



‘집중과 비전(vision)’ 간의 조화로운 선택 **- 2012 서울핵안보정상회의의 평가 -**

신 창 훈 아산정책연구원

1. 들어가는 말

동북아시아는 핵과 관련하여 쓰라린 경험을 지속적으로 해오고 있다. 지난 20여년 간은 북핵문제로 지역의 평화와 안보가 심각한 위협을 받아 왔으며, 지난 해 3월 일본의 후쿠시마 원전사고는 원자력 르네상스에 찬물을 끼어엿음은 물론 원전에 대한 일반대중의 신뢰마저 땅에 떨어뜨리고 말았다. 특히 일본은, 후쿠시마가 비록 자연재해로 인한 원전사고였지만 핵무기의 위력뿐만 아니라 평화적으로 사용되는 원자력으로부터도 참담한 고통을 경험하게 된 인류역사상 최초의 국가가 되었다.

지난 3월 26일과 27일 양일간 서울에서 개최된 핵안보정상회의에서는, 핵과 관련한 동북아 지역에서의 이러한 위기와 긴장으로 인해 53개국의 정상과 4개 국제기구 5명의 수장들이 기술적이며 좁은 의미의 핵안보 문제에 대해서만 집중하기는 어려웠을 것이다. 더구나 호르무즈 해협에서의 이란 핵위협과 북한의 장거리 로켓 발사 계획 선언은 더욱더 핵안보에 집중하는 것을 곤란하게 하는 요소로 작용할 수도 있었다.

물론 서울 핵안보정상회의의 결과물인 “서울 코뮈니케(communiqué, 정상공동성명)”¹의 주요내용은 이들간의 회의에서 모두 결정되는 것이 아니라 4차례의 부교섭대표회의와 2차례의 교섭대표회의²에서 대부분 성안되어, 정상회의에서는 성안된 문구에 대한 최종합의만 이루어지는 구조이기 때문에, 정상회의 직전에 발생한 이란과 북한문제가 서울 핵안보정상회의의 기본 의제와 목표에 대한 집중을 방해했다고 할 수는 없다. 그러나 북한의 장거리 로켓 발사계획 발표는 최소한 일반 대중이나 언론에게는 핵안보에 관심을 집중할 수 있는 기회를 앗아가 버린 셈이 되었다.

아무튼 이러한 복잡한 환경적 요인에도 불구하고 참가 정상들은 서울 코뮌িকে라는 공동성명에 합의하였다. 정상회의의 공식일정을 소화한 직후 발표된 서울 코뮌িকে는 법적 구속력은 없지만 참가 정상들간에 컨센서스(consensus)로 도출된 서울 핵안보정상회의의 가장 중요한 결과물이다. 이 글의 주요 목적은 서울 핵안보정상회의의 성과를 평가하는 것으로, 이를 위해 여러 성과 중 서울 코뮌িকে에 대한 분석에 초점을 두고자 한다

2. 2012 서울 핵안보정상회의의 단일 결과문서로서의 서울 코뮌িকে

2010년 워싱턴 정상회의에서는 결과문서로서 워싱턴 코뮌িকে³와 작업계획(Work Plan)⁴이라는 두 개의 문서가 합의되었다. 워싱턴 코뮌িকে는 12개항의 정치적 서약을 담고 있다. 이에 비해 작업계획은 보다 구체적이고 기술적인 사안을 담고 있는데, 모두 11개 분야에서 50개의 구체적 계획을 기술하고 있다.⁵ 그런데 워싱턴 코뮌িকে는 “우리는 국가행동, 그리고 관련 국제포럼 및 기구 내에서의 협력을 포함한 국제 행동에 대한 지침으로서 작업계획을 공표한다”라고 선언함으로써 마치 작업계획이라는 문서를 코뮌িকে의 하위 개념으로 볼 수 있는 여지를 제공하고 있다.

서울 정상회의는 결과물로 작업계획이라는 문서를 따로 내놓지 않고 서울 코뮌িকে라는 하나의 문서만을 내놓았다. 코뮌িকে라는 용어를 그대로 사용함으로써 정치적 서약으로서의 성격을 훼손시키지는 아니하되, 각종 실천적 조치 즉 구체적이고 기술적인 사안도 코뮌িকে에 포함시켰다. 이는 실천적 조치의 중요성이 퇴색되는 효과를 방지하고자 하는 의도로 풀이해 볼 수 있다. 따라서 서울 코뮌িকে는 주요 원칙을 선언하는 전문(preamble)과 11개의 과제⁶ 및 과제별 실천조치를 담고 있는 본문, 그리고 각국의 성과보고서 제출을 환영하고 2014년 정상회의는 네덜란드에서 개최한다는 선언을 담은 부분 등 3개의 주요 파트로 구성되는 구조를 지니게 되었다.

본문을 구성하는 11개의 과제 및 과제별 실천조치는 워싱턴 코뮌িকে나 작업계획을 심화시키는 내용을 담고 있다는 점에서 집중의 차원에서 큰 성과를 달성했다고 평가할 수 있다. 다른 한편으로는 워싱턴 정상회의에서 다루지 못했던 의제들이 추가됨으로써 핵안보정상회의의 추진배경이 되었던 오바마 대통령의 4년내 모든 취약 핵물질의 방호라는 목표에서 의제가 다소 분산되었지만, 궁극적으로는 핵테러 방지와 관련해 보다 더 큰 목표와 비전을 가지게 하였다는 점에서 이번 서울 정상회의는 ‘집중과 비전’ 간에 조화롭고 지혜로운 선택을 하였다고 평가해 볼 수 있다.

사실 2011년 10월 4일과 5일 양일간 핀란드 헬싱키에서 개최된 교섭대표회의 때 1) 핵안보가 논의의 중심, 2) 워싱턴 정상회의의 계속성 유지와 아울러 새로운 진전 필요성, 3) 국가 공약 및 참여의 자발성, 4) 새로운 레짐 형성 지양, 5) 오바마 대통령의 4년내 모든 취약 핵물질의 방호 비전

존중이라는 5개의 커뮤니케 작성에 관한 기본원칙이 합의되었다.⁷ 이때만 해도 핵안보와 원자력 안전 문제의 상호 연관성이나 방사성 물질에 대한 관리 강화가 논의중인 의제에 포함되었다고는 하지만, 과연 다가오는 서울 정상회의에서 의미있는 의제로 포함될 수 있을지에 대해 의문이 있었던 것도 사실이다. 그러나 결국 교섭대표들의 유연한 대응을 통해 문구가 성안되었고, 참가 정상들의 컨센서스(consensus)로 서울 커뮤니케 6항과 7항에서 이들이 명시되었다는 점은 당해 커뮤니케의 평가와 관련하여 특히 전문가들 사이에 많은 화제거리가 되고 있다.

3. 집중의 성과

워싱턴 커뮤니케 및 작업계획과 비교하여 핵안보를 강화하고 심화하기 위해 서울 커뮤니케가 달성했다고 평가할 수 있는 집중의 성과 내용은 다음과 같다.

첫째, 서울 커뮤니케는 전문에서 핵안보정상회의를 “4년내 모든 취약한 핵물질에 대한 방호를 확보하자는 우리 공동의 목표를 지지하는 최고위급의 정치적 수준에서 이루어지는 소중한 프로세스(a valuable process at the highest political level)”라고 명확하게 자기 성격을 규명하고 있다. 핵안보정상회의는 국가 간의 협력을 촉진하기 위한 하나의 회의체이자 프로세스에 불과하므로 국제법상 법인격을 지닌 국제기구로 볼 수 없다. 1949년 UN 근무 중에 입은 피해에 대한 배상사건에서 국제사법재판소(ICJ)는 권고적 의견을 통해 국제기구의 국제법상 지위 즉 법인격을 의미하는 권리능력과 행위능력은 해당 국제기구의 설립근거가 되는 조약에 명시되어 있거나 추론될 수 있다는 견해를 피력한 바 있다.⁸ 핵안보정상회의의 경우 그 출범의 근거가 되는 조약 자체가 존재하지 않아 추론될 수 있는 권리능력이나 행위능력조차 존재하지 않기 때문에 단순한 프로세스에 불과하다는 자기 성격 규명은 당연한 논리적 귀결인 셈이다. 결국 이러한 자기 성격의 규명을 통해 새로운 레짐 형성의 지양이라는 헬싱키 교섭대표회의에서의 합의사항이 지켜진 점은 집중의 성과로 평가될 수 있을 것이다. 그러나 핵안보 강화라는 측면에서 성격 규명을 통해 자신의 능력을 제한하는 것이 과연 바람직한 것인지는 의문이다.

둘째, 고농축우라늄(HEU)과 분리된 플루토늄으로 대변되는 핵물질(nuclear materials)과 관련하여 “특별 사전예방(special precaution)”의 필요성을 강조하고 있으며,⁹ 특히 절취가능성이 높은 고농축우라늄의 보유국은 고농축우라늄 사용을 최소화하기 위한 구체적 조치를 2013년 말까지 자발적으로 공약할 것을 장려함으로써 핵물질 방호와 관련한 구체적 강화방안을 제시해주고 있다.¹⁰ 이러한 최소화 조치에는 원자로의 연료를 저농축우라늄(LEU)으로 전환하는 것도 포함하고 있다. 2014년 네덜란드에서 개최되는 차기 정상회의의 직전 연도 말까지 특히 고농축우라늄의 최소화 조치를 자발적으로 공약하도록 장려하고 있다는 점은 차기 네덜란드 회의에서 최소화와 관련한

국가들의 자발적 공약(house gifts)이 이어질 것이라는 예상을 할 수 있게 한다.

셋째, 워싱턴 코뮤니케와 마찬가지로 서울 코뮤니케는 핵안보 강화에 있어서 국제원자력기구(IAEA)의 근본적인 책임과 중심적인 역할을 재확인하고 있다.¹¹ 다만 IAEA의 핵안보와 관련한 역할과 관련하여 서울 코뮤니케는 워싱턴 작업계획에 비해 구체적이지 못하다. 대신 국가나 원자력 산업계가 IAEA의 핵안보기금(NSF)에 대한 기여를 자발적으로 증대할 것을 장려하고 있다는 점은 워싱턴 코뮤니케와 두드러진 차이로 할 수 있다. 그렇다면 여기에서 IAEA의 역할과 관련한 문제에서 워싱턴 코뮤니케, 작업계획 그리고 서울 코뮤니케의 관계가 문제될 수 있다. 다른 분야에서도 이들 문서간의 관계가 문제가 될 수 있다. 과연 서울 코뮤니케는 워싱턴 코뮤니케와 작업계획을 대체하는 문서인가? 필자는 서울 코뮤니케가 워싱턴 코뮤니케와 작업계획을 완전히 대체하는 문서로 보기에에는 곤란하다고 생각한다. 가장 큰 이유는 워싱턴 회의의 합의사항이 서울 회의의 합의사항에 모두 포함되어 있지 않아서 양 회의의 결과문서상의 정치적 서약은 당해 정상회의 프로세스가 지속되는 한 유효하다고 해석되는 것이 바람직하기 때문이다. 따라서 코뮤니케 자체가 법적 구속력은 없지만 단순한 정치적 서약의 관점에서 보더라도 이러한 워싱턴 코뮤니케와 작업계획 그리고 서울 코뮤니케 간의 서약은 대체적 관계라기 보다는 누적적(accumulative) 관계에 있는 것으로 보아야 한다.

넷째, 워싱턴 정상회의의 경우에는 작업계획에서 핵물질의 방호와 관련해 핵물질의 저장, 사용, 운송 및 처분 등 모든 면에서 정치적 약속을 한다고 언급하고 있지만 운송과 관련하여 구체적이며 실천적인 조치를 제시하지는 않았다. 그러나 서울 코뮤니케는 핵물질과 방사성 물질의 국내는 물론 국제 운송시의 방호를 향상시키기 위해 국가들이 최적관행을 공유하고 필요한 기술을 획득하기 위한 협력을 장려할 뿐만 아니라 효율적 국가 핵물질 재고목록 관리체제 및 국내추적체제의 구축을 장려하고 있다. 즉 핵물질의 국제수송 중 탈취위험성에 주목하여 운송보안의 항목을 따로 마련¹² 하여 중요성을 강조하고 있기 때문에 이는 집종의 성과로 좋은 예가 될 것이다. 다만 아쉬운 점은 국제운송과 관련해 국제해사기구(IMO)와 국제민간항공기구(ICAO)의 역할 그리고 특히 핵물질 및 방사성 물질의 운송방호와 관련한 이들 기구의 지금까지의 노력에 대한 언급을 하지 않음으로써 우선은 국내수송에만 집중하고 있는 것은 아닌가라는 인상을 주고 있다.

다섯째, 서울 코뮤니케는 핵물질의 불법거래와 관련해 워싱턴 코뮤니케보다 훨씬 구체적인 조치를 제시하고 장려함으로써 불법거래의 예방, 탐지, 대응 및 형사소추를 위한 국가역량의 개발을 심화시키고 있다.¹³ 수출통제법의 중요성을 강조하면서 법, 정보 및 금융 장치의 활용도 장려하고, 국가들에게 IAEA의 불법거래데이터베이스(ITDB, Illicit Trafficking Database) 프로그램에 참여할 것과 인터폴(INTERPOL)의 방사성 및 핵테러 방지팀과 세계관세기구(WCO)와의 협조도 장려하고

있다. 인터폴은 이번 서울 정상회의에 처음 참가한 국제기구로서 법집행과 관련한 국제기구가 참가했다는 점에서 테러행위자의 수사 등과 관련해 상징적 의의를 지니고 있는데, 서울 코뮤니케에서 세계관세기구를 언급하고 있으므로 2014년 네덜란드 정상회의에는 세계관세기구의 참가도 예상된다. 한편 핵물질과 방사성 물질의 불법거래 및 악의적 사용을 소추하기 위한 증거를 제공하는데 있어서 유용한 수단인 핵감식(nuclear forensics)과 관련하여서도 워싱턴 코뮤니케를 심화시켜 “전통적 감식과 핵감식의 기술을 공동의 정의와 지침의 개발을 통해 통합하고, 연구를 수행하며, 관련 정보와 최적관행을 공유”할 수 있도록 요청하고 있다는 점에 주목할 필요가 있다.¹⁴ 결국 이러한 데이터베이스 활용과 핵감식에 대한 문제는 핵안보 사고의 발생시 증거 확보와 불법행위자의 추적을 통한 결과발생의 예방 혹은 최소화를 이룬다는 점에서 사후교정적 조치의 현실화에 기여할 것이다.

여섯째, 핵안보 문화에 있어서도 서울 코뮤니케는 워싱턴 코뮤니케에 비해 보다 구체적이어서 집종의 성과를 달성했다고 평가할 수 있다. 특히 워싱턴 작업계획의 경우 정부와 원자력 산업계에 있어서의 핵안보 문화만 강조되었을 뿐인데, 서울 코뮤니케는 “정부, 규제기관, 산업계, 학계, 비정부 기구 및 언론을 포함한 모든 이해관계자(stakeholders)”들이 핵안보 문화를 증진하고, 상호 간의 소통과 활동을 조정할 것도 장려하고 있다.¹⁵ 또한 핵안보 교육과 훈련의 중요성에 공감하면서 핵안보 교육훈련센터(Center of Excellence) 등의 설립도 장려하고 있다. 이번 서울 정상회의 직전에는 병행행사로 서울 원자력 인더스트리 서밋¹⁶과 핵안보 심포지움¹⁷이 개최되어 각각 국내외 산업계 인사 및 핵안보 민간기구 전문가들이 참가하여 국제적으로 핵안보를 증진하기 위해 민간 부분이 어떻게 기여할 것인지에 대해 심도있게 논의한 바 있다. 양 회의가 성황리 개최되었다는 점은 정부와 민간기구 및 민간 전문가의 소통이라는 측면에서 높이 평가할만하다.

일곱째, 민감한 정보의 보안과 관련하여서도 서울 코뮤니케는 중대한 진척을 이루고 있다. 특히 IAEA 총회 결의인 GC(55)/Res/10과 국제통신연합(ITU) 결의 174호를 언급함으로써 원자력시설에 관한 사이버 보안조치의 향상을 보다 강조하게 되었다는 점에서 주목할 필요가 있다.¹⁸

서울 코뮤니케를 통해 달성한 핵안보 문제에 대한 집종의 성과 외에도 서울 핵안보정상회의가 달성한 가장 중요한 성과는 참가국이 제출한 “국내진척에 관한 정보(Information on National Progress)”에서 찾을 수 있다.¹⁹ 2010년 워싱턴 회의에 참가한 47개국과 이번 서울 정상회의에 처음 참가하게 된 덴마크 등 48개국이 핵안보와 관련한 국내적 진척사항에 대한 정보를 자발적으로 제출하였다는 점은 핵안보에 대한 각국 정상 의지를 살펴볼 수 있는 매우 중요한 행위로 평가할 수 있다. 즉 아무런 법적 의무가 존재하지 않음에도 불구하고, 참가국은 핵안보 정상회의라는 프로세스에 자발적으로 보고함으로써 같은 생각을 가진 국가들과 핵안보를 위해 공동의 노력을

경주하겠다는 의지를 보이고 있다는 증거로 원용될 수 있다. 어떤 국제법 학자는 조약에 명시된 각종 보고의무와 관련하여 “투명성(transparency)을 향한 첫단계는 당사자들의 의무수행에 관한 데이터를 개발하는 것”²⁰ 이라고 하면서 자기보고는 이러한 데이터 개발의 필수적 요소로 보고 있다. 우리나라는 1) 개정핵물질방호협약 및 핵테러억제협약의 보편성 지지, 2) IAEA의 핵안보 관련 활동에의 기여, 3) 핵안보 관련 국제 구상(initiative)의 지원, 4) 고농축우라늄 최소화에 대한 기여, 5) 핵안보 교육훈련센터(Center of Excellence)의 설립 계획, 6) 핵안보 국가역량 강화, 7) 불법거래 방지 노력의 강화, 8) 국내 핵안보체제의 강화, 9) 핵안보에 있어서 원자력 산업계 및 비정부간 기구의 역할 강화 등 진척 사항에 관한 정보를 보고하였다. 서울 핵안보정상회의에서 워싱턴 회의 참가 47개국 모두가 진척 사항을 보고했다는 사실은 보고가 법적 의무인 조약체제에서도 찾아보기 힘든 일로써 정상에 참가하는 프로세스가 글로벌 이슈의 문제에서 얼마나 효율적인지를 보여주는 하나의 예가 될 것이다.

4. 비전(vision)과 관련한 성과

2009년 4월 5일 미국의 오바마 대통령은 프라하에서 “핵무기 없는 세상(A World Without Nuclear Weapons)”을 주창하는 연설²¹을 하였다. 이 연설에서 오바마 대통령은 우선 핵비확산조약(NPT) 체제의 3가지 기본 목적이라 할 수 있는 1) 핵무기 보유국의 군축 의무, 2) 핵무기 비보유국의 비확산 의무, 3) 원자력의 평화적 이용을 강조하였다. 그리고 핵테러를 “범세계적 안보에 대한 가장 즉각적이며 극단적인 위협(the most immediate and extreme threat to global security)”이라고 표현하여 핵안보의 중요성도 크게 부각시키면서 4년 이내에 세계의 모든 취약한 핵물질을 방호하겠다는 단기적 목표를 설정하여, 이를 위해 2010년 미국이 “핵안보에 대한 범세계적 정상회의(Global Summit on Nuclear Security)”를 개최하겠다고 선언하였다.

정상회의의 이러한 단기적 목표는 앞서 설명한 바와 같이 2011년 10월 4일과 5일 양일간 핀란드 헬싱키에서 개최된 교섭대표회의 때 합의된 코뮤니케 작성에 관한 5가지 기본원칙 중 하나로 이미 강조된 바 있다. 즉 오바마의 핵안보에 대한 비전은 “4 year lockdown”이라는 영어 표현에서 선명한 목표의식을 드러내고 있다. 그러나 서울 코뮤니케는 “취약한 핵물질의 방호”라는 오바마의 비전에 집중하면서도 다음과 같은 새로운 비전도 제시하고 있음에 주목해야 한다.

첫째, 핵안보정상회의의 탄생 배경을 살펴보면 결국 국가차원의 핵비확산조약 체제의 3가지 기본 목적과 비국가행위자(non-State actors)로의 확산을 통제하는 핵안보의 강화를 통해 궁극적으로는 핵무기 없는 세상을 실현하고자 하는 보다 높은 이상에 기반을 두고 있음을 알 수 있다. 따라서 핵무기 없는 세상이라는 비전은 서울 코뮤니케의 전문에서도 NPT체제의 세가지 목적을 강조하는

형식, 즉 “우리는 핵군축, 핵비확산 및 원자력의 평화적 이용이 우리의 공동 목표임을 재확인한다”라는 서술 속에 잘 구현되어 있다고 평가할 수 있다.²²

둘째, 서울 코뮤니케는 주요 원칙을 선언하고 있는 전문에서 워싱턴 코뮤니케가 담지 못한 주요한 내용을 담고 있다. 그 중 비전의 제시와 밀접한 관련성이 있는 것으로는 1) 국가의 “방사성 물질(radioactive materials)의 효율적 방호에 대한 근본적 책임”을 인정하고 있다는 점과 2) 후쿠시마 원전사고를 계기로 “원자력 안전과 핵안보의 문제를 일관성 있는 방법으로” 다루어 나가겠다고 인식한 점을 들 수 있다. 이는 전문에서부터 워싱턴 정상회의에서 다루어지지 못한 중요한 의제 두 가지가 서울 정상회의부터 논의되기 시작하여 네덜란드 회의로 이어질 것이라는 점을 시사하고 있다.

셋째, 비록 서울 코뮤니케의 전문에서는 핵안보정상회의가 정치적 프로세스에 불과하다고 자기 성격을 명확하게 규명하고 있음에도 불구하고 본문에서는 “글로벌 핵안보 아키텍처(Global Nuclear Security Architecture)”라는 용어를 사용하여 이를 구성하는 요소가 무엇인지를 제시하고 있다는 점²³에 주목할 필요가 있다. 아키텍처라는 표현은 이미 워싱턴 코뮤니케에서도 사용되었지만,²⁴ 워싱턴 코뮤니케는 프레임워크(framework)라는 표현도 사용하고 있는데,²⁵ 서울 코뮤니케는 이를 아키텍처라는 용어로 정리했다는 점에서 의의를 찾을 수 있다. 더구나 서울 코뮤니케는 글로벌 핵안보 아키텍처의 구성요소로 1) 관련 국제법규, 2) 비국가행위자로의 대량살상무기 확산을 방지하기 위한 UN안전보장이사회 결의 1540호 및 1977호, 3) 세계핵테러방지구상(GICNT) 및 대량살상무기 및 물질의 확산 억제에 대한 글로벌 파트너십과 같은 국제 구상(initiative)은 물론 4) 행위자로서 산업계, 학계, 연구기관 및 시민사회도 포함시키고 있다. 이렇게 특정의 글로벌 이슈에 대해 행위자가 국가만이 아닌 개인 등으로 확대된 현상은 소위 글로벌 거버넌스(global governance)의 환경적 요소의 설명에서도 많이 인용되고 있는 것이기 때문에 서울 코뮤니케가 직접적으로 글로벌 거버넌스라는 용어를 사용하고 있지는 않지만 이를 염두에 둔 듯한 인상을 주고 있다. 물론 핵안보정상회의 자체도 글로벌 아키텍처 내지 글로벌 거버넌스의 구성요소 중 하나로 이해해야 한다. 또 그렇게 해야만 지속성을 지닌 프로세스가 될 것이며, 비록 4년간의 목표로 탄생했지만 2014년을 넘어서도 지속가능성에 대한 지지를 얻기가 쉬울 것이다. 따라서 서울 코뮤니케가 거버넌스라는 용어를 사용하고 있지는 않지만 비전을 제시해 주는데 있어서는 부족함이 없어 보인다.²⁶ 한편 관련 국제규범과 관련하여 서울 코뮤니케는 IAEA의 주도로 채택된 개정 핵물질방호협약²⁷과 UN의 주도로 채택된 핵테러억제협약²⁸의 보편적 가입을 장려하면서 특히 개정 핵물질방호협약의 2014년 발효에 노력해 줄 것을 요구함으로써 규범측면에서 두 조약의 발효가 매우 중요하다는 점을 다시 한번 강조하고 있다. 또한 soft law의 중요성도 인식하면서 IAEA의 “핵물질 및 원자력시설에 대한 물리적방호 지침(INFCIRC/225/Rev.5)”²⁹과 각종 핵안보시리즈 문서를 국내 관행에 반영토록

독려하고 있다.

넷째, 핵안보정상회의의 지속가능성의 측면과 비전의 측면에서 가장 눈여겨 살펴보아야 할 것은 서울 정상회의에서는 방사선원(radioactive sources)의 방호로까지 의제가 확대되었다는 점이다. 이는 집중의 측면에서 볼 경우 이번 회의의 실패원인으로 원용될 수도 있다. 그러나 필자는 방사성 물질의 방호로 의제가 확대된 것은 핵안보 거버넌스 측면에서는 당연한 결과라 생각한다. 그 이유는 우선 워싱턴 코뮤니케나 서울 코뮤니케 모두가 보편성을 강조하고 있는 국제조약 중 핵테러 억제 협약은 그 규율대상에 방사성 물질도 분명히 포함하고 있기 때문이다.³⁰ 즉 동협약은 제1조에서 핵기폭장치는 물론 방사성 확산장치도 규율 대상에 포함시키고 있으며, 제2조에서 핵테러의 정의와 관련하여 핵이나 방사성 물질과 관련이 있는 각종 위반 행위를 나열하고 있으며, 제8조에서 IAEA의 권고를 활용한 방사성 물질의 방호 의무도 규정하고 있다. 더구나 IAEA는 서울 코뮤니케가 글로벌 핵안보 아키텍처의 주요 문서 중 하나로 원용하고 있는 “핵물질 및 원자력 시설에 대한 물리적방호 지침”에서 핵안보 레짐(nuclear security regime)의 목적과 물리적 방호 레짐(physical protection regime)의 목적을 구분하여 전자는 “핵물질과 기타 방사성 물질과 관련한 악의적 행위로부터 사람, 재산, 사회 및 환경을 보호하는 것”이라 하고 있으며, 후자는 핵안보 레짐의 하부요소로 보아 핵안보 레짐의 본질적 구성요소라고 하면서 “1) 핵물질을 절취나 기타 승인되지 않은 제거로부터 보호하고, 2) 분실된 핵물질의 위치를 파악하여 회수하고, 3) 사보타주의 영향력을 완화하거나 최소화 하는 것”이라 서술하고 있다. 이러한 관점에서 볼 경우 핵안보의 개념은 물리적 방호보다 넓은 개념임에도 불구하고 2010년 워싱턴 코뮤니케에서는 전자의 목적에 대한 언급을 찾아볼 수 없으므로 오히려 워싱턴 코뮤니케가 논리적으로 잘못 출발하고 있었다는 평가도 당해 지침에 명시된 양 목적 간의 차이를 통해 가능하다.

방사선원의 방호와 관련하여 IAEA는 이미 “방사선원의 안전 및 안보에 관한 행동강령”과 “방사선원의 수출입에 관한 지침”을 마련해 둔 바 있으며, 이는 서울 코뮤니케에서도 주요한 문서로 원용되고 있다. 또한 방사선원을 이용한 더티밤(dirty bomb)³¹의 제조를 통한 방사능 테러는 핵테러에 비해 그 결과에 있어서는 소규모라 할 수 있지만 발생 빈도 혹은 가능성은 오히려 높다는 점에 주목할 필요가 있다. 따라서 핵에너지와 관련한 테러의 진정한 방지는 핵물질과 핵시설은 물론 방사선원의 방호와 관리가 함께 이루어져야 가능하다. 따라서 서울 코뮤니케는 방사선원의 이중용도에 주목하면서 필요한 경우 고준위 방사선원에 대한 국가등록부 설치도 장려하고 있는 등 실천적 조치도 함께 제시해 주고 있다.

다섯째, 서울 코뮤니케는 원자력안전 조치와 핵안보 조치가 모두 “인명, 건강 및 환경 보호”라는 공동의 목적이 있다는 점을 지적하면서 핵안보와 원자력안전 조치들이 원자력 시설에서 일관되고

시너지가 날 수 있는 방식으로 설계되고 이행되며 관리되어야 한다는 점을 확인하였다. 이는 앞서 설명한 핵안보의 목적이 물리적 방호의 목적 보다 상위에 있다는 점을 분명히 한 IAEA 지침 상의 개념을 수용한 것으로 분명 워싱턴 커뮤니케 보다 발전된 모습을 보여주고 있다는 예가 될 것이다. 더구나 원자력안전과 핵안보의 시너지 문제에서 사용후핵연료 및 방사성 폐기물의 방호도 포함한다는 점을 강조한 대목은 핵안보정상회의가 안전과 안보의 교차영역을 다룰 경우 의제가 보다 풍성해 질 수 있음을 예견케 하는 대목이다. 따라서 이 역시 핵물질 방호에 대한 집중을 포기한 결과로 폄하되어서는 곤란하다.

5. 맺음말

서울 핵안보정상회의는 북핵문제와 후쿠시마 원전사고 등 집중을 방해하는 환경적 요인이 있었음에도 불구하고 4차례의 교섭대표회의와 2차례의 부교섭대표회의의 성실한 뒷받침으로 핵물질의 방호와 관련하여 집중도를 잃지 않으면서, 특히 1) 고농축우라늄의 최소화, 2) 운송보안, 3) 불법거래의 방지, 4) 핵감식, 5) 핵안보 문화, 6) 민감정보의 보안 및 강화를 위한 국제협력의 분야에서 상당한 진척을 이루었다.

또한 후쿠시마 원전사고를 계기로 원자력안전의 문제와 관련하여서도 핵안보의 맥락 속에서 시너지 혹은 교차분야에 대한 논의가 활발히 이루어 졌으며, 서울 핵안보정상회의는 핵물질이나 핵시설은 물론 방사성 물질의 방호 역시 인류의 생명, 건강 및 환경을 테러로부터 보호하는데 있어서 중요하다는 공감대를 형성하는 출발점이 되었다. 이러한 논의와 공감대는 서울 코뮤니케에 고스란히 반영되어 결국 집중을 잃지 않으면서도 핵안보 정상회의가 2014년을 넘어서서 지속 가능한 프로세스로 발전할 수 있다는 비전을 보여주었다고 조심스럽게 평가하고 싶다.

서울 핵안보정상회의는 집중과 비전간의 조화로운 선택을 통해 차기 네덜란드 정상회에서 보다 발전적인 성과를 전망케 하는 가교 역할을 충실히 수행하였다. 물론 세부적이고 기술적인 측면에서 여전히 만족스럽지 못하고, 핵안보의 개념과 목적이 도대체 무엇인지에 대해 의문을 가지게 하는 요소들도 분명 존재한다. 예를 들어 IAEA의 논의에서도 알 수 있듯이 핵안보는 핵물질방호 보다 상위의 개념에 있음에도 불구하고 핵안보 정상회의가 추구하는 목표가 석연치 않아 핵안보 정상회의인지 핵물질방호 정상회의인지 구분이 되지 않는 측면도 있다. 이는 추악한 모든 핵물질의 방호를 달성하는 것은 IAEA의 “핵물질 및 핵시설의 물리적 방호에 관한 핵안보 지침”에서 구분한 것과 마찬가지로 핵물질 방호체제의 목적이 될 수는 있어도 핵안보 체제의 목적이 될 수는 없기 때문이다. 또한 국제기구로서 UN과 IAEA가 함께 참여하고 있지만 UN이 잘 보이지 않았고 UN의 역할이 부각되지도 않았다. 왜냐하면 목표에서 핵테러리스트의 억제와 진압보다 핵물질 방호에 더

무게가 실려있었기 때문이다.

이러한 문제점에도 불구하고 이번 서울 핵안보정상회의는 방사성 물질의 방호도 포함시킴으로써 IAEA에서 논의되고 있는 핵안보의 개념은 물론 UN의 주도로 체결된 핵테러억제협약의 목적에도 부합하는 프로세스로 당해 정상회의를 성장시켰다. 차기 네덜란드 정상회의에서는 핵물질방호와 핵테러의 방지 및 처벌이 모두 균형을 이루어 소위 글로벌 핵안보 거버넌스에 있어서 핵안보 정상회의가 가장 중요한 구성요소로 성장하기를 기원한다.

본 문건의 내용은 필자의 견해로 아산정책연구원의 공식 입장과는 다를 수도 있습니다.

-
1. 서울 커뮤니케의 원본인 영문본은 http://www.thenuclearsecuritysummit.org/userfiles/Seoul%20Communique_FINAL.pdf에서 입수할 수 있다 (최종방문일 2012년 4월 2일).
 2. 이들은 서울핵안보정상회의 의제의 준비과정이라 할 수 있는데 교섭대표회의는 부에노스아이레스(2010.11), 헬싱키(2011.10), 인도(2012.1) 및 서울(2012.3.23)에서 4차례 개최된 바 있으며, 부교섭대표회의는 비엔나(2011.3)와 서울(2011.6)에서 두차례 개최된 바 있다. 핵안보정상회의 준비기획단, “더 평화롭고 안전한 세상 대한민국이 앞장섭니다. 20문 20답으로 알아보는 서울 핵안보정상회의” (2012), p. 22 참조.
 3. 워싱턴 커뮤니케의 영문본은 http://www.seoulnss.go.kr/common/images/fla/Releases_en.pdf에서, 국문본은 http://www.seoulnss.go.kr/common/images/fla/Releases_kr.pdf에서 입수할 수 있다 (최종방문일 2012년 4월 2일).
 4. 작업계획의 영문본은 http://www.seoulnss.go.kr/common/images/fla/plan_en.pdf에서, 국문본은 http://www.seoulnss.go.kr/common/images/fla/plan_kr.pdf에서 입수할 수 있다 (최종방문일 2012년 4월 2일).
 5. 2010 워싱턴 핵안보정상회의의 성과와 과제에 대해서는 전봉근, “핵안보 정상회의 개최 배경과 기대”, Issue Brief No. 3 (아산정책연구원, 2011) 참조.
 6. 서울 커뮤니케에서 합의된 11개 과제로는 1) 국제핵안보아키텍처(1항, 2항), 2) IAEA의 역할(3항), 3) 핵물질(4항, 5항), 4) 방사성물질(6항), 5) 핵안보와 원자력 안전(7항), 6) 운송보안(8항), 7) 불법거래(9항), 8) 핵감식(10항), 9) 핵안보문화(11항), 10) 정보보안(12항), 11) 국제협력(13항)이 있다.
 7. 교섭대표회의와 부교섭대표회의 등 의제 준비과정의 자세한 내용은 <http://www.seoulnss.go.kr/intro/intro.jsp> 참조 (최종방문일 2012년 4월 2일).
 8. Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations, Advisory Opinion, ICJ Reports 174 (1949), p. 180 참조.
 9. 서울 커뮤니케 4항 참조.
 10. 서울 커뮤니케 5항 참조.
 11. 서울 커뮤니케 3항 참조.
 12. 서울 커뮤니케 8항 참조.
 13. 서울 커뮤니케 9항 참조.

14. 서울 커뮤니케 10항 참조.
15. 서울 커뮤니케 11항 참조.
16. 원자력 인더스트리 서밋에 대한 자세한 내용은 <http://www.seoulis.org> 참조 (최종방문일 2012년 4월 2일).
17. 핵안보 심포지엄에 대한 자세한 내용은 <http://www.2012snss.org> 참조 (최종방문일 2012년 4월 2일).
18. 서울 커뮤니케 12항 참조.
19. 당해 정보는 http://www.thenuclearsecuritysummit.org/eng_media/speeches/speeches_list.jsp에서 입수할 수 있다 (최종방문일 2012년 4월 2일).
20. 예를 들어 Abram Chayes & Antonia Handler Chayes, *The New Sovereignty: Compliance with International Regulatory Agreements* (1995), p. 23.
21. 미국 오바마 대통령 연설문은 미국 백악관 사이트 http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-By-President-Barack-Obama-In-Prague-As-Delivered 참조 (최종방문일 2012년 4월 2일).
22. 이에 비해 워싱턴 커뮤니케에서는 “우리 모두가 공유하고 있는 핵군축, 핵비확산, 원자력의 평화적 이용이라는 목표와 더불어 우리는 핵안보라는 목표 역시 공유하고 있다”라고 기술하여 소위 NPT의 삼주체제와 더불어 핵안보가 새로운 하나의 기동을 형성하고 있는 듯한 인상을 강하게 풍기고 있다.
23. 서울 커뮤니케 1항 및 2항 참조.
24. 2010 워싱턴 커뮤니케 5항. “개정 핵물질 방호협약 및 핵테러 행위의 억제를 위한 국제협약(핵테러억제협약)을 포함한 핵안보 관련 국제문서 상의 목표를 전세계적인 핵안보 체제의 필수적인 요소로서 지지한다. (upport the objectives of international nuclear security instruments, including the Convention on the Physical Protection of Nuclear Material, as amended, and the International Convention for the Suppression of Acts of Nuclear Terrorism, as essential elements of the global nuclear security architecture)”
25. 2010년 워싱턴 커뮤니케 6항. “국제 핵안보 체제에서 국제원자력기구의 핵심적인 역할을 재확인하고,... (Reaffirm the essential role of the International Atomic Energy Agency in the international nuclear security framework...)”
26. 서울 커뮤니케를 발표하는 자리에서 의장인 이명박 대통령을 실제로 “글로벌 거버넌스”라는 용어를 사용하였다.
27. 2011년 12월 20일 현재 당사국은 44개국으로 개정 협정은 아직 발효되지 아니하였다. 당해 개정 협약에 대해 우리나라는 핵안보정상회의 이전에 비준을 완료할 예정이었지만 국내 입법 정비과정 중에 있어 아직 비준을 하고 있지는 않다. 이 협약의 당사국 현황은 http://www.iaea.org/Publications/Documents/Conventions/cppnm_amend_status.pdf 참조. (최종방문일 2012년 4월 2일).
28. 당해 협약의 공식 영문 명칭은 International Convention for the Suppression of Acts of Nuclear Terrorism 으로 2005년 4월 13일 체결되어 2007년 7월 7일 발효되었다. 우리나라는 2005년 9월 16일 서명하였으나 아직 당사국이 아니다. 우리나라는 당해 협약에 대해서도 우리나라는 핵안보정상회의 이전에 비준을 완료할 예정이었지만 국내 입법 정비과정 중에 있어 아직 비준을 하고 있지는 않다. 동 협약의 당사국 현황은 http://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsIII.aspx?&src=TREATY&mtdsg_no=XVIII~15&chapter=18&Temp=mtdsg3&lang=en 참조 (최종방문일 2012년 4월 2일).
29. IAEA, *Nuclear Security Recommendations on Physical Protection of Nuclear Material and Nuclear Facilities (INFCIRC/225/Revision 5)* (2011).
30. 이에 비해 개정 핵물질방호협약은 핵물질과 핵시설의 방호만을 대상으로 하고 있다. 다만 원협약은 핵물질의 방호만을 대상으로 하고 있다.
31. 더티밤은 방사성 물질과 TNT 등 폭발물질이 결합된 것으로 폭발시 방사선이 유출되기 때문에 심리적 효과가 매우 커서 테러리스트에 의해 활용될 가능성이 높다.



신창훈 박사는 아산정책연구원 연구위원으로 국제법 및 분쟁해결 연구실장을 맡고 있다. 서울대에서 전기공학사, 법학 석사, 영국 옥스퍼드 대학에서 법학 박사를 수여 받았다. 주요 연구분야는 국제법 일반이론, 해양법, 분쟁해결절차, 국제환경법, 국제 인도법, 대량살상무기 관련 국제조약 등이다. 2010년부터는 국제해사기구(IMO)에서 투기에 의한 해양오염방지를 위한 런던의정서에 의해 설립된 준수그룹의 위원으로도 활동 중에 있다.