

정책브리핑



정책브리핑 | 2022-9호 | 2022년 5월 26일 | 발행처 민주연구원 | 발행인 노웅래 | idp.theminjoo.kr

《 한미정상회담 핵심의제 평가와 과제 》

‘외교 해법 없는’ 윤석열정부 외교안보정책을 우려한다

김 은 옥 정책연구실장(정치학 박사)

< 요약 >

○ 한미정상회담 핵심의제 평가

- 이번 한미정상회담은 지난해 5월 개최된 문재인-바이든 대통령 간 정상회담에서 채택된 ‘포괄적 전략동맹’의 합의 내용을 재확인한 것
- 경제안보 분야는 지난해 한미정상회담의 연속성 측면에서는 긍정적이나, 구체적 성과 미흡
- 대중국 포위망인 ‘인도태평양경제프레임워크(IPEF)’ 등에 대한 중국 반발이 우려되나, 정부 대책 부재
- 대북 억지력 강화가 강조된 반면 북핵문제 해결 의지도, 해법도 제시되지 못함
- 바이든 행정부의 대북정책이 ‘전략적 인내(Strategic Patience)’로 회귀할 가능성
- 윤석열정부가 내세운 ‘담대한 계획’ 역시 북한의 ‘선 행동’이 전제조건인 만큼 이명박정부 ‘비핵개방 3000’의 실패를 반면교사 삼아야 할 것

○ 정책 제언: 윤석열정부 외교안보 과제

- 북핵 위기와 전쟁을 막기 위해 ‘관여와 억지가 복합적으로’ 작동하는 대북정책 필요
- 북한의 위협에 대한 ‘안보태세 강화’와 함께 대화와 협상 등 ‘외교적 해법’ 병행
- 북핵문제 해결을 위해 ‘비핵화 초기조치와 안전보장 초기조치를 교환’하는 로드맵 제시
- 북한과 ‘잠정합의(interim agreement)’를 타결하여 핵활동을 동결시키고 점진적 경제제재 완화를 제공, 이후 보다 완전한 비핵화와 평화협정을 교환하는 ‘본합의’ 협상의 2단계 접근법 고려
- ‘코로나19 대북 지원’을 계기로 남북대화 재개의 돌파구 마련
- 유엔 대북제재위와 협의를 통해 방역·보건 등 인도적 지원에 대한 ‘포괄적 제재 면제’ 활용
- 반도체·배터리 등 핵심분야 한미 협력에서 국익을 담보할 수 있는 정상회담 후속 로드맵 마련
- 윤석열정부가 미중 관계를 이분법적으로 접근, ‘전략적 명료성’을 과시할 경우 외교적 입지가 크게 약화될 것인 바, ‘한미 공조와 한중 협력’의 균형 외교 추진
- IPEF가 ‘반중 연대’가 아닌 국제환경 변화에 부합하는 새로운 규범 창출의 장이 되도록 노력
- ‘신남방정책’을 포괄하여 발전시키는 인도태평양 전략 구상 필요

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

1. 한미정상회담 특징 및 환경 분석

○ 5.21 한미정상회담은 지난해 개최된 문재인-바이든 대통령 간 정상회담에서 채택된 ‘포괄적 전략동맹’으로 나가겠다는 합의 내용을 재확인한 것

- 윤석열 대통령과 바이든 대통령은 5월 21일 용산 대통령실에서 정상회담을 열고 한미동맹을 경제분야가치규범을 망라하는 포괄적 전략동맹으로 강화하는 내용의 공동성명 발표
- 이는 지난해 5월 워싱턴에서 개최된 문재인-바이든 정상회담에서 한미 양국이 군사동맹을 넘어 안보, 경제, 기술, 기후 등 ‘포괄적 전략동맹’으로 나아가겠다는 합의 내용과 유사
- 당시 두 정상은 미중의 경쟁분야인 5G 및 6G 기술과 반도체, 신항기술까지 동맹의 협력범위를 확장한 바, 이번 회담의 의제별 내용에서 동일한 표현이 사용되는 등 유사성 지님
- 정부는 이번 정상회담을 통해 보편적 가치를 토대로 인태 지역 및 전 세계 평화안보·번영에 적극 기여하는 한미동맹 구현에 합의했다고 평가¹⁾

○ ‘경제안보’가 한미정상회담의 최대 의제로 부상

- 한미정상회담 직후 대통령실은 회담의 주요 성과로 ‘인도태평양경제프레임워크(Indo-Pacific Economic Framework, IPEF) 참여 공식화’ 등 경제동맹, 기술동맹을 강조
- 경제와 기술·안보·가치가 융합되면서 각 국가들이 자국과 동맹 중심으로 공급망 재편
- 최근 우크라이나 사태로 인한 원자재 가격 급등과 반도체 생산에 필요한 핵심원료의 공급 불안정 리스크로 경제안보의 중요성 더욱 부각
- 바이든 행정부 통상정책 기조는 미래첨단산업과 관련된 핵심소재·원자재의 높은 수입의존 문제를 해결하기 위한 경제안보에 방점
- 미국은 반도체 국내생산 능력이 1990년 37%에서 2020년 12%로 크게 감소한 바,²⁾ 동맹국 및 우방국과의 공조 통한 반도체 등 첨단기술 및 원자재 공급에 대한 ‘탈중국화’ 제시
- 이번 아시아 순방에서 갖는 바이든 행정부의 전략은 ‘대중국 포위망의 강화’이며, 인도태평양전략의 경제 버전격인 IPEF를 출범³⁾

○ 하노이 북미회담 결렬 이후 비핵화 협상의 교착국면이 지속되는 상황에서 한미정상회담이 개최되었으며, 바이든 대통령의 한일 순방 직후 북한은 탄도미사일 발사

- 바이든 행정부는 출범이후 ‘외교에 열려있는 조정되고 실용적인 대북정책’을 발표했으나

1) 외교부, 한미정상회담 종합 결과, 2022.5.23.

2) 이효영, “경제안보의 개념과 최근 동향 평가”, 외교안보연구소 주요국제문제 분석 2022-08(2022.4.14), p.11.

3) IPEF는 바이든대통령이 지난해 10월 동아시아정상회의(EAS)에서 처음 제안한 것으로, 상품과 서비스시장 개방을 목표로 하는 기존의 무역협정과 달리 디지털·공급망·청정에너지 등 새로운 통상 의제에 공동 대응하기 위한 인도태평양 지역의 포괄적 경제협력체임.

이후 북미관계의 경색과 불확실성이 지속됨

- 미국의 대북전략은 원칙과 기조만을 밝힌 상태에서 비핵화 관련 진전은 없는 정체상태
- 바이든 대통령이 아시아 순방을 마친 다음날인 25일 북한이 ICBM을 비롯한 탄도미사일을 발사하는 등 한반도 정세는 2017년과 같은 ‘강대강 경색 국면’으로 역진될 상황에 직면
- 하노이 회담 이후 북한은 2019년 말 노동당 제7기 5차 전원회의에서 북미 관계 교착 및 제재 장기화를 기정사실화하고 핵미사일 등 자강력 강화를 선언

2. 핵심 의제 평가

1) 북핵

○ 한미정상회담에서 북핵문제 해결 의지도, 해법도 제시되지 못함

- 지난해 문재인-바이든 정상회담의 공동성명에 포함되었던 ‘4.27 판문점선언과 6.12 싱가포르 선언’이 사라짐⁴⁾
- 당시 정상회담에서 미국은 한국정부의 남북대화, 대북 관여와 협력을 지지한다고 밝힘
- 이번 한미정상회담에서 대화의 문을 열어줬다고 하지만 선언적 수준이며 **강경 대응에 방점**
- 정상회담 공동성명과 대통령실 브리핑 등에서 한미연합연습 확대 위한 협의 개시, 한미확장 억제전략협의체(EDSCG) 재가동, 전략자산 적시 전개 등 군사적 대응방안 강조
- 한미정상회담 직후 워싱턴포스트(WP)는 “한미 정상은 북한을 억지하기 위해 군사훈련을 비롯해 다른 영역에서도 공조를 확대했다”며 “외교적 돌파구 마련의 가능성은 어느 때보다 떨어진 것으로 보인다”고 평가
- 북한 도발에 대한 단호한 대응과 **대북 억지는 필요하지만 외교적 해법도 병행되어야** 하며, 북한의 핵미사일 실험을 제어하기 위한 남북관계의 안정적 관리가 중요
- 한편, 공동성명에서 윤석열 정부가 국정과제 등에서 사용해 온 ‘북한 비핵화’ 대신 ‘한반도 비핵화’라는 표현이 포함된 바, 이는 미국 정부가 그동안 사용해 온 용어를 사용한 것
- 북한의 코로나19 상황에 우려를 표하고 “한국과 미국은 북한이 코로나바이러스에 대처하는데 필요한 지원을 제공하기 위해 국제사회와 협력할 것”임을 강조한 점은 긍정적

○ 미국 외교정책에서 대북정책 우선순위가 하락하는 가운데 바이든 행정부 대북정책이 ‘전략적 인내(Strategic Patience)’로 회귀할 가능성

4) 지난해 한미정상회담에서 문재인-바이든 대통령은 북한 비핵화를 위한 방법으로 실용적·단계적 접근, 대화와 외교 중시, 남북 대화와 북미 대화의 병행 추진, 판문점 선언과 싱가포르선언 계승, 한미 공조와 한·미·일 3자 협력 촉진 등에 합의. 성기영, “한미정상회담 평가 및 북한의 대응 전망”, 국가안보전략연구원 이슈브리프 262호(2021.5.24) 참조.

- 바이든 대통령의 공동성명 모두발언 및 미 백악관 설명자료에서 한미동맹의 글로벌 차원 협력 강화와 경제안보 관련 내용이 우선 거론된 반면, 북한문제는 마지막에 짧게 언급됨
- 바이든 행정부의 외교정책에서 대북정책 우선순위가 계속 하락하는 시점에 윤석열 정부가 강경일변도의 대북정책을 추진할 경우 대북 관여 여지는 최소화될 것
- 바이든 행정부 출범이후 북미 대화 단절이 지속되는 가운데 미국의 대북정책이 북한이 먼저 변화하라는 오바마행정부의 ‘전략적 인내’를 답습할 가능성 제기
 - 버시바우 전 주한 미국대사는 뉴욕타임스 인터뷰에서 “오바마 행정부의 전략적 인내 정책과 놀랍도록 닮았다”고 평가함
- 윤석열 정부가 내세운 ‘담대한 계획’ 역시 북한의 ‘선 행동’을 전제조건으로 하는 것인만큼 이명박정부 ‘비핵개방 3000’의 실패를 반면교사 삼아야 할 것

2) 경제안보

○ 경제안보 분야는 지난해 문재인-바이든 대통령 간 한미정상회담의 성과를 계승한 점에서 긍정적으로 평가되나, 구체적 성과 미흡

- 기존 안보동맹을 경제동맹, 기술동맹, 가치동맹을 포함하는 포괄적 전략동맹으로 나아가겠다는 기조 측면에서 지난해 한미정상회담과 연속성 지님
- 공급망과 첨단기술 분야 중심으로 한미 협력이 강화될 것으로 전망
- 그러나 이번 정상회담에서 새로운 어젠다나 구체적 협력방안에 대한 논의가 부족했으며, 양국 간 공감대 확인만 되풀이한 수준에 그침
- 미국은 정상회담에서 한국의 IPEF 참여와 한국기업의 대규모 투자 등 실익을 얻은 반면, 한국은 현안인 ‘한미 통화스와프 체결’도 향후 협의하기로 하는 등 구체적 성과 미흡
- 11월 중간선거를 앞둔 바이든 대통령은 방한 첫 일정으로 삼성반도체 공장을 방문하고 마지막 일정으로 현대차 정의선 회장을 만나는 등 철저히 경제안보 행보

○ 인도태평양경제프레임워크(IPEF) 등에 대한 ‘중국의 반발’ 우려는 이번 정상회담이 남긴 가장 큰 과제

- 한국의 IPEF 참여는 ‘미국의 대중국 견제 전략에 공조한다’는 외교적 함의를 지니는 바, 중국의 보복 조치로 인한 한중 교역 제한 가능성
- 특히 반도체, 전기차 배터리 등 핵심 분야에서 한중 양국 간 밀접한 공급망이 형성된 만큼 관련 산업에 타격이 불가피하고, 이는 재투자자와 R&D에도 부정적 영향 예상
- 미국이 경제안보의 대상으로 ‘가치를 공유하지 않는 권위주의 질서’를 지목하고 참여국을

- ‘자유와 민주주의를 지지하는 나라들’ 로 선언한만큼 **사실상 중국을 배제한 무역질서 재편**
- 중국은 한국이 기존 외교정책 틀을 벗어나 ‘미중 사이 전략적 균형을 꾀다’ 고 반발
 - 중국 왕이 외교부장은 5월 22일 기자회견에서 “IPEF가 미국의 지역경제 패권을 지키는 정치적 도구가 돼 특정국가를 의도적으로 배제한다면 그 길은 옳지 않다” 고 비판
 - * 중국 국제문제 평론가인 류허핑은 선전위성TV 인터뷰에서 “한국 외교전략의 중대한 변화는 대가를 치르게 될 것”이라고 언급
- **글로벌 공급망 측면에서 중국을 완전히 배제할 수 없다는 점**에서 여전히 한중 협력도 중요
 - 한국의 2020년 반도체 수출액은 약 954억 6천만달러이며, 제1수출국은 중국으로 우리나라 반도체 수출액의 43.2%(약 412억달러)를 차지
- 한미 양국은 중국 의존도가 높은 부분을 낮추는 것이 필요하지만, 중국과의 완전한 디커플링은 바람직하지 않다는 인식을 공유할 필요

3. 정책 제언: 윤석열정부 외교안보 과제

○ 한반도 위기 상황에서 ‘관여와 억지가 복합적’ 으로 작동하는 대북정책 추진

- 비핵화 협상의 교착 국면에서 한미정상회담 직후 북한의 탄도미사일 발사가 이루어진 바, 한반도 정세는 2017년과 같은 위기국면으로 회귀할 가능성
 - 바이든 대통령의 한,일 순방 직후 북한은 ICBM을 비롯한 탄도미사일 3발을 발사했으며, 이에 대해 한미는 공동 대응 타격훈련을 진행
 - * 김정은 위원장 집권 이후 북한이 2종 이상 탄도미사일을 동시 발사한 경우는 최초임
 - 8월 한미군사훈련이 코로나 이후 가장 큰 규모 연습이 될 것인만큼 위기로 강화될 가능성
- **북한 위협에 대한 단호한 대응 필요**, 아울러 북핵 위기와 한반도 전쟁을 막기 위한 ‘**북핵 외교**’ 추진 시급
 - 북한 핵미사일 위협에 대한 ‘**안보태세 강화**’ 와 함께 **대화와 협상 등 ‘외교적 해법’ 병행**
 - 제재와 압박만으로 핵개발을 포기시킨 사례는 없으며, 자력갱생노선과 수령체제의 북한 체제 특성상 성공 가능성은 더욱 낮음
- 미중, 미러 관계가 악화되면서 대북 압박만으로 북핵문제 해결이 더욱 어려워진 상황인 바, 한미는 **비핵화 협상 재개**를 위해 북한과 ‘**전략적 소통**’ 을 시도해야 함
 - 중국과 러시아는 그동안 대북 제재 자체를 반대하지 않았으나, 최근 제재 강화가 오히려 상황을 악화시킨다는 논리로 추가 대북제재 결의안에 협조하지 않는 상황
- 윤석열정부 외교안보 정책이 대북 억지와 압박에 경도되지 않도록 국회 차원의 노력 강화
 - * 민주당 내 상설특위인 ‘외교안보특위’ 를 활성화해 국회 상임위원(외통위, 국방위)과 공동 회의 등을 정례화, 한반도 평화 정착을 위한 정책제안

○ ‘비핵화 초기조치와 안전보장 초기조치를 교환’ 하는 로드맵 마련

- 북핵문제 해결을 위해 ‘포괄적 합의, 단계적 이행 방안’과 ‘단계적 합의, 단계적 실천 방안’ 간 이견을 조정하여 구체적 대안 마련
- 영변 핵시설 및 영변이외 우라늄 농축시설의 동결과 대북 안전보장을 위한 초기조치를 교환하는 협상 모색
- 2018년 싱가포르 정상회담에 앞서 안토니 블링컨(Antony J. Blinken) 미 국무장관이 뉴욕 타임즈에 기고한 칼럼의 ‘잠정합의(interim agreement)’에 주목⁵⁾할 필요
 - 우선 북한과 잠정합의를 타결하여 핵활동을 동결시키고 점진적인 경제제재 완화를 제공, 이후 보다 완전한 비핵화와 평화협정 교환의 본합의를 협상하는 2단계 접근법 제안
 - * 당시 제시한 단계적 로드맵 순서는 핵프로그램 동결, 국제사찰의 시작과 함께 신중한 제재 완화, 광범위한 비핵화와 평화체제 이행 수순임

○ ‘코로나19 대북 지원’을 계기로 남북대화 재개의 돌파구 마련

- 북한이 당장 한미가 제안하는 인도적 지원을 수용할 가능성은 높지 않으나, 코로나19 치료 지원과 관련된 보건의료 협력을 국제사회에 요청할 가능성
 - 북한은 5월 12일 코로나19 확진자가 발생했음을 공개하고 ‘최대비상방역체계’로 전환
- 윤석열 대통령이 북한에 백신을 비롯한 의약품 지원 의사를 밝힌 만큼 한국 주도 ‘다자간 대북 인도적 지원프로그램’ 마련 등 적극적 역할
 - ‘동북아 보건방역협의체’ 북한 참여 추진, 세계보건기구(WHO) 등 국제기구와 협력 확대
- 보건방역 등 인도적 지원에 대한 ‘포괄적 제재 면제’ 활용
 - 유엔 대북제재위와의 적극적 협의를 통해 대북 인도지원 사업을 안정적으로 추진

○ 디지털 경제 및 공급망 분야 ‘새로운 규범 수립’ 과정에서 우리 입장 반영

- IPEF는 디지털 무역, 노동, 환경, 공급망, 인프라 등 핵심 분야에서 새로운 통상규범의 설립을 의미하는만큼 규범설정 과정에서 적극적 역할
 - IPEF가 ‘반중 연대’가 아닌 국제환경 변화에 부합하는 규범 창출의 장이 되어야 함
 - IPEF가 국제규범과 가치를 기반으로 개방적이고 투명한 플랫폼임을 강조하는 동시에 IPEF 협의 과정에서 ‘한중 협력’을 고려한 내용들이 반영될 수 있도록 노력
- 통상정책과 환경 및 노동 이슈의 연계가 이루어지도록 새로운 무역규범 수립 과정에 역할
- 반도체·배터리 등 핵심분야 협력에서 국익을 담보할 수 있는 정상회담 후속 로드맵 마련

5) 블링컨 장관은 북핵 위협을 한꺼번에 제거하는 것은 힘들어도 비확산군축 검증과 사찰을 강화하면서 위협을 제한하는 것은 현실적으로 달성 가능하다고 인식. Antony J. Blinken, “The Best Model for a Nuclear Deal With North Korea? Iran”, New York Times. 2018.6.11.

- 반도체 R&D 인력 확충을 위한 시급한 대책 마련 등 K-반도체 육성전략 강화
- 한편, 국제통상 분야의 핵심 의제인 ‘CPTPP(포괄적·점진적태평양경제동반자협정) 가입에 대한 대응전략’ 도 마련
- IPEF와 RCEP 및 CPTPP와의 관계 설정 등에 따른 윤석열정부 ‘통상정책 청사진’ 필요

○ ‘한미 공조와 한중 협력의 투트랙 전략’ 으로 국익 실현

- 미중 중 어느 한 편을 일방적으로 선택하기보다 지역질서에서 공생의 비전을 제시하는 ‘균형 외교’ 추구
- 윤석열정부가 미중관계를 지나치게 이분법적으로 접근, ‘전략적 명료성’ 을 과시하고자 할 경우 한국의 외교적 입지는 크게 약화될 우려
- 한미동맹의 대북억제가 강화되고 북한의 위협이 고조될 경우 북핵문제에서 중국 역할이 부각될 가능성이 있는 바, 대북정책에서 ‘중국변수’ 를 고려하여 정교한 대중국 외교전략 마련
- 북한은 2021년 1월 8차 당대회에서 “사회주의를 핵으로 하는 북중 친선관계의 새로운 장을 열겠다” 고 밝히고 중국과의 관계를 한층 강화할 것으로 예상
- 한중관계가 올해 ‘수교 30주년’ 을 맞는 만큼 중국 리스크에 대한 세심한 대응전략을 마련한 한중 정상회담 추진
- 한중 간 지속적인 외교적 소통을 통해 한미 경제안보 협력이 특정국가를 완전히 배제하는 것이 아님을 설득
- 윤대통령이 미국 CNN과의 인터뷰에서 IPEF에 대해 ‘중국이 민감하게 반응하는 것은 합리적이지 않다’ 라고 발언한 바, 중국을 자극하는 언사를 자제하는 대중 메시지 관리도 필요

○ ‘신남방정책’ 을 포괄하여 발전시키는 인도태평양 전략 구상 필요

- 지난해 한미정상회담에서 양국은 포괄적 인도태평양 협력에 합의하고 ‘신남방정책과 미국의 인태전략 간 협력과제를 제시’ 한 바 있으나, 이번 정상회담에서 관련 내용은 제외됨
- 신남방정책은 아세안인도와와의 협력을 통한 외교다변화 측면에서 상당한 성과를 거둔 정책이며, 미국의 인태 전략과 효과적 연계가 가능
- ASEAN 등 전략적 이해와 중요성을 갖는 국가들과 연대해 한국의 영향력 제고 필요
- 한국은 한-아세안 FTA, RCEP 등의 경제협력 네트워크 안에서 아세안과 긴밀한 협력 유지
- 윤석열정부는 단순히 미국이 추진하는 인태 전략에 동참하는 수준을 넘어 ‘대한민국의 정체성과 가치, 국익을 바탕으로 전략적 가치를 제고할 외교전략을 제시’ 해야 할 것