



확산방지구상(PSI) 활동 강화 방안과 한국의 안보

한동호 / 객원교수

목 차

요약

I. 서론

II. PSI 참여의 보편성과 특수성

1. 보편적 규범으로서의 확산방지구상(PSI): 이론적 틀의 필요성
2. 한국의 PSI 활동: 남북 관계와 북핵문제의 특수성과 한계

III. 한국의 PSI 참여와 기술적 고려사항들

1. 국내법 및 제도 재개정 필요성
2. 차단 역량 강화 방안
3. 확산자금조달(Proliferation Financing) 동향 및 우리의 대책
4. 정보공유 및 정보협력

IV. PSI와 한국의 안보: 정책적 고려사항

1. PSI 활동 강화와 대북 압박 효과
2. 남북 관계의 특수성에 대한 전략적 고려
3. PSI의 향후 전망과 한국의 전략적 선택

V. 결론: 한국의 PSI 활동의 향후 과제와 전망

요 약

확산방지구상(PSI)은 2003년 미국의 주도로 전 세계 대량살상무기(WMD)의 확산을 방지하기 위해 발족한 국제레짐이다. 확산방지구상의 역사를 보면 2003년 5월 부시(George W. Bush) 대통령의 “크라코우(Krakow) 선언”을 계기로 미국, 영국, 프랑스 등 11개국의 참여로 출범해 2011년 10월 기준 98개국이 참여하고 있는 현재에 이르게 되었다. 한국은 2009년 5월 26일 정식 참여하였으며, 2010년 11월, 21번째로 PSI 운영 전문가그룹(OEG)에 가입하였다. 한국의 PSI 가입에 따른 활동 강화 방안을 모색하는 것은 우선, PSI에 대한 근본적인 이해에서 출발해야 한다. PSI는 각 참여국의 적극적인 훈련과 차단 및 검색 등의 활동을 의미하기 이전에 먼저 국제사회에서 WMD 관련 물자를 적극적으로 차단하고자 하는 규범의 확산과 전파라는 관점으로 이해할 수 있기 때문이다. 이 연구의 주된 목적은 전 세계적 WMD 확산방지 안보레짐으로서의 PSI를 이해하고 국제사회에서 한국의 위상과 역할에 걸맞은 구체적인 PSI 활동 강화 방안을 제시하는 데 있다.

2001년의 9.11 사태 이후 부시 행정부는 테러와의 전쟁(war on terrorism)을 선포하고, 미국의 안보를 위협하는 요소가 등장할 때까지 기다리는 것이 아니라 위협의 근원을 발본색원하는 선제적(preemptive) 개념의 달라진 국가안보전략을 제시하였다. 달라진 안보환경에 대응하는 국가 주도의 반확산(counter-proliferation) 레짐으로서의 PSI는 현재 지구화가 진행되고 있는 국제관계에서 전통적 국가중심 체제로는 더 이상 효율적인 문제의 해결이 어렵다는 인식에서 출발하였다. 즉, PSI의 출현은 국가 중심의 전통적 위협이 아닌 다양한 행위자들의 등장으로 인한 비전통적 위협의 확산이라는 관점에서 이해할 수 있다. PSI가 표방하는 차단 원칙(interdiction principles)은 세계화된 시대에 다양한 위협요소들을 선제적으로 억제하겠다는 미국 주도의 대테러 전쟁의 핵심가치라고 정의할 수 있다. 차단 원칙은 크게 ▲ WMD 물자의 이전 차단 노력(제4항) ▲ 국제협력(제2항) ▲ 국내법 및 국제 권한 강화 노력(제3항)의 3대 요소로 구성되며,

PSI 참여국들은 이러한 차단 원칙을 승인함으로써 PSI에 전면 참여하게 된다.

동류 국가들에 의한 WMD 및 관련 물자의 적극적 차단 원칙의 공유와 실천을 핵심으로 하는 PSI는 다양한 국제법적 보완 노력에도 불구하고 그 자체로 법적 구속력을 가진 국제사회의 강제조항으로 받아들이기는 어렵다. 오히려 PSI 레짐은 국제사회의 지도국이 주도하는 국제레짐으로서 참여국들의 자율적 선택과 결정에 따라 유지되고 있는 원칙, 규칙, 규범, 의사결정 과정이라고 정의 내릴 수 있다. PSI 차단 원칙에서는 국제법적인 측면뿐 아니라 참여국들의 국내법 또한 차단 원칙에 부합하도록 적극적으로 변화시킬 것을 권고하고 있다. 이러한 규범의 내재화 과정은 규범의 확산을 의미하는 국제화(internationalization)를 거쳐 각국의 국내법에 적용되는 규범의 사회화(socialization)를 의미한다. 국제사회에서 PSI의 차단 원칙은 아직 내재화의 단계를 완성했다고는 볼 수 없지만, 적어도 차단 원칙에서 명시적으로 관련 부분을 언급하고 있으므로 규범의 출현 및 전이와 함께 내재화 과정 또한 진행 중이라고 볼 수 있다.

한국의 PSI 참여는 남북 관계와 북핵문제의 특수성과 세계적 비확산 체제 참여라는 보편성 사이의 긴장을 드러낸다. 한국의 PSI 참여는 많은 논란 속에 이루어졌다. 2009년 한국 정부의 PSI 참여가 결정되었을 때, 특히 남북 관계와 북핵문제의 특수성이라는 측면에서 많은 우려가 있었던 것 또한 사실이다. 실제로 PSI 차단 원칙을 적극적으로 고려했을 때, 한국적 상황에서 가장 민감한 대상은 북한이 될 것이 확실하다. 그럼에도 불구하고 한국의 PSI 활동 강화를 위한 주된 전략 중 하나는 전 세계적 비확산 및 반확산 체제에 대한 기여라는 측면을 강조하는 것이다. 동시에 WMD의 효과적 차단을 목표로 하는 PSI 참여국으로서 한국은 ▲ 국내법/제도 재개정 필요성 ▲ 차단 역량 강화 방안 ▲ 확산자금동향(Proliferation Financing) 논의 ▲ 정보공유 및 정보협력 등 분야에서 더욱 구체적 활동이 요구된다.

한국은 미국이 주도하는 전 세계적 비확산 체제의 중심 역할을 감당하고 있으므로, 향후 전략적 선택이 중요하다. 분명한 사실은 PSI는 기존 국제법 질서의 한계를 보여주고 있으며, 점증하는 테러리즘의 위협 속에서



WMD의 적극적 차단과 그 근원이 되는 자금까지도 차단하려는 방향으로 진화하고 있다는 점이다. 국제사회의 지도국을 중심으로 한 향후 비확산 체제의 발전동향을 면밀히 주시하면서 국제레짐의 보편성과 한국안보의 특수성을 동시에 고려해야 할 것이다. 한국 정부는 향후 국제레짐으로서 PSI의 발전방향과 한계성을 분명히 인식하고, 남북 관계의 특수성을 고려하면서 진화해가는 국제레짐에서의 분명한 역할을 감당함과 동시에 분명한 한계도 인정해야 할 앞으로의 과제를 안게 되었다. 한국은 국가적 차원에서 성숙한 세계국가를 표방하며 전 세계적인 비확산 움직임에 동참함과 아울러 관련 레짐에 대한 면밀한 검토를 통해 치밀한 전략적 행보를 지속해야 할 것이다.

I. 서론

확산방지구상(PSI: Proliferation Security Initiative)은 2003년 미국의 주도로 전 세계 대량살상무기(WMD: Weapons of Mass Destruction)의 확산을 방지하기 위해 발족한 국제레짐이다.¹ 한국은 2009년 5월 국내의 여러 가지 논란 끝에 PSI에 가입한 이래 1년 6개월 후인 2010년 11월, PSI의 운영전문가그룹(OEG: Operational Experts Group)의 21번째 회원국이 됨으로써 PSI에 적극적인 활동을 표방하게 되었다.² 한국의 PSI 가입에 따른 활동 강화 방안을 모색하는 것은 우선, PSI에 대한 근본적인 이해에서 출발해야 한다. 따라서 이 연구의 주된 목적은 전 세계적 WMD 확산방지 안보레짐으로서의 PSI를 이해하고 국제사회에서 한국의 위상과 역할에 걸맞은 구체적인 PSI 활동 강화 방안을 제시하는 데 있다.

상기한 연구의 목적에 따라 PSI와 관련된 국제 규범적 성격을 분석한 뒤 주요 이슈들을 중심으로 한국적 상황이라는 특수성의 관점에 적용하고자 한다. 특히 한국의 PSI 활동 강화는 기술적인 측면은 물론이거니와 정치적 결정의 측면도 있음을 고려하여 연구의 전반부에서는 반확산 레짐으로서의 PSI의 규범적 성격과 남북 관계와 북핵문제의 특수성을 안고 있는 한국의 딜레마에 논의의 초점을 집중한다. 연구의 후반부에서는 상기한 정치·안보적 상황변수들에 기초하여 한국이 현실적으로 PSI에 참여·기여할 수 있는 다양한 기술적 논의들을 중심으로 연구를 전개하고자 한다. 이에 덧붙여 한국의 PSI 참여 확대 방안과 관련된 주요 정책적 고려사항들을 제시하고자 한다.

이 연구는 크게 두 부분으로 나누어진다. 첫 번째 부분에서는 한국의 PSI 활동을 개관하되, 남북 관계와 북핵문제의 특수성과 세계적 비확산 체제 참여의 보편성 사이의 긴장에 초점을 맞춘다. 한국의 PSI 참여 및 활

¹ 국제사회에서 레짐(Regime)은 “행위자들의 기대가 수렴되는 명시적 혹은 암묵적 원칙, 규범, 규칙, 의사결정과정”으로 정의된다. Stephen D. Krasner, “Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables,” *International Organization*, Vol. 36, No. 2 (Spring 1982), p. 185.

² OEG는 PSI의 주도국으로 구성된 일종의 운영위원회(steering committee)이다.

동을 역사적 접근법과 정책 분석 접근법의 통시적·공시적 방법론으로 분석한다. 연구의 두 번째 부분은 PSI 활동 강화 방안의 보다 구체적인 로드맵을 제시한다. 이를 위해 국내 제도 개정 필요성과 차단 원칙과 관련된 실질적인 정책적·기술적 측면을 분석한다. 한국적 특수성과 PSI 레짐의 보편성을 담보한 분석틀에 의거하여 PSI 전반에 관한 우리 정부의 활동 강화 방안을 구체적인 정책 제안의 형식으로 제시하고자 한다.

II. PSI 참여의 보편성과 특수성

1. 보편적 규범으로서의 확산방지구상(PSI): 이론적 틀의 필요성

가. 국가 주도의 반확산 레짐으로서의 PSI

현재 지구화가 진행되고 있는 국제관계에서 전통적 국가중심 체제로는 더 이상 효율적인 문제의 해결이 어렵다는 인식이 국제사회에서 서서히 증가하고 있다. 이는 국가 중심의 전통적 위협이 아닌 다양한 행위자들의 등장으로 인한 비전통적 위협의 확산이라는 관점에서 이해할 수 있다. 2001년의 9.11 사태는 미국의 안보 인식에 대한 획기적 전환을 일으킨 사건이었으며, 이후 부시 행정부는 테러와의 전쟁(war on terrorism)을 선포하고, 미국의 안보를 위협하는 요소가 등장할 때까지 기다리는 것이 아니라 위협의 근원을 발본색원하는 선제적(preemptive) 개념의 달라진 국가 안보전략을 제시하였다.

특히, 테러리스트들에 의해 생화학 및 핵무기 등 WMD가 취득될 경우 이는 곧 국가안보에 치명적 위협이라는 인식하에 핵확산금지조약(NPT: Nuclear Non-Proliferation Treaty)을 중심으로 한 기존의 전통적 비확산 분야에서도 국가 간 조약의 틀을 넘어서는 다양한 형태의 레짐과 제도의 발전이 필요하게 되었다. PSI는 이러한 배경에서 기존의 비확산 체제의 한계점을 극복하고, 참여국들의 자발성에 기초하여 보다 적극적인 반확산

(counter-proliferation) 규범을 확립하기 위해 출범한 국가주도의 국제레짐 중 하나라고 이해할 수 있다.

전통적인 국가중심의 조약체제가 아닌 국제체제의 지도국을 중심으로 형성되는 동류 국가(like-minded countries)들에 의한 합의체는 특히 9.11 이후 미국의 부시 행정부가 주도한 자발적 연합체(coalition of the willing)에서 그 예를 찾아볼 수 있다. 당시 부시 행정부의 테러와의 전쟁에서 이러한 자발적 연합체의 형성은 변화되는 국제체제의 관념을 보여주는 좋은 예라 할 것이다. 한편, 오바마 행정부의 경우는 많은 부분 전임 부시 행정부의 일방주의를 뛰어넘어 국제제도를 활용하는 다자적 해법을 활용하는 전략을 구사하였으나, 동시에 전 세계적으로 확산되는 비정부 행위자(non-state actors)들에 의한 미국 본토의 공격 및 테러를 위한 WMD 확산 방지를 위한 정책에 있어서는 미국의 국익을 최우선시하는 민감성을 보여주었다.

이러한 미국의 테러분자 및 불법물질 탈취에의 민감성은 오바마 행정부가 들어서던 2009년 오바마 대통령의 ‘프라하 연설’을 통해 ‘핵무기 없는 세상(nuclear-weapon-free world)’의 천명을 통해 본격화되었다. 이 연설에서 오바마 대통령은 “4년 내 모든 취약 핵물질의 안보 확보”를 기치로 내걸고, 핵안보정상회의의 필요성을 제안하였다. 이후 2010년 4월 12~13일 전 세계 47개국 정상과 3개 국제기구 대표가 모인 제1차 핵안보정상회의가 워싱턴에서 개최되었다. 핵안보정상회의 체제를 중심으로 한 핵안보 레짐의 본격적인 출발은 핵안보(nuclear security)라는 전통적 개념이 국제사회의 합의를 통해 확산 및 전파되는 경로를 보여준다는 점에서 그 의의가 있다. 핵안보의 개념은 최근 갑자기 등장한 것이 아니라 이미 ‘원자력 방호’ 혹은 ‘원자력 보안’ 등의 용어로 존재하였으나, 주목할 만한 점은 미국이라는 주도국에 의하여 이 개념이 보편화되고 전 세계의 수장들이 적극적으로 핵안보 레짐에 대한 지지와 협력 의사를 표명하고 있다는 점이다.

한국의 경우도 2012년 제2차 핵안보정상회의를 유치하면서 국가적 차원에서 핵안보 레짐에 대한 적극적 지지와 협력을 추구하고 있다. 한편, 대다수의 한국 국민은 자국의 핵안보정상회의 유치와 북한의 비핵화 문제를

연결하여 생각하는 경향이 있으며, 이는 국가정책에 대한 일반대중의 기대와 지지라는 관점에서 당연한 현상이라 분석할 수 있다. 실제로 외교정책을 입안하고 실행함에 있어서 대국민 홍보를 통한 여론의 형성은 그 자체로 핵심적인 이슈이다.³ 다만, 국가안보의 측면에서 어느 정도의 정보를 허용하고 보급할 것인가의 문제는 정책 입안자들에게 달려 있다. 엄밀히 말하면, 북한 비핵화 문제는 NPT 체제를 중심으로 한 안전조치(safeguards)의 측면이기 때문에 불법적인 핵물질 탈취 및 거래로 인한 테러의 가능성을 방지하고자 하는 핵안보와는 별개의 개념이다.⁴

핵안보정상회의의 개최를 중심으로 한 국제 핵안보 레짐 발전의 예가 상기하듯이, 탈냉전기, 특히 9.11 이후 전 세계적 글로벌 거버넌스의 관점에서 전통적 국가안보에 대한 위협이 국가를 넘어서 초국가 행위자(transnational actors)를 중심으로 한 핵테러의 영역에까지 도달하고 있음에 착안하여 국제사회의 지도국을 중심으로 국가중심적 조약체제를 뛰어넘는 다양한 레짐이 형성되는 현상이 최근 국제관계의 본질이라고 볼 수 있다. 이 연구에서 주목하는 PSI는 바로 이러한 현재 국제관계의 본질적 변화와 미국의 국가안보전략에 드러난 선제적 조치가 결합된 산물로서, 국가 중심적인 전통적 핵비확산 체제를 보완함과 동시에 ‘비확산(non-proliferation)’ 조치를 넘어서 ‘반확산(counter-proliferation)’이라는 규범적 목표를 견지하며, 구체적으로 차단 원칙을 추구하는 주요 안보레짐의 한 형태라고 분석할 수 있다. 이하에서는 PSI를 형성하는 핵심 중 하나인 차단 원칙을 중심으로 분석하기로 한다.

3. 최근의 한 예로 외교통상부 핵안보정상회의 홍보책자(2011) 참조.

4. 일반적으로 3S라는 용어를 통해 원자력과 관련된 세 가지 개념 즉, 안전(safety), 안보(security), 안전조치(safeguards)를 구별하여 사용하는데, 이중 2011년 3월 13일 발생한 후쿠시마 원전사고를 계기로 원자력 발전소와 관련된 안전의 개념이 자연적 재해가 아닌 악의적 의도를 가진 개인에 의한 테러방지와도 연계될 수 있다는 측면에서 안전과 안보의 연계성이 활발히 논의되고 있는 실정이다. 한편, NPT 체제의 3가지 기둥으로서 핵비확산, 핵군축, 원자력의 평화적 이용을 들 수 있으며, 핵안보라는 개념이 네 번째 기둥으로 자리 잡고 있다는 주장도 존재하고 있다. 일각에서는 핵안보가 이러한 3가지 기둥의 기반을 형성한다는 논의도 존재한다. 주목해야 할 것은 핵안보 레짐이라는 미국 주도의 국제레짐을 통해 이러한 개념상의 연계현상이 발생하며 파급된다는 점이다.

나. 적극적 차단 원칙으로서의 PSI

전술하였듯이, PSI는 WMD의 적극적 차단을 목표로 하는 국제레짐이다. PSI는 참여국들의 자발성에 기초한 규범적 안보 레짐이므로 참여국들의 정치적 결정에 상당한 중요성을 부여하고 있음을 주목해야 한다. PSI가 미국 주도로 시작되었지만, 참여국들의 자발성 및 자율성에 상당한 초점을 두고 있다는 사실은 그만큼 참여국들의 역내 및 역외적 차단 노력에 대한 정치적 절차 및 국내법, 국제법적 고려 등에 대한 연구가 절실함을 의미한다. 하지만 PSI에 참여하는 자체만으로 전 세계적인 WMD 차단 노력에 적극적으로 동참하고 있음을 의미하는 것은 아니다. PSI에 참여를 결정하는 것은 다만 이러한 전 세계적인 노력에 기여하는 시작에 불과하다.

<표 1> PSI의 활동상황 개요

PSI 활동상황 (훈련, 워크샵, 게임)	
년 도	훈련명칭
2011	PSI Critical Capabilities and Practices Planning Conference (하와이)
2010	PSI Regional Workshop (한국) Exercise EASTERN ENDEAVOR (한국) Exercise PACIFIC PROTECTOR 10 (호주) Exercise PHOENIX EXPRESS 10 (지중해) Exercise LEADING EDGE (아랍에미레이트)
2009	Exercise DEEP SABRE II (싱가포르) Exercise PANAMAX 09 (파나마) Exercise PHOENIX EXPRESS 09 (지중해)
2008	Exercise MARU 07 (뉴질랜드) Exercise PANAMAX 08 (파나마) Exercise ADRIATIC SHIELD 08 (크로아티아) Exercise PHOENIX EXPRESS 08 (지중해) Exercise GUISTIR 08 (지부티)
2007	Exercise EASTERN SHIELD 07 (우크라이나) Exercise PACIFIC SHIELD 07 (일본) Exercise PANAMAX 07 (마리아나) PSI Gaming Exercise (미국) Exercise ADRIATIC GATE (슬로베니아) Exercise SMART RAVEN (리투아니아) Proliferation Finance Workshop (미국)

PSI 활동상황 (훈련, 워크샵, 게임)	
년 도	훈련명칭
2006	Exercise LEADING EDGE (페르시안 걸프) Maritime Industry Workshop (영국) Exercise AMBER SUNRISE (폴란드) Exercise HADES '06 (프랑스) Exercise ANATOLIAN SUN (터키) Exercise PACIFIC PROTECTOR 06 (호주) Exercise TOP PORT (네덜란드)
2005	Exercise EXPLORING THEMIS (영국) PSI Air Gaming Exercise (노르웨이) Exercise DEEP SABRE (싱가포르) Exercise BLUE ACTION 05 (스페인) Exercise BOHEMIAN GUARD 05 (체코) Exercise NINFA 05 (포르투갈)
2004	Exercise CHOKEPOINT 04 (미국) Exercise TEAM SAMURAI 04 (일본) PSI Gaming Exercise (미국) Shipping Container Security Workshop (덴마크) Exercise APSE '04 (프랑스) Exercise SAFE BORDERS (폴란드) Exercise CLEVER SENTINEL (지중해) Exercise HAWKEYE (독일) Exercise AIR BRAKE 03 (이탈리아) Exercise SEA SABER (아라비아 해)
2003	Exercise BASILIC 03 (서지중해) Exercise SANSO 03 (서지중해) Air CPX (영국) PACIFIC PROTECTOR (호주)

출처: <http://www.state.gov/t/isn/c27700.htm> (검색일: 2011. 12. 1)

<표 1>은 PSI 출범 이후의 활동상황으로 WMD의 적극적 억제를 위한 검색 및 차단, 이와 관련된 다양한 훈련의 현황을 보여주고 있다. PSI의 핵심 원칙이 차단 원칙(Statement of Interdiction Principles)이라는 점은 PSI에 참여하는 기준이 차단 원칙 승인으로 이루어진다는 점에서 드러난다. 한국의 경우, 2009년 5월 26일 이 원칙을 승인함으로써 PSI 참여국이 되었는데, PSI 차단 원칙은 크게 ▲ WMD 물자의 이전 차단 노력(제4항) ▲ 국제협력(제2항) ▲ 국내법 및 국제 권한 강화 노력(제3항)의 3대 요소로

구성된다. 구체적으로 보면 제4항에서는 “WMD, 그 운반 체계 또는 관련 물자의 화물에 대한 차단노력을 지지하여 각국 국내법 권한에서 허용되고 국제법 및 체제상 의무에 부합하는 한도에서 다음을 포함하여 특정한 조치를 취한다”라고 명시되어 있다. 제2항은 국제협력을 명시하고 있으며, 특히 관련국 간 긴밀한 정보 교류 및 협력을 강조하고 있다. 제3항은 필요한 경우 PSI 규범과 관련하여 관련 국내법 및 국제법 보완·강화를 촉구하고 있다.

관련 국내법 개정의 경우 참여국들의 자율적 결정에 맡기는 것이 보편적이지만, 국제법적 보완의 노력은 국제규범으로서 PSI의 성패를 좌우할 수 있는 중요한 사안이다. PSI의 국제법적 보완을 위한 한 예로 미국이 주요 편의치적국과 체결해 온 양자 간 승선협정(PSI Shipboarding Agreement)을 들 수 있다.⁵ 승선협정은 원래 미국이 마약류의 해상 운송을 단속하고 차단하기 위한 필요에 의해 주변의 일부 국가와 체결한 협정에서 연유되었으며, PSI 승선협정은 WMD와 관련된 물자 단속에 해당하는 협정이다. 승선국은 공해상에서 선박에 대한 서류검사, 국적확인, 화물검색을 요청할 수 있으며, 요청을 받은 국가는 ▲ 자체검색 ▲ 요청국에 대한 검색 인가 ▲ 공동 승선 및 검색 ▲ 승선 및 검색 거부 중 한 가지를 반드시 택하여 실천해야 한다.

PSI와 관련된 국제법적 보완 노력의 또 하나의 예는 2005년 10월 채택되고, 2010년 7월 28일 발효된 개정 SUA 협약(Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation)이다. 개정 SUA 협약은 WMD와 관련 물자 운송을 불법화한 최초의 조약으로 평가되며, 의심이 가는 선박에 대한 승선 및 검색권을 규정하고 있다. 이 협약은 12개국 비준으로 발효되었으며, 미국은 2006년 2월 17일에 서명하고, 상원에서 2008년 9월 25일에 비준 동의하였다.⁶

5. 미국과의 승선협정 체결국은 안티구아바루다, 세인트빈센트그레나딘, 벨리즈, 크로아티아, 사이프러스, 라이베리아, 마셜군도, 파나마, 몰타, 몽골, 바하마 등 11개국이며, 모두 PSI 회원국이다.

6. 동 개정협약을 비준한 국가는 국아일랜드, 세인트키츠네비스, 마셜 군도, 스페인, 스위스, 바누아투, 피지, 에스토니아 등 12개국이다.

PSI의 적극적 차단 원칙과 관련하여 2004년 4월의 유엔 안보리 결의 1540호를 보면 제10항에서 “모든 유엔회원국에 대해 WMD 및 관련 물자의 불법거래 방지를 위한 협력조치를 취하도록 촉구”한 바 있으며, 안보리 결의 1540호 채택 과정에서 “차단(interdiction)”이라는 용어를 명시적으로 언급하려 한 미국의 입장과 이를 반대하며, 차단과는 구별되는 개념으로서의 “협력조치(cooperative action)”라는 용어를 주장한 중국의 대립이 노출되기도 하였다. 결국 ‘차단’이라는 용어가 명시적으로 들어가지는 못하였으나 일부 서방국가들은 동 결의안 제10항을 PSI의 차단 원칙에 대한 국제법적 근거로 활용하였다. 하지만 안보리 결의 1540호의 제10항이 PSI의 국제법적 근거가 된다는 주장은 여전히 국제사회에서 합의된 사항으로 보기는 어렵다.

이상에서 살펴본 바와 같이 동류 국가들에 의한 WMD 및 관련 물자의 적극적 차단 원칙 공유와 실천을 핵심으로 하는 PSI는 다양한 국제법적 보완 노력에도 불구하고 그 자체로 법적 구속력을 가진 국제사회의 강제조항으로 받아들이기는 어렵다. 오히려 PSI 레짐은 국제사회의 지도국이 주도하는 국제레짐으로서 참여국들의 자율적 선택과 결정에 따라 유지되고 있는 원칙, 규칙, 규범, 의사결정과정이라고 정의 내릴 수 있다.

다. PSI 보편성의 확대: 규범의 주기와 확산

피네모어(Finnemore)와 시킹크(Sikkink)의 연구(1998)에 의하면 국제사회의 규범은 일정한 주기를 통하여 각 국가에 내재화되는 과정을 거친다. PSI가 일련의 원칙, 규범, 규칙을 의미하는 국제레짐의 한 형태라는 관점에서 피네모어와 시킹크의 연구를 적용할 수 있다. 이들에 의하면, 규범의 생활주기(life cycle of norms)는 규범의 출현(norm emergence), 규범의 전이(norm cascade), 그리고 규범의 내재화(norm internalization) 과정을 통하여 완성된다.⁷

⁷ Martha Finnemore and Kathryn Sikkink, “International Norm Dynamics and Political Change,” *International Organization*, Vol. 52, No. 4 (Sep. 1998), pp. 887-917.

규범의 출현은 국제사회에서 국가들이 동의할 수 있는 규범적 질서가 출현하여 발생하는 상태를 의미하며, 규범의 전이는 이러한 규범이 전파와 확산을 통하여 여러 국가들에 전달되고 파급되는 현상을 의미한다. 마지막으로 규범의 내재화란 국제사회에서 통용되는 규범이 각 국가의 제도, 문화, 법, 정치 등에 영향을 줌으로써 결국 내재화되는 최종 단계를 의미한다. 결국, 피네모어와 시킹크가 제기한 규범의 생활주기는 국제사회의 새로운 규범이 출현하여, 이 규범이 국제화(internationalization)되고, 각 국가의 국내정치적 수준까지 사회화(socialization)되는 과정을 설명하는 데 유용한 틀이라고 볼 수 있다.

PSI는 2003년 5월 부시(George W. Bush) 대통령의 “크라코우(Krakow) 선언”을 계기로 미국, 영국, 프랑스 등 11개국이 참여해 출범하였고, 2011년 10월 기준 98개국이 참여하고 있는 현재에 이르게 되었다.⁸ 한국은 2009년 5월 26일 정식 참여하였으며, 2010년 11월 21번째로 PSI OEG에 가입하였다.⁹ 2003년 5월 부시 행정부의 이니셔티브에 의해 PSI가 출범한 시점이 피네모어와 시킹크가 언급하는 규범의 출현 단계라고 볼 수 있다.¹⁰ 따라서 PSI는 각 참여국의 적극적인 훈련과 차단 및 검색 등의 활동을 의미하기 이전에 먼저 국제사회에서 WMD 관련 물자를 적극적으로 차단하고자 하는 규범의 확산과 전파라는 관점으로 이해할 수 있다.

8. 현재 PSI 회원국은 한국, 일본, 몽골, 뉴질랜드 등 아시아·태평양 지역 16개국, 앙골라, 이스라엘, 요르단 등 아프리카·중동지역 16개국, 알바니아, 오스트리아, 독일, 우크라이나 등 유럽지역 53개국, 아르헨티나, 콜롬비아, 파나마 등 남북아메리카 지역 13개국의 총 98개국으로 구성되어 있다.

9. PSI OEG 회원국은 캐나다, 덴마크, 스페인, 터키 등 21개국이다.

10. 물론, PSI가 지향하는 WMD에 대한 적극적 차단의 논의가 2003년 처음 발생한 것은 아니다. 한 예로, 1992년 1월 안보리 의장성명에서 유엔은 WMD의 확산이 국제평화와 안전에 위협이 된다고 분명히 명시하였다. PSI와 관련 이 연구에서 지적하는 규범의 출현은 이러한 국제사회의 논의동향이 특정한 계기를 통하여 출현하는 것을 의미하며, 이러한 관점에서 부시 행정부의 이니셔티브는 PSI가 표방하는 WMD 적극적 차단의 원칙을 전 세계적으로 파급시킨 효과가 있었다.

<표 2> 규범의 생활주기와 PSI의 발전

규범의 생활주기	주요 내용	시 점
규범의 출현	부시 행정부의 “Krakow 선언” 11개국의 참여로 출범	2003. 5.
규범의 전이	2011년 10월 기준 98개국으로 참여국 확대	2003. 5.~현재
규범의 내재화	차단 원칙 제3항 (각국의 법, 제도의 정비 요청)	2003. 5.~현재

한편, 2003년 PSI가 출범한 이후, 참여국들의 꾸준한 증대와 협조를 통하여 규범의 전이 과정이 이루어지고 있으며, 2011년 현시점에서 각 참여국의 국내법 및 제도 개정을 통한 규범의 내재화 과정이 이루어지고 있다고 분석할 수 있다. 이러한 측면에서 PSI는 전통적인 국가 중심적 설명을 뛰어넘는 글로벌 거버넌스의 관점에서 전통적 비확산 체제를 보완함과 동시에 지속적으로 변화하는 다양한 안보위협에 대한 적극적 방어 개념이라고 설명할 수 있다.¹¹

PSI 출범 이후 이와 관련해 여러 국제법적 보완 노력이 있었다. 또한, PSI 차단 원칙 제3항에서는 “필요한 경우, 관련 국내법 권한을 강화하기 위해 검토·노력하며, 필요할 경우, 이러한 공약을 지지할 수 있도록 적절한 방법으로 관련 국제법 및 체제를 강화하도록 노력”할 것을 명시함으로써 국제법적인 측면뿐 아니라 참여국들의 국내법 또한 차단 원칙에 부합하도록 적극적으로 변화시킬 것을 권고하였다. 이러한 국내정치적 변화의 과정이 피네모어와 시킹크가 언급한 규범의 내재화 과정이라고 볼 수 있는데, 이 과정의 특징은 국제적으로 확산된 규범이 국내적으로 반입되어, 더 이상 새로운 규범으로 여겨지지 않는 것이다. PSI의 차단 원칙은 아직 내재화의 단계를 완성했다고는 볼 수 없지만, 적어도 차단 원칙에서 명시적으로 관련 부분을 언급하고 있으므로 규범의 출현 및 전이와 함께 내재화 과정 또한 진행 중이라고 볼 수 있다.

국제사회의 규범의 출현 및 확산의 한 예로서 인도적 개입(humanitarian

11. 전성훈, “확산방지구상(PSI)과 한국의 대응” (서울: 통일연구원, 2007).

intervention)을 넘어서는 보호책임(responsibility to protect) 이슈의 등장을 들 수 있다. 특히 2011년은 국제사회가 보호책임 규범의 발전에 적극적인 역할을 한 해로 평가할 수 있는데, 2010년 말부터 진행된 중동의 재스민(Jasmine) 혁명은 튀니지에서 부아지지(Mohamed Bouazizi)라는 한 노점상의 죽음으로 촉발되었으며 차례로 이집트, 리비아 등 중동 전역에 확산하는 형태를 보였다. 국제사회는 특히 리비아 사태를 중심으로 자국민에 대한 집단학살 및 반인도적 범죄에 대한 외부의 적극적 개입의 책임을 규정한 바 있으며, 이러한 보호책임의 규범은 2011년을 기점으로 여러 국가의 합의 속에 서서히 전이되는 과정이라 분석할 수 있다. 기존의 국가 주권 중심적인 국제관계가 인도적 개입을 넘어서 인권을 위해 국제사회가 더욱 적극적으로 개입할 것을 요구하는 새로운 규범의 틀로 나아가고 있는 것이다. 이와 마찬가지로 PSI가 표방하는 적극적 차단 원칙 또한 국제사회의 동의 속에 국제화와 사회화 현상을 통해 전파·학습되고 있다고 볼 수 있다.

2. 한국의 PSI 활동: 남북 관계와 북핵문제의 특수성과 한계

PSI 참여의 보편성에 대한 논의는 필연적으로 개별 참여국들의 정치적·지리적 특수성과 관련된 논의를 담보하게 된다. 구체적으로 한국의 PSI 참여 확대 및 활동 강화와 관련하여 한국의 PSI 정식 참여의 의의와 전망, 특히 남북 관계와 북핵문제의 상황적 특수성 속에서의 한국 정부의 정치적 입장을 중심으로 PSI 활동 의의와 전망 등에 대한 논의가 필요하다.

한국의 PSI 참여는 남북 관계와 북핵문제의 특수성, 그리고 세계적 비확산 체제 참여라는 보편성 사이의 긴장을 드러낸다. 한국의 PSI 참여는 많은 논란 속에 이루어졌다. 2009년 한국 정부의 PSI 참여가 결정되었을 때, 특히 남북 관계와 북핵문제의 특수성이라는 측면에서 많은 우려가 있었던 것이 또한 사실이다. 실제로 PSI 차단 원칙을 적극적으로 고려했을 때, 한국적 상황에서 가장 민감한 대상은 북한이 될 것이 확실하다. 그럼에도 불구하고 한국의 PSI 활동 강화를 위한 주된 전략 중 하나는 전 세계적 비확산 및 반확산 체제에 대한 기여라는 측면을 강조하는 것이다.

첫째, 적극적 차단 원칙을 표방하는 PSI 외에도 이미 북한과 관련하여 여러 유엔 대북제재 결의안들이 존재한다. 한 예로, 유엔 결의안 1874는 북한으로 향하는, 혹은 북한으로부터 나오는 모든 종류의 WMD에 대하여 엄격한 단속을 촉구하고 있다. 특히 유엔 대북 결의안 1874는 2006년의 대북 결의 1718보다 한 걸음 더 나아간 것으로, 1718호가 북한의 ‘WMD와 미사일 금지’라는 원론적인 입장에 머무르고 있는 반면, 1874호는 보다 적극적이고 구체적으로 이러한 북한발 위협에 대한 차단 원칙과 의무를 권고하고 있다는 점에서 이미 북한에 대한 강력한 제재방안을 포함하는 것이라 볼 수 있다.

둘째, 한국의 PSI 참여 및 활동 강화는 남북 관계와 북핵문제의 특수성에도 불구하고 실보다는 득이 많은 정책적 결정으로 이해할 수 있다. 현재 전 세계적인 비확산 체제의 동향을 보면, 전통적인 국가중심적 조약체제를 뛰어넘는 효율적 구상들이 도출되고 있다. 전술하였듯이 핵물질 관리를 통한 핵테러 방지를 의도하는 핵안보 레짐이 하나의 좋은 예이다. 한국은 2010년 G-20 의장국으로서 세계경제의 주요한 토론의 장을 제공하는 등 국제사회의 주목을 받은 바 있으며, 2012년 제2차 핵안보정상회의의 또한 유치하게 되어 명실상부 주요 안보·경제 포럼의 핵심 역할을 주도하게 되었다. 2011년에는 한국의 대전에서 세계핵테러방지구상(GICNT: Global Initiative to Combat Nuclear Terrorism) 총회가 열리기도 하였다. 한국의 PSI 활동 강화에 대한 정당성은 바로 이러한 한국의 글로벌 거버넌스에 대한 기여라는 측면에서 부여되어야 한다. 향후 PSI에의 적극적 참여 및 활동 강화는 바로 성숙한 세계국가로서의 한국의 위상을 전 세계에 알리는 주요한 계기가 될 수 있다.

미국은 PSI 출범 당시부터 한국의 참여를 종용한 바 있으며, 한국의 PSI 전면 참여에 대해 적극적 환영의 뜻을 표하기도 했다.¹² 또한, 한국의 PSI 참여 확대는 북한 위협이라는 변수 외에도, 2008년 이후 최상의 관계를 유지하고 있는 한·미동맹의 관점에서 설명이 가능하다. 실제로 한국의 PSI

12. “ROK Endorses Proliferation Security Initiative Principles, Bureau of Public Affairs,” Office of the Spokesman, Washington, D.C. (May 26, 2009).

전면참여 직후 열린 2009년 6월의 한·미 정상회담에서 이명박 대통령과 오바마 대통령은 ‘한·미동맹 미래비전 선언’을 채택하고, ‘포괄적 전략동맹 (comprehensive strategic alliance)’의 큰 틀을 구축한 바 있다. 이러한 한·미동맹의 공고화는 미국이 주도하는 국제레짐에 대한 한국 정부의 적극적 참여와 활동으로 연결되었다고 볼 수 있다.

셋째, 이상에서 설명한 이러한 명분에도 불구하고 여전히 한반도는 전쟁과 갈등의 가능성이 상존하는 지대임을 기억해야 한다. 따라서 PSI 참여국이자 OEG의 스물한 번째 회원국으로서 한국은 한국적 상황의 특수성을 면밀하게 고려하고, 동시에 국제사회에 지속적으로 호소하는 외교적 노력을 수행해야 한다. 한국은 한반도라는 지리적 특수성과 북한의 위협에 직접적으로 노출되어 있다는 안보적 상황을 지속적으로 강조하여 PSI 활동 강화와 더불어 노정된 한계점에 대해 국제사회에 분명히 강조함으로써 국가 안보에 있어서 분명한 기준을 가지고 균형을 잡아야 할 필요성이 존재한다.

Ⅲ. 한국의 PSI 참여와 기술적 고려사항들

이 장에서는 앞서 기술된 정치적·규범적·이론적 논의에 기초하여 한국의 PSI 참여와 관련된 기술적 문제들을 다루고자 한다. 구체적으로 PSI 차단 원칙¹³에 명시되어 있는바, WMD의 효과적 차단을 위한 정보공유,

13. PSI 차단 원칙(interdiction principle)을 설명한 원문에 의하면, “The Proliferation Security Initiative (PSI) is a response to the growing challenge posed by the proliferation of weapons of mass destruction (WMD), their delivery systems, and related materials worldwide. The PSI builds on efforts by the international community to prevent proliferation of such items, including existing treaties and regimes. It is consistent with and a step in the implementation of the United Nations Security Council Presidential Statement of January 1992, which states that the proliferation of all WMD constitutes a threat to international peace and security, and underlines the need for member states of the UN to prevent proliferation. The PSI is also consistent with recent statements of the G-8 and the European Union, establishing that more coherent and concerted efforts are needed to prevent the proliferation of WMD, their delivery systems, and related materials. PSI participants are deeply concerned about this threat and of the danger that these items could fall into the hands of terrorists, and are

관련 국내법 및 국제법 검토와 강화 절차 등 참여국들이 기여할 수 있는 사안들을 항목별로 분석한다. 이에 따른 주요 연구내용은 ▲ 국내법/제도 재개정 필요성 ▲ 차단 역량 강화 방안 ▲ 확산자금조달(Proliferation Financing) 논의 동향 ▲ 정보공유 및 정보협력 등이다.

1. 국내법 및 제도 재개정 필요성

PSI 차단 원칙 제3항에서 필요 시 국내법 개정을 언급하고 있는바, 한국의 PSI 활동 강화 방안을 고려함에 있어서도 국내적 제도의 재개정 필요성에 주의를 기울여야 한다. 다만, 아직 PSI가 규범의 전이를 통한 내재화 과정 속에 있다는 점에 유의하여, 타국의 사례 또한 면밀히 검토해야 할 것이다. 이러한 과정을 통해 국내 제도 개정 필요성과 관련, 실질적인 정책적·기술적 함의를 도출해야 할 것이다.

PSI 관련 고려해야 할 관련 국내법으로는 영해 및 접속수역법(제5조), 선박안전법(제7조~13조), 관세법(제300조), 남북해운합의서 부속서(제2조), 항공법(제144조), 항공안전 및 보안에 관한 법률(제21조), 군용항공기의 운용 등에 관한 법률(제10조), 대외무역법(제23조) 등이 있다.

2009년 국회 외교통상통일위원회 소속 의원들이 ‘영해 및 접속 수역법’ 일부 개정안을 발의한 예가 있으며 이는 PSI 차단 원칙의 국내법 반영 시도의 한 예이다. 이 개정안에는 WMD 관련 물질 수송 의심되는 선박 출현 시 내수, 영해, 접속수역에서 승선 및 검색을 실시하고, 최종적으로 압류할 수 있다는 내용을 담고 있다.¹⁴ 하지만, PSI 관련 국내법 및 제도의 재개정을 추진할 경우 주의가 요청된다. 무엇보다도 각 부처 간의 실질적 협력을 유도하는 문제가 가장 시급하다고 볼 수 있다.

committed to working together to stop the flow of these items to and from states and non-state actors of proliferation concern.”

14. 2011년 4월 4일 일부 개정된 영해 및 접속 수역법 제5조에서는 외국선박의 무해통항권에 대한 여러 제한요건들을 서술하고 있으며, 제6조에서는 “외국선박이 제5조를 위반한 혐의가 있다고 인정될 때에는 관계 당국은 정선·검색·나포, 그 밖에 필요한 명령이나 조치를 할 수 있다”고 규정하고 있다.

<표 3> PSI 차단활동과 관련된 국내법

관련 국내법	주요 내용	평 가
영해 및 접속수역법(제5조)	영해 및 접속수역에서의 무해통항권 예외 규정	무해 또는 유해 판정기준은 ‘화물유형’ 아니라 ‘선박 종사 활동’이므로, 차단근거로 불충분
선박안전법(제7조~13조)	선박의 안전검사 위해 항만 내의 외국 선박에 대한 검사 가능	항구가 아닌 해상 차단근거로 불충분
관세법(제300조)	물품 하역·통관 시 선박·항공기 검증·수색 가능	하역·통관 없는 선적 통과 시 해당 안 됨
남북해운합의서 부속서(제2조)	무기 및 부품 운반 금지	해운합의서 적용선박이 WMD 물자 운송 시 승선·검색 가능
항공법(제144조)	항공기 이륙 시 국토해양부 장관 허가	WMD 적재 의심 항공기의 국내 착륙 시 규제 가능
항공안전 및 보안에 관한 법률(제21조)	화물, 승객 등에 대한 검색	사전 검색 가능
군용항공기의 운용 등에 관한 법률(제10조)	해당 항공기에 대해 강제 퇴거, 강제착륙, 무력사용 가능	WMD 운송에 대해 적용 가능
대외무역법(제23조)	환적허가제에 따른 통제	환적·경유 화물 통제 가능

출처: 외교통상부 군축비확산과

남북 관계에 가장 직접적인 영향을 미치게 될 영역으로는 PSI와 남북 해운합의서의 관계 문제가 있다. 남북해운합의서의 경우 이미 북한이 항해하기 전 한국의 사전 허가를 받아야 하며, 선적에 적재된 물자에 대해서도 통보해야 함을 명시하고 있다. 규정 위반 시, 해당 선박에 대해 정선, 승선, 검색 등의 조치를 취할 수 있도록 규정하고 있는데, 한국 정부가 2006년 당시 PSI 전면참여 대신 부분참여를 공식화하면서, 이미 이를 검토한 경험 이 있다. 남북해운합의서의 경우 북한 선박이 규정을 위반하거나 검색에 불응할 시 영해로부터 강제퇴거를 명할 수 있다. 하지만 PSI에서 요구하는 수준의 나포 및 압류 조치는 제한되어 있다. 또한, 제3국의 정보에 의해 북한 선박에 의심스러운 물품이 있다는 정보가 제공되었을 때, 자동적으로 북한 선박에 대해 정선 및 검색할 수 있는 권한을 부여하지는 않는다. 따라서 한국은 유엔 대북제재 결의안 적용 및 PSI 차단 원칙을 남북한 선박을

규정하는 남북해운합의서와 어떻게 함께 적용할지를 구체적으로 고민해야 할 것이다. 하나의 방안은 의심선박 및 의심물품 검색과 관련, 다양한 군사적 시나리오를 구성하여 대비하는 방법이 있다.

한편, 국내법 및 제도를 PSI와 관련하여 개정할 경우 관련 기관들의 상호 협력이 필수적이다. 전술하였듯이, WMD의 효과적인 차단 및 검색을 위해서는 국가 기관 내 다양한 부처의 협력이 선행되어야 한다. 외교통상부, 통일부, 국방부, 지식경제부, 국토해양부, 관세청, 해양경찰청, 국가정보원, 기획재정부 및 금융위원회, 교육과학기술부, 법무부 등 관계기관에서 각각의 독자성을 고려하되, 업무 조정 총괄 기능을 담당할 대통령실의 지시를 받아 신속하게 대응해야 할 것이다. 중요 사항의 경우 외교안보정책조정회의를 통해 결정된 지시는 각 부처의 지휘라인을 통해 신속히 전달되고 협력되어야 할 것이다. 앞서 언급된 국내법 재개정 문제 또한 이러한 유기적이고 상호의존적 관계를 고려하여 효율성의 원칙을 기반으로 하여 추진되어야 한다.

또한, 승선·검색·차단이라는 PSI의 핵심과정을 효율적으로 수행하기 위하여 평상시에도 다양한 대비책이 필요하다. 구체적으로 외교통상부를 중심으로 PSI 관계부처 간 협의회를 개최하는 방안이 있다. 관련 협의회의 논의사항으로는 ▲ 외국 및 우리 선박에 대한 승선과 검색 ▲ 선박 유도·항만 검색 또는 해상 검색 여부 ▲ 선박 입출항 및 항공기 이착륙 통제 ▲ 항공기 영공통과 거부, 착륙 유도 또는 강제 착륙, 강제 조치 ▲ PSI 관련 국내외 주요 동향 및 정보 공유 ▲ PSI 차단 훈련, OEG 회의 등 주요 PSI 활동 참여 등을 고려할 수 있다.¹⁵

2. 차단 역량 강화 방안

PSI 활동 및 참여에 있어 차단 역량을 강화하기 위해서는 PSI와 관련된 각국의 사례를 다양하게 검토해 볼 필요가 있다. 특히 PSI는 2003년 5월

15. 외교통상부, 확산방지구상(PSI) 업무 매뉴얼 (2011. 9. 23), pp. 11-12.

출범한 비교적 새로운 국제레짐이므로 그 역사가 그리 오래된 것이 아니다. 따라서 PSI 관련 국가 간 협력의 사례가 그리 많지 않다는 한계 또한 존재한다.

이러한 한계를 극복하고 향후 성공적인 차단 역량 강화를 위해서는 PSI 출범 이전과 이후의 상황을 면밀하게 검토할 필요성이 생긴다. 한 예로 PSI가 출범하기 약 6개월 전 발생한 북한의 서산호 사건을 들 수가 있다. 북한 국적의 선박인 서산호는 2002년 12월 북한 남포항에서 무기를 싣고 예멘으로 향하던 중 서산호를 감시하던 미국 측의 정보 제공에 의해 스페인 해군 함정 2척 등이 출동하여 서산호를 강제 정선 및 수색하여 미사일 적재를 밝혀내었다. 당시 서산호에는 스커드 미사일 15기 및 8기의 추가 조립을 위한 부품이 적재되어 있었으나, 국제법적으로 별다른 문제가 없었으며, 예멘 정부의 항의로 서산호는 풀려날 수 있었다. 서산호 사건은 직간접적으로 미국이 주도하는 PSI의 계기를 마련해 준 사건이었으며, 동시에 향후 출범할 PSI의 예상 한계점 또한 드러내 준 사건이었다고 볼 수 있다. 특히, 서산호 사건과 관련해 예멘이 주장한 것처럼 두 국가 사이의 공정한 거래과정에 대해 제3국이 WMD라는 측면에서 직접적인 차단을 할 수 있는지의 문제가 등장하였다.

한국은 PSI에 전면 참여한 2009년 5월 이래 2010년 10월 14일 부산에서 ‘동방의 노력(EASTERN ENDEAVOR)’이라 명명된 차단훈련을 유치하여, 해군 구축함 2척과 지원함 2척, 해경 경비정 3척 및 미 해군 구축함 1척, 일본 해상 자위대 호위함 2척이 출동하여 차단작전을 수행하였다. 이어진 2010년 10월 28~29일 부산에서는 ‘2010 확산방지구상 아시아태평양 지역 워크숍’이 개최되어, 브루나이, 뉴질랜드, 사모아, 바누아투 등 12개국 대표단의 참여 속에 PSI 관련 주요 사항들이 논의되었다. 한국의 PSI 참여가 앞으로 더 활발해질 것이 예견되는 가운데, 앞서 언급된 서산호 사건과 같은 사례에 대한 더 면밀한 분석이 필요하다.

<표 4> 한국의 PSI 활동 현황

시 기	활 동	장 소
2009. 6.	OEG 참가	폴란드
2009. 9.	아·태 지역 PSI 워크샵	호 주
2009. 10.	해상 차단훈련 참가 (Exercise Deep Sabre II)	싱가포르
2010. 9.	호주 아·태지역 OEG 및 항공차단훈련 참가 (Pacific Protector 10)	호 주
2010. 10.	해상차단훈련 및 아·태지역 PSI 워크샵 실시	한 국
2011. 5.	PSI 핵심 차단능력 배양기회회의 및 아·태지역 OEG 참가	호놀룰루

3. 확산자금조달(Proliferation Financing) 동향 및 우리의 대책

확산자금조달¹⁶ 동향은 WMD 반확산 활동에 있어 핵심적 부분을 구성한다. 국제자금세탁방지기구(FATF: Financial Action Task Force)가 발행한 최근 자료는 현재의 확산자금조달 현황을 FATF 표준(standards)과 FATF 추천사항(recommendations)들을 통해 제시하고 있다. 구체적으로 FATF 추천사항들은 전 세계적 불법 돈세탁방지(AML: Anti-Money Laundering)와 테러집단에 의한 자금조달방지(CTF: Counter-Terrorism Financing)를 위한 표준을 형성하고 있다.¹⁷

국제적 확산자금조달의 동향은 점증하는 테러리즘에 대항하여 WMD

16. FATF의 정의에 의하면, 확산자금조달(proliferation financing)은 “the act of providing funds or financial services which are used in whole or in part, for the manufacture, acquisition, possession, development, export, trans-shipment, brokering, transport, transfer, stockpiling or use of nuclear, chemical or biological weapons and their means of delivery and related materials (including both technologies and dual use goods used for non-legitimate purposes), in contravention of national laws or, where applicable, international obligations”이다. FATF는 불법 돈세탁 및 테러집단들에 의한 자금조달 등을 방지하기 위해 설립된 정부 간 협의체이다. 1989년 파리에서 열린 G-7 정상회의를 계기로 국제적 불법자금조달에 대처하기 위해 설립되었다.

17. 확산자금조달의 최근 논의동향을 위하여 “FATF Guidance: Anti-Money Laundering and Terrorist Financing Measures and Financial Inclusion” (June 2011) 참조할 것.

및 관련 부품에 대한 모든 거래를 발본색원하고, 그 자금줄을 차단함으로써 근본적인 처방을 내리려는 의도로 볼 수 있다. 이는 WMD의 암거래 네트워크 및 불법 자금 유통의 주요 혐의국인 북한에 대한 강력한 압박을 시사하는 것이므로, 한국 정부는 국제 확산자금조달 방지 활동 관련, 그 형태와 수위를 조절하되, 남북 관계의 특수성을 적극적으로 고려하여 북한에 대한 경제, 금융 봉쇄 등에 차별적으로 동참해야 할 것이다.

4. 정보공유 및 정보협력

PSI 협력활동의 핵심 중 하나가 참여국 간 정보의 공유라고 했을 때, PSI 참여국으로서 한국은 정확하고 효율적인 정보의 공유를 위해 적극적으로 협력해야 할 의무와 책임을 요구받게 되었다.

PSI의 성공사례의 하나로 꼽히는 BBC 차이나호 사건은 국제레짐으로서 PSI의 효용성을 특히, 정보공유 및 협력의 관점에서 입증시켜 준 사건이었다. BBC 차이나호 사건의 발단은 미국 정보당국이 독일 회사 소유 선박인 BBC 차이나호가 두바이에서 리비아 트리폴리로 우라늄농축프로그램(UEP: Uranium Enrichment Program)을 위한 원심분리기 부품을 운반한다는 정보를 입수하게 된 것이다. 이후, BBC 차이나호는 수에즈 운하 통과 직후 지중해에서 차단되었는데, 미국의 요청을 받은 독일의 자진 회항 권유로 인하여 결국 이탈리아 타란토(Taranto)항으로 회항하게 되었다. 타란토항에서 검색 결과 BBC 차이나호에서 원심분리기가 적발되었고, 이 사례는 각국의 협력을 통한 PSI의 대표적인 성공 사례로 꼽힌다.

구체적으로 미국 측의 정보제공, BBC 차이나호의 소유국이었던 독일의 적극적 협조, 이탈리아의 회항지 제공 등으로 BBC 차이나호에 적재되어 있었던 원심분리기를 성공적으로 검색할 수 있었던 부분은 PSI의 실질적 작동에서 WMD 관련 물자의 성공적 차단을 위해 관련국의 정확한 정보 제공 및 정보 공유, 이에 따른 구체적 협조가 핵심이라는 점을 시사해 주었다.

BBC 차이나호의 성공적 차단 사례가 결국 2003년 12월 리비아의 핵프로

그럼을 비롯한 WMD의 포기 선언을 이끌어낼 수 있었음을 참작한다면, 이 사례를 통해 PSI 참여를 결정한 지 2년이 지나고 있는 한국 정부의 관점에서 향후 북핵문제 해결을 위한 여러 가지 정책적 함의를 도출할 수 있을 것이다. 한국이 타국에 의해 정보제공을 요청받았을 때, 어느 정도의 정보를 어떠한 절차를 거쳐 제공할 것인가에 대한 구체적인 매뉴얼이 필요하다.

최근 북한의 김정일 국방위원장의 갑작스러운 사망 이후 한국의 대북 정보력에 대한 국내의 비난이 거세어지고 있는 실정이다. 북한의 특별발표 이전에 이미 김정일 국방위원장이 사망했음에도 불구하고, 이를 동안 한국의 정보력이 그 사실을 파악하지 못한 것이다. 따라서 한국은 다시 한 번 국가안보를 위한 국가 차원의 정보 체제를 가다듬을 필요가 있다. PSI 정보 공유 및 정보협력의 경우 한국의 안보문제에 사활적 이익을 구성하는 대북 정보력이 핵심이 될 것이다. 한국이 관할하는 지역 내에서 북한에 의한 WMD 관련 물자 이동에 대한 차단이 한국의 핵심임무에 속할 것이므로, 한국의 대북 정보력의 질적인 향상은 향후 PSI 참여의 핵심을 구성할 가능성이 크다. 정보력 증진과 더불어 필요한 또 하나의 방안은 PSI 협조체제를 통해 주요국의 정보력을 적극적으로 활용함으로써 오히려 우리에게 시급한 한반도 문제에 효율적인 접근을 도모할 수 있는 측면도 분명히 존재하므로 이러한 가능성을 열어두는 것이라 할 수 있다.

IV. PSI와 한국의 안보: 정책적 고려사항

한국 정부가 취할 수 있는 구체적인 정책적 고려사항들을 아래에 제시하고자 한다. 최근 한국 영해 상에서 조업 중인 불법 중국어선을 단속하던 해경의 사망 사건이 발생하였다. 이 사건을 계기로 한국 해양경찰은 불법어선에 대한 정선 요청 및 단속 시 한층 엄격하고 더욱 공세적인 접근을 허용하기로 하였다.¹⁸ 불법어선 단속을 위한 정선 및 검색 요구는

¹⁸ 연합뉴스 2011. 12. 12.

PSI 실행을 위한 차단작전과 직접적인 관련이 있지는 않지만, 해상에서의 특정한 사건 및 사고를 통해 관련 국내법 및 제도가 변화하고 진화할 수 있음을 보여주는 단적인 예이다. 향후 해상에서 WMD 관련 물자 이동으로 의심받는 선박에 대하여 구체적으로 어떠한 과정과 절차에 따라 단속하고 검색해야 할지에 대한 보다 실제적인 시나리오 작업 및 매뉴얼 구상이 요구된다. 확산방지구상 국내적용에 따른 정선 및 검색 요청 시 불필요한 마찰을 피하기 위해서는 이처럼 국내법의 적극적인 적용 및 검토가 필요하다.

육상, 해상, 공중에서의 WMD 차단을 주목적으로 하는 PSI는 어느 한 국가를 대상으로 명시하지는 않으나 한반도의 지정학적 특수성을 고려할 때, 한국의 PSI 참여 확대가 남북 관계에 직접적인 영향을 주는 것은 분명하다고 하겠다. 이러한 관점에서 아래에서는 남북 관계의 특수성을 중심으로 한국 정부의 정책 고려사항을 제시하고자 한다.

1. PSI 활동 강화와 대북 압박 효과

미국의 주도로 진행되는 확산방지구상에 참여함에 있어 한국 정부는 국제레짐으로서의 PSI의 가능성과 한계를 분명히 인식해야 한다. 주지하다시피 PSI는 전임 부시 행정부의 테러와의 전쟁의 일환으로 ‘자발적 연합’의 성격이 강함을 유의해야 한다. 한국 정부는 PSI의 기술적 측면을 검토함과 동시에 이러한 정치적 측면을 충분히 고려해야 할 것이다.¹⁹

한국의 PSI 참여에 있어 고려해야 할 첫 번째 사항은 PSI 활동 강화에 따른 대북 압박의 효과이다. 특히 기존의 대북제재 및 경제적 봉쇄가 PSI 협력 관련 북한에 “전략적 강압효과”를 가져오는 것은 부인할 수 없다.²⁰ PSI 단독으로는 실효성 있는 대북제재로서 뚜렷한 한계를 가지지만, PSI 출범 이후 유엔에 의한 대북제재 관련 결의안 및 의장성명을 살펴보면, 북한

19. 전성훈, “PSI와 한국안보: 분석과 제안” 『국가전략』 제14권 2호 (2008), pp. 33-61.

20. 장은석, “한국의 확산방지구상(PSI) 정식참여의 의미와 협력방향” 『국제정치논총』 제50집 1호 (2010), pp. 200-203.

의 미사일 발사 관련 유엔 결의안 1695호(2006. 7. 15), 북한의 제1차 핵실험 이후의 1718호(2006. 10. 14), 제2차 핵실험 이후의 1874호(2009. 6. 12)의 3개의 결의안이 존재하며, 의장성명은 2006년 10월과 2009년 4월, 2010년 7월에 각각 발표되었다. 또한, PSI의 북한에의 적용과 관련하여 ‘WMD 및 관련 물자의 불법거래 방지’를 표방한 2004년의 유엔 안보리 결의안 1540호를 들 수 있다. 한국 정부는 향후 PSI 활동 과정에서 북한 관련 WMD를 차단해야 할 필요성이 있을 때, 안보리 결의안 1540호를 근거로 선제적 대응을 할 수 있을 것이다.

PSI는 대북제재를 명시하는 유엔 결의안과 결합하였을 때 더 큰 효력을 발휘한다. 한 예로 유엔 결의안 1874호는 북한에 대한 금수품목으로 무기 및 사치품 또한 지적하였는바, PSI 차단 원칙에 의해 북한 관련 선박 및 항공기를 검색하였을 때, WMD에 직접 관련되는 물자를 색출하는 데 실패했다 하더라도, 이어지는 결의안 1874호에 해당하는 물자에 대하여 적용하고 해당 물자를 압류할 수 있다는 사실에 주목해야 한다. 실제로 2009년 12월 17일 WMD 운송으로 의심되던 북한발 항공기를 돈므앙(Don Mueang) 공항에서 차단한 사례가 존재하는데, 미국이 정보를 제공하고 태국이 적극적으로 협력하여 북한에서 출발한 IL-76 항공기를 차단 및 검색하였지만, 실제 재래식 무기만 발견되었을 뿐 WMD 관련 물자를 적발하는 데는 실패하였다. 하지만 이 경우에도 안보리 결의 1874호를 적용하여 차단행위 자체에 정당성을 부여할 수 있었다.²¹ 이러한 예에서 볼 수 있듯이 PSI는 이미 존재하는 기존의 대북제재 결의안과 국제사회의 대북 압박조치를 보완 및 강화하는 역할을 할 수 있으며, 그 자체로 북한이 우려하는 것처럼 새로운 대북제재를 의미하는 것은 아니라는 점에서 한국의 경우도 반확산 국제레짐으로서 PSI에 대한 분명한 인식을 바탕으로 대북 관계에 적용해야 할 것이다.

²¹ 위의 글, p. 203.

2. 남북 관계의 특수성에 대한 전략적 고려

PSI 참여 당시부터 조성된 남북한 민감성에 대한 분명한 대책을 강구해야 한다. 북한은 한국의 PSI 참여가 고려되던 2009년에도 조국평화통일위원회 대변인 담화를 통해 한국 정부의 PSI 참여에 대해 ‘선전포고’로 간주하고, ‘단호한 대응 조치’를 할 것을 경고하는 등 민감한 반응을 보여온 것이 사실이다. 기술적으로 PSI가 기밀 안보리 결의 1540을 능가하는 더 강력한 차단조치를 감행할 수 없음에도 불구하고, 남북 관계의 특수성에 직면한 한국 정부는 북한의 이러한 민감한 반응에 대해 경계를 늦출 수 없는 실정이다. 또한, 주지하다시피 한국의 PSI 참여 자체가 가지는 상징적 의미도 간과할 수 없기 때문에, 한국은 국제레짐으로서의 PSI 차단 역량 강화 및 협력방안을 적극적으로 모색하되, 실질적인 북한과의 관계 또한 염두에 두어야 하는 어려움이 있다.

한국은 2009년 5월 26일 PSI 전면 참여 선언을 하게 되는데, 2년 이상이 흐른 현재의 시점에서 당시의 상황을 점검해 보면 한국의 PSI 참여 선언의 시점은 북한이 미사일을 발사하고 제2차 핵실험을 감행한 직후의 시점이었다. PSI 시작의 정황 또한 부시 대통령이 2003년 5월 폴란드의 크라코우(Krakow)에서 WMD 확산방지를 위한 PSI를 선언하기 전인 2002년 12월 북한 선박 서산호 사건이 있었고, 그보다 2개월 전인 2002년 10월 북한의 고농축우라늄(HEU: Highly Enriched Uranium) 의혹으로 인한 제2차 핵위기가 있었다. 이러한 관점에서 북한과 관련된 두 개의 사건이 미국의 PSI 출범에 직간접적인 영향을 끼쳤다고 볼 수 있으며, 이는 PSI 출범 이후 끊임없이 한국의 협력을 요청했던 미국 정부의 태도에서도 분명히 드러난다. 하지만 당시 참여정부는 남북 관계의 개선에 많은 비중을 두고 있었으므로, 미국의 협조요청을 완전히 받아들일 수 없는 입장이었다. 하지만 사안의 중대성으로 인하여 2006년 1월부터 ‘제한적 참여’를 통해 PSI 역내 차단훈련에 참관단을 보내게 되었다. 또한, 2006년 10월 북한이 제1차 핵실험을 감행함으로써 한국 정부의 대북정책의 입지가 축소된 것은 사실이었으나, 당시 참여정부는 남북 관계 개선이라는 정책적 목표를

계속하여 고수하였다.²²

하지만 이러한 한국 정부의 기조는 현 이명박 정부에 들어오면서 한·미 동맹 복원 및 원칙적인 대북정책의 맥락에서 PSI에 대한 참여를 적극적으로 고려하게 되고, 2009년 4월 5일의 북한의 장거리 로켓 발사 및 5월 25일 제2차 핵실험을 계기로 한국의 PSI 전면 참여가 실행된 것이다.²³ 북한의 위협 및 도발 가능성 증대에 대응한 조치로서의 PSI 전면 참여 선언은 그 자체로 대북 억지력 및 적극적 대응 방안으로서의 효과를 거둘 수는 있으나, 한국의 PSI 가입이 여전히 남북 관계의 특수성의 맥락을 벗어나지 못하고 있음을 역설적으로 보여주었다. 즉, PSI 참여 결정 자체가 북한문제의 특수한 맥락에 상당 부분 영향을 받은 측면은 있으나, 엄격한 의미에서 PSI 자체는 특정국을 겨냥한 것이 아닌 WMD 확산방지를 위한 국제레짐의 성격이 더 강하다는 점을 주목해야 한다. PSI 참여국들 간에도 특정국을 대상으로 하기보다는 비정부 행위자로 설명되는 테러집단 및 국제암거래 네트워크에 대한 공동대응이라는 인식이 강한 것이다.²⁴

따라서 비록 한국의 PSI 참여의 정치적 맥락이 남북 관계의 특수성에 기인한 것이라 할지라도 향후 한국의 국익을 위해서 PSI 참여 관련, 남북 관계의 특수성에 관한 부분은 최소화하고, 국제레짐에 동참하는 참여국으로서의 기능을 더 강화하는 것이 바람직하다. 전술하였듯이 현행 PSI 자체가 북한과 관련하여 기존 유엔 안보리 결의를 보완하는 측면이 강하다는 점을 더욱더 강조해야 할 필요성이 있다.

22. 북한의 제1차 핵실험 당시, 한국 정부가 PSI에 전면 참여해야 한다는 여러 가지 주장이 있었으나, 한국 정부는 “무기 및 그 부품의 운송과 평화, 질서, 안전보장을 해치는 행위 등을 금지”한다는 남북해운합의서의 조항을 근거로 PSI 전면참여의 필요성을 부인하였다. 연합뉴스 2009. 5. 26.

23. 당시 한국 정부는 북한의 장거리 로켓 발사 경고를 계기로 PSI 참여를 공식화하였고, 5월 25일 북한의 핵실험 다음날인 5월 26일 PSI 참여를 선언하였다.

24. 이러한 인식은 PSI의 주도국인 미 국방부의 2006년 ‘4개년 국방검토보고서(QDR: Quadrennial Defense Review)’에도 잘 드러나는데, 국가에 의한 위협으로 대변되는 ‘전통적 위협’을 넘어서서 테러집단 네트워크에 의한 초국가적이고 복합적인 위협에 대응하는 핵심작전개념 중 하나가 PSI가 표방하는 차단(interdiction)이라는 점에 유의할 필요가 있다. 이상현, “한미전략동맹과 미사일방어(MD) 및 확산방지구상(PSI): 한국의 정책방향 및 과제” 제주평화연구원(2008).

한편, 한국이 처해 있는 남북 관계의 특수성의 핵심에는 북핵문제가 있다. 2011년 말 기준, 북한의 핵프로그램 문제는 7월의 발리 제1차 남북 비핵화회담 및 9월의 베이징 제2차 비핵화 회담, 두 차례에 걸친 북·미 고위급 회담의 모멘텀에도 불구하고 뚜렷한 진전을 보이지 못하는 상황이다. 특히, 한국과 미국이 제시하는 선제조치(pre-steps)²⁵에 대한 북한, 중국, 러시아의 이견이 현재 6자회담 참여국 간의 합의를 어렵게 함으로써, 북한 비핵화를 위한 다자간 안보협의체로서의 6자회담의 위상마저 위태롭게 하고 있다고 볼 수 있다. 또한, 김정일 국방위원장의 갑작스러운 사망으로 향후 전개될 북·미 고위급 회담 및 6자회담 재개 과정은 무기한 연기되었다. 지난 1994년 김일성 주석 사망 당시에도 남북 정상회담 및 북·미 관계 개선의 움직임이 있었음에도 불구하고, 일정 기간 모든 프로세스가 중단된 선례를 고려할 때, 2011년 12월의 김정일 사망의 경우에도 적어도 상당 기간 6자회담 재개 가능성을 염두에 둔 비핵화 회담 프로세스는 교착상태에 접어들 것으로 전망할 수 있다.

한국의 PSI 활동 강화가 북핵문제와 직접적 관련성을 가지는 것은 아니지만, 적어도 향후 북한의 UEP 문제가 진화함에 따라 관련 물자를 차단하고 단속해야 할 다양한 가능성과 시나리오가 존재한다. 이러한 과정에서 국제레짐으로서의 PSI에 적극적으로 동참하면서 동시에 관련 국내법에 대한 중·장기적인 검토가 필요하다.²⁶

25. 북한 비핵화를 위한 6자회담 재개 이전 북한이 해결해야 할 선제조치로서 ▲ 핵실험 및 미사일 개발 전면중단 ▲ 국제원자력기구(IAEA) 사찰단 복귀 및 감시 ▲ 북한의 UEP 전면 중단 등이 제시된 바 있다.

26. PSI의 차단 원칙의 적극적 실행을 위하여 관련 국내법 및 제도 재개정 문제는 한국 정부가 지속적으로 해결해야 할 사안이다. 특히 해상 차단행위와 관련된 국제법적 논란이 지속되고 있는 점에서 제도적 개선은 더욱 절실한데, 하나의 제안은 한국적 특수성을 심분 고려하여 “내수, 영해, 접속수역, 배타적 경제수역” 모두를 포괄하는 기존의 국내법들에 대해 모두 개정하는 방식을 택하는 것이 아니라 PSI 활동과 관련 독립적인 법률을 제정하는 것이 더 효율적이라는 의견도 존재한다. 또한, 이와 더불어 해상 화물검색 임무 강화를 위해 현재 해군에 비해 제한적 역할을 수행하는 해양경찰청에 더욱 권한을 강화함으로써 PSI 집행과 관련하여 더욱 적극적인 역할을 수행할 수 있는 제도적 장치를 마련해야 한다는 주장이 연계된다. 더 상세한 분석을 위해 고유미, “한국의 PSI 참여와 국내 이행방안에 관한 연구”, 고려대학교 법학과 석사학위논문 (2010) 참조할 것.

3. PSI의 향후 전망과 한국의 전략적 선택

마지막으로 PSI의 전망에 대한 면밀한 검토가 필요하다. 주지하다시피, PSI는 기존의 비확산 체제와는 또 다른 차원에서 동류 국가들의 자발적 참여를 중심으로 확산하는 국제레짐이다. 그런데 PSI는 기존의 국제법적 질서와 조화를 이루어야 할 과제를 안고 있다. 일각에서는 이러한 전통적인 비확산 체제의 틀을 뛰어넘는 PSI와 같은 국제레짐이 일시적인 현상일 뿐이며, 결국 국가들 간의 조약을 근거로 발전해 온 비확산 체제의 틀을 벗어나지 못할 것이라는 주장도 있다. 다른 한편에서는 지구화를 중심으로 한 글로벌 거버넌스의 관점에서 질적인 변화를 경험하고 있는 국제관계에서 기존의 전통적 조약체제를 뛰어넘는 새로운 제도로서의 관점에서 PSI를 해석하기도 한다.

두 입장 중 어떠한 주장에 동조할 것인가의 문제는 차치하고, 한국의 경우는 미국이 주도하는 전 세계적 비확산 체제의 중심 역할을 감당하고 있으므로, 향후 전략적 선택이 중요하다. 분명한 사실은 PSI는 기존 국제법 질서의 한계를 보여주고 있으며,²⁷ 점증하는 테러리즘의 위협 속에서 WMD의 적극적 차단과 그 근원이 되는 자금까지도 차단하려고 하는 방향으로 진화하고 있다는 점이다. 국제사회의 지도국을 중심으로 한 향후 비확산 체제의 발전동향을 면밀히 주시하면서 국제레짐의 보편성과 한국 안보의 특수성을 동시에 고려해야 할 것이다.

PSI의 전망과 관련하여 또 하나의 변수는 현 오바마 행정부의 앞으로의 행보가 될 것이다. 2009년 이후 오바마 대통령의 지도력에 따른 세계적 비확산 체제의 강화 움직임은 2010년 워싱턴 핵안보정상회의를 거쳐 2011년 후쿠시마 원전사태로 인해 세계적인 원자력 르네상스 동향에 장애가 발생하면서 새로운 여러 논의를 탄생시킨 것이 사실이다. 오바마 대통령은 2009년 당시 4년 내 세계의 취약 핵물질에 대한 조치를 언급한 바 있으므

27. 정서용, “대량살상무기 확산방지구상(PSI)에 대한 국제법적 검토: 국제법질서의 한계와 대량살상무기 확산방지구상(PSI)의 출현”, 『서울국제법연구』 제14권 1호 (2007), pp. 1-20.

로, 적어도 2012년 서울 핵안보정상회의 이전까지는 기존의 글로벌 비확산 및 반확산 레짐의 강화를 지속적으로 추구할 것이다. 또한, 선거 정국에 돌입해야 할 2012년은 오바마 행정부에 중요한 한 해가 될 것이기 때문에, 국내정치적 필요가 우선될 가능성이 크다. 이러한 맥락에서 미국은 자국이 주도하는 국제레짐에 대한 참가국들의 적극적인 협력을 더욱 요구할 것이며, 이는 상대적으로 미국의 정책에 동조하는 한국과 같은 국가들에게는 상당한 부담을 의미할 수 있다.

또한, 2008년 이후 계속되어 온 세계 금융위기와 이에 따른 미국의 국방비 감축 문제도 함께 고려해야 할 것이다. 글로벌 반확산 레짐을 지속함에 있어 미국의 재정적자 문제가 PSI 체제를 중심으로 한 세계적 반확산 규범의 확산과 전파에 근본적인 문제를 야기하지는 않는지 신중한 검토가 요구된다. 변화하는 정치·경제적 요인들과 이들의 상호작용을 주의 깊게 관찰함으로써 향후 미국의 대테러전쟁과 이를 강화하기 위한 다양한 국제체제들의 변화양상을 더욱 정확하게 식별할 수 있을 것이다. 이러한 맥락 속에 한국은 국제레짐으로서 PSI에서의 활동 강화가 가지는 국제정치·법적 의미를 더욱 정확히 파악할 수 있으리라 기대된다.

V. 결론: 한국의 PSI 활동의 향후 과제와 전망

이상에서 논의하였듯이 PSI는 반확산의 규범을 국제사회에 활발히 전파하면서, 법적 구속력 없이 참가국들의 자발적 협력에 기초한 국제레짐으로 볼 수 있다. PSI 출범의 주요한 배경에는 특히 9.11 이후 미국의 대테러 전쟁 및 국가안보전략의 대전환이라는 맥락과 WMD의 적극적 억제라는 기술적 측면이 동시에 작용하였다. PSI가 표방하는 차단 원칙(interdiction principles)은 세계화된 시대에 다양한 위협요소들을 선제적으로 억제하겠다는 미국 주도의 대테러 전쟁의 핵심가치라고 정의할 수 있다.

한국은 2009년 5월 PSI 차단 원칙을 승인하고 전면참여를 결정함으로써



미국 주도의 반확산 레짐에 대한 적극적 참여를 표방하였으며, 2010년 11월에는 PSI 운영위원회인 OEG의 회원국이 됨으로써 향후 PSI의 주도국의 하나로서의 활동을 기대하게 되었다. 본 연구는 한국의 PSI 참여 확대 방안의 일환으로서 정치적 및 기술적 고려의 측면을 남북 관계와 북핵 문제의 특수성 속에서 분석·요약하였다. 한국 정부는 향후 국제레짐으로서 PSI의 발전방향과 한계성을 분명히 인식하고, 남북 관계의 특수성을 고려하면서 진화해가는 국제레짐에서의 분명한 역할을 감당함과 동시에 분명한 한계도 인정해야 할 앞으로의 과제를 안게 되었다. 한국은 국가적 차원에서 성숙한 세계국가를 표방하면서 전 세계적인 비확산 움직임에 동참함과 아울러 관련 레짐에 대한 면밀한 검토를 통해 치밀한 전략적 행보를 지속해야 할 것이다.