

북한의 핵문제에 관한 소고

이 용 호*

I. 서론

북한이 2002년 10월 4일 핵무기개발프로그램의 존재를 자인한 데 이어서 12월 12일 핵시설의 즉각적인 재가동을 천명한 일련의 사건은¹⁾, 지난 1992년부터 논란이 되어 온 북한의 핵문제를, 또다시 국제사회에서 태풍의 핵으로 만들어 놓았다. 물론 그 이전부터 다수의 북한핵전문가들이 북한의 핵개발의혹을 심정적으로 파악하고 있었다고는 하나, 이처럼 북한이 핵무기의 개발을 지속하여 왔음을 자인한 점은 충격적일 뿐 아니라 국제법적으로도 많은 논란을 야기할 것 같다.

주지하는 바와 같이 북한은 1985년 12월 12일에 핵무기비확산조약(Treaty on the Non - Proliferation of Nuclear Weapons : NPT)에 가입하였으며, 1992년 1월 30일에 국제원자력기구(International Atomic Energy Agency : IAEA)와 안전조치협정을 체결하였다²⁾. 특히 동 협정에 근거하여, IAEA는 1992년 5월 25일부터 1993년 2월 6일까지 북한 내의 핵시설에 대하여 6회의 사찰을 실시한 바 있으며, 이 과정(구체적으로 1992년 8월의 제3차 사찰시)에서 2곳의 미신고지점(영변)에 대

* 영남대학교 법과대학 부교수, 법학박사

- 1) 왜 북한이 핵무기개발을 시인하였는지에 관해서는 명확한 이유(지금까지 북한의 외교전략의 일환이라는 견해와 미국의 증거제시에 어쩔 수 없이 시인하였다는 견해가 대두되나, 후자가 유력한 것으로 추측됨)를 알 수 없으나, 우리나라와 미국은 그 사실을 10월 17일에 공식적으로 확인한 바 있다.
- 2) 북한은 1992년 4월 9일에 동 협정에 비준하였으며, 동년 5월 4일 자국의 핵시설에 대한 최초의 보고서를 IAEA에 제출하였고, 동년 7월 9일에 상기 안전조치협정에 대한 보조약정(subsidiary arrangement)을 수용하였다.

하여 핵개발의혹을 해소하기 위한 사찰을 수용하여 줄 것을 북한에게 종용하여 왔다.

그러나 상기와 같은 IAEA의 요구에도 불구하고, 북한은 IAEA의 사찰요청을 거부하였다. 그 결과 IAEA는 1993년 2월 11일 북한에 대한 특별사찰의 실시를 의결하였으며, 북한도 1993년 2월 21일자 노동신문을 통하여 “특별사찰의 강요시 한반도에 전쟁이 발발할지도 모른다”라는 경고로 맞섰던 것이다. 이에 IAEA는 1993년 2월 25일 1개월 이내에 특별사찰의 수용여부를 결정하라는 ‘대북핵사찰수용촉구결의안’을 채택하는 강수를 두게 되었던 바, 동 결의는 특별사찰의 수용을 거부할 경우 본 사안을 UN 안전보장이사회에 회부할 것이라는 최후 통첩적 성질을 띠고 있었다. 그런데 북한은 돌연 1993년 3월 12일 NPT의 탈퇴선언이라는 초강수로 맞대응하였던 것이다.

이러한 탈퇴선언에 대응하여, IAEA는 1993년 4월 1일 사무총장의 성명을 통하여 동 문제를 UN안전보장이사회에 상정하였고, 안전보장이사회는 1993년 5월 11일 특별사찰의 수용을 촉구함과 동시에 사찰의 불수용시 경제적 제재를 가하겠다는 내용의 제1차 대북결의를 채택함으로써 북한을 압박하였다. 이러한 과정에서 NPT에 잔류하겠다는 의사를 표명하는 등 북한의 태도에 약간의 변화를 보임으로써, 본 사안은 동년 6월초에 미국과 북한간의 양자간 협상으로 넘겨졌다. 그 이후 2차례에 걸친 북-미간의 양자간 협상을 거치면서 1994년 1월에 와서는 일괄타결의 방식으로 양측의 입장이 접근되기도 하였으나, 특별사찰을 둘러싼 이견으로 동 협상은 원점으로 되돌아갔다. 1994년 3월 21일 IAEA의 이사회결의를 통하여, 동 문제는 다시 UN안전보장이사회에 회부되었고, 안전보장이사회는 제1차 대북결의와 유사한 내용의 제2차 대북결의를 채택하였다. 특히 미국은 1994년 6월 북한내의 핵재처리시설이 위치한 영변지역에 대한 폭격계획을 입안하고 동시에 우리나라에 거주하는 자국민을 이주시키는 작업을 시작하는 등 일명 ‘한반도의 핵위기상황’으로 나아가기도 하였다.

이상과 같은 북한과 미국간의 줄다리기 끝에, 마침내 1994년 10월 21일 양국이 제네바에서 “북한이 핵무기개발의 의혹을 받은 원자로 등의 가동 및 건설을 동결하는 대가로 한반도에너지개발기구(Korean Peninsula Energy Development Organization : KEDO)가 중유의 공급과 경수로의 건설을 제공한다”는 내용을 골자로 하는 ‘북-미기본합의서’(또는 제네바핵합의서)를 채택함으로써, 북한핵문제는 일단락을 짓는 듯 하였다. 그리고 1998년 8월 17일자 뉴욕타임즈의 보도³⁾ 내지 1999년 5월 19일의 북

3) 1998년 8월 17일 미국의 뉴욕타임즈는 미국 정보기관의 말을 인용하면서, “북한이 핵개발을 재개하였다는 의혹이 있다”라고 지적하였던 바, 이 때 북한의 핵문제가 국제사회의 주된 관심사로 부각된 바 있었다. 나아가 그로부터 2주일 후에 북한이 위성발사실험을 함으로써

한위협감축법(North Korea Threat Reduction Acts)⁴⁾ 등에 의한 논란을 제외하고는, 2002년 9월까지 북한의 핵문제는 소강상태를 보여 왔던 것이다.

그러나 상술한 바와 같은 2002년 10월 4일 북한의 핵무기개발프로그램의 존재에 대한 자인은 북한의 핵문제를 전혀 새로운 심각한 국면으로 전환시켜 버렸고, 지난 1993년의 상황을 재현하는 듯 하다. 나아가 최근의 미국에 의한 북한의 미사일적재선박 서산호의 압류와 이에 대응한 북한의 핵시설의 즉각적 재가동 천명은 북한핵문제의 해결을 벼랑의 끝으로 몰아가는 느낌이다. 다만 북한과 미국 양측이 아직까지는 대화를 통한 해결의 실마리를 남겨 두고 있다는 점은 주목할 부분이다⁵⁾.

아무튼 '힘을 통한 외교'와 '군사적 억지력에 의존한 안보'를 강조하여 왔던 부시행정부가, 이번 일을 계기로 더욱 강경한 대북정책을 쓸지 모른다는 우려가 있고, 또한 북한도 1994년의 제네바핵합의를 준수하지 않았다는 점에서 국가의 신뢰성에 큰 하자를 남기는 어려움에 처하게 되었다. 나아가 불과 최근 2개월 사이에, KEDO집행이사회의 성명, 부시 미대통령의 대북성명, IAEA의 결의 및 장쩌민 중국주석과 푸틴 러시아대통령의 공동선언 등을 통해서, 국제사회 전체가 북한의 핵무기개발프로그램의 즉각적 포기과 그것의 불법성을 촉구하고 나섰다는 점은 북한을 더욱 어렵게 만드는 요인이 되고 있다. 그러나 반면에 상기와 같은 북한의 핵개발의혹에 대한 국제사회의 비난, 미국의 부시행정부의 대북 강경책, 외부의 지원을 절실히 필요로 하는 북한의 절박한 경제상황 등이 북한의 핵문제를 해결하는 데 도움이 될 것이라는 상반된 분석도 있다.

결국 전세계적으로 초미의 관심을 끌고 있는 북한의 핵문제는 매우 복잡하고 그리고 어렵게 전개되고 있는 것만은 확실한 것 같다.

따라서 본 논문에서는 상기와 같이 복잡하고 어렵게 얽혀 있는 북한핵문제의 해결

북한위협론·한반도위기설 등으로 북한의 핵문제가 다시 주된 화제가 되기도 하였다.

- 4) 1999년 5월 19일 미국의 하원은 행정부의 대북지원을 엄격히 제한하는 내용을 골자로 한 북한위협감축법을 상정한 바 있었다. 동 법안은 남북비핵화선언의 준수·남북대화·북한과 미국간의 제네바핵합의의 이행·사용후 핵연료봉의 완전봉인·우라늄 정련시설의 포기·미사일개발포기 등을 조건으로, 북한에 대한 중유의 공급·식량지원·경수로건설·경제제재의 완화 및 조기정보시스템의 구축과 탈북자의 지원 등에 관한 내용을 내포하고 있었다(<http://kfem.or.kr/antinuke/news/25.htm>).
- 5) 최근 북한은 우리나라와 일본의 제의는 목살하는 태도를 취하면서도 미국과는 협상을 통해 핵문제를 해결할 수 있음을 지속적으로 밝히고 있다는 점에서, 북한도 대화를 통한 해결에 중점을 두고 있는 것으로 평가된다. 특히 최근 북한은 핵문제의 해결을 위하여 포괄적 방법을 해법으로 제시하고 있는 바, 우선 북한은 자신이 핵개발을 재개하게 된 것이 미국의 북한에 대한 '적대시정책'이 그 원인이며, 그것을 포기한다면 핵개발을 포기할 수 있다고 주장하고 있다. 그러면서 2002년 10월 25일 북한은 미국과 불가침조약의 체결을 제의하였고, 이에 대해 미국은 거부 입장을 공식적으로 표명한 바 있다.

을 어떻게 접근할 것인가를 한번 더 고민해 보는데 그 목적이 있는 바, 여기서는 시의성을 고려하면서 그 내용을 체계적으로 정리·분석하고자 한다. 다만 주지하는 것처럼 북한의 핵문제가 정치적, 군사적, 안보적, 경제적, 법적 제 측면과 밀접한 관련성을 가지나, 여기서는 국제법적 측면에서 다음의 몇몇 측면을 고찰하고자 한다. 먼저 북한핵 문제와 관련성을 가지는 모든 문서를 체계적으로 정리·분석하고, 그 적법성 여부를 검토하고자 한다. 둘째 북한핵문제의 가장 핵심적 부분 몇 가지 - 북한핵사찰의 근거, 특별사찰의 거부 및 NPT탈퇴의 평가, 차별적 안전조치의무, 안전조치의 수락과 주권제한문제 등 - 를 국제법적 측면에서 고찰하고자 한다. 마지막으로 상기의 검토를 바탕으로 향후의 적절한 해결방안을 전망해 보고자 한다.

II. 북한핵개발의 위법성

북한의 핵문제는 NPT 및 북한과 IAEA 간의 안전조치협정을 비롯하여 한반도의 비핵화 및 평화구축을 위한 선언, 한반도비핵화 공동선언 및 남북 핵통제공동위원회 구성·운영에 관한 의정서, 남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서, 북-미기본합의서, 페리보고서, 아미티지보고서 등과 밀접한 관련을 맺고 있다. 이러한 문서에서는 북한의 핵개발을 금지 내지 동결합을 전제로 하고 있는 바, 최근 북한이 핵무기개발프로그램의 존재를 자인한 부분 및 핵시설의 즉각적인 재가동을 천명한 점은 상기 문서와 충돌된다고 판단된다. 따라서 여기서는 북한핵문제와 관련을 맺는 문서들을 정리·소개하고, 나아가 주요문서인 NPT 및 IAEA와 북한간의 안전조치협정, 북-미기본합의서를 중심으로 북한핵개발의 위법성 여부를 검토하고자 한다.

1. NPT 및 북한과 IAEA 간의 안전조치협정

1) NPT

핵무기의 확산을 방지하기 위하여 1968년 7월 1일에 체결되고 1970년 3월 5일부터 효력을 발생한 NPT는 계약국을 핵무기보유국과⁶⁾ 핵무기비보유국이라는 2개의 국가군으로 구분하여 각각 상이한 기본적 의무를 부과하고 있다⁷⁾. 즉 핵무기보유국에게

는 핵무기비보유국에게 핵무기와⁸⁾ 기타 핵폭발장치 또는 그것들의 관리를 이양하지 않을 의무와 동시에 핵무기 또는 기타 핵폭발장치의 제조 및 그것들의 관리를 취득하는데 어떠한 방법으로도 원조, 장려 등의 행위를 하지 않을 의무를 부과하고 있으며(동 조약 제1조), 반면에 핵무기비보유국에게는 핵무기와 기타 핵폭발장치 또는 그것의 관리를 수령하지 않을 의무와 동시에 그것을 제조하거나 획득하지 않으며 또한 핵무기와 핵폭발장치를 제조하는데 어떠한 원조도 받지 않을 의무를 부과하고 있다(동 조약 제2조). 결국 NPT는 핵무기보유국을 미국·러시아·영국·프랑스·중국 등 기존의 5대 핵무기보유국으로 동결하고, 새로운 핵무기보유국의 출현을 방지하겠다는 것으로 요약할 수 있다.

결국 북한이 1985년 12월 12일에 NPT에 가입하였기 때문에, 상기와 같은 핵무기비보유국의 의무를 지게 된다고 하겠다. 따라서 북한은 핵무기와 기타 핵폭발장치를 제조하거나 획득하지 않을 의무를 지는 것이다.

2) 북한과 IAEA 간의 안전조치협정

NPT 제3조 1항에서는 핵무기비보유국에게, 상기와 같은 NPT상의 의무의 이행을 확인하기 위하여, IAEA가 실시하는 안전조치를 수락하도록 요구하고 있다. 즉 “핵에너지가 평화적 이용으로부터 핵무기와 그 밖의 핵폭발장치에 전용되는 것을 방지하기 위해” 핵무기비보유 체약국에게 IAEA가 실시하는 안전조치를 받을 의무를 부과하고 있는 것이다.

- 6) 핵무기보유국이란 1967년 1월 1일 이전에 핵무기를 보유하고 있는 국가만을 의미한다(동 조약 제9조 3항). 따라서 1974년에 핵실험에 성공한 인도의 경우에는 핵무기비보유국에 속한다고 할 것이다. 즉 인도는 사실상의 핵무기보유국이 될 수는 있어도, 법적으로는 핵무기비보유국이 될 수밖에 없는 것이다.
- 7) NPT는 상기와 같은 기본적 의무 이외에도, 안전조치의 수락의무, 핵군축의 성실한 이행의무, 평화적 핵활동에 대한 보장, 재검토회의 및 탈퇴 등에 관한 내용을 포함하고 있다.
- 8) NPT에서는 ‘핵무기’가 무엇인지에 관해서 언급하지 않고 있다. 다만 미국의 1954년과 1958년 및 1968년의 ‘원자력법’에서는 핵무기를 ‘핵폭탄 및 핵탄두를 포함하는’ 개념으로 이해하고 있다. 따라서 핵운반기계 또는 핵동력잠수함 등과 같이 직접적으로 핵폭발과 관련이 없는 장치는 핵무기와 기타 핵폭발장치의 범주에서 제외된다(Edwin Brown Firmage, “The Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons”, AJIL, Vol.63, 1969.10, p.724). 또한 라틴아메리카비핵화조약 제5조에서는 핵무기를 “제어되지 않고 핵에너지를 방출할 수 있는 그리고 전쟁용으로 사용되어질 일련의 특성을 지닌 모든 장치”라고 정의하고 있다. 이 경우 상기 장치의 이동이나 또는 추진용으로 사용되어지는 기구는, 그 기구가 그 장치로부터 분리되어질 수 있고 그리고 그 장치로부터 통일적인 체계를 가지지 않는다면, 핵무기에 포함되지 않는다는 것이다.

이처럼 NPT의 핵무기비보유 채약국은 IAEA가 실시하는 안전조치를 받아야 하는 바, 그것의 구체적 내용은 “NPT의 발효 후 180일 이내에 안전조치의 적용을 위한 안전조치협정을 체결하기 위한 교섭을 개시(단 1970년 9월 5일 이후에 NPT에 가입하는 경우에는, 그 가입 전에 안전조치협정을 체결하기 위한 교섭을 행함)하고(동 조약 제3조 4항), 이러한 교섭개시일로부터 18개월 이내에 안전조치협정이 효력을 발생하도록 하는 절차”에 따라 체결된 ‘개개 국가와 IAEA 간의 안전조치협정’에서 구체적으로 규정하고 있다.

이러한 개개 국가와의 안전조치협정은 1971년에 IAEA의 안전조치위원회에 의해 작성된 “NPT에 따른 IAEA와 국가간의 협정을 위한 구성과 내용”(The Structure and Content of Agreements between the Agency and States Required in Connection with the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons), 즉 INFCIRC/153(일명 모델협정)을 기초로 체결되고 있다.

일명 모델협정이라고 불리는 INFCIRC/153은 116개 조항으로 구성되어 있으며, 이는 NPT 제3조 1항의 안전조치의 실시시에 IAEA와 각국간 체결될 안전조치협정의 모델로 사용하기 위하여 그리고 안전조치협정의 통일성을 확보하고 그 교섭을 용이하게 하기 위하여 작성되었다. 따라서 각국이 IAEA와 체결한 안전조치협정은 그 내용이 상기 모델협정과 거의 동일하다⁹⁾.

한편 북한은 1992년 1월 30일에 IAEA와 안전조치협정을 체결하였던 바, 여기서는 상기 모델협정을 중심으로 상기 안전조치협정의 대강을 살펴보고자 한다.

(1) 안전조치의 개념

안전조치(safeguards)란¹⁰⁾ “상당량의 핵물질이 평화적 활동으로부터 핵무기와 기타 핵폭발장치의 제조 또는 불투명한 목적을 위해 전용되는 것을 적시에 탐지하는 것 및 그러한 전용을 조기에 발견함으로써 핵무기와 기타 핵폭발장치에로의 전용을 억제

9) 우리나라와 IAEA 간의 안전조치협정(대한민국정부와 IAEA 간의 NPT에 관련한 안전조치의 적용을 위한 협정, 전문과 98개 조항으로 구성됨)은 1975년 10월 31일 체결되고 동년 11월 14일 효력을 발생하였던 바, 그 내용은 상기 모델협정과 거의 유사하다.

10) safeguards란 일반적으로 안전조치, 보장조치, 안전장치, 사찰, 감시 등으로 번역되고 있는 바, 예컨대 일본에서는 주로 보장조치라고 번역되며, 또한 safeguards의 구체적 방법으로 사찰을 적용하고 있음으로 인하여 사찰로도 번역되기도 한다. 이처럼 그 사용의 다양성에 비추어, 여기서는 우리나라에서 주로 번역하여 사용하는 안전조치라는 용어로 통일하고자 한다.

하는 것"이라고 정의할 수 있다(모델협정 제28조).

이러한 IAEA의 안전조치제도는 원래 미국의 발상에서 시작되었다. 즉 1950년대 미국은 원자력의 협력이라는 명목하에서 활발한 핵수출을 전개하였는데, 이 때 미국은 공급된 핵물질이 군사목적에 사용되지 않는다는 보장과 함께 이를 확인하는 절차로서 핵수입국과 안전조치를 포함하는 양자간 협정을 체결하여 왔던 것이다. 또한 구소련도 미국과 동일한 방법으로 동구권국가들과 양자간 협정을 맺어 왔다. 이러한 제도는 핵물질의 군사적 전용을 방지하는데는 효과적이었지만 핵수입국의 입장에서는 핵수출국의 사찰을 허용하여야 하고 또한 핵물질 및 기술의 수입에도 선택의 여지가 없었기 때문에 주권의 제약이라는 인식이 자리잡고 있었다.

이러한 점을 감안하여, 미국은 1953년 UN총회에서 아이젠하워대통령이 제안한 '국제적 관리안'을 기초로 1954년부터 IAEA의 설립을 추진하였던 것이다. 1956년 10월 26일 IAEA규정이 체결되고, 1957년부터 동 기구의 활동이 시작되었다.

이러한 과정에서 NPT의 체결은 IAEA의 안전조치를 비약적으로 확대시키는 계기가 되었던 바, 왜냐하면 NPT에서는 모든 핵무기비보유 체약국으로 하여금 안전조치의 수락을 의무화하고 있고, 동시에 IAEA라는 국제적 기구를 통하여 안전조치를 실시하도록 함으로써 그 이전까지 문제시되었던 핵수입국의 주권침해를 간접화하고 규격화하여 안전조치의 공정성을 향상시키는 장점이 있었기 때문이다.

(2) 안전조치의 본질과 실시방법

IAEA의 안전조치는 법적 의무를 준수하고 있는지를 검증하는 기술적 수단으로서, 특정국가가 안전조치협정에 따라 부과된 자국의 특정책임을 준수하고 있는지를 검증하는데 한정된다. 즉 특정국가가 자국의 책임을 위반하는 경우에 조기경고체제로서만 작동하고 있다는 것이다. 따라서 안전조치는 체결된 당해 안전조치협정에 근거해서, IAEA로 하여금 안전조치가 적용될 핵활동들이 평화적 용도로 사용되고 있음을 국제공동사회에 보증하는 것이며 동시에 조기 탐지를 통하여 그러한 물질과 시설의 전용과 오용을 억지하는 것이다¹¹⁾.

이러한 본질을 갖는 안전조치는 다음의 원칙에 따라 실시되어야 한다. 첫째 원자력

11) Mohamed ElBaradei, "The Role of IAEA, Safeguards in the Evolution of the Non-Proliferation Regime : Some Lessons for Other Arms Control Measures", The International Law of Arms Control and Disarmament, UN, New York, 1991, p.105.

의 평화적 활동분야에 있어서의 국제협력 및 동 평화적 분야에 있어서 각국의 경제적, 기술적 발전을 방해하지 않아야 한다. 둘째 각국의 평화적 원자력활동을 부당하게 간섭하지 않아야 한다. 셋째 원자력활동의 경제적이고 안전한 행동을 위하여 필요하고도 신중한 운영방법에 일치하여야 한다(NPT 제3조 3항, 모델협정 제4항). 그 밖에도 IAEA는 상업상, 기업상의 기밀을 보호하기 위하여 모든 예방책을 강구하도록 요구하고 있다(모델협정 제5항).

(3) 안전조치협정의 내용

일반적으로 핵무기비보유 계약국은 상기의 모델협정을 기준으로 IAEA와 안전조치협정을 체결하는 바¹²⁾, 동 안전조치협정의 일반적 내용은 아래와 같다.

안전조치협정에서는 안전조치의 적용에 관한 당사국들의 기본적 권리와 의무를 규정하고 있다. 이러한 권리와 의무에는 안전조치의 적용을 통하여 검증되어야 할 당해국가의 기본적 임무, 안전조치의 대상이 되는 모든 핵물질에 대한 계량관리체제를 유지할 당사국의 의무 및 안전조치의 적용에 관한 모든 정보를 IAEA에 제공할 의무 등을 포함하고 있다. 또한 안전조치협정에서는 안전조치를 실시하는 과정에서 안전조치대상국가의 경제적·기술적 발전을 방해하지 않을 의무, 안전조치의 적용을 통하여 취득한 안전조치대상국가의 상업적·산업적 정보 및 기밀사항을 보호할 의무를 포함한다(모델협정 제5항). 나아가 안전조치협정에서는 안전조치의 이행을 위한 원칙과 절차문제, 재정문제, 청구와 책임문제, 발효문제, 기간문제 및 협정의 해석과 분쟁의 해결문제를 규정하고 있다. 특히 상기의 내용에 대한 세부적 이행절차를 보조약정(subsidiary arrangement)의 체결을 통하여 정하도록 하고 있다(모델협정 제39항, 40항).

안전조치협정의 주요내용은 다음과 같다.

① 당사국은 IAEA에 핵시설의 설계내용을 제공하여야 한다. 여기에는 기존의 핵시설에 대한 설계정보와 새로운 핵시설에 대한 설계정보를 포함한다(모델협정 제42항).

② 당사국은 핵물질의 국내계량관리체도를 설치하여, 핵물질의 계량기록 및 핵시설의 조작기록을 유지하여야 한다(모델협정 제51항, 제54항).

12) 안전조치협정의 체결과정은 IAEA사무국과 안전조치협정의 당사국간의 협상, IAEA정부 각료위원회에 의한 당해협정의 승인, IAEA사무총장과 당해 정부대표에 의한 당해협정의 서명, UN에의 등록 등 4단계로 구분할 수 있다(IAEA규정 제22조).

③ 당사국은 IAEA에 안전조치하의 모든 핵물질에 대한 주기적인 계량보고를 제출하여야 한다. 또한 만약 예외적인 사건이 발생한 경우, 그 관리자는 특별보고를 IAEA에 제출하여야 한다(모델협정 제62항, 63항, 65항, 68항).

④ 당사국은 IAEA가 실시하는 사찰을 수용하여야 한다(모델협정 제70항). 사찰은 핵물질이 보고되어진 지점에 있는지를 확인하기 위하여 IAEA사찰요원에 의하여 핵시설과 핵물질을 대상으로 실시되며, 수시(ad hoc)사찰·일반사찰·특별사찰이라는 3가지 형태를 규정하고 있다¹³⁾.

첫째 수시사찰은 핵물질에 관한 최초의 보고를 검증하고 그 이후에 발생한 변동상황을 검증하기 위하여 그리고 핵물질이 특정국가로부터 반입·출되기 전에 그 핵물질의 양과 조성(composition)을 검증하기 위하여 행하여진다(모델협정 제71항). 이 경우 IAEA는 당해국가에 사전에 통고하여야 한다(모델협정 제83항 a).

둘째 일반사찰은 보고가 기록과 일치하고 있는가를 검증하고 안전조치의 대상이 되는 핵물질의 위치, 동일성, 양 및 조성(composition)을 검증하기 위하여 그리고 재고기록에 있어 미계량의 원인, 선적과 인수상의 상이 및 불일치에 관한 정보를 검증하기 위하여 행하여진다(모델협정 제72항). 이러한 일반사찰의 경우에 통상적으로 사전통고를 필요로 하지만, 보완적인 조치로서 사전통고를 행하지 않고도 일정횟수의 일반사찰을 실시할 수 있다(모델협정 제83 c, 84항).

셋째 특별사찰은 특별보고서에 포함된 정보를 검증하기 위하여 그리고 IAEA가 특정국가로부터의 설명 또는 일반사찰에서 얻어진 정보가 그 책임을 수행하기에 불충분하다고 IAEA가 간주할 경우에 행하여진다(모델협정 제73항). 이 경우에도 IAEA와 당해정부가 협의한 후, 가능한 한 조속히 통고하여야 한다. 단 이 경우 도착의 통고는 통상적으로 협의의 일부분을 구성하는 것으로 양해된다(모델협정 제83 b).

넷째 강제사찰(challenge inspection)은 IAEA의 통상적 사찰은 아니나, IAEA가 UN안전보장이사회의 결의 제687호에 의거하여 이라크에 실시한 사찰을 의미한다.

2. 북-미기본합의서

1994년 10월 21일 북한과 미국은 제네바에서 북-미기본합의서에 서명하였다. 본

13) 안전조치협정에서는 사찰과 관련한 상세한 사항, 예컨대 사찰요원의 임명(모델협정 제85항), 사찰의 범위 및 사찰을 위한 출입(모델협정 제74항, 76항), 일반사찰의 빈도 및 강도(모델협정 제78항 - 81항) 등에 관해 규정하고 있다.

합의서는 한편으로는 의혹을 받고 있는 북한의 핵무기개발능력의 동결 및 제거라는 채택의 측면과 다른 한편으로는 북-미관계의 정상화와 남북대화의 재개라는 당근의 측면을 동시에 규정한 것으로써, 궁극적으로는 북한의 핵문제를 해결하고 나아가 한반도의 평화와 안정을 달성하기 위한 것이었다.

특히 동 합의서에서는 한반도비핵화공동선언의 이행과 국제적 핵비확산체제의 강화를 약속하고 있는 바, 이는 북한을 NPT의 체약국으로 잔존시킴과 동시에 북한에게 동 조약상의 안전조치협정의 이행을 요구하는 것이다¹⁴⁾.

따라서 동 합의서상의 미국의 의무위반여부를 동시에 살펴보아야 하겠지만, 미국의 중유공급중단조치 이전부터 북한이 핵개발을 계속하여 왔다면 그것은 동 합의서상의 약속을 위반한 것으로 평가된다.

3. 기타

① 한반도의 비핵화 및 평화구축을 위한 선언

- 14) 동 합의서는 북-미 양측으로 하여금 다음의 조치를 취하도록 하고 있다. 첫째 북한의 핵연감속원자로 및 관련시설을 경수로로 대체하기 위해 협력한다. 본 합의서에서는 미국으로 하여금 북한에 제공할 경수로의 재원조달 및 공급을 담당할 컨소시엄을 구성하게 하여, 2003년까지 총 발전용량 약 2,000메가와트의 경수로를 북한에 제공하며, 또한 1994년 10월 20일자 '대체에너지의 제공과 관련한 미국 대통령의 보장서한'에 입각하여, 북한의 핵연감속원자로의 동결로 인해 상실될 에너지를 첫 번째 경수로의 완공시까지 연간 50만톤의 중유를 난방과 전력생산용으로 공급하는 조치에 관해 그 시간표와 지침을 기술적으로 규정하고 있다. 반면 동 합의서에서는 북한으로 하여금 상기와 같은 경수로 및 대체에너지의 제공에 상응하여, 동 보장서한의 점수 즉시 핵연감속원자로 및 관련 시설을 동결하고 궁극적으로 이를 해체하기 위한 조치에 관해 그 시간표와 지침을 기술적으로 규정하도록 하고 있다. 상기와 같은 합의내용에 따라 1995년 3월에 KEDO가 설립되었다. 동 기구는 1995년 6월 말레이시아에서 한국표준형 경수로를 북한에 제공하는데 합의하였으며, 동년 12월15일에 동 기구와 북한간에 경수로공급협정이 체결되었다. 따라서 1997년 8월 함경남도 신포시 근처의 금호에서 부지조성기공식이 거행되었다. 또한 1995년 1월에 최초로 중유 5만 톤이 공급된 것을 시작으로 첫째에 15만 톤의 중유가 공급되었고, 그후 매년 50만 톤의 중유가 상호 합의된 일정에 따라 공급되고 있다. 그러나 최근에 와서 2002년 12월부터의 중유공급이 불투명한 상황에 놓이게 되었다. 둘째 정치적·경제적 관계의 완전한 정상화를 추구한다. 본 합의서에서는 통신 및 금융거래에 대한 제한을 포함한 무역 및 투자제한을 완화시키는 물론 쌍방의 수도에 연락사무소를 개설하며 나아가 양국관계를 대사급으로 격상시켜 나간다고 규정하고 있다. 셋째 핵이 없는 한반도의 평화와 안정을 위해 함께 노력한다. 미국은 북한에 대한 핵무기의 불사용 및 불위협에 관한 공식적 보장을 제공하며, 이에 상응하여 북한도 한반도비핵화공동선언을 이행하고, 남북간의 대화를 추진한다. 넷째 국제적 핵비확산체제의 강화를 위해 함께 노력한다. 북한은 NPT의 체약국으로 잔존하며, 동 조약상의 안전조치협정을 이행한다.

1991년 11월 8일 노태우대통령은 동 선언을 통해, 핵에너지의 평화적 이용 및 핵확산을 방지하는 국제협약의 준수 등을 천명하였다¹⁵⁾. 동 선언은 북한의 핵개발포기를 종용하고, 국제사회에 북한의 핵투명성을 제고하고 아울러 핵무기부재를 공언하는 등의 긍정적 효과와, 동시에 평화목적의 농축 및 재처리에 대한 기초 연구조차도 불가능하게 하고 핵연료의 경제적 활용을 곤란하게 하는 등의 부정적 효과가 존재한다고 평가된다.

② 남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서

1992년 2월 19일에 효력을 발생한 동 합의서¹⁶⁾ 제12조에서는 “남북군사공동위원회 회로 하여금 대량살상무기와 그 공격능력의 제거를 비롯한 단계적 군축의 실현문제, 검증문제 등 군사적 신뢰조성과 군축을 실현하기 위한 문제를 협의·추진하도록” 규정하고 있다.

③ 한반도비핵화 공동선언 및 남북 핵통제공동위원회 구성·운영에 관한 의정서

남북은 1992년 1월 20일 한반도비핵화 공동선언 및 1992년 3월 18일 남북 핵통제공동위원회 구성·운영에 관한 의정서를¹⁷⁾ 각각 채택하였다. 한반도비핵화 공동선언에서는 핵무기의 실험·제조·생산·접수·보유·저장·배치·사용의 금지 및 핵에너지의 평화적 이용 등에 관해 규정하고 있다¹⁸⁾.

④ 페리보고서(Review of United States Policy Toward North Korea : Findings and Recommendations)

1999년 10월 12일 미국 국무성은 윌리엄 페리(William J. Perry) 대북정책조정관이 작성한 대북정책 권고보고서를 공개하였다. 동 보고서에서는 북한의 핵과 미사일, 생화학무기 등 대량파괴무기의 개발중단을 통해 한반도의 평화와 안정을 확보하고

15) 그밖에도 동 선언에서는 핵무기의 제조·보유·저장·배치·사용의 금지, 재처리 농축시설 미보유, 핵무기 등이 없는 평화적 세계지향, 화생무기폐기의 국제적 노력과 합의 준수 등을 내포하고 있다.

16) 남북기본합의서는 전문을 포함해서 25개 조항으로 구성되어 있다. 여기서는 남북화해, 남북불가침, 남북의 교류·협력 및 수정과 발효에 관해 규정하고 있는 바, 이는 한반도에 평화를 구축하면서 남북간의 교류와 협력을 통하여 통일로 나아가는 기초를 마련한 것으로 평가되고 있다.

17) 동 의정서는 한반도의 비핵화에 관한 공동선언을 이행하기 위한 것으로서 총 6개의 조항으로 구성되며, 핵통제공동위원회의 구성(제1조), 핵통제공동위원회의 협의·추진 사항(제2조), 핵통제공동위원회의 운영(제3조) 및 기타 발효·수정에 관해 규정하고 있다.

18) 그밖에도 동 선언에서는 핵재처리시설과 우라늄농축시설의 보유금지, 상대방이 선정하고 쌍방이 합의하는 대상들에 대하여 남북핵통제공동위원회가 규정하는 절차와 방법에 의한 사찰의 실시 등을 내포하고 있다.

남북간의 평화공존체제를 확고히 한다는 전제 아래, 중·장기적 목표와 5개항의 정책 권고사항을 제시하고 있는 바, 그 주요내용은 다음과 같다.

먼저 동 보고서에서는 단기적으로는 북한의 미사일발사의 자제와 미국의 일부 대북 경제제재의 해제, 중·장기적으로는 북한의 핵 및 미사일 개발계획의 중단확보와 아울러 한반도의 냉전종식이라는 3단계의 목표를 제시하고 있다.

둘째 북-미 관계의 정상화 노력을 권고하고 있다. 즉 북한의 핵과 미사일의 위협을 종식시키는 과정에서 북한의 협력을 확보할 수 있다면 미국은 대북수교를 포함한 관계 정상화를 추진할 수 있다는 것이다.

셋째 북한의 도발 등 긴급상황에 대비한 억지력의 확보가 필요하다고 강조하고, 이런 연장선상에서 주한미군의 계속적 주둔이 필요함을 강력히 권고하고 있다.

넷째 1994년의 제네바핵합의가 북한의 핵물질보유를 억제하는 유용한 수단이 되고 있다고 규정하고, 동 합의의 유지를 강조하고 있다.

결국 동 보고서에는 상기와 같은 다양한 내용을 내포하고 있지만, 기본적으로는 북한의 핵과 미사일문제의 해결에 초점을 맞춘 북한 길들이기정책에 지나지 않는다는 주장이 있다. 즉 미국은 북한이 핵과 미사일을 포기하면 관계정상화를 추진하고 그렇지 않으면 봉쇄의 길로 나아가야 한다는 것이다.

동 보고서에서는 북한의 핵문제의 해결을 위해서는 기존의 제네바핵합의를 준수할 것과 앞으로 미사일문제의 해결을 위해 북-미간에 포괄적 협상을 진행하라는 것으로 요약할 수 있다.

⑤ 아미티지보고서(Armitage Report : A Comprehensive Approach to North Korea)

동 보고서는 페리보고서에 대항하기 위하여 미국의 공화당이 1999년 3월에 작성한 것으로서, 아미티지 국무부 부장관과 월포비치 국방부 부장관이 주도적 역할을 하여 작성한 것이다. 페리보고서와 관련하여 대북정책에서 포괄적이고 통합적인 접근을 하고 있다는 점에서 공통되나, 대북문제에 대한 인식 및 그 내용에 있어서 아래와 같은 상당한 차이가 존재한다. 첫째 한반도의 군사안보상황과 관련한 상이다. 페리보고서는 한반도의 군사적 안정을 파괴하는 요소가 북한의 핵과 미사일에 있다고 평가한 반면, 아미티지보고서는 핵과 미사일뿐 아니라 재래식무기와 생화학무기까지도 포함하고 있다는 점이다. 둘째 대북협상전략과 관련한 상이다. 2개의 보고서 모두가 '당근과 채찍'이라는 이중적 전략을 사용한다는 점에서 동일하다. 그러나 페리보고서가 응징보

다는 외교적 수단을 중시하면서 협상실패시 군사적 행동의 가능성을 사실상 배제하고 있는데 반해, 아미티지보고서는 군사적 억지력을 강조하면서 외교적 노력의 실패시 공해상의 봉쇄와 선제공격까지도 배제하지 않고 있다는 점이다¹⁹⁾. 셋째 북미관계의 정상화와 대북경제제재의 해제와 관련한 상이다. 페리보고서는 북한의 핵과 장거리미사일의 위협이 제거된다면 대북경제제재를 해제하고 북-미관계를 정상화할 수 있다는 입장인 반면, 아미티지보고서는 북-미관계의 정상화 조건으로 매우 애매하고 포괄적인 개념인 '미국의 북한에 대한 안보관심의 충족'을 제시하고 있다는 점이다. 넷째 대북정책의 방법과 관련한 상이다. 페리보고서가 한·미·일 3국의 고위정부관리로 구성되는 '3자 대북조정감시그룹'을 통한 정책협의에 초점을 맞춘 반면, 아미티지보고서는 상기 '3국 외무장관급 자문회의'를 통한 정책조율뿐 아니라 '3국 국방장관 자문회의'의 구성을 추가적으로 제안하고 있다는 점이다²⁰⁾.

⑥ 기타

북한의 핵문제를 언급한 최근의 문서로서는 아래의 몇몇을 들 수 있다. 먼저 2002년 11월 14일의 KEDO집행이사회의 성명이다. 동 성명에서는, 북한의 핵무기개발프로그램이 불법적이며 국제사회에 대한 도전임을 선언하고, 그것의 폐기를 강력히 촉구하고 있다. 특히 북한이 가시적이고 검증 가능한 방법으로 핵무기프로그램을 제거하지 않을 경우 2002년 12월부터 중유제공의 중단과 함께 추가조치도 있을 수 있음을 천명하고 있다²¹⁾. 이러한 조치는 북한이 핵개발프로그램을 포기하지 않음으로써 1994년의 제네바핵합의를 위반한데 대한 첫 번째의 제재조치이면서, 경우에 따라 자칫 제네바핵합의의 파기로 향하는 신호탄이라고도 할 수 있다. 둘째 2002년 11월 15일의 부시 미대통령의 대북성명이다. 동 성명에서는 북한을 침공할 의사가 없음을 재확인함과 동시에 북한의 핵무기개발프로그램의 폐기를 요구하고 있다. 나아가 핵무기개발프로그램의 폐기를 조건으로 미국은 북한주민의 생활을 상당히 향상시키는 중요한 조치를 취할 준비가 되어 있음을 선언하고 있다²²⁾. 셋째 2002년 11월 19일의 IAEA의 결의이다. IAEA는 북한의 농축우라늄을 이용한 핵무기개발에 대해 해명을 요구하고

19) 2002년 12월 9일 미국이 스커드미사일 등을 적재한 북한선적의 서산호를 자국의 인도양 기지로 예인한 사건과 관련하여, 상기 조항의 현실화를 지적하기도 한다. 그러나 현실적으로 미국은 동 미사일의 수입국인 예멘의 요청을 받아들여, 상기 선박의 억류를 해제하였다.

20) <http://user.chollian.net/~lshkms/doc/ko-ame1.htm>.

21) 조선일보, 2002.11.16, A3면.

22) 조선일보, 2002.11.18, A10면.

동시에 핵무기개발계획을 즉각 포기할 것을 촉구하는 결의를 만장일치로 채택하였다. 또한 동 결의에서는 북한이 자국의 관련 시설에 대해 IAEA가 실시하는 사찰을 수용해야함을 촉구하고 있다²³⁾. 그밖에도 2002년 12월 2일 중국의 장쩌민주석과 러시아의 푸틴대통령의 공동선언에서, 한반도의 비핵화를 지지함과 아울러 1994년의 제네바 핵합의의 철저한 준수를 촉구한 바 있다.

Ⅲ. 북한핵문제상의 몇몇 사례에 대한 국제법적 평가

1. 사찰의 근거

전술한 바와 같이 NPT 제3조 1항에서는 핵무기비보유국으로 하여금 동 조약상의 의무의 이행을 확인하기 위하여 IAEA가 실시하는 안전조치를 수락하도록 요구하고 있다. 따라서 NPT의 체약국은, 동 조약 제3조 4항의 규정에 따라서 NPT의 발효 후 180일 이내에 안전조치의 적용을 위한 안전조치협정을 체결하기 위한 교섭을 개시하도록 하고 있으며(1970년 9월 5일 이후에 NPT에 가입하는 경우에는, 그 가입 전에 안전조치협정을 체결하기 위한 교섭을 행함), 교섭개시일로부터 18개월 이내에 안전조치협정이 효력을 발생하도록 하고 있다.

이처럼 동 조약에서 규정하고 있는 안전조치의 수락의무와 이에 수반한 안전조치협정의 체결의무는, 북한이 1985년 12월 12일에 NPT에 가입함으로써, 북한에게도 당연히 부과되었던 것이다. 그러나 북한은 가입 후 몇 년이 지난 후인 1992년 1월 30일에 IAEA와 안전조치협정을 체결하였는데, 동 안전조치협정의 체결로 인하여 북한에게 안전조치를 적용할 구체적인 절차가 마련되었다고 하겠다.

따라서 북한과 IAEA 간에 체결된 안전조치협정의 내용에 따라, 북한은 안전조치의 실시를 위한 다양한 의무를 지게 되는데, 그 가운데 가장 주된 내용이 IAEA가 실시하는 사찰을 수용하여야 할 의무인 것이다.

결국 지난 1993년 IAEA가 요구한 북한에 대한 특별사찰의 실시는 바로 상기와 같은 법적 근거를 가진다고 하겠다.

23) 조선일보, 2002.11.30, A2면.

2. 특별사찰의 거부 및 NPT탈퇴의 법적 평가

1) 특별사찰거부의 위법성

1993년 2월 25일 IAEA는 결의안을 통하여 북한으로 하여금 특별사찰을 수용할 것을 촉구하였다. 모델협정 제73항에 의하면 “특별사찰은 특별보고서에 포함된 정보를 검증하기 위하여 실시할 수 있으며, 또한 일반사찰만으로써는 IAEA의 사찰업무에 관한 책임을 수행하는데 불충분하다고 간주하는 경우에 IAEA 자신의 결정에 의하여 실시할 수 있다”라고 규정하고 있다. 따라서 IAEA가 NPT의 계약국인 북한에 대하여 특별사찰을 촉구한 것은 적어도 외형상으로는 적법한 조치인 것으로 생각되며, 결국 북한의 특별사찰 거부는 북한이 체결한 안전조치협정의 위반인 것이다. 이러한 이유로 인하여 북한은 특별사찰을 지속적으로 거부할 수 없다고 판단하여 특별사찰의 근거가 되는 NPT에서부터의 탈퇴라는 초강수를 선택한 것이 아닌가 생각된다.

2) NPT탈퇴행위의 법적 평가

NPT 제10조 1항에서는 모든 계약국에게 “자국의 최고이익이 위태롭다고 판단하는 경우” 동 조약으로부터 탈퇴할 수 있는 권리를 부여하고 있다. 이처럼 NPT상의 탈퇴권은 모든 계약국에게 부여된 일반적 권리인 것이다. 따라서 1993년 3월 12일 북한의 NPT탈퇴선언은 외형상으로는 NPT에서 부여한 법적 권리의 유효한 행사인 것으로 보인다²⁴⁾. 그러나 북한의 NPT탈퇴행위에 있어서, 그 행위의 실질적인 합법성을

24) 대부분의 핵군축조약에서는 조약으로부터 탈퇴할 수 있는 권리를 일반적으로 포함하고 있다. 이러한 맥락에서 NPT에서도 제10조에서 탈퇴권을 인정하고 있는데, 이러한 탈퇴권에 따른 탈퇴행위는 NPT의 주요목표인 핵확산의 방지라는 측면을 어렵게 하는 요인이 되고 있다. 사실 오늘날의 국제사회에서는 핵확산의 방지문제가 매우 중요한 것으로 인식되고 있다. 따라서 북한의 NPT탈퇴선언을 평가하기 위해서는 그러한 핵확산방지의무가 어떠한 경우에도 침해되어서는 안 되는 즉 절대적 의무인가 하는 측면에서의 검토가 필요할 것이다. 일반적으로 절대적 의무란 “조약상의 의무가 없는 경우라도 제국가에 대해 구속력을 가지는 것으로 문명제국에 의하여 인정된 원칙” 또는 “의무의 성질상 모든 국가의 관심사항이며 당해 권리의 중요성에 비추어 모든 국가가 그 보호로부터 법적 이익을 가지는 것” 등으로 이해되고 있다. 따라서 핵확산방지의무가 이러한 절대적 의무에 포함되는가 하는 문제는 오늘날 NPT의 미가입국가 일부나마 존재하고 있는 현실에 비추어, 핵확산방지의무를 절대적 의무라고 단정짓기에는 다소의 어려움이 수반된다고 할 수 있다. 결국 NPT로부터의 탈퇴는 동 조약에서 정하고 있는 조건을 객관적이고 보편적으로 충족하고 있는 경우라면, 합법적인 것이 아닌가 생각된다.

판단하기 위해서는 다음과 같은 검토가 요망된다. 즉 그 당시에 과연 북한의 최고이익이 위태로운 경우였나 하는 실질적인 판단이 수반되어야 할 것이다.

이러한 판단과 관련하여, 전술한 바와 같이 동 조약 제10조에서는 탈퇴국으로 하여금 자국의 최고이익이 위태롭다는 판단을 한 이유를 탈퇴국 스스로가 설명하도록 하고 있다. 다시 말해 최고이익의 침해여부는 당해 탈퇴국 스스로가 결정하여 3개월 이전에 탈퇴의 사실을 NPT의 모든 체약국과 UN안전보장이사회에 통고하도록 하고 있는 것이다. 따라서 핵사찰을 거부하기 위해서 NPT를 탈퇴하였을 것이라는 대부분 국가의 견해와는 달리, 만약 북한이 그 당시의 상황을 자국의 최고이익이 침해되는 경우로 판단하였다면, 그 탈퇴행위는 최소한 법적으로는 하자가 없는 것이 아닌가 생각된다²⁵⁾.

그러나 핵확산을 방지하고자 하는 NPT의 입법취지나 또는 NPT로부터의 탈퇴행위가 가져올 국제평화의 위협 및 파괴라는 결과에 비추어 볼 때, NPT로부터의 탈퇴행위는 가능한 한 방지되어야 할 것이다²⁶⁾.

3. 차별적 안전조치의무

NPT에서는 체약국을 핵무기보유국과 핵무기비보유국이라는 2개의 국가군으로 구분하여 상이한 의무를 부과하고 있음은 전술한 바와 같다. 이와 같은 맥락에서 그 의무의 이행을 확인하는 안전조치의 실시도 핵무기비보유 체약국에게만 부과함으로써, 핵무기보유국과 핵무기비보유국 간에 차별적인 안전조치제도를 가짐은 물론, 핵무기비보유 체약국 상호간에도 차별적인 안전조치제도를 가지고 있다.

이러한 차별적 안전조치제도에 대해, NPT의 교섭시부터 핵무기비보유국들로부터 평등의 원칙을 벗어난 차별적 조치라는 비난이 있었다. 그러나 그 당시 미국과 구소련이 NPT의 초안을 확정한 상태였기 때문에, NPT확정안에 개정은 이루어지지 않았으며 대신 핵무기보유국들이 그러한 불평등성을 완화하기 위한 조치를 자발적으로 표방한 바 있었다. 즉 미국과 영국 그리고 구소련은 자주적으로 IAEA의 안전조치를 수락한다는 내용의 선언을 행하였던 것이다. 그 결과 영국이 1976년 9월 6일, 미국이 1977년 11월 18일, 프랑스가 1978년 7월 27일, 중국이 1984년 그리고 구소련이

25) 우리나라도 1975년 이후, 최고이익의 침해를 이유로 NPT로부터 탈퇴하려고 한 적이 있었다. 그 당시 최고이익의 침해로 북한에 의한 남침의 위협, 주변강대국에 의한 핵공격의 가능성 및 미군의 철수 등을 들고 있었다.

26) NPT로부터 탈퇴선언을 행한 최초의 국가는 북한이다.

1985년 2월 21일에 각각 IAEA와 안전조치협정을 체결하였던 것이다. 그러나 이들 핵무기보유국의 안전조치수락성명에서는 '중요시설'에 대해서는 안전조치의 대상으로부터 제외하고 있음으로 인하여, 그러한 의사의 표명은 상징적인 의미밖에 없다고 하겠다²⁷⁾.

또한 핵무기비보유국에게 적용되는 안전조치 상호간에도 차별적인 안전조치협정이 체결되었던 바, 예컨대 유럽원자력기구(EURATOM) 제국과 IAEA 간에 체결된 안전조치협정과 일본과 IAEA 간에 체결된 안전조치협정에서는 약간의 특별대우를 인정하고 있다. 즉 전자의 경우에는 EURATOM측에 기능적 측면에서, 그리고 후자의 경우에는 일본측에 최혜국대우조항을 삽입하는 등의 특별대우를 규정하고 있다.

4. 안전조치의 수락과 주권의 제한문제

안전조치(특히 사찰)는 제3의 기관으로부터의 간섭을 허용하는 행위이다. 따라서 이러한 안전조치의 수락이 안전조치대상국가의 주권을 제한하는 것이 아닌가 하는 문제가 있다.

사실 사찰은 고도의 정밀도와 정확성을 요하고 있으며, 이러한 과정에서 사찰요원의 기술적 또는 심리적 불공정성의 가능성이 존재하거나 또는 사찰을 적용하는 과정에서 사찰요원의 지나친 간섭이 수반될 수도 있는 것이다. 특히 핵물질의 계량관리에 적합한 정밀도를 유지하는 작업은 시설의 운용자에게 상당한 부담을 줄 뿐 아니라 작업능력에도 지장을 주고 있는 실정인 것이다. 따라서 이러한 안전조치의 수락은 종종 국가 주권의 제한으로 간주되기도 하였던 것이다.

그러나 이러한 안전조치의 수락이 국가주권의 제한이라는 주장에 대하여, 반대의 입장을 피력하는 학자도 있다. 예컨대 IAEA의 사무총장을 역임한 바 있는 Hans Blix는 "IAEA의 안전조치는 개개 국가가 핵물질의 사용과 이동에 관한 스스로의 규제와 통제를 확립하여야 하는 국내의 계량과 통제시스템에 관하여 한번 더 체크를 제공하는 것으로서, 그것은 외부의 감사역과 비슷한 일종의 서비스를 제공하는 것으로" 이해하고 있다²⁸⁾. 따라서 개개 국가들이 자신들의 핵활동을 평화적인 본질을 가지는 것으로

27) 黒澤滿, 『現代軍縮國際法』, 西村書店, 日本, 1986, 205面.

28) Hans Blix, "The Role of the IAEA and Existing NPT Regime", Nuclear War Nuclear Proliferation and their Consequences, Oxford Univ. Press, US, 1986, p.59.

최대한의 신뢰를 야기하려고 할 경우에, IAEA의 안전조치제도는 국가들의 그러한 의도를 돕고 있다는 것이다.

결국 안전조치의 수락은 상기한 바와 같이 안전조치대상국가의 주권을 제한하는 측면이 다소 존재한다고 하겠으나, 그러한 약간의 제한은 핵에너지의 평화적 이용의 확보라는 요구에 따른 불가피한 정도가 아닌가 생각된다. 따라서 안전조치제도를 주권의 침해라는 측면보다는 일종의 서비스로 이해하는 것이 합당할 것으로 이해된다.

IV. 결어(전망)

이상과 같이 북한의 핵문제를 둘러싼 몇몇 측면을 검토하였던 바, 북한의 핵무기개발은 북한의 핵개발을 금지 내지 동결하고 있는 문서(예컨대 NPT, 북한과 IAEA 간의 안전조치협정, 한반도비핵화 공동선언 및 남북 핵통제공동위원회 구성·운영에 관한 의정서, 북-미기본합의서 등)들과 충돌된다고 판단된다. 그러나 북한핵문제는 법적 측면뿐만 아니라 정치적·경제적·군사적 제측면과 밀접한 연관성을 가지고 있음으로 인하여, 상기 법적 평가에 따른 결론의 도출은 그 자체 한계를 가진다고 할 것이다. 따라서 법적 평가와 아울러 상기 제측면을 고려한 정치적 해결이 바람직할 것이다.

무엇보다도 북한핵문제에 있어서 가장 절실히 요청되는 바는 한반도에서의 평화와 안정을 유지하는 것이라고 할 것이다. 그런데 작금의 북한핵문제는 최악의 상황을 향해 마주 달리는 기차의 형국을 보이고 있다. 즉 미국은 최근에 대량파괴무기로부터의 위협에 대응해서 선제공격까지 할 수 있다는 수정된 안보전략을 세움으로써 부시행정부가 들어서면서 형성된 강경한 대북정책이 극점을 고수하고 있고, 이에 북한 또한 '핵무기개발프로그램의 자인' 내지 '핵시설의 재가동 천명' 등의 강력한 대응으로 맞서고 있다. 이처럼 미국이 강경한 대북정책을 구사하는 것은 9.11테러사태 이후의 달라진 미국의 대 세계전략과 다른 한편으로는 북한정권과 김정일 국방위원장에 대한 강한 불신감과 적대감에 기인하고 있다는 점에서, 북한핵문제의 해결 또한 매우 어려운 상황에 처해 있다고 평가된다.

앞으로 북한은 동 문제를 국제사회와 미국이 수용할 수 없는 경계지점에서 자국의 실리를 최대한 챙기는 형태로 문제의 해결을 장기화하려 할 것이고, 반면 미국은 북한

의 핵문제를 엄격한 상호주의와 북한의 행동에 대한 검증을 토대로, 자국이 수용할 수 있는 최소한의 대가를 지불하면서 문제를 조속히 해결하려고 할 것이다. 따라서 궁극적으로 채택되어질 수 있는 해결방법으로는 UN헌장상의 군사적 강제조치와 미국에 의한 북한핵시설의 폭격을 예상하는 주장도 있다. 아무튼 2002년 9월 17일 부시 미 대통령이 발표한 새로운 '미국의 국가안보전략' 즉 대 세계전략에서²⁹⁾, 선제적 행동을³⁰⁾ 강조하였다는 점을 북한은 인식하여야 할 것이다.

그러나 북한핵문제의 해결수단으로서 군사적 행동은, 그것이 궁극적인 핵확산의 방지책이 되지 못한다는 점과 평화적 해결을 갈망하는 대한민국을 설득시켜야 한다는 점 그리고 미국이 현재 이라크문제에 휩싸여 있다는 점등으로 인해, 선택되어질 가능성이 희박하다고 할 것이다. 또한 북한도 외교적 해결을 선호하는 것으로 보이는데, 이는 지난 2002년 12월 12일의 외무성 대변인담화를 통해 “제네바합의에 따라 연간 50만 톤의 중유공급을 전제로 했던 핵동결조치를 해제하고 전력의 생산에 필요한 핵시설의 가동과 전설을 즉시 재개할 것”이라는 가장 강경한 북한의 입장을 밝히면서도, “조선반도에서의 핵문제를 평화적으로 해결하려는 것은 우리 공화국 정부의 시종일관한 입장”이라는 점과 우리가 핵시설들을 다시 동결하는 문제는 전적으로 미국에 달려있다”라고 천명한 점에서, 미국과의 협상의 여지를 남겨두고 있음에서 잘 나타나고 있다.

결국 국제사회는 국제적 연대를 통해 북한에게 핵무기개발프로그램의 지속이 결국 스스로 값비싼 대가를 치르게 될 뿐이라는 점을 깨닫도록 설득함은 물론, 인도적 지원을 제외한 분야에 있어서의 지원은 엄격한 상호주의를 취하는 일관성 있는 대북공조가 있어야 할 것이다. 나아가 국제사회도 북한이 핵무기개발을 포기하도록 설득하는 한편 북한이 조기에 건설한 국제사회의 구성원으로 등장하도록 최선의 노력과 도움을 주어

29) 1990년대 이후부터 9.11테러까지 미국은 구체적인 국가안보전략을 결여하고 있었다고 평가할 수 있으나, 다양한 경로를 통해 자국의 세계전략이 전세계 각국의 정치적 민주화, 경제적 민주화 및 미국을 위협하는 대량파괴무기의 세계적 확산저지 등의 3대 원칙을 암시적으로 표방하여 왔다고 할 수 있다. 그러던 것이 9.11테러사태 이후, 구체적이며 공개적으로 그간의 국가안보전략을 종합하여 발표하고 있는 바, 그것이 바로 상기의 국가안보전략이다.

30) 여기에는 미국이 자국의 시민과 자국을 위협에서 구출하기 위한 자위적 조치가 필요할 경우 테러리스트들에게 선제공격을 가하는 등 미국 혼자서 문제를 해결함에 주저하지 않을 것이며, 또한 예방전쟁(preventive war)을 할 수 있고 예방전쟁에 앞서 미국을 거부하는 국가사회들을 변질시키며, 미국적 자유(자유무역, 자유시장, 정치적 자유, 인간의 존엄성)를 위협하는 9.11테러와 같은 테러행위에 대해서는 강력하게 대응한다는 것 및 특히 적들에 의한 미국과 동맹국에 대한 대량파괴무기로부터의 위협을 방지한다는 것 등을 내포하고 있다(이춘근, “미국의 국가안보전략보고서의 해설”, cfe0@cfe.org).

야 할 것이다.

결국 동 문제는 북한이 요구하는 체제의 승인을 비롯한 북-미수교, 북-일수교 및 대북경제원조 등 북한의 요구사항에 거의 접근하는 선에서 타결될 수 있을 것이라고 예상된다.

앞으로 북한의 해문제와 관련하여, 우리 정부의 더 적극적이고 능동적인 그리고 예상 가능한 역할을 기대해 본다.