

북핵실험 이후 PSI참여 확대범위는 어디까지인가

조성렬

(국제문제조사연구소 기획실장)

- I. 북한 핵실험과 국제사회의 대응
- II. 미국주도의 대량살상무기 확산방지조치
- III. 한국의 PSI참여확대에 따른 법적 문제
- IV. 한국의 PSI 참여확대에 따른 남북관계 파급영향
- V. 맺음말: 한미관계와 PSI 추가참여 가능성

I. 북한 핵실험과 국제사회의 대응

지난 10월 14일(현지시간) 유엔안보리는 북한의 핵실험 단행에 대해 대북 제재결의안(UNSCR 1718)을 만장일치로 통과시켰다. 대북 제재결의안 내용을 둘러싸고 「유엔헌장」 7장을 폭넓게 원용하여 군사적 강제조치의 가능성을 열어둘지, 아니면 「유엔헌장」 제41조(비군사적 강제조치)를 명시할지 논란이 있었으나, 중국의 의견을 받아들여 후자로 결론이 났다.

유엔안보리 결의안은 대량살상무기(WMD) 관련품목의 공급, 판매와 이전을 막고 밀거래를 막기 위해 북한화물의 검색에 협력하도록 결정하고(8항), 유엔회원국들로 하여금 30일 이내에 대북제재 이행조치를 보고하도록 촉구(11항)하고 있다. 또한 유엔제재위원회를 설치하고 여기서 제재대상을 확정하며, 최소한 90일마다 8항의 효율 강화방안을 보고(12항)토록 하였다.

북한의 핵실험에 따른 국제사회의 대응은 유엔과 같은 국제기구 차원뿐만 아니라 미국, 일본, 호주 등 개별국가 차원에서도 이루어지고 있다. 특히 2001년 9.11테러사태를 체험한 미국은 자국 주도로 핵·미사일 등 대량살상무기의 반확산(non proliferation) 및 대확산(counter proliferation) 대책을 강화하고 있다.

여기서 쟁점이 되고 있는 것은 미국이 주도하는 대표적인 대확산정책인 대량살상무기확산방지

구상(PSI)에 한국정부가 어떤 입장을 취하는가 하는 것이다. 북한의 핵실험 직후 정부는 일단 PSI참여확대 방침은 결정했었지만, 어느 선까지 확대하느냐를 놓고는 당·정·청간에 이견의 폭이 컸다.

한국정부는 UNSCR1718호에 따라 11월13일까지 유엔에 보고하기 위해 대북제재 결의 이행보고서를 확정지었다. 이번에 제출한 보고서에서 정부는 핵 물질 등 대량살상무기의 유출과 반입을 차단한다는 PSI의 목적과 원칙을 지지하되, △PSI에 정식참여하지는 않고 △역내 차단훈련시 물적 지원활동은 남북해운합의서를 따르며, △역외 차단훈련시 물적 지원 활동은 개별 상황에 따라 능동적으로 판단해 결정한다는 입장을 밝혔다.

하지만 이번 보고서는 어디까지나 유엔결의안에 따른 것으로, 미국이 계속 PSI 참여확대를 추가로 요구할 경우 여전히 외교적 쟁점으로 남을 수 있다. 유엔제재위원회에 90일마다 PSI 관련조항(8항)의 효율 강화방안을 보고하도록 되어 있어 한국정부가 입장을 변경할 여지가 있다. 특히 북한이 2차 핵실험을 단행하거나 6자회담을 또다시 거부할 경우 추가적인 PSI 참여확대 압력이 가중될 것이다.

따라서 여기서는 먼저 미국이 주도하는 대량살상무기 확산방지조치에 관해 살펴보고, 다음으로 한국의 PSI 참여확대에 따른 법적인 문제를 검토한 뒤, 바람직한 한국의 대응방향에 대해 살펴보기로 한다.

II. 미국주도의 대량살상무기 확산방지조치

(1) 3대 컨테이너 보안조치

2001년에 9·11테러가 발생하자 이듬해 미 의회는 연안경비대와 관세청 등 기존의 22개 보안관련 정부부서를 통합하여 직원 17만명의 국토안보부를 창설하였다. 아울러 항만의 보안성을 제고하기 위해 「해사운송보안법」을 제정하여, 기존의 연방 및 주정부, 지역 및 민간부분의 모든 보안관련 법률을 통합하여 집행하는 기능을 교통부에 부여하는 한편, 항만 운영에 참여하는 인력과 화물 등에 대한 보안검색을 강화하는 규정과 항만시설에 대한 보안의 취약성을 평가하여 필요한 조치를 취하도록 의무화하였다.

그리하여 항만의 안전을 보장하기 위해 C-TPAT(Customs-trade Partnership Against Terrorism), 컨테이너 보안협정(CSI: Container Security Initiative) 및 '선적24시간 전 화물정보신고제(24Regulation) 등 항만 및 운송 보안강화 프로그램을 시행하고 있다.

먼저, 화물업자 협력제도(C-TPAT)는 미국으로 수입되는 화물의 공급사슬 관계업자가 미 국토안보부 세관국경보호국(CBP)이 제시하는 지침에 따라 보안관리프로그램을 작성하고 CBP와 협력하도록 마련된 제도이다. 보안관리프로그램의 작성과 협력의 의무를 지는 공급사슬 관계업자에는 수입업자, 운송사, 포워더, 창고관리회사 및 해외 제조사 등이 포함된다.

다음, 컨테이너 보안협정(CSI)은 외국 관세당국과 세관국경보호국과의 2국간 협의에 따라 미국으로 가는 컨테이너화물 보안점검을 수출항에서 시행하는 제도이다. 이를 위해 미국의 세관 검사원이 해당국에 파견되어 수출국 세관당국의 보안점검 활동을 지원하며, 또한 상대국도 미국에 자국의 세관 검사원을 파견하여 유사한 활동을 벌일 수 있다. 미국은 당초 자국으로 가는 컨테이너화물이 많은 20대 항구를 대상으로 했던 이 제도를 최근 이슬람 국가의 항구로까지 확대를 추진하고 있다.

끝으로, 화물선적 24시간 전 신고제도는 CSI의 후속 조치로서 수출항에서 선적하기 24시간 전에 항구에 파견된 미 관세청직원에게 화물에 관한 정보를 신고토록 하는 제도이다. 이 제도를 위반하거나 사실과 다르게 신고할 경우 그 선박에 적재된 화물의 미국 양륙을 불허하거나 위반횟수에 따라 5천달러 이상의 벌금과 함께 해당 선박의 몰수나 억류가 가능하다.

(2) 대량살상무기확산방지구상(PSI)

9.11테러사태 이후 미국은 해상·공중·육상을 통한 대량살상무기 및 관련물자의 이동거래를 방지하기 위해 2003년 5월부터 WMD확산방지구상(PSI)을 추진하고 있다. 미국은 PSI를 새로운 국가안보정책의 중심으로 삼고 있으며 15개의 핵심참여국과 79개국의 지지를 확보한 상태이다.

그러나 PSI는 아직 엄밀한 국제법적인 논리상 약점을 가지고 있어 미국은 보완조치 마련에 부심하고 있다. PSI가 본격적으로 시행되기 전에 있었던 두 가지 사례가 미국의 고민과 의지를 잘 보여주고 있다.

먼저, 2002년 12월 스커드미사일을 적재한 북한화물선 소산호를 예멘근처 인도양 공해상에서 스페인해군이 나포했다. 그러나 미사일의 운반이나 판매 행위 자체가 국제법상 불법이 아니기 때문에, 미국과 스페인은 국제적인 비난을 받으며 소산호를 석방하지 않을 수 없었다.

다음, 2003.1 핵무기 제조물자를 신고 리비아로 가던 독일국적 BBC China호를 수에즈운하 근처에서 발견하여 독일정부가 회항 조치하여 검색 후 해당물자를 압수한 바 있다. 이를 계기로 미국은 리비아정부로부터 핵프로그램의 존재를 시인받고 자진해서 모든 핵개발계획을 폐기하도록 하는 성과를 거둔 바 있다.

이후 미국은 PSI가 안고 있는 국제법적인 논란을 불식시키기 위해 다음 세 가지 조치를 강구하였다. 첫째, PSI의 국제법적인 정당성을 마련하기 위해 대량살상무기의 확산방지를 위한 유엔안보리 결의안을 채택하였다. 둘째, 국내법의 범위에서 개별국가와 관계법령을 설치하여 정당화하는 쌍무적 「승선협정」을 체결하였다. 셋째, WMD 및 관련 물질의 선박 운송행위 자체를 불법화하도록 「항해안전에 대한 불법행위 억제(SUA)협약」을 개정하였다.

첫 번째 조치와 관련하여, 2003년 9월 부시 미 대통령은 유엔총회 연설에서 모든 국가들이 핵 확산 행위를 범죄화하고 엄격한 수출통제를 시도하여 민감한 물질의 국제이동을 감시하자고 촉구하였다. 이러한 촉구를 토대로, 2004년 4월 유엔안보리는 'WMD확산방지를 위한 유엔결의안' (결의 1540호)을 만장일치로 채택하였다.

두 번째 조치와 관련하여, 2004년 2월부터 미국은 WMD를 포함해 노예, 마약밀매 등 인류공익에 반하는 행위가 의심되는 해당국가의 선박에 대해 공해상의 승선 및 임검을 인정하는 「승선협정」의 체결을 추진하였다. 그 결과, 현재 미국은 과나마, 라이베리아, 마샬군도, 크로아티아, 벨리즈, 사이프러스 등 세계최대 선박등록국(船籍國) 6개국과 「승선협정」을 체결하여 전 세계 해운량의 60%이상에 대해 PSI의 검문검색이 가능하도록 하는 데 성공하였다.

세 번째 조치와 관련하여, 2005년 10월 국제해사기구(IMO)는 「SUA협약」 개정안을 채택하였다. 개정안은 ‘신범죄 구성요건의 도입’ 및 ‘해상승선검색제도의 도입’을 골자로 하며, 선박에 의한 테러물자의 운송행위가 처벌되고, 범죄혐의 선박에 대한 제3국의 승선검색이 가능하도록 하고 있다. 12개 국가의 비준이 있는 후 90일 이내에 효력이 발생할 수 있기 때문에 2007년 후반기에 가서 발효될 것으로 예상된다.

III. 한국의 PSI참여확대에 따른 법적 문제

2006년 10월9일 북한의 핵실험 직후 한국정부는 PSI참여확대 의사를 밝히고, 어디까지 참여할 것인지에 관해 논의에 들어갔다. 한국정부가 PSI참여확대의 폭을 결정하기 위해서는 북핵에 대한 물리적 대응책의 차원, 한미관계나 남북관계 등 국제정치적인 차원과 함께, 국제법적 차원에서의 고려가 필요하다. PSI의 참여확대에 따른 법적인 문제와 관련하여 △정전협정, △남북해운합의서, △유엔안보리 결의 1718호와의 관계 등이 검토되어야 한다.

(1) 정전협정의 관계

첫째, PSI와 「정전협정」의 관계를 살펴보자. 북한은 2003년부터 올해에 이르기까지 수차례에 걸쳐 PSI에 따른 육·해·공 봉쇄가 ‘육상 해상 공중에서 일체의 적대행위 금지’하도록 규정한 「정전협정」 14~16항 위반에 해당한다며 자신들도 정전협정 이행 의무를 포기할 것이라고 ‘경고’하고 있다.

「정전협정」을 보면, “지상의 군사력량은 비무장지대와 상대방의 군사통제하에 있는 한국지역을 존중”(제14조)하며, “한국육지에 린접한 해면을 존중하며 항구에 대하여 어떠한 종류의 봉쇄도 하지 못한다”(제15조), “한국 지역 및 이 량 지역에 린접한 해면의 상공을 존중한다”(제16조)고 규정하고 있다.

여기서 문제가 되는 것은 PSI가 과연 ‘봉쇄’에 해당하는가 하는 점이다. 엄밀하게 볼 때 PSI는 대량살상무기에 대한 ‘차단작전(interdiction operation)’으로서 유엔헌장 7장 제42조에서 규정하고 있는 ‘군사적 강제조치’인 ‘봉쇄(containment)’와는 무관하다. 따라서 PSI를 ‘봉쇄’로 간주하여 「정전협정」의 이행의무를 포기할 것이라는 북한의 주장은 근거가 없다. 참고로, 5개

조 63개 항으로 구성된 「정전협정」 가운데 지금은 사실상 8개항 2개목 정도가 유효한 실정이다.

(2) 남북해운합의서와의 관계

둘째, PSI와 「남북해운합의서」의 관계이다. 유엔 안보리의 대북 제재 결의 채택 이후 한국 정부는 PSI보다 2004년 5월28일에 채택되고 2005년부터 발효된 「남북해운합의서」 및 부속합의서를 적용하는 것으로 충분하다는 입장이다. 이미 법적 장치를 갖추고 있어 안보리 결의에 따라 정부가 새롭게 적용할 조치는 없다는 의미로 해석된다. 남북간의 합의인 「남북해운합의서」가 유엔안보리 결의보다 우선 적용된다고 보기 때문이다.

「해운합의서의 이행과 준수를 위한 부속 합의서」를 보면, “남북은 상대측 해역을 항행할 때 무기 또는 무기부품 수송을 하지 말도록 한다”(2조 6항), “남북은 상대측 선박이 통신 검색에 응하지 않거나 항로대 무단이탈, 위법 행위 후 도주 등의 혐의가 있다고 인정될 때는 해당 선박을 정지시킨 뒤 승선·검색해 위반 여부를 확인할 수 있다”(2조 8항)고 규정하고 있다.

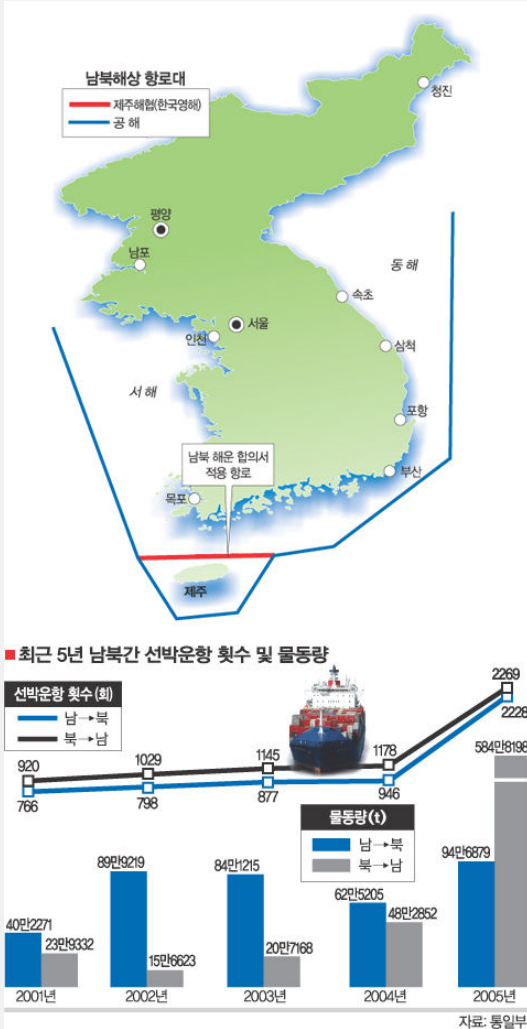
하지만 「남북해운합의서」에서 규정한 ‘선박’은 상선만을 지칭하며 어선, 군전용 선박, 비상업용 정부 선박 등은 제외된다. 이렇듯 「해운합의서」의 내용이 ‘제한적이고 한정적’일 뿐만 아니라, 그 취지가 남북간 해상운송 협력을 도모하기 위한 것이라는 태생적인 한계로 검문검색 등 강제조치가 실행되기 어려운 것이 사실이다.

「해운합의서」 2조 8항의 실행과 관련, 만약 위반 사항이 적발된다면 해당 북한선박에 대해 “주의환기 및 시정조치와 관할수역 밖으로 나가도록”(2조 9항) 할 수 있다. 하지만 「해운합의서」는 공해상에서 ‘힘’을 발휘하지 못한다는 한계를 안고 있다. 가령, 북한 원산항에서 서해 남포항으로 이동하는 내항선의 경우도 제주해협을 지나지 않는다면 제재조치가 불가능하다.(<그림> 참조)

(3) 유엔안보리 결의안과의 관계

셋째, PSI와 유엔안보리 결의(UNSCR) 1718호의 관계를 보자. 유엔안보리는 UNSCR825(1993년)와 UNSCR1540(2004년), 그리고 특히 UNSCR1695(2006년)를 포함한 이전의 관련 결의들과 2006년 10월6일의 의장성명을 상기하면서, 핵·화학·생물무기들과 이들의 운반수단의 확산이 국제평화와 안전에 위협을 구성하는 것임을 재확인하였다. 아울러 북한의 핵무기 실험이 NPT와 세계적인 핵무기비확산 체제를 강화하기 위한 국제적인 노력에 대한 도전 및 지역내외의 평화와 안정에 대한 위협에 극도의 우려를 표명하였다.

이에 따라 유엔안보리는 결의 1718호(UNSCR1718)를 만장일치로 채택하고 유엔헌장 7장에 따라 행동하고 산하 41조 규정에 따라 다음과 같은 조치들을 취하기로 결의하였다. 특히 UNSCR 1718의 제8조 (f)는 모든 회원국들이 국내법과 국제법에 따라 북한으로부터의 화물 검색 등 필요한 협력조치를 취하도록 요구하고 있다.



이와 관련해, 미국은 UNSCR 1718-8-(f)조항이 ‘화물 검색 등 필요한 협력조치’를 취하도록 함으로써 PSI를 국제적으로 뒷받침하는 결의라고 해석한 반면, 중국은 타조항이 ‘결정(decide)’이라는 표현을 쓴 데 비해 이 조항에서는 ‘요구(call upon)’라는 단어를 써서 PSI참여가 의무가 아니라고 주장하여 이견을 보이고 있다.

UNSCR 1718-8-(f)조항의 문맥으로 보면 의무조항이라기보다 권고조항의 성격을 띠고 있는데, 한국정부가 유엔안보리 결의를 전적으로 받아들인다고 해서 반드시 PSI에 참여확대할 의무는 존재하지 않는 것이 분명하다.

IV. 한국의 PSI 참여확대에 따른 남북관계 파급영향

2005년 12월에 한국정부는 그 동안 참여를 유보하였던 PSI협력을 발표하였다. 당시에는 북한을 자극할 것을 우려하여 PSI 전면협력이 아닌 부분협력에 국

한했다. 부분협력 결정에 따라 정부는 2006년 4월 호주에서 실시되는 PSI 공중차단훈련에 정부참관단을 파견한 데 이어 10월30~31일 걸프만에서 진행되는 해상차단훈련에도 참관단을 파견하였다.(<표> 참조)

하지만 북한이 핵실험을 감행함에 따라 한국정부는 북핵에 대한 물리적 대응수단 차원에서 PSI 참여확대 문제를 진지하게 검토해야만 했다. 그러나 북한이 이에 강력히 반발하고 있어 PSI 참여확대에 따른 남북간에 무력충돌의 가능성이 없는지, 그리고 기존 대북 포용정책의 기조와 모순되지 않는지 검토해 볼 필요가 있다.

<표> 한국의 PSI 참여범위

| 협조 결정 | 협조 제외 |
|---|--|
| 1. 한·미 군사훈련에 WMD 차단훈련포함 2. PSI 활동전반에 대한 브리핑 청취 3. PSI 차단훈련에 관한 브리핑 청취 4. 역내 차단훈련 때 참관단 파견 5. 역외 차단훈련 때 참관단 파견 | 6. PSI 정식 참여 7. 역내 차단훈련 때 물적지원 8. 역외 차단훈련 때 물적지원 |

(1) 남북간 군사충돌 가능성 있나

한국정부가 2005년 12월에 PSI의 부분참여를 결정하자, 북한 조국평화통일위원회는 2006년 2월 9일 담화를 통해 PSI를 “조선반도에 전쟁의 불구름을 몰아오는 도화선” 이라고 주장하고 한국의 선택을 “반민족적 범죄행위” 라며 강하게 반발했다. 또한 2006년 10월 25일에도 조평통은 대변인 담화를 통해 “미국의 대북제재에 남한이 가담한다면 동족에 대해 대결선언으로 간주하고 해당하는 조치를 취할 것” 이라고 협박을 가해 왔다.

이처럼 북한이 강경하게 나오고 있는데, 한국정부가 PSI 참여확대를 고려하면서 남북한간의 군사충돌을 우려하는 것은 당연하다. 북한이 핵실험을 했기 때문에 무력충돌이나 전쟁의 위험성을 무릅쓰더라도 PSI에 참여확대해야 한다는 주장은 받아들이기 어렵다. ‘반핵’ 을 명분으로 ‘반전’ 을 포기할 수는 없기 때문이다.

여기서 우리가 따져봐야 할 것은 한국이 PSI에 정식참여한다고 해서 정말로 남북간에 군사충돌 가능성이 있는가 하는 점이다. 여기서 명심해야 하는 것은 PSI는 공해상이 아닌 해당국이 영해에서 이루어진다는 사실이다. 현재 한국영해를 통과하는 북한상선의 운항회수는 2001년 920회에서 2005년에는 2269회로 크게 늘었고, 물동량도 2001년 23만 9352톤에서 584만 8198톤으로 폭증하고 있다.<그림>참조)

북한상선이 한국영해를 통과하는 경우는 한국으로의 물자수송을 빼면, 나머지는 우리 해경의 허락을 받고 항로대를 따라 동해·서해를 오거나 제3국으로 가기 위해 제주해협을 통과하는 것이 대부분이다. 이 때 제주해협을 통과하는 북한상선의 운항은 「남북기본합의서」의 적용을 받게 된다.

우리가 PSI 참여확대와 관련해 검토해야 할 사항은 한국영해를 통과하는 북한상선의 WMD 및 관련물질 적재문제이다. 불법화물 적재가 의심되는 북한상선이 한국영해에 출현했을 때 PSI든 「남북해운합의서」 든 북한상선에 정선명령을 내리고 검문할 수 있다.

정부가 PSI에 정식 참가하더라도 한국영해를 운항하는 북한선박에 대한 검문검색은 「남북해운합의서」 나 「관세법」에 의거해서도 충분히 소기의 목적을 이룰 수 있다. 만약 제3국으로 운항하는 북한선박이 대량살상무기를 탑재한 혐의가 있다면, 한국영해(제주해협)을 통과시키지 않으면 되고, 우리 항구에 들어왔으면 「관세법」에 따라 기항지국 통제(port state control)를 취하면 된다.

하지만 우리 영해를 통과하는 북한상선이 우리 해양경찰 또는 해군의 정선명령에 순순히 응한다는 보장이 없다. 2006년 초부터 지금까지 우리 영해를 통과하는 북한상선이 해양경찰의 통신검색에 불응한 사례가 22차례나 된다. 지금까지 한 번도 실시한 적은 없지만, 만약 검문검색에 불응할 경우, PSI에 따라 나포할 수도 있고, 「남북해운합의서」에 따라 영해 밖으로 추방조치할 수 있다.

추방조치를 취한다고 북한상선의 보호를 이유로 북한해군 함정이 우리 측의 동의 없이 한국영해에 들어온다는 것은 상상조차 할 수 없다. 2001년 12월 일본의 배타적 경제수역(EEZ)에 들어온 북한 괴선박(대전차 로켓포 장착)이 해상보안청 순시선의 정선명령을 무시하고 달아나다 총격전을 벌인 끝에 침몰된 사건이 있었다. 군사적 대치상태에 있는 한국에서는 북한 괴선박이 침투하면 무조건 격침해 왔다. 따라서 명백한 주권 침해행위는 PSI와 관련이 없는 것이다.

(2) 대북 포용정책과 배치되나

조평통 대변인이 말한 ‘해당한 조치’가 무엇이 될지 모르지만, 핵실험으로 북한의 핵보유가 기정사실로 됨에 따라 한국도 그에 대응한 수단마련이 필요하게 되었다. 북한의 핵시설이나 핵무기를 물리적으로 제거하기 위한 군사조치는 아닐지라도, 적어도 핵확산을 막기 위한 물리적 대응수단 마련은 필요하다는 인식에서다. 그 대표적인 것이 PSI이다.

이와 관련하여 고려해야 할 것은 PSI 정식참여가 한국정부의 대북정책, 즉 포용정책(engagement policy)과 배치되는가 하는 점이다. 북한 핵실험 이후 정부 일각에서는 대북 포용정책 무용론까지 대두됐었다. 하지만 북한 핵실험으로 포용정책의 한계가 드러나긴 했으나, 그것은 어디까지나 운영방식의 문제였지 전략기조의 문제가 아니라는 사실이 공감을 얻고 있다.

그런데 포용정책의 운용방식을 둘러싸고 논란이 되었던 문제 중의 하나가 바로 ‘보상과 압력’(당근과 채찍)의 사용문제이다. 일부 포용정책 옹호론자들은 PSI가 북한에 대한 물리적 압력수단이라는 점에서 참여확대를 반대하고 있다. 하지만, 포용정책이 유화정책(appeasement policy)과 다를진대, 채찍을 배제하고 당근만을 정책수단으로 삼아야 한다는 것은 포용정책의 기본원칙에도 맞지 않는다.

따라서 적어도 PSI참여 그 자체는 대북 포용정책과 배치되지 않는다. 대북 포용정책의 첫 번째 원칙이 바로 ‘무력도발 불응’이고, 북핵 3원칙의 첫 번째가 ‘북핵불응’이다. 실제로 포용정책을 추진해온 한국정부가 2005년 12월에 PSI 부분협력을 발표하였고, 2006년 11월13일에는 제한적이나마 PSI참여확대를 담은 유엔안보리 제재결의 이행보고서를 제출한 것도 이 때문이다.

한국영해에서 북한선박에 대해 해상검색을 실시한다고 북한이 타지역에서 군사도발을 벌인다는 것은 생각하기 어렵다. 만약 군사적 긴장분위기 고조를 위해 북한이 핵무기로 우리를 위협한다면, 그것은 스스로 ‘선군평화론’을 부정하고 남북관계의 전면적인 파탄을 초래하게 될 것이다. 그 경우 모든 책임을 북한이 지게 될 것이다.

한국의 PSI 정식참여가 군사적 충돌은 아니더라도 북핵 6자회담이나 남북대화 등에 부정적인

영향을 줄 것이 걱정된다면, 회담이 진행 중일 때는 PSI에 따른 검색 및 나포 활동을 유보하면 된다. 북한이 6자회담 복귀를 선언하자, 일본정부는 미국과 협의하여 회담기간 중에는 일본 영해에서 PSI 차단훈련을 실시하지 않겠다고 밝힌 바 있다.

V. 맺음말: 한미관계와 PSI 추가참여 가능성

2001년 9.11테러사태 이후 한국정부는 WMD확산방지를 위해 국제협력에 참여해 오고 있다. 2003년 2월에 미국과 CSI 협정 체결 및 후속조치를 취함으로써 미국이 주도하는 해양에서의 반테러활동에 적극 협조하고 있다.

또한 2005년 11월 SOLAS 개정협약 제11-1, 11-2장에 따른 ISPS Code심사에서 우리나라는 선박보안등급과 항만시설보안등급에서 각각 1등급을 취득하였으며, 같은 해 12월 한국정부는 ‘유엔안보리 결의 1540호’ 및 ‘SUA개정협약’을 통해 PSI가 국제규범으로 정착함에 따라 참여하기로 결정하였다.

PSI출범 이후 미국은 한국정부에 참여를 강력히 요청해 왔다. 2005년 12월에 PSI 부분협력에 합의했지만, 북한의 핵실험 이후 참여확대하라는 미국의 요구가 거셌다. 북한의 핵실험 이후 북핵 대책이 마땅치 않은 한국정부로서도 PSI참여확대를 고려해 왔다. 하지만 PSI 참여확대의 폭을 둘러싸고 정부와 여당, 그리고 정부 내에서도 부처간에 커다란 입장차이를 보였다.

11월13일 정부는 유엔안보리에 제출할 대북제재결의 이행보고서와 관련하여 핵 물질 등 대량살상무기의 유출과 반입을 차단한다는 PSI의 목적과 원칙에 대한 지지를 공식 표명하되 공식참여는 자제하는 방향으로 일단 PSI문제를 정리하였다. 이에 대해 토니 스톤 미국 백악관 대변인은 “한국의 결정을 존중한다”고 말했다. 그러나 손 매코맥 미 국무부 대변인은 “한국은 현 시점에서 PSI에 참여하지 않는다고 밝혔으며, 언젠가 공식적으로 참여하면 반기겠다”고 말해 한국 정부의 결정에 실망감을 나타냈다.

러시아는 PSI가 미국의 일방적 군사행동을 부채질하는 조치라하여 반발하다가, 2004년 5월 31일 PSI에 정식 참여하였다. 중국은 안보리의 결의문 채택 직후 왕광야(王光亞) 유엔주재 중국대사가 “중국은 북한을 드나드는 화물 검색을 승인하지 않는다”며 검색 반대의 의견을 밝혔다. 일본은 PSI창설 초기부터 정식참여하고 있을 뿐만 아니라, 북핵실험 이후 북한 선박을 미군이 검색할 때 해상자위대의 선제 무기사용이 가능하도록 특별법을 제정키로 하는 등 강경 기조를 이어갔다.

일단 PSI참여를 최소화하는 것으로 결론이 났지만, 상황변화에 따라 추가참여의 가능성은 열려 있다. 오는 12월에 재개될 6자회담이 북측의 무성으로 진전이 없을 때 굳이 미국이 아니더라도 국내여론에서 추가참여를 요구할 가능성도 있다. 외교부 대변인은 “우리의 판단에 따라 PSI참여 범위를 조절한다”고 밝혀 상황변화에 따른 입장변화 가능성을 열어놓았다. 또한 이수훈 동북아시아대

위원장도 "대량살상무기확산방지구상(PSI)에 대한 우리의 조치는 참여의 문을 열어놓고 있는 것"이라며 여운은 남겼다.

실제로 PSI에 정식참여하든 하지 않든 한국정부가 할 수 있는 조치와 할 수 없는 조치는 명백하다. 한국정부 관계자는 "PSI 활동은 원칙적으로 참여국이 각자 영해 내에서만 할 수 있기 때문에 봉쇄정책과는 거리가 멀다"며 "사실상 PSI 정식참여를 한 것과 같은 조치를 취하고 있지만 무력충돌 등 갈등이 전혀 빚어지지 않고 있는 점에 주목해야 한다"고 말했다.

이를 뒤집어 말하면, PSI에 정식참여하더라도 현재 한국정부가 취한 조치는 내용상 필요한 부분에 대한 최선의 것이라는 것을 부인하기 어렵다. 따라서 PSI 추가참여와 관련해 한국정부가 취할 수 있는 향후 방안은 다음 두 가지 중 하나이다.

첫째 방안은 PSI 참여확대를 유보하면서도 실질적으로는 「남북해운합의서」, 「관세법」 등에 의거해 정선명령, 검문검색, 공해추방, 기항지국 통제를 시행하고 경우에 따라 역내의 차단훈련에 물적지원을 제공하는 방식이다.

둘째 방안은 "화끈하게" PSI 정식참여를 선언해 놓고 실제적으로는 한국영해에서 「남북해운합의서」에 국한해 검문·검색한다든지, 6자회담 재개 중에는 정식참여나 역내 차단훈련에 대한 물적지원을 유보하고, 역외 차단훈련에 대한 물적지원은 상황을 보아가며 결정하는 것이다.

북한의 핵실험 직후임에도 PSI 정식참가국인 일본조차 일본영해에서 '역내 차단활동'에 참여하지 않고 '역내 차단훈련'에 물적지원만 하겠다고 밝혔다. 또한 북한이 6자회담 복귀를 선언하자, 일본정부는 미국과 협의하여 회담기간 중에는 일본 영해에서 PSI 차단훈련을 실시하지 않겠다고 입장을 정했다.

이처럼 일본은 공식적으로 PSI에 적극적으로 참가를 표명하면서도 실질적으로는 지역의 특수사정을 고려하여 실제활동에 제한을 두고 있다. 한국정부가 정책선택을 하는 데 있어 일본의 사례를 타산지석으로 삼을 필요가 있다.<끝>(2006.11.27)

