



신뢰에 대한 의문:
최초의 한미 전략 대화

Issues and Insights
Vol. 9/No. 18

호놀룰루, 하와이
2009년 9월

CSIS 퍼시픽포럼

호놀룰루에 위치한, CSIS 퍼시픽포럼은 미국의 아시아-태평양 군의 국제전략 연구를 위한 자주적 기관입니다. 포럼의 프로그램은 학계 및 정부, 기타 협력기관에 종사하는 지역 지도자들이 참여한 논의와 분석을 통해서, 현재 부상하고 있는 정치적인 안보 문제, 경제문제 및 대외정책 이슈들을 포함하고 있습니다. 1975 년에 설립되어, 태평양 연안의 리서치 기관들과 폭넓은 네트워크를 구축하여 협력하고 있으며, 아시아 관점에서 프로젝트의 결과물 및 오피니언 리더들과 정부, 대중에게서 얻은 권고들을 통합하여 보급하고 있습니다.

목차

페이지

신뢰에 대한 의문: 한미 전략 대화 핵심 내용	I
회의 보고서	5

한미 전략 대화

2009년 7월 26-28, 마우위

핵심내용

미국 위협 및 안전 구조조정국 (Defense Threat Reduction Agency, DTRA)을 대표해서 미국 국제 전략문제연구소(Center for Strategic and International Studies, CSIS)산하 퍼시픽포럼(Pacific Forum)이 소수의 한국 및 미국 안보 전문가들과 공무원들을 초청해 한국의 위협인식을 논의하고 변화하는 동아시아 전략 환경과 확대된 억제력의 본질에 대해 논의하였다. 이 비공식 대화의 핵심 내용은 다음과 같다.

한국의 보수 정당인 한나라당이 정권을 되찾은 후 한국은 미국과 보다 긴밀한 파트너가 되고 지역 (또는 세계) 안보 환경을 형성하는 것에 보다 강한 의지를 보이고 있다. 그러나 많은 한국인들은 여전히 한국을 “고래들 사이의 새우”라고 인식하며, 동아시아 외교의 주체가 아닌 객체로써 그들의 운명은 그들 자신의 능력을 벗어난 외부 세력에 의해 결정된다고 인식한다. 이러한 인식 경향은 지속적으로 전략적 이슈에 대한 한국인의 사고방식에 영향을 미친다.

이명박 대통령이 “한미 동맹을 위한 공동 비전 (6/16/2009)”에 확장억제 보장이 명백히 포함되어야 한다고 요구하는 것은 미국 핵우산의 신뢰성에 대한 일부 한국인들의 커져가는 우려를 반영하는 것이라고 할 수 있다. 다수의 미국인들은 이 대통령의 요구는 동맹국 간의 신뢰 부족이라고 해석한 반면 한국인들은 이러한 요구의 진정한 목적은 한국 대중들을 안심하게 하고 또한 남한의 안전에 대한 미국의 약속으로 하여금 북한에 확실한 경고를 보내는 것이었다고 주장한다.

공동 비전에서 확장 억제를 언급한 것은 시작에 불과하다. 한국은 전략, 구조, 작전 정책, 심지어 핵 타겟화 등에 대한 다음 논의를 원하고 있다. 유감스럽게도, 한국에서 이러한 주제에 대한 논의는 깊지 않다. 또한 이러한 논의는 정치적으로 민감한 주제이며 한국 사회가 이러한 이슈들에 대해 심도 있는 논의를 하는 것을 받아들일 수 있는 지도 명확하지 않다.

지난 2월 미-일 대화에서 일본 동료들이 표현한 것처럼, 한국인들은 워싱턴이 평양에 너무 유연하게 혹은 호의적으로 대처하고 핵무기 프로그램을 용납 하면서 비확산에 초점을 맞추고 있는 것이 불안하다는 입장이다.

한국측은 워싱턴이 비핵화에 계속 전념할 것이며 북한을 핵 보유국으로 절대 용납하지 않을 것을 명확하게 표현하는 것이 필수적이라고 주장한다. 그러나 한국 참석자들은 미국이 군사력을 사용하지 않으면서(이는 한국도 지지하지 않을 수단이며) 북한에 이러한 메시지를 효과적으로 전달할 수 있는 방법에 대해서는 의견을 수렴할 수 없었다. 다가오는 2009년 미국 핵태세검토보고서(2009 U.S.

Nuclear Posture Review)는 미국의 비관용과 확장억지를 선포하는 수단이 될 수 있을 것이며, 국방부는 북한의 핵에 관한 지위를 높여준다거나 핵 보유국으로 인정하는 언사를 낳지 않도록 조심해야 할 것이다.

한국 정부는 표면상으로는 미-북간 양자 대화를 포함하여 어떤 대화든지 지지한다고 주장하겠지만, 학자들과 공무원들과 같은 경우 비공개적으로 이러한 양자 대화에 대한 걱정을 나타내면서, 부시정권 말기에 결여됐었던 두 국가의 협조관계는 필수적이긴 하지만 회담을 대체해 버려선 안 된다고 경고한다. 한국이 비핵화 대화에서 배제된다면 이명박 정부가 국내정치적으로 치러야 할 손실은 상당할 것이다.

일본은 북한 위협에 대해 이야기하지만 실제로 우려하고 있는 대상은 중국이다. 한국측은 실제로 북한에 대해 우려하며 계속적으로 워싱턴이 일본에 어떻게 대하는지에 따라 그들의 지위를 가늠한다. 한국은 장기적으로 일본과 마찬가지로 동북아 지역 안보 역학구도에서 중국의 부상에 대해 우려하지만, 확장억제에 있어서 중국을 위협으로 인식하지는 않는다. 오히려 한국측은 억제되지 않는 북한의 핵 야심이 도쿄의 핵개발을 부추기는 것을 우려한다. 중국에 대한 위협인식은 핵 위협보다는 영토적 및 심리적 위협이다. 또한, 미-중 간의 긴밀한 협조로 인해 한국에 끼칠 수 있는 불이익을 우려한다.

일본 (미국의 상당한 군사 및 핵 감축과는 대조적으로 중국의 확대정책을 우려하는) 과는 달리 한국은 북한과 비교하여 미국 핵무기 규모와 파괴력을 고려해볼 때, 미국의 전략 및 군비축소 행보가 미국의 확장억제 정책을 손상시킬 위험이 있다고 우려하지는 않는다. 즉, 중요한 것은 핵 보유 수량보다는 핵을 쓸 의도이다. 한국 참석자들은 미국의 핵무기 ‘비선제사용’ 원칙 혹은 ‘절망적인 북한’ 시나리오에 대해서는 전반적으로 우려하지 않는다.(평양이 핵무기를 쓸 수 밖에 없을 정도로 미국이 압박을 가할 가능성은 없다고 보기 때문이다)

한국은 일본과 협조 하는 것이 실용적이라는 사실은 받아들이지만, 이러한 협조가 이루어지기에는 적지 않은 심리적 장애를 안고 있다. 그것의 가장 명백한 원인은 역사로부터의 상처에 기인한다. 변화하는 아시아 힘의 균형은 한국 지도자들이 미국 그리고 일본과 삼자간 협조관계를 형성하고 중국의 부상을 포함하는 우려와 급변사태에 대한 대비를 공유하도록 유도한다. (그러나 중국측에서 “봉쇄” 시도로써 인식하지 않는 방식이어야 한다)

도쿄는 서울에 대한 기준점이 된다. 서울은 모든 측면에서 도쿄와 대등한 지위를 추구하고 이 양자 대화 및 삼자 대화에 영향을 미친다. 이 점은 미국이 비확산 체제를 더욱 공고히 하고 핵 농축 및 재처리 기술을 확보하려는 시도를 억제할 때에 있어서 매우 중요한 의미를 지닌다. 일본이 이러한 핵 기술을 보유한다면 서울도 반드시 동등한 대우를 요구할 것이다. 2012 년이 만기인 한미 원자력협력협정을 재검토할 때 이러한 이슈들에 주목할 것이다.

한국에서 전시작전통제권 (OPCON) 의 이양이 점차 받아들여지고 있는 추세이긴 하지만, 아직도 많은 한국인들이 전시작전통제권이 2012 년 이후로 혹은 무기한으로 연기되어도 문제될 것이 없다고 생각한다. 많은 한국인들이 이 과정이 군사적 요인 이외의 다른 요인으로 인해 추진되었다고 믿는다.

미국과 한국은 가급적 중국과 일본과의 협의를 거쳐 북한 급변사태 (위기 혹은 붕괴) 를 함께 대비할 필요가 있다. 5 자 회담은 북핵 위협에 대한 논의를 담고 억제하는데 효과적인 수단이 될 수 있을 것이다. 미국은 대량살상무기확산방지구상 (Proliferation Security Initiative, PSI)의 제도화가 무엇을 의미하는지 보다 명확하게 설명해야 한다. 나아가, 미국은 한국과 협조하여 중국도 이러한 비확산 노력에 참여하도록 설득해야 한다.

한국 참석자들은 “한미 동맹을 위한 공동 비전 (6/16/2009)”에 “자유민주주의와 시장경제 원칙에 입각한 평화통일에 이르도록” 한다고 언급한 것이 중요하다고 평가한다. 또한 한국 참석자들은 미국 참석자들과 같이 한미 자유무역 협정 (Korea-U.S. Free Trade Agreement)은 한미 동맹을 강화하기 위해서 더욱 중요하다고 강조 했다

한미 전략 대화 2009년 7월 26~28일 하와이, 마우위 회의보고서

한미 동맹의 지지자들은 2009년 6월 16일 한미 회담을 지지하며 양 국가간의 결속과 지속적인 안보 동맹에 대한 의지로 보았다. 회담 결과 “한반도, 아시아-태평양 지역 및 세계의 평화롭고 안전하며 번영된 미래를 보장하기 위한” 공동 비전이 제시되었다. 대부분이 이와 같은 미래 지향적인 진술이었지만 “핵우산을 포함한 확장 억지에 대한 미국의 지속적인 공약”도 상당한 이목을 끌었다. 한국 언론은 한국 내 다시 서서히 제기되고 있는 미국의 한국 안보에 대한 의지에 대한 의구심을 지적하면서, 이 조항을 비중 있게 보도했다.

이러한 모순적인 경향을 고찰하기 위해 미국 위협 및 안전 구조조정국 (Defense Threat Reduction Agency, DTRA)의 고등전략개념실(Advanced Strategic Concepts Office, ASCO)로부터 지원을 받아 국제 전략문제연구소(Center for Strategic and International Studies, CSIS)산하 퍼시픽포럼(Pacific Forum)이 2009년 7월 27~29일 최초의 한미 전략 회의를 개최했다. 개인 자격으로 참석한 양국의 공무원들과 정책 분석가들 그리고 학자들이 비공개 회의에 참석해 지역 안보 환경, 한미 동맹 그리고 아시아 태평양 지역의 평화 및 번영을 도모할 전략 구조에 대한 양국의 관점을 논의했다. 뿐만 아니라, 퍼시픽포럼 CSIS 차세대 리더 10명이 참석하여 차세대 관점을 제공하였다. 다음의 보고서는 정확도를 위해 기타 참석자의 검토를 받았지만 합의문은 아니다.

아시아 안보 환경에 대한 인식

동맹의 회복은 지역 안보에 대한 인식과 우선순위를 공유하는 집합점에 달려있다. 우리의 첫 프리젠테이션 이후 미국 참석자는 워싱턴과 서울 정부는 어느 때보다 더 깊고 협조적인 관계를 맺고 있다고 밝혔다.

동아시아에서 미국의 국익에 가장 위협이 되는 것은 북한이다. 이 위협이라는 것은 전통적인 위협인 명백하고, 오래 지속되며, 제어 가능한 재래적 위협과 핵 위협이 두 가지를 모두 포함한다. 특히 평양이 그들의 핵 기술 및 지식을 확산시킬 능력이 있는 것처럼 보이는 것은 문제가 된다. 북한은 6자 회담에 참여하여 비핵화 과정을 밟기도 했었지만, 현재 입장을 바꿔 다각적 대화를 거부하고 6자 회담으로의 복귀는 영원히 없을 거라 공표했으며, 비핵화를 조건으로 미국이 한미동맹을 깨고 남한에 핵우산을 제공하는 것을 중지할 것을 요구했다. 이러한 새로운 상황에서는 평양이 미국과의 긴밀한 연대를 추구하는 것처럼, 미국과 한국도 협력을 강화해야 한다고(6자 회담의 다른 참여국가들과도 마찬가지로)

발표자는 설명했다. 가장 중요한 것은, 서울은 한미동맹이 퇴색되지 않도록 대북 정책으로 인한 내부적 갈등을 최소화 해야 할 것이다.

아시아 지역에서 미국이 두 번째로 우려하는 곳은 일본이다. 즉, 일본의 내부적 정치 갈등이 일본의 외교정책에 끼치는 영향 때문이다. 반세기만에 처음으로 야당이 정권을 장악할 가능성으로 고무된 일본인들의 관심이 국내 정치에 쏠린 결과, 지역 및 글로벌 리더십을 약화시켰고 미국의 동맹국으로써 그 효율성을 침식해가고 있다. 야당의 정권 장악이 미일 동맹에 어떠한 영향을 미칠 것인지는 확실하지 않지만, 미국 정책가들은 일본이 국내 정치에만 열중하는 현상을 우려한다.

아시아 지역에서 미국이 세 번째로 우려하는 곳은 중국이다. 중국의 전반적인 성장(비행)은 긍정적이다: 투명성도 증가하고, 세계 경제 의존도도 강화되었고, 시장을 개방하며 지배적인 공산당도 완만한 개혁을 하고 있다. 하지만 문제점들도 늘어나고 있다: 전례에 볼 수 없던 수준에서의 국방예산의 증가 추세; 모호한 군사 의도; 형편없는 인권 수준; 지배당의 권력유지의 의지; 베이징의 지역 패권에 대한 불확실한 야망; 이웃국가들간의 영토분쟁. 발표자는 중국의 안정에 대한 필요성을 언급하며, 그러한 수준에서의 변화는 외교정책의 모험적 성향을 감축시킬 것이라고 주장했다. 다행히, 미-중 관계는 튼튼하다. 그러나, 발표자는 미-중 관계가 미국과 동맹국들간의 관계에 손실을 입혀서는 안 된다고 경고했다. 그의 경고는 사실 이러한 사례가 있음을 암시하기도 볼 수 있다. 미-중간의 긴밀한 협조가 한국 국익에 역으로 불이익을 초래할 것이라는 우려가 존재한다.

현재 미국이 대응하고 있는 다른 지역적 안보 위협들은 테러리즘과 회교 극단주의, 영토 분쟁 (특히 미국을 끌어들이 분쟁들), 그리고 이 지역에서의 미국의 철수에 대한 두려움 등이 있다. 양안문제의 긴장이 완화되고 있는 것처럼 인도네시아의 민주화는 긍정적인 진전이다.

이러한 모든 위협에 직면하여, 미국의 리더십이 중요한 시점이다. 그러나 발표자는 워싱턴이 동맹 및 우호적 국가들의 이해관계와 우려를 인식해야 한다고 주장한다. 이제까지 미국은 잘 해왔다.

한국 발표자는 한국의 가장 큰 우려는 아시아 지역에서 변화하는 안보 구조라고 지적했다. 아시아 지역의 안보 환경은 전반적으로 안정적이지만, 미국과 중국 사이의 힘의 균형이 변화하고 있는 것이 아니냐는 우려가 있다. 즉, 미국이 동맹국과의 협조보다 중국과의 협조를 더욱 긴밀하게 한다면, 북한의 핵개발 의지를 꺾을 수 있는 중국이라는 인식이다: 그는 “한국 건너뛰기” 라고 표현했다. 발표자는 최근 중국의 높아진 위상은 아시아 지역에 미국의 관심이 부족했던 결과라고 지적하며 -이는 미국 발표자와의 합치된 의견이다- 쉽게 수정할 수 있는 문제라고 주장했다. 그는 또한 미국 발표자가 일본이 주요 행위자 역할을 스스로 다하지 않음으로써 남한과 아시아 지역에 부정적 결과를 초래한다고 지적한 의견에 대해 동의했다.

한국이 인식하는 위협대상은 많다. 이는 한반도의 분할, 양안관계, 역사 및 영토적 이슈들, 핵 도미노 현상, 아시아 지역의 재무장 등 전통적인 냉전 이슈들과 관련된 위협과 탈국경적 위협과 글로벌 이슈들과 같은 새로운 안보위협들을 포함한다.

한반도에 대한 논의가 진행될 때, 서울은 한미동맹에 대한 논의에 주력했다. “21세기형 파트너십”을 구상하는 시도가 진전을 보였지만, 최근 불거진 한미동맹에 대한 미국의 확실한 의지를 대한 불안감이란 문제가 여전히 존재했다. 우리측 발표자는 두 국가가 같은 시각으로 북한 문제를 바라볼 수 있는지-특히, 워싱턴이 평양을 사실상 핵 보유국으로 받아들일 것인지에 대해- 의문을 제기했다. 한국의 두려움은 예정된 전시작전통제권의 환수와 글로벌 리더의 역할을 요구하는 미국의 압력 같은 이슈들이 워싱턴이 한국으로 하여금 그들 이익의 우선순위에 따라서가 아니라, 미국의 우선순위에 따라 역할을 수행할 것을 강요하려는 연장선에서 이루어지는 것이 아니냐는 의구심에서 비롯한다.

한국과 중국의 관계는 대체로 긍정적이다. - 두 국가는 파트너지만 - 최근에 문제들이 나타나고 있다. 한국은 북한 내에 증가하는 중국인들의 투자를 지켜보며 중국이 북한에 비핵화 약속을 지켜야 한다는 신호를 정말 보내고 있는 건지의 구심을 표하고 중국의 진정성에 대해 우려하고 있다. 한국은 한-미 안보동맹의 부활에 대한 중국의 반응에 민감하지만, 한국과 중국의 관계에 대한 보다 실질적인 평가에 따르면 한국은 과거에 비해 중국에 대한 불안감을 훨씬 덜 가지고 있다.

한국 발표자는 한국 정부의 정책을 “보다 현실적인 생존 전략”이라고 특징지었다. 이 같은 사고에는 3가지 핵심이 있다: 한미 관계의 정상화 및 강화, 한중 관계에 대한 보다 실제적인 관점, 한미동맹에서 한국이 수행했던 보다 전통적인 역할로 돌아가는 것이다. 앞으로의 상황을 고려해 보면, 발표자의 주요 관심과 우려는 다음과 같다. 한반도가 미국 전반적인 정책과 잘 맞물릴 수 있을지 (특히 미국과 한국의 위협인식이 합치될 수 있는지), 한미 전략적 협력의 조건이 어떤지, 그리고 워싱턴이 한국 인심을 파악하고 있는지에 대한 것이다.

이 논의의 초점은 일본 그리고 미일 관계 및 한일 관계에 있다. 일본이 아시아 지역에서 주요 행위자(최소한 주요 행위자가 될 수 있는 잠재력을 가지고 있다)라는 점에는 이의가 없고 일본과 한국의 관계를 강화해야 한다는 점에 의견이 일치했다. 한 한국 참석자는 한일 관계는 생각보다 나쁘지 않다고 주장하며 미국이 이러한 주제를 계속 언급하지 말아 달라고 요청했다. 그럼에도 불구하고, 양 국가간의 협조를 제도화해야 한다는 분위기가 형성되어 있었다; 한 한국 참석자는 이 회의와 같은 한일 대화가 필요하다고 주장했다. 그는 한일 관계가 정책, 전략가가 아닌 전문가들에 의해 지탱되는 현실을 우려했다.

강력한 미-일 관계는 한국에도 좋다고 동의했다. 한 한국 참석자는 일본의 능력이 커지는 것은 사실상 한국의 억제력을 강화한다고 지적했다. 즉, 일본의 능력은 한국의 방어 능력의 증대를 의미한다. 중국이 강해질수록, 일본의 전략적 가치는

증가한다. 명백한 것은 현재 한국 정부가 일본과의 협조를 실용적이라고 받아들인다는 점이다.

일본의 중요성을 인정하는 것은 한미일 3자간 대화의 가치를 높인다. 다행히도 한, 미, 일 세 정부가 이를 이해한다는 신호를 보내고 있다. 한, 미, 일 3자 회담이 증가하고 있다. 미국 참석자가 3국의 협조는 비용보다 얻는 것이 더 많다고 지적했다; 한국의 행위는 일본이 행할 유사한 행위에 대한 “정치적 보호막”을 제공할 것이고, 일본을 지역 안보 대화에 고정적으로 참여할 수 있도록 기여할 것이다. 이는 일본 야당인 일본 민주당 (Democratic Party of Japan, DPJ)이 예상대로 8월 총선거에서 정권을 장악하게 되면 더욱 중요할 것이다. 대부분의 참석자들은 일본 야당이 정권을 잡아도 대외정책의 큰 변화는 없을 것으로 보았다.

힘의 균형의 변화는 한국이 중국의 부상을 포함한 많은 이슈들을 3자 협력 및 협조로 풀어나가도록 부추기는 요인이지만, 한국에는 삼국간의 증가하는 협력뿐만 아니라, 한국과 일본의 강력한 관계에 대한 중국의 반응에 대해 조심하려는 성향도 있었다. 한중 관계에 대한 보다 실제적인 입장이 증가하는 추세이긴 하지만, 그들은 중국을 적대시하는 것을 원하지 않는다. 이것은 한국이 중국을 따를 것이라고 의미하는 것은 아니다; 즉, 한국, 미국 그리고 일본은 중국을 끌어들여 아시아 지역 안보 이슈에 대한 중국의 시각을 확인하고 서로의 오해를 최소화하기 위해 노력해야 한다. 의제의 한 가지 중요한 항목은 북한 문제를 다룰 때 한, 미, 중-세 정부의 입장이 일치해야 한다는 것이다.

한국은 중국에 대해 어느 정도 의문을 가지고 있지만, 위협 인식에 대해서는 일본이 인식하는 것과는 실질적인 차이가 존재한다. 일본은 중국의 군사 위협이 크다고 보지만 한국은 그렇지 않다. 한국측에서 중국 위협은 핵위협 보다는 영토적 그리고 심리적인 것이다. 이 사실은 전략적 수준에서 의미하는 바가 크다; 한국측은 중국과 관계를 재조정하려는 미국의 군축정책에 대해 걱정하지 않는다. 한국은 마찬가지로 일본이 미-러 전략적 무기감축이 미국의 억제력을 훼손한다고 여기는 것과는 달리 이를 염려하지 않는다.

동아시아에서 삼자 대화는 항상 민감한 주제다. 원칙적으로는 모든 정부는 3자 대화를 지지하지만 모든 정부가 참석하려고 한다 - 그럴 경우 3자가 아닌 4자 대화가 되어 버린다. 한국 참석자는 한국이 참석하지 않는 어떤 형태라 할 지라도 다양한 삼자 대화의 구성 가능성을 승인했다. 그러나 동시에 한국의 부재 시 한국의 국익에 대한 중요한 이슈들에 대한 우려가 깔려 있다. 한 참석자는 “한국인들은 여전히 당사자인 그들을 제외하고 중요한 이슈들이 결정되는 것에 대해 불안해한다.”고 설명했다. 따라서, 미국이 한국의 신뢰를 유지해야 하는 것은 필수적이다. 이러한 기반이 있으면, 미국은 다른 파트너와 대화하더라도 그러한 불안감은 생기지 않을 것이다.

여러 한국 참석자들이 한국의 대외 정책은 여론으로부터 상당한 영향을 받으며 또한 이 점이 한미 관계의 안정성을 유지하는데 어렵게 하는 요인이라고 경고했다.

한 참석자는 동아시아 국가들 중에서 대외 정책과 국내 정치의 연관성이 가장 깊은 국가는 바로 한국이라고 주장했다. 또 다른 참석자는 “지배적이고 적극적인 시민 사회가 있기 때문에 정부가 대외 정책을 제어하기 힘들다고 지적했다. 파트너 혹은 이웃과 관련된 특정한 사건이 방아쇠가 되어 한국 여론은 갑작스럽게 움직인다. 다른 참석자는 서울을 제외한 삼자 대화는 이명박 정권을 약하고 무의미하게 보이게 만들 수 있으며 정권의 정당성을 훼손시킬 수 있다고 주장했다. 워싱턴은 조심해야 한다. 이 참석자는 또한 한미 관계를 실질적으로 강화하려면, 한미 자유무역 협정(KORUS FTA)이 반드시 통과되어야 한다고 제안했다. 많은 한국 참석자와 미국 참석자들이 이러한 시각에 동의했다.

세계적 핵비확산 체제에 대한 인식

두 번째 회기는 세계적 비핵확산 체제 (global nonproliferation regime, GNR) 를 다루었으며 한국 발표자는 한반도에 관한 핵 정책에 초점을 두었다. 발표자는 비핵화가 중요하지만, 북한의 전략은 북한이 비핵화 선언을 지키게끔 압박해야 할 다섯 국가가 (중국, 일본, 러시아, 한국, 그리고 미국) 입장을 하나로 모으기 어렵게 만든다고 주장했다. 비록 그 과제가 힘든 일이겠지만, 그는 북한의 회담으로의 복귀 의지 신호가 다섯 국가가 여전히 목적을 하나로 유지하기 어렵게 만드는 것을 우려했다. 대화를 제안하면 한국을 자극하고, 남남 갈등을 다시 불러 올 수도 있다. 게다가, 발표자는 미국이 북한과 협조를 할 생각이라면 (특히 포괄적 패키지라면), 북한과의 어떤 대화에서도 호혜주의의 원칙에 입각하기를 촉구했다.

미국 정책에 있어서, 우리측 발표자는 많은 한국인들이, 적어도 이론상, 억제력을 확대하는 한 선제공격 전략에 안심하고 있다고 주장했다. 그러나 선제공격 정책을 실제로 이행한다거나 전쟁 가능성에 대해서는 우려하고 있다. 북한의 비대칭적 군사력을 고려해볼 때, 전략적 핵무기의 위협이 억제력을 가진다고 논리적으로 생각해 볼 수 있지만, 현실적으로 이러한 정책은 동맹 역학에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 특히 주요 계획에 대한 성명서를 작성하는 일정에 있어서 한국과 미국의 계획이 일치되지 않다. 그러나 한정된 기한 때문에 한국은 미군과의 군사력 및 준비성의 격차를 좁히기 위해 노력하고 있다. 이러한 노력은 두 나라가 이라크와 같은 역외 작전에서 두 나라가 협력할 때 더욱 중요하다.

발표자는 최근 이러한 경험으로 한국은 스스로 전략문서를 더 발달시켜야 한다는 과제를 남겼다, 그것은 그 동안의 발전을 만든 미국과 더 능동적으로 상의하고, 또한 두 나라의 정부 및 비정부 전문가들에 의해 2009년 6월 만들어진 공동 비전이 효력을 지니도록 노력해야 할 것이다. 발표자는 국내 정치로부터 동맹을 보호할 수 있는 구체적인 대책을 마련하길 바랐다. 그는 또한 미국이 만약 한국을 상대로 핵 공격이 있을 때 반드시 그것에 대응하겠다는 확인을 해주길 원했다. (미국 공무원 및 트랙 2 참석자들은 미국이 매 기회마다 북한을 핵 보유국가로 인정하지 않는다고 주장하는데 무엇을 더 미국이 명확하게 해야 하느냐는 질문에 대한 대답은 없었다.)

미국 발표자는 큰 관점에서 보았다. GNR의 기초인 핵 확산 방지 조약(Nuclear Nonproliferation Treaty, NPT)은 1990년도 후반부터 문제가 일었다. 미국 의회가 포괄적 핵 실험 금지 조약(Comprehensive Test Ban Treaty)을 반대한 것이 미국의 비확산 운동 및 총체적인 GNR 체제에 대한 지도자 역할에 손상을 주었다. 핵 군축을 포함한 버락 오바마 대통령의 프라그 연설은 핵 옵션 그리고 군축에 대한 가능성을 보다 넓은 시각으로 다시 고려하고 있다는 것을 보여준다. 오늘날 주요 도전은 국가들이 핵에너지를 보다 신중하게 바라보고 핵 제로를 향한 움직임을 시작함으로써 “핵 르네상스” 상황을 (“nuclear renaissance”) 타개해 보려는 것이다. 또 다른 우려는 생물학 무기의 확산 및 국가 이외의 행위자의 등장이며 이러한 문제들을 다루기 위해 새로운 정책과 절차를 모색해야 한다.

그러나 희망은 있다. 대량살상무기확산방지조약(Nonproliferation Security Initiative, PSI)은 보다 넓게 받아들여지고 있다. 발표자는 미국이 PSI에 대한 유엔 승인을 얻고자 할 것이라고 전망한다. 서울이 PSI에 가입하는 것은 매우 중요한 진전이라고 할 수 있다. 유엔 안보리 결의 1540 (UN Security Council Resolution (UNSCR) 1540)도 또 하나의 진전이다. 모든 국가들이 비확산 조치를 강화시킬 것을 요구하며 그 이행을 위한 국가적 능력을 키우기 위한 수단들을 제공하고 있다. 안보리 결의 1540을 이행할 때 지역 조직 및 기관들이 큰 역할을 할 것이며 결의안의 효력은 다각적인 협조에 달려 있을 것이다. 참석자가 지적한 바와 같이 성공은 지역적 리더십을 창조하고 그 지역에 맞는 시야와 장기적인 안목을 갖는 것에 달려있다.

세계적 핵 비확산 체제의 견고함에 대한 보편적인 우려가 있지만, 이러한 우려가 지난 몇 년간 긍정적인 결과를 낳았다. 즉, 국가들이 더 노력해야 한다는 것을 인식한다. (한편, 한국 참석자는 일반 한국인들은 핵확산이 한국 안보에 직접적인 위협이 아니라고 생각한다 고 지적했다. 유감스럽게도, 이러한 인식은 생각보다 일반적이다.) 중국 역시 심사숙고하고 있다고 밝힌 PSI에 한국이 참여한 것은 매우 고무적인 일이다. PSI에 대한 인식이 더 좋아진다면, 더 많은 진전을 기대할 수 있을 것이다. 미국 참석자는 PSI에 대한 잘못된 인식이 많다고 안타까워하며 이러한 오해를 최소화하기 위해 홍보가 필요하다고 주장했다. 주의를 끄는 점령 혹은 몰수보다는 확산을 방지할 수 있는 능력을 키우는 것에 초점을 두어야 한다. 미국은 PSI의 “제도화”가 무엇을 의미하는지 보다 명확하게 설명해야 하고 또한 미국은 중국도 이러한 비확산 노력에 참여하도록 설득해야 할 것이다.

한국 참석자들은 많은 한국인들이 주로 우려하는 것이 GNR 영역을 넘어 있다고 주장했다. 그들은 통일 후 북한 핵 과학자들의 미래와 북한의 군산복합시설물들을 어떻게 처리 할 것인가를 우려하고 있다.

GNR를 강화하는 시도들은 한미 관계에 여러 문제를 만들 수 있다. 한국 농축 기술을 제한하는 한미 원자력협력협정이 그 예이다. 이 협정은 2012년이 만기인데, 미국이 원자력 기술에 제한을 강화하려는 것 때문에 이미 서울에서 논쟁이 일고

있다. 미국이 원자력 기술을 남용해선 안 되기 때문에 제한을 강화해야 한다고 주장하는 반면 한국 참석자들은 이를 받아들이지 않았다. 동맹국가는 보다 좋은 대우를 요구한다. 그들이 언짢아 하는 것은 한국이 이란과 같은 국가들과 같은 취급을 받는 것이다. 한국의 원자력 수요는 확산 우려와 분리해 고려해야 한다고 한국 참석자가 설명했다. 한국이 농축 기술을 획득하려는 것을 미국이 반대한다면 한미 동맹에 부정적인 영향을 미칠 것이다. 일본이 핵 재처리 및 농축 기술을 보유하고 있다는 것 그리고 워싱턴이 인도와 농축 기술에 관해 협조하는 것이 한국을 특히 자극한다. 그들과의 협상이 다른 시대에 이루어졌다는 주장은 통하지 않았다.

우리의 논의에는 억제력도 포함된다. 7월 공동 비전에 핵 억제가 언급된 것에 대해 참석자들은 전반적으로 찬성했다. 그러나 미국 참석자들 몇몇은 이것이 동맹에 대한 신뢰 부족으로 해석될 수 있다고 우려했다. 실제로, 억제력에 대한 언급은 새로운 것이 아니다. 오늘날 주요 이슈는 핵군축의 이행이라는 희망과 억제력의 지속 필요성의 균형을 조절하는 것이다. 핵태세검토보고서 (Nuclear Posture Review, NPR)에 동맹국가들의 시각을 반영해야 한다. 이상주의적인 결론을 기정사실로 제시하는 것을 지양하길 바란다고 한국 참석자가 밝혔다. 그러나 한 한국 참석자는 서울에 억제에 대한 우려가 증가하고 있다고 지적했다. 한국의 방어에 대한 미국의 약속이 의심스러워서가 아니라, 북한에게서 받는 위협이 증가하고 있기 때문이다.

한국 참석자 몇몇이 미국의 사용 가능한 핵 무기에 대한 세부적인 정보를 요구했다. 어떤 상황에서 핵 공격을 할 것인가? 어떤 상황에서 전통적인 공격방법을 선호할 것인가? 몇몇 한국 발표자들은 대북 무력화 전략을 지지하면서, 실행 가능성과 이행방법에 대해 두 나라가 모색할 것을 촉구했다.

아시아 핵 역학 구도

세 번째 회기에서는 아시아의 핵 역학구도에 대해 더욱 세밀하게 고찰했다. 미국 발표자는 북한 핵 프로그램의 영향에 초점을 두었다. 북한의 핵 능력 및 영향에 대한 균형 잡힌 평가를 요청했다. 격렬한 반응과 관심에도 불구하고, 그는 북한을 핵 보유국가로 부르거나 핵무기를 가지고 있는 여덟 국가들과 같은 지위를 인정해 주어서는 안 된다고 상기시켰다. 북한의 핵무기 저장고의 규모와 핵 물질에 대한 확신이 없으며 모든 추정과 평가들은 실제로 정밀한 조사를 받아야 한다고 경고했다.

억제력의 핵심은 적의 인식을 형성하는 것에 있기 때문에 그 불확실성은 북한에 이익이 된다. 한반도에서 군사충돌(전통적 혹은 핵)이 발생한다면 그 인적 비용은 매우 클 것이다. 북한이 핵을 얼마나 수요하고 있는지에 따라- 즉, 어느 정도 피해를 입힐 수 있는가에 따라-미국과 한국의 군사 행동을 억제할 수 있다. 평양이 보다 큰 핵 시설을 보유한다는 것은 더 큰 피해를 입힐 수 있다는 가능성과 더 큰

생존가능성을 가지고 있다는 것을 의미한다. 발표자는 전쟁으로 인한 경제적 피해도 한반도의 통일을 좌절시킬 만큼 크다고 주장했다

그러므로 참석자는 한반도에서 억제는 북한을 벌 주는 것에 초점을 두는 것보다 그 목적을 달성하는 일이 없도록 하는 것이라고 주장했다. 평양은 전쟁을 벌이고서는 목적을 이룰 수 없다고 믿어야 한다. 그러한 결말에 대해 평양을 확신시키는 것은 정치적 그리고 군사적 과제다. 어떠한 행위의 정치적 영향을 조정하는 것은 어려운 일일 것이다. 예를 들어, 한국에 새로운 미국 무기 체계를 도입하는 것은, 특히 그것이 핵무기 체계라면, 평양에 강력한 신호를 보내는 것이나 다름없다. 그러나 그것은 국내 정치적으로도 갈등을 유발할 가능성이 있으며 동맹 옵션을 제한한다.

한국 발표자는 한반도를 넘어 바라보면, 현상 유지의 상황은 변하고 있으며 비선형의 변화도 가능하다고 지적했다. 과거 성공적으로 분쟁을 억제시켰다고 해서 미래의 성공을 보장하지는 못한다. 가장 중요한 변화 중 하나는 동북아시아의 새로운 세력 균형이다. 모든 지역 행위자들은 국가 권력의 정점에 있으며 국제적으로 힘을 반영할 수 있다. 그가 지적한 바와 같이 “현재 한반도 내의 모든 행위자들은 근대 국가로 태어난 이후 가장 강력하고 파괴적이며 정확한 전력 투사 능력을 가지고 있다.”(일본의 경우 역시 그러한지 논의해 볼 수 있는데, 일본은 실질적인 전력 투사 능력이 없음에도 불구하고 전반적인 전력 투사 능력을 가졌다는 인식이 보편적이다.) 그리고 한반도는 행위의 중심에 있다. 한반도를 통제하는 나라가 경쟁국의 야망에 제동을 걸 수 있다. 즉, 이것은 각기 상대적인 이익을 확보하기 위해서 국가들 간의 경쟁이 심화될 것이라는 점을 의미한다.

다행히, 현재 지역 패권국가인 미국은 그 지위를 유지하고 있으며 급격한 쇠퇴의 조짐은 보이지 않는다. 발표자는 북핵 위협이 억제 되고 미국이 적극적인 행위자로서 위치하며, 중국이 공격적인 행동을 보이지 않는 한, 핵 도미노 위협의 가능성은 거의 없을 거라고 믿는다. 그의 전망은 한국이 핵 보유국가가 되면 일본도 같은 절차를 밟을 것이기 때문에 이는 큰 전략적 실패가 될 것이라고 주장한다. 더 나아가, 이는 중국과 러시아를 적으로 만들 것이고 미국과의 동맹을 깨뜨릴 것이다. (비록 여론조사에서 한국 시민들 중 다수가 한국이 독립적인 핵무기를 갖기를 희망했지만-강력한 지지는 아니다-모든 한국 참석자들이 이 전망에 동의했다.)

그러나 한국은 강력한 전통적 무기와 전략적 지능이 필요하다. 북한 위협과 상관없이 이는 미국 핵우산을 혁신하기 위해 미국과 협조해야 한다; 그리고 전세계적인 비전을 마련하고 그 비전을 실현할 방법을 모색해야 한다.

논의의 초점은 억제 역학 구도였다. 양국의 참석자들은 미국과 한국이 북한을 억제하는 데에 제한된 성공을 거두었다고 인정했다. 제 2의 한국전쟁은 발발하지 않았지만, 북한은 수많은 도발 행위를 하고 여러 차례 레드 라인을 넘어 한계 비용만을 초래했다. 만일 성공이 있다면, 그것은 워싱턴과 서울이 통일된 입장을 취할 때뿐일 것이다 (미국 참석자는, 북한이 처벌을 받은 정도로 보면 북한 사례는

억지가 아닌 설득에 가깝다고 주장했다.) 사실상, 오히려 북한이 상대방으로 하여금 도발에 대해 엄정한 조치를 취하지 않도록 성공적으로 억지시켜 온 것이다. 미국인 참석자는 현 주요 과제는 그 억제력을 없애는 것이라고 주장했다.

참석자들은 북한이 진실로 미국의 공격을 억지하기 위해, 그리고 체제 유지를 위해 또한 국내 정치적 이유로, 혹은 기타 이유로 핵무기가 필요하다고 믿고 있다고 주장한다. (그러한 믿음의 근거는 중요하지 않다; 핵심은 북한이 핵 무기가 필요하다고 믿는다는 사실 자체이다) 그리고, 그 믿음이 깊기 때문에 평양이 핵무기를 포기할 희망은 적다. 그럼에도 불구하고, 미국 참석자가 설명한 것처럼, 미국은 강력한 대응을 위해 동맹국들의 협조가 필요하고, 이를 위한 모든 외교적 옵션을 개발해야 한다. 또 다른 미국 참석자는 북한 의 붕괴를 준비하기 위한 외교가 중요하다고 주장했다

이러한 상황에서, 확장된 억제력은 새로운 의미를 갖는다. 미국이 동맹국가들에 대한 방어 약속을 재확인해 주어야 한다. 따라서, 한국 참석자가 설명한 것처럼, 6월 공동 비전에서 핵우산을 언급한 것은 북한을 자극함에도 불구하고 전적으로 한국을 안심시키기 위해서였다. 하지만, 만일 북한이 절망적인 상황에 몰렸다면, 최후의 절망적인 저항으로 핵 무기를 사용할 지도 모른다는 우려 또한 존재한다. 따라서 영어 표현은 한국에 확신을 주면서도 북한을 과도하게 위협하지 않도록 조정되어야 한다.

다른 정부들이 평양의 전략적 계산을 변화시킬 수 있을 것인가에 대한 회의적 시각이 있는 반면, 의사 결정 맥락이 변화되고 있다는 의견에 동의가 있었다. 김정일의 건강 상태가 좋지 않아 그의 아들의 계승을 보장하기 위해 노력하고 있다. 엘리트간 파벌 갈등이 생길 가능성도 있고 대중의 불만도 점점 커지고 있다. 북한에 대한 중국의 입장도 변하고 있으며 북-중 관계도 소원해지고 있다. 이러한 변화는 미국과 한국에(독립적으로 혹은 동맹으로) 새로운 기회들을 주고 있다.

한반도 역학 구도

한반도 역학 구도로 초점을 두기 시작했다. 한국 발표자는 비판적 시각을 보였다. 그는 평양의 행동을 설명하기 위해서는 새로운 모델이 필요하다고 주장했다. 북한은 파산 직전에 있는 실패한 국가다. 그는 북한 정책의 목표가 변함이 없다고 주장했다. 즉, 무력의 강제적 통일이 목표이며 핵무기는 미국의 개입을 막기 위한 것이다. 핵무기는 한국을 협박하고 남한 국내 정치에 개입하기 위한 것이다.

북한의 이러한 목적 때문에, 한국은 어떠한 위협이라도 대응하기 위해서 그리고 국가 안보를 확보하기 위해서 미국이 필요하다. 두 나라는 한국을 통일하기 위한 계획을 마련해 나감으로써 동맹을 강화해야 한다; 이러한 계획에 대한 지지를 얻기 위해 양국은 중국, 일본 그리고 러시아와 다각적이고 다층적인 소통을 추구해야 한다; 역외 평화 유지 활동 혹은 북한의 비핵화와 같이 공동의 이해관계가

상충하는 이슈들을 다루는 반영구적인 연구 모임을 설립해야 한다; 그리고 상호 불신을 제거하기 위한 상의 과정을 설치해야 한다.

북한 붕괴에 대한 논의는 이제 옛날 이야기가 되었지만, 미국 발표자는 한반도의 최근 상황은 근본적으로 다른 변화가 있다고 전회기에 언급한 내용을 되풀이했다. 가장 중요한 것은 북한을 유지시켜야 한다는 지역적 합의가 사라지고 있고 전반적으로 통일을 받아들이는 양상을 보이면서 북한의 도발적인 행동을 더 이상 용납하기 어렵다는 입장이 커지고 있다. 통일 과정에서의 미국의 역할이 동맹의 미래에 결정적인 변수가 될 것이다. 그러나 통일 과정에서 한국이 주도적인 역할을 할 것이라고 주장했다.

통일 과정에서 다른 국가들도 중요한 역할을 할 것이며, 그 과정에서 어려움을 최소화하기 위해 대화와 협조가 필수적이다. (협조는 어렵고 북한의 도발적 행위에 대한 반응이 더 빠르다-그것은 현명하지 않다.) 한국 이명박 대통령이 이 이슈를 다루기 위해 5자 회담을 요청했지만, 참석자는 이러한 논의는 6자 회담의 틀 안에서 벌써 진행되고 있다고 지적했다. 그는 6자 회담의 성격이 전권을 가진 모임이라기 보다는 참여국 간의 상의 과정이라고 지적했다. 현재 주요 과제는 단순한 외교적 협조보다 급변사태를 대비하는 것으로 초점을 옮기는 것이다. 이를 위해선 러시아 및 중국과의 긴밀한 협조가 필요하며 미국, 한국 그리고 일본 입장이 통일되어야 한다.

3자 협조는 전통적인 6자 회담의 내용과 모순되며 회담이 주요하게 다루는 사안은 미국과 중국에 관한 것이다. 발표자는 지난 5년간 이러한 아이디어가 어리석었다는 것을 밝히지 못한 점을 지적했다.

효율적인 계획의 기반은 한국과 미국의 견고하고 통일된 입장이다. 발표자는 한미 동맹이 겪었던 갈등의 책임을 노무현 전대통령에게 지우기 쉽다고 지적했다. 그러나 실제로 문제는 동맹국 사이에 그리고 한국 내에서도 북한 위협에 대한 인식 차이가 있다는 것이다. 다행히, 북한의 도발적인 행위 때문에 북한에 대한 견해 차이가 좁혀지고 있다; 발표자는 이명박 대통령보다 그의 대북 정책에 대한 지지율이 높다고 지적했다.

마지막으로, 발표자는 미국 및 한국 (그리고 일본) 정책가들은 작은 진전의 노력도 더 큰 발전 과정의 일부로서 보고, 국제적 지지기반을 만들어 나갈 것을 요청했다.

논의는 북한 붕괴에 대화 초점을 두었다. 그 가능성에 대한 견해는 일치하지 않았다. 한 참석자는 북한 경제가 2008 년도에 3.8 퍼센트 성장률을 보였으며 무역은 1991 년 이전 기준으로 회복했고 이제 핵무기까지 보유하고 있다는 사실을 지적했다. 더 중요한 것은, 북한 붕괴를 가정하면 동맹에 있어서 가장 중요한 문제를 놓쳐 버리고 만다. 즉, 평양 정부가 계속 권력을 유지하면 미국은 어떻게 대응할 것인지를 문제가 남아있다. 중국이 한반도에 두 국가가 존속하는 문제와 관련해 입장이 변했는지에 대한 의견 차이가 있었다. 양측에서 몇몇 참석자들이

베이징은 아직도 이념적 그리고 역사적으로 북한과 긴밀한 관계이며 여전히 완충 지대로써의 북한을 기대하고 있다고 주장했다.

한국 참석자들은 한국 내에서도 통일에 대한 국민적 합의가 있는지에 대한 문제 제기를 했다. 한 한국 참석자는 한국에선 초당파적인 대북정책이 불가능하다고 주장했다. 다른 한국 참석자는 그렇게까지는 아니겠지만, 한국인들이 통일에 대해 누구 보다 열광적이어야 하는데 그렇지 않다고 안타까워했다. 이는 독일의 사례에서 얻은 경계심과 통일을 위해 치러야 할 높은 비용이 한국 경제에 피해를 입힐 것이라 우려 때문이라고 주장했다. 북한에 대한 논쟁은 여전히지만 한국 정치에서 북한 문제에 대한 갈등은 감소한다고 밝혔다. 한국 참석자들은 “한미 동맹을 위한 공동 비전 (6/16/2009)”에 “자유민주주의와 시장경제 원칙에 입각한 평화통일에 이르도록” 한다는 언급이 중요하다고 평가했다.

한국 정부는 표면상으로는 미-북간 양자 대화를 포함하여 어떤 대화든지 지지한다고 주장하겠지만, 학자들과 공무원들과 같은 경우 비공개적으로 이러한 양자 대화에 대한 걱정을 나타내면서, 부시 정권 말기에 결여됐었던 두 국가의 협조관계는 필수적이긴 하지만 회담을 대체해 버려선 안 된다고 경고한 점을 기억해야 한다. 한국이 비핵화 대화에서 배제된다면, 이명박 정부가 국내정치적으로 치러야 할 손실은 상당할 것이다.

억제력과 전략 체제의 기타 역할에 대한 이해

회의의 둘째 날에는 동맹에서의 전략 시스템에 초점을 두었다. 한국 발표자는 전날 입장처럼 북한이 한미 동맹의 지속하게 했다고 주장했다. 이러한 주장은 6월 공동 비전에 언급된 확장 억지에 기반한다. 그러나 사실 확장 억지는 30년이 넘는 시간 동안 동맹의 일부였다. 우리측 발표자가 한국을 확신시키는 시도가 좋게 평가 받을지라도, 억제력에 대한 관심은 한국에서 새로운 논쟁을 초래한다. 한국 참석자들은 한국이 이러한 논쟁에 준비가 되어있는지 확신하지 못했다. 억지가 어떻게 발휘되고, 혹은 억지가 어떻게 평가되어야 하는가에 대한 충분한 지식이 아직은 없다. 하지만, 발표자가 덧붙인 것처럼, 미국이 남한의 입장을 배려하는 노력이 아주 귀중한 것이다. 확장 억지에 대한 긴밀한 상의가 한미 동맹의 미래의 중요한 열쇠라고 그는 믿는다.

한국 발표자는 한국에도 핵 무기 능력을 확보해야 한다는 목소리도 있지만, 그것은 정치적 이념의 스펙트럼에서 보수 (우측) 성향을 띠는 입장에서 비롯하는 주장이고 소수의견이라고 평가했다. (다른 한국 참석자도 동의 했다.) 그러나 평화적인 핵에너지의 사용을 위한 핵 기술 개발에 대한 지지는 존재한다. 자국 내 증가하는 핵 산업에서 비롯한 지지와, 다른 국가들이 핵에너지를 개발하는 것처럼 해외 사업 기회들을 잡으려는 소망 및 재처리 하지 못하는 폐연료 10,000 톤을 처리해야 할 필요성 때문이다. 재처리 및 농축 기술을 보유하고 있는 일본과 같은 대우를 받고자 하는 점 역시 중요하다. 전에 언급한 바와 같이, 이 점은 2012년이 만기인 한미 원자력협력협정이 재검토될 때 상당한 논쟁이 될 가능성이 크다.

미국 발표자는 핵태세검토보고서 (nuclear Posture Review, NPR)에 초점을 두었다. NPT 는 올해 안으로 작성될 것이므로, 4 개년 국방 보고서 (Quadrennial Defense Review, QDR)와 2010 년 핵확산방지조약 검토회의(2010 NPT Review Conference)를 준비하는 도중에 완성된다는 것을 의미한다. 더욱이 미국의 핵 무기를 현대화해야 한다는 입장과 다른 핵 보유 국가들이 주장하는 것처럼 보유하고 있는 핵 무기를 감축해야 한다는 입장이 활발한 논쟁을 할 시기이다.

발표자가 NPR 에 대한 주요 질문을 제기했다. 미국은 방어 및 억제력과 핵군축의 균형을 어떻게 맞출 것인가? 미국의 핵 무기력의 적절한 규모와 역할은 무엇인가? 동맹국들은(적국들도 같이) 억제력의 의미에 초점을 두고 생각할 것이다. 핵무기 및 전통적 무기는 우리의 목적을 위해 어떻게 부합될 것인가? 미사일 방어에 대한 미국의 노력은 어느 정도인가? 어떠한 상황에 미국이 핵 무기를 사용할 것인가? 그리고 한국이 어떤 상황에서 미국이 핵무기를 사용할 것을 기대하는가? 발표자는 여기서 의견차가 발생하지 않도록 한미 핵 전략 그룹 식의 협력 시도가 필요하다고 주장했다.

결론적으로, 발표자가 재처리 기술 접근에 관한 한미간 교섭으로 인해 문제가 생길 가능성이 높다고 지적했다. 국제 환경은 변했고 핵확산 우려는 커지고 있다. 하지만 물론 한국이 신용이 좋은 국가이고, 국내 산업과 미국의 동맹국으로서 위상에 맞는 특별 대우도 정당화할 수도 있겠지만, 다른 국가들에게 잘못된 메시지를 보낼 위험이 있는 것이 사실이다. 미국이 어떻게 이 딜레마를 해결해야 하는 가 불명확하다.

동맹국들은 오바마 정부가 핵군축을 적극적으로 추진하면 억제력에 타격을 입힌다며 우려한다. 일본이 자주 이러한 우려를 표현한다. 일본 전략가들은 중국의 핵 능력이 미국 및 러시아를 따라잡을 가능성을 우려하고 있다. 한국측에선 이러한 우려가 없는 듯하다. 한국 참석자는 “일본과는 달리 한국은 중국과 경쟁하지 않기 때문에 핵 군축은 상관없다”고 지적했다. 또 다른 참석자는 중국이 핵무기를 보복의 용도로만 사용할 것이며 한국이 핵 무기가 없는 이상 중국의 타겟이 될 수 없다고 설명했다.

두 번째 주제는 억제력이 어떻게 발휘되는가에 대한 문제였다. 전통적 무기가 아직 효용이 있을 것인가 아니면 미국은 반드시 핵무기를 사용해야 할 것인가? 한 한국 참석자는 억제력이 “보는 사람의 눈에 달렸다”고 지적하며, 유연하고 사용 가능한 전통적 무기가 보다 신뢰할 수 있다고 주장했다. 비선제사용(no-first-use, NFU) 정책에 대한 한국 참석자들의 입장은 일치하지 않았다. 한 참석자는 예정된 전작권(OPCON) 이양이 억제력에 어떤 영향을 미칠 것인지를 궁금해했다. 그는 서울의 전통 무기력을- PAC-3 미사일, 이지스 전투 시스템, 그리고 차세대 크루즈 미사일- 확대하는 옵션을 강조했다.

결론적으로, 이러한 논의를 다루는 모든 논의에서 이슈에 대한 전문 지식이 있는 전문가 그룹이 필요하다. 이러한 전문 지식이 한국에 있는지 불확실하다; 한국

참석자들은 동의하지 않았다. 미국 참석자는 논의 과정에서 필요한 전문가들을 만들어 낼 수 있다고 주장했다. 이 언급과 관련하여 미국이 동맹국을 교육하고 우려를 진정시킬 수 있을 정도로 충분히 세밀한 대화에 적극 관여할 준비가 되어 있는지 의문이 남았다. 이것 역시 불확실한 문제이다.

대부분의 대화는 한국의 원자력 기술 접근에 초점을 두었다. 미국 참석자는 “향후 5~10 년간 한미 대화에 가장 중요한 질문은 에너지질문일 것이라”고 주장했다. 한국 참석자는 증가하고 있는 꾸준히 증가하는 폐연료를 재처리하는 문제가 최우선순위의 이슈라고 주장했다. 그러나 국가적 필요성이 충분한 사유는 아니라는 인식이 곧 분명해졌다. 즉, 한국 참석자들은 국가의 지위에 따른 역할이 얼마나 중요한지를 강조했다. 한국 참석자는 원자력 협정협조가 한국인들에게 심리적 상처를 주고 있다고 주장했다. 일본이 농축 및 재생 기술을 보유하고 있는데 한국도 대등한 대우를 받지 못하면 자존심에 큰 상처를 입을 것이라고 주장했다.

미국 참석자들은 중요한 것은, 일본과의 협정이 다른 시기와 시대상황에서 비롯된 결과라고 주장했다. 그러나 한국 참석자는 미국이 한국과 세계적인 전략적 파트너 관계를 맺고자 한다면, 미국은 서울에 “특별한 대우”를 해야 한다고 주장했다. 다른 한국 참석자는 그러한 합의의 고안물이 특별 대우에 대한 남한의 요구를 강화시킨다고 밝혔다.

한미 동맹

한국 입장에서 동맹 관리는 대북정책에 대한 현실적 평가에서 비롯한다. 발표자에 의하면 북한의 최근 핵 실험들은 당근과 채찍을 운용하는 현재 대북 전략이 효과가 없다는 것을 보여 주었다. 평양이 노선을 바꾸려면, 베이징이 압력을 가해야 한다. 그러나 핵 도미노 위협으로는 중국이 움직이지 않을 것이다; 미국이 중국에 압력을 가해야 한다. 이러한 과정은 현재 접근 방식으로는 한계가 있음을 보여준다. 우리측 발표자는 6자 회담을 보완하는 새로운 다각적 채널이 필요하다고 주장했다; “빵과 망치”가 필요한 시점이다.

한국은 북한에 대한 영향력이 미미하다는 것이 분명해졌다. 그러므로 한국은 핵 외교를 강화시키기 위해 미국 및 일본과 더 협력해야 하며 지역 행위자들과 유엔 내에서도 더 긴밀한 관계를 맺어야 한다. 참석자는 북한 핵확산을 방지하는 것뿐만 아니라 서울의 국제적 지위를 증진하기 위해서 PSI 에 완전히 참여하는 것을 지지했다.

한국 참석자들은 한국이 점점 북한 핵무기의 인질이 되고 있다고 주장했다. 그러므로 한미 동맹은 공격에 대한 방어로부터 공격을 억지하는 것으로 초점을 바꾸어야 한다. (실질적으로 그 변화가 어느 정도 되는지 명확하지 않다) 이는 한국이 6 월 공동비전에 핵 억제력을 언급할 것을 요구한 논리적 기반이었다; 핵우산을 강화 하려는 계획이었다. 동시에, 두 국가들은 더 높은 수준에서 핵 관련

논의를 지속해야 한다 (논의의 위신도 높여서); 무든 대량살상무기에 대한 보호를 포함하는 핵우산의 범위를 확장시켜야 한다, 그리고 수사학 후에도 실질적인 이행능력을 보여주려면 핵잠수함을 급파할 수 있어야 한다. 또한 그는 한국 미사일 능력을 제한하는 정책을 장거리 미사일(70km 까지)을 개발 할 수 있는 선까지 수정하는 것이고 나아가 자율적인 억제력을 양성하기 위해 미사일 방어 기술에 대한 협력이 필요한 것이다. 다른 참석자와 같이 북한 붕괴를 대비하여 급변사태 계획을 준비해야 한다; 양국은 용어와 개념을 표준화하고, 단계적으로 동일한 목표를 도출하며, 지역 행위자들의 역할을 명확하게 제시해야 한다.

미국 참석자는 동맹에 대해 긍정적인 평가를 했다. 그는 다른 참석자들에게 동맹을 과정으로 판단하지 말아달라고 요청했다. 두 정부는 과정보다는 결과에 초점을 두어야 한다. 두 정부가 과거의 성과에 안주하지 않고 새로운 목적을 달성하기 위한 노력에 고무되었다. 한국의 역할이 동맹 내에서 그리고 동맹 외에서도 점진적으로 커진 것을, 바로 이것이 양국의 관계를 강화할 수 있었다고 좋게 평가했다.

그에게, 중요한 이슈는 대북 정책을 통합할 수 있는 두 국가간의 능력이다. 지금까지는 비교적 잘 협조해왔다. 두 국가들은 침략을 억지했고 핵실험 이후 동맹국가들을 진정시킬 수 있었다. (억제력을 보증할 것을 요구한 것은 성과를 어느 정도 훼손한다. 미사일 방어체제, 글로벌 호크 무인정찰기, EMP 방어책 등 새로운 군사력을 요구하고 전작권 이양을 연기하길 바라는 것 역시 성과를 훼손하고 있다.) 한국은 대북 제재를 효율적으로 가하고 비확산 체제를 구축해왔다. 그러나 핵 실험과 확산을 억지하는 방법은 아직 마련하지 못했다. 비핵화도 중요하지만 가장 중요한 목표는 통일되고 자유로우며 민주적인 한반도다.

발표자가 지적한 현 동맹이 당면하고 있는 문제는 세 가지이다: 어떻게 북한을 대응 할 것인지에 대한 높은 수준에서의 양국의 합의; 전작권 이양, 그리고 한미 FTA. FTA 는 올해 안에 매듭지을 수 없어서 2010년 중간선거 때 이슈로 떠오를 것이기 때문에 더 긴요한 문제라고 할 수 있다. 발표자는 FTA 를 무역 이슈보다는 전략적 이슈로 재구성할 것을 청했다. 이렇게 재정의를 해도 정치적 역학을 변화될 것이란 낙관을 할 이유는 없다.

두 가지 이슈에 곧 논의가 집중되었다: 전작권 그리고 6월 공동비전에 언급된 억제력이 그것이다. 미국측은 전작권 이양은 동맹을 위해 좋을 것이라고 주장했다. 후견-피후견 관계라는 오명을 지울 것이고, 한국이 그들의 국방을 책임질 수 있을 것이며, 지역적 다른 국가들이 동맹을 강화 시키는 것으로 인식할 것이다. 더군다나 북한이 이를 계기로 미국 군사력이 유연해진다고 인식한다면, 전작권 이양을 추진할 좋은 배경이 된다. 더 중요한 것은 전작권 이양의 연기는 한국이 그만큼 준비되지 않았다는 잘못된 신호를 보낼 것이며 이미 진행 중인 과정에 악영향을 미칠 것이다.

한국 참석자들이 전작권의 완전한 이양 시기에 대한 불쾌함을 표현했지만, 반발은 감소하고 있다. 이는 한국 군사력에 대한 자신감이 증가하고 있다는 것을 반영한다. 나아가 국내적으로나 동맹 관계에서 전작권 이양 연기에 대한 논의를 재개하는 것에 대한 정치적 부담감을 또한 인정하고 있다. 그럼에도 불구하고 한국 참석자들 몇몇은 전작권 이양 과정이 천천히 이루어지는 것이 좋을 거라고 주장했다. 한 참석자는 불길하게도, 미국은 이것이 한미동맹에 좋을 것인지 검토해봐야 한다고 했다.

그 경고는 모호했지만, 전작권 이양은 한국인들이 동맹의 결속을 느슨하게 한다는 신호로 받아들일지 모른다는 우려를 반영했다. 6월 공동 비전에 억제력을 언급한 것은 이러한 우려에서 비롯했다. 한 한국 참석자는 오바마 정부는 북한과의 대화를 원하기 때문에, 회담을 재개하기 위해 지나치게 양보할 지 모른다는 우려를 전달했다. 그렇다면, 미국 참석자는 양국 간에 신뢰 문제가 있다고 주장했다.

다른 한국 참석자는 공동 비전에 억제력을 언급한 것은 평양에 전 한국 정부가 보내지 못한 강력한 메시지를 보내기 위해서였다고 주장했다. 정치적 차원에서 억제력은 동맹의 미래를 결정할 열쇠일 것을 암시한다. 발표자들이 언급한 바와 같이, 문제는 북한이 한미동맹 변화의 주요 요인이라는 사실이다. 그는 양국이 좁은 시야에서 벗어나야 한다고 주장했다. 그러나 한국 참석자들은 북한문제에 초점을 두는 것은 적절하지만, 의제는 핵 위협에만 한정시키지 않고 가능한 모든 위협을 포함해야 한다고 주장했다. 따라서, 논의는 회의가 시작할 때와 같이 위협인식에 대한 차이점으로 돌아왔다.

이틀 간의 논의가 진행되면서, 참석자들은 솔직해졌다. 미국 참석자가 “한미동맹은 한국인들의 포기에 대한 깊은 불안감으로 특징지어진다”고 언급한 것에 대해, 한국 참석자는 “동맹의 연루와 포기 사이에서 균형의 과정일 뿐이며; 이것은 한국 정부가 얼마나 성숙하게 대처하는가에 달려있다”고 반박했다. 몇몇 한국 참석자들은 서울이 그렇게 나아가기 힘들 것이라고 주장했는데, 현 한국 정부가 그 균형을 잘 맞추고 있는지에 대해서 보다 더 회의적인 관점이었다. 한 한국 참석자가 한국 정부는 3가지 부족한 면이 있다고 밝혔다: 미국이 필요로 하는 것을 파악하는 능력, 야당의 압력을 견디며 정책을 추진하는 능력, 동맹 이익을 극대화하는 목적을 추구할 자세가 그것이다. 미국 참석자가 이 사실은 한국이 “고래 사이의 새우”라는 전통적 인식에 사로잡혀 있기 때문이라고 주장했다. 그러나 현재 “한국은 돌고래만큼은 된다.”

돌고래도 현재 이웃국가들 같은 고래 사이에서 휩쓸릴 수 있다. 한국의 능력과 의지가 커지고 있더라도 동맹국 및 파트너들로부터 보장이 필요하다. 전략가들에게 문제는 동맹을 확신시켜주는 것과 호전적으로 보이는 것(혹은 무임승차국을 방치하는 것)의 균형을 찾는 것이다. 한국 참석자는 NPR 내에서 공통의 우려를 표현하는 것이 북한 핵 보유를 용납하는 혹은 핵우산을 약화시키는 것에 대한 한국인들의 불안감을 해소할 수 있다고 제안했다. 다른 참석자들은 보다

적극적인 접근방법을 주장했다. 예를 들어, 북한이 핵 공격을 할 경우 북한의 무력화 전략을 제시했다. 미국 참석자가 그러기 위해서는 미국 전략, 정책 그리고 무기 조건상의 변화가 필요할 것이라고 지적했다.

이 논의에서 억지력에 대한 한국의 딜레마를 볼 수 있었다. 한국은 미국으로부터 확신을 얻길 바라고 계획 과정에 보장에 대한 언급이 포함되면 그 목적을 달성하는데 도움이 될 것이라고 주장하지만, 동시에 한국 정치가 및 대중은 또한 그러한 논의를 할 준비가 안됐다고 여기기도 한다. 한국 참석자는 어느 누구도 다른 사람들과 맞서 핵무기를 사용하는 방안에 대한 논의에 참여한다는 것이 알려지는 것을 바라지 않을 것이라고 지적했다. 한국 참석자가 설명한 것처럼, “한반도에 핵무기의 사용을 밀어붙이는 것은 받아들일 수 있겠지만, 핵무기를 사용하는 것은 절대 용납할 수 없다.” 다른 한국 참석자는 한국을 상대로 한 핵공격에 대한 미국의 핵무기 사용은 받아들일 수 있겠지만, 일본을 상대로 한 핵공격에 대한 대응은 한국 대중들이 지지할지 모르겠다고 주장했다. 미국 참석자가 이러한 대화는 정치적 폭탄 (“political bombshell”)이 될 것이며, 한국 사회가 준비가 된 상태인지 의문을 제기했다.

회의가 끝나기 전, 퍼시픽 포럼의 차세대 리더 두 명이, 양국에서 한 명씩, 차세대 시각을 제시했다. 6월 공동 비전은 확대된 동맹의 역할을 기대했지만 대화의 범위는 너무 좁았다면서 그들은 실망감을 표현했다. 지금까지 우리의 논의가 그랬듯, 북한은 앞으로도 두 국가와 밀접한 연관을 맺겠지만, 그들은 현재 당면하고 있는 위협에 기초한 관계를 뛰어넘는 동맹으로 진전하는 대화를 할 것을 호소했다. 그들은 두 가지 방향으로 의제를 확대시켰다. 첫째, 오직 한미동맹만이 아닌, 한미 관계에 대한 논의를 언급했다. 한국을 확신시켜주는 것이 주요 이슈라면, 두 사회의 교류를 더 활발히 하는 방식으로 보다 다양한 접촉을 지원하여 한국에 대한 미국의 존중 수준을 높이고 한국인들의 불안감을 감소시키면 될 것이다. 둘째, 미국과 중국은 긴장을 완화하고 오해를 방지하기 위해, 중국과의 대화가 더 필요하다; 이러한 과정은 전반적으로 지역 안정을 위해서도 좋지만, 어려운 북한 문제를 다루는 좋은 기반을 제공할 것이다.

대부분의 참석자들은 한미관계가 진전되고 있다고 말했다; 한 한국 참석자는 한미동맹에 “A-” 점수를 줄 수 있다고 밝혔다. 그러나 앞으로 효율적인 협력을 이루기 위한 장애도 분명히 보이고, 현재 양국의 긍정적인 분위기가 계속 유지될 것이란 확신도 없다; 한미관계는 지속적인 노력이 필요하다; 지난 성과에 만족하면 안 된다. 예기치 못한 상황이 발생했을 때, 그 문제를 다룰 자신감을 주고 양국의 효율적인 의사소통을 도와줄 양국의 신뢰를 형성하는 것이 앞으로의 과제이다. 이번 최초의 한미 전략 대화는 양국의 목표를 향한 진일보가 될 것이다.