

두 대통령, 하나의 길

2022년과 그 이후 도전과제 대응을
위한 한미동맹 로드맵

편집: 수미테리 박사 (Dr. Sue Mi Terry)





Wilson
Center



Hyundai Motor-Korea Foundation Center
for Korean History and Public Policy



KOREA
FOUNDATION

한국국제교류재단

본 출판물은 한국국제교류재단의 지원으로 발간되었습니다. 윌슨 센터는 어떠한 특정 정책 입장도 대변하지 않습니다. 본 출판물에 실린 모든 의견은 오로지 저자 개인의 의견임을 밝힙니다.

© 2022 윌슨 센터(The Wilson Center)

현대차-한국국제교류재단 한국역사 및 공공정책 연구센터(The Hyundai Motor-Korea Foundation Center for Korean History and Public Policy Program)

우드러 윌슨 센터(Woodrow Wilson International Center for Scholars)
One Woodrow Wilson Plaza, 1300 Pennsylvania Avenue NW
Washington, DC 20004-3027

<https://www.wilsoncenter.org/program/hyundai-motor-korea-foundation-center-korean-history-and-public-policy>

Image Credits

Cover images (left to right): Alex Kolokythas Photography/Shutterstock;
[Rawpixel.com/Shutterstock](https://www.rawpixel.com/Shutterstock); Aleksandar Malivuk/Shutterstock;
hsdc/Shutterstock; The Mariner 4291/Shutterstock

Page viii: Anton Balazh/Shutterstock

Page 36: Travel mania/Shutterstock

두 대통령, 하나의 길

2022년과 그 이후 도전과제 대응을
위한 한미동맹 로드맵

2022년 5월

편집: 수 미 테리 박사(Dr. Sue Mi Terry)



Wilson
Center



Hyundai Motor-Korea Foundation Center
for Korean History and Public Policy

목차

v 추천사

리처드 아미티지(Richard L. Armitage), 전 국무부 부장관

vi 서문

수 미 테리(Sue Mi Terry), 우드로 윌슨 센터(Wilson Center), 아시아 프로그램 소장 겸 한국역사
공공정책센터 소장

제1장 전략 지정학 및 안보

1 두 가지 과제: 중국의 도전에 대응하기 위해 한미 정부는 어떻게 동맹을 강화할 것인가?

에이브러햄 덴마크(Abraham M. Denmark), 우드로 윌슨 센터(Wilson Center), 부회장 겸 연구 소장

4 한국과 미·중 관계: 우선 과제로서의 “간극 줄이기”

정재호, 서울대학교, 정치외교학부 교수

7 마땅한 선택지가 없는 대북 정책

빅터 차(Victor Cha), 전략 및 국제 연구 센터(Center for Strategic and International Studies),
부대표 겸 한국 석좌; 조지타운 대학교, 부학장 겸 교수

12 북한 비핵화를 위한 정책 제언: 한국의 관점

박원곤, 이화여자대학교, 북한학과 교수

15 한미일 3자 관계: 신뢰 재구축과 협력 강화

셰일라 스미스(Sheila A. Smith), 외교협회(Council on Foreign Relations), 아시아태평양 연구 담당
선임 연구원

18 인도-태평양 지역 내 한·미·일 삼자 관계 재 구축

이숙종, 성균관대학교, 교수

22 우크라이나 전쟁의 한국 외교 정책과 동북아 안보에 대한 시사점

앤드루 예(Andrew Yeo), 브루킹스 연구소(Brooking Institution), 선임 연구원 겸 동아시아 정책연구
센터의 SK-한국국제교류재단 한국 석좌

25 우크라이나 위기: 아시아와 한국에 대한 시사점

윤영관, 서울대학교, 정치외교학과 명예교수

28 전략지정학적 불확실성 시대의 포괄적 한미동맹

스콧 스나이더(Scott Snyder), 미국외교협회(Council on Foreign Relations), 한국 담당 선임 연구원

32 자유롭고 개방적인 인도태평양을 위한 미래의 한미동맹

전재성, 서울대학교, 정치외교학부 교수

제2장 무역, 기술, 뉴 프론티어

37 한미 무역: 양자 중심에서 지역/다자 중심으로

웬디 커틀러(Wendy Cutler), 아시아소사이어티 정책연구소(Asia Society Policy Institute), 부소장

41 WTO 체제를 넘어서: 국제 및 지역 무역체제 강화 방안

박태호, 법무법인(유) 광장 국제통상연구원 원장; 전 통상교섭본부장

44 한미 기술 협력 증진: 새 정부의 기회와 과제

매튜 굿먼(Matthew P. Goodman), 전략 및 국제 연구 센터(Center for Strategic and International Studies), 부대표 겸 경제 프로그램 국장

47 기술 및 공급망 안정성: 한미 협력의 기회

정형곤, 대외경제정책연구원, 전 부원장, 현 선임연구위원

51 한미 경제 파트너십을 통한 인도-태평양 지역의 경제안보 증진

오미연, 애틀랜틱 카운슬(Atlantic Council), 아시아 프로그램 국장; 존스홉킨스대 국제정치대학원(SAIS, Johns Hopkins University), 한국학 소장 겸 주임교수

55 한미 원자력 협력의 도전과 과제

이상현, 세종연구소, 소장; 한국행정학회, 회장

59 한미 에너지 협력의 미래: 에너지 안보 유지 및 기후변화 대응을 위한 방안

클라라 길리스피(Clara Gillispie), 국가 아시아 문제연구소(National Bureau of Asian Research), 선임 자문관

63 한미 사이버 보안 협력 증진

아담 시걸(Adam Segal), 미국외교협회(Council on Foreign Relations), 신흥 기술 및 국가 안보 리프먼(Lipman) 석좌 겸 디지털·사이버공간 정책 프로그램 담당

66 공중보건 영역의 한미 관계: 한미 보건안보 협력

권순만, 서울대학교, 보건대학원 교수

69 저자 약력



우드루 윌슨 센터(Woodrow Wilson International Center for Scholars)는 1968년 미국의 28대 대통령을 추모하여 미국 의회가 설립한 연구소이다. 미국의 핵심적인 초당적 정책 포럼으로서 독립적 연구 및 열린 대화를 통해 글로벌 과제에 대응한다. 전 세계 학계와 공공 정책을 연결하는 우드로 윌슨 센터의 다양한 프로그램 활동은 미국 의회, 행정부, 광범위한 정책 커뮤니티에 실행 가능한 아이디어를 제공한다.

웹사이트: www.wilsoncenter.org.

센터 대표 마크 그린 대사(Ambassador Mark Green, Director, President, & CEO)

이사회

회장: 빌 하슬람(Bill Haslam), 부회장: 드루 말로니(Drew Maloney), 민간 시민 회원: 니콜러스 애덤스(Nicholas Adams), 텔마 더긴(Thelma Duggin), 브라이언 후크(Brian H. Hook), 티모시 패터키(Timothy Pataki), 앨런 렉트샤펜(Alan N. Rechtschaffen), 루이스 서스만(Louis Susman) 대사, 공공 회원: 미국 국무부 장관 토니 블링컨(Antony Blinken), 스미소니언 협회 사무총장 로니 번치(Lonnie G. Bunch III), 미국 교육부 장관 미구엘 카르도나(Miguel Cardona), 국가기록물관리청장 데이비드 페리에로(David Ferriero), 미국 의회 사서 칼라 헤이든(Carla D. Hayden), 국립인문재단 회장 셸리 로우(Shelly Lowe).

추천사

리처드 아미티지(Richard L. Armitage)

전 국무부 부장관

한국 전쟁 중 상호 희생을 통해 형성되었던 한미 관계가 사실은 오랜기간 어렵게 유지되어왔다는 사실을 알고 있는 미국인들은 그렇게 많지 않을 것이다. 양국 관계의 역사는 조선 왕실 말기의 음모와 파기된 조약들, 그릇된 희망들(우드루 윌슨 대통령의 14개 조 평화원칙에 아시아는 적용되지 않았다)과, 끔찍한 실수들(딘 애치슨 국무장관의 “1950년 미국 극동 방위선에 한국은 포함되지 않는다”는 발언)로 가득 차 있다.

이에 더해 1974년 육영수 여사 암살과 1979년 박정희 대통령 암살, 5.18 민주화 운동, 계엄령 선포, 학생 시위, 1987년 민주화 운동까지 생각한다면, 한미 관계가 얼마나 많은 과제와 약속들로 이루어져 왔는지를 잘 알 수 있다.

수 미 테리(Sue Mi Terry) 박사가 지적하듯이, 바이든 대통령과 윤석열 대통령은 국가안보 및 경제에 있어 상호 이익을 현실적으로 바라볼 수 있는 기회를 갖게 되었다. 양국 대통령은 일본을 포함한 한미일 3자 관계 개선, 사이버 보안 강화, 악화일로로 걷고있는 중국 및 러시아 문제에 대한 대응, 공급망 보호 등 중요한 우선순위들에 대해 긴밀히 협력할 수 있다. 그렇게 된다면, 우리는 현재의 악순환적 고리에서 벗어나 국민들에게 꿈과 희망을 주어왔던 약속들을 마침내 실현할 수 있을 것이다.

동북아시아는 북한의 위협과 오만한 중국의 부상에도 불구하고 다른 지역에게 모범적 선례를 보여줄 수 있다. 이 책은 서울과 워싱턴의 정책입안자들이 한발 앞선 출발을 할 수 있도록 돕기 위해, 미사일 방어 문제로부터 무역 분야에 이르기까지 다양한 사안들에 대한 시의적절하고 사려 깊은 제언을 담고 있다. 양국 지도자 모두 이 제언들을 현명하게 활용해줄 수 있기를 기대한다.

서문

수 미 테리(Sue Mi Terry)

우드로 윌슨 센터(Wilson Center), 아시아 프로그램 소장 겸 한국역사 공공정책센터 소장

우리는 불확실하고 위험한 시대에 살고 있다. 2020년부터 Covid-19 팬데믹으로 인해 거의 모든 국제 교역과 여행이 중단되었으며, 지금까지 6백만 명 이상의 사망자가 발생하여 1918년의 치명적 스페인 독감 이후 최악의 팬데믹으로 기록되었다. 그리고 2022년, 러시아가 우크라이나를 침공하면서 1945년 이후 유럽 내에서 가장 큰 전쟁이 발발하였는 바, 이로 인해 서방 국가들은 러시아에 대해 전례 없는 제재를 가하게 되었고, NATO가 재결집되었으며, 동시에 세계 에너지 및 식량 시장은 대혼란의 소용돌이에 휘말리게 되었다.

한편, 중국의 홍콩 및 신장에 대한 탄압, 지속되는 무역 전쟁, 대만 무력 통일에 대한 우려 속에 세계 양대 경제인 중국과 미국 간의 관계는 악화 일로를 걷고 있다. 북핵 위협은 고조되었고(북한은 러시아 및 중국에 이어 핵탄두 탑재가 가능한 ICBM 미사일로 미국 본토를 공격할 수 있는 잠재적 역량을 갖춘 3번째 적성국으로 등장하였다), 이란의 핵무기 보유 가능성은 점점 더 현실화되고 있다. 또한, 이산화탄소 배출량은 지속 증가하여 전 세계가 우려스러울 만한 속도로 온난화를 겪고 있으며, 그 결과 빙하가 녹고, 기록적인 폭염이 일어나며, 전례 없는 이상 기후가 나타나고 있다. 그리고 만약 우리가 온실가스 통제에 실패한다면 앞으로 훨씬 더 심각한 상황이 도래할 것이다.

1950년대에 혈맹으로 맺어진 한국과 미국은 2020년대에 접어들면서 위에 언급한 과제를 비롯한 여러 과제에 함께 직면해 있다. 그동안 미국은 언제나 초강대국이자 서양 세계의 리더로서 세계 최대의 경제와 가장 강력한 군사력을 보유하고 있었다. 한국은 점점 더 중요한 미국의 파트너로 부상하였으며, 세계 무대에서도 더욱 중요한 역할을 하게 되었다. 이제 한국은 세계 6위의 군사 규모를 갖추었고, 세계 10위의 경제 규모를 갖춘 국가로 성장하였다. 한편, 한국의 글로벌 위상 제고에 따라 한국의 책임과 우려도 함께 증가하게 되었다.

2022년 바이든 대통령은 러시아의 우크라이나 침공에 대응해야만 했다. 하지만 그는 역내 동맹국으로서 뿐만 아니라 글로벌 동맹국으로서의 한국의 중요성에 대해서도 잘 인식하고 있다. 2021년 바이든 정부가 출범했을 당시 미 국무부 장관인 토니 블링컨과 국방부 장관 로이드 오스틴은 서울과 도쿄를 함께 방문했고, 이는 흔치 않은 행보였다. 2022년 5월에는 바이든 대통령도 한국과 일본을 방문할 예정이다. 바이든 대통령의 새로운 카운터파트는 윤석열 신임 대통령이다. 윤석열 대통령은 한국이 “글로벌 중심(pivot) 국가”가 되어야 한다고 주장하며, “우리는 대북 관계에만 초점을 맞출 것이 아니라 한미 관계를 기반으로 유럽연합(EU) 그리고 아시아에서 외교의 폭을 넓혀 나가야 한다..... 우리는 세계 10위의 경제 대국으로서 우리에게 주어진 책임을 다하기 위해 더 큰 역할을 맡아야 한다”고 언급한 바 있다.

바이든 대통령과 윤석열 대통령 앞에는 21세기를 위한 보다 강력한 한미동맹을 이룰 역사적인 기회가 놓여 있다. 바이든 대통령이 중도 진보이며 윤석열 대통령이 중도 보수라는 점에서 두 대통령은 대부분의 사안에 대해 의견을 같이한다. 과거 한국의 진보 성향 대통령들과 미국의 보수 성향 대통령들은 북한, 중국, 그리고 일본과의 3각 공조 등에 있어 가끔씩 이견을 보였으나, 드디어 양국은 더욱 일치된 의견을 보일 수 있는 기회를 잡게 되었다. 이제 다음 질문은 “한미 양국, 그리고 전 세계가 직면한 가장 시급한 과제에 대응하기 위해 바이든 행정부와 윤석열 정부가 해야 할 일은 무엇인가?”가 될 것이다.

“두 대통령, 하나의 길: 2022년과 그 이후 도전과제 대응을 위한 한미동맹 로드맵(Two Presidents, One Agenda: A Blueprint for South Korea and the United States to Address the Challenges of the 2020s and Beyond)”은 두 동맹국이 향후 직면할 가장 중요한 안보 및 경제적 과제와 기회들에 대해 저자들이 양국 대통령에게 제안하고자 하는 구체적 정책 제안을 담고 있다. 이 책은 크게 두 부분으로 구성되었다. 첫 부분은 동북아시아의 변화하는 지정학적 상황을 다루고 두 번째 부분은 경제 및 무역 사안을 다루면서, 총 12개에 걸친 의제를 포함하고 있다.

각각의 전략 지정학적, 경제적 사안들에 관해 한국 전문가 1명과 미국 전문가 1명이 각국의 대응 방안을 소개한다. 보다 협소한 의제에 대해서는 한국 또는 미국의 전문가 1명이 제언을 제공한다. 이 책의 모든 저자는 높은 학업적 성취를 이룬 각 분야 최고의 전문가들이다. 뿐만 아니라 여러 저자가 공직에서 많은 경험을 쌓았다. 저자들은 학문적 질문에 답하기보다는 윤석열 대통령과 바이든 대통령이 이행할 수 있는 실용적이고 행동 가능한 정책 아이템을 제공하고자 했다. 다음 글들에서 알 수 있듯이 저자들은 최선을 다해 제언을 작성하였다.

이 책은 한국과 미국이 직면한 주요 전략적 지정학 문제들을 고찰하는 것으로부터 시작한다. 에이브러햄 덴마크와 정재호 교수가 한중 관계와 강대국 간의 경쟁에 있어 한국의 역할을 살펴보고, 빅터 차/다나 김과 박원곤 교수가 고조되는 북한의 위협을 다룬다. 세일라 스미스와 이숙종 교수가 한미일 3각 동맹을 살펴보고 윤영관 교수와 앤드루 여가 러시아-우크라이나 전쟁이 한국과 한미동맹에 주는 시사점을 검토한다. 이 책의 전반부는 스콧 스나이더와 전재성 교수가 한국 외교 정책의 핵심인 한미동맹의 현주소를 짚어 보는 것으로 마무리된다.

후반부는 한미동맹이 어떻게 무역, 기술과 “뉴 프론티어” 이슈에 대응해야 할지를 다룬다. 이 부분은 웬디 커틀러와 박태호 원장이 역내 및 국제 무역 구조를 포함한 통상 이슈들을 점검하는 것으로 시작하며, 매튜 굿먼과 정형곤 박사의 공급망 문제에 관한 글, 오미연 박사의 경제안보 및 민관 협력에 대한 글, 이상현 소장의 원자력 문제에 대한 글, 클라라 길리스피의 기후 변화에 대한 글, 아담 시걸의 사이버안보, 권순만 교수의 공중 보건에 관한 글로 이어진다.

국제 환경을 완전히 탈바꿈시키고 있는 여러 변화에 비추어 볼 때, 한국과 미국은 더 이상 양자 관계 및 양국이 직면한 공동 과제에 대해 “일상적으로(business as usual)” 대응할 수는 없다. 한국과 미국의 대통령이 이처럼 무수히 많은 과제에 대응해나가기 위해서는 여러 전문 정책 입안자들 및 학자들의 구체적이면서도 혁신적이고, 행동 가능한 제언을 필요로 한다. 이 책은 양국 정부 모두에게 앞으로 나아갈 방향을 제시해 줄 것이다.

제1장

전략 지정학 및 안보



두 가지 과제: 중국의 도전에 대응하기 위해 한미 정부는 어떻게 동맹을 강화할 것인가?

에이브러햄 덴마크(Abraham M. Denmark)

우드로 윌슨 센터(Wilson Center), 부회장 겸 연구 소장

정책 제안

- 한미 양국은 중국의 부상이 한미동맹에 미치는 깊은 시사점을 반드시 인식해야 한다. 특히 한국은 중국의 고조되는 공세적 태도(assertiveness)가 한국의 국익에 미치는 직접적인 영향을 인식하고 이에 따라 외교안보 정책을 변화시켜야 한다.
- 한미동맹 차원의 계획과 협의에 있어 중국을 의식해서는 안되며, 한미는 이에 대한 중국의 반응을 회피하기보다는 완화시켜 나가야 한다는 공통의 원칙을 가져야 한다.
- 한미동맹은 미사일 방어, 장거리 타격, 해군 활동, 군사 훈련 등 중국을 직접 겨냥하지는 않았더라도 중국과 지나친 논쟁의 소지가 있을 것으로 여겨졌던 군사적 옵션들을 고려해 나가야 한다.
- 한미동맹은 군사적 옵션을 넘어 국력의 모든 영역에 있어 협업과 공조가 가능하도록 협력 지평을 확대해야 한다.
- 한국과 미국은 한국이 보다 넓은 인도 태평양 지역에서 중요한 역할을 수행할 수 있도록 인도-태평양 이니셔티브 및 쿼드, AUKUS, 한미일 삼각 동맹과 같은 소다자 협력체에 한국을 어떻게 포함시켜 나가는 것이 가장 좋을지를 탐색해 나가야 한다.
- 한미동맹은 한국이 향후 중국으로부터 경제적 보복을 당하지 않도록 보호하고 한국을 경제, 정치적으로 지원하기 위한 준비를 강화해야 한다.

한미동맹은 현재 전략적 변곡점에 이르렀으며, 한미 정부가 향후 몇 년간 내릴 결정들은 미래에 심대한 영향을 미칠 것이다. 더욱 강력하고 공세적인 중국에 대항하여 양국은 2가지 전략적 과제에 직면해 있다. 이 2가지는 중국의 부상으로 인한 지정학적 도전에 대응하는 것과 양국이 이러한 대응에 최적화되도록 동맹을 발전시키는 것이다.

중국에 대한 과제

중국은 정치, 경제적으로 더욱 강력해져 왔는 바, 그간 한국 정부들은 미중 사이에서 균형을 유지하기 위해 노력해왔다. 한국의 사드 배치에 대한 경제적 보복에서 알 수 있듯이 중국은 한국이 자신에 반하는 선택을 할 경우 보복을 가하여 미중간 균형을 유지하려는 한국의 접근법을 강화시켰다. 이에 한국에서는 중국과 미국 간 “선택”을 강요하지 않는 정책을 요구하는 목소리가 높아졌다.

그러나 중국과 미국 간 “선택”을 해야 한다는 한국의 관점은 잘못된 것이다. 한국과 인도-태평양의 두 강국과의 관계는 근본적으로 다르다. 중국의 정책은 언제나 자국의 이익 중심이지만, 미국의 정책은 한국에 대한 확장 억제 약속을 통해 자국과 동맹국의 이익을 모두 고려한다. 미국은 수만 명의 군인을 파병하고 전략적 자산을 배치하며, 수만 명의 목숨을 희생하여 이러한 약속에 대한 의지를 보여주었다. 사실 사드 등 한미동맹의 결정에 대해 중국 정부가 말하고자 하는 바는 한국이 중국과 미국 중 한 국가를 “선택”해야 한다는 것이 아니라, 한국이 중국의 이익과 우려를 위해 자국의 “국가 안보”를 희생하기를 원한다는 것이다.

새로 출범하는 윤석열 정부의 정책은 중국이 한국의 국익에 있어 큰 도전이라는 인식을 반영한다. 오랜 시간 동안 한국의 정책입안자들은 대만과 남중국해에서 고조되는 중국의 공세적 태도가 한국에는 영향을 미치지 않을 것이라고 생각했다. 이것은 잘못된 희망이었다. 중국이 대만에 대한 통제력을 확보할 경우, 한국은 중국의 군사적 강압에 훨씬 더 취약해질 것이다. 또한 한국이 원유의 69%를 중동 지역에서 수입한다는 점¹에서 남중국해의

미래와 규범에 기반한 국제 시스템의 존속은 한국에 있어서도 매우 중요하다.

중국의 공세적 태도가 한국의 국익에 직접적 영향을 미친다는 점을 인식한다면, 한국은 외교 안보 정책에 상당한 변화를 줄 수 있을 것이다. 이러한 변화는 많은 부분에서 독자적, 혹은 다자적으로 이루어질 수 있지만, 한국은 중국 및 인도-태평양에 대한 대응 전략을 향상시키기 위한 주요 메커니즘으로 한미동맹을 활용해야 한다.

동맹에 대한 과제

북한의 위협이 전혀 완화될 기미가 보이지 않는 상황에서 이와 같이 중국이라는 과제에 대응하기 위해서는 한미동맹의 지평을 크게 확대해야 한다. 중국을 의식해 한미동맹의 계획과 협력 방향을 결정한다면 이는 동맹 자체에 큰 문제를 야기할 것이다. 향후 한미 정부는 한미동맹의 계획과 협의에 중국이라는 요인을 개입시키지 않고, 한미동맹의 의사 결정은 오로지 두 동맹국의 이익을 고려하여 실시하면서, 이에 대한 중국의 반응을 회피하기보다는 완화해 나가야 한다는 공통의 원칙을 가져야 한다.

한미동맹은 우선 중국을 직접 겨냥하지는 않더라도 중국과 지나친 논쟁의 소지가 있을 것으로 여겨졌던 군사적 옵션들을 고려해 나가야 한다.

여기에는 문재인 정부의 소위 “3불 정책(사드를 추가 배치하지 않으며, 미국의 미사일 방어 시스템에 참여하지 않으며, 한미일 군사 동맹을 추진하지 않는다)” 탈피가 포함되어야 한다. 윤석열 정부는 이 정책에 얽매어서는 안 된다. 오히려 동맹의 미사일 방어 역량과 데이터 통합을 제고하고, 한미일 삼각 동맹을 개선하는 옵션을 고려해야 한다. 또한, 한미동맹은 방위 태세 향상을 위해 보다 발전된 한미 타격 역량 개발 및 배치, 미국 해군 함대의 한국 해군 기지 순환 배치를 포함한 다양한 방안을 검토해야 한다. 마지막으로 한미 양국은 한국군의 호주, 인도, 일본, 필리핀, ASEAN을 포함한 인도-태평양 내 군사 훈련 참여를 높이는 것을 포함한 여타 이니셔티브 참가를 고려해야 한다.

하지만 한미동맹은 군사적 이니셔티브 이상의 잠재력을 가지고 있다. 변화하는 지정학적 환경의 복잡성, 광범위한 미중 전략 경쟁 등은 한미동맹이 군사 동맹에서 벗어나 모든 국가적 영역에서 협업하는 플랫폼으로 진화할 것을 요구한다.

이를 위해 한미 양국은 더욱 광범위한 인도-태평양 이니셔티브에 한국을 포함시켜 나갈 최선의 방법을 모색해야 한다. 많은 경우에서 미국의 역대 전략상 한국의 인도-태평양에서의 역할은 모호하게 표현된다. 예를 들어, 많은 한국인은 미국의 “자유롭고 개방적인 인도-태평양”이라는 비전에서 한국이 어떠한 위치를 가지는지 또는 바이든 행정부가 강조하는 “같은 마음가짐의(like-minded)” 국가가 한국에 의미하는 바가 무엇인지를 질문한다. 미국 정부는 인도-태평양에서 동맹국인 한국의 역할을 보다 명확하고 분명히 정의해야 하며, 한국 정부와 긴밀한 협의하에 그 비전을 발전시켜야 한다.

또한, 쿼드와 AUKUS 등 새로운 “소다자주의 체제”가 활발히 추진되는 가운데, 한국은 중국의 우려를 의식, 지정학적 주변부에 위치해 있었다. 하지만, 인도-태평양 지역 내 한국의 중요한 역할에 비추어볼 때 이러한 정책은 전략적으로 지속 불가능할 뿐만 아니라 공정하지도 않다. 향후 양국 정부는 한국이 이러한 소다자주의 체제와 협력하는 한편, 최근 몇년간 부진했던 한미일 삼각 동맹을 증진시키기 위한 야심 찬 의제를 설정해야 한다.

한미동맹 협력 증대가 특히 필요한 영역은 경제 및 무역 정책이다. 한미동맹은 한국이 향후 중국으로부터 경제 보복을 당하지 않도록 시급히 보호 조치를 취해야 하며, 중국이 한국의 동맹 강화 행보를 보복하려 할 경우에 대비해 한국에 대한 경제, 정치적 지원 준비를 강화해야 한다. 또한, 한미 양국은 중국의 경제 보복 대상이 된 다른 국가들(일본, 호주, 스웨덴, 리투아니아 등)과 협력하여 중국의 경제적 강압에 대응하고 취약성을 줄일 수 있는 메커니즘을 구축해야 한다. 반도체 등 핵심적 공급망 안정을 위해 현재 진행 중인 노력은 많은 도움을 제공할 것이다.

이러한 선택지들에 대해 한국 정부는 미국 정부가 기대하는 것만큼 대담하고 빠르게 움직이지 않을 수 있다. 미국의 정책입안자들은 한국 정부가 이처럼 일부 주저하는 모습은 중국 정부를 존중해서라기보다는 국내 정치적 문제로 인한 것임을 이해해야 하며, 한국과의 협력 증대에 있어 지나치게 열정적으로 접근하여 무리수를 두어서는 안 된다. 이러한 새로운 이니셔티브에 있어서 운전자(driver's seat)는 ‘한국’이라는 점을 명확히 해야 하며, 양국은 동맹을 현대화하기 위해 긴밀히 협력하고 양측 공히 상대방의 내부 프로세스를 존중해줘야 한다. 이것은 마라톤으로 지나치게 압박하거나 빠르게 진행하려 한다면 오히려 상호 간의 신뢰와 열정을 저해할 수 있다.

결론

중국의 부상으로 인해 냉전 후 가장 큰 지정학적 세력 변화가 진행되고 있으며, 한미 양국이 이에 맞추어 전략을 발전시키는 데에는 시간이 필요할 것이다. 다만, 이러한 변화의 과정 속에 한미동맹은 “적응하지 못하면 죽는다(adapt or die)”는 실리콘 밸리의 오랜 격언을 유념해야 한다.

한미 정부는 중국의 부상이 한국과 동맹에 상당한 영향력을 미친다는 것을 인정하면서 군사적 협력의 범위를 확대하는 동시에 국력의 다른 분야에 있어서도 새로운 협력 관계를 구축할 수 있다. 특히 가장 중요한 것은 “양국의 국익이 서로 밀접하게 연관되어 있으며, 인도-태평양 지역의 안정과 번영, 그리고 민주주의와 자유 국제 질서라는 공동의 가치를 제고하기 위한 가장 효과적인 방법은 동맹”이라는 것을 인지하는 것이다.

참고문헌

1. 한국 분석(South Korea Analysis), 미국 에너지 관리청, 2020년 11월 6일, <https://www.eia.gov/international/analysis/country/KOR>.

한국과 미·중 관계: 우선 과제로서의 “간극 줄이기”

정재호

서울대학교, 정치외교학부 교수

정책 제안

길고도 참여한 미·중 경쟁으로 인한 여러 문제를 다루기 위해 윤석열 정부와 바이든 행정부가 직면한 우선적 과제는 “간극 줄이기”(bridging the gap)가 되어야 한다.

- 윤석열 정부는 여론과 외교 정책 사이의 건강한 균형을 유지하기 위해 노력해야 한다.
- 바이든 행정부는 비군사적 위협과 제재에 맞서기 위해 동맹의 유용성을 제고해야 한다.
- 양국 정부 공히 역내 안전과 번영을 위해 존재감(presence)과 상관성(relevance)을 강화해야 한다.

얼마 전 윤석열 대통령의 새 정부가 출범했다. 윤 대통령의 집권으로 동일한 정당이 두 명의 대통령을 연속 배출하는 10년 주기의 룰이 깨졌다. 비록 정부는 바뀌었지만, 지정학적, 지경학적, 그리고 “지기학적”(geo-technological) 도전이라는 근원적 과제는 그대로 남아있다. 이는 곧 미국과 중국 사이의 경쟁 및 대립에 한국 정부가 어떻게 대응할 것인가의 문제를 지칭한다. 양국 간의 경쟁은 갈수록 엄중해질 것으로 보이며, 이로 인해 인도-태평양 지역과 특히 한국에 매우 복잡한 전략적 난제가 초래될 것으로 평가된다.

이 “거대한 게임”(great game)에 임해온 한국 정부에 대한 평가는 그리 긍정적이지 않다. 지난 10년간 한국의 행동 방식은 때론 논리가 결여되었거나 이해하기 어려웠으며, 심지어 혼란스럽기도 했다. 박근혜 정부(2013-2017)에서 중국과의 관계 개선을 외교적 “블루 오션”으로 보았던 것은 한국을 둘러싼

복잡다단한 전략 환경을 제대로 고려하지 않은 것이었고, 그 결과 사드 배치와 관련해 중국의 강력한 제재를 받게 되었다. 문재인 정부(2017-2022)가 제재의 지속 등으로 국익과 국격에 손상을 입으면서도 중국에 지나치게 유화적인 태도를 보인 것 역시 이해하기 어렵다. 특히, 문재인 정부는 소위 “전략적 모호성”을 추구한다고 했지만 많은 경우에 있어 무행동으로 드러나 적잖은 혼란을 초래했다.

향후 양국은 다음 세 가지 측면에서 양자 간에 그리고 국내적으로도 간극의 축소를 위해 노력해야 할 것이다. (1) 윤석열 정부는 여론과 외교 정책 간에 건강한 균형을 유지하기 위해 힘써야 한다. (2) 바이든 행정부는 비군사적 위협과 강압에 맞서기 위해 한·미 동맹의 유용성을 제고해야 한다. (3) 양국 정부 공히 역내 안정과 번영을 위해 존재감과 함께 상관성을 강화해야 한다.

여론과 외교 정책

박근혜 정부가 적극적으로 중국에 접근했던 것은 사실 보수 정부로서는 특이했지만, 최소한 당시 한국의 여론이 상당히 중국 친화적이었던 사실을 반영한 것이었다. 그러나 문재인 정부의 중국 정책은 2017년 이후 급속히 악화되었고 또 지금까지 지속되는 부정적 인식에도 불구하고 유화 정책에 가까워 많은 논쟁의 초점이 되었다. 그 결과 2022년 한국 대선에서는 처음으로 중국 문제가 쟁점이 되기도 했다.

최근의 여러 설문 조사들은 이와 관련해 주요한 시사점을 제공한다. 퓨 글로벌 리서치(Pew Global Research) (2021년 6월), 『요미우리 신문』과 『한국일보』 (2021년 6월), 아산정책연구원 (2021년 9월), 서울대학교 통일평화연구원 (2021년 11월), 시카고국제문제협의회(Chicago Council on Global Affairs) (2021년 12월), 그리고 전국경제인연합회 (2022년 3월)가 수행한 조사는 그 주요 결과로 (1) 한국인들은 중국을 주된 안보 위협으로 인식하며, (2) 한·미 동맹이 보다 강화되어야 함을 제시했다.

지난 5년간 한국의 대중 정책은 국민들의 이와 같은 중국 인식을 제대로 반영하지 않았다. 문재인 정부의 정책은 북한에 초점을 맞췄고, 그것이 또 중국의 역할이 중요하다는 논리로 지나치게 확장되었던 것이다. 그리고 그와 같은 사고가 가장 두드러지게 구현된 것이 바로 2017년 10월의 소위 “삼불 입장” (즉, 사드를 추가 배치 하지 않고, 미국 주도의 미사일 방어 시스템에 참여하지 않으며, 한미일 안보협력을 군사동맹으로 격상하지 않음)이었던 것이다.

『중앙일보』와 서울대학교 아시아연구소의 공동 설문조사(2022년 1월)는 미·중 경쟁과 관련한 한국의 여론을 잘 드러내 주는데, 두 가지가 특기할 만 하다: (1) 응답자의 68퍼센트는 미·중 경쟁에서 “미국을 지지”하는 반면, “중국 지지”를 선택한 응답자는 4퍼센트에 불과했다; (2) “한국의 안보가 위협받을 때 어느 국가가 지원을 제공할 것인가”와 관련해 92퍼센트의 응답자가 미국을 택했으며, 중국이라고 답한 응답자는 3퍼센트에

불과했다. 그러나 동시에 미국이 중국에 대한 경쟁력을 제고하지 못할 경우, 중국의 아시아 지배도 가능하다고 68퍼센트의 응답자가 답했다.

외교 정책의 결정은 무엇에 좌우되어야 하는가? 엘리트의 전문성인가 아니면 일반 국민의 집단 지성인가? 비록 이는 민주주의의 오랜 딜레마이지만 윤석열 정부는 이 둘 사이의 건강한 균형을 위해 부단한 노력을 경주해야 한다. 동시에 미국도 국내외적으로 힘을 모아 점점 더 위험해지는 세계에 살고 있는 동맹국들과 파트너국들의 기대에 부응해야만 한다.

위협 관리에 관한 수사(rhetoric)와 현실

문재인 정부는 한국의 대외 환경에 대해 지나치게 낙관적인 시각을 가지고 있었다. 즉, 선의만으로도 북한이나 중국의 사고와 행동을 바꿀 수 있다고 믿었던 것이다. 그러나 이와 같이 순진한 접근은 그다지 바람직한 결과를 만들어내지 못했다. 이와는 대조적으로 윤석열 정부는 보다 현실적인 세계관을 장착했으며, 상호 존중과 호혜의 원칙 하에서 행동하게 될 것이다.

이전 정부와 달리 윤석열 정부는 한·미 동맹의 중요성을 깊이 인식하고 이에 기반하여 움직일 것이다. 다만 동맹이 양자 관계의 핵심인 것은 인정하되 그것이 곧 모든 문제의 해결책이 아닌 것 또한 인식할 필요가 있다. 예컨대 2017~2020년의 기간 중국이 한국에 대해 경제 제재를 시행할 당시, 한·미 동맹은 거의 작동하지 못했던 아픈 기억을 되살려보자. 사드 배치는 “동맹의 공동 결정”이었음에도 불구하고 중국은 한국에게만 제재를 가했고, 이와 관련해 미국 정부는 실질적으로 한국 정부를 돕지 않았다.

세계 공급망의 대대적인 조정에서 윤석열 정부가 어떤 입장을 취할 지는 조금 더 지켜볼 필요가 있겠다. 교역, 투자, 주요 원자재에 대한 높은 대중 의존도가 지속되는 한 한국에 대한 또 다른 경제 보복이 발생할 가능성을 완전히 배제할

수 없다. 중국의 비군사적 위협에 대해 한·미 동맹은 어떻게 대응할 수 있으며, 미국은 곤경에 빠진 동맹을 위해 행동할 의지를 얼마만큼 갖고 있는가? 2017년에 겪은 트라우마는 한국에 있어 결코 사소한 것이 아니기에 양국 정부는 “함께 갑시다”라는 구호와 실제 상황 간의 간극을 줄이기 위해 긴밀히 협력해야 한다.

존재감 vs. 상관성

한·미 관계는 이미 이명박 정부(2008-2013) 시절 포괄적 파트너십에 기반한 글로벌 동맹으로 정의된 바 있다. 당시에는 미·중 간의 긴장 관계가 지금과 같이 심각하지는 않았다. 그럼에도 불구하고 한·미 동맹은 글로벌 및 한반도(즉, 북한 이슈에 국한) 중심의 기능을 지녔을 뿐 그 지역적 역할은 구체화되지 않았었다. 윤석열 정부는 인도·태평양 지역에서 일부 중요한 역할을 맡음으로써 그 공백을 채울 의지를 갖고 있다. 그러나 이와 관련해 양국 정부 공히 신중해야만 하며, 특히 한국에 닥칠 수도 있는 제재나 보복에 대한 면밀한 사전 대비가 필요하다.

향후 인도·태평양 지역에서 미국의 존재감이 확대될 것은 자명하다. 그러나 보다 중요한 것은 그와 함께 미국의 역내 상관성도 함께 제고될 것인가이다. 예를 들면, 2021년 기준 한·중 교역액은 한·미, 한·일 교역을 합친 것보다도 많았다. 과연 미국은 자국의 역내 상관성을 회복해 점증하는 중국의 영향력을 상쇄시킬 수 있을 것인가?

미국의 역내 상관성과 연관된 또 다른 측면은 “같은 마음가짐”(like-mindedness)이라는 애매한 표현에 대한 것이다. 미국 정부는 이 표현을 꽤 편하게 사용하지만, 동맹국과 파트너국들은 해석의 여지가 넓은 이 개념이 의미하는 바를 더욱 정확히 알기 원한다. 특히나 급격히 변화하는 글로벌 신뢰 사슬(global trust chain)에서 동맹국과 파트너국이 미국과 공유해야 할 유사한 이해관계 프레임워크를 의미하는 것인가? 아니면 미국이 지키고 동맹국과 파트너국이 내재화하기를 바라는 잘 정의되고 일관적인 규범과 가치를 의미하는 것인가? 아마도 이와 관련해 중요한 하나의 출발점은 “강자가 곧 진리”(might makes right)”라는 논리에 맞서는 공동의 노력이 될 수 있을 것이다.

결론

윤석열 정부는 (미국이 아시아를 잠시라도 떠났었다면) 미국의 아시아로의 “귀환”을 반길 것이다. 한국의 신정부는 역동적이면서도 위태로운 인도·태평양 지역의 평화와 번영의 유지라는 엄중한 책임을 함께 나누려고 노력할 것이다. 이와 관련해 두 가지가 매우 중요한데, 바로 일관성과 신뢰성이다. 많은 경우 민주주의는 상당히 변덕스럽고 또 혼란스럽기까지 하다. 시계추가 흔들리듯 정권의 교체를 통해 서로 다른 정책이나 우선 순위를 추구하는 것은 피할 수 없는 민주주의의 부작용이다. 향후 최대 5년 혹은 최소 3년간 윤석열 정부와 바이든 행정부는 함께 가야 할 것인 바, 어떻게 정책의 일관성과 약속의 신뢰성을 유지하느냐가 양국에 공히 중요한 과제가 될 것이다.

마땅한 선택지가 없는 대북 정책

빅터 차(Victor Cha)

전략 및 국제 연구 센터(Center for Strategic and International Studies), 부대표 겸 한국 석좌
조지타운 대학교, 부학장 겸 교수

정책 제안

북한의 고조되는 위협을 완화하기 위한 정책 및 전략을 조율하기 위해서는 한미동맹 내 지속적인 커뮤니케이션, 협력, 타협이 필요하다. 이 글에 담긴 정책 제안의 이행을 위한 첫걸음으로 양국 정부는 조기 정상회담을 기반으로 여러 분야의 대북 전략을 조율해 나가야 한다.

- 첫째, 양측은 한반도의 목표가 여전히 “완전하고 검증 가능하며 불가역적인 비핵화”(CVID) 임을 북한과 중국 측에 분명히 해야 한다. 북한 핵 프로그램이 고도화되었다고 해서 장기적 목표로서의 비핵화를 포기한다는 것은, 국제적 비핵화 체제를 훼손하고 역내 국가의 자체 핵무기 개발을 장려함으로써 역내 안정성을 심각하게 저해할 것인바, 가능한 선택지가 아니다.
- 둘째, 한미 양국은 동맹 중심의 전략을 통해 지역 방어 및 억제 체제를 강화해야 한다. 이를 위해서는 한국, 미국, 일본 정부 간 긴밀한 조율이 필요하며, 한미일 대북정책 조정 그룹 회의(TCOG) 재개를 출발점으로 활용할 수 있다. 한미일 3국은 대북 협상의 각 단계마다 공조를 유지하되, 연합 군사 훈련 등 동맹의 자산을 대북 협상 카드로 사용하지 않아야 한다. 전역 미사일 방어체계(theater missile defense), 군사 훈련, 정보 공유 등은 3국 간 협력을 요하는 필수 과제들이다. 이를 통해 북한을 더욱 압박할 수 있고, 만약 협상에 실패하더라도 플랜 B로서 억제와 봉쇄에 기반한 차선책을 준비할 수 있다.
- 셋째, 윤석열 정부와 바이든 행정부는 북한 측에 영변 및 인근의 플루토늄과 우라늄 핵활동 우선 동결, 핵실험 모라토리엄, 핵분열 물질 생산 중단 등을 출발점으로 삼는 포괄적 비핵화 로드맵을 제시해야 한다. 이 단계가 완료되면, 정치적 관계 변화에 집중하는 두 번째 대화 트랙을 시작해야 한다. 이 두 트랙 사이에서 공식적 핵실험 금지, 위협 감소 프로그램, 평화 이니셔티브에 대한 잠정 합의를 이룸으로써 후반 협상 단계에서 불가역적 핵 불능화(disablement) 및 폐기를 추진할 수 있는 기반을 마련할 수 있다. 이러한 잠정 합의를 고려할 시에는 유엔 안보리의 압박과 회원국의 제재를 유지하는 것이 중요하다. 이와 관련, 한미 양국은 1) 북한의 가역적(reversible) 조치에 대해서는 대북 압박 완화를 위한 레버리지를 최대한 인색하게 행사하되 2) 불가역적(irreversible)인 비핵화 조치에 대해서는 주요 제재들을 관대하게 해제해야 한다.

- 넷째, 한미 양국은 북한의 인권 문제 해결과 북한 주민의 국제사회에 대한 정보 접근 허용에 대한 의지를 서로 강조해 나가야 한다. 이를 위해 바이든 행정부는 오바마 행정부 이후 공식인 북한 인권 특사를 임명하여야 한다. 한편, 북한 정권의 자국민 처우 개선은 북한이 국제사회에 참여하겠다는 전략적 결정을 내렸다는 신호가 될 수 있다. 또한, 공급망 내 인권 침해가 미국 기업의 관여를 제한하는 현재의 법 규정을 감안시, 북한의 인권 개선은 북한이 국제사회와 본격적인 경제 협력을 실시하기 위한 필수적 선결 요건이기도 하다.¹ 동시에, 윤석열 정부는 2018년 이후 한국 정부가 동참하지 않았던 북한 인권 침해에 대한 유엔인권이사회 및 유엔총회 결의안에 공동제안국으로 참여해야 한다. 북한과의 대화를 대가로 유엔 인권 결의안 공동 제안 문제를 타협해서는 안 된다.
- 다섯째, 미국은 남북 대화가 “비핵화 협상과 긴밀히 연계되고 유엔 제재 체제를 벗어나지 않는다”는 전제하에 대북 인도주의적 지원과 같은 사안을 지원해야 한다. 이를 통해 남북한 평화 구축 이니셔티브가 비핵화 분야의 목표 진전에도 기여할 수 있다.
- 여섯째, 한미 양국은 중국에 전적으로 의존하지 않으면서도 중국을 설득하여 북한을 더욱 압박해야 한다. 중국의 대북 정책은 전략적으로 미국과 상이한 관점을 가지고 있다. 중국은 북한의 비핵화보다 한반도 안정 유지를 더 중요시한다. (그리고 북한 붕괴시 중국 국경 인근에 미군이 주둔하지 못하도록 차단하는 것을 우선시한다). 이러한 차이를 감안하여 중국과의 대북협력시에는 중국이 전반적인 비핵화 정책 방향을 주도하지 못하도록 하면서도 전술적 (tactics) 협력에는 참여할 수 있도록 균형점을 찾는 것이 중요하다.
- 마지막으로, 핵문제와 별개로 불가피하게 발생할 수 있는 북한 내 대규모 Covid-19 발생을 예방하기 위한 노력이 시급하다. 김정은 정권은 한국과 미국이 지원하는 코백스의 대규모 mRNA 백신 이니셔티브를 거절하기 어려울 것이며, 이는 김정은이 부분적으로 경제를 재개방하게 만들 것이다. 또한, 이러한 지원은 미북 간 분위기를 개선하고, 북한의 새로운 연쇄 도발을 막을 수도 있으며, “제로 코로나” 정책을 함께 추구하고 있는 북한과 중국의 관계를 복잡하게 만들 수 있다(북한은 중국 백신의 효능을 의심하면서 중국의 백신 제공 제안을 명백하게 거절했다²). 무고한 북한 주민을 치명적 질병으로부터 보호하는 것은 올바른 행동일 뿐만 아니라 이 팬데믹을 종결시키고자 하는 전세계적 이익에 부합한다.

한미 양국은 “민주적이며 핵으로부터 자유로운 통합된 한반도”라는 공동의 목표를 가지고 있다. 그러나 미북 협상이 중단되고 두 동맹국이 전략적 합의에 이르지 못함에 따라 그 목표를 향한 어떠한 실질적 진전도 이루어지지 못했다. 트럼프 행정부와 문재인 정부는 각각 북한에 대한 자신의 일방적 목표를 달성하는 데 더 집중했다. 부동산 사업가인 트럼프 대통령은 김정은이 비핵화의 대가로 원산 해변에 콘도와 카지노를 짓는 것에 동의하기를 바랐다.³ 문재인 대통령은 한국 진보정치 의 숙원인 남북 평화선언을 이루기를 원했다.⁴ 양측 모두 상호 이익이 되는 목표를 위한 연합 전선을 이야기했지만, 각자의 우선순위가 따로 있었으며 이러한 상황은 궁극적으로 김정은에게 더 많은 레버리지를 주었다.

전례 없는 글로벌 팬데믹 속에서도 북한은 동북아시아의 역내 안정을 위협하는 대량살상무기 프로그램을 지속적으로 발전시켜왔다. 무기 프로그램의 진전도와 관계없이 이러한 상황에서 진전을 이루었다는 것 자체가 북한 정권이 심각한 자원 부족 상황 속에서도 여전히 주민의 복지를 희생하여 군사력 증대를 꾀하고 있음을 명확히 보여준다. 따라서 바이든 대통령과 윤석열 대통령은 Covid-19, 핵무기, 경제 붕괴가 끔찍하게 뒤섞인 새로운 유형의 북한 위기 사태가 일어나지 않도록 주의를 기울여야 한다.

핵무기와 운반(delivery) 시스템

북한발 핵무기 위협은 그 어느 때보다 심각하다. 북한은 20~30개의 핵탄두를 보유하고 있으며, 다량의 핵탄두를 추가로 생산할 수 있는 충분한 핵분열 물질을 보유한 것으로 보인다. 또한, 장거리 다탄두 핵 미사일로 미국 본토를 타격할 역량을 거의 완성했거나 이미 완성한 것으로 보인다. 한국과 일본을 타격할 수 있는 단거리 탄도 미사일은 이미 가지고 있을 뿐만 아니라 지속적인 발사 시험을 통해 정밀 타격 능력을 향상시키고 있다.⁵

북한은 지난 30년간 총 6회의 핵실험과 100회 이상의 미사일 실험을 감행했다.⁶ 김정은은 2021년 1월 조선 노동당 당대회 연설에서 바이든 행정부에게 “비핵화는 없을 것”이라는 점을 분명히 했다. 오히려 김정은은 극초음속 미사일, 고체연료 ICBM, 무인 항공기, 탄도 미사일 탑재 핵잠수함, 전술 핵무기 등 무기 현대화를 위한 야심 찬 계획을 나열했다. 또한, 김정은은 거의 1만 마일까지 정밀 타격할 수 있는 ICBM을 개발하고 싶다고 말하기도 했다. 그렇게 된다면 미국 대륙 전체가 북한 미사일의 반경에 충분히 들어오고도 남는다.⁷

이제 우크라이나 전쟁이 발발하자 북한은 관심을 끌기 위한 방법을 계속해서 모색하고 있다. 2022년 3월에는 ICBM 시험 발사를 통해 스스로 부과한 핵실험 모라토리엄을 5년 만에 파기하였으며, 핵실험이 임박했다고 위협했다.⁸ 미사일 발사 후 몇 주가 지난 2022년 3월 31일에는 풍계리 핵실험장에서 갱도 복구 작업을 재개하는 동향이 위성 영상으로 파악되었다.⁹

코로나19 팬데믹

김정은이 미국의 군사력보다 더욱 두려워해야 하는 것은 공중 보건 인프라가 전혀 없는 북한에 팬데믹이 창궐할 가능성이다. 북한은 자국 내에 Covid-19가 발생하지 않았다고 주장하지만, 2014년 서아프리카 에볼라 및 2003년 SARS 발생 당시와 다름없이 국경을 완전히 봉쇄했다. CSIS 한국 석좌실의 독자적 조사에 따르면 2015년 MERS 발생 당시 북한은 MERS가 발발했던 한국보다 2배 정도 더 긴 기간 동안 국경을 봉쇄했다.¹⁰

북한은 “제로 코로나” 정책을 2년 이상 시행했는데 이 때문에 중요한 식량과 의약품 공급이 차단되어 심각한 자원난을 겪고 있다. 북한은 주민에게 어떠한 코로나 백신도 접종하지 않은(미국이 지원하는 백신 이니셔티브인 코백스가 여러 번 제안했음에도 불구하고) 전 세계 2개 국가 중 하나이다. 그 결과 2,500만 주민이 거대한 질병 창궐에 취약하게 되었고 이미 감염이 된 극소수만이 면역력을 가지고 있을 것이다. CSIS가 소집한 전문가 패널은 북한이 주민에게 백신 접종을 하지 않음에 따라 북한 내 Covid-19 변이가 갑작스레 발발한다면 10만 명 이상이 사망할 가능성이 높다는 결론을 도출하였다.¹¹ 이것은 인도주의적 관점에서 끔찍한 일일 뿐만 아니라 코로나 바이러스가 더욱 진화할 기회를 제공하여 잠재적으로는 백신이나 이전 감염으로 인한 면역 효과를 무력화시킴으로써 팬데믹을 악화시킬 수 있다.

한편, 설사 북한이 인도주의적 지원을 받아들인다고 하더라도 북한 정부의 협상 행태는 또 다른 어려움을 야기할 수 있다. 북한 지도층은 무엇을 원하는지를 잘 드러내지 않으며, 최고의 조건을 끌어내기 위해 여러 단체를 돌아다니며 “포럼 쇼핑”을 하곤 한다. 또한, “제로 코로나” 원칙을 강력히 고수하고 있는 중국은 북한이 현재의 접근법에서 벗어나는 것을 반대할 것이다.¹²

경제 붕괴

Covid-19는 북한 경제에 큰 타격을 주었으며, 그 결과 2020년 북한의 경제 상황은 전체 인구의 10%가 사망했던 1990년 대기근과 유사한 수준이 되었다. 이럴 때는 보통 중국과 한국이 북한을 도왔지만, 북한은 바이러스가 국내에 들어오는 것을 막기 위해 거의 모든 국경 무역을 봉쇄했다. 북한의 최대 교역국인 중국과의 교역량은 전년 대비 70% 이상 감소했다. 실제로 2020년 한 한국 공무원이 월북을 시도했을 때, 북한군은 총격을 가해 그를 죽였을 뿐 아니라 바이러스 전파를 막기 위해 시신을 불태웠다.

코로나 발생 전인 2019년 북한의 국내총생산은 0.4% 증가했다. 이것은 김정은이 경제 5개년 계획을 발표한 2016년 이후 처음으로 기록한 플러스

성장이다. 하지만 2020년에 팬데믹이 전 세계를 강타했고 비록 감염되지 않았다고 주장하지만 북한 또한 코로나로 인한 피해를 피할 수는 없었다. 이러한 상황에 유엔 제재 및 극심한 홍수 피해까지 겹쳐 북한의 국내총생산은 4.5% 감소해 1997년 이후 최악의 상황에 빠졌다.¹³

어떤 이들은 러시아의 우크라이나 침공이 북한 경제에 도움이 될 것이라고 주장한다. 국제적 제재로, 러시아가 국가 수입의 많은 부분을 차지하는 석유와 가스 수출에 어려움을 겪고 있어 교역 다변화 차원에서 북한을 선호하게 되리라는 것이다. 하지만 북한이 제로 코로나 정책으로 국경을 봉쇄하는 한 그 영향은 제한적일 것이다.

북한이 중국, 러시아와 열차 통행 재개를 위해 협의하고 있다는 소식과 함께 점차 국경을 재개방하기 위해 준비하고 있다는 보도가 2021년 말부터 있었지만 이것이 아직은 먼 미래의 일이라는 것을 보여주는 징후도 있다.¹⁴ 예를 들어 북한은 2021년 3월에 “수입물자소독법”을 채택하고 동시에 의주 비행장을 신의주-단동 국경을 통과한 화물을 방역하기 위한 시설로 바꾸기 시작했다. 그러나 2021년 11월 위성 사진은 이 시설이 가동 중이라는 어떠한 징후도 보여주지 않는다.¹⁵ 또한, 이 시설의 배치와 인프라를 더 분석해보면 수입 화물과 인력에 대한 방역과 소독을 위해서는 수일이 소요될 것으로 보인다.¹⁶ 이 모든 것을 고려시 1년 이상 봉쇄가 더 유지될 경우 북한 경제가 버틸 수 있을지는 불확실하다.

마땅치 않은 선택지만이 존재

한미 정부가 다루어야 할 과제는 복잡하며, 쉬운 선택지는 없다. 북한에 관해서라면 미국과 동맹국들은 항상 “최선”을 선택하는 것이 아니라 좋지 않은 모든 선택지 중 그나마 “차악”을 골라왔다. 실로 마땅치 않은 선택지만이 존재하는 것이 현실이다.

이러한 어려운 환경을 고려시 한미 정부는 아래 4가지 기본 원칙을 준수해야 한다.

첫째, 양 동맹국은 비핵화 협상에서 진전을 이루기 위해 동맹의 자산(예: 연합 군사 훈련)을 희생해서는 안 된다.

둘째, 남북 간 지원은 한국과 미국 정부 간 조율을 통해 이루어져야 하며 비핵화 협상 진전과 연계되어야 한다.

셋째, 현재의 정치적 어려움에도 불구하고 한미 정부는 일본과 매우 긴밀하게 정책을 조율해야 한다. 이것은 북한뿐만 아니라 중국, 러시아에 대한 통합된 입장을 유지하는데 있어서도 중요하다.

마지막으로, 서로에게 놀라는 일이(surprise) 없어야 한다. 북한과의 비밀 협상은 매력적으로 다가오겠지만 최소한 동맹 간에는 이를 미리 알려야 한다.

이러한 원칙을 지킨다면 북한과 관련해 어떠한 일이 일어나더라도 동맹은 지속적으로 조화를 이루어 나갈 수 있을 것이며 북한과의 협상으로 인해 동맹이 약화되는 일 또한 없을 것이다.

다나 김(Dana Kim)은 CSIS의 한국 정책 담당 연구원이며 본 글의 작성에 참여하였다.

참고문헌

1. Robert R. King, “유엔 특별보고관, 최종 메시지에서 인권 존중과 인도주의적 지원 요구(UN Special Rapporteur’s Final Message on North Korea Urges Respect for Human Rights and Calls for Humanitarian Aid),” 미국 전략국제문제연구소(CSIS), 2022년 3월 31일, <https://www.csis.org/analysis/un-special-rapporteurs-final-message-north-korea-urges-respect-human-rights-and-calls>.
2. “북한, 부작용 우려로 아스트라제네카 코로나 백신 거절 (North Korea rejects AstraZeneca Covid-19 vaccine over side-effects, think tank says),” NBC 뉴스, 2021년 7월 10일, <https://www.nbcnews.com/news/world/north-korea-rejects-astrazeneca-covid-19-vaccine-over-side-effects-n1273609>.
3. Victoria Kim, “트럼프, 북한에서도 기회가 보인다고 말해: 부동산(Trump says he sees a familiar opportunity in North Korea: real estate),” 로스앤젤레스 타임즈(Los Angeles Times), 2018년 6월 13일, <https://www.latimes.com/world/la-fg-trump-kim-north-korea-summit-updates-htmlstory.html>.

4. Deok-hyun Kim, “문대통령, 퇴임까지 북한의 “되돌릴 수 없는 평화로의 길” 구축 약속(Moon pledges to pursue ‘irreversible path to peace’ with N. Korea until his term ends),” *연합뉴스(Yonhap News Agency)*, 2022년 1월 3일, <https://en.yna.co.kr/view/AEN20220103002051315>.
5. 미국 국방정보국(Defense Intelligence Agency), *북한의 군사력: 고조되는 지역 및 세계 위협(North Korea Military Power: A Growing Regional and Global Threat)* (워싱턴 DC: 미국 정부인쇄국(US GPO), 2021), https://www.dia.mil/Portals/110/Documents/News/North_Korea_Military_Power.pdf; “북한의 군사 역량(North Korea’s Military Capabilities),” *미국 외교협회(Council on Foreign Relations)*, 2021년 12월 22일, <https://www.cfr.org/backgrounder/north-korea-nuclear-weapons-missile-tests-military-capabilities>; 미국 의회도서관(US Library of Congress), 미국 의회조사국(Congressional Research Service), *북한의 핵무기 및 미사일 프로그램(North Korea’s Nuclear Weapons and Missile Programs)*, IF10472 (2022); “데이터베이스: 북한의 도발(Database: North Korean Provocations),” *Beyond Parallel*, 2022년 4월 18일 접속, <https://beyondparallel.csis.org/database-north-korean-provocations/>.
6. “데이터베이스: 북한의 도발(Database: North Korean Provocations),” *Beyond Parallel*, 2022년 4월 18일 접속, <https://beyondparallel.csis.org/database-north-korean-provocations/>.
7. “최고 지도자 김정은의 제 8회 조선노동당 보고(On Report Made by Supreme Leader Kim Jong Un at 8th Congress of WPK),” *조선중앙통신(KCNA)*, 2021년 1월 9일, <https://kcnawatch.org/newstream/1610155111-665078257/on-report-made-by-supreme-leader-kim-jong-un-at-8th-congress-of-wpk/>.
8. Choe Sang-hun, “북한의 ICBM 발사는 거짓이었을 수 있으나 여전히 중요하다(North Korean ICBM Launch May Have Been Fake. It’s Still Important.)” *뉴욕타임즈(The New York Times)*, 2022년 3월 31일, <https://www.nytimes.com/2022/03/31/world/asia/north-korea-icbm-fake.html#:~:text=North%20Korea’s%20ICBM%20Tests&text=The%20Hwasong%2D14%2C%20tested%20twice,reach%20the%20continental%20United%20States.&text=March%2024%2C%202022-,North%20Korea%20launches%20its%20most%20powerful%20ICBM%20to%20date%2C%20with,time%20of%20nearly%2071%20minutes>.
9. Olli Heinonen, Jack Liu, Jenny Town, “풍계리 핵실험 시설: 남측 갭도에 폐쇄 추정(Punggye-ri Nuclear Test Site: Probable Spoil at the South Portal),” *38 North*, 2022년 3월 31일, <https://www.38north.org/2022/03/punggye-ri-nuclear-test-site-probably-spoil-at-the-south-portal/>.
10. Victor Cha, “멋진 격리: 북한과 코로나(Splendid Isolation: North Korea and Covid-19),” *미국 전략국제문제연구소(CSIS)*, 2020년 4월 30일, <https://www.csis.org/analysis/splendid-isolation-north-korea-and-covid-19>.
11. Victor Cha, Katrin Fraser Katz, J. Stephen Morrison, “북한의 코로나 봉쇄: 현재 상황과 향후 방향(North Korea’s Covid-19 Lockdown: Current Status and Road Ahead),” *미국 전략국제문제연구소(CSIS)*, 2022년 3월, https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/220309_Cha_NorthKorea_Covid19Lockdown.pdf?AiL.OY7CPOT8sb9FCNo_MfgdXSPDbkJg.
12. Victor Cha, Katrin Fraser Katz, J. Stephen Morrison, “North Korea’s Covid-19 Lockdown: Current Status and Road Ahead,” *미국 전략국제문제연구소(CSIS)*, 2022년 3월, https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/220309_Cha_NorthKorea_Covid19Lockdown.pdf?AiL.OY7CPOT8sb9FCNo_MfgdXSPDbkJg.
13. Joori Roh, “한국은행, 코로나와 제재로 북한 경제 23년만의 최악 상황(N. Korea’s economy shrank most in 23 years amid COVID-19, sanctions – S. Korea c.bank),” *로이터 통신(Reuters)*, 2021년 7월 29일, <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/nkoreas-economy-shrank-most-23-years-amid-covid-19-sanctions-skorea-cbank-2021-07-30/>.
14. John Power, “북한 내 경제 악화로 고립 완화 가능성(As North Korea’s economy flounders, hints of easing isolation),” *알자지라(Al Jazeera)*, 2021년 11월 4일, <https://www.aljazeera.com/economy/2021/11/4/as-north-koreas-economy-flounders-hints-of-easing-isolation>.
15. Victor Cha, Joseph S. Bermudez Jr., Jennifer Jun, “북한, 중요 소독 시설로 코로나 국경 봉쇄 완화 시도(North Korea Attempting to Reverse COVID-19 Border Shutdown with Import Disinfection Facilities),” *Beyond Parallel*, 2021년 11월 15일, <https://beyondparallel.csis.org/north-korea-attempting-to-reverse-covid-19-border-shutdown-with-import-disinfection-facilities/>.
16. Peter Makowsky, Martyn Williams, “의주 비행장, 국경 재개방을 위한 준비 시사(Activity at the Uiju Airfield Suggests Further Preparations for Reopening the Border),” *38 North*, 2021년 12월 2일, <https://www.38north.org/2021/12/activity-at-the-uiju-airfield-suggests-further-preparations-for-reopening-the-border/>.

북한 비핵화를 위한 정책 제언: 한국의 관점

박원곤

이화여자대학교, 북한학과 교수

정책 제언

- 한국과 미국은 비핵화 정책의 목표가 ‘북한 비핵화’임을 재천명하고, 목표 달성을 위한 로드맵을 확립해야 한다.
- ‘핵 군축’ 또는 ‘군비제한’ 논의는 지양해야 하며 상위의 비핵화 목표하에 다루어야 한다. 즉 군축 완화 목표는 개별적으로 추구되어서는 안 된다.
- 북한의 비핵화는 단기간 성취가 어려우므로 한미 양국은 핵억제 역량을 강화해야 하며, 특히 한미일 삼국이 참여하는 통합 미사일 방어망을 구축해야 한다.

북한은 2022년 3월 24일 대륙간탄도미사일인 화성 17형 발사를 공포함으로써 핵과 미사일 실험 유예(moratorium)를 공식적으로 파기하였다. 김정은이 친필명령서를 통해 발사를 지시하면서 ‘미 제국주의와의 장기적 대결의 불가피성’을 역설하였다. 또한 ‘조선인민이 역세계 들어온 이 강위력한 정의의 핵보검은 미제국주의와 그 추종 무리들의 군사적 허세를 여지없이 무너뜨릴 것’임을 천명하였다. 김정은은 ‘계속 국방력을 강화하는데 국가의 모든 힘을 최우선적으로 집중해 나갈 것’이라고도 선포하였다. 북한은 지속하여 핵을 고도화, 다종화, 대량화할 것임을 명확히 하고 있다.

북한은 분명한 목표를 추구하는 중이다. 한국, 일본, 괌 등 동북아 역내는 물론 미 본토까지 공격 가능한 핵 능력을 완비하겠다는 것이다. 김정은은 이를

통해 한국과 미국을 비롯한 국제사회가 완전한 북한 비핵화 추진을 포기하도록 하고 궁극적으로는 북한을 사실상(de facto) 핵보유국으로 인정토록 하고자 한다.

완전한 북한 비핵화 목표 유지

한미 양국은 북한의 완전한 비핵화가 최종 목표임을 재천명해야 한다. 2018년 4월 판문점 남북 공동선언, 6월 북미 싱가포르 합의 이후 북한에 대한 ‘완전하고 검증 가능하며 되돌릴 수 없는 비핵화’(CVID)는 ‘한반도(조선반도) 비핵화’로 바뀌었다. 바이든 행정부 출범 직후 다시금 북한 비핵화라는 표현이 등장하였지만, 2021년 5월 21일 한미정상회담과 미국의 대북정책 검토 완료를 기점으로 ‘한반도 비핵화’로 회귀하였다.

2018년 12월, 북한은 한반도 비핵화에 대해 ‘우리의 핵 억제력을 없애는 것이기 전에 조선에 대한 미국의 핵 위협을 완전히 제거하는 것’이라고 정의한 바 있다. 북한은 ‘남조선에 핵 사용권을 쥐고 있는 미군 철수’를 요구한다. 이는 분명 수용할 수 없는 요구이다.

따라서 한국과 미국은 모호성을 걷어내고 북한이 보유한 과거, 현재, 미래 핵 모두를 제거하는 CVID를 다시금 명확한 목표로 상정해야 한다. 다만 북한이 CVID라는 표현, 특히 ‘되돌릴 수 없는(irreversible)’이 패전국에 사용되는 단어라며 극도로 혐오하므로 트럼프 행정부 때 사용한 ‘최종적이고 완전하게 검증된 비핵화’(final, fully verified denuclearization; FFVD)을 사용해도 될 것이다. 중요한 것은 한반도(조선반도) 비핵화가 아닌 북한 비핵화가 최종 목표임을 명확히 하는 것이다.

북한 비핵화를 위한 로드맵이 구축되어야 한다. 한미 정부는 최소치로 현재 핵은 동결하되 과거 핵은 신고·검증·폐기 과정이 초반에 수반되어야 한다. 현재 핵은 핵물질과 핵폭탄 생산 시설 모두를 의미하며 과거 핵은 이미 생산된 핵물질과 핵탄두를 포함한다.

바이든 행정부의 대북 접근 방식은 북한과 협상을 통해 비핵화 목표를 설정하고 북한이 협상에 동의할 경우 로드맵을 구축하는 것이다. 2007년 ‘2.13 합의’와 ‘10.3 합의’에 따르면 이 과정은 ①핵시설 동결, ②핵시설 불능화로 시작될 수 있다. 이는 ③핵 프로그램 신고와 검증, ④핵 폐기 등으로 이어질 수 있다. 북미 관계 개선이 과정 초반에 이루어질 가능성이 있으며 스냅백이 포함된 (일부) 제재 해제가 예상된다.

이는 위험한 로드맵이다. 북한은 이미 제재를 회피하고 있으므로 부분 해제만으로도 북한 경제는 충분히 기능할 수 있다. 더불어 스냅백 조항이 포함될 경우에도, 북한이 ICBM을 발사했음에도 이미 트리거 조항이 포함된 2019년 12월 유엔제재 2397이 적용되지 못함을 감안할 때 의미가 없다. 중국과 러시아가 철저히 북한 편을 들고 있으므로 제재가 한번 해제되면 다시 복구될 가능성은 현재로서 매우 낮다.

핵 군축 협상 지양

‘핵 군축’과 ‘군비제한’ 논의를 지양해야 하며 상위의 비핵화 목표하에서 다루어야 한다. 군비완화를 개별적으로 우선 추진해서는 안된다. 미국 내에서 북한을 완전히 비핵화하는 것은 지난한 작업이라면서 우선 미국 본토를 공격할 수 있는 대륙간탄도미사일 개발을 중지하는 군비제한을 선호하는 주장이 점차 커지고 있다. 북한이 모라토리엄을 재개하는 조건으로 제재를 해제해야 한다는 견해도 제시된다. 한국 내에서도 북한과 ‘핵 군축’을 해야 한다는 의견이 있다. 군축 또는 군비제한을 위한 전제는 북한을 사실상(de facto) 핵보유국으로 인정하고 얼마나 많은 핵무기를 허용할 것인지에 대해서만 협상하는 것이다.

특히 미국이 ICBM에만 초점을 맞춘다면 이미 한국을 상대로 핵미사일 공격 능력을 확보한 북한에 한국은 완전히 노출된다. 이 경우 미국이 한국에 제공하는 확장억제를 고도화하는 노력, 예를 들면 핵 사용 작전계획을 한미가 공유하는 수준 등이 없다면 한국 내에서 핵무장론이 번질 수 있다.

한미는 한미상호방위조약을 개정하여 확장억제를 명문화하는 것도 고려해볼 만하다. 한미 양국 입법부에서 비준받는 조약이라면 가장 높은 수준의 제도화가 될 것이다. 트럼프가 집권했던 4년간의 경험은 미국이 한국에 제공하는 안보 공약을 의심케 하기에 충분했다. 문제는 트럼프즘이 다시금 전면에 등장할 가능성이 열려 있다는 것이다. 동맹을 중시하는 바이든 행정부와 대한민국 안보공약을 최대한 제도화하는 노력이 필요한 이유이다.

대북 핵억제력 강화

한미의 대북정책 최우선 순위는 북한 핵 능력 억제를 강화하는데 맞춰져야 한다. 북한 비핵화는 단기간에 성취가 매우 어렵다. 따라서 한미는 ‘핵을 가진 북한’에 대응하는 능력을 우선 확장해야 한다. 한국은 미국, 일본과 함께 미사일 방어망을 연동하는 작업을 더는 미룰 수 없다.

문재인 정부가 중국에 약속했다는 사드 추가 배치, 미국 미사일방어(MD) 체계 편입, 한미일 군사동맹을 하지 않겠다는 ‘3불’은 더는 유효하지 않다. 지난 3월 26일 북한의 화성 17형 발사 이후 열린 유엔 안전보장이사회 회의에서 장진 유엔주재 중국대사가 밝힌 중국의 정책을 볼 때 한국이 3불을 존중할 이유가 없어졌다. 장 대사는 공개 발언을 통해 ‘북한은 약속을 지켰지만, 미국은 연합군사훈련을 중단한다는 약속을 지키지 않은 데다가 한반도 주변에 전략적 핵무기를 배치해 북한의 안보를 위협했다’면서 미국 책임론을 부각하고 북한의 ICBM 발사를 정당화했다. 중국이 북한 핵미사일을 철저히 옹호하는 상황에서 한국이 사드를 추가 배치하거나 미국의 미사일 방어와 연동하는 결정은 자위권 차원에서 당연한 권리가 된다.

특히 미국은 이미 2020년 10월 사드와 패트리엇을 연동하는 시험에 성공한 바 있다. 향후 미 본토에서 통제하면서 전진 배치된 다양한 미사일 방어 체제를 연동해 레이더와 포대를 자유롭게 혼합하여 쓰는 고도의 기술적 성취를 조만간에 이룰 것으로 예상된다. 그렇다면, 미사일 방어를 위한 개별 포대를 추가 배치하는 것의 의미가 사라질 수 있다. 레이더와 요격 수단을 한 묶음으로 배치하는 것이 아니라 필요에 따라 다양한 조합으로 요격체와 탐지·식별 장치를 활용할 것이다.

더불어 북한이 2022년 초에 보여준 고도화된 미사일 능력, 예를 들면 회피기동이나 순회 기동 등은 현재 한국이 보유하고 있는 미사일 방어체계로는 제대로 된 요격이 거의 불가능하다. 북한이 개발하고 있는 극초음속 미사일과 장거리 순항 미사일 등은 탐지·식별·요격이 다 어렵다. 따라서 한국은 미국, 일본과 함께 더욱 광범위한 미사일 방어체계에 참여할 수밖에 없다.

결론

마지막으로 새로 출범한 한국 정부는 미국을 추동하여 북한 비핵화 문제에 적극성을 띠도록 해야 한다. 바이든 행정부는 미중 갈등과 러시아의 우크라이나 불법 침공, 이란 핵 문제 등을 북핵 문제보다 우선순위에 두고 있다. 더불어 문재인 정부가 2020년 이후 북한 비핵화라는 표현을 최대한 삼가하며 무조건적인 관여 정책만 펼친 것도 바이든 행정부의 대북정책에 영향을 주었을 것이다. 문재인 대통령 재임 기간 동안 바이든 행정부는 강력하게 비핵화 및 억제 정책을 추구하기 어려웠을 것이다. 그러나, 윤석열 정부 출범 후에는 상황이 다를 것이다. 한국은 어떤 상황에서도 북한의 완전한 비핵화를 포기해서는 안 된다. 미국이 핵 군축과 군비제한을 우선시하더라도 반드시 완전한 북한 비핵화와 연동토록 해야 할 것이다.

한미일 3자 관계: 신뢰 재구축과 협력 강화

셰일라 스미스(Sheila A. Smith)

외교협회(Council on Foreign Relations), 아시아태평양 연구 담당 선임 연구원

정책 제안

한국의 새 정부 출범으로 미국은 한일 관계를 더욱 개선할 기회를 맞이했다. 4가지 신뢰 구축 분야를 통해 3자 관계를 더욱 강화할 수 있다.

- 첫째, 두 동맹에 대한 공격을 억제할 수 있는 미국의 역량은 북한이 무력 사용을 시도할 경우 성공을 담보할 수 있는 역량을 지닌 군을 배치하고 유지하는데 달려있다. 한국, 미국, 일본은 우리의 집단 역량을 보여줄 수 있는 공중 미사일과 탄도 미사일 방어를 위한 정기적 3국 군사 훈련을 재개해야 한다.
- 둘째, 경제적 회복력(resilience) 강화가 우선되어야 한다. 이 지역이 점점 더 공급망을 와해할 수 있는 사건이나 행보에 민감해짐에 따라 한국의 쿼드 실무 그룹 참여가 권고된다. 마찬가지로 3국은 첨단 기술 수출 통제에 대해 강력한 공동의 이해관계를 갖고 있으며, 핵심 기술 보호를 위한 향후 다자적 노력을 설계하는 데 중요한 역할을 할 수 있다.
- 셋째, 2차 세계대전 이후 현재까지도 한일 간 국민감정은 여전히 매우 민감하며 이에 따라 양국 지도자의 꾸준하고도 일관적인 접근법이 필요하다. 미국은 이러한 난제를 제3자로서 중재할 가능성을 모색해야 한다.
- 마지막으로 3국은 안정적인 유대관계 제고를 위해 인적 교류를 증진해나갈 수 있도록 함께 노력해야 한다.

한미일 3자 관계는 미국에 역내에서 가장 중요한 관계다. 우리의 안보 동맹은 억지를 제공하며 한국과 일본의 방어를 보장한다. 3자 관계는 한반도에 대한 북한의 공격을 억제하고 동북아시아 전체의 평화와 안정을 유지하기 위한 기반을 제공한다. 영토 분쟁이나 과거사로 인해 지속되는 민감한 한일 양국간 감정은 쉽게 대중의 감정을 건드릴 수 있으며 양국 정치인들 모두 이러한

감정을 이용하기도 했다. 최근 이러한 긴장 관계가 정치적 관계뿐 아니라 주기적으로 폭발하는 국민감정에도 불구하고 굳건히 유지되어 온 경제 관계에도 영향을 주기 시작했다. 이는 지속적 억지를 보장하기 위해 양국과 긴밀히 협력하는 미국의 노력에 위협이 되며 위기가 발생했을 때 두 동맹국이 그 역량을 제대로 발휘하지 못할 수 있음을 암시한다.

그뿐만 아니라 중국이 경제 대국이자 군사 강국으로 부상함에 따라 아시아의 지정학적 환경이 변화했으며 도쿄와 서울의 정책입안자들은 중국과의 관계에 대한 접근법에 이견을 보이기도 한다. 미국은 쿼드를 통해 일본, 호주, 인도와 협력한다는 의제를 심화시켰으며 공급망 안정과 기술 이전에 대한 효과적 통제 등 국제적 우려 사안에 대응하기 위한 실무 그룹을 수립했다. 이것이 한국과 일본이 역내 중국의 역할을 바라보는 관점을 어떻게 변화시킬지는 더 지켜보아야 알 수 있겠지만 3국이 중국의 의도를 잘 이해하고, 이 지역뿐 아니라 세계 질서에 대한 중국의 영향력에 관련하여 증가하는 도전 과제에 대응하는 방법에 대한 서로의 생각을 잘 이해하는 것이 중요하다.

2021년 초 바이든 정부는 한국, 일본과 북한 관련 지속적인 3자 협의 프로세스를 시작했다. 한국에 새 정부가 출범하면 미국이 한일 관계를 더욱 개선하도록 유도할 기회가 생긴다. 한일 간의 신뢰 회복을 위해서는 한국의 새 대통령뿐 아니라 일본 총리의 정치적 지도력이 필요하다. 역사적 화해라는 중요한 이슈에 대해 미국은 양자 간 화해 조치를 유도하는 보조적인 역할을 하겠지만, 미국이 직접적으로 개입하는 것이 보다 이상적인 영역도 존재한다. 특히 다음의 3가지 신뢰 구축 분야는 3자 관계를 더욱 강화하는 데 도움이 될 것이다.

역지력 강화

한국과 일본 모두에 대한 공격을 억제할 수 있는 미국의 역량은 북한이 무력 사용을 시도할 경우 미국이 성공적인 방어를 보장할 수 있는 능력을 갖춘 군을 배치하고 유지하는데 달려있다. 북한의 미사일 역량이 증가하면서 일본 또한 한국과 마찬가지로 공격에 취약하게 되었다. 2017년과 같은 북한의 미사일 발사가 되풀이된다면, 한일 양국은 이에 더욱 분명히 대응해야 할 수 있다. 그러나 한미일 3국이 통합적으로 대응한다면 더욱 효과적일 것이다. 3국은 더욱 강화된 통합역량을 보여줄 수 있는 3국 군사 훈련을 통해 억제력을 더욱 강화할 수 있다. 인도주의적 훈련과 재난구호 훈련도 신뢰 구축에 도움이 될 수 있다. 차세대 3자 군사 및 정보 전문가 교육을 위한 프로그램을 설계하는 것도 도움이 될 것이다.

경제 회복력(resilience) 강화

이 지역은 중국이 선동하는 사건과 행동으로 인해 점점 더 민감해지고 있으며 이로 인한 공급망 와해의 가능성이 존재한다. 따라서 한일 양국은 공급망 안정성 강화를 위한 준비가 필요하다. 한국은 이미 사드 배치 후 중국의 경제적 강압을 경험했다. 윤 대통령이 바라는 사드 추가 배치 등 한반도 역지력 증대를 위한 조치를 취하기 위해서는, 이에 대해 중국이 부과하려 할 어떠한 비용도 막을 수 있도록 미국과 일본의 공동 대응이 필요할 것이다. 공급망 안정성을 위한 쿼드 등을 통한 노력은 한국의 제조업체에 큰 영향을 미치며, 도쿄에서 5월에 열리는 쿼드 회의에 한국을 포함하자는 윤 대통령의 제안은 그 중요한 첫걸음이 될 것이다. 마찬가지로 첨단 기술의 수출통제 강화를 위한 3자 대화도 시작되어야 한다. 일본의 새로운 경제안보 법안은 수출통제뿐 아니라 호주와 인도 그리고 유럽 국가들까지 포함하는 다자적 프레임워크를 구축하고자 하는 한미일의 기대에 중요한 기회를 제공한다.

전쟁의 유산에 대한 대응

한일 양국의 국민 정서 이슈는 양국 지도자의 꾸준하고도 일관적인 접근이 필요한 영역이다. 1965년 한일 기본 조약과 이에 부속된 대한민국과 일본 간의 기본관계에 관한 조약은 보상 청구권에 대한 초기의 틀을 제공하지만, 양국 모두 이 조약이 모든 사안을 완전히 해결하지 못한다는 점을 인정했다. 2015년 위안부 합의는 아베 총리와 박근혜 대통령 모두의 존경스러운 지도력을 보여주었다. 문재인 정부가 이 합의를 약화시킨 것은 양국 정부 간의 신뢰에 큰 타격을 주었다. 윤석열 정부의 첫 외교부 장관인 박진은 2015 합의가 한국 정부의 약속을 대변했다는 점을 주목하며 역사 화해에 관한 합의가 한국 정부의 교체에 따라 함께 바뀌는 것에 대한 일본 정부의 좌절감을 해결하겠다는 강력한 의지를 보였다. 강제 노역에 대한 한국 대법원 판결은 일본 기업의 자산을 원고 측에 강제로 재분배하도록 할 수 있으며 이는 1965년 한일 기본 조약을 위반한다.

궁극적으로, 화해 과정은 진행 중이며 어느 정부도 일방적으로 이 과정이 종결되었다고 선언할 수 없다. 그뿐 아니라 전시 손해배상 청구와 같이 복잡한 사안이 한국과 일본 국민의 지지 없이 완전히 해결될 수는 없다. 만약 정부 차원의 해결이 필요하다면 1965년 한일 기본협정은 미래의 분쟁에 대해 제3자가 중재할 수 있도록 명시하고 있음을 참고할 필요가 있다. 양자적으로 협의하기에는 정치적으로 지나치게 어려운 사안을 해결하기 위해, 공평한 해결을 위한 중재 과정을 모색할 수 있다. 다른 접근법으로는 한국과 일본의 기업이나 단체 등 비정부 주체가 화해를 위한 프레임워크를 수립할 수 있다.

민간인 교류(people-to-people exchanges)

한국, 미국, 일본은 3국 간 더욱 안정적인 관계를 위해 민간인 교류에 투자해야 한다. 3자 관계에 참고가 될 사례가 있다. 1961년 에드윈 라이샤워(Edwin Reischauer) 대사의 제안으로 미국과 일본은 양국 국민 간 관계 심화를 위해 민간 사회 지도자들 간의 새로운 대화를 시작했다. 존 F. 케네디 대통령과 이케다 하야토 총리는 양국 국민 간 상호 지식과 우정을 강화하기 위해 문화교육교류위원회(Cultural and Educational Interchange Commission, CULCON)를 수립했다. 현재 본인은 영광스럽게도 위원회의 미국 측 패널 의장을 맡고 있으며 미국 측 패널은 미국 의회, 국무부, 교육부의 대표뿐 아니라 미일 관계에 대해 잘 알고 있는 저명한 학자, 재계 및 사회의 지도자들을 포함한다. CULCON은 작년에 창립 60주년을 맞았다. 대학과 재계의 지도자들을 모아 예술, 교육, 민간 사회, 현지

커뮤니티 지도자 간 교류를 위한 네트워크의 장을 마련한 이 모임은 양국 정부에 자문을 제공하며 양국에서 양자 관계 심화 및 공동 문제 해결을 지지하는 개인과 단체의 광범위한 네트워크를 발전시키는데 기여했다. 이는 한일 양국 간 민간인 교류를 회복하는 데 도움이 될 3자 협력 노력에 관해 참고할 수 있는 좋은 모델이며, 미국 대표를 포함하도록 모델을 설계할 수도 있을 것이다.

결론

인도-태평양 지역과 세계 질서가 직면한 복잡한 과제를 해결하기 위해서는 그 어느 때보다도 한국, 미국, 일본 간의 강력한 유대 관계가 중요하다. 각국의 이해관계가 늘 일치하는 것은 아니지만 3국은 민주주의, 경제 세계화, 자유롭고 개방된 지역 질서에 대한 깊은 의지를 공유한다.

우리 동맹국들은 아시아 내 세력 균형의 변화에 적응하는 동시에 각국의 리더십을 이끌어갈 3국의 새로운 세대에 대해서도 적응해야 한다. 3국 관계의 가치, 3국 파트너십에 관해 우리가 지금까지 해온 그리고 앞으로 지속해야 할 노력, 이를 개선하기 위한 기회에 관한 많은 의문이 존재한다.

미국은 지역 내 역지력을 확보하고 향상하기 위해 한국과 일본이라는 중요한 두 동맹국과 더욱 밀접한 군사 관계를 모색할 수 있으며, 반드시 모색해야 한다. 경제적 관계는 정치적 균열의 영향으로부터 보호되어야 하며 점점 더 변동성이 높아지는 이 세계에서 우리의 공동 회복 탄력성(resilience)이 강화되어야 한다. 우리의 미래는 이러한 과제에 대응하는 데 있어 3국 국민이 서로를 이해하고 상호 파트너십을 구축하는데 달려있다.

인도-태평양 지역 내 한·미·일 삼자 관계 재 구축

이숙종

성균관대학교, 교수

정책 제안

한·미·일 3국은 인도-태평양 지역에 자유주의 법치 질서를 구축한다는 공동 목표를 가지고 있다. 이 글은 세 가지 협력 영역에 대한 제안을 담고 있다.

- 한·미·일은 인도-태평양 지역의 경제적 연결성 증진에 이바지해야 한다. 한국과 미국은 포괄적·점진적 환태평양 경제 동반자 협정(Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, CPTPP)에 가입해야 한다. 바이든 행정부는 인도-태평양 경제프레임워크(Indo-Pacific Economic Framework: IPEF)를 마무리하여 한국과 일본이 가장 효율적인 역할을 찾을 수 있도록 해야 한다. 예를 들어 한국은 디지털 연결성과 인프라에 기여할 수 있으며, 3국 모두 역내 청정에너지 제공을 통해 탄소 중립성을 확보하기 위한 보다 나은 해법을 찾을 수 있다.
- 한·미·일 3국은 북핵 및 미사일 위협에 대응하여 정보 공유 및 긴밀한 군사 및 안보 협의 등을 통해 안보 협력을 강화해야 한다. 한국은 지역 평화와 안정을 위해 4자 안보 대화(Quadrilateral Security Dialogue, QUAD) 실무 그룹에 참여하고 이후 정식 회원으로서 참여해야 한다. 3국은 대만과 남·동중국해에서의 우발적 상황에 대응하기 위해 위기관리 메커니즘을 구축해야 한다.
- 안정적 민주주의 국가인 한국과 일본은 역내 민주주의의 회복성(resilience)을 뒷받침할 수 있다. 양국 모두 이전보다 강력히 민주주의를 지지해왔으며 이러한 모습은 미얀마 및 러시아 사태에 대한 양국의 대응에서도 볼 수 있다. 미국은 3국 간 민주주의 연대를 촉진하여 굿 거버넌스를 돕는 원조 등 조율된 프로그램을 제공할 수 있다. 3국은 역내 민주주의 의제를 집중적으로 다룰 소다자적 제도를 협력해 만들어 갈 수 있다. 또한, 중국 및 러시아 등 전제주의 국가들이 유엔 등 국제기구의 인권 규범을 저해하는 것을 막기 위해 긴밀히 협력해야 한다.

자유롭고 개방적인 인도-태평양은 한·미·일 3국의 번영, 안보, 민주주의에 매우 중요하다. 이 지역은 중국의 경제적 힘으로 인해 점점 더 중국의 영향권에 놓이고 있다. 지역 내 국가들은 무역, 공급망, 투자를 통해 중국과 연결되어 있다. 또한 역내 해양과 상공을 효과적으로 지배할 안보 아키텍처가 부재하다. 최근 러시아의 우크라이나 침공은 유럽뿐 아니라 인도-태평양 지역에서도 전쟁이 일어날 수 있는 가능성에 대해 일깨워주었다. 동북아시아의 민주주의 국가들을 지키기 위해서는 평화와 번영을 위한 구조를 확립하는 것이 중요하다. 미국, 일본, 한국은 그 경제 규모에서 각각 세계 1위, 3위, 10위이며 한국과 일본은 역내 가장 강력한 미국의 동맹국이다. 개인의 자유, 인권, 법치를 존중하는 선도적 민주주의 국가로서 한국과 일본은 다른 국가들의 민주주의 또한 지원해왔다.

이와 같은 공동의 관심과 관행에도 불구하고 한일 각국의 비전은 여전히 국내 정치에 구속되어 있으며 이는 3국 간의 협력을 어렵게 한다. 적대적 한일 관계는 3자 협의를 어렵게 하는 주요 문제이다. 이러한 문제를 인식하고, 바이든 행정부는 2022년 2월 발표한 인도-태평양 전략에서 한-미-일 관계 증진을 10대 행동 계획¹ 중 하나로 정의했다. 이후 공동 성명에서 “장관들은 3국이 자유롭고 개방적이며, 포용적인 인도·태평양에 대한 공동의 관점을 공유함을 강조하고, 규범에 기반한 국제질서에 대한 존중을 공유하였으며, 그들의 협력 관계를 더욱 확대하기로 약속하였다.”² 윤석열 정부가 2022년 5월에 취임하고 2021년 10월부터 새로운 일본 정부를 온건파인 기시다 후미오 총리가 이끈다는 점에서 한일 관계 개선에 대한 기대가 높다. 윤석열 정부의 외교 정책은 한국을 미국 일본과 더욱 긴밀히 협력하는 중심축 국가(global pivotal state)³로 보는 관점에 기반한다.³

인도-태평양 경제 프레임워크를 통한 경제 연결성 증진

3국 모두 각국이 강압을 받지 않고 자유롭게 파트너와 정책을 선택할 수 있는 법치 기반의 경제 질서를 증진한다는 공동 관심사를 가지고 있다. 이를 증진하기 위해, 한국과 일본은 즉각 수출 라이선싱⁴에

대한 특혜 대우를 부여하는 “화이트 리스트”에 서로를 다시 포함해야 한다. 양국 모두 역사 문제를 경제 또는 안보 관련 사안과 연결하는 것이 양측 모두에게 이득이 되지 않음을 인식해야 한다. 일본은 트럼프 행정부가 환태평양 파트너십(Trans-Pacific Partnership)에서 탈퇴한 이후 CPTPP를 시작하는데 이바지했다. 한국 정부는 현재 CPTPP에 가입하기 위해 노력 중이며 바이든 행정부 또한 가까운 장래에 CPTPP에 가입해야 할 것이다.

미국의 경제프레임워크는 역내 국가들이 인도-태평양 전략에 참여하려는 데에 있어 중요한 동인이 될 것이다. 그러나 참여했을 경우 어떤 혜택이 있을지를 미국은 아직 구체적으로 보여주고 있지 못하다. 문재인 정부의 신남방 정책은 주로 중국에 대한 경제적 의존을 줄이기 위한 것이었다. 바이든 행정부는 인도-태평양 경제 프레임워크에 대한 적극적 참여를 유도하기 위해 이를 통해 각국이 얻을 수 있는 경제적 혜택에 대해 강력한 신호를 보내야 할 것이다. 예를 들어, 디지털 공간을 지배할 공동 표준과 규칙을 제공하는 것은 많은 관심을 불러일으킬 것이다.

한국은 역내 인프라 간극을 줄이고 디지털 연결성을 증진하여 이 프레임워크에 기여할 수 있다. 두 영역 모두 한국이 세계 경제에서 선도적 입지를 구축한 영역이다. 미국은 G7 회원국과의 파트너십에 초점을 맞춘 “더 나은 세계 재건 이니셔티브(Build Back Better World Initiative)”에 한국도 참여하도록 해야 한다. 한국은 자국의 강력한 IT 기업과 원조를 통해 지역을 디지털로 연결하는데 도움을 줄 수 있다, 한·미·일 3국은 디지털 스페이스를 지배하는 신뢰할 수 있는 규칙과 규범을 제공하기 위해 협력해야 한다. 그리고 마지막으로, 한국은 Enhancing Development and Growth through Energy (EDGE) 참여를 통해 2050년까지 탄소중립을 달성한다는 야심찬 목표를 달성하는데 도움을 받을 수 있을 것이다. 한·미·일 3국 모두 디지털 및 기타 신기술을 지배할 규칙과 표준을 구축하기 위해 노력해야 한다.

3국 모두 아세안 중심성(ASEAN Centrality)과 지역 비전에서 인도의 중요성을 인식해야 한다. 만약 3국이 공유하는 인태 경제협력의 방향과

표준이 제공된다면 각국의 ASEAN 국가 및 인도와의 양자 관계는 시너지를 낼 수 있을 것이다. 또한, 교육 또는 문화적 교류를 통해 외교 및 경제 관계를 증진할 수 있다.

자유롭고 개방적인 인도-태평양 지역을 위한 안보 협력

수개의 역내 국가와 미국 간의 양자 안보 동맹은 있으나 역내 안보 아키텍처가 부재한 상황에서 QUAD 또는 호주, 영국, 미국 간 안보협력 (AUKUS) 과 같은 다자 협력이 추가되는 것은 바람직하다. 동시에, 이러한 다자 협력이 중국을 봉쇄하기보다는 포용하는 것으로 인식되어야 한다. 한국은 현재 코로나바이러스에 대응하기 위한 실무 그룹에 참여하고 있으나 유엔해양법협약에 기초한 해양 협력과 같은 분야로 그 역할을 확대해야 한다. 한국이 QUAD의 정식 구성원이 되는 데에는 시간이 걸릴 것이므로 미국과 일본은 한국이 가입하기 위한 모멘텀을 증진하기 위해 협력해야 할 것이다. 사이버 보안 또한 3국 간 그리고 QUAD 플러스에서 다룰 수 있는 영역이다.

한·미·일 3국 모두에게 가장 도전이 되는 안보 문제는 북한의 핵 및 대륙간탄도미사일 능력에 현명하게 대처하는 것이다. 보다 효율적이고 효과적인 정보 공유를 위해 3국은 기존의 양자 군사정보 보호 협정(General Security of Military Information Agreements)을 3자 간 협정으로 전환하는 것을 고려해야 한다. 그 뿐만 아니라, 북한의 핵 위협을 상쇄하는 방안으로서 한국의 핵무장 여론-일본에서도 한국보다 약하지만 핵무장 여론 증대-을 잠재우기 위해서 미국은 자국 핵우산의 확장 역지력에 관한 확신을 주어야 한다. 또한 3자 국방 회의 및 공동 군사 훈련의 정기적 실시를 통해 안보 환경을 더 안정적으로 만들고, 대만 또는 남·동중국해에서의 잠재적인 위기에 대응하기 위한 3자 협력 메커니즘도 마련할 필요가 있다.

우크라이나 전쟁은 미국이 NATO 동맹국과 함께 유럽에 더 적극적으로 개입하도록 하였다. 인도-

태평양 지역의 미국 동맹국과 파트너들은 이러한 행보가 역내 미국의 전략적 초점을 약화시킬지 지켜보고 있다. 바이든 행정부는 이러한 관점이 근거없는 우려임을 보여주어야 한다.

민주주의의 회복력 강화

전 세계적으로 민주주의의 후퇴는 자유주의 국제 질서를 훼손하는 것으로 인식되어왔다. V-dem (Varieties of Democracy) 연구에 따르면 2021년 현재 세계 시민이 평균적으로 누리는 민주주의의 수준은 지난 30년간의 민주화의 성과를 무너뜨린 채 1989년의 수준으로 퇴보하였다.⁵ 러시아와 같은 전제주의 정부는 국제질서를 자국에 유리하게 이용하는 것을 넘어 이제는 전쟁까지 일으키는 위협을 초래하고 있다.

민주주의 후퇴에 있어 인도-태평양 지역도 예외는 아니다. 그 예로 빈번한 군사 쿠데타가 일어난 태국의 하이브리드 민주주의, 2021년 2월 쿠데타 이후 군사 독재가 이루어지고 있는 미얀마, 인도 내 힌두 민족주의의 부상, 필리핀 내 언론 탄압 및 인권 침해에 대한 보고가 빈번히 일어나고 있으며, 북한과 중국의 신장 지역에서도 악명높은 인권 침해가 일어나고 있다. 홍콩 등 아시아 여러 지역에서 권위주의가 확대되면서 자유로운 시민 공간이 줄어들고 있다.

한국과 일본은 아시아 민주주의의 양대 선도 국가이다. 양국은 민주주의공동체(Community of Democracies) 및 민주주의정상회의(Summit for Democracy)와 같은 글로벌 민주주의 네트워크뿐 아니라 1.5 트랙 D-10 대화와 같은 소다자 네트워크에도 참여해왔다. 그러나 민주주의 회복성(resilience)을 지원할 역내 협력 기구가 부재하다. 윤석열 정부와 기시다 정부하에 한국과 일본은 1998년 김대중-오부치의 협력 정신을 부활시킬 것으로 예상된다. 양국 지도자는 신뢰에 기반한 협력관계를 새로이 다짐하는 언설을 넘어 미국과 함께 역내 민주주의를 지원하기 위한 프로그램을 상호 조정할 수 있는 협력체 창설을 목표로 할 수 있다. 자유롭고 규칙 기반적 역내 질서는 이를

보호하기 위한 민주주의 국가들의 더 많은 행동이 수반되지 않는다면 지속 가능하지 않다. 한국은 북한 내 인권 문제에 대해서도 더 적극적으로 대응해야 한다. 3국 모두 유엔 및 국제기구들에서 인권 규범을 유지하고 증진하기 위해 긴밀히 협력해야 한다.

국제사회는 미얀마 군부가가 민주주의를 전복시키거나 러시아가 이웃 국가를 공격하는 등 자유주의 규범에 대한 공격에 제재를 가하고 있다. 한국과 일본은 이러한 제재에 동참하면서 해외 민주주의를 수호하기 위해 더욱 적극적인 행보를 보이기 시작했다. 미국은 한국과 일본이 서로에 대한 민족주의적 적대감에 갇혀 있을 때 이를 관망하기보다는 3자가 민주주의 연대를 위해 갈등을 넘어서도록 협력의 촉진자(facilitator)의 역할을 해야 한다.

결론

한·미·일 3국은 경제, 정치, 군사 강국의 강력한 모임이다. 3국은 이상을 공유하고 있으나 중국과 북한 등 반자유주의 국가의 위협에 대응하기 위해 그 이상을 행동으로 옮기기 위한 더 많은 노력을 해야 한다. 이 짧은 글은 아시아 내 민주주의를 강화하기 위해 경제, 안보 협력을 강화하기 위한 방안을 간략히 소개한다.

참고문헌

1. 백악관, “The Indo-Pacific Strategy of the United States,” 2022년 2월 <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.-Indo-Pacific-Strategy.pdf>
2. 미국 국무부, “Joint Statement on the U.S.-Japan-Republic of Korea Trilateral Ministerial Meeting.” 2022년 2월 12일. <https://www.state.gov/joint-statement-on-the-u-s-japan-republic-of-korea-trilateral-ministerial-meeting/>.
3. 윤석열, “South Korea Needs to Step Up.” Foreign Affairs, 2022년 2월 8일. <https://www.foreignaffairs.com/articles/south-korea/2022-02-08/south-korea-needs-step.l>
4. 문재인 정부는 2015년 12월 박근혜 정부와 아베 신조 내각 사이의 위안부 여성에 대한 장관 합의를 계승하지 않았다. 이에 더해 강제 징용자 배상 문제가 사법적 문제로 전환하면서 새로운 국면을 맞게 되었다. 2018년, 대한민국 대법원은 2개의 사건에 관해 2차 세계대전 기간 동안 일본에 의한 강제 노동에 이용된 노동자들이 미쓰비시 중공업과 신일철주금으로부터 금전적 보상을 받을 자격이 있다고 판결했다. 이에 대한 보복으로 일본은 수출 라이선싱에 대한 특혜 대우를 부여하는 “화이트 리스트”에서 한국을 배제하였다. 이로 인해 1,100 개 이상의 제품이 잠재적으로 일본의 더욱 강력한 규제를 받게 되었다. 하지만 그 중에서도 한국이 특히 우려한 부분은 반도체 제조에 사용되는 3가지 핵심 화학 물질과 소재(고순도 불화수소, 플루오린 폴리이미드, 포토리지스트)였다. 실제로는 일본은 문제가 된 핵심 화학 물질에 대한 수출 요청을 적시에 비교적 신속하게 승인해왔다. 그럼에도 불구하고 한일 양국 모두 아직 공식적으로는 “화이트리스트” 분쟁을 종결하지 않고 있다.
5. V-Dem Institute, “Democracy Report 2022: Autocratization Changing Nature?” https://v-dem.net/media/publications/dr_2022.pdf.

우크라이나 전쟁의 한국 외교 정책과 동북아 안보에 대한 시사점

앤드루 여(Andrew Yeo)

브루킹스 연구소(Brooking Institution), 선임 연구원 겸 동아시아 정책연구 센터의 SK-한국국제교류재단 한국 석좌

정책 제안

- 우크라이나 위기를 한국의 외교 정책과 전략적 내러티브에 한국의 국익에 대한 원칙과 가치를 연결하는 리브랜딩의 기회로 삼는다.
- 유럽 국가들의 인도 태평양에 관한 관심 증대에 대응하여 NATO 및 EU와 더욱 긴밀한 전략적 대화를 추구한다.
- 미국 동맹국들과 함께 우크라이나에 대한 인도주의적 지원을 증대하고 러시아에 대한 수출 규제 강화를 고려한다.
- 한반도의 군사적 준비태세와 방위 및 억지 역량을 강화한다. 비핵화 전망이 약화되고 북한의 도발이 증가했으므로 정기적 군사 훈련을 재개하고 한국군의 사기를 진작시켜야 한다.
- 한국의 방위 및 억지 역량 증진을 위한 일부 조치가 한반도의 불안정성을 증가시키고 동북아시아의 군비 경쟁으로 이어질 수 있음을 인식한다. 모든 옵션에 대한 가능성을 열어두어야 하지만, 선제적 목표 타격이나 한국의 독립적 핵무기 개발에 대한 요구는 이러한 위험성을 내포한다.

2022년 2월 24일, 러시아군은 우크라이나를 침공했다. 전쟁은 우크라이나 내에서 진행되고 있지만, 이는 한국의 안보 및 외교 정책과 북한의 비핵화에 중요한 시사점을 지닌다. 이 글은 곧 출범하는 윤석열 정부가 직면한 과제와 기회를 다음과 같이 제시한다. 첫째, 우크라이나 사태는 러시아 및 중국 정부와의 관계를 복잡하게 만든다. 그러나 동시에 한국 정부에 아시아 및 유럽내 미국

동맹국들과의 글로벌 파트너십을 다양화하고 강화할 기회를 제공한다. 둘째, 우크라이나 사태는 김정은 정권에 핵무기와 미사일 개발에 대한 외교적 위장(diplomatic cover)과 더 많은 동기를 부여한다. 남북 교류와 북미 관계 개선에 대한 전망이 좋지 않지만, 한미 정부는 북한의 위협에 대응하여 방위력 강화 조치를 취해나갈 수는 있다.

러시아 침공에 대한 대응

바이든 행정부는 러시아의 우크라이나 침공에 대해 재빠르게 대응했다. 미국은 2022년 1월부터 침공이 곧 일어날 것이라고 예고해왔다. 미국은 러시아의 공격을 막기 위해 NATO 및 유럽 동맹국과 긴밀히 협의하면서 러시아에 제재 조치를 취했다. 러시아의 공격 범위와 그 잔혹성도 미국의 광범위한 경제 제재 및 수출 규제 부과에 일조했다. 미국은 또한 해외 러시아 자산을 동결하고 러시아 은행이 국제 SWIFT 지불 시스템을 사용하지 못하도록 했다. 또한, 백악관은 러시아에 대한 최혜국 대우 철회를 제안했으며 러시아가 IMF와 같은 다자금융기관으로부터 대출을 받지 못하도록 했다. 2022년 4월 초 현재 바이든 정부는 우크라이나에 20억 달러의 안보 지원을 제공했다. 그러나 미국은 러시아 항공기에 대한 비행 금지구역을 설정하지 않았고 러시아와 직접 분쟁을 일으킬 수 있는 추가적 지원은 하지 않았다.

한국의 러시아 침공에 대한 초기 대응은 미국이나 다른 가까운 동맹국과 비교하여 신중했다. 문재인 정부는 러시아에 대한 국제 제재를 지지했지만, 일본과 호주와는 달리 초기에 독자 제재를 부과하지는 않았다. 한국의 여당인 더불어민주당은 심지어 우크라이나 대통령 볼로디미르 젤렌스키가 러시아를 도발했다고 비난하기까지 했다. 그러나 좀 더 숙고한 끝에 한국 정부는 러시아와 벨라루스를 상대로 한 반도체 등 전략물자 수출을 금지하고 러시아의 주요 은행과의 거래를 중지시켰다. 러시아는 교역 규모 기준 한국의 12번째 교역국에 불과하지만 이러한 조치는 무의미하지 않다. 한국은 유엔에서 러시아의 우크라이나 침공을 비난하는 표를 던졌다. 또한, 이후에 러시아의 유엔인권이사회 회원 자격을 중지하도록 투표했다. 한국은 최근 인도주의적 지원 약속 금액을 4000만 달러로 증액했다.

한국의 일부 보수적 정책입안자들과 언론은 문재인 정부가 우크라이나 방어를 위해 더 많은 지원을 제공하지 않았으며 비난했지만 한국 정부의 행보는 다른 전통적 미국 동맹국들의 행보와 더욱 유사하다. 비교하자면, 인도, 인도네시아, 베트남,

태국은 유엔인권이사회에서의 러시아의 회원 자격에 대한 투표에서 기권했다. 또한, 미국의 조약 동맹국(treaty ally)인 필리핀은 이 사태에 관해 거의 침묵으로 일관했다. 미국 국무장관 토니 블링컨과 바이든 대통령은 한국의 우크라이나 주권 보호에 대한 지지를 환영하고 명시적으로 인정했다.

러-중 협력에 대한 대응

러시아의 우크라이나 침공은 미중 경쟁과 글로벌 질서에 관해 한국의 외교 정책에 과제와 기회를 제공한다. 러시아 정부와 중국 정부의 2월 4일 공동 성명은 유라시아의 지정학적 상황을 변화시켰으며 이로 인해 한국 정부는 중국과 미국 간의 “균형자” 역할을 유지하기 어려워졌다.

중국의 주요 교역 파트너로서 한국은 중국과 긍정적인 관계를 유지해야 할 것이다. 중국공산당의 남중국해에서의 해역 권리 주장과 글로벌 공공 외교 채널을 통한 거짓 내러티브를 넘어서, 블라디미르 푸틴에 대한 계속되는 지원으로 중국은 전략적 경제적 파트너는 물론이고 지역 구성원으로도 신뢰하기 더욱 어려워졌다. 독일과 프랑스를 비롯한 여러 EU 회원국은 이미 지난 수년간 중국 정부와의 관계를 재조정했으며 인도-태평양 사안에 더 깊은 관심을 가져왔다.

중국 정부가 러시아 정부에 계속해서 생명줄을 제공한다면 중국에 대한 각국의 태도 또한 경색될 것이다. 러시아의 침공으로 독일, 핀란드, 스웨덴과 같은 국가들은 수십 년 된 안보 정책을 수정(또는 최소한 수정할 것을 고려)했다. 그 예로, 독일의 방위비 지출 증대와 핀란드와 스웨덴의 NATO 가입 추진이 있다. 이처럼 러시아-중국은 환태평양 및 환태평양 미국 동맹국 간의 연결고리를 더욱 강화하고 NATO와 일본, 한국, 호주 등 조약동맹국 간의 안보 네트워크를 강화할 가능성이 크다. 예를 들면, 2022년 4월에 5개 아태지역 국가가 우크라이나 위기를 논의하기 위해 브뤼셀에서 열린 NATO 외교 장관회의에 참가했다. 한국의 정의용 외교부 장관이 한국 외교부 장관으로서 최초로 고위급 NATO 회의에 참석했다.

북한 비핵화 전망의 약화

2022년 1월부터 4월 중순까지, 북한은 ICBM 실험을 포함하여 총 15개의 미사일을 시험 발사했다. 일부 분석가들은 이러한 빈번한 도발이 우크라이나 사태에 집중하고 있는 미국의 관심을 끌기 위해서라고 주장하지만, 최근의 북한 미사일 시험은 러시아 침공 이전에 이미 시작되었다. 북한 정권은 자체 미사일 역량의 완성도를 높이기 위하여 (그리하여 억지력을 확보하기 위해) 미사일 시험을 진행하고 있는 것이다. 그리고 현재는 북한이 협상에 큰 관심을 보이지 않지만 이러한 미사일 시험은 미국 및 한국 정부와의 향후 협상에서 장기적으로 협상력을 키워준다.

우크라이나 위기는 북한의 핵 관련 셈법과 비핵화 전망에 큰 의미가 있다. 첫째, 우크라이나가 1994년에 핵을 포기했고 20년 후에 러시아의 침공을 받았다는 사실은 핵무기가 국가 안보와 정권 유지를 보장하는 유일한 수단이라는 믿음을 뒷받침해준다. 또한, 미국이 핵보유국인 러시아에 대한 대응을 자제하는 모습은 북한 정부 측에 핵무기가 미국에 대한 효과적인 억지력을 보유함을 보여준다.

둘째, 현재의 정치적 상황과 러시아에 부과된 높은 제재를 고려했을 때, 러시아와 중국 정부가 북한에 대한 추가적 제재를 지지할 가능성은 작다. 러시아는 자국 석유와 가스에 대한 수요 감소로 인한 손실을 절감하기 위해 북한에 대한 제재를 우회하여 북한에 할인된 가격으로 연료를 제공하려 할 수 있다. 따라서, 중국과 러시아 정부가 비핵화를 위해 북측에 자국의 외교적 영향력을 행사할 가능성은 작다.

결론

이 글은 3가지 광범위한 시사점을 제시한다. 첫째, 우크라이나 위기를 활용해 한국의 외교 정책이 더욱 세계적인 역할을 하도록 리브랜딩하는 것은 실보다 득이 크다. 한국의 대러시아 수출 규제와 제재는 단기적으로 윤석열 정부에 경제적 및 외교적 부담이 될 수 있다(예를 들면, 러시아가 한국을 “적대국” 목록에 추가할 수 있음). 그러나, 우크라이나를 지원하고 아시아와 유럽 내 미국의 동맹국과의 관계를 강화하여 장기적으로 더 많은 전략적 및 세계적 평판상의 혜택을 얻을 수 있다. 우크라이나 주권 방어를 위한 국제사회의 연합이 신속히 결성된 것은 미국과 유럽이 유사입장을 가진 동북아시아의 파트너 국가들에 대한 영토 보존에도 의지가 있음을 보여주는 고무적 신호로 받아들여야 한다.

둘째, 우크라이나 전쟁은 유럽과 미국인들보다 한국인들에게는 더욱 먼 나라 이야기로 느껴질 것이다. 이로 인해 윤석열 정부가 러시아에 더욱 강력한 재정적 압박을 가한다거나 추가적인 인도주의적 지원을 제공하는 데 어려움이 있을 수 있다. 직접적인 군사 지원을 하면 더 높은 국내 정치 및 국제적 위험이 따를 것이다. 그럼에도 불구하고 윤석열 정부는 우크라이나를 정치, 경제적으로 지원할 방법을 찾아야 한다. 예를 들면, 한국인들은 전쟁 후 우크라이나의 재건 및 개발 노력 지원에는 더욱 긍정적으로 반응할 것이다.

셋째, 우크라이나 위기에 비추어 북한은 핵무기를 유지할 이유가 더 많아졌다. 북한은 올해도 도발을 지속할 가능성이 크며 북한 정부와의 협상 가능성은 여전히 낮을 것이다. 윤석열 정부는 한국의 방위 태세와 역량을 검토해야 한다. 그리고 한미동맹을 활용해 방위와 억지 역량을 보강하면서도 갈등 강화(escalatory) 정책이 동북아시아의 불안정성을 높이거나 군비 경쟁을 촉발하지 않도록 해야 할 것이다.

우크라이나 위기: 아시아와 한국에 대한 시사점

운영관

서울대학교, 정치외교학과 명예교수

정책 제안

- 중국과 러시아가 비협조와 북한발 핵 및 재래식 무기 위협이 증가에 직면한 지금과 같은 시대에 한국과 미국 정부 모두 북한 비핵화를 위한 새로운 전략과 로드맵 수립을 위한 논의를 최대한 빨리 시작해야 한다. 양국 정부는 이를 위해 전문가로 구성된 블루리본 위원회(blue-ribbon committee)를 결성할 수 있다.
- 미국 정부는 대북 특사(예: 국무부장관) 파견을 통해 비핵화 등의 사안에 관한 대화를 시작하는 것을 고려할 수 있다. 이러한 행보는 북한 측에 긍정적 신호를 전달할 것이며 다른 위기를 피할 예방적 외교의 역할을 할 것이다.
- 양국 모두 경제안보 분야 협력 강화를 위한 메커니즘을 개발해야 한다. (예: 세계 공급망, 첨단 기술, 우주, 사이버 등)
- 양국 정부 모두 한국의 정당한 정치적, 경제적 행동에 대한 중국과 러시아의 잠재적인 징벌적 행보(예: 사드 배치 당시의 경제 제재)에 대해 연합하여 효과적으로 대응할 방안을 모색해야 한다.

2022년 2월 24일 러시아의 우크라이나 침공은 2차 세계 대전 이후 자유주의 국제 질서에 큰 타격을 입혔다. 러시아는 오만하게도 영토보전이나 민족 자결과 같은 국제법의 가장 근본적인 원칙을 위반했다. 대부분의 서방 민주주의 국가의 국민이 그러하듯 한국 국민도 러시아의 침공으로 큰 충격을 받았다. 강대국이 작은 국가를 침공하고 그 국민의 자국 정치 체제 결정에 대한 권리를 짓밟았다는 사실은 한국인들에게 끔찍하게 다가왔다. 무엇보다도 한국은 20세기 초 일제 강점기와 1950년 중국과 소련의 지원을 받은 북한의 침공으로 유사한 비극을 겪었다.

이에 따라 한국 국민은 우크라이나 사태를 지켜보면서 민주주의, 자유, 민족 자결, 법치와 같은 가치를 공유하는 동시에, 북한과 강대국으로 둘러싸여 있는 한국에 안정적인 정치 및 안보 환경을 제공하는 미국이라는 동맹국의 중요성을 갑자기 떠올리게 되었다. 사실 많은 한국인이 최근 외교 정책 관련해 이러한 가치의 중요성을 과소평가하는 경향이 있었다. 문재인 정부는 우크라이나를 지지하는 여론을 반영해 러시아를 제재하는 미국 주도의 국제 연합에 동참하기로 결정했다. 우크라이나 위기는 한미동맹을 강화하고자 하는 윤석열 정부의 정책을 찬성하는 여론에 활기를 불어넣을 것이다.

러시아의 우크라이나 침공에 대한 아시아 국가들의 반응

우크라이나 위기에 대한 아시아 국가들의 반응은 엇갈린다. 미국의 주요 동맹국들과 자유주의 국제 질서를 지지하는 국가들은 러시아 제재에 적극적으로 동참하고 있다. 예를 들면, 미국, 한국, 싱가포르, 호주는 경제적, 정치적 비용에도 불구하고 러시아를 제재하고 있으며 특히 주권 관련 문제에 예민하게 반응해온 도시 국가인 싱가포르는 러시아 제재에 가장 적극적으로 참여하고 있다.

그러나 일부 아시아 국가들은 협조적이지 않다. 러시아의 우크라이나 침공을 강력하게 비난하는 내용을 담고 있는 미국이 제출한 2022년 2월 26일 유엔 안전보장이사회 결의안에 대한 표결에서 민주주의 국가이자 쿼드 회원국인 인도는 기권했다. 인도는 대러 무기 수입 의존도가 높으며 러시아를 비난하여 러시아가 인도의 숙적인 파키스탄과 중국의 편을 들도록 하기를 원하지 않는다. 또한, 오랜 비동맹주의 외교 역사를 가진 인도는 유엔에서 카슈미르 사안에 관해 러시아의 지지를 받기도 했다. 베트남, 인도네시아, 미얀마도 여러 이유로 러시아 제재에 관해 미국 등 서방 국가와 협력하지 않고 있다.

우크라이나가 지리적으로 멀다는 점 때문에 이들 국가가 러시아의 침공이 국제 질서의 본질에 가져오는 장기적이고 심각하게 부정적인 영향보다는 단기적인 지정학적 계산에 더 치중했을 수도 있다. 인도가 가진 세계 정치에 미칠 수 있는 잠재적 긍정적 영향을 생각했을 때, 인도가 이 중요한 시점에 어떠한 행보도 취하지 않는 것은 특히 안타까운 일이다.

향후 국제 질서의 방향에 가장 큰 영향을 미칠 수 있는 아시아 국가는 아마도 중국일 것이다. 그러나 중국은 현재 어려운 상황에 놓여있다. 블라디미르 푸틴 대통령의 요청에 응하여 러시아를 군사적, 경제적으로 지지할 경우 EU 국가들과의 관계가 경색되고 유럽이 미국과 더욱 가까워질 수 있다. 이 경우 미국과 EU 사이를 이간질하여 미국의 영향력을 약화하고자 하는 중국의 세계 전략과

모순될 수 있다. 그러나 러시아를 돕지 않을 경우, 가장 중요한 권위주의 파트너 국가를 약화할 수 있다. 푸틴과 시진핑 모두 2022년 2월 4일, 양국의 협력에 “한계가 없을 것”임을 선언했다.

30년 만의 최악의 국내 경제 상황에 직면한 중국으로서는 친러중립 태도를 내려놓고 전적으로 러시아를 지지하기도 어렵다. 러시아를 지지하기 위해서 포기하기에는 중국 경제에 대한 서방 국가들의 영향력이 너무나 크다. 만약 중국이 대담하게 행동을 취하고 러시아를 경제적, 군사적으로 전적인 지원을 제공하기로 한다면 서방 민주주의 진영과 유라시아 권위주의 진영 간에 분명한 경계선이 나타날 것이다. 군사적, 이데올로기적, 외교적, 경제적 측면에서 두 진영 간 국제 경쟁은 더욱 심화될 것이며 전 세계는 새로운 냉정 국제 질서에 한 발짝 더 다가가게 될 것이다.

한반도 정치에 대한 시사점

러시아의 우크라이나 침공으로 미국의 세계 전략 또한 재조정되어야 할 것이다. 미국이 어느 방향으로 움직일지는 불확실하다. 두 전략적 상대인 중국과 러시아에 동시에 대립하고 대응할 것인가? 아니면 러시아 문제는 NATO의 유럽 파트너 국가들에 남겨두고 인도-태평양에서 중국에 대응하는데 집중할 것인가?

어느 쪽을 택하더라도 우크라이나 전쟁으로 인해 미국은 그 전만큼 북한 문제에 집중할 수 없을 것으로 보여 우려가 된다. 바이든 행정부는 북한 문제에 투자할 정치적 자본이 더더욱 없을 것이다. 현재로서는 북한보다는 중국, 러시아, 이란 문제가 미국 외교 정책에서 훨씬 더 높은 우선순위 사안인 것으로 보인다.

다른 한편, 러시아가 올해와 2014년에 우크라이나에 보인 행보를 지켜보면서 북한은 더욱 핵 개발에 집착하게 될 것이다. 북한의 지도자인 김정은은 우크라이나가 30년 전에 핵탄두를 포기하지 않았다면 러시아가 것처럼 극악하게 우크라이나를 침공할 수 없었을 것으로 생각할 것이다.

또한, 김정은은 북한의 경기 침체로 더더욱 인내심을 잃어가고 있다. 북한은 스스로 선언한 ICBM의 시험 발사 모라토리엄을 파기하기 시작했다. 북한은 2022년 첫 3개월 동안 15개의 미사일을 발사했다. 3월 16일에는 화성 15호 ICBM을 발사했으나 발사 직후 폭발했다. 북한은 3월 24일에 또 한 번의 화성 15호를 발사했으며 이것이 더욱 발전된 ICBM인 화성 17호라고 주장했다.¹

북한 비핵화에 투자할 정치적 자본이 없는 미국과 북한의 다급함 및 조급함 사이에 분명한 간극이 존재한다. 우크라이나 전쟁은 이러한 간극을 더욱 분명히 하고 있다.

현재 상황이 지속될 경우 2017년과 같은 한반도의 긴장 상황이 재현될 것이다. 주한 미국대사 성김은 최근 북한의 또 한 번의 핵 실험 가능성에 대해 공개적으로 언급했다. 그리고 미국은 4월 11일 핵 추진 항공모함인 에이브러햄 링컨함을 동해에 배치했다. 미국의 항공모함이 동해에 진입한 것은 북한이 4년 5개월 전 화성 15호를 처음 발사한 후 처음이다.

미중, 미러 관계 악화는 북한 이슈에도 영향을 미치기 시작했다. 중국과 러시아 모두 북한의 ICBM 발사 후 추가적 대북 제재에 대한 유엔 안전보장이사회의 결의안을 거부했다. 이는 중국과 러시아의 북핵 문제에 대한 입장이 크게 바뀌었음을 보여준다. 2017년 말 장거리 미사일 발사와 핵무기 실험 등 북한의 도발 당시에는 두 국가 모두 북한 제재에 협조했다.

이러한 변화는 북한 비핵화를 위한 한미 정책에 부정적 시사점을 남긴다. 북한의 핵 프로그램이 국제 사회의 주요 외교 우려 사안이 된 1990년대

이후 중국과 러시아의 협력은 미국의 북한 비핵화 정책의 필수조건이었다. 그러나 이제 한국과 미국은 경제 제재로 북한을 압박하는 데 러시아 정부와 중국 정부의 협조를 기대할 수 없게 되었다. 강력한 제재와 국제적 고립에 직면한 러시아는 북한과의 관계를 강화하려 할 수 있다. 예를 들면, 러시아는 유엔 안전보장이사회 결의안을 위반하며 북한 노동자들을 받아들일 수 있다.

결론

북한, 중국, 러시아 등 세 권위주의 국가 간 관계가 이처럼 강화된다면 한반도 정세는 과거 냉전 시대와 같이 될 것이다. 남북 대화와 협력의 여지는 줄어들 것이다. 우리는 한반도 안보 상황의 중대한 시점에 다다르고 있다. 한국과 미국은 북한 핵 프로그램에 대한 전통적 가정(assumption)을 버리고 새로운 접근법을 수립해야 한다. 확장 억제 강화를 통해 북한의 도발을 막고 경제 제재로 북한 정부가 비핵화를 추진하도록 압박하는 것은 분명 중요하지만 충분하지 않다. 우리가 필요한 것은 예방 외교이다. 헛된 것으로 느껴질 수 있지만, 북한 지도자와의 집중적인 소통을 했던 마지막 해보다 더 많은 노력이 있어야 핵 프로그램에 대해 상호 수용 가능한 해법을 찾을 수 있을 것이다. 우크라이나뿐 아니라 한반도에서도 핵 재앙의 위험은 커지고 있다.

참고문헌

1. 최근 북한이 발사한 미사일은 북한이 주장한 종류의 미사일이 아니다(North Korea's latest missile test may not have been what it claimed), The Washington Post, 2022년 3월 28일 <https://www.washingtonpost.com/world/2022/03/28/north-korea-missile-hwasong/>

전략지정학적 불확실성 시대의 포괄적 한미동맹

스콧 스나이더(Scott Snyder)

미국외교협회(Council on Foreign Relations), 한국 담당 선임 연구원

정책 제안

- 한미동맹은 미국이 제공하는 안보를 한국이 소비하는 위계적인 관계에 그치는 것이 아니라 쌍방향의 파트너십으로 발전해야 한다. 양국은 다양한 안보위협뿐 아니라 공중 보건 및 기후변화 등과 같은 비전통적 안보위협에 있어서도 더욱 긴밀히 협력해나가야 한다.
- 한국은 유럽과 아시아내 다른 민주주의 국가들, 특히 NATO와 유럽 연합 국가들과의 관계를 강화해야 한다. 한국은 우크라이나 지원을 위한 국제사회의 연대에 인도주의적 지원을 제공함으로써 한미동맹을 격상시키는 동시에 여타 국가와의 관계도 강화할 수 있다.
- 한미 양국은 고조되는 중국의 위협에 대응하기 위한 노력을 강화해야 한다. 이를 위해서는 공급망 안전성 제고, 신기술 개발 및 적용 기준에 대한 협력 강화, 양자간 투자 심사, 민주주의 및 거버넌스 협의와 함께, 인도-태평양 지역내 역량 제고 및 인프라 개발 촉진, 남중국해내 항행 및 비행의 자유와 대만 해협의 평화 안정 수호를 위한 긴밀한 조율이 필요하다.

지난 10년간 한미동맹은 양국 공히 여러 정권에 걸쳐 전례 없는 여론의 지지를 받았다. 이는 양국 국민 모두가 한미가 공유하는 깊은 이해관계를 이해하고 지지한다는 것을 의미한다. 양국은 동일한 민주주의 국가로서 국제 정치의 역동성과 안보 불확실성에 기인한 안보 위협 및 경제 번영에 대한 공동의 과제에 직면해 있다. 시카고 국제문제 협의회(Chicago Council on Global Affairs)는 미국의 경제, 안보 파트너로서 한국에 대한 미국내 인식과 지지가 지난 20년간 꾸준히 증가했으며, 특히 한국이 전세계적 문화 수출 강대국으로 부상하면서 이는 더욱 강화되었다고 발표했다.¹ 미국인의 60% 이상이 한국을 동맹국 또는 파트너로 인식한다. 마찬가지로 아산정책연구원 조사에 따르면 2000년대 중반의 모호했던 시기 이후 최근 10년간 한국 대중의 미국에 대한 지지는 10점 척도에서 6점 이하로 떨어진 적이 없다. 이 조사에서 지난 10년간 일관되게 긍정적인 점수를 받은 강대국은 미국이 유일하다.²

한미동맹에 대한 양국 국민의 지지는 주로 핵을 보유한 북한과 미국의 패권을 위협하는 중국이라는 두 가지 위험에 대한 공통된 인식에서 비롯된다. 이 두 국가로부터의 고조되는 위협은 양국 국민으로 하여금 한미동맹을 더욱 지지하도록 만들었다.

특히 트럼프가 한국을 무임승차자(free rider)로 규정하며, 한미동맹에 대한 비용 지불을 대폭 인상하도록 한국을 압박하고, 양국 모두 정권 교체를 겪었음에도 불구하고 한미 안보동맹에 대한 국민의 지지가 계속되었다는 점은 주목할 만하다. 한국의 보수와 진보 정권 모두 국익 및 한미 관계에 대한 여론의 지지를 바탕으로 미국과의 원만한 관계를 우선시해왔다.

공동성명: 앞으로 나아갈 길

한국의 한미 관계에 대한 초당적 지지를 보여주는 실질적 성과 중 하나는 2021년 5월 21일 바이든 대통령과 문재인 대통령이 발표한 공동 성명이다.³ 이 공동 성명은 2009년과 2013년에 오바마 대통령과 한국의 보수 정권 대통령인 이명박, 박근혜 대통령 간의 공동 성명에 기반한다.⁴ 2009년 오바마-이명박 대통령의 공동 성명과 2021년 바이든-문재인 대통령의 공동 성명을 비교해보면 한미동맹의 협력 메커니즘이 지난 10년간 얼마나 심화되었는지를 알 수 있다. 바이든-문재인 대통령의 공동 성명은 더욱 복잡해진 역내 안보 환경과 Covid-19 팬데믹, 기후변화 등과 같은 글로벌 과제의 부상에 따른 협력 강화 필요성을 지적하고 있다. 2021년 공동 성명은 2009년과 2013년 공동 성명에서 사용된 “포괄적 전략 동맹”이라는 표현을 생략하긴 했지만 동맹을 강화시키기 위해 필요한 기능적 협력 분야의 포괄적 본질에 대해 이전 성명보다 더 상세히 기술하고 있으며, 중국과 북한을 위협으로 직접 지목하지 않으면서도 동맹 강화를 위한 방안을 제시하고 있다.

바이든-문재인 대통령간의 공동 성명이 갖는 포괄적 성격은 윤석열 정부가 핵심 외교 정책으로 내세운 한미간 “포괄적 전략 동맹”을 원활히 구축할 수 있도록 만들 것이다. 윤석열 정부의 향후 주요 과제는 모든 차원에 있어 한미동맹의 조율을 강화하는 일이 될 것이다.

쌍방향 파트너십

한미동맹 협력은 미국이 안보를 제공하고 한국은 이를 소비하기만 하는 위계적 관계를 넘어서 쌍방향 파트너십으로 발전할 준비가 되어있다. “국제사회의 중추적 국가(global pivotal state)”가 되겠다는 윤석열 정부의 목표하에 국제사회의 안정을 위한 한국의 기여는 분명히 환영받을 것이며, 한국이 함께 글로벌 리더십을 발휘해주시기를 바라는 미국의 기대에도 그 어느 때보다도 더 부응할 수 있을 것이다.

바이든 행정부와 윤석열 정부간 글로벌 안보 파트너십을 강화하기 위한 구체적인 의제에는 러시아의 우크라이나 침공 대응, 억지력 강화, 북한의 미사일/핵 역량 지속 확장 저지를 위한 외교활동 등 즉각적인 당면 과제가 포함될 수밖에 없다. 장기적으로 양국은 역내 우위 장악을 열망하는 중국이라는 장기 전략 과제와 공중 보건 및 기후변화 등 비전통적 안보위협에 대응하기 위한 지역적, 기능적 사안에 대한 협력을 강화해야 할 것이다.

윤석열 정부는 러시아의 우크라이나 침공에 대응하여 NATO, 유럽 연합과의 관계를 강화하고 우크라이나 난민 정착을 지원함으로써 러시아의 독단적인 무력사용에 대한 반대 입장을 명확히 하여 글로벌 리더십에 기여하고자 하는 한국의 열망을 보여줄 수 있다. 이러한 행보는 엄밀히 말하면 한국의 독자적인 행보이기는 하지만, 바이든 행정부의 우선순위를 지원하는 것으로서 국제안보에 기여하는 같은 마음가짐의(like-minded) 안보 기구들과 한미동맹을 연결하고, 한미동맹과 NATO 회원국간 상호 지원 체제를 확립함으로써 한미동맹에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

한미 안보 협력의 중점은 여전히 북한으로 바이든 행정부의 대북 전략은 여전히 “외교와 단호한 억지”의 결합이다. 한미동맹 공조의 핵심으로서 한미 확장억제 정책전략협의체를 부활하자는 대통령 인수위의 제안은 바이든 행정부와 윤석열 정부에게 북한의 증대된 군사 역량에 대한 억제를 강화할 수 있는 확장적이고 심층적인 기회를 제공할 것이다.

중국에 대한 대응

양 정부가 중국에 대한 우려를 공유한다는 점에서, 윤석열 정부는 바이든-문재인 공동 성명상 내용에 대해 더욱 강력하고 심층적인 협력을 추진할 수 있다. 중국과 관련된 긴 과제 목록(to-do list)에는 공급망 안전성 강화, 신기술 개발 및 적용에 대한 기준 관련 협력 강화, 양자간 투자 심사, 민주주의 및 거버넌스 협의, 인도-태평양 지역내 역량 제고와 인프라 개발 촉진을 위한 긴밀한 정책 협의, 남중국해상 항행 및 비행의 자유와 대만 해협의 평화 및 안정 수호가 포함된다. 말과 선언에 그치지 않고 한미 정부가 각 영역에서 실제적인 성과를 내는 것이야말로 동맹이 직면한 실질적 과제일 것이다.

마지막으로 바이든-문재인 대통령의 공동 성명은 신기술 개발 및 적용, 글로벌 보건 및 기후변화, 민간 원자력 발전, 우주 협력 등과 같은 실용적 현안에 대한 협력을 포괄하고 있는데, 이러한 공동 노력은 양 동맹국 간의 더욱 긴밀한 공동 정책 조율을 가능케하여 양국 관계를 더욱 심화시킬 것이다.

결론

많은 사람들은 냉전 초기인 1950년 북한의 침략으로부터 한국을 구한 미국을 떠올리며 한미동맹을 혈맹이라고 생각한다. 그러나 당시 양국을 이어준 전쟁 영웅들간의 개인적 유대가 현대의 문화적 연대로 대체됨에 따라, 동맹의 존재 이유 또한 양국의 현재와 미래에 상호 유익한 방향으로 재정의되어야 한다. 포괄적 협력 및 신기술 공동 개발이라는 공통의 가치에 기반한 한미 파트너십은 양국이 공유한 역사에 더해 동맹의 존재를 정당화할 수 있는 강력한 미래 지향적 명분을 제공할 것이며 이는 미래의 한미동맹을 지탱해나갈 것이다.

참고문헌

1. Karl Friedhoff, “미국인들은 여전히 대한민국을 지지하며 북한을 적으로 생각한다(Americans Remain Committed to South Korea, View North Korea as an Adversary,” 시카고 외교협의회(Chicago Council on Global Affairs), 2021년 10월 7일, <https://www.thechicagocouncil.org/sites/default/files/2021-10/FINAL%20-%20Korea%20Brief%20.pdf>.
2. “한국과 그 이웃 2019(South Koreans and Their Neighbors 2019),” 아산정책연구원, 2019년 4월 26일, <https://en.asaninst.org/contents/south-koreans-and-their-neighbors-2019/>.
3. “한미 정상 공동 성명(U.S.-ROK Leaders’ Joint Statement),” 백악관, 2021년 5월 21일, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/05/21/u-s-rok-leaders-joint-statement/>.
4. “한미동맹에 대한 공동 비전(Joint vision for the alliance of the United States of America and the Republic of Korea),” 백악관, 2009년 6월 16일, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/joint-vision-alliance-united-states-america-and-republic-korea>; “한미동맹 60주년 기념 공동 선언(Joint Declaration in Commemoration of the 60th Anniversary of the Alliance between the Republic of Korea and the United States of America),” 백악관, 2013년 5월 7일, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2013/05/07/joint-declaration-commemoration-60th-anniversary-alliance-between-republ>.
5. 의회 합동 회의에서의 바이든 대통령 연설(Remarks by President Biden in Address to a Joint Session of Congress) | 백악관, 2021년 4월 28일.

자유롭고 개방적인 인도태평양을 위한 미래의 한미동맹

전재성

서울대학교, 정치외교학부 교수

정책 제안

- 한국은 미국과 함께 가치 기반 외교 정책을 추구하여 윤석열 대통령이 제시한 “자유롭고, 개방적이며, 포용적인 인도태평양 질서”를 “적극적으로 실현”하도록 노력해야 한다.
- 한국은 중국과 직접적인 갈등관계에 놓여있지는 않지만 중국이 아시아의 자유주의 국제 질서에 점차 위협이 된다는 인식을 가지고 중국에 관여할 수 있는 현실적인 방법을 찾아야 한다.
- 한국이 보다 적극적인 미국의 아시아 파트너가 되면 중국의 경제보복이 가해질 수 있으므로 한미양국은 한국을 보호할 수 있는 전략을 수립해야 한다.
- 한미 양국은 회복탄력성이 있는 공급망 건설과 같은 방어적인 경제안보 정책을 위해 공감대를 키워갈 필요가 있다.

인도태평양 지역의 자유와 민주주의 가치

윤석열 대통령이 제시하는 차기 정부 외교 정책의 핵심 비전은 “지구적 중추국가”이다. 세계 10위권의 경제력을 가진 국가로서 한국 외교 정책의 범위가 한반도를 넘어선다는 것은 자연스러운 일이다. 윤석열 대통령은 “우리는 이제 북한에만 초점을 맞출 것이 아니라 유럽과 아시아 등 폭넓은 외교를 추진해야 한다”고 언급한 바 있다.¹

윤 대통령은 “자유민주주의의 가치와 실질적인 협력으로 자유, 평화, 번영을 증진하는” 외교를

하겠다고 비전을 제시하고 이는 한국이 추진할 가치외교의 가능성을 엿보게 한다.² 검찰총장을 지낸 윤 대통령은 대한민국 헌법에 명시된 가치를 중시하는 가운데 한국은 협의의 국익이 아니라 보편적 가치에 기반한 외교를 추구하겠다는 전망을 제시했다.

이러한 외교 정책 비전은 한미동맹의 임무에 대해서도 새로운 길을 제시하고 있다. 윤 대통령은 한미동맹이 한국 외교 정책의 핵심축이 되어야 한다고 언급하였다. 미국 주도의 자유주의, 규칙기반 국제 질서는 현재 큰 도전에 직면하고 있고 동맹의 기능은 자유주의 질서의 강화라는

목적에 일익을 담당해야 한다. 바이든 정부는 트럼프 정부 시대에 상당부분 훼손된 규칙기반 질서를 재건하려고 노력하고 있고 가장 중요한 지원은 동맹국들과 전략적 파트너 국가들로부터 제공되어야 한다. 한미동맹의 범위 역시 군사안보 차원에 한정되지 않는다. 윤대통령은 “한국이 미국 주도의 지구적, 지역적 질서의 수혜자”라고 언급한 바 있고, 현 질서를 강화하기 위해 한미동맹은 더 넓은 차원의 이슈들, 즉, 경제안보, 기술협력, 그리고 기후변화, 보건, 사이버안보, 에너지, 비확산 등의 신항안보 이슈들을 다루게 될 전망이다.³ 윤대통령이 제시한 “포괄적 전략 동맹”으로서 한미동맹은 “지구적 주축국가”의 비전과 일맥상통하며 또한 바이든 정부가 추구하는 미국 리더십의 회복과 세계재건 전략(Build Back Better World)과도 연결된다.

한미 양국은 새로운 대북 전략을 고안하여 북한의 완전한 비핵화, 한반도의 평화와 번영을 위한 효과적인 협상 방안을 제시해야 한다. 북핵 문제를 둘러싼 국제환경은 지속적으로 변화해왔고 이에 따라 북핵 문제의 협상 환경 역시 달라져왔다. 북한은 점증하는 미중 경쟁, 러시아의 우크라이나 침공 이후 악화된 미래 갈등, 소위 “권위주의의 축” 형성 추세 등을 기회로 삼고자 노력하고 있다. 윤석열 정부가 북핵 문제를 더 넓은 외교 정책의 관점에서 다루어야 할 조건들이 증가하고 있는 것이다. 한미동맹은 북한의 핵, 미사일 능력 증강이라는 새로운 위협에 직면하고 있다. 미국이 제시하고 있는 통합억지(integrated deterrence) 개념은 향후 북핵 위협에 대처하는 한미동맹에도 시사점을 줄 수 있다.

최대의 도전 요인: 중국

그러나 윤정부에 대한 최대의 도전은 미중 전략 경쟁이라고 할 수 있다. 윤대통령 역시 “미중 간 격화되는 경쟁은 한국에게 전략적 딜레마를 안겨주고 있다”고 언급한 바 있다.⁴ 미중 전략 경쟁은 대북 정책, 동맹의 범위, 미래 경제안보 등 거의 모든 정책에 영향을 미칠 것이다. 미중 전략경쟁의 양상에 따라 한국이 지키고자 하는 자유주의 국제 질서, 그리고 한국의 지구적 가치,

규범 외교 등 향후 5년간 윤석열 정부의 외교 정책이 영향을 받을 것이다. 이에 관해 윤석열 대통령은 “미중 관계 속에서 한국이 많은 부분에서 확실한 입장을 취하지 않은 상황”을 비판한 바 있다.⁵

동맹의 지리적 범위를 확장하게 되면 윤대통령은 아시아태평양 지역에서 한국의 가치와 이익을 수호하고 증진하는데 더욱 유리한 위치에 설 수 있다. 미국은 트럼프 시대부터 인도태평양 개념을 사용하여왔고, 중국이 실존적 위협을 가한다고 보았다. 바이든 정부 역시 중국의 정책에 맞균형을 취할 수 있는 정책을 추구해왔다. 윤대통령이 인도태평양 개념을 지리적 중심개념으로 채택하게 되면 한국 역시 이 지역에서 중국의 공세적 행위를 매우 중요하게 생각한다는 인상을 주게 될 것이다. 윤대통령이 가치들, 특히 인권과 밀접한 관계를 맺고 있는 자유의 가치를 강조하면 미국은 한국이 중국에 대해 더욱 강경한 태도를 취할 것이라고 기대할 것이다.

가장 근본적인 이슈는 과연 윤대통령과 바이든 대통령이 중국으로부터 오는 위협, 그리고 대중 정책의 궁극적 목적에 대해 어느 정도의 의견일치를 보일 것인가 하는 점이다. 미국은 중국이 현재 국제 질서에 위중한 위협을 가하는 유일한 전략적 경쟁자라고 보고 있다. 이에 비해 한국은 중국의 부상에 대해 미국만큼 경계심을 가지고 있다고 보기는 어렵다. 물론 중국에 대한 한국의 견해가 점차 비판적으로 변화하고 있는 것은 사실이다. 중국이 여전히 한국의 최대 무역 파트너국이지만 양국 간 경제적 이해관계 충돌이 증가하고 있고 한국인들의 대중 호감도는 사상 최저 수준을 보이고 있다. 북한의 핵도발에 대한 중국의 소극적이고 허용적인 태도 역시 한국과 어긋나는 부분이 있다. 그러나 한국에 대한 중국의 위협이 직접적인 군사적, 안보적 위협은 아니며 양국이 첨예한 영토분쟁을 겪고 있지도 않다는 점도 주목해야 한다. 북한 문제 해결을 위한 중국의 외교적 협력도 여전히 필수적이다.

미국의 대중 정책이 어떠한 최종 목적을 가지고 있는가에 대해서는 미국 정책결정자들과 분석가들 간에도 여전히 논쟁이 진행 중이다. 최근 출간된

백악관의 인도태평양 전략서는 “미국의 목적이 중국을 변화시키는 것은 아니며 미국과 미국의 동맹국들, 파트너 국가, 그리고 이들이 공유하는 이익과 가치에 가장 유리한 전략 환경을 조성하는 것”⁶ 이라고 밝히고 있다. 이러한 대중 정책이 봉쇄, 균형, 관여, 혹은 다른 어떤 정책인지에 대해 여전히 불명확한 부분이 있다.

커트 캠벨 백악관 국가안보회의(NSC) 인도태평양 조정관은 “미국의 대부분의 정책결정자들과 분석가들이 40년에 걸친 미국의 대중 외교, 경제 관여정책의 기반이 된 낙관주의적 전제를 포기했으며 이는 올바른 견해”⁷ 라고 언급한 바 있다. 향후에도 미국의 대중 관여정책이 완전히 포기된 것인가의 문제가 제기되는 대목이다.

원칙적 차원에서 한국의 대중 전략은 윤대통령의 언급, 즉 “한국의 정치적 가치는 중국과 다르다”는 말에서 확인된다. 그러나 장래 인도태평양에 대한 윤대통령의 구상은 “포용성”의 원칙을 담고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 윤대통령은 “한국은 자유롭고, 개방적이며 포용적인 인도태평양 질서를 적극적으로 추진해야 한다”⁸ 고 언급했다. 이러한 언급은 지역질서에서 중국을 배제하는 것은 좋은 대안이 아니라는 한국의 기존 견해를 반영하고 있다. 중국을 배제하게 되면 미중 간 대결과 충돌의 가능성이 높아지는 등 역풍의 가능성이 있으며 이는 한반도에 막대한 영향을 미치게 될 것이다. 윤대통령이 현재의 자유주의 국제 질서에 중국이 기여할 수 있도록 현실적인 방안을 찾을 수 있는가가 관건이 될 것이다. 윤정부가 중국의 위협 가능성을 어떻게 평가하는가에 따라 한미동맹의 현안 이슈들, 즉, 미사일 방어, 전사작전권 이양, 군사훈련, 한미일 안보협력 등의 향방이 결정될 것이다.

미국의 인도태평양 전략은 동맹국의 안보 협력이 필수적이며 동맹국들과 전략 파트너국가들이 각자의 지역에서 리더십을 발휘할 것을 촉구하고 있다. 동아시아의 소위 바퀴살 동맹체제는 쿼드, 오키스 등 소다자, 다자 협력 메커니즘에 의해 보완되는 추세이다. 윤대통령이 기존의 양자동맹을

쿼드와 같은 새로운 협력 메커니즘과 어떻게 연결시킬지가 매우 중요한 문제이다. 현재까지의 언급을 보면, 윤대통령은 “우선 쿼드 국가들과 시너지를 창출하기 위해 백신, 기후변화, 신형 기술 분야에서 협력하겠지만” 향후 “쿼드의 기존 국가들이 한국을 기꺼이 새로운 멤버로 받아들일지” 또한 중요한 문제라고 지적한 바 있다.⁹

바이든 정부는 중국에 대해 기술적 우위를 유지함으로써 중국의 도전에 대응하고자 한다. 특히 디지털 경제, 인공지능, 양자컴퓨팅, 나노기술, 바이오기술 등 첨단분야에서 경쟁이 두드러진다. 동맹의 목표는 전통적인 안보이슈를 넘어설 수밖에 없다. 한미 양국은 회복탄력성이 강한 공급망 창설과 같은 방어적 경제안보는 물론, 기술 혁신의 주도권을 추구하는 보다 적극적인 경제안보를 추구해야 한다. 양국 간 공통 이슈의 범위가 확장될 때 동맹은 새로운 차원으로 발전할 것이다.

마지막으로 중국의 경제보복에 대한 대응은 중요한 문제이다. 백악관이 발행한 인도태평양 전략 보고서는 “미국이 중국과 책임성 있는 (responsibly) 경쟁을 추구할 것”이라고 논하고 있다.¹⁰ 집단적 억지를 강화하는 것과 중국의 경제 보복이 발생할 수 있는 가능성에 대한 정교한 논의가 필요하다. 윤대통령은 “한국이 과거 사드 배치 때 나타났던 중국의 경제보복과 같은 강압적 행동에 위축되어서는 안된다”라고 언급한 바 있다. 양국 간 정책 공조를 확실히 하고 한국에 대한 미국의 지원을 유지해 갈 때 윤정부가 가치 외교를 추진할 수 있는 기반을 다질 수 있을 것이다.

결론

윤정부는 한미동맹을 외교 정책의 핵심축이라고 언급하면서 “포괄적”이고 “전략적”인 동맹을 만들 계획을 제시했다. 점차 강경한 입장을 보이며 도발이 잦아지는 북한에 대해 한미 양국은 통합적 역제를 강화하고 한반도 안정을 위한 긴밀한 정책 공조를 해나가야 한다. 동시에 북한의 비핵화를 위한 현실적인 로드맵을 고안해야 한다. 한미동맹이 진정으로 “전략적”이 되려면 중국의 위협과

인도태평양 지역 정세 변화에 대한 양국 간 진솔한 소통과 평가가 필수적이다. 21세기 동맹의 유용성을 재평가할 때 군사안보 문제를 넘어서는 광범위한 협력 범위를 상정할 수 있다. 경제안보, 기술협력, 그리고 기후변화, 보건, 사이버 안보, 에너지, 비확산과 같은 신형안보이슈에서 한미동맹의 협력이 중요하다.

참고문헌

1. 김민주, “한국의 차기 대통령 윤석열과의 인터뷰(Interview with South Korea’s next president, Yoon Suk-yeol),” Washington Post, 2022년 4월 14일.
2. 윤석열, “한국은 한 발 더 나아가야 한다: 한국 차기 대통령의 외교 정책 비전 (South Korea Needs to Step Up: The Country’s Next President on His Foreign Policy Vision),” Foreign Affairs, 2022년 2월 8일
3. 윤석열, “한국은 한 발 더 나아가야 한다: 한국 차기 대통령의 외교 정책 비전 (South Korea Needs to Step Up: The Country’s Next President on His Foreign Policy Vision),” Foreign Affairs, 2022년 2월 8일
4. 윤석열, “한국은 한 발 더 나아가야 한다: 한국 차기 대통령의 외교 정책 비전 (South Korea Needs to Step Up: The Country’s Next President on His Foreign Policy Vision),” Foreign Affairs, 2022년 2월 8일
5. 윤석열, “한국은 한 발 더 나아가야 한다: 한국 차기 대통령의 외교 정책 비전 (South Korea Needs to Step Up: The Country’s Next President on His Foreign Policy Vision),” Foreign Affairs, 2022년 2월 8일
6. 백악관, Indo-Pacific Strategy of the United States. 2022년 2월. p. 5.
7. Campbell, Kurt M.와 Jake Sullivan, “재앙 없는 경쟁: 미국이 중국과 경쟁하면서도 공존할 수 있는방법 (Competition Without Catastrophe: How America Can Both Challenge and Coexist With China),” Foreign Affairs, Vol. 98, No. 5 (2019), pp. 96-110.
8. 윤석열, “한국은 한 발 더 나아가야 한다: 한국 차기 대통령의 외교 정책 비전 (South Korea Needs to Step Up: The Country’s Next President on His Foreign Policy Vision),” Foreign Affairs, 2022년 2월 8일
9. 김민주, “한국의 차기 대통령 윤석열과의 인터뷰(Interview with South Korea’s next president, Yoon Suk-yeol),” Washington Post, 2022년 4월 14일.
10. 백악관, 미국의 인도-태평양 전략(Indo-Pacific Strategy of the United States). 2022년 2월. p. 5.

제2장

무역, 기술, 뉴 프론티어



한미 무역: 양자 중심에서 지역/다자 중심으로

웬디 커틀러(Wendy Cutler)

아시아소사이어티 정책연구소(Asia Society Policy Institute), 부소장

정책 제안

- 한국은 인도·태평양 경제프레임워크에 출범 회원국으로 가입하고 그 내용, 멤버십, 인센티브에 관해 미국과 적극적으로 협력해야 한다.
- 한국과 미국은 양국에서의 성공적이고 효과적인 APEC 개최(미국 2023년, 한국 2025년)를 협력해나가야하며 미국의 개최년도인 2023년에 시작하여 한국의 개최년도인 2025년에 성취할 수 있는 의제를 파악해야 한다.
- 한미 양국은 WTO 내에서 이커머스, 팬데믹 대응, 비시장경제 관행 등에 대한 중요한 협상과 이니셔티브를 시작 및/또는 진전시키고 WTO 개혁을 위한 공동의 접근법 개발을 위해 협력해야 한다.
- 한국은 미국, 유럽연합, 일본과 함께 무역을 왜곡하는 보조금 지급, 기술 탈취, 경제적 강압, 공급 과잉 및 관련 불공정 거래 행위에 대응하기 위한 보호 조치 조정 및 규범 개발을 위한 노력에 동참해야 한다.
- 한미 양국은 한국이 RCEP 및 공식 가입을 추진 중인 CPTPP에서 수행할 중요한 역할을 고려하여 높은 수준의 경제, 무역 협정 및 프레임워크를 구상하고 이행하기 위해 협력해야 한다.
- 한미 양국은 공동 관심 사안에 관하여 다른 국제 및 지역 경제 기구에 더해 Quad, G-20, OECD 등 특설협의체(ad-hoc groupings)에서도 협력해야 한다

한미 FTA(KORUS FTA) 발효 10주년을 맞이하고 새로운 대통령이 취임하는 지금이 향후 한미 교역 및 경제 관계의 범위와 방향을 재고할 수 있는 기회이다. 한미 FTA는 양국 간 교역 및 투자 증대, 양국 기업 간 관계 강화 그리고 마찰을 빚던 양국 교역 관계를 협력 관계로 전환하는 데 매우 성공적으로 기여했다. 그러한 점에서, 양측 모두 양국 간 교역 문제 발생시 이 문제들이 정치화되기 전에 해결될 수 있도록 지속해서 협력하는 것이 중요하다.

향후 몇 년간, 양국은 지속적 성장 및 번영을 가로막는 문제들에 대응하여 법칙 기반의 교역 시스템을 구상하고 현대화하기 위해 한미 경제 협력 관계를 양자 중심을 넘어 지역 및 글로벌 차원으로 발전시켜 나가야 한다. 다른 지역 동맹국 및 파트너와 협력하여 한미 정부는 회복 가능한 공급망, 공장 무역, 포용적 성장, 비시장경제 관행, 기후변화, 기술 표준, 인력 개발, 수출 통제, 투자 심사 및 경제 강압 등 지역 및 글로벌 과제를 해결할 중요한 기회에 직면해 있다.

최근 한국과 미국은 국제 교역 및 국가 간의 경제 협의체(grouping)와 기관에서 양국 간 논의와 협력을 더욱 증진했다. 이러한 활동은 가치 있기는 하지만 아직 그 잠재력을 모두 발휘하지 못했다. 양국 정부는 윤석열 정부 출범 후 이러한 협력 관계를 더욱 증진할 중요한 기회를 가지고 있다. 이러한 노력은 어느 한 국가가 아닌 공동의 가치와 규범에 따른 긍정적 의제(affirmative agenda)에 기반해야 한다. 또한, 지역 및 글로벌 법치 기반 제도에 대한 새롭고 어려운 문제들을 해결하는 동시에 그 제도에 대한 위협에 대응하기 위한 조직적 보호 조치를 개발하는데 집중해야 한다.

인도-태평양 경제 프레임워크

지금까지 한국은 곧 발표될 인도-태평양 경제 프레임워크(IPEF)에 대해 긍정적이었다. 이 프레임워크는 역내 경제 협력에 대한 미국의 청사진을 보여준다. 한국은 이 이니셔티브의 출범 회원국이 될 것으로 보이며 미국은 이러한 행보를 환영하고 있다. 하지만 이 이니셔티브가 향후에 성공을 거두기 위해서는 단순히 여러 국가들의 가입 신청만으로는 충분하지 않다. 이 프레임워크는 남아시아와 동남아시아로 회원국을 확대하는 것을 포함하여 많은 과제에 직면할 것이다. 이 방면에서 한국은 회원 후보 국가들과의 광범위한 교역 및 투자 관계를 기반으로 많은 도움을 제공 할 수 있다. 한국은 이들 국가와 고위급 아웃리치(outreach) 활동을 펴는 동시에 재정적 및 여타 인센티브 제공을 통해 미국의 중요 파트너가 될 수 있다. 또한, 더욱 의미 있는 역내 이니셔티브를 구축해나가는 전 과정에 있어 한국의 조언이 역내 수요를 충족시키는데 크게 기여할 것이다.

아시아 태평양 경제 협력체(APEC)

미국은 2011년에 이어 2023년에도 APEC을 주최한다. 한국정부는 과거 APEC 개최 이후 20년만인 2025년에 APEC 21개국을 초대, 주최할 것임을 발표했다. 최근 미중 마찰 등 여러 이유로 인해 APEC의 업무는 그 어려움이 가중되고 있다. 하지만 여전히 APEC은 위협적이지 않은 방식으로 새로운 사안을 해결하기 위한 중요한 지역 경제 협력체이다. 미국이 주최하는 2023년 APEC은 페루가 주최하는 2024년을 거쳐 한국이 주최하는 2025년에 성공적으로 완료할 수 있는 의제를 시작하고 구상할 수 있는 좋은 기회이다. 이를 위해 고려될 수 있는 의제는 소득 불평등 축소, 디지털 생태계 증진, 기후변화 대응, 제2 팬데믹 대비, 인력 숙련도 개발, 포용적인 이해관계자 메커니즘의 제도화가 포함된다. 한미 정부는 이제 APEC 주최를 통해 각국의 주최년도가 역내 영향력 있는 결과를 최대한 도출할 수 있도록 APEC 사안 관련 긴밀히 협력해야 할 것이다. 또한, 한국은 미국이 주최하는 APEC을 통해 대미 FDI 증가와 이를 통해 창출된 미국내 고소득 일자리를 자랑할 수 있는 중요한 기회를 가질 수 있다.

세계무역기구

최근 세계무역기구(WTO)는 협상, 분쟁해결, 감시 기능 등 모든 분야에서 다소 혼란을 겪으면서 전례 없는 어려움에 봉착했다. 이에 더해 러시아의 우크라이나 침공으로 기구내 새로운 도전과 긴장이 발생했다. 한미 양국 모두 WTO의 혜택을 받고 있으며 이를 개혁할 의지를 가지고 있다. 그러나 미국 정부는 WTO 내에서 합리적인 시간내 결과를 달성하기는 어렵다는 점을 인식하고 난 이후 더 이상 그 전과 같은 리더 역할을 수행하지 않고 있다. 그렇긴 하지만 이커머스, Covid-19 팬데믹 대응 등 한미 양국이 협력할 수 있는 공동 관심 분야가 존재한다. 또한, 한미 정부는 최신 규범을 홍보하고 산업 보조금, 국영 기업 등 비시장경제 관행에 대한 기존 투명성 의무를 이행하는데 있어 긴밀히 협력할 수 있다. 이에 더해 의사결정, 다자주의, 개발도상국 지위 등 WTO 제도 개혁 사안에 관하여 공동 협력할 수 있는 사안이 있을 수도 있다.

삼각 프로세스: 비시장경제 관행 대응

미국, 유럽연합, 일본은 트럼프 행정부 시절 무역을 왜곡시키는 보조금, 기술 절취, 국영 기업의 반경쟁적 행위와 강제 기술 이전 요구에 대응하기 위한 규범 개발을 위해 일명 “삼각” 프로세스에 착수했다. 이 프로세스는 2021년 11월 3인의 통상 장관이 승인하였으며 동시에 그러한 관행에 대응하기 위한 보호 조치를 포함하도록 확대되었다. 세 당사자는 기존의 방법을 개선하고, 간극을 파악하며 새로이 필요한 수단을 개발하기 위해 협력하고 있다. 상기 관행의 글로벌 교역 시스템에 대한 위협을 고려시 한국은 이 삼각 프로세스의 규범 개발 및 보호 조치 모두에 있어 동참할 것을 고려해야 한다.

RCEP/CPTPP

한국은 역내 포괄적경제동반자협정(RCEP) 협상을 성공적으로 이끄는 데 있어 중요한 역할을 했다. 한국 측은 숙련된 협상가들을 통해 합의가 어려울 것으로 예상된 핵심 영역에서 국가들간 이견을 좁히는데 기여했다. RCEP는 12개 국가에서 비준되고 발효 완료되었는바 이제는 이 합의의 의무 사항을 이행하는 것으로 초점이 옮겨갔다. 한국은 다른 RCEP 회원국들로 하여금 필요한 법, 규정, 관련 행정적 조치를 채택하여 RCEP의 약속을 이행 하는데 있어 중요한 역할을 할 수 있다. 어느 정도 압력이 없다면 RCEP 회원국들은 매우 느리게 움직일 것이다. 또한, RCEP 당사국들은 곧 이 협정의 “기합의된(built-in)” 의제뿐 아니라 새로운 이슈에 관련해서도 협력을 시작할 것이다. 시간이 지남에 따라 정기적인 고위 및 실무급 모임을 통해 이들은 기존의 규범을 더욱 심화하고 새로운 규율과 기준을 개발해 나갈 것이다. 여기에서도 한국은 개발된 규범이 최대한 높은 수준에 도달하고 투명성, 개방성, 공정성의 가치를 반영할 수 있도록 중요한 역할을 수행할 것이다.

한국은 곧 CPTPP에 공식 가입할 것으로 예상된다. 한국이 이미 높은 기준의 자유무역협정을 여럿 체결한 점에 미루어볼 때 한국은 이 11개국간 합의에 가입할 가능성이 큰 후보이다. 한국은 그 교역체제를 CPTPP 규범과 높은 수준의 시장접근 약속에 부합하도록 조정해야 할 것이나 이는 한국 정부에게 크게 어려운 일은 아닐 것이다. 이와 달리, 지난 9월 CPTPP 가입을 신청한 중국이 회원이 되기 위해서는 어려운 과제들이 존재한다. 이는 중국의 현재 법과 규정이 여러 CPTPP 의무 사항에 부합하지 않기 때문이며 특히 디지털, 노동, 국영 기업 및 지적재산권 보호 측면에서는 더욱 그러하다. 중국은 또한 무역 협정 의무 사항을 충실히 이행하는데 있어 의문스러운 전력을 가지고 있다. 한국은, 영국과 함께 CPTPP의 높은 수준의 규범을 수용하고, 다른 국가에 의미 있는 시장 접근성을 제공하며 합의한 바를 이행할 준비가 된 가입후보의 예가 될 수 있다.

결론

지역 및 다자협약체에서의 양국의 협력과 리더십은 앞서 언급한 기관 및 단체에 국한되지 않을 것이다. Quad, G-20, OECD에서도 양국이 협력할 기회는 많다.

향후 몇 년간은 양국 간의 경제 및 무역 관계에 있어서 큰 변화의 시기가 될 것이다. 한미 FTA가 양자 교역 관계를 재확립했듯이 지역 및 글로벌 사안 대응에 있어 협력 강화는 한미 교역 및 경제 관계를 한 단계 더 발전시킬 것이다. 우리는 우리의 공동 가치인 법치주의, 투명성, 개방성, 포용성, 공정성을 증진하기 위해 지역/글로벌 기구 및 단체에서 밀접히 협력할 중요한 기회를 가지고 있다.

WTO 체제를 넘어서: 국제 및 지역 무역체제 강화 방안

박태호

법무법인(유) 광장 국제통상연구원 원장
전 통상교섭본부장

정책 제안

국제 무역(International Trade)

- WTO 중심의 다자무역체제 개혁 및 강화에 적극적으로 노력해야 한다. 특히, WTO 상소 기구 정상화를 위해 노력해야 하며, 다자무역체제 강화를 위한 미국의 리더십을 촉구해야 한다. 또한, WTO의 개혁을 위해 구성된 오타와 그룹(Ottawa Group)이 집단 리더십(Collective Leadership)을 발휘할 수 있도록 노력해야 한다.
- 디지털 통상, 환경, 보조금 등 새로운 다자무역규범이 필요한 분야에 대해 WTO 체제 내 분야별 복수 국가 간 무역협정(Plurilateral Trade Agreement)의 허용을 지지해야 한다. 현재 WTO가 다자간 통상 규범을 구축하고 이를 현대화하는 데 제 기능을 다 하지 못하고 있는바, 복수 국가 간 무역 협정을 통해 신통상 이슈에 대한 새로운 규범을 정립하는 것이 대안이 될 수 있다. 다만, 복수 국가 간 무역 협정은 비참여 국들이 언제라도 합류할 수 있도록 개방적이어야 하며, 궁극적으로는 다자화되어야 한다는 입장을 견지해야 한다.
- 한국, 미국, EU, 일본이 참여하는 무역기술협의체(Trade and Technology Council, TTC)의 구성을 제안해야 한다. 이는 기존 미-EU TTC에 한국과 일본이 참여하는 형식으로, 동 협의체를 통해 공급망 및 첨단 기술 관련 정보를 공유하고, 핵심 물품의 안정된 공급을 확보하기 위한 공동대처 방안을 마련할 수 있을 것이다.

지역 무역(Regional Trade)

- 2022년 2월 1일에 발효된 역내포괄적경제동반자협정(Regional and Comprehensive Economic Partnership, RCEP)을 성실히 이행해야 한다.
- 포괄적·점진적 환태평양경제동반자협정(Comprehensive and Progressive Trans-Pacific Partnership, CPTPP) 가입 협상을 가속화해야 한다. 한국은 CPTPP 가입 협상을 통해 한-일 경제 관계 개선을 위한 돌파구를 모색할 수 있을 것이다. 한편, 한국은 궁극적으로 수준 높은 환태평양무역통합체 구축을 위해 미국의 CPTPP 가입을 촉구해야 한다.

- 한국은 미국이 구상하는 인도·태평양 경제프레임워크(Indo-Pacific Economic Framework, IPEF) 참여를 고려해야 한다. 무역원활화, 디지털 경제 및 기술 관련 표준, 공급망 유연성(resilience), 탈탄소(de-carbonization) 및 신재생에너지, 노동 기준 등 중요 분야에 대한 규범, 원칙, 구속력이 있는 합의를 구축하는 지역적 노력에 참여할 의지가 있음을 밝혀야 한다. 한국은 현재 IPEF에 시장접근(Market Access)이 제외된 것으로 이해하고 있으며, 최종적으로 동 프레임워크가 어떤 형태로 추진될 것인지 계속해서 주시해야 한다. 한국은 IPEF에 입장을 같이하는 가능한 많은 국가가 참여할 수 있도록 독려해야 하며, IPEF가 이러한 참여국들에 어떠한 혜택을 줄 수 있는지를 면밀히 검토해야 한다.
- 한국, 미국, 일본, ASEAN이 모두 참여하는 디지털 무역 협정 추진을 제안해야 한다.

세계통상환경

지난 몇 년 동안 WTO 중심의 다자무역체제는 심각한 위기에 처해왔다. 이에 대한 여러 원인이 있겠지만, 가장 핵심적인 문제는 도하 라운드(Doha Round)의 실패 요인으로 작용하기도 했던 WTO의 만장일치제 의사결정 방식이다. 많은 통상전문가가 이제 WTO에서는 중요한 결정을 내릴 수 없다고 주장하는 이유이기도 하다.

최근 세계는 디지털 및 그린 대전환(digital and green transformation)과 미-중 갈등, 코로나 19 팬데믹, 러시아 전쟁 등으로 인한 공급망 교란(disruption) 등 심각한 불확실성에 직면해 있다. 그러나, 더 큰 문제는 이러한 불확실성에 대해 다자무역체제가 효과적으로 대응하지 못한다는 데 있다.

1970년대 도쿄 라운드(Tokyo Round) 당시, 반덤핑, 정부조달, 보조금 등에 대한 참여국들의 첨예한 입장 차로 인해 관세 및 무역에 관한 일반 협정(General Agreement on Tariffs and Trade, GATT) 체제하에서 소위 ‘코드(codes)’라 불리는 복수 국가 간 무역 협정이 등장하게 되었다. 그러나, 이후 이러한 협정이 다자무역체제의 신뢰성을 약화시킨다는 비난이 제기됨에 따라 WTO 체제하에서는 복수 국가 간 무역 협정이 금지되어 왔다.

그러나, 이제 더 이상 제대로 기능하지 못하는 다자무역체제를 유지할 것인지, 아니면 WTO 체제하에서 입장을 같이하는 국가 간 무역 협정

체결을 허용할 것인지 선택해야 할 때가 왔다. 물론, 이러한 복수 국가 간 무역 협정은 나중에 합류하는 WTO 회원국들에 개방적이어야 하고, 궁극적으로 모든 WTO 회원국들이 참여하는 것을 목표로 삼아야 한다. 통상전문가들은 디지털 통상, 환경, 산업 보조금 등 현재 다자체제 내에서 논의가 진전되지 않고 있는 분야에 복수 국가 간 무역 협정을 추진하는 것이 좋을 것이라고 제안하고 있다.

한국은 다자무역체제가 만들어 준 자유무역 환경을 통해 가장 많은 수혜를 받은 국가이므로, 다자무역체제의 개혁과 강화에 보다 적극적으로 참여해야 한다.

지역 무역 통합

다자무역체제의 또 다른 대안으로는 높은 수준의 지역 무역 협정(Regional Trade Agreement)을 추진하는 것이다. 최근, 아시아·태평양 지역을 아우르는 세계 최대 자유무역협정(Free Trade Agreement, FTA)인 RCEP과 CPTPP가 발효되었다. 한국은 RCEP의 중요 회원국으로서 협정상 의무를 성실히 이행해 나가는 한편, CPTPP 가입을 위한 협상에 적극적으로 임해야 한다. CPTPP의 전신이었던 환태평양경제동반자협정(Trans-Pacific Partnership, TPP) 협상 당시, 한국은 TPP에 관심을 갖고 참여할 의사를 보였으나, 적절한 기회를 놓친 바 있다. 최근 한국은 CPTPP 가입 의사를 공식적으로 밝히고 이를 위한 국내 절차를

밟고 있는데, 이러한 모멘텀을 차기 정부에서 이어받아 CPTPP 가입을 위한 협상을 지속적으로 추진해야 한다.

세계통상환경의 불확실성이 커지고 있는 상황에서 CPTPP 가입은 한국에 좋은 기회가 될 수 있을 것이다. 특히, CPTPP 가입은 한국 기업들로 하여금 생산기지과 수입선을 다양한 회원국으로 다변화할 수 있게 함으로써 부품, 자재, 재료 등의 안정적 공급을 확보하는 데 도움을 줄 것으로 기대된다.

미국의 CPTPP 가입은 CPTPP를 높은 수준의 통합된 환태평양 무역 협정으로 발전시키는 데 기여할 수 있을 것이며, 이는 나아가 아시아·태평양 지역의 불확실한 무역 환경을 크게 안정시키는 데 도움을 줄 것이다.

인도·태평양 지역에 대한 미국의 구상

미국은 기존 WTO 체제의 규범을 통해서는 중국의 국가자본주의에 근거한 무역정책과 관행을 저지하는 것이 어렵다고 보고 있다. 따라서, 미국은 중국을 보다 효과적으로 다루기 위한 새로운 전략이 필요하다는 입장이다. 이러한 배경하에, 미국은 인도·태평양 지역 내 입장을 같이하는 국가들과 새롭게 부상하는 이슈에 대해 규범과 표준을 만들어 나가기 위한 IPEF를 구축하는 계획을 발표했다.

아직까지 세부사항은 알려지지 않았으나, IPEF는 무역원활화, 디지털 경제 및 기술 관련 표준, 공급망 유연성, 탈탄소 및 신재생에너지, 노동 기준 분야의 규범 등에 초점을 맞출 것으로 보인다. 통상전문가들은 IPEF가 복수의 그룹(pillars)으로 구성될 것이며, 회원국들은 모든 그룹에 참여하지 않아도 되는 유연한 방식을 취할 것으로 보고 있다. 한편, USTR에 따르면, IPEF에는 시장접근은 포함되지 않을 것으로 보인다.

한국은 신통상 이슈에 대한 높은 수준의 규범 제정이 필요하다는 입장을 견지하고 있으므로, IPEF 창립멤버로 참여하는 것을 긍정적으로 고려해야 한다. IPEF는 새로운 형태의 지역 협정으로서 향후

세계통상환경의 불확실성을 줄여나가는 데 중요한 역할을 할 것으로 보인다.

다만, 동 프레임워크는 개방적이어야 하고, 궁극적으로는 다자무역체제를 재건하는 데 도움이 될 수 있어야 할 것이다. 나아가, 미국은 한국을 비롯한 참여국들에 IPEF의 혜택이 CPTPP와 어떻게 다른지를 설명해 주어야 한다. 또한, 한국은 IPEF 참여가 자국의 소외되고 어려움을 겪고 있는 노동자, 산업, 중소기업에 어떻게 혜택을 줄 수 있는지 보다 면밀히 검토해야 한다.

결론

1960년대까지만 해도 한국은 세계에서 가장 가난한 나라 중 하나였다. 그러나, 이후 한국은 무역을 통해 비약적인 경제 발전을 이루었다. 2021년 기준, 한국은 전 세계 GDP 10위, 교역 규모 8위, 수출 규모 6위의 국가가 되었다. 그러나, 한국은 부존자원이 부족하고 내수시장이 작아 수출과 해외투자 없이는 지속적인 경제 성장을 이루는 데 한계가 있다. 따라서, 자유롭고 안정적인 세계통상환경을 구축하는 것이 향후 한국의 지속적인 경제 발전에 매우 중요하다.

한국은 자유민주주의, 시장 자본주의, 다자주의 등의 가치를 공유하고, 비차별 및 상호주의 원칙에 근거한 다자무역체제를 존중하는 국가다. 한국은 이러한 가치와 원칙을 공유하는 국가들과 글로벌 무역이 지속될 수 있도록 다자무역체제를 재건하는 데 함께 협력해야 한다. 또한, 한국은 다자무역체제를 보완하는 복수 국가 간 무역 협정 및 지역 무역 협정에도 적극적으로 참여해야 할 것이다.

한국은 현재까지 58개 국가와 18개 FTA를 체결하여 이행하고 있다. 이제 한국은 수출시장 확대보다는 신통상 의제 관련 국제규범 제정, 대외경제 관계 다변화, 지정학적 리스크 최소화 등 국제통상전략을 마련하는 데 힘써야 할 때이다. 그러한 의미에서 IPEF 참여는 한국의 전략적 차원에서 가치 있는 선택이 될 수 있다.

한미 기술 협력 증진: 새 정부의 기회와 과제

매튜 굿먼(Matthew P. Goodman)

전략 및 국제 연구 센터(Center for Strategic and International Studies), 부대표 겸 경제 프로그램 국장

정책 제안

한국과 미국은 핵심 가치와 이해관계를 공유하지만 정책에 있어 이견이 없는 것은 아니다. 한국의 신정부가 출범함에 따라 양국 간에는 핵심 기술 관련 공급망 정책에 대하여 더욱 긴밀히 협력할 기회가 존재한다. 이 글은 동 분야에서 양국 정부가 정책 조율을 강화하기 위해 노력할 수 있는 4 가지 영역을 제안한다.

1. 핵심 기술 투자 및 R&D에 대한 인센티브 조율
2. 사이버안보, 수출 통제, 투자 심사, 및 기타 핵심 기술 공급망 보호를 위한 방어 정책
3. 선호하는 글로벌 기술 기준과 디지털 규범을 발전시키기 위한 포용적 의제(affirmative agenda) 공동 증진
4. 상기 정책 조율을 위한 새로운 또는 기존의 양자 및 다자 포럼 활용

협력의 논리

한국과 미국은 핵심 기술을 증진 및 보호하고 공급망의 안정성을 향상시키기 위한 협력에 큰 관심을 두고 있다. 그 이유는 다음과 같다:

- 양국은 보완적 역량을 가지고 있다. 그 예로 반도체 분야에서 한국 기업은 전 세계 메모리칩의 70%를 생산하며 미국은 최첨단 칩 설계의 글로벌 선두주자이다. 또한 배터리, 전기 자동차 및 기타 청정에너지 기술의 공동 개발에서도 여러 잠재적 시너지가 존재한다.
- 양국은 공통된 취약점을 가지고 있다. 사이버 공격, 적국으로의 민감 기술 이전, 중요 원료에 대한 접근 불안정, 자연적 혹은 인공적인 잠재적 공급망 와해 등이 그 예이다.
- 동맹이자 발전 시장경제 국가로서, 양국은 글로벌 표준, 규칙, 규범에 관한 가치와 선호를 공유하고 있다.
- 양국 간 조율이 부재할 경우 상호 안보 공백에서 중복된 투자 및 공급 과잉에 이르기까지 수많은 위험이 존재한다.

최근 고위급 교류를 통해 한미 정부는 기술 분야에서의 밀접한 협력이 가지는 잠재적 이점을 인식했다. 2021년 5월 정상회담 시 발표된 바이든 대통령과 문재인 대통령의 공동성명서는 반도체, 전기차 배터리, 바이오기술, 통신 등 핵심 기술을 증진하고 보호하기 위한 파트너십 강화 요구에 광범위한 부분이 할애되었다. 바이든 대통령은 올해 3월 9일 윤석열 당선자에게 취임 축하 전화를 걸어 공급망 등 핵심 글로벌 과제에 관해 협력할 것을 기대한다고 말했다.

말에서 행동으로

이제 우리의 당면과제는 양국 정부가 개별 또는 공동으로 협력 확대의 잠재적 이점에 대한 공동 인식을 실제 가시적 행동으로 전환하도록 하는 것이다. 이에 세 가지 조치가 우선되어야 할 것이다.

첫째, 한미 정부는 핵심 기술에 대한 연구 개발 및 투자에 대한 자금 지원과 정책 지원을 늘리기 위한 노력을 조율해야 할 것이다. 오늘날 디지털 경제의 기초 기술이라고 할 수 있는 반도체의 경우, 각국은 칩 개발과 생산에 있어 그 선도적 입지를 유지하기 위한 조치를 취해왔다. 예를 들어 문재인 정부는 “K 반도체 벨트(K-Semiconductor Belt)” 전략을 통해 2021년 5월 반도체 연구 개발 및 투자에 대한 상당한 세금 혜택을 발표했다. 바이든 정부의 경우 2021년 초 반도체를 100일 공급망 검토보고서(100 day supply chain review)의 주요 주제로 지정하고 해당 산업을 지원하기 위한 일련의 정책을 약속했다. 한편 칩 투자와 연구 개발 지원을 위해 520억 달러를 승인하는 소위 칩 법안 제정 또한 미국 의회에서 진행 중이다.

당면한 과제는 이와 같은 노력을 조율하여 장/단기적으로 한국과 미국 뿐만 아니라 주요 동맹국과 파트너를 위한 안정적이고 안전한 반도체 공급을 보장하는 것이다. 정보기술 & 혁신재단의 2020 보고서에 따르면 칩 생산은 복잡하고 큰 비용이 필요하므로 단일 국가가 관리하기 어렵다. 공급망 안정성 향상 뿐만 아니라 투자 중복과 공급 과잉을 예방하기 위해서 한국, 미국과 같은 핵심 국가간 조율이 필요하다.

둘째, 한국과 미국은 민감한 기술이 잘못된 손에 들어가지 않도록 보호 정책을 더욱 긴밀히 조율해 나가야 한다. 즉 사이버보안 조치를 강화하고 수출 통제와 투자 심사 제도를 강화하는 것이 중요하다. 특히 미국은 수출 통제 및 투자 심사제도와 관련하여 지난 몇 년간 새로운 FIRRMA 및 ERCA 법안을 통해 상당한 개혁을 진행해왔고 논란이 되고 있는 새로운 해외 투자 심사과정(outbound investment screening process)을 검토 중이다. 바이든 대통령과 문재인 대통령의 2021년 5월 공동 성명서가 시사하듯이 미국 측에서는 한국이 이 분야의 법과 절차를 강화할 것으로 기대하고 있다.

셋째, 한국과 미국은 기술 분야에서 글로벌 표준 확립 및 규칙 정립에 대한 포용적 의제(affirmative agenda)를 실현하기 위해 협력해야 한다. 향후 수십 년간 세계 경제 활동을 지배할 표준 및 규칙 확립과 관련하여 선진국과 거대 신흥국 간 첨예한 경쟁이 진행 중이며 한국과 미국이 선호하는 접근법을 발전시키기 위해서 협력하는 것은 양국의 경쟁력과 국가안보 모두에 있어 중요하다. 이것은, 예를 들면 국제전기통신연합에서 중국과 러시아가 추구하고 있는 “인터넷 주권” 관점에 대항하기 위해 협력하는 것을 의미한다. 이는 또한 아시아 태평양 경제협력체, 디지털 동반경제동반자협정, 포괄적/점진적 환태평양 경제 동반자 협정과 같은 지역 무역 협정을 통해 양국이 선호하는 디지털 규칙과 규범을 증진하는 것을 의미한다. 양국은 이러한 사안에 방어적으로만 대응할 수 없으며 글로벌 기술 거버넌스를 위한 포용적 의제를 제시해야 할 것이다.

긴장 영역의 관리

한국과 미국 정부가 기술 정책을 더욱 잘 조율하기 위해서는 공동의 접근법을 증진하는 것뿐만 아니라 서로의 차이를 관리하는 것도 필요하다. 양국은 동맹이자 경제 파트너이지만 경제 및 외교 정책이 항상 완벽히 일치하는 것은 아니다. 예를 들면, 각국은 당연히 자국 경제 내 성장과 일자리 창출을 증진하고자 한다. 바이든 행정부의 미국산 원료 사용 비율이 높고 미국 노동표준을 준수한 전기차에 더 많은 인센티브를 제공하자는 제안과 같이 기술 생산의 “온 쇼어링(onshoring)”을 추구하는 정책은 동맹과의 협력에 반할 수 있다.

또한, 양국 기업은 세계 시장에서 경쟁 중인바 그 협업 의지에는 한계가 존재한다. 최근 미국 자동차 기업과 한국 배터리 공급업체 간 산업기밀 이전에 관한 긴장 상황은 밀접한 동맹국임에도 불구하고 존재할 수밖에 없는 실질적 기술 협력의 어려움을 보여주는 예이다.

마지막으로, 양국 정부는 중국과의 관계에 대한 각국의 다른 현실을 인정하고 이에 대응하기 위해 노력해야 한다. 대중 수출은 한국 수출 물량의 30%를 차지하며 한국 기업은 반도체 등 핵심 기술 분야를 포함하여 중국에 지속적으로 많은 투자를 하고 있다. 윤석열 당선인은 중국에 대하여 더욱 강경한 자세를 취할 것을 예고했지만 새 정부가 중국에 대한 기술적 상호의존도를 낮추고자 하는 미국 정부의 노력을 얼마나 지지해줄지에 대해서는 한계가 존재할 것이다.

조율 메커니즘

이러한 긴장 상황에 솔직하게 대응하면서 건설적 협업의 기회를 최대화하기 위해서는 양국 간 조율을 위한 적절한 메커니즘이 필요하다. 이를 위해서는 양자적인 포럼과 다자적인 포럼이 모두 필요하다.

한국이 미국, 일본, 호주, 인도와 함께 쿼드(Quad)에 가입할 것이냐 또는 가입해야 하는가를 두고 많은 논의가 있었다. 분명 핵심 기술에 대한 쿼드의 새로운 행보에 한국을 포함하자는 관점에는 어느정도 타당성이 있다. 그러나 쿼드의 지배적 주제는 여전히 해양 안보이며 쿼드와 같이 다양한 그룹 내에서 얼마나 실질적인 기술 협력이 가능할지는 불확실하다.

그보다 합리적인 방법은 핵심 기술에 있어서 보다 자연적으로 상호 보완적인 국가들을 중심으로 한 다자적 협의체의 “가변적 구조(variable

geometry)” 내에서 양국이 협력하는 것이다. 예를 들면, 새로운 반도체 모임에는 미국, 한국, 일본, 대만, 네덜란드 그리고 기타 칩 공급망의 주요 국가가 포함될 수 있을 것이며 배터리, 5G 또는 바이오기술과 같이 여타 핵심기술의 경우에는 다른 국가들로 구성된 협의체가 형성될 수 있을 것이다.

한국이 향후 바이든 행정부의 인도태평양경제프레임워크(Indo-Pacific Economic Framework, IPEF)에 참여하게 된다면 이 또한 IPEF의 두 가지 핵심 주제인 디지털 거버넌스와 기술공급망 이슈에 관해 한미 정부가 협력할 수 있는 메커니즘이 될 것이다. 이상적으로는 IPEF에서의 업무를 통해 양국 모두 DEPA 또는 CPTPP와 같은 역내 무역 협정에 가입하게 될 것이다. 다만 미국 정부가 가입에 주저할 경우 한국이 먼저 두 협정 모두에 가입해야 할 것이다.

마지막으로 바이든 행정부와 새로 출범하는 윤석열 정부는 지금까지 논의한 모든 정책과 활동을 조율할 수 있는 새로운 양자 포럼을 확립하는 것을 고려해야 한다. 이것은 미국과 일본의 통상장관 및 외교부 장관 간의 “Economic 2+2”의 모델을 따를 수 있을 것이다.

결론/정책 시사점

윤석열 정부의 출범은 양국이 많은 영역에서 그 관계를 재정립할 기회를 제공한다. 양국의 경제 경쟁력과 국가 안보에 비추었을 때 핵심 기술만큼 한미 협력 증진이 필요한 분야는 없다. 바이든 행정부와 윤석열 정부는 방어적(보호) 및 공격적(증진) 조치뿐 아니라 각국 정부 간 접근법의 차이를 조율할 수 있는 조치를 아우르는 기술 정책에 있어 새로운 조율 메커니즘을 신속히 확립해야 할 것이다.

기술 및 공급망 안정성: 한미 협력의 기회

정형곤

대외경제정책연구원, 전 부원장, 현 선임연구위원

정책 제안

한국과 미국은 동맹을 더욱 굳건히 하기 위해 다음과 같은 기술 및 공급망 분야에서의 협력을 강화해야 한다.

- 공급망 안정화를 위한 첨단산업 분야의 협력
- 기술 보호, 수출통제, 외국인 투자 스크린 강화를 위한 협력
- 글로벌 공급망 안정화를 위한 다자 차원에서의 협력

공급망 안정성을 위한 한미 협력

세계 주요국가들은 반도체를 비롯해 첨단산업의 글로벌 공급망 확보를 위해 치열한 경쟁을 벌이고 있다. 반도체와 같은 첨단기술이 국가안보의 개념을 변화시키는 중요한 수단이 되고 있고, 미래에는 이런 첨단기술을 가지고 있는 국가의 경제, 외교, 안보적 패권은 더욱더 강해질 것이다.

최근 몇 년 전까지만 해도 기업들은 글로벌 분업 구조 아래에서 특화된 기술을 발전시키고 혁신 도모해 왔다. 그러나 코로나 19로 인한 도시 봉쇄, 공급망에 대한 국가의 과도한 개입, 그리고 전 세계적 보호주의는 종종 자유무역하에서의 국제

분업을 어렵게 만들고 있다. 더욱이 러시아와 우크라이나 전쟁은 글로벌 공급망을 더욱더 불안정하게 만들고 있다.

한국과 미국이 직면한 공급망 리스크는 한 품목의 수입을 특정한 나라에 지나치게 의존하고 있는 것이다. 한국의 경우 특정 품목의 대중 수입 의존도가 70% 이상 되는 품목이 2,235개(HS10 기준)나 된다. 예를 들면, 한국은 반도체 총수입의 31.2%(178억 달러)를 중국에서 수입한다. 메모리 반도체의 경우 의존도가 더 높다. 한국은 전체 메모리 반도체 수입의 76.7%(139억 달러)를 중국에서 수입하고, 홍콩으로부터의 수입까지 합치면 78.3%(141억 달러)나 된다.

한국은 반도체 수출에 있어서도 중국 의존도가 높다. 중국은 한국 총 반도체 수출의 43.2%(412억 달러)를 차지하고 홍콩은 18.3%(174억 달러)를 차지한다. 중국과 홍콩을 합치면 61.5%나 된다. 이렇게 한국 반도체의 대중 수출입이 높은 것은 삼성전자와 SK하이닉스의 한국과 중국법인의 기업 내 무역이 많기 때문이다. 중국에서 생산된 대부분 반도체는 중국에 진출한 애플과 같은 다국적기업과 중국 기업들에 공급되고 나머지는 한국이나 해외로 수출된다.

미국의 반도체 산업도 비슷한 상황에 있다. 반도체 산업을 비롯한 4대 미국 산업은 국제 무역에 매우 의존하고 있으며, 특히 반도체 산업의 경우 80% 이상의 수입이 해외에서 발생한다. 2021년 미국의 반도체 수출에서 중국이 29.6%를 차지한다. 이미 글로벌 반도체 시장의 경우 아시아가 세계시장의 69.8%를 차지하고 있고, 이 비중은 미국 21.7%의 세배에 해당한다. 이처럼 아시아에서 반도체 시장 점유율이 높은 것은 중국을 비롯해 베트남에 스마트폰이나 PC 그리고 자동차 등에 사용되는 반도체 생산이 집중되어 있기 때문이다. 이러한 이유로 미 재계는 관세 및 비관세 철폐 등 자유무역을 적극적으로 옹호하고 있다.

중국은 미국, 독일과 함께 글로벌 공급망(GVC) 3대 허브이다. 중국은 이미 사소한 품목에까지 모든 GVC에 연계되어 있어 중국을 배제한 GVC는 가능하지도 않다. 이미 형성된 글로벌 공급망은 특정 기술이나 생산비용에 특화된 다양한 국가들의 기업들이 매우 높은 수준의 분업을 통해 구축해왔기 때문에 이런 공급망 구조를 단기간에 변화시키기도 어렵다. 공급망 리스크와 국가안보의 문제는 글로벌 분업 체계에 있지 않다. 우리가 공급망을 국가안보의 중요한 이슈로 인식하고 있는 것은 첨단산업의 특정 국가에 대한 의존도가 높기 때문이다.

반도체나 배터리 그리고 첨단산업 육성에 필수적인 희귀 금속의 대중 의존도가 너무도 높다. 특히 중국 정부는 이런 공급망 자체를 자주 통제하곤 한다. 따라서 한국이나 미국 모두 특정 첨단분야에서의

대중 의존도는 낮추는 것이 중요하다. 그러나 미 재계가 주장하는 바와 같이 글로벌 시장에 대한 접근 없이는 기술개발도 있을 수 없다. 다국적기업들은 지금까지 아시아와 중국 시장을 이용하면서 글로벌 분업에 의한 기술혁신을 이루어왔다. 따라서 중요한 것은 한미 양국이 중국 시장을 이용하면서 첨단기술의 우위를 계속 지켜나가는 것이다. 이런 관점에서, 첨단기술 개발과 기술 보호가 한미 협력의 핵심 사안이 되어야 한다. 그렇다면, 한미 양국은 어떻게 협력을 해야 하나?

먼저, 한미 양국은 반도체 소재, 부품, 장비산업 분야에서의 협력을 보다 더 강화할 필요가 있다. 한국은 반도체 장비의 상당 부분을 미국으로부터 수입하고 있다. 2020년 기준, 반도체 장비의 21.9%, 장비용 부품의 38.5%를 미국에서 수입하고 있다. 반면 미국의 반도체 장비산업은 지난 20년간 세계시장에서의 경쟁력이 낮아졌다. 무역특화지수(TSI)를 보면 2000년 0.0214에서 2020년 -0.1017로 떨어져 지난 20년 동안 미국 반도체 장비산업 경쟁력이 현격히 낮아진 것을 알 수 있다. 이는 글로벌 시장에서의 가격경쟁에서 밀리기 때문으로 보인다. 반면 중국산 제품은 지난 20년 동안 여러 분야에서 경쟁력이 현격히 개선되었다. 대부분의 중국산 제품이 시장점유율 1위를 차지하고 있고 세계시장에서의 점유율이 현저히 개선되었다.

한국 역시 반도체 디스플레이 장비 분야의 경쟁력이 떨어진다. 반도체 디스플레이 장비의 경우 자립도가 다소 개선(2001년 33.6% → 2020년 39.5%)되기는 했으나 산업의 중요도에 비해서 여전히 낮은 상황이다. 동 산업은 품질이나 기술력에 있어서 비교 열위에 있고 국내 생산이 어려운 품목이 많아 공급망 안정성 확보에도 유념해야 해야 한다. 따라서 동 분야에서의 한미 간 협력을 통해 미국 반도체 장비 및 부품산업의 경쟁력도 높이고 한국 반도체 장비산업 분야에서의 공급 안정성을 높일 수 있도록 추진해야 한다. 특히 장비산업 분야에서도 중국의 경쟁력 향상은 매우 두드러지고 있기 때문에 적기에 대응하지 않을 경우 중국제품에 시장이 잠식될 우려도 있다.

미국은 4대 핵심 산업의 공급망을 보다 더 안정적으로 구축하고자 한다. 또한, 미국은 “Manufacturing USA Institute”를 활용하여 국내 제조 생태계를 강화하고자 한다. 미국의 이런 정책을 활용하여 한미 간 반도체 소재, 부품, 장비 산업간 협력을 강화할 필요가 있다. 아울러 배터리와 5G 등 통신 분야에서의 상호 협력도 모색할 필요가 있다. 제조업을 위한 미국 정부의 전폭적인 지원이 한미 간 첨단산업 분야에서의 협력 강화를 위한 핵심 요인이다.

한미 간 반도체 산업은 상호 보완적 관계에 있다. 한국은 미국에 비해 시스템반도체 (비메모리) 분야는 설계기술 및 설계 전문인력이 절대적으로 부족하며 반도체 설계를 위한 IP(Intellectual Property) 개발도 매우 취약하다. 따라서 이런 분야에서 미국과의 보다 더 적극적인 협력이 기대된다.

미국은 반도체 파운드리 분야에 있어서 대만에 과도하게 의존하고 있다. 공급망 안정화라는 측면에서도 미국은 협력 파트너를 다변화할 필요가 있다. 삼성전자를 포함한 한국기업들은 미국의 좋은 협력 상대가 될 수 있다. 또한, 미국방부는 미국 정부를 위한 반도체 공급망을 안정적으로 구축하기 위해 2003년 Trusted Foundry 프로그램을 제정한 바 있다. TSMC가 이 프로그램 하에서 미국방부를 위한 반도체를 생산하고 있다. 미국은 군사용 반도체 생산을 TSMC에 맡기고 있는바 이 역시 삼성전자 등 한국기업들과의 협력을 추구할 필요가 있다. 이를 위해 삼성전자를 비롯해 한국기업들도 Trusted Foundry 프로그램에 포함되어야 한다. 이것이 가능할 때 비로소 한미 간 기술 동맹이 실현되는 것이다.

기술 보호, 수출통제 그리고 외국인 투자

전략 자산의 수출통제를 위한 한미 협력도 강화할 필요가 있다. 한미는 기술 유통 경로를 철저히 규제함으로써 원치 않는 기술 이전을 방지해야 한다. 그러나 이 수출 통제는 특정한 안보 목적을 위한 제한된 통제로 설계되어야 한다.

광범위한 상용 제품에 영향을 미치지 않도록 명확하고 대상이 확실한 수출통제를 설계해야 한다. 또한, 한미 양국의 산업에 일방적 손실이나 의도하지 않은 손해를 초래하지 않아야 한다. 수출 통제는 기술 보호를 위한 가장 쉬운 조치 중의 하나이나 제3자에 의해서 제공될 수도 있고 상업적으로 수입이 쉬울 수도 있다. 따라서 수출통제 품목은 정기적으로 업데이트가 필요하며, 국가안보와 직결되는 품목에 대해서 구체적으로 명시해서 통제해야 한다.

수출통제뿐만 아니라 외국인 투자에 대한 스크린 기능도 강화할 필요가 있다. 적성 국가 기업들이 선진 기술 획득을 위한 목적으로 첨단산업 분야에 투자할 경우 관련 정보를 한미가 공유함으로써 특정 기술의 유출을 방지해야 한다.

공급망 안정화를 위한 다자 차원에서의 협력

한미 양국은 기존 다자 포럼을 통해 공급망 강화, 사이버 보안, 공동 R&D, 수출통제, 지적재산권 보호, 무역 보조금 등의 이슈에 공동 대응해야 한다.

글로벌 공급망 협력을 위해 한국은 미국이 주도하는 인도-태평양경제 프레임워크(IPEF) 참여도 고려해야 한다. IPEF는 시장개방 중심의 무역협정에서 벗어나 공급망, 디지털 전환, 기술협력을 기반으로 한 경제협력체가 될 것이다. 한미가 IPEF 안에서 경제, 공급망, 기술 동맹국으로서의 상호 위상을 다져야 한다.

WTO에서 동맹국과의 역할 강화를 통해 시장 교란 보조금, 디지털 통상 환경 개선을 위한 노력 필요하다. 또한, Information Technology Agreement(ITA) 확대를 통해 새로운 기술에 의해 생산된 제품에 대한 관세를 제거하여 시장 접근을 강화할 필요가 있다. WTO에서의 무역원활화 협정 활성화를 통해 관세 통관 및 절차를 현대화하고 간소화하는 것은 공급망 안정화를 위해 절대적으로 필요하다.

결론

한미 공급망 협력은 어느 한 국가를 배제하는 것이 아닌 글로벌 경쟁력 강화를 위한 협력이 되어야 한다. 중국으로부터의 디커플링(Decoupling)을 한다는 의지 천명은 현명하지 못한 전략이다. 이는 글로벌 자유 경쟁과 협력을 추구하는 양국의 가치와도 상반되는 논리이기 때문이다. 기술 동맹을 통해 글로벌 시장에서 양국의 기술적 우위를 확보하여 경쟁력을 지속시킬 수 있게 해야 한다. 다시 강조하지만 공급망 위기는 글로벌 분업 때문이 아니다. 기술 우위, 기술진보, 그리고 기술 보호가 공급망 안정화 정책의 가장 핵심적 요인이다.

한미 경제 파트너십을 통한 인도-태평양 지역의 경제안보 증진

오미연

애틀랜틱 카운슬(Atlantic Council), 아시아 프로그램 국장
존스홉킨스대 국제정치대학원(SAIS, Johns Hopkins University), 한국학 소장 겸
주임교수

정책 제안

바이든 행정부와 윤석열 정부는 양자적, 다자적 방법을 모두 활용하여 인도-태평양 지역의 경제 안보 증진을 위해 협력해야 한다. 국가안보에서 기술의 중요성이 점차 커지면서, 이 글은 다음과 같은 정책을 제안하고자 한다.

- 한국은 인도-태평양 경제 프레임워크(Indo-Pacific Economic Framework, IPEF)에 초대 회원으로 가입하여 미국과 함께 주요 아젠다 및 규칙을 확립하는데 앞장서야 한다.
- 디지털 거버넌스와 핵심 기술 공급망이 IPEF의 주요 핵심 사안으로 예상되지만, 한미 양국은 이 외에도 중국의 경제 보복 조치에 대응하는 메커니즘을 IPEF 틀 내에서 구축하는데 앞장서야 한다.
- 한미 양국은 핵심기술 공급망, 디지털 커머스, 청정 에너지 등의 분야에서 민관 파트너십 강화를 통해 더욱 효과적으로 협력해야 한다.
- 한미 양국은 인도-태평양 지역 경제안보 증진을 위해 핵심 아세안 국가와의 협력에 주력하고, 이를 위해 비공식 다자협력체인 한국-미국-일본-베트남 4개국 경제 대화(US-ROK-Japan-Vietnam Quadrilateral Economic Dialogue)를 위한 기반을 마련해야 한다.

변화하는 지정학적 환경 내 경제 안보

인도-태평양 지역의 안보, 자유, 경제번영 증진을 위해서는 미국의 리더십이 보다 명확한 경제안보 목표를 제시해야 한다. 바이든 행정부는 인도태평양 전략을 통해 동맹국 및 파트너 국가와 보다 긴밀히 협력하여 중국의 부상에 대응하겠다는 입장과 의지를 확고히 보여준다. 그간의 미중 경쟁은 주로 가치와 규범의 차이, 그리고 전통적 군사안보 갈등에 치중해 있었는데, 이제는 더 많은 관심이 경제안보에 기울여져야 한다.

2008년 글로벌 금융 위기 이후 크게 변화한 아시아의 경제 체계는 코로나 팬데믹 시기를 거치며 더욱 급격한 변화를 겪고 있다. 급속한 디지털화 및 기술 혁신이 시작되면서 국가안보 분야에서 첨단 및 차세대 기술이 전례없이 중요해졌다. 이에 따라 핵심 국가안보 기술 분야에서의 탄력적이고 안전한 글로벌 공급망 확립은 미국뿐 아니라 미국의 동맹 및 파트너 국에서도 우선 정책 의제가 되었다.

인도-태평양 지역의 경제 체계는 중요한 전환점을 맞이하고 있다. 미국의 대중국 정책은 한국을 비롯한 핵심 동맹 및 파트너 국가들의 국가 안보에 매우 큰 시사점을 지닌다. 따라서 미국은 이들이 직면한 중국과의 복잡한 상호의존성을 감안하여 현실적이고도 수용가능한 대중국 정책을 마련해야 한다. 현재 바이든 정부는 무역 원활화, 디지털 무역, 공급망, 인프라 구축, 탈탄소, 노동과 환경 기준 등 핵심 경제 의제를 다루는 IPEF의 출범에 앞서 동맹국 및 파트너와 협의 중이다.

역내 파트너 국가들은 미국이 IPEF 를 통해 안보뿐 아니라 경제 및 통상 분야에서도 다시 주도해 나가는 것을 환영하면서도 IPEF의 목표, 접근법, 인센티브에 대해 보다 명확히 알고 싶어한다. 바이든 행정부는 어떤 분야에서 대중국 의존도를 줄이고 중국과 선별적인 디커플링을 추구할 것인지, 그리고 어떠한 분야에서 미국이 동맹 및 파트너국가들과 함께 기술적/경제적 경쟁력을 강화하고자 하는지 구체적으로 알려야 한다. 미국의 국익과 경제적

경쟁력을 보호하기 위해 경제적 수단을 활용하는 것도 중요하지만, 이러한 경제 조치들이 동맹 및 파트너 국가들의 국익을 어떻게 보호할 지를 보여주는 것도 중요하다.

함께 직면한 기회와 과제

한국과 미국은 첨단 기술과 신기술을 보유한 선진국이자 민주주의 국가로서, 공동의 과제를 가지고 있다. 전통 안보 이슈뿐 아니라 글로벌 공급망 재정립, 청정 에너지를 통한 기후 변화 리스크 완화, 권위주의 국가들의 불공정한 무역관행과 기술 이전 등과 같은 경제안보 이슈들에 공동으로 직면해 있다. 한국의 새 정부 출범으로 인도-태평양 지역의 경제안보 증진을 위해 한미가 밀접한 조율을 통해 동맹을 강화하고 경제 파트너십을 확장할 모멘텀이 마련되었다.

첫째, 한미 양국은 IPEF의 규칙 및 규범 확립을 위해 협력해야 한다. 이를 위해 한국은 IPEF에 출범 회원으로 가입하고 뜻을 함께하는 역내 국가들과 함께 디지털 커머스, 핵심 기술 공급망을 비롯한 핵심 의제에 관해 긴밀히 협력해야 한다. 미국-EU 무역기술위원회(The U.S.-EU Technology Trade Council, TTC)는 한미 양국이 기술, 경제, 무역 사안에 대해 지역 및 글로벌 이해관계자들과 협력을 시작할 수 있는 플랫폼의 좋은 예가 될 수 있다. 또한 미국은 칠레, 뉴질랜드, 싱가포르간 새로운 무역협정인 디지털경제동반자협정(Digital Economy Partnership Agreement, DEPA) 가입을 고려해야 한다. 한국은 2021년 9월 가입을 요청했으며 중국도 2021년 10월 가입을 요청했다.

국가안보 분야에서 기술의 중요성이 높아짐에 따라 한미 양국은 기술민주주의의 글로벌 네트워크 확립을 위해 적극적 역할을 할 수 있다. 이 새로운 네트워크를 통해 글로벌 기준과 규범을 확립하고, 신뢰할 수 있는 파트너들과 첨단 및 신기술을 위한 다자 협력체를 만들기 위한 플랫폼을 만들 수 있다. 이를 통해 궁극적으로는 과학기술 관련 글로벌 규범을 이행하는 ASEAN 주도의 지역 체계의 확립을 재확인할 것이다.

한미 양국이 집중해야 할 또 다른 분야는 중국의 강압적 경제보복 조치에 대한 보호를 보장하는 메커니즘을 IPEF 내에 구축하는 것이다. 지금까지 중국 정부는 중국의 국익에 반하는 것으로 간주되는 정책을 추구한 여러 국가들을 상대로 징벌적 조치를 취하거나 취할 것이라고 위협해왔다. 중국은 2016년 7월 사드를 배치하기로 한 한국의 결정에 대한 경제 보복 조치를 취한 바 있으며 2010년 중국 어선과 일본 순시선이 센카쿠 열도 인근에서 충돌한 이후 일본에 대한 희토류 수출을 금지한 바 있다. 최근에는 호주가 화웨이와 ZTE를 5G 네트워크에서 배제하고 코로나바이러스 팬데믹의 원천에 대한 글로벌 조사를 요구하자 2020년 이후 호주로부터의 석탄, 설탕, 보리, 랍스터, 와인, 구리, 목재의 수입을 중단한 바 있다. 이러한 중국의 경제적 보복 조치에 대응하는 집합 행동(collective action)에 대한 강력한 수요가 있다는 점에서, 미국은 한국의 강력한 지지 하에 이에 대한 보호 메커니즘을 확립하는데 앞장서야 한다.

민관 파트너십

공급망 취약성 해결은 양국 모두의 최우선 정책 과제이다. 2021년 5월 바이든 대통령과 문재인 대통령은 핵심 기술에 대한 탄력적이고 안전한 공급망 구축 협력에 대해 합의했다. 양국 정부는 하이테크 제조 및 공급망에서의 양국 협력을 실행할 한미 공급망 태스크포스 구축 방안을 모색하기로 합의했다.

윤석열 정부 하에서 한미 양국은 분야별 워킹그룹을 통해 직접적으로 민간 부문과 업계 전문가와 협력해야 한다. 공급망 탄력성 증진에 정부의 역할이 중요한 것이 사실이지만 정책입안자들이 오늘날의 복잡한 글로벌 공급망에 큰 영향력을 단기간에 끼치기는 쉽지 않기 때문이다. 따라서 디지털 및 기술 생태계의 이해관계자들을 한데 모아 신뢰할 수 있는 파트너들간의 네트워크를 구축하고 민관 파트너십을 강화하는데 있어 민간 기업의 역할이 필수적이다. 기존의 태스크 포스 또는 분야별 워킹그룹을 활용하고 발전시켜, 업계와 정부

전문가들이 의견을 교환하고 정책 제안을 할 수 있는 민관 파트너십의 동력이 되도록 해야 한다.

다자적 메커니즘

동남아시아는 미국뿐만 아니라 동맹국들에게도 전략적으로 중요한 지역이다. 점차 커지는 중국의 정치적, 경제적 영향력 하에 있는 이 지역은 아시아 역내 경제 성장의 동인일 뿐 아니라 급속한 산업화, 도시화, 디지털화를 통해 지속적으로 변화하고 있다. 한국과 미국은 동남아시아 지역의 인프라 구축, 지속가능한 경제 성장, 에너지 안보, 디지털 혁신 증진을 위해 보다 적극적으로 노력해야 한다. 한미 양국이 지역 개발 원조와 투자에 적극적이었던만큼 양국은 ASEAN 국가와의 관계 증진을 위해 기존의 다자적 프레임워크를 확대하여 보다 큰 역할을 수행할 수 있을 것이다.

한미 양국은 기존의 한미일의 삼각 협력들을 확장하여 인도-태평양 지역의 경제안보 증진을 위한 비공식 다자 프레임워크인 한국-미국-일본-베트남의 4자 경제 대화(US-ROK-Japan-Vietnam Quadrilateral Economic Dialogue)를 구축할 수 있다. 베트남 외에 인도네시아와 필리핀도 ASEAN이 주도하는 역내 체계를 만드는데 주도적으로 참여할 수 있다. 에너지 관리 시스템 개선, 액화천연가스(LNG) 인프라 구축, 신재생 분야 투자 등에서 주로 협력을 논의 할 수 있다. 또한 4자 경제 대화를 통해 동남아시아의 에너지 협력을 증진하는 민관 파트너십의 공식적 플랫폼을 만들 수 있으며 그 결과로 민간 분야가 현지 정부 및 NGO 단체와 협력할 여건이 만들어질 수 있다. 또한 이 플랫폼을 통해 이 지역 국영기업들과의 협력을 모색하고자하는 한미일의 민간기업들에게 도움을 줄 수 있다. 동남아시아의 민관 파트너십을 위한 디지털 혁신 메커니즘을 확립할 수 있으며 이를 통해 신뢰할 수 있는 5G 네트워크 구축 등과 같은 기존의 미국의 민간 분야 지원 노력을 한.일 기업들이 지원할 수 있다.

결론

바이든 행정부와 윤석열 정부는 아시아에서 공동의 기회와 과제를 직면하고 있다. 첨단 기술의 중요성이 높아짐에 따라 국가 안보 분야에서 민간 부문의 역할이 증가했음을 고려했을 때, 두 동맹국은 인도-태평양 지역의 경제안보 증진을 위해 양자적으로도 다자적으로도 혁신적이고 능동적인 협력 방안을 모색해야 한다.

한미 원자력 협력의 도전과 과제

이상현

세종연구소, 소장
한국핵정책회, 회장

정책 제안

- 한미 포괄적 원자력협력 파트너십 체결을 공식화해야 한다. 이를 위해 우선 윤석열 정부는 문재인 정부의 탈원전 정책이 초래한 정책적 혼선을 시급히 제거해야 한다. 바이든 행정부는 탄소중립 목표를 위해 한국과의 원자력 협력을 강화한다는 정책을 분명히 선언해야 한다.
- 양국간 원자력 협력을 위한 협의 채널을 시급히 정상화해야 한다. 이를 위해서는 한미 간에 이미 설치됐지만 제 기능을 못해온 고위급 양자위원회(HLBC, High Level Bilateral Commission)를 활성화해야 한다. HLBC에서 다룰 주요 현안으로는 AP1000과 AP1400 간 지적재산권 이권, SMR 등 선진 원자로 연구개발 협력, 파이로 프로세싱 등 연료주기 공동연구 후속 조치 등이 있다.
- 2021년 월 한미정상회담에서 합의한 원전수출 협력을 이행하기 위한 후속조치를 구체화해야 한다. 이 합의를 이행하기 위해 각 수출 협력 분야별로 워킹그룹을 출범시켜 다뤄야 한다. 원전수출 워킹그룹에서 다룰 분야는 신규 원전 수주 전략, 원전 수출시 파이낸싱 제공, 신규 원전 핵연료 공급 문제, 사용후핵연료 국제관리를 위한 컨소시엄 구성 등이다.
- 한미 원자력 협력은 원전 수출 이외에도 에너지 안보와 비확산 관련 미국 주도의 국제 체제에 한국이 중요한 파트너로 참여하는 것을 의미하기 때문에, 단순한 양자 관계를 넘어서 미국 주도 비확산 체제에서 한국의 주도적 역할에 대한 양국의 논의와 전략을 병행해서 논의해야 한다.
- 양국 정부간 원자력 분야 협력의 범위 및 대화체 확대와 병행해 1.5 트랙 전문가 그룹의 관련 논의를 확대함으로써 양국의 핵정책 전문가 커뮤니티를 강화할 필요가 있다. 이를 위해 한미 정부는 외교부-국무부가 적극적으로 정책적으로 지원할 필요가 있으며, 원자력 이용에 대한 공공의 인식 확대를 위한 다양한 홍보와 세미나 등의 여론 조성이 필요하다.

탄소중립 시대 원자력의 중요성

기후변화에 대응하기 위한 탄소중립은 세계 거의 모든 국가들의 정책 우선순위를 차지하고 있다. 탄소중립이란 인간의 활동에 의한 온실가스 배출을 최대한 줄이고, 남은 온실가스는 흡수(산림 등), 제거(CCUS)해서 실질적인 배출량이 0(Zero)가 되는 개념이다. 즉 배출되는 탄소와 흡수되는 탄소량을 같게 해 탄소 '순배출이 0'이 되게 하는 것으로, 그래서 탄소 중립을 '넷-제로(Net-Zero)'라 부른다.¹

바이든 정부는 물론 한국의 문재인 정부도 탄소중립을 중요한 정책으로 추진하고 있다. 최근 국제사회에 서는 기후변화 대응을 위한 탄소중립을 빼고서는 정치, 경제, 사회 그 어느 분야도 얘기하기 어렵다. 제26차 기후변화당사국회의(COP26)에서는 회원국들의 강력한 탄소 중립 목표가 제시되는 등 코로나와 함께 탄소중립이 글로벌 차원에서 최대 화두 중 하나로 등장했다. EU 집행위원회 산하 공동연구센터(Joint Research Centre) 보고서에 의하면 원자력은 EU의 에너지 분류 규제안(Taxonomy Regulation) 중 환경유해성 기준으로 볼 때 기후변화 완화에 유익한 것으로 알려진 기존 전력생산 방법들에 비해 보건이나 환경적으로 더 유해하다는 과학적 증거는 없다. 오히려 원자력은 기존의 전력생산 방식 중 수력발전이나 재생에너지에 버금갈 정도로 기후변화에 미치는 영향이 적다는 것이다.

미국, 영국, 프랑스, 캐나다 등 주요 선진국들은 최근 탄소중립 목표 달성에 있어 원자력의 사용이 불가결함을 다시 강조하기 시작했다. 원자력은 온실가스를 배출하지 않는 청정에너지원이자 24시간 멈추지 않는 발전원으로, 탄소중립 목표 달성에 핵심 역할을 할 수 있다고 평가받고 있다. 이들 국가는 소형모듈원자로(SMR), 선진원자로 등 원자력 혁신기술 개발 계획을 잇달아 발표하며, 원자력 발전 확대를 위해 노력하고 있다. 또한, 원전은 기저부하 전원이자 재생에너지의 간헐성을 극복할 수 있는 운전도 가능하여 재생에너지원과 공존할 수 있다고 평가되고 있다. 특히 러시아의 우크라이나 전격 침공 이후 에너지 안보와 독립성은

더욱 중요해졌다. 탈원전 정책을 추진하며 러시아의 석유와 천연가스에 크게 의존해온 유럽, 특히 독일의 곤궁이 에너지 안보를 더욱 부각시키는 계기가 됐다.

한국 문재인 정부는 2020년 12월에 '2050 탄소중립안'을 한국의 국가 장기 비전으로 정식 채택했다. 2050 탄소중립안은 탄소중립·경제성장·삶의 질 향상 동시 달성을 목표로, △경제구조 저탄소화, △저탄소 산업생태계 조성, △탄소중립사회로의 공정 전환, △탄소중립 제도기반 강화 등으로 구성된다.

탄소중립 구상의 일부인 장기 저탄소발전전략(LEDS)에 의하면 에너지 공급 분야에서는 화석연료 발전 중심의 전력공급 체계를 재생에너지와 그린수소 중심으로 전환하고 이산화탄소포집(CCUS) 기술 등을 적극적으로 활용하여 전력부문의 탄소중립을 위해 나아간다. 태양광과 풍력 등 재생 에너지를 중심으로 전력 공급체계를 전환하고, 화석연료 발전은 이산화탄소포집 기술과 연계하여 현재의 기저발전원에서 재생에너지의 불안정성을 보충하는 전력원으로 역할을 바꾼다. 목표 연도인 2050년에 이르면 화력발전 전면중단으로 배출량을 제로화, 재생에너지 비중은 70.8%로 확대한다. 만일 화력발전 전면 중단이 어려울 경우 석탄발전은 중단하나 LNG발전은 일부 유지하여 국내 배출량이 일부 잔존, 재생에너지 비중 60.9%로 확대한다는 것이다.

이에 비해 윤석열 당선인이 속한 국민의 힘 대선공약집에는 환경과 기후변화 관련 해 탄소중립 실현, 기후 환경위기 대응, 원자력발전 진흥 등 세가지 공약을 제시했다. 원자력발전과 관련해 윤 당선자는 문재인 정부의 탈원전 정책을 폐기하고 신재생에너지와 원자력을 조화시켜 탄소중립을 실현하겠다는 입장을 밝혔다. 한미원자력동맹을 강화하는 한편, 원전수출 확대를 통해 일자리 10만개 창출 목표도 밝혔다. 그리고 차세대 원전 및 원자력 수소 기술을 적극 개발하겠다고 했다. 윤 당선자는 2050 신재생 에너지 비중이 70%에 달하는 문재인 정부의 탄소중립 시나리오를 그대로

추진할 경우 2050년까지 매년 4~6%의 전기요금 인상이 불가피한 것으로 나타나 국가경제에 큰 부담이 될 것으로 본다. 실상 한국의 기후여건 상 신재생 에너지 비중 70%는 실현 가능성이 거의 없다.

왜 한미 원자력 협력을 해야 하는가?

2021년 5월 21일 워싱턴 D.C.에서 개최된 한미정상회담에서 양국은 해외 원전시장 공동 진출에 합의했다. 문재인 대통령과 조 바이든 미국 대통령은 정상회담 공동성명을 통해 “원전사업 공동참여를 포함해 해외원전시장에서 협력을 강화하고, 최고 수준의 원자력 안전·안보·비확산 기준을 유지하기로 합의했다”고 발표했다. 공동성명과 함께 공개된 팩트시트(Factsheet)에 따르면 양국은 글로벌 원전 공급망 구성에 협력하는 동시에 원전 공급 때 국제원자력기구(IAEA) 추가의정서(AP) 가입 의무화를 양국 비확산 공동정책으로 채택하기로 했다.

한미정상회담에서 양국은 왜 원전수출 협력을하기로 합의했는가? 한국은 저탄소 경제와 에너지 안보 차원에서 원자력을 계속 사용할 수밖에 없는 상황이다. 원자력 발전을 지속적으로 해온 탓에 원전 건설 경험도 풍부하다. 미국은 스리마일섬(TMI) 사고 이후 원전 건설을 중단한 탓에 원전을 독자적으로 건설할 수 있는 공급망 자체가 없다. 그런 가운데 현재의 국제 원전수출 시장의 판도는 거의 러시아, 중국의 독 무대라는 점을 주목할 필요가 있다. 중, 러는 국가정책으로 원전 수출을 강력히 지원하고 있다. 조만간 폴란드 8기, 체코 2~4기, 헝가리, 사우디 등 다수의 신규 발주 물량이 예상된다. 이들 물량을 러시아와 중국이 거의 독식할 것이라는 점을 고려할 때 바이든이 마음이 급할 수밖에 없다. 그래서 한국에게 원전수출 협력을 제안한 것으로 판단된다.

원자력 발전의 비중이 크고 세계 최고의 원전 건설 경험을 가진 한국과 원자력 원천기술 보유국인면서도 지난 수십년간 원전 건설을 중단한

미국이 손을 잡는 것은 어찌면 자연스런 선택이라 할 수 있다. 코로나19로 인한 글로벌 공급망의 교란, 갈수록 악화되는 미중 전략경쟁, 그리고 우크라이나 위기로 인한 에너지 안보 문제로 세계 각국이 다시 원자력의 중요성에 눈을 돌리는 현재 한미가 협력해야 할 당위성은 더욱 커졌다고 할 수 있다.

한미 양국이 앞으로 원자력 분야에서 협력할 수 있는 분야는 다양하다. 첫째, 원전 시설의 물리적 방호(physical protection)와 원전 업무 종사자들을 대상으로 한 인적 보안 같은 원전 안전 분야이다. 최근 들어 원전의 사이버보안과 함께 국가간 무력분쟁시 원전의 안전을 지킬 수 있는 방안에 대한 연구와 대비책이 중요해졌다. 둘째, 폐로 해체 및 제염 분야이다. 셋째, 사용후핵연료 관리 분야이다. 한국의 경우 원전 부지에 임시 저장 중인 사용후핵연료는 2031년 고리, 한빛 원전을 시작으로 순차적으로 포화상태에 도달하기 때문에 매우 시급한 문제이다. 넷째, 소형모듈형 원전(SMR) 등 차세대 첨단원전 개발 분야이다. 다섯째는 이번 정상회담에서 합의된 원전수출 분야의 협력이다.

결론 및 정책적 함의

국제적으로 탄소중립이 시대의 화두로 떠오르는 가운데 러시아의 우크라이나 침공 이후 에너지 안보의 중요성은 더욱 커졌다. 우크라이나 사태로 근래 국제 원전시장의 60~70%를 차지했던 러시아가 퇴출될 가능성이 높고 아직 중국은 원전 시장에 본격적으로 진출하지 않아, 한국과 미국에게는 모처럼 원전 수출을 위한 ‘기회의 창’이 열렸다. 우크라이나 침공으로 국제사회의 강력한 제재에 직면한 러시아의 디폴트 가능성이 거론되는 가운데 원전수출 분야에서의 러시아의 강점이었던 파이낸싱은 불확실하게 됐다. 한미 정부와 기업은 이 기회를 적극 활용해야 하며, 조기에 행동에 나서야 한다. 한국과 미국은 자유진영 국가 중에서도 원자력역량이 가장 뛰어나고 또한 상호보완적인 역량을 갖고 있어, 양국은 원전수출 뿐만 아니라, SMR 개발과 건설, 차세대 원전 개발 등을 위한 협력도 적극 확대해야 한다.

한국은 윤석열 정부가 월 5 10일 출범하게 되면서 원자력 정책에서의 큰 변화가 예상된다. 한미 양국은 뉴 프론티어 분야에서의 협력 강화 차원에서 한미 원자력 협력 확대에 적극 공감하고 있다. 최근 윤 당선인 정책협의대표단 방미시에도 한미 원자력 협력 확대에 대하여 양국간 협의가 이루어졌다. 양국은 해외원전사업 한미 협력 구체화 및 여타 원자력 협력방안 모색을 위해 HLBC 조속 개최를

협의 중에 있다. 한미가 포괄적인 원자력 협력 파트너십을 바탕으로 신속하게 변화된 상황에 대처해야 할 것이다.

참고문헌

1. CCUS (Carbon Capture, Utilization and Storage)는 이산화탄소 포집 저장 활용 기술을 말한다

한미 에너지 협력의 미래: 에너지 안보 유지 및 기후변화 대응을 위한 방안

클라라 길리스피(Clara Gillispie)

국가 아시아 문제연구소(National Bureau of Asian Research), 선임 자문관

정책 제안

바이든 행정부와 윤석열 정부는 아시아 태평양 지역 내 한미 에너지 협력에 대한 대담한 의제 추진을 통해 자국의 에너지 안보와 기후변화에 대한 공동 리더십을 강화할 수 있다. 이를 위해 3가지 목표가 중요하다.

- 역내 전력 산업의 탈탄소화를 최대한 가속하기 위한 적극적 노력
- 수소차와 전기차 등 곧 도래할 교통 혁명을 위한 단기적 병목 해결
- 물리적, 디지털 인프라의 역할을 강조한 “더욱 스마트한” 개발을 통해 “넷 제로”를 위한 추가적인 가능성 실현

한미 양국은 2050년까지 온실가스 배출에 있어 “넷 제로(net-zero)”를 달성한다는 목표를 세웠으며 한국은 관련 국내 의무 사항을 법제화하는 중이다. 에너지 산업은 여전히 온실가스 배출의 큰 부분을 차지하고 있으므로 기존 에너지 시스템에 대한 개혁 없이는 넷 제로를 달성할 수 없다. 그러나 양국 모두 에너지 시스템 개혁을 위해 많은 과제를 해결해야 한다.

한미 에너지 협력 현황

한국과 미국은 공동 가치, 보완적 산업 역량, 성공적인 공동 연구개발 실적에 기반하여 에너지 및 기후 관련 협력을 실시할 수 있는 강력한 기반을 갖추고 있다. 지금까지의 협력은 원자력, 기초 인프라 개발, 에너지 가격 정책 개혁 등 폭넓고 다변화된

야심 찬 의제들을 아우르고 있다. 또한, 양국은 보다 광범위한 지역이 세계 에너지 수요 성장을 견인하는 지역으로 부상하고 있는 가운데, 다양한 기회와 과제에 대응하기 위한 방안을 모색하기 위해 아시아의 다른 국가들과 관련 협력을 추진해 왔다.

양국 정부 공히 공동 에너지 파트너십에 대한 전략적 관심을 제고하겠다는 의지를 정기적으로 표명해왔다. 한국은 석유, 천연가스를 거의 100% 수입에 의존하기 때문에 이 분야에 더욱 관심이 높을 뿐만 아니라 아시아의 환경 오염 악화 전망에 대해 우려하고 있다. 특히 에너지 사용으로 발생하는 이산화탄소 배출량과 미세 먼지가 수십 년간 급증하여 역내 대기오염이 심각해지고 있다. 이를 잘 보여주는 수치로, 아시아에서 대기오염으로 사망하는 인구는 매년 450만 명에 이르며,

특히 한국에서는 이로 인해 평균 수명이 1.7년 단축되었다.¹

따라서 한미동맹이 직면한 단기적 핵심 질문은 “에너지 안보에 집중하면서도 기후변화에 대한 관심을 증대하는 방법은 무엇이나”라는 것이다. 이 두 가지 목표는 2021년 5월 한미 정상회담 후 바이든 대통령과 문재인 대통령이 발표한 공동 성명에서도 분명히 나타난다. 또한, 바이든 대통령은 윤석열 대통령 당선인에게 건 당선 축하 전화에서도 기후변화 관련 양자 협력에 대한 관심을 재표명했다.²

이러한 측면에서, 2022년에 한미 에너지 정책 대화를 장관급으로 격상한 것은 보다 고위급에서 이 문제를 다루어 나갈 수 있는 기회를 제공했다.³ 그러나 한국의 새 정부는 공동 협력에 영향을 미칠 우선순위와 전략은 무엇인지, 그리고 이 대화를 장관급으로 격상한 것이 어떠한 관점에서 도움이 될지 등에 있어 문제를 제기할 수 있다.

핵심 과제와 기회

한국과 미국은 세계 최대 에너지 소비국이자 가장 혁신적인 경제 대국이다. 따라서 자국의 에너지 소비 패턴을 급진적으로 바꾸려는 양국의 공동 노력은 아시아뿐만 아니라 전 세계에 영향을 미치며, 다른 국가들이 이 분야에서 가능성을 모색하는 데에 있어 도움을 줄 수 있다. 이와 관련, 각 분야별 혁신적 사고가 필요한 구체적 요건은 아래와 같이 각기 다를 것이다.

전력 산업

국제 에너지 기구(International Energy Agency, IEA)에 따르면 늦어도 2040년까지 전력 산업을 탈탄소화하는 것은 2050년까지 넷 제로를 달성하는데 있어 매우 중요하다.⁴ 이것은 화력 발전 의존도가 높은 아시아에 있어 특히 어려운 문제이지만(화력 발전이 전력 생산의 40%를 차지하는 한국도 포함된다), 적극적인 행동에 따른 보상은 엄청날 수 있다. 전력 산업의 탈탄소화만으로도 아시아의 현재 이산화탄소 배출량의 50%를 절감할 수 있다.⁵

여기서 한미 양국의 핵심적 역할은 아시아 개발도상국들이 이러한 변화에 대비할 수 있도록 지원하는 것뿐만 아니라 선도자로서 리더십을 발휘하는 것이다. 이러한 관점에서 바이든 행정부는 미국이 2030년까지 100% 탈탄소 전력 생산을 달성한다는 목표를 설정했다. 이에 비해 한국의 현재 전력 계획은 향후 20년간 배출량을 급감시킨다는 목표를 가지고 있긴 하지만, 2040년까지 국내 전력 발전산업의 탄소 중립을 완전히 보장하지는 않는다. 윤석열 대통령은 이에 대해 한국의 최대 탈탄소 발전 방법인 원자력 발전 감축을 포함하여 위와 같은 계획을 수정할 뜻을 표명했다. 하지만 양국 모두 완전한 탄소 중립을 가속화하기 위해서는 가까운 장래에 풍력과 같은 다른 형태의 재생 에너지 발전을 확대하는 등 더욱더 적극적인 노력이 필요하다.

교통 분야

아시아의 이산화탄소 배출량의 가장 큰 부분을 차지하는 것은 전력 산업이지만 교통 분야의 배출량도 빠르게 증가하고 있다. 이는 역내 차량 이동 수요의 증가와 함께 교통분야의 석유에 대한 의존도가 매우 높기 때문이다. 2050년까지 아시아 내 차량의 수는 3배 정도 증가할 것으로 예상되며 여전히 한가지 원료, 즉 석유에 크게 의존하고 있다.⁶ 이는 관련 배출량을 저감하기 위한 수단(tool)의 필요성 및 이에 따른 잠재적 시장 발전의 가능성을 시사하고 있다.

수소차와 전기차 모두 이러한 수단이라고 할 수 있다. 하지만 두 기술 모두 일반적으로 수용가능한 가격에 도달할 수 있는지에 대한 문제가 존재하며, 특정 기술 발전을 필요로 한다. 양국은 이 분야에서 단기적 기술 혁신을 이룩할 수 있는 좋은 조건을 가지고 있다. 양국 모두 세계 최고의 자동차 기업 보유국이며 이미 시장 개발 노력에 관해 협력하고 있다. 또한 한국 기업들은 첨단 차량을 위한 고용량 배터리 생산의 선두 주자로 부상했으며 2021년 SK 이노베이션과 LG 에너지 솔루션 간의 분쟁이 해결되면서 미국 내 대규모 생산을 가로막고 있던 큰 장애물이 사라졌다.⁷

하지만 시장 형성에 대한 정부의 역할 등 구체적 협력 증대를 위한 여러 과제가 남아있다. 시장 분석가들은

기초 원료(핵심 광물 등)에 대한 수요 증가로 인해 자동차 배터리 가격이 폭등할 것을 우려한다.⁸ 양국 대통령은 이러한 우려에 조심스럽게 대응해야 한다. 다양한 기술을 지속 지원하는 정책은 청정에너지 공급망 전반을 개선하는 데 도움이 될 수 있지만 이를 전적으로 해결하지는 못한다.

인프라

각국이 얼마나 쉽게 청정에너지 소비로 전환할 수 있는지를 결정하는 것은 인프라 가용성이다. 이는 향후 수십 년간의 발전 방향을 결정하기도 한다. 한국과 미국의 경우 기존의 노후화된 전력망과 송전 인프라의 현대화가 시급하다. 아시아 태평양 지역의 다른 국가들은 인프라 현대화를 추구하면서도 기존 인프라와의 간극에 대응하기 위한 노력을 강화해야 할 것이다. 더욱 광범위한 관점에서, 이 지역 전체에 첨단 차량을 위한 연료 공급소 및 충전소 등의 새로운 시스템이 추가로 필요하게 될 것이다.

인프라 개발은 한국과 미국 모두 강점을 가진 분야이다. 미국 국제개발금융공사(US International Development Finance Corporation)와 한국의 수출입은행 모두 아시아 태평양 지역의 관련 프로젝트에 대한 공동 자금 지원을 지지했다. 이러한 기존의 노력을 확장하기 위해 양국 대통령은 관련 프로젝트들이 빅 데이터와 다양한 디지털 수단을 통해 물리적 시스템의 효율성을 향상하는 “스마트한” 개발에 어떻게 기여할 수 있는지를 더욱 분명히 강조할 수 있다. 이를 통해 넷 제로로 가는 길을 더욱 확장할 수 있으며, 양국 기업이 경쟁력을 가진 분야를 기반으로 더욱 발전할 수 있다.

향후 방향

위에서 언급한 모든 영역에서 새로운 기술 혁신을 증진시키는 것이 필요하며, 이는 양국의 산업적 강점과도 일치한다. 그러나 이러한 이니셔티브들이 양국이 협력할 수 있는 유일한, 혹은 가장 효과적인 방법인 것은 아니다. 이외에도 아시아 태평양 지역에서 가용한 청정에너지 솔루션의 성공적 확대를 저해하는 시장, 정책, 지경학적 환경 문제를 해결하기 위한 추가적 이니셔티브 도입이 절실히 필요하다.

새로운 시스템과 수단을 전개하기 위해서는 어마어마한 자본 투자가 요구된다. 아시아 개발은행의 추산에 따르면 초기 기후변화 대응 목표(새로운 넷 제로 목표보다 훨씬 낮은 목표)를 달성하려면 2016-2030년간의 기간 동안 아시아 내에서만 23조 달러의 투자가 필요하다.⁹ 또한, Covid-19 팬데믹으로 역내 전체의 지방 및 국가 차원의 예산 부족이 심화되어 일부 국가들은 안전하고 지속가능한 방법보다 빠르고, 저렴하며 쉬운 방법을 우선시하여 그 목표를 하향 조정할 가능성도 있다. 한국과 미국도 이러한 가능성에서 예외가 아니다.

결론

2050년까지 전세계 온실가스 배출량의 넷 제로 달성 여부는 지금 어떻게 행동하는지에 달려있다. 특히 아시아 태평양 지역에서는 더욱 그러하다. 한미 양국은 협력을 통해 양국 모두와 이웃 국가에 도움이 되는 방법으로 이러한 노력을 선도할 수 있는 좋은 위치에 있으며, 양국 모두 지금 그 기회를 잡기 위해 더욱 노력해야 한다.

한미 장관급 에너지 정책 대화가 처음 발표되었을 당시 공동 성명은 이러한 “격상된(elevated)” 협력에 3가지 축이 필요하다고 제안했다. 기술과 연구에 대한 집중, 상용화와 전개, 전반적 에너지 정책과 계획이다. 이러한 구조는 양국이 앞서 언급한 사안들에 대하여 어떻게 협력할 수 있는지(그리고 협력해야 하는지)를 검토할 수 있는 유용한 토대를 제공한다.

기술 관련 협력 기회는 무궁무진하다. IEA는 효과 극대화 기준에서 향후 몇 년간 가장 큰 혁신의 기회는 첨단 배터리와 수소 전기 분해 장치에 있다고 시사한 바 있다. 앞서 언급했듯이, 이 분야는 기존 한미 청정에너지 협력이 진행 중인 분야이다. 양국 대통령은 이러한 노력을 더욱 지원하기 위해 공식 이니셔티브에 대한 자원 투입을 증대할 뿐만 아니라 민간 분야 협업에 대한 인센티브(관련 공동 파트너십에 대한 세제 혜택 등)를 확대할 수 있다. 양국 모두 호주, 일본, 싱가포르(모두 수소 에너지를 적극적으로 추진) 등 유사한 관심 분야와 강점을 지닌 국가를 포함한 소다자주의 파트너십을 확대하는 방안도 고려해 볼만 하다.

탈탄소화를 위한 새로운 길을 개척하려면 기술 혁신이 필수적이며, 기술 혁신은 소다자주의 체제를 넘어서는 혜택을 제공할 것이다. 그러나 청정에너지 수단이 성공적으로 상용화 및 배치되지 않는다면 무의미하다. 이를 위해 양국 정부는 핵심 광물 공급 문제를 비롯한 청정에너지 공급망 문제를 해결하기 위한 협력을 증대할 수 있다. 다음 단계는 관련 생산역량을 증대하기 위한 보완적 투자를 진행하고, 보다 다양한 공급업체 라인업을 장려하는 것이 될 수 있다. 또한, 양국 모두 청정에너지 활용에 대한 접근성을 향상시키고 가격을 낮출 수 있는 차세대 인프라 지원 노력을 배가할 수 있다.

성공적인 전개 여부는 시장에 올바른 신호를 보내고 다양한 이해 관계자들이 미래 계획에 참여하면서 건전한 에너지 정책을 지원하는 국가적 노력에 달려있다. 쉬운 방법으로, 양국 대통령은 다른 아시아 태평양 국가와 함께 양국이 참여하는 메커니즘을 지원할 수 있다. 아시아 태평양 경제협력체(Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC)와 동아시아 정상회담(East Asia Summit) 모두 이러한 논의의 장이 될 수 있다. 그리고 이러한 논의는 남아시아와 동남아시아를 포함한 다른 아시아 개발도상국들과의 추가적인 대화를 통해 더욱 확장될 수 있을 것이다.

요약하자면 한미 양국의 에너지 파트너십을 한 단계 더 발전시키는 데는 여러 가지 방법이 존재한다. 그러나 우려를 표명하는 수준에서 벗어나 기후변화의 속도를 실질적으로 늦추기 위한 효과적인 조치를 취하기 위해서는 양국의 고위급 리더십이 필요하다.

참고문헌

1. 유엔환경계획(UN Environmental Programme, UNEP), “깨끗한 공기의 회복(Restoring Clean) Air,” 날짜 없음, <https://www.unep.org/regions/asia-and-pacific/regional-initiatives/restoring-clean-air>; https://aqli.epic.uchicago.edu/wp-content/uploads/2019/05/EPIC_SouthKorea_FactSheet_31319.pdf.
2. “한미 대통령 공동 성명(US-ROK Leaders’ Joint Statement),” 2021년 5월 21일, [https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-](https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/05/21/u-s-rok-leaders-joint-statement/)

[releases/2021/05/21/u-s-rok-leaders-joint-statement/](https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/05/21/u-s-rok-leaders-joint-statement/); “바이든 대통령의 대한민국 윤석열 대통령 당선인과의 전화 통화 내용(Readout of Joseph R. Biden, Jr.’s Call with President-Elect Yoon Suk-yeol of the Republic of Korea),” 2022년 3월 9일, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/03/09/readout-of-joseph-r-biden-jr-s-call-with-president-elect-yoon-suk-yeol-of-the-republic-of-korea/>.

3. 국제처(Office of International Affairs), “문장관과 그랜홀 장관, 한미 에너지정책 대화 개시(Minister Moon and Secretary Granholm Launch the Ministerial ROK-US Energy Policy Dialogue),” 미국 에너지부(US Department of Energy), 2021년 11월 15일, <https://www.energy.gov/ia/articles/minister-moon-and-secretary-granholm-launch-ministerial-rok-us-energy-policy-dialogue>.
4. 국제에너지기구(International Energy Agency, IEA), “2050년까지 넷 제로: 글로벌 에너지 분야의 로드맵(Net Zero by 2050: A Roadmap for the Global Energy Sector),” <https://www.iea.org/reports/net-zero-by-2050>.
5. 국제에너지기구(IEA), “에너지로 인한 온실가스 배출, 2021년(Greenhouse Gas Emissions from Energy, 2021 Edition),” 2021, https://iea.blob.core.windows.net/assets/d82f9e09-9080-4dcf-9100-0ba686536341/WORLD_GHG_Documentation.pdf.
6. 일본 에너지경제연구소(Institute of Energy Economics, Japan), “아시아/세계 에너지 전망 2016: 새로운 세계 에너지 환경 하 3E’s+S에 대한 고찰(Asia/World Energy Outlook 2016: Consideration of 3E’s+S Under New Energy Circumstances in the World),” 2016년 10월, <http://eneken.ieej.or.jp/data/7199.pdf>.
7. Gabrielle Coppola, Susan Decker, and Christoph Rauwald, “LG와 SK, 전기차 배터리 싸움 18억 달러 합의 (LG, SK Reach \$1.8 Billion Settlement to End EV Battery Spat),” Bloomberg, 2021년 4월 10일, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-04-10/ford-vw-battery-supplier-said-to-reach-deal-to-avoid-import-ban>.
8. Heejin Kim, “SNE에 따르면 한국 전기차 배터리 가격 40% 상승 가능(Korean EV Battery Prices May Jump 40% in Coming Years, SNE Says),” Bloomberg, 2022년 4월 13일. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-04-13/korean-ev-battery-prices-may-jump-40-in-coming-years-sne-says>.
9. 아시아개발은행(Asian Development Bank), “아시아 인프라 니즈 총족(Meeting Asia’s Infrastructure Needs),” 2017, <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/227496/special-report-infrastructure.pdf>.

한미 사이버 보안 협력 증진

아담 시걸 (Adam Segal)

미국외교협회(Council on Foreign Relations), 신흥 기술 및 국가 안보 리프먼(Lipman) 석좌 겸 디지털·사이버공간 정책 프로그램 담당 국장

정책 제안

바이든 행정부와 윤석열 정부는 양자 사이버 보안 협의, 실무 그룹, 대화 등 사이버 보안 협력을 위한 강력한 기반을 갖추고 있다. 그러나 다음과 같은 노력을 통해 증가하는 사이버 보안 위협에 더욱 잘 대응할 수 있다.

- 특정 상황에서 사이버 공격이 상호방위조약의 범위에 해당함을 명시
- 사이버 공격의 배후를 공동으로 특정(joint attribution)하는데 대한 기술적/법적 절차 개발
- 양국이 공동으로 범죄 인프라를 파괴하고 랜섬웨어 단체에 대한 암호화폐 지급을 추적, 동결, 몰수할 방안 모색

한국과 미국 모두 사이버공간에서 증가하고 있는 위협에 직면해 있다. 만연한 랜섬웨어 공격뿐 아니라 금전을 노린 은행, 암호화폐 거래 사이트, 기타 플랫폼에 대한 공격이 국가 또는 그 대리인에 의해 이루어지고 있다. 해커들은 지속해서 정부 기관 네트워크, 군, 방위 산업 기지에서 민감한 정보를 빼내고 중국 해커들 또한 민간 분야에서 사이버상의 지적재산권 및 사업 기밀 절취 행위를 지속하고 있다. 우크라이나-러시아 전쟁에서 사이버 작전은 예상만큼 큰 역할을 하지 않았지만, 전쟁 초기에 러시아 해커들은 정부 네트워크를 와이퍼 악성코드(wiper malware)로 공격하고 분산 서비스 거부(DDos) 공격으로 통신 네트워크를 일시적으로 마비시켰으며, 광대역 위성 인터넷 서비스인 ViaSat를 공격했다. 분쟁 후 한 달 이상이 지났을 때, 우크라이나는 전력망에 대한 정교한 공격(sophisticated attack)을 막았다고 발표했다.

북한, 중국, 러시아의 지속적 사이버 공격

북한, 중국, 러시아의 사이버 공격은 한미 양국의 국가 안보 및 경제에 위협이 된다. 지난 7년간 북한은 국제 제재를 피하면서 미사일과 핵무기 개발 프로그램을 위한 자금을 확보하는 방법으로 사이버 공격을 성공적으로 사용했다. 유엔의 조사에 따르면, 김정은 정권은 랜섬웨어를 배치하고 디지털 채굴 화폐를 가로챘으며 암호화폐 거래소를 통해 불법 자금을 세탁하고 이를 통해 최대 23억 달러를 확보했다. 한국은행의 추산에 따르면 사이버 범죄를 이용해 북한이 확보한 자금은 2020년 북한 경제 규모의 8%를 차지한다.

중국의 사이버 스파이 행위는 한미 양국의 기술 경쟁력을 위협한다. 2015년 사이버 지적 재산 절취를 지원하지 않겠다는 발표에도 불구하고 중국은 민간 부문에서 산업 스파이 행위를 재개했다. 2021년, 중국 해커들은 마이크로소프트 익스체인지 이메일 서버의 소위 “zero-day”라는 취약점을 공격하여 수천 개의 민감 네트워크에 접근했다. 또한, 마이크로소프트가 해당 취약점에 대한 보호 패치를 배포한다는 점을 알고 노출된 서버를 찾기 위해 거의 모든 인터넷을 스캔했다. 한국 기업에 대한 중국의 공격이 대중에게 알려진 예는 드물지만 2020년 미쓰비시 전기는 Tick이라고 불리는 단체의 공격을 받았으며 해당 단체가 한국 내 기술 기업도 공격했다고 발표했다.

북한 또한 정치적 강압의 도구 또는 한반도 내 군사적 분쟁의 전조로서 사이버 공격을 활용했다. 시간이 지나면서 북한 해커들은 2013년의 언론, 금융사, 청와대에 대한 DarkSeoul 공격과 같은 파괴적 공격보다는 스파이 활동과 데이터 절취, 그리고 금융 범죄에 더욱 집중하는 것으로 보인다. 북한이 위기 상황에서 민간과 군 기반시설을 공격할 가능성은 여전히 존재한다. 북한은 사이버 공격을 재래식 무기 수준의 차이를 극복할 중요한 비대칭적 전력의 하나로 보고 있다. 김정은은 사이버 전쟁을 “사이버전은 핵·미사일과 함께 우리 인민군대의 무자비한 타격 능력을 담보하는 만능의 보검”이라고 말했다고 알려졌다.

한미 관계

한미 양국은 사이버위협의 증가에 국내적으로, 양자적으로, 다자적으로 대응해왔다. 바이든 행정부는 민관 분야의 정보 공유를 향상시켰으며 이에 대한 담당 기관을 선정하고 연방 정부 내 사이버 역량을 구축하고 중요 인프라 네트워크의 보안 기준을 높였다. 그뿐만 아니라, 미국은 공격자들이 미국 네트워크에 침입하는 것을 예방하기 위해 지속적 관여(persistent engagement) 및 공세적 방어(forward defense) 전략을 채택했다. 사이버 사령부(Cyber Command)가 아시아, 동유럽 중동 지역 내 14 개 국가의 적대적 활동을 감시하고 악성코드를

파악하며 이를 미국의 파트너와 공유하기 위한 “hunt forward” 임무를 시작하기 위한 인력을 배치하였다.

2019년, 문재인 정부는 국가 사이버안보 전략을 도입하였으며 이 전략에서 국가 핵심 인프라 안전성 제고, 사이버공격 대응 역량 고도화, 국내 사이버 보안 산업 성장기반 구축, 국제 협력 강화를 우선 과제로 제시했다. 이 전략의 수행에 대한 개요를 담고 있는 국가 안보 기본계획은 100개 이상의 정책 및 기술적 과제를 포함하고 있다. 한국은 국가 사이버안보 전략에서 “사이버 공격에 대한 능동적 억제”를 하겠다고 밝혔으나 아직까지 북한의 사이버 공격을 막기 위해 자국의 사이버 역량을 활용했다는 것을 인정하지는 않고 있다. 또한, 한국은 사이버 공격의 배후로 중국 기반의 공격자를 지목하는 것을 회피해왔다.

지난 10년간, 한미 양국은 사이버안보 협력 및 조율을 강화해왔다. 2013년, 미국 국방부와 한국의 국방부는 “사이버 위협에 대비한 한미 간 대응 능력을 향상하기 위해 정보 공유, 사이버 정책 전략, 원칙, 인적 협력을 강화하기 위한 국방 사이버 정책실무협의회(Cyber Cooperation Working Group)의 설립을 발표했다. 미국 국무부와 한국 외교부는 양자 사이버 협의회를 개최하여 양국 간 “사이버상의 적대 활동 억제, 중요 인프라의 사이버안보, 역량 구축, 정보 공유, 사이버공간의 국제 안보 사안”에 대한 양국의 협력을 강화했다.

랜섬웨어 위협의 증가로 2021년 9월, 한미 양국은 NSC 차원의 “과거 사이버 범죄 사건으로부터 교훈을 얻고 양국에 대한 랜섬웨어 공격에 대응하기 위해 법 집행 및 국토안보 기관 간의 협력을 강화하는데 집중하는” 실무 그룹을 설립하였다.

한미 양국은 또한 국가 행위의 합법적 규범을 식별하기 위한 국제적 노력에 참여했다. 양국 모두 분쟁 시기의 국제 인권법을 비롯한 국제법을 사이버공간에 적용하는 것을 수용했다. 양국 정부는 평시에 다른 국가의 중요 인프라를 고의로 훼손 또는 손상하거나 다른 국가의 컴퓨터 긴급대응팀을 공격하는 것을 금지하는 규범을 포함하여 유엔이

채택한 11개 규범을 지지하였다. 북한의 범죄 해커 및 기타 대리인의 위협을 반영하여, 한국 정부는 국가가 정보통신 기술을 사용한 국제적 범죄 행위에 자국의 영토가 이용되도록 허용해서는 안 된다는 규범 준수를 강조했다.

결론

양국 간에는 이미 훌륭한 협의체 및 실무그룹이 존재한다. 그러나 바이든 행정부와 윤석열 정부는 3가지 영역에서 한미 사이버 협력을 더욱 강화할 기회를 가지고 있다.

첫째, 북한의 파괴적 공격에 대한 억지책으로 양국은 사이버 공격이 특정 상황하에서 상호방위조약의 범위에 해당한다는 성명을 발표해야 한다. 한미안보협의회의 이전 성명서들은 중요 인프라에 대한 방위를 증진할 필요성을 강조하고 있으나, 비교적 모호하다. 2014년 NATO는 사이버 공격이 동맹의 안보에 위협임을 선언하고 사이버 공격이 제5조 하의 집단 방위 행위를 촉발할 수 있음을 선언했다. 한미 양국은 2019년 미국과 일본이 발표한 내용을 반복할 수 있다. 당시 양국은 “사이버공간에 국제법이 적용되며 사이버 공격은 특정 상황에서 사이버 공격이 미일 안보조약 5조의 무력공격을 발동할 수 있다”라고 명기했다.

둘째, 한미 양국은 사이버 공격의 배후를 공동 특정하는 기술적/법적 절차를 개발하기 위해 협력해야 한다. 지난 7년간, 미국은 북한, 러시아,

중국 측에 의한 공격을 특정하고 이를 제재하기 위해 점점 더 많은 파트너와 협력하게 되었다. 예를 들면, 2021년 7월, 미국, EU, NATO, 영국, 호주 등 파트너들은 마이크로소프트 익스체인지 서버에 대한 공격이 중국 국가안전부와 연계된 해커들에 의한 것임을 높은 신뢰도 하에 지목했다. 한국이 이렇게 사이버 공격 배후 규명을 위한 국제공로에 참여하는 것은 합의된 규범을 위반하는 행위의 유형을 명확하게 할 뿐 아니라 국가들이 언제 어떻게 다른 국가의 사이버 공격을 공개적으로 비난할 것인지에 대해 합의할 수 있도록 할 것이다.

셋째, 한국과 미국은 신속히 랜섬웨어 실무 그룹을 운영하여 양측이 공동으로 범죄 인프라를 막고, 랜섬웨어 단체에 지급되는 암호화폐를 추적, 동결, 몰수할 방법을 모색해야 한다. 콜로니얼 파이프라인 (Colonial Pipeline) 해킹 이후 미국 정부는 배후의 랜섬웨어 조직인 다크사이드(DarkSide)가 사용한 서버와 기타 인프라를 몰수하고 가상 화폐로 지급된 440만 달러 중 227만 달러를 성공적으로 추적하고 회수했다. 양국 모두가 가상 화폐와 탈중앙화 금융(decentralized finance)을 규제하기 위해 움직이면서 한미 양국의 법 집행, 정보기관, 군사 기관은 랜섬웨어 조직을 저지하기 위한 새로운 기술 및 정책 역량이 Web3 기술의 혁신에 방해가 되지 않기를 원할 것이다.

요약하면 한미 양국은 이미 사이버안보 분야에서 많은 노력을 하고 있다. 그러나 이 중요한 영역에서는 해야 할 일이 더 많이 남아있는 것으로 보인다.

공중보건 영역의 한미 관계: 한미 보건안보 협력

권순만

서울대학교, 보건대학원 교수

정책 제안

COVID-19는 사회경제 뿐 아니라 전 세계 인구의 건강에 막대한 영향을 미쳤다. 이 짧은 글은 한미 정부가 COVID-19와 미래 보건 위기를 중대한 안보 위협으로 간주하고 이에 대응하여 효과적으로 협력할 방안을 다룬다. 윤석열 정부와 바이든 행정부는 금번 팬데믹에 대한 대응뿐 아니라 앞으로 지속 가능한 보건안보 메커니즘을 확립하기 위해 협력해야 한다.

- 한미 양국은 동북아 지역의 팬데믹 및 기타 공중보건 비상사태에 대해 대비하고 정책적 대응을 개선하기 위한 지역차원의 감시 및 모니터링에 관하여 협력할 수 있다.
- 한미 양국은 한국에 백신 및 의약품 지역 허브를 마련하여 백신과 의약품의 연구개발, 생산, 유통에 관하여 협력할 수 있다.
- 한미 양국은 공중보건을 위한 글로벌 밸류 체인(GVC) 강화를 위해 협력할 수 있다.

동북아 지역 팬데믹 감시 및 모니터링 협력

공중보건 비상사태에 효과적으로 대응하기 위해서는 감시, 모니터링, 지역의 국가간 조율(regional coordination) 모두 필수적이다. 한미 양국은 동북아시아에서 이러한 협력을 선도해야 한다.

한미 양국의 공중보건 기관이 협력하여 아시아 국가들이 팬데믹에 대비하고 대응할 수 있는 역량을 향상시켜줄 수 있다. 협력은 다양한 방식으로 가능한데, 예를 들면 미국의 질병통제예방센터가 서울에 지역 센터를 열 수도 있다.

다른 OECD 회원국과의 백만명당 사망률 비교 (2022년 3월 29일 현재 한국 309.03/핀란드 550.61, 캐나다 986.18, 독일 1,539, 영국 2,420.93, 미국 2,939.63)에서 알 수 있듯이 한국은 비교적 성공적으로 COVID-19에 대응해왔다. 한국 질병관리청은 한국의 COVID-19 대응에 있어 핵심적 역할을 수행했으며 이는 역내 많은 저소득 국가 및 중소득 국가(LMIC)에게 귀중한 정책적 함의를 제공했다.

2015년 중동 호흡기 증후군(Middle East Respiratory Syndrome, MERS) 사태 이후 한국 질병관리청은 그 역량이 크게 강화되어왔으며,

COVID-19 기간 동안 더욱 확대되었다. 한국은 이미 연구자 및 정책담당자 네트워크를 통해 역내 많은 국가와 협력해오고 있으며 한미 양국은 이러한 기존의 네트워크를 이용하여 협력할 수 있다.

백신 및 의약품 지역 허브

한미 양국은 저소득 국가 및 중소득 국가의 백신 접근성을 개선하고 향후 팬데믹에 대비하기 위해 백신의 연구 개발과 생산에 관해 협력할 수 있다. 백신은 COVID-19 위기를 종결하기 위한 전 세계적 노력에서 게임 체인저(game change) 역할을 해왔으며, 미국은 COVID-19을 위한 혁신적 백신의 연구개발 및 생산에 있어서 핵심적 역할을 수행했다. 그러나 많은 저소득 국가 및 중소득 국가의 주민들은 여전히 높은 가격과 공급 부족으로 인해 COVID-19 백신에 대한 접근이 제한적이다. COVID-19 백신 접종률(2회 접종)은 고소득 국가는 74.06%인데 반해 고중소득(upper middle-income) 국가는 76.61%, 저중소득 국가(low middle-income)는 50.41%이며 저소득 국가는 11.48%에 불과하다.

한미 양국은 2021년 5월 21일에 글로벌백신파트너십(Global Vaccine Partnership)에 대한 논의를 진행했다. 더욱 구체적인 협력 방안으로서 한국이 백신 및 의약품의 지역 허브가 될 수 있을 것이다. 이러한 협력을 통해 생산된 백신과 의약품으로 저소득 국가 및 중소득 국가의 백신 및 의약품의 공급 부족을 최소화하고 접근성을 높일 수 있을 것이다. 전 세계 인구 모두가 안전할 때까지 그 누구도 팬데믹으로부터 안전하지 않다. 그러므로 전 세계적으로 백신과 의약품에 대한 접근이 고루 높아지는 것이 매우 중요하다.

여러 저소득 국가 및 중소득 국가가 백신과 의약품에 저렴한 가격으로 접근할 수 있도록 보장하기 위해서는 연구개발이 매우 중요하다. 예를 들면 mRNA 백신은 효과적이지만, 유통 과정에서 콜드체인이 필요하다는 점이 저소득 국가 및 중소득 국가에서는 한계로 작용할 수 있다. 한국은 특히 팬데믹 관련 보건 분야의 연구개발을 빠르게 확대하는 중이며, 정부와 국민 모두 COVID-19 경험 이후 특히 바이오 제약 산업의 역량 강화에 강력한 의지를 보이고 있다.

한국은 전 세계적으로 바이오의약품 생산 부문의 선도 국가 중 하나이다. 예를 들어 삼성 바이오로직스는 2021년 10월부터 모더나의 COVID-19 백신을 위탁 생산 중이다. 보건 분야 연구개발의 선도 국가인 미국은 한국이 더욱 백신 생산량을 확대하고 지역 허브로 자리매김할 수 있도록 지원할 수 있다. 한국은 지역 허브로서 그 역량을 활용하여 팬데믹 관련 백신, 의약품, 의료기기의 임상시험을 수행하고 비용-효과성을 시험하고 실증할 수 있을 것이다. 한국은 세계 최고의 임상시험 인프라를 보유한 국가중 하나로 알려져 있다.

2022년 3월 23일, 세계보건기구는 한국을 바이오인력양성허브(Global Bio-Manufacturing Training Hub)로 지정했다. 한국 정부와 양자 및 다자 개발 파트너의 재정적 지원을 통해, 인력양성허브는 정부 관계자와 바이오헬스 업계 인력을 교육하게 될 것이다. 이를 통해, 저소득 국가 및 중소득 국가들이 겪고 있는 바이오헬스 숙련 인력의 부족 문제를 해소하고 규제 정책을 혁신하는데 기여할 것이다. 한국은 외국 원조의 수혜국에서 공여국이 된 전 세계적으로 몇 안 되는 나라 중 하나이며 이러한 경험은 저소득 국가 및 중소득 국가에 귀감이 될 것이다.

공중보건을 위한 글로벌밸류체인 협력

공중보건 비상사태시 공급 부족을 최소화하고 안정적인 공급망을 구축하기 위한 미국의 노력에 있어서 한국은 핵심적 파트너가 될 수 있다. COVID-19 팬데믹 기간에 세계 대부분의 국가들이, 특히 팬데믹 초기에, 개인 보호장비(Personal Protective Equipment, PPE)와 내구성 의료기기(Durable Medical Equipment, DME)의 부족을 경험했다. 2021년 2월 24일에 바이든 대통령은 행정명령 14017호를 통해 안전적이며 안전하며 다양한 공급망을 구축할 것을 주문했다.

많은 국가들이 개인 보호장비, 내구성 의료기기, 의료 소재, 원료의약품(active pharmaceutical ingredients, APIs)의 수요 급증에 대응하는데

어려움을 겪어 왔다. 한미 협력을 통해 양국의 취약한 공급망 문제를 해결하고 미래의 공중보건 위기에 효과적으로 대비할 수 있다. 예를 들면, 한미 양국은 대부분의 원료의약품을 수입(예. 중국)에 의존하여 유사한 어려움을 겪고 있다.

연구개발 및 스와프(swap)를 통한 양국 협력은 개인 보호장비 및 내구성 의료기구부터 백신과 의약품에 이르기까지 모든 것을 다룰 수 있다. 팬데믹의 확산 단계는 국가마다 조금씩 다른 양상을 보이는데, 한미 양국은 협력을 통해 서로 다른 단계에서 생기는 일시적인 공급 부족 문제를 극복할 수 있다. 예를 들면, 한국은 COVID-19에 대한 진단키트 개발 및 생산을 세계적으로 선도했으며 이를 통해 많은 국가들이 팬데믹 기간 동안 급증하는 수요에 대응하도록 도움을 주었다.

결론

COVID-19 경험은 팬데믹과 기타 보건 비상사태가 전 세계적인 핵심 안보 사안임을 보여주었다. 이에 효과적으로 대비하고 대응하기 위해서는 국가 간 협력이 매우 중요하다. 한미 양국은 국가안보 영역에서 성공적으로 협력해온 오랜 역사가 있고, 이러한 협력은 보건안보에도 확대되어야 한다. 한미 협력을 통한 역내 감시 및 모니터링이 팬데믹의 초기 발견에 매우 중요하며 이를 통해 보건 비상사태에 대비하고 신속하게 대응할 수 있을 것이다. 나아가 연구개발, 생산, 유통의 지역 허브를 한국에 설치한다면 전 세계 백신 및 의약품 접근성이 향상될 수 있을 것이다. 밸류 체인의 보호 및 강화 또한 보건부문에 있어 한미 협업을 통해 대응 가능한 핵심적인 안보 사안이다.

저자 약력



리처드 아미티지(Richard L. Armitage) 대사는 아미티지 인터내셔널(Armitage International, L.C.)의 창립 멤버이자 대표이다. 그는 미국 국무부 부장관과 미국 국방부 국제안보 담당 차관과 동아시아 및

태평양 담당 차관보를 역임했다. 또한 필리핀 미군 기지 협상 대통령 특사, 중동 지역 수자원 담당 특별 중재자, 1991년 걸프 전쟁 당시 후세인 요르단 국왕에 대한 특사, 구소련 독립 국가에 대한 미국 지원 담당 대사 등 여러 미국 고위급 외교 직책을 역임했다.



수 미 테리(Sue Mi Terry)는 윌슨 센터의 아시아 프로그램과 현대차-한국국제교류재단 한국역사 및 공공정책 연구센터의 소장이다. 그 전에 전략 및 국제 연구 센터(Center for Strategic and International

Studies, CSIS)의 한국 석좌의 연구원이었으며 CIA에서 한국 사안에 대한 선임 애널리스트로 재직했다(2001-2008). 또한, 조지 부시 대통령과 버락 오바마 대통령 재임 시절 미국 국가안전보장회의(National Security Council)의 한국, 일본, 오세아니아 담당 국장으로 재직했으며(2008-2009) 국가정보위원회(National Intelligence Council)의 동아시아 담당 국가 정보 담당관을 역임했다. 터프츠 대학 플레처 스쿨(Fletcher School of Law and Diplomacy, Tufts University)에서 석사(1998)와 박사(2001) 학위를 받았다. 이메일: sue.terry@wilsoncenter.org



에이브러햄 덴마크(Abraham M. Denmark)는 우드로 윌슨 센터의 부회장 겸 연구 소장이다. 그는 2015년에서 2017년까지 미국 국방부 동아시아 부차관보로 재직했다. 고위 정부 관료, 분석가로서의 경험에

기반하여 윌슨 센터의 인도-태평양 지정학적 상황에 관한 연구에 자문을 제공하여 미중 관계에 대한 업계 최고의 분석 연구에 참여한다. 저서로는 *U.S. Strategy in the Asian Century: Empowering Allies and Partners* (Columbia University Press)가 있다.



정재호는 서울대학교 정치외교학부 교수이다. 저서로는 *Central Control and Local Discretion in China* (Oxford University Press, 2000), *Between Ally and Partner* (Columbia University Press, 2007),

Centrifugal Empire (Columbia University Press, 2016)가 있다. 2017년 *Centrifugal Empire*로 The Choice Award를 수상했다. 이메일: cjhir@snu.ac.kr



빅터 차(Victor Cha)는 미국 전략국제문제연구소(Center for Strategic and International Studies, CSIS)의 Vice President이자 Korea Chair이며 조지타운 대학교(Georgetown University)의 부회장

겸 교수이다. 그는 조지타운 대학교의 정치학과 교수이며 정치학과와 외교학부에서 D.S. Song-KF 석좌교수를 맡고 있다. 저서로는 *The Impossible State: North Korea, Past and Future* (Harper Collins Ecco, 2012), *Powerplay: Origins of the American Alliance System in Asia* (Princeton University Press, 2016)가 있다. 이메일: vcha@csis.org



박원곤은 이화여자대학교 북한학과 교수이다. 서울대학교 외교학과에서 박사 학위를 취득하였다. 한국 국방연구원에서 18년간 한미동맹과 북한을 연구했으며 현재 외교부 정책자문위원으로 활동 중이다.

이메일: wongon@ewha.ac.kr



셰일라 스미스(Sheila A. Smith)

는 외교협회(Council on Foreign Relations, CFR)의 아시아태평양 연구 담당 존 메로우(John. E. Merow) 선임 연구원이다. 일본 정치와 외교 정책 전문가이며 저서로는 *Japan*

Rearmed: The Politics of Military Power, Intimate Rivals: Japanese Domestic Politics and a Rising China (日中 親愛なる宿敵: 変容する日本政治と対中政策), *Japan's New Politics and the U.S.-Japan Alliance*가 있다. 또한, 일본의 CFR의 인터랙티브 가이드 *Constitutional Change in Japan*의 저자이다. CFR의 블로그 *Asia Unbound*에 정기적으로 기고하며 미국과 아시아의 언론에서 활발히 활동 중이다.



이숙중

은 성균관 대학교 국정전문대학원의 교수이며 아시아 민주주의 연구 네트워크(Asian Democracy Research Network)의 대표이다. 이숙중 교수는 동아시아연구원(East Asia Institute)

원장을 지냈으며 현재 동 연구원의 선임 연구원이다. 세종 연구소의 연구위원, 브루킹스 연구소(Brookings Institute)의 객원 연구원을 역임하였다. 또한, 여러 글로벌 민주주의 네트워크에 참여해왔다. 최근 저서로는 *Populism in Asian Democracies: Features, Structures, and Impacts* (eds. 2021), *National Identity of South Koreans: Trends of the Past 15 Years* (eds. 2020), *Transforming Global Governance with Middle Power Diplomacy: South Korea's Role in the 21st Century* (ed. 2016), *Public Diplomacy and Soft Power in East Asia* (eds. 2011)가 있다. 이숙중 교수는 미국 하버드 대학교(Harvard University)에서 사회학 박사 학위를 취득하였다.



앤드루 여(Andrew Yeo)는 브루킹스 연구소(Brookings Institution)의 선임 연구원 겸 동아시아 정책연구 센터의 SK-한국국제교류재단 한국 석좌다. 그는 또한 미국 카톨릭대학교(Catholic University of America)의

정치학과 교수이다. 저서인 *State, Society and Markets in North Korea*가 최근 Cambridge University Press에서 출판되었다. 또한, *Asia's Regional Architecture: Alliances and Institutions in the Pacific Century* (Stanford University Press 2019), *North Korean Human Rights: Activists and Networks* (Cambridge University Press 2018, Danielle Chubb 공저), *Activists, Alliances, and Anti-U.S. Base Protests* (Cambridge University Press 2011)의 공동 저자이다. 코넬 대학교(Cornell University)에서 행정학 박사 학위를 받았다. 트위터: @AndrewYeo



윤영관은 서울대학교 정치외교학과 명예교수이다. 한국의 외교통상부 장관(2003-2004)이었으며 2021년에는 벨퍼 센터(Belfer Center)에 시니어 방문 학자로 초빙되었으며 하버드 대학교 정치학과(Department of

Government of Harvard University)에서 초빙교수로 학생들을 가르쳤다. 1990년 서울대 교수로 임용되기 전에는 캘리포니아 대학교 데이비스 캠퍼스(University of California, Davis)에서 교수를 지냈다. 12권의 저서와 80여 개의 논문을 발표했으며 이 중 일부는 *World Politics, International Political Science Review, The National Interest, Asian Survey, Project Syndicate*에 게재되었다. 존스홉킨스 대학(Johns Hopkins University)의 국제관계대학원(School of Advanced International Studies, SAIS)에서 박사 학위를 받았다.



스콧 스나이더(Scott Snyder)는 미국외교협회(Council on Foreign Relations, CFR) 한국 담당 선임 연구원 겸 한미 정책 프로그램 국장이다. 그는 2008-2011년에 미국 외교협회에서 Adjunct Fellow이자 한반도 정책에

대한 독립 태스크포스(Independent Task Force on policy toward the Korean Peninsula)의 프로젝트 국장을 역임했다. 미국 외교협회 전에는 아시아 재단(Asia Foundation)의 국제관계 프로그램의 책임 연구원으로 재직하였으며 재직 기간 동안 한미정책센터(Center for US-Korea Policy)를 설립하고 한국에서 아시아 재단 대표를 맡았다(2000-2004). 그는 또한 미국 평화 연구소(U.S Institute of Peace) 연구 프로그램의 아시아 전문가로 재직했으며 아시아 소사이어티(Asia Society)의 시사 프로그램(Contemporary Affairs Program)의 국장 대행을 맡기도 했다. 라이스 대학교(Rice University)에서 학사 학위를 받고 하버드 대학 동아시아 프로그램(East Asia program, Harvard University)에서 석사 학위를 받았다.



전재성은 서울대학교 정치외교학부 교수이다. 현재 외교부 정책자문위원장과 동아시아연구원 국가안보연구센터 소장을 맡고 있다. 한국국제정치학회 회장, 서울대 국제문제연구소장을 역임했다.

노스웨스턴 대학교(Northwestern University)에서 국제관계 이론에 관한 연구로 박사 학위를 받았다. 주요 저서로는 *동북아 국제정치이론: 불완전 주권 국가들의 국제정치(2020)*, *주권과 국제정치: 근대 주권 국가체제의 제국적 성격(2019)*이 있다.



웬디 커틀러(Wendy Cutler)는 아시아소사이어티 정책 연구소(Asia Society Policy Institute, ASPI)의 부소장이자 워싱턴 사무소의 소장이다. ASPI에 오기 전 약 30년간 미국 무역 대표부(US Trade Representative, USTR)의 외교관이자 협상가로 걸출한 경력을 보유하고 있으며 USTR대표 대행을 지내기도 했다. USTR 재직 당시 한미 자유무역협정, 환태평양 경제 동반자 협정, 미-중 협상, WTO 금융 서비스 협상을 비롯한 여러 양자, 지역, 다자 무역 협상과 이니셔티브에 참여했다.



박태호는 현재 법무법인(유) 광장 국제통상연구원 원장이며 서울대학교 국제대학원 명예교수이다. 통상교섭본부장과 무역위원회 위원장 등을 역임한 바 있다. 박태호 원장은 조지타운 대학교(Georgetown University) 교수, 한국개발연구원 연구위원, 대외경제정책연구원 부원장 등을 지냈다. 이 밖에도, 국제통화기금(IMF), 세계은행(World Bank) 등 국제기구에서 방문학자로 연구 활동을 하였으며, 국제 무역, 해외직접투자, 한국경제 등에 관한 책과 논문을 저술하였다. 서울대학교에서 학사 학위를 받고 위스콘신 대학(University of Wisconsin-Madison)에서 경제학 박사 학위를 취득하였다.



매튜 굿먼(Matthew P. Goodman)은 워싱턴 DC의 전략 및 국제 연구센터(Center for Strategic and International Studies, CSIS)의 부대표 겸 경제 프로그램 국장이다. 그는 30년 이상을 미국 정부 내외에서 인도-태평양 지역에 대한 미국 경제 정책에 관하여 다루어 왔다. 지난 5년간 그는 미국과, 한국을 포함한 10개 동맹국의 모임으로 기술 관련 사안 및 정책에 대한 정보를 공유하는 민간 모임인 CSIS 연합경제포럼(CSIS Allied Economic Forum)을 창립하고 이끌어왔다. 이메일: mgoodman@csis.org



정형곤은 대외경제정책연구원 부원장을 지냈으며 현재 선임연구위원으로 재직 중이다. 2006년 대외경제정책연구원에 오기 전에는 청와대 국가안전보장회의(NSC) 전략기획실 선임행정관으로 근무한 바 있다. 아시아개발은행(Asia Development Bank)의 컨설턴트와 존스홉킨스 대학(Johns Hopkins University)의 국제관계대학원(School of Advanced International Studies, SAIS)에서 풀브라이트 학자(Fullbright Scholar)로 활동했다. 주요 연구 분야는 무역과 투자, 글로벌 가치 사슬, 이행기 경제(transitional economy)이며 쾰른대학교(University of Cologne)에서 경제학 박사 학위를 취득했다. 이메일: hgjeong@kiep.go.kr



오미연은 애틀랜틱 카운슬(Atlantic Council)의 아시아안보이니셔티브(Asia Security Initiative)의 국장이자 선임 연구원이다. 또한 존스홉킨스대 국제정치대학원(Nitze School of Advanced and International Studies, SAIS), Johns Hopkins University)의 한국학 프로그램 소장이다. 2013-2014년에 그녀는 브루킹스연구소(Brookings Institution)에서 정책 박사전(predoctoral) 연구원으로 중러 에너지 및 경제 관계에 대한 연구를 했다. 전문 분야로는 신기술의 글로벌 공급망, 에너지 안보, 인프라 개발, 인도-태평양의 변화하는 지정학적, 경제적 아키텍처와 한, 미, 일 3자 협력 등이 있다. SAIS에서 박사 학위를, 연세대학교와 하버드 케네디 스쿨에서 석사 학위를 받았다.



이상현은 현재 한국의 대표적인 민간 싱크탱크인 세종연구소 소장이며 한국행정학회 회장을 맡고 있다. 그는 한국국제관계연구소(1987-1988), 한국국방연구원(1988-1990)의 연구원, 외교부, 통일부, 국방부의 정책자문위원을 역임하였으며 2011년 5월-2013년 4월에 외교통상부 정책기획관으로 재임했다. 그는 핵비확산 및 군축을 위한 아태 리더십 네트워크(Asia-Pacific Leadership Network, APLN)과 한미핵정책학회(Korea-US Nuclear Policy Leadership Initiative, NPLI)의 회원이다. 주요 연구 분야는 국제 정치와 안보, 한미 관계, 남북 관계, 핵안보와 비확산, 동아시아 안보이다.



클라라 길리스피(Clara Gillispie)

는 국가 아시아 문제연구소(National Bureau of Asian Research)의 선임 자문관이며 아시아 태평양 지역의 기술, 에너지, 공중 보건 분야를 담당한다. 또한, 동아시아 정상회의(East Asia Summit)의 에너지연구기관네트워크(Energy Research Institute Network)에서 미국 공식 대표를 맡고 있다. 이메일: cgillispie@nbr.org



아담 시겔(Adam Segal)

은 미국외교협회(Council on Foreign Relations, CFR)의 신흥 기술 및 국가 안보 리프먼(Lipman) 석좌 겸 디지털·사이버공간 정책 프로그램 담당 국장이다. 저서인 *The Hacked World Order: How Nations Fight, Trade, Maneuver, and Manipulate in the Digital Age* (Public Affairs, 2016)에서 사이버 공간에서 점차 심화되는 지정학적 경쟁을 다루었다. *The Financial Times*, *the New York Times*, *Foreign Policy*, *the Wall Street Journal*, *Foreign Affairs* 등에 기고했다. 현재 블로그 *Net Politics*에 기고하고 있다. 이메일: asegal@cfr.org



권순만은 서울대학교 보건대학원의 교수이자 전임 학장이었으며, 현재 휴직하고 보건 분야 연구개발을 지원하는 정부 기관인 한국 보건산업진흥원장을 맡고 있다. 권순만 교수는 2016-2017에 아시아개발은행의

보건부문 총괄책임자를 역임하였으며 서울대학교 WHO 협력 센터(WHO Collaborating Centre for Health System and Financing)의 창립 소장이다. 또한, 하버드 보건대학원(Harvard School of Public Health), 런던 정경대(London School of Economics), 토론토 대학교(University of Toronto), 동경대, 북경대, 브레멘 대학교(University of Bremen)에서 객원 교수를 역임하였다. 펜실베이니아 대학교 와튼 스쿨(Wharton School, University of Pennsylvania)에서 박사 학위를 취득(1993)하였으며 서던캘리포니아대학교 공공정책대학원(School of Public Policy, University of Southern California)에서 교수를 역임했다. 이메일: kwons@snu.ac.kr



감사의 글

본서는 한국국제교류재단의 적극적인 후원으로 발간할 수 있었습니다. 우드로 윌슨 센터의 한국 프로그램(Korea Center) 연구원 케일라 올타(Kayla T. Orta)는 수십시간에 걸쳐, 프로젝트 관리에서부터 19명의 저자와의 조율, 수차례에 걸친 퇴고 과정에 이르기까지 본서의 발간을 위한 모든 과정에 도움을 주었습니다. 리키캠벨 오그든(Rikki Campbell Ogden/pixiedesign)이 멋진 디자인과 구성을 담당하였으며, 이은영 번역사가 영문에서 국문으로의 번역을 맡았습니다. 빠듯한 일정속에서도 훌륭한 작업을 수행해주신 이분들에게 고마움을 전합니다. 마지막으로 아시아 그룹을 포함한 모든 윌슨 센터 동료들의 조언과 지원에 대해 감사의 말씀을 드립니다.

2022년 5월 8일
워싱턴
수 미 테리(Sue Mi Terry)