

# 20 대 대선, 외교·안보 주요쟁점과 여야별 입장 비교

[아주대학교 미중정책연구소]

2021. 12. 15

김 홍 규



# [목 차]

[도 입 말]	4
I. 국제 및 국내 정치적 상황	6
1. 세계정치경제 상황과 한반도	6
2. 국내정치 상황과 대선 국면	7
II. 외교·안보 6대 쟁점 비교	10
주제 1: 쿼드(Quad) 참여문제	11
주제 2: 미국 공급망 재편 적극참여	23
주제 3: 한미동맹 지역 역할 확대	37
주제 4: 한일관계 전면적 개선	54
주제 5: 대북제재의 지속 여부	73
주제 6: 경항모 혹은 핵잠수함 보유	90
III. 현 여야 대선 후보들의 외교안보 정책 비교	104
1. 이재명 후보 외교안보관에 대한 비판적 토론	106
2. 윤석열 후보 외교안보관에 대한 비판적 토론	107
IV. 결론을 대신하여	109

### [도 입 말]

‘플라자 프로젝트’라는 이름을 걸고 2019년 1월 19일부터 두 달에 한 번씩 전문가들이 모여 국제정세에 대한 토론을 진행하고 있다. 2020년 2월 코로나 위기가 발생한 이후에는 화상 회의를 통해 모임을 계속하고 있다. 이 모임에서 발표된 논문 중 일부는 김흥규 편, 『신국제질서와 한국외교전략』(명인문화사, 2021)과 『미국 바이든 행정부 시대 미중 전략경쟁과 한국의 선택연구』(대외경제정책연구원, 2021)로 출판되었다. 이러한 학문적 성과에 기반을 두고 ‘플라자 프로젝트’는 2022년 3월 20대 대통령 선거에 출마한 주요 후보의 정책을 비교할 수 있는 『20대 대선, 외교안보 쟁점과 여야별 입장비교』 보고서를 기획하였다.

한국은 그간 개발도상국, 약소국으로서 추종하는 외교를 해왔다. 미국, 일본과 같은 강대국과 보조를 맞추거나, 난해한 외교·안보적 문제는 한·미 동맹으로 귀결시켜 버리면서 해결했다. 그러나 미·중 전략적 경쟁 시대에는 미국조차 변수가 됐다. 차기 지도자는 미·중 전략적 경쟁 속에서 한국의 생존과 번영을 위한 방책은 무엇인지, 북한의 핵미사일 위협에 대한 우리의 군사적 대비는 무엇인지, 일본과의 관계는 어떻게 개선할지, 신형 안보 사안들에 대해 어떻게 대응할지, 새로운 국제질서 형성에 대한 뚜렷한 비전을 내놔야 한다.

더 이상 과거의 전략, 인식, 이데올로기를 가지고서는 우리가 현재 직면하고 있는 엄청난 도전에 대응할 수 없다. 선진국 지도자로서 대한민국 생존과 평화, 번영을 위한 확실한 비전이 필요하다. 북한과의 관계를 중시하는 문재인표 외교·안보 전략은 이미 그 적실성을 잃고 있다. 하루빨리 우리 외교·안보 전략을 좀 더 중장기적인 미·중 전략경쟁 위주의 전략으로 재편해야 한다.

새로운 비전은 우리 외교안보정책에 내재된 3대 불균형과 외세 의존성을 해소하는 것에서부터 출발한다. 첫째는 강대국 외교와 남북관계의 불균형이다. 역대 정권의 정책을 평가해보면 예서는 강대국 외교와 남북관계 사이에서 균형이 유지된 적이 거의 없다. 둘째는 안보와 경제의 불균형이다. 경제안보의 중요성이 점증해왔음에도 불구하고 우리 외교에서 경제통상은 핵심 의제로 간주되지 않고 있다. 미중 무역전쟁 발발 이후 경제-안보 연계가 강화되면서 안미경중(安美經中)을 더 이상 유지하기 어려운 상황이다. 이제 세계 10위권으로 부상한 경제를 외교에 어떻게 활용할 것인가를 고민해야 한다. 셋째는 보수와 진보의 불균형이다. 보수는 강대국 외교—특히 한미관계—, 진보는 남북관계를 중시해 왔다. 이 때문에 정권 교체에 따라 외교의 중심축이 좌우로 심하게 진동하는 현상이 반복되었다. 국가이익을 극대화할 수 있는 일관되고 총체적 외교를 위해서는 보수와 진보 사이에 최소한의 초당적 합의와 협력이 필요하다.

미국에 대한 의존성은 지나치다. 미국의 PEW 연구기관의 자료(2020)에 따르면 한국은 미국인 보다 미국의 장래를 낙관하고, 미국의 경제적 리더십을 가장 신뢰하는 국가이다. 이는 세계에서든 예외적인 수준이다. 마키아벨리가 이미 수세기 전에 간파했듯이 외세에 자신의 안보를 의존하는 국가는 결국 망할 수밖에 없다. 전쟁의 참화를 겪으면서 단기적으로는 그러한 의존이 현실적인 정책이었을 것이다. 그러나 이미 선진국의 반열에 들어선 현재도 그러한 정책과 심리상태를 유지한다면 이 나라의 장래는 암울하다. 자강에 기초하여, 동맹을 하고, 국제연대를 추구해야 한다.

20대 대통령 선거 이후 새로운 정부에서 3대 불균형을 극복할 수 있는 외교·안보·국방·통일 정책을 추진할 수 있는 기반을 제공하기 위해 ‘플라자 프로젝트’는 경선 국면에서 논의되고 있는 6대 쟁점－ 쿼드 가입, 미국의 공급망 재편, 한중 관계, 한일 관계, 북핵 협상 및 무기체계 개발－을 선정하여, 서로 다른 입장을 가진 전문가에게 정책 제언을 의뢰하였다. 쟁점에 따라 합의가 가능한 부분이 상당히 다르다. 쿼드, 공급망, 북핵 제재에서는 입장차이가 근본적이기 때문에 초당적으로 협력할 수 있는 여지가 크지 않다. 반면, 한미동맹, 한일관계, 무기체계에서는 입장 차이가 크지 않기 때문에 어느 정도의 합의를 도출할 수 있을 것이다.

국가전략은 국내정치가 아니라 국제정치적 환경에 의해 규정되기 때문에, 국가이익을 극대화하기 위해서는 국내정치가 외교·안보에 미치는 영향을 최소화해야 한다. 정권마다 다른 정책을 선택한다면, 국가전략이 일관되고 장기적으로 추진할 수 없기 때문이다. 미국과 중국은 2050년을 목표로 국가전략을 수립해서 추진하고 있다. 우리도 국가전략에 대한 초당적 합의를 도출하여, 최소 20~30년 동안 체계적으로 집행해야 한다. 『20대 대선, 외교안보 쟁점과 여야별 입장비교』 보고서가 토론과 설득을 통한 합의를 도출하는 첫 걸음이 되기를 기대한다.

쟁점을 더욱더 선명하게 부각하여 독자들이 입장 차이를 더 쉽고 정확하게 이해하는 데 도움을 주기 위해, 이 보고서는 서로 상반되는 의견을 대비시키는 형식을 편집되었다. 이렇게 편집하기 위해서, 쟁점별로 필자가 작성한 초고를 교환하여 검토한 후 수정본을 제출하는 과정을 거쳤다. 두 번 이상의 수정·보완이라는 불편을 기꺼이 감내 해주신 필자들에게 진심으로 감사를 전한다.

2021년 12월 15일

아주대 미중정책연구소 소장 김흥규

## 1. 국제 및 국내 정치적 상황

### 1. 세계정치경제 상황과 한반도

대한민국은 국제사회에서 선진국으로 인정받았다. 지난 7월 2일(현지시간) 유엔무역개발회의(UNCTAD)는 스위스 제네바 본부에서 열린 제68차 무역개발이사회에서 195개 회원국 만장일치로 기존 개발도상국 그룹에서 선진국 그룹으로 지위를 변경했다. 이는 1964년 UNCTAD가 설립된 이래 최초의 일이다. 1960년대 당시 세계 최빈국 중 하나였던 한국이 그간 산업화, 민주화, 정보화의 과정을 거치면서 세계가 인정하는 선진국으로 발돋움한 것이다. 미중 전략경쟁이 격화되는 현재도 한국은 전략경쟁의 핵심역량인 반도체 기술을 보유한 국가이다. 대한민국이 이룩한 이 성과를 크게 자찬하고 축하할 일이다.

여기에 오기까지 그간 많은 문제점과 어려움이 존재했다. 독재, 부패, 지역분할주의, 독선의 역사를 경험했다. 외교와 안보 역량이 부족함에도 정글과 같은 국제정치에서 살아남아 이 수준까지 성장한 제3세계 국가는 대한민국이 거의 유일하다. 2차 세계대전 이후 새로운 국제질서 재편과정에서 한국이 대륙세력인 소련과 중국 중심의 질서에 재편되지 않고, 해양세력인 미국 중심의 질서에 들어간 것은 커다란 행운이었다.

미국 중심의 국제질서는 대한민국이 창의적인 과학·기술을 습득하고, 선진적인 문화와 민주정치를 배우도록 했다. 비록 북한의 군사적 도발과 침략의 위협이 상존했지만, 한미동맹을 통해 생존을 담보하고 국방비용을 절감하고 경제에 대한 투자에 더 집중할 수 있었다. 한미동맹은 모든 문제 해결의 오메가였고, 사고나 생활의 표준을 설정해 주었다.

중국의 급속한 부상은 이러한 질서에 근본적인 도전을 안겨주고 있다. 이는 우리가 과거 대륙 중심의 위계적인 국제질서에 속해 있었다는 것을 다시 상기시킨다. 그리고 강대국 패권 경쟁시기 한반도는 그 영향권에서 결코 벗어날 수 없었고, 예외없이 침략 전쟁, 굴욕, 정권 교체, 병합 등의 혼돈에 빠졌다는 기억도 되살린다.

미중 전략경쟁은 분명 패권 경쟁의 성격을 띠고 있고 준(準)전쟁의 대결시기이다. 최근 국내여론을 보자면, 한미동맹이라는 익숙한 해법에 쉽사리 귀착하는 경향을 보인다. 그러나 트럼프의 행보에서 보듯이, 한미동맹 자체가 변수가 돼가고 있고, 시간이 갈수록 더욱 강대해질 중국의 영향력에 대한 두려움도 크다. 문제는 기존 냉전

처럼 모든 것이 분리돼 ‘모 아니면 도’라고 할 그런 세계도 아니라는 사실이다. 복합적인 상호의존을 강화한 세계화는 이러한 단순한 해법을 넘어서는 보다 정교한 대안을 요청한다. 선진국이라 인정받는 현 상황에서도 새로이 직면한 위기와 위협은 가법 기보다는 더욱 엄중해 보인다.

향후 5년의 시기는 대한민국 50년의 역사를 좌우할 정도로 중대한 도전에 직면할 수 있다. 그러나 여야의 경선과정에서 현재까지 드러난 바는 어느 후보도 자신있게 이러한 국제정치적 도전에 대한 해법을 제시하거나 성숙된 이해를 보여준 바가 없다. 미국이 점령군이었는지 해방군이었는지 해석 여부, 여가부·통일부 폐기 문제 등 부차적이고 정파적인 논쟁이 주요 주제였다. 대선에 나서고자 하는 정치지도자들은 이제 근본적인 변화의 과정을 겪고 있는 국제정치 속에서 대한민국이 생존해 나갈 해법을 제시해야 하고 그 전략가들은 치열한 논쟁에 나서야 한다. ‘하루빨리 미국을 선택하라’든가 ‘북한과 민족적인 유대강화를 바탕으로 새로운 위협에 대처하자’는 너무나 익숙한 담론은 현 국제정치 본질에 대한 상상력의 부족을 보여준다. 안이하고 무책임해 보인다.

우리가 직면할 세계는 변수가 더 많고 시나리오도 더 복잡하다. 스스로 우리의 운명을 좌지우지할 수 없는 우리의 국제정치 현실에서 필요한 것은 이념적인 편중보다는 실용적인 태도에 입각한 자신의 한계에 대한 깊은 자각, 국제정치 상황에 대한 객관적 이해, 국민적 공감대를 통한 대외정책의 추진이다. 이러한 역사적 임무에 답할 역량을 발휘할 후보가 있다면, 나는 그가 차기 대한민국의 대통령이 돼야 한다고 생각한다. 대외적인 문제를 제대로 다루지 못해 나라가 흔들리면 부동산 문제도, 민족 문제도 차후의 일이 된다.

## 2. 국내정치 상황과 대선 국면

21세기 들어 미국이 만들어 놓은 국제질서가 급격히 무너지고 있다. 바이든 정부가 나름의 노력을 시도하고는 있지만, 미국은 이제 이를 유지할 의지와 능력조차 부재해 보인다. 자유·민주주의 연대를 표방한 바이든 정부의 대외정책 동력은 현저히 약화되고 있다. 미국은 현재 수사를 넘어 실제적인 대중 전략의 답을 찾지 못하고 있다. 국내정치, 코로나 방역, 경제문제에 골몰하느라 대외정책은 여력이 없다. 현재 전망으로서는 내년 중간선거는 물론이고, 2024년 대선도 공화당으로 넘어갈 판이다.

우리의 기대 혹은 예상보다 빨리 미국의 대외정책은 중대한 변곡점에 이를 수 있다. 일본 역시 2021년 10월 중의원 선거를 통해 기시다 정권으로 교체가 이뤄졌지만 정치적 리더십은 여전히 불안정하다. 국민의 불신으로 내년에 재차 선거가 있을 수도

있겠다. 이 상황에서 일본의 대한반도 정책이 유연해질 개연성은 거의 없다. 일본의 정치지도자가 그만한 정치력을 가질 수 없는 상황이기 때문이다. 중국은 2022년 제 20차 당대회를 통해 새로운 지도부를 구성하겠지만, 그 핵심으로 시진핑이 재임할 개연성이 크다. 중국은 보다 강한 자신감을 가지고 기존의 공세적이고 야심찬 대외정책을 더욱 밀어붙일 것이다. 북한도 김정은 국무위원장의 집권 10년을 넘어서 정권 안정기에 들어섰고, 핵미사일로 확고히 무장한 채 군사강국, 경제자립 정책을 추진하고 있다. 이 모든 상황은 대한민국의 외교·안보·경제에 엄청난 부담과 위험 요인이 범람하고 있다는 것을 말해준다. 내년에 선출될 대한민국의 대통령이 재임 기간동안 전적으로 직면할 도전이다.

현재 대선에 나선 정치지도자 후보군 중에 과연 누가 이러한 위기상황에 대한 해법을 낼 수 있을까. 북한문제 해법에만 집중했던 문재인표 외교·안보정책은 이미 파탄이 난 정책이다. 전환이 필요할 때, 전환하지 못하고 집착했다. 문제가 심각한 것은 여권이 문재인 정부의 유산을 물려받고 경선에서 승리해야 하는 상황이기 때문에 문재인표 외교·안보정책을 넘어서서 창의적인 대책을 내놓기가 어려운 것으로 보인다. 국내 정치로 발목이 잡혀 있다. 그런 의미에서 새로운 대안이 나올 공간은 야권이 훨씬 넓다. 그러나 현재로서는 야권에서도 그 해법을 찾기 어렵다. 야권의 해법은 한미동맹 강화, 인도-태평양 전략 가입, 비핵화 이전까지는 북한에 대한 최상의 압박을 가한다는 원칙에 머물러 있는 것으로 보인다. 최근 윤석열 후보의 발언에서도 엿보이듯이, 중국에 대해서는 거의 적대적 태도를 품고 있다.<sup>1)</sup> 중국의 입장을 여과없이 수용하는 태도도 문제이지만 동시에 미국의 대중국관이 여과 없이 우리의 대중국관이 되는 현실도 큰 문제이다.

향후 5년 동안 직면할 세계는 우리의 일반 현실인식보다 다양한 시나리오와 격변과 도전이 내재돼 있다. 과거 미소 냉전이 깊어가던 시절, 통상적인 수준을 넘어서 보다 균형적이고 유연한 사고와 전략의 필요성을 강조한 독일의 헬무트 슈미트 총리의 2중 전략이 절박하게 떠오른다. 그는 양 진영 간 어느 일방의 우위를 주장하기보다는 군사적, 외교적, 경제적 균형을 통한 억제, 긴장 완화와 균축을 모두 염두에 두고 정책을 추진했다. 각 대권주자들은 이제 북한과 그 외의 이슈, 외교와 안보, 안보와 경제, 미국과 중국, 전통과 비전통 안보, 구안보와 신안보, 군비경쟁과 군비축소를 다 포용할 균형감을 가진 대한민국 외교·안보·대북 정책의 큰 그림을 제시해야 할 책무가 있다.

원칙 있는 외교 속에서 실질적·실용적 측면을 가미하는 지혜가 필요하다. 앞에 소개

---

1) 이에 대해 김성한 교수는 내부의 여과되지 않은 입장이 마치 윤 후보의 입장인 것처럼 알려져서 그렇다는 해명을 내 놓았다. 주간경향 인터뷰 2022년 신년 특집을 참조.



한 책에서 제안한 '결미연중(結美聯中) 플러스' 전략이 그런 것이다. 우리가 한미 동맹에 기초하지만, 동시에 중국을 적으로 돌리기에는 이르다. 협력할 공간도 있고, 공존할 공간도 있으니 그런 측면에서 신중하게 다뤄야 한다. 미·중의 전략경쟁 대상인 반도체의 경우 미국이 한국을 린치핀(Linchpin·수레바퀴 핀)이라며 중시하는데, 중국 입장에서 한국은 린치핀이다.

미·중 패권 경쟁이 거칠어지고 중국의 공세적 '늑대전사(戰狼) 외교'가 횡행하면서 한반도를 둘러싼 외교·안보 환경이 급박하게 돌아가고 있다. 하지만 대한민국의 운명과 5000만 국민의 생명을 짊어질 차기 대선주자들은 말초적이고 지엽말단적인 네거티브 공방에 치중하고 있다. 여당 대선 주자들의 TV토론을 봐도 중요한 외교·안보 이슈는 뒷전이다. 표를 얻는 데 도움이 덜 된다는 잘못된 인식이 퍼져있어서다.

여당 주자들은 친문 지지를 얻어야 하니 문재인 정부와 다른 새로운 정책과 해법을 내기 쉽지 않다. 외교·안보적으로 훨씬 자유로운 공간이 존재하는 야당 주자들이 어떤 전략을 낼지도 미지수다. 국제정세가 불확실할수록 유연하고 실용적인 사고가 필요한데, 여야 대선주자 진영 모두 극단적인 성향에 가까워 걱정이 많다. 누가 대통령이 되더라도 외교·안보와 대북정책이 어려움에 부딪칠 수밖에 없어 보인다.

국익을 위해 영리한 외교·안보 전략을 구사해온 싱가포르 리셴룽 총리처럼 미국과 중국 모두의 존중을 받는 지도자가 우리도 필요하다. 차기 지도자는 다음 다섯 가지 문제에 답을 갖고 임해야 한다. 첫째, 미·중 전략경쟁에서 생존·공존·번영할 방안을 찾아야 한다. 둘째, 전술핵까지 보유하겠다는 북한의 핵미사일 위협 대응 전략이 필요하다. 셋째, 꼬일 대로 꼬인 한·일 관계 해법을 제시해야 한다. 넷째, 신형 안보 이슈에 대한 비전을 지녀야 한다. 다섯째, 기존의 의타적인 태도에서 벗어나 보다 능동적이고 주체적으로 새로운 국제질서 형성에 참여할 의지와 역량을 보여주어야 한다.

## II. 외교·안보 6대 쟁점 비교

상기와 같은 문제의식을 바탕으로 현재 외교·안보 분야에서 다음과 같은 6대 쟁점을 식별하여, 각기 찬성과 반대의 입장을 지닌 주요 전문가분들을 특별히 섭외하였다. 6대 쟁점은 ① 쿼드 가입, ② 공급망 재편, ③ 한미동맹의 역외 확대/고고도미사일 방어체계(THAAD·사드), ④ 한·일 관계 전면적 개선, ⑤ 북핵 제재 유지, ⑥ 경함모 등 무기체계 도입 문제이다. 이 글에서는 이들 논쟁에 대한 편집자들의 판단은 최대한 유보하고 독자들이 스스로 판단하도록 남겨두었다.

그리고 6대 쟁점에 대한 필진들은 다음과 같다.

주제	필자	
	찬성	반대
쿼드 참여문제	김성한	김준형
미국 공급망 재편 적극참여	이승주	전병서
한미동맹의 지역역할 확대	박원곤	부형욱
한일관계 전면적 개선	진창수	남기정
북핵 제재 유지	차두현	전봉근
경함모 혹은 핵잠수함 보유	박용한	신범철

## 주제 1 | 쿼드(Quad) 참여문제

김 성 한(고려대): 찬성

### 1. 현황

#### 가. 미·일·호·인 4개국 연합체

쿼드란 2007년 4개국이 처음 연 미국, 일본, 인도, 호주 '4자 안보대화 (Quadrilateral Security Dialogue)의 앞부분만 따서 만든 명칭이다. 지난 9년간 중단되었다가 2017년 미국 트럼프 행정부의 인도-태평양 전략 표방과 함께 부활하였다. 그러나 그 정체성과 구체성에 있어서 부족함을 드러내고 있다. 현재 바이든 행정부는 쿼드를 '역내 비전통적 안보위협 공동대처를 위한 협의체'로 정체성을 확립하고, 산하에 워킹그룹을 만드는 등의 구체성을 제고해 나가고 있다.

#### 나. 쿼드 외교장관 회의

미·일·호·인 4개국은 2019년 9월 미국 뉴욕과 2020년 10월 4일 일본 도쿄에서 쿼드 외교장관 회의를 열었다. 회의에서 4개국은 '법치에 기반을 둔 자유롭고 개방된 인도-태평양'을 목표로 신종 코로나바이러스 감염증(코로나19) 사태 이후의 경제회복 등 역내 다양한 도전에 함께 대응하기로 하였다. 또한, '해양 안보'와 '주권 존중'을 강조해 중국에 대한 간접적 견제 메시지를 발신하였다. 2021년 2월 18일 바이든 행정부 출범 이후에는 코로나19 팬데믹으로 인하여 처음으로 쿼드 화상회의를 개최하였다.

#### 다. 쿼드 플러스(Quad plus) 구상

쿼드 플러스란 트럼프 행정부 시절 스티븐 비건 미 국무부 부장관이 2020년 8월 31일 화상으로 열린 '미국-인도 전략적 파트너십 포럼'에서 한국·베트남·뉴질랜드 등 주변국 참여를 통한 기구의 확대 및 강화 방침을 내비친 것을 말한다. 이에 대해 이들 세 국가는 적극적인 쿼드 참여 움직임을 보이지 않았다.

#### 라. 쿼드 정상회의와 한국의 참여 여부

2021년 3월 12일 조 바이든 미국 대통령이 일본, 호주, 인도 정상과 함께 쿼드 결

성 이후 첫 정상회담을 개최하였다. 미국 바이든 행정부는 전임 트럼프행정부의 '쿼드 플러스' 구상을 공식화하지는 않았으나, 어떤 형태로든 쿼드의 역할 확대를 강조하였다.

#### 마. 쿼드의 비전

쿼드가 아직 협의체 단계에 머무르고 있기 때문에 궁극적으로 어떠한 형태로 발전해 나갈지 모호한 측면이 있으나, 현재 쿼드 멤버인 일본, 인도, 호주 모두 (중국을 겨냥한) '아시아판 나토' 즉, 군사적 집단안보체제로 발전해 나가는 것은 원치 않고 있다. 사실 트럼프 행정부 관계자들(폼페이오, 비건 등)이 쿼드가 아시아판 나토를 지향하는 것처럼 오해를 야기하는 발언을 했었으나, 바이든 행정부는 이런 발언을 일체 하지 않고 상당 기간 동안 역내 비전통적 안보 문제에 대해 미국 주도로 동맹국 및 파트너 국가들과의 협력을 제도화한다고 언급하여 (잠재적 참여국들의) 우려를 불식시켰다.

## 2. 한국이 쿼드에 참여해야 하는 이유

### 가. 한미동맹과 미국의 인도-태평양 전략의 접목

한미동맹은 북한의 위협에 대처하는 수단이지만, 우리의 전략적 시야를 한반도에 고착시키는 단점이 있기도 하다. 그래서 한국이 쿼드에 가입할 경우 한미동맹의 파트너인 미국, 그리고 쿼드 참여국인 일본, 호주, 인도 등과 역내 다양한 이슈에 공동 대응할 수 있는 발판을 마련할 수 있다. 결과적으로 한국의 쿼드 참여는 한일관계 개선과 한미일 안보협력 제고에도 도움을 줄 수 있다.

### 나. 중국의 경제보복에 대한 억제책 마련

쿼드는 중국에 대한 집단안전보장(collective security)을 위한 수단이기 보다는 역내 비전통적 안보 이슈(특히 첨단기술)에 대한 공동 대처를 지향하고 있으므로, 경제안보(economic security) 협의체로서의 성격이 두드러진다. 한국은 2016년 고고도미사일방어체계(THAAD)의 한국 배치 결정이후 중국으로부터 경제적 보복을 당하면서 막상 동맹국인 미국으로부터 경제적 보호조치를 받지 못했다.

그간 한미 전문가들 간에 한미동맹이 북한의 핵미사일 위협에 대한 '핵확장억제(nuclear extended deterrence)'뿐만 아니라 제3국에 의한 경제적 보복을 억제하는 '경제적 확장억제(economic extended deterrence)' 기능을 할 수 있어야 한다는 논의가 활발했었다. 쿼드는 미국의 인도-태평양 전략의 비군사적 중심축 역할을 할 것으로 예상되고 있으므로, 한국이 쿼드에 가입하게 되면 자연스럽게 중국의 잠재적 경제보복에 대한 '억제 네트워크'가 형성되는 시발점이 될 것이다. 미국을 비롯한 기

존 멤버에다 한국, 그리고 (중국에 압박에 굴하지 않는 이미지를 가지고 있는) 베트남이 쿼드에 합류할 경우 '경제적 억제 (economic deterrence)'를 위한 협의체로서의 쿼드의 의미가 더 선명해질 것이다.

#### 다. 한중관계 정상화에 기여

한중관계 정상화를 위해서는 한미동맹, 한미일 안보협력, 쿼드 등이 서로 유기적으로 연결되어야 한다. 그래야 한국의 대 중국 전략적 입지가 강화되고 한중관계 정상화에 기여할 수가 있다. 물론 한국이 미국과의 동맹을 견고하게 유지하는 것만으로도 수평적 한중관계 정립에 보탬이 될 것이나, 한일 관계가 한미일 협력의 약한 고리(loophole)로 남아 있는 한 중국은 한국을 공략할 가능성이 크다.

쿼드는 미국, 일본 외에 호주와 인도가 참여하고 있으므로 아태지역 내 협력 면적을 가장 크게 할 수 있는 4각 관계이고, 한국과 동남아 일부 국가들이 추가로 참여할 경우 상당히 강력한 (군사적 기능을 제외한) 포괄안보 협의체로 발전할 것이다. 그리하여 한미동맹, 한미일 안보협력, 쿼드 참여 등을 통해 한국의 전략적 지평을 넓힐 경우 '네트워크 파워(network power)'가 증대되어 중국과의 관계 발전을 위한 건설적 기초가 마련될 것이다.

#### 라. 백신, 기후변화, 신기술 협력에 대한 주도권 확보

현재 바이든 행정부는 쿼드 내에 워킹그룹(working group)을 신설해 역내 미국 주도의 협력을 이끌어낼 수 있는 아젠다를 선점하고 있다. 전임 트럼프 행정부는 '쿼드 플러스'라는 개념을 동원해 한국, 베트남, 뉴질랜드, 영국 등을 기존 4개국과 약간 부담이 적은 지위로 참여하게 하도록 할 생각이었으나, 바이든 행정부는 '쿼드 플러스'나 신규 회원국 참여를 통한 확대 등이 여의치 않다고 보고 워킹그룹 신설을 통한 간접 참여를 도모하고 있는 것이다. 여기서 한국은 백신협력, 기후변화, 신기술 워킹그룹에 참여함으로써 주요한 트렌드를 읽고 한국의 역할을 재정립하여 국익으로 연결시킬 수 있을 것으로 보인다.

#### 마. 반도체·배터리·희토류 공급망으로 활용

최근 미중 전략경쟁의 최전선이 동남아로부터 (대만-한국-일본-미국으로 연결되는 반도체 공급망이 구축되고 있는) 동북아로 북상하고 있는 중이다. 4차 산업에서는 반도체가 핵심이고, 그중에서도 非메모리(시스템) 반도체가 결정적이며, 군사력의 첨단 과학화와 스마트 국방혁신은 시스템 반도체 없이는 불가능한 것이 현실이다. 그 중 시스템(비메모리) 반도체의 위탁생산 세계 1위는 대만의 TSMC이고 2위는 삼성전자이다. 차세대 메모리 반도체도 중요한데, 이 분야의 세계 1위인 삼성전자는 중국의 10

나노 수준보다 훨씬 앞선 7나노와 3나노급 반도체의 생산 역량을 가지고 있다. 1980년대 세계 최대의 반도체 생산능력을 가졌다가 한국에게 선두 자리를 내준 일본도 미국 주도의 새로운 공급망 참여를 통해 과거의 영광을 되찾겠다는 결의를 다지고 있는 중이다. 반도체의 원조이자 최고의 반도체 설계회사(팹리스)를 보유하고 있는 미국은 대만, 한국, 일본이 미국에 투자하게 함으로써 시스템 반도체 생산의 3개 분업구조인 팹리스-디자인 하우스-(위탁)제작 모두를 미국 내에서 이루어지게 하겠다는 구상을 하고 있다.

미국 바이든 행정부는 스마트폰, TV, 전기차 등에 들어가는 배터리와 희토류의 중국에서의 수입을 대폭 줄이고, 대신 한국, 일본, 호주 등의 동맹국에서의 수입으로 대체해 나갈 계획이다. 반도체는 한국·대만·일본에서, 배터리와 의료용품은 한국·일본 기업으로부터 수입을 늘리고, 희토류도 중국 대신 호주와 아시아 국가(베트남)로부터 수입하는 것으로 방향을 전환할 계획이다. 한국입장에서는 중국과의 통상적인 교역과 투자는 지속하되, 4차 산업혁명과 연관된 핵심 기술과 소재 등은 미국이 새롭게 구성하는 공급망을 활용하는 것이 한국의 국익에도 부합하다.

이렇게 퀘드는 반도체 기술의 원조인 미국, 80년대까지 세계적 경쟁력을 가졌던 일본, 미국과 IT 기술협력의 핵심 파트너인 인도, 그리고 희토류 생산 세계 4위인 호주, 그리고 희토류 매장량 세계 2위인 베트남이 참여할 가능성이 높은 만큼 경제 및 기술적 측면에서 한국이 적극 활용해야 할 대상이라는 것이 분명하다.

### 3. 맺음말

#### 가. 퀘드의 전략적 가치 과소평가 지양

2020년 9월 25일 강경화 전 외교부 장관은 퀘드에 대해 “좋은 아이디어가 아니다”라고 발언하였는데, 이렇게 퀘드에 대한 부정적 입장을 공개적으로 표출해 한국의 전략적 입지를 스스로 좁힌 격이 되었다. 위에서 살펴본 바와 같이 퀘드는 한국에 많은 전략적 이익을 주므로 그 의미를 축소하는 것은 우리 모두 지양해야 해야 한다. 그리고 퀘드가 군사동맹을 지향한다는 증거가 존재하지 않는 이상 한국이 퀘드에 참여하더라도 중국이 이를 거세게 반발할 명분이 희박하다. 오히려 한국이 퀘드 참여를 주저할 경우 미국과의 관계가 불편해지고, 특히 동북아 지역에서 (미일동맹과 퀘드를 매개로) 일본의 영향력이 증대될 여지가 있다.

#### 나. ‘진실의 순간’에 대비

이제는 한국이 미국의 동맹국으로서 미국의 인태전략에 협력할지 여부를 밝혀야 하

는 진실의 순간에 다가서고 있으나, 현 정부는 대비를 하지 않고 있고 여전히 남북한 관계 개선에만 몰두하고 있는 것으로 보인다. 지난 5월 21일 한미정상회담 공동성명은 ‘포괄적 전략동맹’으로서의 주요 내용이 ‘알차게’ 포함되어 있으나, 실천적 조치로 이어질지 여부는 미지수이다. 특히 쿼드의 백신 워킹그룹과 기후변화 워킹그룹에는 한국이 참여하겠다는 의사를 정부가 표명했으나, 신기술 워킹그룹 참여 의사는 아직 밝히지 않아 한국이 여전히 (신기술 공급망 재구축을 우려하는 중국을 의식해) ‘전략적 모호성’을 견지하고 있다는 인상을 주고 있다.

현재 쿼드는 ‘아시아판 나토’가 아니라 비전통적 안보도전에 대처하는 느슨한 다자 협력체이기 때문에 한중관계에 큰 부담을 주지 않으므로 한국은 쿼드 참여를 위한 단계적 준비를 해 나가야 한다. 사실 쿼드가 군사적 협의체가 아니라 역내 비전통적 안보 이슈를 논의하는 장이라는 점을 강조한 2021년 상반기가 쿼드에 들어갈 수 있는 호기였으나 문재인 정부는 이를 이미 놓쳤다. 그렇다 보니 당분간은 쿼드 산하에 설치되는 백신, 기후변화, 신기술 워킹그룹(working group)에 한국이 참여하면서 쿼드와의 전략적 유대관계를 유지해 나갈 필요가 있다. 한국은 2022년 5월 신정부 출범 이후에 한일관계 개선과 한미일 안보협력 정상화에 주력 하고, 미·일·인·호의 환영 속에 쿼드에 공식 참여하는 게 바람직하다고 생각한다.

## 김 준 형(한동대): 반대

### 핵심논지

쿼드는 참가/불참의 대상이 아니며, 상설 사무국이나 규정을 담은 헌장도 없는 ‘대화체’에 불과하다는 점에서 선부른 논란: 논란의 이면에는 현 정부에 대한 이념적 잣대가 작동하고, 미중전략경쟁을 진영대결로 보는 냉전적 사고 내포

쿼드 참여 논란을 부각하고, 이를 미국과 중국 중 선택이라는 프레임으로 가져가는 것은 한국 스스로 운신의 폭을 제한시키는 것임

가입 이후 쿼드가 반중 군사동맹으로 진화할 경우 실존을 위협하는 딜레마가 될 수 있음: 사드 추가 배치, 중거리 탄도미사일 배치, MD 체제 편입 등의 압박으로 이어질 가능성 배제 못 함

쿼드는 참여보다 어떻게 전략적으로 협력할 것인가의 문제로 보는 것이 바람직함: 쿼드가 개방성과 투명성을 견지하고 폐쇄적 군사동맹으로 가지 않는 한 얼마든지 협력할 수 있다는 열린 자세 견지로 충분

쿼드플러스 역시 한국의 전략적 중요성을 고려할 때 중심 행위자가 아닌 기형성된 체제의 부가적 범주 참여는 부적당

## 1. 쿼드(Quad)는 무엇인가

### 가. 쿼드(Quad)의 기원

쿼드는 2004년 아시아를 강타했던 쓰나미의 피해복구를 위해 미국, 일본, 호주, 인도 4개국이 인도적 협력을 목적으로 출범한 ‘쓰나미 코어 그룹’이 시작점이다. 2007년 8월 일본 아베 총리가 인도 방문 중에 의회 연설에서 4개국 안보 대화체를 제안했으며, 이후 아베의 사퇴로 수면 아래 있다가 2012년 12월 집권 2기에 와서 재강조되었다.

2017년에는 트럼프 행정부가 대중견제를 위해 인도·태평양전략(이후 인·태전략)과 쿼드의 중요성 강조하였고, 바이든 정부에 와서는 트럼프 정부의 외교 실패를 비판하며 원래의 미국으로 돌아가겠다는 말을 반복해왔기에 다소 의외였지만, 한층 치열해지는 미·중 전략경쟁 상황 반영하며 쿼드를 계승하는 모습을 보여주었다.

### 나. 쿼드와 바이든 정부

바이든 정부의 국무장관 토니 블링кен은 인사청문회에서 트럼프의 대중 강경책에 대해서 정책 실천의 방법론에 대해서는 비판하면서도 전체적으로는 긍정적인 평가를 하였다. 바이든 정부에 와서도 인·태전략이 대중견제에 초점을 맞추면서도 여전히 구체적인 전략을 구축하지는 못하고 있는 가운데 그나마 쿼드를 구체적인 이행 메커니즘으로 추진 중이다. 이는 동맹과 파트너 국가와의 연대를 통해 중국에 대응하겠다는 바이든 행정부의 대중전략 기조를 뒷받침하는 것인데, 바이든 정부 출범 이후 첫 외교 행보라고 할 수 있는 것이 쿼드 정상회담 개최였으며, 비대면이기는 하지만 최초의 정상회담이었다. 이를 두고 미국의 다수 언론이나 전문가들은 바이든 정부가 쿼드 정상회담을 열고 공동성명을 채택하고 공동기고한 행동들이 쿼드를 아시아전략의 주요 하나로 발전시키겠다는 미국 정부의 의지가 반영된 것이라고 해석하였다.

### 다. 쿼드플러스

쿼드는 아베 1기 퇴임 이후 소강상태에서 4개국은 미국-일본-호주과 미국-일본-호주의 두 개의 3각 전략대화를 이어왔다. 이후 미국의 헤리티지재단을 중심으로 쿼드플러스라는 1.5 트랙 또는 2.0 트랙 대화를 조직해 필리핀, 인도네시아, 싱가포르 등 아세안 국가와 대만, 프랑스, 스리랑카 등으로 저변 확대 모색하였다. 또한 쿼드의 재 활성화 문제와 더불어 한국, 베트남, 뉴질랜드 등을 거론하며 쿼드플러스의 가능성이 지속적으로 제기되어 왔다. 그러던 중 2020년 3월 20일 트럼프 정부의 국무부 부장관 스티브 비건의 주도로 코로나 19에 대한 공동 대응을 위해 4개국과 한국, 베트남,



뉴질랜드 3개국의 화상회의를 개최하면서 쿼드플러스에 대한 관심이 본격화되었다. 비건 부장관은 이 날 성공적인 대화에 고무되어 8월 31일 인도와의 전략적 파트너십 포럼에서 유럽의 나토를 모델로 하는 쿼드의 상설 조직화와 참가국 확대를 본격 제안함으로써 쿼드의 아시아판 나토화에 대한 논쟁을 촉발하였다.

## 2. 쿼드 참여 논쟁

### 가. 쿼드 참여 논란의 실체

최근 격화일로에 있는 미중 전략경쟁의 여파로 한미의 정책서클, 학계, 언론 등에서 한국의 참여 여부에 대한 논쟁이 촉발되고 있다. 특히 바이든 정부 출범이후 미국이 대중전략 차원에서 동맹국 및 파트너국가의 연대를 모색하면서 미국 국무장관과 국방장관의 한국과 일본 방문, 한미일 안보실장의 워싱턴 회동, 그리고 미일 및 한미정상 회담 등이 이어졌는데, 이것을 두고 한국의 쿼드 참여에 대한 압박이 커졌다는 논란이 언론을 중심으로 제기되었다. 국내에서는 보수세력과 보수언론을 중심으로 쿼드의 미참여를 한국이 미국의 아시아전략에서 제외되는 것과 연결시켜 생각하는 양상을 보인다. 그러나 미국은 한국의 유일한 동맹국이며, 중국은 한국의 제1의 경제파트너라는 엄연한 현실에서 전략적 모호성이나 친중 정부로 매도하는 것은 타당하지 않다. 우리는 “한미관계를 근간으로 하되, 한중관계를 손상하지 않는다”라는 분명한 입장을 견지해야만 한다.

### 나. 쿼드 참여 논란 자체의 문제점

쿼드에 대한 참여 논란 자체에 대해 필자가 말하고 싶은 것은, 쿼드는 참가/불참의 대상이 아니며, 현시점에서 상설 사무국이나 규정을 담은 현장도 없는 ‘대화체’에 불과하다는 점에서 참여 논란은 설부른 논쟁이다. 아마도 참여 여부에 대한 논쟁의 이면에는 현 정부에 대한 이념적 비판 잣대가 작동하고, 미중 전략경쟁을 진영대결로 바라보는 냉전적 사고가 내포된 듯 하다. 그러나 쿼드의 참여 논쟁을 자꾸 부각시키고, 이를 미국과 중국 중 선택이라는 프레임으로 가져가는 것은 한국 스스로 운신의 폭을 제한시키는 것이나 마찬가지다.

한국정부는 쿼드의 참여/불참의 문제보다 향후 어떻게 전략적으로 협력할 것인가의 문제로 고민하는 것이 바람직하다. 현시점에서는 쿼드가 개방성과 투명성을 견지하고 폐쇄적 군사동맹으로 가지 않는다는 전제하에 얼마든지 협력할 수 있다는 열린 자세를 견지하는 것으로도 충분해 보인다.

## 다. 한국이 쿼드에 참여해서는 안 되는 이유

미국이 쿼드를 활용한 대중견제 의도가 깔린 것은 분명해 보이지만, 어떤 기구나 조직으로 발전할지 미지수인 상황에서 선부른 참여는 안된다. 트럼프 정부와 비교해 바이든 정부가 쿼드를 반중 동맹이나 군사협의체로 키울 가능성이 작아 졌지만, 완전히 가능성이 사라졌다고 할 수 없으며, 미·중전략경쟁이 격화하고, 실용주의 노선이 흔들리면 얼마든지 가능한 일이다. 미국은 한국정부와의 협의 과정에서 여러 차례 한 중관계의 특수성을 잘 알고 있다고 했으며, 공식적으로 한국의 쿼드 참여를 압박하지 않음에도 우리 스스로 배타적 선택의 프레임을 만드는 것은 현명하지 않다.

그리고 미국이 아무리 포장을 해도 중국은 쿼드를 반중연대로 인식하는 상황에서 중국의 시선도 고려하지 않을 수 없다. 특히 한국은 분단체제를 극복하지 못하고 북중러-한미일의 진영 대치 구조가 남아있는 상황이기 때문에, 한국이 중국을 배제하거나 적으로 만드는 기구에 참여할 경우 중국은 북-중-러의 대항 체제를 결속시킬 가능성이 크기 때문이다. 또한 쿼드플러스 참여 역시 선택지가 될 수 없다. 한국의 전략적 중요성을 고려할 때 중심 행위자가 아닌 기형성된 체제의 부가적인 범주의 참여는 부적당하다. 쿼드의 핵심축은 '미일동맹'인 구도인데, 한국의 후발 참여는 일본의 리더십을 인정하는 신호로 읽힐 것이며, 그렇게 되면 다음 순서로는 미국이 전략적으로 원하는 한미일 3각 동맹 구축에 대한 압박으로 이어질 수 있다.

만약에 우리가 가입한 이후 쿼드가 반중 군사동맹으로 진화할 경우 한국으로서는 실존을 위협하는 딜레마가 될 수 있다. 게다가 사드 추가 배치, 중거리 탄도미사일 배치, MD 체제 편입압박 등으로 이어질 가능성도 배제할 수 없다. 만약에 중국이 사드 당시처럼 제재와 압박을 가할 경우, 과연 미국이 대중압박과 함께 한국을 적극적으로 보호할 것인가의 문제를 호주의 경우와 비교하여 생각해 보아야 할 것이다.

## 3. 기존 쿼드 참여국들의 입장 차이

기존 참여국들의 전략적 이해가 다를 수 있다는 것을 고려해야 한다. 4개국이 공통으로 중국의 지정학적 위협에 대한 대비책이라는 점은 공유하지만, 중국을 직접 겨냥한 군사안보체제를 구축하고 참여하는 것에는 부담을 느낄 것이다. 각 참여국은 쿼드를 중국이 과도한 팽창주의로 갈 때를 대비한 차선택 정도로 인식하고 있으며, 중국과 정면으로 맞서는 것은 원하지 않고 있다. 최근의 정상회담 및 장관회의에서 코로나 팬데믹, 기후변화, 핵심 기술 등 연성 안보에 더욱 집중하는 이유이기도 하다.

### 가. 미국

미국은 중국을 기존 국제질서에 도전할 군사와 경제를 포함해 종합적 국력을 보유한 유일한 국가로 지목한 바있고, 미중관계를 “21세기 최대의 지정학적 시험”이자 위협으로 규정하고, 인.태전략으로 견제하겠다는 뜻을 분명히 하고 있다. 바이든 정부가 트럼프의 인.태전략과 궤도를 계승하지만, 접근법에서는 다를 것이라고 예고했는데, 중국에 대한 ‘반대’와 함께 ‘협력’도 강조하고 있다.

특히 쿼드가 중국의 부상을 봉쇄할 목적의 군사안보기구로 발전할 가능성을 확실하게 부인하지는 않고 있으면서, 최근 미국 주도의 적극적인 체계화 노력으로 △인디아와 2020년 10월에 ‘기본 교류 및 협력 합의(The Basic Exchange and Cooperation Agreement, BECA)’ 서명 △11월 4국의 말라바르(Malabar) 해양연합 훈련 실시 △2021년 2월 18일에는 쿼드 외교장관회의 개최 △3월 12일 비대면 정상 회담 등의 성과를 내고 있다.

#### 나. 일본

일본은 미국의 인.태전략과 쿼드 모두 아베 신조의 ‘자유의 호’와 ‘다이아몬드 구상’에서 태동했다는 자부심을 갖고 있다. 이들을 통해 대외적으로는 대중견제를 담보하고 미일 동맹을 더욱 견고하게 만들 것으로 기대할 수 있는 동시에 국내정치를 위한 자산으로 인식하고 있다. 그러나 최근 중국에 갈수록 강경한 자세를 보이는 일본이라고 할지라도 중국과의 심각한 갈등이나 대치는 여전히 부담스러운 것으로 보인다.

#### 다. 호주

호주는 남태평양에서의 중국의 위협을 견제하기 위해 쿼드를 활용하고자 하는 생각은 분명해 보이지만, 쿼드를 군사기구로 전환하는 것은 부담인 듯 하다. 또한 최근 수년간 이어지고 있는 중국의 무역보복을 생각하면 쿼드는 양날의 검일 수 있다는 인식을 갖고 있어 보인다. 중국의 위협을 견제하기 위한 수단으로 유용하지만, 동시에 쿼드로 말미암아 중국과의 관계가 적대적으로 굳어질 위험을 우려하는 것이다.

#### 라. 인도

인도는 역사적으로 중국과 마주한 국경으로 인한 지정학적 위협이 지속되고 있는데, 최근 라다크 유혈 충돌이 있었고 속적 파키스탄의 대중 접근으로 인도의 불안은 가중되고 있는 상황이다. 이런 이유들로 쿼드에 보다 적극적인 자세로 참여하지만, 내부에서는 대중 경제의존도를 거론하며 정면으로 맞서는 것에 대한 반대 목소리가 상당하다. 호주와 일본과 달리 미국과 동맹이 아니라 상대적으로 가장 조심스러운 입장인 것이다. 또한 쿼드 참여가 진영화로 진행될 경우인도의 전통적인 비동맹외교와도 충돌할 것에 대한 우려가 존재한다.

미국도 인도 없는 인.태전략을 생각할 수 없는 만큼 바이든 정부는 인도의 입장을 배려해야 하므로 향후 진로와 협력의 깊이는 인도의 입장이 결정적 변수가 될 전망이다. 현재는 인도는 중국 견제를 위한 미국과의 협력과 전략적 자율성 사이에서 균형을 취하고 있으며, 향후 중국이 인도와의 관계를 어떻게 관리하느냐가 관건으로 보인다.

#### 4. 대안: 참여보다 사안별 협력관계

미국 바이든 정부는 중국에 대한 지나친 자극은 피하면서 쿼드의 확장성을 추진한다는 기조이며, 당초 반중연합전선을 구축하려는 목표에서 한발 후퇴하였다. 미 의회 조사국의 최근 보고서에서는 바이든 행정부가 쿼드를 전임 트럼프 행정부에서 계승했지만, 반중 프레임을 철회하는 모양새를 갖추면서 한국의 참여 가능성을 높였다고 분석하고 있다. 이를 두고 일각에서는 한국이 쿼드 참여를 미룰 이유가 없어졌다고 주장하지만, 쿼드 참여 여부보다 사안별로 협력한다는 기조 유지가 가장 바람직하다. 쿼드 참여를 주장하는 측에서 쿼드의 반중 동맹화를 원하지 않는 국가들과 함께 쿼드나 쿼드플러스에 참여한 후에 활동 방향을 조정하는 것이 낫다고 하지만, 참여보다는 협력 관계의 유지가 훨씬 손익계산면에서 유리한 상황이다. 쿼드는 미국이 신냉전으로 가지 않고, 실용주의가 작동하는가를 볼 수 있는 리트머스 시험지가 될 수 있지만, 참여하는 순간 활용은 불가능하기 때문이다.

미국의 딜레마는 쿼드의 활성화나 확대를 위해서는 반중전선이나 경성안보의 성격을 완화하고, 보다 개방적이며 연성안보로 가는 것을 분명히 보여줘야 하지만, 그럴 경우 쿼드의 역할은 제한될 수밖에 없고 향후 대중견제에 한계에 부딪힐 것이다.

인도는 쿼드 내부에서 쿼드가 반중동맹으로 발전하는 것을 막고, 한국은 외부에서 협력을 유지하면서 반중전선이 되지 않는 역할을 할 수 있다. 공통적으로 지정학 및 지정학 입지상 중국의 배제는 비현실적이다. 때문에 북한핵, 기후협약, 재난 대응 등 이슈별로 협력할 수 있지만, 중국을 적으로 돌리는 동맹으로 갈 수는 없고, 한미일 삼각관계와 유사한 노선 선택이 바람직하다.

한미정상회담에서 미국과 글로벌 수준에서의 협력에 동의하고, 규칙에 근거한 국제 질서를 훼손하는 행위 비판에 합의한 것을 두고 그간의 전략적 모호성을 버리고 미국을 선택했다고 보는 것은 지나친 확대해석이다. 왜냐하면 참여가 아닌 현 수준의 협력 관계로도 얼마든지 역할 수행 가능하기 때문이다.

## 5. 논의의 확대: 미중 전략경쟁에서 한국의 역할

미·중전략경쟁 한국 외교에 있어서 구조적 상수라는 점에서 타개책은 미중 사이의 배타적 선택이 아니라 한국 외교의 다변화로 가야 한다. 미중 사이의 균형전략도 중요하지만, 국제정치나 외교에서 대미 대중 외교만 있는 것이 아니므로 외교의 지평을 넓혀가야 한다.

주변 강대국의 지역구상이나 진영적 다자체제를 배타적으로 선택하기보다 우리의 신남방과 신북방 정책을 통해 중첩적이고 교량적인 역할을 할 필요가 있다. 사드 배치에 따른 중국의 제재 사례에서 배울 교훈은 한국이 침묵을 지키다가 갑자기 전격적인 조치를 하기보다는, 민주주의나 인권 문제 등에 있어 우리가 양보할 수 없는 레드라인이 있음을 꾸준히 선제적이고 반복적으로 제기해야 한다.

## 6. 쿼드 찬성 논지에 대한 반박

한국정부의 전략은 모호하지 않으며, '한미관계를 근간으로 하되, 한중관계를 손상하지 않는다'라는 분명한 입장에 쿼드 참여는 하지 않으면서도 사안별로 협력관계를 유지하는 것이다. 쿼드 참여가 한국의 네트워크 파워를 증대시키고, 한반도에 국한된 역할에 확장성을 부여할 것이라는 주장은 쿼드가 진영대결이 아니라 개방성과 투명성이 담보되었을 때만 가능하며, 담보된다면 참여하지 않고도 현재의 사안별 협력관계로 충분하다.

쿼드 참여가 한일관계 개선에 도움이 된다는 주장을 하지만, 일본이 한국의 참여를 반대하는 상황에서 이 주장은 근거가 없으며, 현재 일본이 한국의 전적인 굴복을 원하는 상황에서 일본의 반대 속에 참여하는 것은 스스로 입지를 약화하는 것이나 마찬가지다. 또한 '미일동맹'이 핵심축인 쿼드 구도에서 한국의 후발 참여는 일본의 리더십을 인정하는 신호로 읽힐 것이며, 다음 순서로 미국이 전략적으로 원하는 한미일 3각 동맹 구축에 대한 압박으로 이어질 수 있음을 알아야 한다.

쿼드에 참여함으로써 사드 사례와는 달리 중국의 제재로부터 보호를 받을 수 있다는 주장은 위험하다. 사드 당시에도 미국은 한국을 적극적으로 보호하지 않았고, 현재 쿼드 멤버인 호주조차 중국의 제재에 대해 미국은 비판 외에 별다른 보호조치를 하지 못하고 있는 상황이다.

한미동맹이 핵확장 억제를 제공하듯이 쿼드가 경제적 확장 억제기능을 해줄 것이라는 주장은 냉전적 사고방식이며, 경제의 기본은 자유롭고 개방되어야 한다. 이는 미국

역시 쿼드나 인태전략에 대한 기본노선으로 밝힌 바 있다.

전체 주장을 볼 때, 한편에서는 쿼드가 아시아판 나토가 아니며, 오히려 한중관계를 정상화할 것이라고 주장하면서, 다른 한편에서는 쿼드를 미중 사이에서 선택이라는 ‘진실의 순간’이라는 모순된 주장을 하고 있다.

## 주제 2 | 미국 공급망 재편 적극참여

이 승 주(중앙대): 찬성

### [정책 제언]

#### 이분법적 논의의 지양: 협력의 조건과 방식이 중요

미국의 공급 사슬 전략과 관련하여 한미 협력의 여부를 둘러싼 이분법적 논의를 넘어서 협력의 조건과 방식에 대한 보다 면밀한 검토와 그를 토대로 한 협력을 단계적으로 구체화해 나가야 한다. 미국의 공급 사슬 전략은 국내정책과 대외정책, 공급 사슬의 취약성 완화라는 경제적 필요와 대중국 견제라는 지정학적 필요가 복합되어 있다. 미국의 공급 사슬 전략에서 국제협력이 갖는 정책적 위상에 대한 체계적 분석이 이루어져야 한미 협력 수요를 정확하게 도출할 수 있는데, 그렇기에 협력의 방식과 조건은 이러한 토대 위에서 수립되어야 한다.

#### 배타적 협력이 아니라 탄력적·포용적 협력

공급 사슬 전략에 대한 협력의 기본 방향을 개방적이고 포용적 협력이라는 차원에서 설정해야 한다. 미국의 공급 사슬 전략에 대중국 견제라는 지정학적 목표가 내재되어 있는 것은 사실이나, 한미 협력의 접점을 탈중국보다는 공급 사슬의 다변화를 통한 복원력 강화라는 보편적 원칙에 기반하여 추구할 필요가 있다. 이와 같은 한미 협력은 향후 더 많은 국가들의 참여를 촉진할 수 있다는 점에서 특정 국가를 타겟으로 한 배타적 협력과 구분된다.

바이든 행정부가 쿼드, D10 등 민주주의 국가들과의 협력에 적극적인 한편, 국제 협력을 추구하는 제도와 장(forum)에 대해서는 유연성을 보이고 있는데, 이것은 우리가 미국과의 협력을 위한 접점을 찾는 것이 용이하게 작용할 것이다. 바이든 행정부는 쿼드 또는 쿼드 플러스를 고정된 멤버십에 기반한 배타적 제도로 운용하기보다는 이슈별 협력의 범위와 수준을 탄력적으로 운용하고 있는데, 이는 한국에게 공급 사슬 재편과 관련, 보편적 가치에 기반하여 포용적 협력을 할 수 있는 전략적 공간이 열려 있다고 할 수 있다.

## 공급 사슬의 다변화와 복원력 강화를 위한 협력

한국은 공급 사슬 재편과정에서의 협력을 미중 사이의 선택의 문제가 아닌 공급 사슬의 강건화와 복원력의 관점에서 접근할 필요가 있다. 미국 상공회의소가 2020년 3월 실시한 서베이에 따르면, 84%의 기업들은 단기적으로 생산 시설과 공급 사슬을 중국 내 다른 지역 또는 제3국으로 이전할 계획이 없는 반면, 생산 및 공급 사슬을 중국 내 다른 지역 또는 제3국으로 이전을 계획하는 기업은 12%에 불과한 것으로 나타났다.

한편, 중국 내 다른 지역 또는 제3국으로부터 부품 조달을 계획하는 기업들이 24%에 달한다는 것은 미국 기업들 역시 탈중국이 아니라 공급 사슬의 다변화를 추구하고 있음을 의미한다. 이러한 면에서 한국은 공급 사슬의 다변화를 통한 복원력 강화 차원에서 '중국+ $\alpha$ '를 추진하고, 이러한 시도가 탈중국 또는 중국 봉쇄로 읽히지 않도록 세심하면서도 일관성 있는 시그널을 발신할 필요가 있다.

## 장기적이고 실용적 접근

공급 사슬의 재편은 단기간에 이루어지는 것이 아니고, 경제 및 산업적 요인과 맞물려 점진적으로 진행될 것이기 때문에, 한국은 품목별 협력 여부가 아니라, 첨단산업의 경쟁력 제고, 대중국 경제 의존도의 수준, 지역 경제 질서의 변화 등을 감안한 국가 전략을 수립해야 한다.

공급 사슬 전략에 대한 협력은 한국의 기술 및 산업 경쟁력 제고라는 실용적 차원의 접근을 포함해야 한다. 바이든 행정부가 첨단기술과 산업의 혁신 및 생산 역량을 향상시키기 위해 대대적인 지원을 제공하고 있는 점을 한국이 활용할 필요가 있다. 또한, 미국의 공급 사슬 전략에 대한 협력이 단기적으로는 미국의 국내 생산 능력 확충에 초점을 맞춘 협력이 될 것이나, 중장기적으로는 한국의 기술 혁신과 및 첨단 산업의 경쟁력 강화의 계기로 활용해야 한다

## 대외 환경의 변화 활용

미중 전략 경쟁이 기술 분야로 확대됨에 따라, 한국은 5G 및 반도체와 같은 개별 첨단 기술뿐 아니라, 공급 사슬의 재편 및 쿼드 참여 등 미중 사이에서 구체적인 의사결정을 해야 하는 이슈들이 대거 등장하였다.



한국이 일차적으로 모색해야 할 전략적 협력의 방향은 미국과 기술 및 생산을 연계한 파트너십인데, 한국은 바이든 행정부의 대외경제정책과 국내정치적 필요를 모두 충족시킬 수 있는 분야를 중심으로 협력의 우선순위를 설정해야 한다.

동시에 한국은 공급 사슬 재편 과정에서의 협력을 미중 사이의 선택의 문제를 넘어선 보편적 협력 차원에서 추진하는 데 따른 외교적 부담이 감소되고 있는 대외 환경의 변화를 기민하게 활용해야 한다. 2020년 상반기부터 미국의 국제협력 요구에 협조하는 국가들이 증가하고, 바이든 행정부의 다자주의의 회복을 위한 국제협력에 호응하는 국가들이 증가함에 따라 공급 사슬과 관련하여 한국과 미국 사이에 협력의 접점이 늘어나고 있다. 반면, 그에 반해 중국은 설득과 동의보다는 압박과 보복에 더욱 의존하고, ‘전랑외교’의 모습을 보임에 따라 중국은 ‘소프트파워 굴기’와 오히려 더욱 거리가 멀어지고 있어 보인다.

이에 따라, 한국이 미국에 대한 협력과 중국의 경제 보복을 초래하지 않는 선택 사이의 균형을 찾는 기존의 수세적 방식에서 탈피하여 포괄적 파트너십을 추구하는 전략의 변화를 추구하는 데 따른 외교적 부담이 감소되었다고 할 수 있다. 2021년 5월 한미 정상회담을 계기로 한국 정부가 미국과 백신 공급 사슬의 형성과 글로벌 파트너십을 구축하기로 합의한 데서 나타나듯이 지역 및 다자 차원의 협력을 강화하는 데 합의한 것은 이러한 외교 환경의 변화를 반영한 것이다. 한국 정부가 한미 협력의 방향 전환을 모색할 수 있었던 것은 바이든 행정부가 추구하는 보편적 가치와 규범에 입각한 국제협력의 새로운 환경을 활용한 결과이다.

## 1. ‘100 일 공급 사슬 보고서’: 바이든 행정부 공급 사슬 전략의 이해

바이든 행정부는 핵심 첨단 산업의 공급 사슬에 내재되어 있는 리스크를 파악, 분석하고 대응 전략을 수립하기 위하여 <100일 공급 사슬 검토>를 시행하였다. 여기서 공급 사슬 재편의 핵심은 일차적으로 리쇼어링이 될 것으로 보인다. 리쇼어링은 공급 사슬에 대한 안보위험을 최소화할 수 있는 유력한 대안인 동시에, 바이든 행정부가 국내정치적으로 무게를 두고 있는 중산층 복원에 필수적인 양질의 일자리를 창출할 수 있기 때문이다.

바이든 행정부가 출범 직후 4개 품목에 대한 공급 사슬 검토를 지시한 데 따라 2021년 6월 보고서가 발간되었는데, 이 보고서는 개별 품목의 경쟁력 강화뿐 아니라 미국의 산업 기반과 혁신 동력을 재구축하는 데 대한 권고를 제안한다. 보고서가 제시한 권고는 다음 여섯 분야인데, (1) 생산 및 혁신 역량 재구축, (2) 노동자, 가치의

지속가능성, 품질 향상을 위한 시장 발전 지원, (3) 구매자 및 투자자로서 정부 역할 활용, (4) 국제 무역 규칙의 강화, (5) 공급 사슬 취약성 감소를 위한 동맹 및 파트너와의 협력, (6) 공급 부족에 대한 즉각적인 조치를 위한 산업계와의 협력 등의 내용으로 나뉜다.

이 보고서에 따르면, 바이든 행정부의 공급 사슬 전략은 양질의 일자리 창출, 기술 혁신 및 생산 역량 확대를 위한 다양한 정책적 지원을 강조하는 데서 나타나듯이, 국내정책과 긴밀하게 연계되어 있는 반면, 동맹 및 파트너와의 국제협력은 다섯 번째 순위에 있을 뿐 아니라 공급 사슬 취약성 감소 차원에서 추진되고 있는 것을 볼 수 있다. 이러한 면에서 공급 사슬 전략과 관련하여 한국은 국제협력의 맥락에 대한 입체적 이해의 토대 위에 한미 협력을 추구해야 한다.

## 2. 리쇼어링(reshoring)과 우방 쇼어링(friend shoring)의 결합

한국은 바이든 행정부가 리쇼어링과 국제협력을 동시 추구하는 분야를 중심으로 미국과의 협력을 추구해야 한다. 미국의 반도체 시장 점유율이 47%인데 반해, 반도체 생산 점유율이 12%에 불과하다는 것이 미국의 고민이기 때문에, 바이든 행정부는 이 격차를 메우기 위해 국내 반도체 산업에 대하여 500억 달러 규모의 지원을 제공하는 동시에, 공급 사슬의 안정성 확보 차원에서 한국 및 대만과 파트너십을 추구하고 있다. 배터리 분야의 경우, ‘100일 공급 사슬 검토’에서 ‘국내 공급 사슬의 완결성 확보 (secure an end-to-end domestic supply chain for advanced batteries)’를 강조한 것처럼 미국 내 생산능력 확충과 복원력 있는 공급 사슬의 형성을 위한 국제협력이 미국에게는 필수적이기 때문에, 장기적 협력 관계를 형성할 수 있을 것으로 보인다.

리쇼어링이 바이든 행정부의 양질의 일자리 창출이라는 국내정치 어젠다와 밀접하게 연계되어 있는 한편, 미중 기술 경쟁에서 유리한 입지를 확보하기 위해서는 공급 사슬의 재편을 위한 민주주의 국가들과의 협력이 매우 필요하다.

리쇼어링은 공급 사슬의 거리를 단축함으로써 공급 사슬에 대한 안보 위협을 완화하는 장점은 있으나, 공급 사슬의 집중에 따른 리스크 증가라는 한계가 존재한다. 공급 사슬의 복원력을 강화하기 위해서는 다변화가 필수적인데, 그러기 위해서는 미중 전략 경쟁이라는 지정학적 요인의 영향을 고려한 동맹국 및 파트너와의 협력이 필수적이다. 이러한 동맹국 및 파트너 국가들의 협력은 공급 사슬의 복원력을 강화뿐 아니라, 대중국 견제 정책과 공급 사슬의 복원력을 강화를 연계하는 데도 효과적이다.

리쇼어링의 일차적 목표는 핵심 기술과 품목의 생산에 있어서 R&D 및 기술 혁신 역량을 제고할 수 있는 정책과 제도를 추진하는 데 있다. 바이든 행정부가 추구하는 공급 사슬 재편 전략은 본질적으로 디커플링(decoupling)보다는 ‘복원력(resilience), 안정성(security), 다변화(diversity)’라고 할 수 있다.

### 3. 민주주의 협력의 다차원화

바이든 행정부는 민주주의 협력을 지역 및 다자 차원에서 다양한 분야에서 추구할 것이기 때문에, 한국은 보편성에 기반하되 협력의 방식과 장을 유연하게 선택함으로써 미국과의 협력을 확대해 나가야 한다.

실제로 미국의 민주주의 협력은 이슈별·대상별로 협력의 방식과 내용을 차별화하고 있다. 미 국무부는 통신, 클라우드, 데이터 분석, 모바일 앱, IoT, 5G 등의 안전성을 제고하기 위하여 ‘신뢰할 수 있는’ 제조사와 거래하는 방안에 대하여 유사 입장국들(like-minded countries)과 광범위한 연대를 형성하는 노력을 전개하고 있다. 미 국무부가 포함한 ‘5G 청정 네트워크’(5G Clean Networks) 이니셔티브를 추진하겠다고 발표한 것이 대표적인 사례로, 이는 민주주의 국가들이 중심이 되어 신뢰성과 보안 수위를 판정할 수 있는 국제적인 ‘디지털 신뢰 표준’(Digital Trust Standards)을 수립하려는 것으로 보인다.

5G 협력과 관련, 5G 기술과 장비의 화웨이에 대한 의존도를 낮추기 위해 G7과 한국, 호주, 인도 등 민주주의 10개국으로 구성된 D10을 적극 활용할 것이다. D10은 세계 경제의 큰 비중을 차지하면서도 내적 일체성을 유지할 수 있을 뿐 아니라, 5G 및 핵심 공급 사슬과 같이 독자적으로 해결할 수 없는 공동의 문제에 대처할 수 있는 플랫폼의 역할을 할 수 있을 것으로 기대된다.

바이든 행정부는 쿼드를 중심으로 인도-태평양 지역의 기술협력 전략을 추구하고 있다. 쿼드 기술 정상회의의 개최가 예정된 데서 알 수 있듯이, 바이든 행정부는 쿼드를 향후 세계 기술 표준을 선도하는 장으로 활용할 것으로 보인다.

이밖에도 미 상무부는 국제 표준 기구에 미국 기업의 참여를 더욱 확대하는 등 중국과의 표준 경쟁에서 우위를 확보하기 위한 노력을 하고 있다. 국제 표준의 설정과 관련 우방국들과의 협력을 최근까지 미국이 효과적으로 수행하지 못했다는 자성이 미국 내에서 대두되었는데, 바이든 행정부는 우방국들과 협력을 통해 5G 관련 국제 표준과 규칙을 제정하는 국제기구에 적극 참여하면서 화웨이와 중국 국영 기업들의 확장을 저지하는 노력을 강화하고 있다.

#### 4. ‘기술-생산-소비의 생태계’의 형성을 협력의 고도화

공급 사슬 전략과 관련, 바이든 행정부는 단기적으로는 생산의 안정성을 위한 공급 사슬의 재편에서 점차 소비의 생태계 형성을 위한 국제협력을 추구해야 한다.

한국은 ‘기술-생산’ 협력을 기반으로 바이든 행정부가 ‘기술-생산-소비’의 더욱 완결성이 높은 생태계를 위한 국제협력을 추진하도록 조력자 역할을 해야 한다. 2019년 기준 미국의 반도체 수출 가운데 중국이 차지하는 비중 36%에 달한다는 점을 고려할 때, 이는 한국 기업뿐 아니라 미국 기업에게도 소비를 포함한 협력의 생태계를 구성하기 위해 협력할 필요가 있는 것이다. 새롭게 재편되는 공급 사슬에 참여하는 국가들이 많아질수록 공급 사슬 내에서 생산과 소비가 균형을 이룰 수 있게 되는 협력의 구심력이 발휘될 수 있다. 또한 생산과 소비의 균형은 공급 사슬의 완결성을 높이고, 이는 중국의 제재에 대한 안전판이 될 것이다.

한편, 바이든 행정부는 다자 차원에서는 ‘기술 민주주의(techno-democracies)’와 ‘기술 전제주의(techno-autocracies)’의 구도, 지역 차원에서는 일대일로에 대응하는 인도태평양전략 기반의 ‘기술-생산’ 생태계를 형성하는 전략을 추구하고 있다. 이 과정에서 바이든 행정부는 양자 차원에서 기술-생산 파트너십에 필요한 국가들과의 협력을 탄력적으로 추구하는 가운데, 디지털 무역, 환경, 노동 등 주요 이슈에 대한 미국의 선호가 반영된 양자 FTA를 다자 무역협상을 위한 선례로 활용하는 전략을 추구할 것으로 보인다.

#### 5. 공급 사슬 전략과 통상정책의 결합

2018년 12월 CPTPP가 발효된 데 이어, 2020년 11월 RCEP 협상이 타결됨으로써 아시아 지역에는 두 개의 메가 FTA가 공존하게 되었다. 메가 FTA가 지역 가치 사슬에 미치는 영향이 점차 증대할 것이라는 점을 감안하여, 앞으로 공급 사슬 전략과 통상 정책을 유기적으로 결합하여야 할 것이다.

다자 무역 질서에 대한 미국과 중국의 접근은 대조적인데, 이러한 차이는 미국의 의도가 다수 반영된 TPP와 중국의 의도가 반영된 RCEP에서 극명하게 드러난다. 디지털 무역의 경우, RCEP 데이터의 국지화를 개별 회원국들의 자율적 이행에 맡기는 형식으로 결정된 것은 중국의 수용 불가 문구가 제외된 결과로 보인다. 반면, CPTPP의 전자상거래 챕터는 기본적으로 미국이 주도한 TPP에 근거하였고, 미일 디지털 협정과 USMCA의 전자상거래 챕터에 준용되었다는 점에서 미국의 선호가 강하게 반영

되었다고 볼 수 있다.

한국은 미국과 중국이 다자 무역 질서를 자국에 유리하게 수립하기 위해 벌이는 전 초전 성격의 경쟁이 본격화되기 이전에 유사한 입장을 갖고 있는 국가들과의 협력을 강화해야 한다. 한국-싱가포르 디지털 무역 협정, 싱가포르-뉴질랜드-칠레 디지털 경제 파트너십 협정(Digital Economy Partnership Agreement), 호주-싱가포르 디지털 경제 협정은 디지털 무역 관련 선례로서 미국과 중국의 갈등을 일부 완화하는 역할을 추구해야 할 것이다

## 6. 미국 공급 사슬 전략에 대한 협력을 중국 견제로 환원하는 것은 자제

바이든 행정부가 추구하는 공급 사슬 전략에서 중국 견제에 대한 협조와 첨단 기술 혁신 생태계에 진입을 구분하여 접근해야 한다. 바이든 행정부의 공급 사슬 전략에 ‘중국 견제’ 요소가 강하게 반영되어 있는 것은 명확하나, 이와 동시에 양질의 일자리 창출과 같은 국내정치적 고려와 첨단 기술 분야에서 미국 혁신 산업 생태계의 심화 및 확대와 같은 다면적 요소가 내포되어 있다는 점을 활용할 필요가 있다.

따라서 바이든 행정부의 공급 사슬 전략에 대한 협력을 한국이 중국 견제에서 선도적 역할을 하는 차원에서 접근할 필요는 없으며, 첨단 산업 혁신 생태계에 진입하여 한국의 장기적 경쟁력을 제고하는 수단으로 활용하면 된다.

## 전 병 서(경희대 China MBA): 반대

### [정책 제언]

트럼프 시대 무역전쟁에서 바이든 시대 기술전쟁으로 변화하고, 바이든 정부는 반도체, 배터리 기술동맹을 명분으로 미국 공급망에 한국의 일방적 편입 요구하고 있으나, 한국의 반도체와 배터리는 "미국기술의 뒷"에 빠질 수 있다.

바이든 정부의 미국 기술동맹전략은 첨단기술에서 중국을 포위 압박하는 절묘한 전략이지만 한계가 있다. 1인당 국민소득 2만 달러가 넘어가면 3교대 산업이 살아남은 역사가 없다(미국, 일본, 한국이 좋은 사례). 산업의 역사에서 보면 한번 집을 나간 제조업은 다시 돌아오는 경우가 없는데, 30-40년 전에 집나간 미국의 반도체산업은

미국으로 회귀에 어려운 존재라 할 수 있다. 반도체, 배터리의 생산시설은 구축할 수 있지만 숙련공 등 생산인력의 문제가 심각하고, 효율성이 떨어져 생산성을 맞추기가 어렵다. 미국 생산이 그렇게 매력적이면 오히려 외국기업 진입을 막고 미국기업을 육성하고 유치해야 하지만 현재로서는 외국기업을 유치할 이유가 없다. 미국에 반도체의 경우 파운드리 과대 투자시 미국의 뒷에 빠질 수 있다. 배터리의 경우는 미국기업과의 경쟁이 아니기 때문에 시장선점을 위한 투자확대를 할 만하다.

공장은 일반적으로 시장에 근접해야 하는데 기술에 근접하면 공장 짓는 것은 경제가 아닌 정치 논리에 빠진 것인 게 된다. 기술이 미국에 있다면 미국에는 연구소를 짓고 시장이 중국에 있다면 중국에 공장을 짓는 것이 답이다. 기술은 절대 시장을 이길수 없다. 현재 반도체산업은 미국이 기술적으로는 세계 최강이지만 생산은 12%에 그치고 소비는 18%에 그치고 있다. 또한 반도체 생산의 73%가 아시아에서 생산되고, 그중 63%는 중국에서 소비되고 있다. 배터리산업을 보면 미국 생산은 0%이고, 아시아가 92%를 생산하고 있는데 배터리 전방산업인 전기차 시장은 중국이 세계시장의 41%이고 미국은 14%에 불과하다.

바이든의 산업공급망 전략의 성공조건은 최소한 민주당이 세 번 12년간은 집권해야 가능 여부를 생각해볼 만큼 매우 희박하다. 반도체의 경우 공장 짓는데 2년, 테스트와 가동에 6개월 이상이 걸리는데, 바이든 정부의 잔여임기 3년 내 공장 완공도 어렵고, 30-40년 전에 사라진 반도체 공급망 채널의 완성은 더더욱 요원한 일이다. 미국이 1980년대 중반 일본의 반도체산업을 제거한 것은 공화당이 연속으로 12년간 집권하면서 10년 이상 반도체 정책을 일관성 있게 추진했기에 가능했던 일이다. 바이든 정부의 산업공급망 전략은 트럼프의 무역전쟁처럼 미완성의 전략으로 끝날 가능성 배제할 수 없다.

대중, 대미 투자의 확대는 기업의 판단에 맡기고, 정부는 기업이 반도체, 배터리에 기술 선두를 유지할 수 있는 산업 인프라 구축과 완비에 주력하는 것이 바람직하다. 미중의 기술전쟁에서 미국의 투자확대 여부나 중국투자축소 여부로 국내 소모적 논쟁은 의미 없다. 미중이 기술전쟁을 벌이는 와중에 미국의 차도살인(借到杀人)의 전략에 말려 살수(杀手)가 되면 위험하다.

반도체와 배터리분야에서 한국기업은 세계 1, 2위를 다투는 정상급이다. 그렇기에 정세판단과 투자판단은 어느 누구보다 정확하게 할 수 있다고 본다. 비전문가의 어설픈 훈수보다는 기업의 판단을 존중하고, 대중, 대미관계에서도 정부가 반도체, 배터리 투자에 깊이 관여하면 오히려 정치적으로 발목을 잡힐 수 있다.

대미투자는 투트랙 전략으로 가야 한다. 대미투자확대는 소비시장이 제한적이고 수요처에 제한이 있는 반도체 파운드리 투자는 신중할 필요가 있고, 미국 제조업체가 없는 배터리는 선제적이고 적극적인 투자가 바람직하다. 반도체 파운드리공장은 미국에는 면피할 정도의 최소한으로 공장을 짓고 대신 한국 본사에 최첨단공장을 확장해야 한다.

대중투자는 현재 제품보다는 차세대에서 협력해야 한다. 미중의 기술 디커플링이 이루어질 반도체에서 중국이 집중하는 SiC, GaN같은 제3세대 반도체와 전고체배터리에서의 협력과 시장선점을 위한 협력이 필요하다.

메모리반도체, 배터리에서 세계선두인 한국기업의 기술력 유지를 위한 인프라 확충에 주력해야 한다. 미국과 중국이 따라오지 못할 기술력 격차를 한국의 본사에서 만들어 내면 해외공장은 어디에 짓던 문제 될 것이 없어진다. 인력, 자본, 공급망에서 세계최강의 경쟁력을 가지도록 정부가 지원하는 것이 시급하다 때로는 미국의 자금지원, 중국의 면세조치 규모를 넘어서는 파격적인 지원정책이 필요로 해 보인다.

공급망 재편에 관한 이승주 교수님의 반론에 대한 의견은 다음과 같다. 한국의 입장에서 미국의 공급사슬 전략과 국제협력 참여는 불가피하지만, 정치논리의 선택이 아니라 국익과 실익에 기반한 현명한 실리적 선택이 필요하다고 생각한다.

## 1. 바이든 정부의 기술전쟁-공급망전쟁의 본질

실리콘을 재료로 하는 반도체는 미국이 장비, 재료, 소재, 디바이스의 모든 분야에서 기술을 장악하고 있다. 그런데 이 반도체 생산에 일본과 한국이 뛰어들었고 이젠 대만과 중국이 여기에 가세를 하고 있다. 민주국가 일본, 한국, 대만은 미국의 영향력 하에 있어 별 문제가 없지만, 몸집을 키워 이젠 미국에 대항하고 패권을 탐내는 중국은 다른 문제이다.

세계의 제조공장이긴 하지만 반도체기술이 없는 중국은 미중 전쟁이 본격화되면서 반도체기술 확보에 혈안이 되었다. 중국은 수단과 방법을 가리지 않고서라도반도체기술을 확보하려고 하고 있는 것으로 보인다. 4차 산업혁명에서도 패권을 노리는 미국은 중국의 반도체기술 확보에 대하여 국방부, 상무부, 의회까지 모두 나서 반도체기술의 대중 이전을 원천적으로 차단하며 중국으로 반도체기술이 흘러 들어가는 것을 막으려 하고 있다. 또한 2019년 중국 최대의 통신장비회사인 화웨이에 대한 제재를 시작으로 중국 최대의 반도체회사인 SMIC까지 미국 기술이 10% 이상 들어간 소프트웨어와 기술 장비 제품의 공급을 원천적으로 차단해 중국을 반도체 분야에서 고립시키

려고 하고 있다.

바이든 행정부의 기술동맹 구축을 통한 중국 포위의 스파이더맨 전략은 미국의 현실상 어쩔 수 없는 궁여지책이다. 트럼프 행정부가 추진한 무역전쟁은 2000억 달러 무역수지 흑자의 축소 목표도 달성하지 못하였고, 중국을 좌초시키지도 못하면서 실패로 판명되었다.

중국이 우세에 있는 무역이 아닌, 미국이 우세에 있는 기술분야에서 전쟁을 벌임으로서 중국을 좌초시키려는 신 전략과 발상은 높이 평가할만하다. 이는 기술 강국 미국이 중국을 압박하는 최고의 전략으로 평가된다.

바이든 정부가 트럼프와 차별화된 전략은 바로 동맹을 통한 기술봉쇄 전략이다. 반도체, 배터리, 희토류, 의약품의 4대 산업동맹을 통하여 중국의 기술봉쇄를 도모하려고 하지만 현실적으로는 한계가 존재하고 있다.

미국이 아시아국가와 연대해야만 하는 이유는 아시아국가들이 반도체의 73%, 배터리의 92%, 희토류의 72%를 생산하고 있기 때문이다. 미국의 세계 반도체생산 점유율은 12%, 배터리는 0%, 희토류는 16%에 불과하다. 중국의 세계반도체 생산 점유율은 15%, 배터리는 38%, 희토류는 58%로 미국보다 높은 점유율을 보여준다. 이것은 중국에 대한 미국의 단독 공격이 어려운 이유이고, 기술 강국 미국의 힘의 약화를 단적으로 보여주는 것이다.

반도체 시장의 경우 점유율이 중국은 34.4%, 미국이 21.7%, 아시아가 27.1%,일본이 8.3%으로, 시장을 미국이 아닌 중국과 아시아가 보유하고 있다.

## 2. 미국의 공급망전략-한국 반도체산업의 대미투자 확대의 유효성과 한계

돌과 빛으로 만드는 황금 반도체, 기술이 아닌 장비가 문제이다. 반도체는 모래사장에 널린 규소를 9자가 11번 들어가는 99.999999999%의 고순도로 정제한 실리콘 웨이퍼에 각종 회로를 빛으로 인쇄해 만들어 낸다. 무게로 따지면 반도체는 황금보다 더 비싸고 그래서 반도체는 돌과 빛으로 만들어내는 21세기의 황금이라 불리우기도 한다.

반도체는 누가 더 미세한 회로를 웨이퍼에 그려 넣는가의 싸움인데, 그래서 반도체는 나노미터(nm:10억분의 1m)단위의 경쟁이라고 한다. 한국의 삼성과 대만의 TSMC, 미국의 인텔 이렇게 세 기업만이 7~5nm급의 제품을 만들 수 있고, 중국 1위



의 반도체기업인 SIMC는 3세대 이상 뒤진 14nm급의 제품을 생산하고 있다.

지금 세계는 5nm급 이하 생산경쟁이 치열하게 벌어지고 있다. 문제는 5nm급의 회로를 그리려면 극자외선 노광장비(EUV)가 필수인데 이 장비는 네덜란드의 ASML이 독점하고 있다. TSMC가 1000억달러를 투자해 3년 내 3개의 첨단 반도체라인을 짓는다, 미국에 6개의 반도체라인을 건설하겠다는 등의 발표를 하고 있지만 문제는 극자외선 노광장비(EUV)의 수급이다.

ASML은 10만개 이상의 부품과 조립에만 5개월 이상 걸린다는 대당 2천억원이 넘어가는 극자외선 노광장비(EUV)를 2020년에 35대를 생산했고, 금년에도 45-50대를 겨우 생산했다고 한다. 그런데 최첨단 로직 반도체라인에는 극자외선 노광장비(EUV)가 라인당 10-20대, DRAM라인에는 2-10대가 필요하다.

현실적으로 ASML의 노광장비(EUV)에 공급한계가 있어 최첨단 반도체라인이 마구 건설될 수 있는 상황이 아닌 것이다. 5nm이하 공정에 필수인 ASML 노광장비(EUV) 연간 생산능력 50여 대로 미국에 공장을 5-6개 지을 만큼의 생산 여력이 없는 실정이다.

한국이 반도체 파운드리와 대만 TSMC의 쇼업에 동조하면 안된다. 사드사태의 희생양은 한국이었지만 미중의 기술전쟁의 희생양은 대만이기 때문이다. TSMC는 정치적 이유로, 인텔은 미 정부의 정부보조금 수혜자로서 지정 받기 위한 과대한 투자 발표의 가능성이 있는데 여기에 한국이 같이 휘말리면 안된다.

현재 발표된 반도체 파운드리 투자는 계획대로라면 삼성이 170억 달러, 대만이 3년간 1,280억 달러 인텔이 300억 달러 투자를 한다면 3년 뒤에 심각한 공급과잉 상태가 되는 것은 불가피하다.(2020년 파운드리 시장은 겨우 681억 달러에 불과한데 3사가 연간 897억 달러 투자하는 셈)

파운드리의 수요자를 생각하고 공장을 지어야 한다. 삼성이 미국에 공장을 짓더라도 Apple, AMD, IBM 등이 경쟁자인 삼성에 주문을 줄 가능성은 없다. (미국이 5G 통신장비를 규제했지만 삼성이 아니라 미국은 에릭슨, 중국은 화웨이가 수혜자인 점이 참고할 만함). 대만은 기술수준과 더불어 오랜 화교권의 기술 네트워크가 존재하는데, 야후의 체리양, 엔비디아 젠슨황, AMD의 리사수 등이 모두 대만계이다. 우리 한국은 이러한 네트워크가 전무하다.

### 3. 반도체는 미국에는 안보, 중국은 심장, 한국에게는 방패다.

미중 기술전쟁의 중심에 “산업의 쌀”인 반도체가 있고, 지금 전세계는 반도체 공급 부족을 겪고 있다. 4차 산업혁명이 주도할 21세기에는 “반도체를 장악하는 자가 세상을 장악할 것”이라는 말까지 나오고 있는 상황이다. 반도체기술 종주국인 미국은 중국과의 기술전쟁에서 반도체를 “국가안보”로 격상시켜 국방부와 상무부가 직접 반도체기술 보호에 나섰다, 의회가 여야 만장일치로 반도체산업 육성에 발 벗고 나섰다 고 한다. 핸드폰, 노트북, 디지털TV, 전기차의 세계 최대생산지이자 소비자로 부상한 중국은 반도체를 “산업의 심장”으로 격상시킨바 있다.

이제 반도체는 “미국의 안보”와 “중국의 심장”의 싸움이다. 대만이 전세계 반도체 파운드리 64%를 장악하고 있다보니 대만 파운드리 반도체공장 생사에 미국 IT산업의 존폐가 걸려 있고, 중국이 대만을 무력침공 하고 싶어도 미국의 즉각적인 개입이 있을 수밖에 없어 대만을 무력 침공하지 못한다는 얘기까지 나올 정도이다.

미국의 세계반도체 판매점유율은 47%지만 생산점유율은 12%에 그치고 있고 35%만큼의 생산은 아시아의 한국과 대만이 대신 해주고 있다. 미국이 중국을 반도체동맹으로 고립시키려 할 때 한국이 빠지면 반도체동맹에 큰 균열이 생길수 있다. 특히 DRAM의 경우 한국은 세계시장에서 72%, 파운드리에서도 17%의 점유율을 가지고 있다. 한국에게 반도체는 미중의 기술전쟁에서 한국을 지켜줄 “실리콘 방패”인 셈이다.

우리는 한국 반도체산업을 대만의 파운드리 회사와 비교하면서 너무 낮게 평가하는 경향이 있는데, 파운드리는 IDM과는 기술의 차원이 다르고 한국은 파운드리에서도 기술이 대만에 뒤지지 않는다. 단지 DRAM이 있기 때문에 파운드리에 올인하지 않기 때문이고, 핸드폰의 경쟁자들이 삼성에 파운드리를 맡길 경우 기술유출의 가능성을 우려하기 때문에 점유율이 낮은 것이지 기술력이 낮은 것은 절대로 아니다.

한국은 사실 미국과 중국과의 반도체전쟁에서 꽃놀이패를 쥐었다고 표현할 수 있는데, 이는 미국도 중국도 한국 없이는 동맹이든 제품 구입이든 간에 문제가 생길 수 밖에 없기 때문이다. 이렇게 한국은 단군 이래 처음으로 세계시장에서 72%대의 점유율을 가진 기가 막힌 무기가 있기 때문에 미중과의 기술외교에서 스스로 지레 겁먹고 자기비하에 빠질 필요가 없다.

#### 4. 반도체 1류 기업에게 어설픈게 혼수하지 말고 초격차 만들 인프라 구축에 힘써야 한다.

전세계 반도체시장에서 미국국적 기업의 반도체판매는 47%지만 미국에서 생산하는 것은 12%에 불과하다. 미국이 반도체 기술을 최강이지만 생산은 73%가 아시아에서 이루어지고 있다. 그렇기 때문에 미국이 중국에 대해 반도체봉쇄를 하려면 아시아국가들과 동맹이 없으면 불가능한 상황이다.

한국은 첨단 반도체생산시설이 없는 미국에 반도체공장을 지으라는 요구를 받고 있고, 중국에 반도체 공급은 물론이고 중국에서 반도체생산도 압박을 받고 있는 상황이다. 미국은 이를 어기면 반도체기술제재를 통해 불이익을 줄 태세를 보이고 있다. 그렇다고 세계 반도체시장의 63%를 차지하는 중국시장을 포기하기도 어려운 한국 반도체산업은 현재 미국의 기술의 뒷과 중국의 시장의 뒷에 걸려있다.

당연히 미국이 요구하는 대로 한국반도체의 대미진출 확대와 대중국 퇴출이 답이 아니다. 미국시장이 그렇게 매력적이면 미국의 인텔, 마이크론 같은 반도체회사들은 왜 미국땅에 공장을 안 짓고 아시아와 중국에 공장을 지었을까?

정치논리로 기술을 보면 현 상황을 오판할 가능성이 높다. 초격차 유지할 인프라를 구축 해야 한다. 첨단기술의 대중 대미 투자 확대여부는 세계반도체 배터리산업에서 1-2위를 달리는 최고 수준의 정보력과 판단력이 있는 기업의 판단에 맡기는 것이 합리적이다. 정말 중국의 기술탈취와 추적이 두렵다면 기업이 먼저 공장을 빼고 기술 빨 것이다. 중국에 공장 짓는다고 기술 유출되는가는 냉정하게 생각해 봐야 한다. 하이닉스가 2006년부터 우시공장에서 DRAM을 생산했고 삼성전자가 2014년부터 시안 공장에서 낸드플래시 제품을 생산했지만 중국은 아직 DRAM과 낸드플래시를 제대로 생산하고 있지 못하고 있다.

한국의 중국 반도체모델은 연구개발은 한국에서 하는 것이고 중국 제조공정의 핵심 공정은 한국인 엔지니어만 출입이 가능한 시스템이다. 이런 방식은 공장을 어느 국가에 설립하더라도 적용되고, 이 조건이 충족되지 않았다면 삼성과 하이닉스가 현지에 공장을 세웠을 리가 없다고 본다.

역설적으로 미국과 대만이 추가로 진출하지 못하는 상황에서 이미 진출한 한국기업은 기술 유출의 문제만 없다면 오히려 중국시장을 독식하는 결과가 나올 수도 있다. 한국은 미국과 대만의 대중국 반도체 손절에 패를 졌 것이다. 중국은 모든 반도체 분야에서 3-4단계 기술이 뒤져있다 어차피 시간이 싸움이다. 중국이 쫓아올 레거시 기술제품은 중국 생산을 확대하는 것이 답이고, 첨단기술은 미국은 물론이고 대만도 쫓아오지 못할 절대기술 격차를 만들어 가는 것이 답이다. 초격차 기술만 보유하고 있

으면 대중투자확대, 생산확대에 고민할 필요가 없다.

한국은 미국이 주도하는 “차도살인(借刀杀人)의 계(計)”에서 살수(杀手)의 역할 하면 다칠 수 있다. 세계 최정상 반도체, 배터리 기업들에게 어설픈 반도체 문외한들의 혼수나 표심에 목숨 건 정치인들의 논리로 가면 실수할 수 있음을 명심해야 한다. 미국도 중국도 건드리지 못하는 기술의 경지로 오를 수 있게 “부전승(不戰勝)의 계(計)”에서 진정한 승자가 될수 있게끔 초격차를 유지할 산업 인프라를 제대로 갖추어 주는 것이 정부와 사회, 그리고 대학이 해야 할 일이다.

## 주제 3 한미동맹 지역 역할 확대

### 박 원 곤(이화여대): 찬성

한미동맹의 지역 역할 확대가 필요하다. 한국은 수동적 자세에서 벗어나 한미동맹에 대한 역할의 확대를 보다 적극적으로 추진해야 한다. 한미동맹 확대가 필요한 이유는 첫째, 자유주의적 국제질서 복원, 둘째, 미중 갈등 속 한국의 확대된 역할 불가피, 셋째, 미국이 추진하는 동맹 변환에 호응 필요 등이 있다.

한미는 이미 한미동맹을 ‘포괄적 전략동맹’으로 규정한 후에 그 공간적 범위를 한반도를 넘어서는 지역 및 세계 차원으로 확장하고 있으며, 의제는 전통적 군사 분야 외에도 비군사 분야를 포함하고 있다. 본문은 동맹 확대 및 발전 방향 중 지역 역할에 집중하되, 공간과 의제 차원에서 확장된 논의도 포함한다.

#### 1. 자유주의 국제질서 복원

미국은 테러와의 전쟁으로 인한 과다 팽창, 경제 양극화, 인종 갈등, 민주주의 기능 이상 등으로 인하여 중산층의 삶을 보장하는 대신 미국이 세계 문제에 개입하는 사회적 계약이 약화하였다. 그 결과 1945년 이후 구축한 자유주의 국제질서를 훼손하는 트럼프즘이 등장하였으나, 미국의 주류를 이끄는 현 바이든 행정부는 자유주의적 국제질서에 기반한 대외정책으로 복귀하려 한다. 다만, 미국은 상대적 국력 쇠퇴로 인하여 동맹국이 국제사회에서 책임과 역할을 강화하기를 원하고 있다.

한국은 자유주의 국제질서인 자유무역, 다자협력, 세계화, 동맹 등을 통해 안보와 번영을 구가해 온 바가 있다. 특히 미국이 주도해 온 동맹 네트워크는 현존하는 북한 위협은 물론 역내 안정자 역할도 수행한다. 따라서 한국은 미국과 함께 자유주의적 국제질서 복원에 적극적인 역할을 감당해야 하는 입장이다. 후술하겠지만, 인도-태평양 지역은 수정주의 국가인 중국이 공세를 강화하여 자유주의 국제질서가 큰 도전을 받고 있다. 기존 질서를 수호하기 위해 한미동맹이 역내 역할의 확대가 필요하다.

#### 2. 영합주의 미중 갈등 속에서 한국의 선택 필요

한미동맹이 지역 역할 확대는 중국을 견제하는 미국 주도의 인도-태평양 전략에 일

정 수준 동참함을 의미한다. 동참의 수준, 범위, 정도 등을 결정하기 위해서는 미중 갈등 현상과 본질, 전망 등에 기초하여 정해야 한다.

다양한 해석과 주장이 제기되지만, 현 미중 관계는 전면적 이데올로기 갈등으로 아직 진입하지 않은 ‘전략적 경쟁’으로 다수가 규정하고 있다. 미중 관계를 “완전한 형해화”보다는 “제한적 이탈,” “부분 형해화,” “전략적 재연계” 등으로 전망하는 양상이다. 그러나 동시에 첨단기술 분야에서 기술 민주주의 대(對) 기술 전체주의 구도가 형성되는 등 영합주의 형태로 전개되고 있는 것도 사실이다. 특히 바이든 행정부가 가치외교와 규범에 기초한 국제질서를 전면에 내세워 동맹을 규합하고 있으므로 한국을 비롯한 미국 핵심 동맹국은 다양한 분야에서 미중간 선택을 강요받고 있다. 따라서 한국 정부가 추구해 온 ‘전략적 모호성’은 더는 유효하지 않다.

한국이 미중간 선택을 해야 하는 상황에서 준거로 삼아야 할 가장 큰 원칙은 전술한 자유주의 국제질서이다. 한국이 자유민주주의 국가로서 정체성을 유지하려면 동질서를 대중 정책을 포함한 대외정책의 핵심으로 삼아야 할 것이다.

더불어 미중 간 지구 차원에서 경쟁을 제대로 전망해야 한다. 미중 간 경쟁은 지구적 리더십 확보가 좌우되는 것이다. 특히 미중 양국이 처한 대내외적 정당성 문제의 해결 능력이 관건이 된다.

미국은 트럼프 시기를 지나 바이든 행정부가 민주주의 표본으로서 자유주의 국제질서를 성공적으로 복원한다면 경쟁에서의 우위 확보가 가능할 수 있다. 지난 시기 경제 양극화, 민주주의 기능이상을 극복하고 정치사회적 안정과 결속이 다져진다면 승산이 있다. 반면 중국은 구조적 한계가 분명하게 보인다. 홍콩의 일국양제를 무력으로 조기 종결하면서 대외적으로만 자유무역과 다자주의를 외친다고 지구적 리더십을 확보할 수는 없다. 중국이 아무리 경제발전으로 포장해도 근본적인 자유 부재의 권위주의 체제가 지구 차원에서 자발적 동의를 끌어낼 수 없기 때문이다.

그렇다면 한국은 지난 5월 21일 한미 정상회담에서 합의한 것처럼 미국이 주도하는 대중 견제에 동참하는 선택을 할 수밖에 없다. 동 차원에서 한미동맹의 역내 역할 확대도 불가피하다.

### 3. 미국의 동맹 정책 변환에 호응

#### 가. 개입 축소와 역외균형

미국의 상대적 국력 쇠퇴로 인하여 미국은 선택적 개입과 축소를 오바마 행정부 때부터 본격적으로 모색해 온 바 있다. 오바마 행정부는 미국이 세계 선도국으로서의 역할을 완전히 포기하지는 않았지만, 다자체제를 최대한 활용하고 규범에 기초한 국제질서를 명분으로 동맹국에 책임과 비용을 상당 부분 이양하는 정책을 취했다.

오바마 행정부가 시도한 선택적 개입과 축소 정책은 학계에서 주장하는 ‘역외균형론’과 공명하다. 역외균형전략은 미국이 군사력을 역외에 배치하여 원치 않는 분쟁에 휘말리지 않고, 미국의 이해에 결정적으로 도전이 되는 경우에만 개입하는 것을 의미한다. 평소 각 지역 국가들이 주도적으로 지역 안정을 추구하도록 하고 미국은 역내(onshore)개입을 자제하나 새로 등장하는 적대적 국가에 대한 견제와 균형이 역내 국가에 의해 제대로 이루어지지 못할 경우 미국이 개입하여 부상을 억제하는 것이다. 이후 미국에 우호적인 세력균형으로 상황이 복구되면 미국은 개입을 철회하고 역외로 나아가는 형태를 말한다.

오바마 행정부는 ‘아시아 재균형 정책’을 통해 역외균형적 요소를 수용하였다. 완결하지는 못하였으나 테러와의 전쟁을 종결하여 역외 투사된 전력을 본토로 귀환하려 했다. 대신 아시아 지역, 특히 중국에 대한 견제와 균형을 위해 역내 동맹국과의 협력을 강화하였다. 아시아 재균형 정책을 통해 한국, 일본, 호주 등과의 적극적 협력 모색, 필리핀과 기지 사용 협정 체결, 베트남에 무기 수출, 인도와 안보협력 확대 등을 시행하였다. 더불어 아태지역에 해군력 증강 계획을 발표하고 전진 배치된 군사력 향상도 도모하였다. 그러나 역외균형론을 엄격히 적용한다면 중국의 부상을 견제하는 책임은 일차적으로 역내 국가에 있게 된다. 따라서 한국과 일본, 남중국해 분쟁에 연루된 국가의 대폭 확장된 책임과 비용 분담을 요구해야 하지만, 트럼프 행정부 시기로 미뤄졌었다.

‘허리케인’ 트럼프 시기를 지나 현 바이든 행정부의 동맹 정책은 오바마 행정부 정책을 상당 부분 계승하는 양상을 보인다. 군사 개입과 관련하여 바이든은 군사력이 ‘최후의 수단’으로서 미국의 사할적 이해에 국한되어 사용되며 명확하고 성취 가능한 목표가 있어야 함을 분명히 하고 있다. 또한 미국의 오랜 전쟁을 끝낼 것임을 천명하면서 미국의 역량을 갉아먹는 군사적 갈등에 개입하지 않을 것임을 밝혔다. 실제로 국내외 우려와 반대에도 불구하고 바이든 대통령은 2021년 8월 말까지 아프가니스탄 주둔 미군을 철수하였다.

바이든 행정부의 동맹 정책도 역외균형론 주류의 주장과 소통된다. 주류의 주장은 미국의 사할적 이해, 특히 미국의 주 경쟁국이 있는 지역에서 미 동맹국이 효과적으로 위협에 대처하지 못할 때만 미군을 투사한다는 것이다. 이 경우를 제외하고는 역

내 미 동맹국이 군사 개입의 주체이고 미군은 최후의 수단이 되어야 한다. 더불어 세력균형, 역내 동맹국이 수정주의 국가를 견제하도록 미국이 힘을 실어주어야 한다는 견해도 피력하고 있다.

오바마때 시작된 개입 축소와 역외균형은 필히 동맹국의 역할과 책임 증대로 연계된다. 바이든 행정부는 세계가 직면한 중요한 도전을 미국이 “혼자 해결할 수 없다”면서 이해와 가치를 공유하는 “같은 생각을 가진” 동맹국 및 우호국과 연합해야 한다고 주장하고 있다. 2021년 3월 발표된 『국가안보전략지침』 초안은 이를 “미국의 귀환, 외교로 복귀, 동맹 회복”으로 표현한 바 있다.

종합할 때 바이든 행정부는 미국 쇠퇴의 원인 중 하나인 군사력의 과잉팽창을 오바마 때와 유사하게 선택적 개입과 축소를 통해 해결하려 하는 특징을 보인다. 특히 동맹국·우호국과의 협력을 강조하되 책임과 역할 증대를 요구하면서 미국이 떠나는 자리를 메우려 하고 있다. 따라서 미국은 한미동맹 차원에서 역할 확대를 지속 요구할 것이고 한국의 호응은 우리에게 당면한 과제로 남아있다.

## 나. 인도·태평양 군사전략

미중 갈등이 심화할수록 미국은 중국을 견제하는 인도·태평양 전략 차원에서 한미동맹의 지역 역할을 확대를 원할 것이다. 미국의 인도·태평양 군사전략은 현재까지 다음과 같은 특징을 보여주고 있다.

첫째, 미국은 인태 지역을 단일 전구화 한다. 2019년 12월 확정된 국방예산 수권법에 따르면 미 국방부는 인태 지역에서 미국의 국익을 극대화할 수 있는 단일의 전역 계획(a theater campaign plan)을 마련하였다. 2019년 6월 발간된 미 국방부의 『인도·태평양 보고서』는 위와 같은 핵심 사안을 “대비, 동반자, 네트워크 증진”이라는 개념으로 소개한 바 있다. 대비는 미군을 역내 전진배치하고 필요시 동맹국·우호국과 함께 전투에서 승리할 태세를 갖추는 것을 의미한다. 동반자는 역내 미 동맹국·우호국과 상호운용성을 향상하는 것이다. 네트워크 증진은 한국·미국·일본, 미국·일본·호주, 미국·일본·인도 등 세 개의 삼각 협력을 강조하는 것이다.

둘째, 급격히 향상된 중국의 반접근/지역거부에 대응하여 생존과 회복 능력을 중시한다. 이를 위해 현재와 같이 일부 지역에 집중된 전진배치를 지양하고 분산된 형태의 주둔 태세로 전환하려 하고 있다. 백악관 NSC 인도·태평양 담당 조정관인 커트 캠벨도 같은 맥락에서 “워싱턴이 전진 배치를 지속해야 하지만, [역내] 국가들과 협의하여 미군을 동남아시아와 인도양으로 분산해야 한다. 이렇게 함으로써 미국은 동아시아의 소규모 미군 주둔 시설의 취약성을 감소시킬 수 있다”고 밝힌 바 있다.



셋째, 분산된 체제를 효과적으로 운영하기 위한 군수체계 구축을 추진한다. 인도·태평양의 확장된 공간을 감안할 때 동맹국의 적극적 참여와 기여가 필수이다. 미국은 인도 지역을 구획으로 구분하여 일정 수준 전력을 배치하고 유사시 신속한 전력 투사가 가능한 “격자 구획”(모자이크) 개념을 제시 중이다. 구획별로 1-2개의 허브를 구성하고 허브와 허브를 연결하는 그물코(nod)를 설정하여 주요 허브는 작전 거점으로, 노드는 원정군 이동 통로로 활용하는 방안도 검토 중이다. 격자 구획을 완성하기 위해서는 각 구획 별로 핵심 동맹국이 허브 역할을 수행하는 한편 동맹국간 상호 연결이 중요한데, 이것이 미국이 한미일 안보협력을 강조하는 이유 중 하나이다.

넷째, 신속 기동의 중요성이 다시금 강조되고 있다. 이는 주한미군을 비롯한 기존 불박이식 배치를 지양하고 빠른 기동이 가능한 전력으로 재편하려는 의도이다.

마지막으로, 대형 무기 체계의 취약성을 극복하려 한다. 커트 캠벨은 항공모함 전단과 같이 비용이 많이 들고 공격에 취약한 전력보다는 장거리 순항·탄도 미사일, 무인 공격기, 초음속 타격수단, 정밀타격용 잠수함 등의 활용이 효과적이라고 주장하고 있다.

종합할 때 미국이 추진하는 인도·태평양 군사전략은 한반도를 포함한 인도·태평양 지역을 단일 전구화하고 이를 격자 구획으로 나누어 동맹국이 중심 역할을 담당하는 형태를 추구하므로 한미동맹도 한반도를 벗어난 역내 역할이 부여될 것으로 보인다.

#### 다. 미국의 전세계 대비태세 검토

바이든 대통령은 2021년 2월 24일 국무부에서 행한 외교정책 연설을 통해 주한미군을 포함한 전세계 대비태세(Global Posture Review: GPR) 검토를 지시한 바 있다.

전세계 대비 태세 검토와 관련하여 다음과 같은 원칙이 확인되었다. 우선 순환배치의 중요성이 강조되고 있다. 트럼프 행정부 시기 에스퍼 국방장관은 “역동적 전력 전개”(Dynamic Force Employment: DFE)를 소개한 바 있다. 동 개념은 순환배치 전력을 늘려 전구에 투입할 수 있도록 하여 전략적 유연성을 확장하는 것이다. 미국은 전세계 전진 배치된 미군의 숫자는 줄이면서도 대비태세는 향상하여 다양한 지역에 파병토록 하려는 것이다.

인도·태평양 지역의 최대 위협인 중국에 대항하는 차원에서 한국과 일본에 배치된 현 미군 체제는 효과적이지 못하다는 평가도 제기되고 있다. 현 배치가 중국의 반접근/지역거부에 취약하여 중국의 탄도 및 순항미사일, 잠수함, 유인-무인 공중체계의

표적 내에 있다는 것이다. 대안으로 전진 배치된 미군의 조정을 통해 특정 기지에 불박이 형태로 대규모 병력을 주둔시키는 냉전형 배치를 지양하려 한다. 더불어 신속한 투사가 가능한 전력을 확충하되 다양한 임무 수행이 가능하도록 유연성을 확보토록 하려 하고 있다.

위와 같은 원칙은 한미동맹에도 적용되고 있다. 미국은 한미동맹을 더는 북한 위협에 특정한 임무에 국한하지 않고, 역내 및 세계 차원으로 역할 확대를 하기 위한 계획과 제반 조치를 이미 추진 중이다.

### 라. 주한미군 조정 방향

바이든 행정부가 인태 지역을 단일 전구화할 경우 한미동맹의 역할, 주한미군의 임무, 규모, 작전 계획 등 다방면에서 변화가 예상된다. 우선 미국은 한미동맹, 특히 주한미군 전력을 북한 위협에만 대처하는 형태에서 벗어나 대중 견제로 전환할 가능성이 있다. 대신 한국군이 재래 전력의 지상 방어에 더욱 큰 책임을 갖고 임할 것을 기대할 수 있다. 연계하여 미군의 지상 기동전력에 대한 수요는 줄어들 것으로 예상된다.

미중 갈등이 심화할수록 주한미군의 주된 기능과 역할은 중국 견제에 맞춰져 지상 기동 병력보다는 ‘방어, 지속성, 정보, 지휘통제’ 등을 위주로 재편될 수 있다. 미국의 유한한 자원과 중국과의 초경쟁 상황을 감안한다면 미국은 주한미군을 포함하여 전략적 유연성을 확보를 중시할 것이다. 이미 2020년 라이언 맥카시 미 육군장관은 비록 주한미군은 제외된다고 밝혔으나 “인도-태평양 내 미 육군을 다양한 분쟁지역에 투입할 수 있는 신속대응군 성격으로 전환할 것”이라고 밝힌 바 있다.

종합할 때 미국은 주한미군을 다음과 같이 재조정할 수 있다. 미국은 현재 해외주둔 미군을 “상주 형태, 미 본토에서 전투여단 단위로 일정 기간 파견하는 순환병력, 그리고 다른 분쟁지역에 투입하기 위한 전략적 유연성에 따른 일시적 차출 등” 세 가지 형태로 운용하고 있다. 주한미군은 포병 등 전투지원 병력은 상주 형태이지만, 4,500명 규모의 한 개 기계화여단(CBT)과 공군, 통신부대 등은 순환병력으로 미 본토를 기반으로 한다. 대비태세 검토 결과에 따라, 혹은 중장기적으로 순환병력의 운용을 달리할 가능성도 있다. 필요시 순환병력을 증가하거나 순환병력 파견을 일시 중지하는 형태, 상주병력을 순환 병력화하는 것 등을 상정할 수 있다. 그러나, 전반적으로 주한미 지상군의 역할이 크게 부각되지는 않을 것으로 예상된다. 한반도 북부가 북한에 의해서 차단된 현 상황에서 지상군 중심의 주한미군이 중국에 대해 결정적 역할을 하기는 어렵기 때문이다. 더불어 미중 군사 갈등 가능성이 높은 지역이 대만이나 남중국해 이므로 지상군의 필요성은 상대적으로 크지 않다. 현 주한미군은 지상군 중심

특성과 원거리 작전 능력을 보유하지 않고 있다.

따라서 미국은 주한 미군 기지를 미중 갈등 시 활용하는 방안을 우선할 것이다. 미국은 평택과 오산을 활용하여 중국의 반지역/접근 거부를 깨뜨릴 전력을 배비할 수 있다. 더불어 이들 기지를 거점으로 활용하여 필요시 남중국해와 대만해협으로 전력을 투사할 수도 있다. 트럼프 행정부는 이미 전술한 “역동적 전력 전개”(DFE)를 시행한 바 있는데, 한국과 일본 등 동맹국 내 주요 미군 기지들이 중국의 선제공격에 취약할 수 있다는 판단 하에 다양한 지역에 병력을 신속하게 투사할 수 있는 역동적 전력 전개를 활용하려 했다. 바이든 행정부도 이어받아 미 공군이 괌에 상시 배치했던 B-52 전략 폭격기를 철수시키고 본토에서 필요시 전략자산을 전개하는 방식이 활성화될 것으로 예상된다.

더불어 미국은 미사일 능력을 활용할 것이다. 중국의 반지역/접근거부 무력화를 위한 인도-태평양 제1도련선에 미사일(방어)망 구축을 가속화할 것으로 보인다. 한국의 경우 지상 발사 중장거리 미사일 능력을 확대하여 주한미군의 대중국 견제 역할을 확장을 도모하고 있는데, 예를 들어 한국에 배치된 지상발사 사거리연장 합동공대지미사일(JASSM-ER)은 중국 북부지역의 목표물을 타격할 수 있으므로 만약 남중국해에서 미중 간의 군사 충돌이 발생하면 배치된 주한미군 미사일이 중국 본토 인민군의 남중국해 전개를 견제할 수 있다. 역시 한국에 배치된 에이태킴스의 경우 미국은 이미 현 사거리를 750km로 늘리는 성능 개선 사업을 진행하고 있다. 아마도 2022~23년이면 300발 이상이 한반도에 배치될 것으로 예상된다. 대함공격 능력을 갖춘 에이태킴스가 배치될 경우 서해 전체를 사정권으로 하여 사실상 중국의 반접근/지역거부를 무력화시키는 효과가 있게 된다.

종합할 때 미국은 주한미군의 역할과 기능을 전환하는 변환을 추진 중이고, 한국 내 주한미군 기지를 활용하여 대중 견제를 본격화하고 있으며, 이미 한미동맹 차원에서 미국은 역내 역할을 보다 강화하고 있다고 볼 수 있다.

#### 4. 한국의 핵심 고려 사항 및 정책 방향

사실상 한미가 이미 합의한 동맹의 역할 확대는 불가피하다. 미국은 이미 한미동맹과 주한미군 역할을 대중 견제에 보다 집중하는 형태로 변환을 시도하고 있다. 한국이 여기에 호응하지 않을 경우 미국의 대한반도 공약이 약화하고, 미국 주도의 동맹 네트워크에서 제외될 수도 있다.

세계질서와 구조의 재편 과정에서 한국의 이해를 반영하기 위해서도 동맹차원에서

적극성을 띄어야 한다. 한미동맹의 양자 차원 차원에서 지역 질서 재편에 한국의 입장을 반영하기 위해서는 역할과 책임 확대에 호응해야 한다. 이를 통해 한국은 역내 질서 구축에 발언권을 획득할 필요가 있다.

한국은 미국과 동맹 발전 방안을 구체화하기 위한 논의를 시작해야 한다. 미국은 인도-태평양 공간에서 한국의 군사적 기여를 요청할 가능성이 크다. 기존 한미동맹이 확대되어 역내 역할이 강화되고, 특히 주한미군 기지를 거점 기지로 활용할 것으로 예상된다.

이와 관련하여 한국은 두 가지 선택이 있는데, 한미동맹을 기존처럼 북한 위협에 우선하는 것으로 유지하거나, 미국과 긴밀한 협의를 통해 동맹 역할 확대를 구체적으로 논의하는 것이다. 미국은 미중 갈등이 심화하는 상황에서 일정 수준 이미 한미동맹과 주한미군 역할을 확장하고 있다. 따라서 한국은 더는 동맹의 역할 확대를 구체화하는 작업을 미룰 여유가 없다. 주한미군의 전략적 유연성, 전시작전권 이후의 동맹 역할과 지휘체제 운용 방안, 유엔사 활용 방안, 미국이 구축하는 역내 미사일 네트워크와의 연동 수준과 범위, 역내 유사시 동맹으로서 한국의 역할 등 그간 미루어 왔던 민감 의제에 대해 미국과 본격적으로 논의하여 한국의 참여 수준, 한계, 불참 분야 등을 명확히 할 필요가 있다.

### 5. 동맹 지역 역할 확대 반대에 대한 반론

한국이 추구해야 할 대전략과 원칙 등을 제시하지 않았다. “한국은 미국이 추진하는 대중국 연성균형과 경성균형 전략의 중간선에서 견고하게 중심을 잡는 선택을 해야 한다”고 주장하지만, 현 한국 정부가 추진하는 ‘전략적 모호성’과 같은 맥락으로 읽힌다.

문제는 전술한 바와 같이 미중 갈등이 영합 형태로 진전되면서 ‘전략적 모호성’이 더는 작동하지 않는다는 것이다. 더불어 미중 갈등이 복합 양상으로 진행되므로 연성과 경성을 구분하는 경계선이 모호하다. 군사 견제 가담을 지양해야 한다고 주장하지만, 동맹 체제와 역내 동맹 네트워크에 한국이 포함된 상황에서 대중 군사 견제를 피하는 일관된 정책을 취하는 것은 사실상 불가능하다.

전체적으로 한국에 요구되는 대전략과 원칙을 제시하기보다는 미국 정책에 ‘반응’ 또는 ‘대응’하는 수준에서 정책이 제시된다. 미국이 주도하는 ‘자유주의적 국제질서’에 대한 해석이 모호하다. 바이든 행정부가 ‘규칙에 기반한 질서’를 내세우며 중국 견제를 위해 동맹을 규합하는 것은 사실이지만, 한국이 여기에 참여하는 것을 “위험한 선

택”으로 규정한 이유가 명확하지 않다. 한국은 미중 양국과 우호적인 관계를 유지하는 것이 최선의 선택이나, 일방에 대한 선택을 강요받는 상황에서 자유주의적 국제질서는 한국 국가의 정체성에 부합하는 선택 준거가 될 수 있다.

반론자는 자유주의적 국제질서에 대한 의미, 한국이 참여함으로써 받은 혜택 등에 대한 논의 없이 자유주의적 국제질서를 대중 견제로만 등치 하고 있다. 더불어 이를 통한 동맹 규합이 “동맹국의 비용과 희생으로 미국의 이익을 수호하게 하겠다는 전략”으로 비판하고 있다. 그러나 중국이 보인 공세적 행태와 반자유주의적 성향 등이 한국에 미치는 부정적 영향이 매우 큰 것을 간과하였다. 자유주의적 국제질서를 수호하는 것은 한국 국익에도 매우 중요하다.

동맹 관계에서 “연루” 가능성만 언급하고 “방기”에 대한 논의는 없다. 미중 군사적 갈등이 발생하더라도 당장 한국이 군사적으로 연루될 가능성은 크지 않다. 주한미군은 북한 위협에 대응하는 전력이므로 해외투사가 용이하지 않고, 지리적 위치로 한국이 대만해협 또는 남중국해 분쟁에 직접 활용될 가능성도 크지 않다. 미중 전면전이 발생할 경우 연루되겠지만, 극단적 상황이다.

반면 방기 가능성은 적지 않다. 한국이 동맹 역할에 대한 지금과 같은 모호한 태도를 지속할 경우 미국은 역내 동맹 네트워크에서 한국을 점차 배제하는 정책을 취할 수밖에 없다. 이 경우 한국은 역내 국력 순위에서 상위에 있는 국가로부터 더 직접적인 압박을 받을 가능성이 있는데, 이는 사실상 ‘방기’가 발생하는 상황이다.

## 부 형 옥(국방연구원): 반대

한미동맹의 지역역할 확대는 위험한 선택이다. 자유주의적 국제질서 복원을 명분으로 한 미국의 대중 견제 네트워크 구축 시도가 구체화되고 있다. 북핵 문제가 악화되면서 한국은 한미동맹의 견고성을 중시할 수밖에 없었다. 미국은 이러한 한국의 처지를 십분 활용했다. 미중 전략경쟁이 심화되면서 미국은 한국을 자신들의 세계전략 구현에 활용하려는 의도를 더욱 노골화하고 있다. 이미 한국은 중국 견제를 위한 미국의 전략에 상당 수준 연루되어 있다. 여기서 더 나가면 중국으로부터 역풍을 맞게 될 것이다. 지금 선에서 멈춰야 한다.

## 1. 자유주의적 국제질서 복원이라는 명분의 이면

미국은 자유주의적 국제질서(Liberal International Orders)를 수호한다는 명분으로 동맹국을 연결하여 대중 견제 네트워크 구축을 추진하고 있다. 이러한 미국의 대외정책은 일견 중국을 국제질서에 순치시키기 위한 연성균형(soft-balancing) 전략으로 보일 수 있다. 그러나 그 본질은 경성균형(hard-balancing) 전략이며, 이는 점차 강한 군사 네트워크를 형성하는 방향으로 이행할 것이다.

21세기 첫 10년 동안 미국은 대테러전을 수행하며 국력을 소진했다. 그 동안 인도-태평양 지역에서 중국은 반접근·지역거부 전력을 꾸준히 구축해왔고, 이는 역내 주둔 미군과 미국의 해상세력에 직접적인 위협이 되었다. 미국은 2010년대부터 중국의 군사적 부상에 본격적으로 대응하려했다. 그러나 때마침 닥친 금융위기로 국방비 자동삭감 조치를 취할 수밖에 없었고, 2020년대에 들어서는 코로나-19 상황에 처하게 되었다.

현재 미국은 자신이 추구하는 전략적 의도와 역량의 불일치를 경험하고 있다. 이에 미국은 중국의 경제적 부상은 물론이고 군사적 부상에 대응하기 위해 동맹국을 연결하는 네트워크를 구축하는 전략을 추진하고 있다. 이는 미국이 취할 수 있는 정책대안 중 비용 대비 효과가 가장 큰 대안이다. 자유주의적 국제질서를 옹호하는 동맹국을 연계하여 이에 도전하는 중국을 견제하겠다는 미국의 명분 뒤에는 이러한 속내가 있음을 알아야 한다.

## 2. 군사측면이 부각되는 미국의 인·태 전략

미국이 추진하는 동맹국 네트워크 구축 전략에서 군사적 측면이 점점 강조되고 있다. 2020년 9월, 인도-태평양 사령부의 미니한(Minihan) 장군이 미 국방대학원 세미나에서 중국의 군사력에 대응하기 위해 한-미-일-호주의 전력을 엮는 네트워크 구상에 대해 논의한 것에서 미국의 본심이 잘 드러났다. 미군이 보유한 첨단 전력은 중국 군을 능가하지만 인도-태평양지역은 미 본토와 멀리 떨어져 있기 때문에 역내 분쟁 발생 시 미군은 이미 배치된 전력만 가지고 대응해야 하는 문제점을 갖고 있다.

미국은 이를 매우 치명적인 문제로 인식하고 있다. 물론 미국이 중국과의 전쟁을 심각하게 고려한다는 것은 아니다. 그러나 이를 완전히 배제하고 있지도 않은 것이다. 중국 견제를 위한 군사네트워크를 구축함으로써 중국에게 막대한 비용을 부과(cost-imposing)하는 것은 미국이 취할 수 있는 영리한 전략 중의 하나다. 동맹국을 동원한 군사네트워크를 구축하는 것은 만에 하나 있을 수 있는 중국과의 분쟁 상황에

대한 좋은 대비책이기도 하다. 노쇠해져 가는 미국 홀로 중국의 경제적·군사적 부상을 감당하기 어렵기 때문이다.

브로즈(Brose)는 그의 저서 Kill Chain에서 미군이 처한 현 상황을 다음과 같이 평가한다. “역내 배치된 전력만으로 중국군과 상대해야 하는 상황에 처하면 미국에게는 두 가지 선택이 있을 뿐이다. 그것은 싸우지 않고 패배하는 상황이 그 중 하나이고, 싸우고 패배하는 상황이 나머지 하나이다.” 중국군과의 분쟁상황에 처하는 최악의 시나리오에 대응하기 위해 미국은 역내 동맹국들이 스스로 군사력을 증강시키도록 촉구 하고, 증강된 동맹국 군사능력을 미군과 융합시키려는 전략을 구사하고 있다. 최근 미국의 추진하는 전략을 한마디로 요약하자면 동맹국의 비용과 희생으로 미국의 이익을 수호하게 하겠다는 것이다.

### 3. ‘가치’ 중심 미국의 대외정책 실패사례 다수

미국은 ‘가치’를 공유하는 동맹 및 우방국을 규합한다는 명분을 내세우고 있다. 그러나 많은 나라들은 자유주의적 국제질서와 같은 ‘가치’에 높은 우선순위에 올려놓고 추진한 미국의 대외정책들이 대부분 실패했음을 기억하고 있다. 이라크, 아프가니스탄, 리비아, 시리아 사태의 결과가 좋은 예이다. 자유주의적 국제질서 수호를 명분으로 했던 미국의 대외정책은 동맹국들에게는 부담을 주었고, 미국에게는 자신의 국력을 소진시키는 결과를 초래했다. 이러한 과거를 알고 있기 때문에 미국의 가장 가까운 동맹국들도 미국 주도 대중국 견제 네트워크 적극적으로 참여하는 것에 주저하는 모습을 보이고 있다.

종종 호주, 일본 사례를 우리와 비교하면서 이들 국가와 같이 보조를 맞춰야 한다는 주장이 거세지만 이들 국가와 우리가 처해 있는 전략적 상황은 매우 다르다. 일본의 경우만 해도 그렇다. 미중 전략경쟁의 소용돌이가 한반도에서 휘몰아치고 그 부정적 효과가 상당히 저감된 상황에 이르러서야 일본에 영향을 미치게 된다. 사정이 이렇기 때문에 일본은 현재와 같은 정책적 스탠스를 유지할 수 있는 것이다. 따라서 호주, 그리고 일본과 비교하며 미국이 주장하는 가치를 공유하고, 그것을 구현하는 데 동일 대오를 형성해야 한다고 주장하는 것은 위험한 생각이다. 미국의 추구하는 가치에 대해 공감을 보내는 것과 그 가치를 실현하기 위한 행동에 동참하는 것은 다른 차원의 얘기가기 때문이다. 더구나 그러한 행동이 우리의 이익을 해칠 가능성이 있다면 더욱 신중해야 한다.

#### 4. 양자택일을 강요하는 것은 동맹에 대한 결례

2차 세계 대전 이후 미국이 조성해 놓은 국제질서에 순응하여 경제성장과 민주주의 발전이라는 과실을 향유해 온 미국의 동맹국들은 미국이 말하는 ‘가치’ 수호의 명분을 쉽게 거부하기가 어렵다. 그러나 미국이 주도하는 중국 견제 네트워크에 편입을 선뜻 선택할 수도 없다. 중국으로부터 직간접적인 보복에 노출될 것이기 때문이다. 이렇듯 미국의 동맹국들은 동맹의 이익과 자신의 국익이 경합하는 상황에 처하게 되었다. 이런 상황에서 양자택일하라는 식으로 상황을 몰아가는 것이 과연 올바른 일인가 되물어 봐야 한다.

미국 내부에서도 동맹국에게 어려운 선택을 강요하는 것은 결례일 수 있다는 얘기가 나오는 상황인데, 우리가 왜 자진해서 그러한 선택을 해야 하는가. 불가피하게 그러한 선택을 할 수밖에 없는 상황이 오더라도 우리가 미국으로부터 얻어낼 것을 최대한 얻어낸 후에 그에 합류하는 것이 지혜로운 처신이다.

#### 5. 미중 경쟁이 군사충돌로 이어질 수 있는 상황을 피해야

최근 미국은 대중 견제에 사활을 거는 듯한 모습을 보이고 있으며, 가까운 미래에 미국의 정책이 변화될 가능성은 낮아 보인다. 이러한 정책이 계속 추진되면 역내에서 미·중간에 직접적인 군사충돌 혹은 대리전이 발생할 수 있다. 중국을 견제하는 네트워크를 계속 확장하면 냉전 종식 이후 나토(NATO) 확장이 그루지야, 우크라이나에서의 분쟁이 야기된 것과 유사한 형태로 인도-태평양 지역에서 군사충돌이 초래될 가능성이 높다. 한국과 같이 미중 전략경쟁의 최전방이 위치해 있는 경우는 미중 군사충돌에 연루되거나 대리전을 치르는 등의 부정적 효과에 크게 노출될 것이다. 의식적인 노력이 경주되지 않으면, 한국은 북핵 대응을 고리로 하여 미국의 대중 군사 견제네트워크에 자동으로 연루될 것이고 중국으로부터 강력한 보복을 받을 가능성이 있다. 이러한 부정적 효과가 예상됨에도 ‘가치를 공유하는 동맹’이라는 명분을 위해 우리의 국익이 희생되어야 하는 지 의문이다.

### ■ 미국의 동맹정책 추이 및 한국의 대응 방향

#### 1. 미국의 동맹정책 추이

미중 전략경쟁이 심화되면서 동맹국인 한국의 지전략적 위치가 미국에게 더욱 소중



한 자산이 되어가고 있다. 경제력은 물론이고 막강한 군사력을 보유한 한국과의 동맹 관계는 북핵 대응을 매개로 하여 더욱 공고해지고 있다. 비록 한국 사회 내에서 한미 동맹과 관련하여 자율성을 요구하는 목소리가 높아지고 있지만 북핵 대응을 위해서 이러한 방향으로의 정치적 움직임은 여전히 제한적일 수밖에 없다. 미국은 이러한 정치적 상황을 십분 활용하고 있다. 전시작전통제권 전환의 조건을 보다 까다롭게 적용하면서 한국군을 통제하려하고, 유엔사 재활성화를 통하여서는 전시작전통제권 전환 이후에도 한국군에 영향력을 행사하려는 의도를 보여주고 있다. 최근에는 한미 미사일 지침 폐기를 통해 그 동안 한국군 미사일 전력 증강에 있어 제한이 되었던 규제를 완전 해제해 주었고, 한국 해군의 경항공모함 계획을 반기는 등 직·간접적으로 한국의 군사력 증강을 독려하고 있다.

미국은 한국군의 군사력을 증강하는 데 걸림돌을 제거해주는 것을 넘어 새로운 군사자산을 남한에 배치하려는 움직임을 보이고 있다. 이는 향후 중대한 결과를 초래할지 모르는 조치여서 주의가 요구된다. 미국의 주요 싱크 탱크들은 중거리핵전력폐기 조약(INF) 파기 이후 미 육군이 개발하고 있는 사거리 500~750km의 프리즘(PrSM) 미사일, 사거리 1600km의 전략장사정포의 유력한 배치 지역으로 한반도를 꼽고 있다. 한편 합동긴급작전요구(JEON)에 의거하여 사드 발사대 원격배치와 사드-패트리엇 연동이 거의 완료된 상황이고, 일반환경영향평가에 따라 사드 정식배치도 추진될 것이다. 또한 사거리가 매우 신장된 사드-ER 관련 논의도 진행되고 있다.

아직 표면화되지는 않았으나 이 외에도 추가적인 군사적인 움직임들이 있다. 미 공군 최신예 F-35 배치도 거론되고 있으며, 한국 사회 일각에서 북핵 위협에 대응하기 위해 핵 공유(전술핵 재배치)를 촉구하는 여론도 형성되는 것을 기화로 미측 민간 수준에서 이에 호응하는 여론이 조성되고 있다. 이와 같은 미국의 군사적 움직임은 한반도 방위를 강화하는 조치로 읽히기 때문에 그 이면에 있는 미국의 전략적 의도가 드러나지 않는다.

더구나 북한이 전략도발을 감행할 경우, 미군은 주한미군 보호와 한국에 대한 방위 공약을 명분으로 상기의 군사자산을 한반도에 배치하려는 의도를 보다 쉽게 추진할 수 있게 될 것이다. 이러한 군사자산을 트럼프 행정부 시기 미국기업연구소(AEI)의 에버스타트(Eberstadt)를 비롯한 많은 전략가들이 주장하듯이 대북 억제는 물론 대중 견제에도 활용될 수 있다. 이는 미군의 전략목표 구현에 매우 부합되는 일이다.

한국은 미국의 군사자산이 가지는 이중적인 측면에 대해 숙고해야 한다. 한반도를 향한 미국의 의도가 구체화되고, 전략상황이 복합적으로 전개되고 있기 때문이다. 한국은 자주적 방위력 강화를 적극 추진함으로써 에버스타트와 같은 전략가들이 염두

에 두는 이중적 함의를 갖는 군사자산 배치를 극복해야한다. 이러한 노력이 있어야 한미동맹의 지역역할 확대와 관련하여 한국 정부의 의도적인 선긋기가 가능해진다. 그렇지 못할 경우, 한국은 대중 견제역할에 자동적으로 연루될 것이다.

## 2. 미국의 동맹정책에 대한 한국의 대응 기조

트럼프 행정부의 미국 우선주의와 동맹에 대한 거래적 시각으로 한미동맹은 상당한 스트레스 하에 놓여 있었다. 바이든 행정부 들어와서 미국의 대외정책 기조는 전통적인 외교방식과 동맹중시 입장으로 일부 복원되었다. 그러나 트럼프가 남긴 여파는 상당하다. 미중 전략경쟁은 여전히 심각한 수준으로 이행되고 있고, 미국의 국력은 상대적으로 쇠퇴하고 있다. 이 와중에 북핵 협상은 교착상태를 벗어나지 못하고 있으며, 북핵 고도화는 계속되고 있다.

미중 전략경쟁과 북핵 고도화라는 이중의 도전에 직면한 한국 정부는 한반도 평화 프로세스를 진전시키기 위해 노력하고 있다. 그래야 미중 전략경쟁의 부정적 효과에서 조금이라도 자율성을 확보할 수 있다고 판단하기 때문이다. 한국 정부는 한편으로는 북한을 달래고, 다른 한편으로는 미국의 전략에 일부 부응하면서 상황을 관리하고 있다. 한국 정부는 연합훈련 축소 등의 카드를 활용하여 북핵 협상의 재개와 북한의 군사 도발을 자제시키려는 의도가 있을 것이지만 국내 및 동맹정치의 여건이 이에 우호적이지 않다. 일례로 에이브럼스(Abrams) 사령관 같은 미군 고위층들은 대북 역제를 강조하며, 연합훈련 정상 실시를 강조한 바 있고, 이는 한국의 대중들에게 큰 호소력을 지니고 있다. 그 결과 한국 정부는 연합훈련의 통 큰 조정을 통하여 자신의 대북전략을 온전히 시험할 기회를 얻지 못하고 있다.

한편 한국군은 텔리스만 셰이버, 퍼시픽 뱅가드와 같은 다국적 훈련에 적극적으로 참여하기 시작했다. 한국 정부는 대중견제를 위한 네트워크 다지기라는 미군의 전략적 의도에 부응하면 미측이 연합훈련에 대한 융통성을 부여하는 등 한국 정부 대북정책을 뒷받침 해주는 맞교환을 상상하면서 미국의 전략적 의도에 적극적 참여하는 모습을 보이고 있을 수도 있다. 실제로 이러한 동맹 내부의 거래는 현 상황 하에서는 양측에 전략적 이익을 가져다주기 때문에 크게 문제될 소지는 없어 보인다. 그러나 이러한 거래가 궁극적으로 가리키는 방향이 바람직한 것만은 아니다. 한국이 미국 주도의 군사네트워크에 편입되는 모습을 보이면 중국에서 비롯되는 미중 전략경쟁의 부정적 효과를 오롯이 감내해야하기 때문이다.

## 3. 향후 정책방향

미국이 중국을 국제규범에 순치시키기 위한 연성균형의 일환으로 추진하는 것으로 포장된 동맹 및 우방국 네트워크 구축의 본질은 군사력 균형을 맞추려는 경성균형 전략이 될 가능성이 농후하다. 경제적 부상에 이어 군사적 부상을 피하는 중국 바로 앞에 위치한 한국이 미중 간 군사적 그레이트 게임에 깊숙이 개입하는 것은 위험천만한 선택이다. 한국은 미국이 추진하는 대중국 연성균형과 경성균형 전략의 중간선에서 견고하게 중심을 잡는 선택을 해야 한다.

가장 바람직한 상태는 한국의 국익이 연성균형의 지점에서 극대화 될 것이므로 바로 그 지점에서 위치하는 것이나 미국의 전략적 의도가 경성균형의 방향으로 가 있고, 미국으로부터 혹은 전략환경 측면에서 직·간접적인 압력이 있는 만큼 현실적으로 한국이 취할 수 있는 선택의 여지는 크지 않다. 결국 한국은 북핵에 대한 대응과 한미동맹의 견고성 유지를 요구하는 국내 정치적 현실을 고려하여, 한-미-일-호주 간 다국적 훈련에 일부 참가하는 것처럼 연성균형의 지점을 다소 넘어서 경성균형 전략에 어느 정도 부응하는 모습을 보일 수밖에 없는 처지이다.

그렇다면 앞으로 한국은 어떤 입장을 견지해야 할 것인가. 전략적 의사결정에 쉬운 해법이 나올 리 만무하지만 일각에서 말하는 '전략적 모호성'을 견지하는 방향의 선택이 바람직할 지도 모른다. 사실 전략적 모호성이라는 것은 동맹의 현실을 도외시 하는 용어이다. 한국과 미국은 군사동맹 관계이고, 미군이 한반도에 주둔하고 있다는 사실 자체만으로도 한국은 전략적인 명료성을 스스로 드러내고 있다. 전략적 모호성을 언급하며 한국이 미중 사이에서 보다 명료한 선택을 하지 않는다는 것을 비판하는 이들은 미중 사이에서 현재보다 더욱 강도 높게 명료한 선택해야 한다고 주장한다. 그러나 그런 선택은 한국을 위험에 빠뜨리는 선택이 될 것이다. 명료한 선택을 주장하는 이들은 이를 도외시하고 있다.

한국은 오히려 전략적 모호성을 추구해야 한다. 그 첫걸음은 한국이 중국을 견제하는 미국 주도의 군사네트워크에 깊이 가담하는 것으로 보일 수 있는 행동을 - 예를 들면, 프리즘 미사일 한반도 배치 등 - 거부하는 데서 시작한다. 소위 말하는 '전략적 모호성'을 견지하는 정책 때문에 치러야 할 비용은 분명히 있을 것이다. 우선 국내 정치적 저항이 있을 수 있다. 한국 정부가 한미동맹 강화와 다른 방향, 즉 자율성과 독립성을 추구하는 방향으로 움직이려는 선택을 한다면 엄청난 반대에 직면하게 될 것이다. 이러한 정치적 반대가 확산되는 가운데 만약 미군이 주한미군의 일부 감축하여 인태 지역 다른 곳으로 배치하려 한다는 징조가 나타나기라도 한다면 그로 인한 정치적 후폭풍은 실로 심대할 것이다.

그러나 한국 정부는 이러한 힘든 과정을 견뎌내야 한다. 어차피 미군은 한국 정부

가 전략적 모호성을 견지하든 소위 말하는 전략적으로 명료한 선택을 하든 주한미군을 감축하여 역내 분산 배치할 것이 거의 확실하기 때문이다. 미국의 입장에서는 그것이 중국에 대한 군사적 비용부과에 유리하기 때문에 한국 정부의 선택과 무관하게 주한 미군 감축은 가까운 미래에 우리가 목도할 수밖에 없는 상황이라 할 것이다. 미군은 여기서 더 나아가서 주한 미군의 전략적 유연성을 강화하는 조치를 취할 수 있다. 한국은 이것도 감내해야 한다. 이 또한 미국을 향해 명료한 선택을 하던 안하던 간에 당연히 발생할 수밖에 없는 상황이다.

주한 미군이 일부 감축되거나 주한 미군에 전략적 유연성을 부여한다고 해서 우리 안보태세가 크게 흔들리지는 않는다. 우리의 군사력이 그 정도에 흔들릴 수준은 아니기 때문이다. 국내정치적으로 많은 우려를 표시하겠지만 사실이 그렇다. 만약 안보태세의 완전성에 대한 조금의 우려라도 생긴다면 빠른 시간 내에 전력증강을 추진하여 미군의 공백을 보충하는 군사적 노력을 전개함으로써 이에 대응할 수 있다. 한국은 매우 강력한 군대를 갖고 있다. 미국이 핵우산만 확실히 제공해 준다면 핵을 보유한 북한에 대해서 견고한 역제가 가능한 수준이기 때문에 이러한 선택이 가능해지는 것이다.

그동안 한국군이 건설해온 군사적 능력을 고려할 때, 전략적 모호성 견지에 대한 정치적 공세와 주한 미군 감축 또는 전략적 유연성 부여의 우려에도 불구하고 한미동맹 지역역할 확대 요구에 대해서 단호한 입장을 견지할 수 있다고 판단한다. 미중 전략경쟁 상황에서 미국은 한국을 버릴 수가 없다. 한국이 지닌 지전략적 가치를 낮게 평가하여 미국의 이익에 봉사함으로써 스스로 국익을 훼손하는 선택을 해서는 안 된다.

## ■ 동맹 지역 역할 확대에 대한 반론

미국으로부터 버림받을 수 있다는 점을 지나치게 강조한다. 우리가 미국을 필요로 하는 만큼 미국도 우리를 필요로 한다는 점을 인식할 필요가 있다. 북한의 공격을 막아내지 못했던 6.25 전쟁 시기의 한국이 아니다. 핵무기가 없을 뿐이지 한국군은 충분히 강력하다. 스스로 생존을 모색해 나갈 수 있다.

과거의 트라우마에 매몰되면 바뀐 현실을 제대로 바라보지 못한다. 미국은 우리를 자신 쪽으로 끌어들이려 노력하고 있다. 미국이 과거의 미국이 아니기 때문이다. 탈냉전 초기 유일 강대국이었던 미국은 잊어야 한다. 더이상 미국은 우리의 후견인이 될 수 없다. 미국은 그럴 의향도 능력도 없다.

우리 국력이 상승한 만큼 우리 목소리를 내야한다. 그래야 대접을 받는다. 호주, 일본과 비교하며 자학하지 말아야 한다. 중국 견제의 최전선인 한국을 버려야 할 정도가 된 미국은 우리가 쫓아가 매달릴 가치도 없는 국가가 되었을 것이다. 가까운 미래에 미국이 그 정도로 쇠퇴할리도 없다. 그러니 방기의 우려는 접어도 된다.

미국으로부터의 방기는 두려워하면서 중국의 보복은 과소평가하고 있다. 중국 견제 네트워크에 적극 가담하면 정치적, 경제적, 군사적 보복이 뒤따른다. 사드 배치 이후의 상황을 기억할 필요가 있다. 미국이 그 당시 우리를 위해 어떤 일을 해주었나. 우리 홀로 모든 것을 감당해야 했다. 그런 상황은 반복될 수 있다. 미국은 동맹국 중 특히 한국이 가진 지리적 위치, 경제적 레버리지, 군사적 자산을 중국 견제에 활용하려 한다. 우리 스스로 나서서 미국의 행동대장 역할을 할 이유가 없다.

자유주의적 국제질서와 다른 질서도 가능하다는 현실을 인정해야 한다. 한국은 2차 세계대전 후 미국이 조성해 놓은 국제질서하에서 모범적으로 성장한 우등생 국가이다. 소위 말하는 자유주의적 국제질서의 혜택을 받았고, 그것을 체화했다. 미국식 가치를 공유한다. 모두가 인정하듯이 우리는 중국과는 근본적으로 다른 나라이다. 그들이 주장하는 국제질서와 가치에 동의하지 않는다. 그렇다고 반드시 그걸 제압해야 하는 것은 아니다.

미국은 자신이 디자인해 놓은 국제질서가 아닌 다른 질서도 가능함을 인정해야 한다. 그걸 인정하지 못한 미국의 오만함이 쇠락해가는 현재의 미국을 만들었다. 우리가 비록 미국이 만들어 놓은 국제체제 배출한 우등생이기는 하지만 미국을 위해 국익에 저해되는 길을 갈 수는 없다.

우리가 중심을 잡고 미중이 상호협력 하는 관계가 되도록 해야 한다. 한국은 중견국이다. 글로벌 선도국가가 되어가고 있다. 미중이 협력하는 관계가 되어야 우리 경제도 성장하고, 북핵 문제도 해결된다. 대중 견제를 위한 군사네트워크에 가입하여 역내에 군사적 긴장을 불어 넣을 이유가 없다.

미국의 움직임에 수동적으로 반응하는 태도에서 벗어나야 한다. 최근 미국의 행보나 중국의 행보를 정상적인 것이라고 보기 힘들다. 양자 간의 갈등을 부추기기보다 타협을 통한 문제해결을 이끌어내는 것이 지혜로운 처신이다. 어차피 미중 양국은 신냉전과 같은 극한 대치국면으로 갈 생각이 없을지 모른다. 판세를 제대로 읽지 못하고 전략적 명료성을 표방해야 한다는 생각에 매몰되어 선불리 행동하는 것은 지혜롭지 못하다.

## 주제 4 한일관계 전면적 개선

진 창 수(세종연구소) : 찬성

### 1. 현재의 한일관계 현황

과시적 행보의 한국정부와 냉담한 일본정부, 양국 정부 간의 상당한 인식차가 지속되는 상황이다. 한국측은 스가정부의 ‘對韓입장에 미묘한 변화’를 추측하였다. 그리고 미국 新행정부의 협조를 확보하기 위한 對日관계에 대한 개선입장을 과시하였으며, 남북관계 개선에 일본을 이용하려는 전략 등을 보여주었다.

일본측은 미일동맹의 강화를 통한 인도태평양전략이 우선과제이며 일본은 인도 태평양 구상에서 한국의 전략적 가치를 높게 평가하지 않고 있다. 그리고 1965년 한일 기본조약때 모든 문제가 끝났으며 일본정부는 ‘1965년 협정을 통해 ‘최종적으로 해결하였다’ 라고 주장하기 때문에 과거사 문제는 한국정부가 처리해야 한다는 입장이며, 한국정부의 대화 제의에 대해서는 일본의 요구를 들어주지 않는다는 전략적 판단하에 대화에 응하지 않고 있다. 한국의 정치적 상황에 따라서는 언제든지 변화할 것으로 보이며 문정부보다는 다음 정부에 대한 기대가 있다.

한일관계 개선에 대한 의지가 없는 이유는 ‘상대방에게 공이 있다’며 별다른 정치적 부담감을 느끼지 않기 때문이다. 문정부는 한일관계를 북한문제에 종속시키거나 국내 정치의 유불리로 인식하는 경향이 강해져 한일관계 개선은 우선순위에서 도외시키고 있으며 스가정부는 일본의 여론을 고려하여 한국에 대한 압박이 유리하다고 판단하고 있다. 한편 한일관계를 관리해야 할 정부가 오히려 감정을 드러내면서 싸움을 좌초하고 있다.

한일관계에서는 피해자와 가해자의 역전 현상이 일어나고 있다. 가해자인 일본이 한국에게 약속을 지키라고 요구하는 상황에서 일본의 사죄와 반성은 실종되고 있는 상황이며, 일본의 무성의한 태도가 문제이지만 장기적이고 전략적 관점에서 한일관계를 생각하지 못하는 문제인 정부도 책임이 있다. 미중 전략경쟁속에서도 국익보다는 과거사 프레임에 매몰되어 있는 경향이 있다.

강제징용 문제는 현 상태로는 국내 일본자산에 대한 현금화 조치 강행 시 해결이

곤란하다. 강제징용문제 해법에 대한 국내적 컨센서스를 가지지 못한 상태로 외교를 전개한다면 문제가 생길 수밖에 없는 상황이다. 문 대통령의 인식은 강제징용문제의 피해자 중심주의 원칙과 사법에 개입하기 어려우며 문제를 풀기 위해서는 일본이 솔직하게 나와야 하는데 일본이 거짓말을 하고 있어서 신뢰하기 어려워 한일관계가 풀리지 않고 있다. 일본 스가총리는 ‘한국측에서 징용공 문제에 대한 진전된 입장 제시’를 요구하고 있으며 한국측이 실마리를 풀어야 한다는 입장이다.

위안부 문제는 미결의 과제로 남아있다. 위안부 판결의 정당성을 납득시키기는 것은 지난 과제가 되었다. 문 정부는 화해를 원하는 피해자와 불만을 가진 피해자들의 대립을 수수방관하면서 갈등관리에 실패하였으며 스가정부도 여론의 눈치를 보면서 원칙론만 고집하고 있다. 이 과정에서 원리주의자들의 목소리는 커지고 한일 갈등은 고착화되는 악순환이 반복되고 있다.

위안부 피해자들은 정부의 관리 실패로 한국 법원에 기댈 수밖에 없는 상황이다. 1월 8일 서울중앙지법 민사34부(재판장 김정곤)은 주권면제조항을 적용하지 않음으로써 “피고 일본이 피해자들에게 각 1억원씩을 지급하라”고 판결하였다. 반면 4월 21일 서울중앙지법 민사15부(재판장 민성철)는 동일한 피해 사안을 다룬 2차 소송을 “각하한다”고 판결하였다. 동일 사안에 대한 정반대의 판결은 ‘국가(주권)면제’에 대한 해석 차이 때문에 발생하였다.

문정부는 “2015년 12월 한·일 정부 간 위안부 합의가 양국 정부의 공식합의라는 점”을 인정하였다. 그리고 “한국 정부가 일본 정부에 위안부 문제로는 요구하지 않을 것이라고 이야기하였다. 오히려 일본 정부는 한국에 해결책을 요구함으로써 사실상 일본에 반성과 사죄를 요구하기도 어려운 상황이 되어서 결국 미해결과제로 남아있다.

외교/대북정책에서 한국의 ‘기승전 대북정책’과 일본의 ‘대중견제/역내위상 강화’ (日)라는 (의도된) 엇박자 현상이 나타난다. 문정부는 북한 비핵화를 추진하기 위해서는 미/일을 설득하여 국제적인 환경을 만드는 것이 중요하며 이 점에서 도쿄올림픽도 북한문제를 푸는 실마리로 이용하는 측면이 있으며, 일본 스가정부는 미국과 함께 ‘인도-태평양전략’을 강화하며 북한문제에서는 미국 바이든 정부의 등장으로 한국의 대북정책은 추진력을 잃었다고 판단하고 있다.

북핵문제에 대해서도 한국정부가 촉진제 역할을 하지 못할 것이며, 납치자 문제도 한국 없이도 북한과 대화할 수 있다고 생각하고 있으며 북한문제에서 한국이 일본을 앞서간다는 초조감이 있었던 이전과는 달리 현재는 그러한 초조감도 없을 뿐만 아니

라 한국이 왕따를 당할 수 있다는 자신감이 일본에 있다.대북문제에서 일본(도쿄 올림픽)을 이용하려는 한국에 대한 불쾌감을 가지고 있으며 동북아 질서에서 일본의 역할이 중요하다는 전략적 자신감이 부활하고 있다.

## 2. 한일관계 전망

미국의 관계개선 압박도 한계의 상황이며 한일이 풀어야 할 과제이다. ‘동맹관계 강화를 통한 대중견제’ 추구가 예상되는 바이든 신행정부의 압력이 한일관계에 일시적 접촉제 역할을 할 가능성은 있으나 지속가능성이 문제이며 2015년 위안부 합의의 교훈을 되새겨볼 때 미국이 한일관계를 중재하기에는 한계가 있다. 2015년 당시에는 일본군 위안부 문제만을 해결하면 한일관계의 큰 허들을 넘을 수 있었다. 그리고 오바마 정부는 과거사를 넘어 한일 안보협력까지 확대할 수 있다고 예측했다.

그러나 2015년 위안부 합의 결과는 미국이 의도한 방향과 다르게 전개되었다. 2015년 위안부합의는 오히려 한일 양국의 대립을 격화시켰다. 더욱이 아베 총리가 한국은 약속을 지키지 않는다고 공세로 나서면서 한일 양국의 대립은 경제, 안보부문까지 확산이 되었다.

한일관계는 관계개선의 모멘텀이 존재하지 않아 악화인 상태가 지속되고 있으며 2015년 교훈으로 인해 바이든 정부가 한일관계 개선을 위한 구체적 대안을 제시하기는 더욱더 어렵게 되었으며 또한 한일양국이 타협을 하더라도 그 협력이 유지될 수 있는지에 대한 불안감마저 존재하게 되었다. 그리고 한국이나 일본이나 서로 양자 관계를 개선해야 할 뚜렷한 이유가 없는 상황에서 양국의 선거일정 등을 고려할 시 관계개선 모멘텀을 찾지 못한 채 더욱 악화될 우려도 있다.

한일관계의 불신으로 돌파구 마련이 어려운 상황이다. 불신을 해소하기 위해 정상 회담을 논의하고 있지만 불신은 쌓이고 있는 형국이다. 도쿄올림픽을 한일관계 개선의 기회로 삼겠다는 문정부의 주장에도 스가 정부는 ‘한국이 강제징용문제, 위안부 문제에 대해 진전된 제안을 가져오지 않으면 대화는 할 수 없다’는 기존의 입장을 되풀이하고 있다. 일본에서는 문 대통령과 대화를 하더라도 별로 달라질 것이 없다는 불신이 가득하기 때문이다. 청와대 또한 ‘일본이 한일관계 개선을 정치적으로 이용하는 듯한 인상이 있다’고 불만을 토로할 정도로 상대방에 대한 불신은 심하며 앞으로 선거국면이 되면 더욱더 심화될 가능성이 있다. 또한 일본 정치권의 대한 불신으로 인해 일본도 전략외교가 부재하고 있는 상황이다.

외교정책 방향 설정에 있어 핵심 요직인 총리관저 국가안전위원회(NSC)의 국장에



기존 경제산업성 출신 인사 대신 한국문제를 잘 아는 외무성 인사를 기용하였다. 외무성의 동북아 국장에도 한국문제에 밝은 인사가 임명되는 등 일본의 한반도문제 대응역량이 강화하였음에도 스가총리의 정치적 상황에 따라 한일관계는 우선순위가 낮다.

반면 한국의 청와대에서는 고위급의 대일라인이 분명치 않으며 외교부에도 대일정책을 주도해 나가는 구도가 보이지 않으며 대일정책이 대북정책의 하위 정책으로 전락하여 대화를 할 수 있는 통로가 마련되어 있지 않다.

한일관계가 우호관계로 복원되지 않을 가능성이 있어 위기의식을 가져야 한다. 강제징용문제의 현금화 조치에 대한 한일 양국의 타협이 이루어지지 않는한 한일관계의 악화는 막을 수 없는 상황이다. 그리고 상호불신이 경제문제, 안보문제 등으로 확산되어 양국의 감정 대결은 지속할 가능성이 높다. 지금까지 한일 양국은 국제환경속에서 서로가 필요하다는 전략적인 고려가 있었기 때문에 한일 양국은 대립하더라도 다시 복원될 수 있었다.

현재의 한일 양국은 상대방을 자국의 정책을 방해하는 훼방꾼으로 보는 인식이 강해 전략적인 타협은 어려운 상황이다. 스가정부는 인도태평양 전략에서 한국을 포함시키지 않고 있으며, 문정부도 일본의 방해로 제2차 미북 정상회담이 실패했다고 책임을 전가할 정도이다. 지금은 한일관계 개선을 위해 움직이는 경제인, 언론인, 정치인은 찾아보기가 힘들다. 양국 국민들도 관광이나 음식 등에 관심은 많아도 한일관계의 갈등이 일상화되어 있는 것에 익숙해 있는 탓에 한일관계의 개선에는 관심이 없다.

앞으로 한일관계의 악화는 경제문제 뿐만 아니라 한국 외교와 안보(대북정책)의 부담으로 작용할 것이다. 결국 국제관계에서도 한일관계 악화로 많은 비용을 치를 가능성이 높다. 그리고 혐한과 반한이 지속되는 정치환경이 존재하고 있으며, 최근 일본의 정치상황은 혐한에 치우쳐 대한 강경론이 오히려 먹히고 있다. 앞으로 일본 여론이 급격히 변화하지 않는 한 일본 정국의 상황은 한국에게 유리하지 않다. 즉 일본의 다음 정권도 집요하게 한국에 과거사문제 해결을 요구하는 상황은 변하지 않을 것이다.

내년 한국의 정권이 바뀌더라도 국회가 민주당으로 장악된 상황에서는 새 정권이 대일 유화 정책을 제시하기는 쉽지 않을 것이다. 과거사 문제에 대한 시민세력의 집요한 문제제기는 한국 정부의 외교적 부담으로 작용할 가능성이 높다.

### 3. 대응 방향

일본의 전략적인 위치를 변경해야 한다. 일본을 대북관계의 방해자로서가 아닌 협력자 또는 역할 분담으로 일본을 인식해야 한다. 한일관계에서는 역사 과거사문제는 장기적인 과제로 두면서 대중, 대미관계에서 협력자로서 인식을 변화시켜야 하며 미중으로부터 자신의 편에 서기를 강요받는 지금의 상황에서는 중견국의 역할을 확대하고 강대국 정치의 시련을 피하기 위해서라도 한일 협력은 필수적이다. 한일 양국이 자유주의 이념에 기초하여 강대국의 자의적 강권 질서에 반대하고, 자유무역질서의 확산을 주장하는 중추적 동반자로서 협력한다면 서로의 국익을 증진시킬 수 있는 것은 말할 필요가 없다.

고려해야할 원칙은 앞으로 한일 양국의 갈등 코스트를 줄이기 위해서라도 한일 양국 모두 과거사는 관리하며, 이익은 확대하고, 전략은 공유해야 한다. 현재의 양국간 불신이 지속하는 상황에서는 일본에 대해 너무 많은 기대를 해서는 안된다. 신뢰를 회복하기 위해서는 많은 시간이 필요하다.

현재는 한일관계의 관리에 힘을 기울여야 하며 투트랙으로 접근하여 과거사와 경제·안보 협력의 분리를 실천해야 한다. 현안에 대한 올바른 인식과 처방을 정리하자면, 한일 양국은 대한수출규제조치(일본)와 지소미아 파기 카드(한국)로 서로의 발목을 잡으면서 국익마저 훼손시키는 상황을 만들었다. 투트랙 정책이 실질화되기 위해서는 과거사 문제의 갈등으로 한일 협력을 미룰 것이 아니라 안보, 경제 등의 한일 협력이 필요한 부문에서는 가시적인 성과를 내야 하며, 한일관계 현안에 대한 인식의 전환이 필요하다. 일본은 한국에게만 해법을 요구하면서 대화를 하지 않는 나쁜 버릇을 버려야 하며 한국 또한 한일수출규제조치에 대항 조치로서 지소미아의 연기를 카드로 사용할 수 있다는 허상을 깨야 한다. 한일양국은 국익을 위해서라도 상대방의 현안에 대한 신중한 고려가 필요하다.

최근에 한일 양국에서는 이러한 한일관계의 흐름을 잘못된 역사의 과정이라고 보는 인식이 있다. 한국에서는 정부가 어정쩡한 타협을 인정함으로써 일본의 법적 책임을 인정받지 못한 것이 근본적 문제라고 비판하고 있다. 근본적인 문제해결이 어려운 상황을 인식하지 않으면 과거사 문제 해결은 더욱더 어려워지고 외교정책에서 비용을 높이는 길이 될 것이다.

Top-down 방식의 돌파구 마련을 위한 대화채널 구축을 위해서는 우선 한일관계 갈등관리와 해법을 분리해서 한일관계가 악화된 것을 인정하고 더 악화가 되지 않도록 서로 대화를 해야 한다. 무엇보다 한일 양국정상의 의지와 결단이 필요하며 이러

한 의지를 보이기 위해서는 청와대와 일본 총리관저 간의 채널이 필요하며 보여주기 식이 아닌 솔직한 대화를 나눌시에 로드맵이 마련 가능할 것이다. 여당과 청와대가 일본 정부와 국내의 일본대사관 사람들을 만나는 등 대화 채널의 폭을 확대하고 깊이를 심화시켜야 한다.

미국 신행정부 활용 전략을 추진하여 한일관계에서 미국의 변수로 어느 정도 진전 기회가 존재한다. 차기 정부는 TPP에 적극적인 가입을 고려하고, 일본과의 북한문제에 대한 협력을 강화하여 한미일 협력을 수면하에서 진전시키고 대중 정책에 대한 협력도 적극적으로 이끌어낼 필요가 있으며 한일 전략대화를 활성화 시켜야 한다. 또한 미국이 한국 정부의 대북정책 또는 대일정책에 대한 입장을 너무 잘 알고 있으므로 북한문제 등 기존 입장을 똑같이 되풀이하면 받아들여지지 않을 것이라는 점에도 유의하면서 한일 협력을 통해서 미국을 설득할 필요가 있다.

당장의 성과보다 멀리보고 단계적이고 포괄적으로 접근하는 방안을 강구해야 한다. 제1단계: Top-down 방식으로 돌파구를 마련하려면 국장급 대화 채널보다는 청와대와 일본 관저가 직접 나서야 한다.

제2단계: 청와대와 일본 관저의 솔직한 대화는 한일정상회담에서 시작되어야 한다. 한일 양국의 분위기를 전환하기 위해서라도 한일정상회담의 만남은 한일관계 갈등 관리와 해법을 분리하는 데에서 출발해야 한다. 즉 강제징용문제의 해결을 모색하면서도 악화일로에 있는 한일관계 갈등 관리가 정상회담의 우선적 과제가 되어야 한다.

제3단계: 그 대화의 과정에서 일본은 대한수출규제조치를 해제하고, 한국은 현금화 조치를 유예해야 한다.

제4단계: 실질적 한일협력을 증진시키면서 한일 화해의 장면을 만들어야 한다.

제5단계: 최종적으로는 강제징용문제에 대해 한국 내 정쟁의 빌미가 되지 않으면서 일본의 불신을 없애는 묘안이 필요하다. 하나의 대안으로서는 강제동원 판결 배상금을 한국정부가 우선 대위변제한다. 동시에 일본도 피해자들에게 사죄와 반성을 보여야 한다.

제6단계: 한일기금이나 한국의 여야가 합의한 특별법을 만드는 것이다.

제7단계: 한일 신공동선언의 방법이 있다. 제2의 김대중 - 오부치 한일공동선언이 방법이 될수 있다.

제3단계까지 중요하다. 한일정상회담을 통해 수출규제, 현금화 조치 문제 등을 우선 동결하자고 제안한 후에 한일 양국이 교섭을 진행하면 된다. 국내 진보/보수진영의 정서를 고려할 때 현 정부가 푸는 것이 가장 바람직하나 일본에 대한 불신이 너무 심해 안 될 가능성이 농후하다.

역사의 과거사 문제는 정부가 할 수 있는 일을 구분하여 장기적인 화해의 과정을 만들 필요가 있으며 민간의 역할을 증가시키는 것이 중요하다. 피해자 중심주의의 원칙을 인정하면서도 유연한 대응이 필요하다. 한국면의 피해에 대한 정확한 인식을 바탕으로 한일협력이 중요하다는 점을 부각하면서 과거사문제에 대해서는 특별법을 통해 정부차원의 해결에 대한 최선의 대응을 해야 하며 역사의 과거사문제를 민간차원에서 장기적인 해법을 논의해야 한다.

1단계: 징용문제에 대해 대위변제를 통해 한국정부가 피해자에 판결 배상금을 지급하고 한국정부가 피해자에 대한 구제를 해야 한다.(예를 들면 김영삼 대통령처럼 도덕적 우위에 선 대일정책을 선언하는 방법). 대신 일본기업은 화해조치로 사죄, 기금 조성 등 기여/위안부 문제에 대해서는 2015년 위안부 합의의 후속조치를 마련하여야 한다. 문정부가 조성한 100억원과 일본이 화해치유재단에 보낸 100억원(현재 50억원 정도)의 사용 용도를 명확히 해야하며 일본정부는 사죄와 반성을 명확히 해야 한다. 이러한 합의를 바탕으로 양국 정부가 피해자/단체와 합의하에 위안부문제의 로드맵을 만들어야 한다.

2단계: 사법적 조치를 국내 메커니즘화하여 국제법적 시비/갈등을 차단하고 국가 대 국가의 외교현안으로 복원시키는 구조를 마련해야 한다. 이후에 특별법 제정의 방법을 고려해야 한다.

3단계: 민간차원에서 역사공동위를 만들어서 지속적인 역사문제에 대한 한일의 인식을 조율하면서 젊은 세대에 대한 역사인식을 공유하기 위한 젊은 세대 교류를 활성화 해야 한다.

피해자 중심주의로 인해 1단계부터도 진행되지 않고 있는 상황이며 정부가 총대를 메고 해결해주겠다고 자세가 요구된다. 피해자측은 정부측 의지에 따라 수용 가능하다는 입장이다.

#### 4. 남기정 교수에 대한 코멘트와 질문

남교수가 포괄적 단계적 해법에 동의한다는 점에서 저자의 논조와 대체적으로 일치하고 있다고 생각한다. 남교수가 제시한 간단한 논점에 대답을 정리했다. 남교수가 지적한 대로 일본 정부는 1965년 협정을 통해 ‘최종적으로 해결하였다’는 주장을 하고 있으며 그런 취지로 설명한 것이기 때문에 문장을 수정했다. ‘한국이 ‘왕따’를 당할 수 있다는 일본 정부의 자신감’은 일본 정부내 분위기를 전달한 문장이다. 남 교수가 주장하듯이 일본정부가 운신의 폭을 넓히려고 하는 것도 물론 존재하지만 이것은 서로의 입장이 다른 것은 아니다.

4차 한류에 관심으로 친한 여론이 약간 높아졌다는 주장은 동의하기 어렵다. 이는 젊은 층의 한류소비가 증가와 더불어 2020년 이후 일본 여론의 변화는 존재하나 미미한 수준이며 그 이유가 대한정책의 문제점에 대한 환기를 배경으로 보기는 힘들다. 최근 요미우리신문과 한국일보의 여론조사에서도 알 수 있듯이 친한 감정을 가졌다고 해서 일본 정부의 대한정책에 대해 비판적 인식을 가지거나 한국 정부의 입장을 지지하는 것은 아니다. 친한 감정과 일본 정부의 대일정책에 대한 비판적인 태도(한국정부에 정책에 동의하는 것까지 포함한다)는 별개의 것으로 상관관계가 매우 약하다. 이점은 최근 현대일본학회의 발표 자료(오승희, 최은미, 석주희)를 참조하기 바란다.

문재인 정부의 대일정책 평가에 대해서는 이견이 있다. 남교수는 문재인 정부가 북한문제에 집중한 나머지 '세심함'을 보이지 못한 것을 인정했다. 세심함이 보이지 않았다는 것은 너무 추상적이라 이해하기 힘들지만 어떤 부분에서 세심함이 보이지 않았는지 또한 세심함이 보이지 않는 것 자체가 대일외교에서 전략이 결여된 것은 아닐까 생각한다.

남교수가 인식하는 문정부의 대일정책의 문제점은 무엇이며 그리고 문정부의 투트랙 정책이 실패한 것은 아닌지에 대한 질문을 던진다. 국내정치를 우선하여 대일정책에서 전략외교가 실종한 점이 있으며 청와대와 여권이 반일을 이용하여 국내정치에서 야당이나 보수세력을 비판하는 것에 몰두한 측면을 부인할 수 없다. 일본의 탓으로 돌리고 비난만 해서는 책임있는 정부의 역할이 아니며 문정부도 한일관계 악화의 책임에서 벗어날 수 없다.

위안부 합의에 대한 불만을 제기하면서도 2015년 합의 이후 진척시키지도 못하고 오히려 위안부문제를 미결의 과제로 남겨둔 점과 정책상의 혼란만 가중한 점이 있다. 문정부가 위안부 문제를 해결하기 위한 노력은 무엇이며 또한 강제징용문제에서도 정부의 역할을 방기한 것은 아닐까? 그 예로 사법에 개입할 수 없다면서 현재 정반대의 사법부의 판단에 대해서는 어떤 입장을 내고 있는지 의문이다

2015년 합의사항인 화해치유재단은 일방적으로 해체하면서 일본정부에는 위안부문제에 대해서는 더 이상 요구하지 않겠다는 것은 모순이 아닐까? 그리고 일본으로부터 받은 돈 100억은 안 쓴 것으로 하면서 양성평등기금 100억을 내놓은 것에 대한 사용처와 그 목적은 무엇인지에 대한 구체적 설명이 있었는가? 어정쩡한 형태로 아무것도 해결하지 못한 것은 아닌지 의문이다

2018년 8월 15일 광복절을 맞아 여당 민주당 박경미 대변인이 2015년 한일위안부 합의를 수용하고 화해치유재단으로부터 1억을 수령한 피해자를 '더러운 돈'을 받았다

고 비난하여 피해자들을 갈라놓은 것이 대립을 부추긴 것은 아닐까? 또한 문정부는 정대협이 주도하여 김복동 피해자 등을 만난 적은 있지만 그 이외의 피해자들을 만난 적은 없는 것은 어떻게 생각하는가. 피해자 중심주의를 표방한 문정부가 피해자와 유족들과 협의에 적극적으로 진행했다고는 볼 수 없으며 그리고 윤미향 사건에 대해서도 문정부의 미온적인 태도는 이해할 수 없다.

전략적 카드로 지소미아를 주장하면서 결국 미국의 압력에 밀려 지소미아 연기를 거듭하는 점과 일본 대응에서 전략적 실패는 없었는지 그리고 감정싸움으로 일관한 것은 아닐까?

2021년에 들어와서는 기존의 입장과는 달리 일본과의 대화에 적극적으로 돌아섰는데 2021년 대일정책의 목적은 무엇인지와 바이든 정부가 들어서면서 문정부도 대일정책을 변화시켰다면 국민들에게 그 이유를 설명하는 것이 타당한 것은 아닐까? 이를 통해 단지 도쿄올림픽을 이용하고자 했다는 의구심에 대해서도 해소해야 하는 것은 아닐까?

남교수도 한일관계의 위기와 갈등은 한반도 평화프로세스에 기인한 것이라는 기인한 것이라고 인정했다. 그렇지만 한일관계를 북한문제에 종속시켜 ‘기승전 대북정책’은 과잉해석이라고 보는데 그렇다면 문정부의 우선순위는 대북정책이 아닌지 그리고 대일정책의 우선순위가 낮은 것은 인정하는지 의문이다.

문정부는 초기에 대북정책을 위해 특사를 파견하는 등 일본과 협력을 유지하는 제스처는 있었지만, 2019년 2월 하노이 미북정상회담 실패 이후 정부내에서 조차 일본의 대북 강경자세에 비판적인 자세를 취하였다. 그 이후 2019년 7월 대일수출규제조치로 한일관계는 악화 일로를 걸었으며, 대북문제에서도 일본의 협의가 얼마나 진행되었는지 의문이다

하노이 회담이후 문정부내에서 일본 비난이 강화된 것은 민주평화통일자문회의 부의장 발언이며 문대통령조차 최근 외교간담회에서 ‘일본을 신뢰할 수 없다. 일본이 거짓말을 하고 있다’고 말할 정도로 일본을 방해자로 보는 시각이 뚜렷하다.

### 남 기 정(서울대 일본연구소) : 반대

한일관계 개선은 장기 과제로서 단계적 해법을 모색해야 한다. 한일관계 악화의 원인과 배경은 역사적으로 그 뿌리가 깊고, 지정학적으로 그 폭이 넓다. 현재의 한일관

계는 세계질서의 대전환에 맞물려 장기적인 조정단계에 진입한 상태이다. 관계개선을 서두르는 나머지 역사적 배경을 무시하고 지정학적 선택을 그르치면서 문제를 봉합할 경우, 장기적으로 오히려 통제 불가능한 관계 악화의 화근을 남기게 될 수 있다. 그러므로 역사의 꼬인 실타래를 풀고 한반도 지정학을 전쟁의 논리에서 평화의 논리로 전환하는 방향으로 한일관계를 풀어나가는 장기 전략이 우리에게 필요하다.

## 1. 논지

한일관계는 장기 저강도 복합 갈등 상태에 있는 상황이다. 일본의 대한 정책은 2017년에 발표된 『미일동맹을 재구축한다(日米同盟を組み直す)』의 기조가 유지되고 있는 상황이다. 즉, 관계가 냉각되는 것을 감수하더라도 2015년 합의의 준수를 요구하고, 한국의 대북 화해 정책에 대해서는 미국과 함께 속도 조절에 나선다는 것이다.

이에 대해 우리 정부는 한반도 평화프로세스를 추진하여 2018년은 ‘두 개의 전후’ 체제 해체가 개시되어, 그 결과 한반도 평화프로세스와 ‘1965년 체제’ 해체 프로세스가 동기화 되었다. 특히 한반도 평화프로세스는 전쟁의 위기를 고조시켜 온 한반도 정전협정체제를 종식시키려는 한국과 한반도 정전체제를 전제로 성립한 동북아시아의 전략적 균형을 유지하려는 일본의 대립과 갈등의 본질적 이유이다.

한일관계 악화는 글로벌 요인으로는 초강대국 중국의 등장으로 미중 전략경쟁 상태가 출현하고 일본의 상대적 쇠퇴와 한국이 중견국으로 부상하는 하였고, 양자간 요인으로는 한·일간 정경 네트워크의 단절과 한·일 국력 격차의 수렴을 통한 한일관계의 대칭화와 수평화가 일어나 한일관계가 국제무대에서 경합하는 보통의 양자관계로 변화한데에 있다. 국내정치 요인으로는 일본의 보수 우경화의 가속과 한국에서 진보 정권의 출현으로 양자간의 상호 인식의 불화가 심화된 결과이다.

한일관계 위기와 갈등은 역사문제를 현상으로 하지만, 본질적으로는 한반도 평화프로세스에 기인한 것이다. 따라서 한일관계 위기 해소와 갈등 극복은 한반도 정전협정체제의 해체가 동북아시아의 전략적 균형을 급변시키지 않으며, 동북아시아의 전략적 균형이 한반도 정전협정체제의 해체에 방해가 되지 않는 구조를 만들어나가는 데에서 가능하다. 현재 미중 전략적 경쟁 격화 속의 한·일 전략적 경쟁이 개시되어 한일관계는 ‘저강도 복합 갈등’의 장기화로 냉전적 양상이다.

수출규제조치와 군사정보보호협정(GSOMIA) 맞교환을 통한 일괄타결 방식의 관계 개선은 실패하였다. 과거사 문제와 관련해서는 한일 양국이 원리적 태도를 취하고 있어서 쉽게 풀기 어려우며 한일관계를 단기적으로 개선하기 위해서는 경제 및 안보협력

현안인 수출규제조치와 한일 군사정보보호협정(GSOMIA) 문제를 전향적으로 타결하고, 부분적으로 관계를 정상화하는 방법이 모색되고 있다.

바이든 행정부 들어서 한일안보협력의 복원에 대한 미국의 압력을 배경으로, GSOMIA 연장과 수출규제 해소라는 동시 행동을 통해 가시적인 개선조치를 취할 수 있는 가능성이 높아졌다.

미국은 반도체 등 핵심 산업에 대한 글로벌 공급망의 재편을 추구하고 있으며 이에 따라 일본의 대한국 수출규제는 사실상 무력화되었으며, 한·일 간 공급망 협력을 요구하는 미국의 요구에 직면해 일본의 대한국 수출규제는 형해화 해졌다. 원상복구는 일본 리더십의 최종 결단만 남은 상태이다.

한국 정부는 일본의 수출규제가 원상회복되지 않는 것에 대해 불만을 표시하며 “GSOMIA 종료 효과 재가동 권리”를 주장하고 있으나, GSOMIA 연장의 불가피성의 인식으로 인해 GSOMIA 연장과 수출규제 조치 해소는 양국 리더십의 결단과 이를 위한 신뢰회복에 달린 과제이다.

이러한 상황에서 우리 정부는 도쿄올림픽 개막을 계기로 한일 정상회담을 개최하고, 이 자리에서 일본 정부가 수출규제조치를 철회하고, 우리 정부가 GSOMIA를 정상화하는 데 합의하는 것으로 관계개선을 시도한 것으로 보인다. 그러나 일본은 이를 거부하고 과거사 문제에서 해법을 압박함으로써 관계개선 시도는 무산되었다.

과거사 문제는 원칙과 현실이 균형을 이루는 최적 해법을 찾음으로써 해결 가능성이 열렸다. 이와 같은 상황에서 과거사 문제와 관련해서는 원칙적 해법과 현실적 해법을 양 끝으로 하고, 그 사이에 포괄적 단계적 해법, 개별적 선제적 해법이 존재하는 네 가지 시나리오를 상정해 볼 수 있다. 이 가운데 원칙적 해법은 일본이 받아들일 수 없다는 점에서 비현실적이며, 현실적 해법은 국내적 반발을 극복하기 어렵다는 점에서 추진하기 어려운 상황이다. 이 사이에서 원칙과 현실의 균형점을 찾는 노력을 기울여야 하며, 이를 위해 국내적 조치를 통한 보완이 필요할 수 있다.

## 2. 미래 네 가지 시나리오

- 
- 시나리오 A, 사법부 판결 완결을 통한 원칙적 해법
  - 시나리오 B, 로드맵 공유와 ‘행동 대 행동’의 포괄적 단계적 해법
  - 시나리오 C, 한국 정부의 독자적 조치를 통한 개별적 선제적 해법
  - 시나리오 D, 한국 정부의 시정 조치를 통한 해법
-



시나리오A: 사법부 판결 완결을 통한 원칙적 해법

강제동원 배상과 관련한 2018년 10월 및 11월의 대법원 판결과 일본군‘위안부’ 배상과 관련한 2021년 1월의 판결을 이행하는 방법이 있다. 일본 기업이나 정부가 응하지 않을 경우 현금화 절차가 진행될 수밖에 없으며, 이는 일본의 추가적 보복조치 등을 불러와 한일관계 개선의 기회를 찾기 어려워지는 상황이 된다. 이로 인해 한일관계는 재구축의 기회도 찾지 못한 채, 지속적으로 악화하는 한일관계가 한반도 평화 프로세스의 부담으로 존재할 가능성이 있다. 가능하면 현금화 일정을 관리하면서 시나리오B 또는 시나리오C의 입구를 찾는 노력을 해야 한다.

시나리오B: 로드맵 공유와 ‘행동 대 행동’의 포괄적 단계적 해법

우리 정부가 2015년 합의를 공식적 합의로 인정하고, 일본 정부가 2015년 합의에 미흡한 부분(사죄 표명의 직접적 전달 부분)이 있다는 것을 상호 인정하는 것을 출발점으로 하고, 그에 기반해서 문제를 풀겠다는 입장을 제시할 경우, ‘행동 대 행동’의 포괄적 단계적 해법으로 나아갈 수 있다.

이를 위해 2015년 합의의 보완과 이를 통한 신뢰 구축 단계를 거칠 필요가 있다. 이는 일본의 ‘가해사실 인정과 진정어린 사과’를 통해 일본이 거출한 10억엔이 ‘사죄금’이라는 사실을 확인하는 일본의 행동을 전제로 하며, 한국 정부는 새로운 재단을 설립해서 2015년 합의에서 제시한 사업을 수행해야 한다.

새로운 재단은 리키비움 형태의 ‘여성인권평화재단(가칭)’과 같은 형태로 설립하고, 여기에 ‘평화의 소녀상’을 이전해야 하며 ‘여성인권평화재단(가칭)’은 일본의 연구자, 활동가를 포함해서 국제적인 네트워크 속에서 운영하며 이로서 ‘국제사회에서의 문제 제기’를 전개하고, 전시 성폭력과 관련한 아시아의 여성관련 국제레짐을 주도하는 기구로 발전시켜야 한다.

이후 강제동원 문제 해결의 제2단계로 진입하여 10억엔이 일본의 예산으로 거출되었다는 사실은 1965년 청구권협정에서 해결되지 않은 과거사 문제가 있다는 사실을 일본이 인정한 것이며 1965년 조약과 협정에 내재한 한·일 간 해석차를 메우는 노력으로 이행하여야 한다. 2010년 간 나오토 담화의 재확인으로 식민지의 강제성을 확인하여 간 내각에서 제시된 역사인식, 즉 ‘한국인의 의사에 반한 식민지 지배’에 대해 ‘사죄와 반성’을 표명했다는 사실과 그 계승을 확인하고, 2015년 유네스코 메이지유산 등재 시의 일본 정부의 역사인식을 재확인하여 ‘against their will’, ‘forced to work’, ‘victims’ 등의 핵심어로 구성된 사실을 인정해야 한다.

이와 동시에 한국 정부는 헌법 전문의 정신에 의거해서 피해 구제의 제1 책임자로

서, 선제적 독자적으로 강제동원 피해자들에 대한 보상 사업을 개시하여야 한다. 일본 제철은 원고들이 일본에 의한 식민지배 하에서 ‘그 의사에 반해, 강제적으로 노동에 동원된 희생자’임을 인정하고, 이에 대해 사죄와 반성을 표명한 후에 사죄 편지를 전달하고 위령 및 위로 행사의 실시와 기념비 건립 등으로 기억과 계승을 위해 노력 해야 한다.

이후 ‘문희상 법안’을 조정하고 구체화하여, 국내적 조치로서 배상을 실시하여 강제 동원 피해자들의 위자료 지급을 위해 한국과 일본의 기업이 출연하고 양국 시민의 기부 등으로 재단을 설립하고, 그 설립과 운영 등에 소요되는 실비는 한국 정부가 노력 하여야 한다.

최종적으로는 제2의 한·일공동선언을 채택하여, 식민지배 불법성을 확인하고 실질적 배상 완료를 선언 해야 한다. 이를 위해서는 일본과는 ‘행동 대 행동의 로드맵’을 확인하고, 국내 시민사회와의 사전 조율을 반드시 거쳐야하며 국내적 합의 도출과 대일외교 노력을 공조시키기 위해, 총리실에 사회적 대화기구로서 <‘과거에서 미래로’ 국민외교 위원회(가칭)>를 구성해서 논의를 개시하고, 청와대에 <대일국민외교 조정 관>을 두고 전담케 해야 한다.

시나리오C: 한국 정부의 독자적 조치를 통한 개별적 선제적 해법

일본이 시나리오B의 해법을 거부할 경우, 일본군‘위안부’ 문제와 강제동원 문제를 분리해서 각각 선제적 조치를 취하는 것으로 국내적으로 문제를 해결하고, 문제 해결의 완료를 일본의 숙제로 넘겨 추가조치를 기다리는 방식을 고려할 필요가 있다.

그러나 그 경우에도 우리 사법부 판결(2018년 10월 및 11월의 강제동원 피해자 승소 대법원 판결, 2021년 1월의 일본군‘위안부’ 승소 확정 판결)을 훼손하는 형식이 되어서는 안 되며, 일본이 위의 포괄적 단계적 방식을 거부할 경우, 판결 내용을 완료하는 방향으로 나아갈 수밖에 없음을 일본 측에 확인해야 한다.

강제동원 문제가 일본 기업을 상대로 한 배상 판결인 반면, 일본군‘위안부’ 판결의 경우 일본 정부를 상대로 한 배상 판결이다. 일본 정부 자산에 대한 강제집행은 ‘외교관계에 관한 빈 협약’ 위반이 될 수 있다는 점에서 파장이 예상되며, 따라서 ‘위안부’ 문제는 시급히 해결되어야 할 과제이며 ‘위안부’ 문제와 관련해서는 위에 제시한 ‘여성인권평화재단’의 설립을 한국 정부가 독자적으로 주도하는 것으로 돌파하는 것이 가능하다. 일본과의 협의가 필요 없는 양성평등기금 103억 원을 여기에 투입할 수 있으며, ‘일제하 일본군위안부 피해자에 대한 보호·지원 및 기념사업 등에 관한 법률’ 등 이를 위한 법적 기반도 마련되어 있다.

이를 추진하는 과정에서 일본의 성의(진정어린 사과의 직접 표명과 전달)를 요구하고, 일본이 이를 거부할 경우 2015년 합의 정신 위반으로 간주하여, 화해·치유재단 해산 후 잔액 56억 원을 강제집행, 피해자에 대한 '배상'을 완료하는 방법을 검토하여 이 경우 승소한 피해자와 패소한 피해자를 구분하지 않아야 한다.

강제동원 문제에서도 일본의 대응 여하에 관계없이, 1919년 건국설에 입각하여, 우리 정부가 독자적으로 강제동원 피해자에 대해 보상과 이를 위한 법제화 노력을 해야 한다<sup>2)</sup>

이후 일본 정부가 일본 기업에 대해 피해자들과의 대화를 막을 경우, 압류자산의 현금화를 개시하여 완료하여야 한다.

개별적 선제적 해법의 경우, 일본의 반발이 예상되나 우리 정부의 선제적 행동이 전제되었다는 점에서 보복 등의 조치를 취하기 어려울 것이며, 사법부 판결 이행을 완료한다는 점에서 이익이 있을 수 있다. 그럼에도 한일관계 경색 국면이 장기화할 수 있다는 점에서 각오가 필요하며, 갈등이 전면화하지 않도록 관계 관리를 위해 노력할 필요성이 있다.

#### 시나리오D: 한국 정부의 시정 조치를 통한 해법

한국 정부가 '국제법 위반' 상태를 시정하는 조치를 취하라는 요구를 수용하여, 강제동원 배상 문제는 한국 정부, 한국 기업, 한국 국민이 중심이 되는 기금 방식으로 하며 일본군·위안부 문제는 2015년 합의의 무조건 이행으로 해결하고 일본과의 전면적 관계 정상화를 시도한다.

그러나 이에 대해서는 국내적 반발이 조직화되고 여론의 지지도 얻기 어려울 것으로 생각되며, 따라서 현 정부에서는 선택할 수 없는 시나리오이다. 여야 정권교체가 일어나 보수정권이 탄생할 경우 시도될 가능성 있으나, 이 경우 정부는 친일 프레임

2) 이 경우 고려해야 할 것은 우리 정부가 실시해야 할 보상 규모다. 한국인 동원 규모는 '대일항쟁기 강제동원 피해조사 및 국외 강제동원 희생자 등 지원위원회'의 『활동결과보고서』에 따르면, 1939년부터 1945년까지 강제동원된 피해자는 7,804,376명. 이 가운데 '일제강점기 강제동원 피해진상규명위원회'에 신고한 피해자로서 피해를 인정받은 피해자 건수는 218,639명. 한편, 현재 일본 기업을 상대로 제기된 강제동원 피해 손해배상 청구소송은 2020년 7월 13일 현재 18건 1,077명. 한편 강제동원 배상청구 소멸 시효는 2018년 대법 선고를 기준으로 한다는 것이 일반적인 인식이다. 이를 기준으로 하면 대법원 판결로 '권리행사 장애사유가 해소되고', '손해 발생 사실을 인지하고부터 3년'에 해당하는 2021년 10월 30일에 배상청구권이 소멸된다. 따라서 올 10월 30일까지 추가적인 청구소송이 제기되지 않는다면, 현재 소송이 진행 중인 원고들에 대해 모두 강제동원이 사실이 인정될 경우, 1,077명이 배상 실시 대상이다. 2018년의 대법원 판결에 제시된 배상액 2억원을 기준으로 할 경우, 약 2,154억원이 소요될 예정이다.

의 부담을 안고 정국 운영을 해야 하는 상황에 몰릴 수 있으며, 그 결과 한일관계는 더욱 유동화될 수 있다.

### 3. 논거

#### 가. 여론

동아시아연구원과 일본 언론 NOO가 실시한 여론조사에 따르면, 강제동원 배상 문제 해결과 관련해서는 한국 국민은 유연한 해결을 원하는 사람들이 늘고 있는 것으로 드러났다. '사법부 판결에 따른 일본 기업의 배상조치 혹은 강제집행'이라는 원칙적 해결을 원하는 응답이 2019년에 58.1%였던 것이 2020년에는 36%로 감소하였고 대신 '한국 사법부 판결에 따라 일본 기업이 배상 책임을 법적으로 지되 실질적인 금전적 지원은 한국 정부나 민간이 대신 맡는 정치적 결단이 필요하다'는 해법에 대한 지지는 2019년에 불과 2.4%였던 것이 2020년에 18.7%로 급증하였다.

이에 따르면 한국 국민은 총체적으로, 원칙을 견지하면서도 현실적인 해법을 시도할 필요가 있다는 의견을 가지고 있는 것으로 파악된다. 즉 2019년 6월, 한국 정부가 일본 측에 타진한 적이 있는 것으로 알려진 해법에 대해 이해와 지지를 보내는 국민이 늘고 있다는 것을 의미한다.

'한일협정에 배치되는 강제집행에 일본기업이 따를 필요가 없다'는 일본 측의 원론적 주장에 대해서는 한국 국민의 14%가 지지하며 이에 더해 '양국이 기업과 개인의 기부금으로 재단을 설립해서 피해자에게 보상한다'는 해법에 대해서는 6.2%의 한국 국민이 지지를 보내고 있는 상황이다. '원칙'에 구애받지 않아도 된다는 의견이라고 할 수 있는 바, 일본 측의 입장에 동의하는 14%를 합치면 20.2%가 한국 측의 원칙적인 해법에 비판적이다.

그럼에도, '사법부의 판결이 관철되는 원칙적 해법(36%)'과 '원칙을 견지하면서 현실적인 해법(18.7%)' 등 원칙을 중시하는 태도에 대한 지지는 여전히 54.7%로 과반을 차지하며 일본에서는 '잘 모르겠다'는 대답이 34.6%나 되어, 일본 정부의 공식 입장을 지지하는 29.3%보다 많다는 것도 시사점을 제공한다. 수출규제조치 이후 전개된 대대적인 반한/혐한 캠페인에도 일본 정부 입장을 무조건 지지하지 않는 사람이 3분의 1 이상 있다는 것을 유의할 필요가 있다. 이들은 한국 측의 제안에 대해 귀를 기울일 수 있는 사람들이라고 할 수 있기 때문이다. 이러한 여론 지형은 한국 측이 '타협을 통한 한일관계 타결'의 압박 없이 대일 외교에서 원칙을 견지하며 '버티는 외교'를 할 수 있도록 허용하는 환경요인이 되고 있다.

## 나. 한일 국력의 수렴

IMD가 발행하는 세계경쟁력연감에 따르면 2010년대 중반 이후 한국과 일본은 20위 중위권에서 엇치락뒤치락하다가 2019년에 한국이 28위로 30위의 일본을 앞서게 되었고, 2020년에는 한국은 23위로 오른 반면, 일본은 34위로 떨어져 그 격차가 확대되었으며 OECD가 발표한 자료에 따르면, 한국의 구매력 평가 기준 1인당 GDP는 2018년에 일본을 추월했다(한국이 42,135달러, 일본이 41,501달러) 국가 신용등급에서도 여러 지표들에서 2019년 한국이 일본보다 2단계 높은 것으로 나타났다.

일본의 수출규제조치 이후 한국이 선진국에 가깝다고 생각하는 사람은 17%에서 31%로 약 두 배 가량 늘었고, 일본이 선진국에 가깝다고 생각하는 사람은 절반에서 3분의 1로 줄어들었으며 경제적 퍼포먼스에 더해 문화발신력에서도 한국은 일본과 대등한 수준에 이르렀고, 대중문화 분야에서는 확실히 일본을 앞서기 시작했다. BTS와 Black Pink 등 K-pop의 세계적 성공과 2020년의 ‘기생충’의 성공에 이은 ‘미나리’에 대한 세계 영화계의 관심이 이를 상징한다 영국 Monocle은 2020년 한국의 소프트 파워를 독일에 이어 2위로 평가했다.

민주주의 회복력에 대한 국민적 자신감도 한몫했다. 『The Economist』가 조사해서 작성하는 민주주의 인덱스에서 2019년과 2018년, 2017년에는 일본 24위/22위/23위, 한국 23위/21위/20위로 한국이 앞서는 모습을 보였으며 나아가 한국의 언론자유지수는 2016년 70위였던 것이 2019년 41위, 2020년 42위, 2021년 42위 등 40위 상위권을 유지했으며 일본은 2020년 67위, 2019년 66위로 한국에 20위 이상 뒤쳐졌다.

한국 국민들에게 일본과 대등하다는 의식을 갖게 했으며, 이러한 의식은 한일관계의 변화와 조정을 요구하는 힘으로 작용해서 이러한 성공을 발판으로 한국의 소프트 파워와 이에 입각한 중견국 외교의 가능성에 대한 관심이 커지고 있는 상황이다. 한국의 변화한 국제적 위상에 조응하면서 대일외교의 기조는 투트랙 접근에서 벗어나, 대일 중견국 외교를 지향해야 할 것이다.

투트랙 접근은 문제를 관리하고, 현상을 유지하는 소극적 외교이다. 이에 반해 대일 중견국 외교는 일본을 지역의 안정과 번영을 위한 다양한 협력틀 구축의 동반자로 삼아, 이에 적극적으로 이끌어 들어가는 외교이다.

한편 역사문제에서 그것이 아무리 정당한 것이라고 해도 일본에 일방적 양보와 굴복을 촉구하는 것은 중견국 외교의 기조를 벗어나는 것이다. 한일관계가 ‘장기 저강도 복합 갈등’의 시대에 진입한 상황에서, ‘저강도 갈등’을 극복할 수 있는 정도의 국력

은 갖추었다는 자신감을 배경으로, 장기적으로 일본의 태도 변화를 이끌어 낼 수 있다는 전망을 수립하여, 다자주의 협력의 틀에 일본을 끌어들이고 그 안에서 협력을 강화해 나가는 것이 '중견국 외교'의 본령이다.

한 국가의 경제적 성장이 종합적 국력의 증대로 이어지고 그것이 국가간 관계에서 명예로운 지위를 요구하여 기존의 관계를 조정하고 새로운 질서를 창출하게 하는 과정은 굳이 '투키디데스의 함정'을 빌려오지 않더라도 국제정치에서 일반적인 현상이며 나아가 강대국이 스스로에게 주어지는 역할을 방기할 때, 국제질서에 위기를 초래할 수 있다는 '킨들버거 함정'의 중견국 버전을 의식할 필요가 있다.

#### 4. 정책대안

악화된 관계를 정상 상태로 복원시킨 뒤 향후 협력적 관계를 도모하는 단계적 접근 전략을 수립하는 방안이 필요하다.

문제제기가 필요한 장면에서는 적극적으로 대응해야 하며 한국이 일방적으로 국제법을 위반하고 있다는 주장에 대해 반론을 적극 전개해야 한다. '종군위안부'에서 '종군'을 생략하겠다는 등 최근 일본 정부의 행동에 대해서도 문제를 지적하면서 일본의 일방적인 해석에 대해서는 적극적으로 반론을 제기하여 대응해야 한다.

과거사 문제에서는 우선 단기 목표로서 관계 악화 방지에 주력해야 한다. 구체적으로는 현금화 일정을 확인하면서 일본의 추가제재를 저지하고, 사법부 판단과 별도로 국내 조치와 대일 협상에서 정부의 역할을 선제적으로 보여 주어야 한다.

중기 목표로서, 일본군'위안부', 강제동원 문제에 대한 우리 정부의 해법을 제시 해야한다. 일본군'위안부'문제는 2015년 합의가 공식합의라는 입장을 확인한 기초 위에서 적극적으로 협상에 나서 양국의 대화의 장을 마련해야 한다. 한편 강제동원 문제는 2018년 판결을 훼손하지 않는 선에서 한국정부의 선제적·독자적 해결노력을 선행 시켜야 하며 해법의 핵심은 일본정부의 사과라는 점을 확인하여 일본 정부의 사과를 입구로 하고, 상징적 배상을 출구로 하여 신뢰 프로세스를 개시하여야 한다.

한일이 신뢰 프로세스로 나아가게 된다면 장기 목표로서 화해 프로세스로 이행해야 한다. 장기 목표는 1965년 조약과 협정에 대한 양국의 해석을 일치시켜 1965년 체제의 한계를 극복하는 것이다. 이를 위해 '새로운 한일공동선언(가칭, 포스트 코로나 시대 한일 글로벌 협력을 위한 공동선언)'을 채택하고, 구체적 행동계획으로 '한일미래 구상위원회' 등을 출범시킴으로써 과거사 문제로 늘 흔들려왔던 1965년 체제를 안정

화 시켜야 한다.

## 5. 진창수 소장에 대한 반론

일본측 주장으로서, “‘일본 정부가 한국 정부에게 모든 배상을 했다’고 주장하고 있다”는 서술은 잘못된 것이다. 일본 정부는 ‘청구권 문제’가 1965년 협정을 통해 ‘최종적으로 해결되었다’는 입장이며, 이는 ‘배상을 실시했다’는 것과는 무관하다. 혹시라도 일본이 배상을 실시했다고 주장한다면, 이는 불법적 식민지배를 인정했음을 의미하는 것이며, 이로써 한일관계는 전혀 다른 단계로 진입할 수도 있다.

문재인 정부가 북한 문제에 집중하는 나머지 한일관계에서 ‘세심함’이 보이지 않았던 것은 사실이나, 한일관계를 북한 문제에 종속시켜, ‘기승전 대북정책’의 외교를 전개한 결과 한일 관계 악화를 초래했다는 것은 과잉 해석이며, 잘못된 현실 인식이다. 실제로는 문재인 정부는 한반도 평화프로세스를 염두에 두고 한일관계의 양호한 전개를 필요로 했으며, 이는 과거사 문제를 관리하기 위한 투트랙 접근으로 나타났다.

현재 문재인 정부의 대북 접근으로 한국이 국제사회에서 ‘왕따’를 당할 수 있다고 일본 정부가 ‘자신감’을 갖고 있다는 분석에도 동의하기 어렵다. 일본 정부는 아베 정부 시절 지나치게 원리주의적인 대북 접근이 일본의 유연한 대응에 어려움을 초래했다는 인식이 있으며, 한반도에서의 움직임에 대응해 일본의 운신의 폭을 넓히려는 노력을 하고 있는 것으로 보인다.

문재인 정부가 위안부 문제와 관련해서 2015년 합의에 비판적이었던 것은 사실이나, “화해를 원하는 피해자와 불만을 가진 피해자들의 대립을 수수방관하면서 갈등 관리에 실패했다”는 분석도 과잉 진단이다. 문재인 정부 시기 두 그룹의 피해자가 표면적으로 대립하고 있었던 것처럼 묘사하는 것 자체가 실재를 부풀리는 묘사이며, 이를 수수방관했다는 서술도 잘못된 표현이다. 오히려 문재인 정부는 2015년 합의에 동의하지 못하는 피해자(이들을 ‘화해에 불만을 가진 피해자’로 묘사하는 데 대해서도 동의하기 어려움)에 다가서서 그들의 목소리를 들음으로써, 두 그룹 사이의 갈등은 이전 정부 시기에 비교해서 완화되었다.

문재인 정부의 주변에서 하노이 노딜에 대해 아쉬움을 토로하며 아베 내각의 태도에 비판적인 목소리가 나온 적은 있으나, ‘문재인 정부가’ ‘일본의 방해’에 ‘책임을 전가’할 정도라 평가하는 것도 명백한 근거가 없으며 주관적인 비난에 가깝다.

양국 국민은 양국관계가 악화되었다고 평가하고 있으며, 상대국에 대한 호감이 낮

은 것이 사실이나, 한일관계 개선의 필요성에 대해서는 지지하는 입장이 다수이다(동아시아연구원의 최근 2년 동안의 조사에 따르면, 일본 국민의 45-50% 정도, 한국 국민의 70-80% 정도가 한일관계 개선 필요성을 지지하고 있다). 한일 양국 정부는 이러한 여론 지형을 고려하면 관계 개선에 조금 더 용기를 낼 여지가 있는 것으로 보인다. 최근의 주목할만한 일본의 정치상황과 혐한의 관계에 대해서는, 일본은 혐한류에 대한 관심보다는 4차 한류에 대한 관심이 더 크며, 이러한 분위기 속에서 한국에 대한 이해의 필요성과 아베 내각 이래의 대한민국 외교의 문제점에 대한 환기의 필요성이 언급되고 있는 상황이다.

문재인 정부는 일본을 대북관계의 협력자로 인식하고 있으며, 그러한 방향에서 일본의 노력을 촉구해 왔다. 과거사는 관리하고, 이익은 확대하고, 전략은 공유한다는 원칙에서 투트랙 접근을 시도해 왔으며, 과거사 갈등으로 한일 협력을 미루지 않고 안보 경제에서 한일 협력을 시도해 왔다. 그럼에도 한일관계가 악화되었다면, 다른 이유를 찾아야 하며, 그에 대응한 접근과 전략이 필요하다. 당장의 성과보다 멀리보고 단계적 포괄적 접근이 필요하다는 제언에 대해서는 동의하며, 이는 본 보고서의 입장과 상통하다.



## 주제 5 대북제재의 지속 여부

### 차 두 현(아산정책연구원): 찬성

대북 제재 유지 기조하의 북핵 문제의 해결을 추진해야 한다. 현행중인 대북제재의 강도를 격상하는 것은 현재로서는 현실적으로 불가능하지만, 개별 국가들 차원의 제재 확대 혹은 제재 심화는 고려해야 한다. 중국, 러시아 등의 입장과 정책, 그리고 ‘민생경제’의 악화 가능성 등을 고려할 때 UN 안보리 차원의 대북제재 격상은 어려운 것이 사실이다. 그러나, 미국 및 EU 국가, 그리고 한국, 일본 등의 개별 국가 차원에서 자체 제재의 격상은 추진할 소지가 있다.

기존 대북제재가 제대로 작동될 수 있도록 이행 감시체제를 더욱 강화할 필요성이 있으며, 이에 대한 국제적인 주위 환기가 필요하다. 북한의 제재 회피와 우회 수단에 대한 국제적 정보 공유 및 제재 회피에 대한 대응 메카니즘의 강화를 통해 제재 효과가 제대로 발휘될 수 있도록 지향해야 한다. 또한, 세컨더리 보이콧(Secondary Boycott)의 적극적 활용을 미국 등과 협의할 필요가 있다.

북한의 성실한 비핵화 조치 이행 이전까지는 기존 제재가 완화 혹은 해제되지 않을 것이라는 국제사회의 공통된 메시지를 지속적으로 전달할 필요가 있다. 한국과 미국을 중심으로 한 국제적 제재연대를 바탕으로 북한의 진정성 있는 비핵화 조치가 우선 약속되어야 하고 실천되어야 한다는 공감대를 형성해야 한다. 미북 및 남북 협상에서 북한의 태도 변화 없이는 제재 완화 혹은 해제를 시도하지 않는다는 공동의 행동지침(code of conduct)이 마련될 필요가 있다. 그리고 ‘동시 행동’을 추구할 경우에도 북한의 초기 단계 비핵화 조치가 먼저 제시되어야 할 것이다.

한국 역시 제재의 완화나 조기 해제를 전제로 한 남북 협력사업의 추진보다는 제재의 틀 내에서 행동할 필요가 있다. 남북 경제협력이나 사회·문화적 교류협력도 우선은 기존 제재의 틀 내에서 실시 가능한 것을 중심으로 추진해야 하며, 한국이 제재 완화 혹은 해제에 앞장선다는 인상을 주는 것은 금물이다. 남북 협력사업을 발굴하는데 있어서도 UN안보리 산하 제재위원회와의 소통 및 사전협의를 강화할 필요가 있다.

다만, 북한이 변화를 보일 때는 명분 제공의 측면에서 ‘스냅백’ 조치를 전제로 한

일부 제재의 완화는 검토가 가능하다. 만일 북한이 영변단지 이외의 의심 핵시설 해제 의지, 엄밀한 국제적 검증 절차 수용, 초기 단계에서의 확실한 핵동결 및 감축 등을 받아들일 경우, ‘민생’과 직접 연관된 일부 제재의 유예 혹은 완화를 검토할 수는 있다. (2019년 10월의 스톡홀름 미북 실무협상 시의 제시 수준) 이 경우에도, 제재 대상 품목이나 분야가 실질적으로 군사 분야보다는 민수와 밀접히 연관되어 있다는 근거가 제시되어야 하고 검증받아야 한다. 제재 완화 이후에는 북한의 약속 위반이 발생할 경우 즉각 원래 수준으로의 제재 회복(혹은 자동적 추가조치)을 보장하는 ‘스냅백(snap-back)’ 장치가 갖추어져야 한다 .

## 1. 제재 완화/해제 과연 타당한 접근인가?

2006년 이후에 대북제재가 15년을 경과하면서 대북제재 무용론 및 제재 완화 혹은 해제의 필요성에 대한 주장이 등장하고 있다. UN안보리결의안 1695호(2006년, 장거리 미사일 발사 이후)에서 2397(2017, 화성-15호 발사 이후)에 이르기까지 많은 제재가 이루어졌지만, 북한은 여전히 건재하다는 분석이다. 대북제재 기간 중에서 북한이 심각한 경제적 난국에 직면하고 있다는 징후는 보이지 않았으며, 이는 제재로 북한을 움직일 수 없음을 의미하는 것이라고 주장하는 것이다.

이러한 무용론의 배경에는 결국, 대북제재로 인해 북한은 핵 개발 및 고도화에 더욱 집착하게 되고, 이로 인해 상황은 더욱 악화되고 있다는 인식이 작용한다. 국제적 제재와 개별국가 차원의 제재 강도가 2016년 이후 높아져 왔지만, 북한의 제재 회피 혹은 우회 수단의 발전, 중·러 등의 소극적 자세 등으로 인해 실제 제재 효과는 높지 않다고 평가된다. 제재로 인한 북한의 체제불안감이 핵 개발의 지속과 핵 능력 고도화에 매달리게 만들고 있으며 북한의 압축적 핵능력 성장을 고려할 때, 탄두 재진입 능력 확보 및 대륙간탄도미사일의 다탄두화(MIRV)까지 이루어질 것으로 전망된다. 북한의 핵 능력을 질적·양적으로 확장하는 것을 그대로 둘 경우 미국 본토의 안전까지도 위협받을 수 있을 것으로 미국 내 분석가들은 우려하고 있다.

현실적으로 북한의 핵무장을 현실로 받아들이고, 이를 바탕으로 미북간 협상 특히 미국의 대북 양보를 통해 문제를 해결해야 한다는 주장이다. 제재를 더 강화한다고 해도 수령제 유지가 가장 높은 우선순위에 있는 북한 체제의 속성상 북한은 현 정권 유지의 핵심 자산인 핵개발을 포기하지 않을 것이라고 보고 있다. 북한의 핵능력이 날로 고도화되고 있는 현실에서 미국 본토의 안전을 보장받고 외부로의 수평 확산을 막는 선에서 북한의 핵능력 확장·심화를 저지해야 한다는 논리이다. 결국, 북한의 핵보유를 기정사실화(fait accompli)하는 상태에서 미북 관계개선을 추구하고, 북한 핵능력 해체보다는 미북 핵군축 협상을 진행해야 한다는 것으로 대안이 귀결된다.

## 2. 대북제재: 현재로서는 가장 현실적인 수단이다.

우리는 대북제재가 “왜” 시작되었는가를 되돌아볼 필요가 있으며, 북한 핵 개발은 결국 한반도와 미 본토에의 핵위협인 동시에 국제 비확산체제의 훼손이라는 점이 문제의 핵심이다. 대북제재는 북한의 핵 및 대량살상무기(WMD) 개발에 대한 징벌과 함께, 핵개발 포기를 유도함으로써 국제 비확산체제를 유지하기 위해 시작되었다. 대북제재 무용론과 북한 핵보유의 용인, 그리고 미북 핵군축회담의 진행은 잠재 핵개발국으로 하여금 국제적 제재나 압력은 돌파 가능하며, 핵개발이 이익이라는 잘못된 교훈을 심어줄 수 있다. 이는 핵개발 도미노로 이어질 수 있으며, 무엇보다 이들 국가들에 대해 제재를 부과할 정당성이 현저히 떨어진다.

북한이 미북 관계정상화와 핵보유 용인 수준에서 핵동결을 준수할 것이라는 근거가 희박하다. 김정은의 자기 존대와 ‘강성대국’ 구호는 결국 기존 핵보유국에 비견되는 지위를 확보하려는 의지를 상징하는데, 이는 핵의 지속적 개발을 불가피하게 만들 것이라고 본다. 1994년 이후의 비핵화 과정은 협상이 시작된다고 해도 북한이 의제분할(salami tactic), 약속 위반, 은폐 등을 통해 군축협상 상의의 의무 역시 회피할 위험성이 매우 크다. 결국, 미북 군축회담의 출발점인 미국 본토안전의 확보와 국제 비확산체제의 유지라는 목표는 희망적인 사고에 불과해 보인다.

인도와 파키스탄 등의 사례가 원용되지만, 과연 인도 파키스탄 핵무장의 시대 상황과 여건이 지금과 일치하는가도 되돌아볼 필요가 있다. 인도와 파키스탄 등이 국제제재에도 핵무기를 보유했고, 이스라엘은 핵무기 보유를 묵인받았었다. 이는 모두 국제 비확산 체제가 ‘비확산’(non-proliferation)을 넘어 ‘대확산’(counter-proliferation)으로 가기 이전의 시기였다. 북한이 이처럼 핵무기 보유를 묵인받으려면 ① 체제 자체에 대한 최소한의 신뢰성, ② 북한의 핵무기 보유를 자신의 주요 국가이익으로 삼는 국가의 묵인 혹은 후원, ③ 공공연한 핵무력 시위의 배제 등이 있어야 하는데, 북한은 세 가지 조건이 모두 결여된다.

대북제재 무용론의 신화 깨기 1: 북한은 과연 제재에도 불구하고 견재하고, 앞으로도 그러할 것인가? 제재 무용론의 많은 논거들이 북한이 국제제재에도 ‘견재’하다는 점을 지적하는데, ‘견재’의 근거가 무엇인지를 돌아볼 필요가 있다. 이미 김정은 시대에서는 ‘내핍’ 강조만을 외치는 것이 불가능해졌으며, 김정은은 ‘생존’을 넘어 ‘발전’을 지향하는 ‘자강론’을 표방하고 있다. 즉, 북한이 생존하더라도 발전할 수 없다면 제재는 효과를 발휘하는 것이다. 북한이 계속 핵 능력을 협상 카드로 쓰려면 탄두 수를 늘리고 탄도미사일 등의 운송체계를 확장하며, 다양한 핵기지를 분산 건설해야 한

다. 이 비용을 감내하면서 핵보유를 지속가능하게 만들기에는 한계가 존재한다.

대북제재 무용론의 신화 깨기 2: 중국과 러시아의 우회적 지원이나 제재 비협조는 정말 제재를 무력화시킬 수준인가? 중국과 러시아의 국제제재 비협조가 제재를 무력화하고 있으며, 국제 범죄조직 등도 제재 회피에 활용될 수 있다는 분석은 일부 타당하다. 그러나, 이러한 분석은 불법 거래에 따른 거래비용(transaction cost)이 북한에게 전가된다는 사실은 간과하고 있다. 기존의 제재가 제대로 작동되고 있지 않다는 점이 문제라면 제재 이행을 회원국들에게 강조(enforce)하고 제재 위반을 감시할 체제가 강화되는 것으로 일부 극복이 가능하다. 또한, ‘세컨더리 보이콧’을 활용하면 북한의 제재 우회 행위에 대한 협조 동기를 약화시킬 수 있다.

대북제재 무용론의 신화 깨기 3: 대북 제재로 인해 북한은 정말 아무런 타격을 받지 않는가? 2006년부터 대북제재가 시작되었다고는 하지만, 실제적으로 북한의 통치자금을 겨냥한 대북제재는 2016년의 UN 안보리 결의안 2270호부터였다. 즉, 북한이 부담을 느낄만한 제재는 이제 5년이 조금 경과한 것이다. 북한 스스로가 제재에 대한 부담감을 피력하기 시작했는데, 그 시점이 2020년 10월 10일의 노동당 창건 75주년 열병식 연설, 2021년 1월의 8차 당대회를 통해 김정은 스스로가 경제발전의 장애물로 대북제재를 거론하였다. 실제로 대북제재 기간 중 북한 경제유지의 중추인 북중 무역은 현저히 감소한 바 있다. 2018년의 싱가포르 미북합의 이후 북한 내에서 제재 해제에 대한 기대감이 높아졌으나, 그 이후 3년 이상이 경과하였다. 이러한 좌절감 역시 북한 정권에는 중요한 부담이 되고 있다.

대북제재 무용론의 신화 깨기 4: 대북 제재가 문제가 있는 대안이라면 다른 대안의 상대적 효율성은 뛰어난가? 대북제재의 대안으로 군사조치(외과수술적 타격)가 거론되어 왔으나, 상황 악화(escalation)의 위험이 존재하며, 이 경우 한반도 전체 위기가 발생할 수 있다. 미북 군축협상론의 경우 검증 및 초기 단계 조치에 대한 북한의 약속을 신뢰할 수 없다는 딜레마가 있고, 북한은 이미 술한 합의 반복의 전례가 있다. 무엇보다 군축협상의 경우 북한이 계속 추가적 요구를 제시할 가능성이 크다. 무엇보다 군사조치나 군축협상이 대북제재의 대체재로 거론되는 발상 자체가 문제이며, 오히려 대북제재가 제대로 시행되어야 군사조치든 군축협상이든 효과를 발휘할 수 있다. 이와 함께 북한 핵에 대한 한미의 대응능력 향상 역시 함께 추구되어야 할 과제이다.

대북제재 무용론의 신화 깨기 5: 북한 핵보유를 용인하면 정말 한반도 상황이 안정화되는가? 대북제재가 잘 작동하지 않기 때문에 북한과 협상에 나서야 하며, 양보를 통해서라도 북한의 입장을 변화시켜야 한다는 주장은 “대북제재가 통하지 않는다”는

충분히 검증되지 않은 논거를 바탕으로 한 동어반복(tautology)이고 순환론적 오류이다. 이 논리에 따르면 국제적 레짐을 훼손한 모든 국가는 잠시만 그 상황을 인내하면 결국은 협상 우위에 놓이게 되며, 위반 가능하다고 이를 용인해야 한다면 어떠한 국제 레짐도 성립할 수 없다.

북한의 ‘체제안전’을 보장하면 북한 역시 핵보유 동기가 미약해질 것이라는 주장 역시 그 근거가 희박한데, 북한의 ‘체제안전’에는 ‘수령제’ 독재가 포함되어 있으며 이 수령제 독재는 외부의 적을 필요로 한다. 즉, 외부로부터의 체제안전만이 보장된다고 북한이 만족하기 어려운 구조인 것이다. 설사 미북 협상과 관계개선 시도를 통해 외형적으로 한반도 상황이 안정된다고 해도 북한은 결코 한국에 대한 전략적 우위를 포기하려 하지 않을 것이며, 이는 남북한 관계에서 한국에 대한 강압적 정책으로 나타날 것이다. 그리고 상당한 핵 능력을 지닌 국가가 스스로의 결정으로 핵을 포기한 사례는 없다는 지적이 있는데, 이는 타당하다. 다만, 그 스스로의 결정을 유도하고 강요하기 위해 국제제재가 있는 것이다. 또한, 이 논리에 매달릴 경우 북한의 핵 고도화가 이미 현실이 되어버렸으므로, 위협 감소를 위해서 대북 협상을 해야 한다는 주장 역시 논리적 모순을 지닌다. 북한과 같은 국가에 대한 핵포기 유도는 “가 보지 않은 길”이지만, 북한 스스로 한국에 대한 전략적 우위를 포기하고 제한적 개혁·개방을 추구하며, 민주화를 시도하는 것 역시 더 불투명한 “가 보지 않은 길이다. 만약 어려운 두 길을 가야 한다면 상대적으로 정당성이 뛰어나고 경험이 축적된 “압력에 의한 핵포기 유도”(제재)가 더 나은 길이다.

### 3. 제재해제에 관한 한 한국이 가장 신중한 입장을 보여야 할 필요가 있다.

한국이 선제적으로 대북제재 완화 혹은 해제를 주장한다고 해서 이것이 국제적으로 받아들여질 가능성은 낮은 것이 현실이다. 국제적으로 중요한 것은 북한의 성실한 약속의 이행 여부인데, 지금까지 나온 대북제재 완화/해제 논리는 대부분 북한의 비핵화 조치가 앞으로 이루어질 것이라는 점을 상정한 것이며 구체적인 근거로 입증되지 않은 것이다. 잦은 약속 불이행과 합의 파기 등으로 국제사회에서 북한의 신뢰성이 떨어진 현실에서 일단 북한의 약속을 믿고 대북제재를 완화/해제하자는 주장 자체가 설득력을 발휘하기 힘들며, 이는 2018년 10월의 대통령 EU 순방시 입증된 바 있다. 더욱이, 테러 등으로 인해 ‘비확산’ 훼손에 대한 우려가 미국 이상으로 큰 EU 국가들에게는 북한의 태도 변화가 가시화되지 않은 상황에서의 조기 제재해제는 효과를 발휘하기 힘들어 보인다.

오히려, 한국의 이러한 접근이 국제적으로는 한국의 당사자적 지위의 훼손과 불신 등으로 연결될 가능성이 크다. 북한 핵의 가장 큰 잠재적 피해당사국인 한국이 대북

제재의 완화/해제 논거를 선도하는 것 자체가 [남북 = 교류협력, 미북 = 비핵화]라는 잘못된 도식을 각인시켜 “완전한 한반도 비핵화”에서 한국의 당사자적 지위를 약화시킬 것이다. 한국의 이러한 태도는 한미 동맹에 있어 공통의 위협인식을 훼손하는 동시에 한국에 대한 불신과 피로감을 유발할 위험이 있다. 결국, 미국의 입장에서는 자국의 안전과 이익이 보장되는 선에서 북한 핵 문제를 관리·타협하려는 유혹에 빠질 수 있으며, 이는 궁극적으로 대한 안보공약의 약화와 직결될 것이다. 이것이 북한의 기존 요구에도 부합한다.

무엇보다 대북제재가 “왜” 시작되었는가를 되돌아볼 필요가 있으며, 북한 비핵화가 가장 절실한 것은 한국이라는 점을 잊어서는 안된다. 북한이 핵을 개발하고 보유하려는 가장 큰 동기의 하나는 “체제안전보장”(북한의 대외적 논리)보다는 “확실한 대남 우위의 영속화”라고 보아야 하며, 남북한 관계가 국가급 관계라는 점을 생각할 때, 북한 입장에서는 자연스러운 접근이라 할 수 있다. 북한이 제재 완화/해제 이후 미북 회담에 나설 경우 이는 사실상 북한의 핵능력을 기정사실화해주는 결과가 된다. 핵동결로 인해 미국은 북한의 핵 고도화 우려를 어느 정도 벗어날 수 있겠지만, 이미 북한 핵위협(단거리 미사일로도 한국에 대한 타격은 충분)에 노출된 한국의 입장이 개선되는 것은 아니다. 제재 완화/해제 주장은 북핵 문제는 기본적으로 미북간의 문제이며, 남북한 간에는 교류협력만 신경을 쓰면 된다는 방관자적 시각이 부지불식간에 내재되어 있다. 북한의 실제 핵 사용 위협과는 무관하게 핵 보유 자체가 한국에게는 남북한 관계에서 전략적 열세를 불가피하게 만드는 요인이며, “북한 비핵화”는 다른 어떤 국가보다도 한국이 절실히 추구해야 할 목표이다.

대북 제재의 지속 문제는 향후 남북한 관계에서 우리 대북정책의 가용 수단을 실험하는 리트머스 시험지이기도 하다. 북한에게는 어떠한 압력도 통하지 않고 북한이 위협을 하면 압력을 완화해야 한다는 주장이라면 추진대안은 저자세 대북정책 이외에는 존재하지 않는다.

바이든 행정부가 대북 ‘잠정합의’ 등의 대안을 고려한다고 하더라도 이것이 일방적인 대북양보를 의미하는 것은 아니다. 이란 케이스를 감안한 미국의 미북간 ‘잠정합의’ 구상은 완전히 새로운 것은 아니며, 북한 비핵화 과정은 어차피 장기적인 접근이 될 수밖에 없다. 즉, 미국이 우선 핵동결 수준에서 북핵 문제를 관리하는 방안은 “완전한 한반도 비핵화” 개념하에서도 초기 단계에서는 같은 수순을 밟게 될 것이다. 이를 기존과 완전히 다른 접근으로 해석하는 것 자체가 오류이며, 이는 분석상의 과장이다.

미국이 이 과정에서 일부 제재의 완화/해제를 검토하기도 할 것이지만, 미국은 여

전히 일정한 대북 레버리지의 유지를 바랄 것이다. 북한의 ‘낮은 수준의 비핵화’에 대해 미국이 제재 완화나 일부 보상 등의 상응조치를 취할 경우, 이는 워싱턴 내에서도 대단한 논란거리가 될 것이며, 미-이란 핵협상 오류 재현을 공격하는 공화당의 공세가 거셀 것으로 보인다. 무엇보다 미북 핵군축론을 주장해온 미국내 학자들조차, 실제로 군축회담에서 북한의 성실한 이행보장을 어떻게 이끌어낼 지에 대해서는 해답을 제시하지 못하고 있다. “한미가 먼저 양보하면 북한도 변화할 것이다”란 예상 자체가 사실 순진하고 무책임한 것이다.

지금 대북제재의 차질 없는 이행과 지속을 주장해야 할 것은 바로 한국이며, 이를 통해 미국이 가지고 있는 심리적 부담감을 덜어주어야 한다. 현재 미국 정부 및 워싱턴 정책서클이 가진 가장 큰 심리적 부담감은 대북제재가 과연 효과가 있는지, 있다면 어느 정도로 이를 지속해야 할 것인지, 과연 세컨더리 보이콧까지를 사용해야 하는지의 여부이다. 대북 제재의 효과에 대해 여전히 확신을 가지고 있지 못하는 미국의 입장에서 한국이 먼저 대북제재 무용론을 강력하게 주장할 경우 이는 미국으로 하여금 북한 핵문제를 한미 동맹 차원이 아닌, 미국 본토안전과 비확산의 수준에서 접근하게 만드는 원인이 될 수 있다.

한국이 대북제재 무용론의 신화에 빠져있는 상황에서는 국제적 대북제재와 개별 국가 차원의 양자 제재 모두가 동력을 상실하게 되며, 미국은 이러한 한국의 접근에 급격한 피로감을 느낄 것이다. 한국과 미국이 먼저 유화적인 자세를 견지하고 북한의 요구를 수용하면 북한이 변화할 것이라는 시각은 결국 한반도 평화의 가장 큰 걸림돌이 한미 동맹이라는 북한의 주장을 정당화시키는 오류를 범하게 된다. 이는 한미간의 위협인식상의 괴리를 불러와 미북 협상 과정에서 미국이 대한 안보공약(주한미군 규모조정, 한미 연합훈련 등)의 약화를 협상칩으로 사용하게 하는 결과를 초래할 수 있다.

기존 대북제재 완화/해제를 한국이 먼저 나서서 주장하는 관행에서 탈피, 현 수준의 제재라도 제대로 이행될 수 있도록 노력하는 것이 타당하다. 우리는 “왜” 현 시점에서 대북제재의 완화/해제나 대북 유화책을 주장해야 하는지를 생각해 볼 필요가 있다. 앞에서 지적한 대로 제재 완화/해제를 하더라도 북한 핵능력 고도화 방지나 북한 변화 촉발의 효과를 기대하기는 힘들다. 그렇다면 이러한 접근의 배경은 대북정책 업적에 대한 ‘성과 강박관념’이라고 볼 수 있다. 남북 교류협력은 특정 행정부의 전유물이 아니며, 일정 임기 내에 어떠한 성과를 내겠다는 접근 자체가 문제가 있는 것이 아닌지를 되돌아보아야 한다.

대북제재 조기 완화/해제론 역시 제재 효과의 일부 발현에 대해서는 인정을 하고

있고, 북한이 어려운 현시기에 협상을 해야 한다는 것인데, 국가급 행위자간의 게임에서 왜 자신이 확보한 유용한 정책수단을 스스로 철회해야 하는지에 대해서는 근거를 제시하지 못하고 있다. 대북제재의 효과가 제대로 작동되어야 북한이 기존의 손익계산을 바꿀 것이고, 이는 결국 비핵화 문제에 있어서의 정책전환으로 이어질 것이다. 이러한 북한의 의식 변화가 있어야 대화와 협상을 통한 비핵화도 원활하게 진행될 수 있다.

대북제재 조기 완화/해제론은 협상 아니면 제재, 대화 아니면 전쟁 등과 같은 양분법적 논리를 채택하면 이러한 이분법하에서는 초래되는 위험성으로 인해 어떤 대북압력의 구사도 불가능하다는 논리적 함정에 빠지게 되고, 이는 우리 스스로의 선택지를 좁히는 결과를 가져온다. 또한, 오히려 북핵문제 해결을 어렵게 만드는 것일 뿐만 아니라 미국 내에서 북한 핵을 용인하고 미북 핵군축 회담을 해야 한다는 목소리를 강화할 뿐이다. 미북 핵군축 회담이 북한이 지향하는 바이고, 미국의 일부에서 주장하는 사항이기는 하지만, 과연 장기적으로 북한을 다루어가는 데 있어 한국에게도 이익인지는 면밀하게 따져보아야 할 것이다.

### 전 봉 근(국립외교원): 반대

북한 핵·미사일 프로그램은 풀가동 중이므로 조속히 제어장치를 도입할 필요하다. 현재 북한은 표면상으로는 핵실험과 중장거리미사일 시험발사를 중단했지만, 내부적으로는 아무 구속 없이 역량껏 핵물질 생산하고 있다. 또한, 핵탄두와 중장거리미사일의 연구개발과 제조에도 매진하며 매순간 핵·미사일 역량을 증강시키고 있기 때문에, 핵활동 동결과 비핵화 프로세스의 재가동을 위하여 조속히 북핵협상을 재개해야 할 것이다.

5.21 문재인-바이든 정상회담에서 북미대화 및 남북대화 적극 추진 방침을 확인한 바 있다. 바이든 행정부는 2021년 상반기에 대북정책 검토를 조속히 완료한 데 이어 북미대화를 적극 모색하는 ‘전략적 관여’ 정책을 추진할 것으로 보인다. 5.21 워싱턴에서 개최된 한미 정상회담에서 미국은 적극적인 대북 관여 정책을 확인하고, 한국정부의 남북대화, 대북 관여와 협력을 지지한다고 선언하였는데, 한국정부는 이에 힘입어 2021년 하반기에 남북대화과 인도적 지원을 적극 모색할 것으로 보인다.

조속한 ‘잠정합의’가 북핵사태의 불가역적인 악화를 방지하기 위한 현실적인 대안이다. 과거 북한의 행태와 오늘의 강경한 핵정책을 볼 때, 우리가 바라는 북핵협상 조



기 개최, 완전한 비핵화 로드맵 합의, 완전한 핵신고와 핵사찰 수용 등과 같은 ‘꿈의 시나리오’가 발생할 가능성은 낮고, 오히려 핵·군사 도발 재개, 북핵위기 재발의 가능성이 크다. 따라서 현 정세에서는 △북미 잠정합의로 북핵활동의 전면 동결 합의, △제한된 핵검증 방법 적용, △조속히 2단계 본합의 협상 재개 등이 그나마 사태 악화를 방지하고, 합의 가능한 북핵정책 목표가 될 것이다.

북한 비핵화와 태도 변화를 위한 정책수단으로서 제재압박의 한계를 인식하는 것이 필요하다. 제재압박을 유지하는 가운데 북한에게 정치적 명분 또는 물질적 실익이 되는 유인책을 제공하며 타협가능한 단계적 접근법을 추진하는 것이 현실적이고 효과적인 비핵화 접근법이 될 것이다.

북핵협상 재개의 관건은 북한을 유인할만한 동기를 제공할 수 있는 가이다. 이란 핵합의의 경우를 보면, 오바마 대통령이 내부 반대에도 불구하고 이란 정치·종교지도자와 소통한 것이 핵합의 타결에 주효했다는 점을 감안한다면, 바이든 대통령의 ‘프레지던트 김정은’ 앞 친서는 북핵협상의 재개와 북핵합의를 위한 필수 비용이라고 할 수 있다. 북한은 현재 김정은이 주민에게 ‘고난의 행군’이 재현되고 있는 데 대해 사과할 정도로 경제제재·자연재해·코로나19의 복합적인 ‘3중고’에 시달리고 있는데, 북미대화 재개를 위해서는 분위기 조성과 ‘한반도 인간안보’ 차원에서 북한에 식량·보건 방역 지원을 제공할 것을 제기해야 한다.

## 1. 북핵 방지의 위험성 계속 증가

북한 핵·미사일 프로그램은 풀가동 중이므로 조속히 제어장치를 도입할 필요하다. 현재 북한은 표면상 핵실험과 중장거리미사일 시험발사를 중단했지만, 내부적으로는 아무 구속 없이 역량껏 핵물질을 생산하고 있으며, 핵탄두와 중장거리미사일의 연구 개발과 제조에 매진하며 매순간 핵·미사일 역량을 증강시키고 있다. 북한 관찰자들은 북한이 핵무기 약 50개에 해당되는 핵분열물질을 보유하고 있으며, 매년 약 핵무기 5개에 해당되는 핵분열물질을 생산하는 것으로 추정하는데, 시설과 기술의 개선으로 향후 핵물질 생산은 가속화 될 것으로 전망한다.

앞서 북한은 2021.1. 제8차 노동당대회 보고에서 △핵보유국 지위 공고화, △국가 핵무력 건설은 사회주의국가 건설 행정에서 반드시 선차적 점령해야 할 전략적이며 지배적 고지, △핵 선제 및 보복타격 능력 고도화 등을 주장하여 병진노선을 재천명하고, “핵무기를 만들지도, 시험하지도 않으며, 사용하지도, 전파하지도 않는” 소위 ‘핵무기 4불 원칙(2019, 김정은 신년사)’을 사실상 폐기하였다. 따라서 한국과 미국은 북핵사태의 추가 악화를 방지하고 완전한 비핵화를 목표로 하는 비핵화 프로세스를

재가동시키기 위하여 최대한 조속히 북핵협상을 재개해야 할 것이다. 2021년 상반기 들어서는 영변핵단지에서 5MW 흑연감속로에서 나온 사용후핵연료의 재처리를 위한 움직임이 포착되고 있어서, 플루토늄의 추가 확보(핵무기 2개 분량)를 저지하기 위한 대북조치가 긴급히 필요하다.

북한의 핵·미사일 도발 재개와 북핵위기와 전쟁위기 재발 가능성은 상존한다. 북한이 지난 30년 간 미국, 특히 신 행정부를 상대로 하는 ‘벼랑끝외교’ 전술이 관행화되어, 관성의 법칙에 따라 이런 도발적 행동이 재발할 가능성이 있다. 특히 2019년 북미대화가 중단된 이후 수십 차례 각종 단거리미사일·대형방사로켓포를 발사했고, 그런 관행의 연장선에서 단거리미사일의 발사를 계속할 가능성이 있다. 북한은 2018년부터 자발적으로 핵실험과 중장거리미사일 시험발사를 중단했는데, 그동안 연구개발한 신형 핵탄두와 중장거리미사일을 생산과 실전배치 전에 실험해야 하는 현실적 수요가 있다.

8차 당대회(2021.1)에서 “핵보유국 지위 공고화”와 “핵 선제 및 보복타격 능력 고도화”를 선언함에 따라, 핵보유국 지위 강화를 위해 핵·미사일 실험 재개 가능성이 있다. 북한은 2021년 바이든 행정부를 맞아 일반적인 예측과 달리 핵·미사일활동 도발을 자제 중인데, 내부의 경제사회적 상황이 계속 악화되고, 미국의 태도 변화 가능성이 낮다고 판단할 때, 위기관리 및 대미 태도 변화 압박을 위해 핵·미사일 도발이 예상된다.

## 2. 북한의 북미대화 거부와 미국의 국내정치 집중에도 불구하고, 북미대화 가능성 증가하고 있다.

북한은 정면돌파와 병진노선에도 불구하고, 대미 도발 자제와 ‘전략적 인내’를 추진할 것으로 전망된다. 북한은 2021.1. 제8차 노동당대회 보고에서 핵개발과 경제발전을 병행하는 ‘병진노선’을 재확인하고, 대외적으로 핵역량을 더욱 증강하는 ‘핵보유국 옵션’을 추진할 것을 경고한 바 있다. 하지만 북한은 다음 이유로 당분간 대미 핵실험·미사일시험의 ‘벼랑끝 외교’를 자제하고 미국의 태도 변화를 관망하는 ‘전략적 인내’ 정책기조를 유지할 것으로 보인다.

첫째, 북한은 2017년에 수소폭탄·장거리미사일 실험을 성공시켜 이미 대미 보복역제력을 충분히 과시했는데, 과거와 같이 매번 미국 신 행정부의 관심을 끌거나 협상력을 강화하기 위한 전략적 도발의 필요성이 감소하였다. 둘째, 2020년 당창건 군사 퍼레이드에서 온갖 신형 전략무기를 전시하고 추가 개발계획을 발표했는데, 실제 핵

미사일을 실험하는 ‘경성도발’ 없이도 이런 ‘연성도발’을 통해 사실상 대미 압박과 도발의 효과를 거두었다. 셋째, 북한은 8차 당대회에서 김정은이 “극악한 제재봉쇄와 혹심한 재난”을 인정했듯이 경제·식량·보건위기를 겪고 있어, 도발의 분명한 목표가 있어 그 성공을 확신하지 않는 한 추가 제재를 무릅쓰고 관행적인 ‘경성 도발’을 할 여유가 별로 없을 것이다. 넷째, 북한이 중국에게 외교적·경제적으로 크게 의존하고 있는 상황에서, 북핵문제로 인한 미국의 대중 외교적 압박과 전략무기의 한반도 도입을 원치 않는 중국이 북한의 도발을 견제하였을 것이다. 다섯째, 코로나 정국으로 북미대화 자체가 불가능하여, 북미대화 촉진을 위한 도발이 불필요하다.

한편, 북한은 한미 정상회담 이후에도 한미의 더욱 진전된 입장을 요구하며 당분간 기존의 비판적이고 관망적인 입장을 지속할 전망이다. 미국이 아직 자신의 선제적인 비핵화 조치(풍계리 핵실험장 폐쇄, 미사일엔진시험장 폐쇄, 핵실험과 중장거리미사일 시험 중지 등)에 대해 보상하지 않았다고 보고, 또한 ‘하노이 노딜’에서 미국에게 당했다고 보기 때문에 북미대화의 성과물을 자신하기 전에는 대화 참여에 매우 조심스런 입장이다. 북한은 내부 식량난·경제위기·보건방역위기가 계속 악화되고, 중국의 북미대화 권고, 미국의 대북 물질적 유인책 제공 여부 등을 보아가며, 2021년 하반기에는 북미대화에 호응할 것으로 보인다.

바이든 행정부는 다음 이유로 대북정책 검토를 조속히 완료한 데 이어 북미대화를 적극 모색하는 ‘전략적 관여’ 정책을 추진할 것으로 전망한다. 첫째, 2017년부터 급속히 증강(수소폭탄·ICBM·SLBM 실험 성공)된 북한 핵·미사일능력은 미국 본토, 아태 주둔미군, 동맹국 한국과 일본]에 대한 직접적인 군사위협이 되어, 국가안보 및 동맹 보호차원의 적극적인 대응이 요구된다. 둘째, 북한의 핵역량 증강과 핵보유국 지위 주장으로 인해 현 상황 지속 시 바이든 행정부가 중시하는 핵군축비확산 국제레짐을 크게 훼손하므로 적극적인 대응이 필요하다. 셋째, 미 민주당 행정부는 대북 관여정책의 전통이 있는데, 예를 들면, 클린턴 행정부의 1993년 첫 북미 협상 개시, 1994년 북미 제네바 기본합의 타결, 2000년 조명록의 백악관 초청과 북미 코뮈니케 채택, ‘페리 프로세스’, 카터·클린턴 전 대통령의 방북, 오바마 대통령의 미북관계 정상화 시도 등이 있다. 넷째, 바이든 행정부는 오바마 행정부 시절의 이란핵합의를 비핵화의 성공모델로 간주하고 있는바, 북한과 협상 재개를 통해 이란핵합의 모델의 재현을 기대하고 있다.

5.21 문재인-바이든 정상회담에서 북미대화 및 남북대화의 적극 추진 방침을 확인하였다. 5.21 워싱턴에서 개최된 한미 정상회담에서 미국은 적극적인 대북 관여정책을 확인하고, 한국 정부의 대북정책 관련 요구사항을 전적으로 수용하였는바, 이로써 아래와 같이 북미 핵협상 재를 위한 기반이 마련되었다. 한미 정상은 대북정책 목표

로서 ‘한반도의 완전한 비핵화와 항구적 평화정착’을 추구하기로 합의했는데, 이는 북한이 강한 거부감을 갖는 ‘북한 비핵화’ 또는 ‘CVID’ 표현을 배제한 것이다.

한미 정상은 대북정책을 위한 수단과 방법으로서 △대북 실용적 접근, △대화와 외교, △안보리 결의의 완전한 이행, △북한주민에 대한 인도적 지원 촉진, △남북 대화와 북미 대화의 병행 추진, △한국정부의 남북 대화, 대북 관여와 협력을 미국이 지지, △판문점 선언과 싱가포르 공동성명 계승, △한미공조와 한·미·일 3자협력 등에 합의하였다. 바이든 행정부가 한국정부의 남북 대화, 대북 관여와 협력을 지지한다고 선언하였는데, 한국 정부는 이에 힘입어 2021년 하반기에 남북 대화와 대북 인도적 지원을 적극 모색할 것으로 보인다.

### 3. 북미 ‘잠정합의’가 북핵의 악화 방지와 비핵화프로세스 재가동을 위한 현실적 대안이다.

바이든 행정부의 이란핵합의 모델에 대한 관심에 주목한다. 바이든 행정부의 고위 외교팀 대부분이 이란핵협상에 직접 참여했었고, 이를 주요 비핵화 성과로 평가하며, 일부 인사는 이란핵합의 모델을 북핵에 적용할 것을 주장하였다. 안토니 블링컨 미국 무장관은 2018년 싱가포르 북미 정상회담 당시 뉴욕타임스에 기고한 2개 칼럼(2018.5.2., “To Win a Nobel, Trump Should Look to the Iran Deal”; 2018.6.11., “The Best Model for a Nuclear Deal With North Korea? Iran”)에서 트럼프 대통령에게 노벨평화상을 타고 싶다면 이란핵합의(JCPOA)의 단계적 접근법을 북핵문제에 적용할 것을 충고한 바 있다. 그는 이란 핵협상 방식 중에서도 1)북한과 ‘잠정합의(interim agreement)’를 타결하여, 핵활동 동결 및 롤백 개시, 사찰단 파견, 점진적인 경제제재 완화 제공, 2)시간을 갖고 보다 완전한 비핵화와 평화협정 체결을 포함하는 포괄적 핵합의 타결 등 2단계 접근법을 제기하였다. 이 ‘단계적 합의, 단계적 이행’ 방식은 ‘리비아 모델’의 ‘일괄 합의, 일괄 비핵화 이행’, 또는 종전한미 정부가 추진했던 ‘일괄 합의, 단계적 이행’과도 차별화되는 것이며, 오히려 북한식 단계적 접근법(“합의 가능한 부분 우선 합의 및 실행”)과 유사한 점이 있다.

바이든 행정부가 출범한 이후 공식적으로 북핵문제에 ‘이란핵합의 모델’을 적용하거나, ‘잠정합의’를 우선 추진한다고 발표한 적은 없지만, 북한의 ‘완전한 비핵화’를 장기과제로 미루고 단계적 비핵화가 불가피하다는 입장을 공개한 것은 ‘이란핵합의 모델’을 염두에 두는 것으로 해석할 수 있다.

조속한 ‘잠정합의’가 북핵사태의 불가역적인 악화를 방지하기 위한 현실적인 대안이다. 과거 북핵문제의 전개나 오늘 북한의 강경한 핵무장정책을 볼 때, 한미정부가 바

라는 △북미대화 재개 및 북핵협상 조기 개최, △북한의 ‘완전한 비핵화 로드맵’ 합의, 완전한 핵신고와 핵사찰 수용, △일괄 핵폐기의 진전 등과 같은 ‘꿈의 시나리오’가 발생할 가능성은 매우 낮은 실정임. 반면에, 북한이 더욱 공세적으로 변해, △남북대화 절대 거부, △북미대화와 북핵협상 거부, △북중관계 긴밀화와 군사동맹 부활, △핵무장 노선으로 완전 선화, 핵보유국 추진, 비핵화 약속 전면 폐기, △판문점선언, 싱가포르 공동성명 무효화 선언, △핵실험과 중장거리미사일 시험발사 재개, △대남 핵위협·군사위협으로 전쟁위기 조성 등과 같은 ‘최악 시나리오’가 전개될 가능성이 있어서 이에 대한 예방조치가 필요하다. 따라서 현 정세 속에서는 △북미 잠정합의로 북핵활동의 전면 동결 합의, △제한된 핵검증 방법 적용, △조속히 2단계 본합의 협상 재개 등이 그나마 사태 악화를 방지하고, 합의 가능한 북핵정책의 목표가 될 것으로 보인다. 5.21 한미 정상회담에서 바이든 행정부가 북미 대화에 적극적인 입장을 보였지만, 북한을 협상장에 끌어내기 위해 정치력과 유인책을 동원하기보다는 북한이 자발적으로 협상테이블로 나올 것을 요구하며 기다리는 전략을 추진할 가능성이 높아, 이런 상황에서 높은 수준의 북핵합의는 거의 불가능한 목표이다.

문재인 정부의 임기가 1년 미만 남은 점도 북한 또는 미국이 중장기적 합의보다는 임시적으로 상황을 관리하는 단기적 합의를 모색하는 요인이 될 가능성이 있다. 현재처럼 북핵에 대한 통제 부재상태가 지속되면 북한의 핵·미사일역량이 계속 증가되고, 동시에 핵무장국의 위상이 점차 고착화될 가능성이 높아, 우선 상대적으로 협상이 용이한 핵활동 동결을 중심으로 하는 북핵 ‘잠정합의’를 추구해야 한다. 90년대부터 2000년대에 걸쳐 북한이 정치·경제·외교적으로 가장 취약했던 시기에도 북한에게 제재압박 또는 군사적으로 ‘전면적 핵포기’를 강압하는 데 실패하였으며, 오늘의 북한은 이미 핵무장했고 미중 경쟁이 심화되는 시기에 ‘전면적 핵포기’를 강압하는 것은 거의 불가능할 것이므로, 협상을 통한 ‘단계적 비핵화’가 불가피한 차선책이다. 지난 30년에 걸친 북핵협상과 북핵합의 이행의 역사를 돌이켜 보면, ‘완전한’ 비핵화 합의의 협상은 시간이 걸릴 뿐만 아니라, 안타깝게도 모두 제대로 실행되지 못했었다.

‘잠정합의’를 위해 낮은 수준의 비핵화와 상응조치 교환이 가능하다. 대다수 전문가들은 문재인 정부 임기 내 북미대화 재개와 북핵합의 채택 가능성에 대해 대체로 비관적이나, 바이든 행정부가 이미 협상테이블에 올라온 북한의 비핵화 조치를 확보하고 이와 교환할 상응조치를 찾는다면, 북핵합의 타결도 가능할 것으로 전망한다. 예를 들면, 북한이 이미 실행중이거나, 공언하고 제안했던 비핵화 조치를 잠정합의에 확보토록 하는데, 핵실험·중장거리미사일시험 모라토리엄, 미사일엔진실험장 폐쇄, 핵실험장 폐쇄, 핵무기 생산·이전·사용·실험 중단, 영변핵시설 폐기 등이 이에 해당되며, 필요에 따라 추가적으로 핵분열물질 생산시설 폐쇄와 확인, 중장거리미사일 시설 폐쇄 등을 요구할 수 있다. 미국의 상응조치로는 싱가포르 공동성명의 이행과 대북 적대시

정책 불추구 약속, 대규모 한미연합기동연습 중단, 북미관계 정상화 절차 개시, 대북 제재 일부 완화(석유 도입 상한선 조정, 민수통상 일부 허용, 합의 위반 시 제재 자동 복귀(스냅백) 등), 인도적 식량·보건방역지원 제공 등이 있다.

미국은 북핵으로 인한 안보위험을 제거하고, 핵비확산 국제레짐을 지키기 위해 북한이 핵역량을 증강하고 ‘사실상 핵보유국’이 되는 것을 반드시 저지해야 하고, 북한은 김정은 체제를 지키기 위해 경제·식량·보건방역위기에서 반드시 벗어나야 하며, 이를 위해서는 북미관계 개선이 필수적이다. 이런 북미의 각각의 이해관계를 감안할 때, 북미 간 낮은 수준의 비핵화와 낮은 수준의 상응조치를 교환하는 ‘합의가능영역(zone of possible agreement)’을 찾을 수 있을 것이다.

#### 4. 북핵협상 재개의 관건은 대북 유인책 제공이다.

북한 비핵화와 태도 변화를 위한 정책수단으로서 제재압박의 한계성을 인식해야 한다. 우리는 북한에 대한 최고의 정책수단은 제재압박이며, 제재압박을 충분히 강화하면 결국 북한이 굴복하고 양보할 수 없다고 믿는 경향이 있지만, 지난 북핵협상 30년 역사에서 북한이 제재압박에 굴복하여 ‘결정적인 양보’를 한 적이 없으며, 설사 양보를 했더라도 ‘시간벌기’를 위한 기만적 협상전술에 불과했다. 북한체제의 내재적인 강한 저항력, 남북 적대관계 및 영합적 경쟁관계, 북미 적대관계, 긴밀한 북중관계 등을 감안할 때, 북한은 한국·미국의 제재압박에 굴복하기보다는 예외 없이 더 큰 핵도발과 전쟁위기를 선택했으며 이때 한미는 후퇴하는 성향을 보였다.

한편, 북한은 각종 이유로 만성적인 체제위기·경제위기·식량위기에 빠져있어, 북미대화 개최, 인도적 지원 제공, 경수로 제공, 한미 군사훈련 중단 등과 같은 정치적·물질적 유인책에 (전술적이거나) 긍정적으로 반응하는 경향을 보였다. 따라서 강력한 제재 압박을 유지하는 가운데 북한에게 정치적 명분 또는 물질적 실익이 되는 유인책을 제공하며 타협가능한 단계적 접근법을 추진하는 것이 현실적이고 효과적인 비핵화 접근법이 될 것이다. 북한 비핵화, 남북관계 개선, 한반도 평화체제 구축 등의 대북정책 목표를 진전시키기 위해, 대북 지렛대로 김정은이 절실히 필요로 하는 △북미관계 개선(대규모 한미연합훈련 중단, 북미 수교협상 개시, 4-노 정책 재천명, 적대시정책 불추구 재천명), △코로나19 방역과 의료보건 지원, △경제 발전(제재 완화, 경제지원, 식량지원), △국제지위 제고(정상 소통, ‘프레지던트’ 칭호 등) 등을 유인책으로 적극 개발하고 활용토록 한다.

바이든 대통령이 ‘프레지던트 김정은’ 앞 실무 북핵협상을 요구하는 친서를 발송할 필요가 있다. 북한이 2019년 2월 ‘하노이 노딜’ 이후 미국에게 쟁점 변경을 요구하며

일체 대화를 거부하는 상황에서 입장을 번복하고 북핵협상에 나올 명분을 제공하려면, 바이든 대통령 명의로 ‘프레지던트 김정은’에게 친서를 송부할 것을 제안한다. 동서한의 내용에는 미국의 이익과 북한의 수용성을 감안하여 △싱가포르 공동선언 계승 및 4개 목표 재확인, △북한의 핵·미사일실험 모라토리엄 및 일체 군사적 도발 행위 중단 요구, △싱가포르 공동성명의 실행을 위한 고위실무협상 조기 개최, △인도적 문제 해결을 위한 협력 등을 포함해야 한다. 이란핵합의의 경우, 오바마 대통령이 내부의 반대에도 불구하고, 이란 대통령과 전화통화, 이란 종교지도자와 서한교환을 한 것이 이란핵합의 타결에 주요했다는 점을 감안한다면, 대북 친서는 북핵협상 재개와 북핵합의를 위한 필수 비용에 해당된다.

대북 식량·보건·방역 인도적 지원 제공 및 동북아 보건방역 협의체에 북한 참여를 유도해야 한다. 김정은이 주민에게 ‘고난의 행군’이 재현되고 있는 데 대해 사과할 정도로 북한은 경제제재·자연재해·코로나19의 복합적인 ‘3중고’에 시달리고 있어, 북미 대화 재개를 위한 분위기 조성 차원에서 북한에 식량·보건방역 지원을 제공할 것을 제기해야 한다. 그런데 북한이 유엔안보리의 엄격한 경제제재 하에 있어, 대북 지원을 적시에 제공하기 위해서는 미국 및 유엔 안보리이사국과 사전협의를 통해 사전에 합의된 분량과 종류 내에서 인도적 지원에 대한 포괄적 면제를 먼저 확보해야 한다.

한국 역시 직접 대북 지원이 어려운 상태에서 당분간 공신력이 높은 국제기구와 NGO를 통해 대북 인도적 지원사업을 안정적으로 실행할 것을 제안한다. 대북 보건방역 지원을 위해, 한국 정부의 제안으로 가동 중인 ‘동북아 보건방역 협의체’에 북한의 참여를 추진하며, 동 기구를 통한 북한 보건방역문제의 지역적 해결책을 모색하는 것이다. 북한이 2022년 2월 베이징 동계올림픽 참가하려면 그 전에 코로나19로 인한 국경봉쇄와 내부통제를 해제해야 할 것인바, 이를 위해 중국이 북한에게 보건방역을 지원할 가능성이 있으며, ‘동북아 보건방역 협력’ 차원에서 한미도 내부에서 코로나19 문제가 진정되는 대로 북한에 보건방역지원을 지원해야 할 것이다.

## 5. 차두현 박사의 ‘대북 제재 지속론’에 대한 의견

북한 비핵화를 위해 대북 제재압박이 꼭 필요하다는 입장에 대해서는 이견이 있을 수가 없다. 제재압박이 비핵화전략의 한 핵심 요소가 되어야 하지만, 다만 이를 중심으로 북핵문제를 해결하려는 비핵화전략은 지금까지 실패했으며, 앞으로도 그럴 것이라고 본다.

국제법적으로, 국제정치적으로 국제사회의 보편적 규범인 된 핵비확산 원칙을 위반한 국가에 대한 제재압박은 국제사회의 광범위한 지지를 받고 있으며, 세계평화와 안

전을 책임지고 있는 유엔안보리가 핵확산국에 대해 엄격한 제재를 부과하고 있는 실정이다. 북한은 핵확산금지조약(NPT) 회원국시절 가장 공공연하게 핵사찰(안전조치) 의무를 불이행한 국가, 핵확산금지조약(NPT)을 탈퇴한 유일한 국가, 21세기 유일한 핵실험국가, 가장 공격적이고 위험한 핵교리를 가진 국가, 주변국에 공공연히 핵위협을 가하는 유일한 국가이므로, 국제사회는 한 목소리로 북한의 핵개발을 비판하고, 엄격한 제재를 지지하고 있다. 한국으로서도 북핵의 직접, 최대 피해자로서 북한의 완전한 비핵화를 위한 정책수단으로서 제재압박을 지지하며, 실제 강력한 경제제재를 부과하고 일체 경제교류를 단절한 바 있다.

그런데 제재의 효용에 대한 일반적인 문제점, 해외 비핵화 성공 사례에서 제재의 역할, 지난 북한 비핵화 외교의 성과(실패), 북한의 독특한 국내정치적·국제정치적 환경 등을 감안할 때, 과연 현재와 같은 제재압박 중심의 비핵화전략이 완전한 비핵화 목표를 달성할 수 있을 것인가에 대해 다음과 같은 의문이 있다.

첫째, 학계는 제재에 대한 광범위한 사례연구의 결과, 대체로 제재만으로 소기의 정치외교적 목표를 달성하기 어렵다고 결론짓고 있다. 예외적으로, 추가적으로 보다 강력한 제재가 예상될 때, 또는 추가 조치로 군사조치가 예상될 때, 피제재국은 이를 방지하기 위해 당면한 제재에 굴복하는 사례는 있다. 하지만 북한의 경우, 이미 국제사회와 경제적으로 크게 단절되어 있고, 미국이나 국제사회의 군사조치 가능성이 낮기 때문에 제재를 두려워하고, 굴복할 가능성이 낮다.

둘째, 학계에서는 핵무장을 추구하는 국가들은 대체로 안보, 정치, 위신(지위)의 동기로 인해, 국제사회로부터 제재압박과 외교고립의 가능성에 불구하고, 핵무장을 추진하며, 그런 동기가 해소될 때 핵포기도 추진한다고 한다. 그런데 여기서 경제적·물질적 이익과 손해는 핵무장과 핵포기의 결정적인 요인으로 간주되지 않고 있다.

셋째, 해외의 비핵화 성공 사례(남아공, 리비아, 이란, 카자흐스탄, 우크라이나, 브라질, 아르헨티나 등)를 볼 때, 대부분 정치·안보·위신의 동기로 인해 핵무장하거나, 핵포기 했으며, 경제제재가 결정적인, 또는 핵심 변수로 작용하지 않았다. 리비아의 경우, 석유중심 수출경제로 인해 경제제재에 취약, 핵무장 시도 당시 절박한 안보적, 정치적 동기 부재 등으로 인해 결국 경제제재 해제와 핵포기를 교환했었다. 이란의 경우에도, 석유수출 경제에 대한 높은 의존, 개방 경제, 정치적 민주화(선거로 대통령 선출), 중산층의 존재 등으로 인해 제재에 취약한 편이었다. 카자흐스탄, 우크라이나, 남아공은 국제사회에 정상국가, 주권국가로 인정받고 싶은 위신(지위) 동기가 핵포기의 핵심 요인으로 작용했다. 이상의 실제 비핵화 사례를 보면, 경제제재 여부가 핵포



기의 핵심적 요인으로 작용한 사례를 찾기 어렵다.

넷째, 북한은 미국의 대북 군사공격 가능성, 정권교체 가능성, 한국의 흡수통일 가능성 등으로 인한 극도의 안보적 위기감, 강력한 정치통제체제로 제재의 효과 완화, 국제사회와 단절된 주체경제(자력갱생), 배후국이자 후원국인 중국의 과도한 대북 제재 반대 및 경제지원 제공 등 독특한 환경에 있어, 다른 일반적인 경우에 비해 경제 제재의 효과가 충분히 발휘되기 어려운 실정이다.

다섯째, 지난 30년간 대북 제재가 지속적으로 강화되었지만, 오늘 북한은 오히려 탈냉전 초기의 경제적 파탄과 체제 위기를 극복하고 핵무장을 크게 진전시켰다. 이런 현실을 볼 때, 향후 제재의 지속과 강화로 비핵화를 달성할 수 있다고 볼 근거가 없다.

여섯째, 북한의 핵무장 기정사실화, 미중 경쟁의 심화, 핵군축·핵비확산 국제레짐의 약화 등 등 오늘의 대북정책 환경은 종래 대북정책 환경에 비해 악화되었는바, 한국도 과거의 비핵화전략을 재검토하고, 보다 현실적이고 효과적인 비핵화 전략을 새로이 수립해야 할 것이다.

결론적으로, 핵무장(또는 핵포기)에 대한 기존의 사례 연구와 이론적 연구는 대체로 안보, 정치, 위신(지위), 정치지도자 성향 등을 핵심적인 결정요인으로 꼽고 있는바, 새로운 북한 비핵화전략은 이를 고려하여 수립해야 할 것이다. 제재압박이 비핵화 전략의 핵심 요소임에는 틀림없지만, 핵무장(핵포기)의 주체는 안·정치와 같은 사활적인 동기를 감안하여, 핵무장(핵포기)의 정치적 결정을 내린다는 점을 감안할 때, 이를 감안한 비핵화전략이 필요하다. 이때 '제재 완화'와 같은 유인책의 활용은 북한의 정치 안보적 동기에 영향을 주는 주요 요소이자, 지렛대가 될 것이다.

## 주제 6 경항모 혹은 핵잠수함 보유

### 박 용 한(중앙일보): 찬성

안보 환경의 변화와 위협의 양태는 다양하게 전개되고 있다. 불확실한 미래를 앞두고 모든 가능성, 최악의 위협을 고려한 억지 역량이 필요하다. 현재 국제정세를 보면 세력변화를 노리는 중국과 현상을 유지하려는 미국 사이에 군사적 충돌의 가능성이 전망된다. 중국의 해군력 투사 강화는 미국의 제해권에 위협이 되며 해양에서의 분쟁 가능성도 우려된다. 또한 주변국도 미중 패권 경쟁에 가세하며 역내 국가 간의 긴장도 동시에 높아질 것으로 보인다. 주변국은 영토문제와 해양 주권문제를 두고 민감하게 대립할 것으로 예상되는데, 중·일간 분쟁 중인 센카쿠열도 접속수역의 해양 영토분쟁은 언제든지 군사력 충돌로 심화할 가능성이 상존한다. 러·일간 분쟁이 지속하는 남쿠릴 4개 섬에 대해 영토분쟁은 아직 평화조약을 체결하지 못하고 있으며 분쟁이 심화할 경우 군사적 충돌의 가능성도 우려된다.

냉전기와 같이 양극단에 전적으로 편승할 수 없기에 동맹과 국제체제가 모든 것을 해결하는데는 제한이 있다. 특히 현대전 특징인 제한전이나 회색지대 분쟁에선 적시에 투입이 가능한 현장(현시)세력의 유무가 중요하다. 이런 분쟁은 선명하고 극단적인 진영 간의 대결과 달리 동맹의 개입을 제한한다. 한국은 불특정 위협에 대비해야 하며, '신남방정책' 추진과 연계한 정치·군사적 역량 확보가 필요하다.

북한은 유사시 동맹국의 한반도 개입을 차단하는 거부능력과 전략적 타격능력을 공세적으로 운용할 가능성이 우려된다. 북한이 최근 개발한 단거리 미사일은 한미 연합군의 사전 탐지 및 타격이 제한되는 것인데, 종말 단계에서 회피 기동이 가능해 요격에 어렵다. 사거리를 늘린 초대형 방사포는 이미 실전에 배치한 가운데 유도 기능을 탑재해 명중률을 높여 정밀 타격도 가능하기 때문에 한국군의 대응 능력 저하가 우려된다. 또한 핵무기를 탑재하는 SLBM 수중 공격 능력 개발로 은밀한 전략적 타격이 전망된다. 북한은 비대칭 전력으로 개전 초기 전승효과를 극대화한다는 전략인데, 한국은 북한의 기습 공격 효과를 상쇄하는 전력을 갖춰야 하며, 특히 북한의 고가치 표적(최고 지도부 등)에 대한 빈틈 없는 전략적 타격 능력을 갖추면 북한의 오판을 효과적으로 억지가 가능하다.

한반도 전쟁을 억지하며 국익과 해양주권을 보호하는 경항공모함과 원자력추진잠수

함이 필요하다. 한국은 중견국가 위상과 역할 확대에 따른 국익 보호 수단이 필요하다. 전략적 수준의 공격능력과 전력 투사력 능력을 갖춰야 전방위 위협에 대응하는 역지가 가능하다는 것이다. 질적인 우위를 갖는 전략적 공격 능력을 갖추고, 적정 수준의 전력 투사력 갖춰야 역지가 가능하다. 한국이 현재와 미래 위협에 대응하면서 위협에 대한 변화를 반영한 경항모와 원자력추진잠수함의 보유를 추진하면, 전략적 역지력을 극대화 하고, 역지 음영을 보완하는 데 유효한 효과를 기대할 수 있을 것이다.

한국이 목표로 하는 ‘거부적 역지’ 효과의 구현이 가능한 가장 최적화된 수단으로 군사비 투자 및 국방 운영의 여건 고려 확보 가능성이 있다. 함정 건조는 장기간이 소요되며, 경항모 전력화(2030년대 초 예상) 더는 지체할 수 없는 상황이다. 원자력추진 잠수함도 십년 뒤 미래 위협을 기준으로 빠른 사업 착수가 필요하다.

## 1. G2 경쟁 심화 및 동북아 불안정성 증대

G2 경쟁이 본격화 되면서 미국은 대중국 공세 전략은 표출했고 전면적 대결 국면에 진입하였다. 중국은 ‘일대일로’로 통칭하는 아시아 태평양 연안과 인도양까지 아우르는 ‘진주목걸이 전략’을 추진했고 이를 지원하기 위한 기반적 수단인 항공모함을 중심으로 한 해군력 증강에도 나서면서 미국의 패권에 도전하고 있다. 또한 중국의 대만 침공이 임박했다는 분석(미 해군대학 저널, 2020.8)도 조명되고 있다. 미국은 2017년 트럼프 집권 이후 대중국 정책은 전면적 대결국면의 성격을 갖추며, 정치와 경제 등 전 영역에서 중국을 압박하는 전략을 강화하였다. 미국은 ‘쿼드(Quad)’를 비롯한 아태 연합군을 구축해 중국 봉쇄하였다.

미국은 대중국 포위 전략을 강화하며 동맹의 참여를 촉구하고 있다. 2019년 6월 1일 패트릭 새너한 미 국방장관 대행은 싱가포르에서 개최된 상그릴라 아시아 안보회의를 계기로 인도를 새로운 전략적 파트너로 고려하면서 중국을 견제 대상으로 보는 새로운 안보전략인 “인도-태평양 전략 보고서”를 발표하였다. 미국은 동맹을 통한 대중국 포위 전략을 강화하였는데, 미국은 한·미·일을 비롯하여 미·일·호 3국 국방장관 회담을 실시했고, 특히 미·일·호 3국 국방장관회담에서 합의한 내용은 미국의 인도-태평양 지역 안보에 대한 대응방향을 상징하는 것으로 보인다. 또한 미국은 중국과 러시아 등 미국의 패권에 도전하는 세력에 대한 효과적인 견제와 강압 수단으로 해군력 강화를 추진하였는데, 2018년 5월 기존 ‘태평양사령부’를 ‘인도-태평양사령부’로 변경하였고, 2018년 8월에는 임무 지역에 북극을 포함하는 해군 제2함대를 재창설하였다.

바이든 집권 이후에도 미국의 대중국 견제 전략은 지속되고 있다. 기존 동맹과의

관계는 회복되면서 역할을 조정할 전망이다. 지난 1월 취임한 조 바이든 미 대통령은 트럼프의 기존 대외 정책을 재검토해 수정하면서도 중국에 대한 견제는 지속하였다. 트럼프 전 대통령이 동맹을 협박하며 ‘돈 더 내라’고 강압하던 것과는 달리 바이든 대통령은 동맹에 대한 공세적인 정책은 누그러졌으며, 동맹을 동등한 파트너로 존중한다는 평가를 받고 있다. 다만, 동맹으로서 권한과 역할을 확대 및 공유하는 체제로 전환을 맞이할 것으로 보인다.

중국의 공세적인 해양력 증강은 지속되며 미중 대결에 따른 동북아 불안정성은 심화될 전망이다. 미중 갈등의 양상이 해양 충돌로도 나타날 가능성이 크다. 미중 양측의 전력 균형이 현재 수준에서 유지하지 못할 경우 현상유지(Status Quo) 상태는 깨뜨려질 것이며 동북아 해역은 한층 더 불확실성 및 불안정 요소를 가질 것으로 전망된다. 중국은 중국 해양 권역에 대한 주권 수호를 강조하며 특히 미국의 개입을 차단하는 것을 목표로 군사력을 증강 및 배비할 것이며, 적극적 방어전략에 기반을 둔 해양전력을 강화할 것이다. 중국은 2040년까지 항모 총 6척을 건조 및 운용할 것으로 예상되며, 경항모(075형 LHD)도 6~8척이 건조될 예정이다. 중국의 군사능력 발전에 따라 중국의 전장공간은 확장될 것이며, 해양전략개념도 확대될 것이다. 이에 따라 중국의 ‘A2AD’ 권역도 중국 본토로부터 더 먼 외곽으로 확대될 전망이다.

미국은 냉전 수준의 핵군력 증강 계획을 수립하면서 중국의 부상에 대응하고 있다. 미 의회조사국(CRS)은 “향후 미래에서 중국 해군력이 미국 국가안보와 국제질서에 심각한 위협이 될 것”이라고 보고하였다. 중국은 2030년 기준 425척의 함정을 보유할 계획으로, 이는 미국이 현재 보유한 함정 297척을 넘어서는 수준으로 평가된다.

미국은 2020년 10월 미 해군의 미래 전력 증강계획인 ‘2045년 전력 계획’(Battle Force 2045)을 발표하며 2045년까지 유·무인 함정 500척 체제로 증강하는 계획을 수립하였는데, 이는 사실상 1980년대(500여척) 냉전시기 수준으로 회귀하는 것이다. 미 해군은 향후 항모 8~11척의 운용을 지속하여 해양 통제권의 확보 및 원거리 전력 투사 능력을 확보하며, 경항모 6~8척 전력을 구축해 다층적인 위협에 대응한다는 계획을 수립하였다. 그리고 2025년에는 유령함대(Ghost Fleet)를 창설해 중국 근해로 은밀히 침투하여 기습하는 신개념 전략을 수립하였다. 또한 스텔스 구축함(잠울트)을 중심으로 대형 무인 수상함(LUSV)과 초대형 무인 잠수정(XLUUV)을 투입해 초격자 전력을 구축할 계획이다.

## 2. 동북아 역내 군비경쟁 가속화 및 전략적 대결 심화

일본은 미국의 대중국 포위 전략에 동참하며 해양 분쟁에 대응하는 군사력을 강화

하고 있다. 일본은 2014년 7월 ‘집단적 자위권’을 용인하는 ‘신무력행사 3원칙’을 도입하며 자위대의 해외활동 범위를 확대하였다. 2015년 4월에는 미·일 외교·국방장관 회의에서 ‘동맹의 역지력과 대응력 강화, 협력 분야 확대 및 심화 추진’ 등을 주요 내용으로 하는 ‘미·일 방위협력지침’ 개정에 합의하여 중국에 대한 미·일 공동 대응 능력을 강화하였다.

아베 집권기에 ‘중기방위력정비계획 2019-2023’에서 군사적 자원을 효율적, 중점적으로 배분하여 ‘다차원통합방위력’을 구축하고 자위대의 통합운용을 가속화 및 군사력 강화를 통해 잠재적인 도서 지역 분쟁의 대응 능력을 구비하였다. 일본은 이즈모급의 헬기탑재 호위함 2척을 항공모함으로 개조하며 함재기로 F-35B 스텔스 전투기 18대 도입 계획하였으며, 최근 1단계 개조 마친 경항모급 이즈모에서 올해 중 미군의 함재기 훈련을 실시할 예정이다. 또한 2021년까지 이지스 구축함 추가 도입하여 해상 탄도미사일 방어능력을 강화하고(6척→8척), 4000톤급 호위함 증강하고(6→28척), 2023년까지 잠수함 수량 증강(20척→24척)하며, F-15 전투기에 사정거리 900km 수준인 합동공대지 장거리미사일과 장거리대함미사일 장착을 추진 중이다.

러시아도 미국 주도 패권 질서에 대항하며 태평양 지역 군사력을 증강하고 있다. 푸틴 대통령은 집권 이후 ‘국가 재정비’의 기회를 잡고 과거의 영광을 재현하기 위해 국가적 총력을 투자하였다. 러시아는 북극·알래스카·사할린 근해 및 알류산열도(일본 북방 4개 섬)의 분쟁을 고려하여 아·태지역 중시 정책을 수행하였다. 러시아는 미국과 유럽 서방국이 주도하는 국제질서에 대항하기 위해 중국이 참여하는 상하이협력기구와 공고한 관계를 지속할 전망이다. 또한 ‘강력한 군대 없이는 강력한 러시아도 없다’며 군사력 건설에 집중하고 있다. 러시아 해군 주요 함정은 1985년(696척), 2020년(108척)으로 대폭 감소하였다. 극동지역은 핵전력을 포함한 상당 규모 전력을 유지 중인데, 2010년 동부군관구 및 동부통합전략사령부를 창설하여 예하 지상군을 비롯해 태평양함대, 항공/방공부대를 편성하여 각군을 통합적으로 운용하고 있다. 러시아는 신형 아센급 핵전략잠수함 2척과 1만5000톤급 대형 구축함 10척을 태평양 함대 지역에 우선 배치할 전망이다. 2025년까지 신형 킬로급 재래식추진잠수함총 6척을 건조해 일부는 태평양함대에 배치할 전망이다. 2019년 9월 초음속지대함순항유도탄을 극동 지역 해안에서 처음 시험발사하며 태평양 함대 배치를 시사하였다.

북한은 비대칭 전력과 전략무기 고도화를 통해 전략적 타격 능력을 강화하고 있다. 북한은 탈냉전 이후 사회주의 동맹 체계 와해와 군사적 우위 약화에 대응하기 위해 ‘비대칭 전력’ 강화를 지속하였다. 2017년 1월 신년사에서는 ‘핵무력 중추 자위적 국방력과 선제공격’을 강조하였고, 그해 9월 수소탄 위력 수준인 ‘6차 핵실험’ 성공하며 핵무력을 과시했으며, 이어 11월 미 본토 전역에 도달 가능한 ICBM급 ‘화성-15형’

시험 발사 성공하였다. 2018년 남북 및 북미 정상회담으로 비핵화 회담을 시작했지만 협상이 난항을 거듭하였는데, 북한은 핵무기 고도화 및 비대칭 전력 강화를 지속하며 미군의 접근차단(ASBM) 및 전략적 수준의 억지력(SLBM)을 구축하였다.

북한은 2019년에 “적의 급소를 타격”한다며 시험 발사에 집중했던 ‘신형 단거리 무기 3종’도 실전 배치를 앞둔 것으로 추정된다. 한국군 지휘 시설과 공군 스텔스 전투기 F-35A 기지가 위치한 중부권까지 공격 범위 확대한 것이다. 북한은 2019년 9월 SLBM 탑재하는 고래급(신포급) 잠수함 건조 현장을 공개한데 이어 10월에는 SLBM 수중 시험을 발사하였다. 2021년 1월 조선노동당 8차 대회 기념 열병식에서 신형 잠수함발사탄도미사일(SLBM)인 ‘북극성-5형 스’ 등장시켜 수중에서의 기습적인 전략 공격능력을 대내외에 현시하였다.

### 3. 한반도 안보 환경 평가와 한국의 전략적 목표

미래 한반도 안보 환경은 북한의 고도화된 위협은 지속하며, 역내 불안정에 대응함에 있어 동맹에 전적인 의존이 제한돼 독자적인 억지 능력을 갖출 필요가 있다. G2 대결은 완전하게 양대 진영으로 분리됐던 냉전 시기와 다른 경쟁구도 특징을 내포하고 있다. 앞서 확인한 것과 같이 세력대립과 역내경쟁이 동시에 혼재하는 동북아 안보 특성 때문에 동맹에 안보를 전적으로 편승하기 어려운 조건이다. 한국은 한미동맹을 기반으로 안보 능력을 구축하고, 국방력을 운용하면서도 최소한의 독자적 방위 능력을 구비할 필요성이 있는 것이다.

북한은 방사포와 중장거리 미사일 개발에서 경주했고 이는 한국내 주요 군사시설과 공군기지도 직접적인 위협으로 부각되었다. F-35A 전투기가 계류하는 중부권 청주 공군 기지도 주요 타격 범위에 포함한다. 전시 한국의 주력 전투기가 적기에 빠르게 출격하기 어려운 조건이 발생한 수 있는 것이다. 북한의 미사일 위협이 점차 증가하면서 활주로 파괴에 따른 소티 창출은 기존 추세보다 급격히 감소하는데 따라서 융통적인 대응 수단이 필요하다.

호르무즈 사태와 수에즈 운하 봉쇄로 해양 교통로 확보의 중요성도 부각되고 있다. 한국은 해외 물동량의 90%가 의존하는 해상교통로(SLOC) 안전 확보를 위한 합리적 수준의 제한적인 해양통제 필요성이 확인되고 있다. 자원 공급망의 단절은 단기간에 국익에 심대한 손해를 발생하고 장기간 지속시 국가 존망이 위태로운 위협이다. 지금까지 빈번하게 발생하지 않았더라도 향후 위협의 가능성이 증대하며 유사시 파급효과를 가늠하기 어려울 정도로 심각한 사안이다. 대북 위협에 대비하는 절박한 위기감을 인식하고 우발 사태에 대비할 전략 및 전력 마련이 시급하다.

잠재적 분쟁은 회색지대 분쟁의 특징을 가지며 적기에 대응할 수 있는 현장 세력이 필요하다. 다층적인 위협에 대응하는 다양한 수단을 중첩적으로 갖춰야 한다. 향후 전쟁과 분쟁의 양태는 전면전보다 '지역적'이고 '일시적'인 '정치적 목적'을 확보하는 '제한전'과 '회색지대' 분쟁으로 나타날 가능성이 크다. 분쟁 초기 및 분쟁 강도별로 최적화된 전력을 적기에 투입해야 효과적인 억지력을 달성할 수 있다. 위기 상황에 직면하기에 앞서 필요 능력을 갖추고 있어야 적기 대응이 가능하다.

필요 군사력과 억지력은 위협 수준에 따라 결정되며, 다층적인 위협의 수준에 대응하는 다양한 수단 보유가 요구된다. 저강도 분쟁에는 해당 분쟁 수준에 맞는 통상적 수준의 군사력을 투입해 위기를 관리하면 된다. 반면 총력적 수준의 전쟁을 억지해야 할 수준의 위협은 고도의 전략무기로 위협을 억지해야 한다. 중간 영역에 존재하는 다양한 위협 수준에는 요구되는 적정 수준을 고려한 군사력을 투입해 위기 상황에 대응할 필요가 있다. 문제는 현재 한국의 군사력은 전략적 수준의 억지와 중간 영역에 대한 대응 개념이나 이를 지원할 군사력을 충분히 보유하고 있지 않다는 것이다. 특히 대북한 지상전 억지에 군사력을 집중 투자하던 관성을 지속하면서 전략적 수준이나 해양 분쟁에 대비하는 억지력은 충분히 준비하지 못한 것으로 보인다. 따라서 전략적 및 단계적 위협에 필요한 최적화된 억지력을 투사할 수 있는 개념과 능력을 갖출 필요성이 요구된다.

전략적 억지 균형을 유지해야 잠재적인 분쟁을 방지할 수 있으며 공세적인 공격능력을 갖춰야 중견국 한국의 국익을 보호하고 북한의 위협에 효과적으로 대응이 가능하다. 억지력 수준은 산술적으로 산정하는 것은 어렵지만 방어 능력보다 공격 능력을 향상할 때 효과를 크게 볼 수 있으며, 한국은 '거부적 억지력' 구축을 국방 능력 목표로 설정하고 있다. 이는 '응징적 보복'과 달리 유사시 적이 감내하기 어렵거나, 전력적 목적을 달성하더라도 심대한 피해를 감내해야 한다는 수준의 군사력을 한국이 보유해 실질적으로 도발을 억지하는 데 목적을 둔 전략이다. 이는 직접적 위협인 북한과 잠재적 위협인 불특정 대상에 동일하게 적용되는 개념이다.

적극적인 억지 능력 구축은 군비경쟁을 촉발하며 오히려 긴장을 높일 수 있다는 지적도 존재하고 있다. 하지만 군비경쟁과 분쟁 발생 상의 연관성을 확인해 보면 군비경쟁 자체가 분쟁을 촉발한다고 볼 수 없고, 군사적 균형이 무너지고 상호 신뢰를 구축하지 못하면 오해와 오인으로 두려움(fear)이 만들어져 오판을 유도해 억지력 균형이 붕괴하고 분쟁으로 악화한다. 따라서 적정 수준의 억지력 확보와 함께 상호 군사적 협력을 증진하면 오히려 상호 충돌 가능성을 낮출 가능성이 있다.

무기체계 구성은 전력 투사 능력 및 전략적 억제 능력 강화를 추진할 필요가 있다. 기술적 발전이 이뤄지는 스텔스 전투기, 극초음속 미사일 등 첨단 무기 개발 추세에 대응해야 한다. 또한, 이지스함, 원자력추진잠수함, 상륙지원함, 항공모함 등 해양 전력 투사 및 전략적 대응 능력 강화. 정보자산 독자 운용과 고도화를 추진할 필요가 있다.

#### 4. 중견국 한국의 국익 극대화를 위한 최소 수준의 억지력

한국은 북한의 직접 위협과 잠재적 불특정 위협에 동시 대비할 수 있는 기반 역량을 보유할 필요가 있다. 한국은 북한의 위협 고도화 및 잠재적 위협의 수준 등 비대칭적인 현상을 타파하기 위해 상당한 규모의 군사력 보유와 국방비 지출이 요구된다. 한반도 안보 위협과 한국의 현실적인 군사력 보유 여건을 고려할 경우 북한과 잠재적 위협을 공세적으로 압도하기보다는 영토침략을 거부하고 확장된 영역에 전력을 투사해 국익 보호와 침공을 억지할 할 수준이 필요하다.

한미동맹에 기반을 둔 안보 능력 강화는 지속될 전망이다. 동맹을 활용하는 외적 균형을 통해 자위를 달성하면서도 최소 수준의 핵심 군사능력 확보가 필요하다. 정부는 2021년도 국방예산으로 52조 9174억원을 편성하였다. 문재인정부 출범 전인 2017년 40조 3347억원이던 국방예산은 4년 만에 약 12조원이 증가하였다. 정부는 2020년 8월 국방중기계획을 발표했는데 향후 5년간 투입할 국방예산은 약 300조원 수준으로 이런 추세를 이어갈 경우 2020년대 중반께 일본의 방위비를 추월할 것으로 예상된다.

한국은 예측할 수 없는 전략적 수준의 타격 능력을 갖추고 북한의 잠수함 활동을 효과적으로 대응하는 원자력추진잠수함, 함정의 전진배치 유지를 통한 효과적인 해양 통제 능력을 구현하는 항공모함의 보유가 필요하다. 또한 미국의 동맹국으로 전략적 가치를 높이며 미중 대결 국면에서 연루 위협을 줄이고 독자적 공간을 창출하여야 한다.

중견국가 한국의 경향모 도입은 대북 억지력과 잠재적 위협에 대비하는 최소 억지력을 확보하는 불가피한 선택이다. 경향모는 북한 위협과 미래 해양안보 위협을 억지해 국익을 보호하고, 자위권의 필요·비례·즉각성을 충족하며, 비전통 안보에 대응 및 협력하는데 유효한 전력으로 평가된다. 향모는 군사력을 ‘현시’하는 대표적인 무기체계로 효과적인 억지력을 강화하는 수단이며, 고도의 정치·전략적 수단으로 향모 운용국은 중견국을 중심으로 점차 증가 추세이다. 한국의 향모 보유가 한미 동맹과 한미일 협력 체계를 와해하고 중국에 전략적으로 경도하는 선택이라는 오해가 있으나, 한



국의 경항모 보유를 누가 가장 불편하게 생각할까 자문해 보면 항모의 보유 효과를 쉽게 추정 가능하다.

한국의 '자주적' 군사력 확보는 중견국가의 독자적 역할을 확대하며, 강압적 '편승·연루'를 탈피하고, 가치 기반 '동맹'과 공통의 '전략적' 목표를 달성하는데 유연하게 대응할 수 있는 수단으로 평가된다. 과거 한국은 전적으로 동맹 전략에 연루되는 위험을 갖고 있었지만, 이제는 경우에 따라선 피동적인 연루가 아닌 동맹에 대한 기여를 선택하거나 연루를 회피하는 등 한국의 국익을 기준으로 평가해 선택할 수 있는 여건이 마련되었다. 궁극적으로 포괄적인 안보 편승을 줄여 한국의 연루 위험을 축소할 수 있다.

경항모는 중견국가 한국에게 요구되는 전략적 목적을 달성하는 최적화 수단이기도 하다. 경항모 보유 규모에 따른 효과는 단순 비례하지 않으며 보유만으로도 전시와 평시에 상대에게 불예측성을 줄 수 있다. 4~5만톤(만재 기준) 수준의 항모를 보유하면 최소 요구 수준의 군사적 효과를 달성할 수 있다. 전세계 제해권과 원정 전쟁을 수행하는 미국의 대형(10만톤) 항모와는 목적이 다르며, 중견국은 3~5만톤 수준 규모 항모를 운용중이다.

항모전투단은 작전반경(약 180km) 내 복합전 운용이 가능하여 한반도 주변으로 위협적인 항모전투단이 진입할 경우 상쇄전력으로 투입이 가능하다. 항모전투단은 이지스함 독자적 방어 수단을 보유하며 항모 타격은 기술적으로 매우 제한적이다. 항공전력 중심의 고속 기동전투의 영역은 해양으로 확장이필요하며 이때 해상 플랫폼이 필요하다. 경항모는 해양 전장에서 항공전력이 보다 멀리 투사 가능한 필요적 기반 전력이다. 또한 드론 사용과 수중 무인체계 활용이 증가하는 미래전 양상에 반드시 필요하다. 특히 무인 체계는 작전 반경이 짧기 때문에 모함을 필요로 한다.

경항모는 북한의 전쟁을 억지하며 유사시 전승 보장과 전쟁 기간을 단축할 수 있다. 항모에 탑재하는 수직이착륙 전투기는 은밀하게 북한 중심지역 침투가 가능하다는 점에서 유사시 김정은과 같은 수뇌부 참수 능력을 보장한다. 정권과 체제의 보위를 가장 중시하는 북한의 특성을 볼 때 북한의 기습 공격을 제약하는 가장 큰 장애요인으로 기능할 수 있다. 항모는 정확한 위치를 찾아내고 종말단계까지 유도하는 미사일 타격은 제한한다. 따라서 해상에 위치하는 활주로인 항모의 존재는 북한의 기습 공격 효과를 상쇄하고 북한 미사일 공격에도 대한 초기 대응전력의 생존성을 보장할 것이다. 항모는 미 항모 증원에 앞서 투입 가능하며 연합 전투력을 보강해주어 북한에 대한 압도적 전승의 보장을 기대할 수 있다. 또한 증원 전력의 한반도 작전전구(KTO) 진입을 보호하며, 제3국의 한반도 개입을 차단할 수 있다.

원자력추진잠수함은 북한과 잠재적 위협에 대응하며 ‘공포의 균형’을 맞추는 전략적 역지력이다. 원자력추진잠수함은 북한의 기습 공격 이후에서 수중에도 생존하며 전략 표적에 대한 효과적인 타격 능력을 보존해 북한의 개전 의지를 억지할 수 있다. 또한, 잠재적 불특정 위협의 한반도 강압을 효과적으로 억지하는 전략적 수단으로 평가 받는다. 현재 원자력추진잠수함은 미국·영국·프랑스·러시아·중국·인도 등 6개국이 운용하고 있다. 프랑스는 2009년 이후 모든 디젤 잠수함을 매각하였고, 영국은 이미 1990년대 초부터 원자력추진잠수함만 운용하고 있으며, 브라질은 2023년까지 보유한다는 목표를 갖고 개발중이다. 한국은 2004년 원자력추진잠수함 개발을 준비하는 ‘362 사업’을 은밀하기 추진했지만 군 안팎의 논란으로 중도 포기하였다. 당시 국내 기술로 잠수함 탑재 원자로 개발 능력을 완비하였다. 핵연료는 한미 원자력 협정을 통해 제한 조건을 해결하거나 20% 수준 저농축 우라늄 활용 방식 고려했었다.

원자력추진잠수함은 장기간의 수중 은밀성 극대화 및 신속한 수중작전 능력 보장을 위해 필요하다. 원자력추진잠수함은 핵무기 탑재 원자력추진잠수함과 미탑재 원자력추진잠수함으로 구분하며, 한국은 추진 방식만 원자력을 사용할 뿐 핵무기를 탑재하지 않고 재래식 미사일만 탑재 가능하다. 현재 한국 해군의 3000톤급 잠수함은 미군이 운용하는 토마호크 미사일과 비슷한 ‘천룡’(현무3-C) SLCM을 탑재하고 있다. 규모를 키울 경우 파괴력이 더 큰 탄도미사일 탑재도 가능하다. 텅스텐 구조의 탄도 미사일을 높은 고도에서 자유낙하 시키면 소형 핵무기급 파괴력도 가능하다. 다만, 탄도 미사일 탑재 수준의 대형 잠수함을 운용하고 은밀한 제2타격 능력을 보장하려면 장기간 작전이 가능한 원자력추진잠수함이 필요하다.

원자력추진잠수함은 한반도 주변 해양 세력과 북한 SLBM 위협을 억지하는 수단이다. 북한의 SLBM 탑재 잠수함을 쫓아다니려면 빠른 속도와 긴 잠항(물속 항해) 시간이 필수이다. 현재 보유중인 디젤 잠수함은 북한과 주변국 해양 위협에 효과적인 대처가 어려운 수준이다. 그렇기때문에 주변국이 한국보다 더 많은 잠수함을 한반도 주변에 투입하거나 속도가 빠른 원자력추진잠수함을 배치하는 것에 대한 잠재적 위협이 존재한다. 한국 해군의 디젤 잠수함은 AIP 덕분에 2주간 충전을 위한 스노클을 하지 않고도 작전이 가능하다. 다만, 저속으로 움직이거나 멈춰 있을 때만 가능하며 적 잠수함이 시속 6노트(11km)로 이동하면 축전지 전기만으로 쫓아갈 수 없는 한계가 있다. AIP 잠수함은 최대 속도 20노트로 1시간만 달리면 배터리가 모두 소진된다.

원자력추진잠수함은 수중 최대 속도가 30~35노트 수준으로 디젤 잠수함보다 4배 정도 빠른 최대속도로 무제한 수중 항해가 가능하다. 미 해군 자료를 보면 디젤 잠수함 탐지거리는 50제곱마일(80km<sup>2</sup>), 원자력추진잠수함은 100제곱마일(160km<sup>2</sup>)이다. 원자

력추진잠수함은 더 크기 때문에 더 좋은 센서를 더 많이 달 수 있어 탐지 능력이 커질 수 있다.

한국의 국방 역량(예산)은 경항모와 원자력추진 잠수함을 운용하기에 충분하다. 경항모 건조를 위해서는 약 2조원, 원자력추진 잠수함 건조에는 약 1조 5000억원 정도의 예산이 필요하다. 통상 해군 무기체계는 단위(1대,1척)별 단가가 높은 수준이다. 하지만 이지스 구축함 척(1조 2000억원)과 K2 전차 1대(100억원)를 단순 비교할 수는 없는 것이다. 그리고 무기체계 도입 이후 총 수명주기 기간에 운영유지비가 요구되는 것은 모든 무기체계의 공통사항이다.

항모전투단에 속한 모든 함정 비용은 12조원으로 집계할 수 있지만, 호위함정 등은 개별 임무를 갖는 독립적인 전력으로 항모 자체가 12조원이라고 과도하게 말할 수 없다. 항모 이외 함정은 평소 지역함대에 투입하며 항모 전투단을 운용하는 경우에만 항모 전투단으로 편성된다. 항모 이외 전력은 이미 예산이 편성돼 사업을 진행하고 있거나 전력을 구축을 완료한 상황이다. 최근 추진 중인 전력 사업 중 대형 공격헬기(아파치급) 사업에 5조원, K2 전차 사업에 3조 5000천억원, 전차 총수량(K2 단가 적용) 22조원, 보라매 사업 14조원 등과 비교하면 항모 사업의 예산은 상대적으로 크지 않다. 10년 이상 분산 투입하면 연간 2000억원 수준으로 연간 방위력개선비(무기구매 및 연구개발) 17조원 및 전체 국방예산 52조9000억원 중 매우 적은 비중을 차지한다.

더욱이 국방개혁에 따라 경항모와 원자력추진잠수함 소요 병력 총원은 가능한 수준이다. 경항모의 연간 운영유지비는 항공기 운용 규모(1:3 비율)를 고려할 때 경항모(821억 원)와 청주비행장(2418억 원)은 비슷한 수준(토지 사용 및 기회비용 제외)으로 평가된다.

## 신 범 철(경제사회연구원 외교안보센터): 반대

한국군의 우선순위는 무엇인가에 대한 본질적인 질문이 필요하다. 경항모는 우리 국방의 시급한 현안이 아니다. 한국군의 우선순위는 북한 위협에 대응할 수 있는 첨단 군사역량 구비이다. 북한은 이미 핵능력과 재래식 군사능력을 강화 중이다. 한국은 이에 대응하여 미사일 역량, 미사일 방어 역량, 사이버·우주 역량 및 무인무기체계 개발 및 구축에 집중해야 한다.

또한, 서해 경계를 넘나드는 中군함 대응 및 한일 갈등 및 독도해상 도발 시 대응

등 주변국과의 잠재적 갈등에 대응할 수 있는 군사적 역량을 구비하여야 한다. 경향모는 이러한 한국이 당면한 군사적 역량 고취보다는 해상교통로 확보, 해적 퇴치, 역외 작전 투사 등 한반도 주변을 넘어서는 국가이익 보호에 필요한 무기체계가이다.

## 1. 경향모는 우선순위가 뒤로 밀릴 수밖에 없는 한반도의 현실

한반도의 북핵 위협이 완화되거나 우리 국방예산에 여유가 있는 상황이 아니기에 경향모 추진은 후순위가 될 수밖에 없는 상황에 놓여있다. 한국 해군은 함정수 부족 및 북한 상대 초계임무 수행도 벅찬 상황이므로, 해군의 획득 우선순위는 경향모가 아닌 충분한 호위함과 구축함의 확보가 되어야 한다. 이하에서는 경향모의 필요성과 우리의 우선순위를 자세히 고찰하기로 한다

## 2. 경향모의 필요성과 한계

경향모는 미래 무기체계 발전 추세와 미래 전장 환경, 합동성 차원에서 필요한 무기체계이다. 특히, 한국의 국력 상승에 따른 원양작전의 필요성은 점점 증가되고 있으며, 경향모의 전력은 북한용으로 활용할 수도 있다. 경향모의 작전 성능을 보면 구비 타당성은 존재하며 경향모는 미래 언젠가는 한국이 확보해야 할 역량으로 판단한다.

하지만 협소한 한반도 주변 해역에서 경향모를 통한 군사력 현시는 사실상 제한적이라는 한계가 있다. 서해 수역에서는 중국의 DF-21D ASBM 사거리(1,500~2,000km) 및 초음속 대함미사일 사거리(400km)에 노출되기 때문에 활동에 제한적일 수 밖에 없다. 동해 수역에서는 일본의 하푼 및 90식 대함미사일 사거리(150km)에 노출되며, 초음속 대함미사일 때문에 활동이 제한적이다. 비상시 대북 억제용으로 활용하기에는 그 비용 대비 효과가 의문이다.

## 3. 경향모 도입 관련 쟁점과 평가

경향모 도입이 해상교통로의 안전 확보를 위해 필요하다는 주장이 있다. 해상교통로가 차단될 경우에 1일에 3,100여억원의 손실 발생, 15일에는 사회 혼란 야기, 100일에는 국가 경제가 붕괴된다고 한다. 해상교통로 차단 시 이렇게 국내경제적 영향은 매우 클 것이지만, 해상교통로가 완전히 차단되는 조건은 사실상 세계전쟁에 해당되며 발생하기 어려운 상황이다. 예를 들면, 미국과 중국 간에 대규모 전쟁이 발발하거나, 중국이나 일본이 모두 우리의 적이 되거나, 한미동맹이 붕괴되어 미국이 한국을 돕지 않는 경우를 들 수 있다. 이는 국제해양법상 보장된 무해통항권이나 대체항로의 존재를 외면한 가정이다. 국제법상 민간 선박은 물론 군함도 타국 영해에서 무해통항

의 자유를 가진다. 또한 해당국은 자국 영해에 진입한 타국 민간 선박에 대한 안전항해를 보장해야 하므로, 조난·테러 발생시 선제적으로 대응할 의무가 있다. 결국, 해상교통로 상의 모든 국가가 대한민국을 적으로 규정하지 않는 한 해상교통로가 완전히 차단될 가능성은 없으며, 상황이 발생한 이후에는 외교적으로는 어찌할 수 없는 상황이기 때문에 해상교통로 안전 확보를 위해 경항모가 필요하다는 것은 현실적이지 않다.

초국가적·비군사적 위협에 대응을 하기 위해 경항모가 필요하다는 주장이 있다. 여기서 초국가적 위협이란 해상 테러 및 범죄 등을 말하고, 비군사적 위협이란 해양 재난 및 사고 (태풍, 기름유출 등)를 말한다. 지금까지 초국가적 위협과 비군사적 위협 치안력(해경, 코스트가드)에 국제 공조로 처리해 왔는데, 경항모로 동 위협에 대응하는 것은 비용 대비 효과 측면에서 과잉 대응이 될 수 있다.

경항모 도입이 방산 수출에 기여하며, 추가 예산 소요도 크지 않을 것이라는 주장도 있다. 경항모 추진 시 2,300여명 고용효과, 4.4조원 경제적 파급효과가 있다는 주장도 제기되고 있으나, 그 정확한 근거는 확인하기 어렵다. 이는 경항모 발주에 따른 예산 사용이 주된 내용일 뿐이기에 다른 무기체계로 대체되어도 비슷한 경제적 효과가 나올 것으로 보인다. 또한 대부분의 호위 전력은 이미 확보 운용 중이거나 증기계획에 반영되어 추가 예산소요가 많지 않다고 하나, 이 역시 잘못된 가정이다. 그간 우리 군의 이지스, 장보고-Ⅲ잠수함, 해상초계기 등 소요가 경항모 호위전력을 위한 소요가 아니었다. 이지스함은 북한 탄도탄 방어, 장보고-Ⅲ잠수함은 대북 억제, 해상초계기와 해상작전헬기는 북한 잠수함 대비 전력이다. 경항모가 만들어져도 이들은 대북작전 대응을 해야 한다. 따라서 이지스함 등을 경항모 호위에 사용한다는 것은 북한의 해상 위협을 충분히 억제할 수 있다는 자만심의 표출인 것이다.

2030년대 중반 중형급 이상 해군 전투함 전력을 예상해 보면 함정 숫자는 증가하지만 기존 도태전력 대체 수요를 제외한 함정의 순증은 7척에 불과하다. 대북 대비태세 유지, 사관생도순항훈련, 청해부대 소요와 RIMPAC(격년제) 정비 및 교육훈련 소요 포함시 항모기동함대에 상시 할당 전력이 부족한 상태이다. 경항모는 경항모에 탑재될 F-35B의 연료 소모량이 큰 만큼 대량의 항공유까지 적재 가능한 대형 군수지원함이 필요하다 (1조원 이상 추가 소요 예상). 또한 경항모의 '눈'이 되어줄 조기경보기(헬기)도 필요하다. 1조원 이상 추가 소요가 예상된다.

3만톤급 경항모 건조비용은 약 2조원이나 추가 비용이 더욱 클 것으로 예상된다. 건조기간 고려시, 연간 약 1,400억원으로 국방재원 범위 내 획득이 가능하다고 하나 이는 빙산의 일각일 뿐이다. 함정 건조 외에도 수조원의 비용이 추가로 들어갈 것으

로 전망된다.

[참고]

- \* F-35B 20대 도입 : 약 7조원 (英 48대에 13.7조원 집행)
- \* F-35B 탑재용 무장 도입 : 1~2조원
- \* 다목적 헬기 등 각종 지원장비 도입 : 1~2조원
- \* 전력화 이후 운용유지비 포함시 천문학적 비용 예상
- \* 대형 잠수함 2척 : 1~2조원
- \* 신형 구축함(DDH- II 급) : 1~2조원
- \* 대형 군수지원함 1척 : 1조원
- \* 경항모전단을 위한 조기경보기(헬기) : 1~2조원
- \* 신형 해상작전헬기 : 1~2조원

#### 4. 경항모 획득 관련 의사결정 방향

미국 해군은 중국 해군력·탄도탄 증강에 대비 ‘유령함대’ 전략을 추진중이다. 우리도 주변국의 변화 동향을 면밀히 추적하여 차세대 무기체계를 연구하고 첨단기술에 기반을 둔 국방혁신이 필요하다. 가급적 경항모의 획득 시기를 뒤로 미루고 우리의 현실에 맞는 첨단기술과 관련하여 획득이 우선시 되어야 한다. 경항모는 우리에게 당장 시급한 무기체계가 아니다.

현시가 아닌 전시용 애물단지를 가질 바에 차라리 수상·수중·항공·무인의 균형된 첨단 전력의 구비가 바람직하다. 우리는 북한과 주변국 위협에 대비하는 것이 필요한데, 이를 위해서는 수상전투함 확보에 집중된 전력 증강에서 벗어나 항공·수중 전력 및 미래 복합전 양상에 적합한 전력 증강이 필요하다. 미래전의 양상을 고려할 때, 해상에서의 저속 기동전투보다 항공전력 중심의 고속 기동전투가 바람직하다. 다양한 플랫폼과 소형(무인) 플랫폼의 합동교전능력 확보가 필요하고, 대잠초계기, 해상작전헬기, 상륙함, 군수지원함, 기뢰전, 소해전력 등 균형된 전력의 확보가 필요하다.

현 단계에서는 첨단 미사일 개발 및 구비, 미사일 방어체계 구축, 잠수함 대응 능력 등이 우선시 되어야 한다. 경항모도 북핵 위협 억제에 활용될 수 있으나 우선순위는 아니다. 또한, 우리 해군의 제한된 예산이나 운용 및 유지 비용 등을 고려할 때 우선 순위가 아니다. 우리는 한국형 전략무기를 개발하고 이를 통해 당면 위협에 대응하는 것이 필요하다.

만일 경항모를 현 상황에서 우리에게 꼭 필요한 것이 아닌데 구비할 경우, 득보다

실이 더 커질 수 있다. 경향모를 보유하게 되면 남중국해나 동중국해, 그리고 심지어 대만해협에 참여할 수 있는 역량을 한국군이 구비하게 되는 것인데, 이 경우 미국의 '훈현' 참여 요구는 더욱 강화될 것이고 거부하기 어려운 상황에 도래할 것이다. 그 경우 미중 전략경쟁의 틈바구니에 적극적으로 관여하게 되는 근거가 될 우려가 있다.

경향모가 필요한 시기는 우리가 북핵 위협을 해소할 수 있는 억제력을 구축하거나 또는 협상을 통해 북핵 문제가 어느 정도 관리 가능할 때, 주변국의 잠재적 위협이나 우리의 해상 이익 보호를 위한 원거리 작전 수행이 필요할 때 갖추어도 늦지 않는다. 발전하는 첨단기술을 고려할 때, 앞으로는 무인 무기체계, 극초음속 무기체계 등 원거리 작전보다 중요한 여러 무기체계가 등장할 것이다. 미래 첨단기술의 발전을 고려한 신중한 선택이 필요하다.

박용한 박사의 글은 한국이 처한 안보환경의 불확실성에 충분히 대비하기 위해서는 경향모나 핵잠수함과 같은 전략무기에 대한 투자를 아끼지 말아야 한다는 것이다. 그 전제에는 공감하는 바가 크다. 한국은 북핵 위협 이외에도 미래 다양한 잠재적 위협에 직면해 있다. 이러한 상황에서 그 파급효과가 큰 경향모나 핵잠수함은 획득정책을 구상하며 항상 염두에 두어야 한다. 이러한 점에서 박용한 박사과 필자의 차이는 현재 투자 우선순위의 차이일 뿐이다. 필자는 북핵 억제를 위해 우선적으로 구축해야 할 무기체계에 우선순위를 둔 것이고, 그 결과 경향모와 핵잠수함을 후순위로 둔 것이다.

현재 한국은 엄중한 북핵 위협에 직면해 있고, 미사일 방어와 공격용 미사일 역량을 제고해야 할 과제를 안고 있다. 경향모와 핵잠수함도 다목적으로 활용 가능한 무기체계이지만, 주요 목적은 한반도를 벗어난 원양작전이다. 따라서 박용한 박사의 고민을 이해하면서도 여전히 경향모와 핵잠수함의 우선순위는 후순위로 생각한다.

### III. 현 여야 대선 후보들의 외교안보 정책 비교

향후 5년은 우리의 50년을 좌지우지할 수도 있겠다라는 위기감이 크다. 미국 중심의 기존 패러다임이 크게 요동치면서, 21세기 새로운 국제정치 환경이 밀려오고 있다. 미중 전략경쟁의 시기에 미중은 거의 전쟁심리로 상호 대응한다. 한국에게는 지속적으로 선택의 순간들이 다가오고 있다. 북한은 핵미사일 역량을 공고화하여 한국 안보에 존립의 위기를 안겨주고 있다. 그간 미국의 자유주의적 패권질서하에서 외교·안보 분야에서 지도자의 무지나 판단 착오는 궁극적으로 ‘한미동맹’에 귀의함으로써 비용 최소화가 가능했다. 현재는 그 판 자체가 변화하고 있다. 기존의 방식에 입각한 대응으로는 우리의 생존 해법을 찾을 수 없을 것이다. 여기에 외교안보에 무지한 대통령이 당선될 개연성이 큰 상황에서 한국 외교안보경제는 과거 상상할 수 없는 지도자 리스크에 가로놓인 상황이다.

여야 후보진영에서 발표한 외교안보 공약, 경선과정에서 이재명, 윤석열 두 후보들의 발언 내용을 살펴보면, 차기 정부의 외교안보 정향에 대한 대강을 파악할 수 있다. 후보들은 부패와 도덕성 현안 등으로 온통 진흥당 싸움을 하고 있어, 외교·안보에 대한 논의나 공부에 시간을 할애할 여력이 거의 없어 보인다. 최근 종선 선언을 둘러싼 여야 간의 논쟁에서도 엇보이듯이 국내정치가 외교·안보 문제에 대한 분석을 덮고 있다. 캠프 인사들도 과거의 해법과 정쟁의 논리에서 자유롭지 못한 상황이다. 더구나 이런 국내정치 상황이면 누가 대통령으로 당선되어도 지속되는 국내 분열, 갈등, 혼돈으로 대외적인 리더십의 확보가 어려운 위기 상황이 우려된다.

<표 1> 주요 후보들의 외교안보 공약

	이재명	윤석열
공약 발표시점	10.22	9.14 중앙일보 인터뷰 9.21 발표. 11.12 수정
명칭	국익중심의 실용, 균형 외교 대전환 시대의 통일외교 구상 신경제·신안보 외교	민주주의와 인권, 국제규범에 기초한 예측가능한 법치의 외교관계 수립 국익을 최우선하는 당당한 외교
한반도 평화/안보	북핵문제가 최우선 과제 한국주도 한반도 운전자론 기존 사드배치는 수용하되, 추가배치는 추후 검토 기존 Top-Down 외교 유지 인센티브-디스인센티브 방안 결합해 북한과 대화와 협상 평화경제 체제 수립	한미 포괄적 전략동맹 강화 쿼드+에 점진 참여 방침 국가사이버 안보센터(NCSC)/ 신흥안보위원회(ESC) 설립 첨단 과학기술 강군의 국방혁신 4.0 한국형 아이언돔 배치 사드 강화는 주권사항 판문점 남북미 연락사무소 설치로 3자간 대화채널 상설화



핵 정책	<p>단계적 동시이행과 조건부 재제완화(스냅백)로 비핵화 유도 최근 현실, 실용에 대한 언급 찾아짐</p>	<p>한미 확장억제 강화 미국 전략자산 전개협의 절차 마련 감시정찰능력 강화 위한 한미일 협력 강조 전술핵 배치와 핵공유<sup>3)</sup>주장- 이 원칙은 후에 후퇴</p>
대북	<p>실용적 접근을 통한 북한의 근본적 변화 유인(대화일변도와는 차별) 평화화 경제가 선순환하는 한반도평화경제 체제 수립 제3자 간섭없는 독자적 로드맵 설계 남북 수시 접촉과 이산가족 상봉 추진. 금강산 관광 재개</p>	<p>현 정부의 남북관계를 주종관계로 표현하는 등 강한 반감 비핵화 진전 따른 경제협력 남북미 상설연락사무소 개설과 대화 상설화 국제공조를 통한 단계적 비핵화 일관성과 예측 가능한 남북관계 추구 비핵화 이후 실행할 남북공동경제발전 계획 추진</p>
대미	<p>민족주의적·자주적 태도 한미동맹 지지</p>	<p>포괄적 전략동맹 실천과 강화 첨단시설과 산업시설 공유 압도적인 규범 정립 미국 주도의 글로벌 자유민주주의 연대 적극 동참</p>
대중	<p>국익중심 실용외교 미중 모두 우리와 협력하도록 유도</p>	<p>상호존중하는 새로운 협력 시대 대중 적대적 감성 드러냄(사드확장언급) 정경분리, 공동이익의 원칙 고위급 전략대화 정례화</p>
대일	<p>투 트랙 접근(정경 분리) 일본에 대한 단호한 대항·적대의식 표명 ※ 8 월엔 일본에 대한 관계개선 의지도 표명. 일본과 관계 개선이 지역안정에 중요 언급</p>	<p>김대중-오부치 2.0 포괄적 미래상 제시 투 트랙 접근(과거와 미래 분리) 그랜드 바겐, 2+2 대화 자유민주주의와 시장경제 가치 공유하는 이웃 한미일 공조 강화</p>
다자 외교 & 기타	<p>신남방·신북방 정책 적극 확대 선택적 모병제(단기복무 징집병+중기복무 전투부사관) 군복무 청년 상해보험 지원</p>	<p>총리실 직속 신홍안보위원회 국제사이버 협력 네트워크 구축 모병제에 부정적 군필자 민간주택 청약 가산점제, 민군상생 복합타운</p>
비고	<p>문재인 한반도 운전자론 2.0? 대북정책 위주의 외교·안보 전략으로 전반적인 외교안보 전략에 대한 고민이 부족해 보임</p>	<p>이명박 정부의 비핵·개방·3 천의 업그레이드 버전 한미동맹 중심의 외교·안보전략 구상으로 변화하는 국제환경의 도전에 대한 보다 근본적인 고민이 부족해 보임</p>

3) 윤석열의 이 정책에 대해 마크 램버트 미국 국무부 한국일본 담당 차관보는 미국은 해당 공약을 지지하지 않는다는 입장을 공개적으로 천명. 중국 외교부 대변인 역시 “책임있는 행동이 아니다”라고 비판하였다.

## 1. 이재명 후보 외교안보관에 대한 비판적 토론

이재명 후보의 외교안보 전략은 보다 큰 구조적 요인으로 다가온 미중 전략경쟁시기 한국이 타개해나갈 외교·안보 전략에 대한 해법이 잘 보이지 않는다. 문재인 정부처럼 대북 평화외교가 우리의 외교·안보 정책의 내용 대부분이 되어서는 안된다. 향후 대북 분야는 대한민국 외교·안보전략의 극히 일부분이라는 점을 이해하여야 한다. 조건부 재제완화(스냅백) 정책은 실제 적용가능성이 없어 보인다. 이 정책이 지니는 한계와 위험성을 잘 인식하고 있는가, 실현 가능한가를 물어야 하며, 그에 따른 대비책이 수립되어야 한다.

이재명 후보는 북핵 미사일 보유 선언과 전술핵 보유를 천명한 북한에 대해 과거의 대북 외교-평화통일 해법을 가지고 나왔다 할 수 있다. 문재인 정부의 한반도 평화구상 2.0의 인상을 주고 있고, 사실상 안보전략은 부재한 것으로 보인다. 이제 대북 외교-평화통일 전략은 안보전략과 더불어 같이 제시되어야 한다. 그리고 한반도와 대미 외교 수준의 좁은 시야에서 벗어나야 한다. 북한의 핵보유는 아마 이 후보의 임기를 넘어 수십년 지속될 개연성이 큰 사안이고, 이러한 북한에 대한 플랜 B와 C에 대한 고려가 있어야 한다. 그리고 이러한 북한을 대상으로 하는 전략은 이제 공간적으로도 한반도나 주변 4강을 넘어서야 한다. 이 후보 측의 안들은 전략이라기보다는 비전 내지 희망사항에 불과하다.

이재명 후보가 대선 출정 연설에서 일본을 극복하겠다고 한 발언은 현재 국제정치 상황에 대한 인식의 수준을 보여준 것이다. 이재명 후보는 11월 11일, 미중 당국자들과 연달아 만난 자리에서 양국 모두에 '경제동맹'을 강조하였다. 이를 어떻게 실현가능하게 할지는 여전히 의문이다. 11월 12일, 존 오소프 미국 민주당 상원의원과 의 면담에서는 불필요한 '가쓰라-태프트 협약'을 언급하여, 국제정세에 대한 냉정하고 객관적인 판단 역량과 대미 인식에 대한 불필요한 오해를 불러일으키기도 하였다. 지도자 리스크가 크다는 것을 보여준다. 대한민국의 외교·안보 관계보다 지지층에 어필하는 것을 우선했다는 평가가 제기된다. "미국과 일본에 할말은 한다"는 단호한 민족주의 감성과 이미지 제고를 통해 지지율 반전을 노리고 있다는 해석이다. 민족주의적 감성의 강조는 국내정치적으로 인기가 있겠지만, 현 미중 전략경쟁의 시대에 국가의 생존을 좌우할 결정을 해야 하는 국가 지도자의 모습으로서는 불안한 것도 사실이다. 미국이나 일본과의 관계는 이 시기 우리의 외교·안보·경제 전략에 그 중요성을 아무리 강조해도 지나치지 않다.

현 시점에서는 민족주의적 감성에 의탁하기보다는 미일 주류의 언어로 그들을 설득할 복안과 역량이 필요하다. 위성락 전 대사를 영입한 이후 '경제,' '실용' 키워드 언급

이 늘어나고 있다. 위 대사가 강조한 “신경제 신안보”의 실체가 궁금하다. 이재명 후보 진영의 보다 유연하고 탄력적인 용인술에 대한 기대가 늘고 있다. 대선에서 비록 외교·안보 이슈가 큰 영향력을 발휘할 수 없다고 하지만, 이재명 대통령 후보는 향후 이 분야가 얼마나 대한민국의 명운에 중요한지를 인식하여야 한다. 정쟁과 동굴의 벽을 넘어 보다 포괄적인 대한민국 외교·안보 정책을 제시하라는 요구에 적극 응해야 한다.

## 2. 윤석열 후보 외교안보관에 대한 비판적 토론

윤석열 후보 진영은 미국 중심 패권시대 상황에 몰입해 있다는 인상이다. 윤석열 후보의 언행속에서 국제정치적 상식과 통찰, 그리고 유연성이 부족한 언급과 행동이 그대로 보여진다. 윤 후보의 한미동맹론은 변한 시대상을 반영하면서 그에 대한 전략적 고민이나 긴장감을 찾아보기 어렵다. 민족국가 시대 국제정치의 가장 핵심적인 명제는 “영원한 우방도 영원한 적도 없다”는 것이다. ‘우방’과 ‘동맹’의 가치를 소리 높여 외치는 상황에서도 이를 결코 잊어서는 안된다. 자기의 정체성에 대한 통찰과 주도성에 대한 의지를 보여주는 것이 필요하다.

윤 후보의 외교·안보전략은 미국을 상수로 전제하는 듯하다. 미국의 대외정책이 마치 변하지 않을 것인 것처럼 인식하는 것 같다. 그러나 이는 거의 불가능에 가까운 일이다. 트럼프가 예외였을까? 트럼프 현상은 미국이 직면한 구조적인 어려움을 반영한 것이며 차기 대선에 트럼프 2.0의 지도자가 나올 개연성이 크다. 바이든이 표방하는 정책이 과연 미국 국내적으로 얼마나 지속될 지 여부도 현재로서 신중히 판단해야 한다.

윤석열 후보가 사드는 주권의 영역이라 언급하면서 보여준 국제정세 인식은 불안하다. 감정적으로 솔깃하고, 국익 앞에 어떠한 두려움도 없이 단호한 정치인의 면모를 보여준 것이라 들린다. 그러나 사드를 둘러싼 국제정치의 현실은 보다 복잡하다. 미중 전략경쟁과 한미동맹의 현실을 깊이 이해하지 못한 채 선불리 미중 전략대결이 펼쳐지고 충돌하는 전장의 선봉대로 뛰어 들 수 있다는 우려를 불러일으키기에 충분하다. 불필요한 반중 정서를 미리 노출할 필요는 없다. 실현되기 어려운 일을 나서서 싸움을 자청하고, 이기기 어려운 싸움에 먼저 나서 그 시비를 따지는 모양새를 스스로 취한 격이다. 국가의 안위가 걸린 고차원 싸움에 보다 신중할 필요가 있다.

미국은 현재 우리 주권이나 의지와 관계없이 사드를 업그레이드하고, 이를 2023년까지 미국의 인도태평양 미사일 방어체계에 연동시킬 계획이다. 이외에 중국을 견제할 마땅한 군사적 방도는 부재해 보인다. 우리의 의지와는 관계없이 중국이 그리 반

대하던 3NOs(사드 추가배치, 한미일 군사협력, 대중 미사일 방어망 편입 반대)를 지킬 수 없는 환경에 우리 차기 정부는 직면하게 될 것이다. 차기 정부는 이를 어떻게 감당해야 할지 심각하게 고민해야 할 것이다.

윤 후보 진영은 중국 견제, 미국 대외정책에 적극 동참하겠다는 의견을 여러 차례 밝힌 바 있다. 특히 쿼드(Quad) 플러스, 파이브아이즈 등 대중견제 협의체 적극 참여 의지 드러냈다. 미중 전략경쟁 시대에 미국 중심 외교정책 기조 하에 중국과의 "정경 분리, 공동이익을 통한 상호존중의 협력"을 이룩하겠다는 것은 모순으로 보여진다. 특히 미국의 경제안보 강조가 강화되는 상황에서 정경분리 외교가 가능한가? 중국을 자극하는 발언으로 지지층에 어필한다는 비판을 받을 수 있다. 윤 후보가 친미나 친중으로 나눠 쉽사리 득표를 하려는 시도를 배격할 필요가 있다.

일본과의 관계개선 의지는 이재명 후보 측과 분명히 구분되는 사안이다. 문제는 우리가 희망한 바처럼 일본과 관계개선이 얼마나 순조로울지는 여전히 조심스럽다. 일본의 전략적 시야에서 한국의 중요성이 크기 감소하였고, 일본 지도자의 리더쉽은 크게 약화되어 있고 국내정치적인 제약이 만만치 않기 때문이다. 그나마 일본과의 관계개선 의지를 천명한 것은 의미있다고 본다.

핵무장, 전술핵, 핵공유 등 핵에 관련해서는 최근 기존의 입장과 거리를 두고, 미국의 확장억제(핵우산) 강화 중심의 정책으로 정리한 부분은 주목할 만하다. 이는 보다 현실적이다. 상기 주장들은 소위 보수 후보들의 대체적인 주장이기도 하다. 북한 핵미사일에 대한 해법이 마땅치 않은 가운데, 한미동맹만을 내세우기 어려우니 자주적인 민족주의적 감성을 담아 이러한 주장을 펼치는 것이 아닌가 한다. 그러나 내용을 분석하면 득보다 실이 많고 실현 가능성도 거의 없다.

민주주의, 인권에 기반하여 예측 가능한 법치에 기반한 외교관계를 펼치겠다는 발언에는 우리가 크다. 우리가 그러한 가치를 지지하고 소중히 여기는 것과 그러한 가치를 외교·안보 정책의 기준으로 사용하는 것은 큰 차이가 있다. 후자는 지극히 신중하여야 한다. 같은 맥락에서 비핵화 로드맵 등 외교 현안을 언급하며 '예측가능성'을 강조하는 경향을 자주 보인다. 그러나 현재 윤석열 후보의 외교·안보 전략으로 외교 관계의 예측 가능성이 담보될 수 있는 것인가하는 의문이 제기된다. 우리가 희망한다고 그리되는 것은 아니기 때문이다. 과거 보수 정권의 인물들이 넘치는 윤 후보 측의 진영에서 새로운 전략과 상상력이 나오기를 기대하는 것은 과한 것일까?

## IV. 결론을 대신하여

미국과 중국에서 기존에는 상상할 수 없는 변화가 진행 중이다. 미국 바이든 정부의 현 국제개입주의는 큰 난관에 직면할지도 모른다. 백악관 내부 대중 정책에 대한 분화와 갈등도 심상찮다. 중국은 우리의 기존 편견을 넘어, 새로운 외교·안보적 도전과 모험을 시도하고 있다. 그 성패와 미래는 누구도 쉽사리 단언할 수 없다. 외교·안보 분석에 있어서 자신감이 넘칠수록 나는 이를 사회과학적인 분석이 아니라 신앙에 가깝다고 본다. 우리 외교·안보 진영에도 신앙인들이 넘치고 넘친다. 경항모 도입 논쟁에서도 옛보이듯이 국가의 대전략이 필요한 사안에 대해 지엽적인 이해와 충분한 논의없이 이뤄지는 정책결정에 대한 우려가 크다 그 대가는 혹독할 것이다.

미중 전략경쟁 시기 모든 가능성이 열려있어, 다양한 시나리오에 입각한 상황을 고려하면서 대외정책을 입안해야 한다. 차기 정부는 이 혼돈의 시대에 대응할 수 있는 역량을 갖추어야만 한다. 거의 전쟁의 심리상태로 대적하고 있는 미중 전략경쟁의 상황을 기존 습관적인 인식이나 개인의 희망적 사고와 신념으로 쉽사리 재단해서는 안 된다.

한국의 대중/대미 인식의 편향이 지닌 외교안보적 비용에 대한 고민도 필요해 보인다. 미국의 PEW 리서치의 2020년 조사에 의거하면, 한국은 전 세계에서 미국에 대해 가장 낙관적인 전망을 가지고 있고, 중국을 가장 불편하게 생각하는 국가로 나타난다. 한국민 77%는 미국이 여전히 세계 경제를 이끌 것이라 생각한다. 두 번째로 높은 일본의 지지도는 53%에 불과하다. 물론 중국에 대한 혐오 증가는 국제적 추세이다. 그러나 유럽의 주요 국가들은 세계 경제의 주도국은 여전히 중국이 될 것으로 일관되게 판단한다. 국내정치에서 반중을 이야기하고 한미동맹에 강하게 어필하는 것은 자연스럽고 들리고 국민들의 지지를 획득하는 데 유리할 것이다. 그렇지만 정책을 제안하는 전문가나 정치인은 결과에 책임질 수 있어야하기 때문에 보다 신중해야 한다.

또 하나의 문제는 51%(혹은 그 이하)로 대통령에 당선된 후보 진영이 마치 100%의 전권을 받은 것처럼 외교·안보 정책을 농단할 수 있는 구조이다. 대선 기간 외교·안보 사안은 깊은 숙고나 논쟁의 대상도 되지 못했다. 후보는 물론이고 국민들도 이 사안들에 대한 전문적인 지식이 거의 없다. 따라서 신임 대통령은 측근들에 의존할 수밖에 없고, 그들은 100% 국민에게 위임받은 것처럼 행동한다. 미중 전략경쟁 시기의 외교·안보는 경제와 불가분이어서 그릇된 정책은 국민 경제의 전반적인 파탄을 가져올 수도 있다. 이제 외교·안보 사안은 이분법적 정책결정 구조에서 탈피하여 공론에 부쳐 공감대를 확보하는 노력이 중요하다. 인재 발탁은 대단히 중요하다. 보수와 진보

를 넘어 유능한 인재들을 가까이하고, 시시각각으로 변화하는 정세에 유연하게 대응할 수 있어야 한다.

사이버, 생태환경, 우주, 질병대처, AI 등 새로운 안보 영역에 대한 관심도 중요하다. 위성락 위원장의 신안보의 영역 강조나 윤석열 후보 측의 신흥안보위원회 설립 제안은 의미가 있다. 이들 영역은 기존의 지정학적 한계를 넘어서고 있고, 경우에 따라서는 게임체인저가 될 수 있을 정도로 권력 관계에 큰 영향을 미칠 수도 있다. 동시에 미중 전략경쟁에서 상호 협력의 공간을 제공할 수도 있는 영역으로 한국의 외교안보 실력을 가늠하는 척도로 작용할 수도 있는 신 개척지이다.

한반도는 항상 지역 패권경쟁이나 세력전이기가 있을 때마다 그 세력들의 원심력에 의해 친중, 친일, 친러, 친미 등으로 갈라지기 십상이었다. 그만큼 강대국들의 입김이 강하게 작용한다. 내부적으로 분열되어 격렬하게 싸우다 보면 외부세력에 저항할 거의 모든 동력을 상실하고 만다. 결국은 외부세력 싸움의 승자에게 일방적으로 당하는 파쇄지대로 전략하게 되는 것이다.

그간 외교·안보에 대한 지도자들의 지속적인 무지와 무능으로 국내 생태계는 거의 무너졌다. 복원에는 상당한 노력과 시간이 필요하다. 이 위기를 극복하기 위해 이제 외교·안보 영역에서는 당파성에 입각한 연역적인 사고나 선험의 세계를 넘어서야 한다. 지도자들은 자신들의 무지를 인정하고, 말을 삼가면서 전문가들을 중시해야 한다. 외교·안보를 국내정치에 활용하려는 유혹에서 이겨내야 한다. 말하는 것보다 듣는 역량이 중요하다. 이제는 보수와 진보의 구분이 아니라 능력의 유무가 인재 채용의 기준이 되어야 한다. 보수든 진보든 유능한 현자들을 다 모아, 격론을 벌이면서, 공감대의 영역을 확대해야 한다. 과거가 기준이 아니라 미래가 기준이 되어야 한다.

이재명 후보나 윤석열 후보 누가 대통령이 되든 그들이 직면할 대한민국의 외교·안보 환경은 너무나 험난하고 가혹할 것이다. 그들의 지도력에 이 대한민국의 운명이 달려있다는 생각을 하면 잠 못 이루는 밤도 깊어진다. 이재명, 윤석열 외교·안보팀의 분발을 촉구한다.

20대 대선, 외교·안보 주요쟁점과 여야별 입장 비교

발행일 2021년 12월

발행인 김흥규

편집인 서민혜

발행처 아주대 미중정책연구소

주소 경기도 수원시 영통구 월드컵로 206 아주대학교 울곡관 527-2호

홈페이지 <http://ucpi.ajou.ac.kr>

이 책에 수록된 내용에 대한 저작권은 아주대 미중정책연구소에 있으며,  
책의 내용 중 일부를 저작권자의 사전 동의 없이 무단 전재하여 사용할 수 없습니다.

<비매품>