



## 2023년 한미 정상회담 평가와 과제

2023-08

아산정책연구원

2023.05.17

### 머리말

지난 4월 26일(미국 현지시각)에 진행된 한미 정상회담에 대한 평가는 다양하다. 일부는 이번 정상회담을 통해 한미 동맹이 더욱 향상되었고 확장억제는 물론 북한을 대상으로 여러 발전이 있었다고 말하지만, 반대로 너무 많은 것을 포기하고 얻은 것이 없다는 지적도 적지 않았다. 그러나 이번 정상회담을 둘러싼 현지 여론이나 워싱턴의 분위기를 전체적으로 본다면 미국의 반응은 매우 호의적이었던 것으로 보인다. 그 이유는 동맹 70년의 상징성이 적절히 부각되었고, 전 정부에 비해 한국의 외교 영역이 한반도를 넘어 유럽, 미국, 그리고 일본을 포함해 더욱 활발하고 넓어진 것으로 보이기 때문이다. 박근혜 대통령 이후 영어로 진행된 윤석열 대통령의 상하원 합동회의 연설 또한 매우 인상적이었으며, 지난 8월 화제가 되었던 낸시 펠로시 하원의장과 이루어지지 못한 만남의 아쉬움을 뒤로하고 새로운 의회 지도층과의 관계를 형성하는 계기가 되기도 하였다. 핵협의그룹(Nuclear Consultative Group, NCG) 구성 등 확장억제 조치의 강화에 대한 합의, 국방상호조달협정의 체결, 사이버 분야에서의 협력 강화 역시 눈에 띄는 대목이다. 특히, NCG 구성을 통하여 미국의 핵전력 관련 정보를 공유하고 핵자산 운용과 기획에 대한 협의의 기반을 마련한 것은 미국의 확장억제 공약이 지니고 있었던 보장성(assurance)과 관련하여 의미 있는 진전이라 할 수 있다.

다만, NCG가 향후 확장억제 강화를 위한 협의 장치로 제대로 된 역할을 할 수 있기 위해서는 분기별 회동을 넘어선 운영의 상설화, 한미 양측 대표의 자격 격상(장관급) 등의 개선 노력이 이루어져야 한다. 이번 정상회담은 경제안보 분야에서의 협력을 구체화하는 데 있어서도 한계를 보였는데, 이 부분은 정상회담 이후의 과정에서 집중적인 한미 간 논의가 필요한 부분으로 판단된다. 또한 한국의 입장에서는 중국을 다루는 전략에 있어서도 더욱 신중하고 전략적인 판단을 해나가야 할 것이다. 정상회담 이후 북한이 기싸움 차원에서 각종 도발을 재개할 경우를 상정하고, 연합대비태세를 강화해야 한다.

## 한미 정상회담의 성과

한미상호방어조약 체결한 지 70년이 지난 올해 한미 정상이 워싱턴에서 정상회담을 개최했다는 점에서 여러 가지 의미를 부여할 수 있다. 첫째, 한미 동맹은 그 동안 여러 어려움을 겪어왔지만 이를 극복하며 꾸준히 발전해왔고, 이러한 역사적 배경을 바탕으로 한 단계 더 높은 동맹으로 도약해야 할 단계에서 이번 정상회담이 개최되었다는 점이다. 지난 세월을 돌아보면 한미 관계는 좋은 기억으로만 채워져 있지 않다. 1950년 에치슨 라인 선언, 5.16 군사정변 이후 미국의 반응, 1969년 닉슨의 팜독트린, 1972~75년 한국의 캔두(CANDU) 원자로 도입 추진 사건, 김대중 납치 사건과 관련된 미국의 반응, 12.12 군사반란에 대한 미국의 입장, 광주사태에 대한 워싱턴 반응, 1980년 카터 정부의 미군 철수 시도, 1992년 윤금이 살인 사건, 2002년 의정부 여중생 장갑차 압사 사고, 2008년 미국산 소고기 수입반대 시위 등 한미 사이에서 문제가 될 만한 사안들은 이외에도 수없이 많았다. 그럼에도 불구하고 “같이 가는” 한미 동맹은 지난 70년간 강화되어 왔으며 앞으로도 지속, 유지될 수밖에 없어 보인다. 동맹을 위협하는 지정학적 리스크는 줄어들기보다 더욱 커지고 있기 때문이다. 이러한 역사적 배경하에서도 변함없는 동맹의 결속을 과시한다는 것은 중요한 상징성을 지닌다.

둘째는 70년이란 세월이 한미 동맹의 근본적인 현실을 확인시켜 주는 경험에 근거한 자료로 평가 가능하다. 더욱 정확히 말하자면 미국의 확장 억제와 안보 보장의 견고함을 확인해 줄

수 있는 근거는 미국의 군사적 기능뿐만이 아니라 지난 70년 동안 한미 동맹을 통해 이루어진 성취의 경험에 있다. 결론적으로 한미 동맹이 있었기 때문에 지난 70년간 한반도에 제2의 6.25 전쟁이 없었다고 말해도 과언이 아니다. 평화와 번영의 시대를 맞은 한국은 1953년 1인당 소득 \$67이었으나 현재는 \$32,600 수준으로 급격히 성장해 왔고, 이는 한미 동맹도 함께 한 경과라 할 수 있다. 미국도 한미 동맹을 통해 베트남, 이라크, 아프가니스탄 등 다른 분쟁지역에서 한국의 도움을 받았다. 또한 양국은 인적 교류와 무역을 통해 서로 협력하여 성장한 좋은 사례이다. 이러한 양자관계는 다양한 분야에서 시작부터 지금까지 지속되어 왔으며, 이번 한미 정상회담을 통해 더욱 돈독하고 가까워지는 데 성공했다고 평가된다.

이번 정상회담에서 발표된 공동성명과 워싱턴 선언문을 2022년 정상회담 공동성명과 비교해 보면 몇 가지 차이점이 보인다. 아래의 히트맵 분석 결과를 보면 모든 문서 내용에서 가장 많이 사용된 단어와 비율이 정리되어 있으며, 단어별 가중치에 따라 어떠한 내용이 더욱 강조되었는지 비교 가능하다. 단어 수만 보더라도 2022년 공동성명(2842 단어)이 2023년 공동성명(2557 단어)이나 워싱턴 선언(746 단어)보다 개별적으로 더 많은 내용을 다루었다는 것을 확인할 수 있다. 그러나 이번 공동성명과 워싱턴 선언을 함께 묶어 살펴본다면, 이번 정상회담 준비 과정이 2022년 정상회담에 비해 더 복잡했을 것으로 보인다. 결과물도 많았고, 각 문서를 작성하는 과정에서 많은 의견 교환과 함께 각 정부의 외교적 자산과 시간이 많이 동원되었을 가능성이 높았을 것이기 때문이다.

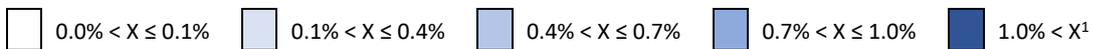
결과물 내용을 살펴보면 이번 정상회담에서는 지난 정상회담에 비해 안보 협력이 더욱 큰 비중을 차지하고 있다는 것을 확인할 수 있다. 이번 공동성명에서 언급된 내용 중 가장 많이 언급된 단어는 협력(Cooperation)과 공약 또는 약속(Commitment)이다. 워싱턴 선언은 이외에도 동맹(Alliance), 핵 또는 비핵(Nuclear or Denuclearize)과 억제(Deterrence)에 초점을 맞추었다. 북한 핵위협이 점증하는 현실에서 이러한 내용 구성은 놀라운 것이 아니다.

워싱턴 선언은 상호방위관계와 확장억제를 중심으로 다루고 있다. 가장 의미 있는 변화는 핵협의그룹(NCG) 설립인데 양국 정상은 NCG를 통해 확장억제를 강화하고 전략 기획을 토의하겠다고 약속하였다. NCG는 미국의 핵전력 관련 정보공유와 핵자산 운용 및 전력기획과 관련된 한미 간 협의를 진행할 수 있는, 직접적인 사례를 찾기 힘든 만큼 새로운 제도를 창설했다는 점이 의미 있어 보이며, 핵억제에 대한 소통은 물론 정보공유를 증진시키는 데 도움이 되는 조치로 평가된다. 이외에도 두 정상은 핵억제 적용에 관한 연합 교육과 훈련을 강화해 나가기로 약속했고, 핵 기회에 대한 범정부 도상 시뮬레이션을 도입하기로 합의하였다. 또한 미국은 핵을 포함한 미국 역량을 총동원하겠다는 점을 강조하며 전략자산의 정기적인 배치를 다짐하였다. 또한 핵 방어에 있어 확장억제전략협의체(Extended Deterrence Strategy and Consultation Group, EDSCG)를 포함한 정부 간 상설협의체를 강화할 것에 합의하였다. 한국은 전략사령부와 한미연합사령부 간의 역량과 기획 활동을 강화할 것을 약속했고, 확장억제 공약의 신뢰성을 강조하며 핵확산금지조약에 거론된 원자력의 평화적 이용에 관한 내용을 준수하기로 재확인하였다. NCG 창설을 비롯한 미국의 강화된 확장억제 조치는 그 자체로도 의미가 있지만, 미국이 기존의 입장을 변경하였다는 점에서 시사하는 바가 크다. 윤석열 정부는 출범 이후 미국의 확장억제 조치 구체화를 강력하게 요구해왔으며, 2023년 1월의 국방부 연초 업무보고에서는 윤석열 대통령이 향후 북한 핵위협의 수준에 따라 핵무장 가능성까지 열어놓는 발언을 하기도 했다. 미국의 입장 변경이 이 발언에 의해서 직접 영향을 받았다고 볼 만한 근거는 없지만, 미국 측이 기존의 보장 조치로는 한국을 안심시키기 힘들고 한국 내의 자체 핵무장 여론을 잠재우기 힘들다고 판단했을 가능성은 충분하다. 마지막으로 이러한 내용이 북한 지도층을 자극했다는 점도 의미 있어 보인다. 예를 들어 지난 4월 29일 김여정은 조선중앙통신과 로동신문을 통해 워싱턴 선언을 “대조선 적대시 정책의 집약화된 산물”로 명시하며 감정적인 발언을 아끼지 않았다. 한미 정상회담과 공동성명, 그리고 워싱턴선언이 북한의 동맹 이간에 흔들리지 않는 한미 공조라는 분명한 메시지를 전달했고, 평양이 이에 대해 부담을 느꼈다는 방증이다.

[표] 공동성명 키워드 히트맵 (단위: 회 수)

단어	2022년 공동성명	2023년 공동성명	워싱턴 선언	2023년 공동성명 + 워싱턴 선언
Alliance	8	16	11	27
Security	25	21	3	24
Cooperation	26	31	4	35
Peace	8	7	3	10
Region(al)	8	10	1	11
Bilateral	3	6	1	7
Indo-Pacific	12	9	0	9
Prosperity(ous)	8	9	0	9
de(nuclear)	14	10	17	27
economy(ic)	14	13	1	14
Defense	10	4	4	8
Commit(ment)	28	36	10	46
(de)stability(ize)	6	3	2	5
Partners(hip)	6	5	1	6
Global	24	13	2	15
Human rights	6	3	0	3
Climate	5	5	0	5
DPRK(North Korea)	14	12	3	15
Democracy	5	2	1	3
Technology(ies/ical)	14	12	1	13
Deter(rence)	8	4	9	13
Future	2	7	0	7
Leaders(hip)	25	5	0	5
Strategy(ic)	9	5	6	11
Consult	2	2	6	8
Plan(ning)	1	2	5	7
Combine(d)	3	0	4	4
Posture	2	0	3	3

문서 총 단어 수                    2842                    2557                    746                    3303



이번 정상회담 공동성명은 과거와 달리 우크라이나 문제에 대해 한국이 미국의 정책에 공감한다는 내용이 더 강하게 포함되어 있다. 다만, 러시아를 규탄하고 국제제재에 참여하겠다는 의지는 내비쳤지만, 우크라이나를 대상으로 기반시설 재건 외에 어떠한 지원을 공급할지에 대해서는 정확한 내용이 없다. 이는 우크라이나 문제에 대한 한미의 공감대를 확인하면서도 한러관계를 동시에 배려한 결과로 판단된다. 새롭게 거론된 사안 중 한미일 3자 안보협력 강화와 사이버 안보 협력 그리고 우주 협력에 대한 내용이 인상적이다. 특히 이번에 발표된 전략적 사이버안보 협력 프레임워크는 사이버 안보를 강화하는 노력에 도움이 될 뿐만 아니라, 한미 사이에서 정보를 공유하는 새로운 채널이 설립되어 두 국가 간의 신뢰를 쌓아 나아가는 데 더욱 큰 도움이 될 것으로 예상된다.

일본과 관련된 사안에 있어 2022년 정상회담에서는 북한과 안보문제를 전반적으로 다루었지만, 이번 공동성명에서는 대잠전과 해상 미사일 방어 훈련을 장례화하고 그 동안 중단되었던 갖가지 한미일 해양 훈련을 재가동하기로 약속하였다. 무엇보다도 이번 정상회담에서 바이든 대통령이 한일 정상회담 성과를 언급하며 윤석열 대통령의 “정치적 용기”를 높게 평가한 점은 한일 역사문제에 대한 국내여론을 대상으로 한 발언으로 보인다. 일부 백악관 관리들이 강제징용 배상 협상에 대한 일본의 미온적인 반응에 불만을 드러낸 점 또한 같은 맥락에서 볼 수 있다.

한미 정상이 국방상호조달협정(Reciprocal Defense Production Agreement, RDP) 체결에 대한 노력을 강화하여 글로벌 방위산업 협력을 더욱 강화하기로 약속한 것도 의미 있어 보인다. 현재 RDP를 체결한 국가들은 28개국으로 아시아 지역에서는 일본이 유일한 체결 국가이다. 한국은 국방품질보증협정(Reciprocal Government Quality Assurance, QA)만을 체결한 국가로 RDP에 비해 낮은 수준의 방산무역 협정을 유지하고 있다. 만약 한미가 RDP를 체결하게 된다면 군 장비의 표준화, 합리화, 상호 운용성 제고를 통해 군사 대비태세를 강화할 수 있을 뿐 아니라, 공동 R&D와 미국산 우선 구매법 면제 등의 혜택도 얻을 수 있다. 이는 국내 방위산업 수출을 활성화 하는 데 많은 도움이 될 것으로 기대된다.

## 앞으로의 과제

이번 정상회담에서 NCG를 비롯한 강화된 확장억제 조치들이 합의됨으로써 미국의 확장억제 공약이 지닌 오랜 문제점이었던 한국에 대한 보장성(assurance)이 개선되었다는 것은 분명히 중요한 의미를 부여할 수 있는 일이다. 다만, 미국의 확장억제 공약이 지속적으로 강화될 수 있도록 NCG가 제 역할을 하기 위해서는 향후 지속적인 관심과 운용의 개선이 필요하다. 첫째, NCG의 상설화가 필요하다. NCG는 EDSCG와 같은 기존의 협의에 비해서는(연 1회) 분명 협의 주기가 단축되었지만(분기별 1회), 여전히 제한적 협의라는 지적을 피할 수 없다. 점증하는 북한의 핵위협하에서 확장억제의 보장을 지속 강화하기 위해서 NCG는 필요할 때마다 수시로 가동되는 상설협의체로서 발전해나가야 하고, 이를 가능하게 할 상설참모단과 양국의 전문가 그룹의 조언을 반영할 수 있는 자문단 등의 장치도 추가해야 한다. 둘째, 대표의 격을 격상하는 것 역시 심각히 고려해야 한다. 워싱턴선언이 북한 핵위협 증가라는 여건을 반영하여 이루어진 파격적인 것인 것처럼 미래에는 더 거세어진 북한의 핵위협에 대응하기 위한 조치들도 필요로 되기 때문이다. 이번 정상회담에서는 바이든 대통령이 이를 고려하고 있지 않다고 밝혔지만, 향후 북한 핵위협의 수준에 따라서는 전술핵 재배치 등 진일보된 조치 역시 검토해야 하는데, 위임된 권한이 적은 차관급 협의체로는 기존의 틀을 벗어나는 정무적 결단을 내리기가 힘들기 때문이다. 따라서 상설적인 협의는 차관보급이 진행하되 매년 양국 외교안보관계 장관들에게 그 결과가 보고되는 형태로의 운영 개선을 통해 궁극적으로 최고 대표의 급을 격상하는 효과를 유도해야 할 것이다. 이미 한국의 강력한 보장요구에 대해 미국이 반응하는 선례를 만든 만큼, 한미 협의채널의 강화를 바탕으로 유사시에 대비한 미국 핵자산의 한반도 전개 훈련 경험을 축적하는 한편, 워싱턴 정책서클 내에서 전술핵 재배치에 대한 공감대를 넓혀 나감으로써 전술핵 재배치를 실현하는 것 역시 충분히 가능하다고 판단된다.

이번 한미 정상회담에서 경제안보문제에 대한 협력 비전이 미흡했다는 점 역시 고려하여 향후의 후속조치를 준비해 나가야 한다. 2022년 정상회담에서의 한미 공동성명에서도 같은 단어들(인도태평양(Indo-Pacific), 경제(Economy), 신기술(Technology),

국제협력(Global), 그리고 리더십(Leadership) 모두 비슷한 빈도로 강조되어 어느 한 가지 이슈에 치우치지 않고 더욱 균형 잡힌 느낌이었다. 하지만 이번 정상회담에서는 이러한 경제안보 이슈들에 대한 새로운 발표가 없었다. 예를 들어 국민들과 기업 일부 사이에서는 IRA나 CHIPS와 관련된 새로운 발표를 기대하고 있었다. 물론 이 두 가지 법안은 미 의회에서 추진했고, 이행 과정에서는 특별한 권한이 바이든 행정부에게 위임되지 않았기 때문에 백악관 입장에서도 특별히 양보할 만한 조치가 없었을 가능성이 높다. 하지만 EV나 반도체 외에도 한국 기업들의 장점을 살려 얻을 수 있는 경제적 이익을 마련했다면, 국내 여론은 그만큼 이번 정상회담에 대해 긍정적이었을 것이다.

더욱 중요한 것은 한국이 2022년 12월 인태전략을 발표한 만큼 제대로 된 경제안보 정책을 추진하는 것이다. 특히 지금 경제안보 정책은 외교부와 산업통상자원부, 그리고 재경부가 대통령 안보실과 함께 주요 역할을 분담하여 진행하고 있어 보인다. 하지만 신흥 기술과 관련된 사안들이 얽혀 있기 때문에 과학기술통신부의 역할도 무시할 수 없다. 위와 관련된 해당 부처 모두 중요하지만 부처 사이의 조율과 협력이 관건일 것으로 예상된다. 즉, 각 해당 부처와 관료들은 경쟁 문화를 뒤로하고 협력하여 성공적인 정책을 추진하고 이행하는 데 힘을 기울여야 한다.

이번 한미 정상회담이 이러한 문제를 거론하기에는 시기가 적절하지 않았을 수도 있지만 앞으로 경제안보 문제에 무게를 두는 것이 좋을 것이다. 내년 미 대선을 앞두고 미중 전략 경쟁에 새로운 돌파구나 변화가 예상되지 않기 때문이다. 한국 기업들도 이 문제에 대한 심각성을 받아들이고 미중 전략 경쟁과 관련된 리스크에 대한 대안을 마련할 시점이다. 이를 돕기 위해 한미는 빠른 시일 내에 외교안보 2+2 장관/실무급 회동을 경제안보 이슈에도 적용시켜 경제안보 2+2 (외교/통상) 또는 3+3 (외교/통상/재무)를 구성하여, 한미만이 아니라 한미일 2+2+2 아니면 3+3+3 협력 회동 체제를 추진하는 방안을 고려할 필요가 있다. 이러한 채널을 통해 나뉘어진 정책 분담으로 인한 정부 간 오해를 줄이고 소통을 강화함으로써 정책을 추진하는데 있어 더욱 효율적인 협력을 촉진시킬 것으로 예상된다.

마지막으로 한국은 중국 문제에 대해 더욱 신중하고 전략적인 평가를 내릴 필요가 있다. 앞서 언급한 대로 중국 내의 혁명적인 변화가 없는 한, 미중 전략경쟁 구도는 더욱 악화될 가능성이 높다. 따라서 한국은 이러한 현실을 받아드리고 외교안보 공간에서 국가 이익에 기반한 국가 전략 태세를 갖추어 미중 전략 경쟁과 관련된 경제, 외교, 안보 리스크들에 대한 대책을 마련해 나아가야 한다. 이러한 자세는 한미 동맹을 중심으로 구상하는게 가장 효율적이겠지만, 동북아 지역은 물론 동남아 지역과의 협력을 강화하면서 이루어지는 방법도 모색해 볼 필요가 있다. 미국 국내정치적 변화와 관련된 리스크를 관리하는 데 도움이 될 것이기 때문이다. 이렇게 한국은 한반도를 넘어 인도태평양 지역은 물론 글로벌 무대의 중추 국가로서 한미가 직면한 위기를 극복하고, 지난 70년보다 더욱 밝은 미래를 구상할 기회를 놓치면 안 된다.

북한의 도발에 대한 한미 대비태세를 재점검하는 것도 필요하다. 이번 정상회담이 북한에 대해 한미공조의 분명한 메시지를 던지기는 했지만, 북한은 김여정의 담화에서 나타나는 바와 같이 이에 위축되지 않는 모습을 보임으로써 한미와의 기싸움에서 밀리지 않으려 할 것이고, 이를 과시하는 차원에서 곧 탄도미사일 발사, 핵어뢰 추가 시험, 7차 핵실험 등의 도발을 재개할 가능성이 있다. 북한이 전략적 도발과 함께 한미 대비태세의 틈새를 공략한다는 차원에서 전통적인 재래도발을 혼용하는 것 역시 충분히 상정할 수 있다. 이에 따라서 북한의 도발들에 대응하여 한미가 일관된 대응능력과 대비태세를 유지한다는 점을 분명히 북한에 보여주어야 한다.

---

$1\% = \frac{\text{텍스트에서 키워드가 언급된 횟수}}{\text{문서의 총 단어 수}}$