

대량살상무기 확산방지구상(PSI)과 북한

박창권 *, 김명진 **

- I. 머리말
- II. PSI의 추진 배경 및 목표
- III. 각국의 PSI 추진현황 및 주요 이슈
- IV. 대북 PSI의 이행 가능성 및 북한에 대한 영향
- V. 맺는말

I. 머리말

대량살상무기 확산방지구상(PSI: Proliferation Security Initiative)은 북한 핵문제를 해결하기 위한 목적으로 추진되는 국제적 행동방안으로 한반도 안보문제와 직결되는 중요한 사안이다. 그럼에도 불구하고 PSI에 대한 국내연구는 대부분 이에 대한 국제적 동향을 소개하는 수준에 머물고 있는 상태이다. 그러나 우리는 북한의 핵문제가 갖는 안보적 중요성을 감안하여 PSI의 의미를 보다 종합적으로 분석해 보아야 할 것으로 생각된다. 특히, 현재 북한 핵문제 해결을 위한 6자회담이 가시적인 성과를 만들어내지 못하고 있는 가운데 이란 핵문제의 심각성이 증폭됨에 따라 대량살상무기(WMD: Weapons of Mass Destruction) 확산을 방지하기 위한 조치들이 국제적 공감대를 확대할 가능성이 보다 커지고 있다. 이러한 국제적 안보여건은 PSI가 핵개발 방지를 위한 주요한 행동방안으로 이행될 가능성을 높여주고 있다.

미국 등 PSI 참여국들은 이란, 북한 등의 핵개발을 포기시키기 위한 방법으로 PSI를

* 한국국방연구원 연구위원, 국제정치학 박사, chang@kida.re.kr

** 한국국방연구원 책임연구위원, 경영학 박사, kmj@kida.re.kr

적극 추진하고 있다. 현재 대부분의 세계 주요 국가들은 PSI에 직접 참가하고 있거나 이에 대한 지원의사를 표명하고 있으며, PSI 참여국들은 상호간 협력을 강화하고 해상 차단훈련 등을 적극 실시하고 있다. 북한의 전통적 우방국인 러시아도 이미 PSI에 참여를 선언하였으며, 한국 역시 최근 부분적인 입장의 변화를 보이고 있다.¹⁾ 미국은 지난해 일본 및 호주와 PSI 문제를 심층 협의하며 협력을 강화할 것을 합의하였으며,²⁾ 일본은 인도와의 군사협력을 강화하고 인도의 PSI 조기참여를 촉구할 예정이다.³⁾ 이러한 PSI에 대한 국제적 협력체제의 확대는 장차 북한 핵문제를 협상에 의해 해결이 어려울 경우 직접적인 행동의 하나로 PSI가 중시될 수 있다.

PSI는 WMD 확산에 따른 안보적 불안감과 불확실성이 증대함에 따라 보다 많은 국제적 지원을 받고 있다. 핵무기가 강대국만의 전유물이나에 대한 국제적 시비가 지속되고 있음에도 불구하고 WMD가 갖는 대량파괴능력은 이에 대한 안정적 관리와 통제에 중요성을 상대적으로 부각시키고 있다. 각국은 WMD가 전 세계적으로 확산되고 테러집단 등 초국가적 집단들이 이를 확보하여 활용할 경우 발생할 수 있는 인류적 재앙을 예방하기 위한 안보적 공감대를 점차 형성하고 있다. 이는 WMD 확산을 방지하기 위한 물리적 조치로서 PSI를 장차 적극적으로 이행하고 확대할 수 있도록 할 것이다.

본 논문은 PSI의 추진현황과 주요 이슈를 고찰해보고, 비록 가상적인 상황이지만 장차 상황이 악화되어 북한에 대해 PSI가 추진될 경우 PSI가 북한에 미칠 수 있는 영향과 북한이 이에 어떠한 반응을 보일 것인가를 분석해보고자 한다. 사실 이러한 분석방법은 문제에 역으로 접근하는 것으로서 PSI가 한국의 안보에 갖는 의미를 보다 명확히 이해할 수 있도록 한다. 대북 PSI의 이행 가능성은 이에 대한 안보적 당사자인 한국과 중국의 반대 등으로 현재로서는 그리 높은 편은 아니다. 그럼에도 불구하고 6자회담을 통한 북한 핵문제의 해결이 어려울 경우 미국 등은 다양한 정치적, 경제적,

1) 외교통상부는 2월 24일 미국이 요청한 PSI 8개 협력방안 가운데 5개 분야 협조방침을 지난해 12월 29일 결정했다고 발표했다. 정부가 참여기로 한 5개 분야는 한-미 군사훈련에 대량살상 무기 차단훈련 포함, PSI 활동(전반) 브리핑 청취, PSI 차단훈련 브리핑 청취, 역내 차단훈련 때 참관단 파견, 역외 차단훈련 때 참관단 파견이다. 미국 측이 요청한 나머지 3개 분야는 PSI 훈련 정식 참여, 역내 차단훈련 때 물적 지원, 역외 차단훈련 때 물적 지원이다. 한겨레신문, 2006년 1월 24일, <http://www.hani.co.kr/popups/print.hani?ksn=97651>

2) <http://www.voanews.com/Korean/archive/2005-05/2005-05-05>

3) <http://www.chosun.com/svc/news/www/printArticle.html?id=2006030>

군사적 방안을 강구하고자 할 것이다. PSI는 국제적 지원을 획득하고 전쟁발발 가능성을 통제하면서 대북 압박을 가할 수 있는 군사적 선택방안이 될 수 있다.

II. PSI의 추진 배경 및 목표

1. PSI의 추진 배경

PSI는 WMD, 운반체계, WMD 관련물질의 확산이 야기하는 새로운 안보적 도전과 위협을 억제하고 예방하기 위한 행동방안이다. 미국은 PSI가 하나의 조직이 아닌 행동을 위한 국제적 레짐임을 강조하고 있다. 미국과 국제사회는 냉전체제 종식 이후 테러 및 대량살상무기의 확산에 따른 새로운 안보위협에 직면하였다. 특히, 냉전기 동안 동서 간의 억제전력으로 중요한 역할과 기능을 수행하였던 핵무기 등 대량살상무기는 이제 억제의 수단뿐만 아니라 통제가 어려운 인류의 치명적 위협이 될 수 있음을 인식시켜 주었다. 9.11 테러는 세계적 강대국인 미국도 안전할 수 없다는 사실을 재인식시켜 주었으며, 테러집단 등이 대량살상무기를 확보할 경우 야기할 수 있는 위협에 대해 경종을 울리는 계기가 되었다.

미국은 대테러전과 PSI를 상호간 연계관계의 틀 속에서 보고 있다. 부시 대통령은 2002년 1월 국정연설에서 WMD 개발을 추구하고 이를 테러집단에 제공할 수 있는 국가로 이란, 이라크, 북한을 ‘악의 축’ 국가로 지목한 바가 있다. 또한 대테러전의 주요 목표로 WMD의 확산방지를 설정하고 있다. 테러집단은 미국 등 강대국에게 치명적인 위협을 줄 수 있는 수단으로 WMD를 확보하기 위한 노력을 추구하고 있는 것으로 알려져 있다. 강대국들은 만약 테러조직이나 실패한 불량국가 등이 WMD를 확보할 경우 이를 통제하고 제어하기가 매우 어려우며, 테러조직은 국가조직과 달리 이를 실제로 사용할 가능성이 높다고 보고 있다. 따라서 대테러전은 WMD의 확산에 대한 차단을 주요 목적으로 하고 있으며, 이에 대한 국제적 공감대를 이미 형성하고 있는 상태이다.

미국 등 국제사회는 대량살상무기 등 전략물자에 대한 수출 통제를 그동안 주도적으로 실시해 왔다. 1949년 출범한 대공산권 수출통제위원회(CoCom)는 미국과 NATO

동맹국이 주축이 되어 군사물자와 군사용도로 전환이 가능한 민수품에 대한 광범위한 공산권 수출을 통제하였다. 이는 1990년대 초 공산권의 몰락에 따라 1994년 해체되었고, 바세나르협약(WA: Wassenaar Arrangement)으로 대체되었다.⁴⁾ 핵확산방지체제로서 핵확산금지조약(NPT: Nuclear Non-proliferation Treaty)은 범세계적인 비핵국의 핵확산 금지 의무 등을 규정하고 있으며, 국제원자력 수출통제체제(NSG: Nuclear Supplier Group)는 핵 관련 물질, 시설, 기술의 수출을 제한하고 있다. 또한 미사일 통제체제(MTCR: Missile Technology Control Regime)는 대량파괴무기를 운반할 수 있는 로켓, 무인비행체, 그리고 관련 장비 및 기술의 수출과 해외이전을 회원국들이 통제하도록 하고 있다.

PSI는 이러한 수출통제체제를 회피하거나 합법적으로 무시하고 국제적으로 대량살상무기와 관련물질을 거래하는 것을 물리적으로 차단하고자 한다. 대량살상무기 수출통제체제는 이에 가입하지 않고 있는 국가나 조직들의 합법적인 거래를 방지하는 데는 한계가 있다. 냉전체제의 종식 이후 소위 불량국가와 알 카에다 같은 초국가적 조직들은 다양한 목적을 위해 대량살상무기를 확보하기 위해 노력하고 있다. 대량살상무기는 자신의 생존을 보장하고 국제적 위상을 제고하며, 미국 등 강대국들을 위협하여 양보를 얻어낼 수 있는 무기로서 최고의 정치, 경제, 군사적 가치를 갖고 있다. 따라서 이를 확보하기 위한 각축과 게임이 숨 가쁘게 진행되고 있다. 파키스탄의 칸(A.Q. Khan) 네트워크는 대량살상무기의 확산을 주도한 대표적인 조직이며, 이외에도 많은 조직 및 집단들이 합법적인 거래를 위장하여 대량살상무기를 확보하거나 판매하고자 하고 있다.

부시 미국 대통령은 9.11 테러 이후 WMD 확산방지를 국가안보전략의 핵심적 정책으로 설정하고, 이를 이행하기 위한 하나의 조치로서 2003년 5월 폴란드 크라코우(Krakow) 연설에서 PSI를 발표하였다. 또한 동년 9월에는 파리에서 “PSI 차단 원칙”(The PSI Statement of Interdiction Principles)에 관한 합의문을 11개국이 공동으로

4) PSI는 냉전시대의 수출통제체제에 비해 그 개념과 방법에 있어 차이를 갖고 있다. 이전의 수출통제체제는 우방국 협조 아래 이들로부터 적국으로 무기 및 기술 이전을 통제하는 것이었으나 PSI는 적대세력으로부터 다른 적대세력으로서의 무기 확산을 방지하는 것이다. 또한 과거의 수출통제체제는 참가국들의 자발적인 통제와 이들 우방국과의 협력을 통한 확산방지에 초점을 두었으나, PSI는 무력을 수반한 강제성을 띠는 특성을 갖고 있다. 신성호, “확산안보구상(PSI)과 한반도”, EAI 외교안보센터 : 국가안보패널 정책보고서 13, pp. 5~6. <http://www.eai.or.kr>,

발의함으로써 본격적인 활동을 개시하였다.

이러한 국제적 조치와 협력의 중요성은 2002년 12월 북한 화물선 서산호 사건의 경험을 반영하고 있다. 미국은 북한 화물선이 동아시아에서 중동지역으로 핵 관련물질을 수송하고 있다고 의심하였다. 이 선박은 아라비아해에서 테러리스트들의 이동을 감시하고 있던 다국적군 해군함정에 의해 추적되었으며, 서산호가 예멘 연안에 도착하였을 때 미국의 요청으로 스페인 함정이 이를 국제수역에서 정선 및 승선 검색을 실시하였다. 국제법적으로 공해상의 정선은 국적이 불분명할 경우 이루어질 수 있다. 서산호는 국기를 게양하지 않고 있었기 때문에 국제법상 검색에 무리가 없었다. 검색결과 서산호에는 시멘트 포대 아래 15개의 스커드 미사일과 탄두를 적재하고 있음을 확인하였다. 그러나 미국은 예멘정부가 이들 부품을 수입하기로 하였음을 인정하고, 다른 집단에 인도하지 않을 것을 약속함에 따라 서산호를 풀어주었다. 국제법상 국가간 미사일을 수출입하는 것은 법적 문제가 되지 않았기 때문이다. 이 사건은 해상차단작전을 직접 실시하였던 스페인의 불평을 야기하였으며, 차단작전과 관련한 많은 문제들을 부각시켰다.

2. PSI의 추진 목표 및 원칙

볼튼 전 국무부 차관보에 따르면 부시 행정부의 장기 목적은 확산국가들이 WMD와 미사일 관련 기술의 거래를 하기 어렵도록 대확산 동반자 관계 그물망을 만드는 것으로서 PSI는 해상, 지상, 공중으로 WMD 물질 거래를 분쇄하기 위한 행동을 추구하고 있다.⁵⁾ 2003년 합의된 다음과 같은 PSI의 차단원칙은 이를 명확히 보여준다. 첫째, 확산의 우려가 있는 국가나 단체들 간에 WMD, 운반체계, 관련물질의 이전 및 수송을 차단하기 위해 효과적인 조치를 강구한다. 둘째, 확산이 의심되는 활동에 대해 관련정보를 신속히 교환하도록 체제를 정비하고, 비밀정보를 보호하며, 차단작전을 위해 적절한 자원과 능력을 제공하고 협력을 최대화한다. 셋째, 이러한 목적을 달성하기 위해 필요한 자국의 법적 장치를 강화하고, 이를 지원하기에 적절한 방식으로 국제법과 국제체제를 강화할 수 있도록 한다. 넷째, 국제법 및 국제체제와 일치하고 국내법이 허용하는 범위에서 WMD, 운반체계, 관련물질의 수송에 대한 차단노력을 지원하는 특정한

5) Sharon Squassoni, "Proliferation Security Initiative(PSI)," CRS Report for Congress, January 14, 2005.

행동을 취한다.⁶⁾

특히, 넷째 항의 차단작전을 위한 구체적인 행동은 다음과 같은 사항을 포함한다.

(1) 확산의 우려가 있는 어떠한 화물에 대해서도 운송을 지원하거나 직접 운송하지 않으며, 자국의 사법권이 미치는 영역 내에 있는 개인도 이를 허용하지 않는다. (2) 자국의 내해, 영해, 공해에서 확산의 우려가 있는 화물을 운송하는 것으로 타당한 의심이 있는 어떠한 선박에 대해 승선 및 검색을 실시하고, 이러한 화물이 적발될 경우 압수한다. (3) 대량살상무기 수출이 의심되는 자국국적 선박에 대해 타국이 검문, 검색하고 WMD 관련물질이 적발될 경우 이를 압수하고자 요청받을 경우 이를 허용하는 것을 적극 고려한다. (4) 대량살상무기 거래가 의심되는 화물을 운송하는 선박을 내해, 영해, 접속수역에서 정선 및 검색하고 이러한 화물을 압수하기 위한 적절한 행동을 취하는 한편, 자국의 항구, 내해, 영해를 출입항하는 의심 선박들에 대해 검문, 검색, 압수할 수 있는 강제조건을 명시한다. (5) 자국의 판단이나 타국의 요청이 있을 경우 자국의 영공을 통과하는 의심 항공기에 대해 검색을 위해 착륙을 요구하고 이러한 화물을 압수하며, 의심 항공기가 자국의 영공을 통과하는 것을 사전에 거부한다. (6) 자국의 항구, 비행장, 또는 기타 시설이 대량살상무기 화물 운송의 중간기점으로 이용될 경우 이들 선박, 항공기, 운송관련 수단을 검색하고 관련 물품으로 확인된 화물을 압수한다.⁷⁾

PSI는 WMD 및 WMD 관련물질의 확산을 방지하기 위해 관련국들이 국내법적인 조치를 강구하고, 공해상에서 자국선박의 국제법적 권리를 제한하는 것을 허용토록 요구하고 있다. 따라서 이는 관련국들의 협력이 없을 경우 이행하기가 매우 어렵다. 각국은 자국의 항구, 공항 등에서 국내법에 의해 WMD 및 WMD 관련물질로 의심되는 수화물을 검색하고 압수할 수 있다. 그러나 공해상에서는 국제해양법이 명시하고 있는 해적행위, 노예무역, 무허가 방송, 마약 및 향정신성 물질의 불법거래 등의 구체적 행위를 하는 선박을 제외한 모든 선박은 자유롭게 통항할 권리를 갖는다. PSI를 위해 이러한 국제해양법을 변경하기는 현실적으로 사실상 불가능하다. 따라서 미국은 국제적인 PSI 협력체제를 구축하여 국제법적 제한사항을 극복하고자 하고 있다. 실제로 2003년

6) "Proliferation Security Initiative: Statement of Interdiction Principles," The White House, Office of the Press Secretary, Washington D.C., September 4, 2003, <http://www.state.t/np/ris/fs/23764.htm>.

7) *Ibid.* 신성호, "확산안보구상(PSI)과 한반도", EAI 외교안보센터 : 국가안보패널 정책보고서 13, p. 7. <http://www.eai.or.kr>

PSI가 추진된 이후 많은 국가들이 참여하므로 PSI를 이행할 수 있는 여건이 크게 개선되었다. 그럼에도 불구하고 WMD 확산과 관련된 핵심국가들이 아직도 참여하지 않고 있기 때문에 PSI를 실제로 이행하기 위한 여건은 아직 성숙되지 않았다고 판단된다.

Ⅲ. 각국의 PSI 추진 현황 및 주요 이슈

1. PSI의 추진 현황

PSI는 현재까지 미국 주도로 다음과 같은 다섯 가지 사항을 성공적으로 추진하고 있다. 첫째, WMD 의심 물질을 거래하는 선박에 대한 차단작전을 성공적으로 실시하였다. 2003년 10월 미국과 동맹국들은 말레이시아에서 리비아로 우리늄 원심분리기 농축 장비 부품을 독일 선적 BBC China호가 운송하는 것을 국제적 협력에 의해 성공적으로 차단하였다. BBC China가 두바이를 출항하여 수에즈 운하를 통과중 이태리 타란토항으로 입항토록 강제하여 검색하고 관련 장비를 압수하였으며, 이를 근거로 미국은 리비아를 효과적으로 압박하였다. 이는 2003년 12월 리비아가 국제적 압력하에서 WMD와 장거리 미사일 계획을 모두 폐기하기 위한 선언을 하도록 하는데 결정적인 역할을 하였다. 리비아는 칸이 제공하였던 핵무기 설계문서, 1,000톤 이상의 핵 관련 장비, 그리고 스커드 C 미사일과 발사대를 포함하는 대량의 핵 민감물질을 미국이 폐기하도록 허용하였다. 이외에도 미국은 러시아가 15kg 이상의 고농축 우라늄 원자로 연료를 폐기하도록 하고, 리비아는 3,000발 이상의 화학탄과 화학무기 저장 물질을 파괴하였다.

또한 일본은 2003년 6월 북한을 운항하는 선박에 대한 정책을 변경하여 선박에 대한 안전검색을 강화하였다. 일본 니가타항에 정박중인 북한 만경봉-92호에 약 2,000명의 검사관들을 보내 관세 및 이민관련 위반사항, 전염성 질병 및 안전위반 사항에 대한 검색을 실시하였다. 이 사건 이후 북한은 즉각적으로 일본에 대한 선박 운항을 중단한 바 있다. 나아가 미국 정보당국은 2003년 8월 8일 대만 정부에 가오슝(Kaohsiung) 항에 정박하고 있는 북한선적 기흥(Be Gachung)호가 로켓 연료에 사용될 수 있는 화학물질을 탑재하고 있다고 알려줬다. 대만 정부는 이 선박을 검색하여 약 158배럴의 인 화합물(pentasulfide)을 압수한 바 있다.

둘째, 미국은 2004년 4월 유엔안보리 결의안(UNSCR) 1540을 통과토록 주도하여 각국이 WMD 및 WMD 관련 물질의 생산, 활용, 저장, 운송에 대한 국내통제를 실효성 있게 강요하며, 국경통제를 효과적으로 유지하고, 이러한 물품에 대한 수출 및 거래에 대한 통제방법을 발전시킬 것을 요구하였다. 그러나 이 결의안은 어떤 강제적 권한을 부여하거나 차단작전을 언급하고 있지는 않다.⁸⁾ 그럼에도 불구하고 유엔결의안은 PSI가 법적 정당성을 어느 정도 갖도록 하였으며, WMD 확산방지를 위한 국제적 노력을 합법화하고, WMD 확산과 관련하여 각국의 공급망(supply chain) 전반에 대한 통제를 요구하고 있다는 중요한 의미를 갖는다. 유엔안보리 결의안은 각국이 이 요구와 관련하여 취하였거나 취할 의향이 있는 조치들에 대한 보고서를 2004년 10월까지 유엔안보리에 제출할 것을 요구하였으며, 2005년 10월 현재 127개국과 EU가 보고서를 제출하였다.⁹⁾ 나아가 미국은 잠재적 공급국들이 탄약, 이중 목적 물품 및 관련 기술의 통제를 보장하고자 추진하고 있다. 2004년 2월 부시 대통령은 PSI의 범위를 선적 및 수송뿐만 아니라 시설의 폐쇄, 물질의 압류, 자산 동결을 포함하는 영역으로 확대할 것을 요청하였다. 이는 이중 목적 사용의 물질 및 장비에 대한 문제를 제기하고 있어 국제적 논란이 되고 있다.¹⁰⁾

셋째, 미국은 2002년 1월 대테러전의 일환으로 PSI와 병행하여 컨테이너 안보구상(CSI: Container Security Initiative)을 추진하고 확대하므로 해상교역으로부터의 테러 위협을 감소시키고자 하고 있다. 이는 해상 컨테이너가 미국 국경에 도착하기 이전에 모든 컨테이너 수하물을 식별하고 조사하고자 하는 것이다. CSI는 미 항구로 출발하는 대부분의 주요 지정된 외국 컨테이너 선적항에 조사관을 파견하여 컨테이너를 선별적으로 조사하여 위협을 사전에 제거토록 하고자 한다. 최초 미국 컨테이너 화물의 2/3를 차지하는 20개 외국항구에서 이 프로그램을 추진하여 관련국들은 미국과 이를 합의하였으며, 2005년 4월 현재 19개국 20여 개 항구에서 이를 이행하고 있다. 그럼에도 불구하고 이 프로그램은 컨테이너를 검색하기 위한 인력의 부족, 데이터 자료의 부족, 정보 또는 작전적 제한 등으로 검색이 제한될 수 있는 한계를 안고 있다.¹¹⁾

8) Sharon Squassoni, *op. cit.*

9) 산업연구원, “UN 안보리 결의 1540에 대한 각국의 대응과 시사점”, 전략물자 수출통제 정보시리즈 2, pp. 7~9.

10) Sharon Squassoni, *op. cit.*

11) “Container Security Initiative(CSI),” <http://www.globalsecurity.org/security/systems/carg-inspect.htm>

넷째, WMD와 관련물질의 확산을 막기 위한 G-8국가 간 전 지구적 동반자 관계(Global Partnership Against WMD)의 추구이다. 2002년 6월 카나나스키스(Kananaskis) G-8 정상회담에서 부시 대통령은 강대국간 동반자 계획을 제안하였으며, G8국가들은 향후 10년간 구소련 국가들의 비확산, 군축, 대테러전, 핵 안전프로젝트를 지원하기 위해 200억 달러를 모금할 것을 공약하였다. 이 계획의 목적은 테러분자나 테러 지원국이 WMD, 미사일, 관련 물질 및 장비와 기술을 획득하고 개발하는 것을 사전에 방지하기 위한 방안을 강구하는 것이다. 미국은 200억 달러의 절반을 담당할 것을 약속하였고, 현재까지 미국을 제외한 기타 G-8국가와 EU국가들이 65억 달러를, 그리고 러시아가 10억 달러를 자체적으로 조달할 것을 약속하였다. 또한 2003년에는 핀란드, 네덜란드, 노르웨이, 폴란드, 스위스가, 그리고 2004년에는 체코, 덴마크, 아일랜드, 한국, 뉴질랜드가 합류하였다. 이들 신규 합류국가는 2억 5천만 달러 이상을 공약하였다. G-8 국가는 2004년 9월 이 계획의 1차적인 수혜국으로 우크라이나를 결정하였고, 구소련의 기타 국가들로 수혜국을 확대하고 있으며, 2004년 6월 G8 정상회담에서는 확산문제에 대처하기 위해 이를 리비아, 이라크 등 전 세계적으로 확대할 것을 합의하였다.¹²⁾ 전 지구적 동반자 관계는 PSI 추구하고 병행하여 WMD 확산을 방지하기 위한 제도적 장치와 재정적 지원을 제공할 수 있도록 한다.

다섯째, 미국과 PSI 참여국들은 PSI 훈련을 통해 PSI 이행 능력을 강화하고, 정보공유를 추진하고 있다. <표-1>은 2005년까지 PSI 관련 훈련 및 회의 현황을 보여준다. 현재까지 PSI 훈련은 대부분 해상차단훈련으로 2005년 9월까지 15회가 실시되었으며, 2006년 말까지 14회의 훈련이 계획되어 있다. 이외에도 많은 시뮬레이션 및 회의를 실시하였다. 2004년 10월 실시된 일본 동경만에서 실시된 아시아 최초의 PSI 훈련에 러시아가 참관단을 파견하였으며, 2005년 8월에는 싱가포르가 주관하여 국제 해상교통로의 요충지인 남중국해에서 훈련을 실시하였다.¹³⁾ 이러한 훈련은 참여국들의 해상

1. United States Government Accountability Office(GAO), "Container Security," April 2005.

12) John R. Bplton, "Sea Island and Beyond: Status Report on the Global Partnership Against Weapons of Mass Destruction," Testimony Before the Senate Foreign Relations Committee, Washington D.C. June 15, 2004, <http://www.state. /t/us/rm/33615.htm>

13) 일본 주관으로 2004년 10월 동아시아에서 처음으로 실시된 해상차단훈련에는 미 프리게이트(USS Vandegrift FFG48)함과 일본, 프랑스, 호주 함정 등 총 9척이 참여하였다. 훈련 내용은 정보교환 및 대테러팀이 헬기와 고무보트에서 의심 선박에 탑승하여 검색을 실시하는 것이었다. <http://globalsecurity.insightful.com/jsp/docQuery.jsp?docil=42180&si>. The Washington

차단 능력과 정보공유 능력을 향상시킬 뿐만 아니라 핵확산 국가에 억제 효과를 가질 수 있다고 평가된다.

〈표-1〉 PSI 관련 훈련 및 회의

일 자	주최국/장소	주요 내용
2005. 8. 15-19	싱가포르/남중국해	해상검색
2005. 4. 11-15	포르투갈/리스본 연안	훈련명 "Ninfa 2005", 선박 승선 및 검색
3. 21-22	미국/오마하 네브라스카	작전전문가 그룹 회의
2004. 10.30-11.1	호주/시드니	작전전문가 그룹 회의
11.8- .18	미국/플로리다 키웨스트	해상차단작전
10.25- .27	일본/동경 남방	훈련명 "Team Samuri '04", 해상훈련
9.27-10.1	미국/미 해군대학	해상차단작전 가상 게임 훈련
8.5- .6	노르웨이/오슬로	작전전문가 그룹 회의
8.3- .4	덴마크/코펜하겐	선적 컨테이너 안보에 대한 워크숍
6.23- .24	프랑스	훈련명 "APSE '04", 가상 공중차단훈련
5.31	폴란드	PSI 1주년 기념 회의
4.19- .22	이태리/지중해	훈련명 "Clever Sentinel", 해상훈련
4.19- .21	폴란드/독-불국경	훈련명 "Safe Borders", 국경지역훈련
4.16- .17	캐나다/오타와	작전전문가 그룹 회의
3.31-4.1	독일/프랑크푸르트 공항	훈련명 "Hawkeye", 세관검색 훈련
2.19	이태리/영토내	훈련명 "Air Brake '03", 공중차단훈련
1.11- .17	미국/아라비아해	훈련명 "Sea Saber", 해상훈련
2003. 12.16- .17	미국/워싱턴 D.C.	작전전문가 그룹 회의(미 국방대)
11.25- .27	프랑스/서지중해	훈련명 "Basilic '03", 해상훈련
10.13- .17	스페인/서지중해	훈련명 "Sanso '03", 해상훈련
10. 8- .10	영국/런던	훈련명 "Air CPX", 공군 차단훈련 회의
9.10- .13	호주/산호해	해상훈련
7.30	영국/런던	PSI 회의
7.9- .10	호주/브리즈번	PSI 회의
6.15	스페인/마드리드	PSI 회의
5.31	폴란드/크라코우	부시대통령 G-8정상회의시 PSI 제안

출처 : "Proliferation Security Initiative Logs Varied Activities in Two Years," May 02, 2005, <http://www.globalsecurity.org/중/library/news/usa/2005-usa-05050>. "Proliferation Security Initiative Deep Sabre Exercise To Be Held in the South China Sea," August 12, 2005, <http://www.acronym.org.uk/docs/0508/doc12.htm>

Times, Oct. 13, 2004. 싱가포르 주관으로 2005년 8월 15-19일간 실시된 해상차단훈련에는 미 해군 구축함과 P-3초계기, 그리고 해안경비대 선박 검색팀이 참여하였으며, 훈련참가국은 호주, 일본, 뉴질랜드, 싱가포르, 영국, 미국이었고, 아태지역 많은 국가의 참관자들이 참여하였다. <http://www.acronym.org.uk/docs/0508/doc12.htm>

2. 각국의 PSI 참여 동향

가. 미국 등 PSI 직접 참여국(핵심 그룹)

PSI 직접 참여국은 대부분 WMD 확산방지에 대해 미국과 이해를 같이하는 동맹국 또는 긴밀한 우방국으로 구성되어 있다. PSI 직접 참여국은 <표-2>에서 보는 바와 같이 현재 17개국으로 2004년 5월 31일 러시아가 합류하므로 G-8 모든 국가가 참여하고 있다. 이들 가운데 최초 서명국은 호주, 프랑스, 독일, 이태리, 일본, 네덜란드, 폴란드, 포르투갈, 스페인, 영국, 미국을 포함한 11개국이고, 이후에 캐나다, 덴마크, 노르웨이, 터키, 러시아, 싱가포르 6개국이 참여하였으며, 덴마크와 터키는 PSI 활동을 위한 핵심 그룹이 아닌 것으로 평가되고 있다. 이들 국가의 특성을 보면 대부분이 유럽 국가이며 NATO 회원국임을 알 수 있다. 아시아권 국가로서는 일본과 싱가포르가 참여하고 있다.¹⁴⁾ 또한 대만의 경우 대만의 국가 지위에 대한 법적 문제로 PSI 회의에 초청되고 있지는 않지만, PSI의 실질적인 참여국으로 지원입장을 보이고 있다.

<표-2> PSI 참여국 현황

북아메리카	유럽	아태지역
캐나다, 미국*	덴마크(비 핵심국가), 프랑스*, 독일*, 이태리*, 네덜란드*, 노르웨이, 폴란드*, 포르투갈*, 러시아, 스페인*, 터키(비 핵심국가), 영국*	호주*, 일본*, 싱가포르

* : 2003년 최초 참여국가

PSI 참여국은 2003년 9월 합의한 PSI 차단원칙을 이행하는데 협력하고 이를 실제로 적용하기 위한 방안을 적극 발전시키고 있다. 주요 내용은 앞에서 설명하였던 바와 같이 WMD 확산 방지를 위해 해상차단을 포함하여 자국이 취할 수 있는 법적 권한을 검토하며, 자국 국적 선박에 대한 승선검색을 허용하고, 다른 국가와 해상차단작전시 승선 검색을 위한 양자협정을 추구하고, 해상차단 훈련을 실제 이행하고 있다. 그동안 미국을 비롯한 참여국들은 의심선박에 대한 정보교환 및 검색 활동은 물론 해상차단 작전을 위한 지속적인 훈련을 실시해 왔다. 아울러 BBC China호 사건에서 보듯이

14) Sharon Squassoni, *op. cit.*

WMD 의심 선박에 대해 적극적인 작전을 실시하고 있다.

나. PSI 지지국

PSI에 직접 참여하는 국가는 제한되어 있지만 PSI 원칙을 지원하는 국가는 60여 개국에 달한다. 이 가운데 대표적인 국가가 한국, 중국, 인도 등이다. 이들 PSI 지원국은 아직 PSI를 위한 구체적인 행동에 대한 어떤 지원과 입장을 취할 것인가는 불확실하지만, 세계 평화와 테러를 방지하기 위한 비확산 노력에 대한 원칙적인 지지를 표명하고 있다. 즉, 이들 국가는 대량살상무기의 확산에 따른 안보 불안정에 대해서는 대부분 공감대를 표명하나, PSI가 추구하는 행동원칙에는 참여를 유보하거나 반대하고 있다.

한국의 경우 2003년 5월 전 지구적인 비확산 노력을 위한 PSI에 대한 지원 입장을 밝혔지만 북한 문제로 인해 PSI 회의나 훈련에 직접 참여하고 있지 않다. 그러나 금년 1월 정부는 PSI와 관련하여 역내외 차단훈련시 참관단을 파견하고, 한미 연합군사훈련에 PSI 훈련을 포함하며, PSI 결과에 대한 브리핑을 청취하기로 함으로써 과거보다는 적극적인 입장을 표명하고 있다.¹⁵⁾ 그럼에도 불구하고 PSI가 북한을 대상으로 하고 있고, 현재 진행중인 북한 핵문제와 관련한 협상을 악화시킬 우려가 있기 때문에 정식적인 참여는 신중한 입장을 견지하고 있다. 특히, 북한은 자국의 선박에 대한 차단작전을 전쟁행위로 간주하겠다는 위협을 공공연히 표명하고 있으며, 한국이 PSI에 대한 협력을 확대하겠다는 최근의 발표와 관련하여 한국이 PSI에 참여하지 말 것을 경고하고 있다.¹⁶⁾ 따라서 한국은 PSI가 북한을 직접 지목하여 추진되고 있는 상황을 고려할 경우 적극적으로 참여하기가 사실상 매우 어려운 상태이다.

중국은 미국이 제안하는 공해상에서 WMD 관련물질을 이송하는 의심선박에 대한 차단작전을 최초에는 반대하였으나, 이후 제한적인 지원 의사를 표명하고 있다. 중국은 PSI하에서 선제적인 행동이 해상에서 충돌을 야기할 수 있다고 주장하였었다. 그러

15) 한겨레 신문, 2006년 1월 24일

16) 북한의 조국평화통일위원회(조평통) 대변인은 2월 9일 한국이 PSI 훈련에 참관기로 결정한 것과 관련하여 “..... 당장 철회하여야 할 것”이라며 “그렇지 않을 경우 발생하는 모든 후과에 대하여 남조선 당국이 전적인 책임을 지게 될 것”이라고 주장했다. http://www.dailynk.com/korean/read_print.php?catald=nk9000&num. 또한 유엔주재 북한대표부 박길연 대사 역시 2월 24일 미국이 PSI에 한국을 끌어들이는 경우 회담 재개를 지연시키는 등 악영향을 미칠 수 있다고 경고했다. www.dailynk.com/korean/read-print.php?catald=nk9000&num

나 중국은 2003년 12월 비확산 백서에서 WMD의 확산이 중국의 안보에 이익이 되지 않는다는 입장을 밝혔으며, 외교부 대변인은 민간 물품과 기술의 수출과 관련하여 핵 확산 문제를 최대한 고려할 것임을 발표하였다. 2003년 11월 파월 미 국무장관은 북한으로 화학물질 수출을 중단하는데 중국이 미국에 협력하였다고 언급하였다. 2004년 2월 중국 외교부 대변인은 중국은 PSI의 원칙에 동의하나, PSI의 행동, 특히 차단 작전이 야기할 수 있는 법적 문제와 잠재적 결과를 우려하고 있다고 표명하였다. 전반적으로 중국은 PSI의 정당성, 효과성, 방법이 가질 수 있는 충격에 대한 의심을 갖고 있다. 무엇보다 PSI가 대북제재의 성격을 가질 가능성이 크기 때문에 중국은 이에 대해 강력한 반대 입장을 유지하고 있다.¹⁷⁾

인도는 핵보유국으로, 그리고 파키스탄의 핵확산과 관련하여 PSI에 참여할 것을 요구받고 있다. 인도의 참여는 인도양의 해상교통로에 위치한 해군강국으로 PSI의 비확산 동맹 기지를 확대하는 정치, 군사적인 중요한 의미를 가진다. 2003년 PSI가 최초 개시된 이후 침묵을 유지하여 왔으나, 2004년 2월 부시 대통령의 WMD 확산방지를 강화하기 위한 PSI를 포함하는 제안들에 대해 긍정적인 입장을 표명하였다. 인도는 비확산 원칙을 지지하며 PSI와 관련해 미국과 협의한다는 입장을 밝히고 있다. 2004년 3월 파월 미 국무장관은 인도가 PSI에 합류할 것을 요청하였고, 인도 정부는 PSI에 참여 가능성을 협의하기 위해 미국과 접촉하고 있다.¹⁸⁾ 최근 미국과 인도 간의 핵 협력에서 보는 바와 같이 상호간 관계가 진전되고 있음을 감안시 PSI와 관련한 중요한 안보적 현안이 발생할 경우 인도는 미국에 협력할 가능성이 보다 커지고 있다.

다. 미국과 양자협정 서명국

미국은 실제로 PSI를 이행하거나 지원할 수 있는 능력은 미흡하나 국제통상과 관련된 선적국들과 양자협정을 통해 선박 검색을 이행할 수 있는 방안을 강구하고 있다. 미국은 마셜군도와 2003년 8월 13일, 라이베리아와 2004년 2월 11일, 파나마와 2004년

17) "Countering the Spread of Weapons of Mass Destruction: the Role of the Proliferation Security Initiative," A Review of the Work of the Council for Security Cooperation in the Asia Pacific International Working Group on Confidence and Security Building Measures, Issues and Insights Vol. 4-No.5, Pacific Forum CSIS, Honolulu, Hawaii, July 2004

18) *Ibid.*

5월 12일, 그리고 크로아티아와 2005년 6월 1일 양자협정을 체결하였으며, 사이프러스와 2005년 4월 8일 양자협정을 위한 협의를 완료하였다. 이러한 양자협정은 PSI 참여국들이 국제적인 대표적 편의치적국인 이들 국가 선적의 선박을 승선하여 검색할 수 있는 권한을 행사할 수 있도록 하고 있다.¹⁹⁾ 그럼에도 불구하고 이들 양자협정은 물품에 대한 압류 권한을 명시하지 않고 있는 상태이다.

라이베리아와의 합의사항은 양자협정의 주요 협의내용을 이해할 수 있도록 한다. 라이베리아는 미국에게 공해상에서 WMD나 미사일 관련물질을 이송 및 교역하고 있는 것으로 의심되는 상선에 승선·검색을 실시할 수 있는 권한을 허용한다. 그러나 의심 선박에 대한 승선 등의 작전은 선적국에 먼저 요청한 이후에 행사되며, 국제법하에서 다른 권리를 침해하지 않아야 한다. 이 협정은 선박 검색에 대한 요청이 있으면 선적국이 이를 승인할 것을 가정하고 있고, 선적국이 2시간 내에 어떠한 회신이 없으면 작전을 허용한 것으로 간주하도록 하고 있다. 이러한 협정은 국제법을 변경하기 위한 매우 어렵고 실제로 성공 가능성이 불확실성한 논쟁을 회피하고 해상차단작전을 효과적으로 실시할 수 있도록 한다. 미국은 주요 선적국과의 양자협정을 통해 PSI를 실질적으로 실시할 수 있도록 하고자 한다. 크로아티아와의 양자협정은 선적국의 회신 시간을 2시간이 아닌 4시간으로 두고 있으며, 팩스나 e-메일과 같은 문서 형태에 의한 허가 등을 규정하고 있으나 기타 사항은 대부분 유사하다.²⁰⁾

3. PSI와 관련한 향후 주요 이슈

PSI 추진과 관련한 향후 주요 이슈는 다음과 같은 네 가지 요소를 포함하고 있다. 첫째, PSI는 현재 해상차단작전 중심으로 이루어지고 있는 한계를 극복하고 지상, 해상, 공중을 포함한 모든 영역으로 확대가 필요하며, 해상차단작전을 위한 국제해양법

19) Michael Byers, "Policing the High Seas: the Proliferation Security Initiative," *The American Journal of International Law*, Vol. 98 July 2004, p. 530. Richard Boucher, "The United States and the Republic of Croatia Proliferation Security Shipboarding Agreement," U.S. Department of State, Washington D.C. June 1, 2005. <http://www.state./r/pa/prs/ps/2005/47039.htm>

20) "Proliferation Security Initiative Ship Boarding Agreement with Croatia," Bureau of Nonproliferation, U.S. Department of State, Washington D.C. <http://www.state./t/np/trty/47086.htm>

과의 갈등문제를 해결하여야 한다. 해상차단작전은 공중 및 지상으로의 이동을 제한하지 못하고 있는 한계점을 안고 있다. 현재 잠재적 위험지역이 될 수 있는 동아시아, 중앙아시아, 중동지역, 아프리카 등은 지상 이동수단에 의해 관련물질의 이동이 가능하다. 또한 핵물질의 경우 소형이기 때문에 해상이 아니라 다른 수단을 이용하여 손쉽게 운반될 수 있다. 따라서 PSI를 실효적으로 이행하기 위해서는 모든 영역에 있어 이동을 차단할 수 있는 방안이 강구되어야 한다. 이는 각국의 적극적인 자발적 조치를 필요로 한다.

아울러 해상차단작전을 효과적으로 수행하기 위해서는 국제해양법과의 문제를 해결할 수 있어야 한다. 영해 통항은 연안국 국내법에 의해 제한될 수 있지만 국제해양법은 조업, 해양조사, 정보수집, 오염, 선전활동, 군사훈련, 항공기 이착함 등 구체적으로 명시하고 있는 사항을 위반하지 않는 선박에 대해 영해 내 무해통항을 인정하고 있다. 또한 핵무기를 탑재하고 있는 선박도 무해통항권을 인정받고 있다. 국제해협에서도 이러한 국제법이 적용되고 있다. 공해상에서는 국제법이 지정하고 있는 특정한 범죄행위를 하고 있지 않은 선박을 검색 및 차단할 수 없도록 한다. 단지 유엔안보리 결의안 1540은 만약 테러조직에게 거래를 목적으로 WMD 관련물질을 이동한다는 명백한 증거가 있을 경우에는 합법적인 조치를 취할 수 있도록 하고 있다. 그러나 이는 각국의 관공선에 조치를 취할 수 있는 권한은 포함하고 있지 않다.

따라서 PSI를 공해상에서 합법적으로 이행하기 위해서는 군사적 강제조치를 취할 수 있도록 하는 유엔안보리나 총회의 결의안을 필요로 한다. 각국은 비록 PSI에 참여하고 있다 할지라도 만약 WMD 관련 의심 물품을 운반하는 특정선박에 대해 선적국이 허용하지 않는다면 국제법을 위반하면서 이를 정선 및 검색할지는 의문이다. 공중수송도 이와 똑같은 문제를 안고 있다. 서산호 사건은 공해상에서 해상차단작전에 대한 국제적 반대여론과 각국의 미묘한 입장 차이를 알 수 있도록 한다. 즉, 합법적인 교역목적으로 이동중인 선박을 공해상에서 검색 등을 실시하기 위해서는 명확한 정보와 국제적 합의가 요구된다. 그러나 PSI를 합법화하기 위해 국제관습법을 수정하는 데는 장기간이 요구되고 절차가 매우 어렵기 때문에 실질적으로 선택할 수가 없다. 유엔안보리 결의안은 이러한 PSI에 대한 법적 문제를 극복할 수 있도록 하는 방안이나 안보리 상임이사국들의 공감대 및 협력이 무엇보다 요구된다.

둘째, PSI를 실효성 있게 효과적으로 이행하기 위해서는 중국을 포함한 핵심 국가들의 참여를 유도해야 한다. PSI는 최초 11개국에서 출발하였으나 현재 17개국이 직접 참여하고, 60여 개국이 지지를 표명하고 있음을 고려할 때 괄목할만한 성과를 이룩하였다. 그럼에도 불구하고 아직 중국과 같은 핵심적인 국가들이 일부 불참하고 있기 때문에 이를 실제로 강제할 수 있는 실효성이 매우 결여되어 있는 상태이다. 현재 PSI의 주요 대상국으로 지목되고 있는 북한과 이란에 대한 조치를 강구하기 위해서는 중국 등의 참여가 필수적이다. 중국은 북한과 인접하고 있을 뿐만 아니라 유엔안보리 회원국으로 거부권을 행사할 수 있는 권한을 갖고 있다. 중국의 PSI에 대한 반대는 미국이 이러한 문제에 대해 유엔안보리 결의안을 추구할 수 없도록 하는 가장 커다란 장벽이다.

셋째, PSI를 이행하기 위해서는 WMD 수출과 관련된 특정위협에 대해 편견이 없는 신뢰할 수 있는 정보를 획득하여 제시할 수 있어야 한다. 미국과 영국은 파키스탄 핵과 학자인 칸(A.Q. Kahn)의 네트워크를 조사하여, 이에 대한 정보를 기초로 2003년 11월 BBC China호에 대한 차단작전을 성공적으로 수행하였다. 해상차단작전은 객관적이고 신뢰할 수 있는 정보를 편의치적국 및 국제 공동체에 제시하였을 때 지지 및 지원을 받을 수 있다. 그러므로 장차 PSI의 주요 활동에는 정보공유가 우선적으로 포함되어야 한다. PSI 참여국들은 기존의 정보수집 및 분석능력뿐만 아니라 보다 신뢰할 수 있는 정보를 수집하기 위해 각자의 정보능력을 향상시켜야 한다. 누가 WMD 관련 어떤 물품을 거래하고자 하며, 어떠한 수송로를 이용하고자 하는가 등에 대한 신뢰할 수 있는 완벽한 정보는 PSI 참여를 유보하거나 소극적으로 지원하고 있는 국가들이 이에 적극 참여할 수 있도록 하는 전기를 제공할 수 있다. 아울러 이러한 정보는 WMD의 불법거래에 대한 형태와 특성을 알 수 있도록 해 준다.

넷째, PSI의 이행과 관련한 객관성 문제를 해결하고 WMD 확산을 야기하는 근본적인 이유를 간과하지 않아야 한다. 세계적으로 미사일 및 미사일 기술 수출국은 중국, 북한, 러시아 등을 포함하고 있으며, 칸의 네트워크에서 보듯이 파키스탄은 핵기술을 수출한 주요한 국가이다. 또한 이스라엘, 인도, 파키스탄은 국제적으로 허용되지 않는 환경에서도 독자적으로 핵개발을 성공적으로 추진하였다. 이는 모든 국가에게 WMD 확산에 대한 보편적인 기준을 적용하기 어렵게 한다. 장차 특정 국가를 대상으로 PSI를

전면적으로 이행하기 위해서는 WMD 확산에 대한 국제적 규정 및 행동에 대한 객관성 문제를 극복할 수 있는 타당한 이유와 근거가 제시되어야 한다. 아울러 WMD의 확보가 생존의 유일한 수단이라는 인식을 갖고 있는 국가들의 행동을 저지하기 위해서는 이러한 불신을 제거할 수 있는 장치가 마련되어야 한다. 예를 들면, 북한은 미사일 수출을 외화획득의 주요 수단으로 삼고 있다. 즉, PSI는 단순한 WMD 확산의 차단뿐만 아니라 WMD 확산과 관련된 기타 문제들을 총체적으로 이해하여 접근할 필요가 있다.

IV. 대북 PSI의 이행 가능성 및 북한에 대한 영향

1. 대북 PSI의 이행 가능성과 안보적 도전

북한의 핵개발로 인한 대북 PSI 이행 가능성 여부에 대해서는 이를 단정적으로 예단하기보다는 가능성 측면과 불가능성 측면 모두를 객관적으로 평가해 보는 것이 보다 의미가 있다. 무엇보다 미국이 대북 PSI를 이행하기 어려운 것은 한국과 중국 등 핵심 관련 국가들이 반대 입장을 표명하고 있고, 유엔안보리 결의안 등이 없는 가운데 해상 차단작전을 임의로 실시하기가 어려우며, 북한의 호전적 태도로 인해 한반도의 불안정을 야기할 가능성이 높기 때문이다. 한국과 중국이 반대하는 한 미국은 대북 PSI를 유엔안보리에 상정하여 통과시키거나 한반도 연근해에서 PSI를 이행하기가 매우 어려울 것이다. 특히, 북한은 PSI에 대해 매우 민감한 반응을 보이고 있는 상태로 과거 행태를 고려시 PSI가 한반도 근해에서 이행될 경우 북한은 군사적 긴장을 조성하는 등 이를 저지하기 위한 다양한 방책을 강구할 것으로 예상된다.

그럼에도 불구하고 북한 핵문제가 협상에 의해 원활하게 해결되지 않을 경우 대북 PSI가 이행될 가능성은 낮지는 않다고 평가된다. 무엇보다 PSI 자체가 북한을 주요 대상국으로 상정하고 있다는 사실을 간과하지 말아야 한다. 비록 아직은 여건이 성숙되지 않은 상태로서 최대한 협상에 의한 해결을 추구하고 있지만, 6자회담이 결렬될 경우 미국은 북한에 대한 강경책의 일환으로 PSI를 선택할 가능성이 항상 존재한다. 북한은 이란과 더불어 핵개발과 관련하여 세계적 주목을 받고 있다. 지난 1월 22일 반기문 외교통상부 장관은 미 CNN 방송에 출연하여 북한이 핵무기 한, 두 개를 갖고

있는 것으로 판단하고 있다고 공개적으로 언급하므로 북한의 핵능력에 대한 안보적 중요성을 부각시켰다.²¹⁾ 이는 북한 핵문제의 해결을 위한 조치가 매우 시급하며, 현실적인 안보문제임을 말해준다.

미국은 북한의 핵문제가 중요한 국제적 안보위협임을 지속 강조하고 군사적 선택을 배제하지 않을 것임을 천명하여 왔다. 북한은 파키스탄, 이란 등에 미사일을 수출하여 왔으며, 경제적 어려움으로 인해 핵기술 및 핵물질을 수출할 가능성이 높은 것으로 판단되고 있다. 아울러 북한의 핵무장은 한국과 일본의 핵무장을 야기할 뿐만 아니라 전 세계적인 핵확산의 단초가 될 수 있는 중요한 안보적 도전요인으로 인식하고 있다. 따라서 미국은 북한 핵문제를 6자회담의 다자적 틀 내에서 해결하고자 적극 노력하고 있다. 특히, 미국은 리비아식 모델에 의해 북한이 WMD를 포기하고 국제사회의 일원으로 참여할 수 있는 방안을 선호하고 있다. 그럼에도 불구하고 이러한 노력이 결실을 거두지 못할 경우 안보전략에서 명시하고 있듯이 선제공격을 포함한 다양한 군사적 선택을 강구할 수 있을 것임을 배제하지 않고 있다. 전임 국무부 차관 아미티지(Richard Armitage)는 1999년 아미티지 보고서에서 북한의 장거리 미사일 실험 및 핵개발과 관련하여 레드라인을 설정하여 협상을 실시하며, 협상이 실패할 경우 봉쇄와 선제공격 전략을 군사적 방안으로 제시한 바가 있다.²²⁾

미국은 PSI 참여국 및 지지국들을 확대하므로 이에 대한 우호적인 국제적 여론을 조성하고 이를 이행할 수 있는 능력을 강화하여 왔다. 비록 한국과 중국 등이 PSI의 적용을 적극 반대하고 평화적 해결을 주장하고 있기 때문에 대북 PSI를 이행하기는 현재로서 매우 어렵지만, 국제적으로 협상에 의한 해결이 어렵다고 인식될 경우 반대를 극복할 수 있는 명분을 얻을 수 있을 것이다. 특히, PSI는 경제제재를 동반하는 강력한 해상봉쇄에서부터 선별적인 승선 검색 등을 포함하여 지리적 영역, 검색의 대상 및 방법 등에 있어 다양한 선택이 가능한 융통성을 갖고 있다. 그러나 한반도 인근 해에서 강력한 PSI를 이행하기 위해서는 한국과 중국 등 핵심국가의 협력이 절대적으로 필요할 것이다.

현재 미국 등 PSI 참여국들은 PSI 훈련 등을 통해 이를 이행할 수 있는 체제를 구축

21) http://news.naver.com/print_form.php?office_id=079&article_id=0000

22) Richard Armitage, "The Armitage Report on North Korea: Naval Blockades and Preemptive Strikes by Japanese Forces?" <http://www.kimssoft.com/1997/armitag.htm>

하고 있다. 이러한 PSI 관련 움직임은 북한과의 협상을 위한 하나의 가지적인 강압수단이 될 수도 있지만, 실제로 상황에 따라 이를 이행하기 위한 절차와 능력을 구비하는 측면이 강하다. PSI는 이미 설명하였다시피 전 세계적인 선박의 이동과 선적물에 대한 정보를 필요로 하며, 필요시 적시에 의심 선박을 검색하고, 나포하며, 관련물질을 압수할 수 있어야 한다. 이를 위해서는 지구적인 PSI 네트워크가 요구되며, 현재 미국은 이를 어느 정도 구축해 나가고 있는 상태이다. 따라서 북한에 대한 PSI 이행은 상황에 따라 신속하고 효과적으로 적용될 수 있을 것이다.

특히, 미국은 세계질서의 주도국으로 PSI를 이행하기 위한 핵심적 이해 당사국인 중국 등에 대해 많은 협상의 지렛대를 갖고 있다. 무엇보다 중국은 북한의 핵무장에 따른 일련의 연쇄효과로 인한 동북아의 불안정을 원하지 않는다. 또한 중국은 대만문제의 해결을 위해 미국의 지원과 협력이 필요하며, 자신의 경제발전 등을 위해 미국과의 협력이 절대적으로 요구되는 상태이다. 북한의 핵개발 문제는 이미 미국만의 관심사가 아닌 국제적 관심사로 부각되었기 때문에 미국의 대중국 지렛대와 국제적 압력을 고려시 중국이 상황에 따라 입장을 변경할 가능성은 항상 있다고 판단된다. 그러나 이러한 상황은 협상에 의한 문제의 해결이 어렵다는 인식이 국제적으로 공유될 경우 발동될 수 있을 것이다.

즉, 미국은 대북 PSI를 이행하기 위해 상황이 우호적으로 전환될 경우 안보리 결의안 등을 통해 PSI를 정당화하고 국제법적 문제를 극복하고자 할 것이다. 북한 핵문제를 국제적으로 용인할 수 없다는 공감대가 형성될 경우 북한의 핵확산이 국제평화와 안전에 위협을 주는 것으로 선언하고 해상차단작전을 허용하는 유엔안보리 결의안을 통과시킬 수 있다. 이는 이라크전 사례에서 보는 바와 같이 해상차단작전을 직접적으로 언급하지 않아도 확대 적용할 수 있는 여지를 제공한다. 이외에도 유엔총회결의안, 국제관습법의 변경, 대테러전과 같이 자위적 권리의 행사 등 다양한 방안을 생각할 수 있으나 이는 비교적 실효성이 떨어지는 편이다.²³⁾

PSI는 한반도 연근해에서 이루어지거나 한국의 안보적 문제를 고려하여 한반도 연근해 이외의 지역에서 이루어질 수 있다. 한국의 안보는 대북 PSI가 이행되는 지리적

23) Benjamin Friedman, "The Proliferation Security Initiative: The Legal Challenge," in the Bipartisan Security Group Policy Brief on The Proliferation Security Initiative, The Legal Challenge, September 2003, <http://www.gsinsitute.org/gsi/pubs/09-03-psi-brief.pdf>

영역에 따라 커다란 영향을 갖게 될 것이다. 만약 한반도 연근해를 벗어난 지역에서 이루어진다면 한국의 안보에 대한 영향은 비교적 적을 것으로 예상된다. 그러나 PSI가 한반도 연근해에서 이루어질 경우, 한국이 이에 직접 참여하는가 여부에 관계없이 PSI와 관련하여 한국의 선택을 요구하는 안보적 도전을 야기할 것이다. 물론 이러한 상황에서 한국이 어떠한 조치를 취하여야 할 것인가는 당시의 안보적 상황에 따라 차이를 가질 수 있다. 그럼에도 불구하고 한국은 북한의 핵문제 해결 여부에 따라 PSI가 실제로 이행될 수 있으며, 이는 한반도 안보구도를 변화시킬 수 있는 중요한 변수가 될 수 있음을 이해하여야 한다.

2. PSI 이행시 북한에 대한 영향

가. 외화 획득에 대한 타격

대북 PSI가 이행된다면 북한은 미사일 등 무기의 수출뿐만 아니라 불법 마약 및 위폐의 거래가 차단됨으로써 주요한 외화 획득수단을 상실하게 될 것이다. 대북 PSI는 WMD 관련물질뿐만 아니라 미국이 위협으로 인식하는 국제적 범죄행위도 동시에 표적으로 삼을 가능성이 높다. 이는 1999년 이후 마이너스 성장에서 벗어났지만 여전히 심각한 경제적 어려움에 봉착해 있는 북한경제에 충격적 결과를 야기할 것이다. 북한은 WMD 관련 원자재의 확보 및 무기구입 등을 위한 외화 부족뿐만 아니라 식량과 에너지 문제로 인한 3대 경제난을 겪고 있다.

북한은 대외무역 적자를 해결하기 위해 불법적 거래를 포함한 다양한 방안을 강구하고 있다. 북한의 대외무역 규모는 현재 7억 달러 내외의 남북교역을 포함하여 총 30~35억 달러 수준에 불과하고 그나마 연평균 약 7억 달러의 무역적자를 기록하고 있다. 북한은 이러한 적자무역을 해결하기 위해 다각적인 노력을 기울이고 있다. 북한의 무역적자를 메우고 있는 주요한 외화 가득원은 크게 미사일 및 야포 등 무기수출, 마약 및 위폐의 불법 거래, 한국의 대북 경협지원과 금강산 관광 수입, 재외동포에 의한 송금 등이다.

미국의 대북 전문가들이 추정한 북한의 미사일 등 무기수출 규모는 대략 비슷하다. Horowitz 박사는 2001년에 5억 6,000만 달러를, Larry Wortzel 박사는 2002년 약 6억

달러를, 그리고 Larry Nicsh 박사는 매년 4~5억 달러어치를 수출하고 있는 것으로 보고 있다. 이를 종합해 볼 때 북한은 미사일 등 무기수출로 매년 4~5억 달러 정도의 외화를 벌어들이는 것으로 평가된다.²⁴⁾

마약과 위폐의 불법 유통을 통한 외화 획득규모는 분석자들에 따라 편차가 매우 큰 편이다. 1999년도 미국 의회보고서는 북한이 1997년에 마약으로 7,100만 달러, 위폐로 1,500만 달러를, 월스트리트 저널은 2001년에 마약으로 5~10억 달러, 위폐로 1억 달러를 벌어들인 것으로 추정했다. 주한미군 사령부는 북한이 매년 마약 5억 달러, 위폐 1,500~2,000만 달러를 불법거래하고 있는 것으로 보고 있다. 이들을 종합해 보면 북한은 매년 마약과 위폐를 통해서도 3~5억 달러 정도를 벌어들인다고 본다.²⁵⁾

남북 교역규모는 북한과 교역이 시작된 1989년부터 2005년까지 약 60억 달러에 달했으며, 북한은 매년 약 1억 5,000만 달러 이상의 흑자를 보고 있다.²⁶⁾ 또한 북한은 금강산 관광사업의 대가로 1999~2004년간 4억 1,790만 달러를 벌었는데 관광객이 감소한 2004년 기준을 고려할 때 매년 1,200만 달러 정도를 벌었다고 볼 수 있다. 이를 종합할 때 북한은 남북교류로 매년 1억 6,000만 달러 내외를 얻고 있다고 평가된다. 한편 제일 조총련 동포의 국외송금액도 연간 매년 3000만~1억 달러로 추정된다.²⁷⁾

이러한 외화획득 수단은 대북 압박차원의 PSI가 발동된다면 상당한 영향을 받게 될 것이다. 최소한 미사일 등 무기의 수출과 불법적인 마약 및 위폐의 거래가 차단됨으로써 7~10억 달러 규모의 외화획득은 불가능해 질 것이다. 이 규모는 북한의 실제적인 외화 가득 규모 9~11억 달러의 대부분을 차지하며, 북한의 전체 외화 수입액(남북거래 포함 약 20억 달러)의 40~50%에 해당하여 결과적으로 북한 경제와 정권유지에 심각한 어려움을 야기할 것으로 보인다.

24) 김태우, 김명진, 박창권, 「PSI 관련 북한의 반응과 아국의 대책」, (한국국방연구원, 2005. 10) 미발간 자료, p. 39.

25) *Ibid.*, p. 40.

26) 남북교역 규모는 2003년 7억 2,400만 달러, 2004년 6억 9,700만 달러, 2005년 약 10억 5,500만 달러이다. 통일부, “참여정부의 3년, 평화변영정책 성과”, <http://www.unikorea.go.kr/index.jsp>

27) 외교통상부에 따르면 2003년까지 5년간 연평균 2~4억 달러로 보고 있고, 1994년 북핵관련 대북 송금차단 논의시 일본 정부는 연 6억 달러로 추정하였다. 미국 AEI의 에버스타트 박사는 1980년대와 1990년대 초 조총련의 대북 송금액은 연 1억 달러로 추정했고 미 의회연구소 자료는 1990년 이후 최근까지 연간 3,000만 달러로 추정하고 있음. 김태우외, *op.cit.*, pp. 40~41.

나. 경제난의 가중

만약 PSI가 안보리 결의를 통해 경제제재 차원으로 확대 이행된다면 북한 경제는 보다 더 심각한 타격을 받게 될 것이 분명하다. 물론, 중국이 이에 동참할지는 의문이나 국제사회의 다수국가가 이에 호응할 경우, 한국은 국제여론이나 한미동맹관계를 고려하여 부득이 참여하지 않을 수 없을 것이다. 이는 곧 남북교역 등 모든 대북 경협 및 지원의 중단을 야기할 것이다.

이러한 경우 남북교역과 금강산 관광사업으로 인한 약 1억 6,000만 달러 규모의 외화 가득은 자연 무산될 것이며, 연평균 1억 7,000만 달러에 달하는 인도적 지원차원의 대북 식량 및 비료 지원도 중단될 것이다.²⁸⁾ 기타 개성공단 사업, 농업협력 사업 등 정부와 민간 차원에서 실시하는 각종 협력 사업도 중단될 것이므로 북한의 처지에서 볼 때 경제적 손실은 엄청나게 클 것으로 보인다. 이외에도 유엔안보리의 대북 경제제재가 실시될 경우 북한 식량 부족분의 약 반을 지원하고 있는 세계식량기구(WFP) 등의 인도적 지원도 중단될 수 있으며, 이는 결과적으로 심각한 경제난을 증폭시킬 것이다. 특히, 중국까지 가세한다면 북한 경제는 파탄되고 결과적으로 심각한 위기에 봉착할 가능성을 배제할 수 없다.

다. 군수산업의 위축

PSI는 일본이 북한과의 교역을 전면적으로 제한토록 하므로 일본에 주로 의존하고 있는 군사장비의 개발 및 생산을 위한 물품들을 도입하지 못하게 되고, 결과적으로 군수산업이 크게 위축될 것이다. 이미 일본은 관세, 이민, 전염병, 안전규정 등을 위반했는지 여부 등 북한과의 페리션 운항에 관한 새로운 규제를 마련하고 북한으로부터 입항하는 모든 선박을 검문·검색하는 등의 조치를 취하고 있다. PSI가 이행될 경우 이러한 규제 조치가 한층 강화되고 군수물자 전체로 범위가 대폭 확대될 수 있을 것이다.

28) 식량, 비료 등 대북 인도적 차원의 지원은 95년 이후 2005년까지 13억 7천만 달러에 달하고 있으며, 2005년 대북지원은 정부차원에서 1억 2,388만 달러, 그리고 민간차원에서 8,866만 달러를 지원하였다. 통일부, 자료실 통일통계-대북 인도적 사업 자료, <http://www.unikorea.go.kr/index.jsp>

라. 북한 군부의 응집과 분열²⁹⁾

PSI가 대북 경제제재 차원에서 북한 선박에 대한 검문·검색을 강화하고 한반도 근해에서 해상훈련을 하는 등 경제, 군사적 압박이 강화되면, 북한 군부에 위기감을 불러일으켜 일단 외형적으로는 군부의 응집력이 강화될 가능성이 크다. 북한은 PSI를 이행하기 위한 인근 해역에서의 해상 훈련 및 활동들에 대해 ‘반미’, ‘반제국주의’, ‘조국수호’ 등의 구호 아래 전 사회적인 전투태세에 돌입할 것이며, 중국의 지원을 얻기 위한 군사 외교적 노력을 강화할 것이다. 이러한 생존에 대한 위기의식과 사회적 분위기 조성으로 북한 군부의 응집력은 한층 강화될 것이다.

그러나 해상봉쇄 등 PSI의 대북 압박이 한층 강화되는 가운데 중국이나 국제사회의 대북지원 및 동조가 별로 없거나 러시아와 같은 우방국이 PSI에 동참하는 경우, 북한 군부는 패배감과 좌절감으로 동요하고 분열될 가능성이 크다. 이는 국제적 고립을 자초하고 생존의 위기를 야기한 당국의 정책실패에 대한 불만이 고조된 데 따른 결과이다. 이러한 상황이 지속할 경우, 북한 군부는 모든 어려움을 극복하고 조국을 지켜내야 한다는 강경파와 패배주의에 빠져 고립정책에서 탈피해야 한다는 온건파로 양분될 가능성이 있다.

3. 북한의 정치, 군사적 예상 반응

가. 한반도 군사적 긴장 조성

북한은 PSI가 이행되거나 이행될 가능성이 있을 경우 한반도에 군사적 긴장을 조성하는 등 한국을 인질로 한 전통적인 공세전략을 강화하고 이를 효과적으로 활용할 것이다. 북한은 제5차 남북경제협력추진위원회의 본회의 기초발언에서부터 조국평화통일위원회의 성명이나 노동신문을 통해 북한 핵확산을 저지하기 위한 PSI 이행 등 국제사회의 추가적 조치들이 취해진다면 강력한 보복이 따를 것임을 거듭 밝혀왔다. 2003년 7월 1일에는 조선인민군 판문점 대표부 대표명의로 담화를 발표하여 미국이 대북제재, 해상 및 공중봉쇄를 할 경우, 이를 정전협정 파기로 간주하고 즉시 강력한 보복조치

29) 김태우 외, *op.cit.*, pp. 47~48.

를 취할 것이라고 강조했다.³⁰⁾

나아가 북한의 백학순 외무상은 유엔안보리 의장에게 보내는 서한에서 미국의 PSI는 정전협정 2조 13항의 무기반입금지 조항과 15항의 봉쇄금지 조항을 위반하는 것이라고 규정하고, 해상 및 공중봉쇄를 통한 국제적 경제제재를 실제 전쟁행위로 간주한다고 밝힌 바 있다. 따라서 해상차단작전이 현실화되고 미국을 비롯한 PSI 참가국들이 북한 해역을 봉쇄할 경우에는 고도의 경계태세에 돌입하고 자위적 차원에서 전쟁도 불사할 것임을 강력히 경고할 것으로 보인다. 또한 실제로 군사력을 동원하여 NLL 도발을 획책하는 등 한반도에 군사적 긴장과 위기를 조성할 가능성이 크다.

나. 대미 강경정책 고수 및 국제적 여론 조성

북한은 미국이 PSI를 추진할 경우 이에 대해 강력히 반발하고 가능한 위협적 방책을 강구할 것이다. 대내적으로는 각종 대규모 군중집회를 통해 반미투쟁을 더욱 부추기고 주민을 결속시키며, 대외적으로는 반미세력과의 연대를 강화하여 미국에 대응하고자 할 것이다. 북한은 미국의 PSI와 북한인권법 제정이 ‘대북 압살정책의 일환’이라며 강력히 항의하고 4차 6자회담 참가를 지연시킨 바도 있다. 그러나 북한이 미국에 자체적으로 대응할 수 있는 수단은 사실상 매우 제한되어 있다. 그럼에도 불구하고 핵무기를 포함한 WMD를 이용하여 장기적인 강경투쟁을 지속하고 체로 섬 게임식 생존투쟁을 전개하므로 PSI의 효과를 무력화하고자 할 것이다.

특히, 대테러전에 따른 이슬람 세계의 반미여론을 유리하게 이용하여 어려움을 타개하고자 할 수 있다. PSI에도 불구하고 북한은 이들 국가와의 연대를 강화할 수 있는 여지를 충분히 갖고 있다. PSI가 경제봉쇄 및 제재와 병행되지 않을 경우 북한은 대미 전략을 추구할 수 있는 상당한 정치, 경제적인 활동공간을 여전히 가질 것이다. 이는 이슬람 세계와의 결속을 통해 다양한 방법의 대응전략을 추구할 수 있도록 한다. 과거 미국의 이라크에 대한 장기간 경제제재가 인도적 문제 등과 관련하여 미국에 매우 불리한 여론이 조성되었던 사실을 감안할 경우, 이는 북한에게는 충분한 승산이 있는 게임이 될 수 있다.

30) “미 해상·공중봉쇄면 즉시 강력 보복”, 조선일보, 2003년 7월 1일, <http://www.chosun.com>

다. 주요 관련 국가의 PSI 동참 저지

북한은 주요 교역국이며 안보 이해 당사국인 중국과 한국이 PSI에 참여하는 것을 저지하기 위해 적극적인 방안을 강구할 것이다. PSI 추진은 북한 대외교역의 약 절반을 차지하는 한국과 중국의 동참이 없으면 실효를 거두기가 어렵다. 이를 잘 알고 있는 북한으로서는 한국정부에 대해 이미 설명하였던 바와 같이 전쟁도발을 위협하면서 PSI에 동참하지 못하도록 압력을 행사할 가능성이 높다. 또한 미국은 물론, 한국에 대해서도 PSI 추진이나 협력을 구실로 이미 합의한 핵 문제를 원점으로 돌리고 핵개발을 확대하겠다고 협박할 수 있다. 중국에 대해서는 미중관계를 역이용하여 PSI를 저지하고 경제봉쇄에 동참하지 못하도록 요구할 것이며, 중국도 북한의 협조 요구를 묵살하기는 어려울 것으로 보인다.

이외에도 전통적인 우방국가인 러시아, 중동국가, 제3세계 국가들의 PSI 동참을 저지하고 자신의 입장에 대한 지원을 얻기 위해 유엔 등 국제사회에서 활발한 외교활동을 전개할 것이다. 만약 유엔 안보리 결의안이 없이 이행되는 PSI일 경우 북한은 자신의 우방국들의 지원을 얻기가 보다 쉬울 것이다. 그러나 안보리 결의안에 따라 PSI가 이행될 경우 북한에 대한 지원은 상당히 제한될 것으로 예상된다.

라. WMD 등 전략적 비대칭 능력의 증강과 전략물자 획득 강화

PSI를 이행할 경우 북한은 자신의 유일한 카드인 전략무기 능력을 우선적으로 증강하여 생존 및 협상 수단을 강화하고자 할 것이다. 북한은 사실상 이미 이러한 전략을 추진하고 있다. 그러나 PSI가 이행될 경우 이를 보다 가시적인 위협수단으로 전환하여 활용할 것이다. 예를 들면, 핵실험을 위협하거나 이를 실제로 이행할 수 있으며, 핵무기의 수량을 증가하여 다양한 목적으로 활용할 수 있는 융통성을 확보하고자 할 수 있다. 이미 최근의 전쟁 교훈을 누구보다 잘 알고 있는 북한으로서는 결국 전략무기에 의해 자신의 생존을 걸고자 할 것이며, 이는 대북한 대응전략의 전체적인 변화를 요구할 것이다.

아울러 북한은 전략물자를 확보하기 위한 방안을 다각적으로 강구할 것이다. 국제사회의 북한에 대한 전략물자 관련 품목의 수출입 규제에 의해 북한은 이를 확보하기가 보다 어려워질 것이다. 미국은 이미 국가안보 차원에서 미국의 안보에 위협을 야기할

수 있는 국가들에 대해 중요한 전략물자나 기술의 수출을 국내법에 의해 강력히 통제하고 있다.³¹⁾ 부시 행정부는 이와 같은 국내법령들에 대한 집행을 더욱 강화하여 군사적으로 전용될 수 있는 물자와 기술들이 북한 등과 같은 불량국가들에게 유입되는 것을 차단하려 하고 있다. 특히, 이중용도품은 군사적으로 전용될 수 있기 때문에 최종 용도와 사용자에 대한 심사를 강화함은 물론, PSI가 이행될 경우 이를 통제하는 소위 바세나르체제 이외에서의 수출입을 엄격히 통제하기 위한 조치도 강화할 것으로 보인다.

이러한 조치들은 북한이 WMD의 개발, 생산에 필요한 물자와 기술의 확보를 더욱 어렵게 하므로 전략무기의 생산 및 운용을 어렵게 할 수 있다. 따라서 북한은 WMD 관련 독자적 연구개발 능력을 한층 강화하고자 할 것이며, 전략물자와 기술의 확보를 위해 개성공단 사업 등 가용한 수단을 악용할 가능성도 없지 않다. 즉, 개성공단에 입주하는 한국기업을 통해 민수용으로 위장하여 전략물자와 기술을 은밀하게 반입하려고 노력할 가능성도 배제할 수 없다.

V. 맺는말

PSI는 2003년 9월 최초 PSI 차단원칙을 합의한 이후 놀랄만한 발전을 이룩하였으나 아직도 해결해야 할 많은 과제를 안고 있다. 미국을 중심으로 한 PSI 참가국들은 의심선박에 대한 해상차단작전을 성공적으로 실시하고, 유엔안보리 결의안 1540을 통과시켜 각국이 국내적으로 WMD 확산을 방지하기 위한 조치를 강화토록 요구하는 등 적극적인 행동방안을 강구하고 있다. 특히, PSI는 주로 유럽 및 나토 국가 중심의 11개국으로 출발하였으나, 이제는 대부분의 주요 국가들이 이에 참여하고 있으며, 참여국 및 참여의 수준도 급속히 확대되는 모습을 보이고 있다.

그럼에도 불구하고 PSI는 해상차단작전 등을 수행하기 위한 국제법상의 문제점을

31) 전략물자 수출통제를 위한 국제적 규범은 이중용도품의 수출통제를 위한 수출관리법(EAA)과 수출관리규정(EAR), 무기 및 방산물자의 수출통제를 위한 무기수출통제법(AECA)과 국제무기거래규정(ITAR), 그리고 적성국의 경제봉쇄를 위한 적성국교역법(TEA), 핵 관련 물자 및 기술의 수출통제를 위한 원자력에너지법(AEA)과 핵비확산법(NNPA), 고성능 컴퓨터, 미사일, 인공위성 관련 물자 및 기술의 수출통제를 위한 국가방위권한법(NDAA), 그리고 강화된 확산통제조치(EPCI) 등이 있다.

극복할 수 있어야 하며, 아직 참여하지 않고 있는 중국 등 주요 국가들을 참여시키고, 이란 및 북한에 대한 지원국인 러시아가 미국과 행동을 함께할 수 있도록 설득할 수 있어야 한다. 이외에도 이라크전 사례에서 보듯이 WMD 거래에 대한 신뢰할 수 있는 정보가 제공되지 않을 경우 각국이 국제해양법에서 금지하고 있는 해상차단작전 등에 참여할 수 있을지는 여전히 미지수이다. 무엇보다 PSI는 WMD 확산을 야기하는 근본적인 이유를 동시에 해결할 수 있을 때 성공할 수 있을 것이다.

그러나 PSI가 국제적 지지와 협력을 확대하고 있음을 감안할 때 미국 등은 북한 핵문제를 협상에 의해 해결할 가능성이 없다고 판단할 경우 대북 PSI를 적극 추구할 것이라고 본다. 미국은 이미 수차례에 걸쳐 군사적 수단을 포함한 다양한 방법을 통해 북한 핵문제를 해결할 것임을 천명하여 왔으며, 실제로 북한 선박 서산호에 대한 차단 작전을 실시한 바가 있다. 최근 북한문제는 핵개발뿐만 아니라 위폐 및 인권문제 등으로 인해 보다 악화된 모습을 보이고 있다. 이는 6자회담이 결렬될 경우 북한에 대한 강경책을 추구할 수 있는 여건을 조성할 것으로 예상된다. 비록 중국 및 러시아 등의 태도가 변수일 수 있으나 미국이 갖고 있는 협상 지렛대와 6자회담의 결렬에 따른 협상의 피로도 등 중국 등의 반대를 약화시킬 명분으로 작용할 수 있다.

대북 PSI는 수준에 따라 차이를 갖지만 북한에 대한 제한적 해상봉쇄를 추구하는 등 다양한 형태를 가질 것이며, 이는 북한에 정치·경제적인 심각한 영향을 미치므로 북한의 강경한 대응을 야기할 것이다. 대북 PSI는 국제법적인 문제와 강대국 간의 협력 문제로 인해 안보리 결의안 등 국제사회가 인정하는 합법적 절차를 따를 가능성이 높으며, 이는 단순한 WMD 관련물질의 수출입뿐만 아니라 포괄적인 제재의 성격을 가질 가능성이 있다.

PSI가 어떤 형태를 가질 것인가에 관계없이 북한은 미사일 등의 수출이 차단되므로 외화획득에 심각한 타격을 받게 될 것이며, 군수물자에 대한 국제적 통제로 군수산업이 크게 위축되는 결과에 직면할 것이다. 또한 PSI의 직간접적인 영향으로 인해 한국 및 중국 등과의 교류협력 관계가 위축되거나 차단되므로 경제난이 가중될 수 있다. 결과적으로 북한체제를 지탱하고 있는 북한 군부의 응집과 균열 현상을 초래할 수 있다. 따라서 북한은 이러한 상황을 방지하고 차단하기 위해 한반도의 군사적 긴장을 조성하고, 대미 강경정책을 강화하며, 주요 동맹국 및 우방국의 PSI 동참을 저지하고,

전략적 능력을 강화하여 협상카드로 활용하고자 할 것이다.

한국은 PSI가 갖고 있는 이러한 전략적 의미를 이해하고 이에 대한 대응방안을 사전에 강구해야 할 것이다. 대북 PSI에 대한 한국의 입장과 전략은 다음 두 가지 상황에 따라 차이를 가질 것이다. 하나의 상황은 유엔결의안 등을 통해 대북 PSI가 강구될 경우와 그렇지 않고 미국이 주도하여 추진될 경우이다. 또 다른 상황은 한국 연근해에서 PSI가 실시될 경우와 기타 해역에서 실시될 경우이다. 사실 미국이 주도하여 한국 연근해가 아닌 기타 해역에서 PSI가 이루어질 경우 한국의 안보에 대한 직접적인 영향은 상대적으로 크지 않을 것으로 보인다. 그러나 유엔안보리 결의에 의해 추진되고 한반도 연근해에서 작전이 이루어질 경우 PSI는 곧 한반도 안보상황을 급격하게 변화시킬 수 있는 요인이 될 것이다.

한국의 PSI 참여는 북한이 이에 대한 직접적인 대상자이기 때문에 신중하게 접근할 수밖에 없다. 기본적으로 한국은 WMD 확산을 방지하기 위한 국제적 노력에 협력하고 북한의 핵개발을 포기하도록 유인하기 위해 PSI에 어느 정도 협력할 필요가 있다. 그러나 한국은 PSI가 곧 우리의 안보문제임을 인식하여야 한다. 따라서 미국에 대해서는 국제적 합의가 없는 대북 PSI는 한반도 안보상황을 오히려 악화시킬 수 있다는 사실을 지속 주지시켜야 할 것이다. 동시에 북한에 대해서는 핵개발이 야기하는 안보적 불이익과 위협을 설득하여 이를 사전에 포기할 수 있도록 해야 한다. 아울러 중국 등 소위 북한에 대한 협상의 지렛대를 갖고 있는 국가들을 활용하여 상황의 악화를 방지하고 문제를 해결할 수 있도록 해야 할 것이다. 현재로서는 6자회담의 성공이 이러한 문제를 해결할 수 있는 최선의 방책이라 할 수 있다.