

# AUKUS의 미래와 도전

정재욱 경남대학교 극동문제연구소 교수



## I. 서론

본 연구에서는 미국, 영국, 호주 3국의 안보협력체인 AUKUS의 미래와 관련하여, 3국 간 협력에 위협 요인은 무엇인가를 다루려고 한다. 2021년 9월 위 3국의 정상은 공동성명을 통해서 AUKUS의 출범을 알리고, 2050년대까지 호주에 핵추진 잠수함 제공을 목적으로 하는 3국간 협력을 발표한 바가 있다. 그렇다면 AUKUS는 과연 그 목표를 향해 순항할 수 있을까? 다시 말하면, 3국은 향후 30년 동안 지속적 협력을 통해서 호주에 핵추진 잠수함을 제공한다는 장기 프로젝트를 차질없이 수행할 수 있을 것인가? 국가 간 협력이 이렇게 하나의 목표를 두고 장기적으로 진행된 사례가 드물기 때문에, 이 문제는 학문적인 관심사항이기도 하지만, 이 문제는 또한 상당한 정책적 함의를 가지는 문제이기도 하다. AUKUS는 향후 핵비확산체제(NPT)의 유지에 상당한 영향을 미칠 수도 있고, 또한 향후 미중 간 경쟁의 지역 내 블록화 혹은 양극화에 영향을 줄 수도 있는 문제이다. 따라서 AUKUS의 순항 여부에 대해서 고찰하는 것은 국가 간 협력의 지속성에 대한 문제뿐 아니라 핵비확산체제(NPT) 체제의 안정

성 및 향후 국제질서에 대해서도 시사점을 주는 문제라는 점에서 연구의 의의를 가진다고 할 수 있다.

AUKUS를 통한 3국 간의 협력이 원활하게 이루어질 것인가의 문제를 검토하기 위해서, 본 연구에서는 우선 3국이 AUKUS를 통해서 얻을 수 있는 각 국가의 국익은 무엇인가를 간략히 고찰한다. 과연 3국의 국익은 어떤 부분에서 조화되고 어떤 부분에서 충돌될 여지가 있는가? 이를 살펴봄으로써 우리는 AUKUS의 미래 도전 요인들이 무엇인가를 생각해 볼 수 있을 것이다. 이를 간단히 요약해서 말한다면, AUKUS에 참여한 개별 국가들의 국익을 분석해 볼 때, 미국은 해군력 혹은 대잠수함전 능력에서 미중 경쟁의 우위를 유지하는 것이 AUKUS를 통해 성취하려는 가장 큰 목표라고 볼 수 있다. 영국의 경우, 브렉시트 이후, 아시아의 경제적 중요성을 자각하면서 이 지역에 대한 경제협력의 강화 필요성이 AUKUS 협력의 가장 큰 동기인 것으로 보인다. 호주의 경우에는, 중국의 부상에 대응하면서 핵추진 잠수함의 국내 건조를 통해 자국의 방위 산업을 활성화시키려는 것이 AUKUS 참여의 가장 큰

본 글의 내용은 모두 개인의 의견으로, 소속기관이나 학회의 공식 의견이 아님

동인으로 판단된다. 이처럼 미국은 군사(안보)적 이익을, 영국은 경제적 이익을, 그리고 호주는 군사(안보) 및 경제적 목적을 AUKUS를 통해 달성하려고 하고 있다. 이 프로젝트에 가장 큰 재정을 투자하는 국가는 호주이고, 핵 추진 잠수함의 건조에 가장 큰 기술적 기여를 할 수 있는 국가는 미국이기 때문에, 결국 AUKUS의 순항 여부는 미국과 호주 두 국가의 결정에 좌우될 것으로 예상해 볼 수 있다. 그리고 이러한 결정에 영향을 미칠 수 있는 요소는 미중 간 경쟁이라는 구조적 요인과 더불어, 양국의 국내정치적 요인 역시 중요하게 작용할 것으로 보인다. 특히 AUKUS 프로젝트가 완료되기까지는 약 30년의 기간이 소요될 것으로 보이고, 그 기간 동안 3국은 정권 교체와 같은 많은 국내정치적 변화를 겪을 것으로 예상할 수 있다. 따라서 본 연구에서는 이러한 국내 정치 세력의 교체에 따른 외교정책의 변화도 충분히 예상할 수 있는 것이기 때문에, 국내정치적 변화를 눈여겨 보아야 한다는 점을 강조하고자 한다.

이 글은 다음과 같이 전개된다. 다음 절에서는 AUKUS의 설립 과정과 AUKUS에 참여한 개별 국가의 국익은 무엇인가를 간략히 논의하도록 한다. 이후에는 이러한 논의에 근거하여, 현 상황에서 AUKUS 순항의 위협 요인은 무엇인가를 고찰한다. 마지막으로 결론 절에서는 논의를 정리함으로써 글을 맺는다.

## II. AUKUS의 성립 및 발전 그리고 개별 국가의 이익

2021년 9월 15일, 미국의 바이든 대통령, 영국의 존슨 총리, 그리고 호주의 모리슨 총리는 AUKUS의 출범을 선언했다. AUKUS의 기본적인 창설 목적은 호주에게 핵추진 기술을 이전하고, 그를 통해

호주에 약 8척의 재래식 무장 핵추진 잠수함 선단을 제공하는 것이었다. 당시 호주는 노후화되는 기존의 콜린스급 디젤 잠수함을 대체하기 위해 프랑스와 디젤 잠수함 구매 계약을 체결한 상태였다. 따라서 AUKUS의 발표는 전격적이었고 상당한 반향을 불러일으켰다. 우선 핵추진 기술을 미국이 호주에게 이전하기로 한 것은 1950년대 영국에 제공한 이래 두 번째의 일로, 이러한 기술 이전은 NPT 체제에 영향을 줄 수 있다는 점에서 우려를 불러일으켰다 (이러한 우려는 현재에도 유효하다). 또한 아시아 지역에서 3국 간 협력을 통해 중국의 부상에 대응하려는 시도로 읽혔기 때문에 AUKUS의 발족은 중국의 상당한 반발을 낳았다. 특히 AUKUS를 위해 호주는 프랑스와의 디젤 잠수함 계약을 일방적으로 파기해야 했기 때문에 프랑스는 미국과 호주에 대한 상당한 배신감을 토로했다. 잘 알려진 것처럼 당시 프랑스의 외무장관은 “등에 칼을 맞았다 (stab in the back)”는 격한 표현을 사용하며, 미국과 호주를 비난했다. 이처럼 AUKUS의 등장은 상당히 전격적이고 충격적이었다.

AUKUS의 3국 정상은 발족 당시 잠수함 추진 기술 이전을 당장 추진하는 것이 아니라 18개월의 연구 기간을 거친 후에 기술 이전과 잠수함 건조 계획을 보다 구체화하기로 합의한 바가 있었다. 그리고 그러한 일정에 따라 2023년 3월 3국은 보다 구체화된 일정을 제시했다. 이에 따르면 미국은 2050년대까지 호주에 3-5척의 버지니아급 핵추진 잠수함을 판매하고, 영국과 호주는 협력을 통해 AUKUS급으로 명명된 새로운 3-5척의 핵추진 잠수함을 건조한다는 것이었다. 이를 위해 호주는 2050년까지 약 3860억 달러에 이르는 천문학적인 재정을 투입해야 하는 것으로 알려지고 있다.

AUKUS의 설립은 상당히 획기적이지만 또한 사실상 몇 가지 의문을 던진다. 우선, 왜 미국은 핵심 기술 중의 핵심기술이라고 불릴 수 있는 핵 추진 기술을 핵확산의 우려에도 불구하고 호주에 이전하려고 하는 것일까? 둘째로, 왜 호주는 프랑스와의 외교 관계의 경색과 중국과의 관계 악화를 감수하면서까지 핵추진 잠수함을 도입하려고 하는 것일까? 본 연구가 이 모든 질문에 완벽한 답을 제공할 수는 없지만, 이 연구는 사실상 이러한 질문에서 출발했다고 해도 과언은 아니다. 따라서 이러한 질문에 답하기 위해서는 우선 AUKUS에 참여한 국가들, 특히 미국과 호주의 국익은 무엇인가를 살펴봄으로써, 위에서 제기한 질문들에 대한 답변을 모색해 보고자 한다. 그리고 결국 이러한 문제들에 대한 답변을 통해서 우리는 위에서 제기한 질문들이 또한 AUKUS의 위험 요인과 밀접하게 관련된다는 점을 발견할 수 있을 것이다. 논의 전개에 필요상 미국, 호주의 순서대로 살펴보기로 한다.

## 1. 미국

미국이 AUKUS를 추진한 가장 큰 이유는 중국과의 해군력 경쟁, 특히 잠수함 전력 경쟁에서 뒤지지 않으려는 데 있는 것으로 보인다. 즉 AUKUS를 추진하는 가장 큰 목적은 군사적인 이익에 있는 것으로 보인다. 미국은 현재의 주력인 로스앤젤레스급 핵추진 잠수함들이 2025년 이후에 다수 퇴역하게 되고 이로 인한 잠수함 전력에 상당한 공백이 예상된다. 따라서 신뢰할 만한 자신의 동맹국을 동원함으로써, 이러한 잠수함 전력 공백을 메우려는 것이 AUKUS의 일차적인 목적인 것으로 보인다. 아래에서는 이 점을 보다 구체적으로 논증하기 위해 미국의 현재의 잠수함 전력에 대해서 기술하고, 왜 향후 잠수함 전력의 공백이 발생할 수밖에 없는 상황인가를 설명하려고 한다.

왜 미국은 군사기술 중에 핵심이라고 할 만한 핵추진 잠수함에 관련된 기술을 이전하려고 하는 것일까? 이 질문에 대한 답을 찾기 위해서는 우선 미국의 현재 잠수함 전력 현황을 살펴보는 것이 필요하다.

미 해군이 현재 보유하고 있는 모든 잠수함은 핵추진 잠수함으로 총 68척의 잠수함을 보유하고 있으며, 이 중에서 탄도미사일 잠수함(SSBN)이 14척, 순항미사일 잠수함이 4척, 그리고 공격형 잠수함(SSN)이 50척에 달한다. 호주에 제공하려는 잠수함은 이 중에서 공격형 잠수함(SSN)에 해당되며, 공격형 잠수함은 보통 핵추진 잠수함으로 일반적으로 지칭되며, 특수전 및 첩보 수집, 감시 및 정찰뿐 아니라 대수상함전 및 대잠수함전 등 전력 투사에 유용한 잠수함으로 알려져 있다.

따라서 AUKUS의 추진 배경을 이해하기 위해서는 미 해군의 공격형 잠수함 전력의 현황에 대한 이해가 필수적이다. 공격형 잠수함은 크게 세 가지 종류의 잠수함으로 이루어져 있다. 가장 구형이지만 현재 핵추진 잠수함 전력의 주축인 로스앤젤레스급과, 시울프급, 그리고 가장 최신에 잠수함에 해당되는 버지니아급 잠수함이다. 미국이 호주에 판매하려고 하는 잠수함도 버지니아급 잠수함에 해당된다. 앞서 언급한 바와 같이 미국은 현재 이러한 3종의 공격형 잠수함을 50척 보유하고 있는데, 로스앤젤레스급이 27척, 시울프급이 3척, 버지니아급이 20척으로 구성되어 있다. 문제는 전력의 주축을 이루는 로스앤젤레스급 잠수함이 2025년 이후에 다수가 퇴역한다는 점이고, 이를 대체할 최신에 버지니아급 잠수함의 건조 속도가 이를 따라잡지 못한다는 점이다. 즉, 버지니아급 잠수함으로 대체된다고 하더라도 매년 해군에 새로이 제공될 수 있는 버

지니아급 잠수함은 많아도 2척 정도에 불과한 상황  
이므로, 잠수함 전력의 공백 문제를 단기적으로 해  
소하기는 사실상 불가능한 상황이다.

미국에게 잠수함 전력의 공백 문제가 절박한 이  
유는 미중 경쟁의 심화에 기인한다. 중국 해군은 선  
박 규모 면에서 총 355척에 이르는 세계 최대의 해  
군 전력을 보유하고 있으며, 특히 잠수함 전력의 현  
대화에 매진하고 있다. 중국이 보유한 공격형 잠수  
함은 모두 52척으로 이 중에서 46척은 디젤 잠수함  
이고 6척만이 핵추진 잠수함으로 핵추진 잠수함의  
규모 면에서는 미국에 뒤떨어져 있다. 하지만 중국  
은 2025년까지 추가로 25척 정도의 유안급(Yuan  
class) 디젤 잠수함을 추가적으로 건조할 것으로 예  
상되고 있다. 만약 이러한 중국의 현대화 계획이 순  
조롭게 진행된다면, 2030년 이후 미국과 중국의 잠  
수함 전력의 격차는 크게 벌어질 것으로 예상된다.

이러한 전력 공백과 그에 따른 미중 간의 잠수함  
전력 격차에 대한 대안으로 미국은 로스앤젤레스  
급 잠수함 중에서 아직 상태가 비교적 양호한 선박  
의 퇴역을 늦추는 방안과 버지니아급 잠수함의 건  
조 속도를 높이는 방안 등을 모색해 왔다. 하지만  
이러한 노력이 어느 정도 성공을 거둔다고 하더라  
도, 전력의 공백은 피할 수 없는 현실로 인식되었다.  
미국의 입장에서 전략적 필요를 충족시킬 수 있는  
공격형 잠수함의 수는 66척이라고 생각하고 있고,  
최소한 50척의 공격형 잠수함을 보유해야 한다고  
보고 있다. 하지만 최소 50척이라는 목표를 안정적  
으로 달성하는 것은 그나마 2035년이 지나야 가능  
할 것으로 예측되었다. 그리고 66척이라는 목표가  
달성되는 것은 가장 낙관적인 대안으로 추정한다  
고 해도 2050년 정도가 되어야 가능한 것으로 예측  
되고 있다.

결국, 미국의 국내 자원을 동원하는 방식으로  
는 2030년 이후에 예상되는 잠수함 전력의 격차를  
메우는 것은 사실상 불가능하다. 따라서 우리는 바  
로 이 지점에서 왜 미국이 AUKUS를 필요로 했는  
가에 대한 어느 정도의 답을 찾을 수 있다. 즉 잠수  
함 전력의 격차를 호주의 잠수함 전력으로 보충하  
므로써 미국이 처할 수 있는 미중 간 해군력의 격  
차를 줄이는 것이다. 하지만 AUKUS를 통해 미국이  
원하는 방식으로 잠수함 전력의 격차를 줄일 수  
있는 미지수이다. 무엇보다, 후술하겠지만 호주  
역시 잠수함 전력의 공백을 겪고 있는 상황이다. 따  
라서 새로이 건조되는 버지니아급 잠수함은 미  
국의 전력 이 되기보다는 호주의 잠수함 전력으  
로 이전되어야 하는 상황이다. 앞서 언급한 바와  
같이 미국은 자국의 잠수함 전력의 부족을 메워  
야 하는 상황인데 이를 먼저 호주에 인도해야 한  
다면, 미국의 잠수함 전력은 더욱 부족해질 수  
밖에 없다. 이 문제를 극복하기 위해서는 버지니  
아급 잠수함의 건조 속도를 높여야 한다. 그리  
고 이를 위해서는 조선 시설에 대한 투자를 또한  
늘려야 함을 의미한다. 하지만 이는 단시간에 달  
성되기 어려운 목표이다.

잠수함 전력 공백에 대한 또 한 가지 대안은 호  
주에 인계한 잠수함 전력을 자신의 전력처럼 사  
용하는 방안을 강구하는 것이다. 그러나 아무리  
호주가 미국의 신뢰를 받는 동맹국이라고 하  
더라도, 주권 국가인 호주의 잠수함 전력을 자  
신의 전력처럼 사용하는 데는 한계가 있을 것  
이다.

또한 만약 호주가 중국과의 경쟁에 향후 적  
극적으로 동참하지 않는다면, 미국의 입장에서  
는 별다른 이득 없이 자신의 핵심 기술만을 호  
주에 넘겨준 셈이 될 것이다. 따라서 AUKUS  
를 통해서 미국이 달성하려 했던 목표-즉 호  
주에 핵추진 잠수함 기술

을 이전함으로써 동맹의 핵추진 잠수함을 동원해 자신의 전력을 보충함으로써 중국을 견제하려는 전략-는 상당한 어려움에 직면할 수밖에 없을 것으로 보인다. 이런 점에서 볼 때, 미국이 추구하는 목표와 현실상의 괴리는 AUKUS 협력의 위협 요인으로 작용할 것이다.

## 2. 호주

기본적으로 호주는 AUKUS를 통해서 군사 및 경제적 이익을 추구한다고 볼 수 있다. 호주가 3국 간 협력에 뛰어들게 된 가장 직접적인 원인은 기존에 보유하고 있는 6척의 콜린스급(Collins Class) 디젤 잠수함이 2030년대에는 모두 퇴역해야 하는 상황에서 기존 잠수함 전력을 대체해야 할 필요성 때문이었다. 호주는 원래 프랑스와 계약을 맺고 새로운 디젤 잠수함을 구매함으로써 전력의 공백을 피하려고 했다. 하지만 AUKUS를 통해 디젤 잠수함 전력이 아닌 핵추진 잠수함 전력을 구축할 수 있게 되었다. 하지만 이러한 새로운 계획이 가지는 난점은 핵추진 잠수함 전력 구축에는 장시간이 소요된다는 점이고, 2030년대 중후반에는 필연적으로 잠수함 전력의 공백이 발생한다는 점이다. 따라서 호주의 입장에서 AUKUS를 유지하기 위해서는 3국 간 협력을 통해 이 문제를 해소해야 하고, 2023년 3월에 합의된 바에 따르면, 미국과 영국의 핵추진 잠수함 총 5척의 호주 순환배치와, 미국의 버지니아급 잠수함의 호주 판매(2030년대로 계획)를 통해 이 공백을 어느 정도 해소한다는 것이다.

하지만 호주는 AUKUS를 단순히 군사적인 차원에서만 생각하는 것이 아니라 잠수함 건조를 위한 국내 방위산업을 육성함으로써 이를 통한 경기 부양의 효과 역시 매우 중시하고 있으며, 잠수함의 국내 건조를 통해 총 2만 개의 양질의 일자리를 제공

할 것이라고 홍보하고 있다. 특히 모리슨 총리의 자유당 정부에서 알바니즈의 노동당 정부로 정권 교체가 일어남에 따라 노동자 세력을 중시하는 알바니즈 정부의 입장에서는 경제적 효과 측면을 더욱 강조하는 경향이 있다.

## IV. AUKUS 협력의 도전 요인

AUKUS 협력의 장애 요인으로 여러 문제를 들 수 있겠지만, 기본적으로 2가지 문제가 상호작용할 것으로 생각된다. 우선 AUKUS 결성의 가장 큰 동인이었던 미중 간 경쟁이 다소라도 해소되는 것이다. 둘째는 앞서 언급한 바와 같이 AUKUS 협력의 가장 큰 축이라고 할 수 있는 미국과 호주의 국내정치적 동학이다. 즉, 30년 후에야 달성될 수 있는 장기적 목표가 과연 그 기간 동안 예상되는 수많은 국내정치적 변화 속에서도 유지될 수 있을 것인가의 문제이다. 이 문제가 중요한 이유는 미국과 호주 양국의 경우 협력에 엄청난 비용을 투자해야 한다는 점 때문이다. 미국은 핵추진 기술이라는 최고의 기밀을 이전해야 하고, 호주는 3680억 달러라는 천문학적 비용을 투자해야 한다. 따라서 비용 대비 기대 편익이 클 경우에만 협력이 유지될 수 있기 때문에, 협력의 지속이라는 것이 상대적으로 쉽지 않을 것으로 예상할 수 있다. 그리고 사실상 이 두 가지 요인, 즉 미중 간 경쟁이라는 구조적 요인과 국내정치적 동학은 상호작용할 수 있는 문제이다. 다시 말하면, 미중 간 경쟁이 완화되면, 국내정치적 변화 역시 AUKUS에 대한 지지를 약화시킬 수 있다는 것이다. 아래에서는 이 두 가지 문제에 대해서 보다 상세히 기술하도록 한다.

### 1. 미중 간 관계 개선

AUKUS가 출범하게 된 가장 근본적인 원인을 든다면 미중 간 경쟁이라고 할 수 있다. AUKUS 형성



의 중심점인 미국이 중국과의 해군력 경쟁에서 특히 잠수함 전력 면에서 향후 균형의 추가 중국으로 기울수 있다는 우려를 했기 때문에 AUKUS의 출범이 이루어졌다고 해도 과언이 아니다. 따라서 미중 간 관계가 개선된다면, AUKUS의 필요성에 대한 회의가 생겨날 수도 있다.

하지만, 미중 간 관계 개선이 미중 간 전략적 경쟁의 해소를 의미하지는 않는다. 미중 간의 전략적 경쟁이 해소된다는 것은 거의 불가능한 것으로 보인다. 왜냐하면, 갈등의 해소를 위해서는 미국의 영향력에 도전하지 않겠다는 중국의 공언을 미국이 믿을 수 있어야 하는데, 국제적 무정부 상태에서 이는 거의 불가능하기 때문이다. 그리고 패권 도전국과 패권국 사이에는 이러한 이유로 예방전이 발생할 수 있다. 따라서 양국 간의 경쟁 상황은 단기간에 해소될 수 없으며, 다만, 서로 원치 않는 군사적 충돌을 피하기 위한 정책 조율은 가능할 것으로 보인다. 그리고 현 시점에서 미중 간 관계 개선의 움직임이 어느 정도 가시화하고 있다. 무엇보다 2022년 11월 G20 회의에서 양국 정상은 첫 대면 정상회담을 가졌다. 그리고 2023년에는 블링컨 국무장관과 옐런 재무부 장관 등이 중국을 방문, 양국 간 관계 개선을 위한 기반을 마련하였다. 그리고 2023년 11월 샌프란시스코에서 열리는 APEC 회의에서 양국 간 정상회담이 또한 예정되어 있다. 보도에 따르면, 이 정상회담에서 미국의 중국 “정찰 풍선” 격추로 중지되었던 양국 간 군사협력이 일부 재개될 것이라고 한다.

하지만 그로 인해 양국 간 급격한 관계 개선을 기대하기는 어렵다. 양국 간 주요 현안인 수출통제법에 대한 미국의 입장은 여전히 강경한 편이고, 특히 대만문제는 언제나 양국의 긴장을 고조시킬 수 있

는 사안으로 남아 있다. 하지만, 양국 간 관계가 어느 정도 개선된다면, 이로 인해 코비드 19 이래 급격히 냉각되었던 중국-호주의 관계도 개선될 여지가 있다. 2023년 11월 4-7일 호주의 알마니즈 총리는 중국을 방문, 시진핑과 회담함으로써 양국 간 관계 개선의 실마리를 마련했다. 이처럼 미중 간 관계 개선은 양국 간 갈등을 완화시키고, 특히 중국과 호주가 외교적 노력을 통한 긴장 완화의 여지를 넓힘으로써, AUKUS의 추진 동력을 약화시킬 수 있다.

하지만 앞서 언급한 바와 같이 이러한 미중 간 경쟁과 적대시의 문제는 단기간에 해결될 수 없는 문제이기 때문에 구조적 요인의 해소를 위해 AUKUS가 해체될 가능성은 크지 않은 것으로 보인다. 만약 AUKUS가 해체된다면, 이는 보다 복잡한 국내정치적 동학의 결과로 이루어질 것으로 보인다. 물론 앞서 언급한 바와 같이 미중 경쟁이라는 구조적 요인이 국내정치적 동학에 영향을 미칠 것이라는 점은 확실하다. 따라서 구조적 요인이 직접적인 방식은 차치하더라도 AUKUS 해소의 간접적인 요인으로 작용할 것으로 예상해 볼 수 있다.

## 2. 국내정치적 동학

미중 간 경쟁이 AUKUS 출범의 구조적 요인이고 이의 약화가 AUKUS의 추진 동력을 약화시킨다고 할 때, 또 한 가지 중요하게 고려해야 할 요소는 미국과 호주의 국내정치적 변화이다. 앞서 언급한 바와 같이 30년이라는 장기적 목표를 염두에 두고 출범한 AUKUS는 그 기간 동안 무수한 국내정치적 변화의 가능성을 내포하고 있고, 여기에는 국내정치적 선호의 변화 가능성 역시 포함된다. 이를 달리 표현한다면 시간에 따른 선호변화문제(time-inconsistency problem)라고 말할 수 있다. 가령 특정 시기에 최적의 선택으로 보였던 정책이 시간

의 경과에 따라 더 이상 최적의 선택이라고 볼 수 없게 되며, 따라서 선호하는 정책이 달라질 수 있다는 것이다. 이러한 이론적인 개념을 전제로 아래에서는 미국과 호주의 국내정치적 동학을 살펴본다.

### 가. 미국 의회 내 우려

AUKUS가 출범할 당시 미국 의회는 중국의 견제를 목적으로 하는 이 협력체에 초당적인 지지의사를 보냈고, 대체적으로 지금도 그렇다고 볼 수 있다. 하지만 18개월의 검토 끝에 2023년 3월 3국 간에 합의된 추진 계획, 즉 호주에 대한 핵추진 기술의 이전과 핵추진 잠수함 판매 계획에 대해 미국 의회 세력의 일부(특히 공화당)는 우려를 제기하고 있다. 이들의 반대 이유는 크게 두 가지로 나누어 볼 수 있다. 첫째는 잠수함의 판매로 발생할 수 있는 미 해군 잠수함 전력의 공백 문제이다. 둘째는 핵 추진 기술의 제공이 합당한가의 문제이다. 아래에서는 이 두 가지 문제에 대해 논하기로 한다.

첫 번째 문제는 만약 호주에 잠수함을 판매하고, 그만큼의 잠수함 전력의 부족분이 충당되지 않는다면, 전력 공백의 문제를 어떻게 해결할 것인가의 문제이다. 현재 알려진 바에 따르면, 미국은 호주에 3-5척의 버지니아급 잠수함을 판매하기로 했다. 앞서 언급한 바와 같이 미 해군이 잠수함 전력의 공백에 대한 우려 때문에 AUKUS를 결성한 상황에서 만약 호주에까지 잠수함을 판매한다면, 이는 AUKUS의 원래 의도가 퇴색될 수 있는 것이다. 하지만 호주 역시 노후화된 콜린스급 잠수함을 교체해야 하는 상황이고, 이를 더 이상 미룰 수 없는 상황이기 때문에, 미국의 입장에서는 AUKUS를 유지하기 위해서는 부득이하게 호주에 2030년대에는 콜린스급 잠수함을 대체할 수 있는 핵추진 잠수함을 제공해야 하는 상황이다. 호주의 잠수함 전력 공

백을 타개하기 위해 미국은 2032년과 2035년에는 취역 중인 버지니아급 잠수함 2척을 호주에 판매하고, 2038년에는 새로이 건조된 버지니아급 잠수함을 판매하기로 합의하였다. 그리고 만약 호주가 영국과 공동 건조하는 오커스급 핵추진 잠수함의 건조가 예상보다 늦어지는 경우에는 추가적으로 2척의 버지니아급 잠수함을 판매하기로 한 것이다. 공화당 내 일부 의원들이 우려를 제기하는 부분은 바로 이 지점이다. 만약 현재의 잠수함 건조 속도를 유지하고, 호주에 잠수함까지 판매하게 된다면, 2035년까지 미 해군의 잠수함 전력은 50척에도 미치지 못할 수 있다. 따라서 이 모두를 만족시킬 수 있는 한 가지 방안은 잠수함 건조 속도를 높이는 것이다. 현재 핵추진 잠수함은 매년 해군에 약 1.2대씩 인도되고 있다. 앞서 언급한 잠수함 건조 대한 계획에서는 이를 연 2.0대로 증가하는 목표를 설정하고 있으며, AUKUS 합의를 충족시키기 위해서는 최소한 연 2.2척이 인도되어야 한다는 주장이 설득력을 얻고 있다. 하지만 핵추진 잠수함뿐 아니라, 미 해군은 현재의 오하이오급 핵추진탄도미사일잠수함(SSBN)의 업그레이드 버전인 컬럼비아급 잠수함 건조 계획 역시 가지고 있기 때문에 이를 위해 “2+1”의 목표를 달성하려고 하고 있다. 결국 이러한 목표를 달성하기 위해서는 잠수함 건조를 위한 기반 산업 시설(industrial base)의 확충과 이를 위한 투자를 필요로 한다. 그리고 AUKUS 계획에 우려를 표명하는 공화당 의원들은 이러한 우려를 해소할 수 있는 명확한 방안을 바이든 행정부에 요구하고 있다.

이러한 우려에는 결국 호주의 핵추진 잠수함이 미국의 안보에 향후 유용하게 사용될 수 있을 것인지에 대한 회의가 자리잡고 있다. 미국의 입장에서 만약 대만해협에서 미중 간의 군사적 충돌이 발생할

경우에 호주의 잠수함 전력이 동원될 수 없다면, 사실상 호주에 핵추진 잠수함을 판매하는 것은 큰 의미가 없다. 차라리, 자신이 자유롭게 운용할 수 있는 잠수함 전력을 보충하는 것이 나을 것이다. 호주의 노동당 정부는 이미 대만해협 위기 시에 호주의 개입을 보장할 수 없다고 선언한 바 있다. 이러한 맥락에서 버지니아급 잠수함의 판매에 반대하는 측에서는 호주의 잠수함 전력 증가가 중국에 대한 억지력을 향상시키는 측면이 작을 것이고, 차라리 미국과 호주의 분업화(division of labor)를 통해, 효율성을 제고하는 것이 나을 것이라는 주장을 제기하고 있다. 물론 이러한 분업화라는 것도 호주가 유사시에 미국의 아시아 지역 안보 이익을 위해 동원된다는 전제에 근거하고 있지만, 억지력의 측면에서 본다면, 효율성의 강화를 통해 중국을 견제할 수 있는 효과는 커질 수 있다. 비슷한 맥락에서 호주의 전 수상이었던 키팅(Paul Keating)은 핵추진 잠수함의 비효율성을 거론하면서, 만약 중국이 호주에 실존적인 위협이 된다면, 이를 억지하기 위해 3600억 달러의 비용을 지불해야 하는 잠수함 전력에 투자하는 것보다는 항공기와 미사일 전력을 증강함으로써 중국이 호주에 접근하는 것을 차단하는 것이 더 나은 방안이라고 주장한다.

따라서 미국이 호주에 잠수함을 판매할 것인가의 결정은 잠수함 판매 후에도 자신의 잠수함 전력을 얼마나 빠르게 보충할 수 있을 것인가, 호주가 이에 대해 얼마만큼의 비용을 지불할 의사가 있는가, 그리고 결정적으로 호주가 향후 아시아 지역에서 미국과의 안보 이익을 얼마나 공유할 의지가 있는가의 문제에 달려 있다고 볼 수 있다.

두 번째, 핵추진 잠수함 기술의 이전과 관련된 우려를 생각해 보자. 사실상 비슷한 맥락에서 미국은

과연 기술 이전이 얼마만큼의 대중 억지 효과를 가져올 것인가를 고려할 것이다. 특히 핵추진 기술 이전 문제와 관련해서 미국이 특히 우려하는 것은 호주에 기술을 이전하는 과정에서 적대국가, 특히 중국과 러시아 등에 기술 유출의 가능성이다. 이러한 맥락에서 생각해 볼 때, 미국은 기술 유출 가능성을 차단하기 위해 호주에서 잠수함을 건조하는 것보다 영국의 조선소에서 오커스급 잠수함을 건조하는 것을 선호할 수도 있다. 하지만 이러한 안은 핵추진 잠수함 건조를 국내 방위산업 육성과 일자리 창출의 방안으로 생각하는 호주 노동당의 입장과 상충될 수 있다. 따라서 호주가 미국에 핵심 기술의 유출을 차단할 수 있는 방안을 제시하는가가 기술 이전의 관건이 될 것이라고 생각해 볼 수 있다.

#### 나. 호주의 국내 건조 반대와 청년 세대의 반대

호주는 앞서 언급한 바와 같이 AUKUS 출범 이후 자유당 정권에서 노동당 정권으로의 정권 교체를 경험했다. 이에 따라 AUKUS를 통한 고용 창출이 중요한 문제로 대두됐다. AUKUS와 직접적으로 관련된 8500여개의 일자리를 창출하고, 향후 총 2만여개의 일자리를 만들겠다는 것이 노동당 정부의 공약이다. 이러한 일자리 창출은 기본적으로 핵추진 잠수함, 특히 오커스급 잠수함의 국내 건조가 이루어질 때 가능하다. 하지만, 과연 국내 건조가 효율적인가에 대한 반론 역시 존재한다. 호주의 전 외무장관 다운너(Alexander Downer)는 호주가 향후 잠수함의 국내 건조를 포기하게 될 것이라고 예측한다. 그 이유는 국내 건조는 호주에 핵추진 잠수함의 기반 시설이 전혀 존재하지 않는 상황에서 기반 시설을 구축하고, 잠수함을 건조하는 것은 상당히 비효율적이기 때문이다. 그는 영국에서 잠수함을 건조할 경우, 건조 비용이 30-40% 감소할 것이라고 예측한다. 그는 천문학적인 비용을 잠수함 건



조를 위한 방위산업에 투자하는 대신, 다른 국내 산업에 투자하는 것이 경제 발전에 훨씬 효과적일 것이라고 주장한다. 또한 다우너는 국내 건조를 주장하는 세력이 일종의 지역 이기주의를 앞세워 국익을 왜곡하고 있다고 주장한다. 예를 들면, 국내 건조가 이루어질 경우, 애들레이드 지역의 오스본 조 선소에서 잠수함이 건조될 예정인데, 이 지역의 정치인들이 자신들의 정치적 이익을 위해 비효율적인 국내 건조를 추진하고 있다고 비판한다. 미국 역시 기술 유출을 막기 위해 영국에서의 잠수함 건조를 선호할 것이라고 예측해 볼 때, (특히 자유당이 다시 정권을 획득하는 경우에) 해외 건조를 주장하는 논리가 향후 부각될 가능성은 충분하다.

다우너와 같은 경우는 잠수함 건조 자체를 반대하는 입장은 아니지만, 노동당 내부에서는 잠수함 건조 자체를 반대하는 입장이 존재하고 있으며, 이는 호주가 대만 유사시 이러한 위기에 연루되는 것이 국익에 부합하는가에 대한 고민과 관련된다고 볼 수 있다. 특히 호주 내에서는 2024년 미 대선에서 트럼프가 재선될 가능성에 대해 크게 우려하고 있으며, 한 여론조사에 따르면, 트럼프가 정권을 다시 잡을 경우에는 동맹을 탈퇴하는 것이 낫다는 의견이 40%에 근접했다. 이는 트럼프가 집권할 경우, 아시아 지역에 대한 안보공약을 대폭 축소할 것이라는 우려에서 비롯된 것으로 보인다.

AUKUS 계획의 실행에 엄청난 비용이 투자된다는 것 역시 이 계획의 추진에 걸림돌로 작용할 수 있다. 3860억 달러라는 천문학적인 비용이 들어간다는 발표가 나온 이후에 AUKUS에 대한 지지 여론은 약화되고 있다. 최근의 로위 연구소의 여론조사에 따르면, AUKUS를 위해 3680억 비용이 합당하다는 의견에 단지 25%의 응답자만이 동의했다고

한다. 또한 다른 여론조사에서 젊은 세대들은 호주가 처한 안보위기가 중국의 위협보다는 기후위기에 있다고 보고 있으며, 따라서 AUKUS에 대해서도 명확한 지지의사를 보내지 않고 있다.

## V. 결론

본 연구에서는 미국, 영국, 호주의 3국 간 안보협력체인 AUKUS의 순항에 위협이 될 만한 요인이 무엇인가에 초점을 맞추어 살펴보았다. AUKUS가 호주에 핵추진 잠수함 전력을 제공하고, 이를 통해 중국의 부상을 견제한다는 목적에서 출발했다고 할 때, 이러한 목표에 어떤 요인이 위험 요소로 작용할 것인가를 살펴보았다. 이를 위해 미중 관계라는 구조적 요인과 미국과 호주의 국내정치적 동학이 중요한 요소로 작용할 수 있음을 지적하였다. 특히 미중 전략적 경쟁은 해소하기 어려운 구조적 갈등 요인이라고 할 때, 30년이라는 장기적 목표(호주의 핵추진 잠수함 선단의 구축)를 추구하는 AUKUS는 국내정치적 변동에 취약할 수밖에 없다는 점에서, 국내정치적 요인들이 향후 협력의 유지에 위협 요인으로 작용할 것이라고 보았다. 이러한 관점에서 보았을 때, 가까운 장래에 AUKUS의 존속을 위협할 수 있는 요인은 2024년 미국의 대선 결과라고 볼 수 있으며, 트럼프 대통령의 재선은 미국과 호주 모두에 AUKUS에 협력에 대한 신뢰를 약화시킴으로써, AUKUS의 순항을 가로막을 수 있다.

## Reference

- <sup>1</sup> 많은 언론 매체에서는 AUKUS를 동맹(alliance)이라는 단어로 표현하고 있지만, 엄밀한 의미에서 AUKUS는 조약에 기반한 동맹은 아니다. 보다 정확한 표현은 여기에서 언급한 바와 같이 안보협력체(security partnership) 정도를 보는 것이 타당하다. 하지만 동맹이라는 표현이 아주 틀렸다고 보기 어려운 점은 미국과 호주는 ANZUS 조약을 통한 동맹 관계이고, 미국과 영국은 모두 NATO의 동맹국이기 때문이다. 하지만 영국과 호주가 양자 동맹 관계인 것은 아니다.
- <sup>2</sup> AUKUS의 협력 방안은 Pillar I과 Pillar II로 나뉜다. 여기에서 Pillar 1은 호주에 핵추진 기술의 이전과 핵추진 잠수함 제공에 관련된 합의를 가리키고, Pillar II는 주로 첨단 기술안보분야, 즉 인공지능, 양자역학, 전자전, 사이버 능력 등에 관한 협력을 의미한다. 본 연구에서는 Pillar II에 해당되는 3국 간 협력의 문제만을 다루기로 한다.
- <sup>3</sup> 다만 지면상의 제약과, AUKUS의 주요 당사국이 미국과 호주인 점을 감안, 영국의 국익에 대한 분석은 생략하기로 한다. 영국의 국익에 대한 분석에 관해서는 정재욱, "AUKUS 참여국의 국익 분석," IFES 정책보고서, 2022-01, 2022, pp. 29-34를 참조할 것.
- <sup>4</sup> 발표 당시 언제까지 핵추진 잠수함을 호주에 제공하겠다는 구체적인 계획은 나오지 않았으며, 최근의 보도 등을 따르면 2050년 정도까지 계획이 완료될 수 있을 것으로 예상된다.
- <sup>5</sup> 총 8척의 핵추진 잠수함을 건조한다는 목표 아래, 우선 미국이 호주에 3척의 버지니아급 잠수함을 제공하고, 만약 3척의 잠수함으로 부족할 경우 최대 5척을 제공하는 것을 계획하고 있다. 이에 따라 AUKUS급 잠수함의 건조 계획도 유동적이며, 만약 3척을 제공받는 경우 5척을 건조하고, 5척을 제공받는 경우 3척을 건조하는 것이 목표이다.
- <sup>6</sup> 여기에서 3860억 달러는 호주 달러이다. 미국의 경우를 얘기할 때 등장하는 금액은 미 달러이고, 호주의 경우엔 언급되는 금액은 호주 달러이다. 만약 혼동을 피하기 위해 이를 명확히해야 할 경우에는 이에 대해 언급하기로 한다.
- <sup>7</sup> 아래에서는 별 다른 언급이 없는 한, 핵추진 잠수함(SSN)과 공격형 잠수함을 같은 의미로 사용할 것이다. 사실상 공격형 잠수함에는 디젤 잠수함도 포함될 수 있으나 미국은 디젤 잠수함은 보유하고 있지 않다.
- <sup>8</sup> 정재욱, 2022, p. 14.
- <sup>9</sup> 서울프급 잠수함은 다른 잠수함보다 크기 면에서 더 큰 대형 잠수함이고, 30척을 건조하기로 애초에(냉전 시기에) 계획되었으나 탈냉전의 도래로 그 필요성이 감소되어 실제로는 3척만 건조되었다 (정재욱, 2022, pp. 15-16).
- <sup>10</sup> 매년 해군에 인도되는 버지니아급 잠수함의 수가 2척이라는 것은 매년 2척씩을 건조할 수 있다는 의미는 아니다. 버지니아급 잠수함 한 척이 건조되어 해군에 인도되기까지는 보통 6-7년의 기간이 소요되는 것으로 알려져 있다. 따라서 매년 인도되는 선박의 수를 늘리기 위해서는 단순히 2년의 기간이 아니라 훨씬 더 이른 시간에 그 선박 건조 계획이 수립되어야 함을 의미한다. 그리고 사실상 1년에 2척을 해군에 인도한다는 계획 역시 상당히 야심찬 계획이라고 할 수 있다. Eckstein, Megan, "US Navy Avoided a 2022 'Trough' in Submarine Fleet Size, But Industry Challenges Threaten Future Growth," Defense News, January 3, 2022.
- <sup>11</sup> 이와 같은 잠수함 전력의 공백 문제가 발생된 근본적인 원인은 서울프급 잠수함 조달 계획이 변경된 것에서도 알 수 있듯이, 탈냉전 직후 당시의 상황으로 인해 잠수함 조달 계획이 원활하게 수립·집행되지 못한 것에 기인한다 O'Rourke, Ronald "Navy Virginia (SSN-774) Class Attack Submarine Procurement: Background and Issues for Congress", CRS Report, April 28, 2022, p. 2
- <sup>12</sup> US Department of Defense. Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2021: Annual Report to Congress, 2021, p. 49.
- <sup>13</sup> O'Rourke, 2022, p. 2.
- <sup>14</sup> O'Rourke, 2022, p. 12.
- <sup>15</sup> 이 문제를 담당하는 미 해군의 고위 장성은 추가 건조 계획을 대안으로 생각하고 있다고 밝혔다. 이를 위해서는 현재의 매년 2대 인도 목표를 매년 2.2대로 늘려 잡아야 하고 이는 일정기간 동안 매년 3척을 인도해야 함을 의미한다. O'Rourke, Ronald "Navy Virginia (SSN-774) Class Attack Submarine Procurement: Background and Issues for Congress", CRS Report, October 23, 2023, pp. 15-16.
- <sup>16</sup> 정재욱, 2022, pp. 22-25.
- <sup>17</sup> O'Rourke, 2023, p. 15
- <sup>18</sup> 단적인 예를 든다면, 2021년 9월 AUKUS 창설을 주도했던 3인(바이든 대통령(미), 존슨 총리(영), 모리스 총리(호))의 정상 중에서 이미 2인(존슨 총리와 모리스 총리)은 국내정치적 변화로 인해 자리에서 물러났고, 특히 호주에서는 자유당에서 노동당으로의 정권 교체를 겪었다.
- <sup>19</sup> 패권국이 도전국의 이러한 의사 표시(가령, 패권에 도전하지 않겠다는 공언)를 신뢰할 수 없다는 것은 공약신뢰문제(commitment problem)로 이해할 수 있다. 공약신뢰문제란 국제적 무정부 상황에서 어떤 국가가 자신의 약속을 지킬 유인이 사라지는 상황이 확실해 온다고 할 때, 이러한 약속을 지키겠다는 약속은 상대방이 신뢰할 수 없기 때문에 그러한 약속 자체를 맺는 것이 불가능한 문제를 가리킨다. 즉, 중국이 미국보다 국력이 커져도 미국의 영향권을 침해하지 않겠다는 약속은 공약신뢰문제로 신뢰할 수 없는 약속이 될 것이다. 공약신뢰문제의 개념과 이로 인해 예방전이 발생한다는 주장에 대해서는 Fearon, James D. "Rationalist Explanations for War." International Organization Vol. 49, No. 3 (1995)를 참조할 것.
- <sup>20</sup> 시간의 경과에 따른 선호화문제에 대한 간단한 개념 정의는 Hovi, Jon, Detlef F. Sprinz, and Arild Underdal, "Implementing Long-Term Climate Policy: Time Inconsistency, Domestic Politics, International Anarchy." Global Environmental Politics, Vol. 9, No. 3 (2009), p. 21을 참조.
- <sup>21</sup> Katz, Justin, "US Navy Sub Boss Reveals New Details on Aukus Virginia Class Sub Sales to Australia," Breaking Defense, November 8, 2023.
- <sup>22</sup> 호주는 미국의 조선소의 기반 시설 확충을 위해 30억 달러에 이르는 자금을 투입하기로 했으며, 미 의회는 이를 승인할 것인가를 현재 논의 중이다. Mizer, Max, "US Senators Raise More AUKUS Concerns as Foreign Relations Committee Examines Submarine Costs and Risk of Bad Actors," Sky News, September 7, 2023.
- <sup>23</sup> O'Rourke, 2023, pp. 21-22; 2023년 12월 중순에 국가방위승인법안(National Defense Authorization Act 2024)이 상하원을 모두 통과했는데, 여기에는 호주에 잠수함 판매를 허용한다는 내용과 기술이전을 위한 무기수출통제에 대한 규정을 완화한다는 내용 등이 포함되었다. 이는 의회 내의 우리가 상당한 정도 해소되었음을 의미한다. 하지만 이 법안에 따라 호주에 잠수함을 판매하기 위해서는 판매 60일 이전에 대통령이 의회에 잠수함 판매의 정당성을 입증(certification)해야 하는 것으로 알려져 있다. 특히 이 법안에서는 대통령은 이전에 핵추진 잠수함이 미국과 호주의 공동 안보이익과 군사적전을 지원하는데 사용되지만 한다는 점을 의회에 입증할 것을 요구하고 있다. 이러한 요구는 호주의 주권침해에 대한 우려와 반발을 초래할 수 있는 부분이며, 따라서, 이 법안의 통과로 본 연구에서 제기한 국내정치적 불확실성이 완전히 해소된 것이라고 볼 수는 없다. The U.S. National Defense Authorization Act 2044, p. 1655; Daniel Hurst and Josh Butler, "US Congress passes bill allowing sale of Aukus nuclear submarines to Australia," The Guardian, December 14, 2023.
- <sup>24</sup> O'Rourke, 2023, pp. 23-26.
- <sup>25</sup> Worthington, Brett, "Paul Keating Savages AUKUS Nuclear Submarine Deal as Labor's Worst Since Conscription." ABC News, March 15, 2023.
- <sup>26</sup> Meizer, 2023.
- <sup>27</sup> 3국이 논의한 방안 중에는 상황에 따라 영국에서 호주의 잠수함을 건조하는 방안도 포함되어 있다고 한다. 이는 물론 특수한 상황을 고려한 것이라고 한다. Greene (2023a) 호주 국내에서도 비용 절감을 위해 국내 건조보다 해외 건조가 나은 방안이라고 주장하는 이들도 있다. 이에 대해서는 호주의 국내정치적 동향과 관련하여 기술한다.
- <sup>28</sup> Needham, Kirsty, "Australia Plans to Boost AUKUS Tech-Sharing, Restrict 'Foreign' Access," Reuters, November 14, 2023.
- <sup>29</sup> Keane, Daniel, "AUKUS Nuclear Submarine Deal Triggers Accusations over Cost And Construction," ABC News, October 29, 2023; Karp, Paul, "Plan to build Aukus submarines in Adelaide is 'afairytale' and 'pork barrelling', Alexander Downer says." The Guardian, October 30, 2023.
- <sup>30</sup> Murphy, Katharine, "Almost 40% think Australia should dump US alliance if Donald Trump returns as president, poll finds." The Guardian, October 31, 2023.
- <sup>31</sup> Lee, Peter K., Alice Nason and Sophie Mayo, "The Social Licence For AUKUS Has Not Yet Been Earned." August 25, 2023. <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/social-licence-aukus-has-not-yet-been-earned> (검색일: 2023년 9월 13일)
- <sup>32</sup> Kalinauskas, Ava and Samuel Garrett, "New Poll Shows Young Australians Are Wary Of Both AUKUS and The US, and Want More Action On Climate Instead." The Conversation, November 1, 2023.