

# 한미정상회담의 성공적 마무리를 위한 과제

-한미정상회담의 평가와 향후 과제

조성렬

(국가안보전략연구소 新安보연구실장)

- I. 문제제기
- II. 한미정상회담의 의제와 평가
- III. 한미 전략동맹의 성공을 위한 과제
- VI. 맺음말

## I. 문제제기

한미동맹의 ‘복원’을 내걸고 이명박 대통령은 정해진 방미일정을 무사히 마치고 귀국했다. 이번 방미를 통해 이 대통령은 미국 대통령 별장인 캠프 데이비드로 초청받아 극진한 대접을 받으며 부시 대통령과의 인간적인 신뢰를 쌓았다. 또한 미래 한미동맹의 이정표를 세우는 데 어느 정도 성공했다.

하지만 아쉬움도 적지 않다. 이번 이 대통령의 방미가 베네딕토 16세 교황과 고든 브라운 영국총리의 방문기간과 겹쳐, 미 의회 상하원 합동연설도 무산되었고 미국 언론에 거의 보도되지도 않았다. 브라운 영국총리가 매케인, 힐러리, 오바마 등 대권주자들과 면담한 반면, 이 대통령은 임기가 끝나가는 부시 대통령과의 행사에 만족해야만 했다.

이번 이 대통령의 방미는 소원했던 양국 간 신뢰관계를 ‘복원’하는 데 역점을 두고 있었다. 그렇기 때문에, 방미의 성과를 겉으로 드러난 미국 행정부, 의회의 자세나 언론보도만으로 평가할 수는 없을 것이다. 그보다는 한미 정상 간에 논의된 의제들을 통해 이번 방미의 성과를 평가하고, 향후 과제들을 도출해 내야 한다. 오는 7월 부시 대통령의 방한 때 실질적인 외교적 성과를 거둘 수 있을지 여부가 판가름 날 것이기 때문에, 아직까지 이번 한미정상회담의 평가는 유보적일 수밖에 없다.

이번 한미 정상회담의 의제는 크게 한미동맹, 북한문제, 한미경제/FTA, 양국 국민 간 교류증진, 범세계적 문제 등 다섯 분야로 나뉘볼 수 있다. 이 가운데 한미동맹과 범세계적인 문제 등은

21세기 전략동맹의 틀 속에서 함께 다룰 수 있을 것이다. 따라서 여기서는 먼저 외교안보 현안과 관련된 21세기 전략동맹, 북핵 한미공조 등 두 가지로 나누어 한미정상회담을 평가해 보고, 다음으로 한미정상회담이 성공적인 결실을 맺기 위한 조건을 살펴보도록 한다.

## II. 한미정상회담의 의제와 평가

### 1. 21세기 전략동맹

이명박 정부는 한미동맹을 ‘복원’ 하고 21세기 전략동맹으로 격상시키는 것을 대외전략의 목표로서 내세워 왔다. 실제로 이번 정상회담에서도 한미동맹을 자유와 민주주의·인권·시장경제의 가치와 신뢰를 기반으로 세계평화에 기여하는 ‘21세기 전략동맹’으로 발전시켜 나가야 한다는 데 의견을 모았다. 그에 걸맞게 이번 회담에서는 양국 현안 이외에 범세계적인 문제들도 함께 협의했다.

이번 한미정상회담은 어느 때보다도 좋은 분위기에서 미래 한미동맹의 비전을 구체화하기로 합의했다. 이 대통령은 지난 몇 년간 이념과 정치논리에 의해 한미동맹이 왜곡되고 약화됐다고 평가하고 “한국과 미국은 한반도와 아시아의 평화, 번영에 기여할 수 있는 새로운 전략적 마스터플랜을 짜야 하며, 그것을 ‘21세기 한미 전략동맹’으로 부를 수 있다”고 말했다.

이번 회담에서 미국은 대외군사판매차관(FMS) 조건을 최혜국인 나토, 일본의 수준으로 격상하기로 합의하였다. 또한 대량살상무기 비확산, 대테러 국제연대, 평화유지활동, 기후변화, 에너지 안보, 환경, 초국가적 범죄 등 범세계적인 전략적인 문제들도 다루어졌다는 점에서 전략동맹으로의 격상을 실감케 하는 것이라고 할 수 있다.

하지만 미국이 과연 우리만큼 한미관계의 전략적 동맹화에 커다란 관심을 갖고 있는지 의문이다. 마지막인 집권 8년차에 들어선 부시 행정부는 장기적인 대외전략에 대한 고려보다는 단기현안 중심의 한반도 정책을 추구하는 모습을 보였기 때문이다. 미국은 아프간 경찰훈련요원 파견, 이라크 파병연장, 방위비 분담금 인상 등 단기현안의 해결에 관심을 기울였다. 정작 전략동맹이 되는 데 필요한 외교·국방장관급 2+2전략대화와 같은 제도적인 장치의 마련에는 소홀한 느낌이다.

부시 대통령의 임기가 얼마 남지 않은 점을 감안해 주변국관계를 고려해야 할 민감한 사안은 뒤로 미루었다. 중국의 반발을 고려하여 MD공동연구 문제 등은 직접 다루지 않았으며, 북핵 신고문제의 타결로 6자회담 재개 분위기가 고조됨에 따라 PSI문제도 이번 회담에서 다루지 않은

것으로 알려졌다. 하지만 이 문제들은 실무차원에서 한미 사이에 계속 논의될 것으로 보인다.

## 2. 북핵 한미공조

한미정상은 공동기자회견에서 어떤 경우에도 북한의 핵보유를 용인할 수 없으며 북한이 모든 핵무기 프로그램을 조속히 폐기하도록 6자회담을 통해 모든 노력을 기울이기로 합의했음을 내외에 천명했다. 또한 부시 대통령이 ‘비핵·개방 3000 구상’을 포함한 한국의 대북 정책에 지지를 나타냈다. 이는 한미공조에 바탕을 둔 대북정책 추진이라는 우리 정부의 의지가 잘 반영된 것으로 볼 수 있다.

이와 관련하여 주목할 만한 사항은 “미국도 더욱 북한과의 대화와 교류를 모색하기로 했다”는 대목이다. 이 대목은 난항을 겪던 북핵신고 문제가 4월 8일 ‘싱가포르 합의’를 통해 돌파구를 마련함으로써 머지않아 ‘10.3합의’가 종료되어 북미관계가 급진전될 가능성이 있음을 보여주는 것이다. 즉, 5월 하순경에 6자회담 수석대표회담이 재개되어 북한의 핵신고가 완료되면 곧바로 미국이 대북 테러지원국 지정 해제절차에 착수하게 될 것임을 의미하는 것이다.

이 대통령이 첫 방문지인 뉴욕 코리아 소사이어티 연설에서는 “북한이 위협한다고 대화에 나서지는 않겠다”는 강경한 대북 메시지를 밝혔었다. 하지만 며칠 뒤 <<워싱턴 포스트>>와 가진 인터뷰에서 이 대통령은 취임 후 첫 대북 제안으로 최고지도자의 의지가 직접 전달될 수 있는 남북연락사무소 설치 방안을 내놓았다. 이 제안에 대해 청와대 대변인이 정부가 오랫동안 준비해 온 것이라고 설명했지만, 주무부처인 통일부조차 사전에 파악하지 못하고 있었다는 점이 드러났다.

당초 우리 정부는 ‘한미공조를 토대로 대북정책을 추진한다’는 원칙을 세워놓고 한미정상회담 이후로 각종 남북 간 대화와 교류를 미루어놓았다. 하지만 북한은 한편으로 한국관리들을 추방하고 최고당국자를 비난하는 등 남북관계를 경색으로 몰고 가면서도, 다른 한편으로 한미정상회담 직전에 미국과 북핵신고 방안을 타결 지음으로써 북미관계 개선의 돌파구를 마련하는 등 ‘통미봉남(統美封南)’의 태도를 보여주었다.

북측의 ‘통미봉남’을 차단하고 우리 정부의 대북정책이 성공하려면 무엇보다 굳건한 한미공조가 필요하다. 하지만 미국은 북핵관리의 중요성 때문에 표면적으로는 북핵 한미공조를 과시하는 모습을 보이면서도, 내면적으로는 ‘통미봉남’의 함정을 알더라도 테러지원국 지정해제, 대북 쌀 지원 등 북미관계 개선에 나서지 않을 수 없는 것이다. 여기에 우리 정부 대북정책의 딜레마가 있다.

### Ⅲ. 한미 전략동맹의 성공을 위한 과제

#### 1. 임기 말 부시 행정부와 전략동맹선언

부시 미 대통령은 임기가 2009년 1월이면 8년간 임기를 끝내게 된다. 미 대선이 오는 11월 4일이고, 민주·공화 양당의 전당대회가 오는 8, 9월에 실시된다는 점에서 사실상 부시 대통령이 일할 수 있는 시간은 오는 8월 말까지이다.

부시 미 대통령은 오는 7월에 열리는 G-8 정상회담에 참석키 위해 일본을 방문할 예정인데, 이를 전후해서 한국을 방문하게 될 것으로 보인다. 현재 부시 대통령이 방한해서 한미 정상회담을 통해 ‘21세기 전략동맹 선언’을 발표할 것으로 보이는데, 과연 이것이 바람직한 것인지 검토해 볼 필요가 있다.

이번 정상회담에서 공동보도문조차 발표하지 못했으니, 어떤 형태로든 오는 7월 한미정상회담에서 합의문을 발표할 필요는 있다. 하지만 얼마 남지 않은 부시 행정부와 전략동맹선언까지 발표할 필요는 없을 것이다. 앞으로 4년간 이명박 정부가 상대해야 할 차기 미 행정부의 윤곽이 드러나지도 않은 상황에서 임기를 얼마 남기지 않은 부시 행정부와 전략적 협력구도를 짜는 것은 그다지 실용적이지 않기 때문이다.

일본의 경우, 클린턴 1기 행정부(1993~96)가 끝나는 1996년 4월에 ‘신안보공동선언’을 발표했다. 하지만 당시는 클린턴 대통령의 재선(1997~2000)이 유력시 되던 때였기 때문에 사정이 다르다. 지금은 부시 대통령의 연임(2001~08)이 끝나는 해이다. 부시 대통령이 전임 클린턴 행정부의 정책을 뒤집었듯이, 만약에 차기 선거에서 민주당 후보가 당선돼서 부시 행정부의 정책을 뒤집을 수 있다는 점을 염두에 두어야 한다.

이와 관련하여, 정상회담 직후인 4월 23일의 미 하원 청문회에서 아비주 동아태 부차관보는 오는 7월 한미정상회담에서 “미래동맹성명(Future Alliance Statement)”을 발표할 예정이라고 밝혔다. 이것이 사실이라면 오는 7월에 발표될 것은 미·일동맹을 전략관계로 격상시킨다는 클린턴-하시모토 간의 선언(declaration)보다는 한 단계 격이 낮은 성명(statement) 방식이 될 것으로 보인다. 우리 정부로서도 임기가 끝나가는 부시 행정부와 전략동맹선언을 발표하는 것보다 미래 비전성명을 발표하는 것이 부담이 적을 것이다.

## 2. 전략동맹 격상과 지역안보협력

이명박 대통령은 뉴욕의 코리아소사이어티 초청만찬에서 전략동맹의 3대 지향점에 관해 ‘가치동맹, 신뢰동맹, 평화구축동맹’으로 정리했다. 부시 대통령도 정상회담 뒤 가진 기자회견에서 ‘21세기의 전략적인 동맹관계’라는 용어를 사용하였다. 하지만 그가 밝힌 동맹의 내용은 △핵 물질의 확산방지, △어린이들의 교육환경, △한미 FTA 등 공평한 무역환경을 제공하는 것, △건설적인 중국과의 관계를 조성하는 것 등이다. 따라서 전략동맹의 내용까지는 한미 간에 합의된 것 같지는 않다.

지난 2005년 11월 한미 정상회담에서는 ‘경주선언’이 발표되었다. 이 선언에서 한미 양국은 21세기 한미동맹의 성격을 ‘포괄적이고 역동적이고 호혜적인 동맹’으로 규정하였다. 포괄적 동맹이란 종전의 군사동맹에서 점차 경제·사회·문화·글로벌 등 포괄적 이슈를 함께 논의할 수 있는 동맹을 만들자는 것으로 일종의 ‘신뢰동맹’이고, 역동적 동맹은 급변하는 정세 속에서 끊임없이 동맹을 재정비해 나가자는 것, 그리고 호혜적 동맹은 한미FTA 등 경제협력의 긴밀화를 의미하는 것이었다.

이처럼 지난 정부에서는 21세기 한미동맹의 공동비전에 합의했지만, 그럼에도 불구하고 ‘전략동맹’이라는 개념을 사용하지 않았다. 그 이유는 당시 한미 간에 ‘공통전략목표’에서 중국의 위협을 놓고 이견이 있었기 때문이다. 당시 미국은 중국의 위협을 명시하자고 주장한 반면, 우리는 이에 반대하면서 굳이 중국을 넣으려면 일본도 함께 포함시켜야 한다고 주장했던 것으로 알려졌다. 1996년 미일 신안보선언에서는 막연히 ‘주변사태’로 표현했지만, 2005년 1월 미일간 ‘2+2전략대화’에서는 ‘대만 안전’을 미일안보의 공통전략목표에 포함시킨 바 있다.

만약에 한미동맹을 새롭게 전략적 관계로 격상시키기 위해서는 중국문제가 포함된 한미동맹의 지역안보적 전략목표를 어떤 형태로든 정리하지 않으면 안 된다. 전략동맹이라면서 당면한 지역안보현안을 도외시한 채, 한반도 방위나 범세계적인 현안만 다룰 수는 없을 것이기 때문이다. 만약 민감한 중국문제를 포함시키지 않을 것이라면, 다소 미비하다는 비판을 받더라도 글로벌 차원의 협력만 명시할 수밖에 없을 것이다.

## 3. 가치동맹과 국익외교

한미 전략동맹의 3대 지향점 가운데 하나가 ‘가치동맹’이다. 김병국 외교안보수석은 미국 현지에서 가진 기자회견에서 가치동맹을 “자유민주주의와 시장경제 가치를 공유”하는 것으로 정의하였다. 부시 대통령도 “좋은 관계란 공동의 가치를 기반으로 해야 가능하다. 양국은 공동의 가치를 갖고 있다”고 밝혔다.

동맹의 안정성을 위해 단기적인 국익에 집착하기보다는 장기적인 협력을 위해 한미 양국이 인권, 시장경제, 민주주의 등 가치관을 공유하는 것이 바람직하다는 지적은 타당한 것이다. 하지만 한국은 1987년의 민주화 이래 미국과 이러한 가치를 전면적으로 공유해 왔다는 점에서 새삼스러운 것이 아니다.

이처럼 한미 간에 가치를 공유하는 것은 바람직하고 필요한 것이지만, 양국관계를 넘어 이러한 가치관을 확대하려고 해서는 안 된다. 한미관계를 넘어 동일한 가치관을 가진 국가들끼리 손을 잡고, 가치관이 다른 국가들을 겨냥한 배타적 국제연대를 만들어서는 안 된다. 동일한 가치관을 가진 국가들의 연대는 불필요한 외교적 긴장을 불러올 가능성이 있다.

2006년 11월에 아소 일본외상(당시)이 ‘자유와 번영의 호(弧)’ 라는 외교비전을 제시했다. 하지만 이러한 비전은 자유민주주의국가와의 연대를 추구하는 배타적인 것이어서 새로운 대립과 반목의 진영구도를 촉발한다고 비판받았다. 그리하여 후쿠다 총리가 들어서면서 사실상 철회되었다. 호주의 경우, 전임 하워드 총리 때 중국을 겨냥한 미-일-호 해양연대를 구축했지만, 신임 러드 총리가 지난 3월 첫 해외순방 때 일본을 빼고 중국을 방문하는 등 해양연대는 유명무실화되고 있다.

따라서 ‘가치동맹’의 개념을 일본으로까지 연장한 한·미·일 삼각공조로까지 확장해 불필요하게 중국, 러시아 등을 자극할 필요가 없다. 이미 이명박 대통령은 “국익에 위배되면 오늘 시대에 동맹이란 것은 없다”면서 한국외교를 철저히 ‘국익’을 위주로 해서 실용주의 외교로 가야 한다고 지적한 바 있다. 따라서 우리가 일본외교의 전철을 되밟지 않기 위해서는 가치동맹의 의미를 한미관계의 굳건한 토대를 가리키는 데 제한적으로 사용해야 할 것이다.

#### 4. 평화구축 동맹과 기여외교

한미 전략동맹의 3대 지향점 가운데 또다른 하나가 ‘평화구축동맹’이다. ‘평화구축동맹’이란 테러·환경오염·질병·가난 등 동아시아 및 범세계적 차원의 전략적 이익을 공유해 국제평화구축에 기여하는 것을 가리킨다. 이번 한미 정상회담에서도 비확산, 민주주의, 인권 증진, 지속가능한 발전을 위해 함께 노력하며, 세계의 안전과 평화를 거론하면서 이라크와 아프가니스탄 재건의 중요성을 강조하였다.

대통령직 인수위는 193개 국정과제의 하나로 기여외교를 꼽았다. 기여외교는 인간안보에 바탕을 두고 국제사회의 평화와 빈곤타파 등에 목표를 두고 평화유지활동이나 공적개발원조 등을 확대하는 것이다. 이러한 기여외교는 추진목표나 활동사항으로 볼 때 ‘평화구축동맹’의 내용과

대동소이하다.

문제는 이와 같이 국제사회의 평화와 인간안보를 목표로 하는 활동들은 어떠한 기준에서 펼칠 것인가 하는 데 있다. 아비주 미 국무부 동아태 부차관보는 앞서의 청문회에서 미국의 대외정책에서 한국의 참여 폭이 넓어질 것이라고 강조하면서, 아프간에서의 역할 확대 등 진정한 동료이자 동맹으로서 필요한 지원에 대해 한국과 긴밀한 협의에 착수할 것이라고 말하였다. 결국 미국은 이명박 정부의 기여외교를 미국의 세계전략 속에 종속시켜 활용하겠다는 의사를 밝힌 것이다.

하지만, 저개발국가에 대한 공공개발원조나 전후 재건사업, 평화유지활동 등을 미국의 세계전략 속에서 대미 편승외교 차원에서 수행할 경우, 자칫 ‘연루’의 위협에 빠질 수 있어 우리 경제 살리기에 불필요하게 피해를 줄 수 있다. 따라서 그보다는 우리의 외교적인 목표에 맞춰 중견국가로서의 틈새외교(niche diplomacy) 차원에서 전개할 것인지 기여외교의 방향을 정해야 할 것이다.

##### 5. 경제 살리기와 한중, 남북관계

‘경제 살리기’를 제1의 국정목표로 내걸고 있는 이명박 대통령은 이번 정상회담에서 ‘21세기 전략동맹’을 내세우며 유난히 한미관계를 중시하는 모습을 보였다. 그것은 한미동맹의 ‘복원’이라는 명분을 중시해서가 아니라, 세계 초강대국인 미국과의 굳건한 안보협력을 통해 한국정부가 ‘경제 살리기’에 전념할 수 있는 안보환경을 만들겠다는 진정성이 담긴 것으로 보인다. 문제는 한미관계를 전략동맹으로 격상시키는 일과 한중관계, 남북관계 등을 발전시키는 일을 소홀히 해서는 안 된다는 점에 있다.

우선, 한미 전략동맹 격상만으로는 한반도 안보환경이 개선되지 않는다. 한반도 및 동북아지역에서 미국의 영향력이 여전히 크기는 하지만, 중국의 부상으로 역내 미국의 지위가 흔들리고 있다는 점을 간과해선 안 된다. 설사 한·미·일 3국 공조가 구축된다고 해도 마찬가지이다. 중국정부는 “중국을 무시해서는 ‘경제 살리기’가 불가능하다는 점을 한국정부가 모를 리 없을 것”이라며 우회적으로 경고하고 있다.

다음, ‘경제 살리기’를 위해서는 ‘코리아디스카운트(Korea discount)’에 유의해야 한다. 코리아 디스카운트는 남북관계의 악화에서 온다. 만약 한반도에 군사적 긴장이 고조되면, 외국인 투자가 중단되는 것은 물론 기존 투자마저도 썰물처럼 빠져나갈 가능성이 매우 높다. 그럴 경우 한국경제의 국제신용도는 곤두박질칠 가능성이 높다. 국제신용도의 추락은 한국의 금융비용을 높여 우리 경제에 커다란 짐이 된다. 따라서 한미동맹의 강화에 못지않게 남북관계의 평화적 관리에 주력해야 한다.

#### IV. 맺음말

이번 4월 한미정상회담은 한국의 새 지도자가 미국 대통령과 상견례하는 자리라는 의미가 더 컸기 때문에 가시적인 성과를 기대하는 것은 무리였을 것이다. 그럼에도 불구하고, 비자면제협정(VWP)이나 대외군사판매차관(FMS)조건의 격상과 같은 것은 한미동맹의 지위향상을 보여주는 구체적인 성과였다. 진정한 한미동맹 강화의 결과는 오는 7월 한미정상회담에서 결실을 맺을 수 밖에 없을 것이다.

그 동안 심정적으로 소원했던 한미동맹을 강화하는 것은 시급한 과제일 수 있다. 하지만 부시 행정부와 동맹관계의 격상을 위해 너무 서두를 필요는 없다. 미국 내에서 미중관계의 미래에 관한 논쟁이 진행 중이고, 차기 미 행정부에 따라 대중국관계가 달라질 것이라는 점에서 우리 정부가 설블리 어느 한 방향으로 우리의 국가전략을 고정화시킬 필요가 없기 때문이다.

미국과 전략동맹관계를 맺는다고 해서 이를 과신해서도 안 된다. 지난 1996년 4월 미·일 양정상이 전략적 파트너십을 선언했지만, 정작 양안사태가 발생하자 미국이 일본을 따돌리고 중국과 직접 상대했었다. 그 바람에 일본 내에서는 ‘재팬 패싱(Japan Passing)’, ‘동맹표류’ 라는 자조 섞인 유행어가 나돌기도 했다는 점에 유의해야 한다. 한미동맹의 강화에 못지않게, 한·미·일 공조나 한·중·일 공조, 나아가 북한까지도 포함하는 다양한 미니안보대화를 가져야 한다. 이러한 다양한 미니안보대화의 경험과 학습을 축적하여 궁극적으로 역내 국가들이 모두 참여하는 동북아 다자 안보협력체로 발전시켜 나가야 한다.

마지막으로 우리의 국가전략을 실용적으로 운용하기 위해 한미동맹이 경직되지 않도록 유의해야 한다는 점을 강조하고 싶다. 진정한 우리의 국익은 미국의 세계전략에 종속되는 데서 오는 것이 아니라, 우리의 국익과 국가전략을 위해 어떻게 미국의 세계전략을 잘 활용하느냐에 달려있는 것이다.(2008/04/29)

