



2021-18

미래를 향한 한미동맹: 바이든 행정부 출범 이후 첫번째 한미 정상회담에 대한 분석과 평가

제임스 김 선임연구위원

아산정책연구원

2021.06.04.

들어가면서

최근 워싱턴에서 진행된 한미 정상회담에 대한 전문가들의 평가는 매우 긍정적이다.¹ 북한과 한반도를 넘어 국제 무대와 글로벌 이슈에 초점을 맞추어 한미관계에 “활력을 불어 넣고 발맞춰 나가겠다는 결의”에 높은 점수를 주고 있다. 자유민주주의 규칙에 기반한 국제질서는 물론 무역/투자 또는 최첨단 기술과 기후변화 및 보건 안보와 우주 협력 등 매우 광범위하고 포괄적인 의제가 인상적이기도 하다. 본 이슈브리프는 최근 한미가 발표한 정상회담 성과를 분석하고 한국에 주는 정책적 함의를 살펴보고자 한다.

한반도와 한미동맹

바이든 행정부 출범 이후 한국에서는 한미동맹의 미래와 미국의 대북정책에 대한 관심이 매우 높았다. 동맹 차원에서 방위비 분담 협상과 전시작전권 전환에 대한 미국의 입장 변화가 있을 것이란 예측이 있었기 때문이다. 하지만 이번 정상회담에서 거론된 바와 같이 한미는 “조건에 기초한 전작권 전환에 대한 확고한 의지”와 “다년도 방위비분담특별협정 서명”을 통해 한미 연합 방위태세에 대한 상호 공약에는 변화가 없다는 점을 다시 한번 확인하게 되었다.²

북한문제에 있어 미국은 “2018 년 판문점 선언과 싱가포르 공동성명 등 기존의 남북 간, 북미 간 약속에 기초한 외교와 대화가 한반도의 완전한 비핵화와 항구적 평화정착을 이루는 데 필수적이라는 공동의 믿음을 재확인” 하였다. 또한 이러한 내용을 뒷받침하듯이 바이든 대통령은 성 김 대사를 대북특별대표로 겸임 임명한다는 내용을 공동기자회견에서 밝혔다.³

성 김 대사는 한국계 미국인으로 지난 정부에서도 싱가포르 공동성명을 합의하는데 중심적이었고 한반도와 관련된 경력이 매우 풍부한 외교관이다. 그러나 주인도네시아 대사직을 겸임 한다는 사실은 미국이 단기적으로 북한의 협상 가능성을 낮게 평가하는 것으로 해석이 가능하다.

워싱턴 전문가들 중 일부는⁴ 이러한 움직임에 대해 매우 비관적이지만 커트 캠벨 백악관 국가안보회의 인도태평양조정관의 5 월 19 일 연합뉴스 인터뷰를 고려했을 때 미국의 대북정책은 트럼프 행정부와 달리 전통적이고 원칙에 기반을 두고 있다는 점을 확인할 수 있다.⁵ 캠벨은 “일괄타결에 초점을 두지 않을 것이며 전략적인 인내에 의존하지 않을 것”이라고 말한바 있다. 또한 바이든 행정부의 대북정책은 “실질적인 진전을 이루기 위해 북한과의 외교에 열려있고... 실용적인 접근법을 요구한다”고 말했다. 현 한국정부가 강조해온 선별적 제재완화와 남북경협문제에 있어 “대북 유엔 제재는 그대로 유지되며, 유엔 및 북한 주변국들과의 외교를 통해 제재를 계속 시행할 것”이라는 점 또한 강조했다. 전반적으로 이러한 발언과 한미 공동성명 내용을 고려했을 때 미국의 대북정책은 기존 비핵화와 관련된 원칙에서 벗어나지 않을 것으로 보인다.

한미 동맹과 관련하여 이번 공동성명에서 눈길을 끌은 사안은 오히려 미사일지침 종료에 대한 내용이다. 미사일 지침은 1979 년 10 월 한국 정부가 미국으로부터 미사일 기술을 이전 받는 대가로 미사일 최대 사거리를 180km 로 제한하기로 합의한 사안이다. 당시 미국은 동북아 지역의 군비 경쟁을 우려했기 때문에 이러한 제한을 한국으로부터 요구한 것이고 한국은 동맹국가로서 동의를 한 사안인데 북한의 핵위협이 증가하며 미사일지침에 대한 제한도 단계적으로 완화되는 궤도를 밟고 있었다.⁶

결정적으로 이번 정상회담을 계기로 한미는 미사일지침과 관련된 모든 제한이 종료되었음을 발표하였고 이러한 합의에는 2 가지 의미가 있다고 본다. 하나는 한국이 우주 산업 참여를 통해 정찰 위성을 저궤도에 투입 시킬 수 있다는 것이다. 군사력 차원에서는 중장거리 미사일 체제는 물론 단거리 미사일에 파괴력이 강한 탄두를 안착 시킬 수 있다. 이번 공동성명에서 핵안보와 관련된 부분에서 언급되었다는 점이 인상적이고 북 핵 위협과 중국의 지역 군사적 행위가 증가되고 있는 만큼 한미 안보 태세에 의미 있는 변화로 평가된다.

더욱 놀라운 사실은 한반도와 직접적으로 관련된 내용은 이번 한미 공동성명의 매우 작은 비율을 차지하고 있다는 점이다. 조금 더 구체적으로 말 하자면 이번 공동성명의 국문 단어 1800 개(문자: 5964; 영문 단어: 2632) 중 약 9%인 158 개(문자: 526; 영문 단어: 240)가 북한과 관련된 내용이었고 북한을 포함한 한반도 문제를 포괄적으로 다룬 내용은 약 16%인 283 자(문자: 942; 영문 단어: 423) 정도이다. 나머지는 모두 새로운 의제들로 차 있었고 모두 한반도를 넘어 공동 가치와 인도-태평양 지역에 대한 접근법에 중점을 두고 있다.

역대 공동성명 중 한미관계를 새롭게 정립하는데 핵심적인 역할을 한 2009 년 공동비전선언은 총 국문 단어가 487 개(문자: 1539; 영문 단어: 684)이다.⁷ 북한과 한반도에 대한 사안이 114 개(문자: 360; 영문 단어: 177)로 본문의 24%가 안되는 분량이다. 의제 내용은 이번 공동성명과 비슷한 면이 있다. 인권, 민주주의, 해양안보, 에너지 안보, 보건 협력, 민간 우주 협력, 녹색성장, 자유무역, 테러리즘, 치안 등 모두 2009 년 공동선언에서도 다루었던 내용이다. 한가지 다른 점은 이러한 의제들과 관련된 구체적인 내용은 2009 년에 논의되지 않는데 이번에는 매우 자세하게 기재되어 있다.

이러한 점들을 고려했을 때 이번 정상회담에서 두가지 의도가 보인다. 하나는 이번 정상회담을 통해 2009 년 공동 비전 선언을 구체화 하려는 노력이 있었다는 것이다. 과거에는 의제로만 거론된 이슈들이 바이든 행정부가 들어선 이후 더욱 현실적이고 구체적으로 논의되고 있다는 모습을 보여주고 있다. 둘째는 이번 정상회담을 통해 한미가 서로가 신뢰할 수 있는 약속(credible commitment)을 구축하기 위한 노력으로도 해석 가능하다. 즉 구체적인 한미동맹의 미래 로드맵을 구축함으로써 양국은 미래 환경 변화와 상관 없이 이번 공동성명에 제시된 목표와 원칙에 충실한 약속을 보장하는 방법을 택한 셈이나 마찬가지이다.

한미동맹의 새로운 장

국제정세 흐름과 역사적인 배경 또한 무시할 수 없는 상황이다. 2017 년 이후 미국이 발표한 대중국 정책과 안보전략에는 커다란 변화가 있었다. 이후 미국은 대테러와의 전쟁을 종료하고 중국을 적대국으로 지명하며 강대국 전략 경쟁 시대의 새로운 장을 열었다. 중국은 이에 맞서 지난 6 월 전인대 상무위원회를 통해 만장일치로 홍콩보안법을 통과시키고 지역 안보태세를 강화하며 대내외적으로 영향력을 향상시키고 있는 움직임을 보이고 있다. 미국과 중국의

이러한 움직임은 미중 패권 경쟁이 더욱 치열해 질 것을 의미한다. 이러한 배경을 두고 한미가 이번 정상회담에서 발표한 공동성명을 살펴보자면 중국과 관련된 사안이 지배적인 것으로 보인다.

이러한 맥락에서 첫번째로 거론된 사안은 공동 가치를 기반으로 한 인도-태평양 지역에서의 접근법이다. 더욱 구체적으로 말하자면 문 정부의 신남방정책과 미국의 자유롭고 개방적인 인도-태평양 전략의 상호보완성에 대한 내용인데 한미는 아세안 중심성과 주도 지역 구조에 대한 지지를 재확인하고 법, 사이버 안보, 공중보건과 녹색 회복에 대한 협력을 강화하며 지역 연계성 증진과 디지털 혁신을 촉진하기 위해 협력하기로 다짐했다. 동남아 지역은 중국의 일대일로의 개발 대상으로 특히 메콩에 대한 중국의 투자와 관여가 매우 높다는 것은 많이 알려져 있는 사실이다. 이러한 지역에서 한미가 수자원 관리와 에너지 안보를 증진시키기 위해 협력을 모색하며 쿼드 등 개방적이고 투명하며 포용적인 지역 다자주의 체제를 모색한다는 것은 중국의 입장에서 반갑지 않은 소식이다.

더욱 놀라운 내용은 중국이 자국 영토로 주장하는 남중국해와 대만해협에 대한 문구이다. 이 두가지 사안에 대해 트럼프 행정부는 물론 오바마 행정부도 한국 정부의 공식적인 입장에 대한 발표를 요구해 왔으나 한국 정부는 이 사안에 대한 발언을 회피하였다. 모두 중국 정부가 민감한 외교 사안으로 다루고 있기 때문이고 중국 지도층은 이 이슈들에 대해 다른 국가들이 개입 하는 것을 규탄해 왔기 때문이다.⁸ 하지만 시간이 갈수록 미국의 지도층은 중국의 행보와 발언에 대한 심각성을 드러내며 동맹국들의 협력을 강조해 왔다.⁹ 따라서 한미가 이 두가지 사안에 대한 명백한 공동입장을 발표했다는 점은 매우 의미 있는 변화로 평가된다.

신흥 기술과 공급망 회복력에 대한 문구도 매우 인상적이다. 모두 미중 패권경쟁과 관련된 핵심적인 사안들이다. 전통적으로 중국은 러시아와 상해협력기구(Shanghai Cooperation Organization - SCO) 회원국들과 함께 사이버주권(cybersovereignty)의 중요성을 주장해 왔다.¹⁰ 개방적이고 투명한 네트워크 구축에 대해 회의적이고 특히 5G 와 6G 네트워크는 국가의 규제와 통제 아래 유지되어야 한다는 입장을 유지해 왔다. 한미는 이와 반대로 투명하고 열린 네트워크를 위해 협력한다는 것은 미중 사이에서 한국이 선호하는 사이버 질서가 무엇인지 잘 보여주고 있다. 이 외에도 에너지, 배터리, 의약품, 인공지능은 물론 양자 기술과 바이오 기술에서 한미가 협력 한다는 문구는 중국이 추구하는 신흥기술 체제를 부인한다는 입장이나 마찬가지로 해석된다.

국제질서에 대한 입장도 새로운 향로를 제시한다. 이번 공동선언에서 한미는 세계무역기구(World Trade Organization - WTO)와 세계보건기구(World Health Organization-WHO)를 언급하며 이 두가지 기관의 개혁(reform)을 추진하도록 노력하겠다는 입장을 발표하였다. 이 국제기구들은 세계 대 2 차 대전 이후 서방국가들이 선호하는 국제 질서를 주도하는데 핵심적인 역할을 한 기관들이다. 그러나 최근 들어 중국의 영향력이 부상하며 이와 같은 국제기구들의 신뢰성이 문제로 제기되는 가운데 글로벌 거버넌스 체제의 단절 가능성 또한 논의되고 있다.¹¹ 이번 공동선언에서 이러한 문제들을 상대로 국제기구들의 개혁은 물론 새로운 메커니즘을 창설하겠다는 의지를 밝힌 것은 미국이 추구하는 자유주의국제질서에 대한 한국의 공식입장으로 보인다.

이 외에도 한미는 국제 개발과 핵안보 그리고 우주 협력에 대한 약속을 지난 정상회담에서도 선언한 바 있으나 이번 공동성명에서 발표된 내용은 지난 회담들에 비해 매우 구체적이다. 예를 들어 이번 공동성명에서 발표된 아르테미스 약정은 우주 탐사 및 연구와 다양한 분야에서 미국을 비롯한 8 개국이 우주와 관련된 다자협력을 추진하기로 한 체제이다.¹² 기존 회원국들은 타 국가들의 참여를 촉진시키기로 약속하였고 중국이 지금 진행하고 있는 우주 탐험 프로젝트를 상대로 진행하고 있는 경쟁 영역이기도 하다.

이번 공동성명에서 발표된 국제개발 지원 협력은 미국의 이민정책과 직접적인 관계가 있는 만큼 미국의 국익 차원에 큰 의미가 있다. 특히 중미 북부 삼각지대에 한국이 추가로 2.2 억 달러를 기여하겠다는 발표는 미국의 이민정책에 도움이 되는 것만 아니라 미 연방정부의 취약한 재정 문제에도 보탬이 될 것으로 예상된다.

무엇보다도 트럼프 대통령 임기 내내 자유민주주의 가치와 관련된 사안에 있어 묵묵부답이었던 한미 정상은 바이든 행정부 출범 이후 이 사안에 대해 침묵을 깨고 명백한 입장을 발표했다는 점은 높이 평가할 필요가 있다. 미중 패권경쟁에서 바이든 대통령이 가치 외교에 대한 중요성을 강조한 만큼 한미가 민주주의 가치의 중요성에 대한 입장을 공유 한다는 것은 한미동맹이 단순한 국익차원에서 맺어진 계산을 넘어 유사입장국들 사이에서 맺어진 관계라는 점을 확인시켜주는 문구로 해석된다.

중국과 직접적으로 관련 없는 사안에 있어서도 한미는 협력의지를 밝힌 두가지 의제가 있다. 기후변화와 국제 보건 협력에 있어 코로나 바이러스 대응책이다. 모두 미중 관계가 어떻게

전개되던 상관 없이 한미는 협력을 강화할 의지를 명백히 밝혔다. 온실가스 배출 감소에 대한 양국의 입장과 글로벌 백신 파트너십을 구축하겠다는 발표는 양국이 각자의 국익만이 아니라 한미동맹을 21 세기 글로벌 동맹으로 발전해 나아가겠다는 의지로 보인다.

나가면서

여러 전문가들은 이번 한미 정상회담을 앞서 성과에 대한 기대치가 낮았던 것으로 보인다.¹³ 지난 한미 2+2 회담이 미일 2+2 에 비해 여러 면에서 미흡했다는 지적이 지배적이었던 때문이다. 대북정책은 물론 중국에 대한 사안들에 있어 한미 2+2 공동발표문은 미일 2+2 공동발표문에 비해 아쉬운 점이 많았다. 하지만 바이든 행정부 출범 이후 치룬 첫번째 한미정상회담은 동맹차원에서 평가했을 때 매우 성공적인 사례로 보인다. 결과는 미일 정상회담에 비해 내용이 매우 포괄적이고 풍부했다. 결론적으로 바이든 행정부 출범 이후 치룬 첫번째 한미 정상회담은 동맹차원에서 평가했을 때 매우 성공적인 외교 사례로 보인다.

공동성명 내용만 살펴봐도 한미 모두 중요히 생각하는 사안에 대해 원하는 바를 이루었다. 대북정책에 있어 한미는 문 정부가 선호하는 “한반도의 비핵화”란 개념은 물론 2018 년 판문점 선언과 싱가포르 공동성명의 중요성을 인정하였지만 북한인권 문제와 제재에 대한 족쇄를 걸기로 동의한 점을 감안했을 때 북한 비핵화에 대한 기본원칙은 유지한다는 입장을 공포한 것이나 마찬가지이다.

미일 공동성명과는 달리 “중국”이란 단어는 한미 공동성명에 보이지 않았지만 바이든 행정부가 바라는 바와 같이 중국과 관련된 여러 사안들에 있어 한미가 적극적으로 협조하겠다는 뜻을 밝혔다. 남중국해나 대만해협 또는 글로벌거버넌스와 신기술 및 사이버안보와 우주 협력 그리고 개발도상국 지원과 민주주의 가치 외교 등 지난 4 년간 한미 사이에서 공개적으로 거론되지 않은 중국과 관련된 사안들에 대한 공식 입장 발표가 있었다는 점은 매우 높게 평가할 필요가 있다. 이 외에도 기후변화와 보건 협력과 같은 글로벌 이슈들에 대한 한미 정상들의 발표는 한미관계를 어떻게 새로운 21 세기 동맹으로 재구성할 것인지에 대한 로드맵을 제시한 성과로 남을 것이다.

이제 남은 과제는 정상회담에서 발표된 양국의 약속을 행동으로 옮기는 작업이다. 한가지 아쉬운 점은 임기 1 년도 남지 않은 현정부가 이와 관련된 숙제를 다음 정부에게 남겼다는

점이다. 이번 정상회담의 성과가 수포로 돌아가지 않으려면 한미 당국의 신속한 역할 수행과 노력이 절실하다. 남은 임기 동안 이번 정상회담의 성과를 깎아내리는 외교는 현명한 선택이 아니다. 모든 국가들이 한미가 이번 정상회담 성과를 어떻게 이행하는지 지켜보며 양국에 대한 외교적 신뢰를 평가할 것이기 때문이다. 따라서 남은 임기 동안 더욱 많은 성과를 얻고 미래 정부에게 의미 있는 외교적 유산을 남기려면 현 정부는 지금까지 이룬 업적을 충실히 이행하는 모습을 보여줄 필요가 있다. 마지막으로 북한과 중국의 반응 또한 주시해야한다. 한미정상회담 공동성명에서 북한이나 중국이 반가워 할만한 내용은 없었다. 이와 관련하여 조용했던 중국과 북한 당국이 한국을 흔들려는 노력에 힘을 기울일 가능성이 있고 이러한 움직임에 대비할 필요가 있다.

- ¹ Scott A. Snyder. "The U.S.-South Korea Summit: A Relationship Restored? In Brief. *Council on Foreign Relations*. May 25, 2021; Sukjoon Yoon. "How the Biden-Moon Summit Reset the South Korea-US Alliance." *The Diplomat*. May 28, 2021. David Maxwell and Matthew Ha. "Biden-Moon Summit Signals Tougher South Korean Stance Against China." *Foundation of Defense of Democracies*. May 25, 2021.
- ² U.S.-ROK Leaders' Joint Statement. The White House. May 21, 2021.
- ³ 대북특별대표직을 겸임으로 집행한 사례는 크리스토퍼 힐 차관과 스티븐 보스워스 대사가 유일하다. 하지만 이 두 경우 모두 미국 본지에서 이러한 역할을 분담 받았고 김 대사는 인도네시아에서 직위를 집행하면서 이러한 역할을 하는 것이 물리적으로 어떠한 영향을 줄지 고민해볼 필요는 있다.
- ⁴ Nicholas Eberstadt, "Biden and Moon are Getting North Korea Wrong," *The New York Times*, May 26, 2021.
- ⁵ "미 대북정책, 해결이 목표'... '아시아 차르' 한국언론 첫 인터뷰." 연합뉴스. 2021년 5월 19일.
- ⁶ 1979년에 체결된 한미 미사일 지침은 2001년부터 4차례 개정되었다. 첫번째 2개정은 2001년부터 2012년 사이 이루어졌는데 미사일 사거리를 180km에서 300km 그리고 300km에서 800km로 상한 조절하였고 2017년에는 탄두중량을 500kg에서 1톤으로 증가시키도록 개정하였다. 4차 개정은 2020년 발표된 바와 같이 민간 고체 연료 로켓을 개발할 수 있도록 허용한 사례이다.
- ⁷ Joint vision for the alliance of the United States of America and the Republic of Korea. The White House. June 16, 2009.
- ⁸ Van Jackson. "The South China Sea Needs South Korea." *The Diplomat*. June 24, 2015; Robert E. Kelly. "South China Sea: Why South Korea is silent and why that's a good thing." *The Interpreter*. July 7, 2015; Terence Roehrig. "Caught in the Middle: South Korea and the South China Sea Arbitration Decision." *Asian Yearbook of International Law*. Volume 21: 96-120. "Don't 'play with fire', China tells US and South Korea over Taiwan concerns." *South China Morning Post*. May 24, 2021.
- ⁹ "Davidson: China Could Try to Take Control of Taiwan in 'Next Six Years'." *USNI News*. March 9, 2021; "China is the Biggest Challenge and Taiwan the Biggest Risk: INDO-PACOM Nominee Says." *Sea Power*. March 24, 2021. Thomas H. Shugart III. "Trends, Timelines, and Uncertainty: an Assessment of the State of Cross-Strait Deterrence." Testimony before the US-China Economic and Security Review Commission. Hearing on Deterring PRC Aggression toward Taiwan. February 18, 2021.
- ¹⁰ Sarah McKune and Shazeda Ahmed. 2018. "The Contestation and Shaping of Cyber Norms: Through China's Internet Sovereignty Agenda." *International Journal of Communication*. 12: 3835-3855; 고명현, *사이버공간의 신지정학*, 아산리포트, 2020년 12월 18일.
- ¹¹ Yanzhong Huang and Joshua Kurlantzick. "China's Approach to Global Governance Risks a Global Governance Divide." *Asia Unbound*. Council on Foreign Relations. June 24, 2020; Yanzhong Huang and Joshua Kurlantzick. "China's Approach to Global Governance." *The Diplomat*. June 25, 2020. Tarun Chhabra, Rush Doshi, Ryan Hass, and Emilie Kimball. "Global China: Global Governance and Norms." Brookings. October 2020.
- ¹² <https://www.nasa.gov/specials/artemis-accords/index.html>
- ¹³ Scott Snyder, "Joe Biden's Summit with South Korea's Moon Jae-In Poses a Question of Shared Values." *Forbes*. May 20, 2021; Sukjoon Yoon, "The South Korea-US 2+2 Talks: Who Came Out Ahead?" *The Diplomat*. March 22, 2021; "Views on the upcoming Moon-Biden Summit from KEI Advisory Board," KEI, May 18, 2021; Ramon Pacheco Pardo, "Secretary of State Antony Blinken and Secretary of Defense Lloyd Austin's South Korea Visit: Key Takeaways." Korea Chair Explains; Duyeon Kim, "Washington and Seoul Must Heal Their Alliance: Confronting North Korean and Chinese Aggression Requires It." *Foreign Affairs*. January 26, 2021; Moon Chung-In, "Three Puzzles in South Korean Diplomacy Discourse," *Hankyoreh*, April 19, 2021.