

우크라이나 비핵화: 한반도 비핵화에 주는 교훈

볼로디미르 벨라쇼프* (주한 우크라이나 대사)



제주특별자치도 서귀포시 중문동 2572 (697-120)
전화: 064)735-6500 팩스: 064)735-6512
E-mail: policyforum@jpi.or.kr <http://www.jpi.or.kr>

『JPI 정책포럼』에 게재된 의견은 필자 개인의 의견으로,
제주평화연구원의 공식입장과는 무관함을 알려드립니다.

ISSN: 2005-9760

탈냉전과 함께 소련의 해체로 우크라이나는 세계에서 세 번째로 큰 핵보유국가가 되었으나 우크라이나는 1991년 8월 독립선언과 더불어 핵무기 보유여부에 대한 논의를 거쳐 비핵화과정을 거치게 되었고 이 과정에서 우크라이나가 경험한 국내외적 상황의 전개는 그 자체로서 시사하는 바가 크고 특히 북한의 핵무기개발을 해소하는 과정에 우크라이나 경험에서 배울 수 있는 부분이 크다고 평가된다.

우크라이나의 비핵화는 초기단계부터 우크라이나의 안전보장을 국제적으로 공인받고, 우크라이나의 평화적 핵 이용에 대한 기술적 보장을 확인받고 이에 대한 기술적 및 경제적 지원을 받아 비핵국가가 되기 위한 목적을 선언하여 국제사회의 환영을 받은 자발적인 비핵화 과정이었다.

우크라이나 비핵화 과정이 던져주는 시사점은 국가차원에서 궁극적으로 핵무기를 보유할 때 가지게 되는 이익보다 폐기할 때 더 많은 이익이 보장된다는 신념을 가지고 비핵화 과정을 추진하는 당사자의 의지가 가장 중요한 요인이다.

이와 더불어 비핵화를 추진하는 당사자였던 우크라이나의 추진의지에 대해 안전보장의 제공과 시의 적절한 보상의 제공을 주요 국가인 미국과 러시아가 적절하게 부응하여 비핵화과정을 성사시킨 것도 중요한 요인의 하나라고 할 수 있다.

이와 동시에 비핵화를 바라는 우크라이나의 국내 언론, 정치지도자, 그리고 일반 여론의 적극적인 의견개진과 합의를 도출하고자 하는 정책지도도 중요한 역할을 수행하였다고 할 수 있다.

핵문제의 해결과정에 있어서 일반적이고 공통적으로 적용 가능한 해법은 존재하지 않는다. 다양한 상황과, 지역, 대상국가에 따라 해법을 달리해야 하지만 비핵화 당사자의 의지와 국제사회의 공조는 선결되어야 할 조건임이 분명하다.

* 핵무기의 사용 및 확산은 가장 치열한 세계적 논쟁이 벌어지는 주제 중의 하나이고, 이 문제는 모든 국가 및 국제 사회에 관련된 일임. 이와 관련하여 우크라이나의 경험은 지역 및 세계적 수준에서 학자, 전문가 및 정치인들의 관심사임.

목 차

1. 들어가는 말: 우크라이나 영토 내의 핵무기
2. 해법
3. 우크라이나 핵무기 문제에 대한 해법
4. 우크라이나의 교훈
5. 북한 핵 문제
6. 결론

1. 들어가는 말: 우크라이나 영토 내의 핵무기

- 1991년 후반기 소련의 해체 이후에 우크라이나가 세계에서 세 번째로 큰 핵 보유국가가 되었음.
 - 우크라이나에는 나토가 SS-19로 명명한 130기의 대륙간탄도미사일, 우크라이나에서 설계 및 생산된 최신예 SS-24 대륙간탄도미사일을 포함한 다른 미사일 46기 및 46대의 전략폭격기 등 총 222기의 전략 핵무기 운송수단이 존재했음.
 - 우크라이나에는 176곳의 전략미사일 저장고가 존재했음. 아울러 수천기의 전략 및 전술 핵탄두, 전술핵탄두 운송수단 및 관련 지휘 본부, 저장고, 지원 및 정비 시설들이 우크라이나에 산재해 있었음.

2. 해법

가. 1단계

- 1991년 8월에 우크라이나 의회 베르크호프나 라다(Verkhovna Rada)가 우크라이나의 독립을 선언한 직후, 우크라이나 사회의 모든 계층에서 우크라이나의 핵무기 계속 보유 여부에 대한 심각한 토론이 시작되었음.
 - 상충되는 입장들이 지역 신문, TV 방송, 의회, 내각 및 대통령실 등에서 거론되었고, 우크라이나의 저명한 학자와 분석가들이 관여하여 하나의 해법을 찾고자 노력하였음.
- 세계에서 세 번째로 많은 핵무기의 전체 또는 일부를 계속 보유하고자 하는 유혹도 매우 강했지만, 전략적인 분석은 우크라이나 영토에서 모든 핵무기를 제거함으로써 얻는 이점이 매우 크다는 점을 분명히 보여 주었음. 이러한 단일한 결론을 내릴 수 있었던 주요 원인은 다음과 같음.
 - 특정 종류의 대륙간탄도미사일은 우크라이나에서 설계되고 생산되었음. 하지만, 거기에 탑재될 핵탄두는 러시아에서 설계되고 조립되었음. 따라서 우크라이나에 존재하는 핵무기를 최신의 운용 상태로 유지하기 위해서는 우크라이나에서 이들 핵탄두를 설계하고 조립할 필요가 있었는데, 이 과정에서의 비용이 과중하였음. 당시 독립 첫 해에 어려움을 겪고 있던 우크라이나의 경제적 상황을 고려할 때, 우크라이나의 한정된 자원을 우크라이나 국민들을 위해 보다 효율적이고 현명하게 활용할 필요가 있었음.
 - 우크라이나의 핵무기는 모두 러시아에서 실험되어왔음. 따라서 핵무기를 유지하기 위해서는 우크라이나 영토 내에 핵무기 실험 장소를 확보해야만 했는데, 이는 우크라이나의 높은 인구 밀도 상 매우 힘든

일이었음.

- 핵무기를 보유한다는 것은 우크라이나를 문제국가(rogue country)로 인식시킬 가능성이 있었음. 상당수의 국가들이 우크라이나의 핵보유가 초래할 부정적 결과에 대해 경고하였음. 신생 독립국가로서 우크라이나는 향후에 지속되어야 할 국제사회로부터의 강한 지지, 지원 및 협조가 필요했음.

○ 1991년 10월 24일, 우크라이나 의회는 우크라이나 비핵화 선언(Statement on Non-Nuclear Status of Ukraine)을 채택했음.

- 이 비핵화 선언은 1990년 7월 16일의 독립선언에서 명시했던 우크라이나의 비핵화 3대원칙을 재확인했음. 3대원칙은 핵무기를 획득, 생산, 용인하지 않는 것임. 이를 위해 우크라이나는 영토 내의 모든 핵무기와 그 부속물의 완전한 폐기를 정책으로 추진함.
- 우크라이나는 구소련의 계승국으로서 자국 내에 배치된 핵무기와 관련하여 미국과 소련 간에 체결되었던 전략무기감축협정(START)의 조치들을 준수할 것임을 천명함. 우크라이나는 아울러 자국 내의 핵무기와 관련하여 모든 이해 당사자들과 논의할 준비가 되어있음을 밝힘. 우크라이나는 독립 당시부터 핵비확산조약(NPT)에 가입하고 국제원자력기구(IAEA)의 안전조치협정(Safeguards Agreement)을 준수할 것임을 밝힘.

○ 1992년 5월 23일, 리스본에서 미국과 소련 간에 1991년에 합의되었던 START의 부속의정서가 체결됨.

- 리스본 의정서로 불리는 이 합의를 통해, 우크라이나, 벨라루스, 카자흐스탄 등 구소련의 계승국 세 나라는 START 협정의 의무를 준수하고 러시아 및 미국과 함께 협정의 당사자가 되었고, 의정서 5조에 따르면 이들 세 나라는 최대한 빨리 NPT에 비핵국가로 참여하기로 하였음.
- START는 애초의 목표였던 전략무기 분야에서의 무기의 축적에 제한을 가했을 뿐만 아니라 두 핵 국가의 핵능력의 실질적 감축을 요구하였음. 이러한 조항들은 비핵국가가 되고자 했던 우크라이나의 국가 이익과 일치하였음. 리스본의정서를 체결할 때, 우크라이나는 START와 관련하여 다음과 같은 점들을 전제로 하고 있음을 선언하였음.
- 조약에 명시된 모든 감축과 제한은 협정 당사국 영토 내에 있는 핵탄두와 그 운반수단의 비례적이고 동등한 감축을 통해 이뤄질 것임.
- 자국 영토 내의 모든 핵무기를 자발적으로 폐기하는 데에 동의한 우크라이나는 다른 핵국가들에게 우크라이나 영토의 일체성과 정치적 독립을 저해하는 핵무기의 사용 또는 사용 위협을 하지 않을 것을 보장하도록 요구할 것임.
- 우크라이나는 러시아가 우크라이나 영토 내 핵무기가 사용되지 않도록 하는 기술적 통제 시스템을 우크라이나와 공동으로 조속히 구축할 것을 요구할 것임.

*우크라이나는
독립직후부터 NPT와
START의 의무를
준수할 것임을 천명*

우크라이나의 비핵화**초기단계에서부터****우크라이나의****안전보장이 가장****중요한 관심사 중 하나**

- 1992년 10월 1일에는 미국 상원이 같은 해 11월 4일에는 러시아 의회가 START를 비준했음. 러시아 의회는 비준서의 교환은 우크라이나가 NPT에 가입한 이후에 이뤄져야 한다는 유보조항을 삽입하였음.
- 1992년 말부터 1993년 초까지 우크라이나의 비핵화 경로에 다음과 같은 네 가지 주요 이슈가 노정되었음.
 - 첫째, 우크라이나에 대한 핵 비사용을 조약으로 제공할 필요
 - 둘째, 우크라이나가 NPT에 가입하는 조건을 결정할 필요
 - 셋째, 우크라이나 영토 내 핵무기의 안전을 보장할 필요
 - 넷째, 우크라이나의 핵발전소에서 사용할 핵연료를 지속적으로 공급할 필요

나. 우크라이나의 안전보장과 NPT 가입

- 우크라이나의 비핵화 초기 단계에서부터 우크라이나의 안전보장은 우크라이나 대통령, 정부 및 의회가 가장 중요하게 추구하던 목표 중의 하나였음.
 - 당시에 몇 인접국들은 우크라이나 영토의 일체성과 국경의 불가침성에 대해 공식적인 의문을 제기하고 있었음. 그들 국가는 자국의 정치적 목적을 달성하기 위해 우크라이나에 지속적이고 공개적인 압력을 가하고 있었음. 이러한 상황 하에서 우크라이나가 START를 비준하고, NPT에 가입하고, 결과적으로 영토 내 핵무기를 폐기하기 위해서 다음과 같은 두 가지 필요조건이 제기되었음.
 - 우크라이나가 모든 핵국가들로부터 우크라이나의 안보에 대해 강하고 신뢰할 수 있는 보장을 받을 것
 - 우크라이나가 핵무기의 폐기와 각급 핵무기에 장착되어 있는 핵물질을 포기하는 대가로 적절한 재정적 기술적 지원을 받을 것
- 핵무기 포기의 보상으로 안전보장의 확약을 받아야 할 필요성은 “우크라이나 의회의 결의안”과 “외교정책 기본방향(Main Directions for Foreign Policy)”에 명문화되었음.
 - 이 두 문서에 의하면, 우크라이나 핵무기의 폐기는 우크라이나가 모든 핵국가와 국제사회로부터 안전보장에 대한 확약을 받은 후에만 가능함. 안전보장 이슈는 1992년 4월 이후에 미국을 위시로 영국, 러시아, 프랑스, 중국 등 핵국가와의 집중적인 논의의 주제가 됨.
 - 핵국가들이 우크라이나의 정당한 이익을 고려하기를 거부했기 때문에 논의의 시작단계는 성공적이지 못했음.
 - 1992년 10월에 이들 국가의 태도에 변화가 생기면서 마침내 우크라이나는 미국과 영국부터 시작하여 후에 러시아 및 프랑스와 안전보장에 대한 논의를 시작할 것임을 합의함.

- 해당 국가 각급 대표들 간의 치열한 공식적 협상과 비공식적 협의를 통해서 향후에 논의될 조항의 형태가 토론되었고, 우크라이나의 입장에서는 이 문서는 다음과 같은 핵심 사항을 포함해야만 했음.
 - 우크라이나의 안전보장은 모든 핵국가와 우크라이나가 합의하는 양자 혹은 다자 간 강제적인 합의에 의해 선언되어야 함.
 - 이 합의는 우크라이나의 안전보장을 구체적이고 직접적인 목표로 이뤄져야 함.
 - 이 합의의 내용에 있어서, 핵국가는 우크라이나의 영토적 일체성과 주권을 존중해야만 하며 우크라이나 국경의 불가침성이라는 원칙을 따라야만 함.
 - 관련국들은 자국의 정치적 목적을 위해서 특히 핵무기의 사용이나 사용 위협 또는 경제적 압박을 이용하지 않아야 함.
 - 우크라이나의 안보가 위협받는 상황에서 합의 당사자들 간에 신속한 협의가 이뤄져야 함.
- 1993년 6월 초까지, 우크라이나는 관련 5개국 모두로부터 안보확약의 내용을 담은 문서 초안을 받았으며, 이들 초안들은 모두 1968년에 유엔 안보리 결의안 255에 규정된 핵국가가 비핵국가에 제공하기로 한 “긍정적인” 안전보장을 재확인하였음. 또한 이들 초안은 유엔안보리 결의안의 내용 외에도 보다 일반적인 규범과 유엔 헌장 및 CSCE 최종 의정서(Final Act)에 정의된 국제법의 원칙, 즉 독립, 주권, 영토적 일체성, 국경의 불가침성의 존중, 그리고 핵무기를 포함한 군사력의 적대적 사용이나 사용 위협 또는 경제적 압박의 금지 등의 요소를 고려하였음.
- 이들 초안은 긍정적인 요소를 포함하고 있는 것이 사실이었지만, 우크라이나의 안보를 보장하기에는 불충분했음. 우크라이나는 START와 NPT에 공식적으로 참여하기 이전에 안보가 확약되는 것을 원했음. 우크라이나의 관점에서는 우크라이나의 안전보장이 두 조약에 가입하기 위한 선결조건이었음. 하지만, 핵국가들은 우크라이나의 입장에 반발하였고 우크라이나가 START를 비준하고 NPT에 비핵국가의 자격으로 참여할 이후에 우크라이나의 안전보장을 확약할 수 있다고 주장하였음.
- 이러한 사정과 몇 가지 다른 이유 때문에, 우크라이나 의회는 1993년 11월 18일에 START와 리스본 의정서를 비준함에 있어서 유보조항을 삽입하였음. 그 중 가장 중요한 내용은 우크라이나가 리스본 의정서 5조의 이행과 관련한 법적인 의무에서 면제된다는 것이었음. 이것은 우크라이나가 가능한 빨리 NPT에 비핵국가로서 가입하는 것을 의무로 생각하지 않는다는 의미였음. 다른 유보조항들은 안전보장의 확약 및 핵무기 및 핵물질을 포기하는 대신 제공될 적절한 규모의 재정 및 기술적 지원과 관련된 내용들이었음.

**모든 핵국가와
우크라이나가 합의할
수 있는 구체적이고
직접적인 우크라이나
안보 확약이 논쟁의
핵심**

우크라이나의 핵연료
재처리 능력이
핵연료 안전을
보장할 수 있는
수준에 미흡

다. 우크라이나 핵발전소의 핵연료 안전문제

- 위에서 언급한 문제 외에도 우크라이나는 또 다른 심각한 문제들에 직면해 있었음. 예를 들어 핵탄두의 안전한 저장, 우크라이나 핵발전소의 안전한 운용 등이 우크라이나의 비핵화와 관련되어 중요한 이슈로 대두되었음.
 - 핵탄두의 작전수명은 제한되어 있어서 정해진 시점이 초과되면, 핵탄두는 방사능 폐기물로 변함.
 - 폐기물을 처리하기 위한 재처리 시설을 갖추기 위해 우크라이나는 재정 자원 외에도 상당한 과학적, 기술적 자원을 필요로 했음. 우크라이나는 핵탄두의 활용을 위한 기술은 물론 핵탄두로부터 나오는 고농축 우라늄을 저농축 핵연료봉으로 처리하는 평화적 핵재처리 시설도 보유하지 못했음.
- 우크라이나 지도부는 핵물리학 및 핵무기와 핵 기술과 관련된 우크라이나의 저명한 과학자와 전문가들로부터 자문을 구했고, 그 해법을 찾기 위해 많은 연구가 진행되었음.
 - 이를 토대로 여러 가지 대안들이 우크라이나에 초래할 정치적, 경제적, 환경적, 사회적 함의 및 결과를 중심으로 평가되었고, 우크라이나는 자국의 모든 핵무기가 러시아에서 폐기되어야 한다고 결론을 내렸음.
 - 아울러 우크라이나는 이 과정에서 고농축 우라늄이 새로운 핵무기에 사용되는 것을 방지하기 위해 폐기과정에 대한 국제적 통제가 필요하다고 주장하였음.
- 1993년 9월 3일에 크림미아의 마산드라에서 우크라이나 외무장관인 레오니드 쿠츠마와 러시아 총리 빅토르 체르노미르딘이 우크라이나 영토 내의 모든 핵탄두를 러시아로 이전하는 데에 합의했음. 러시아가 책임을 지고 핵탄두의 고농축 우라늄을 우크라이나의 핵발전소에서 사용할 수 있는 저농축 핵연료로 변환시키기로 한 것임.
 - 양국은 우크라이나의 모든 핵관련 활동은 NPT 2조 3항에 의거 IAEA의 검증을 받는다는 데에 합의했음.
 - NPT 3조 2항은 “본 조약 당사국은, 특수 핵분열 물질이나 그 원료가 본조에 의하여 요구하고 있는 안전조치에 따르지 아니하는 한, (가) 특수 핵분열 물질이나 그 원료 (나) 그 처리, 사용, 또는 생산을 위하여 특별히 설계되거나 준비되는 장비 또는 물질을 평화적 목적을 위해서 여하한 비핵국가에 제공하지 않기로 약속한다”라고 규정하고 있음.
- NPT 3조의 규정에 따라 러시아대통령은 핵물질 수입국가의 핵 활동이 IAEA의 포괄적 사찰 하에 있지 않은 경우에는 핵물질을 수출할 수 없도록 금지하는 대통령령을 발동하였음.
 - 관련 국제법과 러시아 국내법에 따라, 러시아는 우크라이나의 핵발전소에 핵연료를 공급하는 것이 비확산 레짐을 침해하는 것이라고 선언하였음.

- 이것은 우크라이나의 국제적 협력 노력에 찬물을 끼얹는 것이었음. 우크라이나가 독자적인 핵연료 생산시설을 보유하지 않았기 때문에 평화적 핵에너지 사용과 관련된 국제 협력의 단절은 우크라이나 핵발전소의 완전한 가동중단으로 이어질 수 있었으며, 이는 계절에 따라 우크라이나 전력 생산량의 40-60%의 손실을 의미하는 것이었음.
- 이러한 상황을 고려하여, 1994년 9월 28일에 우크라이나는 NPT에 가입하기에 앞서 IAEA와 “우크라이나의 모든 평화적 핵활동과 관련된 핵물질 보장을 위한 합의”를 체결하였음. 이 합의는 1995년 1월에 발효되었고, 1995년 9월 21일에 그 합의는 NPT 틀 속으로 병합되었음.

3. 우크라이나 핵무기 문제에 대한 해법

- 이미 언급했듯이, START의 비준 기간 동안인 1992년 11월 4일, 러시아 연방 의회는 우크라이나가 NPT에 가입한 후에 조약의 비준서가 교환되는 것으로 유보했고 다른 핵보유 국가들은 이미 언급된 보장을 승인하는 선제조건으로서 우크라이나가 이 조약에 가입할 것을 촉구함.
 - 협력 상대국가의 입장과 아울러 우크라이나는 국익을 고려하면서도 일련의 문제에 대해 상호 이해될 수 있는 해결책을 얻는 것을 목표로 양자 및 다자 협상을 지속함.
 - 키예프, 워싱턴, 모스크바에서의 삼자협상 기간 동안 우크라이나의 상황에 대한 강력한 주장과 우크라이나 외교관들의 지속적인 노력의 결과로 1994년 1월 14일 모스크바에서 우크라이나, 미국, 러시아의 대통령이 서명한 삼자 선언에서 포괄적인 형태로 위에 언급된 문제에 관하여 상호 수용할 수 있는 해결책에 타협점을 찾음.
- 이 합의서는 실제로 우크라이나 핵문제를 해결하는데 있어서 최종 해결책을 마련하는 계기가 되었으며 아래의 사항들을 명시하고 있음.
 - CSCE 회원국의 기존의 국경선과 독립성과 주권을 존중한다는 우크라이나에 대한 약속의 재확인.
 - 우크라이나의 경우, 핵국가와의 연합 혹은 동맹에 의해서 자국 영토 혹은 부속영토, 군대, 혹은 동맹국에 대한 공격이 있는 경우를 제외하고는 NPT 비핵국가에 대해서 핵무기를 사용하지 않는다는 약속의 재확인.
 - 우크라이나가 핵공격을 받거나 그 위협을 받는 경우에, NPT 비핵국가로서의 우크라이나에 지원을 제공하기 위해 즉각적으로 UN 안보리 결의를 취할 것에 대한 약속 재확인.
 - 타 국가의 영토 일체성 혹은 정치적 독립성에 대하여 무력의 사용이나 위협을 금지하는 책임의 재확인.
 - CSCE 최종의정서의 원칙에 따라, 타국이 자신의 이익을 위해 우크라이나가 CSCE 참여국으로서 주권에 보장된 권리를 행사하는 것을 막

상호 수용할 수 있는
타협을 통해
우크라이나의 독립과
주권에 대한 보장 확인

**핵무기의 완전한
철수와 그에
상응하는 적절한
보상에 합의**

- 경제적 압박을 가함으로써 이득을 취하려는 행위를 제한함.
 - START가 발효되고 우크라이나가 NPT 비핵국가가 되면 미국, 러시아, 영국이 우크라이나 안보 확약 조치, 특히 우크라이나에 핵국가로서 핵무기를 사용하지 않는다는 보장(부정적 보장), 그리고 우크라이나가 핵공격이나 그 위협을 받을 경우 지원한다는 보장(공정적 보장)을 즉시 제공할 것임을 명시.
 - 미국이 핵무기와 핵분열물질 저장고의 안전한 해체를 위해 기술적 재정적 지원을 제공함.
 - 우크라이나, 카자흐스탄 및 벨라루스의 영토에 있는 핵탄두가 해체를 위해서 러시아로 이전된다면, 우크라이나, 카자흐스탄 및 벨라루스에 공정하고 시의적절한 보상을 제공할 준비뿐만 아니라 그들의 영토에 있던 핵탄두의 고농축 우라늄의 가치만큼 우크라이나, 카자흐스탄, 벨라루스에 대한 보상을 제공하는 중요성의 인식.
- 미국 및 러시아 연방 대통령은 우크라이나 대통령에게 영국과 협의가 진행되어 왔고, 영국도 우크라이나에 같은 안전보장을 제공할 준비가 되어 있음을 알림.
- 1994년 2월 3일, 우크라이나의 의회는 1993년 11월 18일의 결의와 상응하는 맥락에서 러시아, 미국, 우크라이나 대통령간의 삼자 성명을 논의함.
 - 그 결과 우크라이나 의회는 가능한 가장 빠른 시간 내에 비핵국가로 NPT에 가입한다는 내용을 담은 리스본 의정서 5조에 관하여 이전의 보류를 철회한다는 새로운 결의안을 통과시킴.
 - 우크라이나 의회는 우크라이나 정부가 START 비준서를 교환하고, 의회의 다른 보류사안들과 관련하여 각각의 동의안에 대한 협상을 강화할 것을 인가했음.
 - 1994년 5월 10일, 이미 언급된 러시아, 미국, 우크라이나의 대통령의 3자 성명 그리고 좀 더 진전된 형태의 마산드라 협정에서 얻어진 합의들을 실행하기 위하여 우크라이나 정부와 러시아 연방정부는 1994년 1월14일자 러시아, 미국, 우크라이나의 대통령 간 삼자 협약의 실행에 대해 합의하였음.
- 이 문서는 아래의 사항을 명시했음.
- 우크라이나 영토내의 모든 핵무기의 완전한 철수.
 - 핵 및 생태학적 안전을 보장하기 위하여 우크라이나 영토로부터 마지막 핵탄두가 철수될 때까지 우크라이나의 영토 내의 핵 위험성을 제거하는 임무에 각 측이 협력할 준비.
 - 핵탄두의 보상책으로 우크라이나 핵발전소 연료를 제공할 러시아 연방의 임무.
 - 1992년 5월 22일 전에 우크라이나 영토로부터 이미 철수된 전술 핵무기의 비용을 보상할 것에 대한 러시아의 동의.

- 1994년 11월 16일, 우크라이나 의회는 다수결로(찬성 301, 반대8, 기권 13) NPT 조약에 대한 우크라이나의 동의를 법으로 통과시킴.
 - 이 문서의 6조는 관련 국제법적 문서에 서명함으로써 핵국가들이 우크라이나에 안전보장을 제공한 후에 법이 발효된다고 명시함.
 - NPT의 비준 기간 동안 우크라이나 의회는 우크라이나가 자국 영토 내에 있는 모든 핵탄두들을 보유하며, 국제적 안전보장이 문서의 형태로 제공될 때까지 NPT에 가입하지 않을 것을 결정함. 1994년 12월 5일 OSCE의 부다페스트 세션에서 보장 장치들이 우크라이나에 제공됨.
 - 우크라이나 지도자들은 NPT조약에 가입하고 핵무장을 철회함으로써 핵무기가 국가안보를 보장하는데 필요하지 않음을 전 세계에 입증함.

- 1994년 12월 5일, OSCE 참여국들의 부다페스트 정상회의 기간 동안 START 비준서의 교환이 이루어짐.
 - 이후 조약이 발효되고 체결 국가들이 조약의 실행을 시작했으며 같은 날, 우크라이나의 NPT 가입문서가 우크라이나 쿠치마 대통령에 의해 NPT 핵보유국들에 전달되었음.
 - 동시에, 부다페스트 정상회의의 틀 안에서 4개국 정상들 (우크라이나, 미국, 영국, 러시아)은 “우크라이나의 NPT 가입과 관련한 안전보장 조치에 관한 양해각서”를 체결함. 이 문서는 국제법의 원칙에 따라서 우크라이나의 안보에 대한 핵국가들의 의무를 정함.
 - 부다페스트 각서에 프랑스와 중국은 서명하지 않고 유엔현장과 CSCE 최종 의정서를 참조하여 별도의 성명서를 채택하였음. 하지만, 이 성명서는 프랑스와 중국은 부다페스트 각서에 제시된 조항의 약속 이행에 의문이 제기될 경우에 관련 논의를 할 의무를 받아들이지 않음.

- 1995년 3월 1일 부터 미국은 START에 명시되어 있는 대상에 대해 조사를 시작함.

- 1992년 4월 11일에 체결된, 핵탄두를 해체와 제거의 목적으로 우크라이나에서 러시아연방의 중앙기지로 이전하기 위한 명령에 대한 우크라이나와 러시아 양자 협정에 따라, 모든 전술 핵탄두들이 1992년 5월 우크라이나 영토에서 러시아로 이전되었음.
 - 우크라이나 참관단의 감독아래 후속조치로서 핵무기 제거의 목적으로 우크라이나의 영토로부터 러시아로 전략 핵탄두들을 이송하는 작업이 1996년 6월 1일에 종료됨.
 - 이 과정은 1994년 1월 14일의 러시아, 미국, 우크라이나 대통령 간 3자성명과 다른 관련 문서에 명시되어 있는 우크라이나 측 의무의 시의적절하고 완벽한 임무수행으로 평가됨.

**양측 의무의 구체적
명시로 실질적인
핵무기 철수 작업 완료**

우크라이나 사례는
비핵화 문제의 복잡
다기성 드러냄

4. 우크라이나의 교훈

- 비핵국가가 되기 위한 의지를 선언하고 비핵국가 지위를 위한 토대를 갖추면서 우크라이나는 국제사회로부터 많은 환영을 받았음. 이 사실은 키에프가 기존의 국제협정 틀 안에서 비핵화와 관련된 문제를 포함하여 현안이슈를 해결해나가는 전망에 대해 긍정적으로 바라볼 수 있도록 고취함.
- 비핵화를 위한 우크라이나 대중의 인식을 고취시키고자 노력했던 1991년 말부터 1994년 초까지 3년의 기간은 환상을 깨트리고 비핵화 문제의 복잡다기한 성격을 재확인시켜줌.
- 소련의 해체 이후, 러시아, 우크라이나, 벨라루스는 단일 지휘체계 하에 기존의 핵무기를 보호할 필요성을 인정했음.
 - 1991년 12월 7-8일의 민스크, 그리고 알마타에서의 1991년 12월 21일 회의 기간 동안에 3개국 지도자들은 “개화된 분리”와 관련된 참여한 정치적, 경제적, 재정적, 사회적, 문화적인 문제점뿐만 아니라 구소련의 전략무기의 운명에 대해서도 논의함.
 - 독립국가연합의 수립에 대한 협정을 비준하면서 우크라이나 의회는 13개의 유보조항을 포함시켰음. 그 중 두 조항이 핵무기와 관련되었음. 이 문서의 8항에서 “우크라이나는 국제적 통제아래 모든 핵무기를 제거하는 것에 의해 비핵 지위를 얻고자 한다.”고 언급함.
 - 9항에서 “우크라이나 영토 내 전략 무기의 존재는 일시적이고 법적 지위와 존속 기간은 우크라이나 법과 그리고 구소련의 무기가 잔존하고 있는 국가 간에 체결된 특별 국제 협정에 따라 결정될 것임”을 주장함.
- 이미 언급했듯이, 우크라이나의 전술 무기는 1992년 5월에 우크라이나 영토 밖으로 이전됨. 이것은 러시아 연방정부와 미리 조율된 것이었지만, 사실은 우크라이나의 근본적인 국가이익(안보, 정치적, 재정적, 경제적, 사회적)을 고려한 신속한 국제합의를 이루지 못한 채, 우크라이나에 의해 실행된 일방적이고 자발적인 행위였음.
- 우크라이나는 1994년 말까지 핵무기를 완전히 제거시킬 것을 기대했지만 다음의 상황들이 우크라이나 의회의 이전 결정과 대중여론에 상당한 영향을 줌.
 - 첫째, 국제사회는 향후에 비핵국가의 지위를 획득하려는 우크라이나의 의도를 우크라이나의 일방적인 과제로 간주하였음. 이런 맥락에서, 초기 단계에서의 모든 결정이 실제로 단지 우크라이나에 의해서 이루어졌지만, 국제사회와 모든 관련된 문제를 논의하려는 키에프의 다양한

시도는 약속의 이행을 거부하는 것으로 해석되었음.

- 둘째, 우크라이나는 벨라루스의 핵무기 해체 과정에 대한 핵국가들의 반응을 목격했음. 핵무기가 벨라루스로부터 이전되기 전에 주어진 모든 약속들과 보장은 잊혀졌고, 미국과 러시아의 모든 지원 약속은 공허한 성명이 되었음.
- 셋째, 핵국가들은 우월한 지위에 기초하여 우크라이나와의 관계에 있어서 초강대국 정책을 지속적으로 추구했음. 그런 태도는 확실히 양극 대립 및 압제와 협박이 아니라, 핵무기 없이 안보를 보장받으려는 국가의 이익도 고려한 핵군축의 새로운 질서를 수립하려는 국제사회의 노력에 반하는 것이었음.
- 넷째, 국제사회는 우크라이나가 이렇게 실제로 의도된 핵무기 해체 과정에 의해 야기된 실제적이고 매우 어려운 문제에 직면했다는 사실을 인지하지 못한 척하며 이 문제를 논의하기를 원하지 않았음.

○ 그러한 문제는 실재했으며, 우크라이나가 특혜를 얻기 위해 과장하거나 인위적으로 만들어낸 것이 아니었음.

- 첫째, 그것은 우크라이나 영토에 있는 전략 핵무기의 위상과 관련된 정치군사적 문제였음. 우크라이나 영토 내에 있는 핵무기는 파괴력을 기준으로 프랑스 혹은 영국을 초과했음. 이 기준에 따르면 우크라이나는 전 세계 핵보유 국가 중 3위였음.
- 사전에 적절한 양자 협의 없이 우크라이나에게 비핵국가로서 NPT에 참여할 것을 촉구한 미국과 러시아의 시도는 전적으로 수용할 수 없는 것이었고 그런 행위는 핵무기 초강대국 구소련의 붕괴 후에 등장한 핵무기와 관련된 실제 상황을 완전히 무시하는 것이었음.
- NPT는 핵무기 초강대국의 해체 가능성을 예견하지 못했고, 그런 문제를 해결할 만한 어떤 제도적 장치도 갖고 있지 않았음. 따라서 핵 안전과 안보라는 전혀 새로운 문제를 해결하기 위하여 오래된 메커니즘을 시행하려는 모든 시도는 바람직한 결과를 가져오지도 않았고 가져올 수도 없었음.
- 둘째, 우크라이나 핵무기 해체과정과 관련된 다른 문제는 우크라이나의 경제적 어려움에 관한 것이었고 핵무기의 제거와 NPT와 START의 모든 조건의 이행은 그 당시에 우크라이나가 감당하기 힘든 상당한 재정적 자원을 요구했음.
- 셋째, 우크라이나의 안보를 확보하는 것도 중요한 문제였음. 오랜 기간 동안 러시아와 미국은 NPT에 의해 이미 명시된 보장들만을 이행하려 했지만, 대부분의 비핵국가들이 이 보장들에 대해 만족하지 못했음.
- 네 번째 문제는 우크라이나 영토 내에 있는 핵탄두의 안전을 보장하는 것과 관련이 있었음. 러시아의 정치 군사 지도자들은 우크라이나에 존재하는 핵탄두의 안전에 대해 우려를 표명했음. 일부 핵탄두의 안전한 저장 기간이 1992년에 이미 만료됐고, 러시아 설계자와 제작자에

*우크라이나 비핵화
경험을 통해 새로운
문제를 해결하기 위한
새로운 메커니즘의
필요성 대두*

상호 수용할 수 있는
대안의 모색이
공극적 합의 도출

의해서만 가능했던 필수적 보수 및 연장조치 없이는 단 하나의 미사 일과 핵탄두도 오래 생존할 수 없었음.

- 우크라이나는 그런 러시아의 지원에 의존할 수 없었으며 특히 몇 고위 군당국자가 처음에 그러한 제안을 했지만, 그런 비현실적인 전략을 고려하는 것 자체가 무책임할 수도 있었음.

○ 우크라이나 비핵화에 대한 러시아의 접근은 상당히 혼란스러운 점이 있었음.

- 우크라이나는 결코 전략 무기를 독자적으로 유지한 적이 없음. 모든 필요한 작업은 러시아 공장에서 생산된 부품을 사용하여 러시아 기술 자들에 의해 수행되었음.
- 우크라이나 독립 후 러시아는 처음에는 예정된 통상적인 핵탄두의 유지보수를 중단했고, 그 다음 공포를 조장하는 안전 문제에 관한 얘기를 하기 시작함.
- 당시에 그런 공포는 직접적 근거가 없었지만 러시아의 그러한 협박 전략의 목적은 분명했음. 첫째, 서방세계의 대중과 정치인들이 우크라이나 핵무기에 대해 공포심을 갖게 만들고, 둘째, 우크라이나가 수용하기 힘든 조건으로 NPT와 START에 가입할 것을 강요하기 위해서였음.
- 1993년 11월, 위와 같은 상황에서 이미 언급된 모든 조건들을 고려하여 우크라이나 의회는 국가이익을 근거로 NPT 가입을 거부하였음. START는 군사적, 정치적, 경제적 그리고 생태학적 이유에 근거한 유보조항을 덧붙여 비준함.

○ 이런 상황에서도 우크라이나는 상호 수용할 수 있는 대안의 모색을 중단하지 않았음.

- 우크라이나 정치인, 외교관, 군부의 적극적이고 창의적인 노력으로, 협상 대상국들을 우크라이나 핵무기 문제를 해결하기 위한 공동의 노력에 참여하도록 설득할 수 있었음. 1994년과 1995년 사이에 집중된 노력의 결과로 해결책을 모색할 수 있었음.
- 결과적으로 우크라이나 의회도 핵무기를 유지하는 데에서 파생되는 위험보다 그것을 폐기하는 이점이 더 크다는 점을 확신하게 되었고, 미국과 러시아 의회도 우크라이나의 정당하고 실질적인 이해를 고려해야 할 필요를 이해하게 되었음.

○ 1994년 1월 14일에 이미 언급한 “삼자성명”에 서명하게 되었음.

- 우크라이나의 NPT 가입은 핵군축과 관련된 일련의 국제법적 합의와 연계되어 있었음. 여기에는 NPT 자체, START, 리스본 의정서, 부다페스트 각서 및 다른 많은 관련 문서들이 포함됨.

○ 일부 정치가들은 우크라이나에 의해 이루어진 그런 조치들의 중요성을

의도적으로 과소평가하고 그것을 핵무기를 포기한 남아프리카공화국과 비교하기도 했다는 것을 주목해야 함.

- 1979년에 남아프리카 공화국이 TNT 3킬로톤에 상당하는 초기 포신형 (gun type) 핵탄두를 만들었음. 1989년에 핵폐기를 결정했을 때, 남아프리카공화국은 총 10-18 킬로톤의 핵탄두 다섯 개를 보유하고 있었음.
- 남아프리카공화국 지도자의 결정의 중요성을 폄하할 의도는 없지만, 남아프리카공화국의 잠재성을 우크라이나에 존재했던 세계 3위의 핵무기 및 그 운송수단 개발과 제작에 사용되었던 구소련의 핵무기 기반시설 등 우크라이나의 핵능력의 특징과 비교하는 것은 불가능함.

○ 시간이 경과하면서 우크라이나 영내의 마지막 핵탄두 제거가 우크라이나 핵무기 문제의 종지부가 될 것이라는 희망은 불행하게도 틀렸음을 알 수 있음.

- 여러 종류의 핵문제들이 우크라이나 의회의 다양한 분파의 관심 대상이 되었고, 이들 문제들은 특정 지지자들로부터 지원을 얻기 위해 정당 및 개별 정치인들에 의해 활용됨. 물론 핵 이슈가 재활성화되는 데에는 이유가 있음.
- 현재도 핵확산에 대한 투쟁은 세계의 다른 지역에서도 가장 심각한 문제 중의 하나로 남아 있음.

5. 북한 핵 문제

○ 우크라이나의 비핵화 경험을 가장 어려운 북핵 문제의 해법을 모색하는 데에 활용하는 것은 중요한 일임.

- 2009년 5월 25일에 행해진 2차 핵실험, 여러 차례에 걸친 미사일 발사 시험, 6자회담에서 철수, 정전협정의 무효화선언, 공개적 적대행위, 그리고 플루토늄의 무기화 선언 등 북한의 행보는 한국은 물론 우크라이나를 포함한 국제사회의 관심임.
- 국제사회의 공동대응은 현존하는 핵무기의 감축방안을 모색하는 데에 중점을 두고 있지만 북한의 대응은 무책임하고 위협한 경향을 보이고 있음. 북한의 행위는 동북아의 안전을 위협하는 긴장의 확대로 이어질 수 있으며 국제 안보에도 부정적 영향을 미칠 수 있음.
- 자발적으로 핵무기를 포기하고 비확산의 원칙을 엄수한 우크라이나는 북한이 시도하는 일련의 행위를 받아들일 수 없고 비난 받아 마땅한 행위로 간주함.
- 관련 당사국들은 6자회담을 개시하기 위해서 최선을 다해야 하며, 동시에 동북아의 안정과 한반도의 상황을 정상화하는데 필요한 가능한 모든 노력을 경주해야 함.

*북한의 공개적
적대행위는 동북아 및
국제 안보에 부정적
영향*

북한의 비핵화

결단만이 국제적 타협을

도출

- 우크라이나 정부는 공식적으로 북한의 지도자들에게 핵무기 개발프로 그램을 중단하고, 핵실험은 물론 어떤 종류의 핵폭발도 중단하고, 즉시 IAEA와의 대화에 복귀할 것을 호소하여 왔음.
- 우크라이나 정부는 또한 북한이 NPT 규정과 MTCR의 원칙을 조건 없이 수용해야하며 현재 핵문제를 협상을 통해서 해결할 필요성을 강조하여 왔음. 북한이 그러한 접근법을 수용할 것을 희망함.
- 하지만 현실적 관점에서 본다면 이는 희망사항에 불과하며 현재 북한의 핵위기로 촉발된 긴장상황을 정상화시키기 위해서는 핵무기의 획득과 배치를 중단하고 되돌리는 북한의 정치적 결단이 강하게 요구됨. 북한지도부의 예측불가능성을 고려할 때 북한을 비핵화하기 위해 군사력을 사용하는 시도는 예측하지 못한 결과를 초래할 만큼 위험함.
- 따라서 오로지 설득과 정치 경제적 압력에 의해서만, 그리고 타협과 국제사회의 일관적인 공동 노력에 의해서만 원하는 결과를 달성할 수 있을 것임.
- 만약 평양이 비핵화를 위한 결정을 내린다면 우크라이나와 다른 핵국가들의 기술적, 경제적, 재정적 경험과 해결책이 북한에도 용이하게 적용될 수 있을 것임.

6. 결론

- 소련 붕괴이후 전개된 상황을 철저히 분석한 우크라이나는 국익을 고려하는 기초위에 자국영토 내에 배치되어있던 모든 핵무기를 제거하는 건설적이며 합리적인 정책결정을 내린 반면, 평양은 핵무기 획득이라는 결정을 내리고 이를 위한 조치를 집요하게 추진하고 있다는 증거가 있음.
- 궁극적으로 현실화됨으로써 입증된 우크라이나의 비핵화 결정은 시작 단계부터 신중과 정직을 염두에 둔 정책적 선택이었음. 우크라이나와 대부분의 경우 협상 당사자들의 정책, 입장, 그리고 행동은 명백하고, 일관적이고 예측 가능하였음에 반해 북한 지도부의 정책과 입장은 신중성과 예측가능성에 있어 많은 의혹을 불러일으킴.
- 결정된 정책을 집행하는 과정에서 우크라이나의 지도부는 국내의 저항을 극복해야 했으며 우크라이나의 국익을 보장받기 위해 다수의 국가들에 대해 우크라이나의 비핵화에 공동의 노력을 기울일 필요성을 설득해야만 했음. 우크라이나는 핵군축을 위해 선택된 과정을 일관되게 추진함으로써 이를 달성할 수 있었음.
- 우크라이나의 경우에 핵국가들을 상대로 상호 수용할 수 있는 해결책을 모색하고 협상을 주도한 것은 우크라이나였음에 반해 6자회담의 경

우는 이와 반대라고 할 수 있음.

- 협상의 초기 단계에서는 당사자들 간에 신뢰의 결여와 의심이 존재했음. 하지만, 점차 상호 신뢰와 확신이 조성되었고, 이는 협상 당사자들의 공동 노력이 신뢰할 수 있는 결과로 이어졌다는 사실에서 기인했음. 반면에 북한의 핵무기 프로그램과 관련해서는 불신이 증가하고 있음.
- 위에서 언급한 요소들은 우크라이나 비핵화 과정과 북한의 핵야심 사이에 중요한 차이점이 존재하고 있음을 보여줌.
 - 핵무기 개발 프로그램을 추진하는 것보다 이를 폐기할 때 더 많은 이익을 얻게 될 것이며 핵 폐기를 위해 북한 지도부가 정직하게 관련된 결정을 선택할 때에만 북한 핵문제의 해결의 전망이 생길 것임.
 - 한반도의 비핵화문제를 해결하는데 도움이 될 수 있는 다자 및 양자 협정 사례를 면밀히 검토할 필요성 있음.
 - 핵무기를 폐기한 모든 국가들, 즉 우크라이나, 벨라루스, 카자흐스탄, 남아프리카공화국 및 이들과 비핵화 프로그램의 협상과 이행과정에 참여한 국가들, 즉 미국, 러시아, 그리고 핵무기 획득 계획을 철회한 국가인 스웨덴, 일본, 한국 등의 경험과 정책결정과정, 실제 이행과정을 면밀히 검토할 필요성 있음.
 - 이행과정에서 긍정적인 제재의 사례였던 로데지아, 남아프리카공화국, 리비아의 경우와 부정적 제재의 사례였던 이라크, 이란, 쿠바 및 북한의 경우 등 서로 다른 과정의 경험에 대해 면밀히 검토하여 원하는 결과를 달성하기 위해 적절한 제재와 유인책의 결합을 이해할 필요성 있음.
- 핵문제의 해결 과정에서 일반적이고 공통적으로 적용가능한 해법이 존재하지 않는다는 점을 이해해야 함. 각각의 상황, 지역, 국가가 다르기 때문에 이에 대한 접근법과 해법도 그에 맞게 달라져야 함. 하지만 국제사회가 공동으로 단일 보조를 취해야 바람직한 결과를 얻을 수 있다는 점이 무엇보다 중요한 교훈임.

**맞춤형 접근법과
국제사회의 공조가
가장 필요**

번역 및 편집:

고봉준(제주평화연구원 연구위원), 고정선(제주평화연구원 연구간사)