국민을 지키는 미래로 나아가는 국회

국회외교안보포럼: Korean Consensus 발족식

2025. 5. 20. 화 10:00~12:00

국회 의원회관 제1소회의실

대한민국 국회 THE NATIONAL ASSEMBLY OF THE REPUBLIC OF KOREA

국회미래연구원 NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

국민을 지키는 미래로 나아가는 국회

국회외교안보포럼: Korean Consensus 발족식

2025.5.20.화 10:00~12:00

국회 의원회관 제1소회의실

대한민국국회 THE NATIONAL ASSEMBLY OF THE REPUBLIC OF KOREA

국회미래연구원 NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

국회외교안보포럼 : Korean Consensus 발족식

2025. 5. 20. 화 10:00~12:00
국회 의원회관 제1소회의실

| 진행순서 PROGRAM

1 | 개 회 식 10:00 ~10:30

개 회 사	**우 원 식**	국회의장
환 영 사	**김 기 식**	국회미래연구원장
축 사		

2 | 기념촬영 10:30 ~10:40

3 | 발제 및 토론 10:40 ~12:00

발 제	불확실한 미래 국제질서와 한국의 컨센서스 외교	
	전 재 성	서울대학교 정치외교학부 교수
	신정부의 대미 정책: 외교·안보·통상·협력	
	이 상 현	세종연구소 안보전략센터 수석연구위원
	서 정 건	경희대학교 정치외교학과 교수
토 론	**김 현 철**	서울대학교 국제대학원 교수
	이 희 옥	성균관대학교 정치외교학과 교수
	이 정 철	서울대학교 정치외교학부 교수
	조 비 연	세종연구소 안보전략센터 연구위원

국회외교안보포럼 : Korean Consensus 발족식

2025. 5. 20. 화 10:00~12:00
국회 의원회관 제1소회의실

목차 CONTENTS

개 회 사 **우 원 식** 국회의장 ····· 8

환 영 사 **김 기 식** 국회미래연구원장 ····· 10

불확실한 미래 국제질서와 한국의 컨센서스 외교

발 제 1 **전 재 성** 서울대학교 정치외교학부 교수 ····· 15

신정부의 대미 정책: 외교·안보·통상·협력

발 제 2 **이 상 현** 세종연구소 안보전략센터 수석연구위원 ····· 23

발 제 3 **서 정 건** 경희대학교 정치외교학과 교수

토 론 1 **김 현 철** 서울대학교 국제대학원 교수 ····· 43

토 론 2 **이 희 옥** 성균관대학교 정치외교학과 교수 ····· 49

토 론 3 **이 정 철** 서울대학교 정치외교학부 교수 ····· 55

토 론 4 **조 비 연** 세종연구소 안보전략센터 연구위원 ····· 61

국회의장 **우 원 식**

대한민국 외교안보 정책 거버넌스의 새로운 이정표가 될 「국회외교안보포럼: Korean Consensus」가 출범합니다. 학자, 정책실무자, 언론인, 그리고 국회의원까지 외교안보 정책 결정을 둘러싼 다양한 분야 전문가들이 모여, 현안과 미래에 대한 공감대와 합의점을 찾는 초당적 대화의 장입니다. 급변하는 국제정세 속에서 정파를 넘어선 전략적 대응이 절실한 지금, 이 포럼이 출범하게 되어 의미가 큽니다. 뜻을 모아주신 70여 분의 포럼 멤버들과 국회미래연구원 김기식 원장님을 비롯한 관계자 여러분께 감사드립니다.

국회에서는 외교통일위원회와 한미·한중·한일의원연맹 등 의원외교단체를 이끄는 의원님들이 함께해주셨습니다. 12.3 비상계엄 이후 정국 혼란 속에서 국회는 국제사회의 우려를 불식시키고 국가신인도 제고를 위해 적극적 의회외교를 펼치면서, 당파를 넘어서는 협력의 가능성을 확인한 바 있습니다. 이제 중장기적 관점에서도 국회가 중심을 잡고 건설적인 초당적 외교의 길을 모색하고자 합니다.

외교안보는 국민의 생명과 안전, 국익을 지키는 일이고, 더 나아가서는 국가의 존립과도 직결됩니다. 그만큼 세계정세에 대한 냉철한 인식을 바탕으로 일관된 원칙에 따라 전략을 세우고, 지속성 있게 정책을 추진하며 국제사회에서 신뢰를 쌓는 것이 중요합니다.

개 회 사

대한민국 외교안보 환경은 전환기 복합적 위협 속에서 새로운 도전을 맞이하고 있습니다. 중장기 국가 비전과 전략을 위해 그 어느 때보다 초당적 외교가 중요해졌습니다. 트럼프 2기 행정부 출범 이후 미국이 선도한 자유주의 국제질서는 급격한 변화를 겪고 있습니다. 미중 관세 경쟁이 일단락되는 한편으로, 경제 통상 이슈에 대한 각국 및 공동의 대응에 대한 논의가 당면한 화두입니다. 기존의 국제질서와 규범을 둘러싼 지각변동에 직면하여 중장기적 차원에서 어떻게 국익을 정의하고, 국가 비전과 전략을 입안할 것인가에 우리의 미래가 달려 있습니다.

특히 최근 대통령 탄핵이라는 국가 리더십의 공백기를 겪으며, 외교안보 정책의 지속성과 민주적 정통성이 충돌하는 상황도 경험했습니다. 이러한 정치적 진공 상태는 대외적으로 신뢰의 위기, 대내적으로는 국민 불안으로 이어졌습니다. 여야의 합의로 결정되고 폭넓은 국민 공감대가 형성된 외교안보 정책이 있었다면 발생하지 않았을 혼란입니다.

그간 학계와 정치권 안팎에서 초당적 외교안보 합의의 필요성이 끊임없이 제기되어 왔지만, 현실화되지 못했습니다. 다른 비전과 철학을 갖는 각 정당이 당파적 이익을 넘어 국익 중심의 장기 전략을 함께 설계하고 지속하도록 만드는 협력의 제도화가 그래서 필요합니다. 오늘 창립하는 국회외교안보포럼은 주요 이슈별 워킹그룹 운영과 각계 전문가가 폭넓게 모이는 포럼 개최를 병행하며, 외교안보 영역에서 초당적 합의를 촉진하는 발판이 될 것입니다. 이어지는 첫 대화의 자리를 통해 미래를 위한 고견들이 도출되길 바라며, 앞으로의 활동과 성과를 기대합니다.

2025. 5. 20.

국회의장 우 원 식

국회미래연구원장 **김 기 식**

안녕하십니까? 국회미래연구원장 김기식입니다.

한국 외교안보의 보수 진보 진영을 넘어선 초당적 합의를 구축하기 위해 창립하는 「국회외교안보포럼: Korean Consensus」 발족식에 오신 여러분들께 진심으로 환영과 감사의 말씀을 드립니다.

국회외교안보포럼은 국회와 국회미래연구원 주최로 국회의원들은 물론 정부, 학계, 언론 등 외교안보 정책결정을 둘러싼 각계 전문가들을 모시고, 외교안보 현안과 미래에 대한 컨센서스를 구축하는 초당적 대화의 공론장으로서 오늘 발족하게 됩니다.

전환기 대한민국 외교·안보 환경은 복합적 위협 속에서 새로운 도전에 직면했습니다. 변화하는 환경을 정의하고 중장기 관점에서 한국의 비전과 전략을 준비하는 과정은 그 어느 때보다 초당적 외교를 위한 범사회적 합의 기반을 요구하고 있습니다.

국회외교안보포럼은 지금껏 진지하게 시도된 적이 없는, 한국 외교안보 현안과 미래에 대한 컨센서스를 구축하기 위한 새로운 시도입니다. 외교안보 영역의 안정성과 민주성을 확보하는 측면에서 국회가 중심이 되어 중장기 지평에서 초당적 협력, 공동 인식을 창출하고, 이에 기반하여 사회적 합의기반을 확대하는 것은 현재 국내외 정치 지형에서 무엇보다 시급하고 중요한 의의를 갖습니다.

환 영 사

국회외교안보포럼은 특정 진영에 치우치지 않고 초당적 컨센서스를 형성하기 위해, 한반도의 지속 가능한 평화와 번영을 위한 외교안보 의제를 심도 있게 논의하는 열린 대화의 장이 될 것입니다.

오늘의 발족식에서 새 정부의 외교안보 과제에 대한 총론 및 한미동맹에 대한 비전을 다루는 것을 시작으로, 앞으로 7월 한일관계, 9월 한중관계, 11월 남북관계에 대한 포럼을 예정하고 있습니다.

포럼에서는 외교안보 정책결정을 이끌어온 원로 중진들과 국회 외교통일위원회 및 정당 외교안보 의제를 대표하는 국회의원님들, 한미의원연맹·한일의원연맹·한중의원연맹 의원님들, 각 언론과 학계의 대표적 전문가들을 모시고, 초당적 대화를 긴 호흡으로, 실질적 의제를 가지고 진행할 예정입니다.

국회외교안보포럼의 초당적 대화와 공동 인식의 결과를 종합해 올해 연말, 1차로 발간할 코리안 컨센서스 페이퍼는 중장기 한국 외교안보의 비전과 전략 수립을 위한 합리적 합의기반을 조성하는 데 기여할 것입니다. 컨센서스 페이퍼는 매년 갱신해가면서 초당적 합의기반을 더 넓고 깊게 심화해나갈 것입니다.

포럼 운영을 위해 워킹그룹에서 수고해주시는 전문가 선생님들과 포럼 참가를 통해 초당적 대화의 틀을 구성하는 데 큰 힘을 모아주시는 모든 참가자 선생님들께 다시 한번 깊은 감사를 드립니다.

감사합니다.

2025. 5. 20.

국회미래연구원장 김 기 식

국회외교안보포럼 : Korean Consensus 발족식

발 제

불확실한 미래 국제질서와 한국의 컨센서스 외교

전 재 성 서울대학교 정치외교학부 교수

신정부의 대미 정책: 외교·안보·통상·협력

이 상 현 세종연구소 안보전략센터 수석연구위원

서 정 건 경희대학교 정치외교학과 교수

국회외교안보포럼:
Korean Consensus
발족식

불확실한 미래 국제질서와
한국의 컨센서스 외교

| 발 제 1 |

전 재 성

서울대학교 정치외교학부 교수

불확실한 미래 국제질서와 한국의 컨센서스 외교

전 재 성 서울대학교 정치외교학부 교수

I. 국회외교안보포럼과 워킹그룹

포럼의 진행을 도울 수 있는 한 축으로서 워킹그룹 기능

- 외교안보 각 분야의 학자, 정책연구자들로 구성된 워킹 그룹의 활동 추진
- 포럼의 여러 구성요소들이 있지만, 포럼의 정책 관련 내용을 보완, 문제 제기
- 외교안보에 대한 전문적 견해들을 심화하는 동시에, 사회의 여러 견해들을 취합하는 기능
- 다양하고 대립적인 견해들을 소개하고 올바른 논쟁의 축을 제시하여 건전한 경쟁과 토론을 유발하도록 노력
- 행정부의 정책 과정을 주시하면서 정책수립과 실행에 도움이 되는 다양한 논의를 제시
- 포럼의 전문가들의 견해를 청취하여 최대한 동의를 조성하여 국회미래연구원 차원의 정책 보고서 작성

II. 컨센서스 외교의 필요성

정부 5년 임기를 넘어서는 지속가능한 외교전략의 필요성

- 정부 교체에도 불구하고 국가적 차원에서 지속되는 외교전략의 비전과 목표 설정
- 이전 정부의 공과에 대한 정확하고 동의 가능한 비판과 대안 제시 과정 필요
- 국제사회가 인식할 수 있는 국가 차원의 지속적인 외교전략 제시
- 행정부 외교정책을 비판하고 대안을 제시하는 국회의 컨센서스와 전문적 견해 중요

국민들의 컨센서스와 정당 간 합의

- 양 극단의 이념, 진영의 논리가 전체 외교전략 논의를 좌우하는 현실 타파
- 대변되지 않는 중도 진영의 폭넓은 견해가 정책에 반영되도록 정책수립 과정 수정
- 여러 진영의 바람직한 논쟁과 경쟁이 성립하도록 논쟁의 기준점을 명확히 수립

정당 간, 진영 간 합의를 넘어서는 사회전체의 컨센서스 수립 통로 마련

- 현재 정당 간, 진영 간 전략과 정책을 모두 합친다고 해서 최선의 외교전략이 도출된다는 보장은 없음.
- 국내의 외교정책 역량을 총동원하고 결집할 수 있는 구심점이 필요
- 학계, 정책연구계, 기업, 미디어, 시민사회, 개인 등 모든 역량을 결집하는 구심점으로 국회의 역할
- 국내의 정책연구집단, 특히 정부 산하의 정책연구집단이 창의적이고 비판적인 정책 연구를 할 수 있도록 연구역량의 극대화를 추진
- 다양한 중립적, 초당적 싱크탱크, 시민사회의 정책연구를 활성화할 수 있도록 정책연구생태계 구축도 필요

III. 외교안보전략의 내적 구성

한국은 지속가능하고, 초당적이며, 축적된 외교안보전략내용이 부재

- 다른 선진국들의 경우 정부 차원의 외교안보전략 문서들이 다양하게 존재
- 집권 정당, 정부별 차이가 존재하지만 이들 간의 비교와 비판, 토론이 가능한 축적도 이루어짐
- 행정부의 정책을 보완하거나 비판하는 국회 차원의 전문적인 정책연구 및 제안서도 다양하게 존재
- 한국의 경우 정부가 발간하는 전략서의 미비, 국회의 정책수립활동의 현저한 제한점이 존재
- 한국의 외교안보전략 전체를 총괄할 수 있는 짜임새 있는 정책 내용을 수립하는 것이 필요

향후 국회외교안보포럼의 활동을 통해 한국 외교전략의 각 층위에 대한 토론과 논의가 필요

1. 변화하는 세계질서, 한국을 둘러싼 외교안보환경에 대한 단중장기 평가
2. 한국 외교안보전략의 비전과 가치
3. 한국 외교안보전략의 정책 목표 및 세부정책을 이끌 가이드라인과 원칙
4. 각 분야별 세부 정책 목표 및 정책 내용, 정책 간 연계 통합 관리
5. 외교안보정책 결정과정 및 정책 인프라
6. 정책 실행에 대한 피드백 메커니즘 및 사회 각 분야의 정책 평가 수용체계

IV. 불확실한 미래 국제질서

현재 국제정치 상황 및 국제질서 변화의 중요성에 대한 공감 필요

- 2차 세계대전 이후 최대의 국제질서 변화
- 한국의 도약, 혹은 쇠락의 분기점이라는 인식, 공감대 형성의 필요성
- 국제질서 변화의 중요 구성요소들에 대한 국내의 총체적인 토론과 논의가 필요
- 한국의 외교안보전략 제시를 위해, 국제질서 변화 파악 및 외교환경 분석, 위협 분석 등이 취약한 상황.
- 정책 위계 속에 환경 평가가 미숙할 경우, 비전, 목표, 원칙 등의 내용이 약화. 초당적인 환경평가가 이루어질 경우, 정부 교체에도 지속가능한 공감대 형성이 가능

대외적으로 한국 정부의 국제질서 변화 파악 및 한국이 원하는 국제질서 제시가 중요

- 한국이 파악하는 국제질서 파악의 수준 및 한국이 제시하는 국제질서의 비전이 국제적 공감대를 갖는 것이 중요
- 이념과 이론, 실용과 국익 모두를 포괄할 수 있는 국제사회에 대한 수준높은 담론 구성이 중요
- 이를 위해서는 정부 뿐 아니라, 국회, 학계, 연구계, 시민사회, 미디어 등의 전문적인 외교안보 관련 토론이 지속되어야 함.
- 국내정치적 이익, 이념화된 진영논리를 넘어선 객관적이고, 국제적으로 통용 가능한 담론 구성을 위해 노력할 필요

현재 많은 국가들은 국제질서 변화상에 대한 파악, 타국의 국제질서관에 대한 비판, 자국이 원하는 국제질서 제시를 위한 담론의 경쟁을 치열하게 벌이고 있는 상황

- 한국은 다양한 국제질서 담론이 진행되고 있지만, 보다 미래지향적이고 정책을 이끌 수 있는 국제질서 담론이 필요
- 신냉전, 다극체제론, 미중패권경쟁론, 미중 간 한국의 전략적 선택론 등은 모두 한계를 가진 담론들
- 향후 외교안보포럼은 한국 내 이념과 국익을 통합하고, 건전한 논쟁의 축을 형성하며, 국제사회가 기준으로 삼을 수 있는 국제질서관과 정책목표, 구체적인 외교안보정책수립을 위해 노력할 필요.

국회외교안보포럼:
Korean Consensus
발족식

신정부의 대미 정책:
외교·안보·통상·협력

| 발 제 2 |

이 상 현

세종연구소 안보전략센터 수석연구위원

| 발 제 3 |

서 정 건

경희대학교 정치외교학과 교수

신정부의 대미 정책: 외교·안보·통상·협력

이 상 현 세종연구소 안보전략센터 수석연구위원
서 정 건 경희대학교 정치외교학과 교수

1. 신정부의 대미 정책: 외교

1. 한미 확장억제 강화, 어떻게 할 것인가?

- 2023년 4월 한미 정상은 워싱턴선언을 통해 핵비확산체제를 준수하면서 동시에 북핵 위협에 체계적으로 관리하고 대응하기 위해 핵협의그룹(NCG)을 신설하고, 후속조치로 NCG의 지속적·안정적 운영을 위한 목표, 기능, 임무 등을 규정한 NCG 프레임워크 문서에 서명하고 '한미 한반도 핵억제 핵작전 지침에 관한 공동성명'을 채택

- 이는 북한 핵억제뿐만 아니라 핵공격에 대응해 최초로 한미 핵·재래식 통합(CNI)을 공식 문서화했다는 점에서 나토의 핵 기획 및 핵 운용과도 차이점이 있으며, 한국은 비핵국가 중 미국과 직접 핵작전을 논의하는 최초이자 유일한 사례임.

- 하지만 트럼프 행정부의 거래적 접근에 따라 한반도 핵 유사시 미국의 핵 확장억제 작동에 대한 신뢰가 흔들리고, 북한의 핵역량 강화 및 글로벌 차원의 핵비확산 레짐의 약화 징후가 뚜렷한 가운데 미국의 핵확장억제 공약 강화가 중요한 과제로 부상 - 기존 합의한 NCG 기능 강화와 더불어 한미간 재래식-핵 통합(CNI) 유지 강화, 이행의 구체적 방안 등을 논의할 필요 증가

2. 대북정책은 어떻게 조율할 것인가?

- 북한의 두 개 국가론 전환 이후 남북관계와 통일 이론의 재정립 필요 - 2023년 12월 26~30일 개최된 조선노동당 중앙위원회 제8기 제9차 전원회의는 남북의 통일정책을 평가, 현실에 맞게 남북관계를 재규정해야 한다면서 처음으로 남북을 국가 대 국가의 관계로 규정했음. 남한은 더 이상 '같은 민족'이 아니며, 통일을 논할 대상도 아닐뿐더러 남북관계는 '가장 적대적인 국가', '전쟁 중에 있는 완전한 두 교전국관계'로 규정됨.

- 북한의 대남정책 변화에 따라 남북관계는 경색됐지만, 트럼프 대통령의 대북정책은 여전히 개인외교(personal diplomacy)를 통해 독재자들과 직접 교류하고 거래하는 데 중점 - 트럼프는 그동안 수 차례 본인이 권위주의 국가들의 지도자들과 좋은 관계를 유지해 왔다고 자랑하면서 "김정은과 잘 지내는 것은 좋은 일"이라는 입장을 피력했고, 현재도 이러한 입장을 견지

- 트럼프 2기에서 북한의 핵보유 불용 입장이 유지될지는 미지수 - 그동안 미국 내에서는 사실상 북한의 비핵화가 불가능해졌기 때문에 이제 북한의 핵보유국 지위를 인정하고 핵군축 협상을 준비해야 한다는 지적 제기

- 문제는 트럼프와 김정은 간의 빅딜이 비핵화 관련 알맹이는 빠진 채 보여주기식 회담으로 끝날 가능성 - 그럴 경우 북한은 사실상 핵보유국 지위를 인정받게 되는데, 이는 한국으로서는 용납하기 어려운 진전

- 또 다른 변수는 트럼프가 다시 한번 김정은 위원장에게 러브레터를 보내더라도 이에 호응할지 여부 - 이미 싱가포르와 하노이, 그리고 판문점에서의 깜짝 만남까지 세 번의 미북 정상회담을 가졌지만 실상 북한이 얻은 건 아무것도 없음.

- 한국은 어떤 경우에도 트럼프 행정부가 북한과 접촉을 시도할 경우 사전·사후 브리핑 포함, 긴밀히 협의할 것을 요청해야 함

3. 미국의 대중국 압박 동참 요구에는 어디까지 협력해야 하나?

- 바이든 행정부의 중국 정책은 경쟁과 협력의 공존을 지향했음. 중국에 대해 3C(cooperate, compete, confront) 정책, 디커플링 대신 디리스킹으로 방향 전환, 첨단기술 수출 규제 강화를 천명한 소위 "작은 마당, 높은 울타리(small yard, high fence)" 개념을 제안했으나, 트럼프 행정부는 더욱 강경한 대중국 압박 정책을 추진 중임.

- 미 의회는 대중국 강경정책에 대한 초당적 공감대를 바탕으로 전방위적인 견제 법안 추진하고 있어, 중국 압박정책은 트럼프 행정부 넘어 지속될 가능성이 큼.

- 주요 대중국 견제 수단은 ①고율의 관세조치, ②PNTR 지위 철회, ③멕시코 등을 경유한 우회수출 방지, ④무역구제 법제 강화, ⑤무관세 최소허용 기준 변경 등(최소허용기준은 일부 역외산 원재료가 기준 비율을 충족하지 못하더라도 완제품의 금액 또는 중량 대비 일정 비율 범위 내에 들어오는 원재료라면 완제품 원산지와 동일한 것으로 간주)

- 트럼프 2기 행정부에는 대체로 세 종류의 인맥이 참여한 것으로 평가됨.
  - 첫째, 미국 우위론자(Primacist)로 마이크 월츠, 알렉스 웡 (둘 다 경질), 마코 루비오, 스티븐 밀러, 위트코프 특사 등이 대표적 인물들임. 최근 월츠 국가안보보좌관과 알렉스 웡 부보좌관이 해임되면서 일시적으로 입지가 약화됨.
  - 둘째, 우선순위파(Prioritiser)로 우선순위를 따져 중요한 것—즉, 중국 때리기—에 집중한다는 입장으로 엘브리지 콜비 국방부 정책차관이 대표적 인물임. 미국 우위론자들이 약해지면서 당분간 우선순위파가 미국 외교를 주도할 것으로 예상됨.

- 셋째, 개입자제파(Restrainer)로 미국의 국제문제 관여를 가급적 자제하고 고립주의적 태세를 유지하자는 입장

- 트럼프 2기 행정부가 대중국 압박에 동참을 요구할 경우, 한국 기업에 피해 불가피

- 미국의 대중 강경 무역 조치로 한국이 부수적(collateral) 피해를 입는 경우는 트럼프 2기에 더 빈발할 것으로 예상

- 반도체나 자동차 등의 산업은 한·중·일, 미국과 유럽이 모두 서로 얽혀 있고, 미중간 지정학적 긴장으로 인해 매우 민감한 첨단 분야에서 중국에 많이 투자했던 한국 기업들의 타격은 불가피

- 한국은 미국의 대중국 압박 동참 요구에 어느 수준까지, 어떤 형태로 협력할 것인지를 결정해야 함. 한국이 미국의 모든 요구를 수용하기는 현실적으로 불가능하고, 한중관계도 고려한 타협선을 찾는 것이 중요함.

2. 신정부의 대미 정책: 안보

1. 주한미군 방위비 분담 증액, 얼마나, 어떻게 협상할 것인가?

- 트럼프 대통령과 마가(MAGA) 지지자들의 한국에 대한 인식은 다분히 부정적이며, 이들에게 한국은 대표적인 안보 무임승차국으로 각인되어 있음.

- 한미 양국은 2024.10.2., SMA협상을 조기에 타결
  - 2026년 총액은 2025년 대비 8.3% 증가한 1조 5,192억 원 / 유효기간 5년(2026~2030년)
    ※ 제10차('19년) : 8.2%, 제11차('21년) 13.9%
  - 개선 필요성이 지속 제기된 연간증가율 지수를 국방비 증가율(11차 협정 기간 중 평균 4.3%)에서 소비자물가지수 증가율(2%대 전망)로 대체

- 트럼프 행정부는 미국의 안보 우산을 그로 인해 혜택을 보는 외국이 어떤 식으로든 비용을 지불해야 하는 대상으로 간주하기 때문에 한국에 대해서도 방위비 분담 증액을 요구해 올 가능성이 큼.

- 트럼프 행정부의 요구에 대해 한국이 방위비 분담 증액 여유가 있는지를 보고 판단 - 우리도 거래적 관점을 적용해 합리적 수준에서 방위비 분담을 증액하되 우리가 챙길 것은 챙기자는 입장을 견지할 필요

- 한국 2025년도 국방예산은 올해 예산 대비 3.6% 증가한 61조 5878억원으로 편성 - 한국의 경제 규모를 생각하면 방위비 분담금 증액 여유가 없는 건 아니지만 트럼프 한 사람의 말 때문에 한미 양국이 합의한 SMA 합의를 뒤엎는 전례를 남기는 건 바람직하지 못함

- 트럼프가 재협상을 요구하면 한국은 신의성실 입장에서 협상에 임하고 합리적인 수준을 제시하면 될 것임

- 우리가 반대급부로 요구할 리스트를 신속히 작성 필요 - ex) 한국의 에너지 안보를 위한 원자력 농축 및 재처리 권한, AUKUS 선례를 따라 핵추진 잠수함 요구, 방산협력(특히 공동생산 및 군함, 항공기 정비 등 MRO 시장 개방) 등

2. 주한미군 역할 및 규모 조정에는 어떻게 대응해야 하나?

- 트럼프 2.0 시대 주한미군 감축, 혹은 철수 가능성이 거론되지만 주한미군은 대북 억지력의 핵심인 동시에, 미국 인태전략의 중요한 교두보라서 쉽게 철수나 감축하긴 어려울 것으로 판단

- 또한 트럼프 행정부의 본심도 한미동맹을 중시하는 건 맞지만 한국의 기여 확대를 희망, 미국의 기여에 상응하는 비용을 내라는 것으로 이해

- 엘브리지 콜비처럼 미국은 모든 역량을 중국에 집중하고, 동맹은 스스로의 방어를 책임져야 한다는 시각은 완전히 잘못된 시각이라는 지적도 제기됨. 지금처럼 복합적 위협이 존재하는 상황에선 1개의 전쟁 war(중국)뿐 아니라 다수의 분쟁(conflict)도 있을 수 있기 때문

- 더 가능성이 높은 것은 주한미군의 역할과 임무의 변경, 즉 중국에 대한 초점을 강화하고, 대만위기 대응, 남중국해 관리 등 한반도 범위를 넘어서는 역할로 주한미군의 핵심 역할을 변경하는 것임. 이는 과거 노무현 정부 시절 주한미군의 '전략적 유연성' 관련 논란과 유사한 이견을 초래할 가능성이 있는 바, 주한미군 방위분담을 증액하는 대신 한반도 방어 역할에 더 중점을 두도록 요구할 필요가 있음.

- 최근 도쿄에서 열린 미·일 국방장관 회담에서 일본 측이 한반도와 동중국해, 남중국해 일대를 하나의 전구(戰區)로 (one theater) 묶자는 제안을 한 것으로 알려짐. 한반도와 동중국해·남중국해를 하나의 전구로 묶으면 대만 문제로 미·일·중 간에 충돌이 발생했을 때 주한미군이 투입될 가능성이 높아지고, 상황이 악화하면 한국군까지 개입될 개연성을 배제할 수 없음. 미국은 일본의 제안을 환영한 것으로 알려졌는바, 이처럼 주한미군의 역할이 역외 활동으로 범위를 확대할 경우에 대비해야 할 필요가 있음.

3. 한미 방산협력은 어떻게 해야 하나?

- 한국이 미국과의 거래에서 강점을 지닌 분야는 우수한 방산 제조역량이며, 한국은 이를 적극 활용해야 함 - 대선 종류 직후 이뤄진 트럼프 당선자와 윤석열 대통령과의 통화에서 트럼프는 한국의 조선업을 언급한 뒤 도움과 협력이 필요하다고 밝혔음

- 미국의 방산협력 필요성은 미 국방부가 2024년초 최초로 발표한 국가방위산업전략(National Defense Industrial Strategy) 보고서에서 잘 드러남

  U.S. Department of Defense, "National Defense Industrial Strategy," 2023 (https://www.businessdefense.gov/NDIS.html).

  - 동 보고서는 방산 생태계 조성 및 강화를 위한 방산 공급망의 프렌드쇼어링과 공동생산 역량 강화가 주된 목적임을 밝히고 있음. 한국이 탁월한 방산역량 때문에 미국의 핵심 파트너 중 하나라는 데는 이견이 없음

- 방산 공급망 탄력성은 우크라이나 전쟁으로 필요성이 급격히 부각된 이슈 - ex) 155미리 탄 수요 급증, 아무리 빨라야 2025년에 가야 생산량 2배로 확대 가능

- 미국은 방산제조 분야에서도 제조업 인프라 구축과 유사한 프렌드쇼어링(미, 캐나다 + 영, 호, 일, 한, 싱가포르 등)을 통한 co-production 역량 강화, 경제억지(economic deterrence) 차원에서 방산 시장의 공정한 접근 확보, 적대세력의 미국 시장 접근 차단 등을 위해, 한일호 등 주요 국가들과 방산 협력을 확대할 것으로 예상됨.

3. 신정부의 대미 정책: 통상

Q1. 트럼프의 관세 정책에 신정부는 어떻게 대응해야 하나?

- 현재 미국의 통상 정책은 대통령의 행정 명령을 통해 수행되고 있으므로 트럼프 개인의 불확실성과 더불어 정책 가변성이 매우 높아진 양상임.

- 이는 한국처럼 수출 의존도가 높고 대미 통상이 중요한 나라에는 기업의 투자 및 생산 관련 결정에 긴급하고 막중한 영향을 미치는 중인데 미국의 향후 근본적 변화 가능성에 대한 지속적 관찰을 필요로 하는 국가적 도전 과제임.

- 현재 트럼프가 추진 중인 관세 정책의 경우 90일 유예한 상호 관세를 놓고 개별 국가들과의 협상 타결을 통해 정치적-경제적 승리를 주장하기 위한 수단이라고 평가됨. 그런데 동시에 물가 상승 압력, 주식 시장 하락, 채권 시장 및 이자율 부담, 경기 침체 우려, 달러 패권 약화 등 미국 내의 경제에 미치는 부정적 영향은 트럼프와 공화당으로 하여금 관세 정책을 오래 지속할 수 없도록 만드는 강력한 유인이 되고 있음.

- 실제로 5월 12일 미국과 중국은 제네바에서 전격적으로 잠정적인 관세 인하(미국은 대중국 관세를 145%에서 30%로, 중국은 대미국 관세를 125%에서 10%로)에 합의하였고 베센트 재무장관은 “미중 어느 쪽도 디커플링(decoupling)을 원하지 않는다”고 주장하기도 함.

- 한편 지난 5월 8일에 트럼프 행정부는 상호 관세 90일 유예 발표 이후 최초로 영국과 관세 협상을 타결하였는데 트럼프의 과장된 홍보에도 불구하고 협상 결과에 대한 미국 내 자동차 산업계의 불만이 터지는 등 기대에 못 미치는 효과를 거두었음.

- 흥미로운 점은 경제 안보와 관련하여 미국이 “requirements” 조항을 포함시킨 사실인데 중국을 겨냥한 것이라는 해석이 충분히 가능함. 이와 관련된 우리의 분석과 대비가 필요해 보임.

The United Kingdom will work to promptly meet U.S. requirements on the security of the supply chains of steel and aluminum products intended for export to the United States and on the nature of ownership of relevant production facilities.

- 백악관 발표에 따르면 영국과의 협상 영역은 1) 관세 2) 비관세 3) 디지털 통상 4) 경제 안보 5) 상업 거래 6) 기타였고 미국 언론이 지적한 관전 포인트는 1) 첫 번째 관세 협상 타결 2) 매우 좁은 범위의 협상 3) 남아 있는 문제 여전 4) 영국 정부에게 유리 5) 경제적 판도를 바꾸는 협상은 아니라는 점 등임.

- 관련하여 향후 대미 통상과 관련된 신정부의 외교 전략은 두 가지 영역을 동시에 다루어야 하는데 첫째, 트럼프 행정부와의 협상 영역 둘째, 우리 재계 및 노동계와의 소통 영역이 존재함.

- 첫째, 트럼프 행정부를 상대하는 협상의 영역에서는 1) 트럼프 행정부의 관세 철폐와 관련된 다른 나라와의 협상 사례에 대한 즉각적이고 심도있는 분석과 정보 수집이 필요하며 2) 트럼프 행정부가 한국과의 통상 문제에 있어서 관심을 표명한 세부 영역들, 즉 무역 흑자, 자동차, 에너지, 조선업, 그리고 환율 이슈 등을 어디까지 얼마나 양보하고 양보를 얻어 낼 것인지에 대해 종합적인 협상 전략을 범정부적으로 세워야 하고 3) 트럼프 행정부와의 관세 협상 과정 및 결과가 한미 동맹이라는 안보 차원에 미칠 수 있는 중장기적 영향도 함께 고려해 보아야 함.

- 둘째, 대외적인 협상 상대는 트럼프 행정부이지만 결국에는 우리 국익을 최우선해야 한다는 관점에서 볼 때 우리 재계 및 노동계와 긴밀히 소통하는 채널을 구축하고 우리의 경제-사회적인 이해 관계에 대해 정부가 잘 설명하고 또한 잘 인식하는 것이 필요함. 기업과 노동의 현실과 요구를 동시에 반영하려는 무역 협상은 트럼프 이후 미국에서도 추진하고 있는 방향이라고 볼 수 있음. 따라서 이러한 쌍방향 협상과 소통을 적극적으로 수행함으로써 한 쪽에만 치우쳤던 과거와는 다른 대미 협상 전통을 이번 기회에 만들어 볼 수 있음.

Q2. 미국과의 경제 협력에 관한 전망과 대책은 무엇인가?

- 주로 서비스업과 금융업이 활발한 미국 내에서 제조업은 상대적으로 경쟁력이 매우 저하되어 있는 상황인데 높은 임금 수준과 낮은 기술력은 향후에도 한국 기업이 미국 내 공장을 짓고 생산을 늘려 갈 때 이슈가 될 수 있는 상황임. 이미 대만의 TSMC가 미국 현지에서 겪는 여러 가지 이슈가 보도되고 있는 상황임.

- 그럼에도 불구하고 향후 상당 기간 미국의 정치와 선거는 제조업 회복과 미국 내 생산을 지속적으로 강조할 것으로 예상되는데 결국 일자리 창출이 2년마다 전국 단위의 선거를 치르는 나라 미국에서 정치인들에게 매우 중요한 변수로 작용하기 때문임.

- 관련하여 주목할 점은 미국 제조업 부흥과 미국 내 생산을 위해 관세라는 징벌적 접근법은 트럼프 대통령 특유의 통상 정책에 해당되는 것으로 보인다는 사실임. 공화당 내에서도 중진 상원의원들을 중심으로 최근 Trade Review Act of 2025라는 명칭의 대통령의 관세 권한 견제 법안을 발의하였음.

- 원래 보호무역 정당이던 민주당의 바이든 대통령 경우 2021년 취임 이후 트럼프의 중국 관세를 현상 유지하는 선에서 더 이상 관세 정책을 사용하지 않았음.

- 이는 향후 우리 신정부가 미국과의 경제 협력 및 통상 정책을 수립할 때 고려해 보아야 할 사안으로 보임. 1971년 닉슨 쇼크를 통해 10퍼센트 보편 관세를 부과하였던 닉슨 행정부의 경우 4개월 후인 같은 해 12월에 스미소니안 협정을 통해 G-10 국가들의 화폐 가치를 평가 절상함으로써 관세를 철폐한 적이 있고 트럼프는 닉슨의 사례(Nixon playbook)를 빈번하게 참고하는 중임.

- 즉 트럼프 행정부가 현재 강력하게 추진중인 관세 정책이 올해 안, 혹은 빠르면 3사분기를 전후하여 대부분 마무리된다면 트럼프 대통령은 인플레이션 완화와 이자율 인하, 일자리 창출 등 미국 국내 경제에 관심을 쏟고 홍보에 주력할 것으로 보임. 닉슨이 4개월 만에 10퍼센트 보편 관세를 철폐하고 경기 회복을 노린 후 1972년 재선을 준비했던 사례와 유사함.

- 특히 이번 관세 전쟁을 통해 미국이 가진 “소비 국가” 및 “채무 국가” 특성과 현실이 여실히 드러났다고도 볼 수 있음.

- 결국 중국과의 경쟁 등 외교 이슈에 대해 트럼프는 끊임없이 문제 제기를 하고 관세 재부과 등 협박성 정책을 과시할 것으로 예측되지만 지난 4월 2일의 상호 관세 부과와 같은 대대적인 관세 전쟁을 재점화하는 것은 예상보다 쉽지 않을 수도 있을 것임.

- 한편 미국의 경제 관련 정책 안정성은 미국 정치 양극화로 인해 크게 훼손되고 있는 상황임을 주시할 필요가 있음. 5월 13일 보도에 따르면 미국 공화당 하원의 세입위원회가 만든 거대 법안에서 IRA 당시 부여되었던 여러 가지 전기차/배터리 관련 재정 지원을 폐지, 삭감, 축소하는 결정을 포함하였음.

- 물론 최종 법안 표결까지 두고 봐야 하지만 향후에 민주당 단점 정부가 혹시나 다시 들어서더라도 더 이상 IRA 같은 식의 대대적인 기후 위기 관련 정책은 그 신뢰성을 잃었다고 보는 것이 적절해 보임. 미국과의 경제 교류에 있어서 미국 정치 양극화와 의회 내 구성 등 국내 정치를 면밀히 지속적으로 파악해야 하는 또 다른 이유이기도 함.

- 결국 신정부는 미국과의 경제 협력에 대해 트럼프 이후에 대해 체계적이고 종합적인 글로벌 경제 대책을 미리 분석하고 준비해야 할 것으로 판단됨.

- 미국에 대한 자동차 및 반도체 수출에 집중되어 있는 현재의 경제 구도를 앞으로 어떻게 재편해 나아갈 것인지, 관련하여 미국 시장 및 경제를 어떠한 관점에서 이해할 것인지 등에 대해 부처 간 논의를 확대해야 함.

- 또한 가칭 〈대미경제협력위원회〉를 구성하여 정부, 재계, 노동계, 학계 등이 모여 신속하고 정기적으로 정보를 공유하고 미국의 정치와 경제에 대한 이해를 종합적이고 체계적으로 시도해야 함.

4. 신정부의 대미 정책: 협력

Q1. 미국과의 향후 협력에 대한 신정부의 기조는 무엇이어야 하나?

- 트럼프 행정부가 중국에 대해 100퍼센트가 넘는 관세를 부과하기로 함에 따라 당분간 미국과 중국 간 통상 관련 갈등이 깊어질 것으로 보이는데 이는 단순히 경제 문제를 넘어선 두 국가 간의 소위 패권 경쟁과 트럼프의 정치적 운명에 영향을 주는 문제라고 볼 수 있음.

- 트럼프의 "개인적 대통령(personal presidency)"와 더불어 소위 "트럼프 연합(Trump Coalition)"이 추진하는 중국 견제에 대해 깊이 있는 이해가 필요한 시점임.

- 경제적 상호 의존성이 매우 높아진 국제 관계와 중국이 가지고 있는 다양한 잠재력, 그리고 미국 국력이 가지고 있는 한계 및 세계 경제의 금융화 등을 놓고 볼 때 미국이냐, 중국이냐라는 단순한 이분법적 선택은 더 이상 적절한 외교적 선택이 아니라는 점을 이제는 국가적 전체 차원에서 인식하고 적극적으로 설명할 필요가 있음.

- 이러한 접근법이 과거와 같은 균형자 이론이나 안미경중 같은 경제-안보 분리 논리로 회귀되어서는 곤란하며 오히려 세계사적 흐름과 우리의 현실 및 잠재력을 충분히 평가한 기초 위에 보다 적극적인 한국 국익 중심의 대외 전략을 수립하는 방향으로 전개되어야 함.

- 소위 "슬로건 외교(slogan diplomacy)"가 가지는 함정을 피해 가면서 오히려 사안별로 구체적인 내용과 전략, 이해 관계를 중심으로 때로는 경쟁적 논쟁을 수행할 필요도 있음. 또한 국민 통합적인 외교의 수립과 실천을 위해 행정부와 국회, 언론 등에서 다양한 담론 시스템이 작동해야 할 것임.

- 반중 감정, 반일 감정, 반미 감정 같은 단기적인 감정적 대응은 자제하고 한국의 중장기적 국익을 초당파적으로 추구한다는 원칙을 국민 전체가 공유하는 것이 중요한데 이를 위한 정치권의 의식적인 노력이 매우 중요한 시점임.

- 한편 기존의 행정부 중심 대미 외교는 양극화된 미국 정치가 가지는 분절성(discontitnuity)을 고려할 때 점점 위험 수반형 외교가 되어 가고 있음. 더구나 한국의 대미 외교가 전통적인 군사, 안보, 통상으로부터 조선업, 에너지, 과학 기술, 한류 등 다차원적으로 변하고 있기도 하므로 미국 내 외교 네트워크를 확장하고 한미 동맹을 다변화한다는 차원에서 대미 의회 외교 활성화와 체계화를 추진해야 함.

- 제도적인 차원에서의 의회 교류는 1) 우선 국제 문제와 관련한 정보를 양국 의회 간에 교환함으로써 대외 정책 대안 형성에 기여할 수 있고 2) 자국 내 여론을 상대국 의원들에게 전달함으로써 외교 정책 형성에 영향력을 행사할 수도 있으며 3) 행정부가 추진하기 껄끄러운 국제 이슈에 대해 의회가 보다 유연한 입장에서 정책 변화를 주도할 수 있고 4) 행정부가 제기하는 외교 정책의 단일 입장에 대해 국내적 논란이 존재한다면 이를 가감 없이 알림으로써 보다 안정적인 외교 정책을 모색해 볼 수 있고 또한 우리의 협상 능력을 높이는 효과도 기대해 볼 수 있음.

- 국내 차원에서는 대미 외교에 관한 전략을 보다 체계적으로 수립하기 위해 가칭 “대미 외교 정책 포럼” 창설을 제안함. 기존의 산발적이고 축적이 어려운 회의 및 세미나 방식을 지양하고 정부와 전문가, 재계 및 시민 단체 등이 포럼을 구성하여 각계 각층의 이해와 의견을 청취한 후 정부가 이를 다양한 차원의 외교 전략에 반영할 수 있도록 돕는 일종의 정책 환류 시스템(feedback system)을 구축할 필요가 있음. 우리의 대미 외교 논의를 일회성 행사가 아닌 정례적 토론이 되도록 하는 것이 각국의 국내 정치가 중요 요소가 된 현재 어느 때보다 중요함.

Q2. 조선업, 에너지, 반도체 등 특정 영역을 둘러싼 한미 협력 관련 대책은?

- 미국과의 외교에 있어서 안보 영역과 달리 경제 및 통상 분야는 초당파적 합의 외교가 어느 정도 가능한 영역이라고 볼 수 있음. 다시 말해 보수 혹은 진보 어느 쪽도 트럼프 리스크에 대한 대응 전략과 관련하여 특정의 입장이 있다고 보기는 어렵기 때문임.

- 국내 경제를 안정시키고 미국 시장 관련 불안정성을 해소해야 한다는 절박함 그리고 우리 기업의 대미 투자 및 생산 결정에 정부가 개입하거나 압박할 수 있는 가능성이 많이 줄어들었다는 점 등 국가적 차원의 초당파 노력이 비교적 수월할 수 있는 국면이라고 이해됨.

- 또한 트럼프 행정부가 궁극적으로 요구하는 미국 내 생산과 투자의 대폭 확대와 관련하여 국내의 고용 및 투자 관련 우려에 대해서도 정파적 입장을 넘어선 대책 마련이 가능할 것으로 생각됨. 대기업의 미국 일변도 투자 및 공장 설립에 대해 국내적 우려가 점점 커지고 있는 상황에서 이들을 위한 경제적 유인책을 정부가 효율적이고 충분히 마련함으로써 기업 자체의 의사 결정 리스크를 줄여줄 수 있어야 하며 이를 위해 전 부처 차원에서 협의체를 운영하여 탄력적이고 실효적인 대응을 취해야 할 것임.

- 트럼프의 상화 관세 부과 발표와 유예 기간 중에 정부가 이미 밝힌 대로 무역 흑자, 조선업, LNG 3대 분야를 묶어서 우리의 대미 협상력을 높이되 미국이 요구하는 시장 개방 압력에 대해 국민에게 상세한 설명을 하고 국민 합의적인 대책을 마련하는데 앞장서야 할 것임. 미국에게 떠밀려서 시장 개방 및 규제 완화를 할 것인가 혹은 한국의 미래 국가 경쟁력을 위해 필요한 부분에 대해 선제적으로 개방 및 경쟁 유도를 할 것인가에 대해 공개적인 토론 및 정책 결정이 불가피한 시점이라고 볼 수 있음.

- 특히 어느 정도 진전을 이룬 한미일 3각 협력 차원에서도 대미 협상 전략과 아이디어를 공유하는 채널을 가동해야 하는데 이미 기시바-트럼프 정상 회담을 통해 LNG 알래스카 사업 관련하여 미국과 일본은 협력을 공언한 바 있음.

- 구체적으로 살펴보면 사업성과 위험성에 대한 평가에 있어서 한국 단독으로 진행하지 말고 일본과 협력하는 방안을 모색함으로써 위험을 줄이는 방법도 찾아볼 수 있음. 궁극적으로는 한국과 일본이라는 아시아의 가장 중요한 두 동맹국이 동시에 미국과 관세 인하 타결에 성공하는 모습을 보일 수 있도록 한미일 삼각 협력을 새로운 차원으로 끌어올리는 것에 대해서도 고민해 보아야 함.

- 한편 트럼프 행정부와 미국 의회 전체가 큰 관심을 가지기 시작한 조선업 협력과 관련하여 한국만이 가지고 있는 최대 강점을 어떻게 협상력 제고에 이용할 것인지를 놓고 민관이 긴밀하게 협력해야 함.

- 특히 미국 의회 내에서도 조선업 관련 지원 법안들이 발의되고 있는 현실을 놓고 볼 때 우선 그 법안이 2022년 IRA 법안과 어느 정도 유사한 것인지에 대해 분석해야 하고 다른 경쟁적인 법안에 대해서도 우리의 전략을 만들어 보아야 함. 조선업의 경우 트럼프 행정부만 상대할 것이 아니라 미국 조야를 동원해야 하고 또한 동원할 수 있는 이슈이기 때문임.

국회외교안보포럼 : Korean Consensus 발족식

토 론

김 현 철 서울대학교 국제대학원 교수

이 희 옥 성균관대학교 정치외교학과 교수

이 정 철 서울대학교 정치외교학부 교수

조 비 연 세종연구소 안보전략센터 연구위원

국회외교안보포럼:
Korean Consensus
발족식

| 토 론 1 |

김 현 철

서울대학교 국제대학원 교수

[국회외교안보포럼 : Korean Consensus 발족식]

토 론 문

김 현 철 서울대학교 국제대학원 교수

I. 한국의 경제발전과 경제 쇼크

1. 한국의 경제발전

(1) 한강의 기적: 최빈국에서 개발도상국으로

- 냉전기: 자유민주주의 시장의 일원
- 일본의 경사개발 모델 활용: 수출주도 성장

(2) 세계화의 기적: 개발도상국에서 선진국으로

- 탈냉전기: 북방외교로 대륙시장 열고 미국식 글로벌 표준 도입
- 일본의 장기 침체로 한국기업의 국제경쟁력 강화

2. 한국경제의 위기

- 2008년 글로벌 금융위기
- 2017년 미중 패권 경쟁 시작
- 2019년 일본의 대한 수출규제
- 2020년 코로나 펜데믹 위기
- 2023년 경제성장률 1.4% 쇼크
- 2024년 계엄과 저성장 쇼크
- 2025년 트럼프 관세 쇼크

II. 통상국가 대한민국의 글로벌 시장 상황

1. 중국 시장

- 제1 수출 시장
- 사드 보복, 외국기업 차별
- 한국의 혐중 정서 속 2022년 7월 탈중국 선언
- 2022년 10월 미국의 대 중국 첨단반도체 수출 통제 실시
- 내수 충격, 대중 무역 적자
- 계엄 속 현대자동차와 삼성전자의 중국시장 중시 노선

2. 미국 시장

- 언론의 안미경미 프레임
- 윤석열 정부의 한국판 인도태평양 전략과 켐프 데이비드 협정
- 3년간 133조원 투자, 2024년 대미 투자 1위 국가, 일자리 창출 1위 국가
- 지나친 산업 공동화와 일자리 수출
- 트럼프 정부의 재등장

3. 일본 시장

- 일본의 수출규제에 따른 한일간 정경분리 원칙 붕괴
- No Japan 운동과 소부장 육성 정책
- 최악의 한일 관계
- 윤석열 정부의 일방적 친일 외교

4. 신남방 시장

- 아세안과 인도가 제3의 시장으로 부상
- 중국을 대체하는 생산기지와 우회수출 기지
- 윤석열 정부의 신남방정책 포기

III. 내우외환의 한국경제

1. 내우

- 2024년 12월 계엄과 GDP Killer
- 2025년 1분기 역성장, 1년간 분기성장률 0.1% 이하 (최초)
- 2025년 2026년 예상 경제성장률 0.8%, 1.6% (최초)

2. 외환

- 2025년 4월 트럼프 상호관세 25% 부과
- 한덕수 권한대행: 관세협상 시작 후 국민의 힘으로
- 1 2차 관세협상 실시 및 7월 타결 예정

IV, 경제통상 컨센서스의 중요 포인트

1. 개방형 통상국가라는 국가 정체성 강화

- 자유무역 지지 및 전파
- 특정 국가/국민에 대한 혐오 배제
- 정경 분리의 기본 원칙: 외교안보와 경제협력의 분리
- 선진국으로서의 전략적 자율성 견지: 국익 중시
- 글로벌 지역 전략 수립: 4강 중심/동북아 중심 사고 탈피

2. 지속적 경제발전을 위한 원칙

- 1%대 저성장 탈출 및 2%대 안전성장 추구
- 수출과 내수의 선순환: 전략산업/전략기술/전략인재 육성과 내수 산업 육성
- 성장과 분배의 선순환: 분배가 곧 포용적 성장
- 정경 분리 원칙: 기업의 자율적인 의사결정 존중

국회외교안보포럼:
Korean Consensus
발족식

| 토 론 2 |

이 희 옥

성균관대학교 정치외교학과 교수

[국회외교안보포럼 : Korean Consensus 발족식]

토 론 문

이 희 옥 성균관대학교 정치외교학과 교수

- 외교의 힘은 지속가능성에 있고 매몰비용(sunk cost)을 줄이는 데 있음. 특히 중간세력을 튼튼하게 구축해 외교정책의 진자폭을 줄일 필요가 있음. 이 경우 상대국가는 한국 외교의 예측가능성을 높여 결과적으로 우리의 정책 비용을 줄일 수 있음. 실제로 다양한 인식과 접근법(현실주의, 자유주의, 구성주의)에도 불구하고 일정하게 수렴될 수 있는 영역이 있음. (예, 미국의 대중국정책)
  - 이런 점에서 행정부의 즉흥성, 이념의 정책화를 견제할 수 있는 초당파적 국회의 컨센서스가 중요함. 특히 한미, 한중, 한일의원연맹 등의 활성화와 이를 종횡으로 묶을 필요가 있고 '한국다움'의 외교적 자산을 축적하고 발신해야 함.
  - 예) "한중간 전략적 협력동반자관계" 소동, 대북정책에서의 급격한 목표 이동 등

- 미국 외교는 힘의 변화가 아니라 목적(purpose)의 변화를 수반하고 있다는 점에서, 세력권(Sphere of influence) 회귀 현상이 나타나고 있으며 장기 이익을 추구하는 동인은 약화되고 있음. 특히 '다극 세계(multipolar world)'를 언급하는 등, 미·중 관계는 한반도에 광범위한 영향을 미칠 수 있음.

- 세계 질서는 군사·안보 중심의 패권 경쟁에서 기술 및 경제 안보 중심으로 재편되고 있음. 중국은 바이오, 인공지능, 전기차, 신에너지 등 분야에서 미국을 추격하고 있으며, 일부 영역에서는 전환의 순간이 도래할 가능성도 있음. 이러한 상황에서 미국은 '차이나 배싱(China Bashing)'을 더욱 강화할 것이나, 중국 역시 강요된 자립화 과정에서 형성된 기술 진전과 시장 지배력 확대를 바탕으로, 미국 주도의 기술동맹 구조에 변화를 초래하고 있음. 실제로 중국은 충격 흡수 능력에서 양적·질적으로 향상되었으며, '중앙 주변 공작회의'를 통해 주변국을 포섭하기 위한 다양한 선택지를 제시하고 있음.
  - 한·중·일 FTA 추진, 개방도가 낮은 RCEP 활성화, 중국과 한국의 CPTPP 가입 신청 등 다양한 지역 경제협력을 모색하는 한편, 시장 역량을 바탕으로 대외 개방과 투자유치를 통해 지역 경제 협력의 수준을 높이고자 할 것임. 중국은 2026년부터 제15차 5개년 계획(2026~2030)을 시행할 예정임.

- 중국은 트럼프 당선 이후 100일간 맞춤형 전략을 추진해 왔으며, 이는 사전에 준비된 외교정책을 반영하는 것으로 보임. 주요 대응은 다음과 같음.
  - (1) 미·유럽 관계 악화를 기회로 중·유럽 관계 개선 시도 (2) 미국의 QUAD 국가(일본, 호주, 인도)와의 관계 개선 (3) 글로벌 사우스 대상의 적극적 외교 정책 투사 (4) 일부 아프리카 지역에 대한 무관세 정책으로 트럼프의 고관세 정책에 대응 → 이러한 중국의 대미정책은 즉흥적이라기보다는 비교적 체계적으로 대응하는 것으로 평가됨.

- 한국은 이러한 변화 속에서 위험 회피(Risk Hedging)와 기회 포착(Opportunity Seizing) 전략을 병행해야 함. 미국과는 첨단산업 협력을 강화하되, 중국과는 미래성장산업 분야에서 실질적 협력을 유지하는 이중트랙(Dual Track Engagement) 외교가 필요함.
  → 한미동맹 등 미국 관련 이슈를 다룰 때는 중국 변수를 고려해야 하며, 중국 관련 이슈를 다룰 때는 미국과의 관계 및 한미동맹을 함께 논의할 필요가 있음. 단순한 대미 편승이나 전략적 명확성만으로는 국익을 보장할 수 없다는 점에서, 전략적 자율성이 요구됨.

- 한미동맹 강화와 한미일 협력 기조는 유지하되, 이들이 중국을 겨냥한 것이 아니라는 인식을 불식시킬 필요가 있음. 이를 위해 한미일 안보협력의 범위, 횟수, 수준 등에 대해 미국과 조율할 필요가 있음.

- 핵 문제에 있어서는 명확한 가이드라인이 필요함. 확장억제를 강화한다는 NCG(확장억제전략협의체) 협의 취지를 반영해 핵무장 및 전술핵 도입 논의에 선을 긋는 한편, 국민의 핵무장 여론도 정치적으로 고려하여, 한미 원자력 협정 개정을 통한 핵 잠재력 확보를 위한 '조용한 협상'이 필요함.

- 미국의 북핵 불용 입장이 흔들릴 가능성이 있으나, 한반도(북한)의 비핵화를 전제할 경우 대화 자체가 불가능해질 수 있음. 이에 따라 미국과 함께 유엔 안보리의 대북 제재 일부 해제(Snapback 포함), 경제협력, 평화체제 등을 전략적으로 활용해야 하며, '한반도 비핵화'를 최종 목표로 두고 유연하게 접근할 필요가 있음.
  → 현재 북·중 간에는 약 3년간 '한반도 비핵화' 언급이 거의 없으며, 2024년 5월 한·중·일 정상회의 공동성명에서만 비핵화 기본 입장을 재확인하였음. 북중 간에는 주로 한반도 안정 및 정치적 해결(Political Settlement)을 강조하고 있음. 이는 중·러 공동성명(2025.5.8)에도 동일하게 나타남. 이러한 흐름 속에서 '한국패싱'을 사전에 방지하는 능동적 전략이 필요함.

- 트럼프 2기 행정부는 효과가 크지 않은 대중 관세 정책을 지속하기보다는 우크라이나, 이란, 북한 등에서 가시적 성과를 내고자 할 가능성도 있음. 실제로 미·중 무역전쟁은 양측 모두에 'Close call'을 유도하며 협상 계기를 만들었음. 한국도 탈중국이 현실적으로 어려운 상황(시장 의존도, 성숙 기술, 공급망, 다크 팩토리 등)에서, 대미 편승의 위험을 회피할 수 있는 경제·기술 전략이 필요함.

- 미국과는 반도체, 우주항공, 방위산업 분야에서 전략적 동맹을 심화하고, 중국과는 배터리, 전기차, 신재생에너지, 바이오헬스 분야 등에서 비정치적 경제협력 프레임을 구축해 시장 및 기술 협력을 지속해야 함. 위험 헤징 차원에서 한·중·유럽(특히 독일), 또는 한·중·아세안 간 '제3의 기술협력 플랫폼' 구축 등 전방위적 소다자 협력의 필요성이 있음.
  - 친환경 기술, AI 윤리, 배터리 재활용 등 분야에서 새로운 기술표준 설정을 시도해야 하며, 공급망 회복력(GVC Resilience) 전략 차원에서 글로벌 첨단기술 자유지대(Korea Global Tech Free Zones) 구상, 투자유치 및 기술개발 협력을 강화할 필요가 있음.

- 한미동맹 강화는 중국의 한국에 대한 경계심을 자극할 수 있다는 '동맹 환원론', 한미동맹 강화를 선결조건으로 한 뒤 한중관계를 발전시킨다는 '단계론', 대만과 한반도 이슈를 연계하는 '연계론', 경제도 미국 안보도 미국이라는 비현실적 탈중국론, 그리고 사실상 이념 및 진영외교로 변질된 '가치외교'를 극복하는 새로운 접근이 필요함.
  - 러시아·우크라이나 전쟁 이후, 한중관계 개선 및 한러관계 정상화를 통해 남북러, 북중러 간 호혜적 경협 구도를 조성함으로써, 최소한 북한의 전략적 결정을 지연시키는 수준(머뭇거리게 하는 수준)의 대화 여건을 구축할 필요가 있음.

국회외교안보포럼:
Korean Consensus
발족식

| 토 론 3 |

이 정 철

서울대학교 정치외교학부 교수

[국회외교안보포럼 : Korean Consensus 발족식]

토 론 문

이 정 철 서울대학교 정치외교학부 교수

1. 대미 정책 토론

1. 미국의 대중국 정책

- 트럼프의 세계화 과잉론
  - 세계화를 통해 시장의 확산이 민주주의의 확대를 가져올 것이라는 주장은 신화
    * 신권위주의 체제나 선거권위주의(Electoral Authoritarianism) 혹은 경쟁적 권위주의(Competitive Authoritarianism)의 확산
  - 세계화를 통해 자원 부국과 권위주의 체제에 대한 의존도가 증대
    * 중국이나 러시아 등에 대한 의존도 증대
  - 세계화로 비국가 행위자에 대한 대응이 중심이 된 테러와의 전쟁(War on Terror)과 반봉기(Counter-insurgency) 중심의 국방전략 수정이 불가피
    * 통합억지(Integrated Deterrence)론의 '결정적 10년'과 같은 논리는 허상이라는 비판 제기

- 마가주의를 거래주의 혹은 미중세력전이론으로만 보기에는 더 큰 그림을 갖고 봐야 할 듯
  - 미국 우위론자(Primacist), 우선순위파(Prioritiser), 개입자제파(Restrainer) 등은 좋은 구분
  - 하지만 마가의 구상은 훨씬 더 글로벌하고 진화중이라고 봐야 하므로 미중관계라는 세력전이 틀로만 봐서는 안될 듯

2. 한미 군사 동맹 이슈

- 확장 억제는 비용문제이기도 함. 따라서 워싱턴에서 한국이 확장 억제 연습을 '구걸한다'는 비아냥이 들리지 않게 조율하는 것도 중요

- 주한미군 감축 문제는 상수라고 볼 때, 쟁점은 소위 전략적 유연성 문제일 듯
  - 향후 하나의 전구 문제나 방위비 분담 문제 그리고 전략적 유연성 문제를 통합적으로 해소하는 대안이 준비되어야 할 것임.
  - '거래주의'를 군사와 통상 문제를 확장, 포함하는 포괄적 거래는 반대

3. 대북정책 이슈

- '적대적' 두 개국가론이 문제인가, '두 개국가론'이 문제인가? 통일과 평화의 병행 추진에서 불필요한 논란을 만들 필요없고 최단기적으로는 '적대적' 관계를 해소하는 것이 필요하다는 점이 분명

- 트럼프 정부 등장 이후 북한의 핵 보유국 여부도 논란을 삼을 필요가 없는 상황이 조성되고 있으므로, 이에 대해 '명료성'을 강요하기 보다는 실사구시적 접근이 필요
  - 군비통제 협상과 핵군축 협상을 혼용하는 오류는 이제 피해야 할 때임.
    * 북미 직접 협상 거부와 한국 핵무장론 명분 쌓기라는 인식이 팽배
    * 비핵화 여부는 남북관계의 장기 목표이지 이를 중단기 목표로 하기는 어려워졌다는 평가는 현실론임

- 북미 직접 협상은 상수라는 인식하에 대비가 필요
  - "사전·사후 브리핑 포함, 긴밀히 협의할 것을 요청해야 함"과 같은 외교적 비용을 부담할 필요가 없음. 한국의 필요성이 인정받도록 하는 것이 중요하지 동맹의 의무를 요구하는 것은 무의미

2. 초당적 협력 방안 토론

- 균형자 이론이나 안미경중 같은 경제-안보 분리 논리 회귀는 곤란, 미국 외교의 분절성(discontitnuity)과 위험 수반형 행정부 중심 외교 지적 등은 초당파적 합의 외교의 적절한 전제임
  - 특히 "슬로건 외교(slogan diplomacy)"가 가지는 함정을 지적하고 사안별 집중력을 가지는 것은 너무 중요한 제의임

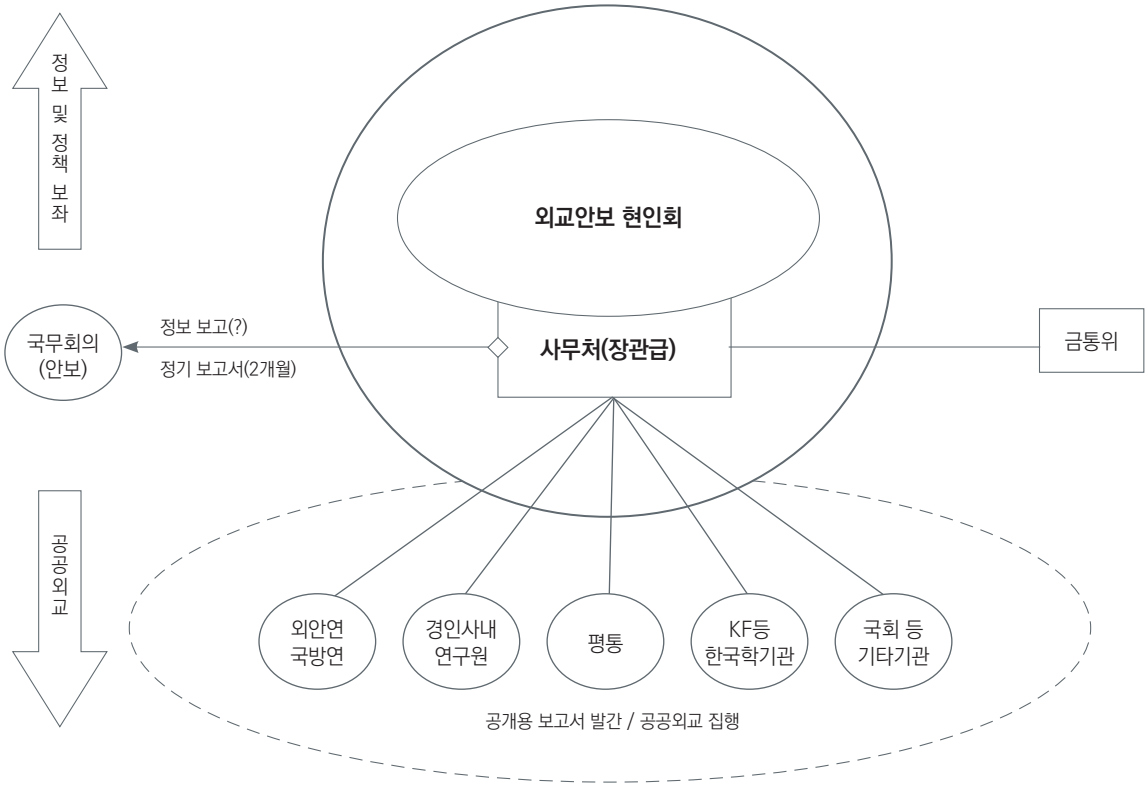
- 외교정책에서 초당적 합의를 가능하게 하기 위한 '현인회' 등 제도적 장치를 마련하는 것이 필요
  - 금통위 수준의 여야 합의 기구를 마련하여 정책 결정 단위에서 야당의 의견을 포하는 고급 정책 제언을 정기적으로 검토가능할 수 있어야 함
  - 외교·안보·국방·통일 정책에도 소수 의견이 공식적으로 제기되고 그것이 최고의사결정 단위에서도 검토될 수 있게 하는 프로세스가 마련되어야 함
  - 한편으로 글로벌 정책 담당 원로원의 의미를 지니면서도 야당의 불만을 흡수하고 외교안보 이슈의 초당적 협력을 위한 정당성 기구로 기능

- 정책 결정 외에도, 대외 공공외교 과정을 관리 조율할 수 있는 단위라야 함
  - 공공외교의 중첩과 자의성에 따른 혼선을 사전에 정리하는 것이 필요

- 한반도 외교의 플랫폼 기능 확대에도 주력
  - 이슈 중심의 선택적 협력의 장을 제공
  - 다중 정체성을 구축하여 일방에 치우치지 않는 '담론 생산국'으로 기능: 한반도 평화의 기억과 경험을 수출하는 평화 플랫폼도 중요한 정체성임
  - 의회, 시민사회, 기업 등 국가 외의 다양한 주체들이 협력, 역할할 수 있는 공간과 아젠다를 제공

- 초당적 합의를 위한 기구가 권위있는 국가 보고서를 발간할 수 있게 하는 것도 책임국가의 과제일 것임

  - "지속가능하고, 초당적이며, 축적된 외교안보전략 내용을 담은 전략보고서"의 발간



국회외교안보포럼:
Korean Consensus
발족식

| 토 론 4 |

조 비 연

세종연구소 안보전략센터 연구위원

[국회외교안보포럼 : Korean Consensus 발족식]

토 론 문

조 비 연 세종연구소 안보전략센터 연구위원

1. 확장억제 분야: 컨센서스 외교가 절실한 영역

1) 성공적인 확장억제 정책의 두 가지 조건:
(1) 잘 되지 않아도 잘 된다고 한목소리를 낼 수 있는 유연성,
(2) 그러면서 점진적으로 발전시키는 것

- 확장억제의 궁극적인 목표: 적국이 공격할 경우 동맹으로부터 보복, 훨씬 많은 비용을 치뤄야 함을 알림으로써 공격을 억제
- 대표적 사례가 나토의 핵공유: 확장억제 신뢰성 문제(1950년대) => 프랑스 핵무장 vs. 나토 동맹국은 핵공유체제 확립 => (1) 정보공유, (2) 전술핵 배치 수량의 획기적 증가, (3) Dual-key system, (4) NPG, (5) 훈련
- 우크라이나 전쟁 전후 핵공유의 실효성, 핵권한 문제 제기(낙후된 B61, 동맹국 DCA 전투기 도태, 독일의 경우 F-35A 도입 지연) => 그러나 결국 재강화 결정

- 트럼프 2기로 인한 유동성에도 불구하고 현재 유럽은 'Nuclear sharing' 자체의 실효성에 대한 비판은 제한적 + 영국, 프랑스를 중심으로 한 보완적 기제 발굴 추세

*적국이 가장 민감/싫어하고, 궁극적으로 실효적인 억제를 제공한다는 공통인식

2) 반면, 한미 확장억제의 경우, 두 가지 조건 달성이 녹록치 않음

- 확장억제 성과에 대한 근본적 이견 존재 - 양극화된 평가 가중

*(성과) '각고정려'의 발전 과정, 동맹의 견고성을 통한 확장억지 발신, 문재인 정부 시기 남북대화/평화 우선주의 원칙 하 중단되었던 노력의 회복 (EDSCG 재개 등)

*(실패) '빈 깡통' + 비확산까지 재확인한 마이너스 합의

- 확장억제의 지속성 담보가 가장 어려운 상황이며, 부족한 부분을 점진적으로 채워나가기에도 정권 임기 등으로 인해 중단과 재개 반복 불가피한 현실

3) 정부의 임기와 분리된 확장억제 평가와 이행이 필요

- 한 정부 시기만 놓고 보면 당연히 불충분/불만족

- 2010년부터 지금까지의 성과를 보면 추가 협력을 위한 선언적 안전보장 조치 확보(북핵 사용시 김정은 정권의 종말, 모든 수단의 활용 공약), 협의체 제도화(DSC, EDSCG, NCG), 실행력 강화를 위한 작전개념/운용화(핵억제·작전지침, CNI)

- NCG가 '빈깡통'이라면, 다음 정부에서 이를 아예 버리는 것이 아니라 그 내용을 채우는 것이 한국의 대북 억제력 증진, 옵션의 다양성 확보에 절실

4) 확장억제 분야 컨센선스의 장기 부재는 동맹국으로서의 위상 제약에 직결

- 예컨대, 미국이 바라보는 한국: 1) 확장억제에 대한 신뢰성이 가장 낮은 우방국, 2) 가장 불만이 많은 우방국, 3) 핵확산 가능성이 가장 높은 우방국

2. 컨센서스 외교의 필요성은 안보분야 전반에도 다대

1) 사실관계를 기반으로 한 안보환경 평가와 지속가능한 대응 마련이 필요

2) 미국과 국제사회가 바라보는 한국내 이해하기 가장 어렵고/놀라운 논쟁지점

- 북한의 러시아 파병 사실에 대한 이견

3) 이외에도 정쟁화 요소들이 다대

- 일본에 대한 한국의 정책: 화해와 대립의 반복, 역사우선주의 vs. 실용주의
- 중국 관련(e.g. THAAD): 3불 정책 -〉 배치; 서해 내해화 문제
- 신남방정책, Global South, 글로벌중추국가(GPS)

4) 한국 정부의 '일관성 부재' 이미지로 고착화 -〉 강대국 경쟁시대 가장 중요한 협상력에 직결

3. 미국의 대중국 압박 동참 요구에 대하여: 국방분야

- 미 국방부 정책차관 엘브리지 콜비 및 임시 국방 전략 지침 주목필요 (미래 NDS 가능성 불배제)

  *"North Korea is not the primary threat"; 북한 등 위협에 대한 대응은 동맹국에 위임해야 한다; 주한미군은 대중견제용으로 전환; 재래식 역할 강화 강조 등

- 전작권 전환 가능성, 한국이 재래식 영역에서 전담해야 하는 상황 초래 가능성 불배제
- 중국에 대한 압박 동참은 한반도에 대한 한국의 전담능력을 확대하고 이러한 한반도에서의 안정이 미국의 대중견제, 대만사태 안정성에 기여함을 피력(미일동맹, 한미동맹 간 분업적 협력체계: Coordinated Division of Labor)[1)]

1) Jo, Bee Yun. (2025). "Conventional-Nuclear Coordination as a Way Forward for U.S.-ROK-Japan Trilateral Security Cooperation." *Asia Policy*, Vol. 20, No. 1.

4. 방위비 분담금, 주한미군 철수 관련에 대하여

- 동참/분담 요구를 어떻게 한미 간의 새로운 안전보장/핵재래식통합(CNI) 조치로써 치환/풀어내는 것이 관건
- 또한, 방위비분담금의 경우 증액만이 아니라 삭감 방안에 대한 고민도 필요 (라켄히스 공군기지)
- 주한미군 철수도 마찬가지로 신규 전력의 증편 방안 등도 고민 필요

MEMO

MEMO

발간일 2025년 5월
편 집 국회미래연구원
발행처 국회미래연구원

이 책은 국회미래연구원 홈페이지(www.nafi.re.kr)에서 보실 수 있습니다.
© 국회미래연구원, 2025

국회외교안보포럼:
Korean Consensus
발족식

대한민국국회
THE NATIONAL ASSEMBLY OF THE REPUBLIC OF KOREA
국회미래연구원
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE