

Asan Report

**한미동맹의 현황과 도전**  
지난 4년의 교훈과 바이든 시대의 협력 방향

김영호, 박원곤, 이상현, 차두현

2021년 5월

## 아산정책연구원

우리 연구원은 한반도와 동아시아 그리고 지구촌 현안에 대한 깊이 있는 정책 대안을 제시하고 올바른 사회담론을 주도하는 독립 싱크탱크를 지향합니다. 특히, 통일-외교-안보, 거버넌스, 공공 정책-철학 등의 분야에 역량을 집중하여 우리가 직면한 대내외 도전에 대한 해법을 모색함으로써 한반도의 평화와 통일 및 번영을 위한 여건 조성에 노력하고 있습니다. 또한 공공외교와 유관분야 전문가를 육성해 우리의 미래를 보다 능동적으로 개척할 수 있는 역량을 키우는 데 이바지하고자 합니다.

## 저자

### 김영호

국방대학교 안보정책학과 교수로 재직하고 있으며, 주요 연구 및 강의 분야는 외교안보정책, 한미관계, 국제안보이슈 등이다. 미국 오하이오주립대학교에서 정치학 석사 및 박사 학위를 취득하고 동 대학교에서 강사 및 박사후연구원으로 일한 바 있다. 국방대학교 재직 중에는 안보정책학과 학과장(2010~2012), 안보문제연구소 소장(2016~2018) 등을 역임하였고, 정책전문가로서 청와대 정책자문위원(2008~2010)과 안보전략비서관실 선임행정관(2014~2016)으로 일하기도 했다. 한국국제정치학회 부회장, 한국정치학회 섭외이사, 미국정치연구회 회장 등 학회활동에도 적극 참여해왔고, 싱가포르 난양공대 국제대학원(RSIS)에서 방문학자(2008~2009)로 연구와 강의를 한 바도 있다. 동북아 안보정세 및 외교정책, 한미관계, 비확산 등에 관한 다수의 저서, 논문, 연구보고서 등이 있다.

### 박원곤

이화여자대학교 북한학과 교수로 재직하고 있으며, 통일, 외교, 안보, 국방분야에 관심이 있고 주로 북한의 대외정책, 북한 핵문제, 한미동맹, 미중관계, 한반도 외교사 등을 연구한다. 서울대학교 외교학과에서 박사학위를 취득하였고, 한국국방연구원에서 연구위원, 대외협력실장(1995~2012) 등을 역임한 바 있다. 한동대학교 국제지역학 교수(2013~2021)를 거쳐 현재 이화여자대학교에서 교수로 재임하고 있다. 통일부, 국방부, 국가정보원 정책자문위원으로 활동하였고 현재 외교부 정책자문위원을 맡고 있다.

### 이상현

세종연구소 수석연구위원으로 미국연구센터장을 맡고 있으며, 한국의 외교안보 문제를 주로 연구하고 있다. 서울대학교 외교학과를 졸업하고 미국 University of Illinois at Urbana-Champaign에서 정치학 박사학위를 받았다. 한국행정학회(KNPS) 회장, 한국핵물질관리학회(INMM-K) 이사, 동아시아연구원 국가안보패널 위원, 핵비확산 및 군축을 위한 아태리더십 네트워크(APLN) 멤버 등으로 활동하고 있다. 한국국방연구원 연구원, 외교통상부 정책기획관, 스웨덴 스톡홀름 안보개발정책연구소(ISDP) 객원연구원, 워싱턴 DC, Stimson Center 방문연구원 등을 역임했다. 최근 주요 논저로는 『신 외교안보 방정식: 네트워크 경쟁과 전략문화』(2021, 공저), 『신국제질서와 한국 외교전략』(2021, 공저), 『미중 패권경쟁과 한반도』(2020, 공저), “트럼프 행정부의 핵정책: 국제 핵비확산 레짐과 북핵문제에 대한 함의”(2019), 『현대 한미관계의 이해』(2019, 공저) 등이 있다.

### 차두현

아산정책연구원 수석연구위원으로 외교안보센터장을 맡고 있으며, 북한 문제 전문가로서 지난 20여 년 동안 북한 정치·군사, 한미 동맹관계, 국가위기관리 분야에서 다양한 연구실적을 쌓아왔다. 연세대학교 대학원에서 정치학 박사학위를 취득하였으며, 한국국방연구원 국방현안팀장(2005~2006), 대통령실 위기정보상황팀장(2008), 한국국방연구원 북한연구실장(2009) 등을 역임한 바 있다. 한국국제교류재단(Korea Foundation)의 교류·협력 이사를 지냈으며(2011~2014) 경기도 외교정책자문관(2015~2018), 통일연구원 객원연구위원(2015~2017), 북한대학원대학교 겸임교수(2017~2019)로 활동하기도 하였다. 국제관계분야의 다양한 부문에 대한 연구보고서 및 저서 100여 건이 있으며, 정부 여러 부처에 자문을 제공해왔다.

\* 본 보고서의 내용은 연구원의 공식 입장이 아닌 저자들의 견해입니다.

## 목차

I. 머리말: 한미동맹, 정말 ‘같이’ 가고 있는가?	06
II. 한미동맹 기초의 견고성 판단	18
1. 판단 기준의 설정	18
2. 위협 인식	19
3. 상호 신뢰	25
4. 공동 이익	29
가. 군사 영역	30
나. 경제 영역	32
5. 소결론: 여전히 희망을 가질 수 있는 동맹 기초	34
III. 동맹 의제 관리의 적절성	37
1. 한미 연합훈련	37
2. 전시작전통제권(전작권) 전환	42
3. 유엔사의 역할 및 기능 변화	47
가. 전작권 전환과 유엔사	48
나. 한반도 평화프로세스와 유엔사	52
다. 확장억제	55
4. 미사일 방어 및 THAAD 배치	57
5. 중거리 핵전력(INF) 조약 파기와 한반도	60
6. 비용분담 및 방위비분담협정(SMA) 협상	63
IV. 한미동맹의 미래 비전: 역할, 임무, 그리고 현실성	66
1. ‘21세기 전략동맹’의 이상과 실제	66
가. 동맹의 필요성에 대한 한미의 인식과 평가	66
나. 미중 패권경쟁 속에서 한미동맹의 역할 변화 예상	69

2. 동맹 미래비전의 구성 요소	74
3. 미래 동맹을 위한 과제와 역할	78
가. 동맹 현안의 원활한 해결을 위한 협력	78
나. 대북 정책 조율	79
다. 대중국 정책 조율	81
라. 통상정책	82
4. 동맹 보완재: 여타 국가들과의 안보협력	83

V. 맺음말: 어떤 노력을 기울여나가야 하는가?	87
----------------------------	----

## 그림

[그림 2-1] 국가안보 대외적 위협요인	20
[그림 2-2] 북한 정권에 대한 인식	21
[그림 2-3] 한국에게 경제적 측면에서 중요한 국가 인식	24
[그림 2-4] 한미동맹 상태 평가	28
[그림 2-5] 한미동맹 저해 요인	28
[그림 3-1] 전작권 전환 이후 한미 지휘구조	49

## 표

[표 4-1] 미 대선기간 중 이슈별 트럼프와 바이든 간 입장 비교	70
---------------------------------------	----

## I. 머리말: 한미동맹, 정말 ‘같이’ 가고 있는가?

2019년 6월 30일, 문재인 대통령은 방한한 트럼프 미국 대통령과의 정상회담을 마친 뒤 “한미동맹은 안보뿐 아니라 경제와 지역, 글로벌 이슈에서 협력을 강화하는 포괄적 전략 동맹으로 확고히 자리 잡았다”고 평가한 바 있다.<sup>1</sup> “전쟁 속에서 탄생하고 자유에 대한 공통의 애정으로 강화된 우리의 굳건한 동맹은 아시아와 세계 모두의 평화·안정에 필수적이다.” 2020년 7월 24일 미국의 한국전쟁 참전용사 정전기념일 연설에서 트럼프 대통령이 한 연설의 일부이다. 외형적 수사(修辭)나 의전(儀典)적 행사만으로도 보면 현재 한미동맹의 상태는 최상이라고 해도 과언이 아니다. 문재인 정부 출범 이후 한미 관계는 외형적으로는 협력과 결속을 과시하고 있으며, 정상회담 역시 활발했다. 한미 양국은 2017년 5월 출범 이후 2019년 9월까지 총 9차례의 한미 정상회담을 개최하였다.<sup>2</sup> 문재인 대통령과 트럼프 미국 대통령 공히 상대방에 대한 찬사와 긍정적 평가를 주기적으로 내어놓았으며, 평창올림픽 개최, 북한 핵 문제 해결 등에 있어 공동보조를 강조해왔다. 미국에서 새로운 행정부가 출범한 이후인 2021년 2월 4일에도 바이든 미국 대통령은 문재인 대통령과의 통화를 통해 한미동맹이 동북아시아의 평화와 번영의 ‘핵심축(linchpin for peace and prosperity in Northeast Asia)’이라고 언급하였다.<sup>3</sup>

그러나, 동시에 그 이면에서는 적지 않은 갈등요인이 부각되었고, ‘동맹의 위기’를 우려하는 목소리들이 나오고 있음에도 유의해야 한다. 미중 전략경쟁에 있어서의 입장 표명, 방위비 분담 등을 둘러싸고 한미 간 이견이 노출되기 시작했고, 특히 2019년 하반기부터 시작된 한미 간 방위비분담협정(SMA)은 현재까지도 완결되지 못하였다. 이를 보는 한국사회의 시각은 분열되어 있다. 문재인 정부 출범 이후 반미 목소리의 노골적인 표출과 북핵

문제 등에 있어서의 이중적 접근을 지적하는 의견들도 만만치 않은 반면, 이것이 단순한 “정략적 주장”이며, 미국에 대해 할 소리는 해야 한다는 주장도 제기되고 있다.<sup>4</sup> 한미동맹의 기반이 그리 탄탄하지 않다는 우려는 트럼프 대통령의 인식에서 그대로 반증된다. 그는 2020년 2월 미국 공화당 주지사들과의 만찬에서 한국인들이 ‘끔찍한 사람들(terrible people)’이며, 제대로 비용도 지불하지 않는 한국을 미국이 지금까지 지켜준 이유를 모르겠다고 불평했던 것으로 알려졌다.<sup>5</sup>

한미동맹의 현주소를 보는 시각에 있어서도 적지 않은 차이점이 노출되어 왔다. 미국은 트럼프 행정부 등장 이후 동맹의 수혜를 주로 보는 쪽은 한국이며, 한국이 더 많은 역할·부담을 해야 한다는 입장을 고수해왔다. 대통령 후보시절부터 한국이 미국을 ‘벗겨먹는(rips-off)’ 부자나라라는 언급을 해온 그는 미군이 한국을 ‘보호(protect)’해왔으며, 이에 대한 적절한 비용지불이 이루어지지 않으면 미군을 감축하거나 철수할 수도 있다는 인식을 수시로 표출해왔다.<sup>6</sup> 반면, 한국에서는 한미동맹체제 내에서 한국이 이미 많은 기여를 하고 있으며, 미국의 접근이 부당하다는 입장이 힘을 얻고 있다.<sup>7</sup> 동맹의 호혜성 문제에 대해 서로 다른 시각은 양자 간 “서로가 손해를 보고 있다”는 인식이 확대되고 있음을 의미한다. 한미동맹의 지속 가능성에 대해서도 서로 다른 시각이 존재하고 있다. 트럼프 행정부 출범 이후 미국의 세계적 동맹 네트워크는 이미 재편되고 있으며, 효용성에 따라 동맹 방기(abandonment)도 배제할 수 없는 상황이다. 실제로, 트럼프 행정부는 공식적으로는 주한미군의 감축·철수 계획이 없다고 밝혔으나 2020년 10월 14일 워싱턴에서 개최된 제52차 한미 연례안보협의회(SCM) 공동성명 결과 주한미군의 지속 주둔에 대한 언급이 생략되어 언론 및 분석가들의 주목을 끈 바 있다.<sup>8</sup> 실제로, 한국 국방부 역시 이러한 미국의 주

1. “문대통령 [정전선언 66년만에 판문점서 북미정상 만난다], 『대한민국 정책브리핑』(2019. 6. 30). <https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148862168&pWise=main&pWiseMain=A1>.

2. 한 매체의 계산에 따르면 이전까지 역대정권 최대의 한미 정상회담 개최 기록은 이명박 정부의 11회였다. 이에 대해서는 “[어땠을까] 역대정권별 한미 정상회담 횟수는?” 『시사오늘』, 2019년 4월 24일자 참조. 물론, 2020년 들어 발생한 ‘COVID-19’ 변수가 생겼지만, 2019년 당시의 추세로 보면 역대 정권 최대 한미 정상회담 개최도 예상되었다.

3. 바이든 대통령의 언급 내용에 대해서는 아래 링크를 참조할 것. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/02/03/readout-of-president-joseph-r-biden-jr-call-with-president-moon-jae-in-of-the-republic-of-korea/>.

4. 이에 대해서는 “김대중, [한·미 동맹 와해되기 시작했다], 『조선일보』 (2020년 8월 23일); “한미동맹 이상 없다. 자유한국당과 일부 언론은 가짜뉴스로 안보불안 자극하는 행위를 중단하라,” 더불어민주당대변인 현안 브리핑 (2019년 8월 23일) 참조.

5. 이는 래리 호건 매릴랜드 주지사가 2020년 7월 16일자 *Washington Post*에 기고한 글을 통해 알려졌다. Larry Hogan, “Fighting alone: I’m a GOP governor. Why didn’t Trump help my state with coronavirus testing?” *Washington Post* (July 16, 2020).

6. 이에 대해서는 Choe Sang-Hun and Motoko Rich, “Trump’s Talk of U.S. Troop Cuts Unnerves South Korea and Japan,” *New York Times* (May 4, 2018) 참조.

7. 이와 관련하여 정은보 한미 방위비분담 협상대표는 “(한국의) ‘동맹기여’도 방위비분담 협상 논의사항”이라고 밝힌 바 있다. “올해 협상 종료...정은보 방위비 대사 기자회견,” YTN (2019년 12월 19일). [https://www.ytn.co.kr/\\_ln/0101\\_201912191434281579](https://www.ytn.co.kr/_ln/0101_201912191434281579).

한미군 조정계획이 존재한다는 것을 시인한 바 있다.<sup>9</sup> 반면, 국내 일부에서는 워싱턴의 행보가 단순한 압력성이며, 미국이 동맹을 포기하기 어려울 것이라고 주장하는 목소리도 존재한다.<sup>10</sup> 오히려 한미동맹이 '냉전동맹'이며, 우리가 적극적인 변화를 모색해야 한다는 주장까지 나오고 있다.<sup>11</sup> 동맹의 미래에 대해서도 한미가 다른 입장을 보이는 것은 그만큼 미래의 균열 위험이 커지고 있음을 시사한다.

현재 한미동맹의 상태가 '위기'인가 아닌가의 여부는 다음의 요건을 충족하는가에 달려있을 것이다. 동맹 간 갈등이 있다고 해서 모두 위기는 아니며, 이를 제대로 관리할 여건이 되어 있는가가 중요하기 때문이다.

- ① 이전이나 갈등이 근본적 인식 차이에서 나온 것인가?
- ② 인식/입장 차이의 해소에 있어 양측이 서로를 신뢰하는가?
- ③ 균열이 앞으로도 지속될 우려가 있는가?

즉, 현재의 시점에서 중대한 방향 전환이 필요한가 그리고 이를 한미 양국이 제대로 '공유된' 시각으로 인식하고 있는가에 따라 위기의 실존 여부가 결정될 것이다. 문재인 정부의 한미동맹 관련 시각 및 접근법을 고려할 때, 우리는 결코 이에 대해 긍정적 답변을 내리기 힘들다. 일단 정부도 현실적인 한미동맹의 필요성은 인정하는 태도를 유지해왔는데, 이는 한국인들의 절대 다수가 한미동맹의 필요성을 인정하고 있으며, 동맹의 유지를 지지하는 입장을 반영한 것으로 보인다. 2014년 아산정책연구원이 실시한 여론조사에서는 응답자의 93.3%가 향후에도 한미동맹이 필요하다고 응답한 바 있다.<sup>12</sup> 이러한 인식은 2014년의 여론조사에서도 반복된 바 있다.<sup>13</sup> 시카고 국제문제협의회(CCFA)가 한국국제교류재단의 지원을 받아 한국인을 상대로 실시한 2019년 여론조사(한국인 1000명 대상)에서도 응

8. 2019년의 51차 SCM시에는 "the Secretary also reaffirmed the commitment to maintain the current level of the U.S. military personnel in the ROK and to enhance combat readiness"라는 표현이 존재했으나, 2020년에는 이 대목이 삭제되었다.

9. "국방부 [미, 해외 미군 조정 검토] 주한미군 감축 대비하나," 『중앙일보』 (2020년 10월 27일).

10. 2019년 한 의원은 "미국이 보는 안보이익이 어마어마한 게 미국안보를 위해서 한반도에 보초를 세워둔 거란 말이죠"란 평가를 내리기도 하였다. "김종대 [황제주둔하는 주한미군...韓 부담률 전 세계 최고], 가톨릭평화방송라디오 『열린세상 오늘』 인터뷰 (2019년 8월 14일).

11. "이인영 [한미동맹은 냉전동맹...평화동맹으로 전환할 수 있을 것], 『동아일보』 (2020년 9월 2일).

12. 강충구 외, "국가호감도," 아산폴 (2014년 8월 8일).

답자의 92%가 미국과의 동맹을 지지하였다.<sup>14</sup> 이는 미국 역시 마찬가지이다. 미국 갤럽이 2018년 실시한 미국인의 대외인식 여론조사에서도 77%가 한국에 호감도를 가진다고 응답한 바 있다.<sup>15</sup>

이러한 현실을 감안하여 문재인 정부 역시 외형적으로는 한미동맹의 중요성을 강조해왔다. 문재인 대통령은 2017년 대통령 당선 이전(2월) "한미동맹과 FTA가 매우 중요"하다고 발언(Atlantic Council 이사장 면담에서)한 바 있었으며, 2017년 6월 정부 출범 이후의 방미 시에는 한국전쟁 시 미국의 역할에 대해 높이 평가하고 감사의 뜻을 표명하였다. "홍남철수 작전의 성공이 없었다면 제 삶은 시작되지 못했을 것이고 오늘의 저도 없었을 것"이라는 문 대통령의 발언은 미국의 역할에 대한 우리 정부의 긍정적 평가를 그대로 반영하는 것이었다.<sup>16</sup> 2020년 1월 9일 주미대사관·쑤미주지사협회(NGA) 공동개최 리셉션에 보낸 영상 메시지에서 한미동맹을 '위대한 동맹'으로 지칭한 바 있다. 다만, 국정과제상의 한미동맹 비중은 이전 정부에 비해 상대적으로 약화되었다는 지적도 간과할 수 없다. 이명박 정부 시절에는 외교·안보 분야 국정과제 중 2개 분야(한미동맹 발전, 전작권 전환 여건 평가)를, 박근혜 정부 시절에는 1개 분야지만 포괄적 과제를 선정(동맹 발전)했으나, 문재인 정부에서는 "군건한 한미동맹 기반 위에 전작권 조기 전환"으로 주로 전작권 분야에만 초점을 맞추었다.

다만, 위협인식에 있어 한미 양국 정부는 분명한 편차를 보여왔다. 무엇보다 우리 정부가 '한반도 방위동맹'의 최대 위협은 여전히 '북한'이며, 그 현실은 여전히 바뀌지 않았다는 사실을 간과하고 있는 듯하다. 위협인식은 동맹의 가장 핵심적 존립논거이며, 이것이 흔들리

13. 김지윤 외, "새 출발점에 선 한미관계: 대미(對美) 여론과 한미관계 시사점," 『아산리포트』 (2015년 4월). 이 보고서에 따르면 응답자 중 28.6%가 '미국'하면 떠오르는 이미지로 "자유시장이나 무한 경쟁 등 자본주의 경제"를 떠올렸다. '전쟁'이나 '한미 동맹'과 같은 안보차원 이미지 역시 26.7%로 비슷한 비율을 차지했다. '민주주의 정치체제'라고 답한 한국인도 20.6%로 적지 않은 비중을 차지했다. 또한, "미국의 도움으로 우리나라가 경제 발전이 가능했다"를 긍정한 비율은 81.5%로 조사항목 중 가장 높은 동의를 받았다. 반대로 미국의 역할을 부정한 비율은 18.5%에 불과했다.

14. "한국인들, 한미동맹 지지해도 美방위비 요구엔 부정적," 『동아일보』 (2019년 12월 17일).

15. Justin McCarthy, "South Korea's Image at New High in U.S.," Gallup Research Result (February 20, 2018). <https://news.gallup.com/poll/228050/south-korea-image-new-high.aspx>.

16. 이 발언은 워싱턴 '장진호 전투 기념비' 헌화시에 나온 것이다. 이에 대해서는 "문 대통령 장진호기념비 헌화에 美 [감사합니다]," 『동아일보』 (2017년 6월 30일).

면 동맹의 기반이 위태로워진다. 특히, 2018년 김정은 신년사의 대미 ‘핵단추’ 발언에서 나타난 바와 같이, 김정은 시대에 들어 대미 ‘핵단추’ 발언으로 북한은 한반도를 넘어 미 본토에 대한 위협으로 부각되어 왔다. 그럼에도 불구하고 2018년 남북대화 재개 분위기가 고조되면서, 북한의 ‘위협’에 대한 정확한 평가나 인식이 회피되는 분위기이다. 예를 들어, 『국방백서 2018』은 “우리 군은 대한민국의 주권, 국토, 국민, 재산을 위협하고 침해하는 세력을 우리의 적으로 간주한다”는 표현을 사용함으로써 북한의 위협에 대한 인식이 희석되는 것은 아닌가 하는 우려를 낳았다. 또한, 2019년 북한의 잇단 미사일/방사포 발사에 대해 고위 안보·국방당국자가 모두 “남북 군사합의 위반이 아니다”(안보실장, 국방장관)고 답했으며, 11월 연평도 포사격에 대해서도 미온적 반응을 보인 바 있다. 이러한 태도는 2020년 3월의 북한의 잇단 단거리 발사체 발사에서도 유사하게 나타났다. 한반도 안보 위협의 근원에 대해서도 미북 양비론(兩非論)으로 해석될 위협이 있는 입장을 표명하였다. 가령, 2018년 4월 27일의 『판문점 선언』에 명시된 “완전한 한반도 비핵화(complete denuclearization of the Korean Peninsula)”는 북한의 ‘핵군축회담’ 논리로도 이용 가능하다. ‘핵군축회담’은 미북이 ‘핵무기보유국 對 핵무기보유국’으로서 상호간에 핵위협을 감축을 해나가자는 것으로, 한반도의 군사적 대립이 북한과 한미동맹(미국) 모두에게 책임이 있다는 논리로 호도될 수 있는 여지가 있기 때문이다. ‘민족공조’에 대한 기대로 인해 위협인식에 대한 한미 간 이견의 여지는 더욱 확대될 수도 있다. 남북한은 2018년 4월 27일의 『판문점 선언』에서부터 민족공조의 입장을 강조했으며, 9월의 『평양공동선언』에서는 이 원칙이 더 강조되었다. 『평양공동선언』의 “남과 북은 한반도의 완전한 비핵화를 추진해나가는 과정에서 함께 긴밀히 협력해나가기로 하였다”는 내용은 한반도 비핵화 협력으로 해석될 수도 있지만, 대미 ‘민족공조’로도 읽힐 수 있음에 유의할 필요가 있는 것이다. 2019년 5월 17일의 취임 5주년 기념 기자회견 때 등장했으며, 2020년 신년사(1월 7일) 재차 강조된 남북한 ‘생명공동체’는 미래를 향한 비전이지만, 한미 간 중대한 위협인식의 차이로 받아들여질 수 있다.

중국에 대해서도 중요한 인식 차이가 존재함으로써 미래 위협인식의 괴리는 더욱 커질 수 있다. 미국의 경우 중국의 현재 행태나 정책을 묵과할 수 없으며, 어떠한 형태로든 중국을 다루어야 한다는 공감대가 형성된 반면, 한국 내에서는 중국의 부상(浮上)을 역전 불가능한 것으로 받아들이는 시각이 등장하고 있는 것은 우려할 만한 일이다. 이로 인해 미중 전략경쟁에 ‘연루’되는 것을 우려하는 단계를 넘어 중국과의 선린을 강조하는 움직임 태동하고 있다. 2020년 1월 28일 신종 코로나 확산과 관련하여 우리 사회에서 “중국은 우리의 소중한 친구이므로 혐오 부추기는 행동을 말아야 한다”는 주장은 자칫 미국의 입장에서는 중국 경사론으로 비칠 수도 있는 성격의 것이었다.

한국 사회 내 ‘자주’에 대한 지나친 집착 역시 짚고 넘어갈 필요가 있다. 한 국가에 있어 ‘자주’의 가치는 당연하고도 자연스러운 것이나, 과도하게 몰입할 경우 오히려 국익을 저해할 수 있다. 국가주권의 수호·행사 및 민족 자결권은 현대 국가의 권리이나, 이것이 ‘상호의존’과 반대되는 개념으로 해석해서는 ‘자주 강박관념’에 빠질 오류가 있으며, 부정적 역사의 책임을 대부분 ‘외세’에 돌리는 ‘폐쇄적 자주’로 나타날 수 있기 때문이다. 최근 ‘자주’의 가치가 한미동맹과 결부되어 강조되는 경향이 많아졌음에 유의할 필요가 있다. “우리 대통령이 군사주권이 없는 건 아닙니다. 대한민국 대통령이 ‘주한미군 싫다 나가라’ 하면 끝입니다. 나가야 됩니다”라는 발언이나,<sup>17</sup> 2020년 금강산 개별관광과 관련해 한미 간 협의가 필요하다는 해리스 주한 미 대사의 발언을 ‘조선총독’에 비유한 발언은 그 대표적인 것이었다. 전시작전통제권(전작권) 문제에서도 이러한 자주 강박관념은 나타난다. 전작권과 관련하여 이를 ‘전환’이 아닌 ‘환수(regain)’로 다시 표현하기 시작한 것 역시 일종의 자주 집착을 반영하고 있다.

미국의 인도-태평양 전략에 대한 소극적 태도 역시 한미동맹의 유지·발전에는 결코 도움이 되지 않는다. 특히, 중국의 ‘일대일로(一帶一路)’에 비해 미국의 ‘인도-태평양 전략’에 대해서는 소극적 대응으로 일관하는 것은 모순적일 뿐만 아니라, 한미 간의 공통분모를 축소시키는 일이다. 이는 결국 한미일 간의 안보협력에 대한 거부감으로도 나타난다. 한미일 안보협력 가능성을 배제한 THAAD 관련 ‘3不’ 정책이 그 대표적 사례이며,<sup>18</sup> 『한일 군사정보보호협정』(GSOMIA) 연장과 관련된 한일 갈등에서도 일부 학자들의 우리 측 논리에서 표출되었다.<sup>19</sup>

우리의 이율배반적 행태가 한미 간 신뢰 저하를 유발하고 있는 것은 아닌지도 되돌아보아야 한다. 대표적인 것이 북핵 대응 문제이다. 2018년 남북한 및 미북 간의 대화 분위기가 조성되었을 당시 한미의 거듭된 설명은 결국 제재 효과와 강력한 압박이 주효했다는 것이었으며, 초반에는 대외적으로 이를 강조(2018년 3월 안보실장 방미시의 브리핑 내용)하기도 하였다. 그러나 이면에서는 ‘제재 무용론’과 북한의 전략적 결단에 무게를 두는 목소리

17. 2018. 2. 26 민주평통 워싱턴협의회 주관 『평화공감포럼』시에 나온 발언이다.

18. 강경화 외교부 장관은 2017.10.30. 국정감사에서 THAAD와 관련하여 ① 추가배치 배제, ② 미국 MD체제 불참, ③ 한미일 군사동맹 불참을 추진할 것이라고 발언한 바 있다.

19. 이들은 많은 정부자문 학자들이 한일 GSOMIA 자체가 정보교류보다는 미일 동맹과 한미 동맹을 위계적으로 연결하려는 미국의 의도가 내재되어 있었다고 주장한다.

가 존재하고 있는 것이 부인할 수 없는 현실이다. 이는 결국, 제재의 효과를 인정하면서도 2018년 9월 문재인 대통령의 EU 순방 시 대북제재 완화 필요성을 강조하는 모순적 행태로 이어졌다. 또한, 대북제재 해제, 한미 연합 연습/훈련의 중단 등 북한이 주장하는 바에 대한 수용 가능성을 암시하면서도, 확실한 비핵화 검증조치나 비핵화 로드맵의 작성 등과 관련해서는 관련 의제를 북한 측에 적극적으로 전달했다는 흔적은 보이지 않는다. 이는 한반도 비핵화 진전의 부진이 미국의 ‘낡은 각본’에 있다는 북한의 논리를 강화시키는 결과가 될 수 있음에도 유의해야 한다. 이러한 태도는 한미동맹을 남북한 관계 발전에만 도움이 되는 방향으로 관성적으로 유지한다는 오해를 살 여지가 있다.

한미동맹의 현주소에 대한 우려는 양국 간의 현안 이슈를 감안할 때에도 지울 수 없는 것이다. 이미 지적한 바와 같이, 북핵 문제 해결을 놓고도 양국이 진정으로 공통의 해법을 모색하고 있는지에 대한 의문이 제기된다. 2018년 김정은이 한국에 대해 핵을 사용하지 않을 것이라고 약속했다는 1차 특사단의 방북 결과 브리핑에서 김정은 위원장이 한국에 대해 핵과 재래무기를 사용하지 않을 것을 ‘확약’했다는 내용이 알려지면서 북한 핵 위협을 ‘한반도 위협’이 아닌, ‘미 본토에 대한 위협’으로 인식하는 분위기가 조성되었다.<sup>20</sup> 한국이 북한 핵위협에 대한 최대의 잠재적 피해자임에도 불구하고 이 문제를 미북 간의 이슈로 간주하는 오류를 범하고 있는 것이다. 북한이 한국에 대한 핵무기 불사용 약속을 지킨다고 해도 핵을 보유한 상태에서의 남북한 전략 능력의 불균형은 불가피하다. 김정은 위원장으로서 이 전략적 우위를 쉽게 포기할 이유가 없으며, 후속 정권이 불사용 약속을 계속 지킨다는 보장도 없다. 또한, 북한 핵 능력 해체에 가장 절실해야 할 것이 한국이지만, 그동안 추진된 대미/대북 정책에서는 이러한 절박성이 보이지 않는다. 2018년의 합의대로 핵/미사일 모라토리엄이 유지되고, 북한 핵 동결이 이루어진다고 하더라도 한반도는 여전히 타격 거리 내에 위치하고 있다. 이를 감안할 때, 남북한 관계 차원에서도 거듭된 조기 비핵화 촉구가 이루어져야 하지만, 이에 미온적이었던 지적을 피하기 힘들다. 완전한 북한 핵능력 해체 시까지 안보태세를 안정적으로 관리할 핵 억제력의 확보에도 적극적 노력을 보이지 않았다. 재래전력을 통해 북한 핵위협을 억제한다는 원칙만 반복되었을 뿐, 한미동맹 차원에서 핵 공유(nuclear sharing), 전술핵 재배치 등 다양한 대안을 미국 측에 제시하고 협의해야 함에도 이에 대한 노력은 미진하였다.

20. 2018년 3월 1차 대북특사단의 방북내용 브리핑은 통일부 홈페이지에도 게재되어 있다. [https://www.unikorea.go.kr/unikorea/policy/koreapolicy/berlin/?boardId=bbs\\_0000000000000063&mode=view&cntId=54326&category=&pageIdx=6](https://www.unikorea.go.kr/unikorea/policy/koreapolicy/berlin/?boardId=bbs_0000000000000063&mode=view&cntId=54326&category=&pageIdx=6).

THAAD 배치에 있어서도 마찬가지이다. 대통령 선거 과정과 정부 출범 직후 우리 정부는 THAAD 배치에 대해 소극적인 입장을 피력하였다. 2017년 5월 20일 사드 발사대 추가 반입(2기는 2017년 4월에 반입) 문제가 불거졌을 때에도 ‘진상조사’ 등의 반응을 보였다. 2017년 5월 문재인 정부 출범 이후 북한의 거듭된 미사일 발사와 핵실험으로 ‘임시배치’를 수용했으나, 정규 배치까지는 아직 갈 길이 멀다. 2017년 9월 성주에 THAAD ‘임시배치’를 결정한 이후 현재까지도 ‘일반환경영향평가’가 종료되지 않은 채 유지되고 있다. 이는 THAAD 기지건설 비용 분담의 적절성, THAAD 관련 논란의 지속 등의 문제점을 계속 유발하고 있을 뿐만 아니라, 결국 북한 핵문제 해결 과정에서 THAAD 조기 철수를 타진하는 것이 아닌가라는 의구심을 불러일으킬 수가 있다. 더 큰 문제는 결국 THAAD 배치에 대한 부정적 인식의 논거가 동맹의 존속 논리 자체를 흔들 수 있다는 것이다. THAAD에 대한 비판론은 북한에 대한 자국 가능성을 우려하고, 미국의 대중국 견제 포석에 우리가 연루될 수 있다는 논거를 담고 있다. 즉, 미국이 북한 핵위협보다는 중국 포위·견제용으로 THAAD 배치를 강행하였으며, 한국보다는 주한미군 방어용이라는 주장이다. 이와 관련하여 THAAD 관련 ‘3不’ 정책 자체가 우리 주권을 포기하는 모순을 범하고 있는 것은 아닌지 되돌아보아야 한다.<sup>21</sup>

한미 연합 연습/훈련의 유예 문제를 처리하는 입장도 깔끔하지 못하다. 문재인 정부 출범 이후 한미 연합 연습/훈련은 동맹 유지의 필수요건이 아니라 “상황에 따른 협상카드”처럼 취급되어 왔다. 평창올림픽 이후에도 북한의 반발이나 ‘중단’ 요구가 있을 때마다 한미 연합 연습/훈련이 대북 협상카드의 하나로 거론된 것이 대표적인 예이다. 물론, 2018년 6월 12일 싱가포르 미북 정상회담 이후 한미 연합 연습/훈련 관련 정책은 주로 유예나 ‘규모 조정’에 국한되어 있기는 하지만, 반복될 경우 결국 연습/훈련의 철폐로 이어질 수 있음을 유의해야 한다. 간과해서는 안 될 것은 한미 연합 연습/훈련의 반복적 유예나 중단은 증장기적으로는 동맹의 약화나 와해로 이어질 수 있다는 점이다. 미국의 해외 군사협력의 핵심은 주둔과 공동훈련에 있으며, 주요 동맹국들은 모두 [주둔 + 연합(공동) 연습/훈련]의 형태를 유지하고 있다. 이 중 연습/훈련이 중단되거나 유예되는 일이 반복되면 결국, 이는 미군 주둔의 근거 자체를 흔들 우려가 있다. 실제로, 북한이 “연합 연습/훈련의 중단”을 줄기차게 요구해온 것도 직접 주한미군 철수나 한미동맹 해체를 거론하지 않고도 같은 효과를 유발할 수 있는 일종의 묘수(妙手)이기 때문이다.

21. 트럼프 행정부에서 국가안보보좌관을 지냈던 허버트 맥매스터 역시 이를 지적한 바 있다.

동맹의 이상 징후는 전작권 전환과 관련해서도 나타난다. 전작권 전환이 처음 논의되던 2000년대 중반과 지금은 판이한 안보 여건이 전개되고 있다. 당시의 전작권 전환 논거는 “북한이 핵을 보유하는 것과 같은 상황이 없는 이상 한국 주도의 역량이 갖추어졌다”는 것이었다. 현재는 바로 그 “북한이 핵을 보유하고 있는 것과 같은 상황”이라는 근본적 전제의 변화가 이루어진 시기이다. 2007년 10월 9일 북한의 1차 핵실험이 이루어졌고, 북한의 핵 개발이 급속히 진행되면서 이는 이명박 정부와 박근혜 정부 전작권 전환 연기의 근거로 작용하였고, 결국 2014년의 제46차 한미 연례안보협의회(SCM)에서 “조건에 기초한 전작권 전환” 추진이 합의됨으로써 사실상 무기 연기되는 배경으로 작용하였다. 반면, 문재인 정부는 출범 초기부터 강력한 전작권 조기 전환 의지를 표명해 왔다. 2018년 10월 30일 제 50차 SCM에서 “전시 작전통제권 전환을 위한 제반 조건을 구비하는 데 동맹의 노력을 집중”하겠다고 발표한 바도 있다. 외형상 “조건에 기초한 전작권 전환” 기조가 유지되지만, ‘조기 전환’에 무게를 둔 행보가 가속화될 수 있음을 암시한 것이다. 그러나 전작권 조기 전환에 필요한 실제 능력의 확보에는 여전히 많은 한계가 존재하는 실정이다. 안정적 전작권 전환을 위해서는 북한 핵 등 대량살상무기(WMD)에 대응할 자체 능력 확보 혹은 미국의 확실한 확장억제 공약 보장이 필수적이며, 한국의 주도적인 전장/전역 지휘능력에 대한 치밀한 검증이 있어야 한다. 과연 이것이 제대로 이루어지고 있는지, 미국 특히 주한미군의 지휘관들은 그 ‘조건’의 충족에 동의하는지도 따져보아야 할 일이다.

2019~2020년 한미 간 현안에서 가장 뜨거운 감자의 하나였던 방위비 분담 문제 역시 단순한 ‘액수’의 문제를 넘어 양자간의 갈등을 증폭시키는 요인이 될 수 있다. 문재인 정부 들어 방위비 분담협상은 2018~2019년의 10차 협상에 이어 2020년 이후 분담을 위한 11차 협상에 돌입하였다(2019년 하반기). 임기 초반부터 동맹국들의 방위비 분담액 대폭 증액을 강조하고 나선 트럼프 행정부의 정책으로 인해 협상은 계속 난항을 거듭하고 있다. 물론, 방위비 분담협상 난항의 가장 큰 원인은 뚜렷한 근거(주한미군 직접 주둔 비용 등)를 제시하지도 않은 채 일방적 액수 요구로 일관하고 있는 트럼프 행정부의 자세에서 찾을 수 있다. 트럼프 대통령은 한국의 방위비 분담액으로 기존의 10배에 가까운 50억 달러를 요구하기도 했고, 그 후 조정된 액수도 40억 달러 수준이었다. 단순히 협상 전략으로 보기에 는 무리한 행태가 반복된 것이다. 우리는 미국의 이러한 공세에 대해 ‘공평한 분담’을 주장 해왔지만, 정확히 우리의 기본전략이 무엇인가가 여전히 모호하다. 미국은 이미 폼페이오 미 국무장관과 에스퍼 미 국방장관의 2020년 1월 16일자(현지시각) *Wall Street Journal* 기고를 통해 우리가 기준에 주장해 온 사실상 50% 분담 논리를 부정(직접경비의 1/3만 부담)하였다. 그렇다면, 우리로서는 어떤 정도의 분담이 ‘공평’한 것인가에 대한 명시적 입장

능을 내놓아야 한다. 또한 우리가 바라는 바가 일정한 액수 수준에서의 타협인지, 분담 률 기준 자체의 조정인지, 그것도 아니라면 방위비 분담 조정의 속도인지도 제대로 제시 되지 못 했다.

당장은 아니지만, 해외파병 등 동맹의 역할 확장 역시 미래 동맹의 활력을 위해서는 무시할 수 없는 쟁점이다. 트럼프 행정부는 동맹들의 역할/기여 확대 측면에서 해외 파병 역시 적극적으로 요구해왔으며, 한국에 대해서도 예외는 아니었다. 2019년 하반기부터 제시되었던 호르무즈 해협에서의 미국 활동에 대한 참가 요청이 그 대표적 사례이다. 트럼프 행정부는 호르무즈 해협 등 주요 해로상의 안전은 미국만이 편익을 보는 것은 아니므로 동맹국들의 기여가 필수적이라는 입장이었으며, 이에 근거해 2019년부터 ‘국제해 양안보구상(international maritime security construct: IMSC)’에 따른 미국 주도의 국제호위연합(escort coalition) 참가를 요구하였다. 이에 대해 우리 정부는 2020년 1월 21일 ‘청해부대’를 독자 파병하는 형태로 하되, 향후 상황에 따라 IMSC와 협력할 수 있다고 대응하였다. 이 문제는 독자 파병으로 일단락되었지만, “독자 파병의 형태와 시기는 적절했으며, 이것이 실제로 대미/대이란 관계에 모두 도움이 되는가?”에 대한 의문은 여전히 남았으며, 이는 향후 해외 파병에도 비슷한 문제점으로 작용할 것이다.

마지막으로 생각해 보아야 할 것은 미중 전략경쟁에 있어 한미동맹의 위상이다. 중국을 어떻게 보는가와 관련, 미국은 “전략적 선택에 놓인 국가”(2001년 QDR)에서 “책임 있는 이해상관자”(2006년 QDR)를 거쳐 중국의 위협을 강조하는 방향으로 변화(2010 QDR) 해왔다. 특히, 2008년의 세계 금융위기 이후 중국의 영향력 확대에 대한 본격적인 견제 심리가 발동하고 있으며, 이는 앞으로도 지속될 전망이다. 직접적인 군사적 갈등의 가능성은 아직 낮지만, 미중 전략경쟁 과정에서의 동맹들의 외교적 지원에 대한 요구는 점차 증대할 것이다. 우리는 ‘인도-태평양 전략’을 비롯하여 ‘쿼드 플러스’ 등에 있어 미중 전략경쟁에 한국이 연루될 가능성을 사전 차단하는 데에만 부심해 왔다. 그러나 미중 전략 경쟁에 있어서의 한국의 모호한 반응은 오히려 동맹의 지속에 대한 미국 내 부정적 인식을 조장하게 될 수도 있다. 박근혜 정부 시절 외교부 장관의 ‘러브콜’(2015.3.30.) 발언 과 같이 이를 전략적으로 이용한다는 인상을 줄 경우 한미/한중 관계에 모두 악영향을 줄 수 있는 것이다.

이러한 점들을 고려했을 때, 전반적으로 현재의 한미 관계는 ‘위기’ 자체는 아니더라도 향후 그 방향으로 악화될 위험성이 커진 상황이다. (1) 한미 간 위협(대북/대중)에 대한

인식차가 매우 뚜렷하게 나타나고 있으며 이것이 수렴될 가능성이 낮고, (2) 이와 관련된 한미 간의 소통도 원활하지 않으며, 오히려 상대방을 '기만'하고 있다는 오해가 생길 소지가 다분하며, (3) 이러한 의심과 분노가 최고 정책결정자나 정무직이 아닌, 중견 관료/전문가들에게서 확산되고 있다는 점에서 미래에 더 증폭될 수 있기 때문이다. 한미동맹관계에 대한 제대로 된 접근이 없이는 그 부정적 여파가 현정부보다는 차기/차차기 정부에 미칠 수 있다. 동맹관리의 잘못된 관행이나 상호 불신이 누적되는 상황이 지속되면, 특정 행정부의 정치적 결단이 있다고 하더라도 봉합이 쉽게 이루어지지 않으며, 이러한 부정적 인식이 일반 국민들 선까지 확대될 수 있기 때문이다.

이러한 점에서 미국 바이든 행정부의 출범은 분명 우리에게는 기회로 인식될 수 있다. 바이든 당선인은 트럼프 대통령에 비해 한미동맹에 대한 이해와 애착이 많은 것으로 보인다. 그는 선거운동 기간 동안 트럼프가 내세운 '미국 우선주의'에서 벗어나 동맹관계를 복원하고 미국의 국제적 리더십을 회복하겠다고 약속했으며, 이러한 포부를 8월 20일 미국 민주당 전당대회에서의 후보수락 연설에서도 밝혔고, 당선 연설에서도 반복하였다. 적어도 바이든 당선인은 동맹을 금전적 가치의 관점에서만 따지지는 않을 것이며, 시장경제와 자유민주주의라는 한미 간 체제의 공통성은 동맹의 결속력을 다시 강화시켜 줄 것이다. 또한 전통적으로 대화를 통한 북핵 문제해결을 강조해 온 민주당 행정부의 전통상 남북 대화나 교류·협력 시도에 대해서도 우리의 입장을 잘 이해해 주리라 기대할 수 있다.

그러나 바이든 행정부하에서는 또 다른 차원의 난관을 우려해야 한다. 가장 큰 것이 미중 전략경쟁하에서 한국의 외교적 스탠스를 결정하는 일이며, 동맹의 역할과 임무도 이 차원에서 미래 비전을 확립해야 한다. 비록 트럼프 대통령의 대중국 정책이 지나치게 거칠고 들쭉날쭉하다는 비난을 받기는 했지만, 미중 전략경쟁은 트럼프 행정부만의 선택이 아니기 때문이다. 이미 트럼프 등장 이전부터 중국이 기존 국제질서를 흔들고 있다는 시각은 미국 사회 내에서 팽배해왔으며, 이에는 공화·민주의 구별이 없다. 즉, 바이든 행정부가 등장하더라도 미중 전략경쟁이나 인도-태평양 전략 등에 대해 "경제는 중국, 안보는 미국"식의 고식적 구도에 따라 현재와 같은 모호하고 소극적인 자세로 일관할 경우 바이든 행정부 역시 동맹 파트너인 한국에 대해 부정적인 인상을 가질 수밖에 없다.

대북 정책에 대해서는 오히려 트럼프 행정부보다 더 큰 이견이 발생할 수 있다. 바이든 행정부가 남북 대화와 교류·협력을 지지한다고 하더라도 이는 북한의 진정성 있는 비핵화 조치를 전제로 한다. 북한이 만일 현재와 같은 경직적이고 기만적인 자세를 고수한다면 바

이든 행정부는 대북제재를 쉽게 완화·해제하려 하지 않을 것이며, 한국 정부에 대해서도 남북관계의 속도 조절을 요구하고 나올 가능성이 크다. 더욱이, 2018년의 싱가포르 미북 정상회담 이후 북한 인권 문제에 대해서는 별 다른 관심을 보이지 않았던 트럼프와는 달리 바이든 행정부는 북한의 열악한 인권상황에 대한 비판을 강화할 것이며, 한국 정부 역시 이에 동참해주기를 바랄 것이다. 이 경우도 한미 간 정책적 불협화음을 유발할 수 있다.

바이든 시대의 출범을 기점으로 트럼프 행정부 기간 동안 알게 모르게 쌓인 동맹의 상처를 치유해 나가려면, 가장 중요한 것이 우리 정책의 융통성이다. 상대방이 어떤 관심과 지향을 가지든 우리가 좋아하는 바만을 강변하고 요구한다면 그건 결코 건전한 동맹관계가 아니다. 우리가 바라는 목표이지만 때론 우선순위와 추진방향을 바꿀 수 있는 정책적 융통성, 그것을 발휘해야 미국 역시 자신들의 주장만을 요구하기보다는 한국에 귀 기울이기 시작한다. 바로 그것이 진정 '같이' 가는 길이다. 이를 바탕으로 이제 그 '각론'에 대한 고민을 시작할 때이다.

## II. 한미동맹 기초의 견고성 판단

### 1. 판단 기준의 설정

동맹의 현 상황이 심상치 않다는 것이 전체적인 본 연구의 출발점인 만큼, 현재 한미동맹 관계에서 감지되고 있는 이상 징후들이 단지 일시적이거나 우발적인 현상인지 아니면 보다 근본적이고 구조적인 문제인지를 알아보는 방법 중 하나는 동맹의 근간을 이루고 있는 기본 요소들이 계속 건강하게 잘 유지되고 있는지를 평가해보는 것이다. 즉, 지진, 홍수, 가스폭발 등 큰 재해재난 발생 이후 건물이나 교량의 안전도를 검사하는 것처럼, 국내외 여러 여건 변화에도 불구하고 동맹 체결 이래 양국 간 공유해온 기본적 인식과 이해관계가 큰 변화 없이 잘 유지되고 있는지, 또 유지될 경우 얼마나 견고한지 따져봄으로써 동맹의 공고함을 진단해볼 수 있다는 말이다. 아울러 그런 동맹 토대에 대한 내구성 평가를 통해 향후 단순히 외벽 보수나 부분적 개보수 작업으로 충분한 것인지, 아니면 보다 근본적이고 대대적인 보강공사가 필요한 것인지를 판단할 수 있을 것이다.

동맹의 출발이 군사적 연대라는 점을 고려할 때 동맹의 근간이 되는 기본 요소는 공통된 위협인식이라고 할 수 있다. 즉, 국가의 존망과 안위를 위협하는 요소의 종류와 성격 그리고 그 정도에 대해 동일하게 인식하고 공동으로 대처하기로 약속한 것이 바로 동맹이다. 따라서 동맹의 결속도가 튼튼한지를 평가하는 첫 작업은 동맹국들이 과연 위협인식을 공유하고 있느냐, 그리고 공유하고 있다면 그 위협인식의 수준이 유사한가를 점검하는 일이다.

또한 공통의 위협인식을 바탕으로 동맹을 맺었지만 그 위협에 대한 방어와 억제를 위해 항상 함께 보조를 맞춰 약속한대로 행동할 것이란 믿음이 굳건해야만 동맹은 견고하다고 할 수 있다. 즉, 상호 공약이행에 대한 신뢰가 굳건해야 동맹이 건실하게 지속될 수 있다는 말이다. 따라서 서로에 대한 믿음, 공약이행에 대한 신뢰 역시 동맹의 토대에 해당되는 기본적인 요소 중 하나라고 할 수 있다.

공통 위협인식과 상호 신뢰 외에 동맹은 크던 작던 서로에게 실제 도움이 되어야만 형성되고 유지될 수 있다. 물론 비대칭 동맹의 경우처럼 동맹국의 능력에 따라 기여의 크기는 다를 수 있다. 하지만 위협에 혼자 대처하는 것보다는 추가적인 힘의 보탬이 되어야만 동맹을 맺는 의의가 있기 때문이다. 다시 말해 쌍방에게 이익이 되어야만 한다는 것이다. 그

리고 동맹이 주는 이익은 정태적이지 않다. 정세의 변화, 동맹국들의 능력 향상 등에 따라 이익의 크기가 줄어들기도 하고 늘어나기도 한다. 또 기여의 정도도 변할 수 있으며, 새로운 이익이 발생할 수도 있다. 이익의 내용과 정도, 그리고 배당율은 동태적이란 말이다. 따라서 바로 이익에 대한 검토 역시 동맹의 근간을 평가하는 기초적 요소라고 할 수 있다.

종합하면, 동맹의 건강상태를 결정짓는 토대적 기본 요소는 크게 세 가지로 요약된다. 바로 위협 인식, 상호 신뢰, 공동 이익 등이 해당된다.

### 2. 위협 인식

한미동맹의 공식적 출범은 6.25전쟁 직후에 체결된 『한미상호방위조약』으로 이루어졌다. 유엔군의 깃발 아래 북한의 남침을 격퇴하고 한반도에 안정과 평화를 회복하기 위해 함께 싸운 공동노력을 휴전협정이 체결된 이후 조약을 통해 정식으로 공식화된 것이었다. 한미동맹을 “피로 맺은(blood-forged)” 동맹, 즉 혈맹이라 부르는 까닭도 바로 여기서 유래된 것이다. 또한 이 말은 결국 한미동맹이 공유하는 일차적 위협의 대상은 북한이란 말이다.

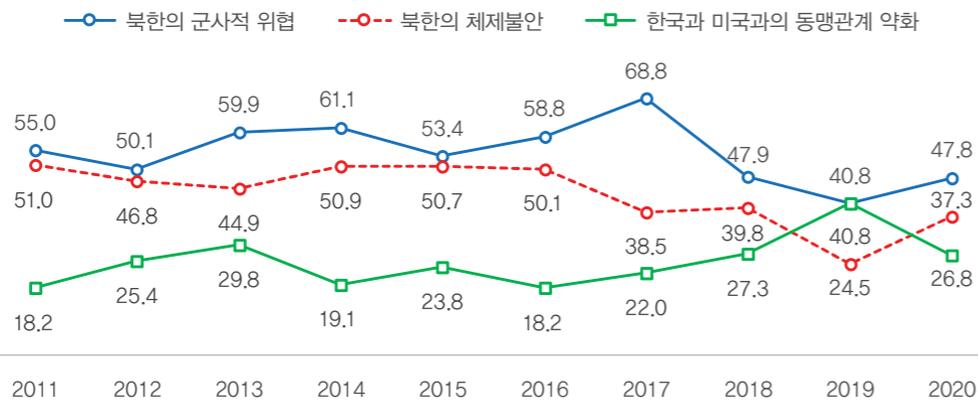
그렇다면 북한 위협에 대한 한미 양국의 인식은 동일한가를 따져보자. 역사적으로 볼 때, 미국은 북한 위협을 한반도뿐만 아니라 자국의 세계 및 아·태지역 외교안보전략의 연장선 상에서 평가하고 대응해오긴 했지만, 그래도 동맹 체결 이후 줄곧 상당한 규모와 전력을 갖춘 주한미군을 한국에 주둔시킴으로써 북한 위협에 대한 방위와 억제를 힘을 쏟아왔다. 즉, 비록 닉슨 대통령이나 카터 대통령의 경우처럼 주한미군의 축소 내지 철수를 시도한 적이 있긴 하지만, 전체적으로 볼 때 미군을 상시 주둔시킬 정도로 북한의 위협을 엄중하다고 평가해왔다고 할 수 있다. 물론 양국 정부의 정책노선, 한국군의 전력수준, 미 국방예산의 가용규모 등 한미 양국의 사정에 따라 주한미군의 규모, 역할, 전력 등에 변화가 있어 왔지만, 세계에서 가장 “통합되고 효과적인(integrated and effective)” 군사협력체제로 칭송받는<sup>22</sup> 연합방위체제를 만들어 주도하고 상당한 규모의 주한미군 병력을 지속적으로 주둔시켜온 것은 미국이 북한 위협을 얼마나 심각하게 생각하고 있는 지를 확인시켜주는 대목이라고 할 수 있다.

22. O'Hanlon, "Don't gut the US-South Korea Alliance," Brookings Institute (2020.1.23.), <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2020/01/23/dont-gut-the-us-south-korea-alliance/>.

또한 주한미군의 주둔 외에도 한미 안보협의회(SCM)와 군사위원회회의(MCM), 통합국방 협의체(KIDD), 억제전략위원회(DSC) 등 여러 층위 및 분야의 정례화되고 제도화된 양국 간 안보 및 군사 협의체를 꾸준히 개최해오고, 수차례의 연례 연합훈련 및 연습을 지속적으로 실시해오고 있는 점도 미국이 북한 위협을 심각하게 여기고 있다는 것을 방증한다. 게다가 비록 무기수출, 상호운용성 등 자국 중심의 이익도 많이 반영한 것이긴 하나 한국군의 전력증강을 위한 첨단무기와 장비 판매, 작전술 지식 공유, 대북 감시정찰 태세 유지 및 역량 증강 등도 북한 위협에 대한 미국의 높은 관심을 잘 반영해준다고 할 수 있다.

뿐만 아니라 최근 수년간 북한 핵과 미사일 능력이 점차 고도화됨에 따라 북한의 군사적 위협에 대한 미국의 인식은 더욱더 높아졌다. 이는 한국, 일본, 괌, 하와이는 물론이고 미국 서부지역까지도 북한의 탄도미사일 사정권에 들게 되었기 때문이다. 그런 높아진 미국의 위협인식은 엄청난 비용에도 불구하고 B-52, B-1B, B-2 등을 포함한 장거리 폭격기, 전술핵 투하가능 이중임무 전폭기(DCA), 미사일탐재 핵추진 잠수함, 항모 전투단 등 다양한 전략자산의 한반도 근처 순환 배치 및 전개 훈련, 그리고 대북 경고용 탄도미사일 요격 시험 등을 통해 잘 확인된다.

[그림 2-1] 국가안보 대외적 위협요인 (단위: %)



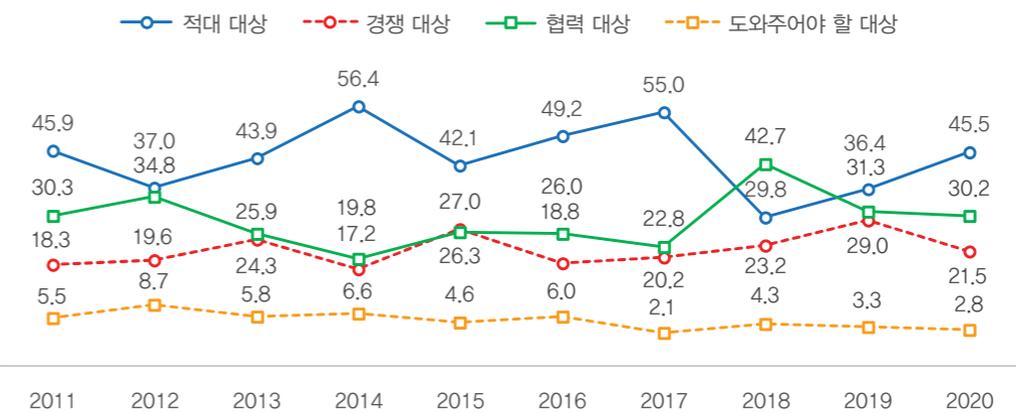
출처: 국방대 안보문제연구소, 『범국민안보의식조사 2020: 보고서』, p.13.

그런데 이렇게 점차 높아지고 있는 미국의 대북 위협인식과 대별되게, 북한 위협에 대한 한국의 인식은 최근 들어와 다소 변화의 경향을 보이는 듯하다. 물론 북미 간 무력시위와 험악한 상호비난이 오가던 2017년까지만 해도 한국의 북한 위협에 대한 인식도 여전히 상당했었다. 하지만 [그림 2-1]에서 보듯이, 2018년 북한의 평창올림픽 특사 파견을 계기로 시

작된 남북관계의 해빙무드와 뒤이은 2차례의 북미 정상회담, 3차례의 남북 정상회담, 9.19 남북군사합의서 채택 등을 거치며 한국의 대북 위협인식은 급격히 약화된 것으로 보인다.

그러다가 하노이 2차 북미 정상회담에서 북핵 협상이 난항에 부딪히고, 한국 정부의 지속적 관계개선 노력에도 북한이 계속 심한 대남 비방과 개성공단 남북연락사무소 폭파와 같은 과격한 거부반응을 보이면서 북한에 대한 한국민의 위협인식은 다시금 높아지는 경향을 보이고 있다. 이런 변화양상은 [그림 2-1]은 물론, ‘북한 정권을 어떻게 인식하느냐’에 대한 설문조사 결과인 [그림 2-2]에서 잘 확인된다. 즉, 2018년 들어 북한 정권을 적대시하는 견해가 전년도 55.0%에서 29.8%로 급격히 떨어졌다가 2019년 31.3%를 거쳐 2020년 45.5%로 다시 서서히 높아지는 추세를 보이고 있다.

[그림 2-2] 북한 정권에 대한 인식 (단위: %)



출처: 국방대 안보문제연구소, 『범국민안보의식조사 2020: 보고서』, p.27.

사실 핵과 미사일을 포함한 북한의 군사력이 위협적이라는 평가에 대해서는 한미 간 시각이 일치하지만, 북한이 어떤 의도로 그런 위협적인 군사력을 갖게 되었고 사용할 것인지, 그리고 또 그 사용을 어떻게 저지하고 무력화시킬지에 대해서는 최근 한미 간에 견해차가 존재하는 듯하다. 특히 현 문재인정부는 출범 초부터 북한 비핵화 조치를 우선시하는 미국식 접근방식보다는 완전한 비핵화를 최종 목표로 하고 북한 비핵화 조치의 진전에 따라 관계국의 상응하는 제재완화 및 보상을 단계적으로 추진해나가는 소위 “출구론적 접근법”을 강력히 주장해왔고, 그런 노력의 연장선에서 2018년 트럼프 대통령과 김정은 위원장의 싱가포르 정상회담까지 이끌어 낼 수 있었다.

하지만 그런 한국 정부의 대북 인식 및 북핵 해결 접근법에 대해 미국 정가와 여론주도층의 견해는 상당히 회의적이고 부정적인 쪽이 강한 것으로 알려졌다. 예컨대, 미국의 한 언론감시 민간단체(FAIR)의 조사에 따르면, 싱가포르 북미 정상회담 직후 미국의 주요 싱크탱크 한반도 전문가들과 전직 관료들 분석에 의거한 주류 언론 매체들(*New York Times*, *Washington Post*, *Wall Street Journal* 등 포함)의 논평이 총 41개 있었는데, 그중 협상 위주 북한 비핵화에 대해 단지 4개만이 긍정적이었던 반면 8개가 애매모호한 평가를 했고 절대 다수인 29개는 부정적 평가를 했다고 한다.<sup>23</sup> 9.19 남북군사합의서에 대한 평가나<sup>24</sup> 남북관계 개선을 위한 한국 정부의 다각적 노력에 대해서도 한미 간 이견이 있는 것으로 알려졌다.<sup>25</sup> 주로 미국은 여전히 북한에 대한 극도의 불신으로 인해 압박을 병행하면서 대화에 임하겠다는 입장인 반면, 한국은 좀 더 적극적으로 북한에 포용정책을 취함으로써 북한 비핵화는 물론 북한의 적대감과 위협의도 약화를 유도해낼 수 있다는 인식을 갖고 있다고 할 수 있다.

북한 위협 외에 한미동맹에 위협을 줄 수 있는 또 다른 대상은 중국이다. 북한 위협에 대해서도 한미 간에 외부적인 공감대와는 달리 내부적으로는 이견이 존재하지만, 중국에 대한 위협인식에서는 더 큰 편차가 나타난다. 미국은 적어도 오바마 행정부 2기부터는 부상하

23. 물론 이런 북핵 해결을 위한 북미 정상회담에 대한 부정적 평가가 트럼프 대통령의 독단적 정책 결정 및 집행 스타일에 대한 비판적 시각에서 연유된 점도 없지 않지만, 접근방식 자체에 대한 부정적 시각 역시 상당히 반영된 것으로 평가된다. 미국의 그런 부정적 시각에 대한 소개와 평가에 대해선 John Burton, "Where are the Korean Voices?" *Korea Times* (2018.7.9.), [http://www.koreatimes.co.kr/www/opinion/2018/07/638\\_251883.html](http://www.koreatimes.co.kr/www/opinion/2018/07/638_251883.html) 을 참조할 것.

24. 9.19 남북군사합의에 대해서는 사전 협의가 충분하지 않았던 점에 대해 미 폼페이오 국무장관이 한국 강경화 외무장관에게 강한 불만을 표시했다고 강 장관이 직접 국회 대정부 질의 답변에서 밝혔다. 조국현, "강경화, '폼페이오, 남북군사합의 불만 표시,'" 『MBC 뉴스』 (2018.10.11), 반대로 주미 한국대사관에 대한 국정감사에서 조윤제 주미 대사는 미측이 소통과정에 대해서는 불만이 있었지만 군사합의서의 내용에 대해서는 긍정적으로 평가한다고 진술한 바 있다. "조윤제 주미대사, '미 남북군사합의 긍정 검토'" 『YTN』 (2018.10.13), 또한 브룩스 당시 주한미군사령관도 이임에 즈음하여 한국 합참지에 기고한 글에서 군사합의서를 긍정적으로 평가한 바 있다. 빈센트 브룩스, "동주공제 정신으로 같이 갑시다," 『합참』 제77호 (2018 가을호).

25. 한국 정부가 남북관계 개선을 위해 다각도의 교류협력 재개를 시도해온 반면, 미국 정부는 대북 제재 하 교류 협력이나 대북 지원을 지속적으로 반대해왔다. 구체적 한 예로, 올해 초 한국의 정의용 국가안보실장이 방미하여 미국의 오브라이언 국가안보보좌관과 가진 회담에서 정 실장의 금강산 관광 재개 시도에 대해 오브라이언 보좌관이 반대 입장을 분명히 표명한 것을 들 수 있다. 김진우, "한국, 이달초 대북 금강산 관광 추진 의향 미국 '반대,'" 『경향신문』 (2020년 1월 27일).

는 중국을 분명한 국가안보위협으로 인식하고 "아시아로의 회귀 또는 재균형"이란 기치하 대중 견제에 적극성을 띠기 시작하였다. 그런 후 트럼프 행정부에 들어와서는 "강대국 간 경쟁(great power competition)의 부활"이란 표현에서 알 수 있듯이, 보다 노골적으로 중국을 최대 국가안보위협으로 대내외적으로 천명하고 대중 견제를 본격화해오고 있다. 즉, "자유롭고 개방된 인도-태평양 전략(Free and Open Indo-Pacific Strategy)"을 공식화하고 4자안보협력체(QUAD), 자유항행작전(FNO), 경제번영네트워크(EPN), 클린네트워크 등 군사는 물론 정치, 경제, 사회 등 모든 분야에서 대중 견제 또는 봉쇄를 위한 광범위한 연계망 구축을 추진하고 있다. 그리고 차기 미국 대통령으로 당선된 민주당의 조 바이든 후보 역시 "세계 민주주의 정상회의(a global summit for democracy)" 개최를 공약하고 있어 향후에도 미국의 대중 위협인식이나 견제정책에는 큰 변화가 없을 것으로 전망된다.<sup>26</sup>

반면, 한국의 경우는 중국의 잠재적 위협을 의식하면서도 적대시 정책을 표면화해서 견제에 직접 나서기보다는 오히려 헤징(hedging)이나 연성균형(soft-balancing) 전략을 취하며 미중 간 선택을 지연하거나 "회피하는 데" 외교적 노력을 기울여오고 있다.<sup>27</sup> 예컨대, 미국의 인도-태평양 전략에 전면적 참여보다는 현 정부 "신남방정책"의 연장선상에서 동남아 국가들과의 협력을 통한 부분적 참여를 선택한 것이나, 비록 시진핑 주석의 역점정책인 일대일로 구상에 바로 참여하진 않지만 최근 중국 주도의 "역내포괄적경제동반자협정(RCEP)"에 가입한 것 등이 바로 그런 한국의 정책기조를 잘 보여주는 사례들이다.

이런 미중 간 한국이 취하는 헤징전략의 근거는 흔히 두 가지를 내세운다. 하나는 소위 "안미경중(安美經中)"이란 표현이 시사하듯이, 안보는 당연히 미국에 의존하지만 최대의 교역량을 가진 중국과의 경제관계 역시 중요한 국익에 해당되기 때문에 마찬가지로 중시해야 한다는 주장이다.<sup>28</sup> 아울러 THAAD 배치 때 경험한 것처럼, 만약 중국이 대중 견제로 간주하는 정책을 한국이 선불리 취하거나 참여할 경우 한중 교역을 레버리지로 한 중국의 보복으로 피해가 클 수 있기 때문에 중국의 견해나 요구를 무시해선 안 된다는 주장도 같은 논리에서 나온 것이다. 또 다른 헤징 전략의 근거는 북한 비핵화를 위해서는 제재이건 포용이건 중국의 역할이 절대적으로 필요하기 때문에 한중 관계가 악화되지 않도록 유의해야 한다는

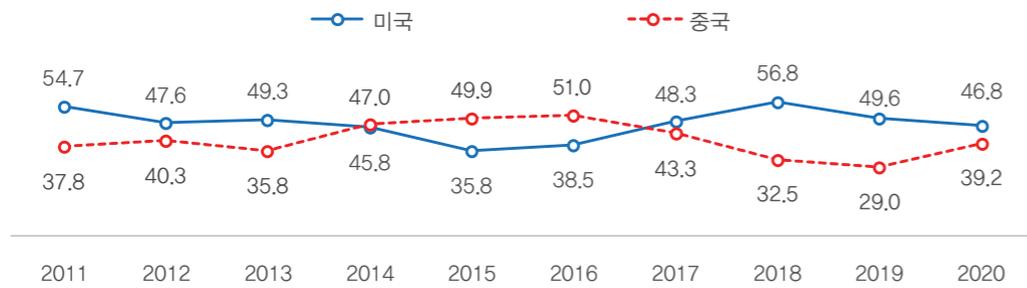
26. Joseph R. Biden, Jr., "Why American Must Lead Again: Rescuing U.S. Foreign Policy after Trump," *Foreign Affairs* (March/April, 2020).

27. Clint Work, "Beyond North Korea: Fractures in the US-South Korea Alliance," *The Diplomat* (February 11, 2020).

것이다. 이는 결국 안보적 측면에서도 중국의 중요성을 무시할 수 없다는 입장인 것이다.

그런데 여기서 흥미로운 사실은 THAAD 사태를 겪고 난 후 한국 국민들의 대중 인식이 상당히 나빠졌다는 점과 더불어 [그림 2-3]에서 보듯이 경제적 측면에서 중국의 중요성에 대한 평가도 함께 낮아졌다는 점이다. 그리고 미국의 중요성은 오히려 반대로 높아진 점이다. 이는 트럼프 대통령의 대중 무역제재 여파로 경제적 어려움을 겪으며 안보뿐만 아니라 경제적으로 미국이 중요하다는 점을 한국 국민들이 새삼 상기하게 되었기 때문일 수 있다. 또한 소재, 부품, 장비 산업 육성 및 공급처 다변화 등을 통해 일제 강제노역 배상 판결에 대한 일본의 무역보복을 비교적 무난히 극복해낸 경험을 덕분에 대중 무역의존도 역시 원자재 공급처와 판로의 다변화 노력을 통해 축소시킬 수 있다는 인식의 발로일 수도 있다. 어찌됐건 [그림 2-3]에서 나타난 한국 국민들의 인식 변화추세는 “안미경중”의 주장에 대한 보다 심도 있는 검토가 필요하다는 점을 시사해준다고 하겠다.

[그림 2-3] 한국에게 경제적 측면에서 중요한 국가 인식 (단위: %)



출처: 국방대 안보문제연구소, 『범국민안보의식조사 2020: 보고서』, p.18.

28. 한국 정부의 이런 입장을 뒷받침해주는 대표적 사례는 미국과 중국 주재 대사들의 발언에서 찾을 수 있다. 주미 대사인 이수혁 대사는 2020년 6월 워싱턴 기자간담회에서 “미중 간 선택을 강요받은 국가가 아니라 선택을 할 수 있는 국가라 자부심을 갖는다”라고 발언한 바 있고, 또 동년 9월 조지 워싱턴대 주최 화상포럼에서 “우리는 한미동맹의 미래상을 숙고해봐야 한다. 그 과정에서 미국은 우리 동맹이고 중국은 우리의 가장 큰 역내 무역파트너 중 하나라는 사실이 고려돼야 한다”고 피력한 바 있다. 류지복, “주미 대사 한미동맹 선택 발언 또 논란 ... 미 국무부 ‘자랑스런 동맹’,” 『연합뉴스』 (2020.10.13.). 또한 주중 대사인 장하성 대사는 12월 초 해외공관장 회의에서 “지금의 미중 갈등은 세계화의 영향으로 경제, 사회, 문화적으로 완전히 커플링된 상태에서 진행된다... [따라서] 미국과 안보동맹을 공고히 하는 한편 국익의 관점에서 선택적으로 대응하는 외교력을 펼쳐야 한다”면서 미중 간 균형적 외교를 우회적으로 강조한 바 있다. 김영선, “미 vs. 중 갈등 신냉전까지 안간다 ... 한 국익관점서 대응해야,” 『국민일보』 (2020.12.2.).

### 3. 상호 신뢰

동맹 결속의 토대를 이루는 두 번째 기본 요소는 상호 신뢰라고 할 수 있다. 동맹국 간에 아무리 위협인식을 공유한다고 하더라도 공통 위협에 맞서 약속한 대로 공동 행동을 취할 것이라는 점에 대해 확신이 없거나 미약하다면 그 동맹은 굳건하다고 할 수 없기 때문이다. 그런데 동맹국의 공약 이행여부에 대한 평가는 크게 2가지를 대상으로 이루어진다. 하나는 공약 이행 의지이고 다른 하나는 공약 이행 능력이다. 그렇지만 동맹의 신뢰도에 더 큰 영향을 미치는 것은 대개 공약 이행의 능력보다는 의지 쪽이며, 특히 비대칭 동맹의 경우는 더욱 그런 경향이 강하다.

그렇다면 공약 이행의 의지를 판단하는 데 영향을 주는 주된 요인은 무엇일까? 동맹 외적 요인과 동맹 내적 요인이 있다. 동맹 외적 요인으로는 권력분포, 동맹패턴, 분쟁양상 등 국제정세의 변화로 인한 위협의 종류, 성격, 수준 등의 변화가 해당되고, 동맹 내적 요인으로는 개별 동맹국 내 정치, 경제, 사회 상황 등의 급격한 변화가 해당된다.

역사적으로 볼 때 한미동맹의 경우는 수년 전까지만 해도 주로 동맹 내적 요인이 우세했다고 할 수 있다. 왜냐하면 주 위협인 북한 위협의 성격이나 수준에 큰 변화가 없었으나, 동맹 내적 요인에 해당되는 미국의 세계, 동아시아, 한반도 전략 등에 변화가 수차례 있었고, 한국의 경우도 정권 교체로 인한 외교안보정책의 노선 변화가 있었기 때문이다. 구체적인 예로 미국은 월남전 직후 닉슨 독트린, 카터 대통령의 주한미군 철군 정책, 냉전종식 이후 미국의 동아시아전략 구상 등이 해당되고, 한국은 참여정부와 현 정부와 같이 자주성에 보다 중점을 두는 정책노선이 해당된다고 할 수 있다.

그런데 최근에는 양상이 좀 달라졌다. 바로 북한의 핵과 미사일 능력 고도화로 인한 위협의 성격과 수준에 변화가 일어났기 때문이다. 즉, 북한의 위협이 더 이상 재래식 전력에 의한 위협이 아니라 핵과 미사일 공격에 의한 위협으로 바뀌었고, 위협의 수준도 한반도를 넘어 미국 본토 서부지역까지 미칠 정도로 높아지게 되었기 때문이다. 이런 위협의 변화로 인해 결국 미국의 확장억제 제공 공약에 대한 의구심이 제기되었으며, 이는 곧바로 한미동맹의 신뢰성에 대한 문제제기로 이어지게 된 것이다. 나아가 “서울 방위를 위해 과연 미국이 로스앤젤리스나 뉴욕을 희생할 수 있을까?”라는 질문으로 대변되는 미 확장억제 제공 공약에 의구심은 한반도 분쟁 발생시 북한의 “비대칭적 확전(asymmetric escalation)” 전략 시나리오와 결부되면서 한미동맹의 작동여부에 대한 우려는 더욱더 커지게 된 것이다.<sup>29</sup>

결국 미국의 확장억제 제공 공약에 대한 의구심을 불식시키고 한미동맹의 견고함을 재확인시키기 위해 한미 양국은 2011년부터 확장억제정책위원회(EDPC)를 출범시켜 정례적으로 북한 핵위협 평가하고 억제력 강화방안을 협의하였으며, 2013년에는 한미 안보협의회의(SCM)에서 맞춤형 핵억제 전략에 합의하여 보다 적절한 대북 핵억제력을 보유할 것임을 천명하였다. 또한 2015년에는 EDPC와 미사일대응능력위원회(CMCC)를 통합하여 억제 전략위원회(DSC)을 구성하여 맞춤형 억제전략을 한층 더 강화하였고, 2017년에는 양국 국방 및 외교 당국의 차관급 협의체인 확장억제전략협의체(EDSCG)를 출범시켜 보다 강력한 확장억제 태세 구축을 도모한 바 있다. 요컨대, 이런 확장억제정책에 대한 일련의 한미 간 협의 활성화 및 제도화를 통해 미국의 확장억제 제공 공약을 더욱 확고히 함과 동시에 동맹에 대한 신뢰도 회복에도 양국이 함께 노력을 쏟아왔다고 할 수 있다.<sup>30</sup>

동맹의 외적 요인인 북한 위협의 성격과 수준 변화로 야기된 미국의 확장억제 제공 여부에 대한 의구심은 양국 간 지난 수년간의 노력에 의해 상당 부분 해소되었다고 할 수 있지만, 최근 동맹 내적 요인에 의해 초래된 동맹에 대한 신뢰 손상은 매우 심각한 상황이라고 하겠다. 그 핵심요인은 바로 미국 트럼프 대통령의 동맹관계에 대한 거래적(transactional) 접근시각이며 보다 구체적으로는 방위비 분담금 증액 요구라고 볼 수 있다. 트럼프 대통령의 거래적 시각은 나토와 미일동맹 등 미국이 그간 전통적으로 중시해온 다른 동맹들과의 불협화음도 초래하였지만 한미동맹의 공고함에도 상당한 타격을 준 것이 사실이다.<sup>31</sup>

트럼프 대통령의 압박으로 인해 2019년 방위비 분담금 협상에서 매 5년마다 해오던 재협상 시기를 1년 단위로 변경하고 한국이 약 10%의 분담금 증액에 합의했음에도 불구하고, 올해 협상에서 또 다시 전년 대비 500%를 인상한 50억 달러 부담을 한국에 요구한 것이다. 2018년 기준 GDP 대비 국방비 비율이 독일 1.2%, 일본 0.9%에 비해 한국은 2.6%를

29. “비대칭적 확산 전략”은 “축매 전략”과 “확증보복 전략”과 더불어 비핀 나랑이 기존 공인된 핵국가 외에 새로 핵 개발을 추진하는 지역강국들이 취하는 3가지 핵태세 전략 유형 중 하나이다. Vipin Narang, *Nuclear Strategy in the Modern Era: Regional Powers and International Conflict* (Princeton University Press, 2014).

30. 물론 이런 많은 확장억제 제공에 대한 협의 강화에도 불구하고 일부에서는 전술핵 배치, 핵공유 체제 구축, 이중용도 폭격기 도입 등 보다 가시적이고 강력한 동맹 차원의 대북 핵억제력 확보를 주장하고 있다.

31. 트럼프 대통령의 동맹에 대한 거래적 시각과 분담금 증액 필요성에 대한 주장은 대통령에 취임하기 오래 전부터 일관되게 피력해온 것으로 쉽게 바뀔 견해가 아니라고 한다. 이는 CSIS의 Victor Cha 한국 석좌가 1990년 이후 트럼프 대통령이 행한 122개의 공개 발언을 분석한 결과이다. Victor Cha and Andy Lim, “Database: Donald Trump’s Skepticism of U.S. Troops in Korea Since 1990,” *Analysis*, CSIS (Feb. 25, 2019).

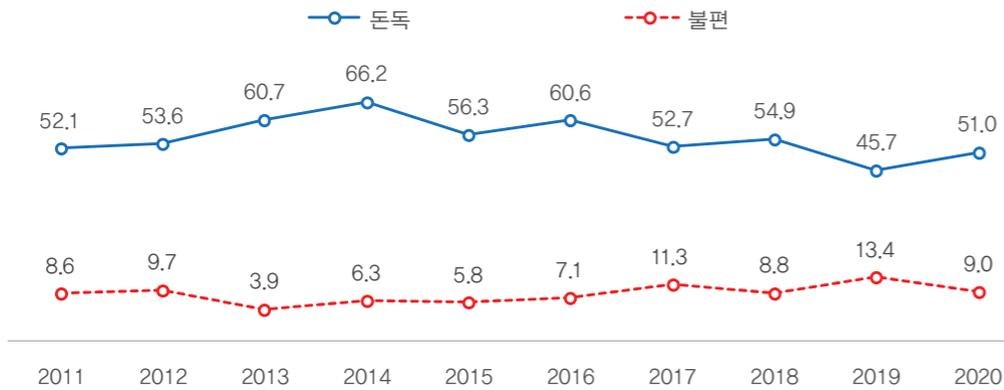
지출하고 있고 지난 10년간 미국으로부터 200억불 상당의 무기를 구입한 사실을 고려할 때 너무나 무리한 요구이다. 설령 맞진 않더라도 3배가 아닌 5배 인상 요구는 논리적으로 말이 되지 않는다. 나머지 200% 인상분은 미국의 잉여수입이 되기 때문이다. 이런 트럼프 대통령의 막무가내식 방위비 분담금 인상요구로 인해 연말인 아직도 2020년 분담금 협상이 타결점을 찾지 못하고 있어 한미동맹에 대한 신뢰를 심각하게 손상시키는 결과를 초래하였으며, 이런 상황은 한미 양국에서 모두 비난과 우려의 대상이 되었다.<sup>32</sup>

특히 한국의 경우는 [그림 2-4]에서 보듯이, 한미동맹관계의 현 상태에 대해서는 한국인 대부분이 돈독하다고 평가하고 있지만, [그림 2-5]에 나타났듯이, 방위비 분담금 문제가 현재 동맹관계를 상당히 훼손시키고 있다고 인식하고 있음을 알 수 있다. 또한 방위비 분담금 인상에 대한 다른 설문조사에 따르면, 2019년도에는 금액 유지와 감액을 지지하는 비율이 각각 71.5%와 24.8%에 달했고, 2020년에는 각각 69.6%와 26.9%로 나타나 한국인 대다수가 분담금의 유지 내지 감액을 강력히 지지하고 있음을 잘 보여준다.<sup>33</sup> 결국 방위비 분담금 문제가 양국 간 신뢰를 해치는 매우 부정적 요소로 작용하고 있음이 확인할 수 있는 대목이다.

32. 방위비 분담금 협상과 관련하여 트럼프 행정부의 대한국 압박의 절정은 폼페이오 국무장관과 에스퍼 국방장관의 언론 공동 기고문일 것이다. 양 장관은 *Wall Street Journal* 기고문에서 한국은 부강한 주권 동맹국이지 피부양국이 아니고 현재 한국 분담금의 90%가 한국에 재투자되고 있음을 강조하며 한국 정부에 대한 압박 수위를 높였다. Michael R. Pompeo and Mark T. Esper, “South Korea Is an Ally, Not a Dependent,” *Wall Street Journal* (Jan. 16, 2020). 트럼프 대통령의 무리한 방위비 분담금 증액 요구에 대해서는 미국 내에서도 많은 비난과 우려의 목소리가 나왔다. 몇 가지 대표적 예로는 Scott A. Snyder, “U.S.-South Korea Tensions: What’s at Stake?” *In Brief*, Council on Foreign Relations (Nov. 26, 2019); Victor Cha, et. al., “U.S.-South Korea Cost-Sharing Negotiations Impacting Korean Public Support for U.S. Security Umbrella,” *Analysis*, CSIS (Nov. 26, 2019); Michael O’Hanlon, “What is going on with the United States alliance with South Korea?” *Order from Chaos*, Brookings Institute (Nov. 27, 2019); Benjamin Zimmer, “Pressuring Friends: Recent Developments in the ROK-US Alliance,” *Changed Affairs*, YPPF (Jan. 27, 2020); S. Nathan Park, “Trying times for the US-South Korea Alliance,” *East Asia Forum* (March 31, 2020) 등이 있다. 한미 간 방위비 분담금 협상은 바이든 행정부가 들어선 이후 협의에 급격한 진전을 보여 2021년 3월 7일(워싱턴 현지시각) 결국 타결되었다. 그러나, 협상 결과를 놓고 한국 국내적으로 다시 논란이 증폭되고 있는 것이 현실이다.

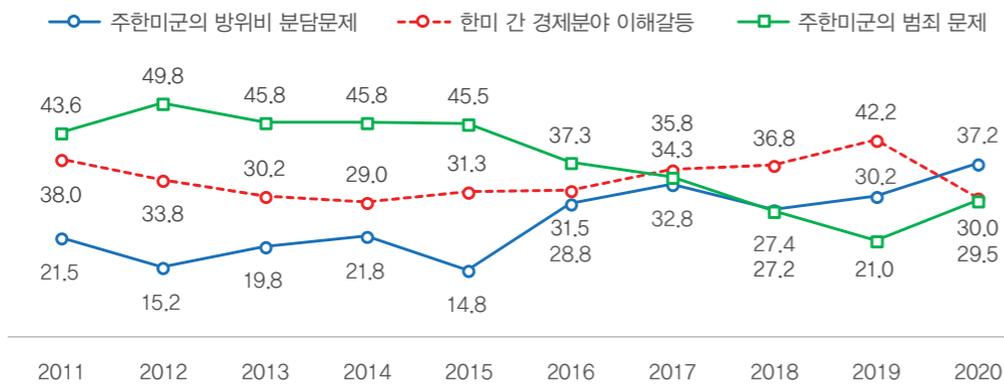
33. 이상신, “한미 방위비분담금 협상에 대한 한국의 여론,” *Online Series*, 통일연구원 (2020.7.30.), p. 4.

[그림 2-4] 한미동맹 상태 평가 (단위: %)



출처: 국방대 안보문제연구소, 『범국민안보의식조사 2020: 보고서』, p.22.

[그림 2-5] 한미동맹 저해 요인 (단위: %)



출처: 국방대 안보문제연구소, 『범국민안보의식조사 2020: 보고서』, p.23.

비록 아직까지는 양국의 일반 국민들 사이에서는 크게 주목을 받지 않아 표면적으로는 크게 부각되고 있진 않지만 방위비 부담 문제 외에 최근 들어 한미 당국 간 긴장요소로 향후 동맹 신뢰도에 큰 부정적 영향을 미칠 수 있는 추가 이슈로는 한일 정보보호협정(GSOMIA) 연장, 전작권 전환, 유엔사 재활성화, 동맹의 지역역할 확대 등이 있다. 이들 이슈와 관련해서 한미 간 이견이 증폭될 경우 동맹 신뢰도의 저하는 물론, 북핵 협상, 대중 정책, 역내 동맹네트워크 강화 등 향후 다른 여러 중요한 한미 양국의 외교안보 아젠더의 해법 모색에도 상당히 부정적 영향을 미칠 것으로 전망된다.<sup>34</sup>

그나마 다행은 예측불가에 막무가내식이었던 트럼프 대통령과 달리 바이든 대통령은 동맹관계 복원을 추구할 것으로 기대된다는 점이다. 하지만 위 이슈들에 대한 미국 측 입장이 트럼프 행정부에만 국한된 것이라기보다는 미국 조야 전체가 선호하는 정책방향이란 점을 감안하면 결코 방심해선 안 될 상황이다. 외견상 방식만 부드러워질 뿐 바이든 행정부가 사용할 논리와 압박 수단이 훨씬 더 정교하고 다양할 가능성이 있기 때문이다. 따라서 이들 정책이슈에 대한 한미 간 이견의 원만한 축소나 해소에 한국 정부는 보다 세심한 관심과 적극적 노력을 경주해야 할 것이다. 그렇지 못할 경우 70년 가까이 유지해온 견고하고 “모범적인” 한미동맹에도 돌이키기 힘든 균열이 발생하는 심각한 위험국면에 직면하게 될 가능성이 크다.

#### 4. 공동 이익

설령 비대칭 동맹이라고 하더라도 동맹국 모두가 크던 작던 공통적으로 얻는 이익이 있어야만 동맹의 체결과 유지가 쉬워진다. 그리고 공동 이익의 내용과 규모는 정체적인 것이 아니라 시간의 경과에 따라 변하는 동태적인 것이다. 따라서 공유하는 이익이 크고 다양해질수록 동맹은 더욱 더 공고해질 수도 있다. 반대로 공동 이익이 축소되고 적어질수록 동맹은 약화될 것이다. 그런 관점에서 보면 한미동맹은 역사적으로 점점 더 발전되어온 동맹이다. 한미 양국이 동맹관계를 통해 얻는 편익이 더 많아지고 다양해졌기 때문이다.

물론 이점에 대해 반론도 존재한다. 대표적인 예가 소위 “안보와 자율성 교환 모델”에 입각하여 동맹의 비대칭성으로 인해 한국 외교안보정책의 자주성이 제약받아왔다는 주장이다.<sup>35</sup> 부분적으로는 타당성이 있는 주장이다. 하지만 동맹 체결의 가장 본원적인 목적인 북한의 전면적 재도발을 막는 데 한미동맹이 핵심적 역할을 해왔고, 또 그런 안정적 군사 태세가 한국이 세계 10위의 경제대국으로 발전하는 데 큰 버팀목으로써 기여해왔다는 점을

34. 이들 추가적 이슈들과 관련해서 존재하는 한미 간 이견의 심각성에 대해서는 한국에선 크게 논란이 없는 듯 하지만, 미국의 주요 싱크탱크를 포함하는 정책커뮤니티 내에서는 이미 꽤 중요하게 제기되고 논의되고 있다. 이들 이슈에 대한 대표적 논의로는 앞서 언급한 Snyder, “U.S.-South Korea Tensions”와 Work, “Beyond North Korea” 외에도 Victor Cha and Richard Armitage, “The 66-year Alliance Between the U.S. and South Korea is in Deep Trouble,” *Commentary*, CSIS (Nov. 22, 2019)와 Michael O’Hanlon, “Don’t gut the US-South Korea alliance,” *Order from Chaos*, Brookings Institute (Jan. 23, 2020) 등을 참조할 것.

35. 안보-자율성 교환 모델에 대해서는 Jame Morrow, “Arms vs. Allies: Trade-offs in the Search for Security,” *International Organization*, 47:2 (Spring 1993), pp. 203-223을 참조.

종합적으로 고려하면 외교안보적 자율성 제약으로 인한 불이익은 동맹의 이득에 비해 상대적으로 크지 않았다고 할 수 있다. 아울러 한국의 국력성장에 비례하여 동맹 내부에서는 물론 동맹 외적으로도 여러 방면에 걸쳐 한국의 목소리와 역할이 증대되어왔다는 점도 상기할 필요가 있다.

### 가. 군사 영역

그러면 동맹관계를 통해 한미가 얻는 여러 공동 이익에 대해 좀 더 자세히 살펴보기로 하자. 가장 우선적인 것은 역시 군사 분야이다. 북한의 위협을 방어하고 억제하여 한반도의 안정을 잘 유지하는 것 외에도 한미는 군사적으로 얻는 이득이 있다. 한국의 경우는 연합 방위체계 운영과 연합훈련을 통해 첨단 무기체계와 장비에 대한 지식 습득, 새로운 작전술의 기획 및 시행 방법 체득, 국제적 군사교류 기회 확대 등의 군사적 이득을 추가로 얻을 수 있다. 한미동맹은 60여 개에 달하는 미국의 동맹국과 우방국들 중 가장 통합적 군사력 운용체계를 운용하며 병력 면에서도 가장 규모가 큰 군사협력체이기 때문에 군사적으로 한국이 얻는 이득은 상당한 것이 오히려 당연한 것이다.<sup>36</sup>

미국 역시 군사적 측면에서 이득이 크다. 크고 현대화된 주한미군 기지의 확보와 상당 규모의 상시 병력주둔은 한반도를 넘어 역내에서 미국의 영향력을 유지하는 데는 물론 유사시 증원전력의 전개를 위한 플랫폼으로서도 매우 유용하다. 또한 크고 작은 정례적, 비정례적 연합 훈련 및 연습을 통해 전투력을 정예화하고 아울러 역내 전장상황에 대해 숙지할 수 있는 기회를 갖는 것도 큰 이익이라고 할 수 있다. 또한 미국이 얻는 군사적 이득은 역내에서만 국한되지 않는다. 이라크 파병, 아덴만 해적 감시활동 등에서 보듯이 정예화된 한국군을 다양한 미국 주도 다국적군이나 평화활동에 참여시켜 좋은 성과를 올릴 있는 것도 모두 한미동맹 덕분인 것이다.

대개 서로가 얻는 편익이 훨씬 더 큰 한미동맹의 군사부문 셈법이 최근 미국의 대중국 군사적 견제정책이 본격화됨에 따라 점차 복잡해지는 양상을 보이고 있다. 단편적으로만 생각하면 지리적 위치를 고려할 때 한국의 전략적 가치는 미국의 대중 견제에 매우 유용하다

36. Michael O'Hanlon, "Is the U.S.-South Korea Alliance Worth It?" *Wall Street Journal* (Jun. 4, 2018). 한미 동맹의 좀 더 자세한 군사적 유용성 논의로는 O'Hanlon, "The Long-Term Basis for a U.S.-Korea Alliance," *Washington Quarterly*, 41:4 (Winter 2019), pp. 103-116을 참조.

고 할 수 있다. 대중 감시·정찰과 미사일 방어에 효용성이 높고, 중국과의 전면적 무력충돌 시에도 선제공격과 역내 전력투사의 거점으로 유용하며, 평소 그에 대비한 사전 전력배치의 기지로서도 상당한 가치가 있기 때문이다.

그러나 중국과 한국의 지리적 근접성은 장점일 수도 있지만, 반대로 단점일 수도 있다. 특히 중국의 반접근/지역거부(A2AD) 전략에 따라 가장 중시하는 지역인 "제1도련선" 내에 한국이 위치하고 있다는 점을 감안하면, 한국 내 미군기지와 사전 배치된 전력 및 병력은 중국군의 일차적 주 타격대상으로 취약성이 크기 때문이다.<sup>37</sup> 사실 바로 이런 취약성을 인식하고 지난 수년간 미군은 합동 공해/역 접근기동작전(JAM-GC), 다영역 작전(MDO), 합동 통합전투(JCIC), 모자이크전(Mosaic Warfare), 통합 방공미사일방어(IAMD) 등 다양한 교리와 작전술을 개발하여 해외 주둔미군과 투사전력의 기민성, 유연성, 통합성, 치명성 등을 강화하는 데 힘을 쏟아오고 있으며, 주한미군의 규모나 운용방식 역시 그런 노력의 연장선상에서 변화가 있을 것으로 예상된다.

그런데 이러한 주한미군의 규모나 운용방식의 변화가 한국군이나 대북 방위 및 억제 태세에 어떤 영향을 미칠지는 아직 정확하지 않지만, 부정적인 쪽은 않을 것으로 전망된다. 미군이 대중 견제에 더욱 치중하기 위해 한국군에게 대북 방어 및 억제 쪽의 주도권과 역할을 더 많이 맡길 수도 있다. 우려가 되는 것은 미국이 대중 견제를 최우선시함에 따라 한국군과 한미동맹의 지역적 역할 증대를 요구를 더욱 강하게 할 가능성이 커지는 것이다. 이런 경향은 미국 주도 역내 미사일방어체계 참여나 한미일 삼자 군사협력 강화 등의 요구를 통해 이미 조금씩 나타났다. 그리고 지난해부터는 미국 측이 한반도 외 역내 동맹활동에 한국이 참여하고 미군의 역외 주둔비용도 부담해줄 것을 요구함으로써 점점 더 구체화되고 있는 실정이다.<sup>38</sup>

사실 이명박 정부 시절, "21세기 전략동맹"의 기치를 내걸고 동맹의 활동범위를 확대하기

37. 최근 이런 점에 대한 우려에 기초하여 미육군의 배치 및 운용 개선방안을 제시한 연구로 한반도와 연관성이 깊은 대표적인 것이 Nathan P. Freier, et. al., *An Army Transformed: USINDOPACOM Hypercompetition and U.S. Army Theater Design*, US Army War College Press (Jul. 2020)이 있다.

38. Min-seok Oh, "U.S. suggests expanding crisis concept in alliance manual to include own contingencies," *Yonhap News* (Oct. 29, 2019)와 노석조, "'주한미군 순환배치 비용 부담 못한다.' 정은보, 드라트 하루만에 반박," 『조선일보』 (2019년 12월 7일) 등 참조.

로 했을 때부터 지역적 역할에 대한 구체적 내용에 대한 다소 논란이 있었다. 즉, 한반도는 물론 세계 차원에서 평화활동이나 외교적 연대활동 참여에는 큰 이견이 없었지만, 지역 내 활동의 종류와 범위에 대해서는 명확한 합의가 없었다. 그런 애매한 태도 역시 중국의 반응을 의식한 것이었기 때문에 주된 역할은 인도적 지원 및 긴급구조 활동, 다자 연합 훈련, 초국가적 위협(해적, 조직범죄, 무기 및 마약밀매, 인신매매, 환경오염 등) 공동 대처 등으로 국한하였다.

하지만 국가안보전략에서 대중 견제를 명시한 미국이 더 이상 한미동맹의 지역적 역할을 비전통적 안보영역으로만 국한하려고 하지 않을 것이 뻔하며, 군사적 안보 영역에서 한국군의 역할 확대를 더욱 강하게 요구할 것이 확실시된다. 이런 상황에서 미국의 인도-태평양 전략에도 부분적으로만 참여하고 QUAD 동참 요구도 거절하면서 미중 간 “선택회피” 전략을 취하고 있는 한국 정부로서는 점점 더 입장이 곤혹스러워질 가능성이 높다. 따라서 높아지는 미국의 요구에 대비해서 설득력 있는 명분과 대응논리를 개발함은 물론 동맹에 대한 재정적 기여를 높이거나 대북 방위 역할을 대폭 증대하는 등 좀 더 실질적이고 구체적인 정책대안을 마련해야 할 것이다. 그렇게 동맹의 지역적 역할확대를 둘러싼 한미 간 이해 재조정 의 모안을 찾지 못한다면 향후 동맹관리에 적신호가 켜질 가능성이 높다. 공동 이익 부분에서 시작된 불협화음이라도 오래 지속되거나 반복된다 보면 동맹의 다른 토대인 위협인식과 상호신뢰 쪽으로도 균열현상이 발생할 우려가 있기 때문이다.

#### 나. 경제 영역

동맹의 원래 목적은 군사적 협력에 있지만 오랜 기간 친밀한 동맹관계를 유지하다 보면 경제 영역에서도 교역과 교류가 많아져서 공동 이익이 창출되기 마련이다. 특히 분단하 전쟁 폐허 속에서 국가형성과 근대화를 동시에 추진해야 했던 한국은 군사는 물론 정치, 경제, 사회, 문화 등 모든 방면에 걸쳐 제도정비, 규칙제정, 절차수립 등 새로운 서구식 체제의 수립과 운영방안 마련이 필요했고 그러다보니 그 과정에서 한미동맹을 통한 미국의 원조와 지원은 큰 도움이 된 것이 사실이다. 그런 한국의 국가발전 과정에 대한 미국의 적극적 개입은 함께 전쟁을 치른 혈맹관계라는 점에다 소련과의 진영대결에서 한국이 갖는 지전략적 가치에 대한 고려가 함께 작용하여 이루어진 결정이었고, 결과는 매우 성공적이었다. 불과 한 세대에 만에 민주화와 경제발전을 동시에 이루어낸 한국은 모범적인 동맹으로서 미국의 큰 외교적, 군사적 자산임과 동시에 경제적으로도 서로에게 이득이 되는 훌륭한 파트너로 성장했기 때문이다.

특히 1970년대 수출지향형 경제개발 노선을 택한 한국이 1980년대 무역대국으로 급성장하게 되면서 한미는 교역, 투자, 합작, 공동 개발 등 다방면에 걸친 경제교류와 협력을 확대·심화시켜왔고, 2007년 한미 자유무역협정의 타결 후 보다 자유롭고 개방된 교역과 경제교류를 해오고 있다. 물론 농축산물 수입 파동, 철강수출 규제, FTA 재협상 등 때때로 마찰과 불협화음이 있긴 했지만 호혜의 원칙에 따라 비교적 잘 해결해왔고, 그 결과 2019년 기준 미국은 수출과 수입 모두에서 한국의 2번째로 큰 교역국이고, 한국은 미국에게 수출은 7번째, 수입은 6번째로 큰 교역국으로 자리매김하게 되었다.<sup>39</sup> 교역의 내용도 철강, 자동차, 석유화학, 섬유, 전자 등 제조업 분야뿐만 아니라 금융, IT, 서비스업 등 모든 분야에서 큰 규모의 교역과 긴밀한 교류가 이루어지고 있는 상황이다. 또한 한국의 고도 경제성장은 기존 경제분야 교역과 협력을 통한 공동 이익의 추구뿐만 아니라, 4차산업혁명 기술, 재생 및 대체 에너지 개발, 우주 개발, 사이버 안전 등 미래산업에서의 협력을 통한 새로운 공동 이익의 창출 추진을 가능케 해주고, 민감한 영역인 방산과 무기 수출 분야에서도 긴밀한 협력의 기회를 제공해준다.

그런데 최근 경제 영역도 마냥 낙관적이지는 않은 부정적 징후들이 나타나고 있다. 이 역시 주된 원인은 미중 경쟁에서 연유된다. 트럼프 행정부 등장 이후 더 이상 중국의 국력성장을 좌시하지 않겠다는 결연한 의지를 바탕으로 마침내 그간 묵인해왔던 중국의 불법적이고 불공정한 무역관행, 지적재산권 침해, 기술 도용, 환율 조작 등에 대해 제동을 걸고 대중 경제제재를 본격화하기 시작하였다. 그 결과 미국은 중국의 교역품에 대한 관세 부과는 물론 수출, 수입, 투자 전반에 걸친 제재, 그리고 나아가 일부 금융제재까지로 대중 경제제재를 확대시켜 나왔다. 2020년 1월 1단계 무역합의에 서명했음에도 불구하고 계속해서 미국 정부는 중국의 AI, 로봇, 사이버보안 슈퍼컴퓨팅, 바이오, 고속철도, 반도체 칩 5G 관련 기업들에 대한 추가 수출 제재를 단행해왔다.<sup>40</sup> 중국의 대표적 통신장비 생산업체인 화웨이 에 대한 반도체 수출을 전면 금지시킨 조치가 대표적인 예라고 할 수 있다.

결국 이런 미국의 대중 제재는 미중 갈등이 통상 분쟁을 넘어 기술패권 경쟁의 성격을 띠며, 결국은 경제만의 논리가 아니라 정치의 논리에 의해 진행될 것이란 것을 의미한다. 이 말은 앞으로도 당분간은 미국의 대중 경제제재가 지속될 것이라는 뜻이며, 실제 차기 바이

39. 산업통상부, “한미 FTA 발효 8년차(2019년) 교역 동향,” 보도자료 (2020.3.13.).

40. 21세기 북스, “2회: 미국과 중국의 패권경쟁과 우리의 선택,” 한국경제대전망 시리즈 (2020.10.17.), <https://post.naver.com/viewer/postView.nhn?volumeNo=29686851&memberNo=30942091&vType=VERTICAL>.

든 행정부 역시 방법 면에서만 좀 더 세련될 뿐 대중 견제는 지속할 것으로 전망되고 있다. 따라서 중국이 최대 교역 대상국인 한국에게 이는 결코 반가운 소식이 아니다. 경제적으로 우선은 보편적 국제경제 관행과 정경분리 원칙에 입각한 방어 논리로 대응하는 수밖에 없겠지만, 중장기적으로는 교역 상대국 다변화와 대체 기술협력국 발굴, 그리고 자체적인 기술혁신과 경쟁력 강화에 최대한의 노력을 경주해야 할 것이다. 아울러 정치적으로도 현명한 선택을 진지하게 모색해야 할 것이다. 과연 동맹관계의 훼손없이 미중 경쟁 속에서 국가의 생존과 번영을 추진할 수 있는 길이 무엇인지에 대해 깊은 고민이 필요하다는 말이다.

### 5. 소결론: 여전히 희망을 가질 수 있는 동맹 기초

이제껏 동맹의 현재 건강상태를 진단해보기 위해 동맹의 토대를 구성하는 3개 분야의 안전도를 검사해보았다. 그 결과 세 분야 모두 아직까지는 심각한 파손이나 균열은 탐지되지 않았다. 단지 작은 엇박자나 불협화음으로 인한 가벼운 손상들이 발견되었을 뿐이고, 이들은 외부 도장이나 부분적 개보수만으로도 동맹의 견고함을 유지하는 데 큰 문제가 없을 것으로 판단된다.

분야별로 구체적으로 정리해보면, 우선 위협인식 분야에서는 대북 인식과 북핵 접근방법에서 양국은 꽤 시각 차이가 나는 것이 사실이다. 다행히 아직은 그런 시각 차이가 심각한 정책의 차이로 표면화되어 갈등으로까지 비화되진 않고 있다. 다만, 한국의 남북관계 개선 일변도의 대북 정책이 '탑다운 접근'을 강조했던 트럼프 행정부시절조차도 상당한 잠재적 갈등 가능성을 축적하였음에 유의해야 한다. 그렇게 상이한 인식과 접근법을 계속 방치할 경우 머지않아 심한 균열로 이어질 수 있다. 그런 상황을 막으려면 한미 당국이 보다 진솔하게 북핵을 포함한 북한문제에 대해 서로가 원하는 최종상태가 무엇이고 그에 이르는 과정에 대해 어떻게 생각하는 지에 대해 심도 깊게 논의해야 한다. 비록 모든 면에서 합의를 이룰 수는 없을지라도 그런 진솔하고 진지한 논의를 통해 서로의 진의를 알고 공감하게 된다면 큰 성과라고 할 수 있다. 또 그런 협의가 진행된다면 설령 서로가 상이한 견해를 가지고 있음을 인식하게 되더라도 그 때문에 동맹관계를 더 악화시키는 행동을 취하지는 않을 것이다. 오히려 상호존중 속에 역할분담과 정책조율에 더욱더 힘을 쏟을 가능성이 높기 때문이다.

중국에 대한 위협인식이나 접근방식에서도 마찬가지로 한미 당국 간에는 상당한 차이를 보이고 있다. 국력 차이, 지리적 위치 차이, 정치경제적 관계 차이, 역사 이해 차이 등으로 인

해 중국에 대한 한미 간 시각차도 역시 좁히기가 그리 쉽지는 않아 보인다. 그러나 이 문제도 견해차를 계속 무시한 상태에서 사안별로만 해법을 찾으려고 해서 안 된다. 그럴 경우 동맹관계에 상당한 파열음이 발생할 가능성이 크기 때문이다. 따라서 이 부분도 동일하게 빨리 한미 간 진지한 대화를 통해 서로의 입장을 설명하고 이해하는 과정이 필요하다. 그리고 한국은 별도로 미중 경쟁으로 인해 높아진 전략적 가치를 어떻게 하면 보다 건설적으로 잘 활용할 수 있을 지에 대해 보다 깊게 고민해 봐야 할 것이다. 또한 동북아 지역을 벗어나 아시아-태평양은 물론 전 세계 차원에서 보다 거시적 안목을 갖고 미중 경쟁을 포함한 세계정세의 흐름을 분석하고 선제적으로 대응할 수 있는 방안을 모색해야 할 것이다.

상호 신뢰 문제에 있어서도 한미 양국 국민 모두 서로 필요성도 인정하고 호감도 느끼고 있어 대체로 큰 문제는 없어 보인다. 비록 북한의 핵/미사일 고도화에 따라 미국의 확장억제 제공공약에 대한 의구심이 문제가 되긴 했지만, 양국이 공약이행의 확실히 하는 제도적 장치를 마련하고, 또 미국이 수시로 훈련과 시현을 통해 제공능력을 확인시켜줌으로써 신뢰를 유지해오고 있다. 지속적인 협의와 방책의 업그레이드 노력이 병행된다면 앞으로도 크게 문제될 것은 없는 것으로 판단된다. 다만, 트럼프 대통령의 거래주의적 시각과 접근방식, 그로 인한 동맹관계 경시가 동맹에 대한 신뢰를 해치는 주된 요인이었음은 부인할 수 없다. 특히 막무가내식 방위비 분담금 증액요구는 커다란 골칫거리였다. 그러나 바이든 행정부의 출범으로 이로 인한 위기는 일단 모면했다고 할 수 있다.

그렇다고 방심해선 안 될 것이다. 동맹의 역할 확대, 전작권 전환, 유엔사 활성화 등 한미의 이해관계와 입장이 복잡하게 얽혀 있는, 잠재적으로 폭발력이 매우 큰 이슈들이 해결을 기다리고 있기 때문이다. 또한 이들은 상호 신뢰가 깊지 않으면 쉽게 해법을 찾기가 어려운 이슈들이고 동시에, 반대로 해법 자체나 해법을 찾는 과정이 잘못될 경우 상호 신뢰에 크게 손상을 줄 수 있는 이슈들이기도 하다. 따라서 이들의 해법 모색에서도 한미 간 진솔한 협의가 기본이고, 그 과정에서 양국이 각기 할 수 있는 일과 하고 싶은 일을 냉철히 구별하여 현실적이고 실용적인 해법을 찾는 데 집중해야 한다. 또 신뢰를 쌓는 데는 일관성이 매우 중요하다는 점을 상기하면서 정책의 연속성 유지에 각별히 유의하고, 그런데도 꼭 필요한 변화라면 명확한 논리로 널리 공감대를 형성한 후 추진하는 것이 마땅할 것이다.

한미동맹은 70년 가까이 유지되어온 탓에 북한 위협의 방어와 억제라는 본원적 공동 이익 외에도 외교, 경제, 사회 등 여러 방면에 걸쳐 양국에 많은 파생적 이익을 가져다주었다. 또한 세계 최강의 전투력을 가진 가장 통합된 연합군으로서 한미동맹군은 전통적, 비전통

적 안보분야에서 공히 세계평화를 위해서 더 많은 임무를 성공적으로 해낼 수 있을 것이다. 군사안보 외 경제 영역에서도 한미는 많고 다양한 분야에서 협력을 통해 이익을 공유해왔고 앞으로도 더 많은 새로운 공동 이익을 창출할 수 있을 것이다.

그러나 이익의 공유 부문에서도 최근 미중 경쟁의 심화에 따라 양국의 썬법이 복잡해지는 양상이 나타나고 있다. 특히 트럼프 행정부의 대중 경제제재가 강해지면서 중국을 최대 교역국으로 가진 한국은 상당히 곤혹스러워지고 있다. 그런데 앞으로도 상당 기간 미중 경쟁이 지속될 것이란 점을 고려할 때 한국은 방어논리 개발과 시장다변화 등 대안 마련에 정책적 노력을 배가해야 할 필요가 있다. 그런 노력을 게을리할 경우 공동 이익의 감소가 신뢰 손상과 위협인식의 차이로 전이되어 동맹의 근간을 흔들 수도 있기 때문이다.

종합컨대, 거시적으로 볼 때 한미동맹은 여전히 튼튼한 토대 덕분에 아직까진 견고함을 유지하고 있다. 그러나 머지않은 장래에 상당한 시험과 시련이 직면할 가능성이 매우 높다. 이미 작은 흔들림들이 느껴지고 있기 때문이다. 주로 북한 핵과 미사일 능력 고도화와 미중 경쟁 심화가 그 원인이다. 그런데 불행히도 둘 다 단기간 내 해결될 것 같지는 않다. 그렇다면 대비책을 찾아야만 한다. 동맹의 와해를 바라지 않는다면 말이다.

출발은 변화하는 정세와 여건에 대한 상호 해석과 입장, 그리고 원하는 변화 방향에 대한 진솔하고 진지한 양국 간 협의이다. 그래서 상호이해를 바탕으로 최대한의 공통분모를 찾고 넓히는 데에 최선을 다해야 할 것이다. 또 도저히 좁힐 수 없는 부분에 대해서는 최소한 인정과 양해를 구해야 한다. 그런 과정이 없이는 혈맹이란 서로에 대한 막연한 믿음에만 기대다가 기대한 만큼 상대방의 호응이 없을 경우 훨씬 더 큰 실망과 상처를 받게 될 것이기 때문이다.

아울러 설령 협의를 한다면 치더라도 초강대국 미국의 세계전략을 크게 변화시키기는 쉽지 않을 것이란 점을 고려할 때, 한국의 경우는 미국의 이해관계와 정책변화를 선제적으로 읽어내고 재빨리 대응논리를 개발하는 함과 동시에, 대응조치도 강구하려는 노력을 배가해야 할 것이다. 그렇지 않고서는 미중 사이에서 줄곧 선택을 강요받으며 곤경에 처할 것이고, 결국은 양쪽으로부터 모두 응징을 당하는 불상사까지 생길 수도 있기 때문이다. 따라서 정말 냉철한 정세 판단과 고도의 외교역량 발휘가 필요한 때라고 하겠다.

### Ⅲ. 동맹 의제 관리의 적절성

동맹의 기초가 여전히 그리 실망스러운 것이 아니라고 해도, 동맹의 현안이 제대로 관리하고 있는가 역시 한미동맹의 균열 정도를 진단하고 치유방안을 모색하는 데에는 중요한 고려요소이다. 따라서, 동맹의 현안이 얼마만큼 제대로 관리되고 있는가 역시 진단해 볼 필요가 있다.

#### 1. 한미 연합훈련

한미는 2018년 6월 싱가포르 북미 정상회담 이후 한미 연합훈련을 지속적으로 축소·유예·중단하였다. 작년 2019년을 예로 들면 한미는 3월 키리졸브·독수리훈련을 중지하고 ‘동맹’ 연습으로 조정하였고 8월에는 프리덤가디언을 중단하고 ‘연합지휘소훈련’으로 전환하였다. 11월에는 ‘비질런트 에이스(Vigilant Ace)’를 대체해 실시 예정이었던 대대급 이하의 연합 공중훈련도 전격적으로 연기한 바 있다. 2020년 한미는 3월 초 키리졸브 연습을 대체하는 ‘전반기 한미 연합 지휘소 훈련’을 시행할 계획이었으나 코로나 19로 인해 연기했다가 결국 취소하였다. 하반기 훈련은 한국 정부가 전작권 전환을 위한 검증훈련으로 시행하려고 추진하였으나, 코로나 19로 인해 결국 최소 수준의 연합방위태세 점검 훈련으로 이행되었다.

연합훈련과 관련하여 한국 정부가 북한을 자극하지 않으려는 의도로 훈련 내용을 공개하지 않아 정확한 사실 확인이 어려우나 다음과 같은 사항은 알 수 있다. 우선 훈련 명칭을 상징성을 뺀 평이한 이름, 혹은 명칭 자체를 부여하지 않고 있다. 대규모 야외훈련은 사실상 폐지된 상태로 컴퓨터 시뮬레이션으로 진행되는 훈련만 시행한다. 연합 야외기동훈련은 연대급 이상은 한미가 각각 단독으로 시행하고, 대대급 이하 및 해외 파견 훈련은 연중 시행하는 형태이다. 참가 병력과 기간이 지속적으로 단축되고 있다. 한미 연합훈련은 작전계획에 따라 위기조성, 국지도발, 전쟁개시, 병력증가, 반격작전, 종료의 순으로 진행되어야 하나 현 한미연합 훈련은 1부인 방어만 시행하고 반격을 하는 2부는 생략하는 것으로 알려져 있다.

훈련 규모와 내용을 대폭 축소하였음에도 국내 일각에서는 범정부 인사를 중심으로 연합훈련을 중단해야 한다는 주장이 지속해서 제기되고 있다. 이들은 “국방부가 (남북·북미관계가 좋았던) 2018년처럼 (훈련을 중단)하자고 해야 한다”면서 이를 통해 북한 개별관광

등 남북협력 사업을 추진해야 한다고 주장한다.<sup>41</sup>

한미 연합훈련의 축소, 유예, 중단은 대북 대비태세에 영향을 준다. 북한의 전향적인 비핵화 조치가 없음에도 트럼프 대통령이 한미 연합훈련의 축소 또는 중단을 공표하였고, 한국 정부도 이에 호응하고 있다. ‘선불 계약금’식으로 제시되는 동 조치는 동맹의 대비태세 약화로 이어진다.<sup>42</sup> 더욱이 연합훈련 중단에 상응하는 조치를 북한은 취하지 않고 있다. 북한은 동계 및 하계훈련을 비롯한 재래식 군사훈련을 중지하지 않았다. 그런데도 한미를 향하여 축소된 연합훈련의 영구중단을 압박하고 있다.<sup>43</sup>

한미정부 당국은 연합훈련 중단이 대비태세에 영향을 주지 않는다는 태도다. 2020년 1월 28 미 하원 군사위원회 ‘한반도 안보 점검’ 청문회에서 데이비드 올빈 합참 전략정책담당 국장은 “로버트 에이브럼스 한미연합사령관은 대규모 연합훈련에 연계됐던 307개 내용 중 시기와 범위를 창조적으로 조정해 88%에 달하는 273개를 시행했다며, 대비태세에 문제가 없도록 하고 있다”고 주장한 바 있다. 2022년까지 전시작전통제권을 한국으로 전환할 수 있는지 묻는 질의에 대해서는 “2022년이라는 목표는 조건에 기초한 것이며, 역지력과 적대적 행위에 대응할 능력 등이 근본적으로 뒷받침돼야 한다”고 답변한 바 있다.<sup>44</sup>

그러나 연합훈련의 중단 및 축소는 다음과 같이 대비태세 약화로 이어진다. 연합훈련의 목적은 상호운용성과 연합작전 수행을 원활히 하는 것이다. 현재 한미는 컴퓨터를 활용한 도상연습과 하급 제대 연습을 통해 축소된 훈련으로도 대비태세가 저하되지 않는다고 주장한다. 그러나 연습이 지속적으로 취소되고 축소되면 상호운용성이 저하되어 전반적인 억제력과 방어능력의 약화한다. 군은 기본적으로 전쟁하는 방식으로 훈련이 필요하다. 연합에 필요한 모든 구성요소를 동원해야 한다. 하부 단위들이 개별적으로 훈련하더라도 오케

41. <https://www.news1.kr/articles/?3839248>.

42. Bruce D. Klinger, “What are the Tasks of the ROK-US Alliance and the ROK-US-Japan Trilateral Cooperation in the Midst of the Rivalry between the US’s Indo-Pacific Strategy and China’s One-Belt-One-Road Strategy,” The 8<sup>th</sup> KRINS-Brooking Institution Joint Conference, January 2020, pp. 283-284.

43. Ibid., pp. 295-296; Thomas Spoehr, “Why Ending U.S.-South Korea Joint Exercises Was the Wrong Move,” The Heritage Foundation, March 3, 2019, <https://www.heritage.org/defense/commentary/why-ending-us-south-korea-joint-exercises-was-the-wrong-move>.

44. 김동현, “미 하원 군사위 한반도 청문회 열려...루드 차관 “최대 압박, 협상에 필수적,” VOA, 2019.1.29, <https://www.voakorea.com/korea/200129-john-rood>.

스트라 합주와 같이 반드시 전체가 모여 함께 연습하는 과정이 필요하다.<sup>45</sup>

한미가 지속해 온 독수리 훈련은 야외 기동훈련으로서 2018년 1만 명의 미군과 29만 명의 한국군이 참여한 바 있다. 동 연습은 육·해·공을 모두 포함한 복합훈련이다. 키리졸브 훈련은 사령부 요원을 위한 컴퓨터 시뮬레이션 훈련으로 12,000명의 미군과 10,000명의 한국군이 참여하였다. 다양한 계급의 요원이 참여하여 여러 시나리오를 상정한 연습이 진행된다. UFG 훈련도 컴퓨터를 활용한 시뮬레이션으로 육·해·공·해병대가 모두 포함된다. 더불어 민간차원의 관련 요소도 포함된다. 이러한 훈련이 중단되고 축소되면 한미동맹의 대비태세 약화는 불가피하다. 한미연합체제를 기반으로 하는 군사작전은 지속적인 훈련을 통해 확인되고 조정되고 발전되어야 한다.<sup>46</sup>

대규모 연합훈련이 필요한 이유는 분명하다. 첫째, 대규모 훈련을 통해 한미동맹의 굳건함과 역지력을 대내외에 공포한다. 둘째, 훈련을 통해 사령관을 포함한 각급 지휘관의 역량을 확충한다. 특히 대규모 훈련을 통해 고위 지휘관은 군사력 사용 전반에 대한 필요성과 함께, 전쟁수행 결정 과정에서 숙달, 기존 작전계획 검토 등 하위 제대에서 수행하는 전투와는 다른 차원에서 전쟁 수행 능력 전반에 대해 검토한다. 셋째, 대규모 훈련을 통해 한미 주요 지휘관과 제대 별 지휘관의 친분과 신뢰, 소통 능력을 강화한다. 넷째, UFG 훈련을 통해 민군 간의 소통 능력을 향상하고 다양한 전장 상황에 대비한다. 한반도 유사시 민간 대피 및 소개 등은 민군이 같이 참여하여 실제상황을 가정한 대규모 훈련에서 가능하다. 다섯째, 대규모 훈련을 통해 유엔사 회원국의 역할, 참여 수준 등 국제공조를 수행한다. 여섯째, 대규모 훈련이 이루어져야 각급 지휘관이 모두 참여하여 실제 전장 상황과 유사한 환경에서 각 제대 별 협조와 지휘 통제 등을 연습할 수 있다. 컴퓨터 시뮬레이션만으로는 이 수준의 훈련이 이루어질 수 없다. 일곱째, 새로운 작전계획이나 무기체계 등을 시험하기 위해서는 대규모 훈련이 필요하다. 한미 간 상호운용성 증진을 위한 군사 전술과 독트린의 숙지, 다양한 무기체계와 플랫폼의 기술적 소통 등도 대규모 훈련을 통해서만 가능하다. 마지막으로 순환되는 전력의 전장 숙달을 위해서도 대규모 훈련이 필요하다. 지속적인 훈련 중단 및 축소는 이런 측면에서 대비태세 약화로 이어진다.<sup>47</sup>

45. Klinger, “What are the Tasks of the ROK-US Alliance,” pp. 295-296.

46. Thomas Spoehr, “Why Ending U.S.-South Korea Joint Exercises Was the Wrong Move,” The Heritage Foundation, March 3, 2019, <https://www.heritage.org/defense/commentary/why-ending-us-south-korea-joint-exercises-was-the-wrong-move>.

2006년부터 2008년까지 한미연합사를 이끌어 온 버웰 벨 전 사령관은 연합훈련 재개의 필요성을 강력하게 주장한다. 북한을 억지하고, 억지가 실패했을 때 격퇴하기 위해서는 한미 육·해·공군, 해병대와 연합사령부의 고위급 군 지휘 체계의 훈련, 즉 이전의 대규모 연합훈련이 필요하다는 주장이다. 벨 사령관은 “이 정도 급에서 훈련해야 최대의 준비태세 상승효과를 거둘 수 있다. 연합훈련을 하지 않은 채 대비태세를 갖출 방법은 존재하지 않는다. 이미 한미는 2018년 이래 대규모 훈련을 중단하였으므로 대비태세가 약화되었다”고 강변한다.<sup>48</sup> 구체적으로 “한미 지휘부 간 높은 수준의 연합훈련과 전쟁 수행 훈련을 통해 양국의 위기 대응을 동기화(synchronize)하고, 가용한 전력의 동원 방식을 이해하며, 전쟁 수행의 모든 영역에서 미국의 전력 증강 역량을 시험해볼 수 있다”고 주장한다. “또한 핵우산과 같은 핵 사용 옵션 등과 관련해 군 최고위급 지휘통제조직을 시험해볼 수도 있다.” “훈련을 하지 않으면 이 모든 측면을 실제 전쟁이 발발했을 때 새로 배워야한다는 건데, 전쟁 중에 그런 교훈을 얻어야 하는 상황은 아무도 원하지 않는다”고 경고한다.<sup>49</sup>

주한미군전우회 회장을 맡은 월터 샤프 전 주한미군 사령관도 연합훈련 축소 및 중단을 우려한다. 한반도는 매우 어려운 전장 환경에 노출되어 있다면서 “북한군 규모와 비무장지대(DMZ) 일대에 배치된 북한 포병 전력 등에 대한 대응은 지상, 공중, 잠재적으로 해양과 사이버 영역에서 동시에 신속 정확하게 조율돼야 하는데” 수행하기가 매우 힘들다. 더불어 참모를 비롯한 한미 연합사 상급 지휘관이 주기적으로 교체되므로 한미 연합훈련을 통해 대비태세와 억지력을 확보해야 한다고 주장한다.<sup>50</sup>

현직 한미 연합사 사령관인 로버트 에이브럼스도 2020년 7월 1일 전구급 대규모 고강도 연합훈련의 필요성을 강조한 바 있다. 에이브럼스 사령관은 “코로나19로 전반기 연합지휘소 훈련을 연기할 수밖에 없었고, (대신 전투참모단훈련 등을 했지만) 연 2회 전구(戰區)급 훈련 효과를 따라잡을 수는 없었다”면서 “전구급 연합훈련은 연합준비태세에 필수적”이라고

47. Mats Engman, “U.S.-ROK Military Exercises: Provocation or Possibility?” Institute for Security & Development Policy, March 2018, <https://isdp.eu/publication/u-s-rok-military-exercises-provocation-possibility/>.

48. 백성원, “[인터뷰: 벨 전 주한미군사령관] “연합훈련 전면 재개해야... 훼손된 준비태세 복구 시급.” VOA (2020.1.20).

49. 백성원, “[인터뷰: 벨 전 주한미군사령관] “북핵 한국 겨냥 안한다는 주장 황당...미-한 지휘권 분리, 북한 오판 부를 것.” VOA (2019.10.22.).

50. 김시영, “샤프 전 사령관 “탄도미사일 탑재 북 잠수함 곧 보게 될 것으로 우려.” VOA (2020.6.3).

주장한다. 2018년 싱가포르 회담 이후 한미 연합훈련이 지속해서 축소, 중지 또는 유예되면서 전구급 훈련보다는 연대급 훈련이 주로 시행되는 상황을 지적한 것이다.<sup>51</sup> 연대급 이상의 연합훈련이 시행되어야 한미 대비태세가 점검되고 준비된다는 입장이다.

북한은 연합훈련을 포함한 동맹 핵심 기제 제거를 목표로 추진함이 분명하다. 북한이 주장하는 한반도 비핵화는 미국이 한국에 제공하는 확장억제를 포함한 동맹 공약의 실질적 파기를 의미한다. 북한은 한국 또는 인근 지역에서 주한미군 활동의 중단, 한반도 내 모든 미군 자산의 철수 등을 요구한다.<sup>52</sup> 이러한 북한의 의도를 볼 때도 연합훈련은 지속되어야 한다.

더불어 북한의 핵포기를 압박하기 위해서도 연합훈련 재개가 필요하다. 북한의 핵포기 의사가 없음이 더욱 명확해지는 상황에서 북한을 상대로 핵무기와 생존 중 하나를 선택하라는 ‘거대한 압박(massive pressure)’이 필요하다. 특히 북한의 정권 생존을 위협하는 것이 핵포기를 위한 가장 효과적 방법이다. 이를 위해서는 주요한 한미 연합훈련을 재개하고 전술 및 전략자산을 역내에 추가 배치하는 등 압박을 강화해야 한다.<sup>53</sup>

바이든 행정부는 연합훈련에 대해 트럼프 행정부와는 차별화되는 인식을 표출할 수 있다. 연합훈련을 비용으로만 치환해서 사고하던 트럼프 대통령이 바뀌므로 미국은 이전으로 돌아가 전략적 고려를 우선시할 것이다. 특히 미국이 군사정책에 있어서 현지 사령관의 견해를 중시하는 전통으로 회귀하면 에이브럼스 사령관의 견해를 존중할 것이다. 에이브럼스는 지속적으로 연합훈련 미실시로 인한 대비태세 약화를 지적한 바 있다.

그러나 2021년의 연합훈련은 새로운 도전이 될 수 있다. 문재인 정부가 추진하는 임기 내 전작권 전환을 위해서는 반드시 시행해야 하고, 미국도 대비태세의 약화를 더는 방지할 수 없으므로 훈련을 원한다. 그러나 한미가 훈련을 재개할 때 북한의 강력한 반발이 예상된다.

51. “USFK commander calls for major combined drills against evolving N.K. threats,” *Yonhap News Agency* (July 01, 2020).

52. Jonathan Pollack, “North Korea’s Revised Strategic Line: Implication for China and Russia,” *The 8<sup>th</sup> KRINS-Brooking Institution Joint Conference* (January 2020), p. 351.

53. Evans J. R. Revere, “New Comes the Hard Part: Pyongyang’s Nuclear Threat, the Failure of Denuclearization, and America’s Options,” *The 8<sup>th</sup> KRINS-Brooking Institution Joint Conference* (January 2020), pp. 166-168.

북한은 2019년 10월 북미 스톡홀름 회담을 결렬시키면서 미국의 대북 적대시 정책의 철회를 ‘생존권’과 ‘발전권’의 선 보장 형태로 요구한 바 있다. 생존권은 북한에 부과되는 대북 제재를 의미하고, 발전권은 한미 연합훈련과 전략자산의 영구중단, 나아가 주한미군의 철수도 포함한다. 북한은 동 조치를 미국이 선제적으로 하지 않을 경우 회담 자체에 임하지 않겠다는 입장을 분명히 했고, 지금도 변하지 않았다. 이런 상황에서 연합훈련이 재개된다면 북한이 강력히 반발하면서 도발할 가능성도 배제할 수 없다.

## 2. 전시작전통제권(전작권) 전환

오바마 행정부가 전작권 재연기에 동의한 것은 북한의 증대된 위협에 효과적으로 대응하기 위한 것이 주된 이유였지만, 동시에 한국군을 통제하고 한반도 문제를 관리하는 차원도 있었던 것으로 평가된다. 오바마 행정부는 개입 축소 정책을 강력히 추진하여 원치 않은 분쟁에 연루되는 것을 꺼려 한국군에 의한 한반도 확전을 최대한 통제하기 원했다.

반면 트럼프 행정부도 대외분쟁 개입에 매우 신중한 것은 사실이나 비용과 편익 계산을 우선시하므로 전작권 전환에 긍정적이다. 트럼프 행정부는 미 국내적으로 제시되는 해외개입 축소 여론을 반영하고, 주한미군의 평택 기지 이전의 완료와 함께 전략적 유연성 확보와 비용 절감 차원에서 전작권 전환을 원했다.<sup>54</sup>

전작권 전환은 코로나 사태로 인해 2020년 하반기 전작권 전환을 위한 FOC(완전운용능력)가 미이행되기 전까지 양국 최상층의 공감대를 바탕으로 추진된 바 있다. 그러나 이 과정에서 적지 않은 우려가 제기된 바 있다. 우선 트럼프 행정부의 전작권 전환 추진 동기가 한국에 대한 비용 전가 측면에서 이루어져서는 안 된다. 방위비 분담 관련 트럼프의 인식에서도 나타난 것처럼 트럼프 대통령은 한국이 충분한 방위비를 분담하지 않으면 전작권 전환을 오히려 서둘러서 책임과 비용을 줄이려 한다. 그런데도 문재인 정부는 전작권의 조기 전환, 사실상 임기 내 전환을 모색하고 있는 것은 부적절하다는 주장이다.

조건에 기초한 전작권 전환이 추진되지 못하고 있다. 한국과 미국은 2014년 10월 한미 연례안보협의회의(SCM)에서 ‘조건에 기초한 전작권 전환’을 합의한 바 있다. 한미가 합의한 전

환 조건은 ▲전작권 전환 이후 한국군이 연합방위를 주도할 수 있는 핵심군사능력을 확보하고 ▲북한의 핵·미사일 위협에 대해 한국군은 초기 필수 대응능력을 구비하고 ▲미국은 확장억제 수단 및 전략자산을 제공·운용하며 안정적인 전작권 전환에 부합하는 한반도 및 지역 안보환경을 관리하는 것이다.<sup>55</sup>

문재인 정부는 대선 공약으로 임기 내 전작권 전환을 채택하였으나 정부 출범 후 ‘조속한 시일’ 내로 수정하여 추진하고 있다. 그러나 조건에 기초한 전작권 전환이 제대로 이루어지지 못하고 있는 것으로 판단된다. 전작권 전환에 필수적인 IOC(기초운용능력) 확인을 위한 한미 연합훈련은 북한의 강력한 반발로 축소되어 2019년 하반기 동맹-19라는 이름을 포기한 채 ‘지휘소 훈련’으로 진행되었다. 동 훈련 시 연합사와 유엔사 임무와 관련하여 한미 간의 이견도 표출된 것으로 알려지고 있다. 2020년 예정되었던 FOC 검증은 코로나 19로 인해 결국 시행되지 못했다.

더욱 근본적인 문제는 조건에 명시된 ‘한반도 및 지역 안보환경 관리’가 제대로 이루어지지 않는 것이다. 북한과의 비핵화 대화는 결렬된 상태이고, 북한은 한국 또는 한미동맹의 보유한 자산으로 방어할 수 없거나 매우 어려운 신형 무기체계를 개발하고 실전배치를 서두르고 있다. 2019년 6월에는 러시아가 전후 최초로 한국 영공을 침범하였고, 중국과 러시아의 KADIZ 비행도 빈번히 이루어지는 등 안보환경이 오히려 악화하고 있으므로 조건이 충족되지 않는다. 이외에도 트럼프 대통령은 수시로 연합훈련과 전략자산의 한반도 전개에 대해 부정적인 견해를 밝히고 실제로 전략자산 전개가 상당히 제한되는 상황에서 미국의 대한반도 확장억제 공약도 도전받고 있다. 따라서 문재인 정부는 조건에 기초한 전작권 전환을 제대로 추진하기 위한 보다 객관적인 평가를 시행해야 한다는 주장이 지속적으로 제기된다.

미국 내에서도 한국 정부의 전작권 전환 조기 추진에 대한 우려의 목소리가 커지고 있다. 한국은 여전히 지휘, 통제, 통신, 컴퓨터, 정보, 감시 및 정찰(C4ISR) 자산이 부족하고 연합작전 수행 능력에 대해서도 확실히 검증되지 않았다는 것이다. 이런 상황에서 조기 전환은 문제가 있고, 한국군이 요구된 능력을 확보했다는 것을 증명해야 한다는 주장이다.<sup>56</sup> 특히 우려하는 것은 한국군 간의 상호운영성과 합동작전에 필수적인 C4ISR 장비 등의 부족

54. 박원근·설인효, “트럼프 행정부 안보·국방전략 분석/전망과 한미동맹 발전 방향,” 『국방연구』 제60권, 제4호 (2017년 12), p. 22.

55. 합동참모본부, [http://www.jcs.mil.kr/mbshome/mbs/jcs2/subview.jsp?id=jcs2\\_020402010000](http://www.jcs.mil.kr/mbshome/mbs/jcs2/subview.jsp?id=jcs2_020402010000).

56. Klinger, “What are the Tasks of the ROK-US Alliance,” p. 288.

이다. 한국군은 병과 간 합동성 추구보다는 개별적 이익을 우선시하는 경향도 여전하다는 지적이다.<sup>57</sup> 더불어 한국군과 미군 사이의 C4ISR 능력의 간극이 더 크게 벌어지고 있는 것도 문제점으로 제시된다. 미국은 복합전 수행을 위해 군 간 합동작전 능력에 주안점을 두고 발전을 거듭한 반면 한국은 작전 및 전술 차원에서 군 간 연계성이 떨어지고 여전히 독자체제로 운영되고 있다는 것이다.<sup>58</sup> 전반적으로 한국은 전술 수준에서 합동작전을 편성하지 않고 있다. 이런 상황에서 전작권이 전환된다면 한국군은 유엔사 전력 제공국에게 임무를 부여할 만한 체계가 없는 상태로 남아 있게 된다.<sup>59</sup> 관련하여 연합사가 평택 캠프 험프리스로 이전하면 기존 통신 채널도 보강해야 한다.<sup>60</sup>

이외에도 미국 내에서는 한국 정부가 정치적 목적으로 전작권 전환을 서두른다고 지적한다. 전작권 전환의 조건 중 하나인 북한의 비핵화에 따른 안보 상황 개선이 전혀 이루어지지 않고 있다. 그런데도 문재인 정부는 정치적 요소를 고려한 임기 내 전환을 추구하고 있다는 것이다.<sup>61</sup> 빅터 차 전략문제연구소 한국 석좌는 문재인 정부의 정치적 계산에 따라 전작권 전환이 능력 충족이 아닌 시한 중심으로 바뀌고 있다고 지적한다. 브루스 베넷 랜드연구소 선임연구원도 조건이 충족되지 않았음에도 한국이 전작권 전환을 요구할 수 있고 미국이 거부시 한미관계 악화가 우려되어 미국의 수용 가능성이 있다고 주장한다.<sup>62</sup>

조건에 기초한 전작권 전환을 추진하기 위해서는 한국군이 지휘 역할을 하는 대규모 군사 훈련이 필요하나 2018년 6월 1차 북미정상회담 이후 한미 양국은 지속적으로 훈련을 축소하거나 취소한 것도 지적된다. 전작권 전환 이후를 위한 체제 검증이 확실히 이루어지지 못하고 있다는 것이다. 한국군이 주도하는 연합사의 효율성이 군사적으로 제대로 검증된 후 전환이 이루어져야 한다는 주장이다.<sup>63</sup>

57. Ibid., pp. 289-290.

58. Ibid., pp. 290-291.

59. Ibid., pp. 290-291.

60. Bruce E. Bechtol, "Advancing South Korean Capabilities for the Future," Asan Workshop (January 12, 2020).

61. Klinger, "What are the Tasks of the ROK-US Alliance," p. 293.

62. 김동현, "'전작권 전환, 미한동맹 악화 변수' 워싱턴서 잇단 우려 목소리," VOA (2020.1.28). <https://www.voakorea.com/korea/jeonjagwon-jeonhwan-mihandongmaeng-aghwa-byeonsu-wosingteonseo-isdan-ulyeo-mogsoli>.

63. Klinger, "What are the Tasks of the ROK-US Alliance," p. 294.

한미 군 당국이 전작권 전환과 관련한 검증을 제대로 이행하지 않는다는 주장에 대한 반론도 제기된다. 전작권 전환을 추진한 당사자 중 하나인 빈센트 브룩스 전 한미연합 사령관은 한미가 "조건부인 전작권 전환을 위해 어떤 요소가 충족돼야 하는지 매우 잘 알고 있으며, 요건을 맞추기 위해 추진 중"이라면서 한미 간 이견이 없음을 강조한다. 2020년 코로나바이러스로 인하여 전반기 훈련이 취소된 후 후반기 훈련과 관련하여 한미가 이견을 보인다는 국내 언론 보도를 부인하는 주장이다.<sup>64</sup>

연합훈련 규모가 조정되더라도 FOC 평가를 비롯한 전작권 전환에는 문제가 없다는 주장도 있다. 버나드 샴포 전 주한 미 8군 사령관은 한미가 합의한 '한국군의 핵심 군사 능력 확보,' '북한의 핵과 미사일 위협에 대한 한국군의 초기필수 대응능력 구비,' '전작권 전환에 부합하는 한반도와 지역안보환경'의 3대 전작권 전환 조건을 증명할 수 있는 역량을 보여준다면 연합훈련의 환경적 제약은 문제가 없다고 주장한다.<sup>65</sup>

그러나 충분한 검증 없이 전작권 전환을 추진할 경우 결국 문제에 봉착할 것이라는 주장이 다수이다. 미국의 입장에서 전작권이 전환되더라도 여전히 한미상호방위조약에 따라 한국 방어의 책임이 있으므로 군사적 측면에서 준비되지 않은 상태에서 전작권이 전환되면 미국에 오히려 더 큰 부담으로 다가올 수 있음도 지적한다. 충분한 검증이 없음에도 한국이 전작권 전환을 추진하면서 미군 지휘관과 관료의 문제제기도 증가하고 있다.<sup>66</sup>

전작권 전환 자체를 반대하는 의견도 점차 커지고 있다. 한국군 장성이 사령관을 맡고, 미군 장성이 부사령관을 맡는 형태로 연합사를 재편하여 전작권을 전환하는 현 시도는 "잘 못되었다"라는 것이다. 군사적인 측면에서 볼 때 한미동맹에서 한국이 주도적 임무를 수행할 수 없는 구조이다. 한국은 세계 5위권의 군사력과 막대한 국방비 지출에도 미국과의 비교는 불가하다. 미국은 유일하게 전 세계 투사능력을 갖추고 있는 군사 최강국이다. 미국은 한반도 외에도 중동, 유럽을 비롯한 전 세계를 아우르는 군사전략을 갖고 있다. 따라서 한국이 주도권을 행사하기 어렵다는 것이다. 구체적으로 연합사 사령관을 한국 장성이 맡더라도 미군 장성과 제독은 한반도 평화를 군사적으로 구현하는 인도·태평양 사령부와

64. [단독] 美·韓 '전작권 전환' 준비에 실망... 8·9월 2차 검증훈련 난색, 『문화일보』 (2020년 6월 3일).

65. 상계자료.

66. Clint Work, "Alternative Futures for the US-ROK Alliance: Will Things Fall Apart?" *38 North* (May 2020), p. 8.

유엔사를 책임진다. 연합사 사령관과 유엔사 사령관을 한 사람이 겸직하는 것은 지휘 통제를 단순화하여 전시에 효과적 작전을 수행하기에 적합하다. 영국, 프랑스, 독일 등이 포함된 나토도 미군이 사령관을 맡는 것은 지휘 통제 측면에서 효율적이기 때문이다. 주요 군사작전을 미군이 주도하는 이른바 ‘퍼싱 법칙’도 미국이 거만해서가 아니라 미군의 능력이 다른 어떤 동맹국보다 월등하기 때문이라는 것이다. 특히 동맹에 대해 매우 부정적으로 인식하고 있는 트럼프 행정부에서 전작권이 전환된다면 동맹의 안정성을 “극도로 해칠 수” 있다고 주장한다.<sup>67</sup>

위의 주장에 반대하는 의견도 있다. 조건에 기초한 전작권 전환이 필요한 것이지 전작권 전환 자체를 회피해서는 안 된다는 것이다. 한미 양국은 “전작권에 관련한 목표가 있어야 하고, 영원히 없을 것이라는 공식 표명은 한국 정부와의 관계를 악화시킬 뿐 아니라 동맹 자체를 의문시하는 한국 내 여론에 부정적 영향을 미칠 수 있다”는 지적이다.<sup>68</sup>

전작권 전환과 관련하여 북한의 완전한 비핵화 달성까지 전환을 유예해야 한다는 주장도 제기된다. 버웰 벨 전 한미 연합사 사령관은 조건에 기초한 전작권 전환을 강조하면서 북한의 완전한 비핵화를 전작권 전환의 핵심 조건으로 제시한다.<sup>69</sup> 벨 사령관은 미군 지휘부가 핵무기와 핵우산 제공을 통제하는 상황에서 전작권이 전환되어 한국군이 재래식 전쟁을 지휘하고 미군은 핵무기 대응을 지휘하는 것은 ‘역량의 분리’이자 ‘지휘 통제의 분리’라고 규정한다. 위험과 불확실성을 높이는 잘못된 선택이라는 것이다. “한국이 모든 작전을 수행하다 핵전쟁 상황이 되면 미국이 마치 마술처럼 핵우산을 들여오는 시나리오는 군사적으로 타당하지 않다”면서 “북한은 이런 지휘통제체계를 허점으로 여길 것이고, 핵 우산 반격 가능성을 떨어뜨린다고 믿을” 것이라고 지적한다. 벨 사령관은 “전면전 발발 시 미군 4성 장군이 한반도에서 핵무기 대응 결정을 비롯한 완전한 통제권을 갖고 미국과 한국의 대통령 모두에게 보고하는 체계가 훨씬 믿을만한 억지력을 제공한다”고 주장한다.<sup>70</sup> 종합

67. Michael E. O'Hanlon, "Don't gut the US-South Korea alliance," Brookings (January 23), 2020, <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2020/01/23/dont-gut-the-us-south-korea-alliance/>.

68. 김동현, ““전작권 전환, 미한동맹 악화 변수” 워싱턴서 잇단 우려 목소리,” VOA (2020.1.28.), <https://www.voakorea.com/korea/jeonjaggwon-jeonhwan-mihandongmaeng-aghwa-byeonsu-wosingteonseo-isdan-ulyeo-mogsoli>.

69. 백성원, [인터뷰: 벨 전 주한미군사령관]

70. 상계자료.

하면 대다수 전문가의 지적처럼 전작권은 당초 한미가 합의한 것처럼 ‘조건에 기초한’ 전작권 전환이 이루어져야 하며, 조건은 정치적 고려를 배제한 객관적 평가에 기초해야 한다.

바이든 대통령은 트럼프 前대통령과는 달리 전작권 전환에 신중할 수 있다. 트럼프 대통령은 전작권 전환을 자국 우선주의 기조에 따라 미국의 책임과 비용을 축소하는 것으로 인식하였다. 반면 바이든 행정부는 전통 외교로 복귀한다면 현지 사령관의 견해를 존중할 것이다. 에이브럼스 주한미군사령관이 ‘아직 조건이 충족되지 않았다’며 이견을 표출 중이다. 더욱이 최근 주한미군 측에서는 한미 연합체제를 해체하고 병렬체제로 전환하자는 의견도 제시되고 있다. 10월 27일자 언론에 주한미군사령관 대외협력 보좌관 명의로 기고한 글에 따르면 북한의 전면남침이라는 ‘근본 가정’이 더 이상 유효하지 않다면서 “한미 연합 방위체제를 고수할 필요가 없다”고 주장한다. “한국군 4성 장군이 유사시 한미 연합군을 작전 통제하는 것보다 현실적이고 군사적으로도 보다 효율적”이라는 이유이다.<sup>71</sup>

위와 같은 주한미군사의 입장은 기존 연합사에서 사령관만 교체하는 형태로 전작권 전환을 추진하는 것에 대한 근본적 문제 제기이다. 전술한 바와 같이 워싱턴 내에서는 핵 억제 권함과 능력이 없는 한국군 장성이 사령관 역할을 수행하는 것은 ‘역량의 분리’라는 문제 제기가 이어진다. 더욱이 미중 갈등이 첨예한 상황에서 주한미군사는 차라리 병렬체제로 전환함으로써 전략적 유연성을 극대화하는 방안을 선호하는 것으로도 판단된다. 더불어 공개적으로 표출되지는 않지만, 워싱턴의 전략가 사이에는 문재인 정부를 완전히 신뢰하지 못하므로 전작권을 미국이 갖고 있는 것이 낫다는 견해도 제기된다. 오바마 행정부가 전작권 전환 연기에 동의하면서 한미동맹에서 미국의 주도권 확보를 유지하려 했던 의도와 유사한 입장이다. 따라서 바이든 행정부에서 전작권 전환에 대해 보다 근본 차원에서 재검토가 이루어질 가능성도 배제할 수 없다.

### 3. 유엔사의 역할 및 기능 변화

유엔사는 두 가지 변화의 동력에 접해있다. 첫 번째는 전작권 전환으로서 완료되면 유엔사의 역할과 기능에 영향을 줄 수 있다. 이러한 변화는 미국의 군사 대비태세 재편과 맞물려 움직이고 있다. 두 번째는 한반도 평화체제 구축이다. 정전협정이 평화협정으로 전환된다면 유엔사에 직접적인 영향을 줄 수 있고, 협정 체결 외에도 평화체제 구축과정에서 유엔

71. <https://mk.co.kr/opinion/contributors/view/2020/10/1098633/>.

사의 역할 및 임무에 대한 문제가 제기될 수 있다. 유엔사의 최종적인 모습은 양쪽의 동력이 모두 반영되어 나타날 것이다.

### 가. 전작권 전환과 유엔사

1978년 창설된 한미 연합사는 유엔사 체제에 연합지휘체제를 더하는 형태이다.<sup>72</sup> 연합사와 유엔사는 원칙적으로 각각의 창설 근거를 갖고 있는 별개의 법적 기구이다. 한미연합사는 한미 쌍무협정에 의해 창설된 반면 유엔사는 유엔에 의해 설립된 국제기구로 부여된 임무 및 지휘계통 및 작전통제가 상이하다. 그러나 미국은 유엔사와 연합사의 사령관에 동일인을 세움으로써 사실상 같은 틀 내에서 상호 지원 및 협조 관계를 구축하였다. 유엔사 소관인 정전업무를 수행하기 위해 유엔사 사령관은 한미연합사 사령관에게 지시하고 한미연합사 사령관은 전투력을 사용하여 대응하게 되는데 동일인이 사령관임으로 실상은 두 기구가 같은 틀에서 운용된다. 참모들도 미국이 유엔사 재활성화 프로그램을 가동하기 전까지 대부분 한미연합사와 유엔사에 같이 속해 있었다.

유엔사의 변화는 전작권 전환과 밀접하게 연계되어 있다. 한미가 합의한 전작권 전환 이후 지휘체제인 미래 연합사는 현 연합사와 유사하게 한국군 작전사령부, 주한미군사령부 및 미 구성군 사령부가 모두 한미 연합사의 지휘체제하에 위치하지만, 한국군이 사령관을 맡고 미군이 부사령관을 맡는 것이 가장 큰 차이점이다.

이 체제 내 군사협조기구는 연합사 내에 흡수되어 지휘·명령 계통에 포함된다. 연합사 존

72. 한미연합사 창설 배경은 다음과 같다. 1977년 주한미군 철수를 공약으로 내세운 지미 카터가 미국 대통령으로 당선된 이후 주한미군 철수 논의가 본격화되자 미 합참은 기존의 지휘체제 변화 가능성에 대비하기 시작하였다. 미 합참은 기본적으로 정전협정이 지속되는 한 유엔사 체제하에서 한국군에 대한 작전통제권을 유지하고 싶어했으나 주한미군 철수가 가시화될 경우 한국은 자국 군대의 통제권을 행사하고자 할 것이기에 미국은 한국군의 참여를 확대하여 한국을 무마하면서 작통권을 유지하기 원했던 것이다. 즉, 미국은 유엔사 체제에 연합지휘체제를 더하는 형태를 통해 주한미군 철수에도 불구하고 작통권을 유지하고자 한 것으로 볼 수 있다. 그러나, 동시에 미국은 한국에 “연루”되는 것을 꺼려 평시 연합지휘체제에 미군의 어떤 전력이 포함되는지에 대해 민감하게 반응하였다. 한국의 박정희 대통령도 한미 연합지휘체제를 구성하여 미국의 철군을 늦추는 한편 대한민국 방위공약을 유지하기 위한 수단으로 삼고자 하였기에 창설에 우호적으로 반응하였다. 이러한 의도를 갖고 한국과 미국은 연합지휘체제 협상에 나서게 되었고 1978년 주한미군의 철수가 시작되자마자 연합사 창설에 동의하였다.

[그림 3-1] 전작권 전환 이후 한미 지휘구조



속은 한미동맹 체제의 제도적 긴밀성 유지 및 실제적 연합 방위체제 지속을 의미한다. 이를 통해 추진 중인 한반도 방위의 한국 주도, 미국의 지원 역할에서 벗어나 연합사를 통해 한반도 방위의 한미 공동 책임화가 가능하다. 이러한 체제를 구상한 가장 큰 이유는 북한 위협 대비이다. 북한이 한미 연합사 해체를 강력히 주창해 온 것을 감안할 때 역설적으로 연합사 체제 유지는 대북 억제에 크게 기여한다.

아직 전작권 전환 이후 지휘구조와 유엔사 간의 관계가 명확하지 않지만, 적지 않은 변화가 예상된다. 전술한 바와 같이 현재 유엔사 사령관이 연합사 사령관, 주한미군 사령관을 겸직하고 있으므로 책임과 역할 분담에 문제가 없다. 그러나 한국군이 연합사 사령관을 맡으면 유엔사와의 관계와 역할 분담이 불확실하다. 특히 미국 외의 전력 제공국 군대와 연합사 사령관이 어떻게 소통할지가 관건이다. 한국군 연합사 사령관이 한반도에서 미국 외의 지원군 전력을 지휘할 것인지 혹은 유엔사 사령관이 이들 전력을 통제할 것인지가 불명확하다. 더불어 한국군이 유엔군사령부에 배치될 타국군 부대와 통신 및 조정 체계를 구축할 수 있을지도 여전히 모호하다.<sup>73</sup> 예를 들어 전작권 전환 이후 한반도에 전쟁이 발생했을 때 미군 증원군은 원칙적으로 연합사에서 통제한다.<sup>74</sup> 그러나 호주와 같이 유엔사에 속한 타국 군대가 파병할 경우 반드시 연합사 통제하에 들어가는 것은 아니다. 한국과 호주가 쌍무 차원에서 협의하여 결정하거나 혹은 유엔사 소속 국가의 파병이므로 유엔사가 통제할 수도 있을 것이다.

73. Klinger, “What are the Tasks of the ROK-US Alliance,” pp. 294-295.

74. 미 증원군의 연합사 통제도 모호한 부분이 적지 않다. 현 연합사 체제에서도 모든 한국군이 연합사의 통제를 받는 것은 아닌 것처럼 전시 증원되는 미군도 일정 수준 주한미군 사령관의 통제하에 있을 수 있다. 한국군 연합사령관이 통제하는 미 증원군의 규모와 수준에 따라 실제 지휘 범위가 결정될 것이다.

관련하여 2019년 8월 전작권 전환을 위한 기초운용능력(IOC)을 시험한 한미 연합훈련에서 한미가 유엔사 역할과 관련하여 이견을 표출한 것으로 알려졌다. 미측은 전작권이 전환되더라도 유엔사 사령관이 정전협정 준수 의무를 수행하기 위해 한국 합참에 지시를 내릴 수 있다는 견해를 밝힌 바 있다. 반면 한측은 유엔사의 지시는 한국군의 권한을 침해하는 것이라는 반론을 제시하였다.<sup>75</sup> 유엔사의 역할과 관련하여 한미 간 이견이 여전히 좁혀지지 않고 있음을 알 수 있다.

미국은 오바마 행정부 때 ‘유엔사 재활성(revitalization)’ 프로그램을 시작한 바 있다. 유엔사는 기본적으로 한반도 유사시 ‘전력 제공’ 임무를 수행한다. 현재 주한미군을 비롯한 미 국방부는 유엔사의 역할이 매우 제한적임을 강조한다. 유엔사 소속 요원이 30여 명 수준이므로 일부에서 제기하는 전투사령부의 형태가 아님을 천명 중이다. 관련하여 유엔사는 한국 국방부에 유엔사령부 파견 요원을 요청했으나 “분명치 않은 이유”로 한국이 응하지 않고 있다.<sup>76</sup> 참고로 한국은 유엔사의 전력 제공국이 아니다.

관건은 미국이 공식적으로는 부인하나 유엔사의 역할을 확대하여 한반도를 포함한 역내 유사시 전력 제공 외에도 통제의 역할을 수행토록 할지이다. 미 정부의 부인에도 불구하고 미국이 궁극적으로 유엔사를 역내 외 사태를 총괄하는 군사 기구로 발전시킬 것이라는 주장이 끊이지 않는다.<sup>77</sup> 한미가 합의한 한국 주도의 연합사 체제에서 주한미군의 현 전력만 한미연합사가 통제하고, 전시 증원전력과 유엔사 소속 타국 전력은 유엔사가 지휘하는 대안을 미국이 모색하고 있다는 것이다.

위와 같은 논란은 2006년 버웰 벨 당시 연합사 사령관이 의회 청문회에서 유엔사 개편을 언급함으로써 시작되었다. 앞으로 한반도에서 주한 미 지상군의 역할이 줄어들고 해·공군의 비중이 늘어나며, 주한미군 중심으로 한반도 정전체제를 관리해 온 유엔사가 유사시 다국적 연합군(coalition)으로 확대·개편될 수 있다는 것이다. 이를 위해 유엔사에 속한 참전국의 역할을 늘리고 작전계획 수립에 참여시켜 다국적 연합기구로서의 모습을 갖추겠다고 밝혔다. 그러나, 논란이 일자 벨 사령관은 자신의 발언을 “전시우발상황을 잘 준비할 수 있도록 유엔사 인력을 보강시키려는 의미”라고 해명한 바 있다.<sup>78</sup>

75. Work, “Alternative Futures for the US-ROK Alliance: Will Things Fall Apart,” p. 8.

76. 유엔사 고위 관계자와 필자의 인터뷰, 2020.7.23.

77. [https://newsis.com/view/?id=NISX20200207\\_0000911847&clD=10301&plD=10300](https://newsis.com/view/?id=NISX20200207_0000911847&clD=10301&plD=10300).

또한 미국은 2006년 여름 한미 정책구상회의(SPI)에서 전작권의 전환 때 유엔사의 정전협정 관리 기능의 대부분을 한국군에게 이양하겠다는 입장을 밝힌 것으로 알려져 있다. 2006년 12월에 미국은 다시 한국에 정전협정 위반행위에 대한 특별조사활동을 포함하여 20여 개의 정전협정 관리 기능을 한국에게 이양하겠다고 밝혔다.<sup>79</sup> 2007년 1월 버웰 벨 주한미군사령관은 기자회견에서 “한국군이 전작권을 행사하게 되면 유엔사의 역할 및 임무도 필연적으로 수정되어야 한다”면서 “[전작권 이양 뒤] 한국군 병력을 지휘할 수 없는 유엔군사령관은 정전협정 유지 및 잠재적인 위기 고조에 대해 책임질 수 없다”는 입장을 표명했다.<sup>80</sup>

즉, 미국은 한국군이 전시작전통제권을 행사하게 되면 유엔사의 역할과 임무의 수정이 불가피하다는 견해다. 이전과는 달리 한국군은 정전 상황, 위기 상황, 전쟁 상황 등에서 작전권을 행사하면서 적과 직접 맞닥뜨리게 되기에 한국군이 이러한 상황에 대한 책임을 져야 한다는 것이다. 한국군에 대한 작전통제권을 갖지 못하는 유엔사령관은 실제로 정전협정 준수와 위기상황 등에 대해 책임을 질 수 없다는 것이다. 따라서 미국은 주한미군 사령관이 유엔군 사령관을 겸직하는 것이 바람직하지만 한반도 상황에 대한 책임을 지는 입장에서 벗어나 지원하는 역할로 바뀌야 한다고 본다.<sup>81</sup>

종합할 때 한미는 유엔사의 역할을 명확히 할 필요가 있다. 특히 전작권 전환시 미래 연합사, 미국 합참, 한국 합참, 유엔사와의 관계를 정확히 규정해야 한다. 미래 연합사의 미군 부사령관이 유엔사와 주한미군사령관을 겸직하는 것의 의미도 확실히 해야 할 것이다. 유엔사와 관련한 미국의 입장 중 비교적 분명한 것은 현 유엔사를 유용하다고 판단하여 최대한 존속시키고자 하는 것이다. 유엔사를 통해 미국은 한반도 유사시 유엔 결의 없이도 이전 참전국의 지원 및 개입을 확보할 수 있다. 또한 미국은 한반도 유사시 유엔사 후방기지를 통해 자유로운 전력 투사가 가능하여 실제로 주한미군과 주일미군의 연계 고리를 확보한 장점을 유지하고 싶어 할 것으로 판단된다.

78. 이상현, “한반도 평화체제와 한미동맹,” 『동북아 신질서와 한반도 평화체제』 (서울: 한국국방연구원, 2006) 미 발간 세미나 자료, p. 201.

79. “유엔사 정전업무 미 ‘한국에 이양,’” 『조선일보』 (2006년 12월 11일).

80. “벨 주한미군 사령관 내외신 기자회견,” 『조선일보』 (2006년 1월 10일).

81. “U.S. Forces Korea Press Conference Presenter: GENERAL B. B. Bell Commander UNC/CFC/USFK,” News Transcript (January 9, 2007).

## 나. 한반도 평화프로세스와 유엔사

북한 비핵화와 함께 한반도 평화프로세스가 진전되면 유엔사 문제가 대두될 수 있다. 유엔사의 기본 임무는 한반도 정전협정 준수이므로 평화협정이 체결되면 유엔사 존속이 도전받을 수 있다. 평화협정이 아니더라도 법적 구속력은 없으나 종전선언이 이루어지면 유엔사 존속에 대한 논란이 불거질 수 있다. 북미가 더는 전쟁 상태가 아니므로 정전협정이 의미가 없어지고 이에 따라 유엔사가 필요 없다는 주장이 제기될 것이다. 따라서 한미는 유엔사에 대한 역할을 미리 규정할 필요가 있다. 종전선언, 나아가 평화협정 체결 이후에도 유엔사를 존속시켜 동아시아 평화체제에 기여하는 협력 기제로 삼을지에 대한 검토가 필요하다.<sup>82</sup>

구체적으로 정전협정이 평화협정으로 대체될 경우 유엔사 존립과 관련하여 두 가지 견해가 제기되고 있다. 첫째, 정전협정이 평화협정으로 대체될 경우 유엔사는 자동으로 해체·소멸한다는 의견이다. 유엔사는 안보리 결의안 [S/1511]과 [S/1588]의 “유엔 회원국은 침략을 격퇴하고 이 지역의 국제평화와 안전을 회복하기 위해 필요한 조치를 한국에 제공토록 권고한다”는 임무를 부여받았으므로 평화협정이 체결되면 침략 행위가 종료되고 국제평화와 안전이 회복된 것임으로 임무가 종결되었다는 것이다. 또한 정전협정에 따라 유엔사가 부여받은 정전협정 이행 감독의 임무도 평화협정의 체결로 완료된다고 본다. 실질적인 측면에서도 유엔사가 설립된 목적이 한국전쟁 발발에 따른 유엔 회원국에 대한 군사지원을 조직하기 위한 것이었던 만큼 전쟁의 완전 종결시 유엔사의 존립근거는 거의 상실된다고 판단한다.

이처럼 유엔사의 존속이 정전협정이 유지될 때만 유효한 것이라는 주장<sup>83</sup>과는 다르게 유엔사를 정전협정과 별개로 보는 견해도 있다. 유엔사가 1950년 7월 7일 유엔 안보리 결의안 [S/1588]에 의해 설치된 유엔의 보조기관으로서, 유엔사의 해체문제는 정전협정 폐기나 평화협정 대체와는 별개의 사안으로 정전협정 폐기만으로 유엔사가 자동해체되는 것은 아

니라는 것이다.<sup>84</sup> 안보리의 결의에 의해서만 해체될 수 있다는 것이다.<sup>85</sup> 또한 이론상 남북 평화협정 체결 이후에도 유엔사가 한반도의 평화유지 활동 수행이라는 기능의 전환을 통해 존속될 수 있다는 주장도 있다.<sup>86</sup>

1990년대 초반까지 대체로 정전협정의 종료는 유엔군사령부의 자동 해체를 의미한다는 해석이 다수였으나, 이후에는 유엔 안보리의 결정이 필요하다는 주장이 힘을 얻고 있다. 유엔 안보리가 동의하지 않는 한 국제법적으로 해체될 수 없고, 같은 맥락에서 유엔 안보리의 판단과 결정에 따라서는 정전협정 종료에 상관없이 유엔군사령부가 새로운 임무를 부여받아 존속할 수 있다는 해석도 가능하다.

위의 논의를 감안하여 한국과 미국은 한반도 평화체제 구축과정에서 유엔사의 존속 여부를 포함한 역할과 임무 등을 규정해야 할 것이다. 다음과 같은 상황을 고려해야 한다. 한반도 평화프로세스, 특히 남북 군비통제 협의 및 합의 과정에서 유엔사의 참여가 필요하다. 2019년 체결된 9.19 남북군사합의서에 포함된 남북한 간의 조치 중 일부는 남한, 북한, 유엔사 3자 간의 협력이 필요함이 확인된 바 있다.

평화 프로세스 진행 과정에서 북한의 위협이 실질적으로 감소한다면 한미 연합사의 성격 변화도 가능할 것이다. 연합사가 해체되고 미일동맹 형태의 병렬체제로 전환할 수도 있을 것이다. 이 경우 작전권과 연합사, 유엔사의 역할 정리가 필요하다. 연합사가 해체되면 작전권이 유엔사로 귀속된다는 주장이 지배적이다. 1978년 7월 27일 한미군사위원회에 하달한 『전략지시 1호』에 의해 한국군과 미군에 대한 작전통제권을 유엔사 사령관이 연합사 사령관에게 위임하였기에 연합사가 해체되면 작전통제권의 위임이 종결되어 유엔사 사령관에게 회수된다는 것이다. 또 다른 측면에서 1978년 『교환각서』에서 이미 작전권이 유엔군사령관에서 연합사령관으로 완전히 이양되었다는 주장도 있다.

82. 유엔사 역할 조정과 관련해서는 Won Gon Park, “The United Nations Command in Korea: past, present, and future,” *Korean Journal of Defense Analyses*, Vol. 21, No. 4 (December 2009) 참조.

83. 조성렬, “한반도 평화체제 구축 이후 주한미군의 지위조정,” 김일영·조성렬 『주한미군』 (서울: 한올아카데미, 2003), pp. 252-253; 김선표, “한반도 평화체제 구축과 유엔사 문제에 대한 소고,” 『서울국제법연구』 12권 2호 (2005), p. 97.

84. 서주석 외, 『한반도 평화체제 전환 대비 국방분야 종합대책』 연구보고서 안01-1736 (서울: 한국국방연구원, 2001), pp. 92-96; 김성한, “한반도 평화체제 구축 방향과 평화협정의 내용,” 『전략연구』 제19호 (200. 7), p. 128; 김선표, “한반도 평화체제 구축과 유엔사 문제에 대한 소고,” 『서울국제법연구』 12권 2호 (2005), p. 98에서 재인용.

85. 백진현, “정전체제의 평화체제 전환문제,” 『서울대학교 법학』 제41권 2호 (2000), p. 293.

86. 제성호, “남북평화협정의 체결방향과 법적 문제,” 심지연·김일영 편 『한미동맹 50년: 법적 쟁점과 미래의 전망』 (서울: 백산서당, 2004), p. 261.

이러한 논란은 연합사 혹은 유엔사 해체 과정에서 전작권에 대해 미국과 새로운 합의를 맺으면 해결될 수 있다. 논의 주체가 한국과 미국이기에 양국의 합의가 전제된다면 전작권 환수와 관련한 법적인 절차는 다분히 기술적인 문제일 수 있다. 한미 간에 약정서(TOR)를 채택하거나 공동성명을 통해 유엔사와 연합사에 귀속되었던 작통권의 책임을 해제한다는 내용을 담으면 해결할 수 있다.

평화협정 체결 후 유엔사의 해체가 결정된다면 다음과 같은 조치가 필요하다. 유엔사가 정전업무의 수행과 관련하여 한국군에 지시하고 한국군이 이를 수용한 제반 규정이 폐지되거나 개정되어야 한다. ‘유엔사 교전수칙’은 폐기되어야 할 것이고 ‘유엔사의 지위에 대한 한미 합의의사록(54)’, ‘한미군사위원회 및 연합사 관련 약정(78/94)’ 등은 개정이 필요하다. ‘유엔사/연합사 작계’를 비롯한 유엔사/연합사의 지시로 부과된 여러 전쟁기획 문서들도 개정이 필요하다. 유엔사가 해체될 경우 원칙적으로 유엔사 후방사령부도 해체되어야 하며 이에 따라 1954년의 유엔과 일본 간의 『주둔군지위협정』에 따른 일본의 시설 및 용역 지원도 종료된다. 미국이 유엔사 후방사령부를 일본에 유지하기를 원한다면 일본과 쌍무조약 체결을 통해 가능하다. 이외에도 JSA 인수 및 판문점 운용, DMZ 관할권 인수 및 체제 전환, NLL/서해 5도 문제 등 유엔사의 관할권은 평화프로세스 추진과정에서 이미 한국에 전환되거나 향후 전환되어 남북 간에 해결할 문제로 바뀔 수 있다.<sup>87</sup>

반면 평화협정 체결 후 유엔사의 존속이 결정된다면 다음과 같은 역할 수행이 가능하다. 유엔사의 성격이 동북아 평화와 안정을 위한 협력기제로 규정되어야 하고, 특히 한반도 안정에 기여토록 역할이 조정되어야 한다. 역내 불안정, 인도주의적 구호 등은 국제문제이므로 유엔사를 통해 협력을 도출할 수 있다. 동시에 유엔사를 활용하여 한반도 문제의 주도적 해결의 주체는 한국임을 인정받을 수도 있을 것이다.<sup>88</sup>

종합할 때 유엔사는 향후 재편되어 존속되는 것이 유리하다. 북한 위협이 상존하는 한 유엔사는 필요하고, 한반도 평화프로세스가 완성되는 과정에서도 유엔사는 한국에 유용한 기제가 될 수 있다. 오히려 북한의 핵위협이 증가하는 상황하에서 유엔사의 기능을 강화

87. 서주석 외, 『한반도 평화체제 전환 대비 국방분야 종합대책』 연구보고서 안01-1736 (서울: 한국국방연구원, 2001), pp. 92-96.

88. 박원근, “안보환경 변화에 따른 한미동맹 조정 로드맵,” 『한국콘텐츠학회논문지』 제18권, 제7호, 2018년 7월, p. 586.

하는 대안도 모색해야 한다. 유엔사를 효과적으로 활용할 경우 역내 위기 발생시 미국 주도의 한국과 일본의 협력이라는 기존의 틀을 벗어나 유엔사가 가진 다국적 기구의 정당성 및 작전 대상의 확대를 도모할 수 있다. 한국은 역내 위기 발생시 한미동맹의 양자 차원에서 미국과 협력하는 부담을 덜 수 있다. 이를 위해 다음과 같은 조치를 고려해야 한다. 첫째, 한국과 미국은 유엔사를 역내 국가의 실질적인 협력을 도출하는 기구로 발전시키도록 노력해야 한다. 유엔 결의안을 통과시켜 유엔사의 기능을 한반도의 안정적 관리를 넘어서 역내 지역의 평화유지를 담당하게 하고 참여국도 확대할 필요가 있다. 이를 통해 역내 다자 안보 협력기구로 유엔사가 자리매김토록 할 수 있다. 둘째, 유엔사 변화의 시점을 한반도 안보환경 변화와 연계시킬 필요가 있다. 기본적으로 유엔사는 한반도 관리를 위해 창설된 조직임으로 남북한의 실질적인 군사적 긴장완화가 이루어져 평화체제로 도입되는 시점에서 유엔사의 변화가 모색되는 것이 바람직하다. 변화로 야기될 수 있는 한반도 불안정 요소를 최소화하고, 기능 전환에 대한 국제사회의 공감대 형성에도 유리하기 때문이다.

#### 다. 확장억제

미국은 비핵 국가인 한국에 동맹 차원에서 핵우산을 포함한 확장억제를 제공하고 있다. 한국 정부는 지속해서 확장억제의 실효성을 높이려 하나 크게 진전을 못 보고 있다. 2017년 6월 한미정상회담에서 한국과 미국은 “동맹 현안 관련 공조 강화를 위해 외교·국방 당국으로 하여금 외교·국방(2+2) 장관회의 및 고위급 확장억제전략협의체(EDSCG) 개최를 정례화하고, 이를 통해 모든 국가 역량을 활용하여 확장억제력을 강화할 것을 지시하였다”는 공동성명을 발표하 바 있다.<sup>89</sup> 그러나 미국의 확장억제는 여전히 구체화되지 못하고 있다. 미국은 기본적으로 확장억제를 위한 협의체 구성에는 찬성하나 전략자산 파견, 핵우산 사용 협의를 포함한 확장억제 합의체로 발전시키는 것에는 부정적이다. 미국의 핵 사용 작전계획은 1992년 지역 사령부에서 전략 사령부로 통합되어 전 세계를 대상으로 운용 중이다. 한반도 전략자산 상시 배치는 미국의 전 세계 작전 운용개념 조정이 필요한 사안으로 상당한 시간이 소요될 뿐 아니라 대통령의 결단이 있어야 한다. 나토가 운용 중인 ‘핵계획그룹’(NPG)도 이론상 미국의 핵 작전계획을 회원국이 같이 관장하고 조율하는 기능이 있지만, 사실상 미군 4성 장군인 유럽연합군최고사령관이 실제 집필과 운용을 담당하고 NPG는 이를 추진하는 형태로 운용된다. 미국의 핵무기 사용권은 법령에 대통령만이 권한을 독점하게 되어 있으므로 핵무기 사용 방식, 배치, 운용 등을 타국과 공유하기 힘든 구조이다.<sup>90</sup>

89. 박원근·설인호, “트럼프 행정부 안보·국방전략 분석/전망과 한미동맹 발전 방향,” p. 21.

문제는 북한이 사실상 핵보유국이고 지금도 핵미사일 능력을 지속적으로 향상하고 있지만 한미 간 확장억제 제도화 논의는 답보상태에 있다는 것이다. 북한은 2013년부터 지상 연소시험을 시작한 것으로 추정되는 80톤급 대출력액체로켓엔진(백두산 엔진) 개발에 2016년 9월에 성공한 후 2017년 3월 18일 이를 개량한 동급의 엔진과 4개의 보조로켓을 장착한 로켓의 지상 연소시험을 성공적으로 이행한 바 있다. 이후 이를 활용한 하기의 미사일 발사 실험 감행했다. 우선 북한은 2017년 5월, 7월, 11월 화성-12를 발사하였다. 화성-12는 50톤급 백두산 엔진을 활용한 이동 1단형 미사일로서 ICBM 개발을 위한 중간 단계이다. 추정 최대사거리는 3,700km-4,000km이다. 북한이 2017년 7월 4일과 7월 28일 시험 발사한 화성-14는 50톤급 백두산 엔진과 2단 로켓으로 구성된 이동형 미사일이다. 추정 최대사거리는 약 6,800km-8,000km이다. 그러나 성능이 제한되어 미 본토 타격 능력은 불확실하다. 2017년 11월 29일 시험 발사한 화성-15는 추정 최대사거리가 약 12,000km-15,000km인 ICBM이다. 80톤급 백두산 엔진과 2단 로켓으로 구성되고 이동 발사가 가능하다. 이외에도 북한은 2019년 5월 이후 KN-23(북한판 이스칸데르), KN-24(북한판 ATACMS), 대구경조정방사포, KN-25(초대형 방사포), 북극성-3형(SLBM) 등의 신형무기체계를 선보였다. 북한은 5월부터 총 13회 신형 고체 추진제 시험을 통해 스킨, 노동 등 기존의 노화된 저성능 액체추진체 미사일을 대체하고자 한다. 지난 10월 10일에는 최대 크기의 대륙간탄도미사일인 화성-16형을 공개한 바 있다.

북한의 이러한 행보는 비핵화 협상 중에도 미사일 능력을 고도화하여 한미 대응능력을 약화시키고 있음을 보여준다. 북한의 최종목표는 이동형 고체추진 ICBM 개발이고 이를 위해 폴업·비행안정성기술, 사출기술, 공중점화 등 확장력이 큰 핵심기술을 확보하여 다양한 미사일에 접목하고 있다. 더불어 북한은 SRMB·MRBM·ICBM·SLBM 등 다양한 사거리를 가진 다종화된 미사일을 보유하고 고체추진체 신형 미사일의 대량생산도 추진 중이다. 저고도 비행(50km 이하로 비행할 경우 레이더에 의한 탐지 난항) 및 회피기동, 핵 탑재 가능한 KN-23 개발로 한국형미사일방어체제(KAMD)를 사실상 무력화시키고 있다.<sup>91</sup> 북한의 미 본토 타격 능력 확보 여부는 아직 불확실하나 KAMD를 무력화하는 대남 공격용 핵

90. Johan Bergenäs, Miles A. Pomper, William Potter, and Nikolai Sokov, "Reducing and Regulating Tactical (Non-strategic) Nuclear Weapons in Europe: Moving Forward?" *Monterey Institute of International Studies*, (April 2010). 박원근·설인호, "트럼프 행정부 안보·국방전략 분석/전망과 한미동맹 발전 방향," p. 21에서 재인용.

91. 장영근, "북한 미사일 현대화의 기술적 평가," 북한연구학회 동계학술회의 발표문 (2019. 12. 20).

미사일 능력은 보유한 것으로 판단된다.

이런 상황에서 확장억제의 신뢰성은 오히려 약화하는 양상이다. 트럼프 행정부의 동맹 경시 경향에 따라 핵우산을 포함한 확장억제에 대한 신뢰성이 약화하고 있다. 작년 5월부터 재개된 북한의 미사일 발사에 대한 트럼프 대통령의 무대응은 미국의 확장억제를 의심케 한다. 한국과 일본 등 미국의 확장억제에 의존하는 국가가 '미국이 서울을 위해 시애틀 희생을 감당할 준비가 되어 있는가?'라는 근본적인 질문을 다시금 제기하게 한다. 이에 따라 '방기의 위험'을 줄이고 미국의 안보공약 약화에 대처하기 위한 다음과 같은 조치가 필요하다. 우선 현 대비태세를 기반으로 일부 전력 증강을 검토해야 한다. 미국 본토에 위치한 핵역지 전력을 활용하되 SLBM과 저강도탄도미사일(low-yield ballistic missile: LYBM)을 한반도에 전개하고, B-2B와 B-52를 괄에 배치하는 등 미국의 의지를 현시할 필요가 있다. 일부에서는 미국의 전술핵무기(tactical nuclear weapons: TNW)의 한반도 전개 필요성을 주창한다. 이를 위해 B-61 핵탄두와 이를 운용할 전폭기 배치, 한미 간 운용통제 체제 강화 등이 제시된다. 그러나 전술핵 무기 배치는 북한과 중국을 자극하여 한반도의 긴장을 증폭시킬 수 있다는 부정적인 견해가 지배적이다. 마지막으로 미국의 확장억제 신뢰성을 높이기 위해 동맹 간 소통 채널 강화가 필요하다. 기존의 확장억제전략협의체의 기능과 역할을 확장하거나, '핵위기대비그룹(Nuclear Crisis Planning Group)'을 신설하는 방안 등이다.<sup>92</sup>

#### 4. 미사일 방어 및 THAAD 배치

확장억제는 미사일 방어(MD)와도 밀접히 연계되어 있다. 미국은 미사일 방어체제를 본토 및 동맹국의 핵 위협 대비를 위한 핵심 기제로 발전 중이다. 기술적인 한계에도 불구하고 '상호확증파괴'의 불안정성을 보완할 미사일 방어를 지속적으로 확대하고 있다. 특히 미국은 북한의 핵미사일 고도화에 대응하여 한국 방어를 위해 개발된 방어체제를 우선하여 접목하려 한다. 존 힐 미사일방어국장은 2020년 2월 10일 의회 청문회에서 미국은 효과적인 미사일 방어를 위해 가용 자원인 사드, 패트리엇, SM-3의 레이더와 발사 시스템 등을 통합·관리하는 '주한미군 연합긴급작전요구(JEON)'를 추진한다고 밝혔다. 구체적으로 ①사드 발사대 원격 조정을 통한 방어 범위 확대, ②사드 레이더를 이용하여 패트리엇 미사일 원격 조정 및 발사, ③패트리엇 미사일을 사드 발사체계에 통합 등 3단계 미사일 방어망

92. Work, "Alternative Futures for the US-ROK Alliance," pp. 3-4.

체계 개선 방안도 소개하였다.<sup>93</sup> 미 국방부는 2020년 한반도 내 미사일 방어 전력의 통합을 완성하겠다고 밝힌 바 있다.

실제 미국은 10월 사드 레이더를 활용하여 패트리엇으로 적의 미사일을 요격하는 시험에 성공하였다. 이를 통해 미국 미사일 방어청은 전 세계에서 사드와 패트리엇 미사일방어체계의 통합 운영 능력 향상이 가능할 것으로 밝혔다. 사드 레이더는 보통 1,200km까지 탐지가 가능하므로 북한 깊숙이 관측할 수 있다. 북한 미사일이 발사되면 그만큼 빨리 탐지해 낼 수 있고 비행 궤도 등을 계산해 요격지점을 확인하여 패트리엇 무기체계에 전달해 요격할 수 있다. 이러한 능력은 북한이 개발에 박차를 가하고 있는 KN-23, 24, 25 등에 대한 방어 능력 향상을 이바지할 것으로 기대된다.<sup>94</sup>

사드 배치 시 주한미군 사령관이었던 빈센트 브룩스 전 한미연합사령관도 위와 같은 미국의 미사일 방어체계 통합 필요성에 공감한다. 북한이 작년부터 탄도미사일 성능을 개량하고 있으므로 한미의 방어체제도 향상되어야 한다면서 사드와 패트리엇 체계의 통합은 이미 국방수권법과 미사일 방어청의 예산 계획에 반영된 공개사업임을 지적한다. 두 무기체계의 감지 센서를 하나로 통합함으로써 북한의 미사일 위협을 보다 효과적으로 대응할 수 있다는 것이다.<sup>95</sup> 공격용 무기와 미사일 방어체계의 통합 필요성에도 공감한다. 브룩스 사령관은 방패만으로 적의 화살을 견디기 어려우므로 “방어용 무기가 감지한 센서 정보를 다른 공격용 타격무기 체계에 활용 가능하도록” 해야 한다고 주장한다. 그러나 이러한 추진 방향이 사드가 제공하는 감지정보만을 활용하는 것이지 방어용 무기인 사드 자체의 목적을 변화하는 것은 아님을 지적한다.<sup>96</sup>

그러나 문재인 정부는 중국에 사드 포대 추가 반입, 미국의 미사일 방어체계 참여, 한미일 동맹 등을 추진하지 않는다는 이른바 ‘3불’을 약속한 바 있다. 이로 인해 북한의 핵미사일을 가장 효과적으로 억제하는 방안을 한국 스스로가 막고 있다. 한국은 이를 보완하기 위해 독자적으로 한국형미사일 방어체제를 발전시키고 있지만, 미국 주도의 탄도미사일 방

어체제에 통합했을 때 제공되는 수준의 방어 충분성을 확보하지 못한다. 한국이 세계에서 가장 심각한 탄도미사일 위협을 받고 있으므로 동맹 차원에서 한미 미사일 방어체제의 통합을 고려해야 한다.<sup>97</sup>

바이든 행정부에서도 미사일 방어는 적극적으로 추진될 것으로 예상된다. 2008년 선거 당시 오바마 후보는 미사일 방어에 부정적인 입장을 표명했으나, 행정부 출범 후 오히려 예산을 증액한 바 있다. 이미 상원 세출위원회는 2021년 회계연도 예산에 지난해보다 11억 달러가 증가한 102억 달러를 미사일 방어 예산으로 책정한 바 있다. 특히 미국은 북한의 미 본토 공격 가능성에 대비한 능력 증강을 위해 예산을 증액하였다. 사드 포대에 3억 1천만 달러, 지상배치 미사일방어체계(GMD)에 4억 5천만 달러를 각각 추가 책정하였다. 사드 예산 증액은 지난 10월 패트리엇 무기체계와의 통합 운영 시험에 성공하면서 ‘다층적 본토 미사일 방어(Layered Homeland Missile Defense)’ 일환으로 중요성이 부각된 결과이다. 이외에도 세출위원회는 북한 대륙간탄도미사일을 격추하는 차세대 미사일 요격기(next generation interceptor) 개발과 관련해 미사일 방어청이 요청한 예산을 전액 그대로 책정하였다. 동 요격체계는 2028년 배치를 목표로 한다.<sup>98</sup>

관련하여 바이든 행정부는 한미일 안보협력을 강조할 것이다. 바이든 대선 캠프에 합류한 다수의 아시아 전문가들은 한국과 일본이 역사적 어려움을 극복하고 지구적 차원에서 협력을 도출해야 한다는 인식을 공유한다. 동맹 복원과 다자주의, 자유민주주의의 삼대 화두 측면에서도 한미일 안보협력 강화를 역내 안정을 위한 주춧돌로 여길 것이다. 한일 갈등의 와중에서 한편을 들지는 않으나, 지난 2015년 위안부 합의를 하게 된 계기가 되었던 박근혜-아베-오바마의 삼자 회동이 재현될 수 있다. 트럼프와는 달리 미국의 적극적 중재 행보가 예상된다는 의미이다. 바이든 자신도 2013년 방한 시 “한일 간 원만한 관계 진전을 이뤄달라”라고 공개 발언을 한 적도 있다. 이러한 바이든 행정부의 한미일 안보협력 강화는 역내 미사일 방어 협력 단계를 격상하는 정책으로 이어질 수 있다.

93. <https://www.voakorea.com/korea/korea-politics/thaad-patriot>.

94. 이상민, “미, 사드·패트리엇 통합 요격시험 성공…대북 미사일방어력 향상,” 『자유아시아 방송』(2020.10.6.), [https://www.rfa.org/korean/in\\_focus/nk\\_nuclear\\_talks/MissileDefense-10062020154113.html](https://www.rfa.org/korean/in_focus/nk_nuclear_talks/MissileDefense-10062020154113.html).

95. 김동현, “사드 장비 교체, 진화하는 북한 위협 대응... 계속 방어 무기로 남을 것,” VOA (2020.6.3.).

96. 상계자료.

97. Bechtol, “Advancing South Korean Capabilities for the Future.”

98. 이상민, “미 상원 세출위, 북 ICBM 대응 미사일방어 예산 추가책정,” 『자유아시아방송』(2020.11.12.), [https://www.rfa.org/korean/in\\_focus/nk\\_nuclear\\_talks/missiledefense-11122020142340.html?searchterm:utf8:ustring=%20%EB%AF%B8%EC%82%AC%EC%9D%BC%20%EB%B0%A9%EC%96%B4%EC%B2%AD](https://www.rfa.org/korean/in_focus/nk_nuclear_talks/missiledefense-11122020142340.html?searchterm:utf8:ustring=%20%EB%AF%B8%EC%82%AC%EC%9D%BC%20%EB%B0%A9%EC%96%B4%EC%B2%AD).

## 5. 중거리 핵전력(INF) 조약 파기와 한반도

중거리 핵전력(Intermediate-Range Nuclear Forces: INF) 조약은 1987년 미국과 소련이 체결한 것으로서 미국이 2019년 8월 2일 공식 탈퇴하였다. 동 조약은 지상발사형 미사일(탄도, 순항)로 한정하여 사거리 500km에서 5,500km 미사일의 실험, 생산, 배치를 전면 금지한 것이다. 이에 따라 1991년 6월까지 미소 양국의 미사일 총 2,692기를 폐기한 바 있다.

미국은 러시아가 INF 조약을 어기고 미사일 개발과 생산을 지속했다고 주장한다. 1996년 러시아는 사거리 500km(일부에서는 1,000km까지 연장 가능 주장) 이스칸데르-M을 개발하여 시험 발사한 바 있다. 2017년 2월에는 러시아가 사거리 2천~5천km SSC-8(9M729, 이스칸데르-K) 순항미사일을 실전 배치하였다. 트럼프는 집권 이후 2018년 10월 20일 “러시아와 중국이 INF 조약을 준수하지 않는다. 미국도 같은 무기를 개발할 것이다”라고 천명한 바 있다. 이에 따라 폼페이오 국무장관이 같은 해 12월 “러시아가 INF를 완전하고 검증 가능하게 준수하지 않는 한, 미국은 60일 안에 조약 준수를 중단하겠다”고 공포한 후 2019년 2월 2일 “6개월 이내 INF 조약 탈퇴”를 선포하였다. 마크 에스퍼 국방장관은 2019년 8월 2일 “러시아가 INF 조약에 따른 의무를 지키지 않았기 때문에 미국은 2일 INF 조약에서 탈퇴했다”고 공식 선언하였다.<sup>99</sup>

미국이 러시아의 조약 위반을 이유로 INF에서 탈퇴하였으나 실제 이유는 중국을 견제하기 위한 것으로 받아들여진다. 트럼프 행정부의 국가안보보좌관이었던 존 볼튼은 2011년 8월 미국연구소 선임연구원일 때 “중국의 중거리미사일 전력강화를 막기 위한 차원에서 INF 조약을 파기하거나 중국을 신규 회원국으로 가입시켜야 한다”고 주장한 바 있다. 해리 해리스 주한 미 대사도 태평양사령관으로 근무할 때 “중국이 배치한 탄도 및 순항미사일의 95%가 INF 조약 가입국 위반 사안”이라고 지적하였다.

중국이 중거리 미사일을 개발하여 전력을 증강한 것은 사실이다. 중국은 “DF-11(600km), DF-15(800km), DF-16(1,500km), DF-21(1,700km), DF-25(4,000km)의 중거리탄도 CJ-10(2,500km)의 순항미사일에 이르기까지 다양한 지상 발사 미사일을 보유”하고

99. <https://freebeacon.com/national-security/trump-administration-announces-u-s-withdrawal-from-inf-treaty/>.

있다.<sup>100</sup> 이를 통해 반접근/지역거부(A2AD) 능력을 향상해 왔다. 특히 DF-21D는 2013년 중국이 미 해군 항공모함에 대응하기 위해 실전 배치한 세계 최초의 대함탄도미사일로서 사거리는 1,800~3,000km이고 요격이 매우 어려운 ‘항공모함 킬러’로 불린다.

미국은 실제 중거리 미사일을 배치하거나, 이를 압력으로 중국·러시아를 포함하여 새로운 INF 폐기 조약 체결을 추진하는 것으로 판단된다. 실제 INF 조약 탈퇴를 발표한 날 에스퍼 장관은 “태평양 지역에 몇 달 안에 중거리 재래식 미사일을 배치하고 싶다”는 의사를 밝혔다. 바로 다음 날에는 에스퍼 국방장관과 폼페이오 국무장관이 공동기자회견을 통해 “몇 달 내에 아시아 지역에 지상 발사 중거리미사일을 배치하기를 희망한다”고 재차 밝혀 논란이 커진 바 있다.

중국은 매우 민감하게 반응하고 있다. 미국과 전략핵 격차가 큰 상황이므로 INF 협정을 체결할 경우 중국의 군사 능력은 제한된다. 2019년 8월 6일 푸쑹 중국 외교부 군축사 사장은 “중국의 핵 보유고는 미국, 러시아와 큰 격차가 있어 현 단계에서 중국이 군축 협정에 참여하는 것은 합리적이지 않거나 공정하지 않다”면서 속내를 드러냈다. 미국과학자연맹(FAS)은 중국이 핵탄두 290개, 미국은 1,750개, 러시아 1,600개를 보유한 것으로 추산한 바 있다. 미소의 INF 폐기 조약은 양국의 전략핵무기 균형이 이루어진 후 체결되었다.

중국은 미국이 지상 발사형 중거리 미사일을 배치할 경우 강력하게 대응할 것임을 천명하고 있다. 푸쑹 사장은 “미국이 중국의 문 앞에 미사일을 배치한다면, 중국은 대응조치에 나설 수밖에 없다”고 밝혔다. 또한 “한국·일본·호주 등은 신중해야 할 것”이라며 미국의 동맹국에도 경고하였다. 2019년 8월 5일 중국 환구시보는 “한국과 일본이 미국의 총알받이가 되지 않기를 바란다. 중거리 미사일은 명백한 공격용 무기이기 때문에 한국의 사드 배치 때보다 더 큰 지정학적 파장을 불러올 가능성이 높다”며 강도 높은 경고를 이어갔다.

미국도 중국이 강력히 반발하고 동맹국도 배치 불가를 천명하자 한발 물러서는 양상이다. 2019년 8월 3일 머리스 페이 호주 외무장관은 “[중국 상하이와 5,000km 떨어진 호주 북부 다윈 미사일 배치설에 대하여] 우리는 중국을 호주의 아주 중요한 파트너로 보고 있고... 우리는 가장 강력한 동맹국인 미국과 핵심 파트너인 중국과 함께 협력해 안정과 안보, 번영을 추구”할 것이라면서 사실상 배치 불가 의사를 밝혔다. 한국의 노영민 대통령 비서실

100. 이수형, “중거리핵전력(INF) 조약 폐기와 동북아정세” 이슈브리프 142호 (국가안보전략연구원, 2019.8.6.), p. 2.

장도 8월 6일 “한반도를 벗어난 전략자산, 군사적 무기 배치는 한미 간 서로 하지 않기로 약속된 것”이라면서 역시 배치 불가 의사를 천명하였다. 이에 따라 미국은 동맹국보다는 미국령인 괌에 배치를 추진할 것으로 판단된다. 괌은 미국의 서태평양 전진기지이고 베이징까지 직선거리 4,000km 떨어져 있다. 단기간에 배치할 수 있고, 중국에 대한 압박 메시지를 전달에도 효과적이다.

미국이 북미 대화를 완전히 접지 않는 한 한국에 중거리 미사일 배치 가능성은 커 보이지 않는다. 미사일 배치를 시도할 경우 북한과 중국이 강력히 반발하여 비핵화 대화 자체가 깨질 가능성이 있다. 그러나 북한과의 대화 진척이 없는 상황에서 북한이 핵과 미사일 실험을 감행한다면 미국의 입장이 바뀔 수 있다. 중거리 미사일 배치는 북한에 대한 강압 전략 차원에서 활용 가능한 군사적 선택이다. 또한 비핵화에 비협조적인 중국을 압박할 카드로도 사용할 수 있다.

중장기적으로 볼 때 미국은 역내에 중거리 미사일을 배치할 것으로 예상된다. 트럼프 대통령의 대외 군사전략은 개입을 최소화하면서 동맹국의 책임과 비용 분담을 증대하는 것이다. 전진 배치된 미군과 기지도 축소하기를 원한다. 바이든 행정부에서도 큰 틀에서 전략 방향은 바뀌지 않을 가능성이 있다. 미국이 역내 중거리 미사일을 배치한다면 해·공군력을 대체하여 중국의 반접근/지역거부 전략을 상쇄할 수 있다. 해·공군력 운용을 위한 막대한 예산을 줄일 수 있고 이들 전력을 위한 거점기지도 축소할 수 있다는 측면에서 미국 정책과 맥을 같이 한다. 지난 2020년 8월 16일 마셜 빌링슬리 미 국무부 군축·국제안보담당 차관 지명자가 “중국의 핵전력이 초래하는 중대한 위협뿐만 아니라 동맹국을 지키는 능력에 대해 아시아 관계국과 협의해 나가고 싶다”면서 “미국이 아시아 각국과 중거리 미사일 배치를 협의 중”이라고 밝힌 것도 이런 맥락에서 이해된다.<sup>101</sup>

미국은 한발 더 나아가 미국산 중거리 미사일 배치보다는 역내 국가의 미사일 능력을 향상해 연동하는 방안도 추진할 수 있다. 동맹 복원을 주창하는 바이든 행정부에서는 더욱 적극적으로 추진될 가능성이 있다. 한국, 일본, 호주 등 배치가 언급되는 역내 미 동맹국은 모두 기술적·재정적 능력을 보유하고 있다. 미국이 직접 배치에 대한 부담감을 줄이는 차원에서 이들 국가의 미사일 능력 향상을 요구하고 네트워크화하는 방안도 배제할 수 없다.

101. “US considers midrange missile deployment in Asia to counter China,” *Nikkei Asian Review* (August 15, 2020).

비록 사거리 800km를 유지하였으나, 미국이 한국과 미사일 지침을 개정할 것도 이러한 복안으로 볼 수 있다. 한미는 이미 지난 미사일 지침 개정을 통해 탄두 중량 제한을 없앴으므로 사실상 한국의 탄도미사일은 사거리에 크게 구애받지 않는다. ‘트레이드 오프(trade off)’방식, 즉 탄두 중량을 줄이면 사거리를 늘릴 수 있기 때문이다.

이외에도 미국은 역내 이미 배치된 미사일의 성능 개량도 추진 중이다. 한국에 배치된 에이태킵스의 경우 현재 사거리를 750km로 늘리는 성능 개선 사업이 진행되고 있다. 2022~23년이면 300발 이상이 한반도에 배치될 것으로 예상된다. 대함공격 능력을 갖춘 에이태킵스가 배치될 경우 서해 전체를 사정권으로 하여 사실상 중국의 반접근/지역거부를 무력화시키는 효과가 있다. 한국으로서는 이미 배치된 미군 무기체계의 성능을 개선하는 것이므로 문제 제기가 여의치 않다. 그러나 개선된 성능의 에이태킵스 배치가 가시화되면 사드 때와 유사하게 중국은 미국이 아닌 한국에 문제를 제기할 수 있다. 미중의 장기 경쟁 체제 하에서 한국의 전략적 선택 압박은 지속될 것이므로 이에 대한 대응이 필요하다.

## 6. 비용분담 및 방위비분담협정(SMA) 협상<sup>102</sup>

트럼프 대통령 시기 내내 한국을 비롯한 미국의 핵심 동맹국인 일본, 독일, 나토, 사우디아라비아 등은 거센 방위비 분담 압박에 시달렸다. 트럼프 대통령이 내세운 자국 우선주의에 따라 동맹국의 분담 증액을 핵심 대외정책으로 추진한 결과이다. 한미 방위비 분담 협상은 민감한 사안이다. 가치와 규범을 공유하고 공통된 위협에 대응하기 위해 구성된 동맹 관계를 돈으로 환산해야 하는 불편함이 존재하는 상황에서 트럼프 행정부와 방위비 분담 협상은 전례 없는 어려움을 경험했다.

특히 트럼프 대통령은 동맹비용을 전진배치된 미군 감축과 연계하는 발언도 서슴치 않았다. 예를 들면 트럼프 대통령은 2019년 2월 3일 CBS 방송과의 인터뷰에서 주한미군 철수 계획이 없다고 밝혔지만 “어쩌면 언젠가는 누가 알겠는가. 한국에 군대를 주둔시키는 것은 비용이 매우 많이 든다는 것을 알고 있다”고 언급한 바 있다.<sup>103</sup>

102. 동 소절의 전반부는 박원근, “제11차 한미방위비 분담협정 협상: 경과, 쟁점, 전망과 대응,” 『아산이슈브리프』 2020.4 내용을 수정·요약한 것이다.

103. <https://www.cbsnews.com/news/transcript-president-trump-on-face-the-nation-february-3-2019/>.

제11차 방위비 분담 협상의 구체적인 검토의 기준, 수준, 방법 등은 알려지지 않았으나, 미군이 특정 국가에 주둔할 때 발생하는 비용인 '주둔' 비용으로 방위비 분담금을 책정했던 이전의 기준에서 벗어나 미국이 세계안보에 제공하는 공공재를 포함한 '동맹 기여 비용'으로 확장을 시도했던 것으로 판단된다. 미군의 주둔으로 인해 발생하는 안보·경제적 편익까지도 고려하여 동맹국들이 미국의 '기여'에 대한 보상을 해야 한다고 본 것이다. 더불어 주둔비용의 개념도 확대하여 직접 비용 외에도 순환전력과 장비 배치 비용, 연합훈련 비용, 전략자산 전개 비용 등도 포함하여 비용 산정을 시도한 것으로 알려졌다.<sup>104</sup> 미국은 새로운 기준에 따라 대폭 증액된 50억 달러를 총비용으로 산정하고 2019년 7월 23~24일 방한한 존 볼튼 당시 국가안보보좌관을 통해 새로운 지침을 한국에 전달한 것으로 보도되었다.<sup>105</sup>

미국이 한국에게 최초 제시한 금액은 기존 1조 389억 원에서 5배 증가된 50억 달러로 알려져 있다. 그러나 협상 과정에서 최종 조율이 이루어져 총액은 작년 기준 '10%+ $\alpha$  (알파)' 증액, 5년의 다년 협상, SMA 투명성 확보 조치 등이 합의되었다는 보도가 나왔다.<sup>106</sup> 그러나, 동 안은 3월 말 트럼프 대통령에 의해 거부된 것으로 알려졌다. 이후 2020년 11월 현재까지도 11차 협상은 타결되지 못하고 있다.

이러한 상황에서 바이든 행정부가 출범하면 분명 협상 환경은 나아질 것으로 기대되었다. 바이든 당선인은 후보 시절인 2020년 10월 29일 연합뉴스 기고를 통해 "대통령으로서 나는 우리의 군대를 철수하겠다는 무모한 협박으로 한국을 갈취하기보다는 동아시아와 그 이상의 지역에서 평화를 지키기 위해 우리의 동맹을 강화하면서 한국과 함께 설 것이다"라고 밝힌 바 있었다.<sup>107</sup> 바이든 행정부는 트럼프 행정부의 일방적인 동맹 때리기, 특히 비상식적 비용 분담을 요구하는 행태에 비해 동맹국을 존중하며 상호 협의를 통한 상식선에서 비용 분담을 책정할 것으로 예상되었다. 실제 2021년 3월의 방위비 분담 협상 타결은 이러한 여건 변화에 힘입은 바 크다고 할 수 있다.

그러나 중요한 것은 추세이다. 미국이 쇠퇴하는 상황에서 산적한 국내 문제를 해결하고 대외적으로 중국을 견제하려면 동맹국의 책임과 비용 분담 증대를 요구할 수밖에 없다. 특

104. <https://www.news1.kr/articles/?3683802>.

105. <http://www.donga.com/news/article/all/20190809/96894919/1>.

106. [https://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20200403500128&wlog\\_tag3=naver](https://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20200403500128&wlog_tag3=naver).

107. 조 바이든, "우리의 더 나은 미래를 위한 희망," 『연합뉴스』 (2020년 10월 30일).

히 다자주의를 통한 책임 분산을 추구하는 바이든 행정부이므로 자발성에 기초한 동맹국의 기여가 이루어지지 않으면 이를 강제하기보다는 배제할 가능성이 있다. 바이든 대통령은 *Foreign Affairs* 2020년 3~4월호를 통해 트럼프 대통령의 비용만 따지는 동맹 정책을 비판하면서도 오바마 행정부에서 나토 분담금 인상을 끌어낸 사실을 적시한 바 있다.<sup>108</sup> 동시에 전통적으로 민주당이 의회차원에서 동맹국의 비용분담 증액을 요구해온 바 있다. 따라서 향후에도 미국의 방위비 분담 증액 압박은 지속될 것으로 보아야 한다.

108. Biedn, "Why America Must Lead Again."

## IV. 한미동맹의 미래 비전: 역할, 임무, 그리고 현실성

마지막으로 살펴보아야 할 것은 과연 한미동맹이 같은 목적의식을 가지고 있는가이다. 이는 현재 이상으로 미래 동맹의 지속 가능성 면에서 중요하다. 만일, 한미가 동맹이란 틀 내에서 서로 다른 생각을 하고 있다면 그 동맹은 이미 외형상 존재하는 것뿐이며, 이는 동맹의 생명력 자체를 심각하게 손상할 수 있기 때문이다. 따라서, 이에 대한 문제의식과 분석도 중요하다.

### 1. '21세기 전략동맹'의 이상과 실제

#### 가. 동맹의 필요성에 대한 한미의 인식과 평가

21세기에 동맹은 필요한가? 한국이 처한 국제정치의 현실을 보면 동맹은 21세기에도 여전히 한국의 안보에서 중요한 역할을 할 것으로 전망된다. 근간 국제정치의 특징인 지정학의 귀환, 강대국 정치의 횡행 속에 미중 패권경쟁이 격화되면서 갈수록 한국은 운신의 폭이 점점 좁아져가는 것이 현실이다. 더구나 코로나19 팬데믹 이후 국제질서의 향배가 더욱 불투명해진 가운데 한국도 생존을 위한 다양한 방안과 전략을 모색할 필요가 커졌다.

크게 보면 지난 4년간의 과정에도 불구하고 한미동맹은 안정적이고, 국무부 등 실무부서는 여전히 동맹을 중시하고 존중한다고 할 수 있다. 지난 오랜 기간에 걸쳐 한미관계는 성숙화, 제도화된 관계로 발전한 결과 동맹의 근간은 안정적으로 평가된다. 미국 행정부와 의회 등 정책결정 썬클에서는 초당파적으로 동맹을 여전히 중시하고 존중한다. 하지만 동맹을 '거래적 관점'에서 보는 트럼프 시대 들어 미국 전체로 보면 동맹의 필요성에 대한 인식이 대체로 미흡하며, 워싱턴 내에서의 동맹 관련 저하된 인식은 트럼프 현상의 일부로 여겨진다. 트럼프 개인이 대통령으로서 정부 부처의 의견을 언제든지 뒤집을 수 있다는 점에서 불확실성이 존재하며, 어느 면에서는 대통령 자신이 정책의 가장 큰 불확실 요인이 된 상황이다. 트럼프는 동맹에 대해서도 '돈과 승리' 외에는 별 관심이 없기 때문이다. 한미관계의 펀더멘털이 좋다고 하더라도 트럼프는 한미관계의 세 가지 축인 북핵, 무역, 동맹 이슈를 뒤섞고 연계함으로써 협상력을 극대화하는 전략을 취하였다. 예를 들면 한미 FTA 개선을 위해 방위비로 압박하는 식으로, 이는 한국뿐 아니라 다른 동맹국들도 비슷한 상황이였다. 트럼프 시대의 특이한 상황으로 인해 워싱턴에서는 오랜 기간 NSC 중심의 정책 조

율 체제가 작동했으나 트럼프 시대 들어 제대로 작동하지 못한다는 징후가 나타나고 있으며, 실무선의 정보나 정책제언이 워싱턴까지 닿지 않는 문제점도 지적된다.

동맹에 대한 트럼프 행정부의 비정상적 접근은 한국에만 국한된 현상은 아니며, 전반적인 미국 외교태세 붕괴의 한 측면이었다고 할 수 있다. 윌리엄 번즈 전 국무부 부장관은 트럼프의 외교조직 폄훼가 맥카시 이래 최대의 조직적 자해행위라고 비판을 제기한다. 냉전이 한창이던 1970년대에 조셉 맥카시 상원의원은 공산주의에 동조하는 국무부내 '불충분자' 색출을 명분으로 대대적인 숙정작업을 진행했다. 지금 트럼프 행정부도 정치적 이유로 직업외교관을 모욕적인 방식으로 대한다는 점에서 비슷하다. 예를 들면 트럼프 대통령은 우크라이나 정부의 미국 대신 간섭과 관련한 탄핵조사에서 트럼프 대통령에게 불리한 증언을 한 마리 요바노비치 우크라이나 대사를 전격 경질했다. 트럼프 행정부 들어 국무부의 위상 추락은 더욱 커져 국무부 예산은 국방부 예산의 1/19에 불과한 실정이다. 최근 들어 직업외교관 공모에 응시하는 숫자가 20년 전보다도 적어진 것은 우연이 아니다. 그 이유의 상당 부분은 외교조직보다 대통령 개인의 이익을 앞세운 트럼프 행정부의 정책 탓이 크다. 트럼프는 그 어느 시대보다 외교에 의존해야 할 필요성이 커졌을 때 외교를 등한히 하고 있는 것이다.<sup>109</sup> 트럼프 행정부는 미국 우선주의라는 슬로건 아래 일방주의와 중상주의, 국가주의를 결합함으로써 미국 외교의 영향력을 까먹는 자발적 무장해제로 몰아갔던 것이다.

미국의 수퍼파워 위상이 기울기 시작한 것은 이미 오래 전부터 시작됐지만 지난 수십 년간 대부분의 미국 쇠퇴론은 큰 지지를 받지 못했다. 오히려 1990년대 중반 이후 미국은 냉전이 끝나면서 압도적 우위를 향유하는 단극의 순간을 구가했다. 당시 많은 분석가들은 미국의 단극적 우위가 양극체제 못지않게 오래갈 것으로 전망했었다. 하지만 그러한 낙관론들은 대부분 미국 내부에서 발생하는 심각한 실책 같은 자해 행위들을 전혀 예상하지 못했다. 특히 코로나19 팬데믹에 대한 트럼프 행정부의 미숙한 대응은 미국의 쇠퇴를 더욱 재촉할 뿐 아니라 장기적으로 부정적 영향을 미칠 것으로 전망된다. 코로나19에 대한 트럼프의 어설픈 대응은 미국을 수퍼파워 지위에서 완전히 끌어내리고 있다.<sup>110</sup> 트럼프 이전 단극적 시대에 행해진 대표적 실책은 주로 다음 세 가지였다. 첫째는 자유주의적 헤지몬(liberal hegemon)을 지향하는 대전략으로서, 민주주의나 시장경제 같은 민주주의적 가치를 전 세

109. William J. Burns, "The Demolition of U.S. Diplomacy: Not Since Joe McCarthy Has the State Department Suffered Such a Devastating Blow," *Foreign Affairs* (October 14, 2019).

110. Stephen M. Walt, "How to Ruin a Superpower," *Foreign Policy* (July 23, 2020).

계로 확산시키려는 시도였다. 둘째 실책은 국제제도에 대한 지원을 줄이고 비판함으로써 이를 약화시킨 것이다. 셋째는 뉴트 깡리치 이후 고질화된 미국 정치의 당파적 분열이다. 이러한 세 가지 실책의 결과는 세계질서를 혈값에 유지하려는 헛된 시도로서, 파리드 자카리아가 ‘빈껍데기 패권(hollow hegemony)’이라고 부른 것이었다.<sup>111</sup> 소련 붕괴 이후 미국은 유례없는 단극의 순간을 맞았지만 이를 유지하기 위한 투자는 하지 않고 싸구려 매파(cheap hawks)들만 가득찬 나라가 됐다는 것이다. 미국은 글로벌 리더십의 혜택과 부담을 동맹국들과 공유하는 대신 미국의 고귀한 목표에서 후퇴했다. 말로는 세계의 변혁을 말했지만 실상은 그에 안주하고 만 결과가 바로 속빈 패권이라는 것이다. 트럼프 행정부에 들어 이런 경향은 더욱 심해졌다. 글로벌 이슈를 피해가려고 하는 트럼프의 정책으로 인해 미국의 대외 이미지는 더 실추됐고 경제를 포함해 국내 상황은 더 어려워졌다. 미국은 지금까지 다양한 외부 경쟁자들을 상대해왔지만, 최근 수십 년간의 추세를 되돌아보면 미국에게 최대의 적은 바로 미국 자신이라는 결론에 이르게 된다. 트럼프 시대 미국 외교의 난맥상은 한미동맹이라는 기제에 안보를 크게 의존하는 한국의 대외전략에도 매우 중요한 함의를 갖고 있다. 미국의 변화를 감안한다면 한미동맹에만 안보를 올인하는 것은 더 이상 합리적인 선택은 아니다.

한미관계에서 또 다른 도전 요인은 이미 수차례 지적한 바와 같이 북한 비핵화 개념을 둘러싼 이해 차이이다. 미국은 비핵화, 한국은 평화/경제를 앞세우는 우선순위의 문제가 있다. 북미 간 싱가포르 정상회담 이후 하노이 정상회담 전까지 미국의 입장은 점차 현실주의적으로 진화해왔다. 예를 들면 북핵의 완전한 신고에서 일부 신고로 입장이 완화되거나, 스티븐 비건 대표의 스탠포드 연설 등에서 CVID보다 일부 면에서 약간 완화된 입장 감지된 것이 그러한 증거이다. 그런 이유로 워싱턴 전문가 및 한국정부도 하노이 회담에 대해 낙관적이었다. 하지만 하노이 회담 결렬 이후 북미 양측 모두 ‘내부적 소통 결여(lack of vertical coordination)’ 현상이 심각했다는 점이 드러났다. 또한 문재인 정부가 자임한 중재자 역할에 대해 미국은 한국이 미북 중간에서 긍정적 측면을 과장하는 경향이 있고, ‘중재자(mediator)’라는 표현은 한국이 북한이 아니라 미국을 설득하려 한다는 인상을 주기 때문에 안 좋은 용어라고 인식하는 경향이 있다. 한미는 동맹으로서 비핵화 관련 단합된 입장을 가져야 하는데, 마치 중간의 제3자 같은 입장으로 비친다는 것이다. 더 나아가 최근 한국은 미중 패권경쟁 심화를 틈타 북미관계와 남북관계를 분리해 남북관계 개선에

111. Fareed Zakaria, "The New American Consensus: Our Hollow Hegemony," *The New York Times Magazine* (November 1, 1998).

만 집중하는 듯한 양상을 보이고 있다.

종합적으로 한미 양측이 인식하는 동맹의 필요성과 관련해서는 몇 가지 변수로 인해 어려움이 존재한다. 첫째, 트럼프 팩터로서, 트럼프 대통령의 예측 불가능성, 기존 관료조직의 결정을 뒤집는 돌발행위 다반사 등으로 인한 불확실성이다. 이는 백악관 내부뿐 아니라 전체 관료조직의 정서적 동요를 초래하며, 통상적인 정책결정 메커니즘의 기능부전을 초래했다. 이 변수는 향후 다소 약화되리라고 본다. 둘째, 미국 국내정치 양극화, 매사가 지나치게 정쟁화되는 현상으로 인해 동맹정책 자체에는 별 문제가 없으나 트럼프가 어떤 결정을 내리면 민주당은 당론 차원에서 반대하는 경향이 있다. 2020년 미국 대선에서 조 바이든이 승리했지만 극심하게 분열된 국내정치로 인해 트럼프즘을 얼마나 극복할 수 있을지 우려된다. 셋째, 북한문제에 올인하는 한국 정부의 정책으로 인해 북한 이외의 정책 분야는 거의 방치함으로써 초래되는 한국의 리더십 역할 상실이다.

#### 나. 미중 패권경쟁 속에서 한미동맹의 역할 변화 예상

그렇다면 바이든 행정부 시대의 한미동맹에 있어 “미국은 우리에게 어떠한 것을 바랄 것인가?”를 파악하여 우리도 이에 미국에 대해 바라는 바를 전달할 필요가 있다. 우선 트럼프 시대에서 바이든 시대로의 전환으로 무엇이 달라지고 무엇이 달라지지 않을지를 살펴볼 필요가 있다. 우선 달라질 부분은 다자주의(국제제도, 동맹 존중), 가치외교(규범, 공정무역, 규칙기반), 리셋(국내, 국제) 등이 될 것이다.

바이든 시대의 외교를 구체적으로 전망하기는 아직 이르지만 대체로 대선기간 중 바이든 캠프가 제시한 대선 정당을 통해 기초적인 조망이 가능하다. 바이든의 대선 정당은 과거 민주당의 전통적인 어젠다들을 거의 다 반영하고 있다. 민주당도 COVID-19으로부터의 회복을 첫 의제로 제시했다. 그리고 강하고 공정한 경제 건설, 보편적 의료보험 제공, 사법제도 개혁, 기후변화와 환경 정의 실현, 민주주의 회복 및 강화, 선진 이민제도 도입, 교육 개혁 등 주로 국내정치 관련 내용이 정당의 많은 부분을 차지한다. 외교정책과 관련한 내용은 정당의 가장 마지막 부분인 ‘미국의 리더십 혁신’ 부분에 포함돼 있다. 여기에서 외교의 중요성 강조, 동맹관계의 복원, 국제제도의 존중, 해외 개발원조 활용, 군사력 강화와 21세기형 변환, 초국가적 도전에 대한 국제적 대응 조율, 기후변화, 신기술, 비확산, 테러리즘, 민주주의와 인권, 그리고 미국의 이익 증진을 위한 지역별 전략을 언급하고 있다. 아시아 정책은 핵심 동맹인 한국, 일본, 호주 등과의 관계를 강화하는 한편 태국, 필리핀 등도

협력을 확대를 언급했다. 그리고 이들 동맹들과의 협력, 그리고 대북 외교를 통해 북한 핵 프로그램이 제기하는 위협을 봉쇄하고 지역 도발을 억제한다고 지적했다. 북한 비핵화라는 장기적 목표 진전을 위해 지속적이고 조율된 외교를 전개하는 한편, 북한 주민들에 대한 인도적 지원을 제공하고 심각한 인권유린 중단을 위해 북한을 압박한다는 입장을 제시했다.

주요 국내정치 및 외교안보 이슈에 대한 대선 당시 트럼프 후보와 바이든 후보의 입장은 다음과 같이 비교된다.<sup>112</sup>

[표 4-1] 미 대선기간 중 이슈별 트럼프와 바이든 간 입장 비교

	트럼프	바이든
대중 정책	· 통상·인권·안보 등 전방위적으로 중국과 대립, 독자적 제재조치로 대응	· 중국의 약탈적 무역관행 비판, 대중 강경론 · 동맹과 우방 협력을 통해 맞춤형 보복, 광범위한 압박전선 구축
한반도 문제	· '무임승차론' 제기하며 한국의 방위비 분담 대폭 증액 고수 · 주한미군 철수 가능성 제기	· 지나친 방위비 인상 압박은 동맹 훼손, 주한미군 철수 반대
대북 정책	· 화염과 분노, 최대의 압박과 관여 · 핵문제는 CVID, FFVD 입장 유지 · 직접 외교, 탑다운(top-down) 방식	· CVID 입장 공유 · 전략적 인내 2.0 · 김정은과 개인적인 외교는 지양, 실무진이 핵협정을 위한 디테일을 만들어가는 바텀업(bottom-up) 방식
조세	· 상속세 폐지, 세제 간소화 등 부자감세	· 개인소득세 최고세율 인상, 법인세 재인상, 부자증세
WTO	· WTO 체제의 비효율성 비판, 상소기구 위위선임 반대	· WTO 체제 통한 국제규범 중시, WTO 개혁에서 미국의 리더십 강조
이민정책	· 불법체류 청소년 추방유예제(DACA) 폐지 · 국경장벽 설치 등 반이민정책 기초 지속	· DACA 수혜자에 시민권 부여 · 국경장벽 건설 예산지출 중단
기후변화	· 지구온난화 불신, 석유·석탄 등 전통에너지 산업 지원	· 기후변화는 안보위협, 2050년까지 배출제로 목표 추진, 파리기후협약 복귀

112. 공화당, 민주당의 Party Platform, 국내외 다수 언론기사, Council on Foreign Relations, Election 2020, Candidate Tracker (<https://www.cfr.org/election2020/candidate-tracker/joe-biden>) 등 참조.

미국 우선주의를 앞세운 트럼프에 비해 바이든 당선인은 전반적인 외교정책의 기초로서 미국의 리더십 회복을 매우 강조하였다.<sup>113</sup> 바이든은 트럼프 대통령이 새로운 글로벌 위협에 대처하는 데 있어서 미국의 리더십을 포기했고 미국을 강하게 하고 국민을 단합시키는 민주적 가치로부터 멀어지게 했다고 비판한다. 그래서 대통령에 당선되면 첫 임무로서 미국의 민주주의와 동맹관계를 복원하고, 미국의 경제적 미래를 보호하며, 미국이 다시 세계를 리드하게 하겠다고 천명했다. 구체적으로 세 가지 어젠다를 강조했는데, 첫째, 국내에서 민주주의를 혁신, 둘째, 미국 중산층을 위한 외교정책 추진, 셋째, 국제사회 리더의 자리로 복귀하겠다는 것이다. 바이든의 어젠다는 민주당의 대체적인 외교정책 방향성을 반영하고 있는 바, 트럼프 집권 4년 동안 외교 편향, 일방주의, 실패한 외교로 미국의 동맹관계를 엉망으로 만들었고, 이제 동맹관계를 재건해야 할 때라고 주장했다.

바이든 시대는 오바마 시절로의 복귀라기보다는 근간 국제질서에서 두드러진 변화를 반영하여 현실주의적 색채를 가미한 진화된 버전이 될 전망이다. '리셋 2.0'으로 부르는 것이 타당할지도 모른다. 그 변화란 첫째, 중국 위협론의 부상이다. 오바마 시대에 비해 공화·민주 초당파적으로 중국에 대한 인식이 '책임있는 이해상관자'에서 '전략적 경쟁자'로 변화한 것이다. 앞으로 국제질서의 핵심적 특징은 경쟁이며, 상호의존이 커져도 이런 경쟁을 피할 수는 없으며, 지정학은 영원하다(geopolitics is eternal)는 인식도 확산됐다. 둘째, 다자주의와 국제체제의 개선 필요성이다. 트럼프의 공헌 중 하나는 국제체제와 기구, 규범 등에서 상호성 원칙을 강조하고 서구 주도의 국제질서를 유지하기 위해서는 각국이 자국의 안보를 위해 더 많은 책임을 져야 한다는 인식을 확산시킨 것이다. 다자주의가 반드시 좋은 것만은 아니라는 현실 인식하에 소수 선진 민주국가들의 '제한적, 심층적 자유주의 질서(small, deeper liberal order)' 개념에 입각한 '임무지향적 연대(mission-driven coalition)'가 더 효과적이라는 인식 확산된 것이다. G-20 대신 D-10 개념이 등장한 것은 바로 이런 맥락이다. 셋째, 오바마가 주요 적들과의 관계 리셋을 지향했다면 바이든은 주요 동맹국들과의 관계 리셋에 중점을 두어 추진할 전망이다.

하지만 바이든 행정부하에서도 크게 달라지지 않을 것도 있다. 첫째는 미국 우선주의이다. 바이든의 대선 승리는 트럼프즘에 대한 승리까지 의미하는 것은 아니다. 트럼프즘의 근저는 주로 러스트 벨트의 백인 중산층이다. 좀 더 크게 보면 미국은 앵글로색슨 인종적 기초

113. Joseph R. Biden, Jr., "Why America Must Lead Again? Rescuing U.S. Foreign Policy After Trump," *Foreign Affairs* (March/April 2020).

위에 건설된 국가로서 백인 우월주의는 미국 역사에서 항상 존재해왔다. 미국 역사에서 뿌리깊은 백인 정체성의 정치가 트럼프 시대를 거치면서 미국 사회의 전반적 특징으로 정착됐다. 다만 트럼프처럼 백인 우월주의를 적나라하게 자신의 정치적 자산으로 활용한 대통령이 없었을 뿐이다. 바이든도 미국 우선주의를 외면하기는 사실상 불가능하기 때문에 미국 우선주의는 트럼프 이후에도 지속될 가능성 크다. 누가 대통령이 되든 세계화로 인한 미국 내 피해 계층, 특히 러스트 벨트의 노동 계층을 외면하기는 어려운데, 이들 대부분은 교육 수준이 낮은 백인 중산층이다. 미국 정치에서 트럼프 같은 포퓰리스트 리더가 재등장할 가능성은 트럼프 이후 미국 정치의 일상적 특징이 될 전망이다. 포퓰리즘이 배태되는 주된 요인은 불평등과 모든 종류의 엘리트/기성체제에 대한 반감이기 때문이다. 트럼프 대통령이 비록 패배하긴 했지만 트럼프의 정치적 영향력을 감안할 때 트럼프즘의 영향력은 2024년 대선 공화당 후보 선정까지 막강한 영향을 끼칠 전망이다.

둘째는 미중 패권경쟁의 지속이다. 미국 조야의 초당적 대중국 인식은 지난 40여 년간의 대중 포용정책이 중국을 긍정적인 방향—개방된 체제, 기존 국제질서 순응, 법치, 민주주의 가치 수용 등—으로 변화시키지 못하고 오히려 힘만 키워서 결국 오늘날 미국의 전략적 경쟁자로 만들었다는 실패론에 근거한다. 바이든도 이런 인식을 공유하기 때문에 그도 결국은 강경파(China Hawk)라 할 수 있다. 중국은 미국의 관여 정책하에서 최대의 혜택을 받은 국가이지만 갈수록 기존 국제체제와 룰에 순응하는 것이 아니라 미국을 밀어내고 중국 자신이 주도하는 국제질서를 창출하려는 방향으로 노력한다는 것이 공통된 인식이다. 지난 5월 발표된 백악관 보고서는 중국에 대해 협력보다는 공개 압박과 봉쇄전략 등 ‘경쟁적 접근(competitive approach)’을 하겠다는 사실상의 신냉전을 선언했다.<sup>114</sup> 보고서에 의하면 중국이 제기하는 도전은 전방위적인 바, 첫째, 우선 경제적으로는 중국이 취하는 국가주도 보호무역주의와 국가자본주의의 위협성이 있고, 둘째, 미국적 가치에 대한 도전이며, 셋째, 안보적 도전이다. 더 나아가 폼페이오 국무장관의 닉슨도서관 연설은 미중관계가 이제 본격적인 패권경쟁으로서 가치경쟁, 체제경쟁으로까지 확대되고 있음을 시사한다.<sup>115</sup> 중국에 대한 이러한 인식은 미국 조야의 광범위한 인식으로서 공유되고 있으며, 바이든 행정부의 시각도 크게 다르지 않을 것으로 추정된다. 다만 중국을 대하는 레토릭과 접근방식에 있어서 차이를 보일 것으로 예상되는데, 바이든은 트럼프처럼 직접 중국을 압박

하는 대신 동맹과 우방국들의 연대를 통한 다자적 압박으로 중국을 다루겠다는 입장이다.

셋째, 미국 국내정치의 극심한 분열도 지속될 것이다. 이번 대선 결과가 말해주듯이 트럼프에 대한 지지는 상당하다. 지난 4년간 수많은 스캔들과 부패, 정책적 실패에도 불구하고 트럼프는 일반투표의 약 48%를 득표, 2016년보다 거의 7백만 표를 더 얻었고, 라티노와 흑인들의 지지도 증가했다. 미국인들은 여전히 백인우월주의자, 상습적 거짓말쟁이, 코로나 19 대응 실패로 심각한 공공보건의 위기를 초래한 트럼프를 지지한 것이다. 이로 보면 바이든이 선거에서는 승리했는지 모르지만 미국은 여전히 트럼프의 것이라는 평가를 극복하고 국민적 단합을 이루는 것이 중요한 숙제로 남을 것이다. 트럼프에 투표한 유권자들은 경제, 범죄와 치안, 의료정책 순으로 이유를 든 반면, 바이든에 투표한 유권자들은 인종차별 문제, 코로나 대응, 의료정책 순으로 중요시하고 있어 국내정치 어젠다의 우선순위를 두고 갈등이 이어질 전망이다.<sup>116</sup>

종합하자면, 바이든 시대 대외정책의 두 축은 다자주의와 가치·규범외교라고 요약할 수 있다. 다자주의는 국제제도 및 기구, 레짐에 대한 존중과 복귀, 동맹 및 우방국들과의 협력 강화를 포함한다. 바이든이 공언하고 있는 파리기후변화협약 재가입, 환태평양동반자협정(TPP) 재가입 검토, 이란 JCPOA 복귀 검토 등을 포함하며, 이는 트럼프가 내세운 미국우선주의의 반전(反轉)이라 할 수 있다. 가치·규범외교는 민주주의, 인권 등 가치와 규범 중시, 규칙기반의 무역질서 강화 등을 포함하며, 이는 트럼프가 강조해온 거래적 국제관계관의 반전이라 할 수 있다.

한미동맹의 미래비전을 논하기 위해서는 기존 한미관계에서 논의되어온 비전 요소들과 더불어 바이든 시대에 예상되는 미국 외교정책의 중점과 우선순위를 반영할 필요가 있다. 요컨대, 바이든 행정부의 다자외교, 규범·가치외교에 한국은 얼마나 보조를 맞출 수 있을 것인지가 관건이다. 한미 양국이 서로 다른 비전과 우선순위를 갖고 동맹을 대할 경우 기대수준의 차이로 인한 동맹의 괴리 현상이 발생할 가능성이 커진다.

114. The White House, “United States Strategic Approach to The People’s Republic of China,” May 20, 2020. <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2020/05/U.S.-Strategic-Approach-to-The-Peoples-Republic-of-China-Report-5.20.20.pdf>.

115. Mike Pompeo, “Communist China and the Free World’s Future,” Yorba Linda, California, The Richard Nixon Presidential Library and Museum, July 23, 2020. <https://www.state.gov/communist-china-and-the-free-worlds-future/>.

116. “The Key Issues Americans Voted On,” Statista, (November 5, 2020). <https://www.statista.com/chart/23397/exit-poll-on-key-issues-in-2020-election/>.

## 2. 동맹 미래비전의 구성 요소

한미 간에는 과거에도 동맹의 미래비전에 관한 여러 차례의 합의가 있었다. 대표적인 것으로는 21세기 전략동맹 개념이 있다. 한미 양국은 2008년 4월 캠프데이비드 정상회담에서 한미관계를 21세기 전략동맹으로 격상시키기로 합의했다. 조지 W. 부시 대통령과의 첫 정상회담을 위해 미국을 방문한 이명박 대통령은 코리아소사이어티 초청 만찬연설을 통해 새로운 국제환경에 직면해 양국은 한반도와 아시아의 평화, 번영에 기여할 수 있는 새로운 전략적 마스터플랜을 짜야 하며, 이것은 바로 ‘21세기 한미 전략동맹’이라고 밝혔다. 이 대통령은 21세기 한미 전략동맹의 비전으로 3대 지향점을 제시하면서 자유민주주의와 시장경제 가치를 공유하는 가치동맹, 한미 FTA를 포함한 군사·정치외교·경제·사회·문화 등 포괄적 분야에서 공유하는 이익을 확대하는 신뢰동맹 구축, 테러·환경오염·질병·가난 등 동아시아 및 범세계적 차원의 전략적 이익을 공유해 국제평화구축에 기여하는 평화구축동맹 등을 들었다.<sup>117</sup> 뒤이어 2009년 6월 16일 워싱턴에서 개최된 한미 정상회담에서 양국은 ‘한미동맹을 위한 공동비전’에 합의했다. 공동비전의 핵심은 “한반도, 아·태지역 및 세계의 평화롭고, 안전하며, 번영하는 미래를 확보한다”는 한미동맹의 목표를 달성하기 위해 한미동맹을 ‘포괄적 전략동맹(Comprehensive Strategic Alliance)’으로 격상시킨다는 것이다.

포괄적 전략동맹은 자유민주주의와 시장경제라는 한미 간의 공동가치와 상호신뢰에 기반하고 있음을 전제로, 양국의 협력범위를 군사 분야에서 정치·경제·사회·문화 분야로 확대하고, 동맹의 활동범위를 한반도를 넘어 아·태지역과 전 세계로 확장하는 것이 핵심이다. 한반도 차원에서의 한미동맹 목표는 북한의 도발 억제가 최우선이다. 이 목표 달성을 위해 미국은 한반도 유사시 한국방위를 위해 핵우산은 물론 재래식 전력도 제공한다는 ‘확장된 억지(Extended Deterrence)’ 개념을 채택했다. 북한의 핵무기, 핵 프로그램 그리고 탄도 미사일 프로그램을 완전하고 검증 가능하게 제거해야 하고, 북한 주민들의 기본적인 인권 증진을 추구한다는 내용도 포함됐다. 아·태지역 차원에서 역내 번영증진과 평화유지 및 주민들의 삶의 질 개선 등을 동맹의 목표로 설정하고, 목표달성을 위해 공동으로 노력하기로 했다. 특히 안보증진을 위해 역내 국가 간의 상호이해, 신뢰, 투명성 제고를 위해 공동으로 노력할 것을 합의했다. 글로벌 차원에서는 범세계적 문제, 즉 테러리즘, WMD 확산, 해적 행위, 조직범죄 및 마약, 기후변화, 인권침해, 에너지 안보와 전염병 등 21세기 도전과제

를 해결하기 위해 긴밀히 협력할 것을 약속했다. 특히 한미동맹은 이라크와 아프간에서 이루어지고 있는 것과 같이 평화유지, 분쟁 후 안정화, 그리고 개발원조에 있어 공조를 제고할 것을 약속했다. 현재까지 대체로 한미관계가 이러한 포괄적 전략동맹을 지향해야 한다는 공감대는 유지되고 있다고 할 수 있다.

한편 정상회담 4개월 후인 2009년 10월 20일 개최된 제41차 한미연례안보협의회의(SCM)에서 한미동맹 공동비전 실현에 대한 합의가 재차 명문화되었고, 한반도 유사시 적용되는 확장된 억지 개념도 구체화되었다. 확장된 억지 개념은 한반도 유사시, 특히 북한의 핵위협이 있을 경우, 핵우산과 재래식 타격능력, 미사일방어 능력을 포함한 모든 범주의 군사력을 한국에 제공하는 것이 핵심이다. 한미 양국은 북한의 ‘핵폐기’ 결단이 없이는 한미관계는 물론 미북관계 개선도 어렵다는 메시지를 지속적으로 보내고 있으며, 북한이 핵을 포기하면 충분한 대가를 지불할 것이라는 메시지도 동시에 전달했다. 그리고 이러한 양국 간 노력이 쌓여 2013년 박근혜 대통령과 버락 오바마 미 대통령은 한미동맹 60주년 공동선언을 채택하기에 이른다.

동맹 60주년 선언에서는 한미동맹 공동비전을 발전적으로 계승, 한 단계 진일보한 비전을 제시했다. 공동선언이 미래비전보다 ‘진화’했음을 보여주는 분야는 크게 한반도 미래상과 경제협력, 양국 국민 관계, 동맹역할 확대 등 네 가지였다. 동맹 미래비전이 한반도 미래상을 한반도 평화구축과 자유민주주의·시장경제 원칙에 근거한 평화통일 미래상을 창출하는 방향으로 그렸다면, 공동선언에서는 한반도 평화뿐만 아니라 통일의 미래상이 언급됐으며 박 대통령의 대북 정책 기조인 ‘한반도 신뢰 프로세스’ 등을 통해 양국이 평화와 번영을 증진시키는 노력을 지속한다는 내용도 추가됐다. 경제협력 분야의 경우 한미 FTA의 발효 1주년을 평가하고, 에너지 등 경제성장동력 분야에서 협력을 확대하고 강화하기로 합의했다. 60주년 공동선언은 양국 간 ‘긴밀한 유대관계의 중요성’을 강조하고 있는데, 긴밀한 유대관계를 한미동맹의 ‘중추’로 규정하는 한편 미국 내 대규모 한인사회의 역할을 평가하는 내용도 포함됐다. ‘아시아·태평양 지역 및 범세계적 차원의 문제해결에 협력한다’는 수준을 넘어 공동선언에서는 한국의 글로벌 리더십 및 적극적 참여를 미국이 환영한다는 내용, 동북아 평화협력 시대 구축 방안을 공동으로 모색하자는 내용, 아시아의 미래를 공동으로 형성하자는 내용 등이 추가되었다.

이러한 과거의 성과를 바탕으로 향후 한미동맹의 미래비전은 어떤 방향으로 설정되어야 하는가?

117. 『문화일보』 (2008년 4월 16일).

첫째, 부담 분담(burden-sharing)에서 이제는 가치의 분담(value-sharing)과 역할 분담(role-sharing)을 지향하는 동맹으로 발전해야 한다. 한미동맹은 더 이상 북한의 위협만을 대상으로 하는 군사동맹이 아니다. 그동안 한미동맹의 군사적 측면을 관리하기 위한 여러 현안이 동맹 협의의 주된 논의를 구성했었다. 하지만 이제 한미동맹은 자유주의 국제 질서의 유지, 규칙기반의 국제질서 확립, 민주주의, 시장경제, 인권과 법치 등 가치와 규범을 공유하는 동맹으로 발전해야 한다. 최근 아시아를 바라보는 미국의 시각은 다음과 같은 발언에서 잘 드러난다. “아시아에서 민주주의, 종교·집회·언론의 자유 등 가치가 도처에서 위협받고 있는 바, 한미일 삼국이 함께 대처해야 하며, 중국의 ‘나쁜 행동(bad behavior)’에 대해서 한 목소리를 내야 한다... 미국에게 한일관계는 매우 중요하다... 미국이 중재하거나 한쪽 편을 들지는 않겠지만 이는 미국이 무관심하다는 뜻은 결코 아니다. 한일 양국이 화해를 위해, 보다 밝은 미래를 위해, 건설적인 관계를 만들기를 희망한다.”<sup>118</sup> 동맹과 우방을 엮는 네트워크를 더 중시하는 바이든 시대에 들어 한국에 대해 가치와 역할을 분담하라는 미국의 기대는 더 높아질 것이다.

둘째, 양자 차원의 협력을 넘어 다자주의와 글로벌 거버넌스, 국제제도와 레짐의 강화를 위해 협력해야 한다. 코로나19 이후 예상되는 중요한 국제정치적 변화 중 하나는 국제제도와 레짐의 무력화 현상 가속화다. 이번 코로나 팬데믹 대응에서 세계보건기구(WHO)의 초기 어설픈 대응과 중국 편향적인 자세는 이미 기능을 잃어가고 있는 국제기구와 글로벌 거버넌스의 현주소를 잘 보여준다. 국제제도와 레짐, 다자주의 거버넌스의 약화는 코로나19 이전부터 이미 진행되어 오던 현상으로서 레짐 붕괴(regime meltdown)로도 불리는 상황이다. 근간에 일어난 일만 들어봐도, 미러 증거리 핵전력(INF) 조약 폐지, 미·이란 핵합의인 JCPOA 탈퇴, 미국의 미러 간 영공개방조약(Open Skies Treaty) 탈퇴, 미국의 파리기후협약 탈퇴, 북한과 이란으로 인한 NPT 체제의 약화, 자국이익 우선주의 및 보호주의로 인한 자유무역(free trade) 레짐의 약화, 길거리 시위와 포퓰리즘으로 인한 민주주의의 위기 등 다양한 분야에 걸치고 있다. 대표적인 국제기구인 유엔은 상임이사국 5개국 간의 이견으로 코로나19 관련 갈등 중단 협회에 실패했을 뿐 아니라, 중국은 미국의 회비 10억 달러 연체, 미국은 중국이 UN을 조종한다며 상호 비난을 이어가고 있다. WHO의 중국 편향에 불만을 토로한 트럼프 행정부는 WHO 탈퇴를 선언했으며, 코로나 와중에도 2021년 대외 원조 예산을 21% 삭감하기로 결정한 바, 이는 세계보건 프로그램 지원금의 35% 삭감을 포함하며 WHO 지원금의 50% 삭감에 해당한다. 미 월스트리트저널(WSJ)은 코로나19 대응

118. 마크 내퍼 미 국무부 동아태차관보, EAI-브루킹스 세미나(2020.11.13) 모두 발언.

국면에서 세계보건기구(WHO)가 정치적 편향성을 보였다고 비판하며 미국의 지원중단 필요성을 제기한 바 있다. WSJ는 논설위원실(the Editorial Board) 명의 사설에서 코로나19 대응 과정에서 WHO의 실패에 대한 비난 대부분은 거브러여수스 사무총장에게 책임이 있다고 지적했다.<sup>119</sup> 미중 간 감정적 대립과 비판 속에 WHO는 ‘우한보건기구(Wuhan Health Organization)’라는 조롱 담긴 표현까지 등장했다. 국제무역기구(WTO)의 호베르투 아제베두 사무총장은 WTO가 중국의 개도국 지위를 유지하며 특별대우를 해줬다고 압박하는 등살에 조기 사임을 발표했다.<sup>120</sup>

국제레짐 붕괴의 가장 최근 사례는 미국의 영공개방조약(Open Skies Treaty) 탈퇴 선언이다. 영공개방조약은 미국의 제안으로 냉전의 양대 축인 북대서양조약기구(NATO)와 바르샤바조약기구 회원국 등 34개국이 참여해 1992년 조인됐는데, 안전상의 이유 외엔 자국 내에서 조약 비준 국가의 비무장 정찰 비행을 허용하는 내용을 담고 있다. 이는 비무장 상호감시를 허용함으로써 군사적 신뢰구축을 돕는 한편 무분별한 무기 개발을 서로 자제하자는 목적도 포함한다. 미국은 러시아가 미국에서의 정보 수집을 위해 이 조약을 활용하면서 자신들은 미국의 정찰 비행을 방해하고 있다고 주장하고 있다.

셋째, 동맹의 활동 범위에 있어서 한반도/동아시아/글로벌 같은 지리적 범주가 아니라 이슈의 성격과 컨텐츠의 범주에 따라 동맹의 활동 범위를 조절해야 한다. 한미동맹은 한반도의 안정과 평화를 확보하기 위한 군사동맹으로 출발했지만 이제는 한미동맹이 한반도 불박이용 동맹이라는 자기구속을 벗어나야 할 때가 되었다. 한미동맹이 협력하는 여러 이슈들이 이미 한반도의 범위를 넘어서는 것은 물론, 이슈 자체의 성격이 탈국경성과 초국가적 성격을 띠기 때문이다. 대표적인 사안은 이른 바 뉴 프런티어(new frontier) 분야의 협력이다. 2015년 10월 워싱턴에서 개최된 한미정상회담에서는 우주, 사이버, 보건, 에너지, 환경 등 뉴 프런티어 이슈에서의 협력을 강화하기로 합의했었다. 이러한 기존 어젠다에다 이제는 4차 산업혁명으로 인해 미래 핵심성장동력으로 자리잡게 될 인공지능(AI), 5G, 사물인터넷(IoT), 빅데이터 등 분야에서의 협력을 강화해야 한다.

119. “World Health Coronavirus Disinformation,” *The Wall Street Journal* (April 5, 2020).

120. “미-중 싸움에 등 터진 국제기구... 지구촌, 코로나에 해체 위기,” 『머니투데이』 (2020년 5월 19일).

### 3. 미래 동맹을 위한 과제와 역할

바이든 대통령은 2020년 대선 직전 한국의 언론에 보낸 기고문, “Hope for Our Better Future”에서 한미동맹을 두 나라 사이에 ‘피로 맺어진 동맹’이라고 칭하며, ‘주한미군 철수 협박으로 한국을 갈취하지 않겠다’는 입장을 표명했다.<sup>121</sup> 그는 한국과 미국이 공동번영과 가치, 안보 증진, 국제사회의 도전에 대한 대처에서 강력한 동맹이라고 언급했다. 이는 한미관계가 단순히 군사동맹의 차원을 넘어서 전략적 동반자임을 지적한 것이다. 이러한 인식으로 판단컨대 트럼프 시대에 비해 동맹 현안으로 인한 갈등 소지는 줄겠지만, 바이든 정부의 ‘가치지향적’ 어젠다 셋팅에 한국이 보조를 맞춰야 할 필요성은 증대할 것으로 예상된다. 예를 들면 바이든은 대중국 전선 일환으로 동맹 및 파트너 국가들과의 연대를 중시 하는데, 그 일환으로 한미일 안보협력 및 한일관계 개선도 요구할 것으로 예상된다. 향후 한미동맹이 해결해야 할 도전 요인들은 다음과 같다

#### 가. 동맹 현안의 원활한 해결을 위한 협력

무엇보다 동맹은 현재의 주요 현안들을 해결하기 위해 가능한 조속히 협력의 정신을 부활 시켜야 한다. 이러한 견지에서 방위비 분담 협상의 타결은 바이든 시대 한미동맹의 첫 출발로서는 비교적 무난한 것이라 할 수 있다. 다만, 중장기적인 측면에서 부담 분담 추세의 강화는 향후의 한미관계에서도 우리가 염두에 두어야 할 부분이며, 방위비 분담의 상향과 함께 어떤 사항을 미국으로부터 약속받았지에 대한 선택도 분명히 이루어져야 한다.

2020년 10월 워싱턴에서 개최된 제52차 한미 연례안보협의회의(SCM) 공동성명 내용에서는 주로 세 가지 사항이 언론의 주목을 끌었다. 첫째, 주한미군 현행 수준 유지 문구가 공동성명에서 삭제된 것이다. 오바마 행정부 시절 한미 양국은 ‘주한미군을 2만8,500명 수준으로 유지한다’고 합의했고, 2008년 이후 매년 공동성명에서 재확인했던 ‘주한미군 유지 조항’ 문구가 12년 만에 빠진 것이다. 이를 두고 미국이 주한미군의 추가 감축 혹은 방위비 증액 압박을 위한 카드로 주한미군 문제를 고려하고 있다는 관측이 제기됐다. 둘째, 방위비 분담 문제로서, 한국 측은 상호 수용 가능한 합리적인 수준에서 분담하자는 입장인 반면, 미국 측은 공동의 방어를 위한 비용으로서 더 공평한 방법으로 분담해야 한다는 입장을 드러냈다. 셋째, 전작권 전환 문제인데, 한국 측은 전작권 전환 조건을 조기에 구비해

한국군 주도의 연합방위체제를 준비할 것이라고 했지만, 미국 측은 전작권 전환에 필요한 조건을 완전히 충족시키는 데 시간이 더 필요할 것이라는 입장을 보였다.

전시작전통제권 전환은 코로나19의 여파로 전환 조건 검증 일정에 차질이 생기면서 문재인 정부 임기 중으로 전작권 전환을 마무리한다는 구상은 사실상 불가능한 상황이다. 전작권 전환은 초기임무능력(initial operational capability: IOC), 완전운용능력(full operational capability: FOC), 완전임무능력(full mission capability: FMC) 3단계를 거쳐 검증작업이 진행 중이며, 금년에 예정됐던 FOC 검증이 지연되면서 향후 일정 조정이 불가피해졌다. 2018년 싱가포르 회담 이후 트럼프 대통령은 한미 연합훈련 중단을 독자적으로 발표했고 그 이후 검증작업에 차질이 생겼다. 실제 올해 FOC 단계는 연합훈련 축소 및 코로나 바이러스, 남북관계 등을 고려해서 한국군의 전작권 행사능력 및 미군 증권전력 전향 등 핵심 분야 중심으로 전개되었다. 전작권 이후 한국의 지휘통제 역량 강화를 위해 충분한 검증단계가 필요하다는 것이 미국의 기본적인 입장이다.

SCM 공동성명에서 드러나지 않은 더 심각한 문제들이 있다. 하나는 사드 포대 업그레이드 문제이다. 주한미군은 경북 성주에 배치된 사드 포대 업그레이드 계획을 갖고 있지만, 현지 주민들의 반대로 통상적인 보수유지를 위한 통행조차 원활하지 않다. 다른 하나는 한미 연합훈련 재개 및 실사격 훈련장 확보 문제이다. 현재 포천 로드리게스, 포항 수성 사격장은 주민들의 민원으로 인해 주한미군의 아파치 헬기 실사격을 훈련을 하지 못하고 있다. 실사격 훈련을 한국 내에서 할 수가 없다보니 원활한 훈련이 안 되면서 해외 훈련장을 찾아야할 지경에 이르렀다. 북한 비핵화 협상을 위해 중단했던 연합훈련의 재개 문제에 한국 정부가 미온적인 데 대한 주한미군 사령관의 우려도 커지고 있다.

이상의 여러 사안에서 한국과 미국의 입장은 차이가 있다. 이러한 차이는 양국의 국익 우선순위가 다르고 서로 처한 전략적 환경이 다르기 때문에 생기는 어쩌면 자연스런 현상일 수도 있지만, 문제는 그러한 차이를 양국이 적절하게 다루고 대응하고 있는가 하는 점이다. 작은 이견들이 해결되지 못한 채 쌓이면 결국 동맹 파열음이 발생할 수밖에 없다.

#### 나. 대북 정책 조율

바이든 행정부의 대북 정책 윤곽이 아직 확실히 드러나지는 않았지만, 비핵화 협상 방식에서는 현격한 차이가 예상된다. 트럼프가 김정은과의 직접 외교를 통한 ‘탑다운’ 방식, 선 정

121. 조 바이든, “우리의 더 나은 미래를 위한 희망,” 『연합뉴스』, 2020.10.30.

상회담, 후 협상 방식을 선호했다면, 바이든은 북한의 선 태도변화와 철저한 실무적 준비, 후 정상회담 등 '바팀업' 전략을 취할 것으로 예상된다. 바이든 후보는 대선후보 TV 토론에서 바이든은 김정일을 '폭력배(thug)'라고 부르며 독재자라고 비난했고, 트럼프 행정부 시기 "한 개의 미사일, 한 개의 핵무기도 파괴하지 못하고 오히려 상황은 악화됐다"고 평가했다. 2016년 민주당 정당은 북한을 가학적 독재자가 통치하는 가장 억압적 정권으로 규정했으며, 중국을 압박하여 북한이 핵프로그램을 포기하도록 해야 한다고 언급했던 것에 비해 2020년 정당은 주로 대북 외교를 강조하고 있으며, 동맹국들 및 중국과 외교 캠페인을 강조했다. 민주당 정권은 대체로 비확산 및 군비통제(arms control) 접근을 강조한다. 즉, 핵무기의 유일한 목적은 핵공격에 대한 억지력 차원이며, 정말 필요한 경우 핵공격에 보복하기 위함 것이다. NPT를 강화하여 핵무기실험 중단을 유지시킬 것이며, CTBT 비준을 추진할 것이며, New START를 연장할 것이라고 했다. 또한, 중국을 새로이 고려하는 군축 협정을 협상할 것이며, 트럼프가 파기시킨 군축 협정(arms control)들을 갱신할 것이라고 밝혔다.

북한에 대해서는 전략적 인내 기조하에서 강한 제재와 압박을 지속될 전망이다. 또한 원칙에 입각한 외교를 통해 대북 관여정책을 추진하고, 비핵화한 북한과 통일된 한반도를 향해 나아갈 것이라는 입장을 밝혔다. 민주당의 가치외교 연장선상에서 북한의 인권문제는 다시 중요한 어젠다로 부상할 가능성이 있다. 서해 공무원 피살 사건을 북미 인권문제로 다룰 경우 북한은 다시 수세로 몰리고 경색 국면이 올 가능성이 크다.

중전선언 문제도 한미 간 온도차가 감지되는 문제이다. 중전선언에 대한 미국 조야의 시각도 대체로 중전선언은 협상과정의 일부로서 비핵화라는 전체 큰 틀 안에서 봐야 할 필요가 있는 사안으로서, 비핵화 협상과정에서 활용할 수 있는 상징적 신뢰구축 조치의 하나라고 생각한다. 미 의회에서 소수파인 진보코커스(CPC) 같은 진보세력을 제외한 대부분의 중도·보수파 의원들은 한국의 적극적인 대북 정책을 시기상조로 평가하며, 중전선언 결의안(H.Res. 152)이 하원에서 채택되지 못한 이유이다. 한국 정부는 중전선언을 입구로 하여 비핵화라는 출구로 나올 구상을 갖고 있지만, 만일 중전선언을 했는데 비핵화가 진전되지 않으면 결국 북한에게 다시 한번 중전선언이라는 선물만 안겨주는 결과가 될 것이다. 바이든 행정부의 대북 정책에 맞추어 우리 정부의 대북 정책도 일정 부분 조정이 불가피할 전망이다. 오히려 미국 상원 세출위원회는 대륙간탄도미사일(ICBM) 공격에 대응하기 위한 미사일 방어망 확충 예산을 증액했다. 미사일방어청(MDA)에 책정된 예산은 102억3000만 달러로 MDA가 의회에 요청했던 금액보다 11억 달러 증액된 금액이다. 이는 지난달 10월

10일 북한 열병식 이후 미사일 위협이 더 커졌다고 인식해 예산을 추가 책정한 것으로 추정된다.

#### 다. 대중국 정책 조율

바이든 대통령은 은 부통령 시절이던 2013년 방한 당시 박근혜 대통령에게 "미국에 반대하는 쪽에 베풀하는 것은 좋은 베풀이 아니다"라고 언급하며, "미국은 계속 한국에 베풀할 것"이라고 언급한 바 있다. 한미동맹의 연장선상에서 대중국 압박에 동참할 것을 요구할 가능성이 크다는 점을 시사하는 발언이다. 한미 간 대중국 정책은 양국의 지역전략은 물론 가치외교, 글로벌 거버넌스, 한반도 문제 해결 등 거의 모든 사안에 연결되는 난제 중의 난제이다. 중국과 관련하여 한국이 조만간 입장을 정리해야 할 사안으로는, 우선 쿼드 플러스 참여 문제가 있다. 중국은 쿼드를 아시아판 NATO라고 강력히 비판하고 있으나, 최근 일본에서 개최된 쿼드 외무장관 회담에서 공동성명조차 내지 못하는 등, 군사동맹과는 아직 거리가 멀고 공통의 안보관심사를 논의하는 수준에 불과하다. 따라서 한국이 어차피 쿼드 및 쿼드 플러스 국가들과 협력하려면 쿼드가 대중국 포위체제로 굳어지기 전에 미리 참여하는 것이 바람직하다.

트럼프 前 대통령은 2017년 11월 아시아 순방에서 새로운 지정학·지정학적 개념으로서 '인도-태평양'이라는 용어를 새롭게 제시했다. 그 이후 '자유롭고 개방된(free and open)'이라는 표현은 이제 세간에 널리 알려진 문구가 되었다. 미국의 인도-태평양 전략의 현재 위상은 3개의 축(경제, 안보, 거버넌스)을 아우르는 전략적 접근, 혹은 전략의 준거틀(framework)로 이해된다. 여기에서 '자유롭다(free)'는 의미는 역내 모든 국가들이 타국의 강압으로부터 주권을 방어할 수 있어야 한다는 의미로서, 국가 내부적으로는 국민들이 기본적인 권리와 자유를 누릴 수 있는 굿 거버넌스(good governance)를 의미한다. '개방된(open)' 인도-태평양은 역내 모든 국가들이 해상과 공중을 통한 자유로운 접근이 보장되는 것을 의미이다. 안보 차원에서는 영토 및 해양분쟁의 평화로운 해결을 포함하고, 경제 차원에서는 공정하고 호혜적인 무역, 개방된 투자환경, 투명한 협력, 지역 간 연결성 확대 등이 포함된다. 트럼프 행정부의 '인도-태평양' 구상은 2017년 12월 발간된 국가안보 전략보고서(NSS)에서도 공식적으로 명시되었다. 트럼프 행정부 NSS와 기존 NSS 사이에서 가장 중요한 차이 중 하나는 지역전략 중 유럽이나 중동에 앞서 인도 및 인도-태평양을 언급한 것이다.

인도-태평양 전략의 실행 기제 중 하나가 바로 쿼드 협력체이다. 쿼드는 2007년 첫 모임을 가진 이래 인도-태평양 지역의 4개국 간 느슨한 전략적 연대 정도로 이해되었으나 최근 미국은 이를 역내의 다자안보 체제로 강화하려는 의지를 보이고 있다. 하지만 쿼드가 냉전시대의 집단안보동맹 형태로 발전할지 여부는 여전히 불확실하다. 가장 큰 이유는 인도의 모호한 태도 때문이다. 인도를 제외한 나머지 세 나라는 이미 양자, 혹은 다자 안보동맹으로 엮여 있다. 인도는 오바마 행정부가 추진했던 아태 재균형 정책에서 배제되었다는 패배 의식 때문에 인도-태평양 전략을 지지하지만 포괄성(inclusiveness) 및 군사화 반대를 중요한 원칙으로 내세우고 있다. 다만 최근 인도가 쿼드 협력에 관심을 더 갖게 된 중요한 이유는 중국과의 히말라야 지역 충돌 영향이 큰 것으로 추정된다. 그래서 미국은 인도를 조약상의 어떠한 의무도 부과하지 않는 '연성동맹(soft alliance)'으로 끌어들이려 하고 있다.<sup>122</sup> 만일 폼페이오 국무장관이 하듯이 쿼드를 중국을 강하게 봉쇄하는 군사동맹으로 제시한다면 일본이나 호주조차도 참여하기 어려울 것이다. 따라서 쿼드가 중국을 겨냥한 NATO식의 본격적인 군사협력체제로 발전할 가능성은 크지 않다. 쿼드 국가들과의 협력에 대해서 한국은 향후 쿼드플러스(Quad Plus)로의 확대 가능성을 염두에 두고 접근하는 것이 바람직할 것으로 보인다. 쿼드 플러스에 참여할 대상으로 거론되는 국가들로는 한국과 대만, 싱가포르, 스리랑카, 뉴질랜드, 필리핀, 베트남 등이 꼽힌다.

이 외에도 평화번영네트워크(EPN)로 탈중국 글로벌 공급망 재편에 협력할지 여부와, 화웨이 제재 동참 여부 등 현안에 대한 입장 정리가 필요한 것이 현재의 상황이다.

#### 라. 통상정책

통상정책에 있어서 바이든과 트럼프의 공통적인 관심은 중국 견제와 미국 중심으로의 글로벌 공급망 재편이다. 미국은 중국의 경제성장을 위협으로 인식하며 중국과의 무역 이슈를 안보 관점에서 접근, 특히 두 후보 모두 중국으로 첨단기술 유출 방지를 목적으로 무역·투자 관련 규제를 강화할 것으로 전망이다. 바이든 행정부가 출범하면 대중국 견제 강화를 위해 동맹과의 결속 유지에 한층 힘을 쓸 것으로 전망된다. 반중 경제연대의 일환인 클린네트워크(Clean Network), EPN 등 대중국 압박 전선에 동참을 요구받게 될 가능성

122. Brahma Chellaney, "The Quad Sharpens Its Edge," *Project Syndicate* (October 16, 2020). <https://www.project-syndicate.org/commentary/the-quad-india-us-japan-australia-united-front-vs-china-by-brahma-chellaney-2020-10?barrier=accesspaylog>.

에 대비해야 하며, 화웨이 장비 선택 문제로 인해 LG U+ 등 다수의 한국 기업들이 선택의 기로에 직면할 가능성이 있다. 더 나아가 민주당이 전통적으로 중시하는 환경과 노동기준 강화가 새로운 통상 이슈로 부각될 가능성에도 대비해야 한다. 바이든 행정부는 화석연료 사용에 제동을 걸고, 탄소저감 경제, 신재생에너지 확대하는 한편, 원자력은 친환경 에너지라는 점에서 장려될 가능성이 있지만, 그와 병행해서 엄격한 핵비확산 입장도 견지할 것으로 예상된다.

#### 4. 동맹 보완재: 여타 국가들과의 안보협력

포스트-코로나 시대의 한미동맹이 갈 방향을 정립하는 것은 한국의 안보는 물론 동북아의 안정과 평화를 위해 매우 중요하다. 현 시점에서 예상할 수 있는 것은 바이든 시대 미국의 대외전략은 동맹과 우방을 엮는 네트워크로 대응하는 전략이 될 가능성이 크다는 점이다. 이는 미국의 상대적 약화와 중국의 부상이라는 현실 속에서 미국 혼자 힘으로 중국을 상대하기에는 상당한 부담이 된다는 인식을 반영한 결과라 할 수 있다. 인도-태평양 전략과 쿼드 및 쿼드 플러스, 경제번영네트워크 등은 대표적인 네트워크 전략의 사례라 할 수 있다. 만일 미국이 동맹과 우방을 엮는 네트워크, 중국에 대한 다자적 관여를 중시할 경우 한국에게 가장 시급히 요청되는 것은 한미일 안보협력, 그리고 이를 위한 사전 조치로서 한일관계의 개선이 동맹의 비용 청구서로 날아올 가능성이 크다. 장기적으로는 미중 패권경쟁의 완충지대로 한중일 삼국의 안정적 관계를 유지·발전시키는 것도 매우 중요하다.

한일관계는 양국 모두 미래지향적 발전을 도모한다는 입장을 견지하고 있지만 실제 정책은 과거사에 발목이 잡혀 한걸음도 전진하지 못하는 상황이다. 유럽이 역사의 굴곡을 넘어 통합을 향해 나간 것과는 달리 아시아는 역사가 다시 현재의 발목을 잡는 현상이 빈번하다. 역사문제의 대표적인 사례는 역사교과서 문제로 표현되는 과거사 정리와 해체의 문제이다. 그 핵심은 일본의 식민지배와 침략전쟁이라는 엄연한 현실을 우경화하는 일본 정치가 부인하고 있다는 점이다. 이러한 역사 미청산은 한일은 물론 한중 간에도 갈등의 불씨가 되고 있다. 중국의 동북공정 또한 한국의 소중한 역사를 중국의 역사로 찬탈하려는 점에서 한중관계의 걸림돌이 되고 있다. 한국과 중국은 일본의 과거사 사죄 및 청산이 불충분할뿐 아니라 진정성이 없다고 보고 있는데 반해, 일본은 언제까지 과거사에 대해 사죄를 해야 하는가 하는 피로증에 사로잡혀 있다. 한국은 위안부 문제에 충분한 사죄와 보상이 이뤄지지 않고 있다고 보는 데 반해 일본은 이미 충분한 사죄를 했으므로 곤혹스럽다는 입장이다. 일제 강점기 강제동원 문제에 대한 한국 대법원의 판결은 역사 문제가 여전히 현재의 한일

관계에 영향을 미치는 좋은 사례라 할 수 있다. 한국 대법원은 한일청구권협정에 의해 해결된 권리의 범위를 명확하게 제시했다. 이에 의하면 국가 간 법적 합의는 그 대상이 명확해야 하는데 식민지배와 직결된 불법행위로 인한 손해배상청구권이 청구권협정의 적용대상에 포함되었다고 보기는 어렵다는 것이 한국 대법원 판결의 요지이다. 또한 강제연행, 노동을 포함하는 강제동원 문제도 반인도적 불법행위나 식민지배와 직결된 불법행위라고 판단, 청구권협정에 의해 해결되지 않았다고 선언했다. 이는 일제의 한반도 지배가 불법적인 강점임을 법적으로 확인, 일제강점기와 광복 이후의 법적 단절을 명확하게 선언한 것이라 할 수 있다. 일본 측 논거는 「대한민국과 일본국간의 재산 및 청구권에 관한 문제의 해결과 경제협력에 관한 협정에 대한 합의의사록(1965) 제2조」에는 “한국의 대일청구요강의 범위에 속하는 모든 청구가 포함되어있고, 따라서 동 대일청구요강에 관하여는 어떠한 주장도 할 수 없게 됨을 확인하였다”는 입장이다.<sup>123</sup>

일본 경제산업성이 ‘대한민국을 향한 수출관리 운영 재검토’ 발표 후 반도체 소재 3개 품목을 개별 수출허가신청을 통한 수출심사 대상으로 변경하고 한국을 화이트리스트에서 배제하는 결정을 통과시킨 것도 결국은 역사 문제에 근원을 두고 있다. 그 핵심은 아베 정권의 ‘역사수정주의’ 인식이다. 아베 주변 측근들은 역사수정주의 세계관과 충돌하는 세계사적 맥락 속에서 국제질서에 대한 일본의 협조와 이탈을 기준으로 일본사를 평가하는 경향이 있다. 미국 주도의 세계질서에 일본이 적극적으로 협력하는 현 상황에 대한 정당화이며, 그렇지 못했던 역사적 경험에 대한 부정적 평가가 역사수정주의의 주류 인식이다.<sup>124</sup>

역사 문제 다음으로는 영토를 둘러싼 분쟁이 있다. 한일 간에는 독도 문제가 있고, 중일 간에는 센카쿠(다오위다오) 갈등이 군사충돌의 위협성을 안고 있다. 한국은 독도를 실효 지배하고 있고 우리의 고유 영토라고 생각하는 반면, 일본은 자신들이 가장 약할 때 독도를 침탈당했다고 생각한다. 반면에 센카쿠열도의 경우는 중국이 자신들의 고유한 영토를 중국이 가장 약해졌을 때 일본에게 강탈당한 것이라고 여긴다.

이외에도 한중일 삼국 간에는 과거사와 영토, 민족주의, 북핵 문제 등이 얽혀 복잡한 갈등이 언제든지 발생할 소지가 상존한다. 북한이 관련된 사안으로 대표적인 것은 사드(THAAD) 한반도 배치로 인한 중국의 경제적 보복을 들 수 있다. 한국이 중국의 눈치를 보는 것은 북

123. 김창록, “2012년 대법원 강제동원 판결의 의의,” 『한일민족문제연구』(2018), pp. 218-223.

124. 이정환, “아베 정권의 국제주의 외교와 2019년 한일갈등,” 『JPI정책포럼』(2019), p. 6.

핵문제 해결을 위한 대북 제재 협조 확보 필요성 때문이다. 하지만 전반적으로 미중 전략 경쟁의 추세 속에서 중국과의 협력 여지는 점차 줄어드는 것으로 볼 수 있다.

바이든이 행정부 출범과 함께 우리 정부는 초기 90일 이내에 한국의 주요 현안에 대한 우리 정부의 입장이 충분히 전달될 수 있도록 초당적, 범정부 차원의 대미외교를 준비해야 한다. 글로벌 정세는 물론 한반도를 둘러싼 전략적 불확실성이 커지는 현 국면에서 한미 간 전략적 소통이 과거 그 어느 때보다도 중요해졌다. 70년을 지속한 동맹이 몇 가지 문제만으로 당장 파탄을 맞지는 않을 것이지만 작은 개미구멍 하나에서 새는 물 때문에 거대한 제방이 무너지듯이 작은 이견들이 해소되지 못한 채 쌓이면 한미동맹의 파열 가능성이 커진다. 동맹관리 차원에서 지금은 양측 모두 잘못된 시그널, 혹은 노이즈 관리에 유의할 필요가 있다. 미중관계는 이제 패권경쟁, 체제경쟁으로 빠르게 변하고 있는 상황 속에서 한국도 이제는 사안별로, 일방적으로 미국 편을 들거나 중국을 적대하는 것이 아닌, ‘현명한 국가이익(enlightened self-interest)’ 기준으로 선택을 한다는 평판을 만들어가야 한다. 현명한 국가이익의 기준이란, 한국을 한국답게 만드는, 우리가 포기할 수 없는 본원적 가치(민주주의, 시장경제, 국제협력, 인권, 규칙/규범기반의 공정한 국제관계와 통상 등)는 투명하고 분명하게 선언적 정책이 필요하다. 원칙이 분명히 선언되면 구체적 이슈는 상황에 맞게 유연하게 선택하는 등 이슈의 경중과 층위에 따라 유연한 대응이 가능해질 것이다. 다만, 무엇을 선택하든 그러한 선택에 따르는 리스크 판별, 코스트를 감내하는 자세가 필요하다.

바이든 행정부가 출범 이후 당분간 한국은 입지가 더 어려워질 가능성이 있다. 그 이유는 첫째, 안보와 경제의 선택지(portfolio) 다변화를 통해 리스크 분산이 중요한 것이 한국이 처한 상황이다. 안보는 한미동맹 중심으로 가더라도 동맹 외에 지역 안보협력, 중견국 외교 등을 통해 한국의 외교적 입지를 강화하고 국제무대에서 우군을 확보하려는 노력 필요하다. 중견국으로서 좋은 어젠다와 명분을 선점하는 생각의 리더십(thought leadership), 주창외교(advocacy diplomacy) 등을 활용해야 한다. 한국 같은 중견국은 뜻을 같이 하는 (like-minded) 국가들과의 연대를 통해 규범, 인프라, 개발 등 분야 등 한국이 잘 할 수 있는 분야에 외교안보 역량을 집중해야 한다. 요컨대 미중 대립구도에서 우리와 비슷한 처지에 있는 국가들과의 협력이 중요한 것이다.

둘째, 동맹과의 네트워크를 중요시하는 바이든 행정부에 대해 한국의 전략적 의도를 좀 더 분명하게 해야 할 필요성 증대하고, 그에 따라 갈수록 선택의 기로에 직면하는 상황이 빈

발할 가능성 있다. 과거와 같은 ‘안미경중’ 태세나 전략적 모호성으로 버티기는 갈수록 어려운 상황이다.

마지막으로 한미동맹을 중심으로 하되 한국이 미국과 뜻을 같이 했을 경우 중국발 보복에 대한 안전보장(assurance) 제공을 확보할 필요가 있다. 궁극적으로 우리의 선택은 미국 연합 네트워크 대 중국 연합 네트워크 사이의 선택이 될 것이다. 우리에게 가장 좋은 것은 미국, 중국 가리지 않고 전 세계 모든 국가들과 좋은 관계를 유지하는 것이지만 선택이 불가피하다면 중국이 아니라 미국 주도의 네트워크가 우리에게 이익이다. 이는 결국은 가치와 체제의 문제로 귀착된다. 하지만 남은 문제는 한국이 미국 편에 서서 선택을 할 경우 중국이 미국이 아니라 한국에 보복해온 선례가 있다는 점이다. 예를 들면 주한미군의 사드 배치 결정 이후 한국에 대한 중국의 경제제재가 있던 상황에서 미국의 미온적인 대응에 한국은 상당히 실망했다. 즉, 미국의 요구대로 사드 배치를 했고, 중국의 제재가 있는 상황에서 미국이 한국의 이익이 침범당하지 않도록 안전보장을 제공해야 한다는 것이다. 만일 화웨이, EPN, 남중국해 항행의 자유, 쿼드 플러스 참여 등에서 유사한 사례가 재발할 경우 미국이 한국을 위해서 무엇을 어떻게 보호해줄 것인가? 미국은 중국과 EPN에 관한 전략이 있지만 그 외에 자신의 동맹국들을 향한 전략도 있어야 한다는 지적도 있음을 간과하지 말아야 한다.<sup>125</sup>

125. 빅터 차, “미국은 지원 없이 중국에 맞서라 요구 말아야,” 『조선일보』 (2020년 6월 26일).

## V. 맺음말: 어떤 노력을 기울여나가야 하는가?

“두 분(조 바이든 대통령 당선인, 카멜라 해리스 부통령 당선인)과 함께 열어나갈 양국 관계의 미래발전에 기대가 매우 큽니다. 같이 갑시다!” 2020년 11월 8일, 바이든 당선인의 제46대 미국 대통령 선거 당선이 사실상 확인된 이후 문재인 대통령이 트위터를 통해 보낸 축하 메시지의 일부분이다.<sup>126</sup> 분명 지난 수년간의 이상징후에도 불구하고, 동맹의 기초는 여전히 그리 비관적인 것은 아니다. 무엇보다 위협인식과 국가이익에 있어 한미 양국이 협력해나갈 여지는 앞으로 더욱 확장될 수 있다. 문제는 이러한 기초에도 불구하고 현안 문제와 관련된 미숙한 관리가 한미동맹의 미래에 암운(暗雲)을 드리울 여지가 크다는 것이다. 또한, 미래 동맹의 역할·임무와 관련 한미동맹을 ‘한반도 방위동맹’으로만 국한시키려는 집착 역시 동맹의 생명력에 결코 도움이 되지 않는다. 한중 관계로 인해, 중국의 반발을 촉발할 수 있기에 한미동맹을 강조하지 않는다는 발상은 결과적으로 동맹이 “시대착오적”이라는 중국의 일방적 주장을 강화하는 것과 다름없다.

동맹이 꼭 영원해야 한다는 법은 없다. 한미동맹이 지난 70여 년을 성공적으로 유지·발전되어왔기에 앞으로도 관성적으로 동맹에 매달려야 한다는 것을 이야기하려는 것도 아니다. 그러나 한미동맹이 단순한 군사협력이나 안보공약의 실현 차원을 넘어 포괄적 동맹으로 발전되어 왔고, 과거 및 현재의 신뢰성과 효용성이 검증되어왔을 뿐만 아니라, 미래에도 가장 유망한 우리의 생존·번영 대안이라면 이를 ‘자주’ 강박관념으로 인해 소극적으로 대하는 것은 현명한 자세가 아니다. 이제부터라도 동맹의 現주소에 대한 경각심을 가지고 동맹이 정말 ‘같이’ 갈 수 있는 최선의 방안이 무엇인가를 고민해야 한다. 그러기 위해서는 현시점부터 다음과 같은 노력들이 필요하다.

첫째, 평화와 동맹의 이분법으로부터 탈피할 필요가 있다. 언제부터인가 우리 사회 내에서는 한반도 평화의 실현은 무조건 좋은 것이며, 동맹은 이를 저해할 수 있는 요소로 보는 분위기가 생겨났다. 분명한 것은 우리의 능력이나 안전보장장치가 갖추어지지 않은 상태에서의 평화는 굴종의 동의어로 인식될 수 있고, 한반도 문제의 주도권을 북한이 가져가는 것을 방치하는 것이나 다름없다. 동맹은 북한의 위협을 대처하는 것 이상으로 한반도 문제에서 한국의 변함없는 주도권을 보장하는 자산이라는 사회적 공감대가 형성되어야 한다.

126. “문대통령 [바이든과 함께 열어나갈 미래 기대…같이 갑시다],” 『연합뉴스』 (2020년 11월 8일).

둘째, 이를 바탕으로 과도한 '자주' 집착으로부터도 탈피할 필요가 있다. 동맹은 어떠한 측면에서 분명히 행동의 자율성을 제약한다. 그러나 동맹의 구성 자체가 안전의 보장을 위해 자율성의 일부를 희생하면서 출발한 것이다. 완전한 '자주'가 실현된 국가는 지구상에서 존재하지 않는다. 이는 전작권 전환을 비롯, '자주'의제가 개입되는 현안 문제에서 우리가 잊지말아야 할 점이다.

셋째, 동맹의 미래와 관련해서 원칙과 일관성을 가지고 대응해나갈 필요가 있다. 이는 특히 미래 한미동맹의 목표와 역할과 관련하여 중요성을 지닌다. 우리는 그동안 '쿼드 플러스' 등 한미의 지역 차원의 협력과 한미동맹의 역할 확장에 대해 소극적인 반응으로 일관해왔다. 그러나 우리가 자유민주주의, 시장경제, 인권 등의 가치를 미국과 공유하고 있음은 부인할 수 없는 사실이며, 이는 우리의 국가 및 체제 정체성을 고려하더라도 결코 포기할 수 없는 것이다. 동맹이 미래에도 필요하다고 하면서, 그리고 한반도 평화를 지향한다고 표방하면서 한미동맹을 '한반도 방위동맹'에만 묶어두는 것은 그 자체가 중요한 논리적 모순이다. 동맹의 역할 및 기능 확대와 관련해서는 보편적 가치의 수호를 위해 동맹이 기여해나간다는 원칙을 가지고 대응해나가면 된다. 중국 등 일부 주변국들의 경계심에 대해 우리가 발휘할 수 있는 것은 그 가치를 '어떻게' 지켜나가는가에 대한 방법론이다. 즉, 동맹을 활용하여 분쟁하기보다는 평화로운 협의의 분위기를 조성한다는 길을 지향한다면 일부 주변국 역시 이를 위협적으로 볼 논리가 빈약해진다.

넷째, 미국 사회의 동맹 회의론에 대해서도 고려할 필요가 있다. 왜 트럼프 대통령의 '미국 우선주의'가 지지를 받았고, 트럼프 대통령식의 일방통행형 방위비 분담 요구가 가능했는지를 따져보아야 한다. 그 중요한 원인의 하나는 국내의 일부 목소리만이 워싱턴에 전달되는 구조가 형성되어 있다는 점이다. 한국이 '자주'를 강조하고 북한과의 화해만을 중요시 여기며, 중국의 눈치를 본다는 편견은 한국 내의 여론이 어떤가에 대한 편향된 시각과 정보가 전달되었기 때문이라는 점도 잊지 말아야 한다. 편향되고 자기 선호만을 강조하는 일방적 시각이 마치 한국 전체의 의견인 것처럼 전달되는 것을 피하기 위해서는 정부와 민간이 모두 노력해야 한다. 그리고 워싱턴에 균형된 시각을 알려야 한다는 것은 이 연구의 한 목적이기도 하다.

마지막으로, 새로 출범할 바이든 행정부와 의 정책협약에 있어 '설명'이나 '설득' 이상으로 많이 듣는 자세를 견지해야 한다. 현재 바이든 행정부 참여가 내정되었거나 거론된 대부분의 인사들은 이미 오바마 행정부 시절부터 한국이 정책이 어떤 것인가를 경험하였던 인물

들이다. 즉, 한국에서 보수 혹은 진보 정부가 자리 잡고 있을 때 대충 어느 방향의 대북/대미/대주변국 정책이 추진될 것인가를 이미 잘 알고 있다. 이런 상황에서 우리의 의제만을 강변하거나 고집하는 것은 결코 동맹의 신뢰에 도움이 되지 않는다. 내가 하고 싶은 이야기를 설파하는 것 이상으로 상대방의 의견을 경청하는 자세, 그것이 진정 '같이' 가는 길이다.

**ASAN**  
REPORT

**한미동맹의 현황과 도전**

지난 4년의 교훈과 바이든 시대의 협력 방향

발행일 2021년 5월

지은이 김영호, 박원곤, 이상현, 차두현

펴낸곳 아산정책연구원

주소 (03176) 서울시 종로구 경희궁1가길 11

등록 2010년 9월 27일 제 300-2010-122호

전화 02-730-5842

팩스 02-730-5849

이메일 [info@asaninst.org](mailto:info@asaninst.org)

홈페이지 [www.asaninst.org](http://www.asaninst.org)

편집 디자인 EGISHOLDINGS

ISBN 979-11-5570-225-3 93340 비매품