

# 한미정상회담 평가와 향후 전망: 한미정상회담이 남긴 과제

## Online Series

2021. 05. 26. | CO 21-15

민 태 은 (평화연구실 연구위원)

5월 22일(한국 시간) 문재인 대통령은 해외 정상으로는 두 번째로 바이든 대통령과 백악관에서 정상회담을 가졌다. 이번 정상회담은 한반도 평화에 변화의 바람을 일으킬 계기가 될 수 있다는 점에서 기대를 모았다. 또한 우리 정부와 지난 1월 출범한 바이든 정부가 그리는 한미 협력의 모습이 서로 얼마나 닮았는지 확인하고 조율하는 자리로서 그 중요성이 컸다. 굳건한 한미동맹을 확인한 이번 정상회담은 1)우리의 글로벌 위상과 역할 확인 2)싱가포르 공동성명 계승과 남북대화 협력에 대한 미국의 지지 의사 재확인 3)지역안보협력을 둘러싼 마중경쟁 속에서 대응전략을 마련할 시간 확보라는 큰 성과를 거두었다. 동시에 이번 한미정상회담은 우리에게 몇 가지 아쉬움과 향후 풀어야 할 숙제도 남겼다. 먼저 이번 공동성명서에는 우리가 기대한 비핵화 방안에 대한 논의나 합의에 대한 구체적 내용이 실리지 않았다. 그리고 북한과의 인도적 협력을 북한 인권 개선과 어떻게 조율해 추진할지에 대한 논의가 없어 추후 한미가 함께 관련 방안을 마련하기 위해 노력해야 할 것으로 보인다. 그리고 미국이 지속적으로 강조하는 한미일 공조를 위한 한일관계 개선을 이끌어 낼 묘책을 신중하게 그러나 조속히 강구해야 한다.

5월 22일(한국 시간) 문재인 대통령은 해외 정상으로는 두 번째로 바이든 대통령과 백악관에서 정상회담을 가졌다. 2019년 9월 뉴욕에서 열린 유엔 총회에서 양국 정상이 만난 이후 1년 8개월 만에 마주 앉은 것이다. 그 기간 동안 세계는 전례를 찾기 어려운 세계적 전염병으로 모든 일상이 바뀌는 변화를 겪었다. 하지만 같은 기간 동안 북미관계와 남북관계

는 정지된 시간 속에 있었다. 그래서 이번 정상회담은 한반도 평화에 변화의 바람을 일으킬 계기가 될 수 있다는 점에서 기대를 모았다. 또한 우리 정부와 지난 1월 출범한 바이든 정부가 그리는 한미 협력의 모습이 서로 얼마나 닮았는지 확인하고 조율하는 자리로서 그 중요성이 컸다.

### 한미정상회담 주요 내용과 성과

이번 한미정상회담의 주요 의제는 북핵문제 해결을 통한 한반도 비핵화, COVID-19 대응과 관련한 백신 및 경제협력 그리고 기후변화, 환경문제로 요약될 수 있다. 지난 2월 한미 정상 간 첫 통화, 3월 토니 블링컨 국무장관과 서훈 국가안보실장의 통화 그리고 4월 한미일 안보수장들의 워싱턴 회동에 대한 백악관 자료를 보면 미국은 이 3가지 의제를 한미 간 협력이 필요한 주요 현안으로 일관되게 언급하고 있다. 즉 이번에 이 사안들이 주요 의제로 다루어진 것은 예견된 것이라 할 수 있다. 따라서 의제의 예외성이 크지 않았던 만큼 이번 정상회담은 우리가 준비하고 기대한 대로 성과를 거두었는지 보다 엄밀한 평가가 필요하다.

이번 정상회담에서 한미는 한미연합 방위태세에 대한 상호공약 및 전작권 전환에 대한 양국의 의지를 재확인함으로써 한미동맹의 굳건함을 보여주었다. 또한 「개정미사일지침(Revised Missile Guidelines)」 종료에 양국이 합의하면서 한미동맹에 기초한 상호신뢰를 확인했다. 이렇듯 굳건한 한미동맹을 확인한 이번 정상회담의 구체적 성과는 다음 세 가지로 요약할 수 있다. 1)우리의 글로벌 위상과 역할 확인, 2)싱가포르 공동성명 계승과 남북대화·협력에 대한 미국의 지지 의사 재확인, 3)지역안보협력을 둘러싼 미중경쟁 속에서 대응전략을 마련할 시간 확보이다.

첫 번째 성과는 우리의 글로벌 위상과 역할을 확인한 것이다. 회담 후 발표된 공동성명서에는 글로벌 환경 변화에 함께 대응할 한미관계의 미래 모습이 선명하게 그려져 있다. 또한 미국이 주도하는 세계보건과 환경문제 대응 노력에 한국이 적극적으로 참여하기를 바라는 미국의 기대도 명확히 드러나 있다. 우선 한미는 글로벌 기술환경 변화에 대응해 반도체, 친환경 배터리, 수소 및 청정에너지, 핵심원료와 같은 최첨단 분야에서 상호 투자증대 및 공동 연구개발을하기로 합의했다. 그리고 세계보건기구(WHO), 코백스(COVAX), 파리협약과 같은 국제기구를 중심으로 양국이 국제 보건, 백신 공급 그리고 온실가스 감축을 위해 자원, 인력, 기술을 제공하고 함께 협력망을 구축하기로 했다. 이러한 합의는 한미관계가 군사적 동맹과 주요 무역파트너를 넘어 지식, 기술, 보건, 환경 등을 아우르는 포괄적 동맹으

로 진화할 것임을 예고하는 것이다. 또한 미국이 중미 3국(과테말라, 온두라스, 엘살바도르)의 이민 및 빈곤 문제에 한국의 지원을 요청한 것도 주목할 만하다. 왜냐하면 이는 미국의 주요 현안에 대해서도 한국이 의미 있는 역할을 할 수 있다는 바이든 정부의 기대가 반영된 것이기 때문이다. 이렇듯 한미가 파트너십을 바탕으로 다양한 글로벌 사안에 함께 대처해 가기로 합의한 이번 정상회담은 변화의 시기에 우리의 글로벌 지위 향상과 확보에 큰 기여를 한 것으로 평가할 수 있다.

두 번째 성과는 한반도 평화프로세스의 핵심인 한반도 비핵화 추진과 남북대화 및 협력에 대한 미국의 지지를 재확인한 것이다. 사실 문재인 대통령이 미국행 비행기에 오르기 전부터 이번 공동성명서에 ‘싱가포르 공동성명 계승’을 명확히 명기할 필요가 있다는 지적이 있었다. 왜냐하면 미국은 한반도 평화구축에 필수적인 남북협력 그리고 대북 인도적 지원을 지지한다고 하면서도, 선제적 북한의 비핵화 노력을 우선시하는 인상을 주어왔기 때문이다. 그런데 공동성명서에는 한미가 “2018년 판문점 선언과 싱가포르 공동성명과 같은 기존의 남북 및 북미 간 약속(commitments)에 기초한(based on) 외교와 대화가 한반도의 완전한 비핵화와 항구적 평화에 필수적이라는 공동의 믿음을 재확인했다”라고 명기함으로써 이후 우리 정부가 북한과의 대화를 재개하는 데 의미 있는 힘을 실어 주었다.

세 번째 성과는 이번 성명서에 쿼드에 대한 직접적 논의나 언급을 하지 않음으로써 심화되는 미·중 경쟁 속에서 우리가 관련 대응전략을 마련할 시간을 번 것이다. 취임 이후 예상보다 더 완고하게 전방위로 중국을 압박하고 있는 바이든 정부가 이번 정상회담에서 반중 연대로 인식되는 쿼드를 중심으로 한 인도-태평양전략에 한국의 참여를 노골적으로 요구할 가능성에 대한 우려가 있었던 것이 사실이다. 그러나 이번 회담은 “포용적이고 자유롭고 개방적인 인도-태평양 지역 유지와 남중국해를 비롯한 모든 지역(in the China Sea and beyond)에서 평화와 안정, 합법적 상업, 그리고 국제법 존중을 유지하는 노력”을 함께하기로 합의한다고 언급하는 선에서 마무리되었다. 이는 우리 정부에 대한 미국의 배려로, 이러한 배려는 정부가 이번 한미정상회담의 성과를 위해 노력한 결과라 할 수 있다.

## 남겨진 과제

매우 성공적이라 평가받는 이번 한미정상회담은 해결해야 할 과제도 남겼다. 먼저 이번 공동성명서에는 우리가 기대한 비핵화 방안에 대한 논의나 합의에 대한 구체적 내용이 실리지 않았다. 즉 북핵문제를 풀어나가는 과정에서 제기될 수밖에 없는 미국의 대북제재 완화,

한미연합훈련 축소 또는 연기, 그리고 종전선언에 대한 구체적 논의가 보이지 않는다. 대신 공동성명서에는 대화와 외교로 북한 문제를 풀고, 그 과정에서 제재는 계속 유지하겠다는 미국의 기존 입장만 재확인되었다. 비핵화 방식에 대한 본격적 논의가 실리지 못한 것은 북한 문제에 신중히 접근하고 있는 바이든 정부가 아직 그 세부안을 마련하지 못했기 때문일 수 있다. 하지만 공동성명서에 구체적 논의가 없는 이유가 한미 양국의 전략적 선택일 수도 있다. 그렇다면 이제 한미는 논의된 비핵화 방안에 대해 북한이 긍정적으로 반응하도록 전략을 마련해야 한다. 즉 북한이 대화의 자리로 나올 수 있도록 준비된 비핵화 방안을 실효성 있는 유인책으로 전환하는 작업을 해야 한다.

두 번째로 회담결과에 북한과의 인도적 협력을 북한 인권 개선과 어떻게 조율해 추진할지에 대한 논의가 보이지 않아 아쉽다. 이 두 문제는 동전의 앞뒤 면인 동시에 양날의 검이다. 우리는 북한에 식량, 보건, 의료 지원과 같은 인도적 협력을 추진할 방안을 놓고 많은 고민을 해왔다. 반면 바이든 정부는 북한의 인권 유린 문제에 더 큰 관심을 보여 왔다. 한미의 이러한 ‘부조화’ 모습은 지난 3월 블링컨 국무장관이 한국을 방문했을 때도 확인되었다. 당시 블링컨 장관은 기자간담회에서 북한 정부를 ‘억압적(repressive)’이라고 표현하며 북한의 광범위하고 체계적 인권 남용을 지적했다. 이에 대해 우리 정부는 눈에 띄는 반응을 보이지 않았다. 우리로서는 북한을 협상 테이블로 유인하고, 남북대화를 재개하는 데 있어 인권 문제 거론이 북한을 자극할 가능성에 대해 우려를 할 수밖에 없다. 이를 모를 리 없는 미국이 북한 인권 문제를 지속적으로 제기하는 것은 인권담론이 제재를 유지하고 북한을 압박하는 데 유효한 외교 전략이기 때문이다. 또한 민주주의, 법치, 그리고 인권을 대외정책의 핵심 가치로 하는 바이든 정부가 북한을 예외로 하지 않겠다는 의지이기도 하다. 한미가 이러한 입장 차를 조율하며 북한 인권 문제와 인도적 협력을 동시에 가능하게 할 실효성 있는 방안을 마련해야 한다. 한미 모두에게 결코 쉽지 않은 과제다.

정상회담이 남긴 세 번째 과제는 한일관계 개선이다. 바이든 정부의 한일관계 개선 요구 배경에는 미국이 인도-태평양지역에서 영향력을 확대하는 데 한국과 일본의 협력이 필수라는 판단이 자리 잡고 있다. 그리고 한일관계 강화가 북한 문제에 중국을 끌어들여 북한을 압박할 수 있다고 보기 때문이기도 하다. 한일관계 개선은 반드시 필요하다. 하지만 우리에게 한일 문제는 북한 문제의 렌즈로만 볼 수 없는 면이 있다. 우리 정부는 이번 정상회담에서 요구된 한일관계를 풀 묘책 마련에 본격적으로 지혜를 모아야 한다.

## 한반도 평화프로세스와 주변국 외교를 위한 정책제언

이번 정상회담의 성과는 글로벌 문제와 남북관계에서 우리의 주도적 역할을 확인한 것으로 요약될 수 있다. 하지만 이러한 성과가 한반도 평화프로세스 진전에 기여하도록 하기 위해서는 그야말로 “조정된 실용적 접근(calibrated and practical approach)”이 필요하다. 특히 민주주의와 인권과 같은 규범적 가치를 매우 실용적 접근법을 통해 실현하려는 바이든 정부와 합을 맞추기 위해서는 명분과 실리를 모두 갖춘 정책 마련이 필요하다.

먼저 이번 한미정상회담 결과를 북한에 설명하는 것을 계기로 북한과 대화 재개를 모색해야 한다. 미국의 한반도 비핵화 의지를 강조하고 합의된 내용 중 북한을 유인할 수 있는 것에 집중해야 한다. 예를 들어 한미 정상은 글로벌 백신 공급과 북한에 대한 인도적 협력에 합의했다. 이를 북한에 적극적으로 제안하고 의사 타진을 해야 한다. 또한 한미가 협력을 합의한 남북이산가족 상봉을 다가올 6월 25일이나 8월 15일을 목표로 적극 추진해 볼 수 있다. 이를 계기로 남북연락사무소 복원도 시도해 볼 수 있다.

둘째, 대북정책을 포함한 한반도 평화문제를 핵과 안보문제에 치중해 논의하는 것에서 벗어나야 한다. 민주주의와 환경에 기여하는 방안으로써 대북정책을 마련해 미국과 협력해야 한다. 예를 들어 미국의 저탄소·친환경 정책과 우리의 그린뉴딜정책에 기반을 둔 남·북·미 협력 방안을 미국에 제안해 동참을 유도할 수 있다. 우선적으로 우리의 그린뉴딜정책에 북한과의 기후환경협력 방안을 포함하는 것도 방법이다.

세 번째로, 한일관계와 남북관계가 상호 종속되는 모습으로 비치는 것을 경계해야 한다. 구체적으로 한일관계 개선의 필요성을 북핵문제 해결이나 남북관계 개선 측면에서 ‘우리가’ 강조하는 담론은 신중해야 한다. 남·북·미가 한반도 교착 상황을 해결하려는 노력이 한계에 부딪혀 일본의 협력이 필요하다는 시그널은 지양되어야 한다. 왜냐하면 이는 장기적으로 추진될 한반도 평화 구축 과정에 우리의 역할과 입지를 약화시킬 수도 있기 때문이다. 또한 자칫하면 북일관계 악화를 초래해 오히려 문제해결을 어렵게 할 수도 있다. 특히 남북문제에 대한 일본의 역할에 대하여 진지한 국민적 논의와 합의 없이는 여론의 지지를 받기도 어렵다.

마지막으로 이번 정상회담에서 ‘일단 유보’로 시간을 번 미·중관계 속 우리 입장과 관련해 지속적인 정책 대비가 필요하다. 미국이 이번 공동성명에도 대만문제를 언급함으로써 미·중 갈등의 불씨를 남겨 놓았다는 점을 간과하면 안 된다. 미국이 쿼드를 통한 역내 영향력을 확대하려는 것에 대해 환경과 같은 비군사 분야에서는 미국과, 경제 분야에서는 중국과 협력을 이어나가야 한다는 제언이 지배적이다. 물론 이러한 ‘전략적 모호성 유지’는 가장

이상적이다. 그러나 이는 미·중 갈등이 보다 격화되는 경우 미·중 모두로부터 환영받지 못할 가능성이 크다. 그럴 경우 어떻게 대처할지 벌여놓은 시간 동안 시나리오 마련이 필요하다. 그리고 미국이 노골적으로 관련 압박을 하지 않도록 지속적으로 미국과 긴밀한 소통이 필요하다. ©KINU 2021

※ 이 글의 내용은 집필자의 개인적 견해이며, 통일연구원의 공식적 견해가 아님을 밝힙니다.