IFANS FOCUS
Institute of Foreign Affairs and National Security
IF 2020-12K
Aug. 4, 2020

한미동맹의 쟁점과 과제

김 현 욱
미주연구부장

현재 한미동맹의 위상이 애매하다. 경제적 이윤만 우선시하는 미국 트럼프 정부의 '미국우선주의'는 기존 한미동맹의 가치와 역사를 훼손시키고 있다. 한미동맹에만 국한된 것은 아니다. 또한, 북·미 간의 대화에 초점이 맞춰지면서 한미동맹의 전략적 목적 및 비전이 무엇인지에 대해서 양국 간 논의가 별로 없는 상황이다. 최근 미·중 갈등, 북·미 회담 등의 상황에서 한미동맹의 전략적 목적에 대한 협의는 더욱 더 필요한 상황이다.

2+2 회의는 아직도 열리지 않고 있다. 2010년에 시작된 2+2 회의는 2년마다 열렸으며, 2016년도를 마지막으로 이후에는 열리지 않고 있다. 이는 한·미 외교 및 국방장관들이 모여 동맹의 전략적 목적을 공통화하는 회의인데, 그동안 양국 간에 정책 및 공동의 위협 인식을 조율해왔다. 그러나 현재로서는 이 같은 회의체를 통해 동맹의 태세적 요소(attitudinal element)에 대한 논의가 부재한 상황이며, 이런 논의 없이 행태적 요소(behavioral element), 특히 ▲대북 정책 ▲미·중 관계 ▲미군 재배치 문제 및 전시작전통제권(이하 '전작권') 전환 ▲방위비 분담금을 둘러싸고 소모적 논쟁만 지속되고 있는 상황이다.

1. 대북 정책

먼저, 대북 정책과 관련하여 현재 한·미 양측 간에는 2차례의 북·미 정상회담과 판문점 회동에도 불구하고 대북 정책 관련 이견이 여전히 존재하고 있다. 남북관계 개선을 위해 '선(先) 제재 해제'를 주장하는 한국 정부와는 달리, 실질적인 그리고 등가성 있는 북한의 비핵화 조치가 실무회담에서 충분히 논의되어야 제재 해제와 맞바꿀 수 있다는 게 미국의 입장이다.

확장억제력과 관련된 이슈도 존재한다. 싱가포르 정상회담 이후 트럼프 대통령은 한미연합훈련 취소를 결정했다. 이듬해인 2019년에 소규모의 훈련이 지속되기는 했으나, 한미동맹 및 준비태세(readiness) 약화에 대한 우려가 존재하고 있다. 즉, 북한 비핵화에 대한 주한미군의 군축(disarmament) 수준은 어떻게 결정돼야 하는가? 실제로 제51차 한·미 안보협의회의(SCM) 공동성명에서는 확장억제를 포함한 한반도 방위 공약에 흔들림이 없다고 언급되고 있을 뿐, 확장억제력 강화를 위한 합의 내용은 들어가 있지 않았다. 또한, 북한이 핵 개발을 동결하는 대신 한미연합훈련을 중단한다는 '동결 대 동결(freeze-for-freeze)'이 지속될 경우 확장억제력 약화 문제는 어떻게 해결해야 할 것인가? 북한이 핵·미사일 실험을 안하고 한국 정부가 비핵화를 위한 대화 국면을 계속 추진할 경우, 한·미 양국은 계속 연합훈련을 중단한 채로 있어야 하는가? 더 나아가, 미래에 비핵화가 진전을 이루고 평화협정이 서명된다고 가정한다면, 주한미군의 주둔에도 불구하고 미국의 확장억제력은 제거되어야 하는가? 이러한 질문들이 풀어야 할 숙제로 남아있다.

북측은 비핵화에 대한 대가로써 외교적으로 평화협정 체결, 북·미 수교 등을 통해 체제 안전보장을 시도하고 있다. 체제 안전보장은 미국 핵 전략자산의 한국 철수, 재래식/핵무기 공격 포기 이행 등과 같은 대북 적대시 정책을 철회하는 것이다. 즉, 소극적 안전보장(negative security assurance)이며 군사적 조치를

의미한다. 이 같은 조치는 확장억제력 약화로 이어지게 되는데, 이를 어느 수준에서 맞추어야 하는지가 향후 과제이다.

2. 미·중 관계

현 미국의 중국 때리기는 매우 거세지고 있다. 미·중 경쟁을 이념적 경쟁으로 보고 있다. 즉, 미 백악관 보고서는 중국공산당이 중국 특색의 사회주의 체제를 강화하고 있으며, 이는 마르크스-레닌주의 이념에 대한 중국의 해석에 뿌리를 두고 있다고 언급하고 있다.[1] 코로나19 사태 이후 미국의 대중국 정책은 초당적(bipartisan) 정책으로 굳어지고 있으며, 홍콩 사태 이후 글로벌 진영이 보다 분명하게 나눠지게 되었다. 지리적으로 보면 ▲일본, 유럽, 호주 등은 반중국 성향을, ▲러시아, 남미 및 동남아 몇몇 국가 등은 친중국 성향을 보이고 있다.

현재 중국의 대미 정책은 '적극적 방어'라 볼 수 있다. 중국은 여전히 미국에 비해 국력이 부족하므로 ▲트럼프 정부의 중국 때리기에 효율적으로 방어하면서, 동시에 ▲글로벌 공공재(global public goods) 제공을 강화하고 ▲미국의 동맹국들과 파트너 국가들을 약화시키며 자국 중심의 파트너 국가들을 확대시켜 글로벌 영향력을 강화하는 전략이다. 동시에 코로나19 사태 이후 내수 진작을 위해 농촌지역 발전에도 집중한다는 전략이다.

현재 미국 내 대중국 정책 논쟁은 ▲중국 때리기에 집중하는 트럼프 정부의 정책과 ▲글로벌 리더십 회복에 집중하는 조 바이든(Joe Biden) 예비 후보의 정책으로 이분되고 있다. 즉, 미국의 이익을 위해서 ▲중국과의 대결에 초점을 맞추자는 논리[존 미어샤이머(John Mearsheimer)], 결국 미·중 갈등으로 귀결된다는 논리[그레이엄 앨리슨(Graham Allison)] 등의 현실주의 이론이 한쪽이며, ▲자유주의 국제체제에 기반한 미국 패권 회복에 초점을 맞추자는 자유주의 이론[조지프 나이(Joseph Nye)]이 다른 한쪽이다. 어찌 되었든, 양측의 공통점은 기존 대중국 정책이 잘못되었다는 것을 인정하고 있다는 것이다. 즉, 중국 경제의 자유화(liberalizing Chinese economy)가 정치체제 역시 변화시킬 것이라는 기능주의적 시각에 대한 반발이다. 오히려, 중국 경제의 자유화가 지속성을 지니려면 정치개혁이 따라주어야 한다는 논리[민신 페이(Minxin Pei), 데이빗 샴보(David Shambaugh) 등]가 설득력을 얻고 있다.

이유는 겉으로 드러나지 않지만 매우 심각한 중국 경제의 문제점들에 있다. 중국 경제는 그림자은행(shadow banking)에 의한 무리한 대출, 지방정부의 높은 부채율, 부동산시장의 버블현상 등으로 인해 만성적인 문제점들을 안고 있다. 이로 인해 이번 코로나19 사태 이후 중국 정부가 재정 정책에 집중하고 양적 완화 정책을 사용하지 못하고 있다. 이번 코로나19 사태 이후 중국은 ▲취약한 사회안전망(예를 들어, 실업보험의 부재 등)으로 인한 실업률 증가, ▲인민들의 저축에도 불구하고 내수 감소, ▲수출 감소, ▲부채 증가에 따른 투자 감소 등의 여러 어려움에 부닥쳐 있다. 결국 코로나19 사태 이후 중국 경제가 얼마나 회복력을 보일지는 여전히 미지수이다.

향후 미·중 갈등이 거세지면서 한국의 입장이 중요하게 거론된다. 세부 안건 하나하나가 한국의 선택사항으로 다가오게 될 것이다. 단순히 미국이냐 중국이냐가 아니라, 세부사항에 있어서 우리의 입장과 이익을 고려한 선택들을 고민할 때가 되었다. 또한, 현재 미국의 중국 때리기가 거세게 진행되는 상황에서 미국을 선택했을 경우 중국의 제재에 대응할 수 있는 미국 측의 보장(Assurance) 조치를 미국 측으로부터 약속받을 필요가 있다.

3. 미군 재배치 문제 및 전작권 전환

현재 미 국방부는 국방전략(NDS: National Defense Strategy) 보고서에 기반하여 군 재배치 과정에 있다. 미 의회에서도 아시아 지역의 억제력 강화를 위한 조치가 취해질 예정이다.[2] 현재 공군력 중심의 새로운 합동전투개념(Joint Warfighting Concept)을 마련

1) "United States Strategic Approach to the People's Republic of China," p. 4 at https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2020/05/U.S.-Strategic-Approach-to-The-Peoples-Republic-of-China-Report-5.24v1.pdf.

중에 있다. 이는 중국, 러시아에 대한 억제력 강화 차원이다.

이미 독일 주둔 미군 병력 중 5600명이 벨기에, 폴란드, 이탈리아 등으로 재배치가 결정되었다. 이는 러시아에 대한 억제력 강화 및 기타 북대서양조약기구(NATO) 국가들과의 상호운용성(interoperability) 및 운용 유연성(operational flexibility) 향상을 위한 목적이다.

아시아 지역의 재배치 계획은 아직 결정되지 않았는데, 중국에 대한 억제력 강화를 위한 재배치가 이행될 것으로 보인다. 미군 재배치의 중요한 개념 중 하나가 '전략적 유연성(strategic flexibility)'인데, 이와 관련해서 전작권 전환 이후 주한미군의 전략적 유연성 문제가 야기될 가능성이 존재한다.

현 한국 정부는 임기 내에 전작권 전환을 마무리한다는 입장이다. 전작권 전환을 위해 한·미 양국은 ▲기본운용능력(IOC: Initial Operational Capability), ▲완전운용능력(FOC: Full Operational Capability), ▲완전임무수행능력(FMC: Full Mission Capability) 등의 3단계를 거쳐 검증평가를 진행할 예정이다.[3)]

2018년 싱가포르 회담 이후 트럼프 대통령은 한미연합훈련 중단을 독자적으로 발표했다. 이후 전작권 전환 검증작업에 차질이 생기기 시작했다. 실제로 올해 FOC 단계는 연합훈련 축소 및 코로나 바이러스, 남북관계 등을 고려해서 한국군의 전작권 행사 능력 및 미군 증원전력 전개 등 핵심 분야 중심으로 전개될 예정이다. 전작권 전환 이후 한국군의 지휘·통제능력(command and control capability) 강화를 위해 충분한 검증 단계가 필요하다는 것이 미국의 기본적인 입장이다.

전작권 전환과 유엔사령부(UNC: United Nations Command, 이하 '유엔사')와의 관계가 관심사로 떠오른다. 전작권 전환이 시작되었던 2005년에 미국의 유엔사 강화 얘기가 나왔으며, 실제로 2014년부터 '유엔사 재활성화 프로그램(UNC revitalization program)'이 가동되기 시작했다. 전작권 전환 이후 미국이 주한미군 병력 대신 유엔사 병력 강화로 대체를 할 것이 아닌가 하는 우려가 존재했다. 그러나 유엔사는 전쟁 수행 부대가 아닌 병력제공(force provider) 기능을 하며, 전투를 실제 수행하는 한미연합사와 같은 기능을 할 수 없게 되어 있다. 따라서 유엔사가 전작권 전환 이후 연합사 역할을 대체할 수는 없다.

4. 방위비 분담금

방위비 분담금은 주한미군지위협정(SOFA) 제5조에 대한 예외조치인 '방위비 분담 특별협정'(SMA: Special Measures Agreement)에 기반하여 1991년부터 지급되고 있다. 미국은 1991년부터 SMA를 체결하여 주둔경비 일부를 지원받고 있다. SMA에 따른 방위비 분담금은 현재 인건비, 군사건설비, 군수지원비의 세 항목으로 구성되어 있는데, ▲인건비는 주한미군의 한국인 고용원에 대한 임금 지원이며, ▲군사건설비는 막사, 환경시설 등 주한미군의 시설 건축 지원에 해당하고, ▲군수지원비는 탄약 저장, 항공기 정비, 철도·차량 수송지원 등 용역 및 물자 지원에 해당한다.

한국의 방위비 분담은 지출 내용이나 소요경비와는 상관없이 총 분담 규모를 미국과 협의하여 결정한 이후에 구성항목별로 예산을 배분하여 제공하는 방식이다. 즉, 주한미군이 제시하는 어떤 비용을 한국이 항목별로 분담해주는 것이 아니라 미군이 유발하는 총비용 중에서 한국이 얼마 정도를 지원한다는 방식이다. 제1, 2차 특별협정에서는 주둔 비용의 1/3을 목표로 산정하였고, 제3차 특별협정에서는 달러화 기준으로 매년 10%를 증액하기로 하였으며, 제4차 특별협정 이후부터는 경제성장률이나 물가 상승률에 맞춰서 분담금을 산정하였다.[4)]

현재 한·미 간 SMA 협상이 진통 중에 있다. 제11차 SMA 협상에서 미 트럼프 행정부는 약 400% 인상을

2) "this year we intend to establish a Pacific Deterrence Initiative in the National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2021," by Jim Inhofe and Jack Reed, "The Pacific Deterrence Initiative – Peace Through Strength in the Indo-Pacific," War on the Rocks, May 28, 2020 at https://warontherocks.com/2020/05/the-pacific-deterrence-initiative-peace-through-strength-in-the-indo-pacific/.

3) 원래는 검증 이전평가인 '초기 기본운용능력(pre-IOC)'이 추가되는 4단계였음.

4) 대한민국 국방부, 『2018 국방백서』, pp. 128-130.

요구했는데, 미측은 기존 인건비, 군사건설비, 군수지원비 이외에도 순환 전력 및 장비 배치 비용, 연합훈련 비용, 전략자산 전개 비용 등을 포함하여 비용 산정을 시도하였으며, 한국 근무 특별수당, 군무원 및 가족 지원 비용 등도 포함된 것으로 보인다. 즉, 현재 미국은 ▲SMA에 국한되지 않는 새로운 형태의 비용 분담을 요구하고 있으며, ▲미군의 글로벌 주둔 비용까지도 동맹국들이 부담해야 한다는 논리를 펴고 있다.[5] 한국은 미국산 무기구매, 호르무즈해협 파병, 주한미군기지 환경정화비 등 동맹 기여를 내세워 대응하였다.

현재와 같은 상황은 11월 초 예정의 미 대선 때까지 타결 없이 계속될 것으로 보인다. 향후 투명성 등 해소를 위해 총액제가 아닌 미·일 간 채택하고 있는 '사업내역·항목별 소요비용'(PBC: Program-Project Based Cost) 분담 방식의 도입을 검토해볼 필요가 있다.

5. 한미동맹 전망: 트럼프 대 바이든

올해 미국 대선에서 주요 이슈는 코로나19, 경제, 중국이다. 한·미 양측의 대중국 정책 및 동맹 정책에는 차이점이 존재한다. 트럼프 정부는 중국 때리기를 강화하고 있으나, 글로벌 공공재 제공의 등한시 및 미국의 자국 이익 우선주의 노선에 의해 중국에 우방국들을 빼앗길 우려가 존재한다. 이 경우 동맹은 지속적으로 약화될 것이다.

바이든 민주당 예비후보는 중국 때리기도 강화하겠지만, 미국이 우월한 첨단산업 분야에 있어서 중국 때리기를 강화하며, 동맹과 국제기구에 기반한 미국 패권을 회복하려 할 것이다. 캠프 내에서 중국 포용론자[안토니 블링켄(Blinken), 제이크 설리반(Jake Sullivan)]보다 강경론자[에반 메데이로스(Evan Medeiros), 일라이 래트너(Ely Ratner)]들에게 힘이 실리고 있다. 과거 냉전 때와 같은 '가치 대 가치', '이념 대 이념'의 구도가 아닌 현 미·중 관계는 '돈 대 가치'라는 대결이며, 이는 제3 국가들 입장에서는 양립 가능한 선택 문제가 될 수 있다. 따라서 동맹 회복이 얼마나 가능할지는 여전히 미지수이다.

[편집: **고 동 우** 연구원]

이 문건은 집필자의 견해를 바탕으로 '열린 외교'의 구현과 외교 정책 수립을 위한 참고 자료로 작성된 것으로서 외교부의 공식 입장과는 무관한 것입니다.

외교부 국립외교원 외교안보연구소
서울시 서초구 남부순환로 2572 (서초2동 1376-2) 우)06750
www.knda.go.kr / www.ifans.go.kr
E-mail: research@mofa.go.kr

5) 다음 자료를 참고바람. U.S. Department of State,) "Korea Special Measures Agreement Negotiations October 22-24" (October 18, 2019) at https://www.state.gov/korea-special-measures-agreement-negotiations-october-22-24/.