

# NSP

<http://www.eai.or.kr>

# R

# Report

National Security Panel

EAI 외교안보센터 : 국가안보패널 정책보고서 ⑬

## 확산안보구상(PSI)과 한반도

후원

중앙일보

국가안보 패널 명단

● 위원장

이영선(서울대학교 외교학과)

● 감사위원

정제성(서울대학교 외교학과)

● 위원

김병국(고려대학교)

김성환(외교안보연구원)

김태현(중앙대학교)

김하정(EAI)

박종철(동일연구원)

박원희(서울대학교)

손열(중앙대학교)

신성호(서울대학교)

이상현(세종연구소)

이태환(세종연구소)

장훈(중앙대학교)

정진영(경희대학교)

정한음(EAI)

차두현(한국국방연구원)

최경(외교안보연구원)

한용섭(국방대학원)

● 감사

김수진(EAI)



**EAI**  
EAST ASIAN INSTITUTE

동아시아연구원 외교안보센터

Tel No. 82-2-2277-1683

Fax No. 82-2-2277-1684

<http://www.eai.or.kr>

## 확산안보구상(PSI)과 한반도

(요약문)

발간일: 2005년 1월 25일

대표집필: 신성호(서울대)

- 최근 한국 정부는 미국이 주도하는 확산안보구상(속칭 PSI)에 부분적으로 참여할 것을 발표하였다. 이는 북핵문제의 평화적 해결에 새로운 걸림돌이 될 수 있다는 우려와 함께 새로운 논란을 불러일으키고 있다. 본문은 PSI의 역사적 배경 및 구체적 활동, 그와 관련된 국제적 논쟁 등을 살펴보고 한반도에 미칠 영향과 의미를 제시하고자 한다.
  - 2003년 5월 미국의 부시 대통령은 냉전 이후 점증하는 대량살상무기 및 그 운반수단의 전 세계적인 확산을 방지하기 위한 구체적 수단으로써 불량국가나 테러집단 사이의 대량살상 무기 거래를 강제로 차단하기 위한 확산안보구상(Proliferation Security Initiative: PSI)을 제안한다. 이후 PSI는 미국이 전세계 테러와의 전쟁을 수행함에 있어 가장 중요한 정책의 하나로 자리잡는다.
  - PSI는 가상 적대세력의 치명적 무기사용을 미리 막기 위해, 이들의 무기 거래를 사전에 차단해야 한다는 예방 행동을 그 주요 원칙으로 삼는 한편, 자발적 동의가 아닌 강제적 시행을 통해 그 원칙을 달성한다는 점에서 일방주의의 성격을 띤다.
  - “PSI 차단 원칙(The PSI Statement of Interdiction Principles)”은 참가국들
- 로 하여금 국내법과 유엔 안보리를 포함한 국제기구의 국제법이 허용하는 범위 내에서 다음과 같은 활동을 할 것이 요구된다. 첫째, 확산의 우려가 있는 국가나 단체들 간의 대량살상무기 및 관련된 물품의 유통을 차단하기 위해 적절한 조치를 강구할 것. 둘째, 의심이 가는 확산 움직임에 대한 정보수집 및 정보 교환을 촉진하기 위한 체계를 정비할 것, 셋째, PSI의 목적과 활동을 원활하게 지원하기 위해 관련된 국내 법규를 강화 정비할 것, 넷째, 국내외법이 허용하는 내에서 대량살상무기 확산 차단을 위한 구체적인 행동을 취할 것.
- PSI 원칙과 활동에 대한 참여는 자발적인 동기에 의해 이루어진다. 현재 미국을 포함 영국, 프랑스, 독일, 이태리, 네덜란드, 폴란드, 호주, 포르투갈, 스페인, 러시아, 노르웨이, 캐나다, 일본, 싱가포르 등 유럽을 중심한 15개국 이 핵심멤버로써 검문 검색 연습을 포함한 PSI 제반 활동에 참여하고 있다. 한편 PSI는 이들 핵심국가 외에도 국제 해운에서 많은 수의 선박이 국적선으로 등록되어 있는 국가나 지리상 주요 해안이나 해상 운송로를 영해로 가진 국가들의 참여를 유도하는 등 일반 국가들의 폭넓은 지지를 얻기 위해 노력 중이다.

- 대량살상무기의 확산 방지라는 대원칙에도 불구하고 PSI의 강제나포 행위에 대해 주권 침해적 요소나 국제법적 실효성에 대한 의문이 제기되기도 한다. 특히, 공해상에서 PSI의 강제 검문, 검색, 및 압수 행위는 선박의 무사통행에 대한 국제법적인 관행에 반하는 것으로 해석된다.
- 2002년 12월 미국과 스페인에 의한 북한 서산호 나포사건은 예멘으로 향하던 북한제 미사일을 통제하려는 시도를 놓고 공해상에서의 항해의 자유와 무사통과를 규정한 국제해양법상의 법리적 논쟁을 야기하였다. 특히 수출당사국인 북한이 미사일이나 대량살상무기 수출을 금지한 국제조약에 가입하지 않는 한 선박을 이용한 북한의 무기수출행위는 국제법적으로 정당화된다는 주장이 제기되었다.
- 현재 미국과 PSI는 앞서 제기된 법적 문제점을 극복하기 위한 방법으로 두 가지 노력을 기울이고 있다. 첫째가, PSI활동에 대한 국제법적 근거를 마련하는 것으로, UN 안보리 성명 등을 통해 PSI의 정당성을 확보하는 것이다. 두 번째로 미국은 개별국가가 국내법의 범위에서 PSI 관계법령을 설치하여 PSI 활동을 개별 국가의 주권행사의 영역에서 정당화하는 방안을 추진 중이다. 그러나 이러한 노력 역시 해상의 자유 및 주권국가의 무기수출에 관한 국제법적 논란을 야기할 소지가 있다.
- PSI와 관련된 국제법상의 논쟁에도 불구하고 미국은 이를 국가안보정책의 중요한 축으로 삼고 있다. 이미 유럽의 주요 국가를 포함한 상당수 많은 국가들의 지지를 확보한 가운데 PSI는 그 법적 근거의 논쟁과 상관없이 미국의 주도하에 앞으로 실질적 영향력을 확보해 나갈 가능성이 크다.
- 지금까지 한국 정부는 북한의 강력한 반발을 의식하여, PSI에의 참여를 유보한 채, 이에 대한 논의 자체를 가급적 자제해 왔다. 이는 미국의 가장 중요한 동맹국일 뿐 아니라 실제 한반도에서 PSI 활동이 전개될 때 가장 중요한 역할을 해야 할 한국에 대한 미국 정부의 실망감을 초래해 온 것이 사실이다.
- 일본과 러시아는 PSI 핵심 멤버로써 적극적인 참여를 하고 있으며, 중국도 최근 그 명분에는 원칙적인 동의를 보이고 있다. 우리 정부도 국제사회의 책임 있는 일원으로서 대량살상무기 확산 반대라는 명분을 고려할 때, PSI에 대한 무조건적인 유보보다는 북핵 문제에 영향을 최소화 하는 선에서의 원칙적인 참가를 결정한 것으로 보인다.
- 북한이 현재 PSI의 주요 관심 대상인 것은 사실이다. 그리고 이와 관련한 우리의 입장도 북핵 문제의 평화적 해결 유도라는 점에서 특수한 이해관계를 가질 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고 북한에 대한 PSI 봉쇄가 불가피할 경우 이에 대한 대비책 또한 필요하다. 금번 우리 정부의 PSI 부분참여 결정은 일차적으로 북핵과 관련한 미국의 PSI 대북 봉쇄 시 발생할 수 있는 위기상황을 보다 효과적으로 관리함과 동시에, 장기적인 관

점에서 대량살상무기의 확산 방지라는  
인류보편적 가치의 추구 그리고 미국과

의 동맹관계 관리라는 복합적인 고려 속  
에서 이해되어야 한다.

## 확산안보구상(PSI)과 한반도

발간일: 2005년 1월 25일

대표집필: 신성호(서울대)

지난 해 9월 19일 제5차 베이징 6자 회담에서 북핵 문제 해결을 위한 공동성명이 발표되면서 이 문제의 외교적 해결에 대한 기대를 높였다. 그러나 한편 원칙적인 합의에도 불구하고 이를 실현하기 위한 구체적 조치에 관하여는 미국과 북한의 첨예한 대립이 지속되면서, 북한 핵무기 문제를 해결하기 위한 6자 회담의 미래는 아직도 불분명한 것이 현실이다. 공동성명이 나온 직후 북한은 경수로가 제공된 후에야 핵무기 포기를 위한 제반 조치를 시행할 수 있음을 강조하였다. 이에 대해 2005년 10월 17일 노무현 대통령과의 경주 공동기자회견에서 부시 대통령은 북한이 원하는 경수로 및 제반 보상은 어디까지나 북이 먼저 핵 개발 포기를 위한 실질적인 조치를 취한 이후로 못박았다. 따라서 북미양측의 근본적인 입장차이가 좁혀지지 않을 경우 6자 회담과 북미협상이 결국은 실패로 돌아갈 가능성은 여전히 존재한다. 이 경우 미국은 본격적인 군사행동에 앞서 우선적으로 여러 가지 압력을 행사하게 될 것으로 예상된다. 여기에는 유엔 안보리 회부는 물론 그 동안 공식 비공식으로 진행된 원조의 중단, 북한의 해외 자산 동결, 마약이나 위조지폐 수출 단속 등을 통한 외화획득의 차단 등이 거론되고 있다. 이와 함께 미국의 가장 중요한 압력 수단인 하나로 거론되는 것이 확산방지구상(Proliferation Security Initiative)이다.

2001년의 9/11 테러 이후 대량살상무기와 그 수단의 확산을 방지 한다는 목적 하에 수립된 PSI는 북한의 핵 문제가 평화적으로 해결 되지 않을 경우 미국이 북한의 핵무기 이전을 막을 수 있는 가장 중요한 수단으로 이해된다. 이에 대해 북한은 PSI 출범초기부터 이를 미국의 전쟁도발에 준하는 정책으로 정의하고, 이를 시행할 경우 전면전으로 맞설 것을 경고해왔다.

따라서 향후 북미간 핵 마찰이 다시 악화될 경우 한반도에는 1962년 쿠바 미사일 위기와 같은 일대 위기가 찾아올 수 있다. 북한이 미국의 압박에 대해 대량살상무기의 해외 유출을 시도하거나 의심되는 행위를 할 경우 미국은 북한 선박에 대한 전면적인 검색과 한반도 주변 해양에서의 해상봉쇄로 대응할 것이다. 이는 북한의 강력한 반발을 불러올 것이며, 한반도에는 1994 핵 위기 못지않은 긴장이 고조될 수 있다. 특히 한반도 근해에서 북한의 선박통행을 제한하는 미국의 해상봉쇄가 시행될 경우, 미북간에 1962년의 쿠바 미사일 위기와 같은 긴박한 상황이 전개될 수도 있다. 쿠바에 배치된 소련의 중거리 핵미사일이 발견되면서 촉발된 당시 사태는 쿠바로 향하는 모든 소련 선박에 대한 미국의 해상봉쇄로 이어지면서, 미소양국이 핵전쟁 직전에 이르는 초유의 위기 상황을 가져왔다. 13일간에 걸친 혼돈과 긴장의 고조속에 양국은 다행히 당시 최고 수뇌부

었던 케네디와 후루시초프의 이성적 판단에 의해 전면적인 핵전쟁을 방지하고 평화적인 타협이 이루어져 사건은 극적으로 종결된다. 그러나 이 후 밝혀진 당시 기록에 의하면 약 2 주간의 위기상황 가운데에는 양측 수뇌부의 정치적 해결 의지와는 별도로 벌어진 현장에서의 상황에 의해 여러 번 전쟁의 고비가 있었음이 밝혀진다. 그러한 점에서, 혹자는 쿠바 미사일 위기의 평화적 해결을 순전히 천우신조에 의한 것으로 평가하기도 한다. 한반도에서 핵과 PSI를 둘러싼 북미의 대립이 벌어질 경우 쿠바위기 못지않은 위기와 혼란상황이 초래될 수 있다. 아직은 불확실한 6자회담과 북핵해결의 전망을 고려할 때 부단한 외교적 노력과 함께 최악의 상황을 상정한 점검과 준비를 미리 해두는 지혜가 필요하다. 이 점에서 PSI에 대한 올바른 이해와 대책은 멀고 험난한 북핵 해결의 과정에서 필수적으로 요구된다.

## 1. PSI 연원

미국의 부시 대통령은 2003년 5월 폴란드에서 열린 서구 정상회의에서 확산안보구상 (Proliferation Security Initiative) 이라는 새로운 정책을 발표한다. 연설에서 부시 대통령은 냉전 이후 점증하는 대량살상무기 및 그 운반수단의 전 세계적인 확산을 인류와 세계 평화를 저해하는 가장 큰 위협의 하나로 정의한다. 그리고 이를 방지하기 위한 국제사회의 협력을 촉구하는 동시에 이를 위한 구체적 수단으로써 불량국가나 테러집단 사이의 대량살상 무

기 거래를 강제로 차단하기 위한 PSI를 제안한다.<sup>1)</sup> 이후 PSI는 미국이 9/11 이후 테러집단의 가장 위협적인 수단인 대량살상무기의 사용을 원천적으로 봉쇄 하기 위한 조치로써 미국의 전세계 테러와의 전쟁에 있어 가장 중요한 정책으로 자리 잡는다.

현재 미국 외교정책에 있어서 PSI의 중요성은 냉전기간 미국 세계전략의 근간을 이룬 봉쇄정책의 하나로 전 세계에 걸쳐 시행한 수출규제 정책과 비교하여 이해될 수 있다. 냉전 중 미국은 소련을 정치/군사적으로 봉쇄하는 것과 함께 경제봉쇄의 맥락에서 소련을 위시한 공산권으로서 방의 주요 무기체계 및 첨단 기술이 유출되는 것을 막기 위해 강력한 수출규제 정책을 실시하였다. 특히 미국은 자국 기술의 유출은 물론 동맹국이나 제3국으로부터의 유출을 막기 위하여, 미국과 NATO 등 주요 동맹국을 중심으로 전 세계적인 수출통제 체제를 구축한다. 1949년 파리에 연락사무소를 두고 출범한 CoCom은 미국과 NATO 동맹국이 주축이 되어 군사물자뿐 아니라 군사용도로 전용이 가능한 민수품을 망라한 광범위한 분야에 있어서 수출통제를 시행하였으며 이는 냉전의 해체 시까지 반세기에 걸쳐 지속되었다. 여기에 미국은 CoCom 회원국뿐 아니라 제3국을 통해서 공산권으로 중요한 군사물품 및 기술이 유출되는 것을 막기 위해, 한국을 포함한 기타 동맹국들 및 제3세계의 60여개 나라들과 별도의 협약을 통해 포괄적인 수출규제의 그물망을 전 세계에 형성하고 운영한다. 이 과정에서 미국은 이들 국가의 협력을 이끌어 내기 위하여 경제, 군사 원조 등 다양한 인센티브를 제시하는

1) Office of the Press Secretary, The White House, "Remarks by the President to the People of Poland," Krakow, Poland, May 31, 2003



한편, 비협력국에 대해서는 이들이 미국과 다른 수출규제 회원국들로부터 첨단기술을 수입할 수 있는 권한을 제한하는 등 압력과 제재를 가하기도 하였다. 미국의 주도에 의해 설립된 대공산권 수출규제는 90년대 초 공산권이 몰락하고 냉전이 종식됨에 따라 강제성이 없이 핵심 군사기술의 유출 방지를 원론적으로 약속한 와스나 협약 (Wassenaar Arrangement)으로 대체되면서 1994년 해체된다.

그러나 한편 90년대 중반 클린턴 행정부 당시 정부 안팎에서 핵과 생화학무기 등의 대량살상무기가 불순세력에 의해 사용될 가능성에 대한 위협을 인식하고 이를 위한 대비책 마련의 필요가 제기되기 시작한다. 9/11 테러는 미국의 이러한 우려를 확인시켜준 계기가 되었다. 냉전 중 주요 위협상대가 소련이고 이를 막기 위한 방지책의 하나가 수출통제였다면, 냉전 이후 새로운 위협으로 떠오른 테러세력의 가장 위협적인 수단인 대량살상무기를 제거하고 그 확산을 방지하는 것이 미국 안보의 가장 중요한 과제로 대두된 것이다. 따라서 PSI는 앞으로 미국의 대테러 전쟁 수행에 있어서 가장 중요한 정책의 하나로 이해된다.

그런데, PSI는 그 개념과 그 방법에 있어 냉전시대의 수출통제에 비해 보다 급진적인 성격을 가진다. 이전의 수출통제가 우방국의 협조아래 이들로부터 적국으로의 무기 및 기술이전을 통제하는 것이었다면, PSI는 적대세력(북한이나 이란과 같은 불량국가)으로부터 다른 적대 세력(테러집단)으로의 무기확산을 예방하는 것을 목표로 한다. 이는 과거 수출통제가 참가국들의 자발적인 통제와 이들 우방국과의 협력을 통한 자기단속과 무기확산의 방지

에 초점에 맞추어진 반면, PSI는 적대적인 의사를 가진 세력간의 무기 거래를 통제한다는 점에서 그 주요 수단과 활동이 무력을 수반한 강제성을 띠 수밖에 없게 된 것이다. 이는 PSI로 하여금 가상 적대세력의 무기사용을 미리 막기 위해, 이들의 무기 거래를 사전에 차단해야 한다는 예방 행동을 그 주요 원칙으로 삼게 만드는 한편, 자발적 동의를 아닌 강제적 시행을 통해 그 원칙을 달성한다는 점에서 일방주의의 성격을 띠게 한다. 많은 국가들이 대량살상무기의 확산 방지라는 PSI의 보편적인 목표에는 동의를 함에도 불구하고, PSI의 이러한 일방주의적이고 예방 행동적 내용은 그 원칙과 그 실효성에 대한 국제법 및 국가주권의 침해와 관련한 첨예한 논쟁을 불러 일으키고 있다.

■ 2003년 5월 미국의 부시 대통령은 냉전 이후 점증하는 대량살상무기 및 그 운반수단의 전 세계적인 확산을 방지하기 구체적인 수단으로써 불량국가나 테러집단 사이의 대량살상 무기 거래를 강제로 차단하기 위한 확산안보구상 (Proliferation Security Initiative: PSI)을 제안한다. 이후 PSI는 테러집단의 가장 위협적 수단인 대량살상무기의 사용을 원천적으로 봉쇄하기 위한 조치로써, 9/11 이후 미국이 전 세계 테러와의 전쟁을 수행함에 있어 가장 중요한 정책의 하나로 자리 잡는다.

■ PSI는 가상 적대세력의 무기사용을 미리 막기 위해, 이들의 무기 거래를 사전에 차단해야 한다는 예방 행동을 그 주요 원칙으로 삼는 한편, 자발적 동의를 아닌 강제적 시행을 통해 그 원칙을 달성한다는 점에서 일방주의의 성격을 띠다.

## 2. 활동과 참가국

### 활동

PSI의 공식 출범 후 4개월이 지난 2003년 9월, 미국과 대량살상무기의 확산 방지라는 원칙에 동조하는 주요 참가국은 “PSI 차단 원칙(The PSI Statement of Interdiction Principles; 이하 ‘PSI 원칙’이라 함)”에 관한 합의문을 공동 발의함으로써 본격적인 활동을 시작한다. PSI의 기본 취지와 행동강령을 담은 이 원칙은 PSI의 기본 목적이 확산의 우려가 있는 국가나 비국가 단체가 이들 사이에 대량살상무기나 그 운송수단 및 기타 관련된 물품을 수입하거나 혹은 수출하는 것을 저지하는 것을 명확히 한다. 이를 위해 참가국들은 국내법과 유엔 안보리를 포함한 국제기구에 의한 국제법을 저촉하지 않는 범위 내에서 다음과 같은 활동을 할 것이 요구된다.

첫째, 확산의 우려가 있는 국가나 단체들 간의 대량살상무기 및 관련된 물품의 유통을 차단하기 위해 적절한 조치를 강구할 것(여기서 "확산의 우려가 있는 국가나 단체"라는 것은 구체적으로 핵 및 생화학무기와 미사일과 같은 이의 운송수단을 개발, 혹은 획득하려 하거나, 이들 물품을 판매, 수입 등을 통해 유통하려 하는 국가나 단체를 의미). 둘째, 의심이 가는 확산 움직임에 대한 정보수집 및 정보 교환을 촉진하기 위한 체제 정비, 셋째, PSI의 목적과 활동을 원활하게 지원하기 위해 관련된 국내법규를 강화 정비할 것, 넷째, 국내의

법이 허용하는 내에서 대량살상무기 확산 차단을 위한 구체적인 행동을 취할 것.<sup>2)</sup>

특히 마지막 사항인 차단을 위한 구체적 행동으로는 다음과 같은 사항이 포함된다. a) 대량살상무기의 운송을 하지 않음은 물론 자국의 권한이 미치는 어떠한 개인도 여기에 참여하는 것을 허용하지 말 것, b) 대량살상무기 거래에 관련된 것으로 의심되는 자국소속의 선박에 대해 자체적 판단이나 타국의 요청이 있을 경우 영해 및 여타 해상에서 이를 검문, 검색하고 관련 물품이 적발 될 경우 이를 압수 할 것, c) 대량살상무기 수송 의혹이 있는 자국소속의 선박에 대해 타국이 검문, 검색, 압수하고자 요청이 있을 경우 이의 허용을 심각히 고려할 것, d) 대량살상무기 거래에 관련된 것으로 의심되는(자국소속이 아닌) 선박에 대해 자국의 배타적 권한이 미치는 영해 내에서 이를 검문, 검색, 압수하기 위한 적절한 조치를 취하는 한편, 자국의 항구나 영해를 출입하는 선박에 대해 대량살상무기 거래 의혹이 있을 경우 이를 검색, 압수할 수 있다는 조건을 명시할 것, e) 자체적 판단이나 타국의 요청이 있을 경우 자국의 영공을 통과하는 의심되는 항공기에 대해 검색과 압수를 위한 착륙을 요구하는 한편, 그러한 항공기가 영공을 통과하는 것을 사전에 허용하지 말 것, f) 자국의 항구나, 공항, 그리고 여타 시설이 대량살상무기 거래에 중간 기점으로 이용될 경우 여기에 관련된 선박이나 항공기 및 기타 운송수단에 대한 검색 및 압수를 할 것.<sup>3)</sup>

이와 같은 PSI 원칙과 활동에 대한 참

2) Proliferation Security Initiative: Statement of Interdiction Principles," The White House, Office of the Press Secretary, Washington, DC, September 4, 2003 (<http://www.state.gov/t/np/rls/fs/23764.htm>)

3) Ibid



여는 자발적으로 이루어진다. "PSI 원칙"에서는 PSI를 정식 국제기구나 동맹이 아닌 그 원칙에 동의하는 모든 국가의 자발적인 참여에 의한 비공식 협력체로써 조직이라기보다는 활동 그 자체로 규정한다. 이는 곧 PSI의 원칙과 활동에 대한 국제적인 인식이나 공감감이 아직 부족한 것을 의미한다. 따라서 여기에서의 참여는 각 국가의 순수 자의적인 해석과 이해관계에 따라 결정된다. 참여의 구체적 형태에 있어서도 정식 국제조약이나 기구에 가입하는 것이 아니기 때문에, 앞에서 예시된 각종 활동사항을 의무적으로 실시할 필요도 없다. 각국은 자국의 현실과 입장에 따라 "PSI 원칙"에 규정된 다양한 활동 중 자신들이 원하는 분야에서만 참여를 할 수 있다. 실제로 미국 등 핵심 멤버국가들은 PSI의 참여에 망설이는 국가들에 대하여, 실제 대량살상무기의 확산방지 작전에 직접 참여하는 것은 물론, 그러한 활동을 원칙적으로 지지하는 것 자체도 하나의 참여로 규정하는 등 보다 많은 국가의 참여를 유도하고 있다.

### 참가국

PSI의 참가국은 크게 핵심 멤버와 기타 참가국들로 구분된다. 현재 미국을 포함 영국, 프랑스, 독일, 이탈리아, 네덜란드,

폴란드, 호주, 포르투갈, 스페인, 러시아, 노르웨이, 캐나다, 일본, 싱가포르 등 유럽을 중심으로 한 15개국이 핵심멤버로 참여하고 있다. 이들은 "PSI 원칙"을 공동 발기하고, 실제 각종 확산방지를 위한 PSI 제반 활동에 적극적으로 참여하고 있는 국가들을 지칭한다. 특히 여기에는 이라크 전쟁과 관련하여 미국과 갈등을 겪은 프랑스와 독일이 적극적으로 참여하고 있다는 점과 과거 냉전 당시 수출통제의 주 대상이었던 러시아가 핵심 멤버로 참가하고 있다는 점이 눈에 띈다. 이들 핵심 멤버들은 매년 연례 회의를 열어 PSI 취지와 내용을 홍보하고 다른 국가의 참여를 독려하는 한편, 각종 대량살상 무기 이전의 사례를 상정한 해상, 육로, 공중에서의 강제 검색 및 압수 연습 훈련을 실시한다. 이러한 연습 훈련은 2003년 9월 호주 영해상에서 벌어진 훈련을 시발로 2005년 11월 현재 18 차례에 걸쳐 해상, 육로, 공중에서의 다양한 강제 검색 및 압수 훈련이 실시된 것으로 알려지고 있다. 특히 아시아에서는 2004년 10월 일본이 주관한 해상검문 훈련이 아시아 최초로 도쿄 베이에서 실시되었으며,<sup>4)</sup> 2005년 8월에는 두 번째로 싱가포르가 주관한 해상 및 육로 검색 훈련이 실시되기도 하였다. 이들 훈련에는 지금까지 15개의 핵심국가를 포함한 40 여 개국 이상이 참가한 것으로 알려진다.

표 1. PSI 연습훈련 일지

Proliferation Security Initiative (PSI) 훈련	
2003년 9월10-13	Exercise PACIFIC PROTECTOR: 코랄 해에서 실시된 호주 주관의 해상훈련

4) The Proliferation Security Initiative Maritime Interdiction Exercise "Team Samurai 04", The Ministry of Foreign Affairs of Japan (October 28, 2004, <http://www.mofa.go.jp/policy/un/disarmament/arms/psi/overview0410.html>)

2003년 10월8-10	Air CPX: 런던에서 실시된 영국 주관의 공중 차단 훈련
2003년 10월13-17	Exercise SANSO 03: 서부 지중해에서 실시된 스페인 주관 해상 훈련
2003년 11월 25-27	Exercise BASILIC 03: 서부 지중해에서 프랑스 주관으로 실시된 해상 훈련
2004년 1월 11-17	Exercise SEA SABER: 아라비아해에서 미국주관으로 실시된 해상훈련
2004년 2월 19	Exercise AIR BRAKE 03: 이태리 트라파니에서 실시된 이태리 주관 공중 차단 훈련
2004년 3월 31-4월1	Exercise HAWKEYE: 독일 주관으로 프라크푸르트 공항에서 실시된 세관 검색 훈련
2004년 4월 19-22	Exercise CLEVER SENTINEL: 이태리 주관으로 지중해에서 실시된 해상 훈련
2004년 4월 19-21,	Exercise SAFE BORDERS: 폴란드에서 실시된 육상 저지 훈련
2004년 6월 23-24	Exercise APSE 04: 프랑스에 의한 항공 차단 훈련
2004년 9월 27-10월1	PSI Gaming Exercise: 미국 뉴포트 해군대학에서 실시된 훈련
2004년 10월 25-27	Exercise TEAM SAMURAI '04: 일본 주관의 해상 차단 훈련
2004년 11월 8-18	Exercise CHOKEPOINT '04: 미국 주관의 해상 차단 훈련
2005년 4월 8-15	Exercise NINF A '05: 포르투갈 주관의 육/해상 차단 훈련
2005년 6월1-2	Exercise BOHEMIAN GUARD 05: 체코 공화국과 폴란드가 공동 주관한 육상 차단 훈련
2005년 6월7-8	Exercise BLUE ACTION 05: 스페인 주관 공중 및 육지 차단 훈련
2005년 8월15-19	Exercise DEEP SABRE: 싱가포르 주관 육/해상 차단 훈련
2005년 10월3-7	PSI Air Gaming Exercise: 노르웨이 주관 해군사관학교 연습 훈련

5)

5) Andrew Winner, "The Proliferation Security Initiative: the New Face of Interdiction," The Washington Quarterly

널리 알려지지지는 않고 있지만, 이들 핵심국가들은 연습훈련 이외에도 실제 대량살상무기의 거래에 대한 검문, 검색과 압수 활동에 참가, 성과를 올리기도 하였다. 그 대표적인 사례로 들 수 있는 것이 2003년 독일 국적의 BBC China호 검색 사건이다. 2003년 1월 미국과 영국의 정보당국은 독일 국적의 BBC China호가 핵무기 제조에 필요한 물품을 싣고 수에즈 해협을 지나 리비아로 가고 있다는 첩보를 입수한다. 이들은 곧 독일과 이탈리아 정부에 협조를 요청, 독일 정부가 자국적의 선박을 적발된 곳에서 가까운 이탈리아의 항구로 회항할 것을 명령토록 한다. 검색 결과 이 선박에는 핵 물질 생산을 위한 원심분리기 부품 수천점이 중고 기계 부품으로 위장되어 실려 있었고 이는 전면 압수된다. 이 사건 직후 리비아는 국제사회에 핵 개발 포기를 천명하게 되며, 이후 미국과 영국 정부는 직전의 PSI 활동이 이러한 리비아의 결정에 커다란 영향을 끼쳤다고 주장하였다.

한편, 핵심멤버가 아니더라도, PSI의 원칙과 활동을 지지하는 국가는 다양한 형태의 참여가 가능하다. 현재 아직 출범 초기 단계에 있는 PSI는 최대한 많은 국가들의 지지를 얻는 것을 가장 중요한 목표로 삼고 있다. 이를 위해 참가의 범위를 폭넓게 규정, 되도록 많은 국가들의 참여를 유도하고 있다. 이들 비 핵심국가 중에서도 PSI가 관심을 쏟는 국가는 크게 두 그룹으로 나뉜다. 먼저 국제 해상 운송과 관련, 많은 수의 선박이 국적선으로 등록되어 있는 국가나 지리상 주요 해안이나 해상 운

송로를 영해로 가진 국가들은 PSI 참여를 위한 우선교섭 대상이 된다. 예를 들면, 2004년 미국은 남미의 파나마와 아프리카의 라이베리아와 각각 양자교섭을 통해 이들 국가 소속의 의심되는 선박에 대해 PSI 검문, 검색과 압수를 허용하는 승선 협정을 맺었다. 협정 후 나온 미 백악관의 성명에 따르면, 이들 국가는 각기 전세계 1, 2위의 해운 선박 등록국으로써, 이들과의 협정을 통해 미국은 전세계 상업용 선박 운송량의 약 30 퍼센트를 검색할 수 있는 권한을 확보하였다. 이후에도 미국은 2005년 8월 현재 태평양의 마셜군도, 지중해의 크로아티아와 사이프러스, 그리고 남미의 벨리즈 등과 추가로 승선협정을 맺음으로써 전세계 해운량의 60 퍼센트를 PSI의 검문, 검색이 가능한 범위 안에 확보하게 되었다.<sup>6)</sup>

이들 주요 해운국가 외에도 그 밖에 대량살상무기의 확산에 있어서 주요 통로로 활용될 가능성이 있는 국가들 역시 PSI에 가입하도록 장려되고 있다. 그 결과 2004년 5월 폴란드의 크라코우에서 열린 PSI 1주년 기념회의에는 전 세계 62여 개국이 참가하여 PSI에 대한 지지를 표명하였다. 여기에는 대부분의 비 핵심국가들이 주로 PSI에 대한 원칙적 지지를 표명하는데 그쳤으나 그 자체만으로도 이들 국가를 대량살상무기 운송에 중간 거점으로 이용하려는 세력에 중요한 경고의 메시지를 전달한 것으로 의미가 부여되었다.

■ 2003년 9월 발의된 “PSI 차단 원칙(The PSI Statement of Interdiction)

(28: 2, Spring 2005), pp. 137-138.

6) "The United States and Belize Proliferation Security Initiative Ship Boarding Agreement," Office of the Spokesman, U.S. Department of State (Aug. 04, 2005: <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2005/50787.htm>)

Principles)”은 참가국들로 하여금 국내법과 유엔 안보리를 포함한 국제기구에 의한 국제법을 저촉하지 않는 범위 내에서 다음과 같은 활동을 할 것이 요구된다. 첫째, 확산의 우려가 있는 국가나 단체들 간의 대량살상무기 및 관련된 물품의 유통을 차단하기 위해 적절한 조치를 강구할 것. 둘째, 의심이 가는 확산 움직임에 대한 정보수집 및 정보 교환을 촉진하기 위한 체제 정비, 셋째, PSI의 목적과 활동을 원활하게 지원하기 위해 관련된 국내법규를 강화 정비할 것, 넷째, 국내외 법이 허용하는 내에서 대량살상무기 확산 차단을 위한 구체적인 행동을 취할 것.

- 이와 같은 PSI 원칙과 활동에 대한 참여는 자발적인 동기에 의해 이루어진다. 현재 미국을 포함 영국, 프랑스, 독일, 이탈리아, 네덜란드, 폴란드, 호주, 포르투갈, 스페인, 러시아, 노르웨이, 캐나다, 일본, 싱가포르 등 유럽을 중심으로 한 15개국이 핵심멤버로 검문 검색 연습을 포함한 제반 활동에 참여하고 있다. 한편 PSI는 이들 핵심국가 외에도 국제 해운에서 많은 수의 선박이 국적선으로 등록되어 있는 국가나 지리상 주요 해안이나 해상 운송로를 영해로 가진 국가들의 참여를 유도하는 등 일반 국가들의 폭넓은 지지를 얻기 위해 노력 중이다.

### 3. 쟁점과 한계: 2002년 북한 서산호 나포 사건

서두에서 제시한 바와 같이 불순세력으로서의 대량살상무기의 확산 방지라는 대 원칙에 있어서 많은 국가들이 지지를 표명하고 있지만, 이의 주요 대상국으로 지목된 북한이나 이란 같은 국가의 주권침해에 대한 반발이 심한 상태에서 PSI의 강제나

포 규정에 대한 국제법적 실효성에 의문을 제기되기도 한다. 미국과 PSI 핵심 참가국들은 대량살상무기의 거래를 국제안보에 심각한 위협을 초래하는 불법행위로 규정하는 한편, 참가국들의 개별적인 주권이 적용되는 범위에서의 강제 검문 및 압수는 국제법상 정당하다는 논리를 편다. 그러나 여기에는 과연 주권 국가의 무기 수출 행위를 타국이 자의로 막을 수 있는 지에 대한 국제정치의 가장 원칙론적 문제가 제기된다. 더불어 현행 국제법상에 이를 누가, 어떠한 상황에서 강제할 수 있는 정확한 규정이 있는가에 대한 법리적 논쟁이 제기되기도 한다. 특히, 공해상에서 PSI의 강제 검문, 검색, 및 압수는 선박의 자유 통행을 보장하는 국제법적 관행에 반하는 것으로 주장되기도 한다.

#### 서산호 사건을 둘러싼 국제법적 논쟁

PSI가 공식적으로 출범하기 6개월 전인 2002년 말에 있었던 북한 서산호 사건은 PSI 활동과 관련한 중요한 국제적 논쟁을 일으켰다. 사건의 전말은 2002년 12월 9일 미국의 정보를 받은 스페인 특수부대가 아라비아해 근해에서 북한 선박 서산호를 나포하면서 시작되었다. 당시 수색결과 시멘트를 실은 화물선으로 위장된 서산호에서 완성된 형태의 스커드 미사일 15기와 8기의 추가 조립을 위한 부품 및 이들을 위한 로켓연료가 발견된다. 또한 이 배의 최종 목적지가 예멘이었음이 확인된다. 이후 알려진 바에 의하면 미국은 이미 11월 중순경 서산호가 북한을 출발할 당시부터 이 배를 추적하는 가운데, 한국과 일본 정부에도 이 사실을 통고한 것으로 드러났다. 스페인 특수부대가 북한 선박에 강제

승선하는 장면이 생생하게 방영된 이 사건은 곧바로 CNN을 비롯한 전세계 뉴스의 일면을 장식하면서 그 귀추를 주목 받게 된다. 그러나 그 다음날 미국 정부는 주권 국가의 기본 권리에 대한 침해라는 예멘 정부의 강력한 항의 속에 선박의 무사 통과를 허용하기로 결정함으로써 다시 한번 전세계를 놀라게 하였다. 그 배경에 관하여서는 당시 미국정부가 예멘정부로부터 수입된 미사일을 타국에 양도하지 말 것을 약속 받은 것으로 이후 알려졌다. 한편 일부에서는 미국이 중동지역에서의 테러와의 전쟁이라는 보다 큰 문제에 있어 향후 예멘 정부의 협조를 얻기 위해 정치적 양보를 하였다는 해석이 제기되기도 한다. 그러나 이러한 미국의 갑작스런 태도 변화에 대해 현존하는 국제법 아래에서는 미국과 PSI가 공해상에서의 북한의 미사일 수출을 막을 수 있는 법적 권한이 부재하다는 보다 근본적인 문제점이 지적 된다.

PSI 나포에 가장 큰 법적 장애는 선박의 무사통과와 관련한 국제 해양법상의 규정이다. 이에 따르면 공해상에서 모든 선박은 기본적으로 항해의 자유와 무사통과권을 누린다. 또한 소속국가가 자국선박을 검색하거나 소속국이 불분명한 경우 제3국이 일반 검색을 할 수는 있지만 그 경우에도 그 선박의 등록국가 스스로 무기수출을 금하는 특정 조약에 서약을 하지 않는 한 그러한 무기를 운반하는 것 자체가 국제법에 저촉되지는 않는다. 서산호의 경우 나포 당시 소속국 깃발을 달지 않았기 때문에 미국과 스페인이 공해상에서 일반 검색을 수행한 것은 적법한 것으로 해석되었다. 그러나 나중에 선박의 등록국으로 밝혀진 북한이 미사일 무기수출을 제한한

미사일 기술 통제체제 (Missile Technology Control Regime)의 가입국이 아니었기 때문에 스커드 미사일 수출에 대한 제재를 가할 국제법적 규정이 존재하지 않았다는 것이다. 더욱이 현재 북한은 2003년 일방적으로 핵확산금지조약 (NPT)의 탈퇴를 선언한 이후 이 조약의 당사자도 아니다. 따라서 심지어 북한이 핵무기를 수출한다 하더라도 현행 국제법상으로는 공해상을 이용한 북한의 핵무기 수출행위를 저지할 규정이 없다는 것이다.

이와 같은 선박의 무사통과권은 비단 공해상 뿐만 아니라, 각국의 주권이 미치는 영해에서도 일반적으로 인정된다. 즉, 현행 해양법과 국제 관습에 의하면 각국은 자국의 영해를 통과하는 선박에 대해 자국의 평화와 안보를 위협하지 않는 한 검색이나 정지 없이 무사통과를 허용해야 한다. 그리고 핵 물질의 운송행위가 국제 해양법의 19조상에 규정된 통과 해안국의 평화와 안보를 해칠 수 있는 사례에 포함되어 있지 않다. 오히려 동 법의 23조에 의하면 핵무기의 수송에 대해 각국은 자국의 안보에 직접적인 위협을 주지 않는 한 영해내의 무사통과권을 보장할 것을 규정하고 있다.<sup>7)</sup> 마찬가지로 UN 규정에도 선박이 일반적으로 무기나 핵 물질을 수송하는 것 자체를 금하는 규정은 없다. 오직 UN 안보리의 성명 중에 이러한 물품을 테러집단에 전달하는 경우에만 예외적으로 이를 국제평화에 반하는 것으로 금지하는 규정이 나온바 있다. 문제는 특정 물건이 테러집단에 전달될 것이라는 것을 입증하는 것이 쉽지 않을 것이기 때문에 국제법이나 UN안보리 규정에 근거해서, 핵이나 대량살상무기의 해상 검문, 검색을 실시하는

7) "United Nation Convention on the Law of The Sea" (<http://globelaw.com/LawSea/lawsea82.txt>)



데에는 법적, 실질적 어려움이 많다는 것이다.

- 대량살상무기의 확산 방지라는 대원칙에도 불구하고 PSI의 강제나포 행위에 대해 주권 침해적 요소나 국제법적 실효성에 의문이 제기되기도 한다. 특히, 공해상에서 PSI의 강제 검문, 검색, 및 압수는 선박의 무사통행에 대한 국제법적인 관행에 반하는 것으로 해석될 수 있다.
- 2002년 12월 미국과 스페인에 의한 북한 서산호 나포사건은 예멘으로 향하던 미사일의 발견뿐 아니라 이후 미국정부가 이를 다시 놓아주면서, PSI와 공해상에서의 항해의 자유와 무사통과를 규정한 국제해양법간의 법리적 논쟁을 야기하였다. 특히 북한이 미사일이나 대량살상무기 수출을 금지한 특정한 국제조약에 가입하지 않는 한 선박을 이용한 북한의 무기수출행위는 국제법적으로 정당화된다는 주장이 제기되기도 한다.

### PSI 대응과 논쟁

미국과 PSI는 앞에서 제기된 법적 문제점을 극복하기 위해 두 가지 노력을 기울이고 있다. 첫째로, PSI활동에 대한 새로운 국제법적 근거를 마련하는 것이다. 이는 대량살상무기의 확산 행위를 국제평화를 위협하는 것으로 규정하는 결의안을 UN에 의해 통과시키려는 노력으로 나타난다. 실제로 2004년 4월, UN 안보리는 대량살상무기의 확산을 국제평화를 위협하는 행위로 규탄하는 UN 결의안 1540을 만장일치로 통과 시켰다. 미국은 이 결의안

이 PSI활동에 중요한 정당성을 부여하는 것으로 해석한다. 특히 결의안 1540이 대량살상무기뿐만 아니라 미사일을 포함한 그 운반수단까지 언급함으로써 북한의 서산호 사건과 같은 미사일 수출이 재발될 경우 이를 합법적으로 나포, 압수할 수 있는 법적 근거가 마련되었다는 것이다. 그러나 결의안은 대량살상무기의 확산을 원칙적으로 반대할 뿐, 이를 막기 위한 구체적 방안에 대한 언급이 없다. 즉, 미국이나 PSI에 이러한 불법행위를 저지할 수 있는 권한을 명시적으로 부여하지 않음으로써 여전히 PSI의 검문, 검색, 압수 활동에 대한 논쟁의 여지를 남겨 둔 것이다.<sup>8)</sup> 제2차 걸프전 직전, 비록 UN 안보리에서 이라크 사담후세인 정부의 무기사찰 거부에 대해 국제평화를 저해하는 처사로 규탄하고, 심각한 결과가 따를 것으로 경고하였지만(안보리 결의안 1441), 그 구체적 결과가 무언인지를 명시하지 않음으로 인해, 당시 결의안이 과연 이후에 벌어진 미국의 이라크 침공을 정당화 할 수 있는지에 대한 미국과 국제사회의 갈등과 논쟁이 벌어진 바 있다. 이와 비슷한 논쟁이 결의안 1540에 의거한 미국의 PSI 행동에 대해서도 재발될 수 있는 것이다. 더욱이 결의안 1540은 구체적으로 어떠한 경우가 대량살상무기의 확산으로 인한 국제평화 위협에 해당하는지를 설명하지 않고 있다. 따라서 북한이 무기를 수출하는 것이나 미국이나 여타 국가가 무기를 수출하는 행위를 구분할 명확한 근거가 존재하지 않는다는 지적이 있다. 결국, 북한이 대량살상무기를 수출하더라도 이것이 테러집단에 수출된다는 점이 확실하게 증명되지 않는 한, 제2의 서산

8) "The United Nations Security Council Resolution 1540 (2004)"는 2004년 4월 28일 제4956차 유엔 안보리 회의에서 채택되었다.



호 사건과 같이 북한이 미사일을 다시 수출하더라도 이를 PSI를 통해 막을 수 있는 국제법적 근거가 아직은 충분하지 않으며 오히려 정당한 주권 행사를 침해하는 것으로 이해될 소지가 여전히 남게 된다.

위와 같은 국제법적 한계를 극복하기 위한 두 번째 노력으로는 미국은 개별국가로 하여금 관계법령을 설치하여 PSI 활동을 정당화하는 방안을 추진 중이다. 각 영해 내에서 일어나는 대량살상무기의 운송을 각국이 자국의 평화와 안보를 위협하는 요소로 규정하고 이를 금지하는 법령을 신설함으로써, PSI 활동을 국제법의 가장 근본인 개별 국가의 주권행사의 영역으로 끌어들이는 것이다. 실제로, UN 안보리 결의안 1540도 각국이 대량살상무기의 확산행위를 국내법안에서 불법행위로 규정하고 이를 저지하기 위한 제반 행동을 취할 것을 촉구하고 있다. 이 경우 영해 내에서의 무사통과를 규정한 해양법에 대해 개별 국가가 자국의 안보를 지키기 위한 주권행사의 일환으로 PSI 활동을 정당화할 수 있다는 것이다. 그러나 이 경우에도 법적 논쟁의 불씨는 여전히 남게 된다. 예를 들어 PSI 핵심 참가국 중 하나인 싱가포르가 자국의 영해를 통과하는 북한의 미사일 수출을 자국의 안보를 침해하는 요소로 규정한다고 해도, 대량살상무기의 최종 목적이 중동이나 아프리카와 같이 싱가포르에서 멀리 떨어진 지역에 있는 경우, 그 수출행위가 싱가포르의 안보와 직접적으로 관련된다고 주장하는 것은 설득력이 떨어진다. 더욱이 이러한 주장이 다른 목적으로 악용될 선례를 남길 수도 있다는 우려도 제기된다. 미국의 대만에 대한 무기 수출을 중국이 자국의 안보에 대한 위협으로 선언하고 중간에 검색, 압수하는 경우 반

대할 논리가 없어진다는 것이다.

위의 상황을 고려할 때, PSI는 아직 그 엄밀한 법적 구속력에 있어 적지 않은 논리적 약점을 보인다. 그럼에도 불구하고 미국이 이를 국가안보정책의 중요한 축으로 삼고 있다는 점은 주목을 요한다. 이미 유럽의 주요 국가를 포함한 상당수 많은 국가들의 지지를 확보한 가운데 PSI는 그 법적 근거의 논쟁과 상관없이 미국의 주도하에 앞으로 영향력을 확보해 나갈 가능성이 크다.

■ 현재 미국과 PSI는 앞에서 제기된 법적 문제점을 극복하기 위한 방법으로 두 가지 노력을 기울이고 있다. 첫째가, PSI 활동에 대한 국제법적 근거를 마련하기 위해 UN을 통해 PSI의 정당성을 확보하는 것이다. 실제로 2004년 4월, UN 안보리는 대량살상무기의 확산을 국제평화를 위협하는 행위로 규탄하는 UN 결의안 1540을 만장일치로 통과 시켰다. 두 번째 노력으로 미국은 개별국가로 하여금 국내법의 범위에서 관계법령을 설치하여 PSI 활동을 정당화하는 방안을 적극 장려하고 있다.

■ PSI는 아직 그 엄밀한 법적 구속력에 있어 적지 않은 논리적 약점을 가진다. 그럼에도 불구하고 미국이 이를 국가안보정책의 중요한 축으로 삼고 있다는 점은 주목을 요한다. 이미 유럽의 주요 국가를 포함한 상당수 많은 국가들의 지지를 확보한 가운데 PSI는 그 법적 근거의 논쟁과 상관없이 미국의 주도하에 앞으로 영향력을 확보해 나갈 가능성이 크다.

#### 4. PSI와 한반도

냉전 중 미국의 수출규제가 주로 소련을 위시한 공산진영을 주 대상으로 삼았다면 PSI는 북한이나 이란과 같은 소위 불량국가를 그 주 대상으로 삼고 있다. 특히 북한은 이들 국가 중 핵무기를 적극적으로 개발함은 물론 이를 또 대내외에 공개적으로 천명함으로써 PSI의 가장 핵심적인 대상국가로 떠올랐다. 북한은 서산호 나포 사건 이후 PSI를 미국에 의한 직접적인 도발노력으로 강력 비판하고, 향후 이 같은 노력에 대해 강력하게 대처할 것임을 엄중 경고하고 있다. 이전까지 한국정부는 북한의 강력한 반발을 의식하여, PSI에의 참여를 유보한 채, 이에 대한논의 자체를 가급적 자제해 왔다. 물론 북핵의 평화적 해결을 위한 6자회담이 진행되는 상황에서 이러한 한국정부의 입장은 이해될 수 있다. 그러나 가장 중요한 동맹국의 하나일 뿐 아니라 실제 한반도에서 미국의 PSI 활동이 전개될 때 가장 중요한 역할을 해야 할 한국정부에 대해 미국정부가 실망감을 느껴온 것 또한 사실이다. 최근 한국정부의 입장변화는 PSI에 참여를 북한과의 관계속에서 무조건적으로 유보하기 보다는 보다 중장기적인 관점에서 복합적인 요인을 고려한 결과로 보여진다. 그리고 이는 만일의 경우 PSI가 한반도에서 전개될 사태에 대한 대비책을 미리 수립하는 계기를 마련해 줄 것이다.

##### 주변국의 입장

한국의 PSI 참여와 관련하여, 북한과 아울러 한반도 주변국들의 입장도 고려할 필요가 있다. 일본은 전술한 바와 같이 핵

심 멤버로써 PSI에 초기부터 적극적으로 참여하고 있다. 이는 북한이라는 직접적인 위협에 대한 고려 외에도 여타 유럽국가들과 같이 대량살상무기의 확산방지라는 취지에 적극적으로 참여하여 국제적 위상을 높이려는 의도도 있는 것으로 분석된다. 실제 PSI 참여에 있어 일본은 북한문제를 넘어서는 보다 포괄적인 대량살상무기의 이전 방지에 초점을 맞추고 있다. 2004년 10월에 일본이 주도한 해상 검색 훈련의 경우, 그 대상을 북한이 아닌 일본 국내 테러집단의 활동에 초점을 두고, 사린가스를 밀반입하는 것으로 의심되는 미국 선박과 일본 선박의 해상 접선을 일본 해경이 미국, 호주, 프랑스 등의 협조 하에 검문, 검색, 압수하는 과정을 모의 훈련하는 것이었다. 당시 훈련에는 15개 PSI 핵심 멤버 국가 외에도 캄보디아, 필리핀, 뉴질랜드, 태국 등이 참관하였으며 한국과 중국은 초청에 불참을 통보한 것으로 알려졌다.

러시아의 경우 초기에는 미국 주도 PSI의 국제법적 정당성에 의문을 제기하면서 참여를 유보하였다. 그러나 2004년 5월 PSI 출범 1주년 기념식을 전후하여 갑자기 입장을 바꾸면서 15번째 핵심 멤버 국가로 참여를 결정한다. 당시 러시아 정부는 미국의 대량살상무기 확산 방지라는 취지에 공감한다는 성명을 발표한다. 러시아의 경우 과거 냉전 중 미국 수출규제의 주 대상이었다는 점과 핵무기에 있어 여전히 미국과 전략적 경쟁관계에 있다는 점에서 그 참여가 상징적으로 의미하는 바가 크다.

더욱 주목할 점은 중국의 자세변화이다. 중국은 초기 우리와 마찬가지로 북핵 문제에 미칠 우려와 함께 미국의 정책에

대한 불신으로 PSI에 강한 우려를 표명하였다. 그러나 최근 들어 중국 역시 PSI의 근본 취지에 대해 미력하나마 원칙적인 동의를 보이기 시작했다. 중국은 2003년 12월에 발간한 비확산 백서에서 PSI가 가지는 국제법적 위험성에 우려를 표명하면서도, 대량살상무기의 확산방지를 위한 노력의 일환으로 자국의 수출체제에 대한 감시를 강화하는 법령을 새로이 마련할 것을 천명한다. 중국은 여전히 PSI의 강제적 나포행위에 대해 의구심을 표명하고 있다. 그러나 2005년 4월에 나온 미 의회 보고서는 존 볼튼 전임 국무차관의 증언을 인용, 중국이 실제로 미국과의 협조를 통해 핵무기 제조에 필요한 화학품의 북한 반출을 막은 협력사례가 있었음을 기술하고 있다.<sup>9)</sup> 이와 같은 주변국의 반응을 종합하면 이들이 비록 북한과 직접적으로 연관이 되는 경우에 있어서는 입장을 달리 할 수 있으나 대량살상무기의 확산 방지라는 PSI의 대원칙에는 전반적으로 동의하는 모습이 나타남을 알 수 있다. 이는 우리정부도 국제사회의 책임 있는 일원으로 대량살상무기 확산반대라는 대명분에 기반하여 PSI에 대한 무조건적인 유보보다는 북핵 문제에 영향을 최소화 하는 선에서의 원칙적인 참가를 고려할 필요가 있다는 점을 시사한다.

- 지금까지 한국정부는 북한의 강력한 반발을 의식하여, PSI에의 참여를 유보한 채, 이에 대한 논의 자체를 가급적 자제하고 있다. 이는 미국의 가장 중요한 동맹국의 하나일 뿐 아니라 실제 한반도에서 미국의 PSI 활동이 전개될 때 가장 중요한 역할을 해야 할 한국정부에 대한 미국정부

의 실망감을 초래하였다.

- 일본과 러시아의 경우 PSI 핵심 멤버로써 적극적인 참여를 하고 있으며, 중국도 최근 들어 그 명분에는 원칙적인 동의를 보이고 있다. 우리정부도 국제사회의 책임 있는 일원으로써 대량살상무기 확산반대라는 대원칙에 기반하여 PSI에 대한 무조건적인 유보보다는 북핵 문제에 영향을 최소화 하는 선에서의 원칙적인 참가를 고려할 필요가 있다.

### 북한과 동맹관리

북한이 현재 PSI의 주요 관심인 것은 사실이다. 그리고 이와 관련한 우리의 입장도 대화와 타협을 통한 북핵 문제의 평화적 해결 유도라는 차원에서 특수한 이해관계를 가질 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고 북한에 대한 PSI 봉쇄가 불가피할 경우 이에 대한 대비책 또한 필요하다. 작년 5차 회의에서 나온 9.19 공동 성명 등 희망적 관측과 한국을 비롯한 각국의 노력에도 불구하고 북미간의 근본적 입장차이가 좁혀지지 않는 한 현재 진행중인 6자 회담이 결렬 될 가능성은 여전히 존재한다. 대화의 결렬은 미국의 본격적인 대북 압박정책을 불러오고, 그 경우 PSI가 주요 정책의 하나로 시행될 가능성이 크다. PSI에 의한 한반도 주변에서의 해상봉쇄는 1960년대 초 쿠바미사일 위기와 같은 북미 양국간 무력충돌의 위기를 고조시킬 것이다. 따라서 여기에서 어떻게 우리가 주도권을 가지고 미국과 효과적인 협력을 통해 실제로 이것이 전쟁으로 이어지는 것을 방지할 것인가에 대한 위기관리 대책을 수립해야 한

9) Shirley A. Kan, "China and Proliferation of Weapons of Mass Destruction and Missiles: Policy Issues," CRS Report for Congress (April 5, 2005)

다. 이는 비록 북한이 PSI에 대한 전면적인 대응을 공언하고 있지만, 실제로 체제의 종말을 초래할 전쟁을 북한이 먼저 일으키지는 않을 것이라는 조심스런 전제를 바탕으로 한다. 미국 역시 비록 압력을 행사하더라도 이것이 전쟁으로 확산되는 것에는 커다란 부담을 느낄 것이다. 문제는 양측이 전쟁을 원하지는 않더라도 PSI로 인해 해상에서의 군사적 긴장이 고조될 경우 양측의 우발적인 충돌과 이로 인한 전면전으로의 상승곡선을 일으킬 위험이 있다는 점이다.

이러한 점에서 쿠바위기는 한국이 PSI와 관련한 대책을 수립함에 있어 중요한 시사점을 가진다. 당시 쿠바위기를 분석한 그레함 엘리슨의 논문에서 논의된 중요한 고려 사항중의 하나가 당시 양국 수뇌부의 정치적, 전략적 고려와 무관한 실무차원의 절차와 관습이었다. 즉, 당시 해상봉쇄를 책임지고 있던 미 해군의 봉쇄 절차에 따르면, 백악관 수뇌부의 정치의도와는 상관없이 소련군을 자극하여 우발적 충돌이 충분히 일어날 수도 있었던 상황이 연출된 것이다. 따라서 막상 PSI를 둘러싼 해상 봉쇄 등의 대처 상황이 벌어질 경우 양측의 실무 교전 수칙이나 절차를 미리 숙지하는 것이 의도하지 않는 긴장의 상승이나 무력 충돌을 방지하는 데 중요할 것이다. 이러한 의미에서 현재 진행되고 있는 각종 PSI 연습훈련에 직접적 참여는 아니더라도 최소한 관찰자 자격으로 참관하는 것은 이러한 실무 절차를 숙지하여 유사시의 효과적 위기관리를 준비하는 데 중요한 도움이 될 것이다.

다음으로 당장 시급한 북핵 문제와는 별개로 PSI에의 협조여부는 앞으로 미국이 전 세계 우방과 동맹을 가늠하는 하나

의 척도로 작용한다는 점이다. 대량살상무기를 이용한 테러위협이 존재하는 한 PSI는 당장 시급한 북핵 문제를 넘어서는 보다 중장기적인 미국 안보의 가장 중요한 핵심정책으로 자리 잡을 것이다. 실제 그 구체적인 목표와 활동도 북핵 문제보다 훨씬 다양하고 포괄적이다. 그리고 이러한 PSI에의 협조여부는 과거 냉전 중 수출통제가 그러했듯이 앞으로 미국이 동맹의 진정성 여부를 가늠하는 하나의 중요한 기준이 될 것이다. 따라서 우리는 대량살상무기 확산 방지를 통한 국제평화의 진작이라는 인류보편적 명분과 한미 동맹의 장기적 관리라는 실리적 이해의 차원에서 PSI에 참여여부와 그 범위 및 조건을 따져볼 필요가 있다. 이와 관련하여 최근 한국 정부는 한미군사훈련에 WMD 차단 훈련 포함, PSI 활동전반에 대한 브리핑 청취, PSI 차단 훈련 브리핑 청취, 역대 차단훈련 참관, 역외 차단훈련 참관을 통한 PSI 부분참가 원칙을 밝혔다. 이는 북한을 최대한 자극하지 않으면서 PSI에 원칙적인 지지를 보일 수밖에 없는 우리정부의 입장을 반영한 것으로 보인다. 일단 PSI에의 참여를 결정한 이상 한국 정부는 차체에 북핵과 상관없는 대량살상무기 및 이를 이용한 일반 테러에 대한 국내적 경각심을 높이고 이에 대비한 자체의 법령 정비를 생각해 볼 수 있다. 또한 북한과 무관한 일반적인 대량살상무기의 이전과 관련한 정보수집활동에 참여하는 것도 고려해 볼 직하다.

결론적으로 최근 발표된 우리 정부의 PSI 부분참여 결정은 일차적으로 북핵과 관련한 미국의 PSI 대북 봉쇄 시 발생할 수 있는 위기상황을 보다 효과적으로 관리함과 동시에, 장기적인 관점에서 대량살상무기의 확산 방지라는 인류보편적 가치 그리

고 미국과의 동맹관계 관리라는 복합적인 측면에서 이해되어야 할 것이다.

- 북한이 현재 PSI의 주요 관심인 것은 사실이다. 그리고 이와 관련한 우리의 입장도 북핵 문제의 평화적 해결 유도차원에서 특수한 이해관계를 가질 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고 북한에 대한 PSI 봉쇄가 불가피할 경우 이에 대한 대비책 또한 필요하다.
  
- 최근 한국 정부의 PSI 부분참여 결정은 일차적으로 북핵과 관련한 미국의 PSI 대북 봉쇄 시 발생할 수 있는 위기상황을 보다 효과적으로 관리함과 동시에, 장기적인 관점에서 대량살상무기의 확산 방지라는 인류보편적 가치 그리고 미국과의 동맹관계 관리라는 복합적인 차원에서 이해되어야 할 것이다.

## “EAI 국가안보패널 NSP 보고서 시리즈 소개”

- ① 북핵문제와 6자회담 (하영선 · 전재성 2004. 6. 17)
- ② 이라크 파병과 국가이익 (김성한 2004. 8. 4)
- ③ 주한미군 재배치와 21세기 한국의 신안보전략개념 (한용섭 2004. 9. 24)
- ④ [개정본] 북핵문제와 6자회담 (하영선 · 전재성 2004. 10. 22)
- ⑤ 2004 미국대선과 한반도 (장 훈 2004. 11. 1)
- ⑥ 북한체제위기와 한국의 대북정책 (신성호 2005. 1. 26)
- ⑦ 일본의 안보선택과 한국의 진로 (박철휘 2005. 3. 22)
- ⑧ 21세기 중국의 대외전략과 한국의 전략적 선택 (이태환 2005. 5. 25)
- ⑨ 정보화시대의 군사제국: 미 군사변환의 세계전략과 네트워크  
(이상현 2005. 10. 04)
- ⑩ 미국의 동아태 전략 : 변화와 지속성 (김성한 2005. 11. 17)
- ⑪ [제2차 개정본] 북핵문제와 6자회담: 평가와 전망  
(하영선 · 전재성 2006. 1. 2)
- ⑫ 동북아 경제협력과 한국의 FTA 전략: 참여정부의 FTA 정책 평가  
(정진영 2006. 1. 2)
- ⑬ 확산안보구상(PSI)과 한반도 (신성호 2006. 1. 25)
- ⑭ 한반도 평화체제 (전재성 근간)



국가안보패널보고서 13호 부/록/안/내  
"확산안보구상(PSI)과 한반도"

<부록1> 미 백악관 보도자료

**Remarks by the President to the People of Poland**

The White House

May 31, 2003

<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/05/20030531-2.html>

<부록2> 미 국무부 자료

**Proliferation Security Initiative: Statement of Interdiction Principles**

US Department of State

September 4, 2003

<http://www.state.gov/t/np/rls/fs/23764.htm>

**The United Nations Security Council Resolution 1540 (2004)**

US Department of State

April 28, 2004

<http://www.state.gov/t/np/rls/other/31990.htm>

**The United States and Belize Proliferation Security Initiative Ship Boarding Agreement**

US Department of State

August 4, 2005

<http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2005/50787.htm>

<부록3> 일본 외무성 보도자료

**The Proliferation Security Initiative Maritime Interdiction Exercise "Team Samurai 04" (Overview and Evaluation)**

The Ministry of Foreign Affairs of Japan

October 28, 2004

<http://www.mofa.go.jp/policy/un/disarmament/arms/psi/overview0410.html>

#### <부록4> UN 해양법협약

#### **United Nations Convention on the Law of the Sea**

Signed at Montego Bay, Jamaica, December 10, 1982

<http://globelaw.com/LawSea/lawsea82.txt>