

정책브리핑



정책브리핑 | 2023-24호 | 2023년 8월 25일 | 발행처 민주연구원 | 발행인 정태호 | idp.theminjoo.kr

캠프 데이비드 정상회의 평가: 국민 동의 없는 한미일 군사동맹화를 우려한다

김은옥 수석연구위원(정치학 박사)

■ 캠프 데이비드 한미일 정상회의 평가

- 한미일 정상회의는 ‘캠프 데이비드 정신’, ‘캠프 데이비드 원칙’, ‘한미일 3자 협의에 대한 공약’ 등 3개의 문서 채택
 - ‘한미일 준동맹시대’의 개막: 과거사 문제를 해결하지 못한 상태에서 국민 동의를 얻지 않은 한일 간 실질적 군사동맹화는 용인할 수 없음

■ 한미일 군사협력 강화 문제점

- 비대칭적 한일관계 및 ‘한미동맹의 미일동맹 하부화’
 - 미국의 인태전략에서 한국이 ‘일본의 하위 행위자’로 포섭되고 한일간 위계구조가 분명해짐
- 한반도 유사시 일본 자위대의 진입 가능성
 - 이번 정상회담 이후 한일 간 상호군수지원협정(ASCA) 논의가 본격화될 가능성
- 대만사태 등 원치 않는 분쟁에 휘말려 들어갈 가능성
 - 2016년 한미 장관급 전략대화에서 합의한 주한미군 ‘전략적 유연성’ 문제 재연 가능성
- 미국·유럽 등은 디커플링(decoupling)에서 디리스크잉(derisking)으로, 국익 차원에서 대중정책을 조정하는 상황에서 윤석열정부만 일방적 대중 견제

■ 전망 및 제언

- 미국의 인도-태평양 및 동아시아 집단방어체제 구축에 대한 의지 강화될 것
 - 아태지역에서 미국의 안보전략은 기존의 ‘허브 앤 스포크 동맹(hub and spoke Alliance)’을 넘는 나토식 집단방어체제(collective defence)를 지향
- 한미일 밀착에 반발, 북중러 접근이 활발해지면서 한미일 VS 북중러 구도 가속화
 - 일본은 미일동맹 강화를 통한 북중러 견제에 주력하면서도 북한, 중국과 직접 접촉 노력 병행
- 미중 전략경쟁 하에서 ‘전략적 자율성(strategic autonomy)’을 강화하는 외교전략 수립
- 굴욕적인 ‘역사 덮기’가 아닌 대등한 관계의 한일 협력을 토대로 한미일 협력 추진
 - 한미일 정상회의의 결과로 한국이 치러야 할 비용과 위험요인에 대한 검토와 대책마련 필요

♣ 이 글의 내용은 연구자의 의견이며, 민주연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.

1. 한미일 정상회의 평가

○ 미국 캠프 데이비드에서 개최된 한미일 정상회의는 ‘캠프 데이비드 정신’, ‘캠프 데이비드 원칙’, ‘한미일 3자 협의에 대한 공약’ 등 3개의 문서 채택

- 한미일 단독 정상회담 개최는 최초라는 데 의미가 있으며, 정부는 3국 협력의 새로운 시대가 출범했다고 평가
- 공동성명은 안보·경제·기술 분야에서 제도화 및 포괄적 협력체제를 구축하는 내용을 담았으며, 북한 미사일 경보 정보 실시간 공유, 3국 군사훈련 매년 실시 등을 선언
- ‘한미일 협의체’는 중국과 북한 견제를 전면에 내세운 ‘인도태평양 지역 안보경제협력체’
 - 지난 30년간 ‘한미상호방위조약(1953)’과 ‘미일안전보장조약(1951)’에 근거하여 이루어지던 개별 양자관계를 하나로 통합해 인태 지역 내 독립적 소다자 협력체 형성

○ 국민의 동의를 얻지 않은 ‘한미일 준동맹 시대’의 개막

- 그동안 미국을 매개로 유사 동맹 관계에 머물러 있던 한일관계가 실질적 군사동맹으로 나아가는 첫발을 내디딘 것으로 평가
- 한미일 3국이 위협에 직면했을 때 즉각적으로 공동 대응에 나설 수 있다는 점에서 사실상 동맹에 버금가는 안보협력틀
 - 한미일은 ‘협약 공약’을 통해 “공동의 이익과 안보에 영향을 미치는 지역적 도전, 도발, 그리고 위협에 대한 대응을 조율하기 위해 신속하게 협의한다”라고 명문화
- 3자 협의 공약에 강제 의무 조항은 없지만, 사실상 위협에 공동 대응하겠다는 자동개입 조항으로 해석될 여지가 큼
 - ※ 한국정부는 여론을 의식해 의무(duty) 사항이 아니라는 점을 강조하였으나, 미 백악관 고위당국자는 ‘협의할 의무(a duty to consult)’라는 레토릭을 사용하며 미국 정부의 의지를 강조
- ‘한미일 군사동맹화’는 일본의 과거 만행에 대한 면죄부를 주는 것임과 동시에, 진영 대립 구도 격화로 우리의 외교적 선택지를 제약하는 결과 초래
- 과거사 문제를 제대로 해결하지 못한 상태에서 국민 동의를 얻지 않은 한일 간 실질적 군사동맹화는 용인할 수 없음

○ 정상회담에서 채택된 문건을 통해 드러난 ‘한미일 군사협약체’는 쿼드(QUAD)나 오커스(AUKUS) 등을 능가하는 대중국 견제 협의체로 평가됨

- 그동안 한미, 한일 안보협력 강화는 북한 위협을 명분으로 하는 것이었으나, 이번 한미일 정상회의는 명백히 인태지역 대중 포위망의 완성으로 기획된 것
- 미국은 인태지역에서 중국을 확실히 제압한다는 기조 하에 쿼드, 오커스에 이어 한미일 안보협약체를 중요한 집단방어체제의 축으로 삼겠다는 입장
 - ‘쿼드’는 기후변화, 보건 등 비전통안보 이슈에 초점을 맞추고 있으며, 쿼드가 군사적 색채를 띠는

것에 인도가 유보적 태도를 보임으로써 안보 공조에 한계

- 미국·호주·영국이 참여하는 ‘오커스’는 핵잠수함 기술 이전을 골자로 하는 ‘군사부분’의 대중국 공조가 주축인 반면, 한미일 협의체는 군사안보와 경제안보, 기술분야까지 미중 경쟁 전선을 망라

< 표1 > 미국의 주요 인도태평양 네트워크

	QUAD	AUKUS	한미일 안보협의체
출범연도	2017	2021	2023
참가국	미국, 일본, 인도, 호주	미국, 호주, 영국	한국, 미국, 일본
외교·법적 지위	4개국 협의체 (비정례화)	3자 안보협정	3국간 회의 정례화 정상-고위급-실무
협력 분야	기후변화, 보건 등 비전통 안보 중심	핵잠수함 기술이전 등 전통안보 중심	전통 및 비전통 안보의 포괄적 안보 협의체

○ 경제안보 영역에서 공급망 구축과 최첨단 ‘기술표준’ 마련 합의 등 진전이 있었으나, 인플레이션감축법 등에 대한 개선 내용 부재

- 지난해 11월 ‘프놈펜 정상회의’에서 논의된 핵심 인프라 보호, 전략물자·광물 및 기술 공급망 강화방안 등의 구체적 실천방안이 제안됨
- 공급망 교란행위를 극복하기 위해 ‘공급망조기경보시스템 시범사업’을 출범시키는데 합의
- 미래 먹거리인 반도체, 배터리, 바이오기술, 인공지능 등에서 한미일 ‘기술표준’을 마련하기로 한 것은 의미있는 합의
- 한미일 반도체·배터리 분야 등 연대 구축으로 첨단산업의 공급망 안정성이 제고될 것
- 반도체의 경우 전 세계 반도체 제조장비의 80%가 한미일 3국에서 공급
- 반면, 한국 기업과 국민들에게 중요한 과제인 인플레이션감축법, 반도체지원법 등에 대한 개선방안은 이번 정상회담에서도 제시되지 않음

2. 한미일 군사협력의 문제점

○ 비대칭적 한일관계 및 ‘한미동맹의 미일동맹 하부화’

- 한일 간 안보협력이 과거사를 봉인한 채 일본에 굴복한 모습으로 진행되는 문제
- 캠프데이비드 한일정상회담에서 일본은 비타협적·수동적 태도를 견지하고 무성의로 일관함
- 강제동원 등 과거사 현안은 전혀 언급되지 않았고, 국민적 관심과 우려사항인 후쿠시마 오염수 문제도 의제로 논의되지 않음
- 한미동맹이 미일동맹의 하부화 되는 구조 속에서 3국 중 한국은 감수해야 할 ‘위험은 가장 크고 얻는 이익은 가장 적음’ 결과를 안게 됨
- 미국의 인태전략에서 한국이 ‘일본의 하위 행위자’로 포섭되고 있는 결과, 한미일 안보협력 체제 속에서 한일 간 위계구조가 보다 분명해짐
- 2022년 미일정상회담에 이어 올해 1월 개최된 미일정상회담에서도 바이든 정부는 미국의 인태 전

락에서 일본 중시의 입장을 명확히 함

- 동 회담에서 기시다 총리는 일본이 방위력을 근본적으로 강화하기 위해 방위비의 상당한 증액을 확보하겠다는 입장을 표명하고 바이든 대통령은 이를 지지

○ 한반도 유사시 일본 자위대의 진입 가능성

- 한일관계가 이번 정상회담을 통해 실질적 군사동맹으로 나아가게 된 바, 한반도 유사시에 일본이 개입할 명분이 마련되는 것
- 일본은 기시다 총리 취임 직후 방위상을 의장으로 하는 ‘방위력 강화 가속회의’를 발족시켜 ‘적 기지 공격 능력 확보’와 방위비 증액을 지속적으로 추진
- 일본은 2015년 ‘주변사태법’을 ‘중요영향사태법’으로 대체하면서 자위대의 미군 지원 범위와 활동 영역을 확대하고 일본 주변의 제3국이 공격받을 경우까지 포함해 일본의 역내 관여 범위를 확장¹⁾
- 자위대가 중요영향사태법의 지리적 범위를 확대하고 집단적 자위권을 행사할 수 있게 되면 서 한반도 유사시 한국의 영역에 진입할 가능성이 커짐²⁾
- 한일 군사정보보호협정 정상화에 이어 ‘상호군수지원협정(ACSA)’ 체결을 추진할 가능성
- 지난해 말 개정된 일본의 안보문서인 「국가방위전략」은 동지국가로 범주화된 협력 대상 국가들과 다양한 방위협력을 실시한다는 내용을 포함, 그 중 상호군수지원협정도 포함됨
- 최근 윤대통령이 8.15 경축사에서 ‘일본의 유엔사 후방기지 7곳의 중요성’을 강조한 배경이 이 협정 체결을 위한 것이라는 분석이 제기됨

○ 대만사태 등 원치 않는 분쟁에 휘말려 들어갈 가능성

- 이번 한미일 정상회의가 사실상 ‘양안 갈등시 한국의 개입’을 강제하는 것으로 볼 수 있음
- 일본은 ‘대만 유사시 일본 유사’라는 입장을 견지해왔지만 한미동맹은 양안관계에 개입하지 않는다는 원칙을 지켜온 바, 이번 한미일 공동성명 내용은 양안관계 위기 시 한국 개입의 의무감을 강조하는 조치로 평가됨
- 올해 1월 개최된 ‘미일 2+2회의’ 공동발표문에는 주일미군과 일본 자위대가 역할을 공동 수행하여 대만 유사 등을 포함한 일본 남서지역의 통합된 대응태세를 강화해 나간다는 방침이 명시됨³⁾
- 2006년 한미 장관급 전략대화에서 합의한 ‘주한미군의 전략적 유연성’ 문제 재연 가능성
- 한반도 및 태평양지역 미국 영토 방어에만 한정된 규정의 무력화

○ 대중국 견제 구도 최전선(front-line)에 한국이 서게 될 위험성

- 정상회담 공동성명에서 중국을 직접 명시하여 “남중국해에서의 중국에 의한 불법적 해상 영유권 주장”을 비판하고 대만 해협의 평화와 안정, 양안 문제의 평화적 해결을 촉구
- 왕원빈 중국 외교부 대변인은 21일 브리핑에서 “미·일·한 정상은 캠프데이비드 회의에서 대만문제

1) 바이든정부 출범 이후 미일 양국은 미국이 일본의 방위력 증강 계획을 지지한다는 공감대 아래 동맹 강화작업을 지속. 성기영, “미일정상회담 평가와 한미일 안보협력에 대한 시사점”, 국가안보전략연구원 「이슈브리프」 414호(2023.1.17.)
2) 윤석정, “한반도 유사시 미일 동맹 내 일본의 군사적 역할”, 외교안보연구소 「정책연구시리즈」 2021-21(2022.1).
3) 김두승, “미일 2+2 회의와 한국의 안보”, 세종연구소 「정세와 정책」 2023년 2월호.

등으로 중국을 무차별적으로 공격하고 중국의 내정을 난폭하게 간섭했다”고 비판

- ※ 시진핑 지도부는 사실상 제1도련선 내에 위치한 ‘대만, 남중국해 문제 등과 같은 핵심이익을 놓고 미국과 양보할 수 없는 군사·외교적 경쟁을 펼쳐나간다’는 구상
- 중국은 한국을 한미일 3자 협력의 가장 약한 고리로 판단, 한국의 높은 대중국 무역의존도를 영향력 행사의 레버지리로 사용할 가능성
- 중국이 이번 한미일 정상회의가 사실상 양안 갈등시 한국의 개입을 강제하는 것이라고 볼 수 있다는 점에서 한국에 대한 불만을 제기할 가능성

○ 미국·유럽 등은 디커플링(decoupling)에서 디리스크링(derisking)으로, 국익 차원에서 대중 정책을 조정하는 상황에서 윤석열정부만 일방적 대중 견제

- 주요국들은 자국의 이익을 중심으로 중국과의 관계에서 다양한 전략과 전술을 구사
- 지난 4월 제이크 설리번(Jake Sullivan) 미 국가안보보좌관의 브루킹스연구소 강연은 대중정책 방향에 중요한 시사점 제공
- 설리번 보좌관은 “미국은 중국과의 탈동조화(decoupling)를 목표로 하고 있는 것이 아니라 과도한 중국 공급망 의존에 대한 위험해소(derisking)와 다변화(diversifying)를 시도하고 있다”고 언급, 미국이 중국과 다양한 분야에서 전략경쟁을 전개하고 있으나 대결을 원치 않는다고 주장⁴⁾
- 지난해 11월 솔츠 독일 총리, 올해 4월 마크롱 프랑스 대통령의 중국 방문은 ‘유럽이 미국의 대중 견제정책에 일방적으로 끌려가지 않겠다’는 의지를 보여준 것으로 평가
- 마크롱대통령은 대만위기 관련 유럽이 ‘우리와 무관한 위기에 휘말려 들어갈 위험에 처했다’고 지적

3. 전망

○ 미국의 인도·태평양 및 동아시아 집단방어체제 구축에 대한 의지 강화

- 아태지역에서 미국은 기존의 ‘허브 앤 스포크 동맹(hub and spoke Alliance)’⁵⁾ 넘는 나토식 집단방어체제(collective defence)를 원하고 있음을 노골적으로 드러냄
- 바이든 행정부는 지난해 발표한 인도태평양 전략 이행계획에서 ‘인도태평양 지역에서 발생하는 대부분의 도전 요인들은 한미일 3국의 긴밀한 협력을 필요로 한다’고 강조⁶⁾
- 제이크 설리번 국가안보보좌관, 커트 캠벨 인도태평양 조정관 등 오바마정부 시기 ‘Pivot to Asia’ 외교와 한일관계에 관여했던 대표적 인사들을 통해 3국간 소통 채널 복원에 적극 나섬
- 미국은 나토 연대를 통해 러시아를, 한미일 3국 연대를 통해 중국을 포위하고 견제하는 새로운 차원의 대중-대러 포위망 구도를 형성

4) The White House. “Remarks by National Security Advisor Jake Sullivan on Renewing American Economic Leadership”, Brookings Institution. (April 27, 2023)

5) 미국은 인태지역 내 동맹을 유지하기 위한 재정 부담, 리더십 쇠퇴 등으로 어렵고 복잡한 안보 상황에 직면함. 이로 인해 미국의 동맹 전략이 기존의 ‘허브-앤-스포크’(중심축-바퀴살) 전략에서 ‘스포크-대-스포크’ 간 연대 강화 전략으로 변화 중임.

6) The White House, “Indo-Pacific Strategy of the United States,” [https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.\(accessed: July 22, 2022\).](https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.(accessed: July 22, 2022).)

- 바이든 정부는 대중 견제하에 인태지역의 다양한 소다자주의를 강화하는 아키텍처를 구축
- 커트 캠벨 인도태평양조정관은 바이든 외교의 중점 목표의 하나로 동맹국 및 파트너들과 유연하고 혁신적인 파트너십 구축을 제시, ‘모든 문제와 국가를 포함하는 거대연합이 아니라 이슈별로 이해 당사자들을 유연하게 엮는 맞춤형 연합’⁷⁾을 제안

○ 한미일 밀착에 반발한 중국이 러시아와 연대를 강화해 ‘한미일 VS 북중러’ 구도 격화

- 중국 관영통신 신화사는 20일 논평을 내고 “캠프 데이비드에서 뿔어져 나오는 냉전의 기운이 전 세계를 한기로 몰아넣고 있다”고 비판
- 미국 뉴욕타임즈는 19일 이번 한미일 정상회의가 이른바 ‘아시아판 나토’에 대한 중국의 경계심을 강화할 수 있다고 보도함
- 지난달 중·러 해군이 연해주 인근 동해상에서 연합 해상훈련을 실시하여 미국을 긴장시켰으며, 정상회담 직후인 19일 중국이 대만 주변에서 해·공군 합동훈련 실시
- 7월 27일 북한에서 열린 전승절(정전협정 체결일) 열병식에 중국과 러시아 고위급 대표단이 참석한 것은 한반도 정세의 변화 시사

○ 일본은 미일동맹 강화를 통한 북중러 견제에 주력하면서 다른 한편으로 북한, 중국과의 직접 접촉을 통한 노력도 병행할 것

- 최근 북일 정상회담 가능성이 제기되는 바, 일본인 납치문제는 북핵, 미사일 위협과 함께 일본 보수 자민당 정부가 북한과 해결하고자 하는 최우선 과제 중 하나임
- 지난 5월 기시다 총리는 일본인 납치자 귀국 촉구 국민대집회에서 북일정상회담 의지를 표명, 이틀뒤 박상길 북한 외무성 부상은 서로 만나지 못할 이유가 없다는 담화 발표
- 최근 일본정부의 북일 접촉은 지지율이 낮은 기시다 정부의 국내정치적 필요성에 기인
- 특히 후쿠시마 오염수 방류와 관련하여 어민·수산업자들의 동의 획득에 난항을 겪고 있는 상황에서 지역주민들의 숙원 사업인 납치문제 해결은 기시다 총리에게 새로운 돌파구가 될 것
- 한편, 일본 정부는 인도태평양전략을 전개하면서도 중국과 전략적 협력관계 유지 또한 중시
- 일본은 올 하반기 시진핑 주석과의 ‘중일 정상회담’을 개최하기로 하고 일정을 조율 중

4. 정책제언

○ 미중 전략경쟁 하에서 ‘전략적 자율성(strategic autonomy)’을 강화하는 외교전략 수립

- 윤석열 정부가 추진하는 이념외교로 우리의 외교적 자율성이 심각하게 훼손된 바, 전략적 자율성을 강화하는 외교전략 수립 필요
- ‘전략적 명확성’을 주장하는 윤정부는 진영논리에 빠져 국가안보의 목표와 실제 정책간 괴리 드러냄
- 유럽 국가들은 변화하는 안보위협 환경에서 ‘미국과 유럽의 전략적 이익에 차이가 있을 수 밖에 없다’는 인식하에 국익 차원에서 ‘전략적 자율성’의 필요성을 제기해 옴

7) Kurt M. Campbell and Rush Doshi, “How America Can Shore Up Asian Order: A Strategy for Restoring Balance and Legitimacy,” Foreign Affairs, January 12, 2021.

※ 2020년 6월 Joseph Borrell EU 외교안보 고위대표가 미중 갈등 속에서 EU의 이해를 수호하기 위해 우리는 “어느 정도의 자율성(a certain degree of autonomy)을 유지해야 한다”고 언급하고 프랑스, 독일, 이탈리아 등이 지지하면서 전략적 자율성에 대한 논의 확대

- ‘경제안보’의 중요성이 확대되면서 유럽의 대중국 외교에서 전략적 자율성 고민이 커짐
- 미중 경쟁과 글로벌 진영화의 본질은 외교무대 행위자들의 ‘실익 추구’라는 점 인식할 필요
- 한미동맹은 우리 외교안보전략에서 핵심적 토대인 바, 굳건한 한미동맹을 기반으로 열린 상호관계 속에서 국익 차원의 자율성을 추구하는 전략 추진
- 이념 편향적 외교를 지양하고, 선택적 협력을 통해 ‘스스로 기회를 만들고 국가이익을 확대하기 위해 전략적 자율성을 제고’하는 노력 필요

○ 정부는 한미일 안보협력의 범위와 수준에 대한 장기 플랜을 마련하고, 우리가 얻게 될 안보·경제적 이익이 무엇인지 분명하게 제시해야 할 것

- 북한의 핵·미사일 위협에 대비한 한미, 한미일 안보협력은 필요하지만 그것이 한미일 군사협력의 무한 확대를 정당화하는 논리가 될 수 없음
- ※ 외교안보연구소의 여론 분석⁸⁾에 따르면, 한미일 군사안보협력을 구체적 정보 없이 물을 때는 찬성 여론이 62%였으나, ‘한반도 유사시 주한미군 지원을 위한 자위대의 한국 방위’라는 정보를 포함했을 때는 찬성률이 39%대로 감소함
- 한미동맹 및 일본과의 정보 공유를 통해 북한 위협에 대비하고 있는 상황에서 일본과의 준군사동맹이 왜 필요한지 정부 설명 필요
- 한미일 정상회담 결과로 한국이 치러야 할 비용과 위험요인에 대한 검토와 대책마련 시급

○ 무책임한 역사 덮기가 아닌 ‘대등한 관계’의 한일 협력을 토대로 지속가능한 한미일 협력 추진

- 정상회의 결과 도출된 한미일 협의체가 지속가능한가를 결정하는 변수는 결국 ‘한일관계’임
- 진정한 한일 화해가 이루어지지 않은 역사덮기를 토대로 한 한미일 협력은 태생적 불안정성 지님
- ※ ‘대북정책조정감독그룹(TVOG)’ 실패 사례가 주는 시사점
- 1999년 4월 한미일 고위급협력 기구로 대북정책조정감독그룹이 출범, 3자 협의 정례화에 합의했으나 한일 간 과거사를 둘러싼 갈등이 반복적으로 노출되면서 지속되지 못함
- 일방적 양보가 아닌 대등한 관계에서 한일 협력이 이뤄져야 하며, 한일관계 제반 이슈에 대해 국민 여론을 수렴하는 노력 필요
- 강제동원 문제, 후쿠시마 오염수 방류, 독도 문제 등에 대해 정부가 굴욕외교를 보이는 것은 주권 국가로서 있을 수 없는 일

○ 2019년 이후 중단된 ‘한중일 정상회의’ 연내 개최 적극 추진

- 정부는 의장국으로서 한중일 정상회의가 올해 재개될 수 있도록 적극적 역할
- 지난 3월 기시다 총리는 한일정상회담 후 발표한 성명문에서 한중일 정상회담 복원 필요성을 강조
- 대중 리스크 관리 등 경제협력 뿐 아니라 한반도 평화와 번영에 기여하는 새로운 협력방안 모색

8) 정상미, “한일관계 및 한미일 군사안보협력에 관한 국민여론 분석”, 외교안보연구소 「주요국제문제분석」 2022-46(2023.1)