

한미 핵협의그룹(NCG) 프레임워크 수립 의미와 북한 및 주변국 대응 전망

Online Series

2024. 02. 29. | CO 24-19

김민성(통일정책연구실 부연구위원)

‘핵기반 동맹(nuclear-based alliance)’으로의 본격화 준비

한미 국방부는 2024년 2월 14일 미 펜타곤에서 핵협의그룹(Nuclear Consultative Group, 이하 NCG) 프레임워크 문서에 서명했다. 이번 프레임워크 서명은 조창래 국방부 국방정책실장과 비핀 나랑(Vipin Narang) 미 국방부 우주정책수석부차관보 간 이루어졌으며, 국방부는 NCG가 “북한의 핵위협에 대한 한미 공동의 핵 및 전략기획을 통해 확장억제를 강화하기 위한 능력을 보장하는 지속적인 한미 양자 간 협의체”임을 다시 한번 강조했다.¹⁾ 이번 프레임워크(framework) 문서 서명은 2023년 4월 윤석열-바이든 대통령 간 워싱턴 선언에서 한미 NCG 설립에 합의하고, 동년 7월 NCG가 설립된 이후, 꾸준히 진행되어 온 양국 간의 대북 확장억제 강화 논의가 새로운 단계에 진입했음을 보여준다. NCG는 양국 정상 간 합의를 시작으로 국가안보실-미 국가안보회의(National Security Council) 간 협의와 더불어 국방부 차원의 실무협의 체제를 갖추게 됨으로써, 그야말로 일체형 확장억제에 대한 양국의 ‘의지’와 이에 대한 ‘실행력’을 담보하는 ‘범부처 포괄적 메커니즘’으로 속도감 있게 진화하고 있다.

양국은 지난 7월 1차 회의 시 NCG 설립을 발표하고, 이후 여러 차례의 실무그룹(working group) 협의를 통해 북핵 위협에 대한 공동대응 방안을 구체화 하였는데, 주요 내용이 지난

1) 국방부 보도자료, “한미 국방부, 핵협의그룹(NCG) 프레임워크 문서에 서명,” 2024.2.14.



12월 2차 NCG 회의에서 발표된 바 있다. 양국은 공동언론성명을 통해 “핵을 포함한 모든 범주의 미국 역량으로 뒷받침되는 대한민국에 대한 확장억제 공약이 확고함을 재확인했다”라고 언급하며, ‘일체형 확장억제 체제 구축’을 본격화할 것임을 시사하였다. 구체적으로 양국은 ① 지침, ② 보안 및 정보공유 절차, ③ 위기 및 유사시 핵협의 절차(nuclear consultation processes), ④ 핵 및 전략기획(nuclear and strategic planning), ⑤ 한미 간 핵·재래식 전력의 통합(conventional and nuclear integration, CNI), ⑥ 전략 커뮤니케이션, ⑦ 연습, 시뮬레이션, 훈련, 투자(investment) 활동, ⑧ 위험감소(risk reduction) 훈련을 포함하여²⁾ 업무체계를 구축했다. 그리고 이러한 과업의 이행을 위해 이번 국방부 차원의 프레임워크가 마련된 것으로 평가할 수 있다.

양국은 2024년 중반까지 핵전략 기획 및 운용에 대한 가이드라인을 구축하고, 위기 시 핵사용에 대한 실행계획(action plan)도 마련해 나갈 것으로 보인다. 이는 확장억제가 북한의 핵공격 발생 시, 미국이 자국의 핵능력을 통해 보복을 해주는 구조에서 양국이 핵정보를 공유하고, 공동 작전 기획 및 실행까지 함께하는 보다 ‘능동적·협력적’ 구조로 전환해 나가는 것으로 평가할 수 있다. 뿐만 아니라, 미국 전략사령부가 주도하는 핵3축 전략자산의 전개에 대한 부분 역시 긴밀하게 소통해 나갈 것으로 전망된다. 올해 6월 서울에서 열릴 3차 NCG에서는 국방부 주도로 정보공유, 전략 커뮤니케이션, 의사결정, 핵무기 운용계획 및 연습 등의 주제가 논의될 예정으로, 이를 반영한 훈련이 8월 을지 자유의 방패(Ulchi Freedom Shield, UFS) 연합훈련 때부터 ‘핵작전 시나리오’를 통해 구현될 것임이 이미 발표된 바 있다. 우리군은 합동참모본부 산하 핵·WMD(대량살상무기) 대응 본부를 확대 개편하여, 2024년 하반기에 전략사령부 창설을 추진 중으로, 핵심 업무는 북핵 위협에 대한 한국형 3축체계의 효과적 운영과 “한반도 상황에 최적화된 한미 핵·재래식 통합작전 수행체계 구축”을 목표로 하고 있다.³⁾ 향후 이러한 NCG 하의 일련 과정이 차질 없이 이행되면서 양국 전략사령부 간 협업 체계도 구축된다면, NCG의 활동이 작전계획화 단계에 한 발 더 다가간 것으로 평가할 수 있을 것이다.

2) White House, “Joint Press Statement on Nuclear Consultative Group Meeting,” December 16, 2023.; 대통령실 보도자료, “현지시간 12/15(금) NCG 공동언론성명(비공식 국문 번역본),” 2023.12.16.

3) 국방부, “국방부 장관, ‘힘에 의한 평화’ 구현을 위한 전군 차원의 노력 결집 강조,” 「2023년 하반기 전군주요지휘관회의」 개최 관련 보도자료, 2023.12.13.



북한의 반발, 일본의 관심, 중국의 우려와 경계

이러한 NCG의 실행력 강화 움직임에 대해 북한은 지속적으로 반발을 보여왔는데, 2024년에도 다양한 저강도-고강도 도발을 통해 공세의 수위를 높일 가능성이 높다. 일례로 지난 12월 15일 한미 NCG 2차 회의 이후, 북한은 17일에 평양 일대에서 단거리 탄도미사일을, 18일에는 대륙간탄도미사일(ICBM)을 발사한 바 있다. 북한 국방성은 17일 대변인 담화를 내고 NCG 회의 결과를 비판하며 특히 2024년 8월 UFS 기간 중 핵작전 시나리오 연습에 대해 “노골적인 핵대결 선언”이라고 비난하기도 했다.⁴⁾ 김정은은 12월 30일 노동당 전원회의를 통해 남북관계를 “두 국가관계”, “두 교전국 관계”로 정의하고 “만일의 경우 발생할 수 있는 핵 위기 사태에 신속히 대응하고 유사시 핵무력을 포함한 모든 물리적 수단과 역량을 동원해 남조선 전 영토를 평정하기 위한 대사변 준비에 계속 박차를 가해 나가야 하겠다”고 강조했는데,⁵⁾ 북한의 대남·대미 공세적 태도가 지속될 가능성을 나타낸다. 2월 8일 조선인민군 창건 기념 연설에서도 김정은은 “명명백백한 적대국으로 규제한데 기초하여 까딱하면 언제든지 치고 괴멸시킬수 있는 합법성을 가지고 더 강력한 군사력을 키우고 초강경대응태세를 유지하면서 자주적인 독립국가, 사회주의국가로서의 존엄을 지키고 주변환경을 우리의 국익에 맞게 더욱 철저히 다스려나갈 수 있게 되었다”는 점을 강조하기도 했다.⁶⁾

이러한 북한의 입장에 대해 급변하는 국제정세를 활용하면서, 한미 양국의 국내 정치적 일정 등에 직간접적 영향을 미치기 위한, 혹은 북한 내부 결속을 다지기 위한 것이라는 평가가 다수 존재한다. 그러나 북한의 최근 발언과 행보가 근본적인 대남정책의 변화를 시사하는 부분 역시 배제하기 어렵기 때문에, 결과적으로는 향후 위협 수위가 더욱 높아질 수 있다. 이에 따라 2024년도에는 한미 연합훈련 기간 전후 및 기간 중 도발을 감행할 가능성이 높다. 북한은 단거리 및 대륙간탄도미사일(ICBM) 조합이나 핵과 재래식 전력 조합을 활용한 도발을 통해 한미 양국에 대해 강압 수위를 동시에 높이고, 이를 통해 한미의 대북 공동 대응을 무력화하며 NCG의 구체화 작업을 지연시키고자 할 것이다. 최근 북한은 서해에 대해 해상 경계선 설정과 대비 태세 강화를 통한 해상주권 수호도 언급하고 있는데, 강압적 수단을 동원한 회색지대 전략을 활용하여 도발의 효과를 극대화하는 동시에 확전은 피하고자 할 가능성도 전망된다.

4) “적대세력들의 그 어떤 핵사용기도 선제적이고 괴멸적인 대응에 직면하게 될 것이다,” 『조선중앙통신』, 북한 국방성 대변인 담화, 2023.12.17.

5) “조선로동당 중앙위원회 제8기 제9차 전원회의 확대회의에 관한 보도,” 『조선중앙통신』, 2023.12.31.

6) “조국의 무궁한 번영과 인민의 안녕을 위하여,” 『로동신문』, 2023.2.9.



한편, 올해 한미 NCG의 실행력 강화를 포함한 제도화 과정에 대해 일본과 중국 역시 주시할 것으로 예상된다. 일본의 경우, 한미 NCG 출범 초기부터 한·미·일 안보협력 강화 기조와 맞물려 NCG 참여 가능성이 꾸준히 제기되었다. 한미 양국은 현재까지 NCG가 양자 협의체라는 점을 공식적으로 강조하고 있고, 일본도 지난해 워싱턴 선언 발표와 관련, 한미 간 대북 확장억제 강화에 대해 환영한다는 원론적 평가 외에 특별한 언급은 없는 상황이다.⁷⁾ 일본으로서는 위기 시 핵사용 문제에 대한 국민적 민감성도 고려가 필요하고, 국내적으로 NCG 참여에 대한 정치적 의지나 군사적 차원의 필요성에 있어 다양한 평가가 제기되고 있는 것으로 보인다. 특히 복원된 한일 우호적 관계의 지속성을 주시하고 있고, 미일동맹 차원에서도 확장억제대화(Extended Deterrence Dialogue, EDD)가 가동되고 있어 NCG 참여의 실효성에 대한 논의도 존재하는 것으로 판단된다.⁸⁾

물론 제도적 측면에서 NCG 확대나 일본의 가시적 참여를 논하는 것은 이른감이 있다. 다만 향후 한미 NCG가 안정적으로 정착화되어 갈 경우, 대북 억제 강화를 위한 한·미·일 3국 간 전략적 체계 확립의 측면에서, 그리고 미사일 정보정보 실시간 공유체계 가동이나, 3자 해상 연합훈련 등 작전적 측면의 유기적 협력을 강화하는 과정에서 일본의 NCG 관련 직간접적 참여는 고려될 수 있다. NCG가 대북억제 강화를 위해 핵과 재래식 전력의 통합적 접근을 지향하고 있고, 북한의 다양한 도발 형태에 대한 여러 대응 시나리오 마련을 위해서도 선택지를 확대하는 것이 중요하기 때문이다. 이러한 점들이 NCG의 확대나 별도의 한·미·일 3국 간 확장억제 메커니즘 구축 등 여러 가능성 제기되는 이유이며, 이러한 차원에서 일본도 NCG에 대한 관심을 어느 정도 가지고 주시해 나갈 것으로 전망된다.

중국은 지난해부터 NCG에 대해 우려와 경계의 입장을 견지해 왔다. 2023년 7월 NCG 회의 전 외교부 왕원빈 대변인은 한미 간의 확장억제 강화에 대한 우려(concern)를 표시하며, 한반도 평화체제 구축이 아닌 군사적 억제와 압박에 집중할 경우 긴장과 대립이 지속될 것인 바, 한미 양국이 건설적 역할을 해야 할 것임을 강조했다.⁹⁾ NCG 회의 직후 북한의 도발에 대해서도 중국 정부는 북한의 입장을 설명하거나 두둔하는 입장을 취했다.¹⁰⁾ 이와

7) “日, 한미 확장억제 강화에 긍정 평가...“한미일 협력 중요.” 『동아일보』, 2023.4.27., <<https://www.donga.com/news/Inter/article/all/20230427/119037711/9>> (검색일: 2024.2.22.).

8) 국내외 언론보도 및 일측 한반도 전문가 면담 내용 등 참조.

9) Ministry of Foreign Affairs of the Republic of China, “Foreign Ministry Spokesperson Wang Wenbin’s Regular Press Conference on July 6, 2023”

10) Ministry of Foreign Affairs of the Republic of China, “Foreign Ministry Spokesperson Mao Ning’s Regular Press Conference on July 19, 2023,” 2023.7.19.; Ministry of Foreign Affairs of the Republic of China, “Foreign Ministry Spokesperson Wang Wenbin’s Regular Press



더불어 중국은 이러한 한미 NCG의 활동이 대북 확장억제를 넘어 대중 견제를 위한 주요 메커니즘으로 그 역할이 확대될 가능성에 대한 ‘경계’도 내비치고 있다.¹¹⁾ NCG에 대한 일본의 참여 가능성에 민감한 대응을 하거나,¹²⁾ 중국의 주요 일간지를 통해 신냉전 가속화나 아시아판 나토(NATO) 가능성을 제기하는 이유 역시 유사한 맥락이다. 이러한 역할 확대의 사전 차단을 위해 중국은 NCG와 관련한 비판의 수위를 높일 수 있고, 특히 핵기반 시나리오를 통해 연합훈련을 진행할 8월 UFS 시 강도 높게 비난할 가능성이 있다.

정책적 고려사항

한미 양국은 ‘글로벌 포괄적 전략동맹’을 지향하며 경제통상, 과학기술, 기후변화, 개발협력 등 다양한 아젠다를 포괄하고, 협력의 외연을 지역 및 글로벌 차원으로 확대해 나가고자 한다. 이러한 상황에서 양국이 대북억제 강화를 위해 ‘핵기반 동맹(nuclear-based alliance)’으로 변화해 가는 과정은 동맹의 근간인 군사적 차원의 협력을 보다 공고화함으로써 한미동맹의 기본을 다지는 작업으로 평가할 수 있다. 또한, 이러한 작업은 글로벌 전략동맹으로 발전해 나가는데 견고한 주춧돌로 자리 잡을 수 있다. 이와 더불어 ‘핵기반 동맹’을 통한 맞춤형 억제전략의 실행력 강화는 미국과 비핵보유 동맹국 간의 새로운 안보협력 모델을 제시할 것으로 기대된다.

한미 일체형 확장억제 구축을 위해 필요한 실행력의 핵심은 역시 ‘훈련’이다. NCG에서 협의한 내용들의 안정적 운영의 중심축은 한미 양국 간 핵기반 연합훈련이며, 공동의 목표 하에 임무(mission)와 역할(role)을 분명히 인식하고, 이를 바탕으로 상호운용성(interoperability)을 키워나가는 것이 중요하다. 작년 11월 한국의 관련 부처 관계자를 대상으로 핵억제 관련 집중 교육과정이 개최된 것은 매우 의미 있다. 그러나 이러한 기술적 개념에 대한 이해와 교류, 원활한 소통도 중요하지만, 절대적인 연합훈련의 횟수가 운용의 수준을 담보할 수 있을 것이다. 훈련은 회를 거듭할수록 반복을 통한 습득, 과정과 결과에 대한 검토를 통해 한계를 극복하고 ‘발전’이 수반되기 때문에, 연합전력 유지·강화를 위해 훈련의 지속성을 확보하는 것이 매우 중요하다. 또한 훈련과정에 투입된 양국의 다양한

Conference on December 18, 2023,” 2023.12.18.

11) 윤석준, “중국의 한미 핵협의그룹(NCG)에 대한 시각과 과제,” (유용원의 군사세계, 2023.12.26.), <http://bemil.chosun.com/nbrd/bbs/view.html?b_bbs_id=10158&num=6291> (검색일: 2024.2.22.).

12) “한미일 안보협력 ‘가속도’…중국, NCG 일본 참여 반대,” KBS, 2023.5.9.



물적·인적 자산 역시 사용의 의미가 아닌 ‘축적’의 의미로 되새겨야 한다. 이에 향후 한미 또는 미북관계 변화에 따라 연합훈련을 중단하는 선택지는 바람직하지 않다.

또한, 정부는 북한 비핵화에 대한 흔들림 없는 메시지를 발신하는 것이 중요하다. 한미 양국이 핵기반 동맹으로 진화하게 된 주요 원인은 북한의 고도화한 핵능력과 이를 바탕으로 한 핵보유국 의지, 그리고 이의 선제적 사용에 대한 위협에 대한 대응으로 선택한 것이다. 한반도뿐 아니라 역내 안보 환경의 불안정성을 야기시키고, 글로벌 비확산 체제(NPT)에 대한 신뢰에도 영향을 미치는 북한의 핵의지와 이를 다양한 군사적 도발 형태로 구현하고 있는 북한에 대한 한미의 대응적 선택이라는 점이다.

NCG에 기반한 핵기획 및 운용 훈련의 지속·발전은 공고한 제도적 틀을 통해 안정적으로 관리될 수 있다. 제도의 공고함은 확장억제의 신뢰를 강화하는 데 유용하고, 존재 자체로 일관된 대북 메시지 역할을 하기도 한다. NCG 프레임워크 서명으로 인해 양국 국방부 주도의 실무협의를 통한 제도화는 긍정적으로 평가할 수 있는데, 특히 일각에서는 11월 미 대선 결과에 따라 동맹 전략 변화 발생 가능성과 이에 대한 영향을 최소화할 수 있다는 부분을 부각하기도 한다. 그러나 어떠한 행정부가 들어서든 크고 작은 변화의 가능성은 언제나 상존한다. 이에 따라 미측에 ‘핵기반 동맹’의 의미를 바탕으로 NCG 협의 내용과 지속성의 가치에 대해 강조하고, 이 속에서 한국의 역할 확대나 부담에 대한 부분 역시 염두에 둔 준비도 마련하는 것이 바람직할 것이다. ©KINU 2024

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