



천안함의 긴 그림자

제 2 한미 전략 대화

2010년 4월 28일-30일, 마우이

Issues and Insights
Vol. 10-No. 22

호놀룰루, 하와이
2010년 8월

CSIS 퍼시픽포럼

호놀룰루에 위치한, CSIS 퍼시픽포럼은 미국의 아시아-태평양 군의 국제전략 연구를 위한 독립기구입니다. 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, 아시아의 관점을 반영하는 여러 프로젝트들의 결과물 및 오피니언 리더들과 정부, 대중에게서 얻은 권고들을 통합하여 보급하고 있습니다.

목차

핵심 내용.....	1
회의 보고서.....	7

한미 전략 대화 2010년 4월 28일-30일, 마우이 핵심내용

미국 국제 전략문제연구소(Center for Strategic and International Studies, CSIS)산하 퍼시픽포럼(Pacific Forum)이 소수의 한국 및 미국 안보 전문가들과 공무원들을 다시 초청해 한국의 위협인식을 논의하고 변화하는 동아시아 전략 환경과 확대된 억제력의 본질에 대해 논의하기 위해 제 2차 한미 전략 대화를 열었다. 이 비공식 대화의 핵심 내용은 다음과 같다.

- ‘세계적 시야’에 대한 미사여구에도 불구하고, 한국의 위협인식 (threat perception)은 아직도 동북아에 초점을 두고 있고, 특히 북한에 집중되어 있다. 한국의 안보 분석가들은 지난 몇년동안 북한의 위협이 증가해왔지만 미국이 이런 불균형 위협의 중요성을 정확히 인지하고 있지 않다고 생각한다. 특히 그들은 북한이 자국의 핵 억지력에 대한 인식을 기반으로 가하는 모험주의나 협박 (예를 들어 천안함 사건)에 대한 한국의 어려움을 미국이 심각하게 인지하지 못하고 있다고 지적한다.

- 단기적으로 북한정권은 불안정하지만 나름 유연성을 보여주고 있다. 한국은 한미동맹의 북한급변 사태 발생 시 위기관리 능력에 대해 의심하고 한국을 제외한 중미 대북 대책 마련 가능성에 대해 크게 염려한다.

- 미국과 한국은 북핵 위기에 대해 인식 차이가 있다. 미국은 북한문제를 대량살상무기의 확산 문제로써 인식하고 한국은 북한의 재래식 전력, 핵 전력, 그리고 특수부대의 무력이 물질적 안보에 대한 직접적 위협이라고 본다. 대체로 오바마 대통령이 취임한 후 한미 관계가 개선되어 왔다는 평가가 있고, 한미 협력을 통해 한국은 오바마 정부가 유화적 대북정책 실시한 것에 대한 염려가

사라졌지만 가끔 미국이 북한의 핵무기를 궁극적으로 폐기시키기보다 관리를 원한다는 비판이 있다.

- 6 자회담을 통한 북한의 비핵화 달성 가능성은 거의 없다. 그렇더라도 한미 양국 모두 6 자회담의 필요성에 대해서는 동의하고 있으며 북한이 6 자회담에서만 핵 무기를 포기하겠다고 (이전에) 합의한 적이 있고, 6 자회담은 미-한-일 정책 일치화의 수단으로 이용되며 중국과 러시아에게 국제 사회에서 북한에 대한 일치된 태도를 보이도록 압력을 가하는 기능이 있다.

- (일본과 달리)한국은 중국이 핵이나 전략적 무력의 위협이 있다고 생각하지 않는다. 그러나 한국에서 여러가지 중국 정책에 대해 고조되는 좌절이 있으며 특히 북한에 관해서 더욱 그러하다. 한국측은 중국이 북한에 대해서 회유적이며 분단된 한반도와 핵을 보유하고 있는 북한을 인정할 수 있다고 평가한다. 더구나 북한에 대한 중국의 정치적, 경제적 영향력 증가에 대한 우려가 있다.

- 한국 안보 전문가들은 일본이 필수 상대국이라고는 하지만 아직도 일본에 대한 분노 그리고 좌절감이 있으며 일본이 한일 관계의 문제들을 해결하는 책임을 가지고 있다고 생각한다. 한국측은 미일 관계의 최근 갈등에 대해 염려하고 그 갈등이 미국의 한국을 위한 지원에 영향을 미치는 것에 대해 우려한다.

- 한국 안보 전문가들 중에서 2012 년 전작권(전시작적통치권) 이양에 대한 지지하는 의견은 사실상 없다. 한국측은 북한으로부터 비롯한 위기가 감소할 때까지 전작권 이양이 연기되기를 바란다. 2012 년은 여러 선거와 북한의 '강성대국 건설'목표 때문에 더욱 신경이 쓰이는 한 해이다.

- 한국측은 미국의 언질에 명시적으로 의문을 제기하지는 않지만 많은 국내적 논의가 이를 반증한다. 많은 한국인들은 전작권 이양과 특히 연합사령부의 해체가 미국의 지원이 줄어드는 신호로 본다. 전작권 이양이 "한미 작전권이

한국 작전권으로의 변화'로 서술되었다. 한국측의 입장에선 미국의 '전략적 유연성'추진, 2010 년의 4 개년 국방검토(QDR) 보고서의 핵무기량 축소 요구, 핵태세검토보고서 (NPR)의 핵무기 의존축소 등이 문제적인 요소들이다. 대부분 한국인들은 북한이 더 위협적으로 행동하고 있다고 평가하면서 이러한 정책적 변화 때문에 더욱 우려하고 있다.

- 한국측은 안보지원에 대한 재확인을 원한다. 핵태세검토보고서 등에서 미국이 세계적 비핵화의 목표를 동맹들의 방어와 억지에 견주어 볼 필요성을 공식적으로 인정하는 것과 핵태세검토보고서에서 소극적안전보장(negative security assurance)에 관한 부분에서 북한을 명시적으로 제외하는 것이 한국측의 우려를 완화시키지는 못했다. 미국이 핵태세검토보고서를 마련하면서 한국과 밀접하게 협력하고 한국 정부가 최종 보고서의 공식적 승인을 인정 (그리고 환영)하면서도 어떤 한국측 분석가들은 태세검토보고서가 “동맹들의 관심들을 격하시켰다.”고 비판했다.

- 한국측은 억지력에 대해 추가적인 작전 논의가 있기를 바란다 - 목표설정에 대한 논의가 필요하지는 않지만 비상시 억지력이 어떻게 발휘될 것인지에 대한 대화를 요구하고 있다. 한국측은 핵을 보유하고 있는 북한이 미국의 작전 계획 마련 과정에 어떻게 영향을 미치는지에 중점을 두기를 원한다. 그리고 한국측은 자국이 탄도미사일, 잠수함, 5 세대 전투기 등 전통적(재래식 무기를 통한) 억지력 유입 과정에 대한 미국의 지지를 촉구한다.

- 미국과 한국 참석자 모두 민간 핵기술 영역에서 향상된 한미협력 기회들을 엿볼 수 있었다. 서울이 2012 년 핵안보 정상회의를 주최하는것이 양국 협력 체제를 제시하였지만 동시에 한국이 이런 국제정상회의를 한반도 또는 지역적 입장으로 접근하면 그것이 한미 관계에 새로운 긴장을 줄 수도 있다.

- 한국측은(2014년에 마감될) 한미원자력협정의 재협상이 한국의 핵 연료 재가공권을 논의해야한다고 주장하여 파이로프로세싱(Pyroprocessing)에 대한 접근이 미국의 핵확산 우려를 완화시킬 수 있다고 믿는다. 한국이 사용하는 에너지중 핵 에너지 비중 증가, 그와 관련한 핵폐기물, (재가공권을 보유하는) 일본과 동등한 관계에 대한 요청 등이 그 이유이다. 일본과의 동등한 입장을 언급할 때, “차별”이란 어휘를 자주 사용하며 “우리는 이란이 아니라 일본처럼 취급받고 싶다”고 한다.

- 한국측은 원자력 능력을 확대하면서 확산 우려보다는 민족주의(예를 들어 독립적 핵무력을 위한 대중의 지지 증가)나 상업적 이익에 치중하지 않을 것이라고 주장한다. ‘미국은 한국이 재처리하도록 허락하면서 다른 국가들이 재처리기술 도입을 압박하는 것은 그릇된 메시지를 보낼 수 있다’라는 미국의 주장은 설득력이 없다.

권고

- 한국측에게 한국의 국방에 대한 미국의 약속을 재보증하기 위해 한국과 미국 사이 억지력, 특히 핵 억지력에 대한 논의가 더욱 증가되어야 한다.

- 전작권 이양 과정에 대한 우려들을 논의해야 한다. 한국 당국자들이 한국군의 작전 능력에 대해 의심을 품고 있다면, 한국 정부가 공식적으로 전작권 이양을 연기할 것을 요구하고 미국이 이러한 요구를 수락해야 한다.

- 전작권 이양 과정과 연합사령부 해체 과정을 구별하는 것이 우려를 완화시킬 수 있다. 안정성, 재보증, 그리고 억지력을 유지하기 위해 전작권 이양시 미-한 작전권으로부터 한-미 작전권으로의 변화 과정으로 보여져야 한다.

- 이명박 대통령과 오바마 대통령이 작년에 승인한 공동비전성명이 실시되어야 한다. 오늘날의 한미동맹 그리고 통일 후 한미동맹의 정당성(rationale)에 대한 대화도 더 많이 필요하다.

- 한반도 비핵화와 다른 안정적인 이슈들에 대해 한국과 미국이 계속 일치적으로 접근해야하고 한반도와 지역적 이슈들에 대해 일본과 삼각적 협력을 확대해야 한다. 한국은 대북 특사를 임명하고, 그 특사는 미국 특사인 스티브 보즈워스와 동등하게 협조하고 파견되어야 한다.

- 서울이 다음 핵안보 정상회의를 주최하는 것은 더욱 향상된 양국 협력의 기회를 제공한다. 긴장을 피하기 위해, 핵안보정상회의 사이 성과를 평가할 수 있는 기준의 일환으로 한미 양국간 민간 원자력 협력 계획을 준비해야 한다.

- 한국이 천안함 공격에 대해 어떤 조치를 취하던 간에, 미국은 지금까지 한국 내부에서 보여져왔던 것처럼 한국을 전적으로 지지해야 할 것이다.

한미 전략 대화
2010년 4월 28일~30일
하와이, 마우이
회의보고서

지난 몇 년 동안 한미 안보 관계는 상당한 개선이 있었다. 2009년 6월에 이명박 대통령과 오바마 대통령이 한미공동성명을 승인한 것은 양국 안보 동맹의 지속적인 책무를 보여준다. “평화적, 안정적, 그리고 번영적 한반도, 아태지역, 그리고 세계” 등 안보공약이 다소 느리게 실시되고 있으나 양국 관계는 바람직한 경로로 진행되고 있다. 그러나 천안함 사건, 한국측의 확장된 억지력에 미국의 안보공약에 대한 의심, 주한미군의 한강 이남으로의 이동, 전작권 이양, 한미 자유무역협정(KORUS FTA) 등 여러 이슈들을 어떻게 다루느냐에 따라 한미 관계의 경로가 바뀔수도 있다. 즉, 이러한 이슈들을 다루는 방법에 따라 한미공동비전성명에 이르는 과정에 영향을 미칠 수 있다.

한미 안보관계를 더욱 잘 이해하고자, 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 2010년 4월 28~30일 제 2차 한미 전략 회의를 개최했다. 이번 회의에선 개인 자격으로 참석한 양국의 공무원들과 정책 분석가들 그리고 학자들이 양국의 전략적 안보 환경, 한반도의 정세, 지역적 안보 과정에서 핵무기와 확장된 억지력의 역할 그리고 한미동맹의 상태에 대해 논의했다. 뿐만 아니라, 퍼시픽포럼 CSIS 차세대 리더 14명이 참석하여 차세대의 관점으로 제공했다. 다음의 보고서는 정확한 기록을 위해 당시 참석자들의 검토를 받았지만 합의문은 아니다.

안보 환경에 대한 인식

한국과 미국이 안보 환경에 대한 입장을 상호 공유하고 상대국의 안보 위협에 대한 대응을 수락하는 것이 동맹 관계를 성공적으로 유지하는 기반이다. 첫 번째 회기에서 발표자 두 명은 모두 국제 안보 환경과 그것이 동북아 지역 및 양국 안보관계에 미치는 영향에 중점을 두었다.

첫 프리젠테이션에서 미국측 발표자는 오바마 정부가 아직도 완전한 안보 전략을 마련하지 못하고 있고 대신에 안보 이슈들에 대해 ‘도구적’ 접근을 했다고 주장했다. 이것은 세계와 지역적 안보 이슈들에 대한 광범위한 접근 마련 대신에 각 문제를 분석하고 실용적 해결책을 모색하는 접근이다. 관련하여 다음의 중요한 다섯 가지 중점이 있다. 1) 아프가니스탄 (그리고 이후 이라크); 2) 비국가적 행위자들 (핵 확산방지와 격렬한 극단주의 중심으로); 3) 국가적 행위자들 (이란과 북한을 중심으로); 4) 비정통적 안보와 특히 기후 변화 (정부는 공동 이익을 촉진하고 협력체제를 구축함); 5) 미국 국방을 축소하고 비대칭 위협에 더 잘 대응하기 위해 국방을 개편하는 것.

동시에 미국이 아시아 지역에서 균형성을 유지하도록 노력 해왔다. 중국의 지역 수준에서의 지도국 역할 증가를 인정하면서 오바마 정부는 인도네시아, 말레이시아 등 부상하는 국가들에게도 손을 내밀었고 동남아시아 국가 연합(ASEAN), 아시아-태평양 경제 협력체 (APEC) 등 다국적 조직들의 중요성을 강조했다. 발표자는 허브 앤 스포크(Hub and Spoke) 형태인 양국적 동맹체제가 덜 주목을 받고 있다고 주장했다. 따라서 한미 양국간 전반적으로 긍정적인 분위기에 돌고 있고, 2009 년 공동비전성명에 는 양국 공동이익을 이루기 위한 실용적인 조치 계획이 사실상 없다.

한국측 발표자는 중국의 지역적 역할과 중미 ‘G2’란 개념에 중점을 두었다. 그는 G2 개념이 세계에 관련해서는 미숙하다고 인정하면서 지역 수준에서 그런

개념의 중요성이 증가되고 있다고 논의하며, 미국이 중국의 지역적 역할 중요성을 인정하는 것을 근거로 제공했다 (반면에 한중 관계는 전술적이고 실용적 협력을 중심으로 발전해왔다) 미-중 양국은 협력의 중요성을 강조하지만 여러 이유로 서로 불만을 가지고 있다. 이러한 원만치 않은 관계가 일본의 중요성을 증대시키고 (발표자는 일본이 그러한 역할을 바라는 것에 대해 실망감을 보였다) 갈수록 커지고 있는 자신감 (그리고 가끔은 거만함)을 가진 중국과 균형을 맞추기 위해서는 지속적인 한미 협력이 필요하다.

다행히 한미관계에서 북한에 대한 접근과 확산 방지, 아프가니스탄, 국방 개혁, 6자회담 등 문제에 대해선 밀접한 협력이 있다. 앞으로 전작권 이양, 미국 안보 전략에서의 한반도의 중요성, 대북 정책, 천안함 사건 대책 등 여러 과제가 있을 것이다.

발표자가 결론으로 다음 건의사항을 제시했다. 동북아 안보협력을 촉진하기 위해서 일본과 중국의 역할 강화, 국내 여론의 중요성, 2009 년 한미공동비전성명을 이루는 과정의 중요성 등을 강조했다. 특히 한미자유무역협정을 비준하고 동일한 대북 정책을 유지하고 전작권 이양 문제에 대한 만족스러운 해결을 위해 양국이 노력할 만하다고 주장했다. 가장 중요한 것은 미국의 한국 방위 약속에 대한 의문을 해소하고 한미간 위협인식 차이를 좁히는 것이다.

대부분의 논의는 오바마 정부가 아시아 정책에 대하여 얼마만큼의 변화와 연속성을 가지는지에 중점을 두었다. “아시아에 돌아오다”란 표현은 부시 정부와 다른 정책을 시사하나 회의 참석자들은 미국 정책의 변화보다는 연속성에 동의했다. 그럼에도 불구하고 오바마 대통령이 ‘손을 내밀 것’이라는 표현을 사용하며 한반도에서의 우려를 어느정도 불식시킬 수 있었다고 평가했다.

변화가 있었던 만큼 분명한 것은 그러한 한미동맹의 전통을 유지하면서도 새로운 파트너십을 형성하고 더욱 강화된 협력체제에 초점을 둔 새로운 안보의제를 발굴하는 것이다. 그러나 중요한 상대국들 (특히 일본과 중국)에 대한 국내 이슈들로 그러한 노력이 잘 실행되고 있지 못했다. 북한이라는 저해요소도 새로운 지역적 안보의제를 마련하는 과정을 망치고 있으나, 동시에 그 노력 때문에 우리들의 공동 문제에 대한 공동 협력 기회들이 주어졌다. 주일미군의 한반도 비상시 역할 때문에 일본에 있는 정치적 소란이 우려스럽다. 한국측은 역사와 영토 갈등 등 한-일간의 전통적 문제점을 논의했을 때 실망감을 나타냈다. 그러나 한국 참석자 중 한 명은 일본이 지역적 무대에서도 입지가 없다고 했을 때 화가 나기보다는 체념한 것처럼 보였다.

반면에 미국은 새로운 생각이 요구되는 변화중인 지역적 세력균형과 씨름하고 있다는 입장도 있다. 중국의 부상이 지속적인 이야기지만 국내, 중동지역, 그리고 아프가니스탄 문제들이 미국의 주의를 끌고 있고 중요한 동맹인 일본도 자국 국내문제들로 바쁘다. G20 부상도 경제적 이슈들에 대한 국제적 결정과정 변화의 신호이다. 참석자 한 명은 협력과 안보보장 과정들에 관한 자유무역협정의 중요성에 비추어 볼 때, 안보 전망을 평가하면서 경제적 이슈들을 파악하지 않는 것에 대해 비판했다. (미국의 국내정세 때문에 비준하는 것이 어렵다고 인정하는 동시에, 한미 자유무역협정을 조속히 비준되어야 한다는 점에 대해 일치된 지지가 있었다).

이러한 변화들이 지역적 안보문제에 관해 한반도와 한미 동맹의 중요성을 부각시킨다. 한반도가 “전통적” 안보문제의 시발점이고 한국이 동아시아의 새로운 협력의제에 긍정적으로 참여하고 있다. 미-일 동맹의 갈등이 강한 한미관계의 중요성을 부각시키며 한반도의 위기상황 대책 마련에 일본, 중국 등 다른 국가들과 협력할 때 한미 동맹은 주춧돌 역할을 할 만하다. 이러한 논의를 통해 한국측은 한국을 제외한 다국적 논의에 대해 우려하고 있다. (예를 들면 미-중-일 삼각 회의이며 특히 한국이 의제에 대해 관심이 가지고 있을 때)

‘세계적 한국’이라는 선전이 있더라도 한국 안보의 중심이 아직도 한반도에 중점을 두고 있다. 한국측은 북한 위기와 특히 북한의 비대칭 능력이 증가하고 있다고 주장했다. 이 새로운 경향이 천안함 사건으로 표면화되었다. 한국의 여러 국방부 위원회들은 한국군이 새로운 북한 위협에 대응할 수 있도록 노력하고 있더라도, 미국이 충분히 인지하고 있는지에 대한 우려가 있었다.

한반도 정세

두번째 회기에서는 한반도 안보 정세에 초점을 두었다. 한국측 발표자는 북한이 붕괴 위험 국가이므로 더 무모하고 예측이 불가능하기 때문에 한반도 안보라는 것은 곧 북한 문제라고 주장한다. 김정일 국방위원장의 건강이 악화되고 있고 정치적 계승 문제 때문에 북한 정책결정과정의 외교정책보다는 국내 정치적 변수에 달려 있다. 화폐 개혁과 시장폐쇄 등 대담한 결정들이 북한경제해체를 방지하지 못하며 북한은 더욱 불안정화 되고 있다. 신년공동사설에서 경제회복을 위한 1950년대식 동원 운동이 암시되었고 북한정권이 개혁을 포기한 것처럼 보인다.

한국이 여러 대북 접근을 시도하였으나 모두 실패했다. 전 행정부들의 포용정책이 성공 가능성이 있었지만 결과적으로 북한을 개혁하지는 못했다. 북한의 한국 의존이 증가되었지만 평양의 한국 대북지원 불인정이 한국 여론의 대북지원에 대한 지지를 감소시켰다.

이러한 상황에 비추어 볼 때 북한의 붕괴 양상을 막아야하고 한국의 국방 능력을 향상시켜야 한다. 이를 위해 북한 유사사태 발생가능성 및 북한도발들에 대한 대책 마련 과제에 일치된 전략적 의견과 밀접한 기술적 협력이 (특히 한미간에) 필요하다. 그러나 한미간에 북한 위기인식 차이가 발생하면 그러한 협력은 어렵다. 9/11 사건이 미국에 미쳤던 영향처럼 천안함 사건이 한국의

국방능력향상 노력에 자극을 줄 수도 있다. 한국 정부는 광범위한 안보 준비태세와 정책 검토를 위해 노력하고 있다.

미국측 발표자에 따르면 한반도 안보정세는 유지될 가능성이 없는 현재상태를 유지해 보려는 시도와 조만간 있을 듯한 북한 정권계승에 대해 준비하는 노력을 주저하는 두 개의 경향에 이끌리고 있다. 북한에서 핵프로그램이 정치적 정당성을 부여 역할이 있음에도 불구하고, 6자회담을 통해 북한 비핵화에 성공할 수도 있다는 희망을 가진다는 사실 자체가 이런 정세를 반증한다. 북한의 비타협적 태도 때문에 다른 5개국들이 밀접한 일치된 의견을 유지하기 위해 노력해야하며, 오히려 이것이 위기시 대북 대책 마련 과정에 지역적 협력을 억누른다. 그래서 미-한-일 삼각적 협력, 그들의 일치된 태도를 중요시하여 그러한 협력이 6자회담이나 지역적 노력의 성공 가능성의 기반이 된다.

지난 1년동안 대북 정책에 대한 밀접한 한미 협력이 한미동맹과 남북화해 양자간 긴장관계에 대한 우려를 감소시켰다. 이제 한미 동맹은 남북과 미북 관계들을 정리하는 수단인 셈이다. 이 흐름에 따라 북한에서 붕괴나 불안정한 상태시 한국과 미국의 개입 조건을 정의하는 작업을 현안으로 다루어야 한다. 여기서 한미간 개입의 정도 차이가 있을 수 있기 때문에 이 문제는 더 복잡하다. 더구나 북한 급변사태 발생 시 한일간의 미국에 대한 기대 차이가 있을 수도 있다.

뿐만 아니라 한반도 평화체제 수립 노력에서 중국의 이익도 반영해야 한다. 그래서 저항하는 북한에 대응할 때 중국과 협력할 수 있도록 미국이 중국에게 전략적 재보장을 제시할 가능성이 있다. 이것은 일본이나 한국으로부터의 반발을 일으킬 수 있기 때문에 미국은 일치된 의견을 가지는 것이 쉽지 않더라도 한반도의 결과 정세 비전에 대한 동의를 추구해야 한다.

북한의 확산이나 이란과의 협력에 대한 정확한 증거가 있다면 한반도 안보 정세를 변화시킬 수 있다. 이것에 대해 지속적인 우려가 있으며 시리아와

버마와의 이러한 협력에 대한 징조가 있다. 증거를 찾는다면 미국은 더이상 이란 핵프로그램과 북한 핵프로그램을 별개의 문제로 다루게 될 가능성이 있으며, 이는 주요 관련국들 사이의 분열을 조장할 수 있다.

참석자의 일치된 의견에 따르면 북한사회가 흔들리고는 있으나 이것이 조만간 북한이 붕괴될 것을 뜻하지는 않는다는 주장도 있었다. 북한의 불안정한 상태 때문에 한국의 대북 인식이 변화되었다. 2000년 남북 정상회담 이후에 한국 안보 자세는 “방어력”으로부터 “억지력”으로 바뀌었다. 이러한 변화는 한국 군사 체제와 군사력 유입 과정에 영향을 미쳤다. 천안함 사건 때문에 한국군의 태도에 또다시 변화가 생길 것 같고 앞으로 정보 능력을 향상시키고 더 효율적인 대책 중심으로 이루어질 전망이다. 이 변화가 새로운 공동 대응 조건 마련을 위해 미국과 협력이 필요하다고 모두 동의했다. 한국측은 대북 포용 기반조건 세 가지를 제시했다: 북한에서 일하는 한국인의 안정성 보호; 국제적 규범에 따른 행동; 지원 배급 과정의 투명성 보장.

다음으로 가장 중요한 한반도 문제인 통일에 대한 한국측의 의견에 대해 논의하였다. 북한 정책결정 과정에서 증가되는 불안과 불확실성 때문에 한국이 북한과의 통일보다는 공존을 바라는 방향으로 인식이 변화되었다. 차세대 지도자 프로그램 참석자들은 통일에 대해 기성세대들보다는 덜 원한다고 나타냈다. 그들에 따르면 한반도에 두 국가가 있고 38 선을 가로지른 이산가족관계들이 약화되었다.

그러나 한국측은 독일에 비추어 볼 때 한국이 점진적 통일 과정의 중요성에 대해 인정한다고 주장했다. 참석자 한 명은 ‘2 국가 1 체제’ 형식으로 10년간의 변화기간을 가져야 한다고 예측했다. 이명박 행정부는 북한의 정권 변화보다는 북한 인민의 복지를 우선시하고 있다. (그렇더라도 미국측 참석자 한 명은 현재 한국측이 이전보다는 통일을 더 바란다고 지적했다.)

한반도 정세에서 중국이 중요한 역할을 하지만 이러한 영향이 긍정적인지 부정적인지는 아직 평가하기 어렵다. 한반도의 비핵화가 바람직하다고 주장하더라도 중국은 핵을 보유하지 않은 통일된 한반도보다는 핵을 보유한 북한을 더 원한다라는 일치된 평가가 있다. 더구나 중국은 북 문제를 해결하는 것보다는 관리를 우선시 하고 있다. 다르게 말하면 중국은 북한의 불안한 상태나 붕괴라는 최악의 상태를 피하기 위해서 북한이 핵을 보유하더라도 김정일 정권이 유지되기를 원한다. 한 참석자에 따르면 중국이 기본적으로 변화되지 않는 한 중국의 대북정책도 변화되지 않을 것이다.

세계적 핵 정세

세번째 회기에서는 확산 위협과 세계 핵확산방지체제 지원 방법을 중점으로 논의가 됐다. 원자력의 중요성 증가와 한국의 핵폐기물 관리 문제 때문에 재처리과 농축 문제를 논의했다. 한국측 발표자는 북한의 핵 능력이 발전할 수 있는 주요 요인이 국제 적인 핵확산방지 협력 부족 상태라고 주장했다. 북한이 지속적으로 핵을 개발하고 이란과 협력하는 것이 관련 지역과 세계에 큰 영향을 미칠 수 있다고 경고했다.

경제 제재가 북한 결정 과정에 영향을 미치지 못했다. 발표자는 경제 제재들이 국제 원자력 기구(IAEA) 규정, 수출통제, 핵확산방지구상 (PSI), 핵물질에 대한 정보 등 여러 확산방지 수단들과 더 나은 협력 관계를 형성해야 한다고 주장했다. 그러나 결과적으로 핵무기 확산 방지 여부는 비핵국가에게 줄 수 있을 혜택과 핵보유 동기의 제거 가능성에 따라 결정될 것이다.

대체에너지로써 핵에너지의 사용량이 증가되고 있기 때문에 새로운 핵폐기물 관리 방법들의 모색이 필요하다. 한국의 원자력 산업이 발전되면서 핵폐기물 저장수용량이 2016 년이면 소진되고 말 것이다. 발표자는 확산방지체제가

발전하면서 각 국가의 독립적 재가공시설 개발의 동기를 낮추기 위해 지역적이나 국제적인 다국적 연료은행을 제시했다.

미국의 최고 우려는 이란의 핵 프로그램이다. 이를 포함해서 핵테러와 북한, 시리아, 파키스탄 등의 불안 위기 가능성에 대해 오바마 정부는 확산방지와 핵테러 대책의 필요성을 강조함으로써 부시정부와 연속성을 보여준다. 그러나 한 가지 중요한 차이는 오바마 정부가 장기간 확산방지 목표를 위해 ‘글로벌 제로(Global Zero)’와 군축에 전념한다는 점이다.

2009년 프라하 연설에서 오바마 대통령은 미-러 전략 무기 감축 조약(START)과 미국의 핵태세검토가 미국 전략의 핵심 요소라고 밝혔다. 이 연설에서 자국과 동맹국들을 위해 억지력을 유지해야 한다고 인정했으나 동시에 군축의 중요성도 인정했다. 2010년 핵태세검토는 이전의 검토와 연계되며 미국의 핵무기량 축소의 중요성을 주장하면서 다음의 중요한 정책 목표 다섯 가지를 제시한다: 핵테러 방지, 핵무기 역할 축소, 적은 핵무기로 효과적인 억지력 유지, 동맹과 협력국가들에게 안보재보장 강화, 그리고 핵비축을 안전하고 안정적으로 유지. 미사일 방어체제와 “재래식 전 세계 신속 타격(Conventional Prompt Global Strike, CPGS)”이란 새로운 비핵 공세적 전술무기들에 대한 부정적 제한을 회피하는 선에서 새로운 전략 무기 감축 조약에 양국이 막대한 군축을 약속한다.

발표자는 이러한 정책을 확장된 억지력과 한미 동맹에 미칠 영향에 대해 평가하면서 미국측 당국들이 동맹들과 밀접한 협력의 필요성을 주장하고 억지력 과정에서 핵무기에 의존하는 것을 줄이면서 대신에 재래식 능력의 역할을 확대해 왔다고 했다. 미국은 한국이 강한 동맹국이고 세계 확산방지체제 촉진을 위한 모델 국가라고 인식한다. 그래서 국제 원자력 기구 추가 의정서(IAEA Additional Protocol)를 전체적으로 적용하여 핵 확산방지조약을 위반한 국가들에게 더 강한 처벌을 가할 수 있기 위해선 미국에게 한국의 지지가 매우 중요하다.

결론으로 발표자는 한국이 상업적으로 재처리 기술을 추진하지 않는다는 전자 하에, 미국이 파이로프로세싱(Pyroprocessing)에 대한 제한된 연구과 개발 협력을 허락할 것이라고 전망했다. 일본이 재처리 기술을 개발했을 때 미국은 이와 비슷한 약속을 했다.

발표 후 논의에선 미국 핵태세검토에 대한 한국측의 반응과 한국에서 민간 원자력 기술 수출에 대해 증가되는 관심이 어떠한 영향을 가져올지에 대해 중점을 두고 진행됐다. 미국이 태세검토보고서를 마련하면서 한국과 밀접하게 협력하고 한국 정부가 최종 보고서를 공식적으로 승인함을 인정 (그리고 환영)하면서도, 일부 한국인 분석가들은 핵태세검토보고서가 “동맹들의 관심들을 간과한 측면이 있다”라고 비판했다. 핵태세검토보고서 등에서 미국이 세계적 비핵화의 목표를 동맹들의 국방력과 억지력에 견주어 볼 필요성을 공식적으로 인정하는 것과 핵태세검토보고서에서 소극적안전보장(negative security assurance)에 관한 부분에서 북한을 명시적으로 제외하는 것이 한국측의 우려를 없애지는 못했다. 한국측 참석자 한 명이 핵 태세검토에서 화학적, 생물학적 공격에 대해 핵무기로 대응하는 부분이 이전의 핵 태세검토보다는 약하다고 주장했다. 그는 한국측은 탄도탄 방어, 수출 통제, 향상된 전통적 능력, 위반 국가들을 비판하는 등 다양한 대안들에 대해 불안해하면서 핵보복 대응이라는 더욱 더 명확한 조치를 선호한다고 주장했다.¹ 그리고 한국측은 서울이 평양의 핵도발에 대한 대응 능력이 있다는 것에 대해서 강한 메시지를 보내는 것이 중요하다고 말했다. 한국은 핵무기를 개발 할 수도 있으나 그 대신 미국의 확장된 억지력에 의존하고 세계 핵확산방지체제를 지지한다. ‘불량국가들’이 있는 세계에서 미국의 안보보장이 약하다고 생각되면 한국은 안보불안을 겪게 된다.

¹ 이후 서울에서의 논의에서 한국 당국이 그러한 정의를 거부했고 한국 정부는 핵 태세검토보고서가 바람직하다고 주장했다.

한국측은 재처리 기술개발에 대한 논의에 대해 민감하다. 새로운 한미 원자력 협정을 협상할 때 일본이 기준이며, 한국측과 일본측의 기술개발에 대한 한계에 차별이 있다면 한미관계를 지지하는 국내여론이 약화될 것이라고 전망했다. 또, 한국이 재처리에 관한 ‘주권적 권리’를 누리지 못하더라도 핵확산방지 약속을 지켜왔다는 점을 지적했다. “우리는 이란이 아니라 일본이다”. 2012년에 서울에서의 다음 국제 핵 정상회담 주최는 두가지 점에서 의미심장하다. 하나는 평양에게 메시지를 보내기 위해 이 회의를 이용할 수 있다. 다른 하나는 민간 원자력 협력 협상 결과가 잘못된 메시지를 보내지 않도록 주의해야 한다.

억지력에 대한 고려

확장된 억지력은 한미동맹 전략의 기반이고 미국이 한국을 방어해 줄 안보공약의 주된 상징이다. 한국측 발표자에 따르면 한국은 1970 년대에 핵 프로그램을 포기했고 1990 년대 미국이 한국내에서 핵무기들을 철수시켰기 때문에 한미동맹 전략에서 핵전략의 중요성을 점차적으로 줄여 왔다. 발표자는 이 때문에 한국의 안보가 더욱 취약해졌으므로 한반도의 핵 비대칭 상태를 해결하지 못하는 평화조약에 대해서는 더욱 신중을 기해야 한다고 주장했다.

이러한 입장에 따라 핵확산방지조약을 승인하고 핵무기를 사용하지 않는 국가에게는 핵무기로 대응하지 않을 것이라는 핵태세검토의 소극적 안전보장이 미국의 한국에 대한 안보공약을 약화시키는 측면이 있다. 한국측 발표자는 이러한 소극적 안전보장에 따르면 북한이 다른 화학적, 생물학적 비대칭적 능력을 보유하더라도 핵무기를 포기한다면 한국의 핵우산이 사라질 것이다.

미국측 발표자는 북한과 이란의 핵무기 프로그램 추구와 중국의 핵 능력 증대라는 안보 정세를 고려하여 미국 전략자들은 군비 축소와 억지력에 중점을 두어야한다고 강조했다.

발표자는 억지력 전략에서 재래식 능력에 점차적으로 의존하고 있다고 지적했다. 이러한 재래식 무기의 의존 증가는 부시 정부가 2002년에 제시한 ‘새로운 3인조(new triad)’라는 정책과 유사하다. 지난 20년동안 미국은 재래식 능력이 전략적이고 억지적인 효과가 있다고 주장해 왔다. 반면 핵 억지력은 처벌에 초점을 둔 억지이다. 재래식 억지는 방어로 억지하는 것이다. 한반도에서 동맹 관리자들은 이런 점을 북한에게 각인시키며 한국에서는 강한 자세를 유지해야 한다.

논의 참석자 중 한 명은 미국이 북한에게 ‘한국의 핵프로그램 개발을 더 이상 제재하지 못하겠다’라는 협상 카드를 이용할 만하다고 제시했으나 그렇게 허세를 부리는 것은 위험성이 크다고 생각하는 참석자들은 이에 동의하지 않았다.

로버트 게이츠 미국 국방부 장관이 “북한이 위기시 대량 살상무기를 사용하면 모두 백지화된다 (all bets are off)”라고 했더라도 이번 회의에서의 논의에서 한국측은 미국의 한국 방어에 대한 약속에 대해 의문을 가졌다. 한국측과 미국측 모두 역사적으로 북한 도발에 대한 대응이 약하다고 인정했다. 한국측은 공동비전성명에 따라 미국이 확장된 억지력을 유지하더라도 4개년 방위 계획서(Quadrenial Defense Review, QDR)에 따라 주한미군이 철수할 것이고 핵 태세검토가 핵무기 의존도를 줄인다고 설명했다. 명백한 것은 “확장된 억지력”이란 어휘보다 “핵 우산”이라는 개념이 더욱 이해하기 쉽다. 확장된 억지력을 이해하기 위해 더 많은 세부적인 작전상에 대한 논의가 필요하다. 그리고 핵을 보유한 북한이 미국 정책에 어떠한 영향을 미칠 것인지에 대해서 협력이 필요하다. 반면에 한국은 미국의 강화된 재래식 능력을 인정해야 한다. 중요한 것은 이러한 문제들이 2020년 국방 계획에 어떤 영향을 미치는지 평가하는 것이다.

핵정책 정세

다섯번째 회기에서는 지역 및 세계적 핵 정세에 대해 더 세부적으로 논의했다. 한국측 발표자에 따르면 한국이 핵 이슈들을 먼저 지역적으로 보고 그 다음에 국제적으로 본다. 이런 자세는 미국과는 반대 입장이며 미국은 우선 세계적인 전망을 고려한 후 지역적인 정세를 고려한다. 한국의 경우에 핵 정책은 북한의 핵무기 프로그램과 국내 핵에너지 필요성 증가라는 두 가지 (모순일 수 있을) 이슈들에 달려 있다. 이런 이슈들에 대한 균형을 맞추기 위해 한국은 비국가 행위자가 핵물질을 유입하는 것을 방지하고 동시에 원자력의 안전과 안정적 개발을 추진해야 한다. 이를 위해 2009년 한미 공동비전성명과 유사한 지역과 세계적 한미 협력이 필요하나 이런 협력이 아직도 실시되고 있지 않다. 한 가지 지적할 수 있는 문제는 한국의 핵정책 결정과정이 외교통상부, 국방부, 산업부, 지식경제부 등으로 분리되어 있다는 것이다.

한국측 발표자는 북한 핵무기 프로그램에 효과적으로 대응하기 위해서는 북한의 전략과 목표를 더 잘 이해해야 하고 한국과 미국 사이 더 높은 일치성이 필요하다고 주장했다. 협력을 향상시키고 역지력을 더 잘 이해하기 위한 정책과 실질적인 대화가 필요하다. 특히 가능한 시나리오들을 마련하고 공동적이고 포괄적인 대책마련이 필요하다. 이를 위해 핵문제 뿐만 아니라 공동의 이해와 상호 목표의 공유를 기반으로 한 넓은 범위의 대책을 마련해야 한다. 이런 정책은 대북한 정책 뿐만 아니라 일반적인 안보요소를 고려한 것이다. 발표자는 한국과 미국 모두 더 많이 노력하도록 서로 격려하면서 한국이 ‘헤지 (hedge)’를 하지 않으면서 더 독립적인 정책을 고려하고 있지도 않다고 주장했다.

미국측 발표자는 미국 핵 정책을 “선제적 포용 (preemptive engagement)”이라고 설득했다. 미국은 외교적 시도의 실패경우에 대비하도록 선제 조건을 수립하고 의견 일치를 미리 마련하기 위해 가상 적국들과 대화하고 있다. 프라하 연설, 핵안보 정상회의 등을 통해 이런 노력을 볼 수 있다. 핵무기

비확산에 관한 조약 (NPT) 평가회의가 중요하지만 효과적인 결과를 위해서는 합의가 필요하다. 그런데 세부적 이슈들이 매우 논란의 요소가 많아서 합의는 그저 희망일 뿐이라고 말할 수 있다. 미국의 입장 변화 과정에서 중요한 요소는 핵 공격 예방으로부터 핵 테러를 반대하는 세계적 공감대를 형성하는 전략으로의 변화이다. 이런 과정에 따라 미국은 핵무기의 의존도를 줄이면서 동맹의 전통적 능력을 향상시키고 자국의 전략적 재래식 군사능력을 확대해야 한다. 이를 위해 두가지 수준에서 안보 재보장이 필요하다: 동맹들이 미국의 핵무기 의존 축소에 대해 우려하지 않도록, 그리고 미국이 동맹의 역할을 확대하는 것에 대해 우려하지 않도록 노력해야 한다. 이런 변화의 결과가 QDR 에 암시되었고 앞으로 국가 안보 전략보고서와 국가 정보 평가서에서 더 자세하게 설명될 것이다. 이런 전략의 성공은 동맹의 핵무기 의존 축소 승인과 외교적 노력을 통해 수립된 조건이 인정되는 여부에 달려 있다. (자유민주당 지도시)일본이 미국에게 핵탄도 TLAM/N 배치를 중지하지 말라고 로비했던 것이 미국 정책 변화 과정의 문제들을 보여준다.

파키스탄과 인도의 ‘글로벌 제로’ 에 참여하는 것에 대한 망설임이 세계에서 핵무기를 완전하게 제거하고자 하는 추진력을 제한하고 있다. 대신에 그 국가들의 군축 운동을 자국의 핵 능력을 확대시켜서 자국이 정의한 최소 억지력을 달성하는 기회로 활용하고 있다. 인도는 중국과의 핵 능력 차이를 좁히기를 원하지만 이것이 파키스탄에게는 문제를 일으킨다. 그러므로 파키스탄이 중국과 더 밀접한 관계를 추구하고 있다. 중국의 경우 최소 억지력(minimal deterrence)를 유지하기 위해 핵 능력에 대한 정보를 공개하지 않고 미국과 러시아가 먼저 군축해야 한다고 주장한다.

핵 군축 노력의 성공 여부는 미국이 중국 등 다른 국가를 대상으로 자국의 핵확산방지 전략을 위해서가 아니라 세계적 군축과 핵확산방지를 위해 노력하고 있다는 설득의 성공 여부에 달려 있다. 군축과 핵확산방지의 균형을 이루기 위해

포괄적 핵실험 금지 조약 실행(CTBT)을 검증할 수 있는 체제와 핵물질을 관리할 수단이 필요하지만, 아직은 어느 것도 가시화된 성과가 없다.

또한 한국의 핵정책 목표인 북핵 프로그램 제거 문제와 안전하게 원자력 기술개발을 촉진하는 문제에 대해 논의됐다. 대부분 참석자들은 한국의 2012년 핵안보 정상회의 주최는 한국 정책을 보여 주고 한미 협력을 강화하는 기회로 보고 있지만 오히려 여기서 한미 입장 차이가 부각될 수도 있다. 한국측은 최악의 상태가 되지 않을 것이라고 주장했고 상업적인 야심이 핵확산 이슈보다는 우선시 되지 않을 것이라고 했다. 한국측의 입장에 따르면 파이로프로세싱이 크게 논란거리가 될 필요가 없다. 그렇더라도 파이로프로세싱이 “한국 시민의 희망”이라고 묘사했다. 미국측의 한 참석자는 다가올 2012년 정상회의가 한국의 핵확산방지에 대한 노력과 외교통상부의 핵 정책에 대한 지도력을 재보증할 수 있으므로 새로운 한미 원자력 협력협정에 대한 협상 기반을 제의할 수 있다고 제시했다. 반면에 한국에선 재처리 기술이 투명하고 상업적 이익에 따라 이루어진다는 전제하에 한국이 재처리 기술에 대한 ‘주권적 권리’를 수호해야 한다고 주장하는 시민들이 있다.

나날이 증가하는 재래식 능력 차이의 중요성에 대해서도 논의됐다. 어떤 참석자들은 미국이 앞장 서는 것이 지역적 안보와 한미관계를 위해 바람직하다고 평가한다. 반면에 이것은 다른 국가들이 핵 군축을 망설이게 할 가능성이 있다고 평가하는 진영이 있다. 참석자 한 명에 따르면 미국의 비핵화에 대한 관심이 “세계를 미국 재래식 권세를 위해 안전화 하는 것”이라고 볼 수도 있다.

한미 동맹

지난 몇 년 동안 한미 동맹은 회복세를 보였다. 입장 차이들이 있지만 여러 요소들이 상호 국익을 보장하여 대체적으로 긍정적인 평가를 받고 있다. 한국측은 단기간에 한미 동맹에게 네가지 이슈들이 중요한 영향을 미칠

것이다라고 했다.: 1) 전작권 이양, 2) 확장된 억지력에 대한 공동 이해, 3) 천안함 사건의 파급 효과, 4) 한미 원자력 협력 협정 협상.

아직도 한국에서 전작권 이양은 매우 민감한 사항이다. 한국측 발표자는 2012년 전작권 이양 결정이 당시 민족주의와 주권주의로 근거로 여론의 지지없이 결정됐기 때문에 재고려해야 한다고 주장했다. 우선, 전작권과 주권을 구별해야 한다. 그리고 한미 군사간의 C4I 능력의 차이가 크고 통신실들을 통해 대화하는 것보다 합동 전투 훈련센터를 통해 작전하는 것이 더 효과적이다. 또, 한국을 방문중인 미 당국자들이 연합군 사령부 해체와 제 2 보병 사단의 남쪽으로 이동하는 것에 대해 언급했기 때문에 전작권 이양이 한미 동맹을 약화시킬 것이라는 인식이 확대됐다. 그래서 북한의 비대칭적 능력 증가와 한반도의 안정성 약화에 비추어 볼 때, 전작권 이양 과정 -특히 시기에 대한 결정-을 다시 살펴볼 만하다.

한국측은 한미간 억지력에 대한 공동 이해가 없다고 우려한다. 북한의 핵 능력이 증가되면서 한국이 미국의 핵 태세검토에서 화학적 또는 생물학적 공격 대응에 대한 ‘빈틈’들을 보기 때문에 이러한 억지력에 대한 인식 차이가 더 중요하다. 한국측 발표자는 북한이 남한을 핵 무력으로 위협하는 한 핵우산의 법적 지위를 상충시켜야 한다고 주장했다. 그는 한반도 억지에 관한 결심을 보여 주기 위해 공동 훈련을 지지했고 탄도미사일, 전략적 잠수함, 5세대 전투기 등 선진적 무기를 도입함으로써 한국이 자국 억지력을 강화하는 것을 추구했다. 더구나 이것이 한미 공동비전에 이르는 과정을 뒷받침할 수 있다고 주장했다.

천안함 침몰 사건은 한반도 안정성에 대한 신호이다. 발표자는 북한에게 책임이 있다고 결론지으면서 이 문제에 대한 대책이 두가 지 원칙에 따라 마련되어야 한다고 했다. 하나는 앞으로 이러한 도발을 더 이상 받아들이지 않겠다는 신호가 필요하다. 다른 하나는 한국의 번영을 보호해야 한다. 중국으로부터 지지를 이끌어내고 유엔 안전보장이사회를 통해 강하게 대응함으로써 천안함 사건이

국제무대에서 이슈화되면서 한국을 도와 줄 수 있다. 그리고 동북아에서 강한 무력을 보여야 한다. 어떤 참석자들에 따르면 이것이 한국에서 북한과 한미동맹에 대한 인식 패러다임의 변화를 시킬 수도 있다.

미국측 발표자는 한미 동맹의 증가하는 힘에 대해 전반적으로 - 그리고 미일 동맹과 비교함으로써 - 지적했다. 이러한 변화에는 여러가지 이유들이 있다: 1) 현재 한-미 대북 위기 인식이 상대적으로 밀접하게 동조; 2) 전작권 이양 논의로 한국에서 동맹의 가치에 대한 인식 변화; 3) 정치적 갈등이 있더라도 동맹체제를 유지하는 힘; 4) 서울과 워싱턴에서의 달라진 성격 때문에 양국에서 더 바람직한 태도를 구성. 이러한 요소들로 2009년 공동비전이 달성되고 동맹을 향상시키는 노력의 기반이 마련됐다. 문제는 미국은 진행하기를 원하지만 한국이 망설이고 있다.

지금까지는 천안함 사건에 대해 한국과 미국 모두 대응을 자제하였으며 국제적 전문 시찰단의 조사결과 공표를 기다리고 있다. 그러나 한국은 천안함 사건이 해결될 때까지 6자회담에 참석하지 못한다고 하는 반면에 미국은 북한의 비핵화에 대한 결심에 따라 6자회담을 재개하기를 바람으로 양국간의 갈등 가능성이 있다. 미국은 한국의 입장을 지지하지만 검토 결과가 문제될 수 있다. 미국의 경우에 북한이 6자회담에 복귀하겠다는 요청을 포기하는 것 자체가 진퇴양난이며, 한국측의 분노를 완화 할 수 있겠지만 북한이 핵 보유국가라는 것을 묵인하는 것처럼 보일 수도 있다. 이는 특히 북한이 6자회담은 북한이 한반도 비핵화에 동의한 유일한 협상기제이기 때문이다.

한국측의 동맹에 대한 입장 변화 때문에 양측이 2012년 전작권 이양에 대한 인식을 재고시켰다. 미국은 전작권 이양 시기의 연기를 먼저 제시하지 못하지만 참석자 한 명에 따르면 한국이 요청한다면 미국이 동의할 것이라고 한다. 전작권 이양 과정과 연합사령부 해체 과정을 구별해야 한다.

작년의 논의와 비교할 때 올해에는 전작권 이양을 2012년 4월에 하지 않고 연기하는 쪽으로 훨씬 더 많은 관심을 보였다. 연기를 위한 여러가지 이유가 있다. 천안함 사건이 이러한 중대한 작전권 이양을 연기해야 하는 주장의 근거가 된다. 한국군이 정보, 병참술, 명령통제 등의 차원에서 미약하고 미군의 평택 이동과 시설을 개편하는 것도 연기 됐다. 어떤 참석자들은 연합사령부 해체 과정을 전작권 이양 과정과 연결시켰고 연합사령부가 효과적인 지시체제를 가지고 있기 때문에 이양을 연기해야 한다고 주장했다. 그리고 북한에 대응하기 위해 연합사령부가 필요하다. 이렇게 보면 전작권 이양이 말 그대로의 전작권 이양이 아니라 연합사령부 해체 때문에 위험하다고 우려하다.

결과적으로 전작권 이양이 한미관계 해체와 미국의 확장된 억지력에 대한 결심 약화에 대한 염려이다. 미국측은 미/한 작전으로부터 한/미 작전으로의 이양이라고 인식하지만, 한 선임 한국 참석자는 연합사령부 해체가 미국의 직접적인 역할을 없애는 것이라고 했다. 이러한 사고방식을 인정하고 전작권 이양에 착수해야 한다. 결국은 결과와 상관없이 군사가 계획대로 실시할 수 있으나 정치적 결정에 따라 전작권 이양은 진행될 것이라고 참석자 모두는 동의했다. 전작권에 대한 질문은 이양여부가 아니라 시기이다. 어느 결과라도 한미동맹의 능력을 약화시키면 안된다고 하는 동의가 있다.

참석자들 중 몇 명은 현재 한미 관계가 잘 이루어지고 있으나 역사의 갈등과 미-일 관계의 현안들에 비추어 볼 때 이러한 흐름이 바뀔 수 있다고 경고했다. 양측은 동맹관계에 대한 더 강한 결심을 촉진하는 과정의 중요성을 인식해야 하며 한미 자유 무역 협정과 천안함 사건 등 여러 이슈들을 관리하도록 노력해야 한다. 미국측 참석자 한 명은 레바논 전 수상 라피크 하리리(Rafik Hariri) 암살 사건에 대한 UN 검토 과정을 언급하면서 이러한 문제들의 국제적 접근을 제시했다. 한국측 참석자 한 명은 미국이 북 문제를 대면할 때 - 특히 중국을 포용해 보면서 - 한국에서의 제외 우려를 인정해야 한다고 했다.

한미 동맹의 미래

마지막 회기에서는 한미 동맹의 미래에 대해 논의했고 양국이 동맹의 효과성을 향상시킬 방법을 모색했다. 미국측 발표자는 2009년 공동비전성명 이후에 동맹 관계가 강화되어 왔다고 주장했다. 민주주의, 자본주의, 인권 등과 이러한 가치권 하에서 통일에 대한 공통적 결심에 중점을 두는 것으로 공동비전성명이 미래 관계의 길잡이 역할을 한다. 그러나 비전성명이 없으면도 한국과 미국이 상호적으로 적합한 국익이 있고 한국이 세계 무대에서 경제적 강대국으로 부상하면서도 미국과는 전략적 경쟁국이지 않다고 주장했다.

미래에서 관계 유지에 중요한 요소는 부상하는 한국과 상대적으로 ‘성숙한’(어떤 사람들에 따르면 쇠퇴하는) 미국간의 갈등을 해결하는 것이다. 양국에서 국내정책의 역할이 중대화되면서 한국과 미국이 인식 차이를 인정하고 (어느 정도는) 용인해야 한다. 특히 한미 자유 무역 협정과 동맹의 부담을 나누는 논의에서 이러한 용인의 중요성을 볼 수 있다. 한편, 한-일 관계를 개선하고 역사와 영토 갈등에 대한 협력 또한 필요하다. 동북아에서의 민주국가들과 강한 관계를 맺어야 한다. 미국측 발표자는 한국이 정도(正道)를 가면서 일본의 극우 세력 수준으로 스스로를 낮추지 말라고 거듭 권유했다.

한국측 발표자는 공동비전성명, 민주주의, 그리고 자유적 시장의 중요성에 대해 미국측 발표자와 동의했다. 한국측 발표자에 따라 동맹을 유지하기 위해서 양국이 가시적으로 기여해야 한다. 이를 위해 양국의 강한 초당적 결심이 필요하며 양측의 솔직한 협력이 -특히 경제관계와 비용 분담 과정에서- 중요하다. 양국이 세계적 이슈들을 논의하도록 관계를 확대할 수 있지만 북한 위협이 사라지는 만큼 정도에 비례하여 확장시킬 수 있을 것이다. 성공적인 동맹을 위해 한국이 결정과정에 통합되어야 하고 한국의 역할이 미국의 세계적 계획을 지원하는 것보다는 동등한 파트너로 변화되어야 한다.

이러한 전략적 동반 관계는 중국에게 방어적으로 대처하는 방안 대신에 오히려 중국을 포용하는 기회들을 만들어 줄 수 있다. 아직도 한국은 ‘고래싸움에 새우’이기 때문에 미국과 동반하거나 중국에 접근하거나 라는 둘 중 하나만을 선택해야 하는 상태를 피해야 한다.

발표자는 작작권 이양이 대북 국방 중심으로 되고 세계적 비전에는 직접적인 영향을 미치지 않는다는 것을 인정하면서 작작권 이양 과정의 동맹에 관한 중요성을 주장했다. 본래의 논의는 주한미군의 전략적 유연성 필요성과 예정한 군축에 관해 진행된다. 양측은 한국이 더 기여해야 하고 강한 지휘-통제 체제가 매우 중요하다고 인정해야 한다. 그래서 발표자는 대신에 연합사령부를 유지하고 한국과 미국이 명령권의 교대 체제가 바람직하다고 주장했다.

또한 공동비전성명을 중심으로 논의했다. 참석자들 모두는 성명서의 내용에 대해 동의하고 성공적인 것이라고 하지만, 실행이 부족했다고 평가한다. 어느 참석자들은 양측 동맹 관리자들이 자국 여론에게 동맹의 성과를 충분히 선전하는데 실패했다고 비판했다. 또 다른 참석자들은 특히 통일이 한미간의 공동 목표이면 이 성명서가 통일에 관한 역할과 과정들에 대한 세부적 내용을 충분하게 제시하지 않았다고 지적했다. 어쩌면 통일이란 목표의 한 단계로 남북 “공존” 개념을 도입하는 것이 바람직하다.

참석자 한 명은 한국에서 전략적 유연성에 대한 인식이 부족하며 통일 과정에서 동맹의 역할에 대해 더 올바른 이해가 있어야 한다고 지적했다. 물론, 북한 위협이 있는 한 한국인들이 통일을 받아들이는 것은 어렵다. 다른 한 면에 우리는 한미동맹을 더 넓은 범위에서의 지역체제의 한 부분으로 인식해야 한다고 지적했다. 그리고 특히 일본의 국내 정치 정세와 미-일 관계의 발전을 지켜보아야 한다는 점을 상기시켰다. 미국측 참석자 한 명은 일본의 영향력과 힘이 사라지면서 동북아에 안보공백이 생겨날 가능성이 있다고 경고했다. 그래서 한국과 미국 정부들이 일본에게 손을 내밀어야 한다고 했다. 다른 참석자들 몇

명은 그에 동의하며 미-한-일간 공동 훈련과 개선한 협력을 통해 향상된 상호 작용법을 제시했다. 그렇더라도 한국측의 대부분 참석자들은 한-일 관계 개선 과정에서의 공이 일본에게로 넘어간다고 생각한다.

결론으로 양측 참석자들은 한미간 의견 차이가 있더라도 지난 일년간 한미관계가 상당히 개선되었고, 일반적으로 동의했다. 한미동맹이 긍정적인 방향으로 진행중이고 공동비전성명의 목표 달성과 한미간 이해 증진을 위해 동맹관계를 지원해야 할 것이다.

권고

본 보고서에서 참석자들이 개인적 역할로 정책건의를 했다. 여기에서 권고내용을 완전하게 요약할 수는 없으나, 향후 논의를 위해 몇 개의 중요한 정책 권고를 제시할 수 있겠다.

-한국측에게 한국의 국방에 대한 미국의 안보공약을 재보장하기 위해 한국과 미국 사이 억지력, 특히 핵억지력에 대한 논의가 증가되어야 한다.

-전작권 이양 과정에 대한 우려들을 다루어야 한다. 한국 당국자들이 한국군의 작전 능력에 대해 의심을 품고 있으면 한국 정부가 전작권 이양을 공식적으로 연기할 것을 요구하고 미국이 이러한 요구를 수락해야 한다.

-전작권 이양 과정과 연합사령부 해체 과정을 구별하는 것은 우려를 완화시킬 수 있다. 안전성, 재보장, 그리고 억지력을 유지하기 위해 전작권 이양시 미-한 작전권으로부터 한-미 작전권으로의 변화 과정으로 보여져야 한다.

-이명박 대통령과 오바마 대통령이 작년에 승인한 공통비전성명이 실시되어야 한다. 동맹의 오늘과 통일 후의 한미동맹의 필요성(rationale)에 대한 대화도 더 많이 필요하다.

-한반도 비핵화와 다른 안정적 이슈들에 대해 한국과 미국이 계속 일치적으로 접근해야 하고 한반도와 지역적 이슈들에 대해 일본과 삼각적 협력을 확대해야 한다. 한국은 대북 특사를 임명하고, 그 특사는 미국 특사인 스티브 보즈워스와 동등하게 일하고 파견되어야 한다.

- 서울이 다음 핵안보 정상회의를 주최하는 것은 더욱 향상된 양국 협력의 기회를 제공한다. 긴장을 피하기 위해, 핵안보정상회의 사이 성과를 평가할 수 있는 기준의 일환으로 한미 양국간 민간 원자력 협력 계획을 준비해야 한다

- 한국이 천안함 공격에 대해 어떤 조치를 취하던 간에, 미국은 지금까지 한국 내부에서 보여져왔던 것처럼 한국을 전적으로 지지해야 할 것이다.