

2007년 한·미관계의 전망과 과제별 대책

홍현익

(세종연구소 수석연구위원)

- I. 미국의 대한반도 정책 전망
- II. 참여정부의 대미정책에 대한 반성
- III. 한·미관계의 현안과제와 대책
- IV. 바람직한 한·미관계 정립을 위하여

북한의 핵 실험으로 한·미동맹이 새로운 위협과 도전을 받고있는 가운데 2007년 새해가 밝았다. 지난 12월 18일 13개월만에 6자회담이 재개되었고 북·미간 금융제재에 대한 양자회담도 개최되었으나 “가장 가까운 기회에” 회담을 재개한다는 합의만을 남긴 채 회담은 종료되어 올해에도 우리의 가장 중요한 안보 현안은 북한의 핵 보유에 대비한 대북 억지력 확보와 북핵문제의 평화적 해결이다. 이를 효율적으로 달성하려면 미국과의 협력이 필수적이고 가장 중요하다. 따라서 금년도 한국 대외정책의 주요 과제에는 상기 2개 과제와 함께 다양한 한·미 현안의 원만한 해결을 통한 한·미 우호관계 재정립이 포함되어야 한다.

이런 맥락에서 미국의 올해 한반도 전략을 전망하고, 한·미관계의 문제점을 지적한 뒤 현안별 대책을 제시하고자 한다.

I. 미국의 대한반도 정책 전망

미국의 한반도 정책은 별개로 존재하는 것이 아니라 세계전략과 대중, 대일정책, 비확산전략을 요체로 한 동북아 전략의 틀 속에서 사안별로 정해진다고 볼 수 있다. 부시 행정부 2기의 세계전략은 반테러-반대량살상무기확산방지전쟁을 수행해 온 1기의 기초를 지속하면서 독재국가들의 체제 변형을 주도하면서 자유와 민주주의를 확산한다는 것이다. 이를 북한에 적용하면 북한의 체제변형을

도모하여 북한의 핵 개발 및 이전을 차단한다는 것이다. 문제는 미국이 북한의 체제 변형을 도모하는 것이 적어도 단기적으로는 효과를 보기 어렵고 오히려 북한의 핵보유를 종용한 결과를 초래해왔다는 점이다. 또한 막상 북한이 핵 실험을 감행했으나 유효한 억지 대책을 제시하지 못해 부시 행정부의 대북정책은 미국 국내외의 비판을 받고 있다.

미국의 한반도 정책에 영향을 미치는 또 다른 변수는 이라크 문제이다. 이라크 공격이후 이라크 정세 안정에 실패를 자인할 수밖에 없을 정도로 사태가 심각해져 민주·공화 양당의 초당적 기구인 이라크연구그룹이 이라크 주변 시리아 및 이란과의 대화를 모색하고 2008년 초까지 대다수의 미군을 철수할 것을 권고했으나 부시 대통령은 이를 따르기보다는 오히려 증원군을 파병하려 하고 있다. 부시 행정부가 가장 중요한 대외과제로 삼고 있는 이라크 문제가 통제하기 어려운 상태로 악화하고 금년에도 이에 대외정책 자원과 수단을 집중시키는 국면이 지속될 것으로 보이기 때문에 북핵 문제에 대해서는 강경책만을 고집하기 어려운 여건이 조성되고 있다.

미 국내 상황도 대북 강경일변도 정책 추진을 어렵게 하고 있다. 작년 11월 7일 시행된 중간선거에서 민주당이 대승하고 대이라크, 대북정책에서 강경책을 주도해온 럽스펠드 국방장관과 네오콘 성향 공직자들이 정책 일선에서 물러난데다 사회주의 독재국가와도 대화를 해야 한다는 로버트 게이츠 국방장관이 취임함으로써 보다 합리적인 한·미관계와 대화를 통한 북핵문제 해결 분위기가 형성되어왔다.

그러나 네오콘의 수장인 딕 체니 부통령과 마지막 네오콘으로 여겨지는 부시대통령이 건재하여 이라크 정책에 대해서도 초당적인 제안을 수용하기보다는 그간의 전략관을 고집하는 데서 알 수 있듯이 미국의 대외정책의 주체는 행정부라는 점에서 미국의 대북정책의 기초가 협상쪽으로 바뀔 지는 좀더 두고 보아야 한다.

II. 참여정부의 대미정책에 대한 반성

한·미 동맹관계의 핵심은 가상적국인 북한에 대한 억지이므로 김대중 정부 이후 특히 대북 강경일변도정책을 펴온 부시 행정부 출범 이후 대북정책을 두고 한·미간 이견이 뚜렷하기 때문에 한·미 우호관계 유지를 위해서는 상당한 노력과 지혜가 요구되었다. 동맹간에도 각국의 국력 및 지정학적 여건에 따라 국익과 전략이 상이한 것은 당연한 것인데 이것이 수렴되어야 한다고 주장하는 것은 미국의 국익과 전략에 종속되라는 것과 다름이 없다는 점에서 상당한 자주성을 추구한 참여정부의 정책방향은 대체로 옳았다.

그러나 정부의 대미 자주 입장은 발언 및 수사를 넘어 현실 협상에서는 제대로 구현되지 못했다. 물론 한·미간 주요 현안들은 원만하게 마무리되어왔다. 주한미국대사관 이전, 용산기지 및 미 2사단의 평택으로의 이전, 이라크 파병, 주한 미군의 일부 감축, 전시작전통제권 환수, 방위분담금 조정,

주한미군의 전략적 유연성 인정 등 한·미 동맹의 주요 현안에 대한 합의가 이루어져 한·미동맹관계가 빠른 속도로 재조정되어 왔다.

문제점은 이러한 합의가 대부분 한국측의 양보와 양해를 통해 이루어져 왔다는 점이다. 용산기지 이전비용을 우리가 전담하고, 대가없이 이라크에 파병하였으며, 주한미군의 일부 감축과 후방 이전을 용인하였을 뿐 아니라 주한미군의 전략적 유연성을 인정해주고, 전시작전통제권을 환수하면서도 방위분담금은 오히려 증액해 주었다. 한·미 FTA 협상도 소고기 수입, 스크린쿼터 축소 등 일방적인 양보와 함께 시작되었다.

따라서 참여정부가 대미정책에서 반성해야 할 점은 실리 확보가 미약했다는 점에 있다. 어차피 이라크에 파병해야 한다고 생각했다면 정치력, 외교력을 발휘하여 이라크 유전 개발권이나 방위분담금 감액, 또는 북핵문제에서의 협력 등을 얻었어야 했다. 미국이 원하는 주한미군의 일부 감축과 후방 이전, 전략적 유연성을 들어주었으면 이에 상응한 반대급부를 얻었어야 했다. 그렇게 하지 못한 데에 대한 반성이 있어야 하고 향후에는 보다 실리적이고 실용적인 대미정책이 수행되어야 한다.

III. 한·미관계의 현안과제와 대책

한·미관계의 첫째 현안은 북한의 실질적인 핵 보유를 가정한 핵 억지력 확보이다. 물론 작년 10월 20일 워싱턴에서 개최된 제38차 한·미연례안보협의회에서 럽스펠드 국방장관이 “미국의 핵 우산에 의해 제공되는 ‘확장된 억지’의 지속을 포함하여 한국에 대한 즉각적인 지원과 확고한 보장”을 약속하였다. 정부는 미국의 핵 우산을 지속적으로 확보해가고 북핵문제의 평화적 해결에 주력하는 동시에 독자적인 대북 억지력 확보도 준비해야 한다. 특히 미국의 핵 우산 제공에 감사만 할 것이 아니라 우리 역시 핵 개발 능력을 가지고 있는데도 핵을 독자 개발하기보다는 미국의 핵 우산 제공을 선택한 것은 미국의 비확산 전략을 돕는다는 취지라는 점을 대미 협상력 강화에 활용하여야 할 것이다.

둘째 현안은 북핵문제이다. 지난 12월 22일 끝난 제5차 6자회담 2단계회의에서 미국은 그간의 6자회담 틀 고집을 접고 대북 금융제재에 대한 북·미 양자회담을 개최하고, 6자회담에서 북한의 핵 폐기에 대해 종전보다 구체적이고 전향적인 보상조치를 언급하였다. 그러나 북한이 바라는 금융제재 해제는 별개 문제임을 강조한 데서 그쳤다. 언뜻 보기에 부시 대통령의 북한 핵 폐기시 한국전 종전 문서 서명식 참석 용의 표명, 금융제재에 대한 양자회담 수용, 북한의 핵 동결과 사찰 수용시 문서를 통한 안전보장 제공 용의 표명 등 상당히 적극적이고 전향적인 태도를 보인 것 같으나 결국 북한의 선택폐기 요구에 그치고 있다.

반면 북한에게는 핵이라는 것이 주민들을 선군정치와 강성대국의 기치하에 단결시키고 미국의 군사공격 및 압박을 억지하는 가장 소중한 전략 자산인 동시에 남북관계 전반을 북에 유리한 국면으

로 전환시키고 미국과의 담판을 보장하는 거의 유일한 협상 수단이다.

따라서 북한이 이를 '적당한' 보상없이 일방적으로 포기할 것을 기대하는 것은 비합리적이다. 결국 공은 여전히 미국측에 남아있다. 미국이 대북 적대시 정책의 상징이 된 금융제재 문제에 '성의'를 표시하고 동시행동과 상호위협감소라는 두 가지 원칙에 의거하여 9·19 공동성명의 이행일정표를 제시하지 않는 한 북한은 타협에 응하지 않고 핵물질 추가 생산을 지속할 것이다.

정부는 미국의 사활적 국익이 북한의 체제 변형보다는 대량살상무기확산 방지라는 점을 강조하여 미국이 북한문제 중 일단 북한문제에 집중할 것과 핵 폐기과정을 엄격하게 사찰해나가면서 만일 북한이 불성실할 경우 한국, 중국과 함께 공동 제재에 나설 수 있으므로 일단 북한에 한번의 기회를 더 제공해 주는 것이 최선책이라고 설득해야 한다.

셋째 현안은 한미동맹 재조정 부문이다. 특히 전작권통제권 환수 시기 확정과 주한미군 기지 이전 문제가 관련이다. 지난 연말에 알려진 바로는 평택기지 확장공사가 목표연도인 2008년보다 3-4년 가량 늦춰질 것으로 예상되어 용산기지와 미 2사단의 평택으로의 기지 이전도 예상 목표시점인 2008년 9월보다 연기될 수밖에 없는 실정이다. 한편 작년 10월 한미연례안보협의회에서 양국은 전작권을 2009년 10월15일에서 2012년 3월15일 사이에 한국군으로 전환한다는데 합의하였으나, 미국은 조기 이양을 원하고 한국은 2012년 이양을 원하고 있다. 따라서 정부는 평택지역 주민들에 대한 보상에 만전을 기하면서 2012년 경 전작권 반환 이후 추가로 미군 규모가 조정될 수 있는 점을 감안하여 기지 규모를 축소 조정하는 한편 전작권 환수와 기지 이전 시기를 맞추는 방향으로 미국과의 재협상을 추진하는 것이 바람직하다.

넷째 현안은 전작권 환수에 대한 준비에 관한 것이다. 이를 위해 한미연합사를 대체할 양국간 군사협력기구 창설 등 제도적인 준비와 함께 한미 공동작계를 분리하여 독자적인 작계와 양군간 협력 작계도 수립하여야 하며, 북한 내 급변사태에 대비한 개념계획 5029 조정 작업도 해나가야 한다. 한미연합사령관에게 전작권이 위임된 상태에서 개념계획 5029가 작동할 경우 한국군이 미군사령관의 지휘에 들어간다는 면에서 주권문제가 제기되고 북한을 자극할 수 있다는 점이 지적되고 있으나 만일 우리가 이를 추진하지 않을 경우 미국이 자구책 차원에서 태평양사령부에서 대북 군사작전을 수행할 경우에는 오히려 우리에게 더 불리한 상황이 발생할 수도 있으므로 한미간 긴밀한 조정을 통해 이를 마련하는 것이 현실적이라 판단된다.

IV. 바람직한 한미관계 정립을 위하여

우리가 이 시대 유일 초강대국과 50여년간의 동맹관계를 맺고있는 것은 다행스러우나, 미국이 전 세계 국방비의 50%를 지출하는데서 쉽게 알 수 있듯이 군사력 우위에 입각한 일방주의적인 대외 전략을 취하고 있는 것은 한국의 국가전략에도 도전적인 요인이다. 특히 미국이 중국에 대하여 경

제협력과 함께 군사적 봉쇄를 추구하고 한국을 이러한 정책에 동반자가 되기를 종용하고 있는 것은 중국과도 우호관계를 유지하려는 한국에게는 심각한 전략적 곤경이다. 또한 대량살상무기 확산 방지가 사활적인 국익이라면서도 북한 체제 자체를 문제삼아 북핵문제 해결을 방기하는 듯한 부시 행정부의 정책 역시 한반도의 평화와 안정을 반드시 유지해가려는 우리에게는 큰 어려움을 주고 있다.

그러나 아무리 어려워도 한미관계는 반드시 우호적인 관계로 유지하고 강화해 가야 한다. 즉 미국의 우호적인 태도 확보는 한국의 국가전략 수행에 필수적이다. 그러나 충분조건은 아니라는 점에도 유의해야 한다. 미국의 우호적인 태도는 항상 반드시 확보해 나가야 하지만 미국에만 의존하는 것은 현명하지 않다. 따라서 미국과의 협의와 협력은 우선시하되 그러한 협력이 주변국들과의 관계를 저해하지 않도록 외교역량을 최대한 발휘하여야 한다. 특히 한미 우호관계 강화는 한국이 초강대국 미국의 세계전략을 최대한 돕고 미국은 한국민의 사활적인 이해가 걸린 한반도 문제에 대해서는 한국의 입장을 우선적으로 고려해 줄 때 달성될 수 있다는 점을 미국측에 설득해 가야 한다.(2007/01/04)

