

평화재단 제22차 전문가포럼

한미일 안보협력 강화와 동북아 국제관계

KOREA, U.S. AND JAPAN SECURITY COOPERATION AND INTERNATIONAL
RELATIONS IN NORTHEAST ASIA

Program

14:00	개회	• 사회조민 통일연구원 선임연구위원
14:05	인사말	• 법륜 평화재단 이사장
14:15	발표	한미 전략동맹과 한미방위협력 강화 • 백승주 한국국방연구원 연구위원
		이명박 정부의 한미전략동맹과 주변국 관계 • 남문희 시사주간지 「시사IN」 한반도전문기자
14:45	토론	• 구갑우 북한대학원대학교 교수 • 이상현 세종연구소 안보연구실장 • 정문헌 전 국회의원 • 조성렬 국가안보전략연구소 신안보연구실장
15:45	종합토론	
17:00	폐회	

Contents

03 인사말

05 발표문

한미전략동맹과 한미방위협력 강화

백승주 한국국방연구원 연구위원

25 현장에서 본 한미동맹 - 범태평양안보협의체(PAPSU)에서 4+2로

남문희 『시사IN』 한반도 전문기자

55 토론문

구갑우 북한대학원대학교 교수

59 이상현 세종연구소 안보연구실장

65 정문헌 전 국회의원

71 조성렬 국가안보전략연구소 신안보연구실장

75 메모

평화재단 제22차 전문가포럼

한미일 안보협력 강화와 동북아 국제관계

KOREA, U.S. AND JAPAN SECURITY COOPERATION AND INTERNATIONAL RELATIONS IN NORTHEAST ASIA

퍼넌날 2008년 6월 24일 | 퍼넌곳 재단법인 평화재단 | 주 소 서울시 서초구 서초3동 1585-16호 (137-875)

전 화 02-581-0581 | 전 송 02-581-4077 | hyun@peacefoundation.or.kr | www.peacefoundation.or.kr

인사말

이제 이명박 정부가 출범한 지 100일이 지났습니다. 취임 후 미국과 일본을 첫 방문지로 선택한 이명박 정권은 지난 4월의 한미정상회담에서는 가치동맹, 신뢰동맹, 평화구축동맹의 전략동맹으로 한미관계의 지향을 밝혔고, 한일정상회담에서는 중단되었던 한일 정상간의 셔틀외교를 복원하고 전략적 차원의 공조를 강화하기로 하였습니다. 이렇듯 미국과 일본, 중국을 방문하여 가진 정상회담을 통해 이명박 정부는 전통적 한미관계 및 한미일 3각 공조의 복원 중시라는 외교안보전략의 윤곽을 드러내고 있습니다.

선진일류국가로 가는 비전을 실현하기 위해 한미동맹의 강화, 동북아 신협력체제 구축을 내세우는 이명박 정부의 외교안보 전략은 국가간 관계의 재편기를 맞고 있는 동북아 정세와 맞물려 새로운 변수로 작용할 것으로 보입니다. 특히 북핵문제를 놓고 북미간 협상이 빠르게 진행되는 상황에서 6자회담 참여국과의 관계가 어느 때보다 중요한 이때에, 한국 정부가 균형 잡힌 입장과 위치를 갖는 것이 국익에는 물론 남북 관계의 진전에도 중요하고, 동북아 질서가 새롭게 재편되는 데에도 심대한 작용을 할 수 있습니다.

이번 22차 전문가 포럼에서는 선진일류국가의 국가비전 실현을 내세운 이명박 정부 출범 100일을 계기로 윤곽이 드러나고 있는 이명박 정부의 외교안보전략에 대해 진단해 보고자 합니다. 한반도 정세에 중대한 영향을 끼치고 있는 미국, 일본, 중국 정상들과의 회담을 통해 드러난 이명박 정부의 외교안보정책을 평가하고, 어떤 점을 보완해야 할지 찾아보고자 합니다. 많은 관심과 참여를 부탁드립니다. P

2008년 6월 24일
평화재단 이사장 법륜

백승주 한국국방연구원 연구위원

한미전략동맹과 한미방위협력 강화

I. 이끄먼서

II. 동맹유지 강화이론과 한미동맹 조정

1. 동맹유지 쇄타강화 이론
2. 참여정부의 한미방위태세 조정

III. 이명박 정부의 대외전략과 1차 한미정상회담

1. 대외전략 비전과 기조
2. 1차 한미정상회담 합의

IV. 1차 한미 정상회담과 한미동맹

1. 한미동맹관련 논의 내용
2. 동맹관련 의제와 과제

V. 끝내먼서

한미전략동맹과 한미방위협력 강화

백승주 한국국방연구원 연구위원

I. 이끄는

한반도를 위요한 주변국의 권력변동기에 한미동맹의 발전방향이 다른 각도에서 새로운 조명과 재정립이 모색되고 있다. 한국의 신정부는 한미동맹을 강화하지는 입장을 감추지 않고 있다. 반면에 중국 당국은 한미동맹을 ‘냉전시대의 유물’로 평가하고 한미동맹강화에 대해 불만을 감추지 않고 있다. 한미동맹에 대한 한국 신정부의 강화 노력과 중국정부의 반응은 동맹이론에서 볼 때 예측가능한 것이다. 한국 정부가 추구하는 ‘한미동맹강화’가 중국측의 인식에서 볼 때 위협증가로 인식되기 때문이다. 위협이 증가되는 상황에서 중국이 선택할 수 있는 대응수단으로 위협증가 속도에 내용에 관여하는 것이다. 중국은 한국에 대한 정치경제적 지렛대를 활용하여 한미동맹의 강화에 대응하려는 의도를 드러낸 것이라 할 수 있다.

이명박 정부의 한미동맹강화 노력은 전반적인 대외전략의 우선순위 조정에서 찾아 봐야 한다. 이명박 정부는 우리나라의 중장기 발전전략과 관련하여 ‘한미동맹’을 군사안보적 차원 뿐만 아니라 비군사적변영 차원에서도 다른 국가들과 차별되는 중요한 의미를 갖는 동맹적관계로 발전시키려는 입장을 갖고 있다. 이러한 정책을 추진한 배

경의 일단에는 ‘동북아 균형자론’의 철학 속에서 조심스럽게 조정해온 이전 참여정부의 한미동맹 조정성과에 부정적 평가입장을 전제로 하고 있다.

이 글의 기본목적은 이명박 정부가 추진하는 새로운 한미동맹의 방향과 과제를 점검하고 방향을 제시하는데 있다. 이를 위하여 동맹이론을 간략히 고찰하고 한미동맹을 재조명하고 노무현 정부의 한미동맹조정 내용을 평가해 볼 필요가 있다. 아울러 4월 15일 1차 ‘한미 정상회담 합의내용’을 중심으로 한미동맹의 과제별 포지션을 점검하고, 발전대안을 제시하고자 한다.

II. 동맹유지 강화이론과 한미동맹 조정

1. 동맹유지 쇠퇴·강화 이론

동맹은 양자 또는 다자 간에 안보위협에 공동으로 대처하기 위해 공식적 또는 비공식적으로 하는 군사적 공약형태이다. 동맹이 결성되는 두 가지 배경이 있다. 첫째는 권력적 측면이고, 둘째는 이데올로기 측면이다. 권력이론은 동맹 참가를 통하여 동맹참가국이 국력과 군사력을 증강시키는 국가권력 차원의 목적 때문에 동맹이 결성된다는 이론이다. 둘째는 이데올로기적 측면이다. 동맹참가국들이 이데올로기 또는 사회문화적 유사성이 동맹형성의 토대가 된다는 것이다.¹⁾

동맹결성의 목적은 동맹을 체결하는 국가의 이익을 강화하는 국가능력의 결합이라고 할 수 있다. 동맹의 유형은 기준에 따라 매우 다양하게 분류할 수 있다. 결성목적 성격에 따라 공격목적의 동맹, 방어목적의 동맹으로 분류될 수 있고, 체결하는 국가의 힘의 비교에 따라 ‘대칭적 동맹’과 ‘비대칭적 동맹’으로 분류될 수 있다. 동맹은 반드시 유사한 체제만 하는 것이 아니라 2차세계대전 중 미국과 소련, 왕정의 영국과 공화정인 미국이 동맹하는 것처럼 이질적 체제 간에도 동맹이 체결된다.

1) 한용섭, “동맹 속에서의 자주국방: 이론과 실제의 딜레마,” 한용섭(편), 『자주냐 동맹이냐 21세기 한국 안보외교의 진로』 (서울: 오름, 2004), pp.22-23.

국가 간 모든 분야의 관계처럼 군사동맹도 동맹을 맺고 있는 국가들의 국내외적 안보환경 변화 및 평가에 따라 동맹은 형성, 유지, 강화, 소멸된다. 월트 교수는 동맹이 약화, 소멸되는 배경을 7가지를 제시했다.²⁾

첫째, 외부 위협인식의 변화이다. 동맹을 체결하고 있는 국가 모두 또는 어느 한 체결국이 외부 위협에 대한 인식의 변화가 생기면 동맹은 쇠퇴의 과정을 밟게 된다. 1996년에 해체된 ‘북한-러시아 동맹’관계의 해체가 이 경우에 해당된다.

둘째, 한 동맹체결국이 다른 동맹국에 대한 신뢰를 상실하게 되면 동맹은 해체의 과정을 걷게 된다.

셋째, 외부 위협인식의 변화가 없더라도 한 동맹국이 자국을 보호하는데 필요한 안보태세를 다른 수단을 통해 얻게 된다면 동맹은 쇠퇴하게 된다.

넷째, 위협변화가 없더라도 동맹국이 동맹을 체결하고 있는 국가에 대한 정치적 신뢰가 상실되면 동맹은 약화, 쇠퇴한다.

다섯째, 국내정치적 요인이다. 국내의 새로운 정치엘리트가 동맹에 대한 새로운 정책을 추구하거나, 체제자체가 변동을 겪을 경우, 동맹체결 국가 간에 이데올로기적 분열이 진행될 경우 동맹은 약화된다.

월트 교수는 동맹약화과정과 반대로 동맹이 강화, 유지되는 배경을 다섯 가지로 제시했다.³⁾

첫째, 동맹 체결국 중 강대한 국가가 힘의 논리를 활용하여 동맹을 유지하는 방법(Hegemonic Leadership)이다. 동맹내부의 강대국이 동맹을 이탈하는 것을 여러 가지 정치자원을 이용하여 막아서 동맹을 유지하는 방법이다.

둘째, 동맹자체에 대한 신뢰성을 유지하는 것이다(Preserving Credibility).

셋째, 동맹국가 지도자에 대한 국내정치적 위상을 강화하여 동맹을 유지하는 방법이다(Domestic Politics and Elite Manipulation). 전세계 유대인네트워크를 통하여 이스라엘이 미국지도자를 지원하여 미국-이스라엘간 동맹을 유지, 강화하는 것이 좋은

2) Stephen M. Walt, Why Alliances Endure or Collapse, Survival, vol.39, No.1, Spring(1997),pp.1166-171. 참조

3) Ibid, pp.164-170. 참조

사례이다.

넷째, 동맹의 제도화이다(The Impact of Institutionalisation) 동맹을 유지하기 위한 공통의 군사-안보조직을 제도화하여 이탈이 어렵게 하는 동시에 행정기술적으로 동맹이 지속적으로 발전하도록 시스템을 갖추는 것이다.

다섯째, 동맹국가 간 이데올로기적 연대를 강화하는 방법이다(Ideology Solidarity and Security Communities). 체제 간 정치사회적 유대성을 강화하여 동맹유지를 보장하는 방법이다.

2. 참여정부의 한미방위태세 조정

참여정부가 출범하기 이전부터 미국은 탈냉전 안보환경에 적응하고 미래전에 대비하기 위해 미군의 체질을 바꾸는 군사적 변환(transformation)을 추진하고 있었다. 군 변환의 핵심은 탈냉전과 21세기의 유동적 안보환경에 대응하여 미국의 글로벌 방위태세를 근본적으로 바꾸는 것이었다. 글로벌 방위태세 조정은 미군의 해외배치를 새로운 안보환경의 실정을 정확히 반영하도록 조정하는 것이다. 냉전기 동안 미국은 적과 대치한 최전선에 요새화된 대규모 병력을 주둔시켜 적을 억지하고 동맹국 방어의 의지를 과시하여 적대적 행위 발생시 현장에서 즉시 대응하는 전략을 유지했다. 그러나 냉전이 끝나면서 미국은 대규모 미군을 해외기지에 주둔하여 고정된 위협세력에 대처하는 방식에서 탈피하여 다양한 불확실한 위협에 신속하게 대비하는 해외기지 유지정책으로 전환하게 되었다. 당연히 한미동맹, 주한미군에 대한 미국의 정책도 조정이 불가피했다.⁴⁾

미국의 국가안보전략의 변화, 이에 따른 국방전략과 동맹전략의 변화는 해외에 주둔하고 있는 미군기지와 병력, 전력의 재조정과정으로 귀결되었다. 미국은 세계 도처의 미군 기지를 ① 전력투사거점(PPH: Power Projection Hub), ② 주요 작전기지(MOB: Main Operation Bases), ③ 전방작전거점(FOS: Forward Operating Sites), ④

4) 이상현, 『국방개혁과 한미동맹』 (2006 국방안보학술회의), p11-13

협력적 안보지점(C나:Cooperative Security Location)이다. 미국 측은 주한미군 기지의 수준을 MOB나 PPH와 MOB중간 수준으로 상정하고 있었다.⁵⁾

미국의 전략변화, 해외기지정책 및 동맹정책변화에 능동적으로 대응하고, 한국의 경제적 수준에 상응하는 군사력을 건설하자는 ‘협력적 자주국방’이란 비전과 구체적 내용보다는 추진방식과 한국의 특별한 안보여건 때문에 비판을 감내해야 했다.

첫째, 정책방향의 당위성을 설정하는데 있어서 미국의 전략변화를 지혜롭게 활용하지 못했다. 대통령이 경축사를 통해 ‘자주독립국가’ 건설 완성차원에서 자주국방을 거론한 것 자체가 이념적 논란의 단초를 제공했다. 박정희 대통령이 자주국방을 거론할 때 ‘미군철수’라는 상황적 요소를 토대로 국민적 공감대를 만들었는데 비해, 참여정부는 ‘미국의 전략변화’라는 상황을 강조하지 않았던 것이다.

둘째, 여중생이 주한미군이 일으킨 교통사고로 사망한 사건으로 인하여 한미관계가 악화된 상황에서 ‘자주독립국가’ 건설 차원의 자주국방 거론이 한국과 미국 내부의 이념적 논쟁을 상승시켰다.

셋째, ‘주한미군 철수, 자주통일’이라는 북한의 대남심리전 용어를 연상시키면서 포용정책에 의한 남북관계 진전에 부정적인 여론주도층을 자극하였다.

한미동맹관계는 기본적으로 냉전 이후 미국의 군사혁신, 대동맹전략, 해외기지 정책의 변화와 깊게 관련되어 있다. 즉 미국은 동맹국들이 미국 주둔군 전력을 유연하게 투입, 이동, 철수하도록 하는 법적 제도적 지원을 해주기를 요구하고 있었다.⁶⁾ 미군이 주둔하고 있는 해외기지에 대하여 다음과 같은 방향으로 기대역할을 조정하고 있었다.

첫째, 미국은 주둔병력의 규모보다는 주둔하고 있는 미군의 전력을 중시하고 있다. 병력 감축에 유연한 입장을 취하면서도 전력은 약화되지 않도록 한다.

둘째, 해외 주둔하고 있는 미군의 투입과 철수를 자유롭게 허용하도록, 전략적 유연성을 확보하도록 해야 한다.

5) 이상현, “주한미군 1개 여단의 이라크 차출” 『정세와 정책』 (2004년도 6월호, 통권 95호) 참조.

6) Douglas J. Feith, Under Secretary of Defense Policy, “Transforming the U.S. Global Posture, Center for Strategic and International Studies, Wshington, D.C에서 행한 연설.

셋째, 동맹국들이 테러위협 및 대량살상무기 확산 방지 등의 새로운 안보전략에 협조하도록 한다.

넷째, 주둔 미군에 대한 우호적 태도를 중시하여 주둔 및 규모를 결정한다.

다섯째, 미국은 지역강대국들과 경쟁에 대비하지만 기본적으로 대 테러전쟁 등에 협조관계를 구축한다.

여섯째, 자국의 군사변환노력들이 동맹국가와의 연합작전 능력 유지, 발전과 연계시켜 나간다.⁷⁾

한미동맹 관계는 우리 정부의 정책목표와 관계없이 미국의 동맹전략 변화에 영향을 받고 있었으며, 이전 정부의 한미관계 조정방향을 계승하고 있었다. 참여정부 기간 중에 진행된 주요 한미관계 조정방향은 다음과 같다.

첫째, 주한미군의 규모가 축소되고 있다. 2004년부터 2008년까지 주한미군 규모는 12,500명 선으로 축소될 예정수준으로 동결예정이었으며, 미국은 병력은 축소되고 있지만 현대화를 통해 주한미군의 전력은 오히려 강화되고 있음을 강조하고 있다.

둘째, 주한미군이 수행해 온 주요 임무들이 한국군에 이양되고 있다. 이양되고 있는 주요 임무는 2002년 12월 한미양측이 합의한 △공동경비구역 경비, △후방지역 제독작전, △신속 지뢰설치, △공지사격장 관리, △대화력전 수행본부, △주보급로 통제, △해상 대 특작부대 작전, △근접항공지원 통제, △기상예보, △주야탐색구조 임무 등이다.

셋째, ‘전략적 유연성’ 등 미국의 새로운 대외군사전략이 반영되면서 한미동맹이 과거와 달리 발전적으로 재정립되어야 하는 시점에 접어들고 있다.

넷째, 북한이 핵실험을 통해 핵무기 보유를 과시한 이후 미국은 한국에 대해 ‘확장된 억지’(extended deterrence)개념으로 핵우산 공약을 강화하고 있다.⁸⁾

한미동맹관계의 조정원칙은 양국의 합의하에 진행하고, 한미동맹의 가치를 공유하고, 동맹전력을 유지하는데 있지만 내용적으로 한국의 방위에서 한국군이 감당해야 할 책임과 역할이 증가하는 방향으로 진행되고 있었다. 2030년에는 주한미군의 규모

7) 전재성 「한미동맹 관계와 협력적 자주국방」 『국방비세미나 논문집』, p.12

8) 국방부, 『국방백서 2006』 (서울, 국방부, 2006), pp.84-88. 참조

는 더욱 축소된 규모로 남아 있을 가능성이 많으며, 한반도 평화유지 기능은 대부분 한국군이 담당하게 될 것이다. 한미동맹의 가치도 군사적 가치 보다 비군사적 가치, 포괄적 가치에 중점을 두고 위상과 역할이 바뀌어 갈 것이다. 한미동맹의 조정 과정에서 미국 측의 전략변화 보다 한국 측의 ‘주도노력’이 지나치게 부각되고, 한국 정부가 한미동맹의 필요성에 대한 인식이 약화되고 있다는 비판을 받고 있다.

참여정부하에서 전시작전통제권 전환 목표연도에 합의하였다. 한국군의 작전통제권은 1950년 6.25전쟁 당시 이승만 대통령이 전쟁 중 불가피하게 맥아더 유엔군사령관에게 이양하였다. 1978년 한미연합사가 창설되면서 작전 통제권은 유엔군사령관으로부터 연합사령관에게 이양되었으며, 이 중에서 평시 작전통제권은 1994년 말 한국 합참으로 이양되었다. 한미양국은 2007년 2월 24일에 2012년 4월 17일에 전시작전 통제권 전환을 완료하기로 합의하였다.⁹⁾

참여정부의 한미동맹조정 내용에 대해 동맹을 약화시켰느냐, 강화시켰느냐에 대해 논쟁이 활발하다. 월트 교수의 「동맹약화 원인」에 따라 참여정부 하의 한미동맹조정에 대해 다음과 같은 비판이 제기될 수 있다.

첫째, 북한 위협인식 측면에서 참여 정부는 이전 정부나 미국과 조금 다른 인식을 가진 것으로 보인다. 북한의 핵무기 실험으로 이러한 인식에 문제점이 제기되었다.

둘째, 참여정부는 초기에 ‘동북아 균형자론’을 한반도의 중장기 안보수단으로 고려함으로써, 한미동맹의 중요성에 대한 평가를 약화시켰다.

셋째, 한미동맹관계에서 ‘지주’를 강조하여 동맹의 필요성에 대한 국민적 합의를 약화시켰다. 이러한 국내외의 평가는 한미동맹약화의 배경과 일정한 연관성을 가질 수 있다.

「동맹강화 요인」에 따라 분석하면 ‘패권적 리더십에 의한 동맹구조, 비대칭적 성격’은 수평적 리더십에 의한 동맹(대칭적 구조)으로 조정이 추진되었으며 동맹 자체에 대한 신뢰가 증진되지 못했다. 그러나 참여정부는 이라크 등에 국군을 파견하여 동맹국 지도자의 정치적 리더십을 지원하여 동맹유지를 과시했다. 전시작전통제권 전

9) 2007년 2월 23일 한국과 미국 양국 국방장관은 2012년 4월 17일에 한미연합군 사령부를 해체하고, 이와 동시에 미군과 한국군 간 새로운 지원-주도 지휘관계로 전환하기로 합의하였다.

환목표년도에 합의하는 과정에서 여야 지도자는 물론 국민적 합의를 이끌어 내지 못한 것은 동맹제도화 측면에서 전시 동맹의 작동과 관련하여 ‘동맹의 솔리데리티’를 강화하는 조치로 받아들여지지 않고 있다.

III. 이명박 정부의 대외전략과 1차 한미정상회담

1. 대외전략 비전과 기초

취임사를 통해 이명박 대통령은 “인종과 종교, 빈부의 차이를 넘어 세계의 모든 나라, 모든 사람들과 친구가 되는” 글로벌 외교를 대외정책의 기본가치로 제시하였다. 글로벌외교 역시 ‘이념을 넘어 실용’이라는 국정운영의 기본철학 속에 다음과 같이 네 가지 정책과제를 설정하였다.

첫째, 한미관계를 미래지향적 동맹관계로 발전시키겠다.

둘째, 동아시아 국가들과 평화와 공동번영을 모색하겠다.

셋째, 한국의 신장된 국가역량에 맞는 대외 기여외교를 펴겠다.

넷째, 자원외교를 강화하겠다.

다섯째, 한국을 매력 있는 국가로 만들기 위한 문화교류를 강화하겠다.

대미외교의 강조는 국제적 현실주의를 강조하고 있다. 현실적으로 세계는 미국 중심의 단극적 질서를 유지하고 있다. 경제 분야에서 중국 등 후발 산업국가들이 양적 인 경제성장을 하고 있고, EU 및 중동국가들이 블록경제로 미국에 맞서고 있지만 미국에 도전할 정도는 아니다. 군사적 측면에서 미국은 9.11 테러이후 새로운 안보환경에 ‘군사혁신’ 및 ‘새로운 동맹정책’을 통해 영향력을 확대하고 있다. 전체적으로 미국의 영향력은 다른 나라에 비교할 바가 아니다. 이명박 정부는 이러한 국제적 현실 앞에서 우리가 다져온 한미동맹을 유지, 강화하는 기반위에서 외교적 비전을 구현하겠다는 입장을 투명하게 밝혔다.

평화와 공동번영이라는 동북아 신질서 형성에 적극 동참할 의지를 밝혔다. 한미관계 강화가 자칫 중국과 러시아 등 동아시아 국가들과의 쓸데없는 마찰을 형성할지 모른다는 우려를 차단하기 위한 입장이라고 보아야 한다. 우리나라와 제1의 교역대국이 되어 있는 중국, 자원대국 러시아는 이명박 정부의 한미동맹 강화 입장에 예민할 수 밖에 없다. 특히 중국문제는 이명박 정부가 MD에 적극 가담할 것인가의 문제와, 주한미군의 전략적 유연성 문제에 예민한 입장을 갖고 있다. 러시아 역시 한반도에 대한 영향력 확대를 추구하고 있다. 일본은 미일동맹을 축으로 동북아지역에서 중국, 러시아를 견제하는 입장에서 한국의 입장을 예의주시하고 있다. 이명박 정부는 이들 국가 모두가 갖고 있는 외교정책을 동북아시아의 다자안보 논의구도 속에서 해결되기를 바라는 입장을 제시했다.

국제사회에 대한 공여외교를 강조하여 국제사회에 대한 한국의 위상을 제고하겠다는 것이다. 한국은 급격한 근대화를 추진하면서 미국 등 선진국가는 물론 세계개발은행 등 국제기구로부터 많은 도움을 받았다. 특히 한국전쟁 기간 중 많은 국가들로부터 군사적 도움을 받아서 자유민주주의체제를 지켜냈다. 민주화를 이루어 가는 과정에서도 많은 지지를 받았다. 불과 10여년 전에 금융위기로 국가재정이 부도날 정도의 위기를 겪을 때 국제기구로부터 도움을 받았다. 한국이 국제사회로부터 얻은 도움과 경제적 이익을 국제사회로부터 일정부분 환원시켜 국제사회와 한국의 협력관계를 보다 탄탄하게 만들겠다는 의지로 본다.

배럴 당 원유 값 100달러 돌파가 상징하는 에너지자원 경쟁은 더 이상 에너지문제가 경제문제가 아니라 국가생존, 안보문제임을 말해준다. 안보외교 차원에서 자원문제를 다루겠다는 것은 미래 국가전략에 매우 중요한 의미가 있다.

문화외교를 통해 매력 있는 국가를 만들기 위한 외교적 노력은 우리의 정체성을 유지하면서 대외정책을 유지하겠다는 것이다. 정체성 있는 한국의 문화를 외교적 수단으로 적극 활용하는 문화외교를 통해 인류 공동의 문화자산으로 만들고, 문화를 매개로 한국의 국가 이미지를 한단계 업그레이드 하겠다는 것이다.

2. 1차 한미정상회담 합의

2008년 4월 19일 이명박 대통령과 부시 대통령은 1차 정상회담을 갖고 한미간 주요 현안은 물론, 지역 및 국제문제를 포함한 상호 관심사에 대해 의견교환을 하였다. 회담 결과는 ‘합의문 형태’로 발표되지 않고, 양측의 ‘모두발언’ 소개 및 기자회견 형태로 발표되었는데 양측의 주요 발표내용은 다음과 같다.

[2008년 4월 19일 1차 한미정상회담 주요 발표내용]

부시 대통령이 밝힌 회담 내용	이명박 대통령이 밝힌 내용
※ 불도저, 좋은 관계 : 공동의 가치 공유-인간 존엄성, 정의로운 사회 ● 주한미군 수준의 동결문제: 현 수준에서 동결 (28,500명, 2004년도 양측 합의에 의한 계획대비 3,500명 계속 주둔) ● 무기구매 지위 격상문제: NATO수준으로 제고 ● 비자면제 프로그램 ● 아·태지역 평화문제에 대한 공동대응 6자회담 유용성 재확인 ● 국제사회에 대한 한국의 기여에 감사 : 아프칸, 이라크, 레바논 ● 경제협력: 쇄고기 시장 개방 환영 ● FTA: 의회에 압력(설득) 결의	※ 데이비드 초청에 감사 ● 평화와 동북아 안정에 대한 한미동맹의 중추적 역할 ● 21세기에 맞는 새로운 전략적 동맹으로 발전 합의 → 차기 한미정상회담, 구체화 ● 주한미군 전력 현재 수준 유지 ● 북한핵보유 불용, 6자회담 유용성 확인 ● 북한 적대인식 부재, 주민 생활향상 필요 인식 공유 ● FTA ● 비자 및 청소년 교류확대 프로그램

양측 발표형식과 발표내용을 중심으로 1차 한미 정상회담 결과를 평가하면 다음과 같이 평가할 수 있다.

첫째, 회담형식과 관련하여 미국과 우리 대통령 간 캠프 데이비드에서 회담을 한 것은 주류사회의 신뢰를 상징적으로 회복하였다.

둘째, 우리 측이 준비한 핵심의제인 ‘21세기에 맞는 새로운 전략적인 동맹에 대해

논의했으나 공동합의문 발표는 차기회담으로 미루어졌다. 양측 입장이 조율될 필요가 제기되었다.

셋째, 아프칸 주둔, 방위비 분담 증가 원칙 문제에 원론적인 합의가 이루어졌다.

IV. 1차 한미정상회담과 한미동맹

1. 한미동맹관련 논의 내용

한국의 외교통상부는 이명박 대통령과 부시 대통령의 1차 정상회담 결과를 다음과 같이 분석하였다. 우리 외교통상부가 분석·정리한 내용들은 1차 정상회담 후속조치는 물론 2차 정상회담에서 논의해야 할 중요한 의제들을 식별해주고 있다.

한국 외교통상부의 한미정상회담 결과 분석

- ① 양 정상은 한미 양국이 전통적 우호협력관계를 기반으로 공고한 동맹관계를 지속, 발전시켜 오고 있음을 재확인하였다. 또한 21세기 새로운 안보 도전과 대내외 정세변화에 보다 효과적으로 대응하기 위해, 현재의 한미동맹을 보편적 가치와 굳건한 신뢰를 바탕으로 공동 이익의 확대를 모색하는 전략적 동맹관계로 발전시켜 나가기로 하였다. 양 정상은 관계장관들로 하여금 전략적 동맹관계로의 발전방안을 준비토록 지시하였다
- ② 양 정상은 주한미군이 한반도 및 동북아의 평화와 번영에 긴요하다는 공동 인식하에, 강건한 주한미군의 역량을 유지해 나가는 것이 매우 중요하다는 의견을 같이 하였다.
- ③ 양 정상은 북한의 핵무장을 용인하지 않을 것임을 재차 강조하고, 6자회담을 통해 해결하기로 합의하였다.

- ④ 양 정상은 남북관계의 발전이 한반도 평화와 안정에 기여한다는데 인식을 같이 하였다.
- ⑤ 양 정상은 국회가 2008년 이내 FTA를 체결하도록 최선을 다한다.
- ⑥ 양 정상은 한국의 미국 비자면제프로그램(VWP)가입을 위한 양국간 양해각서 체결을 환영한다.
- ⑦ 양 정상은 대테러전에 많은 성과가 있었음을 평가한다. 양 정상은 **WMD비확산, 대테러 국제연대, PKO활동, 기후변화, 에너지 안보, 환경, 재난구조, 초국가적 범죄 및 전염병 퇴치, 인권·민주주의 증진 등 범세계적 문제에 공동 대응한다.**

2. 동맹관련 의제와 과제

▲ 전략적 동맹관계 방향

양측 정상이 발표한 내용을 중심으로 볼 때 발전방향에 대한 합의는 있었지만 구체적 방안에 대한 합의는 추가 협의가 필요한 것으로 되어 있다. 방향과 관련하여 한반도의 특수한 가치와 보편적 가치를 결합하는 내용으로 구성되어 있다. 전통적 우호 협력관계라 함은 한국에 대한 미국의 확고한 방위공약을 의미한다고 볼 수 있다. 보편적 가치와 관련하여 다소 논쟁적일 수 있다. 미국은 영국, NATO 등 다른 동맹관계 처럼 특정지역 밖으로 동맹기제가 작동되는 동맹을 상정할 수 있다. 그러나 한국은 한미동맹의 기제가 한반도 밖으로 작동하는 차원에는 다소 제한적 해석을 기대할 것이다. ‘21세기의 안보적 도전’과 ‘대내외 정세변화’에 대해서도 인식의 차이를 보일 수 있다. 동북아 지역의 역내변화를 세계적 차원에서 대응하려는 미국과, 다른 시각에 적응하고 융통성을 가져야 할 한국 사이에 공통의 인식을 마련할 필요가 있다.

▲ 안보현안 해결과 동맹의 제도화

주요 동맹현안으로 양측은 주한미군 기지이전 및 재배치, 전시작전통제권 전환, 방위비분담제도 발전, 한국의 미국산 무기 구매국 지위 향상을 다루기로 하였다. 이를 위하여 양측은 기존에 유지해온 장차관급 전략대화(SCAP), 안보협력협의회의(SCM)를 비롯하여 각급 수준의 채널을 통해 다양한 분야에서 협의를 하기로 하였다. 안보현안 해결에 대한 논의 구조들은 왈트교수가 제시한 동맹증강을 위한 ‘동맹의 제도화’로 이해할 수 있다.

▲ 북핵문제

6자회담의 유용성을 인정하고, 한국 정부가 미국의 북한관계 개선 노력을 거듭 지지하였다. 미국은 이명박 정부의 ‘비핵개방3000’ 정책을 공식적으로 지지하였다. 북핵문제와 관련하여 한국측은 북한이 전략적 결단을 할 경우, 미국이 어떠한 로드맵을 갖고 북미관계 정상화를 추진할 것이고, 어떤 방법으로 북한을 지원할 계획을 갖고 있는지 파악하는 기회로 삼아야 할 것이다. 특히 북한과 미국 간 진행되고 있는 대화 내용에 대한 전면적 정보공유를 요구하고 관찰할 필요가 있다. 아울러 검증과정에서 6자회담이 결렬될 경우에 한미가 어떻게 공조할 것인가에 대해 의견을 조율할 필요가 있다.

▲ 남북관계, 평화체제 및 동북아 안보협력

미국은 남북관계 발전을 지지한다고 하였고, 양 정상은 북한핵문제의 진전이 가시화될 경우에 한반도 평화체제를 논의하기로 하였다. 한국은 남북관계 발전의 최종상태가 통일상태임을 미국측에 주지시킬 필요가 있고, 실질적 통일기반을 조성하기 위하여 한미간 전략의제에 ‘통일의 국제적 기반확충문제’를 상설의제로 다룰 것을 요구할 필요가 있다. 아울러 한반도 평화체제 논의 시기를 ‘북핵해결의 가시적 진전’이라

고 한 부분에 대하여 보다 구체적으로, 예를 들어 10·3합의 이행단계 또는 3단계 협상시작 단계 등으로 구체화시킬 필요가 있다. 아울러 미국과 한국이 ‘6자회담의 틀’을 장기적으로 ‘동북아시아 국가의 안보협력 틀’로 발전시키기 위한 대화조직을 만들 것을 제안할 필요가 있다.

▲ 범세계적 문제 관련 협력

WMD비확산, 대테러 국제연대, PKO활동, 기후변화, 에너지안보, 환경, 재난구조, 초국가적 범죄 및 전염병 퇴치, 인권민주주의 증진 등 범세계적 문제에 공동으로 대처하기로 하였다. 범세계적 문제 관련 한미간의 협력이 냉전구조에서 형성된 ‘동맹성격’을 ‘새로운 가치동맹’으로 바꾸는 데 필요한 중요한 콘텐츠가 될 수 있다. 합의한 내용 중 주변국들이 예민하게 대응할 주제는 WMD비확산과 관련된 PSI문제와, 민주주의 증진문제이다. PSI문제는 북한이 국제사회의 대북한 봉쇄정책이라는 인식하에 예민하게 부정적 반응을 보이고 있다. 민주주의 증진문제도 중국으로서는 ‘화평연변-평화적 방법으로 중국체제를 전환하려는 국제사회의 노력’으로 인식하는 경향이 있다. 국제범죄에 대해 공동대응하는 차원에서 PSI에 대해서는 미국측 기대를 충족시킬 필요가 있다. 그러나 민주주의 증진문제는 주변국의 예민한 반응을 초래할 수 있기 때문에 표현에 세심한 주의를 기울여야 한다.

▲ 북한의 문명화

북한 핵문제와 분리하여 북한문제에 대한 공동의 입장을 조율할 필요가 있다. 2,200만 북한주민의 인간다운 삶을 개선하려는 공동인식을 토대로 어떻게 북한주민의 삶을 개선할 것인가에 대한 공동의 전략이 마련될 필요가 있다. 특히 인도주의적 지원문제에 대한 양국의 공동입장을 만들 필요가 있다.

V. 끝내면서

기본적으로 이명박 정부는 월트 교수가 ‘약화·쇠퇴하는 동맹’과 ‘유지·강화되는 동맹’ 중에서 확실하게 유지·강화하는 동맹의 길을 선택했다. 부분적으로 강대국 미국의 국제사회의 영향력을 수용하고, 동맹자체의 신뢰도를 강화하고, 동맹발전기제를 발전시켜 동맹국 현안을 제도화를 통해 해결하려 하고 있다. 미국의 전략적 가치와 한국의 전략적 의도를 결합하는 ‘동맹가치’를 만들어 ‘공동위협 약화-소멸’이 요구하는 동맹 약화 요인이 한미동맹에 반영되는 것을 막으려 하였다.

한국 정부가 한미동맹을 전략적 동맹관계로 발전시키려는 배경은 두 가지다.

첫째는, 현재의 동맹외교가 조금 약화되었다는 진단에서 시작된다.

둘째는, 전통적 동맹가치를 넘어서 새로운 가치동맹을 만들어 보자는 외교적 의욕을 반영하기 위해서다. 새 정부는 지난 10여년 간 한미관계는 한국과 미국 양측의 정책 조정 때문에 급격하게 조정되어 내용을 한미동맹 약화로 보고 있다. 미국은 구소련 해체 이후 미국 군사태세 전반을 진단하면서 새로운 동맹정책을 추구하였다. 미국의 전략가들은 해외에 주둔하는 불박이 미군 기지를 활용하여 냉전시대 고정되어 있던 군사적 위협에 대응하던 태세가 더 이상 불필요하다는 판단을 하였다. 이러한 전략적 사고 조정에 따라 해외미군기지 정책도 조정되었고, ‘해외미군기지를 축소 지향적으로 조정하고’, ‘전략적 유연성’을 동맹국과 협의하였다. 그래서 주한미군 규모도 조정되게 되었고, 한국과 전략적 유연성에 대한 입장도 협의하게 되었다. 한편, 이명박 정부는 대북정책과 한미동맹의 관계에 대해 이전 참여정부와 다른 입장을 조심스럽게 추진해왔다. 1998년 이전 정부들이 한미동맹을 절대적 우선 가치로 생각하면서 북한을 다루어 왔다면, 국민의 정부 및 참여정부는 상대적으로 남북관계 개선문제와 연계하면서 한미동맹을 다룬 측면이 있다.

양측 입장 차이 속에 한미동맹은 여러 측면에서 조정되었다. 주한미군 규모가 줄어들었고, 주한미군의 주요임무가 국군에 이양되었다. 전시작전통제권 전환 방침과 목표연도가 확정되었다. 한국과 미국은 자유무역협정을 추진하여 양국 행정부 간에 합의를 이끌어 내었다. 그러나 한미동맹 조정과정에서 양측 입장 차이가 노정되었다.

특히 북한을 어떻게 다룰 것인가, 북핵문제를 어떻게 다룰 것인가에 대하여 공식적으로 늘 공통의 입장임을 강조했지만 갈등이 실재했다. 이러한 갈등 구도 속에 주한미군의 교통사고로 여중생이 사망하는 등 우발적 사건에 대한 국민정서 간 충돌이 일어났고, 주류사회 간에 심각한 마찰이 형성되기도 하였다.

한미동맹을 강화하겠다는 정책은 소극적인 차원에서 한미관계 조정과정에서 형성된 마찰과 불편함을 해소하겠다는 의미가 있다. 즉 손상된 한미관계를 치유하겠다는 회복(recovery) 측면이 있다. 그런데 문제는 주변국이 이를 리커버리 수준이 아니라 진영대결 구도에서 미국과 군사동맹을 강화하겠다고 해석하면 한국의 대미외교는 딜레마에 처하게 된다. 북핵문제 해결을 위해서도 그렇고, 분단극복을 위한 통일외교 측면에서도 중국, 러시아 등 동아시아국가의 예민한 반응과 의혹은 부담이 되기 때문이다. 이러한 딜레마를 해결하기 위해서는 한미동맹강화는 군사적 측면 보다 FTA를 비준하고, 문화교류를 강화하는 등 비군사적 분야에서 신뢰를 돈독하게 하는 다양한 프로그램이 우선적으로 추진되어야 한다. 한미군사관계 강화 프로그램에 대한 투명성을 강화하고, 보안성을 철저히 하여 주변국의 불필요한 오해를 받지 않도록 해야 한다.

1차 정상회담에서 북핵문제해결이 진전될 경우, 한반도 평화체제와 동북아 다자안보 협력구조를 만들겠다는 합의를 2차회담에서 적극적으로 구체화시킬 필요가 있다. 동북아의 핵심 관련국들이 한반도 및 동북아 안보문제에 집중적으로 관심을 갖게 했다는 점이다. 미국은 유럽, 중동 등의 문제 해결에 늘 외교적 우선순위를 두어왔다. 러시아 역시 동유럽, 나토 확대문제에 관심을 집중해 왔다. 일본은 대미관계 개선, 중국 역시 미국과의 관계 개선문제에 외교적 관심을 집중했다. 6자회담을 통하여 이들 국가 모두가 동북아시아의 안보문제, 불안정 요인 문제에 관심을 갖게 되었다. 한국은 이들 국가의 새로운 외교적 관심을 동북아시아 안보공동체 논의로 발전시킬 필요가 있다. 북핵문제가 해결되는 과정에서 필연적으로 논의되고 일정한 진전을 보일 북한-미국관계 진전, 북한-일본관계 진전 등도 동북아 다자 안보기제 형성을 촉진할 것이다.

이미 6자회담 참가국들은 9.19공동선언을 통하여 ‘한반도평화의 직접 관련자들이 별도의 포럼’을 구성하여 운영할 것에 합의한 바 있다. 북핵문제가 교착되어 있는 상황에서 한반도 평화를 논의하는 것은 ‘적절할 것인가’에 논란이 있을 수 있다. 그러나

북핵문제 해결 차원, 한반도평화 차원 뿐만 아니라 동북아 안보 차원에서 6자회담의 발전방향을 적극 검토할 필요가 있다. 특히 통일을 준비하는 차원에서 6자회담을 활용하는 전략적 역발상이 필요하다. 이러한 내용에 대해 양측 정상에 의논하고, 적절한 시기에 공식적으로 추진하기로 한 것은 의미가 있다. 한미 간의 전략적 가치동맹이 발전하기 위해서는, 양자의 공동이익 뿐만 아니라 주변 관련국들도 이해하고, 같이 도움 받는 동맹이 되어야 할 것이다. 19

현장에서 본 한미동맹

범태평양안보협의체(PAPSU)에서 4+2로

남문희 『시사IN』 한반도 전문기자

1. 이명박 방미와 한미동맹 6단계 로드맵
2. PAPSU 보도의 파장과 4·8 합의에 대한 청와대 대응
3. 한미 공조의 균열은 시작되다 - 방미 평가
4. 한미동맹의 귀결-후진타오의 분노
5. 미국의 대북 접근 ① - 50만 톤 식량지원
6. 미국의 대북 접근 ② - 4+2 체제
7. 동북아 3국지에 한국이 설 자리는 없다

현장에서 본 한미동맹

범태평양안보협의체(PAPSU)에서 4+2로

남문희 『시사IN』 한반도 전문기자

1. 이명박 방미와 한미동맹 6단계 로드맵

이명박 대통령의 4월 미국 방문(4월15일-19일)을 앞두고 미국 측은 내부적으로 ‘6단계 한미동맹 로드맵’을 추진했다. 이 로드맵은 지난해 10월 친미 보수성향의 이명박 후보가 대통령에 당선된 이후 미국이 한미일 동맹의 재구축과 이를 토대로 한 아태지역 안보협의체로의 확대, 그리고 한미 간 주요 군사안보 현안을 총망라한 단계별 추진 계획으로, 이명박 시대 한미동맹의 청사진이라 할 수 있다.

6단계로 구성된 이 로드맵의 첫 머리는 ‘범태평양안보협의체(PAN ASIA PACIFIC SECURITY UNION)’라 명명된 아태지역 안보협의체의 결성 및 가입 문제가 차지하고 있고, 이어 순차적으로 MD(미사일방어)·PSI(대량살상무기 확산방지구상) 가입 문제와 군산복합체의 한국 진출 △첨단 무기 판매 △한반도 안보 시스템 개편 △작전통

제권 재협상 △경제협력의 순으로 되어 있다. 로드맵의 각 단계별 내용은 한국과 미국의 요구를 사실상의 조건절로 교묘하게 연결해 놓아, 한국이 일단 발을 들여놓는 순간 자동으로 맨 뒷부분까지 빨리 들어가지 않을 수 없게끔 치밀하게 짜여져 있었다.

당시 미 측의 이같은 구상에 대해서는 청와대도 대략적 윤곽을 통보받고 각각 항목에 숨겨진 미국 측의 의도를 탐색하는 한편, 중국 등 주변국의 반응까지 고려한 대응책 마련에 부심했다.

범태평양안보협의체(PAPSU) 구상 : 필자가 '범태평양안보협의체'에 주목한 것은 지난 2월25일 후쿠다 총리 방한 때부터였다. 당시 필자와 접촉한 서울의 한 서방측 전문가는 “이명박 대통령 방미를 계기로 한미일 3자간 공조체제가 복원되면, 그 다음에는 호주나 뉴질랜드, 그리고 대만까지 포함하는 지역안보협의체로 확대될 것”이라며 “미국은 이미 안보협의체의 영문 이름까지 만들었고, 대통령직 인수위에도 전달되었다”고 밝힌 바 있다. 이 전문가는 그러나 끝내 그 이름을 가르쳐 주지는 않았다.

그 뒤 주로 서울과 워싱턴의 다양한 취재원을 통해 수소문 한 끝에, 3월 하순 경 북수의 취재원으로부터 워싱턴 내에 안보협의체와 관련한 두 개의 이름이 거론되고 있다는 점을 확인할 수 있었다.

그 중 하나는 ‘PAN ASIA PACIFIC SECURITY TREATY (범아태안보조약, 또는 범태평양안보조약)’였고, 또 하나는 ‘PAN ASIA PACIFIC SECURITY UNION(범태평양안보협의체, 범아태안보협의체)이었다. 즉 앞 부분은 똑같고, 뒷부분을 ‘조약 (TREATY)’이라고 할 건지, ‘협의체 (UNION)’로 할 건지의 차이가 있었던 것이다.

조약으로 할 경우는 국가 간 구속력이 매우 강하다. 반면에 협의체의 경우는 상대적으로 느슨하기 때문에 비교적 부담 없이 가입할 수 있다고 한다. 3월 하순께까지도 워싱턴 내에서 두 개의 이름이 떠돌았다는 것은, 그만큼 이 조직이 현재 진행형으로 만들어져 가는 단계에 있다는 것을 뜻하는 것이었다. 특히 미국은 안보협의체 결성 초기부터 ‘아태 지역 친미국가들에 의한 반중 포위전선’이란 느낌을 주지 않기 위해

고심을 하고 있었다. 3월 하순을 거치면서, 상대적으로 느슨한 ‘협의체(UNION)’ 쪽으로 의견이 모아지고 있었던 것도 바로 같은 맥락이라 할 것이다.

그러나 미국이 새로운 지역안보 협의체를 구상하고 실천에 옮기게 된 배경을 살펴보면 어느 단계에선가는 중국이나 러시아 등과 이해 상충에 직면하는 것을 피할 수는 없을 것 같다. 미국은 그동안 6자회담이 성공적으로 완료될 경우, 이를 동북아다자안보체제로 발전시킨다는 구상을 가지고 있었다. 그러나 6자회담이 진행되면서 중·러 양국이 점차 미국의 통제권 밖으로 벗어나는 일이 잦아지면서 이런 방식으로는 동북아에서 이니셔티브를 행사하기 어렵다는 판단을 하게 되었다고 한다.

이런 와중에 지난해 10월 한국 대선에서 친미보수 성향의 이명박 후보가 당선되자 한미일 3각 안보체제의 복원을 통한 새로운 지역협의체 구상이 싹트기 시작했다. 노무현 정부 때까지만 해도 한미일 3각 공조 자체가 불가능했기 때문에, 이를 토대로 지역협의체를 결성한다는 것은 꿈에도 꿀 수 없었지만, 이명박 정부 등장으로 이런 구상이 가능해진 것이다.

특히 지난해 12월 중국과 러시아가 군사 핫라인을 개설하려는 움직임을 보이는 등 준군사동맹화 가능성이 대두되자, 미국 내에서도 이에 대항하는 새로운 친미 국가 협의체의 필요성이 탄력을 받았다. 그러나 중·러의 군사 핫라인이 연기되면서 다시 수면 아래로 잠복하는 듯 했다. 그러던 중 지난 3월14일 오후 4시 중국과 러시아가 전격적으로 군사 핫라인을 개통하면서 다시 탄력을 받기 시작했다고 한다.

미국 입장에서 이명박 대통령 방미가 특히 중요한 의미를 가졌던 것은 중·러의 준군사동맹 움직임과 상하이 협력기구(SCO)에 대항할 ‘범태평양안보협의체(PAFSU)’ 결성이 바로 이 대통령 방미로부터 시작되기 때문이다. 이와 관련해 당시 미국은 두 단계의 추진 일정을 잡고 있었다. 첫 번째 단계는 이 대통령의 방미(4월15일-19일)와 방일(4월20일-21일) 직후인 5,6월께 ‘한미일 3국 정상회담’을 개최하는 단계다.

한미일 3국 정상간 정상회담이 이루어지면, 이를 계기로 3국 외무장관을 실무책임

자로 하는 3국간 외교안보 상설협의체가 꾸려진다. 지난 2003년까지 유지되어온 티
록의 경우 겨우 북핵문제에 초점을 둔 외무차관급 회담이었던 것과 비교하면 참석자
의 격이나 성격 면에서 획기적으로 업그레이드되는 것이라 할 수 있다.

방미 당시 헤리티지 재단이나 미국 기업연구소(AEI) 등 미국 내 보수 싱크탱크들
이 대통령 방미를 계기로 ‘한미일 3자 안보 이니셔티브’를 발족해야 한다고 목소리를
높였던 것도 바로 이를 염두에 둔 군불때기였다고 할 수 있다. 마이클 오슬린 미 기
업연구소 연구원은 주미 한국 대사관 주최 강연에서 한미일 3국의 고위급 인사가 참
여하는 ‘3자안보위원회’ 구성의 필요성을 역설하면서, 이 안보위원회가 “한미 국방장
관과 합참의장이 참가하는 한미연례안보회의(SCM)와 미일 외무 및 국방장관이 참여
하는 안보협의위원회(SCC)를 토대로 해서 양 기구를 상호 연결할 수 있다”고 주장하
기도 했다.

한미일 3국 정상회담과 3국 외무장관을 축으로 하는 상설협의체는 사실 그 다음
단계인 ‘범태평양안보협의체(PAPSU)’로 나아가기 위한 세몰이의 의미를 담고 있다.
즉 6월 경까지 한미일 3국간 안보협력 체제가 완비되면, 그 다음은 호주와 뉴질랜드,
그리고 동남아의 1-2개국 등을 대상으로 하는 회원 확대 과정이 시작된다. 이미 호
주와 뉴질랜드는 가입이 거의 확실시되고 있고, 대만과 러시아를 옵서버로 참가시키
는 문제도 교섭이 진행 중인 것으로 알려졌다. 인도에 대해서는 최근 미국과 중러
사이에서 양다리 외교를 심하게 전개해 제외하고 대신 파키스탄을 교섭했으나 내정
불안으로 쉽지 않은 상황이라고 한다. 전체 회원국 수는 상하이 협력기구(SCO)와 비
슷한 5-7개국 수준에서 최대 10개국을 넘지 않은 선으로 조정이 될 것으로 알려졌다.

PAPSU가 결성될 경우 이 기구의 성격이나 활동 방향이 어떻게 될 지에 대해서는
아직까지 모호한 점이 많다. 다만 중국과 러시아가 중심이 된 SCO(상하이 협력기구)
가 주로 중앙아시아 자원 국가들을 대상으로 한 경제협의체 성격이 강한 데 비해 이
기구는 정치 군사적 성격이 강할 것으로 알려졌다. 결성 초기에는 대만이나 호주 등
친중 성향 정권이 들어선 국가들을 의식해 ‘반중 포위전선’이라는 느낌을 주지 않으

려 노력할 것이다. 그러나 중장기적으로는 동아시아와 태평양 지역에서 중·러의 준 군사동맹 및 상하이 협력기구에 대항하기 위한 ‘친미국가 블록’의 성격을 띠어 갈 것이라는 점은 틀림없어 보인다.

바로 이런 이유로 최근 청와대 측은 한국이 미국 주도의 한미일 정상회담과 ‘PAPSU’ 같은 지역안보협의체에 참여하는 것과 관련해 중국 등 주변국가에게 어떤 방식으로 해명하고 설명할 것인지 논리 개발에 부심하고 있다고 한다.

MD·PSI 확대 : 한국을 일단 미국 주도의 한미일 동맹과 지역안보협의체로 끌어들이고 나면, MD와 PSI 가입 문제는 그 다음에 자연스런 수순이라 할 것이다. 앞으로 PAPSU 회원국으로 들어올 국가들의 대부분이 이미 PSI 회원국이자 MD 가맹국 내지는 적극 검토중인 국가들이라는 점에서, PAPSU는 사실상 ‘MD·PSI 국가 클럽’이라 해도 과언이 아닐 것이다.

우리 정부는 ‘돈이 안 드는’ PSI에 대해서는 가입을 적극 검토하고 있으나, MD에 대해서는 ‘돈은 엄청나게 드는 데 비해 군사적 효용성 거의 없다’는 점에서 군 당국부터 부정적이다. 그러나 미국 주도의 3각 군사동맹과 안보협의체에 가입하고 나서도 계속 이런 입장을 유지할 수 있을지는 미지수다.

미국이 한국에게 MD 체제 도입을 압박하는 표면적 이유는 북한의 미사일 위협이라는 군사안보적 요인이지만, 실제로는 미·일의 군산복합체의 이해관계 때문이라는 지적이 훨씬 설득력 있다. 중심이 짧은 한반도에서 북의 대공포와 미사일을 천문학적 비용을 들여 만든 MD 미사일로 방어한다는 것 자체가 불가능할 뿐 아니라 비용대 효과 면에서도 미친 짓이라는 것은 이미 삼척동자도 알만한 일이다.

그런데 문제는 미국과 일본의 군산복합체가 그동안 천문학적 비용(미국은 100조 일본은 10조)을 들여 MD 무기 체계를 개발했건만 별로 쓸모없는 고가의 장식품에 불과하고, 그렇기 때문에 이것을 사가려고 하는 국가도 별로 없다는 것이다. 아시아

에서는 그나마 대만과 한국이 거의 유일한 시장이기 때문에 한국에 대한 압박의 수위가 계속 높아가고 있는 것이다.

여기서 한 가지 주목할 점은 이명박 정부가 내세우는 경제 살리기와 MD 체제 도입 및 이를 계기로 한·미·일 군산복합체의 한국 진출 문제가 상호 맞물릴 가능성이 있다는 점이다. 이미 대통령직 인수위에서 발간한 자료에서 ‘방위산업의 경제적 활용’을 강조하고 있고, 이 대통령 역시 국방부 업무 보고 자리에서 국방산업 육성을 강조하기도 했다. 즉 MD 체제 가입을 매개로 미·일 방위산업의 한국 투자를 이끌어냄으로써, 이를 경제 살리기 성과로 포장할 수 있다는 것이다. 미·일의 방위산업체는 기본 규모가 대단히 크기 때문에 투자가 이루어진다면 나름 대로 경제적 효과가 없다고 할 수 없을 것이다. 그러나 이렇게 해서 MD 산업을 발전시킨다 해도 팔아먹을 데가 없다는 점에서, 껍데기에 비해 실익이 별로 없을 것이라는 지적도 만만치 않다.

미국의 첨단무기 판매 : MD·PSI 가입은 전체적으로 우리 쪽 부담이 많은 아젠다인데 비해, 그 다음 단계로 이어지는 첨단무기 판매 문제는 우리 군의 차세대 전력 개발과 관련해 매우 중요한 이해관계가 걸려 있는 사안들이다. 미국의 6단계 로드맵에서 첨단무기 판매가 MD·PSI 가입 다음 순순으로 배치되어 있는 것은 바로 MD·PSI 체제에 가입을 해야 첨단무기를 판매할 수 있다는 뜻으로 해석된다.

그동안 대통령 방미를 앞두고 미 의회 차원에서 미국의 대외무기판매(FMS) 프로그램에서 한국의 지위를 나토(북대서양조약기구) 회원국과 일본 등의 수준으로 향상하는 문제가 ‘자발적으로’ 검토되어 왔다. 이 문제는 4월8일 서울에서 열리는 제17차 한·미 안보정책구상(SPI) 회의의 주 의제로 잡혀 있기도 하다. 즉 일단 문호는 열어둔 셈이다.

한국이 관심을 가지고 있고 미국이 판매를 고려하는 첨단 무기 체계는 크게 두 가지 분야다. 하나는 항공 분야로, 5세대 전투기로 불리는 F-35와 첨단 고고도 무인정찰기(UAV)인 글로벌호크 판매 문제이다. 그리고 또 한가지는 국산 미사일의 사정거

리 확대와 그에 따른 기술지원 문제 등이다.

한반도 안보시스템 개편 : 이명박 정부 들어 미국 측은 한국의 전략적 가치에 대한 평가를 높이고, 이에 따라 주한미군 감축 숫자를 재조정하는 움직임을 보여왔다. 또한 반면에 미군 주둔비용이나 미 2사단과 용산미군 기지 이전에 따른 비용의 상당 부분을 한국 측이 부담해줄 것을 요구하고 있는 중이다.

이명박 정부 들어서면서 미국 측이 주한 미 사령관을 4성 장군 급으로 계속 유지하려는 움직임을 보여 왔고, 이에 따라 주한미군 감축 수치를 재조정하려는 시도가 이번 방미 협의 과정에서 이루어질 것이라고 한다. 즉 최근까지 주한미군 감축은 올해 9월 말까지 15,000명을 추가로 줄여, 2009년부터 25,000명 수준을 유지한다는 기조였는데, 대통령 방미를 앞두고 미국 측이 이보다 3,500명이 많은 28,500 명 수준으로 유지하려는 움직임을 보이고 있는 것이다. 다만 미국은 한국이 먼저 3,500명 증원을 요청하고 미국이 이를 받아들이는 모양새를 취하고 싶어한다.

다음, 주한미군 주둔비용의 상향 조정 및 미 2사단과 용산 기지 이전 비용과 관련해 미국은 이미 자신들의 요구 사항을 분명하게 표출했다. 지난 3월 12일 버웰 B. 벨 주한미군 사령관은 미 의회 청문회에서 용산기지 이전 비용과 관련해 한국이 100억 달러(10조 원 상당)를 부담하기로 했고, 미 2사단 이전 비용은 한국과 미국이 절반 씩 부담하기로 했다고 발표해 파란을 불러 일으켰다. 그동안 한국 정부는 용산기지 이전 비용에 대한 한국 측 부담액은 50억 달러(약 5조 원), 미 2사단 이전 비용은 원인 제공자 부담 원칙에 의해 미국 측이 전액 부담하기로 했다고 밝혀 왔기 때문에 충격이 컸다. 이에 관련해 미국 측은 노무현 정권 말에 한미 간 이면 합의가 있었다는 설을 흘리고 있기도 하다.

미국 측은 또한 인건비 제외 미군 주둔비용에 대한 한국 측 부담 비율을 현재의 40%에서 50%로 올려달라는 요구도 이미 내놓은 상태다. 미국은 이번 이 대통령 방미를 계기로 지금까지 쏟아 놓은 이같은 요구들에 대해 추인을 받겠다는 입장이다.

전시작전통제권 문제 : 전시작전통제권 반환 문제에 이르면 한국이 다시 ‘을’의 위치에 서게 된다. 그동안 한미 협의에 의하면 전작권은 2012년 4월17일 한국군에 반환하기로 되어 있다. 그러나 우리 측은 북 핵 상황을 봐 가면서 조절하자는 입장이고 미국은 그동안 군사적으로 이미 끝난 이야기라는 입장이었다. 그러나 앞 단계에서 거론된 미군 주둔비용 증액이나 미 2사단 및 기지 이전 비용에 대한 미국 측 요구를 한국이 들어주면, 전작권 반환 시기에 대해 재론할 수 있다는 입장인 것으로 알려졌다.

경제협력 : 앞의 다섯 단계에 걸친 험산유곡을 통과해야 마지막으로 이명박 대통령이 고대하는 경제협력 문제가 등장한다. 이명박 정부의 경제 살리기 핵심 프로젝트인 새만금 개발 계획이나 나들섬 프로젝트는 사실 미국계 다국적 기업의 한국 진출을 전제로 한 것이었다. 그러나 아쉽게도 이번 방미 기간에는 이 부분에 대한 실질적 성과를 기대하기 어렵다.

미국 측이 그동안 투자의 전제조건으로 요구해온 미국산 소고기 수입 개방과 FTA의 의회 비준안 통과라는 숙제가 아직 끝나지 않았기 때문이다. 미국측은 사실상 자국 기업의 한국 진출을 FTA 문제와 연동시켜왔다. 따라서 이런 원칙에 따르면 이 대통령의 이번 방미는 미국에 대한 ‘퍼주기 외교’로만 끝날 공산이 크다.

2. PAPSU 보도의 파장과 4·8 합의에 대한 청와대 대응

‘범태평양안보협의체 (PAN ASIA PACIFIC SECURITY UNION 이하 PAPSU)’ 구성 등 이명박 대통령 방미를 앞두고 미국이 준비 중인 ‘한·미 동맹 6단계 로드맵’ 관련 기사(『시사IN』 30호)는 워싱턴과 서울-베이징과 평양에 미묘한 파장을 불러일으켰다. 기사 내용이 알려지기 시작한 4월 7일 오후부터 베이징 외교기는 관련 전문가를 대상으로 내용 확인을 위해 분주히 움직였고, 평양에서도 촉각을 곤두세웠다고 한다.

서울 외교기는 의외로 침묵에 빠져 있으나, 이명박 대통령 방미를 앞두고 청와대 측이 미국 측에 이 문제와 관련해 모종의 어필을 하는 등 비중 있게 다루어진 것으로 알려졌다.

특히 지난 4월 8일 싱가포르에서 북한과 핵 신고를 둘러싼 담판을 마치고 베이징에 들른 힐 차관보가 앞뒤가 안 맞는 듯한 행동을 한 이면에, 이 기사와 관련한 청와대 측의 불만 표시 및 대통령 방미를 앞둔 상황에서 북·미 관계 속도를 조절해달라는 요구가 있었다는 이야기가 워싱턴에서 흘러나오기도 했다.

힐 차관보의 모순된 행동 : 힐 차관보가 4월 9일 베이징에 도착한 이후 보인 행동은 이해하기 힘들다. 그는 전날인 4월 8일 싱가포르에서 김계관 북한 외무성 부상과 북핵 신고와 테러지원국 해제 등 북·미 간 쟁점을 둘러싸고 막판 협상을 시도했다. 그리고 협상 결과가 매우 성공적이었다는 것은, 그가 워싱턴으로 곧바로 복귀하지 않고 굳이 베이징을 들러 중국과 한국, 일본 등에 회담 결과를 설명한 점, 그리고 북한 측 반응 등에서도 확인할 수 있었다. 힐 차관보 본인도 4월 9일 베이징 미국 대사관 기자회견에서 “북한과의 양자 회동에서 중요한 진전이 있었다”라고 밝힌 바 있다.

그런데 다음 날인 4월 10일 워싱턴으로 향하면서 기자들에게 “함께 다루어져야 할 필요가 있는 모든 요소가 아직 다 정리되지는 못했다고 강조하고 싶다. 아직 우리 앞에 많은 일을 남겨두고 있다. 어떤 중요한 돌파구가 있었다고 추정하지 말기를 바란다”라고 말해, 앞의 이야기를 부인하는 듯한 인상을 줬다.

그러나 회담의 또 다른 당사자인 북한은 4월 10일 외무성 대변인이 조선중앙통신 기자와의 문답 형식을 빌려 “10·3 합의 이행을 완결하는 데에서 미국의 정치적 보상 조치와 핵 신고 문제에서 견해 일치가 이룩되었다”라고 밝힌 데 이어, 조만간 핵계획 신고서를 중국 측에 건네는 등 후속 조치에 착수할 것이란 뜻을 내비쳤다. 똑같은 회담을 둘러싸고 회담 당사국들이 상이한 태도를 보이는 것이다.

한국 정부 불만이 원인? : 싱가포르 회담 이후 힐 차관보의 말 바꾸기, 그리고 회담 결과에 대한 북한과 미국 간의 미묘한 차이에 대해 워싱턴 내막에 정통한 정보 소식통은 “서울(청와대)에서 『시사IN』 기사와 관련해 (백악관에) 불만(complain)을 토로했기 때문이다”라고 밝혔다. 즉 이명박 대통령의 미국 방문 전에 워싱턴 소스로 한

미 관계 로드맵이 나간 것에 대해, 청와대 측이 불만을 토로한 것이 힐 차관보의 행보에 영향을 끼쳤다는 것이다. 그는 또한 기사에 대한 불만뿐 아니라 이번 싱가포르 북·미 합의에 대해서도 서울 측이 매우 강하게 어필했고, 이 점 역시 힐 차관보를 비롯한 미국 국무부가 한 발 빼는 듯한 태도를 보이는 데 영향을 끼쳤음을 숨기지 않았다. 즉, 북한과 미국이 이명박 대통령 방미 전에 너무 나가버리면 “서울이 할 일이 없어진다면서, 이명박 대통령 방미 전까지 유보해달라고 (서울 측에서) 요청했다”라고 전했다.

그러면서 그는 “싱가포르 합의는 워싱턴에서도 말이 많고 서울에서도 요구가 있어 한·미 간 협의가 끝날 때까지 연기(hold game)한 것이다”라고 설명했다. 그러나 북·미 간에는 북한이 핵 신고 대가로 요구한 사항을 미국이 받아주기로 하는 등 이미 ‘내부적으로 (이야기가) 끝난 상태’라고 덧붙였다.

북·미 관계에 정통한 또 다른 소식통에게서 확인한 결과 역시 워싱턴 측의 설명과 크게 다르지 않다. 즉 북한과 미국은 이번 회담에서 북한의 핵 신고 문제뿐 아니라 △테러지원국 해제 △라이스 방북 △미국의 대북 식량 지원 △향후 북·미 채널 유지 방안에 대한 문제까지 합의를 이뤘다는 것이다. 다만, 워싱턴 소식통이 전한 한국의 불만 등을 감안해 합의 내용의 대외적인 표출이나 후속 조치를 4월 15~19일 이명박 대통령 방미 이후로 미루어놓은 것일 뿐이라는 점을 확인한 것이다.

PAPSU 가입에 촉각 곤두세우는 베이징·평양 : 베이징과 평양에서도 한·미 동맹 6단계 로드맵을 매우 민감하게 주시하고 있음이 확인되었다. 베이징 정보 소식통은 “중국 측이 『시사IN』 기사 내용을 매우 충격적으로 본다”라면서 “단계별 내용 하나 하나에 대한 검토 작업을 하고 있는 것으로 안다”고 전했다. 그는 또한 “한국이 범태평양안보협의체(PAPSU)에 가입하는 것에 대해 중국은 대단히 심각하게 여긴다. 서울이 PAPSU에 가입하는 순간 커다란 불이익을 감수해야 할 것이다”라고 전하기도 했다. 또 다른 중국 전문가 역시 “중국이 통상 분야 등에서 한국을 압박할 가능성이 높다”라고 지적하기도 했다.

베이징 채널을 통해 확인한 바에 따르면, 평양 역시 서울이 PAPSU에 가입하는 것을 가장 심각한 문제로 본다. 이 밖에도 낮은 단계의 MD(미사일방어) 가입 △첨단무기 구입 등에 대해서도 촉각을 곤두세운다고 한다.

한편, 청와대 고위 당국자는 ‘한·미 동맹 6단계 로드맵’과 관련해 “미국이 아직 우리에게 100% 다 오픈한 상태는 아니고, 또 이번에 다 하겠다는 것도 아니다. 현재 정상 간에 다루어야 할 문제와 실무 레벨에서 협의할 문제를 나누는 작업을 하고 있다”라고 밝혔다. 그는 청와대가 미국에 불만을 토로했고, 싱가포르 합의 이행을 미루어달라고 했다는 워싱턴발 정보에 대해서는 “그런 사실이 없다”라고 부인했다.

3. 한미 공조의 균열은 시작되다

-방미 평가

지난 4월 15일 데이너 페리노 백악관 대변인이 ‘부시 대통령이 싱가포르 합의에 동의했는가’라는 기자 질문에 “그렇게 믿는다. 예.(I believe so. yes.)”라고 대답한 순간, 이명박 대통령의 미국 방문은 김이 새 버린 것이나 다름없다. 청와대가 설정한 방미 목적 4가지, 즉 한미동맹 복원, 북핵 공조, FTA 동력 점화, 경제협력 중 성과를 기대할만한 것은 ‘북핵 공조’ 밖에 없었는데, 이마저 김이 새 버린 것이다. 지난 4월 19일자 『시사IN』 31호에서 워싱턴의 주요 정보 소스를 인용해, 4·8 합의 직후 청와대측이 미국에 ‘싱가포르 합의 발표를 이 대통령 방미까지 미루어 달라’고 요청했다는 사실을 보도한 이후, 추가로 확인한 바에 의하면, 당시 청와대 요구에 대한 미국 측 협조는 실로 ‘눈물겨운’ 것이었다.

힐 차관보의 갑작스런 말 바꾸기, 4월 12일 라이스 장관의 우정 출연, 여기에 ‘미 의회의 반발과 부시 대통령의 격분’을 주로 보수 언론의 한국 특파원들에게 ‘눈에 본 듯이’ 전한 익명의 소식통들까지. 청와대로서는 짧은 순간이나마 ‘한미공조’의 위력을

만끽하기에 족했을 것이다. 이제 마지막으로 이 대통령이 ‘짤’하고 워싱턴에 등장해 북한과 합의를 인정하도록 부시 대통령을 ‘설득’하기만 하면, 스타로 떠오를 판이었다.

그러나 북한이 그렇게 되도록 뒷집지고 있을 리가 없었다. 4월 9일부터 사흘간 일정으로 평양을 방문 중이던 토니 남궁 씨(뉴멕시코 주지사 리처드슨 상원의원 고문)를 붙들고, 북한이 노발대발했다. ‘도대체 뭐냐. 합의를 깨지는 거냐.’ 미 정부와 깊은 채널을 가지고 있는 토니 남궁 씨가 워싱턴에 긴급 타전, 놀라자빠진 워싱턴이 부랴 부랴 기자 질문에 답하는 궁색한 형식으로 부시 대통령이 이미 4·8 합의를 승인했다는 사실을 실토해 버림으로서, 1주일에 걸친 손님 맞이용 연출극은 막을 내렸고, 북핵 공조라는 대통령 방미 1순위 목표 역시 허공으로 사라져 버렸다.

워싱턴이 북한의 반발을 예상하면서도 청와대의 무리한 요구에 귀를 기울였던 것은 이 대통령 방미에게 요구할 건 많은 데 선물로 줄 게 마땅치 않았기 때문이다. 정상회담 전 한미 간 협상 결과 역시 알짜는 미국이 챙기고 한국은 잔뜩 부담만 짊어지는 것이었다. 쇠고기 시장 개방을 둘러싼 협상에서 한국은 그동안 금과옥조처럼 여겼던 30개월 이상 수입 금지라는 기존의 연령 제한을 폐지해, 전 국민을 광우병 위험에 노출시켰다.

이 대통령이 그나마 성과라고 이야기할만한 비자면제프로그램(VWP), 양해각서(MOU) 체결도 따지고 보면 이미 노무현 정부 때 금년 말까지 시행하기로 합의했던 사항이다. 내부를 들여다 보면 사실 문제 투성이다. 비자면제를 받는 대가로 미국에게 전 국민의 전과 사실 조회 자료(Criminal Report)를 제공해야 한다. 개인 정보를 보호하는 국내법과도 충돌하고 인권 침해 논란도 제기된 상태이다. 이 대통령이 이번에 11억 8천만 달러의 투자를 유치했다고 언론이 대서특필하고 있으나, 그중 10억 달러에 이르는 프롤로지스 사의 경기도 일대 물류단지 투자 건은 사실 노무현 정권 때인 지난해 말 MOU 체결이 이루어진 것이었다.

따지고 보면 뭐를 성과라고 해야 할지 애매하다. 반면에 군사안보분야에서 소위 한

미동맹 복원을 명분으로 미국이 이번에 관철하고자 하는 쇼핑 리스트는 정말 어마어마하다. ‘대북 퍼주기’를 능가하는 ‘대미 퍼주기’ 소리가 안 나올 수 없는 상황이다.

지난 4월 12일자 『시사IN』 30호에서 밝힌 ‘한미동맹 6단계 로드맵’은 사실 미국이 가지고 있었던 이면의 구상이었다. 그 내용이 알려진 후 미국은 마치 자기 페이스를 잃은 사람처럼, 이것저것 마구잡이로 요구 사항을 꺼내놓기 시작했다.

즉 △범태평양안보협의체(PAPSU) 결성 △MD·PSI 가입 △첨단무기 구입 △방위비 증액과 기지 이전비 부담 △전시작전통제권 재협의 등 기존 6단계 로드맵에 있는 내용들 외에도 아프간 재파병, 이란 제재 동참 등, 이 대통령과 정부부처들이 정신을 차릴 수 없을 정도다.

사실 이 대통령이 생각한 한미동맹 복원은 이런 게 아니었다고 한다. 적당히 생색 내주고, 미국으로부터 경제 살리기에 도움을 얻고자 하는 실용주의적 접근이었다. 그런데 미국이 선수를 쳐 버린 것이다. “이명박 대통령이 무척 당황했다”고 정부 사정에 밝은 전문가가 지적한 대로, 이번 방미는 사실 대단히 부담스러운 여행이었다. 그래서 방미 직전 청와대는 나름대로 대책을 세웠던 것으로 알려졌다.

즉 이번에는 한미동맹 복원 내지, 21세기 전략동맹의 개념만 정리하고, 미국 요구와 관련한 세부 논의는 ‘지속적인 실무 협의’로 넘겨, 7월 부시 대통령 방한 때 결론을 낸다는 것이었다.

그러나 그동안 한미동맹 복원을 소리 높혀 외쳐온 것은 바로 이명박 정부다. 미국이 ‘한미동맹을 복원하려면 이 정도는 해야지’라며 요구 사항을 들이밀면 할 말이 없다. 전임 노무현 정권이 말로만 반미를 외쳤지 실제로는 미국의 요구를 다 들어줬다는 것을 이 정부 사람들이 제대로 간파를 못한 것도 큰 실책이다. ‘노무현 정부도 아프간 파병을 했는데...’라며 거부하기 어렵게 되어 있다.

더군다나 미국은 이명박 정부의 약점을 훤히 꿰고 있다. 바로 이명박 정부에게 북한 카드가 없다는 점이다. 그동안 미국이 김대중-노무현 정부를 부담스러워 하고 한미동맹 훼손 운운하며 비난해 온 것은 바로 이들이 북한 카드를 쥐고 있었기 때문이

다. 이것을 쥐고 있는 이상 미국은 한국을 함부로 대할 수 없다. 한국이 언제든 북한과 손잡고 ‘사고’를 칠 수 있기 때문이다. 그런데 고맙게도 이명박 정부는 한미동맹 복원에 몰입하느라 자신의 가장 중요한 협상 무기인 북한 카드를 헌신짝 버리듯 해왔다. 미국에게는 김영삼 정부 이래 10년 만에 등장한 ‘국제 붕’인 것이다.

4. 한미동맹의 귀결-후진타오의 분노

중일 관계를 보면, 외교에도 역시 인문적 소양이 필요하다는 생각을 갖게 된다. 2006년 10월 아베총리의 방중은 파빙지려(破冰之旅)라 했다. 중일간 냉랭한 얼음장을 깨는 여행이라는 뜻이다. 얼음을 깼으니 이제 녹여야 할 터이다. 그래서 다음해 4월 원자바오 총리 방일은 ‘융빙지려(融氷之旅, 얼음을 녹이는 여행)’였다, 그해 11월 후쿠다 총리 방중은 ‘영춘지려(迎春之旅)’ 즉 봄맞이 여행이고, 지난 5월6일부터 시작된 후진타오 주석 방일은 난춘지려(暖春之旅)다. 봄 맞이는 이미 했으니 이제 따뜻한 봄날을 만끽해보자는 것이다. ‘실용외교’ ‘자원외교’ ‘21세기 한미 전략동맹’ 등 군사 작전을 방불케 하는 말들 에 비해 ‘동양적 인문’이 느껴진다.

말 그대로, 지금 베이징과 도쿄는 때 아닌 봄바람이다. 방일 다음 날인 5월7일, 후진타오 주석은 후쿠다 총리와 21세기를 맞는 ‘전략적 호혜관계 강화’에 합의했고, 양국 간 첨예한 마찰을 빚던 동중국해 가스전 공동 개발에 대해서도 일본 측에 대폭 양보할 기세다.

반면, 서울에 대한 베이징의 기류는 냉랭하기 이를 데 없다. ‘춘풍’에 대비되는 ‘대륙풍’이 몰아칠 기세다. 요즘 베이징에서는 ‘서울 사람’이 주관하는 행사는 연예인 공연, 유학생 행사 할 것 없이 취소 사태를 겪고 있다고 한다. 중국 측의 ‘실력 행사’ 때문이다. 서울에서 있었던 성화봉송 사태에 대한 보복 차원이 아닌, 보다 깊은 내막이 있다고 한다. 바로 이명박 정부의 그동안 행보를 면밀히 주시해온 베이징이 최종

적으로 매우 ‘부정적’인 평가를 내리고, 그에 따른 행동에 돌입할 태세라는 이야기다.

중국의 원래 생각은 일본에 대해서는 현상 유지에 그친다는 것이었으나 한국을 전략적 관계로 끌어올린다는 방침 대신 후 주석이 일본과의 관계를 격상하게 되었다는 이야기도 나온다. 베이징의 정통한 소식통은 “일본과는 동중국해 문제, 농약만두 사건, 티베트 문제 등 현안이 많아, 관계 격상이 어려웠다. 그런데 한국에 대한 입장이 부정적으로 바뀌면서, 할 수 없이 일본에 대해 양보하게 된 것”이라고 말했다. 베이징 일각에서는 “일본에 대해 표면적으로는 ‘전략적 호혜관계 강화’라 하지만, 실제로는 그보다 몇 걸음 더 나아간 ‘전략동맹’까지 염두에 두고 있다”는 말까지 나온다. 미국이 최근 북한과의 핵 신고 협의에서 일본인 납치 문제를 거론하겠다고며, 일본을 배려하고 나온 것도 후주석의 방일 행보가 심상치 않음에 따른 것이다.

그렇다면 중국은 왜 이명박 정부에 대해 부정적 결론을 내렸나. 최근 베이징에서 중국의 유력 인사들을 만난 국내의 한 전문가는 불신의 벽이 이렇게까지 깊어졌을 줄 몰랐다고 당혹감을 토로했다. 한미동맹 강화를 외치던 이명박 정부가 최근 미국산 쇠고기 파동에 고초를 겪는 모습을 본 중국 측 인사들은 ‘미국을 믿다니, 바보’라며 거의 비웃는 듯한 태도 일색이란다. 그러면서 “중국은 쇠고기 문제를 절대 그런 식으로 다루지 않는다. 미국이 광우병 통제가 안 되는 나라라는 걸 몰랐나?”라며 고소해하는 표정이 역력했다고 한다. 그동안 마·일을 중시하고 중국을 확대하는 듯한 서울의 태도에 쌓였던 감정들이 한꺼번에 터지는 듯하다는 것이다.

한국에 대한 중국의 감정이 악화되는 과정에서도 예외 없이 ‘점층법’이 적용된다. 한국에 대해 호감을 가졌던 중국 당·정의 고위 관계자나 전문가 중에는 ‘좋은 기회가 여러 번 있었는데 놓쳤다’며 아쉬움을 토로하는 인사들도 있다.

이들이 말하는 기회란 바로 후진타오 주석이 박근혜 특사를 만난 그 즈음에 대한 이야기다. 그때 후 주석은 전략적 관계로의 격상 외에도 한·중 관계 미래에 대해 여러 가지로 좋은 이야기를 많이 했다고 한다. 그런데 그 이후 이명박 당선자 측에서

후주석의 호의에 대한 답례나 반응은 없이 미·일과의 관계 강화로만 치달았다는 게 중국 측의 인식이다. “이 당선자가 물 밑으로라도, 후 주석에게 한국이 앞으로 친미 일변도로만 가지는 않는다고 메시지만 전했더라도 이렇게까지 악화되지는 않았을 것이다. 이 당선자 측에서는 했는지 모르나 적어도 후 주석에게 통하는 라인으로는 한 번도 없었다고 한다”고 앞의 베이징 소식통은 전했다.

그 다음, 이 대통령이 첫 해외순방지로 미국 다음에 일본을 택함으로써, 후 주석의 자존심을 결정적으로 상하게 만들었다. 중국 측은 이 대통령의 첫 순방지로 미국을 택하는 것까지는 이해하지만 두 번째는 당연히 중국이어야 한다는 인식을 가지고 있었다. 그런데 중국 대신 일본이 선택되는 것을 보면서, 이 대통령의 친미·친일 성향 때문이라고 봤다는 것이다. 이 이야기는 곧 ‘친중은 안되는 사람’이라는 뜻이다.

이때부터 베이징에서는 후 주석이 한국과의 관계에 대해 극언을 했다는 이야기가 유력인사들 사이에 떠돌았다. 즉 ‘한국이 지금, 미국 일본만 있고 중국은 없다는 건 가? 그렇다면 내가 이 자리 있는 동안 한국은 나한테는 없는 거야. 두고 보라.’ 지난해 10월 15일 제17차 공산당 대회를 통해 집권 2기에 들어선 후 주석의 임기는 이명박 대통령과 정확하게 겹친다. 따라서 자신이 최고 책임자로 있는 앞으로 5년 간 한국과의 관계는 없다는 이야기가 중국 최고 지도자 입에서 나왔다는 것이다.

여기까지만 해도 마음이 갑갑할 노릇인데, 아쉽게도 ‘점층법’의 끝은 여기가 아니다. 그 다음이 더 무섭다. 이명박 대통령 방미 과정에서 있었던 한미간 협의 내용에 대해 중국이 어떻게 인식해 왔고, 그 결론이 뭔가 하는 점이다. 그것은 한마디로 ‘한국이 미국의 ’대 중국 적대정책‘의 앞잡이가 되었다’, ‘중국을 한국이 적으로 보기 시작했다’는 것이다. 대통령 방미 전까지만 해도 중국 측이 긴가민가해 했는데, 방미 과정에 대한 나름대로의 면밀한 정보 수집과 분석을 통해 ‘확증을 잡았다’고 한다.

베이징 측이 그 유력한 근거로 제시한 게 바로 MD(미사일 방어) 문제다. 한국 정부는 대통령 방미 기간 중 MD 이야기는 나오지 않았다고 했지만, 중국측은 이명박

대통령이 이미 미국에게 MD에 가입하겠다고 약속했다고 단정한다. MD 외의 다른 군사적 요구 사항들에 대해서도 거의 대부분 들어주기로 했다는 게 중국 측 내부 판단이라는 것이다.

한국과 미국이 중국을 어떻게 규정할 것인가 하는 문제는 사실 노무현 정부 때부터 거론되어 온 아주 민감한 문제다. 노 정부 시절 외교안보 현안에 밝은 전문가에 따르면, 2005년 1월 경주 한미 정상회담에서 부시 대통령이 얼굴이 벌개질 정도로 상기됐던 것도 바로 이 문제 때문이었다. 당시 부시 대통령은 중국을 한미 공동의 전략 대상에 포함시키자고 주장했다. 이에 대해 노 대통령은 그러면 일본도 넣자고 응수했다. 부시 대통령이 ‘일본은 왜?’ 라고 묻자 노 대통령은 ‘우리는 일본으로부터도 위협을 느낀다’고 답했다. 부시가 난색을 표하자 노 대통령은 ‘일본을 넣지 않겠다면 중국도 빼자’며 몰아붙였다. 당시 미국 측은 노 대통령에 대해 서운해 하긴 했지만, ‘국익을 위한 행동이다. 일리가 있다’며, 나름대로 평가하기도 했다.

이와 연동된 또 하나의 현안이 바로 ‘작계 5029’ 문제다. 북한에서 내우외환의 급변사태가 벌어졌을 때 한국과 미국이 어떻게 대응할 것인가를 규정하는 작계 5029에 대해 미국은 ‘한미 연합사의 공동 대응’을 주장했다. 그러나 당시 노 정부는 이 경우 주권 침해 문제가 발생한다며 더 이상의 논의를 중단했다. 그러나 내면적 이유는 한미연합사가 출동할 경우 1950년의 한국전쟁 때처럼 중국군이 맞대응해 전쟁이 일어날 수 밖에 없다고 우려했기 때문이라고 한다. 즉 노 정부는 중국을 적으로 규정하는 한미 간 협의에 대해 매우 신중한 입장을 견지해온 것이다.

그러나 이명박 정부 들어 작계 5029에 대한 재논의 분위기가 한미 간에 일고 있다. 또 방미 기간 중에는 한미동맹을 21세기 전략동맹으로 격상시키자고 거듭 제안하기도 했다. 물론 우리 측은 전략동맹의 내용에 대해 ‘가치동맹, 신뢰동맹, 평화구축동맹’ 등 비군사적 분야 협력을 강조했지만, 중국이 볼 때는 공동의 적으로 중국을 설정한 것 아니냐고 의심할 소지가 있다. 중국이 오해를 하고 있는 것인지, 아니면 실제로 그런 것인지는 좀 더 두고 봐야겠지만, 이 정권 주변의 소위 외교안보 전문가

들이 그동안 무분별하게 쏟아냈던 한미동맹 강화, MD-PSI 가입, 작계 5029 재검토 등등의 말들이 이제 부메랑이 되어 돌아오고 있는 것이다.

미국과는 광우병 파동, 중국과는 ‘후진타오의 분노’ 그리고 그 다음은 무엇인가? 불행한 것은, 이것이 끝이 아니라 이제 시작에 불과하다는 점이다. 단 두어 달 만에 10년의 외교안보 성과가 이렇게까지 무너져 내릴 수 있다는 것이 놀라울 뿐이다.

5. 미국의 대북 접근 ①

- 50만 톤 식량지원

광우병 쇠고기 파동 때문에 한국민에게 미국이 지금 미운털이 단단히 박혔지만, 북한 문제에 관한한 ‘썬규, 아메리카’를 해야 할지 모른다. 한국 정부가 ‘아무 것도 모른 채’ 뒷집 지고 있는 사이 북한이 통째로 중국으로 넘어갈 뻔 한 것을 미국이 가까스로 붙잡아 두었기 때문이다.

북한이 중국으로 넘어간다는 것은 곧 김정일 위원장 방중을 가리키는 이야기다. 지난 2006년 9월의 방중 취소 이후 북·중간에는 김 위원장 방중을 둘러싼 줄다리기가 계속 되어왔다. 이런 와중에 김 위원장 방중이 실현되는 순간, 북한이 중국 영향권에 편입돼 ‘동북4성화’의 길을 걸을 수밖에 없다는 것이 북·중관계 내막을 아는 전문가들의 지배적인 견해였다.

바로 김 위원장의 방중이 임박할 뻔 한 아찔한 순간에 미국이 북에 대한 50만 톤의 식량 지원 카드를 급히 꺼내들어, 급제동을 건 것이다. 바로 지난 4월 말부터 최근까지 벌어진 일이다. 대북 소식통은 “미국과 중국 사이에 김 위원장 방중을 둘러싸고 치열한 외교 전쟁이 벌어졌다. 그런데 정작 당사자여야 할 한국 정부는 어디가 있는지 보이질 않는다”며 신랄하게 꼬집었다.

외교전쟁의 첫 스타트는 박의춘 북한 외무상의 4월26일 방중이었다. 취임 후 첫 공식 방문 길에 오른 그의 공식 방중 목적은 북한 핵 신고 및 6자회담 문제 협의 등이었다. 그러나 실질적으로는 중국과 베트남을 상대로 한 대규모 식량 지원 요청과 김정일 위원장의 방문 협의였던 것이다.

이야기는 지난해 10월로 다시 거슬러 올라간다. 10월 16일~18일 베트남의 농특마인 서기장이 50년 만에 북한을 방문했을 때, 양국 간에 김 위원장이 앞으로 베트남을 방문할 경우 베트남 측이 식량 30만 톤을 지원하겠다는 약속이 이루어졌다. 그러자 10일 후인 10월 29일, 류원산 중국 공산당 선전부장이 달려와 후진타오 주석의 ‘커우신(口信 구두메시지)’을 전했다. 김 위원장이 중국을 하루 빨리 방문해주길 바란다는 내용이었다. 이때 이미 양국 간에는 김 위원장이 중국을 방문하기만 하면 최소 10만 톤(최근 밝혀진 바로는 15만 톤)의 식량 지원이 약속되었다(『사상』 2007년 11월 27일자).

김 위원장 입장에서 중국을 통한 식량 지원은 되도록 피하고 싶었다. 가급적이면 남한·미국과 관계 개선을 통해서 식량 지원을 받기를 원했다. 그러나 이명박 정부 주변에는 북이 이렇게 어려운 처지에 있을 때 버릇을 고쳐야 한다고 주장하는 민간 전문가들로 득실댔다. 그들은 어차피 5월만 되면 북이 못 버티고 손을 내밀 것이라며, 이 대통령을 몰아갔고, 최근까지도 먼저 달라고 요구해야 식량을 주겠다고, 무릎을 꿇기를 요구했다. 미국은 미국대로 50만 톤 지원을 흘리면서도, 세계식량기구(WFP) 쪽 사정 때문에 빨라야 올해 12월에나 지원이 가능하다는 입장이었다. 5, 6월에 대규모 아사자가 발생할 처지에 있는 북으로서는 더 이상 방법이 없었다.

박의춘 외무상의 방중에는 여러 팀이 따라 붙었다. 그중의 한 팀이 베이징 도착 다음날, 베트남으로 날아가 김 위원장의 방문에 대비한 정지작업에 착수했다. 중국과의 교섭은 4월 29일 박 외무상과 중국 차기 지도자인 시진핑 국가 부주석 사이에 이루어졌다. 박 외무상은 15만 톤을 주기로 해놓고 3월과 4월에 1만 톤씩 밖에 안줬다며,

나머지도 빨리 달라고 요청했다. 시진핑 부주석은 ‘중국에 제 5세대 지도자가 등장했으니 위원장께서 한번 다녀가셔야 하지 않느냐’며 김 위원장 방중을 식량 지원과 연계했다. 박 대사는 이에 대해 본인도 뜻을 전하겠으니 중국 측도 공식적으로 초청 메시지를 보내달라고 요구했다. 그래서 나온 게 바로 지난 5월 5일 류샤오밍 북한 주재 중국 대사의 후진타오 주석 구두친서 전달이었다. 내용은 당연히 김정일 위원장 방중에 대한 공식 초청이었다.

워싱턴이 발각 뒤집혔다. 그동안 방중설이 많았지만 이번에는 양국 공식 채널 사이에서 오간 것인 만큼 틀림없었다. 김 위원장이 식량을 구하기 위해 베트남과 중국으로 떠나버리면 미국은 닭 쫓던 개 지붕 쳐다보는 꼴이 된다. 외교적 주도권 상실뿐 아니라 싱가포르에서 북미 간에 합의한 화려한 외교 쇼도 불투명해진다.

결국은 미국이 대신 식량을 주는 방법 밖에는 없었던 것이다. 4월 22일부터 2박 3일간 평양을 다녀온 성 김 국무부 한국과장이 2주 만인 5월 8일 또다시 방북 길에 올라선 것도 바로 이 때문이었다. 미국 측은 성 김 과장의 재방북 3일 전인 5월 5일, 국무부와 NSC 등 각 부처 대표단을 평양에 급파했다. 지난해 하반기부터 질질 끌려온 50만 톤 식량 지원 문제를 5월 8일까지 단 4일 만의 협상으로 타결 지었다. 5월 8일 조선중앙통신이 미국과 식량지원 협상이 잘 진행되었다고 만족감을 표시할 정도였다. 바로 이날 성 김 과장이 다시 들어갔다. 그리고 2일 후인 5월 10일 북한으로부터 영변 원자로 가동관련 서류 일체를 선물로 받아 개선장군처럼 관문점을 넘어왔다. 미국은 냉각탑 폭파 쇼 등 세계적 이벤트 뿐 아니라 김 위원장의 방중을 차단함으로써 일단은 시간을 버는 데 성공한 것이다.

현재 외교가에는 중국 CCTV가 갑자기 수호이-17 전투기의 단둥 배치 사실을 보도하고, 싱가포르 외무장관이 느닷없이 평양과 베이징 사이를 왔다갔다한 것들을 두고, 북에 대한 중국의 항의 표시의 일환이라고 해석하고 있다.

문제는 미국 혼자 50만 톤 식량을 다 감당하기 어렵다는 점이다. 벌써 외교가에는

그중 20만 톤은 한국에게 떠맡겨질 것이라는 이야기가 파다하다. 물론 우리 정부는 북의 요청을 전제로 직접 주면 족지, 미국이나 국제기구를 통해 주지는 않겠다는 입장이다. 그러나 지금 와서 북이 우리에게 요청할 리도 만무하고 미국도 한국 정부 사정을 봐줄 처지가 아니다. 조만간 대북 지원용 식량을 실은 첫 배가 태평양을 횡단하는 것과 함께 한국에 대한 압력도 높아질 것이다. 쇠고기 개방을 둘러싼 외교 마찰에 이어, 대북 식량 지원에서도 미국에 할 말이 없게 되었다.

6. 미국의 대북 접근 ②

4+2 체제

6자회담 이후를 겨냥한 동북아안보협의체 구상이 미국을 중심으로 본격화하기 시작했다. 지난 5월 7일부터 12일까지 한국 일본 중국을 방문한 네그로폰테 미국 국무부 부장관의 순방 목적이 미국 주도의 안보체제 구상을 위한 분위기 조성이었음이 알려지면서, 이 문제를 둘러싼 미국내부 동향에 관심이 모아지고 있다. 몇몇 관측통들은 “최근 미국의 움직임에 미묘한 변화가 일고 있다”며 그 최대 요인으로 북미관계를 지적하기도 했다.

지난해 10월 친미보수를 표방한 이명박 후보의 대선 승리가 명확해질 즈음, 미국은 노무현 시대 무력화된 한·미·일 3각 공조 체제를 부활하고, 여기에 아태지역 친미 국가를 참여시킨, 이른바 범태평양안보협의체(PAPSU)를 결성한다는 구상을 가다듬었다.(『시사IN』 30호 ‘한·미 동맹 6단계 로드맵 실체를 밝힌다’ 기사) 2004년 7월 라이스 국무장관의 중국 방문 때부터 제기됐던, 6자회담 참여국을 중심으로 한 동북아 안보협의체 구상이 북·중·러의 3각 공조로 인해, 미국의 주도권 장악에 어려움이 예상되면서, 방향이 한번 바뀐 것이다.

그런데 지난 5월 초 한·중·일 순방에 나선 네그로폰테 부장관은 미국이 또다시, 라

이스의 원 구상으로 복귀했다는 인상을 주었다. 워싱턴 소식에 밝은 전문가들에 의하면, 북미관계의 진전, 그리고 이에 따른 미국의 자신감 회복이 동북아 안보협의체의 향후 방향에 또다시 영향을 미쳤다는 것이다. 즉 네그로폰테가 최근 들고 나온 6자 참여국에 의한 동북아안보협의체 구상의 이면에는 기존 북방3각 대 남방 3각의 3:3 구도가 아니라, 북한이 북방 3각에서 떨어져 나와 미국 측에 합류함으로써, 4:2 구도가 이루어졌다는 미국의 계산이 깔려 있다고 한다. 미국은 한국과 일본에 대한 확고한 장악 외에, 북한까지 미국 영향권에 편입시킴으로써, 중국 러시아에 대한 수적 우위를 누릴 수 있게 되었다는 것이다. 미국의 이같은 판단 근거는 무엇인가.

미국의 50만 톤 대북식량 지원 내막을 다시 한번 살펴볼 필요가 있다. 여태까지는 미국의 식량 지원 결단이 김정일 위원장의 갑작스런 방중을 막기 위한 외교전 차원에서 진행된 것으로 파악되었다(『시사HN』 36호, ‘통미봉남은 걱정 말라더니’ 기사), 최근 취재 결과 또 다른 내막이 드러났다.

지난 4월 8일 싱가포르 북미 협상과 거의 같은 시기, 리처드슨 뉴멕시코 주지사의 수석고문인 토니 남궁 박사를 필두로, 8명의 미국 전직 고위급 관료 및 대북 전문가 그룹의 평양 방문이 추진되었다. 『시사HN』의 취재에 의하면, 4월 10일부터 12일까지 사흘간 진행된 이들의 내밀한 방북 목적은 두 가지였다. ‘과연 북한이 미국과 진짜 할 생각이 있는지, 진짜 원하는 게 뭔지’를 파악하는 것이다.

북측에서는 외무성 고위 당국자 뿐 아니라, 특이하게도 국방위원회 소속 군 고위관 계자들이 등장했다. 미측 전문가 그룹의 방북 미션이 식량 지원 문제와 직결돼 있다는 판단 하에 특별 출연한 것이다. 『시사HN』의 취재에 의하면, 군 관계자들은 미국 측에게 두 가지 답변을 내놨다. 하나는 식량을 지원해달라는 것, 그리고 또 하나가 바로 북한군과 미군 최고위급에 의한 ‘북미 연례협의체’를 만들자는 것이었다.

북미 양국 군부에 의한 연례협의체 제안은 미측 참석자들을 흥분시키기에 충분한 것이었다. 지난 90년대 중반부터 시작된 미국의 대북 접근의 가장 큰 주안점은, 바로

북한 군부와와의 직접적인 채널 확보라고 할 수 있다. 그것은 바로, 북미관계 본질은 군사안보 관계라는 미국의 근본적 입장에서 비롯한 것이다. 그러나 최근까지도 북의 태도는 미국을 반신반의하게 했는데, 드디어 원하던 답이 나온 것이다.

북측 군 고위당국자의 갑작스런 제안에 놀란 미측 전문가들이 “김정일 국방위원장의 뜻인가”라고 묻자, 북측은 “장군님의 재가 없이 이렇게 중요한 이야기를 마음대로 할 수 있겠는가”라고 반문하며, 김 위원장의 뜻을 확인해줬다고 한다.

토니 남궁 박사는 워싱턴에 급전을 보내 북한 군부의 입장을 전하며, 식량 지원 결정을 서두를 필요가 있다고 촉구했다. 마침 이명박 대통령이 미국 방문 길에 오른 시점이었음에도, 워싱턴은 북한 군부 발언의 진의 여부(true or not) 파악에 분주했고, 결국 진의라는 결론을 내렸다.

미국 측 전문가들은 그 뒤 RFA(자유아시아방송)와 인터뷰를 통해, 각자의 입장에서 파악한 북한 군부 제안을 소개했다. 어떤 이는 북한 군부가 미군과의 정치적 관계를 원했다고 했고, 또 어떤 이는 ‘전략적 동반자’ 관계를 요구했다고도 했다. 이 모임의 인술 책임자였던 토니 남궁 박사는 북한 군부가 미국과 ‘안보조약 (defense treaty)’ 체결을 원했으며, ‘이것이 불가침 조약을 의미하는지, 한미상호방위조약이나 미일상호방위조약과 같은 종합적인 동맹 조약을 원하는지는 확실하게 말하지 않았다’고 밝혔다.

그러나 『시사IN』이 확인한 북한 군부의 정확한 발언 내용은 ‘군 최고 당국자 간 연례협의’다. 이는 곧 한미 국방장관 간 연례협의(SCM)와 같은 체제를 원한 것으로 볼 수 있으며, 토니 남궁 박사가 언급한 내용을 토대로 볼 때, ‘북미상호방위조약’, 즉 북미 간 군사동맹 관계를 염두에 둔 것으로 보인다.

이처럼 미국이 ‘쿠킹맨’이란 별명이 붙은 네그로폰테 부장관의 순방을 통해 라이스 구상을 다시 끄집어낸 배경에는 북미 군사동맹까지 염두에 둔 북한 군부의 적극적 대미 자세가 배경에 깔려 있다. 여기에 최근 본격화하기 시작한 일본의 대북 접근까지

염두에 놓고 보면, 한·미·일 공조를 넘어 북·미·일 공조가 동북아 안보체제의 핵심 과
위로 급부상할 날도 멀지 않았다.

7. 동북아 3국지에 한국이 설 자리는 없다

한반도 주변이 다시 어지럽다. 조금만 한눈 팔면 흐름을 놓치기 십상일 정도로, 각
국 움직임이 현란하다. 북한을 가운데 두고 미·중·일의 머리 싸움이 치열하다.

쉬진핑 방북 뒷 이야기 : 우선 다가올 현안부터 살펴보자. 6월 17일~19일 쉬진핑
중국 국가 부주석이 평양을 방문한다. 쉬진핑 부주석은 지난해 10월의 중국 공산당
제17차 당대회에서 차세대 지도자로 급부상한 중국 정치의 신데렐라이다. 이번 방북
은 부주석이 된 후 첫 해외 방문이다. 갑작스런 그의 방문을 두고 뒷이야기가 무성하다.

우선, 왜 가나? 표면적 이유는 많다. 북·중 간에는 새 지도자가 탄생하면, 상견례의
전통이 있다. 그런데 바로 이점에서 의문이 생긴다. 지난 4월 29일, 그는 중국을 방
문한 박의춘 북한 외무상을 접견했다. 북·중 관계에 정통한 소식통에 따르면, 그는
이 때 박 외무상에서 다음과 같이 말했다. ‘중국에 5세대 지도자가 등장했으니 김정
일 위원장께서 한번 다녀가셔야 하지 않겠나.’ 즉 이때는 김 위원장 보고 베이징을
다녀가라는 것이었지, 자기가 가겠다는 게 아니었다.

그러던 그가 왜 갑자기 평양행을 택했을까. 김 위원장이 베이징 방문을 거부해서? 그
게 아니었다. 김 위원장은 이번만큼은 베이징을 갈 생각이었다고 한다. 그런 결심이
있었기 때문에 4월 22일 박의춘 외무상을 보냈던 것이다. 그런데 그 낚새를 알아챈
미국이 식량 50만 톤 카드를 들이밀고 들어오는 바람에 방중 시기가 조금 늦춰졌다.
(『시사IN』 36호 기사)

그러나 그 뒤에도 중국 방문을 다시 준비해 구체적으로 방중 시기까지 중국측에

제안했다. 김 위원장이 제안한 시점은 미국에서 대북 지원 식량을 실은 첫 배가 출항하고 난 직후, 즉 6월 초였다고 한다. 미국의 식량지원을 기정사실화하는 한편, 이를 지렛대로 삼아 중국으로부터 받을 선물을 극대화하기 위한 계산이었다고 할 수 있다.

그런데 후진타오 주석으로부터 예상치 못한 답변이 날아왔다. 6월 초는 (지진 때문에) 형세가 좋지 않으니, 7월 초 또는 8월에 와줬으면 좋겠다는 것이었다.

7월 초는, 부시 대통령의 한국 방문을 염두에 둔 것이고, 8월은 올림픽 개막식을 염두에 둔 것이다. 즉 부시가 서울 오는 타이밍에 맞춰 옴으로써 맞불을 놔주거나, 아니면 부시-이명박 대통령이 참석할 것으로 예상되는 베이징 올림픽 전야제와 와서 빅 이벤트를 연출해주거나, 택일 해달라는 뜻이다. 그동안은 김 위원장이 자신의 방중 카드를 매우 비싸게 세일해왔다면, 이번에는 중국이 김 위원장 덕을 좀 보겠다고 덤벼든 형국이다, 그래서 북이 지금 목하 고민 중이다.

쉬진핑 방북 카드는 이 와중에 등장했다. 김 위원장이 6월 베이징에 오는 대신, 중국이 차세대 지도자를 평양에 보내 성의를 표시하겠다는 것이다. 물론 북선이 깔려 있다. 중국은 지금 미국이 50만 톤 대북 식량 지원 카드를 꺼내든 것에 대해 신경을 안 쓸 수가 없다. 최근에는 일본까지 가세했다. 6월 7일과 8일 베이징에서 북일 국교 정상화 비공식 회의가 열린데 이어 6월 11일~12일에는 공식 회의가 개최되었다. 뭔가 단락을 한번 짓고 가야 할 시점인 것이다. 그것이 바로 쉬진핑 평양 방문의 숨은 그림이라 할 것이다.

당연히 빈손이 아니다. 차기 지도자의 방북인만큼 큼직한 선물 보따리가 준비되었다. 베이징의 한국 특파원 일부가 냄새를 맡고 ‘쉬진핑 방북을 계기로 북·중 간에 식량 지원 문제에 대한 협의가 진행되고 있다’는 기사를 쓰기도 했다. 그러나 더 이상 자세한 소식은 파악하지 못한 듯하다. 『시사IN』이 입수한 정보에 의하면 식량 지원은 두 가지 방식으로 이루어진다.

하나는 올해 초부터 식량의 해외 수출을 통제하는 조치를 취해왔는데, 북에 대해서만 이 조치를 해제해 준 것이다. 대북 소식통에 따르면 6월 10일자로 베이징이 이 조치를 단행했고, 이에 따라 대북 지원 창구인 단둥이 분주해졌다. 수출 통제 해제만으로도 약 10만 톤의 식량 지원 효과가 나타난다고 한다. 이게 간접지원 효과라면 직접 지원도 있다. 5만 톤의 식량이 직접 지원될 예정이다. 쉬진핑 방북과 함께 15만 톤의 식량이 지원되는 것이다.

성 김 방북과 북의 응수 : 미국이 가만히 있을 리 없다. 쉬진핑 방북은 곧 재개될 6자회담의 주도권과도 관련돼 있다. 6자회담이 재개되게 된 게 쉬진핑의 방북 덕분이라고 중국이 떠들어대면 미국은 재미가 없어진다. 그래서 6월 10일, 11일 부리나케 성 김 미 국무부 한국 과장이 평양을 다녀왔다. 그리고는 ‘핵불능화와 관련해 좋은 논의를 했다’며 생뚱맞은 이야기를 했지만, 내심으론 6자회담 재개를 위한 째깍기 성격이 강하다고 할 것이다.

그런데 북의 응수가 또 재미있다. 성 김 한국과장이 평양에 도착한 6월 10일 북한과 중국은 ‘난데없이’ ‘김정일 위원장의 첫 중국방문 25주년을 기념해’ 평양과 베이징의 양국 대사관에서 영화관람 등 기념식을 가졌다. 쉬진핑 방북에 앞선 중국의 대북 식량 지원 움직임에 대해 사례하는 한편, 공교롭게도 성 김의 방북 날자와 겹쳐 미국에 ‘시위’하는 듯한 모양새가 되었다. 북미간 남은 현안인 테러지원국 해제를 빨리 서두르라는 무언의 압력같이 보인다.

느긋한 미국 : 대북 문제에 관한한 미국은 지금 느긋하다. 예전처럼 주도권 상실을 우려하며 초조해 하지 않는다. 우선은 50만 톤 식량 지원 카드를 손에 쥐면서, 여유가 생겼다고 할 수 있다. 6월 셋째 주 미국의 지원 식량을 실은 첫 배가 북에 도착하는 것을 시작으로 앞으로 1년 간 북은 미국의 지원을 받아야 한다. 미국 눈치를 안 볼 수 없다.

중요한 카드가 또 하나 남아 있다. 테러지원국 해제 문제다. 북미 간에 식량 지원

문제가 해결 된 뒤에는 사실, 이 문제를 둘러싼 신경전이 한창이다. 미국은 두 가지를 요구했다. 하나는 앞으로 테러를 지원하지 않겠다고 천명하라는 것이다. 이에 따라 북한 외무성이 6월 10일 반테러 성명을 발표했고 미국 국무성은 이를 환영했다. 또 하나가 일본과 관계를 개선하라는 것이다.

원래 일정대로라면 북한이 5월 말 핵 신고서를 제출하면 6월 초부터라도 6자회담이 열릴 예정이었으나 미국이 테러지원국 해제 조건으로 일본과 관계 개선을 요구함에 따라 일정이 뒤로 미루어졌다.

최근 두 차례의 북일 회담이 베이징에서 열렸으니 더 이상 미를 명분이 사라졌다. 성김 방북, 그리고 뒤이은 쉬진핑 방북을 계기로 6자회담이 재개될 것이고, 테러지원국 해제 문제 역시 수면 위로 부상하게 될 것이다. 이제 남은 문제는 테러지원국 해제와 관련한 세리모니를 어떻게 할 것인가 하는 점이다. 부시 또는 라이스 방북 이야기가 계속 떠돌고 있는 연유이기도 하다.

동북아 정세의 다크호스, 북일 관계 : 미국이 느긋한 이유가 또 한가지 있다. 바로 북일 관계다. 북일 관계는 일본 입장에서는 예나 지금이나 ‘전후정치의 총결산’으로 중요하고, 미국에게는 중국의 대북 영향력에 맞서는 대북 경제 카드를 손에 쥔다는 의미가 있다.

베이징에서 열린 북일간 두 차례 회담의 경과부터 살펴보자. 이 과정을 통해 ‘마지막 한 수’에 강한 일본 외교의 특징이 그대로 드러난다. 일본은 그동안 아베의 대북 정책 유산을 청산하지 못해왔다. 납치 문제를 전면에 내세운 업보로 그동안 동북아 외교의 미야로 떠돌았다. 후쿠다 총리 체제가 되어서도 ‘선 납치문제 해결 후 테러지원국 해제’를 미국에 요청했다가 번번히 퇴짜를 맞는 수모를 당했다.

그러자 강수를 뒀다. 우선 중국 카드의 활용이다. 후쿠다 총리는 5월 7일 방일 중인 후진타오 주석과 정상회담을 갖고, 중국과 ‘전략적 호혜관계 강화’를 천명해 미국을 깜짝 놀라게 했다. 미국은 즉각 북한과 테러지원국 협상에서 일본인 납치 문제를 반드시 언급하겠다는 메시지를 발표했다. 두 번째 강수가 이어졌다. 북한과의 관계 개

선이 없이는 2·13 합의에 따른 20만 톤 원유 지원을 하지 않겠다는 것이다. 이것이 없으면 사실 6자회담을 재개하기 어려워진다.

그래서 ‘할 수 없이’ 미국이 북한에게 일본을 좀 만나주라고 하는 모양새가 되었다. 그러나 이는 어디까지나 대외용 쇼 같은 느낌이 강하다. 이미 북한과 일본은 지난 5월 초 베이징에서 만나 서로의 입장을 타진했고 일정을 조율했다. 이 과정에서 납치자 문제에 대한 해법, 수교 배상금 액수 문제, 대북 식량 지원 문제 등에 대해 협의가 이루어졌다. 즉 ‘일반용 버전’ 외에 ‘선수용 버전’이 따로 있는 것이다.

일본이 한반도 판에 발을 들여 놓기 시작했다는 것은 대단히 중요한 의미가 있다. 수교 배상금 100억 달러가 어떤 의미를 갖는지 굳이 설명할 필요가 없을 것이다. 한국은 지난 10년 간 퍼주기 소리까지 들으며 나름의 위치를 지켜오다가 막판에 굴러 떨어진 데 비해, 그 자리를 수교배상금이라는 강력한 무기를 앞세운 일본이 냉큼 앉아 버렸다. 운전대를 잡은 미국에게는 한국보다 일본이 여로모로 쓸모가 많다. 한국의 자리는 어디에 있나? P

구갑우 북한대학원대학교 교수

1. 한미동맹에 대한 우리의 사유방식

- 미국의 담론과 정책을 주어진 사실로 간주하고 분석을 시작한다. 미국과 한국의 힘의 비대칭을 전제할 때, 그리고 미국산 동맹이론의 규범적 지향을 읽지 못할 때, 불가피한 방식일 수 있다. 그러나 미국의 담론과 정책이 고정되어 있는 것은 아니다. 특히 미국의 담론에 유의할 필요가 있다. 담론분석을 통해 미국 내에 상충하는 이익의 존재를 발견할 수 있어야 한다. 담론이 현실로 구성되기 위해서는 행위자의 개입이 불가피하다.
- 미국의 담론과 정책을 전제하고, 순응, 협상, 구성, 저항의 방식을 선택한다. 따라서 한국의 ‘국가목표’가 무엇인지를 알기가 어렵다.
- 한국의 국가목표에 대한 합의를 만들려는 노력이 진행되어야 한다. 한국 내부에도 한미동맹의 향방에 대해 이해관계의 상충이 존재하기 때문이다. 한국과 미국의 상호작용을 통해 한미동맹의 현재와 미래가 결정된다는 생각을 해야 한다. 물론 주권주의의 함정에 빠져서는 안 된다. 탈냉전시대에, 미국 단극체제임에도 불구하고, 한국의 자율성은 증대하고 있다.

2. 한국의 미래와 한미동맹의 현재

- 한국과 한반도의 미래에 대한 설계를 가지고 있지 않다. 우리의 담론이 명확하지 않다. 한미동맹 강화론, 남북공조론, 동북아론이 서로 교직하면서, 경쟁하고 있을 뿐이다. 방법론의 경쟁이 국가목표를 흐리게 하고 있다. 평화와 번영을 국가목표로 내세운 노무현정부는 이 세 차원의 적절한 조합을 만들어내지 못했다.
- 이명박 정부는 한미동맹 강화론을 국가목표로 설정하고 있는 듯이 보인다. 그러나 한미동맹의 구조조정이 한미 양측의 요구에 의해 진행되어 온 사안임을 인식하고 있지 못한 듯하다. 미국발 한미동맹 구조조정론이 있고, 한국발 한미동맹 구조조정론이 있다. 냉전시대의 한미동맹으로의 회귀는 불가능한 상태다.
- 2008년 한미정상회담에서, 한국의 이념외교와 미국의 이익외교가 만났다. 한국의 전략동맹 제안에 대해 미국은 이익외교, 실용외교로 대답했다. 쇄고기 문제를 포함할 때, 한미정상회담에서의 손익계산서는 한국에게 손해임이 명확하다. 전략동맹의 실현 여부는 불분명하다. 동맹이론에 입각할 때 미국이 한국에게 그 지위를 부여할지도 불분명하지만, 한국이 그 관계를 만들어야 하는 이유도 알기 어렵다. 중견국가로서 한국의 위상과 관련하여 의미를 지니는 윤리외교의 시각에서 볼 때, 손해는 더 심각하다. 예를 들어 기후변화에 대한 한미의 협력은, 국제사회의 규범을 위반하는 것이다. 미국은 나쁜 일관된 입장을 견지한 것이지만, 한국은 국제사회의 비난을 받을 수밖에 없다.

3. 한미동맹의 방정식

- 한미동맹의 미래를 결정하는 변수는 복합적이다. 한미관계가 일차적이겠지만, 남북관계와 동북아 국제관계가 동시에 고려되어야 한다.

- 한미동맹의 미래의 한 대안으로 제시된, “범태평양안보협의체”는 미국의 시각에서 볼 때, 한미상호방위조약의 연장선상에 위치한 정책일 수 있다. 그러나 이 방향의 구조조정은 중국을 겨냥한 또 다른 형태의 세력균형 ‘정책’일 수 있다. 만약 이 정책이 실현된다면, 한미동맹은, 미국-일본-한국으로 이어지는 삼각동맹의 수직계열화의 형태로 변모될 것이다.
- 이명박 정부는 한미상호방위조약의 개폐, 즉 한미동맹의 미래에 대한 의견을 가져야 한다. 한미동맹의 미래가 중국, 러시아, 북한이 포함된 다자안보협력인지 아닌지가 불분명하다. 이명박 정부는, 노무현 정부의 동북아론에 상응하는, 기능적 등가물을 제안하지 못하고 있다.
- 이명박 정부는, 한미동맹의 미래와 함수관계인 한반도 평화과정에 대해서도 구체적인 정책을 제안하지 못하고 있다. 대북정책의 부재다. 한반도 평화과정이 북한을 적과 위협에서 친구와 협력으로 만드는 과정이라고 한다면, 한미동맹의 이념적 기초는 수정되어야 한다. 만약 다른 방식의 한반도 평화과정을 생각하고 있다면, 그것을 정책으로 구체화해야 하고, 합의를 창출해야 한다.
- 미국의 통북통남의 이유가 무엇인지를 논의해야 한다. 우리는 북미관계의 개선에서 북한의 이익만을 계산하는 경향이 있었다. 미국의 이익이 무엇인지, 북한과 미국이 ‘공유’하고 있는 이익이 무엇인지, 계산해야 한다. 동북아 시각의 활화요소인 미국과 북한의 ‘선택’이 바뀌고 있다. ¹⁹

이상현 세종연구소 안보연구실장

한미관계의 방향성을 둘러싼 논란이 한창이다. 논란의 핵심은 한국이 미국과의 관계에서 편승(bandwagoning)할 것인가, 아니면 균형(balancing)을 취할 것인가 하는 것으로, 한국 대외전략의 큰 틀을 결정하는 성격의 문제이다. 결론부터 말하자면 한국의 지정학적 위치와 21세기 국제질서의 성격을 고려할 때 균형보다는 편승이, 특히 가치와 제도를 공유하는 국가군과의 네트워크와 연대가 한국의 생존을 보장하는 최선의 방안이다. 편승하되 선택적으로, 전략적으로 편승하는 것이 이명박 정부 대미 실용외교의 구체적 과제이다.

2008년 4월 캠프데이비드 한미정상회담에서 한미동맹을 전략동맹으로 격상시키기로 합의한 것은 근본적으로 옳은 방향설정이다. 이명박 정부는 대외관계에서 특히 북핵문제 해결과 한미동맹 복원에 중점을 두겠다고 밝혔는데, 실상 이 두 가지가 현재 한국에게 가장 중요하고, 어느 정부가 들어서더라도 북핵문제 해결과 한미동맹의 중요성 회복을 중시하지 않을 수 없을 것이다.

통상 전략동맹이라 할 때, ‘전략’의 의미는 가장 높은 차원의 원리, 계획, 혹은 조율을 의미하는 것으로, 군사용어로 치면 작전, 전술, 전략 순으로 포괄적, 총체적 의미를 지닌다. 신정부의 한미동맹관은 ‘포괄적 전략동맹론’으로, 이는 한미동맹의 지리적 범위를 한반도라는 제한된 범위에 한정시키지 말고, 동맹의 성격도 중일간의 패권경

쟁을 제어하는 19세기적 위협에 대처하는 기능과 함께 21세기형 새로운 포괄안보 위협, 즉 테러, 대량살상무기 확산, 마약불법인구이동해적 행위 등에 대해 전략적 차원에서 대처해 나가자는 주장이다.

포괄적 전략동맹은 구체적인 지향점으로서 (1)가치동맹 (민주주의와 시장경제 가치를 공유하는 동반자), (2)신뢰동맹 (정치경제사회적 차원의 양국 간 신뢰를 공고히 함), (3)평화구축동맹 (전략적 이익을 공유하는 가운데 지역 및 세계적 차원의 평화구축에 기여하는 동맹)이라는 성격을 갖는다.

하지만 전략동맹하자는 선언만으로 양국관계가 전략동맹관계가 저절로 되는 것은 아니고, 비록 이러한 방향설정이 근본적으로 옳다 하더라도 앞으로 구체적인 ‘행동계획(action plan)’ 수립을 통해 레토릭이 아닌 실질적 국가전략으로 추진되어야 할 것이다. 한미 전략동맹은 비전이이지 정책이 아니다. 그러한 비전을 어떻게 정책으로 구체화해낼 것인가가 앞으로의 과제인 것이다.

한미동맹은 더 이상 단순한 군사동맹관계가 아니다. 우리 사회 일각에서는 한미상호방위조약을 내세우며 군사적 성격을 거론하는데, 지난 반세기 동안 한미관계는 군사동맹에서 포괄적 우호관계로 발전했다. 실상 한국은 미국병사 3만4천명의 목숨으로 지켜낸 국가로서, 그 사실만으로도 이미 전략동맹으로 발전하고도 남을 상황이다. 이명박 정부가 말하는 전략동맹은 참여정부에서 ‘포괄적, 역동적, 호혜적’ 동맹관계를 지향했던 것과 내용상 큰 차이는 없는 개념이다. 하지만 그 때나 지금이나 전략동맹의 구체적 내용이나 방향은 아직 상당 부분 미완성으로 보인다. 하지만 정치적 관계의 부침에 큰 영향을 받지 않는 제도화된 안보 동반자관계를 지향하는 것이 전략동맹의 중요한 요소 중 하나일 것은 틀림없다. 또한 전략동맹은 갈수록 커지는 두 시민사회 간의 교류와 공통이해에 의해 유지될 것이다. 금년 7월로 예정된 부시 대통령의 한국 답방 때 캠프데이비드 정상회담에서보다는 좀 더 구체적인 전략동맹의 내용이 드러날 것으로 전망된다.

한국이 미국과의 관계를 전략동맹으로 만들어야 하는 이유는 한국이 처한 지정지경학적 상황 때문이다. 21세기 국제질서는 복합적 네트워크질서, 혹은 복합변환(complex transformation)의 시대이다. 21세기는 마뉴엘 카스텔이 이미 오래 전에 선언했듯이 네트워크사회이다. 단순히 정보화 자본주의를 넘어 네트워크 국가론, 인터넷, 네트워크 중심전쟁(NCW) 등 화두들이 시사하듯이 정치와 경제, 군사와 안보, 외교 등 국가 간의 거의 모든 영역이 글로벌 네트워크 속에 들어와 있다. 아소 타로 일본외상은 ‘네트워크아시아’ 연설에서 아시아 지역의 지식경제 공동체 형성을 역설하기도 했다.

이러한 국제질서에서 생존하기 위해서는 네트워크형 외교와 연대를 모색하는 것이 불가피하다. 네트워크는 일종의 개방된 질서로서 폐쇄적인 민족주의적 시각으로는 세계화의 혜택을 충분히 누리기 어려우며 그러한 다양한 네트워크에서 배제될수록 국가의 역량은 제한되기 마련이다. 그런데 참여정부가 집착했던 주요 가치들은(예를 들면 자주, 균형자 등) 한국을 어디에 소속시키는 개념이 아니라 속한 데서 빠져나오는 개념들이다. 즉 참여정부는 21세기 국제질서의 성격에 역주행하는 국가전략을 채택한 것이다.

이명박 정부가 집권할 향후 5년 내외의 국제정세는 매우 유동적이고 불확실성을 클 것으로 전망된다. 글로벌 차원에서는 탈냉전기의 불확실성이 온존하는 가운데 새로운 세력구도 재편의 가능성이 증대하는 추세이다. 한편에서는 미-일-호 삼각동맹의 가시화와 이에 맞선 중-러-상해협력기구(SCO) 대응체제의 형성이 구체화되고 있다는 분석이 있다. 이러한 합종과 연횡, 혹은 편승과 균형의 복잡한 양상들은 강대국에만 국한된 현상은 아니다. 우리 주변을 보더라도 중국과 일본은 새로운 밀월기를 맞고 있다. 인도는 중국과 미국 모두와 전략적 동반자관계를 추구하고 있다.

이러한 유동적 국제질서와 대결적 국제체제의 등장 가능성에 대비한 한국의 전략적 선택은 결국 어떠한 국가군(群)과 연합할 것인가 하는 근본적인 국가전략의 문제로 귀착된다. 문제는 ‘누구와 어떤 네트워크를 구축할 것인가’이다. 한국이 속해야 할

곳은 국제질서의 상층부에 속하는 동시에 가치와 제도를 공유하는 국가군으로 구성되는 세계질서 주도연합(leading coalition)이어야 한다. 이명박 정부는 일국주의적 접근이 아니라 이념과 가치를 공유하는 선진제국들과의 네트워크와 공조를 국가전략의 근간으로 삼아야 한다는 인식을 가져야 한다. 그 중심에 있는 나라가 바로 미국이다.

한미동맹이 가치동맹을 지향할 경우 가치관이 다른 국가들을 배척하는 국제연대로 갈 가능성이 우려되기도 하지만, 지금은 냉전시대의 제로-섬적 진영구조가 지배하는 시대가 아니다. 한미동맹 강화를 한중관계 악화와 동일시하는 것은 지나치게 단순한 이분법적 시각으로서 냉전 국제관계의 확대해석이다. 말 그대로 복합적 네트워크 시대가 21세기 국제질서의 기본 성격이다. 한미일 공조가 있다고 한중일 공조가 제약받는 시대는 아니다. 네트워크는 적 개념을 상징하는 동맹과는 근본적으로 다르기 때문이다. 부시 행정부의 미국도 이미 중국을 국제질서의 책임 있는 이해상관자로 보기 시작했다.

한미 전략동맹은 원칙적으로 맞는 방향이지만 그에 못지않게 많은 과제를 제기한다. 전략동맹의 비전과 국익을 조화시키지 못할 경우 오히려 우리에게 자승자박이 될 가능성마저 있다. 예를 들어 민주적 가치를 실현하는 가치동맹을 표방할 경우 당장 북한 인권 문제에 대한 가시적 태도 표명이 필요하다. 또한 민주주의 국가들과의 인간안보협력을 강화하려면 반테러·반확산 정책을 강화해야 하는데, 추가적인 해외파병을 해야 할지도 모른다. 한미FTA는 양국이 선언적 차원의 신뢰를 제도적 차원의 신뢰로 구체화하기 위한 조치로서 한미FTA를 계기로 양국 간 정치경제사회를 포괄하는 다차원적 상호 신뢰를 확대하는 데 기여할 것으로 전망되지만 FTA 비준안을 놓고 국내정치세력간의 치열한 기싸움이 예고돼 있어 신정부의 정치력을 시험하게 될 것이다. 이러한 여러 비용을 전략동맹에 따른 연루로 볼 것인가, 아니면 정당한 기여로 볼 것인가 하는 것은 가치판단을 요하는 문제다.

미국을 중시한다는 것은 일방적인 대미 의존외교와는 다르다. 이명박 정부 외교전략의 키워드는 실용외교이다. 실용외교라고 할 때 그것이 무원칙적으로 눈앞의 단기

적 이익만 좇는 것은 분명 아닐 것이다. 실용외교에도 철학과 원칙이 필요하다. 실용 외교를 하더라도 한국이 처한 지정지경학적 환경에 대한 명확한 통찰을 바탕으로 우리가 할 수 있는 것과 할 수 없는 것을 구분하여 목표지향적으로 접근해야 한다. 한미동맹관계는 한국이 펼칠 복합 네트워크 중의 하나이지 그것 자체가 목적이 아니다. 쇠고기 파동에서 드러났듯이 실용이라는 미명 하에 한국의 국익을 무방비로 내준다는 인식이 팽배할 때 국민들의 지지를 받기 어려울 것이다. P

정문헌 전 국회의원

한반도 통일과 한미동맹의 미래

새정부의 실용외교, 과연 충돌외교 인가?

최근 이명박 대통령과 조지 부시 미국 대통령은 미국에서의 정상회담을 통해 기존의 ‘전통적 우호관계’, ‘우방관계’의 한미관계를 보편적 가치와 굳건한 신뢰를 바탕으로 공동이익의 확대를 모색하는 「21세기 전략적 동맹관계」로 격상시키기로 합의했다.

이어 후쿠다 총리와의 정상회담에서는 한일관계를 상호존중과 이해를 바탕으로 하는 「성숙한 동반자 관계」로 발전시켜 나가기로 했다.

그리고 후진타오 주석과의 한중정상회담을 통해서도 기존의 ‘전면적 협력동반자 관계」의 한중관계를 「전략적 협력동반자 관계」로 격상시켰다. 이는 동맹 직전의 최고의 양자관계로 설명되었다.

이러한 새정부의 전략적 동맹과 파트너십의 강화는 국익중심의 실용외교를 바탕으로 한미외교 강화, 글로벌 코리아 등의 새정부 외교정책의 기본방향을 구현해 나가는 시도이자 성과로 볼 수 있을 것이다. 특히, 한미관계의 균열 극복과 북한의 개혁·개방 유도, 북핵폐기 등에 초점을 맞춘 정상외교는 한반도 평화정착을 위한 주변국과의 밀접한 공조체제 구축 노력으로 볼 수 있을 것이다.

그런데, 이러한 새정부의 실용외교에 대한 다양한 우려가 제기되었다. 쇄고기 협상 문제와 결부되어 한미전략동맹의 가치와 본질에 대한 의구심이 제기되었고, 한미 전

략적 동맹과 한중 전략적 관계가 충돌한다든가 하는 모순에 놓여 있다는 견해들이 제기되고 있다.

특히, 미국이 주도하는 MD(미사일방어시스템)나 PSI(대량살상무기 확산방지구상)를 비롯, PAPSU(범태평양안보협의체) 참여 여부를 비롯한 한미일 협력강화와 관련, 중국은 이를 민감하게 받아들이고 있다. 이를테면, 중국 외교부의 ‘한미군사동맹은 지나간 역사적 산물’이라는 발언은 중국의 불편한 심기가 반영된 것으로 분석되고 있다.

그렇다면, 과연 새정부의 외교정책, 그 자체에 결함이 있는 것이고, 그것이 충돌을 야기한 것인가? 오늘 발표자, 남문희 기자의 문제제기처럼 ‘동북아 3국지에 한국이 설 자리는 없는 것’인가? 나아가 새정부는 동맹정책, 외교정책을 전면 재검토 해야 하는가?

동맹의 필요성과 미국

새정부의 외교정책에 대한 논의에 앞서, 먼저 다음의 가장 기본적인 몇 가지 질문으로부터 토론을 시작하고자 한다. ① 우리에게 동맹은 필요한가 ② 동맹의 주된 파트너는 누구로 삼을 것인가 ③ 그렇다면 어떤 형태의 동맹이 되어야 하는가 ④ 한미 안보협력이 한반도 평화와 통일에 걸림돌인가 ⑤ 한반도 통일에 도움이 되는 바람직한 한미동맹의 방향은 어떤 것을 상정할 수 있는가.

이와 같은 가장 근본적인 질문에 대한 답변이 곧 오늘 토론 테마인 「한미일 안보 협력 강화와 동북아 국제관계」와 관련해 제기될 수 있는 많은 문제점들에 대한 해답의 열쇠를 찾는 데 도움이 될 것으로 생각한다.

먼저 ①번과 관련, 무정부상태의 세계질서 속에서 개별국가의 궁극적 목적이 ‘생존’에 있다는 점에서 답을 찾을 수 있다. 다시 말하면, 동맹은 ‘위협으로부터의 자국보호’ 내지 ‘생존’, 즉 survival을 위한 중요한 수단이자 국제정치적 전략이라 할 수 있다. 물론, 초강대국의 경우 혹은 특별한 가치없는 그런 땅이나 국가가 있다면, 동맹에 별다른 매력을 느끼지 못할 수 있을 것이다.

그러나, 한반도는 해양진출과 대륙진출의 나들목이자 교두보로서 지정학적·전략적

가치를 지니고 있기 때문에 구한말 한반도를 둘러싼 대립처럼 강대국들의 이해관계가 늘 작용해왔다. 때문에 우리나라로서는 동맹을 통한 자국보호에 나설 수 없었고, 앞으로도 동맹정책을 중요시 해야만 한다.

따라서, 생존과 자국보호를 위해서라면 이데올로기가 달라도, 거리가 멀더라도 구성되는 것이 동맹인만큼, 우리나라는 이에 참여해 국익을 극대화하는 전략을 취해야 한다.

②번, 동맹을 어떤 나라와 맺어야 하는지의 문제 역시, ①번의 ‘생존’과 직결되는 매우 중요한 문제이다. 우리 역사에서 명나라냐 청나라냐의 선택이 얼마나 중요했고, 결과가 어떠했는지를 고려해 본다면 ②번 문제의 무게를 짐작할 수 있다.

최근 중국은 러시아와 군사협력을 비롯한 에너지 협력 등 전략적 연대를 강화하고 상하이협력기구(SCO)를 확대하는 등 다자안보외교를 펼치고 있다. 이는 미국 중심의 세계질서 재편에 대한 대응으로 해석될 수 있을 것이다.

그럼에도 현 국제체제는 미국 주도하에 21세기 세계질서 재편이 이루어지고 있다. 세계에서의 힘의 분포 측면이나 경제력, 기술력 등의 규모 측면 등에 대한 고려, 그리고 자유민주주의에 대한 이데올로기적 동질성과 한국전쟁 이후의 전통적 우호관계 등을 고려할 때, 우리나라는 미국과 동맹을 맺어 국가안보와 경제적 실리를 추구하는 것이 바람직하다고 볼 수 있다.

특히, 오늘날 한미동맹의 중요성은 기본적으로 한반도 군사적 차원 이외에, 백승주 연구위원의 지적과 마찬가지로 동북아 다자안보 기제 형성 측면을 포함한 한미 FTA 등의 경제문제 등 보다 포괄적인 차원에서 검토될 필요가 있을 것이다. 이 점에서 위에서 제기한 한미동맹의 미래와 향후 전개방향과 관련한 ③, ④, ⑤번 문제에 대한 해답을 찾는 것이 바람직할 것으로 생각된다.

통일을 위한 미국과 한미동맹의 역할

북핵문제 내지 통일 등의 한반도 문제는 세 가지의 큰 축, 즉 내세와 내세, 내세와 외세, 그리고 외세와 외세 간의 이해관계가 복잡하게 중첩되어 있기 때문에 좀처럼

해결의 기회를 갖기가 어렵다. 분단 60년을 넘기고도 풀지 못하고 과제로 안고 있다.

분단이 한민족의 삶을 제약하고, 도약과 발전에 저해가 되는 구조적 요인으로 작용하고 있는 이상, 어디선가 돌파구를 찾아야 할 것이고, 문제해결 과정에서도 한민족 나름의 역할이 보장되어야만 한반도 평화와 통일이 진정한 의미를 가질 수 있을 것이다.

특히, 남북관계의 당사자 해결 원칙을 어떻게 확보하느냐가 남북문제 해결의 관건이 될 것으로 보인다. 왜냐하면, 이 원칙이 지켜지지 않거나 한반도문제에 관한 당사자의 주도권 상실은 남북관계의 경색을 가져오기 때문이다.

1991년 남북기본합의서와 한반도 비핵화공동선언이 채택됨으로써 남북관계는 화해협력의 진전을 가져왔으나, 북핵문제에 따른 미국의 직접적인 개입으로 남북문제의 주도권이 남북한의 내세와 내세의 축에서 북한과 미국의 내세와 외세의 축 형태로 넘어가버렸다. 남북관계에서는 남북 당사자가 해결의 주도권을 쥐고 있을 때, 구체적인 진전이 있어왔다.

이런 점에 비추어 한미동맹은 한반도 평화정착과 통일을 위해 남북관계의 진전을 뒷받침해주는 역할이 요구된다. 과거 정부에서 한미동맹이 이런 기능을 하지 못했던 것은 토대가 되는 서울-워싱턴간의 신뢰가 튼튼하지 못했기 때문이라 생각된다. 햇볕정책이나 평화변영정책이 북한과의 관계에 지나치게 편중되어 있었던 인상을 지울 수 없다.

대북정책은 북한체제를 개혁, 개방으로 유도하는 전략적이고 실용적인 접근이 필요하다. 한미간의 신뢰를 바탕으로 한미동맹의 뒷받침 하에 남북당사자간의 해결노력이 있어야 한다. 이것이 곧 한국이 설 자리이자, 택할 수 있는 유효한 정책이라 생각한다.

자존이나 실리나

조선시대부터 우리나라는 전통적으로 강대국의 틈바구니 속에서 편승동맹(bandwagonning) 정책을 추구해왔다. 즉, 강대국 세력에 편승함으로써 국익을 추구해 온 것이다. 이는 강대국의 틈바구니라는 틀이 구조적으로 주어진 조건 하에서 나름의 전략을 구사해 온 것으로 볼 수도 있다.

지금의 상황도 마찬가지다. 한반도를 둘러싼 주변열강들의 이해관계는 상충되고 중첩되는 양상이기 때문에 조율하기가 쉽지 않을 것이다. 때문에 한미동맹에 비중을 두게 됨으로써 중국의 반발을 사게 된, 그런 정책상의 잘못을 지적할 수도 있겠지만, 그보다 더 중요한 것은 국제정세와 세계흐름을 놓칠 경우에는 돌이킬 수 없는 피해를 입게 된다는 점이다.

역사적으로 국제상황이나 주변정세에 어두웠을 경우, 여지없이 국가적 위기를 초래했다. 예를 들면, 병자호란은 청나라가 신흥세력으로 발흥하고 있었음에도 이를 제대로 인식하지 못한 조선은 명나라와의 동맹을 고집하다 위기를 초래한 경우로 볼 수 있다.

새정부는 무엇보다 실용주의적 입장에서 전반적인 외교정책, 대북정책을 추진하고 있다. 보다 발전된 남북관계를 이끌어내는 구체적인 성과가 더 중요하다. 이를 위해서는 한미동맹을 잘 활용할 필요가 있다. 앞으로 북핵문제 해결과 통일과정에 이르기까지 한미동맹을 어떻게 유효한 지렛대로 활용하느냐가 중요하다. 19

조성렬 국가안보전략연구소 신안보연구실장

□ 한·미·일 안보협력에 대한 학계와 언론계의 시각

- 백승주 박사의 ‘한미전략동맹과 한미방위협력 강화’와 남문희 전문기자의 ‘현장에서 본 한미동맹’은 최근 동북아 국제관계에 대한 학계와 언론의 시각을 잘 보여주는 것으로 공통점과 차이점이 존재
- 백승주 박사는 한미정상회담의 합의사항에 대한 분석을 통해 전략적 동맹관계의 방향과 각종 한미현안을 분석하며, 이명박 정부는 ‘악화·쇠퇴하는 동맹’에서 벗어나 확실하게 ‘유지·강화되는 동맹’의 길을 선택했다고 평가
 - 지난 국민·참여정부는 상대적으로 남북관계 개선과 연계하여 한미동맹을 다룬 반면 신정부는 한미동맹을 절대적 우선가치로 삼고 있다고 평가하면서도, 신정부의 대미정책이 한미동맹 ‘회복’을 넘어 진영 대결구도에서의 군사동맹 강화로 나아가면 안 된다고 지적
- 남문희 전문기자는 한미 당국자들을 출처로 한 기획기사를 통해 한미정상회담 이전의 협상과정을 소개하고, 한미정상회담을 전후해 4·8. 싱가포르 잠정합의, 대북 식량지원 발표 등 오히려 한미 공조가 균열되기 시작했다고 평가
 - 한국의 미국 일변도 자세가 계속되는 가운데, 미국의 동북아전략구상이 PAPSU에서 동북아안보포럼으로 전환되는 계기가 북핵문제 및 북미관계의 진전에 있었다는 평가는 향후 우리의 대북정책에 시사점 제공

□ 최근 미국의 동북아정책 흐름

○ 네그로폰테 미 국무부 부장관의 한·중·일 3국 순방

- 6월말 6자 외무장관회담 개최하여 동북아안보포럼/ 한반도안보포럼 발족 가능성 증대

○ 라이스 국무장관의 『Foreign Affairs』 2008. 7/8호 기고문

- “북핵 6자회담은 동북아 지역의 평화와 안보기구를 제도화하는 이른바 ‘동북아 안보포럼’의 첫 단계가 될 것”이라고 표명

※ 무지인가, 악의인가 : 미국, 호주·일본과는 동맹 유지, 한국은 ‘글로벌 동반자’로 격하?

“We enjoy a **strong democratic alliance with Australia**, with key states in Southeast Asia, and **with Japan**— an economic giant that is emerging as a “normal” state, capable of working to secure and spread our values both in Asia and beyond. **South Korea, too, has become a global partner** whose history can boast an inspiring journey from poverty and dictatorship to democracy and prosperity.”

○ 김계관 외무성 부상의 라이스 방북초청

- 라이스 미 외무장관의 방북 및 영변 원자로 냉각탑 폭파시 참관, 북·미 외무회담 개최 가능성에 주목
- 북핵 검증문제가 잘 풀릴 경우, 오는 10월말까지 평양과 워싱턴에 상주대표부 설치도 가능

○ 한·미·일 대북정책 공조체제의 부활

- 현재 진행되고 있는 한·미·일 국장급 협의회는 1999년에 만들어졌다 중단된 TCOG의 사실상 재판
- 한일정상회담에서 ‘성숙한 동반자관계+ 신시대 개척’을 약속했으나, 일본 문부과학

성의 신학습요령 해설서에 ‘독도는 일본 땅’ 써넣도록 정부지침을 각 출판사에 보낸 것이 확인

□ 다급해진 중국의 행보

○ 중·일 전략적 호혜관계

- 근대 100년 이래 처음으로 강대국 일본과 강대국 중국이 공존을 모색해야 하는 시기가 도래
- 중일관계는 구조적인 경쟁관계로서 정냉경숙(政冷經熟) 관계에서 전략적 호혜관계로 발전을 선언
- 동중국해 가스전 공동개발에 전격 합의한 것은 전략적 호혜관계를 실질적 진전을 의미

○ 한국과의 국가(nation) 관계는 격상, 한국정부(government)에는 경고

- 중국은 한국의 국력 상승과 지정학적 중요성에다가 대미, 대일 경사를 우려하며 한국과의 관계를 전략적 협력동반자 관계로 격상
- 하지만 대통령의 방중 기간 친강(秦剛) 외교부 대변인이 “한미 군사동맹은 지나간 역사의 산물”이라며 “시대가 변하고 동북아 각국의 정황에 많은 변화가 생겼기 때문에 냉전시대의 군사동맹으로 역내에 닥친 안보문제를 생각하고 다루고 처리할 수 없다”고 비판

○ 시진핑(習近平) 중국 국가부주석의 첫 해외방문으로 북한을 선택

- 한·중 전략관계로의 격상에 대한 불만 무마 및 북한의 급속한 대미 관계정상화에 대한 견제 심리 작용
- 북중 양국은 일종의 원조협정인 ‘경제과학기술협정’의 틀에서 매년 북한에 제공해 왔던 10~15만 톤의 원조식량 규모를 확대키로 합의

□ 외교안보구상의 전면적 쇄신이 필요

- 신정부의 외교안보구상이 냉전형 한·미·일 남방삼각 공조의 부활이라는 오해를 불러일으키고 있다는 점에서, 중국·북한과의 평화적인 공존을 포함하는 새로운 동북아 외교안보 구상의 정립이 시급
- 신정부의 대표적 대북정책구상인 ‘비핵·개방·3000구상’에 대해 북한이 이를 비난하고 있고, 중국마저도 공개적인 지지를 거부하는 등 정책추진에 어려움 직면
 - ‘비핵·개방·3000구상’을 ‘출구’로 삼고 지난 2007년 7월 한나라당 평화통일특위가 발표한 ‘한반도평화비전’을 ‘입구’로 하는 종합적인 대북정책의 정립이 필요
- 최근 미국, 중국의 합의 아래 동북아 신질서의 형성을 위한 움직임이 본격화되고 있으며, 이러한 질서형성 움직임의 중심에 ‘북한문제’가 있다는 점에서 우리 정부가 신질서 형성과정에 소외되지 않기 위해서는 남북관계의 복원이 매우 중요
 - 한동안 우리 정부는 대북관계를 지렛대로 나름대로 역할해 왔지만, 최근 들어 동북아 안보구상의 오류와 남북대화의 단절로 인해 동북아 신질서 형성과정에서 제 역할 수행에 한계를 노정 P

평화재단 제22차 전문가포럼

Memo

평화재단 제22차 전문가포럼

Memo

평화재단 제22차 전문가포럼

Memo

평화재단 제22차 전문가포럼

Memo