Online Series

CO 10-09

제1차 핵안보정상회의: 분석과 평가

전 성 훈(全星勳)

(통일연구원 선임연구위원)

배경과 목적

제1차 핵안보정상회의가 4월 12~13일 워싱턴에서 성황리에 개최되었다. 37개국 정상과 10개국 고위대표 그리고 3개 국제기구(유엔, IAEA, 유럽연합) 대표들이 참석한 대규모 국제회의였다. 핵무기확산금지조약, 즉 NPT를 토대로 하는 핵비확산체제가 출범한 지 40년이 넘었지만 전 세계 47개국의 정상과 대표가 한 자리에 모여서 핵확산 문제를 진지하게 논의한 것은 이번 회의가 처음이다. 미국으로서도 50여 개국의 정상들이 워싱턴에 모인 것은 건국 이후 최초의 일이다. 금년 4월 6일 오바마 행정부가 핵무기에 대한 의존도를 줄이는 새로운 핵태세검토보고서(NPR)를 발표했고, 4월 8일에는 미·러가 체코 프라하에서 신전략무기감축조약을 체결하는 등 전 세계적으로 핵군축을 지향하는 뚜렷한 흐름이 형성되고 있다. 이런 맥락에서, 제1차 핵안보정상회의는 2010년 4월에 일어난 또 하나의 중요한 사건으로서 앞으로 국제안보의 새로운 패러다임을 구축하는 데 핵심적인 역할을 할 것으로 예견된다.

핵안보정상회의는 2009년 4월 5일 오바마 대통령이 프라하에서 핵비확산 문제에 대해 밝힌 자신의 정책과 구상에 토대를 두고 있다. 오바마는 이 연설에서 테러집단이 핵을 갖지 않도록 해야 한다면서 핵물질과 기술의 유통을 차단하고 관련 국제노력을 제도화하기 위해서 핵안보정상회의를 주최하겠다고 제안했다. 이후 오바마는 작년 7월 이탈리아에서 개최된 G8 정상회의에서 2010년 3월에 이 회의를 개최하겠다고 밝혔고, 작년 9월 유엔총회 연설에서는 금년 4월로 그 시기를 조정해서 회의를 열겠다고 제안했다. 유엔총회 연설에서는 단 한 개의 핵무기도 극단주의자의 손에 넘어가서는 안되기 때문에 핵안보정상회의에서는 각국의 핵물질 관리책임을 재확인하고, 핵물질의 밀매와 도난을 막기 위한 제도와 구상을 강화하겠다고 밝혔다.

미국은 오바마의 정책 비전인 '핵무기 없는 세계', 즉 지구상에서 모든 핵무기를 없애자는 구상과 연동해서 핵안보정상회의를 핵확산을 막기 위한 수단으로 활용하는 것으로 보인다. 현실성 여부를 떠나서 누구도 거부할 수 없는 '핵무기 없는 세계'를 실현하자는 당위적 명제를 던져 놓고 미국이 솔선수범하는 리더십을 보이면서, 다른 나라들의 동참을 끌어내려는 것이 현재 오바마 행정부가 추진하고 있는 핵비확산정책의 골간이다. 이런 맥락에서, 각국의 의사결정의 정점에 있는 정상들을 모아놓고 '핵물질' 특히 핵무기 제조에 사용될 수 있는 고농축우라늄과 플루토늄의 관리라는 민감한 사안에 대한 큰 틀의 합의를 이끌어내겠다는 것이 제1차 핵안보정상회의 개최의 가장 큰 목적이었다.

미국이 전 세계 수 십 개국에 산재한 2,000톤이 넘는 고농축우라늄과 플루토늄의 안전한 관리·감독에 신경을 쓰는 것은 핵테러 가능성에 대한 우려 때문이다. 오바마는 의원시절부터 국제사회가 당면한 가장

절박한 위협으로 핵테러 가능성을 들었는데, 이는 9/11 테러를 겪은 미국인들이 핵테러 위협을 크게 걱정하고 있는 것과 맥을 같이 한다. 앞으로 언젠가는 미국 땅에서 핵테러가 발생할 수 있다는 전제 하에, 최대한 노력을 해서 그 가능성을 줄이고 발생시점을 지연시켜야 한다는 것이 많은 미국인들이 갖고 있는 생각이다. 따라서 9/11 사태 이후 세계평화의 최대 위협이자 공적 1호로 부상한 핵테러를 방지하기 위해서 국제적인 유대를 강화하고 관련 체제를 보강하자는 것이 핵안보정상회의의 기본 취지이다.

주요 성과

제1차 핵안보정상회의의 가장 중요한 성과는 핵안보가 기존의 핵비확산 체제를 구성하는 '3대 축'(pillar), 즉 핵비확산, 핵군축 및 원자력의 평화적인 이용에 더해서 네 번째 축으로 자리 잡게 되었다는 것이다. 참가국 대표들이 이 점에 대해서 명시적으로 합의한 것은 아니지만 47개국의 정상과 대표들이 한 자리에 모여서 핵테러 문제를 논의했다는 역사적인 사실 자체가 핵안보를 핵비확산 체제의 네 번째 축으로 삼았다는 것을 기정사실화 한다. 보다 구체적으로 이번 회의에서 도출된 성과를 다음과 같이 세 가지로 정리할 수 있다: ①공동성명, ②이행계획, ③양자협정과 일방적 선언.

첫째, 47개국 대표들이 고위 정치선언이라고 할 수 있는 공동성명에 합의했다. 전체 12개 항으로 되어 있는 공동성명의 주요 내용은 다음과 같다:

- 앞으로 4년 안에 관리가 부실한 전 세계의 핵물질을 안전하게 관리하자는 오바마 대통령의 제안을 승인함.
- 각국 차원에서 핵물질의 안전과 계량을 개선하기 위한 집중적인 노력을 하고, 특히 고농축우라늄과 플루토늄에 중점을 두고 관련 규정을 강화함.
- 여러 곳에 분산되어 있는 고농축우라늄과 플루토늄을 모아서 집중배치하고 관리해 나감.
- 핵안보와 핵테러에 관련된 주요 국제조약에 모든 국가가 가입하도록 해당 조약의 "세계화"(universality)를 추진함.
- "핵테러에 대응한 지구적 구상"(Global Initiative to Combat Nuclear Terrorism)과 같은 제도의 긍정적인 역할에 주목하면서 법집행, 산업 및 기술요원 차원의 능력을 강화함.
- IAEA가 핵안보에 관련된 가이드라인을 개발하고 회원국들에게 제공해서 실천하도록 하는 데 필요한 자원을 할당받도록 함.
- 핵안보를 증진하기 위한 양자 및 다자간 차원의 지원을 추진함.
- 원자력 산업계가 핵안보에 관련된 규정을 따르도록 장려하면서 동시에 이러한 규정이 원자력의 평화적 이용을 저해하지 않는다는 것을 보장함.

둘째, 공동성명에서 각국 대표들이 약속한 내용을 구체적으로 실천하기 위한 이행계획에 합의했는데, 이행계획의 골자는 다음과 같다:

- 핵안보 및 핵테러에 관련된 국제조약을 비준하고 이행함.
- 유엔과의 협력 하에 유엔안보리결의안을 이행하고 다른 나라들의 이행을 지원함.
- IAEA와 협력해서 핵안보 가이드라인을 개선·실천하도록 함.
- 핵안보 및 핵물질 거래에 관련된 각국의 규정과 법적 요건을 검토함.
- 고농축우라늄을 사용하는 민수용 원자력 시설을 저농축우라늄을 사용하는 시설로 전환함.

- 새로운 핵연료, 탐지장비 및 핵지문 기술에 대한 연구를 수행함.
- 핵안보를 중요시하는 방향으로 산업계 및 기관 차원의 문화를 개선해나감.
- 각국의 관련 시설이 핵물질을 보호하는 데 필요한 인적자원을 갖출 수 있도록 교육과 훈련 체제를 구축함.
- 핵탐지 방법을 개선하기 위해서 법집행 및 세관 요원들 간의 공동훈련을 실시함.

셋째, 이번 회의에 참석한 30개 나라가 개별적으로 정책선언을 발표하거나 양자 사이에 협정을 체결했는데, 주요 내용은 다음과 같다.

- 미·러 양국이 각각 34톤씩 모두 68톤의 플루토늄(핵탄두 1만 7000개를 만들 수 있는 양)을 폐기하는 의정서를 체결했는데, 1990년대 클린턴 행정부 때부터 추진했던 사업이 이번에 성사된 것임.
- 우크라이나가 구소련에서 독립하고 핵무기를 해체하는 과정에서 획득한 163kg의 고농축우라늄을 전량 폐기하겠다고 선언함.
- 칠레는 보유하고 있던 고농축우라늄 18kg을 2010년 3월 전량 폐기했다고 발표함.
- 멕시코는 원자로의 연료로 고농축우라늄 대신 저농축우라늄을 사용하겠다고 발표했으며, 이를 지원하기 위해서 미국·캐나다·멕시코 3국 선언이 채택됨.
- 파키스탄 칸 박사의 핵 밀거래 거점으로 이용된 말레이시아는 자국의 수출통제 제도를 강화해 핵기술의 불법 유출이나 도난을 막겠다고 천명함.
- 이태리는 자국의 주요 항구에 핵탐지 장비를 설치하는 Megaport 협정을 미국과 체결함.
- 일본은 핵안보정상회의의 합의사항 이행을 지원하기 위한 지역센터를 설립하고 핵탐지와 핵지문에 관한 연구·개발을 추진하겠다고 약속함.

한·미 동맹과 북한 핵문제에 주는 함의

제1차 핵안보정상회의에서 한국이 차기 회의의 개최지로 확정되었다는 사실은 한·미 동맹 차원에서 매우 중요한 의미를 갖는다. 한국이 미국의 대통령과 미국 국민들이 실체적인 안보위협으로 인식하는 핵테러를 예방하기 위한 국제회의의 개최국으로서 핵테러 방지의 최전선에 나서서 오바마 대통령이 시작한 범세계적 운동을 미국과 함께 선도해나간다는 뜻이기 때문이다. 이는 국가간의 전면 핵전쟁 위협이 줄어든 반면 핵테러가 새로운 안보위협으로 부상하는 등 국제안보의 패러다임이 변화하는 상황에서, 한국이 미국과 공동보조를 취하면서 핵심적인 역할을 하게 된다는 것을 의미한다.

아울러 제2차 핵안보정상회의의 한국 개최는 우리나라가 미국의 안보지원을 받던 수혜국의 처지에서 미국의 안보를 위해 직접적으로 기여하는 나라로 거듭났다는 것을 국내외적으로 입증하는 계기이기도 하다. 이는 1960년대 박정희 대통령 당시의 월남전 참전에 버금가는 상징적인 사건으로서 북한 핵문제의 해결을 포함한 주요 현안에서 한·미 동맹을 보다 공고히 할 수 있는 여건을 조성하게 될 것이다. 결과적으로, 한국의 제2차 핵안보정상회의 유치는 한·미 동맹 60년 역사에서 하나의 획을 긋는 이정표적인 사건으로서 핵테러를 최대 위협으로 간주하는 새로운 국제안보 패러다임 속에서 한·미 관계의 새로운 틀을 짜고 건실한 토대를 구축하는 데 핵심적인 역할을 하게 될 것이다.

이번 회의에 북한과 이란 그리고 시리아는 초청받지 못했다. 북한은 국제사회를 기만하며 핵을 개발했고, 이란도 비슷한 길을 가고 있으며, 시리아는 북한으로부터 신형 5MWe 원자로를 들여오다가 이스라엘의 공습으로 좌절되었다. 세 나라가 핵확산을 고리로 하여 먹이사슬처럼 연결되어 있는 것이다. 지난 20년간 국제사회의 간곡한 설득에도 불구하고, 모든 약속을 헌신짝처럼 저버리고 핵을 개발한 북한에 대해서 유엔안보리는 6·25 전쟁 이후 가장 강력한 경제제재라는 준엄한 채찍을 들었다. 시리아에 대해서는 IAEA의 조사가 진행중이고, 이란에 대해서는 지금보다 더 강력한 제재가 추가로 실행될 전망이다.

지금의 북한정권은 핵안보정상회의의 경계 대상이지 결코 초청 대상은 아니다. 북한 핵문제는 이미 한반도를 넘어 세계적인 문제가 된 지 오래다. 파키스탄, 시리아와의 비밀 핵협력이 사실로 드러났고, 최근에는 미얀마와의 핵거래 의혹도 제기되는 등 북한은 전 세계 핵확산의 중심에 서 있다. 설혹 북한이 미국을 상대로 핵테러를 자행하지는 않더라도 영변에서 흘러나온 핵물질이 알카에다와 같은 테러집단에 의해 사용될 수 있다는 우려가 팽배한 상태이다.

이런 점에서, 한국의 제2차 핵안보정상회의 유치는 북한 핵문제 해결 차원에서도 각별한 의미를 갖는다. 핵확산의 주역인 북한으로부터 직접적인 핵위협을 받고 있는 한국에서 이 회의가 개최된다는 것은 국제사회가 북한에게 보내는 강력한 경고라고 할 수 있다. 북한정권으로서는 경제제재보다 더 뼈아픈 외교제재이자 정치제재로 느낄 수 있을 것이다. 이제 김정일 정권도 핵군축이라는 국제사회의 대세를 제대로 읽어야 한다. 오바마 대통령이 밝힌 대로, 핵을 포기하지 않는 북한에겐 제재와 고립만 심화될 뿐, 미래는 없다는 것도 알아야 한다. 정권의 명운을 걸고 추진하는 외자유치와 경제회생 노력도 핵을 포기하지 않는 한 불가능하다는 사실을 깨달아야 한다.

제2차 핵안보정상회의가 북한이 정상국가로 거듭나는 계기가 되었으면 한다. 이명박 대통령이 밝힌 대로, 2012년까지 NPT에 복귀하고 실질적인 비핵화 조치를 취한다면 북한도 국제사회의 환영 속에 초대될 것이다. 1980년대에 핵을 개발했다가 포기한 남아공도 이번 워싱턴 회의에서 참가국들의 환대를 받았다. 제2차 핵안보정상회의에서 남북한 정상이 두 손을 맞잡고, 북한 비핵화가 완수되었으며 한반도가 '핵무기 없는 세계'의 새로운 이정표를 세웠다고 선언할 수 있기를 기대해 본다.