

## 차기 정부의 한미협력관계의 방향과 과제 : 한반도 평화문제를 중심으로 <sup>1)</sup>

서보혁

(코리아연구원 기획위원/ 이화학술원 평화학연구센터 연구위원)

- I. 북핵 아웃소싱, 경제실리 중심의 접근 가능성
- II. '참여정부' 시기 한미관계에 대한 객관적 평가가 전제되어야
- III. 先비핵화 동맹의 위험성
- IV. 외교정책의 목표를 재정의 할 필요성

### I. 북핵 아웃소싱, 경제실리 중심의 접근 가능성

이명박 정부의 대외관계 정책 방향은 한미관계 강화에 중점을 두고 선린우호관계 발전을 추구하는 것으로 요약할 수 있다. 이명박 당선자의 첫 번째 정상외교 상대국이 미국이 될 것임에 틀림없다.

“이명박 정부는 한미 관계 재정립을 위해 ‘21세기 한미 신동맹선언’을 추진하고 있다.” 이명박 대통령 당선인 인수위원회의 유종하 외교안보분과 자문위원(前외교부 장관)의 발언이다. 유 위원은 1월 10일 한 토론회에서 이같이 말하면서 “이 당선인은 ‘좋은 싫든 미국을 잡고 있어야 한다’는 입장이다. 국익을 위해 미국과 함께 가야 한다는 것이다”라고 말했다. 그는 또 “중국과 일본에 대해서는 ‘자기들이 좋게 하면 좋게 대하고 무시하면 할 말 하겠다’는 생각이다”고 밝혔다.(중앙일보, 1. 11, 인터넷판)

유종하 위원이 대선 때 이명박 후보 캠프의 선거대책위 공동위원장을 지냈을 뿐만 아니라 그의 오랜 외교 경험으로 볼 때 이명박 당선인측의 외교정책 수립에 큰 영향을 미치고 있다고 볼 수 있다. 그러므로 그의 10일 발언은 현재까지 이명박 당선인 대통령 인수위측의 외교정책 관련 논의를 집약하고 있다고 볼 수 있다. 그는 토론회에서 “이 당선인의 실용주의 외교는 경제 콘텐츠를 중시하고 외교를 국내 정치에 이용하지 않겠다”고도 말했다. 이 대목은 이명박 당선인 자신과 측근들이 북핵문제 해결에 역점을 두고 이를 위해 한미간 협력을 강화하겠다는 입장과 함께 이해할 필요가 있다. 북핵문제는 미국과의 긴밀한 공조 아래 6자회담의 틀에서 해결을 추구하고 경제적 실리를 중

1) 이 글은 1월 10일 합헌 결정이 난 이명박 특검법의 결과를 무시하고 논의하고 있음을 밝혀둔다.

심으로 미국에 접근한다는 것으로 도식적으로 이해할 수도 있다.

유종하 위원은 토론회에서 이 당선인측은 앞으로 ‘선진 외교’도 추구할 것이라고 밝히면서 ▷ 5000명의 평화유지군 상시 운영, ▷ 대량살상무기 확산방지구상(PSI)에 대한 참여 확대, ▷ 해상 수송로 보호를 위한 해상 합동군사훈련 참가를 추진한다고 밝혔는데, 이 중 PSI는 미국의 환영을 받을 수 있고 나머지 두 가지는 미국의 반응이 관심을 끈다. 두 가지의 경우에도 평화유지군이 대체로 미국 주도로 진행되고 있고 해상 수송로 확보를 위한 합동군사훈련도 미국의 참여 혹은 협조 없이는 그 의미가 반감된다는 점에서, 이명박 당선인측은 국제안보협력문제도 한미관계 강화의 맥락에서 접근할 것으로 예상해 볼 수 있다. 잠정적이지만 이상을 종합해볼 때 이명박 당선인측은 한미관계를 제일 높은 비중을 갖는 대외관계로 보고, 안보 분야에서는 미국에 편승하는 가운데 경제적 실익을 추구하는 ‘실용주의’ 노선을 전개할 것으로 예상된다.

특히, 이명박 당선인측이 취임하면 북핵문제 해법을 포함하여 대북정책을 둘러싸고 한미간 협력이 보다 강화될 것으로 예상할 수 있다. 대선 직후인 작년 12월 20일 이명박 대통령 당선자는 연설에서 “한반도 비핵화를 통해 남북은 새로운 협력의 시대”를 열어가고 “한미동맹도 신뢰를 바탕으로 공동의 가치와 평화를 새롭게 다지겠다”고 밝혔다. 이명박 당선자가 대선 공약으로 밝힌 ‘비핵·개방 3000’에서도 “한미동맹의 복원 강화”를 제일의 대외정책으로 제시한 바 있는데, 그것은 북핵 위협 속에서 한미동맹과 주변국과의 선린우호관계가 손상되었다는 자체 판단에 따른 것이다. 이명박 당선인의 입장에서 북한의 완전한 핵 폐기는 북한의 발전, 한반도 평화정착, 미래 평화통일의 전제조건이고 한미간 공통 관심사이자 당면 핵심 사안이다.

그러나 이명박 당선인은 ‘비핵·개방 3000’ 공약에 대한 비판적인 평가에 귀 기울일 필요가 있다. 이 공약에서 한반도 비핵화는 남북관계 발전, 한반도 평화체제, 국제사회의 대북지원 등에 앞서 먼저 이루어져야 하는 것으로 되어 있다. 이에 대해 <참여연대>와 <한겨레신문>이 공동으로 진행한 ‘대선후보 공약 평가’에 따르면, 이명박 후보는 ‘비핵·개방·3000’ 외에는 한반도 평화체제 경로나 한국의 역할을 구체적으로 밝히지 않고 있다. 이명박 후보는 또 북한의 핵 폐기를 넘어 한반도내 핵무기의 반입·이동·배치를 금하는 ‘한반도비핵지대’ 선언에 반대했고, 한반도 평화체제 하에서 유엔사를 존속시키야 한다고 주장하기도 하였다.

## II. ‘참여정부’ 시기 한미관계에 대한 객관적 평가가 전제되어야

이명박 당선인과 부시 행정부가 보는 현 한미관계는 긍정적이지 않아 보인다. 이명박 당선인은 지난 12월 20일 “한미관계가 지난 5년간 아주 잘못됐다는 뜻은 아니고 신뢰가 좀 부족하지 않았나 생각한다”고 말한 바 있다. 같은 날 이 당선자 축하차 만난 버시바우(A. Vershbow) 주한 미 대사

는 폭넓은 범위에서 “미국정부는 한미동맹의 역할 증진에 대해 다시 한 번 새롭게 검토하고 잘 발전되기를 바란다”고 밝혔다.

그러나 노무현 정부 시기 한미관계는 사실에 기초하여 균형적이고 객관적으로 평가하는 것이 차기 정부의 대미정책 수행을 위해서도 필요하다. ‘참여정부’ 5년간 한미관계는 성과와 한계가 공존한다. 무엇보다도 ‘참여정부’가 한미동맹을 균형적이고 미래지향적인 관계로 발전시킨다는 방향성을 정립하고 그런 노력을 전개한 것은 시대 변화에 부응하고 향후 호혜적인 한미관계의 기반을 닦았다고 말할 수 있다. 노무현정부는 한미 양국 간 공동이익의 증진을 위해 포괄적 범위에서 노력해 왔다. 여기에는 △ 한반도 안보분야에서 동맹 재조정 과정에서 추진된 주한미군 기지 이전 및 재배치, 방위비 분담 협상, 전략적 유연성, 전시작전권 전환, 그리고 △ 국제안보분야에서 아프가니스탄, 이라크 등지에서의 군사협력, △ 외교분야에서 한반도 비핵화 실현을 위한 6자회담 안팎에서의 협력, 외교·안보 분야의 장·차관급 전략 대화 출범, △ 경제분야에서 한미 FTA 체결, △ 민간교류 분야에서 미국 비자면제프로그램(VWP) 가입 추진 등을 포함하고 있다. 이와 같은 성과들은 한미동맹관계가 앞으로 포괄적 분야에서 대등하고 호혜적인 방향으로 발전해나갈 것임을 보여주고 있다.

그러나 노무현정부가 천명한 ‘자주외교’ 노선과 동북아 균형자론은 기존의 한미관계가 쌓아놓은 신뢰관계에 손상을 미쳤다는 일각의 비판과, 다른 한편으로 그 방향성을 구체화 할 수 있는 전략이 부재하였다는 지적을 동시에 받아왔다. 이명박 당선인측은 이런 점을 교훈으로 삼아 한미관계 강화를 중점으로 놓고 주변국과의 관계도 발전시키는 외교전략을 제시하고 있다. 일견 타당한 방침이라고 볼 수 있다.

한미동맹관계의 성격 변화와 그 범위의 확대는 시대적 추세와 한국의 역량 증대를 반영하고 있지만, 그 과정에서 충분한 여론 수렴의 부족과 구체적인 정책집행과정에서의 미숙함이 노무현 정부에 대한 정서적 반감과 겹쳐 문제점을 초래하였다. 그것은 대미 협상과정에서 불리하게 작용하기도 하였다.

새로 등장할 이명박 정부는 전임 정부의 대미정책에서 나타난 공과를 잘 분별하여 계승과 혁신을 함께 추진할 필요가 있다. ‘참여정부’가 제시하고 그 기반을 닦아놓은 한미동맹관계의 지향을 계승하되 정책 추진과정에서 나타난 미숙함과 통제할 수 있었던 갈등은 대내적으로 충분한 검토와 의견 수렴 그리고 사후 홍보, 미국과는 진지하고 사려 깊은 자세로 호혜적인 관점에서 접근하는 것이 필요하다. 특히 대미관계에서는 양국 정상 및 관련 정책결정자간 신뢰를 증진하는 노력을 배가하고 이를 보충하는 차원에서 의회, 전문가집단, 언론 등을 향한 공중외교(public diplomacy)를 강화할 필요가 있다.

### Ⅲ. 先비핵화 동맹의 위험성

차기 이명박 정부가 한미관계에 변화를 가져올 것이라는 예측이 그렇지 않을 것이라는 예측보다 우세해 보인다. 우선, 북핵문제와 관련하여 한미간 협력이 더욱 긴밀해질 것으로 예상되는데 그것이 비핵화 과정에 어떤 영향을 미칠지는 단정하기 어렵다. 12월 20일 이명박 당선인이 부시 대통령과 가진 전화통화에서도 이 같은 점을 확인할 수 있다. 부시 대통령은 통화에서 “미국은 한미관계를 우선적으로 중요시한다”고 밝히면서 “미국은 한국과 같이 핵의 위협을 받지 않는 한반도를 원하고 있다”고 말했다. 이에 대해 이명박 당선인은 “새 정부에서는 양국관계를 더욱 강화하겠다”고 밝히고 “한미 관계를 공고히 하면서 상호협력해 북핵문제를 해결하는 데 전력을 다하겠다”고 말했다. 이 당선자는 전화통화 말미에 “앞으로 미국과의 관계를 공고히 해서 동북아 평화를 지키고 북핵을 포기시키는 데 협력할 것을 약속드린다”고 덧붙인 것으로 알려졌다. 두 사람이 전화통화에서 공감한 것은 한미관계를 더욱 강화해야 하고, 북핵문제에 가장 우선을 두고 긴밀히 협력해나간다는 것이다. 즉 한국의 새 정부 등장으로 한미 양국은 6자회담 등 기존의 논의 틀과 진행과정을 무시하지 않겠지만 북한의 완전한 핵 폐기를 추진하는 과정에서 양국 간 협력을 더욱 높여갈 것이다. 두 사람이 한반도 비핵화가 양국관계에서 당면한 공동 관심사이자 목표라고 인식한 것은 매우 적절하고, 그것을 위해 긴밀히 협력하기로 한 것은 고무적이다.

그런데 북핵문제 해결을 위한 한미간 긴밀한 협력이라는 것이, 한국이 중국 등 다른 참가국들과 유지해온 폭넓은 협력관계를 약화시키는 것으로 나타난다면 문제가 발생할 수 있다. 사실 한국과 중국은 6자회담이 정체되거나 북한과 미국간 입장 차이가 클 때 음으로 양으로 중재자와 촉진자의 역할을 수행하며 협력관계를 유지해왔다. 그렇기 때문에 한반도 비핵화에 관한 한 새 정부는 지금까지 미국, 중국, 일본, 러시아 등 관련국들과의 균형적이고 긴밀한 협의 채널을 그대로 활용할 필요가 있다. 북핵 포기를 위한 한미간 긴밀한 협력이 6자회담의 다른 참여국들과의 협력관계를 유지 발전시키는 것과 배치될 필요가 없고 실제 병행 추진할 필요가 더 크다. 이상의 지적보다 더 우려스러운 것은 한국의 새 정부와 부시 행정부가 긴밀히 ‘협력’하여 북한에 先핵폐기를 요구할 경우, 9.19 공동성명을 통해 어렵게 합의한 동시행동원칙과 그에 따라 조심스럽게 이행되고 있는 비핵화 과정에 부정적인 영향을 미칠 수도 있다는 점이다.

북한은 1월 신년 공동사설에서 이명박 당선인을 거론하지 않은 채 남북관계와 관련해 10.4 선언 이행, 남북경제협력 지속 확대, 법·제도 장치의 정비 등의 입장을 나타낸 반면, 대외적으로는 핵문제나 6자회담을 언급하지 않고 원칙적인 입장만 보였다. 북한이 합리적인 판단을 한다면 현재 조성되어 있는 남북관계 발전과 비핵화 이행의 병행 추진을 먼저 포기하지는 않을 것으로 보인다. 그러나 만약 남한의 새 정부가 미국과 공조해 북한에 先핵폐기를 요구하고 그것을 남북관계 발전(곧 2007

남북정상선언의 이행)과 연계할 경우 북핵문제를 둘러싼 한미간 긴밀한 공조란 남북관계를 희생시키는 결과를 초래할 수도 있다는 점에 유의하여야 한다. 그럴 경우 북한은 남북관계(곧 남한의 새 정부와의 관계)를 낮추고 북핵문제를 매개로 대미 접근에 편중할 수도 있다.

둘째, 앞으로 이명박 당선인이 미국과 공조하여 북한에 先핵포기를 요구할 경우 그것은 한반도 비핵화 과정은 물론 한반도 평화체제 수립에도 영향을 미칠 것이다. 2007 남북정상선언 제4항에서는 한반도 평화체제 구축 노력과 비핵화 이행이 동시에 이뤄지고 있다. 이는 남북이 한반도 평화체제 구축과 비핵화 이행을 병행 추진할 수 있음을 말해주는지도 모른다. 특히, 남북정상선언은 한반도 평화체제와 관련해 “직접 관련된 3자 또는 4자 정상들이 한반도지역에서 만나 종전을 선언하는 문제를 추진하기 위해 협력해 나가기로 하였다.” 그러나 이명박 당선인과 미국측은 크게 보아 先한반도 비핵화, 後한반도 평화체제 논의의 입장이기 때문에 비핵화와 평화체제의 병행 추진을 담은 2007 남북정상선언이 무력화 될 가능성이 없지 않다. 종전 선언과 관련해 이명박 당선인은 뚜렷한 언급을 한 바 없고 한나라당은 2007 남북정상회담 이후 남북정상의 종전선언 협의 노력에 부정적인 입장을 표명해왔다. 부시 행정부는 힐(C. Hill) 6자회담 미국측 수석대표의 발언 등을 통해 북한의 비핵화 전에는 종전선언이 힘들다는 입장을 유지하고 있다. 특히, 이명박 당선인은 대선 후보 중 한반도 평화체제 하에서 유엔사를 존속시키야 한다고 주장한 유일한 후보였는데, 이 문제는 차제에 공론화 과정을 거쳐 국론을 모아야 할 문제이지만 미국의 이해관계에 부합하는 것만은 사실이다.

#### IV. 외교정책의 목표를 재정의 할 필요성

이밖에도 미국이 이명박 후보의 당선을 환영할만한 이유는 적지 않다. 부시행정부는 한국정부의 기존 대북포용정책이 북한에 일방적인 지원만 하였지 인권 개선은커녕 핵 개발만 허용했다는 비판의식을 갖고 있다. 그런데 이명박 당선인의 북한인권문제 공개 거론, 한반도 비핵화 우선 해결 원칙과 같은 입장은 현 부시 행정부의 입장과 완전히 일치한다. 반대로 이명박 당선인의 입장은 ‘참여정부’의 남북관계와 북핵문제 해결에 대한 병행 접근을 긍정해온 북한을 당혹스럽게 할 수 있다. 그러나 새 이명박 정부의 ‘실용주의’ 노선과 한미동맹관계의 강화에 기초하여 부시 대통령이 임기 내 한반도 비핵화 완료와 북미관계 정상화를 추진한다면 다가올 이명박 정부는 그 길을 지지할 것이다. 이와 관련하여 AP통신은 12월 20일 익명의 서방 외교관의 말을 빌려 “이명박은 미국이 북한의 핵을 포기시키기 위해 보상하는 노력을 뒤집을 어떤 일도 하지 않을 것이다”고 전망하였다.

한반도 비핵화는 한국과 미국의 당면 해결과제이므로 양국 간 긴밀한 공조가 중요하다. 다만 그것은 상대인 북한의 협력 없이는 불가능하다. 북한의 안전보장, 경제개발은 한반도 비핵화와 맞물려 있는 사안이고 6자회담 참가국들 간에 비핵화 해법으로 공유되고 있다. 이것은 오늘날 안보문제가

군사안보로 국한되지 않고 여러 관심사들이 연결되어 있음을 말한다. 또 한미 양국은 오랜 동맹관계 속의 신뢰와 동북아 지역평화에 대한 공동 이해관계에 기반하여 지역 평화정착에도 적극 나설 필요가 있다. 그러나 그것은 힘의 문제에 국한되지 않을 뿐만 아니라 힘에 의해서 달성가능하지도 않다. 앞으로 한미 양국은 포괄안보의 관점에서 양국 간 협력을 증진하되 다른 국가 간 관계를 존중하고 지역안보협력을 증진하는 방향으로 동맹을 발전시켜 나가야 할 것이다.

앞으로 한미 양국은 그동안 전개해온 전시작전통제권 전환, 방위비 분담 협의, 전략적 유연성 협의 등 공동의 안보 관심사에 대해서 호혜적 접근과 동북아 안보협력에의 기여 등 두 가지 관점에서 추진하여야 할 것이다. 이명박 대통령 당선인 인수위측에서 전시작전통제권 전환 시기 재검토 입장을 밝힌 것은 미국의 확고한 입장을 고려할 때 현실성이 없을뿐더러 주권국가의 자주성에 대한 진지한 안보철학의 부재와 전임 정부와 다른 새로운 입장을 보여야 한다는 조급증을 드러낸 처사라 비판받을 수 있다. 한미간 안보 사안이 위에서 제시한 두 가지 관점에서 추진되지 않을 경우 대내적으로는 반평화적, 비자주적이라는 비판과 대외적으로는 역내 긴장을 고조한다는 비판과 함께 한미 동맹 관계에 대한 견제가 가시화 할 수도 있다. 또 미국측은 이명박 당선인에게 한미 자유무역협정의 국회 조기 통과를 요구하고 있다. 그러나 미국 내에서 의회와 관련 집단의 진지한 논의가 진행되고 있는 것처럼, 성급한 국회 표결보다는 여론을 수렴하고 정책적 대응책을 충분히 갖추면서 대미 협상의 필요성을 검토하는 신중한 자세가 필요하다.

마지막으로 이명박 정부가 추진하는 ‘실용외교’ 혹은 ‘선진외교’ 라는 것이 무엇을 지향하고 목표로 하는지를 분명히 제시할 필요가 있다. 여기에 가장 일반적이고 정통한 답변은 국가이익이다. 그런데 남북관계 개선, 한반도 평화체제 정착, 동북아 및 세계 평화에의 기여, 상호의존적 경제관계 심화 등 한국이 당면한 외교적 환경과 과제는 복잡하다. 이에 따라 외교정책의 목표도 진화하여 국가이익보다 시민복리, 그것도 지역 혹은 세계 시민의 복리의 관점에서 재정의하여야 할 것이다. 그런 점에서 한미관계에서 대두해 있는 안보·통상정책 현안들도 양국 시민의 공동 복리의 관점에서 재검토할 필요가 있고, 특히 안보문제는 북한 변수를 포함하여 검토하여야 한다. ‘자주외교’ 론을 강조해온 ‘참여정부’ 시기 대미 안보·통상정책도 이런 시각에서 평가하여 교훈으로 삼을 필요가 있다. (2008/01/11)

