

한·미 확장억제정책위원회 구성의 의미와 과제

전성훈 북한연구센터 선임연구위원

Online Series CO 10-39

워싱턴에서 개최된 제42차 한미안보협의회의(SCM)는 전통적인 동맹의 우위를 과시하면서 천안함 사태 이후 전개되고 있는 한반도의 새로운 안보상황에 대비하기 위한 양국의 의지를 재확인하는 회의였다. 이번 회의에서 양국 국방장관은 다음과 같이 세 가지 중요한 문건을 승인하고 서명했다.

- 향후 5년간 대한민국 합참으로 전시작전권을 전환하기 위한 기본 틀을 제공할 ‘전략동맹 2015’(the Strategic Alliance 2015)
- 한·미 상호방위조약에 기반한 동맹의 미래 비전을 구현하기 위한 문서인 ‘국방협력지침’(the Guidelines for U.S.-ROK Defense Cooperation)
- 작전계획을 발전시키는 데 필요한 전략지침과 권한을 한·미 군사위원회에 제공하는 ‘전략기획지침’(the Strategic Planning Guidance)

한편, 게이츠 국방장관은 공동성명에서 한국에 대해 확장억지를 제공하고 강화할 것임을 다음과 같이 약속했다: “미국의 핵우산, 재래식 타격능력 및 미사일 방어능력을 포함한 모든 범주의 군사능력을 운용하여 대한민국을 위해 확장억제를 제공하고 강화할 것이라는 미국의 계속된 공약을 재확인한다.”

이와 함께, 한·미 양국은 확장억지의 실효성을 제고하기 위한 ‘확장억제정책위원회’를 제도화해 나가기로 합의했다. 북한의 핵개발과 권력승계 등으로 한반도의 불안이 가중되는 상황에서, 양국이 확장억지의 실효성을 높이기 위한 기구를 구성하기로 했다는 것은 매우 중요한 의미를 갖는 결정이라고 할 수 있다. 본고에서는 확장억지의 일반 이론과 미국의 확장억지 제공 실태를 검토하고,

확장억제정책위원회 구성의 의미와 향후 과제를 살펴보고자 한다.

1. 확장억지의 개념과 목적

‘억지’(Deterrence)는 국가안보 전략상의 근간을 이루는 핵심 개념이다. 통상적으로 억지란 적대국의 공격에 대응해서 자국의 군사력 혹은 군사동맹을 동원하여 충분히 보복하는 것은 물론 적을 패퇴시킬 수 있는 능력을 갖추으로써 적의 공격 의도를 분쇄하고 공격을 사전에 방지한다는 전략 개념이다. 그런데 요즘 많이 사용하는 ‘억제’(抑制)는 “일정한 정도나 한도를 넘지 않도록 눌러서 그치게 한다”는 의미로서 주로 개인의 욕망이나 감정 따위를 억누른다는 뜻을 갖는다.¹⁾ 따라서 ‘억제’라는 용어는 한 국가의 군사전략에 대한 표현으로는 적절하지 않으며 통상 국제안보와 군사전략 분야에서는 ‘Deterrence’를 ‘억지’(抑止)로 번역하는 것이 더 적절하다.²⁾

‘확장억지’(Extended Deterrence)란 군사력을 해외에 투사할 수 있는 능력과 이를 통해 달성하고자 하는 국가이익을 갖는 강대국에게 해당하는 전략개념이다. 냉전시대에 미국의 경우를 예로 들자면, 적대국인 소련이 해외주둔 미군과 미국의 동맹국을 군사적으로 위협하거나 공격하는 경우, 해당 적대국에게 감당할 수 없는 피해를 주겠다는 보복위협을 함으로써, 미국의 동맹국과 동맹국에 주둔한 미군에 대한 적대국의 공격을 사전에 차단하고, 동맹국과 해외주둔 미군의 안전을 보장하는 안보전략의 핵심 개념이다. 즉 미국과 같은 강대국이 견지하는 확장억지는 적대국의 군사력으로 보호해야 할 대상이 자국에 배치된 군대는 물론 동맹국 군대와 해외주둔 미군으로까지 확대되고, 억지력이 투사되는 해당 지역도 미 본토로부터 동맹국 영토로까지 확장된다. 해외주둔 미군이 존재하지 않는 동맹국 영토도 확장억지의 보호대상이 된다. 결과적으로, 억지전략의 보호를 받는 대상과 지역이 확장된다는 뜻에서 ‘확장억지’로 부르는 것이다.

강대국이 자국의 군사력으로 자국을 방어하는 차원을 넘어서 동맹국에 대한 적대국의 공격까지 억지하겠다는 확장억지는 강대국 군사전략의 핵심 요소이자 군사동맹과 우방국 안전보장의 근간을 이뤄왔다. 미국의 예를 들어 확장억지의 내용을 다음과 같이 세 차원에서 보다 구체적으로 살펴볼 수 있다.

- <①: 확장억지의 보호대상>: 미국 본토와 더불어 해외주둔 미군 및 미국의 동맹국
- <②: 확장억지의 목표>: 재래식 무기와 WMD를 포함한 적대국의 공격
- <③: 확장억지의 수단>: 미국이 보유한 재래식 무기와 핵무기 및 미사일 방어망 등 가용한 모든 방어수단

1) 『새 우리말 큰 사전』 (서울: 삼성출판사, 1992), p. 2297.

2) 본고에서는 ‘억제’가 공식적으로 사용된 경우를 제외하고, ‘억지’라는 용어를 사용하고자 한다. ‘Deterrence’ 본래의 의미를 충실하게 전달하기 위해서는 ‘억지’로 번역하는 것이 정확하다고 본다.

확장억지의 한 부분이 바로 ‘확장핵억지’(Extended Nuclear Deterrence) 전략이다. 우리 사회에서 회자되고 있는 ‘핵우산’(nuclear umbrella)은 확장 핵억지의 별칭이며, 확장억지 전략을 구현하는 수단으로 핵무기의 사용도 고려한다는 것을 기본 취지로 삼는다. ‘핵억지’(Nuclear Deterrence) 전략은 핵무기의 가공할 파괴력을 바탕으로 침략 당사국에게 감당할 수 없는 피해를 가하겠다는 보복위협을 통해 억지를 달성한다는 개념인데, 제2차 세계대전 이후 형성되기 시작했고 이후 핵무기 체계의 발달과 국제안보정세의 변화에 따라 다양한 형태로 발전되어왔다. 즉 핵무기를 사용한 보복도 고려하는 확장억지가 바로 확장 핵억지 혹은 핵우산 전략이다.

2. 미국의 對韓 확장억지 공약

미국의 확장억지 공약은 1953년 10월 1일 체결된 한·미 상호방위조약에 토대를 두고 있다. 상호방위조약 자체가 확장억지의 정치적 상징이자 법적 근거인 것이다. 상호방위조약이 확장억지 공약이 구현되는 바탕이라고 한다면, 지난 반세기 동맹의 역사에서 양국이 추진해 온 각종 연합 군사훈련, 한·미 연합사령부와 같은 군사협조체제, 매년 실시되는 ‘한·미 안보협의회의’(Security Consultative Meeting: SCM), 양국 정상회담과 각종 합의문, 안보공약을 명시한 각종 문건들은 확장억지 공약을 구현한 현실적인 실천수단이라고 할 수 있다. 즉 한·미 군사동맹 자체가 미국의 확장억지가 작동하는 틀인 것이다.

핵우산과 관련하여, 한·미 양국은 1978년 제11차 SCM 회의 때부터 미국의 핵우산 제공의사를 확인하고 이를 합의문에 명시해두었다. 당시 카터 행정부의 주한미군 철수 움직임이 가속화되는 상황에서, 미국의 대한 안보공약을 보다 구체화해 두어야겠다는 한국 측의 의지가 작용한 것으로 보인다. 비슷한 시기에 한미연합사령부(CFC)가 창설된 것도 같은 맥락이라고 할 수 있을 것이다. 이후 매년 SCM 회의를 마무리하면서 미국은 핵우산 제공 의사를 명시적으로 표명해왔다. 노무현 정부 당시인 2006년 10월 북한의 제1차 핵실험 이후 개최된 한·미 SCM 공동성명에서 핵우산 대신 확장억지라는 표현이 사용된 것을 두고 우리 군 일각에서 미국의 안보공약이 더 강화된 것으로 본 것은 잘못된 해석이었다. 현재 미국은 유럽의 NATO 회원국들과 아시아의 한국, 일본, 호주 등 27개국에게 핵우산을 제공하고 있다.

한편, 북한의 제2차 핵실험 이후 한국 정부는 미국의 핵우산 약속을 보다 공고하게 만들기 위한 방식을 추구했고, 그 결과 양국 정상회담의 합의문에 미국의 핵우산 제공 의사가 처음으로 명시되는 성과를 거두었다. 즉 2009년 6월 개최된 한·미 정상회담에서 동맹 역사상 최초로 미국의 확장핵억지 공약을 정상회담의 공동발표문에 다음과 같이 명기한 것이다: “우리는 양국의 안보능력을 보호할 연합능력에 의해 지원되는 공고한 방어태세를 유지할 것이다. 미국의 핵우산을 포함한 확장억지의 지속적인 제공이 이러한 보장을 강화할 것이다.”³⁾ 한·미 양국이 정상회담 합의문에 핵우산이란 단어를 명기한

것은 북한의 핵개발이라는 한반도 안보정세의 변화에 부응하여 미국의 방위공약의 진실성을 입증하려는 노력이 있었다고 할 수 있다.

3. 한·미 확장억제정책위원회 구성의 의미

공동성명에서 구성하기로 한 확장억제정책위원회의 구체적인 임무는 국방협력지침의 제3장 (한국 연합방위)에 명기되어 있다. 양국 국방부가 한·미 동맹의 포괄적인 전략 비전을 충족시킬 목적으로 효과적인 연합방위태세를 유지하는 데 필요하다고 판단한 일곱 가지 조치 가운데 하나로서, 그 내용은 다음과 같다: “확장억제 정책위원회를 제도화하며, 이 위원회는 확장억제의 효과를 제고하기 위한 협력 메커니즘 역할을 수행한다.”⁴⁾

한·미가 확장억제정책위원회를 구성해서 확장억제의 실효성을 높이기로 한 것은 당면한 안보현실을 반영한 불가피한 선택인 것으로 보인다. 우선 두 차례의 핵실험으로 북한의 핵능력이 물리적으로 입증되었고, 천안함 사태에서 보듯이, 비대칭 위협이 현실화됨으로써 북한의 새로운 대남 군사위협에 대응할 필요가 제기되었다. 반면에 이라크와 아프가니스탄에서 두 개의 전쟁을 벌이고 있는 미국은 ‘전략적 유연성’(Strategic Flexibility)을 통해 주한미군의 자유로운 운용을 추진해왔고, 오바마 행정부 들어서는 핵무기의 역할을 축소하는 등 핵 억지전략에 큰 변화를 보이고 있다. 북한의 위협 증가와 미국이 추진하는 새로운 정책은 상호 상승작용을 일으켜서 한국의 위협인식이 증가하는 동시에 한국 사회에서 미국의 안보공약과 핵우산에 대한 의문이 제기되는 상황이 초래되었다.

제42차 SCM에서 확장억제정책위원회를 구성하기로 한 것은 바로 이와 같은 한반도 안보상황의 변화를 고려한 정책적 결단이라고 판단된다. 물론 이 위원회가 앞으로 어떤 기능을 할 지 그리고 어느 정도의 비중을 가질 지는 미지수다. 미국이 안보공약의 강화를 바라는 한국의 요구를 마지못해 수용한 것이라면 앞으로 확장억제정책위원회의 역할은 크게 기대할 게 없을 것이다. 반면에 미국이 한국의 우려와 관심사항을 진지하게 수용한 결과라면, 이 위원회가 미국의 안보공약의 실효성과 신뢰성을 제고할 수 있는 유용한 기구로 자리매김할 수 있을 것이다.

3) 관련 부분의 영어 원문은 다음과 같다: “We will maintain a robust defense posture, backed by allied capabilities which support both nations’ security interests. The continuing commitment of extended deterrence, including the U.S. nuclear umbrella, reinforces this assurance.” *Joint Vision For The Alliance Of The United States Of America And The Republic Of Korea*, The White House, Office of the Press Secretary, Washington, DC June 16, 2009.

4) 영어원문은 다음과 같다: “Institutionalize an Extended Deterrence Policy Committee, which is to serve as a cooperation mechanism to enhance the effectiveness of extended deterrence.”

4. 향후 과제

확장억제정책위원회가 향후 한·미 동맹의 토대를 이루는 제도로서 핵심적인 역할을 하기 위해서는 미국이 제공하는 ‘확장억지의 실효성과 신뢰성 제고’라는 위원회의 기본목표에 충실해야 할 것이다. 이를 위해서 확장억제정책위원회가 해야 할 가장 중요한 임무는 2015년 12월 31일 전작권 전환 이후에도 미국의 확장억지가 전작권 전환 이전과 다름없이 공고하게 작동할 것이라는 점을 보장하는 것이다.

재래식 전력 분야에서, 현재 28,500명 수준의 미군이 주둔하고 있고 최근에 복무기간을 가족까지 동반한 3년으로 늘리는 조치가 단행된 만큼, 안보공약에 변화가 없다는 것이 미국의 입장이다. 하지만 전작권 전환은 물론이고 가장 효과적인 지휘체계라고 정평이 난 연합사 해체로 인해서 ‘명령체계의 단일성’이 사라지는 만큼, 이로 인한 전략적 손실을 만회하는 것은 양국 정부가 해결해야 할 중차대한 과제이다. 확장억제정책위원회는 전작권 전환으로 인해서 미국의 확장억지가 약화되지 않는다는 것을 보장할 수 있어야 한다.

확장억제정책위원회가 중요하게 다뤄야 할 또 하나의 분야가 바로 핵우산 문제이다. 오바마 행정부는 소위 ‘핵무기 없는 세계’를 지향하면서 2010년 4월 새로운 핵태세검토보고서(NPR)를 발표하고 핵무기의 역할을 줄이는 새로운 핵전략을 채택했다. 핵무기의 역할 축소는 불가피하게 미국이 제공하는 확장억지, 즉 핵우산의 실효성과 신뢰성을 약화시키는 결과를 초래하게 된다.

일본에서는 이미 오래전부터 미국의 핵우산 약화를 우려하는 의견이 제기되었고, 미·일 간에 핵우산의 신뢰성을 높이기 위한 정부 차원의 협의를 진행해오고 있다. 중요한 것은 미국에서도 일본의 이러한 요구에 부응해야 한다는 의견이 있다는 사실이다. 예를 들어, 미국의 외교정책분석연구소(Institute for Foreign Policy Analysis)는 2009년에 일본과 미국이 핵을 포함해서 다양한 위협요인을 다루는 ‘억지정책그룹’(Deterrence Policy Group)을 창설해서 다음과 사항들을 논의할 것을 제안했다: ①미국의 핵정책과 미·일 핵협력 시나리오, ②미·일 공동 위협평가, ③북한과 중국의 억지전략에 대한 공동연구, ④핵·미사일 확산에 대한 공동대처, ⑤확산을 차단하기 위한 제재조치 공유 등. 국무부 동아태담당차관보로 임명되어 처음으로 일본을 방문한 캠벨(Kurt Campbell)도 미·일 양국이 핵 억지의 요소들에 대한 깊이 있는 대화를 시작할 것이라고 선언한 바 있다.

미·일 양국 사이에 유사시 미군의 핵전력에 대한 일본의 접근을 강화하는 문제가 논의되고 있을 뿐 아니라 실제로 미·일 협력이 한·미 협력에 비해 앞서 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 예를 들어, 미국의 태평양 사령부는 북한 등 불량국가의 WMD를 제거하기 위한 협력을 진행중인 데, 일본과는 WMD 방어워킹그룹을 구성해서 WMD로 공격받았을 경우를 상정한 작전, 제독, 의료 등 제반 준비를 하는 반면에 한국과는 WMD 제거에 초점을 맞춘 반확산워킹그룹을 구성한 데 그치고 있다.

따라서 이번 SCM에서 구성하기로 한 한·미 확장억제정책위원회가 담당해야 할 중요한 임무는 핵무기의 역할 축소로 약화될 수 있는 확장억지의 실효성을 높이기 위한 방안을 강구하는 것이어야 한

다. 우선 북한의 핵능력과 더 나아가 장래에 제기될 수 있는 주변국의 핵위협에 대한 공동 평가를 통해 하나의 위협인식을 공유해야 한다. 위협인식이 다른데 공통된 접근을 기대할 수는 없기 때문이다. 그 다음 수순은 예상되는 핵위협에 대응할 수 있는 방안을 모색하는 것이다. 비핵정책을 견지하고 있는 한국으로서는 미국의 핵우산에 의지할 수밖에 없는 바, 미국의 핵우산 공약을 보다 구체적으로 현실에 구현할 수 있는 세부적인 방안과 조치를 미국과 논의해야 한다. 미국에 대해 핵우산 공약을 뒷받침할 수 있는 구체적인 조치를 취해줄 것과 최소한 일본과 같은 수준의 한·미 핵전략 대화를 가질 것을 미국에 요구해야 한다.