

원자력추진잠수함 도입논쟁에서 우리가 극복해야 할 점

신창훈

한국해양전략연구소

저자 한국해양전략연구소 소속,

* 이 글에 포함된 의견은 저자 개인의 견해로 제주평화연구원의 공식입장과는 무관합니다.

<목차>

1. 들어가는 말
2. 국제사회의 북핵위기에 대한 인식의 변화
3. 원자력추진잠수함과 핵비확산조약(NPT) 체제 및 안전조치
4. 캐나다, 브라질, 인도가 가져다주는 교훈
5. 우리의 주변국
6. 맺음말

1. 들어가는 말

5차 핵실험에 이어 잠수함발사탄도미사일(SLBM) 개발을 포함한 각종 미사일 도발 등 북한의 지칠 줄 모르는 전략적 도발로 인하여 미국 정부는 물론 워싱턴의 비확산 커뮤니티는 연일 분주하게 북한의 동향을 주시하고 있다. 몇 년 전 일본의 한 전직 군 장성은 어떤 회의에서 농담이지만 국제사회가 계속해서 북핵문제에 대해서는 레드라인을 후퇴시키다 보니 이제는 그 후퇴된 레드라인이 쌓여 북한에 레드카펫이 되었다고 냉소적인 경고를 한 적이 있다. 이처럼 국제사회는 그동안 북한의

핵문제에 대해 지나칠 만큼 관대했던 것도 사실이다.

이제 UN 외교가는 보다 강력한 대북제재를 위해 국제사회의 공조를 요청하며 동분서주하고 있다. 그러나 북한의 도발이 너무나도 자주 발생하다 보니 제재가 뒷북을 치며 따라가는 형상이 되어가고 있는 인상을 주고 있다. UN의 대북제재 전문가패널(panel of experts)¹⁾이 그동안 국제사회의 대북제재 효율성에 대해 평가하면서 북한의 핵을 저지하지는 못했지만, 최소한 상당기간 개발을 지연시키는 데 기여하였다고 주장했지만 이러한 긍정적 평가마저 의미가 없게 되어 버렸다. 제재가 정말 북한의 행위를 수정하여 자발적으로 핵을 포기하게 하는 목적을 달성할 수 있을지에 대한 의문이 곳곳에서 나오고 있다. 아무리 압박해도 한쪽은 포기할 기미를 전혀 보이지 않으니 사후적 처벌의 성격에만 머무는 것 아니냐는 탄식이 나오고 있지만, 다른 한편에서는 그래도 사후적 처벌이라는 성격도 억제력을 지니고 있으니 좀 더 기다려보자는 자기만족적 항변도 나오고 있다. 논란이 분분하더라도 여전히 현시점은 제재의 장단점을 철저히 분석하여 단점을 보완하고, 효율성 극대화를 위해 선택과 집중을 해야 할 시기임에는 분명해 보인다.

폴 브래큰은 “제2차 핵시대”²⁾라는 저서에서 그동안 미국과 국제사회가 한물간 상호확증파괴(MAD)에 기초를 두고 있는 전통적 억지(deterrence)의 관점에서 북핵을 최소 억지력에 불과하다고 폄하해 왔다는 뼈저린 반성을 한 바 있다. 그러나 여전히 북핵문제를 “이웃집 거실에서 자살하기” 정도로 비유하고 있다. 물론 북한을 미쳐서가 아니라 아주 교활하고 이성적으로 자살소동을 하고 있다고 보는 점, 제2차 핵시대는 미소의 양극체제가 아니라 보다 지역화 된 현상으로 나타나고 있으며, 동아시아, 남아시아, 중동이 특히 위협한 지역으로 부상하고 있는 다극화 현상을 강조하고 있다는 점에서 기존의 분석과는 분명 차별화되어 있는 것도 사실이다.

비유가 썩 마음에 들지는 않지만, 그 이웃집이 바로 우리라면 우리 거실에서 핵무기를 보유하면서 자살 소동을 벌이고 있는 북한을 바라보며 과연 우리는 무엇을 하고 있는가? 자살하러 왔기 때문에 우리는 쏘지 않을 것이라고 생각하고 있는 것일까? 정부나 국방분야 전문가들은 한미동맹을 그 어느 때보다 강조하면서 일본과의 군사적 협력 가능성도 언급하고 있다. 그렇다면 신뢰가 생명인 동맹과 협력을 강조하면서 정치권에서 붓물 터지듯 나오는 핵무장론과 핵잠수함 도입문제는 어떻게 설명해야 할지 당황스러울 수도 있겠다는 생각이 든다.

정부는 지난 10월 18일 당정협의회 직후 원자력추진잠수함 도입을 신중히 검토하겠다고 밝힌 바 있다. 불과 며칠 전까지만 해도 정부는 공식적으로 비핵화의 의지를 강조했다. 정부가 모순에 빠진 것이 아니라면 정부의 이번 발언은 원자력추진 잠수함의 도입이 핵확산과는 무관하다는 판단에 기초한 것일까?

이 글의 목적은 우리가 현시점에서 원자력추진잠수함을 도입하는 것이 바람직한지를 논의해보자

1) UN 안보리 산하 북한제재위원회인 1718위원회의 임무를 보조하기 위해 설치된 전문가 집단으로 2009년 UN 안보리 결의 제1874호에 의해 설치되어 역시 안보리 결의를 통해 지금까지 임무가 연장되고 있다.

2) Paul Bracken, The Second Nuclear Age: Strategy, Danger, and the New Power Politics (2013).

는 것은 아니다. 단지 원자력추진잠수함을 도입하기 위해서는 정치권이나 언론에서 미국의 동의를 있으면 된다고 생각하고 있으며, 원자력추진잠수함의 보유는 미국과 국제사회의 핵비확산 문제로 부터는 법적 기술적으로 자유로운 영역에 있다고 보는 것 같아 과연 이러한 단편적 시각이 앞으로 우리의 안보와 국익에 어떤 영향을 끼칠 것인지에 대해 문제를 제기해보고자 한다. 결국, 이 글은 정치적 선택과 의지가 원자력추진잠수함의 도입으로 모이는 경우에 우리가 극복해야 할 문제가 무엇인지에 대해 고민해 볼 수 있는 기회를 제공해 줄 수도 있을 것이다.

2. 국제사회의 북핵위기에 대한 인식의 변화

국제사회는 NPT(핵비확산조약)³⁾ 제9조 3항 후문⁴⁾에 기초하여 회원국을 합법적인 핵보유국과 핵非보유국으로 분류해 놓았다. 이에 따라 합법적 핵보유국은 우연히도 UN 체제에서 안전보장이사회 상임이사국인 미국, 영국, 프랑스, 러시아, 중국 5개국으로 제한되어 있다. 조약에 의해 법적 지위가 결정되다 보니 조약은 당사국만을 구속한다는 법적 성격으로 인해 처음부터 NPT에 참가하지 않은 국가를 구속하지 못하는 현실적 한계를 지니고 있었다. 이러한 법적 공백을 이용하여 핵을 보유할 수 있게 된 국가로 인도, 파키스탄, 이스라엘이 있다. 이들은 흔히 “사실상(de facto) 핵보유국” 이라 불리고 있다. NPT의 관점에서 보면 용인할 수 없지만 엄격한 법해석론에 의하면 이들의 탄생은 어쩔 수 없는 일이었다.

NPT 체제의 규범성은 내부적으로는 1993년 북한이 NPT 탈퇴를 선언하면서 심각한 도전을 받게 되었다. 인도, 파키스탄의 경우는 NPT 체제 밖에서 일어난 사건이지만, 북한은 최초로 NPT 체제 안에서 NPT 자체를 정면으로 도전한 사례였기 때문에 NPT의 향후 운명을 결정할 수도 있는 중요한 사건이었다. 물론 절차적으로는 북한이 NPT 제10조 1항⁵⁾이라는 탈퇴조항을 원용하면서 이루어졌기 때문에 북한을 규범적 측면에서 NPT 체제 내에 완전하게 붙잡아 두기에는 곤란한 측면이 존재한다. 그럼에도 불구하고 탈퇴 전 분명히 북한이 NPT의 정신과 개별 조문을 위반한 것만큼은 부인할 수 없는 사실이다. 이러한 중요한 도전 직후 NPT 회원국들이 취한 조치는 안타깝게도 북한에 집중되지 못했다. 관심은 또 다른 형태의 도전 즉 이란의 도전으로 인해 분산되어 버렸다. 이란이 핵무기보유국으로 가는 것은 지정학적 측면이나 지리적 인접성 측면에서 서방세계에는 더 큰 위기로 인식되었다. 이란의 도전이 북한과 달랐던 점은 북한처럼 공개적으로 핵무기를 보유하겠다고 선언하면서 핵실험을 감행한 것이 아니라 NPT 체제 내에 머물면서 은밀히 핵무기프로그램을 가동

3) 조약의 공식 명칭은 “핵무기의 비확산에 관한 조약(Treaty on the Non-proliferation of Nuclear Weapons)” 으로 1968년 7월 1일 채택되어 1970년 3월 5일 발효되었다. 우리나라의 경우 1975년 4월 23일 비준서를 기탁하였으며 동일자에 조약 제533호로 발효하였다.

4) NPT 제9조 3항 후문 “본 조약상 핵무기 보유국이라 함은 1967년 1월 1일 이전에 핵무기 또는 기타의 핵폭발장치를 제조하고 폭발한 국가를 말한다.”

5) NPT 제10조 1항 “각 당사국은, 당사국의 주권을 행사함에 있어서, 본 조약상의 문제에 관련되는 비상사태가 자국의 지상이익을 위태롭게 하고 있음을 결정하는 경우에는 본 조약으로부터 탈퇴할 수 있는 권리를 가진다. 각 당사국은 동 탈퇴 통고를 3개월 전에 모든 조약당사국과 국제연합 안전보장이사회에 행한다. 동 통고에는 동 국가의 지상이익을 위태롭게 하고 있는 것으로 그 국가가 간주하는 비상사태에 관한 설명이 포함되어야 한다.”

하는 소위 헷징(hedging) 전략을 취했다는 점이다.

어떤 사고가 발생하면 그 사고에 대한 대처와 함께 사후 예방조치도 논의되지만 때에 따라서는 사고처리보다 사후예방조치에 더 큰 관심을 가지는 경향이 발생하기도 한다. 북핵문제를 두고 국제 사회에서도 이러한 경향이 나타나게 되었다. 예를 들어 북한의 NPT 탈퇴선언 후 2년 뒤에 1995년 NPT 제8조 3항에 기초한 NPT 검토회의(Review Conference)⁶⁾가 개최되었다. 이 회의에서 당연히 NPT 탈퇴를 선언하며 NPT를 정면으로 도전하는 북한에 대해 비난은 거세었지만 이러한 북한을 어떻게 처리할 것인지를 논의하기보다는 앞으로 북한과 같이 NPT를 탈퇴하는 국가는 어떻게 처리해야 할 것인지 혹시라도 이란이 북한처럼 탈퇴할 것인지를 더 우려하고 집중하는 양상을 보이게 되었다. 즉, 북한은 탈퇴해버렸으니 어쩔 수 없는 일이고 이란은 어떻게 해서라도 탈퇴를 막을 것인지가 더 큰 관심거리가 되어버리는 이상효과가 발생한 것이다.

이러한 사례 역시 북핵위기를 바라보는 국제사회의 인식수준이 북핵위기를 점점 더 키우는 데 일조했다고 보여줄 수 있는 예가 될 수 있을 것이다. 법규범의 이해와 관점의 차이일 수도 있지만 NPT 조약을 공개적이며 지속적으로 위반하면서 불편하다고 떠나버리는 체제도전이 더 나쁜가 NPT 체제에 머물면서 다른 당사국을 속이며 위반하는 도전이 더 나쁜가에 대해 NPT 회원국은 근본적으로 고민해 보지 못했다. 나아가 양자 중 어떤 경우가 향후 NPT 체제와 규범력에 더 큰 악영향을 줄 것인지에 대한 고민도 해보지 못했다. 국제사회가 북한에 대해 NPT 위반이라고 계속 항의해 왔지만 결국은 NPT라는 규범적 관점에서 비핵화를 바라보는 것이 아니라 철저하게 지정학적 국제정치학적 이익의 관점 정책의 우선순위라는 관점에서 비핵화를 바라보고 있었다는 점을 여실히 보여주는 사례가 된 셈이다.

이런 모순적 상황에도 불구하고 국제사회의 노력은 결실을 이루어 이란 핵문제는 다행히도 2015년 7월 14일 이란과 안보리 상임이사국 5개국 및 독일과의 합의로 타결되었다. 국내외에서 타결의 의의에 대해 여러 분석이 존재하지만 북핵문제에 가져다주는 의의와 관련해서 몇 가지 언급을 해 보면 다음과 같다.

첫째, 결과론적이지만 성과가 규범도전에 대한 해악의 상대적 비교를 무의미하게 만들었다는 점이다. 그럼에도 불구하고 이란 사례에서의 성과는 NPT의 가치와 효용성을 상대적으로 높여주었다는 점을 부인할 수 없을 것이다.

둘째, 이란 핵합의는 이란이 그래도 끝까지 NPT 체제에 머물러 있었기 때문에 국제사회와의 대화가 가능했고 그 결과 합의가 가능했다는 점이다. 핵무기 개발로 신뢰가 깨어져 있는 상황에서 기술적 검증만이 신뢰를 회복할 수 있는 유일한 끈이라 할 수 있는데 이 끈을 끊지 않고 NPT 체제에 머물고 있음으로써 모든 신뢰가 소진되었던 것은 아니라는 점이다.

6) NPT 제8조 3항 “본 조약의 발효일로부터 5년이 경과한 후에 조약당사국 회의가 본 조약 전문의 목적과 조약규정이 실현되고 있음을 보증할 목적으로 본 조약의 실시를 검토하기 위하여 서서 제네바에서 개최된다. 그 이후에는 5년마다 조약당사국 과반수가 동일한 취지로 기탁국 정부에 제의함으로써 본 조약의 실시를 검토하기 위해 동일한 목적의 추후 회의를 소집할 수 있다.”

셋째, 다소 공격적으로 평가해 보면 이란 핵합의는 북한에 이중적 메시지를 전달해 주고 있다는 점이다. 한편으로는 도발을 중단하고 대화로 돌아와 NPT와 IAEA로 복귀하면 이란과 같은 사탕을 얻을 수도 있다는 메시지가 있다. 다른 한편으로는 이란과 대조적으로 NPT를 지속적으로 도전할 경우에는 철저한 응징을 가하여 다른 국가가 NPT 체제를 떠날 수 없도록 억제력이 통하는 선례를 남겨야 한다는 메시지가 될 수도 있다.

NPT의 규범성이 여러 방면에서 도전받고 있지만, 국제사회에서 비확산이라는 목적을 달성하기 위해 NPT 외에 다른 대안이 존재하지 않는 것도 사실이다. 그렇다면 법정책적인 관점에서는 NPT 규범력의 제고를 위해 이란과 북한의 사례는 대조적인 선례로 만들 필요가 있다. 만약 대조적인 선례로 만들지 못한다면 NPT 체제 내에서 향후에 흑시라도 도전하고 싶은 국가가 있다면 이란과 북한 방식이라는 선택지가 여전히 유효하게 존재하기 때문이다. 흑자는 북한이 지금이라도 NPT로 돌아온다면 받아들여야 NPT의 가치가 진정으로 더 높아지는 것 아니냐고 반문할 수도 있다. 맞는 말이다. 그러나 아무 대가를 치르지 않고 돌아올 수 있다면 그만큼 NPT의 규범력은 감소하는 셈이 되므로 이런 선례를 만들지 않기 위해서라도 규범적 관점에서는 어떤 방식이라도 책임을 묻지 않을 수 없을 것이다.

이 시점에서 그렇다면 과연 미국을 포함한 국제사회는 북핵위기에 대해 기존의 관용적 태도를 버리고 엄격한 규범적 잣대를 들이댈 만큼 인식이 전환되었을까? 아직은 그 정도로 인식이 전환되었다고 볼 수 없다. 국제사회 특히 미국의 관용이 점점 고갈되어가고 있는 징후가 나타나기 시작했고 볼 수도 있지만, 이는 미국 대선이 지나고 나서 냉정하게 분석해 보아야 할 문제라 생각된다. 다만 표면적으로나마 미국을 비롯한 우리와 뜻을 같이하는 동류국가(like-minded States)들이 이제 북핵 문제와 관련해 정책의 우선순위를 높여가면서 핵무기 프로그램의 불가역적 포기라는 북한의 자발적 행동을 이끌어 내기 위해 제대로 된 압박을 가하기 시작했다는 점에 주목해야 한다. 그런 점에서 북한 역시 행동을 되돌릴 수 있는 시간이 얼마 남지 않았다고 자각할 필요가 있다. 이렇게 급박하게 진행되어 가는 상황에서 선택과 집중이 매우 중요한데 비확산체제에 대한 도전으로 오해받고 있는 원자력추진잠수함의 개발이나 도입문제를 공개적으로 논의하는 것이 과연 적절한 시기인지에 대해 고민해 볼 필요가 있다. 더구나 북핵위기에 대한 근본적인 인식전환이 이루어지지 않는 상황에서 또 다른 비확산에 대한 도전행위는 관심을 분산시킬 우려가 있기에 더더욱 주의해야 한다.

3. 원자력추진잠수함과 핵비확산조약(NPT)체제 및 안전조치

작년 새로운 한미원자력협력협정이 체결되기 전 필자는 미국의 비확산론자들을 만날 때마다 다음과 같은 질문을 해본 적이 있다. “북한의 비핵화를 위한 회담인 6자회담의 구성원을 생각해보면 때로는 우리나라가 여러모로 손해를 보고 있다는 생각이 든다. 6자회담을 열심히 준비해 회담장에 가면 북한을 상대로 5개국 같은 목표로 북한과 대화를 해야 하는데 우리와 미국, 일본이 한편에

서고 중국과 러시아는 북한 편에 서서 대화를 하고 있으니 때로는 과연 성과를 거둘 수 있을지가 매우 의심스러웠다. 우리는 1991년 한반도 비핵화선언을 통해 핵연료주기를 모두 포기하겠다는 선언을 북한과 함께했다. 그런데 북한은 이를 위반하여 후행주기는 물론 선행주기까지 갖추게 되었음에도 우리는 끝까지 비핵화선언을 존중해 왔다. 6자회담 당사자 중 미국, 러시아, 중국은 합법적 핵보유국이어서 당연하겠지만 일본 역시 핵연료주기를 모두 갖추고 있다. 그러나 유독 한국만이 모범적으로 비확산의 가치를 준수하였음에도 평화적 이용에서도 핵연료주기를 전혀 가지지 못하는 불이익을 입고 있다. 왜 우리만 이렇게 불이익을 당해야 하는가?” 너무나도 의도가 뻔했던 터라 답변이 쉽게 예측되었지만 놀랍게도 반응은 개인에 따라 매우 다양했다. 심지어 어떤 이는 신경질적인 반응을 보이면서 “남북한을 비교해보라, 북한은 핵무기를 보유하는 길로 갔기 때문에 저렇게 되었고, 한국은 핵무기를 보유하지 않겠다는 선택을 했기 때문에 경제적 번영을 이루지 않았느냐? 핵연료주기를 갖추고 있지 않음에도 불구하고 놀라운 원전기술도 보유하고 있지 않느냐?” 라고 쏘아붙였다. 필자 역시 철저한 비확산 신봉자임에도 불구하고 그 자리에서만은 마치 핵무장론자로 취급받는 기분이었다. 물론 좀 더 친절한 비확산론자는 필자의 의도를 간파하고 특히 선행주기인 우라늄 농축과 관련해서는 우리의 기술보유 유무와 경제성에 대해 상세히 설명해 주면서 비확산의 장점을 설득하려는 자들도 있었다. 그런데 신경질적인 반응을 보인 자들로부터 받은 공통된 인상은 필자의 질문에서 농축시설을 핵무기로 전용하겠다는 언급이 전혀 없었음에도 선행주기인 농축시설 보유 자체를 핵무기 보유의 길로 가는 것으로 당연시하였다는 점이다. 이러한 잣대는 동맹국인 우리마저 불신할 정도로 엄격했다.

이 점에서 원자력추진잠수함의 도입이 가지는 함의를 보다 신중히 평가해 볼 필요성이 존재한다고 주장하고 싶다. 미국 비확산론자들의 논의를 구체적으로 살펴보기에 앞서 NPT 체제 속에서 원자력추진잠수함의 문제부터 살펴보자. 소위 해군의 원자력추진프로그램(naval nuclear propulsion program)은 1970년대부터 많은 논의가 있었던 문제이다. 다수의 견해는 NPT의 법적 공백(loophole)⁷⁾으로 이해하고 있다. 이미 국제사회는 원자력추진잠수함의 문제가 NPT 체제의 정신을 훼손할 것이라는 점에 대해 NPT 탄생 직후부터 오랫동안 우려해 왔다.

법적 공백의 원인에는 여러 가지가 있지만, 기본적으로 NPT 체제보다 먼저 출범한 IAEA(국제원자력기구) 협약⁸⁾과 NPT의 관련 조문 간의 상호 불일치에서도 찾아볼 수 있다. IAEA 협약 제3조 A항 5호는 “기구에 의하여 또는 그 요청에 의하여 또는 기구의 감독 또는 통제 하에서 제공된 특수핵 분열성물질과 기타 물질, 역무, 설비, 시설 및 정보가 군사적 목적을 조장하는 방법으로 사용되지 않도록 하는 안전조치를 확립하고 관리한다” 라고 규정함으로써 “군사적 목적을 조장하는 방법으로 사용되지 않도록(not used in such a way as to further any military purpose)” 안전조치를 확립하기 위한 권한을 IAEA에 부여하였다. 즉 이러한 문구의 해석에 의하면 잠수함의 동력으로 원자력

7) 많은 비확산 전문가들이 법적 공백(loophole)이란 표현을 쓰고 있다는 점에서 원자력추진잠수함 보유의도에 대해 부정적 시각을 지니고 있다는 점을 엿볼 수 있다.

8) 국제원자력기구협약(Statute of the International Atomic Energy Agency)은 1956년 10월 26일 채택되어 1957년 7월 29일 발효한 것으로 우리나라는 1957년 8월 8일 가입서를 기탁하였고 동 협약은 같은 날 우리나라에서 조약 제41호로 발효되었다.

을 사용하는 것은 군사적 목적(military purpose)에 해당하므로 사용되는 핵물질은 안전조치의 대상에서 면제될 수 없다. 이에 반해 NPT는 제3조 1항에서 “핵무기 비보유 조약당사국은 원자력을, 평화적 이용으로부터 핵무기 또는 기타의 핵폭발장치로, 전용하는 것을 방지하기 위하여 본 조약에 따라 부담하는 의무이행의 검증을 위한 전속적 목적으로 국제원자력기구규정 및 동기구의 안전조치제도에 따라 국제원자력기구와 교섭하여 체결할 합의사항에 열거된 안전조치를 수락하기로 약속한다” 라고 규정함으로써 안전조치의 대상을 군사적 목적으로 규율하지 않고 핵무기 또는 기타 핵폭발장치로의 전용만으로 제한함으로써 단순한 잠수함 동력에 사용하는 것은 안전조치 면제 대상에 두게 되었다. 이러한 불일치와 관련해 비확산론자들 사이에서는 오랫동안 두 가지 구체적 사례가 논의된 바 있다. 그 하나는 민간건설현장 등에서 핵폭발장치를 사용하는 경우이며, 다른 하나는 원자력추진잠수함과 같은 원자력이라는 동력을 군함에 사용하는 경우였다. 전자는 핵실험금지협약의 채택으로 법적 간극이 메워져 가고 있다. 그러나 후자는 IAEA가 안전조치협정의 모델협정을 마련하면서 오히려 양보하게 되었다. 즉 IAEA안전조치협정을 담고 있는 IAEA INFCIRC/153⁹⁾은 제14항에서 비평화적이용에 사용되는 핵물질에 대한 안전조치의 비적용(Non-Application of Safeguards to Nuclear Materials to Be Used in Non-Peaceful Use)을 규정함으로써 원자력추진잠수함의 동력으로 사용되는 핵물질의 안전조치 면제의 길을 터주고 있다.

민간건설현장에서 핵폭발장치의 사용이 금지된 것이 규범적으로는 핵실험금지협약의 채택이라 평가할 수도 있지만, 현실적으로 민간건설현장에서 핵폭발의 사용이 심각한 방사능 사건을 초래함으로써 안전의 위험이 도사리고 있었고 기존 폭발물의 효율성을 기술적으로 혁신할 수 있었기 때문에 핵폭발물 사용의 경제적 이점이 소멸된 영향이라 평가할 수도 있다. 그러나 잠수함의 영역에서는 아직도 다른 동력이 원자력을 따라잡을 수 없기 때문에 규범의 창출을 통한 규제와 통제가 아니고서는 기술적, 경제적으로 민간 건설현장에서의 핵폭발물처럼 사라져버리기에는 요원해 보인다.

IAEA 협약이 원자력의 군사적 목적으로의 이용을 안전조치의 대상으로 하였음에도 불구하고 왜 NPT 체제에 와서 단순히 핵무기를 포함한 핵폭발장치로의 전용으로만 제한되었고 그 이후 IAEA가 원자력추진잠수함에 원자력을 동력으로 사용할 경우 그 지정된 핵물질에 대한 안전조치를 면제해주는 것으로 양보하게 되었는지에 대해서는 설이 분분하다. 혹자는 NPT 협상에서부터 핵물질의 군사적 이용이 전혀 불가능한 핵非보유국의 심리적 불평등감을 해소해주기 위한 것으로 해석하기도 한다. 즉, 잠수함의 동력으로 사용하는 핵물질의 경우 안전조치 대상에서 면제해줘서 핵非보유국도 원자력추진잠수함을 보유할 수는 길을 터줌으로써 불평등조약이라는 심리적 저항을 무마하기 위한 것이라는 주장을 하기도 한다. 그러나 이러한 주장은 원자력추진잠수함을 군부독재 시기부터 보유하고 싶어 했던 브라질의 정책에 동조하는 친브라질계 학자들에 의해 많이 인용되고 있을 뿐 비확산론자들이 이러한 주장을 하지는 않는다. 오히려 비확산론자들 중에서는 비록 핵보유국은

9) IAEA, “The Structure and Content of Agreements between the Agency and States required in connection with the Treaty on the Non-proliferation of Nuclear Weapons” , INFCIRC/153 (1972).

NPT 제3조에 의해 강제적으로 IAEA와 안전조치협정을 체결할 의무는 없지만, 자발적으로 체결해 오고 있는데 혹시라도 장래에 군사적 목적에 사용하는 핵물질이 안전조치의 대상이 되어야 한다는 요구가 강해진다면 이에 대응하기 위해 분명히 면제의 대상으로 해둘 필요가 있었기 때문이라는 핵보유국의 원죄론을 주장하기도 한다.

그러나 여기서 주의할 점은 비록 IAEA INFCIRC/153이 제14항에서 면제대상으로 명시하고 있지만 엄격한 조건을 부가하고 있다는 점이다. 즉 핵非보유국이라도 원자력추진잠수함을 보유할 경우 동력으로 사용되는 핵물질이 안전조치로부터 면제받을 수 있도록 길을 열어 주었지만 이러한 면제를 위해서는 부가된 조건을 충족해야 할 의무도 함께 부가하고 있다. 물론 그 의무가 지나치게 과도하다고 할 수는 없다. 부가된 조건으로는 우선 핵非보유국으로서 원자력추진잠수함을 보유하게 되는 회원국은 IAEA에 그 활동을 보고해야 하고, 사용되는 핵물질이 안전조치의 대상에서 면제받는 기간과 상황에 대해 IAEA와 약정을 체결해야 하며, 이러한 약정은 IAEA의 합의로 이루어져야 한다는 점이 있다. 이러한 조건을 충족하기만 하면 당해 핵물질이 사용되고 있는 군사활동의 기밀을 보고할 필요가 없으며 IAEA로부터 어떤 허가를 구하는 것도 아니므로 잠수함 활동이 위축될 정도로 근본적으로 IAEA의 통제 하에 놓이게 되는 것은 아니다.

또 하나 주의할 점은 안전조치의 면제대상은 원자력추진잠수함에 사용된다고 지정한 핵물질 그 자체에만 국한되어 있다는 점이다. 이를 확대해석하여 원자력추진잠수함을 보유하면 이 잠수함에 대한 연료의 안정적 공급을 위해 우라늄농축공장을 건설하여 농축우라늄을 생산하는 권리가 보유국에 부여되는 것은 아니라는 점이다. 브라질의 원자력추진잠수함 개발을 지지하는 학자들마저도 농축권리의 발생을 주장할 경우 NPT 정신을 위반하는 것으로 NPT 체제 자체에 대한 도전이 될 수 있다고 평가한 바 있다.

그런데 지금까지 NPT와 IAEA 회원국이면서 안전조치협정과 INFCIRC/153 제14항 상의 약정이라는 루트를 통해 원자력추진잠수함의 보유를 현실화하여 특히 미국의 비확산론자들이 표현하고 있는 법적 공백을 테스트한 나라는 한 번도 없었다. 즉 이에 대한 선례가 아직 존재하고 있지 않다. 여기에서 많은 비확산론자들은 이러한 루트를 가고자 하는 나라는 당연히 상당한 어려움과 감시의 눈초리를 받을 것이라고 경고하고 있다. 물론 다른 한편으로 이러한 경고를 이용하여 원자력추진잠수함의 도입을 생각하고 있는 국가들의 학자의 경우 국제적인 관심이 이렇게 크기 때문에 비확산론자들이 우려하는 핵물질의 핵무기 전용이라는 사건은 오히려 발생하기 어렵고, 연료로 사용되는 것에 불과한 소량의 핵물질을 얻고자 엄청난 비용을 소모하는 비합리적이고 우회적인 선택을 할 어리석은 국가는 없을 것이며 직접적으로 핵물질을 생산하여 핵보유국의 길로 가는 길이 보다 쉬운 길이라면서 원자력추진잠수함에 대한 비확산론자의 우려는 과장되었다고 비판하기도 한다.

결국, 우리가 원자력추진잠수함을 보유¹⁰⁾하더라도 국제법상 아무런 문제는 없다. 그러나 설부른

10) 현재 보유의 방식과 관련하여서는 자체 개발을 하겠다는 건지, 수입하겠다는 건지, 임대하겠다는 건지 독자 개발의 경우에도 연료는 어떻게 충당하겠다는 지에 대한 논의는 전혀 알 수 없다.

결단을 내리기 전에 입력대비 출력을 꼼꼼하게 따져보아야 한다. 우리가 원자력추진잠수함을 보유하고자 하는 것이 일반 국민에게 심리적 안정을 가져다주는 상징적인 측면에서라면 보다 신중해질 필요가 있다. 나아가 우리가 원자력추진잠수함을 보유한다고 하여 우리에게 잠수함에 사용될 핵물질이 우리가 자체 생산할 수 있는 권한이 발생하는 것이 결코 아니라는 사정도 다시 한 번 곱씹어 보아야 한다. 기술적 측면에서도 문제가 한둘이 아니다. 만약 미국이나 영국, 러시아로부터 원자력추진잠수함을 도입하는 선택을 하게 되면, 이들 국가는 잠수함에 무기급농축우라늄 내지 고농축우라늄을 사용하고 있으므로 핵확산의 우려와 의심은 계속해서 증가할 수밖에 없다.¹¹⁾ 설사 잠수함 자체는 우리가 자체기술로 건조하더라도 연료는 수입할 수밖에 없는데 핵무기 보유로 갈 국가라고 의심을 받게 되면 잠수함은 있어도 연료를 공급받지 못하는 결과가 발생할 수 있다. 설사 확산성이 낮은 저농축우라늄을 연료로 사용하는 잠수함을 개발하거나 도입한다고 하더라도 핵무장론에 대한 지지가 높아지면 높아질수록 연료를 공급하려는 국가는 주저할 가능성이 높다.

4. 캐나다, 브라질, 인도가 가져다주는 교훈

원자력추진잠수함 도입에 관한 논란은 이미 풍부한 사례가 존재한다고 주장할 수 있다. 한두 건이 더 있지만 3건의 사례만을 소개할 뿐인데 풍부하다는 표현이 다소 의아하게 들릴 수도 있을 것이다. 그러나 이 3건이 공교롭게도 핵확산과 관련한 가능한 시나리오를 대부분 제시해 주고 있다. 3건의 사례를 본격적으로 논의하기 전에 원자력추진잠수함의 논의를 군축의 관점으로 넓힌다면 국제사회에 세 가지 측면에서 큰 우려를 가져다주고 있다.

첫째, 핵비확산과는 무관하게 원자력추진잠수함은 그 자체로서 재래식군사력의 균형을 심각하게 파괴하는 무기체제의 확산문제와 연동되어 있다. 원자력추진잠수함은 장거리 군사력투사(power projection), 수개월 동안 잠수할 수 있는 장시간의 작전수행능력 등 우월한 능력으로 인해 기울어진 전력의 균형을 쉽게 회복할 수 있는 무기체제로 평가되고 있다. 따라서 북한의 핵보유로 군사적 균형을 다시 신속하게 회복하기에는 매우 유혹적인 옵션임에 틀림이 없다. 더구나 일반인에게 심리적 안정을 가져다주기에다 상징적인 요소를 충분히 지니고 있다. 그러나 원자력추진잠수함의 도입은 군비경쟁을 필연적으로 수반할 수밖에 없어 주변국의 저항이 너무나도 거셀 수밖에 없다는 점이다. 즉 원자력추진잠수함 도입의 논의에서 핵확산성에 대한 불식을 종식시키는 것만으로 해결되지 않는 잠수함 자체가 가지는 비대칭성과 군비경쟁의 우려도 존재한다는 측면을 잊어서는 곤란하다.

둘째, 원자력추진잠수함에 사용되는 연료가 안전조치로부터 면제된다 하더라도 주변국이 한국의

11) 미국의 NGO인 군비통제협회(Arms Control Association)자료에 의하면 미국은 97%, 러시아는 20-45%, 영국은 97%, 프랑스는 7.5%, 중국은 5%, 인도는 40%의 농축우라늄을 연료로 사용하고 있다. 일반적으로 20% 농축을 기준으로 그 이상을 고농축우라늄(HEU)이라고 하고, 그 이하의 농축을 저농축우라늄(LEU)이라 한다. 전력을 생산하는 민수용 원자로에서는 3.5%의 LEU를 주로 사용하고 있으며 무기급 농축우라늄은 보통 90%이상의 농축을 의미한다.

핵무기 보유 의도를 부각시키기에 좋은 수단으로 활용될 수 있다는 점이다. 더구나 기술적으로 무기급 농축우라늄을 연료로 사용하는 선택을 하게 된다면 최악의 오해가 발생할 수도 있다. 이는 궁극적으로 보유하더라도 실질적으로는 운용할 수 없는 가능성을 초래할 수도 있다. 또한, 저농축우라늄을 사용하는 선택을 하게 되더라도 주변국은 물론 국내 내부에서 환경론자들의 반발이라는 거센 파고를 넘어서야 할 것이다.

셋째, 원자력추진잠수함을 보유하고 있는 상황에서 국내에서 위기 때마다 터져나오는 핵무장론이 동조현상을 일으킨다면 농축공장의 보유를 정당화하는 논의가 생겨나기 시작할 것이고 그렇게 되면 우리의 비확산 의지는 더욱더 의심을 받게 될 가능성이 커진다.

이러한 위험적 요소에 대한 인식을 기초로 그동안 원자력추진잠수함을 추진해 왔던 국가 중 캐나다, 브라질, 인도의 사례를 살펴보면 국제비확산 커뮤니티가 이들 국가를 통해 원자력추진잠수함과 핵확산의 관계와 관련해 무엇을 어떻게 학습해 왔는지를 쉽게 파악할 수 있다.

먼저 캐나다는 1987년 기존의 독일식 디젤 잠수함을 주력으로 하던 체제에서 10~12척의 핵잠수함을 추가하는 체제로 전환하겠다고 발표함으로써 비확산론자들을 깜짝 놀라게 한 적이 있다. 캐나다 사례는 NPT 회원국으로서 모범적 핵비확산국가의 경우에도 이러한 선택을 할 수 있음을 보여줄 수 있는 대표적 사례가 되어 버렸다. 냉전시대에 발생하였지만, 캐나다는 특히 극지방의 영토수호와 억지 태세 강화를 명분으로 이러한 발표를 하였다. 그러나 더 놀라운 점은 핵보유국이 핵보유구국으로 핵확산의 우려 때문에 아무도 협조하지 않을 것이라는 예상과 달리 영국과 프랑스가 공급 계약에 경쟁하는 등 적극적으로 참여했다는 점이다. 즉 핵보유국으로부터 핵非보유국으로의 수출이 성사될 뻔하였으며 그랬더라면 시장이 형성되므로 시장 인센티브가 존재한다는 것을 방증하는 것이 되어 핵확산의 측면으로 확대하지 않더라도 원자력추진잠수함 자체가 확산되는 위기에 놓이게 되었을 것이고, 결국 모범국 비모범국 구분 없이 시장논리에 의해 통제할 수 없을 정도로 확산되는 결과를 초래할 것이라는 우려가 미국에 의해 강하게 제기되어 캐나다는 자발적으로 포기하기에 이른다. 영국과 프랑스의 참여가 원자력추진잠수함의 시장에 대한 인센티브를 부정할 수 없다는 점을 일깨워준 사례가 되었지만, 구소련의 붕괴가 있자 비확산론자 사이에서는 러시아도 이러한 인센티브에 관심을 가지게 되는 것은 아닐까 하는 우려가 팽배해졌다.

당시 캐나다는 핵비확산체제에서 오랫동안 대표적 모범국이었기 때문에 잠수함에 사용될 핵물질을 무기로 전용할 것이라고 아무도 의심하지는 않았다. 그럼에도 불구하고 흥미롭게도 매우 강한 심리적 저항이 미국의 비확산커뮤니티를 중심으로 작동했다는 점이다. 즉 캐나다가 모범국으로서 모든 국제규범을 준수하면서 원자력추진잠수함을 운영하더라도 NPT 상 핵非보유국가로서 지정된 핵물질이 안전조치로부터 면제되는 선례가 성립된다면 다른 국가가 선례에 기초하여 신규 진입하게 되고 우선은 규범을 잘 지키다가 한순간에 돌변해 버리면 모든 비확산 노력이 수포로 돌아간다는 우려가 설득력 있게 설파된 것이다. 다소 극단적인 비확산론자의 경우 원자력추진잠수함의 도입은 “석탄광산의 카나리아”¹²⁾로 비유하면서 핵보유국으로 가는 시금석이라고 주장하기도 했다.

그럼에도 이들에 대해 절대로 핵무기로의 전용이 불가능하며 더구나 합리적으로 행동하는 국가가 고비용을 들여 소량의 핵물질을 얻는 비경제적이고 어리석은 방법을 택하지 않을 것이라고 하는 주장은 전혀 통하지 않았던 것이다.

캐나다와 대조적으로 브라질의 경우는 초기 추진단계와 최근 추진단계로 구분해서 살펴볼 필요가 있다. 초기단계는 브라질이 군부 집권 시에 추진한 핵무기보유추진단계라 할 수 있다. 즉 브라질은 1970년대 후반부터 가스 원심분리기를 통한 우라늄 농축기술과 원자력추진잠수함의 보유를 추진함으로써 국제사회로부터 많은 의심을 받았다. 물론 1980년대와 90년대 정권이 교체되면서 핵무기 보유의 길은 포기되었지만 원자력추진잠수함 프로그램은 계속 유지되었다. 이러한 전력으로 브라질은 1998년이 되어서야 비로소 NPT에 가입하게 되었다. NPT 역사상 쿠바가 2002년에 가입함으로써 끝에서 두 번째를 기록하고 있다. 그러나 결국 브라질의 경우 NPT 체제 안과 밖에서 모두 원자력추진잠수함을 추진한 국가라는 명성을 달게 해주었다. 또한, NPT의 가입은 브라질의 원자력추진잠수함추진단계를 구분하는 시기적 기준이 되고 있다. 결국, 브라질의 경우 원자력추진잠수함은 NPT 제3조가 지니고 있는 태생적 법적 공백(loophole)을 여전히 테스트하고 있는 유일한 사례로 평가되고 있으며 궁극적으로는 법적 공백을 테스트하는 최초의 사례가 될 것으로 전망되고 있다. 브라질의 최근 추진은 프랑스와의 합작투자(joint venture)의 형식으로 이루어지고 있다. 다만 기술의 확산이라는 측면이 부담되었는지 핵연료와 관련된 부분에서는 브라질 단독에 의한 자체개발이 이루어지고 있다. 원래 브라질은 독일의 잠수함 기술을 채택하고 있었지만 원자력추진잠수함 계획으로 프랑스와 합작하는 선택을 하였다. 이는 방위산업시장에서 잠수함을 놓고 독일과 프랑스 간에 미묘한 경쟁구도가 형성되어 있음을 간파할 수 있는 대목이다.

브라질이 프랑스의 합작을 통해 캐나다와 달리 핵비확산에 있어서 비모범국가임에도 불구하고 미국을 중심으로 한 비확산론자의 비난을 극복해 나가는 것처럼 보이는 데에는 또 다른 관전 포인트가 있다. 브라질은 NPT 회원국이 되기 전에 이미 안전벨트가 마련되어 있었다는 점에 주의해야 한다. 예를 들면 1991년 브라질과 아르헨티나는 원자력에너지를 오로지 평화적으로만 이용하겠다는 소위 과달라하라협약을 서명하면서 ABACC(브라질-아르헨티나 핵물질 통제기구)라는 통제기구를 설치하였다. 이후 브라질-아르헨티나-통제기구(ABACC)와 IAEA는 안전조치에 관한 다자협정이라는 소위 4자 간 협정을 체결하여 양국의 모든 원자력 활동에 대해 IAEA의 독자적인 검증권한을 제공하였고, 이는 NPT 가입 이후에도 유지되고 있다. 브라질의 이러한 사례는 조금씩 과거의 불명예를 극복해 가는 방향으로 평가되고 있지만 아무리 모범국이라도 선례를 형성하는 것에 대한 저항성은 사라지지 않고 있다. 외견상 우리 역시 브라질을 모델로 생각해 볼 수 있을 것이다. 그러나 브라질과의 근본적 차이점은 브라질은 우라늄농축공장을 보유하고 있기 때문에 연료의 자체생산이 가능하다는 점이고 우리는 농축기술 자체가 없어 연료를 외부로부터 도입해야 한다는 점에서 대외 의

12) 석탄광부들은 작업 중 일산화탄소가스의 발생으로 목숨을 잃는 일이 허다하다. 가스탐지 장치가 부족했던 시절에는 이를 탐지하기 위해 기관지가 예민했던 카나리아를 작업장에 두었는데 카나리아가 쓰러지면 광부들은 대피하였다. 따라서 이러한 비유가 비확산론자 사이에 사용되고 있다. Jeffrey Kaplow, "The Canary in the Nuclear Submarine: Assessing the Nonproliferation Risk of the Naval Nuclear Propulsion Loophole" 참조.

존성 요소가 더 존재하고 있다.

세 번째 사례인 인도는 우선 NPT 비회원국이라는 점에서 특색을 지니고 있다. 인도는 NPT 체제 밖에서 핵무장을 이미 하였으며, 전략화의 일환으로서 원자력추진잠수함 개발에도 성공하여 현재 2척의 원자력추진잠수함을 운영하고 있다. 인도의 추진전략에서 흥미로운 점은 우선 구소련으로부터 임대하는 방식으로부터 시작했다는 점이다. 1988년에 찰리급 잠수함을 임대하여 3년 뒤에 반환하였고, 2012년에는 아쿨라급 러시아잠수함을 임대하였다. 물론 구소련이나 러시아가 인도에게 모든 기술을 이전한 것은 아니었으므로 인도는 임대를 통한 자체기술의 개발이라는 루트를 선택하였다. 이러한 인도의 행동은 파키스탄과 중국의 협력이라는 새로운 양상을 유도함으로써 군비경쟁을 일으킨 측면이 있다고 비판받고 있다. 핵무기를 보유하고 있는 주변국이 늘어나고 있는 중국의 경우 어떤 합리적 선택을 하고 있는지 종잡을 수 없는데, 설상가상 인도의 원자력추진잠수함 도입으로 중국이 파키스탄의 핵잠수함 기술개발에 은밀히 원조하여 균형을 맞추려고 하고 있다는 주장이 제기되고 있다. 이는 단편적으로 생각할 경우 우리가 원자력추진잠수함을 도입할 경우 중국이 북한과의 관계에서 파키스탄에 적용했던 방식을 취할 수도 있음을 간접적으로 시사해주고 있다.

이러한 세 사례를 통해 우리가 얻어야 할 교훈을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 원자력추진잠수함의 도입을 캐나다와 같이 즉흥적으로 시도할 경우 동맹국과 동류국가로부터 쓸데없는 의심을 받을 가능성이 높으며 심리적 저항이 거세게 작용할 수도 있다는 점이다. 연일 북한의 핵을 비도덕적이라며 비난하는 상황에서 확산과 군축관점에서 우려가 높은 원자력추진잠수함의 도입논의가 북핵을 비난하는 도덕적 우월성과 정당성을 상실케 할 수도 있다.

둘째, 우리 사회에서 많은 공감을 가지고 있는 핵무장론을 극복하지 않는 이상 원자력추진잠수함의 논의는 동조현상으로 인해 의심을 더욱 증폭시킬 뿐이다. 이는 핵무장론과 원자력추진잠수함의 관계만을 놓고 보더라도 상호 이득이 될 수 없다는 추론을 얻게 해준다. 즉 원자력추진잠수함을 가지려면 국제사회의 의심을 없애기 위해 핵무장론을 희생시켜야 하는데 핵무장론을 진정으로 지지한다면 실질적인 핵무장과는 아무런 관련이 없는 비록 관련이 있다 하더라도 비경제적이고 간접적인 원자력추진잠수함을 주장할 이유가 없는 것이다.

셋째, 우리는 현재 핵연료와 관련해 어떠한 주기도 갖추고 있지 않다. 우라늄농축공장이 없는 상태에서 덜컥 잠수함부터 만들어봤자 연료가 공급되지 않아 운영할 수 없는 사태가 발생할지도 모른다. 수출 또한 쉽지 않다. 시장에 대한 인센티브가 있다는 점은 숨길 수 없는 사실이라는 것이 캐나다 사례에서 밝혀졌지만, 시장에 대한 예측은 쉽게 속단할 수 없다. 미국의 비확산론자들 사이에서는 이미 1990년대 후반부터 몰츠 등을 위시해서 미사일기술통제체제(MCTR)와 같은 원자력추진잠수함 기술통제체제를 공급국 사이에 갖추어야 한다는 논의가 있었다.¹³⁾ 즉 원자력추진잠수함

13) 예를 들어 James Clay Moltz, "Viewpoint: Closing the NPT Loophole on Exports of Naval Propulsion Reactors", The Nonproliferation

은 다른 방위산업 물품에 비해 수출통제가 언제든지 강하게 발동될 수 있는 품목이라는 점에서 산업경제적 관점에서도 전망이 불투명하다.

5. 우리의 주변국

우리의 주변국을 보면 환경이 더욱더 척박함을 인식할 수 있다. 우리의 원자력추진잠수함의 보유를 선뜻 찬성하고 지지해 줄 수 있는 국가가 없어 보인다. 북핵에 대한 합리적 대처라고 한다면 한 국가라도 찬성해 줄 듯하나 가능성은 제로에 가깝다. 먼저 미국의 경우 97%의 무기급 농축우라늄을 연료로 사용하고 있기 때문에 기본적으로 핵확산의 우려 때문에 어느 국가에게도 미국의 기술을 이전할 수 없는 상황이다. 4차례에 걸친 핵안보정상회의 중 특히 마지막 회의였던 지난 2016년 3월 워싱턴핵안보정상회의에서도 NTI를 위시한 워싱턴의 비확산커뮤니티는 미국 해군의 원자력추진프로그램에 대해 우려를 표명하고 여러 제안을 한 바 있다.¹⁴⁾ 그러한 제안 중 핵심은 바로 핵안보에 있어서도 취약성이 드러나고 있는 미 해군 원자력추진프로그램에 사용되는 고농축우라늄(HEU)을 저농축우라늄(LEU)으로 대체하는 방안을 강구해야 한다는 지적이었다. 다시 말해 미국의 경우 비확산론자는 원자력추진잠수함의 문제점으로 핵확산 가능성에 더하여 핵안보 취약성의 논의를 덧붙여 정부에 압박을 가하고 있다는 것이다. 이런 경향을 살펴볼 때 미국의 경우 우리에게 원자력추진잠수함과 관련해 저농축우라늄을 연료로 하는 잠수함으로 완전히 전환될 때까지 기술을 이전할 가능성이 없다고 보아야 한다. 더구나 한국은 상호방위조약을 체결한 동맹국이므로 필요하다면 미국의 원자력추진잠수함 투입을 요청하면 될 것이지 한국이 왜 독자적으로 이를 보유하고자 하는지 이해하기 곤란해 할 것이다. 결국, 과도한 잠수함 논의는 동맹에도 영향을 줄 가능성이 높다. 물론 비확산 커뮤니티의 특성상 개인적으로는 브라질, 인도의 사례를 들면서 한국도 굳이 원한다면 어떤 규범의 위반은 아니므로 그럴 수도 있다고 덕담을 해줄 수도 있으며 탐색의 방편으로 프랑스나 영국과 접촉해 보라고 조언해 줄 수도 있을 것이다.

러시아는 예측이 곤란하다. 러시아의 경우 경제적 인센티브에 따라 움직일 수도 있다. 기술이전을 받지는 못하더라도 인도처럼 임대형식을 생각해 볼 수도 있다. 어쩌면 중국과 러시아의 관계를 소원케 하는 수단이 될 수도 있다. 그러나 새로운 냉전과 지정학의 부활이 도래하고 있는 시점에서 인도 사례에서 볼 수 있는 인도-러시아 대 파키스탄-중국의 합종연횡이 동북아에서 일어나기는 희박해 보인다.

중국은 그 누구보다도 우리를 이해해주지 않을 것이다. 사드논쟁에서 중국의 입장은 명확히 드러났다. 원자력추진잠수함은 사드와는 달리 방어용이라는 항변이 매우 곤란한 전략자산이다. 오히려 인도-파키스탄 사례에서처럼 한반도에서 군사적 균형을 취하기 위해 중국이 북한을 조력하는 것을

Review (1998) 참조.

14) 예를 들어 NTI, Replacing Highly Enriched Uranium in Naval Reactors (2016. 3) 참조.

정당화시켜주는 방편이 될 수도 있다.

이러한 적극적인 저항도 우려의 대상이지만 주목해야 할 점은 일본의 태도이다. 일본은 논란의 소용돌이 속에서 어부지리를 얻을 가능성이 높다. 미국의 비확산론자들 사이에서 일본은 비확산 노력에서 엄청난 평가를 받고 있다. 우리 역시 수없이 노력해왔지만, 신뢰도가 일본의 수준에 미치지 못한다는 점은 담당 실무자들이 이미 미국과의 새로운 원자력협력협정의 협상과정에서 뼈저리게 느꼈을 것이다. 폴 브래큰은 일본이 핵무기를 보유한다면 러시아나 중국이 되는 것이 아니라 영국이나 프랑스와 같은 역할을 수행할 것이라고 위험한(?) 전망을 하기도 했다.¹⁵⁾ 재미있는 견해이지만 우리가 핵무기를 보유한다는 것에 대해서는 아예 계산에 두고 있지 않다는 점은 분명히 파악된다. 물론 데이빗 산토로(David Santoro)와 같은 철저한 비확산론자는 한국과 일본이 NPT를 위반하고 핵보유의 길로 갈 경우 미국은 이들과 동맹관계를 깰 것이라고 경고해야 한다고 주장한 바 있지만,¹⁶⁾ 일본에 대해서는 폴 브래큰과 같이 다른 생각을 하는 것도 사실에 주목할 필요가 있다.

6. 맺음말

캐나다와는 달리 브라질 인도는 오랫동안 원자력추진잠수함의 보유를 추진해 옴으로써 국제사회의 지속적인 감시를 받아왔다. 물론 우리 역시 갑작스러운 논의가 아니지만은 왜 이러한 논의가 특히 시기적으로 문제인지를 외국의 사례와 비확산론자의 경향을 통해 살펴보았다.

논쟁 자체가 비전문적이고 구체적인 계획이 나오지 않아 다행스러운 측면도 존재한다. 자체 개발을 할 것인지, 임대할 것인지, 수입할 것인지, 연료로는 고농축우라늄(HEU)을 사용할 것인지 저농축우라늄(LEU)을 사용할 것인지, 연료는 어떻게 조달할 것인지 등에 대한 논의만으로도 엄청난 시간과 고민이 필요한데도 피상적인 문제에서 겉돌고 있다는 점은 더더욱 반가운 사실이다. 물론 이런 논의가 정치권에서 공개적으로 이루어져야 할 사안인지에 대해서는 아직도 판단이 서질 않는다. 엄청난 예산이 소모되는 것이므로 단순히 군사전략적 가치만을 홍보하기보다는 그 영향과 파급효과도 국민에게 정확하게 전달해 주어 국민적 공감대를 이끌어 낼 필요가 있다는 주장도 일리가 있다. 그러나 이런 사안은 정치적 의지와 결단이 없이는 곤란하다는 주장도 경청해 보아야 한다.

안보정책은 항상 최악의 상황까지 고려해야 하는 것이기에 대안 없는 비판만큼 비생산적이고 무의미한 것은 없다. 더구나 민주주의 제도 하에서 핵무장론과 핵잠수함 논쟁은 북핵문제가 현실적 위기가 된 상황에서 전혀 논의조차 없다는 것이 오히려 더 이상할 수도 있다. 위기가 고조되면 고조될수록 군사적 균형(military parity)에 대한 국민적 요청은 거세어지기 마련이다. 정치가의 입장에서 이러한 국민적 요청을 결코 무시할 수 없을 것이다. 따라서 이런 문제들이 반드시 모든 쟁점

15) Paul Bracken, supra note 2, pp. 240-241.

16) David Santoro, "Will America's Asian Allies Go Nuclear?", The National Interest (2014).
<http://nationalinterest.org/commentary/will-americas-asian-allies-go-nuclear-9794> 참조

이 소진될 때까지 치열하게 논의되어야만 한다는 데는 공감할 수 있다. 또한, 국민을 대표하는 정치권에서 논의하지 말라는 법도 없고 그것이 바로 민주주의다. 그러나 이제 드디어 북핵문제가 워싱턴 정책가에서 최고의 관심을 끌고 있는데 미국의 비확산론자들에게 우리의 핵무장론이나 원자력추진잠수함 도입이 또 다른 관심사가 되어 관심을 분산시키는 것이 아닌지 고민해 봐야 한다. 북핵 위기에 대해 우리와는 대조적으로 일본은 너무나도 얄미울 정도로 물리력보다 기초 다지기로 냉정하게 대처하고 있다는 사실을 고려할 때 또 다른 위기감마저 느껴진다. 기우에 불과하면 좋겠지만, 우리의 타이밍이 맞지 않고 설익은 논의가 여러 가지 오해를 재생산하는 일이 없으면 좋겠다.

물론 필자가 제기한 모든 문제가 전혀 극복할 수 없다고 생각하지는 않는다. 캐나다, 인도, 브라질의 사례 속에서 또 다른 창의적 모형을 모색해 볼 수도 있다. 그러나 성숙되지 않는 쟁점의 부각은 불안만 가중시킬 가능성이 높다. 정치권에서 이 문제가 정치적 논리에 의해 공전을 거듭하는 것보다는 전문가들이나 국방담당 관계자들이 모든 문제점을 신중히 검토하여 논의의 주도권을 잡을 필요가 있다. 원자력추진잠수함 논의는 북핵문제의 해결에도 역설적으로 핵무장론에 있어서도 결코 도움이 되지 않는다. 원자력추진잠수함 도입의 문제는 철저한 준비 없이 수면위로 부각되어서는 곤란한 계륵과도 같은 존재이다. 힘을 한곳으로 모아야 하는 시기에 카나리아가 작동하는 일이 생겨서는 정말 곤란하다.



2016.10.27 게재

저작권자 © 제주평화연구원, 무단 전재 및 재배포 금지