

제8차 NPT 평가회의와 북한 핵문제

전 성 훈

(북한연구센터 선임연구위원)

I. 제8차 NPT 평가회의의 기본방향

“핵무기확산금지조약”(Treaty on the Nonproliferation of Nuclear Weapons: NPT)은 1970년 이래 5년에 한 번씩 전체 회원국들이 모여서 조약의 이행상황을 평가하고 문제점을 파악해서 개선방안을 마련·실천하는 “평가회의”(Review Conference: RevCon)를 개최하고 있다. 평가회의는 핵국과 비핵국, 서방 선진국과 비동맹국 등 각국의 실정과 정치적 색채에 따라서 다양한 의견이 활발하고 진솔하게 교환되는 대화의 마당으로 그 위상을 굳혀왔다. 제8차 NPT 평가회의가 금년 5월 3~28일 뉴욕에서 개최되어 만장일치로 “최종문서”(Final Document)를 도출하는 데 성공했다. 본 회의가 개최되기 전에 2007년 비엔나, 2008년 제네바, 2009년 뉴욕에서 모두 세 차례의 “예비평가회의”(Preparatory Committee: PrepCom)가 열려서 2010년 본 회의에서 논의할 의제와 협상의 방향을 조율했다.

2009년 5월 4~15일 개최된 제3차 NPT “예비평가회의”(Preparatory Committee: PrepCom)에서는 2010년 제8차 평가회의의 운영에 대한 기본방향에 합의했다. 즉 제8차 평가회의에서 이뤄질 논의의 출발점을 부시 행정부 출범 이전인 2000년 제6차 NPT 평가회의의 시점으로 환원시킨다는 것이다. 다자주의와 국제제도에 대한 근원적인 불신으로부터 출발한 부시 행정부는 국제사회의 비난을 감수하며 일방주의 정책을 펼쳤다. 당시 미국은 냉전시대 미·소 군축의 핵심기동으로서 사실상 방어능력의 포기를 약속했던 1972년 ABM 조약에서 일방적으로 탈퇴했다. 또한 부시 행정부는 2005년에 열린 제7차 NPT 평가회의에서 논의할 의제에 합의하기를 거부하기도 했고, 결국 이 회의에서 최종문서 도출에 실패하는 원인을 제공했었다. 결국 2009년도 예비평가회의에서는 제8차 NPT 평가회의에서 논의할 의제로 제6차 평가회의에서 논의되었던 의제를 그대로 채택하기로 함으로써, 의제를 합의하는 데 소모하는 시간을 절약할 수 있었다.

제8차 NPT 평가회의는 과거에 도출된 세 가지 중요한 합의문을 충실하게 이행하는 데 초점을 맞춰 진행되었다. 첫째는 NPT의 무기한 연장에 합의한 1995년 평가회의에서 채택된 “핵비확산과 핵군축의 원칙과 목적”(Principles and Objectives for Nuclear Non-Proliferation and Disarmament)으로 다음과 같이 일곱 가지 원칙·목표를 제시했다: ①NPT를 세계화 할 것, ②NPT가 핵비확산의 중심적인 역할을 하도록 할 것, ③핵군축 협상을 성실하게 수행할 것, ④비핵지대 창설을 장려할 것, ⑤비핵국에 대한 안전보장을 제공할 것, ⑥핵물질의 전용을 막기 위한 보장조치를 강화할 것, ⑦원자력의 평화적 이용을 보장할 것.

둘째는 NPT 무기한 연장의 조건으로 1995년 제5차 평가회의에서 채택된 중동비핵지대결의안이다. 결의안은 중동 평화프로세스가 중동에서 핵·화학·세균무기 등 모든 대량살상무기를 금지하는 데 기여할 것이라는 점을 인정하면서, 중동의 모든 국가들이 검증 가능한 ‘중동 非WMD 지대’ 창설을 위한 실질적인 조치를 취할 것을 촉구했다. 또 핵국을 포함한 모든 NPT 회원국들이 ‘중동 非WMD 지대’가 조기에 실현될 수 있도록 협력할 것을 촉구했다. 이 결의안은 비동맹국들이 NPT의 무기한 연장에 동의하도록 만든 결정적인 조건이었다.

셋째는 2000년 제6차 평가회의에서 합의된 “완전한 군축을 달성하기 위한 체계적이고 혁신적인 노력을 위한 13개의 실질조치”(13 Practical Steps for the Systematic and Progressive Efforts to Achieve Complete Disarmament)이다. 이는 군축을 규정한 NPT 제VI와 1995년 평가회의의 “핵비확산과 핵군축에 관한 원칙과 목표”에 명시된 군축관련 목표를 달성하기 위한 실질적인 조치들이다. 주요 사항을 요약하면 다음과 같다: ①“핵실험전면금지조약”(CTBT) 조기 발효 및 핵실험 중단, ②핵무기용 핵물질 생산을 금지하기 위한 협상 개시, ③핵군축과 기타 군비통제와 감축 조치에서 “불가역성”(irreversibility) 원칙을 적용, ④핵국이 보유한 핵무기의 완전 폐기 의무를 재확인하고 관련 조치를 취함, ⑤핵무기 없는 세계를 달성하고 핵군축 조약의 이행을 보장하기 위한 검증능력을 개발함.

II. 제8차 NPT 평가회의 최종문서

최종문서는 NPT 이행상황에 대한 검토와 앞으로 추진해야 할 행동계획의 두 부분으로 구성되어 있다. 앞으로 취할 조치를 담은 향후 행동계획에서 NPT의 ‘3대 축’인 핵군축(1~22), 핵비확산(23~46) 및 원자력의 평화적 이용(47~64) 별로 모두 64개의 후속조치를 제시하였다. 이와 함께, 1995년 평가회의에서 합의된 중동비핵지대결의안의 이행을 위한 후속조치도 합의되었다. 각 분야별로 제시된 주요 후속 조치의 내용을 요약하면 아래와 같다.

가. 핵군축

모든 국가가 핵무기 없는 세계의 실현이라는 목표와 NPT에 부합한 정책을 취해야 하며, NPT의 이행과 관련해서 “불가역성, 검증가능성 및 투명성”(Irreversibility, Verifiability, and Transparency) 원칙을 따라야 한다고 확인했다. 핵국들이 모든 종류의 핵무기를, 실전배치 여부를 불문하고, 폐기해야 한다는 것을 결의하고, “군축회의”(Conference on Disarmament: CD)에 핵군축 관련 기구를 즉시 설치할 것을 제안했다. 또한 핵무기의 완전 폐기가 가장 확실한 안전보장 수단임을 인식하면서 CD에서 소극적 안전보장을 위한 국제협정에 대한 논의를 시작할 것을 제안하고 기존 비핵지대의 철저한 이행과 새로운 비핵지대 창설을 제안했다. 핵실험 금지의 필요성을 재확인하면서 CTBT의 조속한 비준을 촉구했고, 핵무기 제조용 핵물질의 생산을 금지하는 조약의 체결을 권고했다. 모든 조약참가국들이 향후 행동계획에 제시된 후속조치의 이행상황을 정기적으로 보고하도록 했다.



나. 핵비확산

원자력의 평화적 이용에 사용되는 모든 핵물질에 대한 IAEA 전면보장조치 적용을 승인하면서 모든 회원국들이 IAEA 추가의정서를 조속히 수용할 것을 촉구했다. 핵국의 평화적인 원자력 시설에 대한 IAEA 사찰을 확대할 것과 IAEA에 대해 임무수행에 필요한 정치적, 기술적, 재정적 지원을 제공할 것을 제안했다. 모든 회원국들은 자국의 핵관련 수출이 수입국의 핵무기 개발에 직간접적으로 이용되지 않는다는 것을 보장해야 하며, 핵시설과 물질의 방호와 안보에 만전을 기해야 한다. 아울러 자국 내에서 발생하는 핵물질과 기술의 불법거래를 탐지하고 차단하는 능력을 배양해야 하며, 국제핵테러방지협약에 조속히 가입해야 한다는 내용을 담고 있다.

다. 원자력의 평화적 이용

원자력의 평화적 이용에 대한 NPT 회원국의 선택과 결정을 존중하면서 관련 기술과 장비, 물질과 정보를 얻도록 최대한 지원하기로 했다. 각국은 원자력 이용을 증진하는 과정에서 IAEA 보장조치를 비롯한 방호와 안전에 관한 약속을 준수해야 한다. 핵연료주기에 대한 다자적 접근을 계속 논의해나가기로 했고, 회원국들은 핵안전과 방호에 관한 모든 협약에 가입하도록 제안했다. 고농축우라늄의 사용을 자발적으로 줄여나가기로 장려하고, IAEA 총회에서 2009년에 합의된 ‘핵시설에 대한 공격 위협과 공격 금지’ 결정을 준수하도록 촉구했다. 아울러 핵물질의 운송 시에 관련 기준을 준수하고 안전한 수송에 만전을 기하도록 했다.

라. 중동비핵지대 실현

중동비핵지대의 실현을 촉구한 제5차 및 제6차 NPT 평가회의의 관련 합의를 재확인하고, 이스라엘의 NPT 가입과 IAEA 사찰 수용을 촉구한 2000년 평가회의의 합의에 따라 아직 NPT에 가입하지 않은 중동 지역 국가들이 모두 가입할 것을 촉구했다. 유엔사무총장과 1995년 평가회의에서 중동비핵지대 결의안을 제안한 미국, 영국, 러시아가 역내 국가들과 협의해서 2012년에 중동비핵지대화를 위한 회의를 개최하도록 제안했다. 1995년 결의안의 이행을 위해서 담당관을 임명하고, 2012년 회의에서 합의될 조치에 대한 이행을 담당관이 지원하도록 하며, 담당관은 이행상황을 2015년 제9차 평가회의와 준비회의에 보고해야 한다. 모든 NPT 회원국들이 1995년 결의안의 이행을 위해 취한 조치를 제9차 평가회의와 준비회의에 보고해야 한다.

III. 북한 핵문제에 주는 함의

최종문서는 북한과 관련해서 다음과 같이 세 부분에서 북한의 핵개발을 강력히 비난하고 핵포기를 촉구하는 분명한 입장을 표명했다.

첫째, 최종문서 이행상황 검토 부분에서 비핵국의 안전 분야에 대해 논의하면서 북한 핵개발의 성격을 다음과 같이 규정했다.



평가회의는 북한의 핵프로그램과 관련된 상황이 동북아와 전체 국제사회의 평화와 안전에 대한 위협이며, 지구적 비확산체제에 대한 심각한 도전임을 확인한다.

둘째, 최종문서 이행상황 검토 부분의 핵비확산 분야를 다루면서 다음과 같이 북한의 핵개발 활동을 강력하게 규탄했다.

제8차 평가회의는 북한이 2006, 2009년에 실시한 핵실험에 대해서 가장 강력한 용어로 비난한다. 평가회의는 모든 적절한 유엔안보리 결의안을 상기하면서 북한이 핵국의 지위를 가질 수 없음을 확인한다.

셋째, 최종문서의 향후 행동계획 부분의 중동비핵지대화 분야에서, 다음과 같이 북한의 행동을 촉구하면서 외교적인 해결을 지지한다는 입장을 표명했다.

평가회의는 북한이 2005년 9월 공동성명에 따라 모든 핵무기와 기존 핵프로그램을 완전하고 검증 가능하게 포기하는 것을 포함하여 6자회담에서 한 약속을 준수할 것을 촉구하며, 북한이 빠른 시일 내에 NPT에 복귀하고 IAEA 보장조치를 수용할 것을 촉구한다. 또 북한과 모든 국가들이 관련 핵비확산 및 군축의 의무를 완전히 이행할 것을 요구한다. 평가회의는 6자회담에 대한 지지를 재확인하며 외교적인 수단을 통해 관련 문제의 만족스럽고 포괄적인 해결을 이루고자 한다.

오바마 행정부 출범 초까지만 해도 핵비확산을 강조하는 오바마 대통령이 제8차 NPT 평가회의를 중시하는 만큼, 이 회의가 개최되기 전에 북핵문제를 해결하려고 시도할 것이라는 관측이 우세했다. 하지만 북한의 2009년 장거리미사일 발사와 핵실험으로 북·미 협상의 동력이 떨어졌고, 특히 제2차 핵실험 이후 김정일 정권이 존재하는 한 북핵폐기가 쉽지 않다는 국제여론이 확산되면서 NPT 평가회의 이전에 북핵문제를 해결할 수 있다는 기대도 줄어들었다.

특히 북한이 2010년 초부터 ‘선 평화협정체결, 후 핵폐기’ 입장을 견지하면서 핵을 한반도의 기존 안보구도를 뒤흔들 카드로 노골적으로 사용하면서 미국 내에서 신속한 북핵폐기에 대한 희망은 사라졌다고 할 수 있다. 오히려 이란 핵문제와 이와 관련된 중동의 비핵지대화 실현에 대한 국제적인 관심이 많았고, 그 기조가 제8차 평가회의에서도 지속되었다. 국제사회의 입장에서 볼 때, 북핵문제를 옆질러진 물로 비유하자면 이란 핵문제는 아직 그 정도로 악화되지는 않아서 해결 가능성에 대한 희망이 남아있기 때문이다. 이는 국제사회가 북한 비핵화를 포기하지는 않지만 현실적으로 매우 어려운 문제임을 인식하고 있다는 현실을 반영한 것이기도 하다.

제8차 평가회의에서 합의된 북한 관련 내용은 북핵문제를 보는 189개 회원국의 공통된 입장을 담은 것이라는 점에서 의미를 갖는다. 북핵문제가 발생한 이후 가장 많은 나라들이 모여서 이 문제에 대한 국제사회의 중지를 모았다는 것은 북핵문제에 대한 역사적인 평가와 더불어 향후 해결방향에도 중요한 근거가 될 것이다. 다만, 이번 회의결과가 핵을 유지하겠다는 북한 정권의 결심에 실질적인 영향을 미칠 것으로 보이지는 않는다. 평가회의의 최종문서는 법적인 강제성을 갖는 문건이 아니라 정치적인 합의이기 때문에 구속력이 그만큼 떨어진다. 또 북한은 이미 NPT에서 탈퇴한 국가로서 NPT 평가회의의 합의사항에 구속받지 않는다고 주장하고 있다.

앞으로 한국의 북핵문제 해법은 “개입”(engagement)과 “방책”(hedge)의 두 차원에서 모색되어야 한다. 제8차 평가회의 최종문서에서 NPT 회원국들이 합의한 공동입장을 최대한 활용해서, 6자회담 등 외교적 수단을 통한 문제해결 노력을 경주해야 한다. NPT 회원국 전체의 지지를 바탕으로 보다 공세적인 협상을 추진할 필요가 있다. 동시에 당면한 북핵위협에 대처할 수 있는 적절한 안전보장 방안을 동시에 강구해서 안보차원의 방책을 마련해 나가야 한다.



이번 제8차 NPT 평가회의에서는 이전의 평가회의와 달리 핵안보의 중요성이 여러 차례 강조되었다. 한국은 제2차 핵안보정상회의 유치국으로서 최종문서에 명시된 핵안보 관련 사항을 면밀하게 검토하면서 회의를 준비해야 할 것이다. 2015년에 예정된 제9차 NPT 평가회의의 사전 준비회의가 2012년부터 열릴 것으로 예상되므로, 같은 해에 열리게 되는 두 회의가 긴밀하게 연계될 수 있도록 하는 노력도 필요할 것으로 판단된다.

