

# 지역적 불확실성 속 성공적인 한미 정상회담: 윤-바이든 정상회담을 보는 미국의 시각<sup>1)</sup>

Ellen Laipson

George Mason University

[기획자 註] 미국 바이든 대통령이 지난 2022년 5월20일부터 22일까지 2박3일 일정으로 한국을 방문하였다. 그 와중에 5월21일에는 불과 약 열흘 전에 임기를 시작한 윤석열 대통령과 정상회담을 가졌다. 한국 대통령이 취임하고 이처럼 빠른 시일 내에 한미정상회담을 가진 적은 처음이었으며 이는 앞으로의 한미관계에 있어서 긍정적인 신호로 받아들여지고 있다. 이처럼 새롭게 조율될 한미관계는 양국 외에 주변국들의 외교정책에도 영향을 줄 것으로 보인다. 이에 제주평화연구원은 윤-바이든 정상회담을 바라보는 한국의 시각(JPI PeaceNet 2022-07)에 이어 미국, 일본, 중국의 시각도 소개하는 JPI PeaceNet 시리즈를 발간하고자 한다. [기획: 정승철 부연구위원(scchung@jpi.or.kr)]

\* 이 글에 포함된 의견은 저자 개인의 견해로 제주평화연구원의 공식입장과는 무관합니다.

## 정상회담에 대한 평가

최근 조 바이든 미국 대통령과 윤석열 한국 대통령 사이의 정상회담은 대부분의 지표에서 확실한 성공을 거두었다. 한 명은 노련한 정치인이고 다른 한 명은 신인이었던 두 사람은 개인적인 관계를 맺고, 양자 안보 동맹을 재확인하고 확장했다. 그들은 경제 안보를 북한의 핵·미사일 능력과 “규칙에 기반한 질서”에 대한 저항이라는 미해결된 첨예한 도전과 나란히 함으로써, 안보개념을 21세기로 끌어오는데 도움을 주기까지 했다.

바이든 대통령의 첫 아시아 순방은 (민주주의, 경제적 번영, 기술의 힘이라는 공유 가치를 기반으로 하는 이제는 글로벌 파트너가 된) 한국에서의 정상회담으로 시작하였다. 다음 방문지는 일본이었다. 일본과의 안보 의제는 양자 동맹과 (일본, 호주, 인도는 포함하지만 한국은 포함하지 않는) 소다자적 쿼드(Quad)를 주요 내용으로 하고 있다. 이번 순방 일정은 중국의 도전에 대한 아시아 국가들 간의 연대를 보여주고, 중국이 대만을 공격할 경우 러시아가 겪고 있는 전략적 재앙을 중국 또한 겪게 될 것임을 경고하는데 초점을 맞추었다.

한국인들은 바이든 방문을 통해 전반적으로 한미 양국 간 이해 관계를 새롭게 조정하는 것에 대해 긍정적인 논의가 이루어졌고 다양한 문제에 대해 두 국가가 협력하기로 한 것에 대해 기뻐할 것이다. 한국은 중국에 관하여 원하는 것보다 더 많은 것을 말할 필요가 없었다. 다만 한국이 쿼드에 더욱 긴밀하게 연결될 수 있는지 혹은 그래야 하는지, 안보 영역에서 한일 관계를 개선하기 위해 더 많은 조치가 필요한지, 그리고 한국이 (그동안은 미중 사

1) 본 JPI PeaceNet의 원문은 링크를 참조하시기 바랍니다. <http://jpi.or.kr/?p=20694>.

이에서 균형을 유지하다가) 워싱턴과 연대하게 되면서 생겨날 수도 있는 중국으로부터의 역풍을 한국의 공공 및 민간 부분 엘리트들이 어떻게 대응할지를 알기 위해서는 더 두고 봐야 할 것이다.

미국의 전문가들은 정치적 성향을 불문하고 이번 정상회담과 바이든 팀이 인도-태평양 전략을 조정한 방식을 칭찬했다. 그러나 외교위원회(Council on Foreign Relations) 스콧 스나이더가 언급하였듯이<sup>2)</sup> 정상회담의 진정한 성공은 일본, 중국, 북한이 이에 어떻게 대응하느냐에 달려 있다. 지금까지 북한은 북한의 코로나 위기를 돕기 위한 윤석열-바이든의 제안에 대해 침묵을 지키고 있다. 중국은 미국이 새롭게 내놓은 '인도·태평양 경제 프레임워크(IPEF)'에 대해 부정적인 반응을 보이고 있다. (IPEF는 환태평양경제동반자협정(TPP) 탈퇴와 한국을 비롯한 미국의 다른 우방국들이 참여한 역내포괄적경제동반자협정(CEP)의 불참 등 트럼프의 선택에서 비롯된 피해를 복구하기 위해 뒤늦게 내놓은 방안이다.)

조지타운대 빅터 차 교수<sup>3)</sup>는 6월 말에 마드리드에서 열리는 NATO 정상회담에 윤석열을 초대할 것이 성공의 척도 중 하나라고 본다. 차 교수는 또한 윤석열의 주저 없는 친미적 자세에서 지정학적 결과를 보고 있다. 거의 중립에 가까웠던 한국 외교 정책의 시기가 지나감에 따라 그동안 한국과 미국 사이를 벌어지게 하려던 중국의 노력은 허사가 되고 있다. 그리고 이러한 윤석열의 입장은 한국 젊은이들이 중국을 더 경계하고 홍콩과 대만에 있는 동료들과 연대감을 느끼고 있는 상황과 함께 강화되고 있다.

그러나 미국 전문가들은 한미 양국관계에 있어서 문재인 전 대통령에서부터 윤석열 현 대통령으로 이어지는 문제들을 지적하기도 한다. 경제 안보, 기술 및 공급망 복원력에 대한 논의는 2021년 문재인-바이든 정상회담에서 시작되었다. 보다 포괄적인 한미 파트너십을 복원하기 위해 여러 정부 부처의 지역 전문가들이 마련한 토대는 윤석열 대통령을 집권하게 한 선거 훨씬 전인 바이든 행정부 초기에 시작되었다.

윤석열-바이든 정상회담의 낙관적인 어조가 동북아 환경이 위협으로 가득하다는 사실을 감출 수는 없다. 대부분은 한반도의 심각한 안보 곤경과 관련이 있지만, 일부는 범위가 더 넓다.

## 북한

한국에 오래 거주한 전직 주한 미군 장교인 로버트 콜린스 교수는 조지 메이슨 대학교 인천캠퍼스 안보정책연구센터가 주관한 5월 24일 심포지엄 “변화하는 동북아 안보환경 속의 한반도 평화 전망”에서 당시의 분위기를 생생하게 묘사하였다. 그는 청중에게 두 가지 극

2) <https://www.cfr.org/in-brief/biden-south-korea-visit-yoon-alliance-north-korea>

3) <https://www.csis.org/node/65531>

단적인 차원에서 북한의 상황은 1953년 이후 그 어느 때보다도 나쁘다고 말했다. 사회경제적 여건이 심각한 위기에 처한 가운데, 북한의 핵, 미사일, 사이버 전쟁 공격 능력은 더욱 강화되고 있다는 것이다. 코로나 사태의 발발은 기후변화, 경제의 부실한 관리, 그리고 글로벌 공급망 교란으로 인해 이미 취약해진 식량안보 상황을 악화시켜 작황 주기에 지장을 초래할 가능성이 있음을 의미한다. 콜린스 교수는 사회적 불안과 심각한 인도주의적 위기를 촉발할 수 있는 식량 불안을 예견했다.

다른 이들은 북한에서 비롯되는 위협한 불확실성을 다른 방식으로 전달했다. 한인택 제주 평화연구원 원장은 북한의 전략능력이 확대됨에 따라 한국은 자체방어를 위해 곤란한 선택을 해야 하는 상황에 처해 있기에 지역 환경이 한국에 우호적이지 않다고 언급하였다. 많은 한국인들은 북한 미사일이 도쿄나 워싱턴을 겨냥한 것이라고 믿었지만, 사거리가 짧은 전술 핵무기의 개발은 한국이 자국 영토에 대한 위협을 부인할 수 없음을 의미한다.

한인택 원장의 견해에 따르면, 군사정세의 악화는 한미동맹에 직접적인 영향을 미치는데, 한미동맹은 햇볕 정책과 전략적 인내와 같은 소프트한 접근과 제제와 군사적 강압과 같은 강경한 접근 모두 한계가 있음을 받아들일 필요가 있다. 한국이 이젠 적극적인 중간 강국으로 완전히 인정받게 되었으므로, 동맹 관계를 새로운 현실에 맞게 조정하고 양국간의 새로운 분업을 발전시켜야 할 때가 되었다.

한국 전문가들은 윤석열 정부와 평양의 권력자들 누구도 대화 자체만을 위한 새로운 대화를 열망하지는 않는다는 점을 이해하고 북한을 끌어들이기 위한 새로운 접근법을 모색하고 있다. 바이든 대통령과 윤석열 대통령이 공동성명을 통해 “윤석열 대통령과 바이든 대통령은 북한과의 평화적이고 외교적 해결을 향한 대화의 길이 여전히 열려 있음을 강조하고, 북한이 협상에 복귀할 것을 촉구한다”고 선언한 것은 놀라운 일이다. 그럼에도 불구하고 공동성명의 전반적인 어조는 한미 군사 대비태세를 확대하고, 확장 억제력을 재확인하며, 한국의 안보에 대한 미국의 약속에 모호성을 제거할 필요성을 강조했다. 이 성명은 경제적 인센티브로 북한을 끌어들이려는 윤석열 대통령의 “대담한” 계획을 인정했지만, 새로운 외교의 선언은 아니었다.

북한이 공중보건 및 식량안보 지원 관련 제안을 자기에게 유리하게 이용하고 싶어한다거나 핵 규제에 대해 이야기할 의향이 있다는 증거는 전무한 상황에서 새로운 대북 관여 방식에 대한 한국인들의 논의는 여전히 일방적이다. 따라서 (‘화염과 분노’에서 러브레터로 요동친 트럼프 행정부의 롤러코스터 행보 이후) 미국 정책에 대해 어느 정도 예측 가능성을 회복하려고 여전히 노력하고 있는 미국으로서는 어려운 문제들에 대해 이야기할 의향이 있다는 표시 없이는 관여하기가 어려울 것이다. 인도주의적 상황이 악화되어 전 세계적인 대응이 필요하게 되는 경우 미국이 기여하게 될 수도 있지만, 미국은 유엔이 주도하도록 보이는 것을 선호할 수도 있다.

## 핵 위험

진지한 비핵화 과정을 향한 어떠한 모멘텀도 없는 상황에서, 미국 관리들은 억제가 현재와 가까운 미래에 반드시 필요한 정책이라는 한인택 원장의 평가에 동의할 것이다. 미국과 한국 관리들 모두 비핵화가 불가능하다는 것을 인정할 준비가 되어 있지 않으며, 비핵화를 장기적 목표라고 간주하는 것을 선호한다. 국제사회가 파키스탄과 인도의 핵보유를 천천히 마지못해 인정했던 것처럼, 북한의 핵 보유를 정상화하는 것은 여전히 달갑지 않으며 어느 나라의 정책 의제에도 들어 있지 않다.

한국인들이 (국내 여론이 선호하는 것처럼 보이는) 자체적인 핵무기 프로그램을 추진하기로 결정한다면 이는 한미관계를 여러모로 복잡하게 만들 것이다. 미국은 국제적 비확산 정책에 의해 정해진 대로 그러한 결정에 반대할 수밖에 없으므로 이는 양국관계에 중차대한 마찰을 야기할 것이다. 국가안보에 대한 자급도를 높이려는 한국의 열망은 충분히 이해할 수 있지만, 미국 관리들은 서울 관리들이 다른 방식으로 그 목표를 달성하도록 설득하려고 할 것이다.

## 기타 동맹 관리 문제

두 정상회담이 만났을 때의 논의는 예상대로 동맹의 목적과 결의라는 광범위한 원칙에 초점을 맞춰졌다. 그러나 정상회담 이후에도, 이 정책을 시행하는 워싱턴과 서울의 민간 및 군 관계자들은 여전히 수많은 동맹 관리 문제와 씨름해야 한다. 조지메이슨대 심포지엄에서 전인범 예비역 장군은 성공적인 정상회담에서의 행복한 이야기를 뒤로하고 이제는 일상적인 비즈니스 현실에서 논의할 사항에 대해 환기하였다.

용산기지의 한국 관할 이전과 관련하여 그는 환경 검토와 안전기준의 보증이 고통스러울 만큼 느리게 진행되는 것에 대하여 양측, 특히 미국을 질책하는 듯했다. 일각에서는 윤석열 대통령의 빠른 청와대 이전 결정이 그 절차를 가속화하고 한국이 그 기지를 대규모 민간공원으로 탈바꿈하는데 도움이 되기를 희망한다.

유엔군 사령부를 확장하고, 외국인에 비해 한국인 참모를 더 많이 포함하도록 임무를 업데이트하는 것도 한미동맹을 위해 또 다른 유용한 작업이 될 것이다. 미 육군은 수십 년 동안 훌륭하게 그 기능을 수행해 왔지만, 마이크 보삭 차관의 말에 따르면, 위원회의 구성과 핵심 업무는 소극적인 평화에서 적극적인 평화로 옮겨갈 수 있을 것이다. 이것은 1953년 휴전협정을 이행하는 것뿐만 아니라 평화 노력을 촉진하고 “규칙에 기반한 질서”를 강화하는 것을 의미한다.

## 거버넌스의 결함

이점은 거버넌스의 문제가 안보 목표를 달성하기 위한 각 당사자의 능력에 영향을 준다는 점을 인식하게 한다. 북한의 경우, 공식 기관이 아닌 당이 최고 권력을 쥐고 있는 체제 자체로 인해 안보 결정이 진정한 안보적 필요보다는 정치적 필요에 의해 추진되는 경우가 많다. 유권자가 균등하게 나뉜 한국에서는 새 정부가 정책의 급진적 변화를 실행할 여지가 적다는 것을 암시하며, 일각에서는 안보 결정을 주도하고 주요 관심사에 대한 한미 공조를 복잡하게 만들 수 있는 포퓰리즘적 행보를 두려워한다.

미국의 경우, 국내 정치와 사회의 양극화가 뚜렷하기 때문에 모든 미국의 파트너와 적대국들은 자신의 이익을 위해 이를 이용할 수 있다. 미국 내에서 정치 기관 및 제도에 대한 존중이 감소하게 되면 미국의 신뢰도에 대한 다른 국가들의 믿음 역시 영향을 받게 된다. 바이든 행정부는 미국의 신용 회복에 매우 열정적이지만, 불과 2년 뒤에 백악관에 또 다른 변화가 일어날 것이라는 전망을 고려할 때 가까운 동맹국들조차 그러한 노력이 취약하다는 것을 알고 있다.

## 중국

마지막으로, 한미동맹에 대한 논의는 중국의 부상이라는 도전을 미국이 어떻게 관리하고 있는지에 대한 지정학적 틀 안에서 행해져야 한다. 대통령의 아시아 순방을 위한 바이든 팀의 신중한 조율의 일환으로, 토니 블링кен 국무장관은 5월 26일 주요 연설에서 중국이 자신의 부상을 가능하게 한 규칙과 원칙, 제도를 훼손하고 있다고 비판하였다. 이어서 블링кен은 중국 주변의 전략적 환경을 개방적이고 폭넓은 국제체제로 나아갈 수 있도록 만들겠다는 미국의 의도를 밝혔다. 그는 이 접근 방식을 “투자, 조정 및 경쟁”이라고 설명했다.<sup>4)</sup>

안보 협력의 개선과 지역 문제의 해결에 대한 이해관계가 일치하고 있는 현 상황을 고려할 때, 미국의 대중정책 방향으로 인해 한국이 심각한 압박을 느끼도록 할 필요는 없다. 미중관계가 악화되거나 역내 미국과 한국의 우선순위가 전술적 요구사항에 따라 엇갈린다면 앞으로의 한미 간에도 긴장이 발생할 수 있다. 최근의 정상회담은 파트너십의 회복탄력성을 시사하며, 지역 환경의 불확실성이 이를 시험하더라도 이러한 회복탄력성이 충분하기를 희망한다.

4) <https://www.state.gov/the-administrations-approach-to-the-peoples-republic-of-china/>

**저자 약력**

Ellen Laipson은 George Mason 대학교의 Schar School of Policy and Government의 국제 안보 프로그램 책임자이며 안보 정책 연구 센터를 이끌고 있다. 그녀는 정부에서 25년간의 뛰어난 경력 후, Stimson 센터의 회장 겸 CEO(2002-2015)를 역임한 후 2017년에 GMU에 합류했다. 그녀는 국제 안보 및 외교와 관련된 여러 비정부 이사회에서 활동하고 있다. 정부에서의 그녀의 마지막 직책은 국가정보위원회 부의장(1997-2002)이었다. 그녀는 또한 국무부의 정책 기획 직원, 국가안보위원회 직원으로 근무했으며, 10년 이상 미국 의회 조사국(Congressional Research Service)에서 일했다. 외교 위원회 및 미국 외교 아카데미의 회원이며, 시카고 국제 문제 위원회, 조지타운 대학교 외교 연구소 및 노트르담 대학교 국제 안보 센터의 자문위원회에서 활동하고 있다. 2006년부터 2009년까지 CIA 대외자문패널, 2009년부터 2013년까지 오바마 대통령 정보자문위원회, 2011년부터 2014년까지 국무장관 외교정책위원회의 위원을 역임했다. Laipson은 존스 홉킨스 대학교 the School of Advanced International Studies에서 석사 학위를, 코넬 대학교에서 AB를 취득했다.

2022년 6월

저작권자 © 제주평화연구원, 무단 전재 및 재배포 금지