북핵 고도화 상황에서 미 확장억제의 이행 가능성 평가

박휘락*

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 확장억제의 개념과 고려 요소
Ⅲ. 한미동맹에서의 확장억제와 북핵 위협의 도전
Ⅳ. 확장억제의 이행 가능성 평가
Ⅴ. 결론

주제어: 북핵, 북핵 위협, 한미동맹, 확장억제, 한미관계, 한중관계, 대륙간탄도탄

국문초록

본 논문은 북한의 핵능력이 고도화되는 상황에서 미국이 약속하고 있는 확장억제가 어느 정도로 이행될 것이냐를 점검해보기 위한 목적으로 작성되었다. 이를 위하여 확장억제에 관한 이론과 한미동맹에서의 실태를 정리하였고, 연루의 위험, 한국의 가치, 중국과 러시아 반응, 다른 동맹국 영향, 국내적 요소의 5가지를 선정하여 그 이행 가능성을 평가하였다.

평가의 결과, 나토 등 동맹국에 대한 신뢰성을 강화해야 하는 측면 이외에 미국의 핵응징보복을 보장하는 요소는 크지 않았다. 무엇보다 북한과의 핵전쟁은 미국 주요 도시에 대한 핵공격을 각오해야 할 정도로 연루의 위험이 크고, 한국의 가치는 그것을 능가할 정도가 아니었으며, 중국과 러시아의 반발이 예상되고, 미국 국내 여론의 지지도 불확실할 것으로 판단하였다.

한국은 이제 자주국방태세를 강화하면서, 탄도미사일방어망을 조기에 구축하고, 한미 선제타격 태세를 발전시켜 미군과 미국을 보호함으로써 미국에게 핵전쟁 연루의 위험을 줄여줘야 한다. 미국의 대중국 전략에 적극 협력하거나 한국·미국·일본 간의 안보협력관계를 강화함으로써 한국의 가치를 높일 필요가 있고, 확장억제의 이행가능성을 높이는 데 집중적인 외교적 노력을 경주해야 할 것이다.

+『국제관계연구』 제22권 제2호 (2017년 겨울호).
http://dx.doi.org/10.18031/jip.2017.12.22.2.85
* 국민대학교 정치대학원 교수.

I. 서론

북한은 2017년 9월 3일 수소폭탄 실험을 실시한 후 “대륙간 탄도미사일 장착용 수소포탄 시험의 완전한 성공”을 주장하였다. 2017년 11월 29일에는 ‘화성-15형’을 고고도 궤도(lofted trajectory)로 발사하였는데, 미국의 전역을 공격할 수 있는 성능을 가진 것으로 평가되었고, 북한의 김정은은 ‘핵무력 완성’을 선언하였다. 이제 북한은 수소폭탄을 탑재한 ‘핵미사일’로 미국의 영토를 공격할 수 있고, 그 성능을 계속 강화해 나갈 것이다.

북한이 위와 같이 미국에 대한 핵공격 능력을 구비하는 목적은 무엇일까? 북한이 세계 최강의 군사력과 핵전력을 가진 미국과의 핵전쟁을 계획하고 있지 않다면, 미국을 공격하겠다고 협박하여 한미동맹을 와해시키려는 목적일 가능성이 높다. 실제로 2017년 9월 6일 ‘수소폭탄 성공 축하대회’에서 박봉주 내각 총리는 미국에게 “조선반도 문제에서 손을 떼는 현명한 선택을 해야 할 것”이라고 요구했고, 9월 7일 ‘북한 조선평화옹호전국민족위원회’와 ‘조선아시아태평양평화위원회’의 대변인 담화에서도 유사한 주장을 한 바 있다.[1] 북한은 한국을 공격할 때 미국이 지원하거나 평시에도 주한미군을 철수하지 않으면 수소폭탄으로 미국의 주요 도시를 공격하겠다고 위협하려는 것이다. 미국은 북한의 핵공격을 감수한다는 각오를 하지 않은 채 한미동맹을 유지하기는 어렵게 되었다. 한국에서 “미국이 북한의 ‘LA 핵공격’ 감수하면서까지 서울 지키겠나?”라는 제목의 신문기사가 보도된 이유이다.[2]

북핵에 대하여 미국이 약속하고 있는 공약은 ‘확장억제(extended deterrence)’이다. 이것은 북한이 핵무기로 한국을 공격하면 미국이 한국을 대신하여 대규모 핵응징보복을 가할 것이라고 약속함으로써 북한의 핵무기 사용을 억제하는 개념이다. 따라서 확장억제가 실제로 이행될 것이냐 여부는 북핵 위협에 직면하고 있는 한국에게는 한미동맹에 관한 가장 중요한 질문일 수 있다. 확장억제가 확실해야 북한이 오판을 하지 않을 것이기 때문이다. 다만, 최근 국내에서 진행된

1) 『뉴시스』, 2017년 9월 9일.
2) 황대진·양승식, “미, 북한의 ‘LA 핵공격’ 감수하면서까지 서울 지키겠나,” 『조선일보』(2017년 8월 1일), p. A6.

한미동맹에 관한 연구의 대부분은 한미 양국의 호혜성 보장,[3] 한국의 자주성 강화,[4] 미중 균형외교[5]에 초점을 맞춘 것으로서 확장억제의 이행을 당연시하거나 또는 확장억제의 절박성을 강조하지 않는 경향을 보이고 있다. 예외로 김정섭은 2015년 발표한 논문을 통하여 핵무기에 의한 확장억제의 실효성을 의심하면서 차라리 재래식 확장억제를 강화할 것을 주장하고 있다.[6] 다만, 김정섭도 확장억제의 이행이 어렵다고는 평가하였지만 어떤 기준을 적용하여 그 이행 정도를 평가한 것은 아니었다. 이러한 선행연구들을 보완한다는 취지에서 필자는 몇 가지 평가요소를 선정하여 미 확장억제의 이행 가능성을 평가해보고자 한다.

그러므로 본 논문의 제2절에서는 일반적인 이론으로서 확장억제의 개념과 강대국이 그것의 이행을 결정할 때 고려하는 요소들을 설명하고, 제3절에서는 한미동맹에서 적용되고 있는 확장억제의 의미와 북핵 위협으로부터 도전받고 있는 바를 정리하며, 제4절에서는 각 요소별로 확장억제의 이행 가능성을 평가하여 종합하고, 제5절 결론에서 몇 가지 함의를 제시하고자 한다.

---

3) 나승학, "한미동맹의 지속요인에 관한 연구: 냉전·탈냉전 시기 비교 중심으로,"『국제정치연구』 제19집 2호 (동아시아국제정치학회, 2016), pp. 121-150; 정항석, "60년 한미동맹의 지속과 변화,"『평화연구』 제21권 2호 (한국평화연구학회, 2013), pp. 103-158.

4) 손한별, "북한의 핵위기 조성과 한미동맹의 대응,"『전략연구』 제67호 (한국전략문제연구소, 2015), pp. 69-103.

5) 김흥규, "중국국가 주석 시진핑의 2014년 방한과 한중관계,"『전략연구』 제64호 (한국전략문제연구소, 2014), 63-89; 서정경, "시진핑 주석의 방한으로 본 한중관계의 현주소,"『중국학연구』 제70집 (중국학연구회, 2014), 259-279; 김태효, "한중관계 21년의 회고와 향후 발전을 위한 제언: 구동존이(求同存異)에서 이중구동(異中求同)으로,"『전략연구』 통권 제60호 (한국전략문제연구소, 2013), 5-37.

6) 김정섭, "한반도 확장억제의 재조명: 핵우산의 한계와 재래식 억제의 모색,"『국가전략』 제21권 1호 (세종연구소, 2015), pp. 5-40.

II. 확장억제의 개념과 고려 요소

1. 확장억제 개념

상대의 핵공격 가능성을 억제하는 기본적인 논리는 더욱 강력한 핵무기 공격에 의한 보복의 위협으로서, 냉전 시대 미국과 소련은 상대방이 핵무기로 공격(the first strike)하더라도 대규모 핵무기로 반격(the second strike)하여 초토화시키겠다고 위협하는 전략을 채택하였고, 이것은 상호확증파괴전략(MAD: Mutual Assured Destruction)으로 불리었다. 최근 핵미사일을 공중에서 요격(邀擊, interception)하는 탄도미사일방어(BMD: Ballistic Missile Defense)를 미국이 적극적으로 추진하고 있으나 아직은 신뢰성이 충분하지 않은 상태이다.

확장억제는 위와 같은 핵억제의 개념을 미국이 동맹국들에게도 확장하여 적용한다는 단순한 개념이다. 냉전 시대에 미국은 확장억제를 위하여 자신의 전략핵무기를 적극적으로 사용하겠다고 약속함은 물론이고, 그 신뢰성을 강화하고자 유럽과 아시아 동맹국들에게 다수의 핵무기를 배치해두기도 했고, 지금도 유럽에는 150~200기의 전술핵무기를 배치해두고 있다.[7] 북대서양조약기구(나토, NATO: North Atlantic Treaty Organization)는 스스로를 '핵동맹(nuclear alliance)'이라면서 미국 핵무기에 의한 억제를 중요시하고 있다.[8]

억제는 상대방의 심리에 영향을 주어 공격을 자제시키는 개념이기 때문에 근본적인 불확실성이 존재한다. 확장억제는 그의 이행에 대한 미국의 결정이라는 또 다른 요소를 고려해야 하고, 따라서 불확실성은 더욱 커진다.[9] 그래서 미국이 아무리 확약을 해도 동맹국들은 확장억제의 이행 여부를 확신하지 못하는 것이다.[10] 기준에 따라 편차가 크겠지만 핵무기가 개입되지 않았던 역사상

---

7) Hans M. Kristensen, "Non-Strategic Nuclear Weapons," *Federation of American Scientists Special Report*, No. 3 (May 2012), p. 15.

8) North Atlantic Treaty Organization, "Active Engagement, Modern Defence," http://www.nato.int/cps/po/natohq/official_texts_68580.htm (검색일: 2017년 9월 8일).

9) 김정섭 (2015), p. 8.

10) Steven Pifer et al., *U.S. Nuclear and Extended Deterrence: Considerations and Challenges* (Brookings Institute, 2009), p. 4.

의 동맹에서도 약속이 위반된 사례가 5~75%에 이른다는 평가가 있고,[11] 동맹도 회원국들의 이익에 부합될 때만 유지된다는 주장도 있기 때문에[12] 확장억제의 약속이 그대로 이행될 것으로 믿기는 어렵다. 확장억제는 실제로는 기능하기 어렵고, 동맹국들이 듣고 싶어하는 수사(修辭)에 불과하다는 평가도 있다.[13]

실제로 미국은 북한이 핵무기를 개발한 이후부터 확장억제의 수단으로 재래식 무기를 강조하는 경향을 보이고 있다. 북한이 제1차 핵실험을 감행한 2006년 이후 미국은 전통적으로 사용해오던 '핵우산(nuclear umbrella)'이라는 용어 대신에 재래식 무기까지 포함하는 확장억제라는 용어를 사용하기 시작하였고,[14] 최근 양국 국방장관 간 연례안보협의회의(SCM: Security Consultative Meeting) 공동성명에서는 '미사일 방어'까지 포함시키고 있다.[15] 아무리 강대국이라도 핵전쟁 수행을 쉽게 결심할 수는 없기 때문이다. 다만, 실제로는 재래식 무기가 핵무기에 못지않게 위력적이라고 하더라도 억제의 대상국가 지도자는 핵위협만큼 두려움을 갖지 않을 가능성이 높아서 억제력은 낮아질 수밖에 없다.

2. 확장억제 이행 결정 시 고려요소 탐색

아무리 확고하게 약속했다고 해도 실제 상황이 발생할 경우 확장억제를 이행하는 것은 쉽지 않다. 국제사회에는 약속을 이행하지 않을 경우 지키도록 강제하는 확실한 장치가 없고,[16] 확장억제의 이행도 당시의 이해득실 계산에 좌우

11) Matthew Fuhrmann, "Signaling Alliance Commitments: Hand-tying and Sunk Costs in Extended Nuclear Deterrence," *American Journal of Political Science*, Vol. 58, No. 4 (October 2014), pp. 919-921.

12) 김계동, "한미동맹관계의 재조명: 동맹이론을 분석틀로," 『국제정치논총』 제41집 2호 (한국국제정치학회, 2001), p. 14.

13) 김정섭 (2015), p. 8.

14) 김정섭 (2015), p. 14.

15) 역대 SCM의 공동성명 전문은 국방부 홈페이지 참조, http://www.mnd.go.kr/user/boardList.action?boardId=I_43915&siteId=mnd&id=mnd_010704010000 (검색일: 2017년 11월 17일).

16) Richard Tanter and Peter Hayes, "Beyond the Nuclear Umbrella: Re-thinking the Theory and Practice of Nuclear Extended Deterrence in East Asia and the Pacific," *Pacific Focus*, Vol. 26, Issue 1 (Center for International Studies, April 2011), pp. 14-15.

될 수밖에 없기 때문이다.17) 특히 확장억제는 강대국이 결정하는 사안이라서 약소국으로서는 강대국의 처분을 기다릴 수밖에 없다.

강대국의 입장에서 확장억제를 주저하게 만드는 요소는 무엇일까? 스나이더(Glen H. Snyder)는 동맹으로 인한 가장 심각한 위험은 ‘연루(連累, entrapment)’와 ‘방기(放棄, abandonment)’의 위험이라고 언급하고 있는데,18) 미국은 강대국이기 때문에 방기를 걱정할 필요가 없다면 연루의 위험이 중요해진다. 다만, 연루의 위험이 있더라도 동맹국의 가치가 크면 확장억제를 제공할 것이라는 점에서 이것은 ‘동맹국 가치’와 비교될 필요가 있다. 또한 월트(Stephen M. Walt)는 위협인식의 변화, 신뢰성의 저하, 국내 정치 영향이라는 세 가지를 동맹약화 평가요소로 제시한 바 있다.19) 이를 미국에게 적용해보면, 위협인식의 대상은 세계적 차원에서 경쟁을 하는 다른 강대국 즉 ‘중국과 러시아’이고, 신뢰성은 해당 동맹국인 한국뿐만 아니라 나토, 일본, 호주 등 다른 동맹국도 포함하

〈표 1〉 미국 확장억제 이행 결정 시 고려요소 선정

탐색 순서	요소 1	요소 2	요소 3	요소 4	요소 5
월트	위협인식	신뢰성	국내 정치		
스나이더				연루	
연루의 양분				위험	가치
미국의 입장에서 조정	미국의 위협은 중국과 러시아	다른 동맹국이 미국에 대해 갖는 신뢰성 변화	정치 이외의 더욱 포괄적 요소 필요	핵전쟁 연루까지 확대	연루를 상쇄할 수 있는 동맹국의 가치
최종 선정	**중국과 러시아 반응**	**다른 동맹국 영향**	**국내적 요소**	**연루의 위험**	**한국의 가치**

17) 이상현, “미국의 아태 확장억지 정책과 한국 안보,” 『국방연구』 제56권 2호 (국방대학교, 2013), p. 15.

18) Glenn H. Snyder, “The Security Dilemma in Alliance Politics,” *World Politics*, Vol. 36, No. 4 (Princeton Institute for International and Regional Studies, 1984), p. 466.

19) Stephen M. Walt, “Why Alliances Endure or Collapse?” *Survival: Global Politics and Strategy*, Vol. 39, No. 1 (IISS, 1997), pp. 158-164.

는 차원으로 확대될 필요가 있으며, 미국의 국내 정치는 '국내적 요소'로 더욱 범위를 넓히는 것이 현실성이 있다. 따라서 스나이더와 월트의 요소들을 미국의 상황에 부합되도록 조합하여 "연루의 위험, 한국의 가치, 중국과 러시아 반응, 다른 동맹국 영향, 국내적 요소"라는 다섯 가지 요소로 정리하였고, 그 과정과 결과는 <표 1>과 같다.

3. 선정된 요소에 대한 추가 논의

첫째, 핵강대국으로 하여금 확장억제의 이행을 망설이게 하는 가장 직접적인 요소는 핵전쟁에 연루되는 위험이다. 핵전쟁의 연루는 국가의 존망을 좌우할 수도 있는 심각한 위험이기 때문이다. 1945년 8월 6일 미국이 일본의 히로시마와 나가사키에 20kt급의 핵무기를 2발 투하하자 150,000~246,000명 정도의 사망자가 발생하면서 일본이 항복한 적이 있고,[20] 서울에 20kt급 핵무기가 투하될 경우 낙진에 의한 피해 이외에 24시간 이내 90만 명 사망과 136만 명이 부상한다는 분석도 있다.[21] 북한이 TNT 수백킬로 톤 폭발 위력의 수소폭탄까지 개발한 상황에서 미국이 그와의 핵전쟁에 연루되는 것은 대규모 살상을 각오해야 하는 사안으로서 약속하였다고 하여 그대로 이행하기는 어렵다. 이런 위험으로 인하여 핵무기가 아닌 재래식 전력으로 확장억제하겠다는 것이 오히려 억제의 신뢰성이 높을 것이라고 주장하는 것이다.[22]

둘째, 연루의 위험에 반대되는 요소는 해당 동맹국이 핵전쟁을 감수할 정도로 가치있는 존재인가라는 질문이다. 그 정도로 가치가 크지 않을 경우 확장억제의 약속을 이행하여 핵전쟁 연루의 위험을 감수하기는 어려울 것이기 때문이다. "변화무쌍한 국제정치의 역사에서 동맹의 연결고리는 국익의 고려보다 강하지 못하기 때문에"[23] 이행하지 않을 경우 '이해의 균형(balance of interest)'이 심

---

20) 허광무, "한국인 원폭피해자(原爆被害者)에 대한 제연구와 문제점," 『한일민족문제연구』 제6호 (한일민족문제학회, 2004), p. 98.

21) 김태우, "북한 핵실험과 확대억제 강화의 필요성," 백승주 외, 『한국의 안보와 국방』 (서울: 한국국방연구원, 2010), p. 319.

22) 김정섭 (2015), p. 10.

각하게 손상받는다는 판단이 있어야 확장억제를 이행하게 될 것이다.[24] 미국이 제시하고 있듯이 '사활적(vital)—극히 중요—중요—2차적(secondary)'이라는 기준으로 국익을 구분한다면, 해당 동맹국이 미국의 '생존을 지키거나 향상시키는 데 매우 필요한' '사활적 이익'에 해당되어야 확장억제를 이행할 것이라고 추정할 수 있다.[25]

셋째, 미국과 같은 강대국이 확장억제 이행을 결정할 경우 다른 핵강대국이나 핵보유국가 다른 말로 하면 전략적 경쟁 상대자들의 입장을 고려하지 않을 수 없다. 그들과의 직접적인 핵전쟁으로 악화되지 않는 것이 확장억제를 이행하는 것보다 중요할 것이기 때문이다. 미국의 입장에서 보면 중국이나 러시아의 반응을 살피는 것인데, 북한은 중국과 동맹관계이고, 러시아와도 긴밀한 유대관계를 강화해 가고 있어 미국이 확장억제를 이행하면 중·러와의 대결로 악화될 가능성도 배제하기 어렵다. 최근 북한의 미사일 시험발사나 핵실험을 제재하기 위한 유엔 안보리 논의마다 중국과 러시아는 북한의 입장을 옹호하는 태도를 보이고 있다. 북한에 대한 핵 응징보복이 중·러와의 핵전쟁으로 비화될 수 있다는 개연성을 고려하지 않은 채 확장억제 이행을 결정하기는 어렵다.

넷째, 핵강대국의 확장억제 이행 결정에 상당한 영향을 줄 수 있는 또 다른 국제적 요소는 다른 동맹국에 대한 영향이다. 다수 국가와 동맹관계를 맺고 있는 강대국이 한번 확장억제 약속을 이행하지 않게 되면 다른 동맹국들도 불신하게 되어 동맹관계가 형식화되거나 와해될 것이기 때문이다. 핵강대국을 믿지 못하여 그들이 자구책으로 핵무장에 나설 경우 세계적 비확산체제가 균열될 수 있다.[26] 이로 인하여 동맹의 결속도가 약해지면 적이 동맹국을 공격할 가능성이 높아지고, 전쟁이 발발한 이후에 개입하여 원상회복시키는 것은 동맹 간 결속을 유지하여 전쟁을 억제하는 것보다 많은 비용이 소요된다.[27] 그래서 확장억제는 적보다 동맹국들을 확신시키는 것이 더욱 어렵다고 주장되는 것이

---

23) 이상현 (2013), p. 18.

24) Shane Smith, "Implications for US Extended Deterrence and Assurance in East Asia," *North Korea's Nuclear Futures Series* (US-Korea Institute at SAIS, 2015), p. 10.

25) The Commission on America's National Interest, "America's National Interest," *A Report from the Commission on America' National Interests* (Rand, 2000), pp. 5-8; pp. 19-21.

26) 김정섭 (2015), p. 14.

27) Fuhrmann (2014), p. 921.

다.[28]

다섯째, 확장억제의 이행을 결정할 때는 당연히 국내적 요소도 중요하게 고려될 것이다. 국민들이 반대하는 상태에서 정치적 지도자가 확장억제의 이행을 일방적으로 결정하기는 어렵기 때문이다. 여기에는 국내법, 정치적 절차, 지도자의 리더십이 중요한 요소이겠지만, 민주주의 국가일수록 국민여론이 차지하는 비중이 클 것이다. 현대에는 국제정치적 결정과 국내 정치가 서로가 침투, 반응, 모방하면서 상호작용하고,[29] 복합적으로 작용하여 최종결과로 귀결되는 비중이 크다.[30] 민주주의 국가의 경우 핵전쟁에 관한 중요결정이 국내 여론에 의하여 영향을 받아야 하기 때문에 불리하다고 진단하는 학자도 있다.[31]

III. 한미동맹에서의 확장억제와 북핵 위협의 도전

1. 한미동맹의 개관

동맹(alliance)은 외부의 침략이 있을 때 서로 도와주겠다는 국가 간의 약속으로서, 군비증강을 최소화하면서 방어력 또는 공격력을 강화하기 위한 방책이다. 한미동맹은 1950년 발발한 한국전쟁의 휴전에 즈음하여 불안을 느낀 한국이 요청하여 1953년 체결되었는데, 강대국과 약소국 간의 비대칭 동맹(asymmetric alliance)으로서, 미국이 한국을 보호하고, 한국은 미국의 요구를 수용하는 형태이다. 즉, 한국은 미국의 확고한 안보공약을 배경으로 군비증강을 최소화하면서

28) Evan Braden Montgomery, *Extended Deterrence in the Second Nuclear Age: Geopolitics, Proliferation, and the Future of U.S. Security Commitments* (Washington D.C.: Center for Strategic and Budgetary Assessments, 2016), p. 2.

29) James N. Rosenau, ed., *Linkage Politics* (New York: The Free Press, 1969), p. 46.

30) Peter B. Evans et al., *Double-Edged Diplomacy* (Berkeley: Univ. of California Press, 1993), p. 437.

31) Michael Howard, "The Forgotten Dimensions of Strategy," *Foreign Affairs* (Council on Foreign Relations, Summer 1979), p. 984.

경제발전을 추진하고, 미국은 한국에 자국 군대를 주둔시켜 동북아시아의 세력 균형에 참가하는 명분을 강화할 뿐만 아니라 미국의 제반 대외정책을 한국이 적극적으로 지지 또는 지원하는 이익을 획득하는 형태로 유지되어 왔다. 즉 한미동맹은 '자율성-안보 교환(autonomy-security trade-off)'[32]의 전형적인 형태로 시작 및 유지되어온 셈이다.

실제로 한국은 한미동맹조약 제4조를 통하여 주한미군의 주둔을 위한 권리를 미국에게 부여하고, 토지를 비롯한 상당한 편의를 제공해왔다. 한국전쟁에서는 미군 대장인 유엔군사령관에게 모든 한국군에 대한 작전통제권(Operational Control Authority)을 이양하였고, 이것은 1978년 한미연합사령부(CFC: Combined Forces Command) 창설 이후에도 지속되었으며, 1994년 평시 작전통제권은 환수하였으나 전시(정확하게 말하면 방어준비태세(DEFCON)-3)의 작전통제권은 여전히 미군대장에게 이양해둔 상태이다. 또한 한국은 1991년 3억 달러에서 시작하여 현재는 매년 1조 원(약 10억 달러)에 달할 정도로 주한미군의 주둔경비를 지원해주고 있고,[33] 이외에도 한국은 미국이 세계나 지역적 차원에서 추진하는 정책을 적극적으로 지원하려는 자세를 갖고 있다. 심지어 한국은 동맹국인 미국이 요청한다는 이유만으로 1965년부터 1973년까지 최대 5만 명까지 베트남에 전투 병력을 파견하기도 했다.[34]

동시에 미국도 한국의 안보를 지원하기 위하여 상당한 노력을 기울이고 있다. 미국은 한국전쟁 직후인 1953년에는 325,000명까지 주둔하였고, 60년대까지 60,000명, 70년대부터 90년대까지는 40,000명, 2000년대에는 30,000명 수준으로 감소되다가 현재는 약 28,500명이 주둔하고 있다.[35] 이들은 북한이 공격할 경우 미군의 자동개입을 보장하는 인계철선(trip wire) 역할을 수행함으로써 북

32) Michael F. Altfeld, "The Decision to Ally: A Theory and Test," *The Western Political Quarterly*, Vol. 37, No. 4 (Western Political Science Association, Dec 1984), pp. 523-544; James D. Morrow, "An Alternative to the Capabilities Aggregation Model of Alliances," *American Journal of Political Science*, Vol. 35, No. 4 (Midwest Political Science Association, Nov. 1991), pp. 905-930.

33) 박휘락, "방위비분담 현황과 과제 분석: 이론과 사례 비교를 중심으로," 『국방정책연구』 제30권 1호 (한국국방연구원, 2014), p. 154.

34) 국방부 군사편찬연구소, 『한미동맹 60년사』 (국방부, 2013), pp. 94-96.

35) 국방부 군사편찬연구소, 『한미군사관계사 1871-2002』 (서울: 국방부 군사편찬연구소, 2003), p. 677.

한의 도발을 억제하는 데 크게 기여하고 있다. 나아가 미국은 자국군 대장으로 한미연합사령관을 맡도록 함으로써 한반도의 전쟁억제와 유사시 전쟁승리를 위한 책임을 감수하고 있다. 한미연합사령관은 한국군을 작전통제함으로써 미국의 국익을 강화함과 동시에 책임을 완수하기 위하여 한국 방어를 위한 연합작전계획을 수립하고, 매년 대규모의 미군을 동원하여 '키 리졸브(Key Resolve)', '독수리(Foal Eagle)', '을지 프리덤가디언(Ulchi Freedom Guardian)' 연합연습들을 실시함으로써 한미 양국군의 연합준비태세를 점검하면서 북한의 전쟁도발을 억제시키고 있다. 북한이 주한미군 철수와 한미동맹 폐기를 집요하게 요구하는 것으로 미뤄볼 때 미국의 확고한 확장억제 약속이 지금까지 한반도에서의 전쟁을 억제시켜온 바는 적지 않을 것이다.

2. 한미동맹에서의 확장억제

한국에 대한 미국의 안보공약은 냉전 시대에는 '핵우산'이라는 용어로 표현되었다. 이것은 미국과 소련이 대규모 핵전력으로 대결하던 시대에 미국이 우방국의 불안이나 그로 인한 핵무장 의도를 자제시키기 위하여 도입한 개념으로서 동맹국이 핵공격을 받으면 미국의 대규모 핵전력으로 대량보복을 실시하겠다는 약속이었다. 다만, 2006년 10월 북한이 제1차 핵실험을 실시한 이후부터 미국은 한국에 대하여 재래식 무기까지도 포함하는 더욱 넓은 범위의 용어인 '확장억제'로 변경하였다.[36] 매년 개최되는 SCM의 공동성명에서 과거의 '핵우산' 대신에 "미합중국의 핵우산, 재래식 타격능력, 미사일 방어능력을 포함한 모든 범주의 군사능력을 운용하여 대한민국을 위해 확장억제를 제공하고 강화할 것이라는 미합중국의 지속적인 공약을 재확인하였다."라는 문장이 포함되고 있다.[37] 이 문장은 2017년 6월 29~30일 개최된 문재인 대통령과 트럼프(Donald J. Trump) 대통령의 정상회담 공동성명에서도 동일하게 인용된 바 있다.[38]

---

36) 김정섭 (2015), p. 14.

37) 국방부, "한미안보협력회의(SCM)," http://www.mnd.go.kr/user/boardList.action?boardId=I_43915&siteId=mnd&id=mnd_010704010000 (검색일: 2017년 11월 5일).

38) 청와대, "공동성명," http://www1.president.go.kr/news/newsList4.php?srh%5Bview_mode%5D=

확장억제의 약속을 구현하기 위하여 미국은 한반도의 상황과 여건에 부합되는 ‘맞춤형 억제전략(tailored deterrence strategy)’을 적용하고 있고, ‘탐지(Detect) · 교란(Disrupt) · 파괴(Destroy) · 방어(Defend)’라는 ‘4D’의 개념을 구현하기 위한 계획들을 발전시키고 있다.[39] 또한 한미 양국은 확장억제를 결정 및 이행하는 데 필요한 협의기구도 구성하였다. 2010년 양국 국방부 간에 ‘한미 확장억제 정책위원회’를 구성하였다가 2015년 4월에는 이를 ‘한 · 미 억제전략 위원회(Deterrence Strategy Committee)’로 격상시켰고, 2016년 10월에는 외교 및 국방의 차관급으로 구성된 ‘확장억제전략협의체(EDSCG: Extended Deterrence Strategy and Consultation Group)’까지 발족시켰다.

확장억제 약속의 이행을 보장하는 현실적인 조치로 미국은 북한이 핵실험이나 장거리 미사일 시험발사를 실시할 때마다 다양한 전략적 자산들을 한반도로 전개하고 있고, 한국군과 수시로 다양한 연합훈련을 실시하고 있다. B-1b 전략폭격기나 전략잠수함이 수시로 한반도로 전개함은 물론이고, 2017년 11월 중순에는 미국의 로널드 레이건함(CVN 76), 시어도어 루즈벨트함(CVN 71), 니미츠함(CVN 68) 등 미 항공모함 3척을 포함한 대규모 해군전력이 한반도에 전개하여 한국 해군함정과 연합훈련을 실시하기도 했다, 2017년 12월에는 미 공군의 첨단 F-22와 F-35 전력들이 한국으로 전개하여 한국 공군과 연합훈련을 하기도 했다.

그럼에도 불구하고 실제 상황에서 확장억제가 이행되느냐의 여부는 미국이 결정하는 것이고, 그 결정의 근본요소는 국가이익일 것이며, 따라서 누구도 사전에 확장억제의 이행 확실성을 보장할 수는 없다. 북한이 수소폭탄은 물론이고 대륙간탄도탄(ICBM: Intercontinental Ballistic Missile)까지 개발함으로써 미 본토에 핵공격을 가할 수 있는 능력을 구비하게 됨에 따라 미국의 확장억제 이행에 대한 불안감이 커질 수밖에 없는 것 또한 현실이다.

detail&srh%5Bseq%5D=564 (검색일: 2017년 11월 5일).

39) 『조선일보』, 2015년 11월 3일.

3. 북한의 핵위협과 확장억제

북한은 2006년 10월 9일 제1차 핵실험을 실시한 이래 지금까지 6차례 실험을 통하여 2016년 12월경 이미 13~30개의 핵무기를 개발한 것으로 평가되었다.[40] 특히 북한이 2017년 9월 3일 실시한 수소폭탄 시험의 위력은 엄청나서 미국은 120kt, 일본은 160kt, 그리고 한국의 어느 원자력 및 핵공학 전문가는 200kt까지 추정했다고 한다.[41] 250kt의 위력까지 추정하는 전문가도 있다.[42] 지금도 북한은 플루토늄 추출과 우라늄 농축을 계속하고 있고, 따라서 북한은 지속적으로 핵무기를 증강해 나가고 있다.

송영무 국방장관이 북한이 핵무기를 500kg 이하로 소형화한 것으로 평가한 바도 있듯이[43] 북한은 대부분의 미사일에 핵무기를 탑재하여 공격할 수 있는 능력을 구비한 상태이다. 북한은 2017년 7월 4일과 28일에 '화성-14형'을 시험발사한 데 이어 2017년 11월 29일 '화성 15형'을 시험발사하여 ICBM 개발에 성공한 것으로 평가되고 있다. 북한은 고도도(高高度) 궤도(lofted trajectory)를 사용하여 고도 4,475km, 비행거리 950km를 기록했는데, 이것을 최소에너지 궤도(minimum energy trajectory)로 발사할 경우 사거리가 1만 3,000km에 이르러 워싱턴과 뉴욕을 포함한 미 대륙 전역을 타격할 수 있다. 북한의 김정은 위원장은 이 시험발사 성공 후 "국가 핵무력 완성의 역사적 대업이 실현됐다"고 선언하기까지 했고, 미국의 매티스(James Mattis) 국방장관 또한 '화성-15형'을 ICBM으로 규정하였다.[44] 또한 북한은 2016년 8월 24일 잠수함발사탄도미일(SLBM: Submarine Launched Ballistic Missile)을 500km를 비행시키는 데 성공하였는데(이때도 최소에너지 궤도였다면 2,500km까지 비행했을 것으로 추정),[45] 앞으로 SLBM을 탑재할 수 있는 잠수함을 건조하고, SLBM의 개발에

40) David Albright, "North Korea's Nuclear Capabilities: A Fresh Look," *Institute for Science and International Security Report* (April 28, 2017), pp. 1-3.

41) 『중앙일보』, 2017년 9월 14일.

42) Zagurek, "Hypothetical Nuclear Attack on Seoul and Tokyo: The Human Cost of War on the Korean Peninsula," *38 North*, p. 1, http://www.38north.org/2017/10/mzagurek100417/ (검색일: 2017년 12월 4일).

43) 『조선일보』, 2017년 9월 5일.

44) 『조선일보』, 2017년 11월 30일.

성공할 경우 북한은 미국 영토나 본토에 몰래 잠입하여 핵미사일 공격을 가할 수 있다. SLBM은 미국 BMD로도 요격하기 어렵다는 점에서 심각한 위협이 될 수 있다.

북한이 미 본토를 공격할 수 있는 능력을 구비하는 데 매진하는 이유는 명확하다. 미국이 한국에 대하여 약속하고 있는 확장억제를 이행하지 못하도록 위협하려는 것이다. 즉, 북한이 한국을 핵무기로 위협하거나 공격할 때 미국이 확장억제를 이행하여 보호하고자 하면 북한은 미국의 영토나 주요 도시를 핵무기로 공격하겠다고 위협할 것이고, 그렇게 되면 미국은 확장억제 이행을 쉽게 결심할 수 없기 때문이다. 미국 대통령은 결심할 수 있다고 하더라도 미 의회와 국민들이 반대할 가능성이 높아진다. 실제로 북한은 2017년 9월 3일 수소폭탄의 성공을 축하하는 자리에서 북한의 내각 총리가 미국에게 한반도 문제에서 손을 뗄 것은 종용한 바 있고, '화성-15형'의 성공 이후에도 이러한 의미에서 대규모 축하행사를 개최하였다. 미국의 BMD가 가동되고 있다고 하더라도 완전한 요격을 보장할 수 없다. 앞으로 북한 핵무기의 질과 양이 강화할수록 확장억제 이행은 점점 어려워질 것이다.[46] 미국은 이제 미국의 주요 도시에 대한 북한의 핵공격을 감수하지 않는 한 한국에 대한 확장억제를 이행하기 어렵다. 한국이 미국 확장억제의 이행 가능성을 면밀하게 평가해봐야 하는 이유이다.

IV. 확장억제의 이행 가능성 평가

확장억제의 이행은 미국의 정치지도자들이 결정하는 관계로 미국인들이 생각하는 바를 파악해야만 하지만 그것은 현실적으로 쉽지 않고, 진실을 말해준다는 보장도 없다. 오히려 한국 스스로가 미국의 입장에서 그 이행 가능성을 평가해보는 것이 더욱 정확할 수도 있다. 북한도 이러한 방식을 통하여 미국의 확장억제 이행 가능성을 평가할 것이다. 제2절에서 검토한 연루의 위험, 한국의 가치,

45) 『조선일보』, 2016년 8월 25일.
46) Smith (2015), p. 22.

중국과 러시아 반응, 다른 동맹국 영향, 국내적 요소로 나눠서 미국의 입장들을 추정해보고자 한다.

1. 연루의 위험

미국이 확장억제를 시행할 경우 예상되는 가장 직접적인 위험은 동북아시아 지역에 배치된 미군에 대한 북한의 핵무기 공격이다. 북한은 스커드와 노동미사일로 한국에 있는 미군기지, 노동미사일로 일본에 있는 미군기지에 핵무기 공격을 가할 수 있다. 미군의 핵심기지가 될 평택은 평양에서 330km, 동경은 1,300km, 오키나와도 1,700km 정도 이격되어 있을 뿐이다. 북한이 SLBM의 개발에 성공할 경우 동북아시아에 있는 모든 미군기지들은 북한 SLBM의 기습적 타격을 우려해야 하고, 이것은 BMD로 요격하기가 어려워 더욱 취약해진다. 특히 북한은 미국의 군사행동을 억제 또는 차단하기 위하여 한국과 일본에 있는 미군기지들을 가장 먼저 핵무기로 타격할 수 있다.[47)]

미국이 인식하는 더욱 심각한 연루의 위험은 미국 본토의 주요 도시에 대한 북한의 핵미사일 공격 가능성이다. 북한은 2017년 7월 '화성-14형'의 시험발사를 통하여 미국 본토를 공격할 수 있는 탄도미사일 능력을 입증했지만, 2017년 11월 29일 '화성-15형' 시험발사에서는 13,000km까지 도달할 잠재력을 과시함으로써 미 전역을 핵미사일로 공격할 수 있음을 과시하였다. 지금까지 북한이 보여준 다양한 비상식적 행위들로 유추해볼 때 북한은 어떤 가혹한 결과도 수용할 것이기 때문에[48)] 북한의 위협을 안일하게 판단할 수는 없다. 실제로 2017년 9월의 수소폭탄 성공 이후 미국 내에서 "서울이나 부산을 방어하기 위하여, 샌프란시스코, 로스앤젤레스, 또는 호놀룰루를 위태롭게 할 것인가?"라는 질문이 제기되고 있다.[49)] 미국은 현재 알래스카와 캘리포니아에 44기의 요격미사일(GBI: Ground-based Interceptors)을 배치하고 있어서 북한 ICBM 요격이 가능

47) Kathleen J. McInnis et al., "The North Korean Nuclear Challenge: Military Options and Issues for Congress," *CRS Report 7-5700* (November 6, 2017), p. 20.
48) Smith (2015), pp. 11-12.
49) Smith (2015), p. 12.

하지만[50] 완벽한 방어를 자신할 수는 없다. 하와이와 같이 본토에서 떨어져 있는 지역은 미 본토 BMD의 보호를 받을 수 없어서 취약할 수밖에 없다.

북한이 재래식 공격만을 가한다고 해도 미국이 갖는 연루의 위험은 과거보다 훨씬 크다. 언제든지 핵전쟁으로 악화될 수 있기 때문이다. 북한은 120,000만 명 정도의 군대를 보유하고 있고, 그중에서 200,000만 명 정도의 특수부대를 보유하고 있으며, 전방지역에 대규모 포병전력과 화생무기를 전개해둔 상태이고, 이들을 적극적으로 사용할 개연성이 높다. 북한의 포병이나 로켓 사격만으로도 수시간 내에 수십만의 사상자가 발생할 것이고, 핵전쟁으로 악화되면 수백만의 사상자가 발생할 수 있으며, 100,000명 이상에 달하는 한국 거주 미국인의 안전을 보장하는 것이 쉽지 않다.[51] 북한은 서북 5개 도서를 기습적으로 점령하거나, 화학무기로 전방의 한국군 부대들을 무력화시킨 후 신속하게 전진하여 서울을 점령하거나, 또는 한국전쟁에서와 같이 전면적인 석권을 위한 작전을 전개하는 등 다양한 형태로 전쟁을 발발할 수 있고, 어느 경우든 미국이 개입하면 핵전쟁으로 확산될 위험성이 커질 것이며, 그만큼 미국의 연루 위험은 높아지고 있다.

2. 한국의 가치

미국은 한국과의 동맹관계를 활용하여 동북아시아에 대한 미국의 연고권을 주장할 수 있고, 단일 해외기지로서 가장 넓은 15km^2 규모의 평택기지와 기타 군사기지들을 사용할 수 있다는 점에서 한국의 가치는 적지 않다. 그러나 핵전쟁도 불사할 정도로 큰 가치로 판단할지 여부는 확실하지 않다. "한반도의 분쟁으로 인하여 미국의 국가적 생존이 위협받는다고 보기는 어렵다."는 시각도 존재하기 때문이다.[52] 실제로 한국전쟁 직전 미국의 국무장관이었던 애치슨(Dean

50) Missile Defense Advocacy Alliance, "Ground-based Midcourse Defense," http://missiledefenseadvocacy.org/missile-defense-systems-2/missile-defense-systems/u-s-deployed-intercept-systems/ground-based-midcourse-defense/ (검색일: 2017년 11월 6일).

51) McInnis (2017), pp. 18-19.

52) Smith (2015), p. 11.

G. Acheson)은 미국 태평양 방어선에서 한국을 제외하였고, 냉전기간에도 닉슨 대통령과 카터 대통령은 주한미군의 철수를 추진하였다. 1989년에는 미 의회가 3단계에 걸쳐 주한미군의 대부분을 철수시키는 법안을 통과시킨 적도 있다.[53] 한국의 가치가 사활적이라면 애치슨 라인이나 빈번한 주한철수가 계획되지는 않았을 것이다. 일본에 대하여 미국이 방어선에서 제외하거나 주일미군을 대폭 감축한 사례가 없다는 점을 비교해 봐도 알 수 있다.

최근 중국의 부상으로 동북아시아에서 세력균형의 변경 또는 세력전이(power transition)가 우려됨에 따라 한국의 전략적 가치는 다소 높아졌을 가능성이 있다. 중국은 둥펑(東風)-31, 41, 5C 등 첨단의 ICBM과 둥펑-21과 같은 함대함 미사일 등으로 공세적인 군사력 증강을 추진하고 있다.[54] 동북아시아에 국한할 경우 중국은 지리적으로 유리하고, 남중국해를 군사기지화할 경우 그 유리점은 더욱 커질 것이다. 미국은 그들의 국가안보전략(National Security Strategy)에서 중국이 지역 내에서 미국의 역할을 대체하면서 국가주도형 경제모델을 확산시키고, 지역정세를 중국에게 유리하게 전환시킨다면서 경쟁관계로 평가하고 있다.[55] 한반도가 중국의 영향권하에 들어가서 부산에서 중국의 항공모함이 출항할 때와 현 상태를 유지하여 한국의 평택기지에서 미 공군기가 이착륙할 수 있을 경우를 비교해보면 미국이 한국을 쉽게 포기하기는 어렵다.

한국의 전략적 가치는 미일동맹과도 관련이 있다. 미일동맹과 관련할 때 일본방어를 위한 한국의 역할은 너무나 크기 때문이다. 한미동맹이 유지되면 일본은 전방방어선을 갖는 셈이고, 그렇지 않으면 한국은 일본을 겨누는 단도가 될 것이다. 한국이 미국의 영향권에서 벗어나면 일본의 안전이 위협받게 되고, 미일동맹을 유지하는 비용 또한 기하급수적으로 증대된다. 한국 자체의 전략적 가치는 다소 낮을지라도 일본과 연계하거나 미국에 대한 공격을 사전에 완충시켜주는 측면에서 보면 반드시 그렇지 않을 수 있다는 것이다. 한미동맹과 미일동맹을 동시에 유지하는 것이 미일동맹에만 의존하는 것보다 더욱 유리하거나 효율적일 수 있다.

53) 국방부 군사편찬연구소(2013), pp. 186-188.
54) 『연합뉴스』, 2017년 6월 27일.
55) White House, *The U.S. National Security Strategy* (Washington D.C.: White House, December 2017), p. 25.

앞에서 설명한 논리를 역으로 해석하면 미일동맹이 강해질수록 한국의 전략적 가치는 낮아진다는 결론이 도출될 수 있다. 미일동맹만으로 서태평양을 안전하게 방어할 수 있다고 미국이 판단할 경우 미국은 핵전쟁의 위험성을 감수하면서까지 한국을 방어하지 않아도 된다고 생각할 것이기 때문이다. 국내에서도 미일동맹이 강해질수록 한국이 포기당할 위험성이 커진다는 분석이 제시된 바 있다.56) 일본은 7함대사령부와 5공군사령부를 포함하여 50,000명 정도의 미군 주둔을 허용하고 있고, 방위비분담에 대해서도 적극적이며, 중국이라는 위협을 미국과 철저하게 공유하는 등 한국에 비해서는 미국과의 동맹에 더욱 충실하다.57) 일본은 미일동맹을 자체 군사력 증강만큼 중요시하고, 이의 강화에 필요하다고 판단되는 노력을 아끼지 않는다.58) 반면에 한국은 일본에 비해서 한미동맹에 충실한 정도가 낮을 뿐만 아니라 중국과 미국 사이에서 균형외교를 취하는 경향도 보이고 있다. 따라서 미국에게 한국은 있으면 좋은 것은 분명하고, 작은 비용으로도 지킬 수 있으면 지키지만, 핵전쟁의 위험을 감수하면서까지 지켜야 할 가치를 가진 것으로 평가하지는 않을 가능성이 있다. 한국의 가치가 이 정도이기 때문에 북한이 수소폭탄을 개발하자 미국 내에서 주한미군의 철수를 포함한 과감한 해결방안이 논의되는 것이다.

3. 중국과 러시아 반응

북한의 핵공격에 대하여 미국이 확장억제를 이행하게 되면 중국과의 확전을 각오해야 할 가능성은 높다. 중국은 북한과 국경을 접하고 있을 뿐만 아니라 북한의 동맹국이기 때문이다. 2017년 8월 북한이 미국의 괌에 대하여 포위사격을 실시하겠다고 위협하자 중국의 관영 환추(環球)시보는 11일 “북한이 미국령 괌을 공격해 미국의 보복을 초래해도 중국은 중립을 지킬 것”이라고 밝힌 바

56) 김준형, “동맹이론을 통한 한미전략동맹의 함의 분석,” 『국제정치연구』 제12집 제2호 (동아시아국제정치학회, 2009), p. 111.

57) 박휘락, “한미동맹과 미일동맹의 실태 비교: 동맹 구성요소를 중심으로,” 『국제문제연구』 제15권 3호 (국가안보전략연구원, 2015), pp. 1-39.

58) Japan Ministry of Defense, *Defense of Japan 2016* (Tokyo: JMOD, 2016), p. 172.

있다.[59] 그러나 한국전쟁의 사례에서 보듯이 그 보복이 어느 정도의 선을 초과한다고 판단할 경우 중국이 개입할 가능성은 무척 높다. 중국은 미국의 아주 제한적인 군사적 조치에는 중립을 취할 수 있을 것이나 핵우산까지 포함하는 대규모 확장억제를 시행할 경우 개입하게 될 것이다. 그래서 미국도 북핵에 대한 대응책을 논의하면서 중국이 어떤 반응을 보일 것인가를 가장 중요시하고 있고, 중국이 개입하지 않을 것으로 확신하지 못하여 고민하고 있다.[60]

러시아 역시 미국의 핵응징보복에 반대할 가능성이 높다. 러시아는 미국이 곤란해지는 것이 자신에게 이익이 된다고 생각할 수 있고, 미국이 확장억제를 이행하지 않아서 나토의 단결이 약화되는 것이 유리하다고 판단할 수 있기 때문이다. 러시아는 미군의 사드를 한국에 배치하는 문제에 대하여 줄곧 중국과 함께 반대해왔고, “북한은 핵과 미사일 실험을 중단하고 한·미는 대규모 군사훈련을 중단”해야 한다는 중국의 입장을 지지한 바 있다.[61] 극동이 비록 러시아의 핵심지역은 아니지만 러시아는 이 지역의 상황변화를 방관하지는 않을 것이고, 미국이 군사행동을 취하거나 북한이 붕괴될 경우 중국과 협조하게 될 것이며, 이러한 협조를 통하여 통일된 한국과 미국으로 인하여 불리해지는 상황을 예방하기 위한 적극적인 조치를 취할 가능성이 높은 것으로 미국도 평가하고 있다.[62]

동시에 북한이 한국을 핵무기로 공격한 데 대한 보복으로 미국이 북한에 대한 핵응징보복을 감행할 경우 중국이나 러시아가 군사력을 보내어 개입하는 것이 간단한 것은 아니다. 한국전쟁 때 보듯이 그들도 미국의 공격을 차단하는 것이 바람직하다고 판단하겠지만, 북한이 먼저 핵무기 공격을 가한 데 대하여 미국이 응징보복을 가하는 것이라서 명분이 낮지 않고, 군사적으로 개입할 경우 미국과 전면 핵전쟁까지도 각오해야 할 것이기 때문이다. 미국이 한국의 핵전쟁에 연루되는 것을 꺼리는 것과 마찬가지로 중국과 러시아도 북한 때문에 미국과의 핵전쟁에 연루되는 것을 극도로 위험시할 가능성이 높다. 결국 그들도 바로 개입하기보다는 연루의 위험, 북한의 가치, 미국의 반응, 국제정치적 영향, 국내적 요

59) 『동아일보』, 2017년 8월 12일.
60) McInnis (2017), p. 20.
61) 『조선일보』, 2017년 7월 5일.
62) McInnis (2017), p. 25.

소 등을 종합적으로 고려하여 판단할 것이다. 특히 미국은 이들의 개입을 자제시키기 위한 다양한 협조 조치를 강구할 것이다. 따라서 미국의 조치에 따라 달라지겠지만, 중국과 러시아의 개입 명분이 반드시 확실하다고 보기는 어렵고, 그들이 개입을 결정하기 이전에 미국이 핵응징보복이 단기간에 종료할 경우 개입을 결심해도 무산될 가능성이 높다.

4. 다른 동맹국 영향

핵전쟁에 연루될 위험이 크고, 한국의 전략적 가치도 높지 않으며, 중국과 러시아와의 갈등이 예상되더라도 미국으로 하여금 확장억제를 이행하도록 할 요소는 다른 동맹국들에 대한 영향이다. 북한에 대한 미국의 적극적 군사행동은 미국에 대한 동맹국들의 신뢰성을 강화시킬 것이기 때문이다.[63] 반대로 미국이 한국에게 약속한 확장억제를 지키지 않을 경우 다른 동맹국들 역시 미국의 확장억제 약속을 신뢰하지 않을 것이고, 적대세력들은 미국의 개입의지를 낮게 평가하여 도발할 수 있다.[64] 미국은 현재 나토의 27개국, 한국, 일본, 필리핀, 태국, 오스트리아 등 32개국과 상호방위조약을 맺고 있는데,[65] 이들 국가들이 미국의 안보공약을 신뢰하지 않을 경우 미국의 세계적 지도력은 급격히 약화될 것이다.

미국이 한국에 대하여 확장억제를 이행하지 않을 경우 가장 불안해할 미국의 동맹국은 일본이다. 일본은 한국과 유사하게 북한의 핵공격을 받을 가능성이 높고, 상당한 수준의 BMD에도 불구하고 북한이 기습적으로 공격하거나 SLBM으로 공격할 경우 방어가 어렵기 때문이다. 일본도 내부적으로는 미국의 안보공약이 약속대로 준수될 것인지에 대하여 불안해하고 있다.[66] 일본이 미국의 확장억제를 불안해할 경우 핵무장에 착수할 수 있고, 그렇게 되면 일본은 미국의 영향력에서 벗어나는 것은 물론이고, 제2차 세계대전에서와 같이 미국에게 도

63) McInnis (2017), p. 24.
64) 김계동 (2001), p. 16.
65) Robert A. Manning, *The Future of US Extended Deterrence in Asia to 2025* (Washington D.C.: The Atlantic Council, 2014), p. 1.
66) Smith (2015), p. 17.

전하는 상황이 발생할 수도 있다. 일본은 북한에 대한 미국의 군사행동이 그들에 대한 핵공격으로 악화되거나 대규모 사상자가 발생할 가능성을 우려할 수도 있지만,[67] 기본적으로는 미국의 책임성을 높게 평가하면서 협조할 가능성이 높다.

미국이 한국에 대한 확장억제 약속을 이행하지 않을 경우 유럽의 미국 동맹국들도 동요할 가능성이 높다. 러시아가 북한처럼 무모하지는 않을 것이고, 미국이 핵무기까지 배치하여 확장억제를 보장하고 있기는 하지만, 그래도 러시아가 핵무기로 위협할 경우 미국이 적극적으로 대응할 것인지에 관한 불안감은 커질 것이다. 미국의 트럼프 대통령은 2017년 5월 하순 나토 정상회의에서 나토동맹조약의 제5조(1개국에 대한 공격을 회원국 전체에 대한 공격으로 간주하여 함께 대응한다는 동맹의 핵심조항)를 준수하겠다는 점을 확약하지 않다가 7월초 폴란드에서 조약 준수의지를 천명하였는데, 그 과정에서 유럽국가들은 상당한 불안감을 표출한 바 있다.[68]

5. 국내적 요소

미국은 민주주의의 표상으로 인정되는 만큼 국민여론이 정책결정에 영향을 주는 정도가 큰데, 미국의 최근 여론은 타국의 문제에 개입하는 것을 자제하라는 것이다. 미국의 퓨 연구소(Pew Research Center)가 2016년 5월 5일 발표한 자료에서는 대외 문제 개입에 있어서 미국인의 37%(5%는 무응답)는 찬성, 57%는 반대이다.[69] 반대의 경우 2013년의 52%에 비해 증가하였고, 1970년대부터 2000년대 초반까지의 평균 30%와 비교하면 매우 높아진 상태이다.[70] 트럼프 대통령은 선거에서 “미국 우선주의(America First)”를 구호로 내세웠고, 2017년

---

67) McInnis (2017), p. 24.

68) 『연합뉴스』, 2017년 7월 7일.

69) Bruce Drake and Carroll Doherty, “Key findings on how Americans view the U.S. role in the world,” Pew Research Center Facttanks (May 5, 2016).

70) Pew Research Cener, “Public Sees U.S. Power Declining as Support for Global Engagement Slips America’s Place in the World 2013”(December 3, 2013), http://www.people-press.org/2013/12/03/public-sees-u-s-power-declining-as-support-for-global-engagement-slips/ (검색일: 2017년 11월 20일).

9월 유엔총회에서도 이 슬로건을 언급한 바 있다. 2015년 미국인에 대한 조사에서 북한이 한국 침략 시 미국이 무력을 사용해야 할 것인가에 관하여 찬성 47%, 반대 49%였는데,[71] 훨씬 위험한 핵무기의 사용에 대한 지지율은 더욱 낮을 것이다. 2017년 6월 미국의 청년인 웜비어(Otto Warmbier)가 북한에 1년 이상 억류되었다가 복귀한 지 일주일 만에 사망하였지만 49%만 보복조치를 요구하였고(35%는 반대, 16%는 미결정), 그중 군사적 조치를 요구한 사람은 17%에 불과하였다.[72]

제도적으로도 미 대통령이 핵응징보복을 결정하기는 쉽지 않다. 1973년 통과된 '전쟁권한 결의안(War Power Resolution)'에 의하면 "미국, 미국 영토, 소유물, 또는 미국 군대에 대한 공격으로 인하여 형성된 국가 비상사태" 이외에는 의회의 승인없이 대통령이 전쟁을 결정할 수 없기 때문이다.[73] 북한의 핵공격에 대한 확장억제의 이행을 위해서는 미 의회의 승인을 얻어야 할 가능성이 높고, 미 의회에서 토의하게 되면 확장억제 이행을 결정할 가능성은 낮아진다. 2017년 5월 민주당 의원 64명은 핵무장 국가인 북한에 대하여 선제타격을 실시할 경우 의회의 승인을 얻어야만 한다는 서한을 트럼프 대통령에게 보내기도 하였다.[74]

6. 평가

다양한 문서, 성명, 발언을 통하여 미국이 약속하고 있지만, 확장억제를 실제로 이행하는 것은 단순하지 않다. 연루의 위험, 한국의 가치, 중국과 러시아 반응, 다른 동맹국 영향, 국내적 요소 등의 5가지로 구분하여 필자가 평가해본 결과 '다른 동맹국 영향' 요소 이외에는 미국의 확장억제 이행을 확신할 수 있는 요소가 없다. 북한이 수소폭탄을 개발하고, ICBM 개발까지 성공한 상태라서

71) EAI 편집부, "강력한 동맹관계, 분열된 여론: 한미중일 공동인식조사," EAI 스페셜 리포트(2015년 10월), p. 12.

72) 『연합뉴스』, 2017년 6월 30일.

73) The United States Code in Title 50, Chapter 33, Sections 1541-48.

74) 『중앙일보』, 2017년 5월 25일.

핵전쟁 연루에 대한 위험이 커지고 있고, 중국과 러시아도 부정적으로 반응할 가능성이 높으며, 국내 여론의 지지도 확신하기 어렵다.

미국 정부의 부인에도 불구하고, 2017년 8월 트럼프 대통령의 수석전략가 시절 배넌(Steve Bannon)은 언론인터뷰에서 중국이 북핵을 동결시켜주는 대가로 주한미군을 철수하는 방안을 언급한 바 있다.[75] 닉슨 대통령 시대 미국의 베트남 철수를 주도했던 키신저(Henry Kissinger)도 7월 28일 북한 '화성-14형' 시험발사 후 중국의 협력을 끌어내기 위하여 주한미군 철수를 약속해야 한다고 조언했다고 보도되기도 했다.[76] 6명의 전문가들이 함께 작성한 미 의회조사국의 최근 보고서에서도 북핵에 대하여 미국이 선택할 수 있는 방안의 하나로 주한미군 철수와 비핵화를 교환하는 방안을 포함시키면서 그렇게 하더라도 다른 지역의 미군이 유사시 즉각 개입할 수 있다고 설명하고 있다.[77] 이것은 1973년 파리협정을 맺을 당시 미국이 남베트남에게 제안한 바와 유사한 논리이고, 북핵 위협이 심각해질수록 이러한 주장은 강화될 가능성이 높다.

미국이 핵무기에 의한 응징보복을 실시하지 않더라도 재래식 무기에 의한 응징보복은 적극적으로 실시할 수 있다. 현대의 재래식 무기들은 핵무기 못지않은 피해를 끼칠 수 있으면서 핵공격을 전제하는 것은 아니기 때문이다. 김정섭은 "재래식 억제가 핵우산에 비해 신뢰성이 높을 뿐 아니라 북한 지도부의 응징을 경고하는 효과성도 충분하며 위기시의 안정성 측면에서 우월하다"고 평가하고 있다.[78] 현대무기의 정밀성, 고위력, 수시 사용의 가능성 등을 고려할 때 재래식 무기에 의한 확장억제도 상당한 효과가 있을 것이다. 다만, 김정은과 그 수뇌부가 재래식 보복을 두려워할 가능성은 높지 않고, 북한의 핵공격 이후에도 재래식 응징보복만 가한다면 북한은 더욱 두려워하지 않은 채 추가 핵공격을 감행할 것이다. 재래식 무기에 의한 응징보복 위협이 핵공격을 억제할 수 있다고 보기는 어렵다.

---

75) *The Japan Times*, August 17, 2017.

76) 이상은, "중국과 '빅딜 카드'로 주한미군 철수 거론한 키신저," 『한국경제』 (2017년 7월 31일), p. A4.

77) McInnis (2017), pp. 31-32.

78) 김정섭 (2015), p. 34.

V. 결론

미국의 반복적인 천명에도 불구하고 북한이 한국을 핵무기로 공격할 경우 미국이 약속한 대로 핵무기까지 동원하여 확장억제의 약속을 지킬 것인지를 확신하기는 어렵다. 실제 상황이 발생하면 미국이 약속을 자동적으로 이행하는 것이 아니라 다양한 요소를 적용하여 새롭게 결정할 것이기 때문이다. 본 논문에서는 이러한 결정 시 미국은 연루의 위험, 한국의 가치, 중국과 러시아 반응, 다른 동맹국 영향, 국내적 요소 등을 고려할 것이라고 판단하였고, 이를 적용하여 확장억제 이행의 가능성을 추정해보았다.

위 다섯가지 요소들을 적용하여 미국의 확장억제 이행 가능성을 평가해본 결과는 그다지 낙관적이지 않다. 연루의 위험과 다른 동맹국에 대한 신뢰성을 보장해야 하는 두 가지 측면이 가장 대립적인 요소라고 할 수 있는데, 북한이 수소폭탄을 개발한 상태에서 ICBM의 개발을 가속화하고 있기 때문에 연루의 위험은 계속 커지고 있고, 동맹국에 대한 신뢰성은 나중에 회복하면 된다고 생각할 수 있다. 그 외 한국의 가치, 중국과 러시아의 반응, 국내적 요소들의 경우도 양 측면이 공존하지만 확장억제 이행에 부정적인 측면이 크다고 판단된다. 북한의 핵위협이 심각해질수록 확장억제 이행을 어렵게 하는 사항이 증대될 것이다.

이제 한국은 미국의 막강한 핵억제력과 국제적 영향력을 최대한 활용하여 북한의 핵사용을 억제하면서도 미국의 확장억제 약속이 그대로 이행되지 않을 수도 있다는 위기감을 가질 필요가 있다. 이러한 점에서 한국은 미국의 확장억제가 확실하게 이행되도록 미국이 인식하는 한국의 전략적 가치를 높이거나, 미국의 대중국 대응전략에 적극 협력하거나, 한국에 대한 미국 국민들의 부정적인 인식을 감소시키기 위한 노력을 경주해야 한다. 동시에 미국의 확장억제가 이행되지 않을 경우를 대비하여 자체적으로 북핵 위협에 대응할 전략과 계획을 논의하고 필요한 조치를 강구해 나가야 할 것이다.

한국의 입장에서 미국 확장억제의 이행 가능성을 높이려면 미국이 핵공격을 당할 수 있는 우려를 해소하기 위한 다양한 대책을 마련 및 강구해 나가는 것도 중요하다. 이러한 점에서 한국은 주한미군의 생존성을 강화할 수 있도록 자체의 BMD를 서둘러 구축할 필요가 있고, 미국과 연합 차원에서 체계적인 선제타격

(preemptive strike) 태세를 발전시켜 나가야 할 것이다. 유사시 미국을 직접 위협할 수 있는 북한의 핵기지에 대한 제한적 정밀타격이나 특수팀을 통한 적시적인 파괴작전을 시행할 수 있도록 계획하고, 사이버나 전자기파(EMP: Electro-magnetic Pulse) 무기 등과 같은 창의적인 북핵 대응수단을 개발함으로써 북한의 대미공격력을 무력화시켜 나가야 할 것이다. 미군이나 미국이 공격당하는 우려를 해소하기 위하여 한국이 적극적으로 노력하는 것은 한미동맹을 종속이 아닌 호혜와 평등으로 발전시키고, 자주성을 고양시킬 수 있는 조치라고 인식할 필요가 있다. 미군이나 미국의 안전을 보장하는 데 노력하는 것이 한국에 대한 미국의 확장억제를 보장하는 것이고, 결국은 한국의 안보를 결정적으로 강화하는 조치임을 이해하는 것이 무엇보다 중요하다.

【참고문헌】

국방부 군사편찬연구소. 『한미군사관계사 1871-2002』(서울: 국방부 군사편찬연구소, 2003).

______. 『한미동맹 60년사』(서울: 국방부 군사편찬연구소, 2013).

김계동. "한미동맹관계의 재조명: 동맹이론을 분석틀로." 『국제정치논총』 제41집 2호 (한국국제정치학회, 2001).

김정섭. "한반도 확장억제의 재조명: 핵우산의 한계와 재래식 억제의 모색." 『국가전략』 제21권 1호 (세종연구소, 2015).

김준형. "동맹이론을 통한 한미전략동맹의 함의 분석." 『국제정치연구』 제12집 제2호 (동아시아국제정치학회, 2009).

김태우. "북한 핵실험과 확대억제 강화의 필요성." 백승주 외. 『한국의 안보와 국방』(서울: 한국국방연구원, 2010).

김태효. "한중관계 21년의 회고와 향후 발전을 위한 제언: 구동존이(求同存異)에서 이중구동(異中求同)으로." 『전략연구』 제60호 (한국전략문제연구소, 2013).

김흥규. "중국국가 주석 시진핑의 2014년 방한과 한중관계." 『전략연구』 제64호 (한국전략문제연구소, 2014).

나승학. "한미동맹의 지속요인에 관한 연구: 냉전·탈냉전 시기 비교 중심으로." 『국제정치연구』 제19집 2호 (동아시아국제정치학회, 2016).

박휘락. "방위비분담 현황과 과제 분석: 이론과 사례 비교를 중심으로." 『국방정책연구』 제30권 1호 (한국국방연구원, 2014).

______. "한미동맹과 미일동맹의 실태 비교: 동맹 구성요소를 중심으로." 『국제문제연구』 제15권 3호 (한국안보전략연구원, 2015).

서정경. "시진핑 주석의 방한으로 본 한중관계의 현주소." 『중국학연구』 제70집 (중국학연구회, 2014).

손한별. "북한의 핵위기 조성과 한미동맹의 대응." 『전략연구』 제67호 (한국전략문제연구소, 2015).

이상현. "미국의 아태 확장억지 정책과 한국 안보." 『국방연구』 제56권 2호 (국방대학교 안부문제연구소, 2013).

정항석. "60년 한미동맹의 지속과 변화." 『평화연구』 제21권 2호 (한국평화연구학회, 2013).

허광무. "한국인 원폭피해자(原爆被害者)에 대한 제연구와 문제점." 『한일민족문제연구』 제6호 (한일민족문제연구소, 2004).

Albright, David. "North Korea's Nuclear Capabilities: A Fresh Look." *Institute for*

Science and International Security Report (April 28, 2017).

Altfeld, Michael F. “The Decision to Ally: A Theory and Test.” *The Western Political Quarterly*, Vol. 37, No. 4 (Dec 1984).

Drake, Bruce, and Carroll Doherty. “Key findings on how Americans view the U.S. role in the world.” *Pew Research Center Facttanks* (May 5, 2016).

EAI 편집부. “강력한 동맹관계. 분열된 여론: 한미중일 공동인식조사.” EAI 스페셜 리포트 (2015년 10월).

Evans, Peter B. et al. *Double-Edged Diplomacy* (Berkeley: Univ. of California Press, 1993).

Fuhrmann, Matthew. “Signaling Alliance Commitments: Hand-tying and Sunk Costs in Extended Nuclear Deterrence.” *American Journal of Political Science*, Vol. 58, No. 4 (October 2014).

Howard, Michael. “The Forgotten Dimensions of Strategy.” *Foreign Affairs* (Summer 1979).

Japan Ministry of Defense. *Defense of Japan 2016* (Tokyo: JMOD, 2016).

Kristensen, Hans M. “Non-Strategic Nuclear Weapons.” *Federation of American Scientists Special Report*, No. 3 (May 2012).

Manning, Robert A. *The Future of US Extended Deterrence in Asia to 2025* (Washington D.C.: The Atlantic Council, 2014).

Montgomery, Evan Braden. *Extended Deterrence in the Second Nuclear Age: Geopolitics, Proliferation, and the Future of U.S. Security Commitments* (Washington D.C.: Center for Strategic and Budgetary Assessments, 2016).

Morrow, James D. “An Alternative to the Capabilities Aggregation Model of Alliances.” *American Journal of Political Science*, Vol. 35, No. 4 (Nov. 1991).

Pifer, Steven et al. *U.S. Nuclear and Extended Deterrence: Considerations and Challenges* (Brookings Institute, 2009).

Rosenau, James N., ed. *Linkage Politics* (New York: The Free Press, 1969).

Smith, Shane. “Implications for US Extended Deterrence and Assurance in East Asia.” *North Korea’s Nuclear Futures Series* (US-Korea Institute at SAIS, 2015).

Snyder, Glenn H. “The Security Dilemma in Alliance Politics.” *World Politics*, Vol. 36, No. 4 (1984).

Tanter, Richard, and Peter Hayes. “Beyond the Nuclear Umbrella: Re-thinking the Theory and Practice of Nuclear Extended Deterrence in East Asia and the Pacific.” *Pacific Focus*, Vol. 26, Issue 1 (April 2011).

The Commission on America’s National Interest. “America’s National Interest.” *A Report*

from the Commission on America's National Interests (Rand, 2000).

Walt, Stephen M. "Why Alliances Endure or Collapse?" *Survival: Global Politics and Strategy*, Vol. 39, No. 1 (1997).

White House. *The U.S. National Security Strategy* (Washington D.C.: White House, December 2017).

〈신문〉

『뉴시스』.

『동아일보』.

『연합뉴스』.

『조선일보』.

『중앙일보』.

『한국경제』.

The Japan Times.

〈인터넷 자료〉

http://www.nato.int/cps/po/natohq/official_texts_68580.htm (검색일: 2017년 9월 8일).

http://www.mnd.go.kr/user/boardList.action?boardId=I_43915&siteId=mnd&id=mnd_010704010000 (검색일: 2017년 11월 5일).

http://www1.president.go.kr/news/newsList4.php?srh%5Bview_mode%5D=detail&srh%5Bseq%5D=564 (검색일: 2017년 11월 5일).

http://missiledefenseadvocacy.org/missile-defense-systems-2/missile-defense-systems/u-s-deployed-intercept-systems/ground-based-midcourse-defense/ (검색일: 2017년 11월 6일).

http://www.mnd.go.kr/user/boardList.action?boardId=I_43915&siteId=mnd&id=mnd_010704010000 (검색일: 2017년 11월 17일).

http://www.people-press.org/2013/12/03/public-sees-u-s-power-declining-as-support-for-global-engagement-slips/ (검색일: 2017년 11월 20일).

http://www.38north.org/2017/10/mzagurek100417/ (검색일: 2017년 12월 4일).

[ABSTRACT]

An Examination of the Probability of the U.S. Nuclear Extended Deterrence under the Advanced North Korean Nuclear Threat

Hwee-Rhak Park | Kookmin University

This paper is written to examine whether the U.S. nuclear extended deterrence would be implemented as promised under the situation that North Korea has developed very advanced nuclear weapons and missiles. For this purpose, it introduces theories and practices of extended deterrence and selects five factors such as the risk of entrapment, the value of South Korea, responses of China and Russia, an influence to other U.S. allies and domestic elements for the examination.

As a result, this paper did not find any other positive factors for the U.S. nuclear retaliation against a North Korean nuclear attack to South Korea than ensuring the confidence among other U.S. allies. The risk of entrapment into a nuclear war was very high for the U.S. The value of South Korea was evaluated not that high. China and Russia and the U.S. public opinion would not support the implementation of extended deterrence by the U.S.

South Korea should expedite the construction of its ballistic missile defense shields and strengthen its combined preemptive strike postures with the U.S. in order to protect the U.S. and the U.S. forces and to reduce the entrapment risk of the U.S., while strengthening its self-reliant defense posture. South Korea should increase its value to the U.S. by providing more mutual economic interest to the U.S. and strengthening its security cooperation with the U.S. and Japan. South Korea should

do everything necessary to increase the probability of the U.S. nuclear extended deterrence.

Keyword: North Korean Nuclear Weapon, Nuclear Threat, South-Korea U.S. Alliance, Extended Deterrence, South Korea-US Relation, South Korea-China Relation, ICBM

투고일: 2017년 10월 5일, 심사일: 2017년 11월 2일, 게재확정일: 2017년 12월 8일