

Online Series

2023. 05. 03. | CO 23-16

워싱턴 선언:
확장억제의 진화

정 성 윤(통일정책연구실 연구위원)

한미동맹이 핵우산의 손잡이를 같이 잡았다. 지난 4월 26일 개최된 한미 정상회담을 계기로 확장억제의 의지와 내용이 강화되었다.¹⁾ 정상회담에서 발표한 ‘워싱턴 선언’에는 그간 역대 정부와 전문가들이 일관되게 주장하고 요구했던, 미국의 적극적 의지 표현 · 미국 전략자산의 상시 배치 · 우리의 목소리 반영 등의 효과를 기대할 수 있는 중요한 약속이 모두 포함되었다. 특히 한미는 확장억제 메커니즘으로 우리의 의지와 견해가 제도적으로 반영되는 ‘핵협의그룹(Nuclear Consultative Group: NCG)’ 신설을 합의했다. 이는 북핵 대응이 미국 중심의 확장억제에서 한미가 함께 하는 협력적 억제로 진화했음을 상징적으로 보여준다. 예전에 하지 못했던, 예전부터 하고자 했던, 지금이라도 당장 해야만 하는 다양한 억제책 마련에 양국이 뜻을 모은 점은 당위(當爲)를 넘어 다행스럽다. 다만 선언과 약속 자체가 우리의 안보를 보장하지 않는다. 즉 후속조치를 서두르지 않으면 선언의 취지는 무색해지고 효과는 미미할 수 있음을 한미 당국은 각별히 유념해야 한다.

1) 지난 4월 24일부터 29일까지 미국 워싱턴 D.C.에서 개최된 한미 정상회담의 핵심 테마는 ‘미래로 전진하는 행동하는 한미동맹’이었다. 주제에 걸맞게 한미 양국은 북한 문제, 군사안보, 경제안보, 첨단기술, 인적 교류, 지역·글로벌 문제에 있어 실질적 협력을 강화하기로 약속했다. 논의된 모든 분야가 우리의 국익, 동맹의 가치, 지역과 세계의 평화에 소중하지만, 이 중 가장 중요한 의제가 북핵 문제였음은 당연하다. 본 글은 한미 정상회담 전반에 대한 논의가 목적이 아니며 워싱턴 선언의 내용에 한정해 정상회담 결과를 평가한다.

선언의 배경

워싱턴 선언은 북핵 정세 변화에 따른 한미동맹의 강력한 대응 의지의 산물이다. 북한은 2019년 미북 정상회담 결렬 이후 핵 능력 고도화를 위한 다양한 도발을 지속하며 안보 위기를 고조시켜 왔다. 북한은 특히 2021년 8차 당대회 이후 대미·대남을 동시에 겨냥한 핵 능력 증강에 진력하며 우리와 국제사회의 비핵화 대화 재개 요구를 외면하고 있다. 북한의 핵 질주(sprint)와 이로 인한 북핵 위협의 증가는 미국의 적극적 정책 전환의 필요성과 확장억제의 효과에 대한 우려를 동시에 불러일으켰다. 아울러 우리를 직접 겨냥한 북한의 전술핵 능력 고도화와 호전적 핵 강압은 국내에서 독자 핵무장에 대한 논쟁이 촉발되는 계기가 되었다. 이러한 필요와 우려 그리고 논쟁은 미국의 정책 전환을 통한 확장억제의 강화와 한국의 역할 증대 필요를 동맹의 긴급한 협력 의제로 소환하는 배경이 되었다.

선언의 내용과 의미

워싱턴 선언은 미국의 확장억제에 대한 철통같은 의지와 공약, 동맹의 강력한 상호방위 및 굳건한 연합방위태세의 재확인이다. 이는 2022년 5월에 개최된 한미 정상회담 이후 확장억제 실행력의 획기적 강화를 위한 양국 간 부단한 협의의 구체적 결실이기도 하다. 이러한 취지에서 한미 양국이 선언에서 합의한 주요 내용과 의미는 다음과 같다.

첫째, 확장억제 공약의 의지와 내용이 획기적으로 강화되었다. 미국은 북한이 핵무기로 한국을 직접 공격하는 경우 한국과 ‘즉각적 협의’를 하고 ‘핵무기 포함’ 모든 역량을 사용해 ‘압도적이고 결정적 대응’을 하기로 약속했다. 한미상호방위조약 체결 70주년에 맞추어 보다 진보된 미국의 한국에 대한 방위 및 확장억제 공약을 최초로 양국 정상이 별도의 문서로 확인했다는 의미가 있다. 바이든 대통령이 이례적으로 그리고 미국 대통령 최초로 북한이 핵 공격을 한다면 정권 종말을 맞이할 것이라 직접 경고하고, 윤석열 대통령이 미국 안보의 심장인 국방부 국가군 사지휘센터(National Military Command Center: NMCC)를²⁾ 한국 정상 최초로 방문한 것 또한 미국의 강력한 확장억제 시그널링이라 볼 수 있다. 미국의 강력한 의지는 강화된 확장억제 내용을 통해서도 확인할 수 있다. 오하이오급 전략핵잠수함(Ship, Submersible, Ballistic

2) NMCC는 미국 국방부 내의 핵심 지휘통제센터로, 유사시 미국 대통령을 비롯한 주요 군 지휘관들을 직접 보좌하는 역할을 수행하는 미국 국방의 핵심시설이다. 대한민국 대통령의 NMCC 방문은 이번이 처음으로, 미국은 과거 영국 수상 등 극소수 인원만 NMCC 방문을 허용했을 뿐, 최근 외국의 주요인사에게 NMCC를 개방한 사례가 없다.

missile, Nuclear-powered: SSBN)을 비롯해 세계 최강의 핵 전략자산을 한반도에 ‘정례적으로 동원’하는 것이 핵심이다.

둘째, 확장억제가 한미 상호 협력적 억제 시스템으로 진화되었다. 이미 2022년 11월 한미는 한미안보협의회의(Security Consultative Meeting: SCM)에서 한국형 확장억제 협력방안 구상을 논의한 바 있다. ‘핵협의그룹(NCG)’ 신설은 이를 구체화한 것이다. NCG는 NATO(North Atlantic Treaty Organization, 북대서양조약기구)의 핵기획그룹(Nuclear Planning Group: NPG)과 유사한 체계를 갖추고 있지만, 실제 한국에 핵무기 배치를 하지 않는다는 점이 차별적이다. NCG를 통해 한미는 ①확장억제 강화, ②핵전략 기획, ③북한에 의한 비확산 체제에 대한 위협 관리 등 전례 없었던 협력의 제도화를 기대할 수 있게 되었다. 즉 워싱턴 선언을 통해 한미는 향후 북핵 정보를 긴밀히 공유하고 핵전략 사용의 기획과 실행을 공동으로 논의함으로써, 미국의 북한 핵 대응 의사결정 과정에서 우리의 의지와 이익이 수시적·능동적으로 반영될 수 있는 토대가 형성되었다. 이는 미국의 핵 운용 작전에 대한 첨단 재래식 무기체계 등 우리의 지원을 통해 미국의 일방적 제공이 아닌, 한미가 동맹으로서 함께하는 새로운 형식의 확장억제가 구축되었음을 의미한다.

셋째, 워싱턴 선언에는 한미동맹이 국제사회의 규범과 평화 구축에 모범이 되어야 한다는 우리의 강력한 의지도 담겨있다. 우리 정부는 선언을 통해 확장억제에 대한 완전한 신뢰하에 이를 ‘지속적으로 의지’하고 우리의 모든 역량을 한미 연합방위체제에 기여해 나갈 것을 분명히 했다. 이는 우리 정부가 확장억제의 불신에 기반한 자체 핵무장을 하지 않을 것이라는 점을 우회적으로 강조한 것임과 동시에 동맹체제의 어떠한 손상도 불허하겠다는 양국의 강력한 공감대가 반영된 것이다. 아울러 우리 정부가 1975년 이후 견지하고 있는 핵확산금지조약(Non Proliferation Treaty: NPT) 의무를 준수함으로써, 엄중한 북핵 위협 실체와 핵무장을 바라는 국내 여론의 요구에도 불구하고, 국제사회 책임 있는 일원으로서의 역할 수행을 우선시하고 있음을 전 세계에 각인하는 효과도 기대할 수 있다.

확장억제력 강화와 북핵 위협 감소에 긍정적 효과 기대

워싱턴 선언은 글로벌 포괄적 전략동맹으로의 격상에 조응하는 미국의 전례 없는 환대와 약속 중 단연 백미(白眉)이다. 하지만 신뢰와 합의 그 자체가 안보를 보장하지 않는다는 점은 분명하다. 따라서 선언에 담긴 다짐과 합의가 실제 북핵 문제에 어떠한 전략적 함의가 있는지를 냉철하게 따져봐야 한다. 선언의 취지는 확장억제력 강화이며 그 요체는 NCG의 신설이다. 따라서 평가 요소는 확장억제력의 실효성 여부와 파급효과이며, 그 기준은 선언 이후의 정성적

변화에 대한 기대 수준이 될 것이다.

첫째, NCG는 전략 환경의 제약과 우리의 필요를 고려할 때 현실적으로 적절한 대안이다. 일각에서 NATO의 NPG와 비교하며 NCG의 실효성을 의심한다. 하지만 한반도와 서유럽의 지정학적 환경, 러시아와 북한의 핵 능력 간 차이, 미국의 북핵 전략과 NATO 운용 전략의 차별성 등으로 NCG와 NPG를 평면적으로 비교하기 어렵다. 특히 서유럽과 달리 전장이 협소한 국내에 전술핵을 배치하는 것은 오히려 북한의 선제 핵 타격에 대한 욕구를 높일 수 있어 채택이 용이하지 않다. 독자 핵무장이 현실적으로 난망하고 미 전술핵 공유의 부작용이 우려되는 상황에서, 한국 정부가 할 수 있는 최선의 대안은 미국의 핵전력 운용에 우리 목소리를 제도적으로 반영하는 것이다. 우리의 역할과 능력이 포함된 확장억제 제도화를 통한 상시화는 한국에 대한 북핵 위협이 엄중해짐에 따라 그간 전문가 그룹과 역대 정부가 꾸준히 그 필요성을 제기하고 검토했던 대안이다.³⁾ NCG는 미국이 일본에게도 용인하지 않았던 핵 관련 최초의 상설 협의체이다. 향후 실제 미국 핵무기의 사용 계획과 운용을 한미가 함께 논의하고, 실제 한미의 전략사령부들과 한미연합사령부가 연합해 도상 연습이 수시 전개된다면 강화된 북핵 억제력의 가시성도 확인할 수 있을 것이다.

둘째, NCG가 성공적으로 가동된다면 북핵 억제의 실효성은 자연히 높아질 것이다. 혹자는 미국이 핵 단추를 독점하는 한 NCG의 효과를 기대할 수 없다고 주장한다. 즉 미국이 유사시 핵 단추를 누르지 않을 가능성을 상정하고 그 실효성을 격하한다. 하지만 이는 억제에 대한 곡해일 뿐 아니라 현실과도 배치된다. 핵 억제는 핵무기를 사용하는 주체가 아니라 핵 보복을 당할 불확실성 자체로 인해 작동된다. 북한이 지금처럼 향후 핵 능력 고도화 도발을 강화함으로써 미 본토와 우리에게 대한 위협을 동시에 높이면, 한미는 자연스럽게 NCG를 통해 다양한 핵 보복 옵션을 기획 및 시연하고 이를 북한에게 분명히 주지시키고자 할 것이다. 북한이 보복 가능성을 인지하고 실제 염려하는 순간부터 억제는 효과적으로 작동하기 시작한다. 미국 전술핵이 NATO 5개국에 분산 배치되어 있지만 핵 단추는 여전히 미국의 배타적 통제하에 있다. 그럼에도 불구하고 서유럽에서는 북한보다 더 큰 핵 능력을 갖춘 러시아에 대한 확장억제가 오랫동안 효과적으로 지속되고 있다.

셋째, 미국 전략핵잠수함(SSBN)의 한반도 전개는 북한의 핵전략을 거부하고 대남 핵선제타격 가능성을 낮추는 데 효과적일 수 있다. 우선 전략핵잠수함 적극 전개는 북한의 대미 이차타

3) 이미 오래전부터 보수·진보를 망라한 외교·안보 전문가 집단 내부에서 북핵 위협에 대한 제도적 대응으로 이번 ‘핵협의그룹(NCG)’과 유사한 ‘아시아판 NPG’, ‘한미 핵 위기관리 메커니즘’ 등의 창설 필요성이 꾸준히 제기되어 왔다. 주로 우리 자체 핵무장을 반대하는 부류에서 실효적 대안으로 개진해 왔다.

격능력 확보에 지장을 초래할 것이다. 세계 최고 수준의 대잠 감시 능력을 갖춘 전략핵잠수함은 북한이 개발 중인 핵추진잠수함의 미 본토 연안 접근을 효과적으로 거부할 수 있기 때문이다. 아울러 전략핵잠수함의 은닉성과 기습성 그리고 막강한 핵 공격력은 북한의 신중함을 유도해 선제타격에 대한 유혹을 효과적으로 제어할 수 있다.⁴⁾ 일부에서 전략핵잠수함에 탑재된 핵무기의 최대 사정거리를 거론하며 한반도 근해의 작전 효과에 의문을 제기한다.⁵⁾ 하지만 전략핵잠수함의 핵 공격력 투사와 실제 작전 영역은 목표물과의 지리적 거리에 구애받지 않는다. 실제 냉전기 미소는 각각 상대국 근해에서 전략핵잠수함의 활동을 적극적으로 전개해 상호 억제 효과의 효과를 창출했다. 전략핵잠수함의 효과를 원거리로 단정하면, 한반도에 드나드는 전략핵잠수함에 대한 중국의 반발을 설명하기도 궁색해지게 된다.

넷째, 워싱턴 선언의 파급영향에 대한 우려 또한 평가해야만 한다. 일각에서 워싱턴 선언에 대한 북·중·러 3국의 안보협력 강화와 심지어 신냉전 구도의 심화 가능성을 우려한다. 동맹의 강화는 필연적으로 역내 경쟁 진영의 균형(balancing) 욕구와 필요성을 자극한다는 점에서 중국과 러시아의 민감한 반응은 자연스럽다. 북한도 전통적 우방과의 밀착을 통해 정세장악력의 훼손을 예방하고 핵 고도화를 위한 안정적 역내 질서를 확보하고자 할 것이다. 하지만 중·러가 이번 선언을 이유로 북핵을 용인할 리도 없고, 북한에게 우리의 확장억제 강화에 대응할 안보적 지원을 할 가능성도 지극히 낮다. 우크라이나 전쟁에서 고전 중인 러시아에게 그러한 능력과 여유가 없다. 중국은 대만을 넘어 한반도에서까지 미국과의 갈등 전선을 확장·심화하기는 부담스러울 것이다. 따라서 우리가 감당해야 할 안보 리스크는 크지 않을 것이고, 신냉전 질서 형성 우려 또한 기우에 불과하다. 설사 신냉전적 정세가 형성되어도 글로벌 차원의 강대국 경쟁과 북한의 핵 개발 및 도발이 구조적·직접적 요인임을 분명히 할 필요가 있다.

결론

억제의 토대는 강력한 핵 보복 능력이며, 그 능력의 사용 의지를 상대에게 강력히 전달함으로써 억제는 작동하기 시작한다. 워싱턴 선언을 통해 근 40년 만에 미국의 전략핵잠수함이 한반

4) 그간 전문가 그룹에서는 미국의 전술핵을 배치하는 경우 북한의 선제타격의 목표와 동기가 될 수 있다는 우려가 꾸준히 제기되어 왔다. 전략핵잠수함의 활용을 통해 전술핵 재배치로 인한 핵 억제 효과는 유지하되 그러한 부작용은 방지하는 이중 효과를 기대할 수 있다.

5) 전략핵잠수함은 그 작전 수행 범위가 연근해와 대양을 모두 포괄하기에 실용적이고 강력하고 값비싼 것이다. 전략핵잠수함 탑재 핵미사일의 최대 사정거리는 먼 곳에서만 핵 억제 효과를 기대할 수 있다는 의미도 아니라, 적의 사전 탐지와 선제 조치가 난망한 ‘먼 곳에서조차도’ 억제력을 행사할 수 있다는 의미로 해석해야 한다.

도에 전개된다. 미국이 최초로 개별국가에 확장억제 공약을 문서로 공식 약속하고, 군 통수권자인 대통령이 직접 핵우산과 핵 보복에 대한 의지를 대외적으로 분명히 했다. 역사상 미국이 이보다 더 강력한 확장억제 공약을 제공한 사례가 없다. 즉 워싱턴 선언 이전보다 확장억제의 기반과 여건이 개선되었음은 두말할 필요가 없다. 물론 북한이 확장억제 강화를 핑계로 우리를 강압하고 전략적 도발을 할 수 있다. 하지만 북한의 격한 비난과 도발 협박은 오히려 이번 선언이 북한 스스로에게 얼마나 불리한지를 반증한다. 북한은 핵 능력 강화로 한미동맹을 효과적으로 제압할 수 있는 ‘기회의 창(window of opportunity)’이 열려 있다고 자만하고 있을 것이다. 하지만 달성할 수 없는 목표 설정과 무모한 전략 선택은 결국 자신의 안보가 위협에 노출되며 ‘취약성의 창(window of vulnerability)’만 열리게 되는 역효과를 초래할 뿐이다. 워싱턴 선언이 그 전략적 교훈의 실체이다.

우리가 유념해야만 하는 사항도 있다. 첫째, 워싱턴 선언의 신속한 실천과 지속성 확보가 중요하다. 워싱턴 선언은 확장억제의 제도적 강화가 시급하다는 한미의 공감에 따라 추진되었다. 만약 한미가 후속 조치를 서두르지 않는다면 미국의 의지, 선언의 구속력과 효과가 의심받을 것이고 불필요한 국내적 논란도 촉발될 수 있다. 특히 그 실천 과정에서 한미 간 디커플링이 발생하지 않도록 유의해야만 한다. 문재인 정부 시기 한미 워킹그룹의 좌초를 반면교사(反面敎師)로 삼아야 한다. 둘째, 우리의 최종 목적은 북한 비핵화이므로 중국과 러시아의 건설적 협력 견인을 경시하지 말아야 한다. 정부는 중·러에게 확장억제 강화의 불가피성과 명분을 적극적으로 설명해야 한다. 특히 북한의 비핵화가 지체되고 한미의 안보 위협이 높아질수록, 한미의 자연스러운 억제력 강화 조치는 앞으로도 불가피하다는 점을 당당하게 전달해야 한다. 중·러가 북한에게 도발 자제와 대화 복귀를 강력히 요구하고 북한 비핵화를 위한 건설적 노력에 동참해야지만 그들이 염려하는 미국의 역내 영향력 확장이 멈출 여지도 생긴다. 중·러의 노력이 없다면 제2, 제3의 워싱턴 선언은 계속 출현할 것이다. ©KINU 2023

※ 이 글의 내용은 집필자의 개인적 견해이며, 통일연구원의 공식적 견해가 아님을 밝힙니다.