**2014/8/22**

**국제정치학회 하계학술대회 세션 토론문**

유라톰 사례를 통해 본 ‘동북아의 원자력협력 필요와 가능성’

**조은정 (서울대 국제문제연구소)**

## 원자력 지역 협력의 필요성

한국 정치 담론에서 ‘atom’은 거의 늘 ‘북핵’ 문제로 시작되어 또 그렇게 귀결된다. 그러나 이러한 ‘사안’과 ‘협력 단위’의 협소함을 뛰어넘기 위해서는 ‘핵’ 문제를 한국적 특수성에서 한 발짝 물러나 살펴볼 필요가 있다. 동북아에서 ‘atom’은 그 사회적 외연이 한반도에서 그것과 일치하지 않을 수도 있기 때문이다.

가령, 일본 후쿠시마 원전사태에서 드러났듯이 도쿄전력주식회사의 안전관리 소홀과 불투명한 감시체제의 운영, 그리고 도덕적 해이로 인해 후쿠시마, 일본 열도뿐만 아니라 인접 지역 전체와 세계를 방사능 오염의 두려움에 떨게 하였다. 만일 한 기업이나 국가에만 관리 감시 체제를 맡기지 않고 지역 수준에서도 초국가적인 권위체 주도로 상시 혹은 비상 관리 감시 체제가 사고 발발 즉시 가동되었다면 보다 효과적인 대처로 피해를 최소화할 수 있었을 것이고 또한 투명한 운영으로 대중들의 불안도 잠재울 수 있었을 것이다. 이것은 미연에 방지할 수 있었다는 점에서 자연재해라기 보다는 인재이다. 동아시아 지역의 원자력 안전망 (safety net)을 강화하기 위해서는 역내 가용한 자원을 보다 효율적으로 조직하여 필요할 때 즉각적으로 사용할 수 있어야 한다. 이를 위해서라도 동아시아 지역에 초국가적인 원자력 거버넌스 구성을 위한 노력이 시급하다.

동북아에서 원자력 협력이 필요한 것은 비단 이미 발생한 문제들의 뒷수습 때문만은 아니다. 보다 미래지향적인 목적도 있다. 바로 지역 구성국들간 공동의 이익 창출이다.

그러기 위해서는 한반도적 특수성 못지 않게 동아시아적 특수성에도 눈을 돌려야 한다. 다른 어느 지역 보다도 역내 국가들 간 에너지 자급도의 간극이 가장 클 뿐만 아니라, 역내 에너지 빈국들이 그 간극을 메우기 위해 유례없이 대규모 원자력 발전소 건설을 추진하고 있다. 그 높은 수요만큼이나 원자력 발전소 수출도 가장 활발히 이뤄지고 있는 지역 또한 동아시아이다. 원자력 발전이 제 1세대 선진국이었던 서유럽과 미국에서는 사양산업이 된지 오래인 것과 대조적이다. 제 2의 핵/원자력 르네상스 시대를 이끌어 가고 있는 것은 다름아닌 동아시아 지역이라고 한다면 더더욱 그 기술 발전과 경제적 이익 추구에만 몰두할 것이 아니라 안전을 위한 관리 감시체제 강화에도 더욱 노력을 기울여야 한다. 특히 최근의 주요 수평적 핵 확산이 아시아에서 일어나고 있다 해도 과언이 아닐 정도로 평화적 용도뿐만 아니라 군사적 핵 개발 역시 왕성한 지역인 점을 고려할 때 안전관리와 감독을 해당 국가에만 맡길 것이 아니라 지방과 지역, 세계 차원에서도 겹겹이 감시망을 촘촘하게 짤 필요성이 있다. 그러기 위해서는 기존의 국가 단위를 넘어서는 유연한 국제정치 사고 방식이 절대적으로 필요하다.

## How? : 유럽의 사례

근대국가 프레임에서 나아가 보다 유연한 사고가 동북아 원자력 지역협력에 필요한 이유는 60여년 전 서유럽 6개국들의 시도한 유럽원자력공동체(유라톰)로부터 찾아볼 수 있겠다. 유럽 통합 운동의 맥락에서 석탄, 철강에 이어 새로운 전쟁과 평화적 용도의 양면성을 지닌 자원인 원자력에서 협력이 시도 되었다. 유라톰이 원자력 협력역사에 있어 기여한 부분이라면 연구·개발, 생산, 소비, 사찰에 있어 초국가적 협력을 도모하였다는 부분이다. 유라톰의 특징 중 동아시아에 함의를 갖는 부분을 요약해 보면 다음과 같다.

1. 핵의 안보화 (securitization)로부터 시장화 (marketisation)로 발상의 전환 (paradigm shift)을 시도하였다. 냉전초기 미국에서는 평화적 용도라도 그 관련 기술과 물질이 국가 안보로 간주돼 초 강경 비밀주의 정책을 고수하고 있었다 (이러한 시대 사조를 반영하듯 대부분의 일반인들은 핵은 핵무기라고 대답했다.). 그러나 유라톰 국가들이 한 것은 원자력의 공동 연구, 생산 및 소비라는 목적 아래 오히려 열린 정책을 펼쳤다. 공동 시장을 만들어 회원국 간 정보와 자원 및 시설을 공동 관리 감독함으로써 미국 정부를 놀라게 하였다. 이러한 유라톰 6개국의 개방적인 원자력 정책에 미국도 핵의 상업화에 박차를 가하게 되는 계기가 되었다.
2. 보다 구체적으로, 초국가적 권한을 가진 사찰단이 회원국의 원자력 발전 시설을 직접 방문하여 해당 국가의 권위에 굴하지 않고 지역 내에서 독립적으로 사찰하고 규제하는 제도를 도입하였다 (cross-border on-site inspections). 유라톰 회원국들로 구성된 사찰단은 출신국가의 이익을 넘어서 유라톰 6개국의 공동 이익을 위해 사찰에 임한다. 이 초국가적 사찰 방법은 그 선진성을 인정받아 후에 IAEA에도 도입되어 지금까지 시행중이다. NPT 체제에서 핵국은 아니지만 핵국에 준하는 특권, 핵 기술 개발의 자율성과 독자적 안전관리 권한을 인정받을 수 있었다. 만일 유라톰이 아니었더라면 유럽 국가들은 복잡한 미국과의 양자 관계의 덫에 걸려 원자력 부문이 미국의 간섭으로 유럽통합에서 누락되었거나, 만일 누락되었다면 원자력 부문이 국제정치경제적으로 가지는 중요성을 고려했을 때 유럽통합의 의미가 축소되었을 것이다.

## 유라톰 사례의 동아시아적 함의

## 제약

물론 2차 대전 이후 유럽은 아시아와 달리 쌍무적 안보동맹보다도 다자적 틀에서 안보 동맹과 협력의 판이 짜였다는 구조적 차이점을 간과할 수 없다.

## 가능성

1. 1990년대 북핵 문제가 불거진 이후, 유라톰의 역사적 경험이 동아시아 지역에 끊임없이 영감을 불어넣었다. 예) PACIFICATOM (1995), ASIATOM (1996), PACATOM (1996), and ANSCO (1997). 아직 성공한 제안은 없으나 이러한 담론들이 동북아 원자력 협력 논의의 소중한 자양분이 될 것은 분명하다.
2. 아시아는 수평적 핵확산이 활발한 지역인 동시에 원자력 수출과 수입 및 상업적 atomic research도 가장 왕성한 지역이다.
3. 서구에 비해 반 원전 움직임이 아직 본격화되지 않았고, 에너지원으로 원자력의 비중이 이미 상당한 바 그 필요성에 대해 수긍하는 편이다. 원자력 단체들의 교육 활동이 오히려 더욱 조직적으로 그리고 큰 규모로 이루어지고 있다. 그 결과, 1세대 원전국들에 비해 상대적으로 원자력 발전에 대한 심리적, 정치적 저항이 낮은 편이다.
4. 유일하게 피폭의 경험을 가지고 있는 지역으로, 동시에 최근의 후쿠시마 원전 사태는 반 원전 움직임을 가속화한 동시에 동북아에서 지역 협력의 필요성을 고취함으로써 중요한 동기부여가 되었다. 특히 안전과 관련하여 ‘사찰’과 규제 부문에서 협력의 필요성과 가능성이 모두 높은 것으로 기대된다.

## 동아시아적 원자력 협력의 구상

그렇다면 아시아에서 원자력/핵 협력을 논의하는데 이상적인 조직/제도적 기반은 어떤 조건을 만족시켜야 할까?

1. Atom이 안보 이면서 경제 이고 국가적 자존심 일 수 있다는 점을 인식해야 한다.
2. 위 선결조건으로부터 지역 구성국들의 핵/원자력 정책 태도에 변화가 요구된다. 핵의 안보화 (securitization) 전통으로부터 많은 국가들이 여전히 비밀주의를 고수하거나 비협력적 자세를 유지하고 있지만, 핵에너지가 시장에 나온다면 이는 경제 논리를 따르지 않을 수 없다. 기술은 공유되고 서비스는 경쟁하면서 핵의 안보화에서 가능했던 독과점은 불가능해진다.
3. 두 조건들로부터 동아시아에서 원자력의 지역 협력 모델은 원자력 협력만 다루는 기구를 새로 만들기 보다는 역내의 다른 정치, 경제, 사회 문제들을 복합적으로 다루는 현존하는 제도에 기대어 동아시아 원자력 협력 레짐을 구성하는 것이 보다 현실적이라고 보인다.

위 3번 제안을 동아시아 지역 협력 방식에 대한 기존의 논의를 빌려 아래와 같이 발전시켜 볼 수 있겠다. 한용섭 외 3인의 연구는 동아시아 지역 협력 모델로 ASEAN + 3 보다 ARF가 더 적합하다고 주장하였다.[[1]](#footnote-1) 그 이유로 동아시아 지역 국가들의 대부분이 참여하고 있으며, 미국이 참여함으로써 한국이 국가 이익이 중일의 패권 다툼으로부터 보호될 수 있을 것이라 기대해 볼 수 있으며, 지역 협력의 필수선결조건인 역내 영토문제 논의 경험과 포괄적인 논의 사안들 덕분에 원자력 부문의 협력이 직접적으로 관련은 없는 문제들 때문에 위기에 봉착하더라도 보다 다양한 해결방법을 모색해 볼 수 있다는 점을 들었다. 마지막으로 보다 다자주의와 공공선을 추구하는 지향이 보편적 가치의 확대와 공유에 기여할 수 있음을 들었다. 이 같은 ARF의 제도적 역사적 특성은 동아시아 원자력 협력을 제도화하는 데 기여할 것이다.

그러나 보완해야 할 점들이 있다. 이는 ASEAN+3의 장점을 흡수함으로써 보완될 수도 있을 것이다.

1. 다자관계 안에서도 한국이 미국과의 양자관계에 지나치게 의존 혹은 편승하려고만 한다면 원래의 취지와 다르게 한국 원자력 외교의 영향력이나 자주성에 침해를 받게 될 것이다. 오히려, 역내 다수 국가들과 보다 촘촘한 협력의 그물망 짜기를 시도해야 할 것이다.
2. ARF가 외무 장관들 간의 회의체라고는 하지만, 유라톰의 예에서도 봤듯이 실제 그 협력 프로젝트를 구체화한 것은 장·차관급 정부 실무자들과 민간 전문가들이었으나 6개국의 상이한 이해관계에도 정치적 타결을 이룰 수 있었던 것은 유럽통합의 이상을 공유한 국가 정상들의 의지였다. 이 점에서 정부 실무자급 회의 (Track I), 민간 전문가들 회의 (Track II), 그리고 시민단체들의 회의(Track III) 뿐만 아니라 ASEAN+3 과 같은 국가 수반들의 회의도 정례화 해야 할 것이다. 그 모델로 이미 두 차례 치뤄진 핵안보정상회의를 참고하여 동아시아 지역 수준에서 재편해 볼 수도 있을 것이다.

1. 한용섭, 홍기준, 이상수, 이규원, ‘동아시아 영토문제 극복을 통한 평화 공동체 추진방안’, 동북아역사재단 편, 『동아시아 공동체의 설립과 평화구축』 서울: 동북아역사재단, 2010. [↑](#footnote-ref-1)