2022년 6월호 (통권 351호)

세종연구소

정세와 정책

제29호
한미정상회담 성과와 과제
이대우

제30호
제4차 QUAD 정상회의의 결과와 시사점
김기범

제31호
한·미·일 안보협력 전망: 동력과 한계, 바람직한 접근방향
차두현

제32호
중국 봉쇄정책이 중국 경제에 미치는 영향
문지영

제33호
우크라이나 사태가 경제에 미치는 영향
정민현

한·미·일 안보협력 전망: 동력과 한계, 바람직한 접근방향

차두현 (아산정책연구원 수석연구위원)
21lancer@naver.com

5월 21일 한·미 정상회담 이후 발표한 공동성명에서 윤석열 대통령과 바이든 미국 대통령은 다양한 분야에서 한미동맹을 '포괄적 전략동맹'으로 발전시켜 나갈 것을 다짐하였다. 그중에는 "북한의 도전에 대응하고(responding to the DPRK's challenges), 공동 안보와 번영을 수호하며, 공동의 가치를 지지하고, 규범에 기반한 국제질서를 강화하기 위한 한미일 3국 협력의 중요성을 강조"한 것 역시 포함되어 있었다. 2021년 5월 20일의 한미 공동성명에서의 3국 협력과 관련하여 "북한 문제를 다루어 나가고(for addressing the DPRK)"란 표현에 비해 북한으로부터의 도전요인을 더욱 강조하였다. 흥미로운 것은 이틀 뒤 발표된 바이든 대통령과 기시다 일본 총리의 공동성명(바이든 대통령은 방한 후 Quad 정상회의 참석을 위해 방일 중이었다)에서도 3국간 결속과 협력의 중요성을 강조했다는 점이다. 이같이, 한·미·일 3국 협력은 최근 미국의 한·미 및 미·일 대화에 있어서 주요한 의제의 하나가 되고 있다.

한·미·일 3국 협력은 최근 미국의 한·미 및 미·일 대화에 있어서 주요한 의제의 하나가 되고 있다.

미국이 한·미·일간의 협력을 강조하는 것은 1차적으로는 최근 고도화되고 있는 북한의 핵위협과 북한의 핵·미사일 무력 시위 때문일 것이다. 북한은 2020년 이후 각종 미사일 시위의 빈도를 부쩍 높여왔고, 2022년에 들어서는 이미 2월에 2021년 만큼의 도발(8

우리가 눈여겨보아야 할 것은 미국이 바라는 지향점은 북핵 위협 대응 이상이라는 점이다. 실제로, 미·일 공동성명에서는 '안보적인 결속을 포함하여'(including security ties)란 구절이 포함됨으로써 향후 더 넓은 분야에서의 협력 가능성까지를 포함하고 있다.

회)을 감행하였으며, 3월 24일에는 대륙간탄도미사일(ICBM) '화성-17형'을 발사함으로써 2018년 4월 그들이 공언한 핵실험/장거리미사일 발사 모라토리엄을 파기하였다. 더욱이 최근에는 추가 핵실험을 실시하려는 정황마저 곳곳에서 포착되고 있다. 한국과 일본, 그리고 미국은 모두 북한 핵과 미사일의 잠재적 피해자가 될 수 있으므로, 이에 대한 3국 간 공동 대응태세가 강조되는 것은 자연스러운 현상이라 할 수 있다. 우리가 눈여겨보아야 할 것은 미국이 바라는 지향점은 북핵 위협 대응 이상이라는 점이다. 실제로, 미·일 공동성명에서는 '안보적인 결속을 포함하여'(including security ties)란 구절이 포함됨으로써 향후 더 넓은 분야에서의 협력 가능성까지를 포함하고 있다. 즉, 미국으로서는 3국 안보협력이 미·중 전략경쟁 그리고 우크라이나 전쟁을 통해 촉발된 '민주주의(democracy) vs. 권위주의(autocracy)' 경쟁에서의 결속으로까지 확대되어 나가기를 희망하고 있을 것이다.

한·미·일 안보협력, 그 이점

전통적으로 미국은 2000년대에 들어 아시아·태평양 지역 동맹국 간의 상호협력을 강조해왔으며, 이를 통해 全세계적인 미국 동맹네트워크의 상호 연계성을 강화하려 노력해왔다. 미국이 동맹/우방국들을 하나로 묶는 다자적 협력을 선호하는 것은 이들 간의 상호 결속을 통해 (1) 미국을 중심으로 다수의 양자관계를 결합함으로써 신속한 정책결정과 일사불란한 대응을 가능하게 하고, (2) 회원국 간의 결합을 통해 단순한 양자관계의 총합 이상의 시너지 효과 발휘가 가능하며, (3) 결과적으로 미국의 부담을 줄일 수 있기 때문이다. 미국이 북대서양조약기구(North Atlantic Treaty Organization, NATO)을 오늘날도 미국 동맹네트워크의 핵심축으로 생각하는 이유도 여기에 있을 것이다. 미국은 2차세계대전 이후 유럽 이외 지역에서도 NATO와 같은 집단안보체제를 실험해왔다. 중근동지역의 CENTO(Central Treaty Organization), 동남아지역의 SEATO(Southeast Asia Treaty Organization) 등도 모두 이러한 노력의 소산이었다. 그러나, 유럽 지역을 제외하면 미국의 이러한 노력은 대부분 실패로 돌아갔는데, 공동의 위협인식이나 다자적 협력 습관의 부재, 기독교적 문화·가치와 같은 결속자산의 부재 등으로 인한 것이었다.

한국-미국-일본 간의 협력 관계의 구축은 북한 문제의 관리·대응 뿐만 아니라 떠오르는 중국의 견제와 미국 중심의 국제질서 수호라는 측면에서도 매우 중요한 것으로 받아들여지고 있다.

이를 고려하여 2000년대 이후 미국은 NATO와 같은 넓은 범위의 다자협력보다는 3자 혹은 4자의 小다자협력을 통해 미국을 중심으로 한 인도·태평양 지역 우방/동맹국 간 연대를 형성하는 노력을 기울여왔다. QUAD나 AUKUS는 모두 이러한 실험의 한 형태라고 할 수 있다. 한국과 일본은 1953년의 『한·미 상호방위조약』과 1960년의 『미·일 안전보장조약』을 기초로 한 미국의 동북아시아 지역 핵심 동맹국들이다. 미국의 입장에서는 한·미동맹, 미·일 동맹 그 자체도 충분히 의미가 있고 강력하지만 때로는 한·미·일을 하나의 틀로 묶는 것이 훨씬 효율적일 수 있다고 판단하고 있는 듯하다. 동북아시아와 인도·태평양 지역에서의 평시 긴장 및 갈등 관리는 물론이고 유사시를 고려하더라도 각각의 양자동맹을 가지고 대응하는 것 보다는 두 동맹관계를 하나로 연계한다면 훨씬 효과적인 전략적 선택과 전력 운용이 가

능하기 때문이다. 더욱이 한국과 일본은 경제규모와 세계경제에 대한 기여 측면에서도 상위권을 차지하고 있고, 반도체·AI·무인화 등 미래 성장동력의 중심이 될 핵심 과학기술에서도 다른 국가들에 비해 우위를 점하고 있다. 더욱이 민주주의, 인권, 시장경제 등의 가치를 미국과 공유하고 있다. 이러한 점에서 한국-미국-일본 간의 협력 관계의 구축은 북한 문제의 관리·대응 뿐만 아니라 떠오르는 중국의 견제와 미국 중심의 국제질서 수호라는 측면에서도 매우 중요한 것으로 받아들여지고 있다. 조셉 나이(Joseph Nye) 등의 학자들이 한·미·일 협력을 강조해온 것 역시 같은 맥락에서 이해될 수 있다.

이러한 3국 협력이 비교적 원활하고 효과적으로 작동했던 시기도 있었다. 1999년 출범했던 『한·미·일 정책조정감독그룹』(Trilateral Coordination Oversight Group, TCOG)은 3국 협력의 성공적인 사례 중 하나로 평가된다. 애초 북한의 핵무기 개발 프로그램에 대한 공동의 대응을 위해 창설되었던 이 고위급 협의체는 『6자회담』 가동 이전까지 한국과 미국, 일본의 비핵화 관련 정책의 조율에 적지 않은 기여를 하였다. 또한, TCOG의 경험을 통해 축적된 3국 협력의 동력은 이후 3국 장관급 회의와 합동 군사훈련, 정보 공유 등의 형태로 간헐적이기는 하지만 진화해왔다. TCOG는 한·미·일 3국이 분명한 공통의 목표의식을 가지고 행동할 때 일정 수준 이상의 정책조정 효과를 발휘할 뿐만 아니라, 북한을 비롯한 동북아시아의 나머지 행위자들을 공동으로 다루어가는 데에도 유리할 수 있음을 보여주었다.

한·미·일 안보협력의 약한 고리, 한·일 관계

그러나, 한·미·일 안보협력에는 현실적인 한계도 동시에 존재한다. 첫째, 한·미·일 3국 협력의 대표적 장애는 한·일 관계의 악화이다. 한·일 관계는 2000년대 이후에도 역사문제 해석, 위안부·강제징용 등 과거사 처리, 양국 국민 간의 혐오감 및 거부감 등에 의해 주기적인 악화의 사례를 겪었으며, 이로 인해 2002년의 한·일 월드컵 공동교체 등의 협력사례에도 불구하고 한·일간의 관계진전은 언제나 일정 수준 이상으로의 발전에는 한계가 있었다. 이러한 특성은 현재라고 다르지 않다. 2019년 아산정책연구원의 인식조사에서 한국인들의 일본에 대한 호감도는 10점 만점을 기준으로 3.32로 이는 중국의 3.64에 비해서도 낮은 수치였다. 반면, 한국인들의 대미 호감도는 5.84로 일본과는 큰 차이를 보였다. 2021년의 전경련 조사에서도 비슷한결과가 나타나고 있다. 조사대상 한일 양국민중 서로에 대한 호감도('매우 호감'과 '호감'을 합한 수치)는 한국인 16.7%, 일본인 20.2%로 비호감도가 호감도에 비해 훨씬 높게(한국인 48.1%, 일본인 42.8%) 나타났다. 2019년 일본의 한국에 대한 '화이트리스트' 배제, 한국의 일본상품 불매운동과 『한·일 군사정보보호협정』(GSOMIA) 파기 연기, 과거사 처리를 둘러싼 양국 갈등 등이 맞물리며 한일 양국의 서로에 대한 감정은 결코 긍정적이라고 하기는 어려우며, 이것이 다시 국내정치적으로 소비되는 현상이 일어나면서 한·일 공통적으로 한·일 관계 개선은 그리 인기가 없는 정책이 되고 있다.

둘째, 첫 번째와 다분히 연관되는 것으로, 3국 협력에 대한 한국과 일본 양국의 절박성의 문제이다. 현재 한국과 일본 모두 서로에 대해 무엇이 필요하고 상대방이 나의 생존과 번영을 위해 어떤 가치가 있는지에 대한 확실한 인식이 없는 듯하다. 즉, 한국과 일본 모두에게 한·일 관계는 미국과의 협력을 위한 일종의 촉진제나 일상적 의제 정도로 취급될 뿐 미국이 없는 상태에서 순수하게 양자가 서로를 어떻게 활용할 수 있는지에 대한 사회적 합의나 공감대가 존재하지 않는다. 오히려 미국을 놓고 누가 더 미국의 가치 있는 협력자인가에 대한 경쟁심리가 작동하며, 이는 한·

미 정상회담과 미·일 정상회담이 비슷한 시기에 열렸을 경우 미국이 상대방에 대해 어떠한 표현을 썼는지, 한국과 일본 중 어디를 먼저 방문했는지를 놓고 양국 언론의 견강부회(牽强附會)격 의미부여가 줄을 잇는 데에서도 잘 나타난다. 한·일 모두가 양자관계의 발전에 진정성을 나타내지 않으므로 갈등 현안이 발생할 경우에도 이를 해소할 동력이 마땅치 않다. 2019년이 그 대표적 사례였으며, 이 과정에서 미국의 중재효과 역시 그리 만족스럽지 못했다. 당시 한일간의 갈등이 본격화되면서 미국 트럼프 행정부는 이를 중재하는 데 대하여 소극적이었으며, 오히려 한국 정부가 GSOMIA 연장을 둘러싸고 미국을 한일 갈등에 연루시키는 모양새가 되자 이에 대해 거부감을 표출하기도 하였다. 바이든 행정부는 트럼프 행정부처럼 한일 갈등을 방관하지도 않겠지만, 한일간에 이를 적극적으로 중재하는 역할에 대해서도 조심스러운 태도를 보일 것이라는 점에서 한·미·일 3국 협력을 위해서는 한·일이 먼저 갈등의 해소를 위한 자체의 동력을 찾아내야 한다.

즉, 한국과 일본 모두에게 한·일 관계는 미국과의 협력을 위한 일종의 촉진제나 일상적 의제 정도로 취급될 뿐 미국이 없는 상태에서 순수하게 양자가 서로를 어떻게 활용할 수 있는지에 대한 사회적 합의나 공감대가 존재하지 않는다.

셋째, 여타 주변국들의 반발 역시 한·미·일 협력을 제약하는 요인이다. 중국은 전통적으로 한·미·일 3국협력을 동북아에서의 '중국 포위'로 받아들여 부정적인 입장을 견지해왔다. 2017년 사드(THAAD) 한국 배치를 놓고 중국이 한국에 대해 추가적 THAAD 배치 불가, 미국 주도 미사일 방어체제(MD) 불참, 한·미·일 3각 안보협력 배제 등 이른바 '3不'을 강력히 요구해온 것 역시 이러한 맥락에서 해석될 수 있다. 이러한 중국의 반응을 고려할 때, 한·미·일 3국 협력이 수사적·선언적 차원을 넘어 실질적인 단계로 진입하는 순간 중국으로부터 모종의 보복이 시작될 것 역시 고려해야 한다.

한·미·일 3국협력을 위한 대안

(1) 목표가 뚜렷한 제한적 협력에서 출발, 포괄적 협력으로

향후 한·미·일 3국 협력체제를 발전시켜 나가기 위해서는 우선 목표가 뚜렷한 제한적 협력체제를 먼저 가동하는 것에서 협력 분위기의 복원점을 찾을 필요가 있다.

이러한 점을 고려할 때, 향후 한·미·일 3국 협력체제를 발전시켜 나가기 위해서는 우선 목표가 뚜렷한 제한적 협력체제를 먼저 가동하는 것에서 협력 분위기의 복원점을 찾을 필요가 있다. 과거 TCOG의 교훈은 북한 비핵화라는 목표의식이 뚜렷하였기 때문에 누구도 이에 대해 이의를 제기하기가 어려웠으며(물론, 이는 당시의 미·중 상호견제 심리가 현재보다는 훨씬 낮았다는 데에도 기인한다), 3국의 공동지향점을 찾기도 손쉬웠기 때문이다. 따라서, 현 단계에서 3국 협력을 시작한다면 북핵위협 대응을 위한 정보 공유, 공동 감시·정보태세의 구축, 정책공조 등의 분야가 가장 적절할 것이며, 이를 수행하기 위한 TCOG의 부활을 검토해볼 만하다. 이를 바탕으로 한 안보협력 발전에 있어서도 미국의 의제를 중심으로만 협력을 확장하기보다는 한국과 일본이 접점을 지니는 소요를 함께 제기하는 것 역시 추진할 수 있을 것이다. 대표적인 것이 확장억제(Extended Deterrence) 분야로, 한국과 일본 모두 자체적인 북핵 억제 능력의 확보에는 한계가 있으므로 미국의 확장억제 공약의 신뢰성을 제고하는 것이 중요하다는 공통점을 지니고 있다. 따라서, 한·일간 협의에 의해 확장억제의 구체화 수단을 공동발굴하고 이를 미국에 함께 요청하는 방안을 추진할 경우 이는 한·일간 협력과 신뢰의 경험 축적에도 도움이 될 것이다. 안보분야 의제를 넘어 포괄적 협력으로의 강화를 지향하는 단계가 되면, 한·미·일 3자 정상회담 및 관료회담을 제도화하는 것과, 3국 공동의 협력비전을 선언하는 것 역시 고려해야 할 것이다.

(2) 견제에 대한 공동의 대응수단을 발전시켜야

미국, 일본도 마찬가지겠지만, 한·미·일 협력이 북핵대응에서 더 광역의 안보협력으로, 그리고 포괄적 협력으로 발전되어 나가는 매 단계에서 이에 대한 직·간접적 견제나 보복이 제기되는 것 역시 충분히 예상 가능하다. 이 경우 한·미·일 3국 협력의 발전을 저지하려 하는 측에서는 한국을 상대적으로 약한 고리로 간주하고, 한국을 집중 공략하려 할 가능성이 있다. 따라서, 3국 협력에 대한 예상되는 보복에 대비하여 한·미·일 공동의 대응수단을 발전시키는 것 역시 매우 긴요하다. 한국의 입장에서는 3국 협력의 초기단계부터 이러한 압력과 보복에 대응하기 위한 한국 자체, 양자(한·미, 한·일), 그리고 3자 차원의 공동대응 수단에 대한 우리 자체의 안을 발전시켜 놓아야 할 것이다.

(3) 기본은 한·일 관계의 발전에 있다.

미·중 전략경쟁과 세계적인 새로운 질서 구축 과정에서 한국과 일본은 모두 개별 행위자로서의 대응에 한계가 있다는 공통점을 지닌다. 자체적으로도 무시할 수 없는 수준의 정치력과 경제력, 그리고 군사력을 보유하고는 있지만, 단독적인 대응에는 상당한 희생과 비용을 감수해야 한다. 이러한 점에서 한국과 일본은 미국과의 협력을 강화하기 위한 표정관리 대상으로서의 가치를 넘는 필요성을 분명히 서로에 대해 가지고 있다. 북한 핵문제의 최대 잠재 피해국이고, 중국의 대미 견제를 위한 각개격파의 대상이 될 수 있으며, 미국과의 거래관계에 있어서도 협력을 통한 가치의 동반상승 여지가 충분히 있다.

> 갈등 사안과는 별도로 한·일 관계의 회복 및 강화를 위한 더 적극적이고 담대한 조치들이 고려되고 시행되어야 한다.

이러한 점에서 갈등 사안과는 별도로 한·일 관계의 회복 및 강화를 위한 더 적극적이고 담대한 조치들이 고려되고 시행되어야 한다. 그러기 위해서는 한·일 안보당국 차원의 공통 위협분석을 통해 양국이 인도·태평양 및 동북아시아의 전략구도 속에서 양국이 함께 극복해야 할 잠재적 위험들을 판단하는 작업이 우선적으로 요구된다. 당장 정부 차원에서 이러한 작업들이 부담스러울 경우, 정부의 지원을 받는 양국 연구기관 차원의 공동연구를 검토할 수 있을 것이다. 더 나아가 한·일 양국의 미래 관계 발전을 위한 공통의 비전과 이익, 그리고 지향점을 식별하는 연구 역시 시행할 필요가 있다. 이와 함께, 양국 간 혐오나 불신을 조장할 수 있는 정보와 기사의 편향성을 시정하기 위한 언론 및 여론주도층 간의 교류·협력 역시 활성화해 나가야 할 것이다. 과거사 문제에 대해 더 가치중립적인 접근이나 해석이 가능한 차세대 간의 교류 역시 다시 활성화되어 나가야 한다. 갈등과 협력의 병행, 그리고 정부간 이상으로 민간 차원의 교류·협력의 재강화를 위해 'COVID-19' 이후의 일상회복 단계에서 한·일 양국이 서로에게 다가가기 위한 적극적 노력을 기울여야 할 시점이다.

정세와 정책 | 2022년 6월 2일

발행인 | 이상현 편집인 | 이대우 편집기획위원 | 정재흥, 최은주
편집간사 | 정성일 발행처 | 세종연구소
주소 | 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 851번길 20 (13449)
전화 | (031)750-7617 팩스 | (031)754-0100
홈페이지주소| www.sejong.org

* 『정세와 정책』은 세종연구소에서 수시 발간하는 e-출판물로 주요 국제정세와 한국의 대외 정책현안에 대한 분석과 정책대안을 제시하는데 목적이 있습니다.
* 『정세와 정책』에 개진된 의견은 필자들의 개인 의견으로 세종연구소의 공식견해가 아님을 밝힙니다.