

미·인도 핵협력의 전략적 의미

이상현 (세종연구소 연구위원)
shlee@sejong.org

조지 W. 부시 미 대통령은 지난 7월 18일 워싱턴에서 가진 만모한 싱 인도총리와 정상회담을 마친 뒤 발표한 공동성명에서 인도의 민간 핵기술에 대한 제재 해제를 의회와 동맹국들에게 요구하겠다고 밝혔다. 이번 결정으로 미국의 비확산 정책은 일대 전환을 맞게 되었다.

미국은 인도가 1974년에 이어 1998년 5월 비밀리에 핵실험을 실시하고 실질적 핵 보유국이 된 이후 핵기술 개발과 관련해 엄격한 제재를 가해왔다. 미국 법은 인도와 같이 핵확산금지조약(NPT)에 가입하지 않은 국가에 대해서는 핵프로그램을 지원할 수 있는 기술의 수출을 엄격히 금지하고 있다. 미국은 인도가 1947년 영국으로부터 독립한 이후 불편한 관계를 유지해 왔다. 냉전기 동안 인도는 비동맹운동의 대표주자로 제3세계의 결집을 주도하면서 미국 주도의 선진국 진영에 대립해왔다. 그러나 2001년 9·11테러 이후 인도가 미국이 주도한 테러와의 전쟁을 적극 지원하면서 양국관계는 급속히 개선되기 시작했다. 이번 공동성명으로 미국과 인도는 새로운 전략적 제휴 관계에 돌입하게 되었다.

인도는 21세기에 중국 못지않게 급격한 성장을 예상하면서 중국과 더불어 아시아의 강대국 반열에 들 것으로 전망된다. 미·인도간 전략적 협력 관계를 구축한 것은 21세기 글로벌 질서의 새로운 구도를 시사한다. 즉 점차 가시화되는 중·러 군사협력 강화에 대응하여 미국은 인도를 새로운 전략적 동반자로 선택한 것이다. 실상 미국과 인도는 2004년 1월부터 이미 전략파트너십(NSSP: Next Steps in Strategic Partnership) 대화를 시작하고 이번 정상회담에서 그 결실을 맺은 것이기 때문에 미국과 인도의 전략적 파트너십은 이미

예고된 것이라 할 수 있다.

미·인도 공동성명 주요 내용

공동성명에서 부시 대통령은 인도를 '선진 핵기술을 가진 책임 있는 국가'로 지칭하면서 인도가 다른 핵국과 동등한 혜택과 권리를 누려야 한다고 선언했다. 공동성명에서 가장 눈에 띄는 것은 미국이 인도에 핵기술과 장비를 판매하기로 한 점이다. 이는 미국이 인도에 대해서 비확산 정책의 훼손을 감수하면서 예외적 혜택을 준 것으로, 그동안 미국이 북한과 이란의 핵개발을 막으려고 노력한 것과 큰 대조를 이룬다. 물론 인도는 핵에너지

이번 합의로 미국이 판매하게 될 핵기술은 군사 및 민간용 양쪽으로 다 사용될 수 있는 것으로, 인도가 이런 기술과 원료·장비를 이용해 핵무기급 플루토늄을 생산하는 것을 막지는 않고 있다. 가장 우려되는 부분은 민간 핵시설은 IAEA의 사찰을 받겠지만 핵무기 프로그램은 이에 해당하지 않는다는 점이다.

의 평화적 이용을 보장받는 대가로 자국의 민간·군사용 핵시설과 프로그램을 단계적으로 분리하고 민간 핵시설을 국제원자력기구(IAEA)의 감시하에 두기로 미국과 합의했다. 그러나 이번 합의로 미국이 판매하게 될 핵기술은 군사 및 민간용 양쪽으로 다 사용될 수 있는 것으로, 인도가 이런 기술과 원료·장비를 이용해 핵무기급 플루토늄을 생산하는 것을 막지는 않고 있다. 가장 우려되는 부분은 민간 핵시설은 IAEA의 사찰을 받겠지만 핵무기 프로그램은 이에 해당하지 않는다는 점이다.

인도의 입장에서 볼 때 이번 정상회담은 핵 외교의 승리이다. 급격히 성장하는 인도경제의 발목을 잡는 최대 장애는 바로 전력부족이다. 인도의 총 발전량에서 원자력은 3%에 불과하다. 핵발전은 석탄이나 값비싼 석유에 비해 상당히 매력적인 대안이다. 때문에 인도는 핵발전 시설을 건설하여 전력문제를 해결하고 경제적 도약을 꾀하고 있으며 최소한 6기 이상의 핵발전소를 건립할 구상을 가지고 있다. 이러한 실질적 이익 외에 인도가 얻은 최대의 외교적 승리는 인도·파키스탄 분쟁과 미·인도관계의 연계성을 비로서 탈피하게 되었다는 점이다.

미·인도 공동성명에서 상대적으로 덜 부각된 측면은 양국이 방위협력관계 신구상(New Framework for U.S.-India Defense Relationship)에도 합의했다는 점이다. 이에 따라 양국간 재래식 무기 분야의 협력도 크게 강화될 전망이다.

반면 국제언론의 지대한 관심에도 불구하고 실상 인도가 얻을 것은 많지 않다는 지적도 있다. 미국은 9·11 테러 이후 인도의 강력한 라이벌이자 핵보유국인 파키스탄과 긴밀한 군사안보협력을 유지하고 있다. 유엔안보리 상임이사국 확대안에 관해서도 미국은 인도의 손을 들어주지 않고 있다. 또한 양국 공동성명이 실현되려면 미 의회에서 확산방지법(U.S. Nonproliferation Act)을 개정해주어야 한다. 미·인도 핵협력의 또 다른 장애는 NPT 비회원국들에게 핵관련 민감기술의 제공을 금지하는 핵공급자그룹(NSG: Nuclear Supply Group) 규제를 수정하는 일이다. 핵공급자그룹은 44개 회원국으로 구성된 국제컨소시엄으로 1974년 인도가 핵실험을 한 직후 인도에 대한 핵물질 공급을 차단하기 위해 탄생한 기구이다. 때문에 이번 정상회담으로 당장 인도가 핵 보유 강대국이 될 가능성은 없지만 이번 인·미 정상회담이 인도의 외교적 승리라는 데에는 의심의 여지가 없다.

이번 미·인도 공동성명에서 상대적으로 덜 부

각된 측면은 양국이 방위협력관계 신구상(New Framework for U.S.-India Defense Relationship)에도 합의했다는 점이다. 이에 따라 양국간 재래식 무기 분야의 협력도 크게 강화될 전망이다. 익명의 미 국방부 당국자에 의하면 미 의회가 승인할 경우 인도는 미국으로부터 최소한 50억 달러 이상의 재래식 무기를 구매할 예정이다. 구체적으로 어떤 무기들이 판매될지는 분명하지 않지만, 미국이 판매를 고려하는 무기체계 중에는 인도양에서 활동하는 중국의 잠수함을 탐지하기 위한 대잠초계기와 말라카 해협 인도해군력을 강화하기 위한 이지스 레이다, 미국 기술로 이스라엘이 개발한 애로우 미사일도 포함된 것으로 알려져 있다.

미 민주당은 인도와의 핵협력을 비판적으로 보고 있지만 부시 행정부의 고위관리들은 이번 정상회담을 지지하는 분위기이다. 엘 바라데이 IAEA 사무총장도 미국의 결정을 지지하고 나섰다. 핵확산의 국제적 감시자로 활동해온 IAEA 수장이 미국의 결정을 지지하고 나선 것은 인도의 선례를 주시하고 있는 다른 나라들의 결정에도 큰 영향을 미칠 전망이다.

미국의 의도: 가시화되는 미·중 경쟁?

부시 행정부가 국내외의 비판을 각오하고 인도와의 핵협력을 결정한 것은 다분히 전략적 계산을 깔고 있다. 미국은 중국의 급격한 군사 현대화와 군비증강을 예의주시하고 있으며, 이번 정상회담은 인도를 중국에 대한 균형추로서 키우려는 부시 행정부의 전략에 중요한 단계로 이해할 수 있다. 미 국가정보위원회(National Intelligence Council)의 2020년 프로젝트 보고서는 미래의 불확실성에도 불구하고 비교적 확실한 추세 중 하나는 아시아 특히 중국과 인도의 부상이라고 지적한다. 그러나 중국과 인도의 부상이 평화적인 가운데 이루어질지는 미지수이기 때문에 인도를 중시하는 것은 전략적으로 중요한 의미를 지닌다. 미국은 중국의 위상에 대해 경계심을 갖고 있고, 인도 또한 중국의 팽창 의도에 의구심을 갖고 있다.

부시 행정부의 결정은 점차 가시화되는 중·러 군사안보협력강화에 대응한 포석이라는 측면이 강하다. 중국과 러시아는 최근 들어 전략적 연대를 확대하면서 미국의 단극(unipolar) 국제체제를 견제할 중심세력으로 등장하고 있다. 2005년 5월 8일 후진타오 중국 국가주석은 모스크바를 방문하여 푸틴 대통령과 정상회담을 가졌다. 그로부터 한달 여가 지난 6월 30일 다시 모스크바를 방문한 후진타오 주석은 푸틴과 함께 '21세기 국제질서에 대한 공동선언'을 발표하여 중·러 양국이 다극구조를 만들어가는 데 함께 노력할 것과 인권의 지역적, 국가적 특성을 인정할 것 등을 합의했다. 양 정상은 다시 7월 5일부터 카자흐스탄에서 미국의 중앙아시아 지역 주둔군 철군 일정을 요구하는 상하이협력기구(SCO) 정상회담을 주도했고 곧 이어 스코틀랜드에서 개최된 G8 정상회담에 나란히 참석했다. 물론 중·러 양국이 공식적인 반미전선 구축을 선언한 것은 아니지만 최근 양국은 세계전략과 동북아 전략에 있어서 일관되게 미국과 일본을 견제하는 방향으로 나가고 있다.

부시 행정부가 국내외의 비판을 각오하고 인도와의 핵협력을 결정한 것은 다분히 전략적 계산을 깔고 있다. 미국은 중국의 급격한 군사 현대화와 군비증강을 예의주시하고 있으며, 이번 정상회담은 인도를 중국에 대한 균형추로서 키우려는 부시 행정부의 전략에 중요한 단계로 이해할 수 있다.

G8 정상회담 폐막일인 7월 8일 푸틴은 향후 동북아의 에너지 안보 및 지역전략과 관련해 결정적 의미를 갖는 러시아 극동 송유관 노선을 중국으로 결정한다고 공식 선언했다. 이 계획에 의하면 극동 송유관 라인 중 1단계로 연 공급량 3,000만톤 규모의 노선을 시베리아의 타이셰트에서 극동 스코보로디노로 건설하여 2008년부터 매년 2,000만톤의 석유를 중국의 다칭으로 수송하고, 나머지 1,000만톤은 철로를 이용해 극동지역으로 수송해 일본 등지로 수출하겠다는 것이다. 송유관 노선은 단순한 에너지 안보의 문제가 아니라 향후 유라시

아 지역에서 러시아가 중국 및 중앙아시아, 그리고 남북한으로 이어지는 장기 국가전략 구상과 분명한 연계를 갖고 추진되는 것이다. 더 나아가 양국은 올해 8월에 육·해·공·해병대까지 참여하는 사상 최대 규모의 합동 군사훈련을 황해와 발해만 지역에서 실시할 예정이어서 중·러간 전략적 연대는 더욱 강화될 전망이다.

근래 미국과 중국은 표면적인 반테러 전선 공조와는 별개로 대만 문제부터 통상, 북핵, 남아시아 지진해일 구호에 이르기까지 크고 작은 경쟁을 계속하고 있다. 작년 중국의 무역규모는 1조 1,547억 달러로 일본을 제치고 미국, 독일에 이어 세계 3위로 부상하면서 통상 마찰도 증가하는 추세이다. 최근 유엔 안보리 개편 문제에 있어서도 미국은 일본을 새 상임이사국으로 밀고 있지만 중국은 이에 반대하고 있다. 북핵 문제에 있어서도 미국과 중국은 속내가 다르다. 최근에는 미국의 석유회사 유노칼(Unocal) 인수를 둘러싸고 석유 메이저인 셰브론텍사코(Shevron Texaco)사와 중국해양석유유한공사(CNOOC)가 격돌함으로써 양국은 에너지 분야에서까지 대립각을 세우고 있다. 미국의 기업을 인수하려는 중국 기업의 공세에 대해 미국은 '미국의 안보와 자존심을 팔수는 없다'면서 미국인들의 애국심까지 동원하면서 반격에 나서고 있는 것이다.

미 국방부는 중국의 군사적 팽창이 아시아에 장기적으로 위협이 될 수 있다고 보며, 중국은 미국의 영토에 도달할 수 있는 핵탄두 현대화와 증강에 전력하고 있는 것으로 알려져 있다. 미 국방부의 중국 군사력 보고서에 의하면 중국은 1990년대 중반 이후 매년 두 자릿수 이상으로 국방비를 증가시키고 있다. 미 국방부는 중국이 다른 예산을 통해서도 국방비를 쓰고 있는 만큼 국방예산이 매우 불투명하며, 중국이 공식 통계보다 2~3배 많은 국방비를 쓰고 있는 것으로 추산한다. 2005년 3월 전인대에서 보고된 중국의 2005년 공식 국방예산은 299억 달러로 전년 대비 12.6% 증가한 금액이다. 그러나 실제 중국의 국방예산은 900억 달러에 이를 수도 있다는 추산이 있으며,

그럴 경우 중국은 미국, 러시아에 이어 세계3위의 군사대국이다.

NPT 체제에 미치는 영향

미·인도 핵 협력 공동성명은 미국의 전략적 계산이라는 측면에서는 합리적이겠지만 NPT 체제의 장래를 위해서는 매우 불행한 선례를 남기게 되었다.

첫째, 미국의 비확산 정책이 이란과 북한의 핵 개발에 대한 대응과 모순된다는 점에서 논란이 예상된다. NPT 규정은 핵 비보유를 전제로 에너지 등 평화적인 목적의 핵개발을 허용하고 있다. 때문에 이번 공동성명으로 NPT 주도국인 미국이 스스로 인도에게 예외를 인정함으로써 핵무기 개발 의혹을 받고 있는 북한과 이란에 대해 핵 비확산을 준수하라고 요구할 명분이 약해졌다. 당장 이란에 핵물질과 기술을 공급하려는 러시아와 파키스탄이 동등한 권리를 요구할 가능성이 크다. 미 군축협회의 대릴 킴벌 소장은 이번 경우가 일관된 국제정책을 희생시키면서 우방국에 특혜를 베풀 예외주의의 극명한 예라고 비판한다.

NPT 규정은 핵 비보유를 전제로 에너지 등 평화적인 목적의 핵개발을 허용하고 있다. 때문에 이번 공동성명으로 NPT 주도국인 미국이 스스로 인도에게 예외를 인정함으로써 핵무기 개발 의혹을 받고 있는 북한과 이란에 대해 핵 비확산을 준수하라고 요구할 명분이 약해졌다.

둘째, 핵무기 개발능력은 있으면서도 NPT조약을 준수하기 위해 핵개발을 자제해온 한국과 브라질, 남아공, 터키, 사우디아라비아, 일본, 대만 같은 나라들이 핵개발 권리를 주장할 경우 이들을 만류할 명분이 없게 된다. 만일 이들이 핵개발로 나아갈 경우 NPT 체제는 더 이상 비확산 레짐으로서 기능하기가 어려워진다.

셋째, 국제정치적 관점에서 이번 미-인도 핵 협력은 국제관계에서 핵무기가 국가의 힘을 증대시키는 유용한 수단이라는 현실주의적 인식을 재확

인해준 사건이었다. 이에 따라 핵무기를 개발하려는 야망을 가진 국가들에게 핵개발 규제를 우회할 방법이 있을 수도 있다는 그릇된 환상을 줄 우려가 있다.

국제정치적 관점에서 이번 미·인도 핵 협력은 국제관계에서 핵무기가 국가의 힘을 증대시키는 유용한 수단이라는 현실주의적 인식을 재확인해준 사건이었다. 이에 따라 핵무기를 개발하려는 야망을 가진 국가들에게 핵개발 규제를 우회할 방법이 있을 수도 있다는 그릇된 환상을 줄 우려가 있다.

결론적으로 미·인도 핵협력은 미국의 이기적인 전략적 계산의 산물이라는 비난을 면하기 어렵게 되었다. 이번 경우와 같이 NPT 체제의 예외가 반복되면 NPT의 앞날은 비관적이다. 지난 30년 이상 비확산 체제의 핵심으로 작동해온 NPT 체제가 사망선고를 받기 전에 국제사회는 보다 합리적이고 강력한 반확산 가이드라인을 수립해야 한다. 그것이 한반도는 물론 전세계가 좀 더 평화로워지는 지름길이다.

세종연구소 간행도서 목록

세종정책총서

1. 『한국의 국가전략: 전략환경과 선택』, 백종천(편)
2. 『신 세계질서와 동북아 안보』, 이상현(편)
3. 『러시아 외교안보정책의 이해』, 정은숙(저)
4. 『김정일 정권의 생존전략』, 정성장·백학순(공저)
5. 『한·미동맹 50년: 분석과 정책』, 백종천(편)
6. 『주변국 안보정책과 우리의 대응 전략』, 송대성(편)
7. 『경제위기와 복지의 정치』, 이숙중(편)
8. 『미·중·일관계와 동북아질서』, 김성철(편)
9. 『남북화해시대의 주한미군』, 홍현익·송대성·이상현(공저)
10. 『정치 엘리트 연구, 2002: 중국, 일본, 러시아를 중심으로』, 이면우(편)
11. 『미·중관계의 변화와 한반도: 부시 행정부 출범 이후를 중심으로』, 이태환(편)
12. 『동북아시아에서의 경제협력의 정치경제』, 진창수(편)