

## 한미정상회담의 특징과 평가

김창수

(코리아연구원 자문위원/ 존스홉킨스대 방문연구원)

- I. 대북 압박을 위한 한미동맹 강화
- II. 다시 '지역기동군'으로 부각되는 주한미군
- III. '확장억지'와 한반도 핵군비경쟁시대 본격 개막
- IV. 대화를 위한 실낱같은 희망

### I. 대북 압박을 위한 한미동맹 강화

20년 가까이 지속된 북한 핵문제는 그동안 대화와 대결을 반복해왔다. 지금은 지난 20여년 동안 있었던 대결상태보다 훨씬 강도가 높은 긴장국면으로 진입하는 시점이다. 북한의 핵능력이 과거와 비교할 수 없을 정도로 강화된 상태에서 긴장이 고조되고 있기 때문이다.

이번 한미 정상회담에서는 북한 핵문제에 대한 강경대응에 한미 양국정상의 교감이 이루어졌다. 북한에 대한 강경대응을 매개로 해서 한국과 미국이 서로 필요로 하는 것을 교환하였다고 볼 수 있다. 이명박대통령은 정책과 노선에서 큰 차이가 있는 오바마대통령과 공조하는 모습을 만들어냈다.

그동안 한국에서는 이명박대통령의 대북 강경정책이 오바마정부와 혼선을 빚을 것이라는 우려가 있었다. 또 이명박정부는 한미정상회담을 앞두고 국내정치적으로 큰 어려움을 겪고 있었다. 이명박정부는 한미정상회담으로 대북정책에 대한 비판 여론 무마하고 남북관계 파탄의 책임을 북한으로 돌릴 수 있게 되었다. 또 국내정치 상황을 돌파하기 위한 수단으로 한미동맹 강화를 활용할 수 있게 되었다.

반면에 오바마행정부는 한미동맹 재조정을 통하여 탈냉전 이후 미국이 지속적으로 추구해왔던 주한미군의 활동범위를 확대하는 성과를 얻었다. 북한에 대한 압박수단을 강고하게 한 것도 오바마정부로서는 성과로 평가할 것이다. 그러나 독이 될지 약이 될지 판단하기는 아직 이

르다. 한반도의 평화와 안전을 위해서는 한미관계, 남북관계, 북미관계가 상승작용을 할 수 있는 국가전략을 구사하여야 한다. 지금까지 한미관계와 남북관계가 불일치 할 때 한반도 정세는 불안했고, 한미관계와 남북관계가 균형적으로 발전할 때 한반도 정세는 안정을 찾았다.

오바마정부 출범 직전부터 시작된 북한의 초강경정책에 대한 한미양국의 맞대응은 한미정상회담으로 정점에 이르렀다. 이번 한미정상회담에서 채택된 ‘한미동맹공동비전’(공동비전)은 북한을 압박하기 위해 한미동맹을 강화하는 것을 내용으로 하고 있다. 남·북·미 3자의 관계에서 균형과 조화가 깨진 상태는 앞으로 남북관계와 북미관계가 냉전시대의 긴장관계로 되돌아가는 원인으로 작용하게 될 것이다.

## II. 다시 ‘지역기동군’으로 부각되는 주한미군

한미정상회담에서 양국 정상이 채택한 ‘공동비전’에서 눈여겨보아야 하는 것은 ‘동맹재조정’이다. 이에 따라 앞으로 주한미군의 역할에 변화가 생길 것이다. 공동비전에서는 ‘양자·지역·범세계적 범주의 포괄적인 전략동맹을 구축’하는 방향으로 한미동맹을 재조정하고, 한반도 방위의 한국화를 위한 ‘한국주도, 미국지원’의 역할분담을 명시하였다. 한국 방위를 지원하는 미국의 역할을 ‘한반도와 역내 및 그 외 지역에 주둔하는 지속적이고 역량을 갖춘 군사력’이라고 정의하였다.

이에 따르면 한국방위는 한국군이 주도하게 되므로 주한미군은 범세계적인 범위에서 지역 방위의 역할을 담당하는 군사력으로 역할하게 된다. 이번 공동비전은 그동안 수없이 논란이 되었던 주한미군의 기동군화를 다시 제기하고 있다. 한국방위는 한국에 맡기고, 주한미군은 군살을 빼고 경량화·신속화·첨단화해서 한반도 이외의 분쟁지역에 빠르게 투입할 수 있게 하는 것이 기동군화의 핵심이다. 이는 탈냉전 이후 1992년부터 미국이 꾸준히 추진해온 전략이다. 그 결과 노무현 정부 시절에 ‘전략적 유연성’이나 ‘주한미군 재배치’와 같은 조치들이 취해졌다. 동맹의 재조정에 대한 윤곽이 확정된 것이다.

이번 공동비전에서 ‘양자·지역·범세계적 범주의 포괄적인 전략동맹’으로 규정한 것은 노무현 정부 시절에 한미양국에서 많은 논란 끝에 마련한 동맹재조정의 윤곽을 넘어서고 있다. 한미동맹의 성격을 ‘범세계적인 범주’로까지 확산하였기 때문이다. 이제 한미동맹의 지리적인 범주는 한반도를 뛰어 넘어 범세계적으로 무한질주를 할 가능성이 열렸다.

범세계적인 범주로 한미동맹이 확산되는 것은 한미 간에 기후변화, 에너지, 자원, 빈곤, 국제 금융위기 등 다양한 이슈에서 협력하는 것을 포함하고 있다. 그러나 동맹의 개념은 군사적

으로 적대하는 세력에 대한 공동대응이라는 의미를 내포하고 있다. 즉 한미동맹의 범세계적인 역할이란 군사적인 차원에서 주한미군의 역할이 확대되는 것을 핵심으로 한다.

미국은 1992년부터 한국방위의 한국화를 내걸면서 사실상 주한미군의 역할을 해외로 확대하는 신속기동군을 추구해왔다. 2002년 34차 한미연례안보협의회의(SCM)에서는 ‘주한미군의 지역적 역할’을 제기하였다. 이에 따라 34차 SCM에서는 주한미군의 활동범위 확대를 위해 ‘미래 한미동맹 정책구상’을 추진하기로 하였다. 주한미군의 지역적 역할에 대한 논의는 이후 ‘전략적 유연성’이라는 다소 모호한 개념으로 바뀌었고, 2006년 1월에 한미사이에 ‘전략적 유연성’이 합의된다.

이렇게 합의된 전략적 유연성에 대해 동북아 지역분쟁에 개입할 수 없는 주체가 한국군인가, 주한미군인가를 놓고 많은 논란이 발생하였다. 논란이 되었던 것은 “전략적 유연성의 이행에 있어서, 미국은 한국이 한국민의 의지와 관계없이 동북아 지역분쟁에 개입되는 일은 없을 것이라는 한국의 입장을 존중한다”는 조항이다. 혹자는 노무현 대통령은 주한미군이 동북아 지역분쟁에 개입할 수 없게 합의했다고 생각하지만, 사실은 한국군이 동북아 분쟁에 개입 안한다는 의미일 뿐, 주한미군은 자유롭게 한반도 이외의 분쟁지역에 개입할 수 있게 되었다고 주장하기도 하였다.

‘전략적 유연성’이 논란이 된 것은 주한미군이 한반도 지역 이외에서 군사활동을 하게 될 경우 한미동맹의 법적 근거인 한미상호방위조약 위반이 되고, 한반도가 다른 지역의 분쟁에 개입하게 되기 때문이다. 한미상호방위조약에 따르면 주한미군은 한반도 이외지역에서 군사활동을 할 수 없다. 2006년에 합의한 ‘전략적 유연성’이 많은 논란이 있었고 해석의 차이가 발생했다는 점에 주목할 필요가 있다. 많은 논란과 해석의 차이는 주한미군이 한반도 이외지역으로 배치하는 것에 대해 한미 간에 분명하게 합의했다고 보기 어려운 근거가 되었다. 논란이 있다는 사실 자체가 주한미군이 해외에서 군사활동을 하는 것을 제약해온 셈이다.

그런데 이번 ‘공동비전’으로 이 제약을 풀고 주한미군이 한반도를 벗어나서 지역적으로 세계적으로 군사개입을 하는 방향으로 한걸음 가까이 다가갔다. 이는 한미상호방위조약과 충돌한다. ‘공동비전’이 한미상호방위조약을 보완하는 문서로서 성격을 지니는 것도 아니다. 국회 동의를 거쳐서 효력을 발휘하는 문서가 아니기 때문이다. 단지 한미 양국 정상의 의지를 가지고 이를 채택한 문서일 뿐이다. 따라서 한미상호방위조약 위반 시비는 계속 따라다닐 것이다.

한국이 미국과 세계적 가치를 공유하는 것은 바람직하다. 이것은 포장에 불과하고 한미가 공유하는 비전에서 주한미국의 군사적 역할 확대가 알맹이가 된다면 곤란하다. 이 경우 주변국가들과의 마찰과 한국이 분쟁에 개입하게 되는 상황에 대한 우려가 뒤따를 수밖에 없다. 너무

쉽게 한미동맹을 세계적인 범주로 확산하는 것에 대해 합의하였고, 이에 대한 정부의 설명도 부족하다.

### Ⅲ. '확장역지'와 한반도 핵군비경쟁시대 본격 개막

이번 정상회담에서 미국은 북한을 핵보유국으로 인정할 생각이 없다고 분명하게 밝혔다. 그러나 불필요한 정치적인 언술 때문에 실제로는 북한의 핵개발을 촉진시킬 가능성이 있다. 이번 공동비전에서는 '핵우산을 포함한 확장역지에 대한 미국의 지속적인 공약'을 확인하고 있다. 청와대는 "핵우산을 포함한 확장역지를 정상간 채택 문서에서 최초로 명문화함으로써 미국의 강력한 대한 방위공약을 재확인했다"고 평가했다.

한미양국은 이미 1978년부터 한미연례안보협의회 공동성명서에 '핵우산' 개념을 사용해왔다. 2006년 북한의 핵실험 이후에는 '확장역지'라는 용어를 사용하고 있다. 이미 한미 양국이 북한에 대해 핵억지정책을 사용하고 있는데 이를 다시 확인하는 것은 실제 효과보다는 정치적 행동에 가깝다. 한미정상의 이런 정치적인 행위는 북한의 맞대응을 불러와서 북한의 핵개발을 가속화하는 결과를 가져올 것이다.

상대방이 공격하지 못하도록 힘을 키워서 상대의 공격을 막겠다는 것이 '억지'(deterrence) 개념이다. 이론적으로는 쌍방이 상대방을 치명적으로 공격할 수 있는 힘을 가진 '공포의 균형상태'가 이루어져야 '억지'가 가능해진다. 따라서 상대방에게 뒤지지 않는 핵능력을 가지기 위해 끊임없는 핵군비경쟁이 진행될 수밖에 없다. 현실에서는 냉전시대에 미소 간 군비경쟁이 이를 입증했다.

이를 한반도에 적용해보자. 군 통수권자인 한미양국정상이 북한에 대해 핵우산을 제공한다고 말하면, 북한도 자신들의 핵저장고를 늘리겠다고 맞설 것이다. 그래야 공포의 균형 상태가 유지되기 때문이다.

북한은 이미 지난 1월 13일 외무성 대변인 담화에서 "미국의 핵우산이 없어질 때에 가서는 우리도 핵무기가 필요 없게 될 것이다"고 말한 바 있다. 북한은 핵우산을 제공하는 미국핵무기와 북한핵무기를 대상으로 핵군축을 주장하였다. 미국이 핵우산을 강화하면 북한도 핵능력을 강화하려 할 것이다. 한미 양국의 군통수권자들의 강력한 핵우산 제공 천명을 빌미삼아 북한은 핵무기 개발에 정당성을 부여할 것이다.

북한은 미국으로부터 안전을 지킨다는 명목으로 핵을 개발하고, 미국은 북한의 핵을 억지하

기 위해 핵우산을 제공하는 악순환이 시작되었다. 미국과 북한이 모두 비핵화를 위해 핵을 개발한다는 논리적 모순에 빠진 가운데 한반도 핵군비경쟁시대가 본격적으로 막을 올리고 있다. 미국의 본토를 공격하는 핵무기를 막기 위한 것이 ‘억지’이고, 미국의 동맹국들에 대한 핵공격을 막기 위한 것이 ‘확장억지’(extended deterrence)이다. ‘확장억지’를 비를 막는 우산에 비유해서 표현한 말이 ‘핵우산’(nuclear umbrella)이다.

미국은 2002년 이후에 확장억지의 수단으로 재래식 무기까지 포함하여 다양화시키고 있다. 그래서 핵우산보다 확장억지가 강력한 수단이라고 말하는 사람도 있다. 하지만 ‘확장억지’는 미국 본토에 대한 억지에서 동맹국까지 ‘확장’한다는 의미이지, 핵우산을 ‘확장’한 더 강력한 정책이라는 뜻이 아니다.

김대중 정부의 ‘화해협력정책’을 이습우화를 빌어서 ‘햇볕정책’이라고 표현하는 것과 비교해보면 분명해진다. 화해협력정책의 수단을 햇볕 뿐만 아니라 화룻불까지 확산했다고 해서 화해협력정책이 햇볕정책보다 강력한 정책이라고 말할 수 있는가? 화룻불을 포함해도 햇볕정책은 햇볕정책이고, 재래식 무기를 포함해도 핵우산은 핵우산이다.

‘확장억지’가 ‘핵우산’과 다른 개념이 아닌데도 확장억지라는 용어를 사용하는 것은 새로운 합의를 한 것으로 정치적으로 과시하기 위한 필요 때문이다. 2006년 북한 핵실험 이후 개최된 한미연례안보협의회의에서 한국 합참이 ‘확장억지’라는 용어를 사용하여 새롭게 합의한 것처럼 과시했다.

벨 주한미군 사령관이 “확장억지 개념이 바로 핵우산입니다.”고 말하여 한국 합참을 머쓱하게 만들어버렸다. 한미 양국 사이에 ‘확장억지’ 개념을 가지고 말장난 같은 행동을 한 것이 불과 3년 전이다. 그런데 다시 한미정상회담에서 확장억지 개념을 사용하여 마치 핵우산과 다른 더 강력한 대응을 하는듯한 정치적 발언을 하는 것은 한반도 비핵화에 아무런 도움이 되지 않을 것이다.

#### IV. 대화를 위한 실낱같은 희망

한편 오바마대통령은 “우리는 협상(negotiation)에 임할 자세가 돼 있고, 이런 협상을 통해서 북한이 이웃국가와 공존하기를 원한다”고 말하여 협상의 여지를 남겨두었다. 오바마대통령이 협상의 여지를 남겨두었다고는 하지만 “도발행위에 대한 보상이라는 패턴을 깨야 한다”고 말하여 그 가능성은 희박하다. ‘행동 대 행동’이라는 그동안 북미협상과정에서 확립된 원칙을 부정하는 것이 때문이다. ‘악행에 대한 보상은 없다’는 부시의 발언이 연상된다. 북한으로서는

94년 제네바 합의나 2005년 9.19 합의에서 보상이라도 제대로 했느냐고 물을 것이다.

북한은 그동안 ‘핵’과 ‘로켓’을 가지고 평화적 이용과 군사적 이용이라는 양측면 사이에서 줄타기를 해왔다. 처음에는 평화적 이용이라는 측면을 강조하다가 점차 군사적 이용이라는 측면으로 이동하였다. 한미정상회담 이후 북한은 ‘핵’과 ‘로켓’의 군사적인 측면을 본격적으로 부각시킬 것이다. 이미 북한이 공언한대로 플루토늄 추출과 우라늄 농축을 강행하여 핵능력을 향상시킬 것이고, 핵무기의 운반수단인 대륙간탄도미사일 발사도 강행할 것이다. 한반도에서는 불안정한 정전체제를 약한 고리를 공략하면서 군사적 위기를 높여나갈 것이다.

이렇게 한반도에서 군사적 위기가 고조될 경우 이를 해결할 마땅한 대안을 찾지 못할 것이기 때문에 대북압박에서 다시 대화로 선회하지 않을 수 없다. 대화국면으로 선회하지 않을 경우 북한의 핵능력을 과파하는데 드는 고비용, 고위험을 감당해야 한다. 과연 누가 이에 대해 자신 있게 답할 수 있을 것인가?

물론 한미 양국정상이 북한의 핵실험을 비롯하여 계속되는 강경행동에 대해 아무 일이 없었다는 듯이 지나칠 수는 없다. ‘북한 핵불용’ 정도의 발언으로 충분하다. 이미 핵우산을 제공하고 있는 상태에서 정치적으로 이를 강조하는 것은 위기를 한층 더 고조시킬 뿐이다. 위기고조 과정에서 북한의 핵능력만 커질 것이다. 대화국면으로 선회하는 과정으로 가는 시간만 길어지고, 북한의 핵능력을 제거하기 위한 비용부담만 늘어나게 될 것이다.

6.15 선언 이전인 과거 김영삼정부 시대에도 한미회담이나 북미회담의 단골메뉴 가운데 하나는 ‘평화통일 지지’나 ‘남북대화 촉구’였다. 양념으로라도 이런 용어들이 들어갔다. 이번에는 이런 용어들 대신에 ‘자유민주주의와 시장경제 원칙에 입각한 평화통일’이라는 용어가 사용되었다. 오바마행정부가 남북관계의 특수한 사정을 제대로 알고 있는지 의심하기 충분한 사례이다. 파탄의 골을 더 깊게 파는 장치는 늘어나는데 대안은 보이지 않는다. 위기를 피할 수 없게 되었다.

이명박정부 출범 이후 남북관계가 악화되어 군사적 충돌을 우려하는 지경이 되었다. 그동안 이런 상황을 초래한 이명박정부의 책임에 대한 비판여론이 득세했다. 그러나 한미정상회담 이후 정부는 북한 책임론을 강하게 부각시킬 것이다. 이미 통일부는 지난 6월 14일 발표한 ‘6·15 선언 9주년 기념논평’에서 “6·15를 지키지 않은 것은 북한”이라고 비판하기 시작했다. 앞으로 더욱더 북한 내부의 불안정성을 강조하게 될 것이며, 후계문제도 이런 차원에서 조명하고자 할 것이다. 그러나 이 시점이 오히려 이명박정부가 기다리는 전략을 사용해야 할 때이다.

오바마정부는 대북 강경책으로는 북한에게 고통을 줄 수 있으나 북한을 변화시키지 못할

것이라는 점을 직시해야 한다. 8월에서 9월초에 예상되는 일본 총선 이후 미국은 오바마대통령을 대신하는 고위급 특사를 북한에 보내서 위기 이후의 대안을 모색할 필요가 있다. 이것이 비운 후 땅을 더욱 굳게 하게 하는 길이다.

북한 역시 억류 여기자문제를 매개로해서 미국에게 적극적인 신호를 보내야한다. 북한이 희망하는 2012년 강성대국 건설까지 시간이 없다. 오바마정부 출범 이후 북한이 취한 강경전략은 대화와 협상을 통해서 성과를 만들어내는 과정으로 다가가는 거리를 더욱 멀게 만들고 있다. 대미 강경책으로 북한이 겪는 고통의 시간이 길어질 뿐이다. 북한과 미국이 손바닥을 마주쳐야 한다. (2009/06/18)



※코리아연구원은 회원님들의 정성어린 후원회비 및 기부금으로 정치·외교, 경제·통상, 사회통합 부문에서 정책대안 및 국가전략을 제시합니다. 홈페이지([www.knsi.org](http://www.knsi.org))와 전화(02-733-3348)로 후원 및 회원등록이 가능하며, 후원회비 및 기부금은 공익성기부금으로 인정되어 연말정산 때 세제혜택을 받을 수 있습니다.