

# 정책브리핑



정책브리핑 | 2023-15호 | 2023년 5월 4일 | 발행처 민주연구원 | 발행인 정태호 | idp.theminjoo.kr

## 일방적 양보로 국익 실종된 한미정상회담

김 은 옥 수석연구위원(정치학 박사)

### < 요약 >

#### ■ 한미정상회담 평가

- 화려한 수사로 포장되었으나 실질적 성과나 알맹이 없는 ‘빈손 회담’
  - 한미일 군사협력 강화, 대만 관련 현상변경 시도 반대, 한국의 NPT 체제 준수 다짐, 원자력 수출에서 지적재산권 존중 등 미국측 요구를 대부분 수용
  - 반면 인플레이션감축법(IRA)의 차별 조항, 반도체 관련 수출통제 등 우리 국민의 우려에 대해서는 구체적 해법 없이 원론적 수준에 그침
- 워싱턴 선언은 미국의 ‘NPR(핵태세검토보고서) 기조’를 유지하는 것으로 미국 행정책 자체에 변화가 없을뿐더러 NCG(핵협의그룹)는 기존 한미 확장억제전략협의체와 큰 차이 없음
  - 미국은 한미가 NPT 회원국인 만큼 핵공유 협정은 사실상 불가하다는 입장
  - 한미일 군사동맹화 우려 가운데 ‘주한미군의 전략적 유연성’ 요구 공식화 가능성
- 미 반도체법 가드레일 조항의 과도한 기업정보 제공과 초과이익 환수 요구 및 IRA 차별 조항의 개선 등 우리 기업의 피해를 최소화할 실질적 대책 마련 필요

#### ■ 정책제언

- 한미 ‘확장억제 내실화’와 한국 자체 억지력인 핵·WMD 대응체계 강화
- 북핵 해결 위해 ‘억제와 관여가 복합적으로 작동’하는 대북정책 추진
  - 한반도 긴장 고조를 막고, 북한을 협상장에 복귀시키기 위한 구체적 협상 대책 절실
- 글로벌 통상강국 실현을 위한 「경제안보 대전략(Grand Strategy)」 수립
  - i) K Tech-Knowledge Nexus 구축: 기술 및 지식 중심의 통상 정책
  - ii) 반도체 생산능력을 ‘철의 방패’로 삼고 있는 ‘대만의 반도체 공급망 전략’ 벤치마킹
  - iii) 회복력 있는 공급망 재구축 차원에서 ASEAN과 협력 강화 등 수출 다변화
  - iv) 통상이슈의 국가안보 연계 추세에 대처 위한 ‘통합적 대외경제정책 컨트롤 타워’ 구축
- ‘국익에 기반한 외교원칙’을 정립하고 ‘가치와 국익의 균형’을 추구하는 실용외교 추진

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

## 1. 4.26 한미정상회담의 특징

- 한미동맹 70주년을 기념하여 4월 26일 개최된 한미정상회담은 바이든 행정부에서 두 번째 국민 방문 의미
  - 한미동맹이 지난 70년간 축적해 온 역사적 성취를 양 정상이 함께 축하하고, 미래 동맹의 발전방향에 대해 심도있게 의견을 교환한 점 평가
  - 굳건한 군사·안보 협력을 바탕으로, 경제안보와 기술혁신이 국력을 좌우하는 시대에 대응하기 위해 지역·글로벌 차원에서 한미 간 포괄적 분야의 전략적 협력을 강화하기로 합의
  - 양국이 기술동맹을 강화하고 한미동맹의 외연을 사이버, 우주로 확대한 것은 미래 한미동맹의 지평을 넓힌 것으로 평가
- ‘워싱턴 선언’을 통해 발표된 확장억제가 한미정상회담의 핵심 의제로 부상
  - 한미는 확장억제 관련 새로운 협의체인 ‘핵협의그룹(Nuclear Consultative Group)’ 설립
  - 북핵 위협에 대한 미국의 실효적 확장억제 강화는 필요하나, 정부가 확장억제 강화 조치의 성과를 불필요하게 과대포장함으로써 논란의 소지를 스스로 자초
  - 미국 입장에서 워싱턴 선언은 핵확산금지조약(NPT)상 의무에 대한 한국의 준수 의지를 재확인함으로써 한국의 자체 핵무장 여론을 무마하기 위한 것으로 평가됨
- 준 것은 구체적이고 받은 것은 원론적 수준에 그친 ‘미국 국익에 충실한 정상회담’
  - 한미일 군사협력 심화, 대만과 남중국해 문제 관련 현상변경 시도 반대, 우크라이나에 대한 안보 지원, 한국의 NPT 체제 준수 다짐 등 미국측 요구를 대부분 수용
  - 반면 반도체 관련 수출통제, 인플레이션감축법(IRA)의 차별적 조항 등 한국 기업들의 우려에 대해서는 뚜렷한 해법 없이 원론적 수준의 약속에 그침
    - 역대급 규모의 경제사절단이 동행했으나 한국 기업의 공급망 불안을 불식시킬 성과는 전무
  - NBC 인터뷰에서 ‘신뢰가 있다면 흔들리지 않는다’고 언급한 윤대통령은 결국 미 정부의 대통령실 도청 문제에 면죄부를 줌
  - 지난 3월 한일정상회담에서 강제징용과 위안부 문제, 후쿠시마 방사능 오염수 문제, 독도문 제까지 일방적으로 양보한 윤석열대통령은 이번 미국 방문에서도 ‘빈손 회담’를 자처
- 윤석열정부가 성과로 내세운 ‘가치동맹의 미명 하에 실종된 국익’
  - 국익보다 가치를 앞세우다 우리의 이익과 실리를 일방적으로 양보한 결과를 초래한 바, 국익보다 우선하는 가치는 없음
  - 윤정부는 가치외교와 국익외교의 균형감을 상실하고 가치외교로 포장된 ‘이념외교’에 경도
    - 평화 등 유엔헌장의 보편적 가치보다 적과 동지의 이분법적 구도에 따른 사실상 ‘진영외교’ 강화

## 2. 핵심의제 평가

### 1) 확장억제

- 정부는 이번 정상회담 최대의 성과로 ‘워싱턴 선언’을 내세우고 있으나, 실효성 면에서 의문
  - 핵협의그룹(Nuclear Consultative Group, NCG) 창설은 미국 핵 자산의 논의과정에 한국의 참여를 제도적으로 보장하고 정례화하는데 의미가 있음
    - 워싱턴 선언의 주요 합의내용은 i)정보공유, 공동기획 및 실행, 협의체계 등 분야별 한미 협력방안 마련 ii)핵협의그룹(NCG) 신설 iii)미 전략자산의 정례적 한반도 전개 확대 등임
  - 그러나 워싱턴 선언은 미 핵태세검토보고서(Nuclear Posture Review, NPR) 기초를 유지하는 것으로 미국의 핵정책 자체에 변화가 없을 뿐더러 기존의 한미 확장억제전략협의체와 큰 차이가 없음
    - 확장억제는 억제력을 동맹국에 확대하여 동맹국에 대한 공격을 억제하는 것으로 1990년대 중반 미국의 핵전략가들에 의해 개념화되고 미국 핵태세검토보고서(NPR)에 반영됨<sup>1)</sup>
  - ※ 워싱턴 선언문에는 NPR 기초를 유지할 것을 밝히고 있으며, 지난해 10월 발표한 NPR에서 “미국이나 동맹·협력국의 핵심이익을 방어하기 위한 극단적 상황에서만 핵무기 사용을 고려할 것” 규정
  - ※ 존 커비 美 NSC 전략소통조정관은 정상회담 직후 브리핑에서 워싱턴 선언으로 미국 국방정책이 핵무기 중심으로 변화하는 것이냐는 질문에 “확장억제는 새로운 것이 아니다”라고 답변
    - 상설협의체 구성만으로는 NCG가 기존의 한미억제전략위원회(DSC) 등과도 크게 다르지 않음
  - 또한 기존 확장억제전략협의체가 차관급으로 운영되는데 반해 새롭게 신설되는 NCG는 오히려 ‘차관보급’으로 운영되는 한계
    - 장관급으로 운영되는 ‘NATO NPG(핵기획그룹)’에 비해서도 정부참여자의 지위가 낮음
  - 미국 조야에서는 워싱턴 선언 채택은 ‘미국의 정책 변화가 아니라 한국의 NPT 조약 준수를 강제하기 위한 전제였다’는 평가 존재
- 한미 간 ‘워싱턴 선언’에 대한 해석차 논란이 발생한 바, 미국은 한미가 NPT 회원국인만큼 ‘어떤 식이든 핵공유 협정은 사실상 불가하다’는 입장
  - 대통령실은 당초 NCG가 ‘사실상 핵공유’라고 홍보했다가 미 백악관 측에 반박 당하자 ‘핵공유 개념과는 다르다’고 정정하는 해프닝 초래
    - 미국 측은 ‘핵 공유라고 명명하기 위해서는 핵무기 통제권 등이 명확하게 정의되어야 하는데 워싱턴 선언에는 핵공유 전제조건들이 누락되어 있다’고 지적
  - ※ 에드 케이건 美 백악관 NSC 선임국장은 워싱턴 선언에 대해 “매우 직설적으로 말하겠다. 우리가 이 선언을 사실상 핵공유라고 보지는 않는다고 생각한다”고 언급(4.27)
  - 미국이 워싱턴 선언에 대해 사전에 중국 측에 설명한 것은 전술핵 배치를 전제하는 NATO

1) Huth Paul K. and Bruce Russett, 1988. "Deterrence Failure and Crisis Escalation," *International Studies Quarterly*, Vol. 32, No.1.

식의 핵공유가 아니라는 것을 이해시키기 위한 목적으로 해석

- NATO의 ‘핵기획그룹(Nuclear Planning Group)’과 한미 ‘핵협의그룹(NCG)’의 가장 큰 차이점은 나토 회원국 영토에는 미국의 전술핵이 배치되어 있으나 한반도에는 없다는 점
  - 기획(planning)과 협의(consultation)라는 용어가 갖는 논의의 중요도에서도 차이
- 향후 한미간 핵협의체가 일본 등을 포함 ‘아시아판 핵기획그룹’으로 확대될 가능성에도 주목
  - ※ 대중국 + 북핵 억제력 강화를 위한 미국의 통합억제전력 강화를 위해 한국은 NPT체제로 묶고 미국의 미사일방어체제(MD) 강화에 한국측 참여와 비용분담 요구 가능성

<표1> NATO NPG와 한미 NCG 비교

	나토 NPG	한국형 NCG
설립연도	1966	2023
협의 성격	다자협의	양자협의
정부참여자 수준	장관급	차관보급
회의 주기	정례화 주기 없음	분기별
핵무기 실전 배치 유무	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 나토 5개국에 전술핵 배치               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 독일, 벨기에, 이탈리아, 네덜란드, 튀르키예</li> <li>- 100기에서 150여기 배치 추정</li> <li>- 5개국 핵무기 투발업무 일부 담당</li> </ul> </li> </ul>	전술핵 배치 하지 않음
전략자산 배치	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 나토 회원국에 미 전략자산 배치</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 전략자산 배치하지 않음</li> <li>• 기존 미국 전략자산 전개 상시화 + 핵잠수함(SSBN) 기항</li> </ul>
핵무기 운용	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 핵탄두는 전적으로 미국이 통제               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 핵탄두 관리는 미군 부대</li> <li>- 위기 시, 이중 열쇠(dual-key) 협정에 따라 미국과 전술핵 배치국 공동의 승인 필요</li> </ul> </li> </ul>	미정
공통점	핵무기 사용 결정 및 작전기획에 대한 궁극적인 통제와 의사결정 권한은 오로지 미국대통령에 귀속	

### ○ 그동안 한미정상회담 공동성명에 포함되던 ‘전시작전통제권 전환’ 관련 내용 전무

- 문재인정부 시절 뿐 아니라 윤석열정부 출범 이후 지난해 개최된 한미정상회담 공동성명에도 포함되어 있던 전작권 전환 내용이 빠짐
  - 지난해 한미정상회담에서 “양 정상은 연합방위태세 제고를 통해 억제를 보다 강화할 것을 약속하고, 조건에 기초한 전작권 전환에 대한 의지를 재확인”함
- 어떠한 억제조치도 우리 군의 전시작전통제권 행사가 전제되어야 자율성을 확보할 수 있는 만큼 전작권 전환을 위한 노력 필요

## 2) 경제안보

### ○ 인플레이션감축법(IRA), 반도체과학법 등 관련 한국 기업들의 우려에 대해서는 구체적 방안 없이 협의를 지속해가기로 천명하는 수준에 그침

- 정부는 한미정상회담을 통해 미국 기업으로부터 총 59억달러(7조8천억원) 규모의 투자를 유치했다고 자평했으나, 한국 정부가 향후 5년간 핵심광물 및 배터리 관련 53억 대미 투자에 합의하는 등 1,000억달러(130조) 이상의 대미 투자 대비 초라한 수준
  - 대대적으로 홍보한 넷플렉스 투자 4년간 25억달러는 기존 연간 투자 규모와 거의 동일한 수준
- 전기차 보조금 혜택과 관련한 명시적인 대책이 포함되지 않았고 반도체 현안에 있어 한국 기업의 중국투자 제한 문제에 대한 대책도 부재
  - 공동성명에는 “상호 호혜적인 미국 내 기업 투자를 독려하도록 보장하기 위해 긴밀한 협의를 계속해나가기로 약속했다”는 정도의 내용이 담김

### ○ 미국도 자국 우선주의를 앞세우는 각자도생의 국제질서에서 일방적 양보로 상대국의 선의만 기대하는 것은 ‘무능한 외교’

- 바이든 행정부는 반도체와 배터리를 전략물자로 규정, 자국 기업의 복귀를 장려하는 리쇼어링(reshoring) 뿐 아니라 동맹국과 협력을 강화하는 프렌드쇼어링(friends-shoring) 추진<sup>2)</sup>
- IRA의 차별 조항이나 미 반도체법 가드레일 조항의 과도한 기업정보 제공 및 초과이익 환수 요구 문제 등은 후속 협의 통해 우리 기업의 피해를 최소화할 대책 마련 필요
- 삼성전자와 SK하이닉스 등 국내 기업의 대중국 반도체 장비 수출통제 유예조치가 오늘 10월 종료되는 만큼 유예기간 연장 등 근본적 조치 필요

## 3) 한미일 군사협력

### ○ ‘한미일 삼각 군사동맹이 초래할 위험성’에 대한 윤석열 정부의 몰이해

- 윤석열 정부는 현 국제정세를 신냉전 구도로 단정하고 ‘한미일 군사협력 강화’에 몰두
  - 현 정부의 인도태평양 전략은 한미일 안보동맹에 기반, 미국의 대중 군사견제 전략의 복사판
- 한미일 군사협력은 과거사 문제의 미 해소, 일본의 군사력 증강 및 적기지 반격 능력 강화 등으로 한일 간 안보협력 기반이 미약한 상황에서 ‘미국 인태전략의 일환’으로 추진됨
  - 기시다 총리 취임 이후 미일 양국은 인도태평양 전략의 비전과 방향에 대한 일치된 인식을 바탕으로 일본의 방위력 증강 계획에 대한 공감대 확대<sup>3)</sup>
- 포괄적 안보협력을 넘어서는 ‘한미일 삼각 군사협력’의 강화는 북한은 물론 중, 러의 반발을

2) 이왕희, ‘바이든 정부의 경제안보정책과 한미관계’, Global NK 논평, EAI, 2022.11.14.

3) 성기영, ‘한미일 안보협력 확대에 대한 각국의 인식과 주요 쟁점 및 과제’, 「INSS 전략보고」, 2022.9.

초래하여 한반도와 역내 군사긴장을 고조시킬 위험

- ‘한미일 군사동맹화’는 일본의 과거 만행에 대한 면죄부를 주는 것임과 동시에, 한미일 대북중력의 진영대립 구도 격화로 우리의 외교적 선택지를 제약하는 결과 초래

#### ○ ‘주한미군의 전략적 유연성’ 요구 공식화 가능성

- 미중 전략경쟁 구도에서 한미동맹의 지역동맹화로 미국의 반중 전선에 연루될 수 밖에 없는 ‘동맹 딜레마’에 노출될 가능성
- 대만해협 등 한국이 원하지 않는 지역 분쟁에 자동 개입되는 상황이 발생할 우려
  - 폴 라케머러 주한미군사령관은 상원 인준청문회에서 “주한미군은 한반도 이외 지역의 비상사태와 지역 안보위협 상황에 따른 인도태평양사령부의 요구에 응할 수 있는 능력을 갖추고 있다”고 강조
- 2006년 1월 한미 양국이 합의한 주한미군의 전략적 유연성에 대한 정부 입장 확인 필요

### 3. 정책제언

#### ○ ‘확장억제 내실화’와 한국 자체의 억지력인 핵·WMD(대량살상무기) 대응체계 강화

- 워싱턴 선언이 화려한 말잔치가 아닌 실질적 성과로 도출될 수 있도록 확장억제의 제도적 운용 체계를 ‘내실화’
  - 미국은 냉전이후 한미 합의를 통해 확장억제를 지속적으로 강화해온 것으로 평가되는 바<sup>4)</sup>, 기존 협의체들을 정비하고 정보 공유 등의 메커니즘이 유기적으로 작동할 수 있는 실효적 방안 제고
- 아울러 한국 자체의 핵 억지력을 강화하는 노력 필요

#### ○ 북핵 해결 위해 ‘억제와 관여’가 복합적으로 작동하는 대북정책 추진

- 북핵문제에 있어 강력한 억제는 기본이지만 억제만으로는 북핵문제의 근원적 해결이 불가능
- 윤정부는 억제만 강조할 뿐, 북한의 비핵화 협상 복귀를 위한 대책은 사실상 수수방관
  - 윤석열 정부의 ‘담대한 구상’은 사실상 북한의 굴복을 기다리는 대북강경 일변도 정책
  - 압도적인 군사적 우위에 있는 한미, 한미일이 대북 억제력, 특히 미국의 전략자산이 투입되는 확장억제를 강화할수록 북한도 핵무력 강화를 위한 폭주를 거듭할 것
- 이미 대북 억제는 강력하고 실효적으로 작동하고 있는 바, 북한의 핵무력 강화를 멈추게 할 수 있는 외교적 노력이 필요한 시점
  - 북핵문제의 악화와 긴장 고조를 막고 북한을 협상장에 복귀시키기 위한 구체적 협상 대책 절실

#### ○ ‘글로벌 통상강국’ 실현을 위한 「경제안보 대전략(Grand Strategy)」 수립

- 경제안보 중요성이 갈수록 증가하는 바, 사안별 임시 대응하는 현 수준을 넘어 글로벌 가치사슬(GVC)에서 대한민국의 국익과 영향력을 확대하는 ‘종합적 대외경제전략’ 마련

4) 황지환, ‘미국의 한반도 확장억지는 약화되어 왔는가: 확장억지의 진화와 신뢰성의 재평가’ 세종연구소 「국가전략」 27권 3호, 2021.

i) **K Tech-Knowledge Nexus 구축**: 기술 및 지식 중심의 통상 정책

- 첨단기술 및 지식 노하우는 글로벌 공급망에서 핵심 위치를 차지하는 바, 고부가가치 핵심기술과 지식 중심으로 연계되는 통상 네트워크 재편
  - 기존 상품무역 중심의 한계 극복 및 미중 기술패권 경쟁에 대한 대안의 의미
- 범정부 차원의 ‘글로벌 첨단기술 연계망 지도’ 작성
  - 첨단제조, 첨단과학기술 등 핵심 산업별로 연계 대상 국가와 기업 파악

ii) 반도체 생산능력을 ‘철의 방패’로 삼고 있는 ‘대만의 반도체 공급망 전략’ 벤치마킹

- 대만은 반도체산업 상호의존성의 무기화를 통해 중국을 억제하고, ‘21세기 무역 이니셔티브’를 통해 미국과의 협력을 강화

iii) 회복력 있고 지속가능한 공급망 재구축 차원에서 **ASEAN과의 협력 강화 등 수출 다변화**

- 한국의 무역흑자 구조 확대를 위해서는 베트남 등 아세안과 인도 시장을 전략적 거점 수출시장으로 활용하는 ‘신남방정책’ 유효
- 대만은 대규모 반도체 투자의 반대급부로 미국으로부터 무기 구매와 ‘국방수권법’을 얻어냄

iv) 통상 이슈의 국가안보 연계 추세에 대처하기 위한 ‘**통합적 대외경제정책 컨트롤 타워**’ 구축

- 범세계적 보호무역주의 확산에 대비 개별 부처를 넘어선 통합적 통상조직 체계 강화

○ **가치외교와 국익의 균형 잡힌 ‘실용 외교’ 추진**

- 외교는 기본적으로 국익 증진을 최우선적 목표로 추구하되, 인류의 발전을 위해 평화, 인권, 인도주의 실현 등 가치외교를 병행 추진할 필요
- 가치외교를 강조하는 윤석열정부가 주지할 점은 미중 경쟁과 그에 따른 글로벌 진영화의 본질은 외교무대 행위자들의 ‘실익 추구’라는 점
  - ※ 바이든대통령은 2021년 유가상승 문제가 불거지자 비민주적 국가라고 강도높게 비난해왔던 사우디아라비아를 방문하면서 관계개선에 나선 바, 국익을 위해 가치가 다른 국가와의 협력이 필요한 것
- 아울러 대통령실은 ‘전략적 명확성’을 강조하나, 국가 간 손익계산서에 따라 경쟁과 진영화 정도와 방향이 바뀔 수 있다는 점을 주지하고, 이념적 진영구도에 휩쓸리지 않는 노력 필요
  - 전략적 명확성이라는 미명하에 어느 한편에 일방적으로 서는 외교가 아닌 실질적 국익 차원에서 ‘전략적 자율성’을 강화하는 외교 추구
  - ※ 바이든행정부의 첫번째 국빈방문 초청국이었던 프랑스 마크롱 대통령은 지난 4월 대만문제와 관련 “유럽은 미국의 추종자가 돼서는 안되며 유럽의 것이 아닌 위기에 연루되지 않도록 노력해야 한다”고 언급한 바, 유럽 외교에서 강조되는 ‘전략적 자율성(strategy autonomy)’론에 주목할 필요
- 미중 전략적 경쟁 상황에서 ‘국익에 기반한 외교원칙’을 정립하고, 가치와 이익의 균형을 추구하는 실용 외교 지향