

한·미동맹의 미래와 비전



A Vision for the ROK-U.S. Alliance

전재성
패트릭 크로닌(Patrick M. Cronin)
이상현
스콧 스나이더(Scott A. Snyder)

한·미동맹의 미래와 비전



A Vision for the ROK-U.S. Alliance

한·미동맹의 미래와 비전

동아시아연구원

(East Asia Institute: EAI)

동아시아연구원은 2002년 설립된 비영리 독립 민간 싱크탱크로 사회과학 분야의 학제 간 연구와 국내외 지식 네트워크를 통해 현실적인 정책 아이디어와 제안을 생산하고 확산하기 위해 노력하고 있습니다. 동아시아연구원은 현재 ‘아태 신문명 건축’을 목표로 6대 과제(미중경쟁과 한국의 전략, 북한 바로 읽기, 한일관계 재건축, 무역·기술·에너지 질서의 미래, 미래혁신과 거버넌스, 민주주의 협력)를 설정하여 외교안보와 거버넌스를 포함한 다양한 프로그램을 수행하고 있습니다. 이와 더불어 중요한 국가적 현안 및 사회이슈에 대해서는 태스크포스(task force) 팀을 구성하여 한발 앞선 정책 대안을 생산하고 의견을 개진하고 있습니다.

동아시아연구원은 외교안보/공공정책 분야에서 “한국을 대표하는 싱크탱크”에서 “세계적으로 인정받는 싱크탱크”로 발돋움하고 있습니다. 미국 펜실베니아대학 국제관계프로그램 산하 ‘싱크탱크와 시민사회프로그램(TTCSP)’이 매년 발표하는 Global Go To Think Tank Index Report에서, 2019년 EAI는 전 세계 싱크탱크 67위, 아시아 주요국 싱크탱크 24위, 학제간연구 57위라는 높은 성과를 이루었습니다.

동아시아연구원은 미국을 비롯한 중국, 대만 등 해외 싱크탱크와 공동연구 및 인적 교류를 강화함으로써 동아시아 지식 네트워크의 허브 기능을 담당하고 있습니다. 또한, 연구활동의 성과를 단행본, 영문저널 Journal of East Asian Studies (SSCI 등재지), 워킹페이퍼, 이슈브리핑 등의 보고서를 통한 지식의 확산을 위해 노력하고 있습니다. 뿐만 아니라, 국제회의와 포럼, 세미나를 개최함으로써 각 분야의 학자와 전문가들 간 토론의 장을 마련하여 보다 실효성 있는 전략과 정책 대안을 도출하기 위해 힘쓰고 있습니다.

재단법인 동아시아연구원

주소 : 04548 서울 중구 을지로 158, 909호 (을지로4가, 삼풍빌딩)

사업자등록번호 : 104-82-07922

TEL : 02-2277-1683 FAX : 02-2277-1684

ISBN(전자책): 979-11-6617-092-8 95340

ISBN(종이책): 979-11-6617-093-5 93340

Copyright © 재단법인 동아시아연구원. All Rights Reserved.

한·미동맹의 미래와 비전

감사의 글

동아시아연구원은 한미동맹의 미래비전과 발전방안에 관한 연구를 여러 차례 기획하여 진행해왔고, 이번 연구도 그 연장선상에 있습니다. 연구 전체를 이끌어주시는 하영선 이사장님께 깊이 감사드립니다. 이번 연구는 1년여에 걸쳐 준비되고 진행되었는데 예기치 못한 코로나 사태로 여러 어려움에 봉착하였습니다. 그 과정에서 내용과 진행 모든 면에서 든든한 지원을 해주신 손열 원장님께 감사드립니다. 한국에서 수 차례에 걸친 연구회의를 개최하였는데 홍규덕 교수님, 정경영 교수님, 박형중 박사님, 박원곤 교수님께서 참석하셔서 훌륭한 말씀들로 큰 도움을 주셨습니다. 한미동맹은 안보, 군사 부문을 넘어 새로운 시대에 대비하는 많은 이슈들을 다루게 되었고 이와 관련하여 좋은 내용을 제공해주신 이승주 교수님, 배영자 교수님, 조한승 교수님, 오승희 박사님께 감사드립니다. 집필 과정에서 개최된 한미 웨비나에서 프랭크 옴(Frank Aum) 선임연구원님, 진 리(Jean Lee) 우드로윌슨센터 한국역사공공정책센터장님, 김현욱 박사님, 우정엽 박사님께서 유익한 토론을 해주셔서 많은 도움이 되었습니다. 초고가 작성된 이후 전체 내용을 감수해주신 이사장님과 원장님을 비롯 이숙종 교수님, 이동률 교수님, 이승주 교수님께 감사드립니다. 영어 보고서의 편집에 도움을 주신 미국외교협회(CFR)의 엘렌 스위코드(Ellen Swicord)님께도 감사드립니다. 영문보고서의 국문 번역을 맡아준 서울대학교 외교학전공 박사과정 김수진 양께도 감사드립니다. 무엇보다 전체 보고서의 모든 작성 과정을 꼼꼼하고 훌륭하게 관리해 준 동아시아연구원의 김세영 연구원께 특별한 감사를 드립니다. 연구책임자로서 함께 연구에 참여해주신 공동 필자분들께도 다시 한번 감사드립니다.

전재성

목 차

요약문		i
I	서문: 미래 한·미동맹의 역할	01
II	2030년까지의 아시아와 세계	07
III	한·미동맹의 위상	13

IV	한·미동맹의 비전과 의제	21
	1. 한·미 간의 조화로운 대(對)중전략 수립	22
	2. 아시아 지역 안보 네트워크 형성	29
	3. 북핵 문제의 해결을 위한 노력	31
	4. 미래 안보협력 증진	34
	5. 동맹 유지를 위한 국내적 기반 확보	39
	6. 자유주의 질서 재건과 경제협력의 발전	42
	7. 팬데믹 시대 속 동맹의 미래 지향적 협력 강화	45
	8. 기술적 역량과 안보협력의 신장	47

V	복합 네트워크 동맹 구축을 위한 제언	51
----------	-----------------------------	-----------

요약문

한·미동맹은 단지 한반도의 평화와 안보를 이행할 뿐만 아니라 미래의 자유주의적 세계질서를 이끄는 데 기여하는 것을 목적으로 한다. 한국은 미국 주도의 국제질서하에서 괄목할 만한 성장을 경험하였고, 한·미동맹은 한국의 안보, 경제 번영, 민주화와 자유주의 세계질서를 유지하려는 미국의 역할에 기여했다. 현재 한·미동맹은 급변하는 국제환경과 부상하는 미·중 간 지정학적 경쟁 속에서 많은 어려움에 직면해 있다.

한미동맹이 수립된 이후 한국은 세계 10대의 부유한 민주주의 국가에 속한 중견국으로 성장해 이제는 세계적 차원에서 지역 질서의 안정과 문제 해결에 공헌할 수 있게 되었다. 한·미동맹은 한반도와 아시아의 지정학적 도전 및 미래 지향적인 관점에서 새로운 쟁점들에 대처하는 복합 네트워크 동맹으로 발전해야 한다.

기술 민주주의 국가인 한국과 미국은 지식동맹을 구축하기 위한 노력을 배가해야 한다. 기후변화와 에너지, 자원 희소성 문제, 환경 및 생물테러리즘의 위협을 포함하는 세계적 유행병을 둘러싼 복잡한 과제들을 타개하기 위한 해법 모색에 주력해야 한다. 나아가 양국은 지역 및 세계질서를 개선하기 위한 동맹의 공동 관심사로서 민주주의, 인권, 그리고 높은 수준의 거버넌스를 향상시켜야 한다. 한미양국은 D-10(Democracies 10) 민주주의 정상회의 등 같은 의지를 지닌 국가들의 새로운 구성에 기여하고, 세계무역기구(WTO) 등 현존 제도를 기반으로 하여 동맹관계를 발전시킴으로써 디지털 시대와 기술 및 혁신을 둘러싼 주요 강대국 간 경쟁 속에서 민주주의적 거버넌스 및 시장 경제를 어떻게 보존하고 적응시킬 것인지에 초점을 맞춰야 한다.

6·25전쟁 당시 함께 한 희생을 토대로 한·미 동맹 관계가 초기에 굳건히 수립되었지만, 점차 그러한 역사적 토대는 시대에 따라 약화되고 양국은 지속적인 동맹을 위해 새롭고 강력한 협력의 근거를 마련해야 할 것이다. 미래지향적인 한·미동맹의 근거는

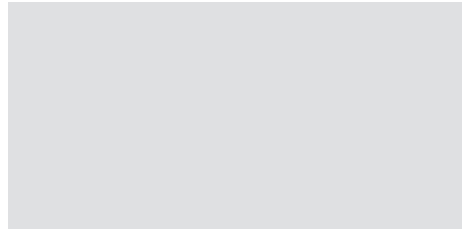
공유된 가치관에 뿌리를 두는 한편, 미래지향적인 한·미동맹은 미래지향적인 기술 협력을 통해 동반자 관계로 발전할 것이다. 한·미 동맹은 전염병 퇴치에서부터 우주탐사, 기술 분야의 새로운 5G 표준 개발 및 적용에 이르기까지 광범위한 분야에서 협력을 위한 새로운 기회를 맞이하고 있다.

한·미동맹의 비전은 광범위한 단기적 사안들을 다루면서, 장기적으로 양국의 이익을 일치시키기 위한 노력을 기울여야 한다. 탄력적이고 미래지향적인 동맹은 긴밀한 협의, 양국 간 의미 있는 문제에 대한 효율적인 협력, 그리고 두 민주주의 국가 내에서 목도되는 변화에 적응할 수 있는 외교적 민첩성에 기반을 둘 것이다. 주요 정책 제언은 다음과 같다.

1. 바이든 행정부와 문재인 정부는 한·미동맹 강화와 확대에 대한 의지를 신속하게 발표해야 한다. 한·미 양국은 특히 비용 분담 측면에서 가치공유와 책임분담 동맹으로의 전환을 선언하는 정책을 고려해야 한다. 미국과 한국은 임시 특별조치협정을 체결하고, 역량중심의 전작권 전환에 대한 지원을 강화하고, 기존의 확장억지에 대한 논의를 발전시키고, 정기적인 훈련과 훈련 일정을 수립하며, 해군과 해양 협력을 확대하고, 북한의 위협이 소멸된 뒤에 동맹이 직면하고 있는 환경과 도전들을 논의하기 위한 전략적 대화를 개최해야 한다.
2. 한반도 평화를 구축하기 위해서 한국정부는 대북정책의 일관성을 유지하면서 동시에 북한 비핵화 협상에서 미국과 전략적 합의를 추진해야 한다. 미·중 전략경쟁이 북한 문제 해결에 장애물이 되지 않도록 한국의 외교적 노력과 주변국들의 대북정책을 조화시킬 필요가 있다. 미국은 북한과의 긴장 완화와 신뢰구축 노력을 기반으로 한 한국 정부의 노력을 지지해야 한다. 북한의 미사일 개발이 계속해서 향상되고 있다는 점을 고려하여 미국은 한국·일본과 미사일 방어 및 확장억지의 미래를 논의해야 한다.
3. 미국과 한국은 동북아시아의 평화와 번영을 유지하기 위해 규범적 틀과 광범위한 국제 안보협력체제를 수립해야 한다. 주요 강대국 경쟁을 관리하는 규칙기반 접근법을 채택하여 동맹국들과 지역이 대결적이고 일방적인 행동으로 점철되는 것을 막아야 한다. 미국과 한국은 중국의 보복, 특히 강압적인 지경학적 수단 사용에 대처하

기 위해 협력적 대응 체제를 설계하고 시행해야 한다. 미국은 현재 중국에 비해 군사적 우위를 점하고 있다. 현재 힘의 균형을 유지하면서 중국과 규범적 입장 차이를 줄이고 나아가 비확산과 기후변화 등과 같은 가능한 분야에서 중장기적인 미·중 협력을 촉진하는 데 노력해야 한다.

4. 아시아의 바퀴살 동맹 체제는 현재까지 잘 작동해 왔으며, 동맹국들은 추가적 협의에 따라 별도의 집단 네트워크 또는 소규모 다자협력체를 통해 이를 보완할 수도 있다. 미국과 아시아 동맹국들이 협력해 각 동맹국 및 협력국의 역할을 적절히 배분하고 대중 전략을 다차원적으로 추진하는 것이 중요하다. 바이든 행정부의 지역 전략은 네트워크에 기반을 둔 파트너십으로 동맹국과 우방국을 연결하는 데 초점을 맞출 것으로 예상된다. 바이든 행정부의 아시아 정책에서 한·미·일 3국 안보협력은 매우 중요한 의제이며 이를 실현하기 위해서는 한·일관계의 정상화가 이루어질 필요가 있다.
5. 한국과 미국은 전통적인 무역과 투자 분야에서 디지털 경제, 에너지, 환경, 개발 협력 등 새로운 협력 영역으로 경제협력을 발전시켜야 한다. 양국은 상호 긴밀한 협력 속에서 지역협력을 추진하고 인도-태평양 전략과 신(新)남방정책의 연계를 구축해야 한다. 이 밖에도 한·미가 현존 및 신생 국제제도들에 대한 영향력을 행사하는 것이 필요하다. 기후변화와 같은 복잡한 문제를 타개하기 위한 지식을 활용하고, 디지털 시대 속 첨단기술을 사용하는 데 요구되는 규범과 행동수칙을 마련하고, 미래의 필요를 충족시킬 수 있도록 과학자들과 학자들을 양성해야 한다. 양국은 세계 보건 협력을 위한 범위를 확대·강화하면서, 환경 분야에서 화석연료 사용 제한, 탄소 저감, 재생에너지 확대, 선진 원자력 활용 등 친환경 에너지 부문에서 협력을 증진시켜야 한다.



서문:
미래 한·미동맹의 역할



I

서문:

미래 한·미동맹의 역할

“과거와 달리 미래는 완전히 파악할 수 없다는 점에서 어려움이 존재한다”¹⁾라고 지적한 미국의 역사학자 존 루이스 개디스(John Lewis Gaddis)의 주장은 여러 측면에서 국제정치와 관련하여 중요한 시사점을 제공한다. 지난 70년간 국제관계 속에서 목도된 전략적 변화를 예상하는 데 실패한 상황에서 과연 향후 10년의 아시아 안보 지형의 변화과정을 예측할 수 있는가에 대한 근본적인 질문을 제기하게 한다. 이를테면 6.25 전쟁 발발이나 냉전의 종식을 예견한 군사 정책 입안자들은 거의 없었으며, 대부분 경제학자조차도 1997년의 아시아 금융 위기와 2008년 세계 경제 위기가 도래할 수 있다는 가능성을 간과한 바 있다. 이 밖에도 국가안보 참모들은 참혹했던 9.11 테러에 경악하였고 이후 발생한 COVID-19의 대유행 속에서 무방비 상태에 처하게 되었다. 우리는 현재의 결정과 관련된 미래 비전을 구상할 수 있지만, 이를 현명하게 예측하기 위해서는 미래 시나리오에 대한 대략적인 밑그림이 그려져야 하며 이에 대한 실현 가능성의 유무도 판단해야 한다.²⁾

작금의 세계정치는 다양한 변화를 겪고 있고, 미래를 예상하는 것은 매우 어려운 일이다. 냉전 종식 후 평화롭고 자유로운 국제질서가 도래할 것이라고 예상되었으나, 탈냉전 이후 30년이라는 기간은 오히려 많은 위기와 어려움으로 점철된 시기였다. 2001년 9.11 테러 공격을 통해서 표출되었듯이 제3세계 지역의 문제는 복잡하면서도 역사적으로도 뿌리가 깊으므로 쉽게 해결할 수 있는 사안이 아니다. 자유시장 논리에 입각한 신자유주의적 세계화는 전 세계를 긴밀히 연결할 뿐만 아니라 경제 발전도 추동할

1) John Lewis Gaddis, *The Landscape of History: How Historians Map the Past* (Oxford and New York: Oxford University Press, 2002), p. 56.

2) 해당 내용은 J. Peter Scoblic과 Philip E. Tetlock이 *Foreign Affairs*지에 기고한 논문인 “A Better Crystal Ball: The Right Way to Think About the Future,” 에서 조언한 것이다. (2020년 11/12월 *Foreign Affairs*에 수록됨) <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-10-13/better-crystal-ball>

것으로 예측되었으나 오히려 현실은 세계적 불평등과 국내적 차원에서의 불만족도를 상승시키는 결과를 초래하였다. 이로 인해 배타적 민족주의, 경제적 보호주의, 포퓰리즘, 그리고 정치적 양극화와 같은 현상이 두드러지게 나타났다. 기존의 다자간 국제질서가 심각하게 약화된 상황에서 COVID-19는 단기간 내 전 세계로 급속히 확산되었으며, 각국은 이를 민족주의, 세계화에 대한 비판, 그리고 국경폐쇄 등과 같은 조치로 일관되게 대응하였다.

한·미동맹은 한반도에 평화와 안보를 제공한다는 양국 간 핵심목표에만 주력할 것이 아니라 미래의 자유주의 국제질서를 이끌어내기 위한 노력을 경주해야 한다. 가령 한·미동맹은 D-10(Democracies 10)을 주축으로 하는 민주주의의 정상회담이나 또는 세계무역기구(WTO)와 같이 기존의 국제제도를 토대로 가치관을 공유하는 국가 조직형성에 이바지함으로써 디지털 시대 및 기술과 혁신을 둘러싼 강대국 간 경쟁 속에서 민주적 거버넌스와 시장 경제를 유지하고 적응할 방안 마련에 중점을 두어야 한다.³⁾ 이 밖에도 한국 및 미국과 같은 테크노민주주의 국가들(techno-democracies)은 지식동맹을 구축하기 위한 노력을 배가해야 한다. 이를테면 한·미는 기후변화와 에너지, 자원 부족, 환경, 그리고 생물테러(bioterrorism)와 같은 팬데믹 상황과 결부된 복잡한 문제들을 타개하는 데 총력을 기울여야 한다. 나아가 양국은 지역적 그리고 세계적 질서의 개선을 위한 공유된 동맹의 관심사를 매개로 민주주의, 인권, 그리고 양질의 거버넌스를 증진시켜야 한다.

현실적인 시나리오를 구상하기 위해 고려되어야 할 부분은 어떠한 특정한 추세가 미래의 결정과 사건을 의미 있는 방식으로 이끌 것인지를 파악하면서 동시에 주요 발전 사항 및 불확실성의 여부를 간파하는 데 있다. 특히 보건, 환경 및 기술 부문은 향후 10년 동안 지역 지형을 형성하는 데 긴요한 역할을 할 것으로 전망된다.

COVID-19는 공중보건의 곧 국가안보임을 상기시켰다. 특히 보건과 관련한 리스크는 극심한 경제적 침체를 야기하였고, 그 결과 시급히 해결해야 할 것처럼 인식되었던 문제들은 그 중요성을 상실하게 되었다. COVID-19의 대유행은 최소한 10년 동안 지

3) 보리스 존슨 영국 총리는 현재 G-7 회원국과 한국, 인도, 호주로 구성된 10개의 주요 민주주의 국가로 구성된 D-10 그룹을 제안한 바 있음. 해당 내용은 2020년 6월 10일에 *Foreign Policy*에 실린 Erik Brattberg와 Ben Judah의 “Forget the G-7, Build the D-10” 제하의 논문을 참조할 것.

속될 것이다. 비록 다가오는 10년 내로 또 다른 팬데믹이나 생물학적 위협의 도래를 극복한다고 하더라도 각 국가가 어떠한 방식으로 코로나바이러스로부터의 위기를 타파하는지는 권력에 대한 일국의 인식 및 해당 국가의 객관적인 안보 기반에 따라 영향을 받을 것이다. 한편, 한국 (대한민국 또는 한국이라고도 함)을 비롯한 여타 아시아 국가들의 경우 바이러스를 효과적으로 봉쇄하기 위한 글로벌 표준을 설정한 바 있는데, 특히 중국은 COVID-19로 인한 경제적 침체에서 벗어난 최초의 국가인 것으로 보이며 이러한 중국의 경험은 글로벌 보건 위기의 지속적인 영향을 분명히 보여줄 것이다.

한편 세계최대 경제 대국들이 청정에너지의 개발과 무탄소 배출을 21세기 중반까지 달성하겠다고 공식 선언한 것으로 비추어 기후변화는 인류 전체가 직면한 장기적인 위협이라고 해도 과언이 아니다.⁴⁾ 일반적으로 환경 문제는 앞으로 10년 동안 매우 중요한 문제로 부각될 것이라 예상되는데 그 배경에는 전례없는 극한 기후와 기상 현상의 증가, 자연재해, 수자원을 비롯한 기타 자원들의 부족 실태, 그리고 도시화 문제부터 어업과 관련된 불법, 미신고, 미규제된 사례들에 이르기까지 제반 영역에서 표출되는 압력에서 기인한다.

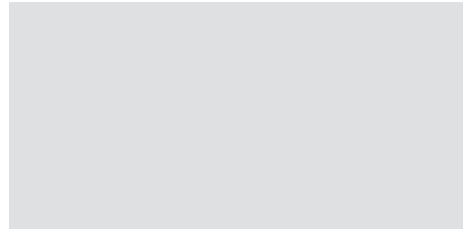
기술은 우리에게 희망과 위기를 동시에 가져다준다. 즉, 기술은 보건과 환경 및 여타 문제를 해소할 수 있는 연계성이나 발전의 기회를 제공하지만, 다른 한편으로는 이 부문에서의 우위를 선점하기 위한 지정학적 경쟁의 심화, 신뢰할 수 있는 공급망의 붕괴, 그리고 지속적인 개입과 대응을 위한 새로운 영역에서의 위험도 상존하고 있다. 이러한 맥락에서 기술이란 의심의 여지 없이 양날의 검이라고 볼 수 있다. 또한, 인류의 삶이 점차 디지털화됨에 따라 미래 경제와 군사력을 주도할 첨단 기술 혁신과 관련된 하드웨어, 소프트웨어, 기술 표준, 제도 및 과학기술 부문에 종사하는 사람들 간의 경쟁이 더욱 첨예화될 것이다. 이때 문제는 과연 기술이 초국가적 또는 국가 간 분쟁이나 내부적 갈등을 야기하는 경쟁을 유발하는 조건을 제공할 것인가에 있다.

4) 조 바이든 후보자는 대통령 선거에서 2050년 이내에 미국 내 총 탄소배출량을 0으로 만들겠다는 친환경 에너지 공약을 내세웠다. <https://joebiden.com/climate-plan/> 문재인 대통령은 2050년까지 한국에서 탄소중립을 실현하겠다고 했다. <https://asia.nikkei.com/Spotlight/Environment/South-Korea-joins-Japan-in-making-2050-carbon-neutral-pledge> 스가 요시히데 일본 총리는 지난 10월 말에 2050년까지 일본을 탄소중립국으로 만들도록 하겠다고 발표했다. https://www.washingtonpost.com/world/japan-climate-emissions/2020/10/26/b6ea2b5a-1752-11eb-8bda-814ca56e138b_story.html. 또한, 중국공산당 시진핑 주석은 9월에 중국의 탄소배출량이 2030년에 이르러 최고점에 도달할 것이며 2060년까지 이를 0으로 만들겠다고 발표했다. <https://asia.nikkei.com/Editor-s-Picks/Interview/IEA-head-Beijing-carbon-goal-welcome-but-policies-needed>

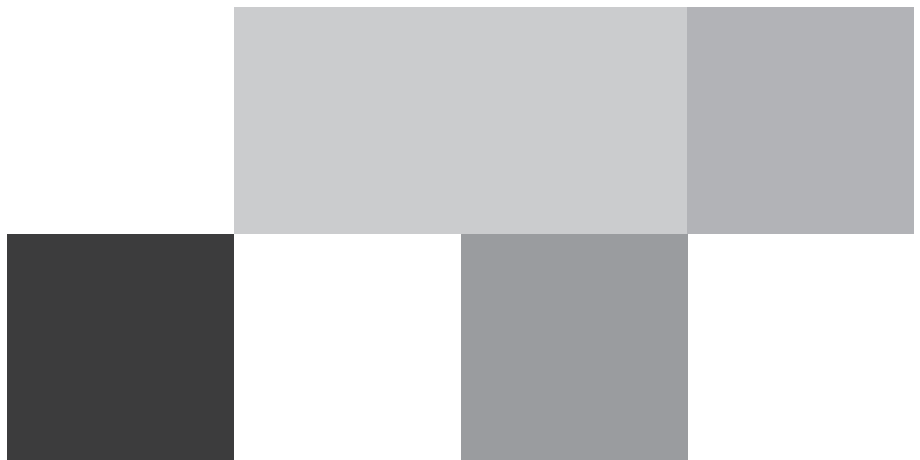
이러한 발전이 장기적으로 한·미동맹에 중대한 결과를 가져올 수 있다는 점은 자명하다. 제2차 세계대전 종전 이후 동아시아에서는 이른바 허브 앤 스포크(hub-and-spoke) 동맹구조, 자유주의 경제질서, 인권과 민주주의에 대한 존중, 미국의 안보전략, 그리고 공유된 위협인식을 기반으로 하는 자유주의 국제질서가 수립되었다. 미국의 압도적 국력이 자유주의 국제질서를 이루는 토대임은 분명하지만, 미국 중심의 단극체제는 역설적으로 미국이 가지는 권력의 한계를 노정하는 계기가 되었다. 만약 권력이라는 것이 모종의 통제력을 행사할 수 있는 능력으로 정의될 수 있다면, 최근 목도된 일련의 사례들은 미국이 세계적 차원의 위기를 책임지고 질서를 유지할 수 있는 능력에 제한이 있음을 증명하고 있다. 이러한 상황에서 동맹국을 포함한 유사입장을 공유하는 전략적 협력국들과의 연합 구축은 향후 자유주의 세계질서의 유지 및 발전에 있어서 필수불가결한 요소가 될 것이다.

한국은 미국 주도의 국제질서와 한·미 간 질서에 따라 괄목할만한 성장을 이루었다. 또한, 한·미동맹은 한국의 안보, 경제 번영, 민주화뿐만 아니라 자유주의 세계질서를 보존하려는 미국의 사명을 수행하는 데 중요한 공헌을 하였다. 그럼에도 불구하고 현재 한국과 미국은 급변하는 국제환경과 부상하는 미·중 간 지정학적 경쟁 속에서 많은 난관에 직면하고 있다. 하지만 양국 동맹 체결 이래 한국은 세계 10대 부강한 민주주의 국가 중 하나인 중견국으로 성장했으며, 이제는 지역 질서 안정화와 글로벌 수준에서의 문제 해결에 기여할 수 있는 나라로 발전하였다.⁵⁾ 한·미동맹은 종전의 전통적인 안보 역할을 이행하면서 동시에 새롭게 대두되는 문제들을 효율적으로 다루기 위해 양국 간 관계를 미래 지향적인 파트너십으로 진일보(進一步)할 필요가 있다.

5) 지역 변화와 관련된 분석에 대해서는 다음 기사를 확인할 것. (*Asia Power Trends 2020*, The Asia Group, 2020년 10월), <https://theasiagroup.com/asia-power-trends-2020/>.



2030년까지의 아시아와 세계



II

2030년까지의 아시아와 세계

앞서 언급한 보건, 환경 그리고 기술의 세 가지 주요 동인 외에도 현재의 지역 질서에 영향을 미치는 세 가지 상호 연계된 문제들이 존재하는데, 즉 미·중 관계, 질서와 체도를 관장하는 규칙에 대한 광범위한 분쟁, 그리고 각 지역의 분쟁지역 관리와 관련된 문제들이 그것이다. 각각의 사안들은 결과적으로 대립과 분열을 심화시킬 가능성이 있지만, 오히려 신중한 국정 운영은 안정과 협력을 유지하고 촉진시킬 수 있다.

미·중 관계는 동북아시아, 인도-태평양 및 국제관계의 산물이다. 양국 간 관계는 역사적으로 협력과 경쟁이 혼합된 상태로 특징지어 왔으나 최근 몇 년 동안은 경쟁과 대결의 구도로 옮겨지는 양상을 띠고 있다. 양국 간의 경쟁은 주로 경제적 우선주의와 기술적 우위에 초점이 맞춰져 있지만, 이러한 영역들은 세력균형의 변화와 더불어 미국의 전후 체제에서 중국 중심적 혹은 더 많은 행위자에 의해 세분화된 체제로의 권력 전환과 결코 분리될 수 없다. 미국이 중국이 공개적인 갈등을 유발하지 않고 상충된 이해관계에 대한 접점을 모색할 수 있다면 역내 질서 속에서 발전과 번영을 도모할 수 있게 되지만, 반대로 양국 간의 첨예한 대립은 지역 질서 건축에 균열을 초래할 뿐만 아니라 잠재적 군사적 충돌로 귀결될 소지가 있다.

미·중 간 갈등에 있어서 지배권과 표준 설정을 둘러싼 경쟁은 하나의 지표 역할을 한다. 이 과정에서 대두되는 문제는 그 방향성에 대한 지역적·세계적 차원에서의 운영 체계에 있다. 경제적 압박, 정쟁, 정보작전은 평화와 갈등 사이의 회색지대에서 지속될 가능성이 있는 비군사적 전략들이다. 만약 유엔 협약이나 해상 조약에 대한 지속적인 도전들이 지표가 된다면, 사이버 공간 및 전자기 스펙트럼과 관련된 규범을 확립하는 것은 장기적이고도 난해한 작업이 될 것이다. 한편, 국제기구에서 지도력을 둘러싼 경쟁, 제재와 관세 부과, 그리고 여타 조치들은 지역 및 세계질서의 붕괴를 막기 위해 사

려 깊은 외교와 노력이 필요하다는 것을 보여준다.

한편, 북핵과 미사일 위협, 대만의 지위, 그리고 동중국해와 남중국해에서의 해상권 주장을 둘러싼 국제적 긴장, 그리고 중국-인도 국경 분쟁 등 동아시아에서 목도되는 일촉즉발의 상황들은 급속도로 악화되거나 또는 명백한 갈등이 부재한 상태에서 지속될 수 있다. 이와 관련하여 중견국들을 포함한 역내 행위자들은 자기방어 능력 및 네트워크적 안보에 예산을 투입함으로써 잠재적인 위협에 대응해야 한다. 그러나 당면한 분쟁 중 한 개 이상이 공개적 갈등으로 비화될 조짐이 보일 경우, 그로 인한 영향력이 관련 당사자들에게만 국한되지 않을 가능성이 높아지게 되며 이는 향후 10년간의 계획이 무산되는 결과를 야기할 것이다. 반대로 분쟁의 평화적 관리는 역내 안정성 유지에 좋은 징조가 될 수 있다.

미·중 관계, 규칙의 집합, 그리고 지역적 분쟁과 같은 사안들은 기존 질서와 새로운 질서라는 두 개의 선택지로 축약될 수 있다. 그리고 의심의 여지 없이 가능한 결과에 따라 실행 가능한 시나리오를 구상할 수 있을 것이다. 그러나 이 모든 요소들은 상호작용하여 예측하기 어려운 미래의 환경을 생성할 것이다. 가령 첨단기술의 발전은 군비 경쟁의 가속화를 추동하여 악화된 미·중 관계를 둘러싼 장기적 문제를 불러일으키고 있다. 그러나 과연 기술민족주의(techno-nationalism)가 세계 공급망과 통신을 해체하여 새로운 냉전 질서의 출현 또는 그보다 더 악화된 상황을 조성할 것인가? 이 문제는 미·중을 비롯하여 양국을 지원하는 국가들이 타협점을 모색할 수 있는가에 따라 그 해결 여부가 결정될 것이다.

달리 말하면, 제2차 세계대전 이후 팍스 아메리카나(Pax Americana)가 규칙기반 국제질서를 더는 유지할 수 없다고 가정했을 때 공유된 질서가 어떻게 창출될 수 있을 것인지를 검토하는 것은 매우 중요하다.⁶⁾ 이 문제는 대만이나 해상 경계를 둘러싼 오래된 갈등이 촉매제가 되어 향후 10년 안에 임계점에 도달할 가능성이 높다. 요컨대, 보건, 환경 및 기술이라는 세 가지 광범위한 동인 및 권력과 질서에 대한 세 가지 상호연계된 불확실성은 세계적 그리고 지역적 환경의 미래가 평화적 또는 갈등적 행태를

6) 가령 이 질문은 Abraham M. Denmark의 저서 첫 장에서 가장 핵심적으로 다루고 있다. *U.S. Strategy in the Asian Century: Empowering Allies and Partners* (New York: Columbia University Press, 2020), pp. 9-23.

보일 것인가에 대해 중대한 영향을 미칠 것이다.⁷⁾

세계질서의 유지와 발전은 국제적 규칙에 대한 지속적인 준수 그리고 갈등을 조장하거나 세력균형의 변화를 촉발하는 일방적인 군사적 행동의 부재를 요구한다. 이와 연관된 몇 가지 사안들을 구체적으로 상술하자면, 첫 번째는 다자주의적 접근법을 통한 해결을 매개로 종전의 규칙과 규범에 기반한 핵심적인 논쟁과 갈등에 주목하는 것이다. 두 번째로 폭력적 수단에 의거하여 기존 국제질서의 변경을 허용하지 않는 군사적 차원의 현상 유지가 필요하다는 것이다. 특히 미국에 있어서 다자주의 원칙의 고수는 동맹국과 전략적 파트너의 동의를 확보한다는 측면에서 지속적인 노력을 기울일 필요가 있다. 무엇보다 동맹국들과의 공유된 군사전략을 발전시킴으로써 중국에 대한 현상 유지 및 군사적 차원의 우위를 확보하는 것은 의미있는 일이 될 것이다.

향후 10년 동안 아시아의 안보 구조는 미·중 간의 치열한 경쟁으로 인해 형성될 것이다. 이에 미국 육군참모대학교(U.S. Army War College)의 연구는 경쟁의 본질에 대해 그것이 극도로 치열한 상황일 때를 상정한다고 분석했다.⁸⁾ 이러한 맥락에서 트럼프 행정부는 중국을 전략적 경쟁자로 인식했으며, 이와 같은 경향은 향후 10년 동안 누가 권력을 차지하든 관계없이 지속될 것으로 보인다. 미군은 2020년대 말까지 중국이 전략적 차원에서 정치적·경제적·군사적 피해를 초래할 명백한 위협을 제시할 것이라고 평가했다.⁹⁾ 이 밖에도 중국은 자국의 세력권을 구축하기 위한 노력을 가일층 강화하기 위해 인도-태평양 지역에서의 미국의 입지에 대응하기 위한 경쟁을 심화시킬 공산이 크다. 이에 중국인민해방군은 정보전 및 전력투사 등 중국의 신흥권력을 비롯하여 종전처럼 지상군에 대한 전적인 의존에서 비롯된 합동 지휘 구조의 취약성 그리고 장거리 전력 투사 및 전력 증강 등 기존에 중국군이 가지는 약점을 상쇄할 수 있는 군사적 차원의 혁신을 도모할 것이다.¹⁰⁾

7) 지역 변화에 대한 통찰력 있는 분석에 대해서는 다음 기사를 확인할 것. (*Asia Power Trends 2020*, The Asia Group, 2020년 10월), <https://theasiagroup.com/asia-power-trends-2020/>.

8) Nathan Freier, John Schaus, and William Braun. 2020. *An Army Transformed: USINDOPACOM Hypercompetition and U.S. Army Theater Design*. The Strategic Studies Institute and U.S. War College Press.

9) *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2020: Annual Report to Congress* (Washington, D.C.: Office of the Secretary of Defense, 2020), <https://media.defense.gov/2020/Sep/01/2002488689/-1/-1/2020-DOD-CHINA-MILITARY-POWER-REPORT-FINAL.PDF>.

10) 이와 관련하여 Joel Wuthnow의 논문을 참조할 것. "Projecting Strength in a Time of Uncertainty: China's Military in 2020," Testimony before the U.S.-China Economic and Security Review Commission Hearing

미국은 향후 10년 동안 전 영역합동지휘작전(Joint All-domain Operations)으로 일컬어지는 육군의 다영역작전(MDO: Multi-domain operations)에 지속해서 투자할 것이다. 미 공군과 해군 및 해병대는 이에 상응하는 군사개념을 개발하고 있는데, 가령 미 공군은 다영역 명령 및 통제, 그리고 기민한 전투 적용(agile combat employment)에서의 혁신을 추구하고 있으며, 해병과 해병대의 경우 분산된 해상작전과 원정 첨단 기지 작전을 개발하고 있다.¹¹⁾

한편 미군은 지난 몇 년간 중국, 러시아, 북한, 그리고 이란과의 권력 경쟁에 집중하기 위해 만반의 노력을 기울인 바 있다. 바이든 행정부 하의 라이언 매카시(Ryan D. McCarthy) 미 육군 장관은 2020년 1월 미 육군이 다영역작전기동부대(MDTF: Multi-Domain Task Force)가 수행하는 정보전, 사이버전, 전자전, 그리고 12Qs로 알려진 우주부대에 대한 초기 시험을 개시하였다고 밝혔다. 그는 육군이 일본, 필리핀, 팔라우와 협력하여 각각 동중국해에서 그리고 ‘태평양 경로(Pacific Pathways)’ 개념에 따라 다양한 합동훈련을 전개해 왔다고 밝혔다. 매카시 장관에 의하면 육군은 향후 인도-태평양 지역에 다영역작전기동부대를 배치할 것이며, 동맹국과 협력국이 유사한 역량을 구축하는데 더 많은 투자를 할 수 있도록 장려할 것이다. 특히 일본, 태국, 그리고 싱가포르를 이미 미국과 함께 MDO와 유사한 개념을 개발 중에 있다. 또한, 미국은 병참업무의 한계를 넓히고 다양한 운용 환경 속에서 신기능을 채택하고 새로운 위치에서 분산된 세부계획을 실험하기 위한 실전연습, 그리고 역내에서 장거리 사전 사격, 또는 극초음속 무기를 사용하는 방법론을 개발하는 데 주력하고 있다.¹²⁾

무엇보다 이러한 변화는 동맹국 간 안보협력의 중요성이 증대된 만큼 미국 동맹국들에 군사전략 및 안보 태세 차원에서의 중대한 변화를 가져올 것이다. 그렇다면 지역 및 글로벌 환경에 대한 평가는 북한, 한반도, 그리고 한·미동맹에 어떠한 영향을 미칠 것인가?

on “U.S.-China in 2020: Enduring Problems and Emerging Challenges,” 2020년 9월 9일, https://www.usc.c.gov/sites/default/files/2020-09/Wuth_now_Testimoy.pdf.

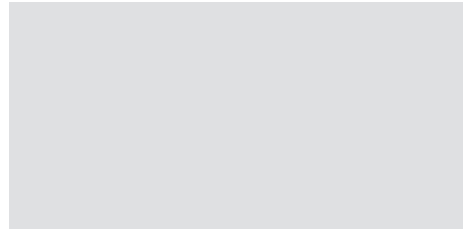
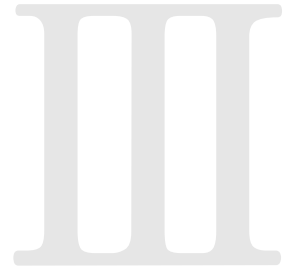
11) U.S. Army Training and Doctrine Command, *Multi-Domain Battle: Evolution of Combined Arms for the 21st Century*. 2017: U.S. Army Training and Doctrine Command, *The U.S. Army in Multi-Domain Operations 2028*. 2018.

12) Ryan McCarthy. “The Army’s Strategy In The Indo-Pacific.” 2020년 1월 10일. The Brookings Institution.

결국, 북한보다 강력한 세력의 출현이 동북아시아의 미래와 향방을 형성해 나갈 것이며, 다양한 문제들이 내재되어 있는 환경 속에서 우발적이거나 잘못된 발상으로 인한 군사 행동으로 귀결되는 결정들과 오인의 작용·반작용의 주기를 촉진시킬 것이다. 나아가 군사력이 비록 위협으로 존재하더라도 이전처럼 모든 것을 소모하는 문제로 간주되지 않을 것이다. 북한은 사정거리와 능력에 관계없이 핵과 미사일 프로그램을 활용하는데 어려움에 봉착할 것이다. 따라서 북한이 앞으로 나아가는 데 있어서 취할 수 있는 최선의 선택지는 정상화 추구보다는 한국과의 군사적 긴장을 해소하는 것이 바로 강대국들을 포함하여 북한이 수용할 수 있는 적절한 해결책일 것이다.

조 바이든 대통령 당선인의 행정부는 자유주의 지역질서를 위한 공동의 동맹 및 파트너 전략을 수립하는데 중점을 둘 것이다. 따라서 한·미동맹은 해당 전략을 위한 실행을 뒷받침하는 기둥 역할을 해야 한다. 현존 질서에 대한 비(非)자유주의적인 대안들과 맞서는 것도 중요하지만, 한편으로는 포괄적이면서도 개방적이고 공정한 경쟁에 관한 한 확고함이 내재되어 있는 미래의 공동 비전을 고안하는 것이 보다 긴요할 것이다. 중국이 경제·군사적 우위에 대한 전략적 영향을 가지고 있다는 점을 감안했을 때 기술과 혁신을 중심으로 하는 치열한 경쟁을 전개하는 것이 중국이 추구하는 핵심목표라고 볼 수 있다. 그러나 중요한 것은 기후변화, 핵확산(북한에 의한 리스크 포함), 팬데믹과 같은 공유된 이슈를 위한 협력을 극대화하고 디지털 시대와 신형 기술에 대한 새로운 규칙 개발에 집중시키는 틀 내에서 경쟁이 제한된다는 사실이다. 게다가 의도하지 않은 갈등에 대한 리스크를 최소화하는 전략적 대화는 중국과의 교류의 핵심 요소로 남을 것이다. 양자간, 소다자간, 그리고 다자간 메커니즘은 지역 및 세계 평화와 안보를 강화하기 위해 중복되는 영향력과 억지 시스템을 지속적으로 제공할 것이다. 이 밖에도 미국과 아시아 동맹국들은 중국이 자유주의 세계질서에 순조롭게 적응하고 순응할 수 있도록 중국과 다른 강대국 간의 관계를 안정시키고 나아가 중국의 미래 발전을 가능하게 하는 장기적인 계획을 수립할 필요가 있다.

한·미동맹의 미래와 비전



한·미동맹의 위상



III

한·미동맹의 위상

한·미동맹은 미래를 내다볼 수 있을 뿐만 아니라 과거도 기억할 수 있다. 양국은 다년간에 걸친 공동의 군사작전과 훈련 그리고 전쟁의 참혹함 속에서 다져진 “철통같은 동맹이자 혈맹”이다.¹³⁾ 한·미동맹은 1953년 10월에 체결된 상호방위조약으로 공식 성문화 되었는데, 이 조약은 “양 당사자에 대한 태평양 지역의 무력 공격”이 발생할 경우 “공동 위협에 대처하기 위해 행동”¹⁴⁾하도록 의무화되어 있다. 비록 진화하는 지휘 체계로 인해 미래의 확장역지에 대한 실효성 논쟁이 제기되고 있지만, 미국은 “미국의 핵, 재래식, 미사일 방어 능력을 포함하는 모든 범위의 군사력”으로 한국에 대한 방위를 보장할 것을 공약하였다.¹⁵⁾

동맹은 상호교류와 합동훈련과 상호운용 가능한 방어 시스템과 함께 연합 지휘 체계 속에서 제도화되었다. 이와 같은 높은 수준의 군사적 통합은 정치적으로 불확실한 시기에 양국 관계를 안정화하는데 기여하였다. 한국전쟁의 발발과 유엔 사령부 창설 당시 이승만 대통령은 더글러스 맥아더 장군에게 전투에 참여하는 연합군을 지휘할 수 있는 작전지휘권을 공식적으로 부여했다.¹⁶⁾ 1953년 정전협정 이후 한·미 양국은 상호방위 조약에서 전시 작전 지휘 협정을 성문화하였다. 이 조약은 ‘작전통제권’이 북한의 침략에 대하여 접전하는 세력에게만 적용하도록 규정했다. 연합군 사령부(CFC: Combined Forces Command)의 창설은 한국의 전시 병력 사용에 대한 통제력을 강화하고 종국적

13) “The Department of Defense Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region,” 2019년 6월 1일.

14) “대한민국과 미합중국간의 상호방위조약, 1953년 10월 1일 워싱턴에서 서명, 1954년 11월 17일부터 시행.” 미 국무부, https://photos.state.gov/libraries/korea/49271/p_int_docs/p_rok_60th_int_14.pdf.

15) 미 국방부, “제 52차 한미국방안보협의회 공동 코뮌니케”, 2020년 10월 14일, <https://www.defense.gov/Newsroom/Releases/Release/Article/2381879/joint-communique-of-the-52nd-us-republic-of-korea-security-consultative-meeting/>.

16) Won-gon Park, “The United Nations Command in Korea: The Past, Present, and Future,” *The Korean Journal of Defense Analysis* 21, no. 4 (2009년 12월), p. 487.

으로는 해당 권한을 한국에 이양할 수 있는 구조를 마련하였다.¹⁷⁾

일국이 타국의 방어를 위해 위협을 감수하려는 의지는 동맹임을 확증할 수 있는 결정적인 시험이다. 이러한 맥락에서 한·미동맹은 양국 군인들이 전쟁의 참화 속에서도 자유와 민주주의를 수호하기 위해 목숨을 바쳤다는 점에서 여타 국가 간 관계와 구별된다. 제2차 세계대전에서 미국의 역할은 1945년부터 35년간 이어진 일제의 식민지 통치에서 한반도를 해방하는 데 공헌한 것이다. 그러나 세계대전의 급작스러운 종식은 한국인들 사이에 내부 갈등의 씨앗과 미·소 사이의 초기 경쟁을 모두 포함하는 수많은 문제를 야기하였다. 1948년 대한민국이 수립된 지 2년이 되는 해에 미국은 유엔군 사령부 연합을 이끌고 한국과 함께 북한의 침략을 저지하기 위해 맞서 싸웠다. 그리고 2023년은 한반도와 동북아시아의 평화와 안정의 핵심인 한·미동맹이 공식 출범된 지 70주년이 되는 해이다.¹⁸⁾

동맹에 대한 관리는 항시 시행되며 이는 안보 협의 과정의 일환으로 정례적으로 개최되는 일련의 고위급 회담을 통해 이뤄진다. 이를테면 2020년 10월 양국 합동참모본부장이 제45차 한미군사위원회(MCM: Military Committee Meeting)를 개최하였고, 미 국방장관과 한국 국방부 장관이 제52차 한미안보협의회의(SCM: Security Consultative Meeting)을 개최한 바 있다. 트럼프 행정부와 문재인 정부가 출범하기 전에 한국의 외교부 장관과 국방부 장관, 그리고 미국 측의 국무부 장관과 국방부 장관 등이 정책에 대해 논의하는 2+2회의도 열렸다.

한·미 양국은 정례적으로 합동 군사 훈련을 시행하고 있는데, 이러한 훈련은 북한과의 긴장이 안정되거나 고조되면서 진화해 왔다. 북한이 이른바 ‘제2차 한국전쟁’(1966-1975)이라는 기간 동안 한국에 위기를 조성하고자 하는 시도를 감행하려 하자 동맹국들은 북한의 공격을 저지하기 위한 훈련 및 방어 능력을 확장하는 데 집중하였다. 그리고 1991년 소련의 해체로 인해 북한에 대한 주요 강대국들의 지원이 감소하였고 북한체제

17) Victor D. Cha, *Powerplay: The Origins of the American Alliance System in Asia* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2016), p. 118.

18) 미 국방부, “제 52차 한미국방안보협의회의 공동 공식발표자료”, 2020년 10월 14일, <https://www.defense.gov/Newsroom/Releases/Release/Article/2381879/joint-communique-of-the-52nd-us-republic-of-korea-security-consultative-meeting/>.

붕괴의 위협은 한·미동맹이 위기국면에 직면한 북한에 대응하는 방향으로 계획을 재조정해야 하는 계기가 되었다. 특히 북한의 미사일과 핵무기 무기고가 증가하고 있고, 2010년에 들어서면서 남한의 코르벳함에 대한 공격 및 북방한계선에서의 잇따른 집중 포격은 한·미동맹이 북한의 도발을 억지하고 제한적인 무력사용을 차단하는 데 주력하도록 추동하였다.¹⁹⁾

한·미동맹은 지난 몇 년간 관계적 측면에서 상당한 변화를 노정하였는데, 특히 동맹의 지속성과 교착상태에 처한 북한과의 관계의 중요성을 강조하였다. 양국은 북한의 공격 가능성을 방어하기 위한 구조적 준비태세를 유지하고 있으나, 북한과의 평화 추구 및 비핵화 문제를 처리하는 데는 상당한 견해차를 보인다. 이러한 차이점들은 북한 문제를 다루는데 선호되는 전략들, 동맹 부담분담, 무역, 미래의 주한미군의 한반도 주둔, 향후 군사 지휘권 협정 등에서 기인한다,

현재 한반도 정전협정 종식을 협상하기 위한 시도와 비핵화된 한반도에 대한 희망은 동북아시아 미래 안보에 대한 윤곽을 둘러싼 중대한 질문을 제기하게 한다. 북한 정권이 통치를 정당화하기 위해 외부 위협이 필요하다는 주장이 빈번히 제기되고 있다. 그러나 북한의 ‘명백하고 현존하는 핵 위협’이 동맹국들의 이익을 통합시키고 이해의 상충을 해결함으로써 북한을 무력화할 수 있는 능력을 확보한 것이 사실이다.²⁰⁾

1953년 한·미동맹이 구축된 이래, 양국은 성숙하고도 제도화된 동반자 관계로 발전해 왔으며 양국의 주요 정당들로부터 인정을 받고 있다. 그러나 최근 몇 년간 한·미동맹은 중대한 도전에 직면하였는데, 특히 트럼프 대통령이 동맹의 가치를 폄하하고 미국에 유리한 무역수지를 추진하며, 한반도에 주둔하고 있는 미군 유지 비용에 대한 한국정부의 재정적 기여를 대폭 늘려야 한다고 인식한 것은 양국 동맹의 관리를 복잡하게 만들었다. 어떤 면에서 대통령이 한·미동맹에서 가장 큰 불확실성의 요인이 되었다

19) 이와 관련하여 Robert Collins의 글을 참조할 것, “A Brief History of the US-ROK Combined Military Exercises,” *Foreign Affairs*, 2014년 2월 26일; reprinted on the *38North* website: <https://www.38north.org/2014/02/rcollins022714/>.

20) Patrick M. Cronin, *The Cornerstone and Linchpin: Securing America's Northeast Asian Alliances* (Washington, D.C.: Hudson Institute, 2019년 10월), https://s3.amazonaws.com/media.hudson.org/Cronin_The%20Cornerstone%20and%20the%20Linchpin%20-%20Securing%20America%27s%20Northeast%20Asian%20Alliances.pdf.

고 볼 수 있다.

부담분담과 무역협정에 대한 트럼프의 ‘거래적 접근’은 한국정부의 지지를 얻는 데 실패했다. 게다가 마이클 폼페이오 미 국무장관은 2018년 이후 2년 만에 성사된 방한 계획을 전격 취소하고 미국을 포함한 일본, 호주, 인도로 구성된 4자 안보 대화(Quad: Quadrilateral Security Dialogue) 국가들을 우선 접촉하기로 결정한 것은 동맹에 대한 경시를 표출한 하나의 사례로 볼 수 있다.²¹⁾ 특히 한국정부의 경우 쿼드가 한국의 최대 교역 상대국이자 전략적 협력 동반자인 중국과의 관계를 위태롭게 할 수 있다는 입장을 견지하고 있었기 때문에 미국의 행보에 난색을 표명할 수밖에 없었다.²²⁾

한국 국민들은 북한에 대한 트럼프 대통령의 파격적인 행보가 최고위급 협상 및 개인적 신뢰를 확보했다는 점에서 환영하였지만, 한편으로는 북핵 문제에 대한 트럼프 행정부의 이해 부족에 대한 불만 기류와 한반도 내 지속 가능한 평화 달성 가능성에 대한 회의론이 존재했다. 북·미 사이에 형성된 피상적인 관계 발전에도 불구하고 비핵화 협상 재개를 지지했던 한국정부 관리들 사이에서는 지속가능한 평화에 관한 전망을 둘러싸고 좌절과 회의론이 만연하였다.

한편 2020년에 개최된 20-2 한미연합지휘소훈련(CCPT: Combined Command Post Training)과 같이 일반적으로 명명된 훈련을 포함하여 더 높은 인지도를 가진 대규모 수준의 연습은 축소되거나 한시적으로 중단되기도 하였다. 소규모 단위의 훈련은 계속해서 진행되고 있으며, 이는 더 많은 대규모 훈련만큼 위협적으로 보이게 하지 않으면서도 충분한 준비 태세를 유지하도록 되어있다. COVID-19로 인해 최근 한·미 훈련의 규모가 축소되었는데, 이처럼 훈련의 후퇴와 축소를 비롯하여 상대적으로 단기간의 근무 동안 미군이 주기화된 훈련을 놓쳤기 때문에 양국 군대가 적의 공격을 저지하거나 물리칠 준비가 되어 있는지에 대한 의구심을 불러일으켰다.²³⁾

21) Shannon Tiezzi, “The Cost of Pompeo’s Cancelled Trips to South Korea and Mongolia,” *The Diplomat*, October 6, 2020, <https://thediplomat.com/2020/10/the-cost-of-pompeos-cancelled-trips-to-south-korea-and-mongolia/>.

22) Byun Duk-kun, “Seoul’s Participation in ‘Quad’ May Jeopardize Regional Security: S. Korean Adviser,” *Yonhap News Agency*, 2020년 10월 28일, <https://en.yna.co.kr/view/AEN20201028000251325>.

23) 일반적으로 주한미군 장병은 단독 근무일 시 12개월을 복무하며, 동행인이 있을 경우 24~36개월 동안 복무했다, 이는 상당수의 미군 병력이 해당 군사 훈련 기간에만 한국에서 근무했다는 것을 의미한다.

향후 10년 동안 한·미동맹이 직면한 또 다른 도전은 양국 정부가 북한의 핵과 미사일 개발에 대응하기 위해 구축한 제도적 협력을 유지하면서 동시에 지역 차원의 위협을 해소하기 위한 일환으로 종전의 동맹 구도를 확대할 수 있는가이다. 동맹의 범위를 넓히는 근거는 미국과 한국이 규칙기반 국제질서를 보존하기로 약속한 여타 국가들과 함께 그러한 질서를 중심으로 역내 질서를 정의하려는 강압적인 노력이 중국 중심의 예외주의(exceptionalism)로부터 방어하기 위한 한·미 양국 간의 확고한 공약을 포함할 것이다.

나아가 아시아의 미국 동맹국들에 존재하지 않았던 다자간 안보 접근방식이 종래의 양국 동맹과 어떻게 부합되는지 지켜보아야 한다. 한국은 포괄적이고 협력적인 안보 기반의 지역 질서를 장려하고자 하지만, 미·중 간의 전략적 경쟁이 가열되면서 미국은 중국 중심의 질서로의 지역적 차원의 세력 전이를 제어하기 위해 집단안보를 기반으로 하는 다자간 협력의 형태에서 한·미 동맹을 운영할 것을 요구하고 있다.

이와 관련하여 내부적 차원에서 직면할 수 있는 도전은 동맹 협력보다 자주성에 치중하는 협소하고 민족주의적인 측면에 대한 강조보다는 동맹조정을 우선시 할 수 있는 미국과 한국의 능력에 있다고 볼 수 있다. 미국에 있어서 이러한 도전은 동맹의 피로에 대해 ‘미국 우선주의’를 표명한 것과 더불어 해외 군사 배치를 국익을 위해 봉사하기보다는 일방적이고 거래적인 것으로 보는 견해에 관한 것이다. 이러한 관점은 정책의 모든 측면에서 미국의 정치적 양극화의 표출이 2020년 대선 결과에서 입증된 바와 같이 미국 내에서 지속적인 위협 요인이 될 것이다. 한편 한국의 경우, 이러한 위협은 동맹 조정을 희생시키면서 한국의 안보와 외교정책에 대한 자율성을 확대하려는 열망을 동반한다. 이 두 가지 형태의 민족주의적 사고 간의 폭발적인 상호 작용은 동맹이 준비하지 않은 내부 위협을 구성하므로 한·미동맹의 내구성에 매우 큰 위협요인으로 작용한다.

따라서 바이든이 미국의 46대 대통령으로 선출된 것은 트럼프의 파격적이고 거래중심적이며 개인화된 대외관계의 접근보다는 외교정책에 대한 관습적이고 예측 가능한 미국의 접근방식으로 회귀하는 신호라고 볼 수 있다. 바이든 대통령 당선인은 ‘미국 우선주의’

상세한 내용은 “Tour Lengths and Tours of Duty Outside the Continental United States (OCONUS)” (미국방부, 2020년 8월 20일)를 참고할 것. [https://www.defensetravel.dod.mil/ Docs/AP-TL-01.pdf](https://www.defensetravel.dod.mil/Docs/AP-TL-01.pdf).

외교정책 브랜드를 신속히 폐기한 바 있다.²⁴⁾

아시아에서 트럼프가 남긴 유산은 한국 등 여타 국가들과 협력을 도모하여 평화를 수호하고 지속가능한 발전을 촉진하려는 바이든 행정부에게 있어서 자산이자 책임이라고 볼 수 있다. 주요 자산은 연성 권력(soft power)과 다자외교를 지향하는 미국 외교의 변화를 모든 국가들이 환영하리라는 것이다. 미국의 가장 강력한 동맹국들조차도 국제제도들을 약화시키고 전략적 경쟁과 협력과 대립하는 ‘미국 우선주의’를 달가워하지 않았다. 바이든이 물려받은 주된 책임은 중국을 포함한 다른 경쟁자들이 현재의 궤적을 유지하고 있다고 가정할 때 악의적인 행동과 일방적인 규칙 변경을 막는 고된 임무와 관련되어 있다. 시진핑 중국 국가주석은 자국의 ‘위대한 부흥’이라는 목표를 계속해서 추구할 것이며, 대만을 비롯하여 중국을 둘러싼 여러 분쟁은 향후 한·미동맹 등 역내 안보와 미국의 태세에 심각한 도전을 촉발할 것이다.

트럼프에서 바이든으로의 이행은 한반도에 상반된 영향을 미칠 것이다. 한편으로 동맹의 중요성을 강조하는 바이든의 입장은 미국이 한국의 능력과 회복력을 높이 평가하고 있는 점을 반영할 것이며, 나아가 트럼프가 미국의 동맹국들을 무임승차 국가로 인식하는 데 따른 한국과의 부담 분담에 대한 긴장을 완화할 것이다. 다른 한편으로 미국의 대북정책은 트럼프가 김정은과 전례 없는 관계를 맺은 예측불허의 개인화된 접근 방식을 추구한 것과 달리 매우 제도화되고 상향식의 실용적인 방향으로 되돌아갈 것이다. 문재인 대통령과 바이든 부통령의 선의에도 불구하고 비핵화를 내포한 대북 평화 프로세스를 둘러싼 양측의 입장차가 존재하고 있다. 특히 여러 국내적 의제들을 처리해야 하는 차기 바이든 행정부는 미국 국가안보의 중요한 요소로서의 역지력 회복과 민주적 가치를 기반으로 하는 다자간 접근으로 회귀할 것이다. 바이든이 종전의 동맹 관리 방식으로 복귀하는 것은 한국 문제에 대한 트럼프 대통령의 파격적인 접근방식으로 인해 혼돈을 야기했던 동맹 내의 균열의 본질을 밝혀줄 수도 있을 것이다. 그 결과 바이든 행정부가 가져올 동맹 협력 강화를 둘러싼 기대에 부합하기 위한 책임은 문재인 정부로 옮겨질 것이다.

24) David E. Sanger, “The End of ‘America First’: How Biden Says He Will Re-Engage With the World,” New York Times, 2020년 11월 9일, <https://www.nytimes.com/2020/11/09/us/politics/biden-foreign-policy.html>.

바이든이 강조하는 국내적 자기 강화, 민주주의, 억지, 그리고 다자주의는 관료적 그리고 지도력 차원에서 신중한 관리가 필요한 기회와 함정을 모두 수반한다. 문재인 정부는 미국의 동맹 관리에 대한 전통적인 제도주의적 접근으로의 복귀를 환영하겠지만, 이는 미국이 북한에 대해 보다 예측 가능한 방식으로 행동할 것임을 의미하기도 한다. 트럼프 행정부 하에서 목도된 북한과의 발전에 대응하여 바이든의 대북정책은 개인화된 정책과 정치적 집결보다는 현재 및 신흥 도전과 제도적 전략에 기반을 둔 전문가의 조언에 의해 형성될 것이다. 심지어 전문가들조차도 북한과의 새로운 정치적 관계를 모색하면서 핵 동결과 군비 통제를 해결하기 위해 더 큰 실용주의를 요구하고 있는데, 이와 같은 행보가 미국 내에서 강한 정치적 역풍에 직면할 것이 분명하다.²⁵⁾

바이든의 보좌관들은 아시아태평양 지역의 억지력을 강화하고 북한의 지속적인 핵 개발에 대한 방어 공약의 신뢰성을 회복하기 위해 노력하고 있다. 그러나 문재인 대통령의 정책은 억지력보다는 평화에 초점을 맞추고 있다. 일부 진보성향의 대통령 지지자들은 평화보다는 억지력에 초점을 맞추는 것이 한반도 평화와 안정을 지키는 필수 조건이 아니라 남북관계의 평화발전을 방해하고 있다고 주장하기도 한다. 양국 정부는 문재인 대통령의 평화에 대한 강조와 종전선언을 통한 확장 억지의 신뢰도를 증진하려는 바이든 행정부의 의향과 조화시키기 어려울 수 있다.

25) Victor Cha, "Engaging North Korea Anew," *Foreign Affairs*, 2020년 11월 17일, <https://www.foreignaffairs.com/articles/north-korea/2020-11-17/engaging-north-korea-anew>.

한·미동맹의 비전과 의제

1. 한·미 간의 조화로운 대(對)중전략 수립
2. 아시아 지역 안보 네트워크 형성
3. 북핵 문제의 해결을 위한 노력
4. 미래 안보협력 증진
5. 동맹 유지를 위한 국내적 기반 확보
6. 자유주의 질서 재건과 경제협력의 발전
7. 팬데믹 시대 속 동맹의 미래 지향적 협력 강화
8. 기술적 역량과 안보협력의 신장

IV

한·미동맹의 비전과 의제

1. 한·미 간의 조화로운 대(對)중전략 수립

주요 강대국 간 권력 경쟁이 고조되고 있는 시점에서 미국이 현재의 자유주의적 국제질서를 유지하고 나아가 중국의 부상과 기존 질서를 훼손하려는 노력에 맞서 균형을 이루려는 궁극적인 목적은 중국의 부상이 미국 주도의 자유주의 규칙기반 질서를 중국 중심의 질서로 재편함으로써 중국의 이익을 우선시하고 보호하도록 상황을 조성할 위험이 상존하기 때문이다. 과거 미국 주도의 국제질서에 대한 공헌과 발전을 고려할 때, 한국 역시 자유주의 국제질서를 지속하고 강화하는 데 대한 전략적 이익을 가지고 있다. 한·미동맹은 지역적 차원에서 중국의 영향력이 증대되는 것과 더불어 규칙기반의 분쟁 해결 메커니즘보다는 무력으로 분쟁을 해결하려는 경향에 대한 공통의 관심과 우려를 공유하고 있다.

미국의 국가안보전략과 국방전략에 따르면, 미국의 정책은 주요 권력 경쟁을 심각한 도전으로 파악하기 위해 발전하였다.²⁶⁾ 적어도 데이터, 지적 재산, 공급망 및 중요 인프라를 보호하기 위해서는 더 많은 주의와 경계가 요구된다.²⁷⁾ 그러나 일부 분리되고 증가하는 경제 경쟁에도 불구하고 미·중 경제의 상호의존성은 양국 간 전략경쟁의 비용과 한계를 부과하는 것으로 보인다. 이러한 상반된 현상은 중국과 상당한 경제적 관계를 유지하면서도 미국 주도의 자유주의적 국제질서를 뒷받침하는 규범과 가치에

26) 2017년 미 국가안보전략(NSS) 보고서 (Washington, D.C.: The White House, 2017년 12월), <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>; 그리고 2018년 미 국방전략(NDS) 보고서 요약본: *Sharpening the American Military's Competitive Edge* (Washington, D.C.: Department of Defense, 2018), <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>.

27) Akinori Kahata, "Manging U.S.-China Technology Competition and Decoupling," *CSIS Technology Policy Blog*, 2020년 11월 24일, <https://www.csis.org/blogs/technology-policy-blog/managing-us-china-technology-competition-and-decoupling>.

대한 지지를 통해 얻을 수 있는 이익이 많은 한국과 같은 국가들에 상당한 모호성과 복잡성을 야기할 수 있다.

미국과 한국은 공통의 장기적 이해관계를 공유하고 있지만, 양국이 선호하는 대중국에 대한 대응방식은 지리적 측면에서의 차이, 선호하는 수단, 대응책의 한계점과 전술들 그리고 중국의 보복에 대한 민감성에 따라 상이하게 표출된다. 따라서 한·미는 중국과 관련하여 양측의 이익이 수렴될 수 있는 범위를 확인하고, 나아가 서로의 전략적 선호 및 수용 가능한 대응 옵션에 대한 인식과 한계에 관련한 이해도를 증진시키기 위해 심도 있는 정책을 토의할 수 있는 회담을 개최해야 한다. 가령, 미국과 한국은 규칙기반 해상 질서를 유지하는 데 있어 공통의 이익을 확인하려 할 수 있으며, 또한 남중국해의 규범을 지지하는 공동의 법적 접근을 촉진하고자 하는 의지를 공유할 수 있지만, 중국의 경제적 보복을 유발할 가능성이 적은 조용한 대응 조치와 공개적인 대응방식이 가지는 한계와 타당성 문제에 대하여 이견을 노정할 수 있다. 결국, 심층적인 대화를 통해 우방국 간 선호상의 차이에서 비롯되는 오해를 불식시켜야 하며 동시에 강화된 신뢰와 공동의 대응을 유지하기 위한 역량을 함양시켜야 한다.

한편 미국과 한국의 이해관계는 단기적 차원에서 동일하지 않다. 이를테면 미국은 주요 강대국으로서 불공정 무역 관행에서 해상 분쟁에 이르기까지 광범위한 분야에서 중국의 정책에 견제와 균형을 부과하려고 한다. 반면, 한국은 중국과의 경제 관계에 중점을 두고 있다는 차이점이 있으며, 무엇보다 중국이 북한을 압박하고 동시에 국제적인 규칙에 순응하는 정상국가로 변모할 수 있도록 지원하는 데 건설적인 역할을 수행하기를 원하고 있다.

미국은 트럼프 행정부 시기에 중국의 무역 불균형에 대처하고 불공정한 경제 및 기술 정책에 제동을 걸고자 하였으며, 나아가 아시아에서 자국의 군사력을 증강하려는 중국의 시도를 견제하기 위해 대립적인 대중(對中) 정책 노선을 추구하였다. 하지만 중국의 경제에 있어서 한·중 경제 관계는 한국에 매우 중요하다. 특히 한국의 국내총생산(GDP)의 약 15%가 대중국 수출에서 비롯되는데 이로 인해 중국은 한국의 직접 투자 대상으로 인지도가 높다. 이렇듯 중국에 대한 한국의 높은 경제적 의존도와 최근 심화되고 있는 미·중 경제전쟁은 한국정부가 다변화된 대외정책을 추구하도록 추동하였다.

중국은 미·중 간 경제적 긴장이 고조되었음에도 불구하고 북한 비핵화 노력에 상당한 기여를 하였다. 특히 2003년 조지 W 부시 행정부는 미국, 중국, 그리고 북한을 중심으로 하는 북한 비핵화 회담을 개시하였다. 중국의 위상은 종래의 3자 회담이 소위 6자 회담으로 발전하면서 높아졌다. 6자 회담은 북경에서 개최되었으며, 중국은 의장국이자 중재자 역할을 일임하였다. 북한의 주요 교역 상대국인 중국의 경제 제재가 북한에 압력을 가하는 데 매우 중요한 요소인 상황에서 중국의 국제 제재 체제 참여가 향후 대북 제재의 성공을 좌우할 수 있을 것이다. 그러나 미·중 전략경쟁의 심화라는 맥락에서 한국의 정책 입안자들은 대북 경제 제재를 강력히 지지하고 집행하겠다는 중국 당국의 의지에 대한 신뢰가 감소하고 있다. 그럼에도 불구하고 미군이 현재 우위를 점하고 있는 한 한국은 한반도의 평화와 북한의 비핵화와 정상화를 추구할 것이며, 이것은 필경 중국의 공약과 지원이 필요할 것이다.

미래 국제질서에 대한 장기적인 의견 일치에도 불구하고 중국에 대한 단기적인 이해관계의 차이를 관리하는 문제는 한·미동맹에만 국한된 것이 아니다. 많은 아시아 국가들은 미국의 단극체제 하에서 경제적·전략적으로 중국과 긴밀한 관계를 유지해 왔으며, 변화하는 국제환경은 이들 국가를 어려운 상황에 봉착하게 하였다. 미국이 미국 주도의 자유주의 국제질서를 지지해줄 것을 동맹국들에 촉구함에 따라 미국은 여러 아시아 국가의 입장을 염두에 두고 이에 따른 역할을 분담하기 위해 협력국들과 노력해야 한다. 무엇보다 미국과 그 동맹국들이 새로운 냉전적 사고방식에 함몰되는 것을 피하고 대신 중국의 제재와 보복에 원칙적으로 대응할 뿐만 아니라 외교력을 발휘하며 유사입장 국가들의 보복 부담을 분산시키기 위해 공동의 노력을 경주하는 것이 중요하다.

트럼프 행정부의 새로운 냉전적 접근법에 대한 비난이 거세지면서 바이든 행정부의 외교정책 의제에 대한 여타 우려보다 중국의 부상과 관련한 문제가 더욱 크게 강조될 것이다. 보다 예측 가능하고 전문적인 분위기는 아시아에서 어느 정도 호의를 살 수 있겠지만, 지속적인 영향력을 행사하기 위해서는 무역과 기술 정책, 아시아 태평양 지역에서 미군의 주둔을 유지하기 위한 정치적 의지와 자금, 그리고 다자간 노력을 포함한 외교를 효과적인 행동으로 전환할 수 있는 능력에 대한 중대한 결정이 필요하다. 권위주의적 세력들이 부상하고 경제의 디지털화가 진행되는 가운데 세계 무역에 대한 도전들을 처리하는 것은 매우 어려운 일이겠지만, 미국과 한국에게 미래에 대한 비전과 그

것을 실현하기 위한 행동계획을 구상할 수 있는 기회를 제공할 것이다.

미·중 관계를 안정화하는 것은 바이든 행정부의 최우선 과제이다. 바이든의 조언자들은 양국관계가 “실패하기에는 너무 중요하다”는 것과 공존을 위한 현실적인 대안이 없다는 것을 인식하고 있다. 따라서 중국과의 경쟁은 기술과 혁신에 집중될 것이다. 바이든 행정부는 트럼프 정권에서 채택된 강경한 접근법에서 크게 이탈하지는 않겠지만 주요 부문에서 조정이 이뤄질 것으로 예상되는데 가령, 화웨이의 첨단기술 수입 규제 유지, 휴대전화의 일부 상품화된 부품을 거래할 수 있도록 제한을 완화, 그리고 고도로 숙련된 근로자들의 비자에 대한 규제 완화, 기초 연구를 위한 자금의 확대, 나아가 표준을 설정하고 신뢰할 수 있는 공급 업체 및 안정적인 공급망 네트워크를 장려하기 위해 동맹국과 연합 전선을 구축하고, WTO 디지털 시대의 거래 규칙을 생성하며 동맹국들과 협력국들에 공세적 메시지 대신에 지지를 표명할 것이다.²⁸⁾

이 모든 것은 한·미동맹이 정치학자 조셉 나이(Joseph Nye)가 명명하는 “협력적 경쟁”을 위해 공동의 노력을 기울여야 한다는 것을 의미한다.²⁹⁾ 나아가 바이든 행정부는 “파국에 이르지 않는 경쟁”을 보장하기 위해 그것들을 추구할 가치가 있는 논쟁이라는 점을 규명해야 한다.³⁰⁾ 구체적으로 미국은 한국과 같은 동맹국들과 협력하여 기초연구 개발에 투자할 뿐만 아니라 디지털 시대에 대한 공정한 거래수칙을 형성하며, 다자간 표준과 안보협력을 D-10과 같은 수단을 통해 진전시키고, ‘블루닷네트워크(Blue Dot Network)’ 프로젝트와 같이 초기 노력을 지원하기 위해 주요 지역개발 및 인프라 노력을 둘러싼 투명성을 보장해야 한다. 중국이 자국의 전략이나 야망에 찬 목표를 변경할 가능성이 낮으므로 미국과 한국이 규칙과 규범을 성공적으로 적용하고 준수하는 것이 중요하다. 여기에는 특히 국고 보조금과 기술 이전 문제와 관련하여 디지털 경제 시대에 세계 무역에 대한 중국의 도전을 다루는 다자적인 통행규칙을 마련하기 위한 활발

28) Jeanne Whalen, “Biden Likely to Remain Tough on Chinese Tech Like Huawei, But with More Help from Allies,” *The Washington Post*, 2020년 11월 16일, <https://www.washingtonpost.com/technology/2020/11/16/biden-huawei-trump-china/>.

29) Joseph S. Nye, “Globalization and Managing a Cooperative Rivalry,” *China-U.S. Focus*, 2020년 7월 6일, <https://www.chinausfocus.com/foreign-policy/globalization-and-managing-a-cooperative-rivalry>.

30) Kurt M. Campbell과 Jake Sullivan의 논문을 참조할 것, “Competition Without Catastrophe: How America Can Both Challenge and Coexist with China,” *Foreign Affairs*, 2019년 9월/10월, <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/competition-with-china-with-out-catastrophe>.

한 외교적 참여가 포함된다. 중국과의 협력은 북한의 잠재적 도발이나, 드론(drone), 인공지능(AI), 초고속 무기와 같이 신흥 기술을 포함하는 도발적인 확대를 피하기 위한 전략적인 대화를 통해 진전될 수 있다.

미국과 한국은 지역 안보를 해결하기 위한 규범적이고 규칙적인 메커니즘을 유지하는 데 공통적인 관심을 공유하고 있으나, 중국의 도전에 대응하기 위해 선호되는 수단, 접근법, 그리고 전술에는 상당한 차이가 있다. 한국은 중국과의 지리적 근접성으로 인해 불균형적으로 자국에 가해질 수 있는 중국의 보복과 돌발적 상황의 확대를 피할 수 있는 신중한 접근을 선호한다. 또한, 미국과 조율된 행동 및 대중적 차원에서 목도되는 수사적 위협을 지양하는 것을 선호하는 반면, 미국은 명확한 경계를 설정함으로써 억지를 지지하고 오산을 줄이는 중요한 방법으로 중국의 침략을 예측하는 공통의 선언적 입장을 확립할 것을 제시한다.

미국은 중국의 보복이 가지는 위협에 대한 한국의 정당한 우려를 고려하고 타개하는 것이 더 효과적인 접근방식이 될 수 있는 상황에서 중국에 대한 입장을 동맹에 대한 충실성을 위한 ‘리트머스 시험지’로 간주함으로써 한국을 압박할 위험이 있다. 한반도 및 지역 안보라는 동시적 위협에 대응하여 광범위한 억지 접근방식을 성공적으로 채택하고 반영하려면 신중하게 조정하고, 대화하여 점진적으로 심화하고 확대하는 것이 중요하다.

바이든 행정부 출범과 함께 중국에 대한 인신공격식의 악마화 경향은 감소하겠지만, 바이든은 인권 침해를 촉구함으로써 중국에 대한 보다 직접적인 도전을 가할 것이며, 나아가 세계적 차원에서의 지도력을 발휘함으로써 적합한 가치를 규정하기 위해 직접적인 경쟁을 촉진할 가능성이 높다. 한편, 트럼프가 미국의 예외주의를 약화시켰다면, 바이든은 미·중 간의 이념 경쟁을 심화시키는 방식으로 이를 수용할 것이다. 바이든 행정부는 중국이 과민반응을 표출한 지역에 대응하여 유사입장을 견지한 국가 간의 연합을 구축함으로써 미국과 중국 사이의 경쟁 영역을 세계화할 것으로 보인다. 경쟁이 예상되는 부문들은 다음과 같다.

- 기술: 미·중 기술경쟁은 세계적인 규모로 치열해지고 확대될 것이다. 미국은 첨단기술 분야, 특히 국방 관련 분야에서 중국의 영향력을 제한하기 위해 기술 거부와 동맹국들에

이러한 노력에 동참하도록 압력을 가하기 위한 법적 틀을 공고히 할 것이다. 기술 노선의 강화는 해당 분야의 탈동조화를 위한 주요 동인이 될 것이지만, 제로섬 경쟁이 기술 영역에서 최종적인 영향을 결정하는 데는 시간이 소요될 것이다.

- 경제: 중국의 광범위한 경제적 영향력과 경쟁하는 것은 어려울 것이다. 오히려 경쟁은 미국의 정책보다는 대중 무역과 공급망에 의존하는 당사자들의 자체력의 의존할 것이다. 중국에 기반을 둔 공급망에 대한 의존도를 줄이고, 중국이 미국의 선진 부문으로의 진출을 제한하려는 미국의 입법 노력에 힘입어 공급망을 중국에서 멀어지게 해야 한다는 압력이 있을 것이다. 그러나 중국과의 경제적 교류의 성격과 이점을 고려했을 때, 미국의 협력국에 대한 경제적 압박은 탈동조화를 추진하는 데 성공하지 못할 것이다. 협력국들은 중국이 정치적 목적으로 경제적 의존성을 이용하려는 자신의 경험과 지식을 토대로 그들이 편안하게 느끼는 노출 수준을 선택할 것이다.
- 국제제도: 바이든 행정부는 미국을 국제기구 참여에 복귀시키고 국제협력과 규범을 방어하기 위해 제도의 사용을 촉진할 것이다. 이러한 노력은 미국이 주도하는 유사입장 국가들로 이루어진 미국 주도의 연합을 회복하는 데 도움이 될 것이지만, 국제 리더십에 대한 자원 기반 영향력을 강화하려는 중국의 지속적인 노력에 완전히 대응하지는 못할 것이다. 미국의 수사적이고 실질적인 강조는 자유주의의 국제질서의 기초를 형성하는 규칙기반 메커니즘의 복원에 있을 것이다. 중국은 경제적 강압에 대한 비난을 일축하고, BRI(Belt and Road Initiative)를 비롯한 세계 인프라 사업을 매개로 실질적인 기회를 제공하고 협력을 위한 경제적 인센티브를 강화하는 데 주력할 것이다.
- 인권: 바이든은 인권에 대한 비판을 통해 중국과 더 큰 분열을 일으킬 것이지만, 시진핑은 설득과 전랑(戰狼: 늑대전사)외교를 통해 이러한 비판을 일소하고 지속적으로 통제권을 주장할 수도 있다.³¹⁾ 인권문제는 바이든과 시진핑 사이의 분명한 수사학적 노선을 나타낼 것이며, 양자 간 상호 작용에 대한 경제적 제한으로 강화될 수 있으며, 이는 탈동조화의 추세를 뒷받침할 수 있을 것이다. 인권은 미·중 경쟁의 가시적인

31) Jessica Brandt and Bret Schafer, "How Wolf-Warrior Diplomats Use and Abuse Twitter," *Brookings Tech Stream*, 2020년 10월 28일, <https://www.brookings.edu/techstream/how-chinas-wolf-warrior-diplomats-use-and-abuse-twitter/>.

부분이 되겠지만, 제 3자가 중국과의 관계 궤적을 변화시키기 위한 공적인 근거로서 수용될 가능성이 낮아 보인다.

- 안보: 동아시아 지역 경쟁의 단층선은 잘 알려져 있으며, 미국의 안보 목표에는 큰 당파적 차이가 없다. 중국이 제재 집행이나 비핵화 등 지정학적 문제를 우선시하면서 미·중 경쟁은 치열해지고 북핵 문제에 대한 진전을 제약할 것이다. 중국의 해군력 증대는 미국의 항행의 자유작전(FONOP: Freedom of Navigation Operation)에 대한 더 큰 반발을 초래할 것이며, 우발적이고 비대칭적인 충돌 가능성이 커질 것이다. 양안 군사력의 균형이 본토로 이동하게 되면 군사적 강압의 위험성을 증대시키고 대만의 자체 방어 능력을 지지하겠다는 미국의 공약을 시험할 수 있다. 미국은 중국의 군사력 증강에 대응하고 인도-태평양 전역에 걸쳐 군사적 협력 및 통합을 촉진하기 위해 동맹국 및 협력국과의 안보협력 강화를 강조할 것이다.
- 글로벌 연합 기반(네트워크) 리더십: 미·중 경쟁은 동맹국과의 연합 협력이 더는 선호에만 그치지 않고 지역 안보환경 및 미·중 관계를 관리하는 데 필수적인 새로운 단계로의 이행을 추동할 것이다. 그러나 각국이 어느 정도까지 협력하거나 협력을 공식화하려는 의향이 있는지가 불분명하므로 중국이 연합 구축 노력을 이용하고 분열시킬 여지를 남겨두고 있다.
- 경쟁 및 잠재적 위기관리: 바이든은 중국과의 전략적 대화를 재개하기 위해 미국 관료들과 협력할 것으로 보인다. 그러나 미국과 중국 지도자들이 위기의 상황에서 양국 간 관계를 어떠한 방식으로 관리할 것인지, 또는 개인화된 위기관리의 한계를 제거하는 방편으로 위기를 어떤 모종의 국내 정치적 압력이 위기를 수반하게 될지는 지켜봐야 한다. 양국은 의도하지 않은 갈등의 고조 위험을 관리하기 위해 제도적 의사소통 메커니즘을 마련할 필요가 있다.
- 협력 유지: 바이든 행정부는 기후변화, 무기통제, 북한의 비핵화(적어도 수사적으로) 또는 제어되지 않은 경쟁의 위험을 처리하기 위해 고안된 여타 메커니즘과 같이 즉각적인 경쟁으로 인한 충돌을 초월하는 문제에 대해 중국과의 협력을 선호할 것이다. 이러한 협력은 긴장 고조를 해소하기 위한 안전판이 될 수 있으나, 경쟁을 대체하지는 못할 것이다.

트럼프 행정부의 쇠퇴기에 문재인 정부의 고위 관료들은 미·중 경쟁을 하이퍼드라이브로 몰아넣은 것으로 간주되는 경제 동반자 네트워크, 퀴드 플러스 등과 같은 도전적인 사안들을 어떻게 처리할지에 대해 전전긍긍하고 있었다. 바이든 행정부는 가능한 한 중국과의 협력을 모색하겠지만, 필요시 중국과 경쟁을 시도할 것이며 일방적인 전략을 추구하기보다는 협력국들과 연합을 구축함으로써 중국과의 경쟁에 접근하는 것을 추구할 것이다. 그러나 기후변화나 비확산 등 보편적 사안에 대해 중국과의 협력 가능성을 유지한다고 하더라도 동맹 협력국들이 미국과 보조를 맞춰 나갈 것이라는 기대를 높이는 연합 기반 전략은 문재인 정부가 공동의 가치를 지닌 동료 민주주의 국가로서 바이든 행정부와 연합해야 한다는 압력을 증가시킬 것이다.

2. 아시아 지역 안보 네트워크 형성

북한의 기습 도발과 군사력 증강, 사이버, 그리고 여타 능력의 증강을 감안하였을 때 정보 협력은 한·미 동맹의 중요한 요소가 되고 있다. 여타 동맹국과 협력국들과의 정보공유도 필수불가결해졌다. 그러나 정보공유 약정은 한·일 간 긴장 관계로 인해 2016년까지 지연되었었다. 한·일간의 마찰은 2018년 말에 정점을 이루다가 2019년에 들어서면서 악화되어 정보공유를 위한 법적 틀인 군사정보협정(GSOMIA: General Security of Military Information Agreement)의 중단으로 귀결될 뻔하였다.³²⁾ 북한에 책임을 묻는 데 유사입장 국가들과의 정보공유는 제재를 감시하고 시행하는 데 있어 더 강력한 협력이 가능해졌다.³³⁾ 그러나 한국이 때때로 미국과 가까운 정보 협력국들의 파이브 아이즈 플러스(Five Eyes Plus) 확대 과정에서 유력한 후보국으로 거론되고 있으나, 부상하는 중국을 어떻게 관리할 것인지에 대한 한·일간 입장 차는 양국의 정보공유가 여전히 북한에만 초점을 맞추고 있는 경향이 있음을 내포한다.³⁴⁾

32) Andrew Yeo, "South Korea Pulled out of a Military Intelligence-Sharing Agreement with Japan. That's a Big Deal," *The Washington Post*, 2019년 8월 27일, <https://www.washingtonpost.com/politics/2019/08/27/south-korea-pulled-out-military-intel-sharing-agreement-with-japan-thats-big-deal/>.

33) "Five Eyes' Intel Alliance Ties Up with Japan over N. Korea," *Kyodo News*, 2020년 1월 26일, <https://english.kyodonews.net/news/2020/01/adbec6317258-upadte1-five-eyes-intel-alliance-ties-up-with-japan-over-n-korea.html>.

34) 이와 관련하여 Alan Weedon의 "Why Japan Wants to Join the Five Eyes Intelligence Network," 참조할 것. Australia Broadcasting Corporation (ABC), 2020년 9월 18일, <https://www.abc.net.au/news/2020-09-19/>

지역 차원에서 한국을 비롯한 아시아 지역 국가들은 미·중 패권 전쟁이 대리경쟁으로 확장될 수 있다는 점을 경계하고 있다. 특히, 한국은 안보와 경제를 위해 미국과 중국 모두에 상당히 의존하고 있으므로 매우 어려운 상황에 놓여 있다. 한국은 강대국 경쟁과 결부된 위협을 완화하기 위해 외교와 경제 포트폴리오를 다각화해야 한다.

중국은 한국의 주요 교역 상대국이지만 한국의 금융은 미국에 의존하고 있다. 안보와 경제가 얽혀있는 가운데 안미경중(안보는 미국, 경제는 중국)은 더 이상 지속 가능한 외교적 자세가 아니다. 이러한 상황에서 한국은 가능한 한 긍정적인 헤징(hedging) 태세를 취할 필요가 있다. 또한, 한국은 일방적으로 미국을 편들기보다는 사안별로 ‘계몽된 이기심(enlightened self-interest)’을 바탕으로 선택을 하는 명성을 쌓아야 한다.

지금까지 고고도미사일방어체계(THAAD: Terminal High Altitude Area Defense) 구축을 제외하고 한국은 미·중 사이에서 양자택일을 피하면서 전략적 모호성을 유지해왔다. 이를테면, 남중국해와 화웨이 5G 통신과 관련된 사례를 언급할 수 있다. 그러나 한·미 전략경쟁이 가열되면서 한국은 전략적 모호성과 전략적 투명성 중 하나를 선택해야 하는 기로에 직면하게 될 것이다. 이상적으로 보았을 때, 한국은 미국과 중국을 포함한 모든 나라와 좋은 관계를 유지할 것이다. 하지만 만약 선택이 불가피하다면, 미국 주도의 네트워크에 참여하는 것은 미국과 공유하는 자유민주적 가치를 고려했을 때 한국에게는 최선의 이익이라고 볼 수 있다.

이러한 가치들을 보존하려는 한국의 관심을 염두에 두었을 때, 한국은 미국 그리고 일본과의 3국 간 협력을 강화하는 것이 바람직하다. 그러나 한·일 관계는 지난 1년 동안 심각한 차질을 빚어왔고, 양국이 이 사안을 해결하지 않으면 3국 안보협력은 요원해질 수밖에 없다.

한편, 북한과 자유주의 국제질서에 대한 다른 위협들을 대처하기 위한 토대로서 미국, 한국, 일본 간의 3국 협력의 재기는 바이든 행정부와 문재인 정부에게 또 다른 중요한 영역일 수 있다. 그러나 일본과 한국의 국내정치, 본능적인 감정, 그리고 역사에 대한 오랜 견해차로 인해 양국관계가 경색됨에 따라 공통의 민주적 가치에 기초한 미

five-eyes-intelligence-japan-bid-yoshihide-suga-shinzo-abe/12665248.

래지향적 협력을 구축하는데 필요한 공간을 협소하게 만들고 있다. 바이든 행정부는 한·일 관계의 침체를 줄이면서 일본 및 한국과 생산적으로 협력하는 방안을 모색할 것이다. 바이든의 정책 수석 고문인 앤서니 블링켄은 오바마 행정부 동안 3국 간 조정을 위한 대화를 정기적으로 수립하는데 핵심적 역할을 수행하였고, 바이든이 그를 국무장관으로 지명함에 따라 의심의 여지 없이 이 회담을 재기하려고 할 것이다.

한국은 쿼드의 구조와 의제가 더욱 구체화 될 때까지 관망적 접근을 취하거나, 또는 중소국가의 이익을 대변하는 별도의 다자간 협력 메커니즘을 통해 쿼드 국가(미국, 일본, 호주, 인도)와 협력관계를 구축하는 것이 중요하다. 이 밖에도 한국은 외교적·안보적 위협뿐만 아니라 강대국 간의 무역분쟁에 대비하기 위해 미국 주도의 인도-태평양 전략에 적극적으로 참여해야 하며, 지정학적·지경학적 경계를 신북방 및 신남방 정책 지역으로 더욱 확대해야 한다.

바이든 행정부는 유사입장 동맹국들과 협력국들의 D-10+ 그룹이 주도하는 양자간, 소다자간, 그리고 다자간 협정의 조합을 통해 그 연결성을 강화해야 한다. 그러한 협정은 쿼드나 파이브 아이즈 국가들과 같은 기존 그룹들을 통합할 수 있지만, 다자간 군사 개입을 실시하지 않고 합의된 규칙과 규범을 형성하는 데 목적이 있음을 모든 국가에 안심시켜야 한다는 점을 염두에 두면서 명명되어야 한다. 게다가 중국과 여타 나라들과의 대화를 강화하고, 지역 및 세계적 차원에서의 다자간 제도들을 지원하기 위해 다른 외교적, 경제적 및 군사적 합의가 요구될 것이다.

3. 북핵 문제의 해결을 위한 노력

북한의 군사적 위협은 한·미 안보협력이 수십 년 전 조직된 이래 핵심 사안으로 간주되고 있다. 그러나 그러한 위협의 윤곽은 한반도에서의 군사적 갈등의 재발을 막기 위한 재래식 억지력을 넘어서 세계 어느 나라든 핵 공격을 감행할 수 있는 능력을 보유한 북한으로부터의 이례적인 핵 위협으로 발전해 왔다. 북한의 확장된 위협 능력은 미국의 확장억지력에 대한 신뢰성과 더불어 미국과 한국의 대응으로 정치적·외교적으로 협력할 수 있는 능력 모두를 시험하고 있다. 2019년 스톡홀름에서 개최된 미국과 북한의 실무접촉 이후 북한과의 핵 협상은 교착상태에 빠져있다. 북·미 간 외교는

2021년 1월 20일 바이든 대통령 당선인이 취임한 후 새로운 출발을 할 것으로 보인다. 하지만 밀월 기간이나 북한의 매력 공세조차도 어느 한 측이 도발적으로 인식되는 행동들로 인해 중단될 수도 있다.

다행히 북한은 스톡홀름 회담 이후 극단적인 도발을 감행하지 않았다. 물론 북한은 아직 9.19 남북 군사합의 자체를 위반하지는 않았지만, 단거리 미사일 시험 발사와 이동식 로켓 발사체계(MRLS: Mobile Rocket Launcher Systems) 등 다른 조치를 통해 합의 정신을 훼손하였다. 이는 북한이 COVID-19 대유행 관리에 몰두해야 하는 것과 더불어 지속적인 제재에 따른 경제적 영향, 자연재해(2020년에만 강력한 태풍 3건 발생), 그리고 대통령 선거 결과에 앞서 미국의 정책에 대한 불확실성 때문일 수도 있다.

그러나 불행히도 한·미 군사 훈련은 아직 협상 전 수준에서 재개되지 않고 있으며, 북한은 계속해서 핵과 재래식 무기 비축량을 쌓고 있다. 북한 정권은 노동당 창당 75주년을 기념하는 2020년 10월 열병식에서 수도 서울을 황폐화할 수 있는 여러 가지 전술 무기들과 함께 거대한 대륙간탄도미사일(ICBM: Intercontinental Ballistic Missile)과 잠수함발사탄도미사일(SLBM: Submarine-launched Ballistic Missile)등을 선보였다. 열병식과 김정은의 연설은 모두 북한이 핵무기를 포기하지 않으려 한다는 의지를 나타냈다. 전반적으로 트럼프 행정부와 문재인 정부의 대북 포용정책은 여러 가지 어려움에 봉착하고 있는 것으로 보인다. 또한, 북한은 문 대통령의 평화 구상과 6.25 종전을 공식적으로 선언하는 제안을 환영하지 않았다.

문재인 대통령은 2020년 제75차 유엔총회 기조연설을 통해 6.25 전쟁 종전선언을 위한 국제사회의 지지를 요청한 바 있다. 해당 연설에 대한 한국 국민들의 반응은 엇갈리고 있는데, 즉 대통령의 선언을 진보의 신호 또는 평화의 전조로 인식할 수도 있겠지만, 중요한 것은 비핵화에 대한 진전이 없는 종전선언은 무의미하고 위협할 수 있음을 우려하고 있다는 것이다. 북한은 종전선언에 이어 한반도 내 주둔하고 있는 외국군 문제를 제기하고 주한미군 철수를 요구하는 등 한·미 동맹을 훼손하기 위한 방안을 모색할 것으로 보인다. 게다가 한국이 일방적으로 종전선언을 추진하는 것은 자칫 북한의 위협에 굴복하고 있다는 잘못된 신호를 전달할 수도 있다. 종전선언은 사실상 법적 구속력이 없는 정치적·상징적 선언이지만, 북한은 법적 구속력이 있는 안전 보장을 요구

하고 있기 때문에 향후 그러한 내용이 포함된 선언이 구상될 가능성은 낮아 보인다. 그러한 선언이 합의되기 전에 어떻게 그것이 비핵화 협상의 의미 있는 과정을 재개하고 추진하는 데 활용될 수 있는지를 확인하는 것이 매우 중요하다.

북한의 핵무기 보유 의지에도 불구하고, 북한 당국은 또한 자가 검역, 제재, 그리고 일련의 자연재해로 인한 심각한 국내적 어려움에 봉착하고 있다. 북한이 바이러스 확산을 제어하기 위한 엄격한 조치들을 발표했음에도 불구하고 COVID-19로 인한 북한 주민들의 피해의 정도는 공개적으로 알려지지 않고 있다. 게다가 김정은은 사전 대응에 나서기도 하였고, 때로는 자신의 통치하에 발생한 자연재해와 이로 인한 피해 발생에 감정적으로 반응하기도 하였다. 그러나 이러한 일련의 노력들이 종국적으로 북한 주민들의 우려를 완화했는지는 명확히 말할 수 없다. 10월 열병식을 통해 북한이 무력시위를 한 것과 더불어 북한이 당면한 ‘경제적 고통’에 대한 김정은의 눈물 어린 인정은 북한이 심각한 국내적 어려움에 직면하고 있다는 점을 시사하고 있지만, 김정은이 자신의 약점을 숨기고 미국과의 외교적 재결합을 추동하기 위한 전제조건으로 자신의 지위를 강화할 수 있을지는 두고 봐야 한다.

북한이 협상을 거부하고 있는 상황에서 바이든 행정부와 문재인 정부는 북한 비핵화를 1차 목표로 삼을 것인지, 또는 위협 감소에 초점을 둔 군비 통제 기반의 접근법으로 북한이 변하지 않는 핵보유국임을 암묵적으로 인정할 것인지를 두고 결정해야 할 것이다. 북한이 가까운 장래에 핵 능력을 유지할 수 있다고 간주한다면 후자의 접근은 북한이 협상에 복귀할 수 있도록 유도할 것이다. 한·미 정부는 평화협상과 비핵화의 관계를 지속적으로 조율할 것이며, 아울러 북·미협상과 남·북 협상의 결합이 핵 문제를 타결하기에 충분한지 또는 중국이 포함된 다자간 협상 틀로의 복귀가 필요한지 등을 고려해야 할 것이다. 미국과 한국은 외교를 추구하면서 동시에 억지력을 계속해서 유지해야 한다. 또한, 양국은 북한의 독재체제가 정권 유지를 위해 외부적 적의 존재를 필요로 하며, 건강한 경제의 부재 속에서 정통성을 제공하도록 요구받고 있다는 점, 그리고 북한의 용어로 한반도 통일을 구상하는 전략과 승리에 대한 이론을 유지하고 있다는 점에서 북한체제가 앞으로 불안정성의 원천이 될 가능성에 대비해야 할 것이다.

바이든 행정부는 북한의 핵과 미사일 프로그램을 통제하고 남·북 평화를 증진하기

위해 외교를 이용하려는 노력을 지원할 것이다. 차기 행정부는 무기통제나 제재 완화에 대한 의회의 지지를 확보할 것 같지는 않다. 북한으로부터 상당한 양보를 제외하고, 백악관은 실무 또는 내각 수준의 공식적인 노력에 대해 긍정적인 태도를 유지할 것이며, 낮은 수준에서 타결된 합의를 성문화하는 데 진정으로 도움이 되지 않는다고 판단할 시 향후 정상회담 개최를 연기하는 등 보다 침착한 자세를 추구할 것으로 보인다.

4. 미래 안보협력 증진

한국을 강력한 군사동맹국으로 만드는 경제적·정치적 성공은 또한 군사 하드웨어를 조달하고 전 세계적으로 재래식 무기를 판매하는 데 있어서 경쟁자로 만들 수 있다. 미국으로부터 최고 수준의 무기를 구입하는 것은 양 동맹국 간의 자연적인 비대칭성에 균형을 맞출 수 있을 뿐만 아니라 작전의 통합을 이루는 원인을 진전시킬 수 있다. 군사적 능력을 보유한 대부분 국가들은 토착적으로 생산된 무기와 외국 무기 시장에 어느 정도 의존한다. 2018년 7월 문재인 정부는 인수개혁과 세계적 수준의 연구개발을 통한 엘리트 수준의 방위산업 구축을 목표로 하는 ‘국방개혁 2.0’ 현대화 계획을 채택하였다.³⁵⁾ KF-X 스텔스 전투기와 같은 주요 사업은 한국 공군에 4.5세대 전투기를 제공하면서 미국 F-35 또는 이와 유사한 첨단 시스템을 구매할 수 없거나 구매할 의사가 없는 국가에 첨단 항공기를 판매하는 틈새시장을 채울 수 있다.³⁶⁾

한국은 미국 무기의 주요 구매자로 2015년부터 2019년까지 약 28억 달러어치의 무기를 구입하였다.³⁷⁾ 미국이 최근 몇 년 동안 한국에 판매한 주요 조달 품목에는 2019년 12월에 도착한 4대의 글로벌 호크 감시 항공기 중 첫 번째 항공기; 2018~2019년에 인도된 F-35A 스텔스 전투기 16대 (24대 추가 주문); 아파치 공격헬기 36대; AMRAAM

35) 국방개혁 2.0 [Defense Reform 2.0], ROK Ministry of Defense, 2018년 7월 27일, https://reform.mnd.go.kr/mbshome/mbs/reform/images/contents/reform_EBOOK.pdf#page=1.

36) David Axe, “Behold South Korea’s Very Expensive Stealth Fighter,” *Forbes*, 2020년 9월 3일, <https://www.forbes.com/sites/davidaxe/2020/09/03/behold-south-koreas-very-expensive-stealth-fighter/#5469e90053f2>.

37) Elizabeth Shim, “South Korea a Top Buyer of U.S. Weapons, Annual Report Says,” United Press International (UPI), 2019년 12월 16일, https://www.upi.com/Top_News/World-News/2019/12/16/South-Korea-a-top-buyer-of-US-weapons-annual-report-says/4681576512463/#:~:text=South%20Korea%20imported%20%246.28%20billion,percent%20of%20U.S.%20weapons%20exports.

중거리 공대공 미사일; 사이드윈더 단거리 공대공 미사일; 아파치 헬리콥터를 위한 스텔스 단거리 공대공 미사일, 매버릭 공대지 또는 대함 미사일; 아파치 헬리콥터를 위한 헬파이어 공대지 대전차 미사일; GBU-39 SDB, JDAM 및 CBU-105 유도 폭탄; SM-2 MR 함정 발사 지대공 미사일; Harpoon 함정 발사 대함 미사일; GEM-T 미사일 업그레이드를 통한 PAC-2 이동식 항공 및 미사일 방어 시스템 등이 있다.³⁸⁾ 한국은 2019년에도 P-8A 포세이돈 대잠전투기 6대, PAC-3 이동식 항공 및 미사일 방어 시스템 64대, 매버릭 공대지 미사일 89대, 그리고 한국이 현재 건조 중인 KDX-III 유도 미사일 구축함 3대를 위한 12대의 LM-2500 가스터빈을 미국으로부터 추가 주문하였다.³⁹⁾

이러한 무기 이전은 만일의 비상사태에 대비하여 한국군의 군사력을 향상하게 하며, 미군과의 상호운용성을 강화하며, 부담분담에 대한 한국의 기여를 증대시킨다. 그러나 한·미 동맹은 그것이 가지는 굳건한 성격에도 불구하고 최근 몇 년간 어려움이 제기되었다. 제 52차 한미안보협의회의(SCM)에 이어 2020년 10월 14일 공동기자회견이 전격 취소되면서 방위비 분담금, 주한미군 병력 수, 전시작전통제권 전환 등 여러 현안을 놓고 양국 간의 불화 가능성에 대한 우려가 제기되었다.

주한미군 주둔을 위한 특정 개최국 지원을 확립하는 한미방위비분담금특별협정(SMA: Special Measure Agreement)은 지난 몇 년간 쟁점 사안으로 거론되었고, 이 문제가 쉽게 타결되지는 않을 것이지만 공정하고 전문적으로 처리될 것이라는 전망이 대두되고 있다. 다년간의 SMA 문서를 위한 재협상은 2020년에 트럼프 행정부가 주둔비용 +50(cost-plus-50%)이라는 공식을 요구하면서 난국에 이르렀다. 이는 한국의 연간 주둔국 지원이 500% 증가하는 액수이다. 지난 5년간의 SMA는 2018년 12월을 기점으로 만료되었고, 2019년 말까지 단기 거래로 이어지면서 연간 기여도가 1조 389억원(2019년 연평균 환율을 이용한 약 8억9123만 달러)으로 늘어났다.⁴⁰⁾ 2020년 이후 SMA 협상에서 한국은 자국의 분담금을 13%로 증액하겠다고 제안했으나 미국은 이를 거부했다. 트럼

38) “Importer/Exporter TIV Tables”, Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), updated through 2019, <http://armstrade.sipri.org/armstrade/page/values.php>, and “Sources and Methods,” Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), <https://www.sipri.org/databases/armstransfers/sources-and-methods/>.

39) Ibid.

40) 미 국세청 “연평균 환율”, <https://www.irs.gov/individuals/international-taxpayers/yearly-average-currency-exchange-rates>.

프 행정부는 공동방위 비용이 미국 납세자에게 부당하게 부과되어서는 안 된다며 한국이 집단안보에 훨씬 더 공헌할 것을 일관되게 압박해 왔다. 그러나 이러한 비용 분담 문제는 바이든 행정부 하에서 해결하기가 용이할 것으로 예상된다.

한반도에 주둔하고 있는 주한미군 병력의 수를 둘러싼 문제는 한·미동맹 사이에서 핵심 화두가 될 수 있다. 2020년 SCM 이후 발표된 공동성명에 따르면 주한미군의 한반도 주둔이 현행 수준으로 유지될 것이라고 단언하지 않았다. 오바마 행정부 시절 양국은 28,500명의 미군을 한국에 주둔시키기로 합의한 바 있다. 그리고 2020년 공동성명은 2008년 이후 처음으로 주한미군 유지 관련 조항을 생략한 것이다. 한국정부는 주한미군 감축과 관련하여 논의하지 않았다고 밝혔지만, 미국은 전 세계적 차원에서 자국군 재배치를 정례적으로 검토했다고 응답했다. 한국의 일부 관측통들은 트럼프 행정부가 해당 문구를 의도적으로 제외하여 한국이 방위비 분담금에 더 공헌하도록 압력을 가했을 가능성에 대해 제기해 왔다.

주한미군 주둔은 공개적인 갈등을 억제하고 양국에게 한반도가 교역과 협력에 초점을 맞춰 계속 이어나갈 것이라는 점을 확증한다는 의미가 있다. 피비린내 나는 장기적 군사작전이 치러야 할 대가는 상당할 것이다. 더욱이 미군 철수는 북한의 공격과 강압의 가능성을 증가시키고, 역내에서 미국의 영향력을 약화시킬 수 있으며 나아가 특히 미국의 동맹국인 한국과 일본을 더욱 고립되게 만들 수 있다. 일본과 한국은 스스로를 방어할 수밖에 없는 상황에서 동북아시아를 핵전쟁에 휩싸이게 할 수 있는 초고속 미사일 및 다른 시스템과 결합할 수 있는 핵무기를 획득하라는 국내적 압박에 직면할 수 있다. 한편, 한국과 미국 납세자들은 각각 새로운 국방비 지출로 인해 보상해야 할 필요성과 새로운 장소에서 철군 병력을 유지해야 하는 긴요성 때문에 저축하려 하지 않을 것이다. 동맹국들은 또한 북한이 증가하는 미사일 무기고를 해체하려는 조치를 흔쾌히 취하려는 경우 사용할 수 있었던 병력 철수의 협상 카드를 잃게 될 것이다.⁴¹⁾ 주한미군 감축의 전반적인 효과는 동북아에서 미국의 전투태세와 억지력을 약화시키는 것이다.

41) Simon Denyer and Min Joo Kim, "North Korea Parades Huge New ICBM, But Kim Jong Un Stresses Deterrent Nature," *The Washington Post*, 2020년 10월 10일, https://www.washingtonpost.com/world/north-korea-military-parade-missile-icbm/2020/10/10/f6f13a74-0869-11eb-8719-0df159d14794_story.html.

병력 수준에 대한 잠재적인 마찰에도 불구하고, 정부와 군 모두 궁극적인 전시 작전 통제권(OPCON: Operational Control)의 이양에 전념하고 있다. 한·미 양국은 2014년 제46차 SCM에서 전시작전통제권 환수를 위한 3가지 조건, 즉 한국군의 통합작전능력, 북한의 핵무기 프로그램에 대한 초기 대응능력, 한반도 주변의 안보환경 등을 고려하기로 합의하였다.

양국 정부는 원활한 정권교체를 이루는 데 전념하고 있지만, 정권교체의 시점은 권력기관, 북한의 위협 상황, 그리고 한국군의 준비 태세에 따라 좌우될 것이다. 문재인 대통령은 2022년 임기 말까지 정권교체를 완료하겠다고 공언하였으나, 미국 측은 한국이 그 시한까지 이양에 필요한 조건을 완전히 충족할 수 있을지 의문을 제기했다. 미국은 북한의 핵 프로그램이 증가함에 따라 현상 유지의 변경을 주저하고 있으나, 한국은 종종 이 문제를 동등한 동반자 관계나 심지어 “군사 주권”의 문제로 간주하고 있다.⁴²⁾

동맹국들은 한국이 초기 작전 능력(IOC: Initial Operational Capability)을 달성해야 하는 2018년 전환 계획을 수정하였고, 그 뒤를 이어 완전운용능력(FOC: Full Operational Capability)과 완전임무수행능력(FMC: Full Mission Capability)을 이뤄냈다.⁴³⁾ 한국군은 통합지휘소 훈련과 2020 위기관리요원 훈련 중 첫 번째 장애물을 충족시키기 위해 일련의 인증평가를 실시하였다.⁴⁴⁾ 그들은 또한 첫 번째와 두 번째 이정표를 모두 충족하기 위한 요구사항인 양자 사이에 체계화된 단일 전략 문서를 개발했다.⁴⁵⁾

전작권 문제는 북한 핵 위협의 상태와 성격에 대한 공동 평가와 전환을 정당화할 수 있는 조건과 능력에 관한 한·미 양국의 광범위한 기술적 합의를 포함하고 있다. 일

42) Soo W. Kim, “South Korea-U.S. OPCON Transition: The Element of Timing,” RAND, 2020년 4월 2일, <https://www.rand.org/blog/2020/04/us-south-korea-opcon-transition-the-element-of-timing.html>

43) 미 국방부, “제 52차 한미국방안보협의회의 공동 코뮌니케”, 2020년 10월 14일 <https://www.defense.gov/Newsroom/Releases/Release/Article/2381879/joint-communicue-of-the-52nd-us-republic-of-korea-security-consultative-meeting/>.

44) 미 국방부, “제 51차 한미국방안보협의회의 공동 코뮌니케”, 2019년 11월 16일 <https://www.defense.gov/Newsroom/Releases/Release/Article/2018651/joint-communicue-of-the-51st-rok-us-security-consultative-meeting/>; 미 국방부, “제 52차 한미국방안보협의회의 공동 코뮌니케”, 2020년 10월 14일 <https://www.defense.gov/Newsroom/Releases/Release/Article/2381879/joint-communicue-of-the-52nd-us-republic-of-korea-security-consultative-meeting/>.

45) 미 국방부, “제 52차 한미국방안보협의회의 공동 코뮌니케”, 2020년 10월 14일 <https://www.defense.gov/Newsroom/Releases/Release/Article/2381879/joint-communicue-of-the-52nd-us-republic-of-korea-security-consultative-meeting/>.

부 한국인들은 미국이 통제권을 재천명하려는 열망이 어떻게든 OPCON 이행의 목표를 좌절시킬 수 있다고 우려하는 반면, 미국은 수십 년간 국방과 역지력을 성공적으로 강화해 온 정전 이행의 구조를 유지하는 데 주로 관심을 두고 있다.

다행히도 동맹국들은 바이든 행정부의 출범으로 공동의 이익에 대한 그들의 기본 비전을 재확인하고, 부담과 권력 분담을 공정하게 나눌 기회를 확보하게 될 것이며, 북한과 여타 지역적 도전에 대처하는 데 있어서 국방, 외교, 경제 발전에 균형 잡힌 접근법을 취할 새로운 기회를 얻게 될 것이다. 트럼프 대통령이 북한과의 협상을 본질적으로 양자 간 사업으로 간주하였다면, 바이든 대통령 당선인은 신중한 절차와 “원칙에 입각한 외교”를 통해 동맹국들과 협력하고 나아가 변화를 추구할 수 있는 이점에 초점을 맞추고 있다는 차이가 있다.⁴⁶⁾

바이든 차기 행정부에서는 일부 의견 차이가 불가피해질 것으로 보인다. 한국은 대북 군사 역지력 유지와 미국과의 안보협력을 지지하지만, 궁극적으로 대북 포용정책을 매개로 비핵화와 통일을 달성하고자 한다. 향후 핵 비확산 우선순위 대 남북관계의 발전을 놓고 동맹국들 간 이견이 발생할 수 있다. 또한, 양국 간 공유된 목표를 실현하지 못할 경우, 그리고 목표가 잠재적으로 비현실적이라도 역할과 책임에 대한 비난이나 내분을 촉발할 경우 동맹은 더 큰 압박을 받을 수 있다.

미국과 한국도 6.25 전쟁 종전선언의 역할을 다른 관점에서 조망하고 있다. 즉, 미국이 종전선언이 비핵화 협상 과정에서 지렛대로 사용될 수 있는 상징적인 신뢰구축 조치로 보고 있다면, 한국은 해당 선언이 비핵화를 이루기 위한 첫 단계로 보고 있다. 따라서 양국은 서로 긴밀한 협조하에 종전선언을 추진하고 그것을 조인하여 비핵화 협상을 추동할 수 있도록 보장해야 한다.

한미 간의 의견 차이를 유발할 수 있는 여타 많은 안보 관련 문제들이 상존할 수 있는데, 일반적으로 동맹국들은 지역 안보를 바라보는 관점이 서로 상이하다. 한국 관

46) 트럼프 대통령의 세계관과 관련해서는 Tom McTague and Peter Nicholas의 논문을 참조할 것. “How ‘America First’ Became America Alone,” *The Atlantic*, October 28, 2020, <https://www.theatlantic.com/international/archive/2020/10/donald-trump-foreign-policy-america-first/616872/>. 한반도에 대한 바이든의 기본적인 접근과 관련해서는 변덕근의 글을 참조할 것. “Biden Vows Not to Extort S. Korea with Troop Withdrawal Threats,” *Yonhap News Agency*, 2020년 10월 30일, https://en.yna.co.kr/view/AEN20201030002_151325?section=nk/nk.

리들은 먼저 북한을 시작으로 한반도를 고려한 다음 나머지 지역을 내다본다. 이와 대조적으로 미국 관리들은 중국을 먼저 바라보고 그 이후에 여타 지역들을 바라보는 경향이 있다. 결과적으로 한·미 동맹에서 한반도와 인도-태평양 지역이 각각 한국과 미국의 우선순위에 올라서 있다는 사실은 놀랄 만한 일이 아니다. 이러한 양국의 관점과 우선순위의 차이는 이미 한·미 동맹에 영향을 주고 있는데, 이를테면 미국은 경제 번영 네트워크(EPN: Economic Prosperity Network)와 쿼드 플러스(QUAD Plus: Quadrilateral Security Dialogue Plus)와 같은 다자간 틀에 가입함으로써 중국의 부상에 대처하는 데 소극적인 한국정부에게 도움을 줄 것을 강력히 요청하고 있다.

한반도와 세계를 둘러싼 전략적 불확실성이 고조되고 있는 시점에서 한국과 미국 간의 전략적 의사소통은 그 어느 때보다도 필요하다. 70년간 존속된 양국 동맹은 상에서 열거한 모종의 문제들이 가져온 여파로 인하여 급작스럽게 붕괴하지는 않을 것이다. 그러나 작은 균열은 가장 강한 제방을 무너뜨릴 수 있다. 이처럼 작은 차이가 해소되지 않으면 한·미 동맹이 파탄될 가능성은 높아질 수밖에 없다.

5. 동맹 유지를 위한 국내적 기반 확보

한·미 동맹은 수십 년 동안 북한의 외부 위협이나 중국과 같이 한국의 안보를 위협할 수 있는 역내 행위자들의 행보에 대처하기 위해 준비해 왔다. 그러나 양국은 미래의 지속가능성에 훨씬 더 큰 위협을 야기할 수 있는 내부 위협에 대응할 준비가 되어 있지 않다. 민족주의 정서의 고조는 한·미 양국이 안보협력보다는 국가안보의 우선순위를 배타적인 관점에서 규정함으로써 동맹 협력의 근본정신을 훼손하는 것을 의미한다. 트럼프가 설파하는 '미국 우선주의' 정신은 한국을 정당한 대가를 지불하지 않은 무임승차자로 치부하는 것으로 한국을 방어하겠다는 미국의 약속에 반하는 행위라고 볼 수 있다. 바이든 행정부 하에서는 '미국 우선주의'에 대한 충동이 줄어들겠지만 2020년 선거 결과에 따른 양극화 현상을 감안했을 때 국내적 압박은 여전히 미국의 국제적 약속에 상당한 부담을 줄 수 있다. 상당수의 미국인은 현재 아시아 동맹이 미국의 국익을 보존하기 위한 귀중한 도구라고 믿고 있지만, 지속적인 민족주의 수사 직면하게 되면 대중의 인식은 바뀔 수도 있다. 반면, “북한 우선주의” 사고방식은 가진 문제인 정부

내 일부 진보진영 인사들은 북한이 남한을 겨냥한 도발 행동을 계속하고 있음에도 불구하고 강력한 한·미동맹 조율이 남북관계 발전에 걸림돌로 작용하고 있다고 주장한다.

앞서 언급한 한·미가 노정한 두 가지 접근방식은 서로 다른 형태의 동맹 피로라고 볼 수 있으며, 이는 통합적이고 중복되는 국가안보적 이익에 바탕을 둔 동맹 협력보다 일방주의를 우선시한다. 한·미동맹은 북한과 중국이 조장하는 이간 전략에 직면해 있지만, 이러한 위협은 대외적으로 이미 잘 알려져 있으며 북한과 중국은 부분에 대해 모두 큰 성공을 거두지 못하고 있다. 그러나 대내적 인식을 국익의 좁은 개념으로 전환하는 것은 이미 미국과 한국 사이에 내분을 야기하고 있으며, 이는 중국적으로 동맹 협력을 위한 가능성을 축소시킬 위협이 있다.

따라서 한·미동맹의 기반을 공고히 만들기 위해서는 양국 행정부 전반에 걸쳐 전략적 일관성을 확보하는 것이 매우 중요하다. 또한, 한·미 동맹에 대한 대중들의 강력한 지지는 동맹의 지속성을 실현하는 데 중요한 교두보 역할을 할 것이다.

민족주의적 정서의 고조로 인한 위협이 목도되고 있음에도 불구하고 한·미 동맹은 양국 내에서 폭넓은 지지를 받고 있다. 2019년 12월 시카고국제문제협의회(CCGA)가 실시한 여론 조사에 따르면 한국인의 92%가 미국과의 동맹 관계를 지지하는 것으로 나타났다.⁴⁷⁾ 또한, 이 설문 조사에서 74%의 응답자가 주한미군의 장기 주둔을 지지했고 87%는 주한미군이 한국의 안보에 기여 한다는 데 동의한 것으로 나타났다. 의미심장하게도 62%는 비록 이것이 중국과의 관계를 복잡하게 만들 수 있다 하더라도 한국이 미국과의 관계를 강화해야 한다고 생각했다는 것이다.⁴⁸⁾ 그러나 조사에 응한 한국 국민의 절반은 동맹국이 상호 목적을 위해 일하는 것에 대해 우려를 표명하는 등 양국 관계에 대한 대중적 지지에는 한계가 있음이 드러났다. 게다가 3분의 2 이상이 주둔국 지원을 최대 500%까지 인상하라는 미국의 요구에 반대 의사를 표명하였다.⁴⁹⁾

트럼프가 비록 '미국 우선주의'를 설파하며 자신의 외교정책을 자찬했음에도 불구하고

47) "While Positive Toward U.S. Alliance South Koreans Want to Counter Trump's Demands on Host-Nation Support," Chicago Council, 2019년 12월 16일, <https://www.thechicago-council.org/publication/lcc/while-positive-toward-us-alliance-south-koreans-want-counter-trumps-demands-host-nation>.

48) Ibid.

49) Ibid.

고, 상기에서 언급된 시카고국제문제협의회(CCGA)가 실시한 동일한 여론 조사에서 미국인의 70%가 한·미동맹을 국가안보에 유익하다고 본 것으로 나타났다.⁵⁰⁾ 이러한 미국인들의 견해가 현재 한국 또는 다른 해외 기지의 병력 수준을 유지하는 것에 관해 고정되어 있지 않음을 드러낸 것이라고 볼 수 있다. 이 밖에도 절반 이상(57%)이 주한미군의 유지 또는 증원을 찬성했지만, 주한미군 감축이나 철수를 지지한 미국인은 3분의 1에 불과했다.⁵¹⁾ 따라서, 트럼프의 미사여구는 미국의 신체정치(body politics)와 더 광범위한 추세에 어느 정도 기반을 두고 있지만, 대다수의 미국인은 동일한 견해를 보유하고 있지 않음을 확인할 수 있다.

한국은 세계에서 가장 번창한 국가 중 하나이며, 미국은 지난 수십 년 동안보다 상대적으로 적은 비율의 세계적 부를 차지하고 있다. 마찬가지로, 급속한 기술의 변화는 전쟁의 성격을 변화시켜 전술적 방어를 더욱 지배적인 것으로 만들고 있으며, 또한 대규모의 전방 군사 플랫폼을 보호하는 데 필요한 비용을 증가시키고 있다.⁵²⁾ 이러한 추세는 미국이 대북 공격 시 한국을 방어하기 위해 무력을 사용하는 것에 대한 대중의 지지가 부분적으로 감소한 것으로 설명할 수 있다. 가령 2019년에는 58%로 2018년 64%에서 하락한 수치를 보였다.⁵³⁾ 이것은 동맹의 안심과 잠재적인 공격 저지에 영향을 미칠 수밖에 없다. 그러나 과반수의 미국인(61%)은 여전히 북한 핵 프로그램을 미국의 주요 이익에 대한 “중대한 위협”으로 보고 있는 것으로 나타났다.⁵⁴⁾

동아시아연구원(EAI)이 2020년 9월에 시행한 여론조사에서도 한·미동맹에 관한 한국의 시각에 대한 조사가 이루어졌는데, 특히 한국인의 60% 이상이 미국에 대한 상대적인 국가 선호도를 나타낸 반면, 중국에 대한 선호도는 6%에 불과했다. 이 밖에도 한국 국민의 50% 이상이 통일 후에도 주한미군이 한반도에 주둔해야 한다고 응답했으며, 13%는 필요하다고 답했고 38%는 대체로 필요하다고 응답했다.

50) “Rejecting Retreat,” The Chicago Council on Global Affairs, 2019년 9월 6일, <https://www.thechicagocouncil.org/publication/lcc/rejecting-retreat>.

51) Ibid.

52) T. X. Hammes, *Deglobalization and International Security*, (Amherst, N.Y.: Cambria Press, 2019) 참조할 것.

53) Ibid.

54) Ibid.

또한, 동아시아연구원의 조사에 따르면 주한미군이 당면한 가장 핵심적인 과제는 한반도 정세를 안정시키는 것이며 나아가 한국의 국방에 공헌하고, 동아시아 평화를 유지하며, 중국의 부상에 대응하고 중동과 유럽을 포함한 세계 평화를 유지하는 것이다. 한반도 비핵화 목표가 달성될 시 주한미군의 주둔을 유지해야 하느냐는 항목에 48%가 감축해야 한다고 응답했고, 36%는 현 상태로 유지해야 한다고 답했으며, 11%는 철수해야 한다고 응답했다. 한국에 군사적 위협을 가하는 국가에 대한 질문에 대해서 한국인의 84%는 북한이 군사적 위협을 가했다고 답했고, 44%는 중국이라고 응답했다. 한국이 동아시아에서 어떤 미래 전략을 추구할 것인지에 대한 항목에 대해 한국인의 46%는 모른다고 답했고, 21%는 한국이 주변 세력의 영향을 받지 않고 독립적으로 행동할 것이라고 응답했으며, 17%는 한국이 미국과 일본의 편에서 있을 것이라고 답했고, 한국이 중국의 편을 들 것이라고 응답한 비율은 7%에 불과했다. 흥미롭게도, 53% 이상의 한국인들이 한·미·일 3국 협력이 필요하다고 생각했다는 것이며, 40%는 중국의 부상과 균형을 맞출 필요가 있다고 언급했다. 한국의 경제 발전에 가장 중요한 나라들에 관한 물음에 응답자들이 중국과 미국 사이에서 동등하게 나누어졌다.

이들 여론 조사에서 입증된 바와 같이, 한국인들은 한·미동맹과 주한미군의 역할에 대해 대체로 긍정적인 견해를 갖고 있으며, 한반도 비핵화와 통일 이후에도 양국 동맹이 유지되어야 한다고 믿고 있다. 무엇보다 한국은 북한의 군사적 위협과 한반도 안정 유지를 한·미 동맹의 주요 목표로 보고 있지만, 중국이 군사적 위협을 가하는 것으로 인식하고 있으며, 중국의 군사력에 대한 점검이 필요하다고 보고 있다. 이 밖에도 한국인들은 미래의 미·중 경쟁에 대해 심각한 우려를 갖고 있으며, 특히 한국의 미래 전략적 대안에 대하여 확신하지 못하고 있다. 또한, 이들은 중국과의 경제 관계와 보복에 대해 우려하고 있다. 그리고 한국민들은 일반적으로 중국의 군사적 위협을 제어하기 위해 한·미·일 3각 안보협력을 선호하고 있다.

6. 자유주의 질서 재건과 경제협력의 발전

향후 한·미 경제협력에는 양국 FTA의 실효성 극대화, 미국의 인도-태평양 전략과 한국의 신남방정책과의 연계, 5G 및 생물 의학 분야에서의 협력, 에너지 생산과 무역

협력, 개발도상국에서의 시장체제와 자유경제 구축에 대한 전략적 관여, 그리고 경제 질서의 재편 등이 포함될 것이다.

2012년 한·미 FTA의 이행은 양국 경제협력의 균형발전과 확대에 공헌하였다. 한·미 FTA의 채택으로 2011년(1008억 달러)과 2019년(1352억 달러) 사이에 양국 간 교역이 34%가 증가하여 양국 간 교역 규모를 대폭 늘렸을 뿐 아니라 한·미 간 무역수지 흑자에도 도움이 되었다. 같은 기간 동안 한국의 대미 무역 흑자 비중은 18.8% 감소했다.

한·미 무역이 전반적으로 늘어나고 있는 가운데 무역 불균형이 감소한 것은 양적 팽창과 양국 경제 관계의 질적 발전 사이의 선순환을 보여준다. 이러한 성과를 바탕으로 양국은 한·미 FTA의 충실한 이행을 통해 경제협력의 질을 더욱 강화하고 향상시켜야 한다.

또한, 한국과 미국은 전통적인 무역과 투자 분야에서 디지털 경제, 에너지, 환경, 개발 협력등을 포함한 새로운 협력 분야로 양국의 경제협력을 강화해야 한다. 또한, 악화되고 있는 세계 무역 환경에서 경제 제재와 무역분쟁의 확대에 대처하기 위해 공동으로 준비해야 한다. 한·미 경제 관계의 질적 개선은 경제협력의 지속적 증진에 공헌할 뿐만 아니라 21세기 경제협력 전반의 모델을 제시할 것이다.

COVID-19의 여파로 세계 금융시장과 세계 경제의 불확실성이 고조되던 2020년 3월, 한국은행과 미국 연방준비제도이사회는 600억 달러 규모의 통화스와프 협정을 체결했다. 2020년 7월, 신뢰하는 상대국 간의 스마트 협력을 증명하기 위해 협약이 6개월 추가 연장되었다. 미국과 한국은 “자국우선” 접근방식의 매력이 커지는 상황에서 세계 경제의 불확실성을 관리하기 위해 이 모범적인 협력 모델을 전파해야 한다.

COVID-19 확산에 따른 세계 무역과 경제성장이 급격히 감소함에 따라 보호주의 추세가 더욱 강해질 것으로 보인다. 미국과 한국은 단순히 자유주의 국제질서의 회복을 목표로 하기 보다는 양자 간, 지역 간, 그리고 다자 간 관계에 기반을 둔 제도적 연결을 안정시키고 강화하는 방식으로 재설계하는 혁신적인 접근법을 취함으로써 심화되고 있는 보호무역주의에 적극적으로 대처해야 한다. 가령, 미국과 한국은 환태평양경제동반자협정(CPTPP) 가입 가능성을 공동으로 검토함으로써 지역 질서 재편에 발을 맞춰야 한다.

미국은 세계적 가치사슬의 재편성, 생산시설을 본국으로 귀환하게 하는 리쇼어링(reshoring)과 생산시설을 주변국으로 옮기는 니어쇼어링(near-shoring)의 과정, 메가 FTA의 촉진과 설립, 새로운 무역규칙과 규범의 도입 및 확산이 진행되고 있는 세계무역환경 속에서 참여를 강화해야 한다. 미국은 WTO를 포함한 국제 다자기구의 개혁에 대한 국제적 합의를 도출하기 위해 노력해야 한다. WTO를 주축으로 한 기존의 다자간 무역체제는 21세기 무역 그리고 21세기 무역규칙을 다룰 수 있는 능력이 제한적이다. 이를테면 디지털 무역 거버넌스에 대한 규칙과 규제의 필요성이 꾸준히 증가하고 있다는 것이 한 가지 사례이다. 트럼프 행정부는 WTO를 비판했으나 바이든 행정부는 다자간 무역기구 폐지보다는 개혁을 위한 노력을 배가할 가능성이 높다. 따라서, 미국과 한국은 “자유롭고 공정한 무역”을 지지하는 WTO 개혁에 대한 공개적인 논의를 시작할 수 있도록 상호 협력해야 한다.

양국은 또한 역내 협력을 추진하고 인도-태평양 전략과 신남방 정책의 연계를 구축하기 위해 긴밀히 협력해야 한다. 한국정부는 2019년 11월 제4차 한미 고위급 경제협의회에서 두 이니셔티브 간의 연계를 촉진하기 위해 미국과의 경제협력을 원칙적으로 강화하기로 합의하였다. 인도-태평양 전략과 신남방정책이 실질적으로 연계되기 위해서는 스마트도시, 산업 클러스터, 금융협력센터 건립을 위한 인프라 협력이 구축되어야 하며, 나아가 투자 협력, 개발 협력 그리고 무역의 범위를 확대하기 위한 동시적 노력이 경주되어야 한다.

미국의 인도-태평양 전략의 요체는 인프라 건설에 크게 의존하는 일대일로(一帶一路) 구상과 차별화된 지역경제질서를 구축하려는 데 있다. 한국은 신남방정책을 통해 인도-태평양 전략과 상호보완적인 사업에 기여하고 추진할 수 있는 분야를 파악하고 추진해야 한다. 한·미 양국은 인프라 프로젝트, 스마트시티 건설, 에너지 생산, 제3국과의 무역을 추진하는 데 협력적으로 나아가야 한다. 이러한 사업들은 한국이 자국의 경제 관계를 다각화하는 데 도움이 될 것이다. 인프라 개발 사업을 평가하고 인증하는 일본·호주와 함께 구성된 다수이해관계자 이니셔티브인 블루닷 네트워크는 중국의 일대일로 구상과 필연적으로 충돌할 수밖에 없지만, 과도한 경쟁은 평화롭고 번영된 지역 질서 구축을 방해할 것이다. 따라서, 한국은 미국과의 협력을 바탕으로 두 개의 이니셔티브와 상호보완적인 관계를 형성하기 위해 노력해야 한다.

미·중 전략경쟁이 본격화되면서 한국은 두 개의 주요 경제 협력국 중 하나를 선택해야 하는 어려운 상황에 놓이게 될 것으로 보인다. 따라서 한국은 미국과의 굳건한 경제관계, 인간의 유대, 그리고 공유된 가치를 재확인하면서 경제협력을 위한 새로운 영역을 모색해야 한다. 그러나 한·미 경제협력을 위한 새로운 방향 설정이 중국과의 우호적인 경제관계를 희생시켜서는 안 된다는 신호를 보내는 것이 매우 중요하다.

한국과 미국은 진화하는 세계 무역 환경에서 새로운 균형을 찾는 과정을 효과적으로 관리해할 수 있어야 한다. 공급망 구조조정이 과도하게 보장되지 않도록 공급망 구조 조정 과정에서 유사한 어려움에 직면한 국가들과 협력해야 한다.

7. 팬데믹 시대 속 동맹의 미래 지향적 협력 강화

한·미동맹 내의 협력은 군사적·안보적 차원을 넘어 경제, 문화, 교육 등 다양한 분야를 포함하도록 확대되고 있다. 이러한 맥락에서 보건안보를 위한 한·미 간 공조가 우선되어야 한다. 지금까지 한국과 미국은 COVID-19 대유행을 제어하기 위해 원만하게 협력하였고, 무엇보다 보건위기에 성공적으로 대처한 한국의 사례는 한·미동맹의 중요성을 적시에 상기시켜주는 역할을 했다. 2020년 5월, 마이크 폼페오 미 국무장관은 COVID-19 퇴치를 위한 양국 협력의 중요성을 언급하면서, 한·미 동맹이 아시아 및 세계 평화 번영의 핵심축임을 재확인했다.

한편 특정 집단이나 조직을 ‘적’의 위치에 놓는 군사안보와 달리 보건안보의 적들은 다른 나라가 아니라 사회의 안정적 질서와 발전을 위협할 수 있는 질병, 생물테러리즘, 그리고 생물학 관련 사고이다. 그 결과, 보건안보 분야에서의 상호 협력은 아시아 태평양 지역의 강대국 협력을 둘러싼 민감한 사안들에서 비롯되는 영향을 덜 받는다. 기실 보건안보 협력은 예민한 지정학적 문제를 회피하고 타국을 상호 협력에 참여하도록 설득하는 유용한 수단이 될 수 있다. 한국과 미국은 공중 보건 개선을 위해 지속적으로 협력한 역사를 가지고 있다. 양국은 2003년에 보건의료협력을 위한 양해각서(MOU)에 서명했는데, 그 협력의 범위는 오랜 기간에 걸쳐 서서히 확대되었다. 양국이 협력한 범위에는 예방 가능한 질병, 역학 조사, 새로운 인플루엔자, 결핵, 검역, 보건 개발 협력 등이 포함되어있다. 한국은 COVID-19 대유행 기간에 미국과 긴밀히 협력하

여 시험 키트와 의료 장비를 제공했다. COVID-19는 한·미 간 보건안보 협력을 더욱 강화할 수 있는 기회로 삼아야 한다. 이와 연관 선상에서 양국은 향후 다음과 같은 분야에서 협력을 모색할 수 있다.

첫째, 한국과 미국은 세계 보건안보 분야에서 협력관계를 강화해야 한다. 미국의 지도력과 한국의 적극적인 참여에도 불구하고, 글로벌보건안보구상(GHSA: Global Health Security Agenda)은 코로나바이러스 대유행에 효과적으로 대응하지 못했다. 향후 새로운 전염병이 전 세계적으로 확산될 수 있는 위험을 완화하기 위해 미국과 한국은 상호 협력을 통해 세계 보건 안보의 플랫폼으로서 GHSA의 역할을 회복시켜야 한다. 같은 맥락에서, 한국은 항생제 내성 문제와 관련한 미국의 정책을 지지하고 참여해야 하며 동시에 미국은 한국이 주도하는 유엔 보건안보 우호국 그룹(Group of Friends of Solidarity for Global Health Security)에서도 한국정부처럼 동일하게 접근해야 한다. 한편, 양국은 백신과 의약품의 개발, 제조 그리고 관리에 대한 세계적 차원에서의 협력을 이행하기 위한 항목을 공동으로 개발할 필요가 있다. 한국의 백신 사업은 성공적이었는데, 특히 백신 제조 및 관리 능력이 탁월하기 때문에 미국 개발자들과 협력할 수 있다면 COVID-19 백신의 신속한 대량 제조 및 투여에 참여하고 공헌할 수 있다.

둘째, 양국은 세계 보건안보 협력의 범위를 확대해야 한다. 한국은 원조를 기반으로 한 경제성장의 모델로 국제사회에 대한 기여를 확대해 나가고 있으며, 특히 공중보건 역량은 세계적인 수준으로 인정받고 있다. 한국이 자유민주주의 원칙을 고수하면서 COVID-19를 억제하는 데 성공한 것이 특히 주목 대상이다. 미국은 인도-태평양 지역의 지속 가능한 인프라 개발 프로젝트인 블루닷 네트워크 사업을 추진하고 있으며, 한국이 이에 참여하기를 희망하고 있다. 한국은 G-7을 포함한 주요국간 보건안보협력 분야에서 기대되는 역할을 고려하여 회담 참여와 공헌을 확대해야 한다.

셋째, 미국과 한국은 ICT, AI 등 첨단기술을 활용한 감염병 발생과 확산을 감시하고 정보공유를 위한 방법을 개발하기 위해 기술협력을 확대해야 한다. 양국은 COVID-19에 대한 대응에서 이와 같은 첨단기술을 사용하는 것이 중요함을 파악했다. 한국과 미국은 모두 5G 통신 등 디지털 기술 분야의 선두주자다. 따라서 양국은 보건안보를 위한 첨단기술의 공동개발을 추진하는 데 있어서 협력을 도모하기 위해 이러한

이점들을 발휘해야 한다. 또한, 한국과 미국은 전염병 대응과 예방을 목적으로 한 감염병 데이터 및 정보공유와 관련한 개인정보 침해 논란에 대해 디지털 기술을 활용하여 전염병 대응 및 개인정보 보호에 관한 국제규범을 형성할 수 있다.

넷째, 미국과 한국은 세계 보건안보 거버넌스에서 중추적 역할을 하는 세계보건기구를 개혁하고 발전시킬 수 있는 대안 모색에 협력해야 한다. 바이든 행정부는 미국이 세계보건기구(WHO)에 재가입하는 것에 대한 논의를 재개할 것이며, 이는 세계 보건 거버넌스를 개혁할 필요성에 대해 논의할 수 있는 기회가 되어야 한다. 양국은 세계보건기구의 개혁을 위한 국제적 환경을 조성하기 위해 다양한 글로벌 행위자들과 협력해야 할 것이다.

8. 기술적 역량과 안보협력의 신장

한국과 미국은 과학기술 분야에서 오랜 협력의 역사가 있으며, 최근 이러한 노력을 더욱 발전시키기 위한 시스템을 마련하고 있다. 과학기술 협력 그 자체는 양국 모두에 이익이 되고 한·미동맹을 더욱 공고히 할 것이다. 기실 차세대 기술에 대한 협력은 특히 한국전쟁에 대한 기억이 희미해짐에 따라 동맹의 미래를 브랜드화하고 형성할 수 있는 최고의 수단으로 작용할 수 있다. 과학기술협력 전략을 통합하려는 미국과 한국의 의식적인 결정은 새로운 형태의 협력을 활용하는 동시에 새로운 문제에 대한 해법 모색 노력과 기술공유 사고방식을 통합하는 것을 용이하게 할 것이다.

미국은 압도적인 기술적 우위를 기반으로 새로운 경제 패러다임의 도입을 주도할 가능성이 높으나, 구글, 페이스북, 아마존과 같은 대기업 간 독점 분쟁 및 자국의 취약한 제조 기반을 둘러싼 국내 현안들을 극복해야 한다. 덧붙여 미국은 AI, 빅데이터, 생명공학, 우주 등 제반 분야에서 중국의 기술 성장을 견제하기 위한 노력에도 어려움에 직면할 것이며, 특히 이 과정에서 기술 유출은 불가피할 것이다. 중국의 도전이 비등해짐에 따라 미국은 자국의 약점을 극복하기 위해 동맹국들에 협조를 요청해야 한다.

한국 역시 중국의 부상에 직면하여 기술 혁신을 지속해서 강화해야 하는 공동의 도전에 봉착하고 있다. 무엇보다 4차 산업혁명으로 새로운 경제 패러다임을 견인하고 있는 첨단 정보, 통신 기술, 그리고 생명공학 분야에서 미국과의 협력이 시급하다.

한·미 양국은 또한 상생협력을 추동할 수 있는 강점을 바탕으로 잠재적 의제 항목을 발굴하여 과학기술 협력을 한층 증진해야 한다. 이는 중국적으로 더 강한 양국 동맹으로 이어질 것이다.

한국과 미국 정부는 1976년 한미과학기술협력협정에 서명하고 이후 1993년 협력국으로 격상하여 과학기술 관련 정보를 교환하고 공동연구를 진행한 바 있다. 합동과학기술위원회는 1993년부터 정례적으로 회의를 개최하여 2004년 장관급 회의로 격상되었으며 특히 주요 현안을 논의하고 최신 과학기술 정보를 교환하는 것이 주목표다. 그러나 이 위원회는 2016년 9차 회담을 비롯하여 트럼프 행정부 시기에도 만남이 성사되지 못하고 있다. 따라서 바이든 행정부는 한미합동과학기술위원회를 재구성하여 양국 간 과학기술협력을 위한 새로운 의제를 개발하고 양자 간 과학기술협력을 심화시키는 데 초점을 두어야 한다.

현재 4차 산업혁명과 관련된 가장 최근의 정보통신 기술에 대한 다양한 연구가 진행중에 있다. 인공지능과 드론 등을 포함한 기술들이 방위 분야에 도입되었다. 한·미 양국은 방위 분야에서의 4차 산업혁명 관련 기술 활용을 위해 양국 동맹 틀 내에서 공동연구를 수행해야 한다. 국방기술 분야에서의 협력 강화는 양국 동맹의 토대를 더욱 공고히 할 것이다.

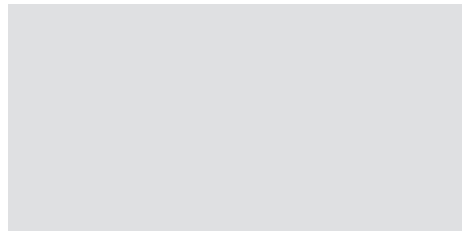
5세대(5G) 기술경쟁에서 한국의 민간 반도체 생산은 제품 발전을 가능하게 할 뿐만 아니라 이를 확대할 수 있는 데서 최첨단을 달리고 있다. 이로 인해 한국은 국가안보 유지와 중국산 하드웨어에 의존하여 발생한 취약점을 제거하는 데 필요한 기술을 생산하고 강화하는 데 있어 중요한 동맹국이 되고 있다. 미국산 반도체 기술을 중국에 전파하는 것을 금지하는 법을 준수하는 것은 한국에서 생산된 칩을 중국의 침투로 인하여 강화된 시스템의 기술 인프라에 통합하는 것만큼 중요하다. 고품질의 칩 제조와 새로운 장치들로의 통합발전은 신기술 개발에 있어서 선두에 서게 될 AI 기술의 발전 속도에도 매우 중요할 것이다. 미국과 한국정부는 새로운 하드웨어가 도난이나 침입에 저항하도록 보장하면서 새로운 기술 인프라 구축 및 자유로운 정보의 흐름을 위한 표준을 규정하기 위해 협력함으로써 상기의 문제에 대한 통합적 접근방식을 지원할 수 있을 것이다.

이 밖에도 사이버 보안의 취약성에 대한 공통된 우려는 기술적 협력을 강화하기 위한 한·미 공동의 관심에 강력한 기반을 제공하고 있다. 양국은 글로벌 인프라가 가지는 취약점을 악용하여 경화를 조달하려는 북한의 노력에 대응하고, 나아가 국제 기술 인프라를 견고하게 그리고 탄력적으로 만들면서 공세적 위협과 체제적 약점을 이용하는 해커들로부터 보호하기 위한 노력에 협력할 필요가 있다. 미국과 한국은 북한의 해킹작전과 사이버 도용에 대한 의존도가 높아지고 있는 경향을 해소하고, 북한의 해킹을 용이하게 한 주요 인프라의 취약점을 보호하기 위한 국제적 기준을 구축하기 위해 공동으로 노력해야 한다.

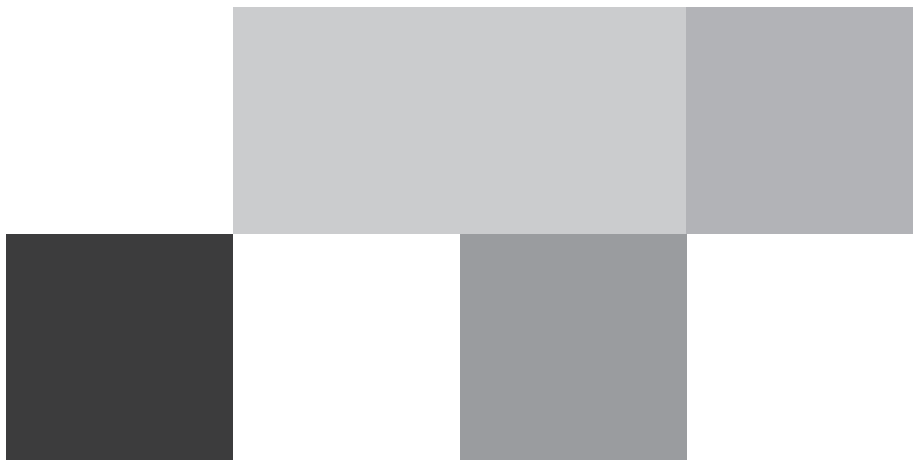
사이버 보안이 점차 중요해짐에 따라 한국은 해당 부문에서 국제 협력의 촉진자 역할을 하기 위해 노력해야 한다. 2018년 아세안-싱가포르 사이버보안전문센터를 개소하고 2023년까지 약 2,200만 달러를 센터에 투자할 계획인 싱가포르는 이미 이에 착수하여 인도-태평양 지역에서 사이버(보안) 역량을 강화하고 있다. 한국도 미국·일본과 함께 동북아시아에 사이버보안센터 설립을 추진하는 것을 고려해야 한다. 사이버 보안과 지역 국가 간 협력이 가지는 중요성은 미국이 2018년에 통과시킨 아시아 안심 법안 (ARIA: Asia Reassurance Initiative Act)에서 강조되고 있다.⁵⁵⁾

한·미동맹은 이 밖에도 우주탐사를 공동으로 추진하고, 북한의 핵·미사일 개발에 관한 효과적인 우주 기반 정찰 및 정보수집을 수행하고 과학 및 기술적 역량을 확대하려는 한국의 이익을 지지하기 위해 해당 부문에서의 협력을 지속해야 한다.

55) <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/senate-bill/2736/text>



복합 네트워크 동맹 구축을 위한 제언



V

복합 네트워크 동맹 구축을 위한 제언

한·미동맹은 지난 70년 동안 국제 지정학적 맥락과 양국 국내정치에서 목도된 중대한 변화에도 불구하고 새로운 환경에 성공적으로 적응해 왔다. 6.25 전쟁 당시 공동의 희생을 기반으로 한 동맹 관계 수립의 초기 근거가 사라지고 있는 가운데 한·미 양국은 동맹의 지속을 위해 새롭고 구속력 있는 협력의 명분을 마련해야 한다. 미래지향적인 한·미동맹의 근거는 공동의 가치관에 뿌리를 두고 있을 수 있지만, 미래지향적인 양국 동맹은 동맹에 기반을 둔 동반자 관계를 결속시키는 기술협력을 수용할 것이다. 대유행병 퇴치에서부터 우주탐사, 기술 분야에서의 새로운 5G 표준 개발 및 적용에 이르는 광범위한 영역은 향후 한·미 동맹을 지속시킬 수 있는 새로운 협업의 기회로 간주될 것이다.

바이든 행정부와 문재인 정부는 지식의 발전에 초점을 맞춘 미래에 대한 비전을 제시해야 한다. AI에서 양자 컴퓨팅, 로봇 공학, 생물 유전학에 이르는 기술의 발전은 인간의 진보를 위한 새로운 전망을 열어주지만, 디지털 허위 정보와 같은 새로운 위협도 들여온다. 국가들은 이와 같은 위협에 대처하기 위해 각각 자국이 추구하는 계획을 실행하는 반면, 민주주의의 선봉대는 악의적인 위협으로부터 자유를 보호하는 동시에, 허용 가능한 행동을 위한 협력과 방호책을 설치할 필요가 있을 것이다. 해당 계획은 정부 뿐만 아니라 반드시 민간 부문 행위자들과 지역 및 국제기구들을 위한 기회로 만들어야 한다.

한·미동맹의 비전은 포괄적이면서도 여러 단기적 문제를 다루며, 양국 간의 장기적인 연계를 모색해야 한다. 탄력적이고 미래지향적인 동맹은 긴밀한 협의, 양국의 의미 있는 문제에 대한 효과적인 협력, 그리고 두 민주주의 국가 내의 변화에 적응할 수 있는 외교적 민첩성을 기반으로 할 것이다.

1. 한·미동맹의 미래지향적 발전을 위한 방안

- 바이든 행정부와 문재인 정부는 대북 평화 모색을 강화하고 억지하는 동시에 한·미동맹 강화와 확대에 대한 공약을 신속하게 밝혀야 한다. 한·미동맹은 억지력을 유지하면서 대북 평화 모색과 주둔국 지원 협정과 같은 미완성된 업무를 처리하고, 나아가 고위급 정부 대화 등 협의 채널을 강화하고 향상시키며, 과학기술이 변화하는 시대에 지역적 안보를 형성하고, 자유주의 규칙기반 질서를 구축하기 위한 장기적인 비전을 개략적으로 제시해야 한다.
- 한·미 양국은 비용 분담에서 가치 공유와 책임분담 동맹으로 전환하는 선언하는 정책을 고려해야 한다. 한국은 현재 북한에 초점을 맞추고 있는 동맹 정책의 목표를 지역 및 세계 정책 수준에서 적용될 수 있도록 공유된 가치에 기반을 둔 협력을 위해 노력해야 한다. 문재인 정부의 한반도 평화 프로세스 정책은 전쟁의 위험을 제거하고 한반도의 평화를 어느 정도 증진시키는 데 기여했다. 다만 남북관계에 대한 지나친 강조로 인한 결과 한국 외교의 다른 중요한 의제에 대한 정부와의 정책적 관심은 극히 낮다. 한국은 외교와 안보의 관점에서 균형을 회복하고 외교정책을 더욱 넓은 틀에서 조망할 필요가 있다.

2. 주도적인 동맹 관리를 위한 방안

- 미국과 한국은 임시 특별조치협정을 체결해야 하며, 역량중심의 전작권 전환에 대한 지원을 강화하고, 확장 억지에 대한 종래의 논의를 발전시키며, 정기적인 훈련과 훈련 일정을 수립하고, 해군과 해양 협력을 확대하며, 북한의 위협이 감소한 후 동맹이 직면하고 있는 환경 및 도전들에 대한 전략적 대화를 추진해야 한다.
- 미국은 역량중심의 전작권 전환을 위한 사전 합의를 바탕으로 기본운용능력, 완전운용능력 및 완전임무수행능력을 신속히 인증하는 조건을 포함하여 운영통제 전환과 관련한 조건을 충족할 수 있도록 한국을 적극적으로 지원해야 한다. 한·미 양국은 대량살상무기대책위원회, 억지전략위원회, 확장억지전략협의회를 통해 미국의 확장억지 공약과 정책에 대한 명확한 이해를 높이기 위해 지속적으로 긴밀히 협력해야 한다. 미국과 한국은 이러한

협의 메커니즘을 매개로 맞춤형 억지 전략의 지속적인 이행 및 안보 환경과 동맹군의 병력 태세의 변화에 따른 적응의 필요성에 대하여 논의 해야 한다. 동맹국들은 억지에 대한 모든 영역의 접근을 강력하게 보장하기 위해 사이버와 공간의 협력을 확대할 필요가 있다.

- 한·미 양국은 적절한 훈련 시설에 대한 접근을 유지하고 한반도 및 역내 안정에 대한 공동의 목표와 이익을 반영하는 정신으로 정기적인 훈련 일정을 유지함으로써 운영 준비 태세 유지에 대한 종전의 장애물을 해결해야 한다.
- 한국의 위협적 환경이 북한 주도의 위협환경에서 탈피하여 한국의 해군력과 기여도가 확대됨에 따라, 미국과 한국은 한국의 안보를 보존하기 위한 포괄적인 접근의 일환으로 해군, 해안경비대 및 해양 협력을 강화해야 한다.
- 한·미 양국은 향후 한국의 안보 위협에 관해 협의해야 하며, 북한 위협 이후의 환경에서 동맹 역량을 어떻게 조정하고 지향해야 하는지를 평가할 필요가 있다. 이를 위해 미국은 글로벌 안정을 유지하는 공동의 이익을 추구하기 위해 한국과 다른 양국 동맹 파트너들을 미국의 세계 위협 평가 및 군사적 태세 조정과 관련된 선별된 논의와 계획에 기여이 투입하는 것을 고려해야 한다.

3. 원활한 대북공조를 위한 방안

- 한국은 한반도 평화를 위해 대북정책의 일관성을 유지하면서 동시에 북한 비핵화 협상에서 미국과의 전략적 합의를 추진해야 한다. 가령, 미국 전략국제문제연구소(CSIS) 한국석좌 빅터 차(Victor Cha)의 점진적인 조치에 대한 요구는 제재 완화에 대한 대가로 영변에서의 모든 핵 활동을 동결하는 것에서부터 출발하여 한반도의 평화와 핵 감축으로 진전을 이룰 수 있는 대안과 관련한 동맹 이해의 기초를 제공할 수 있다. 이러한 “미니딜”은 북한의 핵무기와 프로그램을 제거하기 위한 장기적 틀을 추구하기 전에 북·미간 “정치 관계의 근본적인 변화”를 위한 기반을 닦을 수 있을 것이다.⁵⁶⁾

56) Victor Cha, “Engaging North Korea Anew,” *Foreign Affairs*, November 17, 2020.

- 한반도 평화는 주변 세력의 지정학적 이익과 일치되어야 한다. 따라서 미·중 전략경쟁이 북한 문제 해결에 걸림돌이 되지 않게 하려면 주변국의 대북정책과 한국의 외교적 노력을 조화시킬 필요가 있다.
- 한·미 양국은 북한과의 군사적 충돌시 동맹역지력을 지원하는 데 필요한 공동지휘·통제기구를 강화하고 나아가 준비 태세를 유지할 수 있는 대책을 지속적으로 취해야 한다.
- 미국은 추가 진전이 있으려면 북한의 적극적인 대응과 기존 협정에 대한 이행 그리고 포괄적 군사합의(CMA: Comprehensive Military Agreement)를 기반으로 한 협상 참여 등을 요구할 것이라는 점을 인지해야 하며 기존의 긴장 완화와 대북 신뢰구축을 바탕으로 한 한국의 노력을 지속적으로 지원해야 한다. 미국과 한국은 또한 긴장 완화를 위한 추가적인 조치를 위한 계획을 확대하고, 휴전상태를 종식시키며, 이를 영구적인 평화 조약으로 대체하기 위한 구체적인 계획과 전략을 추진해야 한다. 이러한 계획은 유엔군 사령부가 한국 정전협정에서 영구 평화협정으로 이행하는 것과 더불어 영구 평화를 달성하기 위한 노력을 위협할 수 있는 우발적인 분쟁 사건을 해결하는데 지속해서 도움이 될 수 있는 두 가지 대안들을 모두 고려해야 한다. 평화적 공존의 조건이 확립되고 영구적인 평화 조약이 채택되면 유엔 사령부와 그 기능은 임무를 완수한 결과로 중단될 것이다. 한·미 양국은 한반도의 영구적인 평화 수립에 따른 외부 위협으로부터 한국의 안보를 보호하기 위해 개편된 양자 동맹구조와 임무를 채택할 의사를 표명해야 한다.
- 미국은 북한의 지속적인 미사일 개발에 비추어 한·일과 미사일 방어의 미래와 확장 역지를 논의하여 이들 동맹 협력국들이 동맹 목표의 공동 평가에 따라 각각의 미사일 방어 인프라를 보다 긴밀하게 연계할지를 판단해야 한다.

4. 역내 평화와 번영을 위한 미래 지향적 파트너십

- 미국과 한국은 동북아시아의 평화와 번영을 유지하기 위해 규범적 틀과 광범위한 국제 체제를 수립해야 한다. 주요 강대국 권력 경쟁을 관리하는 규칙기반 접근법을 채택하는 것은 동맹국들과 지역을 악의적이며 일방적인 행동으로부터 완충시킬 것이며, 어떤

국가에도 직접적인 도전을 제기하지 않을 것이다. 이를테면, 동맹국들은 적절한 대응과 함께 강압적인 경제체제, 사이버 공격 및 기타 회색지대 지역에 대한 행동강령을 열거하도록 노력해야 한다. 또한, 규칙기반 접근방식은 중국에 대한 건설적인 대화 및 한·미·일 협력을 강화할 수 있는 자연스러운 수단을 제공할 수 있을 것이다.

- 중장기적으로 신뢰를 쌓고 합의를 도출하기 위해서는 한·미동맹의 단기적 이슈에 대한 조율이 필수적이다. 양국은 미·중 전략경쟁 속에서 많은 어려움에 봉착할 것으로 보인다. 미·중 경쟁이 치열해짐에 따라 한국의 대중국 정책을 보다 구체적이고 원칙적인 용어로 수립할 필요가 있을 것이다. 미국과 한국은 비록 합의까지는 아니더라도 중국에 대한 특정 전략에 필요한 제후를 모색할 수 있다.
- 아시아의 바퀴살 동맹 체제는 현재까지 잘 작동해 왔으며, 동맹국들은 추가적 협의에 따라 별도의 집단 네트워크 또는 소규모 다자협력체를 통해 이를 보완할 수도 있다. 미국과 아시아 동맹국들이 협력해 각 동맹국 및 협력국의 역할을 적절히 배분하고 대중 전략을 다차원적으로 추진하는 것이 중요하다.
- 미국은 현재 중국에 비해 군사적 우위를 점하고 있다. 현재 힘의 균형을 유지하면서 중국과 규범적 입장 차이를 줄이고 나아가 비확산과 기후변화 등과 같은 가능한 분야에서 중장기적인 미·중 협력을 촉진하는 데 노력해야 한다.
- 한국은 미국의 인도-태평양 전략과의 공통점을 확인하는 한편, 신남방정책과 아시아 국가들과의 다차원적인 소규모-다자간 협력 노력을 촉진해야 한다.
- 한·미동맹은 강대국 간의 지정학적 경쟁을 악화시키지 않고 규범에 기반한 해법을 모색해야 한다. 이를 위해 제도적 협력은 물론 중진국과 약소국을 포함한 국제 사회의 모든 구성원들의 입장을 총체적으로 고려해야 한다.
- 미국과 한국은 중국의 보복, 특히 강압적인 지정학적 수단 사용에 대처하기 위해 협력적 대응 체제를 설계하고 시행해야 한다.
- 한·미 양국은 국방 이슈에 국한되지 않은 상태에서 제반 분야에서의 협력의 폭과 깊이를 강조함으로써 관계가 가지는 전략적 가치에 대해 각자 대중의 관심을

적극적으로 확보해야 한다. 또한, 양국 정부는 동맹 관계와 관련된 오보와 그릇된 정보에 능동적으로 대처하기 위해 상호 협력해야 한다.

- 지속 가능한 경제 발전을 보호하기 위해, 한국은 현재의 미·중 경쟁 지형 속에서 대외 경제 관계의 점진적인 다각화를 지속적으로 추구해야 하며, 특히 미국과의 경제·기술 협력을 강화해야 한다. 미국과 한국 모두 제3국과 협력관계를 맺을 때 공통의 기준과 원칙을 세우는 것을 목표로 삼아야 한다.
- 미국은 1950년대 각각의 동맹이 수립된 이후 일본과 한국의 안보를 구조적으로 결속해 놓은 미국 주도의 동맹구조에 대한 공약을 재확인해야 한다. 이 구조는 여러 차례 한·일 관계 개선을 위한 진전을 가능하게 했으며, 또한 양국은 역사 관련 문제를 둘러싼 주기적인 침체와 지속적인 차이로부터 회복할 수 있는 장을 마련하였다. 미국은 일본과 한국이 각각 주창하는 안보에 대한 요구가 불가분하다는 원칙을 고려하여 이를 위협할 수 있는 경제적 또는 안보적 조치로부터 자국의 동맹 관계를 적극적으로 수호해야 한다. 특히 한·미·일 안보회의(DTT: Defense Trilateral Talks)가 안보 부문에서 그러한 노력을 수행하기 위한 중추적 역할을 해왔기 때문에 앞으로도 계속되어야 할 것이다. 정치적 측면에서 미국은 2016년까지 양측 외무차관급 대표들이 참석한 분기별 한·미·일 3국 회담을 재개해야 한다.
- 한국은 미래지향적인 한·일 관계의 진전을 위해 스가 정부와 신속히 협의를 시작해야 한다. 바이든 행정부의 지역 전략은 네트워크에 기반을 둔 파트너십에서 동맹국과 우방국을 연결하는 데 초점을 맞출 것으로 예상된다. 바이든 행정부의 아시아 정책에서 한·미·일 3국 안보협력은 매우 중요한 의제이며 이를 실현하기 위해서는 한·일 관계의 정상화가 전제조건이 된다.
- 미국은 중국에 대한 정책에서 공유된 과제를 해결하기 위해 공유된 이익의 윤곽과 가능한 조정 협의를 이행하는데 한국 정부와 전체 고위급 정부 회담을 시행해야 한다. 초기에는 대중 전략에서 협력이 가능한 분야, 그리고 목표를 공유하지만 한미 간에 의견 차이가 있는 접근법에서는 상호 간의 제약과 한계를 밝히는 데 중점을 두어야 한다. 회담이 정치화되는 것을 방지하기 위해 지나치게 공론화되는 것을 방지해야 한다. 시행 초창기에는 중국에 대해 공동 행동보다는 협의 중심이어야 하지만 중국에 대한

공동의 정책적 대응으로 나아갈 가능성도 생각해야 한다. 정기적인 2+2회의를 재개하는 것은 계획을 행동으로 전화하는 과정을 감독하는 데 도움이 될 수 있다.

- 미국은 인도-태평양에서 각각의 정책을 조정하기 위해 한국과 적극적으로 협력해야 한다. 양국 정부는 2019년 11월 미국의 ‘자유롭고 열린 인도-태평양 전략’과 한국의 ‘신남방정책(인프라 개발, 해양안보협력, 개발 협력, 국민 간 교류 등)’의 연계 분야를 강조하는 설명서에 합의하여 의미 있는 첫발을 내디뎠다. 미국은 민간부문 인프라 개발 및 국제개발 협력에서 공동 협력을 위한 활동을 개발하는 데 우선순위를 두어야 한다. 한국은 인도-태평양 전략을 보완하는 사업을 추진하고 이에 공헌할 수 있는 분야를 파악하기 위해 노력해야 한다. 스마트시티, 산업 클러스터, 금융협력센터 건립을 위한 인프라 협력을 구축하고 한·미간 투자 협력, 개발협력, 무역협력의 범위를 확대하기 위한 모든 노력을 경주해야 한다. 양국 정부는 공급망 붕괴와 국가안보에 대한 위협(군사 및 경제)을 차단하기 위해 주요 전략적인 산업을 리쇼어링(reshoring)하기 위한 보완 전략을 강구해야 한다. 이 밖에도 한·미 양국은 전략기술을 위한 공동투자, 시험 또는 개발을 추진할 수 있는 영역이 있는지도 논의해야 한다.
- 한·미 양국은 COVID-19의 세계적인 확산의 여파로 인해 시급한 문제로 대두된 공급망 재조직 문제를 타개하기 위한 효과적인 합의를 도출할 필요가 있다. 미국은 공급망 재편성을 가속화하기 위해 경제번영네트워크(EPN: Economic Prosperity Network)를 결성했으며, 동맹국들의 이러한 노력에 동참할 것을 권장하고 있다. 미국과 한국은 EPN에 대한 공통된 이해를 기반으로 협력을 위한 새로운 방향을 수립해야 할 필요가 있다. 한국은 ‘중국 + α ’의 관점에서 경제번영네트워크 참여 여부 문제에 접근해야 한다.

5. 미래 지향적 의제를 위한 협력

- 미국과 한국은 기후변화, 디지털 시대의 첨단기술 사용에 대한 규범과 행동수칙의 확립, 그리고 미래의 필요를 목표로 최고의 교육과정을 이수한 과학자를 양성하기 위해 현존 및 신생 국제제도들에 더 큰 영향력을 행사함으로써 작금의 복잡한 문제들을 타개하는 데 지식을 활용할 수 있는 적합한 시기가 도래하였다.

- 미국은 트럼프 대통령이 2020년 여름에 제안한 G-7 확대 논의 등 한국이 글로벌 거버넌스 포럼에 참여할 기회를 지속적으로 추진해야 한다. 이를 계기로 한·미 동맹이 강화되고, 양국 공조로 인한 친밀도를 높일 수 있으며 나아가 국제문제를 다루는 데 있어서 적합성을 입증할 수 있다.
- 미국과 한국은 AI, 자율 로봇 공학, 양자 컴퓨팅, 나노 기술 및 생명공학 등 엄선된 4차 산업 혁명 기술을 식별할 뿐만 아니라 이를 적용할 수 있는 연구를 개발하기 위해 상호 협력해야 한다. 양국 협력은 다자간 과정을 추진하는 데 도움이 될 수 있는데 예를 들어 차기 전염병에 대처하는 방식을 둘러싼 협력은 작금의 위기 중심에 있는 지역 행위자 또는 효과적인 대응의 최전선에서 선택된 역내 행위자들과 함께 유용하게 결합될 수 있을 것이다. 여기에는 미국, 한국, 일본, 호주, 뉴질랜드, 싱가포르 그리고 대만이 포함될 수 있다. COVID-19 대유행에 대한 대처는 한국이 이러한 협력적 노력을 통해 확보할 수 있는 부가가치뿐만 아니라 실용적인 목적에 부합하는 기술 협력을 촉진하는 방향으로 나아가고 있다.
- 한국과 미국은 수많은 지구적 차원의 도전에 긴밀히 협력해왔으며, COVID-19에 대한 양자 간 및 세계 개발 협력의 틀 내에서 지속적으로 협력해야 한다. COVID-19 대응에 있어서 민간 행위자들의 자발적 행위가 중국적으로 민관 협력의 효과를 자아낼 수 있다는 사실이 이미 입증된 만큼 민간 행위자를 통합하여 경제성장 및 공중보건을 조화시킬 수 있는 지구적 차원에서의 개발 협력을 추진할 필요가 있다.
- 미국은 한국을 기술협력과 산업 응용 분야에서 우선적인 파트너로 인식하고 상호 유익할 수 있는 기술 개발에 착수하기 위해 긴밀한 정부 협의를 촉진하여 기술 진입장벽을 줄여야 한다. 또한, 양국 정부는 APEC, G-20, 국제전기통신연합, WTO 등 지역 및 글로벌 포럼에서 신기술 적용을 관리하기 위한 공통 규제구조를 확립하기 위해 협력해야 한다.
- 한국은 증가하는 상호의존의 무기화 현상에 대한 체계적인 대응을 수립하기 위해 미국과의 협력을 활용해야 한다. 한·미가 안보와 경제를 위한 지역 전략에 협력하는 것이 중국의 보복으로 귀결될 경우 한·미 공동 대응에 대해 안도할 수 있도록 관련 조치를 이행해야 한다. 최근 호주에 대한 중국의 보복은 아시아 태평양 지역에서 미국과

합의하는 국가들에 대한 중국의 보복이 더 자주 목도될 수 있음을 시사하고 있다.

- 동맹국들은 디지털 경제, 에너지, 환경, 개발 협력과 같은 새로운 협력 분야를 발굴함으로써 경제협력을 가일층 발전시켜야 한다. 한국은 미국 민주당이 전통적으로 중시하던 환경 및 강화된 노동기준이 새로운 무역 이슈로 거론될 가능성에 대비해야 한다. 화석연료 사용 제한, 탄소 저감, 재생에너지 확대, 그리고 첨단 원자력의 활용 등 친환경 에너지 부문에서의 협력이 강화될 필요가 있다.

저자 약력

- **전재성**_ EAI 국가안보연구센터 소장, 서울대학교 교수. 미국 노스웨스턴대학교에서 정치학 박사학위를 취득하였으며, 외교부 및 통일부 정책자문위원으로 활동하고 있다. 주요 연구 분야는 국제정치이론, 국제관계사, 안보연구 등이다. 주요 저서 및 편저로는 『주권과 국제정치: 근대주권국가체제의 제국적 성격』, 『동북아 국제정치이론: 불완전 주권국가들의 국제정치』, 『정치는 도덕적인가: 라인홀드 니버의 초월적 국제정치사상』, 『정치는 도덕적인가』, 『동아시아 국제정치: 역사에서 이론으로』 등이 있다.
- **패트릭 크로닌(Patrick M. Cronin)**_ 미국 허드슨연구소(Hudson Institute) 아시아태평양 안보석좌. 옥스포드대학교 박사. 국제전략문제연구소(IISS) 연구부장, 무력 충돌 데이터베이스(Military Conflict Database) 전무이사, 전략국제문제연구소(CSIS) 수석 부소장 및 연구부장을 역임했다. 주요 연구 분야는 미국의 인도태평양 전략, 미중경쟁, 한반도 안보문제, 동맹과 협력이다. 주요 저서로는 “All the Japanese Prime Minister's Course Corrections”(2020) 등이 있다.
- **이상현**_ 세종연구소 안보전략연구실 수석연구위원. 일리노이대학교 어바나-샴페인 정치학 박사. 외교통상부 정책기획관, 한국국제관계연구소 연구원, 한국국방연구원 연구원 등을 역임했다. 주요 연구 분야는 국제안보, 한미관계, 전쟁 및 갈등이론, 지역 분쟁, 군사안보이다. 주요 저서로는 『미중 패권경쟁과 한반도』(2020, 공저, 근간), “트럼프 행정부의 핵정책: 국제 핵비확산 레짐과 북핵문제에 대한 함의”(2019), 『현대 한미관계의 이해』(2019, 공저) 등이 있다.

- 스콧 스나이더(**Scott A. Snyder**)_ 미국 외교협회(Council on Foreign Relations) 미한정책국장. 하버드대학교 동아시아프로그램 지역학 석사, 연세대 Thomas G. Watson 펠로우. 아시아재단(Asia Foundation) 국제관계프로그램을 담당하며 한미정책센터를 설립하였으며 아시아재단 한국 대표를 역임했다. 주요 연구 분야는 동아시아 안보, 대북정책, 한미관계이다. 주요 저서로는 *South Korea at the Crossroads: Autonomy and Alliance in an Era of Rival Powers* (2018), *The Japan-South Korea Identity Clash: East Asian Security and the United States* (2015, 공저) 등이 있다.

A Vision for the ROK-U.S. Alliance

한·미동맹의 미래와 비전