를 더욱 강하게 만들 가능성이 크다. 따라서 당근과 채찍은 병행해서 사용되어야 할 필요가 있다. 당근이나 채찍이나의 양자간 선택보다는 어떻게 당근과 채찍을 효과적으로 배합시킬 것인가가 중요하다. 조지는 긍정적 유인과 부정적 제재를 결합한 대외정책 수단을 당근과 채찍의 혼합전략(strategy of carrots and sticks)이라고 칭하고 이 전략이 유연성과 적응성면에서 뛰어나고 협상과 흥정의 여지를 충분히 남겨두는 장점을 가지고 있다고 주장한 바 있다(George 1991, 10).

2) 당근과 채찍 혼합전략의 한계

당근과 채찍을 혼합해서 사용하는 것이 이론과 실제에서 강조되고 있지만 혼합전략은 몇 가

3) 조지와 스모크는 채찍에만 의존하는 억지이론의 편향성을 비판하면서 억지이론과 더불어 유인(inducement)을 강조하는 유화(appeasement) 또는 화해(conciliation)를 포함시킨 영향력이론(theory of influence)을 모색할 것을 촉구한 바 있다(George and Smoke 1974, 604-610). 조지와 스모크의 영향력이론의 뒤를 잇는 최근 연구로는 James W. Davis, Jr, *Threats and Promises: The Pursuit of International Influence* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2000).

지 문제점을 내포하고 있다. 첫째, 당근과 채찍이 혼합되어 사용될 경우 당근은 기존의 채찍을, 채찍은 기존의 당근을 무효화시킬 위험성이 있다. 당근과 채찍은 일회적으로 사용되는 것이 아니라 지속되는 갈등 상황 속에서 다양한 형태와 혼합방식을 통해서 적용된다. 그러나 이러한 과정에서 문제점이 발생할 수 있다. 당사국 간에 불신감이 팽배해 있을 경우 이전까지 당근을 사용하다가 상대방의 의무 불이행을 이유로 채찍을 사용하게 된다면 이전 까지 사용된 당근은 속임수로 간주될 수도 있고, 채찍의 사용으로 악화된 관계를 만회하기 위해서는 더 큰 당근을 사용해야 할 필요성이 제기될 수도 있다.

이와는 반대의 상황도 가능하다. 채찍을 사용하다가 당근으로 전환할 경우 상대방은 이전까지 자신에게 가해진 위협의 신뢰성에 의문을 제기하고 아국의 결의를 과소평가하여 더 큰 이득을 얻어내기 위한 호전적인 정책을 취할 수도 있다.

둘째, 상대방이 당근과 채찍을 어떻게 주관적으로 인식하고 있는지가 중요하다. 아국은 당근이라고 간주한 정책수단을 상대방이 채찍이라고 간주할 수도 있다. 예를 들어 북한에 대한 경제 지원을 통해 개혁과 개방을 이루고자 하는 한국정부의 포용정책이 북한에게는 오히려 자신의 체제를 붕괴시키려는 ‘독이든 당근’(poisoned carrots)으로 인식될 수도 있는 것이다. 즉 한편에서는 당근과 채찍의 혼합전략을 사용하고 있다고 생각하고 있지만 상대국은 자신에게 채찍질만이 가해질 뿐이라고 인식할 수도 있는 것이다.

마지막으로 상황에 따라 당근과 채찍 중 어느 하나만이 적절한 수단일 수도 있고, 어떤 경우에는 당근과 채찍 모두 작동하거나 둘 다 작동하지 않는 경우가 가능하다. 1930년대 독일의 히틀러에게는 당근과 채찍 모두 작동하지 않았을 가능성이 있다. 따라서 당근과 채찍의 결합은 항상 바람직한 결과를 보장하지 않는다. 당근과 채찍 모두 상대방의 행위를 변화시킬 수 없는 상황이 존재할 수 있기 때문이다.

Ⅲ. 기존 비확산정책 사례에서 나타난 당근과 채찍

이 장에서는 기존 핵문제 해결에 관한 사례분석을 통해 비확산정책에서 당근과 채찍의 역할을 분석한다. 각 사례마다 핵개발의 동기와 핵문제 해결의 과정이 상이하지만, 각각의 사례에서 당근과 채찍이 어떻게 핵 포기 또는 핵 보유 지속이라는 결과를 가져오게 되었는가를 검토함으로써 북한 핵문제 해결의 실마리를 찾아볼 수 있을 것이다.

이 글에서는 다수의 비확산정책의 성공 또는 실패 사례 중에서 우크라이나, 리비아, 파키스탄 3개국의 사례를 다룬다.⁴⁾ 사례선정 이유는 북한 핵문제 해결 시나리오에 관한 논의에서 이들

4) 핵포기에 관한 대표적인 문헌으로는 Mitchell Reiss, *Bridled Ambition: Why Countries Constrain Their Nuclear Capabilities* (Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center Press, 1995)와 T. V. Paul, *Power Versus*

국가들이 가장 자주 언급되고 있기 때문이다. 먼저 우크라이나 사례는 현재 진행 중인 6자회담이 지향하고 있는 북핵문제 해결의 원칙과 많은 유사점을 갖고 있는 사례로서, 다자간 안전보장과 경제적 보상을 조건으로 우크라이나의 비핵화를 이끌어 낸 것이 그 특징이다. 리비아의 핵 포기 사례는 리비아가 영국, 미국과의 협상을 통해 대량살상무기를 먼저 포기하고 경제제재 조치의 해제와 관계정상화라는 보상을 획득하게 된 것이 그 핵심적인 내용으로서, 북한 핵문제 해법으로서 미국이 가장 선호하는 모델이라고 볼 수 있다. 마지막으로 파키스탄 사례는 핵 모호성을 상당 기간 동안 유지해온 파키스탄이 핵실험을 통해 핵 보유의 기정사실을 시도하고 미국이 이를 묵인함으로써 파키스탄이 실질적 핵보유국 지위를 얻게 된 것이 그 특징이다. 파키스탄 사례는 비확산정책의 실패 사례로서, 북한이 가장 선호할 가능성이 큰 해법이라고도 볼 수 있다. 아래에서는 위의 3개 국가들의 핵 보유 동기를 살펴보고 당근과 채찍이 핵 포기 또는 핵 보유 지속이라는 결과에 어떠한 영향을 미쳤는가에 초점을 맞추어 분석을 할 것이다.

1. 우크라이나의 핵 포기 사례

우크라이나의 비핵화 사례는 갑작스럽게 대량의 핵무기를 자국 영토 내에 보유하게 된 우크라이나가 러시아로 핵무기를 이전시키는 과정에서 나타난 갈등의 해결과정으로 요약될 수 있다. 따라서 우크라이나의 핵 포기 사례는 자국의 안보를 위해 핵무기를 스스로 개발한 다른 국가들의 사례와는 구분된다. 하지만 우크라이나의 핵 포기과정에서 등장한 주요 쟁점들 -안보 위협, 핵 포기에 따른 경제보상 문제, 안전보장의 제공-은 당근의 중요성을 강조하는 대표적 사례로서 당근과 채찍의 선택 문제를 이해하는데 중요한 사례를 제공한다고 볼 수 있다.

1) 우크라이나 핵문제의 발단

1991년 소련연방이 갑작스럽게 해체되면서 발생한 문제 중의 하나는 소련 영토 내에 배치되어 있던 3만여 개에 달하는 전술 및 전략 핵무기들의 항배였다. 1991년 국민투표를 통해 소련연방으로부터 독립을 선언한 우크라이나에는 소련연방이 보유해온 1,900개의 전략핵무기와 2,650-4,200개의 전술핵무기가 배치되어 있었다(Cirincione, Wolfsthal, and Rajkumar 2005, 373). 이는 러시아와 미국 다음인 세계 제3위 규모의 핵보유국이 새롭게 탄생하게 된 것을 의미했다.

소련의 해체로 발생한 핵무기 이전 문제를 해결하기 위한 최초의 시도는 1991년 12월에 개최된 독립국가연합(CIS) 정상들 간의 알마티 회담과 민스크 회담이었다. 두 회담에서 우크라이나, 벨로루시, 카자흐스탄 3국은 그들의 영토 내에 존재하는 전술핵무기를 1992년 7월까지, 그리고 전략핵무기를 1994년 연말까지 러시아로 이전시키기로 합의했다(Reiss 1995, 93). 이러한 합의를

Prudence: Why Nations Forgo Nuclear Weapons (Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press, 2000)을 참조.

바탕으로 우크라이나의 전술핵무기 이전은 1992년 초기까지 순조롭게 진행되었다. 하지만 이후 우크라이나가 전술핵무기 이전을 일방적으로 중단시킴으로써 우크라이나의 핵문제는 국제적인 이슈로 등장하게 된다.

1992년 구소련연방의 러시아, 우크라이나, 벨로루시, 카자흐스탄은 미국과 더불어 전략무기감축협정(START I)의 이행을 위한 리스본 의정서에 서명한 바 있다. 리스본 의정서 제5조에 따르면 러시아를 제외한 3개 승계국가(successor states)는 조속한 시일 내에 비핵국가로서 NPT에 가입하기로 되어 있었다(Cirincione, Wolfsthal, and Rajkumar 2005, 377). 또한 의정서 체결 당시 우크라이나는 구소련 핵무기 보유의 권리와 부담은 전적으로 러시아에게 있음을 문서상으로 동의했다(IAEA 1993). 그러나 1993년 11월 우크라이나 의회(Rada)는 전략무기감축협정이 자국 영토 내에 존재하는 전략 및 전술핵무기의 일부분에만 적용되는 것이며, 나머지 핵무기의 이전 여부는 핵무기 폐기 비용에 대한 보상, 핵탄두로부터 추출된 핵물질에 대한 보상, 그리고 안전보장 제공에 달려있다는 내용의 결의안을 통과시켰다(Cirincione, Wolfsthal, and Rajkumar 2005, 374). 우크라이나가 핵무기 이전에 제동을 걸면서 초래된 우크라이나 핵문제는 1994년 1월 우크라이나, 러시아, 미국 간의 3자협정을 통해 타결되기 전까지 우크라이나가 안전보장과 경제보상을 요구하고 러시아와 미국이 우크라이나의 선 핵폐기와 NPT가입을 요구하면서 초래된 갈등을 중심으로 전개되었다.

2) 우크라이나의 핵무기 포기 과정에서의 당근과 채찍

우크라이나 핵문제는 우크라이나가 1991년과 1992년에 개최된 일련의 회담에서 약속했던 핵무기 이전을 지연시킴으로써 문제가 발생했기 핵문제 해결의 초기과정에서 러시아와 미국은 당근보다는 채찍 위주의 전략을 사용하였다. 러시아는 우크라이나의 핵무기 이전 중단 결정에 대해 우크라이나를 악의적이며 신뢰할 수 없는 국가로 국제사회에 선전하는 동시에, 러시아 에너지에 의존하고 있는 우크라이나에 대한 압박수단으로 1992년과 1993년 사이에 석유와 가스 가격을 170차례 인상하고 수차례 연료공급을 중단하겠다는 위협을 가했다(Reiss 1995, 101).

클린턴 행정부 초기의 대 우크라이나 정책도 이전 부시 행정부의 정책을 답습하여 우크라이나가 핵 포기 약속을 이행하지 않는 한 외교적 압박과 고립을 가한다는 입장이었다. 그러나 우크라이나의 약속 불이행에 초점을 맞춘 미국과 러시아의 채찍 위주의 비확산정책은 별다른 효과를 거두지 못했다. 러시아와 미국의 초기 전략이 실효를 거두기 어려웠던 이유는 우크라이나가 러시아에 대해 느끼는 안보위협과, 핵 폐기에 따르는 경제적 보상 및 경제지원 요구라는 두 가지의 요인에서 찾을 수 있다.

먼저, 우크라이나가 전통적으로 가지고 있는 러시아 지배에 대한 반감과 안보위협이 소련연방이 해체되면서 다시 부각되기 시작했다. 핵 폐기 과정에서 러시아가 우크라이나에 대해 취한 강경한 태도와 다른 구소련연방 국가들에 대한 러시아의 강압적인 행동은 자신을 보호해줄 동

맹국이 없었던 우크라이나의 안보불안감을 더욱 증폭시켰다. 특히 크림 반도의 세바스토폴에 대한 러시아의 영유권 주장과 흑해함대의 소유권 문제는 우크라이나와 러시아 간의 갈등을 심화시켰다. 이러한 이유로 당시 우크라이나의 정책결정자들은 독립국가로서의 지위를 유지하고 러시아의 정치·경제적 간섭과 군사적 행동을 억지하는 수단으로서 핵무기의 유용성을 인식하기 시작했고, 우크라이나의 안보불안을 해소시킬 수 있는 충분한 안전보장이 제공되어야만 핵무기를 포기할 것이라는 점을 분명히 했다(Reiss 1995, 102).

둘째, 우크라이나는 1991년 알마티 회담의 합의에 따라 이루어진 전술핵무기의 이전과정에서 전술핵무기 포기에 대한 경제적 보상을 전혀 받지 못한 것에 불만을 품고 핵무기를 경제적 보상을 얻어내기 위한 협상카드로서 사용하고자 하였다. 우크라이나는 핵 폐기에 따르는 두 가지 측면의 보상을 요구했는데, 하나는 핵무기를 해체하고 소련으로 운반하는데 발생하는 비용에 대한 보상이었고, 다른 하나는 우크라이나가 포기하게 되는 핵무기에 포함된 핵분열물질이 갖는 시장가치에 대한 보상이었다.

우크라이나가 핵무기 이전에 따르는 경제적 비용에 대한 보상과 안전보장의 요구를 핵무기 이전과 연계시키면서 발생한 갈등은 미국과 러시아가 채찍보다는 당근을 강조하는 접근법을 택하면서부터 해결의 실마리를 찾게 된다. 1994년 중반 미 국가안보회의(NSC)는 대 우크라이나 정책을 재검토하여 핵 폐기 지원, 경제지원, 서방세계와의 관계개선, 안전보장 등의 유인책을 통해 우크라이나의 조기 핵 폐기 이행을 유도하는 방향으로 선회하였다.

미국의 중재 노력은 1994년 1월 미국, 러시아, 우크라이나 간의 3자협정(Trilateral Agreement)으로 결실을 맺게 된다. 3자협정문에는 우크라이나가 요구한 안전보장의 제공이 포함되어 있다. 그 내용은 우크라이나가 비핵국가로서 NPT에 가입하게 될 경우 미국과 러시아는 우크라이나의 영토보전을 존중하고, 우크라이나에 대해 군사력 사용 위협과 경제적 압력을 행사하지 않으며, 우크라이나를 핵으로 위협하지 않고, 만일 우크라이나가 핵위협에 처해있을 경우 즉각적인 UN 안보리 행동을 취하겠다는 약속을 포함하고 있었다(Reiss 1995, 116).

또한 이 협정에는 우크라이나의 핵 폐기에 대한 보상을 ‘행동 대 행동’의 원칙을 통해 제공하도록 되어 있었다. 즉 각국이 이행해야할 핵무기 이전과 경제보상의 구체적 시점이 명확하게 제시되어 있었다. 예를 들면, 러시아는 우크라이나의 심각한 연료부족 상황을 해결하기 위해 핵발전소에 사용할 수 있는 1백 톤의 저농축 우라늄 연료봉을 10개월 내에 제공하며, 같은 기간 동안 우크라이나는 최소 100개의 전략핵무기 핵탄두를 러시아로 이전시키고, 이전된 핵탄두의 폐기과정을 감시하도록 되어 있었다. 또한 미국은 러시아에게 전략핵탄두를 운반 및 해체하고 연료봉을 제조하는데 소요되는 비용으로 6천만 달러에 달하는 선지급금을 제공하도록 되어 있었다(Reiss 1995, 117).

3자협정을 계기로 1994년 2월 우크라이나 의회는 START I 협정과 리스본 의정서를 비준했고 동년 7월에 우크라이나는 NPT에 가입했다. 또한 1994년 12월 5일 헝가리 부다페스트에서 개최

된 유럽안보협력회의(CSCE)에서 러시아, 영국, 미국은 우크라이나, 카자흐스탄, 벨로루시 3국에게 동일한 형태의 안전보장을 약속하고, 프랑스도 별도의 문서를 통해 우크라이나에 대한 안전보장을 약속함으로써 우크라이나에 대한 다자간 안전보장의 제공이 완성되었다. 1996년 우크라이나의 핵 폐기가 완료됨으로써 우크라이나는 완전한 비핵보유국이 되었다.

우크라이나의 핵 폐기 과정에서는 채찍보다는 당근 위주의 전략이 사용되었고 결과적으로 그 전략은 주효했다. 한때 핵무기에 대한 미련을 가지고 있었던 우크라이나가 결국 핵무기를 포기하게 된 이유에는 우크라이나 지도자의 정치적 결단이 중요했다. 즉 러시아와 미국의 반대를 무릅쓰고 핵 보유를 고집할 경우 자국의 안보를 증진시키기 보다는 오히려 안보에 큰 위협을 겪을 것이라는 최고 지도자의 전략적 판단이 중요했다. 또한 우크라이나는 신생국으로서 국가제건을 위해 국제사회로부터의 다양한 지원과 지지를 기대하고 있었기 때문에 핵 포기를 긍정적으로 받아들였던 것이다. 그러나 이러한 결단을 내리게 된 배경에는 경제적 보상 및 지원과 다자간 안보제공이라는 당근의 역할이 결정적이었다고 볼 수 있다.

2. 리비아의 핵포기 사례

리비아는 2003년 12월 31일 전격적인 대량살상무기 포기 선언을 통해 핵무기 개발 계획을 포기하였고, 이후 미국과의 관계정상화를 이룩했다. ‘선(先) 핵 폐기, 후(後) 보상’을 그 특징으로 하는 리비아의 대량살상무기 프로그램 포기방식은 북핵문제 해결 과정에서 미국이 선호하는 모델로서 주목을 받아왔다. 콘돌리자 라이스 미 국무장관은 리비아가 2003년 12월 이후 미국과의 합의를 통해 대량살상무기 프로그램을 성공적으로 폐기했음을 지적하면서, 리비아는 북한과 이란과 같은 나라에 ‘중요한 모델’이라고 강조한 바 있다(조선일보 06/05/17). 냉전 종식 이후 테러리즘을 지원하고 대량살상무기를 개발하는 대표적 불량국가로 낙인찍혀 온 리비아가 핵을 포함한 대량살상무기를 포기하고 미국과의 관계정상화를 이룩했다는 사실은 미국에게 유사한 취급을 받아온 북한의 핵문제 해결방안에 중요한 시사점을 제공한다고 볼 수 있다.

1) 리비아 핵문제의 발단

1969년 쿠데타를 통해 정권을 장악한 가다피(Mu'ammār Gadhafi)는 아랍세계의 지도자가 되려는 개인적 야망과, 이슬람 국가들과 다른 개발도상국 사이에 리비아의 위신을 선양할 목적으로 핵무기 획득에 관심을 가지게 되었다. 가다피의 핵개발 야심은 중국으로부터 직접 핵무기를 구입하려고 했다가 거절당했던 1970년까지 거슬러 올라간다. 리비아는 1974년 인도의 핵실험 직후 인도에 접근해 양국 간 핵협력 협정을 체결할 것을 제안했지만 거절당했고, 1977년에는 파키스탄에 접근해서 파키스탄의 핵개발 프로그램으로부터 도움을 얻고자 했지만 실패로 끝났다(Reiss 1995, 222).

리비아는 1980년대에 들어서 테러리즘 활동으로 미국과의 관계가 극도로 악화된 뒤로는 미국의 군사적 공격으로부터 정권을 보호하기 위한 억지수단으로 핵개발을 추진해 왔다(Corea 2006, 108). 미국이 1986년 베를린 나이트클럽 폭발테러에 대한 보복조치로 트리폴리 공습을 감행하고, PAN AM 103기 폭파사건을 계기로 강도 높은 對 리비아 제재조치를 취하게 되자 리비아의 국제적인 고립과 미국으로부터의 군사적 위협에 대한 불안감은 심화되었다. 駐英 리비아 대사 모하메드 아자와이에 따르면, 리비아는 서방세계와의 마찰이 발생한 초기부터 대량살상무기 획득을 고려했으며, 미국을 포함한 서방세계의 필연적인 군사적 공격을 억지하기 위한 무기를 개발하려고 했다는 것이다(Corea 2006, 178).

리비아는 1990년대 중반부터 칸(Abdul Qadeer Khan) 박사의 국제 핵 밀매조직을 통해 원심분리기 완제품과 부품들을 도입하는 방식으로 핵개발 계획을 진행시켜왔다. 리비아는 1997년에 20개의 완성된 P-1 원심분리기와 2백여 개의 원심분리기를 만들 수 있는 부품을 수입했으며, 2000년에는 매년 최대 10개의 핵무기를 생산해 낼 수 있는 P-2 원심분리기 1천개를 주문했다(Corea 2006, 108-109). 리비아의 비밀 핵개발 계획은 2004년 2월 칸 박사가 국제 핵 밀매조직을 통해 리비아, 이란, 북한의 핵개발을 지원했음을 공개적으로 시인함으로써 밝혀지게 된다.

2) 리비아의 핵 포기 과정에서의 당근과 채찍

리비아가 핵을 포함한 대량살상무기 프로그램을 포기하게 된 결정적인 요인은 아직까지 논란의 대상이 되고 있다. 1980년대 중반 이후 미국과 UN이 주도한 제재조치로 발생한 경제난과 국제적인 고립, 그리고 미국이 이라크 전쟁에서 보여준 불량정권에 대한 정권교체의 위협이라는 ‘채찍’이 리비아의 대량살상무기 포기 결정을 가져왔는가? 아니면 대량살상무기를 포기할 경우 받게 될 경제제재 해제와 미국과의 관계정상화와 같은 ‘당근’이 리비아의 대량살상무기 포기 결정에 더 큰 역할을 했는가?

‘채찍’이 리비아의 대량살상무기 프로그램 포기를 가져왔다는 주장은 주로 미국 내 강경파들의 입장을 반영한다. 딕 체니 미 부통령은 리비아가 사담 후세인이 생포된 지 5일 만에 대량살상무기를 포기하겠다고 선언한 점을 강조하면서, 리비아가 대량살상무기를 포기한 것은 미국이 아프가니스탄과 이라크에서 개시한 전쟁의 부산물 가운데 하나라고 주장했다(Jentleson and Whytock 2005/06, 48).

미국과 UN에 의한 경제 제재조치라는 채찍 또한 리비아의 핵 포기에 커다란 영향을 미쳤다고 볼 수 있다. 미국이 1978년 군수장비 판매금지를 시작으로 리비아에 대해 취한 경제제재는 1986년에는 리비아 자산동결과 리비아와의 모든 상업거래 중단을 담은 추가 제재조치로, 그리고 1996년에는 이란과 리비아의 석유 및 천연가스 개발을 저지하는 내용을 포함한 이란·리비아 제재법(Iran·Libya Sanction Act: ILSA)으로 확대되었다(박영호 2004, 23). 또한 UN이 1992년과 1993년 두 차례에 걸쳐 발동한 제재조치에는 리비아 정부 및 민간기업의 해외자산 인출동결

과 석유장비 금수조치 등이 포함되어 리비아 경제에 막대한 피해를 초래했다. 1992-1999년 기간 동안 유엔 제재조치로 인해 리비아의 1인당 GDP는 1992년의 7,430달러에서 1999년에는 5,929달러로 위축되는 등 경제적 손실이 적지 않았다(박영호 2004, 22).

리비아에 대한 미국의 군사적 위협, 경제제재와 외교적 고립과 같은 채찍이 ‘불량국가’인 리비아를 협상의 테이블로 끌어들이는데 중요한 역할을 했다는 것은 분명하다. 하지만 리비아가 1990년대 초반부터 미국과의 관계개선을 시도해 왔다는 점도 리비아의 핵 포기 동기를 파악하는데 간과되어서는 안 된다. 리비아가 경제적 어려움과 외교적 고립을 탈피하기 위해서는 미국과의 관계개선이 필요하며 이를 위해서는 대량살상무기와 테러리즘 문제를 해결해야 한다는 가다피의 전략적 선택이 있었기 때문에 동시행동이 아닌 선 핵 폐기와 후 보상의 해결책을 받아 들일 수 있었던 것이다.

리비아의 미국과의 관계개선 노력은 1992년까지 거슬러 올라간다. 리비아는 미국이 경제제재를 해제할 경우 팬암기 폭파사건 용의자 2명을 인도하고 비재래식 무기에 관해 논의할 의향이 있음을 미국에 타진했지만 미국의 반응은 냉담했다(Corea 2006, 179). 클린턴 행정부 시절부터 부시 행정부까지 미국과 리비아 간에 비공식 접촉이 이루어졌지만, 미국이 팬암기 폭파사건 문제와 대량살상무기 포기를 함께 요구함으로써 양국 간의 협상은 진전을 보지 못했다.

리비아의 핵 포기 과정은 리비아가 UN과 미국에 의한 강도 높은 경제제재를 불러일으킨 계기가 되었던 팬암기 폭파사건에 대한 해결 의지를 보이면서 본격적인 궤도에 오르게 되었다. 리비아는 1999년 4월 팬암기 폭파 혐의자 2명을 스코틀랜드 법에 따라 네덜란드에서 재판을 받도록 하는 조건으로 인도하고, 팬암기와 UTA 희생자 유가족들에게 거액의 보상에 동의했다. 팬암기 폭파사건이 해결될 수 있었던 중요한 이유는 코피 아난 UN 사무총장이 재판은 두 명의 폭파 혐의자에게만 해당되며, 리비아 정부가 폭파사건에 관여했는지에 관한 문제는 다루지 않을 것이라고 리비아에게 보장했다는 점이다(Mark 2002, 2). 즉 리비아의 체면을 살리는 방식으로 문제해결이 이루어짐으로써 채찍만이 아닌 당근도 동시에 고려된 점이 중요하다. 리비아가 팬암기 용의자를 인도하자 UN 제재 조치 효력이 잠정적으로 정지되었고, 4년 후인 2003년 9월에는 공식 해제되었다.

리비아는 미국과의 더 큰 협상을 위해 영국의 중재를 부탁했고, 이에 따라 2002년 8월 영국 외무장관 마이크 오브라이언은 리비아가 대량살상무기를 포기하는 조건으로 미국과의 관계 개선을 보상으로 받는 내용의 거래를 부시대통령에게 전달하여 승인을 받아냈다(Corea 2006, 180).

2003년 12월 리비아가 대량살상무기와 미사일 개발 포기를 선언하고 실행에 옮김으로써 미국과 리비아의 관계는 극적인 전환을 맞게 되었다. 미국은 2004년 9월 테러지원국 지정으로 인한 제재조치를 제외한 대부분의 경제제재를 해제했고, 2006년에는 미국무부가 리비아를 테러지원국 명단에서 제외하고 대사급 외교관계를 수립한다는 내용이 담긴 관계정상화 조치를 발표함으

로써 리비아는 국제적 고립으로부터 벗어나 보통 국가로서 활동할 수 있는 기회를 얻게 되었다.

리비아의 사례를 통해서 확인할 수 있는 것은 당근과 채찍 모두 문제해결에 중요한 역할을 했다는 점이다. 장기적으로 볼 때, 미국과 UN이 취한 외교적·경제적 제재조치가 리비아의 경제난과 외교적 고립을 심화시켜 리비아의 핵 포기에 결정적 영향을 끼친 것은 분명하다. 하지만 당근이 아닌 채찍만을 사용했더라도 동일한 결과가 일어났을지는 불확실하다. 외교적 고립과 경제개발을 위해 전략적 선택을 내린 가다피에게 대량살상무기를 먼저 포기하더라도 긍정적인 유인이 확실히 제공될 수 있다는 믿음을 심어줄 수 있었기 때문에 리비아의 핵 포기가 가능했다고 할 수 있다.

3. 파키스탄의 핵보유국 지위 유지 사례

파키스탄은 국제사회의 비난에도 불구하고 성공적인 핵실험과 핵무기 보유선언을 통해 핵 보유 클럽에 가입하게 되었다. 물론 기존 5개 핵보유국들이 파키스탄의 핵보유국 지위를 ‘공식적’으로 인정하고 있는 것은 아니다.⁵⁾ 하지만 핵무기 비확산체제를 이끌고 있는 미국이 파키스탄의 핵 보유를 묵인함으로써 파키스탄의 핵보유국 지위는 기정사실화되었다. 따라서 비확산정책의 측면에서 파키스탄의 사례는 실패사례라고 볼 수 있을 것이다.

1) 파키스탄 핵문제의 발단

파키스탄은 1998년 5월 인도가 핵실험을 감행한 지 2주 후에 모두 6차례의 핵실험을 실시하고 핵 보유를 공개적으로 선언함으로써 인도와 함께 핵무기 비확산체제에 정면으로 도전했다. 핵실험 직후 미국의 강도 높은 제재가 뒤따랐지만, NPT 가입국이 아닌 파키스탄의 핵보유를 반전시키는 데에는 근본적인 한계가 있었다. 뿐만 아니라 2001년 9·11사태이후 미국이 파키스탄을 테러와의 전쟁에서 중요한 동맹국으로 간주하고 기존의 제재조치를 철회하면서 파키스탄은 인도와 더불어 실질적인 핵보유국으로 인정받게 된다.

파키스탄이 핵무기를 개발하게 된 동기는 인도와의 분쟁에서 출발한다. 1971년 인도-파키스탄 전쟁과 1974년 인도의 핵실험은 파키스탄의 핵무기 개발을 촉발시킨 직접적인 계기였다. 1971년 동파키스탄의 분리·독립과정에서 발생한 제3차 인도-파키스탄 전쟁에서 열세에 놓여있던 파키스탄은 중국과 미국의 지원을 기대했지만 중국의 지원은 전혀 없었고, 미국도 벵갈만에 7함대의 기동훈련 명령만 내렸을 뿐 파키스탄의 패배를 막을 수 있는 적절한 지원을 제공하지 않았다(라운도 2003). 파키스탄이 전쟁에서 패배한 이후 총리로 선출된 जुल्피카르 부토

5) 현 NPT체제 하에서 핵무기를 공식적으로 보유하는 국가는 NPT출범 당시 핵무기를 보유한 미국, 소련(러시아), 영국, 프랑스, 중국 등 5개국이다. 따라서 파키스탄은 현재 실질적인 핵보유국이지만 NPT체제하에서는 비공식적 핵보유국이라고 할 수 있다.

(Zulfikar Ali Bhutto)가 1972년 1월 고위 관리 및 과학자를 소집한 자리에서 플루토늄 재처리를 통한 핵개발 긴급계획(crash program) 결정을 내림으로써 파키스탄의 핵개발이 본격적으로 추진되었다.

한편, 재래식 전력에서 월등히 앞서 있던 인도가 1974년 핵실험을 통해 핵능력을 보유하게 되자 파키스탄의 핵개발 동기는 더욱 강해졌다. 1977년 지아 울 하크(Zia Ul Haq) 장군이 이끄는 쿠데타로 부토 정부가 물러난 후에도 파키스탄은 핵개발을 계속 추진하게 되는데, 지아 울 하크는 기존의 플루토늄 방식의 핵개발 대신 우라늄 농축방식에 의존하는 핵개발을 추진하였다(Paul 2000, 134). 1984년 파키스탄 ‘핵무기의 아버지’인 압둘 카디르 칸 박사는 파키스탄이 무기급 우라늄 농축에 커다란 성과를 거두었으며, 핵무기를 만드는 데에는 단지 정치적 결단만이 필요할 뿐이라고 주장했다(Paul 2000, 134). 1987년 미르자 아슬람 베그(Mirza Aslam Beg) 육군 참모총장은 파키스탄이 핵능력을 보유하고 있다고 선언했다. 파키스탄은 1980년대 중반 이후부터 핵능력을 보유한 것으로 추정되었으나 핵실험을 자제하고 있었다. 그러나 1998년 5월에 인도가 먼저 다섯 차례의 핵실험을 하자 파키스탄은 미국의 경고에도 불구하고 2주 후에 핵실험을 실시하고 핵보유국임을 공개적으로 선언했다.

2) 파키스탄의 핵보유국 지위 유지과정에서의 당근과 채찍

파키스탄이 비밀리에 핵무기 개발을 진전시키고 결국에는 핵실험을 단행함으로써 실질적인 핵보유국의 지위를 얻게 되는 과정에는 미국의 태도가 중요한 변수로 작용했다. 미국은 파키스탄의 핵보유를 막기 위해 오랜 기간 동안 제재조치를 취해오기도 했으나, 1979년 소련의 아프가니스탄 침공과 2001년 9·11테러 이후 전략적 이해관계 때문에 파키스탄의 핵프로그램에 대해 소극적으로 대처함으로써 결국 파키스탄의 핵보유 지위를 묵인했다. 당근과 채찍의 시각에서 보았을 때 미국의 채찍은 파키스탄의 핵무기 개발 포기를 이끌어 낼 정도로 강력하지도 않았고 일관성도 없었다. 동시에 미국의 당근은 파키스탄이 가지고 있는 인도에 대한 안보불안을 해소시킬 수 없는 것이었다.

파키스탄의 핵 보유를 저지하기 위한 미국의 노력은 1970년대까지 거슬러 올라간다. 1979년 파키스탄이 우라늄 농축 시설을 비밀리에 건설하고 있는 것이 드러나자 미국은 IAEA의 안전조치협정에 따르지 않는 핵농축 시설, 핵물질과 기술을 이전 또는 도입하는 국가들에 대한 경제·군사적 지원을 금지하는 시밍턴 수정안(Symington Amendment)에 의거해 對 파키스탄 제재조치를 단행했다(Wagner 2001, 20). 하지만 1979년 말 소련이 아프가니스탄을 침공하면서 미국 정책의 우선순위는 변화를 맞게 된다. 미국 의회는 소련이 아프가니스탄에서 철군할 때까지 시밍턴 수정안에 의거한 대 파키스탄 제재조치를 유보시킬 수 있는 법안을 통과시킴으로써 파키스탄을 통한 아프가니스탄의 무자헤딘 지원에 나선다. 즉 냉전의 군사안보 논리가 비핵확산의 원칙을 압도하고 파키스탄에 취해졌던 비확산정책의 채찍을 무력화시킨 것이다.

파키스탄의 핵개발과 관련한 미국의 입장은 파키스탄에 대한 경제적·군사적 지원을 통해 미국과 파키스탄 간의 안보협력이 확대되면 파키스탄의 핵무기 보유 동기는 자연스럽게 감소될 뿐만 아니라 장기적으로 안보를 위해 핵무기가 필요하지 않다는 것을 깨닫게 될 것이라는 믿음에 근거했다(Weiss 2004, 55). 즉 미국은 파키스탄으로부터의 도움이 필요한 시기에는 비확산정책에서 당근의 논리를 내세운 것이다. 따라서 이 기간 동안 파키스탄은 거짓과 위장으로 일관하면서 핵무기 개발을 지속할 수 있었다. 파키스탄 정부가 “파키스탄의 핵개발은 평화적 목적에 국한되어있다”라는 거짓말을 계속하는 동안 칸 박사는 “파키스탄의 핵무기 개발은 유대인들이 꾸며낸 이야기”라고 둘러댔고, 파키스탄의 핵 의혹에 대한 미국의 조치는 생략되거나 솜방망이에 그치기가 일쑤였다(김태우 2005, 100).

1985년 파키스탄의 핵개발 의혹이 계속 제기되자 미국 의회는 대통령이 매년 파키스탄이 핵 폭발 장치를 보유하고 있지 않다고 확인할 것을 요구하고, 만약 대통령이 이를 확인하지 못할 경우에 파키스탄에 대한 군사 원조를 금지하도록 하는 프레슬러 수정안(Pressler Amendment)을 통과시켰다(Wagner 2001). 1990년 소련이 아프가니스탄에서 철수하자 미국은 전략적 가치가 감소한 파키스탄에 대해 프레슬러 수정안에 따른 제재조치를 발동했다. 동맹국으로서의 가치가 평가절하된 파키스탄이 느낀 미국에 대한 배신감과 인도로부터의 안보위협은 파키스탄의 핵개발을 더욱 가속시켰다. 1998년 인도의 핵실험에 대한 대응으로 파키스탄이 핵실험을 단행하자 미국은 비핵국가의 핵실험에 대한 제재조치를 규정한 글렌 수정안(Glenn Amendment)을 발동하여 파키스탄에 또 다시 압박을 가했다(Spector 2001).

그러나 2001년 9·11테러 공격이후 미국은 파키스탄 핵개발에 대한 제재조치를 철회함으로써 파키스탄의 핵 보유 지위를 묵인하는 태도를 드러냈다. 9·11 직후 미국은 파키스탄에 테러와의 전쟁에서 협력을 요구했고 파키스탄 정부가 이에 전폭적인 협력을 약속함으로써 미국과 파키스탄은 또 다시 동맹관계를 회복했다. 미국 정부는 대 파키스탄 제재조치의 철회 이유를 테러와의 전쟁에서 양국 간의 긴밀한 협력과 파키스탄에 대한 지원을 위한 것이라고 설명했다(Wagner 2001).

파키스탄의 핵개발을 막기 위해 동원된 제재조치가 테러와의 전쟁이라는 명분으로 철회됨으로써 미국은 파키스탄의 핵보유를 묵인하는 태도를 드러냈다. 또한 2004년 2월 칸 박사가 국제 핵 밀매조직을 통해 이란, 리비아, 북한에게 핵농축 시설과 기술을 제공해 왔음을 시인함으로써 파키스탄은 대표적인 대량살상무기 확산 국가로서의 책임을 떠안게 되었지만, 결국 미국이 이 문제를 칸 박사 개인의 과오로 간주하는 파키스탄 정부의 입장을 존중하면서 파키스탄은 면죄부를 받게 되었다.

파키스탄이 핵무기를 개발하고 결국 실질적 핵보유국으로서 인정받게 된 사례는 비확산정책에서의 당근과 채찍에 관한 몇 가지 점을 시사한다. 먼저, 인도의 핵개발은 인도와 국경분쟁을 치렀던 중국의 핵 보유로 촉발되었으며, 인도의 핵실험은 인도와 수차레에 걸친 무력 충돌을 경

협한 파키스탄의 핵무장을 가져왔다. 따라서 인도와 파키스탄의 핵무기 보유를 억제하기 위해 일국에 국한된 비핵화 노력에는 본질적으로 한계가 있는 것이었다. 파키스탄의 비핵화를 위해서는 인도의 비핵화가 필요했고, 인도의 비핵화를 위해서는 중국의 비핵화가 필요했던 것이다. 그러나 중국은 이미 NPT체제 하에서 공식적인 핵보유국가로서의 지위를 인정받은 국가이었기 때문에 인도의 비핵화는 제약받을 수 밖에서 없었고, 따라서 파키스탄의 경우도 마찬가지로 논리가 적용된다고 할 수 있다. 따라서 파키스탄이 인도에 대해 느끼고 있는 안보불안을 근본적으로 해소시키기는 어려웠고 파키스탄에 대한 당근의 제공은 파키스탄의 핵무기 보유 의지를 꺾기에는 역부족이었다고 볼 수 있다.

둘째, 파키스탄은 인도와 함께 NPT에 서명을 거부한 국가로서, NPT체제 밖에 존재하는 이들 국가에 대한 비핵화 노력은 대부분 개별 국가들, 특히 미국의 제재조치에 의존할 수밖에 없었다. 미국이 의회의 입법을 통해 다양한 형태의 제재조치를 취해왔으나 핵무기 보유에 전념하는 파키스탄의 의지를 꺾기에는 한계가 있었다. 특히 미국의 전략적 이해관계에 따른 일관성 없는 당근과 채찍의 사용은 파키스탄의 핵보유국 지위 유지에 결정적인 영향을 끼쳤다. 미국은 1979년 소련의 아프가니스탄 침공과 2001년 9·11테러와 같은 중대한 국가이익에 걸려있는 사안에 대해 파키스탄이 가지는 전략적 중요성 때문에 파키스탄의 핵개발을 용인했던 것이다.

IV. 기존 사례에서 나타난 당근과 채찍이 북한 핵문제 해결에 주는 함의

1. 기존 핵문제 해결 사례의 시사점

위에서 살펴본 세 가지의 핵문제 해결 사례는 각국이 핵프로그램을 추진하게 된 동기와 핵을 포기 또는 유지하게 된 이유가 다양하다는 점을 시사하고 있다. 우크라이나의 사례는 소련의 갑작스러운 붕괴로 우크라이나가 하루아침에 세계 제3위의 핵강대국이 되었다는 점에서, 또한 동시행동 원칙과 다자간 안전보장을 통한 핵 포기가 이루어졌다는 점에서 그 특징을 찾아볼 수 있다. 리비아의 사례는 대표적인 ‘불량국가’가 적대적인 미국과의 협상을 통해 먼저 대량살상무기 계획을 포기한 후에 미국의 보상을 제공받은 문제해결 방식이라는 점에서 그 특징이 있다. 파키스탄의 사례는 NPT 비가입국가라도 일단 핵문턱을 넘을 경우에 핵 보유 지위를 기정사실화할 수 있음을 보여준다. 특히 파키스탄의 사례는 핵확산 국가들이 미국과 전략적 이해관계를 공유할 경우 미국이 이들 비공식 핵보유국의 지위를 묵인해줌으로써 비핵확산에 관한 ‘이중기준’의 문제를 발생시킬 수 있다는 점을 경고하고 있다.

개별 국가들이 핵무기를 보유하게 된 동기나 그 후에 핵을 포기 또는 계속 유지하는 과정은 서로 상이하다. 하지만 이들 국가들에게서 중요한 공통점이 발견된다. 핵 포기 사례와 핵 보유

지위 유지 사례에 공통적으로 발견되는 점은 핵개발을 시도해 온 국가들이 가지는 안보불안감이 가장 중요한 핵 보유 동기라는 것이다. 또한 핵무기 보유를 시도하는 대부분의 국가들은 확실한 안전보장을 제공해 줄 동맹국이 없었다는 공통점도 갖고 있다. 따라서 핵확산을 막기 위한 전제조건은 잠재적 또는 실질적 핵보유국이 느끼고 있는 안보위협을 완화시킬 수 있는 당근이 반드시 제시되어야 한다는 점이다.

리비아가 대량살상무기 계획을 적극 추진하게 된 동기는 리비아의 국제테러리즘 활동 이후 계속된 미국의 군사적 위협을 억지하기 위한 측면의 성격을 가지고 있었고, 우크라이나가 러시아에 대해 가지는 뿌리 깊은 위협인식은 우크라이나의 핵 포기과정에 걸림돌로 작용했다. 또한 세 차례의 대규모 전쟁과 키슈미르 영유권을 놓고 인도와 대립해온 파키스탄은 핵무기를 통해서만 안보를 달성할 수 있다는 신념을 고착시켜왔던 것이다.

한편 핵무기를 자율적으로 포기한 우크라이나와 리비아 사례에서 나타나는 공통점은 최고 지도자의 전략적 선택이 중요하게 작용했다는 점이다. 우크라이나의 크라브추크(Kravchuk)와 리비아의 가다피는 국내 경제적 문제와 국제적 고립을 해결하는데 핵문제가 커다란 걸림돌이 된다는 점을 받아들이고 핵무기 또는 핵무기 프로그램을 포기하는 결단을 내렸던 것이다.

2. 북핵문제 해결에 주는 함의

앞에서 분석한 3개의 사례들은 기존 비확산정책 사례의 일부일 뿐이며 각 사례마다 가지고 있는 특수성 때문에 이들 사례로부터 북핵문제 해결에 바로 적용될 수 있는 당근과 채찍에 관한 결론을 도출해내기는 불가능하다. 하지만 핵 포기 또는 핵 보유 지속에 관한 개별 사례에 나타나는 중요한 특징들은 북핵문제 해결방안 모색에 많은 시사점을 던져주고 있다고 볼 수 있다.

리비아와 우크라이나의 핵 포기 사례는 핵 포기와 보상의 이행시점 면에서 북한 핵문제 해결에 시사점을 준다. 북한 핵문제 해결을 위해서는 리비아의 사례처럼 선 핵 포기, 후 보상의 형식을 따를 수도 있고, 우크라이나의 경우처럼 핵 폐기와 보상을 동시에 진행하는 방식을 따를 수도 있다. 이밖에도 이론상으로 북한에게 만족할만한 수준의 안전보장을 먼저 제공한 후에 북한이 자발적으로 핵을 폐기하는 방식을 생각해 볼 수 있지만 현실적으로 불가능한 대안이라고 보인다.

리비아 방식은 북한에 대한 신뢰가 없는 상태에서 미국이 가장 선호할 만한 방식이었지만 리비아와 북한 사이에 존재하는 차이점 때문에 적용이 쉽지 않은 방식이라고 할 수 있다. 먼저, 리비아의 핵 프로그램은 초기 수준에 머물러 있었으나 북한은 지난 2006년 이미 핵실험을 마친 상태이다. 따라서 북한은 6자회담을 통해서 만족할만한 보상을 얻을 수 없다고 생각한다면 핵무기고를 더 증대시키거나 추가 핵실험을 통해 파키스탄과 인도의 경우처럼 핵 보유 지위를 기정사실화시킬 인센티브를 가지고 있다고 볼 수 있다. 둘째, 만일 북한이 먼저 핵 포기를 한다고

하더라도 뿌리 깊은 북한과 미국 간의 불신 때문에 자신이 핵무장을 해제한 상태에서 미국이 보상에 대한 공약을 성실히 수행할 수 있을 것인가에 대해 의문을 가질 수밖에 없을 것이다. 북한이 이러한 위험이 내포된 해결방식을 선택하기 위해서는 김정일 국방위원장이 중대한 전략적 선택을 내려야 하지만 그럴 가능성은 그리 크지 않아 보인다.

우크라이나의 비핵화 사례는 현재 진행 중인 6자회담을 통한 북핵문제 해결과 가장 근접한 사례라고 볼 수 있다. 핵불능화에 따른 중유지원이라는 경제적 보상, 미국이 제안한 북한에 대한 다자간 형태의 소극적 안전보장 제공, 그리고 행동 대 행동의 합의 이행방식은 미국과 러시아가 우크라이나의 핵 포기를 위해 사용한 방식과 유사하다. 하지만 북핵문제에 관한 미국의 기본적인 입장인 ‘완전하고 검증가능하고 돌이킬 수 없는 핵 폐기(CVID)’ 원칙과 마찬가지로 방식으로 북한에 대한 보상도 되돌릴 수 없게 만드는 것이 6자회담이 해결해야 할 기본적인 문제인 것이다.

파키스탄 사례는 국제적 비확산정책의 대표적인 실패 사례이며 북한과 같이 핵무기 프로그램을 지속적으로 추구해온 국가들에게 잘못된 메시지를 전달할 가능성이 있는 사례이기도 하다. 북한은 파키스탄의 핵 보유 사례를 통해 국제적인 압력에도 불구하고 일단 핵무기 개발에 성공하고 핵무기 보유고를 증대시키게 되면 결국 핵보유국으로서의 지위를 인정받게 될지도 모른다고 판단할 수 있다. 하지만 파키스탄의 핵 보유 사례는 북한이 가지고 있을지도 모를 막연한 기대가 실현되기는 어렵다는 것을 시사하고 있다. 파키스탄의 핵 보유 지위가 묵인될 수 있었던 가장 중요한 이유 중의 하나는 파키스탄이 1979년 소련의 아프간 침공과 2001년 9·11 테러 공격 이후에 미국의 ‘전선국가(frontline state)’로서의 역할을 수행했기 때문이다. 결국 미국이 파키스탄의 핵 보유를 묵인하게 된 이유는 미국이 파키스탄과 전략적 이해관계를 공유하고 있었기 때문이다. 그러나 미국과 북한 간에는 미국이 핵무기 비확산체제의 약화를 감수하면서까지 북한의 핵개발을 용인할만한 전략적 이해관계가 없기 때문에 파키스탄의 사례가 북한에 적용될 수는 없는 것이다. 북한이 핵 보유를 계속 기정사실화할 수도 있지만 만일 그럴 경우에 북한은 강도 높은 미국의 제재조치를 받아들여야만 하는 상황에 놓이게 되어 더 많은 것을 잃게 될 위험을 감수해야만 한다.

V. 결 론

비확산정책에서 당근과 채찍은 잠재적 핵보유국의 행동에 변화를 주기 위한 중요한 수단임에도 불구하고 어떤 수단에 비중을 둘 것인지 그리고 어떻게 혼합해서 사용해야 할 것인지에 관한 문제는 쉽게 해결될 수 있는 성질의 것이 아니다. 당근과 채찍을 혼합할 필요가 있다는 주장은 흔히 당근과 채찍에 내재되어 있는 상호 배타적인 이론적 가정이 발생시키는 문제점을 간과하는 오류를 범할 수 있다. 본 연구에서는 당근과 채찍에 내재되어 있는 이론적 배경을 고찰함으로써 핵문제 해결의 정책수단에 대한 적절한 평가의 기반을 제공하고자 하였다.

우크라이나, 리비아, 파키스탄에 대한 비확산정책의 사례들은 각 사례마다 특수성을 가지고 있고 제한된 수의 사례이기 때문에 이 사례들만을 가지고는 당근과 채찍이 비확산정책의 성공과 실패에 어떠한 역할을 하는가에 관한 일반적인 결론을 도출할 수는 없다. 그리고 더 많은 사례들이 동원된다고 하더라도 모든 사례에 적용되는 일반적인 원칙을 도출할 수는 없을 지도 모른다. 따라서 사례연구가 북한 핵문제 해결에 대해 주는 함의는 제한적일 수 밖에 없다. 비록 제한적이지만 이들 사례가 북한 핵문제 해결에 주는 함의는 다음과 같다. 먼저 핵무기 보유 동기는 안보불안감에서 비롯되었기 때문에 당근은 잠재적 핵보유국의 안보불안감을 해소시키는 차원에서 고려되지 않으면 안 된다. 둘째, 우크라이나와 리비아의 핵포기 과정에서 국가 지도자의 정치적 결단이 중요한 요소로 작용했음을 지적할 수 있다. 따라서 지도자의 전략적 결단을 이끌어 낼 수 있는 유인의 방법이 무엇인가에 관해 더 많은 학문적이고 정책적인 관심이 필요하다. 셋째, 채찍도 우크라이나와 리비아의 핵포기에 중요한 역할을 했다고 볼 수 있다. 우크라이나의 경우 경제적 유인과 다자간 안전보장이라는 유인의 역할이 상대적으로 큰 부분을 차지했지만, 전략 핵무기 이전을 거부했을 경우 가해졌을 경제적·정치적·군사적 측면의 채찍의 비용도 우크라이나의 핵 포기 결정에 중요한 고려사항으로 작용했다. 그리고 UN 및 미국의 경제제재로 인해 리비아가 겪었던 경제적 어려움이 리비아의 핵포기 결정에 커다란 역할을 했음을 부인할 수 없을 것이다. 넷째, 파키스탄의 사례는 당근과 채찍이 사용되었다고 하더라도 비확산정책이 반드시 성공하리라는 보장은 없다는 점을 시사한다. 파키스탄이 처한 지역적 안보 환경과 강력한 핵무기 보유 의지, NPT조약 비가입국이라는 특수한 지위, 미국과의 동맹관계 등 여러 가지 요인이 복합적으로 작용하여 파키스탄의 핵보유 지위 유지라는 비확산정책의 실패를 초래했다고 볼 수 있다.

북한 핵문제가 해결된다면 아마도 이들 3개국의 사례에서 나타난 특징들을 부분적으로 포함하게 될 것으로 보인다. 현재 진행 중인 6자회담이 앞으로도 계속 유지된다면 북한 핵문제 해결 방식은 우크라이나 모델과 유사한 방식으로 이루어질 것이다. 하지만 아직까지 상호신뢰가 부재한 상태에서 북한이 미국의 안전보장제공 약속을 확신하고 핵무기를 포기할 수 있을 것인지 또는 미국이 북한의 비핵화 원칙을 신뢰하고 북한이 만족할 만한 충분한 경제적, 외교적인 유인

을 제공할 수 있을지의 여부는 아직 속단하기 이르다. 북한은 자신의 안보를 위해서는 핵무기가 필요하다고 믿고, 미국은 북한의 핵무기 보유를 심각한 안보위협으로 간주하여 북한을 압박하는 전형적인 안보딜레마 상황에서 누가 먼저 이 딜레마에서 벗어나도록 행동할 것인가가 앞으로 북핵문제의 해결과정에 결정적인 문제로 계속 남아 있게 될 것이다. 깊은 불신이 팽배해 있는 양국의 관계를 변화시킬 수 있는 것은 결국 각국의 구체적인 행동일 뿐이며 이러한 점에서 현 시점이야말로 북핵문제의 평화적 해결을 위한 당근과 채찍의 적절한 배합이 무엇인지에 관한 진지하고 깊은 성찰이 필요할 때다.

〈참고문헌〉

- 김태우. 2005. “이란 핵문제의 국제정치적 함의.” 『국방정책연구』 2005년 봄, 79-106.
- 라운도. 2003. “중재도 협상도 소용없는 21세기 최대의 화약고” 『新東亞』 2003년 4월호
http://www.donga.com/docs/magazine/shin/2003/03/25/200303250500004/200303250500004_1.html (접속일 2007년 9월 27일).
- 박영호. 2004. “경제제재 해제 이후 리비아 경제환경 변화와 시사점.” 『수은해외경제』 10.
- Baldwin, David A. 1971. “Power of Positive Sanctions,” *World Politics*, vol. 24, pp. 19-38.
- Byman, Daniel and Matthew Waxman. 2002. *The Dynamics of Coercion: American Foreign Policy and the Limits of Military Might*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cirincione, Joseph, Jon B. Wolfsthal, and Miriam Rajkumar. 2005. *Deadly Arsenals: Nuclear, Biological, and Chemical Threats*. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.
- Corea, Gordon. 2006. *Shopping for Bombs: Nuclear Proliferation, Global Insecurity, and the Rise and Fall of the A. Q. Khan Network*. Oxford: Oxford University Press.
- Davis, James W. Jr. 2000. *Threats and Promises: The Pursuit of International Influence*. Baltimore: The Johns Hopkins Press.
- Cortright, David, ed. *The Price of Peace: Incentives and International Conflict Prevention*. New York: Rowman & Littlefield Publishers.
- George, Alexander L. and Richard Smoke. 1974. *Deterrence in American Foreign Policy: Theory and Practice*. New York: Columbia University Press.
- _____. 1991. *Forceful Persuasion: Coercive Diplomacy as an Alternative to War*. Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press.
- _____. 1993. *Bridging the Gap: Theory & Practice in Foreign Policy*. Washington, D.C.:

- United States Institute of Peace Press.
- _____. 1994. "Coercive Diplomacy: Definition and Characteristics." in Alexander L. George and William E. Simons eds. 1994. *The Limits of Coercive Diplomacy*, 2nd ed. Boulder: Westview Press.
- Haass, Richard N. and Meghan L. O'Sullivan eds. 1998. *Honey and Vinegar: Incentives, Sanctions, and Foreign Policy*. Washington D.C.: Brookings Institutions Press.
- International Atomic Energy Agency. 1993. "Statement Dated 4 August 1993 by the Government of the Russian Federation," INFCIRC/421, September 1, 1993.
- Jentleson, Bruce W. and Christopher A. Whytock. 2005/06. "Who 'Won' Libya?: The Force-Diplomacy Debate and Its Implications for Theory and Policy *International Security*, Vol. 30, No. 3. Winter, 47-86.
- Jervis, Robert. 1976. *Perception and Misperception in International Politics*. Princeton: Princeton University Press, 1976.
- Kronstadt, K. Alan. 2007. "Pakistan-U.S. Relations." CRS Report for Congress, October 18, 2007.
- Mark, Clyde R. 2002. "Libya," Issue Brief for Congress, May 23, 2002.
- O'Hanlon, Michael and Mike Mochizuki. 2003. *Crisis on the Korean Peninsula: How to deal with a Nuclear North Korea*. New York: McGraw-Hill.
- Paul, T. V. 2000. *Power Versus Prudence: Why Nations Forgo Nuclear Weapons*. Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press.
- Reiss, Mitchell. 1995. *Bridled Ambition: Why Countries Constrain Their Nuclear Capabilities*. Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center Press.
- Rock, Stephen R. 2000. *Appeasement in International Politics*. Lexington: The Kentucky University Press.
- Schelling, Thomas. 1966. *Arms and Influence*. New Haven, Conn.: Yale University Press.
- Spector, Leonard, "Status of U.S. Sanctions Imposed on India and Pakistan," <http://cns.miis.edu/research/wtc01/pakind.htm> (접속일 2007년 9월 20일).
- Stein, Janice Gross. 1991. "Deterrence and Reassurance." Philip Tetlock, et. al. eds. *Behavior, Society and Nuclear War*, vol. II. New York: Oxford University Press.
- Wagner, Alex. 2001. "Bush Waives Nuclear-Related Sanctions on India, Pakistan," *Arms Control Today*, October 2001, vol. 31, no. 8. http://www.armscontrol.org/act/2001_10/sanctionsoct01 (접속일 2007년 9월 28일).
- Weiss, Leonard. 2004. "Pakistan: It's Deja Vu All Over Again," *Bulletin of the Atomic Scientists*, vol. 60, no. 3, pp. 52-59.

Abstract

Carrots and Sticks in Non-proliferation Policy: Case studies and their Implications for North Korea's Nuclear Program

Jinseog Yu

(Sookmyung Women's University)

One of the most critical issues in formulating and executing non-proliferation strategy is the question of what kind of policy instrument should be used toward the target countries to prevent them from developing nuclear weapons. The debate over non-proliferation policy revolves around the question of “carrots” vs. “sticks”, namely positive incentives vs. threat of punishment. Scholars and policy-makers have engaged in fierce debates over which policy tool is more appropriate in influencing the behavior of the potential proliferators.

This study aims to examine the role of carrots and sticks in non-proliferation policy by examining three cases of non-proliferation policies toward Ukraine, Libya, and Pakistan, and draw implications for North Korea's nuclear program. The next chapters are organized as follows: In Chapter 2, I examine the existing literature on carrots and sticks. Chapter 3 examines three case studies with emphasis on how carrots and sticks contributed to the success or failure of non-proliferation policy. In Chapter 4, I will discuss the implications drawn from the theories of carrots and sticks and the three case studies for the solution of North Korea's nuclear program.

Key Words: North Korea's nuclear program, carrots, sticks, Ukraine, Libya, Pakistan