

북대서양조약기구(NATO)의 핵공유제와 한반도 확장억제 정책 발전에 대한 함의

박기철* · 주재우**

미국의 바이든 행정부가 ‘선제적인 핵을 사용하지 않겠다는 원칙(NFU: No First Use)’을 세우고 이를 ‘핵태세보고서(NPR: Nuclear Posture Review)’에 채택하려는 움직임을 보이자 전문가들 사이에서 북한이 미국의 선제 핵 공격이나 핵 보복을 걱정하지 않고 대남 공격을 할 수 있다는 우려가 높아지고 있다. 미국의 NFU 채택은 민주당 정부의 도덕적 리더십에 기반을 두고 있는 것으로 국제사회에 대한 신뢰증진에는 도움이 될 수 있으나, 중국, 러시아, 북한 등 미국의 잠재적 적국으로 하여금 미국의 전략이 수세적으로 변했다는 오판을 야기할 수 있으며, 화학, 생물무기 등이 사용 위협을 증대시킬 수 있으며 동맹국들로 하여금 미국의 확장억제에 대한 신뢰성을 떨어뜨릴 수 있다.

북한의 핵 위협이 현실화되고 있는 상황에서 북한은 사거리 200-600km의 북한판 이스칸데르 미사일과 사거리 1,500km의 순항미사일의 시험발사를 성공적으로 마치고 실전배치를 눈앞에 두고 있다. 이로써 계룡대, 평택 미군기지, 사드 배치지역, 탄도탄 조기경보 레이더 배치 지역은 물론, 미국의 항공모함이 기항하는 일본의 사세보 항까지 사정권에 들어가게 되었다. 북한판 이스칸데르 미사일에 소형 핵탄두를 장착할 수 있다는 점에서 한반도의 핵위협은 더욱 높아지고 있다. 2006년 러시아는 이스칸데르-M 미사일에 대한 시험발사를 성공하고 2008년 남(南)오세티아 전쟁에서 그루지아에 대하여 이스칸데르-M 미사일 공격을 감행하자 위기감을 느낀 미국은 유럽 전역을 방어하기 위한 미사일 통제센터를 독일에 설치하고 미사일작전통제권을 NATO에 이양하였다. 이에 북한의 점증하는 비전략핵 위협에 대응하기 위하여 한-미간 맞춤형 억제 전략을 NATO 수준으로 격상하는 새로운 확장억제 전략을 수립해야 한다는 주장

* 고려대학교 정책대학원 국제관계학과 겸임교수

** 경희대학교 중국어학과 교수

이 주목 받고 있다. 이 글에서는 NATO식(式) 핵 공유 전략이 출현한 이론적 배경을 살펴보고 공동기획, 전력배치, 연습 시행, 협의 결정 등으로 구분하여 한미 맞춤형 억제전략과의 비교를 통해서 한반도 확장억제력 강화를 위한 ‘한국형 핵공유제(RUNS : ROK-US Nuclear Sharing) 전략 수립에 대한 합의를 제공하고자 한다.

주제어 : NFU: No First Use, NATO핵공유제, 확장억제, 한미맞춤형억제전략

I. 서론

미국의 바이든 행정부가 선제적 핵 공격을 하지 않겠다는 ‘No First Use(이하 NFU)’ 원칙을 세우고 이를 ‘핵태세보고서(NPR: Nuclear Posture Review)’에 반영하려는 움직임을 보이고 있다. 만약 미국이 NFU 원칙을 천명할 경우, 북한은 미국의 선제공격이나 보복공격의 걱정 없이 마음대로 대남 핵 공격이 가능하다는 논리가 성립될 수 있기 때문에 한국과 일본 나아가 유럽의 동맹국들 사이에서도 미국의 핵우산을 비롯한 확장억제(extended deterrence)가 약화될 것이라는 걱정이 깊어지고 있다. 과거 오바마 행정부도 우발적인 핵전쟁이 일어나는 것을 방지한다는 미명하에 NPR에 NFU 원칙을 명기하려다 국무부와 국방부, 동맹국들의 반발로 물러선 바 있다(윤상호 2021). 그럼에도 불구하고 바이든 행정부가 동맹국의 반발을 무릅쓰고 NFU 채택을 강행한다면 “핵 없는 세상(Nuclear Free World)” 구현하기 위한 미국의 신뢰를 증진시키는 효과를 얻을 수는 있겠지만 중국, 러시아, 북한, 이란 등 잠재적인 적국들에게는 미국의 억제전략이 수세적으로 전환되었다는 오판을 제공할 수 있고 화학·생물학 무기 등 대량살상무기 사용을 촉발 시킬 수 있기 때문에 미국의 ‘확장억제’ 제공 의지에 대한 동맹국의 믿음은 훼손되고 안보 불안은 가중 될 수밖에 없다(김성한 외 5명 2021, 2).

미국에 핵정책 변화에 대한 동맹국의 우려가 깊어지는 가운데 지난 2021년 3월 25일 북한판 이스칸데르 미사일(Iskander Missile, KN-23)¹⁾의 시험평가가 있었다(김경윤 2021). 조선중앙통신은 이튿날인 26일 “국방과학원은 3월 25일 새로 개발한 신형전술유도탄 시험발사를 진행했다고 전하며 시험 발사한 2기의 신형전술유도탄은 조선 동해상 600km 수역의

1) 북한은 지난 1월 노동당 제8차 대회 열병식에서 북한판 이스칸데르(KN-23)을 공개하였으며 이 미사일은 개량형 고체연료 발동기의 신뢰성을 입증하였다고 주장하였다.

설정된 목표를 정확히 타격했다.”고 보도했다(지성림 2021). 또한 9월 15일 문재인 대통령과 왕이 중국 외교부장이 만난 시각에 북한은 평안남도 양덕 일대에서 사거리가 연장된 KN-23 2기를 동해로 발사했다. 3월 25일 발사한 미사일보다 사거리가 200km 향상되어 고도 60km에서 800km를 비행하여 동해상에 떨어졌다. 정밀도를 높여 풀업 기동(pull-up, 활강 및 상승) 기능을 고도화하는 등 지속적인 성능 개량이 진행 중인 것으로 파악되었다(김귀근 2021). 이스칸데르는 고도 40~50km에서 하강하면서 수직과 수평비행 등 다양한 형태의 비행패턴과 회피기동이 가능하기 때문에 요격이 매우 어려운 전략무기다. 미사일 전문가 제프리 루이즈(Jeffery Lewis)에 따르면, 북한판 이스칸데르는 러시아의 ‘이스칸데르-M’을 모방하여 자체 개발 및 생산한 것으로 판단되며 소형 핵탄두가 탑재가 가능하다고 경고하였다. 북한판 이스칸데르 미사일이 러시아의 이스칸데르-M과 동일하게 탄두중량이 700kg이라고 가정할 경우, 남한 전 지역은 폭발위력 5.6메가톤의 수소폭탄의 위협에 노출된다(2019).

러시아가 2006년 이스칸데르-M 시험발사에 성공하고 2008년 남(南)오세티아 전쟁에서 그루지아를 상대로 이 미사일을 사용하자, 위협을 느낀 미국은 북대서양조약기구(NATO: North Atlantic Treaty Organization) 회원국과 함께 미사일 방어체제(MD: Missile Defense)를 강화하기로 결정하였다. 이에 러시아의 메데베데프(Дмитрий Анатольевич Медведев) 대통령은 미국의 MD 강화에 맞서 발틱해 인근 칼리닌그라드(Калининград)에 이스칸데르 미사일을 배치하겠다고 맞불을 놓았다(장일현 2016). 칼리닌그라드는 폴란드, 리투아니아와 국경을 접하고 있는 지역으로 러시아의 이스칸데르-M 배치는 NATO회원국에 직접적인 위협이 된다. NATO는 유럽 전역을 방어하기 위한 미사일방어체제의 컨트롤 타워를 독일의 람슈타인(Ramstein) 공군기지에 구축하고 미사일 방어에 관한 작전통제권을 미국으로부터 인수했다(윤지원 2016). NATO의 미사일 방어체제에 대한 변화는 북한판 이스칸데르 미사일의 전력화가 현실화된 시점에서 한반도에서의 미사일 방어체제에 대한 변화 필요성에 시사하는 바가 크다.

NATO 핵공유제는 NATO 회원국 중 비핵국가들에게 핵억제력²⁾을 제공하기 위해 평시 미국의 비전략핵무기를 공유하는 제도로 보관은 동맹국 영토에, 관리는 미군이 하는 시스템이다. 전시에는 동맹국 공군기지에 상주하는 미 공군 탄약지원대대가 동맹국의 비전략 핵 투하 항공기에 핵무기를 장착하는 임무를 담당한다. 핵무기가 장전되기 위해서는 ‘팔

2) deterrence의 우리말 번역은 ‘억지’와 ‘억제’가 혼용되고 있다. 정부 부처에서도 용어를 혼용하여 사용하는데 국방부는 ‘억제’를 외교부는 ‘억지’를 사용하는 경향이 뚜렷하다. 이 글에서는 국방부 용례를 참고하여 ‘억제’로 통일한다.

(PAL: Permissive Action Link)’이라는 암호를 입력해야하고 이 암호는 미국 대통령이 가지고 있다. 2021년 기준으로 B61 비전략핵폭탄 100발이 NATO의 동맹국가에 배치되어 있다.

북한의 핵 위협이 이미 현실화되면서 북한판 이스칸데르 미사일의 개발 성공과 전력배치는 기존한미 동맹의 맞춤형 억제전략이 강화되어야 한다는 주장에 힘을 실어 주고 있다. 이러한 주장은 한국과 일본에 대하여 NATO식(式) 핵공유제(nuclear sharing)를 적용하는 방안을 권고하고 있는 미국의 국방대학교(U.S National Defense University) 보고서, “21세기 핵 억지력, 2018 핵 태세 검토 보고서의 작전 운용화”에서 확인할 수 있으며(Ryan 외 2019), 시카고국제문제연구소(The Chicago Council on Global Affairs)의 “미국의 동맹국들과 핵무기 확산 문제에 관한 특별연구회”에 참여한 전직 국방부장관 이상희, 전직 외교부장관 운영세의 주장에서도 확인할 수 있다(The Chicago Council on Global Affairs 2021, 12). 하지만 이러한 관심에도 불구하고, NATO 핵공유제가 무엇이고 미국의 한반도에 대한 확장억제공약인 “한미 맞춤형 억제(Tailored Deterrence Strategy)와는 어떻게 다른지에 대한 기존 연구는 많지 않다. 그 이유는 북한이 핵실험을 실시한 2006년부터 핵무기 위협을 억제하기 위한 학문적 관심이 본격화되었기 때문이다(서명환 2021, 119).

최근 주목할 만한 NATO 핵공유제에 대한 연구는 서명환(2021)과 황지환(2021)의 논문이 있다. 서명환의 논문(2021)에서는 한국이 비핵보유국으로서 NPT를 이행해야 하는 의무를 가지기 때문에 NATO 핵공유제를 적용하기 어렵다고 주장하고 있으나(2021, 141), 현실적으로 NPT 의무 이행과 비전략핵 배치에 관한 국제법적 해석에는 다양한 견해가 존재한다. NPT 1조에는 핵보유국(NWS: Nuclear Weapon States)은 “핵무기에 대한 관리를 직접적 또는 간접적으로 어떠한 수령자에 대해서도 양도하지 않을 것”을 규정하고 있으며, 2조에선 비핵국가(NNWS: Non-Nuclear Weapon States)는 “핵무기의 관리를 직접적으로 또는 간접적으로 어떠한 양도자로부터도 양도받지 않을 것”을 명시하고 있다. 그러나 이 문제에 대한 미국과 NATO의 공식입장은 “동맹의 핵보유국들이 그들의 핵무기에 대한 절대적인 통제와 관리를 유지”하고 있기 때문에, “비핵국가에게 핵무기 통제 이전을 금지한 NPT 1조 및 2조에 부합한다”는 것이다. 실제로, 독일, 네덜란드, 이탈리아, 터키, 벨기에는 NNWS이지만 NATO 핵공유제를 채택하여 미국의 비전략핵무기가 배치되어 있다. 즉, NATO 핵공유제는 미국이 완전한 통제권을 행사하기 때문에 NPT 위반이 아니며, 오히려 NWS와 NNWS의 차별적 이행의무를 규정한 NPT체제에 비핵보유국을 참여시켜 NNWS로의 핵확산을 막기 위한 수단으로 NATO 핵공유 협정이 체결되었다고 보는 것이 타당하다(박기철 2021). 즉, NATO 핵공유제는 NNWS의 NPT체제로의 편입을 보장해주기 위한 수단인 것이다.(이 부분에 대한 설명은 2장에서 구체적으로 다룬다) 황지환의 논문(2021)은 미국의 한

반도 확장억제의 진화와 신뢰성을 재평가 하였고 미국의 맞춤형 확장억제의 신뢰성은 비교적 성공적이었다고 평가될 수 있다고 주장하였다(2021, 27-52). 하지만 이러한 평가는 냉전 이후 지금까지 과거에 대한 평가일 뿐, 변화하는 동맹관계, 격화되고 있는 미중 대결 구도, 점증하는 북한의 핵 위협을 고려했을 때, 미래에도 낙관적으로 적용될 것이라는 기대를 충족시키기 위해서는 확장억제의 신뢰성을 제고시키기 위한 추가적인 검토가 뒷받침되어야 한다.

이 글에서는 ‘NATO 핵공유제(NATO Nuclear Sharing)’가 출현한 배경을 기존 연구에서 실시하지 않은 레짐이론으로 설명하고 역사적 변화과정을 살펴볼 것이다. NATO의 핵공유제는 NPT체제와 밀접한 연관성을 가지고 있기 때문이다. 그리고 ‘한-미 맞춤형 핵억제전략(ROK-US Tailored Deterrence Strategy)’과 비교하여 점증하는 북한의 핵위협에 대응하기 위한 새로운 한반도 확장억제전략의 발전을 위한 함의를 제공할 것이다.

II. NATO 핵공유 수립 배경

1. NPT와 NATO 핵공유제의 출현에 대한 이론적 배경

레짐(regime)은 “국제관계의 특정한 쟁점영역을 둘러싸고 행위자의 기대가 수렴되는 명시적이거나 묵시적인 원칙, 규범, 규칙 및 정책 결정절차의 총체”로 정의된다(Krasner 1983, 1-16). 레짐이론은 1970년대 국제 제도 또는 레짐이 국가 또는 국제적 행위자에 대하여 당사자 간 합의된 약속의 이행을 이끌어 낼 수 있다는 신자유주의 전통에서 시작되었다. 초기 연구는 무정부 상태인 국제사회에서 각 국가들이 협력하는 원인을 설명하는데 집중되었다. 국제안보현장에서 ‘제도’는 ‘레짐’이라는 용어와 혼용되어 사용되고 있다(Krasner 1983, 2).

저비스(Robert Jervis)는 국제안보현장에서 강대국이 약소국을 규율하기 위하여 레짐을 만들고 레짐의 참여를 강요하는 상황을 관찰하면서 이는 레짐 안에서 국가 간 협력이 발생하는 것이 아니며, 레짐은 군사력과 경제력에 기반한 ‘힘의 분포’에 따라 작동되기 때문에 약소국은 레짐을 통해서 단기적인 이익을 포기해야 하며 레짐에 의해 기대되는 행동을 하여야 하지만 강대국은 이에 구속되지 않는다고 주장하였다 (Jervis 외 1983, 173). 저비스의 주장으로 가장 잘 설명되는 레짐이 바로 핵확산금지조약(NPT: nuclear non proliferation

treaty)이다. NPT는 대표적인 불평등 조약으로 NWS와 NNWS의 이행 의무가 차등 적용된다. 레짐의 효과성이 강대국이 지지와 거부에 따라 좌우되는 현상을 설명하기 위한 가설은 다음과 같다. “강대국은 ‘행동의 자유’를 구속하지 않는 조건이 형성되고, 레짐 이행이 경제적 이익을 침해하지 않거나, 레짐 이행으로 경제적 이익이 발생할수록, 강대국과 지역강국간에 레짐 이행에 따른 거래가 형성될수록, 그리고 강대국과 지역강국 간에 기술적 격차가 크지 않을수록 레짐에 대한 지지를 실행할 가능성이 높아진다”(박기철 2021).

먼저 미국이 NPT체제의 창설을 주도하고 강력한 레짐으로 성장하도록 지지하게 된 실행결정요인은 다음과 같다. 첫째, NPT는 강대국의 ‘행동의 자유’를 구속하지 않는다. NPT의 이행의무는 NWS와 NNWS에 차등 적용되는 독특함을 가지고 있다. NPT체제가 등장할 당시, 이러한 불평등 원칙에 대한 NNWS의 강한 반발이 예상되어 머지않아 NPT체제는 붕괴될 것이라고 예측한 학자들도 있었지만, NPT는 미국을 중심으로 5대 NWS의 강력한 지지 아래 현재까지도 강력한 레짐 이행력을 유지하고 있다. NPT는 NWS의 핵무기 보유를 인정하지만 그 외 모든 국가들에 대해서는 영속적으로 핵무기의 개발, 보유, 이전을 금지하고 있다(Gundlupet 2009, 30).

둘째, NPT에서는 NWS와 핵무기 개발의 잠재력을 가진 지역강국 사이에 경제적 보상을 통한 거래(Bargaining)가 형성된다. NPT는 조약 제5조에서 평화적인 원자력에너지의 이용을 보장한다. 이를 위해 관련 기술을 제공하고, 핵연료를 저렴하게 제공하는 ‘연료은행(Fuel Bank)’을 운영한다. 1991년 12월 1일 소련으로 분리 독립을 선언한 우크라이나는 세계에서 3번째로 많은 핵무기를 보유한 NWS가 되었다(Dahlburg 2014). 우크라이나는 1994년 NPT에 가입하고 1,700기의 핵탄두와, 투발수단을 해체하기로 약속하였다. 미국은 이에 대한 대가로 협력적위협감소프로그램(CTR: Cooperative Threat Reduction Program)을 통해 2억4천2백만 달러에 이르는 경제적 보상을 제공하였다(Center for Arms Control and Nonproliferation 2020). NPT는 평화적인 원자력 이용을 보장하고 핵개발 및 보유를 포기한 국가에 대한 경제적 보상을 통해 실질적으로 핵무기 비확산에 기여하였다.

셋째, 핵무기 제조 기술은 1940년에 완성된 기술로 과학기술의 눈부신 발전 추세에 비추어볼 때 핵무기 확산은 기술 통제로 가능한 체제가 아니다. 또한 핵물질의 강력한 통제, 핵실험금지, 비핵지대조약 등을 통해 NWS조차도 핵무기 고도화를 위한 연구와 실험을 강행하기가 녹록치 않다. 물론 히로시마와 나가사키에 투하된 원폭의 위력은 상당 수준으로 고도화된 것은 부인할 수 없지만 유사시 핵무장을 할 수 있는 잠재력 있는 국가들이 상당 수준 존재한다는 사실은 NWS와 NNWS의 기술격차가 크지 않음을 나타낸다. 또한 NWS는 NPT 체제하에서 평화적 NNWS의 평화적인 원자력 이용을 보장하여야 하기 때문에 핵관련 기

술을 제공하고 있다.

여기서 주목해야 하는 부분은 미국과 핵개발 잠재력이 있는 주변 강국간의 거래가 어떻게 형성되는지 주목해야 한다. 미국은 NNWS 국가들의 핵개발을 막기 위해 보상을 제공해 왔으며 이는 경제적 보상과 안보적 보상으로 구분할 수 있다. 경제적 보상은 원자력에너지에 대한 평화적 이용을 보장함으로써 원자력에너지의 연구 개발이 핵무기 개발로 전환되지 않도록 하기 위함이며, 안보적 보상은 NNWS가 핵공격의 위협을 받았을 때 미국이 핵억제력을 제공함으로써 핵무기 보유를 포기시키기 위해 마련된 것이다. NATO에 가입한 NNWS는 NPT를 철저히 준수하고 러시아의 핵위협에 대해서는 미국의 핵무기를 공유함으로써 러시아의 핵위협에 억제력을 유지하고 있다. NPT는 미국의 지지 실행의 결정요인을 충족하고 있으며 이를 위해 NATO 핵공유제는 강대국과 주변강국의 거래를 통해 성립되었다 할 수 있다(<표-1> 참조).

<표-1> 미국의 NPT 레짐 지지실행의 결정요인

강대국 실행 결정요인	NPT
결정요인 1 미국의 '행동의자유'가 국제레짐에 의해 구속 받지 않는 경우	•(YES) 조약자체가 불평등 조약으로 조약이 핵보유국의 행동의 자유를 제약하지 않음
결정요인 2 미국과 잠재적 핵개발이 가능한 동맹국간에 보상을 통한 '거래'를 형성하는 경우	•(YES) 동맹국에게 위협을 가하는 국가에 대한 확장억제를 제공하고 동맹국 및 약소국에게 평화적인 원자력 이용을 보장하고 저렴하게 핵원료를 제공하여 '거래'를 형성 (e.g., 핵우산, Fuel Bank)
결정요인 3 미국과 주변강국, 약소국 간 기술 격차가 적은 경우	•(YES) 핵무기 제조기술 자체는 1940년대 기술로 NWS와 NNWS간 기술 격차는 작음
↓	
레짐의 성공 (레짐의 효과성이 높음)	

* 출처 : 저자 작성

2. NATO 핵공유제 수립의 역사적 배경

1949년 미국은 유럽의 공산화를 저지하고, 구(舊) 소련의 재래식 위협으로부터 유럽을 보호하기 위한 목적으로 NATO를 창설하고 핵무기 배치를 결정하였다. 1949년 8월 29일

소련이 카자흐스탄의 비밀도시 세미팔라틴스크(Семипалатинск)에서 22kt 위력의 핵무기를 터트리면서 핵무기 개발에 성공하였기 때문에 NATO의 핵무기 배치에 관한 의사결정은 신속하게 이루어졌다. 이에 따라 미국의 유럽에 대한 방어전략도 수정되었는데 아이젠하워(Eisenhower) 행정부는 ‘전진방위전략(Forward Defense Strategy)’에서 비전략핵무기를 이용한 대량보복전략(Massive Retaliation Strategy)인 ‘뉴룩(New Look)’ 전략으로 수정하였다. 뉴룩 전략은 소련이 미국 본토를 공격할 수 있는 전략핵 능력은 없지만 미국은 핵 능력의 우위를 바탕으로 소련으로부터 유럽의 안전을 지킬 수 있다는 믿음에 기초한 것이다(이수형 2012, 189-193).

미국의 비전략핵무기는 1952년부터 유럽지역으로 전개되어 1953년에 배치 완료되었는데, 그로부터 4년 후 소련의 과학기술은 미국에 충격을 안겨주었다. ‘동반자’라는 뜻의 인류 최초의 인공위성 스푸트니크(Спутник) 1호를 성공적으로 우주로 쏘아 올렸기 때문이다. 스푸트니크 발사에 사용된 R-7 로켓은 최초 대륙간 탄도 미사일 발사용으로 개발된 것으로 이는 미국 본토를 공격할 수 있는 핵무기 투발 기술이 완성되었음을 의미하는 것이었다(고종석, 2013, 5).

NATO 회원국들은 미국이 본토가 위협받는 상황에서 유럽에 핵 억제력을 제공할 수 있을 지에 대한 의문을 가지게 되었고 영국과 프랑스는 독자적인 핵무장 노선을 선택하였다. NATO의 동맹국들은 미국의 확장억제 공약의 신뢰성을 높이기 위해 미국에게 적극적인 핵무기 사용 권한을 공유할 것을 요구하였다. 미국은 핵무기에 대한 독점적인 사용권한을 유지하면서 NATO 국가들의 연쇄적인 핵무장을 막기 위해 다양한 핵 공유 방안을 논의하였다(<표-2> 참조). 1960년대 미국 행정부의 기본입장은 유럽에 대한 미국의 영향력을 유지시키고 역내 다자주의를 활용하여 영국과 프랑스가 독자적인 핵 통제권을 행사하는 것을 저지시키는 것이었다. 한편 영국은 유럽 국가들에 대한 미국의 영향력 확대를 반대할 프랑스와 협력은 하되, 독자적인 핵 통제권을 주장하였으며, 프랑스는 당시 서독의 영향력이 확대되는 것을 견제하기 위해 서독을 지원하는 미국과 갈등을 빚었다. 미국, 영국, 프랑스, 서독의 이해관계가 상충되면서 MLF(Multilateral Force) 창설을 통한 다자주의적 핵공유제에 대한 논의는 결국 무산되었다(김진호 2015, 71-101).

미국정부가 MLF를 포기하고 NPT체제로 선회하면서 마침내 NATO 국가들은 미국 주도의 핵 지휘권이 보장된 오늘날의 NATO 핵공유제를 받아들였다(서명환 2021, 130).

<표-2> 1960년대 NATO 내부에서 논의된 핵공유 방안

구 분	내 용
갈루아 계획 (Gallois Plan)	<ul style="list-style-type: none"> • 평시에는 미국이 핵무기를 관리하고 위기나 긴장 고조시 NATO 유럽 국가에 핵무기 사용 권한을 인계하는 방안 → 핵무기 사용 권한의 자동적 인계에 대한 판단이 현실적으로 어렵다는 비판이 제기됨.
IANF (Inter-Allied Nuclear Force)	<ul style="list-style-type: none"> • 미국, 영국, 프랑스가 자체의 핵전력을 가지고 서로 연합해 핵무기 사용을 모니터링하고 핵에 대한 장기적 전략 및 가능한 작전에 대해 논의하는 체제 → 미국은 핵공유에 서독의 참여가 중요하다고 판단하고 IANF를 임시적인 조치로 판단하고 서독 등 NATO국가들이 참여하는 MLF체제를 제안함.
MLF (Multilateral Force)	<ul style="list-style-type: none"> • 전략핵무기를 탑재가능한 25척의 다국적군 함대 창설, 각 함정은 8기의 Polaris A-3 핵미사일 운용하는 구체적인 개념까지 수립 → 유럽에서의 미국의 영향력 확대를 반대하는 프랑스의 반대와 미국과 영국의 독자적인 통제권 요구로 인해 무산됨.

* 출처 : 서명환, “NATO 핵공유 체제 특성과 미국의 對韓 확장억제 정책에 대한 함의: 공약의 신뢰성, 이행의 지 전달 분석을 중심으로”, 군사평론 제467호, p.129를 참고하여 수정 후 재구성

1966년 미국은 NATO 동맹국의 핵공유 요구를 일부 받아들여 ‘핵 기획그룹(NPG: Nuclear Programing Group)’을 출범시켰다. NPG는 NATO 사무총장이 주관하여 프랑스를 제외한 NATO 회원국의 국방장관들이 모여 연 1회 정기적인 회의를 실시한다. NATO 핵정책을 결정하는 최고위 협의체로서 핵 억제력 유지, 핵 정책 개발, 핵 태세를 검토하는 역할을 담당한다. 1999년 NATO 정상회의와 2010년 NPT 점검회의(review conference)에서 NATO에 비전략핵무기 잔류 여부 관련 토의가 있었으나, 미국은 유럽 국가들에게 심리적 안정감을 제공하는 ‘정치적 의지의 상징물’로써 비전략핵무기를 지속적으로 잔류시키기로 결정하였다.

III. NATO 핵공유체제 운용방식과 특징

1. NATO 핵공유제 운용방식

NATO 핵공유제는 미국이 NATO 5개 동맹국 내에 비전략핵무기를 배치하고, 기획·운영 등을 동맹국과 역할을 분담하는 방식으로 운용된다. 1953년부터 배치가 시작되었으며 미·소 냉전시기에는 최대 7,000기의 비전략핵무기가 배치된 적도 있다. 핵전력 운용관련 역할

분담은 작전기획과 의사결정은 미국이 담당하고 동맹국들은 핵무기 배치 시설을 제공하고 투발 임무를 담당한다.³⁾ 현재 미국이 운용중인 비전략핵무기는 ‘B61’이 유일하며, NATO 5개 회원국에 배치 및 운용 중이다(Kristensen 2021, 43~63). (<표-3>참고)

<표-3> NATO 회원국에 배치된 미국의 비전략핵 무기 배치 현황 (2021)

국 가	배치장소	중력폭탄	이중목적항공기(DCA)
독 일	Buechel	20	토네이도(Tornado)
벨기에	Kleine Brogel	20	F-16
네덜란드	Volkel	20	F-16
이탈리아	Aviano	10	F-16
	Ghedi Torre	10	토네이도(Tornado)
터 키	Incirlik	20	F-16

* 출처 : Kristensen 2021, 43-63

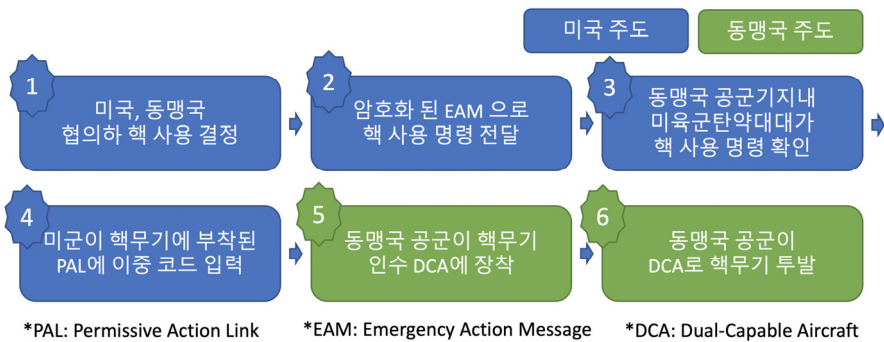
NATO의 핵 공동기획은 ‘핵 기획그룹(NPG: Nuclear Planning Group)’에 의해 이루어진다. NPG는 전반적으로 ‘핵 정책기획’을 주관하고, 정례협의체를 운용하여 핵무기 안전 및 보안, 핵무기 통제, 비확산에 관한 정책을 기획하고 발전시키는 역할을 담당한다. NPG 내부에서 의사결정은 비핵보유국에게도 발언권을 부여하여 ‘암묵적 동의(Silent Consent)’ 방식의 만장일치제를 채택하고 있다. NPG는 1967년부터 핵무기 사용에 관한 정치적 지침을 수립하고 있다. 미국과 NATO 동맹국들은 냉전시기 소련의 핵무기 위협에 공동으로 대응하기 위하여 다양한 시나리오에 대비한 핵무기 사용지침을 수립하였다. 이 과정에서 NATO 동맹국들의 적극적인 의사가 반영되고 있으며 이는 ‘한미맞춤형억제제(ROK-US Tailored Deterrence)’와 비교하면, 억제를 제공 받는 국가들이 보다 주도적으로 의사를 반영시킬 수 있다는 점에서 한국정부와 군 당국에 시사점을 남긴다.

세부적인 핵무기 운용 관련 사항은 미국과 영국이 주도하여 결정하고, NATO의 군사조직인 유럽동맹군최고사령부(SHAPE: Supreme Headquarters Allied Powers in Europe)가 실질적인 작전기획을 담당하는데 SHAPE의 사령관은 미군 4성 장군이다. 평시 NATO의 5개 동맹국은 핵무기 보관 시설을 제공하고, 자국 이중목적항공기(DCA: Dual Capability Aircraft)에 B-61탄두를 장착할 수 있도록 사전 플랫폼과 소프트웨어를 준비하여 운용하고 있으며 핵무기는 동맹국 공군기지내에 주둔하는 미군 탄약지원대대에서 직접 관리하고 통제한다.

3) 비전략핵무기 보관시설은 미육군 탄약지원대대에서 관리하고 이중 열쇠를 사용한다.

핵무기 운용절차는 미국과 동맹국의 대통령과 국방장관 등이 핵무기 사용을 결정하면 미국 대통령은 암호화된 긴급행동메세지(EAM: Emergency Action Message)로 핵사용 명령을 전달하고 비전략핵이 보관되어 있는 동맹국 기지에 주둔한 미육군 탄약대대에서 핵무기에 부착된 암호 입력 장치(PAL: Permissive Action Link)에 이중코드를 입력하고, 이를 인수한 동맹국 공군이 핵무기를 DCA에 장착하여 직접 투발한다. (<그림-1> 참조)

<그림-1> NATO 핵공유제 핵무기 사용 절차



* 출처: 저자 작성

IV. NATO 핵공유제와 한·미 맞춤형 억제전략 비교

2006년 북한의 1차 핵실험이후 북 핵 위협이 현실화되자 한국은 미국의 확장억제전략에 대한 신뢰성을 제고하기 위해 보다 확실한 억제전략을 요구하였다. 같은 해 개최된 ‘한미 안보연합회의의’(SCM: Security Consultative Meeting)에서 미국은 한국에게 핵우산을 통한 확장억제를 제공한다는 합의문에 서명하였다. 하지만 이는 선언적인 성격이 강하였으며 구체적으로 언제, 어떻게 제공하는지에 대한 세부계획은 수립되지 않았다. 2009년 북한이 2차 핵실험에 성공하면서 미국은 북한 핵위협을 억제하기 위해 기존의 핵우산에 재래식 타격능력과 미사일 방어 능력을 포함하여 포괄적인 군사능력을 제공하기로 약속하였다(The 41th ROK-US SCM 2009). 2013년 북한의 3차 핵실험 이후 한반도에 대한 미국의 확장억제 정책은 ‘ROK-US TDS’로 발전하였다(The 45th ROK-US SCM 2013). 미사일대응능력

위원회(CMCC: Counter Missile Capability Committee)가 신설되었으며 2016년에는 CMCC와 확장억제정책위원회(EDPC: Extended Deterrence Policy Committee)를 통합한 한미 확장억제 전략협의체(EDSCG: Extended Deterrence Security Committee Group)가 설치되었다.

북한이 4차, 5차, 6차 핵실험에 이어 탄도미사일 발사 시험 성공을 통해 핵무기의 고도화와 장거리 투발수단 개발 능력을 과시하자, 미국이 본토에 대해 핵 위협을 받고 있는 상황에서 과연 한반도에 대한 충분한 억제력을 제공할 수 있을가에 대한 의구심이 높아지고 있다. 억제 전략이 성공하기 위해서는 3C, 즉 능력(Capability), 의지의 전달(Communication) 그리고 신뢰성(Credibility)이 담보되어야 하는데(Huth 1988), 미국의 공약 이행에 대한 신뢰성이 도전 받으면서 일각에서는 한국이 스스로 핵무장을 해야 하거나, NATO 핵공유제를 모델로 한국에 비전략핵을 배치해야 한다는 주장이 힘을 얻고 있다.

이 장에서는 NATO 핵공유제와 한미맞춤형억제전략에 대하여 ‘공동기획’, ‘전력배치’, ‘연습 및 실행’ 그리고 ‘협의 및 결정’으로 구분하여 비교 분석한다.

1. 공동기획

NATO 핵공유 체제하에 미국과 유럽의 동맹국은 NPG를 통해 핵무기 운용에 관한 ‘공동기획’을 실시한다. 동맹국 국방장관들은 NPG에 참석하여 적 위협에 대한 최신정보를 공유하고, 이에 대응하기 위한 핵전략 수립을 논의하고 조율한다. 유사시 적국의 핵 타격 대상과 순서, 규모를 결정하는 것은 NPG의 주요 기능이다(배명복 2019). NPG의 모든 의사결정 과정에서 동맹국의 발언권은 원칙적으로 보장된다. 그러나 실질적으로는 NWS인 미국과 영국이 핵무기 운용 기획을 주도하고 이에 반대하지 않으면 동의로 간주되기 때문에 동맹국의 의사결정 참여는 제한적이라는 비판도 존재한다. 하지만 NPG가 만장일치제를 채택하고 있는 점을 고려하면 미국과 영국이 동맹국의 반대를 불러올 전략을 수립하지 않을 것이라는 기대가 존재한다는 측면에서 사전 합의에 기초한 의사결정이 이루어진다고 볼 수 있다. 이는 미국 단독으로 핵무기 운용 기획이 이루어지는 TDS에 비해 동맹국의 적극적인 의사결정 참여가 보장된다는 점에서 차이가 크다. 또한 NPG는 상설기구로 연1회 정기적인 협의가 이루어지는 반면 TDS는 비상설 협의체로 위기발생시 한미가 요청이 있을 때 가동되는 방식이다. TDS 체제하에서는 한미 국방당국의 통합국방협의체(KIDD: Korea-U.S. Integrated Defense Dialogue)의 산하기구인 억제전략위원회(DSC: Deterrence Strategic Committee)⁴⁾를 통해서 미국의 핵정책, 전략자산능력 관련 제한적인 정보제공이 가능하다. 하지만 실제 美 전략사령부(USSTRATCOM: United States Strategic Command)가

작성한 세계 가상적국에 대한 핵 타격 계획인 ‘작전계획 8010-12(Updated)’에 관해서도 북한관련 내용은 보안을 이유로 한국과 공유하고 있지 않는 실정을 고려했을 때 TDS는 미국의 공약의지 변화에 따라 시행에 관한 신뢰성이 불투명한 것이 사실이다(Kristensen 2013b).

2. 전력배치

유럽의 미국 비전략핵무기는 1953년부터 배치되었으며, 냉전 당시 가장 긴장이 고조된 시절에는 약 7,300기가 배치되었다. 현재는 NATO 핵공유 체제하에 미국의 비전략핵무기(B-61)는 5개국 6개 기지에 100기가 배치되어 있다(Kristensen 2021, 43-63). 유럽에 대한 미국의 확장억제정책은 위협의 변화에 따라 강화되기도 하고 약화되는 모습을 보이기도 하였다. 확장억제의 신뢰성은 대체로 견고하게 유지되어왔으나, 1960년대 케네디 행정부와 2010년대 트럼프 행정부 시절에는 확장억제 이행의 신뢰성이 약화되기도 하였다. 케네디 대통령은 취임하자마자 억제전략을 ‘대량보복전략’에서 유연반응전략으로 전환하였다. 이는 핵무기가 가지고 있는 파괴력을 고려했을 때 소련의 서유럽 침공시 다양한 군사적 옵션을 확보하기 위한 선택이었다. 유연반응전략에 따라 재래식 전력 증강에 무게 중심이 이동하면서 상대적으로 핵무기에 기반 한 확장억제의 신뢰성은 약화되었다. 이에 프랑스는 NATO를 탈퇴하고 독자적인 핵무장에 나섰다. 트럼프 행정부는 러시아와 중국의 핵무기 전력증강에 맞서 핵전략의 재조정을 단행하였다. 러시아와 중국의 위협이 미국 본토에 집중되면서 동맹국에 대한 억제전략을 강화하기 보다는 ‘미국 우선주의(America First)’에 집중하면서 동맹국에 대한 억제전략은 상대적으로 약화되었다는 평가를 받고 있다(황지환 2021).

한편 한반도에 미국의 비전략핵 배치는 1958년부터 시작되었다. 시기적으로 유럽에 비전략핵이 배치되던 시기와 일치한다. 김신조 등 무장공비 31명이 청와대를 기습하여 박정희 대통령을 제거하려다 미수에 그친 1968년에는 최대 949기까지 배치되었다. 이후 차츰 감소하다 1991년 9월 부시 대통령의 ‘일방적 핵무기 감축 선언’에 따라 같은 해 12월 한반도에서 미국의 비전략핵무기는 완전 철수되었다. NATO 동맹국에 대한 비전략핵 철수 구상은 여러 차례 시도되었지만 동맹국의 반대로 무산된 반면, 한국의 비전략핵은 일방적으로 철수 되었다.

4) DSC에는 한국 국방부 정책실장과 미국 국방부 동아시아부차관보, 핵·미사일 방어정책 부차관보가 대표로 참석한다. 한미는 지난 2016년 10월 DSC보다 격이 높은 ‘확장억제전략위원회(EDSCG)를 출범시켰다.

3. 연습 · 실행

미국과 NATO 동맹국들은 연 1회 정기적인 핵관련 연합연습을 실시한다.⁵⁾ 훈련 내용은 유럽 전구에서 특정한 가상 표적을 타격하는 훈련은 아니며 동맹국의 DCA에 핵무기를 장착하고 전자식 잠금 장치를 해제하는 절차를 숙달하는 훈련을 한다. 현재는 핵무기 투발에 사용되는 DCA로 토네이도(tornado), F-16이 활용되지만 2025년부터는 F-35로 교체될 예정이다. 적의 레이더에 포착되지 않은 스텔스 전투기로 정기적인 핵무기 투발 연습을 실시하는 것에 대하여 러시아는 강력 반발하고 있다. 러시아는 미국과 유럽에 핵군축 협상의 전제조건으로 NATO 동맹국에 배치된 미군의 비전략핵의 전면 철수를 요구하고 있다. 반면 TDS체제하에서 한미는 핵 관련 연합연습은 실시하지 않고 있다. 확장억제수단의 운용 연습은 실제훈련이 아닌 도상훈련(TTX: Table Top Exercise)에 국한되어 있다. 2011년부터 현재까지 5차례 실시되었으며(미국에서 4회, 한국에서 1회) 이는 시나리오를 상정한 브레인 스토밍 차원의 포럼에 가깝다. 실제 훈련은 미국 전략사령부가 주관하여 ‘글로벌 썬더(Global Thunder)’, ‘글로벌 라이트닝(Global Lightning)’이라는 훈련명칭으로 핵 준비태세 훈련을 단독 실시한다(류지복 2021). 책상위에서 실시하는 도상훈련이 북한에게 강력한 억제 의지를 전달할 수 있을지는 미지수다.

4. 협의 · 결정

NATO 핵공유제는 러시아를 비롯한 잠재적 적대세력으로부터 동맹국의 우려 해소 차원에서 “NATO 동맹이 강력한 핵 동맹(Nuclear Alliance)”이라는 정치적 원칙을 대내외적으로 천명한 것이다. 한미동맹에 기초한 TDS도 미국의 한반도 핵위협에 대한 확장억제 제공에 대한 의지를 공약한 것이라 할 수 있다. 황일도는 NPG와 TDS의 EDSCG를 비교 연구하면서 상호 유사한 측면이 있으나 세부적으로 들여다보면 NPG는 작전계획을 기획한다는 취지의 명칭을 갖고 있는 것과는 달리 TDS는 말 그대로 협의를 위한 기구라는 점에서 차이가 있으며 NPG는 상설기구로 사무국 역할을 담당하는 실무그룹이 조직돼 있고 기술자문을 담당하는 고위그룹도 1977년부터 운용되고 있는 반면, TDS는 상설기구 없이 위기가 발생했을 때 소집되는 협의체라는 점에서 확장억제의 실효성에 상당한 영향을 끼칠 수 있다고 우려하였다(2017). TDS에서는 한미 국가통수기구, SCM, MCM, DSC 등 국방협의체를

5) 미국의 비전략핵이 배치된 5개국 중 터키를 제외한 4개국은 자국의 DCA에 미군의 핵무기를 탑재하는 훈련을 실시한다.

통해 확장억제 정책·전력운용에 관한 협의체계는 구축되어 있다. 하지만 현재까지 핵전력 운용관련 구체적인 한미협의를 진행된 적이 없다(국방부 제20대 국회국방위 회의록 2017). (<표-4> 참조)

<표-4> NATO핵공유제(Nuclear Sharing)와 한미맞춤형억제전략(TDS)의 비교 (▲: 긍정 ▽: 부정)

구분	공동기획	전력배치	연습실행	협의·결정
NATO 핵공유제 (Nuclear Sharing)	▲ 상설조직 보유 ▲ 미국과 동맹국이 NPG를 통해 공동기획	▲ 동맹국 공군기지에 배치운용 ▲ 동맹국의 억제 신뢰성 우려에 배치 지속	▲ 연1회 정기 연합 연습 실시 ▲ 동맹국 DCA 핵무기 투발 훈련 실시	▲ 동맹국 우려 해소 차원에서 '핵동맹' 천명
한미맞춤형 억제전략 (Tailored Deterrence Strategy)	▽ 비상설 협의체 ▽ 미국이 단독으로 핵무기 운용 기획 (억제 신뢰성 우려) ▽ DSC를 통해 제한된 정보 공유	▽ 유사시 미 본토에서 전력 전개 ▽ 美 "No First Use" 원칙 → 억제 신뢰성 우려	▽ 미국 단독 훈련 실시 ▽ 한미연합실제훈련 미실시 → 도상연습(TTX)만 실시	▽ 핵 정책, 전력운용 협의체는 있으나 구체적 협의는 미실시

* 출처 : 저자 작성

5. 함의

미국의 한반도 확장억제 정책을 평가하는데 있어 일각에서는 과거 70년 동안 전쟁이 재개되지 않았다는 이유를 들어 비교적 잘 작동해왔다고 평가하고 낙관하는 견해가 있다(황지환 2021). 하지만 미국의 억제정책은 변화하는 안보환경에 따라 그 공약 이행에 대한 의지의 강도가 변화하였으며 앞으로도 어떻게 변화할지 단언하기 어렵다.

2021년 북한이 조선로동당 8차 당대회 사업총화보고서를 살펴보면 북한은 핵보유국의 지위를 얻는 것을 넘어 실제적 핵 능력을 투사하려는 의도를 명백히 하고 있다. 북한의 핵 교리가 중국식 ‘최소억제(minimal nuclear deterrence)’를 따라갈 것이라는 생각은 빛나간 예측이었다(로동신문 21/01/09). 이를 증명이라도 하려는 듯이 북한은 지난 10월 19일 함경남도 신포 동쪽 해상에서 동해상으로 잠수함발사탄도미사일(SLBM: Submarine-Launched Ballistic Missile)을 시험 발사하면서 핵·미사일 SLBM 등 3종 세트를 모두 갖추었다는 메시지를 대외적으로 과시하였다. 북한이 SLBM ‘북극성3형’을 최초 공개한 것은 2017년 8월이었다. 불과 4년 만에 ‘북극성4형’ 또는 ‘북극성5형’으로 추정되는 시험발사를 두고 한미

가 그 위험성을 방관하였다는 비판이 쏟아지고 있다. 한미가 북한과 비핵화 협상에 매달리는 데 북한은 미사일 개발 상황을 파악하지 못했거나 심각성을 저평가하는 동안 북한은 차근차근 미사일·방사포 시험발사를 감행하며 핵무기 고도화를 완성한 것이다(BBC NEWS KOREA 21/10/19). 북한의 잠수함이 미국 본토를 향해 은밀하게 기동하여 핵 공격을 할 수 있는 능력을 갖추는다는 것은 미국의 억제전략의 판을 뒤엎는 게임체인저가 된다는 것을 의미한다.

과거 미국의 한반도 확장억제전략은 북한이 6차례 핵실험을 진행함에 따라 단계적으로 강화되는 모습을 보였다. 이 과정에서 한미 국가통수기구, 안보협의회의, 군사위원회회의, 통합국방협의체, 확장억제전략위원회 등 다양한 협의체가 출범하였지만 현재까지 핵전력 운용에 관한 구체적 협의는 이루어지지 않고 있다. 또한, 美 전략사령부가 단독으로 기획한 유사시 북한에 대한 핵 타격 계획도 공유되지 않고 있을 뿐만 아니라 관련된 연합 연습도 도상훈련에 그치는 수준이다(국방부 제20대 국회 국방위 국정감사 회의록 2017). 북한 핵 위협의 현실화, 미국의 확장억제 정책에 대한 신뢰성이 도전 받는 가운데 NATO핵공유제는 한미가 새로운 억제전략을 수립하는데 있어 다양한 함의를 제공한다.

V. 결론

미국의 보수 성향 싱크탱크인 헤리티지재단(The Heritage Foundation)은 ‘2022년 미국 군사력 지수’보고서(Wood 2021)에서 북한의 미사일이 미국 본토를 위협할 능력이 있다고 평가했다. 북한 편을 작성한 브루스 클링너(Bruce Klingner) 선임연구원은 북한의 ICBM 운반체, 직사체 생산 능력과 결합돼 미국을 보호하는 제한된 미사일 방어망(MD)을 압도할 위협이 있다“라고 지적했다. 또한 2027년까지 북한은 200개의 핵무기와 수십 개의 ICBM을 보유할 수 있을 것으로 평가하였다. 그러면서 한국은 현재 SLBM 방어망이 없으며, 고고도 미사일방어체계인 사드(THAAD: Terminal High Altitude Area Defense) 레이더는 북한을 향해 120도 시야로 제한돼 있어 동해나 서해로부터 도달하는 SLBM으로부터 한국을 보호할 수 없다고 밝혔다. 또한 미국과 동맹국 정보기관들은 북한은 이미 핵탄두의 소형화, 중거리 미사일 탑재능력, 미사일을 통한 미국 본토를 공격할 수 있는 능력을 확보하고 있다고 평가하였다(정상원 2021).

미국의 ‘핵 선제 불사용(no first use)’ 정책 검토에 동맹국은 충격에 빠졌다. 바이든 행정

부가 현재 작성 중인 NPR에 미국의 핵무기 사용을 미국이 적국으로부터 핵 공격을 받은 후 보복수단으로만 사용하겠다는 ‘단일 목적(sole purpose)’ 정책을 채택할 가능성이 높아지자 동맹국들은 이에 대해 강력히 반발하고 있다. 이러한 정책의 채택은 억제전략 시행의 핵심인 신뢰성(credibility)을 떨어뜨리고 이는 중국, 러시아 그리고 북한에게 오판할 수 있는 신호가 될 수 있기 때문이다. 미국 행정부의 이러한 움직임은 이번이 처음이 아니다. 오바마 행정부는 ‘핵 없는 세계’를 내세우며 2016년 핵 선제 불사용 정책을 검토한 바 있다. 미 상원 외교위원회 공화당 간사인 제임스 리시(James Risch)는 “‘단일 목적(Sole Purpose)’ 정책은 NFU정책의 또 다른 이름일 뿐’이라며 둘 중 어느 하나를 채택하는 것은 우리 동맹국에 대한 완전한 배신”이라고 언급하였고 한미연합사령관을 지낸 월트 샤프(Walter L. Sharp)와 커티스 스파카로티(Curtis Scaparrotti)는 NFU가 잠재 적국을 오판하게 하는 큰 실수(Big Mistake)가 될 것이라고 경고하였다(박세진 2021).

북핵 위협의 현실화, 미국의 억제전략에 대한 신뢰성에 대한 우려 속에서 대선후보들 사이에서 NATO핵공유제를 통한 미국 비전략핵의 한반도 배치가 필요하다는 주장이 힘을 얻고 있다. 북한이 사실상의 핵보유국으로 목인되는 상황에서 재래식 무기만으로 북한 핵 사용을 억제하는 데에는 한계가 있다. 한국 정부의 2021년 국방예산은 러시아를 넘은 데 이어 2~3년 내에는 일본을 넘어설 것으로 전망되고 있다. 2022년 한국의 국방예산은 55조 7000억으로 협의가 진행되고 있으며 이 증가율로 따지면 2024년에는 60조에 육박할 것으로 예측된다(정민하 2021). 이러한 천문학적인 국민혈세를 재래식 군비증강에 쏟아 부어도 북한의 핵위협에 대한 대응은 미국의 확장억제전략에 의존할 수밖에 없다.

NATO 핵공유제를 통한 전략핵 재배치에 대한 반대 논리는 크게 3가지로 정리할 수 있다. 첫째 국제법적 논쟁이다. 미국의 비전략핵 배치가 NPT 위반이라는 주장인데, 실제 NATO 핵공유제가 NPT 이전에 수립되었고 핵보유국은 비핵보유국에게 평화적인 원자력 에너지에 대한 이용을 보장하소극적 안보를 제공해야 하기 때문에 핵공유제를 NPT 위반으로 보기 어렵다. 오히려 핵공유제는 핵보유국이 비핵보유국에게 소극적 안보 제공을 약속하면서 마련된 NPT체제 수립의 기반이기도 하다. 또한 핵공유제를 통해 배치된 비전략 핵은 핵보유국인 미국이 운용하고 사용결정의 권한을 가지고 있기 때문에 NPT 1조와 2조에서 규정한 핵무기의 제공과 기술이전이 되는 것은 아니다. 둘째, 실효성에 관한 논란이다. 비전략핵무기의 배치부터 타격목표 선정 및 사용결정이 미국의 주도로 이루어지기 때문에 동맹국의 의사가 반영되기 어렵다는 주장이다. NPG를 통해 동맹국은 구체적인 핵 억제력 사용여부에 대한 최종 결정에 영향을 미칠 수 있는가에 대한 의구심이 든다는 주장이지만 핵 억제력이 한 번도 사용되지 않았기 때문에 이를 입증할 수 있는 사례를 찾을 수

없을 뿐이다. 이 뿐 아니라 일각에서는 한반도 비핵화선언으로 비전략핵 배치를 고려할 수 없다고 주장하지만, 북한의 일방적인 핵개발과 고도화되는 과정을 좌시하면서 북한의 핵위협이 현실화된 상황에서 한미가 북한의 비핵화를 요구하기 위해 ‘한반도비핵화선언’을 일방적으로 준수해야 한다는 주장은 북핵문제 해결에 아무런 도움이 되지 않았다. 셋째, 미국이 한반도의 비전략핵 배치에 대해 검토한 바 없고 재배치를 용인할 가능성이 낮기 때문에 현실성이 없다는 주장이다. 한미맞춤형억제전략이 제공하는 공약의 신뢰성이 미국의 핵정책의 변화로 인해 도전 받고 있는 상황에서 미국정부가 검토를 고려하지 않는다고 냅 놓고 기다릴 수 있는 문제가 아니다. 미국이 NATO 동맹국에 배치된 비전략핵을 철수하고자 했을 때 NATO 동맹국들은 러시아의 위협을 억제하기 위해 비전략핵 철수에 강력히 반대하였다.

북한의 핵위협이 현실화되었고 미국의 핵정책의 변화가 예상되는 시기에 한미맞춤형억제전략은 어떻게든 강화되는 방향으로 진화되어야 한다. 그리고 한미동맹의 굳건한 발전을 위해 요구해야 한다. 세상에서 핵무기를 사용했고 앞으로도 사용할 수 있는 나라는 미국뿐이고 그 권한을 가진 자는 미국대통령뿐이라는 이야기가 있다. 핵무기 운용에 관한 통제권을 철저히 미국이 가지고 있다하더라도 미국 비전략핵의 한반도 배치는 북한이 오판하지 못하게 하는 강력한 메시지를 전달할 것이다. 억제력이 발휘하기 위해서는 능력, 신뢰성, 의사소통이 충족 되어야 한다. NATO 핵공유제를 한반도실정에 맞게 조정하여 ‘한국형 핵공유제(RUNS: ROK-US Nuclear Sharing)’를 마련한다면 미국이 제공하는 한반도 억제전략이라는 공약이행의 정치적, 상징적 의미를 더 할 것이다. 이는 TDS공약 이행의 신뢰성을 제고할 수 있는 카드로 강력한 억제력을 발휘할 것이다.

《참 고 문 헌》

- 고종석. 2013. 『히스토리』, 서울, 마음산책, 2013. 3. 10
- 김성한. 송승중. 신경수. 이상현. 정성윤. 차두현. 2021. “바이든 행정부의 NFU 채택 가능성과 한·미 확장억제 전망”, 일민외교안보포럼, 2021. 11. 24
- 김귀근. 2021. “북한이 발사한 단거리탄도미사일은 개량형 이스칸데르”, 『연합뉴스 TV』 2021년 9월 15일자
- 김진호. 2015. “대서양 핵군(MLF) 핵 공유 프로그램과 서독”, 『군사연구』 제140집, 2015년
- 국방부. 2017. 제20대 국회 국방위원회 회의록. 제350회(1차) 『긴급현안보고』, (2017. 3. 6)
- 국방부. 2017. 제20대 국회 국방위원회 국정감사 회의록. 『국방부·정보본부 등에 대한 감사』 2017년 10월 12일자
- 서명환. 2021. “NATO 핵공유 체제 특성과 미국의 對韓 확장억제 정책에 대한 함의: 공약의 신뢰성, 이행의지 전달 분석을 중심으로”, 군사평론 제467호.
- 류지복. 2021. “美, 연례 핵 훈련준비태세 훈련 ‘글로벌 선더’ 개시”, 『연합뉴스』 2021년 11월 2일자
- 정상원. 2021. “미국 헤리티지 보고서 ”북한 미사일 능력 미국 본토 위협“, 『한국일보』 2021년 10월 21일자
- 박기철. 2021. “대량살상무기(WMD)비확산레짐의 성패에 관한 사례연구: 강대국의 실행 결정요인을 중심으로”, 한국동북아논총 제26집 제2호(통권99호). 2021년 7월 1일
- 박세진. 2021. “美 ‘핵 선제 불사용’ 정책 검토에 동맹국 ‘충격’... 집단 로비 나서”, 『연합뉴스』 2021년 10월 31일자
- 배명복. 2019. “나토식 핵공유는 사실상의 비전략핵 재배치”, 『중앙일보』 2019년 12월 19일자
- 윤상호. 2021. “美 핵 선제 불사용 검토...북 공격때 ‘핵우산’은 어떻게?”, 『동아일보』 2021년 11월 1일자
- 윤지원. 2021. “나토 정상회담 개막...브렉시트·러시아 견제 방안 집중 논의”, 『뉴스 1』, 2016년 7월 9일자
- 이수형. 2012. 『북대서양조약기구: 이론, 역사, 쟁점』, 서울, 서강대학교 출판부, 2012
- 장일현. 2016. “러시아 “유럽MD, 1000% 우릴 겨냥” 반발”, 『조선일보』, 2016년 5월 14일자

- 정민하. 2021. “러시아 이어 일본 추월하는 국방비...韓 방산업체 낙수효과는 미미”. 『조선비즈』 2021년 8월 3일자
- 황일도. 2017. “동맹과 핵공유: NATO 사례와 한반도 비전략핵 배치에 대한 시사점”, 『국가전략』 2017년 제23권 1호, 2017년 2월 2일.
- 황지환. 2021. “미국의 한반도 확장억지는 약화되어 왔는가?: 확장억지의 진화와 신뢰성의 재평가”, 『국가전략』 제27권 3호 2021년 가을호.
- BBC NEWS KOREA. 2021. “북한: 북한, 2년만에 SLBM 시험발사.”, 『BBC』 2021년 10월 19일자
- British American Security Information Council (BASIC). 2005. “The Non-Proliferation Treaty Review Conference: Breakthrough or Bust in ‘05?”, A Basic/ORG Project-Briefing 8, March 2005
(<https://www.files.ethz.ch/isn/90409/05-04%20NATO%20Nuclear%20Sharing%20or%20Proliferation.pdf>, 검색일 2021. 9. 15)
- Center for Arms Control and Nonproliferation. 2020. “Fact Sheet: The Nunn-Lugar Cooperative Threat Reduction Program”,
(<https://armscontrolcenter.org/fact-sheet-the-nunn-lugar-cooperative-threat-reduction-program/>, 검색일 on 20 Oct 2020)
- Dahlburg, Decemb. 2014. Ukraine Votes to Quit Soviet Union: Independence: More than 90% of Voters Approve Historic Break with Kremlin. The President-elect Calls for Collective Command of the Country's Nuclear Arsenal,” LA Times.15 April, 2014.
- Gundlupet, Vaidya. 2009. Big Sticks and Contested Carrots: A Power-Centric Theory of International Security Institutions(Chicago: University of Chicago Press, 10 February 2009)
- Huth, Paul K. 1998. *Extended deterrence and the prevention of war* (Connecticut: Yale University Press, 1988)
- Kort, Ryan W. 2019. Carlos R. Bersabe, Dalton H. Clarke and Derek J. Di Bello, “Twenty-First Century Nuclear Deterrence: Operationalizing the 2018 Nuclear Posture Review”, National Defense University Press, 3rd Quater 2019
- Kristensen, Hans. and Korda, Matt. 2021. “United States Nuclear Weapons”, *Bulletin of the Atomic Scientists*. 26th January 2021.
- Kristensen, Hans M. 2013a. “B61-12: America’s New Guided Standoff Nuclear Bomb”,

Federation American Science, 2013.

(https://programs.fas.org/ssp/nukes/publications1/Brief2013_B61-12.pdf. 검색일 2021년 11월 3일)

Kristensen, Hans M. 2013b. “US Nuclear War Plan Updated Amidst Nuclear Policy Review”, Federation of American Scientists, 4 April 2013

The 41th ROK-US SCM Joint Communiqué (Washington D.C., 22th Oct 2009)

The 45th ROK-US SCM Joint Communiqué (Washington D.C., 2nd Oct 2013)

Jervis, Robert. and Krasner, Stephen D. 1983. “Security regimes,” International organization, (Ithaca: Cornell University Press 1983)

Krasner. Stephen D., ed. 1983. Structural causes and regime consequences: regime as intervening variables. in Krasner, Stephen D., ed. 1983. International Regimes. Ithaca: Cornell University Press.

Lewis, Jeffery. 2019. “Preliminary Analysis: KN-23 SRBM”, Middlebury Institute of International Studies at Montrey, James Martin Center for Nonproliferation Studies, 2019. 6. 5 (<https://nonproliferation.org/preliminary-analysis-kn-23-srbm/>, 검색일 2021년 7월 18일)

The Chicago Council on Global Affair. 2021. Task Force Report, “Preventing Nuclear Proliferation and Reassuring America’s Allies: Report from Task Force on US Allies and Nuclear Proliferation”, 2021년 2월.

■ 박기철 교수 (제1저자)

육군사관학교를 졸업하고 고려대학교 정치외교학과에서 박사학위를 받았으며, 청와대, 국방부, 합참, 육군본부에서 대량살상무기 대응 담당으로 근무하였다. 국방부 군비통제검증단에서 화학무기 사찰담당으로 CWC 이행을 담당하였으며, 생물무기 사찰담당으로 근무하면서 UN 제네바 군축사무소 주관 생물무기금지협약(BWC) 베이징 전문가회의(2009), 마닐라 회의에서(2010)에서 정부대표로 활동하였다. 현재 고려대학교 정책대학원 국제관계학과 겸임교수로 ‘국제사회와 국제기구’, ‘현대군사전략론’을 강의하고 있으며 한국유엔체제학회 총무이사로 활동하고 있다.

■ 주재우 교수 (교신저자)

미국 웨슬리언대학교 정치학과를 졸업하고 중국 북경대학교에서 국제정치학 전공으로 석사학위와 박사학위를 받았다. 미국 브루킹스연구원에서 방문학자를 지냈으며 현재 경희대학교 중국학과 교수로 재직 중이다. 주요 연구 분야는 중국대외관계, 미중관계, 북중관계, 다자안보협력 등이며 『한국인을 위한 미중관계사: 한국전쟁에서 사드 갈등까지』 (2017), 『팩트로 읽는 미중의 한반도 전략』 (2018), 『북미관계: 그 숙명의 역사』 (2022) 등 다수의 저서가 있다.

■	논문 접수일	:	2022년	01월	04일	■
■	심사 완료일	:	2022년	01월	12일	■
■	게재 확정일	:	2022년	01월	12일	■

Abstract

NATO's Nuclear Sharing Strategy and It's Implications For the Establishing a New Strategy for Strengthening Extended Deterrence on the Korean Peninsula

Park, Ki-Chul

Adjunct Professor

Department of International Relations

Graduate School of Policy Studies, Korea University

Choo, Jae-Woo

Professor

Department of Chinese Language and Literature

Kyung Hee University

As the Biden administration of the United States established the 'No First Use principle' and made a move to adopt it in the Nuclear Posture Review (NPR), There is growing concern that the logic that an attack on South Korea is possible without worrying about a nuclear attack or nuclear retaliation can be established. In a situation where North Korea's nuclear threat is becoming a reality, North Korea has successfully completed test-firing of a North Korean version of the Iskander missile with a range of 200 to 600 km and a cruise missile with a range of 1,500 km, and is close to deploying it in combat. As a result, Gyeryongdae (ROK Army, Navy and Airforce HQ), the US base in Pyeongtaek, the THAAD deployment area, the ballistic missile early warning radar deployment area, as well as the Japanese port of Sasebo, where US aircraft carriers call, came into range. The problem is that the North Korean version of the Iskander missile can be equipped with a small nuclear warhead, increasing the nuclear threat on the

Korean Peninsula. After Russia successfully test-fired the Iskander-M missile in 2006 and launched an attack on Georgia in the South Ossetian War in 2008, the United States established missile control center to defend all of Europe in Germany and control authority of missile operations was transferred to NATO. Accordingly, in order to respond to North Korea's increasing tactical nuclear threat, the argument that a new extended deterrence strategy should be established, which upgrades the ROK-US tailored deterrence strategy to the NATO nuclear sharing, is drawing attention. This article examines the theoretical background of the emergence of the NATO nuclear sharing strategy and conducts comparative analysis focusing on nuclear planning group, force deployment, exercise/execution and consultation/determination. Finally I'd like to suggest the implications of establishing a new strategy for strengthening extended deterrence.

Key words: NATO, Nuclear Sharing, RO-US Tailored Deterrence Strategy, Iskandar Missile, Nuclear Umbrella